

標題 立体換地手法の活用による都市リノベーションの実践に向けて

氏名（所属） 舩屋 明芳（昭和株式会社 開発事業部 市街地整備室）

0.はじめに

市街化区域外の開発が抑制される中で既成市街地の再編が注目されているが、既成市街地においては地価が高いことに加えて既存建築物も多く多額の補償費を生じることから、市街地再開発事業に代表される高層建築物の整備により成立する事業スキームを要することも多い。

他方、平成 28 年度に国土交通省市街地整備課より発出された立体換地活用マニュアルにより、それ以前には 3 事例のみの活用にとどまっていた立体換地手法の運用改善が図られた。このマニュアルにおいて手続きの明確化と保留床設定が明示されたことにより、建築物と都市基盤の一体整備が実践できる新たな手法の一つとして注目を集めている。

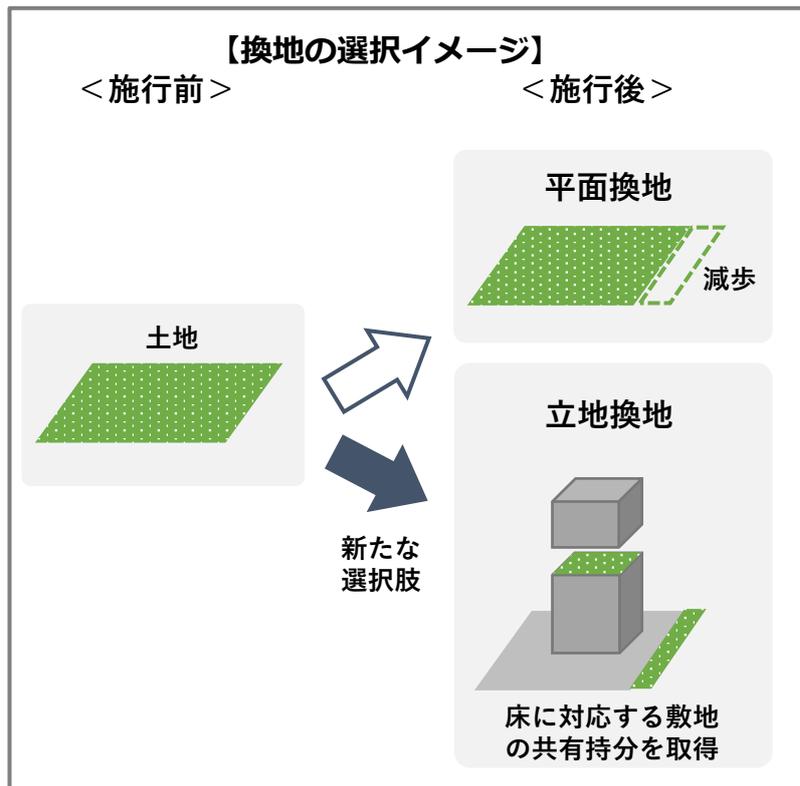
本稿では、立体換地手法の制度や活用場面等の考察を通じ、特に既成市街地の再編（都市リノベーション）における効用を論じる。

1.制度の概要

立体換地手法は土地区画整理法第 93 条（宅地の立体化）に規定された、従前の宅地を建築物の床に換地することができる手法である。通常の区画整理と同様、土地に換地することも可能で、権利者にとっては土地（平面換地）と床（立体換地）のいずれかを選択することができる点に特徴がある。

法 93 条第 1 項（過少宅地型）、同第 2 項（高度地区型）は公共団体等でのみ施行可能だが、同第 4 項・5 項（同意申出型）は施行者を問わず施行することができる。

建築物は法二条第二項事業施行者が整備するが、国交省マニュアルにより保留床設定が可能と示されたことにより、保留床を設け、建築物整備費に（あるいは基盤整備費にも）保留床収入を充当することができる。



2.立体換地手法と市街地再開発事業（一体的施行含）の違い

都市基盤・建物を一体的に整備する従来からの手法として市街地再開発事業があり、事業目的と特性に応じて手法を選択できるようになった。両手法には主として次のような違いがある。

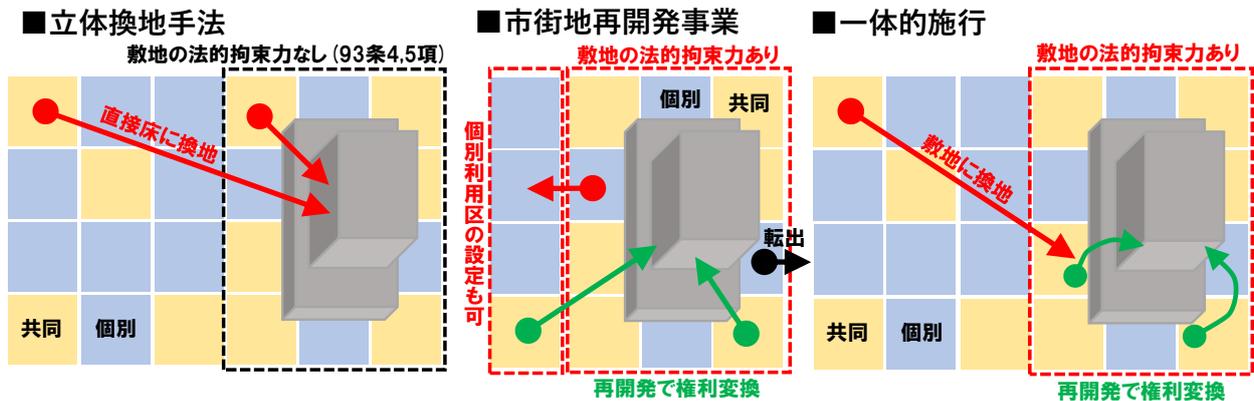
(1) 法的要件等

要件等	立体換地制度	市街地再開発事業（一体的施行含）
面積要件	・特になし	・第1種事業なし ・第2種事業0.5ha以上
都市計画	・都市計画決定は任意	・高度利用地区・都市再生特別地区又は特定地区計画等区域内、耐火建築物の割合が1/3以下等
権利変換時期	・換地処分時	・工事着工前
権利変換	・平面換地と立体換地建築物の床への換地を選択可能	・再開発ビル以外に個別利用区を設定できるが、駐車場等の低未利用地は対象外
施行権能	・縦覧型による施行が可能（法93条第1号・2号） ・立体換地希望者及び立体換地建築物予定敷地の底地権者の同意は必須（法93条第4号・5号）	・縦覧型による施行が可能
採算性	・保留地 ・保留床	・保留床のみ

立体換地手法は市街地再開発事業と比べて、区域設定や都市計画手続き、権利変換の方法に柔軟性があり、市街地再開発事業の施行が困難な、様々な意向が輻輳する地区でも事業化が可能である。また、既存建物を活用した立体換地の導入なども想定されており、建築物の整備にとらわれず、地区状況に応じて柔軟に事業化することができる。

(2) 権利変換方法

権利変換の方法について各手法の特徴を簡易的に示すと、下図の通りとなる。



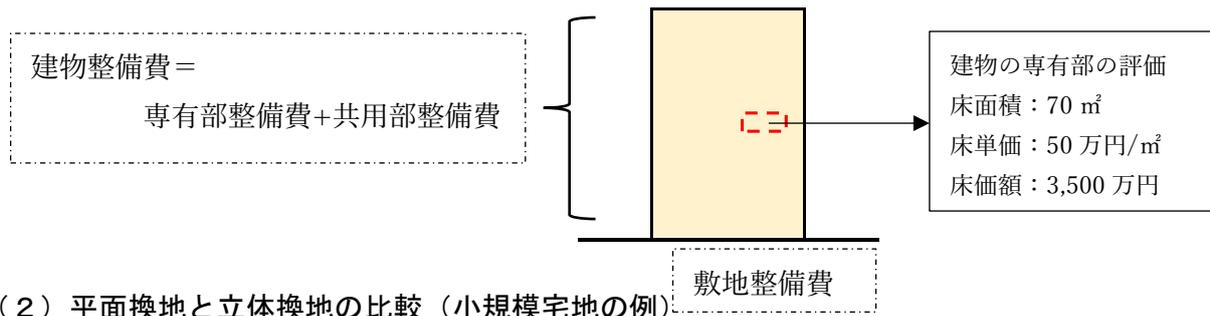
上図のように、立体換地手法の権利変換は直接床へ換地することが出来るため、一体的施行のように市街地再開発事業に参画希望の権利者の土地を、特定仮換地指定により集約することは不要である。権利者合意の可能な範囲であれば、施行者が設定した建築プランに基づき立体換地敷地の規模を設定することも可能である。

一方で、一体的施行では特定仮換地指定以降、区画整理事業と市街地再開発事業は個別に事業が実施されるが、立体換地手法においては、法2条2項の付帯施設として完了まで単一事業として整備されるため、保留床だけで事業費を賄うことも可能であり、これは面的整備を実現する上で、大きなアドバンテージと考えられる。

3.立体換地における生活再建～立体換地における土地・建物評価のモデルケース～

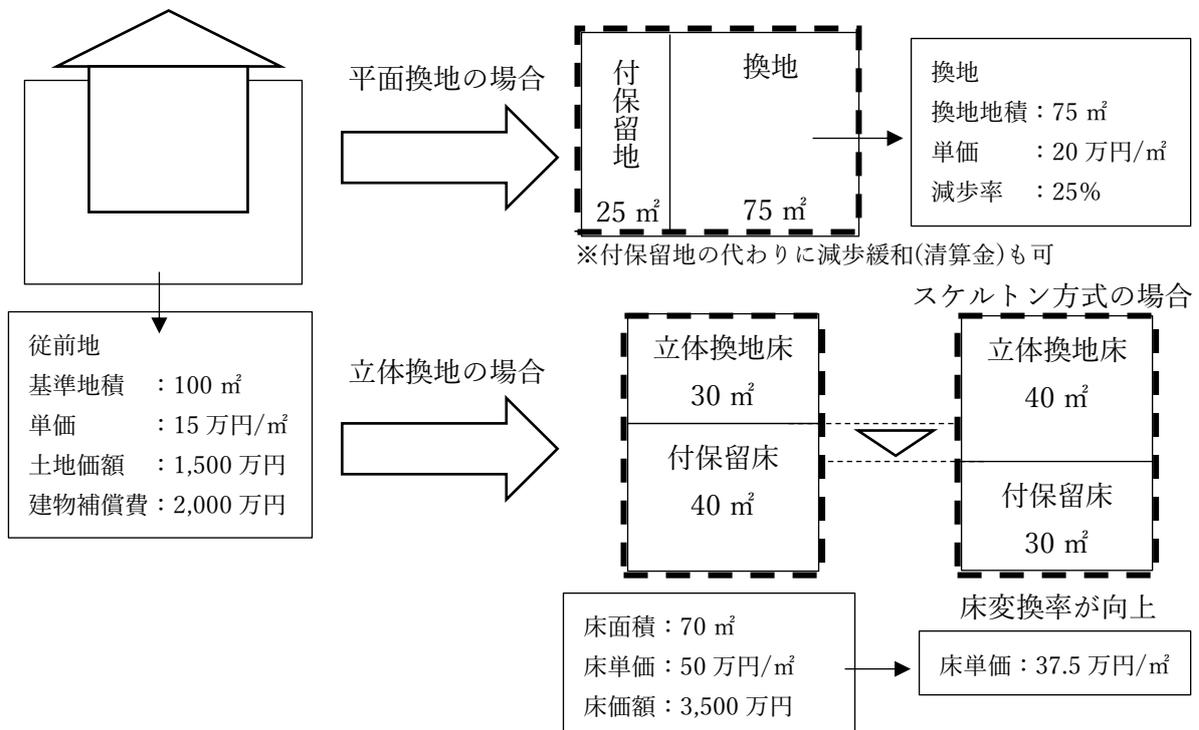
(1) 建物評価について

通常の区画整理に対し、立体換地を導入する土地区画整理事業では、土地評価に加えて立体換地建築物の評価が必要な点に特徴がある。建築物及び土地の評価は、市街地再開発事業の評価方法に準じて立体換地建築物の整備に要する費用と近傍同種の取引価格等を考慮して定める。また、建物の各専有部分の評価（床単価）は「建物整備費」と「敷地整備費」を基に算定するが、用途や階層等による評価格差（効用比）を設ける必要がある。



(2) 平面換地と立体換地の比較（小規模宅地の例）

特に基盤整備が不十分な地区では小規模宅地が集中している場合も多く、これらの地区においては権利者の生活再建方策が主たる課題となる。合意形成の過程においては、平面・立体的な選択が必要となるが、以下のようにそれぞれの生活再建イメージを提示しながら意向を固めていただくことも重要である。



	平面換地	立体換地
面積確保方法	従前地と同じ規模を確保する場合 『付保留地』の購入が必要	専有部分の床面積に対して不足する場合 『付保留床』の購入が必要 スケルトン方式：躯体のみの整備 『立体換地床』面積増が可能
建物補償費充当	『付保留地購入費』・『(建替)建築費』	『付保留床購入費』

4.立体換地手法導入の課題

(1) 国庫補助金の活用

都市再生区画整理事業において立体換地建築物の共同施設等への補助活用が可能な一方で、当該補助は「減価補償地区型」「過少宅地対策型」「高度利用・防火対策型」の3タイプでのみ適用可能である。これらは個人・組合・会社施行では適用不可であり、都市再生区画整理事業のみでは保留床価格が低い地区で施行が困難な場合、都市再生整備計画事業等を活用した公益施設の誘導や優良建築物等整備事業の活用などを検討する必要がある。

(2) 平面・立体の補償の差異

土地・建物の権利変換が可能な市街地再開発事業と異なり、立体換地手法ではあくまで従前の宅地のみが換地の対象となる。立体換地参加者の従前建築物の補償は除却を前提とした現在の価値での補償が前提とされ、平面換地での再建を前提とした補償とは差が生じてしまう。また、立体換地で補償費を用いて付保留床（増床）を購入する場合、取得にかかる税控除が十分に整理されていない点も課題である。現時点では保留床を有する立体換地建築物の実例がなく、今後の税制運用等により対応がなされることを期待したい。

(3) 初期投資

立体換地建築物敷地の確定にあたっては事業計画立案時に立体換地参加権利者の合意を得ることが望ましいが、その場合、建築物の設計や想定換地設計等を実施することが必要となる。通常の区画整理に比して事業計画立案にかかる費用負担が重いため、地区のポテンシャルに応じた民間事業者の参画や公共団体の支援等を仰ぐことも想定される。

5.立体換地の活用が期待される地区

(1) 立体換地の効用

特に既成市街地の再編という観点における立体換地手法の効用として、以下の3点が考えられる。

①まちづくりにおいて期待される効用

十分な都市基盤が整備されていない地区において主要な公共施設（都市施設）等を整備する場合には、公共施設用地の確保と宅地の有効活用（高度利用）を図ることができる。また、公共施設のほか、地域資源（寺社地や緑地等）を保全する手法としての活用も期待できる。

②権利者合意形成で期待される効用

宅地の共同利用による共同化を希望する権利者と個別利用を希望する権利者とが一定割合で混在する地区において、双方の意向に沿った土地利用の整序が可能となる。また、立体換地の減歩率は相対的に平面換地よりも高くなるため、平面換地の減歩率を下げることも可能となる。

③事業性向上に期待される効用

通常の区画整理の主たる収入源である保留地の売却よりも、十分な容積消化がなされた保

留床を売却することにより、売却益を確保できる余地が広がる。また、建築物整備費に充ててもなお余剰が生じる場合は、基盤整備費に充当することも可能となる。

(2) 立体換地の活用が期待される地区

一般的な土地区画整理事業や市街地再開発事業のみでは地区課題の改善が困難な地区において、立体換地手法の活用により課題改善が可能となるケースが想定される。以下に、既成市街地内での活用場面を想定する。

①未利用地が点在する中心市街地や駅周辺の再編

既存の中心市街地や駅周辺などにおいて、権利関係の輻輳から機能更新や都市基盤施設の再整備が困難な地区が多数存在している。こういった地区において、未利用地や非建付地等の集約を図りながら公益的施設の計画的誘導を図るなど、施設整備と土地の有効利用を併せて地区の再整備を行うことが可能となる。

特に、立地適正化計画に定められた誘導施設の整備を図る場合には、空間再編賑わい創出事業（及び誘導施設整備区）の活用により、地域の利便性を高めながら機能更新と都市基盤の再編を両立することができる。

②密集市街地等既存都市基盤が脆弱な地区での基盤整備

小規模宅地が密集し、既存都市基盤が脆弱な地区においては、緊急車両進入路の整備や避難場所の整備などの都市基盤の確保が必要とされる一方で、小規模宅地が多いため減歩負担が困難なケースが多い。立体換地手法により共同住宅への転換が可能であると同時に、平面換地を希望する方の減歩緩和も可能となる。特に近年課題となっている空地空家等が混在する地区においては、それら宅地の買収と組み合わせることにより、公共減歩を抑えながら密集市街地の環境改善と空地空家対策の両立を図ることができる。

③市街地再開発事業の施行が困難な地区

上記のような都市的課題を有する地区への対応としての活用のほか、市街地再開発事業の補完的手法としての活用も期待される。個別利用を希望する権利者がいる場合、市街地再開発事業のみで当該権利者の要望に応えるのは、個別利用区の要件に該当する場合を除き困難である。この場合、区画整理手法を導入することにより個別利用者の意向に応じながら高度利用を図ることが可能となる。

6.おわりに

非都市計画事業としての柔軟性や民間開発事業としてのスピード感に着目されがちだが、解決すべき公共的課題を長年にわたり抱えている地区においても、本手法を組み入れることにより課題解決の糸口が見いだされるケースも多いと考える。

保留床を設ける立体換地手法は検討事例を含めても事例が極僅かであり、現状不可視の課題も多いと思われるが、本事業の活用により当該地区の文脈を活かしながら、既成市街地の再編が活発に行われることを期待する。