

地方都市における小規模で柔軟な区画整理の適用可能性

公益社団法人金沢職人大学校 理事長・学校長
(金沢大学名誉教授) 川上 光彦



はじめに

区画整理はわが国の都市づくりに多大な貢献をしてきた。都市の成長、発展の時代には、地方都市においても、都市の持続的な成長、拡大の将来像を描き、都市計画事業として、放射環状型の幹線道路体系およびそれと一体となった郊外市街地の整備手法として区画整理が多用されてきた。大都市では、新規の住宅需要が大きく、郊外市街地が増大しても都市規模自体が拡大したが、地方都市の場合、新規需要はそれに比較して小さく、どちらかという、中心部の既成市街地から、世帯分離などを伴いながら、若い世帯を中心に郊外市街地へ転居する傾向が強かった。また、車利用を前提として、郊外型の商業施設、医療施設、公共施設の立地が進み、マイカー利用による、新しいライフスタイルが展開されてきている。

その結果、地方都市では、中心市街地において、商業施設等の減少、衰退が進み、世帯分離等による人口構成の高齢化、空き家、空き地、駐車場などの低未利用地の増加、小学校などの統廃合などが進行してきている。21世紀に入り、成長、発展の時代から縮小、成熟の時代へと転換しつつあり、地方都市においても持続可能な集約型都市構造への変革が追究されている。

区画整理が有している、面的で計画的な市街地整備手法と、そのための民主的な権利調整、公平な開発整備費の負担と開発利益の配分、関係権利者合意による権利変換や土地利用転換の仕組みなどを活かして、中心市街地の再生、活性化、低未利用地の解消、それらを通じての集約型都市構造への転換が模索されてきている。本稿は、これらの状況を踏まえ、地方都市における、小規模で柔軟な区画整理の適用可能性を考察するものである。

1. 既成市街地の変遷

わが国の都市計画は、江戸期の城下町や商業中心としての都市を近代化するため、都市計画道路や用

途地域などの地域・地区制および土地区画整理事業の仕組みを制度化してきた。その他、拠点的地区の市街地再開発事業、市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度などがあげられる。それらのうち、都市計画道路は、2020年3月末において全国で都市計画決定された延長で見ると、幹線道路は約6.36万kmと全体の88%を占め、生活道路のような区画道路は0.15万kmと2%に過ぎない。また、用途地域による規定は、「建築の自由」の保障のもとに、防災性の向上や環境衛生的水準の確保を基本として「最低の基準を定め」（建築基準法第一条）ている。内容は、既存の市街地の継承を前提に、混合的な土地利用を許容しているものである。

そのため、地方都市における大部分の既成市街地は、都市計画事業としての幹線道路整備の影響は受けるが、用途地域の各種規制は、大きな土地利用転換や大規模開発の場合を除いて、それほど意識しなくてもよい状況にある。また、歴史的に形成されてきた沿道型商業地に対して、防災建築街区造成事業等による耐火建築物による建て替え更新が進められ、その後、拠点的地区では、市街地再開発事業が進められた。すなわち、地方都市の既成市街地においては、一部の商業地以外の地域では積極的な都市計画は行われなかったと言える。そのため、成長・発展の時代に進展した市街地の拡大は、前述のような負の影響を既成市街地に徐々にもたらしてきた。

国勢調査における人口集中地区の人口密度をみると、図-1に示すように、マイカーの普及が始まる頃の1960年105人/haから1990年66人/haに約63%と急速に減少し、人口集中地区（DID）の面積は約3倍に拡大している。つまり、30年、約一世代の間にこのような大きな変化がみられた。これは全国の統計値であり、地方都市だけでみると、人口密度の減少はより大きく、人口集中地区の基準の40人/ha台のところも少なくない。

人口密度40人/ha台は都市地域の人口密度としてはふさわしいとは言えない。どの程度の人口密度

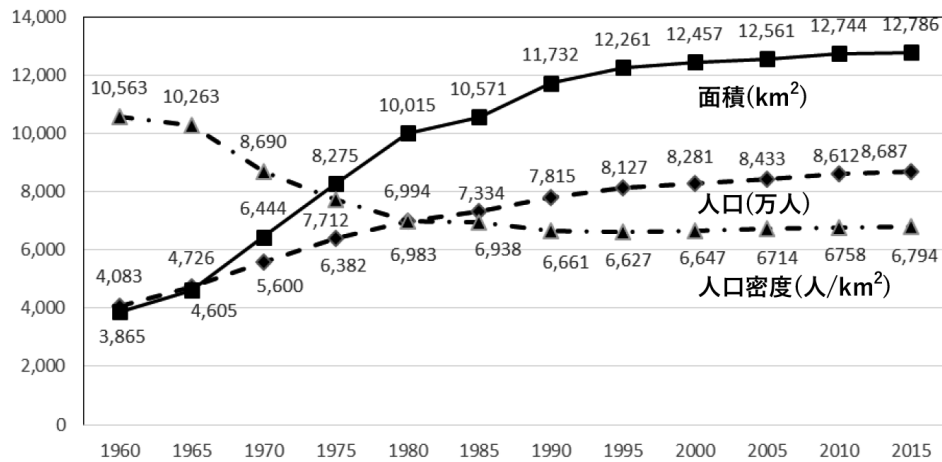


図-1 わが国における人口集中地区の人口・面積・人口密度の推移
(国勢調査データより、筆者作成)

が適正かは、住宅の建築形態、交通手段などにより異なると思われるが、各種の公共サービスの水準を考慮すると、市街化区域と市街化調整区域の区域区分時に基準とされる80人/ha以上や少なくとも60人/ha以上が考慮すべきものとなる。

この間の具体的な変化として、商業施設や病院などの公共的施設の郊外市街地への移転が著しく進んだことがあげられる。国土交通省の調査によると、市街地が大きく拡大したこの時期において図-2に示すように、全国の市において、市役所、文化施設、病院、高校・大学などの都市的生活に不可欠の公共施設の郊外移転が大きく進んだ^{注1)}。

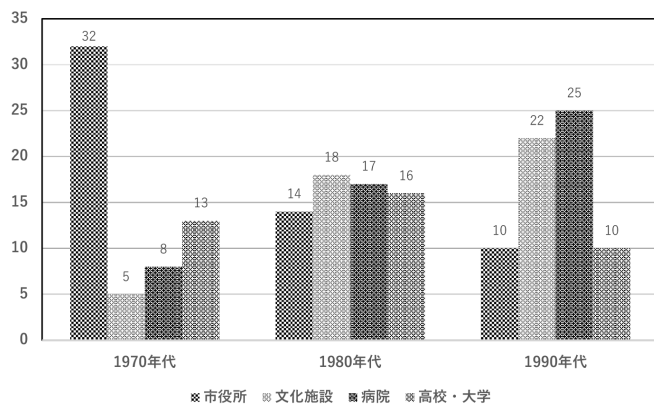


図-2 全国の市における公共施設の郊外移転数の推移
(国土交通省資料により、筆者作成)

2. 区画整理の必要性

国土交通省では、前節で述べた、中心市街地の空洞化、低未利用地の増加とそれによるスポンジ化、衰退に対応するため、小規模で柔軟な区画整理事業手法の整備を行ってきた。2018年には「小規模で柔軟な区画整理 活用ガイドライン」(以下、ガ

イドライン)を、2019年には、それを含む「市街地整備2.0—新しいまちづくりの取り組み方—」をとりまとめ、中心市街地の再生、活性化のための市街地整備について奨励している。内容は、立地適正化計画の都市機能誘導区域とリンクするようにし、国の交付金等の支援を強化、住宅地の道路幅員の4mまでの緩和などを行っている。本節では、それらを踏まえて、まず、地方都市における区画整理の適用の必要性を考察してみたい。

(1) 商業・業務地

前節で述べたように、市街地の拡大と車利用の進展、および、郊外型施設の立地などに伴って、既成市街地における商業・業務機能は大きく減少、衰退した。地方都市の多くの中心商業地は、歴史的経緯もあって、中心部の幹線道路沿道に立地する路線型店舗が多い。また、それらを近代化するため、アーケードなどを設置したり、防災建築街区造成事業等により耐火建築物への建替えを行ったりして延焼遮断帯の形成などを行ってきた。しかし、ほとんどの都市において、そうした中心商業地はその後に進行した車利用を前提としたライフスタイルには対応しきれず、また、老朽化や後継者難などのために空きビル化しているものも多く、これらは地方都市の商業機能の衰退を象徴する存在になっている。

ガイドラインが示しているように、こうした地区を対象として、小規模で柔軟な区画整理を行うことにより、大街区の形成と集積的建築物の建築、それと小公園や広場などとの一体整備を進めることができる。また、必要で可能な場合は市街地再開発事業

と組み合わせることにより、集合住宅の整備による居住人口の増加も見込むことができる。また、都市計画事業として、公共的な資金支援や低利融資が受けられるなどの利点も多い。既成市街地の区画整理の場合、事業後に土地の価値が高まるとは限らず、価値の減少分に見合う減価補償金の交付を受けて、用地の一部買収などを進めることができるが、それにも限界がある。

(2) 住宅地

歴史的に形成されてきた既成市街地の場合、車利用が普及する以前のため、4m未満の狭隘な道路が多く角切りが無いなど、車利用を前提とした良好な道路のネットワークが形成されていない場合が多い。また、公園等の公共施設も未整備の地区が多い。また、比較的新しい市街地であっても、民間事業者による小規模な宅地開発など、区画整理以外の手法では良好な市街地が形成され難い。例えば、郊外の田畑などを道路位置指定制度により小規模な宅地開発を行うものがみられるが、それらが集積していくと、位置指定道路による袋路が多くなりやはり良好な道路のネットワークが形成され難い。公園等についても整備が求められない開発規模のため不十分である。開発許可制度も、適用される開発規模の下限值があるため、それを下回るミニ開発が誘発され、その集積地においては同様の問題がより顕著になっている。

ガイドラインが示しているようにそうした地区に対して、小規模で柔軟な区画整理を適用することにより、狭隘道路を解消し角切りを行い、車利用を前提とした、良好な道路ネットワークの形成を図ることができる。また、未接道敷地や狭小敷地を無くし公園等を整備することにより、区画整理に準じた一定水準の市街地の形成を図ることが可能になる。また、対象地区が比較的大きい場合、事業に対する熟度が高い地区から順に事業化を進め、対象地区全体に事業を実施することも可能である。

3. 区画整理の成立条件

地方都市において小規模で柔軟な区画整理が成立するためには、ガイドラインが提示する内容にはあまり含まれない、いくつかの条件が必要である。それらは、事業主体の確立、社会的需要の存在、事業

の遂行能力に関わるものである。以下では、これらの成立条件について考えてみたい。

(1) 事業主体の確立

前述のように地方都市では中心市街地の衰退により、商業施設の衰退、空きビル化が進行し、住宅地においては、高齢世帯の増加、人口減少、低未利用地の増加などが進んでいる。これらの地区を対象に事業を行うには、区画整理事業としての各種の支援はあるものの、事業遂行能力のある事業主体の存在が不可欠である。

商業施設の場合は、営業を継続していても、経営者の高齢化、後継者難に困窮している場合が多い。区画整理に参加する場合は、建物の移転、再築などへの投資が必要であり、そうした投資が困難な事業主体が多い。新しい経営者の参画を求めたり、社会的需要に対応し得る、新しい業態に転換したりする必要があるが、いずれも容易ではない。住居系市街地においても、高齢化、空き家化などが進行しており、既存の住民だけでは事業主体を形成することは難しいと言わざるを得ない。そのため、住民やNPOなどと行政が協働でまちづくりを検討するなどの工夫が必要である。

(2) 社会的需要の存在

郊外型市街地が拡大したのは、地方都市においても車利用を前提とした生活にあこがれ、そのようなライフスタイルが定着したからである。今後、中心市街地において、小規模で柔軟な区画整理により再整備を図るのは、前節で述べたように、必要性はあるが、それが成立するには、そうした社会的需要が無ければならない。車利用を前提としたライフスタイルに対応しようとしても、整備のコストを踏まえると現実的ではない。

地方都市の多くは、もともと公共交通が脆弱で、大都市のように公共交通を前提としたライフスタイルは成立し難い。前述のように、商業施設や公共施設の郊外立地が進み、住宅整備を進めても、従前のような生活は困難である。地方中心都市では、高齢世帯などを中心として、将来的にも車利用に過度に依存しなくてもよい生活を求めて中心市街地の回帰も一部みられるが、その量はそれほど多くない。

実際、地方都市では、デパートなどの大型商業施

設の撤退や廃業が続いている。地方都市では、中心市街地の再生を目指して、撤退後の建物利用などに努めているが、多くの場合、同様の商業的利用は困難で、自治体の一部機能を移設して床利用を図ったり、その他の公共公益的施設でカバーしたりするような工夫を多く行っているのが実態で、これらは商業機能の活性化に逆行する危惧もあり、そうした対応についても限界があることは明らかである。新たな需要を喚起する、より一層の創意工夫が必要である。

(3) 事業の遂行能力

郊外型の区画整理で農地を対象とする場合、土地の権利関係は比較的単純であり、農地の宅地利用の場合は開発利益の増大は明確であり、対象区域の面積が大きくても事業としては遂行しやすいものである。しかし、既成市街地の場合は、小規模であっても、農地と比較すると、土地の所有規模は小さく、商業施設の場合は、借地や借家なども多く、権利関係が錯綜している。所有者の権利関係のタイプにより、事業に対する考え方も多様である。

したがって、小規模であっても多様な権利関係と地権者の様々な将来志向に対応していくため、事業の前段階を含み、地権者への説明、協議、コンセンサスを得るための地道で長期間にわたる努力が無ければ事業として成立し難い。

近年ではいずれの自治体も予算とスタッフが限られる中、それらを大きなマンパワーが必要なこうした事業に配分するには限界がある。とくに、地方小都市の場合、技術系のスタッフが不在の場合も多く、また人事異動のため長期間の対応が必要とされる事業に専門的なスタッフを固定させることは困難である。また、自治体から委託を受けて、事業のための各種の調査、分析、計画提案などを担うのは区画整理士を含むコンサルタントである。自治体のマンパワーをカバーして長期間の事業遂行をサポートするには、安定的で持続的な業務委託が必要である。地方都市や近接地にそのような能力を持つコンサルタントを育て定着させることが必要である。

以上の事業の推進能力が不可欠であるが、それにも増して、市民的コンセンサスにもとづく首長の指

示と指導力が重要である。筆者の経験では、依然として成長、発展の時代のような政策に執着するような首長も多く、既成市街地の再整備のように、一見、地味な政策を推進しようとする首長はまだ少ないと思われる。富山市の前市長森雅志氏は、低密拡散型の都市変化に危機意識を持ち、都市計画マスタープランにおいて集約型の都市像を描き、それを実現するための施策を率先して進め、そのための公共交通の整備も進めた。まことに慧眼で英断的な施策であったといえよう。

おわりに

本稿では、国が整備を進め地方都市においても採用を奨励している小規模で柔軟な区画整理について、その適用可能性について論述した。そうした事業手法は、地方都市の中心市街地における土地利用のスポンジ化などに対応するために、第2節でも述べたように、必要かつ推進すべきものであるが、それが成立するためには、第3節で述べたように、事業主体の確立、社会的需要の存在、事業の遂行能力などが必要である。

国が示すガイドラインには、事例地区におけるそのような成立条件についての説明が必ずしもみられない。そのため、地方都市においても、小規模で柔軟な区画整理を進めるためには、まず該当の自治体が対象地区の特性に合わせてそうした成立条件について創意工夫するとともに、国や都道府県はそうした取り組みを支援する仕組みを構築することが必要である。それとともに、区画整理士が個別事業に関与しながら、既成市街地に取り組む力量を高めつつ、経験を蓄積していくことが必要である。

注

- 1) 2000年に政令市を除く666市を対象に実施し、回答のあった551市（回収率83%）の調査結果である。

参考文献

- 1) 川上光彦、「区画整理」の次の展開に期待する、区画整理士会報、No.208、2021年1月、pp.5-8
- 2) 川上光彦、人口減少時代における土地利用計画のあり方、地方議会人、2019年9月、pp.16-20