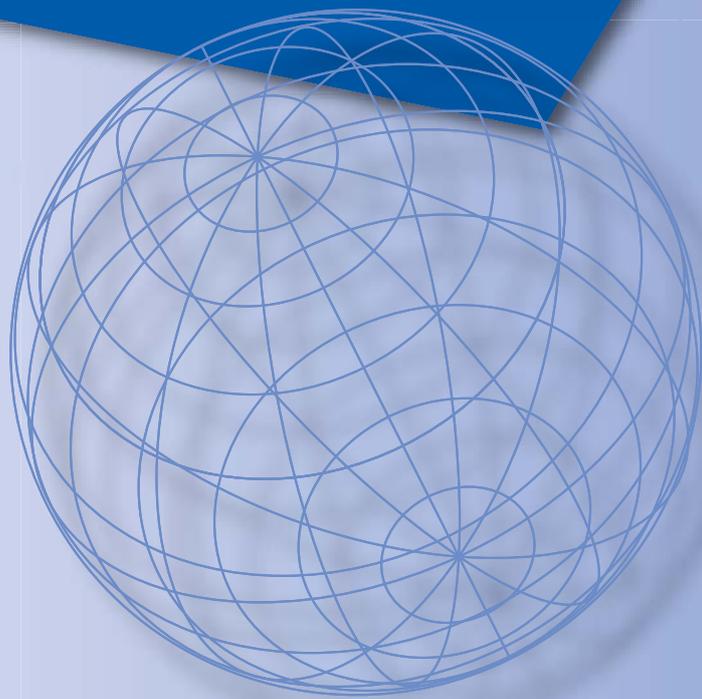


大街区化ガイドライン

概要版



国土交通省

都市・地域整備局
住 宅 局

第1章 はじめに

第1章では、ガイドラインの策定趣旨や、どのような構成で何が書かれているのかを概説している。

(1) ガイドラインの策定趣旨

大都市の国際競争力の強化や地方都市の再生に向け、都心部の低未利用地等において、地域ポテンシャルを活かして都市機能の更新を図ることが必要である。その際、今日の土地利用ニーズを踏まえた土地の有効高度利用を進めるため、複数の街区に細分化された土地を集約する大街区化を推進することにより、敷地を統合して一体的に利用するだけでなく、街区を構成する区画道路の配置や構造を再編し、良好な都市環境を形成することが可能となる。特に、戦災復興土地区画整理事業等により、一定の公共施設整備が実施された地区においては、新たな用地買収を行わずに必要な公共施設を配置することが可能となるため、非常に有効な市街地整備手法であると言える。

一方、戦災復興区画整理事業が実施された地区等においては、事業に併せて建設された建築物が一斉に老朽化する状況が起きており、都市機能の更新が急務となっている。こうした地区の再整備が進まない場合には、都市の競争力強化や再生が実現しないだけでなく、都市活動における安全・安心が確保されずに都市中心部の災害リスクが格段に高まることにより、将来において、経済的・社会的な損失が発生することが懸念される。

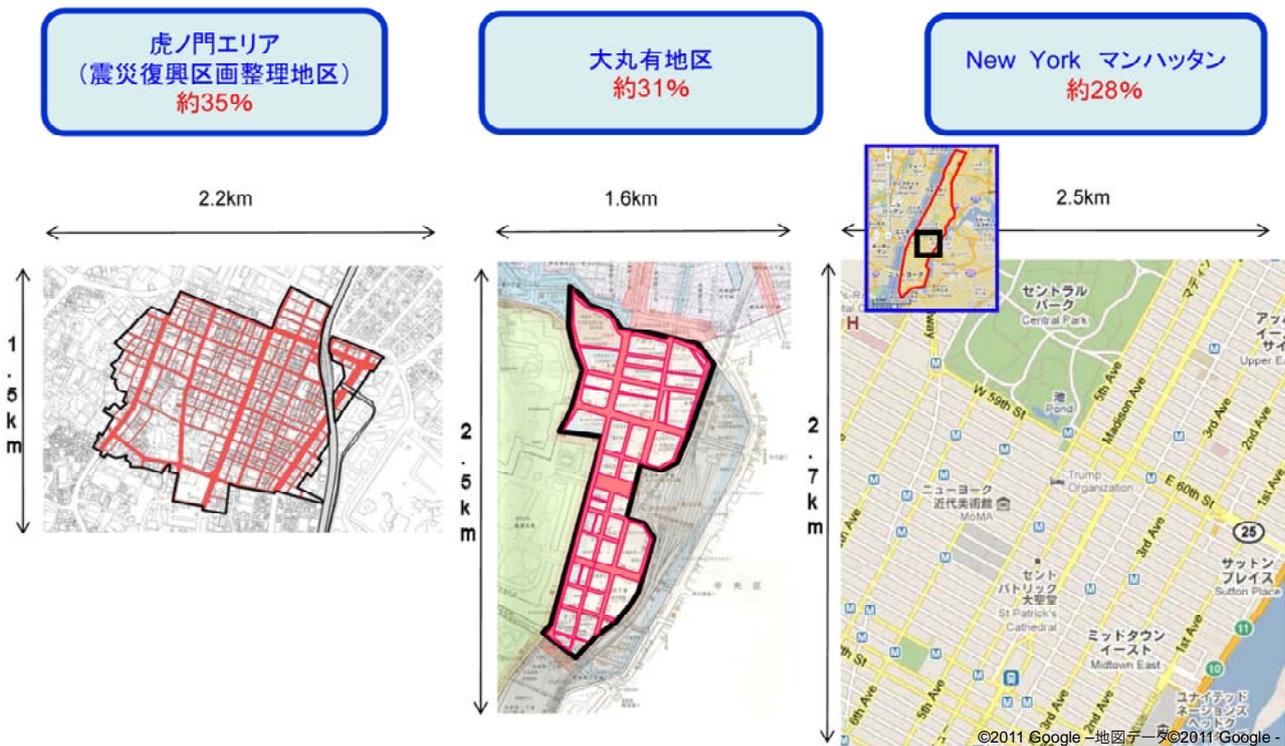


図1 道路の占める割合の比較

このため、平成22年5月に策定された「国土交通省成長戦略」においては、「細分化された土地を集約・整形して一体的敷地として活用するため、国・公有地等の有効活用（例：細街路の再編）などによる大街区化を推進する」としている。

大街区化の実施に当たっては、公共施設を変更することによる公益性の実現や、創出される大街区に対応し、公共施設を適切に計画することなど、詳細な検討が必要な課題が多いにも関わらず、参考となるこれまでの実施事例は少ない。

このため、地方公共団体や民間都市開発事業者等（以下「地方公共団体等」という。）による大街

区化推進の取り組みを支援することを目的として、本ガイドラインを取りまとめている。本ガイドラインは、地方自治法第245条の4の規定に基づく技術的助言の性格を有するものであり、大街区化の推進に携わる実務者が活用するものとして、適切な事業手法を選択し、事業効果を最大限発揮するための参考となるように、実施に当たって想定される課題や、対応の考え方等を例示している。

なお、本ガイドラインの内容については、今後の知見の蓄積に応じて、順次改訂を行う予定としている。当面の間、各種制度の運用等において創意工夫が必要となる場面も想定され、地方公共団体等においては、大街区化の推進に当たり、幅広く情報提供いただくことをお願いしたい。実際の取り組み事例を積み重ねていくことで、事業をより円滑に進めるためのノウハウを充実させることが可能となるため、ご提供いただいた情報のうち、支障がないものについては、他の地方公共団体等も含めて共有させていただき、全国における取り組みに対する支援を行いたいと考えている。

(2) ガイドラインの構成

本ガイドラインでは、土地区画整理事業や市街地再開発事業等の市街地整備事業により大街区化を行う場合を基本として想定し、大街区化実施に当たっての配慮事項等を整理している。第1章「はじめに」に続き、第2章「大街区化の進め方」では、大街区化の有効性・効果、課題、考えられる事業手法、公共施設計画や公共用地処分にあたっての考え方などを総論的に整理している。第3章「市街地整備手法による大街区化の留意点」では、市街地整備手法を活用する場合のメリットや、公共用地が減少する場合の配慮事項を詳述している。

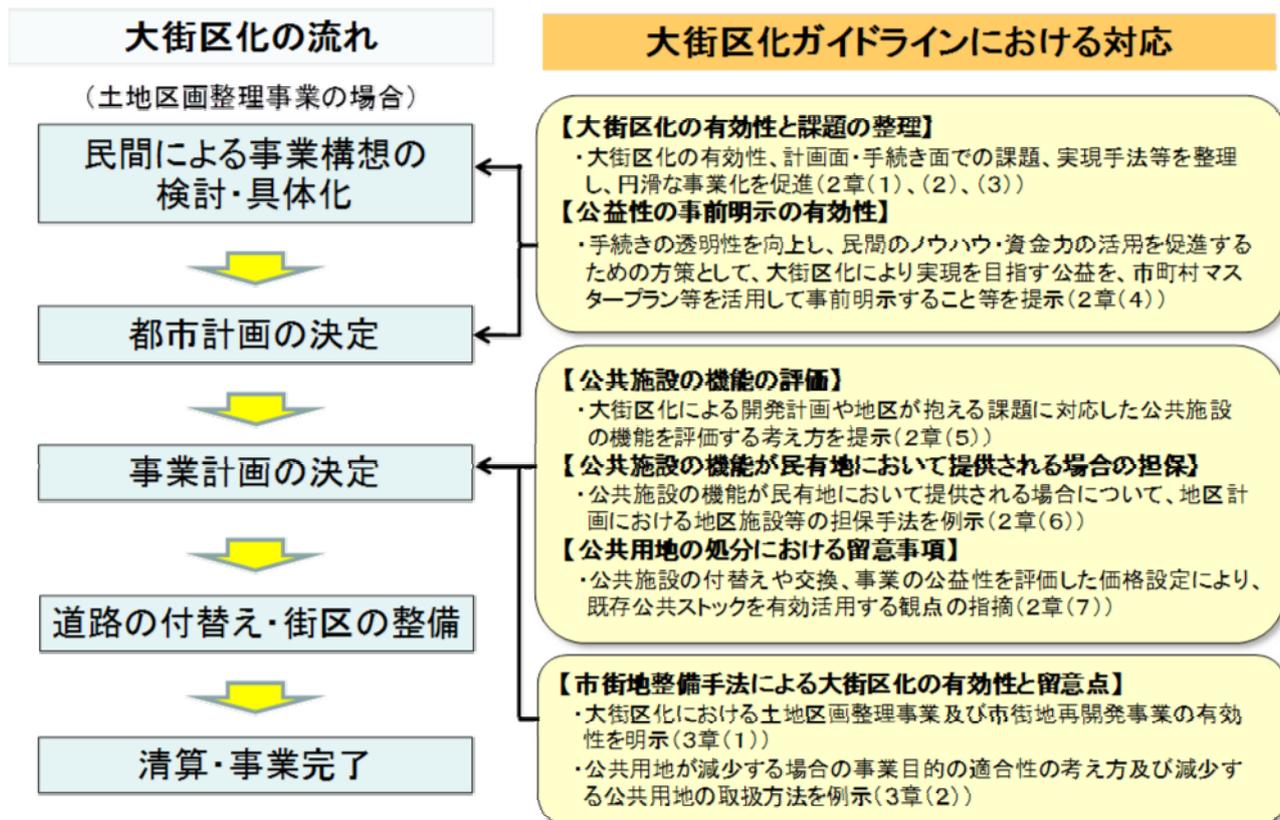


図2 大街区化を行う事業の流れとガイドラインにおける対応

第2章 大街区化の進め方

第2章では、大街区化の有効性と課題や主な事業手法を示すとともに、大街区化に対応する公共施設の機能評価や公共用地の処分等における留意事項を説明している。

(1)大街区化の有効性

戦災復興事業等により形成された街区では、一定の基盤が整備されているものの、現在における土地利用や交通基盤のニーズ等に対して規模が小さく、区画道路の幅員も狭いため、容積率が十分に活用できない等の課題を抱えている。

これらの課題に対し、街区の大型化と公共施設の再編を一体的に行うことにより、交通、緑地・空地、エネルギー等の機能が向上し、都市の再構築に資する都市拠点が形成され、大都市や地方都市の再生が促進される。

また、大街区化によって、公共施設の用に供されている国又は地方公共団体の所有する土地（以下「公共用地」という。）の面積が減少する場合、その用地を適正に処分することで収入が得られるだけでなく、公共施設管理者が負担する維持管理・更新費用の縮減への寄与や、さらに、こうした収入を再開発事業等へ再投資することが可能であれば、都市の再生が一層進展することが期待される。



図3 大街区化の有効性

(2)大街区化の実施に当たっての課題

大街区化の事業効果を着実に発現させるため、公共施設の変更による影響や大街区における開発への対応など、計画面及び手続き面における検討課題を事前に把握することが必要である。

(計画面における検討課題)

- ・ 公共施設の廃止により必要な機能が不足しないか
- ・ 公共施設の廃止等の行政処分により、どのような公益を実現するか 等

(手続き面における検討課題)

- ・ 敷地の位置の移動、集約、整形等に係る地権者の意向把握
- ・ 公共施設の変更に対する地権者、利用者の意向把握
- ・ 公正な財産処分手続きの確保、財産処分に当たっての適正な価格設定 等

(3)大街区化を行う主な事業手法

大街区化を実現するための主な事業手法としては、以下のようなものが考えられる。

- ① 面的な再編を実現する市街地整備手法である土地区画整理事業や市街地再開発事業。(大街区化への適用事例もあり、法定手続きや税制優遇措置等のメリットを活用することが可能。)
- ② 公共用地の処分による手法(公共用地と民有地の交換や、廃止した公共施設用地の売却等。開発許可が必要な場合には、手続きに留意することが必要。)

(4)大街区化が推奨される地区・事業目的の明示

土地の有効高度利用実現に向けた大街区化の有効性に鑑み、地方公共団体が大街区化に係る民間からの提案等を受けた場合には、官民連携による取組の機会と捉え、前向きな対応が期待される一方で、大街区化により公共施設が再編されることで、利用者の利便性に対して少なからず影響が及ぶことへの対応が必要であり、また、民間が行う特定のプロジェクトに対してメリットを与える行為として行政が批判を受ける懸念も存在する。

このため、地方公共団体は、大街区化により実現を目指す公益、すなわち開発計画の目的、要件等について定め、事前明示することにより、行政の判断に至る手続きを透明化し、プロセスに競争性を持たせることが有効である。

(実現を目指す公益の例)

- ・ 多様な機能の導入による都市の再生、成長の牽引役となる都市拠点の形成
- ・ 質の高い業務機能や快適な居住空間、医療福祉等公益施設など、都市機能の導入、更新又は再生
- ・ エネルギーの面的利用による環境改善への寄与
- ・ 歩行者空間の充実、交通結節機能の強化、緑のネットワーク化、防災機能の向上

事前明示の手段としては、市町村マスタープランや、中心市街地活性化基本計画、都市再開発方針等の法定計画のほか、まちづくりに関わるビジョンやガイドライン等の任意計画を活用することが考えられる。

また、これに併せ、地方公共団体の支援内容を明らかにすることにより、民間都市開発事業者としては、投資判断においてリスクに見合うリターンが得られることをより容易に確認できることとなり、民間の持つノウハウ、資金力が一層効果的にまちづくりに活用されることが期待される。

(5)大街区に対応する公共施設の機能に対する評価

大街区化の計画段階では、街区の設定や公共施設の配置計画と、創出される大街区における開発計画は、一体として検討されることが想定され、大街区を含む各街区において効果的な土地利用が図られていることはもちろん、これに対応した公共施設の機能が適切に確保されることを確認することが必要である。

その際、大街区化における公共施設の計画に当たっては、道路面積等の公共施設の「量」に着目するのではなく、あくまで、公共施設の「機能」に着目することが重要である。

公共施設の機能の確保・向上を図る際には、道路、公園、広場等の多様な施設の組み合わせにより、機能が提供され得ることに注意することが必要である。

ただし、公物管理法のある公共施設について、公物管理権に基づく管理を行うべき最低限の区域は、

公有地等として確保することが必要である一方、大街区化による街区再編は、公有地等における公共施設と民有地における通路や広場、公共的空地等を一体的に計画する好機でもあるため、地区内の公共施設に求められる機能を見極めた上で、その機能を提供するために必要となる施設を適切に計画することも必要である。

(6)公共施設の機能が民有地において提供される場合の担保手法

地区内において必要となる公共施設の機能の一部が民有地上において提供される場合、施設空間の確保や機能が発揮されるための適切な管理の担保が必要となるため、当該施設を都市施設や地区施設として都市計画に定めることなどにより対応することが考えられる。



図4 公共施設の機能が民有地において提供されるイメージ(鹿児島市中町地区)

(7)公共用地の処分

公共用地の処分に当たっては、一般的に、公共施設を廃止し、行政財産から普通財産に所管替えした後、土地の所有権を継続保有することが必要な場合には、定期借地権の活用等により貸し付け、不要であれば売却等を行うことが考えられる。処分価格を決定するための土地評価の手法が課題となり、公共団体における公有財産管理に係る規則に従い、適正な時価により評定されることと考えられる。

また、処分の相手方は、処分の対価の支払いに代えて、代替資産として、公共公益施設の用地や建築物の床等を供与することも考えられる。これにより、公共施設の付替えや、公益施設との交換等が実現し、今日的な土地利用ニーズに対応する際に不要となる既存の公共ストックが、新たなニーズに対応するストックへと変換されることとなる。

なお、処分に当たっては、処分の相手方が、都市計画等に基づいて、敷地内に通路や広場を設置、管理する場合等においては、これに要する費用負担も勘案して評価した対価を決定することも考えられる。さらに、大街区化を行う事業の公益性を評価し、減少する公共用地の所有者が、上記の対価の支払いや代替資産の供与を受けない、あるいは価額を減ずることにより、事業推進を支援することも考えられる。これは、税金を原資とした補助金の交付による支援とは異なり、今日的な土地利用ニーズに対応する際に不要となる部分を原資とする事業への支援であり、不要となる公共ストックを有効活用し、当該地区のまちづくりに資産を還元する方式と言える。

第3章 市街地整備手法による大街区化の留意点

第3章では、土地区画整理事業や市街地再開発事業による大街区化を行うに当たっての有効性や留意点を説明している。

(1)大街区化における土地区画整理事業と市街地再開発事業の活用と留意点

大街区化は、公共用地を含めて土地に関する権利の交換、移動を伴うものであるため、土地区画整理事業や市街地再開発事業を活用することにより、公共施設と宅地との一体的な計画・整備や税制優遇等のメリットを活かした円滑な事業実施が可能となる。

一方、土地評価手法の選択や、特に公共用地が減少する場合において、減歩等により公共用地を増加させる事業との違いの整理、減少する公共用地に相当する土地の活用、減少する公共用地の所有者における財産管理の観点等については、特段の配慮が必要である。

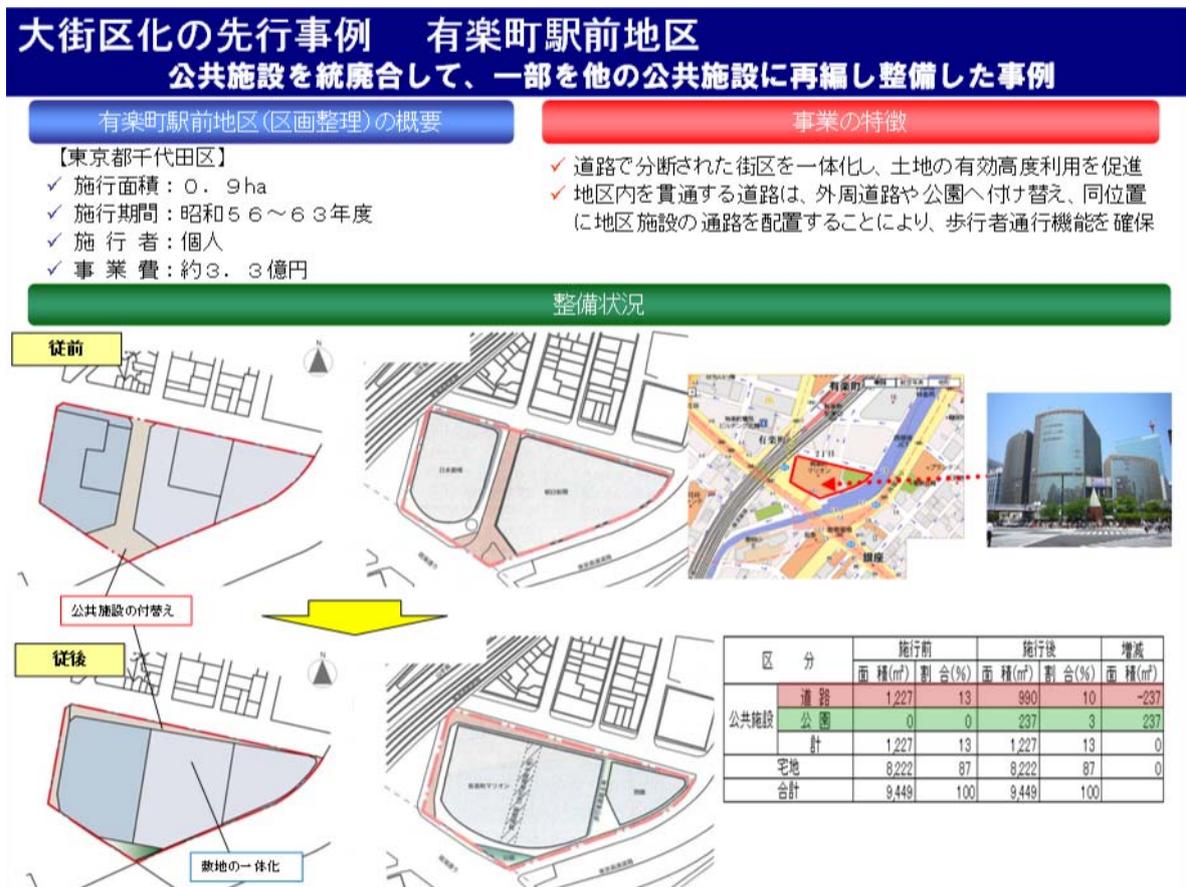


図5 土地区画整理事業による大街区化の先行事例(東京都千代田区有楽町駅前地区)

(2)事業前後において公共用地が減少する市街地整備事業について

事業の前後において公共用地が減少する場合には、事業によって交通の円滑化や安全性・快適性の向上を確保し、環境の整備改善を図り、災害の発生を防止するに支障がないこととするなど、施行地区内における公共施設の機能が適切に確保されていることを確認することが必要となることに注意すべきである。

この場合、減少する土地を事業計画においてどのように扱うかが課題となるが、保留地又は保留床として定めて処分することや、増換地のための原資となる用地として活用すること、土地区画整理事業における創設換地として定め、公益施設等に活用することなどが考えられるが、いずれのケースにおいても、公共用地を処分する行為が事業手続きの中で行われるため、減少する公共用地の評価やその取り扱いが適正であることに対しては、注意が必要である。

大街区化ガイドラインは、国土交通省ホームページから入手できます。

(<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/si01.htm>)

◆問い合わせ先

国土交通省 都市・地域整備局 市街地整備課

Tel: 03-5253-8111(代表)

(平成23年3月発行)