

『「空間」・「機能」確保のための開発』から
『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』へ
～市街地整備 2.0～

令和2年3月
今後の市街地整備のあり方に関する検討会

はじめに

元号が平成から令和へと変わった今、我が国の市街地を取り巻く環境は、これまで以上に大きな変化に直面している。

人口減少・少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少、グローバル化による国際競争の激化、情報化・技術革新、災害の頻発化・激甚化をはじめ、社会・経済情勢の変化は著しい。

また、成長社会から成熟社会への移行に伴い、我々日本人の価値観・ライフスタイルも、生活の質（Quality of Life）が重要視されるようになる等、多様化している。

こうした時代の変化を受け、「多様性」や「持続可能性」等、市街地に求められるものも大きく変化している。

大都市と地方都市とで前提条件が異なる中、地域に応じた課題への対応も必要であろう。

『「空間」・「機能」確保のための開発』から、 『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』へ

これが、本検討会のとりまとめにおいて、軸となる考え方である。

地方公共団体をはじめ、市街地整備に取り組む公民多様な主体においては、市街地を取り巻く環境の変化を改めて認識するとともに、市街地整備に係る考え方の転換を意識した上で、その取組を進めていくことが求められる。

本とりまとめが、各都市・地域における多様で持続可能な市街地の実現の一助となることを期待したい。

令和2年3月 今後の市街地整備のあり方に関する検討会

目次

はじめに

I. 検討会の概要

1. 検討の趣旨・目的
2. 検討の対象
3. 検討の経過

II. 市街地のあり方について

1. 市街地に対する評価軸の変化
2. 都市政策の方向性の変化
3. 求められる市街地のあり方の転換
～「機能純化」を基礎とした「合理的な市街地」から「様々なアクティビティが展開される、持続可能で多様性に富んだ市街地」へ～

III. 市街地整備のあり方について

1. 市街地整備が直面する課題
 - (1) 堅牢性の高い建物・都市基盤等の老朽化・陳腐化
 - (2) 人口減少・超高齢化、国際競争の激化
 - (3) 高まる災害リスク
 - (4) エリアの状況に応じた複合的課題への対応
2. 市街地整備の進め方の転換
～市街地整備 2.0 『「空間」・「機能」確保のための開発』から、
『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』へ～
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 実現のための体制整備・役割分担
 - (3) 都市規模別の進め方

IV. 市街地整備手法のあり方について

1. 総論
～スピーディで柔軟な機能更新型市街地整備手法の連鎖的展開～
2. 各論
 - (1) 老朽化・陳腐化したビル群の再構築
 - (2) 都市機能立地等の再編の受け皿となる市街地の再構築
 - (3) 防災・減災に資する市街地整備
 - (4) 多様な地域活動との連携

V. 今後の課題

I. 検討会の概要

1. 検討の趣旨・目的

近年、我が国では、人口減少・少子高齢化が進行する中、地域活力の減退が懸念されるとともに、経済・産業活動の縮小等に伴う税収減により、地方公共団体等における財政的制約の高まりが顕著となっているほか、グローバル化による国際競争の激化、情報化・技術革新、災害の頻発化・激甚化等、社会・経済情勢の大きな変化に直面している。また、豊かさに関する意識の変化、働き手・働き方の多様化、社会貢献意識の高まり、生活の質（Quality of Life）が重要視されるようになる等、我々日本人の価値観・ライフスタイルも多様化している。

このような社会・経済情勢の変化や、価値観・ライフスタイルの多様化に対して、これまで国土交通省では、コンパクト・プラス・ネットワークや都市再生に関する取組等の推進が図られてきた。

令和元年6月には、「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」において、国の都市政策の基本的方向のアウトラインとして、『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生』が提言されたほか、令和元年7月には、「都市計画基本問題小委員会」において、立地適正化計画制度の制度創設5年を迎え、コンパクトシティ政策を次のステージに進めるため、コンパクトシティの更なる推進とともに、防災対策との連携の必要性が示されたところである。

本検討会は、これまで進められてきたコンパクト・プラス・ネットワークや都市再生に関する取組や、懇談会等における提言等を踏まえ、特に、市街地を取り巻く環境の大きな変化に対応するため、今後の市街地整備のあり方や、市街地整備手法のあり方について検討し、今後の市街地整備施策の方向性を示すことを目的とする。

本とりまとめは、検討会におけるこれまでの議論を整理し、とりまとめを行うものである。

2. 検討の対象

本検討会では、市街地の新規整備だけでなく、再構築・機能更新を含め「市街地整備」と位置づけるとともに、限りある投資余力の中で、効果的にコンパクト・プラス・ネットワークや都市再生の取組を進める観点から、都市機能誘導区域や都市再生緊急整備地域等の拠点的な地区、いわゆる「まちなか」を主な検討対象とした。

この際、まちなかの再構築は、土地区画整理事業や市街地再開発事業等の法定事業のみでなされるものではないことに鑑み、リノベーション、任意建替、暫定利用等、法定事業以外の手法の活用・連携も視野に、これらのハード・ソフトによる多様なアプローチを「市街地整備手法」と位置づけ、検討を行った。

さらに昨今、災害が頻発化・激甚化する中、令和元年に発生した台風第15号（令和元年房総半島台風）、第19号（令和元年東日本台風）による被害等も踏まえ、防災・減災に資する市街地整備の展開についても検討を行った。

3. 検討の経過

令和元年9月に検討会を立ち上げ、8回にわたり議論を重ね、令和2年3月にとりまとめを行った。

第1回(令和元年9月12日)	事務局説明、委員・ゲストスピーカーによるプレゼンテーション
第2回(令和元年10月1日)	委員・ゲストスピーカーによるプレゼンテーション
第3回(令和元年10月15日)	委員・ゲストスピーカーによるプレゼンテーション
第4回(令和元年10月23日)	ゲストスピーカーによるプレゼンテーション、テーマ別検討
第5回(令和元年11月27日)	テーマ別検討
第6回(令和元年12月16日)	テーマ別検討
第7回(令和2年1月17日)	テーマ別検討、とりまとめ(素案)
第8回(令和2年2月13日)	テーマ別検討、とりまとめ(案)

今後の市街地整備のあり方に関する検討会

【委員】

婁浦 道生	東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻 准教授
大橋 洋一	学習院大学法科大学院 教授
◎ 岸井 隆幸	日本大学理工学部土木工学科 特任教授
木谷 弘司	金沢市都市整備局 局長
河野 雄一郎	(一社)不動産協会 都市政策委員長
○ 中川 雅之	日本大学経済学部 教授
中原 信	神戸市都市局都心再整備本部 本部長
中村 英夫	日本大学理工学部土木工学科 教授
中山 靖史	(独)都市再生機構都市再生部 事業企画室長
馬場 正尊	東北芸術工科大学デザイン工学部建築・デザイン学科 教授
松本 香澄	(公財)東京都都市づくり公社 区画整理部長
真野 洋介	東京工業大学環境・社会理工学院 准教授
宮原 義昭	(株)アール・アイ・エー 会長
村木 美貴	千葉大学大学院工学研究院 教授

◎：座長、○：副座長

【ゲストスピーカー】

小澤 英明	小澤英明法律事務所 所長
黒崎 幸裕	富良野市経済部 中心街整備推進課長
手塚 亮介	神戸市都市局市街地整備部 部長
藤井 拓也	三井不動産株式会社日比谷まちづくり推進部事業グループ グループ長
三輪 恭之	森ビル都市企画株式会社調査企画部 部長補佐

五十音順、敬称略

II. 市街地のあり方について

1. 市街地に対する評価軸の変化

我が国が成熟社会と呼ばれるようになって久しいが、社会・経済情勢の変化を踏まえ、豊かさに関する意識の変化や働き方・住まい方の多様化等、価値観・ライフスタイルは多様化している。特に近年では、シェアリング・エコノミーの拡大や「モノ消費からコト消費へ」と言われるように、所有よりも利用、経験に価値が見出される社会となっている。

市街地に対する評価軸についても、このような価値観・ライフスタイルの多様化を受けて、大きく変化していると言えよう。

我が国では、戦後から高度経済成長期にかけて、急激な人口増加や、農村部から都市部への大量の人口流入に対応するため、受け皿となる新たな住宅市街地の供給や、都市部での商業・業務機能を有する拠点的市街地の整備が進められてきた。このような市街地の整備においては、まずは需要に対し量的に充足することが求められ、ハードが新しいか古いか、必要な機能・水準を満たしているか等「空間がもたらす機能」が評価されてきた。

一方、成長社会から成熟社会への移行とともに、現在では市街地の整備も量的にはある程度充足してきた。そのような中で、これまで以上に市街地を「つかう」という視点が重要となってくる。したがって、これからの市街地は、人にとって居心地が良いか、人との関係が生まれるかどうか、魅力的・刺激的な経験ができるか等、いわば「アクティビティがもたらす価値」が必要とされていると考えられる。

[コラム]

近代都市計画の代表理論

～「近隣住区論 (C・A・ペリー)」と「輝く都市 (ル・コルビュジエ)」～

「近隣住区論」は、1924年、アメリカの社会学者クラレンス・アーサー・ペリーにより提唱された概念。幹線道路で囲まれた小学校区を標準単位として、各種施設の配置等を規定している。日本においても、千里ニュータウンをはじめ、多くの住宅系市街地の形成に影響を与えるとともに、「都市計画運用指針 (国土交通省)」でも、一部、近隣住区の考え方が取り入れられている。



図1 近隣住区論

(出典：C・A・ペリー著、倉田和四生訳「近隣住区論」(1975))

「輝く都市」は、フランスの建築家ル・コルビュジエにより提唱された都市計画理論。高層ビルの建築によるオープンスペースの確保と、歩車分離のための街路整備が提案されている。1933年 CIAM で採択されたアテネ憲章の根幹をなす理念であり、日本をはじめ世界各国の近代都市計画に影響を与えた。



図2 輝く都市 (ヴォアザン計画)

(出典：Le Corbusier 著「The Radiant City」(1935))

[コラム]

近代都市計画理論への批判

～ジェイン・ジェイコブズとヤン・ゲール～

ジェイン・ジェイコブズは、アメリカのジャーナリスト。「アメリカ大都市の死と生」では、近代都市計画への批判として、都市における多様性の必要性、及び、多様性が生まれるための4つの条件を提示している。

ヤン・ゲールは、デンマークの建築家。「人間の街」では、ヒューマンスケールを重視し、「アクティビティ→空間→建築」の順にプランニングすることの重要性を指摘している。

生き活きとした都市を生み出す条件	実践としてのヤン・ゲール
<ul style="list-style-type: none">・活きた都市の源泉は多様性・結局、ジェイン・ジェイコブズに始まり、ジェイン・ジェイコブズに戻る	<ul style="list-style-type: none">・アクティビティ→空間→建築の順で・大規模開発との共存(目の高さのまち)・人間の生物的特性をベースにした方法論
<ul style="list-style-type: none">○ 用途の混在 異なる時間帯に、異なる目的の人々○ 短い街区 飽きない街路、角を曲がる頻繁な機会○ 古い建物 様々な経済条件の建物が存在○ 十分な密度 多くの訪れる人/住んでいる人	<ul style="list-style-type: none">○ 人間的スケールを尊重した建物 私たちは多くの大規模な複合施設や巨大な高層建築を建設しなければならないだろう<中略> 求められているのは、美しい低層部を持った高層建築を建て、目の高さに素晴らしい街を実現することである○ 迷ったときは数メートル削りなさい 「迷ったときは数メートル削りなさい」という格言に従って広さを抑えたほうがよい
出典: http://www.wikiwand.com/ja/ジェイン・ジェイコブズ	出典: https://gehipeople.com/people/jan-gehl/ 21

図3 ジェイン・ジェイコブズとヤン・ゲール (出典: 中山委員資料)

2. 都市政策の方向性の変化

社会・経済情勢の変化や、その変化に伴う価値観・ライフスタイルの多様化とともに、都市政策の分野においても方向性が変化している。

政府全体の政策目標として、Society5.0の実現と、それによるSDGsの達成が掲げられており、サイバー空間とフィジカル空間の融合により、人間中心で持続可能な社会を実現するという、まちづくりの方向性が示されている。



図4 Society 5.0による人間中心の社会の実現
(出典：内閣府)



図5 SDGs (Sustainable Development Goals 持続可能な開発目標)
(出典：外務省)

また、Society5.0時代の到来を踏まえ、「スマートシティをまちづくりの基本に」とのコンセプトのもと、その実現に向けた取組を加速させることとされており、本検討会において議論の対象とするまちなかにおいても、スマートシティとして求められる機能の実装が望まれている。

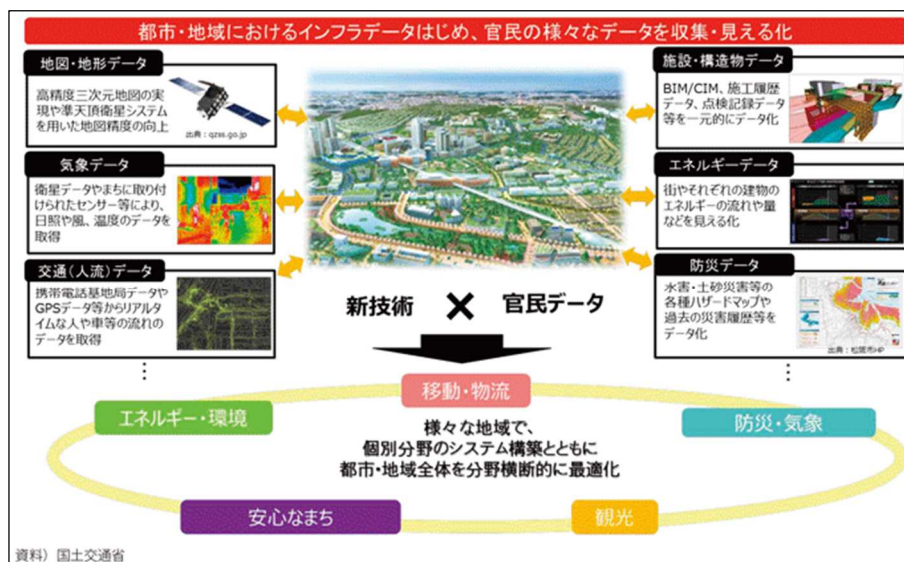


図6 スマートシティのイメージ

都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会では、「国の都市政策の基本的方向のアウトライン」として、『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生』が提言され、国により取り組むべき施策等について、「まちなか

ウォーカブル推進プログラム」がとりまとめられている。



図7 「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生

社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会においては、頻発化・激甚化する自然災害に対応するため、災害ハザードエリアにおける開発抑制、移転の促進、立地適正化計画と防災の連携強化等、安全なまちづくりのための総合的な対策を講じることとしている。

これらの流れから、頻発化・激甚化する自然災害に対応する観点からの「安全なまちづくり」と、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出による「魅力的なまちづくり」を推進する、都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案が令和2年2月7日に閣議決定され、国会に提出されたところである。

他方、まちづくりの現場となる各都市・地域の市街地においては、

- ・人口減少・超高齢化が進行するような地方都市を中心に、都市機能立地のさらなる推進による地域活力の維持向上
- ・人口集中・グローバル化が進展するような三大都市圏や札幌・仙台・広島等の大都市を中心に、都市再生施策の更なる推進による国際競争力の強化や、地域の中核となる地域経済拠点の形成・強化

が求められる等、地方都市と大都市とでは異なった都市政策上の課題が顕在化している。

このように都市政策の方向性は、『人間中心で持続可能な、安全で魅力的なまちづくり』へと変化しているとともに、各都市・地域が抱える課題への早急な対応が求められる状況にある。

3. 求められる市街地のあり方の転換

～「機能純化」を基礎とした「合理的な市街地」から「様々なアクティビティが展開される、持続可能で多様性に富んだ市街地」へ～

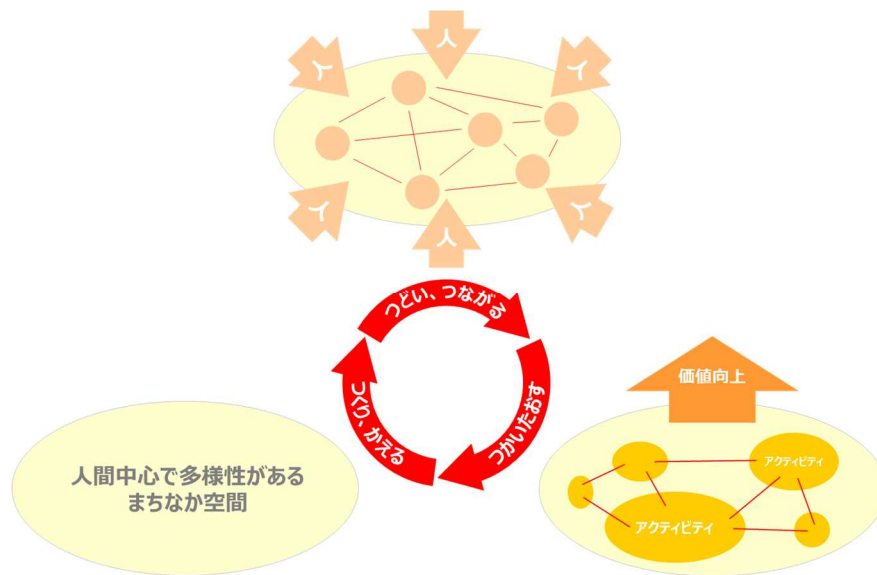


図8 エリアの価値向上のメカニズム

市街地に対する評価軸が「空間がもたらす機能」から「アクティビティがもたらす価値」へと大きく変化し、都市政策の方向性も変化している中、求められる市街地の様相は、画一的なものではなく、場所毎の特性やニーズに応じた多様なものへと変化している。

アクティビティが発生するには、そこで暮らす・活動する人々とどまらず、多数かつ多様な人々がつどい、つながることが契機となる。そこでつながった人々がアクティビティを起こし、継続し、さらには自律的・連鎖的に展開し始める等、市街地を「つかいたおす」ことでエリアの価値が向上していく。

この際、市街地には様々なアクティビティを受け止め、更なる展開を推進する仕掛け・仕組みが求められるが、それは決して、建物が高く新しいことや、道路・オープンスペースが広いことが条件ではない。

スクラップ・アンド・ビルドされたものだけでなく、古いものを活かしながら、時代のニーズに合わせ、循環しながら持続的に更新が進み、空間としての多様性が確保された市街地も必要となる。

そのためには、エリアで展開される多様な人々による様々なアクティビティをフィードバックし、人間中心で多様性に富んだ空間へとつくりかえることが重要であり、そのサイクルを持続的に回していくことが求められる。

「空間がもたらす機能」が重視されていた時代には、その獲得に向けて、「機能純化」を基礎とした「合理的な市街地」が求められてきた。

一方、「アクティビティがもたらす価値」が重視される現代においては、上記で述べたような一連のサイクルが生み出す市街地、いわば「様々なアクティビティが展開される、持続可能で多様性に富んだ市街地」へと、求められる市街地のあり方が大きく変化していると言える。

III. 市街地整備のあり方について

1. 市街地整備が直面する課題

(1) 堅牢性の高い建物・都市基盤等の老朽化・陳腐化

これまで、土地区画整理事業や市街地再開発事業により、不足する都市基盤の整備や、木造密集市街地の不燃化・共同化・高層化等が進められ、既成市街地について、一定の整備が行われてきた。

しかしながら、十分な基盤整備がなされていない既成市街地や防災性向上を図るべき木造密集市街地は、依然として存在しており、これらの整備は引き続き進める必要がある。

さらに、これらの課題に加え、これまでに整備された堅牢性の高い建物（ビル）・都市基盤等についても、時間の経過により老朽化・陳腐化が進行することに伴い、以下のような課題が生じている。

- ① かつて土地区画整理事業等により整備された街路・公園・駅前広場等の都市基盤については、時間の経過による老朽化や、社会・経済情勢の変化による形態・機能の今日的なニーズとの不整合により、機能の低下や人々を惹きつける魅力の低下が生じ、低未利用状態が継続するような地区も現れてきている。

また、これらの事業により整備された敷地・街区についても、時間経過、社会・経済情勢の変化により、今日的な利用に当たって、狭小であったり、逆にオーバースケールであったりする等、敷地・街区の規模・配置の見直しや機能の適正化が求められている。

- ② かつて市街地再開発事業等により不燃化・共同化された建物については、時間の経過による老朽化や、社会・経済情勢の変化による機能の陳腐化の進行により、事業者の撤退や防災性の低下が生じ、機能更新等が求められるものが増加している。

特に、駅周辺等の拠点的地区では、駅や駅前広場、デッキ・地下街等、非常に高度な利用がなされ、「まちの顔」としても重要な役割を果たしてきたところであるが、老朽化・陳腐化が進行し、今日的ニーズに十分対応できていない状況が発生している一方で、複雑な権利関係や施設そのものが堅牢であることが更新をより難しいものとしているという課題が生じている。

(2) 人口減少・超高齢化、国際競争の激化

人口減少・超高齢化が進む中、特に地方都市においては、更なる地域活力の減退が懸念される。このため、地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業等の生活機能を確保し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりを進めることが重要である。

一方、大都市においては、グローバル化の進展に伴い国際競争が激化する中、これまでに整備された市街地が持つ機能や性能が、社会情勢の変化に十分対応できなくなっている。このため、都市再生施策の更なる推進により、都市の魅力等を向上させ、我が国を牽引する国際競争力の強化や、地域の中核となる地域経済拠点の形成・強化を図ることが重要である。

(3) 高まる災害リスク

南海トラフ巨大地震や首都直下地震をはじめ、今後 30 年間に大規模な地震が発生する確率は極めて高いと言われており、引き続き、耐震性等防災性の向上を図っていく必要がある。また、平成 30 年 7 月豪雨・令和元年台風第 19 号（令和元年東日本台風）等、近年、各地で大規模水害が発生している。都市部においても浸水被害が発生しているが、今後、気候変動の影響による、更なる降雨量の増加や海面水位の上昇により、水災害の頻発化・激甚化が懸念される中、水災害リスクへの対応が求められる。

(4) エリアの状況に応じた複合的課題への対応

市街地は、街路・公園等の都市基盤、敷地、建物等の複数の構成要素からなるとともに、個々の建物・都市基盤等の課題のみならず、エリアの状況に応じた複合的な課題への対応が求められる。

例えば、「防災性が低いながらも、まちなみ等空間としての魅力がある」という複合的な課題に関して、防災性向上のための更新・防災空地等のオープンスペースの確保と魅力の保全とのバランスが求められている場面において、一斉にスクラップ・アンド・ビルド型の更新を行うのではなく、再開発等の取組と古いまちなみの防災性確保・維持活用のための取組とを組み合わせることで段階的・連鎖的に更新・活用を進めることにより、古いまちなみと新しいまちなみが混在しコミュニティの時間的連続性が確保された魅力あるエリアを持続させていくことが考えられる等、複合的な課題への対応が必要となる場面が多々存在する。

このように、複合的な課題に対応しつつ、市街地の再構築を進めていくには、個々の市街地の構成要素や一部の性質だけに着目するのではなく、エリアを見渡した、トータルな視点から課題を把握し、解決を図ることが重要である。

2. 市街地整備の進め方の転換

～市街地整備 2.0 『「空間」・「機能」確保のための開発』から『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』へ～

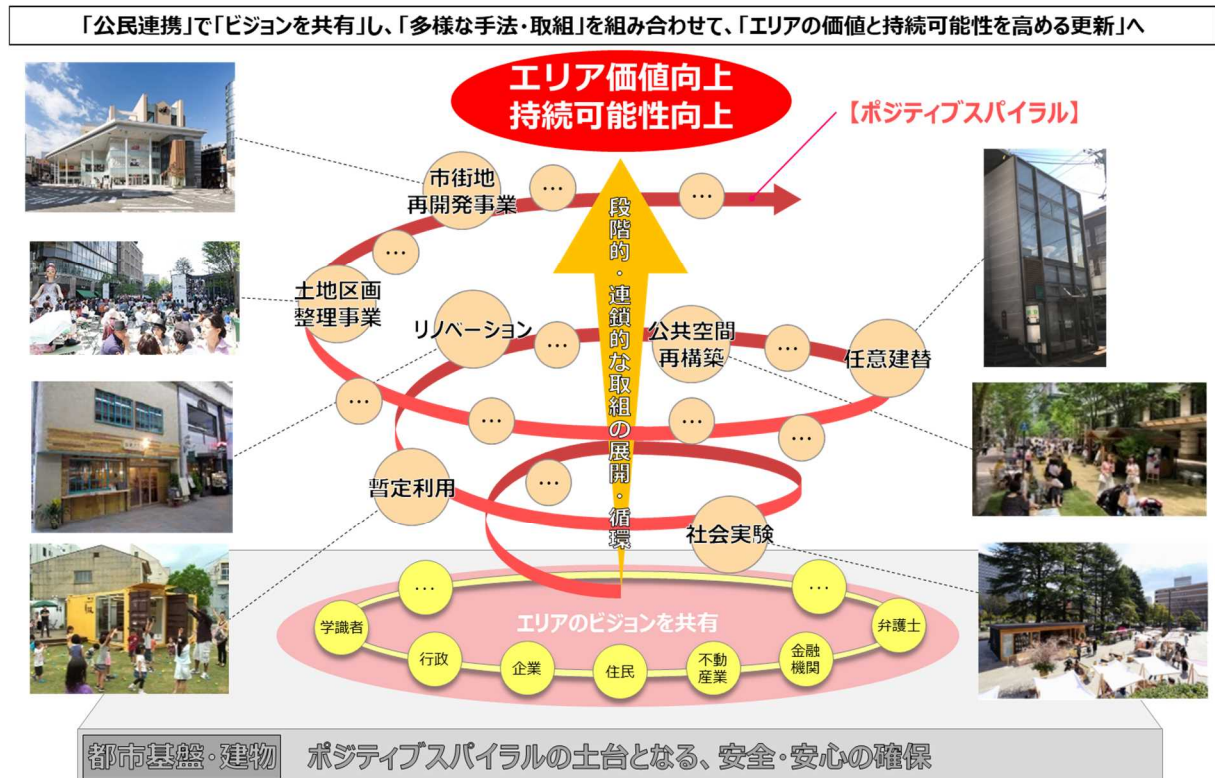


図9 市街地整備 2.0 『「空間」・「機能」確保のための開発』から『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』へ

(1) 基本的な考え方

かつて、戦後から高度経済成長期、いわゆる右肩上がりの時代における市街地整備は、行政が中心となって土地区画整理事業や市街地再開発事業等の法定事業を主な手法として活用し、街路や公園等の公共空間を確保するとともに、宅地の整形化・建物の不燃共同化を大規模に志向した開発を行うことが中心であったと言える。

一方、求められる市街地のあり方が、「機能純化」を基礎とした「合理的な市街地」から「様々なアクティビティが展開される、持続可能で多様性に富んだ市街地」へと転換し、市街地整備が直面する課題も多岐に渡るものとなっている中、市街地整備の進め方についても転換が必要である。

多岐に渡る課題にトータルな視点から対応し、求められる市街地を実現するためには、エリア全体を複合的に更新することで価値を高め、その価値を持続させていくことが重要である。

その際、以下の点に留意する必要がある。

- ① 公民多様な主体が連携し、エリアのビジョン（将来像）を構築・共有すること。
- ② 事業手法ありきではなく、エリアの状況や必要性に応じて、場所や期間を限定した社会実験、空き地等の暫定利用、リノベーション、街路や広場等の公共空間の再構築・利活用、任意建替、土地区画整理事業や市街地再開発事業

等の法定事業、エリアマネジメント活動等、多様な手法の中から最適なものを選択し、組み合わせること。

- ③ 一斉にエリア全体の整備・更新を行うのではなく、段階的・連鎖的に展開することで、エリアの中で取組を循環させ、エリア全体としての持続的な更新と価値向上を図ること。
- ④ ワークショップや社会実験、暫定利用の取組等できることからはじめ、徐々に大きなプロジェクトに移行していく LQC (Lighter, Quicker, Cheaper) アプローチの視点を持つこと。
- ⑤ 不確実性が増す中、更なる社会・経済情勢の変化等に対応するには、ビジョンそのものも固定的なものとするのではなく、必要に応じて随時更新していくこと。
- ⑥ 「所有に重きを置いた取組」から、「利用に重きを置いた取組」へと考え方の転換を図ること。

各取組においても、個々の事業区域を越えたエリア全体を視野に入れ、個別事業間の空間的・時間的な連鎖や連続性を予め考慮しながら進めることが必要である。

取組の実施段階では、ビジョンの構築・共有、事業実施、運営のサイクルを回しつつ、結果を都度フィードバックし、必要に応じて方向性を修正しながら進めること（ポジティブスパイラル）が望まれる。

そして、エリアの中で、各取組とそれを取り巻く環境（ビジョン、関連する取組、実施主体、地域資源、地域の経済活動等）が相互作用しながら存在する、ビジョンの策定・共有、事業実施、運営の循環から成り立つバランスの取れたモデル、いわば「エコシステム（生態系）」というべき推進環境が求められている。

以上から、市街地整備の進め方は、『行政が中心となって公共空間の確保・宅地の整形化・建物の不燃共同化を大規模に志向した開発』から、『「公民連携」で「ビジョンを共有」し、「多様な手法・取組」を組み合わせ、「エリアの価値と持続可能性を高める更新』』へと、大きく転換する必要がある。

つまり、これまでの『「空間」・「機能」確保のための開発』を「市街地整備 1.0」とすれば、ポジティブスパイラルにより、『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』を進める「市街地整備 2.0」とも呼ぶべき考え方へと転換が必要である。

(2) 実現のための体制整備・役割分担

公民多様な主体が連携して取組を進めていくに当たっては、関係諸機関や権利者等との調整が円滑に進められる仕組みや場を整えることが重要である。

また、以下に示すように、各取組主体がそれぞれの役割を担いつつ、他の取組主体やその取組を見渡しながら、連携して進めていくことが重要である。

- ① エリア全体を見据えつつ、その中で展開される種々の取組を牽引するプロデューサーのようなキーとなる存在が重要。場合によっては、「コンダクター」と呼べるような、ノウハウを持ち非常に求心力の高い存在が、課題解決の方向性を先導することも考えられる。
- ② エリアマネジメント事業等の実施に加え、地域を横断し、産業・企業と人材とのマッチングを行う民間組織も必要である。
- ③ まちづくりをサポートする弁護士、金融機関、不動産業等の専門知識を有する者によるサポート体制づくりも重要である。

- ④ 行政機関は、市街地整備に当たって、投資主体としての感覚を養うとともに、民間の動きや考え方を受け止め、事業実施の知恵を出しあえるような関係性の構築に努めるべきである。

さらに、持続的なまちづくりを実現するためには、各取組主体の意識が重要であるとともに、持続性を確保するため、地元レベルの出資・融資により自立的に取り組むことが重要である。この際、国や地方公共団体等による金融支援や計画認定により、事業に対する信頼性を確保することは、特に事業の初期段階において活動を軌道に乗せるために有効と考えられる。

(3) 都市規模別の進め方

都市はそれぞれ状況や性質が異なっていることから、本来は、都市規模により明確に線を引いて分類し、包括的に議論を行うことは難しい面があるが、ここでは、都市規模による事業成立性の違いに着目し、市街地整備事業が民間ベースで成立しにくいような都市と成立するような都市の2つに区分し、前者を「地方都市」、後者を「大都市」と呼び、都市規模別の進め方を整理することとする。

この際、地方都市と大都市とでは、市街地整備に係る前提条件、ニーズが大きく異なることから、都市規模毎の人口動態、経済活動の状況、土地利用需要等都市政策上の課題の違い等を念頭に置き、戦略的に市街地整備に取り組むことが必要である。

1) 地方都市

地方都市は、人口減少・超高齢化を背景として、地域活力の維持・向上が喫緊の課題である。

地方都市は、今後も大都市への人口流出が懸念され、経済活動が停滞傾向にある。また、市街地整備事業による開発利益に依拠した自立した事業計画は成り立ちにくく、大都市のように大規模民間事業者の参画を見込みにくい状況となっている。

このため、地方都市においては、地価上昇や就労者の増加等による税収増加をリターンとしてとらえ、行政が地域の最大の投資主体であることを自ら意識することが重要である。

そして、エリアの価値向上が都市（地方公共団体）の持続可能性に直接的に関わるとの認識のもと、立地適正化計画による都市機能立地の再編との連携も視野にいれ、行政が主導的に方向性を示しつつ、民間のプロジェクトに対して戦略的な位置づけを与え、支援していくことも有効と考えられる。

また、以下の方策をニーズに合わせ適切に選択し、組み合わせながら取組を進めていくことが有効であると考えられる。

- ・空地・空家等の暫定利用・リノベーション
- ・民間側の担い手となる人材の掘り起こし
- ・地元の金融支援を図る仕組みづくり
- ・公民連携の体制づくり、ビジョンの共有
- ・公共側の規制緩和、重点支援
- ・地域における都市産業の掘り起こし

2) 大都市

大都市においては、我が国を牽引する国際競争力の強化、地域の中核となる地域経済拠点の形成・強化が主要な課題である。市街地整備に係る取組を通じて必要な都市機能の再編等を行い、これらの推進を図っていく必要がある。

大都市は、今もなお人口集中傾向が続いており、経済活動も活発である。また、市街地整備事業により一定の開発利益が期待でき、デベロッパー等大規模民間事業者が市街地整備事業を手掛けていることも多い。取組を実施する際にこのような民間企業が参画することで、資本力を生かした資金調達や事業ノウハウを有する人材によるコーディネート等、円滑な事業の実施が期待できる。

このため大都市においては、民間主導の取組をベースとしながら、公共はそのサポートに回り、以下に掲げるような民間の取組等に対して、容積率等のインセンティブを与え、取組を推進していくことが有効であると考えられる。

- ・エリア価値向上に資する公共貢献
- ・国際競争力強化に資するエリアマネジメント
- ・イノベーションの創出

IV. 市街地整備手法のあり方について

1. 総論 ～スピーディで柔軟な機能更新型市街地整備手法の連鎖的展開～

かつての市街地整備手法は、木造密集市街地をはじめとし、インフラが未整備な地区、密集市街地、低未利用地区等、整備の立ち後れた地区を改善し、交通、防災、都市環境等の機能確保を主な目的として活用されてきた。

近年においては、これらの市街地整備等を通じ整備されてきた都市基盤や建物ストックの老朽化・陳腐化が進行しつつあり、エリアの価値向上のための機能更新を進める上で、エリアのビジョン（将来像）を共有しつつ、面的・時間的なつながりを意識し、多様な主体により多様な手法を組み合わせ、できることから、早く、柔軟に取り組む必要がある。

この際、整備済みの道路等の都市基盤について必要に応じ土地区画整理事業等により再編等を行いつつ、既に一定の高度利用がされているが老朽化・陳腐化が進行した耐火建築物であるビル群について、法定事業である市街地再開発事業のほか任意建替やリノベーション等それぞれの地区や建物の特性等に応じた手法により、スピード感も重視しつつ機能の更新を図り、エリアとしての価値を維持・向上させ、まちなかの市街地を再構築していく必要がある。

なお、法定の市街地再開発事業については、「土地の合理的かつ健全な高度利用」が目的の一つとされているが、この「高度利用」については、必ずしも事業前に比較し物理的に建物を増大させることを意味するものではなく、地区の特性に応じて適正と考えられる土地の利用水準を意味するものであり、その考え方は多様化している。市街地の再構築に当たっては、必要に応じて、一定の強制力をもって着実に進めていくことが可能な法定事業を適切に活用することも有効である。

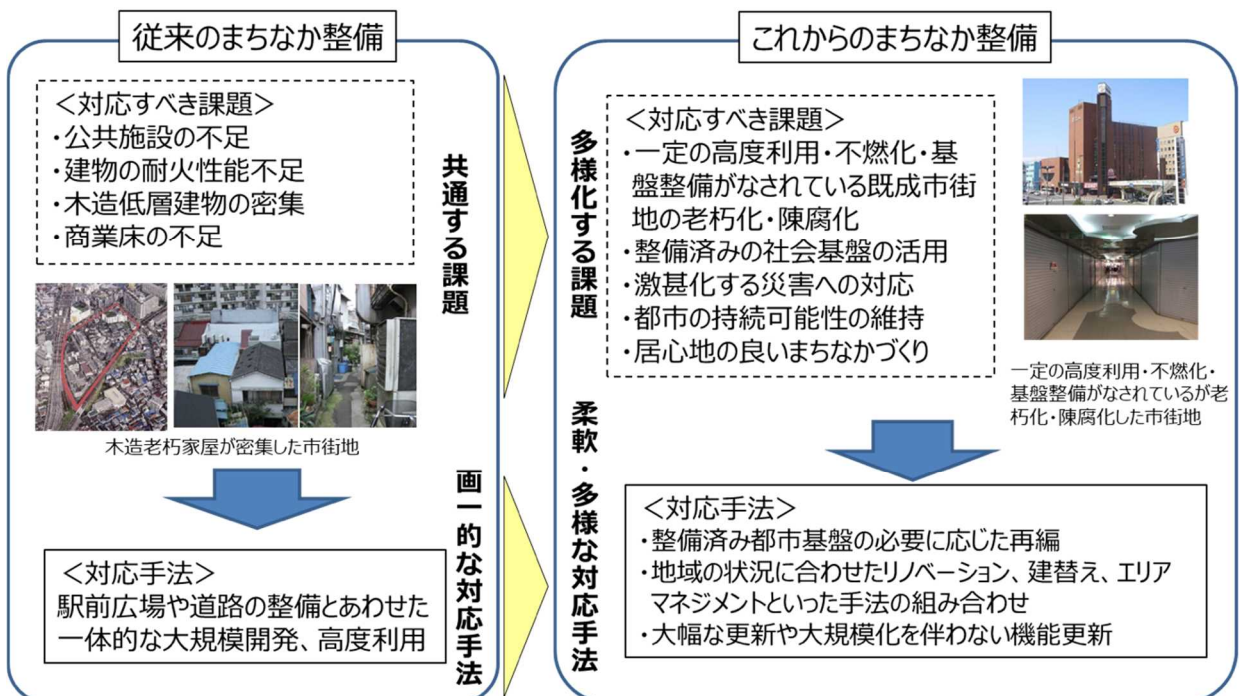


図 10 これからのまちなか整備のイメージ

また、人口減少・超高齢化の進展、国際競争の激化が懸念される中、持続可能性の確保を目指したコンパクト・プラス・ネットワーク実現や、大都市部等における国際

競争力強化の観点から、立地適正化計画等との連携により、都市機能立地等の再編を進めていくことは極めて重要である。この際、単なる都市機能の器としての都市基盤・建物の空間を確保するのではなく、都市機能の導入が様々なアクティビティの展開につながるような市街地へと再構築し、エリアの価値や持続性の向上につなげていく必要があるとともに、その受け皿となる市街地について、様々な空間利用ニーズへの対応が必要となる。

さらに、平成30年7月豪雨・令和元年台風第19号（令和元年東日本台風）等、近年、各地で大規模水害が発生している。今後、気候変動の影響による、更なる降雨量の増加や海面水位の上昇により、水災害の頻発化・激甚化が懸念される中、水災害リスクへの対応を含め、安全な都市形成を推進することが必要であり、防災・減災に資する市街地整備を推進すべきである。

加えて、事業地区を超えたエリアの活性化や魅力の増進を図るためには、事業地区内における事業の完成までを考えるだけでなく、事業の立ち上げから事業実施、事業後の管理までの一連のプロセスの中で、整備後の継続的な活用を視野に入れ、事業の前段階から立地する施設や用途を適正規模で先付けする等、多様な地域活動と連携し、空間のみならず持続的に価値を生み出す地区経営の視点も必要である。

2. 各論

(1) 老朽化・陳腐化したビル群の再構築

1) 市街地再開発事業の適用に関する適切な運用（柔らかい再開発）

まちなかの枢要な場所では、かつての市街地再開発事業や任意の民間開発により整備されたビル群も多く、これらが老朽化・陳腐化し、有効に活用されていないことにより、まちの活力維持や防災防犯、景観等の面から都市政策上問題となる場合がある。

こうしたビルが区分所有である等権利者が多く権利形態が複雑な場合には、その建替えに当たっての合意形成やその後の建替えの実施が困難となるケースも見受けられる。そのようなケースでは、一定の権利者の合意のもとで建替えの推進主体をつくり、強制力をもって建替事業を推進できる市街地再開発事業の適用が有効な手法となると考えられる。

一方で、このような地区では既に一定の公共施設が整備され、建物は高度利用された耐火建築物となっている等、市街地としては一定の水準で整備が行われている場合も多く、その地区の状況が「土地の利用状況が著しく不健全」である等法に定められた市街地再開発事業の施行区域の要件に該当するかどうかや、建替え後の地区の状況が市街地再開発事業の目的とする「土地の合理的かつ健全な高度利用」の状態に該当するか、といったことが課題となる。

この点については、建物や都市基盤の老朽化や陳腐化が進んだことや、現在求められる整備水準が機能や質の面からも高まっていること等により、都市政策的観点から見て、従前の状況が「土地の利用状況が著しく不健全」と捉えることが妥当と考えられるケースも多いと考えられる。また、従後の「高度利用」の状態についても、必ずしも従前に比べて高容積化し物理的な高層化を行わなくとも、個々の地区の特性に応じて、都市計画上適正と考えられる土地の利用が行われれば足り、快適性等の向上のための歩行空間・滞留空間の整備、国際競争力強化のための交流・発信機能の導入、激甚化する災害に備えた防災対応力強化等の都市機能の高度化の意味合いも含むものと考えられる。

これまでも、上述のような考え方により市街地再開発事業が適用されている事例も一部に見受けられるが、その適用の考え方については、広く共通認識には至っていないため、今の時代に合った考え方について整理の上、地方公共団体等関係者への周知を図り、この考え方に基づく「柔らかい再開発」を推進すべきである。

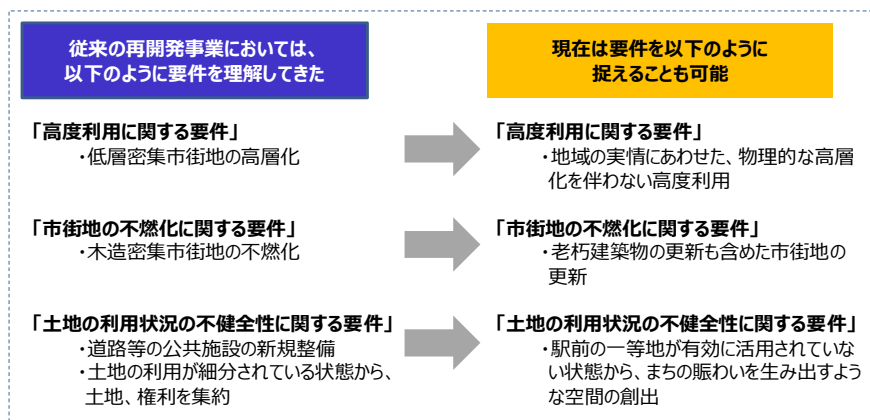


図 11 市街地再開発事業における考え方の変化

なお、市街地再開発事業の組合設立に際し、宅地所有者及び借地権者のそれぞれの2/3以上の同意を得た上で、都道府県知事等に認可を申請することになるが、その認可については、法の規定を上回る要件を課さない等、適切な運用を図る必要がある。

2) 一定の整備がなされた市街地における市街地再開発事業の推進

上記のような市街地再開発事業の適用に関する段階での対応のほか、既に一定の整備がなされた市街地や相対的に需要が低い市街地の再構築に向けて市街地再開発事業を実施する段階においては、次に掲げるような事業推進上の課題があり、併せてこれらに対応すべきである。

① 事業成立性の向上

建物の床需要の高い大都市を除き、特に相対的に需要が低い地方都市においては、従前に比べて建物の高層化・大規模化が必要とされない場合も多くなってきている。

また、全体需要が大きくない都市において、あるエリアの需要を開発する箇所で吸収してしまうと、結果として全体の衰退を招くようなことも考えられる。

このような場合、容積率の割増は当該事業やエリアにとって有効ではないため、権利者らが組織したまちづくり会社等による保留床取得等、容積率割増以外の方法で事業成立性を高める方策について検討が必要である。

また、従前の建物が高容積の耐火建築物である場合、除却費や補償費が相対的に大きくなり、事業成立を圧迫することもあるため、地区の状況に応じて、これまで市街地再開発事業の中で対応してきた費用の一部について地権者が負担する等、どのような対応が考えられるか併せて検討が必要である。

なお、事業規模の検討にあたっては、事業成立性のみならず、中長期的な視点からエリアのビジョン（将来像）を踏まえるとともに、周辺の公共施設への負荷等に配慮し、適正規模で開発されることが望ましい。

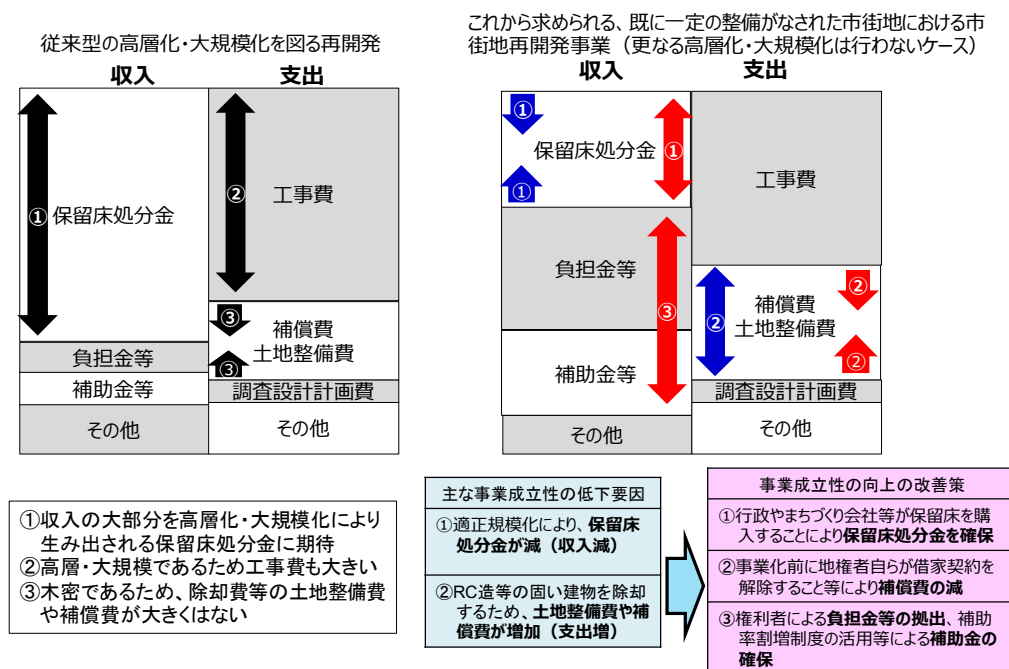


図 12 市街地再開発事業の事業収支イメージの比較

[コラム]

適正容積の市街地再開発事業の事例

【片町A地区（金沢市）】

自己建替えを基本精神としたダウンサイジング型の再々開発事業であり、賃貸借契約を事前に解除することでスピーディな事業推進をはかるとともに、地権者自らの負担により事業を成立させている。



図 13 片町A地区（金沢市）

【東4条街区地区（富良野市）】

まちづくり会社と富良野市の保留床取得等により資金調達を円滑化し、施設建築物を分棟形式にするとともに、従前からある空地を活用して玉突き的な直接移転を行うことにより事業費を縮減し、事業を成立させている。公民連携により、富良野の地域特性を踏まえた低容積の再開発を実現している。



図 14 東4条街区地区（富良野市）

② 従前建物の除却期間の長期化に対応した事業期間の短縮

市街地再開発事業の施行区域において、従前の建物に高容積の耐火建築物が多い場合には、その解体や除却に要する期間が極めて長くなり、新しい建物の供用に至るまでの事業期間全体も長期化して事業効果の発現が遅くなり、さらには周囲のまちの活力の維持等にも影響しかねない。

このため、事業効果を早期に発現させるとともに、老朽化した従前の建物による周囲への危害低減や周辺を含めたエリアの活力低下軽減を図るため、事業期間を短縮する方策が必要である。

また、事業期間の短縮につながる対応として、事業の分割や、従前からある空地等を活用した玉突き的な直接移転等により、連鎖的に事業展開していくことも有効である。

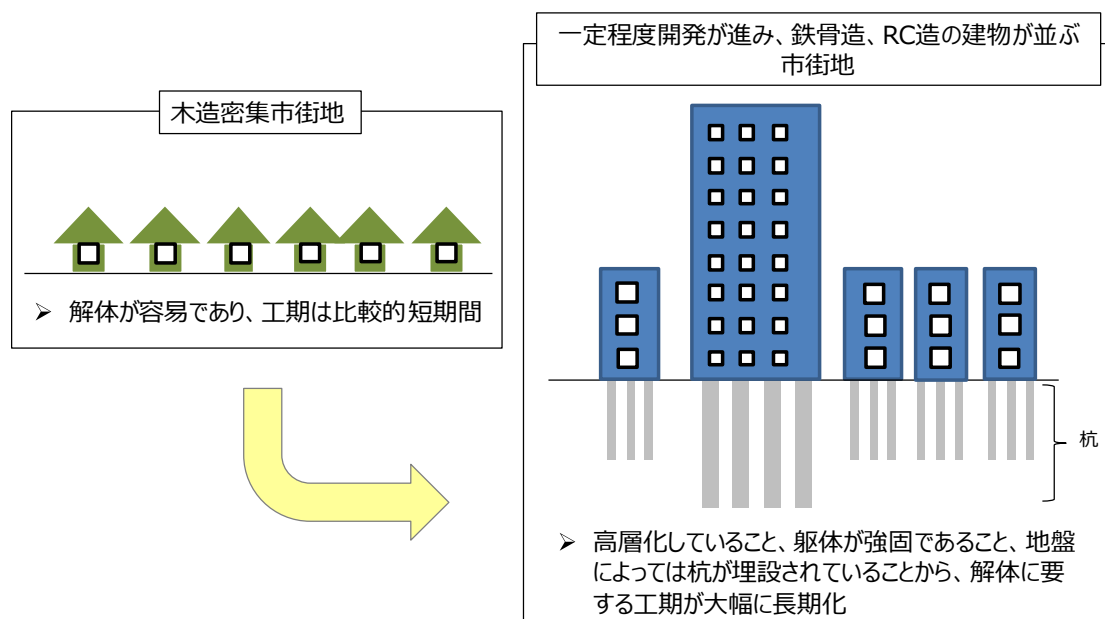


図 15 従前建物の除却期間の長期化

3) 市街地再開発事業によらない場合の建替え等の円滑化方策

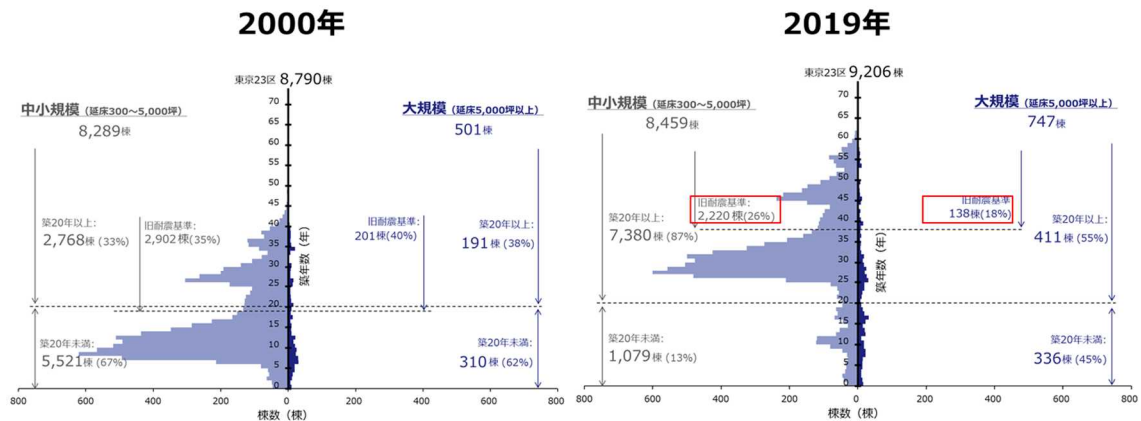
区分所有等権利関係が複雑な非住宅ビルの建替えについては、都市計画への位置づけが難しい等、個別の都市政策上の位置づけが困難な地区で市街地再開発事業が適用できない場合もあると考えられ、また、非住宅であるためマンションの建替えの円滑化等に関する法律（以下「マンション建替え円滑化法」という。）の仕組みも適用できないことから、建物の区分所有等に関する法律（以下「区分所有法」という。）に基づく建替え決議（区分所有者の4/5以上の同意による）を経て、実際に建替事業を進めるには、関係権利者と契約の上で実施することとなるため、実質的に全員同意を得ることが必要となっており、建替えが停滞するケースも見受けられる。

このため、一定の多数決に基づいた事業主体の組成や市街地再開発事業に準じた権利変換手法の導入等、非住宅区分所有ビルの建替えを円滑化する仕組みについて、都市政策の観点から必要性や意義等基本的な考え方も含め十分整理した上で、制度のあり方について検討すべきである。

また、老朽化した区分所有ビルについて、形状等の著しい変更を伴う共用部分の

変更を含むようなリノベーションを行うに当たっては、区分所有法に基づく決議（区分所有者の3/4以上の同意による）を経て、実際に変更を実施するに際し、関係権利者と契約の上で実施することとなるため、実質的に全員同意を得ることが必要となっており、リノベーションが停滞するケースも見受けられる。

このような場合の都市政策における対応については、政策的観点からどのような必要性や意義が認められるか、政策目的を達成するためにどのような仕組みが可能か等根本的な事項も含め、十分な整理が必要と考えられる。



※延床面積300坪以上の主な用途がオフィスであるビルを対象に、築年ごとのオフィス棟数を規模別に表したものと

出典：(株) ザイマックス不動産総合研究所の研究調査 【東京23区】オフィスピラミッド2019 より
https://soken.xymax.co.jp/2019/01/23/1901-stock_pyramid_tokyo_2019/

図 16 東京 2 3 区における高経年のオフィスビルストックの増加

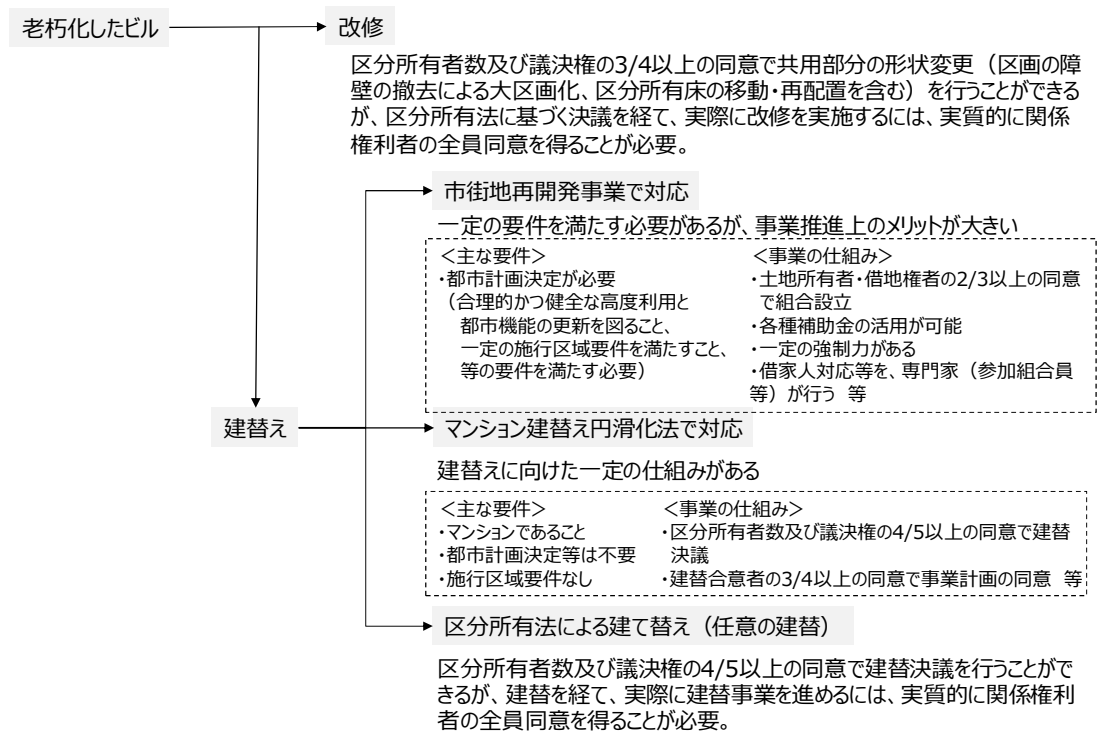


図 17 老朽化したビルの改修・建替えに活用可能な制度の比較

(2) 都市機能立地等の再編の受け皿となる市街地の再構築

持続可能性確保や競争力強化の観点から、立地適正化計画等との連携により、都市機能立地等の再編を進めていくことは極めて重要であるが、その際、単なる都市機能の器としての都市基盤・建物の空間を確保するのではなく、都市機能の導入が様々なアクティビティの展開につながるような市街地へと再構築し、エリアの価値や持続性の向上につなげていく必要があるとともに、その受け皿となる市街地の再構築が必要となってくる。しかしながら、そうした受け皿となるべきまちなか等の既成市街地は、多数の地権者が様々な形態で所有する敷地や建物が、過去に整備された都市基盤とともに様々な形で利用されており、限られたエリアの中で、都市機能立地のための空間も含めた様々な敷地利用・空間利用ニーズに対応していく必要がある。

地権者の意向を踏まえつつ、様々な敷地利用・空間利用ニーズに対応するためには、多様な市街地整備手法を柔軟に組み合わせることが重要である。

1) 様々な敷地利用ニーズに対応した多様な手法の柔軟な組合せ

都市機能立地の受け皿となるまちなかの既成市街地で、市街地再開発事業等による建替え・共同化が有効と考えられる地区においても、多数の地権者が存在し、既存建物の保全、現状維持、個別建替、リノベーション、更地化等、様々な保全・開発等の意向をもつ地権者が混在していることが多い。様々な敷地利用ニーズに対応していくためには、地権者の意向を踏まえた敷地の再編や既存建物の保全等を柔軟に行うことが必要である。

この点、利用意向に沿って地権者の敷地を再編しつつ拠点となる建物を一体的に整備する土地区画整理事業・市街地再開発事業の一体的施行や立体換地制度の活用、既に高度利用されている建物や歴史的な建物等の有用な建物を残しつつ市街地再開発事業を行うことが可能な個別利用区制度（平成 28 年度の都市再開発法の改正で制度創設）、一定のエリア内で容積を適正に配分できる特例容積率適用地区制度や容積適正配分型地区計画制度の活用が有効であるが、まだ十分活用されていない状況にある。

したがって、このような多様な制度手法の活用上のノウハウ等について引き続き普及を図っていくとともに、さらに利活用が進むよう必要に応じて制度の見直しや活用上の工夫に係る検討を進めていくべきである。

そして、このように市街地再開発事業だけでなく多様な手法を柔軟に組合せながらエリアの再構築を進めていくためには、関係者間において、事業地区内外にわたるエリアのビジョンを共有することがますます重要になる。

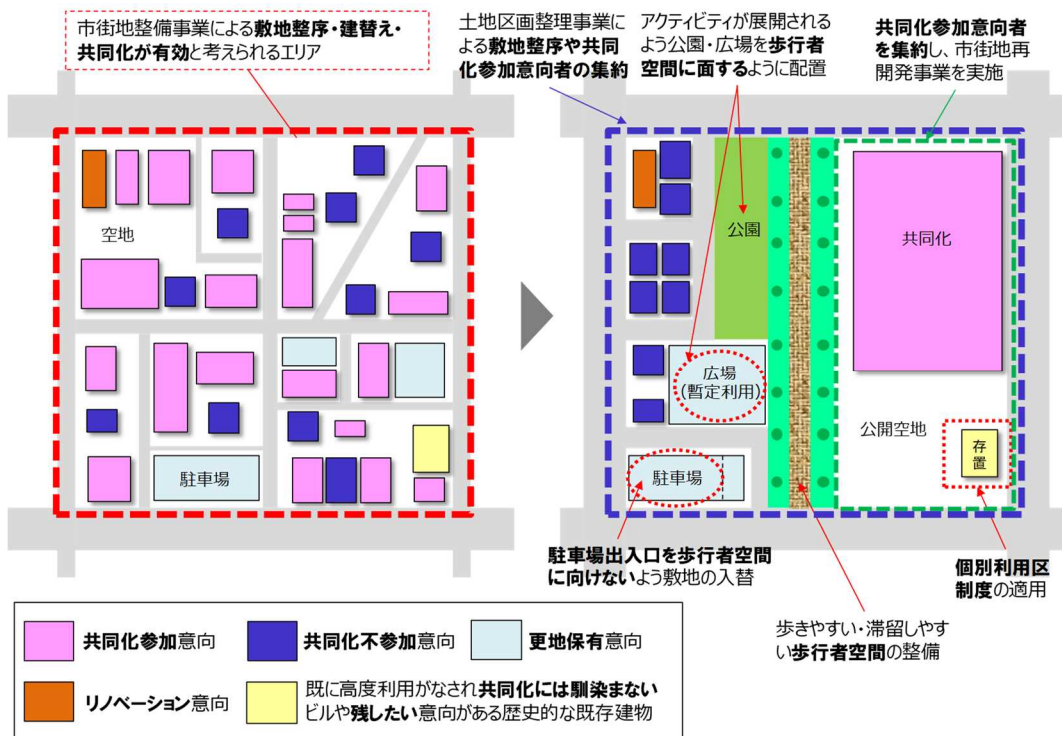


図 18 様々な敷地利用ニーズのイメージ

2) 土地区画整理手法による都市基盤の柔軟な再構築の推進（リノベーション型区画整理）

一定の整備がなされたまちなか等の既成市街地においては、全面的な刷新整備ではなく、スポット的な公共施設用地の付け替えや土地の入れ替えに伴う土地の集約等、限られた敷地を有効活用した機能更新等が求められており、地区ごとの課題や事業の実現可能性に応じて、公共減歩を伴わない事業や、事業目的や地域の状況に応じた柔軟な区域設定といった工夫等、既成概念にとらわれない、小規模・短期間・民間主導等の「柔軟な区画整理」が活用されている。しかしながら、取組実績は、大都市と地方都市とで差が見られ、ノウハウが十分に共有されていないことが懸念される。これまでもガイドラインの発出等、普及に向けた取組がなされてきたところであるが、更なる普及・展開に向け、全国での取組事例の共有を進めていくべきである。

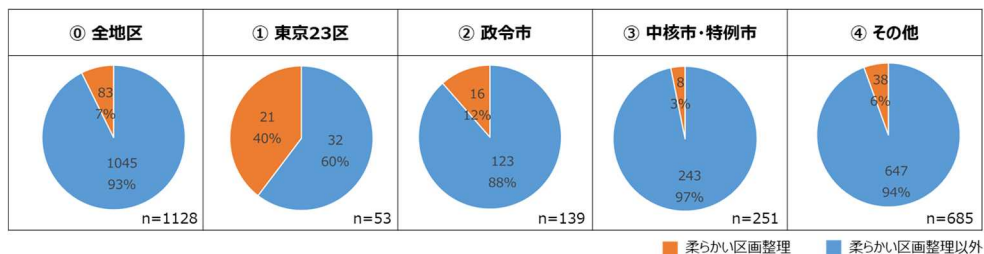


図 19 平成 15 年度以降に認可された土地区画整理事業における柔軟な区画整理の割合

併せて、スポンジ化が進む駅前やまちなかにおいてまちの賑わいの核となる空間を創出するため、関係権利者の全員同意を必要としない集約換地の特例についても

活用を推進すべきである。

また、散在する空閑地を取得し、土地区画整理手法により空閑地を集約して、これを種地（移転建替を行う用地）として連鎖的な市街地整備へと繋げていく等の事業の迅速化・円滑化を推進すべきである。

さらに、駐車場出入口の制限と併せて車道を歩行者空間化する等、街路や公園・広場等の既存の公共施設用地の中での公共空間の再構築と、周辺の敷地の再編とを土地区画整理事業により一体的に行うことで、エリアの価値向上に資するアクティビティが展開される魅力ある空間へと転換を図る手法も有効であると考えられる。新たな価値を創出するような公共空間の再構築とともに、敷地の入替により宅地の利用の増進を図る、こうした手法を「リノベーション型区画整理」として、これまでの「柔らかい区画整理」に加え、活用推進を図っていくべきである。

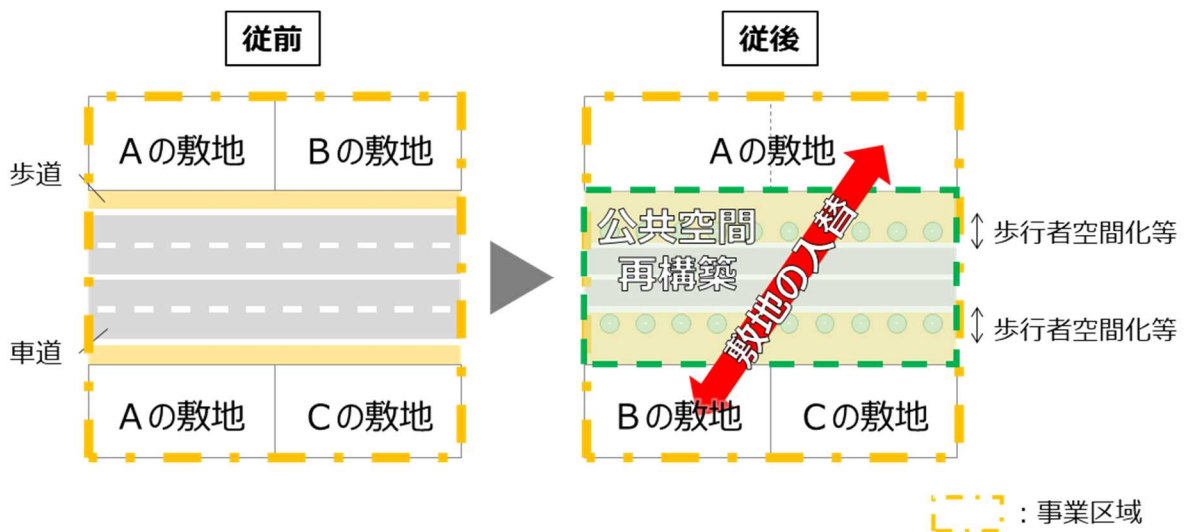


図 20 リノベーション型区画整理事業のイメージ

3) 立体的・重層的な空間利用の推進

市街地中心部等のエリアでは、限られた土地に道路や鉄道等の交通基盤や各種設備インフラが集中している中で、基盤・設備と建物や敷地の立体的・重層的な空間利用ニーズが増えてきている。また、道路や公園等の公共施設とビル群が連続して使われるような空間としての一体性もより一層求められるようになってきている。

この点、市街地再開発事業においては、立体利用部分の道路や都市高速鉄道に区分地上権を設定し権利変換を行う場合には、関係権利者全員の同意を要さず対応できるよう、これまで制度改正が行われてきたところである。

しかし、市街地再開発事業の中で、既存道路の上空や地下において、施設建築物に区分地上権を設定して権利変換を行うようなケースや、公園と施設建築物を立体的に整備するようなケースは想定されていないため、立体利用部分の都市基盤の権利の担保の方法や位置づけ等の整理も含め、強制力を持つ法定事業がより柔軟に適用できるよう検討すべきである。

また、土地区画整理事業については、施行地区の一部の換地において当該事業とは別に立体的な公共施設の整備を行う場合、現状では当該換地が立体都市計画による利用の制約を伴うことについて、土地区画整理事業の事業外で地権者に同意を得

て事業を進めることとなり、事業実施上の不確実要素の増加により円滑な事業推進に影響を及ぼすおそれがある。

このため、換地計画における立体都市計画が定められた宅地の評価方法の考え方の整理等、土地区画整理事業における立体的な公共施設整備の円滑化を図る方策について検討すべきである。

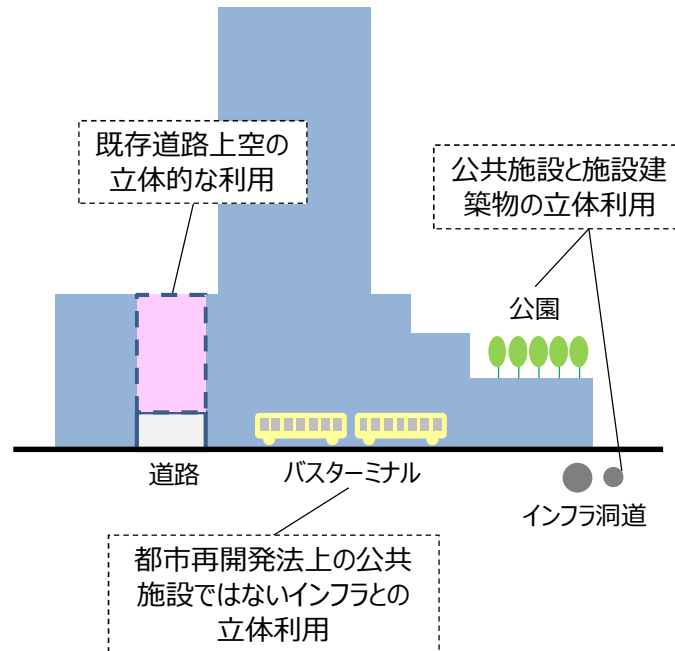


図 21 立体的・重層的な空間利用のイメージ

	不可	可		
立体利用対象	公園、広場、緑地等	道路 (新設・既存)	都市高速鉄道 (既存)	都市高速鉄道(新設)、 インフラ洞道、バスターミナル等
都市再開発法上の 位置づけ	公共施設	公共施設	公共施設以外	
立体利用対象部分 に係る都市基盤 の権利の担保	立体利用対象となる公共 施設(道路以外)用地の 権利は、所有権として公共 (国又は地公共体)に帰 属させなければならないため、 宅地上への権利変換による 立体利用不可	立体利用対象部分を 区分地上権として設定		特段の決まりなし
同意条件	—	2/3以上 同意	2/3以上 同意	全員同意
関連条文	第82条	第109条の2	第109条の3	第110条

図 22 都市再開発法における都市基盤と施設建築物の立体利用の可否

4) 駅と周辺市街地の一体的再構築（「駅まち再構築」）の推進

都市の拠点となる駅およびその周辺市街地は、交通結節点として重要な機能を有するとともに、地域経済の集積する拠点地区として、これまで土地区画整理事業や市街地再開発事業等により、駅前広場やメインストリート、再開発ビル等の整備が行われてきたところである。

比較的早期に整備された地区においては、駅も含めて老朽化・陳腐化が進んでおり、近い将来、一斉に更新時期を迎えることになるが、複雑な権利関係や、空間利用の輻輳、施設そのものの堅牢性等により更新が困難な場合も想定される。

駅周辺市街地は、今後、都市機能の立地や様々なアクティビティが展開される拠点として、また、まちの顔として、都市政策上枢要な役割を担うことが期待される場所であり、多様な手法を適切に組み合わせ、駅、駅前広場、周辺市街地の一体的な再構築（「駅まち再構築」）を強力に推進すべきである。



図 23 大都市における駅整備と合わせた市街地整備事業による駅まち再構築（渋谷駅周辺地区）



図 24 地方都市における連続立体交差事業等と合わせた市街地整備事業による駅まち再構築（福井駅周辺地区）

5) コンパクトシティ・スマートシティの実現に資する市街地の再構築の推進

立地適正化計画に基づく都市機能のまちなかへの立地に必要となる施設整備等に対して集中的な支援を行うべきであるが、その際、各地域での取組においては、単なる施設整備や空間確保ではなく、まちなかの魅力を高め、コンパクトな都市構造の実現につながるものであることが不可欠である。

市街地整備事業や都市再生整備計画に基づく各種事業により様々なアクティビティを呼び込むまちなかの魅力を高めていこうという取組事例を収集整理するとともに、コンパクトシティの実現に向けて市街地の再構築を進めていく考え方や、地域の価値・持続性の向上につながる都市再生整備計画策定の考え方をとりまとめ、周知・普及を図るべきである。



図 25 立地適正化計画に基づく都市機能や公共公益施設の整備

また、「スマートシティをまちづくりの基本に」とのコンセプトのもと、モデルとなるプロジェクトを強力に推進するとともに、公共施設等とセンサーや画像解析カメラ等の情報化基盤施設の一体整備に対する支援により、新技術やデータの都市インフラへの内装化を推進すべきである。

さらに、持続可能性の確保を図るため、市街地における IoT 技術と連携したエネルギーの面的利用の普及を推進するとともに、自動運転、MaaS、スマートプランニング等、新技術の展開に対応した市街地整備のあり方について、中長期的な観点から検討を進めて行く必要がある。



図 26 新技術やデータの都市インフラへの内装化イメージ（愛知県岡崎市）

(3) 防災・減災に資する市街地整備事業の展開

これまで、市街地整備の分野においては、密集市街地の改善等を中心に防災・減災対策を進めてきており、市街地再開発事業等による地域拠点の整備においては、耐震性等防災性能の高いビルの整備等を誘導し、災害時における事業継続性の確保も図ってきたところである。これらの取組については、引き続き、着実に進めていく必要がある。

今後はこうした取組に加えて、近年の水災害の頻発化・激甚化を踏まえた水災害リスクへの対応を含め、安全な都市形成を推進することが重要である。

地域のハザード・リスク情報の評価のあり方や、災害の発生の恐れのある区域（災害ハザードエリア）における土地利用のあり方の検討を踏まえ、防災・減災に資する市街地整備を推進すべきである。

その際、災害ハザードエリアにおける開発抑制や移転の促進を前提とし、立地適正化計画に基づく安全なまちづくりのための総合的な対策をさらに推進するとともに、個別の市街地整備手法においても、まち全体の防災対策と整合した、高規格堤防整備と連携した事業実施、雨水貯留施設の整備、土地の嵩上げ、水害時にも機能するインフラ・電源等の確保、建物内の避難空間やデッキ等の避難路の整備等の防災対策が講じられた市街地の早期整備が図られるよう、さらなる普及・促進に向けた事業手法の円滑化・柔軟化が望まれる。

この際、整備に長期の時間を要する取組と、短期的に効果がある取組と合わせてバランス良く対策を講ずるとともに、種地確保等による連鎖的な事業実施の迅速化・円滑化を推進すべきである。

また、災害ハザードエリアにおいて市街地整備事業を施行するに当たり、安全確保を促進する仕組み等、災害を防止または軽減するための対策を促す方策について検討すべきである。

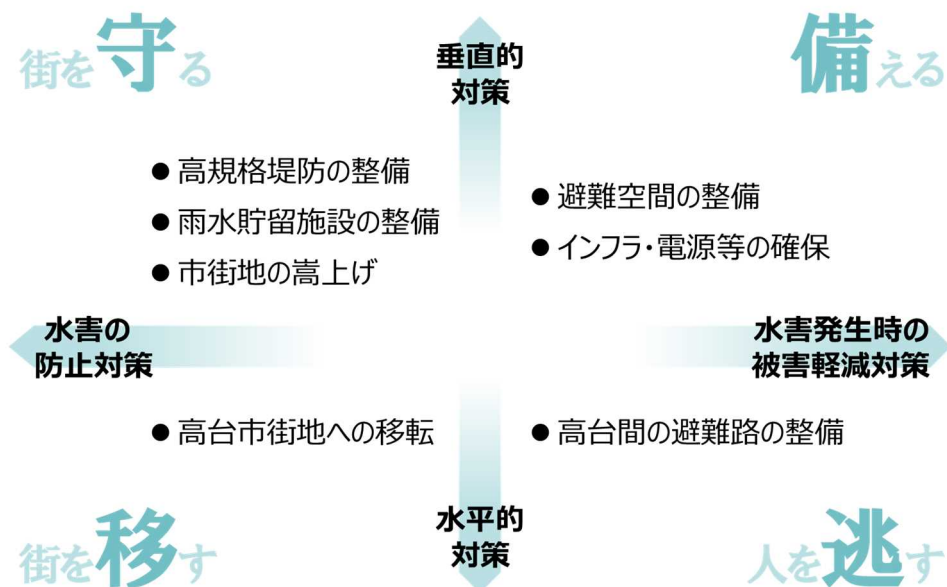


図 27 防災・減災に資する市街地整備事業の分類（例）

(4) 多様な地域活動との連携

1) 事業後の展開を視野に入れた市街地整備事業の推進

エリアの再構築を加速させる上で、市街地整備事業の活用は重要である一方、整備段階のみを考えるだけでなく、事業後の柔軟な展開を視野に入れた市街地整備を推進すべきである。

エリア全体における事業や整備施設の位置づけ、エリアで行われるその他の取組との関係性を勘案し、事業区域だけにとどまらない空間的な連携を計画当初から想定することが必要である。

事業手法自体も、事業期間前後の取組との連動等、事業によって整備された空間がうまく使われ続けるための仕掛け・仕組みを計画段階から事業に取り入れることが必要である。

エリアマネジメント活動を行うまちづくり会社等の組織が市街地整備事業の施行者となることや、市街地整備事業の施行者等を基にした組織がエリアマネジメント活動の主体となる等、エリア横断的に活動する組織が市街地整備事業を実施することで、持続的なエリアの価値向上に資すると考えられ、こうした事業実施体制の構築を推進すべきである。

また、市街地整備事業においてエリアマネジメント活動の拠点となる空間や施設を整備する等、事業後の展開の持続可能性に寄与する取組を推進すべきである。

この他、これまでに市街地整備事業で整備された広場等パブリックスペースについても、優良な活用事例等の周知等、更なる活用の推進を図るべきである。

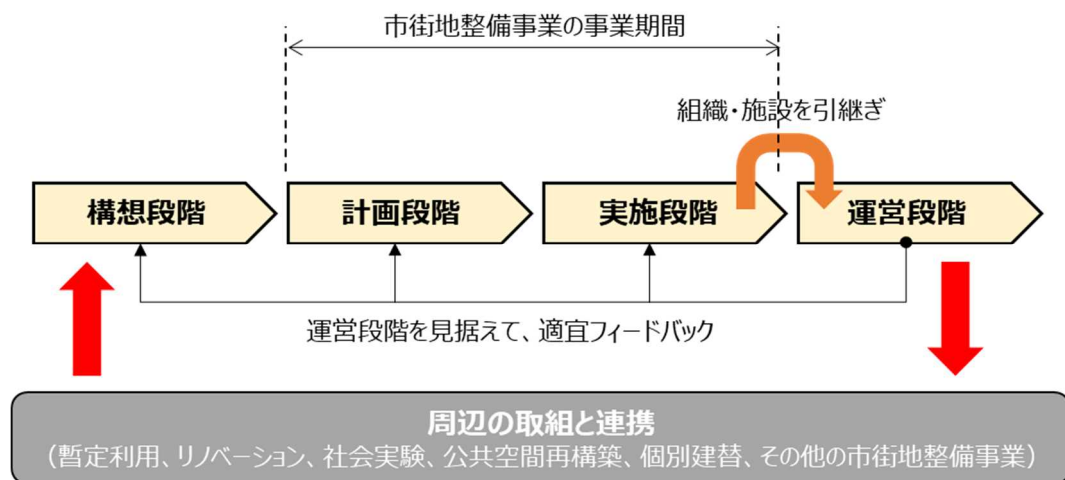


図 28 エリアマネジメントを視野に入れた市街地整備事業の進め方（例）

[コラム]

市街地整備事業と合わせてエリアマネジメント活動の拠点を整備した事例

城野北地区土地区画整理事業（北九州市）では、施行者である独立行政法人都市再生機構が事務局となって、タウンマネジメント組織を設立するとともに、土地区画整理事業の中で、タウンマネジメント活動の拠点施設「城野くらしの製作所 TETTE」を整備している。



図 29 土地区画整理事業と合わせたエリアマネジメント拠点施設の整備

2) 担い手の確保・育成、技術承継

生産年齢人口の減少等を背景として、市街地整備に携わる人材等まちづくりの担い手は、今後更に減少することが予見される。また、経済成長の低迷等により市街地整備事業の実施機会は減少傾向にあるが、こうした状況が続けば、これまで蓄積されてきた合意形成や調整の進め方等も含めた市街地整備事業を進める上でのノウハウや知見等技術が喪失してしまう懸念もある。

まちづくりは、公民どちらかだけで進めていくことはできない。まちの持続可能性の確保や事前防災の観点からも、公民ともに担い手の確保・育成や技術継承が大きな課題である。

このため、まちづくりの担い手の確保・育成に当たっては、公民が連携して取り組む必要がある。

また、実際に市街地整備事業を手がけることにより、実施のための組織作りや人材育成がなされることから、各都市・地域において、可能なところから、早く、循環型で進めるような市街地整備事業の実施の機会をとらえ、担い手の確保・育成を図るべきである。

さらに、民間事業者等を巻き込み、市街地整備技術に関する情報共有の場を確保する等、専門家が有する実践的なノウハウの共有等を通じた市街地整備の技術承継を推進すべきである。

事業手法の選択に際しては、ややもすれば担当者の経験に依ってしまう可能性がある。エリア価値の向上を図る上で、効果の高い手法の選択・組合せを可能とするためには、多様な事業主体の交流を促すこと等により、フラットな視点で手法の選択ができる人材を確保・育成することが重要である。

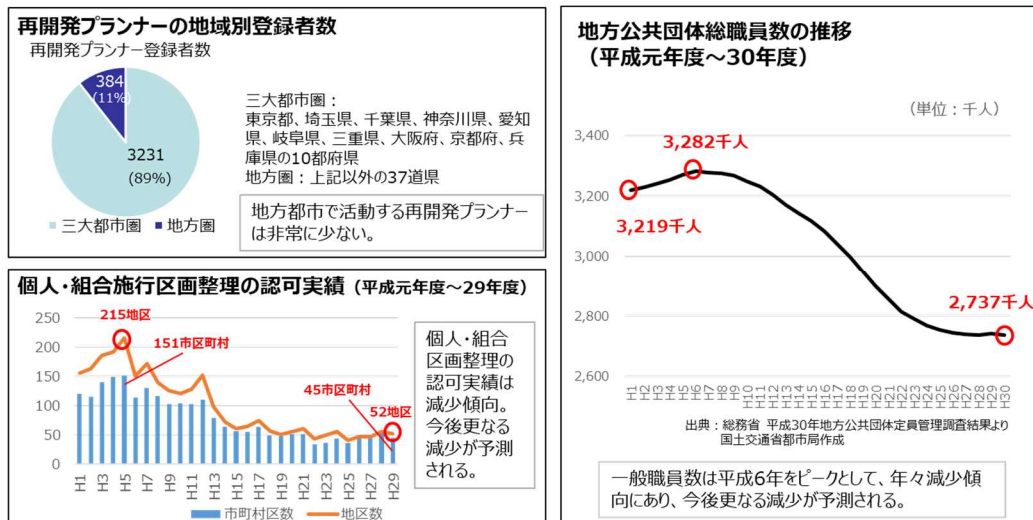


図 30 担い手の減少に繋がる要因等

V. 今後の課題

本検討会においては、まちなかを主な検討対象としたが、今回取り扱った以外の市街地の課題等については、別途、更なる議論を進めていくことが望まれる。

また、市街地整備の手法が確立された時代の社会・経済情勢と現在の社会・経済情勢の違いにより、市街地のあり方、市街地整備のあり方、市街地整備の手法のあり方についても自ずと変わってくる部分があり、不断の見直しが必要である。

その際、市街地整備の目的や仕組みも含めた根本的なあり方についても、議論を行っていくべきである。

求められる市街地の姿は、常に変化し続けており、今後も社会経済情勢や人々の価値観の変化等を注視しながら都市政策上の課題への対応を図るとともに、目指すべき市街地の実現に向け、現行の制度や運用上の課題、新たな推進方策等について引き続き検討を実施すべきである。

