

大街区化ガイドライン

(第1版)

平成23年3月

国土交通省 都市・地域整備局
住宅局

- 目次 -

第1章 はじめに

- (1) ガイドラインの策定趣旨
- (2) ガイドラインの構成

第2章 大街区化の進め方

- (1) 大街区化の有効性
- (2) 大街区化の実施に当たっての課題
- (3) 大街区化を行う主な事業手法
- (4) 大街区化が推奨される地区・事業目的の明示
- (5) 大街区に対応する公共施設の機能に対する評価
- (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
- (7) 公共用地の処分
- (8) 補助事業等によって造成された不動産の処分

第3章 市街地整備手法による大街区化の留意点

- (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
 - 1) 土地区画整理事業及び市街地再開発事業の活用によるメリット
 - 2) 土地評価手法の選択における配慮
 - 3) 公共用地が減少する場合の配慮事項
- (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
 - 1) 事業目的への適合
 - 2) 公共用地の取り扱い

第1章 はじめに

(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。

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、本ガイドラインは、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、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当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。さらに、大街区化により実現する開発や、公共施設の再編に対するイメージの共有を促進するため、参考として、これまでに完了もしくは現在進行中である大街区化の事例を添付している。

第2章 大街区化の進め方

(1) 大街区化の有効性

わが国の主要都市中心部は、江戸時代の町割りや、明治時代後期以後の土地改良・耕地整理事業により形成された区画割りを基本とし、その後、必要な路線や地区において街路事業や土地区画整理事業、市街地再開発事業等が実施され、現在の市街地が形成されている。

特に、第二次世界大戦における罹災により、主要都市中心部の多くが焼失したため、これに対する復興計画において戦災復興土地区画整理事業や街路事業が実施された。戦災復興土地区画整理事業は、全国112都市の約28,000haを対象に実施され、主要都市中心部の多くでは、これらを含む戦後復興期における道路の整備によって、街区が形成された。なお、東京と横浜では、戦災をさらに20年以上さかのぼり、関東大震災後に震災復興土地区画整理事業が約3,400haにおいて実施されており、当時形成された街区の多くが、現在もそのまま活用されている。

こうした事業における街区の設計は、その時代の土地利用や交通基盤、防災機能に対するニーズや、建築技術の水準等から実施されたものであり、現在におけるこれらのニーズ等に対しては、街区の規模や区画道路の構造が十分には対応していない。こうした地区では、整備から半世紀以上が経過し、以下のような課題を抱えている。

- ・ 街区規模が小さく、さらに敷地が細分化されていることにより、地区のポテンシャルを活かした拠点的开发を行うために必要となる建築面積が確保できない
- ・ 街区を区分する区画道路の幅員が狭いため、前面道路幅員により容積率が規定されることや、実際に建築物が使用している容積率が、利用可能な容積率を下回っていることなどにより、土地の有効高度利用が図られていない
- ・ 歩道と車道が区分されていない区画道路や隅切りのない交差点が、交通安全上の課題となっている
- ・ 区画道路の幅員が狭く、また建築物の更新が進んでいないことにより、都市防災上の課題となっている
- ・ 多くの建築物が老朽化し、また建築規模が小さいために、地区レベルでのエネルギー消費効率が悪い

これらの課題に対し、複数の街区に細分化された土地を集約・整形して大型の街区を創出することにより敷地の一体的利用を図る大街区化は、都心部における土地のポテンシャルを活かし、当該地区における今日的なニーズを踏まえた土地の有効高度利用を実現するための手法として、その有効性が認識されつつある。街区の大型化と公共施設の再編を一体的に行うことで、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るため、大都市の都市機能の更新を目的とした東京や大阪での事例だけでなく、中心市街地活性化を目的とした地方都市での事例が、少しずつ蓄積されている。

大街区化を推進することにより、大都市や地方都市の再生が促進されることが期待され、特に、日本の持続的成長に向けて、東京をはじめとする大都市の国際競争力強化は喫緊の課題であり、都市再生緊急整備地域等において多様な機能が備わった都市拠点を形成するに当たり、官民が連携した取り組みにより、大街区化を進める意義は高い。

一方、こうした地区では、一般に細街路が一定の密度で配置されているなど、公共用地率が高い場合が少なくないため、大街区化を行う際、既存の公共施設を再編することにより、新たな用地を買収せずとも必要な公共施設を配置することが可能である。

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・更新費用の縮減に寄与することや、減少分が民有地となる場合には、地方公共団体の固定資産税収入の向上に寄与することも期待できる。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。

このため、大街区化の推進は、国土交通省が平成22年5月に策定した「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」とされ、大都市イノベーションを創出するために早期の実現を目指す施策として位置づけられている。また、この前段として、平成19年5月になされた社会資本整備審議会第二次答申「新しい都市計画はいかにあるべきか。」においては、戦災復興事業等で整備され、時代の変化に街区構成が対応していない市街地における街区の再編成を行うことにより、新たな都市機能の導入を推進することの有効性が指摘されている。

(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。また、大街区化による公共用地面積の増減に着目すると、事業前と比較して、公共用地面積が増加する場合や一定である場合の他に、公共用地面積が減少する場合も想定され、特にこの場合には、国・公有財産の管理や処分に関連して、注意が必要である。

計画面における検討課題としては、以下の例が想定される。

- ・ 公共施設の廃止により、必要な機能が不足することはないか
- ・ 公共施設の廃止・付替え等の行政処分により、どのような公益を実現するか
- ・ 敷地の大型化により、大規模開発の実現が可能となることを踏まえ、公共・公益施設が適切な規模で必要な位置に配置されているかどうか、相隣関係への十分な配慮がなされているかどうか
- ・ 大街区化の実現から一定期間が経過した後に、再度、街区を細分化する計画が提案される可能性があり、公共施設の再編等による効果が失われる恐れがある場合には、どう対処すべきか

また、手続き面での検討課題としては、以下の例が想定される。

- ・ 敷地の位置の移動、集約、整形等が行われることに対する関係地権者の意向把握
- ・ 公共施設の変更に対する関係地権者及び施設利用者の意向把握
- ・ 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土地価格の設定

こうした課題の解決に向けて、住民、公共施設の利用者及び管理者に対して時間的余

裕を持って情報の提供や協議をすることや、(4)に記載のとおり、行政として実現を目指す公益を事前明示すること、土地区画整理事業など大街区化を実現する事業の都市計画決定を行うこと、地区計画等により敷地面積の最低限度等の土地利用のルールを定め、目指すべき将来像を明らかにすること等の対応を取ることが効果的である。

(3) 大街区化を行う主な事業手法

大街区化は、公共施設の廃止・変更、公共用地の処分、敷地の交換・統合等の作業を組み合わせることにより実現する。主な事業手法として、以下のような手法が考えられる。

① 面的な再編を実現する市街地整備手法

(土地区画整理事業)

- ・ 公共施設の整備改善と宅地の利用増進を図るために行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業（土地区画整理法第2条）。
- ・ 敷地整序型区画整理事業をはじめ、大街区化への適用事例あり。
- ・ 事業の実施手続きが法律により確立されており、土地取引等に係る税制の優遇措置も活用可能。

(市街地再開発事業)

- ・ 建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業並びにこれに附帯する事業（都市再開発法第2条）。
- ・ 既成市街地の街区の統合を行う事業等において、大街区化への適用事例あり。
- ・ 事業の実施手続きが法律により確立されており、土地取引等に係る税制の優遇措置も活用可能。

② 公共用地の処分による手法

- ・ 公共用地と民有地との交換による公共施設の付替えや、廃止した公共施設の用地の隣接地権者への賃貸もしくは売却により、街区を大規模化。
- ・ 付替えに係るこれまでの事例では公共用地を等積交換しているものが多く、公共施設を廃止して用地を処分することのみによる事例は限定的。
- ・ 等価交換の場合は税制の優遇措置も活用可能。
- ・ 関係権利者以外の公共施設利用者等への周知、公共施設用地の資産価額の評価手法及び賃貸料・売却価格の設定方法が課題。
- ・ 公正な手続きを取ることが必要。
- ・ 開発許可（都市計画法第29条）が必要な場合は、適正に所定の手続きをとることが必要。事業者は、開発区域内にある既存の公共施設のほか、開発区域外にあって、開発区域に接続することとなる道路や、開発行為の実施に伴って変更又は廃止されることとなる公共施設、開発行為により設置される公共施設等について、公共施設管理者と協議等をしなければならない。この協議において、公共施設管理者は、これらの開発行為に関係がある公共施設及び開発行為により新設される公共施設の適正な管理を確保する観点から協議を行うものとされていることに留意する必要がある（都市計画法第32条）。

また、上記の各手法の適用に当たり、都市再生特別地区、再開発等促進区を定める地

区計画等の容積率の緩和を行う制度を併用することにより、道路や公園などの公共施設と土地利用との計画の一体性を確保しつつ、事業性の向上を図ることも期待される。

(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、都市の再生、地域ポテンシャルの発現のための官民連携による取り組みの機会と捉え、前向きに対応することが期待される。

一方で、大街区化は、公共施設が変更されることにより、地域住民が所有する土地の資産価値や、利用者の利便性に対しても、少なからず影響を及ぼすものである。また、民間からの提案を受けて行政が支援を行う場合、創出される大街区において土地の有効高度利用が可能となることから、特定のプロジェクトに限定してメリットを与える行為として批判を受ける懸念もある。このため、従来は行政が必要以上に慎重な対応を取らざるを得ない状況があったことも事実である。

このような特定プロジェクトへのメリットの供与との批判に対しては、地方公共団体として大街区化により実現を目指す公益を事前に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で対応することが可能である。

例えば、市街地の整備、開発に係る方針として、地区の土地利用状況、ポテンシャル、公共施設の配置状況等から、大街区化が推奨される地区について、大街区化を進める方針と、大街区化を通じて実現を目指す公益、すなわち開発計画の目的、要件等について定め、広く示しておくことにより、大街区化に係る民間からの提案を受けた場合、事前明示した要件等を満たしているかどうかを判断すれば良く、手続きの透明性を高めることができる。これらの事前明示の過程において、地域住民の意見の反映を図ることも考えられる。

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等の他、より具体的には、地区計画等の活用や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も、より機動的かつ柔軟に対応する観点から有効である。なお、大街区化により実現を目指す公益の例として、創出される大街区の活用に関するものとしては、以下のようなものが考えられる。

- ・ 多様な機能の導入により、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・福祉等の公益施設など、当該地区が必要とする都市機能の導入や、疲弊・衰退しつつある既存の都市機能の更新・再生
- ・ ランドマークの創出や、歴史的街並みとの調和等による景観の改善
- ・ エネルギーの面的利用に係る中核施設の導入等による環境改善への寄与
- ・ エリアマネジメントを担う組織の設立等による地域のまちづくりへの貢献

また、大街区化を通じて公共施設が再編されることにより実現する公益の例としては、以下のようなものが考えられる。

- ・ 快適性や回遊性にも配慮した歩行者空間の充実
- ・ 広場の拡大やエレベータの整備等による交通結節機能の強化
- ・ まとまった緑地や空地、広場、親水空間の創出、地域全体の緑のネットワーク化
- ・ 避難路、避難地が不足する密集市街地の解消、改善等による防災機能の向上

また、このような公益の事前明示に併せ、地方公共団体からどのような支援を行うことが可能であるかについても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

大街区化は、一般的に、特定の街区を大型化したいというニーズを契機として行われることから、大街区化における街区の設定及び公共施設の計画と、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る。よって、大街区化の計画段階においては、創出される大街区における開発計画と、関連して整備される公共施設に関する計画とを評価し、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。

開発計画に対応して必要となる公共施設の機能として、交通機能を例に取れば、以下のような観点を踏まえて、地区内の公共施設計画が検討されることが必要である。

- ・ 大街区化による新たな土地利用が誘発する交通が、個々の敷地に円滑にアクセスできるように計画すること
- ・ 大街区化を行う地区を通過する交通が、地区内を円滑に通行できるように計画すること
- ・ 地区内又は隣接して鉄軌道駅がある（若しくは整備する予定がある）場合、地区内に集中する交通が円滑に処理できるよう、交通結節機能の配置を計画すること

さらに、大街区化の実施前から地区が抱える課題を、大街区化を契機に解決するという観点も重要であり、以下のような整備を一体的に実施することにより、公共施設の機能を向上することが望ましい。

- ・ 幹線道路に接続する区画道路の統廃合や接続状況の改善による幹線道路の通行機能の向上
- ・ 区画道路の統廃合による地区内の交差点の減少や、歩車分離（道路の広幅員化に併せた歩道設置等）による歩行者の安全性確保
- ・ 敷地の統合と併せた駐車場出入口の統廃合による駐車場に出入りする自動車交通の円滑化、連続した歩行空間の確保を通じた歩行者の安全性・快適性の向上
- ・ 道路の付替え等と併せた無電柱化による地区内の景観の向上 等

なお、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。

地区内における公共施設の機能の確保・向上を図る際には、多様な施設の組み合わせにより、機能が提供されうることに注意することが必要である。例えば、都市内の道路や、都市公園をはじめとする都市の緑・オープンスペースは、下表のような機能を有しており、これらの機能は、基本的には国・公有地（以下、「公有地等」という。）における公共施設によって提供されるが、民有地における通路や緑地によって提供されることも想定される。

ただし、道路をはじめとして公物管理法のある施設について、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り、私有地における施設については、(6)に記載の機能の担保が確実なものであることが必要である。

都市内道路の有する機能を例に取り、交通機能について見た場合、自動車の通行機能が必要かどうか、どこまでの沿道アクセス機能が必要かどうかなどにより、必要となる管理のあり方、行為規制のあり方等は異なり、道路として公物管理権に基づく管理を行うべきか否かが評価される。また、空間機能についても、植樹帯における緑化機能や歩道・広場における溜まり空間としての機能、供給処理施設等の収容空間としての機能とで、道路以外の他の施設によって代替的に機能を提供することの可能性も異なる。一般的に、区画街路であっても幹線・補助幹線道路に準じた交通機能が必要とされる道路については、自動車の通行も可能とし、災害時にも万全の対応が可能となるよう、道路法に基づく指定を行い、公有地等として管理されることが望ましい。一方で歩行者の通行機能のみが必要とされる道路については、私有地における通路や広場、公共的空地により提供される機能をもって、代替されたものとして評価することも考えられる。

大街区化を行う場合には、街区構成と公共施設とが再編されることに鑑み、公有地等における公共施設と上記のような私有地上の施設と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、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が必要である。

表1 都市内道路の機能

機能の区分		内容	
①交通機能	通行機能	人や物資の移動の通行空間としての機能	
	沿道利用機能	沿道の土地利用のための出入、自動車の駐停車、貨物の積み降ろし等の沿道サービス機能	
②空間機能	都市環境機能	景観、通風、緑化、日照、採光等の都市環境保全のための機能	
	都市防災機能	避難・救援機能	災害発生時の避難通路や救援活動のための通路、消防活動の場としての機能
		災害防止機能	火災等の拡大を遅延・防止するための空間機能
	收容空間	公共交通機関の導入空間機能	地下鉄、都市モノレール、新交通システム、路面電車、バス等の公共交通機関の導入のための空間
		供給処理・通信情報施設の空間	上水道、下水道、ガス、電気、電話、電話ボックス、CATV、都市廃棄物処理管路等の都市における供給処理及び通信情報施設のための空間
道路付属物のための空間		交通信号、案内板、ストリートファニチャー等のための空間	
③市街地形成機能	都市構造・土地利用の誘導形成	都市の骨格として都市の主軸を形成するとともに、その発展方向や土地利用の方向を規定する	
	街区形成機能	一定規模の宅地を区画する街区形成	
	生活空間	人々が集い、遊び、語らう日常生活のコミュニティ空間	

出典：実務者のための新都市計画マニュアルⅡ（（社）日本都市計画学会）をもとに作成

表2 都市公園をはじめとする都市の緑・オープンスペースの機能

機能の区分	内容
良好な都市環境の提供	地球温暖化の防止
	ヒートアイランド現象の緩和
	生物多様性の保全
都市の安全性の向上	震災時の避難地、避難路、延焼防止、復旧・復興の拠点
市民の活動・憩いの場	自然とのふれあい、レクリエーション活動、健康運動、文化活動等多様な活動の拠点
豊かな地域づくり、地域の活性化	中心市街地のにぎわいの場
	地域の歴史的・自然的資源を活用した観光振興の拠点

出典：国土交通省公園緑地・景観課資料をもとに作成

(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

前項（5）で説明した大街区化における公共施設の計画に当たり、公共施設の機能が民有地において提供される場合は、地区計画における地区施設等により、その機能が継続的に提供されることが担保されていることが必要である。

民有地における機能の担保に当たっては、施設空間が確保されるための担保と、機能が発揮されるために適切な管理が行われるための担保について、両面からの確認が必要となる。そのため、必要とされる機能提供の水準に応じ、以下のような手法を組み合わせることで対応することが考えられる。

① 都市施設の都市計画決定

広場、通路等の都市施設の都市計画決定を行う。立体都市計画として定めることも考えられる。

② 地区計画の都市計画決定

地区整備計画において、広場、通路等を地区施設として定め、もしくは壁面の位置の制限を定める等の地区計画の都市計画決定を行う。

③ 協定の締結

当該施設の位置する土地の地権者や施設の管理者と、行政ないしはその民有地上の機能の主たる利用者等との間で協定を締結する。協定の内容により、施設空間の確保、機能が発揮されるための適切な管理、またその両方について規定することが可能である。

④ 開発行為における管理の条件

開発許可の申請者と公共施設管理者との協議（都市計画法第32条）において、当該施設の管理について条件を設定する。

また、その民有地における機能に対する担保手法として、当該機能が提供される土地を承役地として地役権を設定し、登記することも考えられ、機能の重要性等に応じて活用されることが望ましい。

(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。

いずれの場合においても、貸し付け時の賃貸料や売却時の価格等、処分の価格を決定するための土地評価の手法が課題となり、地方財政法や地方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、このようにして決定された処分の対価の支払いに代えて、代替資産として、従前の公共用地所有者が必要とする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、行政側の視点からは、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。この場合、供与される代替資産は大街区化を行う街区内に限定されず、他の地区におけるものであることも可能と考えられる。

なお、処分に当たっては、処分の相手方が、都市計画や協定等に基づいて、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、処分と一体的に行われる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（以下「対価の支払い等」という。）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、既存の公共ストックのうち、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。ただし、この場合においても、減少する公共用地の評価や取り扱いを明確化する観点から、公共用地の評価額を公表することや、必要額を事業主体に対して補助金として交付するにあたり、最終的に相殺される対価と補助金について、形式的に対価の支払い等を受けた上で補助金を交付することなどの手続きを講じることが望ましい。

(8) 補助事業等によって造成された不動産の処分

大街区化を行うことにより、その機能を公共用地上において維持することが必要ではないと判断された公共施設の用地について、公共施設の廃止後に売却等の手続きにより処分される場合が想定される。このとき、当該公共用地が過去の国庫補助事業により取得されたものである場合には、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「適化法」という。）」に基づき、財産の処分の制限を受けることに留意する必要がある。

適化法施行令第13条では、処分を制限する財産として不動産を挙げ、これを補助金等の交付の目的に反して譲渡・貸し付け等する場合には、各省各庁の長の承認を受けなくてはならないとされている。承認の取り扱いについては、都市・地域整備局所管事業の場合には「都市・地域整備局所管補助事業等に係る財産処分承認基準について」（平成20年12月22日国都総第2449号、平成21年5月14日国都総第650号により最終改正）に示されており、以下の条件に従い、地方整備局長等の承認を得ることが必要とされている。（ただし、これにより難しい場合や、「包括承認」の対象に該当する場合等を除く。）

- ・ 有償譲渡：譲渡額のうち国庫補助金等相当額を国庫納付（補助条件を承継する場合を除く）
- ・ 交換：交換により取得される財産は適化法第22条に準じた扱いを受けるとし、交換差益額のうち国庫補助金等交付額を国庫納付
- ・ 有償貸し付け：使用予定者との間で補助対象財産に係る管理協定等を締結することとし、貸し付け額のうち国庫補助金等相当額を国庫納付
- ・ 無償貸し付け：使用予定者との間で補助対象財産に係る管理協定等を締結すること

第3章 市街地整備手法による大街区化の留意点

(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

1) 土地区画整理事業及び市街地再開発事業の活用によるメリット

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、土地区画整理事業及び市街地再開発事業（以下「市街地整備事業」という。）を活用することにより、以下の例に示すとおり、市街地整備事業の制度上のメリットを活かした円滑な事業実施が可能となる。

- ・ 個別の土地の交換等にとどまらず、地区の全体を対象として、公共施設と宅地（及び建物）とを一体的に計画し、整備することが可能
- ・ 都道府県知事等による認可や、公共施設管理者の承認・同意、事業計画の縦覧等に係る手続きなど、法に規定された手続きにより、計画の妥当性、施行者の能力等に係る確認をすることが可能
- ・ 保留地・保留床の売却を通じ、事業による開発利益を施行費用に充てて還元等することが可能
- ・ 土地と土地又は土地と床との交換や、保留地・保留床の取得に係る税制の特例を活用することが可能

2) 土地評価手法の選択における配慮

市街地整備事業を活用する場合に、制度の適用や手続きの実施に当たって留意すべき項目の一つとして、土地評価手法の選択がある。

土地区画整理事業の土地評価において、一般的に採用されている路線価式評価法は、宅地の奥行きが長くなるに従って路線価を逡減させることとしているなど、奥行の増加も含めて街区の大型化により宅地の価値が高まる大街区における開発計画に対し、適切な対応ができないことも考えられる。そのため、土地評価に当たっては、路線価評価方式における奥行逡減の修正や、収益還元法の採用等により、適切な評価がなされるよう配慮することが必要である。

3) 公共用地が減少する場合の配慮事項

これまでの市街地整備事業では、地区のニーズに対応して必要な公共施設を整備するため、減歩等を通じて公共用地を拡大してきたところであり、一般的な市街地整備事業においては、今後も引き続き、公共用地の拡大による公共施設の整備が主要な事業目的の一つとなると考えられる。しかし、過去に実施した事業によって細街路が一定の密度で配置されるなど、公共用地率が高い地区において、市街地整備事業を活用した大街区化を行う場合には、宅地と公共施設との関係を適正化した結果、事業の前後において公共用地が減ることも考えられる。

宅地と公共施設との関係の適正化は、道路の公共施設を例にとると、次のように理解することができる。すなわち、事業前には、街区が多数の小規模敷地に区分されているため、各敷地に接道するための道路延長が必要となるが、立地する建築物も小規模であることから、交通処理のためには狭い道路幅員で十分であり、結果として細街路が高い密度で配置される。事業後には、街区が大型化して敷地の一体的利用が図られるため、

接道に必要な道路延長は減少するが、立地する建築物が大型化することから、交通処理や環境保全等のためには広い道路幅員が必要となり、結果として相対的に広い幅員の道路が低密度で配置される。このような事業の前後を比較した場合、従前地の状況や大街区化の計画内容によっては、公共用地が減る事例も想定される。

市街地整備事業を活用した大街区化において、公共用地が減少する場合には、以下の例示や次節に示す事項をはじめとして、特段の配慮が必要となる。

- ・ 減歩等により公共用地を増加させる事業との違いについて、対象地域、事業目的等に照らして整理すること
- ・ 減少する公共用地に相当する土地を事業後にどのように活用するかにつき、事業の目的との関連性、さらにはその公共性、公平性の観点から精査すること
- ・ 減少する公共用地を従前において所有する主体における適切な財産管理の観点に配慮すること

(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

1) 事業目的への適合

市街地整備事業による場合についても、第2章（5）に記載した考え方と同様に、大街区化によって創出される街区における開発計画と、関連して整備される公共施設の計画とを評価し、大街区化によって宅地の利用が効果的に増進され、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。

これに加え、市街地整備事業を活用する場合には、それぞれの根拠法において規定された事業目的に適合して行われることが必要であり、土地区画整理事業では公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図ること、市街地再開発事業では市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ることが必要となる。

特に、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。

これを踏まえ、施行者は、関係する各公共施設の管理者から、当該公共施設用地を施行地区に含むことの承認もしくは事業計画の同意が得られるように、事業計画を定めることが必要である。なお、事業を実施する手続きの中で、関係する公共施設管理者の同意を得るために、対象とする街区を取り巻く道路を含んで施行地区を設定することが望ましい。

2) 公共用地の取り扱い

市街地整備事業を活用した大街区化において、公共用地が減少する場合には、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り、これについては以下のような扱いが考えられる。

- ① 保留地又は保留床として定めて処分
- ② 増換地のための原資となる用地として活用
- ③ 土地区画整理事業における創設換地(土地区画整理法第95条第3項)として定め、

公益施設等に活用

- ④ 規準等に定める目的に供する保留地(土地区画整理法第96条第1項)として定め、又は保留床を特定分譲(都市再開発法第108条)することにより、公益施設等に活用

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。

(参考)大街区化の先行・進行中の事例

(1) 大街区化の先行事例 ① 有楽町駅前地区 公共施設を統廃合して、一部を他の公共施設に再編し整備した事例

有楽町駅前地区(区画整理)の概要

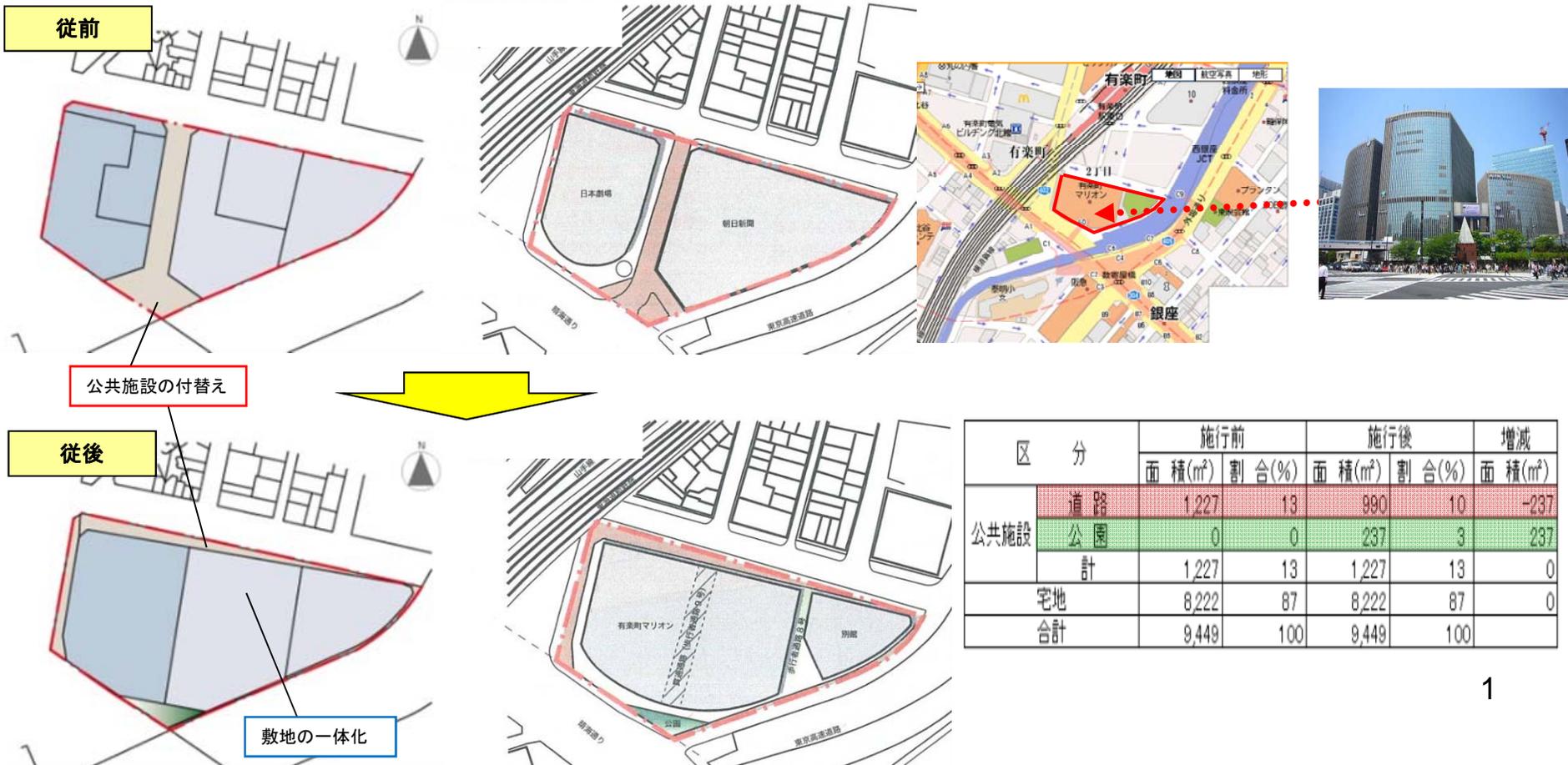
【東京都千代田区】

- ✓ 施行面積：0.9 ha
- ✓ 施行期間：昭和56～63年度
- ✓ 施行者：個人
- ✓ 事業費：約3.3億円

事業の特徴

- ✓ 道路で分断された街区を一体化し、土地の有効高度利用を促進
- ✓ 区内を貫通する道路は、外周道路や公園へ付け替え、同位置に地区施設の通路を配置することにより、歩行者通行機能を確保

整備状況



(1) 大街区化の先行事例 ② 芝三丁目東地区 公共施設を統廃合して、同種の公共施設に再編し整備した事例

芝三丁目東地区(区画整理)の概要

【東京都港区】

- ✓ 施行面積：2.3 ha
- ✓ 施行期間：平成9～11年度
- ✓ 施行者：芝三丁目東土地区画整理組合
- ✓ 事業費：約17.3億円

事業の特徴

- ✓ 小規模な低未利用地が分散する地区について、街区を再編して土地の有効高度利用を促進
- ✓ 大規模開発に対応した道路網に再編
- ✓ オープンスペースも確保されるなど市街地環境が改善

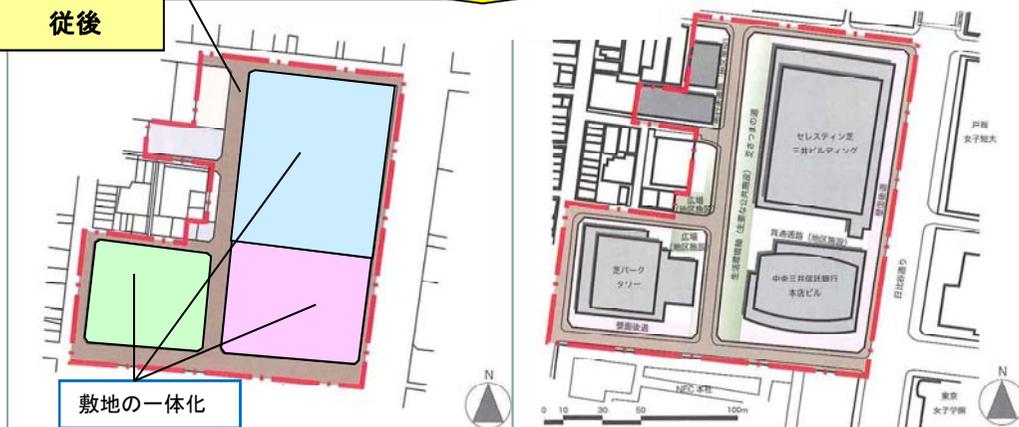
整備状況

従前



公共施設の付替え

従後



敷地の一体化



用途	施行前		施行後		増減 面積(m ²)
	面積(m ²)	割合(%)	面積(m ²)	割合(%)	
道路	5,350	23.0	5,630	24.2	280
宅地	17,900	77.0	17,620	75.8	-280
合計	23,250	100.0	23,250	100.0	

(1) 大街区化の先行事例

③ 武蔵ヶ辻第四地区

道路で分断された敷地を一体化し、併せて公共施設を統廃合した事例

武蔵ヶ辻第四地区(再開発)の概要

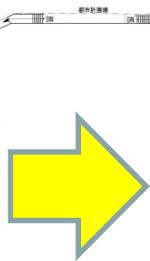
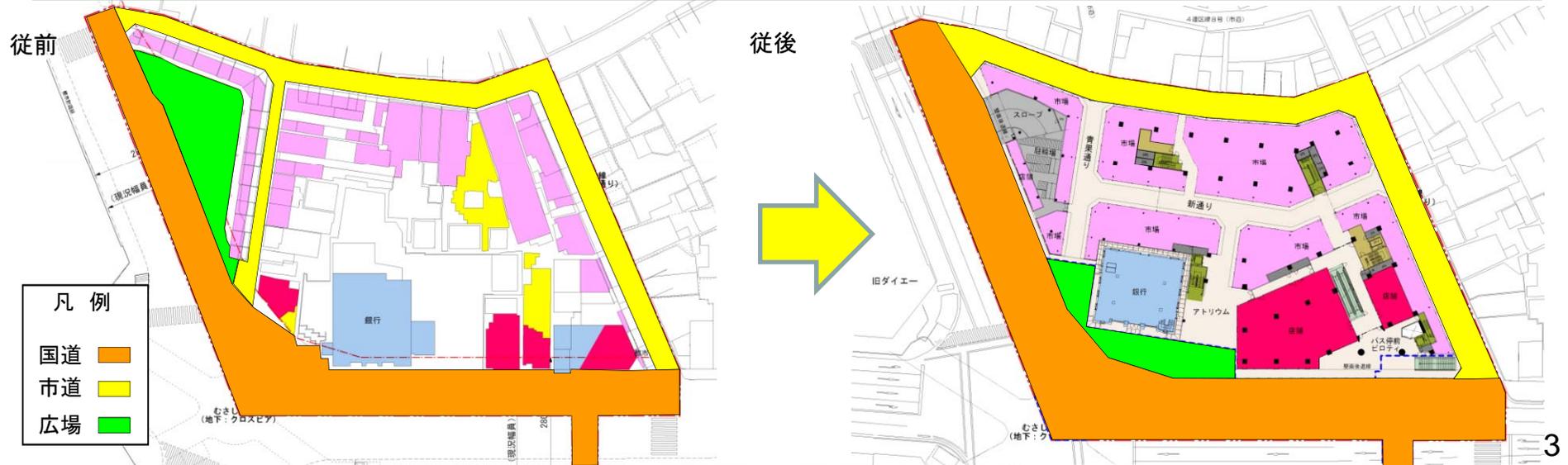
【石川県金沢市】

- ✓ 施行面積：0.9 ha
- ✓ 施行期間：平成14～21年度
- ✓ 施行者：武蔵ヶ辻第四地区市街地再開発組合
- ✓ 事業費：約56.6億円

事業の特徴

- ✓ 道路で分断された街区を一体化し、土地の有効利用を促進
- ✓ 地区内を貫通する道路や交通広場は、外周道路や広場へ付け替え、敷地内通路を設置することにより、歩行者通行機能を確保
- ✓ 歴史ある「近江町市場」を再生し、集客力の向上と防災性の強化を実現

整備状況



区分	施行前		施行後		増減面積 (㎡)	
	面積 (㎡)	割合 (%)	面積 (㎡)	割合 (%)		
道路	国	2,082	23%	2,852	31%	770
	市	1,355	15%	1,113	12%	-242
広場	国	986	11%	337	4%	-649
宅地		4,706	52%	4,827	53%	121
合計		9,129	100%	9,129	100%	

(2) 大街区化の進行中の事例

① 福岡市祇園町地区

公共施設を統廃合して、同種の公共施設に再編し整備する事例

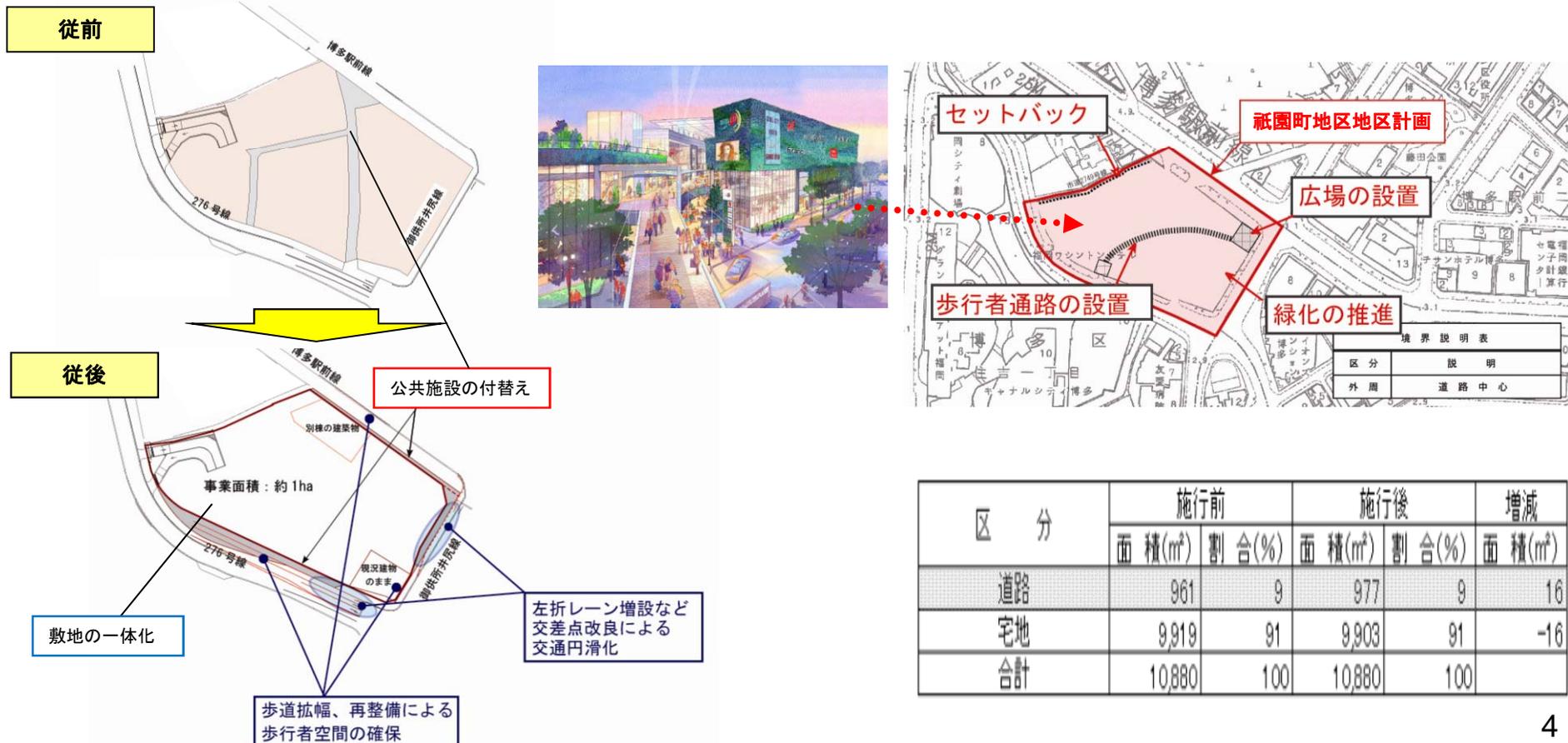
祇園町地区(区画整理)の概要

- 【福岡県福岡市】
- ✓ 施行面積：約 1.0 ha
 - ✓ 施行期間：平成 22～23 年度
 - ✓ 施行者：個人
 - ✓ 事業費：約 4 億円

事業の特徴

- ✓ 道路で分断された街区を一体化し、土地の有効利用を促進
- ✓ 区内を貫通する道路は、外周道路へ付け替え、地区施設として広場や歩行者通路を配置することにより、回遊性を確保し、賑わい・憩いの場を創出

整備状況



(2) 大街区化の進行中の事例 ② 中町地区

事業前に道路を廃止し、中心市街地活性化のための用地に転用する事例

中町地区(区画整理)の概要

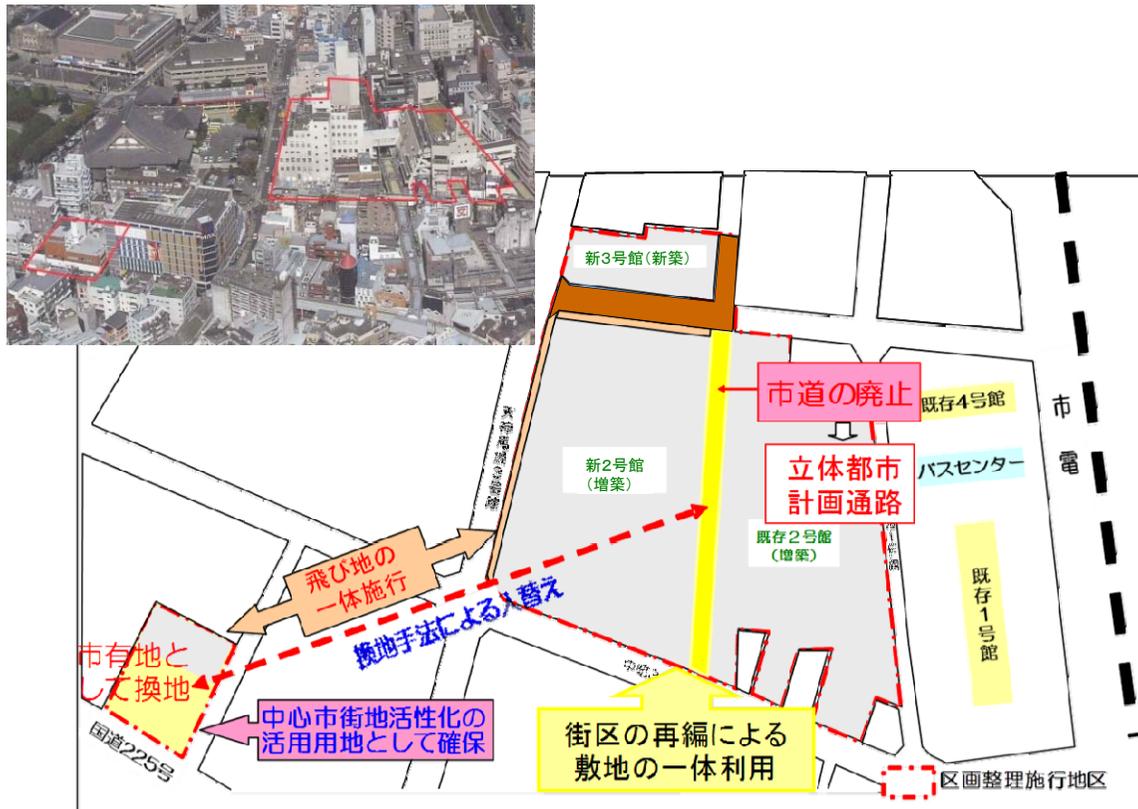
【鹿児島県鹿児島市】

- ✓ 施行面積：約 1.2 ha
- ✓ 施行期間：平成 19～24 年度
- ✓ 施行者：個人
- ✓ 事業費：約 2.2 億円

事業の特徴

- ✓ 道路で分断された街区を一体化し、土地の有効利用を促進
- ✓ 地区内を貫通する道路を廃止・宅地化して、飛び地と交換し、同位置に立体都市計画通路を配置することにより、歩行者通行機能を確保
- ✓ 中心市街地の核となる商業機能の集積を促進するとともに、市が必要とする中心市街地活性化の活用用地を確保

整備状況



区分	施行前		施行後		増減 面積(m ²)
	面積(m ²)	割合(%)	面積(m ²)	割合(%)	
道路	569	5	569	5	0
宅地	11,103	95	11,103	95	0
合計	11,672	100	11,672	100	

※割合の合計を除き、面積等の数値はすべて概数

(2) 大街区化の進行中の事例 ③ 京橋三丁目1地区 公共施設を統廃合して、同種の公共施設に再編し整備する事例

京橋三丁目1地区(都市再生特区)の概要

【東京都中央区】

- ✓ 施行面積：約 1.3 ha
- ✓ 施行期間：平成 22 年秋～ 25 年春(予定)
- ✓ 施 行 者：民間事業者

事業の特徴

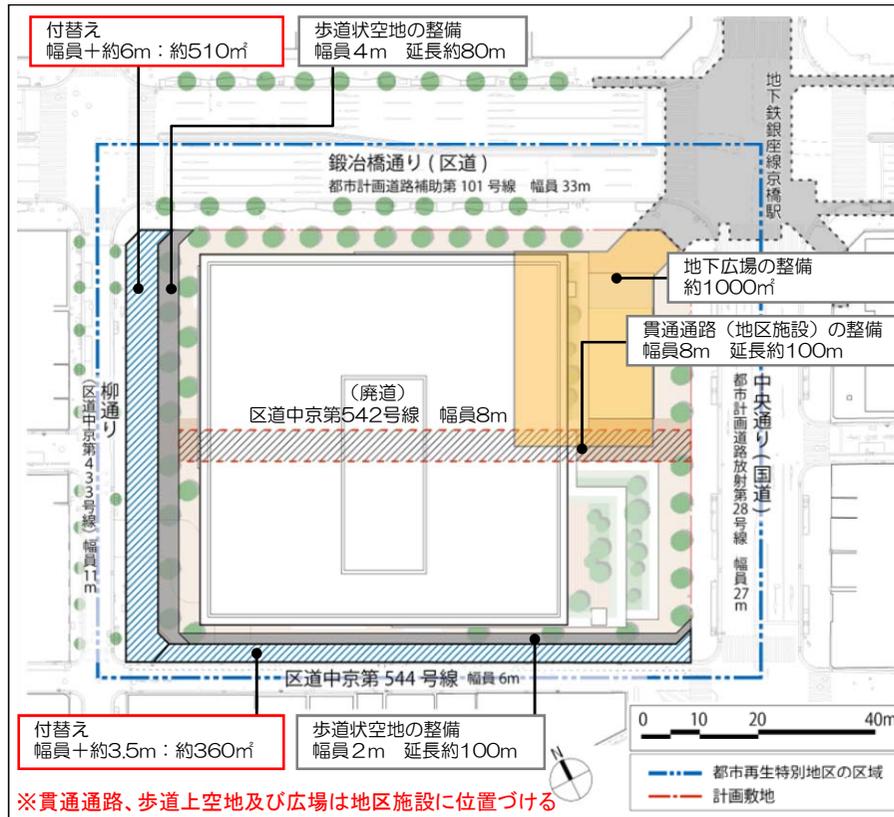
- ✓ 区域内の建築物の老朽化が進行していたため、都市再生特別地区を活用した街区の再編を行い、「都心の環境向上の推進及び東京駅前地域の都市再生」を促進
- ✓ 地区内を貫通する道路は、外周道路へ付け替え、同位置に地区施設の通路を配置することにより、歩行者通行機能を確保
- ✓ 街区再編に併せた京橋駅前の拠点整備(地下鉄駅施設のバリアフリー化)

整備状況



従前は、中小規模建物が多く存在

バリアフリー対応が図られていない
銀座線京橋駅



区分	施行前		施行後		増減	
	面積 (㎡)	割合 (%)	面積 (㎡)	割合 (%)		
道路	国	1,523	11.6	1,523	11.6	0
	区	3,436	26.3	3,436	26.3	0
宅地	8,131	62.1	8,131	62.1	0	
合計	13,090	100.0	13,090	100.0	0	

※割合の合計を除き、面積等の数値はすべて概数

(2) 大街区化の進行中の事例 ④ 京橋二丁目西地区 公共施設を統廃合して、同種の公共施設等に再編し整備する事例

京橋二丁目西地区(再開発)の概要

【東京都中央区】

- ✓ 施行面積：約 1.0ha
- ✓ 施行期間：平成 24～27 年度（予定）
- ✓ 施行者：京橋二丁目西地区市街地再開発組合（予定）

事業の特徴

- ✓ 道路で分断された街区を一体化し、土地の有効高度利用を促進
- ✓ 地区内を貫通する道路は、一部を外周道路へ付け替え、残りの部分は公益施設(施設建築物の床)に置き換える
- ✓ 地区施設の通路の配置や壁面後退により、歩行者通行機能を確保
- ✓ オープンスペースも確保されるなど市街地環境が改善

整備状況

