

## 検討会における検討の視点

社会資本整備審議会の答申を踏まえ、拠点的市街地の整備等を通じた集約型都市構造の実現に向けた取組を推進するためには、今後、以下の視点を中心に、市街地整備に係る検討を進めるべきではないか。

### 1. 市街地の計画・整備・管理体系のあり方

事業に重点が置かれたこれまでの市街地整備施策を、市街地のトータルマネジメントを担う方向に大きく転換していくべく、その計画・整備・管理体系の確立に向けて、各種制度の充実方策等について検討。

### 2. 市街地整備に係る事業手法・制度の充実

既成市街地の再構築や郊外市街地の円滑な縮退等に対し、ツールとしての市街地整備手法の充実方策等について検討。

### 3. 市街地整備を担うべき人材・組織の充実

豊富な経験、知識を有した団塊世代の一斉退職に対し、行政、民間において、いかにまちづくり技術を継承し、人材を確保するか、その方策等について検討。

### 目指すべき市街地の水準について

- ・ 上述の検討にあわせ、今後における市街地整備の道しるべとして、基盤整備水準に留まらず、多面的観点から、目指すべき市街地の水準のあり方について検討。

# 1. 市街地の計画・整備・管理体系のあり方

これまでの市街地整備においては、ともすると事業の施行自体に重点が置かれ、結果として、市街地のビジョンや計画の策定がなかなか進まない事例や、事業完了後、期待通りの機能導入が図られず、また市街地が時間とともに陳腐化していく事例も見られるところ。

今後、限られた財政余力の中、諸機能が集積した拠点的市街地の形成を促進していくためには、事業施行に重点が置かれた『市街地整備施策』を、市街地のビジョンづくりから、事業実施後における土地利用の成熟に至るまで、『市街地のトータルマネジメント』を担う施策領域へと大きく転換していくことが必要ではないか。

## これまでの市街地整備施策

～ともすると事業の施行自体に重点が置かれすぎていなかったか？～

基盤整備に重点が置かれ上物整備と十分連携がとれていなかったのではないか？



それぞれに敷地の最有効利用を進めた結果、建築物が壁となり、「風の道」を障害したとも指摘。

事業完了後まちが放置され、市街地が適切に管理がされていないか？



市街地整備後、時間の経過とともにまちが陳腐化し、市街地の価値が大きく低減している。

## これからの市街地整備施策

『事業の施行』中心の施策から、『市街地のトータルマネジメント』への転換

対策が必要な市街地の明示と投資・施策の集中

「事業手法先行型」から「ビジョン先行型」への転換

まちの使い方を意識した計画づくり

市街地のエリアマネジメント

また、前述のような市街地のトータルマネジメントを一元的かつ一体的に遂行するためには、以下のような計画・整備・管理体系の確立に向けた制度等の充実が必要ではないか。

### 整備すべき市街地の明示と投資・施策を集中する枠組みの充実

- ・集約型都市構造を目指す上で、都市・都市圏レベルで、拠点市街地等として重点的に整備されるべき市街地を明示し、投資や施策を集中する枠組みの充実

#### 【検討の方向】

都市計画基礎調査等を活用し、市街地の総点検等を行う運用等の充実について検討  
都市計画マスタープラン、都市再開発方針等を活用しつつ、拠点市街地など重点的に市街地形成を図るべき地域を明示し、当該地域に投資・施策を集中する制度・運用等の充実について検討 等

### エリアマネジメントを推進する枠組みの構築

- ・計画やビジョンの策定から、整備、土地利用・景観誘導、さらには市街地の維持・管理に至るまで、拠点市街地の形成に向けて一体的に市街地をマネジメントする枠組みの構築

#### 【検討の方向】

エリアマネジメントの役割や、組織・運営形態についてさらに検討を進めるとともに、当該取組を促進するための制度・運用等の充実、及び各種支援方策の充実等を検討。

### 市街地整備事業と都市計画との連携、連動の強化

- ・基盤整備と上物整備との連携・連動や土地利用・景観形成の誘導等、市街地整備事業と都市計画との連携・連動を強化する枠組みの充実

#### 【検討の方向】

基盤整備と上物整備との計画の一体性の確保、土地利用・景観形成や環境対策の誘導など、計画段階から事業、及び事業後の市街地形成の誘導に至るまで、時間的概念も加味しつつ、市街地整備事業と都市計画との連携・連動を強化する観点から、制度・運用等の充実を検討。

## 2. 市街地整備に係る事業手法・制度の充実

### 既成市街地の再構築を促進する市街地整備手法・制度の充実

#### 【市街地整備上の課題（再掲）】

- 敷地の細分化が進行するとともに空地・空家等がごま塩状に散在。土地の流動性が低く、市街地更新に支障を来す一方、敷地単位の無秩序な開発が進行
- 補償物件等が多く、事業費が高く、施行期間も長くなる傾向
- 立体的な都市施設にかかる区分地上権や宅地単位の権利関係など、借家権も含め土地の権利関係が輻輳。

#### 【検討の方向】

空地の集約化等を図りつつ、弾力的かつ機動的に市街地の改善・整備を図る事業制度・運用等の検討

(柔軟な換地操作 等)

民間主体による市街地の整備・改善を促進する制度・運用の充実にかかる検討

立体的都市施設にかかる区分地上権など輻輳する土地の権利関係に対応した事業制度・運用等の検討 等

### 急速に衰退するおそれのある郊外市街地の賢い縮退に向けた手法・制度の充実

- ・ 急激に衰退するおそれのある郊外市街地の円滑な縮退を可能とする土地利用の既成誘導制度、市街地整備手法・制度の充実

#### 【検討の方向】

郊外市街地の実態や今後の見通し、及び縮退する郊外市街地の利活用の可能性等についての分析、検討

郊外市街地から拠点的市街地等への人口等の円滑な誘導に資する計画手法、事業手法のあり方に関する検討

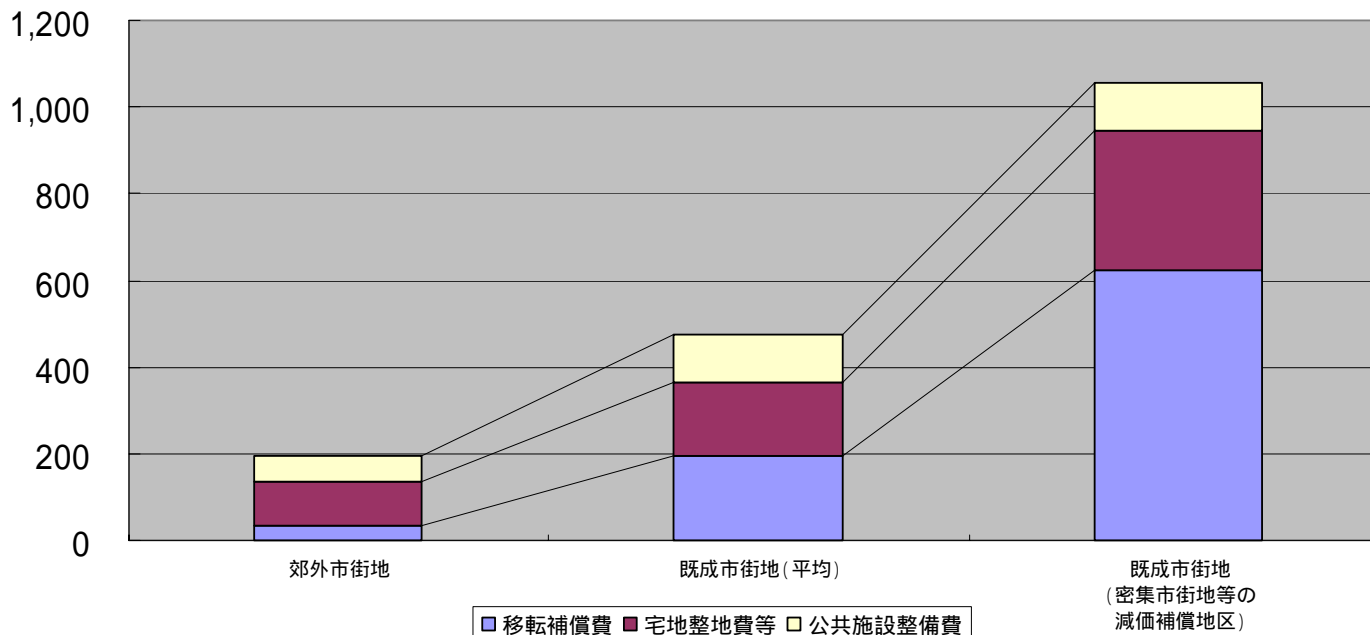
等

## 土地区画整理手法の制度・運用上の課題

## 高い事業費と長期に及ぶ事業期間

- 既成市街地における土地区画整理事業についても、理想的な都市基盤の整備水準を求めるばかりに多くの家屋の移転を必要とする事業地区が多く、結果として事業費が高止まりで、事業施行期間も長期に及ぶ傾向が強い。

(百万円 / ha)



## 用地先行取得の難航

- 既成市街地における事業施行に際しては、減価買収に加えて、換地操作に必要な用地の先行取得を進めることにより、事業施行性が格段と向上するが、現状では、用地の先行取得はなかなか進まない状況。

## 換地照応原則への対応

- 土地区画整理事業においては、従前地権者の権利を保全する観点から、換地計画の策定にあたり、従前従後の宅地について「位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等」が照応する、いわゆる「換地照応の原則」が規定されている。当該規定は、特定の地権者が著しく不当な扱いとならないよう、前述の5項目等に照らし総合的に判断するという趣旨であり、個別事項毎に照応しているか否かを判断するものではないと解されているが、実際、かなり厳格に運用されているのが実態。
- 一方、当該原則の例外規定として、「高度利用推進区」等の換地特例が規定されているが、基本的に“高度利用”が原則であり、個人商店の集積による商店街の形成等には適しておらず、既成市街地における弾力的かつ柔軟な換地設計は、全員が合意しないと実態上困難な状況となっている。

## 土地所有権を重視した事業制度(借地権、借家権)

- 農地の整理を目的とする耕地整理にその源流を発する土地区画整理手法においては、権利者の中でも、土地所有者の権利の保全に重きが置かれ、借地権については、土地所有権に付随する権利として、借家権については、制度の枠外とされており、権利関係が輻輳し、借地権者や借家権者との調整が難航する場合の多い既成市街地の改善を図る手法としては、いささか不十分。
- また、立体道路や地下鉄など、区分地上権により権利設定される立体的都市施設についても、特段の保全規定がないため、こうした区分地上権についても、条文上、当該立体的都市施設の整備状況にかかわらず、土地所有権に連動して換地されることとされている。

### 3 . 市街地整備を担うべき人材・組織の充実

- ・市街地整備の経験豊かな団塊世代の一斉退職や、地方分権の流れを受けた市街地整備経験の少ない地方公共団体における審査業務の増大等に対応し、行政、民間を問わず、まちづくりに携わる組織における技術・ノウハウの継承方策や、退職者を含めたまちづくり人材の活用方策の充実等について検討

#### 【検討の方向性】

地方公共団体において“まちづくり”を中長期的視点から一元的に担当するタウンマネージャー・スタッフの充実  
土地区画整理士等の活用と人材バンク、人材派遣制度の充実など、各種の取組 等



## 【補足 - 1】目指すべき拠点的市街地の水準について

上述の検討にあわせ、今後における市街地整備の道しるべとして、基盤整備水準に留まらず、多面的観点から、目指すべき市街地の水準のあり方について検討。

かつては、道路の線密度（市街地 1 km<sup>2</sup>あたりの幹線道路延長）といった都市基盤の整備水準により市街地の水準を表してきたが、今後、拠点的市街地等としてふさわしい市街地を形成していくためには、都市基盤の整備水準にとどまらない、多面的かつ総合的な観点から目指すべき市街地の水準を明確にすべきではないか。

< 市街地の水準を示す観点の例 >

都市基盤にかかる水準（公共施設・空間の質（ネットワーク等）と量）

土地利用にかかる水準（敷地や街区の規模の妥当性、土地の有効利用度合い、建物の老朽度合い 等）

都市活動にかかる水準（コミュニティ活動の状況、人口、都市経済活動の動向 等）

市街地の魅力にかかる水準（良好な景観形成、交流人口の動向、住民満足度 等）

【参考】 社会資本整備審議会（第二次答申）において提示された「拠点的市街地の形成の視点」

### 世代、用途ミックスの歩いて暮らせるまち

- 商業機能、福祉機能、雇用の場など多様な都市機能が集積した、子供からお年寄りまで誰もが暮らしやすいまち
- 独身世代、子育て世代から高齢者世代に至るまで多様な居住ニーズに対応した快適な居住空間が提供されたまち
- 公共交通などによる移動の利便性が高く、身近な範囲に生活上必要な機能が揃っている歩いて暮らせるまち

### 生活空間が質的にも量的にも充足したまち

- 敷地の集約化や民地も活用した公共的空間の充足等により、ゆとりある居住環境が形成され、実感として豊かさが感じられるまち

### 持続的発展に向けてコミュニティが形成されているまち

- 地権者等の参画により、希薄化した地域コミュニティが再生され、適切にまちの管理・運営が行われ、地域の持続的な発展が図られるまち
- 地域の歴史、文化的資源が集積した、来街者を引きつける魅力的なまち

## 【補足 - 2】整備が必要な市街地類型別に見た現状と課題

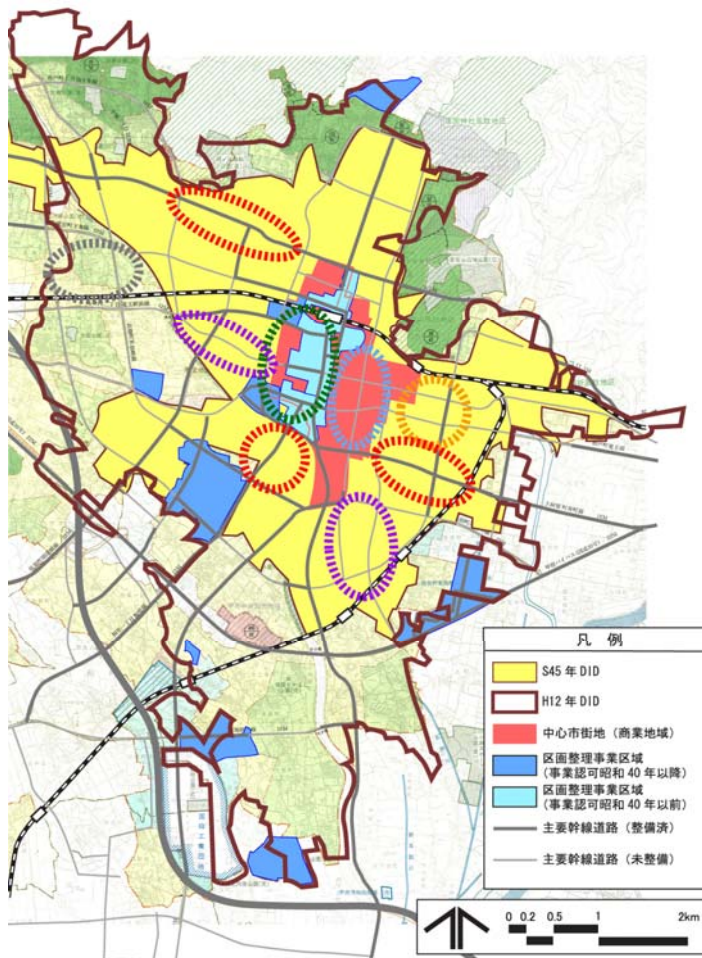
市街地整備に係る各種の課題の認識を深める観点から、整備が必要と考えられる市街地の現状と課題を即地的に整理。

### 市街地のイメージ

基盤が未整備な  
中心市街地等

戦災復興地区等の  
再整備が必要な  
中心市街地等

主要公共交通軸  
沿線の未整備  
既成市街地



図中 数字は、次頁以降の写真の位置

早急な改善が必要な  
密集市街地

市街地整備手法を  
活用した幹線街路の整備が  
必要な市街地

極めて生活環境が劣悪な  
既成市街地外縁部の  
スプロール市街地

## 基盤が未整備な中心市街地等

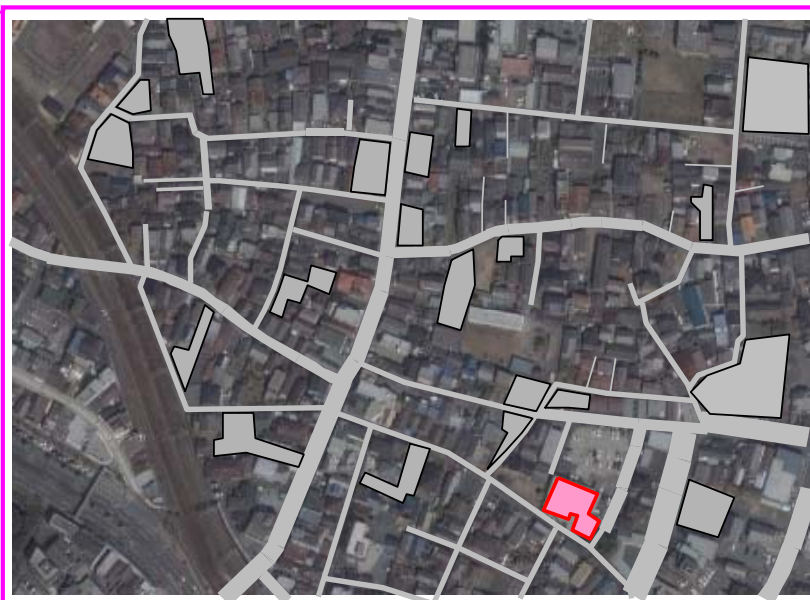
中心駅周辺地区など、多くの地方都市中心市街地において見られる地区。

道路等の基盤が脆弱で、敷地も細分化されており、ポテンシャルの高い地域でありながら、土地の有効利用がほとんど進んでいない。

居住者の高齢化や家屋の老朽化も進むとともに、ごま塩状に空地・空家が発生。今後、さらに市街地の空洞化が進行するおそれがあり、適切な土地利用を可能とする基盤、街区等の整備が必要。



【三重県伊勢市】



■ : 空地・低未利用地

■ : 比較的有効利用されていると想定される土地

## 戦災復興地区等の再整備が必要な中心市街地等

戦災復興等により早期に整備されたものの、街区構成や基盤の整備水準が時代の変化に対応できず、市街地の陳腐化を招いている地区であり、東京など大都市を含め多くの都市に存在。

一定水準の基盤は整備されているものの、事業完了後のマネジメントが不十分であったこと等から、敷地の細分化や空地・空屋等の増大を招き、土地の有効利用度合いが低下してきている。

その一方で、空地等における敷地単位の開発による「インナースプロール現象」も発生しており、街区再編成などの再整備が必要であるとともに、再度の“再整備”を招かないよう、『市街地管理』の充実が必要。

中心市街地等で、戦災復興をはじめ早期に市街地整備が実施された地区は、全国に約8万ha存在。



【富山県富山市】



街区規模も小さい上に敷地の細分化や空地化が進行



:空地・低未利用地



:比較的有効利用されていると想定される土地

## 主要公共交通軸沿線の未整備既成市街地

駅周辺地区や、バス主要経路である幹線街路沿線の地区であり、都市の規模を問わず、全国の既成市街地に広く存在。

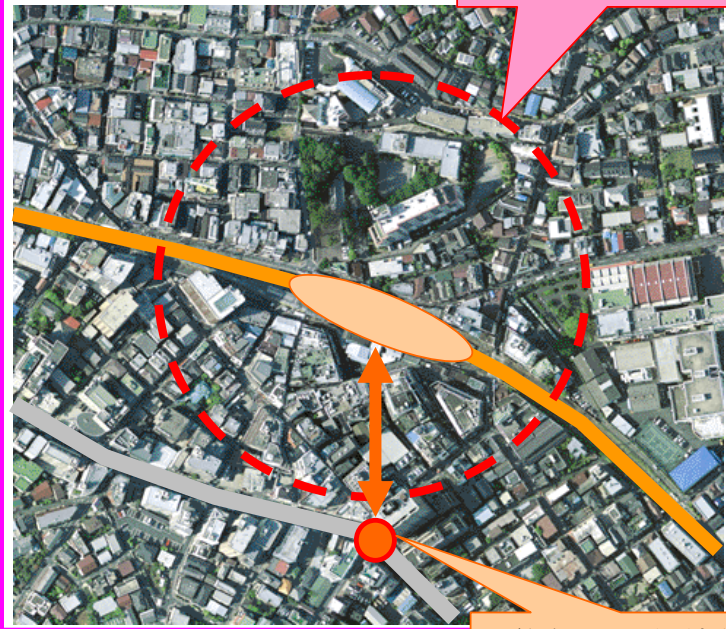
基盤が未整備で土地の有効利用や都市機能の集積が進んでいない。また、交通結節機能も脆弱であり、交通結節機能の強化と併せた市街地の整備が必要。

また、幹線道路沿線地区においては、裏側街区の区画街路の整備水準も低く地区内交通の処理も幹線街路に依存している状況であり、裏側街区も含めた市街地整備が必要。

基盤が極めて脆弱で、土地の有効利用が進んでいない。



【東京都練馬区】



駅前広場もなく、鉄道 - バスの乗り継ぎも不便。

## 早急な改善が必要な密集市街地

道路等の基盤が極めて脆弱な上に木造家屋が密集している防災上極めて危険な市街地であり、大都市を中心に広く存在(重点密集市街地だけで約8,000ha)。

細街路率が高く、敷地・建物面積も極めて小さい上に土地権利関係も輻輳しているために市街地の改善がほとんど進んでいない。

高齢者が多く、市街地改善に向けたモチベーションが高まりにくい地区であり、初動期段階におけるコーディネートなど市街地整備手法の充実が不可欠。



【東京都墨田区】

## 市街地整備手法を活用した幹線街路の整備が必要な市街地

主要な放射環状道路などの幹線街路と沿道市街地とを一体的に整備する必要のある地区であり、既成市街地内の未整備幹線街路(約8,000km)沿道に広く存在。

基盤が不十分であること等から、土地利用が十分進んでいない地区であり、土地の有効利用を促進する観点から、幹線街路整備に併せて沿道街区の市街地整備が必要。

幹線街路の整備スケジュール等に応じ、段階的、部分的な市街地整備手法の導入が必要。

街区配置と幹線街路計画線とが合致しておらず、土地の有効利用を図る観点から市街地整備手法の導入が有効。



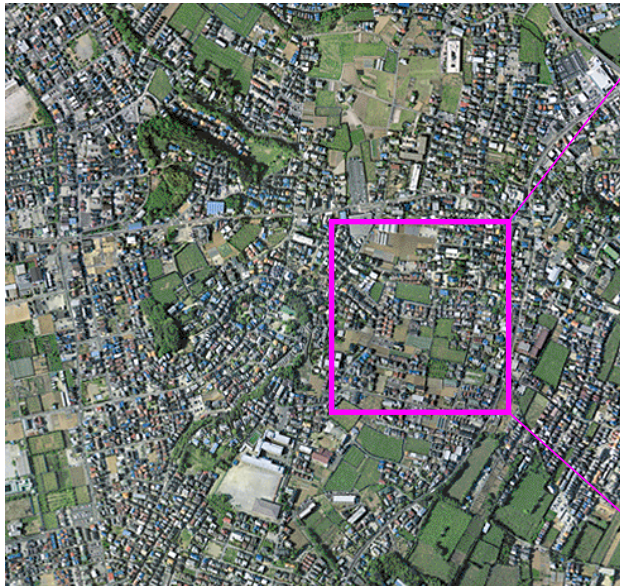
【東京都世田谷区】

## 極めて生活環境が劣悪な既成市街地外縁部のスプロール市街地

高度成長期を中心に急激に拡大した、ミニ開発地区等の水準の低い開発区域が連担して形成されている住宅市街地であり、全国の既成市街地外縁部に広く存在。

宅地規模が極めて小さく、また、幅員4、5m程度の行き止まり区画街路が道路基盤の大半を占めており、防災面からも市街地の改善が必要。

全面的な更新というよりは、生活道路の接続など、“修復型の市街地整備手法”の導入が有効。



【千葉県市川市】

