

市街地整備研究会第二次中間とりまとめ

平成14年5月

市街地整備研究会

市街地整備研究会第二次中間とりまとめ目次

・ 二次中間とりまとめの趣旨	1
・ 目指すべき将来市街地像	
- 1 将来市街地像を描く上での課題	
1 . 拡散型の都市構造に起因する課題	2
2 . 多様な市民ニーズへの対応	3
3 . 産業・都市機能の変化への対応	3
- 2 将来市街地形成の方向（コンパクトな市街地の概念）	4
- 3 コンパクトな市街地形成の意義・効果	
1 . 自動車交通に過度に依存しない都市交通システムの構築	8
2 . 人々が豊かに生き活きと暮らせる都市環境の実現	9
3 . 都市経営コストの小さな都市の実現	10
4 . 地球環境に対する負荷の小さな都市の実現	10
- 4 コンパクトな市街地の実現に向けての取り組み	11
・ 既成市街地整備の新たな推進方策	
- 1 既成市街地整備の基本的考え方	
1 . 街区再編と敷地集約化への取り組み	12
2 . 既成市街地における既存整備手法の課題	12
3 . 民間施行中心の事業への転換	12
4 . 事業展開の場所と時間に関する自由度の拡大	13
5 . 地区のポテンシャルに応じた整備手法の考え方	14
- 2 ポテンシャルの高い市街地における新たな整備手法	
1 . 民間都市再整備推進のためのシステムの構築	15
2 . 民間都市再整備区域の設定	15
3 . 連鎖型開発方式による民間都市再整備事業の提案	15
4 . 事業実施におけるインセンティブの付与	16
- 3 木造密集市街地の新たな整備手法	
1 . 木造密集市街地における「防災環境軸」の整備	19
2 . 沿道市街地と内部市街地との連動事業	19
3 . 飛び再開発手法	20

．二次中間とりまとめの趣旨

本研究会は、中心市街地の衰退、ゆとりとうるおいの乏しい市街地、交通渋滞の発生等の現状の都市問題の解決に加え、地球環境問題、人口減少・少子高齢化等の社会・経済状況の変化への対応を行うためには、それらの都市問題が、主としてこれまでの低密度な市街地が外延化した都市構造に起因しており、その構造を是正することが必要であるという認識のもと、どのような市街地を目指すのか、その市街地を実現するため、都市の成長・拡大に対応した新市街地の整備や、増大する交通需要に対応した道路や公共交通等の交通施設の整備を実施してきた従来の都市整備手法をどのように転換すべきかについて議論を重ねてきた。

昨年3月には、それまでの議論のうち、現行事業制度の下で、特に早期に取り組むべき課題について「中間とりまとめ」を提言した。

その後、国土交通省において、更に施策の検討が進められ、民間活力を活用した都市の再生を推進するため、都市再生特別措置法を新たに創設するとともに、一定の要件に該当する株式会社又は有限会社（再開発会社）の市街地再開発事業の施行者への追加、高度利用推進区を定めた土地区画整理事業における換地の特例の創設、を内容とする都市再開発法、土地区画整理法の改正が行われた。

本研究会としては、前述の「中間とりまとめ」を提言して以降、平成14年5月まで11回にわたり、目指すべき将来市街地像とその実現の基本的考え方、望ましい将来市街地を早期に実現するための民間都市開発による市街地整備の推進方策等について様々な観点から意見交換を行った。

本「二次中間とりまとめ」は、これらの研究会における議論を、現段階でとりまとめたものである。今後、国土交通省において、施策の検討に活用される事を願うものである。

II 目指すべき将来市街地像

都市への急激な人口・産業の集中と自動車の利用を中心とする社会の進展は、低密度な市街地の外延的拡大と、都心の就業機能と郊外の住宅機能とが分離した都市形態をもたらした。このようないわば拡散型の都市構造は、市民生活、社会経済活動において様々な課題をもたらしており、急激な都市化への対応に追われた時代から、都市化の時代に形成された市街地の抱える様々な課題を解決するために抜本的な都市の再生に取り組むべき時代へと移行してきていると考えられる。

このため、我が国の都市を取りまく状況を踏まえ、また、持続的な発展が可能な都市の形成を進めていく観点から、中長期的な将来市街地像の基本的な考え方をまとめ、その実現に向けた取り組みを展開することが今後の都市整備にとって重要な課題となってきた。

II - 1 将来市街地像を描く上での課題

将来市街地像を描くにあたっては、20世紀に形成された拡散型の都市構造がもたらしめている課題を解決するため、これをどのように変えていくかが主要な課題となると考えられるが、その際、多様な市民ニーズや産業・都市機能の変化に対応することが必要である。

1. 拡散型の都市構造に起因する課題

我が国の市街地の多くは、自動車交通への依存度が高い拡散型の都市構造となっており、これまでの都市基盤整備の努力にもかかわらず、慢性的な交通混雑や、深刻な大気汚染を引き起こす原因となっている。また、総トリップ長が増大していること、自動車交通への依存度が高いこと、交通混雑によるエネルギーロスが大きいことから、交通エネルギー消費の観点からは地球環境に対する負荷の高い交通体系になっている。

一方、都市の住民の視点から見ると、このような市街地は職住が分離され、長距離通勤を余儀なくされる等、ゆとりと潤いのあるおおいのないライフスタイルの原因の一つともなっている。また、広範囲に連坦した市街地が広がる都市構造は、ヒートアイランド現象を助長する一因ともなっている。

また、拡散型の都市構造の結果として、地方都市を中心に、中心市街地における住宅機能、商業・業務機能の低下とこれに伴う中心市街地の空洞化をもたらしていると考えられ、多様性、出会い、ときめきといった都市のもつ様々なメリットを消失させつつあると考えられる。

さらに、行政運営の観点からは、拡散型の都市構造は、行政コストを増加させる原因ともなっており、将来の人口の減少の可能性等を考えると、行政コストを縮減し、効率的な都市経営を実現する観点からも大きな課題となっている。

2. 多様な市民ニーズへの対応

人々が豊かで生き生きと暮らせるためには、今後一層多様化するライフスタイルや

様々なライフステージにあわせた生活を享受できる都市環境を形成することが必要である。

特に、「もの」の豊かさから「こころ」の豊かさの重視が市民の意識に定着しつつある中で、都市の空間に対する市民のニーズも変化してきており、美しい街並みや景観の美しさ、豊かな自然、都市の顔としての歴史・文化等、ゆとりとうるおいのある空間形成へのニーズの増大と、それらを活用した個性あるまちづくりに対する住民の参加意欲の増大への対応、また、自己実現のための場や余暇時間を重視するといった多様な価値観への対応が求められている。

さらに、高齢化の進展にあわせて、移動に比較的不自由しない前期高齢者の充実した生活を支える視点とともに、後期高齢者が日常生活を豊かに安心して暮らせる街づくりを進める視点が求められている。

3. 産業・都市機能の変化への対応

IT化の進展は、都心部における先端産業の立地集中を促進しており、今後はこれらに関するソフトの制作等、高度なものづくり産業が都市における産業として発展することが考えられ、これを支えていくことが都市として必要となることから、これらの先端産業やものづくり機能を都市内に積極的に取り込んでいくことが求められている。また、このような産業機能の都市内への立地が、ゆとり、うるおい、にぎわいといった魅力ある都市環境を求めている結果であることを考えると、これらを都市内に形成していくことが求められている。

さらに、高齢化の進展、余暇時間の増大に伴い、医療福祉関連産業、生活関連のいわゆるコミュニティ・ビジネスといわれる身近なサービス産業に対するニーズが増大することが予想され、これらの機能を適切に都市内に取り入れていくことが求められている。

11 - 2 将来市街地形成の方向（コンパクトな市街地の概念）

以上のことから考えると、将来の市街地形成の方向としては、コンパクトで多様な機能を有する市街地を想定し、その意義、効果を検証することが有益であると考えられる。

想定するコンパクトな市街地の概念は次のとおりである。

土地利用密度を高めることによる市街地の広がりへの縮小

中心市街地や鉄道駅周辺等、既存の各種都市機能の集積のある地区を中心として土地利用密度を高めることにより、市街地の広がりを縮小する。これは市街地周辺部における自然の回復をも可能とするものである。

この場合、高層の市街地、中層の市街地、あるいは例えば歴史的・文化的資源が残る良好な低層の市街地などが組み合わせられることにより、市街地の多様性が確保されるよう配慮することが重要である。

複合的な土地利用

居住機能をはじめ、就業の場あるいは商業、行政、医療、福祉、教育等の多様な都市機能が集積した複合的な土地利用を実現し、市民生活の観点から、日常の生活における就業、買い物、通院、文化活動、友人との交流等の活動が、より身近なところでできるような市街地を形成する。

中高層市街地におけるオープンスペースの確保等

中高層の市街地を整備するに当たっては、良好な環境を形成するため、必要なオープンスペースを確保するとともに、例えば低層階におけるデザインや機能配置の工夫により、にぎわいのあるヒューマンスケールの通り空間を創出する。

細分化された敷地・街区の統合

現状の既成市街地においては、敷地が細分化されている場合が多く、そのままでは街区単位での市街地整備が困難であり、～の課題に対応することが困難であることから、細分化された敷地・街区の統合あるいは共同利用を進めることにより、十分な敷地規模を実現する。

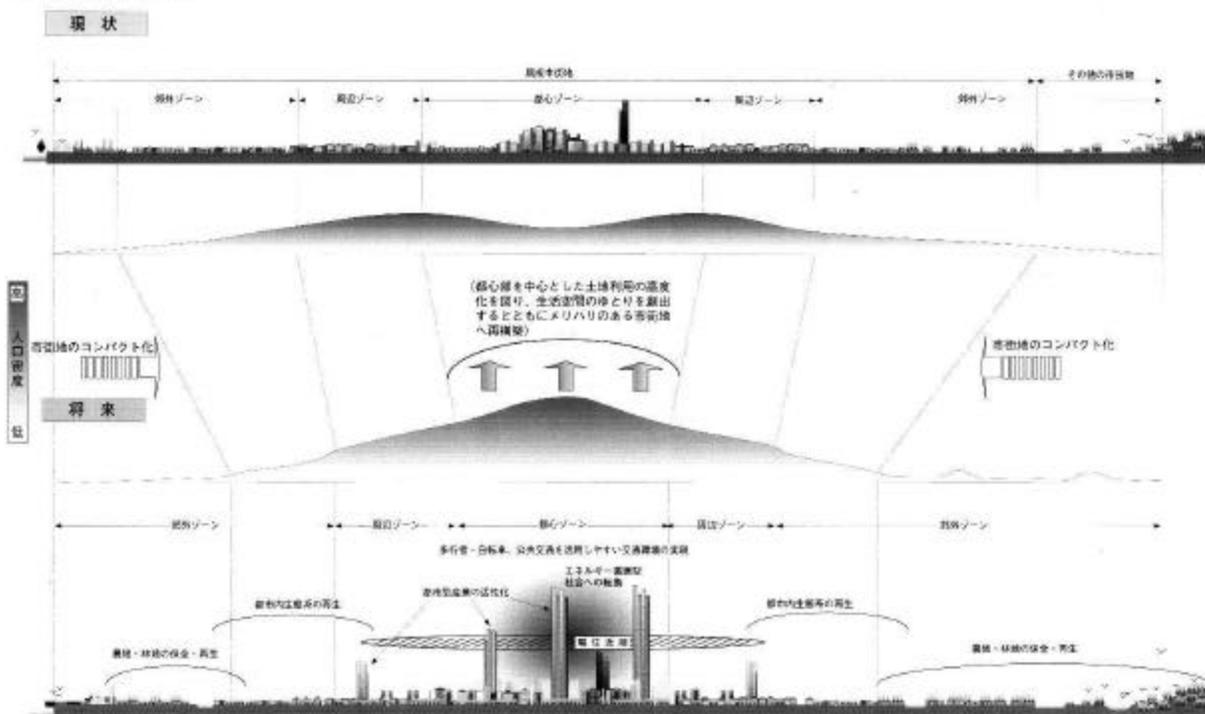
重層的な圏域構造を有する大都市圏における市街地の分節化と緑地空間の創出

大都市圏における市街地は、概ねその母都市の都心部への通勤圏の広がりにおいて広範囲に連担したものとなっているが、詳細を見ると複数の拠点性を有する市街地を中心とする圏域が重なり合った構造となっている。

大都市圏におけるコンパクトな市街地の形成は、このように重層的な構造を構成している市街地の広がりを各圏域ごとに縮小することにより、連担していた市街地を分節化する効果を有し、この結果各圏域の間にまとまりのある緑地や農地等、相当規模の緑地空間を創出する。なお、この際に大規模河川等の既存のオープンスペースの活用を図っていくことが有効である。

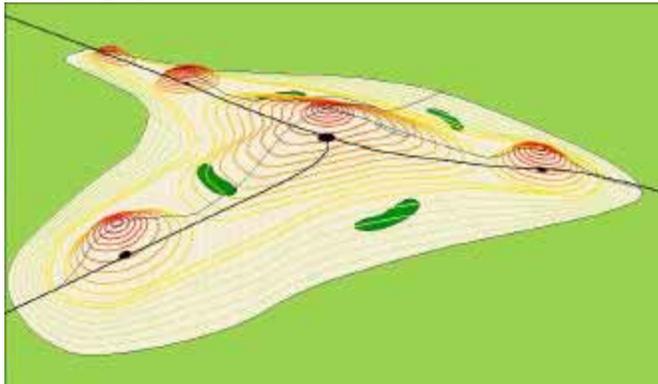
また、大都市圏における母都市の都心部等に見られるように、高密度な市街地が連担している場合についても、市街地内部の土地利用密度を高めつつ空地を創設・集約していくことにより、同様に相当規模の緑地空間を創出する。

<参考図：将来市街地のあり方>



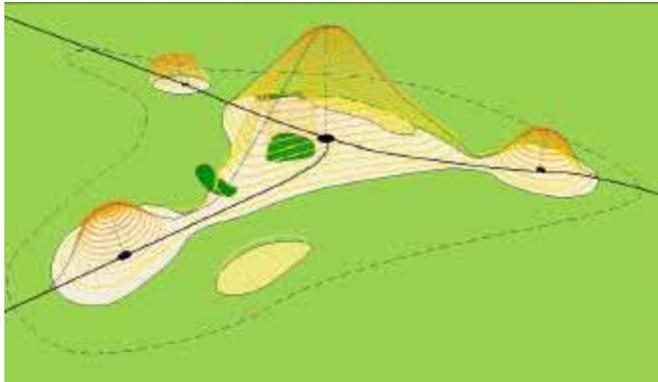
[独立した都市におけるコンパクトな市街地のイメージ図]

【現 状】



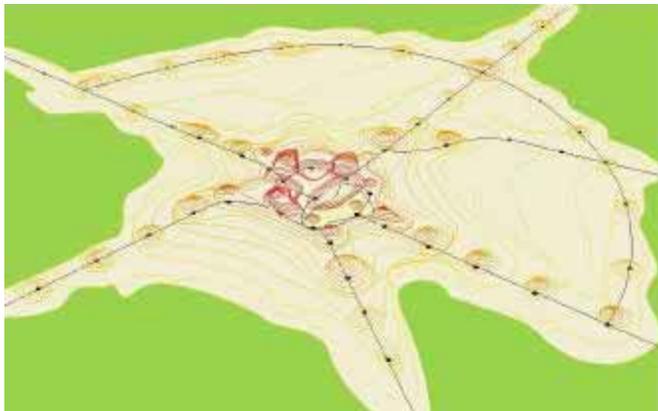
凡 例	
	市街地
	低密度市街地
	田園地域
	都市公園、緑地

【将来像】

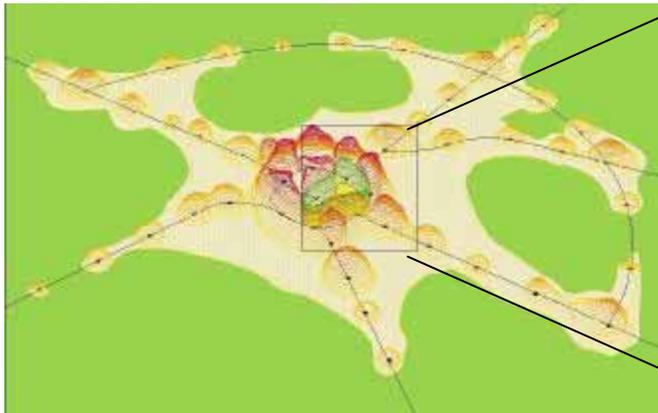


[大都市におけるコンパクトな市街地のイメージ図]

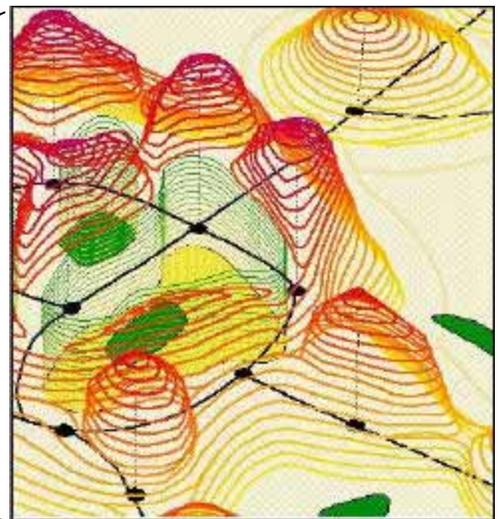
【現 状】



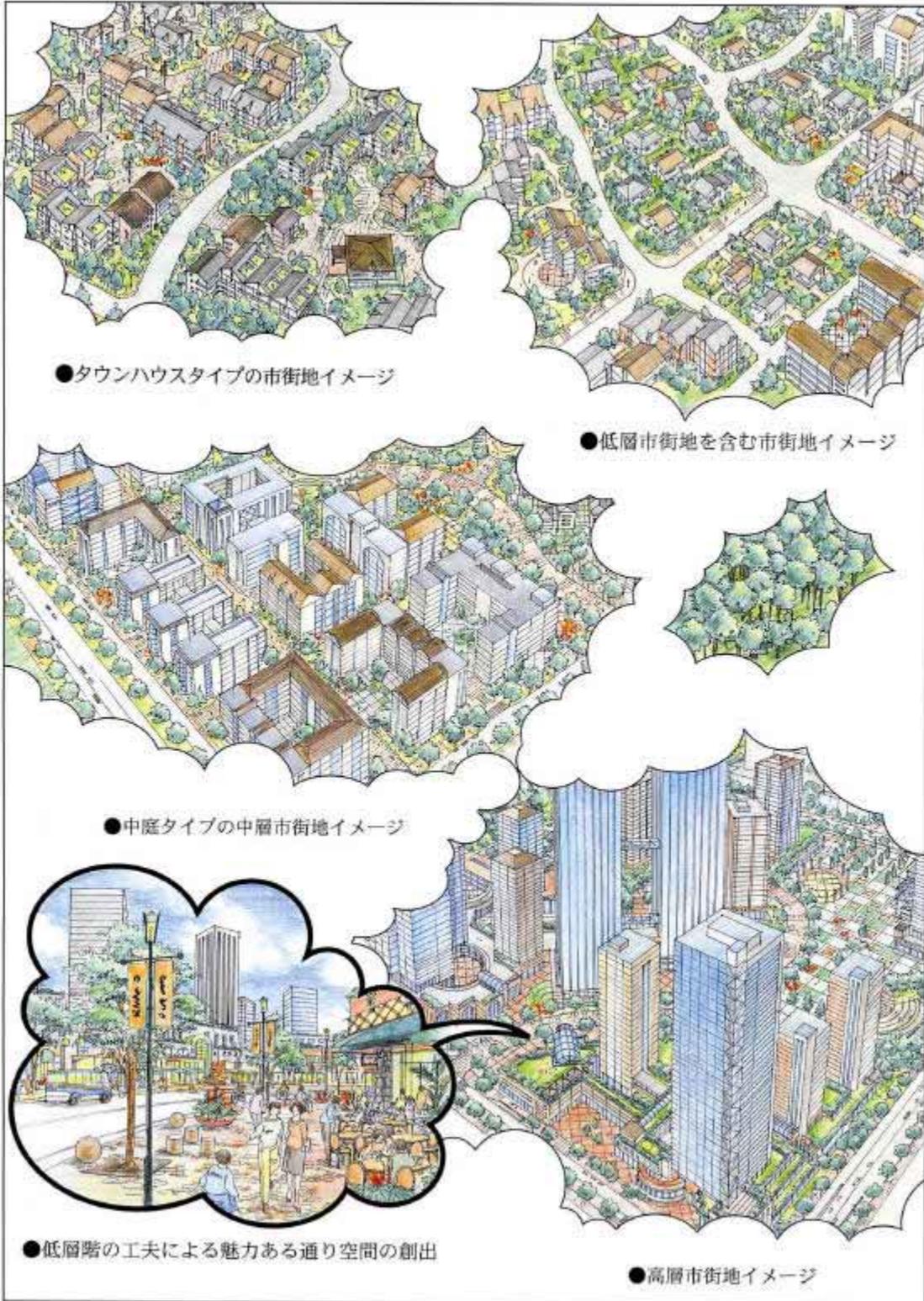
【将来像】



拡大図



土地利用密度を高める際の多様な市街地のイメージ



コンパクトな市街地の形成を目指すことは、市民生活から地球環境まで、次のとおり大きな意義、効果を有していると考えられる。

1．自動車交通に過度に依存しない都市交通システムの構築

市街地の広がりを縮小することは、それ自体がトリップ長の短縮を可能とするものであるが、一方で、市街地の広がりが縮小されても、例えば都心に就業機能、郊外に住宅機能と単一機能の市街地が離れて存在しては十分なトリップ長の短縮化はできず、各トリップの出発地と目的地が近接してはじめてトリップの短縮化が可能となる。したがって、複合的な土地利用（ミックスユース）を併せて実現することにより、真の意味のトリップ長の短縮が可能となる。

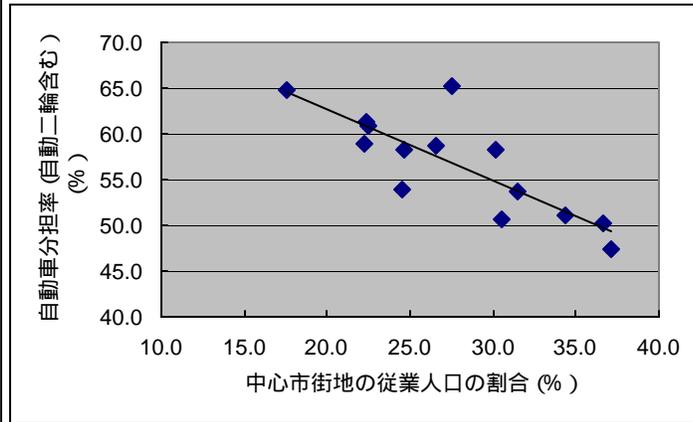
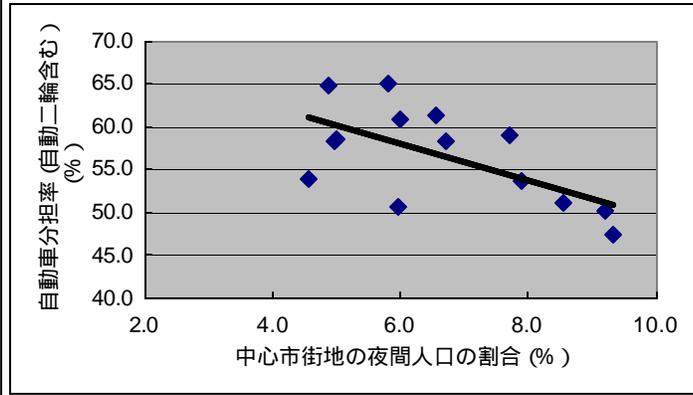
このようなトリップ長の短縮により、市民の日常生活を中心とする人の流れ（人流）の観点では、自動車利用から徒歩や自転車利用への転換が図られ、日常生活の多くが自動車を利用せずに歩いて暮らすことができる生活環境の実現が可能となる。また、公共交通利用の観点からも、市街地の土地利用密度を高めることは、公共交通の需要密度を高めることとなり、その採算性の向上とこれによるサービス水準の向上が可能となり、自動車利用から公共交通利用への転換が図られることとなる。このような市街地は、今後急速に増加する高齢者等の交通弱者にとっても、移動手段の選択肢が多様な、また、移動の公平性が確保された交通環境であるといえる。

また、トラック等による物の流れ（物流）に関しても、トリップ長の短縮が図られるとともに、市街地の高密度化により配送先の荷物が大口化されることから積載効率の向上が図られ、結果として都市内を走行するトラックの走行台数の削減が期待できる。

さらに、現状の都市においては、朝に都心方向の通勤ラッシュ、夕方に郊外方向の帰宅ラッシュが生じていたり、オフィス街では平日、商業地域では休日に大きな駐車需要が発生しているなど、時間的あるいは空間的に交通需要に大きな偏りが発生している。交通施設は、これらの状況に対応できるよう整備する必要があるため、ピーク時以外は施設があまり使われていないという状態が発生しているが、コンパクトな市街地では、これらが重なり合って需要が平準化され、交通施設を効率的に使うことができることとなり、これにより必要な整備量の低減を図ることが可能となる。

このような人と物の交通流動に関するコンパクト化の効果の結果、都市全体として自動車交通に過度に依存せず、市民生活や都市活動を安全かつ円滑に処理できる都市交通システムを構築することが可能となる。

中心市街地への機能集積と自動車分担率



左図は都市圏人口50万人以上の地方中核都市圏の中心都市のうち14都市について、自動車分担率（自動二輪含む）が、中心市街地における夜間人口と従業人口の割合と、それぞれどのような関係にあるかを示したものである。

中心市街地に様々な機能が集積している都市ほど、自動車交通への依存度が低いという傾向が読み取れる。

注) 中心市街地とは、本分析では従業人口の最も多い国勢調査1km²メッシュに隣接する従業人口が最大となる連続する4メッシュ(4km²)分を指す。

(資料：H11全国都市パーソントリップ調査、H7国勢調査、H8事業所統計調査)

2. 人々が豊かに生き活きと暮らせる都市環境の実現

魅力あるアーバンライフの創出

通勤時間の短縮など移動に費やされる時間の短縮により、自由に過ごすことができる時間が十分確保されること、また身近なところに各種の魅力的な便利施設等が存在することから、個人個人が魅力ある街中での生活(アーバンライフ)を楽しむことができるようになり、そのような生活の中で自己実現を図り、個性豊かな生き活きとした生活をおくることが可能となる。

また、特に都心において失われた居住人口が回復することにより、そのような魅力ある都市環境を実現し維持するために必要なコミュニティの形成が可能となる。

中心市街地の活力と魅力の創出

土地利用密度が高められることにより、中心市街地のポテンシャルが高まり、様々な複合的な機能の集積が進むことから、魅力あるより高次の機能が創出されるとともに、都市型産業の活性化も進展し、人々が誇りに思えるにぎわいのある中心市街地の実現が可能となる。

良好な生活空間の創出

市街地におけるオープンスペースが多様な形態で確保されることや、バランスのとれた都市交通の実現により、良好な生活空間が形成される。また、既成市街地に残る歴史的・文化的資源の維持保全・活用を一体的に推進することにより、地域固有の良好な都市空間を維持・創出することが可能となる。

また、郊外部において農地・林地等の再生が図られることにより、様々な都市機能が身近に整備された市街地に居住し、それを活用した都市的な生活をおくりながら、自然とのふれあいを重視する都市住民への対応が可能となる。

3．都市経営コストの小さな都市の実現

市街地の広がりを見縮小することにより、供給処理施設・交通施設等の線的施設の整備・維持・更新費用、ゴミ収集・除雪・交通弱者の足の確保等の面的サービスの費用、学校・福祉施設等の点的施設の整備・維持・更新費用等の都市経営コストの削減を図ることが可能となる。

4．地球環境に対する負荷の小さな都市の実現

発生する交通のトリップ長が短縮されること、自動車利用から徒歩・自転車利用や公共交通利用へ転換されること、さらにその結果として交通混雑が解消されることにより、全体として環境負荷（交通エネルギー消費）の削減が可能となる。

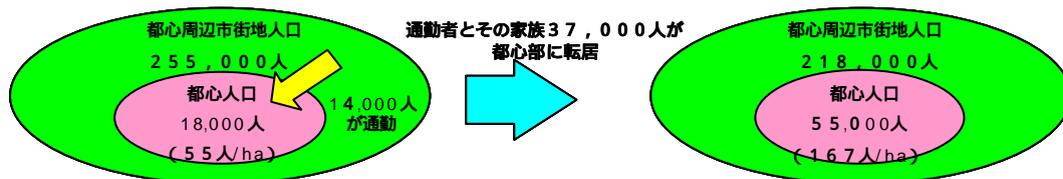
また、市街地の高密度化や用途の複合化により、エネルギー需要のピークの平準化や、冷房の際に発生する熱を給湯に活用するなど、エネルギーの利用効率の向上が期待できる。

宇都宮市（人口約45万人）を例としたコンパクト化の効果

宇都宮市の市街地（概ね市街化区域）において都心居住を進めることによる自動車の総走行距離の短縮効果を試算した。

（試算仮定）

都心部（概ねJR宇都宮駅から東武宇都宮駅間の地域）への周辺市街地からの通勤者は、約1.4万人。この通勤者と家族（合計3.7万人）が都心部に転居したと仮定。

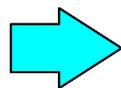


（試算結果）

自動車の総走行距離が約11.6%程度削減。

これは京都議定書でのCO₂削減目標である6%よりも大きな数値である。

自動車の総走行距離：278万台キロ



自動車の総走行距離：246万台キロ（約11.6%減）
都心居住の効果：-7万台キロ（約2.6%減）
都市機能の集積効果：-2.5万台キロ（約9.0%減）

（効果の解説）

例えば、転居前の通勤者1.4万人のうち、6千人が自動車で平均3.4kmの距離を通勤していたが、転居後は自動車利用者が2千人に減り（徒歩等に転換）、その移動距離が平均1.2kmになること等による短縮効果である。

都心人口の増加（昼間人口は1.4倍）に伴い都市機能が都心部に集積することにより、例えば、買い物等のために都心以外に自動車移動していた1万1千トリップ（平均移動距離6.8km）のうち、2千トリップが徒歩等に転換し、自動車移動として残る9千トリップの移動距離も平均3.2kmになること等による短縮効果である。

（平成4年宇都宮都市圏パーソントリップ調査結果より試算）

拡散型の都市構造を是正し、コンパクトな市街地を目指すためには、各地域において、長期的視点に立って各々の都市の将来像を明確にしながら、その実現に向けた取組みを進めることが望まれる。

この場合、市民や企業に強制して実現するのではなく、市民生活や経済活動における選択の多様性を確保しつつ、自由な選択の結果として実現することが必要であり、そのためには、市民、企業やコミュニティ、社会経済の仕組みや市場メカニズム等の制度、公共セクターのすべてがその役割を十分に果たすことが必要である。

したがって、そのような新たな観点から、既成市街地整備の推進方策等コンパクトな市街地の実現に向けての推進方策を検討する必要がある。

また、形成された高密度で複合的な土地利用の市街地において、市街地の魅力を創出し維持するためには、公的セクターによる取組みに加えて、住民、企業、就業者等を含めた地域コミュニティによる植栽管理、清掃、良好な景観形成、迷惑駐車への対応、イベントの開催、広報活動、物流の効率化等のエリアマネジメントが重要であり、その推進方策についての検討も必要である。

なお、今後、市街地がコンパクトなものに移行していく過程において、縮小する市街地の周辺部をどう考えていくかについても今後の課題であると考えられる。

．既成市街地整備の新たな推進方策

‐ 1 既成市街地整備の基本的考え方

1．街区再編と敷地集約化への取り組み

コンパクトな将来市街地像を実現するためには、既成市街地のうち都心地区や拠点駅周辺など土地の有効高度利用を行うべきエリアにおいて、低密度な市街地を、良好な都市環境空間としての十分なオープンスペースを確保しつつ、中層化や高層化など土地が有効高度利用された市街地へと転換させる必要がある。また、我が国の大部分の既成市街地においては、土地が細分化利用され、権利関係も複雑化しており、こうした市街地においては、街区の再編と敷地を集約化することが不可欠である。しかしながら、これまでの既成市街地における市街地整備は、工場跡地などの空閑地を中心に行われ、このような再編すべき街区を作り変えていくという課題に十分に応えてこなかった。このため、既成市街地において、こうした街区再編と敷地集約化を広範に推進できる新たな市街地整備手法を検討していくことが必要である。

2．既成市街地における既存整備手法の課題

木造密集市街地に代表されるような土地が細分化利用されている既成市街地において、既存の土地区画整理事業等の全面改造型の整備手法を用いることは、高い事業費、長い事業期間を要するなど多くの課題を抱えている。例えば、これらの事業の性格上このような地域では全面移転に近い事業計画を作成せざるを得ず、また、公的施行者が実施する場合には、地権者との移転交渉などに長期間を要することになり、さらに、建て替え予定のある地権者にも移転補償を支払う場合が生じるなど移転補償が過大になりがちであり、このような理由から事業費が増大することになる。また、密集市街地における土地区画整理事業の事業費は、30億円/h a程度必要であり、このような高い事業費を考えると、その実施は都市整備上の必要性が特に高いごく一部の市街地に限られざるを得ず、改善が必要とされる既成市街地において、このような全面改造型の手法を広範に展開していくことは、現実的とは言えない。

3．民間施行中心の事業への転換

市街地整備における公と民の役割分担の転換

従来、郊外の市街地整備は、組合施行の土地区画整理事業に代表されるように、自己資産の土地活用としての事業を組合が行う民間施行が中心であり、行政は必要な範囲でそれを支援することにより、全国の膨大な新規宅地需要に応えてきた。一方、既成市街地の整備は、減価補償地区の土地区画整理事業に代表されるように、主として公的主体の施行により実施されてきた。今後、既成市街地において広範な事業展開を図るため、民間をより活用することとし、行政は自らが施行するのではなく、支援メニューを提示し、地権者組合やディベロッパーなどの民間による自主的な事業の立ち上げを促し、条件が合えばそれを支援するという形態に、公民の役割分担を転換させていくことが必要である。

民間事業者による都市開発の推進

民間事業者による既成市街地の開発は、比較的短期間で事業実施が可能な空閑地を中心とする開発を主な事業対象としてきているが、今後、地権者との移転交渉等に時間と労力を要する開発についても、民間事業者による取り組みを拡大させていくためには、新たな仕組みを創設することが必要である。民間事業者が事業を実施することにより、例えば、行政が取り組む場合に比べて地権者の土地の活用などについてより柔軟な案が提示できるなど、事業費の軽減や事業期間の短縮をできるのではないかと期待される。また、開発の優良度に応じて、支援措置を手厚くするしくみを充実させることにより、優良な民間都市開発を喚起・誘導していくことが可能である。特に、民間開発が期待されるポテンシャルの高い既成市街地において、空閑地だけの開発に留まらず、密集度の高い市街地へも面的に展開していくことが可能な整備手法を検討する必要がある。

一人の地権者が建て替えをする際に、周辺の地権者も建て替え時期を合わせて共同で事業を行えば、敷地規模が拡大し、まとまった空地を確保することが可能になるなど、市街地環境の向上を図ることができる。また、敷地や道路の形状が整序され、さらに容積率の特例制度等による高度利用も可能となれば、地権者にとって共同事業はより一層魅力的となり得る。このような共同事業の推進は、地域に存在する潜在的な自力更新力を誘発し、建て替えスピードを早め、移転補償の要しない事業構造とすることが可能となる。しかしながら、地権者のみが自ら調整し、こうした事業を立ち上げていくことは容易ではないことから、共同事業のコーディネートのノウハウを有する民間事業者等が、このような共同事業に参画するしくみについても検討が必要である。

民間開発事業に呼応する基盤整備

都市計画道路の整備に当たっては、優良な民間都市開発を推進するという視点が必要である。沿道で優良な民間開発が行われる場合に呼応して、セットバックにより生み出された道路用地を買い上げたり、一定規模以上の優良な開発に必要な道路について、新しく都市計画決定する場合も含め行政が対応するなど、民間による市街地の更新に視点をおいた基盤整備の推進が必要である。なお、このような方法により、移転補償費を不要とするなど事業費の軽減を図ることも可能である。

4. 事業展開の場所と時間に関する自由度の拡大

土地が細分化利用された既成市街地の改善は、先に述べたように地権者との交渉による長い事業期間や高い事業費など課題が多いことから、その整備に当たっては、その周辺に存する空閑地やポテンシャルが高く、事業立ち上げが比較的容易な地区などにおいて市街地整備事業をまず実施し、改善の必要な地区からの移転先として活用するなど、地区間のリンケージを図ることによって、整備を進めることが考えられる。（場所に関する自由度の拡大）

また、整備目標についても、一度の事業で理想的水準（100点）の市街地にまで整

備改善するのではなく、当面、いわば60点の市街地整備を行い、将来における100点（完成形）の市街地整備の可能性を高めておくという事業展開も考えられる。（時間の自由度の拡大）

これらの発想を、例えば密集市街地整備などにも適用し、事業実施の容易性を高めることが考えられる。

5. 地区のポテンシャルに応じた整備手法の考え方

既成市街地を、地区のポテンシャルに応じて3つにタイプに分類すると、タイプ毎の市街地整備の考え方は、次の様に整理される。

大規模な民間都市開発の可能性のある地区（Aタイプ）

東京都を例にとれば、環6の内側の都心地区や拠点駅周辺地区など、床需要が極めて高く、民間資本による開発意欲が期待される地区については、建築規制の緩和や権利調整を促進するしくみの実現等によって、民間ディベロッパーによる大規模な民間都市開発の喚起・誘導を推進する。

木造密集市街地のうち民間共同事業の可能性のある地区（Bタイプ）

木造密集市街地のうち、民間ディベロッパーによる大規模開発は期待されないが、幹線道路の沿道などで地権者自らの建て替え更新力が期待される地区については、建築規制の緩和や基盤整備への支援などにより採算性を確保し、複数地権者による自主的な敷地の共同利用事業を推進する。

木造密集市街地のうち地区更新の可能性が低い地区（Cタイプ）

木造密集市街地のうち、幹線道路もなく開発ポテンシャルが低い地区については、敷地の共同利用事業を実現させるためには、多大な資金支援などが必要であり、そのままでは、困難である。このため、敷地の共同利用の意向がある地権者を、Aタイプ、Bタイプで実施されるプロジェクトに参画させることにより、その整備を推進するしくみについて検討する。

以上のような点を踏まえ、以下、 - 2 にAタイプ市街地における新たな整備手法、 - 3 にB及びCタイプ市街地における木造密集市街地の新たな整備手法について提案する。

なお、これらの整備手法の提案は、本研究会における中長期的な観点からの自由な幅広い議論を行った結果をとりまとめたものである。

1．民間都市再整備推進のためのシステムの構築

大都市圏等の都心部及びその周辺部の大半は、街区や敷地の狭小性、権利の細分化などの理由から、市街地での十分な高密度利用や景観に配慮した建物の建設、或いは緑豊かな居住空間の整備などが難しく、質の高い魅力的な都市空間の形成が困難な状況にあると言える。一方、このような市街地整備における主要な事業手法の一つである従来の法定再開発事業は、これまでも多くの事業実績を残しているものの、地権者合意の迅速性、事業の機動性などといった観点からは、まだまだ改善すべき課題を有している。

このため、こうしたポテンシャルの高い都心部などの地区については、民間の活力、創意工夫、市場原理を導入し、公共投資を抑えつつ、民間による広範かつ快適な居住空間整備を進めることが必要であり、都市計画、建築規制、事業手法などに係る事業環境の効果的な整備を図る必要がある。

具体的には、都心部の一定地区において、民間による時限的な事業実施を前提としたうえで、機動的かつ効率的な権利変換方式をベースに、事業区域内での容積率の移転を容易にするなどの容積率制度の弾力化、日影規制の緩和、権利変換に関する税制優遇などを盛り込んだ民間都市再整備推進のためのシステムの構築を検討する。

2．民間都市再整備区域の設定

民間都市再整備を緊急に必要とする地区を民間都市再整備区域として時限的に指定し、この中で関係地域住民の一定の合意を得て実施する民間事業を民間都市再整備事業として認定し、各種規制緩和、公的支援などを図る。

3．連鎖型開発方式による民間都市再整備事業の提案

これまでの市街地再開発事業（法定事業）は、都市計画決定等の条件整備に時間を要することに加え、権利変換方式による第一種市街地再開発事業は段階的な事業施行ができないこと、全面買収方式による第二種市街地再開発事業は施行者が公的主体に限られることなどの制約があった。このため、既成市街地における効率的かつ機動的な事業実施を図るため、連鎖型開発方式による事業システムの構築を検討する。

具体的には、開発ポテンシャルを有する一団の地区整備を図るため、地区内の学校跡地等の公共空間地を先行的に確保したうえで建物を建設し、周辺の地権者を権利変換の手法によりこの建物に移転し、その地権者が移転した跡地を次の建物敷地として利用を図る。（順次、同様に隣接する周辺地区を連鎖的に整備する。）。

この場合、当該地区に高容積率を実現し、これを活用することにより、保留床の処分による事業費の捻出と、周辺の地権者の移転により、当初の空間地を上回る面積を次期建物敷地として順次創出することが可能となる。また併せて、従前居住者用住宅の確保、低廉な建物床の供給のほか、最終的には余剰の空地进行を緑地等として活用することも可能になる。

さらに、優良な共同住宅を先行的に建設することにより、権利変換後に入居する住宅の姿を地権者が確認できるため、権利者の不安が解消され、これによる移転促進を図ることができる。

なお、最終的に事業に対する不同意者が出た場合の対策としては、強制力を有する従

来の組合再開発事業などの活用も考えられる。

4. 事業実施におけるインセンティブの付与

上記の連鎖型開発方式を推進するため、具体的には以下に係る措置の条件整備を図る。

公的主体所有地の種地としての提供

事業初動期の建物敷地として、地方公共団体等の公的主体が所有する学校跡地等の遊休地の積極的活用を図る。

この場合、公的主体が所有する土地の対価として、新たな施設建築物の床部分を取得させることが考えられ、さらにこれを以降の建物建設を予定する地権者用地との交換や従前居住者用住宅などに活用することを検討する。

土地の権利分割規制

民間都市再整備事業の実施に関し、次期以降の段階的事業予定地において、一定期間事業実施の支障となる土地の処分、建築行為（例えば3階建以上の非木造区分所有建築物）を規制するとともに、権利者からの請求に応じて民間事業者が買取できるように措置を図る。

停止条件付き都市計画（事業化した場合に有効になる容積率指定の実施）

民間都市再整備区域においては、民間都市再整備事業が施行された場合に限り、事業による環境改善効果に応じ容積率を付加するルールを決定し事前に明示する。

権利変換手法の柔軟化

民間都市再整備区域において実施する民間都市再整備事業について、隣接していない複数の敷地間及び敷地・建物床間の任意の権利変換を可能とする。

事業途中における建築規制の弾力的運用

民間都市再整備事業は、初動期においては事業完了時の全敷地が確保されていないことから、事業初動期においても全敷地が整備されていることを前提に、建物の効率的な建築が可能になるよう、接道条件、敷地認定などについて特例を設ける。

この場合、区域内に分散して存する次期事業予定用地は一つの敷地として見なすものとし、容積率などについて柔軟な措置を図る。

日影規制の緩和

事業施行地区内に建物を建築する場合には、日影規制を適用しないなど、日影規制の緩和に関する柔軟な措置を図る。

固定資産税等の優遇

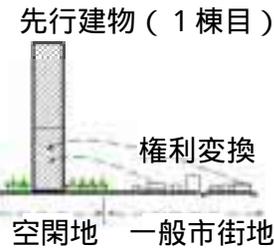
民間都市再整備区域内において、早期事業化促進のインセンティブを与えるため、地方公共団体は、区域指定から一定期間以内（例えば5年以内）に事業着手した事業

主体に対して固定資産税を還付したり、事業所税を優遇するなど優遇措置を図る。

以上のように、開発ポテンシャルを有する市街地における連鎖型開発方式について、本研究会で検討を加えてきたところである。その考え方の一部は今般新たに制定された都市再生特別措置法において先取りの反映されているところであるが、都心部等におけるコンパクトな都市整備をさらに機動的かつ円滑に実現する観点からも、例えば任意の再開発事業の活用に係る柔軟な権利変換手法の検討、建築規制等の考え方、公的支援措置のあり方などについて、今後ともその実現化に向けて引き続き検討を深める必要があると考える。

民間都市開発事業のイメージ（連鎖型開発方式）

空閑地を利用して先行的建物建設

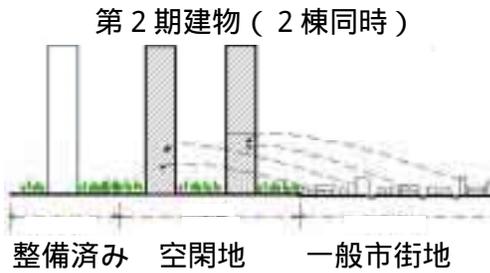


凡例

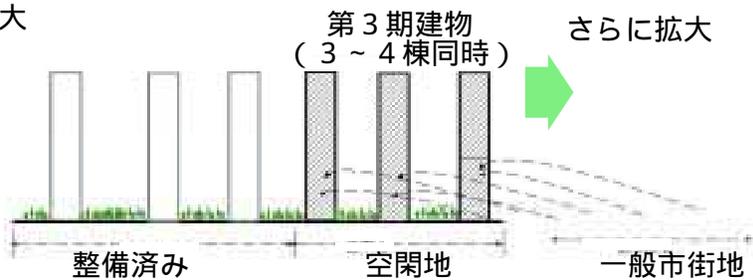
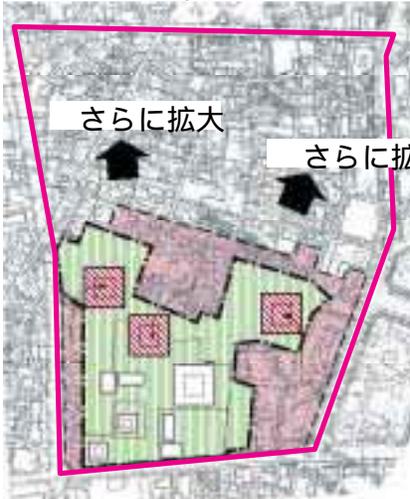
- 民間都市再整備事業促進区域
- 当該期前に整備済みの建築物
- 当該期に建設する建築物
- 既に空閑地化している土地
- 次期事業候補地（権利交換を積極的に進める範囲）



先行的建物の床と周辺権利者の土地、建物を交換。次の空閑地に第2期建物建設



で生み出した土地をまとめてさらに周辺へ事業を拡大（区域内で連鎖する事業地が順次拡大するため、事業全体の進捗が次第にスピードアップする。）



1. 木造密集市街地における「防災環境軸」の整備

東京だけでも約6000ha残されている木造密集市街地の防災安全性を向上させることは、緊急の課題であるが、広範な地域を全面的に改良していくことは事実上極めて困難であることから、できるだけ少ない投資で最大の効果をもたらすよう、防災上の観点からメリハリをつけて公共投資を行う必要がある。また、併せて望ましい将来市街地像についても、エリアを絞って、実現していくことが必要である。

このため、木造密集市街地においては、公共投資の対象を都市計画道路の整備に重点化させるとともに、その整備に伴い開発ポテンシャルが高くなるその沿道市街地に限って、不燃化された高密度市街地の形成促進を行う「防災環境軸」の整備を行うことを提案する。「防災環境軸」は、災害時には避難路や延焼遮断帯として機能するとともに、緑豊かな道路空間や沿道に公園、建物をセットバックすることにより生み出された空間等を確保することによって、地域の環境空間としても機能することができる。さらに、沿道建物の低層部には商業施設や福祉施設等を導入し、複合的な機能を有する地域の「生活軸」としての性格を持たせることも必要である。

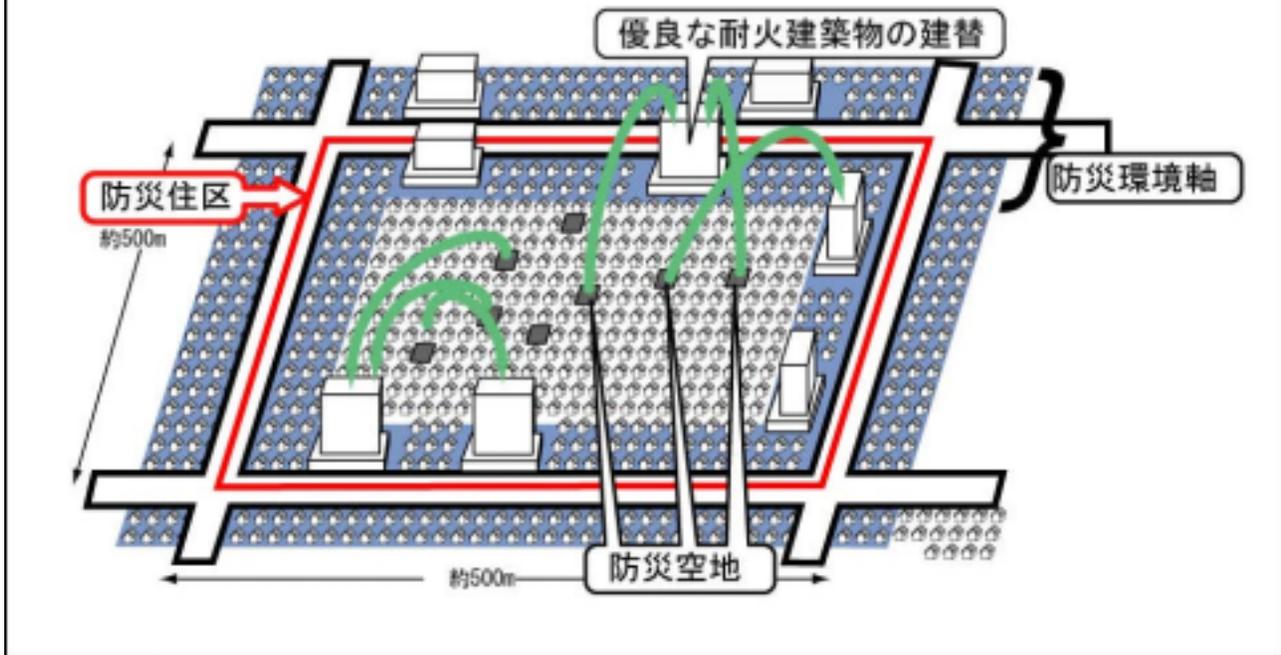
「防災環境軸」は、街路事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業、都市防災不燃化促進事業等多様な整備手法を総合的、集中的に実施し、その整備を推進するが、都市計画道路の沿道の整備に当たっては、前述のBタイプの市街地に相当することから、基本的に複数地権者による敷地共同利用事業の実施を誘導していくこととする。

2. 沿道市街地と内部市街地との連動事業

木造密集市街地においては、建物の建て替え更新の時期は様々であり(時期の不一致)、同時期に建て替え更新を行い共同化する意思のある者がいるとしても隣地の所有者であるとは限らない(場所の不一致)。このため、同時期に建て替え更新する意思のある者を一定の地域内から広く募り、共同化を実現し、これを推進するしくみを創設することが考えられる。ここでは特に、防災環境軸の都市計画道路の沿道市街地(Bタイプ)における共同建て替えに、防災環境軸に囲まれた内部市街地(Cタイプ)の地権者を参画させる方式を検討する。これにより防災環境軸が整備されることに加えて、内部市街地に地権者移転後の跡地が空地として増えれば、木造密集市街地全体の防災性をさらに向上させることになるとともに、将来における内部市街地の再整備の可能性を高めることにもなる。

具体的な事業手法としては、例えば内部市街地の地権者が、防災環境軸の整備に資する一定の要件を満たす共同建て替えに参画するとともに、自己の敷地を防災性の向上に寄与する空地として保全する場合には、共同建て替え事業の容積率規制を緩和するなどのしくみが考えられる。

●木造密集市街地における沿道市街地と内部市街地の運動事業



3. 飛び再開発手法

隣接していない複数の敷地を一つの事業区域として考え、離れた土地間で任意の権利変換を行い、併せて容積率規制についても事業区域内の容積率の移転を容易にするなどにより弾力的に緩和を行う任意の再開発手法として「飛び再開発手法」を提案する。基本的には、あらかじめ行政が支援可能な事業の条件を明示し、民間が自主的に条件を整え事業を立ち上げることができる地区について事業を行うこととし、対象とする密集市街地全てを一度に整備することを前提としないしくみとする。また、規制による誘導と権利調整を促進するしくみの組み合わせを中心とし、資金支援はできるだけ少ないものとする。

この事業手法を具体的に適用する場合には、防災環境軸で囲まれた一団の木造密集市街地を一つの「防災住区」として捉え、まちづくりの目標として、防災環境軸の整備と防災空地の確保を地区計画の整備方針などに位置づけることが必要であると考えられる。また、あわせて支援の対象とする共同建て替えについて、一定規模の敷地を有する優良なものであること、防災空地の面積が一定規模以上で管理も適正に行われることなどを条件とすることも必要である。

この事業手法を実現するためには、事業区域内における容積率規制の緩和措置、離れた敷地間の権利変換に関する税制優遇措置、建物をセットバックして生み出した用地の公的資金による買い上げ措置などの支援措置が必要である。また、事業の実施に当たっては、地元工務店やまちづくりNPO等の地域におけるコーディネーターの役割を果たしているものの協力が有効である。なお、防災空地については、民有の状態のままにする場合と公共に帰属させる場合との2とおりの案が考えられるが、地区のオープンスペースとしての機能を有する場合には、まちづくり協議会やNPO等を活用して管理することも考えられる。

．今後の検討の進め方

本提言は、目指すべき将来市街地像、将来市街地像実現のための整備方策として、大都市圏の都心部及びその周辺に広がる密集市街地における新たな市街地整備方策に関して、研究会におけるこれまでの幅広い議論を踏まえ、「第二次中間とりまとめ」としてとりまとめたものである。

今後、本提言において提案した、「コンパクトな市街地」を実現するため、各地域における目指すべき具体的な将来市街地の検討や、本研究会で検討した既成市街地整備の新たな推進方策の具体化が進むことを望むものである。

本研究会においては、このような「コンパクトな市街地」実現への取り組みを促進するため、引き続き、既成市街地の整備推進方策、コンパクトな市街地における円滑な都市活動や良好な環境形成を支える街路等の都市交通施設等のあり方、その整備推進方策等について検討することとする。