離れた区域の連携による都市再生手法に関する研究

ソウル市の結合開発方式(Conjoint Renewal Program)を中心として

STUDY ON THE URBAN RENAISSANCE BY CONJOINT OF REMOTE AREA

Focused on "Conjoint Renewal Program (CRP)" in Seoul

金 在 廷*, 根上 彰生**
Jae-Jeong KIM and Akio NEGAMI

CRP is a new urban renaissance scheme that develop at the same time by conjoining plural areas which is detached each other. The purpose of this study is to gaining basic knowledge about method which attempt urban renaissance by conjoining separate plural areas, implement review about management condition of model area which is beginning of CRP management and legalization. The results of this study are as follows.

1. CRP resolve the unbalance problems of land use caused by designating of zoning.
2. Management of CRP link rationally purpose plural land use, governments and private build cooperative relations.
3. Earning adjustment of CRP's management can adjust complexly about building density as a requirement for Public Contribution

Keywords : Conjoint Renewal Program(CRP), Down Zoning, Urban Renaissance

キーワード : 結合開発方式 (CRP), ダウンゾーニング, 都市再生

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

人口減少や少子・高齢化とともに、財政上の厳しい制約に直面する現在の都市では、「持続可能な都市」を実現するために拡散した市街地の縮退による集約型都市の構築と、密集市街地の解消など地域の抱える問題を解決する都市再生が求められている。このような複雑な課題を解決するためには、離れている敷地や街区などの間において、建築密度に関する統合的な調整方策が有効と考えられ着目されている¹⁾。一方、離れている敷地や街区などの間に対する建築密度の調整は、ダウンゾーニングや拠点形成により生ずる経済的価値の損失及び利益に対する調整(以下、損益調整)が必要となり、制度設計上の課題は多い。

このようななか、韓国ソウル市は、老朽・不良住宅が密集する区域を解消するとともに、都市や地域の不均衡な発展などの都市問題を解決する方策として、「結合開発方式(Conjoint Renewal Program、以下、CRP)」を導入(2006年)している²⁾。

ソウル市が導入したCRPは、整備が必要な離れた2つ以上の区域を連携(以下、結合)し、建築密度(容積率)の調整を行い、それぞれの区域の整備事業を同時に推進する方式であり^{2),3)}、CRPモデル区域(以下、モデル区域)を指定(2007年)・告示(2008年)し、制度を運用しはじめている。

ソウル市のCRP導入後、国の関連法の改正を通してソウル市以外の自治体の整備事業や開発事業^{注1)}においてもCRPの適用が可能と

なり、先行するソウル市のCRPの仕組みやモデル区域のCRPの運用方式は、ほかの自治体のCRP適用に関して多様な影響を及ぼしているものの、その分析や考察は不十分であり、韓国内でもCRPに関する情報は少なく、日本ではまだ紹介されていない。

そこで本研究は、ソウル市のCRPモデル区域の運用実態の検証を通して、異なる問題を抱える複数の離れた区域を連携して整備を推進し、都市再生を図る手法の構築に関する基礎的な知見を得ることを目的とする。

表1 調査の概要及び内容

区分		内容
1次	時期	2010. 8. 11~8. 16
	対象	ソウル研究院とソウル市、モデル区域を運用している行政区の関係者、CRP制度設計に関わっている協力会社の実務者、モデル区域の組合の関係者
2次	対象	2011. 9. 12~9. 15
3次	時期	2012. 5. 30~6. 1
4次	対象	2012. 9. 3~9. 9
5次	時期	2013. 10~2016 現在(メール及び電話による調査)
詳細内容	研究関係者	ソウル市研究院(2人)、法理研究者(1人)、協力会社(2人)
	自治体関係者	ソウル市(3人)、ソウル市行政区(4人)、京畿道の自治体(3人)
	組合	組合の関係者(3人)
	その他	制度化過程、制度運用の技術的要素及び法理、CRPの特徴及び諸問題・課題、制度成立関連の内部研究資料・制度設計の基礎研究資料の取得
※1: 京畿道(キョンギド)光明市(クワンミョン市)と城南市(ソンナム市)の関係者		※2: 京畿道城南市のCRPを運用している整備区域の組合関係者

* 日本大学大学院理工学研究科 博士後期課程
** 日本大学理工学部建築学科 教授・工博

Doctor Degree, Graduate School of Science and Technology, Nihon Univ.
Prof., Dept. of Architecture, College of Science and Technology, Nihon Univ., Dr.Eng.

1.2 研究方法

CRP の概念及び運用の仕組みを正確に整理するため、表 1 のように、CRP の導入と制度の制定過程及び運用に関わった関係者へのヒアリング調査、現地調査及び関連資料と内部資料の収集を行い、得られた情報に基づき、以下のような分析と考察を行う。

2 章では、表 1 の調査と CRP に関する既往研究に基づき、CRP の導入背景と変遷、運用事例と制度運用方式に関する分析と考察を行い、ソウル市の CRP 導入の意義を明らかにするとともに、本研究の分析と考察に必要な論点を導き出す。

3 章では、モデル区域の整備計画策定に関わる上位計画と関連する都市再生政策を整理したうえで、モデル区域の区域別の現況調査に基づく区域間を結合する結合開発計画の作成と、結合する区域(以下、結合区域)を一体的に整備する計画の策定までの運用プロセスについて、計画策定の主体の権限・権利を中心に分析・考察を行い、その特徴及び留意点を明らかにする。

4 章では、2 章と 3 章を踏まえて、モデル区域で運用される容積率の調整方式と調整過程に関する分析及び考察を行い、その特徴及び留意点を明らかにする。

1.3 CRP の既往研究と本研究の位置付け

CRP に関する既往研究は、概ねソウル市による制度導入と運用に関する基礎研究²⁾、CRP の拡大適用のためのシミュレーション研究³⁾、京畿道の研究機関による京畿道への CRP 導入と運用に関する研究⁴⁾、個人の研究者による異種整備事業間の結合や CRP のインセンティブ容積率(2 章)を中心とする研究^{5), 6), 7), 8), 9)}などに区分できる。

しかし、これらは、ソウル市の CRP 関連条例や既往研究²⁾を基にした CRP の制度化及び CRP のインセンティブ容積率の算出に関する研究がほとんどであり、CRP の具体的事例の分析を通して制度運用上の改善点を整理した研究はまだ見られない。

本研究は、CRP 運用に関する情報及び資料が取得可能なモデル区域の計画策定及び整備事業の進行過程に関する分析及び考察から、異なる問題を抱える複数の離れた区域を連携して整備を推進し、都市再生を図る手法の構築に関する知見を得ることを意図した研究として位置付ける。

表 2 CRP の導入及び運用の変遷

区分	関連事項	内容・目的
導入	2005. 10	ソウル市の制度設計、制度発議・導入推進
	2006. 7	都市再整備法施行令第 12 条第 3 項新設
	2006. 12	ソウル市 CRP 運用基準作成
運用	2008. 1	①CRP モデル区域指定(ソウル市東大門区里門 3 区域)
	2009. 2	都市整備法第 34 条第 1・2 項改正
	2009. 7	ソウル市整備条例第 19 条・別表 2 改正
	2009. 12	京畿道都市及び住居環境整備条例第 15 条の 1
	2009. 12	②京畿道光明市光明 11R 区域の結合開発区域指定
	2011. 10	③ソウル市龍山区ハンガン区域の結合開発区域指定
	2011. 9	都市開発法第 3 条の 2 新設
	2012. 1	ソウル市整備条例第 19 条・別表 2 一部改正
	2012. 3	都市開発法施行令第 5 条の 2 新設
	2012. 8	都市再整備法第 12 条削除
	2012. 12	④京畿道城南市新興再建築区域の結合開発区域指定

出典：自治体の CRP 運用に関わる告示及び関連法の変遷を整理して筆者作成

2. CRP の概要及び本研究の論点整理

2.1 CRP の概要

(1) ソウル市の CRP の導入背景及び変遷(表 2)

山と川を歴史的・自然的な環境要素¹⁰⁾とする現在のソウル市(面

積 605 ㎢)は、丘陵地^{注 2)}(193 ㎢)などが約 40%(231 ㎢)を占める 2 重盆地型の都市¹⁰⁾である。特に、1930 年代から都心の南山の斜面を中心に居住地化が始まった丘陵地は、朝鮮戦争(1950 年代)の後、国・公有地の不法占有と経済成長期(1960 年代～1980 年代)の都市膨張によって、環境などへの考慮がないまま、低層・高密度に開発された。また、首都圏への人口集中に伴う住宅供給のために導入された合同再開発方式(1983 年)¹¹⁾の局地的な高層・高密度の再開発は、都市環境や自然環境の破壊、周辺基盤施設への高負荷問題を引き起した。

このような状況を解決するため、一般住居地域に対する用途地域の細分化^{注 3)}を実施し、丘陵地における都市景観及び自然景観の保護(以下、保護)と土地利用の効率化を図ったものの、開発可能な床面積の減少による整備事業の経済的な利益減少による事業遅延やすでに高層・高密度に開発された丘陵地の土地などの所有者^{注 4)}の既得権の解消などの問題が新たに発生した^{注 5)}。そのうえ、時代変化に伴って歴史的な環境保存(以下、保存)または保護のため、丘陵地の土地利用はより厳しく規制され、丘陵地に位置する住宅地の老朽化が継続している。

そこで、ソウル市は、丘陵地に位置する整備区域(以下、丘陵地区域)の保存または保護と整備事業促進という課題を同時に解決するため、開発圧力が高い駅勢圏^{注 6)}の整備区域(以下、駅勢圏区域)と丘陵地区域をひとつの整備区域として指定し、同時に整備事業を推進させる CRP の導入を図った(2005 年 10 月)。

しかし、離れた整備区域間をひとつの整備区域に指定する法的根拠(権能)がなかったソウル市は、『都市再整備促進のための特別法(以下、都市再整備法)』^{注 7)}の施行の準備時点で、国の国土交通部(旧・建設交通部)に CRP の都市再整備促進事業(以下、再促進事業)に対する運用を提案し、施行令(2006 年 7 月制定)の関連条項(区域の結合)を法的根拠として、都市再整備促進計画(以下、促進計画)策定のための「CRP 運用基準」を定め、CRP を導入(2006 年 12 月)した。また、ソウル市は、モデル区域における CRP 運用にあたって制度的な補完を行っており、『都市及び住居環境整備法(以下、都市整備法)』の関連条項の改正(2009 年 2 月)の際、丘陵地区域と駅勢圏区域に限った CRP の適用対象区域を低密管理区域と高密開発区域に拡大適用(表 3)³⁾している。

(2) 現行 CRP の定義及び運用実態

韓国の現行 CRP は、表 2 のように、整備事業と開発事業に対する区域の結合が法定化されており、運用の詳細は、自治体条例(整備事業)または大統領令(開発事業)に委任されている。

モデル区域は、CRP の円滑な運用及び統合的な整備計画の策定のため、『都市再整備法』を根拠に指定された東大門区(ドンデムング)の里門(イムン)・徽慶(フィキョン)再整備促進地区(以下、里門再促地区)において、住宅再開発方式の再整備促進 7 区域(丘陵地区域・以下、3-2 区域)と離れた再整備促進 3 区域(駅勢圏区域・以下、3-1 区域)を、里門 3 再整備促進区域(以下、里門 3 区域)としてひとつの整備区域に指定(2008 年)した整備計画上の同一整備区域である。

2016 年現在、多様な形態の CRP が運用(表 2②～④)されている。

2.2 モデル区域の分析のための論点整理

地域の特徴が原因となって指定用途地域内での土地利用の不均衡を

表3 CRP が適用可能な区域の例(ソウル市)

区分	用途地域・用途地区と立地特性			容積率 (以下)
	用途地域	用途地区	立地特性	
低密 管理 区域	第1種・第2種一般 住居地域、韓屋密 集地域、文化財保 護区域周辺等	自然景観	自然景観・都市景観保護等又は自然 景観地区に準ずる密度管理が必要な 地域、専用住居地域、韓屋密集地域等	90%
			低層・低密の管理が必要な住宅地	120%
高密 開発 区域	第2・第3種・準住居地域、商業 地域であり、土地の高度利用が 可能な地域		勢力圏、整備基盤施設と周辺与件(幅 員 20m 以上の道路に接道)等を考慮 し土地の高度利用が可能な地域等	500%

出典:ソウル市都市整備条例第19条・別表2、参考文献2)、3)を参考し筆者整理

表4 CRP の基本的な運用の例

解決するために導入されたソウル市の CRP は、区域を結合して整備を促進する際、結合の目的を図る手段としてインセンティブ容積率^{注8)}を適用する(ソウル市都市及び住居環境整備条例第19条)。

本研究では、表1に示す調査に基づき、モデル区域の整備に関わった計画策定と容積率の調整(インセンティブ容積率)方式及び調整過程に着目して、次のような論点を設定し、モデル区域で運用されている CRP に対する分析と考察を行う。

(1) 区域の結合及び整備計画策定のプロセス(3章)

1) 結合区域に対する整備計画案(結合開発計画)の作成

区域を結合させるためには、①区域要件(表3)において1以上を満たす同一の整備事業方式の低密管理区域と高密開発区域をひとつの整備区域と見なす(CRP の適用)。②低密管理区域の開発抑制によって開発不可能となる容積率を、容積移転方式を用いて、高密開発区域の容積率計画と一体化させ、開発を実現する結合開発計画を作成する。

2) 結合区域の整備計画の策定

作成された結合開発計画に同意する両区域の土地などの所有者は、複雑な個別の権利関係をひとつの組合(以下、単一組合)としてまとめ(表4)、整備事業の主体として、区域間の損益調整などの CRP 運用を根拠とする整備事業を行う。

(2) 損益調整の仕組み(4章)

1) 区域間の損益調整(表4)

区域の結合により発生する損益を調整するため、低密管理区域の開発可能な容積率(以下、最小整備容積率・表4①)と低層・低密度の管理を目標として再設定する容積率(以下、管理目標容積率・表

4②)の差を区域間の地価差または区域面積比を考慮して高密開発区域の容積率に変換させ、損失を調整する変換容積率(表4④)と、変換容積率を根拠として算出する結合の褒賞であるボーナス容積率(表4⑤)を、CRP のインセンティブ容積率として高密開発区域の整備計画容積率(表4③)に上乗せし、区域間の損益を調整する。

2) 公共の利益のための寄与行為

さらに、ソウル市は、CRP の運用により生み出される低密管理区域のオープンスペースの保存または保護を目的とする開発抑制を公共の利益のための寄与行為(以下、公共寄与)^{注9)}として認め、高密開発区域にインセンティブ容積率を付与する。

3. 里門3区域の結合の過程及び CRP の運用プロセスの分析

3.1 里門3区域に対する CRP の適用と促進計画の作成

(1) 上位計画及び関連する都市再生政策

1) 里門再促地区と促進計画(上位計画・図1)

東大門区の代表的な老朽・不良住宅の密集地域である里門再促地区(東大門区里門洞・徽慶洞一帯)は、ソウル市の関連条例に基づく半径約1km範囲の駅勢圏を中心とする‘里門・徽慶ニュータウン地区(面積1,014,313㎡)’^{注10)}の指定(ソウル市告示第2006-38号、2006年1月)の後、『都市再整備法』の施行(2006年7月)を受け、再促地区に一括処理(ソウル市告示第2006-357号、2006年10月)された。

促進計画は、①基盤施設の整備計画及び‘里門3区域’を含む7つの促進区域に対する住宅再開発方式の促進計画と、②駅勢圏(3-1区域)を中心とする公共交通指向型開発計画及び広域的な緑地計画を盛り込んだスカイライン形成、③緑地計画(世帯あたり:現況0.2㎡→計画4.5㎡)が策定され、地域拠点形成及び都市機能の集約が目指されている(ソウル市告示第2015-206号、2015年7月)。

2) 関連する都市再生政策

里門再促地区には、「ソウル市都市基本計画」¹⁰⁾に従う再促地区内の「駅勢圏の建築物密度計画の調整基準(2009年)」と「住宅再開発事業の基準容積率の上方調整計画(2010年)」が適用(2011年)され、駅勢圏を中心とする長期伝賃住宅^{注11)}の確保政策(以下、駅勢圏 shift 政策)の実現のための指定用途地域に対する上方調整に伴う容積率の緩和が政策的に推進され、再開発事業によって発生しうる賃借人及び小規模の地権者の住宅確保問題の解決を図った。

(2) 里門3区域の土地利用状況と CRP の適用

1) 3-2区域の土地利用状況と問題解決のための CRP の適用

① 整備前の土地利用状況(現地調査)

3-2区域は、第1種一般住居地域(指定容積率200%)が指定されている区域内の標高差が最大32.8mであり、平均高さ1.3階の老朽化した戸建住宅地(108棟:1967年～1969年建設)であり、緑地86.6㎡(図2左上)を除く、私道(3,236㎡)を含む区域の大半が私有地である。また、ソウル市の特別管理区域(容積率170%以下・2004年)に規制されており、文化保護区域(懿陵^{注12)})に隣接し、『文化財保護法』などによる仰角規制^{注13)}が適用されるなど、土地利用規制が重複して指定されている^{注14)}。

② 保存と保護及び整備事業促進のための CRP の適用

3-2区域は、1990年代以降、建物の高層化が進んでおり^{注15)}、文化財保護区域の境界線の一部(境界線から10mまで)と丘陵地の最

出典：ソウル市の里門再促地区の土地利用計画図（S=1/5000）をもとに筆者再構成

図1 里門3区域の位置図

表5 里門3区域の土地利用状況（2008年1月現在）

区分	3-2区域（丘陵地帯）	3-1区域（駅勢圏区域）
位置	東大門区里門洞411番地一円	東大門区里門洞149番地一円
面積/地価の比	1(21,666㎡)/1(158万 Won)	6.3(137,151㎡)/1.12(170万 Won)
用途地域	第1種一般住居地域	第1・2種一般住居地域等
敷地/建物棟の数	148敷地/138棟	1,209敷地/941棟
平均階数	約1.3階	約1.9階

出典：ソウル市里門促進計画報告書（2008）及び現地調査（2010・2013）により筆者作成

上部の一部敷地を除く区域全体が容積率170%（区域全体の開発可能な容積率：約150%）の12階までの開発が可能である。

当初、3-2区域の整備事業に関しては、住民発案による住宅再開方式の区域面積約21,000㎡に対する容積率170%以下（建蔽率60%以下）、高さ7階～12階の共同住宅544世帯（床面積約35,700㎡以下）の整備計画が提案（2002年）された。

しかし、条例で定められている区域（表3）に対する低層・低密度な管理のため、土地利用規制の強化（以下、規制強化）を推進するソウル市は、規制強化を実現させる合理的な方策が必要であった。

他方、規制強化による開発可能な床面積の減少（土地財産権の損失）が原因となり、土地などの所有者の約53%（236人中125人）を占める小規模な権利者（多世帯住宅及び連立住宅^{注16}）の持主の開発後の再定住問題や住宅再開事業における賃貸住宅の確保義務（計画世帯の17%以上）問題が解決できず、規制強化によって発生する土地財産権の損失を解消するために、ソウル市の容積率移転方式を用いるCRP適用による整備事業の促進が図られたことがヒアリング調査及び現地調査により明らかになった。

2) 3-1区域の土地利用状況と問題解決のためのCRPの適用

① 整備前の土地利用状況（現地調査）

3-1区域は、第2種一般住居地域（指定容積率250%以下）に指定される平均高さ1.9階の戸建住宅と近隣生活施設が密集する低層・高密度の開発圧力が高い駅勢圏区域であり、緑地面積が少なく（約0.7%・図2左下）、通路として利用される個別の敷地内の空地及び建築困難な不整形（住宅：90㎡以下）な敷地が多い（9,287㎡）。

② 高密度の開発のためのCRPの適用

住居型の駅勢圏の特徴を持つ3-1区域は、1960年代以降、区域の開発及び整備が滞り、ソウル市の駅勢圏の平均容積率（居住中心駅勢圏：261%・非住居中心駅勢圏：304%、2006年基準）を大きく下回り、平均容積率127%（2015年基準）のみが利用されていた。

特に、限定された土地利用規制（指定容積率250%以下）に対する幅広い緩和が要求されているものの、住宅再開事業の基盤施設及び賃貸住宅の確保のための負担や区域内に存在する複雑な権利関係などが問題となった。

一方、ソウル市は、駅勢圏を中心とする高密度の開発計画（上位計画）や区域問題を解決するため、CRPの適用による用途地域の上方調整などの積極的な規制緩和を提案して、整備事業の促進を図ったことがヒアリング調査により明らかになった。

(3) 里門3区域の促進計画の作成（表6A）

里門3区域は、CRP導入のための制度運用に対するシミュレーション（丘陵地21,000㎡・駅勢圏47,000㎡、ソウル市²⁾）の後、再促地区の一括処理（表6①）に伴って、区域別の整備課題及び再促進事業などに関する住民意識調査と、区域間の結合開発計画の適用に関する区域ごとの土地などの所有者への意見収集に基づきモデル区域（総面積158,817㎡）を選択（2007年6月・表6②）し、里門3促進計画が作成（ソウル市告示第2007-496号、2008年1月・表6③）され、土地などの所有者に対する合意形成が推進された。

作成された里門3区域の促進計画は、区域間の土地利用における合理性及び効率性を考慮して、3-2区域の保存と保護のために開発可能な容積率170%（最小整備容積率・表4①）を90%以下（管理目標容積率・表4②）・高さ20m・4階以下の共同住宅200世帯（賃貸35世帯：全体の17.5%）にダウンゾーニングする土地利用規制を強化する代わりに、3-1区域の整備計画容積率（表4③）240%に、変換容積率15.8%（表4④）^{注17}を上乗せし、最終整備計画容積率255.8%、高さ120m以下（平均22m・最高35m以下）の共同住宅2,592世帯（賃貸487世帯：18.8%）として整備するという、主に容積率に関する相互調整計画であった。

しかし、ボーナス容積率は適用されず、権利配分方式においても、区域別の管理処分計画^{注18}を原則として適用し、土地などの所有者に対する合意形成を推進した。

結果、区域ごとの複雑な権利再分配の問題や賃貸住宅の建設義務の経済的な負担及び3-1区域のCRP運用のメリット不足などが原因となり、単一組合の設立のための両区域の土地などの所有者間の合意形成が円滑に推進されなかったことがヒアリング調査により明らかになった。

3.2 里門3区域の結合とCRPの運用プロセス（表6B）

ソウル市は、区域別の土地利用計画の目的を実現するため、両区域の土地など所有者、東大門区及び専門家（ソウル研究員・協力会社の実務者）が参加する協議会で意見集約を通じて、区域別の規制緩和（4章）を適用するとともに区域の結合を推進した。

ソウル市は、単一組合設立を目的とする組合設立のための推進委員会（以下、推進委員会）を発足（表6④）させ、ソウル市と推進委員会を中心として区域の結合を促し、CRPの運用による個別区域の整備事業を統合して再開する事業方式に対する両区域の土地などの所有者77.6%（参加1,571名、賛成1,218名・表7※2）の賛成を得

て、単一組合の認可（2008 年 12 月・表 6⑤）を受けたことがヒアリング調査と現地調査により明らかになった。

なお、認可された単一組合は、『都市整備法』に基づく登記によって公法上の法人の資格をもち、土地利用規制における強化と緩和に対する単一利害関係者として、区域間を一体的に整備する促進計画の策定に参画し、2011 年 7 月に 3-1 区域に対する「ソウル市の駅勢圏 Shift 政策」の適用による促進計画を変更（3-1 区域の最終整備計画容積率 255.8%→474.3%）するとともに、3-2 区域の規制をより強化する促進計画を策定（90%→75%）した（詳細内容 4 章）。

また、整備事業の主体となる単一組合は、土地利用における複層的な目的の実現を図っているソウル市との協働関係を構築し、事業施行認可（東大門区告示第 2015-82 号、2015 年 10 月・表 6⑥・⑦）を受け、整備事業を促進させたことが関係者へのヒアリング調査により明らかになった。

また、単一組合は、公法上の法人として、土地などの所有者に対して組合への強制加入や、事業施行認可後に、促進計画を実現するための個別の敷地に対する収用・使用（私道や敷地内の通路などの整理・例：表 7※6）と管理処分計画（案）を作成するなどの権限を有しており、土地などの所有者は、土地などの所有権を現物出資^{注19)}に準ずる投資（表 6⑩）を通じて、組合員の資格を取得し管理処分を受ける権利（分譲権）が認められる。

4. 損益調整の分析（表 6⑤～⑦）

(1) 区域間の損益調整と建築密度調整

出典：里門 3 区域の再促進事業環境影響評価書（2013・2014）、ソウル市告示第 2015-206 号に基づき筆者再構成

図 2 里門 3 区域の CRP 適用による整備前・後の比較図

当初（表 6③）、3-2 区域の区域面積比のみを考慮する単純算出によって策定された変換容積率を含む 3-1 区域の最終整備計画容積率 255.8%は、単一組合の促進計画策定への参画に伴い、関連する都市再生政策の適用に基づく結合を条件とする基準容積率の緩和（190%以下→210%以下）、整備計画容積率の緩和（240%以下→300%以下）、「ソウル市駅勢圏 Shift 政策」による最終整備計画容積率の緩和を受け、指定容積率 500%まで開発が可能となった。

緩和及び CRP の適用をうけた 3-1 区域の最終整備計画容積率は、ソウル市都市及び住居環境整備条例（第 19 条第 3 項及び別表 2）を根拠とする 3-2 区域の土地などの所有者の財産権的な損失を調整する変換容積率 21.4%（表 7※8）と区域結合を褒賞するボーナス容積率 10.7%（表 7※8）の合計 32.1%が CRP インセンティブ容積率として 3-1 区域の整備計画容積率に上乘せされ、474.3%（表 7※9）に決定された。代わりに、3-2 区域の管理目標容積率を 90%から 75%（開発可能な延面積約 15,776 m²）に減らす促進計画の変更（ソウル市告示第 2011-201 号、2011 年 7 月）を適用するとともに、区域間の公平な権利配分及び区域内の個別の土地などの所有者に対する円滑な権利調整のため、ソウル市及び東大門区と土地などの所有者及び単一組合の間で相互協議が行われ、区域別の管理処分計画を、ひとつの管理処分計画に統合する計画に変更したことがヒアリング調査により明らかになった。

そのうえで、単一利害関係者であるとともに、事業主体である単一組合に対する CRP の適用は、3-2 区域の 239 名（331 世帯）の土地などの所有者の権利を分譲共同住宅 152 世帯（賃貸住宅 0・表 7※3）に変更する代わりに、3-1 区域の 1,386 人（3,233 世帯）を、「ソウル市駅勢圏 shift 政策」と連携して 3,879 世帯（表 7※4）に連動調整させることにより、小規模な土地などの所有者に対する権利救済と賃借人の居住問題を解決する促進計画を決定した（図 2 右）。

なお、3-2 区域の規制強化と 3-1 区域の規制緩和の連動調整計画によって発生しうる損益に関しては、利害関係者（単一組合）が両区域を一体的に整備するための促進計画の策定過程に参画し、土地財産権の規制と緩和に対する自発的な意思選択を通して損益調整を行うことから、公益寄与を要件とする CRP インセンティブ容積率の算出及び付与に関する政策的・手続的な妥当性を裏付けている。

特に、3-2 区域に設定された最小整備容積率 170%は、3-2 区域の土地などの所有者の財産価値の損失を解消するために、ソウル市と単一組合の間で、損益調整に関する合意に基づき決定され、CRP の適用は、規制強化により発生する土地財産権の損害の最少化を目指していることが明らかになった。

(2) 公共寄与

CRP の運用以前、全体区域（157,814 m²）の 0.66%（1,035.4 m²、図 2①～④）であった里門 3 区域の緑地は、CRP の運用によって滞っ

表 6 里門 3 区域の住宅再開発事業の手続段階における CRP の適用・運用の流れと制度運用における主体及びその権限と権利

事業段階	事業準備			事業施行（一体的な促進計画の策定・決定）				管理処分	事業完了
進行段階別内容	① 再促地区一括指定	② 結合開発等促進計画案作成	③ 促進計画策定（結合開発区域指定）	④ 推進委員会承認	⑤ 単一組合設立認可	⑥ 事業施行認可申請	⑦ 事業施行認可・組合員分譲申請	管理処分計画認可	着工～清算組合解散等
日付	2006.10	2007.6	2008.1	2008.2	2008.12	2015.3～2015.8	2015.10～	2016 後半期以降～	
CRP の適用・運用	④ CRP の適用及び結合開発計画の作成 - 低密度管理区域（3-2 区域）と高密度開発区域（3-1 区域）を指定・告示し、土地等の所有者に対する結合を誘導			⑤ CRP 運用：⑥ 結合開発計画による一体的な促進計画策定 - 土地等の所有者に対する結合の推進及び区域の結合 - 建築密度調整（インセンティブ容積率・世帯数等）				⑥ 複合的な建築密度の決定	予定
主体及び権限・権利	ソウル市の区域ごとの問題の解決を目的とする CPR 適用			ソウル市との協働関係を構築する単一組合による CRP 運用（土地等の所有者の組合への現物出資→登記名義移転開始）				敷地収用・管理処分計画（案）作成等	権利変換による組合員に対する分譲

出典：ソウル市 Cleanup system 及びヒアリング調査・現地調査、里門 3 区域の CRP 運用の考察により筆者作成

表 7 里門3区域の土地利用状況（2015年10月現在）と促進計画の決定による建築密度の調整

区分		3-2 区域（文化財保護区域周辺の丘陵地）				3-1 区域（駅勢圏1次 250m、2次 500m等）							
		整備前の土地利用状況		結合開発計画		整備前の土地利用状況		結合開発計画					
区域面積 ※1		21,241 ㎡				136,573 ㎡							
用途地域		第1種一般住居地域				第1・2種一般住居地域等		第2種一般住居・準住居地域等					
組合員数（2015年現在）		239 人		権利再分配（152 人）		1,386 人		権利再分配（1,386 人＋α）					
結合開発計画による単一組合設立同意率 ※2		77.6%（総 235 人中、180 人賛成）				77.7%（総 1,336 人中、1,038 人賛成）							
区域別 現況 及び 建築 計画	容 積 率 計 画	建物棟数・世帯		137 棟 （単独住宅 110・ 共同住宅 27）	331 世帯	共同住宅 7 棟	152 世帯 ※3	937 棟（単独住宅 786・共同住宅 93・近 隣生活施設 54・他 4）	3,233 世帯	共同住宅 19 棟、 近隣生活施設 1 棟 ※4	3,879 世帯 ※4		
		建築面積（宅地面積）※5		約 7,729 ㎡		6,179.6 ㎡		約 55,781 ㎡		30,344.5 ㎡			
		緑地・共同住宅団地内の人工地盤緑地 ※6		86.6 ㎡（図 2①）		6,345.7 ㎡・2,746.8 ㎡		948.8 ㎡（図 2②・③・④）		14,705.0 ㎡・16,397.7 ㎡			
		宅地内の通路等の面積 ※7		3,236 ㎡（私道）		4,569.7 ㎡（共同利用空間）		約 9,287 ㎡（私道）		28,227.9 ㎡（共同利用空間）			
		最小整備容積率	—		170%		—		—		—		
			管理目標容積率		—		75%		—		—		
			整備計画容積率		—		—		—		300.0%		
			CRP インセン ティブ※8	① 変換容積率	—		—		—		32.1%		21.4%
				② ボーナス容積率	—		—		—		—		10.7%
		最終整備計画容積率		—		75%以下		—		474.3%以下 ※9		—	
		建物階数・高さの計画		—		4 階・20m以下		—		—		最高 50 階・150m 以下	
		里門 3 区域の緑地・公園計画 ※10		—		—		—		—		8,786.0 ㎡・13,105.0 ㎡	

※1 区域の面積は、精密測量により 3-2 区域は、21,666 ㎡→21,241 ㎡、3-1 区域は、137,151 ㎡→136,573 ㎡に変更決定される。

※2 単一組合の設立同意率は、単一組合認可（2008.12.3・表 6⑤）の時までの土地等所有者の区域結合に対する賛成率である。

※3 3-2 区域の世帯計画：分譲住宅 152 世帯（賃貸住宅 35 世帯→0 世帯）

※4 3-1 区域の世帯計画：分譲住宅 2,571 世帯＋賃貸住宅 626 世帯＋駅勢圏 shift の長期賃貸住宅 682 世帯＝3,879 世帯

※5～7 整備前の建築面積・宅地内の道路等の面積は、現地調査とソウル市土地情報システムのデータベースの資料をまとめた現存建築物の建築面積と個別の敷地面積の合計である。

※8 変換容積率 21.4%＝〔（①－②）×3-2 区域の宅地面積 21,241 ㎡〕÷3-1 区域の宅地面積 94,443 ㎡
ボーナス容積率 10.7%＝変換容積率×0.5

※9 最終容積率の検討：〔（1 次駅勢圏の面積 80,346 ㎡×500%）＋（2 次駅勢圏の面積 13,908 ㎡×332.1%）〕÷3-1 の宅地用途面積 94,443 ㎡＝474.3%以下
（ただし、駅勢圏 Shift 政策による容積率割増の中、50/100 以上を長期賃貸住宅等に建設し、ソウル市に原価提供）

※10 緑地面積：3-1 区域の緑地計画面積 8,786 ㎡は、里門 3 区域の全体緑地として策定されている 3-1 区域の連結緑地及び緩衝緑地の合計（住宅再開発事業における設置義務）。

出典：ソウル市「里門再促地区促進計画及び変更計画（2008・2010 年）」と「里門 3 区域の環境影響評価書（組合、2013・2014）」、ソウル市告示第 2014－89 号・第 2015－20 号・
第 2015－206 号及び東大門区告示第 2015－82 号と関係者ヒアリング調査・現地調査により筆者作成

ていた区域別の整備事業の促進を図り、住宅再開発事業における整備基盤施設の設置義務による緑地（8,786 ㎡）及び公園（13,105.0 ㎡）と、区域別の共同住宅の造成による62,086.2 ㎡（39.4%、屋上緑化は除外）の緑地が増加し、有効空地の確保を行う上位計画（里門促進計画）の目的を実現している。

そのなか、3-2 区域の開発可能な容積率に対する開発抑制とともに決定された緑地9,092.5 ㎡及び高さ規制の強化（4 階・20m 以下）により生み出されるオープンスペースは、保存と保護のための区域内の建築物の形態規制によって減少された床面積 20,024 ㎡に相応する公益を目的とした有効空地であり、共同利用空間として公共寄与として認められている。

しかし、3-2 区域における容積率及び高さに対する規制（建築物形態規制など）によって確保される緑地や宅地内の通路などの有効空地に対する公共寄与の認定は、法的な根拠が弱く、今後、明確な概念規定による法的根拠の確保が必要と考えられる。

5. まとめ

以上、離れた区域を結合し、土地利用規制の強化と緩和を連携させる結合区域の一体的な整備計画に基づき、区域間の損益調整を伴う建築密度の複合的な調整が可能となったソウル市のCRP の仕組みとモデル区域である里門3区域の制度の運用実態に対する分析と考察を行った結果、次のような知見が整理できる。

(1) ソウル市の都市再生におけるCRP 導入の意義

地形的な特徴により発生する用途地域の土地利用不均衡の解消、保存または保護と整備事業促進という目的を同時に実現するためにソウル市が導入したCRP は、一般的な運用のための区域結合の法定化と詳細運用に対する自治体条例への委任事項に区分可能であり、結合区域間の損益調整を基本的な運用の仕組みとして、公共寄与を前提条件としていることが明らかになった。

(2) 区域の結合の過程及びCRP の運用プロセスの特徴及び留意点

1) 土地利用規制の強化と緩和に対する合理的な連携の実現

ソウル市のCRP は、上位計画及び関連する都市再生政策の目的を実現するために、土地利用規制における強化と緩和を計画的に連携して結合区域の整備計画を一体化する行政（ソウル市など）の土地利用における管理手法であると考えられる。

2) 行政と単一組合間の、協働関係の構築

CRP は①区域別の複雑な土地など所有者の権利を、ひとつの権利主体としてまとめて利害関係を単一化（単一組合）し、②土地利用における複層的な目的を実現するため、行政と協働関係を構築し、両区域を一体的に整備する計画の策定への参画を通じて損益調整を成立させる一連の協働的な計画策定過程と言える。

また、離れた区域間の結合を成立させるには、整備計画の作成段階から区域内に存在する個別の土地などの所有者（利害関係者）に対して、行政の計画策定段階での主体的・積極的な参画が重要であることが明らかになった。

(3) CRP における詳細運用と損益調整方式の特徴及び留意点

1) 損失の最少化のための損益調整に伴う建築密度の複合的運動

利害関係者の計画策定への参画により、手続的な適法性及び政策的・技術的な妥当性が裏付けられるCRP の運用及び損益調整は、容積率計画の減増調整のみならず、権利救済の側面から世帯における規模や賃借人の住居問題を解決するための建築密度に対する複合的な調整を行い、規制強化により発生しうる土地財産権の損失の最少化を実現していることが明らかになった。

なお、単一利害関係者（単一組合）の整備計画の策定過程への参画によって決定される損益調整は、整備計画のインセンティブ容積率形式として決定され、離れた区域間で損益調整における金銭的な取引費用を発生させずに、事業主体（単一組合）の資金負担を減少できると考えられる。

さらに、離れた区域を対象とする損失調整方式と単一組合の統合的な管理处分計画による組合員の両区域に対する自由な分譲申請は、区域の結合を実現させる重要な要因であることがヒアリング調査により明らかになった。

2) 公共寄与の論点整理

ソウル市のCRPにおける公共寄与は、複雑な利害関係及び権利関係の単一化により可能になった建築密度の連動調整によって実現されるダウンゾーニング及び有効空地の確保により認められ、概念的な拡張運用が行われていることが明らかになった。

以上より、区域間の損益調整方式が結合の成果をもたらす重要な要因である韓国のCRPの仕組みは、複雑な権利関係を単一化（単一組合）することで行政との協働関係を構築し、建築密度及び権利配分における複合的な調整を実現させ、都市や地域の全体構造の変化をもたらす特徴がある。

さらに、用途地域の指定によって制限されている複層的な土地利用において、複合的・合理的な運用が可能となる新たな都市再生手法であると言える。

しかし、離れた区域を結合するためには、区域間で発生する損益に対する調整方式の均衡的な運用が重要であるものの、上位計画を考慮した区域単位における有効空地の確保のような均衡的な土地利用まで公共寄与として認める法的根拠は弱く、多様な形態の公共寄与の概念を規定し、いわゆる公共貢献に関する法制化が必要であると考えられる。

謝辞

本研究にあたって、多くの資料提供やヒアリング及び現地調査に多大なご協力を頂いたソウル市及び東大門区、ソウル研究院の関係者、組合関係者などの皆様に深く感謝をいたします。

注

- 注1) 整備事業は、既成市街地の再開発（住宅再開発・住宅再建築等）事業を、開発事業は、市街地の開発事業を示す。
- 注2) 標高40m～200m、傾斜10度以上の傾斜地形（ソウル市）
- 注3) 関連法（旧・都市計画法施行令）の改正（2000年9月）を根拠として、居住環境の体系的な管理のため、丘陵地等の地形的な特徴を考慮し、ひとつに規定されていた一般住居地域を1種・2種・3種に細分化した。
- 注4) 土地、建築物、地上権のうち、1以上の所有者（都市整備法第7条）
- 注5) 1984年以降、指定されているソウル市の整備区域9.85㎢のうち、4.67㎢（47.4%）が標高40m以上の丘陵地であり、平均容積率249%（平均高さ18階）で整備されている。（ソウル市、2009.1.15）
- 注6) 駅中心から500mまでの範囲（1次駅勢圏250m・2次駅勢圏500m）
- 注7) 都市再整備法は、新市街地または新都市と旧市街地間の均衡発展と基盤施設の拡充のための老朽・不良地域の広域開発による都市インフラの改善、駅勢圏に対する集約開発を通しての住宅供給拡大、賃貸住宅の建設義務などを通して開発利益還収を目的とし、公共の個別事業への管理と参与活性化などが反映された特別法（2005年12月制定）である。
- 注8) 韓国の容積率に関するインセンティブ制度は、概ね、公共空地の寄付採納（該当土地の持主及び民間デベロッパーが私有財産を国または公共機関に寄付する一連の法律行為）の提供による容積率割増と、敷地内の公開空地の確保による容積率緩和に区分することができる。
- 注9) 公共の利益のための寄与行為、いわゆる公共寄与に法的には定義されておらず、財産に限られる韓国の中央政府又は自治体が不足する公共用地を確保するために公共空地や公開空地等の確保を条件として土地利用規制に対する容積率の割増や緩和などを行う方式の通称。
- 注10) 住宅再開発予定区域12か所、住宅再建築予定区域1か所、存置区域3か所に構成されるソウル市3次ニュータウン地区
- 注11) 伝賃（チョンセ）とは、一定の伝賃金（一連の保証金）を担保として賃貸

契約が成立する韓国独特の住宅賃貸制度であり、ソウル市の長期伝賃住宅の場合、周辺の伝賃姿勢の8割以下、最大賃貸契約期間20年として賃借人の居住安定のために提供される。

- 注12) 面積434,386㎡の国有地、朝鮮第20代王景宗の御陵（史跡第204号、1970.5.26指定）であり、世界文化遺産として登録（2009年6月）された朝鮮王陵（御陵40基）のひとつである。
- 注13) 文化財保護区域の境界100m以内の地域の建築物の高さは保護区境界指標から7.5m高さを基準とし、仰角27度線以内に制限する（ソウル市文化財保護条例第14条第2項）。
- 注14) 首都圏整備計画法による過密抑制圏域、山地管理法による公益用・保全用山地保護、軍事基地及び軍事施設保護法による対空保護協調区域の高さ制限（制限高さ77m以上～257m以下内の建築行為は制限）など、特別目的規制が重ねて指定されている。
- 注15) 多寡口住宅（2棟14世帯）は平均3階、多世帯住宅（27棟126世帯）は平均2.6階（最高5階）と高層化が進んでいる。
- 注16) 戸建住宅は、単独住宅（敷・延床面積の制限なし）と多寡口住宅（1棟の延床面積が660㎡未満・3階以下・19世帯以下）、共同住宅は、多世帯住宅（1棟の延床面積が660㎡未満・4階以下の区分所有）と連立住宅（1棟の延床面積が660㎡以上・4階以下の区分所有）、アパート（5階以上で延床面積の制限がない区分所有）に区分する。（韓国建築法）
- 注17) $(3-2 \text{ 区域の総面積} \div 3-1 \text{ 区域の総面積}) \times 100$
- 注18) 日本では1969年「都市再開発法」制定時に権利変換方式のみ採用したが、1975年改正時に旧「市街地改造法」の管理处分方式が第2種市街地整備事業において復活した。韓国では同一内容が別個の関連法に規定されていたのを、2002年「都市及び住居環境整備法」に統合することにより、管理处分計画と権利変換の概念が混用されている。
- 注19) 韓国の現物出資の概念は、日本と同様である。（日本の会社法第2編第2章第8節第3款「金銭以外の財産の出資」規定参照）

参考文献

- 1) 武田祥平・村木美貴：開発権移転を伴う郊外住宅地の計画的撤去手法に関する研究、日本都市計画学会、都市計画論文集、Vol.47, No.3, p487, 2012.10.
- 2) Sang-Il KIM et al：Building maintenance measures taking into account the views of the Foothills Research, Seoul City, The Seoul Institute report, 2006.12.
- 3) Sang-Il KIM et al：地域特性を考慮したソウル市都市発展モデル研究、ソウル市、ソウル研究院研究報告書、2008.4.8～2009.6.10（ソウル市受託研究）.
- 4) Seong-Ryong LEE・In-Shik PONG・Young-Bin KIM：Implication Guidance of Conjoint Renewal Program for Gyeonggi-do, Gyeonggi Research Institute, report, 2010.9.
- 5) Dae-Woon JUNG・Seung-Joo LEE：A Study on the estimation method of appropriate Incentive Floor Space Index for the Conjoint Renewal System, Korea Planning Association, Korea planners Conference Autumn, pp.809-816, 2007.10.
- 6) Hong-Bin KANG・Seung-Woo YANG・Soon-Taek SEONG：A Study on the Introduction of the Conjoint Renewal Program to Residential and Business Area, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.10, No.4, pp.67-82, 2009.6.
- 7) Chun-Dong YEO・Gun-Rock LEE・Woo-Jung, LEE：A Study on Invention of CRP Model and Evaluation of Applied Simulation for Expanding CRP, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol.45, No.3, pp.93-104, 2010.6.
- 8) Chun-Dong YEO・Hee-Jung CHO・Gun-Rock LEE：Elements of Conjoint regeneration Program for working well, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.12, No.2, pp.103-106, 2011.4.
- 9) In-Sung LEE：Appropriateness of Incentive System for the Conjoint Renewal Program, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.16, No.4, pp.63-72, 2015.8.
- 10) 朴光賢：1960 - 80 年代のソウル都市基本計画における道路網について、日本建築学会計画系論文集、Vol.78, No.693, pp.2425-2432, 2013.11.
- 11) 金政鎬他：ソウル市住宅再開発事業の効果と問題点、都市住宅学会、都市住宅学、No.21, pp.22-27, 1998 SPRING.
- 12) 周藤利一：韓国の都市計画制度の歴史的展開に関する研究、大成出版社、2014.2.
- 13) ソウル市都市計画局：里門・徽慶再整備促進計画報告書、ソウル市、2008・2010.
- 14) 里門3再促事業組合：里門3再整備促進計画環境影響評価書、東大門区、2013・2014.

STUDY ON THE URBAN RENAISSANCE BY CONJOINT OF REMOTE AREA

Focused on "Conjoint Renewal Program (CRP)" in Seoul

Jae-Jeong KIM and Akio NEGAMI***

* Doctor Degree, Graduate School of Science and Technology, Nihon Univ.

** Prof., Dept. of Architecture, College of Science and Technology, Nihon Univ., Dr.Eng.

Introduction

Since 1930s, the hilly area began residence turning on Mt. Nam-san of Seoul inner city's incline has residential section which bring on urban problem about urban environment, nature environment and infrastructure.

The cause of problem happened by local low-rise high-density redevelopment of joint-redevelopment program (1983) introduced to resolve urban problem due to 1) detention of government owned land by the Korean war in 1950s, 2) high-rise high-density caused by urban growth in a period of economic growth(1970s~1980s) and concentration of population at capital area.

For resolving this problem, various system improvement and policy in enforced, though problems of secure finance about resolving vested rights of land owner already developed was happened.

Furthermore, the delay of maintenance business of hilly area residence was continued because of decrease of economic gain with reinforcing regulate about land-use for preserving historical environment according to changes of time, protecting urban landscape and natural landscape.

So, Seoul introduced CRP to resolve this complex problems (2006). CRP is method that push ahead maintenance business and development business at the same time through adjustment about FAR between areas with conjoint two or more apart areas to one area. Now this 2016, through revise relevant law, CRP can apply to all maintenance business and development business of local government.

Also, management of Seoul's CRP and model area's CRP much affect management of local government's CRP. But, there is shortage about the study of system operation of Seoul's and model area's CRP.

Purpose

The purpose of this study is obtain basic knowledge about design of method planned 'urban renaissance' with propel maintenance with conjoint plural apart areas which have each difference problems through verifying operation state CRP model area in Seoul.

For above purpose, draw systemically feature about introduction of CRP's meaning and operation method, operation process and earning adjustment of managing system with conjoint areas.

Methods

To arrange clearly CRP's concept and operation method, we collect data and information of 'survey by interviewing' about the concerned with CRP's introducing, process of establishing and manage. Then, based on collected data, analysis and consider.

Chapter 2: through introduce basis of Seoul's CRP and its change, consider and analysis about CRP's case and its operation method, we define CRP and draw point which is necessary for study.

Chapter 3: about model area, we arrange city regeneration policy about land use plan. And research zonal present condition of model area. Analysis and consider CRP's operation process about planning for maintaining two area integrated turning on right and authority of main planning agent.

Chapter 4: based on the analysis and consider of second, third, we clarify feature of earning adjustment method through analysis and consider about process of earning adjustment conducted in model area.

Results and Conclusion

Seoul's CRP is new way to enable complex adjustment of building density through mutual earning adjustment basis on the maintenance planning which connect reinforcement and relax about land use regulation of two area with conjoint two or more apart areas to one.

The results of analysis and consideration about Seoul's CRP and model's area in the following.

1. CRP resolve the unbalance problems of land use caused by designating of zoning.
2. Management of CRP link rationally purpose plural land use, governments and private build cooperative relations.
3. Earning adjustment of CRP's management can adjust complexly about building density as a requirement for Public Contribution

(2016年2月10日原稿受理, 2016年3月29日採用決定)