125. 公共用地の減少に着目した大街区化の実態に関する研究

-市街地再開発事業を主対象として-

A study on building of a superblock focusing on reduction of public land.

-Targeting urban redevelopment projects-

伊藤謙*・中井検裕**・沼田麻美子**

Ken Ito*, Norihiro Nakai**, Mamiko Numata**

In recent years, building of a superblock that integrates multiple block areas has been developed as an urban development method. Although it is necessary to abolish roads that existed in the premises in the prefecture, the utilization of this abolished road part (public land) is important. Based on this background, in this research focusing on the reduction of public land, we surveyed and analyzed by the interviews with the administration about how publicness is being secured while reducing public land. It was divided into four methods (Sell, Deliver, Specified distribution, Right conversion) as a way to ensure public nature while reducing the public land. Also, when it is considering the public decline in the future, establishment of evaluation criteria for road land is important.

Keywords: Superblock, Site aggregation, Block integration, Block restructuring, Public land, Road evaluation

大街区化, 敷地集約, 街区統合, 街区再編, 公共用地, 道路評価

1 はじめに

1-1 研究の背景と目的

今日の都市開発では1フロアを広く取りたいという事業者ニーズの高まりと同時に、行政にとっては交通安全面の向上や固定資産税の増加などを見据えて、複数街区を統合して開発行為を行う大街区化という再開発手法が展開されている。大街区化では、通常の再開発とは異なり対象敷地内に存在する道路を廃道処理する必要がある。大街区化による道路廃道では、これまで周辺道路の整備や資産管理面から、基本的には廃道部分の道路用地を外周道路に等積以上で付け替えることによって対応し、公共性を担保してきた。一方で、戦後より様々な都市整備事業が各地で展開されており、既に道路用地が十分確保されている地区では廃道部分を外周に付け替えることが必ずしも最適な公共性担保にならない場合がある。このような背景のもと、平成23年に国土交通省が大街区化推進の取り組みを支援することを目的に策定した「大街区化ガイドライン」¹⁾の中には、廃道した道路用地の処理方法に関する考え方の方針が示された。具体的には廃道した道路部分の公共用地を減少させ、別種の公共施設の整備を検討するという、公共性を「量」ではなく「質」で判断して整備することを推奨しており、この問題に対する解決手段の一つとして示された。

現段階では公共用地を減少した大街区化の事例はまだまだ限られているが、都市を取り巻く背景の変化によって公共用地に求める公共性も変化しつつあるため、不必要な公共用地はその地区に必要な公共施設に再編すべきであり、こうした事情が十分検討されずに進んでいないことが課題としてあげられる。先述の「大街区化ガイドライン」の策定の後、大街区化の技術的助言について言及された「まちづくり推進のための大街区化活用にかかる執務参考資料」²⁾

を同じく国土交通省が平成26年に策定した。これには公共用地の減少を伴う再開発事業についての記載があり、事業実施の許容など全体の方針についての言及がなされている。ただ、事業実施の手法や、手順などの詳細までは言及されていない。

そこで本研究では公共用地の減少（以下、公共減少）を伴う大街区化事業に着目し、事業の実態解明、公共減少の手法、公共性の担保状況、公共減少における課題を明らかにし、その解決に向けた指針を提示することを目的とする。

1-2 本研究の位置づけ

都市開発において公共用地を絡めた事業に関する研究としては、廃校用地の利活用を考察したもの³⁾や、公共用地の売却益を原資とした社会基盤整備に関するもの⁴⁾があるが、大街区化や公共用地の減少を伴う再開発事業について述べられた研究はこれまでに見られない。

先述の「まちづくり推進のための大街区化活用にかかる執務参考資料」²⁾が公共用地の減少を伴う再開発事業についての記載があるが、公共用地の減少を主眼に置いてその事業手法や手順、課題について言及する点、また市街地再開発事業を研究対象にすることで、公共用地の減少を行う際の特性を相対的に議論している点に独自性がある。

これまで公共施設の整備目的で公共用地を増加させてきた都市開発が一般であったのに対し、公共用地を減少させることで新たな公共施設を整備していく開発に着目した点は今日的な議論であると言える。

1-3 調査方法

公共減少においては所有者である行政の意向に強く影響を受けるため、本研究では行政へのヒアリングを実施した(表1)。文献によって抽出された対象事業を行った行政と、大街区化推進に向けて組織された「大街区化による都市機

*正会員 森トラスト株式会社 (MORI TRUST Co., Ltd.)

**正会員 東京工業大学環境・社会理工学院建築学系 (Tokyo Institute of Technology)

能更新研究会」⁽¹⁾に属していた行政に対して、事業の内容や大街区化に向けた姿勢、課題点等を調査した。

表 1 ヒアリング実施概要

		研究会に属していることによる選定	
公共減少 抽出による選定 (20地区)	あり (2-4章)	所属(主に5章)	非所属
	なし	東京中央区(地域整備課: H28.12.21) 名古屋市(地域計画係: H29.1.20) 札幌市(事業推進課: H29.1.24) 福岡市(都市計画課: H29.1)	各区市町の担当課
		東京港区(都市計画課等: H29.1.26) 千代田区(景観・都市計画課: H29.2) 大阪市(都市計画課: H29.2)	

※下線は訪問、それ以外は電話にて実施

1-4 本研究の構成

本研究では、2章で、全国で行われた市街地再開発事業のうち大街区化を伴う事例を抽出し、それらが行われる背景や事業の傾向を分析する。3章では2章で抽出した大街区化事業を参考に、公共用地の減少を伴うものを新たに抽出し、それに至った経緯を分析する。4章では公共用地の減少を行うにあたっての手法と特徴を類型化し、生み出された公共性の担保状況を分析し、事業の可能性を考察する。5章では公共用地の減少が進まない要因を調査し、課題解決に向けた今後の方向性を示し、6章で本研究のまとめを行う。

2 大街区化事業の抽出と現状分析

本章では一般的な大街区化事業の傾向や特徴について把握することを目的とする。行政との権利関係が公になっており、体系的な分析が行いやすい市街地再開発事業に絞って対象事業を抽出し分析する。

2-1 大街区化事業の抽出

表 2 大街区化事業の抽出条件⁽²⁾

抽出条件	①対象地区が複数の街区によって構成されており、 ②それらの間に存在する道路を廃道処理した事業のうち、 ③交通広場の整備が主たる目的ではない市街地再開発事業
------	---

全国市街地再開発協会が発刊する『日本の都市再開発』⁴⁾より、平成6~21年の15年間にかけて事業完了した市街地再開発事業は全国で425地区あり、そこから表2に示す条件で121地区の大街区化事業を抽出した。

2-2 大街区化事業の実施状況の把握

図 1 大街区化実施地区の立地特性と周辺用途割合調査⁽³⁾

抽出した121地区で大街区化の実施状況を分析した。

まず、大街区化が行われる状況を整理するために周辺環境、土地条件に着目して分析を行った。事業地区の立地特性や周辺用途が大街区化事業に影響を及ぼしているのかを分析した(図1)。立地特性では都心部での大街区化割合が大きいのに見えるが、これは駅前地区で行われる交通広場整備を大街区化の対象外にしているためと考えられ、立地特性、周辺用途は大街区化に対して大きな影響はないことが分かった。

続いて地区の従前の土地状況を分析した(図2)。大街区化に際して集約する街区数は2-5街区が全体の81%を占め、それら合計の敷地面積は5,000~15,000m²に集中している。また時系列で見ると街区数、面積共に小規模化する傾向が見られる。

図 2 大街区化事業の従前敷地要件⁽⁴⁾

2-3 廃道される道路の特徴

大街区化では該当敷地内に存在する道路を廃道する必要がある。ただ、道路は行政が管理する公共施設であり、広く公共の福祉のために供されているため安易に廃道手続きは進められない。これらの手続きを進めるためには廃道される道路の利用が著しく乏しく、周辺交通状況に大きな影響を及ぼさないと判断されることが必要不可欠であり、廃道を行うには道路管理者である行政の同意と担当自治体の議会承認が必要となる。

抽出した121件のうち、大街区化によって廃道された道路の幅員状況をみると、平均幅員は5.7mで、概ね2車線十分に取れない道路が廃道検討されることがわかった。また、廃道された道路の連続性を現在の地図にて確認したところ⁽⁵⁾、99地区(81.8%)が、通過交通需要が見込めない、細く連続性のない道路が廃道処理の対象になることが分かった。

2-4 廃道部分の利活用実態

大街区化に伴い廃道された道路用地(公共用地)が、従後どのように利活用されているかを調査する。廃道道路用地の利活用方針は最終的には所有者である行政が決定する。大街区化121件の廃道道路がどのように利活用されたのかを示したものが図3である。101(83.5%)事業が外周道路への付け替えを行っており、建築物の高さを担保するためや周辺道路の円滑な交通確保に貢献している。外周道路以外であれば広場や公園といった公共施設が整備されてお

り、基本的には従前
従後で土地の所有者
が行政ということに
変わりはない。

尚、これまでは廃
道部分の利活用につ
いて言及していた
が、廃道した道路機
能については言及し
ていない。大街区化
によって街区が統合
されても従前の道路

交通機能を部分的に保持するよう、開発事業者が当該敷地
内に通路等を設ける事例もあり、利用者目線で見れば大街
区化が行われても従前の様な交通が可能な場合も見られた。

図3 廃道道路の利活用実態

3 公共減少を伴う大街区化事業の分析

3-1 公共減少を伴う大街区化事業の抽出

2章では大街区化事業の実態について述べ、再開発に際
する廃道部分の利活用として等積以上の外周道路付け替え、
つまり「大街区化ガイドライン」でいうところの公共用地
の「量」での評価が一般に行われてきた実態を明らかにし
た。道路整備⁶が不十分な地区では外周道路への付け替え
が最適な公共性担保であると言える。一方で、こうした道
路整備が既に進んでいる地区では、必要以上に外周道路に
付け替えることは蛇玉道路⁷を生み出し、かえって交通流
に支障をきたす恐れがあるなど最適な公共性担保とは言え
ない。よってこうした地区では廃道部分をビル床に置き換
えて(公共減少)、別種の公共施設を整備することも検討に
入れるべきであり、このためには「量」ではなく「質」で
の公共性評価が行われる必要がある。そこで3章では公共
減少を伴う大街区化事業に着目する。

2章で抽出した大街区化事業のうち、公共減少を伴うも
のが12事業抽出できた。ただ、2章で対象としている事業
は平成21年までに事業完了された市街地再開発事業であ
り、より体系的に調査するには公共減少に際して公共性を
「質」で測ることを推奨した「大街区化ガイドライン」が
策定された平成23年以降に実施された事業を含める必要
がある。そこで2章で対象とした事業に加えて平成21年
以降に実施された市街地再開発事業⁵⁾と、さらにこれに加
えて国土交通省が策定した「まちづくり推進のための大街
区化活用にかかる執務参考資料」⁹⁾に掲載されている29地
区⁸⁾まで対象範囲を広げて抽出を行った。その結果、本章以
降の分析では市街地再開発事業以外の都市再生特別地区の
開発行為2件も含まれることとなるが、これは3章以降の
分析は統計的な分析ではなく、引用元である「まちづくり
推進のための大街区化活用にかかる執務参考資料」が公共
減少の議論の元となっている点に加え、公共減少に関して
個別の事業の内容詳細について言及していくということから、
都市再生特別地区の開発行為も対象に加えている。その結
果、2章で抽出した12地区と都市再生特別地区2地区
を含む合計20地区の公共減少を伴う大街区化事業を抽出
した(表3)。

3-2 公共減少に至る行政の姿勢

公共減少では行政が所有する資産(道路用地)の所有権の
一部を事業者に移行するため、通常の再開発関連法規(市街
地再開発事業であれば都市再開発法)外で別途手続きを経
る必要があり、実施には相当な事由があると考えられる。
これを明らかにするために、20地区が実施された所管行政
(表3)に対して、公共減少を実施するに至った経緯をヒア
リングした(表1)。その結果、いずれの行政も開発地区の外周
道路が既に十分整備されており、必要以上に道路、公共空
地を作ることは維持管理コストの観点からも避けたいため
公共減少に至ったということがわかった。周辺道路より別

表3 公共減少を伴う大街区化事業の各種調査結果

番号	都市名	事業名	都市計画 決定	従前 街区数	公共減少 理由	公共用地の減少		道路 整備	公共性担保の手法				再編公共施設	上位計画
						従前→従後	減少面積		有償 売却	条件付 無償 譲渡	特定 分譲	権利 変換		
1	札幌市	北8西3東地区	平成14	2	道路整備済	2844→1913	931	無	○				-	札幌駅周辺地区整備構想
2	札幌市	JR琴似駅北口	平成13	3	道路整備済	2723→2666	57	有		○			-	JR琴似駅北口地区市街地総合再生基本計画
3	札幌市	菊水1・2	平成9	5	道路整備済	2733→2644	89	有	○				-	第三次長期総合計画
4	砂川市	東1南1地区	平成12	2	道路整備済	2809→2249	560	無	○				-	砂川市第4期総合計画
5	登別市	中央町四丁目	平成5	2	道路整備済	3123→3107	16	有		○			公園	市街地総合再生計画
6	芽室町	芽室駅前	平成9	5	道路整備済	4084→2865	1,219	有	△	△			△	めわの都市計画
7	青森市	青森駅前第二	昭和62	3	道路整備済	3540→3269	271	有	△	△			△	わたしたちのまち 青い森 21世紀創造プラン
8	大仙市	大曲通町地区	平成22	3	道路整備済	5086→4541	545	有				○	保育所、福祉施設、駐車場	大仙市中心市街地活性化基本計画
9	中央区	京橋二丁目西地区	平成23	2	道路整備済	3185→2455	730	有				○	観光交流施設、オフィス、飲食店	東京駅前地域のみちづくりガイドライン
10	品川区	大井町西地区	平成17	3	道路整備済	2310→1870	440	有			○		保育所	一本橋地区再開発基本構想
11	塩尻市	大門中央通り地区	平成19	2	道路整備済	2181→1004	1,177	無				○	図書館	中心市街地活性化基本計画
12	金沢市	武蔵ヶ辻第四地区	平成14	2	道路整備済	4621→4297	324	有		○			歩行者専用道	金沢市として再開発を推進する区域の位置づけ
13	七尾市	七尾駅前第一	平成10	3	道路整備済	5803→5549	254	有	○				-	再開発事業基本計画
14	名古屋	名駅四丁目10番地区	平成24	2	道路整備済	500→300	200	有	○				-	名古屋都市計画マスタープラン
15	名古屋	名駅三丁目27番地区	平成23	2	道路整備済	600→0	600	無	○				-	名古屋都市計画マスタープラン
16	津市	津駅前北部A-1	平成4	2	道路整備済	1306→942	364	有	○				-	第4次津市総合計画
17	広島市	広島駅南口Bブロック	平成3	2	道路整備済	6800→5600	1,200	無			○		駐輪場	広島駅南口周辺地区市街地再開発事業基本計画
18	福岡市	下川端地区	平成4	6	道路整備済	3900→1250	1,400	有			○		駐輪場	川端地区再開発基本計画
19	福岡市	下川端東	平成6	2	道路整備済	2500→2200	300	有	○				-	川端地区再開発基本計画
20	久留米市	JR久留米駅前第一	平成18	2	道路整備済	2986→2154	832	無	○				-	都市計画区域マスタープラン

※14,15は都市再生特別地区による開発行為 ※「公共性担保の手法」においての「△」はデータ不明確
※9での「再編公共施設」に関して「オフィス」は「新産業誘致・促進施設」、「飲食店」は「訪日外国人対応施設」として整備されている

種の公共施設等の整備を優先考慮して公共減少に至った事例は本研究の対象内では見られなかった。

続いて外周道路への付け替えが最適ではないと判断する際の周辺道路整備状況について調査を行った。外周道路付け替えが最適ではないと判断する根拠となるような既存道路整備状況(例えば幅員何 m 以上、歩車分離の有無など)に関する基準については特に定めがなく、事業ごとに個別で判断していることがわかった。具体的に、ほぼ同時期に同様な立地で行われた京橋駅両側で行われた大街区化事業では、公共用地の減少を行った京橋二丁目西地区と廃道道路部分すべてを外周道路に付け替えた京橋三丁目 1 地区が挙げられる。この 2 地区では従前より行政がビル床に整備したい公共施設の有無が公共減少の判断になっていることが同じ管轄である中央区へのヒアリングで明らかになり、道路整備状況における明確な基準は存在しないことがわかる。

以上より公共減少には一定の道路整備がなされている必要があるが整備完了の判断は各行政に委ねられていると考えられる。それ故に公共減少が検討されうる状況であるにも関わらずそれが実施されていない地区が一定数あることが推測される。

尚、これら公共用地の減少を伴う大街区化の事業がいつから検討されているのかについては一律ではなく、計画初期の段階から大街区化の方針を組合と協議していた京橋二丁目西地区(中央区)の場合や、事業者側からの提案によってはじめて行政内で検討された名駅四丁目 10 番地区、名駅三丁目 27 番地区(名古屋市)など様々であった。

4 公共減少における公共性担保の手法について

4-1 公共減少の手法類型化と特徴

3 章では廃道道路部分に関する従後の公共性担保において、外周道路付け替えではなく公共減少に踏み切った行政側の姿勢を明らかにした。一方で、外周道路付け替えが最適な公共性担保ではないことから公共用地の減少を実施した経緯より、公共減少は行いつつも公共性評価では従前に比べて「質」の面を強調する必要がある。本章では、20 地区の事業に対して、道路付け替えに代わる公共性を、公共減少によってどう担保するのか、その手法と特徴を類型化し、生み出された公共性の実態を調査する。

4-1-1 有償売却

公共用地の減少分を事業者売却する手法で、20 地区中 9 地区と最も多く取られていた手法である。道路をはじめとした公共用地は地方自治法にて公有財産と定義されており、二百三十八条の規定に従って手続きを行う。公有財産は行政財産と普通財産に分けられるが、道路等が該当する行政財産では資産価値を持たないため、議会で廃道決定の承認が下りれば資産価値を評価し、貸し付けや売買が可能な普通財産に移す。これらの手続きは道路管理を所管する部局が主体となって行っている。普通財産化された道路は評価額で事業者売却されるのだが、担当が道路維持管理の部局であるにも関わらず、それによって得られる売却益

は行政によってどこの部局の歳入になるか一律ではなかった。基本的には道路維持管理を行う部局の歳入となり、管轄する道路の維持管理費などに充てられている。ただこの場合、再開発地区内の道路整備等に充てられているということはなく、使途を特別定められる歳入ではなかった。また、七尾市と砂川市の場合は市の一般歳入に組み込まれており、市政の一般的な業務に充てられており、これもまた使途を定めた歳入ではなかった⁹⁾。

4-1-2 条件付無償譲渡

減少させる土地の所有権を事業者に移すが、所有権の移行に際して金銭の取引が行われなかった手法で、3 地区で行われた。こちらは行政として何かを所有するということはない一方で事業者に対して何かしらの公共的施設を整備させることで公共性を担保している。手続きの流れとしては有償売却と同様に該当する道路部分を普通財産化し、事業者譲渡するのだが、その際にどういった公共的施設を整備するかを事業者との契約に併記し確実性を担保している。

武蔵が辻第四地区では、近江市場建て替えに伴って場内に十分な広さの歩行者空間を創出することを条件に金沢市が無償で譲渡した。琴似駅前地区では、本来札幌市が整備する外周歩道のロードヒーティングを事業者の負担で整備している。中央町四丁目地区では地区の南側にある来馬公園周辺の整備を事業者が実施することで 3 つの地区では公共性の担保を行っていることがわかった。

4-1-3 特定分譲

都市再開発法第百八条の規定を元にその地区に必要な公共施設を特定分譲し、整備した手法で、3 地区で行われている。一般に市街地再開発事業によって生み出された保留床は公募により取得される一般分譲が一般的であるが、公益上欠くことができない施設の用に供する場合は公募によらず賃借、分譲する特定分譲を行うことができる。廃道部分を普通財産化し、市街地再開発事業の権利変換の際に転出扱いとして組合から転出補償金をもらって土地を譲渡する。その際に交わした覚書に基づいて地区に必要とする公共施設を竣工時にその部分の区分所有権を行政が受け取る手続きを行う。大井町西地区では子育て環境整備に向けてあいのもり保育園を共同住宅に併設する形で建物の 2 階に整備した。広島駅南口 B では従前、歩道部分に駐輪場を設置していたが、歩行者等の交通に支障をきたしていたため、建物の地下に市営の駐輪場を、譲渡した土地の価値相当分になるよう駐輪設備も整備した状態で市が組合から譲り受けた。下川端地区でも同様に駐輪設備も含めて地下に駐輪場を組合に整備してもらい、その後市が譲り受けている。

4-1-4 権利変換

通常の市街地再開発事業で行われているように、行政が所有する廃道部分の土地を権利変換計画に組み込み、等価分の権利床をもらう手法で、3 地区で行われている。都市再開発法第七十条(権利変換手続開始の登記)の規定で権利変換の対象は宅地、建築物、借地権となっており、道路(行

政財産)のままで権利変換の対象とならないため、行政は対象部分を普通財産化することで権利変換計画に組み込んでいる。大曲通町地区では地区の南東部で大仙市が権利床を確保し、大仙市健康福祉会館、大曲北幼稚園、大曲ヒカリオ駐車場を整備した。京橋二丁目西地区では建物の地下1階(一部1階)に中央区観光情報センターを、中層部の商業エリアにミュージアムカフェ、インバウンド対応飲食店としてミカフェート京橋店、北大路-京橋茶寮、頤和園とインベーションオフィス(3,4階)を整備した。観光情報センターに関しては業務委託を、その他飲食店やオフィスに関しては普通財産の貸付で連携⁽¹⁰⁾して運用している。大門中央通り地区では取得した権利床に塩尻市立図書館を整備した。

ただ、大仙市の大曲通町地区と塩尻市の大門中央通地区の場合は、廃道部分の土地の権利変換によって得られた権利床では各公共施設整備に十分な床面積を確保できなかったため、増床負担金を払うことで保留床を取得することでその大部分を補っている。

4-2 公共性担保に向けた4手法の選択要因

公共用地の減少を行う際にどのような手法を用いて公共性を担保しているのかを述べてきたが、続いてそれら4つの手法がどういった場合に取られるのか、手法の選択に影響を及ぼす要因を公共用地の減少面積と時期から分析した(図4)。この結果、有償売却は減少面積や時期に関わらず幅広く選択されていることがわかる。一方で、減少分が大きいほどビル床(特定分譲、権利変換)に、減少分が小さいほど条件付無償譲渡を選択される傾向がある。これは廃道部分がどれだけの資産価値を持っているかが公共施設の整備手法に影響を及ぼしていることを示唆している。また、ビル床に再編する場合、2005年以前に都市計画決定された地区では特定分譲手法を取っていたが、2005年以降は権利変換手法に変わっており、普通財産化した道路部分を権利変換計画に組み込む手法が徐々に普及してきていることが読み取れる。

図4 公共性担保に向けた手法の選択因子分析

有償売却を選択した理由としては、その地区に必要な公共施設が計画としていないことや不必要な維持管理コストを避けたかったことなどがヒアリングによってわかった。また、中央区や名古屋市へのヒアリングでは、行政局内で増

床負担金や維持管理費を出すニーズがないことも挙げられた。道路用地を結果的にビル床に置き換えた場合、管理局が道路維持管理の局から整備した施設によって担当局が移行する。その際の増床負担金や維持管理費は移った先の局の予算で賄う必要があるためこうした予算の都合から有償対価を選択した例も見られた。

条件付無償譲渡を選択した理由としては従前より計画的に行うよりは事業計画を立てている中で諸般の問題を解決する手段として選択された傾向が強い。琴似駅前地区の事業では、当初廃道道路部分を等積で外周道路に付け替える計画でいたが、付け替え面積が廃道部分の面積よりも57m²下回ってしまったため、その部分を無理に付け替えずに事業者に相当分の公共施設を整備してもらうことで57m²の土地を譲渡するに至っている。また中央町四丁目地区の事業では同じく廃道部分を等積で地区の北西部の外周道路に付け替える都市計画決定を行っていた。しかし等積に置き換えられるような設計上、直角に曲がる部分があり、住民から通行しにくいといった意見を多く受けたため道路の形状を通行しやすい形に計画し直し、その際に外周道路面積が廃道道路面積を16m²下回ったためこうした対応に至っている。

このように事業実施の段階での調整として条件付無償譲渡を選択される傾向が強く、計画段階で考えられていないという点では他と意図が異なる。また、武蔵が辻第四地区の場合も含めて、数十m²の土地では宅地利用を想定できないことなどから資産評価が行えない、または行いにくく、仮に評価されてもビル床等に置き換えられる分の価値がないことなどから選択される傾向が強いことが考えられる。

4-3 公共減少によって生み出された公共性の分析

これまで大地区化事業の際に、廃道した道路部分を外周道路で置き換えることが最適ではない場合に公共用地の減少を行うことを前提としてきた。よってこれら公共用地の減少に伴って行われた4つの手法について、生み出された公共性は外周道路付け替え以上の公共性を担保していることが考えられる。ここでは、この4つの手法がどれだけの公共性を生み出しているのかについて分析する。

外周道路に代わる公共性について、ビル床に再編した京橋二丁目西地区の場合は、上位計画(表3)の中に「都市の魅力を高める文化・観光・交流機能、生活支援機能などを誘導」の記載に基づき、多言語対応や対面サービスによるコンシェルジュ機能を備えた観光情報センターや、団体旅行客の収容や外国語に対応した外国人対応飲食店などを設置した。また名駅三丁目や下川端地区の場合は以前より違法駐輪が都市問題になっていたが⁷⁾、特定分譲によるビル床で駐輪場を整備したことによって、その解決の一端を担っていると言える。その他のビル床再編でも、上位計画に示した公共施設の整備を、公共減少を利用することで誘導できている、この点、道路付け替えに代わる公共性担保がビル床手法によって行われたと考えられる。

一方、最も多く行われた有償売却に関して、今回の事業

地区では地区内に直接的な公共性担保は見られなかった。公共用地の減少によって不必要な維持管理コストの削減や、その他必要な公共施設整備に補填できる点で一定水準以上の公共性が生み出されていると考えられる。ただ、より明確に公共性を示すうえでは、行政は有償売却によって得た資金を特定地区のまちづくり費用として充てるなど用途を明確にし、それを公表することも今後必要になってくると考えられる。

条件付無償譲渡の3地区に関して、武蔵が辻第四は国道の拡幅(外周道路)は元国有地を充てており、公道ではないが観光、交流拠点としての機能が高い近江町市場内の歩行者空間を創出した意味で新たな公共性を生み出していると言え、中央町四丁目や琴似駅前地区においても地区周辺で新たに公益性のある公共施設が整備されたことから公共用地を減少した分に相当する公共性は担保できていると言える。

以上より公共用地の減少に際してこれまで取られた対応はいずれの場合も外周道路付け替えに代わる新たな公共性を担保していると考えられ、今後も積極的に検討するに値する政策であることが明らかとなった。

5 公共減少が進まない要因分析とその解決方針

5-1 公共減少が進まない要因

ここまで公共減少が外周道路付け替えに代わる新たな公共性を生み出す有効な都市整備手法であることを明らかにしてきたが、一方こうした事業はなかなか展開されてこなかった。そこで、今後積極的に公共減少を検討する環境を整えるために現状の課題を抽出し、課題解決に向けた方針を考察する。ヒアリング(表1)を基に公共減少を行う際に問題となった事由をまとめた(表4)。要因は大きく、公共減少に対する抵抗感と、新たに発生する手続きの煩雑さによるものに分けられ、それぞれの要因で特に大きな問題について取り上げ、その解決に向けた提案を行う。

表4 公共減少の実施に対する障壁

	札幌市	東京中央区	東京港区	名古屋市
公共減少に対する抵抗感				
公共減少への抵抗感		○	○	○
特定事業者への利益偏重			○	○
公共減少に際して出てくる手続き面				
道路部分の価値算定の困難さ	○	○	○	○
従後の公共性評価	○	○		
行政内の保留床取得意向	○			
都市再開発法外での手続き		○	○	

5-2 公共減少に対する抵抗感とその対応

名古屋市では戦後、民地を譲り受けることで道路整備を行ってきた歴史があり、その所有を第三者に移すこと自体に倫理的な抵抗があることがわかった。一方で、道路を民地よりも先に整備してきた北海道札幌市の場合は、公共減少に対する抵抗感は小さく、必要のない道路用地を手放すことに大きな抵抗がないことがわかった。実際に札幌市と

同様な都市形成の歴史を持つ北海道の市町で公共減少が比較的多く行われており、道路用地を取得した背景が公共減少に対する姿勢に強く影響を及ぼすことが明らかとなった。

公共減少を行いにくい背景を持つ行政でも、細分化された地区の現況や、大街区化推進に関して明確に記載した、まちづくり方針を、住民をはじめとした地域社会に対して事前に公表することで公共減少を実施した所がある。港区の場合、東京都の条例に基づき、環状第二号線沿いに「街並み再生地区」を指定し、区画道路の廃道、街区の統合により土地の有効利用を図っている。中央区も「東京駅前地域のまちづくりガイドライン」の中に同様な方針を打ち出している。これらは公共用地の減少を謳ったものではないが、指定エリアにおける土地利用の現況を鑑みて、大街区化の有効性・方針を示しており、都度持ち上がってくる開発案件に対してこれらの方針と照らし合わせ、場合によっては適切な整備手法として公共減少を導いている。明確に方針が記載された上位計画を住民に示すことが公共減少を導く環境を作り出せると考えられる。

5-3 公共減少を行う手続き問題とその対応

表5 道路用地取引の実態調査⁽¹⁾

	取引日	類推地価 (千円/m ²)	売却単価 (千円/m ²)	剥離率
名駅三丁目27番	H24.8.9	1,514 (7,017)	1,800	+18.9% (-74.3%)
名駅四丁目10番	H25.8.29	2,215	1,838	-17.0%

※()は対象道路用地を隣接地と一体化して利用する際の評価

公共減少で新たに発生する手続きの中で特に課題として挙げられるものが廃道部分の価値算定である。ヒアリングによればいずれも廃道部分の不動産鑑定を外部委託するのだが、宅地利用を想定して価値算定を行っている。廃道道路は形状上、宅地利用としての評価は低く、札幌市へのヒアリングから同面積の通常宅地に対して3-4割ほど評価額が落ちることがわかり、他の自治体へのヒアリングでも同様に割引がかかっていることが明らかとなった。参考までに取引価格がわかる名古屋市の2地区を対象に基準地価からの乖離について分析した(表5)⁸⁾⁹⁾。今回の2地区ではやはり価値算定の前提によって類推基準地価からの乖離があることがわかる。いずれにしろ宅地としての利用を想定していない道路を評価する場合や、その土地単独での利用で

図5 価値算定の適正化がもたらす効用

はなく、周囲との一体的な利用を前提としている場合に対して宅地利用を前提とした評価をしているのであればそれは実際の価値を反映しているとは考え難い。公共減少の検討を行いやすくするためには、道路の価値算定方針・基準を国が汎用的に示す必要があるといえる。また、適正な価値算定が行われることで権利変換後の権利床面積を増加させ増床負担金の軽減など、公共施設再編の一助を担うことも考えられる(図 5)。

6 本研究の結論と今後の課題

本研究により、都市整備手法として大街区化の実態と共に、公共用地の減少を伴う大街区化の実態解明とその有効性について明らかにした。平成 6~21 年までに事業完了した市街地再開発事業 425 地区のうち 28.5%にあたる 121 地区において大街区化が行われており、既存道路を廃道して行う大街区化事業が一般的に取られる都市整備手法であることがわかった。その一方で、従前に比べて公共用地の面積が減少する大街区化事業に関しては同じ分母で 12 地区、範囲を直近の開発まで広げても 20 地区となかなか行われていない実態を明らかにした。

大街区化を行う際には、行政が所有する廃道道路部分の土地の活用が重要になってくるのだが、公共用地の減少を行った際には大きく分けて有償売却、条件付無償譲渡、特定分譲、権利変換の 4 つの手法によって活用している実態を明らかにした。これら 4 つの手法はいずれも十分な公共性を有しており、既に都市整備が行われている地区での大街区化事業の際に外周道路付け替えに代わる有効な都市整備手法として機能することを明らかにした。また、公共減少を取り入れる際の問題点として本研究では特に廃道する道路用地の価値算定が、現状宅地利用を想定して行われており、適切な評価が行われていない現状を指摘した。都市整備が進んでいる現在、今後より一層公共減少を検討する機会が増えていくと考えられるなかで、道路用地の価格を適切に算定し、円滑な事業遂行を導ける環境を整えることが重要であることを示した。

本研究では公共減少を伴う大街区化に関して主に市街地再開発事業を対象として行った。現在では整序型の区画整理事業やその他任意再開発でも公共減少を伴う再開発が行われている。そのため、今後はこうした事業も含めて同様な項目を調査する必要がある。

【補注】

- (1) 国土交通省が「大街区化ガイドライン」のより一層の普及による大街区化を活用したまちづくりの推進を図ることを目的として組織された委員会。東京都、千代田区、中央区、港区、大阪市、都市再生機構、国土交通省都市局、住宅局の関係部署で構成され、ここでの議論内容を踏まえて「まちづくり推進のための大街区化活用にかかる執務参考資料」が策定されている。
- (2) 交通広場の整備が主たる目的である市街地再開発事業とは、全国市街地再開発協会『日本の都市再開発』の各事業項目のうち、「事業完了地区土地利用状況等」で従後の公共用地にて「交通広場」に数値(平米数)が入っている事業のことを言う。こうした事業は駅前地にて、ロータリーなどを整備する場合が多く、従前と従後で街区の状態を一意に定めることが困難である

と判断し、大街区化の定義から外した。

- (3) 立地特性と周辺用途を示す用語については全国市街地再開発協会『日本の都市再開発』にて、各事業で記載されているものを引用した。
- (4) 「六本木六丁目」地区は他の市街地再開発事業に比べて著しく数値が大きく、図表等に偏りが出てくるため分析データからは除外した。
- (5) 道路幅員の測定に関しては『日本の都市再開発』に廃道道路の幅員が示されているものはそれを、そうでないものについては Google Map の距離測定を用いて、連続している道路等の幅員を参考に計測している(『日本の都市再開発』記載幅員と Google Maps 計測の誤差は±0.5m 以内)。また、複数の道路が廃道された事業では、最も幅員の大きいものを採用している。
- (6) 「道路整備」とは事業を管轄する各行政が定める交通上十分な道路用地の確保・整備のことを言う。
- (7) 「蛇玉道路」とは連続する道路において一部区間だけ幅員が異なる形状をした道路のことを言う。
- (8) 「まちづくり推進のための大街区化活用にかかる執務参考資料」45 頁(第 3 編 事例の紹介)以降に掲載されている事例。国土交通省が、各自治体が把握している範囲で調査をしており、体系的にまとめられたものではない。
- (9) 久留米市は再開発当時から時間が経過しており既に道路売却益の詳細に関する書類はなく、どこの部局の蔵入になったかは不明。
- (10) 上層部の区分所有部を日本土地建物(株)とマスターリース契約を締結し、その貸付料を観光情報センターの運営資金に回している。
- (11) 類推地価=公示・基準価格×(類推地点の相続税路線価 / 公示地点の相続税路線価)を利用して類推地価を導いた。

【参考・引用文献】

- 1) 国土交通省(2011)「大街区化ガイドライン」
- 2) 椿幹夫(2006)「東京都区部における学校跡地活用状況に関する考察」,47, p.156-168, 三菱総合研究所所報
- 3) 山口敬太・田中倫希・川崎雅史(2015)「近代大津の「遊覧都市」建設と都市計画―湖岸埋立と湖岸道道路整備を中心に―」,71(1),p.39-54, 土木学会論文集 D2
- 4) 社団法人 全国市街地再開発協会『日本の都市再開発・市街地再開発事業の全記録』第 5 集(2001), 第 6 集(2006), 第 7 集(2011)
- 5) 社団法人 全国市街地再開発協会 機関誌『市街地再開発(2000.4~2016.12)』
- 6) 国土交通省(2014)「まちづくり推進のための大街区化活用にかかる執務参考資料」
- 7) 内閣府(2014)「駅周辺における放置自転車等の実態調査の集計結果」,p.7-16.
- 8) 国土交通省「国土交通省地価公示・都道府県地価調査」:<http://www.land.mlit.go.jp/landPrice/AriaServlet?MOD=2&TYP=0>, (2016 年 3 月 30 日時点)
- 9) 国税庁「路線価図・評価倍率表」:<http://www.rosenka.nta.go.jp/>, (2016 年 3 月 30 日時点)