

防災街区整備事業を活用した密集市街地整備に関する研究

A study on the development of concentrated urban areas performed by Disaster Prevention Block Improvement Projects

山際大貴¹・岡井有佳²

Hiroki Yamagiwa and Yuka Okai

¹大阪市 (〒530-8201 大阪府大阪市北区中之島1-3-20)

Osaka City

²立命館大学教授 理工学部環境都市工学科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Professor, Ritsumeikan University, Dept. of Civil and environmental Engineering

The improvement of disaster prevention functions in densely build-up areas is urgent issue. However, it has not been progressed the reconstructions of these areas. Therefore, this study aims to clarify the effects and challenges of The Disaster Prevention Block Improvement Projects in such areas by case analysis. As a result, it is proved the following two advantages: there is no necessary to increase floor-area ratio in the areas; besides, its flexibility about setting the planning area makes consensus smoothly. On the other hand, the possibility to be adopted this project is restricted, without government intervention or combination of other projects because of difficulty of getting profitability.

Keywords: *densely build-up areas, cooperative rebuilding, disaster prevention block improvement projects*

1. はじめに

(1) 研究の背景・目的

全国には密集市街地が約 25,000ha 存在し、特に東京都、大阪府等の大都市圏を中心に分布している¹⁾。密集市街地は、細分化された狭小敷地に老朽建築物が密集していること、道路や公園等の公共施設が十分でないこと、道路への接道義務等の建築基準に不適な建築物が多いこと等の市街地特性を有している。さらに狭い道路¹⁾が多く存在するため、震災時には火災による被害や、建物倒壊による道路閉塞等の危険性を有しており早急な対策が必要である。上記のような特性を持つ密集市街地の整備では、一定の区域を面的に改善する整備手法の活用が有効と考えられる。

これまでの市街地の面的な整備手法としては、主として都市の中心部や駅前等の既成市街地では市街地再開発事業（以下、「再開発事業」とする。）が、郊外の新市街地では土地区画整理事業が用いられてきたが、これらの事業は持続的な経済成長の下で、事業実施による土地の利便性の向上や地価の上昇を前提として構築された事業手法であり、木造住宅が密集する地区において必ずしも普遍的に活用できる事業手法ではない²⁾。また、密集市街地において従来から実施されている密集事業²⁾は、道路や公園等の公共施設整備と敷地の統合による共同建替え等を可能とする手法であるが、この事業は法律に基づくものでないため、地区内の土地所有者、借地権者等の関係権利者の合意が不可欠である。そのため、関係権利者との合意が形成されたところから順次整備を進めるパッチワーク的な整備にならざるを得ないことや、権利関係の調整に時間がかかり、事業成立の見通しが効かなくなってしまうという点が問題となっている³⁾。

密集市街地の中でも幹線道路沿いの区域であれば、道路条件が良好で容積率にも余裕があり、自主的な建

替え更新が可能であるが、街区内部の区域では自主的な建替え更新が難しいため、そのような地区の整備にあたっては、再開発事業を始めとする面的整備手法や共同建替え事業が効果的であると考えられる⁴⁾。しかし、上述のように密集市街地での面的整備手法の実施事例はあまり多くない。

その要因として、事業採算性の点から民間事業者が参入しにくいことが考えられる。幹線道路沿道区域では十分な容積を確保した建替えが可能となる一方で、街区内部では6~8m程の道路幅員を確保することができず共同化事業の適地が少ない⁵⁾。加えて、不整形な敷地形状を有することや低い法定容積率での事業化が求められること、接道条件や日影規制により、十分な容積を確保できず、事業採算性を確保することが困難である⁶⁾。また、高齢化の進展、零細な権利者の存在、権利関係の輻輳等により、権利者との合意形成に時間と費用を要することも共同化事業が進まない要因である⁵⁾。

このように、敷地や道路条件等の課題に加え、事業採算性の確保や合意形成等、様々な課題を抱える密集市街地では、面的整備事業や共同化事業が実施可能な地区に限られる。

そのような中で、2003年の「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（以下、「密集法」とする。）」の改正により防災街区整備事業が創設された。防災街区整備事業は、権利者同意が前提の事業手法とは異なり、法的位置づけにより権利者の全員同意を必要としないことに加え、土地から土地への権利変換を認めることで、権利者の選択肢を広げ、合意形成の円滑化を図ることが可能な制度となっており、密集市街地での活用が期待される制度である。しかし、防災街区整備事業の実施事例は全国的にも多くはない。

そこで、本研究では、密集市街地整備に有効な手法の一つと考えられる防災街区整備事業に着目し、その制度面と運用面での利点と課題を明らかにすることで、密集市街地整備における防災街区整備事業の活用促進に向けた示唆を得ることを目的とする。なお、研究方法は、文献の分析による防災街区整備事業の制度面での利点・課題の整理、現地調査による事業実施地区の整備状況の把握に加えて、主に事業実施地区の自治体担当者、事業施行者等を対象としたヒアリング調査⁹⁾により、運用面での利点・課題を把握した。

(2) 研究の位置づけ

密集市街地における面的な整備手法に関する研究としては、三宅⁷⁾による、土地区画整理事業と住宅市街地総合整備事業（以下、「住市総事業」とする。）の、事業費と地権者負担を踏まえた事業適用性と整備エリアの関係を明らかにし、整備エリアごとの各事業の優位性を検討した研究が挙げられる。岩谷ら⁸⁾は都市防災総合推進事業と住市総事業を活用した密集市街地整備への取り組みの体制が異なる3自治体を比較し、体制の違いによる傾向や課題を導出することで密集市街地整備における行政機関の体制の実態と課題に対する知見を示した。また、勝又⁹⁾は、密集市街地において建替え促進に効果が期待される規制誘導手法を取り上げ、全国の密集市街地を抱える地方公共団体の、各手法の建替えへの効果や課題の認識についてアンケート調査により明らかにした。

特に防災街区整備事業に関する事例報告として、村上¹⁰⁾は東岸和田駅東地区での実施事例について、中山¹¹⁾は関原一丁目中央地区の実施事例について、村上ら¹²⁾は京島三丁目地区の実施事例について、越渡¹³⁾は荏原町駅前地区、中延二丁目旧潤会地区の実施事例について概説するとともに、実務的な観点からその利点や課題点について述べているが、これらはいずれも事例概説にとどまっている。

以上のように、密集市街地での整備手法に関する研究や、防災街区整備事業の事例概説は存在する。しかし、防災街区整備事業を取り上げ、その制度面と運用面の両側面から効果と課題について明らかにした研究は行われていない。本研究は、防災街区整備事業の実施が完了した全地区を対象に比較・分析し、その制度面と運用面での両側面から効果と課題を明らかにすることで、密集市街地整備における防災街区整備事業の活用促進に向けた示唆を得ることを目的としたものである。

2. 防災街区整備事業の利点と課題

(1) 防災街区整備事業の概要

防災街区整備事業は、任意の合意形成により進められてきた敷地・建物の共同建替えの手続きを法定化し、地権者の全員合意を前提とせずに密集市街地整備を進めることができ、密集市街地における特定防災機能の確保と土地の健全な利用という目的をもって補助金を活用することが可能な事業制度である。権利変換においては個別利用区⁴⁾の設定により土地から土地への権利変換を認め、土地の権利関係が輻輳している密集市街地で、権利者の選択の範囲を広げることで合意形成の円滑化を図ることができる事業制度となっている。

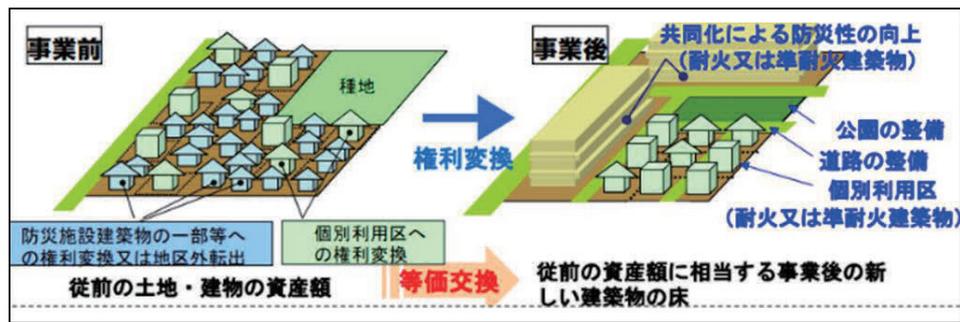


図1 防災街区整備事業制度の概要

出典：国土交通省¹⁴⁾

(2) 防災街区整備事業制度の利点と課題

防災街区整備事業を実施し、老朽建築物の除却、公共施設整備を行うことにより、地区の住環境が向上するとともに、延焼遮断帯の形成により防災性の向上にも効果が期待される。防災街区整備事業の仕組みは、再開発事業に準ずるものであるが、再開発事業が土地の高度利用を主目的とするのに対し、防災街区整備事業はその目的が防災性の確保であるため、必ずしも土地の高度利用を要さず、高度利用が周囲の環境にそぐわない密集市街地においても実施しやすい。

防災街区整備事業は、法的には権利者全員の合意を必要とせず事業を実施することが可能であることに加え、個別利用区の活用により、合意形成の円滑化に効果が期待される。事業要件の一つである特定防災街区整備地区の指定にあたっては、必ずしも街区全体を指定する必要がなく、例えば、街区内の一部の区域について、街区全体の防災機能が確保されるのであれば、その区域のみに特定防災街区整備地区を定めることが可能である¹⁵⁾。また、特定防災街区整備地区の形状・地区界の設定は、整形である必要がなく、筆界等をもって地区界とするなど柔軟な区域設定が可能となっている¹⁵⁾。さらに面積要件が0.1ha以上と比較的小さく、必要最低限の区域設定や反対者を除いた区域設定が可能であるという利点を有している。

また、都市開発法に基づく再開発事業では、施設建築物の整備に関する計画は容積、建築面積、高さ、配列、用途構成、その他建築敷地の整備に関する計画、住宅建設の目標等を定める必要がある。一方で、密集法に基づく防災街区整備事業では、防災施設建築物の整備に関する計画には用途、容積、建築面積、及び防災施設建築敷地の整備に関する計画については都市計画への記載が要求されていないため、個別利用区を含めた区域の設定や建物の計画に関しては柔軟な検討が可能である⁸⁾。

上記のような利点を有する一方で、防災街区整備事業は制度上、民間事業者の参画が可能だが、密集市街地は本来土地の有効利用を図る地区ではないため、事業採算性の観点からその参画が難しく、密集市街地では事業実施可能な地区に限られるという課題がある。加えて、土地から土地への権利変換を認める個別利用区の制度であるが、その面積要件が、「都市計画において定められる敷地面積の最低限度または100m²のうちいずれか大きい数値」と定められており、権利変換において最低100m²以上の土地を取得することが可能な権利者に活用が限定されている。そのため狭小敷地が多い密集市街地での活用が困難となっている¹³⁾。

3. 防災街区整備事業の事例分析

防災街区整備事業の実施事例は、2018年3月31日時点で全12事例みられた⁶⁾。本研究では、2018年3月31日時点で完了済みの9事例を調査対象とし、各自治体、施行者等へのヒアリング調査によりその運用実態を明らかにした(表1)。

事例分析は、1章で挙げられた、事業の適地が限定されること、事業の採算性の確保と権利者との合意形成が困難であることといった課題に基づき、①地区特性、②事業採算性の確保、③権利変換の3つの視点から実施する。1つ目の分析の視点である「①地区特性」では、どのような条件下で防災街区整備事業が事業化されているのか分析する。また、事業の採算性の確保と権利者との合意形成の課題に対しては、「②事業採算性の確保」と、合意形成の最も重要なプロセスである「③権利変換」の視点から、上記の課題をいかに解決し、事業化を図っているのか分析する。

(1) 地区特性

加古川市、板橋区、岸和田市の事例では、住民発意により、権利関係の解消や土地の有効利用に向けた動

きが起こり、事業化されている。上記の3地区はいずれも商業地域であり、駅前の商店街に面した利便性の高い地区であった。また、そのうち板橋区、岸和田市は、再開発事業から防災街区整備事業へ切替えた事例である。

一方、上記以外の地区は、行政側からの働きかけにより事業化された。特に、門真市、墨田区、寝屋川市、足立区の事例は住宅地であり、共同住宅の需要が少ない地区であった。門真市、墨田区、足立区では、地区内で未利用地が存在していたことや、建替えによるまちづくり用地が発生したことが契機となり事業化されている。密集市街地の街区内部では、日照や道路幅員等の制限を受けるため容積を確保した共同化が難しい。上記の3地区はいずれも駅から離れた住宅地であることから、このような地区では区域内で種地として活用できる未利用地の存在が事業成立の要因となる可能性がある。また、足立区、目黒区の事例では、都市計画道路の整備に併せ、その沿道で防災街区整備事業が実施された。このように、住宅地であることや共同住宅の需要が少ないという理由から、防災性の向上は当然であるが、必ずしも高度利用の必要がない防災街区整備事業が選定されたことが把握された。

表1 防災街区整備事業実施地区の地区特性

| 都市名 | 地区名称 | 用途地域・立地条件・防災上の課題・事業化の背景 | 施行方式 |
|------------------------|---|--|-------------------------------|
| 東京都 | 足立区 関原一丁目中央地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・準工業地域(200/80) ・東武伊勢崎線梅島駅又は西新井駅より約1.2km ・地区全体が「地震時に著しく危険な密集市街地」に指定され、都市計画道路整備に伴う用地買収により一部が残地となった狭小宅地が多く存在した ・地区内の保育園の建替え計画を契機に都市計画道路の整備と併せて事業化 ・住宅街で土地の高度利用が受け入れ難い地区のため、高度利用を必要としない事業手法として選定 | (株)相鉄不動産による個人施行 |
| | 板橋区 板橋三丁目地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・商業地域(600/400) ・駅前の商業地区、区役所等の公共施設が並ぶ ・細分化された敷地に老朽木造住宅が多く建ち並び、権利関係も複雑していた ・当初は再開発事業が検討されていたが事業が停滞、必ずしも土地の高度利用の必要のない防災街区整備事業に切替えて事業化 | 板橋三丁目地区防災街区整備事業組合による組合施行 |
| | 品川区 荏原町駅前地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・近隣商業地域 ・東急大井町線「荏原町駅」に隣接し、商店街に面した地区 ・建物の老朽化が課題となっていたが、建替えのタイミングが合わず、築40～50年の建物が密集する木造密集地区が形成されていた ・品川区の働きかけにより、共同化事業が検討され、事業化 | 荏原駅前地区防災街区整備事業組合による組合施行 |
| | 墨田区 京島三丁目地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・準工業地域(200/80) ・権利関係が複雑し、老朽化した長屋や木造住宅が密集していることに加え、道路が狭いのでネットワーク化されておらず緊急車両の進入が困難であった ・主要生活道路の拡幅計画を契機に地区内で区が所有する未利用地を活用して事業化され、高度利用の必要がなく低容積で耐火建築物の整備が可能な手法として防災街区整備事業が選定された | UR都市機構による個人施行 |
| | 目黒区 目黒本町五丁目24番地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・近隣商業地域(300/90) ・下町的な雰囲気ですぐに店舗経営者が多い ・老朽化した木造住宅が密集することに加え、幅員2m以下の狭い道路も多く、広域避難所までの安全な避難経路が確保されていない状況であった ・都市計画道路の整備に併せ、その沿道で事業化 | 目黒本町五丁目24番地区防災街区整備事業組合による組合施行 |
| 大阪府 | 門真市 本町地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・第二種住居地域(200/60)、第二種中高層住居専用地域(200/60) ・京阪本線「西三荘駅」から南東に約200mの住商混合地区 ・老朽化した木造住宅と狭い道路が多く、消防活動困難区域が広範囲に存在 ・地区内の既存の未利用地に加え、市営住宅建替えに伴い新たな未利用地が発生したことを契機に事業化 | UR都市機構による個人施行 |
| | 岸和田市 東岸和田駅東地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・商業地域(400/80)、近隣商業地域(300/80) ・駅前の商業地域だが周辺に商業施設が集積 ・道路や駅前広場等の都市基盤が未整備のまま無秩序に市街地が形成され、生活基盤の整備や健全な土地利用がされていない状況であった ・当初は再開発事業が計画されていたが事業が停滞、必ずしも土地の高度利用の必要のない防災街区整備事業に切替えて事業化 | 東岸和田駅東地区防災街区整備事業組合による組合施行 |
| | 寝屋川市 萱島桜園町地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・第二種住居地域(200/60) ・京阪本線「萱島駅」から北東に約300mの住宅地区 ・文化住宅やアパート等の木造賃貸住宅が建ち並び、道路、住宅、公園等の都市基盤施設が未整備のまま密集住宅市街地が形成されていた ・都市再生緊急整備地域の指定を契機に地区内で面整備事業が検討され事業化 | 大阪府住宅供給公社による個人施行 |
| 兵庫県 加古川市 寺家町周辺地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・商業地域(400/80) ・JR加古川駅から南西に約300mで、商店街に面した中心市街地 ・接道条件の悪さ、権利関係の複雑により建物更新が進まず老朽化が進んだことで災害時の延焼・倒壊の危険や消防活動が困難になるといった課題があった ・地区内の権利者を中心に勉強会が発足し、街区再編の動きに伴い事業化 | 加古川市寺家町周辺地区防災街区整備事業組合による組合施行 | |

(2) 事業採算性の確保

全地区で民間事業者が多様な形で事業に参画している。特定業務代行者や参加組合員として民間事業者が参画し、人的・技術的援助を行うとともに、最終的に保留床を取得する立場となることで、確実な保留床処分が担保され、事業採算性の確保へとつながっている。岸和田市の事例では、行政により保留床が取得され、公共施設（公民館・図書館機能を有する市民センター）が導入された。足立区、寝屋川市の事例では、民間事業者の個人施行により事業化されている。また、目黒区、品川区の事例では、1社により事業初期の計画段階から最終的な保留床処分が実施されたことで、事業費圧縮へつながっている。岸和田市では、再開発事業からの切替えの際、都市計画決定の変更を短期で行う必要があったが、防災街区整備事業は再開発事業に比べ、都市計画に記載する項目が少ないことで、約半年での計画変更が可能となった。短期間での事業実施により、市場価格の変動による事業収支への影響を軽減することが可能となる。

門真市、寝屋川市の事例では、防災街区整備事業に加えて住市総事業が併用された。具体的には、事前に事業区域内の老朽住宅の除却に住市総事業の補助金を活用することで、防災街区整備事業による支出を抑え、事業採算性を確保している。同様に、墨田区、板橋区においても、道路の拡幅整備費用、公園の整備費用を住市総事業により賄い、防災街区整備事業の支出を減らしている(表2)。

表2 事業採算性の確保

| 都市名 | 地区名称 | 事業収支の確保 |
|------|------------------|--|
| 足立区 | 関原一丁目 中央地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・整備中の都市計画道路に接道するとみなし容積を確保して事業化 ・住市総事業との併用により事業費を削減 ・都市計画道路を簡易舗装し、工事用車両の動線を確保して工事費を削減 |
| 板橋区 | 板橋三丁目地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・立地上の利点を生かした土地の高度利用により採算性確保 ・公園用地として土地の一部を売却し、採算性確保 ・住市総事業との併用により事業費を削減 |
| 品川区 | 荏原町駅前地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が資金計画作成から保留床処分までを担うことで事業費を削減 ・短期間での事業推進により事業費を圧縮 |
| 墨田区 | 京島三丁目地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・住市総事業との併用により事業費を削減 ・民間事業者が参加組合員として参画し、保留床処分を担保 ・不整形な区域で個別利用区を設定し、合理的に土地を活用 |
| 目黒区 | 目黒本町五丁目 24番地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が特定建築者として参画し、防災施設建築物を整備するとともに保留床処分を担保することで事業費を削減 |
| 門真市 | 本町地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・住市総事業との併用により事業費を削減 ・民間事業者が特定建築者として参画し、防災施設建築物を整備するとともに保留床処分を担保 |
| 岸和田市 | 東岸和田駅前地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が特定建築者として参画し、防災施設建築物を整備するとともに保留床処分を担保 ・岸和田市が保留床の一部を取得し、公共施設を導入 ・短期間で切替えて事業を推進したことにより事業費を圧縮 |
| 寝屋川市 | 萱島桜園町地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・住市総事業との併用により事業費を削減 ・地域性や需要を鑑み、最小限の区域となるように共同利用区を設定 ・民間事業者が特定建築者として参画し、防災施設建築物を整備するとともに保留床処分を担保 |
| 加古川市 | 寺家町周辺地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が特定建築者として参画し、防災施設建築物を整備するとともに保留床処分を担保 ・不整形な区域で個別利用区を設定し、合理的に土地を活用 |

(3) 権利変換

いくつかの地区で事業区域の設定に特徴が見られた。門真市、加古川市の事例では、事業反対者を除いた区域設定が行われた。目黒区の実例では、街区ごとに権利者の意向を集約し、最終的に合意が取れた1街区で事業化された。上記の実例では筆界等をもって地区界とすることが可能な特定防災街区整備地区が有効に活用され、円滑な事業実施に効果が見られた。

足立区、品川区、墨田区、目黒区の実例では、住市総事業により整備された従前居住者用のコミュニティ住宅が移転先として活用されている。権利者に地区周辺に住み続けるための選択肢を提供することで合意形成と生活再建に寄与すると考えられる。

足立区、目黒区の実例では、都市計画道路の整備に併せて事業化された。目黒区では、用地買収により地区外移転を余儀なくされる権利者や、残地が少なく建替えができない権利者が多く存在したため、権利変換の際に、用地買収の補償金を用いて新たに床の権利を取得する等、権利者の負担軽減に配慮された(表3)。

個別利用区は、権利者の生活再建以外にも、地区ごとに多様な活用がなされた。足立区の実例は、個別利用区の一部に従前権利者による権利変換が行われ、残りは従前の借地権者と民間事業者に売却された。板橋区の実例は、個別利用区が設定されたが権利変換の申し出がなかったため保留地扱いとなり、最終的に板橋区が取得し、防災公園として整備された。墨田区の実例では、墨田区が個別利用区に権利変換し、従前の借地権者に定期借地権を設定して貸与している。門真市の実例では、個別利用区の一部が自治会館用地、公

園・道路用地として整備され、残りは民間事業者が取得して戸建て住宅が整備された(図 2)。寝屋川市の事例においても、個別利用区は戸建て住宅用地として活用されている。岸和田市の事例では、商業施設用地として定期借地を行う区域という位置づけの下で個別利用区が設定され、そこに権利変換を希望する従前の権利者の土地が集約された。個別利用区への権利変換希望者が集まらず、一部の区域が保留地となったため、民間事業者に売却されマンションが建設された。加古川市の事例では、事業に伴い生まれた余剰地が個別利用区に指定され、店舗の駐車場として利用されている。一方、品川区、目黒区の事例においても、個別利用区への権利変換希望者は存在したが事業区域が小さいことに加え、100㎡以上の土地を取得することが可能な権利者が存在しないため個別利用区の設定ができなかった。(表 3)



図 2 門真市本町地区事業計画図

出典：UR 都市機構資料⁶⁾より著者修正

表 3 権利変換

| 都市名 | 地区名称 | 権利変換 | 個別利用区の活用 |
|------|--------------|---|---|
| 足立区 | 関原一丁目中央地区 | <ul style="list-style-type: none"> 従前居住者用のコミュニティ住宅を生活再建のための選択肢として提示 工場の移転先や土壌汚染等の問題から事業区域を縮小 個別利用区を設定し、一部に従前権利者が権利変換し、残りは保留地として売却 | 一部に従前権利者が権利変換、残りは保留地扱いとなり従前の借地権者と民間事業者が戸建て住宅用地として売却 |
| 板橋区 | 板橋三丁目地区 | <ul style="list-style-type: none"> 事業組合を先導する熱心な理事長が権利者の合意形成を取り付けた 継続して地区に居住を希望する権利者が多く、高い権利変換率での事業化 | 権利変換が行われず、保留地扱いとなったため板橋区が取得して公園として整備 |
| 品川区 | 荏原町駅前地区 | <ul style="list-style-type: none"> 住市総事業により整備された従前居住者用のコミュニティ住宅を活用し、生活再建の負担を軽減 | 権利変換希望者は存在したが、面積要件を満たすことができず設定していない |
| 墨田区 | 京島三丁目地区 | <ul style="list-style-type: none"> 住市総事業により整備された従前居住者用のコミュニティ住宅を活用し、生活再建の負担を軽減 個別利用区に区が権利変換し、定期借地権を設定して従前の借地権者に貸与 事業に先立ち、合意が取れた必要最小限の区域で事業化 | 墨田区が権利変換し、定期借地権を設定して借地権者に貸与 |
| 目黒区 | 目黒本町五丁目24番地区 | <ul style="list-style-type: none"> 住市総事業により整備された従前居住者用のコミュニティ住宅を活用し、生活再建の負担を軽減 事業に先立ち、道路沿道の住民全員の意向を調査し、可能な地区で事業化 店舗経営者が多く、区域内での生活再建希望者が多い 道路用地にかかる土地の補償金を用いて、新たに床の権利を取得 | 権利変換希望者は存在したが、面積要件を満たすことができず設定していない |
| 門真市 | 本町地区 | <ul style="list-style-type: none"> 地区内の大規模地権者が個別利用区へ権利変換し、賃貸住宅を建設 地区内の自治会長が権利者の合意を取り付けた 事業に先立ち、合意が取れた必要最小限の区域で事業化 | <ul style="list-style-type: none"> 従前権利者による権利変換 門真市が市有地の一部を権利変換し、自治会館用地として利用 UR 都市機構が権利変換し、一部を公園用地、残りを民間事業者が戸建て住宅用地として売却 |
| 岸和田市 | 東岸和田駅東地区 | <ul style="list-style-type: none"> 個別利用区に土地を集約し、一体的に利用 区域周辺の市有地を生活再建のための選択肢として提示 | <ul style="list-style-type: none"> 一体的に利用するという位置づけのもとで個別利用区に土地を集約し、商業施設用地として定期借地 一部を民間事業者がマンション用地として売却 |
| 寝屋川市 | 萱島桜園町地区 | <ul style="list-style-type: none"> 事業に先立ち、合意が取れた必要最小限の区域で事業化 事業に先立ち、施行者が地権者から土地を先行取得し、事業実施 | 施行者が事業に先立って用地を取得し、個別利用区に権利変換後、戸建て住宅を建設 |
| 加古川市 | 寺家町周辺地区 | <ul style="list-style-type: none"> 店舗経営者が多く、高い権利変換率で事業実施 事業反対者を除いた区域設定により事業化 地区内の商店街の会長が権利者の合意を取り付けた | 事業に伴い生まれた余剰地を個別利用区に設定し、従前権利者が権利変換して駐車場として活用 |

4. おわりに

本研究では、防災街区整備事業制度と運用実態の把握を通じ、制度面と運用面からその利点と課題を明らかにした。制度面の利点として、土地の高度利用が周囲の環境にそぐわない密集市街地においても実施可能であり、柔軟な計画策定や筆界等による区域設定ができることに加え、個別利用区の活用により、権利者の選択肢が広がり合意形成の円滑化に寄与するという点が挙げられる。一方で、課題として密集市街地での事業化にあたっては事業採算性の観点から民間事業者の参画が難しく、事業が実施可能な地区に限られるという点と、狭小な敷地が多い密集市街地では個別利用区の面積要件を満たす権利者は少ないと考えられ、その活用が限定されているという点が明らかとなった。

運用面の利点として、必ずしも土地の高度利用を必要としないことから土地の高度利用が受け入れがたい住宅地での実施や、停滞している再開発事業から切替えての事業実施が可能である点と、住市総事業や都市計画道路整備事業等といった他事業と併用することにより、事業採算性の確保や権利者の生活再建による合意形成への効果が期待される点が挙げられる。また、個別利用区の活用にあたっては、権利者の生活再建のためだけでなく、公園用地や駐車場用地として活用する等、柔軟な活用が可能な一方、品川区や目黒区の事例のように、事業区域が小さく、その面積要件を満たす権利者が存在しない場合は活用できないという課題が明らかとなった。

以下では、防災街区整備事業が密集市街地での活用促進に効果的であると考えられる点について整理する。

第一に、密集市街地の整備改善は喫緊の課題である一方、事業採算性の観点から民間事業者自らが密集市街地整備に参画することは困難であると考えられる。そのため、特に密集市街地のような事業成立が困難な地区で事業を実施する際には、行政側の積極的な関与が必要である。すなわち、事業実施地区でみられたように、行政主体による事業実施や、参加組合員として保留床の取得、積極的な公共施設の導入等の支援が挙げられる。

第二に、他事業との併用についてである。都市計画道路の整備に併せた事業実施により、容積を確保できることに加え、用地買収に伴い地区外移転を余儀なくされる権利者の生活再建のための選択肢となりえるため、双方の事業推進に有効である。また、地区内に未利用地が存在する場合には、土地や権利を集約する種地としての活用が期待される。このような条件下の地区においては、積極的に事業化を図るべきである。さらに、住市総事業の実施地区での事業実施も、事業採算性の確保に有効である。両事業の併用により補助金を活用でき、老朽建築物の除却を住市総事業によって行う等、防災街区整備事業の支出を抑えることができるため、これらの工夫により少しでも財政負担を軽減することが事業実施に必要であると考えられる。

第三に、防災街区整備事業の推進に向けては、民間事業者の積極的な参画が重要である。民間事業者自らが施行者となって事業を推進する他、保留床処分を担保することや、初期の計画段階から最終的な保留床の取得までの一連の流れを担うことで、事業費の圧縮へとつながる。事業化にあたっては、UR 都市機構等の公的機関との連携や、地域密着の民間事業者等の存在が不可欠である。

また、円滑な合意形成に効果が期待される個別利用区制度であるが、品川区、目黒区の事例のように権利者が個別利用区的面積要件を満たすことができず設定できない事例も見られたため、その面積要件についてはより密集市街地で適用しやすいよう、場合によっては緩和を検討すべきである。なお、安易な要件緩和は更なる土地の細分化につながり、密集市街地が再生産される恐れがあるため、慎重に検討を行う必要がある。

注釈

- (1) 本研究では幅員が4m未満の道路を指す。
- (2) 住宅市街地総合整備事業を始めとする、防災上危険な密集市街地において、老朽住宅の建替えと公共施設の整備を促進し、住環境改善、防災性の向上等を図るため、住宅市街地の再生・整備を総合的に行う事業を指す。
- (3) 各地区のヒアリング対象・調査日時は以下の通りである。なお、(株)都市設計連合にはメールにより回答を頂いた。
関原一丁目中央地区：(株)タカハ都市化学研究所(2018/1/25)、板橋三丁目地区：板橋区都市整備部拠点整備課(2018/12/7)、(一財)首都圏不燃建築公社(2018/12/7)、荏原町駅前地区：品川区都市環境部木密整備推進課(2018/11/14)、(一財)首都圏不燃建築公社(2018/12/7)、京島三丁目地区：京島地区まちづくり協議会(2018/10/22)、(一財)墨田まちづくり公社(2018/10/22)、墨田区都市計画部防災まちづくり課(2018/11/28)、UR都市機構墨田都市再生事務所(2018/11/28)、目黒本町五丁目24番地区：目黒区まちづくり推進部木密地域整備課(2018/12/14)、

(株)GMK(2019/2/1)、本町地区：UR都市機構都市再生業務部市街地整備課(2018/9/11)、門真市まちづくり部地域整備課(2018/11/16)、東岸和田駅東地区：岸和田市まちづくり推進部市街地整備課(2018/12/3)、(株)都市問題経営研究所(2019/1/28)、萱嶋桜園町地区：寝屋川市まち政策部都市計画室(2019/1/28)、寺家町周辺地区：加古川市都市計画部市街地整備課(2019/1/18)、(株)都市設計連合(2019/1/23)

- (4) 防災街区整備事業では防災施設建築物の床への権利変換に加え、権利者の申し出により土地への権利変換も認められており、この土地を個別利用区として定めている。
- (5) 国土交通省「H29年度都市計画現況調査」(https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000045.html)より把握した。
- (6) 2018年11月28日のUR都市機構墨田都市再生事務所へのヒアリング調査により入手した。

参考文献

- 1) 防災都市づくり研究会：都市再生のための防災まちづくり 密集市街地再生戦略，株式会社ぎょうせい，p.2，2003
- 2) 八木寿明：密集市街地の整備と都市防災，レファレンス（688），p.15，2008
- 3) 山本俊哉：密集市街地整備をめぐる問題の構図，都市計画論文集第57巻第3号，pp.5-8，2008
- 4) 一般財団法人再開発コーディネーター協会：密集市街地整備のあり方研究部会報告(14.15年度)，(http://www.urca.or.jp/chousa/houkoku/2002_2003/4-02_03misuyushigaichi_b.pdf. 2020/07/05)
- 5) 黒崎羊二・大熊喜昌・村山浩和・りらいふ研究会：密集市街地のまちづくり まちの明日を編集する，学芸出版社，p.155，2002
- 6) 全国市街地再開発協会：密集市街地における連鎖的な再開発事業等の推進に関する検討，全国市街地再開発協会，p.43，2008
- 7) 三宅雅樹：木造密集住宅市街地再生のための事業的手法の適用効果に関する考察 播磨町古宮地区における事業費スタディによる，日本建築学会学術講演梗概集，pp.1145-1146，2005
- 8) 岩谷直樹・佐藤誠治・姫野由香・吉田宗平・畑中信二：密集市街地における対策事業活用の傾向と実態『都市防災総合推進事業』『住宅市街地総合整備事業』の取り組み傾向からみる課題，日本建築学会研究報告九州支部，pp.589-592，2012
- 9) 勝又済：規制誘導手法を活用した密集市街地の建て替え促進方策に関する研究 規制誘導手法の活用をめぐる地方公共団体の意向，都市計画論文集第44巻第3号，pp.625-630，2009
- 10) 村上顕生：東岸和田駅東地区防災街区整備事業の取り組みと課題について-市街地再開発事業から防災街区整備事業への切り替え事例，再開発研究第27巻，pp.61-68，2011
- 11) 中山博：防災街区整備事業を活用した密集市街地整備について 関原一丁目中央地区防災街区整備事業を通じた考察，再開発研究第28巻，pp.41-49，再開発コーディネーター協会，2012
- 12) 村上友康・吉野崇：公共用地を活用した区域設定による防災街区整備事業の事業化促進 京島三丁目地区防災街区整備事業におけるまちづくり用地の導入，再開発研究第30巻，pp.81-87，2014
- 13) 越渡英雄：東京の木密解消促進と防災街区整備事業の活用促進について 荏原町駅前地区、中延二丁目旧同潤会地区等事例より，再開発研究第35巻，pp.42-49，2019
- 14) 国土交通省：防災街区整備事業，(<https://www.mlit.go.jp/common/001016912.pdf>. 2020/7/5)
- 15) 国土交通省：第10版 都市計画運用指針，p.100，2018