

都市のスポンジ化解消に向けた 立地適正化計画と土地区画整理事業の活用提案

施行前

施行後

京都市竹田地区 (京都市 HP より)

施行前

施行後

京都市二条地区 (京都市 HP より)

大手町土地区画整理事業施行区域

東京都大手町地区 (国交省 HP より)

土地区画整理事業は新旧市街地等、色々な局面で活用されていますよね!!

立地適正化計画における都市機能・居住誘導等でも有効ですよ!!

Contents

< はじめに >	1
1. 都市のスポンジ化の現状	3
(1) 都市のスポンジ化とは・・・	3
(2) 大量の低未利用地化の懸念.....	3
(3) 空き家、空き地の発生場所.....	4
(4) スポンジ化がもたらす影響.....	4
(5) 密集市街地等ではさらに防災性にも課題が・・・	4
2. 立地適正化計画と土地区画整理事業の活用提案	5
(1) 「空間再編賑わい創出事業」の活用.....	5
(2) 立体換地制度の活用	7
① 立体換地制度とは	7
② 立体換地のメリット	7
③ 既存建築物を生かした買取立体換地の活用	8
④ 立体換地手法と絡めた空間再編賑わい創出事業.....	8
⑤ その他の事業での活用.....	8

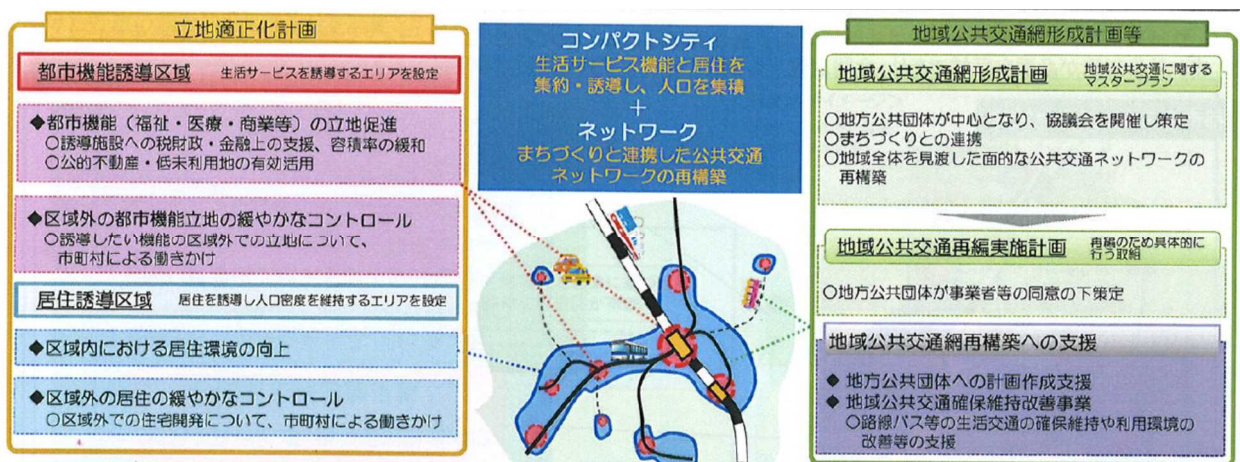
都市のスポンジ化解消に向けた 立地適正化計画と土地区画整理事業の活用提案

< はじめに >

2018年（平成30年）2月9日、都市のスポンジ化対策を柱とする都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案が閣議決定され、「改正都市再生特別措置法」が同年7月15日に施行されました。これは前年8月に社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会がとりまとめた「都市のスポンジ化への対応」の提言内容の制度的アウトプットと位置づけられるものです。

立地適正化計画における都市の拠点としての都市機能や居住を誘導すべきエリアにおいても、小さな敷地単位で低未利用地が散発的に発生するスポンジ化が進行し、持続可能な都市構造への転換に向けた「コンパクト・プラス・ネットワーク」の取組みを進める上で重大な障害となっています。スポンジ化の進行は、必要な生活サービス施設が失われるなど生活利便性の低下、日常的な管理が行われない土地・建物が増えることによる治安・景観の悪化などを引き起こし、地域の魅力・価値を低下させるものであり、これらによってさらにスポンジ化を進行させるという悪循環を生み出します。

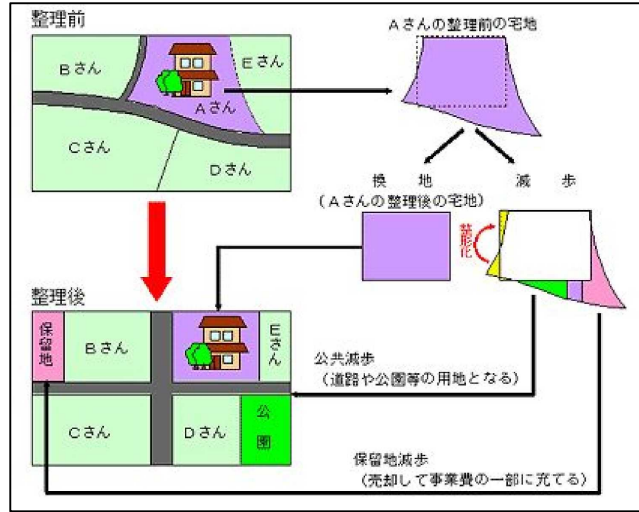
このような負の連鎖を断ち切り、コンパクトで賑わいのあるまちづくりの一層の推進を図るためには、従来の規制的な土地利用コントロールに加えて、低未利用地の利用促進や発生の規制等に向けた適切な対策を講じることが必要になります。



国交省 HP より

弊社は、まちづくりコンサルタントとして多くの土地区画整理事業を推進してきました。土地区画整理事業は戦前・戦後を通じ、多様な地域の多様な課題に対応すべく活用され、平成24年度末までに全国で約37万ha（全国市街地の約3割に相当）の市街地整備を実施し、わが国の市街地整備を代表する手法として活用されています。

土地区画整理事業の最大の特徴は施行前後の利用増進の測定（減歩率算定）と交換分合（換地手法）であり、その手法や各種制度を複合的に活用すればスポンジ化した未利用地を集約・再編し、持続可能な市街地の形成に貢献できると考えています。



国交省 HP より

● 「改正都市再生特別措置法」が平成30年7月15日に施行

法案の概要

都市のスポンジ化対策（都市機能誘導区域、居住誘導区域を中心に）

コーディネート・土地の集約

- 「低未利用土地権利設定等促進計画」制度の創設
 - 低未利用地の地権者等と利用希望者とを行政がコーディネートし、所有権にこだわらず、複数の土地や建物に一括して利用権等を設定する計画を市町村が作成
 - ※所有者等探索のため市町村が固定資産税課税情報等を利用可能
- 都市再生推進法人（まちづくり団体等）の業務に、低未利用地の一時保有等を追加
- 土地区画整理事業の集約換地の特例
 - 低未利用地を柔軟に集約し、まちの顔となるような商業施設、医療施設等の敷地を確保
 - 〔(予算)都市開発資金貸付け
〔都市開発資金の貸付けに関する法律〕〕
- 市町村は、低未利用土地利用等指針を作成し、低未利用地の管理について地権者に勧告が可能に

身の回りの公共空間の創出

- 「立地誘導促進施設協定」制度の創設
 - 交流広場、コミュニティ施設、防犯灯など、地域コミュニティやまちづくり団体等が共同で整備・管理する施設（コモンズ）についての地権者による協定（承継効付）
 - 〔(税)固定資産税の軽減〕
 - ※ 周辺地権者の参加を市町村長が働きかけ
- 「都市計画協力団体」制度の創設
 - 都市計画の案の作成、意見の調整等を行う住民団体、商店街組合等を市町村長が指定（身の回りの都市計画の提案が可能に）

都市機能のマネジメント

- 「都市施設等整備協定」制度の創設
 - 民間が整備すべき都市計画に定められた施設（アクセス通路等）を確実に整備・維持
- 誘導すべき施設（商業施設、医療施設等）の休廃止届出制度の創設
 - 市町村長は、商業機能の維持等のため休廃止届出者に助言・勧告

都市の遊休空間の活用による安全性・利便性の向上

公共公益施設の転用の柔軟化、駐車施設の附置義務の適正化、立体道路制度の適用対象の拡充等を措置

国交省 HP より

1. 都市のスポンジ化の現状

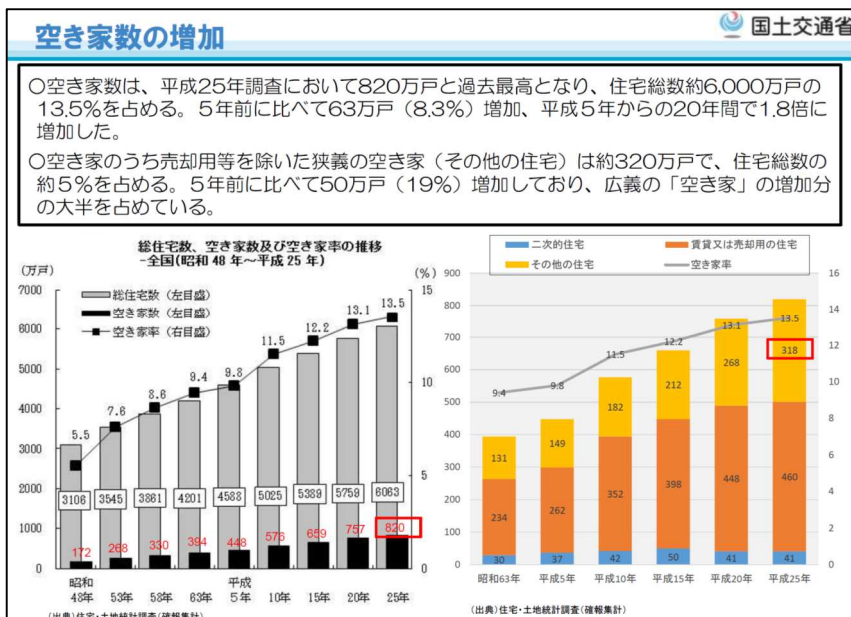
(1) 都市のスポンジ化とは・・・

都市のスポンジ化とは、「都市の内部において、空き家、空き地等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生すること及びその状態を言うこととする。」と、都市計画基本問題小委員会では定義づけしており、これにより、都市の諸要素の密度が低下することで、サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力、コミュニティの存続危機など、様々な悪影響を及ぼすことが懸念されます。

- 人口減少等の急速な進行に伴い、多くの都市で、空き家・空き地が時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が顕在化しつつある。
- 都市の拡大を前提とし、開発コントロールを基調とする現行の都市計画制度は、土地利用の廃止等の「不作為」には有効に機能しにくく、このままの状態が放置されれば、コンパクトシティや中心市街地活性化のボトルネックとして、加速度的に都市の衰退を招くおそれも懸念される。

(2) 大量の低未利用地化の懸念

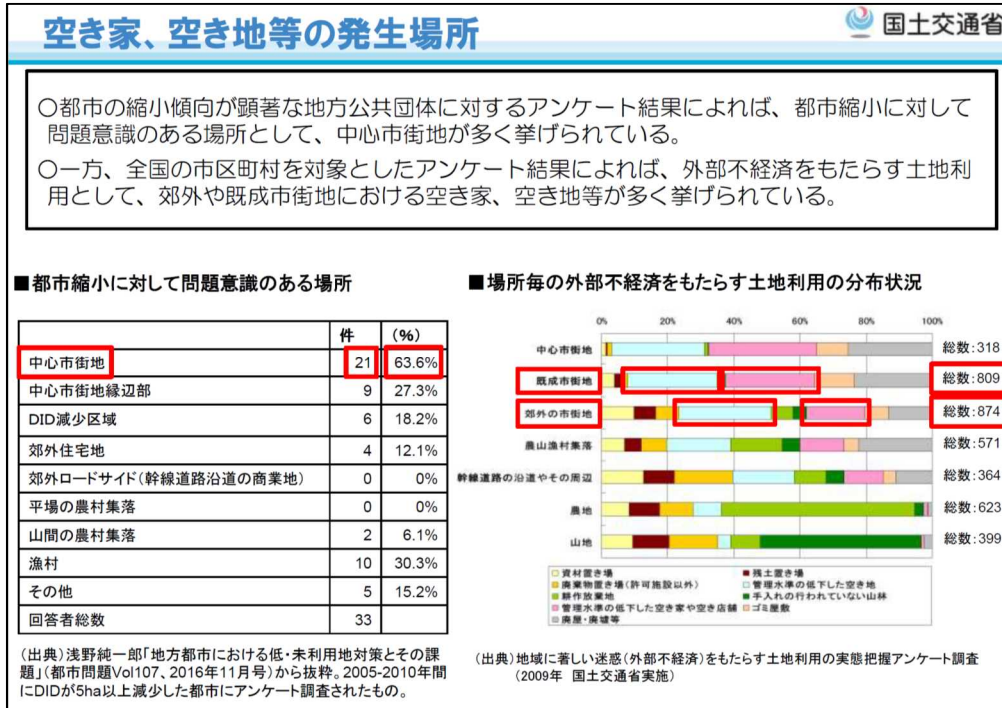
人口増加社会では、都市計画は規制的手法を基軸とする開発コントロール等により、秩序ある市街地形成の促進を図ることが有効とされてきましたが、人口減少社会では開発意欲が減退し、そもそも望ましい土地利用がなされないことが課題となっています。現に、最近 10 年（2003 年から 2013 年）で、空き地のうち個人が所有するものは約 681 km² から約 981 km² へと 1.4 倍に、空き家（売却用、賃貸用を除く狭義の空き家）については約 212 万戸から約 318 万戸へと約 1.5 倍にそれぞれ増加し、今後さらに、人口構成の山である団塊世代が相続期を迎えるのに伴い、これら高齢者世帯が居住していた住宅やその敷地が大量に低未利用化することが見込まれています。



出展：国土交通省社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会

(3) 空き家、空き地の発生場所

都市の縮小傾向が顕著な地方公共団体に対するアンケート調査では、都市における空き家、空き地の発生する場所として問題意識のある場所は、中心市街地であるとの回答が多い結果となっています。地方都市においては中心市街地でのスポンジ化対策が急務だと考えられます。



出展：国土交通省社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会

(4) スポンジ化がもたらす影響

空き家・空き地のランダムな大量発生による都市のスポンジ化が進むとどうなるのでしょうか。単純に人口密度が低下するだけでなく、店舗等が減少することで生活サービスの縮小やインフラの非効率化、地域のコミュニティが衰退していく傾向となります。それにより、賑わいが減少し経済活動が停滞していきます。さらに地価が下落し治安が悪化。街の魅力が低下することで、転出者に拍車がかかり、税収減による行政サービスの低下をもたらします。

特に中心市街地におけるスポンジ化は深刻になるのではないのでしょうか。まちの顔として地域を先導すべき地域であるため、周辺地域への影響は大だと考えられます。

(5) 密集市街地等ではさらに防災性にも課題が・・・

都市のスポンジ化は上述のような影響が大きいと考えられますが、さらに密集市街地等である場合、東日本大震災クラスの大災害発生時の安全性に懸念があり、老朽化した空き家等の火災延焼や倒壊による緊急車両通行や避難への支障が生じる恐れがあるため、緊急に対応することが必要なまちもあると考えられます。

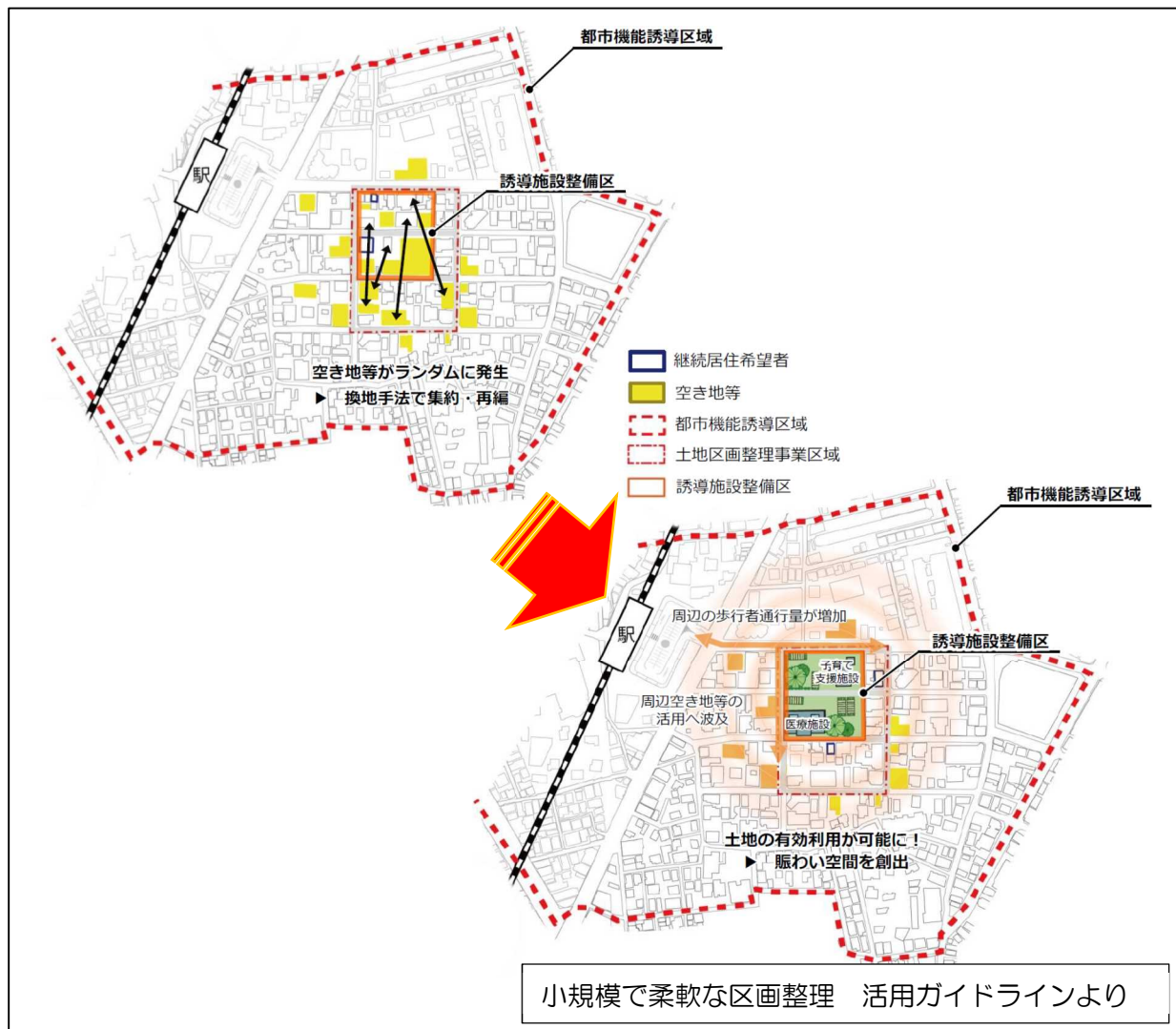
2. 立地適正化計画と土地区画整理事業の活用提案

中心市街地、密集市街地におけるスポンジ化の解消に向け、土地区画整理事業は従来から強力なまちづくり手法として活用されてきました。ひと時代前のものとは違い、柔軟な活用が認められ、様々なケースで適用できる制度として進化してきています。

(1) 「空間再編賑わい創出事業」の活用

今回の法改正においては、土地区画整理事業の集約換地の特例が含まれており、立地適正化計画で定められた土地区画整理事業で「誘導施設整備区」として指定したうえで、例外的に従前の宅地の位置と離れた場所に換地できることとしています。低未利用地の柔軟な集約により、地域に不可欠で、まちの顔となるような商業施設・医療施設等の敷地確保が可能です。

照応の原則によることが必要ではないため、柔軟に集約化が可能になるとされています。



また、空間再編賑わい創出事業は、地域の価値向上に資するものであり、コンパクトシティの形成に貢献する公共性の高い事業として位置づけられ、予算制度としても拡充されています。

社会資本整備総合交付金（都市再生区画整理事業）が支援制度となり、面積要件が引き下げられ（換算面積 2.0ha→0.5ha）、交付率の嵩上げもされています（1/3→1/2）。土地区画整理事業の調査設計費、誘導施設整備区からの移転補償費、道路や公園等の公共施設整備費、宅地整地費等の支援を受けることができます。

現行制度	拡 充
<p>法制度 土地区画整理事業は、現位置での換地を原則としており、誘導施設整備のために、散在する空き地等を集約できない</p>	<p>法制度 誘導施設を整備すべき区域を定め、当該区域に空き地等を集約化することを可能とする制度「誘導施設整備区」を創設</p>
<p>予算制度 小規模な区画整理事業は、交付金・都市開発資金貸付金の融資制度の支援対象外</p>	<p>予算制度 社会資本整備総合交付金等（都市再生区画整理事業）・都市開発資金貸付金による融資制度の支援対象に、「空間再編賑わい創出事業」を追加</p> <ul style="list-style-type: none"> ■都市再生区画整理事業 <ul style="list-style-type: none"> ・面積要件の引き下げ（換算面積 2.0ha→0.5ha） ・交付率の嵩上げ（1/3→1/2） 等 ■都市開発資金貸付金 <ul style="list-style-type: none"> ・融資制度の対象に追加 等

今回の法案では高齢者の人口構成に占める割合の急激な増加等から、市場原理による価格調整や数量調整が起こりにくいとの判断がありました。空き地や空き家等の大量発生が外部不経済を発生する恐れがあり、強制誘導の視点から市町村による利用権設定計画制度の創設も含まれています。

この制度は低未利用地の地権者等と利用希望者とを行政が能動的にコーディネートし、所有権にこだわらず複数の土地や建物に一括した利用権等を（市町村が計画を作成し）設定することを可能とするものです。

立地適正化計画は人口減少・都市縮退の時代における土地の過小利用によりもたらされる「都市の低密度化をいかにコントロールするか？」という政策課題に対し、構造的な対策として、拠点となるべきエリアに居住や都市機能の誘導・集約を図り、ネットワークでつなぐ、“コンパクト・プラス・ネットワーク”の形成促進を進めるものです。今回の法案はこれを阻害する“都市のスポンジ化対策”として講じられるものであり、土地区画整理事業の前述の特徴を踏まえれば、多くの活用があると考えています。

国土交通省 「小規模で柔軟な区画整理 活用ガイドライン」より作成
http://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000066.html

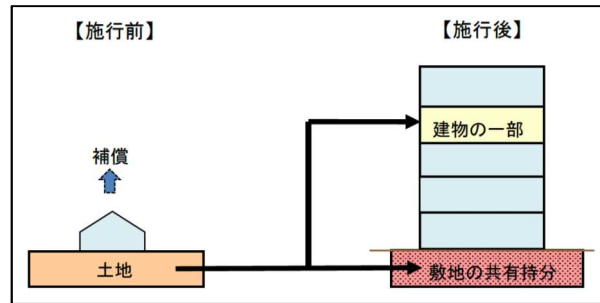
(2) 立体換地制度の活用

既成市街地における建物と土地の一体的な市街地整備手法として、再開発事業、再開発・区画整理一体的施行等がありますが、ここでは土地区画整理事業の立体換地制度（法第 93 条）の活用をご紹介します。

① 立体換地制度とは

立体換地とは、土地区画整理事業において、従前の土地又は借地権に対して、地方公共団体等の施行者が処分する権限を有する建物及び敷地の共有持ち分を与える制度です（土地区画整理法第 93 条）。

なお、申出・同意型（法第 93 条第 4 項、第 5 項）は、施行地区内の所有者又は借地権者の申出、同意のあった宅地を立体換地する制度で、全ての施行者で実施可能です。



② 立体換地のメリット

スポンジ化している市街地の解消にあたっては、減価補償地区になるかどうか大きなポイントだと考えられます。中心市街地などで通常の土地区画整理事業を行う際はほとんどが減価補償地区となりますが、立体換地制度を活用することで、減価補償地区とすることなく、保留地の設定、立体換地保留床の処分を行い収入財源の確保ができます。よって民間企業主体での取組が可能となり、事業の成立性が向上すると考えられます。

○ まちづくり上のメリット

- ・スポンジ状に空地化が進行した地区などの課題地区における市街地の整備・改善が民間事業者ベースで迅速に推進されること
- ・立体換地建築物として施行者が計画的に建築物を建築することにより、質が高く地区に必要な都市機能等が導入された、まちづくりの核となる建築物の建築が可能となること
- ・地方公共団体の財政的制約等からなかなか進まない密集市街地の改善について、減価地区の解消による民間主体による事業化、減価買収の減少による地方公共団体の負担軽減等により、その推進が可能となること

○ 施行者／地権者におけるメリット

- ・簡便な手続、自由度の高いスキームでありながら税控除可能な法定事業として、低未利用地の有効活用が可能となること
- ・土地から土地、土地から建物など、権利者の土地利用ニーズに応じた権利の変換が可能となること
- ・土地区画整理事業の施行にあたり、地権者自ら建築に関する計画、登記等の手続を要することなく施行者が建築、取得する建物に移転することが可能となること
- ・通常の換地を受ける権利者も減歩率緩和を享受することが可能となること

国土交通省 「立体換地マニュアル」より抜粋

③ 既存建築物を生かした買取立体換地の活用

中心市街地等まちの中心となる重要地域におけるまちづくりでは、すでに建てられている集合住宅等（中古物件）を活用し立体換地することで、迅速な対応が可能になると考えられます。国土交通省の「立体換地マニュアル（H28.9）」では、買取立体換地の手続きが明確化され、法2条2項で既存建築物を立体換地建築物とする方策が示されています。

<特徴>

- 新築の建築物と比較して床単価が安いいため、立体換地権利者に、より広い立体換地床を与えることが可能。
- 建物建築に要する時間が不要のため、事業期間の短縮が可能。また、従前地からの直接移転が可能となり、権利者の生活中断がなくなる。
- 現存する建物が立体換地の対象となるため、権利者の申出判断が容易となる。

④ 立体換地手法と絡めた空間再編賑わい創出事業

地区の特性により、先述した空間再編賑わい創出事業と立体換地を絡めた施行方法も考えられます。立地適正化計画での位置づけが必要となりますが、地権者ニーズに対応した事業スキームの組み立てが行え、選択肢の幅が広がると考えられます。

⑤ その他の事業での活用

密集市街地の改善のため、都市計画道路の整備を推進することも多いですが、空き家・空き地を活用して沿道整備街路事業での立体換地制度も有効だと考えます。

国土交通省 「立体換地マニュアル」より作成
<http://www.mlit.go.jp/common/001144995.pdf>

以上