

「区画整理」の次の展開に期待する

公益社団法人金沢職人大学校 理事長・学校長
(金沢大学名誉教授) 川上 光彦

はじめに

区画整理がわが国の市街地整備に果たした実績には偉大なものがある。20世紀は都市の時代と言われるように、わが国において都市への人口集中が著しく、自動車利用の進展とも相まって、市街地の郊外域の開発が大きく進んだ。そのときに最も多用されたのが区画整理である。その他にも、震災復興、大規模火災地の復興、戦災復興などについても常套的な手段として用いられてきた。国土交通省のとりまとめによると、表-1のように、全国の人口集中地区の面積の約3割、都市計画道路の約3割、都市公園の実に約7割、駅前広場の約1/3にそれぞれ相当するものが区画整理により整備されたと推定される。

こうした区画整理の遂行による一連の計画技術の蓄積と経験、および、それを推進してきた区画整理士のマンパワーの集積には絶大なものがある。本論では、区画整理の果たしてきた役割を踏まえ、その仕組みや事業遂行を支えてきた区画整理士などの技術者集団に期待する、これからの都市づくりに果たす役割などを論述してみたい。

表-1 区画整理による市街地整備の実績

	規 模	区画整理の実績 (2018.3.31)	備 考
面 積	人口集中地区の 面積12,768km ² (2015.10.1)	着工面積約37万ha	約3割に 相当
道 路	都市計画道路の 改良済の幹線・ 区画道路42,176km (2018.3.31)	都市計画道路 約11,500kmを整備	約3割に 相当
公 園	共用済の街区公園、 近隣公園、地区公園 20,968ha (2018.3.31)	約1.5万haの 公園整備	約7割に 相当
駅前広場	共用済の駅前広場 (都市計画施設)	駅前広場 約990箇所を整備	約1/3に 相当

※国土交通省資料、国勢調査報告より作成

1. 区画整理の特性

区画整理の事業手法としての最大の特徴は、土地所有者間の権利調整を民主的に進める仕組みを内在していることである。組合施行の場合、土地所有者が組合を設立、役員等を選出、調査・測量、計画や設計案の作成、構成員による民主的な協議と決定、施工、新しい権利関係への移行、組合の解散と進めるようになってきている。その公共的役割を考慮して、都市計画制度の中で進められ、組合の設立や事業を順調に進捗させるため、公共的な補助が行われる。

また、市街地の基盤整備事業自体は、事業費の中で分担する仕組みになっている。それは、土地の利用価値の増進に表される開発利益を社会的に還元する仕組みとなっているとも言える。都市地域の街路整備の場合を考えると、街路整備事業のように、単純に幹線的道路を整備する場合に比較すると、幹線道路を含んで土地区画整理事業で面的に整備することにより、幹線道路の整備による開発利益の波及とその社会的還元が、区画整理の設計により事業地区全体でできるだけ公平に調整されていることになる。わが国において、開発利益の社会的還元の仕組みの必要性が検討されながらも制度化に至っていない中で、区画整理はそうした仕組みを持つものであると評価できる。ただし、それが明示的に計算されるようになっていないため、どの程度の社会的還元が行われているのか、どの程度の社会的還元が適切なのかは明らかになっていない。これについては、減歩の適正割合はどの程度が適切なのかというテーマとも関わり、大変興味あるところである。

さらに、土地の権利関係を調整する事業手法という特性を生かして、事業の目的に対応して、「申し出換地」や「集合換地」などの方法により、市街地整備を柔軟に進めることができる事業でもある。わが国では土地所有の単位が小規模であり、土地の所有権にもとづく土地利用の権限が強いこともあり、土地利用計画などを検討する際に、適切な位置に適切な規模で土地利用を検討することが困難な場合が

多い。しかし、区画整理では、こうした問題に適切に対応できる可能性がある。

2. 区画整理の問題・限界・課題

区画整理の次の展開を考えるにあたり、区画整理の問題、限界や課題をあらためて整理すると、以下の諸点があげられる。

(1) 既成市街地への対応の限界

農地を対象に市街地の基盤整備を行う事業に適しているが、既成市街地の再整備や農地であってもある程度の宅地化がみられる地区には必ずしも適していない。農地の場合と異なり、既成市街地においては、土地の所有と利用形態が多様で複雑である。所有だけでなく、借地や地上権設定による利用などがあり、利用形態も商店や事業、住宅など多様である。そうした複雑な権利関係の調整には限界があることも事実である。また、区画整理により必ずしも土地の利用価値の増進がみられるとは限らない。とくに、小規模な土地区画や専用住宅による利用の場合、区画整理によるメリットが少なく、減歩による敷地区画の面積減がある場合のデメリットがより大きい。

とくに住宅による利用の場合、区画整理による市街地の基盤整備は、自動車利用の利便性が高まったり、公園等の整備による生活環境が向上したり、防災性が向上するが、一方、自動車交通、とくに通過交通が増大し交通事故の危険性が高まるなど、生活環境が悪化する場合がある。既成市街地において、幹線道路や駅前広場の整備を目的の一つとして進める区画整理で反対が多いのも主としてこうした理由である場合が多い。

(2) 換地設計の限界

区画整理は農地などの権利関係の調整を、民主的に地権者間でできるだけ公平に行うことを根幹としている。そのための大きな考え方が「照応の原則」であり、市街地整備も比較的単純な格子状の道路パターンとする場合が多い。その結果、単純な格子状の道路パターンによる東西軸の街区を基本として対象地区全体が計画されることが多い。

また、わが国では、区画道路の最小幅員を6mとするため、ほとんどを6mの車道のみで構成し、幹線道路と一部の補助幹線道路に歩道を設けているに過ぎない。その結果、車道の延長や面積が利用交通

量に比較して必要以上に大きく、車道同士の交差点がやたら多くなっている。区画道路の多くは、車に優先権を与えた歩車混合交通となっており、ボンエルフの歩行者に優先権を与えた歩車混合交通とは真逆の形態となっている。

なによりも区画整理による市街地が単純な形態であることが多く、個性的で美しい街並みを造り難い。一部に幅員の狭い歩行者専用道路を入れたり、緑道の整備を行ったりすることもなされているが、全体からみると圧倒的に少ない。

なお、こうした区画整理の特徴は、区画整理の計画、設計が「区画整理計画標準(案)」(1983、建設省都市局区画整理課監修)に代表されるようなマニュアルにもとづいて進められたため、全国で共通的なものになっている。

また、前述の区画整理の特徴や限界は、区画整理が土地の基盤整備しか事業の対象としていないことに起因している。将来的な土地利用を想定して換地設計を行うが、事業経営的な面を考慮すると、どうしても平均的で汎用的な土地利用を想定して計画をせざるを得ない区画整理の限界がある。

(3) 基盤整備事業の限界

前述のこととも関係するが、農地などを対象に市街地の基盤整備のみを行う事業であるため、事業後の市街化は用途地域などによる一般的な土地利用の動向に任せざるを得ない。そのため、換地設計で将来的な土地利用を想定するとしても、実際に形成された市街地は、想定されたものと土地利用の「ずれ」を生じやすい。また、市街化も市場の需要に任せることになるので、景気の減退時や需要の少ないときなどは、想定したものと「おくれ」を生じることになる。「成長・発展の時代」から「成熟の時代」へ変化していることもあり、そうした事例が増えている。「おくれ」は事業の経営計画に大きな影響を与えるので、そうした場合には事業遂行のために金融機関から借入れた資金の返済に直面するなど深刻な問題になる場合がある。

また、市街化の基盤整備までしか行わないため、市街化の進行段階で、宅地が再分割されるなどして、小規模宅地や裏宅地が出現することがある。近年では、区画整理地に地区計画を設定し、最小限敷地規模規制を行うことにより、こうした状況を防いでい

るものもみられる。今後は、少なくとも、区画整理地のような計画的市街地は地区計画などの規制誘導は義務化して必然とすべきであろう。

(4) 幹線道路整備手法としての活用による問題

区画整理は市街地の基盤整備事業ではあるが、主要な目的の一つとして幹線道路の整備手法としても用いられてきた。とくに、地方都市における放射環状型の幹線道路体系の整備はこれまでの道路行政の主要方針であったことから、地方都市の要望に対応して、区画整理による幹線道路と市街地の基盤整備事業が一体的に行われてきた。筆者の身近な都市においても、人口減少が見込まれ、中心市街地の活性化が大きな課題となった時期に、都市計画マスタープランにおいてコンパクトな都市づくりが目的と明記されるようになって、従前からの放射環状型の幹線道路体系と郊外市街地の整備が延々と区画整理により進められ、結果的に過大な郊外市街地の形成と中心市街地の衰退の進行が同時にみられる傾向がある。そうした都市の郊外化と環状道路の整備がおおむね終了する段階で、近年ようやく立地適正化計画などの制度が制定された。しかし、すでに大きく広がってしまった郊外市街地とマイカーによるライフスタイルの普及の中で、どの程度コンパクトで公共交通を中心とする都市づくりが進められるか、これからの道のりは果てしなく長いように思われる。

3. 既成市街地の再整備

区画整理は、様々なタイプの対象地区に適用できる可能性があり、土地の交換分合などに必要な届出や税の優遇措置等が受けられ、関係権利者間で民主的な討議によりできるだけ公平な調整が行われるという大きなメリットを活かして、今後の市街地整備にも大いに活用していくことが期待される。

都市づくりの主要な流れは、「成長・発展の時代」における市街地の郊外への拡大から、既成市街地の再整備へと大きく変化している。市街地の空き家の増加や都市のスポンジ化と称されるような低未利用地に対する施策が求められている。そのため、立地適正化計画に代表される「コンパクト+ネットワーク」すなわち、コンパクトな市街地形成と公共交通と連携した、持続可能な都市づくりが主要な課題である。安全で持続可能な暮らしができる市街地や都

市づくりが目標になっている。そのため、今後は、区画整理が果たしてきた新市街地形成は極めて限定され、既成市街地の再整備が大きな課題となっている。郊外型区画整理が用いられる場合も、既成市街地の再整備の中で、それと連携して必要な場合に限定されるように思う。

以下では、区画整理のこれからの展開として期待されるテーマの事例について、その役割などについて考えてみたい。

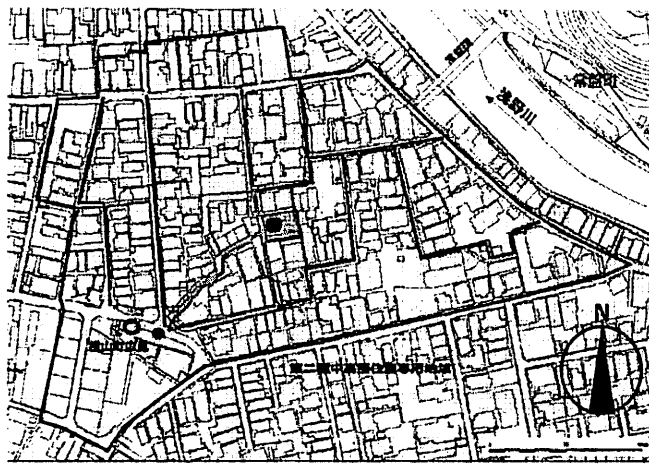
(1) 密集市街地の再整備

既成市街地の中でも計画的対応が重要として位置づけられているのは、密集市街地である。大都市では、人口の急増した時代に形成された負の遺産であり、国土交通省によると、「地震時等に著しく危険な密集市街地」は、2012年3月1日時点において大都市を中心として全国で197地区、5,745haあるとされている。また、地方都市では、自動車利用が普及するまでに形成されてきた一般的な市街地も、都市計画的には様々な問題を有しており、そうした再整備の対象地域になる。

ここでは、筆者の身近な事例にもとづいて、実証的に考察してみたい。金沢市は第二次大戦で戦災を免れたため、もっぱら郊外型区画整理が多用されてきたが、いくつかの既成市街地での区画整理も行われた。それらのほとんどは学校や病院の郊外移転による跡地整備に区画整理が用いられたもので、一般住宅地を形成するための基盤整備手法として用いられた。その中で、金沢市が定めた「特別消防対策区域」の一つの密集市街地の整備の一部に区画整理が用いられた。

Y地区は、中心部から約2kmに位置するが、狭隘道路による住宅地が形成されてきたため、4.6haを対象として防災まちづくり事業が行われた。図-1に示すように、4m程度ではあるが、車利用を前提とした道路のネットワークや、地下水槽を整備する防災緑地の形成が進められた。その中で、面積0.26haの部分に、空き地や空き家を利用するようにして、防災道路の整備や防災緑地（一次避難地）の整備に区画整理が用いられた。区画整理の施行年度は2015～2017年度で、国による住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）も活用される中で、共同施行により、事業費7.7百万円で施行された。

ただし、建築物は対象としていないため、小規模



【凡例】








- | | | | |
|---|-------------------|---|------------------------------|
|  | 防災まちづくり協定区域 |  | 安全の確保に努める道路
(安全空間確保 W=4m) |
|  | 防災道路(幹線道路 W=4~5m) |  | 防火水栓(●既設) |
|  | 防災道路(主要な道路 W=4m) |  | 一時避難場所 |
|  | 区画整理事業区域 | | |

図-1 Y地区防災まちづくり計画図(金沢市作成)

な区画整理を行っただけに留まっている。地区の再生を図るには、建築物も対象としたまちづくり誘導手法などの活用と組み合わせるなどの工夫が必要であったと思われる。また、市が将来公共用地を先買いすることにより事業の成立を図っており、今後の汎用的な展開にはこの事例をもとにした制度の改良が求められる。

(2) 区画整理地の再整備

区画整理地自体も、市街化が進行し30年程度、約一世代の年月が経過すると、空き家や高齢世帯が増加するなど、これまでの既成市街地でみられたと同様の諸問題がみられるようになる。筆者らが行った、地方都市の事例として金沢市の郊外型区画整理地における実態調査によると、空き家の割合、高齢世帯の割合などにおいて、これまで中心市街地においてみられたと同様の諸問題が確認できた²⁾。

金沢市の中心部から2~8kmに位置する組合施行の区画整理地3地区を対象に世帯単位の実態調査を2009~2010年に行った。区画整理は1960~1967年に行われているため、調査時点でいずれも30年以上が経過している。それによると、世帯主が65歳以上の高齢世帯が25%で、空き家や空き地の区画も21%と

多い。また、住宅を引き継ぐ後継者がいないとするものが約2割存在した。

すなわち、空き家問題の解消、居住世帯の構成バランスを考慮した居住計画、高齢者用の施設の供給などの再整備が必要である。また、街路環境の再整備により、歩行者に優先権を与えた道路環境の形成、道路や公園の民間活力の導入による活性化など都市計画的に取り組むべきテーマは多様である。

おわりに

本論では、区画整理の特性および問題・限界や課題を整理した上で、今後の展開として既成市街地の再整備に対応するため、事例として密集市街地の整備や区画整理地の再整備について論述した。区画整理は都市計画の手法として有効で今後も活用すべきであるが、既成市街地の再整備に対応するには、単独で用いるには明らかに限界がある。建築物や必要な場合は居住世帯を対象とする施策とも組み合わせ、多分野の協働的な取組みの一環として用いていくことが基本であると思われる。

近年は国においても「成熟時代」に対応すべく、市街地開発事業の抜本的な改善を検討しているようだが、区画整理自体も、「市街地整備事業」などとして、既存の住宅・建築局が所管する「住宅市街地総合整備事業、密集市街地総合防災事業、防災街区整備事業、街なみ環境整備事業」などとも一体として体系化、簡素化して自治体で適用しやすい仕組みを構築すべきである。また、ソフトなまちづくり誘導手法などとも連携するようになるとよい。それらの実際の運用に、区画整理士などの技術者集団の役割が欠かせないものであると確信している。

参考文献

- 1) 田中裕之、川上光彦 他：延焼リスクの観点から見た歴史的密集市街地における防災施策に関する研究、日本建築学会技術報告集、第26巻、第64号、pp.978-983、2020
- 2) 片岸将広、川上光彦 他：基盤整備状況に着目した郊外居住系市街地の評価と課題に関する研究、都市計画論文集、No.45、pp.55-60、2010