

人口減少社会における郊外地分散型市街地の政策的関与について事業論からアプローチする

日本大学 理工学部 土木工学科 准教授 大沢 昌玄
おおさわ まさはる

1. 概要

郊外地分散型市街地の空閑地を有効活用するため、郊外地分散型市街地のレベルについて空閑地の状況を鑑み、「どうにかなる型」「まだどうにかなる型」「もうどうにもならない型」の3つに分類できると仮定し、その再編イメージを示したうえで、現在の市街地開発手法（例えば、換地と減歩の手法、権利変換）を活用して整理再編を行うことの可能性について検討を行う。また、空地空家を事業フレームにどう取り入れるかについて考える。郊外地分散型市街地の再編事業に空地空家を如何に都合よく組み込むことがキーポイントであると考えている。

2. 郊外地分散型市街地縮退パターンの検討

1) 市街地縮退パターン

郊外地分散型市街地縮退パターンとして、国土交通省都市・地域整備局「あたらしいまちづくりの戦略的展開 集約型都市構造の実現に向けて」において示されている、郊外住宅地の再編イメージをベースにおくこととする。市街地の縮退パターンについては、街区レベルで住宅施設需要が見込まれ、民間において再編が可能な「どうにかなる型」、住宅施設需要は、あまり見込まれず、公民連携による対応が必要な「まだどうにかなる型」、住宅施設需要がなく、公共による関与しか見込めない「もうどうにもならない型」に分類する。な

お、公共でも対応できない場合は、「もう本当にもならない型」であり、公共も関与できず、そのまま空地空家を放置するしかないパターンである。

2) 街区レベルでの市街地縮退パターンと再編イメージ



図-1 郊外再編のイメージ¹

¹ 国土交通省都市・地域整備局、「あたらしいまちづく

パターン	街区内画地残存率	土地利用転換時間 (イメージ)	街区存続可能性 (イメージ)	街区内残存画地 (イメージ)
どうにかなる型 ①	100-75%	時間を要さない	存続可能性：大	
まだどうにかなる型 ②	75-50%	時間がかかる	残存画地移転集約化により街区の存続可能あり	
もうどうにもならない型 ③	50-25%	時間をかければ最終的にどうにかなる	残存画地移転集約化により街区の存続可能あり 街区の存続不可能：街区の放棄(空地空家は除却)	
もう本当にもならない型 ④	25-0%	時間をかけてもどうにもならない	街区の存続不可能：街区の放棄(空地空家が残存)	

図-2 市街地の縮退パターン別街区内画地残存率及び再編イメージ

仮に市街地縮退パターンを、街区内画地残存率からイメージし、パターン毎に土地利用転換(再編)の時間的イメージと街区存続イメージをまとめたものを図-2に示す。なお、図中の地区の街区イメージは、あくまでもイメージであり実在する地区とは一切関係ない。

3) どうにかなる型イメージと再編シナリオ

このタイプは、土地利用転換を図ることにより市場ニーズをつかむことができることから、民間主導で街区レベルの再編が可能であると考えられる。集合住宅用地は、人口高密度から低密度へ(戸建住宅へのダウンサイジング)、センター用地は商業系から住宅へ転換可能であり、その手法は、開発行為や土地区画整理事業が想定される。戸建て住宅用地は、新たな戸建ニーズに対応する形で空地空家を活用できるが、敷地見直しや敷地の拡大による再編も可能である。周辺地権者の敷地拡大ニーズがあれば、敷地整序や大街区化を活用した土地区画整理事業にて敷地拡大を図ることが想定される。

4) まだどうにかなる型イメージと再編シナリオ

このタイプは、民間施設立地や住宅立地ニーズはあまり見込めないものの、都市構造を踏まえ公的関与が強い施設の立地の必要性が高く、公的関与により土地利用再編が可能であると考えられる。集合住宅用地やセンター用地は、公的関与が強い住宅以外へ土地利用転換、具体には公共施設系として公園、緑地、農地、公益施設系として病院、デイサービスの立地が考えられ、そのための空地空家を含んだ土地利用再編に土地区画整理事業の活用が考えられる。戸建て住宅用地では、街区内で空地を集約し公的関与が強い住宅以外へ土地利用転換を図ることや、敷地の街区外移動で残存率が高い街区の空地と交換することが考えられる。このような敷地の交換分合は、土地区画整理事業が最も適している。

5) もうどうにもならない型イメージと再編シナリオ

空地空家が持続的に存続し、住宅系にも施設系にも土地利用転換できない状態であり、空家は廃墟のまま空き地にもならず、空地はそのまま活用されない状態である。不動産ニーズも全く見込めないことから、例えば公的関与によって、自然に返す(緑地系に再生)が考えられる。街区として

は宅地としての空地空家と道路や公園といった公共用地が存在していることから、土地区画整理事業の大街区化などを活用し、宅地を集約化し公共所有とした上で、公共用地の集約化や廃止を行う必要もある。

3. 郊外地分散型市街地再編を行う手法の検討

郊外分散型市街地再編を行う具体の手法として、前述のように土地区画整理事業を活用することを検討したい。なお可能性を追求しているものであり、事業フレームを検証した結果ではない。

郊外分散型市街地再編に土地区画整理事業を活用する場合には、新市街地形成時の概念とは真逆の観点から検討することも必要であり、一度土地区画整理事業を実施した地区等で、再度区画整理を実施し、換地手法を活用して市街地を再編することや、逆区画整理の考えで、減歩でなく増歩（付換地、付保留地）という概念で宅地面積を拡大することに利用することも考えられる。具体には、換地手法を活用して、街区内の敷地の整序を行い、街区内部居住地権者で敷地面積の拡大希望者には、増歩（付換地、付保留地（施行者が取得した保留地の売却）の拡大解釈）する。また換地手法を活用し空地を集約し、特定の用途（農地、公益施設、デイサービス、診療所など）創出のために活用することも考えられる。

また空地空家対策として、空地空家を土地区画整理事業に組み込むメリットも考えられる。例えば、空地空家の所有権者が不明であっては何もできないが、仮に土地区画整理事業を通じて、事業に伴い空家建物除却することや所有権を残したまま換地により空地を集約化することも考えられる。さらに、土地区画整理事業を通じて、事業費として空地空家対策費用を負担することが考えられる。また、空地空家への100%に近い減歩率をかけ、減歩を通じた権利変換（保留地減歩→施行者へ権利変換）を行い、公共団体が施行者であれば、保留地減歩を通じ空地空家を公益施設用地に転換することも考えられる。土地区画整理事業に組み込むことで、空地空家の土地利用転換を強制的に行う

ことができる可能性がある。

上記のような土地区画整理事業の実施に際し、事業費の支出としては大規模な移転補償、造成を伴わないことから安価にて実施できるものと思料さる。収入として、どうにかなる型やまだどうにかなる型では事業に空地空家を組み込み、売却し事業費に充当する。具体には、地主としての関与（先買い+換地パターン）では、空地空家を先買いし、その用地を集約換地し、売却し収入を得ることや、施行者としての関与（保留地パターン）では、空地空家に対する100%に近い減歩率をかけ保留地として取得、そして売却し事業費を確保する。もうどうにもならない型では、TIFの概念を用いた事業収入確保も考えられ、街区再編に伴い公共施設（道路、下水道）の廃止が行われ将来の維持管理が不要になることから将来の維持管理費用分を充当することも考えられる。

このような、郊外での土地区画整理事業を用いた街区レベルの再編の実現にあたっては、近年大都市既成市街地内で行われている「大街区化」の応用が考えられる。大街区化は、2011年3月に「大街区化ガイドライン」で基本的な考え方が示され、土地区画整理事業を用いて宅地空間と公共空間の再配分を行う場合、公共用地の減少を伴うことがあり得ることに道筋を開いた。公共施設の機能に着目した上で、公共用地の減少を伴うことを許容している。今までの新たに公共施設を創出するということから、再編に着目した思想のもとに誕生した手法でもあり、この大街区化の考え方が郊外地分散型市街地再編の手法として考えられる。また土地区画整理事業が保有する土地の交換分合手法をうまく活用することにより、郊外地分散型市街地再編が可能になる。既成概念にとらわれず大街区化のように土地区画整理事業を柔軟かく使うことが肝要であり、それを政策的に支援することが重要である。

以上、土地区画整理事業を用いた再編は、あくまでもイメージであり、事業フレームの検討までは行っておらず、土地評価の観点からも検証を行っていない、また現行の土地区画整理制度から逸

脱している部分もある可能性もあり、今後はフジビリティスタディを通じて事業フレームの検討や制度解釈を行う必要性を痛感している。なお、郊外地分散型市街地再編を可能にすることは、そもそも魅力ある郊外であることが大前提であり、魅力ある郊外、持続可能な郊外について検討を重ねることが必要である。

4. 既成市街地内における空地から駐車場への土地利用転換の課題と対応

1) 既成市街地内にある空地から土地利用転換される駐車場

郊外部だけでなく、既成市街地、特に中心市街地でも社会経済状況の変化に伴い空店舗や空家が発生しており、そこではある程度ニーズがあり、さらに土地利用転換に対する新たな投資コストが少ないことから暫定的に駐車場（とりあえず駐車場、一時駐車場）に土地利用転換されている状況がある。その土地利用転換された駐車場がまち並みを分断し、まちの魅力を損ねているとも考えられる。一方、都心部では駐車場の積極的な整備の結果、駐車供給量が需要を上回っている状況も見られ、駐車場が余っている。そのため、交通と土地利用の観点から駐車場のあり方を考える必要があり、今まで以上に駐車場について真剣に考える時期にある。

2) 駐車場が都市空間に与えるインパクト

駐車場という土地利用が都市空間に与える影響について、駐車場が都市空間に占める割合で見ても。過去の調査²より、業務核都市の駐車場密度が概ね60台/haであること、駐車場の1台当たり25-30㎡（駐車場マスだけでなく出入り空間を含む）必要とされることを参考にすると、1haのうち0.15-0.18haは駐車場空間で占められていることになり、即ち都市空間全体の15-18%が駐車場空間であると言える。なお、計画的に整備された

都市の道路面積が20%³であったとすると、都市空間全体の35-38%が自動車のための空間となっている。このように都市空間において自動車利用空間が4割を占めており、駐車場という土地利用が都市空間に与える影響は大きく、既成市街地内で発生した空地を、ニーズに応じてただ単に駐車場へと土地利用転換することには注意が必要である。

3) 都市と交通の両面から駐車場について考える必要性

既成市街地内の駐車場整備は、自動車保有台数の増加と比例して増加してきたが、実は大都市鉄道駅周辺では駐車需要を上回って駐車場が整備されているところも見られる。また土地利用転換に伴いまちの中に、数台程度の小規模駐車場が区画道路レベルに整備され、駐車場の存在が地区レベルに自動車交通の流入を許容している。社会経済状況の変化に伴い、土地利用としての駐車場ニーズは増えつつあるが、地域のよっては交通としての駐車場ニーズは必ずしも高いとは言えないことから、空地が駐車場に土地利用転換しやすい地域においては、交通と土地利用の両面から駐車場の必要性について検討する必要がある。

² 公益社団法人国際交通安全学会、「駐車場からのまちづくり-都市再生のために-」, (株)学芸出版社, 2012年。

³ 大沢昌玄、「駐車場という土地利用-都市と交通の狭間に立って再考する-」, 土地総合研究第22巻第1号2014年冬, (一財)土地総合研究所, 2014年。