

タイトル：高度利用推進区制度を活用した中心市街地の再活性化の取り組み

著者：武田智和

発表年：2006年

団体/大会名：区画整理フォーラム 2006

【概要】

現在、地方の既存商店街を中心に、モータリゼーション化により郊外の大規模商業施設等に客を奪われ、結果として中心市街地の空洞化現象が発生しており、全国的な問題となっている。

そこで、本論文では、既存商店街の活性化のために、

○土地の共同化・高度利用化による新たな拠点形成を目標として、土地区画整理事業の施行により

○共同・高度利用を図るための集約換地

○集約換地のもとでの土地活用・拠点運営のための仕組みづくり

が必要であるとし、平成 14 年の法改正により創設された高度利用推進区制度の活用を含めて A 地区において試みてきた取り組みについて述べる。

<地区概要>

A 県の地方都市にある中心市街地。地区を縦断する県道沿いを中心に商店街が形成され、一面には市場があり、その外周には住宅地が広がる。

商店街は空洞化現象が発生し、施設の老朽化が進み、空き店舗が目立ち活気を失っている。

また、高齢化の進展や後継者問題も起きている。住宅地区域は道路・公園等の都市基盤が未整備なまま老朽化した住宅が密集した状況となっており、早急な整備が望まれていた。

そして、行政・地権者の協働により事業合意に至り、現在、土地区画整理事業及び住宅地区改良事業の合併施行による新たなまちづくりが進められている。

- ・地区面積：約 16 h a
- ・土地所有者数：約 300 人（内、100 m²未満の権利者が約 40 人/未申告の借地権者が多数いる）
- ・筆数：約 700 筆
- ・都市計画決定：平成 14 年 2 月 15 日
- ・事業認可：平成 15 年 6 月 25 日
- ・仮換地指定：最終指定 平成 18 年 1 月 6 日（高度利用推進区への指定含む）

【内容】

◆商業拠点形成と活性化に向けての課題

本地区は、空洞化現象が見られる商店街を含んでおり、その再活性化が強く求められていた。

そのため、土地区画整理事業の実施による公共施設の再整備を行うだけでなく、地権者の土地を集約・共同化して新しい商店街（以下、商業拠点）を形成し、意欲のある商店主たちが一体となって拠点経営に取り組むことを目指すこととした。

これを実現するためには、申出換地の手法や拠点運営の仕組みづくりを検討する必要があったが、従来の法制度のもとでの申出換地では全員合意が原則であり、これが障害となって効果があげられないことが多かった。そのため、本地区では、平成 14 年の法改正により創設された高度利用推進区の活用を図ることとした。

◆商業拠点形成に向けた方針

高度利用推進区という新たな法廷申出制度の活用により、換地の照応の原則についての特例を適用するとしても、円滑な事業推進のためには、開始段階において、予め土地区画整理施行区域内の権利者間において以下の事項に関して十分な合意形成が図られていることが必要であると考えられる。

- ①商業拠点形成の必要性
- ②商業拠点の形成区域（場所・規模）
- ③商業拠点における活動イメージ（どのような特徴のある拠点形成を目指すか）

数多くのWSを実施し様々な意見を出してもらった結果、企業誘致も行いながら既存の個店も参加できる、比較的コンパクトな形態で特徴のある拠点形成を目指すこととした。

◆拠点形成のための課題と対応策

①高度利用推進区の区域面積と申出量をどう一致させるか

土地区画整理法の第6条第7項において、高度利用推進区の面積は、当該区域への申出が見込まれるものについての換地の地積及び共有持分を与える土地の地積との合計を考慮して相当と認められる規模としなければならないと定められているが、現実には、申出の量を事前に見極めることは困難。

（対応策）

- ・複数回の意向調査や申出の実施
 - ・申出実施前での十分な計画内容の策定と周知、賛同者獲得の努力
- ⇒結果として、度重なる設計図の見直しを生じさせず、法の求める区域面積の確定を早期に行うことができた。

②商業拠点への申出を希望しない底地権利者の区域外への飛び換地についての対応

本地区は、既存商店街再活性化のため、商業拠点の面積を従前の規模と同等に設定。

区域内の土地所有者数は、小規模個別利用が多いことから約65名と多いため、全ての地権者が申出することは不可能であった。

（対応策）

- ・高度利用推進区制度を導入して、「照応の原則」の特例の適用を可能とする方法を採用。
 - ・住宅地区改良事業の利点を活用し、高度利用推進区の底地50坪未満の小規模土地所有者に対して、住宅地区改良事業による市の買収を希望するかどうか意向調査を実施。
- ⇒結果として、ほとんどの小規模宅地所有者が最終的に買収希望を出したため、高度利用推進区の底地にあつて、申出をしない一般の換地希望の地権者は僅かになった。

③高度利用地区等の区域としての都市計画決定の実現

土地区画整理法第6条第6項において、事業計画に高度利用推進区を定めることができるのは「高度利用地区の区域又は特定地区計画等区域をその施行地区に含む土地区画整理事業」と規定されているが、本地区においては、このいずれも都市計画決定がされていなかったため、本地区では、高度利用推進区に定めようとする区域について、条例で定める特定地区計画等区域として都市計画決定をすることとし、地区計画の制定手続きを行った。

④高度利用推進区内の換地設計について

土地区画整理法第 85 条の 4 第 2 項において、高度利用推進区が定められた場合、数人共同して換地計画において当該宅地について換地を定めずに高度利用推進区内の共有持分を与えるように定めるべき旨の申出をすることができると規定されている。

本地区では、土地の上物利用について共同利用することは申出者間で合意が得られたが、個人の土地の権利対象については、個別利用も可能な形状の換地を望む意向が強かった。そのため、円滑な拠点運営実現のための方法のひとつとして、高度利用推進区内の換地設計を行う上で、換地の位置や形状に対する不満からその後の共同利用に支障がでることがないように申出者と十分な合意形成を図ることとした。

⇒その結果、高度利用推進区内の換地設計については、換地勉強会を開催して設計基準の原則的なルールについて合意したうえで、相互の換地内容を決定していく方法を採用した。

また、換地設計における換地の形状・評価については下記のように定めた。

- ・個別利用も可能な形状で全ての申出地に換地を定める
- ・換地の評価も個別評価とする

そして、当初認可時の設計図においては、暫定で配置していた高度利用推進区内の道路の形状や規模を換地設計の成果に合わせて修正を行い、事業計画の変更を行った。

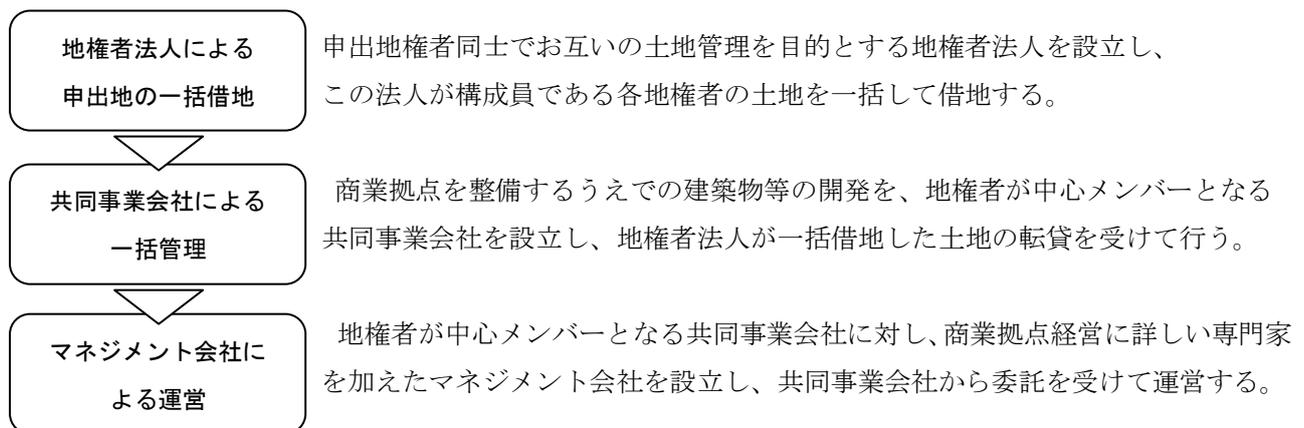
◆商業拠点運営上の仕組みづくり

再活性化実現に向けて以下の取組みを行っている。

<個別利用エリアと共同利用エリアの設定>

区域内の底地からの申出者のなかには、個別利用を希望する申出者もいるため、土地利用の内容毎の区域設定を行った。その上で、高度利用の趣旨に鑑み、個別利用エリアにおける建築計画についても、共同利用エリアにおける計画と連携した統一的な内容のものとする事で合意を図った。

また、換地設計においては個別利用も可能な内容としての設計を行ったが、拠点形成に向けた敷地集約・共同化・高度利用化を担保するため、以下の対応をとった。



◆おわりに

本地区は、中心市街地の再活性化という公共性の高い事業目的があり、設定する商業拠点区域の面積や底地関係利権者が多数であったため、高度利用推進区制度の活用が土地の集約・共同化の実現に対して大きなメリットを持っていた。

しかし、実際に当制度の効果が現れるには、推進区において行われる共同事業の内容が深く検討され、合意形成がなされていることが不可欠であると考えられる。

本地区は、高度利用推進区制度による換地集約を行い、仮換地指定を実施した初の事例であり、再活性化に向けた商業拠点運営の取り組みは現在も進行中である。