

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 7 日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25420622

研究課題名(和文)都市縮減社会における区画整理と新たな市街地整備手法の開発検討

研究課題名(英文)The development and consideration of land readjustment project and new urban improvement method

研究代表者

今西 一男 (IMANISHI, Kazuo)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：40323191

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、都市縮減社会における人口や経済の規模縮小に伴う土地需要の低下をふまえた、住民主体による新たな市街地整備手法の開発を行うことにある。このため、まず従来の区画整理の課題検討を、三大都市圏では東京都周辺区部「土地区画整理事業を施行すべき区域」で、地方都市圏では山形市における拠点駅前区画整理で行った。次に区画整理の適用対象とならない条件不利といえる「未整備住宅地」の全国調査を実施した。また、福島市における飛地状市街化区域の実態把握も行った。以上より、川口市芝地区での事例研究を通じ、要綱事業による公共施設の整備、住民主体によるその計画策定と事業実施の可能性を事業モデルとして考察した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to develop the community based urban improvement method in urban reduction society. The main study contents are as follows. (1) The study on the subject and future of the undeveloped the land readjustment project required area in the fringe of Tokyo Wards. (2) The study on the renovation and preservation of residential environment in land readjustment project of core station in local city. A case study of Yamagata Station West District in Yamagata City. (3) The study on the subject of improvement of the incomplete housing areas in urbanization area. (4) The study on the abandoned land use and the improvement problem in scattered urbanization area. A case study of louji-mae Station area in Fukushima city (5) The study of the release of untouched land readjustment district. A case study of Shiba district in Kawaguchi City. In conclusion, this study proposed the project model by outline project and community based district plan.

研究分野：工学

キーワード：都市縮減社会 市街地整備手法 土地区画整理事業 地区計画 未整備住宅地 土地区画整理事業を施行すべき区域 地方都市拠点駅前区画整理 飛地状市街化区域

## 1. 研究開始当初の背景

わが国の都市計画には人口減少と少子化・高齢化の到来、経済の成長から成熟への移行といった課題への対応が求められている。しかし、「逆都市化」(大西 2004)という説明があるように、それは単なる都市の衰退への対応であってはならない。人口や経済の規模縮小という状況をふまえ、より高質な都市を形成するための機能集約や価値観の創造・転換を志向する対応が考えられなければならない。こうした対応を目指す社会を指して、本研究では「都市縮減社会」と考えている。

都市縮減社会では人口や経済の規模縮小に伴う土地需要の低下をふまえ、地価上昇を前提として構成してきた従来の市街地整備手法の限界に向き合い、その改善の方向を考える必要がある。道路・公園などこれまでに整備してきた公共施設の維持・管理に加え、正に規模縮小を意識した市街地の再編に資する整備手法を開発しなければならない。直面している東日本大震災からの復旧・復興都市計画や、防災性の向上をめざす都市計画も、この脈絡で考える必要がある。

しかし、土地需要の低下に伴う投資意欲の減退は、土地の権利や利用の遊休化を招くものであり、都市縮減社会特有の課題となる。その結果、地価上昇が見込めないゆえに公共・民間企業等による整備・開発から取り残されていく、いわば条件不利といえる市街地がこれまでに比べていっそう顕在化することが考えられる。したがって、都市縮減社会における新たな市街地整備手法の開発では、地価上昇を前提とせず、その地域住民によるとりくみを検討する必要がある。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、都市縮減社会における人口や経済の規模縮小に伴う土地需要の低下をふまえた、住民主体による新たな市街地整備手法の開発を行うことにある。特に既存の公共施設の維持・管理、すなわちストックの有効活用を前提とした、市街地の再編に資する整備手法について検討した。

この整備手法の開発・検討の素材として、本研究では土地区画整理事業(以下「区画整理」)に着目した。なぜなら、区画整理は市街地整備の目標を描き、公共施設の整備から個々の権利調整までを住民参加によって実現しうる「地区レベルの都市計画の総合システム」(岸井 2011)であり、換地という市街地の再編に資する実効性のある事業内容を有する、都市縮減社会でも適用可能な手法と考えたからである。

区画整理はすでにわが国の市街地(人口集中地区)の3分の1以上、約34万haの整備に用いられた代表的な市街地整備手法である。しかし、事業認可状況は2003年度以降、毎年度100地区以下と減少の一途をたどっている。この変化は正に都市縮減社会の到来と

符合するものである。本研究では区画整理の有効性をふまえて、新たな市街地整備手法としてリニューアルするには何が必要か明らかにすることから、新たな市街地整備手法を提案することを目的とした。

そのために実施する具体的な研究課題は、以下の3点とした。

(1)都市縮減社会における市街地整備手法、特に区画整理の課題検討

まず、都市縮減社会の概念定義を細密化し、そこで生じる社会・経済状況の変化をふまえた市街地整備手法、特に区画整理の課題を検討する。

(2)条件不利といえる市街地の住民主体による整備の成立条件検討

次に、土地需要の低下した、公共・民間企業等による整備・開発から取り残される条件不利といえる市街地の発生を、都市規模(三大都市圏-地方都市圏)、計画特性(計画的市街地-非計画的市街地)といった市街地区分から動態的に把握する。その区分に即し、区画整理を中心に住民主体で市街地の整備にとりくんだ事例を収集するための調査票調査、聞き取り調査、現地踏査等を実施し、そうした事業が成立する条件について検討を行う。

(3)都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデル開発・検討

以上(1)(2)の結果をふまえ、都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデルを開発・検討することが最終的な研究課題となる。

## 3. 研究の方法

研究課題(1)~(3)を各年度一つずつ扱うことを基準として、本研究の研究年度は平成25~27年度の3年間とした。各年度は半期(ステップ)に分け、6段階で以下のように研究を行った。

ステップ1(平成25年4月~9月)

「都市縮減社会の概念の細密化と研究のフレームの確定」を行った。本研究の背景となっている人口や経済の規模縮小という状況、そして、より高質な都市を形成するための機能集約や価値観の創造・転換を志向する対応として求められる理念と内容について、既存研究や既存統計をふまえて検討した。

並行して、ステップ2における区画整理の課題検討の実施準備として、三大都市圏については、調査票調査「東京都周辺区部における『土地区画整理事業を施行すべき区域』の計画・整備に関する調査」を実施した。地方都市圏については山形市山形駅西地区を対象とした事例研究(現地踏査等)を行った。

ステップ2(平成25年10月~26年3月)

「都市縮減社会において生じる市街地整備手法、特に区画整理の課題検討」を行った。都市縮減社会における社会・経済状況の変化が市街地整備手法、特に区画整理にもたらす課題について検討した。このためステップ1

をふまえ、東京都周辺区部における「土地区画整理事業を施行すべき区域」に関する事例研究を杉並区において行った。ステップ1で事例研究を進めた山形市山形駅西地区については、雑誌論文の執筆を行った。また、ステップ3の実施準備として、地方都市圏における条件不利といえる市街地の把握のため、福島市医王寺前駅周辺地区における事例研究(調査票調査「医王寺前駅周辺地区における住民意識調査」、現地踏査等)を行った。

ステップ3(平成26年4月~9月)

「都市縮減社会において条件不利といえる市街地の把握と住民主体の整備事例調査準備」を行った。この段階では「条件不利」という概念の細密化を行い、市街化区域にあること、住居系用途地域にあること、市街地開発事業の事業計画決定(事業完了)及び地区計画の都市計画決定がなされていないこと、の3条件すべてに該当する市街地を「未整備住宅地」と定義した。

また、並行してステップ2の成果として、東京都周辺区部における「土地区画整理事業を施行すべき区域」に関する研究について、雑誌論文の執筆を行った。

ステップ4(平成26年10月~27年3月)

「都市縮減社会において条件不利といえる市街地での住民主体の整備事例調査」を行った。ステップ3で定義した未整備住宅地の概念を用い、区域区分を設定している全国635自治体に対する調査票調査「都市縮減社会における『未整備住宅地』の計画課題に関する全国調査」を実施し、集計・分析を行った。その結果概要は図書としてまとめた。

ステップ5(平成27年4月~9月)

「都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデル開発」を行った。特にステップ4で実施した全国調査の分析を中心に研究を進めた。その知見は雑誌論文にまとめた。また、調査結果から住民主体の整備事例について全国的な状況を整理するとともに、個別の事例として上尾市上平第二地区における事例研究(現地踏査等)を実施した。

ステップ6(平成27年10月~28年3月)

「都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデル検討」を行った。ステップ5において進めた住民主体の整備事例をさらに詳しく検討するため、抽出された28事例に対して電話・ファクス・メールによる追跡調査を実施した。その結果をふまえるとともに、本研究の目的である新たな市街地整備手法の開発のため、区画整理の未着手から住民の主体的な関与により他の手法へと転換を図った川口市芝地区を事例とした事業モデル検討を行った。その知見は雑誌論文及び本報告書作成時点では審査中の論文にまとめた。

また、この間に成果の公表を行うに至っていなかった福島市医王寺前駅周辺地区における事例研究も雑誌論文にまとめた。

#### 4. 研究成果

本研究の成果を三つの研究課題に即し、主な発表論文等にまとめた知見に基づき、以下のようにまとめる。

(1)都市縮減社会における市街地整備手法、特に区画整理の課題検討

土地需要の低下によって規定される都市縮減社会の市街地整備では、整備・開発を投資と見なす事業モデルは成り立たない。そこで、都市縮減社会において従来の区画整理の課題を析出することから、事業モデルの転換に資する要素を見出すことを目的に、主に以下2件の研究を実施、成果をまとめた。は三大都市圏、特に東京都を事例に、は地方都市圏、特に山形市を事例に行った。

東京都周辺区部における「土地区画整理事業を施行すべき区域」の整備課題に関する研究(雑誌論文)

本研究の目的は、東京都周辺区部において未整備となっている「土地区画整理事業を施行すべき区域」の整備課題について検討することである。この区域は1965~69年にかけて、旧緑地地域に替えて都市計画決定された約9,000haにわたる区画整理施行区域である。しかし、その未整備は周知のこととなっており、本研究ではその要因を明らかにすることから、なぜ区画整理による整備が進捗しないのか、その課題を探ろうとしたものである。

東京都周辺区部9区に対して行った調査票調査の結果によると、その52.1%が未整備であった。整備あるいは区域解除を推進するために東京都は「周辺区部における土地区画整理事業を施行すべき区域の市街地整備のためのガイドライン」を定めたが、適用は十分ではない。その背景には「土地区画整理事業を施行すべき区域」の実情との乖離がある。

杉並区で行った事例研究では市街地整備の目標や道路整備の水準について乖離が確認された。杉並区では成田西3丁目町づくりの会の活動により、区画整理から地区計画への変更が検討されるという示唆を残しているが、実現には至っていない。今後は整備に関わる住民活動の普及を含めて、区域の実情にあった計画を策定する必要を提起した。

地方都市拠点駅前区画整理と居住環境の更新・保全に関する研究(雑誌論文)

本研究は地方都市における従来の区画整理の課題を検討するため、具体的な研究対象として新幹線駅開業に伴う地方都市拠点駅前区画整理を取り上げた。地方都市では地域開発の手立てとして区画整理が施行されてきた経緯があり、その事業における居住環境の更新・保全をめぐる実態と課題を把握した。

まず、地方都市拠点駅前区画整理の事業概要を把握するため、20市20駅38地区の事業を横断的に確認した。従前の空閑地に相当する宅地面積を公共減歩として提供している実態があり、都市改造区画整理としての性格を有していることがわかる。その上で、新幹線駅開業と区画整理との時系列関係性の概

念を導入して38地区の事業を吟味した結果、山形駅西地区を中心事例として抽出し、その内実を検討することとした。

山形駅西地区の要移転率は100.0%であり、居住環境の大幅な変化が想定された。その確認のため現地踏査を行ったところ、住宅・業務地区における土地利用の混在、特に駐車場の増加が見られた。また、商業地区における大街区化が、極端に高層化する街区と空地となる街区の発生という不整合な土地利用をもたらしていた。こうした土地利用の課題は地方都市圏特有の土地需要の低さにも起因する。一方、事業の過程について山形市及び町内会への聞き取り調査、住民意識調査の結果を交えて考察したが、減歩緩和といった個々の権利保全から地区の全体像を念頭に置いた整備の必要性が明らかになった。

(2)条件不利といえる市街地の住民主体による整備の成立条件検討

(1)では区画整理が都市計画決定あるいは施行された市街地を対象として、その事業の課題を検討した。では、都市縮減社会の下で、そもそも区画整理の適用対象とすらならない市街地はどれだけ存在し、そこで区画整理に替わる市街地整備はいかに推進するべきか。(2)ではその全国的な状況の把握を行うとともに、(1)で見たように特に土地需要の低い地方都市圏における、条件不利といえる市街地の実態把握、住民主体による整備の成立条件検討を行った。

都市縮減社会における「未整備住宅地」の計画課題に関する全国調査(雑誌論文・図書)

本調査では市街化区域にありながら、都市計画法の市街地開発事業または地区計画が導入されておらず、地域地区制度(特に用途地域)のみによって土地利用を制御している住宅地を「未整備住宅地」と定義し、その計画課題について全国的な状況を把握した。これにより、条件不利といえる市街地の住民主体による整備の成立条件を検討する基礎的なデータを得ようとした。

そのため、本調査では2014年9月から11月にかけて、当時区域区分を設定していた635自治体に調査票を配布し、506件の有効回答を得た。その結果の概要として、未整備住宅地に見られる課題として土地利用は「戸建て住宅の老朽化が見られる」(285件)が、基盤整備は「道路の整備」(389件)が、住民の動向は「高齢化傾向にある」(446件)が最も多い。市街地整備の基本的な手法である区画整理について、回答自治体の内138件が「未着手の区画整理がある」としており、その理由としては「事業化への合意形成が困難」が102件と最も多かった。

すべての自治体において、未整備住宅地で区画整理を施行する際の課題としては「事業化への合意形成が困難」が400件と最も多く、地区計画を策定する際の課題としては「道路など地区施設整備の合意が難しい」が255件

と最も多い。一方、市街地開発事業も地区計画も行わない場合に用いる手法としては、「用途地域に委ねる」が305件と最も多く、積極的な市街地整備の手法に欠けている状況がわかった。

こうした状況に対し、住民による未整備住宅地の改善に向けた課題を聞いたところ、「住民の住宅地の改善に対する意欲が乏しい」が215件と最も多かった。また、具体的なその手法としては「地区計画の策定」が235件と最も多かった。そして、住民による未整備住宅地の改善事例を聞いたところ、28事例が存在することを把握できた。

地方都市における飛地状市街化区域の粗放化の実態と整備課題に関する研究(雑誌論文)

(1)の山形市の事例で見たように、都市縮減社会における地方都市圏では土地需要の低下が顕著であり、公共・民間双方による開発投資は成り立たない。しかし、で見たとようにわが国には未整備住宅地と規定される市街化区域が多数あり、その整備の放置は今後の課題になる。

そこで本研究では地方都市でも特に条件不利といえる市街地として、飛地状市街化区域に着目した。飛地状市街化区域は元々農地・山林の開発が多く、市街化調整区域からの編入の際には既に市街化が進行していたことをふまえ、都市施設の整備が伴わない区域として問題が既存研究等で指摘されている。本研究ではその事例として福島市医王寺前駅周辺地区を選定し、まず、現地踏査による土地利用及び基盤整備の状況確認を行った。その結果として、0.3km<sup>2</sup>の区域において27件の空き地、24件の空き家があることを確認し、その立地は、直線的ではない不整形な道路・通路に沿って集中していることを示した。また、開発許可地が散在することから、区域内でも整備落差が見られた。

そうした飛地状市街化区域の整備に向けた可能性を探るため住民意識調査及び町内会への聞き取り調査も行った。その結果、住民の住宅の更新に対する問題意識は高くない。道路の整備に関しては、住民は敷地の位置の交換を伴う整備には消極的であることがわかった。一方、開発許可地によって区域全体での道路や公園の整備水準は高められており、その連担による整備推進の可能性が示唆された。

(3)都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデル開発・検討

以上(1)(2)の結果をふまえ、都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデルを開発・検討した。本研究では未整備住宅地として規定した市街化区域において、区画整理による整備の困難とは何か、そしてそれに替わる手法の可能性を検討してきた。その内容から、いわゆる要綱事業による道路を中心とした公共施設の整備を進めつつ、住民主体によるその計画策定、事業実施の可能性

を最終的な事業モデルとして考えた。そのフィージビリティ・スタディとして、最後に川口市芝地区を事例とした研究を行った。同地区は(2)で把握した住民による未整備住宅地の改善事例 28 事例の一つであり、唯一、区画整理の区域決定を解除した経緯を有する。現在では、住宅市街地総合整備事業と地区計画による整備を、住民によるまちづくり協議会の関与をふまえて進めている。

「未整備住宅地」における区画整理区域解除の検討(雑誌論文)

わが国において、未着手となっている区画整理は市街地の整備を妨げている。しかし、区画整理施行区域の解除に関する知見は乏しい。本研究の目的は区画整理に替わる手法の選択、転換の過程について検討することとし、その結果から都市縮減社会に相応しい新たな市街地整備手法の事業モデルを検討しようとした。また、その過程における関係権利者の合意形成の進め方も検討課題とした。この検討により、住民主体による整備の成立条件を考察しようとしたためである。

そこでまず、未着手の区画整理の実態を把握するため、(2)で見た全国調査の結果より、「未着手の区画整理がある」とした 138 自治体の内実について追跡調査も交えて検討を加えた。また、区画整理との関連から住民による未整備住宅地の改善事例 28 事例も吟味し、区画整理施行区域の解除、手法の転換を行った川口市芝地区での事例研究を行うに至った。

芝地区では区画整理に替えて住宅市街地総合整備事業を導入、道路整備を優先させることから区画整理施行区域の解除を推進した。しかし、その際に導入した地区計画などの手法への理解、運用には課題を残している。とりわけ、住民の参加はまちづくり協議会経由となってしまい、地区全体へと広がっていない。本研究では以上の調査結果から、区画整理施行区域の解除に向けた知見、ひいては区画整理に替わる新たな市街地整備手法について考察を行っている。

#### (4)残された課題

以上の本研究の成果は当初の研究の目的に即してまとめられたものとする。しかし、集約型の都市構造への転換を意識した計画のあり方、また、住民主体といっても縮小する地域自治組織の実情をふまえれば、いずれも精査が必要な内容である。そこで平成 28 年度から継続した内容での研究課題で科学研究費補助金を得ることになったので、引き続き研究を推進していく計画である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 8 件)

今西一男、「未整備住宅地」における区画整理区域解除の検討 - 川口市芝地区を事例

に -、『2016 年度日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1』、査読無、掲載決定

今西一男、飛地状市街化区域の粗放化の実態と整備課題 - 福島市医王寺前駅周辺地区を事例に -、『日本建築学会東北支部研究報告集計画系』第 79 号、pp.117-120、査読無、2016 年 6 月

今西一男、未着手となっている区画整理の転換過程について - 埼玉県における「市街地整備指針」、川口市芝地区の事例 -、区画整理・再開発対策全国連絡会議編集・発行『区画・再開発通信』第 556 号、pp.10-11、査読無、2016 年 3 月

今西一男、市街化区域における「未整備住宅地」の整備課題、『2015 年度日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1』、pp.595-596、査読無、2015 年 7 月

今西一男、市街化区域において未着手となっている区画整理の状況 - 「都市縮減社会における『未整備住宅地』の計画課題に関する全国調査」より -、区画整理・再開発対策全国連絡会議編集・発行『区画・再開発通信』第 546 号、pp.8-9、査読無、2015 年 5 月

今西一男、未整備となっている東京都周辺区部「土地区画整理事業を施行すべき区域」の課題と今後 - 周辺区部 9 区への調査票調査と杉並区での事例研究による一考察 -、日本都市計画学会編集・発行『都市計画論文集』Vol.49No.3、pp.483-488、査読有、2014 年 10 月

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/journalcpj/49/3/49\\_483/\\_article/-char/ja/](https://www.jstage.jst.go.jp/article/journalcpj/49/3/49_483/_article/-char/ja/)

今西一男、東京都周辺区部における「土地区画整理事業を施行すべき区域」の整備課題、『2014 年度日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1』、pp.983-984、査読無、2014 年 7 月

今西一男、地方都市拠点駅前区画整理と居住環境の更新・保全に関する考察 - 山形市山形駅西地区を事例に -、福島大学行政社会学会編集・発行『行政社会論集』第 26 巻第 2 号、pp.1-40、査読有、2014 年 1 月

<http://ir.lib.fukushima-u.ac.jp/dspace/bitstream/10270/3960/1/2-444.pdf>

[学会発表](計 3 件)

今西一男、市街化区域における「未整備住宅地」の整備課題、2015 年度日本建築学会大会学術講演会、2015 年 9 月 6 日、東海大学(神奈川県・平塚市)

今西一男、未整備となっている東京都周辺区部「土地区画整理事業を施行すべき区域」の課題と今後 - 周辺区部 9 区への調査票調査と杉並区での事例研究による一考察 -、2014 年度第 49 回日本都市計画学会学術研究論文発表会、2014 年 11 月 15 日、近畿大学(広島県・東広島市)

今西一男、東京都周辺区部における「土地

区画整理事業を施行すべき区域」の整備課題、2014年度日本建築学会大会学術講演会、2014年9月14日、神戸大学（兵庫県・神戸市）

〔図書〕（計 1件）

福島大学行政政策学類社会調査論研究室編集・発行（担当教員：今西一男）都市縮減社会における「未整備住宅地」の計画課題に関する全国調査結果概要報告書、全30頁、2015年3月

[http://www.ipc.fukushima-u.ac.jp/~a007/data/14incompleteareas\\_report.pdf](http://www.ipc.fukushima-u.ac.jp/~a007/data/14incompleteareas_report.pdf)

〔産業財産権〕

出願状況（計 0件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況（計 0件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ情報（計 1件）

『都市縮減社会における『未整備住宅地』の計画課題に関する全国調査結果概要報告書』

[http://www.ipc.fukushima-u.ac.jp/~a007/data/14incompleteareas\\_report.pdf](http://www.ipc.fukushima-u.ac.jp/~a007/data/14incompleteareas_report.pdf)

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

今西 一男（IMANISHI Kazuo）  
福島大学・行政政策学類・教授  
研究者番号：40323191

### (2) 研究分担者

（ ）

研究者番号：

### (3) 連携研究者

（ ）

研究者番号：