研究 No. 1003

都市縮減社会における区画整理と住居系市街地の整備に関する研究

主査　今西　一男[*1]
委員　岩見　良太郎[*2],　波多野　憲男[*3]

本研究では都市縮減社会の住居系市街地の整備に資する区画整理のあり方を検討・提案する。まず『区画整理』誌と『区画整理年報』により、区画整理の既成市街地へのシフトと事業件数の減少を確認した。また、238 自治体から有効回答を得た調査票調査より、区画整理の必要は市街地の再整備という点で認められるが、事業費の不足から着手への機運にないことを示した。次に江戸川区西瑞江地区、東松山市和泉町地区、飯能市岩沢北部地区での事例研究を行い、区画整理のみでの市街地整備の困難、過大に計画された区画整理の見直しという実態を示した。以上より従来の区画整理に代わる、生活・環境原理に基づく「隣保区画整理」の提案を行っている。

キーワード：1）都市縮減社会，2）土地区画整理事業，3）住居系市街地，4）計画と事業のズレ，5）既スプロール地区，6）隣保区画整理

A STUDY ON THE IMPROVEMENT OF URBAN RESIDENTIAL AREA BY LAND READJUSTMENT PROJECT IN URBAN REDUCTION SOCIETY

Ch.　Kazuo Imanishi
Mem.　Ryotaro Iwami,　Norio Hatano

The purpose of this study is to examine and propose the land readjustment project to improve the urban residential area in urban reduction society. As a result, the local government accepts necessity in the project for regeneration of the urban residential area. However, there is difficulty in enforcement from the limit of finances. Therefore, the project reexamination has been a subject. Moreover, change of a life of the residents by the big scale project is also a problem. On the other hand, by this study, " neighborhood land readjustment project " based on a life and an environmental principle is proposed.

1.　はじめに

1.1　研究の背景と目的

本研究の目的は都市縮減下の市街地整備，特に都市を「つくる」時代から「つかう」時代への転換に相応しい住居系市街地の整備に資する土地区画整理事業（以下「区画整理」）のあり方を検討・提案することにある。

これまで区画整理はわが国の市街地（人口集中地区）面積の 3 分の 1 以上，約 40 万 ha を整備してきた都市計画の代表的な事業手法である[注1)]。その基本は市街地整備の効果による地価上昇を前提に，その上昇分の土地を公共用地もしくは事業費に充当する保留地として土地所有者・借地権者が無償提供（減歩）し，宅地と合わせて再配置（換地）することにある。つまり，土地需要と開発利益があっての市街地整備手法である。また，その適用範囲は既成市街地から新市街地まで，極めて幅広い。

しかし，人口や経済が規模縮小する時代への移行により，わが国の都市は「成長」と「開発」から「縮減」と「再生」の時代へと転換している。特に総人口は 2050 年には現在の 70％程度に減少するという趨勢の下，「逆都市化」と呼ぶべき都市再編型の都市計画へ転換する必要がある[文1)]。すなわち，新たな土地需要が見込めない今日の社会経済状況において，区画整理は市街地の拡大に資する事業手法という従来の役割を終えつつある。

だが，逆都市化とは単に都市の衰退を意味するものではない。物的形態から都市活動全般に及ぶ「より満足の高い都市空間を形成する」対応が考えられるべきである[文2)]。すなわち，人口や経済が規模としては縮減する状況をふまえ，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・転換を志向する社会として構想する必要がある。本研究ではこの規模の縮減からより高質な都市を志向する今日の社会を「都市縮減社会」と考える。ただし，その変化は市街地の性格によって異なると考えられるが，本研究ではとりわけ人口減少など衰退の影響を受けやすい住居系市街地に着目し，検討する。

[*1] 福島大学行政政策学類　准教授　　[*2] 埼玉大学経済学部　名誉教授　　[*3] 四日市大学環境情報学部　元教授

この都市縮減社会実現のための手だてとして，区画整理はいかにあるべきか。既存研究では今後の都市計画ではストックの重視が求められており，既存の居住環境の安寧を攪乱しない，「長寿命型の地区的開発」として区画整理を見直していく必要が指摘されている[文3)]。また，区画整理を「地区レベルの都市計画の総合システム」と位置づけ，これからは地域の実情に応じたより柔軟な「オーダーメイド」の事業を，多様な人々の「協働」によって実践する必要性も提起されている[文4)]。このように，合意形成に基づく地区単位の市街地整備手法として区画整理の新しい役割は描かれており，実際には「柔らかい区画整理」と呼ばれる小規模・短期間・民間主導の事業展開が施行主体を中心として検討されている[注2)]。

だが，スポット状の事業実施によって都市計画として本来めざすべき市街地整備が可能になるのか。さらには，区画整理の適用方法上の変更に止まる問題でよいのか。そこで，本研究では以下3点の検討課題を設定する。

1)都市縮減社会に望ましい市街地の実現に向けた区画整理固有の役割と他の都市計画手法との連携のあり方

2)開発利益を前提とする資産価値を基準とした受益者負担原理から居住環境享受を基準とした原理への転換

3)成熟した住居系市街地に相応しい住民参加のあり方

1.2 研究の構成と方法

以上の研究の目的，検討課題を考察するため，本研究では以下の構成を取った。まず，2.で従来の区画整理による住居系市街地整備の到達点と課題を把握した。区画整理の専門誌である街づくり区画整理協会編集・発行『区画整理』誌に基づき，関連制度の変遷をまとめた。そして，区画整理の網羅的な事業データベースである区画整理促進機構編集・発行『区画整理年報』に基づき，区画整理による住居系市街地整備の実績をまとめた。

次に3.では全国362自治体に対して実施し，238自治体から有効回答を得た調査票調査に基づき，基礎自治体から見た都市縮減社会における区画整理の必要性と課題への認識をまとめた。以上2.・3.の調査結果の検討から，基本的な課題を抽出し，検討事例の選定を行った。

4.及び5.では都市縮減社会の到来をふまえた，「計画と事業のズレ」という課題と，今後の住居系市街地の整備に資する区画整理のあり方に関する課題を検討するための事例研究を実施した。ここでは区画整理が都市計画の矛盾を解決するために適用されてきたとの認識から，4.では「計画と事業のズレ」の実態を見るための事例として江戸川区西瑞江駅付近地区を，5.では区域区分制度と区画整理との関連を見るための事例として東松山市和泉町地区及び飯能市岩沢北部地区の事例を取り上げた。

最後に6.では全体を総括し，検討課題についての考察をふまえ，特に「隣保区画整理」の提案を行った。

2. 区画整理による住居系市街地整備の到達点

2.1 『区画整理』誌に見る関連制度の変遷

本研究では区画整理による住居系市街地整備の到達点を把握するため，その史的整理を行った。現在に至る住居系市街地整備の基本的な制度枠組みは1968年に公布された都市計画法にあると考え，以降の都市計画関連事項と区画整理関連事項を年表にまとめた（**表2-1**）。

概観すると，社会経済状況を反映して区画整理による住居系市街地整備も変遷している。1968年都市計画法は区域区分制度の導入による計画的市街化を意図していたように，区画整理は都市周辺の農地・緑地を宅地へと転換した。これは旧緑地地域の廃止に伴う「区画整理を施行すべき区域」の指定に始まり，特定区画整理の創設（1975年）等の具体的な事業手法にも現れている。また，1980年の建設省通達「土地区画整理事業の施行地区に係る宅地利用の促進方策について」では公的住宅供給機関に対して優先的に保留地処分を行うことなど，事業後のビルトアップを促進することをも課題としていた。

この宅地供給を促進する流れは1980年代中盤，中曽根政権における民間活力の活用へと接続する。1986年の建設省通達「業務代行方式の組合区画整理の促進について」，1988年の土地区画整理法改正による参加組合員制度創設等，民間企業の事業参画の途が広がった。

だが，この宅地供給の促進という路線は1990年代前半のいわゆるバブル経済崩壊と1995年の阪神・淡路大震災によって転換する。前者は地価上昇を前提に設定した保留地処分価格に対し実勢価格が下落し，その処分が滞る「保留地処分困難」[文5)]の状態をもたらした。後者は被災市街地の復興区画整理とともに，安全市街地形成区画整理の創設（1996年）といった既成市街地の再編を目的とする事業へと区画整理の舵を切り替えた。

その後，既成市街地へのシフトは区画整理による住居系市街地整備の本流となる。1997年の敷地整序型区画整理，1998年の街なか再生区画整理，そして1999年の都市再生区画整理の創設へと事業の枠組みは確定していった。その特徴は換地によって土地の交換分合と再配置を行い大規模な街区を創出し，その有効高度利用を図ることにある。ここに市街地再開発事業の導入を意図した高度利用推進区制度の創設（2002年）や，その担い手となる民間企業の事業参画を強める区画整理会社の施行者への追加（2005年）が重なり，今日へと至っている。

一方，保留地処分が停滞した新市街地での区画整理はその収束が課題となっている。2000年の建設省「全国の組合施行の区画整理についての経営実態調査」以降の実態把握とともに，2005年の国土交通省「停滞している組合事業の再生のための制度の拡充」では融資等の支援も増えた。つまり，従来の区画整理の事業の枠組みは，今日の新市街地には馴染まないことが明らかなのである。

表 2-1　区画整理による住居系市街地整備年表

西暦	月・事項（明：都市計画関連・ゴ：区画整理関連）
1968	6. 都市計画法公布
1969	**4. 東京都：区部緑地地域を全面廃止（区画整理を施行すべき区域指定）** 5. 新全国総合開発計画 **6. 土地区画整理法改正（都市計画法施行に伴う改正）**
1970	6. 建築基準法改正（集団規程改正・用途地域細分化・容積率規制・絶対高さ制限撤廃・北側隣地斜線制限等）
1971	3. 市街化区域内農地の宅地並み課税実施を含む地方税法改正
1974	6. 都市計画法・建築基準法改正（開発行為の定義・市街地開発事業予定区域・工業専用地区建蔽率強化等） 6. 生産緑地法公布（生産緑地地区制度・市街化区域内農地保全）
1975	**7. 大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法公布（特定区画整理・住宅街区整備事業等）**
1976	11. 建築基準法改正（日影規制・建築協定一人協定等）
1977	11. 第3次全国総合開発計画
1979	**4. 建設省：再開発住宅制度の区画整理への適用について** **5. 建設省：区画整理における保留地処分方法について通達**
1980	5. 都市計画法・建築基準法改正（地区計画制度） **11. 農住組合法公布（農地保全含む組合施行区画整理）** **12. 建設省：区画整理の施行地区に係る宅地利用の促進方策について通達**
1981	**4. 宅地規模適正化事業（地方債許可）** 5. 住宅・都市整備公団法公布
1982	4. 市街化区域内農地の宅地並み課税強化 **5. 土地区画整理法改正（施行者に地方住宅供給公社）** **8. 建設省：段階型区画整理について通達** 9. 建設省：区域区分見直し方針通達（市街化区域保留枠設定）
1983	3. 中曽根首相：市街化調整区域及び建蔽率・容積率等緩和指示 5. 都市計画法施行令改正（市街化調整区域の開発許可規模要件5ha） 6. 建設省：沿道区画整理街路事業について通達
1984	1. 政府：国有地・国鉄用地の有効活用の基本方針決定
1985	4. 国土庁：地価公示発表（土地バブル本格化）
1986	**8. 建設省：業務代行方式の組合区画整理の促進について通達**
1987	1. 建設省：区域区分制度見直し通達（地方都市区域区分廃止も） **5. 建設省：区画整理による個性ある街づくりの推進について通達** 6. 第4次全国総合開発計画 6. 建築基準法改正（第1種住居専用地域に12m高さ制限・斜線制限緩和・準防火地域の木造3階建て等）
1988	**5. 土地区画整理法改正（同意施行制度・参加組合員制度・共有換地制度）** 6. 多極分散型国土形成促進法
1989	**5. 立体換地促進事業** **6. 大都市地域における住宅開発・鉄道整備の一体的推進特別措置法公布** 12. 土地基本法公布
1990	6. 都市計画法・建築基準法改正（住宅地高度利用地区計画・用途別容積型地区計画・遊休土地転換利用促進地区） **10. 大都市地域における住宅及び住宅地の供給促進特別措置法公布**
1991	1. 政府：総合土地政策要綱決定 4. 生産緑地法改正（市街化区域内農地「保全農地」「宅地化農地」区分・長期営農制度継続農地制度廃止）
1992	6. 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律 6. 都市計画法改正（用途地域細分化・最小限敷地制度・誘導容積制度・配分容積制度・市町村都市計画マスタープラン制度等）
1993	5. 都市計画法施行令改正（市町村都市計画決定権限拡大） **5. 土地区画整理法改正（住宅先行建設区への申出換地）**
1994	**4. 緑住区画整理・街区高度利用区画整理創設**
1995	2. 被災市街地復興特別措置法公布 3. 兵庫県・神戸市：復興都市計画決定 5. 都市計画法・建築基準法改正（街並み誘導地区計画等）
1996	**4. 安全市街地形成区画整理創設** 7. 建設省：市街化区域及び市街化調整区域都市計画の運用見直し通達（設定・編入要件緩和）
1997	2. 政府：新総合土地政策推進基本要綱決定 **3. 敷地整序型区画整理創設** 5. 密集市街地法公布 6. 都市計画法・建築基準法改正（高層住居誘導地区等）
1998	3. 21世紀の国土のグランドデザイン **4. 街なか再生区画整理創設** 5. 都市計画法改正（特別用途地区の法定類型廃止・市街化調整区域における地区計画制度の拡充） 6. 中心市街地活性化法公布 **6. 都市構造再編促進事業制度要綱**
1999	**4. 都市再生区画整理創設** 7. 都市計画法・建築基準法改正（地方分権一括法公布） **7. 都市再生区画整理制度要綱** **9. 土地区画整理法改正（市街地再開発事業区制度創設）**
2000	4. まちづくり総合支援事業創設 5. 都市計画法・建築基準法改正（都市計画区域マスタープラン制度・特例容積率適用地域・準都市計画区域制度等） **5. 建設省：全国の組合施行の区画整理についての経営実態調査**
2001	6. 都市再生本部：第1次都市再生プロジェクト選定 **12. 国土交通省：土地区画整理事業運用指針策定**
2002	3. 都市再生特別措置法公布・都市再開発法改正 **3. 高度利用推進区制度創設** 7. 都市再生本部：都市再生基本方針決定・都市再生緊急整備地域第1次指 7. 都市計画法・建築基準法改正（建蔽率・容積率等のメニュー増加・地区計画制度再編・都市計画提案制度）
2003	**4. 国土交通省：既成市街地への補助制度の重点化** 6. 密集市街地法改正
2004	7. 都市再生機構設立
2005	**4. 土地区画整理法改正（施行者に区画整理会社）** **4. 国土交通省：停滞している組合事業の再生のための制度の拡充**
2006	6. 中心市街地活性化法改正 **6. 土地区画整理法改正（中心市街地及び密集市街地について移転補償費等での都市再生区画整理事業の拡充）**
2007	**3. 密集市街地緊急リノベーション事業創設**
2010	4. 社会資本整備総合交付金創設

（注）石田頼房：日本近代都市計画の展開　1868－2003, 自治体研究社, pp. 350～363, 2004. 4, 及び, 街づくり区画整理協会（旧日本土地区画整理協会）編集・発行：区画整理, 1968 年 6 月号～2011 年 8 月号, より作表。

2.2　『区画整理年報』に見る住居系市街地整備の実績

次に『区画整理年報』のデータ[注 3)]より，区画整理による住居系市街地整備の実績を確認する。本研究の実施時点で最新の 2010 年度版（2009 年 3 月 31 日時点）を用い，2.1 のとおり 1968 年都市計画法に伴う 1969 年土地区画整理法改正を経た，1970 年度以降に事業計画決定が行われた事業を検討対象とした。その全地区数は 7,961 地区（施行済 6,438 地区・施行中 1,523 地区）である。だが，本研究では都市縮減社会という都市的な集積を前提に事業を検討する必要があると考え，「三大都市圏（首都圏・名古屋圏・大阪圏）」と「その他圏（政令指定都市・中核市・特例市・県庁所在都市）」という都市圏区分に該当する基礎自治体とその事業を抽出した。その結果，387 自治体・4,845 地区を検討対象とした。

ただし，このデータでは個々の事業が既成市街地・新市街地のいずれなのか分類できない。そこで本研究では三大都市圏は「国勢調査大都市への通勤・通学人口図（平成 17 年）」を参考に 30km 圏・（30～）50km 圏の別を設定し，前者ではより都市的な集積が高く既成市街地が多く，後者では逆に新市街地が多いと考えた[注 4)]。

まず，分類に基づく事業件数は表 2-2 に示される。最多はその他圏の 1,948 件（40.2%）であり，続いて首都 30km 圏の 702 件（14.5%）となっている。

表 2-2　『区画整理年報』に見る事業件数内訳

都市圏	自治体数	地区件数	地区割合
首都 30km 圏	73	702	14.5%
首都 50km 圏	79	637	13.1%
名古屋 30km 圏	51	602	12.4%
名古屋 50km 圏	22	133	2.7%
大阪 30km 圏	64	474	9.8%
大阪 50km 圏	37	349	7.2%
その他圏	61	1,948	40.2%
合　計	387	4,845	100.0%

次に図 2-1 には年度別事業計画決定件数を示した。平均すると毎年度 120.3 件が決定されてきたが，実際には変化が著しい。全体の決定件数の 1 位は 1972 年の 235 件であり，以下，2 位は 1973 年の 214 件，3 位は 1971 年の 210 件である。1970 年代前半の宅地需要の高さがうかがえる。また，4 位は 1993 年の 203 件，5 位は 1995 年の 173 件である。1990 年代前半のいわゆるバブル経済の時期に事業化が進められたことがわかる。逆に最近の 2009 年は 13 件で 40 年度中 40 位，2008 年は 41 件で 39 位と，今日の決定件数の減少が明らかである。

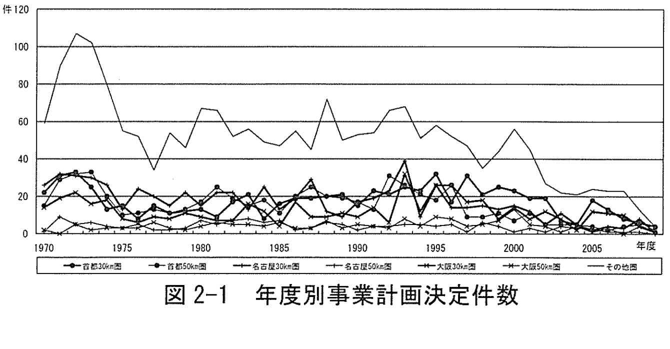


図 2-1　年度別事業計画決定件数

なお，都市圏別に見ても同様の推移がわかるが，首都30km圏は1990年代で概ね20〜30件，2000年代で20件に近い件数を維持している。他の都市圏に比べて事業化へのポテンシャルを有していることが考えられる。

そして，この都市圏の別において，さらに各地区の「施行前市街化率」ごとに分類を行い，その事業計画構成の特徴を整理した結果が**表2-3**である。ここでの施行前市街化率とは『区画整理年報』において「施行前の建築物敷地面積等を施行前地区内住宅地総面積で除した値」である。つまり，この値が高いほど既成市街地での事業，低いほど新市街地での事業という分別を考えた。

表2-3　都市圏別施行前市街化率分類と事業計画構成

都市圏	施行前市街化率	平均 地区面積(ha)	合算減歩率(%)	公共減歩率(%)	保留地減歩率(%)	㎡あたり事業費(円)
首都30km圏	0−20%	34.2	34.0	20.6	13.4	42,980.3
	21−40%	44.6	28.1	20.9	7.2	112,052.1
	41−60%	34.3	26.4	21.1	5.3	39,541.8
	61−80%	33.0	25.9	20.5	5.4	48,721.8
	81−100%	13.2	26.1	19.1	7.0	86,898.6
首都50km圏	0−20%	43.2	33.6	19.2	14.4	19,345.3
	21−40%	38.5	27.9	19.6	8.3	22,237.2
	41−60%	29.0	24.3	20.8	3.5	50,186.8
	61−80%	21.6	25.3	21.8	3.5	64,634.4
	81−100%	30.0	25.5	19.0	6.5	60,252.1
名古屋30km圏	0−20%	28.8	33.8	21.3	12.5	13,252.8
	21−40%	37.6	30.8	20.3	10.5	18,785.3
	41−60%	58.8	27.8	20.7	7.1	27,769.2
	61−80%	21.6	28.5	23.2	5.3	55,017.2
	81−100%	11.0	22.9	16.4	6.5	49,365.3
名古屋50km圏	0−20%	17.6	33.1	21.1	12.0	10,597.5
	21−40%	23.9	28.8	18.3	10.5	12,182.0
	41−60%	55.2	24.1	17.0	7.1	22,731.0
	61−80%	9.7	24.7	19.4	5.3	126,231.7
	81−100%	9.3	27.1	20.6	6.5	12,072.6
大阪30km圏	0−20%	28.7	31.8	22.6	9.2	20,646.3
	21−40%	28.8	26.4	20.6	5.8	33,271.1
	41−60%	24.5	25.5	21.5	4.0	43,477.4
	61−80%	33.8	31.8	28.1	3.7	113,593.4
	81−100%	15.4	16.6	14.5	2.1	101,475.9
大阪50km圏	0−20%	22.4	34.0	22.0	12.0	16,102.5
	21−40%	20.3	26.9	21.5	5.4	16,018.9
	41−60%	19.8	29.7	20.8	8.9	29,672.7
	61−80%	23.5	25.1	23.6	1.5	63,632.1
	81−100%	14.5	31.6	22.5	9.1	73,099.2
その他圏	0−20%	24.1	34.4	20.8	13.6	12,059.6
	21−40%	47.9	28.6	19.6	9.0	20,641.9
	41−60%	53.5	26.8	20.1	6.7	61,011.9
	61−80%	42.5	26.2	21.7	4.5	34,464.5
	81−100%	21.5	23.8	21.3	2.5	132,647.7

その特徴を見ると，まず平均事業面積については首都圏50km圏を除くすべてで施行前市街化率81−100%が最小値となっている。つまり，既成市街地ほど面積が小規模であることがわかる。ただし，最大値は一定ではなく，新市街地ほど大規模であるとはいえない。また，三大都市圏の30km圏と50km圏を比較すると，同じ施行前市街化率であっても，30km圏の面積が大きい場合が多い。よって，郊外ほど面積が大規模になるとはいえない。

平均減歩率について，合算減歩率はすべての圏で施行前市街化率0−20%が最大値である。つまり，新市街地ほど減歩率が高いことがわかる。公共減歩率はすべての圏で平均19.3%（名古屋50km圏）から22.1%（大阪50km圏）の間にあり，差異は見られない。保留地減歩率は名古屋圏を除き施行前市街化率21%を超えると10%以下となっており，極端に高い値は見られない。

㎡あたり事業費は首都圏30km圏を除き施行前市街化率61%超に最大値がある。高額の1位はその他圏・81−100%の132,647.7円，2位は名古屋50km圏・61−80%の126,231.7円，3位は大阪30km圏・61−80%の113,593.4円である。つまり，事業費はより開発圧力が強いと考えられる首都圏の既成市街地から，その他圏の郊外地へ下降するという単純な分布にはなっていない。

2.2を概観すると，区画整理の事業計画決定件数は2.1に見た変遷とも符合して推移し，特に最近ではすべての都市圏で減少の一途をたどっている。そして，施行前市街化率を加味してこの間の区画整理の事業計画構成を見ると，概ね共通することとして既成市街地ほど平均事業面積が小規模で，㎡あたり事業費も高くなること，新市街地ほど平均合算減歩率が高くなることがわかる。しかし，都市圏による規則的な特徴，差異は見出し難い。

3.　基礎自治体から見た区画整理と住居系市街地整備

3.1　基礎自治体への実態調査の実施

次に，区画整理の現場となる基礎自治体から見た都市縮減社会における区画整理の必要性と課題とはいかなる内容か確認する。そこで，本研究では2.2での三大都市圏とその他圏という設定に従って抽出された362自治体[注5)]を対象とする，調査票調査を実施した（**表3-1**）。

調査票は2010年12月，基礎自治体の区画整理担当部署に郵送で配布した。2011年1月に葉書で督促も行い，同月末日までに278件の回答を得た。だが，回答には区画整理施行実績を示す事業リストの添付を求めたが，その不備が40件あり，残る238件を有効回答とした。その都市圏別に見た回答件数の内訳は**表3-2**に示される。

表3-1　基礎自治体への実態調査の概要

調査名称	都市縮減社会における土地区画整理事業と住居系市街地の実態調査
調査対象	三大都市圏（首都圏・名古屋圏・大阪圏各50km圏内）・その他圏（政令指定都市・中核市・特例市・県庁所在都市）に所在する362自治体の区画整理担当部署
調査方法	郵送調査法
回収期間	2010年12月10日−2011年1月31日
回収件数	278件（76.8%）
有効回答件数	238件（66.0%）
調査内容	(1)自治体の概要，(2)施行中の事業の概要，(3)完了した事業の課題，(4)公共施設・宅地の整備水準・評価，(5)事業と土地利用規制・誘導との連携，(6)事業における住民参加，(7)完了した事業における公共施設の維持管理と住民との協働，(8)都市縮減社会における区画整理の考え方（全34問）

表3-2　実態調査に見る事業件数内訳

都市圏	自治体数	地区件数	地区割合
首都30km圏	50	888	15.4%
首都50km圏	48	490	8.5%
名古屋30km圏	35	808	14.1%
名古屋50km圏	13	137	2.4%
大阪30km圏	28	399	6.9%
大阪50km圏	14	126	2.2%
その他圏	50	2,900	50.5%
合　計	238	5,748	100.0%

3.2　都市縮減社会における区画整理の必要性と課題

この調査では前提として，従来の区画整理への評価を聞いている。これまでに完了した事業がある230自治体[注6)]の回答より，換地の課題は大阪50km圏を除くすべて

の都市圏で「換地設計時の権利者との調整」が最も多く選択されていた。つまり，土地区画整理法第 89 条にいう「照応の原則」との関連から換地を柔軟に運用するといった手法の問題は重視されていない。また，換地に伴う減歩の課題は，首都 30km 圏・名古屋 30km 圏では「権利者全般との合意」が多く，大阪 30km 圏・大阪 50km 圏・その他圏では「権利者個々の理解」が多く，首都 50km 圏・名古屋 50km 圏では両者同数であった。つまり都市圏による差異は見出しづらいが，基礎自治体は事業経営より権利者の理解・合意の課題を重視している。

また，事業経営について，収入についてはすべての都市圏で「保留地処分金の確保」が課題として最も多く選択されていた。支出については首都圏が「特になし」を多く選択していたが，名古屋圏・大阪圏・その他圏は「移転補償増大」を多く選択していた。この差異には首都圏に残る開発ポテンシャルの高さが示されていよう。

以上の現状に対し，238 自治体すべてから見た今後における区画整理の必要性を示した結果が**表 3-3** である。その結果，すべての都市圏で「必要」との選択の方が多い。全体でも 168 自治体（70.6%）が「必要」と回答した。だが，**表 3-4** に示す今後の区画整理の実施予定有無を見ると，名古屋 30km 圏以外は「ない」との選択の方が多い。つまり，区画整理の「必要」は認めているものの，実際に事業実施には至らない状況が看取される。

なお，今後の区画整理を「必要」とした理由は**表 3-5**，「不必要」とした理由は**表 3-6** に示される。「必要」は首都 30km 圏・大阪 50km 圏で「公共施設が充足していない」が最も多く選択された他は，すべて「市街地の再整備が充足していない」であった。全体でも 81 自治体（48.2%）が後者を選択していた。「不必要」はその他圏で「宅地需要がない」が最も多く選択された他は，すべて「財源の確保が期待できない」であった。

そして，今後区画整理を構想する場合の公共施設（**表 3-7**）・宅地（**表 3-8**）の設計の留意点について聞いた。公共施設は名古屋 30km 圏で「整備水準を高くする」が同数であった他はすべて「現状を維持する」が最多であった。宅地は「要移転戸数を減らす」が最多であった。

3.3 事例の選定

以上のように基礎自治体から見た都市縮減社会における区画整理とは必要は認められるが，実施には及ばないものである。このことは公共施設の「現状を維持する」ことで宅地の「要移転戸数を減らす」という今後の設計の留意点にも現れている。この背景には「保留地処分金の確保」という収入の課題のとおり，事業費の抑制という都市縮減社会ゆえの課題が見える。

では今後の都市縮減社会に向けて市街地整備は現状の維持に止まるべきものとなるのか。3.2. で見たように，区画整理は支出の課題が「特になし」という首都圏といった開発ポテンシャルの高い地区での事業に特化すべきなのか。すると，区画整理は時代の変化とともに社会経済状況に対応する都市計画の要請に従い，住居系市街地にあっても単に便宜的に「柔らかい」事業として用いられることになるのか。ここには「計画と事業のズレ」という，都市縮減社会における区画整理のあり方を問う基本問題がある。

そこで，区画整理を実施する開発ポテンシャルがあると考えられる首都圏の 30km 圏より江戸川区西瑞江地区を，50km 圏より東松山市和泉町地区及び飯能市岩沢北部地区を取り上げ，事例研究を行うこととした。これらの事例はいずれも「既スプロール地区」と呼ぶべき住居系市街地であり，その改善を目的に事業が行われてきた点で「計画と事業のズレ」を確認できるものと考えた。

表3-3　今後における区画整理の必要性

都市圏	必要	不必要	無回答	総計
首都30km圏	36 72.0%	9 18.0%	5 10.0%	50 100.0%
首都50km圏	30 62.5%	15 31.3%	3 6.3%	48 100.0%
名古屋30km圏	28 80.0%	5 14.3%	2 5.7%	35 100.0%
名古屋50km圏	7 53.8%	6 46.2%	0 0.0%	13 100.0%
大阪30km圏	21 75.0%	7 25.0%	0 0.0%	28 100.0%
大阪50km圏	9 64.3%	4 28.6%	1 7.1%	14 100.0%
その他圏	37 74.0%	12 24.0%	1 2.0%	50 100.0%
総計	168 70.6%	58 24.4%	12 5.0%	238 100.0%

表3-4　今後の区画整理の実施予定有無

都市圏	ある	ない	無回答	総計
首都30km圏	21 42.0%	27 54.0%	2 4.0%	50 100.0%
首都50km圏	21 43.8%	26 54.2%	1 2.1%	48 100.0%
名古屋30km圏	19 54.3%	14 40.0%	2 5.7%	35 100.0%
名古屋50km圏	5 38.5%	8 61.5%	0 0.0%	13 100.0%
大阪30km圏	8 28.6%	20 71.4%	0 0.0%	28 100.0%
大阪50km圏	4 28.6%	10 71.4%	0 0.0%	14 100.0%
その他圏	23 46.0%	27 54.0%	0 0.0%	50 100.0%
総計	101 42.4%	132 55.5%	5 2.1%	238 100.0%

表3-5　「必要」と回答した理由

都市圏	宅地需要がある	公共施設が充足していない	市街地の再整備が充足していない	財源の確保が期待できる	地価の変動に対応できる	住民のコミュニティによい影響を及ぼす	その他	無回答	総計
首都30km圏	6 16.7%	13 36.1%	12 33.3%	1 2.8%	0 0.0%	0 0.0%	4 11.1%	0 0.0%	36 100.0%
首都50km圏	2 6.7%	6 20.0%	12 40.0%	2 6.7%	0 0.0%	1 3.3%	6 20.0%	1 3.3%	30 100.0%
名古屋30km圏	5 17.9%	8 28.6%	10 35.7%	0 0.0%	0 0.0%	1 3.6%	4 14.3%	0 0.0%	28 100.0%
名古屋50km圏	0 0.0%	2 28.6%	5 71.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	7 100.0%
大阪30km圏	0 0.0%	4 19.0%	14 66.7%	2 9.5%	0 0.0%	1 4.8%	0 0.0%	0 0.0%	21 100.0%
大阪50km圏	0 0.0%	5 55.6%	3 33.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 11.1%	0 0.0%	9 100.0%
その他圏	0 0.0%	5 13.5%	25 67.6%	0 0.0%	0 0.0%	2 5.4%	5 13.5%	0 0.0%	37 100.0%
総計	13 7.7%	43 25.6%	81 48.2%	5 3.0%	0 0.0%	5 3.0%	20 11.9%	1 0.6%	168 100.0%

表3-6　「不必要」と回答した理由

都市圏	宅地需要がない	公共施設が充足している	市街地の再整備が充足している	財源の確保が期待できない	地価の変動に対応できない	住民のコミュニティに悪い影響を及ぼす	その他	無回答	総計
首都30km圏	1 11.1%	0 0.0%	1 11.1%	5 55.6%	1 11.1%	0 0.0%	1 11.1%	0 0.0%	9 100.0%
首都50km圏	3 20.0%	0 0.0%	1 6.7%	7 46.7%	2 13.3%	0 0.0%	1 6.7%	1 6.7%	15 100.0%
名古屋30km圏	1 20.0%	0 0.0%	1 20.0%	3 60.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 100.0%
名古屋50km圏	1 16.7%	0 0.0%	0 0.0%	3 50.0%	0 0.0%	1 16.7%	0 0.0%	1 16.7%	6 100.0%
大阪30km圏	2 28.6%	0 0.0%	1 14.3%	3 42.9%	0 0.0%	0 0.0%	1 14.3%	0 0.0%	7 100.0%
大阪50km圏	1 25.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 25.0%	4 100.0%
その他圏	6 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 41.7%	0 0.0%	0 0.0%	1 8.3%	0 0.0%	12 100.0%
総計	15 25.9%	0 0.0%	4 6.9%	28 48.3%	3 5.2%	1 1.7%	4 6.9%	3 5.2%	58 100.0%

表3-7　今後の区画整理における公共施設設計の留意点

都市圏	整備水準を高くする	現状を維持する	整備水準を低くする	その他	無回答	総計
首都30km圏	11 22.0%	22 44.0%	8 16.0%	2 4.0%	7 14.0%	50 100.0%
首都50km圏	13 27.1%	20 41.7%	6 12.5%	5 10.4%	4 8.3%	48 100.0%
名古屋30km圏	15 42.9%	15 42.9%	3 8.6%	1 2.9%	1 2.9%	35 100.0%
名古屋50km圏	3 23.1%	7 53.8%	2 15.4%	0 0.0%	1 7.7%	13 100.0%
大阪30km圏	8 28.6%	13 46.4%	2 7.1%	2 7.1%	3 10.7%	28 100.0%
大阪50km圏	4 28.6%	8 57.1%	0 0.0%	0 0.0%	2 14.3%	14 100.0%
その他圏	9 18.0%	21 42.0%	11 22.0%	8 16.0%	1 2.0%	50 100.0%
総計	63 26.5%	106 44.5%	32 13.4%	18 7.6%	19 8.0%	238 100.0%

表3-8　今後の区画整理における宅地設計の留意点

都市圏	敷地規模を広くする	敷地を区分して可処分性を高める	核施設（公益・商業）を立地させる	地権者の要望に応えた換地を行う	保留地の販売数を土地需要に合わせる	保留地の処分価格を市価に合わせる	要移転戸数を減らす	その他	無回答	総計
首都30km圏	4 8.0%	4 8.0%	1 2.0%	7 14.0%	3 6.0%	4 8.0%	17 34.0%	1 2.0%	9 18.0%	50 100.0%
首都50km圏	2 4.2%	1 2.1%	6 12.5%	2 4.2%	5 10.4%	6 12.5%	22 45.8%	3 6.3%	1 2.1%	48 100.0%
名古屋30km圏	0 0.0%	4 11.4%	8 22.9%	2 5.7%	4 11.4%	6 17.1%	7 20.0%	3 8.6%	1 2.9%	35 100.0%
名古屋50km圏	0 0.0%	1 7.7%	1 7.7%	0 0.0%	3 23.1%	3 23.1%	3 23.1%	1 7.7%	1 7.7%	13 100.0%
大阪30km圏	3 10.7%	4 14.3%	3 10.7%	4 14.3%	4 14.3%	1 3.6%	3 10.7%	0 0.0%	6 21.4%	28 100.0%
大阪50km圏	0 0.0%	0 0.0%	4 28.6%	1 7.1%	1 7.1%	4 28.6%	1 7.1%	1 7.1%	2 14.3%	14 100.0%
その他圏	0 0.0%	4 8.0%	3 6.0%	2 4.0%	7 14.0%	5 10.0%	21 42.0%	6 12.0%	2 4.0%	50 100.0%
総計	9 3.8%	18 7.6%	26 10.9%	18 7.6%	27 11.3%	29 12.2%	74 31.1%	15 6.3%	22 9.2%	238 100.0%

4. 区画整理による全面的な住居系市街地の改変と限界

4.1 江戸川区及び西瑞江地区における区画整理の概要

江戸川区の区画整理について 2011 年 2 月 8 日に同区区画整理課調整係に聞き取り調査を行った。同区では昭和期の新市街地整備のための組合施行の事業，埋め立て地の整備である東京都施行の葛西沖開発，そして既成市街地整備を目的とした都及び区施行の事業の 3 種がある。

特に既成市街地整備は都営地下鉄新宿線の延伸と軌を一にしてきたが，その嚆矢である西瑞江地区は 1969 年 5 月に区域決定，1982 年 1 月に事業計画決定が行われた（**表 4-1**）。同地区では戦前に耕地整理が，戦後に土地改良事業が行われ，農業基盤上での土地利用転換が進んでいた。事業計画決定当時には住農工商の混在が見られていた（住宅地 16.5%・農地 14.7%・工業地 18.3%・商業地 6.7%・未利用地 25.8%）。特に住宅はミニ開発による 40 m²といった「狭小宅地」が多かった。

表 4-1 西瑞江地区の事業計画の概要

名　　称	西瑞江駅付近土地区画整理事業
施 行 者	東京都
目　　的	都営地下鉄 10 号線（新宿線）瑞江駅周辺の公共施設の整備及び下水道の整備等により，土地の利用増進を図り，健全な市街地を造成する。
面　　積	28.9ha
権利者数	678 人（土地所有者 650 人・借地権者 28 人）
平均減歩率	15.79%（公共減歩のみ）
総事業費	約 196 億円（基本事業費 59.6%・自治体単独費等 40.4%）

（注）東京都：土地区画整理事業誌　西みずえ，東京都，1997.3，より作表。

事業計画決定当時，地区内人口は約 2,100 人（人口密度約 70 人／ha）であった。これを瑞江駅開業に合わせて土地の有効高度利用を進めることとし，計画人口は 4,800 人（同約 160 人／ha）とされた。つまり，ミニ開発地域の整備・改善という区には経験のない事業となった。その後，この経験が区内瑞江駅北部地区での集約換地による小規模宅地の共同化，篠崎駅西部地区での合意の整った街区から順次改善型の事業を進める「連鎖型」区画整理等に引き継がれたという（いずれも区施行）。

同地区の特徴は事業の改善を求めた「土地区画整理事業を考える会」（以下「考える会」）の住民運動にある[注 7)]。考える会はミニ開発による小規模宅地住民を中心に組織された[文 6)]。事業計画決定では 626 通の意見書を集めるなど，事業に対する発言力を強めた。その主張は，事業計画決定直後にまとめられた大項目数 8 項目にわたる「私たちの要求」に見られる（**表 4-2**）[注 8)]。

表 4-2 西瑞江地区における考える会「私たちの要求」

(1) 事業の施行は「公開」「合意」を前提とすること。（小項目数：7）
(2) 西瑞江駅前広場用地は公共負担で取得すること。(2)
(3) 住民が生活し生産している土地については現状を尊重しその面積を確保すること。(3)
(4) 公有地の放出と私有地の先行買収で「減歩」「清算金」負担を軽減すること。(3)
(5) 関係住民の意見を尊重し「区画街路等」の変更をすること。(3)
(6) 住宅・店舗・工場・アパート等の移転は納得・合意を前提におこない十分な補償をすること。(3)
(7) 現存する工場等が施行後も安心して継続営業できるようにすること。(2)
(8) 人口増加に見合った住民のための施設の新増設をすること。(4)

この内，特に小規模宅地住民に直接関わる要求は，まず(3)である。その小項目では，①「一坪も減歩しないこと。同時にその形状も保障すること」，②「百平方メートル以下の宅地については『基礎控除方式』で『ノー減歩・ノー清算』とすること」，③「私道は宅地として扱い換地の対象とすること」，を要求した。最終的に都は小規模宅地への減歩は生活・衛生環境，防災性などの点で不都合が生じると判断，100 m²以下の宅地を減歩なしとした[注 9)]。また，私道は換地を定めず清算金交付とし，減歩なしによる徴収と相殺した。この結果，他の宅地に生ずる減歩を緩和するため，(2)(4)も実施された。

また，(6)も小規模宅地所有者の権利に関わる問題である。この点は考える会の役員によると、会の活動として私道単位で組織する「班」の会議により移転への要求を協議・集約するとともに，都も(1)に関わり仮換地指定以前に換地設計の縦覧を行うなど，合意形成が図られた。その結果，私道単位での移転も実施された。

4.2 ミニ開発による街区の施行前・後変化パターン

こうして西瑞江地区の小規模宅地住民は減歩・清算に伴う資産への影響を排除し，移転を要求・合意の下で実施させる方向へと道筋を付けた。次にその結果となる街区の施行前・後変化パターンを私道単位で確認する。

従前の土地図によると旗竿敷地を除き私道を設けミニ開発が行われた街区は 26 あった。この街区を分類した結果の上位 2 種類は**表 4-3** に例示される[注 10)]。その内容は(1)通り抜けができない私道で中心線（入口から奥へと直行する道路中心線）及び横断線（私道を挟んで向かい合う宅地を結ぶように権利を区分する線）で私道持分が区分された街区（8 件），(2)同じく中心線がなく横断線のみで私道持分が区分された街区（7 件），である。

(1)には 13 の宅地がある。施行前地積の平均は宅地 62.7 m²＋私道 14.9 m²＝77.6 m²である。施行後は私道部分を差し引き，平均は 62.8 m²である。最大は①の 74.0 m²，最小は⑩の 50.0 m²，その差は 24.0 m²である。清算金の平均は 1,023,281 円の交付で，④⑤のみ徴収である。

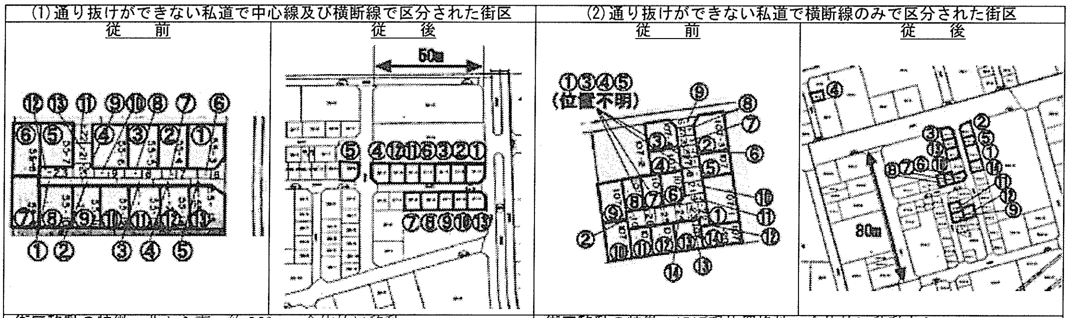
私道は中心線で区分されているが，個々の宅地の前面部分にその所有となる私道は配置されていない。むしろ，最も距離の離れた位置に配置されている。つまり，宅地と私道との一体的な利用や権利主張はできない配置であり，ここに共同空間としての私道の性格がうかがえる。

宅地の配置について施行前・後で両隣とも変わらない宅地は 5（①②⑦⑧⑨），片側が変わった宅地は 6（③④⑤⑩⑪⑫），両隣とも変わった宅地は 2（⑥⑬）ある。

一方，(2)には 14 の宅地がある。施行前地積の平均は宅地 46.2 m²＋私道 11.9 m²＝58.1 m²である。従後は私道部分を差し引き，①のみ 0.1 m²の増換地となったが，宅地の平均は変わらない。その最大は①の 77.1 m²，最

表 4-3　西瑞江地区ミニ開発による街区の従前・従後変化パターン例

(1) 通り抜けができない私道で中心線及び横断線で区分された街区　従前／従後
(2) 通り抜けができない私道で横断線のみで区分された街区　従前／従後



(1) 街区移動の特徴：北から南へ約 250m、全体的に移動。

画地 No.	従前地積（㎡）（宅地）	従前地積（㎡）（私道）	従後地積（㎡）（宅地）	清算金（円）（▲徴収）
①	74.0	18.0	74.0	2,127,493
②	59.0	14.0	59.0	1,038,786
③	62.0	15.0	62.0	1,149,620
④	67.0	16.0	67.0	▲228,543
⑤	67.0	16.0	69.0	▲352,953
⑥	61.0	14.0	61.0	840,345
⑦	61.0	14.0	61.0	858,325
⑧	67.0	16.0	67.0	1,217,389
⑨	58.0	14.0	58.0	1,076,328
⑩	50.0	12.0	50.0	906,585
⑪	59.0	14.0	59.0	1,069,526
⑫	59.0	14.0	59.0	1,059,376
⑬	71.0	17.0	71.0	2,017,031
平均	62.7	14.9	62.8	1,023,281

(2) 街区移動の特徴：ほぼ現位置換地、全体的に移動なし。

画地 No.	従前地積（㎡）（宅地）	従前地積（㎡）（私道）	従後地積（㎡）（宅地）	清算金（円）（▲徴収）
①	77.0	19.3	77.1	1,411,245
②	63.0	16.3	63.0	435,675
③	48.0	12.2	48.0	▲39,758
④	39.0	10.2	39.0	646,754
⑤	39.0	10.0	39.0	729,217
⑥	39.0	10.0	39.0	416,332
⑦	35.0	9.0	35.0	662,951
⑧	33.0	8.5	33.0	1,367,027
⑨	51.0	13.2	51.0	854,719
⑩	51.0	12.2	51.0	745,081
⑪	39.0	13.2	39.0	779,950
⑫	39.0	10.1	39.0	783,008
⑬	46.0	11.2	46.0	792,810
⑭	48.0	11.2	48.0	771,708
平均	46.2	11.9	46.2	742,322

（注）従前の土地図・換地処分後の土地図・各筆清算金明細より作表。

小は⑧の 33.0 ㎡であり，その差は 44.1 ㎡である。清算金の平均は 742,322 円の交付で，③のみ徴収である。

私道は横断線のみで区分されている。一部，私道位置不明の場合があるが，その他で個々の宅地とその所有となる私道が接している場合は見られない。

配置について，施行前・後で両隣とも変わらない宅地は 3（①⑤⑦），片側が変わった宅地は 6（②⑥⑧⑪⑫⑭），両隣とも変わった宅地は 5（③④⑨⑩⑬）見られる。両隣とも変わらない宅地は(1) 38.5%，(2) 21.4%である。④が飛び換地である他，従前にはない権利者の換地があるなど，(2)の相隣関係の変化は(1)より目立つ。

宅地の配置を規定する要因には画地・街区の設計標準がある[文 7)]。一般的な住宅地では「短辺は 30～70m，長辺は 120～200m」，つまり最小 3,600 ㎡，最大 14,000 ㎡の街区が想定されている。だが宅地地積の適正化[注 11)]がなされなければ，「居住者の経済力，家族構成，生活様式等を予想し，その宅地規模・居住水準を想定した画地規模の設定を行う」のみで，施行前の規模，そして現位置換地という区画整理の基本に規定されることになる。

この点で宅地面積の平均 62.8 ㎡，大小の差 24.0 ㎡の(1)は東西に約 50m ある街区で 7 宅地を規則的に配置できている。対して平均 46.2 ㎡，大小の差 44.1 ㎡の(2)は南北に 80m ある街区で 11 宅地を配置したが，30～40 ㎡という狭小宅地が多く，大小の差も大きく，規則的な配置は困難に見える。つまり，施行前の宅地面積や大小の差の構成により従後の居住環境の改善にも差が生じる。

4.3　住民から見た「住まい方」の変化

さらにここに大規模化した街区での高層化・高密化の問題が生じる。その要因には区画整理で整備された市街地での土地利用を実現する規制・誘導方策の変更がある。

西瑞江地区では 1985 年 4 月の仮換地指定開始に合わせ，地域地区改正（**表 4-4**）と地区計画決定が行われた。特に建蔽率・容積率の緩和による建築状況の変化は顕著で，現在，第 1 種住居地域にある(1)の 13 宅地に限って見ても[注 12)]，⑧⑨のみ 2 階建てで他は 3 階建て，平均高度は 9.8m である。また，その平均建蔽率は 61.7%（角地緩和含む），平均容積率は 178.7%である。従前の建築状況のデータはないが，当時の指定建蔽率 30%・容積率 60%から見ても増加が著しい。

表 4-4　西瑞江地区における地域地区改正状況

1985 年 6 月改正以前	1985 年 6 月改正以降	1996 年 5 月改正以降
・第 1 種住居専用地域 建 30%・容 60% ・第 1 種住居専用地域 建 40%・容 80% ・住居地域 建 60%・容 200%	・住居地域 建 60%・容 300% ・近隣商業地域 建 80%・容 300% ・商業地域 建 80%・容 400%	・第 1 種住居地域 建 60%・容 300% ・近隣商業地域 建 80%・容 300% ・商業地域 建 80%・容 400% ・準工業地域 建 60%・容 300%

そして，設計標準に即した街区では小規模宅地だけでそのすべてを構成できず，大規模宅地が配置される。**写真 4-1** は(2)の 2010 年 9 月時点の建築状況だが，大規模宅地にマンション等が立地する事例が西瑞江地区では複数見られる。結果として，小規模宅地は日照・通風も得られず，却って居住環境の悪化した住まい方を迫られる。

写真 4-1　小規模宅地に隣接するマンション

この現状に対して，本研究では 2011 年 7 月 30・31 日に(1)に住む住民 3 名に聞き取り調査を行った。回答は共通して「ノー減歩・ノー清算」は「成果」と見ている。しかし，移転補償では住宅の再建資金を賄えず，また新たな融資を受けている。そして，自ら 3 階建ての住宅に居住し，隣家と接する機会が減少したこと，さらに隣地にマンションが建設され日照等の居住環境問題が発生しているとの指摘が聞かれた。ここに市街地整備のすべてを一つの区画整理という事業で実現しようとする従来の計画と，実態との乖離＝ズレが認められるのである。

5. 区域区分と区画整理

1960 年代の三大都市圏への人口集中に伴う都市拡張は都市スプロール[注 13)]を都市近郊地帯にもたらした。1968 年都市計画法での区域区分制度創設の要因だった。制度の詳細については既知のことでもあり，「線引き」と区画整理の関係について簡単に触れる。市街化区域は「すでに市街化を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る区域とする」（都市計画法第 7 条 2）とされ，この「計画的に市街化を図る」手段として都市計画事業が位置づけられた[注 14)]。

事例が位置する埼玉県も都市スプロールの波を受けた典型である。1970 年の当初線引きでは，原案の倍の市街化区域の設定となった。区画整理をすることで市街化区域に指定されたが，区画整理が行われないまま，ミニ開発が進行する「食い逃げ地区」が発生した。1985 年の見直しでは「予定線引き計画開発方式」の方針と「暫定逆線引き」が実施された[文 8)]。予定線引き計画開発方式は，市街地開発事業等により計画的整備が確実になった段階でその区域に限り新たに市街化区域に編入するものである。暫定逆線引きは，市街化区域内で，ミニ開発等による市街地形成のまま，また宅地化の見通しのない農地等が残存したままの区域を一旦市街化調整区域に編入して区画整理等の実施が確実になった時点で市街化区域に再編入するというものである[注 15)]。このような経緯を持つ埼玉県の事業地区を事例にすることは，線引き都市計画と区画整理との関係を都市縮減社会という今日的状況のなかで，改めて検討するのに適当だと考えた。

5.1 計画的市街地整備手法としての区画整理の実態

1) 東松山市和泉町地区

①43 年前に始まった区画整理

1968 年，第一区画整理として 104.8ha が区域決定された。区域を三つの事業地区に分けて施行する計画であった（**図 5-1**）。そのうち東武東上線と既存の工場との間の 8.3ha の箭弓三丁目地区は 1991 年に事業認可され，2006 年に事業を完了している。次いで 1993 年に 41.7ha の和泉町地区（**図 5-2**）が事業認可された。残る 54.6ha は未だに事業認可に至っていない。第一区画整理の区域決定は市街化区域への編入要件としての，典型的な区画整理である。

図 5-1 第一区画整理区域

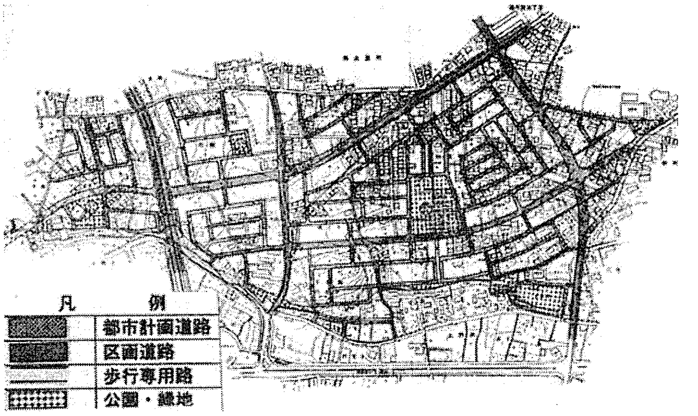


図 5-2 和泉町地区計画図

②2004 年の事業「凍結」

1993 年に事業認可された和泉町地区は，1998 年に仮換地指定を開始し，工事着手の予定であった。その 6 年後に仮換地指定の取り消しを行い，事業は「凍結」された[注 16)]。当初，区域決定以後に地主層の反対があり，事業認可に至らなかった。そして 1993 年までに都市化が進行し[注 17)]，東松山市は「まちづくり協議会」を設立して（1989 年），事業の推進を図った。事業の内容が明らかになるにつれ，既存宅地の住民から負担や環境の改変についての疑問が噴出し「区画整理に反対する会」が結成された（1996 年）[文 9)]。事業化が困難となるなか，市長提案で「和泉町の住環境を考える委員会」（以下「委員会」）が設置された（2004 年）。委員会は公募による 20 名の住民で構成され，事務局は市の第一区画整理事務所が担当した（実務はコンサルタントに委託）。

区画整理の中止も含めて「まちづくり」が検討され，「和泉町地区の住環境についての調査検討報告書」（以下「報告書」）がまとめられ，「まちづくり計画」が提案された（2003 年）。市はこれを受け区画整理の「凍結」を表明した。報告書に示されたまちづくり計画図は**図 5-3** である。また，東松山市の対応との比較は**表 5-1** に整理した。まちづくり計画は都市計画事業として実施される区画整理，幹線道路の整備によるドラスティックな改変を否定し，市の行財政計画のなかで順次，居住環境整備を行っていくという漸進的「まちづくり」を提案している。市もこの提案に対応することを表明した[注 18)]。

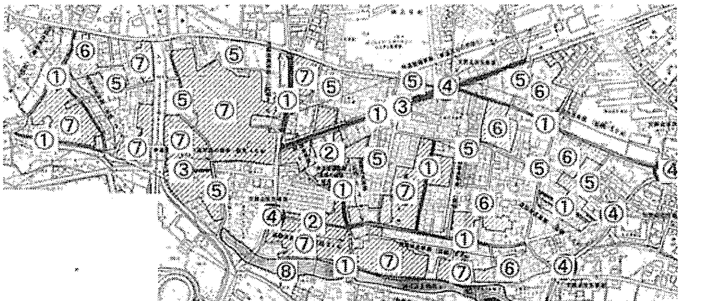


図 5-3 和泉町地区まちづくり計画図

表 5-1　まちづくり計画と東松山市の対応との比較

まちづくり計画	和泉町地区の整備方針
区画整理の都市計画道路の都市計画廃止	区画整理の凍結，都市計画道路の廃止はできないが見直しを検討
道路改良事業による拡幅　①	重要度，緊急度を考慮し，危険な道路や交差点を改良する。市道 20 号線は早急に整備する。
道路改良事業による新設　②	
歩道・歩行専用道路整備　③	
交差点改良事業　④	
生活道路（4m）拡幅　⑤	4m 未満の道路の整備，私道の公道化を推進する。
生活道路（4m）新設　⑥	
下水道全域整備	整備計画を立て順次整備。
開発の計画的誘導　⑦	開発については，道路の配置や緑地の確保等指導する。
開発時の緑地保全地域　⑧	

（注）丸数字は図 5-3 と対応。和泉地区の住環境を考える会：和泉地区の住環境についての調査検討報告書，和泉地区の住環境を考える会, 2003. 3，東松山市：「和泉町地区の整備方針」のお知らせ, 東松山市, 2004. 3，より作表。

ただし，区画整理の区域，都市計画道路とこれを前提とした沿道の用途地域について，見直しは行われていない。事業としての「凍結」も，都市計画上は依然として区画整理の可能性を残していることになる。

2) 飯能市岩沢北部地区

①長期化する区画整理

岩沢北部地区も 1970 年の当初線引きで区画整理を予定して市街化区域になったまま，区画整理が進まなかった地区である。1994 年に認可された当初の事業計画は，事業完了予定の 2002 年を過ぎても一部が工事着手されただけで事業の長期化が避けられない状況になっていた。既スプロール地区の特徴である小規模宅地（100～120 ㎡）が多く，標準的な区画整理計画（図 5-4）では建物移転が多くなり（1,200 棟の内の 90%といわれる），当然，移転補償の費用は増大し，事業長期化の要因となった。当初事業費 145 億円は 237 億円にまで膨らんでいた。市の費用負担能力（2.4 億円／年）から見ても，早期に事業を収束させることが困難なのは明らかであった。

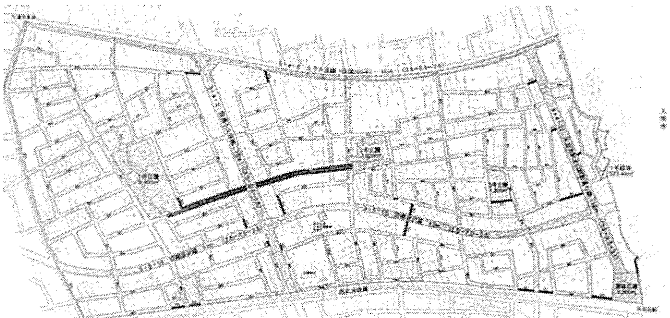
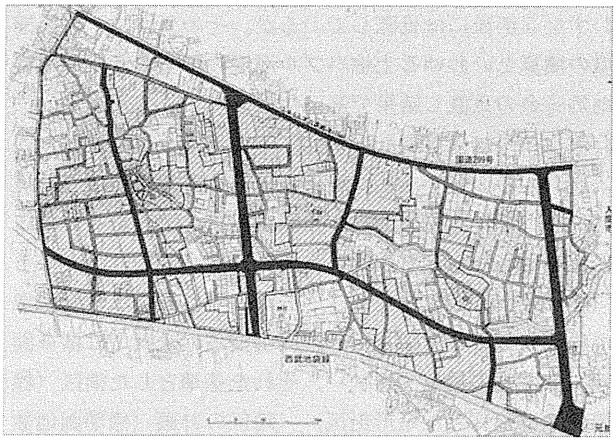


図 5-4　岩沢北部地区当初計画図

2007 年に事業の見直し方針が決定され，概ね 20 年で工事を概成することが目標とされた。そして，「区画整理を継続するエリアと区画整理以外の手法により整備するエリアに分けて整備する」こととなった[注 19]。2009 年には事業計画変更を行い，区画整理の継続区域と除外区域とに分けられた。除外区域は地区計画が決定された。除外区域の市街地整備の計画性は地区整備計画によって担保するという方法が採られている（図 5-5）。



（注）斜線部分が継続区域，他は除外区域＝地区整備計画区域。

図 5-5　岩沢北部地区変更計画図

②事業計画の「大幅な見直し」

一部仮換地指定を行い区画街路の整備が行われた区域を含めて，未建築地がまとまった区域が継続区域として計画変更された。既建築地で市街地が形成されている区域が区画整理から除外された。この結果，地区は当初の 44.2ha から 17.8ha に縮小され，総事業費も 72.2 億円に減じた。都市計画道路（図 5-5 黒色部分）については，計画どおり継続区域では区画整理で，除外区域では収用方式で整備される。また，除外区域の道路整備は地区整備計画の地区施設として位置を定め，幅員 4mを超える部分については市の負担で整備されることになる。除外区域の道路整備も含めて公共施設整備費用は区画整理事業費と別に 58 億円が見込まれている。

未建築地を継続区域に限ることによって事業の進捗を早める効果が期待できることになり，既建築地については単に区画整理から除外するのではなく地区整備計画で都市計画の網をかけることになる。区画整理の事業実施が困難な状況にある現在，当初の線引き都市計画の目的を一応達成することになったといえよう。

5.2　計画と事業のズレ

二つの事例から区画整理の課題を指摘する。

1) 線引きという都市計画の計画目的から見れば，区画整理が実現しないで長期に放置されている状態は「計画と事業のズレ」である。2 地区とも既スプロール地区として共通する。そこで，線引きの意図どおりに区画整理が進捗しない時間的「ズレ」は広範に拡がった市街化区域において解決が求められる都市計画の今日的課題である。

2) 区画整理に存在する「計画と事業のズレ」がこの時間的「ズレ」の要因となっている。一つは，事業実施に関わる事業費の問題である。事業の遅れの要因に事業費の問題があることは 2 地区とも共通である。既スプロール地区では小規模宅地に建つ既存建築が多く，区画整理に伴う移転補償は多額な事業費の要因になっている。和泉町地区でみれば，事業認可（1993 年）当初の事業費を

わずか5年後には見直しているが，その要因は，移転補償の積算といわゆる土地バブル崩壊の影響を受けた保留地処分金の見直し結果であった[注20]。

3)もう一つは，事業計画の描く市街地像と事業地区との「ズレ」の問題である。和泉町地区は4本の都市計画道路（3・3・1 は買収方式で整備済み）の配置を基準に矩形状の街区からなる住居系市街地形成が計画されている（図 5-2）。岩沢北部地区の計画図でも同様な市街地像が描かれている（図 5-4）。区画整理の計画では標準画地（1宅地の規模・形状），それを基準とした街区（標準画地を配列した矩形街区）・地区の計画（標準画地数から想定した計画人口に基づく生活施設配置計画）が立てられる[注21]。区画整理はその地区にこの市街地像への改変を求める。しかし，地区の既建築地の現実は，概ね標準画地の規格に満たない小規模宅地である。

4)事業計画に内在する二つの「ズレ」は当初の区画整理の目論見を困難にした。その対応が「凍結」であり「大幅な見直し」であった。区画整理による開発利益が見込めた社会状況での「ズレ」は，地価上昇によってそれを吸収できた。施行地区を広く取って，既スプロール地区を農地などの非建築地に取り込んで，小規模宅地への減歩緩和措置等を開発利益のなかで実施することも可能だった。しかし，地価上昇による開発利益が期待できない都市縮減社会では，区画整理を「できる」範囲にとどめ，「できない」ところは他の手法（地区整備計画）で住宅地として必要な計画性を担保することも，現実的な対応である（岩沢北部地区）。しかし，地区整備計画だけでは，既スプロール地区での公共施設整備の遅れ，特に生活道路の計画的整備という課題は依然として残る。それに対応する手法の提案は6.において検討をする。

6.　隣保区画整理の提案－おわりに－

いわゆる都市縮減社会の到来で，4.の西瑞江地区で見たような，これまでの大規模都市更新型の都市計画手法は成り立たなくなった。また，5.の東松山市と飯能市の事例も都市計画と区画整理のズレを如実に物語る。すなわち，従来の区画整理は例えば，特に次の点で，ますます時代条件にそぐわないものになってきている。

・財政負担，住民負担，生活条件の激変，長期生活中断
・宅地需要の減少・地価の下落に伴う開発利益の減少による区画整理推進のモチベーションの低下

しかし，こうした困難は半面「まちづくり」を主眼とした区画整理，すなわち生活・環境原理，充実した住民参加に基づく小規模修復型の区画整理への転換の必要性と可能性の条件を用意する。ここでは，そうした新しい区画整理手法の一つとして「隣保区画整理」を提案する。

6.1　隣保区画整理の基本的特徴

本事業は，狭隘道路の解消，小地域を対象とした環境改善（道路整備，道路改良，ポケットパーク等），居住条件の改善，防災等に資することを目的とした修復型の小規模区画整理である。その原理は，従来の開発利益追求，その社会的還元ではなく，環境貢献・享受に求める[注22]。また，環境貢献・享受の内容と度合いを相互に確認・調整するため，稠密な住民参加を重視する。

6.2　手法

1)適用対象地区条件：
・狭隘道路沿いの密集街区
・空地（見込み地を含む）の存在
・自主的建て替え意向を持つ老朽住宅街区

2)地区計画を前提：地区計画は，各権利者の環境貢献・享受の内容と度合いを相互に確認・調整するために不可欠である。本事業対象地区を含むより広いエリアを対象に地区計画を決定，「地区計画の方針」，対象地区については地区整備計画を定める。

3)施行主体：個人施行ないしは共同施行。

4)空き地の取得：主として狭隘道路と過小宅地の解消の改善に充てるため。取得費用は区画整理参加者が負担。

5)換地：換地は取得空地の再配分により，狭隘道路解消と過小宅地改善を目的に行うが，権利の移動は原則として最小限に抑える。また，仮換地指定から換地処分の間に時間的余裕を持たせ，建て替え希望時期に即した移転が可能になるよう配慮する。

6)移転補償：自発的移転を前提にし，原則無補償とする。

7)土地評価：環境貢献・享受を反映させるため，路線価方式ではなく，次のような評価関数にもとづき評価する。

単位土地価格＝f（利用可能容積率）＊補正係数－λ・g（環境貢献）（λ：従前0，従後1）
補正係数：位置，形状，奥行，間口，日照（南・北）等
利用可能容積率：都市計画，地区計画にもとづく建築規制により算定
環境貢献：環境享受（利用可能容積率）に逆比例するが，何らかの特筆すべき貢献をした場合に評価する。

8)行政の役割：人的・技術的支援，本事業に関わる空き地確保を促進する空地取得基金創設，用地取得の代行。

6.3　モデルの試行

1)対象地域：当モデルの有効性を検証するため，もっとも「まちづくり」課題が多く，かつ困難な既スプロール地区でも密集住居地域を対象にする。ここでは，江戸川区東瑞江2丁目を選定した（図 6-1）。東瑞江2丁目は4.で取り上げた江戸川区のなかでも，人口・世帯減少が相対的に顕著な地域（住民基本台帳によれば 2002～2011 年の人口減少率 5.9%，世帯減少率 3.2%）であり，かつ，一部地域を除いて，ほぼ全域が狭隘道路である。

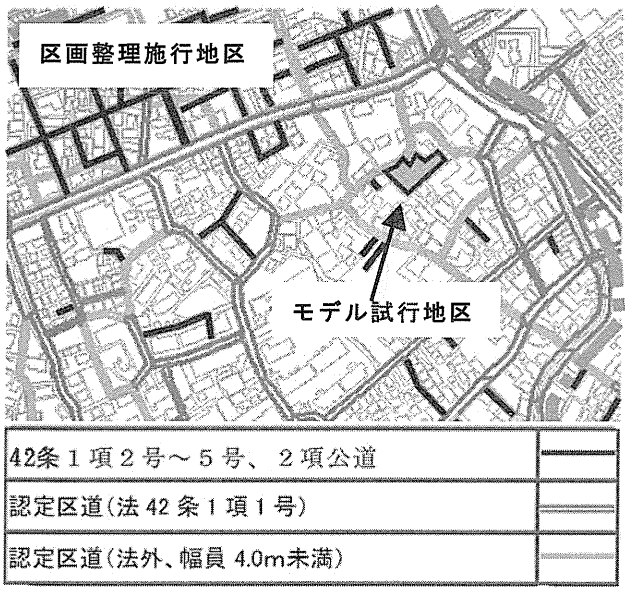


図 6-1　モデル試行地区

2) 地区計画区域・隣保区画整理施行地区：地区計画区域は区画整理施行地区を除く，東瑞江２丁目地区とした。隣保区画整理地区は**図 6-1** に示すその一部に設定した。

3) モデルの適用：

・空地の取得：2011 年住宅地図から空き家（空き地になると想定）を買収対象として設定（**図 6-2** ハッチ部分）。単価は 2011 年公示地価（272 千円／㎡）を踏まえ，対象地の条件を考慮し 200 千円／㎡とした。

・私道拡幅：4mに拡幅することを想定。その場合，移転を抑制するため両側負担ではなく，片側負担とした。

・換地・清算：過小宅地はできるだけ 66 ㎡に近づけることを目指した。また，現位置換地を重視した。

・およその負担と改善可能性をつかむため，**図 6-2** のように換地割を試み，清算の試算を試みた（**表 6-1**。ここでは先の評価式は使わず単価はすべて一様とした）。

・**表 6-1** を要約すれば，**表 6-2** のようになる。取得用地は，ほぼ半分ずつ，私道拡幅と過小宅地の規模改善に用いられたことになる。

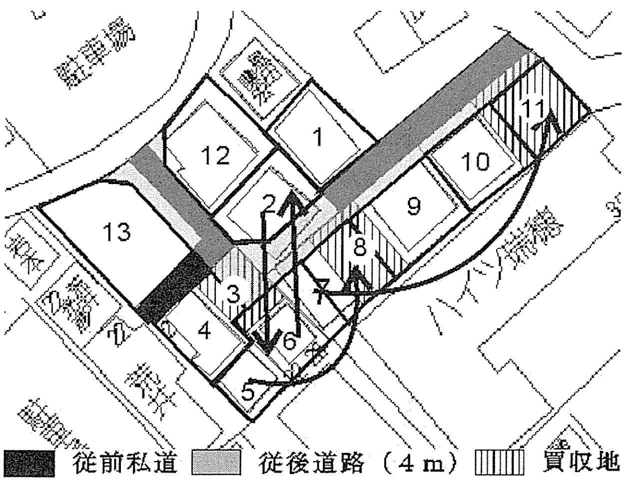


図 6-2　隣保区画整理設計図

表 6-1　換地・清算試行結果

画地番号	換地地積（㎡）			清算金価額（千円）		
	従前	換地	差	従前	従後	清算金
1	74.3	74.3	0.0	14,864	16,524	-1,661
2	93.3	111.8	18.5	18,661	24,866	-6,206
3*	45.0	0.0	-45.0	9,003	0	9,003
4	50.7	65.2	14.5	10,133	14,497	-4,363
5	38.4	59.0	20.7	7,672	13,126	-5,454
6	40.0	57.6	17.5	8,003	12,796	-4,793
7	49.8	57.0	7.2	9,966	12,674	-2,708
8*	58.0	0.0	-58.0	11,595	0	11,595
9	79.8	83.6	3.8	15,958	18,595	-2,637
10	70.3	76.2	5.9	14,068	16,945	-2,877
11*	78.6	0.0	-78.6	15,722	0	15,722
12	96.0	102.6	6.6	19,203	22,823	-3,619
13	134.3	129.8	-4.5	26,869	28,870	-2,001
計	908.6	817.3	-91.3	181,717	181,717	0

（注）＊は買収対象地。地積は GIS によって求めた。土地評価は，先の評価式を用いず，次のように簡略化した。従前の単位面積当たり評価価額は，用地取得単価 200 千円／㎡とし，従後は（従前評価総額＋用地取得価額）／換地交付対象総面積とした。用地取得価額を参加者全員で負担するという原則に基づくものである。

表 6-2　総括表

地目	従前（㎡）	従後（㎡）	差（㎡）
道路用地	142.2	232.4	90.2
買収対象地	181.6	0	-181.6
換地交付地	727.0	818.4	91.4
合計	1,050.8	1,050.8	0.0

6.4　考察

以上の結果は従前の道路条件，宅地規模の分布，取得できる土地の位置に大きく依存する。この点を踏まえた上で，本事業について，若干の考察と補足を行う。

1) 換地手法の効果：①個々人は必要と購買力に応じ，柔軟に宅地規模拡大を図れる。②道路拡幅のため両側の住宅が後退する必要はなくなるため，移転・建て替えを最小限に抑えることができる。③総じて，財政負担，個人負担の軽減と生活中断を最小限に抑えることができる。

2) 限界：移転はどうしても生じる。また，試行地区のように過小宅地が多い場合は，それを解消すること（少なくとも 66 ㎡以上への引き上げ）は，個人負担が大きくなるため困難を伴う。

3) 課題：①宅地規模拡大など居住条件の改善を図ることが経済的に困難な住民の救済と用地取得を促進するため，公営住宅の建設等自治体の受け皿づくりが必要である。②また，個人負担を軽減し，本事業を促進するため，その公共性（防災効果）に鑑み，一定の助成が必要である。

以上の考察から本事業の有効性は確認されたといえるが，フィージビリティスタディを積み重ねることによって，より効果的なものに琢磨していくことが必要である。

＜注＞

1)　国土交通省都市・地域整備局市街地整備課ホームページによる（2011 年 10 月現在）。
http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri03.htm

2)　「柔らかい区画整理」について，参考文献 10)では「公共施設の再配置と土地の交換分合を主体とした事業（公共減歩を伴わない事業）」「敷地規模等に応じた保留地減歩と負担金を柔軟に選択」「事業目的や地域の状況に応じた柔軟な区域設定と集約換地」等を例

示している。

3) 主な内容は各地区の各種事業段階の時点，公共用地・宅地・保留地面積，平均減歩率，総事業費等である。

4) 総務省統計局ホームページによる（2011 年 10 月現在）。なお，名古屋 50km 圏と大阪 50km 圏では三重県・滋賀県の 15 自治体が重複するが，ともに近畿地方に区分されることから大阪 50km 圏に含めた。
http://www.stat.go.jp/data/chiri/map/c_koku/dtukin17/index.htm

5) 2.2 の『区画整理年報』のデータでは 387 自治体が該当していたが，その後の市町村合併により，調査票調査実施時点では 362 自治体が該当した。

6) 残る 8 自治体は施行中の事業のみがある。

7) 考える会の住民運動に関する記述は，同会：会報とニュースなどでつづる 16 年間のあゆみ,1996.発行月不詳，及び同会の役員への聞き取り調査により構成した。

8) 「私たちの要求」は第 2 次・第 3 次と補充されている。

9) 東京都：土地区画整理事業誌　西みずえ,東京都,pp.23-45,1997.3，参照。

10) (1)(2)に類する街区をそれぞれ見比べ，従前・従後とも例外的な構成ではなく，各筆清算金明細に著しい不備がない街区を例示した。

11) 土地区画整理法第 91 条における過小宅地の増換地等。

12) 建築が進んだ 1995 年 5 月に建築計画概要書を閲覧調査した。

13) 都市近郊の農地や丘陵地などの開発に適しない地域において，バラ建てのような単発開発による無秩序な市街地が拡散すること。

14) 「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る区域」は「新住宅市街地開発事業，工業地造成事業，土地区画整理事業及び一団地の住宅施設の関する都市計画が定められた区域及びこれらの都市計画を定める見込みが確実な区域」（1969 年建設省通達）。

15) 暫定逆線引き地区はこれまで 76 地区が指定され，2011 年 10 月現在，37 地区が市街化区域に再編入され，36 地区が市街化調整区域に編入された。暫定逆線引き地区のままが 10 地区となっている。総計が違うのは 7 地区に重複があるため。市街化区域に編入された 37 地区のうち区画整理 10 地区，地区計画 30 地区，3 地区は区画整理と地区計画による（埼玉県都市計画課）。なお，2003 年の第 5 回見直しで制度は廃止された。

16) 施行者である東松山市は参考文献 11)を「配布して区画整理事業の「凍結」を表明した。

17) 国勢調査によれば，1965 年の人口約 4.27 万人から増加を続け，1995 年に約 9.33 万人となった（約 2.2 倍）。2000 年には減少に転じ 2005 年では 9.13 万人。

18) その後のまちづくり計画実現は，評価を得られていない（委員会の委員長への聞き取り調査による）。また，東松山市区画整理課への聞き取り調査では「まちづくり計画」のための予算措置を講ずるのではなく，道路整備，下水道整備などそれぞれの事案として個別的に対応することになるという話だった。

19) 飯能市土地区画整理事務所：飯能市岩沢地区土地区画整理事業の見直し,飯能市土地区画整理事務所,発行年月不詳，参照。

20) 移転補償に関連して，当初事業計画の見直しにおける総事業費の増額は 123 億円から 174 億円に，また，保留地処分金は処分単価 24.3 千円から 12.0 千円になるなど変更が見られた。参考文献 9)に詳しい。

21) 区画整理設計における戸建て住宅敷地を想定した標準画地と街区の基準は，参考文献 12)の場合は 200～250 ㎡の標準画地を 2 列配置する短辺 30～50m，長辺 120～150m の矩形街区として設定されている。なお，標準画地の計画概念は伊部貞吉の「標準劃地の規矩」についての研究に詳しい（参考文献 13)）。

22) すでに，敷地整序型区画整理，連鎖型区画整理，高度利用推進区，飛び施行地区を伴う区画整理等，様々な小規模・「修復的」区画整理手法が提案されているが，依然として規制緩和・開発利益追求型区画整理であり，土地利用の大きな転換を伴うものになっている。例えば，参考文献 14)参照。

＜参考文献＞

1) 大西隆：逆都市化時代の東京圏,植田和弘他編,都市とは何か，岩波書店,pp.45～52，2005.3

2) 大西隆：逆都市化時代,学芸出版社,pp.13～28,2004.6

3) 蓑原敬：大きな曲がり角にある都市計画・まちづくり,蓑原敬編著,都市計画　根底から見なおし新たな挑戦へ,学芸出版社,pp.10～32,2011.2

4) 岸井隆幸：都市施設とまちづくり,大西隆編著,人口減少時代の都市計画,学芸出版社,pp.66～96,2011.3

5) 今西一男：区画整理・再開発の破綻,区画整理・再開発対策全国連絡会議編,区画整理・再開発の破綻,自治体研究社,pp.7～44,2001.10

6) 堀達雄：意見書提出運動が私たちをきたえた,区画整理対策全国連絡会議編,改訂・区画整理対策のじっさい,自治体研究社,pp.107-125,1990.4

7) 全日本土地区画整理士会：改訂 3 版・土地区画整理の手引き－事業と実務の要点－,全日本土地区画整理士会,pp.79-101,2003.4

8) 埼玉県・埼玉総合研究機構：線引き見直し基本方針策定検討調査報告書,埼玉県・埼玉総合研究機構,1987.3

9) 遠藤哲人：九割の移転から「現道を生かします，保留地を買っていただきます」へ路線転換,区画整理・再開発対策全国連絡会議編,区画整理・再開発の破綻,自治体研究社,pp.71～81,2001.10

10) 国土交通省都市・地域整備局市街地整備課：多様で柔軟な市街地整備手法,街づくり区画整理協会,区画整理,2007 年 10 月号,pp.6～10,2007.10

11) 東松山市：「和泉町地区の整備方針」のお知らせ,東松山市,2004.3

12) 日本土地区画整理協会：区画整理計画標準（案）,日本土地区画整理協会,pp.145,1990.発行月不詳

13) 伊部貞吉：土地区画整理論（一）（二）（三）,建築雑誌,43 輯 524 号・525 号・527 号,1929.発行月不詳

14) 区画整理促進機構編：小規模区画整理のすすめ,学芸出版社,2004.12

＜後記＞

本研究は 1.～4.の執筆及び総括を今西，5.の執筆を波多野，6.の執筆を岩見が担当した。

＜研究協力者＞

本研究は「都市縮減社会における区画整理研究委員会」に参加した，区画整理・再開発対策全国連絡会議代表世話人：堀達雄，同事務局長：遠藤哲人，同『区画・再開発通信』編集部員：田村祐亮・張永強，東京大学大学院工学系研究科博士課程大学院生：伊藤夏樹・島田昭仁の協力を得た。また，主査が指導する福島大学行政政策学類社会調査論研究室の協力も得た。なお，本委員会の設立に向けて石田頼房東京都立大学大学院都市科学研究科名誉教授の指導があったことを記して，感謝したい。