

旧国鉄用地の活用実態に関する研究*

On the Redevelopment of the Japan National Railway Property *

岡本寛子**・大沢昌玄***・岸井隆幸****

By Hiroko OKAMOTO**, Masaharu OOSAWA***・Takayuki KISHII****

1. はじめに

日本国有鉄道（以下、旧国鉄）の債務総額は、1987年（昭和62年）4月の分割民営化時には、37.1兆円にのぼり、うち、25.5兆円が国の特殊法人として設置された日本国有鉄道清算事業団が土地、株式を財源とし、償還することとされた。日本国有鉄道清算事業団が旧国鉄から引き継いだ土地は、約8,180haにおよび、その土地の土地利用転換を行い、売却し償却財源とする行為が全国各地で行われており、現在では債務処理も残りわずかとなり、旧国鉄用地の土地利用転換もいよいよ終息期を迎えようとしている。こうした旧国鉄用地は、大規模かつ都市中心部の駅周辺にあること、公的機関の跡地であることから、跡地利用が周辺地域の都市構造に多大な影響を及ぼすことが考えられる。

これまでの旧国鉄用地に関する研究としては、荒木らの地方都市の旧国鉄貨物ヤードに着目し土地利用転換における課題整理と位置的問題を扱った研究¹⁾や吉村らの旧国鉄跡地を含む再開発地区について公民連携について述べた研究²⁾がある。しかしながら、全国レベルでの旧国鉄跡地の実態を把握し、その土地利用転換とその後の活用状況について、総合的かつ体系的に扱った研究はあまりみられない。

そこで本研究では、旧国鉄用地の存在実態を把握した上で、アンケート調査を実施し、旧国鉄用地の活用状況、評価、課題等の把握を行い、これらを通じて、土地利用転換プロセスの課題についての抽出を行う。

2. 研究方法

研究を進めていくに当たり、本研究で扱う「旧国鉄用地」を国鉄改革に伴い旧国鉄から日本国有鉄道清算事業団（その後の組織、日本鉄道建設公団、独立行政法人鉄道・運輸施設整備支援機構内の国鉄清算事業本部も含む）に継承された土地のこととする。

研究方法は、日本国有鉄道清算事業団、日本鉄道建設公団国鉄清算事業本部資料を用いて、跡地の規模、分布状況を把握する。なお対象跡地は、売却可能用地³⁾とし、規模分布状況を把握した上で、資産処分審議会⁴⁾の審議事項である重要な資産「東京都の区域内の市街化区域0.2ha以上」「神奈川県、千葉県、埼玉県、京都府、大阪府、兵庫県の区域内の市街化区域0.5ha以上」「左記以外の区域1ha以上」を参考とし、本研究では1ha以上の跡地を対象とする。

アンケート調査は、1ha以上の旧国鉄用地を有する、もしくは有していた全国の自治体（なお、ここでの自治体は、市区町村を示す）を対象に、2003年（平成15年）11月に実施し、旧国鉄用地の土地利用転換、開発、処分動向、評価に対する質問を行い、跡地開発が与える影響について把握し、問題点や課題を洗い出すこととする。

3. 1ha以上の旧国鉄跡地の実態

全国の1ha以上の旧国鉄用地の件数とそれらの合計面積、1ha以上の跡地が存在する市区町村数（市区町村は、2003年10月時点の市区町村）を都道府県別に表-1に示す。1ha以上の跡地は、件数で512件、合計面積で2041.8ha、存在自治体は229市区町村に及ぶ。なお旧国鉄から引き継いだ土地の総面積は、約8,180haであり1ha以上の跡地は、跡地総面積の25%にあたる。相対的に見て北海道が、跡地件数、面積、自治体数で一番多く、件数で全体の32%、面積で全体の23%、自治体数で全体の25%を占めている。次いで多い順に福岡県、東京都が続く。しかしながら旧国鉄用地処分の大命題である、旧国鉄債務の返還という観点では、東京都や大阪府などの大都市圏に位置する跡地が重要な要素と

*Keywords : 再開発、市街地整備、旧国鉄跡地、跡地活用

**正員, 株式会社ダイフレックス

(東京都新宿区西新宿 2-4-1 TEL 03-5381-1555

e-mail h-okamoto@dyflex.co.jp)

***正員, 日本大学理工学部土木工学科

(東京都千代田区神田駿河台 1-8 TEL 03-3259-0679

e-mail moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp)

****正員, 博士(工), 日本大学理工学部土木工学科

(東京都千代田区神田駿河台 1-8 TEL 03-3259-0679

e-mail kishii@civil.cst.nihon-u.ac.jp)

なってくる。

表-1 1ha以上の跡地件数と合計面積、保有自治体

	件数	面積 (ha)	保有市区町村数		件数	面積 (ha)	保有市区町村数
北海道	165	476.4	57	三重県	2	6.3	1
青森県	11	68.0	4	滋賀県	4	19.4	3
岩手県	6	44.1	4	京都府	11	31.2	7
宮城県	10	49.5	5	大阪府	14	76.0	3
秋田県	7	25.9	1	兵庫県	20	121.0	8
山形県	4	14.9	3	奈良県	3	7.7	2
福島県	8	48.3	5	和歌山県	2	6.2	1
茨城県	4	28.3	3	鳥取県	4	8.6	2
栃木県	2	3.9	2	島根県	3	4.0	2
群馬県	3	19.8	3	岡山県	4	39.0	2
埼玉県	9	131.1	4	広島県	7	28.3	5
千葉県	14	34.7	8	山口県	15	39.4	6
東京都	27	123.5	19	徳島県	1	5.8	1
神奈川県	13	105.1	8	香川県	3	4.7	2
新潟県	13	54.8	6	愛媛県	1	1.1	1
富山県	4	31.9	1	高知県	2	2.7	2
石川県	5	13.7	3	福岡県	39	134.4	8
福井県	3	7.1	1	佐賀県	10	38.7	5
山梨県	6	16.2	5	長崎県	4	7.1	3
長野県	8	15.1	5	熊本県	4	7.1	3
岐阜県	5	8.7	3	大分県	2	4.7	2
静岡県	15	50.2	4	宮崎県	1	5.5	1
愛知県	10	65.6	3	鹿児島県	4	6.1	2
合計	512	2041.8	229				

4. 旧国鉄用地の土地利用転換状況に対するアンケート調査

(1) アンケート調査の概要

1ha以上の跡地が存在する全国229市区町村(表-1参照)にて、各自治体に存在する全512件の旧国鉄跡地の開発実態を把握するために、アンケート調査を行った。配布枚数229に対し、150市区町村(回答率は66%)、304件(回答率は59%)の回答を得た。アンケート調査は、表-2に示す項目に対して質問を行った。なお調査は、2003年(平成15年)11月に各自治体に郵送配布し、2003年(平成15年)12月まで郵送・FAX・メールにて回収を行った。

表-2 アンケート調査項目

①跡地整備範囲分け(跡地のみ整備か、周辺も一体的に整備したか)
②跡地整備に適用した事業手法
③跡地の土地処分方法(手法、処分先、金額、時期等)
④跡地の整備・売却に関して都市計画変更を行ったか
⑤跡地に建築された建物概要
⑥跡地整備に関する事業計画(面積、期間、事業費、土地利用等)
⑦跡地整備の事業評価(良い、普通、悪いの5段階評価とその理由)
⑧個別整備の場合と周辺一体整備の場合のメリットとデメリット

(2) アンケート集計結果

質問に対する回答集計結果を以下に示す。なお今回は跡地の基盤整備と評価に関する質問項目①②④⑦⑧についての集計結果を示す。

①跡地範囲の整備分け

本項目では、跡地のみの整備に留まっている(以下、個別整備)のか、跡地とその周辺を含めて同時に整備を

おこなった(以下、周辺一体整備)のか質問した。

その結果(表-3)、周辺地域と一体となって整備した回答が全回答304件のうち97件、回答合計面積1,345ha中で730haであり、件数では32%に留まるが、面積シェアでは54%と過半数を占めている。種地の発生により周辺を含めた大規模開発を行った地域が多いことが分かる。なおその他は、計画中や未整備状態、事業主体が公共団体でなく把握できないなどが含まれている。これ以後は、個別整備と周辺一体整備に分けて述べていく。

表-3 跡地整備の範囲分け

	件数	%	面積(ha)	%
個別整備	117	38.5	302	22.5
周辺一体整備	97	31.9	730	54.3
その他	90	29.6	313	23.3
合計	304	100.0	1,345	100.0

②跡地整備に適用した事業手法

表-4 適用した事業手法(個別整備)

	件数	合計面積 (ha)	代表的跡地事例
道路	9	20.2	若松車両センター跡地
住居施設	19	60.8	立川駅(東)跡地
業務施設	8	12.4	桑園駅跡地・渋谷駅跡地
商業施設	2	3.7	大鉄局跡地
複合施設	3	5.8	新宿駅(貨物)跡地
公共・公益施設	18	36.6	千葉学園跡地
駐車場・駐輪場	6	12.6	多治見駅跡地
公園・緑地整備事業	6	19.1	梅小路駅跡地
宅地造成事業	12	46.6	板橋駅跡地・秋鉄グランド跡地
駅前拠点整備事業	2	4.0	光駅跡地
鉄道関連事業	2	24.0	北旭川駅跡地
民間購入のため分らない	17	30.9	東福島駅跡地
市で購入したが未定	1	1.3	大井工場跡地
計画中(公園)	2	2.8	鷺別駅~梶原駅跡地
その他	10	21.2	八戸駅跡地・東折尾駅跡地
合計	117	280.8	

表-5 適用した事業手法(一体整備)

	件数	合計面積 (ha)	代表的跡地事例
土地区画整理事業	66	471.2	大宮操車場跡地・高知駅跡地
市街地再開発事業	2	2.6	清水港駅跡地
公園事業	5	34.9	岡山操車場跡地
まちづくり総合支援事業	2	4.0	砂川駅跡地
住宅市街地整備総合支援事業	2	14.0	隅田川駅跡地
企業団地分譲事業	2	31.2	北上操車場跡地
道路改良事業	2	12.1	新小岩操車場跡地
宅地造成事業	1	1.0	白河駅(宿舎)跡地
下水道事業	1	3.5	巴川口駅跡地
総合設計制度	1	1.2	本社跡地
計画中	1	1.2	喜多方駅跡地
土地区画整理事業	7	59.7	長岡操車場跡地
検討中・申請中	5	93.8	武蔵野操車場跡地
合計	97	730.4	

個別整備では、住宅施設利用、公共・公益施設用地利用が比較的多い。特に住居施設が最も多く19件、宅地造成事業をあわせると31件となり、旧国鉄用地が住居地域に変更されたことが分かる。

一方、周辺一体整備では土地区画整理事業を行っている事例が全体の過半数以上の68%を占めている。これは跡地の都市基盤が未整備であり、土地処分ができるように都市基盤を整備し宅地に整える必要があるため、公共施設の整備改善・宅地の利用増進を行う土地区画整

理事業が用いられたことがうかがえる。

④跡地の整備・売却に当たっての都市計画変更の有無

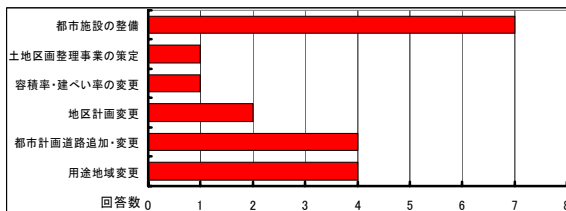
個別整備では、大半が都市計画変更を行っていない。しかし、「はい」と回答した用地で最も多い整備状況は公園・緑地整備事業である。変更内容で最も多いのは都市施設の整備となっており、公園等を都市計画決定し、事業を行っていたことがうかがえる。

表一六 都市計画変更の集計(個別整備)

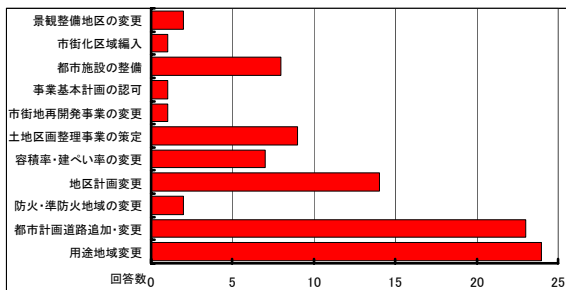
	はい	いいえ	無回答	件数
道路	2	5	2	9
住居施設	2	9	8	19
業務施設	1	5	2	8
商業施設	0	0	2	2
複合施設	0	3	0	3
公共・公益施設	1	11	6	18
駐車場・駐輪場	0	4	2	6
公園・緑地整備事業	4	1	1	6
宅地造成事業	0	6	6	12
駅前拠点整備事業	1	1	0	2
鉄道事業	1	1	0	2
民間購入のため分らない	0	11	6	17
市で購入したが未定	0	1	0	1
計画中(公園)	0	1	1	2
その他	4	5	1	10
合計	16	64	37	117

表一七 都市計画変更の集計(一体整備)

	はい	いいえ	無回答	件数
土地区画整理事業	38	22	6	66
市街地再開発事業	1	0	1	2
公園事業	4	1	0	5
まちづくり総合支援事業	0	0	2	2
市街地総合整備支援事業	1	1	0	2
企業団地分譲事業	1	1	0	2
道路改良事業	1	1	0	2
宅地造成事業	0	0	1	1
下水道事業	1	0	0	1
総合設計、一団地認定	0	1	0	1
計画中	0	0	1	1
土地区画整理事業	2	2	3	7
検討中・申請中	0	2	3	5
合計	49	31	17	97



図一 都市計画変更内容(個別整備)



図二 都市計画変更内容(周辺一体整備)

周辺一体整備を行なった跡地の都市計画変更は、用途地域変更が多く、次いで都市計画道路の追加・変更が多くなっている。周辺一体整備を行なった跡地の場合、表5の代表的跡地事例から分かるように大半の跡地は、操車場として機能していた用地であったため、都市とし

て整備するには用途地域の変更が必要になったと考えられる。また、都市計画道路の追加・変更は周辺地域を含めた開発であり、さらに大規模跡地では、跡地内の主要幹線道路が都市計画道路として決定されている状況が読み取れる。なお②にて回答があった土地区画整理事業を行なった用地においては、変更内容の回答数が多い順に、用途地域変更、都市計画道路追加・変更、地区計画変更等であった。

⑦跡地整備の事業評価

表一八 事業評価(個別整備)

	件数	評価					無回答
		大変良い	比較的良い	普通	良くない	悪い	
道路	9	5	1	1	0	0	2
住居施設	19	0	2	2	1	0	14
業務施設	8	1	0	2	0	0	5
商業施設	2	0	0	0	0	0	2
複合施設	3	0	0	0	1	0	2
公共・公益施設	18	4	2	0	0	0	12
駐車場・駐輪場	6	2	0	0	0	0	4
公園・緑地整備事業	6	4	2	0	0	0	0
宅地造成事業	12	3	0	0	0	0	9
駅前拠点整備事業	2	0	1	0	0	0	1
鉄道事業	2	0	0	1	0	0	1
民間購入のため分らない	17	1	0	1	0	0	15
市で購入したが未定	1	0	0	0	0	0	1
計画中(公園)	2	0	0	0	1	0	1
跡地内の一体的整備	10	0	2	2	2	0	4
合計	117	20	10	9	5	0	73

表一九 事業評価(周辺一体整備)

	件数	評価					無回答
		大変良い	比較的良い	普通	良くない	悪い	
土地区画整理事業	66	15	16	4	0	0	31
市街地再開発事業	2	1	0	0	0	0	1
公園事業	5	1	4	0	0	0	0
まちづくり総合支援事業	2	0	0	0	0	0	2
市街地総合整備支援事業	2	2	0	0	0	0	0
企業団地分譲事業	2	1	0	0	0	0	1
道路改良事業	2	0	0	0	0	0	2
宅地造成事業	1	0	1	0	0	0	0
下水道事業	1	1	0	0	0	0	0
総合設計、一団地認定	1	0	1	0	0	0	0
計画中	1	0	0	0	0	0	1
まちづくり総合支援	1	0	0	0	0	0	1
土地区画整理事業	7	0	1	0	0	0	6
検討中・申請中	5	0	0	0	0	0	5
合計	97	21	23	4	0	0	49

跡地に関する事業評価を「大きな成果を導いた大変良い事業であった(大変良い)」「比較的よい事業であった(比較的良い)」「普通」「結果としてあまりうまくいったとはいえない(良くない)」「思いがけず悪い結果に終わった(悪い)」の5段階評価を行った。個別整備では、無回答を除き「大変よい」が最も多く20件であり、次いで「比較的良い」「普通」の順であった。無回答を除いた全体の68%が良いとの回答を示した。「大変良い」と回答した理由としては、道路整備や住環境整備等の住民対象の都市整備が可能になったという回答が多かった。「比較的良い」と回答した理由の中には、好立地条件の土地を開発できたことを挙げている。

周辺一体整備では、「大変良い」21件、「比較的良い」23件の回答があり、無回答を除けば、全体の92%を占める。周辺一体整備の事業評価は個別整備と同じように無回答を除くと「大変良い」と「比較的良い」がほぼ

同数であり、ほとんどの回答はこの2パターンとなる。その理由を表-10で示すキーワードで分類し集計を行った結果、住環境整備、公共施設整備、新都市拠点など施設誘導が上位にある。これはその地域に必要な施設の整備を可能にしたことを評価していると考えられる。

表-10 事業評価の理由(周辺一体整備)

	大変良い (21件)	比較的良好 (23件)	合計
公共施設整備	7	10	17
新都市拠点	6	4	10
中心市街地活性化	2	2	4
住環境整備	8	7	15
関連事業合同整備	4	2	6
計画的土地利用	5	0	5
短期間の事業	1	3	4
民間導入施行	0	2	2
適切な施設の導入	2	13	15
未利用地の今後の検討	0	2	2
補助金制度導入	2	0	2
地区の減歩率緩和	0	2	2
事業の見直し	0	1	1

⑧個別整備の場合と周辺一体整備の場合のメリットとデメリット

個別整備において、この質問への回答はメリットで4件、デメリットで3件のみであった。個別整備においては、道路整備との一体化が図れる点をメリットとして挙げている。デメリットでは、周辺地域との一体的整備を行ないたいが周辺住民との協議が難しい点を挙げており、跡地の個別整備を行なった用地の中には、周辺一体型整備を行ないたかったが実現できなく個別整備に留まった用地があることが考えられる。

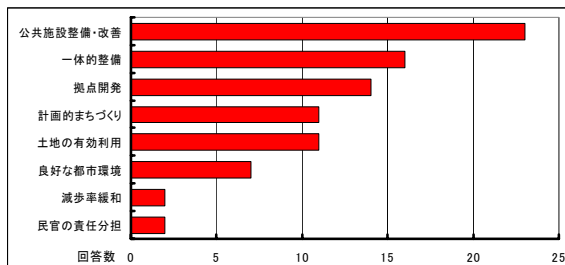


図-3 周辺一体整備のメリット

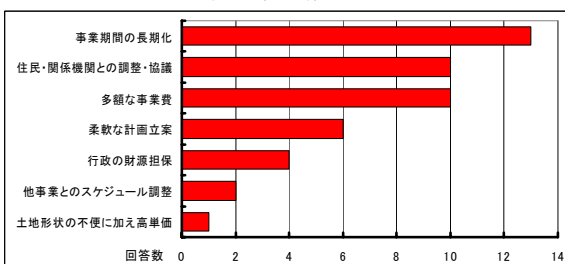


図-4 周辺一体整備のデメリット

周辺一体整備を行なった用地については、回答数が多かったため図-3, 4で示すキーワードで分類し集計を行った。メリットについては、公共施設整備・改善が一番多く、次いで一体的整備、拠点開発と続く。また、デメリットについては、事業期間の長期化、住民・関係機関との調整・協議、多額な事業費が上位を占めている。周辺一体整備を行なった用地のメリットは、広域的視点を

踏まえて一体的整備できたことが周辺環境へも非常に良い結果を生み出し、新たな拠点地区として整備を行なうことができたためと考えられる。しかしデメリットに挙げられているように、一体的整備を始めたものの、うまく進まず事業期間が長期にわたっている状況や、跡地以外の土地を事業区域に含めたことによる関係地権者や周辺住民への対応の難しさ、また多額な事業費やそれに対する財源確保など、実際の問題点や課題が確認された。

5. まとめ

旧国鉄用地活用についてのアンケートの結果、多くの事例は、事業手法を越えて非常に高い評価を得ているが、なかには結果として残念なものに終わったと評価されている事例も抽出された。今後はこうした事例について、より具体的にその原因を把握分析する予定である。またそれぞれの個別事業について、事業推進組織や合意形成、資金計画、さらに跡地の土地処分方法と価格について詳細に状況把握を行っていく。

【補注】

- 1) 荒木・宮下, 「地方中核都市における大規模空地を活用した都市拠点の形成について」, 土木学会土木計画学研究・講演集No. 20(1), 1997. 11 等が挙げられる。
- 2) 吉村・村橋, 「PPPによる都市開発事業の合意形成に関する考察」, 土木計画学研究・論文集 Vol. 19, pp. 153~164, 2002年 等が挙げられる。
- 3) 跡地は土地の需給や地域の開発の動向等を勘案しつつ出来るだけ早期に処分することとしているが、実際には山間部の土地など売却することが難しい用地もある。こうした土地は売却困難等用地と呼ばれ、立地条件等から売却又は処分できたとした場合も処分利益が極めて少ない土地、処分にあってなんらかの方策を見出す必要がある土地として位置付けられている。
- 4) 資産処分審議会は、日本国有鉄道清算事業団法第20条(現在は、日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律第15条)を根拠とし、①資産処分業務が公正に行われる必要があること②国民負担を軽減する必要から適切な価格で処分される必要があること③地域における土地利用に関する計画との調整が図られるよう配慮する必要があること等を目的に設置されている。

【引用・参考文献】

- (1) 日本国有鉄道清算事業団: '97 土地利用計画諮問・答申地区・都市計画事業等件名資料集, 財団法人都市みらい推進機構, 1997. 4
- (2) 日本鉄道建設公団国鉄清算事業本部: よみがえる土地国鉄清算事業本部旧国鉄用地活用事例集, 株式会社ぎょうせい, 2000. 9
- (3) 西建吾: 日本国有鉄道清算事業団の概要について, 区画整理, (財) 日本土地区画整理協会, pp. 25~33, 1987年11月