

# 土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行の実態\*

## On the Mixed Redevelopment of Land Readjustment Projects and Urban Redevelopment Projects \*

高岡明誉\*\*・大沢昌玄\*\*\*・岸井隆幸\*\*\*\*

By TAKAOKA Akishige\*\*・OOSAWA Masaharu\*\*\*・KISHII Takayuki\*\*\*\*

### 1. 研究背景と目的

我が国では、都市を整備する事業手法として都市計画法第12条に市街地開発事業が7種類定められている。その中でも土地区画整理事業と市街地再開発事業の2手法が全国で幅広く用いられており、土地区画整理事業は11,873地区395,206ha(2007年3月末現在)、市街地再開発事業は651地区955ha(2006年3月末現在)で事業が行われている。土地区画整理事業は、「公共施設の整備改善」と「宅地の利用増進」を目的としており、一般に事業で新たに建築物を整備することはない<sup>1)</sup>。一方、市街地再開発事業は、土地の高度利用と都市機能の更新を目的に「建築物及び建築敷地の整備」「公共施設の整備改善」を目的としている。

この両事業手法の長所・短所を相互に補完し、効率的な市街地整備を実現するために土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行を行うことがある(例えば、都市再生緊急整備地域である大手町合同庁舎跡地の都市再生プロジェクト)。また、近年中心市街地の疲弊が叫ばれている中、中心市街地活性化を目的として、土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行が用いられることもある(実際に山形市の中心市街地である七日町地区の活性化に土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行を用いて商業施設の立地を図り、賑わいのある空間を創出している)。このように土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行は、既成市街地の再整備やまちの活性化に有効な方策の1つであるが、残念ながら実施例はまだ少ない状況である。そのため土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行の全体像や実施事例について述べている文献もあまり見られない。合併施行に関する既存研究としては、土地区画整理事業と要綱事業<sup>4)</sup>である密集住宅市街地整備促進事業との合併施行<sup>2)</sup>、

コミュニティ住環境整備事業との合併施行<sup>3)</sup>の研究等があるが、土地区画整理事業と法定<sup>4)</sup>の建築物整備事業である市街地再開発事業の合併施行に言及している研究はほとんどない。

そこで本研究では、まず土地区画整理事業と市街地再開発事業との合併施行の実態を明らかにする。そして近年、大型店撤退に伴う中心市街地の疲弊が叫ばれているため、合併施行地区と市街地再開発事業単独施行地区とを比較する形でその核施設(核店舗)の営業状況を把握し、合併施行地区が商業活動に及ぼす影響を推察する。

研究方法としては、土地区画整理事業の地区概要や事業計画等を収録している財団法人区画整理促進機構「平成17年度版区画整理年報」(1970～2004年度認可地区を収録)と市街地再開発事業の地区概要や事業計画等を収録している社団法人全国市街地再開発協会「日本の都市再開発1～6」(1969～2004年度事業完了地区を収録)を用いて合併施行の実施状況を探る。次に、市街地再開発事業に視点をおき、「日本の都市再開発」より各市街地再開発事業地区の核施設(核店舗)を抽出し、ヒアリング調査とホームページ分析から核施設(核店舗)の営業状況を確認し考察を行う。

### 2. 土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行について

まず、土地区画整理事業(根拠法:土地区画整理法)と市街地再開発事業(根拠法:都市再開発法)の合併施行についてその概要を整理しておく。

土地区画整理事業は立体換地という手法を備えているものの基本的には、宅地の整理と公共用地の創出であり、整備された土地における建物建築は土地所有者に依存することになる。また土地区画整理事業は買収でなく土地所有者からの減歩により公共用地を生み出すため、建物が密集している既成市街地(早急な建物再建が必要)ではその事業実施に困難を来す場合がある。そのため土地区画整理事業を施行すると同時に市街地再開発事業で「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を目的に建築物及び建築敷地の整備」を行うことがあり、これを合併施行または同時施行と呼ぶ。なお、この合併

\*キーワード:合併施行、区画整理、再開発、空き店舗

\*\*非会員、工修、さいたま市建設局

\*\*\*正員、日本大学理工学部土木工学科

\*\*\*\*正員、工博、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、

TEL03-3259-0679、FAX03-3259-0679)

施行では、原則的に土地区画整理事業は土地区画整理事業、市街地再開発事業は市街地再開発事業と手続的にも資金フレーム的にもそれぞれ独立して行われる。その一方で、1999年には土地区画整理法と都市再開発法が改正され土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行が可能となった。これは土地区画整理事業地区内に市街地再開発事業区を設け、そこへ土地区画整理事業地区内からの申出を行うなど両事業手法を一体的に考え事業推進するものであり、さらに補償費なども土地区画整理事業と市街地再開発事業でそれぞれ役割分担するなど事業構造的にも資金フレーム的にも一体的に行われるものである。これも一般に「合併施行」と言われる。以上のように、厳密には同じ「合併施行」と言われているものでも手続などに差があるが、今回のテーマはその差に影響されるところが少ないので、一般に「合併施行」と呼ばれている事業を広く研究対象にすることとする。

### 3. 土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行実態

#### (1) 土地区画整理事業の視点

##### ① 施行数

区画整理年報よれば、土地区画整理事業は全国で7,590地区行われており、そのうち土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行地区は、全国で51地区(全地区の0.7%)ある。施行者別合併施行実施状況(表-1)をみると、そのほとんどは公共団体施行で行われている(全体の82%)ことがわかる。

表-1 施行者別合併施行状況

	個人	組合	公共団体	機構公社	合計
一般地区	920	4,653	1,738	228	7,539
合併施行地区	1	8	42	0	51
合計	921	4,661	1,780	228	7,590

※公共団体には、行政庁施行を含む

##### ② 都道府県別施行状況

都道府県別の合併施行の実施状況を確認する(表-2)。なお出典とした「区画整理年報」は事業認可年度ベース、「日本の都市再開発」は事業終了年度ベースで地区の収録を行っているためそれぞれの手法で合併施行地区数が異なる。土地区画整理事業のみの地区(以後、一般地区)で見ると愛知県が最も多く(575地区)次いで埼玉県(415地区)であり、合併施行地区では群馬県(5地区)と愛知県(5地区)が最も多い。一般地区と合併施行地区の施行地区数の間には必ずしも相関が見られない。また合併施行状況は地域ごとに異なっており地域性がうかがえる。

一般地区が多い自治体であり合併施行が行われない場合もあるが、必ずしも自治体内の区画整理部門と市街地再開発部門が同じ組織にあるとは限らないので、そうした組織体制による影響とも考えられよう。

表-2 都道府県別合併施行状況

出典 都道府県	区画整理年報			日本の都市再開発		
	一般地区	合併施行	合計	一般地区	合併施行	合計
北海道	350	3	353	38	1	39
青森県	46	1	47	2	1	3
岩手県	119	0	119	4	0	4
宮城県	266	2	268	12	3	15
秋田県	124	0	124	2	0	2
山形県	169	1	170	8	6	14
福島県	184	0	184	7	0	7
茨城県	278	1	279	12	0	12
栃木県	159	2	161	5	1	6
群馬県	130	5	135	4	7	11
埼玉県	415	2	417	28	5	33
千葉県	335	2	337	19	3	22
東京都	227	3	230	90	2	92
神奈川県	304	0	304	35	0	35
新潟県	230	0	230	8	0	8
富山県	158	1	159	21	2	23
石川県	302	0	302	10	0	10
福井県	217	0	217	5	0	5
山梨県	39	0	39	2	0	2
長野県	177	2	179	15	1	16
岐阜県	144	0	144	2	1	3
静岡県	312	1	313	18	7	25
愛知県	575	5	580	20	3	23
三重県	141	1	142	8	0	8
滋賀県	128	0	128	4	0	4
京都府	102	1	103	2	0	2
大阪府	180	4	184	33	3	36
兵庫県	328	4	332	55	11	66
奈良県	76	1	77	3	1	4
和歌山県	27	0	27	0	0	0
鳥取県	67	0	67	0	0	0
島根県	76	0	76	2	0	2
岡山県	92	1	93	11	1	12
広島県	222	0	222	8	1	9
山口県	141	2	143	2	0	2
徳島県	17	1	18	1	0	1
香川県	30	0	30	2	0	2
愛媛県	21	0	21	0	0	0
高知県	24	0	24	0	0	0
福岡県	173	1	174	18	0	18
佐賀県	37	0	37	1	0	1
長崎県	44	1	45	5	2	7
熊本県	69	1	70	2	0	2
大分県	34	0	34	1	0	1
宮崎県	88	2	90	0	2	2
鹿児島県	74	0	74	4	0	4
沖縄県	88	0	88	1	0	1
合計	7,539	51	7,590	530	64	594

##### ③ 施行地区の概況

合併施行地区と一般地区の土地利用に関する項目(施行前市街化率、施行前公共用地率)と人口に関する項目(施行前土地所有者密度、施行前人口密度)を比較する(表-3)。合併施行地区は、一般地区より全ての項目の値が高いことがわかる。さらに既成市街地での実施状況を確認する意味で、合併施行地区と一般地区のDID状況と減価補償地区(既成市街地のような住宅密集基盤未整

備地区で公共用地の供出が高いため、そのままでは施行後の宅地総価額が施行前に比べ減少してしまう地区)状況を把握する。その結果(表-4)、合併施行地区はそのほとんどが既成市街地で実施されていることが確認された。

表-3 施行前土地利用等状況

	施行前市街化率	施行前公共用地率	施行前土地所有者密度	施行前地区内人口密度
一般地区	24.0%	9.8%	6.6人/ha	17.8人/ha
合併施行地区	77.5%	13.3%	16.5人/ha	68.4人/ha

表-4 DID・減価補償地区状況

	合併施行地区	一般地区	合計
昭和50年DID内	46	1,508	1,554
昭和50年～55年DID内	1	637	638
昭和55年～60年DID内	1	542	543
昭和60年～平成2年DID内	1	980	981
平成2年～平成7年DID内	2	462	464
平成7年～平成12年DID内	0	223	223
DID外	0	3,187	3,187
合計	51	7,539	7,590
減価補償地区	34	441	475
減価補償地区外	17	7,098	7,115
合計	51	7,539	7,590

## (2) 市街地再開発事業の視点

### ① 施行数

市街地再開発事業が終了した地区は、全国で 594 地区である。そのうち土地地区画整理事業と市街地再開発事業の合併地区は 64 地区ある(1つの土地地区画整理事業地区で複数の市街地再開発事業が実施されている例もあり、土地地区画整理事業地区より市街地再開発事業地区の方が多しもある)。施行者別で見ると(表-5)、そのほとんどは個人施行(全体の 44%)と組合施行(全体の 52%)で行われていることが判明した。合併施行地区の場合、土地地区画整理事業は公共団体施行といった公共セクターが中心となり、市街地再開発事業は、個人・組合施行といった民間セクターが中心となっていることがわかる。

表-5 施行者別合併施行状況

	個人	組合	公共団体	機構公社	合計
一般地区	82	293	112	42	529
合併施行地区	28	33	2	1	64
合計	110	326	114	43	593

※重複している地区を除いたため593地区

### ② 都道府県別施行状況

都道府県別の合併施行状況(表-2)では、兵庫県(11地区)が一番多く、次いで群馬県、静岡県(7地区)と続く。市街地再開発事業のみ地区(以後、一般地区)は東京都が一番多く(90地区)、次いで兵庫県(55地区)となっている。土地地区画整理事業と同様に一般地区が多い自治体が必要し合併施行地区が多い自治体ではないことがわかった。なお山形県で合併施行地区が多いが、そのほとんどは酒田市の火災復興事業である。また土地地区画整理事業同様、実施状況は都道府県ごとに異なっており地域性がうかがえる。

## ③ 施行地区の概況

表-6 立地特性格別施行地区数

	一般地区	合併施行地区	合計
駅裏地区	5	1	6
駅前地区	127	32	159
周辺地	15	3	18
都心地	70	9	79
副都心地	13	2	15
不明	1	0	1
その他	5	2	7
合計	236	49	285

表-7 施行地区の用途別地区性格

	一般地区	合併施行地区	合計
住商混合地	104	20	124
商業集積地	100	16	116
業務地	10	8	18
住工混合地	12	1	13
住宅地	4	3	7
その他	6	1	7
合計	236	49	285

施行数が最も多いのは、商業地区で行われる組合施行であるため、以後はそれに該当する 285 地区を対象に施行地区の概況、核施設の状況を見ることにする。合併施行地区と一般地区の概況について「日本の都市再開発」で分類されている「施行地区の立地特性」と「用途地域別の地区の性格」を把握すると、立地特性では(表-6)、合併施行地区、一般地区共に駅前地で最も多く行われている。用途別の地区性格では(表-7)、合併施行地区、一般地区とも住商混合地での施行が一番多く、次いで商業集積地であり、合併施行地区、一般地区で地区概況の差はあまり見られなかった。

## 4. 合併施行地区と市街地再開発事業のみ地区の核施設(核店舗)の営業状況

市街地再開発事業だけで実施された地区(一般地区)と土地地区画整理事業との合併施行が行われた地区の核施設(核店舗)の営業状況を比較して合併施行の効果を考察する。

### (1) 核施設(核店舗)の状況

表-8 核施設の状況

	一般地区	合併施行地区	合計
スーパー	60	8	68
住宅	46	10	56
百貨店	35	2	37
ホテル	32	7	39
事務所	21	4	25
駐車場	11	4	15
専門店	9	6	15
公共施設	10	1	11
コンビニ	0	2	2
その他	12	5	17
合計	236	49	285

核となる施設の業種別施行地区数を見る(表-8)。合併施行地区で一番多い業種は住宅であり、次いでスーパーとホテルが多い。一般地区はスーパーが最も多く、次いで住宅となっている。

## (2) 核店舗の営業(閉店)状況

施設立地後、核施設(店舗)が一般地区と合併施行地区とでどのように変化したかを把握する。状況は、建物の管理会社へのヒアリング及び各会社のホームページ閲覧を行い把握した。

表-9 閉店店舗等名

都道府県	自治体名	名称	種類	開店(年)	閉店(年)	営業期間	延床面積(m <sup>2</sup> )
北海道	千歳	ちとせデパート	スーパー	1982	1999	17年	161.105
北海道	滝川	西友	スーパー	1986	2003	17年	24.072
山形	酒田	ジャスコ	スーパー	1977	1997	20年	26.248
福島	福島	山田屋百貨店	百貨店	1974	2005	31年	61.949
福島	福島	長崎屋	スーパー	1980	1999	19年	22.526
茨城	日立	伊勢甚	百貨店	1985	2005	20年	43.640
群馬	沼田	サティ	スーパー	1994	2002	8年	46.100
福井	小浜	西友	スーパー	1993	2004	11年	32.396
静岡	浜松	松菱百貨店	百貨店	1992	2001	9年	12.311
静岡	島田	ジャスコ	スーパー	1979	1999	20年	18.220
三重	伊勢	三交百貨店	百貨店	1979	2001	22年	11.765
愛知	豊田	豊田サティ	スーパー	1995	2002	7年	63.300
大阪	泉大津	ダイエー	スーパー	1994	2003	9年	114.295
兵庫	宝塚	宝塚西武	百貨店	1987	1999	12年	53.106
岡山	倉敷	ダイエー	スーパー	1985	2005	20年	22.434
岡山	備前	天満屋スター	スーパー	1984	2002	18年	30.352
福岡	北九州	黒崎そごう	百貨店	1979	2000	21年	98.195
福岡	久留米	ショッパーズ久留米	スーパー	1984	2005	21年	25.329
福岡	北九州	小倉そごう	百貨店	1993	2000	7年	114.455

その結果、一般地区では閉店した店舗は19あったが(表-9)、合併施行地区では閉店した店舗は見られなかった。閉店した業種は、スーパーと百貨店のみである。一般地区におけるスーパーと百貨店の店舗数はそれぞれ60店舗、35店舗であり、閉店率(閉店数/店舗数×100)は、スーパー、百貨店ともに20%であった。

表-10 立地形態別閉店数

	住商混合地		商業集積地		住工混合地
	都心地	駅前地	都心地	駅前地	駅裏地
スーパー	4	3	2	2	1
百貨店	1	2	1	3	0

次に立地特性別・用途別閉店数を示す(表-10)。都心地、駅前地、駅裏地で店舗が閉店しており、閉店率は、都心地が11.6%、駅前地が8.3%、駅裏地が25%である。また用途別では、住商混合地、商業集積地、住工混合地で閉店しており閉店率は、住商混合地が9.8%、商業集積地が8.8%、住工混合地が8.3%である。閉店数が一番多いのは都心の住商混合地に立地しているスーパーであり、続いて駅前の住商混合地に立地しているスーパー、駅前の商業集積地に立地している百貨店となっていることが把握できた。

最後に開店及び閉店年別の店舗数を示す(表-11)。合併施行地区では1975~1979年、1980~1984年に最も多く開店している。一般地区では1995~1999年に最も多く開店し、1990~1994年に最も多く閉店している。これは、1990~1994年に閉店した店舗にそごうとサテ

ィが多く、これらの経営破綻に影響されているのではないかと推察される。

表-11 年別核店舗の開店閉店数

開店年	一般地区		合併施行地区		合計	
	開店数	閉店数	開店数	閉店数	開店数	閉店数
1970~1974年	2	1	1	0	3	1
1975~1979年	11	4	11	0	22	4
1980~1984年	26	4	11	0	37	4
1985~1989年	38	4	9	0	47	4
1990~1994年	49	5	5	0	54	5
1995~1999年	66	1	4	0	70	1
2000~2004年	44	0	8	0	52	0
合計	236	19	49	0	285	19

## 5. まとめ

本研究を通じ、土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行実態の全体像を明らかにした。また市街地再開発事業にとって、土地区画整理事業との合併施行は核店舗の安定した経営に資するということが読み取れた。すなわち土地区画整理事業と市街地再開発事業の面的合併施行を実施することが、核施設の経営に有効であるということが確認された。これは合併施行を行うことで、面的な基盤整備が行われた地域に核店舗の立地が実現されることを示している。市街地再開発事業の周辺で面的に基盤整備(土地区画整理事業)が実施されていることによって、新たな需要が持続的に生まれ、核店舗の経営も安定する。この良い循環を起こすことで、ますます「住みよい」地域となる、と言えよう。

### 【補注】

- 1)土地区画整理事業の中には、立体換地(法第93条)があるが、その事例は数例程度(代表的なものは愛知県春日井市の勝川地区)でほとんど見られない。換地や評価など立体換地を行う上で制度上の課題があり、なかなか活用されないとも言われている。
- 2)佐藤・松山、「土地区画整理事業と密集住宅市街地整備促進事業の効果と問題点-名古屋市大曾根北地区のケーススタディ-」,都市計画学会,都市計画論文集 No.34,pp.619~624,1999年
- 3)沈・石丸、「広島市段原地区における土地区画整理事業後の街区画地の幾何学特性から見た宅地用途の形成-コミュニティ住環境整備事業との合併施行による土地区画整理事業の事例的考察-」,建築学会,計画系論文集 No.536,pp.191~198,2000年
- 4)法に基づき事業を行うものは法定事業、法に基づかないで要綱等に基づき事業実施されるものは要綱事業と言われている。

### 【参考文献】

- (1)財団法人区画整理促進機構,「平成17年度版区画整理年報」,2005年
- (2)社団法人全国市街地再開発協会,「日本の都市再開発1~6」,1981年,1986年,1991年,1995年,2000年,2006年