

# 「今後の市街地整備のあり方に関する 検討会」の提言について

国土交通省都市局市街地整備課

## 1 「今後の市街地整備のあり方に関する検討会」について

近年、我が国では、人口減少・少子高齢化が進行する中、地域活力の減退が懸念されるとともに、地方公共団体等における財政的制約の高まりが顕著となっているほか、グローバル化による国際競争の激化、情報化・技術革新、災害の頻発化・激甚化等、社会・経済情勢の大きな変化に直面しています。また、豊かさに関する意識の変化、働き手・働き方の多様化、社会貢献意識の高まり、QOLが重要視されるようになる等、我々日本人の価値観やライフスタイルも多様化しています。

本検討会は、市街地を取り巻く環境の大きな変化に対応するため、今後の市街地整備や市街地整備手法のあり方について検討し、今後の市街地整備施策の方向性を示すことを目的として、令和元年9月に議論を開始し、令和2年3月にとりまとめを行いました。以下、本とりまとめの主な内容を紹介します。

## 2 市街地整備が直面する課題

### (1) 堅牢性が高い建物・都市基盤等の老朽化・陳腐化

かつて土地区画整理事業等により整備された街路・公園・駅前広場等の都市基盤について、時間の経過による老朽化や形態・機能の

今日的なニーズとの不整合・陳腐化により、市街地の機能や魅力が低下し、低未利用状態が続く地区も現れてきています。また、市街地再開発事業等により不燃化・共同化された堅牢な建物についても老朽化や陳腐化が進み、事業者の撤退や防災性の低下に直面するなど、機能更新等が求められるケースが増加しています。

### (2) 人口減少・超高齢化、国際競争の激化

人口減少・超高齢化が進む中、地方都市では、更なる地域活力の減退が懸念されるため、地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業等の生活機能を確保し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりを進めることが重要です。一方、大都市では、グローバル化の進展に伴い国際競争が激化する中、これまでに整備された市街地が備える機能・性能が社会・経済情勢の変化に十分対応できなくなってきたおり、都市再生の更なる推進により都市の魅力等を向上させ、国際競争力の強化や地域経済拠点の形成・強化等を図っていくことが重要です。

### (3) 高まる災害リスク

今後30年間に大規模な地震が発生する確率が極めて高いとされており、耐震性の向上等を図っていく必要があります。また、近年各地で大規模水害が発生し、都市部でも浸水被害が相次いでおり、今後更なる水災害の頻発化・激甚化が懸念される中、市街地整備にお

いても水災害リスクへの対応が急務となっています。

- (4) エリアの状況に応じた複合的課題への対応  
 防災性が低いながらも空間としての魅力がある都市については、更新やオープンスペースの確保等による防災性の向上と魅力の保全とのバランスが求められる場合があります。例えば、一斉にスクラップ・アンド・ビルド型の更新を行うのではなく、段階的・連鎖的に更新と活用を進めていくことにより、古いまちなみと新しいまちなみが併存した魅力あるエリアを持続させるといった対応が求められます。このような場合、個々の市街地の構成要素等に注目するのではなく、エリア全体の視点から課題を把握し、解決を図っていく姿勢が重要です。

### 3 市街地整備の進め方の転換

#### (1) 基本的考え方

市街地整備の進め方は、「行政が中心となって公共空間の確保・宅地の整形化・建物の不燃共同化を大規模に志向した開発」から、「公民連携でビジョンを共有し、多様な手法・取組を組み合わせ、エリアの価値と持続可能性を高める更新」へと、大きく転換する必要があります。

従来の『「空間」・「機能」確保のための開発』を「市街地整備1.0」とするならば、ポジティブスパイラルにより『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』を進める、「市街地整備2.0」とも呼ぶべき考え方への転換が求められます。

#### (2) 実現のための体制整備・役割分担

多様な主体が連携して取組を進めていくに当たっては、関係機関や権利者等との調整が円滑に進められる仕組みや場を整えることに

加え、各主体がそれぞれの役割を担いつつ、他の主体の取組も見渡しながら、連携して進めていくことが重要です。また、持続的なまちづくりの実現のためには、経済的に自立して取り組めるような環境整備も求められます。

#### (3) 都市規模別の進め方

地方都市と大都市では、市街地整備に係る前提条件やニーズが大きく異なるため、都市規模を踏まえて戦略的に取り組むことが重要です。

地方都市では、市街地整備事業の開発利益に基づく自立した事業計画が成立しにくく、大規模民間事業者の参画は見込みにくいと考えられます。このため、行政が地域の最大の投資主体であることを認識し、地価上昇や就労者の増加等による税収増加をリターンととらえ、行政主導で民間プロジェクトに戦略的な位置づけを与えて支援していくことが有効です。

大都市では、一定の開発利益が期待でき、大規模民間事業者が市街地整備事業を手掛けていることが多く、資本力を生かした資金調達や事業ノウハウを有する人材によるコーディネート等、円滑な事業の実施が期待できます。民間の取組を基本として公共はサポート役に回り、民間の取組を推進することが有効です。

### 4 「市街地整備手法のあり方」について

#### (1) 総論～スピーディで柔軟な機能更新型市街地整備手法の連鎖的展開～

目指すべきビジョンを実現し、エリアの価値向上を実現するためには、面的・時間的なつながりを意識し、多様な手法を組み合わせ、できることから、早く、柔軟に、連鎖的に展

開していくことが必要です。

老朽化・陳腐化したビルや都市基盤の再構築に際しては、社会・経済情勢の変化により高度利用等について柔軟な考え方が求められていること等に留意しつつ、強制力のある法定事業の活用も検討することが求められます。

都市の持続可能性確保や競争力強化に際しては、都市機能立地等の再編の受け皿となる市街地の再構築、近年の水災害の激甚化・頻発化を踏まえた水災害リスクへの対応を含む安全な都市の形成、多様な地域活動との連携等、持続的に価値を生み出すための地区経営の視点をもって対応する必要があります。

(2) 各論①～老朽化・陳腐化したビル群の再生～

【市街地再開発事業の適用に関する適切な運用】

権利形態が複雑なビルの建替えは、合意形成等に困難を伴うため、一定の合意に基づき強制力をもって進められる市街地再開発事業を適用することが有効な場合がありますが、法定要件の適合性の判断に迷いが生じ、活用をためらうケースも想定されます。このため、例えば、「土地の利用状況が著しく不健全」という施行区域要件について、建物・都市基盤の老朽化・陳腐化が進んでいる場合は同要件に適合すると解したり、事業目的の「高度利用」要件について、従前より高容積化・高層化を行わなくとも、地区の特性に応じ都市計画最適と考えられる土地利用の一環として行う歩行空間・滞留空間の整備等の都市機能の高度化をもって同要件に適合すると解したりするなど、今の時代に合った法適用の考え方について整理し、周知することを通じて、「柔らかな再開発」を推進する必要があります。

【事業成立性の向上】

建物の床需要が相対的に低く、建物の高層

化・大規模化が必要とされない場合等については、容積率割増は必ずしも事業成立性向上に結び付かないため、権利者等が組織したまちづくり会社等による保留床取得など、容積率割増以外で事業成立性を高める方策について検討する必要があります。また、従前建物が高容積率の耐火建築物である場合、除却費や補償費が大きくなり、事業の収支が悪化することがあるため、地区の状況に応じて費用の一部の負担方法を見直すこと等も検討する必要があります。

【事業期間の短縮】

市街地再開発事業の施行区域内の従前建物が高容積率の耐火建築物が多い場合、解体・除却に時間を要し、事業期間全体が長期化して事業効果の発現が遅くなり、まちの活力の維持等に悪影響を及ぼしかねません。このため、解体工事に早期に着手するなど、事業期間を短縮する方策が必要です。事業分割や空地等を活用した玉突き的な直接移転等による連鎖的な事業展開手法なども有効です。

(3) 各論②～都市機能立地の再編の受け皿となる市街地の再構築～

【様々なニーズに対応した多様な手法の柔軟な組合せ】

市街地再開発事業等による建替え・共同化が有効と考えられる地区においても、多数の地権者が存在し、保全・開発等の意向にばらつきがあることが多いため、様々な敷地利用ニーズに対応できる柔軟な事業手法が求められています。このため、区画整理・再開発事業の一体的施行や立体換地、個別利用区等、多様な制度手法の活用のノウハウ等の普及を図るとともに、必要に応じ制度見直しや運用改善について検討を進める必要があります。

【リノベーション型区画整理等】

一定の整備がなされた「まちなか」においては、既成概念にとらわれない、小規模・短

期間・民間主導等による「柔らかい区画整理」が活用されていますが、更なる普及・展開に向け、全国を取組事例の共有を進めていく必要があります。また、関係権利者の全員同意を必要としない集約換地の特例の活用や、区画整理手法により散在する空閑地を集約し、種地とすることで連鎖的な市街地整備へ繋げていくなど、事業の迅速化・円滑化に向けた工夫が求められます。

さらに、新たな価値を創出する街路や公園・広場等の公共空間の再構築と周辺敷地の再編を一体的に行うことにより、エリアの価値向上に資するアクティビティが展開される魅力ある空間への転換を図る「リノベーション型区画整理」の推進が求められます。

#### 【立体的・重層的な空間利用の推進】

市街地中心部等では限られた土地にインフラが集中しており、空間の有効活用の観点から、インフラと建物・敷地による立体的・重層的な空間利用のニーズが増加しています。このため、市街地再開発事業において、既存道路の上空や地下の施設建築物に区分地上権を設定して権利変換を行ったり、公園と施設建築物を立体的に整備したりできるようにするなど、同事業による立体利用を促進する方策について検討する必要があります。同様に、土地区画整理事業についても、立体的な公共施設整備の円滑化方策について検討する必要があります。

#### 【駅まち再構築の推進】

都市の拠点となる駅及びその周辺市街地は、交通結節点及び地域経済の拠点として重要であり、これまで、駅前広場やメインストリート、再開発ビル等の整備が行われてきました。早期に整備された地区では、駅も含めて老朽化・陳腐化が進んでおり、近い将来更新時期を迎えますが、複雑な権利関係や空間利用の輻輳、施設自体の堅牢性等により更新

に困難が伴う場合が想定されます。今後、駅周辺市街地は、都市機能が立地し様々なアクティビティが展開される「まちの顔」として重要な役割を担うことが期待されており、多様な手法を適切に組み合わせ、駅、駅前広場及び周辺市街地の一体的な再構築を推進していくことが求められます。

#### 【コンパクトシティやスマートシティの実現に資する市街地再構築】

立地適正化計画に基づく都市機能の「まちなか」への立地誘導に必要となる施設の整備等を進める際、「まちなか」の魅力を高め、コンパクトな都市構造の実現につなげていくことが肝要です。各種事業を通じて様々なアクティビティを呼び込み、「まちなか」の魅力向上を図る取組事例を収集整理したうえで、コンパクトシティの実現に向けた市街地再構築の考え方をとりまとめ、周知・普及を図っていく必要があります。

一方、スマートシティをまちづくりの基本に据え、モデルプロジェクトの実施や公共施設等と情報化基盤施設との一体的整備の支援により、新技術・データの都市インフラへの内装化を進めることも求められます。都市の持続可能性を確保するためにも、IoT技術と連携した市街地におけるエネルギーの効率的利用や自動運転、MaaS等の新技術に対応した市街地整備のあり方について、中長期的な観点から検討を進めていく必要があります。

#### (4) 各論③～防災・減災に資する市街地整備～

近年の水災害の頻発化・激甚化を踏まえ、地域のハザード・リスク情報の評価のあり方や災害の発生の恐れのある区域における土地利用のあり方等に関する検討状況を踏まえて、防災・減災に資する市街地整備を推進していく必要があります。

堤防整備と連携した事業実施や雨水貯留施

設の整備、土地の嵩上げ、水害時にも機能するインフラ・電源等の確保、建物内の避難空間や避難路の整備等の防災対策が講じられた市街地の早期整備が図られるよう、更なる事業手法の円滑化・柔軟化が望まれます。

(5) 各論④～多様な地域活動との連携～

**【事業後の展開を視野に入れた市街地整備事業の推進】**

エリア全体における事業の位置づけ、他の取組や事業との関係も考慮し、事業区域外も含めた空間的な連携について計画段階から想定しておくことや、事業で整備された空間がうまく使われ続けるための仕組みを計画段階から取り入れておくこと等が今後重要になります。

エリアマネジメント活動を行うまちづくり会社等、エリア横断的に活動する組織による事業実施体制を構築するとともに、市街地整備事業の中でこれら組織によるエリアマネジメント活動の拠点施設を整備するなど、事業実施後の持続可能性に寄与する取組を検討する必要があります。

**【担い手の確保・育成】**

まちづくりの担い手が今後更に減少し、蓄積されてきた合意形成や調整の進め方等のノウハウや技術が失われる懸念があるため、担い手の確保等に公民が連携して取り組む必要があります。このため、各都市・地域において市街地整備事業の実施の機会等をとらえて担い手の確保・育成を図るとともに、民間事業者等も巻き込んで市街地整備技術に関する情報共有の場を設けること等により、市街地整備の技術承継を進めることが必要です。

## 5 おわりに

市街地整備の手法が確立されたばかりの時

代の社会・経済情勢と現在の社会・経済情勢とでは大きな違いがあり、望まれる市街地、市街地整備、市街地整備手法のあり方について不断の見直しが必要です。

特に、昨今の新型コロナ危機は、テレワークやデジタル化の進展、人々の意識や生活様式の変化など、社会・経済全体に多大な影響を及ぼしています。今後の都市政策は、新型コロナ危機を契機として生じた変化と、今回改めて顕在化した従来からの課題の両方を考慮し、都市の姿を改めて見つめ直し、これらに積極的に対応していくことが求められます。

国土交通省としては、今後もこうした社会・経済情勢の変化等を注視しながら、その時々都市政策上の課題に対応するとともに、目指すべき市街地の実現に向けて、現行制度や運用上の課題、新たな推進方策等を検討・実施してまいります。