

## 密集市街地整備のあり方研究部会・報告（14年度、15年度）

### 密集市街地整備のあり方研究部会 研究テーマ主旨

大都市を中心に広範に分布するいわゆる「密集市街地」は、従来より都市づくりにおける重要課題地区と認識されながら、何ら有効な整備がなされないまま現在に至っている。

「密集市街地」は、防災上、住環境上、コミュニティ形成上多くの問題を抱えている一方、立地性に優れ、都市居住推進、新たな都市機能の再編にあたっては貴重な種地としての性格を有していると考えられる。

「密集市街地」としては、中央区や港区等の都心居住を目的とする「都心部」と、環七・環八あたりの防災性向上を目的とする「周辺部」に分けられる。

こうした「密集市街地」について、これから進展するであろう「都市再生」課題の中でも重要なポイントを握る地区として位置づけ、「都心部」と「周辺部」の特性を踏まえながら、その問題点、あり方の検討、さらに今回の都市再開発法改正の動きも捉えながら、整備事業面での再開発コーディネーター、民間事業者の果たすべき役割について整理すると共に、課題解決に向け必要な提言を行うものである。

密集市街地整備のあり方研究部会 部会長 永野和邦

### ■メンバー

永野 和邦	(株) ラウム計画設計研究所
堀口 浩一	(株) 日建設計
杉山 昇	NPO都市住宅とまちづくり研究会
水城 光雄	(株) フジタ
戸辺 和美	(株) アルファプランニングシステム
木畠 義法	(株) リベロ都市開発
本松 邦廣	(株) I. N. A. 新建築研究所
飯島 慶貢	安藤建設(株)
田村 文男	(株) 増田組工務店
佐々木隆一	(株) ラウム計画設計研究所
松本 秀夫	(株) ラウム計画設計研究所
高木和歌子	(株) ラウム計画設計研究所

## ■部会開催状況

- 平成 15 年度 第 1 回 (H14. 7. 26)
- 議題 1. 研究テーマに関する意見交換と方向性の確認  
2. 研究部会の進め方について
- 第 2 回 (H14. 9. 9)
- 議題 1. 密集市街地建替えの事例報告  
2. 研究テーマの方向性についての意見交換
- 第 3 回 (H14. 10. 28)
- 議題 1. 「密集市街地等における共同建替え推進のための民間コーディネーター等活用方策検討調査」の概要説明
- 臨 時 (H14. 12. 3)
- 議題 1. 「「民間」の力を活用した都市再整備事業の方策について」の概要説明
- 第 4 回 (H14. 12. 16)
- 議題 1. 密集市街地建替えの事例報告  
2. 次回 平成 15 年度の予定について
- 第 5 回 (H15. 2. 6)
- 議題 1. 中間報告のとりまとめについて  
2. 今後の部会の予定等について
- 第 6 回 (H15. 3. 14)
- 議題 1. 密集法改正についての概要説明
- 平成 16 年度 第 1 回 (H15. 5. 26)
- 議題 1. 「中小規模共同建替えコーディネーターマニュアル」の概要説明と意見交換
- 第 2 回 (H15. 7. 10)
- 議題 1. 密集市街地整備の事業機会と、密集市街地整備への民間事業者参画の糸口について
- 第 3 回 (H14. 9. 8)
- 議題 1. 今後の部会の進め方について
- 第 4 回 (H14. 10. 28)
- 議題 1. (財) 東京都防災・建築まちづくりセンター理事長の小関氏による「東京都における密集市街地整備の方向性」と「センターの今後の事業展開」についての説明  
2. 密集市街地整備における行政及び民間コーディネーターに求められることについて
- 第 5 回 (H15. 12. 8)
- 議題 1. 研究会のとりまとめと今後の課題について

## ■研究内容要旨

### <問題意識と課題>

#### (1) 今、何故密集市街地の整備なのか？

- ・ 人口が極度に集中し、経済活動の中心である大都市圏において広範囲に広がる密集市街地は、震災時には大災害をもたらすおそれがある。
- ・ 密集市街地には不良債権化した低未利用地が広範囲に存在し、建替えのできない老朽建築物群はスラムと化し、都市活動、経済活動の活性化を妨げている一要因となっている。
- ・ 国際的都市間競争に勝ち抜くためには、都市の機能更新を図り、都市の魅力を向上させる必要がある。特に「都心部」において新しい都市機能を配備するには、密集市街地を整備する以外に方法はない。「周辺部」においては、幹線道路の沿道建築物の不燃化を促進するとともに、零細木造建築物の共同建替えによる土地の有効利用、建築物の不燃化を誘導し、災害に強い街づくりを目指す必要がある。
- ・ 従って、密集市街地は都市機能更新の種地となり、密集市街地整備こそが都市再生の重要な切り札となるものである。

#### (2) 現実に密集市街地はどういう問題を抱えているのか？

- ・ 密集市街地は、狭小敷地、未接道宅地、複雑な権利関係、高齢化による建替え意欲（資金力）の欠如等、物的・人的要因から建替え更新が進まないのが実状である。
- ・ 大都市圏に広がる密集市街地は、交通利便性、生活利便性が高い地域にあるにも拘わらず、土地の高度利用、有効利用がなされていない。そのため、社会的、経済的に大きな損失となっている。
- ・ 密集市街地内の居住者の中には、土地の有効利用を望む権利者も存在するが、建築基準法等の各種規制により、建替え更新、土地の有効利用ができないままに放置されていることが多い。

#### (3) 「都心部」の密集市街地整備には再開発事業を中心とした面的整備が有効である。

- ・ 「都心部」の密集市街地整備には、敷地の集約化・整序化、従前居住者（営業者）の生活継続が大前提であり、高度化、都市機能の強化が求められる。これらを一体として行える事業手法としては、再開発事業を中心とした面的整備手法が最も有効である。（再開発事業等の仕組みでしか解決できない）
- ・ これまでの再開発事業は密集市街地整備手法としての役割を果たしていない。再開発事業を有効に機能させるためには、近接する大規模未利用地の整備とリンケージする手法の導入、土地信託、不動産証券化、定期借地等の活用も検討する必要がある。
- ・ 高齢者の多い密集市街地においては、都市再生住宅、医療・福祉・介護施設等との複合化等、従前居住者の生活再建のためにも豊富な整備メニューを持つ市街地再開発事業の導入が効果的である。

**(4) 「周辺部」の密集市街地整備にも再開発事業のような面的整備事業が必要である。**

- ・ 「周辺部」においても、幹線道路沿いの区域と街区内部に入った区域とは様相が異なっている。幹線道路沿いであれば、道路条件も良好で容積率にも余裕があり、自律建替え更新が可能であるが、街区内部（あんこ部）では、狭小敷地、未接道宅地等の要因で自律建替え更新が難しい。
- ・ そのため、「周辺部」街区内部の密集市街地の整備は、共同建替え事業でしか更新が進まない。しかし、小規模の共同建替えでは余剰床の捻出が困難であるため、事業メリットが少なく、民間の事業者の参画が難しい。小規模共同建替えでも権利者間の調整は必要であり、事業資金の工面に困難な問題がある。
- ・ 従って、「周辺部」の整備においても、大規模な面的整備事業（再開発、区画整理等）が必要である。小規模共同建替え事業では、生活再建に対して権利者の選択肢は少ないが、再開発事業では、権利変換、金銭受領、代替地の取得、不動産経営等、権利者が選択できるメニューが多いので、権利者の関心も高くなる。

**(5) 密集市街地の整備には全体整備プログラムが必要である。**

- ・ 今までの密集市街地の整備計画には全体整備プログラムがない。従って、計画はあっても事業に結びつかない。個別建替えや部分的な開発整備が進んでも、全体の整備には結びつかない。密集市街地の整備は道路整備の計画だけでは進まないのである。
- ・ 密集市街地の整備には、地区全体の戦略的な整備プログラムを構築し、目的意識をもって市街地の面的整備に乗り出す必要がある。そのためには、広域的かつ大規模な市街地の再編整備プログラムを作成する必要がある。
- ・ 事業区域の設定においては、周辺公共施設整備を含めた幹線道路の取り付け、地元意向、市街地の荒廃度や密集度（整備の緊急性）等を勘案し、事業としての成立可能な区域設定が必要である。

**(6) 密集市街地の整備を大胆に進めるには、民間事業者の果たすべき役割は大きい。**

- ・ 多大な公共資金投入は、もはや期待できない。時間・コスト面でより効果の上がる方策が必要となる。従来の公共が主体となって進める仕組みは硬直化し（財源緊縮化、公的支援の限界等）、民間活力の導入は不可欠である。
- ・ 公共主体から、民間（事業者、地権者）が事業を発意し、地権者調整を行い、取りまとめ、これを公共側が側面支援を行うシステムが効果的である。
- ・ 「都心部」でも「周辺部」でも、密集市街地は、住宅・商業・業務等の需要が見込まれる開発ポテンシャルの高い地域にあるため、民間事業者から見て、密集市街地整備は収益性の高い事業となる。密集市街地整備を主導する民間事業者の果たす役割は大きい。
- ・ 今後は、再開発会社やまちづくりNPO等様々な事業の担い手が考えられる。

**(7) 密集市街地の整備のためには、再開発コーディネーターの導入が不可欠である。**

- ・ コーディネーターとは、公と民、民と民を結び付け、計画を事業に変貌させる触媒の役割を果たすものである。また、コーディネーターこそが初動期の事業リスクを軽減する業務を担っており、「都心部」においても「周辺部」においても密集市街地整備に必要不可欠の

存在である。

- ・ 地域の発意、初動期における事業計画（企画）、権利調整のためには、専門性、調整力、ネットワーク等の職能を持つ再開発コーディネーター等の専門家（会社）の存在が必要である。

#### **（８）密集市街地整備には、地方公共団体、都市公団の支援・助成措置も必要である。**

- ・ 地域発意が基本であるが、資金力と人的資源に優れた民間事業者の参画には、形態規制や容積率等の規制緩和、初期の事業リスクの軽減、事業資金への融資制度の拡充等、公共側の側面的支援が必要不可欠である。
- ・ その他にも、道路、公園等の公共施設整備や公的住宅、福祉・公的サービス等の展開は公共側に期待されている。そのためには、公益施設床の取得費に対する補助制度の拡充等も必要である。
- ・ 都市公団は地域開発における豊富なノウハウと機動力のある組織を持ち、上位諸官庁との協議、各種補助事業の導入等に独自性を発揮できる。都市公団との連携も有効な方策である。

## **■提言**

### **（１）事業推進のための規制緩和措置の展開**

- ・ 密集市街地での事業推進には、形態規制や容積率等の規制緩和措置が不可欠である。特に「周辺部」では「都心部」に比べて低容積率に指定されているところが多く、十分な保留床を確保できないため、民間事業者の導入が難しい。事業の収益性を高め、民間事業者の参画を促すためには規制緩和措置が最も有効である。その他にも、土地利用効率を上げるための日影規制や用途規制等の緩和が必要である。
- ・ 上記の規制緩和措置をスムーズに遂行するためには、事業区域内では、事業成立のために都市計画上の規制を一度撤廃し、再整備できる、密集特区のような制度創設が望ましい。

### **（２）密集市街地の特性に応じた市街地再開発事業制度の創設**

- ・ 密集市街地の整備を市街地再開発事業で行うには、密集市街地の特性に対応した事業の採択要件、補助要件等の緩和措置が必要である。
- ・ 密集市街地では従前の公共用地率が低く、広幅員道路の整備が難しいので、空地率の緩和や道路整備に対する公管負担金の拡充が必要である。
- ・ 「周辺部」のように高容積建築物を建設できない地区では、十分な保留床を確保することができないので事業成立が困難である。低容積でも共同化して建築物を耐火にすることで防災に強いまちづくりに寄与するという観点から、建築物整備に対する補助を増やし、事業の成立性を向上させる必要がある。

### (3) 強力かつ柔軟に対応できる密集事業制度の整備

- ・ 密集事業（密集住宅市街地整備促進事業）は、体系の違う複数の事業が統合して成立した経緯もあり、制度内容が複雑で分かりにくい、手続きが煩雑である等の問題がある。事業制度の体系を簡単にして複数のメニューから最も適した制度を選択することができるようにする必要がある。
- ・ 密集市街地の整備は住民の自発的な取り組みに委ねたものが多いが、今回の密集法の改正は事業執行に強制力を付与し、柔軟な制度運用を行うことができるようになっている。また、土地への権利変換は地権者の選択肢を広げ、事業に対するインセンティブを付与するものである。この密集事業を実践的な事業手法として、有効に活用する必要がある。

### (4) 事業資金に対する支援体制の拡充整備

- ・ 密集市街地の整備は民間事業者の施行であっても、公共事業としての位置付けは揺るがないものである。地方公共団体は、再開発事業に対して純然たる民間事業として事業収益を評価するのではなく、TIF（租税増収財源債）等を用い、公共利益を正当に評価して、受益者負担の原則に則り、適正な公共負担をする必要がある。
- ・ 同様に、日本政策投資銀行等は民間市中銀行とは存立基盤を異にするものであり、長期的かつ国家的見地から事業を適正に評価し、融資に望む姿勢が必要である。

### (5) コーディネーターの参画に対する支援

- ・ 密集市街地の整備にはコーディネーターの導入が必要不可欠であるにもかかわらず、コーディネートに対する社会的認知は低く、コーディネート委託費は少ない、あるいは全くない状況である。初動期の事業リスクをコーディネーターに負わせるのではなく、コーディネート費用を補助対象とし、公共がコーディネート費用を負担する必要がある。
- ・ 事業化にあたって一番大事な地権者の合意形成づくりに対するコーディネートの補助項目がない。建築設計監理費や資金計画作成費から捻出しているのが実態である。そのため、事業補助にコーディネート業務の項目を追加する必要がある。