

# 地方都市における低層低容積再開発の事業手法と方法論

## 地方都市のまちなか再生研究 その8

正会員 ○ 山崎 厚\*  
同 瀬戸口 剛\*\*

市街地再開発 低層低容積再開発 再開発モデル  
木造コンパクトシティ 中心市街地 地方中小都市

### 1. 背景と目的

中心市街地の衰退が著しい地方都市<sup>注1)</sup>では、大規模な再開発事業<sup>注2)</sup>の実現が困難である。床需要などを鑑みると、低層で小規模な建築による再開発事業（以下、低層低容積再開発）による市街地整備が適している。低層低容積再開発を実現するには、運用資金の調達や保留床処分の方法など、事業手法を明確にする必要がある。しかし、未だ事業手法は確立されていない。

本論では、低層低容積再開発の事例分析と、低層低容積再開発モデルの評価により、地方都市に適する低層低容積再開発の事業手法と将来像を明らかにすることを目的とする。地方都市の対象事例として、低層低容積再開発に該当する、名寄市、富良野市、伊達市の市街地再開発事業<sup>注3) 注4) 注5)</sup>を取り上げ、稚内市において再開発モデルを作成する。

### 2. 研究の方法

1: 行政や関係者へのヒアリングより、低層低容積再開発が行われた事例三都市の、空間像と整備手法を明らかにする。2:1を基に、稚内市中心市街地の将来像と低層低容積再開発像を作成し、比較を行う。3: 低層低容積再開発の、今後の展開を考察する。

### 3. 低層低容積再開発を捉える視点（図1）

参考文献<sup>1)2)3)</sup>や先進事例<sup>4)</sup>より、低層低容積再開発事業を捉える視点を示す。低層低容積再開発とは、以下の7項目を満たす再開発事業である。(A) 平均3階建て以下の低層による建築群の整備。(B) 容積率が150%(NET)程度以下<sup>注6)</sup>の低容積による街並の形成。(C) 街区全体で面的に権利変換を実施。(D) 建築群を低層にするため中層の建物の保留床を確保。(E) 街区内に公共空間を積極的に整備。(F) 公民連携により事業を推進。(G) 地方都市の拠点に適する空間や機能を整備する。

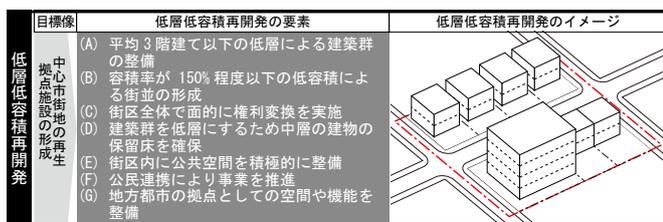


図1- 低層低容積再開発の視点

### 4. 低層低容積再開発の事例調査と整備手法

先進的な低層低容積再開発の事例として、北海道名

寄市、富良野市、伊達市の再開発事業に着目し、現地調査及びヒアリングにより、各事業の整備手法を明らかにした。（図2）

#### 4-1. 名寄市風連本町地区第一種市街地再開発事業

保留床処分の88.2%を名寄市が負担しており、権利者の負担は約8%と少ないため、殆ど無償で建替えが出来た。特定業務代行として地元企業を募ることで、事業資金を捻出している。都市再生整備計画を策定したため交付対象となったまちづくり交付金により、市の保留床処分の建物建設費のうち、起債として全額75%が国から補助され事業費に補填された。地権者のうち4名が権利床のみで建物の建替えが出来、4名が一部転出補償金を受け取り、建替えも可能としている。行政と民間が保留床処分主体であるが、行政が主に負担をし、再開発が成立した。

#### 4-2. 富良野市東4条街区地区第一種市街地再開発事業

保留床処分の59.6%を富良野市、19%を地元民間企業が負担しており、地元権利者の負担は約19%と低い負担で建物の建替えが可能であった。道路公管金<sup>注7)</sup>の補助を受け、快適な街路空間を同時に整備した。再開発事業の特例として身の丈再開発<sup>注8)</sup>に該当し、社会資本整備総合交付金を1.35倍増額し交付された。市負担分である保育所の事業費の90%を過疎債として起債ができ、その内70%を交付税措置として、国から補償された。行政、まちづくり会社、民間が保留床処分の主体であり、様々な主体の負担により再開発が成立した。

#### 4-3. 伊達市駅前AB地区第一種市街地再開発事業

権利者の保留床処分の負担金を、従前の地元権利者が転出補償金の5%を全員出資して補填した。保留床処分の97%を伊達市が負担し、地元権利者は低い負担で建物の建替えが可能となった。地域住宅交付金を活用し、市が負担する建物の費用のうち90%を国の補助で補填した。32名の権利者のうち6名のみ残留したが、その他の権利者は周辺の空き地や空き家に移転したため、地区人口は減少しなかった。行政が主な保留床処分主体であり、行政の負担により再開発が成立した。

### 5. 低層低容積再開発の空間像と整備手法

関係資料や行政や関係者へのヒアリングより、事例地域の空間像や事業手法の特徴を分析し、低層低容積再開発の空間像や事業手法を示した。

【低層低容積再開発の空間像】1 最低限の保留床処分

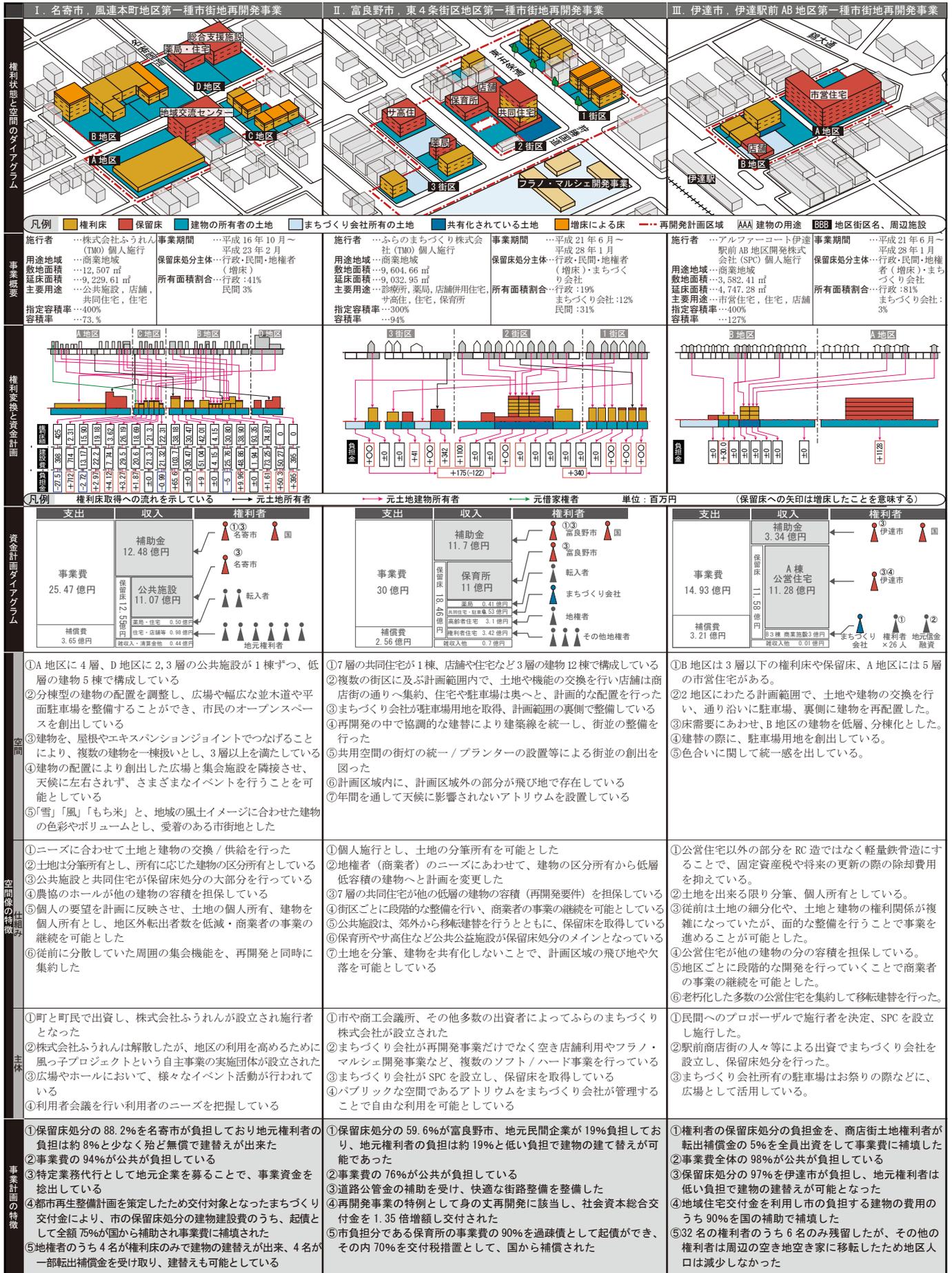


図2- 名寄市、富良野市、伊達市の再開発の空間像と事業計画

を一部の中層の建物が担う (D)。2 建替えの際に建物を道路側へ、駐車場を裏手に配置し街並を形成する (A)。3 複数街区に渡る計画区域を設定し、市街地を面的に整備する (C)。4 協調的な建替えを行い、建築線や建物の高さ、建物の色彩等を揃えることで街並を整備する (C)。5 個々の建築の配置を調整し、広場や歩行空間など屋外の公共空間を創出する (E)。6 外灯の統一や植栽の設置により景観の形成を図る (A, B)。7 建物を個別所有、土地を分筆所有とし、権利を明確に分けることで、円滑な事業の推進を可能にする。例えば計画課程で権利者が抜けた場合、柔軟に計画を変更することができる (C)。8 権利床を個々の建物・機能・土地に分割し、効果的に再配置する (A, C)。9 保留床処分先を集合住宅や公共施設とし、行政が保留床を買い取ることで、事業の実現性を高める (F, G)。10 公共施設の導入の際には老朽化した公共施設の移転集約を進める (G)。11 地域事業者の事業の継続や、地区内で住み替えられるよう、複数街区に渡り段階的な整備を行う (C)。12 まちづくり会社やSPCが公民連携を図り、施行や保留床取得、施設の管理運営を行う (F)。

【低層低容積再開発の事業手法】1 保留床を担保する中層の建物と、2階以下の低層の建物で市街地を形成し、平均3階建てを担保する (A, D)。2 容積率は150%(NET)以下の低容積とし、事業規模を小さくする (B)。3 土地は分筆所有、建物は個別所有とし、権利区分を明確にする (C)。4 分棟の建物で公共空間を含めた整備を面的に行う (E)。5 公共が保留床の大部分を負担し、地元権利者の負担を軽減する (F)。6 まちづくり会社やSPCを設立し、行政の補助を受け、拠点形成を推進する (F, G)。

6. 稚内市における低層低容積再開発モデルの検討  
稚内中心市街地において、低層低容積再開発モデルを3つ作成し、比較を行う。

6-1. 再開発の対象地区とその将来像 (図3)

参考資料<sup>5)</sup>やヒアリングより、現在地区の再生にむけて再開発事業の検討が行われている重点地区を対象地区とする。対象地区は、古くからの商店街である。しかし、人口減少、少子高齢化、他地区に進出した大規模商業施設の影響により、商業の衰退・空地空き店舗の増加が進み、空洞化が進んでいる。中心市街地活性化を目指し、「北防波堤ドーム公園」、「国内・国際フェリーターミナル」、JR稚内駅周辺地区再開発による「キタカラ」の整備など、各拠点となる施設整備が進められたが、依然として商店街の衰退は改善されていない。そこで、地区の活性化、賑わいの創出、居住人口の増加、利便性の向上が急務である。以上の背景を基に、対象地区周辺の将来像を設定し、「賑わい促進エリア」「日常生活エリア」「駅前軸」「中央軸」の4つのエリアを設けた。対象地区は4つのエリアが集積する地区として位置付けられる。

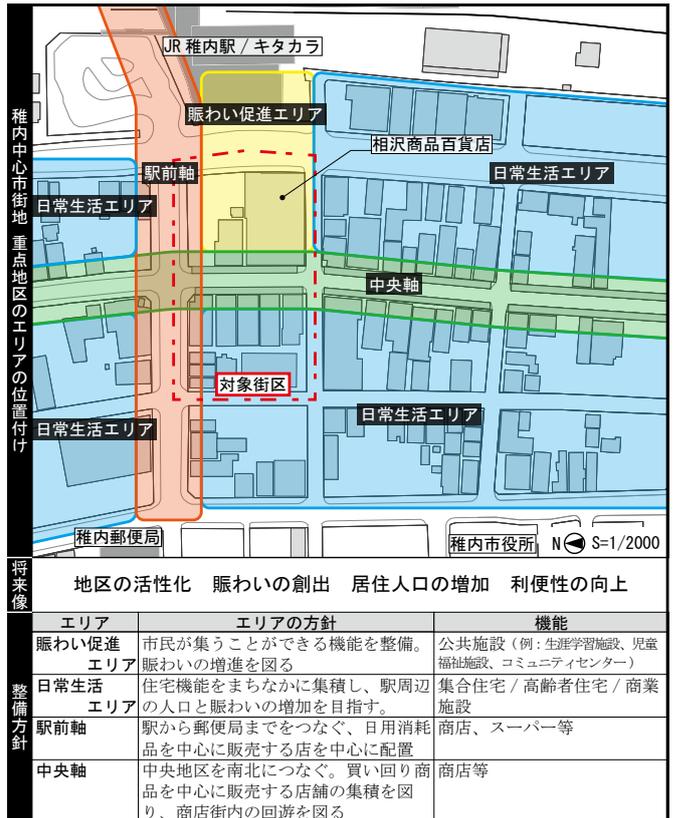


図3- 稚内市の中心市街地と対象地区の位置付け

6-2. 3つの低層低容積再開発モデル (図4)

5章で明らかにした事業手法をもとに再開発モデルを作成する。3事例における、それぞれの延床面積に対する、行政、まちづくり会社、民間会社の3主体が処分した保留床の床面積の割合<sup>注9)</sup>、保留床処分の主体、保留床の機能を基に、稚内市における再開発モデルとして「名寄型低層低容積再開発像 (以下図)」「富良野型低層低容積再開発像 (以下圖)」「伊達型低層低容積再開発像 (以下例)」の3モデルを作成した (図4)。また、対象地区において現在も商業を営んでいる地権者は、全員再開発に参加し、権利変換を行い、現在の商業床と同等の面積を取得するものとする。

6-3. 再開発モデルの比較

比較項目を【空間】【機能】とし、3モデルの空間像の比較を行う。

【空間】公共施設面積がモデルのなかで一番多い。平均階高が1.9階と、低層による街なみの形成が実現される。(図)まちづくり会社による商業施設整備により、対象地区の商業施設床面積が3モデルの中で一番多い。平均階高が1.9階と、低層による街なみの形成が実現される。(圖)公営住宅が8層と、稚内の市街地に対して高く、圧迫感が生じる。(例)

【機能】集合住宅の保留床処分によって、地区の居住人口が約29人増加する。キタカラの隣に公共施設が整備されることで、地区周辺の賑わいの増加や、回遊性の向上が期待される。(図)まちづくり会社が唯一参

加するモデルであり、新たな商業施設が整備される。まちづくり会社の取組によって、新たな商業施設や公益施設が生み出される。キタカラの隣に公共施設が整備されることで、地区周辺の賑わいの増加や、回遊性の向上が期待される。( 圖 ) 公営住宅による保留床処分によって、地区の居住人口が約 211 人増加し、居住人口の増加数は 3 モデルのなかで一番多い。( 図 )

低層低容積再開発を行うことによる効果として、① 地方都市の市街地に見合う、低層建築による街並が形成される。② 従前の権利者の事業の継続が可能となる。③ 集合住宅など住居機能を整備することで、市街地の居住人口が増加する。④ 建物の高さや規模を小規模に抑えることで、事業費を抑えることができる。⑤ 従前の権利者の地区外への移転を抑えることができ、地区内に住み続けることができる。⑥ 市街地に新たな公共

施設や高齢者住宅、商業施設などが整備され賑わいが向上する。以上の 6 点が挙げられる。また、課題として、⑦ 床需要の低い地方都市においては、行政やまちづくり会社による保留床処分が必要となる。

【参考文献】1)「新たな再開発のあり方に関する提言」/再開発コーディネーター協会 2)「多様で柔軟な市街地整備手法について」/国土交通省 3)「これならわかる再開発」/遠藤哲人 4)「機関誌 市街地再開発」/全国市街地再開発協会 5) 稚内市都市計画マスタープラン (H27 年)、稚内市中心市街地活性化基本計画 (H21)

【注釈】注 1) 北海道総合計画 / 平成 28 年における地域中心都市程度の規模を想定している。注 2) 本論では第一種市街地再開発事業を指す。注 3) 名寄市風連本町地区第一種市街地再開発事業 注 4) 富良野市東 4 条街区地区第一種市街地再開発事業 注 5) 伊達市駅前 AB 地区第一種市街地再開発事業注 6) 建ぺい率 50% に対して平均 3 階建てを想定。注 7) 道路の整備に要する費用に対して補助する「公共施設管理者負担金」注 8) 都市機能誘導区域内の中心拠点区域内の中心拠点区域内において立地適正化計画に基づき行われる事業に対する特例補助。(現在は補助を終了している) 注 9) 名寄(行政 41%, 民間 3%)、富良野(行政 19%, まちづくり会社 12%, 民間 31%)、伊達(行政 81%, まちづくり会社 3%, 民間 16%)

	名寄型低層低容積再開発を採用した場合	富良野型低層低容積再開発を採用した場合	伊達型低層低容積再開発を採用した場合
権利状態と空間のダイアグラム			
事業概要	敷地面積 …5,166 m <sup>2</sup> 延床面積 …7,739.2 m <sup>2</sup> 保留床面積 …3,793.6 m <sup>2</sup> 権利床面積 …3,945.6 m <sup>2</sup> 機能 …商業施設、商店兼住宅、集合住宅、公共施設 参加主体 …地権者 / 行政 / 民間 総事業費 …26.1 億円 容積率 …150% 建ぺい率 …80% 平均階層 …1.9 階	敷地面積 …5,166 m <sup>2</sup> 延床面積 …7,793.6 m <sup>2</sup> 保留床面積 …3,848 m <sup>2</sup> 権利床面積 …3,945.6 m <sup>2</sup> 機能 …商業施設、商店兼住宅、集合住宅、高齢者住宅、公共施設 参加主体 …地権者 / 行政 / まちづくり会社 / 民間 総事業費 …26.1 億円 容積率 …151% 建ぺい率 …80% 平均階層 …1.9 階	敷地面積 …5,166 m <sup>2</sup> 延床面積 …8,156.8 m <sup>2</sup> 保留床面積 …4,211.2 m <sup>2</sup> 権利床面積 …3,945.6 m <sup>2</sup> 機能 …商業施設、商店兼住宅、公営住宅 参加主体 …地権者 / 行政 総事業費 …43.4 億円 容積率 …239% 建ぺい率 …80% 平均階層 …3.5 階
	商業施設 1,052.8 m <sup>2</sup> 集合住宅 1,161.6 m <sup>2</sup> 商店兼住宅 2,892.8 m <sup>2</sup> 公共施設 2,632 m <sup>2</sup>	商業施設 1,052.8 m <sup>2</sup> 公共施設 2,105.6 m <sup>2</sup> 商店兼住宅 2,892.8 m <sup>2</sup> 商業施設 / 集合住宅 / 高齢者住宅 1,742.4 m <sup>2</sup>	商業施設 1,052.8 m <sup>2</sup> 公営住宅 8,422.4 m <sup>2</sup> 商店兼住宅 2,892.8 m <sup>2</sup>
権利変換と資金計画			
特徴	① 保留床処分に行政、民間会社。 ② 行政は延床面積の 34%、民間会社は 15% の保留床処分を行う。 ③ 海側街区には 1 層の商業施設、3 層の公共施設、山側街区には、2 層の商店兼住宅、2 層の集合住宅。	① 保留床処分に行政、まちづくり会社、民間会社。 ② 行政は延床面積の 27%、まちづくり会社は 7% の、民間会社は 15% の保留床処分を行う。 ③ 海側街区には 1 層の商業施設、2 層の公共施設、山側街区には 2 層の商店兼住宅、3 層のうち 1 階に商業施設、2、3 階に集合住宅と高齢者住宅。	① 保留床処分に行政。 ② 行政は延床面積の 68% の公営住宅を保留床処分する。 ③ 海側街区には 1 層の商業施設、8 層の公営住宅、山側街区には 2 層の商店兼住宅、駐車場。
空間	i 公共施設面積が 3 モデルのなかで一番多い。 ii 平均階高が 1.9 階と、低層による街なみの形成が実現される。	i まちづくり会社による商業施設整備により、対象地区の商業施設床面積が 3 モデルの中で一番多い。 ii 平均階高が 1.9 階と、低層による街なみの形成が実現される。	i 公営住宅が 8 層と、稚内の市街地に対して高く、圧迫感が生じる。
機能	i 集合住宅の保留床処分によって、地区の居住人口が約 29 人増加する。 ii キタカラの隣に公共施設が整備されることで、地区周辺の賑わいの増加や、回遊性の向上が期待される。	i まちづくり会社が唯一参加するモデルであり、まちづくり会社が事業に参加することによって新たな商業施設が整備される。 ii まちづくり会社の取組によって、新たな商業や公益施設が生み出される可能性がある。 iii キタカラの隣に公共施設が整備されることで、地区周辺の賑わいの増加や、回遊性の向上が期待される。	i 公営住宅による保留床処分によって、地区の居住人口が約 211 人増加し、居住人口の増加数は 3 モデルのなかで一番多い。

図 4- 稚内中心市街地における再開発モデルと評価

\* 株式会社北海道日建設計 工修

\*\* 北海道大学大学院工学研究院 教授 博士(工学)

\* Hokkaido Nikken Sekkei Ltd., M. Eng.

\*\* Professor, Graduate school of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.