

地方都市の拠点形成に寄与する低層低容積再開発の事業手法
名寄市、富良野市、伊達市を事例として

低層低容積再開発 市街地再開発 事業手法
低層コンパクトシティ 拠点形成 地方都市

正会員 ○ 久保山 航希 *
同 瀬戸口 剛 **

1. 研究の背景と目的

中心市街地の衰退が著しい地方都市¹⁾では、大規模な再開発事業²⁾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）が望ましい。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の処分方法など、事業手法を明確とする必要がある。しかし、未だ事業手法は確立されていない。

本論では、地方都市の低層低容積再開発の事例を分析し、地方都市に適する低層低容積再開発の事業手法とその効果を明らかにすることを目的とする。対象事例として、第3章に示す低層低容積再開発の定義に当てはまる、北海道名寄市、富良野市、伊達市の市街地再開発事業^{3) 4) 5)}を取り上げた。

2. 研究の方法

まず、①：文献資料や行政へのヒアリングにより、事例3都市における低層低容積再開発の都市計画上の位置づけを明らかとする。②：文献資料と行政へのヒアリングにより、低層低容積再開発の空間的な特徴を明らかとする。③：文献資料や施行者へのヒアリングにより、低層低容積再開発の事業計画の手法を明らかとする。④：低層低容積再開発の効果を明らかとし、さらに今後の市街地再開発事業の展開を考察する。

第3章	文献	低層低容積再開発の視点整理	視点整理
第4章	関係資料ヒアリング	事例地域の地域特性と再開発事業の位置づけ	位置づけ
第5章	関係資料ヒアリング	事例地域の再開発事業の空間像	空間像
第6章	関係資料ヒアリング	事例地域の再開発事業の事業計画	事業手法
第7章	関係資料ヒアリング	低層低容積再開発の事業手法の効果と今後の検討点	効果と検討点

図1 研究のフロー

3. 低層低容積再開発事業を捉える視点 (図2)

参考文献^{*1 *2 *3 *4}や先進事例から、低層低容積再開発の視点を示す。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を整備する。(B) 容積率が150%程度以下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) 地方都市の拠点としての空間や機能を整備

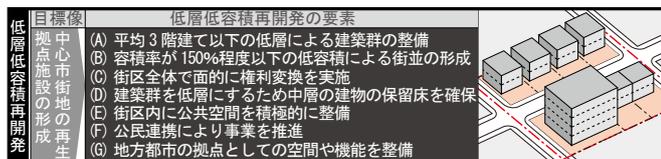


図2 低層低容積再開発を捉える視点

を積極的に整備する。(F) 公民連携により事業を推進する。(G) 地方都市の拠点に適する空間や機能を整備する。

4. 地域特性と再開発事業の位置づけ (図3)

都市計画マスタープラン、中心市街地活性化基本計画、市街地総合再生基本計画及び行政へのヒアリングから、地域特性と再開発事業の位置づけを示す。

4-1. 名寄市風連地区

農林業を基幹産業とし、まちの基盤施設としてJAなよろが存在していた旧風連町は、平成18年に合併をし名寄市となった。風連地区は基幹産業の衰退や大型ショッピングセンターの郊外転出による購買力の流出、さらには、合併によるJAなよろの移転構想が上がることでまちの中心が喪失する状況であった。そのため、中心市街地活性化基本計画及び都市再生整備計画を策定し、空洞化の進む中心市街地の再生のため、行政主体による市街地再開発事業が計画された。

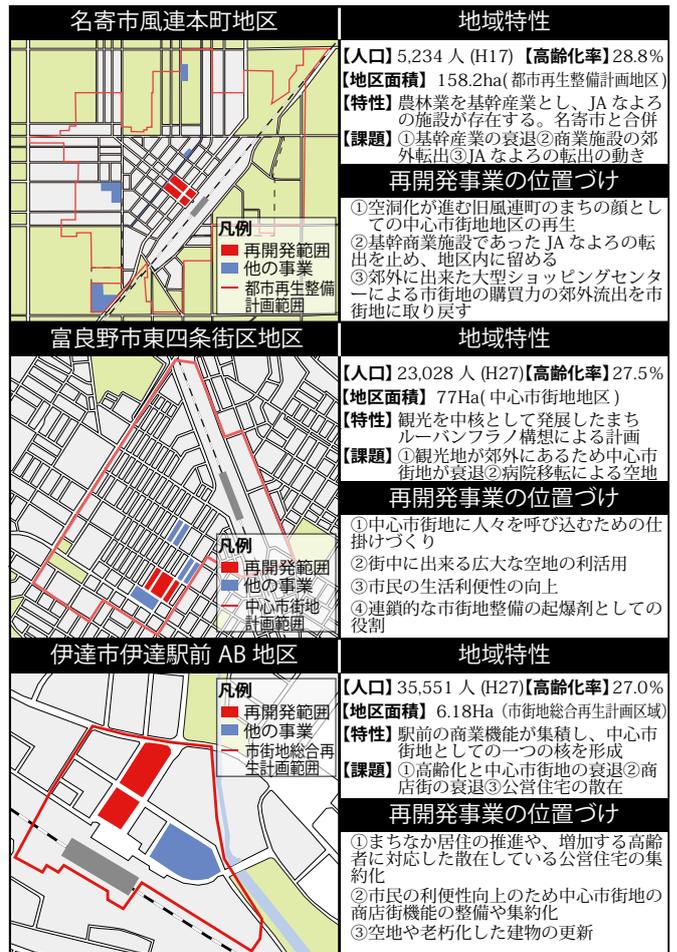


図3 対象事例の地域特性と再開発事業の位置づけ

The Low-Density Redevelopments Project-Managements for Planning Urban Cores of Small Local Cities.
-The Case Study of Nayoro City, Furano City and Date City in Hokkaido- KUBOYAMA Koki, et al.

4-2. 富良野市東4条街区地区

富良野市は観光業を中核として発展してきた。東4条街区地区は商店を営む人が多く存在していたが、観光地が郊外に存在し、観光客が市街地に訪れる機会が無く、中心市街地の衰退や病院移転による広大な空地が発生したことが課題であった。そのため、中心市街地活性化基本計画を策定し、ルーバンフラノ構想を掲げた。そして、中心市街地に観光客や市民を呼び込むための仕掛けづくりとしてフラノマルシェを成功させ、市民の生活利便性の向上や連鎖的な市街地整備の起爆剤のモデルタウンとして、民間（まちづくり会社）主体による市街地再開発事業が計画された。

4-3. 伊達市伊達駅前AB地区

伊達駅前AB地区は駅前の商業機能が集積し、中心市街地としての一つの核を形成していた。しかし、市民の高齢化や商業施設の郊外移転による中心市街地や商店街の衰退が課題であった。また、公営住宅が郊外に散在し老朽化が進んでいた。そのため、まちなか居住の推進や散在している公営住宅の集約化、中心市街地の商店街機能の整備、老朽化した建物の更新を行うため、市街地総

合再生基本計画を策定し、C地区の公営住宅整備と同時に行政主体による市街地再開発事業が計画された。

5. 低層低容積再開発の空間像

事例地区の空間像の特徴（図4-1、4-2、4-3）を、3章で示した7項目の視点と対応させ、低層低容積再開発の空間像の手法を示した。

①最低限の保留床処分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・



図4-1 風連本町地区市街地再開発事業の空間像



図4-2 東4条街区地区市街地再開発事業の空間像

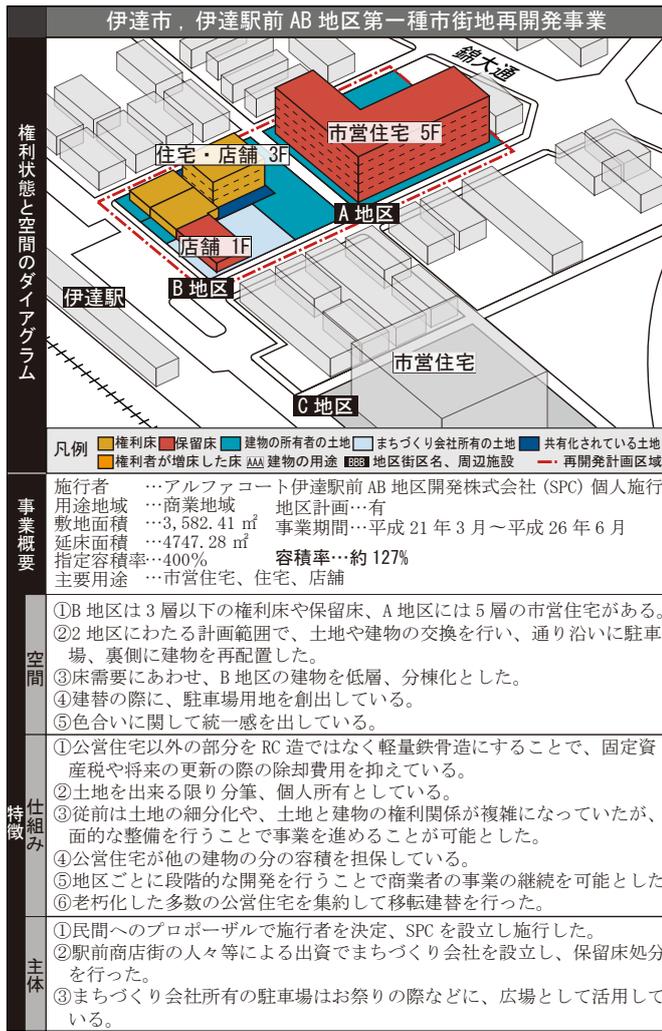


図 4-3 伊達駅前 AB 地区市街地再開発事業の空間像

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地域商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)。

6. 低層低容積再開発の事業手法の特徴

6-1. 風連本町地区市街地再開発事業

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。

6-2. 東 4 条街区地区市街地再開発事業

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

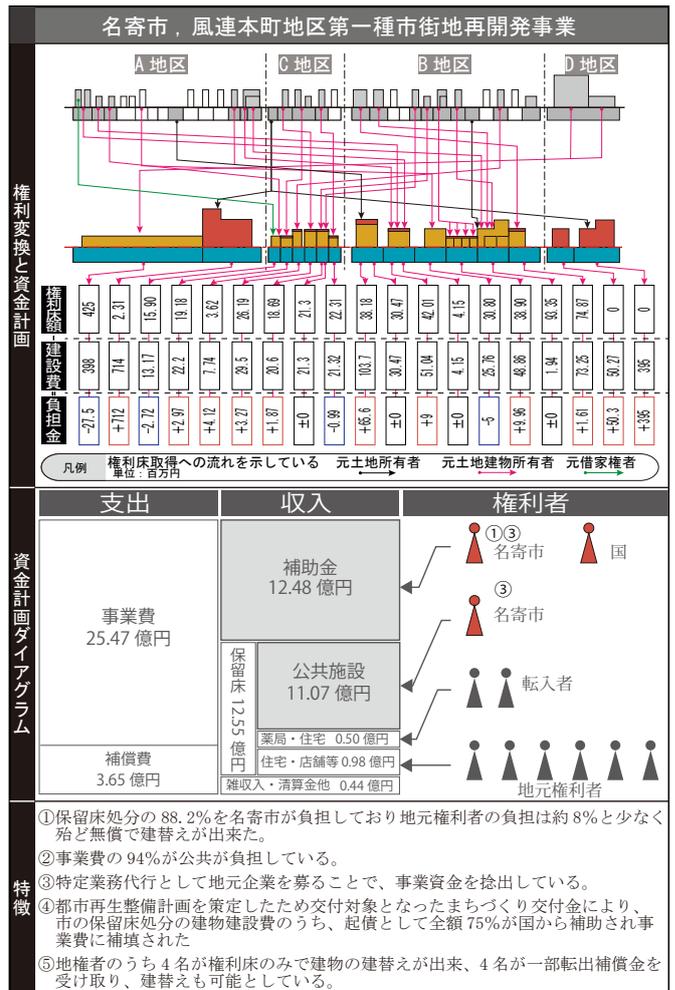


図 5-1 風連本町地区市街地再開発事業の事業計画

負担で建物の建替えが可能であった。道路公管金⁷⁾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⁸⁾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。

6-3. 伊達駅前 AB 地区市街地再開発事業

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。

以上から低層低容積再開発の事業計画の特徴として、①行政や地元企業が保留床処分の大部分を負担し、地元権利者の負担額を抑え、地区に定住できる環境を作る。②特定業務代行を地元企業で募り、運用資金を補填するとともに、地域にお金が落ちる仕組みを作る。③自治体は保留床処分の負担を軽減するため、事業に合った交付金や他の補助制度を活用する。④個々の建物を増床し、少ない費用で権利者生活に適した規模の建物を建設出来

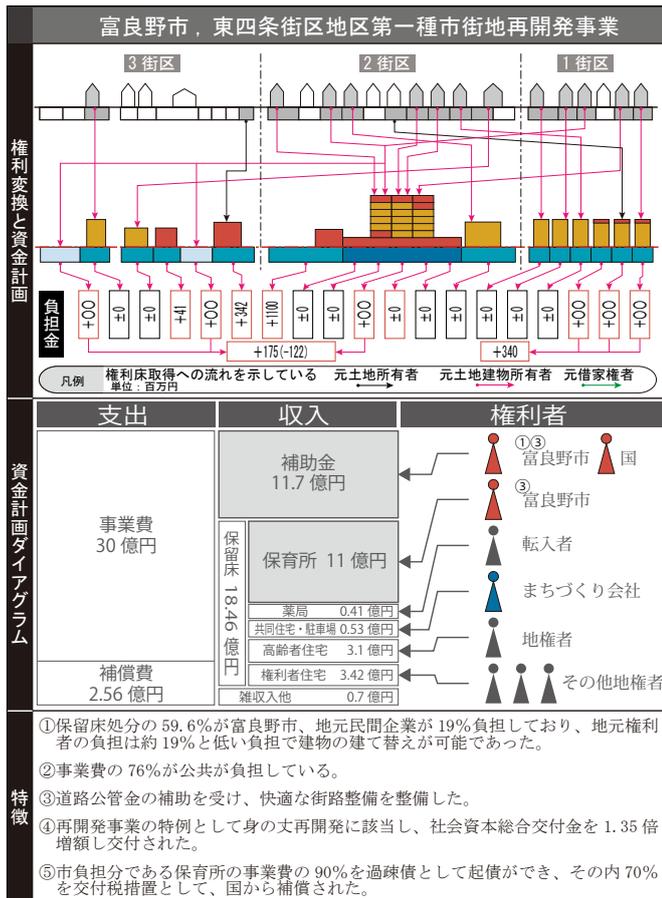


図5-2 東4条街区地区市街地再開発事業の事業計画
るようにする。以上の4点を示した。

7. 低層低容積再開発のまちへの効果

3都市の低層低容積再開発の効果を示す。【名寄市】①地元地権者の約半数が残り、商業を営んでいるため、継続した地域形成が進んでいる。②公共施設の利用者が年々増加し、通りに賑わいが戻った。【富良野市】①フラノマルシェと連動した商業施設が完成したため、観光客数が増加し、郊外に存在した観光客がまちなかにも訪れるようになった。②保育所やクリニックなど、生活者の利便性が向上し、まちなか居住の推進に繋がった。【伊達市】①周辺部に存在していた公営住宅をC地区と同時に集約出来たため、まちなか居住を推進することが出来た。②衰退していた商店街の機能を維持し、転出者も地区内に移転したため、コミュニティを継続しながら新たな駅前通りを形成出来た。

8. 低層低容積再開発の事業手法と効果

第4章から第7章の分析より、低層低容積再開発の事業手法を示す。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

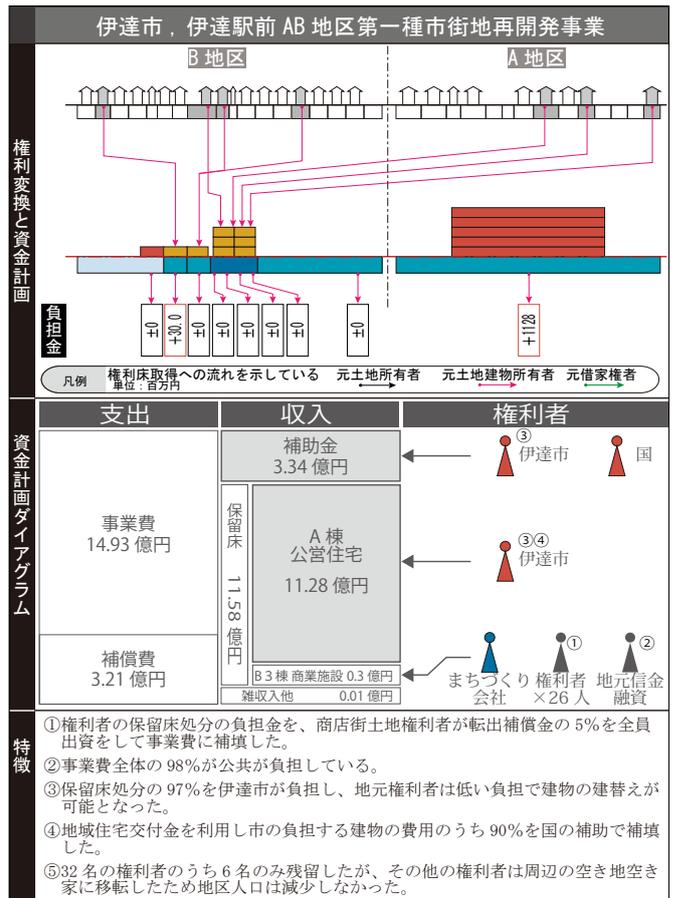


図5-3 伊達駅前AB地区市街地再開発事業の事業計画
(F)。⑥まちづくり会社やSPCを設立し、行政の補助を受け、拠点形成を推進する(F, G)。

低層低容積再開発の事業手法による効果として、①地方都市の拠点に見合った低層の市街地が形成される。②医療福祉施設や公共施設、商業施設など、拠点として求められる機能が存続、または新たに形成される。③従前の地元住民が他地区に移転せず、地区内に住み続けられる。④自治体は中心市街地に公共施設を整備する場合、単独事業に比べ、再開発事業の恩恵を受けることが出来る。以上の4点が挙げられる。

最後に、地方都市において今後考えられる低層低容積再開発の展開として、以下のことを挙げる。①市民や地元企業の出資により、まちづくり会社やSPCを設立し、市民が主導となって再開発を行う仕組みを確立する。②地方都市では、再開発の要件である平均3階建てを緩和し、街並に合わせた低層の再開発を可能とする。③建物の整備は新築のみではなく、空き家の耐震補強や改修も可能とする。④地元住民の生活を担保するため、都市計画決定や権利変換の合意形成など、事業を短期間で進めるようにする。

【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
【注釈】1)人口30万人以下を想定している。2)ここでは第一種市街地再開発事業を指す。3)名寄市：風連本町地区第一種市街地再開発事業4)富良野市：東4条街区地区第一種市街地再開発事業5)伊達市：伊達駅前AB地区第一種市街地再開発事業6)建ぺい率50%に対して平均3階を想定(50%×3=150%)7)道路の整備に纏る費用に対して補助する「公共施設管理者負担金」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か計画に基づき行われる事業に対する特例補助。

* 株式会社久米設計 工修

** 北海道大学大学院工学研究院 教授 博士(工学)

* KUME Sekkei Ltd., M. Eng.

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