

芝浦工業大学 システム理工学部 環境システム学科
教授 作山 康



1. これまでの区画整理との関わり

学生時代は建築系しかも計画設計系の研究室に所属して建築家を目指していたが、都市と建築に興味を持ちはじめると都市デザインなるものを知り、概ね卒業単位を取得していたこともあって3年生秋から都市計画コンサルタントで朝から終電までほぼ毎日都市計画を学ぶ(?)という生活となった。日曜日は休めた記憶があるがほぼ社員とおなじ勤務の中で、バイト同士ではその作業の意味や改善の必要性などを議論していた思い出がある。東大の学園紛争を契機に東大助手からスピニアウトし民間都市計画事務所を開設した土田旭氏の事務所に縁あってそのまま就職することとなるが、1983年当時日本では都市デザインなるものがまだ浸透していなかったこともあり、都市デザインに関われるチャンスが横浜や川崎などの一部にしかなかった。そのため、総合計画から密集事業まで他のテーマも幅広く関わることとなり、区画整理B調査見直しが最初の仕事となった。測量や区画整理の専門コンサルタント会社を中心に区画整理調査を行うのが一般的である中で、都市計画全般を扱うプランナーが区画整理に関わるには専門的知識と技術の習得が不可欠となり、社外専門家及び社外区画整理コンサルタント会社に指導していただきながら区画整理の計画・設計・住民合意、総合的な事業を学ばせていただいた。豪雪地域の新潟県旧小出町(現南魚沼市)の市街地約20haで区画整理を実施するという理想的な市街地整備の計画がB調査で提案されたが、当時人口1万2千人の財政力では不可能に近く、身の丈にあった都市計画としてB調査見直しが行われ、僅か6.3haに規模縮小して区画整理を実施した。区画整理調査前にたまたま市街地整備構想なる調査提案をしていたことから縁があったようだが、都市計画事務所としては事業にどっぷり関わることは大変勇気がいることだったと思う。

この時に、いかに事業を成り立たせながら計画論を論じるか、特に都市経営の視点の必要性を最初に叩き込まれたとともに、田中角栄氏の地盤で新潟方

式なる今では考えられない都市計画事業手法も学んだ。6.3hの土地区画整理事業の設計から住民対応、さらに河川改修や既成市街地の改造型区画整理のために商店街近代化といった上物整備まで関わることができ、新人が現場で2年半の間、建設省が河川改修で先行買収した料亭跡に一人常駐し、毎週のように商店街の青年部の方達と酒を飲み交わして望ましい街のありかた日々議論していた。この地区には緑川酒造があり、これを郊外移転させなければならぬミッションも加わって、酒の研究もしなければならなくなった。この区画整理はさらに減価補償型というおまけがついて新人が担当するには荷が重すぎる区画整理を体験できる運(?)に恵まれる。



小出島地区土地区画整理事業 (S60-H4)
町施行、施行区域 6.3ha、総事業費73億円(町負担19億円)、
減歩率14.47%(河川改修先行買収により減価補償金充当前26.8%)

そこではさらに仮店舗・仮住居のプレハブ設計や、新たに3%勾配となる道路と沿道建物の関係性の分析など、河川、護岸、道路、水路などの土木施設の実施設計に触れられたのも貴重な経験と言える。

この経験もあり、交通計画・設計はじめ外部の専門家とのコラボレーション経験が増え、主に川上部分(換地設計などは専門家にお任せした)の土地利用計画や道路公園の計画設計など、市街地整備構想作成を担当して次のような区画整理事業調査を経験する。

都営新宿線西瑞江駅周辺地区A調査、練馬区大泉地区A調査・事業見直しのための調査（都施行で大規模区画整理を行う時代ではなくなった）、秋葉原駅前地区B 調査見直し（現在の秋葉原駅周辺の基盤設計）及び土地利用計画、相模原IC 周辺地区調査、越谷市緑住区画整理事業モデル設計、民間鉄道会社沿線の駅周辺地区区画整理調査などがある。

1990年代になると「ふるさとの顔づくりモデル土地区画整理事業」による高質な都市空間づくりのため事業に関わる機会が増え、区画整理調査以外に景観調査やガイドライン作成、都市デザイン調査等を担当していたこともあり、市街地をより魅力的にするための都市基盤施設の計画設計のあり方を探究するとともに、土地利用計画及び市街化促進を意識した全体計画とまちづくり戦略を立案することの重要性を感じるようになる。

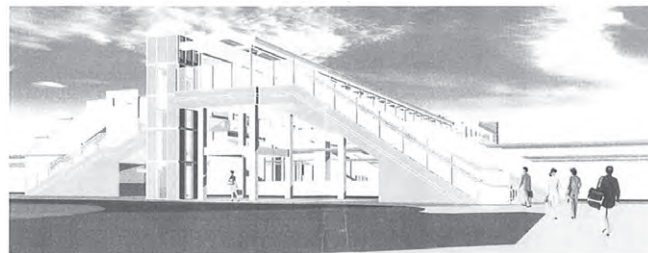
ふるさとの顔作りでは小山市東部第一地区・第二地区や特に北九州市大里本町地区では、駅前広場や駅前通りをはじめとする主要道路やストリートファニチュアの実施設計とともに、関連事業で実施しつつある橋上駅舎と自由通路整備においても区画整理事業の中でより魅力的なインフラ整備が実現可能であることを認識できた。例えば、鉄道沿いの区画道路を鉄道境界側に片側歩道と修景帯という道路構造の標準断面にはないものの、無機質な境界フェンスや線路を見るのではなく、歩いて楽しく散策できる道路設計をして実現できた。



鉄道境界部にコニファーで修景した片側歩道の区画道路

また、街の第一印象に影響する駅前の顔となる空間は、駅前広場とともに最も重要な都市施設のデザインであるとの認識から、通常橋上駅につながる自由通路の階段部は横断歩道橋のような機能優先のデザインとなる傾向にあるが、駅の玄関口にふさわしい風格あるファサードとするために、先に設計が進

んだ構築物とは別構造のカバーケースともいえるような建築物の基本デザインを区画整理組合及び市へ提案し実現した。



門司駅西駅前広場側の自由通路原案



駅の顔としてふさわしいように追加設計した例

また、背後の山当てや自由通路から関門海峡を望める都市軸を作るため、すでに道路の配置が都市計画決定していた後に、片側のみ広幅員で並木を2列植樹し、ビスタを確保できる道路断面の変更設計を行ない、そのような先例がほとんどない中で様々な困難があったが、門司大里地区の特性を最大限生かした都市施設のデザインを実現できたことは、標準設計を多用しかねない区画整理にあって創造的まちづくりの可能性があると確信できた。



自由通路からビスタを確保した門司駅西口駅前線

さらに旧ビール工場のレンガ棟にふさわしい雰囲気のあるシックな都市計画道路のデザインとして、クラシックモダンの街路照明やポラード、ツリーサーク

ルのデザインを行い、かつ都市計画道路につながる幅員が狭くなる区画道路において、片側歩道プラス反対側の歩道状空地を両側歩道のようにして、その後レンガ倉庫を道の駅として保全活用する計画を見込んだ整備を行なった。



レンガ棟の街並みを引き立てるストリートファニチュア。写真左側の歩道空間は実は敷地内歩道状空地を歩道のように整備。

このような区画整理設計が先行して確定した中でも、様々な工夫ができると確信すると、東京大学の故北沢猛教授に依頼されて柏の葉キャンパスタウンの都市デザイン調査を担当する。

柏の葉キャンパスタウン駅周辺は既に千葉県施行の区画整理事業が進行しており、比較的標準的な街区の設計が行われていた。道路や駅前広場の配置や断面構成さえも変更できない状況にあったが、日本で最先端の都市づくりを行うという意気込みがあったために、既定の前提条件の中で最大限魅力を高めるというミッションとなり、これは北九州市門司大里地区と同様な条件ではあったが、さらに土地利用計画に基づくビルトアップ誘導の仕組みとデザイン調整が加わることとなる。

柏の葉では駅前広場や駅前通りをはじめとする主要道路の実施設計では、人を最優先した歩行者空間や緑豊かな駅前とするため、特に千葉大学へつながる西口は、千葉大柏の葉キャンパスの苗圃で育てられていた高さ7m以上のカエデ類の高木を駅前広場内に移植したり、日本一の八重桜並木を目指して並木としたり、これら高木がすくすく育つように2mを超えるグレーチングを取り入れたりしている。なお、駅前広場や駅前通りの実施設計は、千葉大准教授（当時）三谷徹氏率いるランドスケープデザイン事務所のオンサイトとJVでこれまでの公共空間では考えられない様々な工夫をおこなっている。特に、

千葉大学柏の葉キャンパス正門と駅を繋ぐ駅西通り線は、4車線の計画であったが、その後の交通予測と全体の市街化速度から4車線道路が必要となる時期は相当先で、しかも自動車交通以外の交通分担率を高めようとしているこの地区の構想からすると、当面2車線の暫定利用として歩道を広げ、また自転車通行空間の確保などもおこなっている。

区画整理地区内の土地利用誘導について特記しておく、西側駅前の2つの大規模街区は、保留地と千葉県企業庁用地が存在し、そのうち企業庁用地については、不動産鑑定による適正価格を示した上でアーバンデザイン方針に基づいた事業プロポーザルを実施し、優秀事業者グループへ敷地を売却した。隣接する保留地も事業プロポーザルを実施したが、保留地は最初に価格を提示せず、入札による保留地売却を行い、その際優れた事業者グループに開発してもらいたいために、企画提案書の評価が80点以上の優れた提案を提出した事業グループのみが入札に参加できるユニークな仕組みを開発した。結果としては最初に企業庁用地のプロポーザルで最優秀同一企業グループが、その後実施された保留地での提案も優れていたために保留地入札に参加できることとなり、予想価格の倍以上の価格で売却ができたという驚きの結果となった。なお、企業庁用地及び保留地の売却にあたっては、提案計画書を基に実際のビルトアップや機能導入もさらには高質な空間創出を実現するためのデザイン調整システムでの合意を条件として契約を行なっている。



事業者と発注者側によるデザイン調整の風景

自分が関わった土地区画整理事業の多くは、幸運にも当初の計画期間に近い早期の事業完了となっており、保留地販売促進を意識した魅力的な基盤施設の計画設計及び土地利用の誘導など上物整備のあり

方についても当初から意識していたことと関係しているのではないかと考えている。

これは30代まで区画整理事業と都市景観・都市デザインを中心にし、40代では都市計画マスタープランや再開発事業、制度設計、ワークショップ手法など住民参加による都市施設の設計、公有地活用や事業プロポーザルなどは市街化誘導に関わってきたことで区画整理事業地区で様々な取り組みができたのではないかと感じている。

最後に松戸市紙敷土地区画整理事業野ことも述べなければならぬだろう。ご存知の方も多いと思うが、日本最大の区画整理組合赤字で私が大手区画整理事務所から相談され関わった2008年は、銀行から裁判を起こされて1年後には解散しかないといった時期であった。東松戸駅前広場を一部都市計画施設から除外して保留地としたが、それを早期に売するための事業プロポーザルを企画してほしいというものである。都市計画変更の条件としては地区計画で定められている用途制限に加えて、土地利用計画で目指す駅前にあふさわしい機能の導入である。ホテル等の建設が望ましいが、他県でも同様な公募プロポーザルを行なったが経済機状況もあり簡単ではなかった。公募はするが集まる可能性は低いという助言をしながら、しかし地元には必ず地元の土地の利用価値を知っている人がいるはずだと、公募と同時にクチコミ作戦により保留地が直ちに売却できた。併せて近隣公園を有名建築家にしてもらい話題作りから住宅保留地を売りたいという相談も受けたが、住民に親しまれる使い勝手の良い心地よい公園が良いと助言し、ランスケープデザイナーの八木健一氏とのJVで実施設計を行い実現した。整備費も限られていたため芝広場が特徴のここのよい公園は、今でも住民に上手に活用されている。この公園整備と同時期に紙敷地区保留地へ市立病院移転の宣言がと市長からなされ（その後移転は中止し市長は失脚）たことも大きく影響し、保留地は全て完売となる。その後数年後に200億円以上の赤字があった組合区画整理事業はなんと清算を終え完了した。

2. 区画整理に関する研究、技術開発

1988年に私の故郷でもある茨城県日立市の駅前開発計画にかかわるチャンスがあり、鉾山の引き込み線跡地において新都市拠点整備事業を適用し、基盤整備は土地区画整理事業で行う計画であった。業務

は全体の都市デザインであったが、中央には約100m四方の近隣公園が計画されており、その場所を祭りや噴水、照明演出などの都市活動イベントを実施できる広場として利用したり、地下に公共駐車場整備することが相応しいと考えたときに、近隣公園のままでは建ぺい率など制約が多く、近隣公園に代わって「都市広場」という制約の少ない都市計画施設へ計画変更した体験が、区画整理における都市計画制度の工夫を行う習慣が身についた最初の経験である。その後日立では、駅前広場ではなく交通広場として都市計画決定して利用制約を少なくしたり、立体都市計画による自由通路と東口駅前広場の整備なども実施している。

さて、区画整理事業は20世紀の人口増加に伴う新市街地整備台頭の時代に様々な計画技術開発が行われ、旧住宅都市・整備公団はじめ民間デベロッパー、数多くの区画整理組合までも特徴的で魅力的な基盤整備が実現してきた。それらの多くの計画設計、デザインマニュアルなどを参考に勉強させていただいたとともに、自らもデザインガイドラインの作りを数多く担当させてもらった。さらに住宅局「住宅・建築物等整備事業に係る景観形成ガイドライン（2005年3月）」の作成や「良好な景観・まちなみ形成に資する計画設計手法及び効果的な事業支援方策検討業務（2008年）」など、優れた上物整備のあり方を研究する機会に恵まれる。

また、新市街地タイプよりも進行市街地や既成市街地における区画整理に関わるケースが多くなると、再開発事業や沿道区画整理型街路事業、立体換地、密集事業など様々な手法と合併事業のあり方を研究する業務が増え、国の政策立案準備レベルでの「土地区画整理事業と土地利用計画の連動方策検討調査」や、さらに（財）区画整理促進機構より技術者向けのマニュアルではなく、地権者などのクライアント向けの手引書である「小規模区画整理のすすめ（共著、学芸出版社、2004年12月）」を編著し、都市部を中心として活用メリットが大きい敷地整序型区画整理をはじめ、プチ区画整理や飛び施行地区、連鎖型区画整理など様々な事例を紹介している。区画整理手法を総括すると改めてその事業手法の素晴らしさを発見出来た機会でもある。残念ながら時代とともに事業制度のしくみが修正されたことで、この手引書は現在絶版となっている。

| | |
|------------------------|-----|
| はじめに | |
| 第1章 こんなことで困っていませんか | 7 |
| 課題ケース1 自治体の財政負担が増える悩み | 7 |
| 1 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 2 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 3 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 4 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 5 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 6 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 7 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 8 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 9 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 10 建て替えに悩む自治体の悩み | 7 |
| 第2章 街なかで使われている区画整理 | 21 |
| 区画整理は新市街地の手法か? | 21 |
| 民間による街なかの区画整理は行われているか? | 21 |
| 民間による区画整理の進捗は早まっているか? | 21 |
| 民間による区画整理のメリットはあるか? | 21 |
| 民間による区画整理のデメリットはあるか? | 21 |
| 第3章 具体事例の紹介 | 33 |
| 1 土地区画整理による街なかの区画整理 | 33 |
| 2 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 3 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 4 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 5 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 6 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 7 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 8 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 9 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 10 民間による街なかの区画整理 | 33 |
| 第4章 街なかの小規模区画整理の詳しい内容 | 47 |
| 1 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 2 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 3 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 4 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 5 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 6 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 7 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 8 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 9 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 10 街なかの小規模区画整理の概要と目的 | 47 |
| 第5章 街なかの小規模区画整理 Q & A | 119 |
| 第6章 事例データ | 125 |
| 事例1 シンク区画整理 | 125 |
| 事例2 シンク区画整理 | 125 |
| 事例3 シンク区画整理 | 125 |
| 事例4 シンク区画整理 | 125 |
| 事例5 シンク区画整理 | 125 |
| 事例6 シンク区画整理 | 125 |
| 事例7 シンク区画整理 | 125 |
| 事例8 シンク区画整理 | 125 |
| 事例9 シンク区画整理 | 125 |
| 事例10 シンク区画整理 | 125 |
| 用語解説 | 147 |

「小規模区画整理のすすめ」の目次

3. 今後のまちづくりにおける区画整理の役割

「都市計画の母」である土地区画整理事業は、市街開発事業の中でも最も広範囲で面的に日本の市街地を整備してきた誇れる事業手法である。人口減少時代にあっては新市街地整備の手法としてのニーズは少なくなりつつあるが、長い時間をかけて技術開発してきた日本の区画整理技術は奥深く、特に既成市街地や進行市街地においても最適解として選択できる余地は大いにある。量的な区画整理事業が減少することで技術者の減少と技術開発機会の減少、さらに技術の引き継ぎがうまくない状況になっているとも言える。例えば飛び施行地区の手法などは、使う機会が減ったことによってプランナーや行政発注者側の中にはその存在を知らない人も多く、大変もったいないと感じる場面も少なくない。等価交換で土地の交換も可能だが、区画整理により税制的メリットが働き、さらに飛び施行もできれば市街地整備のバリエーションは飛躍的に増えていく。実際、某市で国の別の予算で購入した公共建築用地と実施設計まで終了していた建築計画が長い間停滞していた時に、その後中心部で旧市庁舎跡地の活用が課題となり、時代を経て中心部でその計画を実現した方がまちの発展につながるのではないかと委員会が議論提案されて、地元からの賛同も得ながら変更した経験がある。もちろん担当部局の抵抗は凄まじかったが、仮にある補助金で購入した公有地は絶対最初の計画はその時代には正しい判断だとしても、時代を経て別の場所が最適解になる場合もある。例えば、まちづくりとして必要があれば敷地整序型区画整理と飛び施行により公有地を交換した方が明らかに街の発展につながると判断できれば、税

の適正活用として国の担当部局も理解するはずであると区画整理手法から計画論を述べ、さらに地元が首長への強い後押しもあり実現可能となった。区画整理を単なる事業として見るだけでなく、計画手法としてすぐれた技術を証明する一つの例である。

「小規模区画整理のすすめ」で整理した各種区画整理の活用手法や事業併用などを紹介してきたが、その後の事業制度の拡充を考慮すると更なるバージョンアップがあってもよかったかもしれない。それを感じたのが、大学へ移った2011年に東日本大震災があり東北復興を主に個人レベルで大学研究室や所属NPOの立場から、自治体が人口の多い中心市街地等を優先せざるを得ない状況から見落とされがちで小さな漁村集落の復興を専門家たちとボランティアで関わってきた時である。

震災直後は様々な専門家がそれまでの人口減少や東北の地域特性から、これを機会に未来型復興を目指そうという機運があったものの、その後復興はいつの間にか海が見えない高さの防潮堤と、標準化した20世紀型（いやその時代でも優れた計画は数多くあった）の区画整理事業が広大な被災地の早急な復旧と公平性と税の有効活用、そして早期事業という特殊性を言い訳に実現されてしまったのではないかと今でも感じている。もちろん、技術者が少ない中で全国から駆り出された非常時体制で、しかも短期に複雑な権利関係調査など、想像を絶する業務を批判する気は毛頭もないしその苦勞は計り知れないことの認識はある。ただし、私はプランナーとしてできるだけ理想のまちづくりの実現を目指し実現することが復興ではないか、それが日本の将来の価値を高めることになるのではないかと考えている。

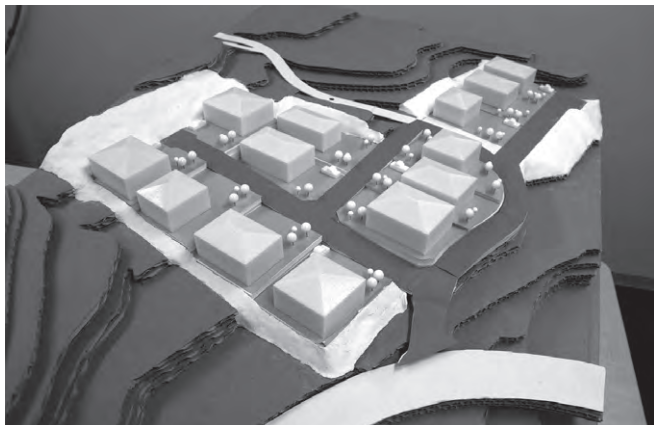
一方、現実を求める地元住民の意識と理想が乖離している場合など、理想ばかりを掲げる専門家や大学教授が地元に見放された現実も見てきた。

しかし、あえて専門家として言えば、1993年北海道南西沖地震での奥尻島の復興事業では、その後公園整備は草が生え、上物整備に口をだせる余裕や状況でないことを鑑みても、無国籍で無秩序な街並みは観光地奥尻島の観光客や人口を減少に歯止めがかけられず、その教訓は生かされなかった。一方、2005年の福岡県西方沖地震の玄海島の密集事業を活用した幅員4m、5mの区画道路や上下移動支援施設などの魅力的なインフラはお手本となるものなの

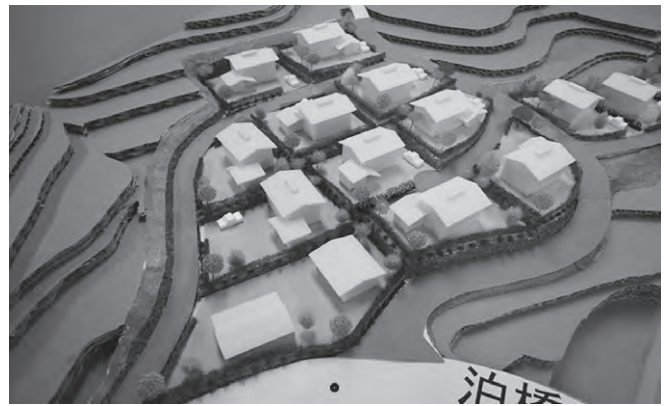
に、都市計画区域外でも各県の開発許可基準に準じることが正しいと判断して、幅員6mの区画道路やほとんど使われない公園を整備している。中心市街地はそれが適切ではあるかもしれないが、農村漁村集落ではオーバースペックでもあり、東京郊外部新市街地のミニ開発と見間違えるというのは言い過ぎか。ちなみに私が関わった岩手県大船渡市越喜来・泊地区の集団移転地の計画は、当初市案に対して地域特性に配慮した地形を尊重した優しい造成計画や建築ガイドライン、外構ガイドラインを研究室の学生やNPOの専門家とともに提案し、地元の支持もありそのまま実現はならなかったがその後の変更設計へ少なからず影響を与えた。防集事業は区画整理ではないが、区画整理設計を行う上で地形に優しく地域特性を生かした魅力的な計画設計は基本中の基本なのである。曲線街区設計や道路設計については提案が採用されなかったものの、コンクリートの直立擁壁には県内で初めて石積み風型枠やガードレールではなくガードパイプの導入などがなされ、岩手県第一号の防集事業であるとともに、地元では高級住宅地とも揶揄されるその景観は、他の集団移転地でも随所に取り入れられている。

なお、この集団移転の早期実現は、その後NHK特集番組で取材を受け、1区画あたり事業費は約1,500万円と最も安い類型分類され、8,000万円くらいの高価な事業地と同等で良いのかなど問題意識を持っていたが、エビデンスがまとまらないこともあり番組としては切り込めなかったようである。

バブルがはじけてから失われた20年、30年があり、優れた技術者の多くは定年引退してしまっただ中で、現役復帰をお願いされて復興区画整理に関わった方々も少なくないと聞く。一部を除いて多くの事業



当初の市から提案された集団移転計画



学生とともに自然地形を生かした美しい集落の提案



開発許可基準に準じかつ敷地条件の公平性を意識した最終案

では、創造的な区画整理技術開発のチャンスに恵まれず技術の継承がしにくくなったことや、特に土地利用計画や造成計画、道路計画、公園計画などの基本構想策定の計画技術が更新されにくい状況ではなかったのかと推測している。もちろんそのようなことはないという反論があるのは承知の上ではあるが、実現した現場を見ると多くは大変努力されていると感じながらも、比較的標準的な区画整理を超える創造的な地区は少ないように感じる。

そんな中でも女川は特記して優れている復興事業と評価している。これは当初の復興計画における土地利用計画や都市施設計画を抜本的に見直して実現できたものである。優れたプランナー達による土地利用計画の見直しや、都市軸等の都市構造とそれを実現する都市施設の計画がなされているからである。

自分の経験からは、都市計画を実現する手法である区画整理から都市計画を学ぶことはむしろお勧めなのではないかと思っている。