

標題 大阪市における個人施行（同意施行者大阪市）による事例紹介

氏名（所属） 藤村 瑞希（大阪市都市整備局市街地整備部連携事業課）

1. はじめに

大阪市においては、市有地の有効活用や、市の関連施策等で事業を推進する必要がある地区において、地方公共団体である本市が自ら個人施行の施行者となり小規模で柔らかい土地区画整理事業を実施している。

本稿では、本市南東部に位置する平野区における未利用地を有効活用するために公民連携で事業を推進している長原駅前地区、及び市域内に残されている密集住宅市街地整備を推進するため地籍整備型土地区画整理手法を活用した生野区勝山北一丁目19番街区周辺地区の2地区について紹介する。



図-1 位置図

2. 事業紹介

(1) 長原駅前地区土地区画整理事業

【地区概要】

本地区の存する平野区は大阪市の東南部に位置し、全般的には住居地域としての色合いが強く本市の中でも市営住宅が多い地域となっている。老朽化に伴う建替更新時期に突入しており、高層化等に伴う広大な建替余地発生している中、有効活用が求められていた。

そこで平野区では、「次世代につなぐ魅力あるまちづくり」の実現のため、長吉地域東部において市有地の有効活用を図る中長期的な視点でのまちづくりを推進しており、平成30年1月に「長吉ウェルカムタウン計画〈基本計画〉」を策定している。主に未利用地を中心とした4つのエリア「駅前にぎわいエリア」、「子育て・教育環境充実エリア」、「多世代共生コミュニティエリア」、「良好な居住環境と歴史・文化のエリア」においてまちづくりを進め、その効果を地域全体へと波及させることで、にぎわいや魅力あるまち、安全・安心で持続可能なまち、多世代共生のまちの実現をめざしている。

長原駅前地区土地区画整理事業の施行地区を含む「駅前にぎわいエリア」では、地域の魅力向上、にぎわいによる再活性化を目指し、集客拠点施設の誘導による新たな土地活用をめざしており、市場調査や住民のニーズを踏まえて令和3年4月に長原駅前未利用地を活用したまちづくり基本方針（以下、基本方針）を定め、このエリアの活用の方向性が定められた。



図-2 長吉ウェルカムタウン計画（抜粋）

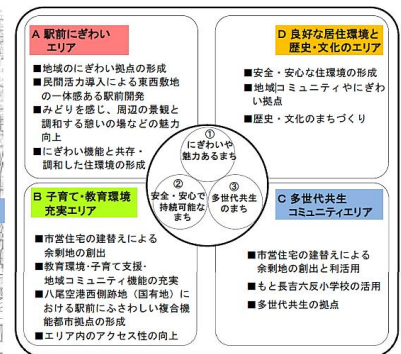


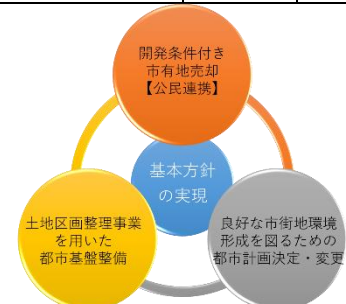
図-3 長原駅前未利用地を活用したまちづくり基本方針（抜粋）

	西側	東側
所在地	長吉長原東二丁目442番9外	長吉長原東二丁目442番14外
面積計	約10,800㎡	約13,600㎡
用途地域	第1種中高層住居専用地域（200/60）、一部、近隣商業地域（300/80）、準住居地域（300/80）	第1種中高層住居専用地域（200/60）、一部、近隣商業地域（300/80）、第1種住居地域（200/80）

基本方針の実現に向け、西側エリアでは土地区画整理事業による接道条件の改善や公共施設の整備等による宅地の利用増進を行い、東側エリアはもと市営住宅の宅地内通路を道路に整備する計画にあわせて、地区計画の制定や用途地域の変更、基本方針等に掲げるまちづくりに資する計画となるよう開発条件付き市有地売却を行った。

【地区計画の制定及び用途地域変更】

エリア西側には地域の核となる商業施設を中心に、交流、健康づくり、子育て支援などの地域貢献機能を複合的に導入、エリア東側には、西側を補完する商業機能と地域貢献機能、居住機能を効果的かつ適切に導入する方針とし、西・東各エリアに基盤整備と地区計画の策定にあわせた用途地域の変更を行った。



基本方針実現のイメージ図



図-4 地区計画概要図



图-5 用途地域新旧对照图

【地区の課題】

長原駅前地区は、大阪市平野区の東南部にある大阪メトロ谷町線の長原駅に隣接した未利用となっている市営住宅跡地に位置している面積約1.1haの地区である。本街区は南北に長いスーパーブロックとなっており、歩行者や自転車等では長原駅へのアクセスが脆弱であり、市営住宅跡地については、幹線道路への接道がごく一部であるため、土地利用が東側に限定されており、有効活用に支障がある状況となっていた。



図-6 施行前概要図

【事業の計画】

公共施設の整備としては、地区西側及び東側は十分な幅員を有した道路が整備されているため新たな拡幅整備は必要としないが、東西方向のアクセスが脆弱なため、駅へのアクセス向上を目的とした幅員約5.0mの自転車歩行者専用道路を整備することに加え、歩行者の回遊性の向上、近隣住民及び施設利用者の滞在、交流の創出を目的とした広場を整備することとした。

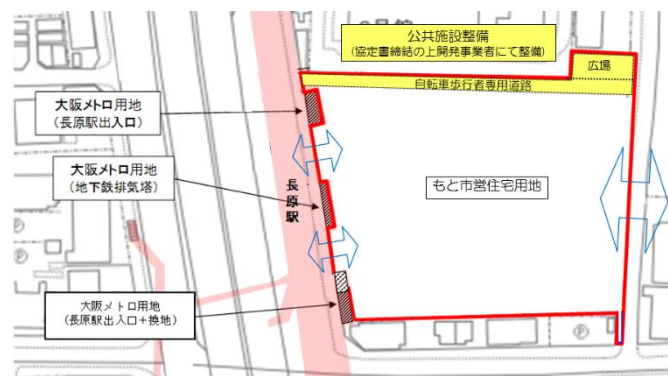


図-7 施行後概要図

道路・広場の整備に加え、未利用地の幹線道路への接道状況を改善するため鉄道事業者の用地を整理し、幹線道路が利用可能な形状に土地を入れ換える計画とした。

公共施設の整備改善と土地の利便性向上により一定の増進が見込まれたため、保留地を設定して事業費に充当する計画とした。

本事業は、令和3年12月に事業認可され、現在も事業中である。

【公民連携について】

西側エリア（施行地区内）と東側エリア（施行地区外）については、基本方針の実現のため開発条件付きプロポーザルにより開発事業者を選定し、令和5年6月30日付けで保留地予定地を含む長原駅前用地を売却する土地売買契約書を、株式会社長谷工コーポレーション、SMFL みらいパートナーズ株式会社、近鉄不動産株式会社、エヌ・ティ・ティ都市開発株式会社、清水総合開発株式会社の5者と締結している。

なお、土地売買契約書に基づき長原駅前地区土地区画整理事業により整備する自転車歩行者専用道路及び広場（公共施設）について、開発事業者が整備工事及び維持管理を行うことを条件とした協定書を売買契約にあわせて締結し、事業後も民間事業者が公共施設を維持管理することで駅前の賑わい創出できるようエリアマネジメントの考え方を導入している。

現在は、早期の事業完了を目指し、開発事業者による公共施設の工事施工着手に向けて、関係者との協議等を綿密に行い、事業について進めているところである。

【今後について】

本地区の今後の予定としては、令和6年度末に自転車歩行者専用道路及び広場の供用開始、本地区内開発用地の開業が令和7年5月を予定しており、これまで以上にぎわいあふれる駅前空間になることを期待している。



完成予想イメージ 平野区 HP より引用

（２）生野区勝山北一丁目19番街区周辺地区土地区画整理事業

【本市の密集住宅市街地における取組み】

本市は、JR大阪環状線外周部等の戦災による焼失を免れた地域を中心に、建物の老朽化や建て詰まりに加えて、狭い道路が多く防災面や住環境面でさまざまな課題を抱えた密集市街地が広く分布している。

こうした密集市街地の整備に向け、平成23年に発生した東日本大震災をきっかけに、本市では平成24年11月に関係区長や所属長で構成している「密集住宅市街地整備推進プロジェクトチーム」を設置し、地域特性に応じたきめ細やかな密集住宅市街地整備を推進するための目標や取り組みの進め方などを「大阪市密集住宅市街地重点整備プログラム」として取りまとめた。

そして10年間の取組や進捗状況を踏まえ新たに令和3年度から令和12年度の整備目標及び取組を定めた「大阪市密集住宅市街地整備プログラム」（以下、「現プログラム」という。）を令和3年3月に策定し、密集市街地の防災性の向上に向けて、市街地の不燃化の促進や都市計画道路整備の推進を図るとともに、地域防災力の向上に向けたハード、ソフト両面からの取組を進めているところである。

（参考資料）

「大阪市密集住宅市街地整備プログラム」＜令和3年3月＞

概要版

これまでの取組と進捗		新たなプログラムの必要性
○「大阪市密集住宅市街地重点整備プログラム」（平成26年4月策定）に基づき、優先地区（約1,300ha）を中心に、延焼危険性及び避難困難性の改善や防災骨格の形成に向けた各種取組を推進し、令和2年度末までの目標を達成 ○あわせて、地域の防災意識や防災力の強化を図るため、自助・共助・公助による防災・減災に資する様々な取組を実施		○近年、全国各地で大規模地震が頻発に発生。また、南海トラフ巨大地震をはじめ、上町断層帯の直下型地震等の発生を危惧 ○大阪市の密集市街地は、一定の改善が図られてきているが、依然として、老朽木造住宅や狭い道路が多く存在 ○2指標未達成の防災街区（10街区・約640ha）において、延焼危険性及び避難困難性の早期改善に向けた積極的な取組が必要 ○防災骨格の形成に向け、引き続き、都市計画道路の整備が必要 ○災害の被害を最小限にとめるためには、地域防災活動が活発に展開されることが必要
目 標	延焼危険性及び避難困難性の改善 優先地区を構成する21防災街区のうち、半数以上で①かつ②の2指標を達成 （①不燃化率：40%以上、②地区内閉塞度：レベル2以上）	防災骨格の形成 優先地区の防災骨格形成率を80%以上確保
令和2年度末	11街区において2指標を達成	80%を達成

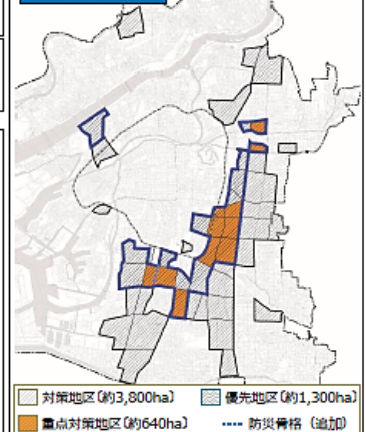
今後の密集住宅市街地整備の基本的な考え方

めざす姿	災害に強いまちづくりに向けて、密集市街地において、市街地の不燃化と避難経路を確保するとともに、地震による被害の拡大を防ぎ、地震災害から都市機能を保全する防災骨格を形成	
令和12年度までの目標	延焼危険性及び避難困難性の改善 重点対策地区（10街区・約640ha）の全てにおいて、2指標を達成	防災骨格の形成 優先地区の防災骨格形成率を83%以上確保 ※令和2年度末時点で77%（防災骨格追加後）

整備の方向性と主な具体的取組

（１）密集住宅市街地の防災性の向上	（２）地域防災力の向上
① 市街地の不燃化の促進 重点対策地区（約640ha）において、延焼危険性及び避難困難性に対する最低限の安全性の確保を早期に図るため、各種施策を集中的に展開 ○ 老朽住宅の除却・建替えに対する支援の強化 ○ 公図のずれを解消するために土地区画整理手法を活用した事業を実施 ○ 狭い道路の拡幅整備に対する支援を実施 対策地区（約3,800ha）において、密集市街地の不燃化を図るため、老朽住宅の除却・建替えを促進 ○ 老朽住宅の除却に対する支援の拡充 ○ 隣地取得を伴う戸建住宅の建替えに対する支援の拡充 ② 都市計画道路の整備の推進 優先地区（約1,300ha）において、延焼遮断や救助・消防活動及び避難の空間確保を行うため、防災骨格の形成に資する道路など、都市計画道路の整備を推進 ○ 防災骨格の形成に向けた都市計画道路の重点整備 ○ 防災街区内の都市計画道路の整備 三国東地区における土地区画整理事業による都市計画道路の整備を推進	発災時には、地域における防災活動が不可欠となるため、各区において、地域防災力の向上に向けた取組を推進 ○ 平常時の備えと発災時を想定した訓練 ・ 出火抑制、火元での初期消火、地域の消火活動の観点を踏まえた、平常時の備えに関する啓発 ・ 発災時を想定した消火訓練に対する支援を実施 ・ 地区防災計画等を活用した避難訓練や避難所開設訓練に対する支援を実施 ○ 防災に対する機運の醸成 ・ ワークショップ等を通じた地域住民の防災・減災の意識向上 ・ パンフレット等を活用した不燃化促進の必要性の周知による、地域住民の防災意識の啓発

整備の対象地域



取組期間・推進体制

- ・取組期間は、令和3年度から12年度までの10年間
- ・3年目に、進捗状況を踏まえ、必要に応じて取組を見直し
- ・5年目に中間評価を行い、プログラムを見直し
- ・副市長をリーダーとして、関係区長・所属長で構成する市内プロジェクトチームにおいて、プログラムを推進

現プログラムにおいては「公図のずれを解消するために土地区画整理手法を活用した事業」の取組として地籍整備型土地区画整理事業を実施している。同事業は、重点対策地区（10街区）のうち、建替え意向が多いにもかかわらず地籍が混乱していることにより単独での建替えが困難なエリア等を対象に、地籍の整備を主目的とする小規模な土地区画整理事業をスポット的に実施しているものである。このように、土地境界の確定や公図のずれを訂正することにより、建替えや円滑な土地取引が図られるような土地利用更新環境を整備することが目的としている。

事業の流れとしては、地域住民からの問い合わせを受け、地籍の混乱状況を本市が確認し、対象と

なる地域であれば、地域住民自ら、その周辺の地域住民に対して、事業への合意形成を図るための説明や意向調査を主体的に行っていただき、その間、本市はその取組みのサポートを行う。その後、周辺の地域住民からの事業への合意形成が得られた後、本市が測量等を実施した上で、地域住民から最終的な事業同意の提出をいただき、本市が事業施行者となって事業を進めるスキームとしている。

【地区の概要】

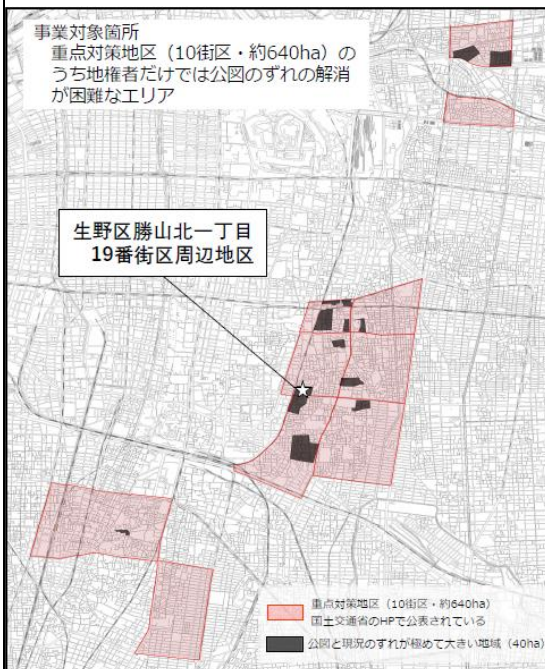
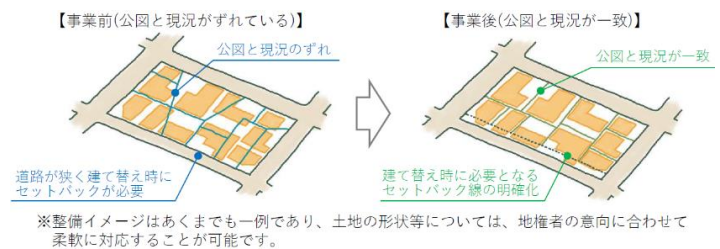


図-8 位置図

生野区勝山北一丁目19番街区周辺地区は、大阪都心部に隣接した大阪市の東南部に位置し、南側は府道の主要幹線道路に接し西側は市道に挟まれた約0.3haの区域である。都心に近い交通至便な地域にありながらも、現況の土地利用と公図上の土地の形状に大きなずれがあることで有効な土地利用が妨げられていることから、本市の密集住宅市街地施策のひとつとして地籍整備型の土地区画整理手法を活用した事業を実施している。



【地区の課題】

本地区については、南側は約21mの主要幹線道路だが、西側は民有地を道路区域とした4m未満の市道となっており、公図上ではこの道路部分が地区の中央あたりで大きく分断され現況とのずれが生じている。土地は全て民有地であるため、地権者個人では、この公図の混乱を解消することが困難だったが、一定の範囲地権者からの合意形成が得られたことから、本市が同意施行者として実施している。

【事業の計画】

現況と公図の一致を図り、地籍の明確化を目的としていることから、一筆地測量を実施し土地所有者の立会のもと従前土地図を作成し、現況の実測面積を基準地積としている。また、現位置換地を基本とし、公共施設の新設を行わないため、公共減歩率も0となる(セットバック後2%)。地籍整備型土地区画整理事業の公共施設整備に関しては、国土交通省の技術的助言を基に、建築基準法第42条第2項や同法附則第5項として指定された「みなし道路」における幅員4m未満の道路について、道路後退線を明示し、換地線による明確化を図るとともに、道路整備が可能な個所においては一部の道路境界ブロックを設置することや、隅切りの整備でも公共施設の整備水準を満たすものと解釈している。当地区においては、西側道路の全面舗装打ち換え工事を公共施設の整備としている。

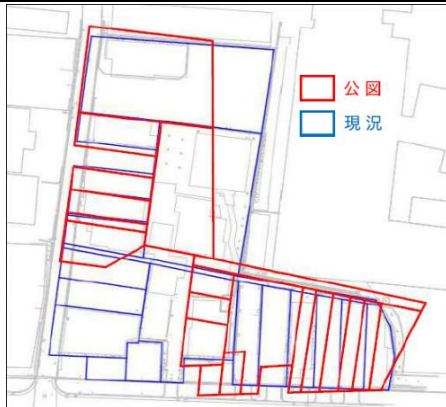


図-9 公図混乱状態イメージ

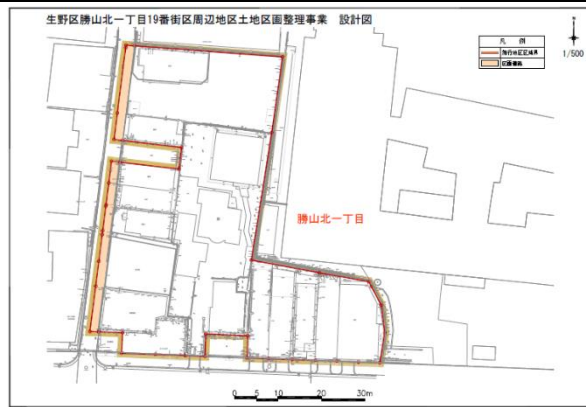


図-10 設計図

【換地の計画】

土地評価方法については、一般的な土地区画整理事業と同じく路線価式による土地評価を採用しているが、地籍が整備されることを宅地の利用増進ととらえ、事業外で公図訂正すると想定した際にかかる費用を評価要因として係数化し、土地評価基準に規定し評価に反映させている。また、現況に合わせた実測面積が基準地積であり現位置換地でもあるため、整理前後で同じ評価内容となり、評価差による清算は生じないようにしている。

【本事業の特徴】

この事業は、個人施行で実施をしており、全員同意により進める必要があることから、事業認可時には事業計画（案）と同時に仮換地（案）についても地権者に示し、事業目的や事業内容とともに説明して同意の取得を行っている。換地計画の同意の際には改めて同意取得が必要であったが、わかりやすい説明書の作成や要点を絞った説明を心がけることで権利者への負担を減らすようにしている。当地区の権利者数は26名であるが、現地に居住している方が半数ほどしかおらず、中には他県に居住している方もおられるなど、全員の同意取得までに時間を要することとなった。また、事業認可時の説明と同内容への説明となることへの負担感を感じる人もいるため、事業の円滑化を図るためにも今後、更なる工夫が必要と考える。

3. おわりに

本市では、人口減少社会を迎え大規模な土地区画整理事業のニーズが減少しており、小規模で柔軟な土地区画整理事業手法を活用した、まちのリノベーションが必要と考えている。本市は市有施設等の用途廃止後の土地や、事業の用に供されていない土地、予定している事業が実施されていない土地、また本格利用が定まるまでの間にコミュニティ用地として暫定的に利用されている「未利用地」を多く抱えており、今後も未利用地を有効活用するための手法として、土地区画整理事業を活用してことが有効なケースも多くあると考えている。

また、本市は密集市街地を対象とした小規模な地籍整備型の土地区画整理事業にも取り組んでいる。これにより、不動産の流通や建替えのきっかけを提供するとともに、近年頻発する大規模な地震による被害を最小限に抑えることに区画整理手法も一助になると考えている。

これらの取り組みを進め、本市と公民連携により未利用地の有効活用や土地利用更新環境を整えることで、地域全体の発展と防災性の向上が図られ、より柔軟で効果的な土地利用の改善が可能となり、地域の活力を高めるとともにエリア価値の向上に資することを期待している。