

# 地方都市拠点駅前区画整理と居住環境の 更新・保全に関する考察

## －山形市山形駅西地区を事例に－

今 西 一 男

### 目 次

1. はじめに
  - 1.1. 研究の背景と目的
  - 1.2. 研究の構成と方法
2. 地方都市拠点駅前区画整理の事業概要
  - 2.1. 地方都市拠点駅前区画整理の施行状況
  - 2.2. 中心事例の抽出
3. 山形市山形駅西地区における事例研究
  - 3.1. 山形駅西地区の概要
  - 3.2. 山形駅西地区における土地利用状況
  - 3.3. 山形駅西地区における住民意識
4. 山形駅西地区における居住環境の更新・保全の過程
  - 4.1. 区画整理と従後の土地利用の実現
  - 4.2. 地方都市拠点駅前区画整理と住民参加
5. おわりに

## 1. はじめに

### 1.1. 研究の背景と目的

宮本憲一は1969年の『日本の都市問題』において、「もともと、地域開発は、

自然・経済・政治・文化・人間の健康のすべてに影響を与える。したがって、総合性をもった開発目的でなければならない」と述べた<sup>1)</sup>。これは当時の社会的費用を軽視した経済主義の地域開発による、「所得はふえたが住みにくい」という住民の実感に基づく批判であった。

そして、高度経済成長期における地域開発の矛盾に対する「市民の都市政策」として、宮本は三つの原則を提起した<sup>2)</sup>。その第一は自治体の規制による、公害・災害など市民個人の責任では対処できない社会的損失の防止である。合わせてこの損失とは企業が加害者である場合が多いとしつつ、市民の無責任な生活様式にも起因する「体制的災害」であることを指摘した。第二は公的賃貸住宅供給と一体となった、公共的な計画に基づく社会的共同消費の充足である。都市化に伴う持家住宅の建設が計画的な都市空間の利用を阻む一方、上下水道、交通等の社会的共同消費が経済主義の下で後回しにされた結果、公的賃貸住宅とともに生活に必要な最低限の手段の確保は都市政策の中心課題となったという。そして第三は自治の確立である。宮本は都市問題の激化の理由とその解決の方向を、住民自治の確立に基づく行政の民主化という「プロセスの問題」に求めたのである。つまり、この三つの原則では自治体の責任を根底に置きつつ、「体制的災害」に加担した住民自身による生活様式と自治の革新を求めている。

この宮本の指摘から40年以上が過ぎ、わが国の都市及び地域開発をめぐる状況は大きく変化した。この間に社会的共同消費の充足は進み、現在の関心は既にその老朽化対策へと移行している<sup>(1)</sup>。また、人口の減少や経済規模の縮小が進み都市化の圧力自体が低下しており、今日では既存の住宅や社会的共同消費というストックの活用と更新を前提とした、規模の抑制を図る縮減型の都市像の実現が求められている。そして、この変化の下で地域開発の必要性は全般的に低下しているが、高齢社会や環境問題などの新たな課題への対応をその目的にするべきとの指摘がなされている<sup>3)</sup>。国土構造の観点から見れば、とりわけ地方都市では人口や経済の成長見通しに立った「20世紀型」の地域開発に依

存することはできず<sup>4)</sup>、居住要求に基づいた、市民参加による居住環境の形成を第一義とする地域開発のあり方を構想する必要に迫られている。

こうした地域開発の意味と呼ぶべきあり方の転換、特に地方都市での劇的な転換を見ると、宮本の指摘は今日改めて地域開発を考える際の基本原則になると思われる。確かに、例えば1992年に制定されたいわゆる地方拠点法<sup>(2)</sup>では、地方全体の活力の低下をふまえ、都市機能の増進に止まらず居住環境の向上を図るための整備を促進することを掲げるなど、この間にも地域開発のあり方の転換の形跡は認められる。しかし、地方都市の地域開発に関して「地方中枢都市」<sup>(3)</sup>の都市計画についての論考<sup>5)</sup>によると、なお日本の都市計画制度は不動産投資意欲のある区域でしか機能しない、大都市型であるという。そこで、地方都市で都市計画の実効性を高めるためには、権利制限を通じた都市機能の充実とともに、個々の住民の地域環境を保障する方向へとそのあり方を転換することを提起している。すなわち、宮本が述べるような自治体の責任を根底に置き、住民自身による生活様式と自治の革新に基づく地域開発の原則の視点から従来の地域開発を検分し、そのあり方を再検討することは、とりわけ地方都市における縮減型の都市像を実現するためにも必要な今日的課題なのである。

そこで本研究では、居住環境の形成の視点を導入した地方都市の地域開発とはいかにあるべきか、宮本の指摘をふまえて検討する。特に地域開発を実現するための都市計画の枠組みとの接点において、居住環境の更新・保全をいかに実現するべきか、考察することを主な目的とする。

## 1.2. 研究の構成と方法

まず、本研究の対象を設定する。はじめに「地方都市」についてであるが、わが国におけるその概念は一様ではない。既存研究を見ても「東京や大阪などのように規模も大きく全国的な支配力・影響力を持つ都市に対して、これらの直接的な圏域外にあって（すなわち衛星都市ではなく）比較的独立した都

市」<sup>6)</sup>という理念的な説明の域を出ていない。制度的には三つの大都市圏法の定義等があるが、例えば首都圏整備法では1都7県を首都圏と定義しているように、集積の実態とはかけ離れている。

そこで本研究では地域開発と住宅をめぐる居住環境の更新・保全との関連を見ることから国土交通省が所管する住宅着工統計に依拠することとし、なお不動産投資意欲があると考えられる三大都市圏すなわち首都圏・中部圏・近畿圏を除外した、「その他地域」に所在する都市を地方都市として設定することとした<sup>4)</sup>。そのなかでも地域開発の実績があり、今日において評価が可能な地方都市を選定するため、政令指定都市・中核市・特例市・県庁所在都市を対象を絞った。ただし、地方都市でも過度に都市的な集積が見られ、地域開発の単独の事業としての評価が困難になる場合があると考え、人口100万人以上の政令指定都市を対象から除外することとした。

次に「地域開発」の基本概念であるが、その事業の内容を含めて非常に多岐にわたる。そこで本研究が着目する宮本の新全国総合開発計画（1969年）当時の「大型開発プロジェクト」の分類に依拠すると、①新幹線等の大型交通・通信のネットワーク、②大型産業（工業）基地、③社会的環境整備（住宅及び社会的共同消費）の大型開発、の三つによって地域開発が構成されていることがわかる<sup>7)</sup>。それは、①で都市間距離を短縮するとともに、公共の先行投資で②を誘致し、その結果上昇する所得水準が③の充実をもたらす、という図式である。つまり本研究では、この図式における③が今日において居住環境の形成の視点を重視した内容に変化したのかに着目する。

この①について宮本は新幹線の他に高速道路、国際空港、国際港を大型交通として列記しているが、本研究では住民の居住環境にも関わる対象として新幹線に着目する。高速道路、国際空港、国際港は地域に大きな変動をもたらす開発ではあるが、周辺の土地利用転換という点で住宅の立地とは結びつかないからである。したがって、②についても可住地とはならない工業系土地利用（工業基地）は対象から除外するべきであると考え、新幹線利用の拠点となる駅前

開発について取り上げることとした。

この拠点駅前開発の都市計画として、わが国の既成市街地の約3分の1にあたる約34万haを超える整備実績を持つ<sup>(5)</sup>、土地区画整理事業（以下「区画整理」）に着目する。区画整理は都市計画法第12条に規定される市街地開発事業の一つであり、土地区画整理法を根拠としている。その基本的な手法を「換地処分」といい、施行地区内の権利者（土地所有者・借地権者）の従前の土地（宅地）について、事業による地価上昇分に相当する土地を無償提供させ（減歩）、従後に従前と等価の土地（換地）を与えるものである。この換地処分の過程で土地の交換・分合すなわち再配置を行い、各宅地の利用増進を図るとともに、減歩によって創出する公共用地（公共減歩）により道路・公園等の公共施設を整備する。また、事業による地価上昇の範囲で、売却して事業費に充当するための保留地を創出することもできる（保留地減歩）。以上をもって、市街地としての環境性能を向上させる事業である。

その施行は自治体、権利者の組合等によるが、いずれも換地や減歩への合意を前提として、これまでには新市街地の開発にとどまらず、既成市街地の「再」開発にも用いられてきた。用地買収による道路や公園など個別の都市施設の整備に対し、換地により利用度の低い残地を生じさせないといった手法の特性から、区画整理は面的な整備を可能にする事業として広く柔軟に用いられてきた。

しかし、移転によって生じる生活の中断や土地利用の激変、何しろ無償による減歩負担への抵抗感から、区画整理をめぐる長年にわたり各地で住民運動による批判が行われてきた<sup>(6)</sup>。したがって、地域開発のごく基本的な事業でありながら、自治体の責任や住民自身による生活様式と自治の革新への姿勢が問われる区画整理を研究対象とすることは、本研究の目的に合致すると考える。

以上の研究対象の設定をふまえ、2では地方都市における新幹線駅、すなわち拠点駅前での区画整理の事業概要を把握した。そのデータは区画整理の網羅

的な事業データベースである『平成23年度版 区画整理年報』<sup>(7)</sup> 及び対象とした地方都市の区画整理に関する事業要覧等を参照した。また、2 では中心事例として山形市山形駅西地区を抽出し、3 ではその事業概要と居住環境の更新・保全に関する調査結果をまとめた。

この調査では、構成要素がやはり非常に多岐にわたる「居住環境」の基本概念を、「住宅敷地と住宅群及び住宅の相隣環境、そして住宅の周辺環境を含む」ものと定義した文献<sup>8)</sup> をふまえ、まず、区画整理で形成された市街地での住宅用地の構成を知るため、土地利用状況調査を行った。次に、①換地に対する権利者の評価、及び権利者・権利者以外の別に見た②居住環境に関する評価、そして③居住環境を構成する社会的側面としての地域コミュニティ（町内会）への参加態度、を住民意識調査から把握した。そして、以上の内容をふまえて4 では、施行者である山形市及び住民を代表する町内会長への聞き取り調査の内容も交えて、本研究の目的に対する考察を行った。以上をふまえ、5 では結論をまとめている。

関連する先行研究として、新幹線駅である拠点駅前開発の都市計画分野の研究では、その手法の類型や完成した駅前広場の空間的特徴を整理した一連の研究<sup>9) 10)</sup>、拠点駅周辺の駐車場利用実態を示した研究<sup>11)</sup> 等がある。しかし、拠点駅前開発をめぐる、住民の居住環境の更新・保全に関する研究は見当たらない。一方、社会学分野の研究では新幹線公害や公共投資をめぐる「政府の失敗」を指摘した一連の研究<sup>12) 13)</sup> がある。だが、都市計画分野の研究同様、住民の居住環境の更新・保全のあり方への展開は見られない。この考察がなされていない論点を取り上げているところに本研究の特徴がある。

## 2. 地方都市拠点駅前区画整理の事業概要

### 2.1. 地方都市拠点駅前区画整理の施行状況

地方都市拠点駅前区画整理の事業概要を把握するため、まず1.2.において研

究対象とした地方都市の内、2013年9月現在で既に新幹線駅が所在する都市を確認したところ21市21駅が見られた。なお、本研究では2.2.に示すように新幹線駅開業との関係から区画整理について検討するため、同時点までに新幹線駅が開業していない北海道新幹線・北陸新幹線・九州新幹線長崎ルートについては、対象から除外することとした。

次にこれらの駅前での区画整理の施行状況を確認した。確認にあたり駅前区画整理を「駅前広場を含む、または駅前広場に接する事業」と定義し、各都市の区画整理に関する事業要覧等を参照、その駅前広場との位置関係を確認した。事業計画の概要も含めて不明の場合は各都市の区画整理担当部署に電話調査を行い、正確を期した<sup>(8)</sup>。その結果、20市20駅でのべ38地区（平均1.9地区／駅）の事業が行われていることがわかった。

その事業概要は表1に示される。施行状況の特徴を順次確認すると、施行者の種類は全38地区の内、自治体（「県」「市」「町」）が28地区と最も多い。次いで「知事」「市長」という、機関委任事務があった当時のいわゆる行政庁施行が5地区となっている<sup>(9)</sup>。つまり、地方都市拠点駅前区画整理は新市街地のような、権利者による地価上昇を前提とした不動産開発とは性格を異にした、公共性のある開発として行われてきたことがわかる。

次に事業年度（期間）の平均は全38地区で16年である。開始（事業認可公告）の古い事業は宇都宮市復興地区、長岡市戦災復興地区、鹿児島市鹿児島中央地区の1946年度であるように、戦災復興区画整理として着手されていることがわかる。また、開始の新しい事業は2007年度の新潟市新潟駅南口広場周辺地区となっている。

区画整理の事業計画の諸元について、まず事業面積の平均は全38地区で83.7haである。鹿児島中央地区が1,043.9haと極端に広いが、続く福山市戦災復興地区（382.1ha）、岡山市岡山復興地区（350.6ha）など100haを超える事業は全て戦災復興区画整理であり、開始の古い事業の特徴と言える。

平均減歩率について、データ欠損を除く31地区の公共・保留地の合算減歩率



表1 地方都市拠点駅前区画整理の事業概要

市町村名	都市分類	新幹線名	新幹線駅名	開業年度	施行地区名	施行者名	認可公告年度	事業終了年度	事業年度	時系列関連性	事業面積 <sup>㎡</sup>	公共減歩率 %	保留地減歩率 %	合算減歩率 %	人口増減率 %	従前街化率 %	要移転率 %	公共用地増減率 %	m <sup>2</sup> /事業費千円
青森市	中東	新青森		2010	石江	市	2003	2016	14	有	46.2	30.6	11.2	41.8	346.4	38.6	99.6	271.4	39.0
八戸市	特東	八戸		2002	尻内	組合	1958	1969	12	無	23.0	21.3	2.0	23.3	不明	不明	不明	241.5	0.5
					八戸駅西	市	1997	2023	27	有	96.7	22.4	8.8	31.2	246.8	43.9	99.1	241.7	24.8
盛岡市	中東	盛岡		1982	盛岡戦災復興	市長	1947	1951	5	無	5.1	31.1	0.1	31.2	不明	不明	不明	不明	不明
					盛岡駅前北	市	1976	1985	10	有	9.0	32.7	0.0	32.7	118.8	98.9	90.3	292.3	66.5
					盛岡駅前南	市	1988	1999	12	無	3.8	45.7	0.0	45.7	0.0	100.0	97.7	900.0	196.5
					盛岡駅西口	市	1993	2014	22	無	35.6	34.9	8.2	43.1	166.3	78.3	99.6	384.6	136.6
秋田市	中秋	秋田		1996	秋田駅前	市	1955	1969	15	無	25.2	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	1.1
					秋田駅東第一	市	1969	1980	12	無	24.6	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	18.8
					秋田駅東第三	市	1994	2017	24	有	45.5	25.0	0.0	25.0	100.0	97.5	97.2	396.0	93.0
					秋田駅東拠点	市	1995	2011	17	有	10.3	28.1	3.0	31.1	138.1	38.7	100.0	222.2	48.6
					秋田駅西北	市	1994	2019	26	有	5.8	36.9	0.0	36.9	100.0	94.6	100.0	480.5	225.9
山形市	特形	山形		1992	山形駅前	市	1964	1977	14	無	17.6	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
					山形駅西	市	1994	2012	19	有	29.9	31.2	2.5	33.7	111.8	91.2	100.0	286.0	101.4
郡山市	中東	郡山		1982	戦災復興	知事	1947	1957	11	無	115.3	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	0.1
					大町	市	2005	2015	11	無	2.2	25.4	0.0	25.4	0.0	78.7	97.2	204.5	263.6
福島市	県東	福島		1982	福島駅西口	市	1992	1996	5	無	5.7	12.7	0.0	12.7	448.8	69.8	57.4	150.0	61.2
宇都宮市	中東	宇都宮		1982	復興	不明	1946	1974	29	無	143.7	15.1	0.0	15.1	不明	不明	不明	不明	0.4
					今泉	市	1960	1981	22	無	31.2	19.6	0.0	19.6	不明	不明	不明	不明	4.6
					駅東	市	1968	1979	12	無	97.1	19.9	2.7	22.6	不明	不明	不明	不明	7.7
					宇都宮駅東口	市	2005	2009	5	無	7.3	32.3	2.8	35.1	2,708.3	2.7	70.0	194.7	25.7
高崎市	中上	高崎		1982	高崎駅周辺(東口)	市	1976	1990	15	有	10.4	27.7	0.0	27.7	不明	不明	不明	不明	不明
					高崎駅周辺(西口)	市	1981	2014	34	有	17.8	20.8	0.0	20.8	178.5	100.0	87.7	188.2	118.8
新潟市	政上	新潟		1982	新潟駅前	県	1954	1955	2	無	42.4	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	1.2
					新潟駅南口広場周辺	個人	2007	2007	1	無	4.1	1.1	0.0	1.1	不明	0.0	0.0	110.0	不明
長岡市	特上	長岡		1982	戦災復興	知事	1946	1963	18	無	312.7	15.1	0.0	15.1	不明	不明	不明	不明	0.1
長野市	中長	長野		1997	長野駅周辺第一	市	1968	1993	26	無	10.7	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
					長野駅周辺第二	市	1993	2016	24	有	58.2	29.2	0.0	29.2	123.8	91.9	94.1	277.1	135.2
岡山市	政陽	岡山		1972	岡山地区復興	不明	1948	1986	39	有	350.6	19.4	0.5	19.9	不明	不明	不明	195.5	2.4
					岡山駅南	市	1988	2003	16	無	6.3	45.3	0.0	45.3	0.0	50.7	91.4	165.4	303.2
倉敷市	中陽	新倉敷		1975	新倉敷駅南第一	市	1984	2006	23	無	26.8	17.6	1.4	19.0	277.8	44.4	98.7	167.9	49.9
福山市	中陽	福山		1975	戦災復興	市長	1972	1977	6	有	382.1	19.0	2.0	21.0	不明	不明	不明	不明	5.0
下関市	中陽	新下関		1975	新下関駅周辺	市	1971	1978	8	有	74.1	21.5	4.1	25.6	994.6	不明	95.0	251.1	7.2
山口市	県陽	新山口		1975	小郡駅前	町	1954	1964	11	無	5.3	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
					小郡駅前第1	町	1974	1980	7	有	35.5	22.4	4.6	27.0	不明	1.1	100.0	384.6	5.5
北九州市	政陽	小倉		1975	小倉駅裏	共同	1965	1966	2	無	1.0	11.0	0.0	11.0	不明	不明	不明	不明	0.4
熊本市	政九	熊本		2010	熊本駅西	市	2001	2016	16	有	18.1	36.2	0.0	36.2	189.2	75.4	98.8	319.2	137.1
鹿児島市	中九	鹿児島中央		2010	戦災復興	市長	1946	1981	36	無	1,043.9	17.5	0.2	17.7	不明	不明	不明	不明	0.2

(注) 都市分類：政令指定都市・中核市・特例市・県庁所在都市。新幹線名：山陽・東北・上越・山形・長野・秋田・長野・九州。

「不明」は『区画整理年報』及び事業要覧等に掲載がなく、電話調査によっても明らかにできなかったデータ欠損。山口市施行者名の「町」は旧小郡町。



は26.5%である。内、公共減歩率は24.8%、保留地減歩率は1.7%である。なお、保留地非設定地区は16地区と半数以上である。ただし、従前に比して公共用地が増加した結果、土地評価自体は上昇していても、宅地価額の総額としては減少しているため保留地が設定されなかったものと考えられる。すなわち、地方都市拠点駅前区画整理の従後の土地利用は保留地によって先導されることはほぼなく、個々の権利者の換地の運用によって規定されていくことがわかる。

その従後における施行地区の様相、つまり住民の居住環境の保全・更新に関する諸元も見てみよう。まず、従前人口に対する計画人口の増減率平均を見ると、18地区で347.2%となっている。つまり、単純化すれば3倍以上の人口増加を見込んで地方都市拠点駅前区画整理は行われているのであり、それに伴う地域コミュニティの変化が予測・調整されなければならないことがわかる。なお、最大値は宇都宮市宇都宮駅東口地区の2,708.3%であるが、拠点駅前という位置を考えれば高層マンションをはじめとする集合住宅の立地も見込まれるため、決して極端な増加率ではないと言える。

そうした土地利用転換に関する諸元として、まず従前市街化率<sup>(10)</sup>の平均を見ると、19地区で63.0%となっている。言い換えれば、これは従前の宅地総面積において既存建築物等のない空閑地が37.0%あることを示すが、先に見た公共・保留地合算平均減歩率が26.5%であったことを考えれば、空閑地を10%ほど残して減歩をしている計算になる。つまり、従前から従後にかけて現状の建築を維持しようとするれば、公共減歩によって創出された道路・公園等の公共施設以外の空閑地はわずかししか望めず、相当に建築密度の高い市街地がつくられることが意味される。しかも、減歩の上で建蔽率規制があり、従前の建築密度を維持することは困難となるため、自ずと容積率規制の緩和によって延床面積の増加、すなわち高層化が図られることになるのである<sup>(11)</sup>。

その既存建築物等が換地によって移転する割合を示したものが要移転率である。その平均は20地区で88.7%であり、100.0%も4地区で見られる。これは

つまり、従前の居住環境の更新さらには激変を伴うことを示している。その一方、公共用地増減率の平均は22地区で287.5%となっており、従前の公共施設が貧弱であるとしても、3倍近い整備量になることがわかる。要移転率の高さはこの公共施設の整備の結果とも言えよう。すなわち、地方都市拠点駅前区画整理は従前市街化率、要移転率、公共用地増減率から考えられるように、いわゆる都市改造区画整理<sup>(12)</sup>としての性格を有しているのである。

なお、この地方都市拠点駅前区画整理にかかる事業費については、平均で㎡あたり65.1千円となっている。しかし、ここに示した事業には戦災復興区画整理のような1940年代の事業から2000年代の事業までが含まれており、貨幣価値が大幅に異なるため単純に高低は検討できない。

## 2.2. 中心事例の抽出

この地方都市拠点駅前区画整理の事業概要からは、住民の居住環境の更新・保全に関する、その市街地の基礎的な構成をうかがい知ることができる。しかし、ここに示した区画整理の本来の目的は拠点駅前開発とは限らない。例えば、2.1.でも触れた戦災復興区画整理は典型であるが、その後になって新幹線の開業が重なった事例も少なくないと考えられる。

そこで本研究では、新幹線駅開業と区画整理の事業認可及び終了（予定）との時系列を、①新幹線駅開業より5年以内に認可された事業、②区画整理の事業認可から終了（予定）の間に新幹線駅開業となった事業、③区画整理の終了（予定）より5年以内に新幹線駅開業となった事業、の区分によって整理した。すなわち、新幹線駅開業と区画整理との「時系列関係性」を特定しようとした。

ただし、②は両者が重なるため関係性「有」と認定できるが、①③は両者の時系列の隔たりを特定しづらい。そこでいずれも5年という年限を設けた。これは都市計画法第6条に定められる都市計画基礎調査の実施年限が「おおむね5年」であることに準拠した。なぜなら、「都市計画の対応すべき課題が著し

く変化し、先行きが不透明な時代に都市の現状等を正確に把握していくためには、少なくとも5年ごとに基礎調査を繰り返す必要がある<sup>14)</sup> というように、都市計画の効果や影響を考える上で5年が最小の単位であると考えたからである。

この時系列関係性が「有」と判断される地区を確認すると、のべ15地区あった（表1）。これらを通幹線開業年度から分類すると、1970-80年代開業の山陽・東北・上越新幹線が7地区、1990年代開業の山形・秋田・長野新幹線が5地区（表1太枠）、2000年代以降の東北・九州新幹線が3地区となる。

この内より地方都市拠点駅前区画整理の中心事例を抽出するため個々の事業を吟味したところ、1970-80年代については戦災復興区画整理も見られるなど、本研究が念頭に置く地域開発とは様相が異なる事業が含まれている。また、2000年代以降はすべて事業終了を迎えておらず、住民の居住環境の更新・保全に関する評価は行いづらい。対して1990年代に着目すると、この内、終了段階の事業は山形駅西地区と秋田市秋田駅東拠点地区に絞られる。しかし、後者は一体となっている秋田駅東第三地区・秋田駅西北地区が施行中であることから、前者を中心事例としてその内実を検討することとした。

### 3. 山形市山形駅西地区における事例研究

#### 3.1. 山形駅西地区の概要

山形市は山形県中央部に位置する、2001年4月に特例市となった県庁所在都市である。2013年8月1日現在の人口は254,155人である。山形駅より山形新幹線で東京駅へ約2時間30分、仙山線で仙台駅へ約1時間10分の位置にある。

山形新幹線は在来線直通の「ミニ新幹線」である。その建設経過を詳しく述べた研究<sup>15)</sup>によると、路線選定理由は地域開発効果が期待されること、対抗輸送機関と十分競争できること、旅客誘致が期待できること等であったとされる。そのための山形駅－福島駅間の奥羽本線路線改良事業が国の1988年度予算

概算要求に盛り込まれた。そして1992年7月、新幹線駅が開業するに至る。

その前後より、山形駅周辺整備に対する機運も高まるところとなる。山形駅周辺整備の位置づけは1985年度に策定された第7次山形県総合開発計画及び第5次山形市総合計画等に見られる。山形市では旧来より東口に市街地が形成されてきたが、その整備では西口の旧国鉄等の工業用地を種地とした都市機能拡大、すなわち「新都心地区」の開発が重視された。

その基盤整備のために計画された事業が山形駅西地区区画整理である（表1 網掛＋太枠）<sup>(13)</sup>。その従前の土地利用構成は公共用地14.3%・宅地85.7%（工業用地53.7%・住宅用地32.0%）であった。特に道路は幅員12-15mの道路が3線ある他は4-5m程度の細街路であった。住宅用地にはマンション2棟（いずれも4階）・社宅7棟（5階6棟・4階1棟）があった他は、地区北側に概ね2階建ての戸建て住宅が立地する状況であった。

この従前の状況に対し、従後は東口との連担を図るとともに生活・文化・情報等の拠点機能を導入するため、駅前広場をはじめ都市計画道路5路線を骨格とした公共施設整備が行われるところとなった。具体的には駅前広場周辺に大街区を配置し、①多目的広場、②大型多機能複合施設（霞城セントラル）、③総合文化施設（新県民文化施設・山形テルサ）の導入が計画された。そして、事業は山形新幹線開業から2年後の1994年1月に事業認可公告を受け、着手された。この事業の特徴の一つは事業認可公告から間を置かず、1994年度（1995年1月）から仮換地指定<sup>(14)</sup>が開始されたことにある。仮換地指定にあたっては個々の権利者の換地の位置・地積をめぐり、合意に向けた困難が生じることがめずらしくない。その事業過程は4で触れるが、新幹線駅開業が先行したため、山形駅周辺整備の遅れを取り戻すべく事業が急がれたことがわかる。その後、2003年度にすべての仮換地指定が完了、引き続き2007年3月に換地処分公告が行われ、最終的に2012年度には清算事務を完了して事業は完全に収束した。

### 3.2. 山形駅西地区における土地利用状況

この時系列から、既にすべての宅地で従後の土地利用が見られる。その状況について、まず2011年8月30日に現地にて目視による調査を実施した。その後、2013年7月30日、約2年間を経てさらに土地利用の変化が見られるのか、現地にて追加調査を実施した<sup>(15)</sup>。以上の調査結果によると、山形駅西地区にはのべ331宅地を見ることができる。その状況は2013年の調査をふまえると、配置は図1のように示されるとともに、内訳は表2のように示される。

また、山形駅西地区では仮換地指定開始から3年後の1997年7月に都市計画法第12条の5に基づく地区計画を決定した。地区区分は一般住宅地区、住宅・業務地区、沿道業務地区、商業地区の4種である（図1）。その土地利用規制・誘導の概要は表3のとおりである。

まず、図1と従前の土地利用状況<sup>(16)</sup>を照合すると、商業地区及び地区南側の住宅・業務地区は、かつては旧国鉄等の工業用地で、住宅用地はほぼ見られなかった。一部、商業地区西端の幹線道路沿道に店舗併用住宅が立地していたが、その1件で仮換地指定に対する異議申し立てが行われた経緯がある<sup>(16)</sup>。そして、大半の住宅用地は従後同様、一般住宅地区及び地区北側の住宅・業務地区に立地する戸建て専用住宅であった。しかし、公共施設整備の影響もあり、地区全体の要移転率100.0%であるとおり（表1）、そのすべてが移転の対象となった。

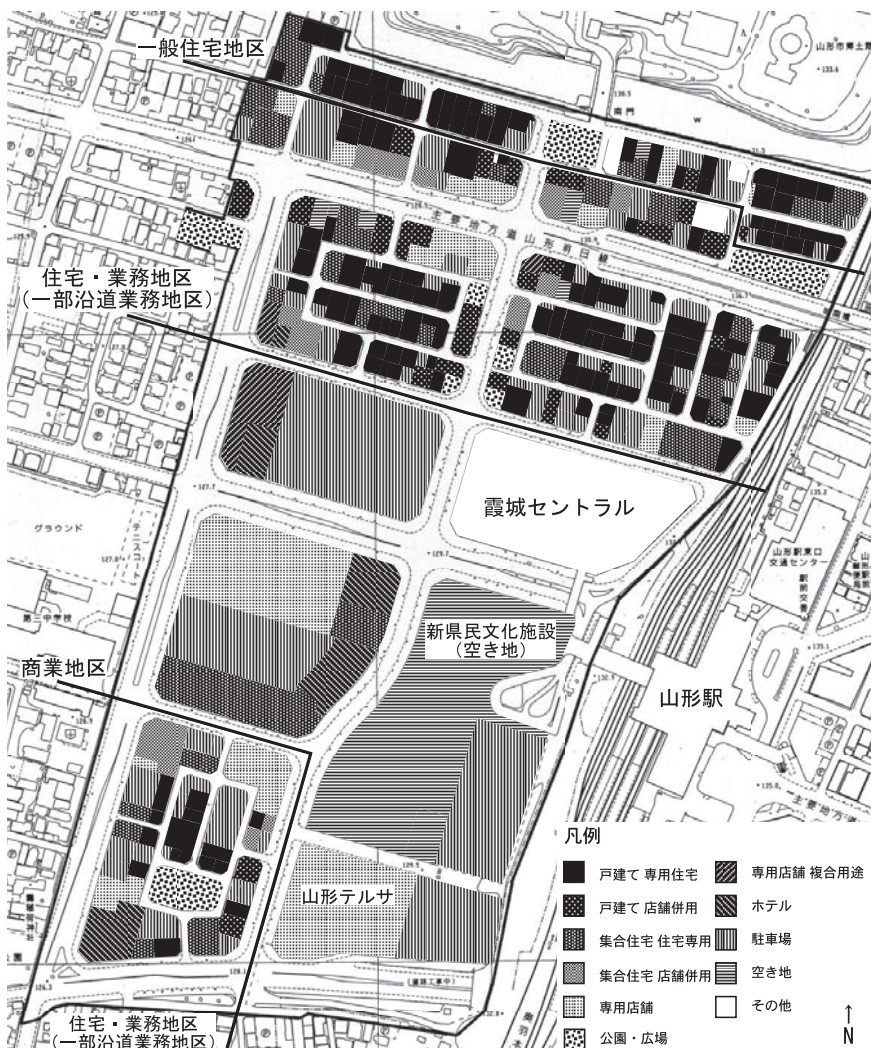


図1 山形駅西地区土地利用状況調査結果



表 2 山形駅西地区土地利用状況内訳

用 途	件数	割合
戸建て専用住宅	141	42.6
戸建て店舗併用住宅	34	10.3
集合住宅住宅専用	39	11.8
集合住宅店舗併用	10	3.0
専用店舗	14	4.2
専用店舗複合用途	3	0.9
ホテル	4	1.2
駐車場	69	20.8
空き地	7	2.1
その他	6	1.8
公園・広場	4	1.2
総計	331	100.0

表 3 山形駅西地区地区計画概要

	一般住宅地区	住宅・業務地区	沿道業務地区	商業地区
面積	2.2ha	11.3ha	2.0ha	14.4ha
用途地域	第1種住居地域	第2種住居地域 近隣商業地域	第2種住居地域 近隣商業地域	商業地域
最低敷地	100㎡			500㎡
高さ制限	12m	(なし)		
建蔽	60%	60・80%	60・80%	80%
容積	200%	200・300%	200・300%	600%

次に従後の土地利用状況を概観すると、この331宅地の内、第1位の用途は



戸建て専用住宅の141件（42.6％）である。それらは一般住宅地区及び住宅・業務地区に所在する。両地区の面積の合計は13.5haであり、地区全体の45.2％にあたる。これには公共用地を含むが、従前の住宅用地32.0％に比して13.2％増加していることがわかる。

個別に見ると一般住宅地区は霞城公園（山形城跡）に隣接する地区であり、12mの高さ制限が設けられるなど、規制がうかがえる土地利用状況となっている（写真1）<sup>(17)</sup>。利用の内訳としても1～4階の戸建て専用住宅及び集合住宅であり、一部に店舗併用が見られるが相隣関係を乱すまでの用途は認められない。



写真1 一般住宅地区

一方、住宅・業務地区は、用途地域としては第2種住居地域・近隣商業地域が指定されているため、住宅用地を中心としつつ用途の混在が認められる。特に戸建て住宅と隣接する集合住宅が複数認められるが、駅に隣接する立地から小規模でも不動産運用に供される宅地があることがわかる（写真2）。また、隣接する商業地区との関連から、地区南側の住宅・業務地区では高層集合住宅と低層戸建て住宅との隣接による採光・通風の不良が看取される（写真3）。このように従後の土地利用においても45.2％を占める住宅用地ではあるが、特に戸建て住宅を中心に、その居住環境を損ねる利用が散見される状況になっている。



写真2 集合住宅と戸建て住宅の混在

331宅地の内、第2位の用途となるのは駐車場の69件（20.8％）である。

写真4は地区北側の住宅・業務地区を隣接する霞城セントラルの24階から俯瞰したもののだが、散在する駐車場が街区の密度を下げていることがわかる。これらの駐車場は月極または時間貸しによって営まれているものであり、集合住宅同様、宅地の不動産運用の一形態と言える。一方、すべての宅地でビルトアップが見られるほど土地利用ポテンシャルが高いとは言い難い地方都市における、区画整理の従後の土地利用状況を示しているものとも考えられる。

そして山形駅正面に配置された商業地区は48.2%（14.4ha）を占めている。その特徴は大街区化であり、それぞれの街区に公共施設並びに商業施設・ホテル等の民間施設が誘導されるところとなった。山形県・山形市が主導した官民複合施設である霞城セントラルをはじめ、山形テルサなどが立地したが、駅前広場に隣接する山形県の新県民文化施設については計画が凍結されている。そのため、写真5のように駅前には空閑地が広がっている。また、大街区化の結果、高層化が可能となったため、ホテル・マンションが正



写真3 高層集合住宅と低層戸建て住宅の隣接



写真4 駐車場の散在



写真5 駅前の空閑地と高層化

に林立している。

以上のように、山形駅西地区では区画整理による換地と地区計画にしたがって、用途の純化が進められたように見える。しかし、住民の居住環境の更新・保全という視点で見ると、かつては住宅用地がなかった地区南側の住宅・業務地区への移転も含めて、100.0%が移転したことからその変化は自ずと生じたことが考えられる。その従後の土地利用状況としては一般住宅地区こそ高さ制限など規制が見られるものの、住宅・業務地区では戸建て住宅から見ると相隣関係における不整合が認められる。とりわけ、集合住宅や駐車場という宅地の不動産運用がもたらす不整合、隣接する商業地区との関連において発生する高層化した建築物との不整合は顕著であると言える。

### 3.3. 山形駅西地区における住民意識

では、山形駅西地区の住民はこの区画整理を中心とする都市計画に対して、いかなる評価をしているのか。特に住宅用地における従後の居住環境への評価は満足あるいは不満足であるのか。そして、こうした土地利用を相互に制御することを含めて、地域コミュニティによる帰属意識を持ち得ているのか。この3点を検討するため、表4に示す住民意識調査<sup>(18)</sup>を2011年8月に実施した。

表4 山形駅西地区における住民意識調査概要

調査名称：山形駅西地区における区画整理と住民の居住・営業に関する意識調査
調査対象：山形駅西地区に所在する504件の世帯主または代表者
調査方法：調査票調査（直接配布・郵送回収）
調査期間：2011年8月30日－10月3日
有効回答件数：75件（14.9%）
調査内容：①フェイスシート、②区画整理への評価、③公共施設への評価、④コミュニティへの評価、⑤地区への意見（全45問）

有効回答75件の概要だが、世帯主または代表者の年齢は無回答を除く60件で平均52.4才、世帯・店舗の地区居住・営業年数は63件で平均29.4年である。

土地・建物の権利形態は「土地・建物とも自己所有」が38件（50.7％）と最も多く、以下「借家」35件（46.7％）、「借地」「無回答」各1件（各1.3％）である。建物の形態は「戸建て」が41件（54.7％）と最も多く、以下「アパート」19件（25.3％）、「マンション」11件（14.7％）、「業務ビル」「その他」各2件（各2.7％）である。階高は73件で平均3.1階、特に「戸建て」は40件で平均2.4階である。その建物の利用状況は専用住宅が59件（78.7％）と最も多く、以下専用店舗・店舗併用住宅が各6件（各8.0％）、その他・無回答が各2件（各2.7％）である。

### （１） 換地に対する権利者の評価

有効回答75件の内、山形駅西地区区画整理を経験した権利者の回答は40件であった。その換地の位置・地積（減歩）に関する評価は表5・6に示される。

表5 換地の位置に関する権利者の評価（n=40）

上：件 下：％	大 満 変 足	満 足	ど ち ら も	不 満	大 不 変 満	総 計
現位置 換 地	1	10	3	1	0	15
	6.7	66.7	20.0	6.7	0.0	100.0
飛 び 換 地	2	12	3	3	1	21
	9.5	57.1	14.3	14.3	4.8	100.0
無回答	0	1	0	0	3	4
	0.0	25.0	0.0	0.0	75.0	100.0
総 計	3	23	6	4	4	40
	7.5	57.5	15.0	10.0	10.0	100.0

表6 換地の地積（減歩）に関する権利者の評価（n=40）

上：件 下：％	大満 変足	満 足	どちら とも	不 満	大 変 不 満	無回答	総 計
0-9%	0	3	5	2	1	0	11
	0.0	27.3	45.5	18.2	9.1	0.0	100.0
10-19%	0	1	7	5	1	0	14
	0.0	7.1	50.0	35.7	7.1	0.0	100.0
20%超	1	0	2	4	1	0	8
	12.5	0.0	25.0	50.0	12.5	0.0	100.0
無回答	0	1	3	0	0	3	7
	0.0	14.3	42.9	0.0	0.0	42.9	100.0
総 計	1	5	17	11	3	3	40
	2.5	12.5	42.5	27.5	7.5	7.5	100.0

まず、換地の位置は現位置換地（15件・全体の37.5%）・飛び換地（21件・同52.5%）の別に示した<sup>(19)</sup>。ともに「満足」が10件（66.7%）・12件（57.1%）と最も多い。この調査ではその理由も聞いているが、「大変満足」「満足」の理由は、現位置換地の11件中8件、飛び換地の14件中6件が「照応の原則との合致」であった。従後の居住環境に関する理由として設定していた「他の地権者の土地との位置関係」は現位置換地・飛び換地ともに1件、「従後の立地の良し悪し」はともに0件であった。居住環境に関する個別の土地条件であるこれらの理由は重視されていない。

地積（減歩）は減歩率0-9%（11件・全体の27.5%）・10-19%（14件・同35.0%）では「どちらとも言えない」が5件（45.5%）・7件（50.0%）、20%超（8件・全体の20.0%）では「不満」が4件（50.0%）と最も多い。その4件の理由は「土地の評価の内容」が2件、「従前の土地の面積から見た広さ」「従後の土地の利用の良し悪し」が各1件である。

面積は居住環境を規定する主要因の一つだが、「大変不満」という評価はいずれでも多数ではない。表 1 のとおり山形駅西地区の平均減歩率は33.7%だが、回答は一般住宅地区、住宅・業務地区から主に得られている。大街区化によって地価が大幅に上昇する商業地区の権利者より、それらの地区の権利者の減歩率は低く抑えられていることから、減歩への抵抗感はあるものの「どちらとも言えない」が選択されたものと考えられる。

## （２） 権利者・権利者以外の別に見た居住環境に関する評価

次に居住環境に関する項目として、権利者・権利者以外の別に採光（表 7）・通風（表 8）への評価を聞いた。居住環境を構成する要素は多岐にわたるが、3.2.に示した土地利用状況調査の結果をふまえ、特に採光・通風に関する相隣関係の問題が顕著になっていると考えた。

なお、それぞれの建物の形態としては、権利者（40件）は戸建て住宅が38件（95.0%）とほぼすべてを占め、他はマンション・その他が各 1 件（各2.5%）である。権利者以外（35件）はアパートが19件（54.3%）と最も多く、次いでマンションが10件（28.6%）、戸建て住宅が 3 件（8.6%）等となっている。つまり両者の間には戸建て住宅と集合住宅という主な建物の形態の違いが認められる。つまり、この点は以下の評価を考える際の前提条件となる。

表 7 採光に関する権利者・権利者以外別の評価

上：件 下：％	大 変 良 い	良 い	ふつう	悪 い	大 変 悪 い	総 計
権利者	12	15	11	2	0	40
	30.0	37.5	27.5	5.0	0.0	100.0
権利者 以 外	15	12	7	1	0	35
	42.9	34.3	20.0	2.9	0.0	100.0
総 計	27	27	18	3	0	75
	36.0	36.0	24.0	4.0	0.0	100.0

表8 通風に関する権利者・権利者以外別の評価

上：件 下：%	大変良い	良 い	ふつう	悪 い	大変悪い	無回答	総 計
権利者	15	13	9	1	1	1	40
	37.5	32.5	22.5	2.5	2.5	2.5	100.0
権利者以外	4	10	15	5	0	1	35
	11.4	28.6	42.9	14.3	0.0	2.9	100.0
総 計	19	23	24	6	1	2	75
	25.3	30.7	32.0	8.0	1.3	2.7	100.0

権利者による評価は従前・従後での居住環境の変化の結果として見る事ができるが、採光は「大変良い」「良い」を合わせて27件（67.5%）、通風は同じく28件（70.0%）を占めているように評価が高い。一方、権利者以外については、採光は「大変良い」「良い」を合わせて27件（77.2%）と同様に評価が高いが、通風は「ふつう」が15件（20.0%）と最も多く、権利者とは異なった評価の分布となっている。この点で、権利者より権利者以外の方が居住環境を低位に見ていることが考えられる。

では、権利者は区画整理を通じて、居住環境の改善が図られたと見ているのか。この点について、従後の生活・営業の変化について5段階で聞いた上で、居住環境との関連での理由を聞いた結果が表9である。



表 9 権利者の生活・営業の変化への評価と理由（n=40）

上：件 下：%	隣接する建物の位置の変化	隣接する建物の高さの変化	周辺の建物の位置の変化	周辺の建物の高さの変化	自宅の位置の変化	自宅の向きの変化	周辺の公共施設の変化	その他	無回答	総計
大変良くなった	0	0	0	0	0	0	3	1	0	4
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0	25.0	0.0	100.0
良くなった	2	0	3	1	3	1	6	2	3	21
	9.5	0.0	14.3	4.8	14.3	4.8	28.6	9.5	14.3	100.0
変わらない	2	1	1	0	0	0	0	0	5	9
	22.2	11.1	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	55.6	100.0
悪くなった	1	0	0	1	0	0	1	1	0	4
	25.0	0.0	0.0	25.0	0.0	0.0	25.0	25.0	0.0	100.0
大変悪くなった	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
無回答	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
総計	5	1	4	2	3	1	10	4	10	40
	12.5	2.5	10.0	5.0	7.5	2.5	25.0	10.0	25.0	100.0

これによると、全体では従後の生活・営業は21件（全体の52.5%）が「良くなった」としている。「大変良くなった」「良くなった」の理由はともに「周辺の公共施設の変化」が3件（75.0%）・6件（28.6%）とともに最も多い。一方、「変わらない」とした9件（全体の22.5%）の理由の最多は「無回答」の5件（55.6%）である。理由の総計を見ると「周辺の公共施設の変化」「無回答」はともに10件（25.0%）である。

以上の結果を見ると、「周辺の公共施設の変化」は居住環境が「良くなった」とする主な理由と言えるが、その理由を明らかにしない「無回答」が全体では

同等となっている。言い換えれば、商業地区における公共施設の充足は顕著であるが、個々の土地・建物に関する理由が上位に位置しない結果となっている。

### （３） 地域コミュニティ（町内会）への参加態度

次にこの調査では居住環境の形成と関わる社会的側面として、地域コミュニティへの帰属意識に関する内容も聞いた。居住環境を形成する上で、相互に土地利用を制御することなど、地域コミュニティへの帰属意識はその基礎となると考えたからである。そこで、調査にあたって山形市に確認したところ、山形駅西地区には「城南むつみ町内会」「城南町東部親交会」という二つの町内会があることがわかったので、それらへの参加態度を聞いた。

その権利者・権利者以外の別に町内会が主催する活動への参加態度を聞いた結果が表10である。また、権利者には従前・従後での参加態度の変化と理由も聞いた結果を示したものが表11である。

表10 権利者・権利者以外別の町内会活動参加態度

公 園 ・ 道路等の 清 掃 ・ 美化活動	上：件 下：％	毎 回 参加あり	ほ ぼ 参加あり	あ ま り 参加なし	全 く 参加なし	総 計
	権利者	15	6	12	7	40
		37.5	15.0	30.0	17.5	100.0
	権利者 以 外	0	0	1	34	35
		0.0	0.0	2.9	97.1	100.0
	総 計	15	6	13	41	75
		20.0	8.0	17.3	54.7	100.0

交 流 行 事 ス ポ ー ツ 大 会 等	上：件 下：％	毎 回 参加あり	ほ ぼ 参加あり	あ ま り 参加なし	全 く 参加なし	無回答	総 計
	権利者	1	6	12	18	3	40
		2.5	15.0	30.0	45.0	7.5	100.0
	権利者 以 外	0	0	3	32	0	35
		0.0	0.0	8.6	91.4	0.0	100.0
	総 計	1	6	15	50	3	75
		1.3	8.0	20.0	66.7	4.0	100.0

表11 権利者の町内会活動参加態度の変化と理由（n=40）

上：件 下：％	事業による コミュニティ 形成	従後のコ ミュニティ 形成	整備され た地区を よりく る	従前のコ ミュニ ティが失 われた	従後の町 並みに愛 着を持て ない	その他	無回答	総 計
以前より も参加あ り	3	1	3	0	0	3	0	10
	30.0	10.0	30.0	0.0	0.0	30.0	0.0	100.0
以前より も参加な し	0	0	0	6	2	2	0	10
	0.0	0.0	0.0	60.0	20.0	20.0	0.0	100.0
変化なし	0	0	9	1	0	3	4	17
	0.0	0.0	52.9	5.9	0.0	17.6	23.5	100.0
無 回 答	0	0	0	0	0	0	3	3
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
総 計	3	1	12	7	2	8	7	40
	7.5	2.5	30.0	17.5	5.0	20.0	17.5	100.0

まず町内会活動への参加態度だが、「公園・道路等の清掃・美化活動」については、権利者は「毎回参加あり」の15件（37.5％）が最多であり、「ほぼ参加あり」の6件（15.0％）も合わせると21件（52.5％）と半数を超える。一方、権利者以外は35件の回答があった内、「全く参加なし」が実に34件（97.1％）を占めている。権利者か権利者以外かで、明らかな違いが現れた。一方、「交流行事スポーツ大会等」は、ともに「全く参加なし」が18件（45.0％）・32件（91.4％）と最多であった。しかし、「全く参加なし」が占める割合は権利者に比して権利者以外では46.4％高く、やはり権利者以外の地域コミュニティへの帰属意識の低さが表れる結果となった。

では、権利者以外に比して高いと考えられる権利者の、地域コミュニティに帰属する理由とは何か。表11では区画整理の従前・従後での町内会活動への参加状況を聞いた上で、その理由を示した。これによると、「以前よりも参加あり」とした10件（全体の25.0％）の理由は、「事業によるコミュニティ形成が図られたから」「整備された地区をよりよくするため」「その他」がそれぞれ3件（各30.0％）と分かれた。また、最多であった「変化なし」17件（全体の42.5％）の理由は、「整備された地区をよりよくするため」の9件（52.9％）が最多であった。

一方、「以前よりも参加なし」とした10件（全体の25.0％）の理由は、「従前のコミュニティが失われたから」の6件（60.0％）が最多であった。「以前よりも参加あり」で選択された「事業によるコミュニティ形成が図られたから」は、事業によって変化したコミュニティの再生を意図した理由であるが、これと合わせて見ても区画整理による地域コミュニティの変化が認識されていることがうかがえる。

このように、権利者にとっては区画整理の従前・従後において地域コミュニティへの参加態度に変化が見られるとともに、その理由にも積極的な再生への意向と、地域コミュニティの喪失に対する失望に近い意向があることが考えられる。合わせて、集合住宅の増加もあって権利者以外の新しい住民の増加が考

えられるが、それらには町内会活動に対して「全く参加なし」という参加態度が示すように、帰属意識が見られない。この両者を合わせて住民自身による生活様式と自治の革新の道筋を探ることが、山形駅西地区の事例における課題として整理されよう。

#### 4. 山形駅西地区における居住環境の更新・保全の過程

では、宮本も言うように自治体の責任を根底に置きつつ、住民自身の居住環境の更新・保全を念頭に置いた地方都市拠点駅前区画整理という地域開発を実現することは困難であるのか。山形駅西地区での事業が実現してきた過程を、区画整理と従後の土地利用という実体の側面と、その過程における住民参加といった手続きの側面から確認する。

このため、本研究では2011年7月6日、まず山形駅西地区の区画整理を施行した行政＝山形市の政策について、新都心地区全般の計画に関わる都市政策課新都市整備係に聞き取り調査を行った。次に同日、同地区に所在する住民から見た事業や地域コミュニティの課題を知るため、城南むつみ町内会会長、城南東部親交会会長、そして区画整理の過程で世帯が減少し、町内会を解散・合併させた旧「城南親和会」元会長の3氏に聞き取り調査を行った。

##### 4.1. 区画整理と従後の土地利用の実現

3及び4の内容をふまえると、山形駅西地区では換地に加え地区計画の導入もあって土地利用の純化が進んだこと、商業地区での大街区化に伴う土地利用の可能性が増大したことから、区画整理としての目的は十分に達成されたように見える。しかし、土地利用状況調査のとおり、特に戸建て住宅から見れば相隣関係に関する問題や、商業地区の土地利用との不整合といった問題が認められる。つまり、新幹線駅開業に伴う拠点駅前区画整理と土地利用の実現の過程で、住民の居住環境はいかに扱われたのか確認しなければならない。

この点について、山形市は1998年度に策定した都市計画マスタープランで全市の目標人口を30万人に設定していたように、新幹線駅開業とも合わせた拡大基調の都市計画を描いていた。その一環として進められてきた新都心地区の一連の事業は山形市の「顔づくり」としてのものであった。だが、2013年度から行う都市計画マスタープランの見直しでは都市の縮減傾向を意識するとのことであり、「もうこうした事業はないだろう」と担当者は述べている。

山形駅西地区の区画整理には353名の権利者がおり、従前はその多くが住宅として土地を利用し、自ら生活していた。つまり、この多数の権利者の減歩と移転は区画整理の成否を決める重要な問題であった。その際、従前に多くの面積を占めていた旧国鉄等の工業用地は事業を推進する要因となった。これらの大規模宅地を現在の商業地区に集約することで利用の増進を図ることから、高い土地評価を行うことで「強」減歩の対象としたのである。もちろん、利用の増進の前提には新幹線駅開業という事情が含まれる。これと引き換えに、一般的な住宅の減歩率を低減、権利者の事業への合意を得るに至った。しかし、街区を再編・集約していく過程での移転は避けられず、既存建築物等の建て替えを前提とする再築工法を導入したことから、地区全体の更新が進んでいくこととなった。このために要した総事業費は約303億円となったが、新都心地区という都市計画上の位置づけの高さがその支出の根拠にあったものと考えられる。

このように山形市の説明を聞くと、新幹線駅開業に伴う拠点駅前区画整理という位置づけ、事業の実現に資する工業用地の転用という要因から、区画整理と従後の土地利用が実現してきたように見える。しかし、従前を知る権利者でもある町内会の3氏は、従後の山形駅西地区が形成されていく過程での、一般的な住宅の地区外への転出が多かったことを指摘する。例えば城南むつみ町内会では3分の1ほどの住民が転出したという。その理由は二つあり、一つは事業化にあたり山形市が減歩率を低減するとともに、要移転戸数を削減するため、先行して宅地の買収を行ったことがあげられる。もう一つは表3に示すよ

うに山形駅西地区地区計画における一般住宅地区と住宅・業務地区の最低敷地規模は100㎡となっており、換地はその例外ではあるが、その後の土地の売買では不適格となることが考えられたため、売れる時に売って転出した小規模な宅地の住民がいたことがあげられる。そして、特に後者の土地が月極・時間貸し駐車場になっているとのことである。

こうして小規模な宅地を中心に住民が転出し、残った住民については上記のとおり減歩率が低減されたこともあり、その点は「助かった」という声が聞かれた。しかし、減歩率の低減をめぐっては、低ければよいというものではないとの意見もあった。一般住宅地区と住宅・業務地区の区画街路は6mが基本となっているが、換地設計の段階では7mとされていたところを「減歩率が1%でも増えるのが嫌だった」という住民の要望によって6mに下げさせた経緯がある。これによって公共減歩率は下がったが、従後の土地利用や交通安全という点では7mにしておけばよかったとのことであった。

この小規模な宅地を中心とした住民の転出や、減歩をめぐる住民の要望は、確かに区画整理を施行した山形市がもたらしたものであると考えられる。しかし、それを契機として自己の土地利用の増進や、面積の保全を実現しようとした住民自身の意向があったことを無視できない。その個々の土地利用の累積した結果が、山形駅西地区の従後の土地利用なのである。

町内会の3氏によると、区画整理が行われたからといって山形駅、従来の中心市街地がある山形駅東口、そして西口の回遊性の向上といった、都市計画としての目論見は実現できていないという。新県民文化施設によって新都心地区の性格は変わると考えているが、その建設の見通しは聞き取り調査を実施した2011年7月から2年後となる追跡調査を行った時点でも、なお立っていないかった。拠点駅前区画整理という位置づけがありながら、住民の土地利用をめぐる展望は見えないままである。



## 4.2. 地方都市拠点駅前区画整理と住民参加

山形市は新都心地区の整備を推進していく過程で、学識経験者や関係省庁等による「山形駅周辺総合整備基本構想調査委員会（調査委員会）」を設置し、その全体像を検討した。そして、地域においては「山形地区都市拠点総合整備事業推進協議会」「まちづくり懇談会」「山形駅西土地区画整理事業街づくり委員会（街づくり委員会）」という三つの住民参加組織を設置した<sup>(20)</sup>。

それぞれの役割として、推進協議会は「官民一体となり21世紀における山形の新しい顔づくり（山形地区都市拠点総合整備事業）に資すること」を目的としており、1993年5月に設置され、事業が概ね完了した2003年3月に解散した。委員は13名からなり、内10名が民間（各種団体及び地元商店）であった。まちづくり懇談会は「地区計画の『地区整備計画（案）』及び『山形駅西地区ふるさとの顔づくり計画書』について検討」を行うことを目的としており、地元住民10名、地元企業2名からなる12名によって組織されていた。街づくり委員会はまちづくり懇談会同様、『山形駅西地区ふるさとの顔づくり計画書』について検討」を行うことを目的としているが、その委員は行政2名、学識経験者2名、その他民間6名の12名からなっていた。

このように調査委員会を含めれば四つの住民参加組織という重層的な構成をもって、新都心地区の整備は推進されていった。この他、聞き取り調査に応じた職員自身が担当したことではないが、区画整理の事業化にあたっては町内会・隣組単位での説明会を、また、仮換地指定にあたっては個別説明を繰り返したとのことであり、「（当時の職員は）だいが苦労したと聞いている」とのことであった。つまり、一連の過程では十分な住民参加がなされたということが山形市の基本的な認識である。

対して、町内会の3氏から見ると、「市役所はあまり会合を開かなかった」という意見が聞かれた。覚えのあるところとして、区画整理が事業化される3年ほど前に街づくり委員会が開催されたというが、「（事業に対して）うるさそうな人をテーブルに着かせ、コンセンサスづくりを行うというものだった」と

指摘する。こうした重層的な住民参加組織の意図や過程はよく見えなかったとも述べている。とりわけ住民参加をめぐっては、「（山形駅西地区にあたる）城南地区の区画整理というだけではなく、全市での位置づけがよくわからないままだった」といい、当時の住民としては「とにかく減歩が嫌」ということがあって、従後の景観形成といった全市に関わる問題には気が回らなかったという。

では、そうした事業の過程に対して、町内会という地域コミュニティとして問題に向き合おうとはしなかったのか。この点について3氏は、「地元で（町内会で）話し合う場面がなかった」と振り返る。なぜなら4.1.のとおり住民の転出が相次ぎ、さらに事業中は移転のため住民が散り散りに仮住まいとなったからである。山形市からは区画整理に合わせた地区集会所整備の提案があったが町内会としては取り上げることがなく、逆に事業に対する地域からの提案も行われなかったという。区画整理を振り返ると「地域コミュニティとして大きな問題はなかったと思うが、地区集会所や区画街路のことは先見性がなかった」とのことであった。

そして従後の地域コミュニティの様子であるが、その変化は顕著である。4.1.で城南むつみ町内会での世帯減少について触れたが、旧城南親和会では70軒から80軒あった加入世帯が、区画整理を経て20数軒にまで減少、3年ほどの協議を経て「地縁団体としての役割を果たせない」と判断、加入世帯すべての賛成をもって解散・合併を決定した。しかし、一方で地区の人口・世帯は減少しているとは見えず、要するに集合住宅を中心とした町内会「非」加入世帯の増加を認めている。同じ集合住宅でも単身者向けかファミリー向けかで加入状況は異なるが、却って加入世帯どうしでは以前より顔の見える関係になっている一方、やはり地域との関わりのない住民の増加が気にかかる状況だという。

その結果、防犯上の問題や、区画整理によって整備された公園のごみや落書きの問題など、地域の風紀や維持・管理に関わる問題が増加したことを指摘している。こうした地区のルールに関わる事項は地区計画を決定する際に検討

し、その後の維持・管理において確認し続けていくべきであると考えられるが、3氏によると「区画整理の仮換地指定や地区計画の決定などの場面で、住民から意見が出るようではなかった」とのことである。この点は山形市に確認しても、「住民どうして話し合っていたのではないか」と定かではなかった。行政・住民の両者の発言を聞くと、まちづくり懇談会は地区計画に盛り込む地区の土地利用や施設に関する地区整備計画の案を検討する委員会であったが、そこでの協議内容が現在に至るまでに何らかの実効性をもたらしたとは到底思えない。

つまり、山形市による住民参加組織、そして町内会という既存の地域コミュニティがありながら、山形駅西地区では従後の土地利用、さらには住民の居住環境の更新・保全をめぐる、責任の所在を明確にした合意形成が行われてきたとは言い難い。山形市は十分な住民参加の機会を設けたと認識しているが、町内会では転出や移転も重なり、提案も含めた区画整理をめぐる十分な住民参加ができたとは考えていない。そのことは単に住民あるいは町内会の問題ではなく、「全市での位置づけがよくわからないままだった」という発言が聞かれたように、拠点駅前区画整理という性格の事業が住民によく理解されぬまま進められていた側面を否定できない。

一方、住民も「とにかく減歩が嫌」という宅地の面積の保全に象徴される個々の権利に関する段階から、従後の土地利用や山形駅西地区の将来像を構想するに至ることはできなかったのか。居住環境の更新もしくは変化を伴う、特に新幹線駅開業という土地の利用の増進を伴う区画整理においては、地区計画を中心とした従後の土地利用を自らの問題として考え、相隣関係を乱さない自己規制が必要とされるはずである。しかし、3.2.に示した現状の土地利用の実現、すなわち居住環境について生じた問題を考えると、そうした問題を予見して提起しなかった行政、そして個々の土地利用を優先した住民双方による「体制的災害」の結果とも言えるのである。そこに地域コミュニティへの帰属意識を持たない権利者以外の住民が増加する構造をつくりあげたことが、山形駅西

地区という地方都市拠点駅前区画整理の住民参加の顛末であると同時に、住民自身の居住環境の更新・保全をめぐる地域開発の課題として浮かび上がるのである。

## 5. おわりに

本研究では居住環境の形成の視点を導入した地方都市の地域開発とはいかにあるべきか、特に地域開発を実現するための都市計画の枠組みとの接点において、居住環境の更新・保全をいかに実現するべきか、考察することを目的とした。そのため、宮本の『日本の都市問題』を引き、わが国の地域開発のあり方の改革に向けては、自治体の責任を根底に置きつつ、「体制的災害」に加担した住民自身による生活様式と自治の革新が求められていることを提起した後、具体的な研究対象として新幹線駅開業に伴う地方都市拠点駅前区画整理を設定した。

その検討において得られた知見の概要は以下のとおりである。

- (1) 地方都市拠点駅前区画整理の事業概要を把握するため、研究対象として合致した20市20駅38地区の事業を横断的に確認したところ、自治体施行が28地区を占めているように公共性の高い事業として施行されていることがわかる。また、従後の土地利用転換に関する諸元として従前市街化率、要移転率、公共用地増減率から考えられることは、従前の空地地にほぼ相当する宅地面積を主に公共減歩として提供していることにも明かなように、公共施設整備の結果、地方都市拠点駅前区画整理は都市改造区画整理としての性格を有していくということである。ただし、拠点駅前開発と区画整理の本来の目的が合致するとは限らないため、新幹線駅開業と区画整理との時系列関係性を導入して38地区の事業を吟味した結果、山形駅西地区を中心事例として抽出し、その内実を検討することとした。
- (2) 山形駅西地区は従前の住宅用地32.0％が従後には45.2％と13.2％増加した

市街地であった。しかし、要移転率が100.0%であるように、居住環境の大幅な変化が生じていることが想定された。そこで、2011年8月と2013年7月の2回にわたり土地利用状況調査を実施し、その特徴を把握した。その結果、331宅地において最も多い土地利用は戸建て専用住宅の141件（42.6%）であった。この最多である戸建て専用住宅から見ると、従後の土地利用においては住宅・業務地区における集合住宅との混在が問題として確認された。次いで駐車場の69件（20.8%）が多かったが、これは宅地の不動産運用を示すとともに、地方都市の土地利用ポテンシャルの低さをも示すものと考えられ、地方都市拠点駅前区画整理における土地利用の問題の一つとして確認された。一方、商業地区は従後において48.2%を占めていたが、区画整理によって大街区化が進められたものの、空閑地と極端に高層化する街区という、周辺の住宅・業務地区等とも不整合を来す土地利用状況となっていた。

(3)この従後の状況について、とりわけ①区画整理という都市計画への評価、②従後の居住環境への評価、そして③地域コミュニティへの帰属意識を確認するため、山形駅西地区504件を対象とする住民意識調査を行ったところ、75件の有効回答を得た。その結果、①について権利者の内、現位置換地・飛び換地ともに換地の位置については「満足」とする回答が多かった。一方、減歩については減歩率「0-9%」「10-19%」では「どちらとも言えない」が多く、「20%超」では「不満」が多かった。②について権利者は採光・通風のいずれについても「大変良い」「良い」が多い。しかし、権利者以外では通風は「ふつう」が最多であるように、権利者に比して居住環境を低位に見ている。権利者は従後の生活・営業の状況は「良くなった」と評価しているが、それは公共施設の充足に起因しており、個々の土地・建物の更新・保全に基づく評価ではない。そして③については「公園・道路等の清掃・美化活動」に権利者の21件（52.5%）が「毎回参加あり」「ほぼ参加あり」と回答しているのに対し、権利者以外の実に34件（97.1%）が「全く参加なし」と回答しているように、後者における地域コミュニティへの帰属意識の低さ

がわかった。

(4) こうした山形駅西地区の実現過程を区画整理と従後の土地利用の実現という実体の側面、その過程における住民参加といった手続きの側面から確認するため、2011年7月に山形市及び同地区に所在した3町内会の会長に対する聞き取り調査を実施した。実体の側面については工業用地への「強」減歩により事業が成立したという山形市の説明の一方、町内会の3氏からは小規模な宅地の住民の転出が多かったとの指摘があった。また、住民は減歩率の低減を求めたが、従後に振り返れば区画街路の水準といった点で、そればかりが住民の意向であってよかったのかという疑問を呈していた。手続きの側面について山形市は重層的な住民参加組織の設置をはじめ、十分な参加の機会を設けたと考えていた。だが、町内会の3氏はそのように捉えてはおらず、「全市的な位置づけがよくわからないまま」事業に関わり、減歩率の低減や個々の土地利用といった権利の保全から町内会としてすべき対応へと展開できなかったことを述べていた。地区計画の決定に関する山形市及び町内会両者の認識のように、従後の土地利用をめぐる責任の所在も不明確であった。

以上をふまえると、山形駅西地区の事例からは地方都市拠点駅前区画整理の課題が見えてくる。まず、実体という側面で言えば、新幹線駅開業と商業地区における大街区化、それによる土地の利用の増進は一体的なものとして実現されていた。この大街区化が周辺の一般的な住宅との不整合をもたらしていた。権利者はこの商業地区の整備による公共施設の充足を生活・営業の改善と見ているが、新幹線駅開業による土地の利用の増進を極大化しようとする区画整理は、確実に一般的な住宅との不整合を引き起こすのである。

では、それを制御する手だてが講じられるべきではなかったのか。新幹線駅開業の論理と地域の居住環境の論理とがにわかに整合しないとすれば、都市計画の果たす役割はその調整に置かれるべきである。しかし、山形駅西地区の場合、区画整理では商業地区の大街区化もあって要移転率100.0%となった上、町内会の3氏から聞かれたように小規模な宅地を中心に住民の転出が生じるな

ど、居住環境の保全とは程遠い状況になった。また、地区計画によって従後の土地利用に不整合が生じないよう規制・誘導するべきであるが、集合住宅や駐車場という宅地の不動産運用が図られるあまり、用途に混乱の見られる市街地となった。山形駅西地区地区計画の概要は表3に示したとおりであるが、最低敷地規模や一般住宅地区での高さ制限という規制は行われたものの、特に土地利用の用途については通常の用途地域による規制の範囲を出ていない。地区計画では、より詳細に用途の規制・誘導を図ることができるが、4.2.で見たとおりその内容を検討するまちづくり懇談会の協議は実効性を伴うものとは言い難かった。つまり、ここには自治体が都市計画をめぐって果たすことができるはずの責任の不在、並びに住民自身が地区計画を通じて規制すべきであった自由な土地利用に起因する「体制的災害」を認めざるを得ない。したがって、拠点駅前区画整理という土地利用に大幅な変化をもたらす事業であればなおさら、区画整理や地区計画という都市計画を厳格に運用する必要が指摘される。

すると手続きという側面が重要になるが、山形市が十分と考えた重層的な住民参加組織の設置は、地域コミュニティとしての町内会から見て不十分なものであった。それは減歩といった目前の問題を考慮せざるを得ない住民自身の参加態度から見て不十分であったとも言える。だが、「全市的な位置づけがよくわからないまま」であったというように、拠点駅前区画整理という、本来地域コミュニティがまず認識すべきであった大前提となる問題が十分に伝えられていなかったことが、むしろ従後にも関わる大局的な問題を局所的な問題へと置き換えてしまったように思われる。すなわち、単に組織を重ねることが住民参加として有意義とは言い難いのである。

ここに宅地の不動産運用という実体の側面が重なり、地域コミュニティに帰属意識を持たない権利者以外の住民が大幅に増加したことが、さらに今日の山形駅西地区の混迷を招いていた。この問題は土地利用の規制・誘導によって制御できた側面もあるが、手続きの側面としては権利者と権利者以外の住民との結合を図る試みが必要である。拠点駅前区画整理という地域コミュニティに変



動をもたらす事業では、このように土地利用といった実体と手続きの合致した都市計画の運用が必須である。その意味でも宮本の指摘は今日においてなお有用である。自治体の責任と住民自身による生活様式と自治の革新は、今後の地域開発のあり方を構想する上で、基本的な立脚点として改めて位置づけられるべきである。

## 謝 辞

本研究の一連の調査にご協力をいただいた山形市都市政策課新都市整備係、城南むつみ町内会・城南東部親交会・旧城南親和会、山形駅西地区住民の各位には記して感謝いたします。また、この一連の調査結果は2011年度、筆者が指導する福島大学行政政策学類社会調査論研究室のフィールドワークとして実施した内容に拠るところが大きい。当時の所属学生に記して感謝いたします。

なお、本研究は2013年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究（C）「都市縮減社会における区画整理と新たな市街地整備手法の開発検討」（研究代表者：今西一男・課題番号：25420622）の一環として実施したものである。

## 補 注

- (1) 国土交通省編集・発行（2013）、『平成24年度 国土交通白書』, pp. 113-114、によれば社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置の「工程表」を示した上で、2013年度を「社会資本のメンテナンス元年」と位置づけている。
- (2) 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律。その概要は下記国土交通省ホームページ参照（2013年8月）。  
[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/crd\\_chisei\\_tk\\_000033.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/crd_chisei_tk_000033.html)
- (3) この論考では三大都市圏の外に位置して社会経済上ある程度の独立性を有する人口50万人程度の都市を指している。
- (4) 住宅着工統計では首都圏＝東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県、中部圏＝愛知県・岐阜県・静岡県・三重県、近畿圏＝大阪府・京都府・滋賀県・兵庫県・奈良県・和歌山県として区分している。
- (5) 2008年3月現在で確認された実績である。参考・引用文献17) 参照。

- (6)例えば、**参考・引用文献**18) 参照。
- (7)区画整理促進機構編集・発行 (2011)。
- (8)2012年6月、秋田市・高崎市・新潟市・富山市・山口市・北九州市・久留米市に実施。この内、久留米市には該当する事業がなかった。なお、**補注**(7)に示すデータベースや電話調査をもってしても、**表1**に示すように年数を経た事業についてはデータ欠損を補うことはできなかった。
- (9)行政庁施行とは、建設大臣(当時)・国土交通大臣が国の利害に重大な関係がある区画整理で、災害の発生その他特別の事情により急施を要すると認めた事業を、知事・市町村長に施行させたもの。**参考・引用文献**19) 参照。
- (10)従前の建築物敷地面積等を、同じく宅地総面積で除した値。
- (11)建蔽率とは建築物の建築面積の敷地面積に対する割合である。容積率とは建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合である。
- (12)都市改造区画整理は1956年、建設省(当時)によって制度化された事業であり、いわゆる道路特定財源を原資とした、道路整備緊急措置法による道路整備のための区画整理である。既成市街地における区画整理を恒常化させた事業と言われる。**参考・引用文献**20) 参照。
- (13)以下の事業概要に関する記述は同地区事業計画書に拠る。
- (14)土地区画整理法第98条に基づき、個々の権利者に対して換地の位置・地積等を示す。この手続きを経て移転等、順次、地区全体の工事が進められる。
- (15)追加調査の結果、7宅地において土地利用転換が認められた。約2年間を経て、大規模な転換が起きているとまでは言い難い。内訳としては空き地→戸建て専用住宅3宅地の他、戸建て専用住宅→空き地、集合住宅店舗併用→駐車場、専用品舗→駐車場、駐車場→戸建て専用住宅が各1宅地あった。
- (16)2011年7月6日、山形市都市政策課新都市整備係に実施した聞き取り調査の際の配布資料「いきいき都心21 山形駅西土地区画整理事業」による。
- (17)以下の写真はすべて2013年7月30日の調査において撮影したものである。
- (18)この住民意識調査では大規模事業所を除く、山形駅西地区に所在するすべての住宅・店舗を訪問して調査票を配布した。ただし、マンションについてはオートロックであるため配布が困難な場合も多く、最終的に配布が可能であった504件を調査対象として画定した。
- (19)区画整理の換地では土地区画整理法第89条に言う「照応の原則」に基づき、「換地および従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応す

るように定めなければならない」とされている。ただし、従前の宅地と従後の換地とがほぼ同一条件であり、宅地価額が同等であることをもって照応と見なされてきた。その上で、ほぼ従前の位置と同等である換地を「現位置換地」、隔たりのある換地を「飛び換地」と一般的に言っている。

(20) 2011年7月6日、山形市都市政策課新都市整備係に実施した聞き取り調査の際の配布資料「市民参加」による。

### 参考・引用文献

- 1) 宮本憲一（1969），『日本の都市問題』，筑摩書房pp. 196-202
- 2) 宮本，前掲書，pp. 245-249
- 3) 大西隆（2011），「これからのまちづくりと法制度」，大西隆編著『人口減少時代の都市計画 まちづくりの制度と戦略』学芸出版社pp. 235-258
- 4) 中山徹（2010），『人口減少時代のまちづくり－21世紀＝縮小型都市計画のすすめ－』，自治体研究社pp. 173-184
- 5) 寺尾仁（2001），「地方中枢都市において『都市計画』がもたらしたもの－都市空間の変容とそれへの対応－」，原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』東京大学出版会pp. 290-293
- 6) 彰国社編集・発行（1976），『建築大辞典』，p. 961
- 7) 宮本，前掲書，pp. 231-236
- 8) 佐藤圭二（2005），『住環境整備 街直しの理論と実践』，鹿島出版会pp. 1-18
- 9) 文釵他（1997），「新幹線駅が立地した地方都市における駅周辺の市街地整備特性に関する研究－整備推進上の特徴及びその展開プロセスを中心として－」，日本建築学会計画系論文集第497号pp. 137-145
- 10) 文釵他（1997），「新幹線駅が立地した地方都市における駅周辺の一体化のための駅前広場の空間的整備に関する研究」，第32回日本都市計画学会学術研究論文集pp. 421-426
- 11) 村上祐二他（2001），「地方都市における鉄道駅周辺の駐車場利用実態に関する研究－山形新幹線新庄延伸に伴う駐車場整備を事例として－」，第36回日本都市計画学会学術研究論文集pp. 625-630
- 12) 船橋晴俊他（1988），『高速文明の地域問題』，有斐閣
- 13) 船橋晴俊他（2001），『「政府の失敗」の社会学－整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題－』，ハーベスト社

- 14) 日本都市計画学会編 (2002), 『実務者のための新都市計画マニュアルⅠ【総合編】』, 丸善pp. 260-261
- 15) 湯浅陽一他 (2001), 「山形・秋田のミニ新幹線の建設経過とその意義」, 船橋他前掲書pp. 131-147
- 16) 今西一男 (2001), 「疑念ある飛び換地を許すな！－小さな権利は端っこにおいやればよいのか－」, 区画整理・再開発対策全国連絡会議編集・発行『区画・再開発通信』2001年4月号pp. 8-9
- 17) 街づくり区画整理協会編集・発行 (2008), 『土地区画整理必携 (平成20年版)』, pp. 8-9
- 18) 区画整理・再開発対策全国連絡会議 (1998), 『新・区画整理対策のすべて』, 自治体研究社
- 19) 日本土地区画整理協会編集・発行 (1974), 『土地区画整理法逐条討議 (上)』, pp. 10-14
- 20) 岩見良太郎 (1978), 『土地区画整理の研究』, 自治体研究社pp. 28-32