

第四分科会		1
<p>標題 ぐんま土地区画整理事業見直しガイドライン</p>		
<p>氏名(所属) 尾崎 勝海 (群馬県県土整備部都市計画課)</p>		
<p><b>1. はじめに</b></p> <p>群馬県の土地区画整理事業は、昭和11年の高崎市聖石地区を始めに、これまでにA=7,842.3haに及ぶ地区で施行を完了し、健全な市街地の形成に大きく寄与してきました。</p> <p>しかし、都市計画決定後5年以上経っても事業に着手していない地区(事業未着手地区)や、事業に着手したものの完成までに概ね10年以上かかる地区(事業長期化地区)も多くある状況です。人口減少や高齢者の増加など社会状況が大きく変化しており、このような地区では、土地区画整理事業の計画変更や他の代替手法の検討を行い、早期に地域の課題を解決していかなければなりません。</p> <p>群馬県では、平成24年9月には、人口増加時代のまちづくりの考え方や方法を見直し、更なる人口減少・超高齢社会が進展する中で、県民のくらしや行政運営に生じる望ましくない状況を回避し「ぐんまらしい持続可能なまち」を実現するための基本方針を示した「ぐんま“まちづくり”ビジョン」を策定しました。</p> <p>「ぐんま“まちづくり”ビジョン」を踏まえ、持続可能なまちづくりを推進するために、土地区画整理事業についても事業決定時と比べ、必要とされた社会状況や住民要望などが大きく変化していることを踏まえ、事業実施地区(都市計画決定済または事業中の地区のこと)における事業の役割や効果を現時点で点検・評価し、時代の変化に対応した柔軟な市街地整備手法への転換を図ることが必要であることから、平成26年3月に「ぐんま土地区画整理事業見直しガイドライン」を策定しました。</p> <p><b>2. 群馬県のガイドラインの特色</b></p> <p>(1) 目的</p> <p>人口減少と高齢化が進展する中で、土地区画整理事業そのものが本当に必要なのか(当初の目的が失われているのか)、別の手法により地区の将来像を達成できないか等について、現時点で再確認し、土地区画整理事業以外の選択肢も含めた今後の整備方針を決定するためのステップを示すものです。</p> <p>(2) 見直しとは</p> <p>「見直し」とは、事業長期化地区及び事業未着手地区について、現状の把握と課題(弊害)の整理を行い、事業当初の目的や将来の方向性を確認することで、代替手法案を作成し、土地区画整理事業と代替手法案を比較・評価することで、効果の高い整備手法を選定することとしています。なお、代替手法案には土地区画整理事業の事業内容(規模・区域・公共施設の配置)を見直すことも含むこととしています。</p> <p>「事業長期化地区」は完成まで概ね10年を超える地区とし、「事業未着手地区」は土地区画整理事業の都市計画決定後5年以上経過しても、事業認可を受けていない地区としています。</p> <p>(3) ガイドラインの特色</p> <p>このガイドラインの特色は、以下の5点となります。</p> <p>a. <u>対象地区それぞれが持つ解決しなければならない課題・弊害を住民へのアンケートなどにより明確にし、代替手法案を比較するときの評価項目としたこと。</u></p> <p>⇒一律の評価項目を定めるのではなく、対象地区それぞれが持つ解決しなければならない課題・弊害を評価項目として設定します。</p> <p>b. <u>課題解消度だけでなく、課題解消に要する期間も評価項目に加えたこと。</u></p> <p>⇒土地区画整理事業は課題の解消や地域の将来像実現に大きく貢献するが時間を要するため、必要最低限の整備水準を速やかに達成する手法も考えるきっかけとなります。</p> <p>c. <u>代替手法案は、必ず現行の土地区画整理事業と比較して評価すること。</u></p> <p>⇒見直しは必ずしも現行の土地区画整理事業を否定するものではなく、目的を達成するための最適な手法を確認するためのものです。</p> <p>d. <u>土地区画整理事業を決定した時点と現時点での目的・必要性に変化があるかを確認すること。</u></p> <p>⇒目的・必要性が変化していれば見直しきっかけとなります。</p> <p>e. <u>3つの地域属性【線引き都市計画区域(既成市街地)、線引き都市計画区域(新市街地)、非線引き都市計画区域】に応じた見直しステップを用意したこと。</u></p>		

⇒事業前の開発状況や土地区画整理事業を導入する目的が異なっているほか、線引きの有無により状況や条件などが異なるためです。

3. 群馬県の土地区画整理事業の現状について

(1) 現状

群馬県内における土地区画整理事業の現状は下記のとおりです。(表1参照) 今回の見直し対象となる事業長期化地区は19地区、A=855.8ha、事業未着手地区は19地区、A=817.8haとなります。(平成25年現在)

群馬県内の土地区画整理事業の現状 (平成25年現在)

施行主体	施行済		施行中		合計	
	地区数	面積(ha)	地区数	面積(ha)	地区数	面積(ha)
個人・共同	40	944.5	0	0.0	40	944.5
組合	94	2,144.9	10	404.7	104	2,549.6
地方公共団体	76	4,516.9	37	1,482.3	113	5,999.2
行政庁	3	236.0	0	0.0	3	236.0
合計	213	7,842.3	47	1,887.0	260	9,729.3

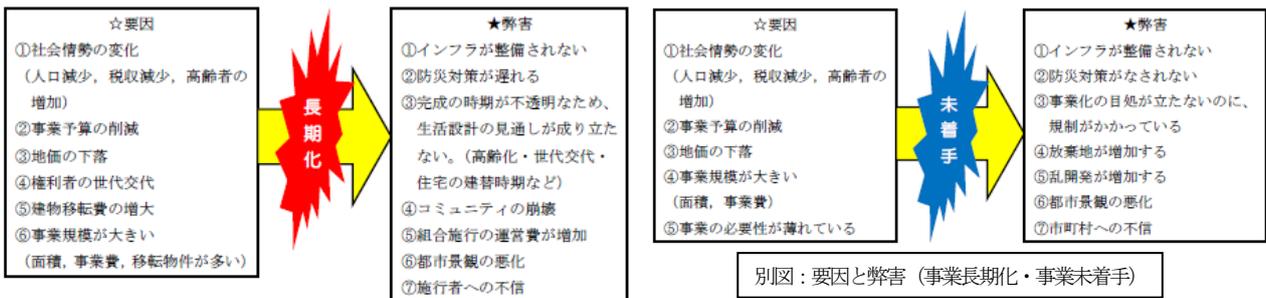
(注) 施行済地区とは、換地処分が完了した地区です。

表1：土地区画整理事業の現状

(2) 課題と弊害

既成市街地の事業では、土地と建物の権利者が異なるため長期間の交渉が必要なこと、多くの移転物件があるため事業費が膨大となること、また土地形状が異形なため仮換地指定が難航していることなどです。また、新市街地や非線引き都市計画区域の事業では、住宅地需要の低迷により市街地が形成されないこと、地価下落による事業収入が減少していること、また事業規模が大きいこと完了時期が遅くなっていることなどです。

また、事業長期化及び事業未着手を引き起こす要因とその結果もたらされる弊害も下記のとおりとりまとめました。(別図参照) しかし、これらのものは一般的な事例であり、地区ごとにある固有の課題や弊害を洗い出す必要があります。



4. 見直し手法

(1) 定義【特色e】

見直しを実施するにあたり、対象地区が以下の3つのうち地域属性に該当するか、把握します。

- (ア) 線引き都市計画区域 (既成市街地) : 都市計画決定・事業化する以前から市街化区域であった地区。
- (イ) 線引き都市計画区域 (新市街地) : 土地区画整理事業を担保として市街化区域に編入した地区。
- (ウ) 非線引き都市計画区域 : 都市計画法第7条で定める区域地域属性を定めていない都市計画区域の地区。

(2) 見直しの基本ステップ (8つのステップ) 【特色e】

① 地区の区域分けと見直し対象区域の選定
② 土地区画整理事業当初の目的と現在の必要性の確認【特色d】
③ 解決しなければならない課題の確認・整理【特色a】
④ インフラ整備の現状把握
⑤ 必要な公共施設等の整備水準の確認
⑥ 代替手法案の作成
⑦ 代替手法案の比較・評価【特色a】【特色b】【特色c】 ※評価項目は、「3. 解決しなければならない課題」とする。
⑧ 代替手法の決定

前述で定義づけした3つの地域属性毎に見直しフロー図を作成しています。(図1参照) 各地域属性フローでの特徴は、「⑥代替手法案の作成」に現れており、以下の項目となります。

- (ア) 線引き都市計画区域 (既成市街地) : 代替手法案は地区計画策定のみでも代替手法案になり得る。
- (イ) 線引き都市計画区域 (新市街地) : 代替手法案は必ず何らかのインフラ整備事業を実施しなければならず、もし事業が実施できない場合は「暫定逆線引き」をする。

(ウ) 非線引き都市計画区域：逆線引きすることができず、用途地域から除いてしまうと規制が緩くなり乱開発を招く恐れがあるため、代替手法案は必ず何らかのインフラ整備事業を実施しなければならない。

- ① 地区の区域分けと見直し対象地区の選定  
見直しの区域分けは、地区内における事業及び整備状況により区域分けを行います。(図2参照)
- ② 事業当初の目的と現在の必要性の確認【特色d】  
当初の目的と現時点の必要性を以下の3点を確認します。
  - 都市計画決定時や事業化時の目的
  - 地区の将来像
  - 目的や必要性の経年変化
- ③ 現状の課題の整理(解決しなければならない課題の確認・整理)【特色a】  
前述の「要因と弊害」を参考に、見直し対象区域ごとの課題を確認・整理する。
- ④ インフラ整備の現状把握  
各区域における現在のインフラ整備状況を把握します。地域属性毎で把握する項目は以下のとおりです。

**ア. 線引き都市計画区域(既成市街地)の場合**



※なお、地元住民との合意形成を除いた形で、上記ステップのシミュレーションを実施し、事前に施行者の考えをまとめることに使うことも可能である。

図1：見直しフロー図(既成市街地)

「(ア)既成市街地」の場合

- A. 宅地接道率
- B. 消防活動困難区域の解消
- C. 公共空地率
- D. 都市計画道路整備率
- E. 区画道路率
- F. 道路隅切りの設置
- G. 行き止まり道路の解消
- H. 下水道整備率

「(イ)新市街地」と「(ウ)非線引き」の場合

- A. 宅地接道率
- B. 道路隅切りの設置
- C. 行き止まり道路の解消
- D. 公園率
- E. 消防困難区域の解消
- F. 市街化編入時の治水協議の対策
- G. 都市計画道路整備率
- H. 区画道路率
- I. 下水道整備率

開発許可基準との適合

⑤ 必要な公共施設等の整備水準の確認  
必要な公共施設等の整備水準(生活環境、防災機能、土地利用を考慮した必要最低限の効果を果たすもの)を全ての項目をクリアした場合には都市計画決定または事業が廃止することができます。なお、この整備水準とは、「④インフラ整備の現状把握」における項目の赤枠のものです。(上表参照)また、新市街地及び非線引き都市計画課区域については、道路・公園の整備水準を「開発許可基準」と適合することとしました。(上表の青枠参照)

⑥ 代替手法案の作成  
廃止する区域以外のものは、原案(土地区画整理事業の実施)のほかに代替手法案を必ず1つ以上作成します。地域属性毎で作成する代替手法案及び「⑤必要な公共施設等の整備水準」の条件は以下のとおりです。

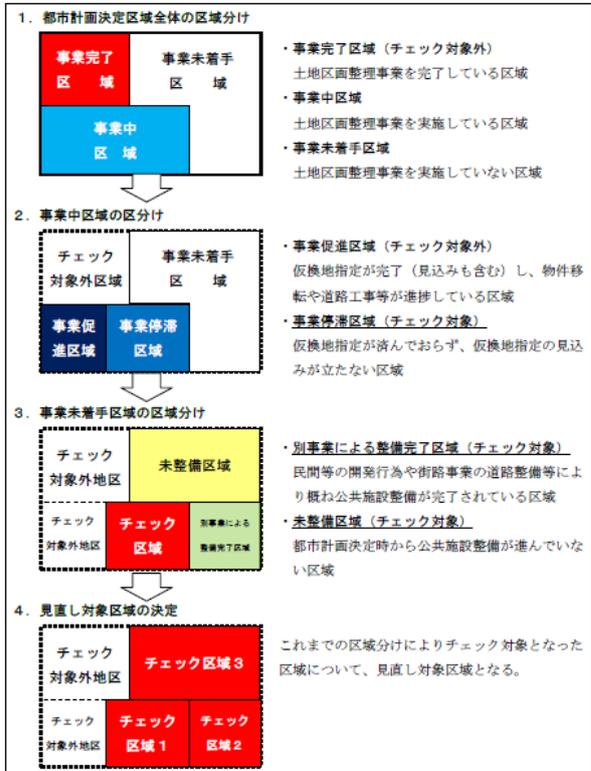


図2：区域分けフロー図

地区地域属性	(ア)既成市街地	(イ)新市街地(ウ)非線引き	⑤必要な公共施設等の整備水準の条件
原案	土地区画整理事業をそのまま実施		土地区画整理事業の基準による
代替手法案	I	土地区画整理事業の計画見直し	土地区画整理事業の基準による
	II	地区計画の地区施設を決定	全てクリア
	III	地区計画の地区施設を決定し、別事業で整備	全てクリア
	IV	都市計画道路を道路事業・街路事業で整備	できる限りクリア
	V	その他(地区の状況に応じて適宜作成)	県担当者と要相談

⑦ 代替手法案の比較・評価【特色a】【特色b】【特色c】

⑥で作成した代替手法案が、「③現状の課題の整理により抽出した各課題(弊害)」をどの程度解消できるかを解消度、解消期間により評価します。なお、評価項目を4段階で評価し、総合評価にて代替手法を決定します。(評価例参照)

＜課題解消度評価＞  
 ◎：解消される  
 ○：概ね解消される  
 △：一部しか解消されない  
 ×：ほとんど解消されない

＜課題解消期間評価＞  
 ◎：即時(1年以内)  
 ○：短期(5年以内)  
 △：中期(10年以内)  
 ×：長期(10年を超える)

評価項目 ※②③により評価	原案(現状の土地区画整理事業)			代替手法1案(地区計画+事業化)		
	解消度	解消期間	コメント	解消度	解消期間	コメント
・インフラ(道路・公園)が整備されない	◎	×	全てインフラ整備ができるが、時間を要する。	○	○	インフラ整備が概ね完了し、短期間で解消できる。
・防災対策が遅れる(消防自動車による消防活動ができない場所がある)	◎	×	防災対策が完了するが、時間を要する。	◎	○	防災対策が短期間で解消できる。
・事業完了時期が不透明なため、生活設計の見通しが成り立たない(住宅が建て替えられない)	×	×	事業完了まで相当の期間を要するため、解消しない。	○	○	短期間で必要最低限の整備が完了するため、効果が高い。
総合評価		×			○	

⑧ 代替手法の決定

⑦の総合評価に基づき、最適な代替手法を決定します。

★ 住民との合意形成について

まず住民に見直しの進め方などを提示します。続いて、「③現状の課題」では住民のニーズや課題を浮き彫りにします。最後に、「⑥代替手法案」では代替手法案に対する意見徴収を行います。

(3) 暫定逆線引き

線引き都市計画区域(新市街地)においては、土地区画整理事業を実施することを担保に市街化区域に編入しているため、土地区画整理事業の実施や継続もしくは代替手法案の合意がなされない場合は、用途地域を残して市街化調整区域へ戻すこととなります。

5. 見直し後の手続き

都市計画決定または事業の廃止、決定した代替手法の実施のために、5つのケースを想定した手続きの進め方を示しました。また、今後事業計画及び実施計画の変更する際には、このガイドラインによる見直しチェックを義務づけることとしました。

6. 最後に

このガイドラインを平成26年3月に策定しましたが、これから本格施行をしていくにあたり、今年度11市町13地区[長期化5地区、未着手8地区]においてケーススタディーを実施しております。群馬県は、このガイドラインを適用することで、早期に地域の課題を解決し、「ぐんまらしい持続可能なまち」を実現するよう努めてまいります。

