

## 標題 組合施行における保留地処分促進方策の事例

氏名（所属） 堀川 博利（福岡都市技術株式会社 西日本支社 区画整理部）

### 1. はじめに

佐賀県佐賀市において施行された兵庫北土地区画整理事業は、平成10年10月に組合設立認可を受け事業をスタートしたが、バブル崩壊、小学校計画の廃止などの影響により、組合事業の主な財源である保留地の処分が停滞し、事業収束が危ぶまれる状況にあった。そうしたことから、幅広い広報活動はもとより、計画の見直しによる大型商業施設の誘致や新市街地がさらに発展することを目的として都市計画提案制度を活用し用途地域の変更を行った。こういった活動が功を奏し、平成25年にはすべての保留地を売却し、平成26年9月に無事組合解散を迎える運びとなった。

本論文は、組合事業において保留地処分促進方策の一環として用途地域を緩和する都市計画の提案を行った事例を紹介するものである。

### 2. 事業概要

本事業は、発展を続ける佐賀市の東部拠点地域として、JR佐賀駅から徒歩15分圏という利便性を活かし、商業、医療、福祉、教育などの都市機能と合わせて、住環境を備えた健全な市街地整備を行うものである。

施行面積 120.7ha  
 計画人口 6,500人  
 施行期間 平成10年度から平成27年度  
 総事業費 166億（当初211億）  
 平均減歩率 33.64%  
 （公共16.28%、保留地17.36%）

#### ○事業の主な経緯

平成10年10月 組合設立認可  
 平成16年11月 仮換地指定  
 平成22年 8月 都市計画の変更  
 平成25年 9月 換地処分の公告  
 平成26年 9月 解散認可の公告



図1 設計図

### 3. 提案以前の都市計画（用途地域）

当地区の用途地域は、平成10年に都市計画決定され、平成17年に都市計画の変更が行われていた。（表1）

#### （1）平成10年9月の設定

地区全域が第一種低層住居専用地域に指定された。

➡事業が進捗していない段階から無秩序に土地利用が進まないように、用途制限が厳しい第一種低層住居専用地域の指定が行われた。

#### （2）平成17年10月の変更

第一種低層住居専用地域から7種類の用途地域に指定変更された。

➡換地・保留地等の土地利用等が概ね定まってきたため、それを考慮し土地利用が計画的に進行するよう7種類の用途地域の指定が行われた。

表1 用途地域指定状況

用途地域	面積（ha）		
	平成10年	平成17年	提案
①第一種低層住居専用地域	120.7	19.5	19.5
②第一種中高層住居専用地域	—	18.8	18.8
③第二種中高層住居専用地域	—	10.4	➡ 0.0
④第一種住居地域	—	41.6	➡ 46.9
⑤第二種住居地域	—	9.1	➡ 14.2
⑥準住居地域	—	4.2	4.2
⑦近隣商業地域	—	17.1	17.1
計	120.7	120.7	120.7

**4. 用途地域を緩和する提案**

土地区画整理事業施行地区において、事業の途中段階で用途地域の変更を複数回行う事例も少なくはない。これは事業の進捗及び時間の経過による土地利用の需要変化に対応するもので、一般的に行政が都市計画の変更を行っている。

当地区においては、保留地処分促進方針の一環として用途地域を緩和する都市計画の提案を施行者（組合）が行った。

提案の対象となる範囲は2箇所あり、各範囲の提案理由を以下に述べる

(図2)

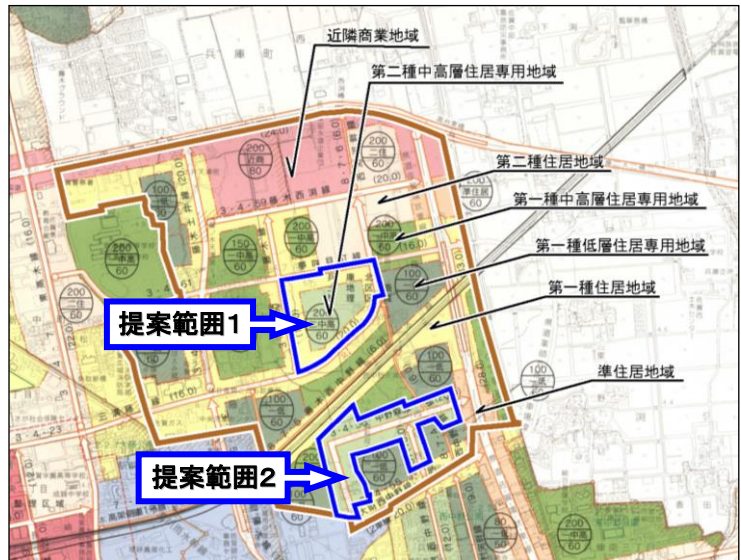


図2 都市計画図（平成17年）

(1) 提案範囲1

当地区の保留地処分状況は、平成21年7月末時点で約18haのうち約9ha（全体の約50%）が販売済みであり、約9haが残っている状況であった。（図3）この残った保留地の中で、特に約4haという大規模な敷地の販売について苦慮していた。

- ①当該地は、大部分が保留地であり、当初は市立小学校の建設が予定されていた。しかし、市の方針変更により小学校の建設は中止され、土地利用の再検討が必要となった。
- ②これまででは、当初の土地利用方針に整合するように、公的施設（学校・病院）の誘致を検討していた。
- ③事業が収束を迎え、確実に事業を完了するためには、一般企業等へ販売対象を広げることが必要と判断した。
- ④当該地は、第二種中高層住居専用地域であり、大規模街区でありながら床面積1,500㎡未満の店舗・事務所しか許容されない用途であるため、円滑に利用できるよう用途地域の変更を提案した。

(2) 提案範囲2

幹線道路沿線でありながら、約7割が未利用地で残っており、土地利用が進まないことについて権利者から不満がでていた状況であった。

- ①当該地は、幹線道路沿線にありながら住居専用地域が設定されている数少ない区域であった。

（他の沿線地は第一種住居地域が設定されていた）

- ②佐賀市の人口は減少しており、それにともない新設住宅着工戸数も減少している状況であるため、換地や保留地の土地利用を進めるためには、住宅に頼らない用途地域が必要となった。
- ③幹線道路沿線という特性を活かした土地利用を進め、地区内での土地利用較差を少なくするため、多様な土地利用を図れるように用途地域の変更を提案した。



図3 未処分保留地位置図（平成21年時点）



## 5. 提案制度の概要

平成15年に都市計画法が改正され、まちづくり協議会など地域住民が主体となったまちづくりが多く行われるようになったことを受け、そういった意識や活動を積極的に都市計画行政に取り込むため、土地所有者等が一定の条件を満たした上で、県又は市町村に都市計画の決定や変更の提案ができるようになった。今回の提案においては、「佐賀市都市計画提案制度の手続きに関する要綱(平成20年7月)」と「佐賀市都市計画提案制度の手引き(平成20年7月)」により手続きが進められた。

### 【提案の要件】

- ①計画区域の面積は、0.5ヘクタール以上の一団の土地の区域であること。
- ②計画提案に係る都市計画の素案の内容が、都市計画に関する基準に適合するものであること。
- ③計画提案に係る都市計画の素案の対象となる土地の土地所有者及び借地権者等の3分の2以上の同意を得ていること。

## 6. 提案した都市計画の内容

当地区では、前頁で述べた経緯及び状況により各範囲について以下の内容の提案を行った。

### (1) 提案範囲1の変更内容(図4)

- ①変更する面積 約5.1ha  $\geq$  0.5ha
- ②変更する用途地域
  - 現在の用途地域
    - 第二種中高層住居専用地域(約3.2ha)
    - 第一種住居地域(約1.9ha)
  - ※主な制限：店舗・事務所等は、床面積が1,500㎡以下のものが建築可能



- 提案の用途地域
  - 第二種住居地域(約5.1ha)
  - ※主な制限：店舗・事務所等は、床面積が3,000㎡を超えるものも建築可能となる。(県の広域調整により10,000㎡未満まで)

### ③対象権利者及び同意率

- 対象権利者：29名
- 同意率：86%(25名)  $\geq$  2/3

### (2) 提案範囲2の変更内容(図5)

- ①変更する面積 約7.2ha  $\geq$  0.5ha
- ②変更する用途地域
  - 現在の用途地域
    - 第二種中高層住居専用地域(約7.2ha)
  - ※主な制限：店舗・事務所等は、床面積が1,500㎡以下のものが建築可能



- 提案の用途地域
  - 第一種住居地域(約7.2ha)
  - ※主な制限：店舗・事務所等は、床面積が3,000㎡以下のものが建築可能
- ③対象権利者及び同意率
  - 対象権利者：56名
  - 同意率：77%(43名)  $\geq$  2/3

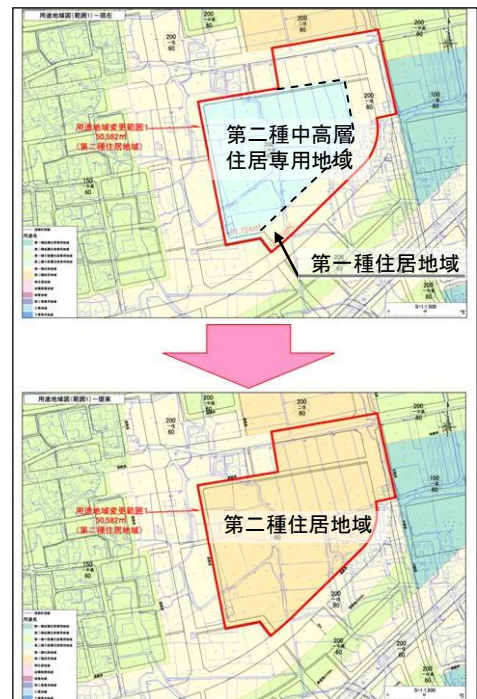


図4 提案範囲1の変更内容

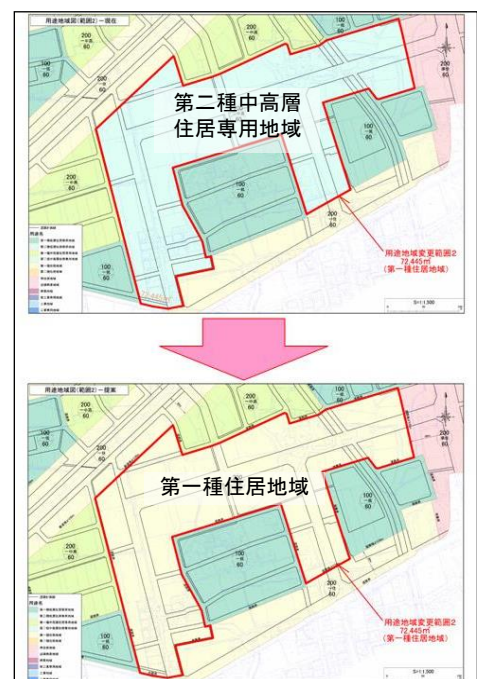


図5 提案範囲2の変更内容

## **7. 当提案に対する問題点**

今回の提案における問題点は以下のとおりであった。

### (1) 提案に対する回答期間

「佐賀市都市計画提案制度の手続きに関する要綱」においては、市が提案に対する判断を行う期間について定めていないため、回答時期について明確な見通しが立たなかった。

### (2) 用途地域の変更時期

用途地域の変更から4年しか経過していない時期に新たな変更を提案しているため、市担当課としても都市計画審議会に諮問しづらいのが本音であり、都市計画審議員への打診においてもそのことを指摘された。

### (3) 借地権者の同意

当提案制度の要件である土地権利者等の同意には借地権者が含まれており、既に供用しているマンション等の居住者からも同意を取得する必要がある。しかし、このような共同住宅の居住者は、地区外・コミュニティ外からの入居者が多いため、当該土地区画整理事業への協力が得られにくい状況であった。

## **8. 問題点への対応策（解決策）**

問題点に対する対応策（解決策）を以下に述べる。

### (1) 回答が得られないことへの対応

#### ①都市計画審議員への事前説明

土地区画整理組合が事前説明を行い、当提案における問題点等を抽出した。

#### ②提案箇所周辺の交通量調査

提案範囲1については、床面積10,000㎡未満の店舗・事務所等の誘致を提案しているため、交通量の増加が見込まれる。よって、提案による交通環境への負荷が許容できるものか検証するために、現況の交通量調査を行った。

### (2) 用途地域変更の必要性を整理

#### ①佐賀市における当地区の役割

市全体の人口が減少している中で、当地区に住宅を供給し、当地区への移住により中心市街地の空洞化を進行させない役割を果たすため。また、店舗等の当地区への出店需要は高く、この立地需要を郊外に拡散させず、集約型都市構造を推進する役割を果たすため。

#### ②土地区画整理組合の収束時期

事業の主要な財源である大規模保留地を販売し、早期に事業を収束させるため。

#### ③地権者の不満への対応

第二種中高層住居専用地域の土地利用が進まないため、地権者の不満が多く出ているため。

### (3) 借地権者への対応

既に土地利用をしているマンション等の区域については、提案の範囲に含まずにできる限り現在の用途地域を維持し、既存の居住環境を保全する提案を行った。

## **9. まとめ**

組合（役員、事務局等）及び関係機関の理解と協力により、平成22年8月に提案制度による都市計画の変更（提案範囲1のみ）がなされた。今まで都市計画の変更は行政へ協力して頂く以外に方法がなく、権利者等の要望がなかなか反映されなかった。そのため都市計画の変更をあきらめ、時間と労力をかけ用途地域に適合する保留地購入者を探すために施行期間の延長等を余儀なくされる状況であった。都市計画は将来並びに広い観点から検討、決定するものであり、安易に変更が認められるものではないが、事業が長期化した地区においては、事業の進捗、土地利用状況、社会・経済状況等を考慮し、提案制度による都市計画の変更の必要性を検討、実施する価値はあると考えられる。

参考文献

- 1) 兵庫北土地区画整理事業 竣工記念誌（兵庫北土地区画整理組合）