

標題 密集・既成市街地における土地区画整理事業の移転促進の考察

氏名（所属）横浜市都市整備局市街地整備部戸塚中央区画整理事務所 大熊美智子

二部会研究会では、公益社団法人街づくり区画整理協会のサポートを受け、政令指定都市及び東京都の実務レベルの職員で構成し、土地区画整理事業の様々な課題解決について研究をしています。

この報告は、平成25年度に札幌市、千葉市、東京都、静岡市、浜松市、堺市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市及び横浜市で構成する二部会研究会において意見交換を重ね研究してきたものです。

平成23年度の二部会研究会において、密集・既成市街地の土地区画整理事業では、移転が事業推進の鍵を握っていること、そして、「再築工法の採用＋集団移転＋施行者除去」という移転方策（以下「施行者除去移転」という。）を採用することにより、事業期間の短縮や事業費の節減等を図ることができるとの結論に達しました。

この「施行者除去移転」を研究する過程で、実現にあたっては損失補償基準との整合性を図る必要が生じたこと、また、損失補償基準そのものが新市街地形成のための土地区画整理事業を中心に構成されているのではないかという疑念も明らかになりました。

そこで、平成25年度の二部会研究会では、密集・既成市街地の土地区画整理事業損失補償基準のあり方について研究しました。

1 はじめに～密集・既成市街地における移転の特徴

近年の土地区画整理事業は、これまでのように経済成長を前提とした新市街地開発型の事業ではなく、防災性や安全性、都市基盤が十分でない既成市街地の再整備としての需要が高くなっている。密集市街地や既成市街地の事業では、既に都市機能の一端を担う都市部での事業となるため、より速やかな事業完了を求められることとなるが、要移転建築物等の数量が膨大となるため、建物の移転促進が事業の鍵を担っているといっても過言ではない。

新市街地の事業では、工事の支障となる建築物等が少ないため、仮換地が使用収益できることを前提に計画された移転計画を元に、施工計画が組まれてきた。しかし、より速やかな事業完了を目指すためにはライフラインに注目した小工区に分け、工事を次々に展開する施工計画をたて実施することが重要となる。

この場合、仮換地の使用収益が開始できるかどうかは考慮されないため、曳家による移転はできず、中断期間が発生する。また、現にそこで生活が営まれているため、事業区域近辺での居住や営業などの生活確保が必要となる。こうした密集・既成市街地の土地区画整理事業の移転の特徴を踏まえ、移転促進が図れる損失補償基準のあり方を検討するため、政令指定都市（東京都を含め現在20都市）の協力を得てアンケート調査を実施し、考察するため、次の3つの要素を取り上げることとした。

- ・移転工法の選択
- ・現物補償
- ・法101条の補償

【アンケートの概要】

対象都市： 東京都及び政令指定都市

実施期間： 平成25年8月下旬～9月20日

内 容： ①損失補償基準等を定めているか。

②移転工法

③損失補償基準の工夫

④今後どのような視点のマニュアルが必要か

※ 20都市に回答をもらったが、市町村合併等により事業毎に判断の違いがあり、24事例となっている。

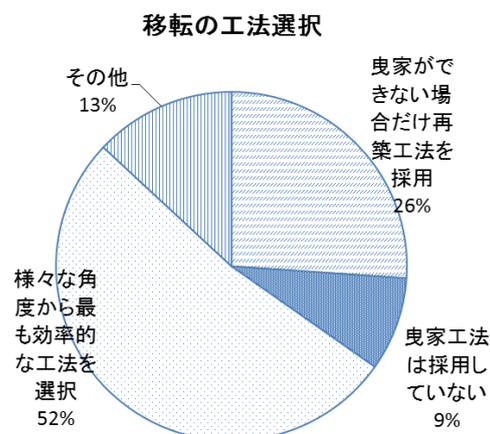
2-1 密集・既成市街地における移転の工法

換地手法を用い公共施設用地を生み出す土地区画整理事業では、従前の宅地と換地が、大きさが違って位置が違って、総合的に勘案し、「同一」と言い切る。土地の上物である建築物等においても同一を求められ、移転先が特定されることから曳家工法が前提とされる。しかし、既成市街地の事業では、①反換地の使用収益ができない状態の移転となること②道路を通行止めにできないことや電線が張り巡らされているような道路を跨ぐような工事はできないことなどから、曳家工法は、物理的に不可能である。さらに、曳家工事では除却工事のように数棟、数十棟まとめて工事を行うことができないため、一棟一棟曳家を実行することになり、移転だけで年数がかかってしまい、曳家工法は事業にとって効率の良い工法とは言えない。

【アンケート結果1】移転工法の選択

設問：既成市街地の土地区画整理事業の移転の工法についてどのように選択するか。

曳家ができない場合だけ再築工法を採用	6
曳家工法は採用していない	2
様々な角度から最も効率的な工法を選択	12
その他	3



平成23年度の研究会では、曳家工法が原則だという考えが多数あったが、平成25年度のアンケートでは、各都市が事業の特性や移転の実態にあわせ、それぞれ損失補償基準に工夫を施してきた結果、様々な角度から選択が半数以上を占めるようになったものとする。

曳家工法を優先とする都市の中においても「各種条件から曳家はほぼない」「密集市街地の事業では曳道確保や老朽などの物理的に困難」という回答もある。

こうした実務を受けて、移転工法は、「曳家工法を優先とする」だけではなく、地区の状況を考慮し、「最も効率的な工法を選択する」とする取組みが必要と考える。

2-2 現物補償

密集・既成市街地において建物所有者により従前建物を除却することは、建物が密集しているので隣接の建物との調整が必要であり、進入路が狭く重機が入らないため手壊しすることになり、あるいは幅員の広い道路からの順番を調整しながら除却せねばならず、そのための手間や時間がかかってしまう。「施行者除却移転」では、それを施行者がまとめて除却することにより時間や事業費を節約できることを報告してきたが、施行者が除却工事を行うことは、「再築補償費＝現在価額＋運用益損失額＋取りこわし工事費－発生材価額」のうちの「取りこわし工事費－発生材価額」の部分の現物補償であるとも考えられる。

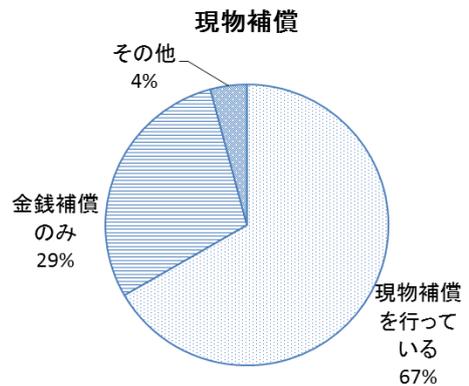
法77条1項により建築物等の移転・除却は施行者の義務であり、その費用負担は施行者にあることを踏まえると、法77条2項の通知により自ら除却した場合にだけに、この再築補償の算定式は通用する。このことから、損失補償基準細則に定める算定式は①所有者自らが移転・除却を行う場合②施行者が移転・除却を行う場合の二つを併記すべきではないかと考える。あるいは、損失補償基準総則の「損失補償の方法」の条文を「金銭を原則とする」だけでなく、収用事業と同様に「～金銭に代えて金銭以外の方法による給付を～これらの給付を行うよう努めるものとする」とすべきと考える。

アンケートにおいても、「施行者除却移転」だけではなく、様々な現物補償が行われていることがわかる。

【アンケート結果2】移転工法の選択

設問：実際に事業で現物補償をおこなっているか

現物補償を行っている	16
金銭補償のみ	7
その他	1



設問：具体例

- 仮設住宅
- 仮駐車場用地、仮事務所用地
- 仮設店舗
- 仮倉庫の設置
- 現場状況により移転時に撤去できない地下埋設物や工作物の撤去
- 区分所有の長屋建物の撤去

密集・既成市街地の事業では、移転に際しては、権利者から住宅、店舗、事務所、駐車場等の様々な仮設の設営要求が出される。管理用地や事業用地を工夫し、仮設住宅等を設け移転を円滑に推進させることも必要と考える。

建物の基礎杭などの地下工作物の撤去は、造成工事と一緒に施行者が行う方が効率が良いのは明らかである。

また、具体例としては列挙されていないが、従前地にいたまま仮換地に建築物等を建て移転するような場合は、従前地と仮換地の二重使用はできないが、建築に要する標準期間分だけ仮住居補償の現物補償として、仮換地の効力発生日から開始する施行者管理地である従前地の使用を認めることとなる。これも明らかに現物補償である。

2-3 法101条の補償

これまでの土地区画整理事業では、仮換地の使用ができるようになり移転が開始できることを前提に移転計画をつくってきたが、密集・既成市街地の事業では、一定規模の宅地を一齐に工事を行う施工計画を立てるので、仮換地指定の効力発生日に仮換地の使用収益を開始できることは、希となり、仮換地が使用できるようになるまでは中断移転を余儀なくされる。「施行者除去移転」でも同様である。

この中断期間中の補償は、法78条の「移転に伴う損失」に対する補償ではなく、法101条1項の「仮換地（法99条2項の規定により仮換地について使用又は収益を開始することができる日を別に定められた）の指定」により発生する損失に対する補償である。

仮住居の補償を行う場合の時系列は、次のようになる

【例】H24.5.1 仮換地の効力発生、H25.5.1 仮換地の使用収益開始：居住用として従前地を使用

～H24.4.30	H24.5.1～H24.4.30	H25.5.1～
引っ越し・従前地の建物除去に要する期間	従前地も仮換地も使用できない期間	仮換地に建物を建て、引っ越しに要する期間
仮住居補償	仮住居補償	仮住居補償
法78条1項に基づく補償	法101条1項に基づく補償	法78条1項に基づく補償

既成市街地では、常に何らかの土地利用がなされており、住居の用に供している宅地では仮住居補償のように、店舗の用に供している宅地では、営業休止や仮設店舗設置費用と店舗用地の提供あるいは仮設店舗の提供など、その土地利用に応じた通常損失を補償する必要がある。

3 損失補償基準の現状

土地区画整理事業の補償については、昭和37年6月29日に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」に照らして、施行者が損失補償基準を定め、移転・補償実務を実施することとなる。

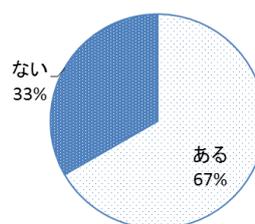
土地の収用を目的とする損失補償では、地区ごとに用地対策連絡協議会が設けられ、損失補償基準が定められた。一方、土地区画整理事業では、長い間統一的な損失補償基準が定められないまま、この用地対策基準を準用する方法で実務を執行してきたが、土地区画整理事業の損失補償の特性に沿わない条項もあり、実務上の混乱をきたすことが多くみられ、土地区画整理事業の円滑かつ適正な損失補償の実施を図り、可能な限り損失補償基準等の統一を図るため、平成元年に「土地区画整理事業移転補償実務マニュアル」（以下「実務マニュアル」という。）が刊行された。

【アンケート結果3】損失補償基準の整備

設問：土地区画整理事業を行うための損失補償基準を有しているか。

ある	16
ない	8

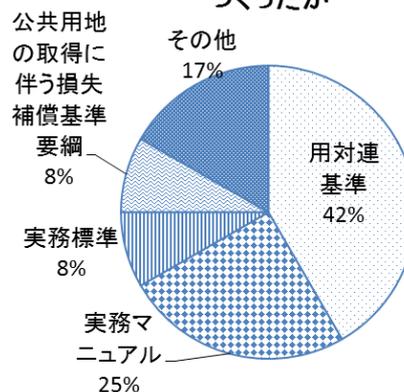
損失補償基準



【アンケート結果4】損失補償基準は何を参考に策定したか

用地対策基準	10
「実務マニュアル」	6
土地区画整理事業実務標準	2
公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱	2
その他	4

何を参考として基準をつくったか



4 密集・既成市街地の移転が促進できる

損失補償基準に向けて

密集・既成市街地では移転が事業推進の鍵を握り、移転を促進させるためには施行者ごとに定める損失補償基準が密集・既成市街地の事業に即したものにすることが必要である。そのためには規範となる「実務マニュアル」の充実が最有効策と考えるが、現在の「実務マニュアル」は、今回着目した3つの要素（・移転工法の選択・現物補償・法101条の補償）において移転を促進できるものとはなっていない。

たとえば、現物補償については「土地区画整理事業においては、土地等の取得は行われないため、現物補償を必要とする場合は極めて少ないと考えられる。このため、現物補償に関する規定は設けないものとした」と基準（案）に記載されている。また、法101条の補償に関しては、基準で「通常生ずる損失を補償する」としながらも、細則では、建築物等がない土地だけが法101条の補償対象とされ、土地の使用を制限することに対する通常生ずる損失とはなっていない。

施行者が定める損失補償基準の規範となるべき「実務マニュアル」がこうした矛盾点を改善し、さらに、事例を盛り込むなどの充実を図り、理解しやすいものとなることに期待したい。