

標題 土地区画整理事業における二種事業（全面買収方式）の導入について

氏名（所属） 沖広秀則（広島市佐伯区役所農林建設部維持管理課）

【骨子】

少子高齢化が進行し、人口が減少する社会が現実となった中、全国的にコンパクトシティの流れが加速している。しかしながら、その受け皿となるべき市街地にあつては、未整備な状況が見受けられ、極論すれば防災上危険な地区に人口を集中させることとなる。

そこで、防災上危険な既成市街地の整備を土地区画整理事業により早急に進めるため、土地取得について市街地再開発事業と比較し、施行者にその権能を有する制度づくりが必要であるとする。

以下「公共団体施行」を前提として展開する。

1. 現状認識

(1) 少子化高齢化の進行と人口減少社会の到来

少子高齢化の進行により、我が国の生産年齢人口は 1995 年をピークに減少に転じており、総人口もすでに減少をはじめている。総務省の国勢調査によると、2015 年の人口は 1 億 2,520 万人、生産年齢人口は 7,592 万人である。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によると、総人口は 2048 年に 1 億人を割り、2060 年には 8,674 万人にまで減少すると推計されている。

この約 8,700 万人という数字は、戦後間もないころの人口規模にほぼ相当する。

補足であるが、この時代を境に我が国は、戦後からの復興、社会経済の活発化などを背景に、急激に日本の人口は増加し、それに対応するように土地区画整理事業は大きな役割を果たしてきた。

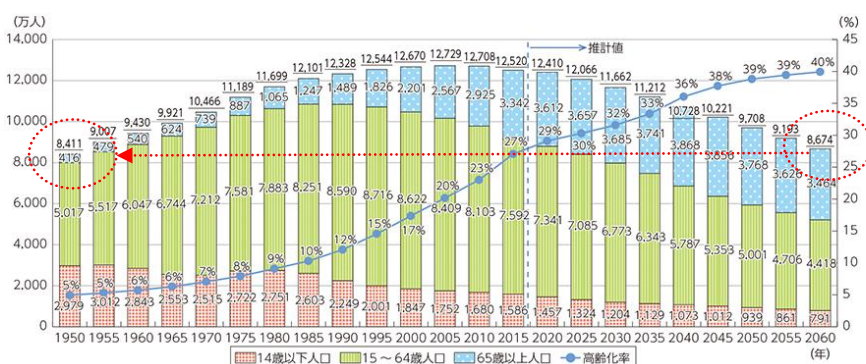


図-1 日本の人口構造 内閣府

(2) コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進

しかしながら現在は、急激な人口の減少と高齢化を背景に高齢者、子育て世代が安心できる健康で快適な生活環境を実現することと、財政面や経済面でも持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題となっている。

こうした中、医療・福祉施設、商業施設、居住施設がまとまって立地し、すべての住民が公共交通によりこれら生活利便施設にアクセスできるよう、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方で進めていくことが重要である。（国土交通省立地適正化計画より）

コンパクトなまちづくりを進める上で、その受け皿となる市街地は安全・安心な環境を提供できているのだろうか。その点について次に指標をもとに進めることとする。

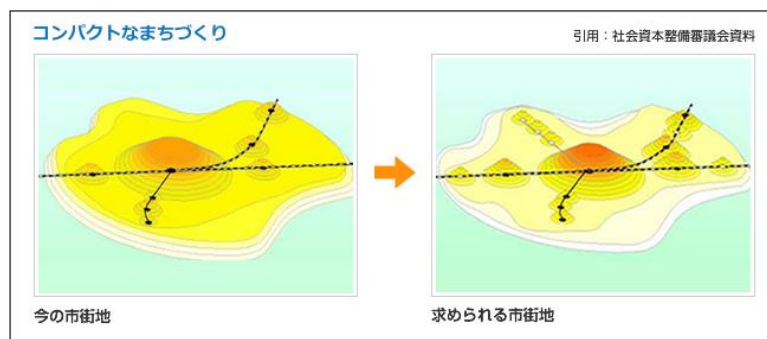


図-2 社会資本整備審議会資料（国土交通）

(3) 密集市街地の状況

阪神淡路大震災により未整備な市街地で大規模な火災が発生したことから、特に地震への防災対策上課題を抱える地区の抽出が行われた。いわゆる「地震時等に著しく危険な密集市街地」である。平成 15 年 7 月に公表されたものでは、全国で 400 地区、7,971ha であった。

その後、解消のための取組が実施されるとともに、指標の見直し等が行われ、平成 24 年 10 月に 197 地区、5,745ha を「新重点密集市街地」として公表されたところである。公表時から、関係者の努力により平成 28 年度末で 4,039ha までに減少している。(平成 29 年 12 月 20 日 社会資本整備審議会建築部会資料より) しかしながら、現在でも東京ドームに換算すると 860 個分に相当するエリアが「著しく危険な密集市街地」として存在しているのである。

なお、新重点密集市街地は東京、大阪、神奈川をはじめとする大都市に集中しており、コンパクトシティに向けたまちづくりとは関連性は薄いと思うが、密集市街地が大都市の人口が集中しているところに存在していることは大きな課題である。

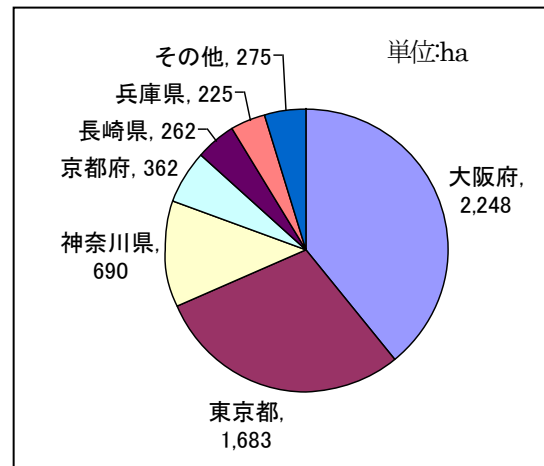


図-3 新重点密集市街地 (200ha 以下はまとめている)

2. 土地区画整理事業による市街地整備の役割

(1) 土地区画整理事業の再確認

これまで市街地整備手法の代表である土地区画整理事業は時代の要請・ニーズをとらえ今日の日本の国土形成に大きな役割を果たしてきた。

特に、戦争によって破壊された都市の復興の基本となった「戦災地復興計画基本方針」の 5(2)に土地整理の方法を「土地区画整理」とし、全国で 115 都市（縮小等により 102 都市）の復興に大きく寄与したところである。その後は、経済活動や消費ニーズをバックボーンとする開発型の事業が隆盛の時代、土地区画整理事業は正に打ってつけのものであった。しかしながら、少子高齢化や経済活動の低迷による開発抑制の時代に突入して久しい今日、土地区画整理事業の実施地区は大きく減少している。

一方、我が国は災害大国である。阪神淡路大震災、東日本大震災、熊本地震など記憶に新しい震災からの復興に土地区画整理事業は大きな役割を果たしている。こういった時代の変遷と市街地整備の関係を振り返ると、土地区画整理事業がツールとして極めて応用範囲が広く、場面々での活躍があった。中でも震災等からの復興などに土地区画整理事業の果たした役割を再認識する必要がある。

(2) 事業展開の早急化や権利者ニーズの多様化

加速する少子・高齢化や財政状況の悪化、インフラ資産の長寿命化、環境への負荷の低減などを背景にコンパクトなまちづくりの実現に取り組む自治体が増えつつある。

合意形成を図りながら進める事業展開も重要ではあるが、時間軸の中では強制力を持つことも必要である。

他方、最近では、権利者の土地に対するニーズも多様化しているのではないだろうか。具体には、土地を持ち続けることが目的であるというニーズは変化しているものと考えられる。

例えば、地方都市に散見される商店街を参考に考察したい。



図-4 H市の商店街 (国土交通省 HP)

多くの商店街がシャッター通りとなり、さびれた状況はどこでも見るができる。その背景には消費者ニーズの変化もあるが、後継者の減少があげられる。しかしながら、後継者となる者も何らかの生活手段が必要であり、それが商店を営まなくとも済むといことは別の生活の手段・収入源を持っているからではないだろうか。つまり、商店を営むことに固執はしていないとも考えられる。ここに、土地を手放してもよいというニーズがあると想定する。(土地の売却希望)

このような、ニーズと土地区画整理事業とが上手にマッチングできないだろうか。

次に現在の土地区画整理事業における制度上の課題を掲げる。

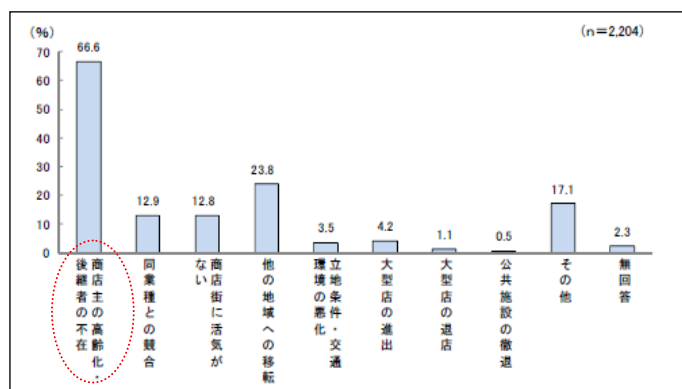


図-5 H27 商店街実態調査報告書（中小企業庁）

3. 現在の事業制度上の課題

土地区画整理事業は「照応の原則」に基づき従前地に対する換地を創るものである。施行者が従前地を取得するということは基本的にない。

減価地区であれば、施行者は減価補償金相当額でもって公共施設充当用地として土地を先行取得することも可能ではあるが、対象となる地区が減価地区という特性が必要である。

換地は不要というニーズに対して法第90条に所有者の「申し出による換地不交付」という規定が設けられているが、不交付とした土地の扱い、清算金という必ずしも時価でないこと、交付時期が換地処分後、交付清算金に対して税控除がない。という、土地所有者だけでなく施行者にとっても使いやすいものではない。

では、市街地再開発事業はどうか。

4. 市街地再開発事業の事業制度

市街地整備手法の一つである市街地再開発事業も未整備な市街地の改善に向け多くの地区で実施されている。

この市街地再開発事業は、第一種事業（権利変換方式）と第二種事業（管理処分方式）の二つの手法が用意されている。

第一種事業は、等価交換方式と言われるように、土地区画整理事業に近いものである。従前の土地・建物の評価を行い、等価交換によって再開発ビルの建築施設の部分に置き換えるものである。

第二種事業は、全面買収方式とも言われ、施行者は地区内の土地を一旦買収し、管理処分計画において権利者は事業で整備された建築施設の部分を譲り受けることができるものである。

二種事業は全面買収を行うわけであることから、施行者が限定的であること（地方公共団や都市再生機構等の公的団体）、事業の公共性・公益性より求められる。さらに、施行区域についても、第一種の施行区域の要件に加えて次のような規定が設けられている。

●「・・・建築物が密集しているため、災害のおそれが著しく、又は環境が不良であること。」

●「重要な公共施設を早急に整備する必要があり、その整備と併せて建築物等の整備を一体的に行うことが合理的であること。」（注：他にも面積要件等がある。）

とされており、これを概括的に表現すれば、「市街地整備を早急かつ緊急に実施する必要のある地区」であると言える。

5. 土地の買取（取得）等に関する再開発と区画整理の比較

表-1に項目毎の比較を示す。

表－1

区 分	市 街 地 再 開 発 事 業		土 地 区 画 整 理 事 業	
	一 種	二 種	減価地区	保留地地区
土地の買い取り	転出の申出	買取	買取	換地不交付の申出
対 価	評価額	評価額	評価額	清算金
収 容 特 例	事情による(※1)	あり	あり	なし
時 期	権利変換期日	契約時	契約時	換地処分後

(※1)やむを得ない事情が必要

この表からもわかるように、市街地再開発事業では、権利者の土地を売りたいというニーズに対して、「規定」「価額」「税の優遇」等が用意され、権利者のニーズに応えることが可能となっている。

きめ細かい対応としては、再開発では一部転出ということも可能である。一部転出とは、従前の土地建物すべてについて権利変換を受けるのではなく、その一部は権利変換を受け、それ以外は金銭給付を受けるものである。(税の扱いについては注意が必要)

区画整理においては、法第90条に「宅地所有者の申出又は同意があった場合においては、換地計画においてその**宅地の全部又は一部について換地を定めないことができる換地不交付**という規定が設けられているが、現実には不交付とした宅地を他の宅地へ増し換地する必要であるなど調整に苦労する。

6. 土地区画整理事業における土地の取得についての提案

(1) 現状

土地区画整理事業でも、従前地の取得は行われている。主な目的は、減歩率を下げるためであることが多い。この取得は、あくまでも任意であるが、取得した土地を公共用地に充当することを目的とし、公有地の拡大の推進に関する法（いわゆる「公拡法」）を適用している例が多いものとする。税控除は上限1,500万円）また取得時期も事業着手までであることが多い。これは、事業が着手した後においても取得をし続けたのでは減歩率が固まらない、換地設計を始められないなどの理由による。

そこで、土地区画整理事業においても、市街地再開発事業と同じように、施行者が土地を取得することを制度として導入する二つの方法を提案する。

(2) 申出による取得

- ①内 容 買取申出
- ②時 期 期限を定める（例えば、事業計画の決定後30日間）
- ③目 的 公共施設用地に充当、法第91条、95条適用地への充当等
- ④その他 制度を構築することや法に明文されているため、税控除（5,000万円）の対象

(3) 二種事業の導入

①導入された背景

市街地再開発事業において二種事業が導入されたのは昭和50年の都市再開発法の改正においてである。昭和44年の法律制定から6年後に導入された。

導入の背景は、

ア 事業規模が大きくなると権利者調整に要する時間がかかること

イ 公共施設の整備を早急に行う必要がある地区や、防災上喫緊に整備の必要がある地区において権利変換方式は適当ではないこと

があったとされている。

これは、現在でも全国の多くの市街地にみられる状況であり、土地区画整理事業も二種事業導入について議論を始めてもよいものとする。

②課題と対応

・調整の多さ

既成市街地は多くの土地・建物等が存在するとともに、権利関係が複雑であることから、実施までに時間を要するものと思われる。例えば適切ではないかもしれないが、被災市街地の復興に採用してみてもどうか。（建物が少ない分調整が容易であるとする。）

- ・施行地区面積

二種事業が昭和 50 年に制度化され平成 28 年 3 月末現在で、公共団体施行だけでみても 25 地区、約 239ha が完了している。地区当たりの面積も単純平均で 9.56ha であることから、土地区画整理事業であっても不可能ではないと考える。

- ・事業費の肥大化

土地の取得により事業費が膨らむことが想定されるが、再開発事業においては、譲受希望者に対しての補償金は支払われないことから、区画整理においても換地を希望する者に対しての補償金が要しないこととすれば、事業費の支出を抑えることは可能である。

- ・清算金の算定方法

清算金は、時価とならざるを得ないが、理論的に不可能ではない。

③収用権の付与と税控除

買収事業とすることから、収容権の付与と税控除の対象とすることが望ましい。

7. 総括

冒頭の骨子でも書いたように、少子高齢が進み、人口減少社会に突入した今日、コンパクトなまちづくりは喫緊の課題である。したがって、市街地整備に携わる我々も様々な方法を用意して取り組み安全な市街地の形成に努めなければならない。

その一つが、施行者による土地の取得であると考え、方法として申出による取得と二種事業の 2 つの制度の導入を提案した。

二種事業は最終手段として用意して置くものである。少なくとも土地の売却希望者に対する制度は構築しておく必要性はあると考える。

土地を売却し換地を受けない者がいたことから、減歩率を低くすることができたと考えれば、施行者のみならず、他の権利者にとっても、売却に応じた方は事業に対する協力者である。事業実施には関係権利者の協力が必要であることは言うまでもない。協力の範囲を広げて捉えることが重要である。是非とも実現することが望ましい。

8. 最後に

後藤新平氏は、関東大震災から東京を復興するため全面買収による区画整理を構想したものの実現には至らなかった。しかしながら、95 年経た現在、東京が大きく発展している礎は、区画整理により再生したことが要因の一つであったと考える。

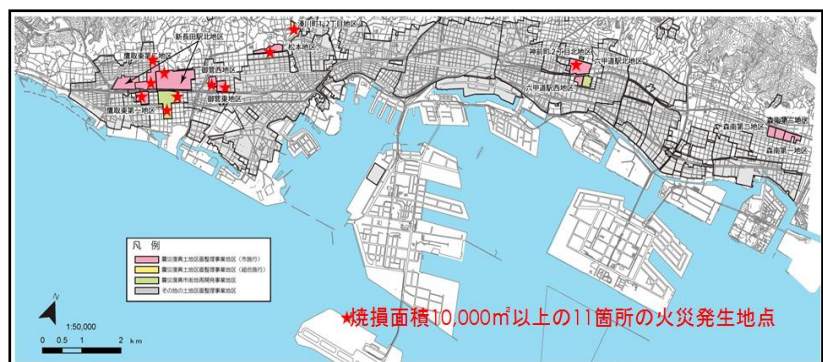
時代の変化、権利者のニーズの多様化、地区の緊急性等様々な要因が複雑に存在する中で、土地区画整理事業という応用範囲の広いツールは、対応可能な制度を取り入れることが重要であり、そうすることによって、安全・安心な市街地の形成に寄与し続ける必要があると考える。

震災等からの復興に土地区画整理事業を実施しなくても済むよう市街地整備が行われていることが理想である。

図－6 は、阪神淡路大震災において、神戸市の市街地での火災の発生場所と市街地整備事業が行われている地区の関係を示したものです。

薄いグレー箇所は、震災復興等の土地区画整理事業によって整備が行われていた箇所であり、大火はその周辺部の場所で発生しました。

これをみても市街地整備の有効性が改めて確認できます。



図－6 阪神淡路大震災と大火の発生地区の関係（神戸市提供）