

標題 大和川左岸（三宝）土地区画整理事業における高規格堤防との一体的なまちづくりと換地設計の工夫

氏名（所属） 独立行政法人都市再生機構西日本支社
都市再生業務部 堺都市再生事務所 犬童 伸広

1. はじめに

奈良盆地を源流とし、堺市と大阪市の境界を流れる大和川は、古くは大和（奈良）から河内（大阪）に入った箇所（現柏原市）から西北に折れ、最後は淀川に合流していましたが、宝永元年（1704年）2月に堺港に



に向けた河川の付け替え（約14km、川幅約180m）が行われました。

その結果、河口付近の左岸（三宝）地区（以下「本地区」という。）
 一帯は、新大和川が運ぶ夥しい土砂が堆積したことにより、宝暦年間に三つの新田が生じたことから、その頭文字をとって「三宝」という地名が生まれた地域である。

しかしながら、この一帯は、洪水時の河川水位よりも沿川市街地が低いために過去に甚大な浸水被害を受けており、大和川が氾濫した場合は堺市の中心市街地を含めて被害をもたらしかねないことから、本地区を含む大和川左岸 3.1kmの区間は、国交省により

高規格堤防の「整備区間」と定められている。

また、本地区や周辺地域は、昭和10年代から20年代に耕地整理事業や土地区画整理事業が実施されているため、骨格的な道路整備はなされているものの、その後のミニ開発等により、一部スプロール化している等、基盤整備が必ずしも十分ではない状況となっている。

図2



2017(H29)年10月 台風21号時の大和川の増水の様子
 (国道26号 大和川大橋付近)

図3



大和川洪水浸水想定区域図（2016(H28)年5月）

- 【凡例】 赤色 家屋倒壊等氾濫想定区域（氾濫流）
- 茶色 浸水した場合の水深が、5.0～10.0mの区域
- オレンジ色 3.0～5.0mの区域
- 黄色 0.5～3.0mの区域
- 黄緑色 0.5未満の区域

図4



図5



2. 三位一体の事業施行

一方、本地区内には阪神高速6号大和川線が縦断しており、本道路は、関西交通網のミッシングリンクの解消等を目的とした都市再生プロジェクトに位置付けられている「大阪都心部における新たな環状道路」の一部を担う道路で、本年3月29日をもって松原市～堺市間(9.7km)の全線が開通している。これにより、大阪南部地域における高速道路の利便性の向上や東西方向一般道の交通混雑が大幅に緩和される等、関西都市圏の社会経済活動に大きく寄与することが期待されている。

図6



このような背景の下で堺市は、堺市都市計画マスタープランにおいて、安全・安心な市街地環境づくりとして、本地区周辺で「大和川治水対策のため、阪神高速道路大和川線と一体的に行う高規格堤防(スーパー堤防)の整備を促進します」すべく都市づくりに取り組むとしている。

前述のとおり経過から、大和川線の建設並びに高規格堤防の整備と区画整理を活用したまちづくりを進めるべく、国土交通省、堺市、阪神高速道路株式会社、UR都市機構など関係事業者が相互に協力する体制の下、大和川左岸(三宝)地区土地区画整理事業(以下「本事業」という。)を施行することになった。

なお、高規格堤防とは、現状の市街地側に土を盛り、緩やかな台地のような形状(堤防の高さの約30倍程度の区域)に整備した堤防で、整備後は、現在整備されている堤防の計画規模を超えるような極めて大きな洪水が発生し、越水した場合でも堤防が決壊することを防ぎ、市街地を洪水の氾濫による壊滅的な被害から守ることができるものである。

図7

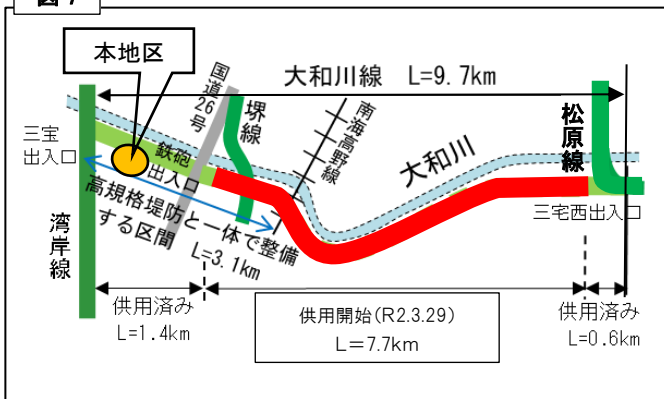
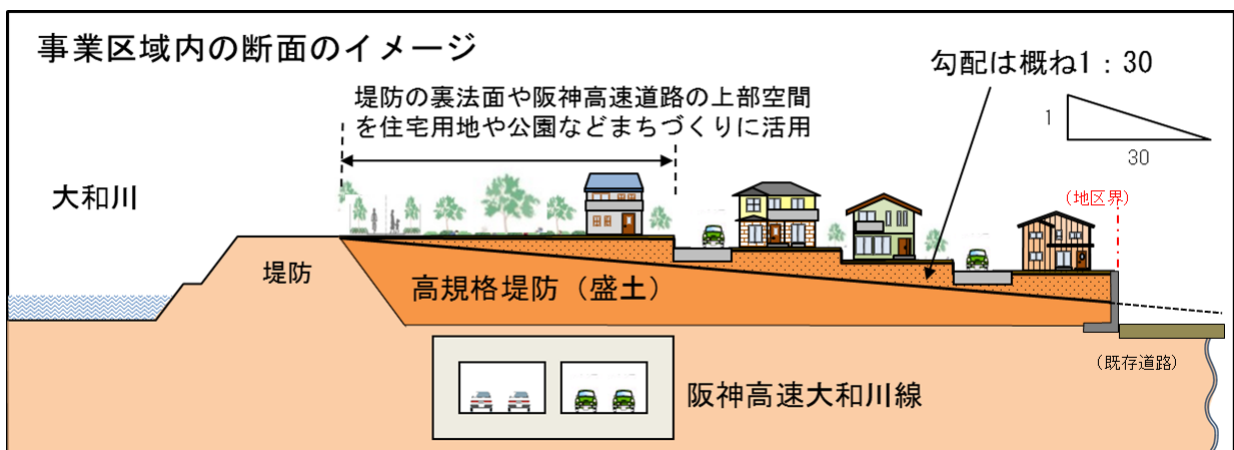


図8



3. 本事業の概要

本事業は、三位一体の土地区画整理事業を行うことにより、早期に防災性の向上を図るとともに、大和川線上部や河川用地をまちづくりに有効活用することにより、公共施設の整備改善や合理的な土地利用を促進し、水と緑に親しむ良好な市街地の形成を目的にしている。

なお、高規格堤防のための盛土工事については、本事業と連携しながら国土交通省(大和川河川事務所)が先行施工し、当該工事完了後に UR 都市機構が引き続き、本事業の整備に着手するという手順で進めることになっている。

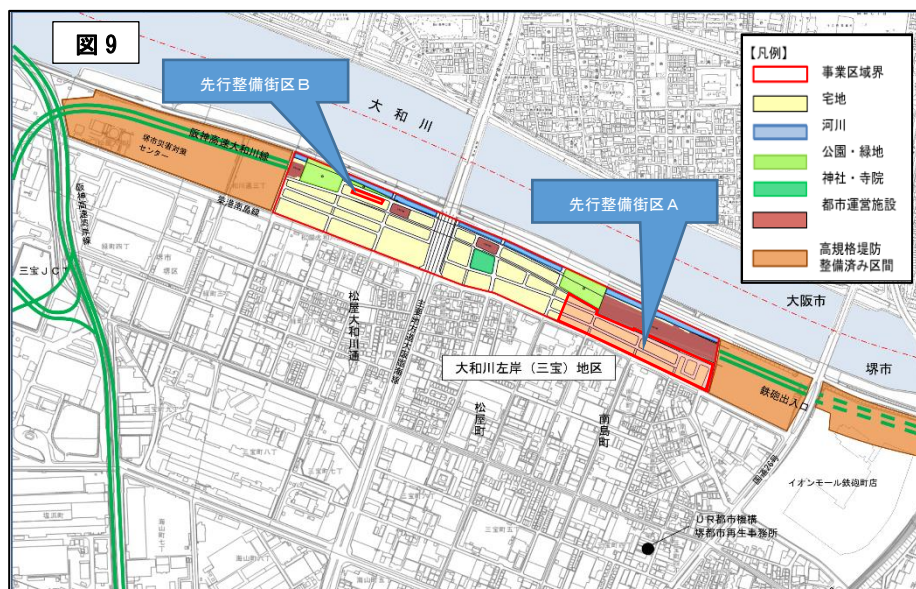
事業名称	南部大阪都市計画事業 大和川左岸(三宝)土地区画整理事業
施行者	独立行政法人都市再生機構
施行面積	約 13ha
所在地	堺市堺区松屋大和川通、松屋町、南島町の一部
事業期間	2017(H29)6. 19～2035(R17)3. 31 * (2029(R11)年度換地処分公告予定)
事業費	約 220 億円(うち、移転補償費約 100 億円) * 財源: 地方公共団体等負担金
地区平均減歩率	0%
地権者数	一般地権者約 300 名(他に、堺市・阪神高速道路株式会社等)
建物棟数	約 260 棟

当機構は、国土交通省、堺市、阪神高速道路株式会社による一体整備の初期検討段階からコーディネーターとして参画し、計画策定や権利者合意形成、土地区画整理事業の事業化検討等の支援を行ってきた。

そして、平成 28 年 11 月に、大阪府及び堺市からの土地区画整理事業に係る施行要請を受け、平成 29 年 6 月に国土交通大臣による事業計画及び施行規程の認可を得て、当機構が施行者として本事業を施行しているところである。

4. 本事業の特性

本地区の事業(工事)展開としては、地区を5つの工区に区分して、順次、移転補償契約に伴う建物撤去後に、宅地整備工事(国による盛土工事→UR 都市機構による擁壁・街築・供給処理施設・宅地整地工事)



を経て、仮換地の使用収益開始を行っていく予定であるが、各工区内の盛土工事を行うには、同工区内の全ての建物等の移転除却が完了できないと、着手できないため(前掲の図 8「事業区域内の断面のイメージ」を参照)、本事業を円滑に遂行するには、地権者の皆様との合意形成が不可欠となっている。

このような事業特性を持つ本地区では、昭和40年代から50年代にかけての民間開発等により宅地が細分化されて分譲されたため、下記のような特徴を有している。

宅地規模	100㎡未満の宅地が地区全体の約7割
家屋の築年	30年以上の建物が地区全体の約8割
地権者の年齢	60歳以上の方が全体の約7割

また、事業化検討段階における地権者の主な意見には下記のようなものがあった。

転出希望者	(高齢者住宅への入居希望)土地を買い取って欲しい。
建物移転補償額	現状と同程度の住宅再建ができる額を補償して欲しい。 判断材料とするため、補償額を早く知りたい。
住宅再建時期	早期に住宅再建できる場所に換地して欲しい。 現家屋にできる限り長く住みたい。
移転方法	仮移転は嫌なので、一度移転(直接移転)にして欲しい。
住宅再建情報	住宅メーカー、モデルプラン、ローン借り換え、抵当権の解除、仮移転先(公民賃貸等)などの情報提供をして欲しい。

以上のとおり、地権者の最大の関心事は「移転補償金で従前と同等の住宅再建が可能か否か」であり、この点が事業への合意形成に係る判断材料になっていたため、UR都市機構は、国土交通省、堺市、阪神高速道路株式会社等の協力を得ながら、地権者にご理解・ご協力をいただくべく、各種の取り組みを行っている。

5. 地権者の合意形成に向けた各種の取り組み

①減歩率の軽減

整理後の大和川線上部換地の一部を都市計画公園として活用し、従前の公園用地をその他の公共用地に充てることにより公共減歩率を0%に、また、事業費の全額を地方公共団体等負担金(国及び堺市)で支弁することにより保留地減歩率を0%として、結果、合算減歩率(=公共減歩率+保留地減歩率)0%が可能となり、権利者の負担を軽減している。

なお、上記都市計画公園や堤防の天端部を一体的に活用することにより、水辺空間と広がりのある親水空間を創出し、良好な市街地の形成に繋がりたいと考えている。また、当該部では、大和川左岸における水辺空間のネットワーク(水の路花の道)の拠点としての整備が堺市等により検討されている。

②堺市による土地の買い取り

小規模宅地や老朽住宅の再建への不安から、一部地権者から土地の買い取りを求められていたため、敷地面積が100㎡未満の土地の買い取り希望者を対象として堺市による土地の買い取りが行われている。

なお、買い取り土地に存する建物については、堺市の用地買収事業の損失補償基準に準じて、移転補償費を算定し、市予算「大和川左岸土地区画整理事業費」が充てられている。

③早期の住宅再建先の確保

高齢者にとっては、2度の住居引越が必要となる中断移転や数年先の住宅再建は年齢的に負担になることから、本地区内の従前の堺市や阪神高速道路株式会社所有地部分を先行的に宅地整備し、早期に直接移転することができる換地を確保することとし、後述する第一次申出換地の手続きを経て、約90件の地権者に対し、来年6月頃を目途に仮換地の使用収益開始を行う予定となっている(図9「先行整備街区A」)。

④小規模宅地の住宅再建の支援

再建住宅等の荷重に対して一定の制限がかかる(区分地上権を設定)大和川線上部換地の一部を一般地権者の換地先として確保することにより、従前の敷地より広い換地(宅地利用阻害度に伴う評価差)を提供することを可能としている。第一次申出換地の手続きによる申し出を受けて、令和元年9月に仮換地指定、その後従前地(便宜上)への区分地上権設定登記を行い、本年6月及び7月に仮換地の使用収益開始通知を行っている。

また、仮換地面積が50㎡前後になる宅地が相当数存在するため、適正な宅地形状にするため、第1回事業計画変更において奥行長が10mの小規模換地の受入れ街区を確保すべく手続き中である。

⑤住宅再建に係る情報提供

多数の地権者から建物移転補償金で住宅再建が可能かを判断するために、住宅再建に係るメーカー、モデルプラン、建築費用等の情報提供を求められたため、下記のような取り組みを行うことにより、地権者の理解を得るべく努めている。

- 1) 事業化検討段階では、標準的な住宅のモデル補償額を説明。
- 2) 事業計画認可後は、チラシ等によるモデルプランでの建築費や建築などの各種相談窓口、本地区周辺の仮住まい住宅等の情報を提供。
- 3) 移転補償協議が近づくにつれ、地権者からは具体性のある住宅再建の情報提供を求められたため、注文住宅の年間受注棟数や本地区に近い住宅展示場に出展している住宅メーカー等の協力の下、本地区の敷地規模に即したモデル宅地を定め、かつ、建築費に含む項目を統一する等、同一条件による「モデルプランや建築費の見積書」の提供を複数社から受けて、その内容を希望する地権者に情報提供。
- 4) 住宅再建に係る建設資金融資などに関する地権者への情報提供等を行うため、当該融資に関してノウハウを持つ住宅金融支援機構と施行者のUR都市機構及び地権者の生活再建に取り組んでいる堺市との間で、本年1月に協力協定を締結し、今後、説明会や個別相談等の支援を行う予定。

6. 申出換地

本地区では、多数の地権者から「一度移転(直接移転)・早期住宅再建等」の希望があったことから、権利者合意形成の観点から、本地区土地区画整理審議会から「換地設計基準・申出換地取扱基準」の答申を得て、「申出換地」を実施した。

《申出換地》

◇対象街区

- ①「先行整備街区A」
- ②「先行整備街区B」
- ③「先行整備街区Bを除く重複利用区域」

◇対象者:全地権者(堺市への土地買取りに申出している地権者は除く)

◇申出条件(抜粋)

- ・面積:331㎡以下、所有権以外の権利者の同意
- ・土地が共有や相続が発生している場合は、権利者全員の同意
- ・重複利用区域に申出する場合は、無償での区分地上権の設定
- ・申出書受理後の取り下げの禁止、権利変動後の申出事項の継承など

図10



「重複利用区域」:
大和川線上部を重複利用
する区域(5.④参照)

◇その他

- ・申出土地の総換地面積が申出街区計画総面積を超えた場合は公正な方法により調整(実施せず)。
- ・申し出されなかった土地は、総合照応による換地設計
- ・時期及び方法:堺市の土地買取申出期限満了後に受付を開始(H30年9月)し、申出期限(H30年12月)までに個別訪問し説明を実施。個別説明を経て、換地申出書の提出、受領。
- ・申出結果:「先行整備街区A」:86件、「先行整備街区B」:7件、「先行整備街区Bを除く重複利用区域」:3件の申し出があり、その後、「先行整備街区A及びB」の換地設計案を作成し、当地区審議会からH31年3月に「換地設計」、R元年8月に「仮換地指定」の答申を得て、同月、地権者に仮換地指定を行った。

《第二次申出換地(予定)》

当初、前記の申出換地の実施時には、申出地以外は、総合照応による換地設計を行う予定であったが、当該地以外の区域においても、使用収益開始時期、街区構成(面積規模、形状、間口、奥行長)、土地利用状況(大和川線上部、幹線道路からの利用性等)等に違いがあることから、公平性を確保できる範囲内で可能な限り地権者の意向を反映させるべく、今年度内を目途に第二次申出換地を実施する予定としている。

7. おわりに

高規格堤防事業と土地区画整理事業との一体施行は、換地手法による移転により、事業期間の短縮や補償費等の事業費軽減並びに水と緑に親しむ良好かつ防災性に優れた市街地形成が図られることから、今後も有効な事業手法として活用されるものと思料しているところである。

そのためには、地権者や建物(住宅・工場等)が多数存する地域の整備に不可欠な移転種地(事業(工事)展開に即した)の確保についてツイン区画整理も含めた柔軟な事業スキーム検討が必要なこと。また、今後も少子高齢化が進む中、高齢者、老朽家屋等が多数を占めるような地区では、住宅再建(確保)に係るセーフティネットを十分検討することは勿論のこと、地権者交渉にあたっては、地元地方公共団体や住宅金融支援機構、福祉系組織やNPO等と連携するなど、今まで以上にきめの細かい対応を行っていく必要があると思料しているものである。最後になるが、当機構は、今後も国・市・阪神高速道路株式会社とのパートナーシップの下、地権者の皆様との信頼関係を深めつつ、事業の早期完成に向けて邁進して、安全安心なまちづくりを進めて参ります。

図 11

《先行整備街区Aより、地区西側を望む》

