

IV-38

土地区画整理事業の実際とその問題点

東京大学大学院 学生員 久保 敬大

東京大学工学部 正 員 谷下 雅義

1. はじめに

言うまでもなく土地区画整理事業は公共施設の整備改善及び宅地の区画形質の変更を行なう事業である。この事業の特徴としては地権者が開発利益の程度に応じて減歩という形で整備費用の一部を負担することが挙げられる。これは用地買収方式で公共施設整備を行なった場合には、整備された施設周辺の地権者が著しい開発利益を享受し、整備費用は税金などで負担されているのと対照的である。

この事業のメリットとしては、地権者にとっては資産価値の上昇や土地の有効利用が可能になること、公共団体にとっては用地取得費が必要なく限られた財源の中で効率良く公共施設整備を推進できること等が挙げられる。¹⁾

以上のようなメリットを有する事業にもかかわらず地権者の合意を得にくい場合がしばしばである。ときには地権者組織が結成され事業反対運動が行われることさえある。²⁾本研究ではなぜ合意形成がなされにくいのかを問題意識として、地権者の反対の様子、更にその反対が事業に与える影響を事例分析を通じて整理することを目的とした。

具体的にはまず最初に土地区画整理事業の合意形成プロセスにおいて地権者はどのような形態で参加が可能なのかを整理した。次にこの整理をふまえて実際の事業における地権者の反対の様子、この反対が以後の事業に与えた影響を調査、分析した。

2. 土地区画整理事業の合意形成プロセス

土地区画整理事業の合意形成プロセスは大きく2つの段階に分けられる。そこでの地権者の参加形態は表1のように整理できる。

①事業計画策定段階

地権者個人は、公共団体によって示される事業計画案に対する意見書を都市計画地方審議会に提出することが出来る。

②事業計画実施段階

地権者個人は、事業区域の地権者代表である土地区画整理審議員の選挙権を有する。この審議員で構成される土地区画整理審議会では、個々の地権者の換地を定めるもととなる換地設計基準、土地評価基準などが審議される。

表1 土地区画整理事業の合意形成プロセス

事業の流れ	合意形成事項	地権者の参加形態
事業計画決定	・事業実施の是非 ・公共施設整備水準	・説明会への出席 ・都市計画地方審議会への意見書の提出
土地区画整理審議会委員選挙	・土地区画整理審議会委員	・選挙
換地計画	・換地設計基準 ・土地評価基準	・土地区画整理審議会委員との意見交換

3. 事例分析とその結果

(1) 事例の紹介

本研究では、表2に示す公共団体施行の3つの事例を調査、分析した。

表2 分析の対象とした事例

	施行面積	事業年数
A地区 (16%)	29 ha	11 年
B地区 (81%)	21 ha	26 年
C地区 (26%)	184 ha	22 年

()は従前宅地率

(2) 事例の分析方法

事業に関する資料の分析、現地調査、公共団体・地権者からのヒアリングとともに現行法制度の把握を行ない「地権者の合意がなぜ得られないか」の原因とその問題点を抽出した。

(3) 事例の分析結果

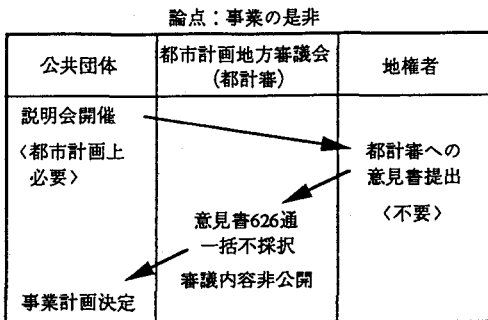
地権者の反対の様子、それへの公共団体の対応を整理した結果3つの事例に共通する事項及び問題点を①事業計画策定段階、②事業計画実施段階に分けて述べる。代表例としてはA地区を取り上げ、①②の各段階での論点、交渉過程

とその結果をそれぞれ図1、図2に示した。

①事業計画策定段階

公共団体の事業計画案提示の直後から事業案自体や事業の進め方に対する様々な不安、不満が噴出する。行政・議会への陳情・請願、デモ行進などが行なわれ、最後には都市計画地方審議会への意見書の提出に至る。又、地権者組織が結成されるのもこの時期である。この意見書は都市計画地方審議会で審議されるが『住民の意見をよく聞いて事業を進めること』という付帯意見が付けられただけで一括不採択となり事業計画決定されていた。つまり、法律上は地権者の事業計画に対する意見は都市計画審議会への意見書という形で反映されることになっているが、実際には地権者の意見が取入れられることは無く、地権者の合意が不十分なままでも事業計画決定がなされていた。そしてこの事業計画決定に対して、地権者は大きな不満と不信を公共団体に対して感じていた。

A地区では事業の是非が論点となり626通の意見書が一括不採択になっていた。



〈 〉は公共団体・地権者の主張

図1 A地区での事業計画策定段階での論点と交渉過程

②事業計画実施段階

事業計画策定段階で地権者の公共団体に対する不信感は増大し、事業計画実施段階では公共団体の提案に対する妥協の拒否が顕著になる。事業の進行をストップさせることで自分たちの要求を実現させようとする。一方、公共団体にとっては事業計画が決定されたことによって、計画をすみやかに実施することが目標になり、地権者の要求に最大限応えようとしていた。最

終的には公有地の放出による減歩緩和等が行なわれ、開発利益の事業地区内地権者への偏在が生じていた。つまり土地区画整理事業の特徴である受益と負担の公平性が失われていた。

A地区では新設される駅前広場の土地負担が論点になった。地権者の断固とした反対を受けて地区内全公有地の放出をよぎなくされていた。

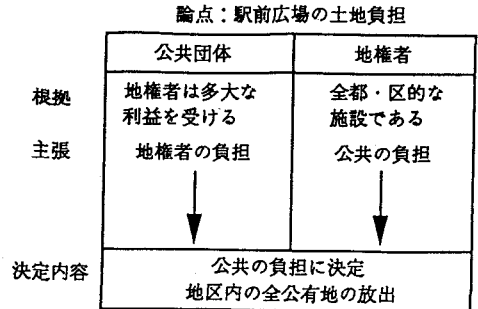


図2 A地区での事業計画実施段階での論点とその結果

4. まとめ

本研究では次のことを示すことが出来た。

事業計画策定段階においては、地権者の意見書が実質的に審議されず合意形成が不十分なままでの事業計画決定がなされている。このために事業計画実施段階においては、公共団体に対する不信感が増大した地権者が妥協を拒否し、それに対して事業計画遂行を重視する公共団体は地権者側の要求を最大限に応じようとし、その結果事業による開発利益が地権者に偏在してしまう傾向がみられた。

この問題点への改善の方向としては、地権者の提出する意見書への回答義務づけや都市計画審議会の公開による事業計画策定プロセスの透明化が挙げられる。しかし、透明化は公共団体と地権者の利害の対立関係をより激化させる可能性がある。そこで公平な立場からの計画案評価、代替案提示の能力がある第三者的な機関の設置も合わせて検討すべきである。

5. 参考文献

- 1) 社団法人日本土地区画整理協会：「土地区画整理初・中級研修テキスト」1992
- 2) 区画整理対策全国連絡会議：「区画整理対策のすべて」自治体研究社 1973