

土地区画整理事業施行者の特性に関する研究*

—首都圏をケーススタディーとして—

On the Implementing Bodies of the Land Readjustment Projects*

A case study of the national capital region

大沢昌玄**・岸井隆幸***

By Masaharu OOSAWA**・Takayuki KISHII***

1. はじめに

土地区画整理事業を実施する上で「施行者」の貢献度は大きい。しかし過去、学術的には土地区画整理事業の歴史⁽¹⁾、土地利用計画⁽²⁾、換地⁽³⁾、事業構造⁽⁴⁾、市街化⁽⁵⁾などについては多くの研究がなされているが、施行者が実際に事業を推進する上でどのように活動し、どのような役割を果たしているか、あるいは施行者にはどのような能力が備わっていることが必要か、について具体的に分析・言及した研究はほとんどなされていない。また、土地区画整理事業に対する費用対効果や公共施設整備など事業内容についての評価は政策的になされているが、施行者の事業推進能力の評価はなされたことがない。

近年、社会経済状況の変化により土地区画整理事業の事業経営は悪化している。加えて権利関係が輻輳する既成市街地へと事業地区が移ってきており、これからは今まで以上に資金調達、地権者調整を行う施行者の力量が事業の成否を左右する。今後とも土地区画整理事業を活用して良好な市街地形成を行うためには施行者活動の実態を把握しその事業推進能力を客観的に評価していくことが必要である。

そこで本研究では、土地区画整理事業の施行者活動の実態を把握分析する第一段階として、まず施行主体毎の事業実施状況を分析してその地域的特性、各々の施行主体が取り扱う事業の特徴を明らかにする。なおここでは、ケーススタディーとして首都圏

*Keywords : 施行者、区画整理、市街地整備

**正員, 日本大学理工学部土木工学科

(東京都千代田区神田駿河台 1-8 TEL03-3259-0679

e-mail moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp)

***正員, 博士(工), 日本大学理工学部土木工学科

(東京都千代田区神田駿河台 1-8 TEL03-3259-0679

e-mail kishii@civil.cst.nihon-u.ac.jp)

整備法における首都圏を対象として研究を進める。

2. 研究方法

土地区画整理事業に関するデータについては、区画整理促進機構「平成 15 年度版区画整理年報」¹⁾(1970~2001 年度に事業計画決定された地区のデータ)を用いる。また、1970 年度以前の施行者毎の地区数の変遷などについては、土地区画整理協会「土地区画整理のあゆみ」²⁾及び東京都都市計画局「都市計画概要 1997 年版」³⁾でデータの補完を行った。

分析対象期間は、実施状況、認可地区数については、旧都市計画法に土地区画整理事業が法制化された 1919 年度から 2001 年度の 83 年間（なお、経年変化に関する図は、戦前は震災復興・郊外開発での土地区画整理事業が活発であった東京都を除き実施回数が少ないため戦後からの表記とする）、事業計画に関しては 1970~2001 年度の 32 年間とする。

3. 土地区画整理事業の施行者別実施状況

(1) 都県別、地域別の施行者の実施状況

都県別に土地区画整理事業の実施状況を整理すると表-1 のようになる。

表-1 都県別施行者実態

	実施 市区町村数	実施率	施行者別地区数率				
			個人	組合	公共団体	行政庁	公園・公社
東京都	51	82.3%	9.5%	52.2%	16.3%	18.4%	3.6%
神奈川県	29	78.4%	4.8%	66.1%	13.7%	8.0%	7.4%
千葉県	38	47.5%	3.3%	70.2%	19.0%	0.8%	6.7%
埼玉県	70	77.8%	1.7%	41.1%	49.9%	0.6%	6.7%
茨城県	45	52.9%	4.0%	52.2%	30.7%	1.9%	11.2%
栃木県	35	71.4%	9.5%	43.2%	40.3%	1.6%	5.3%
群馬県	29	41.4%	23.6%	32.4%	42.8%	0.8%	0.4%
山梨県	16	25.0%	0.0%	78.6%	19.0%	2.4%	0.0%
合計	313	58.3%	6.2%	52.8%	30.7%	3.4%	7.0%

※実施率=実施市区町村数/全市区町村

施行者別の実施状況を見ると、組合施行を主体としている都県が多い。特に東京都、神奈川県、千葉県、山梨県でその傾向が顕著である。東京都は行政庁施行、茨城県は公団公社施行、群馬県は個人施行の率が他県に比べて高く、他に見られない特徴を有している。

新規認可地区数の変遷を集計したものを図-1 に示す。昭和 20 年代は、戦災復興の影響が強く行政庁施行が多い。その後、昭和 40 年度までは公共団体施行や行政庁施行といった公共団体主導型の土地区画整理事業が組合施行を上回っていたが、それ以降は逆転している。当初は公共団体が主体的に事業を行いその後、施行主体が組合に移っていったことが確認できる。(行政庁施行は、昭和 40 年度より行われていない。)

また平成 9 年度より公共団体施行は毎年新規認可地区数が減少しているのに対し、組合施行は平成 12 年度より増加に転じている。個人施行、公団公社施行は 5 地区/年前後で推移している。

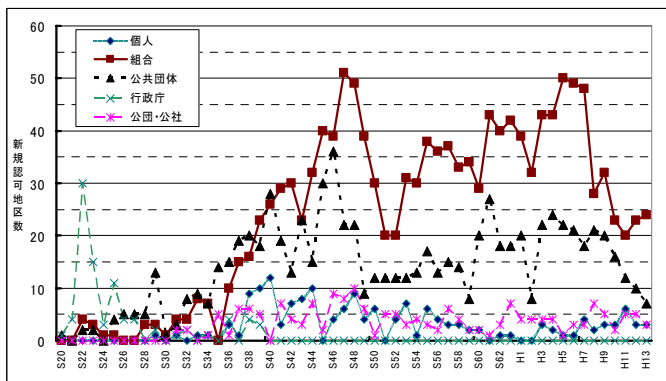


図-1 施行者別新規認可地区数の変遷

次に都県別の新規認可地区数の変遷をみると、昭和 40 年度以前から組合施行に移行した都県(東京都、神奈川県、千葉県)とそれ以降に移行した県(埼玉県、茨城県、栃木県)とそれ以外に分けられる。ここでは、代表として千葉県と埼玉県の変化を示す。

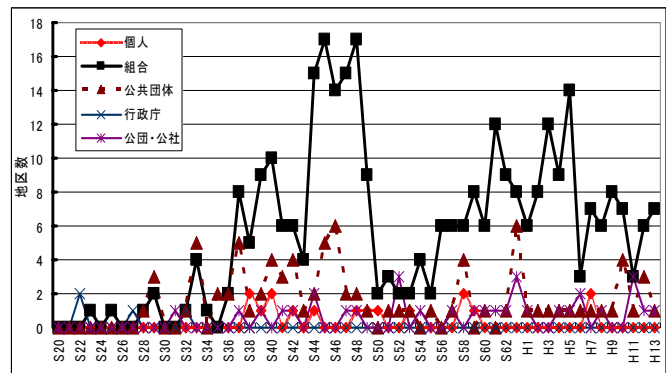


図-2 千葉県の施行者別新規認可地区数の変遷

千葉県では、昭和 37 年度までは公共団体施行中心であったが、それ以降は組合施行中心に移り常に組合施行が圧倒的に多い状況になっている。

埼玉県では、昭和 47 年度までは、公共団体施行が圧倒的に多いが、それ以降は組合施行と公共団体施行が錯綜している。そして平成に入ってからには組合施行の新規認可地区数の方が多い。

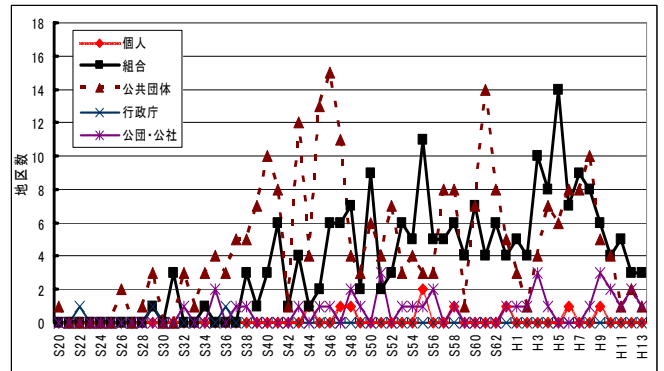


図-3 埼玉県の施行者別新規認可地区数の変遷

次に首都圏整備法の指定地域⁽⁶⁾、「既成市街地」1 特別区 5 市⁽⁷⁾、「近郊整備地帯」105 市 51 町村、「都市開発区域」31 市 63 町村及びそれ以外 259 市町村に地域区分して認可状況を考察すると図-4 のようになる。

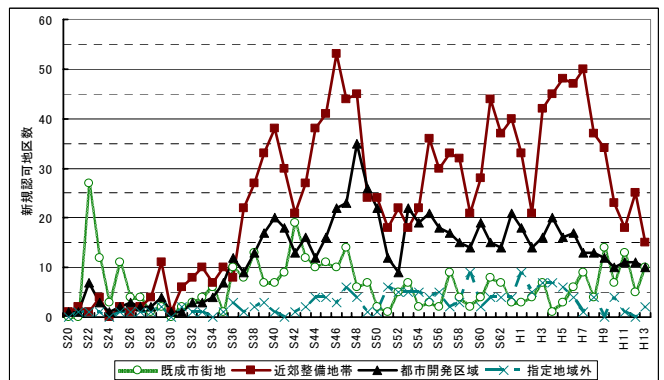


図-4 首都圏整備法指定地域別新規認可地区数の変遷

図より土地区画整理事業が近郊整備地帯で主に用いられていたことがわかる。次いで都市開発区域で多く用いられている。近郊整備地帯、都市開発区域では新規認可地区数が近年減少しているが、逆に既成市街地で新規認可地区数が増加している。都市整備の流れが新市街地から既成市街地に移ってきている。

施行者別の変遷をみると、個人施行以外の施行者は、全て近郊整備地帯を中心に行われているが、個人施行で地域的な特徴が確認された(図-5)。個人施行は、昭和 33~61 年までは主に都市開発区域で行われていたが、近年は既成市街地で行われるように

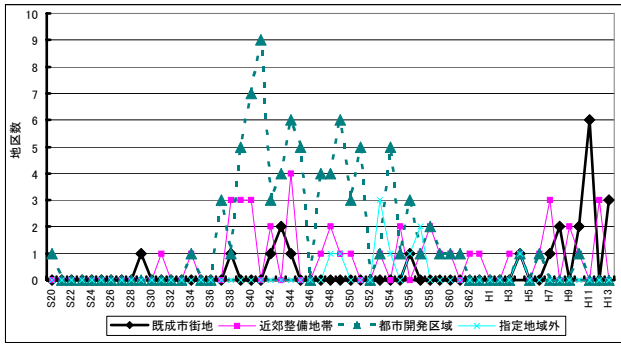


図-5 個人施行の経年変化

なった。その事業目的等を分析すると、高度成長期は都市開発区域内の工業団地開発が中心で、土地を全面買収した上、土地区画整理事業を実施し工場用地などを供給していたことが考えられ、また近年は低未利用地の有効利用を促進するために平成9年4月に通達により創設された敷地整序型土地区画整理事業が既成市街地を中心に行われていることが考えられる。

個人施行は、基本的に地権者（即ち土地を既に取り得もしくは先買いを行った者）が施行者となるが、土地所有者が公共団体の場合（実質的な公共団体施行）も考えられる。そこで個人施行の構成員について明らかにする。個人施行70地区のうち、施行者となる構成員が具体的に記名されている地区が42あった。それを分類すると表-2のようになる。

表-2 個人施行の構成員

		地区数	率
民間	企業	14	33.3%
	個人	5	11.9%
	計	19	45.2%
公的	都道府県(企業庁含む)	9	21.4%
	市区町村	3	7.1%
	公団公社	5	11.9%
	県市区町村開発公社	6	14.3%
計		23	54.8%
合計		42	100.0%

表より公的機関が過半数以上を占めていることが確認された。こうした事業は施行者が施行区域内の土地を全面買収した上で整備を行う新住宅市街地開発事業や工業団地造成事業などに類似することになる。今後、事業手法の選定理由などについて詳細に調査する必要がある。

(2) 施行者占有率と施行回数

施行者を5区分して市区町村別に認可地区数のシェア（以下、占有率）を計算し、そのうち一番高い占有率を示す施行者とその施行回数(地区数)の関係を整理すると表-3のようになる。なお複数の施行

者の占有率が同率（例えば組合施行と公共団体施行がともに50%）の市区町村も存在するが、全体で見れば組合施行中心の市区町村が最も多く、次いで公共団体施行と続く。

どの施行者が中心であっても数回程度の施行経験の市区町村が圧倒的に多いが、1,2回の施行経験しか持たない市区町村（土地区画整理ノウハウが少ない市区町村）も全体の31%を占めている。例が多い組合施行、公共団体施行中心のケースに着目し、全市区町村数のうち施行経験1回が占める割合を計算すると、組合施行中心市区町村では全体の16%が施行経験1回であるのに対し、公共団体施行中心市区町村では27%となる。全般的に公共団体施行中心の市区町村は施行回数が少ない傾向が強く、組合施行中心の市区町村は施行回数が多い傾向が強い。

表-3 市区町村における施行者占有率と施行回数

施行者占有率が一番高い施行者	市区町村数	市区町村別施行回数										
		率	1回	2回	3回	4回	5回	6~10回	11~15回	16~20回	21回~	
個人	11	3.5%	5	2	0	1	0	3	0	0	0	
組合	149	47.6%	24	10	11	15	5	30	16	12	26	
公共団体	95	30.4%	26	10	7	14	5	14	12	2	5	
行政庁	12	3.8%	1	1	0	0	1	2	5	2	0	
公団公社	2	0.6%	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
個人・組合	5	1.6%	2	0	1	2	0	0	0	0	0	
個人・公共	9	2.9%	5	0	2	0	2	0	0	0	0	
組合・公共	15	4.8%	6	0	4	1	2	1	0	1	0	
組合・公団	4	1.3%	3	0	0	1	0	0	0	0	0	
公共・行政庁	1	0.3%	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
公共・公団	3	1.0%	2	0	1	0	0	0	0	0	0	
個人・組合・公共	2	0.6%	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
個人・公共・公団	1	0.3%	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
組合・公共・公団	4	1.3%	2	0	0	2	0	0	0	0	0	
合計	313	100.0%	57	42	23	38	15	55	34	16	33	

(3) 初経験時の施行者

各市区町村で初めて土地区画整理事業を行ったときの施行者（5区分）とその後の施行回数の関係を整理するとそれぞれ表-4、図-6のようになる。

初経験の施行者は、組合、次いで公共団体が多い。土地区画整理事業が複雑な手法であるにもかかわらず、初経験に組合施行が多く用いられていることは注目すべきであると思われる。

表-4 各市町村の経験時の施行者

	個人	組合	公共団体	行政庁	公団公社	合計
東京都	9	20	8	10	4	51
神奈川県	1	18	5	5	0	29
千葉県	2	23	12	0	1	38
埼玉県	2	23	38	4	3	70
茨城県	1	19	18	3	4	45
栃木県	2	9	21	2	1	35
群馬県	9	9	11	0	0	29
山梨県	0	11	4	1	0	16
合計	26	132	117	25	13	313

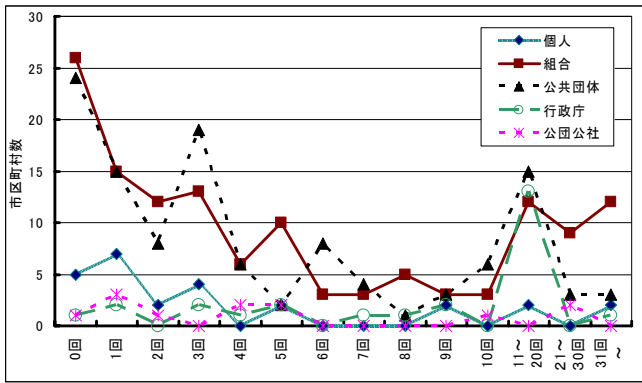


図-6 初経験施行者別その後の施行回数

なお、初経験が組合施行であった市区町村のうち、31回以上も土地区画整理事業を行っている市区が12もある。こうした傾向は他のケースでは見られず、極めて特徴的であると考えられる。

4. 公共施設の整備と施行者の関係

「どういった公共施設を整備するか」は事業計画の減歩率などの事業構造に直接的に影響を与える。そこで施行者毎にその特質を整理したものを表-5に示す。なお、当然、1地区で複数の特性(例えば駅前広場と連立)を有している例も含まれている。

表-5 施行者別にみた公共施設の整備状況

特質 施行者	一般国道	高速道路	歩車道等	環境整備帯	駅広交通広場	駅、鉄道の 新設等	鉄道の 連立	新交 通等	新幹 線開 連	河川	合計
個人	2	0	3	0	3	0	0	0	0	3	11
組合	58	6	163	13	62	14	6	1	1	38	362
公共団体	97	9	216	11	164	45	14	14	4	52	626
行政庁	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
公団・公社	16	6	49	6	30	23	7	1	0	23	161
合計	174	21	432	31	260	82	27	16	5	116	1,164

歩行者専用道を除くと、公共団体施行において様々な公共施設整備が行われていることが多いことがわかる。特に駅前広場整備を実現している地区が多い。公共団体施行は、他の施行者に比べ大規模な公共施設整備を行うことを目的としていることが考えられる。

5. まとめ

本研究では、施行者別に土地区画整理事業の実施状況を把握した。これらを総括すれば、以下の5点にまとめられる。

①都県毎、地域毎に施行者別の実施状況は異なり、施行者に地域性が認められた。新規事業認可地区

- の変遷では、首都圏において昭和40年度を境に、公共団体施行から組合施行へと主体が移行した。
- ②個人施行の構成員を分析すると、都道府県などの公的機関の構成員が過半数以上を占めていることがわかった。
- ③土地区画整理事業経験が1,2回の市区町村が全体の31%を占めており、経験未熟な市区町村が多い。また組合施行占有率が高い市区町村は、他の施行者に比べ施行回数が多い。
- ④各市区町村における初体験の施行者は、組合施行、公共団体施行が多い。土地区画整理事業という公共的な側面が強い事業にもかかわらず初体験に民意的、自発的な組合施行が用いられていた。
- ⑤公共団体施行、公団施行は、組合施行、個人施行と比べ、駅前広場など公共用地率が高くなる施設を整備している。すなわち、公共施設整備を主目的としていることがわかった。

今後は、事業計画や組織などの施行者の実施体制についても調査を行い施行者活動の実態をさらに明らかにする。そして全国規模で施行者の実態を加え比較を行い、施行者毎の特徴を明らかにする予定である。

【補注】

- (1)岩見良太郎：土地区画整理の研究,自治体研究社,1978 等。
- (2)埜正浩：土地区画整理事業施行地区における計画設計の変遷と市街化実態,第35回日本都市計画学会学術研究発表会論文集,pp.913-918,2000 等。
- (3)築瀬範彦：土地区画整理事業の換地設計方式と土地評価の関係について,第24回日本都市計画学会学術研究発表会論文集,pp.475-480,1989 等。
- (4)岸井隆幸：土地区画整理事業の事業計画の構成に関する考察,第28回日本都市計画学会学術研究発表会論文集,pp.265-270,1993 等。
- (5)西建吾：区画整理事業における市街化促進方策に関する研究,第32回日本都市計画学会学術研究発表会論文集,pp.217-222,1997等が上げられる。
- (6)指定地域の数、都市計画ハンドブック2002年,(財)都市計画協会より引用。
- (7)行政区域の一部が既成市街地でそれ以外が近隣整備地帯となっている市については、既成市街地にカウントする。

【参考文献】

- 1)土地区画整理誌編集委員会：土地区画整理のあゆみ,(財)日本土地区画整理協会,1996
- 2)国土交通省都市・地方整備局市街地整備課：平成15年度版区画整理年報,(財)区画整理促進機構,2003
- 3)東京都都市計画局：都市計画概要1997年版,1998
- 4)土地区画整理法研究会：よくわかる土地区画整理法,ぎょうせい,2003
- 5)土地区画整理研究会：土地区画整理の調査と事業計画,(社)全日本土地区画整理士会,1990