

新都市基盤整備事業に関する研究*

On the system of The New Town Infrastructure Development Projects*

長島瑞生**・大沢昌玄****・岸井隆幸*****

By Mizuki NAGASHIMA**・Masaharu OOSAWA****・Takayuki KISHII*****

1. 研究背景と研究方法

都市計画法第12条に規定されている市街地開発事業に、新都市基盤整備事業(以下、本事業という)というものがある。本事業は、昭和47年に制定された新都市基盤整備法を根拠とし、土地買収権能を有しない土地区画整理事業(換地手法)と土地買収権能を有する(土地収用可能)新住宅市街地開発事業の双方の欠点を補うと同時に利点を活かし、土地収用権能を有する土地の部分買収と換地手法を用いて新市街地の開発を行う事業手法として誕生した。しかしながら、現在に至るまでに本事業を用いた地区は存在しない。

このように今まで活用事例のない本事業であるが、換地と土地買収という手法を兼ね合わせており、その考え方は既成市街地の整備に適用することも可能であろう。

そこで本研究は、本事業の具体的な活用方策を検討する前段として、本事業内容を再確認した上で、本事業がどのような背景のもと、どのような議論をされ成立したのか、また現在に至るまで事業化できなかったことについてどのような論議が行われていたのか明らかにすることを目的とする。

研究方法としては、新都市基盤整備法(以下、本法という)成立までの過程及び本事業が実施されていないことに対する論議について、国会審議議事録より把握することとする。また本事業の具体の事業内容については、雑誌「区画整理」、国土交通六法等で確認する。

なお、新都市基盤整備事業を具体に取り上げ、事業内容等を述べている既存研究は見当たらなかった。

*キーワード：市街地整備、事業手法、先買い、新市街地

**学生会員，日本大学大学院理工学研究科土木工学専攻
(東京都千代田区神田駿河台1-8 TEL 03-3259-0691
e-mail mizuo_56@hotmail.co.jp)

****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 TEL 03-3259-0679
e-mail moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp)

*****正員，工博，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 TEL 03-3259-0679
e-mail kishii@civil.cst.nihon-u.ac.jp)

2. 新都市基盤整備事業について

(1) 事業概要

本事業は、大都市周辺部において、新都市として開発される自然的及び社会的条件を備えながら、現状では都市化が困難な地域において行われる。事業の概略および手続きの流れを図-1, 2に示す。

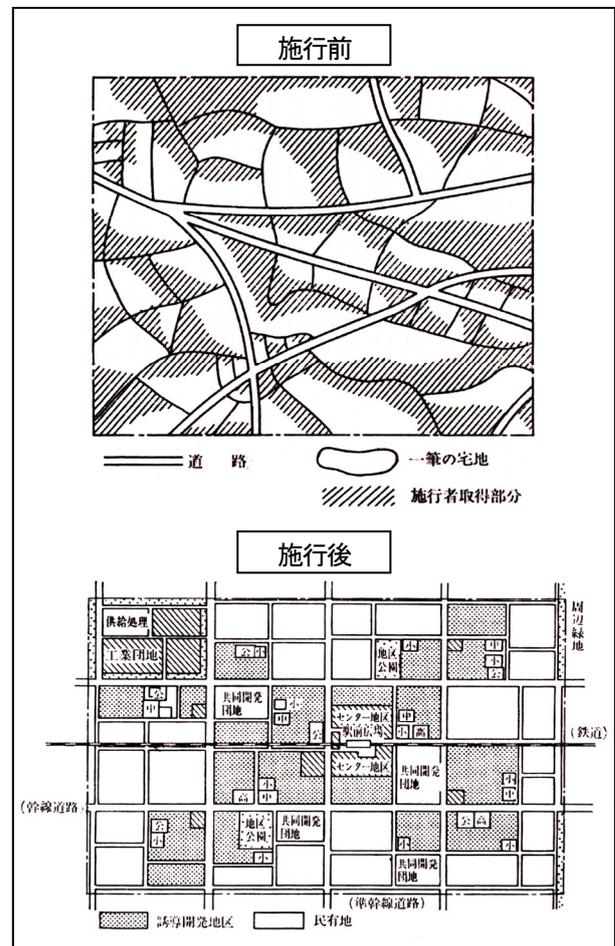


図-1 事業の概略模式図¹⁾

施行者は施行区域内の各筆の土地から一定割合の土地を原則として協議により取得し、換地方式による土地整理を行うが、協議によって取得できないものに関しては収用手続きを行い、根幹公共施設及び都市開発の中核となる開発誘導地区に充てるべく土地を整理することにより、新都市の基盤も合わせてつくるものである。ここで、根幹的な公共施設の範囲については政令で定められ

ることとなっている。また、開発誘導地区内には、教育施設や医療施設、福祉利便施設等の公共施設を配置し、これらの施設の機能を維持するべく、当初定着人口のための住宅施設も同時に配置する。

このように、限定された収用権を行使することができ、部分的用地買収と土地区画整理事業の双方の面を併せ持つ複合手法である(表-1)。

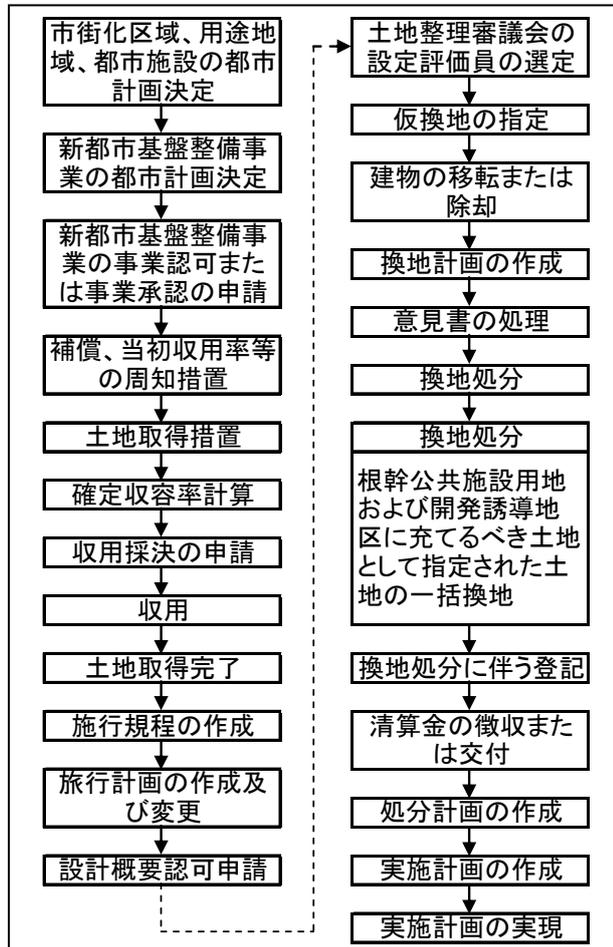


図-2 事業の手続きの流れ

表-1 新住事業と区画整理との比較

事項	新都市基盤整備事業	新住宅市街地開発事業	土地区画整理事業
根拠法	新都市基盤整備法	新住宅市街地開発法	土地区画整理法
手法の特徴	収用、換地	土地収用	換地
施行対象区域	大都市及びその周辺の市街化区域	人口集中の著しい市街地周辺の市街化区域	基本的に制限なし
施行区域の規模	5万人以上が居住できる区域(1ha当り300人~100人)	1住区(1ha当り300人~100人)以上	基本的に制限なし
用途地域	相当部分が1種及び2種住居専用地域、他は制約なし	大部分が1種及び2種住居専用地域で、他は近隣商業地域	基本的に制限なし
用地買収	一筆ごとの部分買収の後、土地整理	全面買収(造成宅地の一部分還元譲渡)	換地方式
事業内容	根幹公共施設用地及び開発誘導地区用地の確保	公共施設の整備及び福祉利便施設の用地並びに宅地の造成	土地の区画形質の変更と公共施設の新設及び変更

(2) 本法目的

本法第一条において、人口集中の著しい大都市周辺の地域における新都市の建設に関し、新都市基盤整備事業の施行その他必要な事項を定めることにより、大都市圏における健全な新都市の基盤の整備を図り、もって大都市における人口集中と宅地需給の緩和に資するとともに大都市圏の秩序ある発展に寄与することを目的とする²⁾と記されている。

土地区画整理事業や新住宅市街地開発事業が、住宅地や市街地の造成に関して行うことを目的としていることに対し、本法では、新都市の基盤の整備についても行っていくということが付け加えられている。

また、昭和47年衆議院建設委員会11号では「大規模な宅地開発を行なうことによって、大都市における人口、産業の集中の緩和と宅地需給の均衡に資するとともに、大都市の秩序ある発展に寄与することを目的とする³⁾と述べられており、法案成立前と後では、ほぼ変わらないことがわかる。

(3) 開発誘導地区

開発誘導地区は施行区域の市街化を誘導する役割を担い、教育施設や医療施設など共同の福祉または利便のための施設と、これらを支える当初定着人口のための住宅施設を立地させるものである。このように、根幹公共施設以外の諸施設も配置することができる。

(4) 施行者

本事業の施行者は地方公共団体に限定される(当初は、公団も施行者となりえたが平成15年の法改正により地方公共団体のみとなった)。それに対して土地区画整理事業は個人、組合、公共団体、国土交通大臣、都市再生機構・公社、会社と施行を行える者が多い。また、新住宅市街地開発事業は地方公共団体及び地方住宅供給公社のほかこの法律に定める者に限り施行することができる。

(5) 用地取得

事業の認可または承認の日から少なくとも4ヶ月間は協議による土地取得に努めなければならない。

ここで、施行者が収用権を施行し用地取得ができるのは、施行区域内の各筆の土地から根幹公共施設及び開発誘導地区用地に相当する一定割合で取得するときに限られる。そのうち、開発誘導地区用地に40%以下、根幹公共施設には法定されていないが10%から20%程度となっており、合計50%から60%の土地が有償取得される。また、この場合の取得は分筆買収の方法によるものとする。

(6) 土地整理

土地整理に関して、その手続きは土地区画整理法を準

用している。そのため、ほとんどが土地区画整理法の手続きをもって行われる。ただし、土地区画整理法と異なる点は、以下のとおりである。

- ①保留地減歩の制限がないこと
- ②公共減歩は根幹公共施設分については、既に施行者が取得しているので課されないこと
- ③宅地の減価補償金の制度がないこと
- ④土地所有者からの申し出がある場合、土地利用上好ましいと考えられるものについては、一団の土地として換地を行うよう配慮しなければならないこと
- ⑤換地の基準としては、面積照応原則のほかは、位置、利用状況、環境等を総合的に考え照応していればよいこと
- ⑥施行者所有地のうち、根幹公共施設用地、及び開発誘導地区用地に充てられるものについては一括換地の手法により換地が行われ、これらの土地には精算金が課されないこと

(7) 土地の処分

根幹公共施設用地は当該根幹公共施設の管理者となる者に、開発誘導地区用地は当該地区内を造成することとなる国、地方公共団体または地方住宅供給公社に有償で譲渡され、公的な宅地開発が行われる。

譲渡された者はすみやかに根幹公共施設の整備に努めなければならない。特に、国および地方公共団体は、本事業の施行に関連して必要となる公共施設および住居者の共同の福祉利便施設の整備に努めるものとする。

(8) 根幹公共施設

道路、都市高速鉄道、バスターミナル、公園・緑地、水道、流域下水道、ごみ処理施設・し尿処理施設、河川を政令で根幹的な公共施設と定められている。また、道路、公園、緑地、広場、河川、水路を公共施設と定めている。道路や公園などの整備は土地区画整理事業でも行うことができ、その点では共通していることがわかる。

3. 新都市基盤整備法成立時代背景と法案審議

昭和47年3月に新都市基盤整備法案として閣議決定され、その後国会審議にてさまざまな論議が行われた。

国会での議論内容は、土地収用権、根幹公共施設、公共交通など社会資本の整備などが挙げられる。その他、人口5万人以上の新都市造成の可能性、候補地について論議がなされていた。このように両院の論議を経た後、昭和47年6月16日第68回国会会期末で新都市基盤整備法が成立し、同年6月22日新都市基盤整備法として公布、同年12月18日に施行され現在に至る。以後、法制定の時代背景と法案審議について具体的に見ていく。

(1) 時代背景

昭和30年後半に始まった高度経済成長に伴い、首都圏・近畿圏をはじめとする大都市圏への人口・産業の急激な集中が行われ（図-3）、これらの大都市圏における土地問題が起り、宅地需給の均衡が失われ地価の高騰が顕著となった。

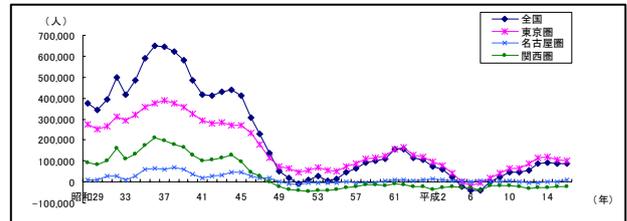


図-3 人口の推移

この対策として、人口・産業の大都市への集中の抑制、市街化区域内の土地の有効利用の促進、地価形成の合理化、公的土地保有の拡大等の総合的施策を強力に推進するとともに、大都市及びその周辺の地域における宅地の大量かつ計画的な供給を図る必要があった。

(2) 新都市基盤整備法の成立過程(法案審議)

昭和44年11月、建設大臣は住宅宅地審議会に対して「都市地域において計画的に宅地開発を推進するため、制度上いかなる措置を講ずべきか」について諮問し、昭和47年3月11日、同審議会は「都市地域において計画的に宅地開発を推進するため制度上講ずべき措置について一都市基盤整備法」と答申している。そして、昭和47年の衆議院、参議院の建設委員会へ法案が付議され、具体的に審議された。以後国会審議の内容について議事録より読み取ることとする。

1) 法案制定背景と事業目的

法制定背景として、昭和47年衆議院建設委員会11号では「人口・産業の大都市への集中の抑制、市街化区域内の土地の有効利用の促進、地価形成の合理化、公的土地保有の拡大などの総合的施策を強力に推進するとともに、大都市及びその周辺の地域における宅地の大量かつ計画的な供給を図る必要があります」³⁾と述べられている。特に、人口集中による宅地の供給は早急に解決すべき問題であった。また、同委員会で「人口集中の著しい市街地周辺の地域における宅地開発に関する制度としては、新住宅市街地開発法による新住宅市街地開発事業及び土地区画整理法による土地区画整理事業があり、地方公共団体、日本住宅公団（現独立行政法人都市再生機構）等によりこれらの事業が施行され、宅地の大量供給に寄与してまいりました」³⁾と述べられているが先行の事業手法では、用地確保が困難、開発利益の不均衡、施行区域内の土地所有者の協力を得ることが困難、先買い段階の地主の協力を得ることが困難等の問題が顕著と

なった。このような課題を解決するため、これらの先行手法の施行の経験を生かした新たな宅地開発手法が検討されることとなった。そこで、これら先行手法の施行経験を生かし、同委員会での「居住者の生活上必要な諸施設の整備を図るための新たな措置を講ずることにより、これを宅地として供給すること」³⁾ という理由から本法案は提案された。

2) 事業対象地域について

昭和 47 年衆議院建設委員会 15 号では新都市基盤整備事業実施の「必要を痛切に感じるのは首都圏であり、近畿圏の周囲であろう」⁴⁾ また「対象とする所は東京の中心から 50km 以遠である」⁴⁾ と述べられている。さらに、このような場所に「抑制及び分散方策をとりながら、しかも入ってくるものを計画的に整然と秩序立ててこれを定着させていくということを考えておりますので、その意味におきましては大都市圏内におきましては分散方策がとられる」⁴⁾ と述べられており、課題となっていた都市部への人口集中緩和につながるものと考えられていたことがわかる。

しかし、千葉県については「団地お断わりというふうな声が無常強く出ております。」⁴⁾ また、埼玉や神奈川においても「いまのままの状態でありまして、なかなか集中人口を受け入れるのに苦慮いたすというような状況にもなろうかと思えます。」⁴⁾ と述べられており、候補地探しに困難があることが伺える。

しかし新都市基盤整備事業を実施する候補地とする検討地区が「8ヶ所はある」⁴⁾ さらに「当面実施に移すのは首都圏で一カ所、近畿圏で一カ所という程度」⁴⁾ と述べられている。しかし8つの検討地区および当面実施箇所の具体的な地名は、地価の高騰及び不動産業者の土地先買いを誘発するとの理由から明らかとされることはなく現在までに実施された地区はないという状況にある。

3) 公共施設・社会資本整備について

根幹公共施設については何が含まれているのか、また鉄道問題はどうか等について討議されていた。その受答えとして「ふさわしい施設が整備されると思います。」⁵⁾ と述べられ、鉄道に関しては運輸大臣と協議していくとのことであった。「さらに工場としては公害のない企業を大都市の周辺に立地させ職住近接に近いものを考えている」⁵⁾ と述べられている。

4. 事例がないことに対する論議

昭和 47 年の法成立後、事業地区が 1 つもないことについて国会にて何度か質問が出されている。

昭和 61 年参議院建設委員会 12 号では「48 年にオイルショックが起きたわけでごさいます、そういうふうなことから大都市への人口集中が鎮静化してきている」と⁶⁾ と述べられている。さらに昭和 63 年参議院建設委員会 12 号では「大規模なものというのはなかなか現実には動かない、適地がなかなか見つからないということがやっぱり最大の原因ではないだろうか」⁷⁾ と述べられ、社会的変化の他、計画人口 5 万人以上で約 500ha 以上の大規模事業のため適地が見つからないことが要因ではないかと思われる。それに対し平成 11 年国土・環境委員会 19 号で「新首都の問題だとか北海道とか、そういう地域のどこかにおいてそれなりの規模での開発もあり得るかもしれません」⁸⁾ という活用を意図する意見も述べられていた。

5. おわりに

新都市基盤整備事業は、諸施設の整備を図り宅地として供給するため、また、先行手法で生じた問題の解決のため、新たな宅地開発手法として立案された。閣議決定後は、当時の問題解決、候補地、根幹公共施設など多くの討議・検討がなされていた。

今後は、具体的事業化検討までされていたのに、なぜ事業化されなかったのか、もしくは検討途中で他の事業手法に変更になったのか等、事業化できなかった背景について、当時の関係者にヒヤリングを行い解明する予定である。また実現しなかったとはいえ新都市基盤整備事業には、土地区画整理事業と全面土地買収事業、両者の欠点を補おうとする考え方が包摂されていることは違いない。従って新都市基盤整備事業の活用方策についても具体的に検討を行っていく予定である。

【補注・引用文献】

- 1) (社)土木学会「新体系土木工学57都市計画(Ⅲ)」技報堂出版 p93-99 1981年
- 2) 国土交通省大臣官房総務課：「国土交通六法(社会資本整備編)」,東京法令出版社,2002年12月
- 3) 第68回衆議院建設委員会11号 昭和47年4月21日
- 4) 第68回衆議院建設委員会15号 昭和47年5月12日
- 5) 第68回衆議院建設委員会18号 昭和47年5月19日
- 6) 第104回参議院建設委員会12号 昭和61年5月8日
- 7) 第112回参議院建設委員会12号 昭和63年4月28日
- 8) 第145回参議院国土・環境委員会19号 平成11年6月8日

【参考文献】

- (1) (社)日本土地区画整理協会,「CD-ROM「区画整理」(昭和版)」,2001年
- (2) 総務省統計局 <http://www.stat.go.jp/data/index.htm>
- (3) 江藤末信：「面的整備手法について(7)―新都市基盤整備事業―」,区画整理,(社)日本土地区画整理協会,1974年12月号
- (4) 大沢・岸井：「先買い型市街地整備事業の変遷に関する研究」,日本不動産学会平成16年度秋季全国大会梗概集20,2004年
- (5) 国土交通省総合政策局宅地課：「宅地ハンドブック」,社団法人日本宅地開発協会,平成15年2月