

大阪の区画整理事業の実践における課題と展望*

Issue and prospect for the practice of land readjustment in Osaka*

藤井純二**・則武利昭**・金城昌幸**・石塚裕子***

By Jyunji FUJII**・Toshiaki NORITAKE**・Masayuki KANESHIRO**・Yuko ISHIZUKA***

1. はじめに

大阪府域の土地区画整理事業は、従来の宅地の大規模供給を行う新市街地型のものから、乱開発が懸念される幹線道路沿道、工場跡地などの低未利用地、さらには既存市街地など、地域毎に異なる課題解決型へと変化している。このため、従来のような行政主導ではなく、将来のまちの姿を共有するために住民の主体的な関与とそれを支える民間協力者の導入が必要となっている。

すなわち土地区画整理事業では、単に公共施設の整備改善や区画形質の変更にとどまらず、企業誘致などによる土地利用の実現性、基盤施設・建築物のあり方や居住者の住まい方、暮らし方のルールづくりにより、良いまちの状態を維持することができる。このため、住民のまちづくりへの意識の向上、合意形成が不可欠である。

本研究は、組合土地区画整理事業を対象に、事業の進め方、協働のまちづくり体制のあり方を通じて、住民が主体的にまちづくりに継続して取り組むための必要条件、課題ならびに展望について考察することを目的としている。

大阪府内において、まちづくりの初動期から「まち育て」まで、継続的にマネジメントを行った複数事例の報告を行う。そして、各事例の実施プロセス、取り組み内容、体制、事業課題などについて比較分析を行い、“まちづくりの継続性”の視点から検証する。

2. 大阪府内の土地区画整理事業の経緯と課題

大阪府内における土地区画整理事業の経緯と課題（特

*キーワード：住民参加型計画，土地区画整理事業，まちづくりの継続性

**非会員，(財)大阪府都市整備推進センター 都市整備事業部都市整備事業課

(TEL:06-6933-8582, E-mail:m-kaneshiro@toshisei bi. org)

***学生会員，大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻 博士後期課程

徴)について、以下に示す。

(1) 大阪府の区画整理事業の経緯

a) 過去(昭和40年～バブル崩壊)

大都市への人口集中による住宅地対策として、計画的な新市街地における住宅地供給、幹線道路整備促進としての一体的整備による用地確保、沿道の健全な土地活用の促進、計画的な工業団地供給等基盤整備の手法として土地区画整理事業を活用した。この時代は事業をしなくても土地が値上がった時代である。

一方、区画整理事業後の土地活用は保留地のみで、地権者の換地については一向に土地利用転換が図られず、まちづくりの観点からは程遠いものであった。これは、農地として利用しておれば、税金もさほど負担にならないことに起因している。

生産緑地法(平成3年)の改正にともない、市街化区域内農地の土地利用転換に拍車が掛かり、急速に事業化が図られ、府内でも平成5年には10組合近くが、以後平成12年迄に約30組合が緑住区画整理事業として設立した。

b) 現在(バブル崩壊～現在)

平成7年の阪神淡路大震災前後からバブルの急激な崩壊が始まり、土地神話が崩れ、地価の下落が急速に進み、その結果、組合区画整理事業の主財源である保留地処分金が大きく減額となり、債務超過で事業収束ができないケースも起きてきている。

このことは、全国の組合事業の「経営状況実態調査」によると、全体の10%以上の組合で、1,500億円以上の歳入不足が見込まれるとの結果である。

(2) 大阪府の区画整理事業の特徴

a) 施行地区の選定

- ①市街地周辺部で利便性の高い場所
- ②施行同意が100%に近い場所
- ③支障物件(建物等)が少なく事業費が抑える事ができる場所

b) 施行規模

- ①市街地周辺部の空閑地で施行同意が得られる区域を選定することから、施行面積は小さくなる。
- ②市街地周辺部であることから、施行面積に比較して地権者の数が多い。

c) 施行区域の特徴

- ①施行地区の形状が変形しているため、区画道路、公園等の配置計画が難しい。
- ②道路の接道条件の差が大きく、評価差（減歩率）が大きい。
- ③施行規模が小さく、多様な土地利用が出来ない。
- ④行政の財政難のため、補助金の導入が出来ない。
- ⑤土地に対する愛着心が強く、個人の土地利用を優先することから、共同利用等の多様な土地利用が出来ない。

d) 行政の対応

- ①組合が事業に対する技術的援助を依頼しても、事業の立ち上げから完了まで対応できる経験技術者が減少し、適切な事業推進を誘導することが出来なくなっている。
- ②財政難、人材難により、行政自ら、事業を立ち上げる熱意や意欲が希薄となり、事業に対する積極性が低くなっている。

(3) 大阪府の区画整理事業の立ち上げりにくい要因

- 地権者からの要因として、
- ①地価の下落による、保留地保留地面積の増大による減歩率の増加
 - ②既成市街地では宅地規模が小さく、減歩に対する抵抗が大
 - ③事業後の固定資産税、都市計画税等の負担増
 - ④事業後の土地活用に対する不安
 - ⑤事業の長期化を懸念（反対者等との調整）
 - ⑥事業への不透明さ（換地先、減歩、賦課金、将来の生活再建等）

が挙げられる。

また、事業者からの要因として、

- ①行政の財政難による、補助金の期待薄
- ②保留地価格の下落による、事業資金確保の困難性
- ③土地需要の低迷による、保留地処分への不安

が挙げられる。

さらに、事業地からの要因としては、

- ①既成市街地での事業展開における、従前地の地籍、権利関係の輻輳と混乱
- ②密集市街地では地価の増進が少なく、減価補償金地区となる可能性があり、組合施行の場合は事業化に懸念（※減価補償金：整理後の宅地総評価額が整理前の宅地総評価額より小となる場合のその差額）
- ③密集市街地での、地権者以外の借地権者や借家人等多数の利害関係者の存在による合意形成の困難さと事業の長期化への懸念

等が挙げられる。

そこで、土地区画整理事業を成功させるためには、表-1に示すまちづくりの視点が重要となる。

表-1 区画整理事業におけるまちづくりの視点

まちづくりに当たって関係者が重視する点	まちづくりの方向性	
1. 地権者 高い土地単価 減歩率(負担)の軽減 高い事業成立性(低いリスク) 富農環境や住環境の確保 市の方針(意志)・体制 将来の資産運用・管理 税の増加	1. 事業のスピードアップを図る	(1)地権者等のまちづくり気運の向上 (2)地元合意形成を早く進める。 (3)行政手続きを早く進める。 (4)案件の盛った区域からの事業化 (5)事業初期費用の調達 (6)民間活力の導入 (7)情報発信の工夫
2. 企業 短期間での立地が可能 安い土地単価 希望する土地面積の確保 操業環境の確保 手続きのしやすさ 賃貸による土地取得 借地契約方法 買取による土地取得 周辺の道路整備状況 市の方針(意志)・体制	2. 事業費の削減	(1)公共施設の削減方策 (2)補償物件の削減 (3)工事費の削減 (4)事務費削減 (5)民間資金の方策 (6)各種補助金など
3. 行政(市町村) 少ない財政支出 乱開発の防止 税収の増	3. 地権者意向に 応じたまちづくり	(1)富農環境の確保 (2)事業完了後の環境保全 (3)地権者会社の設立・運営 (4)税の減免措置 (5)実勢地価の上昇と増進の乖離
	4. 企業の進出環境	(1)希望敷地面積の創出 (2)進出企業への優遇措置 (3)賃貸型企業の誘致

3. 土地区画整理事業の事業化に向けた協働のまちづくり・計画的まちづくりの進め方

(1)協働のまちづくりの進め方

土地区画整理事業は、単に公共施設の整備改善や区画形質の変更（宅地の形状の整形化）にとどまらず、まちづくり協定などを取り入れた上物の建築物までも考慮して進める必要がある。そして、居住者における住まい方・暮らし方のルールがないと良好なまちの状態は維持できない。また、基盤は土地区画整理によって整備されても、建物が統制されなければ美しい街は出来ない。さらに、土地利用を純化するためには、都市計画法、建築基準法や公共団体の建築指導要綱等の包括的な公的規制だけでなく、建築協定、まちづくり協定等の自主規制を実現させることが必要となる。

そのためには、地権者の合意が重要であり、これまでの行政主導から住民主導へのまちづくりと変化してきていること、また住民のまちづくりへの参画意向の高まりなど、初期の計画策定段階から住民主体による計画策定が必要となっている。

特に、地権者が組合を設立して主体的に行う組合土地区画整理事業は、住民主導のまちづくりそのものである。

以下に、組合土地区画整理事業を念頭に、協働によるまちづくりの発意～実現に至る進め方について示すこととする。

『まちづくり協議会』を設立して将来のまちのイメージを作成し、土地所有者間の申し合わせ等(まちのルール化や覚え書き等)の具体策を検討する。協議会内に、土地所有者主体による土地利用に関する勉強会や自治会(住民)主体による地域の環境や暮らしに関する勉強会などグループ別の勉強会を設置し、その地域のまちづくりに必要な土地所有者の意向を把握し、まちづくり専門家(アドバイザー)を交えて、土地利用構想の策定(ゾーン設定)をしていく。そして保全するゾーンでの保全手法と開発するゾーンでの整備手法の検討を行い、まち

づくり基本構想にまとめていく。

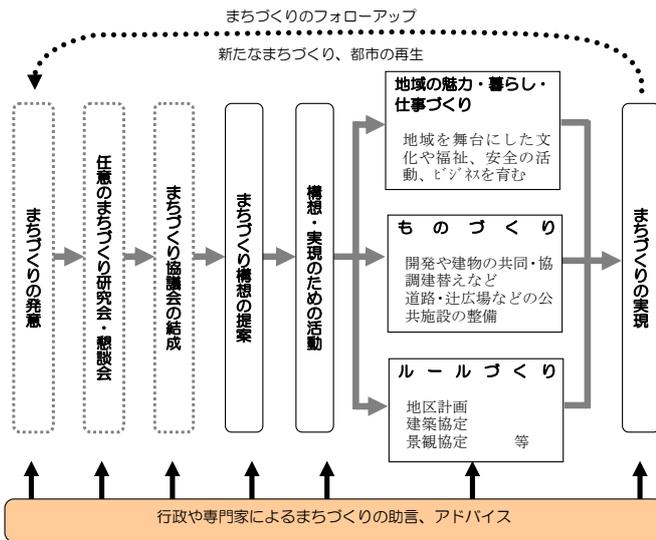


図-1 協働のまちづくり活動の流れ

また、協議会の取り組みを幅広く認知していただくことを目的に、まちづくりワークショップの開催や各種イベントを行い、参加して楽しいまちづくり協議会の運営を行うとともに、地元住民の合意形成に努めることが大切である。

参考として、以下に、市街化調整区域におけるまちづくりの流れの事例を示す。

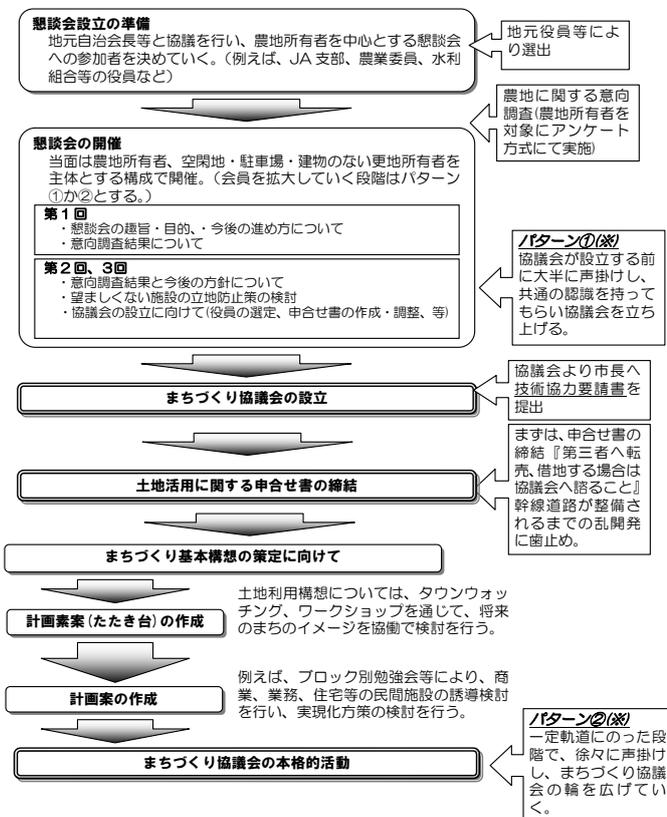


図-2 市街化調整区域内での沿道まちづくりの流れ

(2) 事業化に向けた計画的まちづくりの進め方

活力ある都市型土地利用を促進させ、まとまりのある良好な宅地として活用できるよう土地区画整理事業を施行するには、地権者による土地区画整理準備組合を設立する必要がある。

準備組合では、将来のまちづくりをイメージし、事業の採算性を見極めるために、民間企業等から土地区画整理事業区域全体のまちづくり計画についてのプロポーザルを求め、その地域にふさわしい持続的に発展できるまちづくりの実現に向けて、土地の共同利用や有効活用について地権者との話し合いを進めていくことが望ましい。

現在のような不安定な経済環境下での都市型土地利用の転換については、従来の事業確定後のコンペ方式だけではなく、民間企業等の事業提案者が構想段階から関与できるプロポーザル方式が事業推進方策としては望ましい。このプロポーザル方式では、地域の住民たちにとっては将来のまちの姿や暮らしのイメージがより想像しやすくなり、土地所有者に事業後の土地活用に対する不安と民間企業等の事業提案者にとって事業の採算性等に対するリスクの軽減が図られる。

以下に、幹線道路沿道地区での計画的まちづくりの進め方例や準備組合の取り組み内容例を示す。

○準備組合の取り組み内容(例)

【取り組み1】地権者へ区画整理事業計画案(減歩率)を提示する。

・方法……ユーザーを特定した案にする必要がある。

⇒ プロポーザル方式の採用

・メリット等……

※民間のノウハウを活用できる。

※ユーザーを特定した具体案となる。

※提案者(業者)の責任において案が提示できる。

・課題……

※採用案を提案した業者に対する取り扱い
⇒ 例、参加組合員

※不採用案の中で優れた案があった場合の取り扱い

【取り組み2】減歩率アレルギーを緩和する。

・方法……地権者の減歩率に対する理解を深める

⇒ 税務・土地活用セミナーの実施や先進事例(高減歩率地区)の視察等の実施

・メリット等……

※地権者の高減歩率に対する拒絶感をできる限り和らげる。

※減歩率は高いが、具体的な土地活用のプラン(試算)等を示すことにより、総合的な利点を打ち出す。

【取り組み3】区画整理に係る様々な不安を取り除く。

・方法……区画整理に係る様々な相談にのる

⇒ よろず相談窓口の設置

・メリット等……

※相続税や固定資産税の節税対策についてのノウハウを提供する。

※換地の位置や個人の減歩率といった区画整理のしくみについての疑問に答える。

※境界や相続でもめているなどのプライベートな悩みについても相談にのる(直接解決に介入するのではなく、区画整理をすれば解決するというような説明で)。

※地権者の信用と安心を得る。

・課題・・・※専門家の派遣等

【取り組み4】地権者の土地利用意向を把握する。

・方法・・・土地利用の意向を把握するためにアンケート又はヒアリング調査の実施

・メリット等・・・

※土地の共同利用や生産緑地地区指定などの土地利用に係る意向を把握し、大ロットや集約換地の可能性を探る。

※事業計画や換地設計に対する地権者の合意形成を促進する。

【取り組み5】事業化に向けた意思決定を行う。

・方法・・・組合設立認可に向けた作業に進むか否かを裁決する。

・課題・・・※裁決の方法

※反対者への対応

※組合設立認可へ向けた作業に要する費用負担

(3) 事業完了後の工夫・取り組みについて

いかにきれいに整備された地区であっても、『まち』は、適切に管理されなければ、時間の経過とともに、相続等を契機とした敷地の細分化、街並み景観の悪化や土地利用の単一化等により質の劣化を招く傾向にある。

これまでの市街地整備事業は土地区画整理事業が『公共施設整備と住宅の造成』という言わば「ハード」の整備を行い、「まち」の維持管理にまで十分な意識が払われていない。

そんな中、今後の市街地整備施策のあり方を、良質な市街地ストック形成を目指した包括的な取組へと大きく転換していく中で、ストックとしての市街地の質や価値を創造し、維持する観点から、「エリアマネジメント」の取組みが土地区画整理事業においても極めて重要となる。

4. 大阪府内における区画整理事業における協働まちづくりの事例～魅力あるまちづくりの実現に向けて～

(1) 貝塚市東山丘陵地区

地区面積75.6haに約1800戸の戸建住宅が計画されている地区であり、区画道路やまちのルールづくりなど、まちに付加価値を付けることで販売促進を図った。

【決め方】

- ①整備途中段階において、『貝塚市東山丘陵まちづくり検討会』を設置。
- ②検討会には、地権者、学識経験者や建築家・府・市の関係部局すべてが一同に集まり、地元地権者とともに検討を重ね、計画の変更が可能な箇所において、まちの魅力付けに繋がる整備へと変更を加えた。

【作り方】

- ①変化ある区画道路(緩やかな曲線)

- ・直線区間の長い区画街路において道路線形を折り、道路の景色に変化を持たせ、優れた街並み景観を創る。(折れ線角度は約5%と設定)。
- ・その他、イメージハンパや緑あふれ解放的なコミュニティ道路を計画。

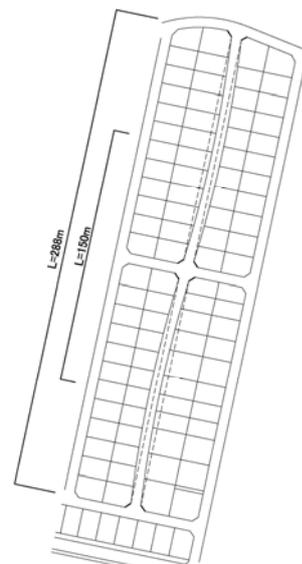


図-3 変化ある区画道路

【保ち方・育て方】

- ①『まちのしつらえ集』の作成

- ・住林地権者が共通の認識のもと、まち育てを実施。
- ・例えば、『官民境界の際については、生垣や花等による美しい道路の創出』、『空地の有効活用として地権者による協定を結び居住者及び周辺住民に開放する』など様々な取り組みによりまちを育てる工夫が計画されている。

- ②まちづくり・しつらい集の構成

○基本的しつらい

- ・まちの理念・コンセプトを住民、地権者等で共有し、「水と緑と眺望のまちコーポラティブタウン東山」の実現に向けた考え方や方針(トータルでの意匠、色彩等)でデザインコンセプトを示したものである。

○まちのしつらい

- ・ゾーン毎での調和のとれたまちなみを形成するための地区計画や際のデザイン等を示したものである。

○くらし・すまいのしつらい

- ・地域住民が協働のまちづくりに向けての仕組みやその方法などコンセプトの実現に向けてのソフト面での6つのしつらえを示したものである。

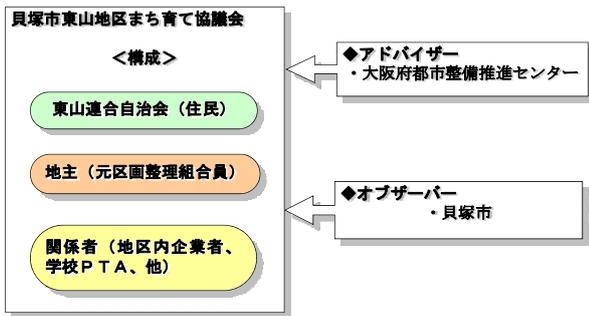
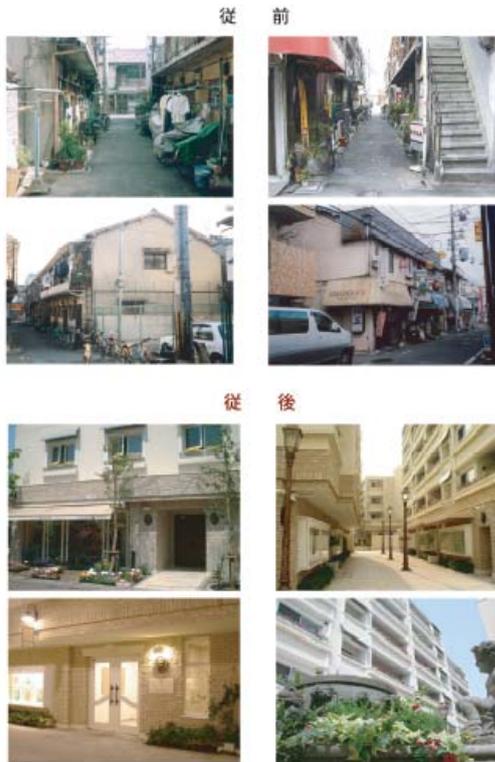


図-4 東山地区まち育て協議会の構成

(2) 門真市石原東・幸福北地区

昭和59年度に大臣の承認を得た密集住宅市街地整備推進事業地区の中心地に位置し、近隣の密集地区再生連鎖のモデル地区とするため、安全市街地形成土地区画整理事業と密集住宅市街地整備促進事業との合併事業（全国第1号）として施行し、事業の中に様々な工夫がなされた。



【使い方】

- ①路地(ガレリア)にショーウィンドウを設置し、教育支援活動の一環として児童の絵画・工作等の作品が展示している。
- ②権利者が掘削し、湧出した天然温泉を区域内に循環させ、再生した賃貸マンションの各戸や高齢者施設に配湯。
- ③地域コミュニティ活性化のためにふれあいイベント『ラブリーフェスタ』が毎年開催されている。

ふれあい・にぎわい！ラブリーフェスタ



【保ち方・育て方】

- ①地域コミュニティをコンセプトに沿道や集合住宅のベランダ等に花プランターを設置し、住民や商店主、企業等が協働で花の溢れる街を維持管理している。



【決め方】

- ①民間発意によるまちづくりとして強力なリーダーのもと権利者と協働でまちづくりのコンセプトや意匠などを決定した。

【作り方】

- ①地域コミュニティをコンセプトに、「花と芸術のあふれるガレリアのあるまち」形成。
- ②密集事業整備の中での敷地内空間を利用した通路（街路）の整備。

- ②住民や商店主、企業等のまちを愛する参加者により、清掃活動の輪が広がり、「わがまちをきれいに」というモラルの向上がみられるようになった。



5. おわりに

組合施行による土地区画整理事業は、地権者が集まり、組合を設立するので、住民主導のまちづくりである。組合施行において、事業をできるだけ効率的に運営し、事業リスクを極力抑えることが円滑な事業推進に不可欠である。計画的な短期間での保留地処分は、金利負担の軽減を図り、事業収束の道筋を確保することになり、組合施行の土地区画整理事業の成否の鍵を握っている。

組合施行は、地権者の大事な土地(財産)を原資として、相互の権利調整を行い、土地区画整理法に基づき公共施設を整備する事から考えると、それぞれの地権者が地域に直接的に貢献する優れた事業であるという認識を持つ必要がある。行政側は、地権者の都合で行う開発事業と考えずに、十分に行政側にもメリットがある事業であるという認識を持つておくことが必要である。

特に、行政においては、土地区画整理事業における行政の役割と組合等への支援に十分留意することが肝要であると考ええる。

表-2 土地区画整理事業における行政の役割と組合等への支援

1	多様な住民ニーズに対応したまちづくりを推進するため、事業立ち上げ時からの住民参加を促し、住民が投資効果を実感できる事業の展開
2	コンサルタントやアドバイザー等への相談やアドバイスなどによる迅速かつ効果的な事業の推進、協働のまちづくりの推進
3	健全な組合運営とコスト縮減への指導
4	エリアマネジメント実施への積極的関与
5	多数の関係権利者に係わる事業を推進する上で、市民や地域が求めている意向を適確に把握しようとする意識と目的思考(意図)を持った職員、組織の育成
6	事業計画立案、運営管理能力の向上を図るため、府や協会、財団などの関係機関等による意見交換、情報の共有化の推進

例えば市街化調整区域で、組合施行の話が持ち上がり、相当数の事業同意があったにもかかわらず事業化できなかった場合、その地区は権利者が都市的土地利用を望んでいることから、近い将来にスプロール化が進行する危険性の高い地区であるといえる。したがって、行政としては、事業化の話が持ち上がった時点で積極的な関わりを持ち、乱開発の抑制策や事業化方策について検討を行

っておく必要があると考える。

つまりは、区画整理事業は手法の一つであり、特に組合施行の場合は、民間による協働のまちづくり、計画的まちづくりであることを関係者は忘れてはならない。

参考文献

- 1) 大阪府都市整備部市街地整備課・(財)大阪府都市整備推進センター：「How To 区画整理」, 2009.
- 2) 今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会：「今後の市街地整備の目指すべき方向」報告書：2008. 6