

III. 土地区画整理事業の活用にあたっての基本的な考え方

III-1 土地区画整理事業の役割

1. 概説

土地区画整理事業は、道路、公園等公共施設の整備・改善と宅地の利用の増進を一体的に進めることにより、健全な市街地の造成を図る事業手法として、我が国の都市整備上最も中心的な役割を果たしてきた制度である。

これまでに土地区画整理事業は、関東大震災や第二次世界大戦からの復興、戦後の急激な都市への人口集中に対応した宅地供給、都市化に伴うスプロール市街地の改善、地域振興の核となる拠点市街地の整備等、既成市街地、新市街地を問わず多様な地域で、多様な目的に応じて活用されてきた。土地区画整理事業による市街地の着工実績は、平成12年度末までに、我が国の人口集中地区(DID)面積の約3割に相当する約39万haにのぼる。また、新規の宅地供給の約3～4割、開設されている街区公園、近隣公園、地区公園の約1/2は、土地区画整理事業で生み出されたものである。

しかしながら、我が国の都市は、依然として防災上危険な木造密集市街地が広く存在するなど、市街地整備の水準が低いことに加え、地方都市の中心市街地の空洞化、経済情勢や産業構造の変化に伴う大都市都心部での低未利用地の発生など、新しい課題が顕在化してきている。

このため、快適に暮らせるまち、活力ある経済社会活動が展開されるまちを創造していくために、地方公共団体や民間施行者等が、これまで以上に土地区画整理事業を積極的に活用することが求められている。

2. 土地区画整理事業の特色

土地区画整理事業は、以下のような特色を有する事業であり、この特色を踏まえて事業の企画・立案を行うことが必要である。

(1) 施行者には権利制限を伴う事業執行の権能が与えられていること

土地区画整理事業の第一の特色は、公共施設の整備・改善と宅地の利用増進を図るため、施行者に換地処分や建物移転等の私権の制限を伴う事業執行の権能が与えられていることである。

このため、地権者の権利利益を保護するため土地区画整理法(以下「法」という。)では厳格な手続き規定が設けられている。

例えば、施行者となれるものが限定されているほか、施行者の種類別に事業の認可等の際に地権者の意見を反映させる手続きが規定されている。さらに、換地処分については、換地計画の決定にあたって照応の原則(法第89条)の基準や必要な手続きが定められている。照応の原則とは、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めるといふ原則であり、これにより各権利者の間に不均衡が生じないように換地を定めることとなっている。

(2) 地権者参加型の事業手法であること

土地区画整理事業の第二の特色は、従前の地権者が事業後も引き続き地区内に残れるということである。

このため、土地区画整理事業は、計画段階から地権者が参加しながら事業を進められる地権者参加型の事業手法として、地権者の自主的まちづくりが期待できる。また、既存のコミュニティをそのまま維持することも可能である。

(3) 具体の土地利用は地権者に委ねられていること

土地区画整理事業の第三の特色は、施行後の各宅地の土地利用は、地権者の手に委ねられているということである。

土地区画整理事業は土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業であり、建築物の整備は通常は事業に含まれない。このため、建築物の整備計画の有無にかかわらず事業の実施が可能な手法であり、山林原野から密集市街地まで適用できるなど、事業の汎用性が極めて高い事業手

法となっている

しかし、一方で、市街地再開発事業のように建築物整備を一体的に実現できないことから、建築物整備も含めた総合的なまちづくりの実現を図る必要がある場合には、市街地再開発事業等の建築物整備が可能な事業との合併施行や建築物の規制誘導を行うことが可能な地区計画等の活用が必要となってくる。

3. 土地区画整理事業の役割

都市は成熟の時代を迎え、今後は、都市の再生・再構築のため、既成市街地をさらに居住や経済活動の面で魅力的な空間として再整備することが重要な課題となっている。

土地区画整理事業は、換地という手法により土地の入れ替えを行い、土地の高度利用を図るための街区の再編が可能であることから、既成市街地の整備においても有効な事業手法であり、その積極的な活用が期待される。

一方、土地区画整理事業も時代の変化等に対応し、より適切で活用しやすいものとなるように、制度の運用を工夫していくことが必要である。例えば、既成市街地での事業実施においては、建築物の敷地として利用されている宅地が多いこと等、様々な制約が多いことから、事業計画の策定や事業推進方策の検討において、より柔軟な発想で考えていくことが求められる。また、建築物整備等の民間投資と一体的な事業展開ができるよう工夫していくことが必要である。今後、土地区画整理事業が、時代の要請に応じてその役割を十分かつ的確に果たしていけるように、各施行者等の創意工夫も求められている。

III-2 土地区画整理事業の活用にあたっての基本的考え方

1. 都市計画制度との関係

(1) 土地区画整理事業と都市計画との関係

土地区画整理事業は、大きく分けて、都市計画における市街地開発事業として位置付け都市計画事業として実施する土地区画整理事業と、それ以外の民間の開発行為として都市計画で定められた規制・誘導に即して行われる土地区画整理事業とがある。

土地区画整理事業の活用を検討するにあたっては、このような都市計画における位置付けの違いにより、施行主体をはじめ事業の進め方、助成の考え方等が大きく違うことに留意し、都市計画との関係に応じた適切な事業の立ち上げ、促進方策を工夫することが望ましい。

(2) 都市計画事業として実施する土地区画整理事業

① 土地区画整理事業の都市計画の策定の基本的考え方

土地区画整理事業については、公共施設の整備状況や土地利用状況を踏まえ、計画的かつ良好な市街地を一体的に整備する必要があるときには、用途地域等の土地利用や道路、公園等の都市施設に関する都市計画との整合性、一体性を確保しつつ、積極的に都市計画に定めることが望ましい。

特に既成市街地においては都市の再生・再構築を図る観点から、土地の高度利用、中心市街地の活性化、密集市街地の改善を図る地区や大規模土地利用転換が見込まれる地区等について土地区画整理事業を都市計画に定めることの検討を行うことが望ましい。一方、新市街地において土地区画整理事業を都市計画に定めるにあたっては、住宅地供給の必要性等の検討を行うことが望ましい。

② 土地区画整理事業の都市計画決定にあたっての考え方

土地区画整理事業の都市計画決定にあたっては、都市計画区域マスタープラン（都市計画法第6条の2に基づく都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）及び都市再開発方針等（都市計画法第7条の2第1項に規定する都市再開発方針等をいう）に即する必要がある、また、市町村が定める土地区画整理事業の都市計画については、さらに、市町村マスタープラン（都市計画法第18条の2に基づく市町村の都市計画に関する基本的な方

針) に即する必要がある。

また、土地区画整理事業の都市計画の考え方については、都市計画運用指針「Ⅲ－４ ３．市街地開発事業の都市計画の策定の基本的考え方」及び「Ⅳ－２－３市街地開発事業」において、市街地開発事業の都市計画の基本的考え方のほか、施行区域、公共施設の配置及び宅地の整備に関する事項等、環境への配慮、市街地開発事業の都市計画の効果と理由の明確化についての考え方が示されているので、これを踏まえることが望ましい。

(3) 都市計画事業以外の土地区画整理事業

地方公共団体が都市計画事業以外の事業として実施される土地区画整理事業の認可を行うにあたっては、土地区画整理法(昭和29年法律第119号、以下「法」という。)第9条又は第21条に規定されている認可の基準への適合性について十分に検討すべきである。

個人施行又は組合施行の土地区画整理事業で都市計画事業以外の事業として実施される土地区画整理事業は、都市計画法上は開発行為のひとつとして位置付けられるものであることに留意すべきである。

このため、市街化調整区域で行う、個人施行(地方公共団体が同意施行による事業を行う場合も含む。)又は組合施行の土地区画整理事業については、法第9条又は第21条の規定により、都市計画法第34条の開発許可の基準に該当するものでなければ認可してはならないとされており、都市計画との整合性が確保されるようになっているので留意が必要である。

なお、都市計画法第29条では、土地区画整理事業の施行として行う開発行為については、開発行為の許可が不要とされている。

(4) 土地区画整理事業と他の都市計画との関係等

土地区画整理事業は、公共施設と宅地を面的に整備する事業手法であるが、これにあわせて建築物等の整備・誘導を行い、目指すべき土地利用を計画的に実現することが可能な事業である。したがって、土地区画整理事業を計画するにあたっては、当該土地区画整理事業が都市計画において定めるものであるか否かにかかわらず、目指すべき市街地像について十分検討を行い、必要がある場合には、あらかじめ用途地域等の土地利用に関する都市計画の決定又は変更について適切な調整をすることが望ましい。

新市街地における土地区画整理事業など建築物整備計画が事業当初には明らかにできない場合でも、土地区画整理事業の事業展開に応じて、適切な

宅地の利用により目指すべき市街地の形成や良好な都市環境の保全が図られるよう、関係権利者間の合意形成を図りつつ、適切な時期に地区計画等を都市計画に定めることが望ましい。

このほか、土地区画整理事業の検討にあたっては、都市計画運用指針「Ⅳ－２－３市街地開発事業、２．他の都市計画との関係等」において、用途地域等との整合性の確保、拠点開発等における施行区域外の都市施設の適切な見直し、連続立体交差事業と一体的な市街地開発事業の推進、地域に身近な施設の取り扱い、地区計画等の活用、事業完了後の市街地開発事業の都市計画の扱い及び都市計画法第53条の制限の取扱い、環境影響評価、被災復興時における対応についての考え方が示されているので、留意すべきである。

2. 民間活力を活かした土地区画整理事業の活用促進

(1) 民間事業者等主体の土地区画整理事業の積極的な支援

土地区画整理事業は民間活力を活用しやすい事業手法であるという特性を活かし、既成市街地の土地区画整理事業においても積極的に民間活力の活用を図ることが望ましい。

このため、既成市街地で行われる民間事業者等主体の土地区画整理事業に対しては、大規模低未利用地を活用した都市拠点開発はもちろんのこと、小規模な開発であってもまちづくりの観点からみて優良な事業については、積極的に資金面での助成や税制面での支援策の適用を検討することが望ましい。

(2) 民間や住民が主体となったまちづくりとしての土地区画整理事業の推進

地方公共団体施行の土地区画整理事業についても、地方公共団体と住民との両者が一体となって取り組むことが望ましい。

地方公共団体施行の土地区画整理事業の場合は、地方公共団体が計画を策定し、住民の理解を得るという形で事業が進められることが多いため、住民は事業に対して受身の姿勢となりやすく、事業に対する合意形成に多大な時間を要すること等の問題が生じやすい。一方、住民が土地区画整理事業の効果を十分に把握した上で、自ら主体的にまちづくりに取り組む場合には事業への合意形成などが円滑に進むことが期待される。

したがって、地方公共団体施行の土地区画整理事業において、事業の立ち上げの段階から住民との適切な連携を工夫し、住民を主体にしたまちづくりを行うことにより、事業の推進が図られることが望ましい。

また、木造密集市街地の改善等、身近な住環境の改善を主な目的とする事業では、住民の自主的な合意形成の熟度に応じて地方公共団体が支援をすることによって事業を推進することも考えられる。

3. 公共団体の関わり方に応じた事業推進方策の工夫

土地区画整理事業の活用にあたっては、地方公共団体と権利者等の関わり方の違いによって、事業の進め方が大きく違うことに留意する必要がある。

土地区画整理事業は、それぞれの事業の公共性や開発利益の大きさによって地方公共団体と権利者等の関わり方が違い、その違いに応じて施行者など事業タイプが違ってくる。

また、このような事業タイプ別のそれぞれの関わり方の違いを踏まえて、法における事業の進め方や手続きについての考え方が大きく異なるものとなっている。例えば、土地区画整理事業の認可にあたっては、個人施行では、関係権利者の全員同意（法第8条第1項）が必要とされており、組合施行では、事業計画の縦覧により利害関係者が意見書を提出する機会が設けられていることに加え、宅地の所有者及び借地権者各々の三分の二以上の同意（法第18条）が必要とされている。一方、地方公共団体施行の場合には、事業計画の縦覧、意見書提出機会は設けられているものの、関係権利者の同意の割合等については、認可の要件とされていない。

したがって、土地区画整理事業の事業化の検討、推進にあたっては、当該事業の位置付けや目的を判断した上で、地方公共団体が積極的に権利者の理解を得るための工夫を図り、地方公共団体施行として行う場合や、権利者の主体的な事業実施への情報提供や支援の工夫を図り、組合施行の誘導を行う場合など、適切な事業推進方策の創意工夫をすることが望ましい。

4. 事業目的・対象地区の特性に応じた事業計画の考え方の工夫

① 技術基準の適切な適用

土地区画整理事業は、多様な事業目的に対応し、既成市街地から新市街地にいたるまで、様々な特性をもつ地区において活用できる手法であるが、事業計画の策定にあたっては、事業目的や対象地区の特性に応じて、適切に技術基準を適用すべきである。

土地区画整理事業の事業計画において定めるべき施行地区、設計の概要等についての必要な技術的基準は、国土交通省令で定めることとされ（法第6条第9項）、施行地区及び工区の設定に関する基準は土地区画整理法施行規則（以下「規則」という。）第8条で、設計の概要の設定に関する基準は規則第9条で、資金計画に関する基準は規則第10条で示されており、施行者は、この基準に従って適切な内容を設定する必要がある。その際、地区特性や事業目的によっては、これらの技術的基準の範囲内で弾力的運用を図ることも必要である。

特に、既成市街地の土地区画整理事業では、関係権利者の合意形成が長期化することや事業費が増大すること等の事業施行上の課題も見受けられる。このため、施行地区設定、公共施設設計にあたっては、事業の目的から必要な整備区域の範囲及び公共施設の整備水準を認識した上で、事業期間や事業収支への影響も考慮して検討することが望ましい。また、その結果として施行地区設定や公共施設設計等について、土地区画整理事業関係団体等から出された技術書類の図書等が示すものと異なる場合もあるが、これらの技術書類は主として新市街地での宅地供給や新都市建設を対象としている場合が多いため、これらに拘ることなく、事業目的や対象地区の特性の違いに応じて適切な事業計画の考え方を適用することが望ましい。

5. 経営意識、コスト意識のより一層の徹底

個人及び組合施行の土地区画整理事業においては、保留地処分金を主な財源としており、事業当初に借入金等により手当てした事業費を、後日の保留地処分金により返済するという収支計画が一般的である。バブル経済崩壊以前においては、旺盛な宅地需要と地価の上昇により、収支計画上の課題が顕在化することはほとんどなかったが、近年の組合事業においては、地価下落等の影響を受け、保留地処分がなかなか進まないほか、保留地売却による収入見込みが大きく減少するなど、事業経営の面からみて極めて厳しい状況にあるものもみられる。

今後は、少子化、人口減少の時代を迎えつつあり、これまでのような旺盛な宅地需要は見込まれず、また、地価の一律的上昇は望めない状況にある。このため、個人及び組合施行の土地区画整理事業は、より一層の経営意識を持って、保留地処分の確実性や事業施行期間の長期化に伴う金利負担等について十分な検討を行うことが必要である。

また、保留地処分金を主な財源としている個人及び組合施行の土地区画整理事業については、事業の認可にあたって、資金計画のうち保留地に関するものについて価格、規模、処分量等の観点について、周辺の宅地需要からみて適正なものであるか、十分精査するとともに、施行者が、常に経営意識、コスト意識を徹底し、事業費の圧縮、事業施行期間（投資回収期間）の短縮等、適切な事業運営に努めるよう、指導することが望ましい。

また、保留地処分金については、社会・経済情勢の変動により、大きく影響を受ける場合もあるため、組合施行の場合にはあらかじめ法第 40 条に規定する賦課金の考え方を定款において明確にしておくことも考えられる。

一方、地方公共団体施行の土地区画整理事業に関しても、限られた財政状況の中で効率的な事業施行を検討することが必要である。

このため、それぞれの事業においてコスト意識を認識して公共施設の設計水準や工事内容等を検討し効率的な事業運営を行うことは当然のこととして、さらに民間による事業が可能な区域は民間事業の誘導を図ることや、市街地再開発事業等の建築物整備事業や高規格堤防整備事業と一体的に事業を行うこと等、民間活力及び他事業等との連携及び役割分担を工夫することが望ましい。