

地権者の意向に柔軟に対応する区画整理事業の事例

玉野総合コンサルタント株式会社 福田 英三

論文要旨

土地区画整理事業による換地手法の最大のメリットは、公共施設の整備改善に止まらず、宅地の利用増進を図るために土地の交換分合等による再配置が行えることである。しかしながら、土地区画整理事業の土地利用ゾーニングに合った土地利用の実現は、地権者側の街づくりに対する意向と合致しないことがあり、計画的な街づくりの意図と整合しない場合がある。

そこで、「街づくり計画」の一貫として、「意欲ある権利者の事業参画」と土地区画整理事業の目的でもある「開発利益の公平な配分」を図るため、従来からの土地区画整理事業における「原位置換地方式」にこだわらず、地権者の主体的な土地利用意向を柔軟に換地設計に反映させた「申出換地手法」の事例について紹介する。

キーワード：申出換地手法、土地区画整理事業、権利者の事業参画

まえがき

本論文で対象とした「南丹都市計画事業亀岡駅北土地区画整理事業」は、京都府亀岡市の中心駅であるJR亀岡駅に隣接し、北側を一級河川曾我谷川、南側をJR山陰本線に挟まれた東西約1.0km、南北約0.4km、面積約17.2haの区域で、亀岡市および近隣市町の地域をも含む中核的な都市機能の向上とにぎわいの創造を図る中心都市核として位置づけられている区域である。

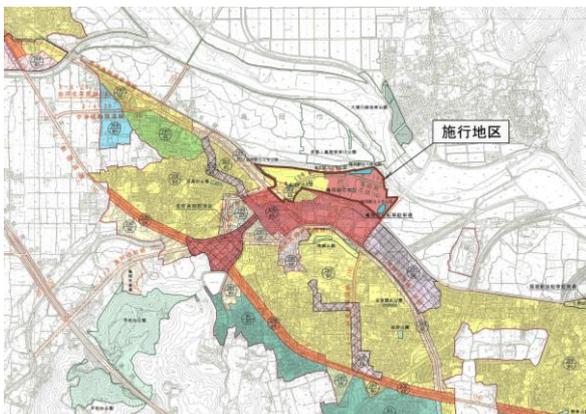


図-1 位置図

整理前においては、ほぼ全域が農地として利用されており、整理後においては、亀岡駅に隣接する立地を活かして、亀岡市の玄関口に相応しい顔づくりと賑わいのある中心市街地形成の実現に向けた土地利用が計画されている。

弊社は、本地区の換地設計に係る業務を委託されたものである。



図-2 現況写真

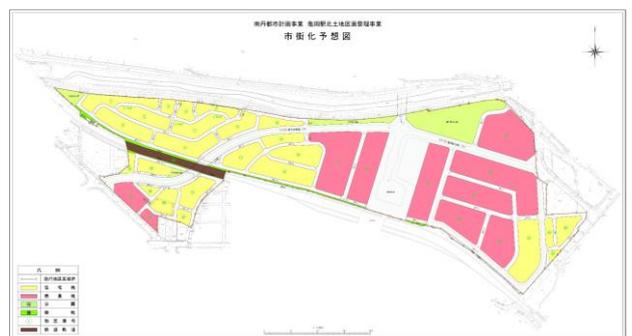


図-3 市街化予想図

1. 地権者の意向把握

土地区画整理事業での整理前後の土地利用に大きな変動があることから、事業の目的でもある「にぎわいの創造」に協力したいという地権者からの要望もあり、事業認可前に土地利用の意向調査を実施した。

(1) 意向調査の目的

地権者の将来土地利用意向を調査し、土地利用計画との整合について検証を行い、土地利用計画の実現性について判断し、また、換地設計を進めていくうえで、申出換地導入の必要性の有無や申出換地ルール決定のための情報収集を行った。

(2) 意向調査の実施方法

対象者：地権者全員

実施方法：郵送配布、郵送回収+訪問回収

(3) 意向調査の内容

①将来の土地活用の予定について

自己所有・賃貸経営・売却等

②土地活用のケース毎の手法イメージ

アンケートの結果、「他事業者に貸す・売却する」を希望する地権者が約60%（面積ベース）を占めることから、事業の目的でもある「にぎわいの創造」と地権者の土地利用意向を換地設計に反映させるため、申出換地手法の検討を行った。

表ー1 アンケート結果



2. 申出換地の基本的な考え方

(1) 申出換地手法の基本的な考え方

申出換地手法の基本的な考え方は、将来の土地利用計画に対して地権者、施行者双方が役割分担を行う形で、地権者各自がその所有地に対する土地利用の意向を表明し、この主観的な意向を施行者が汲み取って、土地利用計画に基づき申出された計画ゾーンに換地する。

つまり、換地設計の前の段階で地権者の土地利用の意向を聴取することにより、申出対象ゾーンである「特別な用地」の建設に意欲のある地権者を集中させ、「街づくりの地権者の参画」により、計画的な宅地利用を促進しようとするものである。

るものである。

具体的には、「特別な用地」の位置と換地設計の基本的事項を決定し、換地設計の段階で権利者の意向を確認する「申出調査」を行った上で、その内容に基づいて、いわゆる飛換地方式により換地設計を行う手法である。

(2) 申出換地方式導入の妥当性

換地計画（換地設計）は、従前の土地を事業計画に基づき「照応の原則」の主旨を踏まえて、換地を与えることを意味している。しかしながら、本地区における「照応の原則」の主旨を踏まえた換地設計とは、事業計画による具体化した土地利用ゾーニングと、地権者の将来的な土地利用の意向を、共通のルール（申出換地手法）によって結びつけることにより成立するものと考えられる。

また、このような換地設計を行うことは、地権者の総意による「街づくりに対する要望」という背景の上に立脚していることを前提にすれば、「照応の原則」の範囲内であると考えられる。

(3) 申出換地方式の問題点

土地区画整理事業の中で、法的に制度化された申出換地は、「大都市法地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」（昭和50年法律第67号）に基づく「共同住宅区」及び「集合農地区」への換地の申出と、土地区画整理法第89条の2に定める「住宅先行建設区」（平成5年；追加）への申出による換地のみであり、これらの規定には、申出に対する意思表示に対して履行する義務も併せて定めている。

しかしながら、これらの方法に基づかない場合は、任意の申出であり、法的に担保されない問題点を解決できる条件がそろった場合のみ、この手法を用いた換地設計が可能となる。

法的に担保されない問題点とは、以下のとおりである。

- ①申出対象となる街区が、事業計画で定められてないことによるものであり、申出対象となる街区の底地の権利者の排除が問題となる。
- ②申出後の「辞退」又は「所有権移転」に伴う、申出の取下げ要望に対してどのように対処するかという問題がある。

また、問題点を解決できる条件が揃った場合とは、以下のとおりである。

- ①この方策が「公平・公正」を旨とした提案であり、権利者全員の合意のものであること。
- ②機会均等であることから、権利者全員に周知徹底させること。
- ③「権利」と「義務」に関する規約に、合意が得られること。

以上のとおり、任意の申出換地方式の導入は、合意形成が得られなかった場合は、行政訴訟のターゲットになりやすく、手続き、判断に誤りがあれば換地設計全体におよぼす影響は多大なものとなることから、十分な検討をしつつ、実施上の問題を解決することが必要である。

3. 本地区における申出換地の取組み

組合設立の準備期間から事業認可、換地設計に至るまでに、申出換地方式に関する次の事項を権利者に周知した。

(1) 申出換地方式の導入の目的

- ①「まちづくりのテーマ」(土地利用計画図)の実現
 - i. 亀岡の玄関口として、にぎわいある土地利用の実現。
 - ii. 静かな環境＝やすらぎを感じる住宅地の実現。
- ②資産価値の向上
 - i. 美しい街並みの実現。
 - ii. グレードの高い付加価値のあるまちの実現。
- ③土地利用効率の向上
 - i. 土地の貸し出しや売却を希望する所有者を集約配置することにより、土地利用効率が向上し、借上げ、買収希望事業者の選択肢が広がる。

(2) 申出換地の対象街区

亀岡駅周辺の街区について、「にぎわい創出ゾーン」と位置づけ、申出換地の対象街区とした。

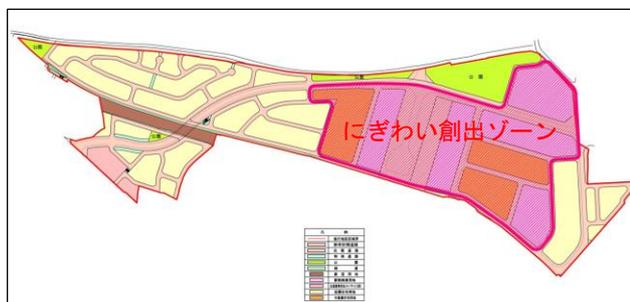


図-4 申出換地ゾーン

(3) 申出換地の手続き

申出換地の前提条件として、次の事項を説明した。

- ①申出換地を実施することを事業計画に明記する。
(事業計画の縦覧により全地権者に周知)
- ②申出換地規程を総会(総代会)にて決定する。
(地権者の意思により申出換地方式の採用)

そのうえで、申出については、次の選択肢があること周知した。

- ①申出換地する旨の申出。
(自己利用, 売却集約, 賃貸集約)
- ②申出換地しない旨の申出。
(申出換地の対象街区以外へ換地する。)
- ③未提出の場合は申出ゾーン外に換地されることを周知。

合わせて、売買等により土地の所有者の変更があった場合においては、所有者が出した換地申出書及び換地申出をしない旨の申出書による権利及び義務については、新たな所有者が承継する旨を周知した。

(4) 申出換地の条件

本地区の申出換地の条件としては、次の3つに区分し、それぞれ地権者に周知した。

- ①自己利用
 - i. 事業計画に示される土地利用の実現に向けて、自己にて土地利用を行う者。
 - ii. 換地場所については申出ゾーン内とし、その配置については申出内容に基づき、施行者が適正に定めることに同意できる者。
- ②賃貸集約
 - i. 賃貸を希望する者と一体的に集約換地することに同意し、賃貸に協力できる者。
 - ii. 換地場所については申出ゾーン内とし、その配置については申出内容に基づき、施行者が適正に定めることに同意できる者。
- ③売却集約
 - i. 換地の売却を希望する者と一体的に集約換地することに同意し、売却に協力できる者。
 - ii. 換地場所については申出ゾーン内とし、その配置については申出内容に基づき、施行者が適正に定めることに同意できる者。

また、申出換地した場合の自己利用(図-5)と賃貸集約・売却集約(図-6)の仮換地形状について、イメージ図を提示して周知した。



図-5 自己利用希望者の換地イメージ図



図-6 賃貸集約・売却集約希望者の換地イメージ図

(5) 申出換地の調整方法

申出換地に係る容量・位置の調整方法については、次のように行った。

①容量調整

容量調整は申出ゾーン面積を変更する。

②ゾーン内配置に関する優先順位(自己利用者のみ)

次の優先順位により施行者が換地の位置を決定する。

- i. 土地利用内容が事業計画に示される土地利用の実現に資するもの。
- ii. 面積が大きいもの。
- iii. 従前地が申出ゾーンに近いもの。

(6) 申出結果

事業認可後に正式に申出換地を受付けた結果、次のとおりとなった。

表-2 申出結果

項目	人数(人)	割合(%)	面積(m ²)	割合(%)	
申出する	自己利用	18	14%	36,520.66	26%
	共同賃貸	26	20%	31,066.21	22%
	共同売却	33	26%	36,221.71	26%
申出しない	北	38	29%	21,668.23	16%
	西	15	11%	12,826.65	9%
小計	130	99%	138,303.46	99%	
未定出	2	2%	1,178.00	1%	
合計	132	100%	139,481.46	100%	

アンケート実施時と比較して、申出する(自己利用)割合が多く占める結果となった。

(7) 換地設計

前述の申出を受け、地権者の意向を集約して換地設計を進めた。

賃貸及び売却の意向により集約した仮換地については、共同で利用するため、個別では利用できない短冊型の形状で配置した。

また、個別利用の申出者については、地権者の土地利用の重複等がないように配慮するため、具体的な土地利用の内容の聞き取り調査を重ねて実施し、換地位置の参考とした。

申出ゾーン内に一部保留地を確保したことや、当初の見込みより申出面積が増加したため、申出ゾーンの容量が不足した。そのため、申出ゾーンの南東側の街区を、申出ゾーンに取込み、容量の調整を行った。

その後、仮換地(案)を作成し、総代会の了解を得て個別説明会を開催した。そこで、関係権利者の意向の確認、調整を約半年間を要しましたが、最終的に合意形成を得て、仮換地を決定した。

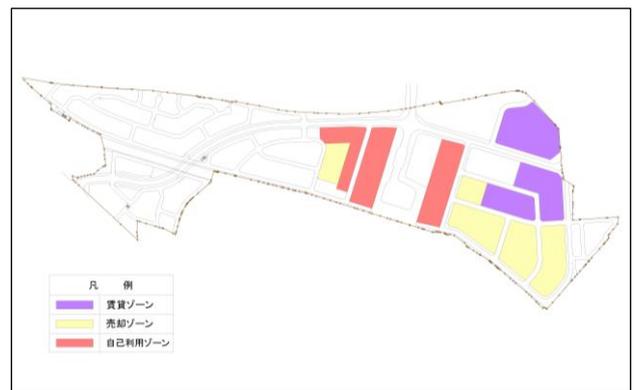


図-7 申出後の土地利用のゾーニング図

4. 仮換地指定後の事業の推移

仮換地指定後においては、賃貸・売却ゾーンにおける起業者の誘致を行っていたが、平成28年春頃より、地区内東側の区域に、京都スタジアム(仮称)の受入問題が生じた。

スタジアム用地の受入れについては、当該区域の仮換地の地権者が協議した結果、関係地権者全員の合意が成立したことにより、京都府及び亀岡市へ売却することになった。

スタジアム用地の受入れに伴い、事業計画の変更を行い、現在の市街化予想図は、図-8のとおりに変更された。



図-8 現在の市街化予想図

5. あとがき

今回の事例紹介にあたって、発注者である亀岡市亀岡駅北土地区画整理組合ならびに業務代行者をはじめとするご協力いただいた皆様へ心から感謝の気持ちと御礼を申し上げます。謝辞に代えさせていただきます。