

標題 やわらかい区画整理による都市計画道路の整備 ～堺市鳳地区沿道整備街路事業～

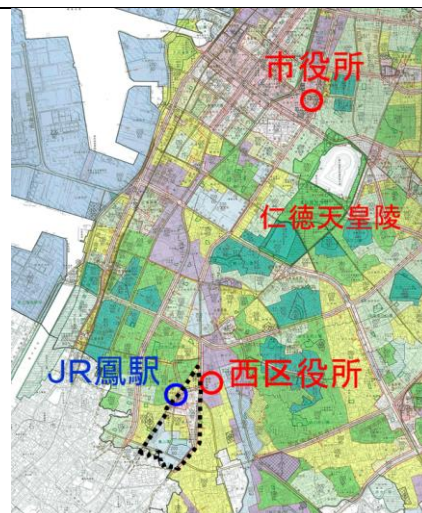
氏名（所属） 富田 卓実（玉野総合コンサルタント株式会社 大阪支店 技術部 都市整備課）

まえがき

本稿にて紹介する「鳳地区」（以下「本地区」という）がある堺市は、大阪市の南に接する平成6年に政令指定都市に指定された人口84万人の大阪を代表する関西の文化・経済をけん引している都市です。

堺市に存する仁徳天皇陵をはじめとする中百舌鳥古墳群は貴重な歴史資産であり、この遺産を末永く守りまちづくりへと活用していくため世界遺産登録をめざした取り組みが進められている。

本地区は、その堺市の中心部から南に位置するJR 阪和線鳳駅に隣接する地域であり、鳳駅周辺は都市計画マスタープランにおいて地域拠点と位置付けられている。さらに「都市再生緊急整備地域（堺鳳駅南地域約70ha）」に指定され、当該事業は、JR 鳳駅へのアクセス性の向上や交通の円滑化等を図ることを目的に事業が進められている。



1. 既成市街地における区画整理事業の役割

土地区画整理事業は、市街地整備を代表する手法として、戦前、戦後を通じ、多様な地域の多様な課題に対応すべく活用されており、平成16年度末までには全国で約39万haの市街地整備を実現してきた。

一方で、木造密集市街地の防災性をはじめとする市街地整備の水準が依然として立ち遅れているとともに、地方都市においては中心市街地の空洞化、経済情勢の変化に伴う都心部での低未利用地の発生など様々な問題を抱えている。

土地区画整理事業はこれらの課題に対応して、活力ある社会の形成と安全で豊かな生活を可能とする『まちづくり』を進めることが期待されていると考えられる。

昨今では区画整理事業の新たな展開として、集約型都市構造に向けた「選択と集中」による事業の重点化と柔軟な取り組み、周辺まちづくりと一体となった都市内幹線道路整備の推進、民間事業者の参画促進・区画整理手法の多様かつ柔軟な活用が掲げられ、柔らかな区画整理事業の活用が求められている。

堺市鳳地区沿道整備街路事業は、区画整理事業を柔軟に運用したやわらかい区画整理事業であるといえる。

2. 街路整備の役割と課題

都市計画道路の円滑な整備は、快適で安全安心な市街地を形成に寄与する重要な課題であり、道路整備を推進するためには、道路用地の確保が不可欠である。

直接買収方式による整備では、地権者の残留希望や代替地希望などのニーズに応えられないことから事業化に至らない、沿道の宅地の有効活用が図れないなどの課題も多く、沿道市街地の現況、開発動向、地権者の意向、地域の整備方針等を勘案した幹線道路と沿道市街地の一体的整備の推進が望まれる。

3. 沿道整備手法

幹線道路と沿道市街地の一体的整備としては、『沿道区画整理型街路事業』『沿道整備街路事業』『沿道再開発型街路事業』『沿道市街地整備促進街路事業』などがあるが、区画整理手法を活用している事業として『沿道区画整理型街路事業（以下「沿区」）』『沿道整備街路事業（以下「沿街」）』について概要を整理する。

（1）沿道区画整理型街路事業

緊急に整備が必要な都市計画道路と、沿道区域の良好な市街地形成の向上を図るため、街路と沿道区域の一体的な整備を区画整理手法で実現しようとする事業。

（2）沿道整備街路事業

直売方式による事業が難しい路線区間において、道路沿道区域の土地取得と地権者意向に基づいて、換地手法を用いた代替地斡旋等を公共施設管理者負担金制度を用いて行う事業であり、土地区画整理事業を活用し都市計画道路整備を推進する事業。

沿区と沿街の概要を以下に示す。

表-1 沿街と沿区の違いの概要

	沿道整備街路事業(沿街)	沿道区画整理型街路事業(沿区)
施行地区	敷地単位で区域設定 街路事業が先行→飛び施行地区もありうる	都市計画道路沿道の一体的な区域
施行者	個人(地方公共団体、都市再生機構、地方住宅供給公社 など)	個人、組合、地方公共団体、都市再生機構、地方住宅供給公社 など
事業決定	関係権利者の同意	審議会、評価員の審議答申
手続き	街路事業認可 ⇒ 仮換地指定	仮換地指定 ⇒ 街路事業認可
減価買収	5000万控除の対象外	5000万控除の対象

4. 堺市鳳地区の概要

(1) 事業の概要

都市再生緊急整備地域内において、①JR鳳駅及び主要幹線道路からのアクセス性向上、②交通の円滑化、③避難路としての機能強化、④駅前の交通結節点の機能強化を図るため、都市計画道路鳳富木線の整備が掲げられ、その整備を推進すべく、ルート・幅員・名称の変更により、鳳上線として事業認可がなされた。

鳳上線の整備に先立ち地権者にアンケートを行った結果、残留希望、代替地希望、買収希望など様々な意向があった。

本事業は、それら地権者の意向に柔軟に対応できる『沿道整備街路事業』を活用し整備を進めることとした事業である。

右図は、都市再生緊急整備地域(鳳南地区)のまちづくり計画を示したものであり、概ねの事業が完了し、都市計画道路鳳上線は、h28年完了をめざし完了宣言路線として整備が進められている。

(2) 地権者の意向に配慮した事業推進

買収希望者については街路事業による直接買収を行い、早期移転及び近傍地への移転希望(了承)者については代替地への飛び換地と仮住居が不要となる直接移転による移転を実施した。原位置近傍を希望する地権者には、飛び換地地権者の従前残地へ換地を行うなど、地権者の意向に柔軟に対応した事業が進められた。

(3) 事業用種地を活用した事業推進

当地区の事業が進んだ最も大きな要因として工場跡地の一部を事業用種地(代替地)として取得したことが大きいと考えられる。代替地への飛び換地として直接移転が可能となり、道路用地が早期に確保ができた。また、比較的まとまった規模の代替地であったことから、地権者の意向を極力取り入れた位置・形状の換地設計が可能となり、合意形成に寄与したものと考えられる。

(4) 連鎖型の事業推進

全域を一事業で実施するために、地権者の全員の合意形成を整えるには、多大な時間を要すると考えられることから、合意形成が図られた区域や直接移転が可能な区域から連鎖的に事業を実施した。現在、10地区に区分し事業が行われ、8地区で事業完了、2地区が事業中である。表-2に地区一覧を示す。



図-1 堺市鳳駅南地域まちづくり計画
【出典】堺市ホームページ

合意形成が図られた区域から事業を実施することは、建物移転等の目に見えた進捗があり、事業啓発の意味からも事業進捗に寄与したと思われる。一方で地区が増えることによる認可手続き等の事務作業は増えることになってしまう。

原位置近傍に換地を希望している地権者の換地用地を生み出すためにも連鎖型で事業を実施した。

先行事業にて飛び換地となった従前の土地を後発事業の換地用地として活用することにより原位置近傍換地を希望する地権者の意向に沿うことが可能となった。図-2に示す通り、C（代替地への換地希望者）B（周辺への換地希望者）を先行地区として事業を実施し、その残地を活用し後発事業でA（原位置換地希望者）の事業を実施するといった流れである。

なお、代替地の割込みについては先行地区と後発地区

区とで不公平が起こらないよう、先発、後発事業に関係なく当初に代替地希望者全員の割込みを行い合意形成を図ることとした。

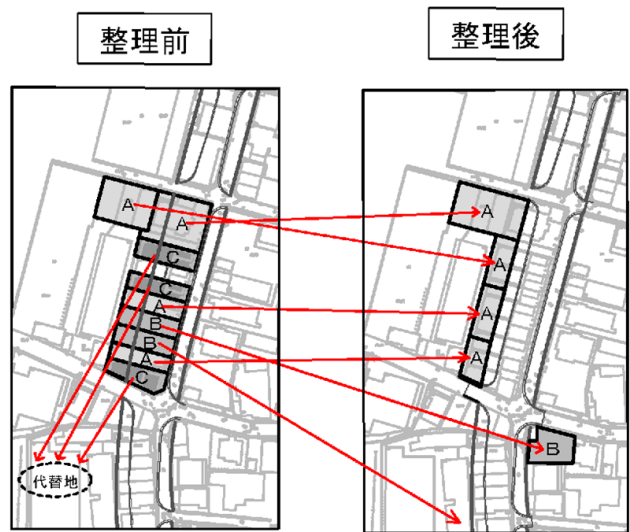


図-2 原位置希望者の連鎖事業のイメージ

表-2 事業地区一覧

地区名	施行面積 (ha)	権利者数 (件/名)	事業認可	換地処分	移転先	備考
鳳地区	0.25	6/8	H20.5.29	H22.2.24	事業用種地 (代替地)	
鳳第2地区	0.08	4/5	H20.9.17	H22.2.24		
鳳第3地区	0.24	6/7	H21.1.9	H23.6.1		
鳳第4地区	0.11	4/4	H21.7.24	H23.6.1		
鳳第5地区	0.14	5/7	H21.7.24	H23.6.1		
鳳第6地区	0.27	5/5	H21.10.6	H23.6.1		
鳳第7地区	0.30	4/6	H22.3.9		周辺代替地	事業中
鳳第8地区	0.08	5/9	H22.12.6	H25.1.31	原位置換地&周辺代替地	
鳳第9地区	0.12	4/4	H23.8.31	H25.6.4	原位置&周辺代替地&代替地	
鳳第10地区	0.42	5/8	H26.6.2		原位置&周辺代替地&代替地	事業中

(5) 柔軟な区域設定による事業推進（飛び施行地区・敷地界による区域）

施行地区は、敷地単位(敷地界)で設定した。また、代替地との土地交換を行う事業であることから飛び施行地区となっている。図-3に示す鳳第三地区 (h23.6換地処分) では、9個の飛び施行地区で構成されている。

(6) 換地設計を行った上での同意取得による事業推進

沿街事業は、区画整理法第3条1項の個人施行による事業であることから、区画整理法第8条1項による関係権利者全員の同意が必要となる。その同意は事業計画・規準に対し同意を取れば良いが、個人施行であること、代替地斡旋の意味合いが強い事業であること、確実な事業進捗を図る必要があることから換地の位置・形状・面積、清算金を示し同意（法第88条、89条関連）を取り事業を進めた。それにより、速やかな仮換地指定、工事が可能となったと考えられる。

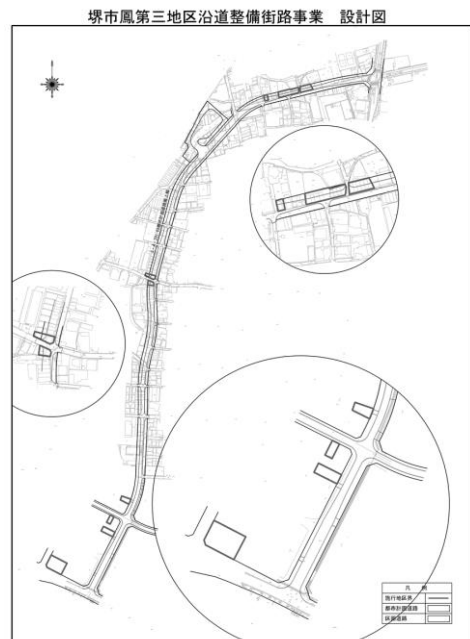


図-3 飛び施行地区の例 (鳳第三地区)

また、本地区では、代替地を敷地単位で分筆して施行地区としている。そのことから換地設計を行った上で、換地の形状等を決めて代替地を分筆する必要もあった。

さらに、補償調査についても、通常の事業では仮換地指定後に調査を行い、その後に任意の移転交渉を行う事が一般的であるが、本事業では、事業計画、仮換地の同意取得と並行で補償費の概算額を示し合意形成を図った。

(7) 街路事業と区画事業の公平性に配慮した土地評価

沿街事業では、同一の都市計画道路について直買事業により整備される区間もあることから、土地評価は直買事業と整合を図る必要がある。

直買事業の場合、新たに都市計画道路に面することとなった宅地については利用価値の増進に伴う負担を課していない。よって、沿街事業の評価は、都市計画道路整備に伴う増進を加味しないこととしている。また、直買事業との整合を考慮すると、沿街事業の土地評価は金額で表示することが望ましいが、事業外要因（大規模ショッピングセンターオープン、防災公園整備の整備）による先行地区と後発地区の不公平感が出ないように、路線価方式を採用した。

路線価の設定にあたっては、街路事業との整合性にも配慮し、不動産鑑定評価と整合させるよう設定した。

沿街事業の実施にあたっては減価補償地区となることから比例率を1とするために減価買収用地の先行取得が必要であるが、一般地権者からの買収は街路事業により行っていることから、減価買収対象地は事業用種地（代替地）のみであるといった構造であった。

しかし、事業用種地（代替地）は安価な単価であったため減価相当額を買収することとなると公共減歩以上の面積を買収することとなり、マイナス減歩の事業構造となり区画整理事業の成立性が低いと判断した。また、減価補償金を交付するといった事も考えられるが、区画整合法第109条（減価補償金）の規定は公共団体施行等の公的機関が行う事業にのみ規定されており、個人施行、組合施行では減価補償金を交付することが出来ないと判断した。

その結果、事業用種地（代替地）の一部の評価について比例率を1とするため目的を考慮し評価指数を定めた。事業用種地（代替地）について比例率が1となる面積相当分までを目的を考慮した評価を行い、その部分を従前分筆し、法90条の申し出による換地不交付とすることとした。なお、評価の考え方については土地評価基準等に明示している。

5. 鳳地区沿道整備街路事業が進んだ要因

鳳地区において事業が進んだ大きな要因として、事業用種地（代替地）を持っていたことが大きいと考えられる。事業用種地（代替地）は、従前の面積や形状の違う地権者のニーズに柔軟に対応するためフレキシブルに画地の形状を計画できること、一般地権者からの減価買収が不要であること、直接移転により玉突き移転が不要となることと地権者の生活再建の負担軽減できたこと等の効果があったと考えられる。

また、現道拡幅型の事業であったことが街路事業と区画整理事業の公平性が保たれたと考えられる。街路整備の増進を見込まない事業において、現道拡幅型でない場合は「既存幹線道路に面しているが計画幹線道路に面さない」「既存幹線道路に面していないが計画幹線道路に面する」といった区画整理事業の中での公平性、街路事業と区画整理事業の公平性等の合意形成に向けての配慮が必要となる。よって、本事業においても駅前広場周辺の現道拡幅でない区間については、現道拡幅区間と評価の考え方を変えることで事業全体の公平性を確保している。

おわりに

都市計画道路鳳上線の整備及び沿道のまちづくりは、残すところ駅前の整備のみとなっています。ここまでの事業推進は堺市職員の度重なる戸別訪問などの並々ならぬ努力の賜物です。

弊社がこのような形で区画整理フォーラム2014においては発表することができましたのも、堺市の担当各位、ご協力いただいた関係各位の方々のご尽力のおかげと敬意を表しこの場を借りてお礼申しあげます。

最後になりますが、堺市鳳地区の事例を参考に、区画整理手法を柔軟に活用した地区毎のオーダーメイドのまちづくりが推進されることを祈念いたします。