

標題：区画整理事業の効率的実現に向けた新たな取り組みについて
 ～八尾市曙川南地区を事例として～

氏名（所属）◎金城 昌幸：PMパートナーズ、笠原 伸二：(株)大林組 開発事業本部 大阪開発推進第二部、田仲 亮佑：(株)大林組 開発事業本部 大阪開発推進第二部

1. はじめに

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り、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、組合施行の区画整理事業の成否の鍵を握っている。このことから、今、大阪で取り組んでいる以下に示す①～⑥の立ち上げから事業完了、さらにまちのフォローアップまでを見据えた方式は、事業成功の効果的な方式であると考え。①事業構想段階から事業化検討パートナーを選定、②業務代行方式による事業着手、③業務代行予定者（事業協力者）の選定、④大街区の共同借地街区を短冊換地、⑤共同借地街区の借地権者による地権者会社設立、⑥持続できる魅力あるまちづくりの取組み

そこで、本稿では民間事業者を適切に活用して、短期的に効果的に区画整理事業を推進した八尾市曙川南地区における事業実現に向けた主な創意工夫について考察を行うものである。

2. 大阪における効率的事業の推進方法

これからの区画整理事業は、きちんと合意形成を図る上からも協働のまちづくりの手順を踏むことが大切であり、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考え、往々にして地主は利己的になりやすいことから、将来のまちのイメージや目標、地域への貢献等を再認識させるとともに、リスク回避の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る（事業化検討パートナー方式）など、大阪においては従来とは異なる区画整理事業を進めることとした。

(1) 事業化検討パートナー方式の採用

区画整理事業は、いかに保留地処分を成功させるかが重要であり、そのために保留地を立地条件の良い場所に集約するなどの工夫を行い、確実に売却できるように努める必要がある。しかし、これは地権者の同意を得る必要があり、そのため多大の努力と時間を要する場合が多々見受けられる。

また、事業地区内の地権者は、換地の位置や減歩率等の従来からの不安に加え、将来の土地活用などの様々な不安を抱えているケースが多く、この要因が合意形成を困難にさせることに繋がっている。このため、土地活用が合意形成の鍵となる地区では、まちづくりの初期段階（勉強会・協議会・準備組合）から「事業化検討パートナー方式（プロポーザル方式）」を採用し、民間企業のノウハウを活用するとともに、地区の将来像と土地活用の方策を同時にまとめながら、地権者の合意形成を得て、区画整理事業を立ち上げることが事業収束の第1歩と考えた、

(2) 業務代行方式の活用

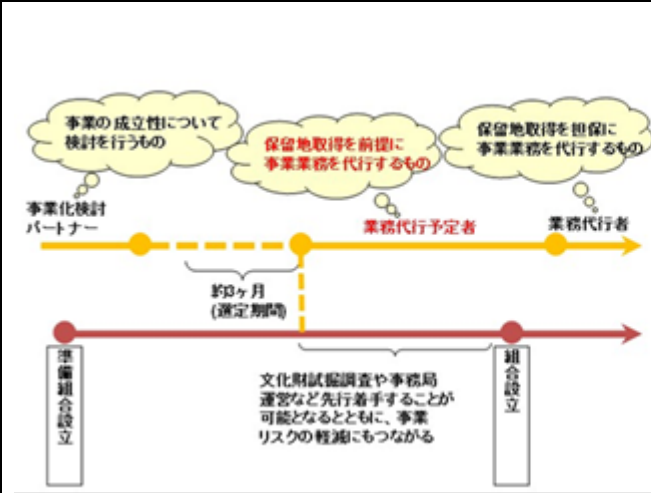
組合区画整理事業を実施するにあたっては、保留地取得の担保による事業リスクの軽減が図られる「業務代行方式（コンペ方式）」の活用を進めている。さらに、事業リスクの軽減や事業のスピードアップを図るために、準備組合の段階において、業務代行予定者の選定を行うこととしている。これは、より具体的な検討を進めるにあたり、不確定要素となる文化財調査の試掘調査や事業計画作成や換地計画等を早期に着手することが必要であり、行政による支援で賄えない場合にこれら資金の立替をやってもらうとともに、一般換地への誘致企業や保留地取得企業を早期に具体化させることで将来のまちのイメージが明らかになり、より円滑な事業推進が可能となりものである。

なお、業務代行予定者は、準備組合が本組合になった際には双方異議のない場合、所定の手続きに基づき、業務代行契約締結に着手することができるものとしている。

(3) 共同借地街区での地権者会社の設立

大阪の土地区画整理事業においては、換地される権利者の意向としては、借地による土地経営の希望も強く、一方、進出する企業は、相当規模の宅地を借地して利用する傾向となっている。

そこで、このような企業ニーズに対応するため、土地の共同活用等において柔軟な対応が必要となり、地権者との個別での借地契約より、共同利用街区としてまとめて契約を行うことを条件として企業を誘致することとした。



事業化検討パートナーは、事業化に向けての相談相手であり、企業誘致等による土地利用からの事業成立性について検討を行う者です。
業務代行予定者は、準備の支援者として本組合設立・認可への支援業務(主に事業計画案や認可図書等の作成)とそれまでの費用の立替を行う者です。
業務代行者は、区画整理事業の一部あるいは全部を、保留地取得を担保に事業代行する者である。

図1 大阪における業務代行方式の活用例

大区画での借地の場合、共同借地を行うことが、事業の成立性、安定性、継続性等において不可欠であり事業の大前提となってるし、地権者による土地の管理運営法人を設立し、進出事業者と借地契約を結ぶことが必須であり、共同借地の成功策の一つである。ただし、地権者数が多い場合、地権者間の総意がまとまらにくく、不同意の地権者が現れた場合、事業がストップしてしまう場合や長い年月のなかで、相続発生等契約者変更により、事業開始時の地権者の意志と異なる方向に向かう恐れもある。また、個人との契約では、締結後においても、地代改定、更新等各局面で事業の安定性、継続性が低くなり、事業に対する責任があいまいとなり、事業の成立性に大きな疑問が生じる。そのためには、地権者一人一人が将来のまちのイメージを十分理解してもらえよう、説得することが大切であり、全員の合意が最も大事となる。

それと併せて、地権者の立場に立ったマネジメント会社への業務委託も必要であり、借り手との交渉や相続などの将来での諸問題などの相談、調整役としてのプロが必ず必要となる。ただし、地権者会社を運営する担い手がほとんどいないことが大きな課題でもある。

(4) 持続可能な魅力あるまち育ての取り組み

区画整理後のまちの持続的な発展に向けたまち育て協議会の設立や、次世代によりよい形でまちを継承するための指針・ルールとなる「まちづくり心得集」(寝屋川市寝屋南地区) や「まちづくりしつらい集」(貝塚市東山地区)、「まちづくりのスズメ」(茨木市真砂玉島台地区)等のガイドブックを作成し、エリアマネジメントを実行している。

3. 事業収束に向けた新たな課題への対応

現在、大阪においては地権者の土地活用策に変化の兆しが見受けられ、換地された土地を借地や自己利用から売却へと希望する地権者が増えつつあります。このようなことから、共同売却による土地処分をせざるを得ない事案が発生する危惧を懸念していたが、現実に八尾市曙川南地区において発生した。そこで、共同借地の際の地権者会社による対応と異なる新たな工夫として、民事信託での対応を実施しているところである。

(1) 八尾市曙川南地区の概要

【土地区画整理事業】

- ・事業名称 : 東部大阪都市計画事業曙川南土地区画整理事業
- ・施行者 : 八尾市曙川南土地区画整理組合
- ・地権者数 : 163名
- ・地区面積 : 約20.5ha
- ・事業期間 : 平成27年7月10日～平成32年3月31日
- ・都市計画決定 : 平成27年3月30日
- ・組合設立認可 : 平成27年7月10日
- ・仮換地指定 : 平成27年5月16日(仮換地指定の効力発生日)

【共同売却地】※民事信託対象土地のみ

- ・対象者数 : 82名(共有者含む) ・対象面積 : 24,030.18㎡
- ・街区数 : 19街区 ・換地数 : 99



(2) 経緯

本土地区画整理事業では、共同借地と共同売却用地とに分けて計画されており、各地権者の土地利用意向調査を踏まえ、仮換地指定を行っている。共同借地利用を希望する地権者の所有地は、商業施設用地内のみに換地することとし、共同売却用地は、医療福祉施設用地（以下「施設用地」とする）と、それ以外の宅地用地（以下「宅地用地」とする）とに分けて売却することとした。

まず、施設用地については、既に売却先およびその契約の概要が決まっているため、各地権者の持つ所有地の状況に応じて、その持分の一定割合分を、施設用地内に短冊状に換地（以下「短冊換地」とする）することとした。

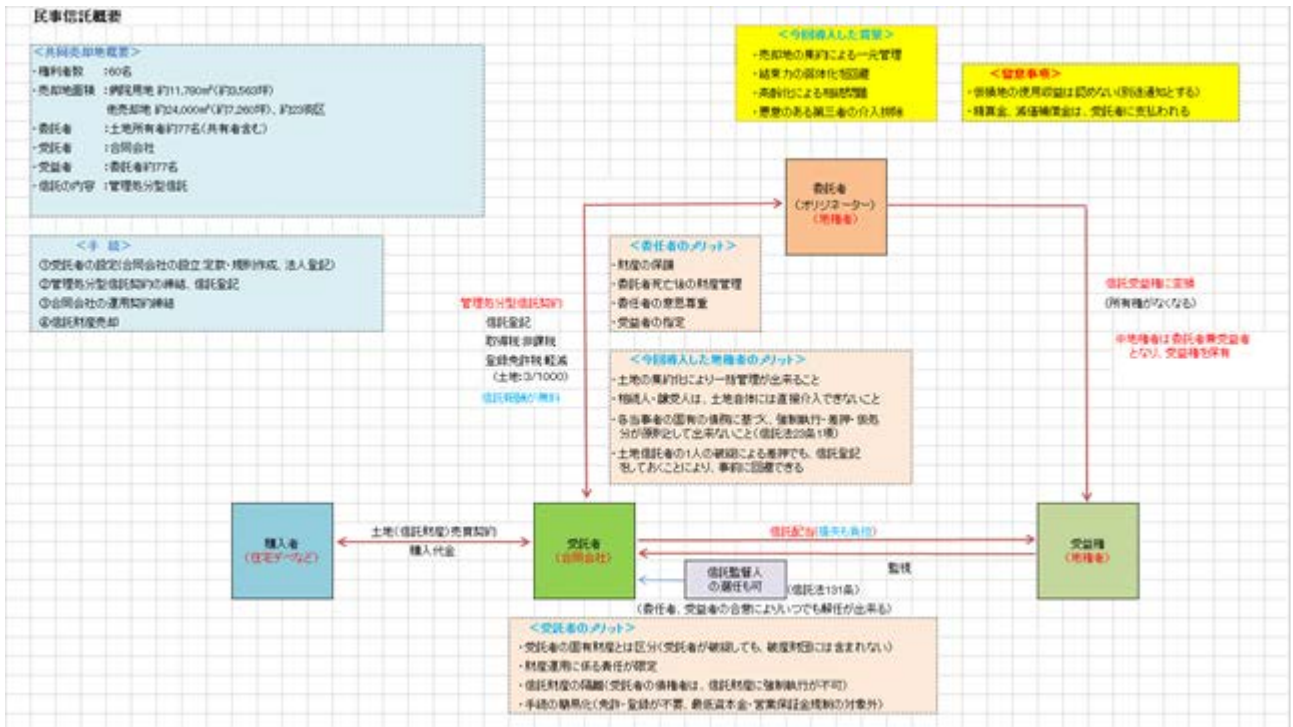
一方で、宅地用地については、土地利用計画において、複数の小街区に分散することとなり、街区や一筆ごとに条件の異なる宅地用地を共同売却し、各地権者が公平に売却代金を得るために、ここでも、施設用地と同様に各々の所有地の諸条件を考慮した割合に合わせて、各土地を短冊換地することとした。

ところが、各々の宅地用地（単位画地 100~200 m²毎に 99 筆）を短冊換地とした場合、個人の所有地の状況によっては、登記簿上 0 m²台となる土地が発生するなどし、換地方法としては適切でない状況となってきた。また、原則通り短冊状に換地を行った場合、99 筆の共同売却を行うにあたっては、売却価格の協議にはじまり、売却先の選定から契約書への署名押印まで、地権者全員が揃って膨大な作業を要するなど、手続きが非常に複雑となる上に費用も重み、当該事業を進めるうえで困難を極める状況となった。そこで、やむを得ず上記の問題を解決する別の換地方法が検討され、そこでは、当該地区画整理事業の共同売却の原則を踏まえ、実態が合致していることを前提に、最も合理的な解決方法として、民事信託を活用した共同売却が採用された。

地権者にとっては、財産の保護、土地の集約化により一括管理が出来ること、相続人・譲受人が土地自体には直接介入できないこと、各当事者の固有の債務に基づく、強制執行・差押・仮処分が原則として出来ないこと（信託法 23 条 1 項）、土地信託者の 1 人の破綻による差押でも、信託登記をしておくことにより、事前に回避できるというメリットがあることから、営利を目的とせず、特定の 1 人から 1 回だけ信託をする場合は、信託業の免許は不要の民事信託の導入を行うこととした。（一回限りで、複数の地権者より同時に受託するのは容認される。）

(3) 民事信託の概要

宅地用地の売却代金を公平分配するために、まずは各地権者全員が所有地を信託譲渡し、委託者兼受益権者となり各々の持分に応じた受益権を持つことにします。それによって、どの土地が売却されても各地権者の持分相当の分配金を受け取れる形にした。



また、ここでは仮に損害や費用が発生した場合も、各地権者が持分に応じて公平に負担するため、実態的には、全地権者が全宅地用地を短冊換地して共有をするのと同様の状態とすることができた。

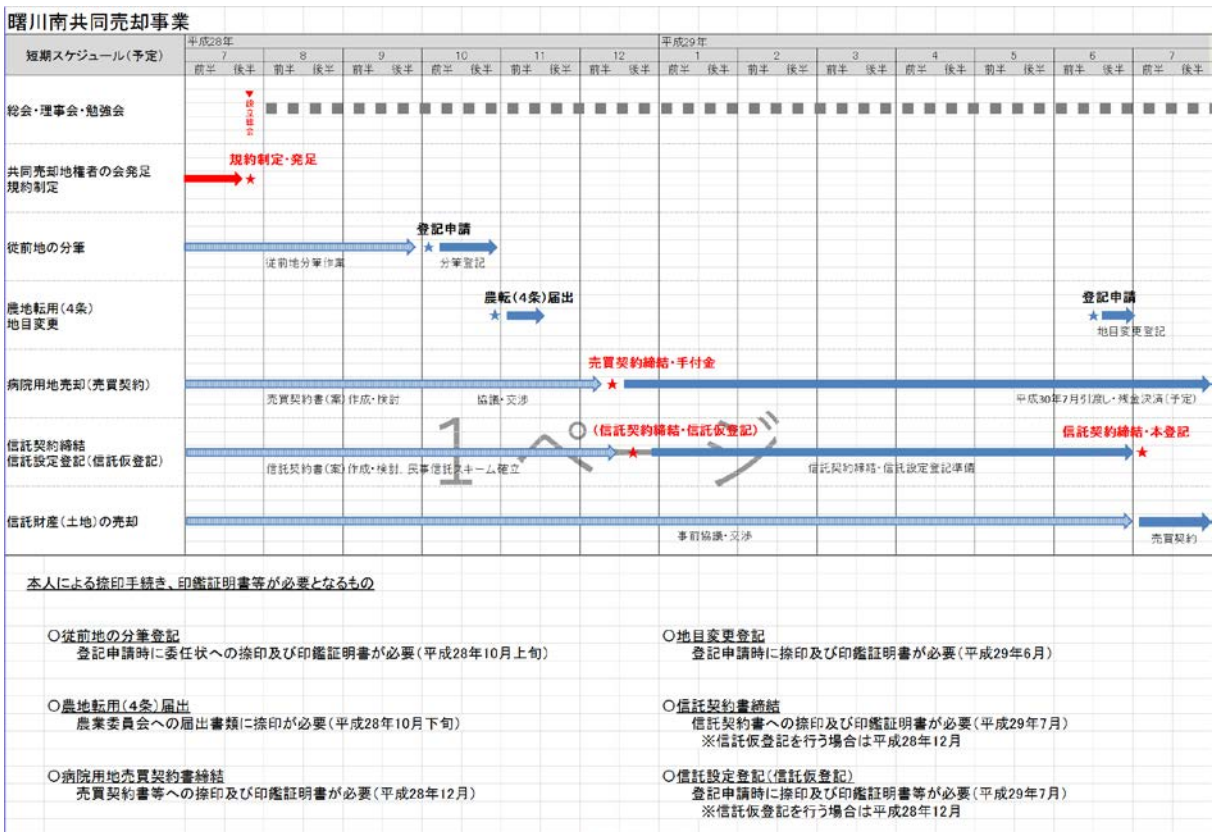
ところで、上述の方法を採用するにあたり、各地権者の所有地の状況に応じて公平に換地する必要がある。そこで、

より実態に即するため、まずは、全ての宅地用地を評価したうえで合算し、大きな一筆の土地と仮定し、それを宅地用地の総面積で按分することで、場所や形状を問わず全ての土地の単価を一律にした。こうすることで、各地権者の換地がどこに指定されても、各々の換地面積のみに応じて受益権を持つことができ、実態として一体の土地を対象者全員で共有する形を維持できた。

この方法を採用にあたり、仮換地指定を行った結果、登記簿上で各土地に割振られている者は、真の所有者ではないことに留意すべきで、あくまでも、信託譲渡を前提とした換地であり、全員が所有地の状況に応じて、宅地用地の面積のみを基準に割振りされているものである。

当事業においては、やむを得ず短冊換地によらない方法を採用することとしたが、その実態は宅地用地を一枚の土地とみなし、全地権者がその持分に応じての短冊換地と同様の結果となるよう、最も合理的な方法を採用した。この経緯を再認識し、当同意を確実に履行するために「曙川南共同売却地権者の会」（平成28年7月24日）を発足させ、全ての地権者がその会員となり、最後の一筆まで共同して売却することを確認した。

今回民事信託を検討した背景としては、権利者数60名、売却面積約24,000㎡（約23街区）となっていることから、売却地の集約による一元管理、高齢化による相続問題、悪意のある第三者の介入排除、共同売却であるために結束力の弱体化を回避することが必要でした。



4. おわりに

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り、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、組合施行の区画整理事業の成否の鍵を握っている。このことから、今、大阪で取り組んでいる立ち上げから事業完了までの事業化検討パートナー方式は、効果的な方式である。

また、我々を含む専門家は、区画整理事業の実施に際して、まちづくりの事業手法としては非常に柔軟で優れたものであるということとを再認識するとともに、その時代に合ったうまい区画整理事業の実施ができるよう新たな進め方等について創意工夫することが課せられた責務であるとともに、コーディネーター役として事業を早く収束することに努めなければならないものである。

参考までに、曙川南地区においては、「共同売却地権者の会」が平成28年7月24日に、共同借地の地権者会社設立のための（仮称）曙川南都市開発株式会社設立準備会が平成28年9月3日に発足された。