

標題 生産緑地地区における換地・補償交渉に係る合意形成の事例

氏名 (所属) 株式会社 八州 都市整備部 佐野 隼人

0. はじめに

土地区画整理事業は「都市計画の母」とも称されるように、新たな住宅市街地整備が求められる新市街地や密集市街地の解消等を求められる既成市街地において、多種多様な事業目的に対応可能な市街地整備手法として中心的な役割を果たしてきた。

これまでの土地区画整理事業は新市街地における都市基盤の構築を目的とするため比較的大規模かつ地権者が多数居る事業が多く見られたが、近年では敷地整序型土地区画整理事業に代表されるような既成市街地において、土地利用目的を絞り小規模かつ短期間で完了できる、〈やわらかい・小さな土地区画整理事業〉が見られる。中でも、農業従事者の後継者問題や相続時における税金問題等を抱える生産緑地地区 (以後、生産緑地とする) での事業が施行されるようになってきた。

〈やわらかい・小さな土地区画整理事業〉は施行地区が小規模であるため事業期間が短縮でき、資金リスクの低減につながり、また地権者が少数となり身の丈にあった事業だからこそできる様々な工夫が可能となる。

本稿では農業従事者のライフサイクルや収入の確保等を保全し、営農環境の向上を目指す新たな換地や補償の方法等を事例により紹介する。

1. 紹介事例の概要 (東京都稲城市)

本地区は、JR南武線稲城長沼駅の北方約 0.6 km 及び中央自動車道最寄りインターチェンジの南方約 1.2 km の位置にあり、地区内宅地の約 90.7% が生産緑地に指定されている約 1.3 ha の地区である。

本事業は、地権者の中に相続が発生した際に多くの負担があった方が居り、改めて公共用地の必要性を見直し、これからの将来を見据えたまちづくりを望む 7 名が集まった組合施行である。また本地区含む周辺では、以前土地区画整理事業が提案されたが、同意が得られず頓挫した経緯があったため、今回は組合施行であるが全員同意を基本とした全員が納得する形で事業を進めていくことが求められた。

【表 1 紹介地区について】

|         |                               |
|---------|-------------------------------|
| ◆事業の概要  |                               |
| 施 行 者   | 組合施行 (7 名)                    |
| 施 行 面 積 | 約 1.3 ha                      |
| 施 行 期 間 | 平成 25 年度～平成 27 年度             |
| 総 事 業 費 | 約 316,000 千円                  |
|         | 公 共 : 22.17%                  |
| 減 歩 率   | 保留地 : 12.90%                  |
|         | 合 算 : 35.07%                  |
| 生 産 緑 地 | 従 前 : 約 10,000 m <sup>2</sup> |
| 面 積     | 従 後 : 約 7,100 m <sup>2</sup>  |

2. 事業認可に向けた課題

地権者は土地区画整理事業実施のために減歩が必要であることは理解していたが、減歩率算定の考え方や根拠となる値についてはほぼ無知であった。また、開発行為と同程度の負担や手続きが進められると認識した地権者が多く、まず減歩率の考え方 (減歩率は均一でないこと等)、生産緑地では開発行為が行えないことおよび道路を通せば終わりではなく、公園や保留地等についても負担しなければならないことを説明した。また、工事中は基本的に営農ができないこと、照応の原則に基づき換地設計が行われるが個々の減歩率が違うことと、道路、公園および保留地が造成されるため、従前地と換地の位置が全て等しくならない (原位置にはならない) ことについても説明することが必要であり、地権者からの質問に事務的に回答するのではなく、問題・課題に対する解決案・方針について地権者全員で共有することが大切であると感じた。

そのため、事業認可前より先行して公共団体と設計図について協議し、事業費や保留地単価については概算で算出し、仮の換地設計を行い個々の概算減歩率と従前地と換地の場所を示してから土地区画整理組合設立の同意を全員より得るようにした。

また、地権者には事業の特性だけでなく、〈土地区画整理事業を何のために実施し、いかに今までのライフサイクルを変えずに次の世代・ステップアップにつなげていくかが重要である〉ことを伝え、事業を進めるよう心掛けた。

### 3. 事業費および減歩率等に係る課題と対応策

収入において、近年の土地区画整理事業の傾向の1つとして地価の下落があり、当初の保留地単価では購入者が見つからないため、単価を精査し再減歩や賦課金を徴収するといった事業も珍しくないが、そういった不安を解消するため、弊社において保留地を購入することを約束し確実な収入を得、事業が滞りなく進められるフォーマットをつくり、地権者は当然ながら認可権者等にも安心してもらえるような事業スキームを提案した。

支出においては道路、水路および公園等の工事発注を指名競争入札での一括発注とすることにより、諸経費を抑えることに努めた。同様に調査設計費においても認可後業務の全てを対象項目とした指名競争入札を行い、その落札金額を契約金額とすることにより年度で見直される人工や諸経費の精査を考慮しないこととした。

また、本地区内には住居を目的とした建築物はないが、梨棚やポンプ施設等の工作物があったほか、主に果樹等の樹木が大量にあったため、樹木自体の補償や休耕補償が支出を膨らませる要因の1つに考えられた。さらには、現状の収穫量が見込める樹木に育て上げるまでに10数年の歳月が必要であることや、収穫する作物で生計を立てているため、休耕中の顧客離れおよび収入が見込めない状況を避けたいとの意向が地権者全員よりあった。

そこで補償費を抑制するため、何を補償費の対象物とし、その補償内容はどの程度考慮するかについて着地点を模索し協議を重ね、地権者負担が少ない土地区画整理事業の施行を提案した。

補償対象物と内容の提案は

- (1) 工作物・樹木両方の補償費および休耕補償を考慮する
- (2) 工作物・樹木両方の補償費および休耕補償を考慮しない
- (3) 工作物の補償費は考慮するが、樹木については考慮しない、しかし休耕補償は考慮する
- (4) 工作物の補償費は考慮するが、樹木については考慮しない、また休耕補償も考慮しない

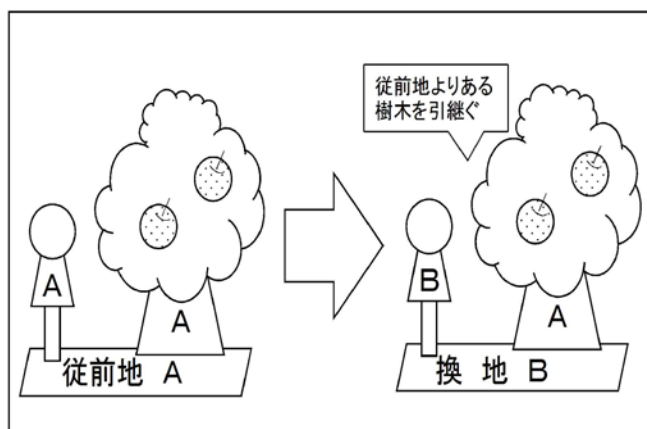
の4案である。

(2)、(3)、(4)の場合、樹木については、同位置の従前地と換地が別所有者の場合（原位置

換地ではない箇所）、換地所有者は従前地所有者の樹木を引継ぎ営農していくこと（樹木引継ぎ案）を共通とした。これは本事業の地権者が全員顔見知りで仲間意識が強く、土地区画整理事業を短期間かつ減歩を少しでも抑制させて成功させるという共通の思いがあったため、この樹木引継ぎ案を提案した。

提案当初はこれまで育て上げた樹木を別の地権者が引継ぐことや樹木の種類が違い公平性を保てない等の理由により後ろ向きな意見があったが、数回にわたる説明会や地権者だけの話し合いの結果、樹木の補償費削減が減歩率の緩和につながることに、今まで育ててきた樹木を伐採せずに残すことができることにより、この樹木引継ぎ案による(4)案が採用され、支出の抑制に多大な影響を与えた。引継ぎに関しては、仮換地指定と同時に宅地箇所に仮木杭を設置し、テープを引くことにより個々の換地の箇所および引継ぐ樹木を確認できるようにし、樹木の引継ぎがスムーズに行えるよう配慮した。

引継ぎに関して注意しなければならないことは、従前地における樹木の集団が立木に関する法律（以下、立木法という）に則り所有権登記されているかの確認である。三大都市圏では馴染みのない手続きであるが、岐阜県や長野県等では登記事例がある。登記の効果としては、樹木を土地とは切り離して見なすことができ、所有権登記すると土地の所有権又は地上権の処分の効力は、立木に及ばないというものである。



【図1 樹木引継ぎ案】

本地区では立木法により所有権登記された樹木はなかったが、意図したものかは不明であるが、代わりに樹木に収穫できる作物やその品種を明記したプレート掲げ、各農業従事者が樹木の所有状況を明確にする明認法を施している樹木があった。

当然、本事業では補償費抑制のための樹木引継ぎ案を提案していたため、樹木についての所有権は移転するものと解していること、立木法による所有権登記がなかったことより、大きな問題は起きなかったが、事例が少ない登記ではあるが留意する必要がある。

工作物補償に関しては、対象施設の一つにポンプ小屋があり、ポンプより汲み上げる地下水が通る管が地中に無数にあった。これらは地権者の代以前よりあったため、始点と終点は判明しているが、その間をどういう経路で通っているかは一切不明であった。そのため、地中の管については始点と終点を結ぶ直線距離を補償対象数量とすることにした。その他、梨棚や用具入れ等の工作物に関してはその耐用年数を最低限のものとし費用の抑制を図った。

平等性および公平性が長所の一つである土地区画整理事業において、引継ぐ樹木の種類・本数や地中管距離の差異を考慮しないこの補償の考え方は、大規模で地権者が多数居る地区では様々な立場や考え方の違いが交錯し、認められなかったであろう。農業従事者という同じ立場の地権者が現状を維持した上で将来につなげたいという事業への思いが地権者全員で共有できたため可能であった案であると感じる。

また、公共団体からの補助金等の資金協力は事業の進捗状況と補助金の予算取りや申請のタイミングが合わず見送ることになったが（翌年度に申請することも考えられたが、工事が単年で終了予定であることから、資金より施行期間を重視した。）、公共施設の整備水準について掛け合い、代わりの協力を得た。

地区特性より営農していく上で、現況水路の水量および水路動線は必要不可欠であり、ほとんどの換地に水路の用水を取り入れる口をつけるほどであったため、幅員1.0mの水路造成が求められた。公共団体の指導により区画道路は幅員6.0mを確保する必要があり、道路部6.0m＋水路部1.0mの合計幅員7.0mの区画道路が基本になったが、減歩率抑制のため水路部を蓋かけとし車両も通過できる構造とすることにより、道路部5.0m＋水路部1.0mの合計幅員6.0mの区画道路とすることを提案、公共団体に協力を要請し了承を得た。しかし、水路で配慮しなければならなかった点は、水路を流れる用水は日光や空気に触れさすことで営農用に最適な水質となることである。施行前は人の手が入っていない畦畔であったため、自然にこれらの条件を満たし問題がなかったが、施行後では蓋かけのU字側溝となるため、蓋となるグレーチングの箇所を多くし（間隔を通常より狭めた）、水路を流れる用水がより日光や空気に触れるよう工夫した。また、農地に用水を取り入れる口となる箇所のグレーチングは地権者が日ごろより水路の手入れや水質状況を容易に確認出来るように半分に切断し、開閉できるものとするなどの製品の改良を行った。

ささやかではあるが、事務費に関しては、組合事務所を施行地区周辺に設置または部屋を借りるのではなく、農業従事者が日ごろより付合いのある農業協同組合に協力を依頼し組合事務所指定することによって抑制を図った。

また、組合員全員が役員となることから、総会や理事会等にかかる役員報酬を交付しないこととし、少額でも減歩緩和のため事業費を削減する方法を提案した。

#### 4. 合意形成や事業を進める上で感じたことやその他留意した点

どの事業でもそうであるが、特に地権者数が少ない本事業においては、地権者のライフサイクルに及ぼす負担が大きくなるように一層努めた。地権者全員が農業従事者であることから日中は畑作業があるため、理事会や総会は主に夕方以降に開催し、果樹の花粉付けとなる4月、収穫の7～9月は極力理事会、総会の会議や事業、換地の説明会等を開催しないように事業スケジュール管理を行った。

また、当初の予定では工事中は営農を控える方向で事業を進めていたが、休耕中の顧客離れや収入の確保に対して不安視する意見があったため、地権者と工業者において互いが現場に入る際は、その所在を明らかにするといったルールを作り、地権者の安全と確実な工事進捗を確保出来る体制を整え、工事中も営農できるよう対応した。

工事において、宅地整地の際、農地部には購入土ではなく施行地区内の土を入れることを条件にしたため、農地部において盛土が必要な箇所には保留地部の土を入れ、土が不足した保留地部には購入土を用いる等の地権者との約束事は徹底することや、事業費の抑制について、工事費、補償費といった金額が大きいものから事務費のような小さいものに至るまで、削減もしくは抑制できる提案を全て行い、負担を少し

で減らす姿勢や努力を常に示すことにより、地権者からの信頼を得ることにつながり、円滑に事業が進めることができた要因の一つだと感じる。

また、事業完了に向けて地権者に説明する事項が増えていく中で感じたことは、事業計画上の減歩率や総事業費はあくまでも総論であり、仮換地、換地計画、換地処分および清算金事務と事業を進めていくにつれて、個人の各論に変わり地権者ごとの思いが如実に表れるということである。近年の土地区画整理事業は比例評価方式を採用する地区が多く、従前地と換地の価値を等価と評価するが、畑利用されている農地においては〈減歩が強い＝収穫量が減少する〉ことになるため、事業終盤において各地権者の思いにズレが生じやすいと感じた。

実際、減歩率が比較的きつい地権者より緩い地権者の方からのシビアな意見が見られた。都市部の農地はその周辺において乱雑な宅地開発が進み、結果無接道路地という形状が珍しくない。そのため、必然的に無接道路地は減歩率がきつくなるが、公共用地と接道することにより現状を打開できるとの思いが強いいため、きつい減歩率に対しても理解がある。しかし、元々接道している緩い減歩率の地権者は無接道路地の地権者との差が減歩率以上にあるとの思いが強く、減歩率に対して厳しい考えを持っていた。

このようなズレを埋めるためには、赤裸々に地権者同士が考えを述べる一歩踏み込んだ場を設けることが有効であると思う。そこで減歩率が比較的きつい地権者自らが、従前地と換地において、換地における原位置の割合や引継ぐ樹木の本数および種類を算出することで、比較的ゆるい地権者より理解を得た。また、前記で記載した、〈仮換地に仮木杭を設置しテープを張ることで樹木等を目視可能とした〉ことや〈工事中もルールを作り、営農可能とした〉ことは、意見を述べる場の中で提案され実現されたものである。

また、土地区画整理法が上位法であるために留意しなければならない点がある。それは平成18年7月25日付けの財団法人区画整理促進機構理事長宛に国土交通省より、土地区画整理事業と農地等の相続税の納税猶予について出された回答〈土地区画整理事業の施行により、当該農地に係る換地処分に伴い、地権者が清算金の交付を受けた場合においては、当該交付清算金に対応する部分（従前地の面積×清算金の額÷従前地の価額）について、換地処分が行われたときに農地の譲渡がなされたものとされ、当該部分に対応する相続税の額と、それに係る利子税の額を納付しなければなりません〉にあるように、生産緑地の中でも納税猶予を設定している従前地には、清算金（交付金）に特別気を付ける必要があり、交付金にしない方策を講じることも必要であるということである。この点を見逃してしまうと、地権者への金額的負担が生じ、最悪生産緑地解除になってしまう場合もあるため一層留意しなければならないだろう。

## 5. おわりに

生産緑地として農地を所有している農業従事者にとって、土地区画整理事業は将来への不安を取り除くことができる事業として、今後活用される場が多くあるであろう。しかし、将来のことばかり気に留めるのではなく、いかに現状を維持しながら将来へ繋げるかが大切であると感じる。

地権者の中には本地区周辺の農業従事者から一目置かれている方が居り、その地権者が育てる樹木および収穫する作物は美味しいと有名であった。この地権者は、樹木の引継ぎを行った後においても事業前から変わらない営農方法や作物の品質水準が維持されたことにより、農林水産大臣より表彰されるほどである。また保留地購入者が住宅を建築するであろう将来を見据え、土地区画整理事業外で地権者同士が話し合い、防薬カーテンを設置することになった。これは地権者同士で赤裸々に協議したことにより、強い絆が生まれ、一層強いつながりができた表れだと感じる。

土地区画整理事業は公共用地の整備改善と宅地の利用増進を目的として実施してきたが、これからの〈やわらかい・小さな土地区画整理事業〉は、農業従事者の施行前から変わることのない営農環境の保全および将来必要になる改善等を通じて、食の安全を目指し取り組むことも必要であると感じる。

また、土地区画整理事業はその規模の大きさに関わらず、手続き等には変わりはなく、規模が小さいほど事業の進捗スピードは速く、常に先を見据えての事業掌握が必要となる。地権者の負担を減らし、円滑に事業を進捗させることがこれからの〈やわらかい・小さな土地区画整理事業〉の発展に繋がるであろう。

土地区画整理事業の効果と負担をよく理解した上で事業を活用し、農業従事者の方々の営農環境が改善され、安心安全な美味しい作物が我々の食卓を彩ることを願う。

参考文献：区画整理促進機構 HP (<http://www.sokusin.or.jp/ksnews/news.html>)