

標題 事業立ち上げからエリアマネジメントまで ～区画整理技術伝承～

氏名（所属）◎大阪府 都市整備部 市街地整備課 橋本 典彦
 （公財）大阪府都市整備推進センター 都市整備事業部 松田 昌清

【はじめに】

近年、「地方分権」に伴い、様々な事務が市町村に移譲されている。大阪府内の土地区画整理事業においても例外では無く、個人施行、組合施行、会社施行の認可等、事務移譲の対象となっている。しかし、人口減少や少子高齢化、地価下落等、様々な原因により土地区画整理事業数が減少しており、また、技術力や経験を持った行政担当者も退職等に伴い減少し、大阪府内の市町村において、有効な技術伝承が行われていないのが現状である。平成8年、大阪府は公益財団法人大阪府都市整備推進センター（旧財団法人大阪府都市整備推進センター）と共に、はじめて土地区画整理事業に携わる行政担当者を対象に、「How To 区画整理」を作成した。そして、近年の時代背景を受け、大阪府と公益財団法人大阪府都市整備推進センターは、事務移譲が行われた市町村が、認可事務等において実践で使えるように、必要なノウハウを再整理し、事業立ち上げからエリアマネジメントに至るまで、技術力や経験の伝承が適切に行えるよう、本年度完成を目指し「How To 区画整理」の改定作業を行っている。しかし、マニュアルを作成しただけで、土地区画整理事業が立ち上がらなければ、実践を伴った有効な技術伝承は行われない。

そこで、本稿ではこの改定「How To 区画整理」の中から、府内のある地区において、実際に行われた組合土地区画整理事業の立ち上げ方法と、エリアマネジメント効果の一例報告を行なう。

【計画的まちづくりの進め方の一例】

○協働のまちづくり・計画的まちづくりの進め方

土地区画整理事業は、公共施設の整備改善や区画形質の変更だけに留まらず、まちづくり協定などを取り入れた建築物までも考慮して進める必要がある。そして居住者における住まい方・暮らし方のルールがないと良好なまちの状態は維持できない。また、基盤は土地区画整理事業によって整備されても、建物が統一されなければ美しい街並みは出来ない。さらに、土地利用を純化するためには、都市計画法、建築基準法や公共団体の建築指導要綱の包括的な公共規制だけでなく、建築協定、まちづくり協定の自主規制を実現させることが必要となる。そのためには地権者の合意が重要であり、これまでの行政主導から住民主導へのまちづくりと変化してきていること、また住民のまちづくりへの参画意向の高まりなど、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である。特に、今回紹介する地権者が組合を設立して、主体的に行う組合土地区画整理事業は、住民主導のまちづくりそのものである。

【協働によるまちづくりの発意～実現に至る進め方の一例】

《ステップ1》 まちづくりの発意

地域住民：「地域が抱える問題を解決したい」「地域の特色を守り育てたい」「新しい活気あふれる地域に作り変えたい」など、いろいろなきっかけでまちづくりの発意が起こる。

行政：住民からの様々な想いを受け、該当地区の上位計画を確認して自治会、水利組合等を中心に計画的なまちづくりの必要性について説明会を開催する。

《ステップ2》 任意のまちづくり研究会・懇談会の結成

地域住民：地域住民が主体となり、まちづくり研究会・懇談会の開催や、地権者への意向調査を行う。

まちづくり協議会結成に向けて、まちづくり人材の発掘や、取り組みの中心となる世話役（役員）の選出、会則の設定等を行う。

行政：まちづくりニュースを作成し、研究会・懇談会等の取組み状況の周知を行なう。

研究会・懇談会の資料作成協力や、対象権利者把握の調査及び、地権者意向の調査協力として「アンケート発送⇒回収⇒集計・取りまとめ」を行う。

《ステップ3》 まちづくり協議会の結成

地域住民：「まちづくり協議会」を結成し、首長へ技術的な検討等についての援助要請を提出する。

勉強会や先進事例の視察会を開催し、将来のまちのありかたを検討し、イメージを共有する。

将来のまちのあり方を検討する期間に限り、地区内地権者間で土地活用の転用停止等の申合せ書を締結する。

行政：技術援助申請受理。申合せ書や勉強会のテーマ、視察会の候補地等の提案、資料作成協力を行う。
継続的にまちづくりニュースを発行し、申合せ書、勉強会や視察会の成果等を周知をする。

《ステップ4》 まちづくり基本構想の提案

協議会・行政：協議会での今までの取り組み成果や、地域住民の賛同を得て・地域の現状や抱える課題・将来のまちづくりのコンセプト・整備方針・土地利用イメージ・今後の取り組み等を「まちづくり基本構想」にまとめ、冊子を作成し、ホームページやまちづくりニュース等により周知を行う。

《ステップ5》 構想・実現のための活動

協議会：ワークショップや勉強会を重ね、事業成立性(合意形成)を考慮した区域の設定を行う。
まちづくりを共同で検討するため、事業化検討パートナーの募集を実施し、最終決定機関として企業選定を行い、「覚書」を締結する。
平均減歩率、概ねの借地料(共同借地を行うので)を提示し、地権者への合意形成を進め、仮同意書を取りまとめ、準備組合の設立を行う。

行政：基本構想をベースに設計図書を作成し、事業費や各種補助採択の検討、平均減歩率を算出し、土地区画整理事業を行った場合の概略事業採算性について検討を行う。

事業化に向け民間企業のノウハウを活かし、更に現実性を深めた検討を行うため、事業化検討パートナー募集に関する作業(募集要項、周知広報、審査)の協力を行う。

事業に対する合意形成の割合を把握し、準備組合の意向を受けて、平均減歩率等、事業採算性について、更に検討を進める。また国費充当が可能な検討し、国・府との協議を進める。

準備組合：業務代行の募集、選定をし、理事会・総会により業務代行者の決定及び委託契約を締結する。

定款及び事業計画を定め、事業に対する地権者の本同意書を取り、行政に組合設立の認可申請を行う。

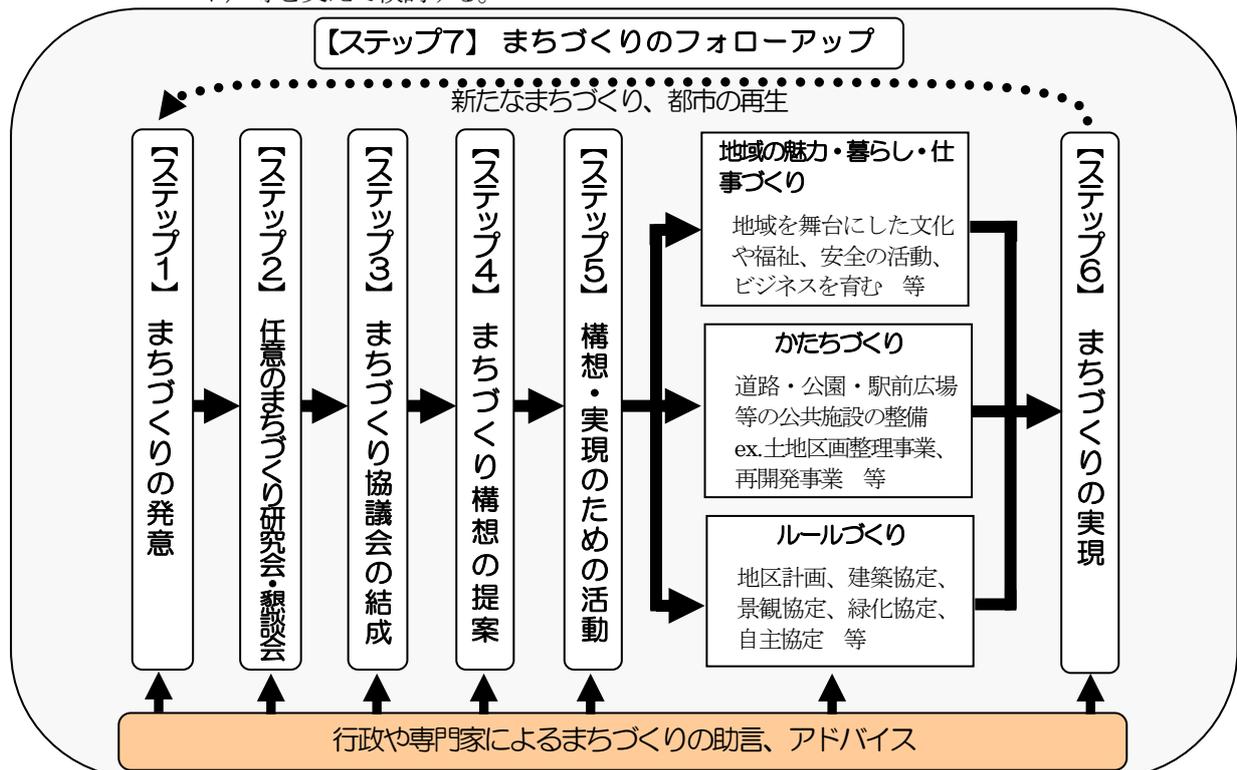
行政：業務代行者の募集作業及び選定の協力を行う。

組合設立認可及び都市計画手続きを行う。また、資料作成や助成等のバックアップを行う。

《ステップ6》 まちづくりの実現 (区画整理事業中)

組合：事業完了後の「まち育て」について規約や取組内容等の検討を行い、まち育て協議会の設立をサポートする。

まち育て協議会：地権者や新住民等も含めて、まちの魅力の創出等を目的として「まちづくり協定」や「まちづくり憲章」、「生活や営みのルール集」など“しくみ”づくりについて有識者や事業者(テナント)等を交えて検討する。



《ステップ7》 まちづくりのフォローアップ（区画整理事業完了）

まち育て協議会：協議会で規約や役員選任等の検討を踏まえて、「まち育て組織」を設立し、できあがった“まち”が魅力あるまちとして持続発展し続けるためには、住民・地権者・自治会・事業者など地区に関わる全ての人たちによる自主的な維持管理活動（エリアマネジメント）等を実践する。

行政：まち育て組織の運営に関して資料作成等のサポートやオブザーバーとしての助言を行う。

【事業推進の工夫・取り組みについて】

○事業化検討パートナーの必要性

土地区画整理事業は、いかに保留地処分を成功させるかが重要である。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、そのため多大な努力と時間を要する場合がある。

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「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も一策である。

○事業化検討パートナーの選定方法

事業化検討パートナーの選定方法には大きくプロポーザル方式とコンペ方式とがある。プロポーザル方式とは事業に対する発想や課題解決方法及び取組体制等の提案を審査し、事業にとって最も適切な創造力、技術力、経験などをもつ「事業者」を選定する方法であり、早期の段階から事業化検討パートナーを決めるには望ましい方法である。

また、コンペ方式とは設計競技であり、設計案の良否を検討し、公平に選ぶものである。プロポーザル方式とは違い、提案業者を選ぶのではなく、「設計案」を選ぶ方式であり、業務代行者を選定する方法としては有効である。

○業務代行方式の活用

業務代行方式による組合区画整理事業とは、『民間事業者が土地区画整理組合との契約に基づいて、土地区画整理事業の業務の相当部分を、それに必要な資金を立て替えて代行し、その対価として保留地を取得する方式』である。

業務代行方式の種類として、保留地取得を条件に、土地区画整理組合の事務運営及び事業の施行を一括で代行する『一括業務代行方式』と、土地区画整理組合事務局が事務運営を行い、工事建設業者が保留地取得を条件に工事の施工のみを代行する『工事代行方式』と、工事建設業者が工事の施工を行い、保留地取得を条件に組合事務運営のみを代行する『事務代行方式』がある。

○業務代行方式導入までの流れ

業務代行方式導入の検討時期は、土地区画整理事業の比較的早期から取り組むことが望ましい。これは、早期に業務代行方式を取り入れることにより、業務代行者が持つ民間のまちづくりノウハウや、土地区画整理事業の専門的な知識を活用する事で、事業を効率的かつ円滑に運営することができ、また地区全体の魅力創造など、土地区画整理事業全体のトータルコーディネートが可能になるからだ。

■協議会による事業化検討 パートナー選定フロー

- ・募集要項及び提供資料の配布
↓（約1週間後）
- ・現地説明会
↓（約1週間後）
- ・質疑の受付
↓（約1週間後）
- ・質疑への回答
↓（約1週間後）
- ・提案申込み
↓（約1.5ヶ月後）
- ・申込み提案書の提出
↓（約1週間後）
- ・提案内容のプレゼンテーション
↓
- ・提案内容の審査
↓（約2週間後）
- ・結果発表

準備組合は、公共団体、民間事業者（デベロッパー、ゼネコン等）、区画整理コンサルタント等に業務代行方式採用検討の相談をする。

組合員に対して業務代行方式の内容や、組合負担の軽減、メリット・デメリット等の説明を行い、業務代行契約の内容や、今後のスケジュール、手続き等について理解を得る。

準備組合の理事会にて、業務代行者の選定方法（プロポーザル方式もしくはコンペ方式）を決定し、実施要領を作成する。また、行政は業務代行者募集作業の協力をする。

業務代行者の募集を行い、業務代行者からの提案内容選定には、組合役員の他に、行政、学識経験者等があたる。

提案内容を選定後、理事会・総会の承諾を得て、業務代行者の決定及び委託契約書を締結する。

【エリアマネジメントの現状】

地域住民・地権者・事業主等は、地区の環境や安全・安心への関心を高めており、維持管理・運営の必要性の高まりなどの社会的背景を受けて、近年では自主的なエリアマネジメントが進められつつある。

【エリアマネジメントの効果】

① 快適な地域環境や街並みの形成と維持

地区の歴史や文化を守り、調和のとれた快適な街並みを維持していくことで、住民・地権者・事業主のみならず、就業者・来街者にも快適で質の高い環境形成が図られる。

② 地域活力の維持・増進

新たな賑わいの創出に向けて活動することで、地域内の空家・空地の減少等が図られる。

③ 資産価値の維持・増大

美しい街並みや安全で快適な環境が形成されることで、土地・建物の不動産価格の維持が図られる。

④ 住民・地権者・事業主の地域への愛着や満足度の高まり

自ら考え、自らの手でまちづくりを行うことで、住民・地権者・事業主等の地域への愛着や満足度が高まることが期待できる。その結果、エリアマネジメントへの更なる参画意識が図られる。

| | |
|-----------------------|------------------------------|
| エリア全体の環境に関する活動 | 1)地域の将来像・プランの策定・共有化 |
| | 2)まち並みの規制・誘導 |
| 共有物・公物等の管理に関する活動 | 3)公共物等の維持管理 |
| | 4)公物（公園等）の維持管理 |
| 居住環境や地域の活性化に関する活動 | 5)地域の防犯性の維持・向上 |
| | 6)地域の快適性の維持・向上 |
| | 7)地域のPR・広報 |
| | 8)地域経済の活性化 |
| | 9)空家・空地等の活用促進 |
| | 10)地球環境問題への配慮 |
| サービス提供、コミュニティ形成のソフト活動 | 11)生活のルールづくり |
| | 12)地域の利便性の維持・向上、生活支援サービス等の提供 |
| | 13) コミュニティ形成 |

【おわりに】

現在、大阪府においては「成長と活力の実現」・「安全と安心の確保」・「都市魅力の向上」をまちづくりの基本方針とし、第2京阪道路などの幹線道路沿道のまちづくりや、密集市街地における災害に強いまちづくり、低未利用地などを使った都市拠点の形成に取り組んでいる。これらのまちづくりには土地区画整理が非常に有効な手法であることは、今までの事業成果を見ても実証済みである。

しかし、現在の厳しい財政事情において、土地区画整理事業によるまちづくりを実現するためには、今までのような既成概念にとらわれた手法ではなく、柔軟な発想のもと、民間活力を最大限に活用していくことが必要不可欠である。また多種多様な住民のニーズを満たしながら、地域の更なる活性化を図るためには、行政と協働し、住民主体のまちづくりを行っていかねばならない。

そのためにも、改定「How To 区画整理」をきっかけに、行政実務担当者がまちづくりの議論を深め、時代のニーズや地域の特性に合ったまちづくりを行うために、本書を活用しながら、積極的に事業立ち上げ協力を行い、今後は新たに立ち上がった事業を通して、更に効果的な技術伝承を行ってほしい。

