

第一分科会		1
標題 還暦を迎えた土地区画整理法		
氏名(所属) 千葉 正由紀 (UR都市機構 東日本都市再生本部)		
<p>1. はじめに</p> <p>土地区画整理法は、日本の経済が飛躍的に成長を遂げた「高度経済成長期」が始まる1954年に制定され、2014年の甲午(きのえ・うま)の今年、還暦を迎えた。</p> <p>土地区画整理法が制定された昭和29年(1954)に生まれ、施行された昭和30年に設立した日本住宅公団(現UR都市機構)等で、ニュータウン事業、都市機能更新型事業、震災復興事業及び土地有効利用事業等の土地区画整理事業に約40年間携わった経験等を踏まえ、市街地整備を代表する手法として、これまで多くの実績を持つ土地区画整理事業(土地区画整理法)が、少子高齢社会、人口・世帯減少社会及び若年女性の流出で市区町村が「消滅」の危機に直面するとされる今後の社会で果たす役割などについて、携わった事業を振り返り雑感を述べさせていただきます。</p> <p>2. 土地区画整理事業</p> <p>土地区画整理事業は、明治時代の社会・経済の発展に伴う都市拡張の中で、耕地整理手法を援用して行うことにより始まったとされるが、土地区画整理としてとして法律に位置づけられたのは、大正8年(1919)に制定された旧都市計画法が最初である。旧都市計画法では、土地区画整理の施行は「宅地としての利用を増進する為」とし、手続等は、耕地整理法を準用するとしている。</p> <p>土地区画整理法の制定(昭和29年)により、「公共施設の整備改善」と「宅地利用の増進を図るため」の土地区画整理事業がスタートし、また、耕地整理法を準用していた手続等については、土地区画整理法に規定し、準用することはなくなった。</p> <p>この後、時代の要求に対応した法律の制定、廃止、改正が行われ、様々な目的で土地区画整理事業が実施され今日に至っている。</p> <p>この60年間の土地区画整理事業は、都市への人口流入が進み、住宅が極端に不足する中での、住宅・宅地供給を目的とした都市郊外での事業、土地神話のもと決して下落することがないと言われた地価がバブル崩壊で下落し事業環境が悪化、バブル崩壊後の都市再生、震災復興(阪神・淡路大震災、東日本大震災)等“波瀾万丈”である。</p> <p>3. 土地区画整理事業との付き合い</p> <p>土地区画整理事業との付き合いは、日本住宅公団に入社し、その年に横浜市内の地区を所掌する現場事務所に配属されることにより始まり、出向(千葉県流山市)していた期間を含め、これまで、お付き合いを止めたことは一度もない。</p> <p>日本住宅公団は、高度経済成長期の昭和30年に、国の住宅政策の一環として、住宅に困窮する勤労者のために住宅及び宅地の大規模な供給と、健全な市街地を造成するための土地区画整理事業を施行する目的で設立され、土地区画整理事業の施行者として、昭和31年度に4地区、440haの事業に着手したのを初めに、組織が住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団、独立行政法人都市再生機構と経る中で、平成25年3月31日現在までに、307地区、28,808haの事業に着手している。</p> <p>以下に、携わった土地区画整理事業を目的別に分類し、その概要等を主として携わった順に述べさせていただきます。</p> <p>① ニュータウン事業</p> <p>日本住宅公団等によるニュータウン事業は、施行を予定する地区内の宅地を先行買収し、土地区画整理事業による先行買収地の生み出す利益(先買い利益)を施行者負担金として土地区画整理事業に投入することにより、整備水準が高く質の良い住宅・宅地を大規模に整備して供給する事業で、多くの地区で実施された。</p>		

しかし、平成2年（1990）末に始まったとされるバブル崩壊により土地神話が崩れ、これまで右肩上がり続けた地価が下落に転じ、先買い利益の減少等のもとより、予定していた価格での保留地処分もできない状況となり、収入の確保と支出の削減を図る事業の見直しが不可欠となった。

この事業の見直しは、日本住宅公団等によるニュータウン事業に関わらず行われ、特に、土地区画整理組合では事業の破綻と背中合わせの深刻な状況のもとで行われたと聞いており、実際に破産手続が行われた土地区画整理組合も有るとのことである。土地区画整理組合の経営改善の取組は、現在も続いている。

なお、事業の見直しについては、千葉県流山市（出向）で実施した事例を、⑤の一体型特定土地区画整理事業で紹介する。

② 都市機能更新型事業

都市機能更新型事業は、大都市等の既成市街地において、一体的かつ総合的な市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区の計画的な整備改善を図るための事業で、業務核都市の整備や都市拠点の形成等を目的とし、都市内にあって大規模な土地利用転換が行われるべき大規模工場跡地や鉄道操車場跡地等を、商業・業務系用途に転換することを中心として実施され、その第一号は、昭和58年度に着手した「みなとみらい21中央地区」である。以後、神戸ハーバーランド地区、さいたま新都心地区、仙台長町地区等で実施された。

これまで住宅・宅地を整備する目的で実施された土地区画整理事業が、それ以外の目的で実施されるようになった。

平成24年7月、首都高速道路を利用し、久々にさいたま新都心地区（関東地方整備局）を訪れた。国の合同庁舎、ホテル、オフィスビル等が建ち並び、人々が活動する活気に満ちた街となっていた。土地区画整理事業における首都高速道路の取り扱い等を協議・検討したことが懐かしい。現在、さいたま新都心地区に隣接する地区の事業化に関わっている。

③ 震災復興（阪神・淡路大震災）事業

平成7年1月17日、起床後のテレビで我が目を疑った。午前5時46分に発生した兵庫県南部地震による災害（阪神・淡路大震災）の映像である。

その年の2月に、大規模な災害を受けた市街地の復興を図るための特別の措置を定めた、「被災市街地復興特別措置法」が制定され、同法と土地区画整理法による被災市街地復興土地区画整理事業が実施されることとなり、施行者として2地区、受託事業者として2地区が実施された。

震災復興事業は、健全な復興が緊急に求められる事業であるが、一方で、権利者合意も欠かせない事業である。事業に携わる者にとって権利者との合意形成は大変重要ではあるが、個々人の思いが必ずしも一致しない多くの権利者と、スピードを持って合意形成を図るというのは大変な労苦でもある。

施行者として実施した2地区の内の1地区で、仮換地指定に対する行政不服審査法による審査請求の弁明書を半年間に50件以上作成したことは、未だに忘れられない。合意形成のあり方は、個々の地区の状況によって異なるのは当然ではあるが、何とも難しい。

東北地方太平洋沖地震に伴って発生した津波により、生まれ育った実家（石巻市の半島部）を含む集落がすべて無くなった。東日本大震災から3年以上経つが、半島部という地理的条件や人口・世帯減少という社会的条件も加わり、復興はおろか復旧すら進んでいないように感じられる。少子高齢社会、人口・世帯減少社会における地域社会のあり方が問われているようにも感じられる。

④ 土地有効利用事業

平成9年に「既成市街地の低未利用地に係る小規模な土地区画整理事業の技術的基準の運用方針について」が、建設省区画整理課長から通達された。いわゆる敷地整序型土地区画整理事業である。この敷地整序型土地区画整理事業は、大都市等の既成市街地に散在する低未利用地を、換地手法を活用して集約することにより有効利用を図る、敷地レベルの土地区画整理事業である。

バブルの時代に社会問題にまでなった地上げにより、バブル崩壊後は、虫食い状に散在する低未利用地（空

地、駐車場等)が数多く見られる状況になっていた。

土地有効利用事業は、緊急経済対策としての土地の流動化・有効利用の促進を目的として、敷地整序型土地地区画整理事業等により、虫食い状に散在する低未利用地(空地、駐車場等)等を有効利用が可能な宅地に整備する事業で、平成10年に開始された。事業の認可権者(担当者)の敷地整序型土地地区画整理事業についての認識が不足又は無い状況でのスタートで、認可権者(担当者)から『こういう事業は個人的に嫌いなんだよね。』と言われたこと、また、計画した事業が1名の借地権者の同意が得られず断念したことは、残念な記憶である。

土地地区画整理事業が色々な場面で活用されることは、土地地区画整理事業に携わる者として、喜ばしいことであると考えている。

当時、押上・業平橋地区として調査・検討した地区が後に事業化され、東京スカイツリーが建設されたことにより、多くの人々で賑わっている。

⑤ 一体型特定土地地区画整理事業

一体型特定土地地区画整理事業は、「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」(宅鉄法)、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」(大都市法)及び土地地区画整理法に基づき、鉄道(平成17年に開業した秋葉原～つくば間のつくばエクスプレス)の整備とその沿線の宅地開発を一体的に行う事業である。

宅鉄法は、鉄道施設用地を確保するための「鉄道施設区」を事業計画に定めることができる一体型土地地区画整理事業を、また、大都市法は、「共同住宅区」や「集合農地区」を事業計画に定めることができる特定土地地区画整理事業を規定している。

一体型特定土地地区画整理事業については、一番長く携わった千葉県流山市(出向)での事業見直しの事例を紹介する。

流山市は、都心から25km圏の千葉県北西部に位置し、つくばエクスプレスの開業により、秋葉原と約25分で結ばれた人口約17万人の水と緑の豊かな自然が息づく住宅文化都市で、将来の具体的な都市のイメージを「都心から一番近い森のまち」とし、人にも自然にも優しいまち、都心から一番近い便利で心やすらぐ森のまち、を目指したまちづくりを進めている。

流山市域での一体型特定土地地区画整理事業は、市域面積の約18%に当たる638haを千葉県、UR都市機構及び流山市が施行者となり、現在、5地区(当初は4地区)で実施されている。

流山市が施行する西平井・鱈ヶ崎地区(52ha)は、平成11年に事業に着手して整備を進めてきたが、軟弱地盤の改良やこれに伴う移転家屋の増加等により事業費が大幅に増加し、計画期間内での事業完了が不可能な状況となり、また、着手から10年以上が経過し社会経済状況が変化したことから、これらに対応し、現事業期間内での完了を前提とした事業の見直しを行うこととした。

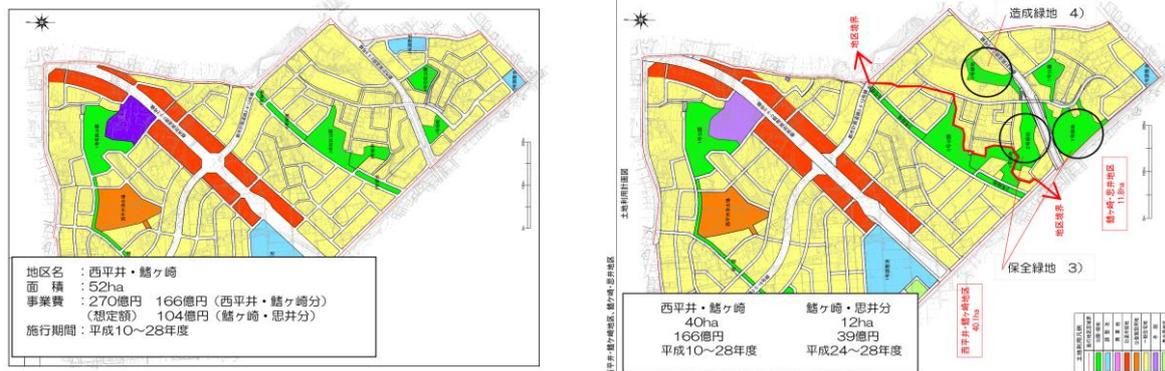
見直しに当たっては、

- 1) 整備が進んでいるエリアの権利者に影響を及ぼさない。
- 2) 整備水準に見合った権利者負担(減歩率)。
- 3) 既存緑地を保全した現況を活かした公共施設整備。
- 4) 土砂災害防止法に対応した整備(宅地→造成緑地)。

とし、保全する緑地及び土砂災害防止法に対応する造成緑地に必要な用地は、別事業で取得して従前公共用地とすることとした。

なお、用地の取得は、新規地区としての認可を得た後に、既存緑地を保全するための用地については社会資本整備総合交付金を活用して、また、土砂災害防止法に対応する造成緑地に必要な用地については流山市の単独費により行うこととした。

見直しは、工事に着手していないエリア(丘陵部12ha)を区域除外し、新たな地区(流山市施行)として二事業化するもので、平成25年2月に区域縮小の変更認可と新規地区の認可を同時に得て、現在、事業完了に向け整備を進めている。



以上のように、これまで多くの事業に携わり、そこで多くの権利者と接した。事業が完了した後に、携わった地区を訪れ、熟成した街の姿を目にすると感慨深いものがある。既存集落の改変を望まず事業に反対した権利者、事業が進むにつれ建物移転を望む心境に変化した権利者、審査請求した権利者、熟成した現在の街をどの様に感じているのだろうか。

4. 土地区画整理事業は目的を達成するための道具

土地区画整理事業は、様々な目的の事業に活用されている言わば目的を達成するための道具であり、これに代わる道具は見あたらない。

道具は、それを使う人（技術者）がいなければ用を成さない。したがって、目的を達成するために必要な道具を選択し、その効果が発揮できるように適切に使える技術者、様々な事案に対応できる柔軟な発想を持った技術者が必要である。

土地区画整理事業に新たに携わる技術者の減少、豊富な知識や経験を持つ技術者の高齢化、地方公共団体での担当職員の減少や組織の廃止など、土地区画整理事業に携わる技術者の現状が、少子高齢社会、人口・世帯減少社会、若年女性の流出で市区町村が「消滅」の危機に直面するとされる今後の社会と重なって見えるのは私だけだろうか。

いつ発生するか分からない災害に対応するためにも、技術者は必要である。

5. 今後の土地区画整理事業は？

土地区画整理事業は、都市への人口流入が進み都市が拡大する都市化社会で、人口増に対応する目的の多くのまちづくりに活用され実績を上げた。

人口減少・少子高齢化が急速に進むと見込まれるなか、より効率的で持続可能な社会を構築するために、都市を集約型都市構造（コンパクトシティ）へ再編することが不可欠で、コンパクトなまちづくりへの転換が必要とされている。

今後の土地区画整理事業は、人口減に対応する目的のまちづくりの中で、その目的を達成するために活用される。人口の減少とともに都市が衰退するのではなく、人口が減少しても勢いのある都市であり続けるために。

6. おわりに

土地区画整理法は、甲午（きのえ・うま）の今年還暦を迎え、第二の新しい道が始まる。

還暦は、干支（十干十二支）が一巡して同じ干支に戻ることであり、干支は、植物の生長を擬して、一つの生命体が萌芽して枯れるまでの寿命を60年に区切り、干と支を組み合わせた60通りで植物の盛衰の過程を表すとのことである。

甲午の甲は、「物事の始まり」を示す、午は、「行動力、転換」を表す意味を持つ漢字だという。

土地区画整理事業に携わる者は、今後の社会に必要とされるまちづくりを認識し、これまでとは違うという意識の転換が必要である。

土地区画整理法（土地区画整理事業）の第二の新しい道は、土地区画整理事業に携わる者が行動力を発揮することにより始まる。