

標 題 「換地手法」の活用によるまちづくり課題への対応について

氏名（所属） 瀬原稜眞（神戸市 都市局 市街地整備部 市街地整備課）

1. 換地手法のさらなる活用

日本はこれまでの都市の拡大成長期において、道路や公共交通などの都市基盤の拡張にあわせて居住地の拡大を実施してきたが、居住地は公共交通の拠点から離れたエリアや防災上課題のあるエリアまで拡大してしまった。現状においては、人口減少・高齢化が急速に進行、防災上課題のあるエリアでの都市の拡大などにより、これまでの都市のあり方が問われている。国でも既成市街地の集約などを目的として立地適正化計画の策定などでその対策を行っている。

このような状況下で、これまで新市街地の形成や震災復興のまちづくり等、様々なところで日本の都市形成に大きく寄与してきた代表的な事業手法である「土地区画整理事業」、特にその最大の特徴である「換地手法」を現状の市街地内での宅地の有効活用や住み替え支援などの観点からまちづくり課題に対して活用できないか考えたい。

通常、土地区画整理事業というと住民側は「減歩がある」「事業の仕組みが難しい」という課題、行政側は「多額の事業費と事業が長期にわたる」「専門的な知識を持つ職員の減少」などの理由から土地区画整理事業の実施件数が少なくなっているのが現状である。

ただ事業の本質である「換地手法」は、①従前地の権利関係を仮換地にそのまま移行することができる。②土地の売買と異なり、土地の移動に伴う税の負担がない。③現場の状況、所有者の意向などでその形状を変化させることができる。④事業での仮換地指定は、原位置が原則であるが、所有者の同意と照応の原則を考慮した上で、違う場所での指定も可能、など他の都市計画事業の手法にない大きな特色がある。

まちづくりににおいて換地手法の特徴を最大限に活かすことによって、現在の日本のまちづくりの課題を少しでも改善することはできないか、これまでも神戸市の事業で実施されてきた事例の紹介や新しい提案も含めて考察してみたい。

2. 神戸市での活用事例

神戸市では震災復興事業や震災復興事業など、土地区画整理事業によって既成市街地での基盤整備を行っており、その範囲は既成市街地の約4割に及んでいる。また、西北神地域での新住宅地の整備や臨海部での個人施行の区画整理を含めると神戸市の市街化区域全体の3割近くが土地区画整理事業により整備されている。これまで市内で103地区の土地区画整理事業が行われ、99地区で換地処分を終えている。その中で、令和2年1月10日に換地処分を終えた「浜山地区」の換地手法の活用事例を紹介する。

< 浜山地区 >

浜山地区は、神戸市のほぼ中央の兵庫区南部に位置し、大規模工場の立地に合わせて明治から大正時代にかけて市街地として熟成した下町である。（図1）土地利用は住宅、店舗、工場が混在しており、震災を免れたこともあり、生活基盤は未整備で老朽木造住宅が密集し防災上も極めて危険な状況であった。

神戸市は平成元年に「神戸市インナーシティ総合整備基本計画」を策定し、インナーシティ問題が

顕在化していた兵庫、長田南部の活性化を図ることとした。浜山地区もリーディングプロジェクトとして位置づけ、土地区画整理事業による高松線などの広幅員の都市計画道路の整備に合わせて地下鉄海岸線を整備し、その沿線で高度利用を進めることでまちの活性化を計画した。

浜山地区の整備にあたっての課題として、①減歩の伴う土地区画整理事業で区域内に多く存在する狭い宅地

の再生産をどう防ぐか、②広幅員の高松線（幅員 30m）の沿道でどのように高度利用を進めるか、③私道に接した狭い敷地に老朽木造住宅が密集して建っており、十分な基盤整備を進めるためには建物移転数が多くなるため事業費をどう確保するか、など事業推進上での工夫が求められた。

具体的な対応として、①には過小宅地での減歩率の緩和や過小宅地の再生産防止の観点から元の宅地に隣接して付換地を実施し、②には高松線沿線を中心に共同建替の誘導を行った。③には移転対象家屋を土地区画整理事業だけでなく老朽木造住宅移転をコミュニティ住環境整備事業で対応するなど合併施行を実施することで対応した。特に①②は換地手法のメリットを最大限活用することで事業の進捗やまちなみ整備に大きく貢献した。その詳細を下記に示す。



図1 浜山地区

<工夫①>過小宅地の再生産防止（減歩緩和と付換地実施）

浜山地区は、事業実施にあわせて地区計画により住居系地区の建物敷地の最低限度を 60 ㎡に設定し、敷地の細分化を防止した。また、地区内に多く（筆数で約8割）ある 65 ㎡未満の過小宅地については減歩率緩和（浜山地区の標準減歩率は 17%）を行い、25 ㎡以下の宅地は減歩なしとし過小宅地の権利者の再建へ配慮した。（図2）

また、減歩を受けても元の宅地より大きな宅地を希望する権利者に対しては、事業実施を契機に土地を売却したいという所

所有者との間に、市が宅地あっせん者として入り換地手法を活用することで過小宅地の解消を図った。

すなわち、土地を売りたい地権者の従前宅地のうち、買取希望者が必要とする宅地面積相当分を買い取るように市があっせんを行い、それが完了した後に売買の成立した土地を買取希望者の宅地に隣接して仮換地指定を行い、大きな宅地での再建を支援した。事業施行者である市が利害の一致する相手を見つけ権利者同士の土地売買の間に入り、マッチングさせることで実施できたものである。

これは、施行者が地権者との移転交渉においてすべての地権者にそのニーズを聞き的確に対応する

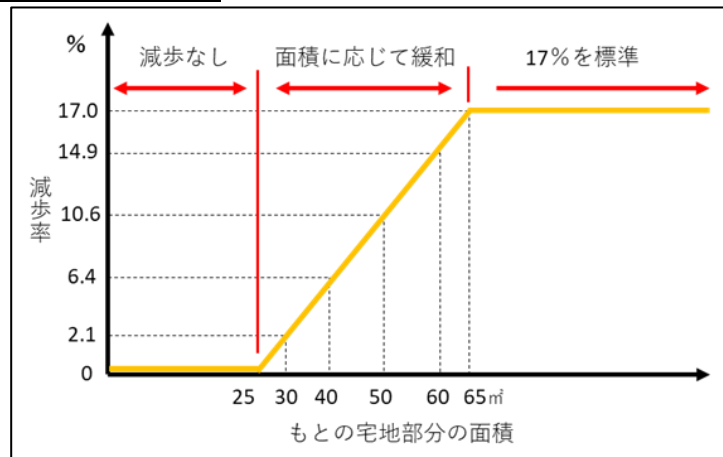


図2 減歩率の考え方

ことで実現できたものであり、一見、手間がかかるように見えるが、結果として施行者が地権者からの信頼を得ることができ、過小宅地の再生産を防ぎながら事業を円滑に進めることができた意義は大きかった。

付換地や共同建替により、従前の平均宅地規模は 47 m²であったものが事業完了時には 90 m²とすることができた。(図3)

<工夫②> 共同建替（共同化）の誘導

高松線沿道での高度利用を進めるため、市が中心となって、まちづくり協議会での共同建替エリアの選定から個別の地権者の意向調整をきめ細かく行った。

広幅員道路沿道の高度利用を想定するエリア内の従前地の全地権者に対して個別建替希望、共同建替希望、土地売却希望の意向を調査し、それぞれの意向に沿った換地手法を活用した。

すなわち、個別建替希望者には高度利用エリア外へ換地しその個別再建を支援し、高度利用エリア内の共同建替希望者と売却希望者の土地、場合によってはその周辺からの共同建替希望者の宅地を合わせて共同建替エリアを形成し高松線の沿道を中心に共同建替支援を行った。(図4) 沿道の宅地所有者の意向を換地手法を活用することにより整理することで高松線の沿道で計 14 棟(565 戸)の共同化を実現できた。(図5) また、共同建替ビルへは土地区画整理事業補助ではなく、密集市街地総合防災事業や優良建築物等整備事業など住宅整備補助を活用することで対応した。

整備された共同建替ビルの契約者の年齢は 39 歳以下が約 60%を占めており、市外からの入居者も 1 割弱いることから地域への若年層の呼び戻しや地域の活性化に一定程度寄与できたものと考えている。

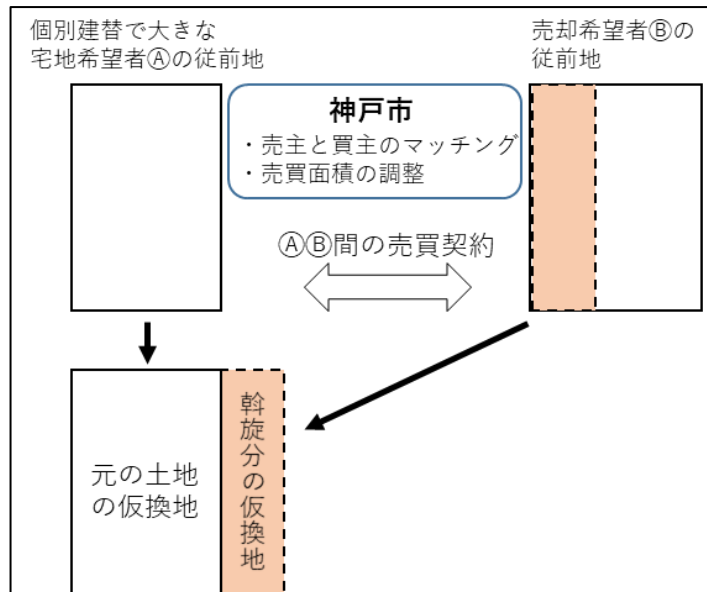


図3 付換地による宅地利用増進

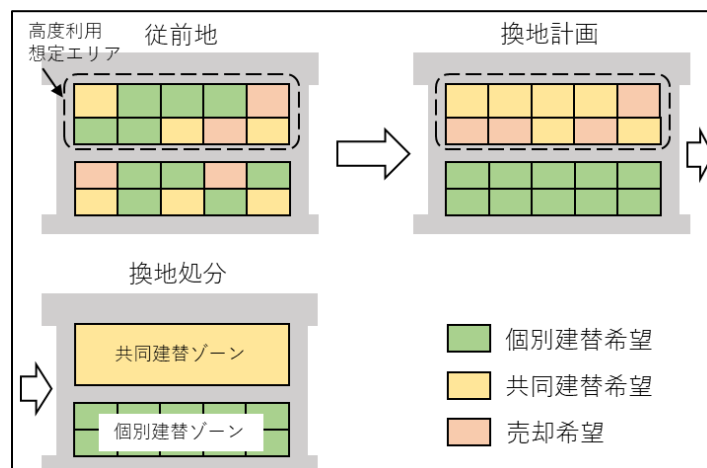


図4 共同建替の誘導



図5 共同建替ビル

3. 換地手法の今後の活用

3.1 <防災上課題のある箇所からの移転検討（提案制度）>

近年は日本全国で毎年のように台風等による風水害被害が発生している。その被災地をみると人口増加に対応して整備された防災上危険なエリア（土砂災害防止法に基づき指定された土砂災害警戒区域や土砂災害特別警戒区域など）で多くみられる。平成26年に発災した広島豪雨災害では被害のあった32箇所のうち21箇所が土砂災害防止法に基づき、県が土砂災害警戒区域か土砂災害特別警戒区域に指定しているか、近く指定予定であることを公表している場所と言われている。このような傾向は日本全国共通の課題であり、事前防災の観点から、災害が想定されるエリアから無理なく不安を抱えた住民が移転できる制度が考えられないか検討してみたい。

防災上課題のあるエリアからの住替えという観点では、国においても「防災集団移転促進事業」を制定され東日本大震災での集団移転の実績は数多く存在する（295区域、約2,836ha）。

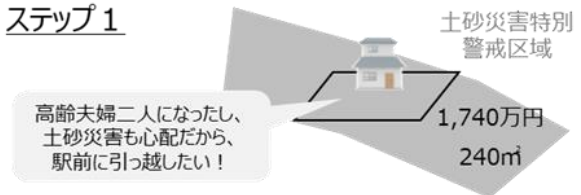
しかし、事前防災の観点から活用はまだ十分ではないことから、令和2年度の制度拡充により戸数要件の緩和、調査業務などが補助対象になる等、制度充実が図られたところである。

神戸市でも独自に「神戸市住宅土砂災害対策移転支援事業」を実施しており、土砂災害防止法に基づく『土砂災害特別警戒区域（指定見込みも含む）』内にあり、区域に指定される前から建てられている住宅を対象に建物除却費用と移転先における住宅建築、購入に対する借入金利子補給等の建物助成費用を設けている。

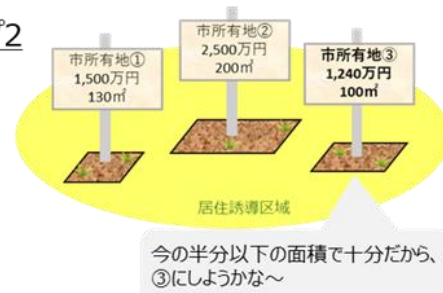
しかし、上記の事業は建物に対する支援制度のみで防災上課題のあるエリアにある土地はそのままであり、仮に建物を移転できたとしても従前の土地はその所有者が維持管理していく必要があるため効果的なものになっていないのではないかと。このような視点から、建物移転の支援に合わせて土地を「換地手法」を活用することで安全な場所に移動させることができれば、より効果的な制度となるのではないかと考える。

◆事業の流れ◆

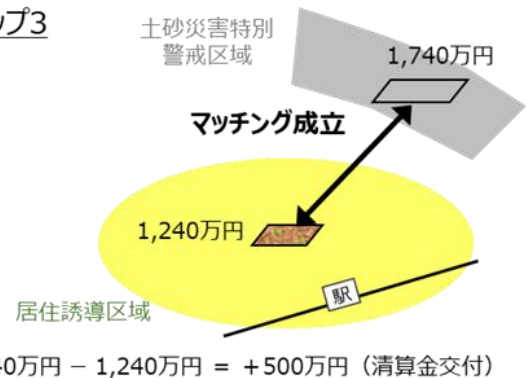
ステップ1



ステップ2



ステップ3



ステップ4

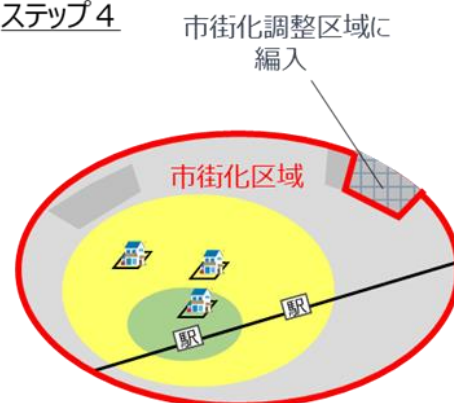


図6 モデルの検討

この手法を取り入れることで防災上危険なエリアの地権者は既成市街地内の市有地を換地として取得し、市は防災上危険なエリアを換地（例えば防災空地）として管理する。このような事業によっても土地区画整理事業の目的である「宅地の利用増進」「公共施設の整備改善」は最低限クリアできるものではないかと考えている。

この制度を防災上危険なエリアの1筆と既成市街地内市有地の1筆を任意に、いつでも個人施行の区画整理事業として実施することができれば、防災上課題のある箇所から移転できる1つの課題解決策とできるのではないかと考えている。この事業は「換地手法」を活用することで、①移動する地権者の税負担を軽減できること、②移転を考えている地権者と市の2者での個人施行とすることで地権者の自由意思（例えば、そのライフステージにあわせて）で、いつでも事業化が可能である。③それぞれの宅地の評価差（清算金に相当）をすでに固定資産税評価などの公的な評価額を活用することで移転前に地権者が負担すべき額が明確にできること、④市有地を活用し防災上危険なエリアで部分的に防災対策を図れることなどの利点が考えられる。そして、一定の時間経過の中で防災上危険なエリアに市有地が一定面積集約できた段階でまとまった部分を市街化調整区域に編入するという考え方である。

このような土地区画整理事業が法的に問題ないのか、さらに検討を進めるとともに、現場のニーズと整合するものなのか、今年度、国で制定された「コンパクトシティ形成支援事業」などを活用しつつ、地権者の意向を確認しながらその適用の可能性を探っていきたい。

3.2＜地籍整備型土地区画整理事業＞

現在のまちづくりにおいて、市街化区域内にある「空き家」「空き地」も大きな課題となっている。持続可能な都市の形成に向けて本市でも「神戸市都市空間向上計画」を策定し、鉄道駅を中心に都市機能や居住機能を誘導していくことを方針としている。

しかし、集約を目指す鉄道駅周辺の市街地でも、「空き家」「空き地」など有効な土地利用が図られていない状況もみられる。

神戸市では、密集市街地の再生・整備を行うため平成23年に密集市街地再生方針を策定し、その中でも優先して取り組むべき地区を「密集市街地再生優先地区」として4地区、約356haを位置づけ整備改善に取り組んでいる。

地図混乱のために公図情報と現地が整合せず、境界、面積、権利関係などが不明確なことや接道条件が悪いことが原因で、「空き地」「空き家」が多くなっている地域が少なからず存在する。土地や建物を個人が建築や売買で活用したくても活用できないのである。このような地域においても、地籍整備を目的とする換地手法を応用すれば前述の地域課題を一定程度解決できるのではないかと考えている。



図7 地図混乱地区（長田区駒ヶ林6丁目）

具体的には、混乱している公図を土地区画整理事業の従前の土地の状態とし、現在使用している土地の状態を再測量し換地として指定をする。公共施設整備は、もともと通路として利用している私道を減歩として出し合った形で公道とする。住民にとっては住む場所が変わることはなく、宅地として使っていない私道（通路）を減歩による公道とすることで減歩による住民の実質的な負担も少なくできる。換地手法を活用し、個人の活用できる宅地の範囲を明確にして接道条件を確保することで、活用が難しかった土地での建築活動や売買などが実行しやすくなり、地域の活性化が図れる。国費や県費での補助も活用すれば地権者の負担がより少ない形での事業ができる。

日本各地で問題になっている「空き地」「空き家」に対し、より柔軟に「換地手法」を応用することができれば、公道に接道していない、隣地との境界が分からない、実際の面積が登記簿と違うことで活用できない宅地や空き家を市場で有効に活用できる宅地や中古物件とすることができるのではないかな。

神戸市でも、今年度から公図情報と現地が整合していない地域に入り、上記のような課題意識をもちつつ住民ニーズの聞き取り調査を行っていく方針である。また、地籍整備型土地区画整理事業を推進されている全国の自治体等からもそのノウハウを学びながら事業実施の検討を行っていききたい。



図8 密集市街地の例（垂水区東垂水）

4.最後に

換地手法の活用について神戸市での取り組みやアイデアを述べたが、「換地手法」は、地域のまちづくり課題に対してまだまだ活用できる可能性があると考えている。今後もきめ細かく地域に入り、住民とそのまちづくりの課題を話し合う中でその有効活用を考えていきたい。