

標題 小規模で柔軟い土地区画整理手法の活用に向けた取組みと技術継承などにかかる考察

氏名（所属）大阪市 都市整備局 市街地整備部 連携事業課 中谷 亮介

1. はじめに

大阪市は、河川敷を除いてそのほとんどが市街化区域となっており、高度に都市機能が集積している。これまで、戦前の耕地整理や旧都市計画法による組合施行、戦後の戦災復興事業など、市域の約半分において区画整理事業手法により整備してきた。

現在、大阪市内では9地区において土地区画整理事業を施行中であり、公共団体施行地区の淡路駅周辺地区と三国東地区の2地区、UR都市機構施行による大阪駅北大深西（うめきた2期）地区の1地区、個人施行（民間事業者施行）による北浜三丁目地区、矢田南部地区、中之島五丁目地区の3地区、個人施行（本市施行）による長原駅前地区、生野区勝山北一丁目19番街区周辺地区、鶴見橋三丁目地区の3地区で施行している（令和6年7月現在）。

大阪市でも、全国的な傾向と同様に事業の小規模・短期間化の傾向にあり、人口減少や高齢化、成熟社会への移行等の時代の変化に伴い、公共団体施行による大規模な区画整理事業が減少し、今後時代のニーズに対応した既成市街地における小規模な区画整理事業が有効になってくると考えている。



図1 大阪市の土地区画整理事業実施中地区

表1 大阪市の土地区画整理事業実施中地区の概要

施行者分類	地区名	施行面積 (ha)	事業年度	事業年数
公共団体施行（大阪市）	淡路駅周辺地区	8.9	H6～R9	33年
	三国東地区	39.1	H11～R10	29年
UR都市機構	大阪駅北大深西地区	19.3	H27～R8	11年
個人施行（民間事業者）	北浜三丁目地区	0.4	R2～R7	6年
	矢田南部地区	5.6	R4～R7	4年
	中之島五丁目地区	7.7	R4～R7	4年
個人施行（大阪市）	長原駅前地区	1.1	R3～R6	4年
	生野区勝山北一丁目19番街区周辺地区	0.3	R5～R6	2年
	鶴見橋三丁目地区	0.1	R6～R7	2年

2. 小規模で柔らかい土地区画整理事業手法活用方針（案）策定にかかる背景・目的

土地区画整理事業はこれまで、震災からの復興、大規模な住宅地開発、阪神淡路大震災・東日本大震災などの災害からの復興などにおいて、多大な貢献をしてきている。一方で、近年においては人口減少や高齢化、成熟社会への移行等の時代の変化を受けて、既成市街地における都市施設や民間ビル等の老朽化や点在する空き地・空き家等への対応も課題となっており、土地区画整理事業に求められる役割も、大規模な事業から既成市街地における小規模で柔らかい事業の必要性が高まっている。

また、本市においてはこれまで数多くの大規模な公共団体施行による事業を実施していたが、前述の時代の変化を受けて大規模な事業のニーズも減少していることから、区画整理事業に従事する組織も集約・縮小傾向にあり、本市としては、これまでの数多くの事業で培われてきた技術の継承のあり方について課題意識を持っているところである。

このような時代の変化や技術継承のあり方への対応を目的として、本市においても小規模で柔らかい土地区画整理事業を推進するにあたり、より柔軟な運用が求められることなどから、今回、地区特性に応じて考えられるケースや基本的な考え方の整理を試み、「小規模で柔らかい土地区画整理事業手法活用方針（案）」を令和6年3月に策定した。

今後、職員の配置転換があった場合においては、新たな事業を検討する際の参考にするとともに、「活用方針（案）」において想定されていない事案が生じた場合においても、より良いまちづくり事業に資するよう、必要に応じて方針の見直し・改善を図っていきたいと考えている。

3. 小規模で柔らかい土地区画整理事業手法活用方針（案）の策定

（1）活用方針（案）の概要

活用方針（案）策定にあたっては、過去に本市で施行した小規模で柔らかい土地区画整理事業の事例整理及び、今後小規模で柔らかい土地区画整理事業手法の活用が想定される地区においてケーススタディを実施した。

なお、本市における小規模で柔らかい土地区画整理事業は、個人施行での実施実績が多いことから、個人施行での柔軟な運用について整理を行った。

とりまとめにあたっては、学識経験者などで構成された「土地区画整理事業手法活用検討会議」（以下、「検討会議」という）を立ち上げ、外部有識者のご意見を伺いながら策定した。

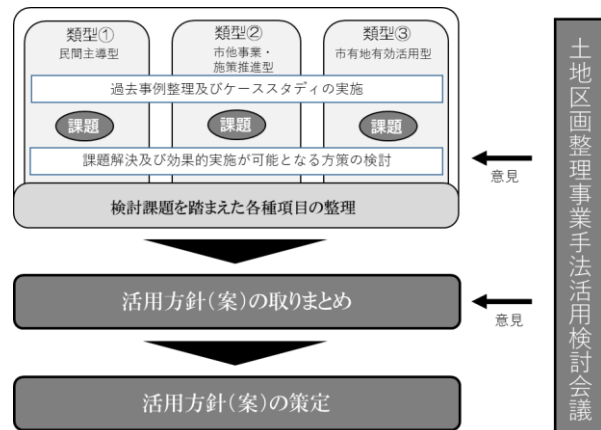


図2 活用方針（案）策定フロー

（2）個人施行の土地区画整理事業の類型化

活用方針（案）策定にあたっては、前述の過去の事例整理及び、事業想定地区におけるケーススタディにより、各地区の特性に応じて事業を分類して類型化した。

類型化に際しては、土地区画整理事業手法の活用が想定される事業の目的、土地区画整理事業手法を選択する理由・意義、想定される地区の特徴などの視点から、図3のように、類型①民間主導型（民間と連携しながら公共施設等の再編のため区画整理手法を活用する類型）、類型②市他事業・施策推進型（市施策や市で実施している他事業の推進のため区画整理手法を活用する類型）、類型③市有地有効活用型（市内の低未利用地や市有地を有効活用するために区画整理手法を活用する類型）の3つ

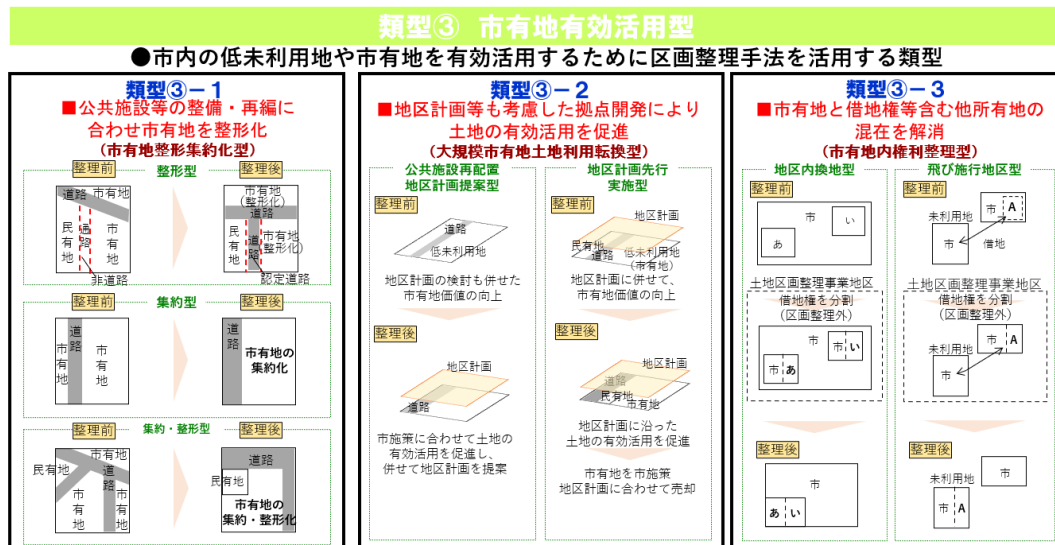


図 4 各類型の事業イメージ

(3) 事業実施にあたっての基本的な考え方

本市内部や土地地区画整理事業手法活用検討会議での議論を経て、土地地区画整理事業の事業化に必要な基本的な考え方について、前述の各類型に共通する考え方、及び類型ごとの考え方について整理した。整理した各類型に共通する7項目の基本的な考え方の概要について、以下に示す。

<基本的な考え方>

①施行地区の設定の考え方（飛び施行地区を含む）

○施行地区の設定の考え方：地形・地物による地区界設定を基本としつつ、一部を敷地界で設定する等、スムーズな事業進捗に配慮し必要最小限の地権者での事業化が可能となるような地区設定が考えられる。

○飛び施行地区の検討：事業に取り込むべき土地が離れた場所に位置している場合は、飛び施行地区の設定も考えられる。

②公共施設整備水準の考え方

○道路：基本的に必要な道路整備を行うが、幅員については事業目的や状況に応じて土地地区画整理事業施行規則の適用も考えられる。

○公園・緑地：基本的に整備するが、事業目的や整備可能な公園面積などの状況から、土地地区画整理事業施行規則の例外規定を適用して整備しないことも考えられる。

○その他の公共施設：その必要性を検討して、土地地区画整理事業で整備すべき場合は整備し、他事業で整備可能な場合は土地地区画整理事業では整備しないことも考えられる。

③減歩率負担等の考え方

○公共減歩：事業目的を踏まえた公共施設の整備内容に応じた減歩を負担することが考えられる。

○保留地減歩：十分な増進がある事業で事業費の一部または全部を保留地で確保する場合は、保留地を設定することも考えられる。保留地の設定に際しては、可処分性への配慮が必要となる。

④施行主体の考え方

○意義：市の施策に寄与する事業は市が施行者（同意施行者）となり、開発利益が大きい場合には民間地権者等が施行者（同意施行者）となることが想定される。

○市との役割分担：公有地を含んだ事業で民間地権者等が施行者（同意施行者）となる場合は、市は公物管理者や地権者として、市の施策推進のために公共施設や公有地を積極的に活用することで事業に参画することが考えられる。

⑤宅地の利用増進・土地評価の考え方

○事業による増進について：以下のように増進すると考えられる。

- ・一定の公共施設整備による増進
- ・地籍整備などにより流通価値向上による増進

○土地評価方法について

公共施設の整備、再編が行われる場合は宅地価額の変動を客観的に判断しやすい路線価式評価方法を用いることが考えられる。

公共用地が増加しない、または減少する事業の場合は収益性等の利用価値を含めた事業効果を把握するために、比準方式などの路線価式評価方法以外の評価手法を用いることも考えられる。

（区画整理土地評価基準（案）等）に示される考え方も参考）

⑥事業費の財源・負担の考え方

施行者負担金によるほか、十分な増進がある場合は保留地の設定・処分により事業費を確保することも考えられる。

⑦換地設計の考え方

基本的には「照応の原則」に基づく換地設計を行い、事業目的や民間地権者の意向によっては全員同意の下、柔軟な換地設計を採用することも考えられる。

4. 今後の展開や取組みの効果と課題

（1）区画整理セミナーの開催による事業化の促進

検討会議において、外部有識者から「小規模で柔らかい土地区画整理事業がもっと活用されるように、当手法をもっと広げていってはどうか」とのご提案をいただいております。現在、今後の展開として小規模で柔らかい土地区画整理事業を広めるための様々な取り組みを検討しています。

今年度の取り組みとして、民間事業者等を対象とした区画整理セミナーの開催を予定しています。セミナーは大阪市内の会場及びWebでの配信を通じて広く実施する予定である。対象は主にまちづくりに関わるデベロッパー、建築設計事務所、ゼネコン、不動産の更新・改築・有効活用等を検討している民間事業者等を想定しており、主に行政や民間事業者による講演を通じて、小規模で柔らかい土地区画整理事業手法の制度や事例について周知を図る予定である。

上記の取り組みに併せて、本市の他事業や市有地の有効活用を促進するため、類型②、③に分類される事業の関係先となる本市他部局を対象とし、区画整理PRパンフレットの配布、研修の実施等を進めていきたいと考えている。

これらの取り組みによって、民間事業者等及び本市他部局において、小規模で柔らかい土地区画整理事業手法を広めることで、近年の人口減少や高齢化、成熟社会への移行等のまちづくりの課題に対応し、まちの価値の向上に貢献していきたいと考えている。

(2) 技術継承の取り組み

小規模で柔らかい土地区画整理事業（特に本市施行の個人施行）は事業認可から終了認可までの期間が概ね 3～4 年程度であり、これまでの大規模な事業と比較すると、かなり短い期間での事業実施が可能である。本市の人事異動が概ね 3～4 年のサイクルであるため、長期にわたる公共団体施行では経験出来ない事業計画策定から換地処分までの事業の全体の流れを経験することができ、事業実施により技術継承を図りたいと考えている。

時代のニーズに合わせながら実際の事業を実施することで、事業の全体の流れを経験した職員を育成していきたいと考えている。また、このような経験をした職員が、道路整備事業や住宅地区改良事業、市有地の有効活用等を行っている他部署に異動した際には、区画整理により培ったノウハウを活かして、類型②, ③のように他事業の推進及び市有地の有効活用のために、区画整理手法を選択肢として活用することで、本市のよりよいまちづくりや事業促進に資することが期待出来る。

このように、区画整理手法の普及により事業化を促進し、事業実施により職員の技術継承を図り、さらに継承した技術を用いて事業を実施するという好循環を生み出すことで、本市の発展に貢献していきたいと考えている。

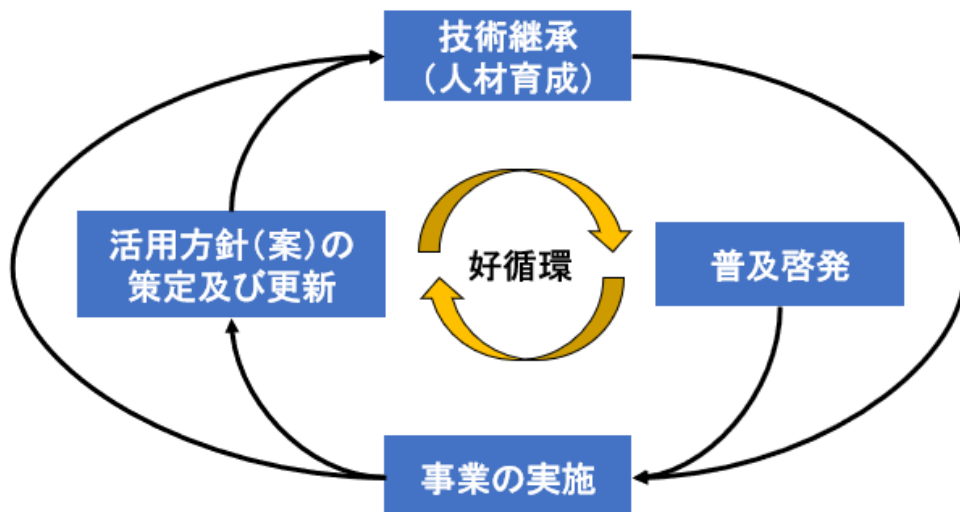


図5 今後の展開イメージ

5. さいごに

国土交通省より提唱されている「小規模で柔らかい土地区画整理事業」の概念のように、法制度も時代背景やニーズにあわせて柔軟に対応していくことが肝要であると考えている。

最後に、本市で「活用方針」として整理し、実際に事業化に至っている「類型①～③」の代表的な事例について参考事例として簡単に紹介（詳しくは、以下の HP を参照ください）させていただいている。

今後の本市の取組について注目、連携していただくとともに、区画整理のまちの課題解決のツール（手法）としての認知度が向上し、幅広くまちづくりに活用されることを祈念している。

各種問い合わせ窓口：大阪市都市整備局市街地整備部連携事業課（連携事業 G）

電話：06-6208-9455 e-mail: ka0051@city.osaka.lg.jp

HP: <https://www.city.osaka.lg.jp/toshiseibi/page/0000620813.html>

