

標題 都市機能と農業機能を両立する申出換地の実施

氏名（所属）株式会社オオバ 東京支店 区画整理部 八木輝幸

はじめに

横浜港都都市計画事業旧上瀬谷通信施設地区土地区画整理事業は、平成27年に米軍から返還された通信施設跡地を中心とする事業である。新たな都市農業のモデルとなる拠点と賑わいや物流の拠点とし



図1 旧上瀬谷通信施設地区土地区画整理事業
上：事業地区の位置
右：航空写真
(横浜市ホームページより)



て、また、令和9年に予定している GREEN×EXPO2027（2027年国際園芸博覧会）の会場として、令和4年10月に事業計画決定し実施中の事業である。

特徴や方向性が全く異なる街区で構成する土地利用計画であることから、これを現位置換地を基調とした換地設計により配置することは不平等である。そこで本事業では、地権者全員から自身の事業後の土地利用の選択を募り、土地区画整理事業運用指針にある「任意の申出換地」により換地設計を実施することとした。

しかし、面積248ha、地権者数240人を超える本地区で、任意の申出換地に必要な「全員同意」を取得することは容易ではなく、申出がなされない地権者への対策などを検討するとともに、事業への理解と申出への協力を地権者に求め、納得に基づいた仮換地を提供できるよう地権者の意向をくみ取る仕組み作りが重要になる。

本稿では、上記の規模で任意の申出換地を実施するために行った検討と、納得感のある換地設計とするために行ってきた地権者への意向確認の実務について紹介するものである。

1 申出換地にあたって検討した事項

(1)「農用地」と「市街化編入」～利用制限が大きく異なる申出地区の扱い

本地区には、構造改革特別区域制度による、市街化調整区域における公共団体施行の土地区画整理事業であるという特徴がある。従前地は全城市街化調整区域であり、民有地のほとんどが農用地区域であるなか、にぎわい施設や物流施設を導入する街区群（以下「都市的土地利用地区」と呼ぶ）につ

いては、売却や貸借を希望する地権者の換地を集約して市街化区域に編入し、営農を継続する地権者の換地は市街化調整区域かつ農用地区域を継続する街区群（以下「農業振興地区」と呼ぶ）に配置するスキームとなっている。

利用制限が大きく異なる両地区における換地設計の実施には、以下の課題があり、それぞれ対策を実施することとした。

課題1 意向による変動が大きく換地設計が収束しづらい

おのずと両地区の換地の評価差は大きく、地権者がどちらにどの程度申し出るかによって換地面積と減歩率が大きく異なることが予想される。事業計画と整合する換地設計を行うためには、申出総量を早期に把握し、換地設計及び土地評価の基本的な方針の策定につなげることが求められた。

対策 地権者の意思決定を促進し、申出総量を早期に把握

意向調査を多く実施し、地権者に意識する機会を多く提供して、地権者の意識を高めるとともに、地権者の判断を促すために両地区のおおむねの減歩率を幅をもって提示した。

減歩率を算出するための意向調査において減歩率を示す手順は矛盾しているが、後述のように特に農業振興地区については保留地をなるべく設けない方針としたいことから、換地の総量はある程度固定され、減歩率を逆算して示すことは可能であった。

課題2 農業振興地区は換地で埋めたい

本事業地区は環状4号線という骨格道路が縦貫しており、この道路が農業振興地区と都市的土地利用地区とのおおむねの境界になるため、両地区の面積の総量は大きく変更できないであろうことが予想された。

一方、本事業によって営農以外の新たな土地利用の可能性が示されることで、営農を継続しない地権者が少なくないことも予想された。しかし、農業振興地区に保留地を設けることは、事業の収入計画にも影響することから、農業振興地区を希望する換地を一定量確保することも求められた。

対応 農業振興地区に賃貸または売却用の街区を設定

借地での農業従事者による営農や、大学・企業等による農地利用など、土地所有者以外の農地利用に対応できるよう、賃貸または売却用の街区を設定することとした。

これらの対応の実施時期については後述する。



図2 申出対象地区の配置
(各地区内はさらに細分化されている)

（２）申出がない場合の「照応する位置」とはどこか

申出により換地の位置を定めることは照応の原則の例外であるため、申出の提出がなかった場合に備え、照応の原則にしたがう場所を整理し、換地設計基準の標準的な換地の位置として定義する必要がある。

照応の原則と整合が取れる説明が必要であるため原位置換地が前提ではないか、という懸念があったが、あくまで本地区の換地設計における照応は、従前地における土地利用の状況を踏まえることを重視することとした。

① 公共施設でない公園等の底地

本事業では、地区の半分程度を占める国有地を図2の「公園・防災地区」に換地し、区画整理事業外で公園機能を整備することとしている。換地である以上事業計画上の「公共施設」ではないが、その予定地の底地の換地先について、一般的な換地設計基準が記す「新たな公共施設により原位置付近に定めることが困難又は不適当な場合」として原位置以外に換地できるよう、基準を整理する必要があった。

整理と換地設計基準への対応

返還財産の処分規定を踏まえ、横浜市が公園として整備することを前提に、都市公園法における公園予定区域が指定されることから、「公共的な施設の予定地」として、「新たな公共施設その他特別の事情により原位置付近に定めることが困難又は不適当な場合」に該当すると整理した。

② 農用地区域でない地権者の扱い

農地継続を希望せず個人での土地利用を希望する場合、土地利用計画では、その意向に対応する街区を現時点で設けていないため、基準にいかん記載すべきかが課題となった。

整理と換地設計基準への対応

利用状況の照応を優先し、仮に申出換地手法を採らなかった場合に享受し得たであろう換地上の利益が得られることを踏まえ、農用地区域でない農業振興地区で個別利用が可能な、相隣関係が最も近い街区に定めるべきであろうと整理した。

以上の整理から、換地設計基準には、「整理後の画地の位置は、整理前の画地の相隣関係及び土地利用並びに事業計画に定める公共施設及び公共的な施設の予定地の配置を考慮して定める」と既定し、この規定の例外として申出に基づく位置に換地する規定とした。

（３）申出量の調整

意向確認の回数を重ね、条件が明確になるにつれ、都市的土地利用地区、特に物流街区への申出量が増加し、対象街区に収まりきらない懸念が現れた。この場合に備え、申出にかかる別途の規定（換地申出要領）案への記載を見直す必要があった。

距離順などによる選別では不公平と考え、全申出者が同じ按分割合により申出街区に配分されることとしたが、入りきらない権利相当にも申出を求めるか、照応の原則により農業振興地区への換地とするのか、が課題となった。

営農を継続しない選択には個別に事情があり、任意の全申出である以上、意向に沿わない懸念があ

る土地利用に換地することを規定することはできないため、物流地区以外の申出地区から第2希望を選択できることとした。

2 意向聴取の実施過程～意向調査から本申出まで～

地権者意向に基づく換地の実施は、地権者を構成員とする協議会やその部会などのさまざまな会議体において周知されてきた。一方、前章の前述の検討を随時行いながら、地権者の意向の確認は本申出書の提出までに合わせて5回実施した。

各調査の目的と換地設計の精度、事業の動きを整理すると図3のようになる。

1回目：意向調査 (平成30年度)

農業利用か土地活用かの選択（あいまいな意向も併せ4択）の意向を調査した。

地権者との協議等を踏まえ、横浜市は令和2年3月に「旧上瀬谷通信施設土地利用基本計画」を策定した。

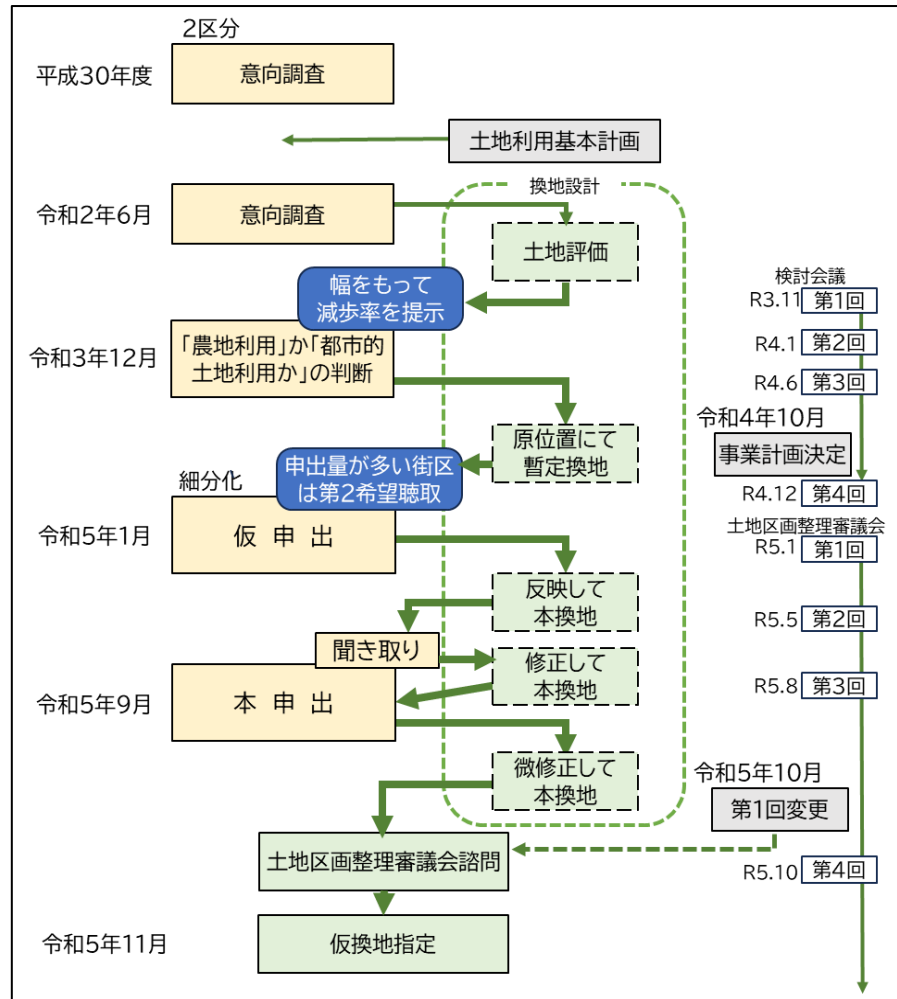


図3 意向聴取の実施過程フロー

2回目：意向調査（令和2年度）

特に、農地地区への換地の申出を減らさないことが重要であった。そのため農地地区について、借地による農業従事者が継続して営農できるよう、農地として貸す、売るという選択肢を、営農を継続しない地権者に提示した。

3回目：「農地利用」か「都市的土地利用」かの判断（令和3年度）

2回目までの意向量から概略の土地評価を実施し、農業振興地区および都市的土地利用地区の概ねの減歩率の幅を見込めるようになったことから、両地区の減歩率を幅をもって示しながら、どちらに希望するか最終判断の機会として実施した。

また、この調査から、農業振興地区内に貸地または売地としての利用を、回答の選択肢に加えた。

確認すべき事項が複雑になったため、地権者向けの説明書(図4)と、説明者向けにヒアリングの順序を整理したフローチャートを準備した。

4回目：仮申出（令和5年1月）

仮申出の実施の目的は、本申出前後の意向の変化量を最少限にし、仮換地指定を早期に実施することにある。

換地設計としては、原位置近くに換地する場所を設定しながら画地単位の換地設計を仮組し、地権者に説明している減歩率を達成できるかを検証することにした。

地権者向けには、説明書(更新版)に加え、本申出とほぼ同じ書式の申出書類を準備し、本申出時に意向の変化がなるべく発生しないよう、熟慮の上での提出を求めた。また、この申出から、物流街区に申し出る地権者に対し第2希望の記載を併せて求めた。

また、農業振興地区への換地確保のための、自ら営農の継続を考えていない地権者に対し、農地のまま、営農意欲のある個人等に貸す選択肢もあることを改めて説明した。

5回目：本申出（令和5年9月）

仮申出の結果を反映して、また、同時期に手続きを進めていた変更事業計画案を反映したうえで、画地評価に基づく換地設計を実施し、個別の仮換地案調書と換地設計図案(図5)を用いた説明を実施した。すなわち、換地の位置、形状、面積、減歩率を初めて示したことになる。

この説明を受けて仮申出から本申出にかけて申出の内容を見直した地権者は延べ59人あった。

本申出書の提出がない地権者は2名まで絞られ、これらの地権者についても、土地利用の意向は確認することができた。施行者の折衝が実を結び、申出がない場合として検証をしていたケースは発生しなかった。

おわりに

土地区画整理審議会の諮問を経て、令和5年11月30日に地区全域を対象とした仮換地指定を実施した(対象件数256件)。横浜市による数多くの地権者との地道かつ膨大な折衝により、審査請求事案も発生せず、無事仮換地指定を達成したものと実感している。

事業は第1段階を通過し、まだ多くの関門が待ち構えています。事業の安全かつ円満な完成を願って、日々取り組んでいる。

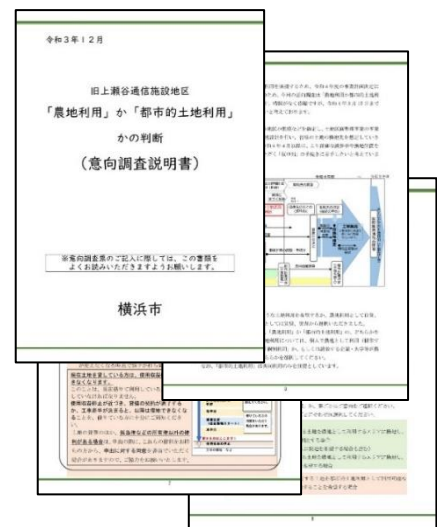


図4 地権者向けのガイドブック

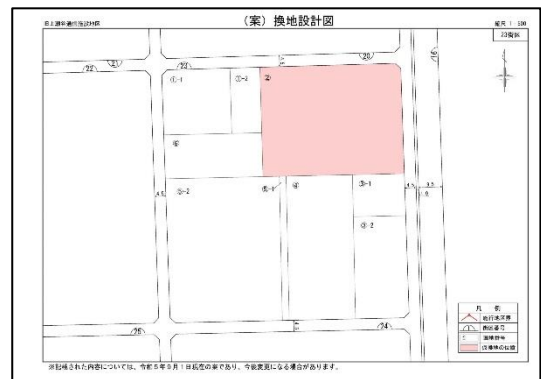


図5 本申出の事前説明に用いた換地設計図案