

# 組合区画整理と行政の役割

小 浪 博 英

2014.6.12

## 1. 区画整理の話題

全国で40万ヘクタール、市街地の約三分の一を整備してきた。

関東震災、戦災復興、宅地不足、東日本大震災、東南海（？）と、定期的に必要性高まる。

バブル崩壊、土地神話崩壊、値上がり期待の区画整理は時代遅れ。

上物一体計画の必要性 施行単位面積の縮小

着工面積の激減

ミニ区画整理のすすめ

復興区画整理の推進

穴抜区画整理、飛び地区活用区画整理、農地回復区画整理、地番・地籍整備区画整理等

## 2. 組合区画整理の役割

地方公共団体や民間業者に代わって良好な宅地を供給

税制優遇、補助金導入などにより民間よりも高品質

地主に土地所有権を残せる

土地の有効活用

対論

需要が減って、区画整理をしなくても民間分譲宅地で十分。

民間の整備水準が区画整理なみに上がってきた。

土地が値上がりしないので地主のうまみがなくなった。

住宅地が値上がりしない理由

(1) 1990年、銀行融資に3%総量規制を導入、1991年末廃止。(政治主導を鮮明にした中曾根康弘総理に続き、海部内閣の橋本龍太郎大蔵大臣、小沢一郎自民党幹事長、佐藤守良国土庁長官の強いリーダーシップでバブル潰し。従来以上に政治主導を鮮明にした時期。)

(2) 投機筋の土地購入が減少(土地神話の崩壊)

(3) 少子化、晩婚化、単身者の増加等により戸建て住宅への需要減少

(4) 空き家、空き地の増加

### 3. 経営不振組合の対策

- (1) 補助金の追加獲得
- (2) 設計変更や工事見直しによる事業費削減
- (3) 仮換地指定のやり直しによる補償費節減と保留地拡大
- (4) 保留地処分価格の再検討
- (5) 保留地処分方法の再検討 公益施設の導入、建売りの検討など
- (6) 賦課金の徴収

### 4. 行政は何をしてきたか

建設省から区画整理課消滅

破綻銀行とは異なり破綻組合への国費投入をせず

各種交付金による財政的支援

保留地管理法人を助成する自治体に国から無利子貸付け

(参考) 都市開発資金の貸し付けに関する法律第1条、第4項

4 国は、土地区画整理事業（土地区画整理法（昭和二十九年法律第百十九号）による土地区画整理事業をいう。以下同じ。）に関し地方公共団体が次に掲げる貸付けを行う場合において、特に必要があると認めるときは、当該地方公共団体に対し、当該貸付けに必要な資金の二分の一以内を貸し付けることができる。

- 一 公共施設（土地区画整理法第二条第五項に規定する公共施設をいう。以下この条において同じ。）のうち都市計画において定められた街路その他の重要な公共施設の新設又は改良に関する事業を含む土地区画整理事業で、施行地区（同法第二条第四項に規定する施行地区をいう。以下この条において同じ。）の面積、公共施設の種類及び規模等が政令で定める基準に適合するものを施行する個人施行者（同法第九条第五項に規定する個人施行者をいう。以下この項において同じ。）、土地区画整理組合又は区画整理会社（同法第五十一条の九第五項に規定する区画整理会社をいう。以下この項において同じ。）に対する当該土地区画整理事業に要する費用で政令で定める範囲内のものに充てるための無利子の資金の貸付け
- 二 土地の合理的かつ健全な高度利用に資する次に掲げる土地区画整理事業で、施行地区の面積、公共施設の種類及び規模等が政令で定める基準に適合するものを施行する個人施行者、土地区画整理組合又は区画整理会社に対する当該土地区画整理事業に要する費用で政令で定める範囲内のものに充てるための無利子の資金の貸付け
  - イ 土地区画整理法第六条第四項（同法第十六条第一項及び第五十一条の四において準用する場合を含む。）の規定による市街地再開発事業区が事業計画において定められている土地区画整理事業
  - ロ 土地区画整理法第六条第六項（同法第十六条第一項及び第五十一条の四において準用する場合を含む。）の規定による高度利用推進区が事業計画において定められている土地区画整理事業
- 三 施行地区の全部又は一部が景観計画区域（景観法（平成十六年法律第百十号）第八条第二項第一号に規定する景観計画区域をいう。以下この号において同じ。）に含まれる土地区画整理事業で、施行地区の面積（施行地区の一部が景観計画区域に含まれるものにあつては、施行地区の面積及び施行地区内の景観計画区域の面積。以下この条において同じ。）、公共施設の種類及び規模等が政令で定める基準に適合するものを施行する個人施行者、土地区画整理組合又は区画整理会社に対する当該土地区画整理事業に要する費用で政令で定める範囲内のものに充てるための無利子の資金の貸付け
- 四 土地区画整理事業（前三号に規定する土地区画整理事業で、施行地区の面積、公共施設の種類及び規模等がそれぞれ当該各号の政令で定める基準に適合するものに限る。）の施行者（土地区画整理法第二条第三項に規定する施行者をいう。以下この条及び次条第五項において同じ。）が、保留地（同法第九十六条第一項又は第二項の規定により換地として定めない土地をいう。以下この号及び次条第五項において同じ。）の全部又は一部を、国土交通省令で定めるところにより公募して譲渡しようとしたにもかかわらず譲渡することができなかつた場合において、次のいずれかに該当する者が出資している法人で政令で定めるものに取得させるときの当該法人に対する当該保留地の全部又は一部の取得に必要な費用で政令で定める範囲内のものに充てるための無利子の資金の貸付け
  - イ 施行者
  - ロ 土地区画整理組合の組合員
  - ハ 区画整理会社の株主（当該区画整理会社の施行する土地区画整理事業の施行地区内の宅地（土地区画整理法第二条第六項に規定する宅地をいい、保留地を除く。）について所有権又は借地権（同条第七項に規定する借地権をいう。）を有する者に限る。）

## 5. これから考えなければならないこと

### (1) 区画整理は必要か

兵庫県南部地震、東日本大震災の復興などにおける区画整理手法の貢献は明らかで、その専門知識と経験を継承する必要性があることは誰も否定できない。

### (2) どうやって継承する

旺盛な宅地需要と民間宅地供給業者の未成熟（資金不足など）により宅地需給のギャップが発生し、そこに土地所有者による組合区画整理や公団が参入する素地ができていた。その前提が崩れてしまった現在において、組合区画整理がかったような隆盛を誇ることは考えられず、必然的に宅地供給業者、公团的公的組織、公共団体に期待するしかない。その意味において会社施行区画整理、独立行政法人都市再生機構（以下、UR 都市機構という。）による受託区画整理などが重要となる。公共団体は役人バッシングと政治主導の負の影響を受け、やる気がないのではないか。コンサルタントは発注方式の変化に伴い安定的受注が見通せないため、区画整理のような長期にわたる事業には消極的にならざるを得ない。

### (3) どこでやるのか

- ① 従来のような広大な宅地供給型区画整理は最早不要で、被災者の集団移転先確保、工業団地開発、研究学園都市建設など、特別な目的を持ち、かつ採算が保証されている事業。
- ② 生産緑地解除のように、少数権利者による宅地整備。この場合においても整備後の上物計画がしっかりしていることが必要となる。
- ③ 駅前広場を整備することなど、新たな都市機能の立地が見込まれる場合。
- ④ 東京の外郭環状道路や環状2号線整備のような大規模公共施設整備と併せて実施する事業。
- ⑤ 震災、火災、水害、津波、土砂災害等による被災地の復興。
- ⑦ 木造密集市街地の改善は期待されているものの、住民の危機意識が低いので利益誘導しか無いが、その利益の説明が難しい。「お国のため」では動かない。

## 6. 行政の役割

前節の③、④、⑤については、行政機関は常に組織的準備をしておく必要があり、自前で無理であれば UR 都市機構等を活用する必要がある。ただし、UR 都市機構は「既に市街地を形成している区域」で仕事をするようになっており、どこでも仕事ができるわけではない。②についてはいつでも認可申請が出る可能性があるため、そのための最小限の担当者は常に育成しておく必要がある。できれば、小さな地区でも良いから常にどこかで区画整理を実践しておくことが望ましい。

⑦については困難であっても根気よく権利者を説得して、出来るところから事業化することが大切である。この場合、減価補償地区になる可能性が高いが、災害発生時の人命・財産を守ることが行政の役割であるので、それを厭ってはならない。

行政マンを恒常的に UR 都市機構で研修させ、あるいは人事交流するのも有効であろう。

## 7. 組合区画整理に思う

古くは竜ヶ崎や新百合ヶ丘の組合を、最近では柏市の高柳組合などのお話を聞いておりますが、保留地が思いのほか高く売れてほくほくした時代、保留地は入札ではなく抽選にするようにとの行政指導があった時代、そして土地神話が崩れて保留地財源が当てにならなくなった時代、いろいろなことがありました。その間組合の理事の皆さんは一貫して真摯にまちづくりに取り組んでこられました。

区画整理組合の宅地供給量は約 12 万ヘクタールに及んでおり、これは方キロ 1 万人の密度で計算すると 1,200 万人分の宅地になり、東京都民がすっぽり入るくらいの規模になります。地区数では約 6,000 地区ですので、1 地区あたり 10 名の理事がおられるとすれば 6 万人の理事の皆さんが働いたことになります。残念なのは、その理事の皆さんが竣工記念誌と竣工記念碑に名前を残すだけで、ほとんど歴史から忘れられてしまうことです。竣工記念碑は無いところもあります。子供や孫に、「このまちはおじいちゃんが作ったのだよ」という証拠が消えようとしています。せっかく区画整理組合は地方公共団体並みの位置づけがなされているのに残念で仕方がありません。

私が予算を担当していた時は、組合の補助金は青天井で配分したのですが、後任の専門官は公共団体からの圧力で大変だったと漏れ聞いております。故、江崎真澄先生は、「組合区画整理こそ最大の民活」というキャッチフレーズで制度や予算面で大いに力になって下さいました。現在は如何なっているのでしょうか。

現在は図々しいくらいの宣伝の世の中です。黙ってではだめなのです。声を大にして宣伝しなければいけません。国には「まちづくり区画整理協会」が、東京には「東京都土地区画整理連合会」があります。そのグループで大いに宣伝をしないとイケないのです。保留地の販売だけでなく、完了地区の維持管理を連合会でお手伝いをする傍ら、新住民の皆さんと手を携えて子育てや介護のしやすい街を作らなければいけません。そのような地元の努力をテレビやインターネットを通じて宣伝して、「やはり住むなら区画整理」という国民的認識を形成できないものでしょうか。

これからは空き地整理の区画整理、生産緑地の宅地化のための区画整理などが必要になるかもしれません。国の制度は都市の再生にばかり向いていますが、倒れそうなマンションや、木造密集市街地から脱出するためには組合区画整理の皆さんが提供する安価で良質な宅地も必要不可欠です。50 年くらいの定期借地で良いかもしれません。理事の皆さんが土地を持ったままハウスメーカーに土地を使ってもらって新住民をお迎えするのです。

とにかく今動かなければ組合区画整理は尻すぼみです。この技術と経験を継承し、近未来の大災害に備えるためにも“今”なのです。

## 8. 参考図書 平成16年4月8日 大場民男著 「土地区画整理組合の再生」

- 1 本書の題名『土地区画整理組合の再生』、簡略すれば「組合再生」である。「組合再生」というからには、組合は病んでいるという認識があるということである。地価が下落し、保留地の売行きが芳ばしくないことである。しかし、これを嘆いていても、ことは解決しない。
- 2 土地区画整理事業は、工事と換地処分とによって、公共施設の新設・変更による整備改善と宅地の利用増進とを一挙に図ることのできる誠に優れた手法である。行政のリード・公的資金と金融機関の融資とによって組合による土地区画整理事業は、わが国のそのの過半を施行し、街づくりに重要な位置を占めていたものである。組合の運営・事業の実施にともない組合役員・組合員の意欲・自覚が高まり、地方自治・街づくりへの参加を通して民主国家の形成にも参画してきたと言っても過言ではない。自らの土地を事業に投じ、事業によるリスクを負う立場でもあったからである。
- 3 しかし、行政の財政難、金融機関の経営の厳しさもあって、新開発地での事業の多い組合には公的資金の援助は薄くなり、金融機関においては新規融資は論外として回収に向きがちとなってきた。
- 4 これまでの金融機関の融資は、土地区画整理事業そのものであるプロジェクトに対してなされる・いわゆるプロジェクト・ファイナンス（JA主導の融資にはこの種のものがみられたことがある）よりは、組合という団体に対してなされる・いわゆるコーポレート・ファイナンス（わが国の従来からの融資方法）であり、理事等から個人保証を徴するものである。そのため、組合の運営が保留地売却不振などにより行き詰まると、金融機関の理事等に対する過酷な（理事からみればであり、金融機関としては当然の権利行使と考え、両者に隔りがあるところに深刻さがある）場面が見受けられる。
- 5 長年、土地区画整理事業の研究と法律相談等をしてきた者としては、病んでいる組合や困っている金融機関があるならば、何とか力を貸して組合に再生してもらいたいと思うこの頃である。論じ足りないこと、提案したいことなどまだまだあるし、組合は生きているので、書くことによって固定的に見てしまうなど本書の出版には躊躇を覚えるものであるが、この段階で、これまでの研究・実践成果を一本にまとめて世に送り出すこととした。少しでも組合再生（それは金融機関にとっても、行政にとってもよいことである）に役立つことを希って止まないものである。
- 6 本書の発刊に当たっては、新日本法規出版(株)の関係者の方に大変なお世話になった。厚く感謝したい。