

表題 新しい組合区画整理モデルの提案

氏名(所属) 小浪博英(東京女学館大学国際教養学部教授)

土地区画整理事業は既に40万ヘクタール弱の土地について施行され、仮に公共減歩20%、保留地減歩10%とすると8万ヘクタールの公共用地と4万ヘクタールの保留地を確保してきたことになる。これに平方メートルあたり10万円を掛けて現在の資産価値を試算すると、公共用地80兆円、保留地40兆円に相当する巨額な貢献をしてきたことになる。このような誇るべき事業が何故か困難に直面している現状に鑑みて、思い切った発想によるモデルの提案をするものである。引き続き制度的、財政的に精査することが必要であることはいうまでもない。

モデル1 密集市街地で大規模公共施設の整備と合わせて組合が施行する土地区画整理事業

大規模公共施設を整備する密集市街地での事業としては立川駅北口、春日井市勝川駅前など公共団体施行の事例は多数あるが、組合施行の事例はない。共通点は減価補償地区であることである。現在の法制度下での減価補償地区の事業は、第109条「減価補償金」が公的施行者に限られているため事実上組合施行はできていないが、小さな地区については都市計画事業として施行することを条件として組合施行を検討すべきである。

地区面積5000㎡、設置する駅前広場2000㎡の地区を想定して整理前後の土地利用面積を次の通りとする。駅前広場を含むような地区は本来公共施行でというのが常識ではあるが、この場合は広場面積が2000平米しかなく、権利者数も少ないので組合の方が施行し易いと判断した。

表1 モデル1の土地利用総括(単位:㎡)

土地利用	整理前	整理後
道路 w = 3	210	0
w = 4	520	60
w = 6	0	240
w = 8	0	380
小計	730	680
駅前広場	200	2,000
公園	0	0
宅地	4,070	2,320
合計	5,000	5,000

減価補償地区の先買い面積は宅地総額の減価分に見合った額の宅地の購入ということであるが、本件ではズバリ公共用地の増面積分を先買い対象の限度面積と考え、この点において従来の減価補償の概念と異なる。課税の特例について慎重に検討する必要がある。つまり、広場の拡張面積1,800㎡から道路の減少面積50㎡を差し引いた1,750㎡を先買限度面積とし、この面積に相当する地区内の宅地が先買いできた場合はいわゆるノー減歩の区画整理を残った宅地で施行することとなり、先買いしきれなかった場合は不足分を各権利者に一定の率で割り当てて減歩することとなる。先買い価格は用地買収方式の場合に準じて建物移転補償費、営業補償費なども含んで定めるが、先買いの優先順位は更地または軽易な物件付きの土地が優先されることはもちろんである。財源としては再生土地区画整理事業の例により公共施設管理者負担金または公共用地の増加に見合った国庫補助を期待する。先買い面積が限度面積に満たない場合は、その不足面積に見合った負担金または補助金相当額を区画整事業費に投入してもらう。

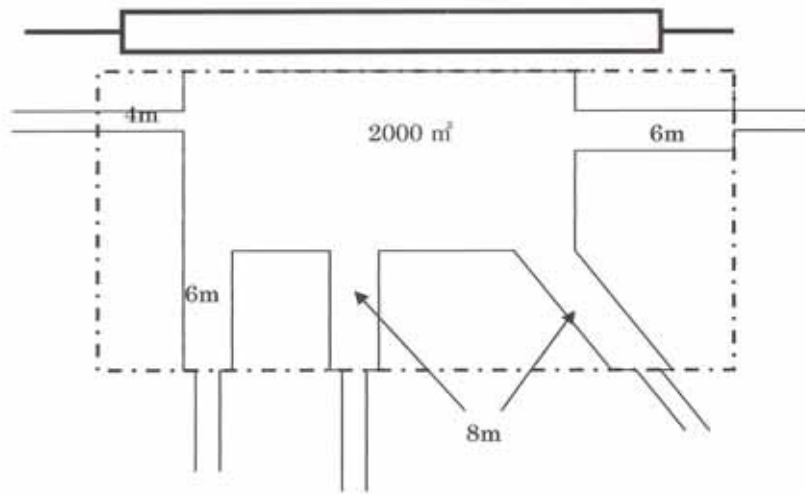
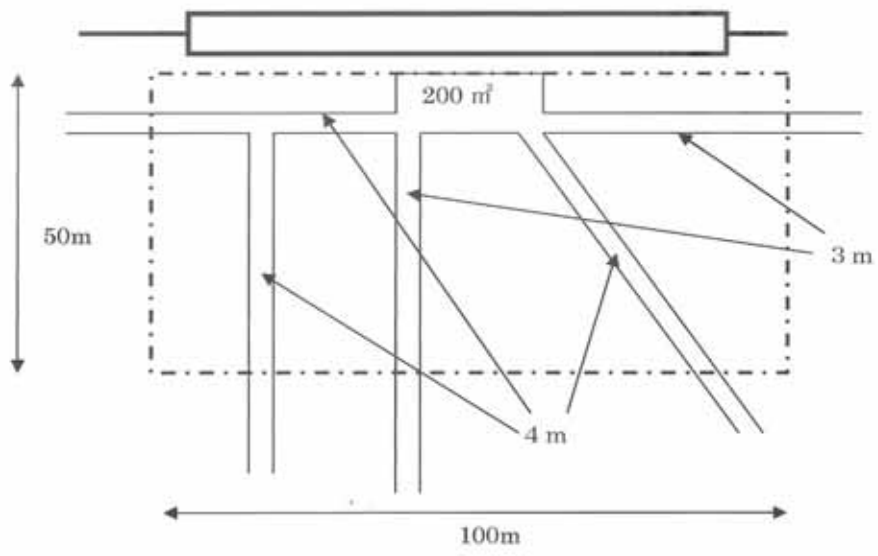


図1 モデル1のイメージ

次に、事業費を捻出する必要がある。従来は減価補償地区において保留地を取ることはできなかったが、ここでは組合施行を前提としているので、組合の定款に基づき事業費捻出用の換地未指定地を確保できることとする。事業費はこの換地未指定地処分金と土地の共有化をする権利者から提供される、いわゆる権利未指定床の処分金により生み出す。

仮に整理前の30戸のうち10戸は先買いされ、10戸は個別換地、10戸が土地の共有化をすることとする。個別換地の権利者は自分たちの移転補償に要する事業費と全体の共通工事費等を生み出すための換地未指定地を提供することとし、その金額を移転補償費1戸あたり500万円、合計5000万円、共通工事費約1000㎡分、2000万円、その他経費1000万円、総計8000万円を必要とすると仮定する。これを駅前の1等地、平方メートルあたり100万円のところに取るとすると、80㎡を換地未指定地減歩で提供しなくてはならない。つまり、換地未指定地減歩が約10%となる。土地を共有化する10戸の権利者については一体化の例にならって共同ビルを2棟建てることとし、約500㎡の土地2区画にそれぞれ総床面積2000㎡の建物を2棟建てることとする。この場合、工事期間1年として10戸分の仮住居費2000万円、建築費10億円、整地等工事費2000万円、その他経費1000万円、総額10億5000万円を用意しなければならない。総床面積4000㎡のうち半分はいわゆる権利床として、残り2000㎡を10億5000万円の財源とすると、グロスでの床価格は平方メートルあたり52.5万円となる。少し高額なので駅前広場に面することを考慮して、容積アップを図り、1000㎡の土地に5000㎡の建物とすると、支出総額13億円、処分床3000㎡、グロスでの床処分価格は平方メートルあたり約44万円となる。これなら事業可能であろうと思われる。

ここで検討すべき課題は、先買い限度をいわゆる減価計算から脱して公共用地増分でとらえ、個別換地の権利者に対する換地未指定地減歩の算定を増進率に関係なく必要経費の捻出から逆算し、さらに土地の共同利用を図る権利者について区画整理事業の中で権利未指定床を処分しようとすることである。また、駅前広場があることを理由に公園をとっていないことである。床の処分についてはつなぎ資金さえ用意できれば一体化の制度で置き換えることが可能かもしれないが、10億円を超える建築資金の一時立て替えについては権利者に無用な不安をもたらす恐れがある。むしろ区画整理制度の中での無利子貸し付けなどの手当をした方が理解されやすいのではないだろうか。

以上を整理すると、減価補償金地区を組合で施行するため、次のような制度改善を行う必要がある。ちなみに組合が成立しない場合は従来通りの公共団体施行で事業化すべきことは当然である。

組合による特定公共施設整備（広場、広幅員道路など）土地区画整理事業の新設

- ・公共用地増加分の全面積を先買い対象とし、原則として公共減歩ゼロの事業とする。
- ・換地未指定地（保留地に代わるもの）、権利未指定床（保留床に代わるもの）の制度を作る。
- ・評価は、従来の評価方式によらず、定款で別途定めることとする。

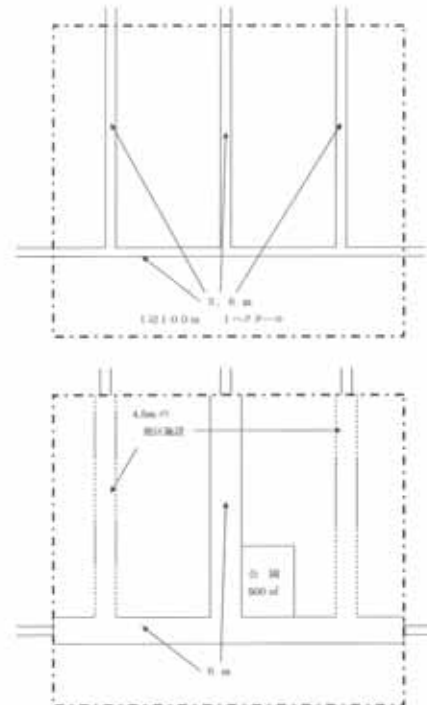
モデル2 大規模公共施設の整備を伴わない木造密集市街地の整備

地区内には狭い区画道路があるだけで、車椅子やタクシーの利用などが困難な地区であり、居住者の高齢化に合わせて最小限の道路拡幅を必要としている地区である。事例は殆ど存在しないが、今後の高齢化対策または防災対策として重要な事業である。基本的には従来のように一律6m道路などとしなくて、地区に応じて幅員2～3mの路地から6メートル道路までを、適宜、配置することにより移転家屋を最小限に押さえる。この場合、必要に応じて換地処分と同時に路地の拡幅計画を地区計画に定める。

取りあえず次のような10,000㎡の地区を想定する。地区内道路が2間道路しかなく、車椅子等の利用に危険な地区である。生活道路を4.5mまたは6mに拡幅するのであるが、一部の道路については原道のまま換地処分して、計画幅員を換地処分と同時に地区施設として地区計画に定めるものである。こうすることにより建物移転を極端に減らすことができ、いわゆる地区整序型土地地区画整理事業になる。

表2 モデル2の土地利用総括(単位:㎡)

土地利用	整理前	整理後
道路 w = 3.6	1,332	432
w = 4.05	0	122
w = 4.5	0	135
w = 6	0	1,040
小計	1,332	1,729
公園	0	500
宅地	8,668	7,771
合計	10,000	10,000

**図2 モデル2のイメージ**

この地区は整理前が全て2間道路で、整理後は半分を6メートル道路に、半分を4.5m道路に、但し、4.5m道路計画延長180m中120mは2間道路のままで換地処分して、同時に、両側宅地側に入った45cmの位置に地区施設道路の地区計画を決定しておく。その片方だけできた延長が30m、4.5mの完成断面が30mとする。公園は公園の管理者負担金により地区内の500㎡相当の宅地を別途買収し、

その場所に、そのまま公園を作る。道路は6m道路を中心にこの事業で計画幅員を確保する区間と、とりあえず計画だけで今回は現道のまま換地処分する区間とをわけ、建物移転を最小限に押さえる。原則として全員現位置換地で、道路幅員を確保するかしないかは各権利者に選択してもらおうが、防災のため6m道路は原則として完成させる。4.5m道路については隅切り、部分拡幅等として、建物の移転を最小限にする。こうすることにより地区内約60戸の建物のうち、何らかの補償を要するものが30戸程度で収まり、それも切り取り、曳き移転などの低額補償で済む。道路の拡幅をしない区間は現道のままの3.6mか、片側拡幅の4.05mで換地処分するので、宅地面積が広がるが、道路が狭い分だけ評価を下げて、拡幅済み道路に面する宅地とのバランスを取る。地区計画の地区施設道路が換地処分と同時に決定されているので、将来的には4.5mの幅員が確保されることとなる。

さて、事業資金であるが、公共用地の増加が多くはないので現行制度では財政的支援を受けにくい。公園は先買いするので財源にならず、道路用地増分だけが財源として期待でき、約4000㎡を平米10万円とすると4,000万円となる。しかし、事業としては建物移転補償、測量、工事など2～3億円の資金が必要となる。この負担については次のように考える。

- ・公園、道路（整地・排水を含む）の工事費は別途公共で負担する。
- ・道路用地増加分に見合う4,000万円は事業資金に投入。
- ・防災性向上に見合う公共負担1億円（約20年間の固定資産税増分に相当）。
- ・その他負担金1億円（一人あたり100万円程度）。

その他負担金は全額公共で負担できれば住民にとっては一番ありがたいが、財政上の制約からその分事業進捗が遅れることのマイナスを考えなければならない。住民に負担してもら場合も、現在の家計からの負担は困難であり、公的に貸し付けて10 - 20年賦で返済するなどの手当が必要になる。建物の改良資金と合わせて貸し付ける方法もある。建物の個別改築を促進することによる経済効果と耐震・耐火などの防災効果が期待できる。

制度的には道路が狭いままで換地処分するというを是認するかどうかだけであり、運用の範囲内であろう。宅地の評価については換地処分時に土地を提供する宅地と、地区計画だけで土地は直ぐには提供しない宅地との差があるので、従来の評価手法は使わない。土地を提供した宅地は道路が広がるので評価が高くなり従前地と換地との間の宅地価額には変化がないこととする。公園に接する宅地については功罪相半ばするので評価に加味しない。

モデル3 地積調査と合わせて隅切りの新設等を行う事業

従前の権利関係がきちんと整理されていないと、公園の整備を合わせて行いたい地区については、隅切り・排水の新設等のマイナーな公共施設整備と合わせて、現況の権利関係を尊重した換地計画にもとづく事業計画を作成する。原則として移転家屋はゼロである。この場合、モデル2で用いたように、換地処分時の道路は必ずしも4m以上の幅員でなくとも良い。換地処分は現況道路幅員で行っておき、将来拡幅する道路は換地処分と同時に地区施設として決定しておく。

事業のきっかけは、権利者の高齢化に伴う資産の相続や処分において地積が明確でないことが支障になっていることが必要であり、数筆程度の小さな地区でも適用すべきである。事業費は測量費、若干の工事費、事務費程度でこれを地積調査費として公的に負担する。また、この事業については組合員の数を現行7名以上であるが、これを3名以上くらいに緩和する必要がある。個人施行でも可能かもしれないが、組合施行にした方が税制の面で負担が少なくて済む。

なお、事業の誘導のため、本事業を施行する地区については住民にとって魅力的なアメ的制度を作る必要がある。例えば、増改築資金の低利・長期融資、ケーブルボックスの設置による電線類の地中化、地域の環境保全のための地区計画の誘導、空き地の買収によるちびっ子広場の新設や100円パーキングの設置、防犯カメラの設置などであろう。

また、多くの権利者不明または書類の受け取り拒否が発生する恐れがあり、第133条「書類の送付に変わる公告」が有効となるので、その公告方法を研究しておく必要がある。

最後に、全国数万人の土地区画整理事業従事者が、保留地の売れ行きが悪いくらいで元気をなくすのではなく、自分たちこそ50年・100年先の国家のインフラを支えるまちづくりの先兵であることに自信と自覚を持って新しい課題に対処すべきであろうし、公的サイドも経営の苦しい組合を本格的に助成すべきであろうことを付言しておく。

（本稿は2006年11月10日、区画整理フォーラム2006で発表したものです。）