

標題 小規模区画整理事業の取り組み事例について

氏名(所属) 昭和株式会社 関西技術室 西久保 貴司

### ■はじめに

A市U地区は、組合施行による面積約2.1haの小規模土地区画整理事業として、組合設立準備から一貫した事業の推進によって、組合設立認可後、約1年6カ月で事業完了(解散)することができました。リーマンショック後の組合経営が厳しい時期であったことから、事業手法として業務代行方式を導入し、かつ保留地処分の早期実現による資金計画のリスク低減と業務の前倒しによる合意形成の促進を図りました。当社は調査設計及び事業管理業務の担当として事業に参画させていただきました。準備委員会の期間を含めても約3年で事業が完了し、事業期間の短縮化を図ることができた事例として紹介いたします。

### ■小規模な組合区画整理事業の特色

小規模土地区画整理事業の中でも、市街化区域農地を主とした低未利用地の活用を目的とした組合施行については、従来から緑住区画整理や農住区画整理事業を中心に取り組みが行われてきました。

平成18～22年度における施行者別地区面積規模別の認可地区数(下表「区画整理年報」より)は、全366地区の内、5ha未満の個人及び組合施行が全体の約4割の141地区で、組合施行は85地区で23%の割合を占めており、また組合施行全体の194地区に対しても、5ha未満の地区が約44%と半分近くを占めています。

施行者	地区数	平均地区面積 (ha)	面積規模 (ha)												
			0～1	1～2	2～5	5～10	10～20	20～40	40～60	60～80	80～100	100～150	150～200	200～300	300以上
合計	366	11.4	54	40	79	68	56	46	14	6	2	1	—	—	—
個人・共同	81	6.4	39	12	5	8	6	9	1	1	—	—	—	—	—
組合	194	13.2	13	24	48	42	24	28	9	3	2	1	—	—	—
公共団体	65	12.2	1	3	16	13	20	8	4	—	—	—	—	—	—
行政庁	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
機構等	26	11.6	1	1	10	5	6	1	—	2	—	—	—	—	—

また、認可地区の平均市街化率は組合施行が約11%で、公共団体施行の約50%を大きく下まわっており、低未利用地の多い区域で、小規模な組合施行の実施が多い状況であると推測されます。

#### (小規模な区画整理の特色)

- ・面積が小さいことから地権者数も少ない場合が多く、このため合意形成は、総論より各論(換地)に注目される。また、面積が小さいことから設計上の制約が大きい。
- ・補助金や助成金を受けることができない等、財源が権利者負担のみとなる場合が多い。

#### (組合区画整理と開発行為との相違)

- ・区画整理事業は、地権者の権利を継続しながら実施され、民主的手続きにより進められるため、開発行為に比べて事業期間が長くなる。一方、開発行為と比べて事業や組合に対しての税優遇がある。

### ■組合事業の再建事例からの対策の必要性

組合区画整理については、バブル崩壊に伴う組合再建(賦課金徴収、再減歩等)の取り組みが全国的に行われてきたところですが、再建が必要となった主な要因は以下のように分類されると考えられます。

- ・地価下落に伴う保留地処分金額の減少や保留地売却の不振による収入不足
- ・整備計画の変更に伴う工事費増加や事業長期化による事務費等増加による支出増加
- ・地権者合意が得られないことによる事業の停滞

このため、新規の事業化に求められることは「資金計画の健全性」、「事業工程の透明性」、「地権者合意の確実性」であり、以下の対応方策が有効とされていることから、今回紹介する事例においても、これらを念頭においた取り組みを行いました。

- ・業務代行方式の導入
- ・認可申請までに各論(換地)の同意を得る合意形成

## ■A市U地区における取り組み

### ○地区概要

本地区は、大都市近郊であるA市のJR駅より南に約500m離れた位置にあり、既に住宅地が形成された地域に残された低未利用地でした。地区の大部分は水田を主とした農地となっており、道路が不足し、未接道や利用しづらい形状の土地も多くあることから、都市基盤の整備が望まれていました。本地区の全域が第一種中高層住居専用地域に指定されており、駅周辺の良好な住宅地を供給すべく計画を立案しました。

地区面積	約2.1ha	減歩率	35.74%
地権者数	18人	総事業費	約3.9億円
事業期間	平成23年2月28日～平成24年8月27日		

### ＜土地利用＞

		施行前		施行後	
		面積(m <sup>2</sup> )	割合(%)	面積(m <sup>2</sup> )	割合(%)
公共用地	道路	228	1.1	4,053	19.3
	公園	—	—	670	3.2
宅地	民有地	20,267	96.5	13,343	63.6
	保留地	—	—	2,926	13.9
	測量増	497	2.4	—	—
合計		20,992	100.0	20,992	100.0

### ＜資金計画＞

		平成22年度	平成23年度	平成24年度	合計(千円)
収入	保留地処分金	80,000	307,000	0	387,000
	その他	1	1		2
	計	80,001	307,001	0	387,002
支出	工事費	54,130	213,000	64,819	331,949
	補償費	0	2,353		2,353
	借入金利子	0	0	0	0
	事務費	5,264	24,000	23,436	52,700
	計	59,394	239,353	88,255	387,002
差引過不足		20,607	67,648	-88,255	0

### ○事業の経過

バブル崩壊後の地価下落が落ちつきをみせていた矢先にリーマンショックが起これ、社会情勢が不透明となっていました。事業化に向けた地元機運の高まりを受けて、平成21年9月に組合設立準備委員会が結成されました。

平成22年4月に開発事業事前相談が完了したことから、現況及び地区界測量を実施し、さらに本来認可後である換地設計や実施設計等の設計測量業務を組合設立前に前倒して実施し、地権者全員の換地承諾を得たことから、同年12月に組合設立の認可申請を行いました。平成23年2月末に組合設立認可を受けた後は、速やかに仮換地指定を行い、同年4月に工事着手と、認可後短期間で工事を開始することができました。工事は平成24年1月に概成したことから、換地処分を同年5月に行い、同年8月に組合解散認可を受けました。

業務代行については、平成22年8月に予定者の選定が行われ、代行予定者と設計図や保留地等についての調整を図りながら事業を推進しました。

### ＜施行後の状況(平成24年7月)＞



### ＜組合事業の経緯＞

平成21年9月28日	組合設立準備委員会結成
平成22年4月12日	開発事業事前相談完了
平成22年8月8日	業務代行予定者選定
平成22年11月21日	換地承諾
平成22年12月1日	開発事業協議完了
平成22年12月19日	地権者全体会議及び本同意
平成22年12月28日	組合設立認可申請
平成23年1月24日	業務代行基本協定締結
平成23年2月28日	組合設立認可
平成23年3月6日	組合設立総会
平成23年3月25日	仮換地指定
平成23年3月29日	業務代行契約締結
平成23年4月18日	工事着手
平成24年1月31日	工事概成、保留地引渡し
平成24年4月18日	換地計画認可
平成24年5月25日	換地処分
平成24年8月27日	組合解散認可
平成24年11月末	清算終了(予定)

## ■事業推進のための方策

本事業において、「業務代行方式の導入」、「認可申請までに各論（換地）の同意を得た合意形成」について、「事業期間（工程）の確定」、「収支計画の確定」、「地権者合意の確定」に着目した上で、3つの方策を実施しています。

### ○無借入経営を目指した業務代行方式の導入

本組合の収入財源は保留地処分金のみであり、事業収支バランスと運営資金確保のリスクを低減するため、業務代行方式を導入しています。本組合の代行業務はフル代行ではなく、「工事一括発注」と「保留地一括処分」とし、事務局は代行業務から独立した運営を行う形態をとりました。この形態を採用したのは、一括発注による工事費の削減と、地価変動等による収入不足のリスク回避を、組合にとってできるだけ有利に行うことが大きな目的でした。さらに、運営資金の金融機関融資が区画整理組合に対して厳しい情勢であり、また融資に対する組合員の連帯保証を避けるため、本組合は業務代行者から保留地処分金の前払いを受けることによって、無借入経営を実現しました。保留地の前払金は、組合設立認可申請時と仮換地指定時の2段階で、業務代行者から組合へ支払われました。

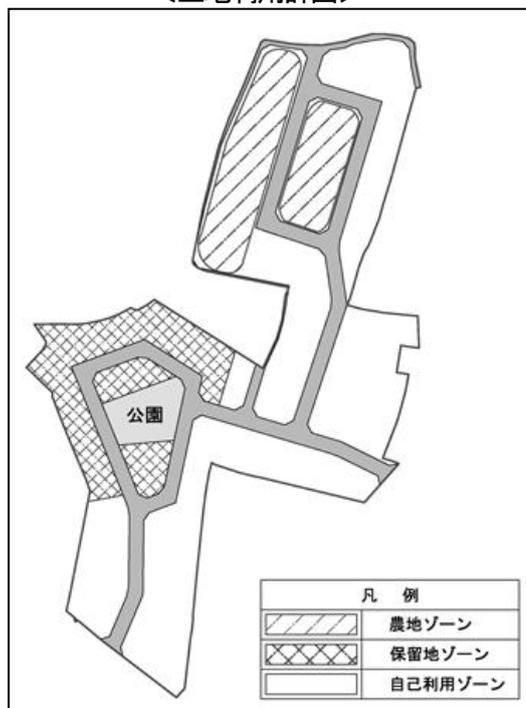
当初、保留地処分先を複数とすることも検討しましたが、事業スピードを重視し1社に一括処分することとしました。認可後の調査設計業務の先行作業を行うことで事業計画の精度を上げ、具体的な工事発注内容の提示と保留地の引き渡し時期の明確化を行い、業務代行者のリスク低減を図っています。また、認可前に換地同意も得たことから、認可後直ぐの仮換地指定を行い、仮換地指定後直ぐの工事着手が可能となり、予定時期どおりの保留地引き渡しを確実に履行することで、当初目標としたスケジュールが実現されました。

### <土地利用計画>

### ○目的別換地と保留地の完全集約配置

各権利者の土地利用の実現に向けては、個別の土地活用意向に基づく土地利用計画の作成を行い、目的別換地を認可前に設計し、換地の同意を得て画地の確定を図りました。耕作継続希望者に対しては集合農地ゾーンに営農環境の確保を行い、また、保留地ゾーンへの保留地の集約配置によって、統一感のある戸建住宅地を早期に形成し、良好な住宅地形成が誘導できるよう計画しました。

この保留地ゾーンの設定については、業務代行者のニーズを汲み取り、売却保留地の完全集約化と、公園と一体となった街区の形成によって保留地の付加価値化を図り、処分価格を高める工夫を行いました。完全集約化を図ったことにより、換地の調整が難しくなりましたが、街区形状や画地割の度重なる変更によって調整を行いました。また、業務代行者の保留地販売に対する配慮として、保留地ゾーンの造成工事を優先的に実施し、先行的まちびらきを可能としたことで、換地との売却競合を回避しています。



### ○所有権移転抑制による組合運営の安定的推進

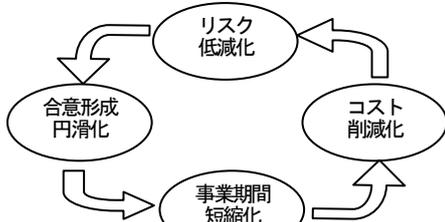
地権者不安の解消と事業期間短縮化のためにも、無借入経営の計画を立案し、地権者の事業及び換地に対する地権者全員の同意を得た上で、組合設立の認可申請を行いました。できるだけ早く事業を完了させることが重要であるものの、通常、事業期間中に土地所有者の変動が生じ、組合員数の増加や組合事業に協力的ではない組合員が加わることで、合意形成の支障、所有権移転分割による事業費の増大、保留地と換地の売却競合といった事業推進上の問題が起こり得ます。これらのリスクを避けるため、組合の換地処分完了までの期間は所有権移転停止の申し合わせを行い、組合員を固定した安定的事業推進を図りました。なお、この申し合わせは、短期間事業だからこそ成し得たと考えられます。

上記の事業推進のための3つの方策によって、事業期間の短縮化によるプラスのスパイラル効果を発現し、確実な事業完了を目指しました。保留地処分金の担保や工事費の確定による資金計画の健全性に伴い、事業の「リスク低減化」が図られ、「合意形成円滑化」、「事業期間短縮化」、「コスト削減化」へと連鎖し、さらに「リスク低減化」へ繋がることで、このプラスの循環が事業の推進力を増大しました。

また、本事業において、組合（地権者）、行政、業務代行者（協力企業）を事務局（コンサルタント）が橋渡しすることで、三位一体の連携を図りました。事業推進の方策によって、この連携は、組合にとっては「事業リスクの低減」、行政は「社会基盤整備の実現」、業務代行者は「一団の保留地の計画的取得」といった三者それぞれがメリットを享受することができ、WIN-WIN-WINの関係となっています。

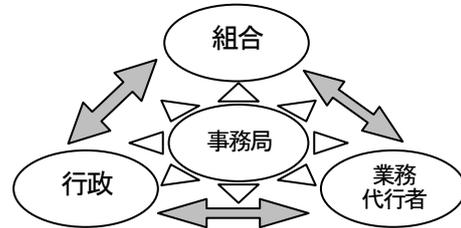
#### ○プラスのスパイラル

資金計画の健全性により、「リスク低減化」から、「合意形成円滑化」、「事業期間短縮化」、「コスト削減化」へ連鎖。プラスの循環により事業推進。



#### ○三位一体の連携とWIN×3

組合（地権者）－行政－業務代行者を事務局が橋渡しをして連携。三者がそれぞれメリットを享受し、WIN-WIN-WINの関係。



### ■事業による地域まちづくりの実現

#### ○区画整理後の土地利用コントロール

本地区は、用途地域が第1種中高層住居専用地域に指定されていることから、地権者の土地活用に関して建物高さの取り扱いが大きなポイントでしたが、地権者の話し合いを経て、地区計画による高さ制限を行うことで良好なまちづくりを目指すこととなりました。また、まちづくりを牽引してきた組合の活動を継承するため、地域組織として新自治会が組合解散前に発足しており、新住民の受け皿及び新しいまちづくりの推進を担うこととしました。今後は新自治会が地区計画により土地利用をコントロールする役割を担っていきますが、住民自らで継続していくこの活動も、一つのエリアマネジメントの形と考えられます。

#### ○地域まちづくりへの貢献

地域まちづくりにおいて、区画整理や開発行為といった小規模な面的整備事業が生活道路や街区公園の整備の役割を担っている場合が多くあります。本地区においても、区画道路865m、街区公園1箇所の整備を行いました。また、本事業は、補助金等を受けず民間の活力により施行したことで、行政の社会基盤整備コスト低減や土地利用転換による固定資産税の増収増についての寄与もしています。これらのことから、地域まちづくりを地域住民や民間が担う手法として、組合による小規模区画整理事業は非常に有効な方法と考えられます。

### ■おわりに

本事業は、「業務代行方式の導入」、「認可申請までに各論（換地）の同意を得た合意形成」についての工夫を行うことで、事業期間の短縮化、無借入の事業運営を実現して事業完了を迎えることができました。このことから、土地活用を望んでいる地権者に安心できる事業の提供と、地域のまちづくりに貢献することができたと考えています。しかし、一般地権者にとっての小規模区画整理事業の認識はまだまだ低いものと思われることから、今後の積極的な活用によって、地域まちづくりの実現が望まれます。

最後になりますが、本事業が短期間で終了を迎えることができたことは、理事長、副理事長を中心に組合員の皆様が積極的に事業運営に参加し尽力された賜物であり、A市の区画整理課をはじめとする行政機関の御指導、さらに業務代行者他の御協力によるものと考えております。本まちづくり事業に参画させていただいたことについて、この場を借りて厚く御礼申し上げます。