

# 震災復興と土地区画整理

神戸大学教授 山下 淳

## 土地区画整理事業の仕組み

土地区画整理事業とは、道路などの公共施設を整備し雑然とした宅地を整理して街区を整えるなど面的に総合的な整備を行う事業ということが出来る。そして、それを事業用地の買収ではなく、いわゆる「換地」によって行うところに最大の特徴がある（下の図を参照）。

土地区画整理事業を構成しているのは、「地価の増進」「減歩」「換地」の三本柱である。

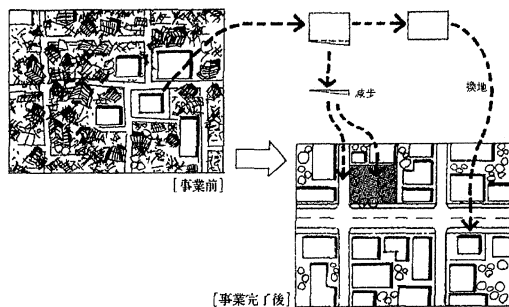
震災から2カ月後の3月17日、市民の大きな反対を押し切るようなかっこうで、震災復興のための都市計画決定がなされた。4市1町の13地区（約250ha）について土地区画整理・市街地再開発事業の都市計画が決定された。その後決定されたものを含めると、5市1町において、14地区、約260haの被災市街地復興土地区画整理事業が予定されている。

被災地域全体からみればわずか数%をカバーするにすぎないが、大規模な土地区画整理事業と市街地再開発事業の実施が震災復興のための地域整備手法として選択された。これまでも、わが国では、関東大震災からの復興、第二次大戦後の戦災復興、その後の大火などの災害復興において土地区画整理事業が活用されてきたところである。

土地区画整理事業とはどういうものなのだろうか。まず、その概要をみていくこととしよう。そして、震災復興手法としての区画整理の位置を探ることとしよう。

1 区画整理は新たに土地を作り出すわけではない（つまり、施行地区内の総面積は変更がない）から、区画整理によって新たに（既存のもの改良なども含む）道路や公園が整備されることになる、その用地分だけ宅地（公共施設用地以外の土地）の総面積は減少する。通常の公共施設事業であれば、公共施設用地は、施行者が地権者から用地を買収して実施するが、区画整理では、施行地区内の全地権者からいわば少しずつ土地を無償で提供してもらって、公共施設用地を生み出す。この土地の無償提供が「減歩」

〈土地区画整理事業のしくみ〉



(公共〔施設〕減歩)である。

他方、区画整理事業によって公共施設等が整備され、宅地が整然と区画されると、一般に地価は上昇する(これが「増進」である)。「減歩」によって地区内の宅地の総面積は減少するわけだが、宅地価格の総額は増加する(増進Ⅱ区画整理後の宅地価格の総額Ⅰ区画整理前の宅地価格の総額)。通常、この「利益」は地権者の懐に入る。

そこから区画整理事業に要する事業費の全部または一部を負担してもらう。この事業費負担は、施行地区内にいわゆる「保留地」が取られ、施行者が第三者に保留地を売却するかたちでおこなわれる(保留地減歩)。

そこで、地権者の取り分となる宅地の総面積は、公共施設用地のための減歩と保留地のための減歩を差し引いた分となる。総宅地面積の減少率を平均減歩率、総宅地価格の増加率を比例率という(平均減歩率Ⅱ「公共減歩面積+保留地減歩面積」/事業前の総宅地面積、比例率Ⅱ事業後の総宅地価格/事業後の総宅地面積×事業後の平均宅地単価) / 事業前の総宅地価格(事業前の総宅地面積×事業前の平均宅地単価)。

以上のような施行地区全体にかかわる事項は、道路・公園の配置、街区の形状などの設計図とともに、「事業計画」に示される。事業計画は縦覧され、意見書の処理がなされた後、知事の認可を受ける。

2 次に、全体としての宅地と資産増加分をひとりひとりの地権者に配分していかねければならない。地権者は、工事が実施された後に、従前の土地に代えて、新たに新しい場所に土地を受け取る。これが「換地」である。

換地を定めるにあたっては、換地および従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するよう定めなければならない(照応原則)という。土地区画整理法第八九条第一項。位置的には、できるかぎり従前地と同じ場所(現地換地)が望ましいとされているが、いわゆる「飛び換地」も許される。換地に際して、土地のうえの建物を移転・補修する必要が生じたときは、移転補償がなされる。ところで、資産価値に着目すれば、地権者ひとりひとりが受け取る資産価値の増加分は同じであるべきだということになる(受け取るべき資産分Ⅱ従前地の価格[従前の宅地面積×宅地単

価]×比例率Ⅱ換地の価格[換地の宅地面積×宅地単価])。しかし、従前地の場所、換地の場所によって宅地単価は大きく異なっているから、換地の面積は、従前地の位置と換地の位置との関係で決まってくることになる。当然、個々の地権者の減歩率にはかなり

のばらつきができる。ひとりひとりの地権者に合わせて機械的に換地を配分していけるものではないことは、常識的に理解できるだろう。地区内の街区割りのあり方など技術的な制約もあるし、また、既存の建築物を残すためにある程度の換地面積を与えなければならない場合もある。過小な宅地については、減歩をしないこともできる。受け取るべき資産分と実際の換地の評価額は微妙にズレる。権利分よりも多く換地を受け取る人もいれば、少ない換地を受け取る人もいる。このようなズレを地権者間で調整するのが、「清算金」である。当然、交付される清算金の総額と徴収される清算金の総額はイコールになる(清算金Ⅱ受け取るべき資産分Ⅰ施行後の宅地価格。このような仕組みを比例評価方式という)。

場合や地権者からの同意がある場合には、換地を与えず、清算金によって金銭的に処理することができ。以上のような、換地の位置、面積、形状、清算金の額など定めるのが換地計画であり、土地区画整理審議会の意見聴取、縦覧、意見書の処理に続いて、知事の認可を受けなければならない。換地計画に基づいて個々の地権者に対して「換地処分」がおこなわれる。

3 区画整理事業によって地権者が資産的な損失を被った場合には、施行者が補填することになっている。つまり、「区画整理前の宅地価格の総額Ⅰ区画整理後の宅地価格の総額Ⅱ」となる場合には、差額分を施行者が地権者に補填する。これを「減価補償金」という(法一〇九条)。

区画整理後の宅地価格の総額は、(a)減歩面積(公共用地面積)と(b)事業による増進によって決まるから、①非常に大きな公共施設を整備するために、公共減歩が大きくなる、②既に市街化して地価が上昇しきっており、公共施設整備などによる宅地価格の上昇がさほど見込めない、というケースが考えられる。まして地価が高騰したバブルが崩壊後の現況では、既成市街地では

②のケースが多発してこよう。

実務上は、減価補償金地区となりそうなどころでは、減価補償金を地権者に支払うことに代えて、公共団体（施行者）が地区内の土地を減価補償金相当額まで先行買収し、買収した土地を公共施設用地に換地している。これにより公共減歩が少なくてすむから、結果的に、減価補償金は生じない。

### 土地のただ取り？

区画整理の仕組みを理解していただけたらどうか。

換地と減歩による区画整理の仕組みは、公共施設の整備が用地買収方式で行われる場合と対比して、都市基盤施設と宅地利用を有機的に整備することができ、市街地全体の水準を高めることができる。また、買収した地権者を追い出すことにならず、いわゆる開発利益を公平に享受することができ、逆に、コストも減歩というかたちで公平に負担する。デメリットとしては、事業費が大きく、複雑な権利関係の調整が必要で、そのために事業期間が長くなる可能性がある。

しかし、ひたすら土地の資産価値に

着目したものであることもわかる。個々の地権者にとって、自己の所有地が減歩された分だけ減るとしても、資産としての土地は増加しているか、少なくとも減少はない。資産としての土地の観点からみれば、区画整理は地権者に損害をもたらすものではない。

もっとも、土地の資産価値は、当該土地を譲渡してはじめて実現される（区画整理以前よりも高く売れる）ものだから、そこで従来どおりの生活をしようとする人にとっては実感はない。むしろ、敷地が小さくなって使いにくくなったり、区画整理によって幹線道路や駅前広場などが整備されると住環境の悪化だとも感じられよう。

すなわち、区画整理は、住民からみて、必ずしも土地の利用価値の増加に結びつかない。そうすると、区画整理が、つまり、公共施設用地のための土地の提供（減歩）が、自分たちの地域の住環境や利便性を高めるための負担であると実感できなくなる。そのような場合には、公共施設用地のために減歩相当分だけ「土地のただ取り」されたようにみえる。まして、併せて清算金までを徴収されるとなると、これは「泥棒に追い銭」である。ここに区画

整理の最大のジレンマがある。

根本的には、区画整理によって地区を整備し、それによって可能となったより高い土地利用の可能性が、住民(地権者)の求めている地区のあり方とマッチしており、歓迎されるかどうかであろう(例えば、住宅地だったところが商業地として整備されたとして、住民が商業的な利用を望んでおり、そちらへと移行していくかどうか)。

## 震災復興区画整理

震災復興区画整理においてもこのジレンマは解決されていないようである。

1 被害が大きく、したがって、区画整理が予定される地区は、一定の住環境が整った地区もあって一様ではないが、土地所有が細分化しており、区画街路も十分に整備されておらず、老朽化した建築物が建て詰まっているところが多いということが出来る。行政サイドからすれば、この際、面的な整備が必要と考えられる地区なのであり、防災の観点からは、必要な細街路の整備拡張にとどまらず、広域防災公園の整備や広幅員道路の整備などは

かつていかなければならないとされる地区である。そのための整備手法としては区画整理しかないといわざるをえないだろう。拠点施設の整備などは個別の公共施設事業でも可能であろうが、区画街路や小規模公園などの計画的整備は区画整理でないとできない。

しかし、住民からは、都市計画に定められた大規模公共施設のあり方に不満が集中した。広域的な防災公園や広幅員道路は、たんに減歩率との関連から不満とされたのではなく、それが、自分たちの住むまちのあり方からみて必要がない、あるいは地区内における住環境を阻害するものを、しかも自分たちの負担でつくりだそうとしていると感じたからにはかならない。

あるいは、極言すれば、従来通りの狭く私道のまちでもいい、以前のまま十分だとの意見も聞かれる。これらは、いわば安全で快適な住環境の水準に対する見解の相違といえよう。

2 このような地区は、反面、区画整理がむづかしい地区でもある。規模の小さな敷地が多く、減歩に耐えられない者が多い。被災者たる地権者にとって、これまでどおりに生活が維持できるかどうかは死活問題であろう。減歩率の緩和と過小宅地の取り扱いが大

きな焦点となっている。

すでにいち早く、市によって多少の差異があるようだが、平均減歩率一〇%以下、九〇平方メートル以下は減歩しないとの立場が表明された。今回の区画整理では、市街地としてすでに地価がさうとう高くなっており、区画整理による増進はさほど期待できない、つまり、減価補償金地区が少なくない。減価補償金相当額を先行取得に向けて平均減歩率を下げ、さらに、小規模宅地には減歩率を緩和したり、一定敷地規模以下では減歩を避けるなどの措置がとられている。その是非はさておいて、やはり従前の土地利用をどう評価するのか、受益と負担(減歩)のミスマッチが生じているのである。

## おわりに

区画整理はあくまでもまちづくりのための「手段」にすぎない。そして、まちづくりは、従来のような道路・公園の機能的な整備を合理的におこなっていくけばよいとする傾向から、いわば暮らしやすい・住みやすさを求めるものへと発想を変化させつつある。区画整理が復興手段として有効に機能するかどうかは、結局のところ、区画整理

による地域整備のあり方が住民に受け入れられるものかどうか、あるいは合理的な負担として説得できるかどうかにかかっているように思われる。

復興都市計画決定にあたっては、事業区域と幹線街路、近隣公園のみを決定し、補助幹線道路、主要区画街路、街区公園などは住民との協議を踏まえて第二段階で決定されるといういわゆる二段階都市計画が採用された。そして、まちづくり協議会が組織され、行政と住民との協議が積み重ねられ、秋以降、第二段階の都市計画決定がなされつつある(もつとも、第一段階の都市計画決定の見直し・修正の例は未だないようである)。いくつかの地区は、この三月の事業計画認可をめざして手続をすすめているのが現状である。

住民も、抵抗することから、少しずつ主体的にまちづくりを考え、区画整理を理解しはじめてきたようである。

※紙数の関係から、注を省略した。次の文献の参照をお願いしたい。

《参考文献》阿部泰隆『大震災の法と政策』(一九九五年)二二九頁、二六九頁以下、安本典夫「震災復興と土地区画整理」季刊TOMORROW三七号(あまがさき未来協会)一六頁、「地区別復興まちづくり」造景創刊号(一九九六年)。

(やました・あつし)