

No.7

『土地区画整理事業における地権者との円滑な合意形成について』

株式会社フジヤマ 防災・環境保全部 都市整備グループ

名前：武田真洋

名前：大橋正典

1. はじめに

本稿は、浜松市浜北中央北土地区画整理組合の業務代行者（共同企業者代表(株)フジヤマ）として事業に従事している立場から、これまでの事業経過における技術的知見の共有を目的として客観的に分析・報告するものである。

1-1. 施工地区の位置と都市計画上の位置づけ

施工地区は、浜松市浜名区の遠州鉄道鉄道線遠州小林駅の西側に位置し、ふれあい交流センター浜北や浜松赤十字病院等の医療・福祉施設が立地している。しかし、交通基盤や都市基盤が脆弱であったため、地区の利便性や都市機能の低下を招いており、都市基盤の整備が求められていた。

浜松市都市計画マスタープランにおいて本地区は、交通結節点の立地性を活かし、市民の日常生活に必要な身近なサービスなどの機能集積を図る「主要生活拠点」として位置づけられ、浜松市立地適正化計画における都市機能誘導区域及び居住誘導区域にも指定されている。このため、まちづくりに際しては、「健康で安心な持続可能な交流型まちづくり」を目指して、大規模街区を設け都市機能の集積や居住性の向上が求められる。

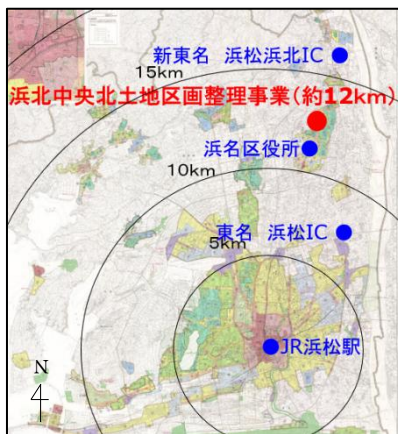


図-1 事業地の位置図

1-2. 概要

平成 28 年 9 月に浜松市へ浜松市浜北中央北土地区画整理組合の事業認可に向けた技術援助申請を提出し、浜松市からの技術援助を受けた。

これまで、まちづくり勉強会の開催を積み重ね土地区画整理事業の仕組みや事業の進め方などまちづくりに対する意識と知識の向上を図った。立地適正化計画の推進が全国的課題となる中、本事業は社会的ニーズに対応した時宜性の高い取り組みであった。その結果、令和 3 年 11 月 17 日に浜松市浜北中央北土地区画整理組合は事業認可され、事業の早期着手に向けて仮換地設計を実施した。

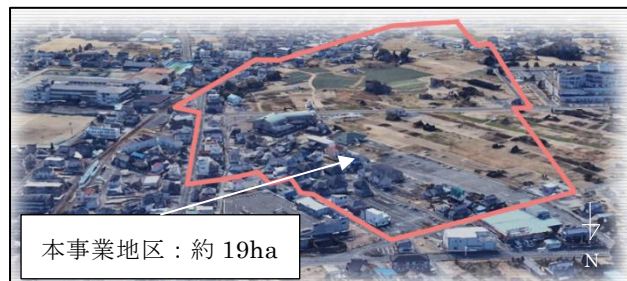


図-2 施行前の本事業地の状況

2. 業務遂行における課題

2-1. 浜松市浜北中央北土地区画整理組合の現状

事業認可前の本地区は、市街化区域と市街化調整区域が混在する区域であったため、地権者の将来における土地利用の考え方も様々で、事業化に向けた合意形成が難航していた。

また、業務運営上の課題としては、①保留地処分の遅延リスク・事業資金調達の困難・事業期間延長のリスク、②持続的なまちづくり支援や大規模街区活用への誘致支援、③地権者の意向に沿った土地の有効活用を図るトータル・コーディネー

ターの不在が挙げられていた。このため、適切な事業運営支援体制の構築が必要であった。

2-2. 地区の実情を踏まえた課題点

地区の実情を踏まえた業務上の課題は、以下の3点であった。

(1) 事業運営上の課題

総事業費の増額リスク軽減・保留地処分リスク回避・事業借入軽減・大規模街区土地利用誘致の仕組み作りが必要であった。

(2) 土地利活用の課題

各地権者の土地利活用方針の取りまとめや仮換地設計への反映並びに、大規模街区土地利用の換地設計方針について、地権者の意向に対応したコーディネートが求められた。

(3) 地権者の合意形成

施行前における地権者の土地利用並びに認可前における市街化区域と市街化調整区域の土地の価値について、公平性を保つための土地評価基準の作成ならびに地権者への円滑な早期合意形成が求められていた。

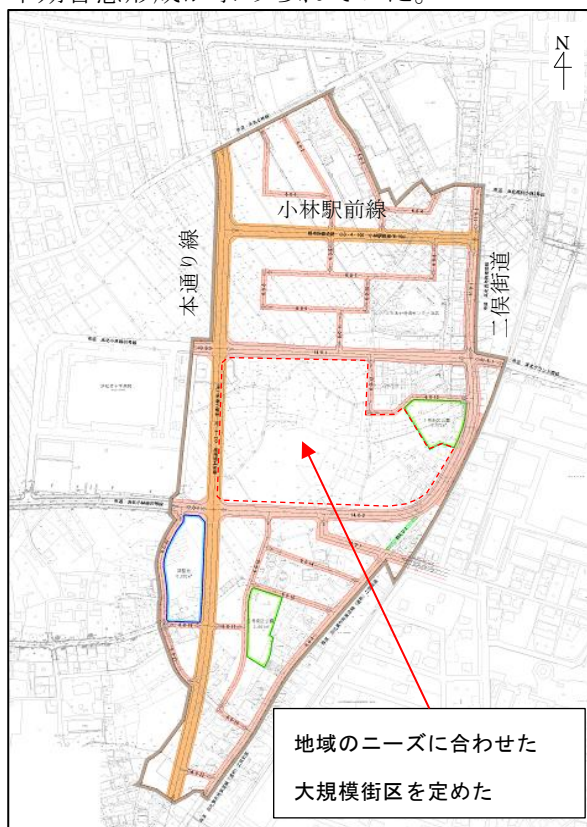


図-3 大規模街区を組み込んだ設計図

3. 対応策・工夫

3-1. 業務代行方式(事業運営上の課題に対する対応策)

組合は、調査設計・事業運営支援・大規模街区土地利用誘致・まちづくり提案事業運営・迅速かつ円滑な保留地処分を行うために、業務代行者の豊富な知識・経験・ノウハウの活用が必要と判断し、適正な事業運営の実現を目的として、一部業務代行方式を導入することとし、業務代行者（共同企業者代表㈱フジヤマ・構成員㈱一条工務店・構成員イオンタウン㈱）を選定した。

3-2. 換地方式や土地評価の工夫等(土地利活用の課題に対する対応策)

(1) 集約換地方式と短冊換地(集約換地)

持続可能なまちづくりを行う上で、地区中央に大規模街区を設けることとした。この大規模街区をコミュニティ空間として活気のあるまちの形成を目指し、地権者の意向を反映しながら地域のニーズを精査して出店企業を決定した。そのために、一部保留地や売却換地、借地換地を集約するよう、換地設計に取り組んだ。

(短冊換地)

短冊換地は、大街区において大規模施設を長期的に安定して利用することを目的に用いられる手法として有効である。各地権者が単独で土地利用を行った際に大規模街区の利点が損なわれるため、短冊換地を採用した。本地区では集約換地は飛び換地となるため、短冊状の細長い土地の形状とした(建築基準法第43条の接道条件を満足させるため)。

なお、集約換地を行うことで、土地区画整理法第89条に基づく照応の原則（位置、地積、土質、水利、利用状況、環境など）を逸脱するため、地権者に対して説明会を行い、大規模街区への換地について借地や売却の希望者を募った。借地や売却希望者には、土地の申し出換地申請を提出してもらい換地設計に反映した。

土地評価に関しては、短冊状に土地を配置し、大規模街区を一体として評価するため、位置による評価の差は設けないものとした。

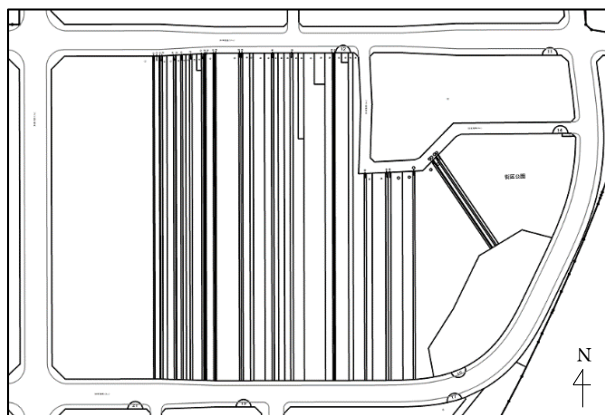


図-4 大規模街区における集約換地（短冊換地）

(2) 付保留地の設定

付保留地とは、既存の建物の存続が困難となる場合に、地権者の換地に隣接して設定される保留地である。本地区では、二俣街道沿いを中心に狭小住宅が建ち並んでおり、減歩によって従来の住宅地としての利用が困難になることが予想された。また、高齢者がほとんどを占め、減歩された面積分を買い戻すことが困難な状況にあった。

そこで、狭小な土地所有者を対象として、付保留地を通常の保留地単価の0.7倍に設定し、現状の生活維持と地権者の理解促進を図った。

(3) 事業認可前の土地利用を反映した土地評価

本地区は、事業認可前において市街化区域と市街化調整区域が混在する区域のため、高い税金をこれまで納めてきた市街化区域に土地を所有する地権者から、市街化調整区域の土地と土地評価を同等にすることへの反対意見が上がった。

このことは、事業認可前の区域の違いであり、あくまで従前の土地評価は事業開始時とすることが原則である。土地評価を変える要否について意見が分かれたものの、土地評価委員ならびに組合役員と協議を重ねた結果、土地評価基準にて土地利用現況による修正係数に差を設けることで、事業認可前の土地利用状況を反映する形を採用し、早期の合意形成を実現した。

(4) 地区外との関連による利便性の向上

遠州鉄道鉄道線沿いに位置する二俣街道を主交通として多くの人が利用しているが、二俣街道は十分な歩道幅員が無く、高齢者も多い本地区では安全な通行に不安が残り、浜松市都市計画マスタープランにおける主要生活拠点としての役割を果たせていない。

そこで、本通り線を北側の主要地方道である浜北袋井線と南側の浜北貴布祢東原線に接続するように別途工事として市で整備し、幹線道路を南北に通す計画とすることで、交通の利便性向上を図る計画とした。

また、小林駅前線の東側は、交通結節点として遠州小林駅前広場を別途工事として市が整備することで、公共交通ネットワークを形成し、生活に必要なサービスの集約化を目指すこととした。

さらに、遠州小林駅と浜松赤十字病院間の徒歩の動線となる本通り線・小林駅前線・区画道路の一部を無電柱化することで、高齢者や子供達にとって安全で利用しやすい持続可能なまちづくりを行うこととした。

3-3 三次元モデルの活用等（地権者の合意形成に対する対応策）

本事業における地権者との合意形成や関係事業者との協議を円滑に進めるために、現地の状況を迅速かつ正確に確認する必要がある。そこで、UAV 技術による三次元可視化を合意形成に活用し、現況のまち並みの可視化及び作業の効率化を実現した。

(1) 三次元点群データを用いた図面作成

UAV で取得した三次元点群データから本地区の三次元現況図を作成した。これにより、従来手法と比較して作業時間を約40%短縮することができた。他の視座からの現況図が必要となった場合も、新たに作り直すことなく迅速に作成することが可能となった。



図-5 点群データを用いた三次元現況図（地区全体）



図-6 点群データを用いた三次元現況図（大規模街区周辺）

(2) 合意形成に向けた三次元モデルの活用

三次元点群データから作成した三次元モデルは、地権者との合意形成にも有効に活用できた。平面図や断面図よりも現在のまち並みをより具体的に把握・確認でき、三次元モデルの視座を変更することで、地権者が求める位置及び角度でまちの様子を細部まで共有することが可能となった。この手法により、従来の説明会と比較して合意形成期間を約2ヶ月短縮することができた。



図-7 大規模街区完成予想図

様式 2



図-8 地区全体の完成予想パース

4. おわりに

一般的に、土地地区画整理事業は多くの利害関係者が関わるため、継続的な話し合いで「将来のまちの姿を共有」することが重要である。共有化が適切にできないケースでは、合意形成に時間がかかり、事業期間が遅滞する蓋然性が高い。

低未利用地が多数存在する本地区は、市街化区域と市街化調整区域が地区内に混在する地域であり、地権者の合意形成が非常に困難な地区であったものの、一部業務代行方式の採用や換地方式・土地評価の工夫等により、早期の仮換地指定と地権者の合意形成を図ることができた。

本手法は市街化区域と市街化調整区域が混在する地区における合意形成手法として、静岡県「VIRTUAL SHIZUOKA」プロジェクト等の三次元データ活用推進施策と整合性を有し、類似地区での技術的応用が期待される。国土交通省が推進するPLATEAU（三次元都市モデル）の整備計画（2025年約300都市予定）に対応し、デジタルツイン技術を活用した合意形成手法の高度化が今後の技術的課題として位置づけられる。

参考文献

- 1) 浜松市都市整備部都市計画課:浜松市都市計画マスタープラン,令和3年3月
- 2) 浜松市浜北中央北土地地区画整理組合:事業計画,令和5年10月
- 3) 国土交通省:立地適正化計画の手引き【基本編】,令和7年4月