

タイトル：都心近郊の低未利用地における小規模土地区画整理事業の促進に向けた考察

著者：秋山堅也

発表年：2006年

団体/大会名：区画整理フォーラム 2006

【概要】

東京都の市街化区域内農地は、平成3年時8,990haあったが、平成13年時では5,725haと10年間で36%減少しており、「農地として保全すべき」対象の生産緑地を含め、戸建住宅・集合住宅を中心とした計画性のない開発が進んでいる状況にある。

まちづくり3法の改正が行われ、市街地のコンパクト化、まちなか居住の推進へと施策の大きな方向転換がみられる中、今後しばらくは人口増が続くとみられる都心近郊において、これら低未利用地の市街化圧力に対する的確な対応が都市計画上の大きな課題になると考えられる。

このような状況の中、都心近郊のA地域においても、宅地化農地等の低未利用地を転用した開発行為が数多く行われ、平成7～17年の10年間で農地面積が26.1%減少している。加えて、農地所有者の高齢化に伴い、相続等の農地継承にかかる問題も顕在化しており、農地等低未利用地の開発、宅地化の進行は速まると考えられる。しかし、これまでの傾向から事業手法として土地区画整理事業が選択されることは少なく、計画性のない開発行為による市街化の進行により、行き止まり道路やネットワーク性が欠落した道路が形成され、元来狭隘で入り組んだ道路網が多く、防災上危険性の高い既成市街地の更なる悪化が懸念される。

以上の背景を踏まえ、本稿では、世田谷区の低未利用地3箇所をモデル地区として、3段階の公共施設整備レベル（①区画整理標準水準②区画整理緩和水準③開発行為）で整備計画（設計、概算事業費等算出）を作成し、地権者負担や公共施設整備の充足度の視点から比較・評価を行う。

その結果を踏まえ、都心近郊の低未利用地における良好な市街地形成に向けた、小規模土地区画整理事業の促進方策を考察することを目的とする。

<モデル地区の現状>

世田谷区では、平成7年3月に「市街化区域内農地の計画的宅地化ガイドライン策定調査」を実施し、農地の計画的宅地化の観点から、重点整備地区を選定、整備構想案を作成している。

モデル地区は、重点整備地区から3地区を選定した。モデル地区の現状を以下に示す。

地区名	a地区	b地区	c地区
面積	約1.4ha	約1.0ha	約0.9ha
用途	第一種低層住居専用地域		
(建ぺい・容積)	(50・100)	(60・150)	(50・100)
用途による絶対高さ	10m		
高度地区	第一種高度地区		
地区計画	建ぺい・容積⇒40・80 最低敷地規模⇒100㎡	指定なし	建ぺい・容積⇒40・80 最低敷地規模⇒100㎡
土地区画整理事業を施行すべき区域	指定あり	指定なし	指定あり
都市計画道路	補助幹線 主要生活道	なし	主要生活道
埋蔵文化財	あり	なし	あり
生産緑地地区	指定あり 地区内約60%	指定あり 地区内約65%	指定あり 地区内約55%
土地利用	農地、樹林地、 未利用地等	農地、住宅、 農業施設等	農地、樹林地、住宅、 駐車場等

【内容】

◆整備計画作成の前提条件

1) 事業手法と公共施設整備レベルの設定

パターン	事業手法	公共施設 整備水準	道路			公園	根拠	
①	区画整理	区画整理 設計の 標準水準	区画道路			6m	施行区域 の3% 土地区画整理法施行規則	
②	区画整理	区画整理 設計の 緩和水準	区 画 道 路	延長 35m以上	5m (4.5)	設置 しない	「世田谷区『都市計画法』 の規定に基づく開発行為 に関する審査基準」におけ る小規模 (3,000 m ² 未満) に対する緩和基準	
				延長 35~60m以上	5m (4.5)			
				延長 60~120m以上	5m (5)			
				120mを超えるもの	6m (6)			
③	開発行為 (A地域の小規模開 発行為に対する緩和 基準の利用を想定し、 区域3,000 m ² 以下の複 数の開発行為がそれ ぞれ単独で成立する ことを基本とする)	開発行為 による 整備水準	区 画 道 路	通	延長 35m以上	5m (4.5)	設置 しない	「世田谷区『都市計画法』 の規定に基づく開発行為 に関する審査基準」におけ る小規模 (3,000 m ² 未満) に対する緩和基準
				り	延長 35~60m以上	5m (4.5)		
				抜	延長 60~120m以上	5m (5)		
				け	120mを超えるもの	6m (6)		
				行	延長 35m以上	5m (4.5)		
				き	延長 35~60m以上	5m (5)		
				止	延長 60~120m以上	6m (6)		
				り	120mを超えるもの	6m (6)		

※道路の()内の数字は、土地区画整理事業を施行すべき区域

2) 地価の設定

パターン	区分	想定の方	モデル地区の想定土地単価	
①・②	区画整理施行後 の土地単価	各モデル地区周辺の地価公示をもとに、地価の変動・ 推移を考慮し、設定を行う。	a地区	390,000 円/m ²
			b地区	450,000 円/m ²
			c地区	530,000 円/m ²
	区画整理施行前 の土地単価	各モデル地区の画地評価、指数の算出を行い、周辺地 価公示、同路線価との比例関係から設定を行う。	a地区	289,000 円/m ²
			b地区	366,000 円/m ²
			c地区	358,000 円/m ²
③	開発前の買収土地 単価	宅地開発・販売による事業収入から土地購入費を 除いた他の必要経費を差し引き、土地購入費を逆算 して算出を行う。(原価法)	a地区	208,000 円/m ²
			b地区	280,000 円/m ²
			c地区	318,000 円/m ²
	開発後の売却土地 単価	区画整理施行後の土地単価と同様	a地区	390,000 円/m ²
			b地区	450,000 円/m ²
			c地区	530,000 円/m ²

3) 土地利用

土地利用は、上位計画・都市計画の規制状況・各モデル地区周辺の土地利用状況より、戸建住宅地
(1宅地：100 m²程度)と想定する。

◆各パターンの比較評価（区画整理と開発行為の比較評価を中心に）

1) 地権者負担の視点

1-1. 相続対応

市街化区域内農地等において、土地利用転換が行われる多くのきっかけは、相続等の不可避で急な事態である。このため、相続の対応として、パターン③で設定した各開発区域の土地売却益が相続対応費用（相続税＋譲渡所得税）であると仮定し、「従前の状態で土地を売却し相続税に充てる場合（開発行為）」と「土地区画整理事業後の土地を売却し相続税に充てる場合（区画整理）」の土地の減少面積の比較を行った。

1-2. 事業収支

区画整理（パターン①・②）と開発行為（パターン③）を収入面から比較しようとしても制度そのものが大きく異なるため、地権者負担の視点から単純に比較することは難しいが、区画整理は補助金や助成金の導入により、地権者の負担を軽減できる可能性がある。

【土地区画整理事業と開発行為の事業収支の違い】

		<土地区画整理事業> 土地売却者：地権者 施行者：地権者	<開発行為> 土地売却者：地権者 施行者：開発事業者
支 出	工事費	○ どちらの場合も概ね同額程度に必要	
	譲渡所得税	△（地権者に対し） 事業実施の際には課税されないが、事業後、相続対応のため土地を売却する場合は、譲渡所得税が課税（相続対応として物納する場合は課税されない）	○（地権者に対し） 素地の売却の際に譲渡所得税が課税
	登録免許税	—	○（開発事業者に対し） 合筆等による土地の交換分合に登録免許税が課税
	不動産取得税	—	○（開発事業者に対し） 素地の取得の際に、不動産取得税が課税
	調査設計費	○（測量、工事設計、換地諸費）	○（測量、工事設計）
収 入	補助金・助成金	○	—
	保留地処分金	○	○（地権者に対し、土地売却益）
	自己負担金	○ 基本的には保留地処分金で費用を捻出するが、 R/R_{max} が100%を超える場合に必要となることがある	

2) 公共性の視点（公共施設整備率・道路のネットワーク）

公共施設整備率においては、パターン①・②（区画整理）、パターン③（開発行為）共に全てのモデル地区で、市街地整備水準「道路率16%（区画道路12%）」を上回る結果となった。

しかし、道路のネットワーク性においては、区画整理と開発行為で大きな差が生じている。土地区画整理事業の場合、地区内の発生交通を円滑に処理するべく区画道路の接続整備ができるため、安全性の高い市街地が実現されやすく、a地区においては、都市計画道路・主要生活道路も整備される。

これに対し開発行為の場合は、事業範囲が土地区画整理事業よりも小さくなることが想定されるため、ネットワーク性のない行き止まり道路が多くなり、交通環境や防災上、危険な市街地となるケースが多い。

3) 土地区画整理事業と開発行為の比較評価の総括

	内容	土地区画整理事業のメリット・デメリット
地権者負担の視点	相続対応 (デメリット)	短期的な視点では、区画整理の方が残る土地が少ない ⇒売却対象の土地が小規模な場合（土地全体に占める割合が少ない場合）、開発行為の方が区画整理よりも残る土地面積が多く、地権者の利が大きい。
	事業収支 (メリット)	区画整理には税の優遇措置がある ⇒土地の整理に対する登録免許税、不動産取得税は開発行為では課税となるが、土地区画整理事業は非課税である。また、開発行為では土地の売却に譲渡所得税が発生する。
	事業期間 (デメリット)	区画整理の方が事業期間が長い ⇒小規模な区画整理の場合、地権者の人数が少ないため、一般的な区画整理よりも合意形成に時間がかからないが、開発行為と比較すると時間がかかる。
公共性の視点	公共施設整備率・ 道路ネットワーク 性(メリット)	安全な市街地形成を実現できる ⇒土地区画整理事業では、複数の地権者の参加を得やすいこと等から、行き止まり道路等の発生を防止、道路ネットワークの形成による安全性の高い市街地形成を実現できる。
その他	生産緑地への対応 (メリット)	生産緑地でも施行することができる ⇒開発行為は生産緑地ではできないが、土地区画整理事業は生産緑地を含めた土地でも可能であり、生産緑地の入替え・配置換えも可能である。

◆小規模土地区画整理事業の促進に向けた方策の検討

1) 公共施設整備水準（設計内容）緩和

現在、農地等の土地利用転換において、区画整理が実施されることは少ない。これは、税の優遇措置は厚いものの相続税等の対応において、地権者の財産に係る直接的な利益（残る土地面積等）が、開発行為に比べ少ないことが大きな要因と考えられる。

⇒小規模土地区画整理を促進するためには、公共性を確保しつつ地権者の利を増やすという観点から、大きな負担となる減歩率を引き下げよう、公共施設整備水準の緩和が必要である。

2) 小規模土地区画整理事業の所要期間の短縮化

地権者・公共双方にとって区画整理は、長期的な視点で見た際、開発行為よりメリットがあると考えられるが、土地利用転換が行われるきっかけの多くは、相続などの不可避で急な事態であるため、地権者は短期的な視点で対応手法を選択せざるを得ず、土地の切り売りが行われている。

⇒土地区画整理事業の所要期間短縮に向け、認可基準等の整備を進めることが必要である。

3) 土地区画整理事業の啓発・PR

土地利用転換の際、区画整理が選択されることが少ない理由として「地権者が区画整理という制度そのものを知らない」「内容を理解しておらず、悪い印象を持っている」等、知識の欠如が挙げられる。

⇒内容やメリットを積極的にPRし、区画整理に対する知識・関心を向上させることも重要である。

◆今後の課題

低未利用地の現状を詳細に評価・類型化した上での課題整理、収益還元による土地評価等も含めた検討を行い、具体的な緩和水準等の設定とその理論構築を進めていく必要がある。