

# 琉球大学学術リポジトリ

土地区画整理における土地利用転換の計画化に関する研究：  
全国区画整理組合アンケート調査結果にみる計画化  
の実態と課題

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学工学部 公開日: 2007-08-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 池田, 孝之 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/1446">http://hdl.handle.net/20.500.12000/1446</a>

土地区画整理における土地利用転換の  
計画化に関する研究

——全国区画整理組合アンケート調査  
結果にみる計画化の実態と課題——

池田 孝之\*

A study on the planned Conversion of land Use  
in the Land Readjustment  
——The Actual Condition and the Problem of  
“Planned” by the Inquiry for the Association  
of Land Readjustment all over ——

Takayuki IKEDA

Synopsis

This paper gives an account of the facts about the actual condition of the land use conversion in the land readjustment all over by the inquiry, and consider of the problem of the method for the planned conversion of land use, in specially the disposal of reservation and the promote of the built up. Some principal result of this study are as follows.

- (1) The intensive replotting and increase replotting in the disposal of reservation are generalizing but has only a superficial understanding of the problem of built up.
- (2) The use of farmland develop a tendency to be reserved as a group.
- (3) The problem in future are as follows.
  - a) The planned use of farmland in the land readjustment.
  - b) The method of the phased land readjustment inclusive of the slow built up.
  - c) The application of the system of district plan.

はじめに

市街地の基盤整備に果たす土地区画整理事業（以下単に区画整理）の役割の大きさについては改めて言うまでもないが、我が国においては、戦前、戦後を通して、最も多用された唯一の市街地整備手法となっている。しかしながら今日における区画整理は、依然としてその役割の重要性は変わらないものの、従来の単な

る基盤整備から、より総合的な市街地整備手法へとその改善が望まれている。すなわち、区画整理を実施しても、その後の土地利用が不安定なため、宅地化のおくれ、用途混在、建築形態の混乱等の問題が生じ、良好な住宅市街地の形成という本来の区画整理の目的が生かされていないこと。他方、フリンジでの区画整理においては農用地利用との調整方法が明確になってい

ないことから、その後の土地利用や市街地形成に混乱をきたしている。これらの問題はいずれも、区画整理が施行後の市街地形成に対して何の手だてをもっておらず、したがって、事業計画においても将来市街地のイメージやそのための合意形成が成し得ていないことに起因している。そこで、区画整理における土地利用転換プロセスを計画的に行うための方策（以下単に土地利用転換の計画化）、特に、宅地化の調整プログラムやビルトアップの計画的誘導などの方策の確立が、区画整理運用上の重要な課題となっているのである。<sup>1)</sup>近年、各地で区画整理に対する様々な工夫が検討・実施されつつあることから、本稿では、全国の区画整理組合へのアンケート調査によって、区画整理における土地利用転換の計画化方策に対する全般的な実施状況の把握と課題の検討を行う。

### 1. 研究の目的と方法

本研究は、大きくは、市街地形成の計画化手法としての区画整理の見直し、改善方策を検討することに位置付けるが、とりわけ、区画整理における土地利用転換の計画化方策として、宅地化調整及びビルトアップの計画的誘導のための方法の開発を目的とする。そのため、ここでは、我が国で現在行われている区画整理における土地利用転換の計画化の全般的な実施状況を把握するものとして、全国の区画整理組合<sup>2)</sup>へのアンケート調査を行うことにより、区画整理実施の背景、保留地処分の方法、農地利用、宅地化促進方策等についての実態を明らかにすると共に、今後の計画化のための課題について考察する。

調査に当たっては、全国土地区画整理組合連合会名簿（昭和55年度）より、全国各県から無作為に547組合を選出し<sup>3)</sup>、組合の理事長を回答者とする、郵送によるアンケートを実施した（昭和56年8月）。その結果、郵送対象536票に対して有効票293票（54.7%）の回収を得た。

### 2. 区画整理実施の背景

計画化の具体的な内容に入る前に、まず、回答を得た区画整理組合における区画整理実施に係わる背景として、進捗状況、施行理由、実施での苦勞、技術援助等について認識しておくこととする。

#### (1) 区画整理の進捗状況

図-1は、区画整理事業の進捗状況について示したものである。それによると、「仮換地指定・造成工事開

始中」が約半分（46.4%）と最も多く、「造成工事完了」（14.2%）、「換地計画決定」（10.7%）を含めれば全体の2/3強を占めている。全体として、まさに、区画整理事業の施行中の状況にあるといえる。

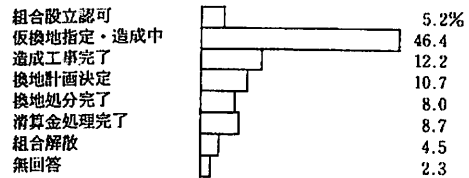


図-1 区画整理事業の進捗状況

#### (2) 施行に至った理由

区画整理の施行に至った理由については、図-2に示すごとく、「生活基盤整備の要求」（33.8%）と「自治体からの要請」（29.7%）が多く、「農家からの宅地整備要求」（16.9%）を含めれば全体の8割を占める。これは、一般に、区画整理事業の施行要因が、対象地区となる市街地のフリンジでの一般的整備需要の高まりと公共側からの要請に加えて、地主（農家）の宅地化意識への変化という「圧力」によっていることを示している。

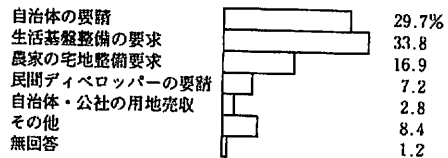


図-2 施行に至った理由

#### (3) 事業実施に際しての苦勞

区画整理事業の実施に際してどのような事で苦勞したか、については、「地権者の同意獲得」が4割と最も多く、「事業採算の見通し」（17.1%）、「換地計画の作成」（16.3%）が次いでいる。また、「行政不服審査請求」も若干（11.5%）目立つ。これらは、区画整理の実施に至るまでの合意の難しさ、実施中における採算面、評価面での問題、そして、こじれた場合での行政訴訟、といった問題が常につきまわっていることを示している。

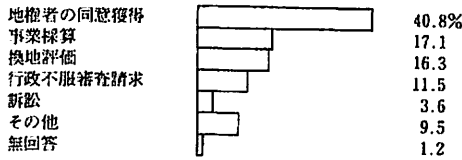


図-3 実施に際しての苦労

(4) 専門技術者の専従と技術的援助

それでは、区画整理組合に専門技術者を置いているかという点、図-4に示すごとく、「いない」(54.9%)の方が多いが、「いる」(43.7%)とほぼ分けあっている。その中「いる」場合の具体的な専門技術者とは、「自治体」(27.8%),「コンサルタント」(25.7%),「その他」(29.2%)からの派遣がそれぞれ1/4ずつを分け合っており、また「区画整理協会」(12.5%)の果す役割も見られる。「組合員」として専従している技術者はほとんど見られず(3.5%),外部団体への依存が強いといえる。

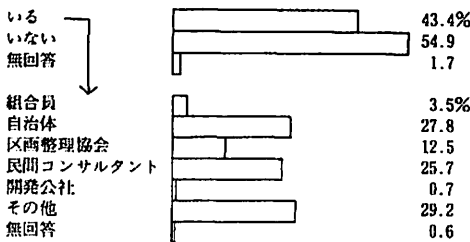


図-4 専門技術者の専従者の存在

この傾向は、区画整理事業全体に対する技術的援助についても見られるところで(専従技術者の有無に拘らず)、「自治体」から受けているのが53.7%と過半を占め、「コンサルタント」(22.6%),「区画整理協会」(16%)が次いでいる(図-5)。

これらは、地権者からなる組合区画整理が、専門技術者を自前で持つことは少なく、自治体、コンサルタント、協会などからの技術者派遣あるいは技術的援助を

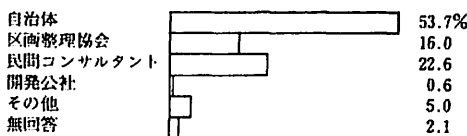


図-5 技術的援助

受けて技術的な側面をカバーしているという実状を示しており、とりわけ、自治体、コンサルタントの役割が高いといえる。

3. 土地利用転換の計画化のための施策

さて、区画整理における土地利用転換の計画化のための施策について、各区画整理組合での実施状況あるいは考え方についてみることにする。ここでは、保留地処分の方法、農地利用対策、宅地化促進方策の順に考察を進め、これらに対する地域別の傾向についても若干検討する。

3-1 保留地処分の方法

(1) 保留地処分の仕方

区画整理における保留地処分は、それによって事業の採算が左右されるほどの比重を持つが、他方、地権者以外の地区外者による土地利用が顕在化するという、最も不安定な側面を持っている。図-6は、その保留地処分の方法について示したものであるが、「一般に公募」(69.6%)と「公共公益用地」(44.1%)がそれぞれ最も多く実施されており、従来から見られる保留地の使われ方がなされている。「公団・公社」(15.5%)や「民間ディベロッパー」(11.5%)に売却する例は全体の1割強にとどまっている。反面、「公共公益用地とはしない」(30.4%)がかなりあることや、「一般公募しない」が1割を占めていることを併せて考えると、従来の保留地処分の方法が変わりつつあると見れる。すなわち、不安定な一般公募、義務としての公共用地という従来の処分方法に代って、公団・公社やディベロッパーへと一括売却する例の割合が高まっているといえよう<sup>9)</sup>。

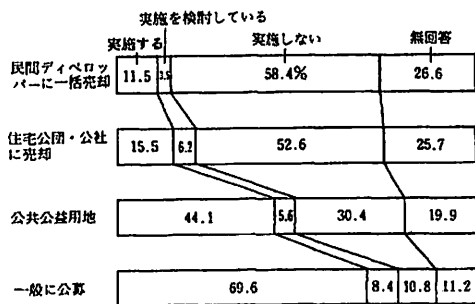
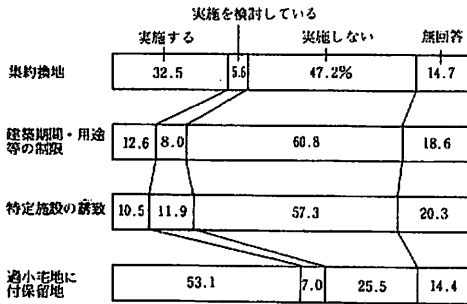


図-6 保留分地処分の方法

## (2) 保留地の扱い

保留地の扱いについて見ると、図一七に示すごとく、集約化して利用機能を高める「集約換地」に対しては、「実施する」が32.5%、「検討する」まで含めれば約4割を占めることとなり、かなり実施され、あるいは関心が高い方策であるといえる。また、過小宅地が増し換地を行ういわゆる「付保留地」については、過半(53.1%)が「実施」しており、「検討」を含めた6割の存在は、付保留地の採用が相当一般化していることを示している。

一方、保留地を一戸建住宅用地として分譲する際の「建築期間や用途の制限」(12.6%)や商業施設等の「特定施設の誘致」(10.5%)などの最近の傾向となっている方策については<sup>9)</sup>、思ったより少ないが、「検討中」を含めれば共に2割強となることから、今後とも増加していくと思われる。



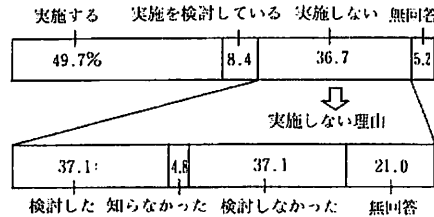
図一七 保留地の扱い

## 3-2 農地利用対策

## (1) 農地利用の存在

本来、宅地化を目的としている区画整理は、農地としての存続・利用を認めるものではなく、農地の存続を必要とする場合は区画整理の施行区域から除外するのが通常の方法であった。しかしながら、現実には、区画整理区域内であっても農地の存続が認められ、しかも最近では、計画的に農地を残す傾向が強まっている<sup>7)</sup>。図一八は、区画整理における農地利用対策の有無を示したものであるが、「実施している」のが約5割、「検討」を含めれば約6割を占め、かなり一般的に行われていることがわかる。「実施しない」とした約4割についても<sup>8)</sup>は「検討していない」ことを理由としていることから、さらに増える可能性も考えられる。こ

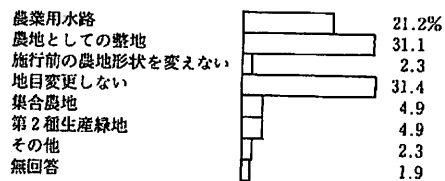
れらの農地利用の傾向に対しては、「事業の目的と異なる問題である」(16.5%)としながらも、「農家の自由なのでやむを得ない」(39.8%)と受けとめているのが実情である。



図一八 農地利用の対策

## (2) 農地利用対策の内容

それでは、農地利用対策の具体的な内容についてみると図一九に示すごとく、「農地としての整地」(31.1%)や「農業用水路の整備」(21.2%)など、農業基盤を造成、維持するのが半分を占める。他方、そういったハードな方策ではなく、「地目変更をしない」が単独の方策としては31.4%と最も多く、利用形態が不明確のまま存続しておくという安易な(あるいは打算的な)姿勢が強く感じられる。これは、いずれ将来は宅地利用するとしても、当面は税金対策として地目を農地のままにしておくことから生じていると考えられるが<sup>9)</sup>、むしろ問題は広く、区画整理における農地利用の位置付けが不明確のまま、実態としての「農地的」土地利用が進行していることの矛盾の現われであるといえる。



図一九 農地利用対策の方法

## 3-3 住宅地化の促進と計画誘導

## (1) 宅地化の遅れ

区画整理が行われてもその後のビルトアップがなかなか進まず、数年間も未利用地、荒地のまま残されている土地が最近の区画整理では多く見られるところである<sup>9)</sup>。この「宅地化の遅れ」について、現在施行中が

ほとんどである区画整理組合では、「遅れることはなさそう」と見ているのが65.4%と多いが、他方、施行段階ですでに「遅れそう」としているのが3割強もあることは、問題の全国的な広がりを感じさせる。図-10ではさらに「遅れそう」とした組合に対して、遅れに対する認識を示してあるが、宅地化促進の必要性について、43.2%が「早める必要がある」と問題視するものの、「やむを得ない」とあきらめているものの方が54.5%と多い。

「遅れ」についての認識には多少の差異があるかと思われるが、通常、事業終了後2～3年と考えれば、それよりも宅地化の見込みが立たない区画整理の存在

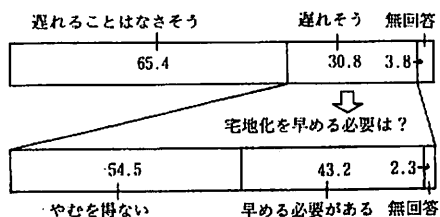


図-10 宅地化の遅れについて

が施行段階から3割も占め(施行後はより増えると思われる)、しかも、それをやむを得ないと見ていることになる。この要因としては、地主側の必要性のなさ、市街地の未成熟さ、交通手段等の他の施策の欠落等があるかと考えられるが、その背景には市街化による地価上昇への期待から、不適地にあっても区画整理の実施を急ぐ事業姿勢の存在も否定できない。

(2) 宅地化の促進方策

図-11は、宅地化の促進方策について、その内容を示したものである。「バスルート・ターミナル等の交通手段の整備の働きかけ」が検討も含めて1/2と最も多く、「自治体・民間ディベロッパー等への先行買収の働きかけ先買い」(23.1%)が次いでいる。後者の先行買収の場合の働きかけ先としては、「民間ディベロッパー」(35.9%)、「開発公社・住宅供給公社」(29.5%)、「自治体」(21.8%)の順となっている。一方、「農住団地の建設」や「借家・土地経営」はそれぞれ1割に満たず、少ない。これらの方策志向は、先述した、宅地化の遅れの要因とも密接な関連をもって現われていることがわかるが、対外的な援助や気運を持つ傾向が強く、自から住宅地経営を行うという姿勢からの方策に対しては消極的であるといえる。

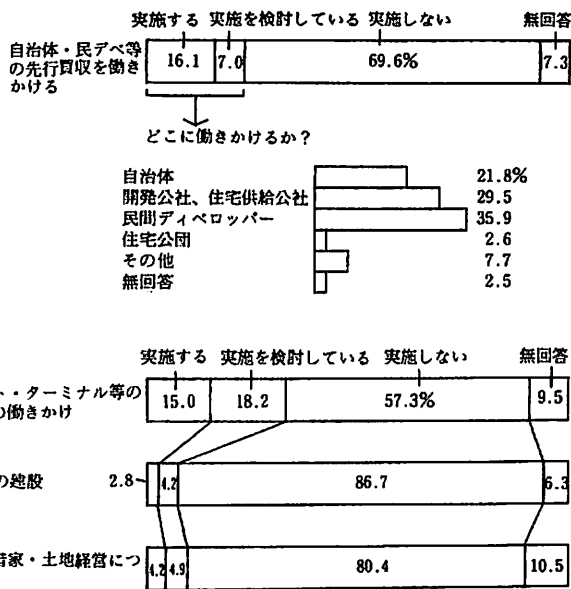


図-11 宅地化の促進方策について

## (3) 良好な住宅地形成の為の方策

事業後の住宅用地に対する計画として、用途地域の予定について示したのが図-12である。「住居地域」の指定を望むものが33.2%と最も多く、「第二種住居専用地域」、「第一種住居専用地域」（いずれも27.6%）が次いでいる。戸建住宅地として低層・低密な住宅地の形成を一般とする区画整理において、高度利用の可能な住居地域の指定を多くが期待されているのは、地主の

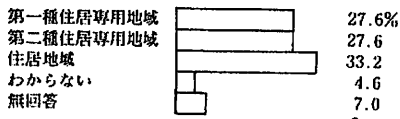


図-12 事業後の予定用途地域

土地処分への意思の現われと見れるが、区画整理による郊外住宅地形成としては問題となろう<sup>10)</sup>。

他方、良好な住宅地形成の為の方策として、建築協定、緑化協定、地区計画の3制度についての実施の意向を見たのが図-13である。全体としては、これらの制度の活用を積極的に考えているのは少いが、従来からの「建築協定」（15%）、近年増えている「緑化協定」（20.3%）に比べて、これからの制度である「地区計画」を適用しようとするのが検討中も含めて3割近くあり、区画整理における良好な住宅地形成の為の手法としての同制度への関心の高さが感じられる<sup>11)</sup>。しかしながら、上述で見た用途地域予定の傾向等を併せて考えると、これら諸制度の適用に際しても、ある程度の高度利用志向の枠の中での計画策定となりそうである。

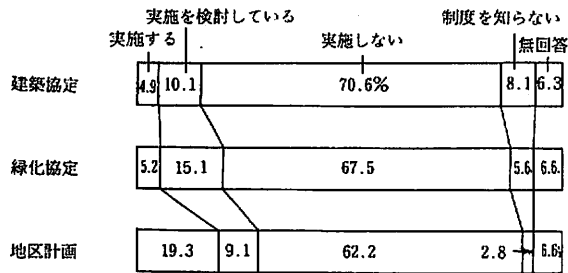


図-13 良好な住宅地形成の為の諸制度利用

## 3-4 地域別の施策対応の傾向

以上の計画化に関する方策の平均的な実施状況に対して、ここでは、地域的な特徴として、保留地処分、宅地化促進方策、住宅地形成の誘導、に対して積極的な施策を実施している組合について県単位でその特徴を概観する<sup>12)</sup>。

## (1) 保留地処分の計画化

保留地処分を計画的に行う方策として、「民間ディベロッパーへ売却」「公団・公社へ売却」「集約換地」の3方法がある。このうち「民間ディベロッパーへの売却」に積極的な組合が多い県は、神奈川県（全組合数比84.6%）、広島県（同55.6%）、千葉県（同37%）の順となっており、「公団・公社へ売却」は愛知県（同28.2%）、静岡県（同19%）である。民間ディベロッパーの活躍が顕著な関東、公社の役割が高い愛知といった性格が現

われている。一方、「集約換地」については、千葉県（59.3%）、神奈川県（46.2%）、石川県（44.4%）、北海道（38.5%）、愛知県（36.6%）、山形県（28.6%）とかなり広域にまたがって実施されていることがわかる。尚、上記のうちで、千葉県、神奈川県、愛知県では「集約換地をした上で」民間ディベロッパー、公社へ一括売却していることを示している。

## (2) 宅地化促進方策

宅地化の促進方策としては、「自治体・民間ディベロッパー等への先買い」、「バスルート等の交通対策」、「農住団地・土地経営」がある。「自治体・民間ディベロッパー等への先買い」は、広島県（44.4%）、千葉県（37%）が、「バスルート等の交通対策」は、東京都（50%）、千葉県（29.6%）、愛知県（12.7%）が、「農住団地・土地経営」は千葉県（18.5%）がそれぞれ積極的である。この

うち千葉はいずれの方策にも見られ、民間ディベロッパーを活用しながらの住宅地経営として区画整理を進めている組合が多いことを示している。

(3) 住宅地形成の計画誘導

良好な住宅地形成の為の方策としては、「建築協定」、「緑化協定」、「地区計画」がある。このうち、「建築協定」は神奈川(46.2%)が最も多く、「緑化協定」は石川(33.3%)が、「地区計画」は、広島(33.3%)、千葉(29.6%)、愛知(21.1%)、埼玉(16.7%)がそれぞれあげられる。これらのうち、神奈川県における建築協定は伝統的な性格であり、石川県での緑化協定、広島、愛知、埼玉での地区計画は、そこにおける自治体の積極的な姿勢の現われと見ることが出来る。

4. まとめ

以上、区画整理における土地利用転換の計画化のための方策の全国的な傾向を、保留地処分、農地利用対策、宅地化の促進方策に分けて述べてきた。これらをもって計画化の状況が全て明らかになったことは言えないが、現時点での全般的な傾向は認識されたと考える。ここで、以上のまとめを行うと共に、今後の研究へ向けての課題について整理すれば以下のごとくなる。

(1) 区画整理における土地利用転換の計画化方策のうち、保留処分、農地利用といった「土地対策」としては、種々の方策がとられているといえるが、区画整理の結果である住宅市街地としての形成の問題については、一部の地域で対策がとられつつあるものの、全般としては認識が薄い。

(2) また、住宅地経営としての意欲も低く、自治体や民間ディベロッパー等に対する売却、条件整備への期待など、「他力本願」的な土地処分、宅地化を行おうとする消極的な考え方が現段階では支配的である。

(3) その中であって、保留地の集約換地や付保留地などの方策は一般化しつつあり、特に、街区単位や利用計画単位で保留地を計画的に確保することが可能な集約換地が広範に行われつつあることは、保留地処分をテコとして、区画整理全体の計画性を高めていくことの展望が開けてくると考えられる。

(4) 農地利用にあっても、集合的に残す傾向が強くなっており、不安定な慣行を放置している状態から、区画整理における農地存続を前提とした、計画的な農地利用のあり方を明示することが必要とされる。

(5) 一方、宅地化の遅れをやむ得ずと見る傾向が強いことについては、不適地での区画整理実施の問題がいく分あるとしても、一挙に市街化を進め、あるいは期待することが出来た従来の郊外地区画整理のあり方が、市街地の急激な拡大がもたらす弊害への反発を含めた、秩序ある市街地化への誘導へと変わりつつあることを示しており、むしろ、「遅れ」を計画的に取り込めるような、段階的、柔軟な仕組みを考えていく必要がある<sup>13)</sup>。

(6) その場合、市街地の目標がある程度明確な地区では、いく分の関心の見られる「地区計画」のごとく、上物を含めた、住宅市街地形成の計画化へ向けて合意形成をより高めていくことが一方策とも考えられる<sup>14)</sup>。

(7) また、区画整理における計画化への対応は、自治体、民間コンサルタントが果たす役割が大きく、組合地権者への意識高揚はもとより、自治体を中心とした、区画整理への技術等の援助の仕方についても、情報交換、研修を含めた、より総合的な計画技術の導入、指導を促進する必要がある。

(9) 今後の研究に当っては、地域によって計画化への対応、方策がかなり明確に異っている状況が今回の結果からも判断されることから、対応の異なる地域を対象としたより具体的な実態の検証が必要とされる。

おわりに

本研究の中の全国区画整理組合アンケート調査は、財新住宅普及会の助成を受けて、東京都立大学都市計画研究室との共同研究として行った「郊外地土地区画整理事業の手法に関する研究」の一部として実施したものであるが、本研究の分析及び記述は筆者の責任において行ったものである。アンケート調査に際しては、全国の区画整理組合理事長を始め、石田頼房都立大助教授、波多野憲男同助手、加藤春生(消水建設)野口和雄(地域総合計画研究所)の御協力をいただいたことに対して謝意を表したい。

注

- 1) 区画整理におけるこれらの問題点の相違は、古くは、石田・他1965に見られるが、最近のものとしては、建設省・1977、松川・1981などに見るとく、上物との一体的な整備が課題となっている。
- 2) この他、自治体施行や公団・民間法人等の一人施行の区画整理があるが、ここでは、多くの権利者の集合体であって、自からの町づくりの意識が



- 強く、かつまた、最も施行面積・件数の多いことから、組合施行の区画整理に限定した。
- (3) 組合の抽出に当っては、地域の偏りがないよう配慮したつもりであるが、愛知、千葉、静岡等の県のごとく、区画整理の施行件数が特に多い県については、いく分多めになっている。
- 4) ここでいう「その他」とは、具体的な記載が無いものもあるが、測量、建設等の事業者、あるいは農協等の地主の関連団体などをさしている場合が多い。
- 5) 公団・公社あるいは民間ディベロッパーへ、保留地を一括して売却する場合には、後に振れるように、集約換地によってある程度まとめる方法がとられることが多い。
- 6) 保留地に対する建築的利用の制限は大都市周辺の地域で多く、特定施設の誘致は、区画整理の盛んな名古屋周辺で多く見られる。
- 7) 農地利用等によって区画整理地域から除外される面積が多くなると、区域が不整形となり、一体的な計画の確保が困難となること、また、除外土地と施行区域内の土地との「減歩」負担の不公平、といった問題が生じることから、多少の問題はあっても、まとまりのある区域設定をとらざるを得ないという面もある。
- 8) これらによる未利用地の発生は、その後の土地利用の不安定さを残すだけでなく、土地需要と地主の利用意識とのズレを増幅し、地価の高騰をまねく恐れが強い。
- 9) 昨年10月に朝日新聞朝刊の一面トップで、首都圏、近畿圏の区画整理済地に大量の未利用地が眠っていると報じられて以来、区画整理済地の未利用地の問題がマスコミ、国会等で取り上げられている。
- 10) 一般に、区画整理による住宅地は、特別な既成市街地の場合を除けば、第二種あるいは第一種の住居専用地域の指定が行われており、住居地域は幹線的道路沿いの他は少ない。
- 11) 制度化されてまだその真価が不明である「地区計画制度」に対して、3割もの組合が実施あるいは検討を考えていることは意外な結果であり、地区計画の意味を単なるイメージプラン程度にとり違えていることもあるかと考えられるが、いずれにしても、総合的かつ計画性のある区画整理の必要性を望んでいることの現われと見ても良いであ

ろう。

- 12) 県単位での合計に対する積極的な組合の平均的な割合を見ているため、県によっては、市町村の対応が異なる場合や少数でも特に熱心な市町村（あるいは組合）があった場合、必ずしもその結果が反映されることにはならないことをことわっておく。
- 13) これについては、波多野・1978に見るごとく、その必要性が提起されているが、まだ概念提起の段階にとどまっており、具体的な方策の検討が望まれている。
- 14) 地区計画制度には財政的な措置が伴っていないことから、事業制度との併用が必要とされ、特に、区画整理での活用が有力視されている。その場合、戦前行われていた建築線制度に類似した手法が地区計画制度に盛り込まれたことから、区画整理+建築線型の運用手法が一方策として現在イメージされている（池田・1980）

#### 参 考 文 献

- 1) 池田孝之「都市周辺市街化地域における市街地形態の計画的規制手法に関する研究」1980・3、都立大博士論文
- 2) 池田孝之・石田頼房「建築線制度に関する研究・その1～3」1979・3～1981・3「総合都市研究」Vol・6、10、12。
- 3) 石田頼房・前田尚美・柴田徳衛・栗木安延「宅地開発過程の実態調査・I」1965・11、日本住宅公団。
- 4) 岩見良太郎「土地区画整理の研究」1978・7、自治体研究社。
- 5) 建設省区画整理課「区画整理地区の計画的建築誘導」1977・3。
- 6) 建設省都市局「新市街地整備と地区計画」1978・3。
- 7) 高見沢真「区画整理と住宅供給——農住都市建設について」1978・5「区画整理」。
- 8) 波多野憲男「二段階的区画整理論」1978・9「都市計画と居住環境」都立大。
- 9) 松川隆行「土地区画整理事業に伴う建築活動の計画的誘導」1981・8「新都市」。
- 10) 地域社会計画センター「特定土地区画整理事業推進のための調査研究」1979・3。