

## 視 察 報 告 概 要

### 【山口県防府市】

#### 1 視察期間

平成26年7月22日（火） 午後2時25分～午後3時50分

#### 2 視察先及び視察事項

- ・視察先 山口県防府市
- ・視察事項 防府駅てんじんぐち地区土地区画整理事業について

#### 3 視察の目的

所沢市では、所沢駅西口地区まちづくり事業として、所沢市の表玄関にふさわしい魅力と活力ある街を創出するため、土地区画整理事業と市街地再開発事業との一体施行について調整を進めているところである。防府市では、土地区画整理と再開発の一体施行による駅周辺の都市再生に取り組んでいることから、その取り組みについて視察を行い、今後の審査の参考とするものである。

#### 4 視察の概要

防府市議会棟第1委員会室において、防府市議会事務局 大田調査係長の司会進行のもと、防府市議会事務局 中司局次長より挨拶が行われ、福原委員長の挨拶の後、防府市土木都市建設部 都市計画課 本間課長より、パワーポイント及び配布資料に基づき、調査事項である「防府駅てんじんぐち地区土地区画整理事業について」の説明を受け、質疑応答が行われた。

質疑終了後、てんじんぐち駅前広場の現地視察を行った。

#### ◎説明

##### ・市の概要

防府市は、ほぼ中心部を山陽本線が通っている。県下最大の平野を持ち、防府駅を中心としてドーナツ型に商業地域、その周辺に住居、そして海岸線沿いに準工業地域ならびに工業専用地域となっている。海側と山口市に向かっての広がりの中で平野部を形成し、市の北西から瀬戸内海に向かって佐波川が流れ、扇状地として開けた地形を利用してこれまで発展してきた。古くは、海岸線沿いは赤穂に並んで日本最大の塩田地として製塩業が盛んに行われてきたが、その跡地が工業地域となり現在は工業都市の性格が強い。

- ・防府市の都市基盤整備

山陽本線が市内を南北に分断していることが市街地の発展の一番の阻害性ということで、大きな課題となっていた。このため、昭和54年から平成7年までの間に、防府駅付近連続立体交差事業を実施した。また、鉄道高架と合わせて、南側の区画整理事業を、鉄道高架が完了する平成8年までに行い、今回の視察対象地の北側については平成4年から22年まで区画整理事業を行っている。それに合わせて、市街地再開発事業も行い、市の中心部である防府駅を中心とする商業地の活性化事業として、南北の区画整理事業、鉄道高架、それに付随する近代商業化事業などを合わせて行ってきた。

- ・市の計画（総合計画、都市マスタープラン）との関連性

市の上位計画との関連性については、事業開始が平成4年で、都市計画法に基づいた都市マスタープランが平成12年頃に規定されたので、それまではマスタープランには位置づけられていないが、マスタープランの前段となる計画書、山口県県央部中核都市圏構想策定協議会が策定した山口県中核都市圏構想・基本計画やまぐちコアポリス21プランなどに位置づけられ、区画整理事業並びに市街地再開発事業に取り組んできた。平成11年に都市計画マスタープランを策定したので、結果的には後追いで計画に位置づけた格好となった。

- ・土地区画整理事業について

区画整理事業については、防府駅北が終了からは新しい事業には取り組んでおらず、区画整理課が全業務を担当していたが、現在は都市計画課でその業務を引き継いでいる。

当時は、駅の北側の区画整理事業と再開発事業を一体的に施行するというのは、全国的にもあまり無かったと聞いている。防府市が事業を開始した平成4年に、国土交通省が実施して最初のモデルケースとなったのが東京都江戸川区で、区画整理事業と再開発事業を一体的に行い、その指導が良かったということで、国土交通省から一体的施行についてどうかという話があり実施したものである。一体的施行については、国土交通省が後ほど調査しており、権利関係を調整するものについては非常に良いものがあるが、一方、一体的施行であるため片方の事業が長引くと事業期間が非常に長くなるということがあるということである。防府市の場合は、区画整理事業については、ある程度順調に進んだが、再開発事業との関係で平成4年から22年までかかり若干事業期間が長引いた。特に駅前の再開発事業だったので、市の計画等を含めいろいろな面で事業期間が非常に長くなった。単体で言えば、一体的施行についてはよい面もあり、再開発事業の単独であれば土地の権利配分は持分で短冊型に切られるところが多いが、ここについては一筆換地で持分で処理でき

るという面では簡単で分かりやすくできる。短冊型の整備をすると、できた当時はよいが、残りの部分については、権利が変わったときにいろいろと問題が起きると聞いており、その点では、一体的施行にすると、土地の整備は区画整理の方で整理するので、残った権利者の方にとってはよいことだと思うとのことである。

区画整理事業では保留地の処分について問題になるところだが、防府市では保留地は取っていない。駅の南側も当初は保留地のない区画整理事業はあり得ないということで国土交通省から非常に反対されたが、保留地を取る代わりに、その分を市で賄うということで行った。駅の南側は市施行だが、駅の北側は原価保証金の対象の区画整理だったため、ある程度の面積を確保すると、原価保証金の区画整理事業から一般の区画整理事業へ変換されるが、保留地は取らないで事業を始めたため、保留地による事業が完了するまでの間の差額についての問題の処理はなかった。最近是全国的に見ても保留地を取らずに事業を開始するということが多くあるようだが、保留地の処分が遅れると事業全体が最後の換地処分までいかないということが大きな問題になる。

換地設計で苦慮したこと、特に駅前についての換地設計の特徴としては、過小宅地が非常に多く、これに対してどのように取り扱うかということであった。一般的に区画整理では、小さい土地、100㎡未満の土地については、金銭で精算することが一般的である。ところが、100㎡未満でも駅前などの商業地域に対しては努力によっては十分に営業可能になることなどから、一概に小さい土地でも排除できないということで、換地設計する時に、その土地をいくらから仕切るかということが一番の課題だった。結果的に、地元の権利者の方々が、昔は駅前の小さな店舗でも十分に営業できていたという認識があり、どうしてもということで一部だけ短冊で残した土地があるが、本来は金銭的に精算して、再開発の中に権利変換していった方がよかったのではないかということが、今後の教訓となっている。土地利用が変わると使い方も変わるので、駅前などでは、確かにそういった利用があるかもしれないが、小さい宅地を造らないということが申し送りとなっている。駅の北側は、用地の3分の1が原価保証金でJRの清算事業団の用地で購入した残りの土地に対する区画整理事業のため、一般の区画整理と多少違うところがある。

- ・てんじんぐち第一種市街地再開発事業について

再開発事業は、昔は不動産事業として十分成り立っていたので、都会には多くの実績があるが、地方都市においては、不動産事業として成り立たせることが非常に厳しいため、市街地再開発事業もまちづくりの一つの手法だということで進められている。以前は商業核施設の導入をはかっていたものが、バブル以降の平成元年頃から立ちいかなくなり、最近では、住宅系が安定して動いていると思われる。地方都市においては、福祉施設を入れたり、公共施設を街中に移転したりという例で、市

街地再開発事業を実施している自治体もある。市街地再開発事業については特に決まった手法はないが、あくまでもそこに関わっている権利者全員の同意が無くでは動かないということで、防府市の市街地再開発事業も、議会においては中心市街地活性化特別委員会を作り、完了までの十数年間、その特別委員会の中で、事業の進捗状況の報告をしながら、議員の意見を聞きながら進めてきた経緯がある。そういった意味では、防府市が特に組合施行を引っ張ったというわけではなく、地元の方が市街地再開発事業を実施するが、防府市の職員も関わって、議員もその内容について議論し進めていけたということで、経済環境以外に妨げる要因は無かった。しかし、地元の権利者からは、こんなはずでは無かった、もっと儲かるはずだった、もっとうまく切り抜けられたのではないかという声が最後まであった。

#### ・事業の特徴

容積率の少ない再開発事業というのは全国的にも珍しく、低容積型の市街地再開発事業ということで、完成した平成16年頃は頻繁に国から防府市の地区を取り上げてもらった。駅前には容積率で言うと基準は500%、区画整理以外では600%まで使えるので、資力さえあればいくらかでも高いビルを建てられる。しかし、国・県・市の補助金をいただきながらも、わずか200%という容積率が生み出せず、全国的にも例を見ないほどの少ない容積率の再開発事業である。

この事業の特徴を三つあげると、一つ目はこの建物が高層階の乗っている住宅（北側棟）と住宅の乗っていない南棟の二棟に分かれている、いわゆる分棟式であるということである。分棟式が何を意味するかといえば、北側の棟はSRCという構造的にもタフな構造体であり、南棟の低層階2階商業棟はスチールの構造体なので、構造体の価格から言えば、住宅の乗った高層棟と商業棟の低層棟は、10分の1ぐらいと言っても過言でないほど安価に仕上げている。なおかつ、離れた街区に立体駐車場を持っているが、これもプレハブである。高架を挟んだ南に商業棟が一つあるが、その民間の駐車場の方がはるかに立派である。しかし、それほど駐車場への投資を抑えないと、駐車場料金で採算が厳しくなる。防府市では過去に商店街で立体駐車場を造ったものの商店街そのものが破綻したことがある。そういった厳しい環境の中で事業を進めたということである。二つ目は、この住宅は県の住宅供給公社に一括して販売を依頼したことである。このマンションは、即日完売で、これを前後して現在、駅周辺には相当数の民間マンションが建設されている。中心部に人が住むということから言えば、先導的な役割を果たしたものと考えられる。三つ目に、低層階の屋上には全て人工芝生を敷きつめたことである。新しい試みや付加価値に対しては、国が補助金を交付してくれるので、このように環境に配慮したという建物の造り方をして、少しでも国の支援を受けて事業を進めるということでやってきたところがある。

・今後について

防府市は、日本三天満宮の一つ、防府天満宮がまちのシンボルとして市民からも親しまれている。その防府平野の真ん中を東西にJRが通っているということで、駅前と天満宮周辺をまちづくりの核と位置づけ、天満宮周辺の景観整備などに取り組んでいるので、まちの作り込みとしては、新しいゾーンと昔からの歴史的ゾーンの両方を進めているところである。

◎質疑応答

質疑 新幹線の駅ができなかったのはどのような事情があるのか。

応答 この事業を取り組んだ当時は、山口市と防府市と小郡町の二市一町の合併が目標だったが、結果としては現在、新山口駅が小郡町にある。新幹線の駅が防府市にできなかった具体的な理由はわからないが、同じような都市が山陽側にいくつかあり、それぞれが競い合った中で、ここだというポイントに防府市はなれなかったということだと思う。

質疑 現在、所沢市でも一体的施行を進めようとしているが、仕組みについて伺いたい。区画整理事業の場合は、仮換地、最後に換地を行うが、一体的施行の場合は再開発区域に入る人、また出て行く人がいて、換地で確定して、その後仮換地を行うと聞いたことがあるが、どうなのか。

応答 その所々に選ばれる状況があるため、その方法でなくてはいけないということではないと思っている。換地に関しては、通常は再開発事業だけであれば、その区域内しかないが、区画整理事業と同時に実施する時は、飛換地が法的に可能なので、外に出るあるいは外から入るなど、金銭でなく権利変換が同時に可能である。実際の事業としては、仮換地としてどこに行くか決めておき、最終的には土地の平面で動かすことと権利変換として立体的に移すことができるというところが一体的施行のよいところである。複雑な権利関係に思えるが、結果的には清算は早いなどのよい面もある。

質疑 それは特定仮換地というのか。

応答 呼び方は定かでないが、飛換地で処理していると思う。

質疑 当然、区画整理事業の都市計画決定する前には、再開発区域は決まっているということになるのか。

応答 区域は決まっている。

質疑 飛換地という用語を初めて聞いたが、一体的施行の場合は区画整理地外に換

地を飛ばせるということか。

応答 飛換地そのものは区画整理事業の換地の手法の中で法的に認められたものであり、現位置から離れた土地に換地できる。

質疑 飛換地はよく行うのか。

応答 どこでも行っていると思う。区画整理事業は現位置換地が基本であるが、そうでない場合は、その権利分をもって現位置から離れた土地に換地するが、それは法的に認められた手法なので、再開発事業の場合は飛換地を十分に使って権利変換として地区の中から出たりする。再開発事業だけならそれは金銭で行われる。

質疑 区画整理事業ではできても再開発事業ではできないので、一体的施行であれば再開発事業でも飛換地ができるということか。

応答 合理的な土地利用ができることが一体的施行の非常に良い点である。

質疑 区画整理事業区域の中に再開発事業区域がある場合、区画整理事業エリアの中から外へはいかず、あくまでも区画整理事業区域で再開発事業区域から出て行ったり入ったりすることを特定仮換地と聞いたが、飛換地の場合も区画整理区域外には行かないということか。

応答 区域内で出たり入ったりすることを、飛換地と呼んでいる。

質疑 再開発事業の権利床部分と保留床部分の割合は。

応答 概算で54億円の事業だが、権利床については従前の建物比がほとんど無いので、ごくごく少ない割合である。保留床処分金並びに組合員が自己資金で購入した部分が約37億円で約6割から7割程度処分にまわしたということになる。

質疑 区画整理事業では、保留地をなるべく持たないようにして減歩で調整したということで、公共減歩のみの減歩率は16.39%となっているが、一般的な減歩率はどのくらいなのか。

応答 一般的には約25%が普通で、25%なければ国土交通省の事業認可はされないと聞いている。実際は当初、南側は約28%、北側も約23%あった。駅前広場等は、10万人程度の人口規模であれば、南北3,000㎡づつぐらいでよいところを約9,000㎡づつ持っており、それを地元の人々の減歩として全て負担させるのはおかしいのではないかとということで、駅の南側は市が作るべきだという基本的な考え方でスタートして減歩率が約17%に

なり、駅の北側も南側の減歩を同程度にするということで、そこまで下げたという経緯がある。

質疑 再開発事業に関しては当初の計画よりも長引いたということだが、実際の計画からどのくらい期間が伸びたのか。

応答 再開発事業の期間については当初から決めていなかった。当初、市としては大規模な再開発ビルを建設したいという計画があったが、当時の社会状況や経済状況などから何度か計画を見直し、十数年かかったということである。

質疑 容積率を200%程度に抑えたということだが、事業を進める上で、反対される方は多かったのか。

応答 現実派と理想派は両方いた。駐車場に限って言えば、駅を挟んで南に民間の1, 200台の無料駐車場があるが、それに対抗してわずか200台で1時間100円の駐車場を建設しても誰もが勝てるわけが無いと思うような話は日常茶飯事である。防府市がこの事業に絡んでいること、議会でも特別委員会を設置し審議いただいていること、まちづくりという意味では一部の民間が無料でも他の商店街は1時間100円を取っているので無料にするわけにはいかず、基本的に1時間100円を徴収するという資金計画を立てるわけなので、あとはできるだけ投資を抑えるしかない。そのぐらい採算は厳しい。

質疑 実際に事務を進めていく上で、どのように説得したのか。

応答 十数年間毎週2回は会合を開催し理解を求めた。特別委員会も年4回の定例会の開催前には必ず開催し、事業の進捗状況などを細かく報告した。図書館を移転したが、その際にも市民アンケートを実施し同意を得て進めている。

質疑 区画整理事業については完了したのか。

応答 換地処分は完了しているが、最終的に権利者との調整が完了するまでには1～2年かかった。

## 5 所感

これから施行される所沢駅東口再開発と所沢駅西口土地区画整理事業を進めていくに当たり、防府市の区画整理事業、都市計画の取り組みにおける区画整理と再開発事業を同時に行う一体的施行による保留地や減歩率の調整など地権者への公平感を得られやすいこと、また駅周りの土地開発事業ということからも大変参考になった。

## 【山口県萩市】

### 1 視察期間

平成26年7月23日（水） 午前9時35分～午前11時45分

### 2 視察先及び視察事項

- ・視察先 山口県萩市
- ・視察事項 萩まちじゅう博物館事業について

### 3 視察の目的

「所沢市街づくり基本方針」は、人口減少・少子高齢化や地球温暖化問題等の都市をとりまく背景を考慮しながら、都市の活力を高め、持続的発展可能な自立都市に向け、平成26年3月に改定された。今後、本市がさらに発展を遂げるには、中心性、多様性をいかしながら街づくりを進めるとともに、地域の活性化を図り人や企業を呼び込んでいくことが重要となることから、まち全体を博物館ととらえるまちづくりの取り組みを視察し、今後の都市の魅力づくりの展開と活性化を参考としたい。

### 4 視察の概要

萩まちじゅう博物館会議室において、萩市議会事務局 村本議事係長の司会進行のもと、まちじゅう博物館推進課 田中課長より挨拶、福原委員長の挨拶の後、スライドにもとづき、調査事項「萩まちじゅう博物館事業について」の説明、引き続き質疑応答が行われた。

質疑終了後、NPO萩まちじゅう博物館（市と共同で運営）のガイドの案内により館内の視察を行った。

## ◎説明

### ・市の概要

萩市の中心部、城下町であった三角州だけではなく、萩市の区域全体がまちじゅう博物館のエリアとなっている。観光を含めてキャッチフレーズを「江戸時代の地図がそのまま使えるまち」と言っている。現在の都市計画図を重ねても地形はほとんど変わっていない。三角州だけでいうと約9割が往年の町並み風情が残っていると言われている。なぜ、町全体が残ったのかという理由を分析したところ、一つは、中心部の田んぼだったところは、川に挟まれて洪水が起こると水浸しになっていた、いわゆるゼロメートル地帯で、城下に入った水を一時的に溜める遊水池の役割を果していた。普通は、既存のまちを壊して整備をするが、萩の場合はそうすることな



く、ジグソーパズルのように空いていた場所に役場や学校を建設していったことで、周辺のもので残っているということである。また、明治時代になり版籍奉還で多くの武士が失業した際に、武家屋敷で夏みかんを栽培することを推奨した。そして、風除けが必要なため、土塀などはそのまま残したことから、町並みが残ったということである。そして、鉄道であるが、通常、鉄道を通すときには町中を通すが、萩の場合は、町中を通さずに周辺部、川の周りを通した。そのおかげで、駅が5つほどできたが、もし、この線路が町中を通っていたら、駅前に商店街が出来たり屋敷が分断されたり、町の様相は変わっていたと思われる。その他には、大きな災害が無かったこと、戦災が無かったことなどから、町並みが残り今に至っている。石垣や町の建物、いろいろなものがこれだけの分布でほぼ全域にわたって残っているまちは、全国探しても他にはないのではないと言われる。

こうした景観以外に、人為的に残した景観もある。いろいろな史跡として今に至っているが、大正から昭和の時代にかけて、全国的にいろいろなものが史跡に指定される中で、萩市でも主なものが史跡として指定されており、こうしたものが現在、世界遺産の候補となっている。昭和10年に観光に着目して、萩市で博覧会が開催された。そういったものを踏まえて、独自の政策を打ち出し、史跡として文化財の保存を行っている。文化財保護条例や景観保存条例などを制定し、昭和40年代に小京都ブームで脚光を浴びた。昭和50年の文化財保護法の改正で、重要伝統的建造物群保存地区という制度が作られた。これは、萩市を含め、これまで石川県金沢市や岐阜県高山市などの地方都市で景観の取り組みが進み、部分的に指定したのでは守っていけないということで、国の方も動いて法律の改正をしたものであり、萩市内には、現在4カ所の重要伝統的建造物群保存地区がある。

#### ・景観の取り組みについて

景観の取り組みについては、平成16年に景観法が公布され、小さな自治体でも景観行政団体に移行し自ら条例を作っているいろいろな取り組みができるようになった。萩市は、中国四国地方で最初に景観行政団体に移行した。景観条例を制定し、高さを制限をしたり、屋外広告物を規制するにあたり条例を制定するなどして取り組みを始めた。萩市中心部のガードレールや電柱のほとんどは色が茶色である。また、全国展開されている店舗などにも協力を依頼して部分的に茶色に変えてもらっている。

平成20年に歴史まちづくり方が施行され、これまで文部科学省（文化庁）が中心となっていた文化財行政を、関係する省庁が共同して歴史まちづくりを行うことになり、国土交通省、農林水産省も合わせた三省庁で取り組むこととなった。萩市でも、この法律に基づく計画等を策定し取り組みを進めている。萩城の外堀は、幕末から明治、大正時代にかけて家が建っていたが、道路整備に合わせて、買収をし

て、外堀の復元と道路整備を行った。これは、歴史まちづくり法が制定される前に始めたが、文化庁と当時の建設省がモデル事業的に取り組んだものである。

- ・まちじゅう博物館について

まちじゅう博物館構想については、平成10年頃シンポジウムを開催した際に「萩はまちじゅうが博物館のようだ」という言葉が生まれ、それをキャッチフレーズに、市民も含めて4、5年議論を進めて、平成15年に構想がまとまった。エコミュージアムというフランスの考え方を取り込んだまちづくりのデザインがまちじゅう博物館構想である。

その後、まちじゅう博物館条例を平成16年に制定し、翌年から施行した。合併前の旧萩市で条例が制定され、合併後に新萩市として条例を施行している。条例の前文には、その理念を市民にわかりやすく書いている。行政だけでは出来ない取り組みなので、市民の役割、事業者の役割、そういったものを理念ではあるが書いている。

市民側の目線でまちじゅう博物館を推進するという意味で、NPOを設立している。条例の制定とほぼ同じ時期に発足をし、萩開府400年の記念日である平成16年11月11日に萩まちじゅう博物館が開館、その後、基本計画・行動計画を策定した。基本計画・行動計画の中で、まちじゅう博物館は市民や事業者が一緒になって取り組むまちづくりの新しい手法であると言っている。普通の博物館は建物を訪れて学芸員から説明を聞くが、まちじゅう博物館は、展示物は中心となる博物館にももちろんあるが、まちの中にあるいろいろな建物や住民が受け継いだ伝統文化など目に見えないものも含めて、まちじゅう博物館の展示物に見立てている。そして、説明は、住民一人ひとりが市民学芸員となって説明ができるようにしましょう、ということをやっている。市民一人ひとりが関わることで、持続可能な観光改革ができる。実施にあたっては、NPO萩まちじゅう博物館が市民の側で推進役として動いている。

歴史まちづくり法に基づく取り組みとしては、補助制度を活用して街道の拠点整備などを行っている。

萩博物館は毛利家の重臣の屋敷をそのまま活用している。展示についてはNPOと共同して子どもから年配者まで学んでいただけるような取り組みを行っている。博物館以外にも様々な地域に地域ごとの拠点（サテライト）を整備して、その地域の団体が案内をしている。また、博物館はNPOに指定管理をしているわけではなく、市の直営施設である。受付や館内のガイドなど部分的なところをNPOに委託している。

今後の課題としては、萩市のような小さな地方都市は少子高齢化が進み、NPOを含めて、世代交代をどのようにやっていくのかという課題がある。観光について

も決して上向きになっているわけではない。新しい魅力を提案して萩市に何度も訪れてもらえるよう、いろいろ取り組みをしている。

・市の計画（総合計画、都市マスタープラン）との関連性

市の計画（総合計画、都市マスタープラン）の位置付け及び連携については、合併時に策定した「新市建設計画」と合併後に策定した「萩市将来展望」（基本計画）の中に、まちじゅう博物館の考え方を位置づけた。これらが上位計画となるが、まちじゅう博物館はまちづくりの基軸ということを謳い、連携を図っている。

まちじゅう博物館推進課は、歴史まちづくり部に属しており、この部には、都市計画課や文化財保護課もある。そういったことで、横断的な連携もしっかりと図りつつ実施しているところである。

◎質疑応答

質疑 歴史建造物があるというハード面で、地形的には山に囲まれた閉鎖的な印象があり、人口も30年、40年で増えているわけではないが、大きく減少しているわけでもない。市民の愛着について、市民は元々住んでいた人なのか、移り住んだ人達に対して教育する機会があったのか。

応答 人口の動態については、合併した10年前には約6万人、現在は約5万2千人であり、やはり減少してきている。少子高齢化で人口が減少することはやむを得ないことではあるが、その中で住んでいる市民が、生きがいを持って暮らしていける、そういったビジョンが持てるという考え方で、まちじゅう博物館はスタートしている。まちじゅう博物館条例にも記載があるが、住んで良かった、ここに暮らして良かったと思えるような、まちづくりをしようということに取り組んでいる。

質疑 歴史まちづくり部には観光部門も含まれるのか。

応答 歴史まちづくり部と商工観光部は別であるが、きちんと連携して事業に取り組んでいる。

質疑 歴史まちづくり部は市長部局だと思うが、文化財保護課もこの中に置かれているということだが、所沢市もそうだが文化財保護課は教育委員会に置かれていることが多い。もともと文化財保護課は教育委員会になかったのか。

応答 法律上、文化財保護に関することは教育委員会の所管となっているが、実務的に教育委員会の権限を市長に補助執行させるということで対応している

質疑 萩博物館の総事業費は約31億円ということで、平成16年に開館されたが、

計画自体はいつから始まったのか。計画当初は総事業費をどのくらいと見込んでいたのか。

応答 博物館の整備計画としては、平成11年頃に市役所の隣に現在の博物館の前身になる郷土博物館があったが、国道の拡幅の関係で移転しなければならなくなり計画が進められた。12年に準備室を設置し、調査・検討を始めた。総事業費は約31億円で、そのうち用地購入費が3億円くらいかかり、多少計画との違いはあるが、それほどは変わっていないと思う。

質疑 維持費は年間でどのくらいかかっているのか。

応答 職員である館長ほか学芸員数名の人件費、それ以外にNPOの委託料が年間約3,000万円、館内の光熱水費などがかかっている。

## 5 所感

歴史的建造物が多く残存し、江戸時代の地図をそのまま活用できるなど、当時の歴史的な趣をうまく活用し、まさに「まちじゅうが博物館」とした取り組みは大変ユニークであり、住民と行政が一体となった取り組みが成功していることを実感した。まちづくりの基本はまさに住民と行政の連携と役割分担を明確にした一体感が重要であることを再確認できた。

## 【山口県下関市】

### 1 視察期間

平成26年7月24日（木） 午前10時00分～午前11時20分

### 2 視察先及び視察事項

- ・視察先 山口県下関市
- ・視察事項 下関新下関西土地区画整理事業について

### 3 視察の目的

北秋津・上安松地区は、良好な市街地としての土地利用が期待されており、所沢駅近接地区にふさわしい街づくりを目指し、土地区画整理事業を基本に道路、公園、下水道等の都市基盤を総合的に整備し、安心・安全に生活できる街づくりを行うものであり、今後は、地元地権者等による街づくり推進組織が主体となり、まちづくりの計画を推進していくことが予定されている。下関市における土地区画整理事業は、組合施行区画整理事業が行われており、その取り組みについて視察を行い、今後の審査の参考とするものである。

### 4 視察の概要

下関市議会棟第1委員会室において、下関市議会事務局 本田主任の司会進行のもと、下関市議会事務局 田邨局次長より挨拶が行われ、福原委員長の挨拶の後、下関市都市整備部 市街地開発課 那須課長、船木課長補佐、田中係長より、パワーポイント及び配布資料にもとづき、調査事項である「下関新下関西土地区画整理事業について」の説明を受け、質疑応答が行われた。

## ◎説明

### ・市の概要

下関市は本州の最西端、山陽道と山陰道の起終点に位置している。関門海峡を挟んで九州と接し、大陸にも近いことから、古くから交通の要衝として栄えてきた。明治22年4月1日に日本で最初に市制が施行され全国で31市が誕生した時に、赤間関市として発足し、その後、明治35年6月に現在の下関市と改称した。平成17年2月13日には、経済・文化・生活などの各方面において強い結びつきがある下関市と豊浦郡4町が合併し、新しい下関市が誕生した。この合併により、現在の人口は約28万人、面積716.17km<sup>2</sup>と県内最大となり、これまで以上に歴史や観光など市域資源財産に恵まれた都市となった。

- これまでの土地区画整理の施行状況

現在まで施行中の3地区も含め、個人・共同施行が30地区、約141ha、組合施行が52地区、約657ha、行政庁施行が2地区、約106ha、公共団体施行が7地区、約151haで合計が91地区、約1,056haとなっている。下関市の市街化区域の面積5,656haのうち、土地区画整理での施行面積が1,056haなので、市街化区域の18.7%、約2割が土地区画整理事業でできたまち並みとなっている。

- 川中土地区画整理事業について

下関新下関西土地区画整理事業に隣接しており、現在、下関市内において施行中の事業である。本地区は、JR山陰本線の綾羅木駅の東方約200mに位置し、JR山陽新幹線新下関駅の西方2kmの位置にある。区域内に都市計画道路も通っており、西側は国道191号に接している。地区のほぼ中央には、下関市立川中中学校があったが、現在は、下関新下関西土地区画整理事業区域内に移転している。

本事業の施行者は、下関市で公共団体施行となっている。施行面積は約7.8ha、事業期間は平成11年度～平成31年度である。施行前の区域人口は460人で、124人の地権者がいる。区域内のこの事業に伴う移転戸数は、約112戸である。従前地の宅地面積は約6.8ha、区画整理後の宅地面積は約4.2haとなり、公共減歩率は38.23%である。この川中地区は都市計画道路の一部を施行者が先行買収をしているので、平均の減歩率は15.99%となった。

区域内の主な公共施設は、区域の中央東西に横断する都市計画道路長府綾羅木線がある。延長は669mで、幅員は27m～34mである。区画道路は1,870m、公園は3カ所で2,360㎡である。総事業費は約120億円となっている。施行区域は平成15年から工事に着手し、現在は工事が完成し、今年度換地処分をする予定となっている。ほぼイメージ通りに工事は完了した。

- 下関新下関西土地区画整理事業について

位置的には市の中心部の北側に位置しており、JR新下関駅西側の約600mの場所にある。

川中土地区画整理事業の区域に隣接しており、区画整理前は大半が水田だった。地区の東西に都市計画道路長府綾羅木線が施行されている。施行者は地権者110名からなる民間の組合施行である。施行面積は30.6ha、総事業費約62.9億円で、そのうち都市計画道路が県道となっているため、山口県が組合に公共施設管理者負担金として15.2億円を負担している。また、都市計画道路の工事については、中央道路交付金事業により県が施行した。保留地処分金は、47.6億円である。減歩率は、公共減歩率が21.16%、保留地減歩率22.38%で、合

算減歩率は43.54%となっている。地区の中央部に大型商業施設が建設されている。川中中学校は、川中土地区画整理事業から移転したものである。施行期間は平成10年10月16日の組合設立認可日から平成21年1月7日に組合の解散を認可した日まで約11年間を要している。保留地は地区面積の19.29%で、面積は5.9haとなっている。

#### ◎質疑応答

質疑 総合計画の中の位置付け及び連携についてはどうか。

応答 下関市の総合計画の中では、地域の実情に応じて土地区画整理事業等を活用し健全な街区の形成及び道路や公園等の公共施設の整備を促進することとしている。また、都市計画マスタープランにおいても、魅力ある市街地の形成を図るため、土地区画整理の面的整備と地区計画等を活用し、良好な居住環境を備えた活力ある都市づくりを推進するとしている。

質疑 コンサルタントをどのような基準で選んだのか。

応答 組合施行なので業務代行方式で行っているが、基準は特にない。組合の業務代行は市内の建設会社が行っていたが、区画整理事業は特殊な事業であるので経験がないと難しいものなので、以前に土地区画整理事業の業務代行の実績がある業者であるので、その業者を選んだのではないかと。

質疑 周知の方法はどのようにしたか。

応答 事業に関しては市としても説明会を行ったり、組合としても地権者を集めて説明会を行ったりしている。

質疑 組合施行における長の減歩率はどのくらいか。

応答 減歩率は従前の位置と換地の位置等条件によって変わってくるものだが、組合の長ということで特別な扱いはしていなかった。地区全体の合算減歩率は43.54%であり、長もそのくらいの割合だったと思う。

質疑 組合施行を選択するに至った経緯は。

応答 当初は公共団体施行でという要望もあったが、市との協議、指導の中で、組合施行で行った方がいいのではないかとということで、組合施行になった。通常、移転する建物が多い規制市街地だと公共団体施行で、移転の少ない新市街地だと組合施行で行われている場合が多い。

質疑 地権者の意向の取りまとめはどのように行ったのか。

応答 組合施行ということで地権者の意向は地元の業務代行が取りまとめを行っている。

質疑 区画整理事業を行うこととなったきっかけは何か。

応答 もともこの地区は水田が多い地区だったので、地区の将来について、地元の地権者の中で話し合いをしたことがきっかけで、市に相談をし、市から区画整理事業があるという説明を受けて、土地区画整理事業を選んだということである。

質疑 近年、組合施行で、業務代行方式で施行をしている地区はあるか

応答 下関新下関西土地区画整理地区は業務代行方式である。

質疑 土地区画整理組合設立認可までに要した期間はどのくらいか。

応答 準備組合結成が平成2年1月16日に市へ準備会結成届が出され、平成10年10月16日に組合の設立認可をしたので、8年9カ月の期間を要している。

質疑 補助金等、設立認可までに市はどのように関わってきたか。

応答 この地区に関しては市の補助金等はない。市の関わり方については、地元への事業の説明会、準備会に対しての事業計画の事前相談、事前協議等を行っている。関係法令に基づく事務手続き等公共施設管理者としての技術的な指導を行っている。

質疑 市の補助金はあるのか。あるとしたらいくらくらいか。

応答 市の補助金はないが、区域の中央に都市計画道路が通っており、その都市計画道路に対しての公共施設管理者負担金（用地の取得費に対しての負担金）は出ている。総事業費約62億8,500万円のうち15億2,100万円、約24.2%の割合で出ている。

質疑 施行期間はどのくらいか。

応答 組合の設立認可が平成10年10月16日で、組合を解散したのが平成21年7月7日なので、約11年かかっている。

質疑 総事業費のうち保留地処分金はどのくらいか。

応答 総事業費62億8,500万円のうち保留地処分金は47億5,900万円、割合は75.7%となっている。



質疑 保留地処分の状況は。

応答 保留地は全て完売している。

質疑 換地設計で苦慮されたことはあるか。

応答 中学校が移転するというので、結果的には保留地を市で購入したのだが、中学校の場所をどこにするかということ、あとは、小さな保留地をたくさん造るのではなく、都市計画道路（県道）沿いに集合保留地を造ったことなどがある。

質疑 事業を実施する上の課題は何か。

応答 保留地の売却が一番の問題になる。保留地の売却費をもって事業費に当てているので、保留地が売れないと事業が完了しないということで一番の課題である。この事業は保留地の売却が上手くいったので早めに事業が完了できて良かったが、なかなか保留地が売れないと事業が終わらないという事例が過去にはあった。また、区域の面積が大きくなると、地権者の数も多くなるので、反対者が事業計画の縦覧時に意見書の提出や仮換地の指定や換地処分の時に不服申立をすることができるので、不服申立が出されるとその都度事業が止まってしまうという事例もあるので、全員の同意をもらうということも大きな課題である。また、隣接する区域の住民の方からの苦情や要望などがかなり多く上がってくるので、住民に対しての説明が必要となる。

質疑 都市計画道路が計画されている場所が区画整理予定地になったということだが、都市計画道路が決定したのはいつ頃だったのか。

応答 昭和2年に決定した。

質疑 ルートは最初の計画通りで、区画整理をするに当たり路線を変更したということはないのか。

応答 今回の二つの区画整理に合わせて、現在のルートに計画変更している。

質疑 最初の計画のルートの住民は残念だったのではないか。

応答 かなりの反対意見があった。

質疑 区画整理を行った場所は農地が多いが、地元の地権者から声が上がったのは、農業離れや未耕作地が出てきたりという状況が農家の方々にあったのか。また、そこは市街化調整区域なのか。

応答 区画整理事業と同時期に市街化区域に編入している。二十数年前にどこまで

遊休地があったのかは不明だが、川中では最後の開発ができるところであるという思いが住民にあったのではないか。

質疑 事業開始時点では、反対者が多くいる中でスタートしたのか。

応答 それほど反対者が多くいたわけではないと思う。

質疑 事業を開始してから、反対に変わるということはあるのか。

応答 減歩率が示される時点で想定外だったということはある。

質疑 区画整理を進める中で、換地処分を多く行くと事業費が上がってしまうので、元々は対象の区域だったが、一部分だけ対象としなかった事例などはあるか。

応答 この区域はなかったが、他の区域で抜けている場所はある。元々接道している場合、減歩を受けなくても開発などができてしまうので、わざわざ減歩を払ってまで事業に入りたくないという方がでてくるところは結構あり、そういった場所は当初の計画段階から外している。

質疑 都市計画道路の部分も減歩に含まれているのか。

応答 全てを公共施設管理者負担金で県に負担してもらっている。

質疑 地権者が110名いて、売りたい、貸したいなど要望がいろいろあり、アンケート調査などもしてきたと思うが、ほぼ要望通りにいったのか。

応答 元々水田だったので、個々に所有している面積がかなり大きく画地的にはかなりの戸数を持っている状態だった。大手商業施設が建設されている場所は、借地で商業施設を誘致するという事で募っているが、それ以外は特にやっていない。インターチェンジ近くの新椋野土地区画整理事業は民間施行で、今年度解散したが、ここは要望を聞きながら、保留地はメインの市道沿いということで行った。ただ、それを行うと飛換地ということなので、原則を一切無視して換地することになるので、一人でも反対者が出ると事業が進まないため、認可庁として意見書が出た時に、その点を組合に念を押して換地計画の認可をしている。現在は、仮換地後の苦情が出てこないで済んでいるので良かったと認可庁として思っている。

質疑 区画整理には反対ではないが、農業を続けたいので区域外で代替を求める農家などはいなかったのか。

応答 外で農地を取得した事例はない。用水路を全て潰してしまったので水田はできないが、区域内で農業を続けている方はいる。

質疑 公共団体施行は公平にやらないといけないと思うが、組合施行の場合は当事者通しが納得すれば換地処分も融通が利くと聞いているが、組合の中で工夫された部分はあるのか。

応答 新下関西土地区画整理事業は、反対者も何名かいたが、苦情がでないよう、ほとんどが現地換地に等しい換地で形状変更だけで減歩率の減歩をかけた方法での換地を行い、区画整理法に基づき正当な形で処理をしている。

質疑 川中土地区画整理事業では、減歩率が施行前と施行後ですごく増えたということで、原価保証金で取得し、保留地減歩はないということだが、それには面取りが大きく影響すると思う。原価保証金を利用しようとするれば面取りを狭くすれば公共減歩が増えて原価保証金制度が活用できる。初めからそういった意図があったのか。

応答 面的に細くとっているということもあるが、ほとんどが宅地だった場所に都市計画道路を通して関係もあり、事業費に占める補償費の割合が大きい。従前より従後の宅地の総価が低く、原価保証地区で公共団体施行でしか施行できない地域であるため、原価保証金で払うか公共用地の先行買収でいくかというところで、下関市は先行買収を取っている。補償が大きくなると事業として成立しづらいというところがあり、事業がしづらいところは市が行い、組合として成立するところは、民間で行うというところでの地区の分けではないかと思っている。

質疑 大型商業施設に換地された地権者は短冊換地ではないか。

応答 短冊ほどひどくはない。接道を取れる状態での換地にはなっている。

## 5 所感

下関新下関西土地区画整理事業は、組合施行での区画整理事業が行われており、所沢市も今後は、北秋津・上安松地区も同様に地元地権者等による街づくり推進組織が主体となり、まちづくりの計画を推進していくことが予定されているが、まさに、地権者同士の連携と公平感を生み出すべく丁寧な協議がなによりも重要であることを実感した。