

まちの価値を高めるまちづくりと区画整理

—現場実務からの視点—



全日本土地区画整理士会理事
足利工業大学 教授 築瀬 範彦

1. はじめに

東日本大震災から6年が過ぎ、被災地の復興が進んでいる。既に宅地整備が完了し、新たな住宅で新年を迎えられた人もいたと報道にある。しかし、地区全体の仮換地指定まではなかなか厳しい状況もあるように聞いている。それでも6年の時が流れた。そろそろ次のステップに眼を向けてもよい頃であろう。

上下水道の敷設、道路舗装がほぼ完了し、使用収益を伴う仮換地指定が行われれば、住宅の建築が可能となる。その時に区画整理と連動しつつ、注意しておくべき事項が、実はいろいろある。

区画整理を「都市計画の母」と呼んだのは、昭和初期の都市計画技術者であった。この言葉を先輩から聞いたのは、昭和の時代であった。最近では、柔らかな日本語である「まちづくり」という言葉が一般化し、区画整理はもちろん、都市計画さえも「まちづくり」に包含されて語られるようになってきている。

区画整理が、まちづくりの一部であり全部ではないことは言うまでもないが、実は区画整理は住民の生活に関係する様々な事項を引き受けている。公共公益施設、いわゆるインフラの整備に関する部分の大半は、区画整理の守備範囲だと自覚できるが、まちづくりのソフトウェアの部分までの関与を意識して事業を行うことは簡単ではないかもしれない。

そこで、この機会にまちづくりの中で区画整理事業と調整しながら進めておくべき実務的な内容について、考えてみたい。

2. まちづくりのソフトウェアとハードウェア

まず、大きく分けて、まちづくりのソフトウェアとハードウェアという視点である。

かつて、大都市郊外でニュータウン開発が盛んに行われた時代では、区画整理のソフトウェアの最たるものは地権者の生活再建、中でも営農継続が大きな部分を占めていた。施行地区内の農家が営農の継続を希望することが多かったからだ。1975年に大都市法が制定されて集合農地区での耕作は格段と自由度が増し、大規模ニュータウンでは様々な営農のため工夫もされていたが、小規模な都市近郊の区画整理では、U字型側溝にパイプを通して水田耕作をしていた事例もあった（もちろん暫定的な対応ではあるが）。大規模農家の多くは時間をかけて農業から不動産業へ転換していったが、区画整理施行者も上記のような工夫も含め、様々な形で協力したものである。

また、商店街近代化事業や、中心市街地活性化事業とタイアップして施行される区画整理も多い。まさに、まちづくりのソフトウェア部分まで施行者が、地権者とコラボレーションしている。最近のエリアマネジメントと協同したまちづくりもそうした延長線上の活動と位置付けることもできる。

さて、市民にとって最も「価値ある町」とは、快適な生産・消費活動が保証された、安全な空間のことであろう。17世紀の英国の都市計画家クリストファー・レンがロンドン大火の後に区画整理を構想した事例からもわかるように、区画整理が防災面で果たす役割は極めて大きなものがある。いざというときに消防車が入れる区

画道路の整備が火事の被害を最小化することは自明である。区画整理をすると町の価値があがるということでもある。

もちろん、区画整理はあくまでも手法であり目的ではないが、様々な都市施設をパッケージとして整備できるため、区画整理をやればまちづくりになるという説明も大きくは間違っていないだろう。しかし、この20年間でインフラの整備から維持・管理へと時代は大きく変わった。これに伴い、町の価値に対する市民意識も変わったように感じる。

改めて、「町の価値とは何か」を考えてみた。少なくともインフラの整備水準だけでは測れないだろう。最近では、歴史的な建築物を保存、修復することで高まる価値があることが広く認識されるようになってきている。昭和三十年代の街並みが、電柱を撤去し、舗装を変えることで観光資源として復活する事例もある。建築基準法も消防法も前述の町の安全という価値を高める制度ではあるが、その視点だけでは説明できない「町の価値」に住民が気づき、インフラ整備による安全性の向上と比較衡量してまちづくりの方向性を判断する時代になりつつあるのかもしれない（こうした思潮に慧眼にも前から気づき、それを支援して来た先覚者の存在はもちろん知っているが）。

インフラ整備というまちづくりのハードウェアは分かり易い町の価値だが、街並みそのもの、その維持管理のための市民活動といったまちづくりのソフトウェアも町の価値である。ということは、自治会の防犯活動が幼児を守り、それが町の価値となるということでもあるし、清潔であること、即ち、ゴミが捨てられていないことも町の価値である。電柱のない景観が町の価値を形成することは今更言うまでもない（地価に何%反映するかという論考も本誌の特集記事にある）。町の名前もまた、まさに「ブ

ランド」として町の価値である。そして、町名は住民のアイデンティティの基になる。

このように考えてみると、「まちづくりとは、まちの価値を向上させるために行われるあらゆる営み」のことだと言える。

一方、「町名地番の変更」は換地処分の内容に位置づけられおり、区画整理とは切っても切れない事項である。しかし、法律的には、その目的は区画整理によって整備された街のアイデンティティの確立ではなく、不動産の表示登記の合理化であり、その背景には財産権の保護の思想がある。あくまで、整備された公共施設や形質変更された区画の境界に整合するように町名や地番を変更するものが町名地番の変更である。

さらに居住者の利便のための住居表示の変更がこれに加わることもあり、「慣れ親しんだ



写真-1 路上建柱の事例¹⁾



写真-2 宅地内建設柱の事例²⁾

1) <http://nakaichi.hamazo.tv/e2641156.html>

2) http://garden.misawa.co.jp/exteriordesign/design_86/



写真-3 ゴミ置き場の事例（隅切り部）³⁾

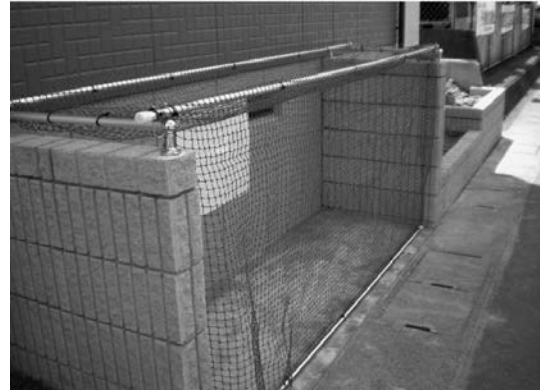


写真-4 ゴミ置き場の事例（宅地内）⁴⁾

町の名前が区画整理によって変わったのがけしからん」的な議論も時々、見受けられるが、これは、ちょっと筋が違うような気がする。町名の選択は住民側の問題であり、区画整理の制度や手続きの問題ではないからである。これについては、後述する。

さて、まちづくりのハードウェアに属する部分であるが、建柱の問題がある。電力用や通信用の建柱は電力会社や通信会社の仕事であるが、将来の換地の境界を知りえる者は区画整理施行者であるから、建柱位置の調整は土地所有者の便宜のためにも区画整理施行者が行う必要があることになる。宅地内建柱か路上建柱かといった位置の問題だけでなく、支線の位置まで事前に調整する必要があるが、そんなことまで触れている区画整理の教科書は多くない。

また、ゴミ集積場（ごみ置き場）は、生活上の優先度の高い施設であるが、公共用地である必要はない。交通の支障にならなければ路上であっても構わない。そもそも法的に明確な規定がないようである。公共用地として道路の隅角部に設ける場合もあれば、全く区画整理で考慮しない場合もある。

余談であるが、かつて、ごみ置き場を設置し

ようとしたところ、当該宅地の向かい側の地権者に反対されたことがある。「俺の土地の不動産価値を落とすのか」と、典型的なNIMBYの発言であった。その結果、設置に強制力がある訳ではないから、中止した。近所に適地がなく、そのNIMBY氏の奥さんは二～三百メートルも離れたゴミ置き場まで回収日のたびにゴミを運ぶことになった。区画整理事業としては、どうすることが最善であったのだろうか。また、どこまで関与すればよかったのか、今もよくわからない。ただ、合意形成の難しさに関する記憶として残っている。

3. 町名地番整理について

区画整理事業の最終段階である換地処分を定めた法第103条第5項に「換地処分の結果、市町村の区域内の町又は字の区域又は名称について変更又は廃止をすることが必要となる場合においては、前項の公告に係る換地処分の効果及びこれらの変更又は廃止の効力が同時に発生するように、その公告をしなければならない。」とあることから、町名地番整理は事業の最終段階で行えばいいと思うかもしれないが、実際は仮換地指定が行われ、宅地の使用収益が開始さ

3) <http://www.mh-hadano.com/blog/?p=1404>

4) <http://plaza.rakuten.co.jp/fumiko1/diary/200707040002/>

※NIMBY（ニンビー）とは、「Not In My Back Yard（我家の裏庭には嫌だ）」の略語で、「施設の必要性は認めても、自分の家の近くには作るな」と反対する住民や、その行為を指す言葉である。嫌悪施設を忌避する言葉として使われる（Wikipedia等参照）。

れば、施行地区内での建築行為と居住が開始される（施行以前から継続して居住している場合も含む）。

換地処分前は法的には従前地の地番が効力を有するために、仮換地指定された底地（仮換地の従前地ではなく仮換地先の従前地、もちろん原位置換地であれば同じになる）の地番が法的には意味を持ち、住所の表示に使用されることになる。

これは新しい居住者にとって不便である。地権者は従前地の地番と仮換地先の街区番号、画地番号は知っているが、仮換地先の底地の地番などに一般的に興味を払うことはないからである。もし、施行者と行政が何らかの対応をしなければ、こうした状態が仮換地指定から換地処分時まで継続し、換地処分によって一気に新たな町名地番が使用されることになる。同じ場所に住みながら、住所や地番が変わるのは無用の混乱を招く。

「住居表示に関する法律」に基づいて仮換地指定段階で新たな住居表示を行い、換地処分後も継続して使用するようになる自治体もある。とはいえ、「何丁目何番」であれば、住居表示であり、「何丁目何番地」であれば、地番であるといった程度の差異しかなく、住居表示に比べて地番を使う機会は、土地の売買や相続時等に限られるから、意識に上る機会は少ないから、ほとんど気に留めない。しかし、できることならば、早めに住居表示をしておいた方がいいように思う。

さて、随分前のことであるが、住居表示に関する法律に基づかず、「予定町名と予定地番」として先行的に将来の町名地番の使用を検討したことがある。厳密に言えば、フライングであるが、住居表示に関する法律の施行をするには手続きに時間がかかり、入居に間に合わないという事情もあった。行政の担当者が、その方法の手続き的な瑕疵を懸念して施行を見送った。その結果、底地番を使わざるを得ない新規の入居者からの苦情により、当初計画から1年程遅

れて予定地番を使用することになったと後から聞いた。換地処分前に先行的に将来の住居表示なり、予定の地番を使用できる合理性は大きい。今流に言えば、「住民ファースト」であろう。

町のブランドやアイデンティティとなる新しい町名は関係者で大いに議論して決めればよいことであるが、時期は早い方がいいだろう。事業開始以後、新規住民は保留地の処分により増えるだろし、いずれ換地処分の時期が迫ると施行者側は落ち着いて新町名のための議論の時間がなくなってくるからである。由緒ある字名をそのまま利用するか、由来がわかるようにした上で「〇〇が丘」などと呼称に変化を付けるか、あるいは、全く新しい名称にするか、それこそ関係者の総意に基づいて決めればよいことである。しかし、審議時間不十分となれば、納得できない人々に感情的な問題を残す可能性もある。

4. おわりに

無電柱化が大きな国の方針になったとはいえ、急に全ての区画整理施行地区で無電柱を行うこともできないだろうから、建柱や支線の調整は早く進めたほうがいいに違いない。仮換地の引き渡し時点で支線が車庫の前にあることがわかり、トラブルになることがないとも言えないからだ。ゴミ集積所も然りである。町名地番の変更もまた同様である。その他、実に様々な事柄が区画整理には関係してくる。まさに「まちづくり」という言葉が相応しい。

少しでも支障なく、円滑に、地権者にとっても気持ちの良い区画整理の施行を望むためには、本稿で取り上げた事項を少し前に準備をすれば足りるのではないだろうか。しかし、こうした関連事業のどれ一つとっても関係機関、行政内部の関係課、町内会等々との調整が必要になってくる。大規模な事業も小さなイベントも囲碁でいうところの「着眼大局着手小局」が大切なことは何ら変わりがない。そして、こうした様々な行為の積み重ねが、町の価値の向

上に繋がっていくのだと考えている。

最期に、被災地での復興を始めとして全国で区画整理にご尽力戴いている皆さんにお願いがある。基本計画の作成に邁進し、事業計画の認可を苦勞して得た後、換地設計の合意も順調に進んでいるときにこそ是非、本号の特集記事にあるような事項に注意を払っていただきたい。老婆心までの論考と思っただけならば幸いです。

ある。

また、去年は熊本地震や糸魚川市の大規模火災など大きな災害が相次いだ。今後も災害復興に区画整理が果たす役割は大きなものがあるに違いない。そのときに町の価値を向上させるという視点で、復興のまちづくりを考えていただければ、と願っている。