

平成二十年五月三十日提出
質問第四五四号

土地区画整理問題に関する質問主意書

提出者 保坂展人

土地区画整理問題に関する質問主意書

都市計画に関連する公共事業において、当該住民にとって大きなテーマとして土地区画整理事業がある。土地区画整理事業は当該住民の生活権、財産権や環境権など、その対策と解決に深刻な問題を露呈している。

当該住民の視点から、以下、昨今の土地区画整理問題に関する政府の見解を問う。

一 現在、全国で自治体が展開している土地区画整理事業は約千四百件といわれている。その内、約九十件において計画取消し訴訟がおこなわれている。

認可権をもつ都道府県段階における都市計画審議会では形骸化した審議しかおこなわれないため、計画決定や事業決定のプロセスに当該住民が意思表示することを疎外されている現状がある。住民参加が叫ばれて久しいが、土地区画整理という公共事業によって当該住民の生活権、財産権や環境権が侵害され、また、公権力が当該住民の生活を不如意な事態に貶めている。

従来、計画段階の取消し訴訟案件は「青写真判決」として、裁判所で門前払いであったが、目下のところ浜松市遠州鉄道上島駅周辺土地区画整理事案の上告審に当たり、最高裁の審理が大法廷に回付となり新

たな判例解釈が期待されている。

そもそも、土地区画整理事業は行政区の中でも、一部地区によって実施されるので全市的な問題としてクローズアップされない。しかも、全国で約九十件が分布しているので当該住民は共通の情報交換が可能な状況にある。

この際、行政庁が惹起している計画取消し訴訟という事案全てを公表すべきであると考えるが、如何か。同時に、かかる公共事業のトラブルを惹起させている行政府の責任を政府はどのように理解しているのか。見解を問う。(注一参照)

二 国土交通省は外郭団体を通じて毎年「土地区画整理事業による経済波及効果」を流布喧伝している。各地で展開される土地区画整理事業に投下する事業資金が乗数効果によって十倍の経済還流が発生するという。バブル時期における誇大宣伝ならいざ知らず実勢地価が減衰している昨今にあって、土地区画整理事業によって地域経済が活性化することはあり得ないことである。国土交通省が毎年公表する「土地区画整理事業による経済波及効果」について、国土交通省自身が何ら検証できていない。

また、都市計画に関与する一部学者が「土地区画整理事業による経済波及効果」を無批判に受忍してい

ることも嘆かわしい実態である。

(社) 街づくり区画整理協会が発行する機関誌「区画整理」でさえ、保留地価格と公示地価の乖離を明示せざるを得ない状況である。

従って、現在の低迷経済に即応した経済効果の検証を速やかに実施すべきであり、土地区画整理の事業経営としてのあり方を示す必要がある。政府の見解を問う。(注二参照)

三 土地区画整理事業の立案段階または公共事業再評価段階において「費用対効果」という指標がある。

国土交通省でも、各都道府県でも、各地方自治体でも土地区画整理事業の「費用対効果いわゆるB/C」の数値を挙げて土地区画整理事業が効果的だという一方的な評価をおこなっている。しかし、公共事業再評価でも費用対効果の検証を説明しないし説明できない。費用対効果における当該基礎データは当該住民にとって理解できない。

総務省行政評価局がおこなった行政評価でも、国土交通省がおこなった「費用対効果」に疑義を呈している事案がある。この点からだけでも公共事業の正当性が疑われる。

土地区画整理事業の「費用対効果」における評価の一貫性と客観的評価基準を公表し、国民に対する説

明責任を果たすべきである。政府の見解を問う。（注三参照）

四 国土交通省が土地区画整理事業破綻の延命策として「柔らかな区画整理」なる施策を打ち出しているが、行政責任を認めて抜本的な打開策を講じる必要がある。

例えば、埼玉県桶川市では組合施行下日出谷東特定土地区画整理事業の計画変更が（社）街づくり区画整理協会のコンサルティングですすめられたが、元より事業破綻を延命すべく、事業地域を半減した收拾策にすぎない。これは本来の土地区画整理による面整備事業に相当しないものとなっている。しかも、土地区画整理事業から除外した区域を地区計画で拘束する施策は当該住民の生活権を侵害する以外の何物でもない。

同様に、埼玉県飯能市では埼玉県都市整備部市街地整備課が介在する形で「飯能市岩沢北部・南部土地区画整理事業の見直しに関する有識者会議」が進行し、事業破綻の延命策を模索している。事業主体の行政責任と共に、事業を認可した上位行政庁の責任を明確にすべきである。同時に、当該地権者の自主的判断を最優先すべきである。

この際、本来の住民参加による「まちづくり」を奨励すべきである。以上の考えについて、政府の見解

を問う。(注四参照)

五 埼玉県桶川市では組合施行下日出谷東特定土地区画整理の事業見直しにおける検討委員会に国土交通省都市地域整備局市街地整備課、埼玉県都市整備部市街地整備課区画整理担当、(社)全国土地区画整理組合連合会、(財)都市計画協会専務理事など計七機関が関与して、計四回の検討経過をふみながら桶川市は検討委員会会議録を保存していない。

旧建設省が一九九九年(平成十一年)に発行した公共事業のアカウントビリティでは、事業の透明性を謳っている。しかるに、国土交通省が自ら関与しながら事実経過の公表を遮る行政運用をしている。都市計画法にしても、土地区画整理法にしても、行政庁の隠蔽体質が露呈した事例である。このような状況についての政府の見解を問う。(注四、五参照)

六 (社)街づくり区画整理協会(旧日本土地区画整理協会)が桶川市から業務委託を受けて作成した「下日出谷東特定土地区画整理事業見直し検討報告書」に記載された事業見直し方策の比較検討によると、施行前後の宅地価格を操作することにより土地区画整理事業の増進率を担保しようとしている。

国土交通省都市地域整備局市街地整備課、埼玉県都市整備部市街地整備課区画整理担当、(社)全国土

地区画整理組合連合会、（財）都市計画協会専務理事など計七機関が関与していながら、こうした欺瞞行為を平然とおこなっている「柔らかな区画整理」を放任することはできない。政府の見解を問う。（注四、六参照）

七 土地区画整理法は第八十七条で「換地計画」を規定している。また、第九十八条で「仮換地指定」を規定している。本来、土地区画整理法の趣旨からすると、「換地計画」を当該地権者に周知した後、個別に「仮換地指定」をおこなうことが法律としての建前である。

ところが、現実に施行されるのは「仮換地指定」が先行し、「換地計画」が公知される時期は事業終結直前となる事例が全てとなっている。これは何を意味するかというと、「仮換地指定」状況を地権者相互に知らせないことにより仮換地を強要すること、即ち、施行者による地権者個別撃破であり、「横の照応原則」違反である。「換地計画」が周知されないということは、事業の全体像を当該地権者に理解させないという専制的事業手法である。事業に対する住民同意を疎外した法律運用は、最後まで地権者が抵抗することを余儀なくされる最大の欠陥である。「仮換地指定」以前に「換地計画」によって「縦の照応」「横の照応」を当該地権者に周知徹底すべきである。

また、第九十八条第二項で「仮換地指定」を先行するという条文解釈においても、実際の事業進捗に当たっては、仮換地指定をおこなう法的裏付けは何も実施していない。従って、施行者は事業遂行に当たって無原則的に「換地計画」に先行して「仮換地指定」をおこなっているのが実態である。こうした拡大解釈する事業運用を放任している現況をどのように理解しているか。政府の見解を問う。（注七参照）

八 土地区画整理事業の本質は「換地処分」であり、この処分をおこなうために施行地区全体の「換地計画」を定めなければならない。換地を定める場合には、換地先および従前の土地の「位置、地積、土質、水利、利用状況、環境」等が照応するよう定められねばならない。しかも、各地権者相互間で換地がおおむね公平に定められているか否か、地権者が確認できなければならない。従って、施行者は事業の計画段階から「換地」を個人情報とするのではなく、公益のために利害関係人への資料提供を積極的におこなうべきである。

土地区画整理事業は「換地」ならびに「家屋の移転補償」等「個人情報」ばかりかもしれないが、国や地方自治体の公的補助を受けた事業が、秘密にすべき「個人情報」の対象であるべきだろうか。しかも、施行者は「個人情報」を理由として、土地区画整理審議委員に「守秘義務」や「刑事罰」を科そうとして

いる。

土地区画整理事業における個人情報保護の「過剰反応」というべき違法・不当な実態がある。政府の見解を問う。（注八参照）

九 土地区画整理法の仮換地指定について、最高裁判決は「換地計画なしで仮換地ができる」としている。

旧建設省都市局区画整理課は「換地計画に基づかない仮換地指定について、土地区画整理法に規定されていないが、供覧することが望ましい」としている。「供覧」は、「土地区画整理用語集」によると「土地区画整理法第八十八条に準じておこなう」と解釈され、当該施行者においては事実上、土地区画整理法第八十八条第二項の換地計画の縦覧に相当する。

土地区画整理法第八十七条第一項と同条第二項との違いは、前項において定めるべき事項として、①換地設計、②各筆換地明細、③各筆各権利別清算金明細、④保留地その他の特別の定めをする土地の明細、⑤その他国土交通省令で定める事項とされており、これが後項においては、③各筆各権利別清算金明細が除外されている点にある。

一九九九年（平成十一年）改正で、土地区画整理法第八十七条第二項が追加された。それまで法定外と

されてきた「供覧」に実定法上の根拠をあたえるものとして追加されたと解されるが、政府の見解を問う。（注九参照）

十 土地区画整理事業に必然的に伴う減歩、清算金、換地の位置・地積等、更には、移転補償や営業補償までも公開して、開かれた事業にすべきである。

事業要素である減歩、清算金、換地は地権者同士の相互関係によって成り立つ。これらの事業要素の公開は土地区画整理事業の工事概成時（事業最終段階）でしかおこなわれないのが現状である。

しかるに、地方自治体が規定する個人情報保護条例が更にこれらの事業要素の公開を否定している。上位法である土地区画整理法に規定してでも、これらの事業要素の公開を義務付けるべきである。更に、移転補償や営業補償までも公開できるようにして、土地区画整理事業とは、事業によっておこりうる要素（事柄の基本事項）は事業計画段階から当該地権者に対して公開することを必然とするという認識を一般化させることが重要である。

従って、当該土地区画整理審議会においても、これらの事業要素の公開が履行されることは必然であると考え、政府の見解を問う。（注十参照）

十一 土地区画整理計画の取消を求めた「青写真判決」は「一般的・抽象的な単なる計画にすぎない」とした。また、長期にわたる都市計画制限の補償を求めた「損失補償判決」は「一般的な受忍すべき制限で、憲法第二十九条の補償を必要としない」とした。その他都市計画の訴訟においては、原告適格、行政裁量、訴えの利益などを訴訟要件として結論に及んでいる。

都市計画法や建築基準法に解釈の齟齬を生じていながらその是正もされず、計画的に行政過程で異議申立てや審査請求によって救済を求めても、裁判所の判断を引用して「訴えの利益なし」「法律上保護されるべき利益を有しない」などの決定や裁決をして、当該行政は住民や地権者と向き合って話し合う姿勢を全く見せていない。

例えば、埼玉県川越市高階（たかしな）土地区画整理事業において、都市計画決定で事業区域を指定し、その先の事業計画への進展もないまま四十年も放置された都市計画法第五十三条区域では、同第五十条の建築許可基準を大幅に超えた「違法な建築許可」が横行し、将来の土地区画整理事業実施に際する営業補償や減歩率等に支障をきたす建築の無法地帯となっている。このような事例をどのように考えるか。政府の見解を問う。（注十一参照）

(注一) 土地区画整理事業の計画取消し訴訟約九十件は二〇〇七・一二・五読売新聞夕刊報道による

(国土交通省都市地域整備局市街地整備課はこの報道が事実であることを認めた)。

浜松市遠州鉄道上島駅周辺土地区画整理事業は二〇〇七・一二・六朝日新聞掲載

(注二) 二〇〇五年(平成十七年)度版「土地区画整理必携」七頁参照

国土交通省都市・地域整備局市街地整備課監修、(社)街づくり区画整理協会発行

「実務者のための新・都市計画マニュアル」第九巻、土地区画整理 八頁参照

(社)日本都市計画学会編、丸善株出版事業部発行

機関誌「区画整理」二〇〇七年十一月号、四十頁 特集二

組合区画整理の経営健全化について図表「保留地単価と公示地価」

(注三) 旧建設省一九九八年(平成十年)三月発行「建設省所管公共事業の再評価実施要領及び新規事

業採択時評価実施要領について」に基づき、埼玉県公共事業評価監視委員会は埼玉県飯能市笠縫

土地区画整理事業を審議リストに載せたものの、何ら審議せず事業継続を決定した。

また、埼玉県公共事業評価監視委員会は、例えば、二〇〇三年(平成十五年)度再評価対象事

業で埼玉県入間市扇台土地区画整理事業に関する「費用対効果」の個別審議をおこなわないし、当該委員会を主催する県土整備部技術管理課は「費用対効果」の説明責任を果たさない。

同様に、埼玉県飯能市では当該都市計画課が都市計画案件を立案し、当該都市計画課が公共事業再評価をおこなっているが、これではマッチポンプである。例えば、二〇〇四年（平成十六年）度作成の埼玉県飯能市岩沢北部土地区画整理事業に関する「費用対効果」について当該建設部土地区画整理事務所は説明責任を果たさない。

総務省行政評価局が二〇〇八年（平成二十年）三月におこなった行政評価のうち、国土交通省が管掌する土地区画整理事業の「費用対効果」でも、茨城県ひたちなか市船窪土地区画整理事業や静岡県浜松市高竜土地区画整理事業での不合理を指摘している。

別の視点で、「市民による諫早干拓『時のアセス』二〇〇六」第七章、諫早湾干拓事業における費用対効果分析の基本的問題点 愛知大学経済学部・宮入興一教授は農林水産省方式の費用対効果分析の欺瞞を指摘している（出典は、二〇〇六年六月、有明海漁民・市民ネットワーク発行）。

(注四)

「柔らかい区画整理」の出典は、国土交通省都市・地域整備局市街地整備課発行「多様で柔軟な市街地整備手法について」より事例⑨長期未着手地区等の見直しにおける「柔らかい区画整理」の活用として、埼玉県桶川市下日出谷東特定土地地区画整理事業を紹介している。

(社)街づくり区画整理協会(旧日本土地地区画整理協会)が桶川市から業務委託を受けて作成した「下日出谷東特定土地地区画整理事業見直し検討報告書」によると、①効果として事業の増進率を維持するために、従前の宅地価格を操作することにより事業継続作為を図っている、②検討委員会に国土交通省都市地域整備局市街地整備課企画係長、埼玉県都市整備部市街地整備課区画整理担当主幹、(社)全国土地地区画整理組合連合会専務理事、(財)都市計画協会専務理事など計七機関が関与して、計四回の検討経過をふみながら、桶川市は検討委員会会議録を保存していない、③事業見直しに伴う法制度への対応方針にまで言及している。

埼玉県都市整備部市街地整備課は二〇〇四年(平成十六年)五月に「土地地区画整理事業を施行すべき区域の市街地整備のための指針」をつくり、事業に着手できない地区を支援した。

また、埼玉県土地地区画整理事業推進協議会は二〇〇七年(平成十九年)三月に「現状を重視し

た事業計画策定の指針」をつくり、事業が遅延している地区を支援した。ちなみに、当協議会事務局長は整備課長が務めている。

(注五) 旧建設省一九九九年(平成十一年)二月発行「公共事業の説明責任(アカウンタビリティ)向上行動指針」では第二章第二節国民から見た公共事業にて、公共事業全般の取組み姿勢に関して、主に次の点を指摘している。

①公共事業実施者の責務として、公共事業に関する説明責任(アカウンタビリティ)向上に更に取り組むと共に、国民とのコミュニケーションを推進すべき、②建設省から国民への情報が十分でなく、情報提供の改善、情報公開の推進、マスコミ対応の改善に取り組むべきである。

(注六) 施行前後の宅地価格操作は左記のとおり。

	現事業計画	現計画補正案				
増進率	一・三八	一・三八	一・四五	一・五	一・六	一・七
施行前宅地価	一五九、〇〇〇	八七、〇〇〇	八三、〇〇〇	八〇、〇〇〇	七五、〇〇〇	七〇、五〇〇
施行後宅地価	二一九、〇〇〇	一二〇、〇〇〇	一二〇、〇〇〇	一二〇、〇〇〇	一二〇、〇〇〇	一二〇、〇〇〇

施行前宅地価格、施行後宅地価格の単位は円/m²

(注七)

土地区画整理法は第三章第二節第八十七条で「換地計画」を規定している。

同じく、土地区画整理法は第三章第三節第九十八条で「仮換地指定」を規定している。法体系の順序性を守るべきだ。

(注八)

東京都日野市豊田南土地区画整理事業における区画整理審議会は、換地が公平か否かを審議せず偽装した嫌疑がある。例えば、元農業委員であつた審議委員が所有する賃貸マンションは、豊田駅から徒歩約十五分の従前地から、約三分の換地先へ仮換地指定された。この仮換地指定は、土地区画整理法第八十九条第一項の「利用状況」に照らし違法性が高い。

東京都個人情報保護条例「解釈運用のてびき」によると、土地区画整理事業の審議委員は「知事部局」に属するとして、「刑事罰」条項「二年以下の懲役または百万円以下の罰金」が科されることになる。同様に、東京都日野市でも土地区画整理事業の審議委員は「市長部局」に属するとして、「刑事罰」条項「二年以下の懲役または百万円以下の罰金」が科されることになる。

(注九)

最高裁判決の出典 昭和五七年(行ツ) 第二百二十八号一九八五年(昭和六十年) 十二月十七日

旧建設省都市局区画整理課見解の出典 旧(社)土地区画整理協会発行機関誌「区画整理」一九八六年(昭和六十一年)六月号

「供覧」の解説 「土地区画整理用語集」

土地区画整理法改正は一九九九年(平成十一年)三月三十一日による。

(注十) 北海道小樽築港駅周辺地区土地区画整理事業における換地計画に関わる情報公開請求では左記

のとおり、かなりの公文書を公開している。即ち、

①換地計画(土地区画整理法第八十七条関係)

換地設計の換地図(従前の土地図)、換地設計の換地図(換地処分後の土地図)、各筆各換地
明細、各筆各権利別清算金明細、特別の定めをする土地の明細、保留地明細は全て一部公開可。

②換地計画(北海道発行「土地区画整理の手引き」換地計画作成要領)

換地計画総括表、重ね図、公共用地所有区分図は全て一部公開可。

③換地計画参考資料「評価計算図書」

整理前・後の路線価指数、線価図、街路係数、街路係数図、街路係数図t値図、街路係数図x

値図、接近係数、接近係数図、宅地係数、宅地係数図u値図、宅地係数F(P、Q)図、宅地係数図Y値図、比例計算書、換地計画比例率の算出、施行前地片区分図は全て一部公開可。

名寄せ簿調書集計表、整理前各筆評価指数計算書、整理後各筆評価指数計算書、地番順調書、整理後土地台帳、前後単価の算出、整理前単価図、該部分が整理後単価図、整理前評価図、整理後評価図は全て公開不可。

但し、前記公文書の一部を公開しない理由は、該部分が小樽市情報公開条例第九条第二、三項における個人財産または、法人の財産の状況が知りうる情報であるためとしている。

また、埼玉県飯能市前ヶ貫・矢嵐土地区画整理事業では、工事概成時(清算金確定段階)において、全地権者の「仮換地・所有者別総括表」を情報公開した。

即ち、整理前の筆数、台帳地積、基準地積、筆評価指数、地権者評価指数、および仮換地の仮換地地積、仮換地評価指数、減歩率、および清算の徴収(指数)、交付(指数)。但し、地権者氏名は黒塗りで抹消された(理由は、飯能市情報公開条例第五条一号個人に関する情報にあたるため)。

しかしながら、換地計画業務委託完了報告書にて、「(清算) 指数一個当たりの単価算定調書
が『換地計画総括表』と共に情報公開されて、換地設計に用いた地区内平均 m^2 当たり指数を整理
後一〇六八個/ m^2 としたため、(清算) 指数一個当たりの価格は四十八円と決定した。

(注十二) 「青写真判決」は最高裁判決一九六六年(昭和四十一年)二月二十三日による。

「損失補償判決」は最高裁判決二〇〇五年(平成十七年)十一月一日による。

埼玉県川越市高階(たかしな)土地区画整理事業は都市計画決定一九六七年(昭和四十二年)

三月八日(以降、四十一年経過)地権者数・約二〇〇〇名超(川越市回答は未調査のため把握せ
ず)

右質問する。