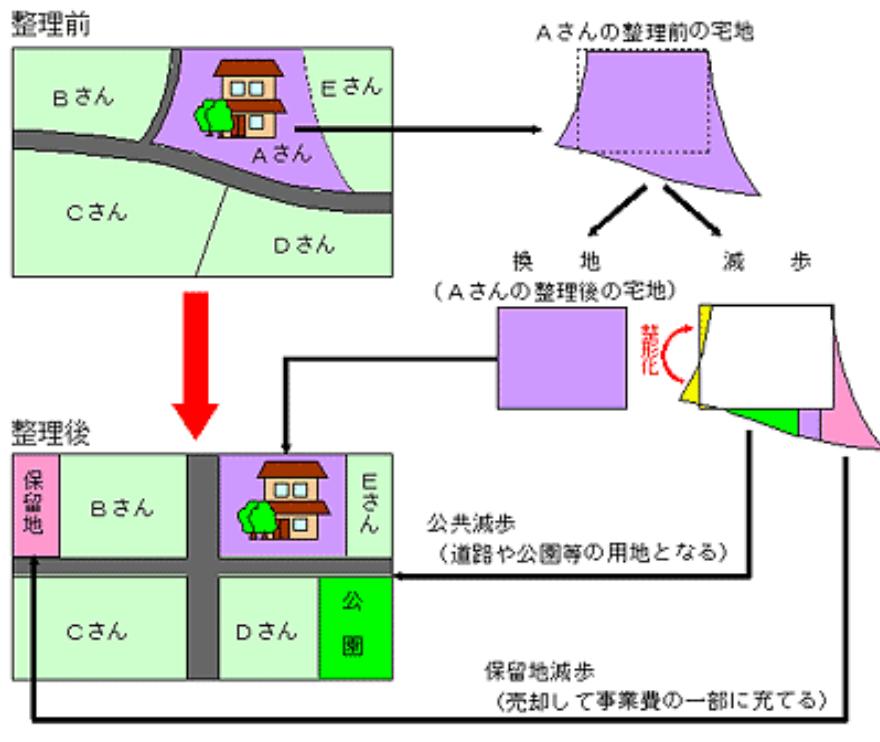


# 松戸市秋山土地区画整理組合の事業運営の問題点 概論

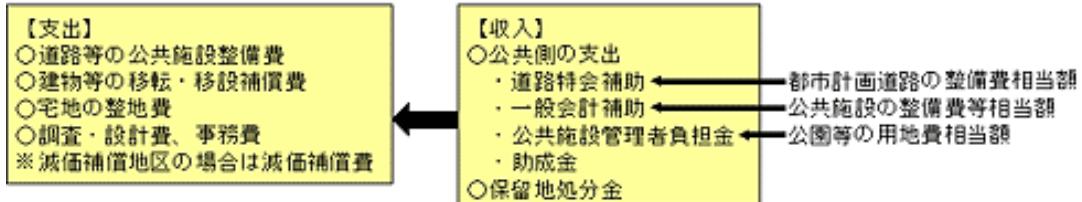
## 【目次】

1 はじめに～土地区画整理事業の概要および問題点	2頁
2 松戸市秋山土地区画整理事業の概要	5頁
3 松戸市秋山土地区画整理組合における事業運営の問題点	7頁
(1) 地区計画における200m <sup>2</sup> 規制(60坪規制)の放置	
(2) その他～擁壁確認申請の懈怠	
4 事業資金がおよそ31億円も不足したため、平成24年9月に事業計画を変更	9頁
5 保留地販売地価の推移および推定販売地価の水準	10頁
(1) 地価推移	
(2) 200m <sup>2</sup> 規制を撤廃した場合の試算	
6 松戸市秋山土地区画整理事業の糺余曲折の一断面	11頁
(1) 大手デベロッパー三菱地所の撤退	
(2) 松戸市による補助金枠の増額経緯	
(3) とうかつ中央農協との間における特定調停	
7 さいごに	12頁
～バブル後遺症による土地区画整理事業の債務超過問題は全国的問題	

## 1 はじめに～土地区画整理事業の概要および問題点



### 資金構成



地権者は滅歩により都市計画道路や公園等の用地を負担します。一方で、道路特会補助等の公共側の支出のうち、都市計画道路等の用地費に相当する資金は、宅地の整地費等に充てられ、地権者に還元されます。

(※ 国土交通省ホームページより)

土地区画整理事業とは、簡単にいってしまえば、形の悪い土地(不整形地)の形を良くして(整地)、また、道路の位置・形状を整備し、また、公園を創設することなどして土地の経済的価値を高めていく事業です。

土地の形をよくするために、道路を整備したり、土地区画の造成工事および費用が必要になってきます(※ 従前の建物がある土地を換地で別の場所に移す場合には、建て替え費用の補償費用なども捻出せねばなりません。)。

そして、造成工事後の新たな土地区画を各地権者に割り当てていくこととなります

(換地処分 かんちしょぶん→従前の土地部分に換わる(整備された)新たな土地を各地権者に割り当てる処分です。※ 土地区画整理事業の遂行過程において、本換地処分の前提として仮換地していがなされます。)。

前記のとおり、土地区画整理事業は、土地の区画整理工事の後、換地処分という流れを辿りますから、土地の区画整理工事費用を捻出しなければなりません(※ 建物を解体し、新しい区画の土地上に建物を建て替えるための補償費を捻出する必要が生じることもあります。)。

それらの土地区画整理事業資金は、土地区画整理事業対象区域内の土地の各地権者から一定割合で土地を納めていただき(減歩 げんぶ)、施行者が地権者から納められた土地を保留地として確保し、施行者が販売業者を通じて保留地を販売していくことで捻出していきます。

このように、土地区画整理事業資金は、地権者が施行者に納めた保留地の販売収益で大半を捻出します。

組合施行の土地区画整理事業の場合、市区町村にとっても町並みの形成が良くなることに利益を有しており、土地区画整理事業そのものに公共性が認められることから、市区町村等から補助金も支給されます。

事業資金を金融機関から借入して調達することもあります。

土地区画整理事業が以上に述べたとおりの枠組みであることから、保留地販売が不調になると(→保留地販売面積の伸び悩み、結果としての保留地販売価格の下落)、結局、土地区画整理事業費を捻出するために、各地権者は、さらに所有地の一定面積を施行者に納めなくてはならない(再減歩 さいげんぶ)、あるいは、土地を提供できない者は、施行者から、金銭負担(賦課金 ふかきん)を要求される事態になります。

地価が上昇している時勢では、全国数多の土地区画整理事業の遂行は順調でした。

しかし、バブル崩壊後、全国的に地価が下落したために、バブル崩壊前後に開始された全国各地の土地区画整理事業については、債務超過に陥り、事業遂行に支障が生じているところが続出しています。

保留地販売が不振になると、工事費用も捻出しがたくなり、さらなる保留地販売の不振につながり、事業が長期化し、金融機関からの数十億程度の借入金がある場合には、借入金の金利負担も増していく悪循環に陥ります。

土地区画整理事業の枠組みの帰結として、事業資金が枯渇した場合、最終的な負担は地権者におしつけられる、あるいは、自治体の負担（→結局市民負担）等につながるのと、まさに公共的問題というわけです。

現在、土地区画整理事業は、全国で、総計約1500地区(約5.9万ha)、うち組合等施行の土地区画整理事業が約740地区(約2.1万ha)で施行中でして、平成17年度末までに全国でおよそ40万haの着工面積に達しています。日本のまちづくりにおいてとても重要な役割を果たしてきています。

それだけにバブル崩壊後の土地区画整理事業の債務超過問題は看過できない問題といえ、全国各地の土地区画整理事業において、地権者の方たちの不満の声は強く、そして無視できないものがあります。

バブル崩壊後、土地区画整理事業における債務超過問題を拡大化させた主要な原因是、販売しづらい土地区割り(60坪規制など、最低敷地面積を規制する地区計画を修正しないまま、地区計画に従って、保留地を販売をしようとする施行者の姿勢)による保留地販売価格の下落および(仮)換地部分の流通価格の下落です。

すなわち、60坪規制による場合、販売総金額が相当高額となり、販売しづらくなってしまいますが、40坪～45坪程度であれば、販売総金額が抑えられ、一般ユーザーの購入ニーズに合致するので、販売しやすくなります。結果として、坪単価があがります。

60坪規制を維持することによる保留地販売価格の下落は、単純に事業資金の枯渇につながります。

また、(仮)換地部分の流通価格が下落した場合、地権者の不満は蓄積し、土地区画整理事業の遂行上、地権者が協力的でなくなることで、事業の進行に遅れが生じてくることがあります、事業が長期化すればするほど(例えば、土地区画整理事業の期間が10年以上かかると)、金融機関から借入金がある場合、借入金の利子が相当程度に膨らみ土地区画整理事業の進行に多大な悪影響を与えることとなります。

土地区画整理事業における損害を拡大化させないことは十分可能であったにも関わらず、施行者は地区計画を硬直的に運用する市政を放置してきたということがいえます。

地区計画を弾力的に運用していくという市民的には当然の発想が施行者側に欠如していたと非難されても仕方がないでしょう。

## 2 松戸市秋山土地区画整理事業の概要

### (1) 施行者の名称

松戸市秋山土地区画整理組合

### (2) 事業目的

松戸市の南部にあり、市の中心市街地である JR 松戸駅から南東約 3.5Km の距離に位置するのが「秋山地区」です。

中央には国道 464 号と北総鉄道が東西に通り、地区の西側に北総鉄道の「秋山駅」があり、銀座・日本橋まで約 30 分と都心へのアクセスに恵まれた場所となっています。北総鉄道「秋山駅」の周辺地域の急激で無秩序な市街化によるスプロール化を抑制するために、土地区画整理による良好な市街地を形成することを目的としています。

### (3) 施行地区

松戸市の南部にあり、市の中心市街地(JR 松戸駅)から南東約 3.5Km に位置し、中央には国道 464 号及び北総鉄道が東西に通り、地区西側に北総鉄道の「秋山駅」があります。

### (4) 事業の目的

北総鉄道「秋山駅」の周辺地域の急激で無秩序な市街化によるスプロール化を抑制するため、土地区画整理による良好な市街地を形成することを目的としています。

### (5) 事業認可日

平成元年 2 月 28 日（設立認可公告日）

平成 24 年 9 月 4 日（第 8 回事業計画変更認可日）

(6) 施行期間 昭和 63 年度～平成 29 年度

(7) 施行面積 380,607.76m<sup>2</sup> (38.1ha)

(8) 総事業費 14,656,000 千円

(9) 進捗率 79.30% (平成 24 年 4 月現在)

(10) 減歩率 43.87%

(11) 計画人口 3,800 人 (100 人/ha)

(12) 組合員総数 444 人 (平成 24 年 4 月現在)

### (13) 仮換地指定日

平成 24 年 9 月 12 日

（平成 16 年 9 月 1 日 第 2 回指定、平成 5 年 12 月 16 日 当初指定）

(14) 公園 地区内に街区公園を5箇所(1.15ha)配置する。

(15) 公共施設整備改善の方針(都市計画との関係)

	内容	告示年月日	告示番号	備考
区域区分	市街化区域	H19.3.20	千葉県告示 第306号	(S60.6.28 秋山地区当初決定)
用途地域	近隣商業地域 第1種住居地域 第1種中高層住居専用地域	H22.4.16	千葉県告示 第336号	(H8.4.1 秋山地区当初決定)
高度地区	第1種高度地区	H22.4.16	松戸市告示 第190号	(H6.12.2 秋山地区当初決定)
防火・準防火地域	準防火地域	H22.4.16	松戸市告示 第191号	(H6.12.2 秋山地区当初決定)
地区計画	秋山地区	H8.10.1	松戸市告示 第247号	(H6.12.2 秋山地区当初決定)
都市計画道路	3・4・35号(幅員 16m) 3・4・36号(幅員 16m) 3・4・37号(幅員 16~18m) 3・4・38号(幅員 16~18m)	H1.11.10	千葉県告示 第1030号	
駅前広場	秋山駅前広場 (4,100 m <sup>2</sup> )	H元.11.10	千葉県告示 第1030号	

※ 直近の都市計画の内容を掲載しています。

※ 以上、松戸市秋山土地区画整理組合HPより(別紙ご参照)

### 3 松戸市秋山土地区画整理組合における事業運営の問題点

#### (1) 地区計画における200m<sup>2</sup>規制(60坪規制)の放置

##### ア 非効率な区割りによる保留地販売によって、販売収益が実質的減少

松戸市秋山土地区画整理組合は、事業開始から20年以上も経過した最近になって、ようやく組合員に対し、200m<sup>2</sup>規制区域について、規制を緩和するよう、松戸市に要請していく旨説明していますが、実際の調整作業が進行していない状況が続いています。

60坪の区画では、1坪あたりの販売単価が下がることは不動産業界において、常識的経験則です(首都圏エリアにおいては、40坪～45坪程度が、坪単価をもっとも極大化させることにつながります。)。それというのも、繰り返しになりますが、60坪規制による場合、販売総金額が相当高額となり、販売しづらくなってしまいます。しかし、40坪～45坪程度であれば、販売総金額が抑えられ、一般ユーザーの購入ニーズに合致するので、販売しやすくなり、結果として、坪単価があがります。

60坪規制を維持することによる保留地販売価格の下落は、単純に事業資金の枯渇につながります。

そのため、保留地販売価格が相当程度下落してしまっています。バブル崩壊による地価下落と相まって、保留地販売価格は大幅に下落しています(事業開始当時の地価から70%程度、地価が下落しています。)

土地区画整理事業は、保留地販売代金をもって、事業資金とする手法のいわば土地造成事業ですから、保留地販売価格の低下は、事業資金の実質的減少を意味します。

事業資金が不足した場合、現在の松戸市秋山土地区画整理事業がそうであるように、組合員に対し、減歩(所有地の一部を組合に納める)または賦課金(土地の代わりに金銭を組合に納める)による負担を課すことになります。

特筆すべきは、松戸市秋山土地区画整理組合の場合、全国数多の土地区画整理事の中でも、極めて稀なこととして、再々減歩という3度目の減歩措置が講じられるという組合員にとって甚だ好ましくない局面に陥っています。

なお、松戸市内の紙敷土地区画整理事業では、事業の途中、地区計画による最低敷地面積の規制を一部緩和することで、保留地販売の状況を改善したという実績がありますが、松戸市秋山土地区画整理事業では、いまだ、最低敷地面積の規制が放置されたままです。

## イ 補足～地区計画による最低敷地面積の規制

### (ア) 秋山地区計画

松戸市では、平成6年12月2日に秋山地区計画が都市計画決定され、同年12月26日に「松戸市地区計画の区域内における建築物等の制限に関する条例」が制定されました。

秋山地区計画によって、基本的には、住宅地区につき、最低敷地面積として200m<sup>2</sup>が義務付けられるに至りました。

最低敷地面積の規制に反する区画の土地上に建物を造ろうとしても原則として建築確認がおりないということになります。

### (イ) 地区計画の制度趣旨

地区計画は、身近な比較的小さな地区を単位として、道路・公園の配置や建物の用途・高さ、敷地面積の制限などについて、地区の特性に応じてきめ細かく定め、良好なまちづくりをすすめる計画です。地区計画制度を設けた趣旨は、以下のとおりです。

#### ① スプロールの防止

すなわち、何らまちづくりにおいて、規制がない場合、無秩序に工場、商店、住宅が混在し、悪環境なまちが出現してしまう事態が生じてしまうので、かかる事態を回避する。

#### ② 敷地面積の規制

敷地の細分化を防止し、採光、風とおしを確保し、ゆとりある町を形成する

#### ③ 壁面の位置規制

防災対策

#### ④ 建物等の高さの最高限度、最低限度の規制

周辺と調和した景観づくり

#### ⑤ 建物等の形態・意匠に関する規制

地区にふさわしい調和のとれたまちなみをつくる

#### ⑥ かき・さくの構造

防犯、防災対策

#### ⑦ 建ぺい率・容積率の最高限度を規制

敷地内空間を確保し、ゆとりある良好な環境をつくる

秋山地区計画の抽象的な制度趣旨も上記のとおりですが、ただし、敷地の細分化を防

止するといっても、過大な規制は、地区計画が個人の財産権を制約する要素があることからして、謙抑的である必要性もあります。

#### (2) その他～擁壁確認申請の懈怠

高さが2メートルを超える擁壁を設置する場合、安全性を行政がチェックする観点から擁壁確認申請手続が必要とされるところ(建築基準法第88条第1項、同法第6条、同法施行令第138条第1項)、松戸市秋山土地区画整理組合では、高さが2メートルを超える擁壁部分について、擁壁確認申請手続を経ていない造成箇所もあります(※高さが2メートルを超えていたり、擁壁につき擁壁確認申請を経ていない箇所があることについては、松戸市秋山土地区画整理組合代理人弁護士も認めています。)。

かかる手続遵守姿勢の欠如が、販売手法が稚拙であることと決して無関係でないとも考えられます。

また、かかる構造物の建築手続遵守姿勢の欠如は、後記のとおり、大手デベロッパーが撤退する異常な事態とも一定程度の関連性を有していると考えられます。

## 4 事業資金がおよそ31億円も不足したため、平成24年9月に 事業計画を変更

組合の再建計画に基づき、平成24年9月4日、千葉県から事業計画変更の認可を得ていますが、以下の収支計画を前提としています。

事業資金不足額 約31億円

賦課金額 約11億円

再々減歩 約20億円 ※ 20000m<sup>2</sup>の保留地が増加

総額 約31億円の資金調達 ※ 再建計画の想定基準単価10万円/m<sup>2</sup>で  
処分した場合→1坪およそ33万円

## 5 保留地販売地価の推移および推定販売地価の水準

松戸市秋山土地区画整理事業区域の地価推移および地区計画を改善した場合の想定価格、想定増加収益額は以下のとおりです。

### (1) 地価推移

①平成2年当時	1m <sup>2</sup> あたり約37万円	1坪あたり123万
②平成23年保留地販売実績	1m <sup>2</sup> あたり約12万円	1坪あたり39万
→地価下落率約70%		
③組合の再建計画	1m <sup>2</sup> あたり想定10万円	1坪あたり約33万円

### (2) 200m<sup>2</sup>規制を撤廃した場合の試算

#### ア 200m<sup>2</sup>規制撤廃した場合の想定地価

1m<sup>2</sup>想定12万5000円～13万円

1坪41万2500円～42万9000円

→1m<sup>2</sup>あたり2万5000円～3万円の収益増

#### イ 販売予定保留地面積

① 再々減歩による增加保留地 20,000m<sup>2</sup>

② 未処分保留地 23,627.39m<sup>2</sup>(H24.3.31 現在)

#### ウ 保留地販売代金の増額シミュレーション

再減歩による新たに創出される保留地20000m<sup>2</sup>だけでも5億～6億円の収益増

加えて

未処分保留地概算2万3627m<sup>2</sup>(H24.3.31)の販売代金を加算するとさらに

5億9067万5000円～7億881万円の収益増

⇒計10億9067万5000円～13億881万円の収益増

※ 過去に、既に、処分した保留地販売についても、40坪程度の区割りで販売すれば、保留地販売収益をよりあげることができたはずですが、現在に至るまで最低敷地面積規制と関連する区割りの問題は是正されないまま現在に至っています。

※ 保留地の一部につき、最低敷地面積規制が150m<sup>2</sup>規制の箇所が一定程度あるので、

実際上は、上記シミュレーションによる増額幅は多少減少することが想定されます。

## 6 松戸市秋山土地区画整理事業の紆余曲折の一断面

### (1) 大手デベロッパー三菱地所の撤退

松戸市秋山土地区画整理事業区域の主要箇所につき、大手デベロッパーである三菱地所が手がける予定でしたが、松戸市秋山土地区画整理事業の債務超過という破綻状況を目にして三菱地所は、平成9年8月に組合との基本契約を解約した上で、組合との解約に関する交渉を経て土地区画整理事業から撤退した経緯があります。三菱地所が撤退する局面において、組合総代会で、三菱地所との交渉経緯が報告されています。

### (2) 松戸市による補助金枠の増額経緯

土地区画整理事業は公共事業であることから、松戸市も補助金を負担しています。松戸市の補助金枠の推移は以下のとおりです。

平成14年 30億3000万円（再建計画により補助金導入）

平成17年 37億1000万円 （6億8000万円の補助金枠を増額）

平成22年 40億7500万円（3億6000万円の補助金枠を増額）

### (3) とうかつ中央農協との間における特定調停

松戸市秋山土地区画整理組合は、とうかつ中央農業協同組合との間で、返済リスクジユールを行い、特定調停(千葉地方裁判所松戸支部 平成22年(特ノ)第1号 事業再生としての特定調停申立事件)を踏まえて現在、平成28年3月までに40億円の返済義務を負っています。

松戸市秋山土地区画整理組合による平成24年中の仮換地指定処分および減歩、賦課金の徴収は、特定調停を踏まえた組合再建計画に基づくものです。

## 7 さいごに

### ～バブル後遺症による土地区画整理事業の債務超過問題は全国的問題

松戸市秋山土地区画整理組合における債務超過問題は、バブル崩壊時に事業が開始した土地区画整理事業につき、全国的に生じている問題です。

全国数多の土地区画整理事業が好転すること、組合員の地権者の皆様の利益に資すること、ひいては、日本のまちづくりのシステムが改善されることを切に望み、ここにご報告させていただいた次第です。

以上

平成25年2月8日

弁護士 出 口 裕 規