

～ツインシティの都市づくり～  
行政と企業・団体との研究会

# 公・民パートナーシップによる区画整理の研究

## 報告書概要版

平成15年3月

神奈川県  
株式会社フジタ  
相模鉄道株式会社  
清水建設株式会社  
東京急行電鉄株式会社  
弁護士小澤英明  
ランドマーク株式会社

# 「公・民パートナーシップによる区画整理の研究」

## 報告書概要版

### 目次

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1. 研究の目的                         | 1  |
| (1) 土地区画整理事業によるツインシティの整備         | 1  |
| (2) 権利者の参画による都市づくりを！             | 1  |
| (3) 公共事業にもっと民間活力の導入を！            | 1  |
| 2. 公共施行区画整理の課題                   | 2  |
| (1) 制度上の課題                       | 2  |
| (2) 行政組織上の課題                     | 2  |
| (3) 事業実施上の課題                     | 2  |
| 3. 組合施行区画整理における業務代行の実績と課題        | 3  |
| (1) 業務代行の実績とノウハウの蓄積              | 3  |
| (2) 業務代行が残した課題                   | 3  |
| 4. 提言                            | 4  |
| 5. 申出換地を導入した権利者の参画による都市づくりのしくみ   | 7  |
| (1) 土地利用計画とまちづくりに関する認識と問題点       | 7  |
| (2) 申出換地の先進事例                    | 8  |
| (3) 申出換地の問題点と課題                  | 9  |
| (4) ツインシティにおいて提案する申出換地の内容        | 10 |
| (5) 公民の役割分担と権利者の参画を実現するための事業の進め方 | 11 |
| 6. 土地区画整理事業におけるPFI事業の導入          | 13 |
| (1) PFI事業導入の意義                   | 13 |
| (2) 民間事業者の参入による効果・メリット           | 13 |
| (3) PFI事業導入で想定される問題点・課題          | 14 |
| (4) リスク分担のあり方                    | 15 |
| (5) 民間事業者の募集と選定                  | 16 |
| (6) PFI事業における権利者合意形成             | 17 |
| (7) PFI事業における契約書                 | 18 |
| 7. 実現に向けての課題                     | 21 |
| (1) 事業手法に関する課題                   | 21 |
| (2) PFI事業の導入に関する課題               | 21 |
| (3) 申出換地導入に関する課題                 | 21 |

## 1. 研究の目的

### (1) 土地区画整理事業によるツインシティの整備

ツインシティは、新駅を誘致する寒川町倉見地区と相模川対岸の平塚側地区とを新たな道路橋によってつなぎ、両地区の機能分担と機能連携が図られた一体的な都市を整備し、全国との交流連携の窓口となるゲートを形成するとともに、環境と共生するモデル都市をめざす新しい都市づくりの構想である。ツインシティの都市づくりをするためには、道路、公園、下水道等の公共施設を面的に整備するとともに、市街地として総合的に整備することができる事業が必要とされるが、このような目的に適した事業として土地区画整理事業があり、有効な整備手法であると考えられる。

そこで、本研究会では、従来の区画整理の進め方や仕組みを見直し、新しい進め方として「公・民パートナーシップによる区画整理」を研究する。「公・民」の「公」とは、土地区画整理事業の施行者となる公共団体（行政）、「民」とは施行地区内の権利者及び民間事業者を指し、行政と権利者に加えて民間事業者が関与して三者協働により進める「公・民パートナーシップによる区画整理」によるツインシティの都市づくりについて研究する。

本研究は、組合施行区画整理の業務代行を経験したゼネコン、デベロッパーの担当者や土地区画整理事業に精通した弁護士、コンサルタントが集まり、民間事業者側からの考え方を整理し、県の意見を取り入れながら提案・要望としてまとめていく。

### (2) 権利者の参画による都市づくりを！

区画整理では、施行者が、権利者の公平と平等を原則として、“換地の計画”を策定する。この原則は重要なことであるが、権利者にとっては、土地の利用方法や換地の位置に選択の余地がないという課題もある。現在ツインシティの計画区域には、農地、住宅、工場、商店などさまざまな生活スタイルがあるが、区画整理によって新たな生活への転換の機会となることから、現在の生活スタイルの継続や新たな生活設計が可能となるよう、権利者がツインシティの計画づくりに参画し、換地を選択できる区画整理の仕組みを研究することが必要と考えられる。

権利者の参画による都市づくりを実現するためには、土地利用計画の作成段階から換地の段階に至るまで、権利者の参画と選択の自由を確保する一貫した仕組みが必要である。このため、事業決定前の段階において、権利者の土地利用意向を土地利用計画に反映させるための権利者組織づくり、生活設計及び土地利用の意向調査、換地の選択・申出のプロセスなど、従来の事業の仕組みに加えて必要となる新たなシステムについて研究する。

### (3) 公共事業にもっと民間活力の導入を！

本研究会のメンバーは、これまでデベロッパーとしての土地開発ノウハウや資金調達能力を活用しながら、組合方式による民間スタイルの区画整理を数多くお手伝いし、新しい都市づくりに取り組んできた。社会資本整備に対する公共投資のあり方が見直されている中で、公共事業として行われる区画整理に経験豊かな民間事業者の知恵と工夫を導入するための研究が必要であると考えられる。

1999年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が公布され、公共事業に民間事業者の資金、経営能力、技術などを導入することによる効率的な社会資本整備の取り組みがスタートした。しかし、公共事業として行われる区画整理への民間活力の導入に関しては、具体的な手続きの研究がはじまったばかりである。このため、ツインシティの事業への適用にあたって、公共団体と民間事業者の役割・リスク分担、民間事業者の公募の方法や公共団体と民間事業者の契約などについて研究したうえで、PFI法に基づく区画整理の進め方を提案する。

## 2. 公共施行区画整理の課題

### (1) 制度上の課題

公共団体の施行する土地区画整理事業では、換地は単に従前の宅地に対する広義の「補償」とされているため、権利者個人の土地利用については関知しない場合が多く、宅地の利用増進にともなう土地利用の誘導・実現については、これを支える法制度がないことから、土地利用計画については、“市街化予想図”として、土地利用の方向性を表示するにとどまっている。

### (2) 行政組織上の課題

#### 1) 公共施設整備を目的とした組織体制

事業施行上必要となる事業計画、換地設計、補償及び工事の執行に対応した組織体制が編成されることが一般的であるため、権利者の宅地を都市づくり、まちづくりに向けて誘導する部門が置かれないことが多い。

#### 2) 硬直的な業務執行体制

国の補助金や公共団体等の予算の拘束や組織上の制約があるため、毎年度の事業工程に対応して必要となる職員や資金を弾力的に運用できず、必要な時期に必要な工事等を迅速に実施できない。

#### 3) 適切な人材の確保

近年の区画整理は、単なる基盤施設の整備にとどまらず、高度な技術・合意形成力を発揮して、波及効果の高い上物整備までの事業コントロールが求められるが、単一の公共団体において、広範な情報・ニーズにもとづき、コーディネートを行える人材は限定される。

### (3) 事業実施上の課題

#### 1) 事業資金の確保

景気の長期低迷等による歳入の減少等により公共団体の財政逼迫が継続しているため、区画整理に関わる事業財源の確保が容易でない。また、土地区画整理事業の直接的な事業財源である保留地についても、宅地需要が低迷している経済環境のもとで、不動産販売のノウハウがない公的機関の職員による保留地販売は極めて困難であり、事業資金の確保が不安定となっている。

#### 2) 権利者意識とのギャップ

公共施行区画整理の特性として、各段階で関係権利者の同意を必要としないため、法律に定められた手続きのみにより事業が進行し、権利者の意識が施行者の手続き対して常に受け身になりがちである。このため、権利者は公共事業に巻込まれたという意識に陥り、権利意識のみが先行して、まちづくりの意識や土地利用意向が醸成・熟成されないまま事業が進行することが多い。

#### 3) 保留地の処分ノウハウの欠如

公共施行区画整理では、未処分の保留地は換地処分後施行者の管理部門に帰属するため、施行期間中の完売意識が低い。また、公共団体では、不動産販売のノウハウや職員が欠如しているため、施行者が有する保留地という唯一の土地利用計画の実現手段を的確に実施できない。

#### 4) まちづくりの誘導

まちづくりのノウハウが不足しており、権利者や民間エンドユーザーとの接点がないため、土地区画整理事業をまちづくり事業として誘導できない。また、保留地や換地の街区計画については、マーケットの動向よりも、権利者中心の換地設計の視点から考えられており、不動産商品としての宅地整備が行われていない。

さらに、換地の土地利用については権利者の裁量に委ねられているとして関与を避けているため、まちづくりの方向を示すことができない。

### 3. 組合施行区画整理における業務代行の実績と課題

建設会社やデベロッパー等の民間事業者が組合施行区画整理の業務を肩代わりして施行する事業方式を「業務代行方式」としている。現在、業務代行による組合施行事業は一時にくらべて減少しているが、業務代行を経験した民間事業者には多くのノウハウが蓄積されており、その活用が期待されている一方で、民間事業者の土地区画整理事業への参入にはいくつかの課題を残すこととなった。

#### (1) 業務代行の実績とノウハウの蓄積

業務代行方式による組合施行区画整理は、首都圏を中心とした旺盛な宅地需要を背景として 1986 年以降急速に増加し、1990 年代後半では毎年設立認可される組合及びその施行地区面積の合計の四分の一を占めるに至っている。過去約 30 年間に約 500 地区の実績があり、バブル経済の崩壊後、宅地価格の低落にともない保留地処分金の不足が問題化してやや減少傾向となったが、その後もなお組合施行事業のおおむね 2 割を占めており、組合施行区画整理の実施方式として定着している。

また、これらの実績の積み重ねとともに、事業化へ向けての関係権利者の合意形成、関係機関との調整、計画・設計・工事の一貫した取り組みによる効率的な事業推進と事業費の縮減、マーケットの動向に対応した保留地の設定と処分、商業施設や集合住宅の誘致・建設によるセンター地区の形成等区画整理によるまちづくりの総合的なノウハウが業務代行を経験した各社に蓄積されてきている。

#### (2) 業務代行が残した課題

バブル経済の崩壊後、地価の下落や宅地需要の低迷により、組合が当初見込んでいた保留地処分金を確保できないため借入金の金利負担が増大するなどの経営難に陥り、業務代行による組合施行区画整理が行き詰まったが、「民間事業者研究会平成 12 年度報告書」(区画整理促進機構)によれば、民間事業者の土地区画整理事業への参入における問題点・課題は次のように明確になっており、民間事業者は今後その轍は踏まないという認識で一致している。

##### 1) 経済変動リスクに耐えられない事業計画の構造

土地区画整理事業の事業計画の収支計画とは、事業開始時点における事業収支を表しているにすぎず、将来発生する経済変動リスクに対する対応が盛り込まれていない。すなわち、リスクの許容度については不完全なものとなっており、長期間の経済変動に耐えられる構造となっていない。このため、これまでは業務代行者がその変動を支えつつ負担してきたが、今後このようなリスク負担には耐えることができず、事業計画において経済変動リスクへの対応を明確にする必要がある。

##### 2) リスク分担が不明確な施行者との契約

組合と業務代行者との契約の標準とされている業務代行契約においては、保留地処分等の事業収支に関するリスク分担が明確に規定されていなかった。特に、業務代行の対価として業務代行者が保留地を取得する契約をしている場合には、保留地処分価格を整理後宅地価格としていたため、販売経費は自己負担となるなどの問題があったうえに、宅地価格の低下があり、このような負担とリスク分担には耐えられないこととなった。このため、保留地処分に関してリスク分担が不明確な契約や、施行者が民間事業者に一方的にリスクを負担させるような契約はできず、処分時点における販売経費を差し引いた価格による引き取り等の契約が必要である。

##### 3) 補助金の遅延等行政側の資金不安

組合施行事業の財源には、その事業の公共性に応じて国庫補助金、公共施設管理者負担金、各種助成金等が導入され、事業計画にその交付額と交付時期を定めている。しかしながら、事業の進捗にあわせた合理的な時期に交付されないケースが多いため、結局、それらは経費の増加や事業工程の長期化等をもたらし、結果として総事業費を押し上げる要因になっている。補助金等の交付が予定どおりになされない場合、補助金等の交付を前提にした組合の自主運営、自助努力の前提が崩れて、その遅延リスクの一切を組合が負うという不合理な結果をもたらしている。

## 4. 提言

ツインシティの都市づくりにあたっては、土地区画整理事業が有効な整備手法であると考えられるが、その土地利用計画を実現するためには、申出換地の導入により、権利者の土地利用意向の活用を図ることが必要である。

また、公共施行の土地区画整理事業においては、事業財源の確保、まちづくりの人材、柔軟な権利者対応等に課題があることから、PFIの導入により、組合施行区画整理の業務代行の経験から蓄積された土地区画整理事業によるまちづくりの総合的なノウハウを持つ民間事業者の参入を図ることが必要である。

### 提言1 申出換地の導入

ツインシティの都市づくりを実現するためには、権利者の生活や事業の継続を図るとともに、新たな土地利用意向を誘導することができる申出換地を導入する。

申出換地の導入の効果

- (1) 権利者が土地利用意向に沿った換地を申し出ることにより、ツインシティが目指す「権利者の参画によるまちづくり」が実現する。
- (2) 申出換地は、ツインシティの土地利用計画を権利者の換地と一体的に実現することができる方法である。
- (3) 申出換地を導入することにより、権利者の土地利用意向が早期に醸成され、仮換地の使用収益開始後速やかにまちづくりが行われる。

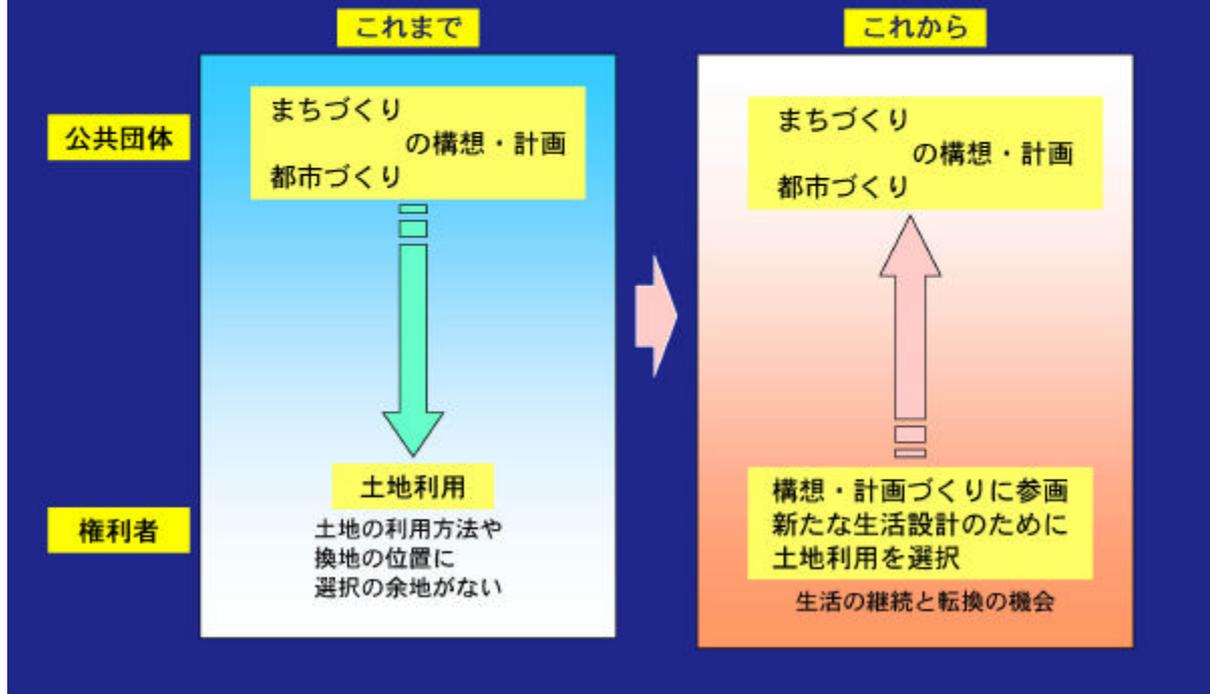
### 提言2 PFI (Private Finance Initiative) の導入

ツインシティにおける土地区画整理事業には、公共団体の財政、組織、技術等の負担を軽減し、まちづくりに民間活力を活用することができるPFIを導入する。

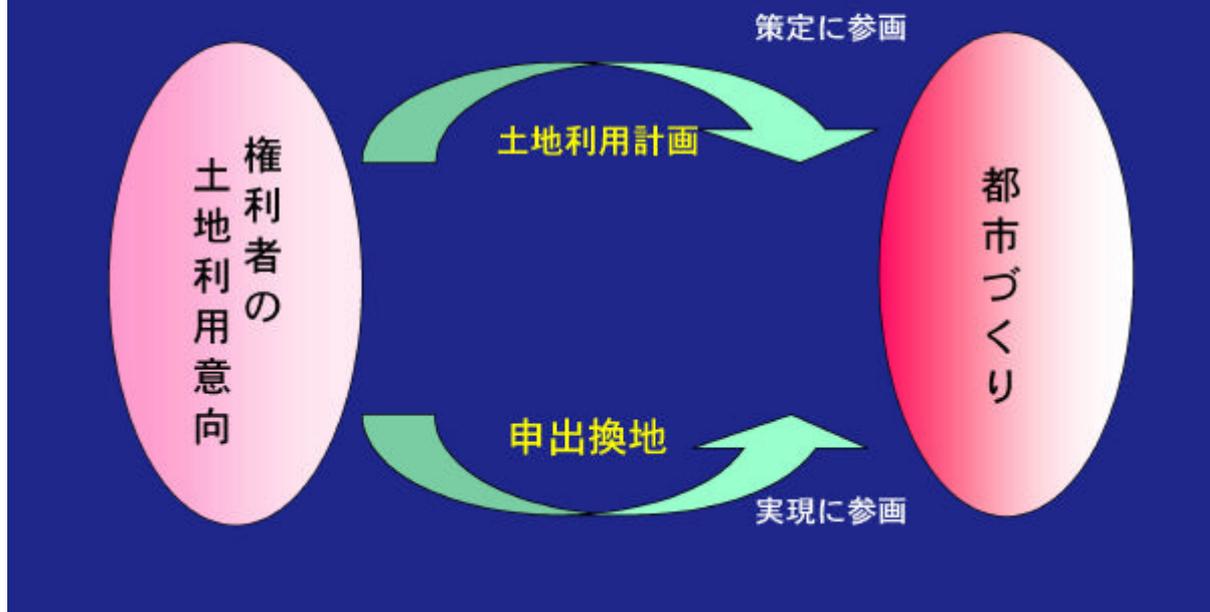
PFIの導入の効果

- (1) 民間資金を導入することにより、財政面において効率の良い事業運営ができる。
- (2) 土地区画整理事業の推進に必要な人材を民間に求めることにより、公共団体が新たな組織編成をする負担が軽減される。
- (3) 民間事業者の土地区画整理事業の技術、ノウハウを活用することにより、事業が円滑に進む。
- (4) 民間事業者が土地区画整理事業に参入することにより、権利者は民間事業者の土地活用ノウハウを利用することができ、基盤整備とまちづくりが一体的に進行する。

## 権利者の参画による都市づくりを！



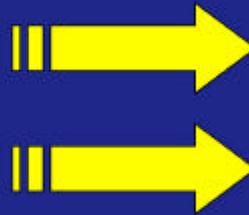
## 申出換地を導入した 権利者の参画による都市づくりのしくみ



## 公共事業にもっと民間活力の導入を！

事業経営能力  
技術能力  
資金調達能力  
土地開発ノウハウ

民間企業



公共事業として  
行われる  
区画整理事業

**課題**  
財源、人材、  
権利者対応等

社会資本整備に対する  
公共投資のあり方

## 土地区画整理事業におけるPFI事業の導入

1999年7月PFI法の制定

### ■PFI法による民間企業の参入

- ・ 民間の資金、経営能力、技術的能力を活用
- ・ 公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営等の促進
- ・ 公・民がそれぞれ適切な役割とリスクを分担

## 5. 申出換地を導入した権利者の参画による都市づくりのしくみ

申出換地とは、権利者の申出により、換地の位置を定める換地設計方式をいうが、政策研究大学院大学の下村教授によれば、「土地区画整理事業の換地手法の再編成」(1998年10月14日)のなかで、「土地区画整理事業の申出換地は、地権者の申出を基礎として申出換地区域内の換地を定める方法である。通常の土地区画整理事業では、換地設計基準に基づいて施行者が換地設計を行う。これに対して、申出換地を採用する土地区画整理事業では施行地区内に1以上の申出換地区域を設定し、権利者の申出を考慮して当該区域内の換地を決定する。申出換地区域は営農や商業などの特定の目的のために設定される。」と定義されている。

申出換地は、大規模な土地利用の再編成や新たな土地利用計画の導入を計画する土地区画整理事業においては、土地利用計画を実現する有効なツールであり、その導入が必須と考えられる。

### (1) 土地利用計画とまちづくりに関する認識と問題点

#### 1) 施行者等の設定する土地利用計画と権利者の土地利用意向とのギャップ

都市計画決定権者または施行者が想定・設定する土地利用計画の位置づけは必ずしも明確にはなっておらず、事業計画においては市街化予想図とされている。そして、この土地利用計画は施行地区における用途地域や将来の都市構造における位置づけに基づいており、手続き上土地利用計画について権利者が意見を表明できる機会がなく、また権利者の土地利用意向が反映されたものではなく、土地利用計画と土地利用意向とのあいだに相当のギャップがあるといえる。

このため、土地利用計画の策定への権利者の参画の機会を設け、土地利用意向と土地利用計画のギャップを埋める必要がある。

#### 2) 土地利用計画の実現に関する役割分担

権利者と行政・施行者の土地利用計画の実現に関する役割分担が不明確なまま、建築物の整備が行われており、広域的・公益的観点からの土地利用計画と民営的・民業的な土地利用計画の実現に関する役割分担と方法が説明されぬまま事業が進行している場合が多い。

現況が農地であり、土地利用計画が商業地であるなど、土地利用現況と土地利用計画に大きな乖離があり、権利者が土地利用の実現を図る方法を持っておらず、方策がわからない事業の場合は、土地利用計画の実現の役割分担を明確化する必要がある。

#### 3) 土地利用計画実現の目標時期

事業工程上の仮換地の使用収益開始時期と、土地利用計画の実現に関する関係が不明確であり、権利者は生活や営業転換の時期のめどが立たない。

したがって、ゾーンまたは街区別に、土地利用計画の実現の時期とその方法について、情報を開示し、権利者の生活再建、土地利用転換を容易とすべきである。

#### 4) 土地利用計画実現のシステム

公共施行区画整理の場合は、土地利用計画において大規模施設の立地を想定した大街区を区画整理設計に設定しても、特定の公益的施設等を除き、民営的・民業的な土地利用計画の実現を図り、共同利用による大規模な施設運営をリードする施行者側の権能・システムがなく、土地利用計画を実現している例は少ない。

こうした新たな土地利用計画を想定する事業においては、共同利用システムの構築が必要である。

#### 5) 社会情勢等の変化への柔軟な対応

区画整理における一般的な問題として、事業計画及び換地設計の硬直性があげられており、権利者の意向や、社会・経済情勢の変化に柔軟な対応ができない。これは、一つには、土地利用計画及び事業計画が権利者の意向や土地利用計画の実現方法、方策等を確認されることなく、施行者により先決されることにもよっている。

## (2) 申出換地の先進事例

換地の土地利用を選択することができる「申出換地」は、これまで主に首都圏を中心として約 20 地区で実施されており、土地区画整理事業におけるまちづくりと権利者の生活再建や土地活用のための換地設計手法として定着している。その代表的な事例として、次の 3 地区がある。

### 1) 新本牧地区

|      |                          |         |             |
|------|--------------------------|---------|-------------|
| 事業名  | 横浜国際港都建設事業 新本牧地区土地区画整理事業 |         |             |
| 施行者  | 横浜市長                     | 施行地区の位置 | 横浜市中区       |
| 地区面積 | 88.2 ha                  | 施行期間    | 1982 1989 年 |

新本牧地区は、戦後米軍に接收されたキャンプ内の従前の土地の位置等を調整することが困難であったため、換地により権利者に返すとともに、新たなまちづくりを行うために施行されたものである。権利者全員が換地の土地利用を選択することによって、施行後の換地を定める方式がとられたことから、「選択換地」といっている。事業計画を決定する前に土地利用意向調査を 2 回実施し、権利者の意向と整合するように各土地利用計画の面積の調整が行われた。土地利用計画は、センター地区、表通り（沿道）地区、集合住宅地区、低層住宅地区、サービス・工場地区の 5 種類があり、これらの中から、権利者が将来の生活設計、土地活用の方法にあわせて換地の行き先を選択して換地の位置が決定された。

### 2) 日越地区

|      |                     |         |             |
|------|---------------------|---------|-------------|
| 事業名  | 長岡都市計画事業 日越土地区画整理事業 |         |             |
| 施行者  | 日越土地区画整理組合          | 施行地区の位置 | 新潟県長岡市      |
| 地区面積 | 64.7 ha             | 施行期間    | 1988 1996 年 |

関越自動車道のインターチェンジに隣接する日越地区では、市街化区域への編入にあたって、土地を手放さないで農業経営と同じ収益を確保するために、準工業地域に企業を誘致して土地を賃貸することとした。このため、賃貸を希望する権利者の換地を流通・運送、事務所、商業・業務等の施設用地に集約することが必要となり、その方法として申出換地方式が採用された。事業開始とともに 115 人の賃貸希望者により設立された土地の共同管理組織（日越土地管理センター株）が、集約された賃貸希望者の換地を一括して借り上げて企業に土地を賃貸し、換地の所有者に賃借料を支払う方式がとられている。

### 3) 市川市妙典地区

|      |                                  |         |             |
|------|----------------------------------|---------|-------------|
| 事業名  | 市川市妙典土地区画整理事業                    |         |             |
| 施行者  | 市川市妙典土地区画整理組合<br>（業務代行者 株式会社フジタ） | 施行地区の位置 | 千葉県市川市      |
| 地区面積 | 50.0 ha                          | 施行期間    | 1989 2001 年 |

江戸川沿岸の水田地帯であった妙典地区では、業務代行者による申出換地と大街区整備等の提案のもとに事業が進められた。事業認可後 2 回の土地利用意向調査と業務代行者による面談方式の土地利用意向調査が行われ、意向と整合するように土地利用計画の変更が行われた。土地利用計画は、商業業務地区、高層住宅地区、沿道地区及び住宅地区で、権利者全員がこれらのなかから将来の生活設計を考えたうえで換地の申出をした。商業業務地区については、準備段階から出店テナントからのヒアリングを開始し、出店者の決定後、権利者 42 名の出資による地権者法人株妙典タウンセンターが設立され、商業・業務施設の賃貸運営を行っている。また、高層住宅地区については、デベロッパーが参画して等価交換事業によるマンション建設が行われた。事業が完了した現在では、営団地下鉄東西線の新駅（「妙典駅」）の開設とともに権利者によるまちづくりが進められている。

### (3) 申出換地の問題点と課題

#### 1) 一般的課題

##### 権利者意向と土地利用計画の整合

権利者の意向・希望と土地利用計画が整合していなければ、申出換地方式を導入しても、十分な土地利用を図ることができない。

##### 詳細土地利用計画の策定

机上の土地利用計画ではなく、施設内容と実現の可能性を具体化していくことが必要である。

##### 土地利用計画の実現の担保

土地利用計画を実現するための方策(誰がどのように施設をつくり、運営するか)を先行して検討し、啓発活動を行って権利者の認識を高めたうえで、換地設計方式と地区計画等を有効に組み合わせ、担保力を高める必要がある。

##### 照応の原則との関係

特定の土地利用計画の区域に換地を申し出ることにより、いわゆる現位置とは異なる位置に換地が定められることがある。このため、法第89条の照応の原則に抵触するのではないかという問題がある。特に公共団体の場合には、その危惧から申出換地を採用している事例が少ない。判例では、関係権利者の同意が得られれば、申出換地は必ずしも違法ではないとされており、施行者の意識改革が必要である。

##### 申出の条件の検討

申出区域は、土地利用を転換する区域と、現在の生活を守る区域に区分する必要がある。土地利用を転換する区域については、土地利用、建築物、事業等の共同化を行うゾーンと、個別利用に委ねるゾーンに明確に区分する必要がある。さらに、ゾーン区分を背景に、当初より申出の条件を検討しておく必要がある。

##### 合意形成

選択換地方式としないまでも、申出換地方式の導入に対しては、権利者にとってメリットがあることの理解を得て、全員の合意のもとに進めていく必要がある。

##### 権利者組織

勉強会等を通じ、できるだけ早期に権利者組織を立ち上げ、土地利用意向を実現できる事業運営組織へと高めていく必要がある。

##### 支援組織

公共団体施行による土地区画整理事業において申出換地を導入した場合、権利者の自発的活動のみにより土地利用計画の実現を図ることは非常に困難である。このため、申出換地と土地利用計画の実現を支援し、実行に移していく母体が必要であり、組合施行の業務を経験した民間企業の参入が求められている。

#### 2) ツインシティ独自の課題

##### 農地の段階的宅地化

対象区域においては特に農地が多いため、農業継続者に対して段階的な宅地への転用等も含めた、積極的な申出による換地の位置の選択を誘導する必要がある。

##### 平塚地区と倉見地区の現況、権利者の相違

平塚地区は農地を主体とするいわば新市街地であり、倉見地区は土地利用が混在した既成市街地であるため、2地区を1事業として施行する場合には、それぞれの特性に配慮しつつ平等性を保った申出換地手法を構築する必要がある。

##### 行政界を超えた飛換地

平塚市、寒川町間の行政界を超えた飛換地は可能か、ツイン区画整理を導入した場合、同時期に換地処分を行うための条件は何か等について検討する必要がある。

#### (4) ツインシティにおいて提案する申出換地の内容

##### 1) 申出換地の位置づけ

従来のように、土地利用計画を先行させ、土地区画整理事業を前提とした説得を行うのではなく、行政と権利者が共同で土地利用計画を策定し、土地利用計画の実現のために土地区画整理事業の特性を活用していく姿勢が必要であり、そのツールとして「申出換地」を位置づける。

##### 2) 土地利用計画

###### 権利者の土地利用意向と整合する土地利用計画

権利者の土地利用意向に整合し、誘導・立地する施設に適合する街区設計を行うとともに、全体的な換地設計が適切に行えることの検証を行って、土地利用計画を組み立てる。

###### 段階的な土地利用計画

農地の宅地化の段階と農家の認識の変化に留意し、早期に整備すべきゾーンと、長期に渡って整備していくゾーンを明確にする必要がある。

##### 3) 土地利用意向調査

###### 早期の土地利用意向調査

できるだけ早期に権利者の土地利用意向調査を実施し、その結果を反映したうえで土地利用計画をまとめ、権利者に提示する。

###### 段階を踏んだ土地利用意向調査

土地利用計画の具体化と土地利用意向調査を段階を踏んで繰り返すことにより、権利者の参画意識を醸成するとともに、土地利用計画と個々の土地利用意向との乖離を狭め、権利者が換地のゾーンや街区等を主体的に選択することができるプログラムを作成する。

###### 土地利用と土地活用の意向調査

土地利用意向調査は、単に土地利用の希望を聞くものではなく、建物等の用途(住居系、商業系、オフィス系、農地等)、活用形態(自己利用、共同利用、売却、借地、床貸し等)及び土地利用の時期を組み合わせた調査を行い、権利者の土地利用、土地活用の意向を具体化する。

##### 4) 勉強会の開催と権利者の支援

権利者個々の土地利用意向を、まちづくりと土地利用実現に向けて集結するため、土地利用と換地設計のしくみ、申出換地への理解と合意、土地の利・活用の具体的方法等に関する勉強会を開催する。また、土地・建物の共同化による新たな施設の誘導が必要なゾーンのみならず、権利者の個別の土地利用についても、土地の利・活用のための情報提供、事業の提案等を行って、権利者がまちづくりに積極的に参加できる体制をつくる。このためには、土地活用のノウハウを持っている民間企業の参入が必要である。

##### 5) ツイン区画整理の展開

2地区を1事業として施行するツイン区画整理は、多様な土地利用計画が想定される平塚地区に寒川地区側から参画し、また新幹線新駅を誘致する寒川地区に平塚地区側から参画することができる双方向の換地を可能にするとともに、公共用地の確保が困難と考えられる寒川地区に対して、平塚地区における先行買収地を充てることにより減歩の緩和が可能である等の大きなメリットがある。

しかしながら、換地処分の時期にかかる登記の問題等があるため、実現に向けては、さらに、詳細な検討が必要である。

##### 6) 高度利用推進区の検討

新駅誘致地区周辺においては、土地利用の高度化を図るため、2002年に制度が創設された高度利用推進区を設定することについても検討する必要がある。

## (5) 公民の役割分担と権利者の参画を実現するための事業の進め方

### 1) 公共団体、民間企業、権利者の役割分担

公共施行区画整理において、申出換地により土地利用計画を実現するためには、公共団体と権利者に加えて、民間企業の参入が求められており、これら三者がそれぞれの役割を分担し、事業を進めていくことにより、権利者の参画による都市づくりが実現する。以下に、公共団体、民間企業及び権利者の役割を整理する。

#### 公共団体

- ・ 地域の土地利用、導入機能等の基本的方向づけを行うこと
- ・ 都市計画決定、土地区画整理事業の決定・認可（申請）等の法的手続を行うこと
- ・ 新駅の誘致等、関係する機関等の調整を行うこと

#### 民間企業

公共団体と権利者をつなぐパイプ役として、

- ・ 権利者の土地利用意向を汲み上げて、土地利用計画等に反映させること
- ・ 申出換地により権利者の意向を実現させること
- ・ 権利者個々の土地活用を支援すること

#### 権利者

- ・ 主体的に都市づくりに参画すること

### 2) 権利者の参画を実現するための事業の進め方

権利者が参画して都市づくりを行うためには、参画のための具体的な方法が必要であり、その方法としては、土地利用計画策定に先行した土地利用意向調査、勉強会等の早期開始、申出換地の導入の決定、及び民間企業による権利者の支援の三つが必要である。

権利者は、土地利用意向調査と申出換地方式の導入により事業への具体的な参画の方法が明示され、主体的に都市づくりに関与することができる。そのためには、民間企業が参画し、公共団体と権利者のパイプ役として、権利者を支援しながら、助言を行っていくこと（Backup & Advice）が必要である。

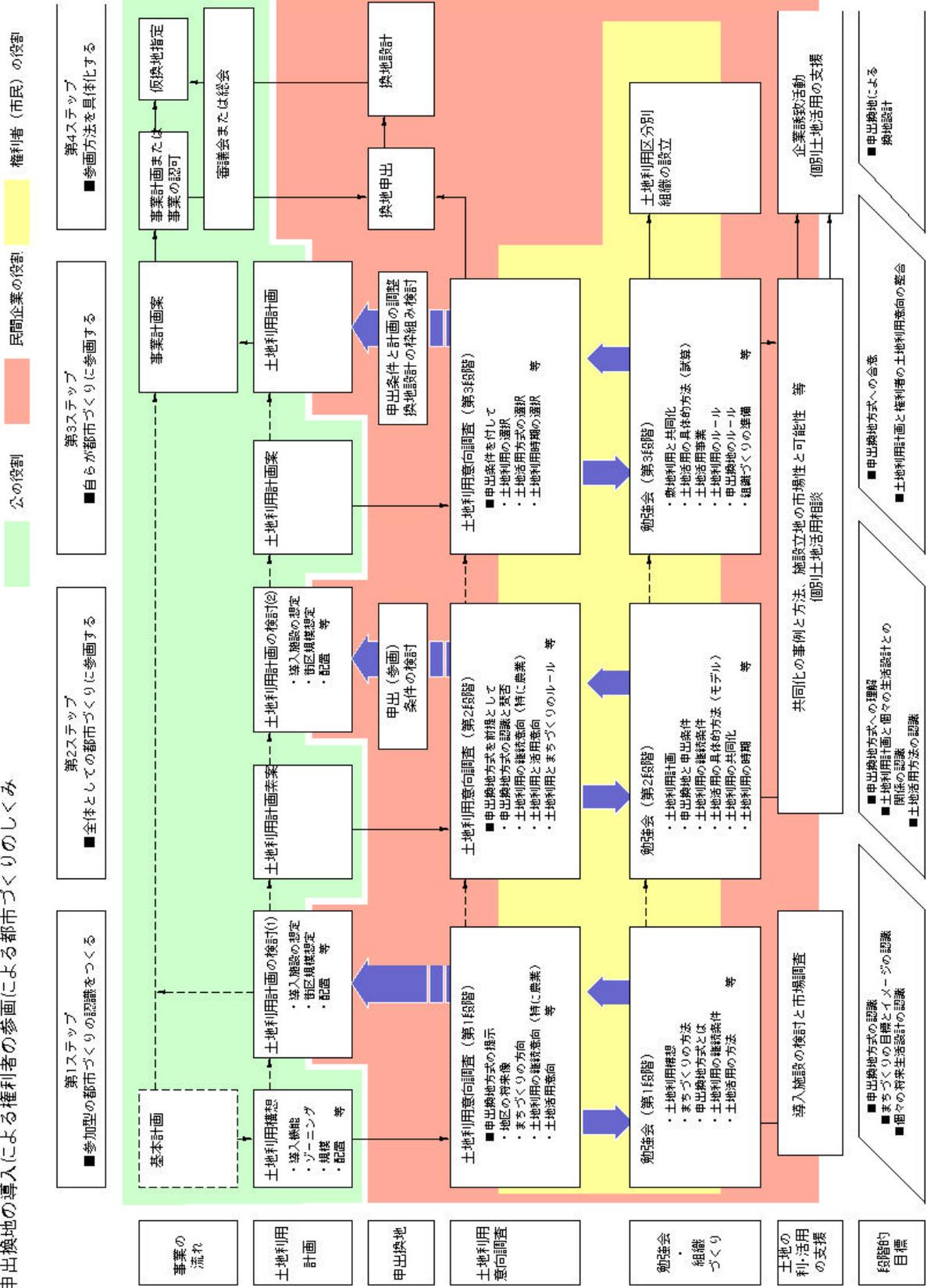
これまで、公共団体は土地区画整理事業のなかで、土地利用計画や事業計画を作成してこれらを権利者に知らせるだけであったが、権利者の意向を反映、誘導しながら、土地利用計画を策定し、その実現を図っていくためには、公共団体と権利者に加えて、民間企業が事業に関与して協働できる公・民パートナーシップによる事業の進め方が必要である。これは、権利者の土地利用意向によらない従来型の現位置換地設計という換地設計手法ではなく、権利者の土地利用意向を汲み上げる「申出換地」という換地設計手法のルール化を背景として成立する。

事業の進め方は次の3点に要約される。

|  |
|--|
| 土地利用計画策定に先行した土地利用意向調査、勉強会等の早期開始<br>申出換地の導入の決定<br>民間企業による権利者の支援 |
|--|

申出換地の導入により、権利者が意向調査や勉強会を通じて権利者の土地利用意欲を高め、換地を申し出ることにより具体的に都市づくりに参加するしくみは次のとおりである。

申出換地の導入による権利者の参画による都市づくりのしくみ



## 6. 土地区画整理事業におけるPFI事業の導入

イギリスなど海外では、すでにPFI方式による公共サービスの提供が実施されており、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設等の整備等、再開発等の分野で成果を収めている。

我が国では、1999年7月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（「PFI法」）が制定され、2000年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）の議を経て内閣総理大臣により策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。

### (1) PFI事業導入の意義

公共施行の土地区画整理事業では、財源の問題や人材の問題、また権利者の対応、まちづくりの誘導等いくつかの制度的な課題を抱えている。一方民間事業者は、これまで組合土地区画整理事業の業務代行者として数多くの経験を重ねてきている。課題を抱える公共施行土地区画整理事業に、この民間企業の経験で培われた事業経営能力、技術能力、資金調達能力、土地開発能力等を活かすことは喫緊の課題であり、PFI法の施行にともない、土地区画整理事業にこそPFI事業を導入することが必要であると考えられる。

#### 1) 公共団体側の意義

##### 事業資金の確保

景気の長期低迷等による歳入減等により財政的逼迫が継続しているため、事業に要する財源の確保が困難となっており、民間資金を導入することにより事業資金を確保することができる。

##### 適切な人材確保

近年の土地区画整理事業では、単なる基盤施設の整備にとどまらず、建築物整備によるまちづくりが求められており、PFI事業の導入によりまちづくりの多岐にわたる専門技術と権利者との合意形成技術を持った人材を確保できる。

##### 柔軟な事業執行体制

公共団体の組織編成は硬直的であり、事業量の変化に対応した柔軟な執行体制を組むことが困難であるため、民間事業者による弾力的な組織編成が望ましい。

##### まちづくりの誘導

土地区画整理事業におけるまちづくりは権利者の土地利用に負うところが多いが、公共団体では権利者の個人的な土地利用に介入できないため、民間事業者による対応に委ねたほうがよい。

#### 2) 民間事業者側の意義

##### 新たな事業機会の創出

人口の減少傾向や長期的地価下落により組合による住宅地開発型の土地区画整理事業は減少しており、公共事業の焦点となっている都市再生型の土地区画整理事業に新たなマーケットを開拓するとともに、権利者の換地や保留地における建築物建設にも新たな事業機会を見つきたい。

##### 人材・ノウハウの活用

組合施行土地区画整理事業の業務代行により経験を積んだ技術者を活用するとともに、そのノウハウの活用を図りたい。

##### 顧客としての安定性

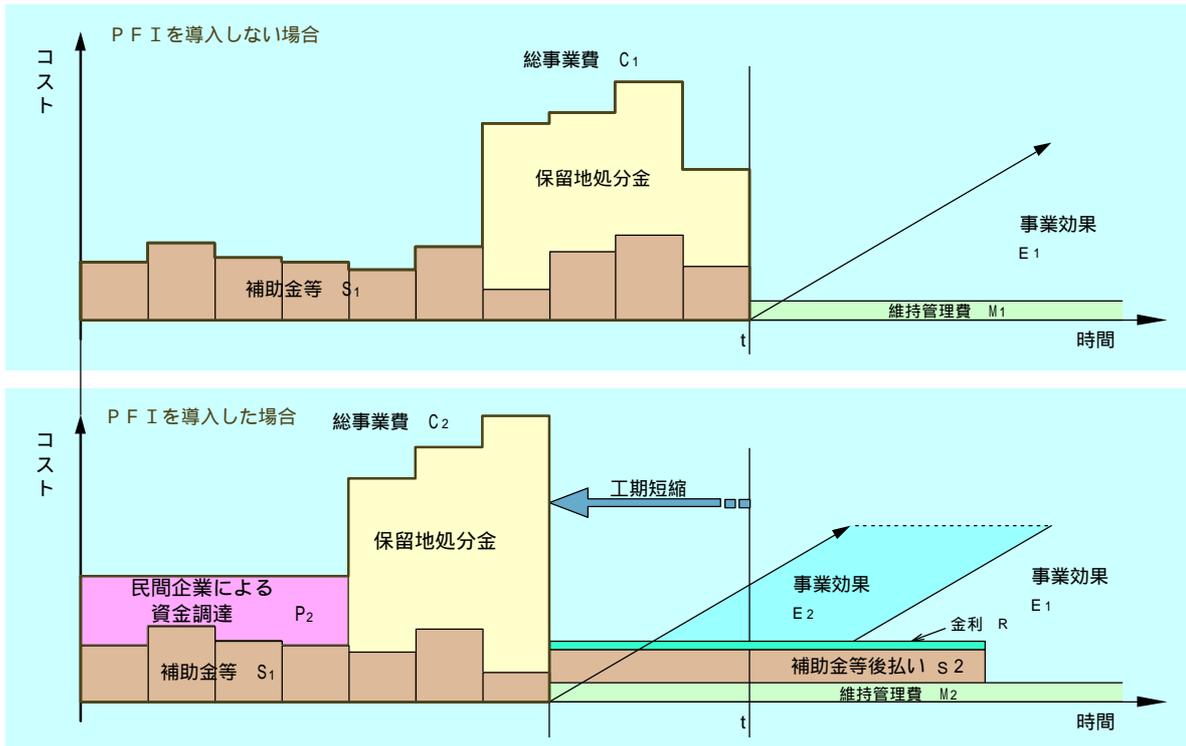
公共団体は、民間企業や組合よりも安定した顧客である。

### (2) 民間事業者の参入による効果・メリット

#### 1) 民間資金の活用による工期の短縮

民間事業者等の参画により、公共団体としては毎年度予算の平滑化と予算に縛られないタイムリーな資金運用が可能となり、工期の短縮が期待される。その結果、地域経済への波及効果等事業効果

が早期に現れる。



2) 経験豊富な人材の投入による効率的な事業運営

民間事業者が培ってきた土地区画整理事業、建築物整備、施設誘致等の経験豊富な人材を投入することにより、効率的な事業運営ができる。

3) 権利者への適切な対応

公共施行区画整理では、権利者に対して手続きを超えた個人的な相談や対応は一般には困難であるが、民間事業者が事業に参画することにより権利者との円滑なコミュニケーションが可能となり、事業への合意形成が図りやすくなる。

4) 建築物整備と一体となった基盤整備

民間事業者が参画することにより、土地区画整理事業による基盤整備と宅地整備のみならず、建築物の誘導・建設によるまちづくりを一体として行うことができる。

(3) PFI事業導入で想定される問題点・課題

1) 民間事業者に対するインセンティブの付与

参画する民間事業者には、上物事業及び基盤整備工事・関連工事への参画等が大きな魅力であるが、一方では参画にともなうリスクに見合うインセンティブの付与について検討する必要がある。

2) 資金立替の困難性、補助金などの計画的な執行

先行資金他、資金立替が生じる場合、参画する企業が負担することは近年ますます厳しい状況にあり、多様な資金調達方法を構築することが必要である。また、行政等の負担金・補助金等を、当初計画にあわせて遅滞なく執行できるしくみの構築が必要である。

3) 発生するリスク分担の明確化

昨今の経済社会情勢下においては、予想できない事態によりリスクが発生することがあるため、行政と民間事業者のリスク分担について明確にしておく必要がある。

4) 民間事業者の公募と選定

土地区画整理事業は、工事用地を確保しながら公共施設や宅地を整備する事業であるため、箱物のPFI事業とは異なった民間事業者の公募の実施方法と選定の基準について検討する必要がある。

#### (4) リスク分担のあり方

PFI事業における最も重要な課題のひとつは公共施設管理者と選定事業者との間のリスク分担である。土地区画整理事業におけるリスク分担については、組合施行区画整理の業務代行を長期間経験してきた民間事業者は、契約におけるその重大性を十分に認識している。

ここでは、土地区画整理事業の施行にともなって想定されるリスクを抽出するが、その分担方法についてはリスクの種別に応じて具体的かつ詳細に検討する必要がある、リスクを最もよく管理できる者は公共施設管理者か選定事業者かという視点から分担を区分することとした。

土地区画整理事業のPFI事業におけるリスク分担総括表

| 区分       | 種別               |                    | 具体的事項  | 分担 |    |
|----------|------------------|--------------------|--|----|----|
|          |                  |                    |  | 公共 | 民間 |
| 共通       | 1. 政治・行政リスク      |                    | PFIの契約の議会議決が得られない場合等   |    |    |
|          | 2. 制度関連リスク       | 法制度リスク             | 国土利用計画法、都市計画法、土地区画整理法等法制度の創設・改正に関するもの                                  |    |    |
|          |                  | 税制度リスク             | 土地・建物の税制に関するもの<br>消費税の改定に関するもの   |    |    |
|          | 3. 経済リスク         | 物価変動リスク            | インフレによる物価変動に関するもの  |    |    |
|          |                  | 地価変動リスク            | 地価変動が保留地処分金や国庫補助金に与える影響に関するもの  |    |    |
|          | 4. 社会リスク         | 住民対応リスク            | 事業に対する住民や環境保護団体の反対運動、訴訟、要望に関するもの<br>上記以外のもの（調査、工事等に対する反対運動、訴訟、要望に係るもの） |    |    |
|          |                  | 第三者賠償リスク           | 施行地区外の地盤隆起・沈下、地下水枯渇等に関するもの   |    |    |
|          | 5. 権利者の合意形成リスク   |                    | 事業施行に対する権利者の合意形成に関するもの   |    |    |
|          | 6. 財政資金リスク       | 公共資金調達リスク          | 補助金、公管金、助成金等公共資金調達に関するもの   |    |    |
|          |                  | 民間資金調達リスク          | 融資、立て替え等民間資金調達に関するもの   |    |    |
| 7. 災害リスク |                  | 戦争、風水害、地震等によるもの    |  |    |    |
| 計画       | 1. 測量・調査リスク      |                    | 測量・調査の不備に関するもの   |    |    |
|          | 2. 環境アセスリスク      |                    | 環境アセスの結果、アセス審査に関するもの   |    |    |
|          | 3. 埋蔵文化財リスク      |                    | 埋蔵文化財調査の結果や影響に関するもの  |    |    |
|          | 4. 土壌汚染リスク       |                    | 土壌調査の調査結果や影響に関するもの   |    |    |
|          | 5. 土質地盤リスク       |                    | 土壌・土質調査の結果や影響に関するもの  |    |    |
|          | 6. 関係機関調整リスク     |                    | 関係機関との調整の結果生ずる不整合・遅延に関するもの   |    |    |
|          | 7. 公的手続リスク       |                    | 公聴会、行政訴訟、都市計画手続きにより生じた遅延   |    |    |
| 建設       | 1. 権利者対応リスク      | 工事クレームリスク          | 工事ともなう騒音、振動、粉塵等に対するクレームに関するもの  |    |    |
|          |                  | 仮換地リスク             | 仮換地の権利者合意に関するもの  |    |    |
|          |                  | 移転補償交渉リスク          | 移転補償交渉に関するもの   |    |    |
|          | 2. 建設リスク         | 工事遅延リスク            | 工事が契約の工期より遅延する場合、工期に完工しない場合  |    |    |
|          |                  | 工事費増大リスク           | 公共の指示等による工事費の増大に関するもの  |    |    |
|          |                  |                    | 民間の設計ミス等による工事費の増大に関するもの  |    |    |
| 性能リスク    |                  | 要求仕様不適合、施行不良に関するもの |  |    |    |
| 関連事業リスク  | 関連公共施設整備事業に関するもの |                    |  |    |    |
| 完了       | 1. 支払遅延リスク       |                    | 公共の支払遅延に関するもの  |    |    |
|          | 2. 事業収束リスク       | 公的手続リスク            | 換地処分の手続に関するもの  |    |    |
|          |                  | 換地処分リスク            | 換地計画の内容に関するもの  |    |    |
|          |                  | 争訟リスク              | 換地処分後の争訟に関するもの   |    |    |

## (5) 民間事業者の募集と選定

### 1) PFI導入の時期

土地区画整理事業の工程は、大きく分けて企画調査から事業計画決定までの前段階と、事業計画決定以後の事業実施の後段階がある。前段階では、土地利用構想や道路体系の骨格を検討するA調査の段階、土地区画整理補助事業としての枠組みを検討するB調査（（土地区画整理補助事業）基本計画）及び事業計画としての枠組みを検討するB調査（事業計画）段階があり、これらの調査を踏まえて施行区域を都市計画決定し、関係権利者の合意形成を図ったうえで事業計画を決定している。また、後段階は事業計画決定から換地処分までとなっている。

したがって、通常のPFI事業の考え方によれば、事業実施の段階において民間事業者を公募すればよいといえるが、本研究会では、事業計画決定までの前段階でPFIを導入すべく公募をかけることとした。

しかしながら、公共団体も自ら土地区画整理事業のフレームを構築・検証することが必要であり、事業計画のフレームが構築されるB調査（基本計画）が終了した段階において、公共団体が事業方針を決定してPFI事業に移行することが適切とした。

### 2) PFI事業の前期・後期区分と2回の公募

公共団体が土地区画整理事業をPFI事業とする意義は、関係権利者と総体的な合意形成を図ったうえで計画を作成し、その計画に基づいて換地、移転補償等の個別的な合意形成のもとに事業を進めるところにある。したがって、公共団体はひとつの民間事業者に計画作成から事業実施までを一括して一社または一グループに委託することが望ましいと考えられる。

しかし、事業計画案の作成から換地処分までは長期間を要するものと想定され、計画の初期段階で一社または一グループに委託することには公平性、透明性の観点から抵抗がある。また、土地区画整理事業では事業計画の縦覧及び利害関係者の意見書提出という手続きがあり、この手続きにより事業着手の確認が行われるため、事業計画作成段階と事業実施段階に分けてPFI事業とすることが必要と考えられる。

すなわち、PFI事業の公募にあたっては事業計画作成段階の「前期」と事業実施段階の「後期」に区分し、それぞれB調査の完了後と事業計画決定公告後の2回公募を実施するものとした。

### 3) 前期公募の考え方

PFI事業による前期業務の公募にあたっては、より多くのリスクを負担することを競争させようとしても応募する民間事業者はなく、PFI法の精神にしたがい、公共団体の事業実施方針に沿った事業推進方策の提案、権利者合意形成の手法、まちづくりの実際的方法及び業務に要する費用等を主眼において競争させるべきであると考えられる。また、選定にあたっては、県民の代表、学識経験者、行政機関の職員等による民間事業者の選定のための審査会を設置し、公平性、透明性のある選定をすべきである。

### 4) 後期公募の考え方

後期の民間事業者の選定にあたっては、前期の選定事業者が作成した事業計画により事業を進めることになるため、その事業計画の内容を開示して再度公募をかけることとした。このように後期に入る段階で再度公募をかけるのは、事業費の縮減を図り、施行者にとって、より望ましい条件で引き受ける民間事業者の選定を可能にするためである。ただし、権利者の意向を十分に汲み取った事業の円滑な施行のためには、当該地区を熟知している前期の選定事業者が後期も担当することが原則として望ましく、後期の民間事業者の選定にあたっては、前期の選定事業者に優先交渉権を認めることを想定している。

民間事業者が提案する内容としては、前期で作成された事業計画に対するコスト縮減の提案や土地利用計画の提案、また、公共団体が民間事業者に期待する保留地処分の方法や特定の街区への企業誘致や建築物整備、さらには権利者の合意形成を含めた事業推進体制等が想定される。

## (6) P F I 事業における権利者合意形成

### 1) 公募時点における権利者の同意状況

公共施行区画整理では、関係権利者の同意率が法律上「設計の概要の認可」(個人・組合施行における事業認可に相当する。)の条件となっていないため、公共団体は認可申請にあたっては同意率を把握する必要がなく、同意書を収集する法的な手続きがない。

しかしながら、応募する民間事業者側としては、いわゆる「同意率」が何%であるかということ是指標として聞きたいところであるが、かならずしも同意率のみが事業取り組みの条件とはなっておらず、“事業掘り起こし”と称して、一部の権利者が土地区画整理事業を検討している同意率の低い地区において、反対者や周辺の権利者に事業による効果を P R しながらかおむね全員の同意を得て事業化に至っているケースも多くある。

すなわち、業務代行を経験してきた民間事業者の立場からは、数値としての同意率はかならずしも応募の態度決定の条件ではなく、むしろ、何に対して同意が得られているのか、何に対して反対なのかという権利者の意向の内容が明確になっていることが重要であり、未同意者に対して民間事業者が同意を得ていくための戦略を立てるための権利者意向に関する資料があるかどうかということが重要であると考えられる。

### 2) 権利者の合意形成は P F I 事業の範囲か否か

公共施行区画整理といえども関係権利者の合意形成が不可避となっている現在では、合意形成による事業推進の必要性が、土地区画整理事業が P F I 事業として成立する要因のひとつとなっている。

すなわち、民間事業者は、組合施行区画整理における経験により培われた土地区画整理事業特有の問題を話し合いにより解決できる能力を買われているのであり、公共施行区画整理を P F I 事業とすることにより、事業特有の問題を解決するノウハウを持たない公共施設管理者にかかわって事業を進めるのであり、土地区画整理事業を P F I 事業として実施しようとする場合には、事業推進上必要となる権利者の合意形成に関する業務は、原則として選定事業者が実施すべきものとして含まれることになる。

### 3) 前期業務における合意形成の成果に関する評価

P F I 事業を前期と後期に分けたとき、前期の選定事業者は業務に対する適正な対価の支払いを受けることにしているにもかかわらず、公共施設管理者は作成された事業計画案に対して権利者の合意形成がなされたかどうか判らないという問題がある。

このため、公募時点において民間事業者が公共施設管理者に同意状況を求めたのと同じ理屈から、選定事業者は設計の概要認可に足る同意率を達成して業務を完了するとともに、作成した事業計画案に対する各権利者の意向をリストとして提出することにより、自ら業務の成果を評価する必要がある。

### 4) 後期業務における合意形成

後期においては、土地利用意向の把握、仮換地の指定、建築物等の移転、仮換地の引き渡し、仮換地の使用収益開始等の各段階で、選定事業者は権利者の合意を得ながら工事を進めていくこととなるため、権利者との合意形成の成果は、事業の進捗とともにのおのずから明らかとなる。

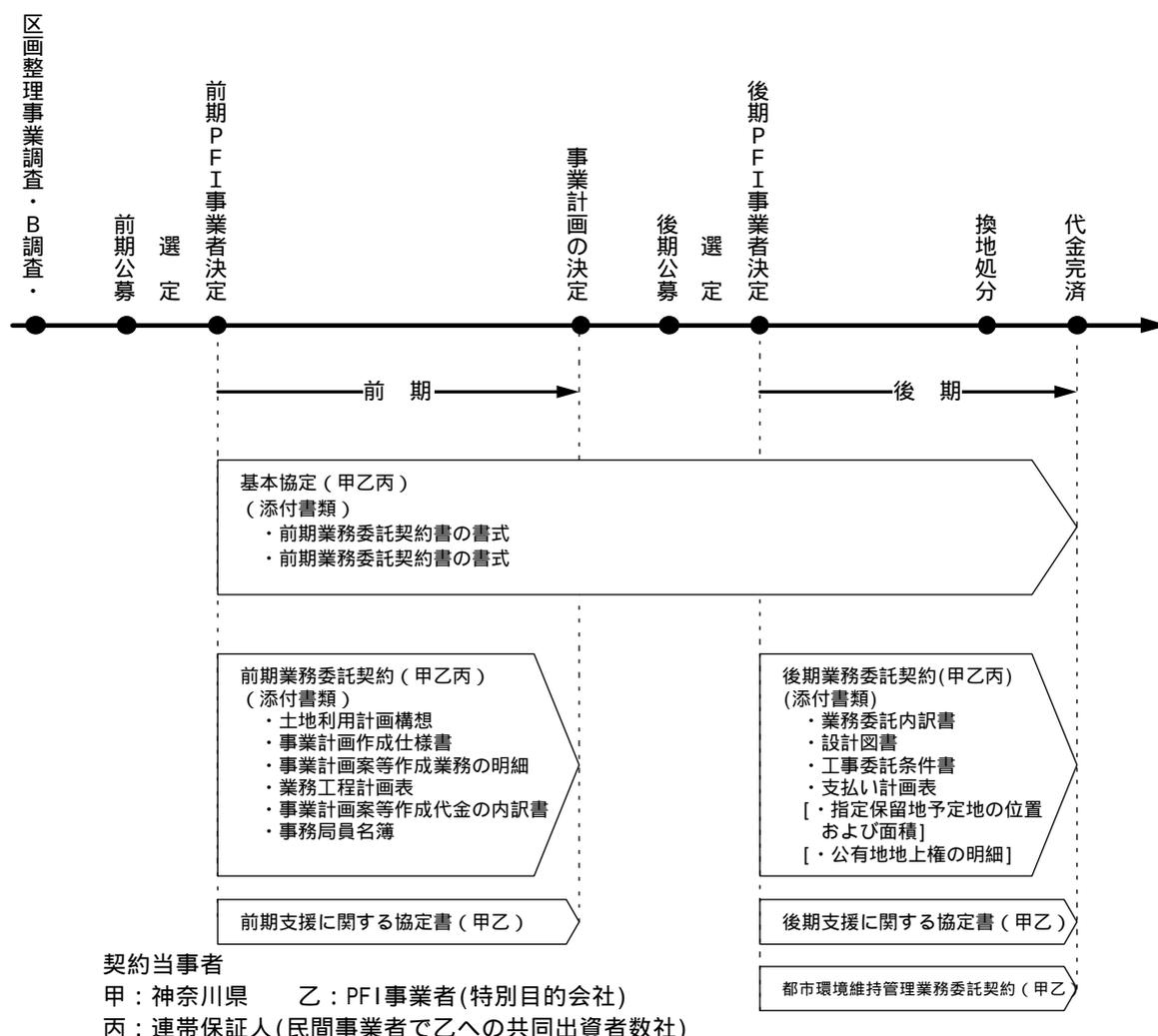
### 5) 絶対的反対者への対応

どのような事業、内容等に対してもすべて反対をするいわゆる「絶対的反対者」があり、このような反対者はいつでも存在する。このような、公共事業としての目的や手続きの正当性にもかかわらず事業に反対する権利者については、通常の合意形成の対象外であり、法的な強制力を持った公共施設管理者が法的に対処すべきであり、法的手段に訴える役割は依然として公共施設管理者に残る。これらの絶対的反対者以外の権利者については、話し合いや土地区画整理事業の技術により解決することができるはずであり、選定事業者が合意形成にあたらなければならない。

## (7) PFI事業における契約書

### 1) 契約の構造

本研究会が想定した土地区画整理事業の流れと基本協定及び前期・後期契約等の関係は、次の図のとおりである。



### 2) 契約当事者

今回の契約のドラフトでは、土地区画整理事業の施行者を神奈川県(甲)と想定した。

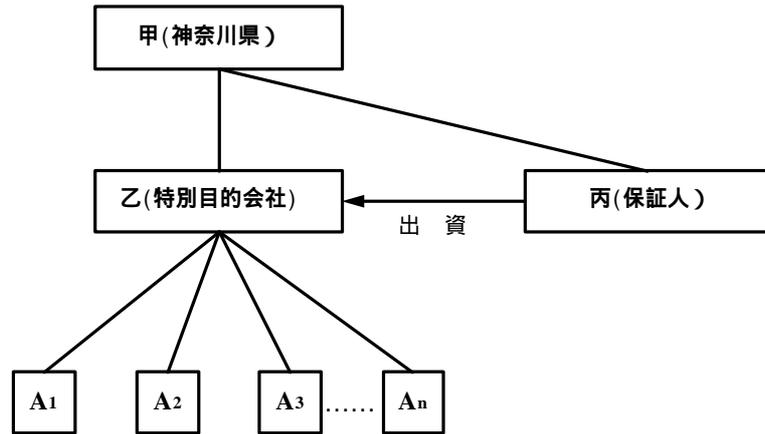
また、土地区画整理事業の業務をPFI法に則って選定されるPFI事業者(乙)に可能な限り多く受託させる可能性を追求した。

なお、PFI事業者として選定される事業者としては、民間事業者が複数で出資して設立する特別目的会社を想定した。

また、かかる特別目的会社の出資者である民間事業者(丙)は、施行者との契約における特別目的会社の債務の連帯保証人となることが想定されている。

特別目的会社にどれだけの人員を確保するかは、特別目的会社の出資者である民間事業者の意向しだいであるが、特別目的会社は、施行者から受託する業務のほとんどを第三者に行わせることを想定している。下記図のA1 Anは、かかる第三者であり、特別目的会社の出資者丙の構成員と重複がありうる。例えば、A1はゼネコンで特別目的会社乙から工事を請負いながら、また、特別目的会社の出資者でもありうる。

契約当事者



### 3) P F I 事業者選定の時期

今回の契約のドラフトでは、できるだけ早期から民間事業者の創意工夫を土地区画整理事業に取り入れるため、土地区画整理事業におけるいわゆるB調査（基本計画）後速やかに公募を行い、P F Iの選定事業者として選定することを前提としている。

### 4) 前期と後期

今回の契約のドラフトでは、P F I事業者が担当する業務を事業計画の決定までと事業計画の決定後とのふたつに大きく分け、それぞれを前期、後期と呼ぶことにした。前期では、事業計画を高い精度で作成することを目指している。これを可能にするため、前期で区画整理事業の実施設計業務を終了させてしまうことを前提としている。後期では、前期で定められた事業計画を忠実に実施することが求められる。

前期と後期のそれぞれのP F I事業者は、後述のとおり、必ずしも一致しない。なお、施行者とP F I事業者との前期業務に関する権利義務関係を定めるために、前期業務委託契約が締結される。また、施行者とP F I事業者との後期業務に関する権利義務関係を定めるために、後期業務委託契約が締結される。なお、前期のP F I事業者が後期業務をも行う場合を前提として、前期と後期の全体にわたる施行者とP F I事業者との関係を定めるために、基本協定を定める。なお、基本協定では、いかなる場合に、前期のP F I事業者が後期のP F I事業者となるかについても規定している。

### 5) 適正な事業計画の作成と実施のための工夫(2回の公募)

今回の契約ドラフトでは、P F I事業者の前期業務の成果物である事業計画案を採用することもしないことも施行者の自由とした。換言すると、施行者は、前期のP F I事業者の作成した事業計画案が最適ではないと判断すれば、これを採用せずに、別の事業計画を定めることもできる。

また、前期のP F I事業者が作成した事業計画案を妥当なものとして施行者が採用した場合も、当該事業計画を実行する後期のP F I事業者は、あらためて選定することにした。つまり、後期に入る段階で、今一度公募を行い、競争をさせることにした。事業費の縮減の提案や土地利用実現の提案など、施行者にとってより望ましい条件で引き受けるP F I事業者の選定を可能にするためである。

ただし、権利者の意向を十分に汲み取った事業の円滑な施行のためには当該施行地区を熟知している前期のP F I事業者が後期業務をも担当することが原則として望ましく、また、前期のP F I事業者の前期における業務遂行の意欲を高めるためにも、後期のP F I事業者の選定にあたっては、前期のP F I事業者に優先交渉権を認めることを想定している。

#### 6) P F I事業者の選定の基準

P F I事業者としていかなる者がふさわしいかの判断は、施行者が判断すべきことであるが、前期業務では、施行者と共同して事業計画を作成することがP F I事業者に求められているため、施行者とP F I事業者との間には強い信頼関係が存在しなければならない。また、前期業務では、単に前期業務を安価で引き受ける者がP F I事業者としてふさわしいとは言えない。なぜならば、前期のP F I事業者には、実現可能性のある、施行者の意向を十分に反映した事業計画の作成を行うことが最も求められるからである。事業計画を最も安く作成する者が、最も望ましい前期のP F I事業者であるはずもない。従って、今回の契約のドラフトでは、前期のパートナーとしてふさわしいP F I事業者を選定の段階で一義的に客観的に判断することは不可能であるという前提にたち、P F I事業者との信頼関係が失われた場合、施行者はいつでも前期業務委託契約を解消できるようにした。

一方、後期業務のP F I事業者は、一定の存在する事業計画をいかに効率よく遂行できるか、また、いかに施行者の財務上の需要を満足させるか、また、いかに権利者の意向を汲んで合意形成を図りながら進めうるか等の観点で選定されることが必要になる。従って、P F I事業者となることを希望する者を競わせ、施行者に経済的に最も望ましい提案を行なう者を選定できるようにした。しかし、前期のP F I事業者として選定された者が後期のP F I事業者の選定過程で優先交渉権を与えられることは前述のとおりである。

なお、前期のP F I事業者は、単に事業計画の作成を行うコンサルタントの役割しか果たさないのではないかと疑問が提起されるかもしれないが、そのようなことはない。既に述べたとおり、後期の公募で応募者がいない場合は、前期のP F I事業者が自らが作成した事業計画に従って後期の業務を遂行する義務があるからである。

#### 7) 施行者に望まれること

施行者の義務の最大のものは、約束した時期に約束した代金をP F I事業者に支払うことである。従って、土地区画整理事業とは言え、その事業に関する補助金が国から予定どおりに支給されないといった県側の事情は、P F I事業者に対する代金の支払いを遅滞することを正当化する理由にはならない。遅延には遅延損害金が発生する。

#### 8) P F I事業者の資金の手当てと投下資金の回収

施行者がP F I事業者を活用する最も大きな動機は、P F I事業者の資金力の活用である。P F I事業者は、事業に必要な資金を自らの費用と責任で調達し、その投下資金を施行者との間で定めた一定の期間内に施行者から回収することを予定している。従って、その資金の回収は、換地処分時期までに完了する必要はない。施行者の実現可能性のある返済計画に従って、換地処分の時期以降でも所定の期間にわたって行われればよい。なお、施行者による約束した期限における支払いを確保するために、「前期支援に関する協定書」と「後期支援に関する協定書」の締結を考えている。

#### 9) 良好なまちづくりのために

本研究会では、区画整理はまちづくりの根幹をなすものであるものの、良好なまちづくりのスタートにすぎないとも考えている。そこで、単に道路や公園といったインフラ整備を行うだけでなく、人々の生活や事業が営まれる空間としてよりふさわしいまちづくりが区画整理事業の終了後にめざされなければならないと考えている。この目的を実現するために、区画整理の事業が完成しても、施行地区全体のまちづくりをP F I事業者が県から委任を受けること、そのために県との間で「都市環境維持管理業務委託契約」を締結することを想定した。公共施設の管理者はさまざまであろうから、かかる契約を県が締結するにはさまざまな公共施設の管理者と事前に協議が必要であろう。

## 7. 実現に向けての課題

本研究会では、民間事業者の立場から「公・民パートナーシップによる区画整理」を研究してきたが、ツインシティ（環境共生モデル都市）の都市づくりを実現するためには、次のような課題がある。

### (1) 事業手法に関する課題

#### 1) 事業手法及び施行者の決定

神奈川県及び関係公共団体は、ツインシティの整備手法として土地区画整理事業によることを明確に表明するとともに、施行者を早急に決定する必要がある。

#### 2) 施行地区の決定

施行地区について、平塚市側と寒川町側を1地区として施行するのか、またはそれぞれ別の施行地区とするのか検討して早急に決定する必要がある。

#### 3) 地元権利者への対応

土地利用計画への権利者の意向の反映、申出換地の導入、PFI事業の導入を図るため、権利者の組織づくりを進めるとともに、勉強会等に民間事業者が参画できるような体制を早期につくる必要がある。

### (2) PFI事業の導入に関する課題

#### 1) PFI事業導入のための体制整備

2003～2004年度は計画段階からPFIを導入する好機であり、県はPFI事業のメリット、デメリットの検討、VFMの試算等に着手するため、検討体制を早急に整備する必要がある。

#### 2) PFIの事業範囲の検討

土地区画整理事業の事業範囲は公共施設の整備と宅地の区画形質の変更であるが、まちづくりを誘導するためには建築物を一体的に整備することが必要となるため、PFI事業としての範囲を検討することが必要である。

#### 3) 民間事業者のインセンティブの検討

民間事業者にとってPFI事業として土地区画整理事業に取り組むことは魅力的ではあるが、一方でリスクも大きい。その大きなリスクに見合う魅力的なインセンティブとして、民間事業者に何を与えることができるを検討することが必要である。

#### 4) 制度上の課題

土地区画整理事業と上物整備とを一体的に実施する仕組み、補助金対象工事の一括契約の仕組み、補助金等の公的資金を担保する仕組みなどの確立が望まれる。

### (3) 申出換地導入に関する課題

#### 1) 申出換地のPR

申出換地を導入するためには、事業計画案の作成段階から権利者の理解を得ることが望ましく、早期に権利者との勉強会等を開催する必要がある。

#### 2) 土地利用意向調査の実施

申出換地の導入を早期に決定したうえで権利者の土地利用意向調査を実施し、事業計画案及び土地利用計画に反映させる必要がある。

## 主な取組状況

### 平成 12 年度

- ・平成 12 年 7 月 10 月 : パートナーの募集 ( 応募件数 78 件 )
- ・平成 12 年 11 月 : 応募案の公表
- ・平成 13 年 1 月 : 選考

### 平成 13 年度

- ・平成 13 年 4 月 : 研究会の実施
- ・平成 13 年 6 月 : 概要冊子作成
- ・平成 13 年 11 月 5 日 : 「行政と企業との協働研究に係るフォーラム」開催

### 平成 14 年度

- ・平成 14 年 8 月 : 「エコタウンかながわ 2 0 0 2 」にパネル出展。県民意見聴取。
- ・平成 14 年 11 月 30 日 : 「合同中間発表会」開催。県民意見聴取。

### <お問い合わせ先>

- ・神奈川県 県土整備部 県土整備総務室 環境共生都市整備担当 045 210 6036
- ・株式会社フジタ 土木本部 営業統括部 佐藤好男 03 3796 2269

### <注 意>

1. 本報告書概要版の内容の無断使用・転載を禁じます。
2. 本報告書概要版のオリジナルの表現を引用したり、使用したりする場合は、必ず出典を明記してください。