

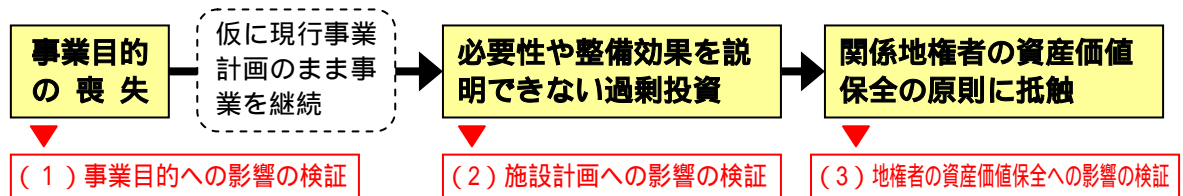
2. 新幹線新駅中止による

栗東新都心土地区画整理事業への影響に関する検証結果

新幹線新駅の中止に伴い、当該事業はその目的を喪失している。このような状況で、現行計画のまま事業を継続することは、十分な整備効果が見込めない中で必要以上の施設等を造るという過剰投資を行うだけでなく、その結果、関係地権者に必要以上の減歩を課すという資産価値保全の原則に抵触する事態に陥る。

当該事業は、新幹線新駅の設置を大前提とし、在来鉄道や幹線道路による新幹線新駅へのアクセス確保、広域を意識した公益施設や商業・業務施設等の立地誘導などを図る計画内容となっているため、新幹線新駅が中止となった今、区画整理で実現を目指していた様々な計画が、その必要性を説明する根拠を無くした状態にある。

このように事業目的を喪失した状況の中、現行事業計画のままで事業を継続することは、必要性や整備効果を説明できない過剰投資を行い、関係地権者の資産価値保全の原則に抵触することとなる。



以下では、これらの問題が生じる理由等について検証を行うものとする。なお、検証にあたっては、現行事業計画からの変化要因は新幹線新駅及び草津線新駅の整備が実施されなくなることだけとし、その他は平成 17 年 11 月 15 日に行われた『仮換地指定』の根拠としている設計の概要及び減歩率ならびに換地条件を前提条件とする。



図：検証にあたっての前提条件

(1) 事業目的への影響に関する検証

当該事業の事業計画書では、「**土地区画整理事業の目的**」において**新幹線新駅の設置を大前提とした面整備区域としての位置づけが明記**されており、新幹線新駅が中止となったことは、**当該事業が存在する意義自体を否定する影響**を及ぼしている。

新幹線新駅については、昭和 63 年、当時の滋賀県知事が栗東周辺に誘致することを表明して以来、栗東市では新幹線新駅予定地周辺において滋賀県の新たな玄関口にふさわしいまちづくりを進めてきた。

栗東市の上位計画では、新幹線新駅周辺を新駅の広域ポテンシャルを活かした「ビジネス情報・交流拠点」として位置づけ、手原・安養寺地区（都心核）、ＪＲ栗東駅周辺（副都心核）と一体となって栗東市の都市軸を形成する地区としている。

一方、県の上位計画でも、県南部地域の振興に向けて、新幹線新駅の設置促進を重要な施策として位置づけており、大津湖南都市計画区域の整備、開発及び保全の方針では、新幹線新駅周辺を県の新しい玄関口として位置づけ、これにふさわしい業務機能や商業機能、居住機能の配置、高密度利用を図るとしている。

～大津湖南都市計画区域の整備、開発及び保全の方針より抜粋～

H14.04.30 都市計画決定（県）

主要な都市計画の決定の方針

1. 土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針

(1) 主要用途の配置の方針

業務地

また、**新幹線びわこ栗東駅（仮称）周辺については、県の新しい玄関口にふさわしい業務機能の整備を図る。**

商業地

イ) 一般商業地

このほか、ＪＲ琵琶湖線石山、瀬田、南草津、栗東、野洲の各駅およびＪＲ湖西線堅田、和邇の各駅を中心とする地区、**新幹線びわこ栗東駅（仮称）周辺**、ＪＲ草津線手原駅から栗東市役所にかけての地区ならびに石部町役場周辺**について、商業地の配置を行い、地域の中心的な商業地区の形成をめざす。**

住宅地

草津市および栗東市については、ＪＲ琵琶湖線草津、栗東、手原の各駅周辺および主要道路沿いに、良好な住宅地の形成を図るとともに、栗東市上砥山地区、**新幹線びわこ栗東駅（仮称）周辺について、新たな住宅地を配置する。**

(2) 市街地における建築物の密度の構成に関する方針

密度構成に関する方針

用途区分\密度	高度利用を図るべき地域	低密度利用を図るべき地域
商業・業務地	浜大津からのおの浜にかけての地区、大津駅、草津駅、守山駅、石山駅、瀬田駅、栗東駅、西大津駅、堅田駅、 新幹線びわこ栗東駅（仮称） および手原駅の駅前地区	

また、土地区画整理事業施行区域の決定（県決定）では、その決定の理由を次のようにしており、新幹線新駅の設置と土地区画整理事業の一体不可分と考えられる関連性を明確なものとしている。

～ 大津湖南都市計画土地区画整理事業の決定にかかる計画書（決定理由）より抜粋～

H14.08.30 都市計画決定（県）

滋賀県上位計画では、当該地域（栗東新都心地区）を含む大津・湖南地域は「都市間の連携と都市的機能が集積する自立発展型の中核都市圏」として位置づけるとともに、**当該区域を含めた地域を滋賀県の新しい玄関口とするため、新幹線新駅設置を促進**しており、また、これと連携して栗東市の上位計画でも、当該地域は本市の従来からの中心部である手原・安養寺地区とJR琵琶湖線栗東駅周辺に形成された副都心の中間に位置することから、当該地区のまちづくりを進めることにより都市軸を形成し、**特に当該地区では広域商業機能、広域サービス機能、産業開発・交流拠点の機能導入を図ることとしている。**

さらには、幹線道路等により近隣の市、町との機能の連携強化を図ることにより、**滋賀県における新たな玄関口となる都市核ゾーンとして位置づけ、広域交流機能、観光拠点機能、広域防災拠点としての中核都市機能の充実を図ることとしている。**

以上のように、**滋賀県の新たな玄関口として新しい都市機能を育む広域都市拠点の形成を図るため、今回土地区画整理事業区域を設定し道路、交通広場、公園等の都市基盤の整備を行うものである。**

このように、栗東新都心土地区画整理事業は、新幹線新駅の設置による県レベルでの広域ポテンシャルを受け止め波及させる事業であり、新幹線新駅とは一体不可分の関係にあると考えられる。新幹線新駅の設置が中止となった現在、新たな玄関口の形成や広域都市機能（商業、業務、交流等）の整備・充実といった計画は著しく合理性を欠くものであり、当該事業の目的は既に失われていると言わざるを得ない。

(2) 施設計画への影響に関する検証

〔施行地区内の根幹的な整備計画への影響〕

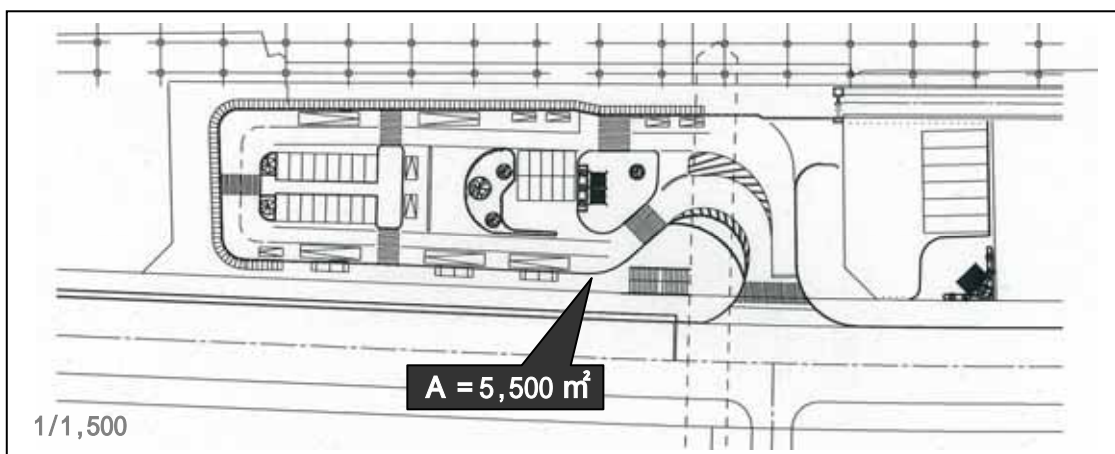
現行事業計画のまま事業を継続することは、**十分な整備効果が見込めない中で必要以上の施設等を造るという過剰投資**を行うこととなる。

特に、栗東新都心土地区画整理事業に合わせて新規に決定又は変更した都市計画道路(10路線)は、新幹線新駅や草津線新駅の設置によって交通量が増大することを条件としているためネットワーク理論自体が崩壊している。また、新駅対応の関連事業も新幹線新駅が中止となり、土地区画整理事業も現行計画での事業継続は困難と考えている現在では、従来の計画のままでは十分な整備効果が期待できない。

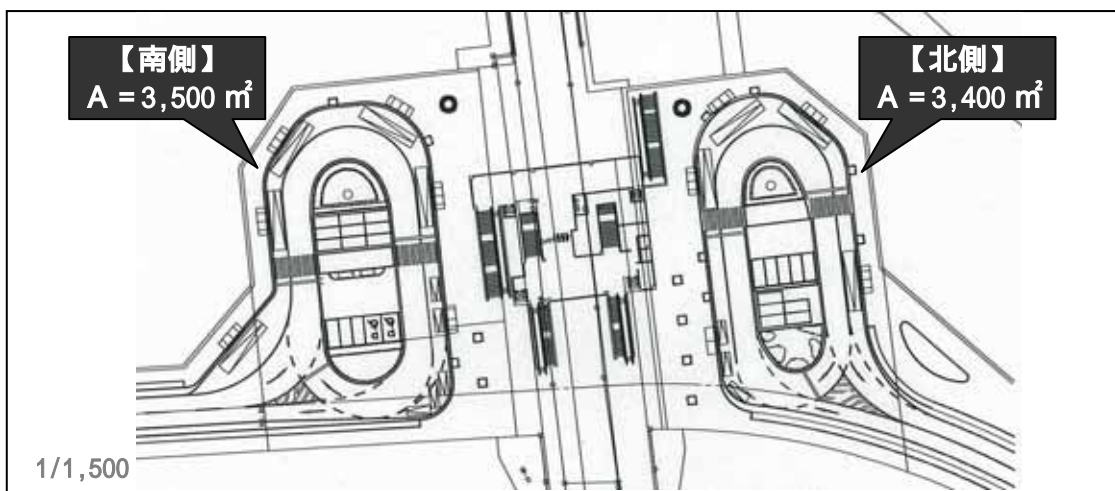
駅前広場の整備計画への影響

当該事業においては、新幹線新駅及び草津線新駅の設置に対応して、駅利用者のバス・タクシー等の公共交通機関の乗り継ぎや自家用車による送迎の利便性・安全性の確保を図るために、それぞれ駅前広場を計画している。

しかし、新幹線新駅が中止となったことに加え、草津線新駅についても長期的な対応にならざるを得ないため、これらの駅前広場の計画はその整備目的を失っており、他への利用転換も困難な状況である。



図：新幹線新駅の駅前広場レイアウト



図：草津線新駅の駅前広場レイアウト

拠点ゾーンの整備計画への影響

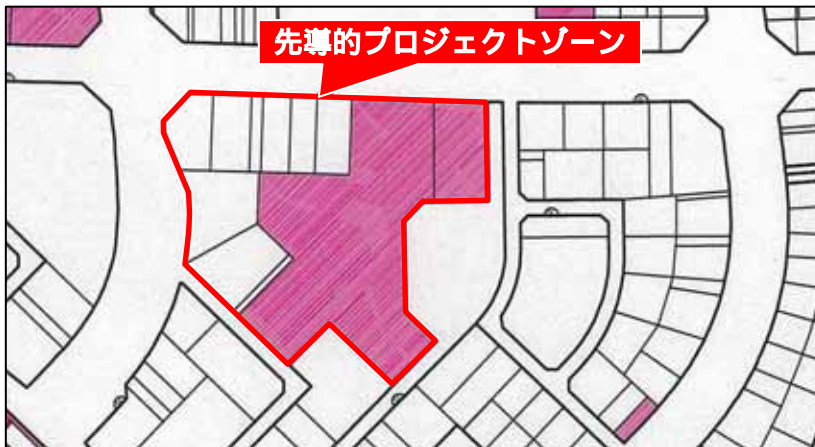
新幹線新駅直近の『拠点ゾーン(約7ha)』においては、以下の2つを開発理念として、公的施設の立地を計画する『先導的プロジェクトゾーン』とともに、民間の建築物整備を誘発するための既存事業所等の全面的な移転が計画されている。

【拠点ゾーンの開発理念】

開発理念1：新幹線の利用需要を高める。(広域的な都市機能の集積により新幹線の乗降客数の増加を図る。)

開発理念2：新幹線のポテンシャルを活用した都市軸形成を牽引する。(新幹線新駅設置を契機に都市の構造自体を発展的に変化させる。)

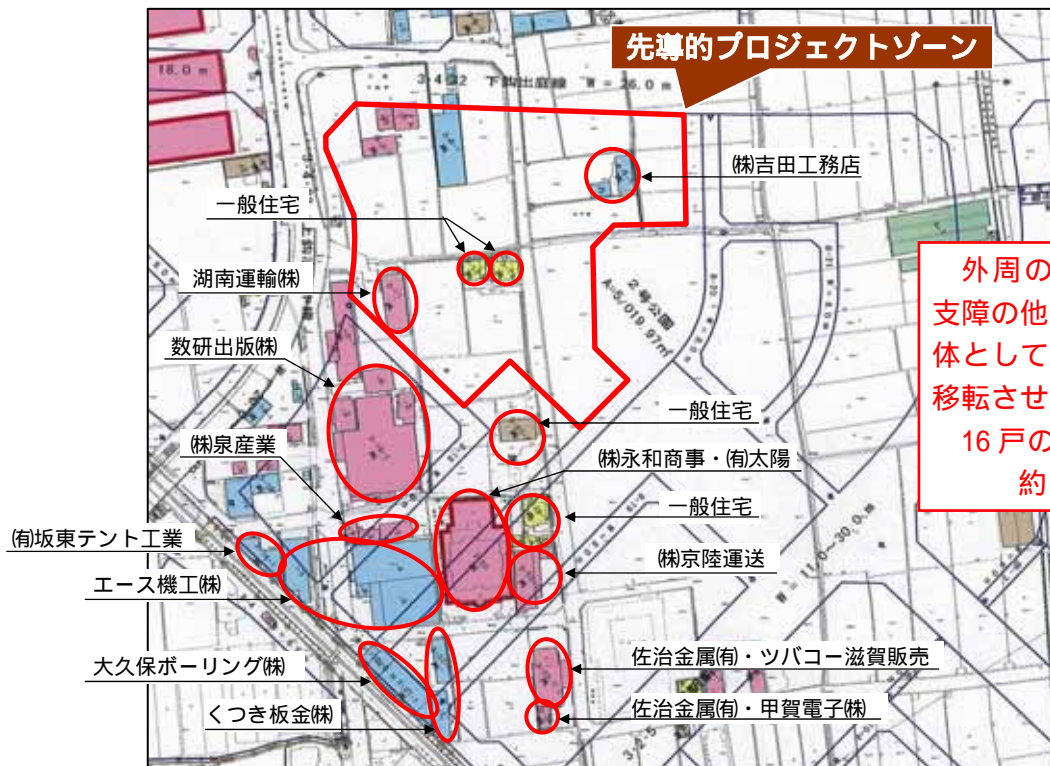
しかし、新幹線新駅が整備されないため、新幹線新駅設置を前提とした上記の開発理念自体が著しく合理性を欠くこととなり、既存事業所等を全面的に移転させるような土地利用転換計画はその必要性が説明できない状況にある。



先導的プロジェクトゾーン計画地の仮換地面積は約17,000㎡であり、公社用地の換地及び一般換地(借地を想定)によって確保している。

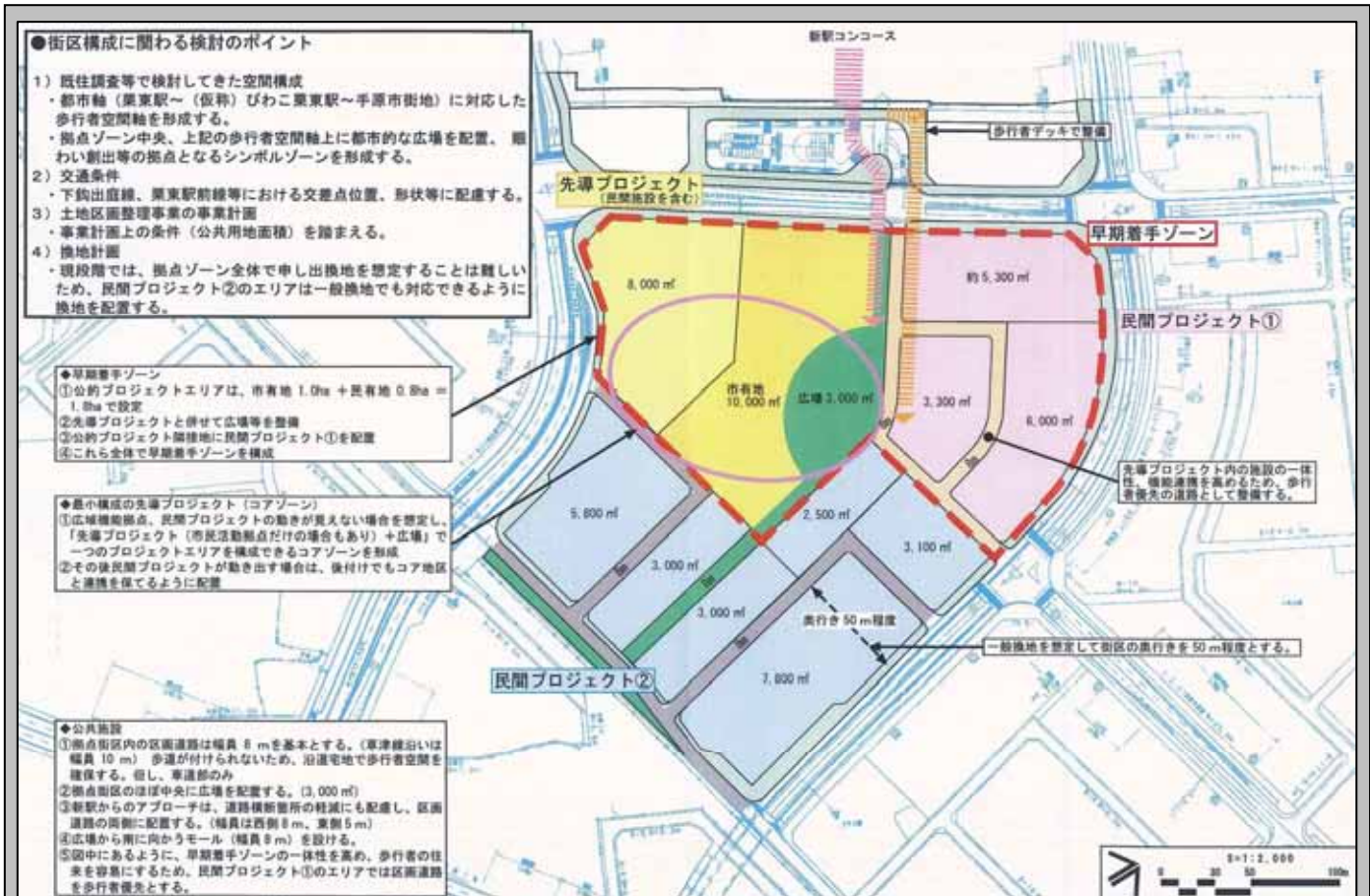
公社用地の換地	約10,500㎡
一般換地	約6,400㎡

図：先導的プロジェクトゾーンの換地割り込み(仮換地指定)の状況

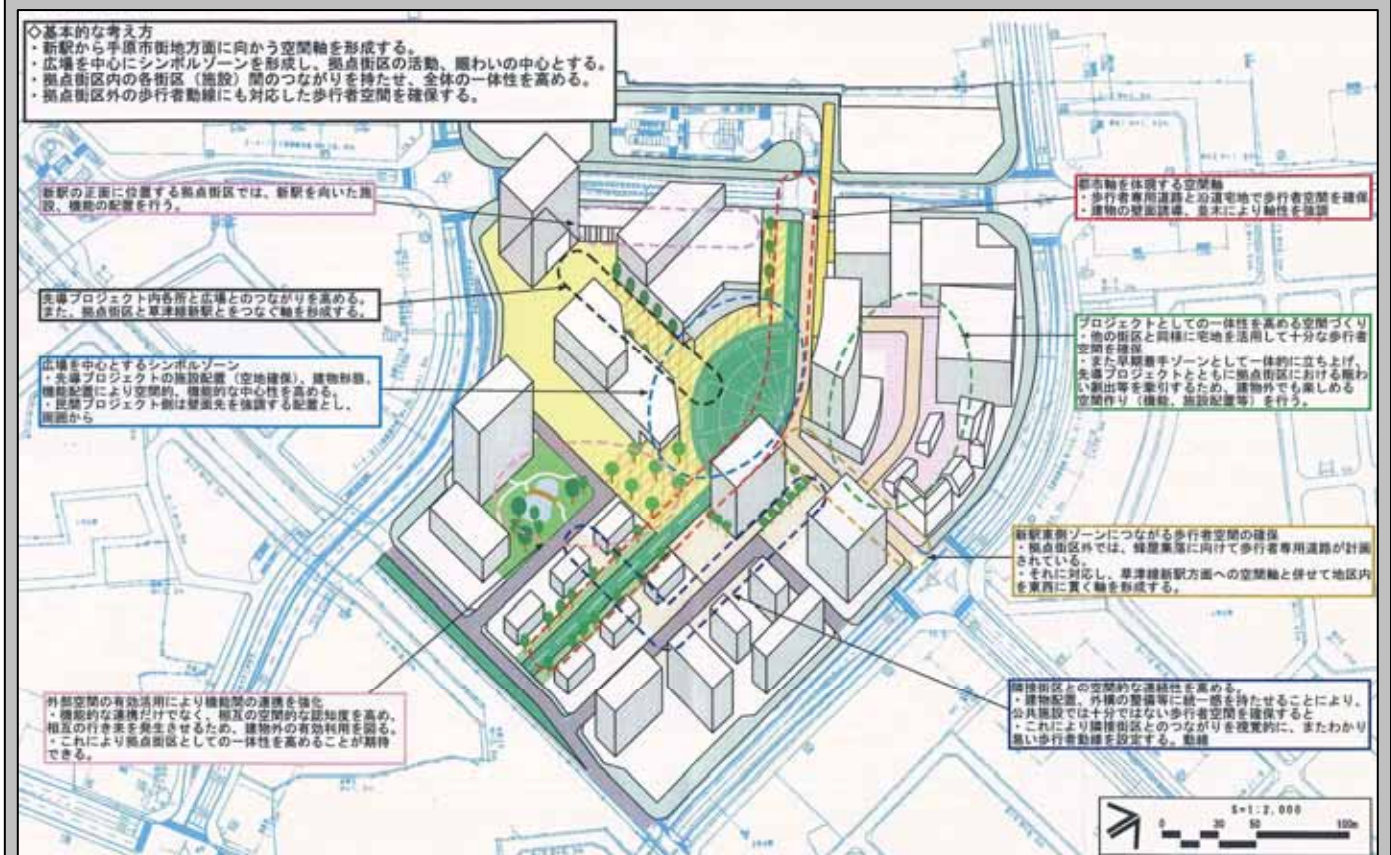


外周の都市計画道路支障の他に、事業所を主体として16戸(36棟)を移転させる計画
16戸の移転補償費
約32億円

図：拠点ゾーンの建物移転の計画



街区構成と機能配置のポイント



空間構成イメージ

図：拠点ゾーンの土地利用・建築物整備の考え方

（出典：（仮称）びわこ栗東駅周辺基本構想〔平成 16 年 3 月〕）

都市計画道路の整備計画への影響

当該事業の前提条件である都市計画道路網は、新幹線新駅設置に対応した市街地内の円滑な交通流動の確保を図るために、新幹線新駅及び草津線新駅の発生集中交通量を見込んだ将来交通量によりネットワークの延伸や新規ネットワークの追加の必要性などを検証し、平成 14 年 8 月に都市計画変更・決定手続きを実施している。



図：既決定都市計画道路網の配分交通量（百台/日、H32）

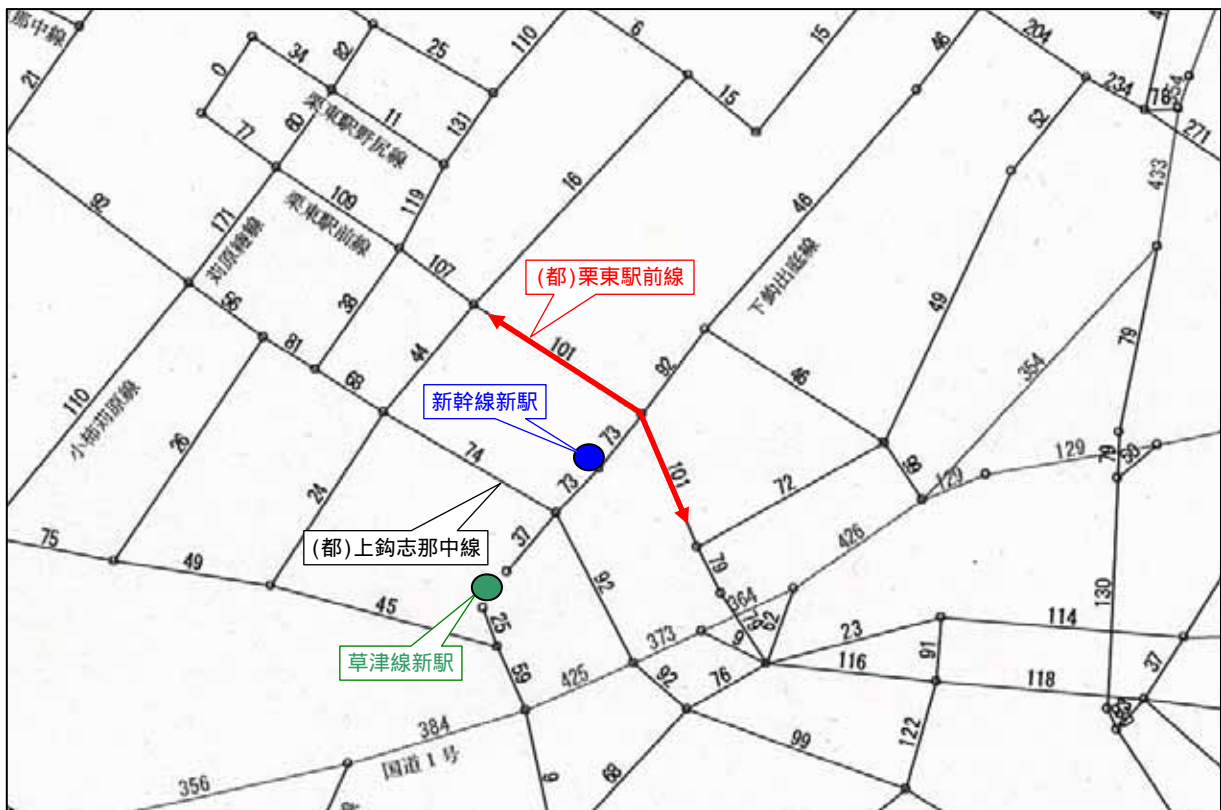
しかし、新幹線新駅が中止となり、草津線新駅についても長期的な対応にならざるを得ないため、両新駅の発生集中交通量を見込んだ将来交通量を設定していること自体が著しく合理性を欠くこととなる。すなわち、新幹線新駅が中止なった状況下での発生集中交通量を前提とした場合には、各路線の配分交通量や負荷バランスが変わるため、ネットワークとしての必要性の精査や幅員構成等の見直しが必要であり、現在の都市計画道路網のネットワーク理論は崩壊していると言わざるを得ない。

なお、既往の将来交通量予測（平成 32 年度予測）に対して、新幹線新駅中止に伴う発生集中交通量の変化を以下の 2 パターンで想定し、これらを条件として既決定都市計画道路のネットワークについて将来交通量の予測を行った結果は次頁に示す通りである。

変化パターン：新幹線新駅・草津線新駅へのアクセス交通を除外

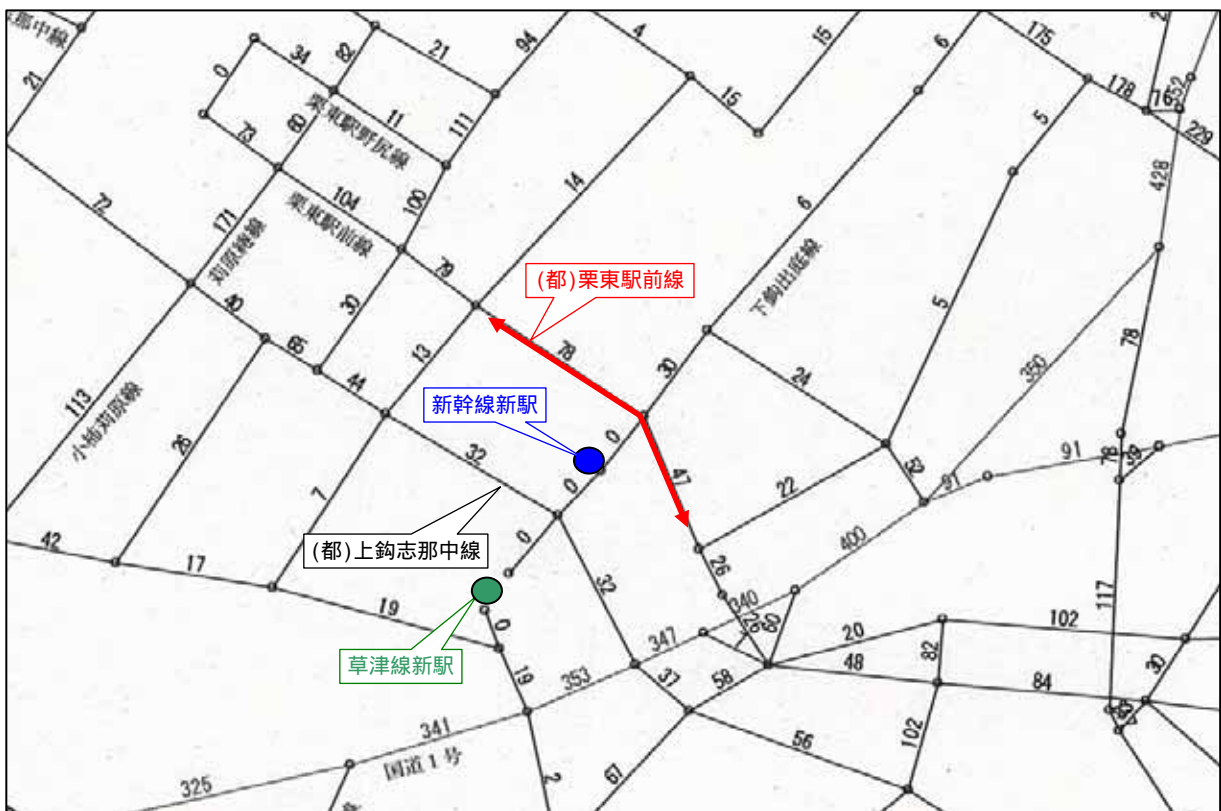
変化パターン：に加え、新駅周辺の開発関連の発生集中交通量を全て除外

（新駅周辺の開発関連の発生集中交通量には、「上鉤集落」及び「蜂屋集落」の現況の発生集中交通量も含まれている。）



図：変化パターン（新幹線新駅・草津線新駅へのアクセス交通を除外）
の場合の将来交通量（百台/日、H32）

配分システムの都合上、開発関連の発生集中点を草津線新駅に設定しているため、草津線北線及び草津線南線の将来交通量は「0」となっていない。



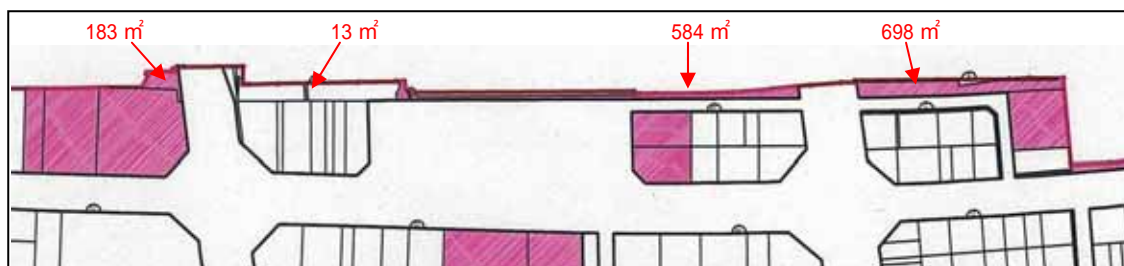
図：変化パターン（に加え、新駅周辺の開発関連の発生集中交通量を全て除外）
の場合の将来交通量（百台/日、H32）

新幹線新駅の駅部関連の整備計画への影響

a . 街区構成計画への影響

新幹線沿いの街区については、新幹線用地を確保することを前提として新幹線新駅の駅前広場や側道の法線をコントロールし、拡張する新幹線用地についてはJR東海用地の換地及び公社用地の換地（約1,480㎡）により確保している。

しかし、新幹線用地の拡張が不要となることから、公社用地を換地する必要がなくなり、新幹線新駅の設置に対応した側道も整備の必要性が薄れることとなる。



図：拡張する新幹線用地に対応した公社用地の換地



図：新幹線新駅の設置に対応して計画されている側道

b . 鉄塔移設計画への影響

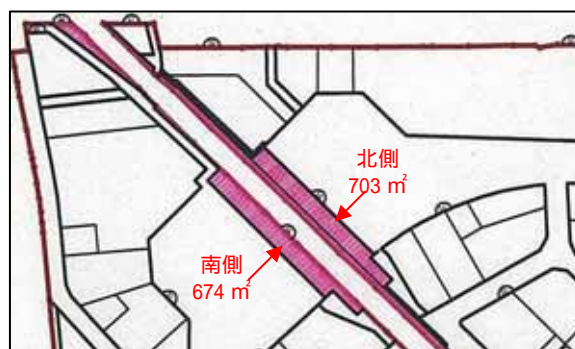
新幹線新駅の設置に伴い既設の鉄塔や変電所の移設が必要となるため、新幹線新駅直近部の土地の高度利用や景観向上も考慮して都市計画道路内に高圧線を地中化することを計画しているが、新幹線新駅が整備されないためこれらの必要性も薄れることとなる。



図：新幹線新駅の設置に対応して移設が計画されている鉄塔

c . 関連鉄道計画への影響

JR草津線については、複線化に対応した用地に加えて、草津線新駅設置に対応した新駅用地を公社用地の換地（約1,380㎡）により確保している。しかし、草津線新駅は長期的な対応にならざるを得ないため、新駅用地としての公社用地の換地は利用効果が見込めない。



図：草津線新駅用地に対応した公社用地の換地

新駅関連事業の整備計画への影響

a. 新駅関連事業の位置づけ

栗東市では、「新幹線新駅や草津線新駅の整備を契機とした広域的な観光・交流・交通結節拠点の形成」及び「栗東新都心土地区画整理事業による新たな都市基盤の形成と個性豊かで魅力あふれる都市環境の創出と栗東都市軸の新たな拠点「新都心」の形成」を図ることを目標として、別途、新駅設置に対応した関連事業を計画している。

なお、これらの関連事業は、新幹線新駅設置及び栗東新都心土地区画整理事業と三位一体となったまちづくりとして、以下のような指標により、目標の達成状況や整備効果の発現状況を検証する位置づけの下で計画されている。

目標の達成状況や指標

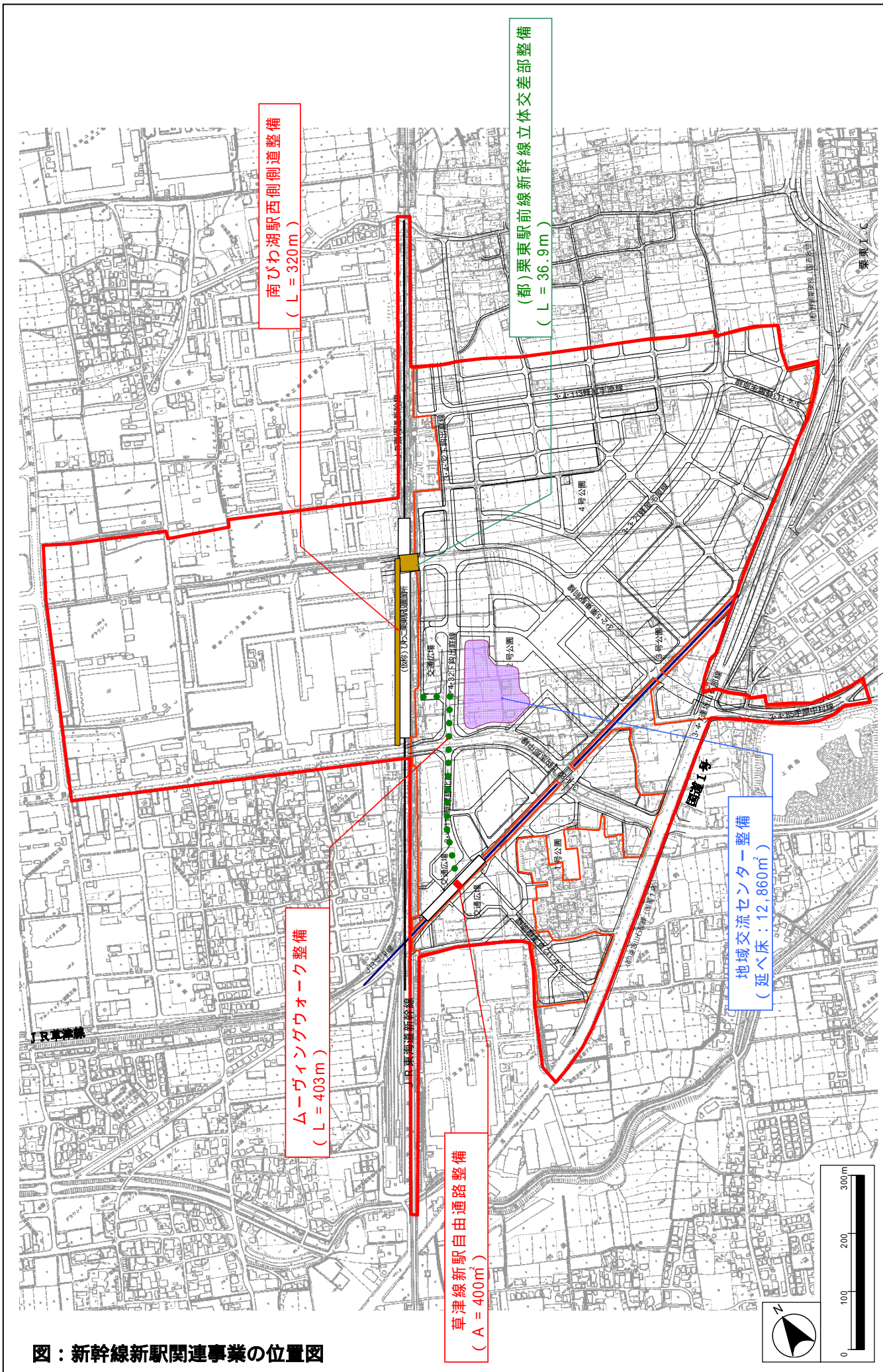
指標	単位	目標と指標及び目標値の関連性
新幹線新駅の乗降客数	人/日	通勤、通学、ビジネス需要だけでなく、滋賀県、湖南地域の観光拠点として日平均7,500人程度の 新幹線新駅の乗降客 を見込む。
栗東市への転入人口数	人/年	新幹線新駅周辺まちづくり の吸引力による周辺圏域から栗東市への転入人口（社会増）の増加（1割程度）を目指し、多様な交流と活発な都市活動を促進する。
各種イベント等の開催件数	件/年	新幹線新駅周辺まちづくり の実践に伴う圏域としての中心性、拠点性の向上より、不特定多数が参加する各種イベントの開催件数の増加（2割程度）を目指す。本指標は「交流」を定量化するものであるため、目標値には、 地域交流センター で開催されるイベント等の数も加える。

b. 新駅関連事業の具体的なメニュー

新駅設置に対応した関連事業としては、以下のように「新幹線新駅関連」・「草津線新駅関連」・「拠点ゾーンの公益施設関連」があるが、新幹線新駅が中止となり、栗東新都心土地区画整理事業の継続は技術的な面と合意形成の両面から困難と考えられる現在では、いずれの事業についても従来の計画のままで整備しても十分な整備効果が期待できない。

新駅設置に対応した関連事業（次頁図参照）

事業箇所名	事業主体	規模	（参考）事業期間	
			開始年度	終了年度
南びわ湖駅西側側道	栗東市	320m	H19	H24
ムーピングウォーク (新幹線新駅～草津線新駅)	栗東市	403m	H20	H22
草津線新駅自由通路	栗東市	400 m ²	H20	H23
(都)栗東駅前線新幹線立体交差部	栗東市	36.9m	H18	H24
地域交流センター	栗東市	12,860 m ²	H21	H22



図：新幹線新駅関連事業の位置図

(3) 地権者の資産価値保全への影響に関する検証

〔施行地区内の資産価値への影響〕

過剰投資となる計画のまま事業を継続する場合には、**関係地権者に必要以上の減歩を課すという資産価値保全の原則に抵触する事態**に陥ることとなる。

土地区画整理事業の土地評価は事業の流れの中で、減歩率の算定や保留地処分金と財源の調整などの事業成立の見通しをつけるとともに、換地設計（換地割込み）のための土地評価から清算金の決定に至るまで、段階的に街区単位の評価から各宅地の評価が必要となり、一般的に路線価式土地評価法が用いられている。路線価とは、街路係数・接近係数・宅地係数の3要素によって構成され、評価の考え方が理論的に説明しやすく、施行前後の土地の価格を同一時点で評価しやすいこと等が特徴である。

街路係数：宅地が接する街路のみによる利用価値・効用を表す係数
接近係数：宅地と相対的距離関係をもって存在している交通・娯楽・公共等の諸施設によってもたらされる受益又は受益の価値を表す係数
宅地係数：宅地自身の持つ利用状態・文化性・保安性・自然環境等による価値を表す係数

当該事業においても路線価式土地評価法を用いており、施行後の土地評価については、新幹線新駅及び草津線新駅が設置されることによる土地利用上の期待値を見込んで増進率を1.49と設定し、これを前提とした宅地価格総額（宅地の総資産価値）の増加の範囲内で保留地を設定している。

この土地評価においては、まず、接近係数に関して、新幹線新駅及び草津線新駅ともにその受益指標（m値）を0.5に設定し、影響距離の限度を800mとして距離に応じてm値を逡減させながら各路線の路線価指数に反映している。しかし、新幹線新駅の新幹線新駅及び草津線新駅の期待値を接近係数から除外する必要性が生じる。

また、宅地係数に関しても、土地利用の用途や商業ポテンシャル及び市街地形成熟度等の宅地の一般的利用性（u値）について、拠点ゾーンや都市計画道路沿道では新幹線新駅及び草津線新駅による商業系土地利用の期待値を見込んだ係数（1.6～2.0）が用いられている。しかし、新幹線新駅が中止となった状況下においては、不動産鑑定等の土地の実勢評価の立場からは流通系の土地利用ポテンシャルしか見込むことができないのが実情であるため、既存の幹線道路沿線を除く地区のほぼ全域について、住宅地・工業地と同様の係数（1.5）に低減する必要性が生じる。

このような影響を反映した場合、施行後の宅地価格の増進率は1.33に減少し、現行土地評価に比べて宅地の総評価額が以下のように減少する問題が生じる。

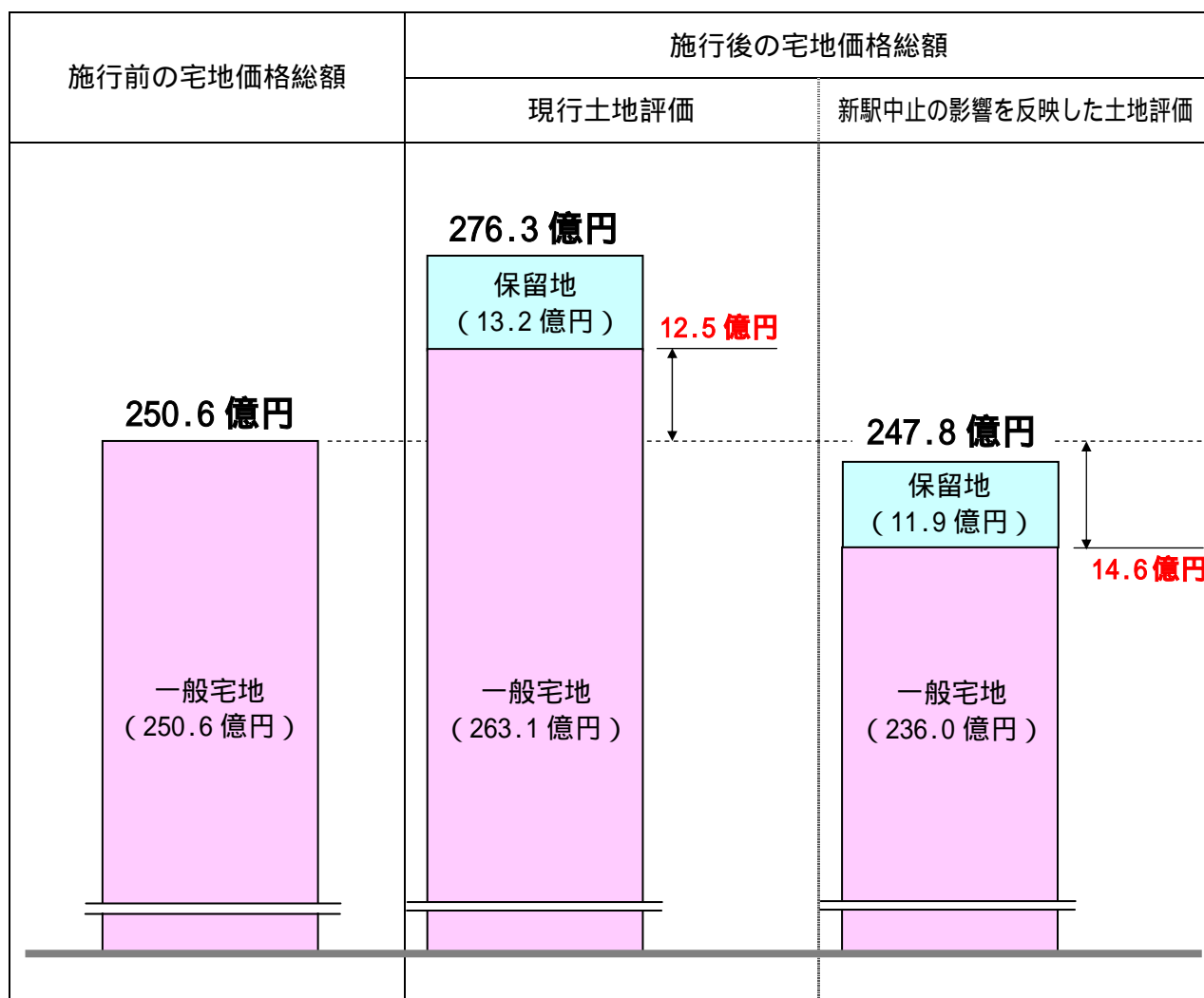
施行後の全宅地（保留地含む）の総評価額：約28.5億円減少
施行後の一般宅地（換地のみ）の総評価額：約27.1億円減少
施行前の総評価額に対して約14.6億円の減価が発生

表：施行前後の宅地地積の条件

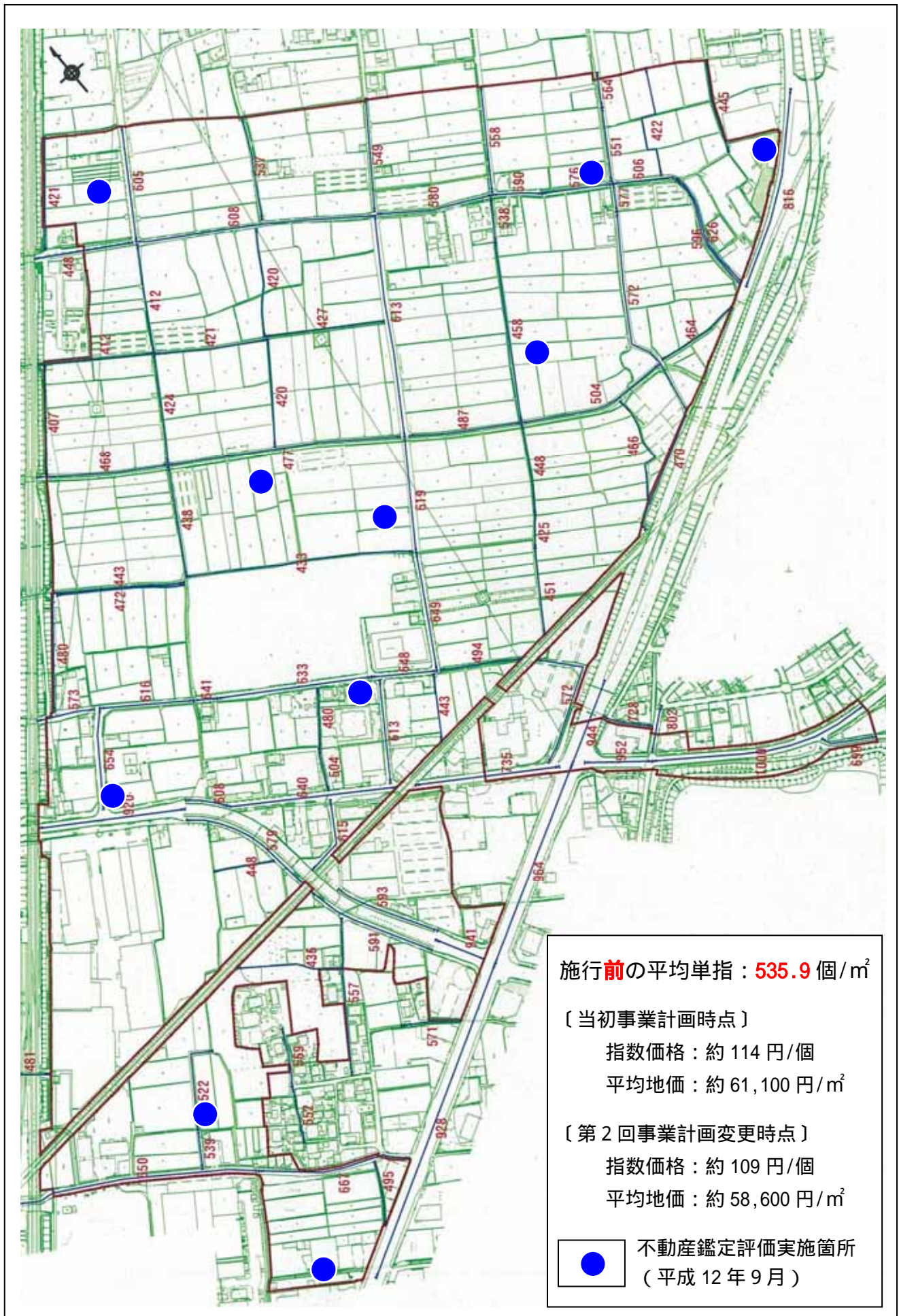
	整理前宅地地積 (台帳地積) (㎡)	整理前更正地積 (測量増減を 加減した地積) (㎡)	整理後宅地地積		差引減歩地積		減歩率	
			保留地を 含めた宅地地積 (㎡)	保留地を 除いた宅地地積 (㎡)	公共保留地 減歩地積 (㎡)	公共保留地 を合算した 減歩地積 (㎡)	公共保留 率 (%)	公共保留 を合算 減歩率 (%)
現行土地評価	421,112	427,679	316,936.62	301,763.34	110,742.38	125,915.66	25.89	29.44
中止の影響を反映した土地評価								

表：施行前後の宅地の総評価額

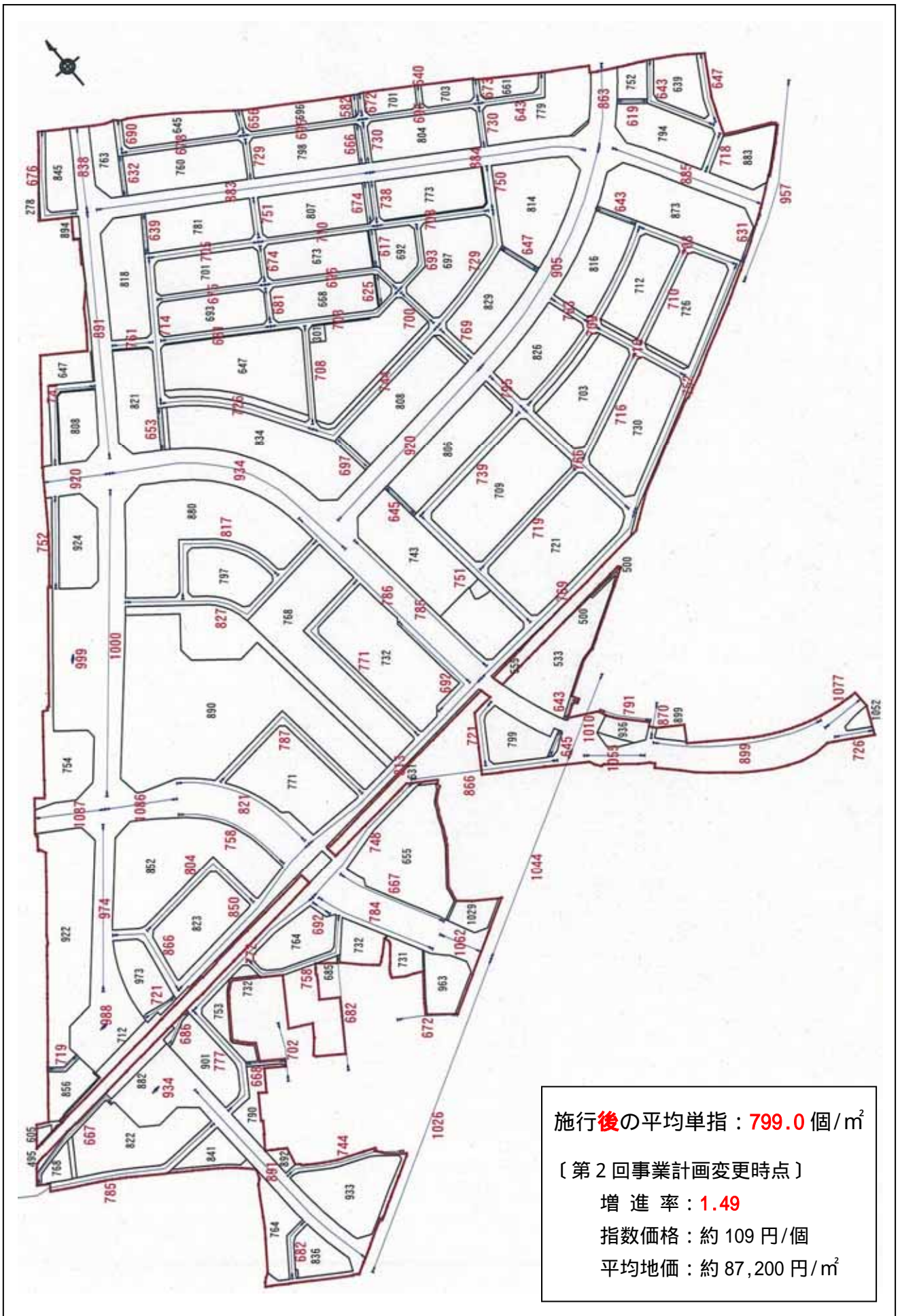
	整理前平均地価 (円/㎡)	増進率	整理後平均地価 (予想) (円/㎡)	整理前宅地価格 総額 (千円)	整理後宅地価格の総額			
					保留地を 含めた宅地 の場合 (千円)	施行前に 対する増 加額 (千円)	保留地を 除いた宅地 の場合 (千円)	施行前に 対する増 加額 (千円)
現行土地評価		1.49	87,200	25,061,989	27,636,873	2,574,884	26,313,763	1,251,774
中止の影響を反映した土地評価	58,600	1.33	78,200	24,784,444	-277,546		23,597,893	-1,464,096
現行土地評価に対する減少額					2,852,430		2,715,870	



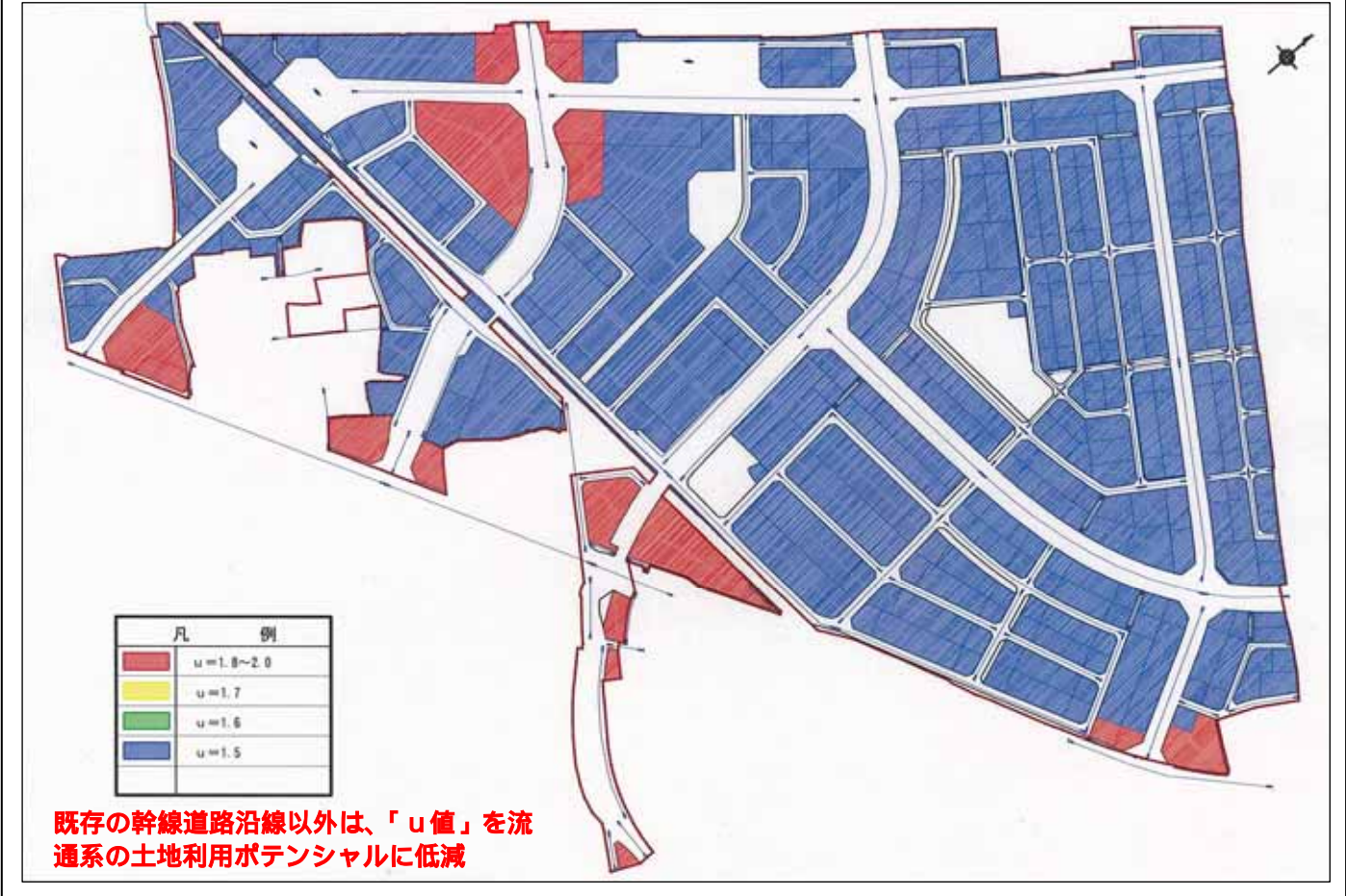
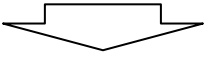
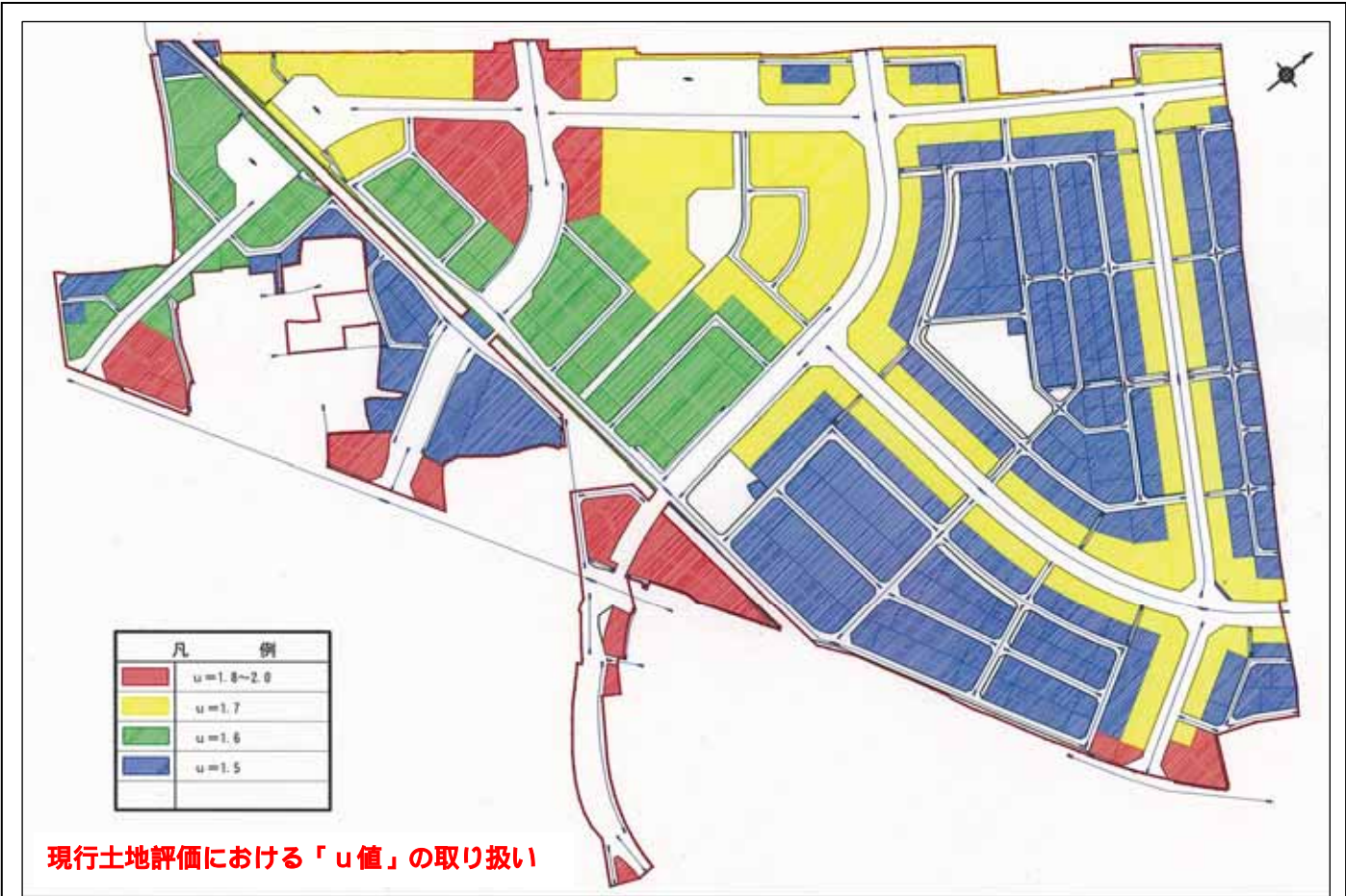
図：施行地区内の宅地の総評価額（総資産価値）の変化



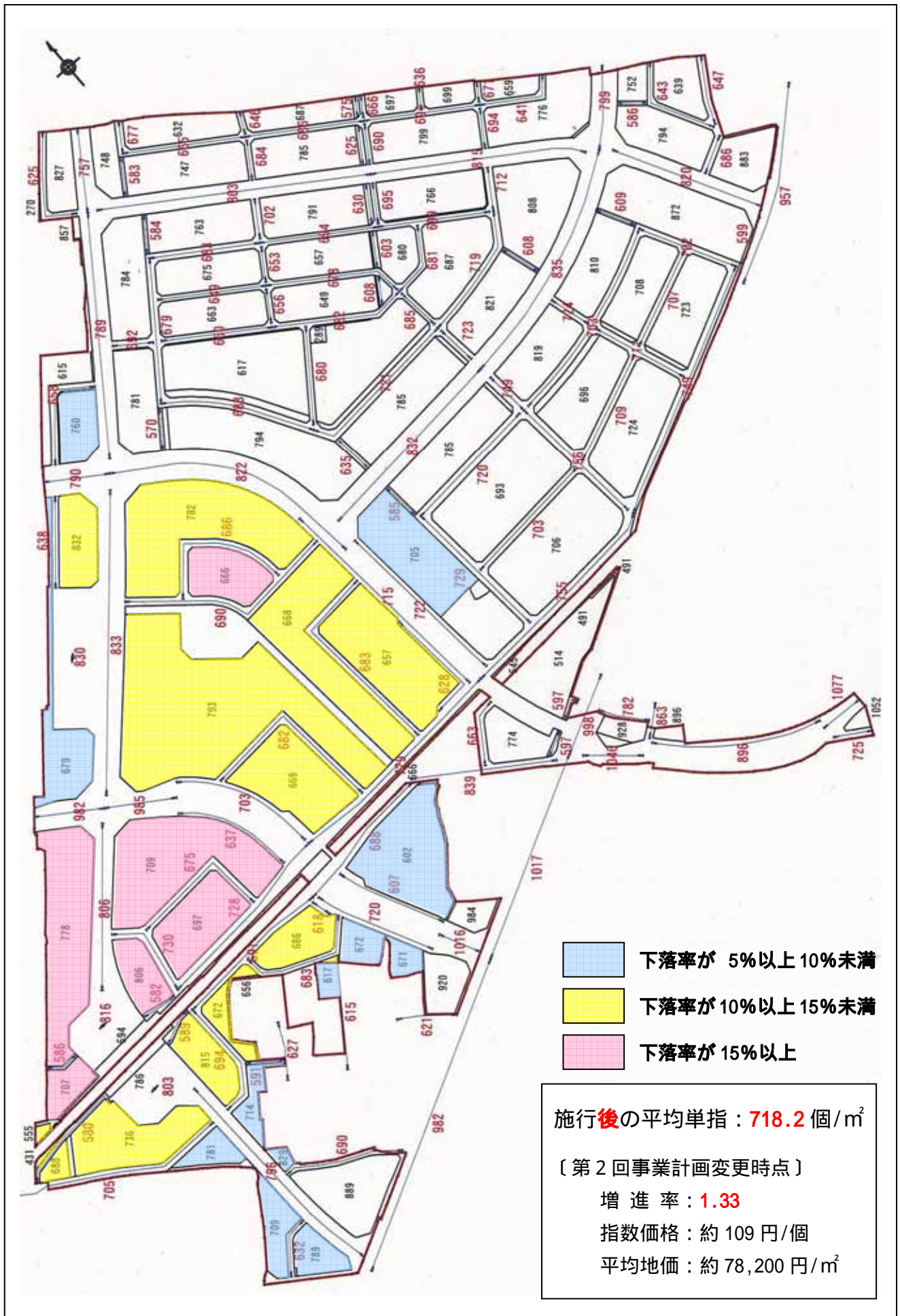
図：施行前路線価の設定状況



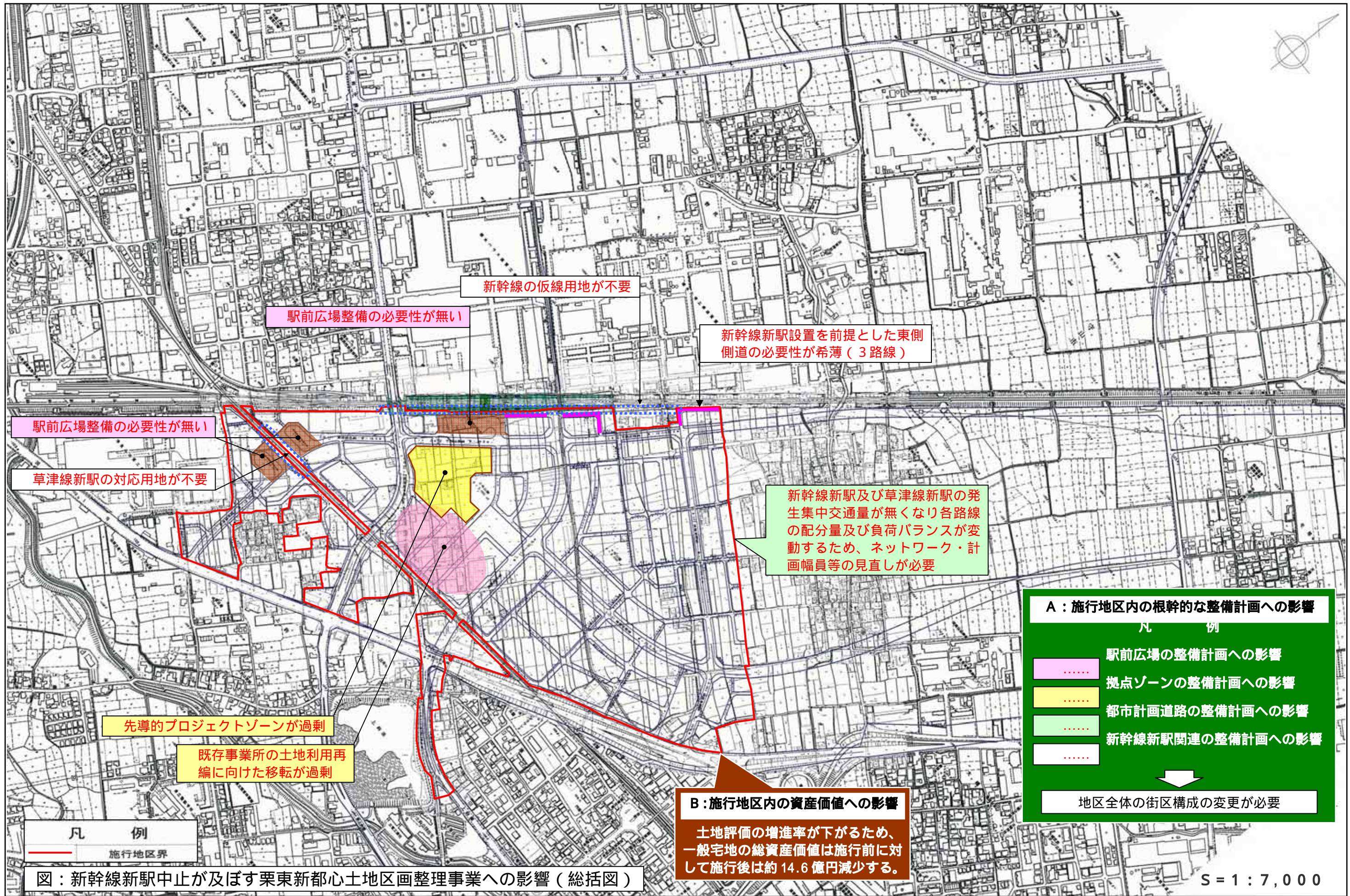
図：現行の施行後路線価及び街区評価の設定状況



図：新幹線新駅中止に伴う宅地係数低減の考え方



図：中止に伴う影響を反映した施行後路線価及び街区評価の状況



図：新幹線新駅中止が及ぼす栗東新都心土地区画整理事業への影響（総括図）

S = 1 : 7,000