

3 . 栗東新都心土地区画整理事業の

今後の方向性の考察

(1) 事業存廃の取り扱いの判断に対する考察

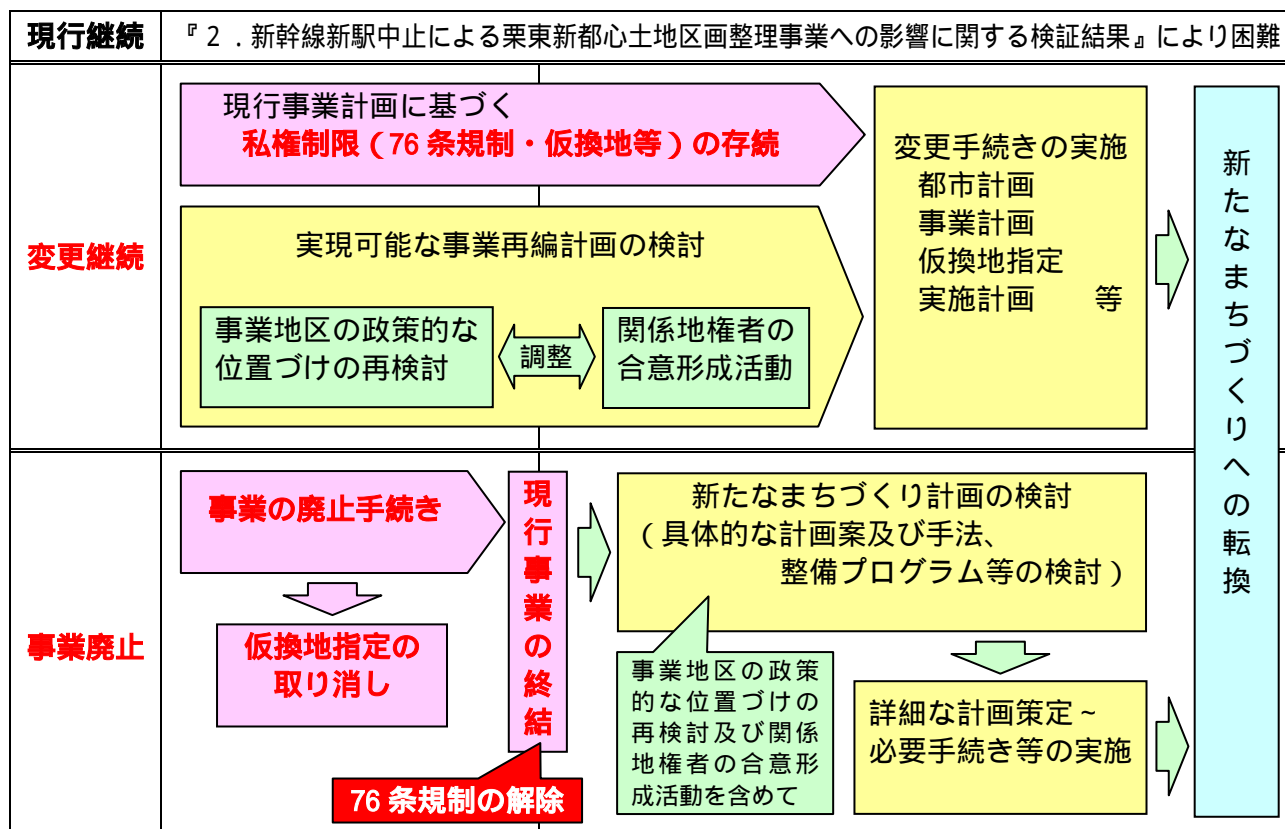
事業目的を喪失し、現行計画の執行見込みが無い中で継続を目指す場合には、私権制限をかけたままの休止状態が長期化するため、**事業を廃止し、引き続き新たなまちづくりを模索しながら、行政と地元との信頼関係や協働意識の再構築に努めるべき**である。

今後の方向性としての選択肢

栗東新都心土地区画整理事業の今後の方向性としては、現行事業のままで継続は困難であるため、『事業内容の見直しを前提とした継続(施行地区の部分縮小を含む)』又は『廃止した上での新たなまちづくりの模索』に大別することができる。

前者については、執行見込みのない現行事業の内容及び事業計画決定により効力が発生している土地区画整理法第 76 条規制を現状のまま存続しながら、実現可能な事業再編計画を模索し、それらが整理された段階で、都市計画・事業計画・仮換地指定・実施計画などの変更手続きを行うものである。

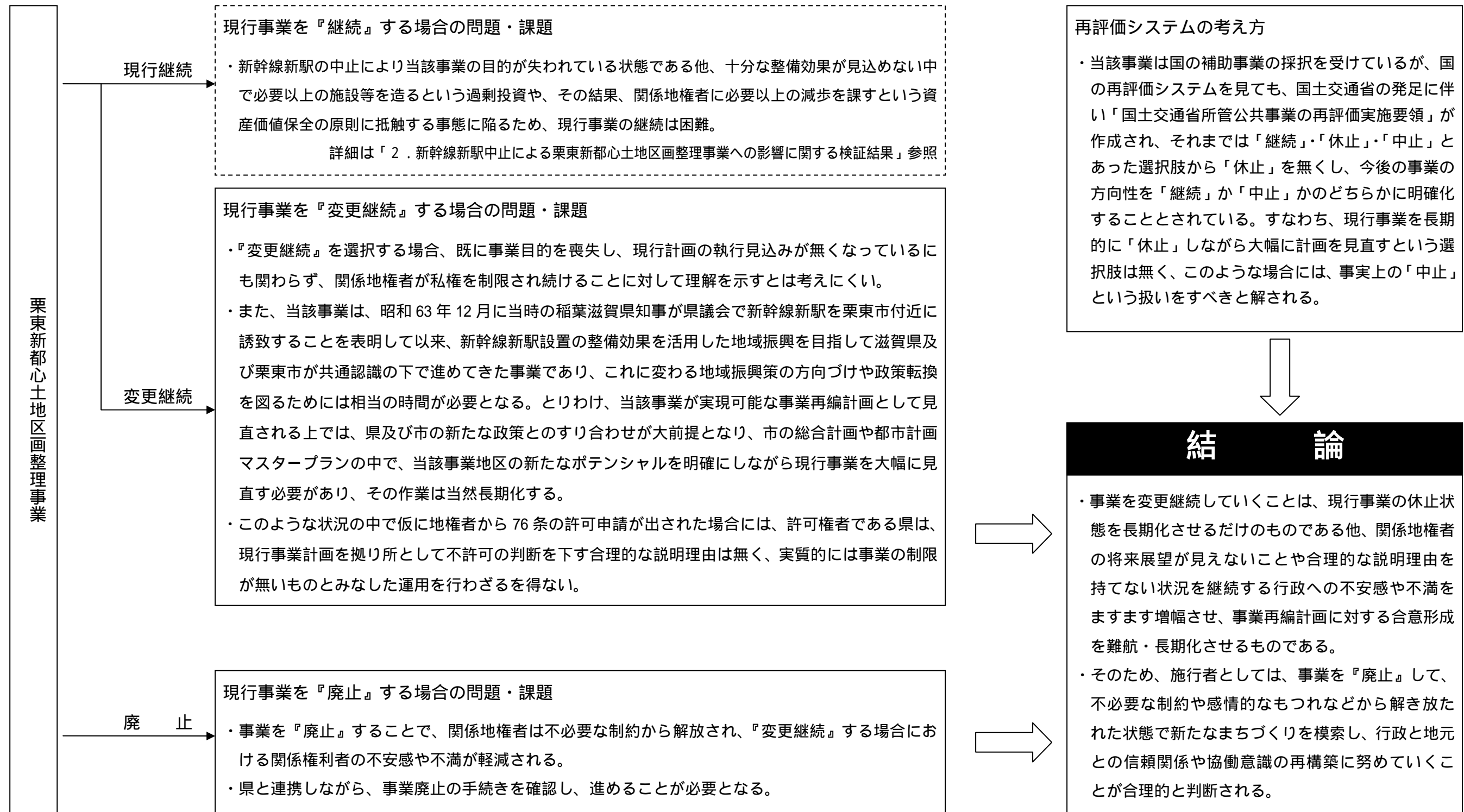
一方、後者については、事業目的を喪失し、執行見込みが無くなったことを受けて、直ちに現行事業を廃止するというものである。ただし、この場合でも、廃止に伴うその後の乱開発を防ぐ必要があるとともに、行政と地元が相互の信頼関係の下で都市的な開発を志向し、必要な行政手続き等を遂行してきた社会的な責任を鑑みると、引き続き代替となる新たなまちづくりを展望すべきである。



図：今後の方向性としての選択肢

『廃止』を選択することの合理性

前述のように今後の方向性としては大きく2つの選択肢があるが、いずれの場合も中長期的な展望として実現される新たなまちづくりは、同一事業地区を対象として議論する限り、同様な計画内容になることが想定される。ところが、そのプロセスに関しては、私権制限（76条規制・仮換地等）の取り扱い等に大きな違いがあり、関係地権者への影響等を考慮する中で、より合理的なプロセスを選択していくことが必要である。



事業廃止の区画整理事法上の取り扱い

a. 公共団体施行の土地区画整理事業の廃止に対する法的解釈

土地区画整理事業のうち、個人施行については、土地区画整理事法第 13 条は、「個人施行者は、土地区画整理事業を廃止しようとする場合においては、その廃止について都道府県知事の認可を受けなければならない。この場合においては、個人施行者がその申請をしようとするときは市町村長を経由して行わなければならない。」と事業の廃止を明記している。また、組合施行については、同法第 45 条 1 項は、「総会の議決」・「事業の完成の不能」の事由により解散すると規定して事業の廃止を認めている。

しかし、公共団体施行については、事業の廃止を認めた規定は現在のところ存在していない。これは、廃止ができないから廃止の規定を定めていないのではなく、公共団体施行の場合には、自治体の政策的な位置づけに基づく事業であり、廃止の必要性が想定されなかったために廃止規定が欠落したに過ぎないとする。また、『(1) 事業存廃の取り扱いの判断に対する考察』でも記述したとおり国の再評価システムを見ても、国土交通省の発足に伴い「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」が作成され、それまでは「継続」・「休止」・「中止」とあったものから「休止」を無くし、今後の事業の方向性を「継続」か「中止」かのどちらかに明確化することとされている。この「中止」は「休止」ではないため、事業の「廃止」を意味するものと解され、公共団体施行の土地区画整理事業の廃止は法的に可能と結論づけるべきである。

b. 事業廃止に向けた土地区画整理事法上の具体的な手続き等

公共団体施行の土地区画整理事業における一般的な廃止の手続きは、事業の実施に向けて必要となる手続きのうち、廃止に必要な手続きを踏めば可能、又は踏まなければならないと考える。

表：公共団体施行の土地区画整理事業の実施に向けて必要となる手続き

	手続き	内容	根拠法
	設計の概要の認可	事業計画の「設計の概要」について都道府県知事の認可を受ける。事業計画を 2 週間公衆の縦覧に供し、意見書の提出があればそれを処理する。	土地区画整理事法第 52 条
	事業計画の決定	「設計の概要」について都道府県知事の認可を受け、事業計画を決定した旨を公告する。	
	施行規程の施行	議会において施行規定(条例)を制定する。	土地区画整理事法第 53 条第 1 項

そのため、土地区画整理事業の実施に向けた各種手続きに対して、『廃止』に関して同様な手続きが必要になると考える。

) 設計の概要の認可に対して

- ・事業計画に定めていた「設計の概要」を廃止することについて都道府県知事の認可(設計の概要の認可の取消し)が必要と考える。

- ・ 決定の段階で2週間公衆の縦覧に供した事業計画を廃止することについて、2週間公衆の縦覧に供すべきと考える。

) 事業計画の決定に対して

- ・ 現行事業計画の廃止決定及びその旨を公告すべきと考える。
- ・ この公告により事業計画が効力を失うため、土地区画整理法第76条の制限が解除されること、並びに仮換地指定の効力が無くなることを念のため通知することが必要と考える。

) 施行規程の施行に対して

- ・ 制定された「大津湖南都市計画事業栗東新都心土地区画整理事業施行規程」の廃止を議会で議決し、告示すべきと考える。なお、施行規程の廃止に伴い、同事業関連の土地評価基準・換地設計基準・保留地処分規程等も失効すると解するが、念のために廃止することが望ましい。

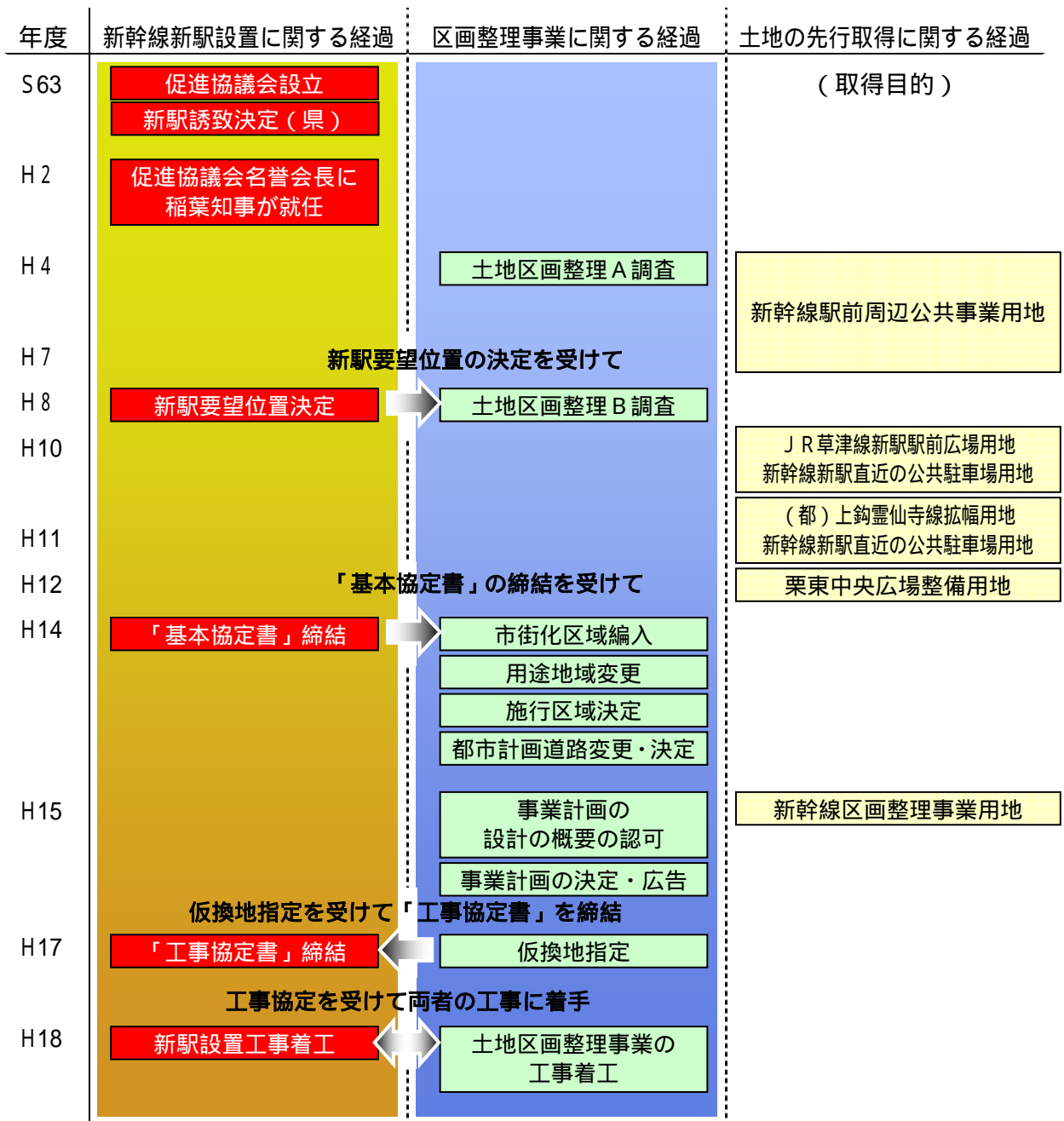
(2) 今後の課題に対する考察

事業廃止にあたり対応すべき課題は様々であるが、とりわけ既に実施した行為への対応や地権者対応に関する課題、新幹線新駅の中止や事業廃止の影響を受ける関連事業や都市計画の取り扱いに関する課題、新たなまちづくりに向けた課題は重視していくべきものであり、これらの課題については滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもとに取り組んでいくことが重要である。

新幹線新駅と一体不可分の関係にあると考える当該事業の廃止に際しては、対応すべき様々な課題が生じることとなる。これらの課題に対しては、施行者である栗東市が責任をもって対応していくことは当然のことであるが、当該事業は、県の新幹線新駅設置に関する決定事実を受けて推進してきた事業である上、新幹線新駅の中止という県の一方的な政策転換により、当該事業の事業目的が喪失したことから、その原因者である県については、事業廃止に伴う人的・金銭的支援を積極的に行い、その責任を果たす義務があると考える。

事業廃止に際しては、以下に示す主な課題の他、様々な課題が存在するが、これらの課題については、その全てにおいて、滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもとに取り組んでいくことが必要である。

表：新幹線新駅設置と土地区画整理事業等の経過の関連性



先行取得した土地の活用、適正処分

栗東市土地開発公社は、滋賀県知事の所信表明による新幹線新駅の誘致決定を受けて、新幹線新駅周辺整備の円滑な推進を図るための公共事業用地を、また、新駅要望位置決定後には、新幹線新駅設置を前提とした当該事業の目的の達成に向けて、駅前広場等の公共用地や公益施設立地の受け皿用地を先行取得している。

しかし、これらの土地は、事業目的の喪失を原因とした事業廃止により、土地利用目的を失った土地として現地にそのままの形で残ることとなる。

このような先行的に取得した土地に対して、滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもと、有効な土地利用や土地活用、投資を回収できる適正価格での処分などの責任を果たす義務があると考えられる。

補償問題等への対応

当該事業は、新幹線新駅の設置を契機として、栗東市が施行者となって滋賀県と共に推進してきた事業であり、その過程において、地権者の方々の深いご理解とご協力を頂きながら歩んできた事業である。その事業の廃止は、新幹線新駅中止の影響による苦渋の選択であるが、栗東市や滋賀県の主導により政策的に進めてきた事業である以上、このことによつて地権者の方々に不利益が生じないような対応をしていくことが必要である。

都市計画や事業計画の決定以降は、都市計画法第 53 条、土地区画整理法第 76 条の建築行為等の制限が課せられるため、今後の事業廃止までの間を含めて、これらの制限により損失を受けた地権者からの損失補償請求があった場合には、これに対応していくことが必要である。

また、営農ができない期間に対して耕作補償を受けている農地所有者や、事業の進捗に伴い既に建物移転を行った地権者も存在する。

そのため、これらの補償問題等への対応について、滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもとに責任を果たす義務があると考ええる。

地権者の不安感の低減

事業廃止に際しては、上述の対応に合わせて当該事業地区における今後の展開についても対応していくことが必要である。当該事業地区の今後の展開については、政策的な議論とのすり合わせを行いつつ、地元の方々が望む姿・形として展開されていくことが何よりも重要である。しかし、地元の方々においては、新たな開発を模索することに対して賛否両論があり、新たな開発を行う場合の具体的な内容についても意見が分かれるのが現実である。

このような状況の中で今後の展開を検討する上では、段階的に時間をかけて慎重に対応していくことが重要であるが、一方では、長期間、地元の方々との距離を置くことは関係地権者等の行政に対する不信感や将来展望が見えないことへの不安感を募らせることが懸念される。そのため、地元の方々との話し合いの場を積極的に設けると共に、政策的な議論に並行して、関係地権者等の意向などを把握・分析し、今後の展開を深度化させるための進め方やスケジュールの方針をできるだけ早い段階で明確にすることが重要である。

これらの対応についても、滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもとに責任を果たす義務があると考ええる。

工事施工箇所の現状復旧

平成 17 年 11 月の仮換地指定以降は、埋蔵文化財の発掘や道路築造等の工事を一部で着手しているため、原則的に工事実施箇所等の現状復旧を行う必要がある。これらの対応についても滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもとに責任を果たす義務があると考ええる。

新幹線新駅関連事業の計画廃止

新幹線新駅の設置や栗東新都心土地区画整理事業を補完し、これらの整備効果を高める新幹線新駅関連事業は、土地区画整理事業が廃止されることにより、その必要性も無くなることから、各々の事業について滋賀県と栗東市が明確な責任と役割のもとに計画廃止等の手続きを行うことが必要である。

新幹線新駅関連事業

- ・ 南びわ湖駅西側側道
- ・ ムービングウォーク(新幹線新駅～草津線新駅)
- ・ 草津線新駅自由通路
- ・ (都)栗東駅前線新幹線立体交差部
- ・ 地域交流センター

都市計画の廃止や見直し

当該事業の廃止に伴い、土地区画整理法第 76 条の建築制限は解除され、仮換地指定もその効力を失うことになるが、当該事業に伴い都市計画決定・変更された「都市計画道路」や「施行区域」による都市計画法第 53 条の建築制限、並びに用途地域による建築物の形態規制は依然として課せられた状態として残ることとなる。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とから、これらを前提とした都市計画についても政策的な議論との整合を図りつつ、必要な見直しを行うことが必要である。

このため、当面の課題としては、都市計画法第 53 条の建築制限等に関して、地権者の方々の土地利用、土地活用に不合理な制約を与えることのないよう、滋賀県と栗東市の責任において柔軟な取り扱いができる環境や条件を整えていくことが必要である。

さらに、新幹線新駅の中止や事業廃止の影響を受ける大津湖南都市計画区域の整備、開発及び保全の方針や施行区域、(都)上鉤志那中線などの県決定の都市計画、用途地域や(都)栗東駅前線などの市決定の都市計画について、それぞれの決定権者がそれぞれの責任において廃止や見直しの手続きを進めていくことが必要である。

都市計画の種類	滋賀県	栗東市
大津湖南都市計画区域 整備、開発及び保全の方針	当該地区の広域的・政策的な位置づけの検討や、大津湖南都市計画区域内での調整を図りながら、方針を固める。	地元の意向を踏まえつつ、県が示す政策的な位置づけとの整合を図る中で栗東市としての方針を固める。
区域区分		
施行区域		
都市計画道路	(都)上鉤志那中線他 3 路線の都市計画変更の方針を固める。	区画整理事業に合わせて変更・決定した(都)栗東駅前線他 5 路線の都市計画変更の方針を固める。
用途地域		政策的な位置づけや地元意向を踏まえつつ、用途地域変更の方針を固める。

新たなまちづくりの検討

『(1)事業存廃の取り扱いの判断に対する考察』の今後の方向性としての選択肢の中でも記述したとおり、事業廃止にあたっては、行政と地元が相互の信頼関係の下で都市的な開発を志向し、必要な行政手続き等を遂行してきた社会的な責任を鑑みると、引き続き代替となる新たなまちづくりを展望すべきである。

上述の社会的責任とは、新幹線新駅設置の整備効果を活用した地域振興を目指して、滋賀県及び栗東市が共通認識と役割分担のもとで地元に対し協力や合意形成を求めてきた事業であったことを厳粛に受け止め、その廃止にあたっては、従来の政策に代わる地域振興策を滋賀県と栗東市が明確な責任と役割分担のもとに検討し、これを明示していくことに他ならない。

さらに、このような新しい地域振興策の議論の中では、栗東市における新幹線新駅の設置は、わが国の高速輸送体系を強化し、国土の総合的かつ普遍的開発や、国民経済の発展と国民生活領域の拡大にとって極めて重要な役割を担っていたことに鑑み、滋賀県がリーダーシップを発揮しながら国土形成における滋賀県を含む広域ブロックの位置づけと其中で栗東市としての果たすべき役割を明確にしていくことが重要である。同時に、栗東市においても、これらの広域的な政策議論との調整を図りつつ、市の総合計画や都市計画マスタープランの見直しを含めて、当該事業地区の新たなポテンシャルを明確に示し、これらを前提条件として当該事業地区の新たなまちづくりプラン(区域・手法・整備内容を相互調整)を方向づけることが重要である。

しかし、これらの議論・検討は相当長期化することが想定されることから、事業廃止後の短期的な取り組みとしては、地権者の方々の土地利用、土地活用に不合理な制約を与えることのないよう、滋賀県と栗東市の責任において柔軟な取り扱いができる環境や条件を整えていく必要がある。その一方で、明確な開発目的、政策的な位置づけを持たない乱開発を抑制していくことも重要であり、これらの考えを両立させながら、健全な市街地として発展させていくことに努めていくことが必要である。

	滋賀県	栗東市
新たなまちづくりに向けた取り組み	<ul style="list-style-type: none"> 国土形成における滋賀県を含む広域ブロックの位置づけと其中で栗東市としての果たすべき役割を明確にする。 	<ul style="list-style-type: none"> 広域的な政策議論との調整を図りつつ、市の総合計画や都市計画マスタープランの見直しを含めて、当該事業地区の新たなポテンシャルを明確にする。 これらを前提条件として当該事業地区の新たなまちづくりプラン(区域・手法・整備内容を相互調整)を方向づける。
	<p>短期的には、これらの議論と平行して地権者の自由な土地利用、土地活用と乱開発の抑制を両立させ、健全な市街地の発展に努めていくことが必要である。</p>	