



Title	公法人における経営問題：土地区画整理組合からの考察
Author(s)	油井, 智史
Citation	年報 公共政策学, 10, 307-324
Issue Date	2016-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/62443
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS10_19.pdf



公法人における経営問題

－土地区画整理組合からの考察－

油井 智史*

1. はじめに

土地区画整理事業は、土地区画整理法によって都市計画区域内の公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るために行われてきた、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業である。日本で、多用されてきた市街地整備手法でもあり、面整備の成果を固定するために換地手法という従前地と換地の置き換えを利用するのが特徴である。換地の総面積は、従前地の総面積より少なくなり、両者の差が減歩と呼ばれる。減歩によって「公共施設用地」と「保留地」（事業費にあてるなど一定の目的のために、換地として定めずに施行者の手元に残す土地のこと）の2つの種類の土地が生み出され、事業資金の大部分の割合は、保留地処分金が占める。地権者においては、土地区画整理事業後の宅地の面積は従前に比べ小さくなるものの、都市計画道路や公園等の公共施設が整備され、利用価値の高い宅地が得られるといった利点がある。

土地区画整理事業は「個人・共同」「土地区画整理組合」「区画整理会社」「地方公共団体」「国土交通大臣」「機構・公社」によって施行することができるが、今日に至るまでの事業の大半は「組合」によって施行されてきた。1969年（昭和45年）からの全国の土地区画整理事業における施行者別事業認可地区数の内訳を示したものが図1である。2013年3月31日現在の数字では、土地区画整理法に基づく事業認可地区数は、全体の認可地区数8,346件のうち組合施行が5,111件となっており、全体割合の約61%に上る。¹⁾

しかし、近年では、事業費が不足し運営が困難となっている土地区画整理組合が続出している。大きな原因の一つに考えられるのが、バブル崩壊以降の地価下落の影響を受けての事業費不足である。組合の事業費の大部分は保留地を生み出して、その売却益にて賄われるが、当初見込んでいた保留地処分金が確保できず、事業期間が長期化し、借入金の金利負担が増大するなどして経営難に陥ってしまうためである。²⁾土地区画整理事業における組合施行は、外的経済の影響を受けやすい収支構造を持っており、低成長型の経済情勢下において、問題点が指摘されている。また、土地区画整

* 北海道大学公共政策学研究センター研究員 satosh.yui@hops.hokudai.ac.jp

1) 区画整理促進機構編（2014）

2) 大場民男（2004）、p. 40

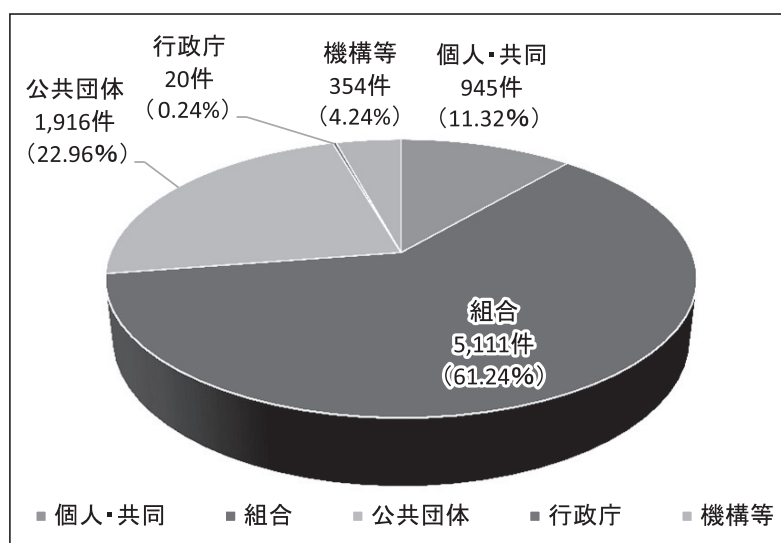


図 1. 全国の土地区画整理事業における施行者別事業認可地区数の内訳

出典：区画整理促進機構『平成25年度版 区画整理年報』より筆者作成。

理事業における組合施行では、行政が住民に公共整備についての経費を転化する側面が存在することから、自治体が組合の施行に積極的な働きかけを行っている場合もあり、単なる民間の開発事業とは言い切れず、行政との複雑な関係を有する場合も少なくない。

一方で、これらの問題に対しては、これまでも対応策が講じられてきたが有効性に乏しい場合も多い。そこで本稿では、現状の把握と課題の抽出を行い、債務処理方策を分析した。また、事後対応策に限らず、今後、安定的に制度を運用するため、変革期にあるエネルギー政策との融合に着目し、土地区画整理事業とエネルギー政策の親和性及び双方の課題の補填機能について分析を行った。

2. 千葉県土地区画整理事業を事例とした課題の抽出

2.1 千葉県における組合施行の土地区画整理事業

千葉県は2014年5月1日現在で人口6,194,611人、面積が5,156.60平方キロメートルの県土を持つ。³⁾ 宅地は県土のおよそ40%にあたり、残りの約60%が農地、山林である。かつては農業による土地利用が主だった千葉県であったが、首都圏のベッドタウンとして需要が生まれ、現在の様に市街地の拡大が進んできた。そのような歴史的背景のなか、千葉県の市街地拡大では、土地区画整理事業が多く活用された。また、

3) 千葉県ホームページ『市町の人口と面積』<http://www.pref.chiba.lg.jp/kc-nanbou/jinkou-menseki.html> (2014年6月7日現在)

農地、山林の開発という日本の区画整理においては、広く一般的な状況が当てはまることから、土地区画整理事業における組合施行のより具体的な課題の抽出を行うための対象事例とすることとしたい。

2.2 土地区画整理事業における組合施行の認可件数と減歩率

千葉県ではこれまでに2013年4月30日現在で433地区、合計15,418.5ヘクタールが土地区画整理事業によって施行され、61地区、合計2,875.7ヘクタールが施行中となっている。⁴⁾そのうち組合施行については319地区、合計9,339.9ヘクタールで事業を実施、また28地区、768.9ヘクタールが施行中となっている。⁵⁾

つまり、千葉県土地区画整理事業における組合施行の施行等認可件数は全体の約70%にもものぼる。また現在、施行中となっている28地区の組合については、その約9割にあたる25地区において事業計画が延長されている。ここでは、千葉県の土地区画整理事業について、区画整理促進機構による資料⁶⁾と千葉県土整備部市街地整備課による資料⁷⁾に基に実態の把握を行うこととしたい。なお、図2では次節「事業費収入における減歩率の構造と推移」の関係を含めた上、データに不備がない戦後からの全

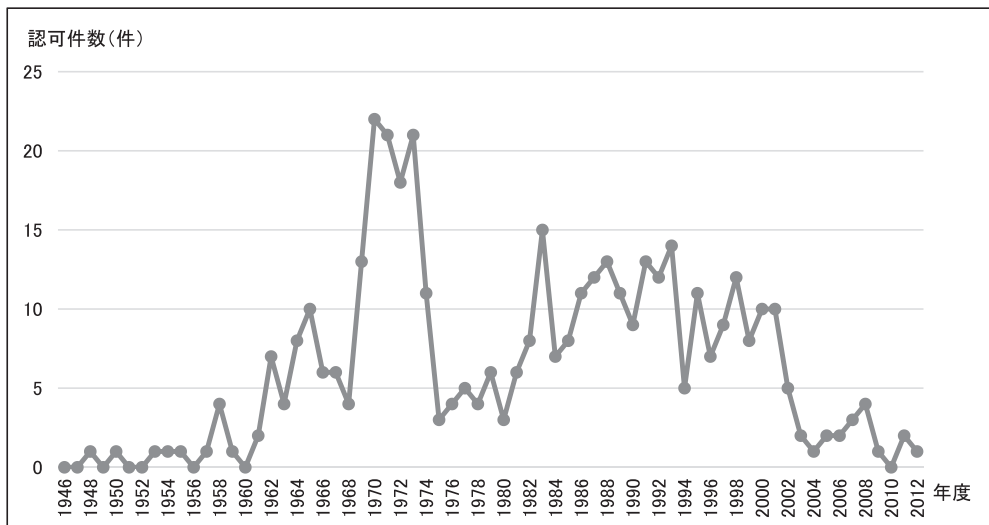


図2. 千葉県における土地区画整理組合の認可件数の推移

出典：区画整理促進機構編『区画整理年報』（平成25年度）と千葉県土整備部市街地整備課『千葉県の土地区画整理事業地区別一覧表』（2013年4月30日）より筆者作成。

4) 千葉県ホームページ『土地区画整理事業の施行者別実施状況』<http://www.pref.chiba.lg.jp/tosei/shigaichiseibi/kukakuseiri/jisshi.html>（2014年6月7日現在）

5) 同上

6) 区画整理促進機構編（2014）

7) 千葉県土整備部市街地整備課（2013）

での組合施行を対象としている。

まず、戦後からの認可件数の推移を示したものが図2であり、ある特徴を確認することができる。日本経済においては、1973年のオイルショックとともに高度経済成長が下降し始めた。また、バブルの崩壊は1991年であるが、この2つの時期に向けて認可件数が上昇する傾向が確認できる。つまり、右肩上がりの経済状況が不況に陥る前後まで、認可件数が増える傾向が見受けられる。これは、土地区画整理事業の構造が好況のピークに向けて計画されるため、社会の経済情勢が多少悪化となっても、そのまま事業を開始してしまう側面があることが確認できる。

2.3 事業費収入における減歩率の構造と推移

次に土地区画整理事業における事業収入の構造について減歩率の変化を確認する。図3は前項で抽出した組合の戦後からの合算減歩率の平均推移である。なお、ここでは認可が0件の年度については図より除外している。

合算の減歩率は、戦後から1960年代までかけて概ね20%台で推移し、その後、高度経済成長期に間に30%台で推移するようになる。高度経済成長期における合算減歩率の増加は、地価や宅地需要の上昇に起因する安定した事業運営と権利者の利益傍受への期待から、高い減歩率が受け入れられていたことが推察できる。しかし、1991年にバブルが崩壊しても合算減歩率は概ね40%台で推移し、近年では更に上昇して60%台を記録した年度も存在する。これは、社会経済の不況による地価下落や事業採算の確

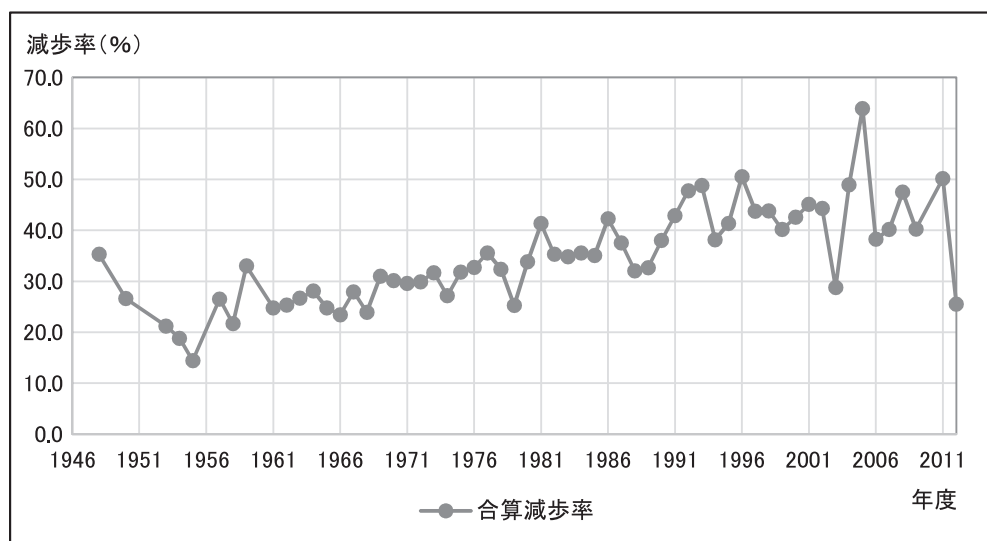


図3. 千葉県における土地区画整理組合の減歩率の推移

出典：区画整理促進機構編『区画整理年報』（平成25年度）と千葉県県土整備部市街地整備課『千葉県の土地区画整理事業地区別一覧表』（2013年4月30日）より筆者作成。

保が困難となったことから、合算減歩率をあげ事業を成り立たせようとしたものである。

つまり、土地区画整理事業の減歩率においては経済の低成長期及び高成長期のどちらの場合においても、上昇要因が存在し、これまでは減歩率の上昇によって事業採算をフォローしてきたが、近年においては、それも限界に近くなっていることを示している。

2.4 近年の土地区画整理事業における外的要因

土地区画整理事業においては、外的経済の影響を受けやすい収支構造を持っている。そういったなか、土地区画整理事業に影響を及ぼす外的経済の要因は、主に「経済成長」「景気」「土地需要」に分類することができる。これらの要因によって、土地区画整理事業は保留地の地価や販売を通じて事業収入に大きな影響を受ける。そこで本節では、近年の社会経済の特徴的な動向を加味し、近年の外的経済が土地区画整理事業にどのような影響を与えているかを分析するため、より具体的な外的要因として①「経済成長やインフレーション・デフレーションに起因する地価の高下」②「低所得者層の増加」③「人口減少・少子高齢化による購入者層の減少」の3点に着目した。

まず、①「経済成長やインフレーション・デフレーションに起因する地価の高下」であるが、近年の日本の物価動向を消費者物価指数で改めて確認すると、1998年末ごろから、前年比マイナスに転じ下落が続き、2000年以降の消費者物価指数では、一時的に前年比プラスとなる時もあるが、2009年には再び下落が始まり、現在まで緩やかなデフレ状況が継続している。⁸⁾デフレーションに起因して、日本の地価は下落しており、販売保留地の地価下落の要因となっているが、この時期、千葉県においても組合施行の認可件数の減少傾向が確認できる。

また、②「低所得者層の増加」については、1980年代から雇用者に占める非正規雇用の比率が増加を始め、現在では、非正規雇用者の比率は3分の1を超えている。⁹⁾非正規雇用者の平均年収を見てみると、その金額は168万円である。¹⁰⁾収入面から非正規雇用者は基本的に、土地やマイホームを購入することが困難であり、非正規雇用の拡大が保留地販売の不振の要因に繋がっていることが予測される。

最後に③「人口減少・少子高齢化による購入者層の減少」であるが、日本では、既に出生数と死亡数の差である自然増加数はマイナスに転じている。また、人口が増加または横ばいの状態の都市部がある一方、他の自治体の多くでは人口が急速に減り続けている。¹¹⁾しかし、土地区画整理事業は、そういった自治体においても実施されて

8) 総務省統計局『平成22年基準消費者物価指数 長期時系列データ』

9) 総務省統計局『労働力調査 平成26年4月分』

10) 国税庁『平成24年分民間給与実態統計調査結果』

11) 総務省統計局『平成22年国勢調査』

おり、人口の減少によって新たな宅地としての需要が減少している。また、日本では、世帯主の年齢が30～44歳の時に、持ち家比率が大きく上がる。¹²⁾しかし、日本では、少子高齢化が進んでおり、また、人口そのものも減少傾向にあることから、30～44歳の層の人口は今後減少していく。そのため、持ち家の購入時に、取得することが多い土地（保留地）についても、今後、購入層人口の減少が考えられる。

2.5 土地区画整理事業における内的要因

千葉県の土地区画整理事業においては、郊外での大規模な開発を目的とした事業もあれば、極めて小規模な土地区画整理事業も確認できる。土地区画整理組合の役員就任の条件は、原則的に当事業における組合員（施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者）であることであり、必ずしも経営能力や経験に長けた人間が、役員に就任するとは限らない。むしろ、小規模な施行地区内の場合においては、経営知識が長けた人間がいる可能性の方が低く、保留地の販売計画や予測が上手くいかない要因となる。

地価の上昇を見込むことのできない状況では、地価変動を正確に予想した上で、資金計画を踏まえた保留地の設定が求められる。地価の上昇を前提に既に事業計画が決定されている事業は、予定価格で保留地処分が実現できないため、資金計画の収入に欠損が生じてしまう。換地設計を変更し、減歩負担を高くする方法が考えられるが、関係工事が進行していれば実質的に難しい。そのため、資金計画の変更による対応が必要となるが、金銭的な追加負担に対する権利者の合意形成は困難を極める。

3. 土地区画整理事業における組合の経営改善

3.1 組合の経営改善

これまでの問題点の抽出より、前提条件として事業費の収入確保が課題の大きなウエイト占めていた。土地区画整理事業を行う財源は、保留地を一般に売り出し、その売却益で事業費を捻出するという方法によって行われる。また、行政による組合に対しての補助金や、事業資金の貸付等も財源の一部となっており、ここでは、経営改善のための収入確保の方策として、①「再減歩」②「賦課金」③「自治体による支援」の3点を挙げ、現状の把握と課題の抽出を行う。

3.1.1 再減歩

土地区画整理事業については、基本的には事業費が不足してしまえば、新たに補助金を支給されるという仕組みにはなっておらず、唯一の資産である土地を再度、減歩して資金を捻出するのが再減歩である。減歩により地権者の土地から保留地を生み出

12) 総務省『住宅・土地統計調査2008年』

すという土地区画整理事業の特徴は、金銭的負担を強いることなく、資金を確保することが可能な点からも優れた仕組みであり、経営難に陥った状況においても原則的には再減歩の活用が検討される。

しかし、この再減歩においては活用の上で課題を含む。再減歩は事業費が不足した場合、追加で減歩を行い、不足分を賄うものであることから仮換地指定済みの場合において再減歩は、換地設計の見直しの必要が発生する。これは、事業が進行する程に実施することが難しくなる。事業が進捗するに従い、技術的な課題も増大し、これに伴って費用の増加も発生するためである。また、土地区画整理事業は、その性格上、事業の序盤で経営問題や収入不足が露呈することは少ない。その多くは、仮換地の終了後に事業費不足が露呈するが、そこからさらなる減歩を行うことは事実的に不可能な場合がほとんどである。

3.1.2 賦課金

土地区画整理事業における組合は、基本的に土地の地権者であった組合員から構成されているが、賦課金とは土地区画整理法に基づき、それら組合員に対して、金銭的負担を課す手法である。賦課金の金額は、組合員が施行地区内に有する宅地又は借地の位置・地積を考慮して公平に定められる。不足分の事業経費を補填するものであり、最終的な方策として活用されることが多い。賦課金についてはバブル崩壊直後頃までは、土地区画整理事業で組合員に賦課金を課するという事例は、皆無に近かった。そのため、事業開始当初は組合員に賦課金を課さなければならなくなるという事態は想定していない事業も多く、賦課金の制度を認知していない組合員も存在する。

この制度における最大の問題は、実施にするに当たり、組合員との合意形成が非常に困難である点である。組合員に賦課金を課すには、組合員で構成される総会の決議を経なければならない。つまり、総会もしくは総代会の決議がない限り、施行組合は組合員に賦課金を課することができない訳である。¹³⁾そのため、組合の執行部が賦課金を課すことで、資金不足の問題を解決しようとする場合、総会で賦課金決議が通るよう組合員を説得する必要があるが、実際には、組合員とはいっても大部分は事業に積極的に関わっている人ではなく、組合員を説得するのは困難を極めるのが実情である。

3.1.3 自治体による支援

組合が経営問題を抱えた場合においては、原則、自助努力による解決が求められる。しかし、土地区画整理事業が極めて公益性の高い事業である点、まちづくりの観点から自治体へ大きく貢献している点などから、支援を要請する場合がある。要請内容は大きく①「保留地処分の支援」②「補助金の増額」が存在する。①「保留地処分の支

13) 大場民男（2000）、p. 148

援」については、自治体による保留地の斡旋や公共用地としての買取り、保留地に対する税制優遇などが挙げられる。しかし、これらの要請に対しては、自治体は必ずしも応じる必要はなく、支援内容に応じた協議こそ実施するが、行政の求める自助努力のハードルは高く、簡単に支援が行われることはない。また、近年では、多くの自治体の財政事情は切迫しており、支援に対して住民の理解を得ることのできない自治体や、そもそも支援を行うだけの財力が存在しない自治体も多い。

また、②「補助金の増額」であるが、組合によっては、自治体へ補助金の増額を要求する場合も見受けられる。地方公共団体は、その公益上必要があった場合においては、組合に補助することができる。¹⁴⁾ 組合の立場から見れば補助金の増額は、最も安易で痛みのない対策である。しかし、この場合、その多くは公共施設管理者負担金等の増額を組合は申請するが、土地の価格が上昇していない中で、この申請が通ることは基本的にはありえない。また、保留地処分支援と同様に、根本的な要因として財政難の地方自治体にこれを要求しても、実現に至ることは少ない。

3.2 土地区画整理組合における債務処理の方策

経営困難に陥った法人等に対する債務処理方策としては、法的整理による「破産」「特別清算」「会社更生」「会社整理」「民事再生」の5つの手法及び、法定されていない私的整理と倒産を回避するための手続きである特定調停の7つの方策がある。このうち、「特別清算」「会社更生」「会社整理」の3つの手法は、株式会社のみを対象としているために、経営が困難となった組合が行うことのできる債務処理方策としては、破産、民事再生、特定調停及び私的整理の4つの手法が上げられる。ただし、破産については、組合の破産能力についての解釈が明確ではないため、手法も確立されておらず、次節にて取り上げるものとし、この章では破産を除いた3つの手法について示す。

なお、組合における再建型債務処理手法についてであるが、再建型の手続きとは、当該手続きの下で倒産債権者の事業を継続し、その再建可能性を探ることを目的とするもので、減免・有用を計画によって実現するためのメカニズムを備えている。¹⁵⁾ 民事再生、再建型の私的整理がこれに該当し、特定調停は倒産手続きには属しないがその性質は再建型である。また、再建案においては、一定の債権放棄が含まれることが一般的であるが、その程度については、それぞれの再建計画による。

3.2.1 民事再生

民事再生法に基づく法的再建手法である。債権者、債務者いずれかからの再生手続

14) 地方自治法232条の2

15) 山本克己編（2012年）、p. 16

き開始申し立てにより、裁判所が認定を行い、裁判所の監督のもと再生計画が実行される。特徴としては、裁判所が監督する法的手続きであるため、透明性、公平性が高い。しかし、その反面、手続きの柔軟性や手続きに要する費用、時間等が課題となる。また、民事再生は債権者の過半数の同意かつ債権額の過半数を有する者の同意により決議される。

民事再生法は、再建のための最終的な手段であるが、債権者が連帯保証人に対して影響を与えないため、連帯保証債務については、別途整理を行う必要性が出てくる。また、土地区画整理組合の債権者は、原則的には工事会社と金融機関である。そのため、民事再生における一部債権放棄を内容とする再生計画に賛同する債権者を過半数集めることは容易ではない。

3.2.2 特定調停

特定調停とは民事調停の一形態であり、「特定債務者等の調整の促進に関する法律」に基づいて、簡易裁判所において調停を行うものであり、特定調停の申し立ては債務者に限定される。一般の民事調停との違いとして、経済的に破綻するおそれのある債務者からの申立事件に限られ、特定調停の内容は債務者の経済的再生に資するとの観点から公正かつ妥当で経済的合理性を有するものでなければならないとされる。¹⁶⁾ その特徴としては、債権者が負っている債務に関する利害関係の調整を促進し、関係者の合意を前提とする調停である。また、特定調停の手続きや内容が比較的柔軟であり、法的債務処理とは異なり倒産とは扱われないことから、社会的信用力を維持することが可能である等の利点がある。

その反面、あくまで合意に基づく再建であり、多数決原理等による決定力、拘束力を持ち合わせていない。組合の再建策としては比較的多用されているが、それでも全国での適用実績はわずかに留まる。

3.2.3 私的整理

上記の法的手続きを経ずに、裁判所外の債権者、債務者の合意による整理を私的整理と総称する。このため、私的整理についての定型的な手続きは存在せず、私的整理に伴う債権放棄については合理的な再建計画に限り損金算入が可能とされる。合理的な再建計画の判断は難しいものの全国銀行協会において金融機関が債権放棄を行う場合の基準が示されており、当該基準に基づく債権放棄は合理的な再建計画とみなされる。また、一般的に私的整理では債権者、債務者間の任意の合意となるため、公平性、透明性等は担保されないが、当該基準に基づくものについてはその基準が明確になっている。

16) 特定調停法研究会編（1999年）、p. 7

私的整理については、一般的に多様な概念、手当を含むものであり、組合の再建にあたっての事例は比較的多いものと考えられる。しかし、一方では私的な当事者間の相互の合意となるため、合意形成が重要となるが当事者間のみでは合意形成に至ることが困難な場合も存在する。また、私的整理に反対する債権者を拘束する手段がないこと、私的整理に携わる者などの資質によっては、不平等、不公平な整理が行われる危険を払拭できないこと、債務者が弁護士を依頼できない場合等、債権者の要求により債務者に過酷な結果を招来する危険性も存在する。¹⁷⁾私的整理では、当事者間の合意形成がポイントとなり、行政機関などが、話し合いの機会を設け、場合によって仲介役を担うことが必要となる。

3.3 土地区画整理事業における組合の破産という手法

上記では、事業運営が行き詰まっている組合の経営改善策について、現状の把握と課題の抽出を行ったが、数々の要因から有効性に乏しい場合も多い。そこで、ここでは組合再建処理の方策の一つとして破産を考える。土地区画整理組合については、その公益性の高さから公法人として位置づけられている。しかし、これまで公法人の破産能力については公共的な役割を担っている性質から、破産によって消滅させることの可否について議論があった。ここでは、土地区画整理組合という公法人の破産について分析を行い、再建処理の手法としての可能性を提示する。

3.3.1 土地区画整理組合と公法人

土地区画整理組合の破産について検討する上で、土地区画整理組合がいわゆる公法人に位置づけられている点を整理する必要がある。それは、私法人が完全に破産能力を認められていることに対して、公法人の破産能力については今日まで議論があったためである。

まず、法人については「公法人」と「私法人」に分類することができる。私法人又は私法上の法人とは、法人内部の法律関係について公的部門からの統制を受けない法人、つまり民間の法人を私法人という。私法人又は私法上の法人である株式会社、学校法人、一般社団法人、特定非営利活動法人といった法人は、行政が政策上の理由で作るのではなく、私人が各々の目的のために設立するものである。これに対して、公法人とは、「公法上の法人」のことで、公的な事務を行うために設立される法人である。国や地方公共団体（都道府県や市町村）、独立行政法人、特殊法人（いわゆる公社・公庫）といった法人が公法人に分類される。ただし、公法と私法の区別が相対化しているのと同じく、法人にも様々な種類が存在しており、必ずしも明確に区別できるわけではない。公法人については、「国・地方公共団体」「公共企業体等」「公共組

17) 東京弁護士会金融取引法部編（2006）、p. 15

合」に分けて論じるのが通説であり、土地区画整理組合については、行政組織法上で公共組合の一つとして例示され、破産法学説も、行政組織上の概念を前提としているとみてよい。¹⁸⁾

3.3.2 公法人の破産

土地区画整理組合のような公法人の破産能力については、戦前までの学説では一致してその能力が否定されていたが、戦後に移行すると、多くの公法人が設立され、一律的に破産能力を否定する見解が見直され肯定的な学説の出現や、森林組合、漁業協同組合などの一部公共組合については、その能力を認めている。¹⁹⁾しかし、土地区画整理組合の様な公益性の高い法人については、破産手続により財産関係を清算させたのではその存在目的を達成することができないことが懸念されるため、破産能力を否定するのが伝統的な見解である。また、土地区画整理組合は土地区画整理法に基づく組合であるが、土地区画整理法は破産について予定をしておらず、会社更生法についても株式会社に使われるのみであり組合には適用がない。²⁰⁾

しかし、昨年度において土地区画整理組合において初めての破産手続開始決定が盛岡地裁よりなされた。²¹⁾事例は、岩手県滝沢村の室小路土地区画整理組合で、2013年6月28日付にて破産手続開始決定が出された《事件番号 平成25年（フ）第132号》。また、これに続き、2013年12月19日には、新潟の白根第一土地区画整理組合について、新潟地方裁判所が破産手続開始決定を出した《事件番号 平成25年（フ）495号》。2つの土地区画整理組合における破産案件については、いずれも、換地処分済みの案件である。これは、破産させることについて比較的、法的障害が少なかったことによるものであると考えられる。土地区画整理組合においては、換地処分及びそれに続く換地処分の嘱記登記が終了した後であれば、破産管財人が組合を整理することが可能であり、社会一般に存在する多くの法人と同じく破産することが可能であると考えられる。

土地区画整理組合の様な公法人の再建については、一般事業会社の再建のように、企業の永続性を考慮する必要がない。再建が不可能であるならば、早期に組合を破産させる方策が考えられる。また、前提としてすべての公法人が破産になじまないというわけでもない。公法人が国や地方自治体などの統治団体から独立した存在であり、その消滅が統治を害さず、清算の必要があるのであれば、破産手続による財産関係の整理を認めていくべきである。

18) 西澤宗英（1983）、pp. 34-35

19) 同上

20) 大場民男（2004年）、p. 31

21) ウイズダム法律事務所ホームページ 飛田 博（2014年2月26日）『土地区画整理組合の破産（続報）』<http://blog.wisdom-law.com/archives/36619243.html>（2014年8月15日現在）

ただし、組合の破産処理によっては問題も存在する。これまでも述べたが土地区画整理事業の公益性や性質を鑑みると、事業は最後まで成し遂げることが大原則である。今後、様々なケースにおいて土地区画整理組合の破産能力が認められれば、事業の完遂に向けた他の再建型債務処理方策の検討も不十分なままに、濫用的に破産の申立てが行われる恐れが存在する。また、最終的に破産処理が存在することで、慎重な事業運営や、経営改善に対する自助努力が疎かとなることも危惧される。これらによって、土地区画整理事業制度自体の信頼を揺るがす事態にもなりかねず、最終的には土地区画整理事業において金融機関の資金調達が難しくなる可能性も否定できない。今後、事実上破綻してしまった土地区画整理組合については、破産という形が事業の収束へのひとつの方策として考えられるが、これらの点には十分に留意する必要がある。

4. 土地区画整理事業とエネルギー政策の融合

4.1 土地区画整理事業における構想・計画段階のアプローチ

前節までは、既に事業が開始され事業運営の立て直しが困難な組合についての、いわば事後の対応策について述べてきたが、ここでは、構想・計画段階において安定的な事業運営が可能となる方策を検討する。

これまでの分析から土地区画整理事業における最大の問題点は地価の変動によるものである。この根本原因は、経済的な低成長やデフレーションによるもので、この根本原因自体を防止や回避することは難しい。しかし、土地区画整理事業において、宅地需要を生み出すような魅力的な区画を造成することができれば、地価の下落を防止することは可能となる。そこで、土地区画整理事業におけるまちづくりについて、ある意味での能力の限界を認め、他分野との有効な事業の組み合わせによって、今後の土地区画整理事業の可能性を検討するものとする。

4.2 再生可能エネルギーと土地区画整理事業

再生可能エネルギーとは、太陽光、風力、水力、地熱、太陽熱、大気中の熱など、資源が枯渇せず、繰り返し使え、発電時や熱利用時に地球温暖化の原因となる二酸化炭素をほとんど排出しないエネルギーである。福島第1原子力発電所の原発災害に伴って日本のエネルギーを取り巻く環境は大きな転換期を迎えることとなり、現在、原子力に代わるエネルギーとして、再生可能エネルギーの需要が高まっている。再生可能エネルギーの特徴には、従来の化石燃料エネルギーと異なり地域の域内資源を活用する点が挙げられる。そのため、再生可能エネルギーは地域資源を活用することによって、地場産業の育成や地域雇用の創出といった経済対策としての効果も期待される。²²⁾

22) 大友詔雄 (2012)、p. 18

土地区画整理事業に再生可能エネルギーを導入することでは、その施行地区に居住する住民に利用エネルギーを選択する権利が生まれる。近年では、再生可能エネルギーの利活用を積極的に望むユーザーも多い。また、再生可能エネルギーの導入によって、地区内の光熱費を削減することができれば、定住のための大きなメリットとなる。これらの要素は土地区画整理事業で生み出される保留地の需要が高め、販売の促進につながる。

また、再生可能エネルギー自体の持つクリーンな印象は、その地区のブランド力を高める。企業などにおいても、地区内の再生可能エネルギーを利活用することは低炭素化のまちづくりにつながり、企業イメージの向上となる。そのため、企業や商業施設の誘致促進にも効果を期待することができる。これらは、定住人口の増加と市街化促進の効果をもち、土地区画整理事業によって生み出される地域を支える柱となる。再生可能エネルギーの導入によって施行地区に十分な付加価値を生み出すことができれば、土地区画整理事業において最大の問題であった地価下落の抑止力を生むことが可能である。

一方、再生可能エネルギーにも課題は存在する。それは、割高な設備コストや再生可能エネルギーをその地域にただ単に導入するだけでは、地域経済を持続的に活性化させることが難しいという点である。再生可能エネルギー事業の導入によって、地域外の資金を獲得した場合、一時的に施設整備などによって活性化こそするが、地域内に資金の循環が起こらず、持続的に活性化が起こらない。そのため、地域内で資金を循環させる仕組みも重要となる。

しかし、これらの再生可能エネルギーの課題についても、土地区画整理事業を組み合わせることによって補填することが可能である。例えば土地区画整理事業と組み合わせることで、施行エリア内において、共同利用エネルギープラント用地として蓄電・蓄熱槽の活用が可能である。これによって電力を地域で消費することが可能となり、再生可能エネルギーの課題であったコストの低減と域内循環を達成することもできる。また、エリアの設定においては、当然に投資効果や事業効率、エネルギー効率のアップにつながるものである。その他にも、例えば太陽光パネルなどのエネルギーシステムの導入においては、個別での整備よりも共同での一括整備、購入が可能となり、また、一括整備については優先的に補助金が導入される可能性がある。

このように、土地区画整理事業と再生可能エネルギーの組み合わせについては、お互いの難点を補填しあうことが可能である。また、土地区画整理事業は、一体的な建築の更新や大規模な土地利用の転換を総合的に行うことが可能な面的整備手法であることから再生可能エネルギーと親和性が高い。短所を補うだけでなく、双方の利点を生かし融合することが可能であり、土地区画整理事業の組合施行の課題である地価下落の防止を実現する付加価値を生み出すことは十分可能であると考えられる。

4.3 水素エネルギーと土地区画整理事業

近年、「水素エネルギー」といった言葉をよく耳にするようになった。水素エネルギーとは、水分子 H_2 が酸素分子 O_2 と反応して水 H_2O になるときに放出するエネルギーを利用するものであり、 O_2 が地球大気中に大量に存在し反応物として認識されないことから、 H_2 のみに注目して水素エネルギーと呼ばれる。²³⁾ 水素単体を燃焼させた場合には二酸化炭素を排出しないことなどからクリーンなイメージが強い。また、水素エネルギーを生かした家庭用燃料電池では、発電で発生した排熱を直接利用できるためエネルギー利用効率が高く、自宅発電のため送電ロスがないことなどから、省エネルギーやエネルギーコストの低減が可能となり、近年では水素エネルギーを利用した燃料電池自動車の存在も注目を集めている。日本ではトヨタが2014年度内に水素ステーションの整備が予定されている地域およびその周辺地域を中心に燃料電池自動車の販売を公言しており、米国・欧州でも2015年の夏頃の発売に向け準備を進めている。²⁴⁾ これは、近年の日本政府による水素社会の普及構想もあいまっている。日本においては、水素を利用した自動車の技術が国際的に進んでいることから、今後の海外市場の獲得を見越したものでもあり、今後、この分野での発展が期待される。

しかし、燃料電池自動車については、ガソリンスタンドに相当する水素ステーションなどのインフラ整備が発達していないのが現状である。これは、水素ステーションの設置は通常のガソリンスタンドに比べ整備費用が割高となってしまうことに起因する。また、家庭用燃料電池についても、既存設備に対して割高なコストが最大のネックとなっている。

これらの課題についても、土地区画整理事業を組み合わせることによって補填が可能である。家庭用燃料電池については、現在、固体分子高分子形燃料発電が中心となっている。現在の固体高分子形家庭用燃料電池は、既存の燃料インフラを利用して運転されているが、純水素で運転ができれば、燃料改質装置部分が不要となり、効率向上、コスト低減、保守費の低減、セルの耐久性の延長などが可能となる。²⁵⁾ 純水素供給のため各家庭にパイプラインを建設することは難しいが、土地区画整理によって用地や施設を確保し燃料改質型水素製造装置を設置すれば、容易に純水素の供給が実現できる。用地買収方式による用地の確保や施設の設置も可能であるが、その周辺住宅の家庭用燃料電池の一体的な導入を前提とすることは難しい。土地区画整理事業を活用することによって、集約した保留地を家庭用燃料電池の導入を条件として、ハウスメーカーなどの民間事業者売却するなど対応も可能となり、その地区における水素エネルギーの一体的な導入が見込める。この延長線上に、水素ステーションの設

23) 横浜国立大学グリーン水素研究センター編 (2012)、p. 106

24) トヨタ自動車株式会社 公式企業サイト『水素で走る車』
<http://www.toyota.co.jp/jpn/tech/environment/fcv/> (2014年8月14日現在)

25) 水素エネルギー協会編 (2006)、p. 135

置についても考えることができ、効率的なインフラ整備が可能となる。もちろんこれらについては、優先的な補助を前提とするものであろうが、これらの施行地区に居住を希望する人間は得てして環境意識も高く、水素自動車や家庭用燃料電池の導入率も高くとなることが予想される。そういった地区に関連用地や施設を設置することは、政策の効率性から見ても十分に効果が期待できるものであり、そういった前提の下で税制の優遇措置に限らず、補助金などの優遇措置を実施することが望ましい。補助金については、エネルギー政策や水素社会普及などの側面からの公的資金の導入の可能性が十分に考えられ、土地区画整理事業に関連する資金の獲得の幅を広げることが図れる。

これらによって国の政策レベルにおいても水素社会の促進が見込め、土地区画整理事業では重要な区画価値の上昇の要素を獲得することが可能となる。それが、環境性の高い土地区画整理事業であれば、なおさらであり、今後、家庭用燃料電池、燃料電池自動車が普及していくなかにおいては、宅地需要の重要な要素となる。

4.4 施行エリアにおけるエネルギー政策の導入

では、具体的には、土地区画整理事業とエネルギー政策の融合としてどのような手法が存在するだろうか。ここでは、エリアの存在について分析する。今日では、「エコタウン」「スマートコミュニティ」など様々な概念が存在するが、その基本はエリアの設定である。例えば、スマートコミュニティとは、スマートグリッドやホームエネルギーマネジメントシステムによる消費エネルギーの最適化をはじめとした社会的インフラおよび社会システムを統合的に管理する概念であり、一般的には管理の実現がなされる一定のエリアを対象として考えるものである。

現在、社会または都市が求めるクリーンな環境への価値観は高まる一方である。国内であれば、どのまちにおいても環境負荷の少ないまちづくりが意識され、住民の環境意識への高まりも大きい。そういったなか、この手法については、土地区画整理事業の施行範囲について、エリアとして意識付けを行い、再生可能エネルギーや水素エネルギーなどのエネルギー政策との融合を構想とするものである。これによって、そのエリアが街のなかに構成され、そのエリアはクリーンなイメージによる価値の創設とエネルギー政策の利点によって土地需要の確保が可能となる。また、自然エネルギーについては、街区などによって、一つの電力システムとすることで、需要が平準化されてより効率的な運用が可能となる。²⁶⁾その他にも商業施設とのクリーンイメージのマッチング戦略も可能となり、商業施設の誘致が進む要因ともなりえる。

街そのものではなく、あくまでも、エリアでのまちづくりとなるため、事業規模の大きさによる莫大な費用・税金の投入リスクを回避することが可能となり、事業が成功した場合については先進的なモデル地区として、波及に期待が望める。また、モデ

26) 小澤祥司 (2013)、p. 161

ル事業として国から認定を受けることができれば、国からの支援が見込める。土地区画整理事業においては国土交通省が、エネルギー政策においては主に経済産業省が所管となり他分野となることから、省庁間の縦割り行政の弊害については注意しなければならないが、補助金としては、低炭素化に向けた街づくりの性質から国土交通省、経済産業省の公的資金の導入を始め、再生可能エネルギー・水素エネルギーが関連すれば、資源エネルギー庁、環境省など従前の枠組以外からの公的資金の獲得の可能性も存在する。

また、この融合においての重要な利点は、宅地の需要を高めることである。土地区画整理事業とエネルギー政策を組み合わせることによって、エリアには様々な付加価値が生まれ、従前の土地区画整理事業における大きな問題点であった地価下落の防止効果が生まれ、新たな土地需要が発生するものである。そもそも戦後からバブル期までの間、地価の上昇によって組合施行の土地区画整理事業が大きな問題もなく実施され発展してきたのは、地価の安定があったからである。これらの意味においても、土地区画整理事業の問題点をフォローし、お互いの利点を生かすことのできる、土地区画整理事業とエネルギー政策の融合は大いに可能性があるものである。

5. 終わりに

既に、事業運営が停滞してしまっている土地区画整理組合については、破産を含めた債務処理方策が有効であるが、破産などについては事例が未だ少ない。また、現在の破産事例は換地処分後の組合に限られるが、全国には、換地処分に至る前に、金融機関に対し借入金を返済することができず、事業が頓挫している組合なども存在する。換地処分を行っている事案に比べ、仮換地指定による移転や破産管財人が換地処分まで行うのかなどの法的障害を含むことから、これらについても、破産の可否が今後の課題である。全国の組合の事業進捗状況が様々な中、裁判所が各々の組合にどのような判断を下していくのか注視していく必要がある。

また、エネルギー政策と土地区画整理事業の融合については、エネルギー分野における今後の社会情勢に大きく影響される。再生可能エネルギーへの転換がどの程度行われるのか、水素エネルギーが今後どの程度まで普及するかは見解が分かれる。これらの分野については、社会的需要や社会構造としての必要性が失われれば、重点分野としての政策実施が行われなくなる。そういった社会情勢を的確に見極め、土地区画整理事業との融合の可能性を常に模索していくことが求められる。

土地区画整理事業における組合施行の経営問題については多くの論点についてさらに検討を加えなければならないが、いずれにしても土地区画整理事業が今後も市街地整備に大きな役割を果たすであろうことは疑いがない。だからこそ、土地区画整理事業において大きな課題となっている組合施行の経営問題を研究することには重要な意味がある。

参 考 文 献

- 大友詔雄（2012）『自然エネルギーが生み出す地域の雇用』自治体研究社
- 大場民男（1999）『続 土地区画整理－その理論と実際』新日本法規出版
- 大場民男（2000）『新版 縦横土地区画整理法 下』一粒社
- 大場民男（2004）『土地区画整理組合の再生』新日本法規出版
- 小澤祥司（2013）『エネルギーを選びなおす』岩波書店
- 区画整理促進機構編（2014）『平成25年度版 区画整理年報』区画整理促進機構
- 水素エネルギー協会編（2006）『水素エネルギー読本』オーム社
- 千葉県土整備部市街地整備課（2013）『千葉県の土地区画整理事業地区別一覧表』千葉県土整備部市街地整備課
- 東京弁護士会金融取引法部編（2006）『事業再生と法的整理 上』金融財政事情研究会
- 特定調停法研究会編（1999）『一問一答 特定調停法』商事法務研究会
- 土地区画整理法研究会編（2013）『よくわかる土地区画整理法 第二次改訂版』ぎょうせい
- 西澤宗英（1983）「いわゆる「公法人」の破産能力について」判例タイムズ No499
- 日本都市計画学会編（2002）『実務者のための新都市計画マニュアルⅡ【市街地整備編】土地区画整理』丸善
- 文部科学省科学技術政策研究所 科学技術動向研究センター編（2003）『図解 水素エネルギー最前線』工業調査会
- 山本克己編（2012）『破産法・民事再生法概論』商事法務
- 横浜国立大学グリーン水素研究センター編（2012）『再生可能エネルギーと大規模電力貯蔵』日刊工業新聞社

Management issue in the public corporation: Consideration from the land readjustment association

YUI Satoshi

Abstract

Land readjustment project is an excellent urban district development, however now the association which holds a management issue appears one after another.

So in this research, first I picked out the actual situation of the land readjustment association which holds a management issue and then analyzed how to progress in their debt cleanup.

To use a project in a stable way, I focused on the fusion with the energy policy in the reformation period and also analyzed about compatibility of land readjustment project, energy policy and the supplementation function.

Keywords

land readjustment project, public policy, management issue, energy policy, urban district development