

# 高規格堤防と土地区画整理事業との一体的整備の 地元合意形成のプロセス等について

Local consensus-building process for integration of high-standard levee and land  
readjustment projects

研究第二部 主任研究員 柿崎 修平  
研究第二部 部長 山田 俊哉

都市機能の中枢を背後地に抱える大河川の沿川には、密集市街地の区間が多く、権利関係が複雑し、多様な権利者が存在している。このような区間において高規格堤防整備事業を推進するためには、土地の交換・分合・再配置を行う土地区画整理事業との一体的整備を計画的に実施できなければ、その現実的な事業の推進は不可能である。

しかしながら、密集市街地において土地区画整理事業との一体的整備を計画的に進めるためには、クリアしなければならない多くの課題が存在する。

このうち、制度的な課題については、これまで継続的に検討されてきているが、密集市街地における多様な権利者から如何にして100%近い合意を得るかという重要な課題については、ほとんど検討されてこなかった。

本稿は、密集市街地における高規格堤防整備事業と土地区画整理事業の一体的整備の事業化に向けた、一体的整備の特質を踏まえた地元合意形成のプロセスと方策について提案をするものである。

**キーワード：高規格堤防、土地区画整理事業、共同事業、一体的整備、合意形成**

In the hinterlands of major rivers with key urban functions, there are often sections running through densely built-up areas of various rights holders with complex interests. In such river sections, it is practically impossible to implement a high-standard levee project unless that project is integrated with a land readjustment project for the exchange, consolidation and reconfiguration of land and then implemented systematically.

If, however, systematic integration with a land readjustment project is to be carried out in a densely built-up area, it will be necessary to overcome numerous institutional challenges.

Overcoming these challenges have been under study on a continual basis, but few studies have been conducted on the important challenge of building nearly 100% consensus among the various rights holders in densely built-up areas.

This paper describes a local consensus-building process that takes into consideration the characteristics of integrated development and proposes to achieve such consensus building in order to realize integrated implementation of a high-standard levee project and a land readjustment project in a densely built-up area.

**Keywords : high-standard levee, land readjustment project, joint project, integration, consensus building**

## 1. はじめに

これまで、密集市街地における高規格堤防整備事業と土地区画整理事業の一体的整備についての事業推進上の制度的課題に関しては、幾年にも渡り継続的に検討されてきた。しかし、事業化にあたり、地元地権者等に対しどのように接し、どのように合意形成を得るかという検討はほとんど行われてこなかった。

本稿は、今後、事業化につながる制度的整備がなされ、高規格堤防を計画的に整備すべき密集市街地等の区間において、河川管理者の発意に基づき、まちづくりを予定していない地域を対象として、土地区画整理事業との一体的事業を事業化するに当たっての地権者への合意形成プロセスとその方策について提案するものである。



写真一 沿川の密集市街地の状況

## 2. 合意形成の取り組みの前提条件と方針

### 2-1 関係行政間の合意

地元権利者等への合意形成活動をスタートさせるに当たっては、その前提条件として、高規格堤防整備事業との一体的なまちづくりに関し、地方公共団体が対象地区の都市整備課題の改善の必要性を認識し、以下の内容について河川管理者と合意していることが必要となる。

#### 【合意事項】

対象区域、財政負担、投資効果、事業主体、国（河川管理者）との役割分担

### 2-2 密集市街地における一体的まちづくりの特徴

#### (1) 事業の仕組み

高規格堤防整備事業は、土地を買収する権能を与えられていないこと、まちづくりにおける公共施設整備や土地の交換分合を合理的に行える手法を持ち合わせていないこと、また、効率的な盛土を行うためにある一定の広さで事業を行う必要があることから、土地区画整理事業の手法と組み合わせる必要がある。

#### (2) 全ての建物が移転

高規格堤防整備エリア内は、盛土を行うため、エリア内の建物は全て移転となる。また、工区単位での集団移転が採用されることになる。

#### (3) 種地がない場合に長期の中断移転が発生

直接的に移転を行える空闲地（種地）がない場合、地区居住者等は、仮住居等へ仮移転を行い、建物撤去後に盛土を行い、再度自分の土地が使えるようになり戻ってくるまで、長期の中断移転を強いられることになる。

#### (4) 多様な世代や職種が存在

高齢者、要介護者、小中学生等の世代や、小売業、サービス業、製造業、業務系等の多様な業態が存在するとともに、狭小過密住宅が多く、権利が複雑（借地、借家等）である。

#### (5) 100%に近い合意が必要

通常の土地区画整理事業の場合、地区内に反対者がいてもその土地を後回しにして事業は行えるが、高規格堤防整備事業との一体的事業は、エリア内を必ず盛土することから建物移転が生じる。エリアを分割した移転工区内の1軒でも未同意があれば、その工区の盛土が行えないため、制度的整備がなされ強制的な移転が可能となるにしても100%に近い同意が必要となる。



写真二 市民が主体となるワークショップの状況

### 2-3 地元合意形成の取り組み方針

一般の公共団体施行等の土地区画整理事業では、事業計画認可の段階で事業への理解が得られない権利者がいたとしても、先行的に整備をしなければならない都市計画道路や調節池等の公共施設の計画地に掛かっている限りは、理解が得られない地権者の土地のみを後回しにして事業を進めることが可能であり、事業を進める期間の中で理解を得ることができれば、全体

として遅滞なく事業を終えることが可能である。

しかし、高規格堤防整備事業との一体的整備の場合、高規格堤防自体が先行的に整備しなければならない公共施設であり、盛土を行うための工区単位での全面的な移転に理解が得られなければ、事業を進めることができないこととなる。

そのため、円滑に事業を進めるためには、当初の段階から事業に対する高い同意率を得た上で事業化を図ることが必要であり、以下のような方針を持って合意形成に取り組むことが大切である。

#### (1) 高規格堤防整備事業を前提に地元に入る

通常の住民参加型まちづくりを行う場合、地域の問題提起を行政側から提示し、その改善の方策を一緒に考えようと投げかけ、それらを議論する場として「まちづくり協議会」等を立ち上げて段階的に検討を行うプロセスとなる。

しかしながら、高規格堤防との一体的まちづくりは、全面更地としてから盛土を行い、再び与えられた換地に新築の建物を建替えるという、街を生まれ変わらせることが出来る事業となる。このようなことが前もって分かっているながら、通常を進め方で行った後に高規格堤防整備事業の話をした場合、それまで検討したまちづくりプランは根底から覆ることになり、地域を混乱させ、公共団体への信頼はなくなり、その修復には相当の時間がかかるものとなる。

したがって、高規格堤防との一体的まちづくりでは、地元に入るにあたり、明確に高規格堤防整備事業がこの地域に当てはまり、土地区画整理事業との一体的事業により地域の課題を解決することができることと事業のメリット・デメリットを当初から伝えていくことが必要である。

#### (2) 事業の仕組みをはっきりと伝える

高規格堤防整備事業は、土地を買えない、また、土地の交換分合も行えないという事業の限界を明確に説明するとともに、合理的なまちづくりを行うために土地区画整理事業と組合せて一体的に進めることが必要であることを理解してもらうことが必要である。

#### (3) 地権者のメリット・デメリットを正確に伝える

地権者が事業の是非を判断し、参加意欲を高めるために地権者のメリットをしっかりと伝えることが当然必要であるが、デメリットも正確に伝えることが後の誤解を招かないために大切である。

#### (4) 全員合意を原則としつつ、ある同意率をもって事業化の地域宣言をする

高規格堤防との一体的まちづくりは、全員合意が原則となる。しかしながら、数百人を対象とするまちづくりにおいて100%の合意を得ることは事実上不可能であると考えられる。100%の合意形成を目指し進むものの、総論賛成、各論反対、事業そのものに反対という権利者が出てくるとともに、やっても良い、やるなら早くといった意見も多く出てくる。

そこで、地域の総論で事業化の有無を見極める必要が生じてくる。事業の仕組みやメリットを地域住民に丁寧に説明し、理解を得た上で仮同意的な措置として事業化を進めるかを判断するシステムが必要となる。例えば、「80%の同意が得られたので事業化を進めることにする」、という地域宣言をすることを取り決めておくものとし、当初よりそのシステムの理解を得て、取り決めに沿って合意形成に取り組み、反対者に対しては総力を上げて理解を促すなどの工夫が必要となる。

なお、一般の土地区画整理事業の直接施行（土地区画整理事業施行者の強制権能で施行者が直接移転を行う）は、事業の最終段階で実施することが多いが、一体的まちづくりにおいては、事業認可を得て仮換地指定後の早い段階で実施することを視野に入れた事業の進め方を考えておくことが必要である。

#### (5) 期限をつけて検討する

当初の地元説明会において、「皆さんの街の課題を解決するスーパー堤防と一緒に進めるまちづくり事業があるが、考えてみないか」と呼びかけ、その事業を考える「まちづくり協議会」を立ち上げることを提案することとなるが、その際に、結論を出すまでの目標期間を設定することが必要となる。

会の代表者（参加者）にとって、長期の検討は負担を感じ、遂には嫌気がさしてくることが想定される。

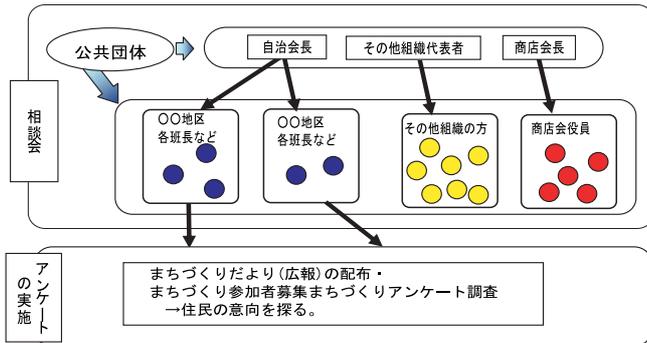
そこで、「1～2年の間でこの事業の判断を行う」ことを宣言することが重要であり、結果として熟度が達せず、地元から「もう1年かけて検討しよう」という声があれば、柔軟に対応していくものとする。

#### (6) 協議会委員は自治会単位で様々な権利者から

当初の地元説明会に向けた相談は自治会役員に対し行うこととなる。また、協議会の立ち上げに際しての委員の選出は、検討地区の自治会単位で様々な権利者から代表を選出することが望ましい。例えば、戸建住宅、マンション、商業併用住宅、商業者、工場経営者、

地主、アパート経営者、借地権者等から公平に選ぶとともに、次のまちを背負うべき若者の参加を促進する工夫も必要である。

また、協議会委員を何名選出するかは、その地区の規模、権利者の職種の種類、協議会でのワークショップ等の運営規模、会場の状況等を踏まえ設定する。



図一 協議会への住民参加の呼びかけイメージ

### 3. 合意形成のプロセスと具体的方策

#### 3-1 事前PRの実施

##### (1) PR活動

高規格堤防との一体的まちづくりについて、沿川住民はまったく知らないことも想定される。このため、沿川に対して計画的に高規格堤防整備事業について理解させる活動を行うことが重要である。

具体的な活動としては、定期的なシンポジウムの開催、パンフレットや地方公共団体の広報への掲載等が考えられる。

また、次代を担う子供たち（小学生・中学生・高校生）への出前講座やワークショップの実施も有効なアプローチと思われる。

高規格堤防整備事業は息の長い事業であるため、むしろこうしたPRが有効となる可能性もある。

##### (2) PR型アンケートの実施

アンケートには、本来的な住民意向を把握するためのものと、事業の周知を目的とするものがある。本件のPR型アンケートはその后者であり、恐らく高規格堤防の範囲に在ることすら知らない住民が、PR型アンケートの各項目に答えながら、高規格堤防の存在意義や機能、仕組みについて理解することを期待するものである。

#### 3-2 地元説明会の開催

##### (1) 自治会単位の役員へ相談

地元説明会の開催に当たっては、まず、関係する自

治会役員を集め、「高規格堤防との一体的なまちづくり」についての「地元説明会」の開催について相談する。また、「地元説明会」の後に地元代表で組織する「まちづくり協議会」を立ち上げ、そこで「高規格堤防との一体的なまちづくり」について検討していくことを相談する。相談時の説明骨子は以下のとおりとなる。

- ・ 地元と行政と専門家がパートナーシップに基づき一緒に考える
- ・ 高規格堤防との一体的まちづくりの仕組みやメリット、デメリット
- ・ まちづくり協議会は期間を設けて実施する

##### (2) 地元説明会の開催

地元説明会については、自治会単位及び業態別に開催する。開催場所は近隣の公民館や集会所、公的施設等を利用する。

なお、説明会開催の目的、説明内容と留意点は、以下のとおりである。

##### 【目的】

- ・ 高規格堤防との一体的まちづくりの必要性の理解
- ・ まちづくり協議会発足の同意
- ・ まちづくり協議会委員の選出
- ・ 期限を限定して検討することの判断

##### 【説明内容】

- ・ 高規格堤防との一体的まちづくりの仕組みやメリット・デメリット
- ・ まちづくり協議会を発足して事業化について検討してみようかということ
- ・ 期限を決めて検討し、一定以上の同意率で事業化を進めるルールとしてはどうかということ

##### 【留意点】

- ・ まちづくり協議会の発足については、地元説明会の出席者が少ない場合、説得力がないことから、自治会役員等の協力を得て、多くの地権者が出席するよう工夫する
- ・ 複数回の地元説明会を実施し、事業の仕組みを理解してもらうことが必要
- ・ 欠席者への説明、出席者の理解促進のため、個別訪問による説明（ローラー作戦：後述参照）を実施していくことが重要

##### (3) 地元説明会時に用意すべきもの

地元説明会に望むに当たっては、上記の説明内容を説明するためにツールを用意するとともに、以下のような各業態別の疑問、問題点に対する対応策のメニューを用意しておくことが必要である。

なお、この場合、その時点で考えられる内容でよく、すべて具体的に用意する必要はない。

【業態】

- ・住宅系（戸建て、マンション、アパート等）
- ・商業系（小売、飲食、物販、サービス（クリーニング、理美容等）、ホテル・旅館等）
- ・医療、福祉、教育系（医院、病院、特養ホーム、小中高、幼稚園、保育所、専門学校等）
- ・事業所系（銀行、郵便局、法人事務所、倉庫、運輸

等）

- ・工業系（家内工業、中小工場、自動車修理場、変電所、大規模工場等）

【調査事項と問題点】

- ・調査事項（件数、規模、高齢者、借地等の権利関係等）
- ・問題点（仮住まい、借家人、資金、営業継続、補償費、減歩、転出、移転期間等）

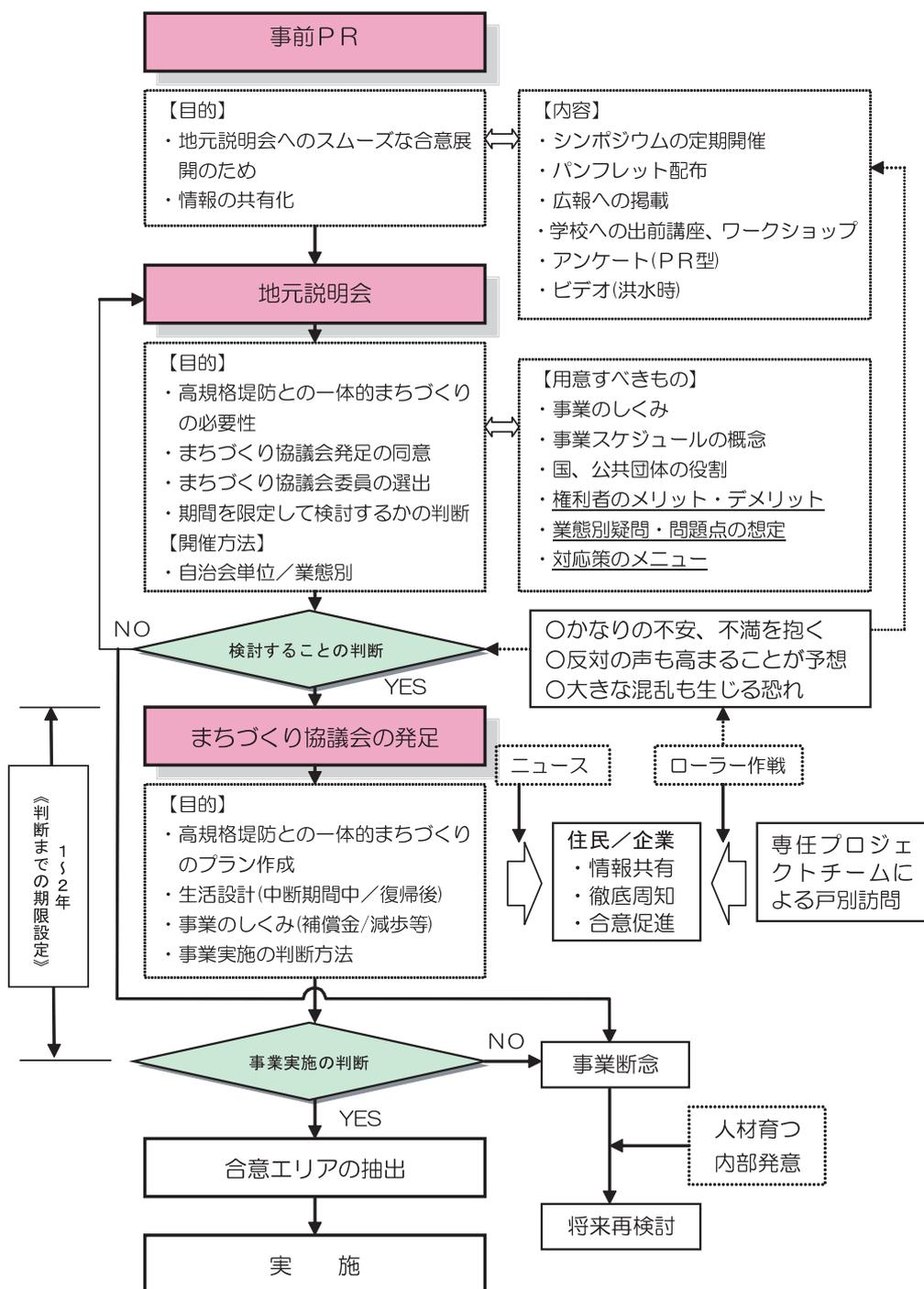


図-2 合意形成プロセスのフロー

### 3-3 検討期限までの活動と判断方法

#### (1) まちづくり協議会の立ち上げ

##### ①信頼できるコーディネーターの確保

まちづくり協議会を立ち上げ、運営するためには、地元と行政と専門家の協働によるパートナーシップで行っていく必要がある。

この時、地元信頼されるコーディネーターの存在が重要であり、住民の意見を吸い上げ、不安を解消させながら進むことのできる能力が求められる。

また、全体のプログラム立案と各回のプログラム立案が運営を左右することになることから、それらを計画する「市民参加のデザイン」を状況に応じて組み立てる必要がある。

##### ②まちづくり協議会の役割

まちづくり協議会の役割は、高規格堤防一体型まちづくりに伴う、権利者の抱くさまざまな不安の代弁者であり、不安を解消する対応策への意見を率直に述べる場でもある。

また、それらの意見を総合的に判断した上で、現在のまちの課題を解決し、安全で快適な高規格堤防一体型まちづくりのプランを作成し、事業展開についても検討を行い、地域にとって相応しい計画案を作成することを目的とするものである。

注意しなければならないことは、まちづくり協議会は決定する場ではなく、検討する場であることをしっかりと認識することである。決定については、地域全体の事業実施の判断で決定することになる。

##### 【まちづくり協議会の目的】

- ・高規格堤防との一体的まちづくりのプラン作成
- ・生活設計（中断期間中/復帰後）の対応方針の検討
- ・事業の仕組み（補償費/減歩率等）の検討
- ・事業実施の判断方法についての検討

##### ③まちづくり協議会の開催回数

検討する規模や状況、検討期限によって異なるが、スピード感を持って行うことが大切であること、また協議結果のまとめやニュースの発行、次回の準備等から、1ヵ月～1ヵ月半の頻度で行うことが望ましい。

##### ④まちづくり協議会の活動の流れ

まちづくり協議会の立ち上げから事業化判断のための意向調査までの各回の活動内容とその流れを右図（図-3 まちづくり協議会の活動の流れ）に示す。

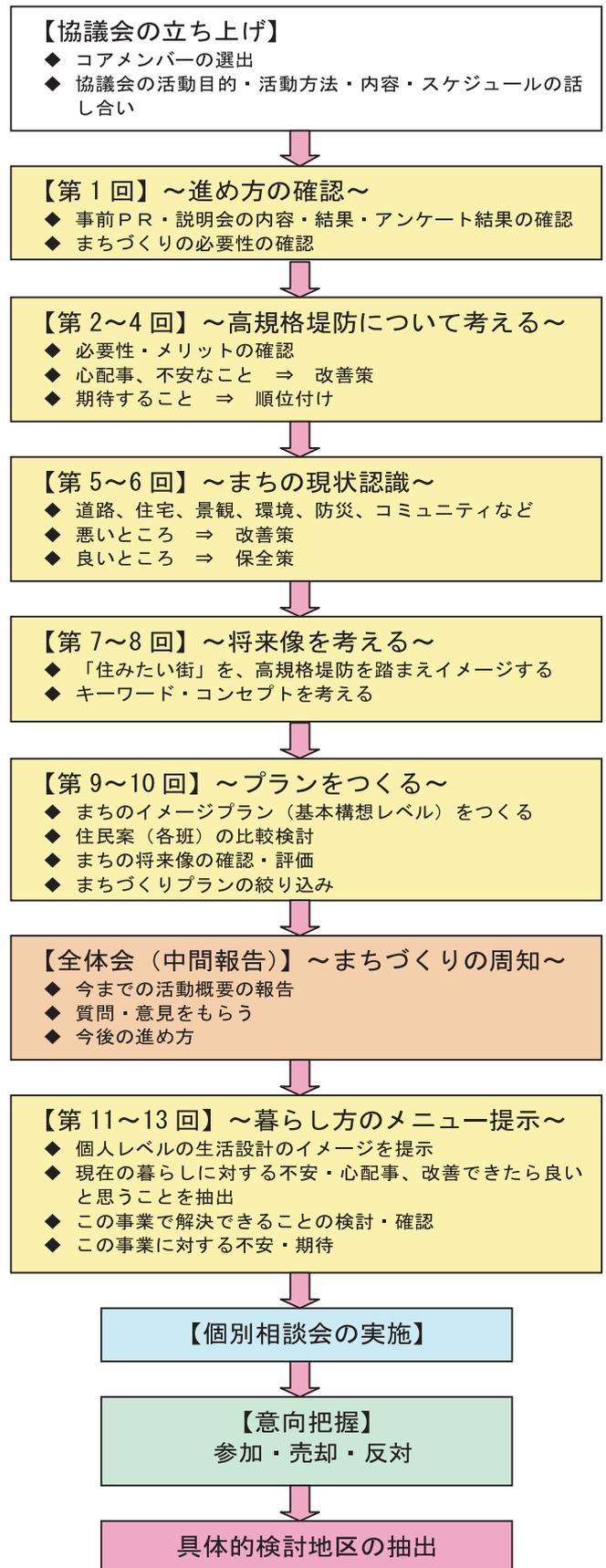


図-3 まちづくり協議会の活動の流れ

(2) ローラー作戦（足で稼ぐ合意形成）

短期間で100%合意を目指すためには、協議会活動やニュース配布だけでは不可能である。参加していない住民に対し少なくとも以下のことを対応するためには、個別訪問によるローラー作戦を展開し、足で稼ぐ合意形成を行うことが必要である。

① ローラー作戦の目的

【活動内容の周知徹底】

地区住民にまちづくりニュース等で協議会活動の周知を図っても、検討したプロセスや背景など分からないため、正確な情報は伝わらない。なかには、見ていない住民も多数いることが想定される。

【情報の共有化】

まちづくり協議会活動の情報は、その情報を受け取る側の住民の事業に対する認識や興味の持ち方により大きく異なる。あるいは、反対者によるデマ・噂、憶測が必ず発生することが想定され、それらを払拭する必要がある。そのためには、丁寧に個人個人に説明する必要がある。

【個人レベルの問題の把握】

また、密集市街地においては、個人レベルの抱える問題がある。例えば、日当たりが悪い、接道が悪く建替えができない、間取りが悪い、建替えたいが資金がない、高齢の一人住まいは不安などである。実は、これらの問題が事業を契機に改善できるということが個人レベルでのメリットにつながる。このことは、合意形成を高める手段として大きな効果を生むものと考えられる。

【信頼関係の創出】

高規格堤防との一体的まちづくりのような大規模な事業は、住民にとって不安そのものである。自分たちはどうなるのか、今どんな状況なのか分からないことが一番の不安材料である。ローラー作戦により戸別訪問を繰り返すことは、住民の大きな信頼感を得ることにつながり、そうした不安を払拭することになる。

3-4 ローラー作戦の体制・役割分担

(1) ローラー作戦の組織・体制

ローラー作戦を実行するためには、概ね以下の組織・体制が必要となる。

- 班構成：権利者500～600人で10班程度
- 1 班：2名
- 人員：20名（10班×2名、500～600人の対応）
- 事務所規模
  - 公共団体の専任スタッフ 5人
  - 専任プロジェクトチーム：10班 20人

サポートスタッフ	3人
その他	2人
計	30人

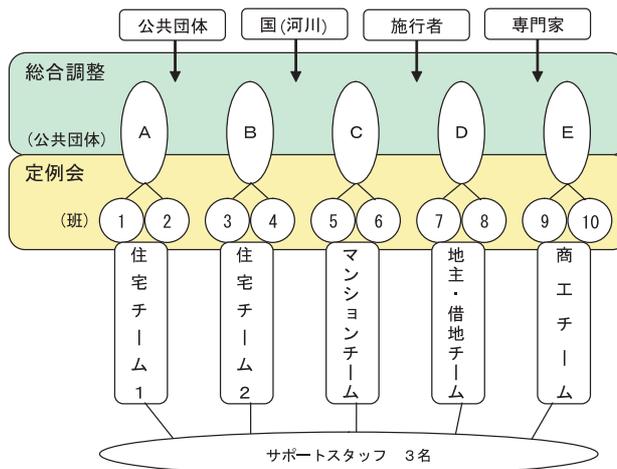


図-4 組織・体制のイメージ図（総合調整・定例会）

(2) ローラー作戦のスタッフ

ローラー作戦の実動部隊となる専任プロジェクトチームのスタッフは、密集市街地の多くの権利者に丁寧に対応するため、前述のように権利者500～600人で20人程度の人材が必要となる。しかし、公共団体や国には、それだけの戸別訪問の人材を補うことはできない。また、その予算措置も厳しいことが考えられるため安価な人件費で大きな効果が期待できることが求められる。

これらの対応を行う人材を広く集める必要がある。集める人材は、それなりの経験が求められ、土地画整理事業や再開発事業等の開発事業に携わってきた優秀な人材を活用することが必要である。

そこで、まちづくりの経験を有するOBの活用が考えられる。すなわち、国・都府県・区市・都市再生機構・コンサルタントの区画整理・再開発等の立ち上げや補償担当の経験を有するOBの方々にその一翼を担っていただくことが必要である。

そして、そうした方々に組織的に活躍していただくために、高規格堤防一体型まちづくりの合意形成を目的としたNPO法人等を立ち上げることが必要であると考えられる。

(3) 専任プロジェクトチーム

・受持ち戸数  
ローラー作戦で戸別訪問を行う専任プロジェクトチームは、権利者数によるが10チーム程度が想定され、

各チームは50～60戸を受け持つことになる。

- ・業態別編成

チームは、住宅、商業等の業態別に編成した方が問題が共通するため効率的である。

- ・訪問回数

また、密集市街地は住宅系が多く、高齢化しているも勤め人が多いと仮定すると、平日はなかなか訪問できず、どちらかといえば土日に訪問希望日が集中すると思われる。このようなことから、以下のような訪問戸数が想定される。

土日：5～6戸×2日＝10～12戸（当日の整理等含む）
平日：3～4戸×3日＝9～12戸（同上）
計 19～24戸

●訪問戸数：1週間に20戸程度

●訪問回数：3週間に1回の割合で訪問  
(60戸÷20戸／週)

また、反対者等への対応は非常に苦勞することが見込まれ、別途の対応を考えることが必要である。

#### (4) 定例会と総合調整等

専任プロジェクトチームは、現在の状況を報告し、課題及び今後の活動方針を組み立てなければならぬ。そのための定例会及び総合調整会議を設ける。

- ・定例会

週に1回か10日に1回開催する。

定例会には、国(河川管理者)、公共団体、施行予定者が出席し、地域状況を具体的に把握し、課題への対応策を講ずる必要がある。

- ・総合調整会議

月に1回程度、全体の進捗状況を調整する。

- ・個別データのシステム構築

複雑な権利形態で、たとえば地主と借地の意向、世帯主と判断を下す者、店子と大家、また、家族構成や意向経緯など具体的な今までの情報を直ぐ閲覧できるシステムが必要である。

- ・サポートスタッフ

専任プロジェクトチームにより得られた、日々の権利者情報のデータ入力・管理をサポートするスタッフが必要となる。(派遣、またはアルバイト)

#### (5) 相談窓口等の開設

権利者は色々な不安や問題を抱えており、適時、気軽に相談できる窓口設置も大変重要である。設置場所や派遣する人材については、プロジェクトチームの常

駐場所や事務所開設もあわせ検討する必要がある。

- ・相談窓口

- ・プロジェクトチームの常駐場所（データの整理、管理、情報交換等）

- ・事務所の開設（相談窓口を含む）

## 4. おわりに

密集市街地における高規格堤防との一体的まちづくりの事業化は、まず、第一段階として、当該地区での事業を実施できるか、あるいは実施するかの判断がある。

そこには、その後の地権者合意を左右する減歩率等を含めた事業構造に関する負担や事業全体に関わる役割分担についての河川管理者、公共団体、施行予定者間の調整と合意がある。

また、高規格堤防整備に伴う移転に関する土地区画整理事業施行者の強制権能の確保等の事業を完遂できる制度的な整備がなされていることも前提条件となる。

その第一段階をクリアすることができて、はじめて次の段階である地元合意形成に臨める状況になることを忘れてはならない。

本稿は、そうした状況となった上で、権利者の合意形成を進めるための取り組み方針、合意形成のプロセス、具体的方策についてのガイドラインを提案したものであり、現実的に事業化の条件が整い、地元合意形成に望むに当たっては、その地区の特質等を踏まえ、本稿の内容をアレンジし、細部に渡る計画を組み立てる必要があり、本稿がその基礎として役立つことになれば幸いである。