

内閣府主催

今後の跡地利用施策の展開方策に関する検討委員会

那覇新都心における 地権者の参画を得た跡地利用

平成23年7月27日

那覇新都心(株)

代表取締役社長 新田 進

減歩率30%と先買の攻防

1. 昭和60年8月に減歩率32%を初めて提示。これに対して地主会は猛反発

地主会の主張： （*1全面返還は昭和62年5月）

①那覇新都心以外の市内他地区は概ね30%以下（次コマの表）

何故那覇新都心のみ高減歩なのか！

②大規模(22ha)公園は不要、広幅員(40m)の中環状線の幅員は過大

→**地区外のための大規模公園、広幅員道路に反対、その結果の高減歩に反対**

2. 地主会は7項目の要請書を昭和61年9月に那覇市長へ提出

地主会の主張：

①減歩率は公共減歩25%、保留地減歩3%、合算28%以下

②総合公園20haは10haに減

③中環状線幅員40mは減歩対象外の別事業で実施

④第1種住専から第2種住専へ用途見直し

⑤一律20%の先買に反対

⑥先行取得価格は安いとして反対

⑦県営・市営住宅の削除

→**その結果3年以上に亘って難航**

①昭和61年12月以降は交渉そのものを地主会は拒否

②昭和62年10月減歩率を見直し再協議再開

③昭和63年12月決着まで3年以上に亘って減歩率、先買率、先買価格について議論

減歩率（那覇市内）

昭和60年以前的那覇市内認可地区は1地区を除き全て減歩率30%以下

資料「那覇新都心開発整備事業」H17. 3都市再生機構

地区名	施行者	地面積 (ha)	事業計画の 画日	公減歩 率 (%)	保留地 減歩率(%)	合減歩 算率 (%)	補助 非補助	備考
美栄橋	市	11.8	S28.10.5	21.25	8.12	29.37	非補助	
那覇第一	市	222.9	S30.6.16	21.30	7.11	28.41	非補助	
ハーバービュー	組合	7.7	S33.1.25	18.15	9.78	27.93	非補助	
寄宮	市	14.5	S39.1.21	21.55	0.23	21.78	補助	
山下	市	6.7	S43.10.8	16.98	3.22	20.20	補助	軍用地
小禄	市	14.9	S44.4.18	22.96	1.78	24.74	補助	
与儀	市	38.8	S48.11.15	23.03	0.34	23.37	補助	軍用地
具志	組合	7.5	S49.12.5	21.62	13.82	35.44	非補助	
真嘉比古島第一	市	51.2	S50.6.5	17.93	3.23	21.16	補助	
宇栄原北	組合	3.1	S51.7.8	21.95	7.04	28.99	非補助	
宇栄原南	組合	19.4	S53.3.16	22.83	6.76	29.59	非補助	
小禄金城	市	108.8	S58.8.11	26.60	3.22	29.82	補助	軍用地
壺川	市	37.3	S59.1.18	19.54	0.00	19.54	補助	

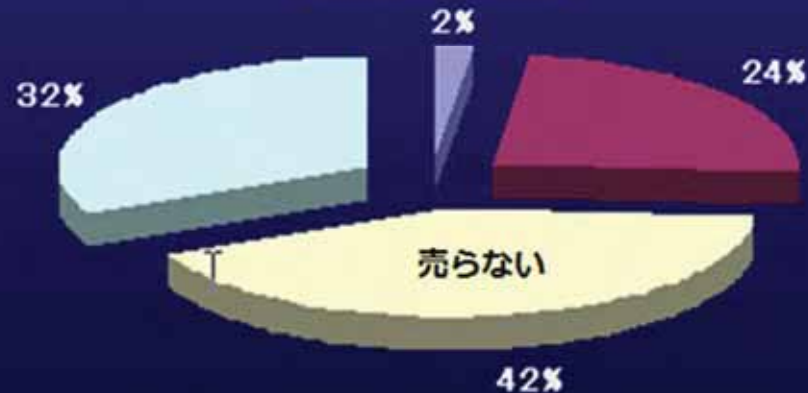
那覇新都心(旧称:牧港住宅地)の地主の強い土地所有意向(認可10年前)

資料「那覇新都心開発整備事業」H17.3都市再生機構

■「牧港住宅地区の開発整備に関する地主の意向調査」

- ・実施機関：沖縄県・那覇市
- ・調査対象：牧港住宅地区とその周辺の一部既成市街地の土地所有者（国、県、市を除く）1282人
- ・調査期間：昭和57年9月21日～12月25日
- ・回収率：48.51%

土地売却意向



- 売りたい
- 条件によっては売ってもよい
- 売らない
- 今は分からない

那覇新都心地主会の要求と合意結果

1. 減歩率は28%以下にせよ、その後29.5%
合意結果: 32→30%
2. 総合公園は面積を10haにせよ
合意結果: 総合公園面積 22→20→18ha
3. 中環状線は幅員を狭めよ
合意結果: 中環状線幅員 40→30m
4. 一律20%先買に反対
合意結果: 小規模地主に対して緩和策を実施(次コマ)
5. 先買価格が安い
合意結果: 旧価格に時点修正を行い、その結果2割上昇
6. 県営・市営住宅削除、その後県営住宅は300戸以下
合意結果: 1,000(県営住宅)→500→141戸へ削減
(市営住宅) →135戸へ削減

土地所有面積別の先買条件

一律20%先買を所有面積別に緩和

No.	土地所有面積(m ²)	買収方針
1	<100	全面買収 (100%)
2	100 ≤ <240	買収せず (0%)
3	240 ≤ <300	累進方式で買収 (1.2~18.3%買収)
4	300 ≤	買収 (20%)

(注)1. 条件1~3は過小宅地対策

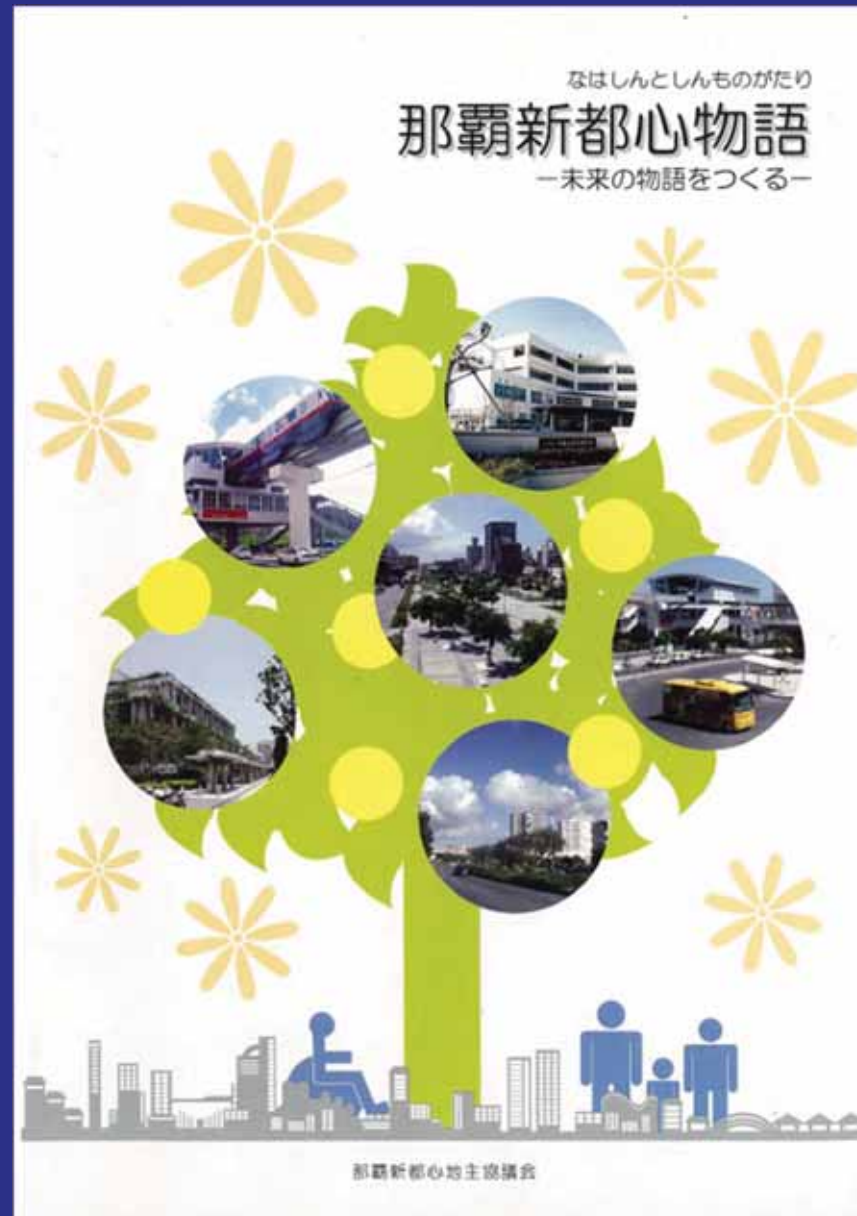
$$240\text{m}^2 \times (1 - \text{先買せず} 0.0) \times (1 - \text{平均減歩率} 0.3) = 168\text{m}^2$$

$$300\text{m}^2 \times (1 - \text{先買} 0.2) \times (1 - \text{平均減歩率} 0.3) = 168\text{m}^2$$

→買収しない100~240m²の土地を除き、先買後においても換地後168m²以下の宅地になり難いように過小宅地対策を実施

(注)2. 条件設定以前に既にも買収に応じた地権者は、その面積を先買から控除

地主会が発刊した 「那覇新都心物語」



それでも先買は難航

先行取得：「強行するなら裁判も！」

「那覇新都心物語」より

②先行取得：「強行するなら裁判も！」

平成元年(1989)年1月25日からは沖縄県や那覇市、公団と地主協議会が互いに協力しながら、協力書の回収や用地先行取得に関する各字ごとの「地主説明会」を行い、事業に対する地権者の理解を求めていった。これと平行して「先行取得に関する集団契約の実施」も各字ごとに行っていた。県外在住者のために、東京、大阪でも説明会及び集団契約が実施された。

平成元年 01/25～02/03	第1回地主説明会
平成元年 01/29～02/15	第1回用地先行取得に関する集団契約の実施
平成元年 10/26～10/27	第2回地主説明会
平成元年 10/28～11/01	第2回用地先行取得に関する集団契約の実施
平成2年 02/11～02/24	第3回地主説明会及び用地先行取得に関する集団契約の実施
平成2年 06/02～06/03	第4回地主説明会及び用地先行取得に関する集団契約の実施
平成2年 07/14～07/15	第5回地主説明会及び用地先行取得に関する集団契約の実施

義永勝氏(当時、地主協議会事務局長)は「役所の手先と思われるぐらい、地権者を説得して回った」と言う。「法律のことを知らなくては、説得もできない」と、地方自治法や租税措置法、収用法、公有地拡大推進法などさまざまな法律を読み込んだ。

公式な説明会以外にも、那覇市職員と地主協議会役員は共に地権者の自宅を訪ね、個別交渉を進めていった。

「ウヤファーフジ(先祖)の土地は売りにたくない、自分の土地は自分で使いたい、強行するなら裁判も辞さない」と反対する地権者もいたが、地主協議会2代目会長となっ

減歩率・先買等に関してようやく決着

3年以上に亘る攻防も県・市・地主協議会の3者間でようやく決着

-----合意内容-----

1. 減歩率30%
2. 240㎡以上の所有者は原則20%を目処に先買に応じる
3. ブロック別の用地買収価格(7 ブロック別に地帯価を設定し、その最高、最低の単価の価格差は約4倍)
4. スライド条項ナシ(買収年度の差による慣習的金利付加を排除)
5. 国、県、市、機構の先買用地は事業目的のために集約換地(注)
6. 事業施行者は(独)都市再生機構(旧地域公団)
7. 仮換地指定前の工事着手(起工承諾)
8. 区画整理事業に協力
9. 上記1～8の地権者説得は地主協議会の役割

(注)その後、申し出換地の導入とともに、地権者土地も複数筆を1筆へ集約換地

③「どうしても年内に決着を」

公団への事業要請のためには、用地の先行取得を70%以上達成するという条件があった。昭和63（1988）年6月時点で、沖縄県・那覇市は全地権者（1740人）のうち毎月1%の割合で用地取得のための個別交渉を行っていたが、なかなかはかどっていなかった。

地主協議会としても、先行取得へ協力するよう「公共用地及び公団用地等の譲渡について（協力願い）」との文書（資料編・文書番号2）を発送して全地権者に呼びかけた。それでも目に見える成果は現れなかった。

昭和63（1988）年11月5日、沖縄県及び那覇市と地主協議会の間に公団が入る形で、減歩率や用地の買上価格など、懸案事項についての協議が持たれた。

早期の事業開始のために「どうしても年内の決着を」と訴え、地主協議会は「当面の問題は用地買上価格意して話し合う気持ちがあれば、いつでも応じる」と述べ、12月6日からの「3日攻防」へと

機構は事業採択の条件を県市へ提示しつつ、自らも地主との協議に直接参加する形で先買・減歩率の議論に決着「那覇新都心物語」より

④ついに「三者協定」締結

昭和63（1988）年12月6、7、8日の3日3晩をかけて減歩率、買上価格等についての協議が行われた。

12月6日、地主協議会は公団に対して買上価格の評価額等についての思いを伝えた。公団としては「地権者の意向に沿う」とのことだった。

12月7日、沖縄県、那覇市、公団と地主協議会との合同協議会が持たれたが、沖縄県と那覇市は「これまで提示した内容を譲らない」と強硬な態度を示し、交渉は決裂した。

新垣会長は「我々も妥協点を示さなくてはいけない」と、役員とともに再検討を行った。昭和63（1988）年時点で平均34万1220円だった用地の評価額について、「40万円と示せば、38万円ぐらいに落ち着くのではないかと考え、交渉に臨むこととなった。

12月8日、新垣会長宅において、副知事を交えた協議が行われ、減歩率30%、先行取得評価額38万5千円ということで協議がまとまり、3年以上に渡る交渉が決着した。

義永勝事務局長（当時）は「非常に苦しい3日間だったが、最後には喜びに変えることができた。地権者としてもわだかまりがなく納得できる結果を引き出すことができた」と話す。

昭和63（1988）年12月16日、沖縄県、那覇市、地主協議会の3者による「那覇新都心開発整備事業に関する協定」（資料編・文書番号3）の調印式が執り行なわれ、施行者、減歩率、用地価格等についての協定が締結された。

新垣会長は記者会見の席で「用地評価額等について、沖縄県及び那覇市より誠意のある回答を得ることができました。当該地区の事業に対する沖縄県及び那覇市の積極的な姿勢と努力を高く評価するとともに、合意形成に向けてご尽力くださった地域振興整備公団に対して深く感謝の意を表します」と述べた。

那覇新都心から見た嘉手納以南の地権者の課題

1. 減歩率

沖縄の跡地開発の減歩率は概ね30%以下のため、これを上回ることに大きな障害

2. 手元に残る土地の割合

①先買と合わせて減歩後の手元に残る地積が50%を下回ると強い反発。即ち仮に減歩率が30%とすると先買率はトータルで28.6%が限度。∴先買、減歩後の面積 = $100 \times (1 - 0.286) \times 0.7 \div 50\%$

②普天間公園+緑地だけで130~170ha、31%近い用地買収は大きな課題。これ以外に学校等のその他公共用地で100~140ha、25%先買が必要であれば、先買は合計56%にのぼり、これに減歩が仮に30%とすると、地主の手元に残るのは、 $100 \times (1 - 0.56) \times 0.7 \div 31\%$ でわずかに3割。

③普天間公園は地主会の決議を得たとはいえ、他の先買と合わせてトータルとして手元に残る面積率3割はいずれ大きな課題

3. 地主間の意識の相違が合意をさらに阻害

基地内軍用地主、軍用地相続人、県外軍用地投資家、基地外地権者(基地外を一部取り入れた場合)という4者の意識の相違が事業の合意を阻害

4. 区画整理事業における計画段階での十分な説明と同意を求める新たな最高裁判例

従来認めていなかった計画段階での提訴を42年ぶりに最高裁は認める(H20年9月10日:後述)

5. 区画整理事業の重要な事項を決める基地返還直前に起きる土地投機

返還時期が近づくと正常とは言えない投機的・思惑的な土地取引が急増し、地主は浮足立って将来を見据えた判断が困難。結果、減歩率、先買率、先買価格を決めるこの時期に大きな悪影響を受ける

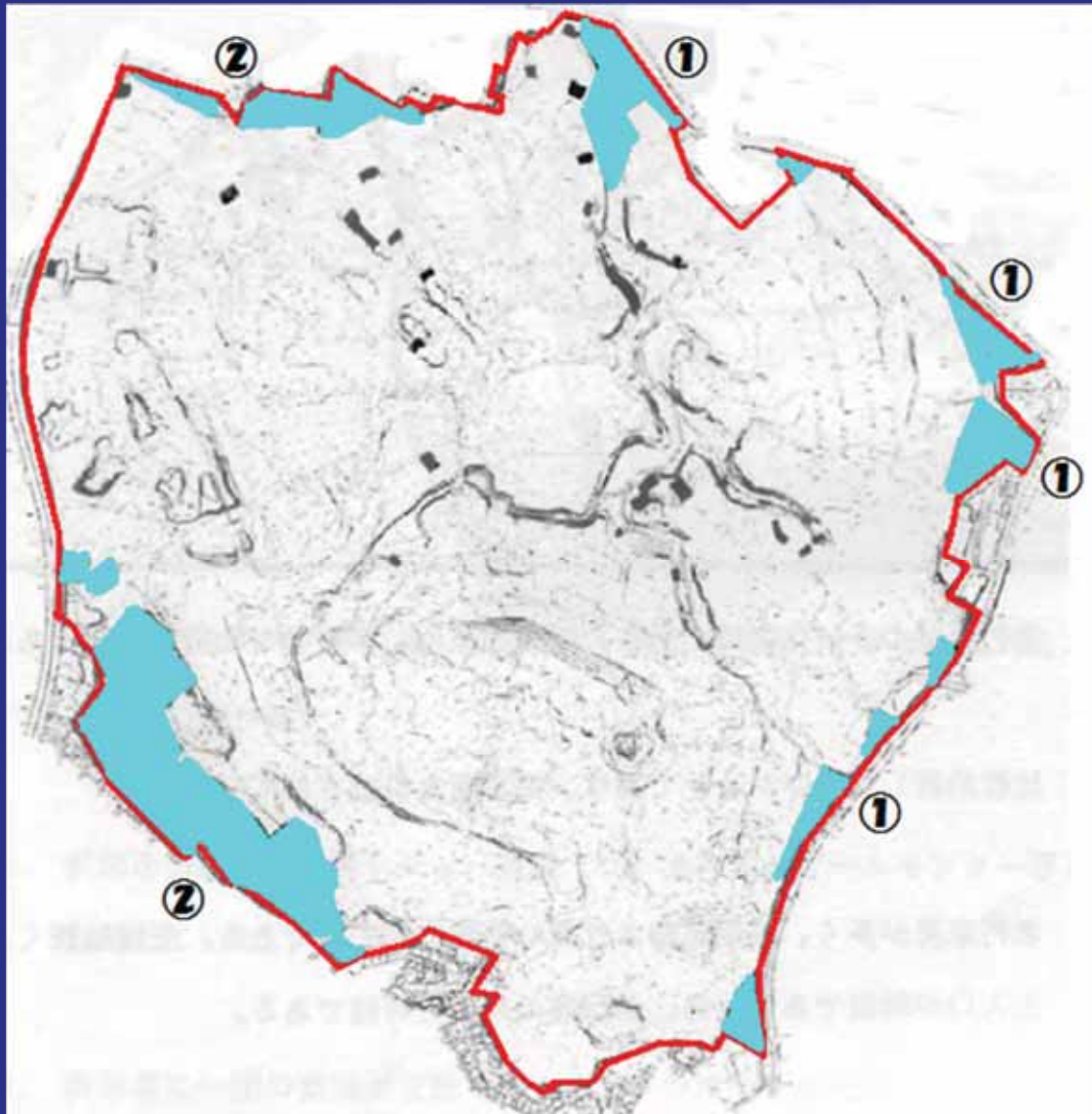
基地外を跡地開発に取り込む課題

基地内・外地主の属性の差

	基地内地権者	基地外地権者
補償交渉の有無	不要 (墓等を除く)	必要 (家屋他)
事業速度	早く	不急 (現在使用中のため)
現生活の継続性	継続される (基地外に生活の拠点)	継続されない (建て替え、移転、中断が必要)
減歩の許容	最小限は受け入れ	受け入れ難い (今使用中なのに何故必要か)
地主会への加入	加入	不加入 (軍用地主を除く)

那覇新都心区域(米軍跡地のみではない)

基地外(水色着色区域22haの既存建付地)を開発区域へ編入



①基地跡地と道路(国道330、環状2号)との間

②基地跡地と区画整理済みの既成市街地等(泊、安謝)との間に存在する、道路・下水道等が未整備で課題のある既成市街地

結果:

①事業費の増高

施行前225戸(約1,010人)の主として住宅を抱えることになり、区画整理事業費508億円のうち移転費105億円を負担

②急ぐ基地内工事を先行させ、基地外はその後着工

旧軍用地主・軍用地返還後の新地主・基地外地主 異なる意識の地主3者の一体感の形成が大きな課題

1. 返還(昭和62年)、認可が近づく相続、投機で地権者数は急増

地権者数: 1,031人(昭和54年)米軍接收時代
1,600人(平成元年)
2,100人(平成4年)事業認可時2倍
2,200人(平成9年)
2,400人(平成11年)
3,100人(平成18年)換地処分時3倍

2. 一体化への方策:軍用地主会から区画整理地権者協議会への衣替え

①旧地主会の垣根を取り払い、改めて役員選挙

旧軍用地主会を解体し、旧軍用地主、返還後になった地主、及び旧軍用地ではない基地外地主の3者の垣根を取り払い、一体化

②各種分科会を設置(小グループでの勉強会)し街づくりに向けての活発な討議や、テーマを持ったの先進地視察を通して一体化

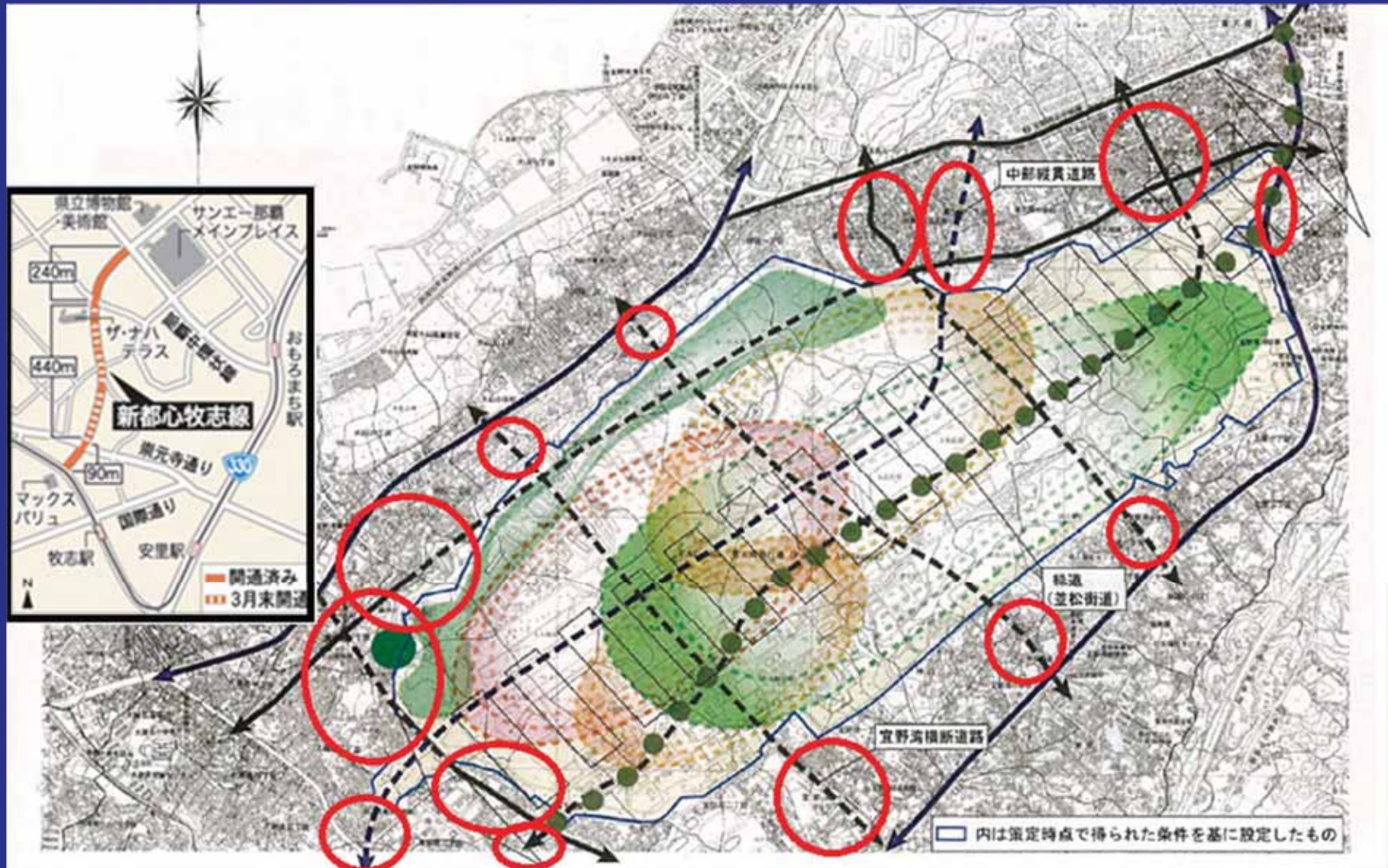
③機構が区画整理新聞を発行し、情報の共有化を図り、一体化を意識の上でも支援

普天間は基地外密集市街地12(14)カ所で区画整理事業・街路事業が必要

那覇新都心牧志線:440mの区間で10年・95億円

普天間飛行場の跡地利用構想(最南端の接続道路は330号まで約700m)

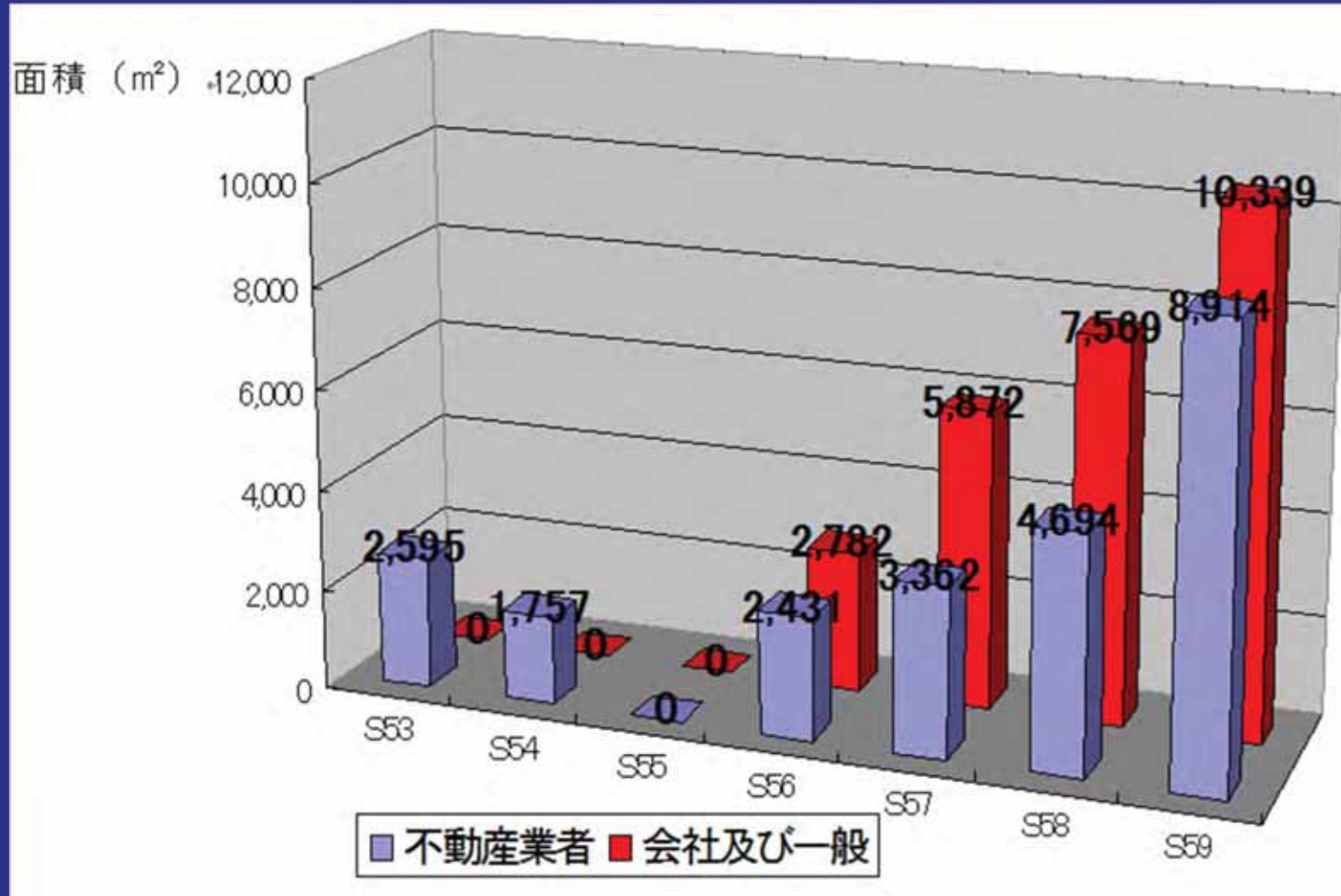
「みんなで考えよう」普天間飛行場跡地のまちづくり 宜野湾市 琉球新報H20. 2. 3那覇新都心牧志線開通記事



那覇新都心の投機的・思惑的取引

返還時期(昭和62年)が近づくと正常とは言えない土地取引が急増

資料「那覇新都心開発整備事業」H17.3都市再生機構



区画整理事業の計画段階でも提訴を認める

現在1,400地区で区画整理を実施、このうち90件で訴訟中、H10～19年の10年間で取消訴訟は154件(国交省)
最高裁判断 朝日新聞H20年9月11日

計画段階でも提訴認める 区画整理事業で最高裁(1/2ページ)

2008年9月11日3時0分

リッシャルブックマーク     印刷 

土地区画整理事業をとめたいと思った住民は、本格着手前の計画段階でも自治体などを相手に裁判を起すことができる。最高裁大法廷(裁判長・島田仁郎(にろう)長官)は10日、このように判断し、42年ぶりに判例を変更した。この時点で訴えを認めなければ事業が進んでしまい、住民側が勝訴しても救済が困難になるという初判断を示した。

判決が言い渡されたのは、浜松市の遠州鉄道上島駅周辺の区画整理事業について04年2月に起こされた訴訟。対象地域の地権者らが計画決定の取り消しを求めることができるかどうか争点だった。

最高裁は判決で「事業が進んでからの訴えしか認めなければ、その間に工事が進み、違法性の主張が認められても権利救済が十分に果たせない」と指摘。計画決定の段階で、取り消しを求める訴訟の対象と認めるべきだとした。15人の裁判官全員が一致した結論。訴えを門前払いした一、二審判決を破棄し、審理を静岡地裁に差し戻した。

国土交通省によると、土地区画整理事業は全国で約1300件が進行中で、このうち約90件で訴訟になっている。今回の判決は、こうした訴訟や、再開発事業をめぐる争いにも影響を与えそうだ。

土地区画整理の事業計画については最高裁が66年、「特定の個人に向けられた具体的な処分とは著しく異なり、いわば事業の『書き真』に過ぎない」と判断。計画の決定だけでなく、事業対象の宅地を別の場所に移す段階に至らないと、取り消し訴訟の対象にならないとしていた。

これに対し、この日の最高裁判決は、計画が決定されると特段の事情がない限り、それに沿って事業が進められ、住民らの宅地が新しい場所に移ることにつながると指摘。住民側の法的地位に直接的な影響が生じるため、事業計画決定の効果を一時的、抽象的とは言えないと判断した。

区画整理事業の計画段階でも提訴を認める

基地跡地開発は従来以上に地権者に対する十分な説明と同意が必要

1. 土地区画整理法、行政不服審査法の扱い

- ①従来は事業計画に意見がある利害関係人は都道府県知事に意見書を提出することが出来(土地区画整理法第20条、55条)
- ②意見書が提出されると都道府県知事(組合施行)、都道府県都市計画審議会(公共団体施行)がその採択の可否を決定
- ③ただし、この決定には同法127条で行政不服審査法による不服申し立ては出来ない

2. 行政事件訴訟法の扱い

- ①行政事件訴訟法上は、「原告適格(注1)」「行政処分(注2)」を狭く解釈する法理論、所謂昭和41年最高裁の「青写真判決(注3)」(前コマ)により事業計画の取消を訴訟で求めることはできないとされてきた
- ②今後は従来と異なり、今回の新しい最高裁判決により、基地跡地開発の初期段階(事業計画の決定の段階)で、利害関係人が取り消し訴訟を起こすことが可能

3. 計画段階でも地権者へ十分な説明と理解が必要

従って、今後は事業計画決定は常に取り消し訴訟のリスクを抱えることになり、事業計画の決定に当たっては、今まで以上に利害関係人に対する十分な説明と計画に対する理解を求めることが必要。減歩率や先買の必要性の基となる土地利用計画等への理解が重要

(注1) 法律上の利益を有する者として、訴えを起こす資格があるか否か

(注2) 国民が自己の権利を守るうえで、行政庁の行為を取り消すことが必要不可欠か否か

(注3) 事業計画は区画整理の青写真でしなく、特定個人の権利内容に影響を与えるものではなく、仮換地指定以降の段階で訴訟を起こせば足りる

那覇新都心開発事業を通して得たもの（地主会の考え）

那覇新都心地主会作成「那覇新都心物語」の「地権者として果たすべきこと」等より抜粋・編集

1. 公共性の認識と将来を見据えた検討

土地というものは個人の所有であると同時に、多分に公共性を含んでいる。そのため、「所有権」をふりかざして自分が好きなように土地利用をすることは許されない。

那覇新都心においては、減歩率について議論が集中した時期があり、公共性と出来るだけ自分の土地を守りたいという気持ちの中で、最善策をとったつもりだが、現実には予想以上に交通量が多く、もっと減歩率を上げて道路を広くとればよかったという声が聞こえる。これからの跡地利用では将来を見据えた広い視野での決断が必要。

2. 総意のとりまとめ

施行者は独断で事業を進めていくわけではなく、地権者の意向を取り入れながら進めていく。つまり、地権者側で総意のとりまとめが出来なければ、事業は進まないことになる。

那覇新都心では地権者の数が急増し、時には地主会の役員は自分の時間を割き、時には体を壊しながらも仕事とやりくりをし、出来るだけ多くの地権者と直接会い、話をしてきた。地権者の総意取りまとめには、中心となる地主会による主体的な活動と努力が欠かせないし、時には土地区画整理の専門的な知識や法律用語の勉強も必要だ。

3. 街づくりへの積極的な参加

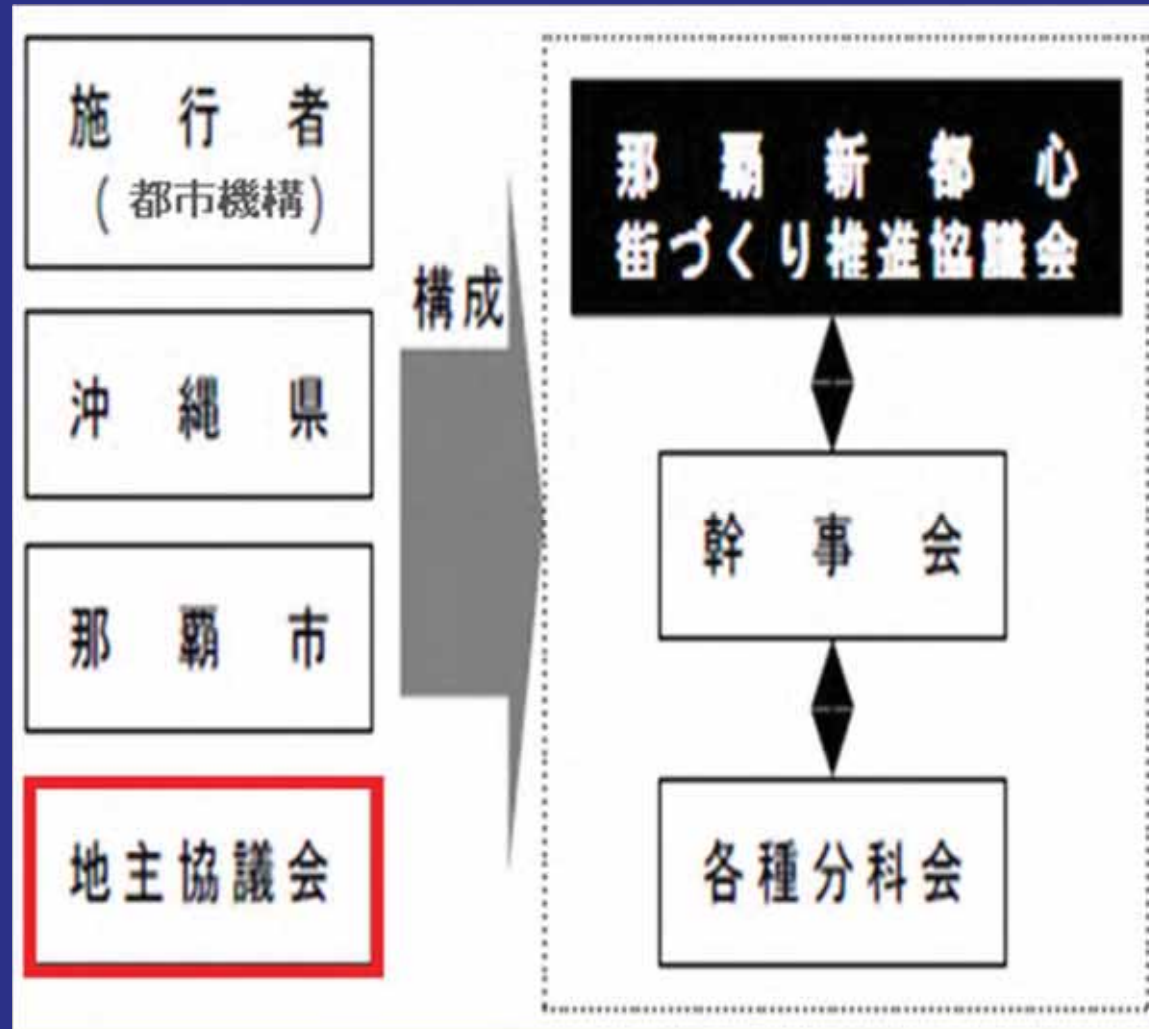
地主会役員は本業も忙しい中、時間を捻出して街づくりの検討会議に参加をしてきた。自分の利益を優先するのではなく、「住みよい街をつくりたい」「沖縄を代表するような街にしたい」「誇りの持てるふるさとにしたい」と夢を持って事業に取り組んできた。このことが十数年にわたる持続的な活動に結びついた。

4. 円滑なコミュニケーションを図る仕組みづくり

大規模な申し出換地、土地の共同利用と企業誘致などの成功は「街づくり推進協議会」によるところも大きい。「街づくり推進協議会」といった組織の設立は、関係者の円滑なコミュニケーションを図る仕組みとして非常に有効である。

【結論】①減歩率は高い低いではなく、将来の街のあるべき姿の中で議論を、②地主会は意見集約して総意をまとめる、③地主自身がまちづくりへ参加し、街を育てていくべき、④基地跡地開発では地主が参加する街づくり協議会は極めて重要

基地跡地開発では地主が参加する 街づくり協議会は極めて重要 「那覇新都心物語」地主会



那覇新都心街づくり推進協議会

1. 設立

- ・平成5年6月

2. 街づくり推進協議会委員

- ・沖縄県 : 副知事
- ・那覇市 : 市長
- ・機構 : 副理事長
- ・地主協議会 : 会長

3. 目的

- ・街づくり基本方針の策定
- ・土地の共同利用の推進
- ・土地利用の具体化の支援
- ・企業誘致の促進
- ・その他

4. 組織

- ・協議会の下に幹事会、分科会設置

5. 事務局

- ・那覇市都市計画部

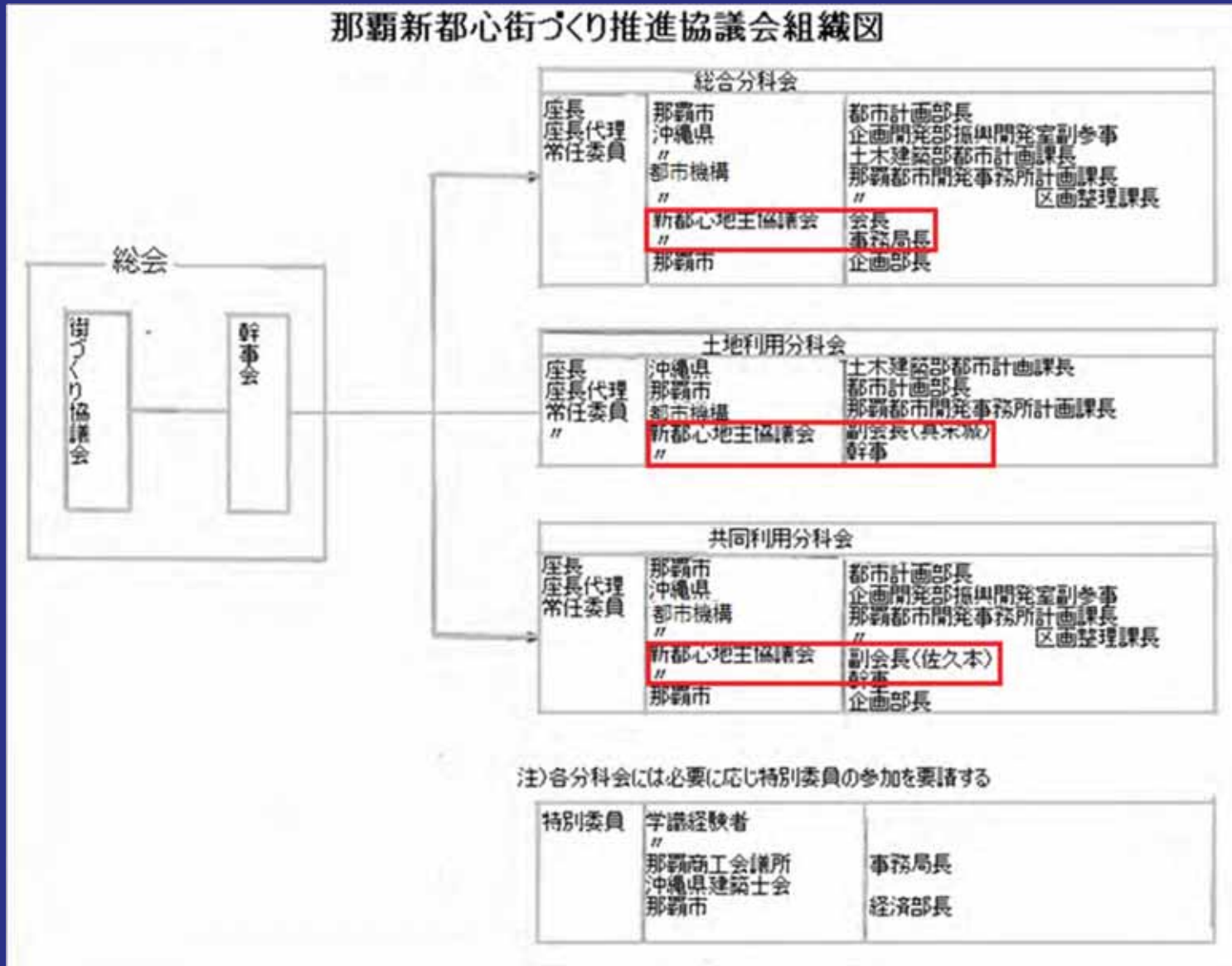
6. 予算

- ・県市機構の負担による
- ・平成7年度予算
3,600万円
(県市機構各1,200万円)
- ・事務局: 那覇市
この内事務費(人件費含む)
600万円

那覇新都心街づくり推進協議会

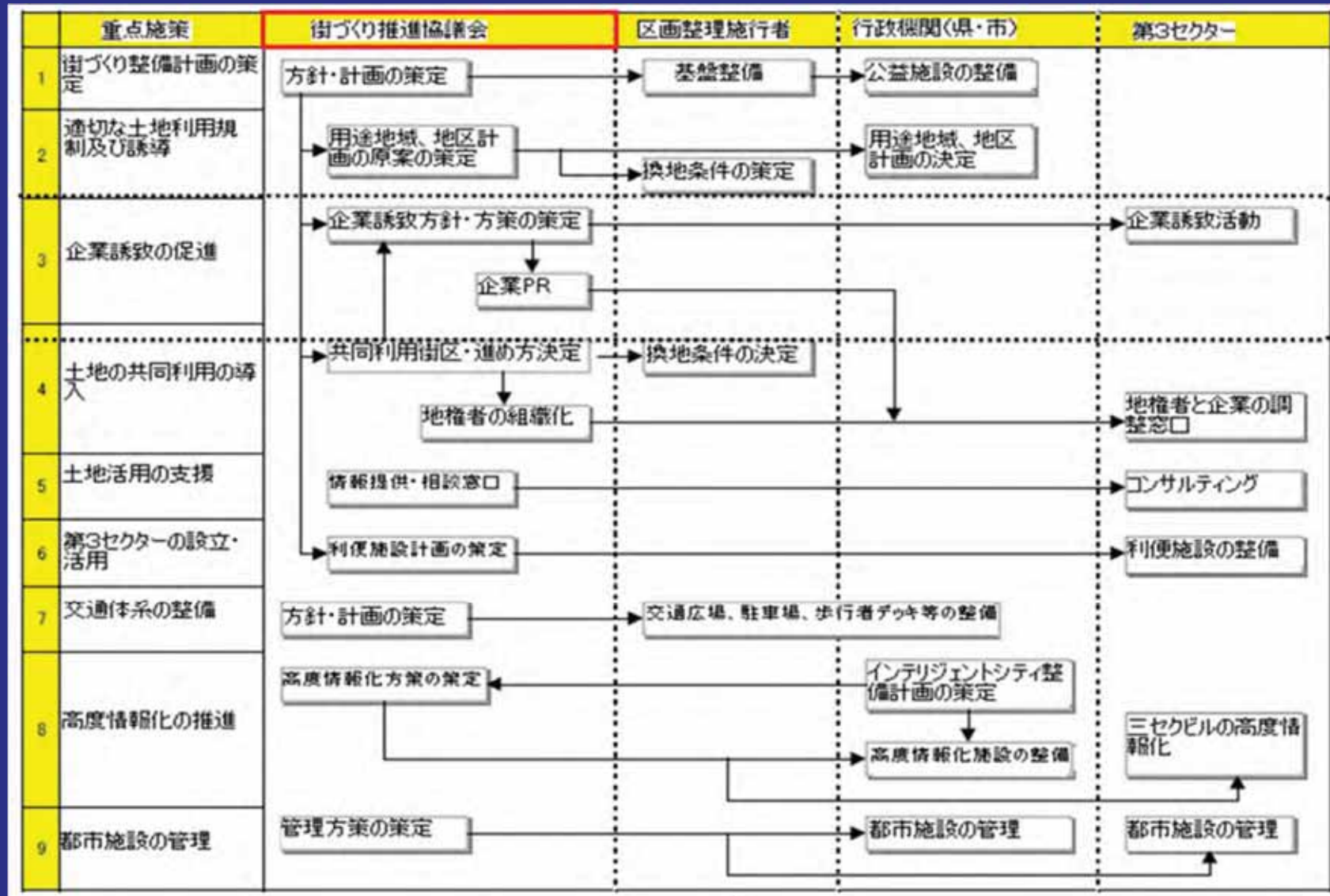
全ての分科会に地主会は参加

那覇新都心街づくり推進協議会組織図



「街づくり推進協議会」の役割

ほぼすべての重点施策で中心的役割(協議会からトップ→ダウン)





内閣府主催

那覇新都心における 地権者の参画を得た跡地利用

平成23年7月27日

新田進

終わり