

特集 1

区画整理再見/ 災害復興区画整理が 果たした役割

災害復興と区画整理の制度・技術の発達

足利工業大学工学部 創生工学科

教授 築瀬 範彦

はじめに

東日本大震災から1週間が経った頃のことである。新聞の文化欄で次の文章を読んだ¹⁾。

「いつも華やいだ気持ちになれる春なのに、今年は違った。3月11日の東日本大震災。あまりの悲劇に言葉が出ない。報道で、幼い子供が避難所を回って行方不明のパパとママを必死に探していることを知り、涙が止まらなくなった。被災者が塗炭の苦しみを味わっているのに、なぜ私は桜の世話をしているのだろう。そんなことを初めて考えたが、私には桜守しかできない。被災地の方にも届くような見事な桜を咲かせ続けようと思う。来年も、再来年も、その先も。」

おそらく多くの日本人がこの桜守の方と同じような気持ちを抱いたことだろう。思いを言葉や行動で直接的に表現できず、自分にできる毎日を繰り返すことで、被災地を思い遣ることである。筆者も、現地に飛んでいきたい衝動に駆られていた。しかし、今日できることを自分の居る場所でするしかないのである。

この度、編集委員会から、「災害復興と区画整理」について過去に遡って制度史的な整理をする機会を与えられたことに深く感謝したい。

1 災害の復旧・復興と区画整理

基本的な事項から、まず、整理しておきたい。「復旧」とは、原形復旧を基本とする災害対応活動のこと^(註1)であり、「復興」とは、地域が災害に見舞われた時点より大きな活力を備えるように暮らしと環境を再建していく活動であるとされる。即ち、同じような大きな被害が発生しないレベルまでまちの脆弱性を克服することを目標とする行為である²⁾。

災害が起こった後、人々は単なる復旧を超えて、より災害に強いまちづくりを目指し、復興を志向

してきたし、現在も続けている。

災害から立ち直るためには、三つの大きな要素があるとされる。まずは、住民の「生活の再建」である。家族を失い、財産を失い、当面の日常生活もままならない人々に、生活必需品を支援し、緊急の住まいを用意することである。次いで、雇用の機会を失った住民に働く場を確保し、生活が立ち行くようにすること、即ち、地域の「経済の再建」である。こうした活動に並行して「都市の再建」がなされなければならない。

この都市の再建に力を発揮するものに区画整理がある。区画整理手法による都市の復興の事例として、古くは17世紀初頭の大坂夏の陣で焼失した堺や明暦の大火に見舞われた江戸に求めることもできる。復興のために地割奉行を置き、道路の拡張整備やそれに伴う土地の割替えにより市街地を整備したと伝えられる。この伝統は続き、1872年の東京築地、木挽町、銀座一带の大火による復興も地所割によって行われたとされる。

西欧においても、1666年のロンドン大火後、当時の高名な建築家であるクリストファー・レンが、区画整理型の復興を試みたが、市民の同意が得られずに挫折したという。しかし、1842年のハンブルクの大火では、復興のため地帯収用^(註2)を中心としながら、部分的には区画整理の性格を持つ法律が制定されている。

このように、何故、区画整理的な手法、即ち、土地の権利を交換分合する方法が、災害後の都市の再建に有効なのであろうか。

大規模な災害に見舞われた後のまちづくりにおいて、行政当局が、例えば、防火帯を兼ねた広幅員道路や大規模な公園などを計画しようとするのは極めて合理的である。しかし、災害により、営々として築き上げた財産の殆どを失った住民にとって、唯一残されたものは、土地である。土地の買収は、平常時よりも抵抗が強いことも多く、買収方式によるインフラの整備は、困難であろう。決

して容易ではないが、相対的に合意形成を進めやすい区画整理手法が、こうして災害復興に用いられることになるのだと考えられる。

2 耕地整理から区画整理へ

土地区画整理が、耕地整理を母体として発達してきたことはよく知られている。

1899（明治32）年の旧耕地整理法の制定により、従前地の権利を換地に移行し、それに合わせて登記簿も変更する「換地処分^{（註3）}」が、実質的に制度化された。区画整理の原型はこの時点で完成したと言えるかもしれない。しかし、耕地整理が市街地におけるまちづくりや災害復興のツールとなるまでには、幾多の制度的な改善を経なければならなかった。

耕地整理は農地の生産性向上を目的として、散在する不整形な農地を集約、整形し、水路や農道の整備も併せて行うものであり、土地所有者による自発的な事業でもあった。ただし、施行地区内の反対者に対しても手続きを経て決定した「換地計画^{（註4）}」に従うことが要請された点が重要である。換地処分により全ての換地が法的に確定することの意義は、売買や相続による新たな所有者が合意されていた換地案を拒んだとしても事業が振り出しに戻らないことを意味している（もちろん新たな所有者の権利が換地として保護されることは言うまでもない）。

農業近代化のために始まった耕地整理は、20世紀初頭、産業革命を迎え、急速な都市化の進む東京や大阪の郊外部で宅地開発のために利用されることになる³⁾。当初の設計水準は、宅地としての十分な整備水準とは言えなかった^{（註5）}が、本格的なモータリゼーションが開始される前の大正、昭和前期の日本の都市域において、優良な住宅地を形成して行く上で大きく貢献した。大阪市では市長関一⁴⁾が市街地の整備に本格的に取り組み、名古屋市郊外では愛知郡長笹原辰太郎⁵⁾らの活躍が記録されている。

そして、こうした宅地開発における実績を踏まえて、1913（大正8）年に旧都市計画法が制定さ

れた際に、土地区画整理は、制度の創設という形で我が国の都市計画に明確に位置付けられたのである。ただし、一連の実務上の手続きは、耕地整理法を準用するものであった。ところが、耕地整理法は、事業区域の設定にあたり、建付け地を編入できなかった。というよりも、本来、既成市街地に適用することを想定していなかったのだ。

ただし、旧都市計画法第13条は、災害復旧等の高度に緊急性を要する場合には、耕地整理の手続きではなく旧都市計画法施行令に従って強制的に区画整理を施行することも定めていた^{（註6）}。

3 関東大震災復興と区画整理

1921（大正10）年、東京市の新宿の大火（焼失面積約2万坪）にあたり、区画整理が施行されたが、これが旧都市計画法に基づく、最初の区画整理事業であったとされる^{（註7）}。

そして、東京と横浜を合わせ4,300ha以上が消失した1923（大正12）年の関東大震災の復興に当たり、時の政府はいち早く復興院を設置し、区画整理をツールとして復興事業を進めることを決定した。このとき、市街地での区画整理実施のために制定された法律が、「旧特別都市計画法^{（註8）}」である。

この法律は、市街地での区画整理のために様々な仕組みを設けていた。一番大きなものは、1割までの無償減歩とそれを超えた場合の補償金を定めたことである。また、事業の合意形成のために「土地区画整理委員会」と「補償審査会」が設けられた。後の仮換地指定制度に繋がる「換地予定地」も明文化され、移転工事や公共施設工事との輻輳も前提にした制度設計がなされている。

一方、技術的な工夫も重ねられた。短期間に大量の土地評価を行うために路線価式評価方法を採用し、各筆評価にあたって米国クリーブランド市で開発された修正率表を用いる方法が、いち早く導入されている。

こうして、東京と横浜を合わせて、約3,500haの区画整理をほぼ1930（昭和5）年までの短期間で完成させた。この結果、東京市の道路率は、震災前の11%から25%まで増加し、当時の先進国の首

都ロンドン、パリ、ベルリンと同程度の水準となった。公園も大小55箇所、42haが整備され、公園面積は市域の3.6%となっている。まさに、帝都東京は「復興」したのである。因みに、公共減歩率は、平均で約15%であった。

4 戦災復興と区画整理

1945（昭和20）年8月の敗戦時点における被害の状況は、215都市、64,500haに上っている。殆どの都市が焼け野原となったといっても過言ではない。翌年、戦災都市の指定を受けたものは、115都市、63,153haであった。中でも原子爆弾による攻撃を受けた広島と長崎の2市と首都であり産業の中心でもあったため度重なる空襲を受けた東京の死者数や被害の甚大さは、抜きんでていた。

しかし、政府の国土復興にかける強い意志は、その年の11月に戦災復興院を設置し、12月30日に「戦災地復興計画基本方針」を閣議決定していることからわかる。そして、当該方針第5項において、区画整理と地券発行（土地収用のための措置）を基本目標に掲げたのである。

翌1946（昭和21）年9月、再び特別都市計画法が制定、公布された（1956年4月廃止）。概ね旧特別都市計画法に準じたものであったが、旧法に比べて、既成市街地での区画整理の施行により配慮されたものとなっている。

換地予定地の指定については、指定から換地処分までの使用収益権の及ぶ範囲と期間が明確に規定された。旧法の規定に比べても、施行中の土地の権利保護に配慮した仕組みとなっている。この他、権利者同意による換地不交付の規定、過少宅地の適正化の規定、清算金の分納規定などきめ細かな点で改正がなされた。また、土地区画整理委員会や補償審査会の内容、委員選任方法や手続き等は、施行令や施行規則に定める所となり、現行の土地区画整理法の体系にかなり近づいたものとなっている。

特筆すべきは、減歩1割5分の無償規定である。

これは、15%以上の減歩に対して土地補償金を交付するものである。旧法に比べ5%の減歩負担を

土地所有者に強いるものであるが、敗戦直後という財政状況を考えれば、やむを得ないものであったろう。しかし、1947（昭和22）年から施行された現行憲法第29条の規定に抵触するとの疑義が出された。戦災復興院は合憲としたが、連合軍総司令部法制局と法務府調査意見局は、憲法違反の疑いありとの見解であった。区画整理が施行される地区の特性によっては、必ずしも15%の減歩に見合う増進が得られない場合もあるからである。

この結果、1949（昭和24）年の国会議決を経て、現行土地区画整理法の減価補償金規定とほぼ同様のものに改正された。

戦災復興計画基本方針は、公共施設の整備水準を高いものに設定していた。主要幹線の幅員は大都市で50m以上、中小都市で36m以上とし、必要に応じて50mから100mの広幅員道路や広場を設け、緑地やオープンスペースは市街地面積の10%以上としていた。この結果、主要都市のシンボル道路や並木道の多くが、戦災復興事業により整備されている。

以下、戦災復興事業施行中の広島市と名古屋市の地形図を掲げる。



図-1 昭和25年の広島市街地⁶⁾

原爆投下5年後の広島市である。家屋の再建がかなり見られる。中央の白く細長い空間が、平和大通りである⁶⁾。



図-2 昭和28年の名古屋市東北部⁷⁾

中税務署から南に延びる久屋大通りは、建物疎開^(註9)の跡地であったが、100m道路として整備された⁷⁾。

しかしながら、戦災復興事業は順調に進んだわけではなかった。敗戦後の混乱の中、激しいインフレーションが進行し、国や地方の財政を疲弊させていた。そして、1949（昭和24）年いわゆるドッジライン^(註10)による金融引き締めに伴い、大幅に戦災復興都市計画事業の見直しが行われた。

特に、最大の被災地東京都では、当初計画の20,130haの区画整理区域が、数度の変更を経て、約1/4の4,958haまで縮小されてしまった。しかも最終的には、事業決定区域の13%に相当する1,274haが、山手線等の駅前地区に限定されて完了したに過ぎない。地方都市では事業が既に先行していたため、縮小を免れたが、首都であるため、東京は削減の厳しい対象となったようである。以下に、5大都市の戦災復興計画の実施率を掲げる（施行面積等の異同は参考文献3）を参照されたい）。

表-5 大都市の戦災復興都市計画の比較⁸⁾

都市名	計画面積 (ha)	最終施行面積	実施率 (%)
名古屋	4,407	3,452	78.3
神戸	2,284	2,344	102.6
横浜	2,066	853	41.3
大阪	6,097	2,195	36.0
東京	20,130	1,310	6.5

5 20世紀後半の災害復興と区画整理

昭和20年代、人々が戦災復興に取り組む中、自然災害は日本各地を襲っていた。1948（昭和23）年の福井地震は、死者約3,900人、全壊家屋36,000戸という大きなものであったが、翌年には森田震災復興区画整理128haが着手された。また、1949（昭和24）年、北海道岩内町は、洞爺丸台風による強風で全家屋の80%を失う大火に見舞われたが、火災復興区画整理として、137haを施行した。

1952（昭和27）年の鳥取市内の出火は、フェーン現象による強い南風にあおられ、市民のほぼ半数に相当する人々が罹災する大火となった（罹災面積160ha、罹災者2万451人、罹災家屋5,288戸）。しかし、すぐに鳥取市は、177haの復興区画整理に着手している。

こうした災害とその復興事業の続く中、1954（昭和29）年5月、関係者の長い悲願が実り、単独の事業法として土地区画整理法が制定された。同法は、それまでの耕地整理法、旧都市計画法、特別都市計画法として、時代と社会の要請に応じて整備されてきた区画整理制度を集大成し、統合的な制度として確立したものである。立法過程において、多くの実務者の意見を取り入れ、現実即して事業を遂行できるよう様々な配慮が払われていた。主な点としては、換地計画制度を設けたこと、従来の替費地に代えて保留地を明確に制度化したこと、民主化の流れに沿い、登記の有無を問わず借地権者を土地所有者と同等に扱うようにしたこと、土地区画整理組合の役員や審議会委員の任期、改選・解任請求権を認めたこと、建物の移転・除却を施行者が直接行う権能を定めたこと、立体換地制度を設けたこと、工事のための仮換地指定を行えるようにしたこと、などが挙げられる。

さて、戦後の災害復興事業として特筆すべきは、1976（昭和51）年1月29日の酒田の大火とその復興事業であろう。家屋約1,800棟が焼失し、被災者は約3,300名に上ったが、鎮火直後の1月30日深夜には、防災都市づくりを目的として「火災復興土地区画整理事業」を行い、商店街の再建と近代化、住環境を整備する基本方針を定めたのである⁸⁾。そ

の後の事業の進捗は目覚ましく、1979年には復興式典を挙行している。この復興作業の際、陸上自衛隊が災害派遣として被災地区の残骸撤去を実施したことも特筆しておかなければならないだろう。この酒田市の経験は、阪神淡路大震災の復興にも活かされたと言われている。

6 復興事業の転機としての阪神淡路大震災

災害とその復興の経験は、日本列島に住まう日本人であれば誰もが経験して来たといっても過言はないだろう。本稿では紙面の都合上、そのすべてに触れることはできないが、その中でも最大級の災害が、1995（平成7）年の阪神淡路大震災であり、まだ、傷跡の癒えていない災厄である。

1995（平成7）年1月の阪神淡路大震災の復興にあたり、翌月には、被災市街地復興特別措置法が制定、公布された。都市計画法、土地区画整理法、都市再開発法を始めとして、復興のためにあらゆる制度を動員する仕組みを作ったと言えよう。

即ち、被災市街地復興推進地域の計画決定のみにより減価補償金による買収を可能とする制度や、土地の買取りによる区域外への移転、復興共同住宅への換地の申し出、清算金に代わる住宅の給付等々¹⁰⁾、蓄積された緊急対応の区画整理のノウハウをいわば、パッケージにしたものである。

個々の土地区画整理事業について、本稿では割愛するが、合意形成に当たって神戸市で行われた工夫について触れておきたい。

当初、建築基準法84条の規定により建築を制限し、3月17日に都市計画決定がなされた。震災から2か月後の計画決定に住民は怒り、住民の行政に対する反発から事業は始まらねばならなかった¹¹⁾とされる。住民が避難し、十分に計画内容を周知、説明できない状況の中での区画整理の施行区域と主な公共施設（幹線道路や近隣公園）の決定は、行政にとって、手続き的に避けられないものであったとしても、住民にとっては性急過ぎるものとして受け止められたことは想像に難くない。

しかし、次のステップとして、生活道路や街区公園など住民にとって身近な公共施設を住民自ら

考え、市へ提案し、都市計画や事業計画に反映させる「2段階都市計画」が進められた。

この段階で、「まちづくり協議会」が設立されたが、そこへ行政の費用負担によって派遣された多数の専門家が、まちづくりの計画策定や合意形成にあたって住民を支援したことはよく知られている。一般市民には理解が難しい都市計画に関する制度や用語を熟知した専門家が、市民のアイデアや思いを形にする上で大いに活躍したのである。

7 おわりに

本稿では、関東大震災から今日までの災害復興に区画整理が果たした役割とそのための制度的な発展の経緯を紹介した。

旧都市計画法の制定は、欧米先進国と比べても時期的に遜色のあるものではなかった。そして、関東大震災復興事業としての区画整理手法による東京と横浜のまちづくりは、災害復興に対する世界初の、そして、本格的で大規模な区画整理の適用であったことは間違いない。また、戦災復興区画整理事業による日本の主要都市の復興は、来るべきモータリゼーションの時代に備え、いち早く交通インフラを準備できたものであったと評価できる^{（註11）}。

東日本大震災から4か月が経過した現在、国交省、各県当局、そして地元自治体は、既に「復興プラン」の作成に着手している。また、多くの専門家がプラン作成に協力し、努力されている。

しかし、福島県下の被災地では、原発事故による放射能汚染の発生と被災地からの住民避難という別次元の困難な課題を背負いこんでいる。これは、復興計画策定にあたって、原発事故の収束と避難した住民の復帰というプロセスを織り込んで復旧、復興プランを作成しなければならないことを意味している。まさに未曾有の体験である。原発事故による避難民の精神的、肉体的なストレスは想像に余りあるものがあるだろう。

また、町の大半、行政組織の大部分を喪失した自治体の復興に当たっての困難は、これもまた想像を絶したものであろう。

個々の市町村、住民の方々の困苦を思うとき、軽々しく頑張っただけなどという言葉は慎むべきかもしれない。しかし、まちづくりとは、明日を信じることであり、次の世代のためにより安全で快適なまちに復興することこそが、災害により亡くなられた方々のご冥福をお祈りすることであると信じている。ここに、ささやかな一文を供させていただきます。

(やなせ のりひこ)

註

- (1) 公共施設災害復旧事業費国庫負担法(昭和26年制定、平成11年改正)第1条第2項では、「災害復旧事業とは、災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。)ことを目的とするものをいう。」と定義している。また、同条3項では、「災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧することが著しく困難又は不適当な場合においてこれに代るべき必要な施設をすることを目的とするものは、この法律の適用については、災害復旧事業とみなす。」とあり、災害復旧は、「原形復旧」が原則とされる。
- (2) 道路用地の取用に於いて計画幅員を超えて将来の宅地部分までを超過取用し、整備後に上昇した地価で売却し、その利益を整備に充当する。19世紀後半のパリの都市開発にセーヌ県知事オスマンが利用して大きな成功を収めた。日本では旧都市計画法第16条～21条に採用されたが殆ど適用されなかった。「超過取用」とも呼ぶ。
- (3) 法律用語としての「換地処分」は、1923年制定の旧特別都市計画法第4条2項による。
- (4) 法律用語としての「換地計画」は、1949年制定の土地改良法である。制度として完成した形で土地区画整理法においても取り入れられた。
- (5) 当初は、幅員8尺(2.4m)の農道を整備し、馬車の通るものでも幅員2間(3.6m)程度であった。区画も60間(108m)と耕作を前提としたものであった。ただし、大正期に名古屋市郊外で耕地整理による宅地開発を推進した笹原辰太郎は、8間道路(幅員14.4m)を設けるなど、当時としては画期的な整備水準の事業を指導した。
- (6) 耕地整理法によらない区画整理は、第13条の災害復旧、第15条の建築敷地の編入、第17条の保安衛生上の建付け地の編入、20条の収用委員会の裁定を求める事業が該当した。
- (7) 大正9年の東京市富久町、早稲田鶴巻町の火事では旧都市計画法施行後ではあったが、市街地建築物法の建築線指定にとどまり、区画整理の適用までには至らなかった。翌年の新宿町の火事に際して初めて旧都計法13条が

適用になったとされる¹²⁾。しかし、昭和4(1929)年の神通川廃川敷跡地の事業とする文献もある¹³⁾。

- (8) 後に戦災復興事業のために制定された特別都市計画法と区別するために旧を付して呼ばれる。

1923年制定、1940年廃止。なお、1899年制定の耕地整理は、1909年に大改正されたため、以後を「新耕地整理法」と呼び、1899年法は「旧耕地整理法」と呼ばれた。

- (9) ドイツ語Auflockerungの翻訳であり、兵士がいか所集中して攻撃されることを避けるために「バラバラに散会」という意味の軍事用語という。建物疎開は強制的に行われ、全国で61万戸が防火帯として取り壊されたという。その後、この建物疎開による防火帯を道路として利用した京都市の御池通や堀川通、本文で紹介した広島や名古屋のような都市もあれば、戦後の混乱期に住宅密集地域に戻ってしまった都市もあった⁷⁾。

- (10) 1948年12月に連合軍総司令部経済顧問のJ.M.ドッジが提案した金融引き締め政策をいう。

戦災復興計画は予算、規模とも半分に縮小された。

- (11) 渡辺俊一先生のご教示による。

参考文献

- 1) 紺谷与三、「吉野山3万本の桜守」、日経新聞3月18日朝刊、文化欄
- 2) 林春男、「阪神淡路大震災から15年を経て～わかったこと、変わったこと～阪神淡路大震災からの復興」、自然災害科学、JJSNDS29.3、pp.303-317、2010年
- 3) 築瀬範彦、「区画整理小史(1)～(7)」、区画整理、Vol.9803-9809、1998年3月～9月、(社)日本区画整理協会
- 4) 松浦茂樹、「直木倫太郎の帝都復興院技監就任」、土木史研究講演集Vol.31、pp.245-254、土木学会、2011年
- 5) 佐々木葉、「名古屋の区画整理の基礎を築いた人物笹原辰太郎について」、土木史研究講演集Vol.31、pp.261-267、2011年
- 6) 今尾恵介、「地図で読む戦争の時代」、pp.14-15、白水社、2011年
- 7) 前掲書6)、pp.16-22
- 8) 西山康雄、「危機管理」の都市計画、p.139、彰国社2000年
- 9) 前掲書8)、p.196
- 10) 中山久憲、「阪神・淡路大震災からの15年を振り返ってー土地区画整理手法の果たした役割ー」、区画整理vol.0912、pp.8-13、(社)街づくり・区画整理協会、2009年12月
- 11) 神戸市、「阪神・淡路大震災の概要及び復興」、<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/hisaijoukyou230101.pdf>、pp.130-141
- 12) 中満寿夫、「都市災害復興事業史(2)」、区画整理vol.6611、pp.10-11、日本区画整理協会、1966年
- 13) 小栗忠七、「土地区画整理の歴史と法制」、巖松堂、1935年