

1. はじめに

区画整理といえば、言うまでもなく、「換地、保留地、減歩」が基本的な概念である。

保留地は、昭和29年の土地区画整理法によって制度化された訳であるが、それ以前は、「替費地」と呼ばれていた。若い頃、これを「かえひち」と読んで、業界の長老から、「たいひち」と読むのだと指導を受けた記憶がある。

地価の下落が続き、保留地がさっぱり売れずに日本中の区画整理関係者が困っていた頃、何とかならないものかと私なりに考えたことがある(いい知恵は当然出なかったが)。その頃、保留地の制度化の経緯を調べたので、今回は、その内容をご紹介します。

古いことを調べても今すぐ役立つ訳ではないが、「温故知新」という言葉もあるということで、暫しお付き合い願いたい。

2. 小栗忠七の埋もれた著作

小栗忠七氏は、昭和、それも戦前の内務省都市計画課の技師であったという(嘱託であったという話もあるが、定かではない)。越沢明先生の著作にも登場しているし、70歳をとうに超える業界の長老からは、「区画整理の神様のような存在」と聞いたことがある。

戦前の著作であるが、「土地区画整理の歴史と法制」とか「土地区画整理の手引き」というような著書も多い(全部絶版であるが)。退官後、(株)日本測量の顧問をされていたということで、昭和34年4月の奥付のある「区画整理換地設計概論(以下「概論」という)」という社内向けの実務書を著している。

概論は、法律の見地から換地と保留地の権利について論じた法律実務書の色彩が濃い。構成は9節からなり、換地と替地、区画と換地、従前の宅地、換地交付基準の変遷、土地区画整理における換地標準、換地方法、土地区画整理の財政計画と替費地、

設用地、換地設計の順序、となっている。

もう四半世紀も前のことである。ある先輩から(先輩といっても親父くらの人だ)、経緯は忘れたが、「少しは区画整理の勉強をしているか?こんなものもあるから、読んでみる」と渡されたのが、「概論」であった。それも青焼きコピー、当時は既にゼロックスが主流だったから、昭和40年代作成の海賊版だったのだろう。とにかく汚くて読む気になれず、埃を被っていた。捨てずにおいて好かったと思う。なお、以下の二重括弧(『』)が、概論からの引用である。

3. 耕地整理と増歩地処分

ドイツ諸邦の耕地整理制度を参考に1899(明治34)年に耕地整理法が制定され、その後、土地区画整理制度へと発展していったことはよく知られているが、日本独自に発展した保留地制度の形成の過程は、不明な点も多い。

概論によれば、『明治5年に静岡県磐田郡田原村彦島(袋井市)の名倉太郎馬が実施した任意の畦畔改良事業において、道路・畦畔、溝渠の改善、新設による公共減歩、各筆の縄延び、及び「国有地の不用に帰したもの」が耕地に転用された結果、全体で25%の耕地が増加したという。この2割5分の「増歩地」を付近の小作者に売却して経費を充当した事例を保留地の淵源』としている。

そして、旧耕地整理法24条では組合規約の必要的記載事項として「換地割当及び増歩地処分ノ方法」が規定され、また、同法47条には「整理工事完了シタルトキハ整理委員ハ・・・増歩地処分ニ関シ整理総会ノ決議ヲ経ヘシ」とある。その処分方法は、土地所有者以外の者に対しての競争入札であった(註1)。この条文により、耕地整理事業により、境界や官民区分の曖昧な土地が増歩地(註2)として組合の所有に帰し、その処分益が事業に充当されていたことが、明らかである。

しかし、1909(明治42)年の耕地整理法の

大改正により、「増歩地処分」という用語は法律から消えた。これは、同法30条第2項「特別ノ事情ノ為・・・（換地として交付する規定に）依ルコト能ハサルモノノ処分ニ関シテハ規程ノ定ムル所ニ依ル」が規定され、増歩地処分も含めて換地不交付の土地の処分等を広く行うことができるようになったためである。『なお、特定地と呼ばれ、事業の資金提供者に現金償還に代えて譲渡したり、寺社用地として寄付する土地もあったとされる。』

この換地不交付の土地の処分規定が、替費地の揺籃となったことは明らかである。

3. 「減歩法」の誕生

ここで、大正時代の名古屋地方の耕地整理、区画整理を推進した人物として、笹原辰太郎氏が登場する。

1912（大正元）年設立認可された西愛知郡（現名古屋市）東郊耕地整理組合の事業において、組合長笹原辰太郎氏が、減歩による事業資金の調達方法を考案した。笹原は、金銭の代わりに組合各員の所有地から「土地の一部を天引き」し、事業費に充てるアイデアを考え、これを「減歩法」と呼んだ。しかし、愛知県当局はこれを認めず、笹原は内務省、農商務省と3年に及ぶ協議の末に「減歩法」を実現させたという²⁾。

また、減歩法の解説として「整理によって生ずる減歩は・・・費用の全部・・・を面積に換算して・・・従前の土地の面積より減歩し・・・換地交付処分に当り・・・処分の残余地を生せしめ・・・整理費用全額の負担を軽減せん」と記述した文献が存在する³⁾。

これに対し、概論によれば、『1928（昭和3）年に大阪市中之島で行われた「土地区画整理講演会」において（小栗忠七氏自らが）、費用に替える土地として「替費地」のアイデアを発表し、以後、全国に普及した』という。

小栗氏は、『替費地は、耕地整理法78条の費用負担の規定、旧都市計画法16条1項の費用負担の規定、及び民法42条の代物弁済の規定を組み合わせ考案したもので、組合費として事業の負担金を賦課した場合、その賦課金額に堪えられない組合員に対して賦課金相当の土地を組合に提供する契約を結ぶことにより、賦課金の負担の問題を解決しようと

したものである。

提供された土地は、組合有地として集約換地し、耕地整理法30条2項に基づく特別処分地として扱う。知事認可を得た後に、未登記の土地として土地台帳に登録し不動産登記法に基づき所有者から保存登記を申請して登記を全うした。本来、物納の土地であるから換地として組合員には処分できず、第三者に処分しなければならない。事例としては、小学校用地を組合有地として換地し教育委員会で取得するための予算化を行うことにより、資金計画に組み入れることができた』という。

『当初は組合員より提供された小規模の土地を図面上で特定することもあったが、抽象的に換地計算上の処理をする方が、地上権や担保権等の従前地に付着した権利の扱いが不要になるため、従前地を特定しないようになった』という。

替費地の発明において特筆すべきことは、法律的には工事費の代物弁済の方法として工夫され、従来から（おそらくは）慣用的に行われていた増歩地処分を登記制度に組み入れることにより制度化したという点である。

この基本的な枠組みは、土地区画整理法の制定においても引き継がれ、保留地制度の基本を構成している。

4. 替費地処分の考案者

私は、替費地処分の法律的枠組みを整備したのは、内務省において、土地区画整理法制の整備に努力した小栗氏であったと考える。

その理由の一つは、名古屋市の耕地整理事業関連の資料から、事業費のため減歩された土地の具体的な処分方法や、その法的な取扱についての記述がないことである（註3）。こうした問題を小栗氏が、法的な根拠を明示しつつ体系的に整理したと考えることが妥当であろう。また、替費地の名称も小栗の考案であることを認めてよい。

ただ、不思議なことは、1928年に小栗氏が替費地のアイデアを発表したにも関わらず、彼の主著である1935年出版の「土地区画整理の歴史と法制」の中でこの事実に言及していないことである。

これも、推定であるが、戦前に小栗氏が替費地の法制度上の位置付けに触れなかった理由は、耕地整

理事業との関係にあったのではないかと考えている。保留地制度を持たない現行の土地改良法が1949（昭和24）年に制定され、土地区画整理事業と耕地整理法との整合性に配慮する必要がなくなったことにより、小栗氏も替費地の法的意味付けを土地区画整理の枠内で語るができるようになったのではないだろうか。

なお、用語としての保留地は、当時、慣用的に使用されていた「替費地」、「費用充当地」、「未指定地」を統一したものであるとされる⁴⁾。

用語の多様性からも、替費地、或いは、替費地的なものが全国各地で事業の中で自然に生まれ実務的に供されていた実態を傍証しているように感じる。

5. 終わりに

20世紀の最後の頃のことである。当時、一緒に仕事をしていた銀行屋さんから、「保留地って工事費の代物弁済ですよね。」と言われ、「金融から見ればそうだよな・・・」などと思った。

時代は、どんどん進んで今や不動産の証券化は当たり前前の時代である。日本に不動産投資信託市場が生まれたのは、2001年3月だった。そして、2006年末には、REIT（不動産投資信託）と私募ファンドの合計の運用資産は、既に、10兆円を大きく超えている。実に、時代の変化は早い⁵⁾。

保留地に焦点を当てて、増歩や工事費の代物弁済から始まった保留地の100年間の歴史を駆け足で見してみたが、次の100年の展開はどうなるだろうか。楽しみなことである。

なお、本稿では耕地整理組合の賦課金には触れていない。参考文献6)の拙稿をご覧いただければ幸甚である。

参考文献)画整理協会編：「土地区画整理法

- 1) 越沢朗：「復興計画」、p.145、2005年、中公新書
- 2) 木島条太郎：「名古屋土地区劃整理事業の沿革」、雑誌「都市創作」大正15年9月号、pp.18～31、都市計画図書発行所
- 3) 小島浩：「減歩法を意味する換地処分の一例に就いて」、前掲3)「都市創作」、p.50
- 4) 日本土地区制定40周年記念座談会」、土地区

画整理のあゆみ、pp.198～219、平成8年、(社)日本土地区画整理協会

5) 日経新聞朝刊：「不動産ファンド投資加速」、2007年2月1日

6) 築瀬範彦：「組合施行土地区画整理事業の経営に関する制度史的研究」、第36回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.493-498、2001年11月

(註)

(1) 土地所有者に配分すれば、増換地となるため、所有者以外の者に処分したものである。

(2) 1998年3月に本誌に「区画整理小史(その1)」として投稿させていただいた小論の中で、小栗忠七著「土地区画整理の歴史と法制」を引用し、明治5年に静岡県磐田郡田原村彦島の名倉太郎馬が実施した任意の畦畔改良事業と増歩にも触れているが、これが替費地に繋がるとまでは、思い至らなかった。

(3) 笹原辰太郎氏や減歩法について、新たな文献が発掘されれば、当然、筆者の見解は訂正されなければならないものである。