

災害復興のための土地区画整理の形成過程に関する 制度史的考察

築瀬 範彦¹

¹ 正会員 足利工業大学教授 工学部創生工学科（〒326-8558 足利市大前町 268-1）
E-mail:yanase.norihiko@v90.ashitech.ac.jp

本考察は土地区画整理の形成過程を法制度の面から整理したものである。土地区画整理の起源は、大きくは、宅地開発を目的とした「任意的土地区画整理」と既成市街地での施行を目的とした「強制的土地区画整理」があるとされるが、後者に焦点を当て、災害復興を目的とした土地区画整理制度が、どのように発達してきたかを制定法の条文をたどることにより跡付けている。また、土地区画整理法制定時の関係者の座談会記や手記等も参考にしている。

本考察では、関東大震災復興事業、戦災復興事業の経験を踏まえた現行「土地区画整理法」の制度的な完成度が高いことを改めて確認した。また、1996年制定の「被災市街地復興特別措置法」の諸制度が、土地区画整理法を起源とした「都市再開発法」や「大都市地域における住宅地等の供給に関する特別措置法」の諸制度の流れ込むものであることも確認している。

Key Words : *land readjustment act, disaster reconstruction, compulsorily implementation*

1. はじめに

土地区画整理制度の形成過程に関する研究としては、石田頼房による「日本における土地区画整理制度史概説 1870～1980¹⁾」が最も精緻なものであり、これを超えるものは未だないと言ってよい。土地区画整理の歴史に関する論考の嚆矢としては、古くは小栗忠七の「土地区画整理の歴史と法制²⁾」が挙げられるが、時点的には旧都市計画法と関東大震災復興事業のための特別都市計画法までの時代が対象である。その他には、岩見良太郎の「土地区画整理の研究³⁾」も戦前から戦後の区画整理の推移を扱っているが、歴史的な記述を中心としたものではない。

その後、土地区画整理法施行 40 周年の記念出版として、土地区画整理誌編集委員会編「土地区画整理のあゆみ³⁾」が平成 8 年に刊行され、立法当時の諸事情がかなり明らかになった上、全国の土地区画整理事業のデータベースが整理された⁴⁾。

筆者は、こうした先行研究を基に都道府県や政令指定都市で組織されている土地区画整理協会や都市整備協会の記録も加えて、1980 年代までの土地区画整理の形成過程を「区画整理小史⁵⁾～¹¹⁾」として、1998 年にまとめている。

さて、既往研究によれば、耕地整理法を準用した宅地開発の実績を踏まえて、1919（大正 8）年の旧都市計画法において市街地整備のための土地区画整理が制度化されたことは良く知ら

れている^{1 2)}。

しかし、石田によれば、土地区画整理には大都市郊外の宅地開発を目的とした土地区画整理と併せて、既成市街地の改善を目的とした土地区画整理、及び公共施設の整備を目的とする土地区画整理という三つの型が存在し、それぞれ異なる起源を持ち、発展してきたとされる。

旧都市計画法では、第 12 条に個人、共同または組合が行ういわゆる「任意的土地区画整理」、第 13 条に地方公共団体が都市計画として行う、いわゆる「強制的土地区画整理」、そして、第 16 条 2 項の地方公共団体の一人施行、公共団体を一員とする共同施行、又は組合施行による「建築敷地造成土地区画整理」が規定されていた（土地区画整理のこうした呼称は、石田¹⁾、小栗²⁾を参考）。しかしながら、立法時においては、手続き等については耕地整理法を準用することとされたため、特に、第 13 条の強制的土地区画整理を行う上では、極めて不十分なシステムであったとされる。旧都市計画法制定後の 1923（大正 12）年の関東大震災復興事業のため、特別都市計画法を急遽制定、施行せざるをえなかったのは、そのためである。

本研究では、旧都市計画法第 12 条の任意的土地区画整理が、どのような制度的変更を経て、災害復興に適用できる今日の土地区画整理制度まで発展したかを、主に法制度の運用面と制度改定から跡付けることを目的としている。

ただし、建築敷地造成土地区画整理は、施行実績も僅かであるため、言及しない⁽²⁾。

2. 制度分析の視点

(1)用語の定義及び基本的な概念について

「任意的土地区画整理」といっても、制度的な枠組みを無視しては成立しえないことは言うまでもない。あくまでも「強制的土地区画整理」に対して、関係土地権利者（以下、「地権者」）の合意に基づいて施行される事業であることを「任意的」という言葉により象徴的に表しているものである。任意といながらも、地権者の3分の2の同意があれば、反対者も含めて施行が可能であることを意味している。言い換えれば、反対者にとっては強制力が行使されるものである。

この意味で民法第586条の規定に基づいて行う地権者相互間の土地の交換分合とは本質的に異なる¹³⁾。民法による事業は、法定制度ではないため、事業中に売買や相続による地権者の移動が生じ、新たな地権者が事業に同意しない場合は、成立しない。

即ち、「任意的土地区画整理」の制度的要件は、一旦事業に同意した多数の地権者の意思に事業完了まで全地権者が制約されることであると言えよう。また、事業の参加に付随して派生する要件は、費用負担である。事業コストを参加者全員に合理的に負担せしめ、フリーライダーを許さない仕組みが必要となる。以上の要件が整えば、事業区域内の地権者全員の土地権利の交換分合は原則的に可能となる。そして、土地区画整理の本質とされる「換地処分」は、手続きを経て決定された「換地計画」の内容に従い、登記の変更を行う行為である⁽³⁾。そのため、登記の特例措置が必要となる⁽⁴⁾。

以上に対して、「強制的土地区画整理」の意味するところは、国や地方公共団体により決定された施行地区のすべて権利者が、事業完了まで施行者である行政主体の意思に制約されることであろう。地権者の自発的意思とは無関係に公共の福祉のために事業への参画を強制される点が、任意的土地区画整理とは決定的に異なる。ただし、換地処分の手続きは土地区画整理である以上、任意的土地区画整理と同じであるが、換地計画の策定が施行者の一方的な裁量に委ねられないための措置として地権者の代表からなる諮問機関が、手続きに介在する仕組みとなっている。

そこで、施行者の属性と地権者の建築の自由を制限する区域の決定、費用負担の方法、そして、事業手続きという枠組みにより、土地区画整理が都市計画のツールとして発達してきた経緯を見てみたい。ただし、土地区画整理については、換地処分という特別な手続きが存することから、これを独立して扱うものとする。

(2)任意的土地区画整理の制度的要件

1899（明治22）年制定の耕地整理法（以下、「旧耕地整理法」）について、上記の施行者と区域決定、費用負担条件、換地処分規定、事業手続きの4つの視点から制度内容を確認している。ただし、条文番号は項毎で扱う法律に従っている。

a) 施行者と区域決定

発起人と参加土地所有者が自主的に行うことを前提に法体系

は構成されているが、第20条に施行不同意者の強制編入とその同意条件が規定されている。ある区域を事業化する場合、区域内部に反対者が存在する場合を想定したものであろう。事業実施に当たっては、全地権者の3分の2（併せて施行面積と地価総額の3分の2以上）の同意を要件としていた。また、併せて測量、調査のための土地立入権限も第21条に規定されている。

b) 費用負担条件

第65条に費用滞納に係る市町村税の滞納処分の適用が定められている。これは、耕地整理が費用負担を金銭で行ったためである。また、第24条と47条に「増歩地処分」の規定がある⁽⁵⁾。これは、第10条による国有地の無償編入と当時の農地の畦畔が多い上に、さらに減歩対象となる農道や水路の増加面積が僅かであったため、施行後の宅地面積が増加したからであった。この増歩地を希望者へ譲渡することにより、費用を捻出したとされる¹⁴⁾。

c) 換地処分規定

耕地整理法には「換地処分」という用語はなく、法第11条の「換地の交付と金銭清算」、第50条の「代位登記」、第57条の「換地と従前地の物権、債権及び登記順位の関係」、第70条の「登記の特別規定」により、換地処分の効力が定められていた。

d) 手続き規定

あくまで所有者による「土地の共同開発」としての性格を強く有したものであるが、第21条に市町村長の認許の下、発起人の土地立ち入りを認めた。施行同意の異議申し立ての禁止（第28条、ただし行政救済あり）や組合運営についても異議申し立てを禁じる（第57～63条、ただし関係人の権利保護規定あり）など今日的感覚では強制的に見える条項もある。

(3)任意的土地区画整理の制度的要件(その2)

耕地整理法制定から10年後の1909（明治42）年に施行経験を踏まえ、面目を一新する改正が行われた（条文の移動も大きいため、「新耕地整理法」と呼ばれた）。1899年の耕地整理法制定にあたって参考とされた畑作主体のドイツ耕地整理法の体系から水利事業や土質改良に配慮した水稻耕作に適する制度への改正であった。前項の視点から改正点を確認する。

a) 施行者と区域決定

旧法と比べて、法第41条に施行者である土地所有者団体の耕地整理組合に法人格が付与されたことが大きい。

また、第43条1項8号では「建物アル宅地」の区域への編入について土地所有者の同意の必要を規定した。これは、今日でいう圃場整備を目的としている以上、当然の内容であろう。

b) 費用負担条件

増歩地処分の規定に代えて、第30条2項に「特別処分制度」が創設された。これは、金銭による費用負担に代えて土地の一部を提供する方法であり、後に、保留地制度へ発展する「替費地」制度の創始である^{15, 16)}。

c) 換地処分規定

当該条文の移動はあるが、内容的に大きな変化はない。

d) 手続き規定

主務大臣から地方長官（官選知事）へ認可権者が変更された。

こうして制度的に一応完成の域に達した耕地整理法を以って、20世紀初頭に大都市近郊部での宅地開発が盛んに行われたとは、よく知られている。

3. 強制的土地区画整理の制度的要件の考察

本章では、前章で整理した任意的土地区画整理の制度的な枠組み対して、既成市街地での災害復興⁽⁶⁾に適用された土地区画整理に新たに付与された制度的要件について考察を行う。

(1) 旧都市計画法における土地区画整理の制度化

1919(大正8)年に旧都市計画法の制定により土地区画整理が法制化されたといっても、第12条1項の規定は、「都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ宅地トシテノ利用ヲ増進スル為土地区画整理ヲ施行スルコトヲ得」という簡単なものであり、同条2項の別段の定として設計認可について内務大臣の認可を必要とすること、施行後の地価決定方法を勅令で定めることが、それぞれ第14条と第15条で規定されたに過ぎない。

また、旧都市計画法対象都市において都市計画区域の決定が進まないことと、土地区画整理の施行手続きを定めた付属法令⁽⁷⁾が1925(大正14)年まで公布されなかったため、任意的土地区画整理の初めての事業は、1925(大正14)年4月1日工事着手した神戸市大日土地区画整理組合によるものであった⁽⁸⁾。なお、1922年認可の名古屋市八事耕地整理組は、当初土地区画整理として事業化を検討しながら、関係法令未整備のため、耕地整理として施行されたという⁽¹⁷⁾。

一方、同法第13条による強制的土地区画整理は、1921(大正10)年の東京市新宿町の大火(焼失面積約2万坪)に際して初めて適用になったとされる⁽¹⁸⁾。

(2) 強制的土地区画整理の制度的要件の考察

1923年の関東大震災復興事業を土地区画整理によって行うことになったが、前述したように極めて簡素な規定に過ぎず、準用する耕地整理法の規定も既成市街地での事業にはきわめて不十分なものであった。そのため、1923(大正12)年12月に法律第53号として制定された特別都市計画法の規定を先の4つの視点から確認してみたい。

a) 区域決定と施行者

行政庁である国と東京市、横浜市による施行を前提としている。第3条により、耕地整理法第43条の規定によらず「建物アル宅地」が編入できるようになった。

b) 費用負担条件

第2条により、公共団体の費用負担が明記された。なお、整備する施設の負担割合については特別都市計画施行令により、道路が2分の1、運河、公園が4分の1以内と規定されていた。また、第7条では道路、広場、運河等の公共施設の帰属先が施行費用を負担することも規定された。

特記すべきことは、第8条⁽⁹⁾でいわゆる「1割の無償減歩規定」が設けられたことである。これは、1割までの減歩負担を地権者に要請するものであり、背後には、事業により減歩1割未満相当の増進を見込めるという判断がある。

併せて、第10条で補償審査会の構成を規定し、補償金は換地配当とセットであるため、算定方法を施行令第30条で定め、第31条で補償審査会の権限に属することを明記している。

c) 換地処分規定

第5条で設計、換地処分、補償金の配当について、「土地所有者及借地法ニ謂フ借地権者ヲ以テ組織する土地区画整理委員会ノ意見ヲ聞キ之ヲ定ム」と定められた。ただし、土地区画整理委員会の選任方法等は施行令によった。

施行の実務において、第6条で「換地予定地」の指定が規定されたことの意義は大きい。事業の最終段階である換地処分を待たず、換地が使用できる。即ち、換地設計と区画道路の整備と同時に建築を可能とする仕組みがなければ、既成市街地での土地区画整理の施行は殆ど不可能である。現行法の用語「仮換地」が規定されるまでは、換地予定地が使用されている。

d) 手続き規定

第5条に用語「換地処分」が初出する以外は、大きな変更はない。耕地整理法の関連規定を換地処分としてまとめたものであるが、既に、旧耕地整理法により、従前地と換地の関係、そして、換地の登記手続きが制度的に確立していたためと考えられる⁽⁹⁾。

(3) 強制的土地区画整理の制度的要件(その2)

特別都市計画法は、震災復興事業の完了と神宮関係特別都市計画法の公布により、1940(昭和15)年に廃止された¹⁹⁾。しかし、関係者の証言によれば、神宮関係特別都市計画法制定時点で、無償減歩が10%のままであったことは不評であったという。大都市域での市街化が進む中、既成市街地での土地区画整理事業の増進の大きさが、減歩率にして10%を超えることが認識されていたからであろう²⁰⁾。

それでは、戦災復興事業のため1946(昭和21)年9月10日に制定された特別都市計画法について、制度的要件について考察する。

a) 施行者と区域決定

行政庁施行を前提に構成されている点については、旧特別都市計画法の規定と大きく変わるところはない。

b) 費用負担条件

国庫負担については、法文上は旧特別都市計画法の規定と大きく変わるところはないが、当初、施行令では、敗戦直後という点を配慮し、施行者となる地方公共団体を支援するために、土地区画整理事業費の10分の8以内という高い国庫補助率が示されたが、1949(昭和24)年には緊縮財政の煽りを受けて縮小している⁽¹¹⁾。

旧法第8条の「1割の無償減歩規定」が法16条により「1割5分の無償規定」へ変更された。関係者間では妥当な措置とされた²⁰⁾が、1947(昭和22)年5月施行の現行日本国憲法第29条の規定の趣旨に抵触するとの疑義が出され、1949(昭和24)年4月の国会決議を経て、土地区画整理法109条の減価補償金規定に準じたものに改正されたことはよく知られている⁽¹²⁾。

補償審査会についても旧特別都市計画法を踏襲しており大きな変化は見られないが、審査会委員の資格要件や運営事務等は、施行規則に委ねられた。

また、第22条に清算金の剰余金を公共団体に帰属させる条文が追加されたことは注目に値する。本来、清算金は交付額と徴収額が等しいはずであるが、施行期間の長期化による地価上昇や換地設計手法の高度化により、必要な条項とされたもので

あろう⁽¹³⁾。

c) 換地処分規定

土地区画整理委員会の資格要件や運営に係る施行令の規定は、旧法に比べてより詳細なものとなっている。

旧特別都市計画法に比べて、第13条から15条の規定により、換地予定地の指定について使用収益権の及ぶ範囲と期間が明確に規定されたこと注目してよい。早期の換地先での建築を可能とすることの重要性は災害時の喫緊の課題である。

また、第6条の権利者の同意による換地不交付は極めて小規模な宅地の換地設計上の扱いを容易にする上、権利者の便宜も考えた措置と言えよう。

既成市街地での施行にあたって、小規模地権者の権利を保護し、事業後も居住を可能とするため、法第7条の過小宅地の適正化のための措置が規定されたことも注目してよい。この措置に伴い、土地区画整理委員会の役割や行政庁の監督権限についての事項も追加された(法第8、第10、第11条)。

d) 手続き規定

旧特別都市計画法の規定と大きく変わるところはないが、第11条に土地区画整理委員会が行政庁の監督下におかれることが明記された。旧法と比べどのような制限が実際に行われたかは明らかではない。また、施行令により、委員の選挙手続き等についても詳細なものとなった。なお、第22条に清算金の分納規定を設けているが、敗戦直後の混乱を背景とした経済的弱者に配慮した上の措置と考えられる。

4. 土地区画整理法の災害復興に係る制度的要件

(1) 土地区画整理法の制定と制度的要件

1949(昭和24)年に耕地整理法が廃止され、土地改良法が施行されたため、土地区画整理法は準用規定を失うことになった。耕地整理法廃止後も土地区画整理に係る効果は認められていた¹⁴⁾が、土地区画整理のための新法が早急に必要となっていた。こうした一連の動きの中で、1954(昭和29)年5月に土地区画整理法が成立した。震災復興や戦災復興事業等の実績を基に旧都市計画法、特別都市計画法、そして、耕地整理法を再編した土地区画整理法であり、改正項目は多岐にわたるが、前章までの視点で整理をすると、以下のようである。

a) 施行者と区域決定

戦災復興事業として特別に認められていた行政庁施行を第3条4項により恒久化した点が重要である。即ち、国の利害に係る災害発生等、特別の事業により緊急を要する場合に建設大臣の命令により知事、又は市町村長が施行できるだけでなく、建設大臣自らが直轄施行とすることも認めたものである。

b) 費用負担

前述したように特別都市計画法改正第16条の規定を引き継いで第109条に「減価補償金」の規定が明記された。この規定により、災害復興の土地区画整理において、必要とされる公共施設用地を確保する根拠が明確になった。また、補償審査会は第65条の評価員に変更された。

第118条に地方公共団体施行や行政庁施行の事業の公的費用負担が明示され、国庫負担金、地方公共団体の分担金等、そして、1959(昭和34)年の法改正において、「公共管理者負担金

(公管金)⁽¹⁵⁾」が規定されたことにより、費用負担を行うルールが明確になり、災害復興のツールとして土地区画整理を施行し易くなったことは間違いない。

ただし、当初、第120条に受益者負担金に関する規定が設けられたが、1968(昭和43)年の都市計画法の制定により削除されている。

土地区画整理の費用負担制度として最も重要なものである「保留地」が、耕地整理法の特別処分地(いわゆる「替費地」)に代えて、第96条で制度化されたが、本稿の目的から外れるため、これ以上は触れない。

c) 換地処分規定

第86条から89条に換地計画の制度を設け、縦覧を伴う認可手続きを定めたことが重要である⁽¹⁶⁾。

第98条では従来、換地予定地とされてきた制度に「仮換地」の用語を与え、換地処分のためだけではなく、工事のためにも仮換地指定を行えるようにしたことで既成市街地での公共施設工事や建物移転工事の柔軟性を増したことの意味も大きい。

なお、第93条に一定規模以下の過小宅地や借地について換地に代えて建物の床と敷地の共有持ち分を与える「立体換地制度」が設けられたが、これが1969(昭和44)年制定の市街地再開発法へ発展したことはよく知られている。

d) 手続き

特別都市計画法の土地区画整理委員会は、「土地区画整理審議会」となり、選挙制度も公職選挙法を参考とするなど精緻なものとなった。また、行政庁の監督下に置かれるという規定も削除されている。

なお、登記の有無によらず借地権者の立場が認められたが、これは戦後民主化の流れの中で土地の権利の保護に留意しつつ、事業の進捗状況に応じて関係権利者として参画するための手続きが講じられたことであり、特記すべき事項であろう。ただし、借家権者についての言及はない。

施行上の措置として注目したい点は、第77条、80条に建築物の移転や除却を施行者が直接行うことができる「直接施行」の規定が設けられたことである。特別都市計画法第15条1項では必要がある場合、建築物や工作物の3か月以内の移転(占有者へは立退き)命令が行えることと、旧都市計画法第12条により準用する耕地整理法第27条により、必要なときに工作物又は木石等の移転、除却、破毀ができたに過ぎないことと比べれば、直接施行は緊急を要する事態での土地区画整理の適用性を拡大させたものと評価できよう。

こうした諸手続きについては、立法時に多くの実務者の意見を取り入れ、現実に即して円滑に事業が遂行できるような配慮が払われたことが明らかとなっている²¹⁾。

(2) 土地区画整理法制定後の災害復興のための関連制度

土地区画整理法制定以後も火災、震災、津波等の災害復興のための土地区画整理が施行されている。大沢²²⁾によれば、関東大震災復興事業も加えれば7,672ha、土地区画整理事業全体の施行実績の3.1%に上るといふ(2008年度末)。

しかし、費用負担規定を除けば、法改正を伴うような制度的な改訂は立法後、殆どなく、例えば、1987(昭和62)年に創設された高規格堤防整備事業においても既存の土地区画整理制度に

より対応は可能であった。

むしろ、大都市郊外の宅地供給を目的とした土地区画整理では大規模な土地利用の転換を伴うことから第 89 条に規定された、いわゆる「換地の照応の原則⁽¹⁷⁾」の例外である「申出換地」の制度化がすすめられたことに注目したい。

1995(平成 7)年の阪神淡路大震災復興のために制定された「被災市街地復興特別措置法」において設けられた「復興共同住宅区」の設定と換地の申出(法 11 条, 12 条)は、1975(昭和 50)年制定の「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法(大都市法)」の共同住宅区以来、積み重ねられて来た申出換地制度の成果である²³⁾。

さらに、付け加えるならば、同法 8 条の被災市街地復興推進地域内の「土地の買い取り制度」も被災市街地復興推進地域内における建築行為等の制限と一体をなすものであり、都市計画決定施設等の区域内の土地の買い取りを定めた都市計画法第 56 条以来の制度に依拠している²⁴⁾が、都市再開発法第 7 条の 6 の事業に同意しない権利者の事業区域からの退出の自由と権利の保護を行う制度と同様の効果があるものと考えられる。

また、同法 15 条の「清算金に代わる住宅等の給付」制度は、土地区画整理法第 90 条の地権者の同意により換地不交付とし、清算金に代えて住宅を与えるものであり、災害時に住宅を失い、土地だけが資産として残った住民が、金銭の負担なく仮設住宅から早期に復帰できる制度として期待できる^{25), 26)}。

以上を下表に整理している。

5. まとめ

土地区画整理の形成過程を把握しようとする場合、冒頭で触れた三種類の土地区画整理の発展が錯綜していることから、体系的に記述することは、簡単ではない。また、災害復興にあたって過去に土地買収方式の検討もされた経緯があり、そうした事項も含めると制度形成史の記述はさらに複雑になる。

一方、災害復興にあたり、膨大な地権者と錯綜した権利関係の存在という我が国の社会条件を考えれば、日本における都市の再建は、土地区画整理を主体として考えざるを得ない。東日本大震災の復興にあたり、土地区画整理が活用されようとしている理由もこうした事情による。こうした中、本稿では、旧都

表 災害復興のための土地区画整理の制度に関する概略年表

法律名称	制定年	施行者と区域決定	費用負担	換地処分規定	事業手続き	摘要	
旧耕地整理法	1899	§20 不同意者の編入 (23以上の同意)	§64 金銭負担 §65 市町村税滞 納処分規定適用 §24 増歩地処分	§11, §50, §57, §70 による一連の手続き	§21 土地立ち入り §28 異議申立の禁 止 §57~63 運営と異 議申立の禁止		
新耕地整理法	1909	§41 組合の法人格 §43 建物アル宅地の編 入同意	§30 特別処分地 (旧法 §24 の変 更)	ほぼ同上	ほぼ同上	大改正とその後 の一般名称	
旧都市計画法	1919	§13 による土地区画整理の制度化					
旧特別都市計 画法	1923	§3 建物アル宅地ノ編 入	§2 公共団体の 費用負担 §8 無償減歩 (1割) §10 補償審査会	§5 土地区画整理委 員会ノ意見ヲ聞ク §6 換地予定地ノ指 定	§5 換地処分	用語「換地処 分」の初出	
特別都市計 画法	1946		§16 無償減歩 (1割5分) §17 補償審査会	§6 同意による換地 不交付 §7 過小宅地適正化 §13~15 換地予定地 の範囲と期間を規定	§11 行政庁による 土地区画整理委員会 の監督	§16 は 1949 年 に土地減少分の 補償金へ改正	
土地区画整理 法	1954	§3 行政庁施行	§65 評価員 §96 保留地 §109 減価補償 金 §118 公的費用 負担	§65 評価員の設置 §98 工事のための 仮換地指定 §93 立体換地	§56 土地区画整理 審議会に改訂 旧特都計法 §11 不 採用 §77, §80 直接施行 §86~89 換地計画	補償審査会は評 価員へ改訂 1949 年土地改良 法に用語「換地 計画」初出	
都市計画法	1968	§12 市街地開発事業として土地区画整理事業を位置づける					区法 §120 受益 者負担金規定の 削除
被災市街地復 興特別措置法	1996				§8 土地の買い取り §11,12 復興共同住 宅区 §15 清算金に代わ る住宅等の給付		

市計画法制定以来の災害復興を目的とした土地区画整理制度に焦点を絞り、その形成過程を整理しようとしたものである。

本稿でも触れたが、特別都市計画法の土地区画整理委員会と行政庁の監督の関係や清算金の余剰金を公共団体に帰属させる規定等、また、制度制定の経緯や制度運用の事態等について、研究の課題もあるものと考えている。

付録

(1) データ集として、全国の土地区画整理事業の基本的緒元である地区名、施行者、認可年月日、換地処分年月日、施行面積、適用法、事業目的、事業費等が網羅されている。また、助成制度等も含めた年表も整理されており、研究の基礎資料としての有用性も大きい。

(2) 1923年11月に名古屋市の中川運河の建設と併せて行われた都市計画運河事業と共に約94haの土地を収用して運河付帯施設として、建築敷地造成地造成事業が決定した。1926年10月運河工事に着手、1929年1月名古屋市土地区画整理一人施行約103haが認可された²⁷⁾。また、1934年から始まった新宿西口の都市改造事業がこれに該当する²⁸⁾。

(3) 土地改良事業に詳しい森田勝によれば、観念的には土地交換の後、不動産登記法の手続きに則って分合筆を行うことにより、従前の土地区画を「計画された新たな区画（換地）」に変更することは可能である。しかし、筆数が一定数以上に増加すれば、錯綜した土地区画の整理を分合筆の手続きだけで行うことは現実的ではない²⁹⁾。

土地区画整理の本質とされる換地処分は、手続きを経て決定された「換地計画」の内容に従い、登記の変更を行う行為である。分合筆を経ずに登記内容を変更するためには、「換地を従前地と看做す」、或いは「従前の土地の権利が換地に移行する」という法律上の解釈が必要となる。即ち、分合筆の手続きを省略するために換地とは何かという問題を避けて通れない。

財産権の基本である土地の所有権が移動するという現象について、法律上は厳密な議論がなされている。「交換分合が権利を承継的に移転させるものであるのに対し、換地処分は従前の土地の権利をその同一性を維持させつつ換地に移行させるが、創設換地、保留地、公共用地などの従前の土地にないものには新権利を原理的に発生させる」と説明されている³⁰⁾。

(4) 「第1条 耕地整理法ニ依リ整理地区に編入シタル土地ノ登記ニ付イテハ本令ニ別段ノ定アルモノヲ除クノ外不動産登記法ノ規定ニ依ル」耕地整理登記規則(明治33年1月11日勅令第2号)

(5) 第24条7項の「換地割当配当及増歩地処分ノ方法」の詳細は施行規則によるが、地租の確定を前提とした記述になっている。

第47条 整理工事完了シタルトキハ整理委員ハ第11条ノ処分及増歩地ノ処分ニ関シ整理総会ノ決議ヲ経ヘシ

(6) 災害復興にあたっては、土地区画整理方式によるか、あるいは被災地を全面的に買収することによって行うかが、議論の対象となってきた。

江戸期に行われた火災復興のための地割³¹⁾が、果たして権利の交換分合によるものか一旦強制的に収用し再配分したものは、筆者は判断する資料を持っていない。1872年の銀座煉瓦街建設では一部買収と土地の再配分の布達が出されている^{32, 33, 34)}。

近世ヨーロッパにおいても1666年のロンドン大火後、クリストファー・レンが、区画整理型の再建計画を試み挫折している。また、1842年のハンブルクの火災復興のため制定された「1842年5月5日から8日までの火災で灰燼に帰した都市区域の建設に関する強制収用法」は、主体的な手法は地帯収用であったが、部分的には土地区画整理の性格を持つ規定であったという³⁵⁾。

旧都市計画法においても、土地区画整理と必要な土地や建物の収用について議論があり、特に、第16条、17条の解釈をめぐる議論があったとされる³⁶⁾。

1923年の関東大震災の復興にあたっては地券による買収方式が議論されたことは有名である^{37, 38)}。また、戦災復興においても同様の議論がされたが、手法として信頼性の高い土地区画整理になったとされる³⁹⁾。

(7) 大正14(1925)年3月13日大蔵省訓令第1号土地区画整理ノ取扱方では「都市計画法及特別都市計画法ニ依ル土地区画整理地ノ取扱ニ関シテハ明治42年大蔵省訓令第28号耕地整理取扱手續ヲ準用ス」

大正14(1925)年3月13日大蔵省訓令第2号土地区画整理ニ関シ大蔵省訓令第29号準用ノ件では、「都市計画法及特別都市計画法ニ依ル土地区画整理地ニシテ耕地整理法第16条ニ依リ一定ノ期間負担又ハ利益ヲ受クヘキ金額ニ付テハ明治42年大蔵省訓令第29号ヲ準用ス」

(8) 組合の設立認可申請は1921年11月、神戸市都市計画区域の決定が1922年4月、組合の認可は1923年3月であった。

(9) 第8条「(行政庁又ハ公共団体施行ノ)土地区画整理ノ施行ニ因リ土地区画整理地区内ニ於ケル施行後ノ宅地ノ総面積カ施行前ノ宅地ノ総面積ヨリ一割以上減少スルニ至ルトキハ其ノ一割ヲ超ユル部分ニ対シ勅令ノ定ムル所ニ依リ補償金ヲ交付スルコトヲ要ス」

(10) 特別都市計画法では、「第3条 土地区画整理ニ付テハ耕地整理法第43条ノ規定ニ拘ラス換地処分ヲ為スコトヲ得」とある。耕地整理法は廃止されるまで換地処分の用語はないことから、特別都市計画法が公式には初出と考えられる。私見であるが、関係者が通常の換地交付から登記に至る手続きを換地処分と呼称したことは想像に難くない。と言うのは、手続き的に旧耕地整理法では第11条1項の換地交付と金銭清算の規定を受けて第24条7項で「換地割当配当及増歩地処分ノ方法」と続くが、新耕地整理法ではこれら条文を統合し、第30条第1項で換地交付と金銭清算を規定し、同条第2項で「特別ノ事情ノ為前項ノ規定ニ依ルコト能ハサルモノノ処分ニ関シテハ・・・」第3項で「第二項ノ規定に依ル処分ハ地方長官ノ認可ヲ受クヘシ」と例外的な土地の処分方法を明確に規定している以上、通常の手続きについて関係者間で用語「換地処分」が使用されていた背景が想定できるからである。今後、文献

の確認を行いたい。

- (11) 国庫補助は 9 割、街路の幹線は 4 分の 3、その他街路は 2 分の 1、上水道 2 分の 1、下水道 3 分の 2 という高率のものであった⁴⁰⁾。
- (12) 地区の特性によっては必ずしも減歩 15%以上に相当する増進が得られない場合も想定されたからである。
戦災復興院は合憲との見解であったが、連合国総司令部法制局及び法務府調査意見局の見解は憲法違反の疑義ありというものであった^{41)、42)}。
- (13) 耕地整理では増進はなく施行前後の面積差を地租の評価額で清算することができたが、地価上昇を見込める土地区画整理では、路線価による土地評価と評価式の換地設計の普及と実務的には清算事務はかなりの作業量となった。こうした事情を伝える文献は極めて少ないが、道本修がこのあたりの事情を語っている⁴³⁾。
- (14) 土地改良施行法第 4 条により「他の法律(旧都市計画法)において準用される範囲内においては、なお耕地整理法の規定は効力を有するもの」とされたが、廃止法に依拠するという変則的な形を修正する必要があった⁴⁴⁾。
- (15) 公管金の制度化前は、国道や都道府県道用地を一旦保留地とし、本来の公共施設管理者に譲渡することで対応していたが、事業計画上、公共減歩ではなく保留地減歩となること、換地処分まで所有権移転登記ができず会計処理上の問題が生じていた。「公共用地造成補償費制度」や「他の公共事業を施行するに当たり土地区画整理事業を併用する場合の措置について(昭和 30 年 2 月建設省計画局長通達)により運用されていた⁴⁵⁾。
- (16) 土地改良法第 52 条により換地計画の制度が明文化され、法律用語としては既に定まっており、土地区画整理法の制定においても採用されたものである。しかし、土地改良法制定以前にも換地処分のために現行の換地計画に準じる書式は存在し、事務処理が行われており、耕地整理法も実態上は換地処分を前提として換地計画を定めていたと解するのが妥当という土地改良法に詳しい森田勝(元土地改良区連合会換地センター長)の見解に従っている。ただし、大場民雄は「(換地計画)の内容は事後的で任意的性格のものであった」とする⁴⁶⁾。
- (17) 制度発足当初では、「従前ノ土地ノ地目、面積、等位等ヲ標準トシ換地ヲ交付スヘシ(旧耕地整理法 11 条及び新耕地整理法 30 条)」とされ、土地区画整理法では「換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水理、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない(法 89 条)」と換地設計の制約条件となっている。1975(昭和 50)年制定の「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」において、「共同住宅区」及び「集合農地区」の設定と換地の申出が制度化された(法 13 条、14 条、17 条、18 条)。
以後、1989 年制定の「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」における「鉄道施設区」の設定と換地の申出(法 12 条、13 条)や 1993

年の土地区画整理法改正により設けられた「住宅先行建設区」の設定と換地の申出(法 6 条 2 項、85 条の 2 等)など、公益性の高い土地利用に関して照応の原則の緩和が行われていた。

参考文献

- 1) 石田頼房：「日本における土地区画整理制度史概説 1870～1980」、総合都市研究第 28 号、pp.45-78、東京立大学都市研究センター、1986 年 9 月
- 2) 小栗忠七：「土地区画整理の歴史と法制」、巖松堂、1935 年
- 3) 岩見良太郎：「土地区画整理の研究」、自治体研究者 1978 年
- 4) 土地区画整理誌編集委員会編：「土地区画整理のあゆみ」、(社)日本土地区画整理協会、1996 年
- 5) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 1)」、区画整理 vol. 9803、pp.46-54、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 3 月
- 6) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 2)」、区画整理 vol. 9804、pp.57-64、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 4 月
- 7) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 3)」、区画整理 vol. 9805、pp.67-74、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 5 月
- 8) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 4)」、区画整理 vol. 9806、pp.33-41、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 6 月
- 9) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 5)」、区画整理 vol. 9807、pp.98-109、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 7 月
- 10) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 6)」、区画整理 vol. 9808、pp.54-62、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 8 月
- 11) 築瀬範彦：「区画整理小史(その 7)」、区画整理 vol. 9809、pp.65-73、(社)日本土地区画整理協会、1998 年 9 月
- 12) 渡辺俊一：「都市計画の誕生」、pp.135-149、柏書房株式会社、1993 年
- 13) 築瀬範彦・林清隆：「世界の区画整理型開発事業における土地権利の変換に関する研究」、第 29 回都市計画学会学術研究論文集、pp.631-636、1994 年
- 14) 前掲書 2)、pp.37-44
- 15) 下出義明著：「換地処分の研究」、pp.126-127、(株)酒井書店 1979 年、
- 16) 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 回都市計画学会学術研究論文集、pp.493-498、2000 年
- 17) 木島桑太郎、「八事懐顧」、都市創作第 2 巻第 10 号、p.84、1925 年、都市創作会
- 18) 中満寿夫、「都市災害復興事業史(2)」、区画整理 vol.6611、pp.10-11、(社)日本土地区画整理協会、1966 年 11 月
- 19) 越沢明、「神都都市計画：神宮関係施設整備事業の特色と意義」、第 32 回都市計画学会学術研究論文集、pp.73-78、1997 年
- 20) 松井達夫；「戦災復興計画回顧録」、戦災復興外史編集委員会編「戦災復興外史」、pp.107-111、(財)都市計画協会、

1985年

- 21) 前掲書 4), pp. 198-219
- 22) 大沢昌玄: 「災害からまちを甦らせる「区画整理」ー災害復興土地区画整理事業の実態と変遷ー, 区画整理 vol. 54. 8号, pp. 12-17, (社) まちづくり区画整理協会, 2011年8月
- 23) 都市計画法制研究会編著: 「被災市街地復興特別措置法の解説」, pp. 51-58, ぎょうせい, 2011年
- 24) 前掲書, pp. 65-68
- 25) 前掲書, pp. 86-97
- 26) 中山久憲他: 「座談会 東日本大震災1年 復興のあり方を語る」, 区画整理士会報 No. 155, p. 29, (社) 全日本土地区画整理士会, 2012年3月
- 27) 前掲書 2), pp. 212-235
- 28) 越沢明: 「東京の都市計画」, pp. 15-21, 岩波書店 1991年
- 29) 森田勝: 新訂要説土地改良換地, pp. 2-7, ぎょうせい, 2000年
- 30) 前掲書 15), pp. 228
- 31) 今野博編: 「都市計画」, pp. 282-285, 森北出版, 1981年
- 32) 前掲論文 1), pp. 60-61
- 33) 前掲論文 20)
- 34) 小宮賢一: 「戦災復興事始めの記」, 戦災復興外史編集委員会編「戦災復興外史」, pp. 133-139, (財) 都市計画協会, 1985年
- 35) ハルムート・デートリッヒ著, 長坂俊博訳: 「建築敷地の区画整理法規と実践」, pp. 29-37, (財) 国土開発技術センター及び(社) 日本土地区画整理協会, 1995年
- 36) 前掲論文 1), pp. 61-62
- 37) 石田頼房: 「日本近代都市計画の百年」, pp. 14-149, 自治体研究社, 1987年
- 38) 前掲書 28), pp. 194-202
- 39) 前掲書 4), pp. 234-242
- 40) 掲論文 20)
- 41) 前掲書 3), pp. 347-pp. 357
- 42) 前掲書 4), pp. 44
- 43) 道本修: 「区画整理とっておきー誰も書かなかった換地の要諦ー」, pp. 93-96, (有) 一粒社, 2009年
- 44) 前掲書 15), pp. 4-5
- 45) 地区画整合法制研究会編, 「土地区画整合法築城討議(下)」, pp. 197-202, 1984年, (社) 日本土地区画整理協会
- 46) 大場民雄: 「縦横土地区画整合法」, pp. 139-141, (有) 一粒社, 1976年