

宅地供給型土地区画整理の 形成過程に関する制度史的考察

篠瀬 範彦¹・大沢 昌玄²

¹正会員 足利工業大学教授 工学部創生工学科 (〒326-8558 栃木県足利市大前町268-1)

E-mail: yanase.norihiko@v90.ashitech.ac.jp

²正会員 日本大学准教授 理工学部土木工学科 (〒108-8308 東京都千代田区神田駿河台1-8)

E-mail: moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp

本稿は、旧都市計画法第12条により制度化された土地区画整理について、江戸期の耕地交換の慣行や明治期の任意の耕地整理まで遡り、耕地整理法、旧都市計画を経て、現行制度に至る形成過程を跡付けたものである。災害復興のための地方公共団体施行に関連した制度の形成過程を捨象した結果、任意型と呼ばれる土地区画整理制度の形成過程を比較的簡明に描き出せたものとする。

従来から議論のあった割地慣行の影響、土地改良ニ係ル件の再考察、換地処分上の制度上の意義と法令用語の定着過程の考察、「申出換地」の位置づけ、費用負担制度の形成過程の整理、公団施行への組合施行の影響の指摘等が、本研究の成果である。

Key Words : *land readjustment, replotting disposition, partnership*

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、戦前には小栗忠七の「土地区画整理の歴史と法制¹⁾」、戦後の石田頼房の「日本における土地区画整理制度史概説 1870~1980²⁾」等がある。平成に入ってから、土地区画整理誌編集委員会編「土地区画整理のあゆみ³⁾」が刊行された。著者は、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都市整備協会等の記録も加えて、1980年代までの記録を「区画整理小史⁴⁾」としてまとめている。また、最近の論考では岸井隆幸の「土地区画整理事業の変遷⁵⁾」を通史的研究と位置づけることもできよう。

わが国の土地区画整理制度は、耕地整理法を援用した宅地開発の実績を踏まえて、1919年の旧都市計画法において市街地整備のために制度化された。小栗や石田によれば、土地区画整理には大都市郊外の宅地開発を目的とした「任意的土地区画整理」、既成市街地の改善を目的とした「強制的土地区画整理」、及び、公共施設の整備を目的とする「建築敷地造成型土地区画整理」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。

本稿は、旧都市計画法第12条の宅地供給を目的とした「任意的土地区画整理」の形成過程を事業目的である

「宅地供給型土地区画整理」の面から、制度史的にとりまとめるものである。既に、同法第13条の地方公共団体施行の強制的土地区画整理が、関東大震災復興を目的とした旧特別都市計画法と戦災復興を目的とした特別都市計画法を経て現行の土地区画整理法に結実し、さらに被災市街地復興特別措置法へと発展した過程は整理されている⁶⁾。ただし、建築敷地造成型土地区画整理は、1930年代の僅かな施行実績を除き、事例がないため、本稿では触れない。

本稿で考察したい主な点は、小栗が言及したように畦畔改良や田区改正と呼ばれた任意の耕地整理事業に江戸期の「割地制度」の影響を認める⁷⁾ことができるかという点、また、石田や岩見良太郎⁸⁾が土地区画整理の嚆矢とした法律「土地改良ニ係ル件」の位置づけの確認、これは、土地区画整理の根幹をなす制度とは何かを問うことでもあると考える。さらに、耕地整理法を準用する形で制度化された土地区画整理と耕地整理や土地改良との制度的な関連性、そして、土地区画整理法制定以後、半世紀の制度的な進化の過程である。

2. 土地区画整理前史 (その1)

(1) 江戸期の割地制度

土地利用の転換や土地利用計画の実現のために、土地

の権利の交換を行う区画整理型開発手法は海外でも事例が多い⁹⁾。また、わが国でも17世紀まで遡ることができる¹⁰⁾。しかし、土地所有権の絶対性、抽象性を前提とした近代的土地所有制度の成立なしに近代法制度としての土地区画整理や耕地整理はあり得ない。日本では明治新政府による地租改正によって土地所有制度の基盤が確立され、明治憲法の制定と民法・不動産登記法の制定による近代的土地所有制度の成立以後に、耕地整理・土地区画整理の制度史としての意味があると考えられる。

土地の割換を行う割地とは、村内百姓間の貢租負担の公平化を目的に、本途年貢対象の高請地(屋敷地と附属畑地は除外)の高請百姓が持ち高に依じてくじ引きにより、一定期間(20年)割付して所持し、期間満了後、再度くじ引きと割換を行うものであった。村独自の仕法による場合と藩の政策として実施した場合があるとされる¹¹⁾。陸奥、信濃、尾張、丹後、筑前、壱岐、新潟、石川、七尾、新川、若松、鹿島、敦賀等全国の一割の地域で行われ、日本海側と四国に集中していた¹²⁾。

明治6(1873)年4月の地方官会議の通達「地券ヲ発スルノ益」の中で、割地のような一村総有が禁止された。これは、前年の明治5年8月大蔵省118号で布達された共同体的関係の解体と自由な競争社会の導入により、農民の労働生産性を向上させようとする措置を受けたものである¹³⁾。

割地については、小栗は区画整理前史として紹介し、後述する旧耕地整理法の用語「割当配当」に割地の影響を認めている⁷⁾。一方、小栗の見解に対して道本修は否定的である¹³⁾。道本の見解は、割地が土地の用益権の交換を定期的に行い、所有権を確定させないという意味で近代的土地所有制度と対立する構造を持つため否定した明治政府の立場とも共通する。ただし、思想史の研究では近世の「所持」の観念を近代的な土地所有観念に近いとする見解¹⁴⁾もあるが、現物納を前提とする近世の税制が土地所有者より年貢を負担する耕作者の特定を重視したという背景の中で割地を考える必要もある。

しかし、割地慣行は、次節で詳述する様に明治中期まで行われており、この地域的慣行の上に任意の耕地整理が受け入れられたと考えるほうが合理的である。土地法制との関係は、近代法制度そのものが、川島武宜¹⁵⁾が云うように「先進国ではまず社会が変わりそれが原因となって国家法が変わった」が「我が国ではまず国家制定法が変革され、それがテコとなって社会の現実の生活秩序が変化した」という事情を考えねばならない。即ち、近代的土地所有制度の成立前にいわゆる「土地の入れ替え」という観念を地域社会の中で共有していた経験が、土地区画整理制度の創設の前提条件の一つとなっていたことを認めることがより素直な解釈であろう。

(2) 近代的土地制度の完成と任意の耕地整理

明治5(1872)年の大蔵省布告により田畑永代売買の禁止が解除され、併せて土地所有証書である地券の渡方規則が布達されたことにより、日本の近代的土地所有制度の整備が開始された。

明治6(1873)年に地租改正法(太政官布告272号)と地所名称区別(太政官布告114号)が公布され、地租改正が開始された。西南の役を挟んで明治14(1881)年に一応の完了を見たが、測量精度向上のための再調査を経て、明治18(1885)年に現在、公図と呼ばれている図面(更生図)が、沖縄と北海道を除いてほぼ完成した。これにより、国土の登記簿と地籍図が整備され、近代的土地制度の基礎が整えられた。

明治22(1889)年の大日本帝国憲法の発布と土地台帳規則の制定、明治23(1890)年の民法典の公布、明治26年の土地収用法の制定、明治32(1899)年の不動産登記法の制定(明治19(1886)年に旧不動産登記法が一旦、制定されたが、民法典の施行に伴い、新たに制定されたものである)を以って、日本にも近代的土地制度が完成したと言える。

小栗によれば、明治6年に静岡県磐田郡田原村彦島(現袋井市)で名倉太郎馬により任意の土地の交換分合が行われたという。これは「畦畔改良」と呼ばれた。事業目的は、入り組んだ畦畔と水路の整備であり、その結果、荒蕪地の排水が可能となり耕地面積も増加した。また、帰属が曖昧な土地を耕地に繰り入れたことや当時の農道幅員が8尺(2.4m)程度であり、公共用地率も低かったことから、土地所有者に減歩ではなく2割5分という増歩の利益をもたらし、増歩地は付近の小作者に売却され、経費に充当された¹⁶⁾という。

通説⁽²⁾によれば、行政的な耕地整理の嚆矢は、明治19~20(1886~1887)年に農商務大臣谷干城の欧米巡回に随行した農商務省官吏樋田魯一が「耕地区画及耕作路改良ノ件」を提言し、明治21(1888)年の地方官会議において、この報告に賛同した石川県知事岩村高俊が石川郡長安達敬之に命じ、同郡野々市町の郡立模範農場で2.5haの事業を施行したものとされている。このときの増歩は8%に上り、事業は「田区改正」と呼ばれた。その後、同郡安原村の篤農家高多久兵衛が私財を投じ、村民の無理解や妨害に耐えて約60haの田区改正事業を完了させてたとされている¹⁶⁾。

しかし、戦後の実証的研究⁽²⁾によれば、石川郡模範農場の田区改正に影響を与えたのは、静岡の畦畔改良等であり、樋田の影響下で実施された事業は、明治21(1888)年に石川郡安原村全域で実施された田区改正であったとされる(後に、「石川式」と呼ばれた)。

石川県は旧藩時代に割地が盛んに行われた伝統を持つが、四月朔日良秀は、当該地域で明治20(1887)年に最後

の割地籤換が行われた事実から割地慣行の田区改正への強い影響を指摘している^{17)・18)}。地域的、時代的一致を考えれば、割地と石川式田区改正は、土地所有者の意識の面で連続したものと考えるのが妥当であろう。

さて、田区改正事業の背景として、田区改正は耕作地の整理の他に、排水条件の改善により肥料の有機物の分解を促進し、収穫を増大させることによる農業生産への直接的な寄与も大きかった。また、明治 17 (1888) 年に地租条例の改正措置により、地租が固定化されたが、この措置は、当時の米価上昇基調の中で地主層に現物小作料と金納地租の差額を取得させ、これが田区改正の動機づけになったという¹⁹⁾。こうした時代背景の下、1880年代に入ると田区改正事業が盛んになった。明治 28 (1895) 年には、静岡県畦畔改良費貸与規則が施行されるなど先進地域での助成制度の萌芽も見られた²⁰⁾。

土地生産性向上と増歩を地主層にもたらした田区改正事業ではあったが、事業面積の拡大は事業期間の長期化と費用の増大に繋がった。これは、工事完了後の登記手続き等に多大の労力と費用を要したためでもある。明治 23 (1889) 年に田区改正の促進を目的に地租条例が改正された。これは、開墾に相当する労力と費用を耕地に投入した者に、事業後 30 年間の地租据え置き措置を導入するものであり、以後、田区改正は全国的に広まっていた²¹⁾。

しかし、田区改正の隘路は登記費用の問題の他、当時の税制にもあった。地価が据え置かれても、増歩は地租を増加させた上、明治 29 (1896) 年公布の登録税法は、増歩地価相当分の登録税の納付を義務付けた。これは、田区改正を停滞させるほどの影響があったとされる²²⁾。

こうした情勢に対処するために、明治 30 (1897) 年に「土地区画改良ニ係ル件」が制定された。この法律の趣旨は、土地改良（主に田区改正）により土地の区画が変更されても改良前後で土地の総価額を同額とし、登録税の納付を免じるものであった。しかし、所有権の移動に伴う登記には登録税が必要であり、さらに、土地の交換や分合筆、公共用地の編入の手続きも複雑であったため、小栗によれば、事業者は変更された区画に従った登記変更を行わずに事業を放擲し、地租の徴税にも困難が生じるほどだったという²³⁾。多少の施行実績があったことされるが、土地区画改良ニ係ル件により整備された地区や面積を特定する資料は見つかっていない。

同法は、明治 33 (1900) 年に「土地改良ニ係ル地価ノ件」と改称され、明治 42 (1909) 年の耕地整理法の全面改正の際に廃止された。同法は、「市町村内ノ所有者ノ全部又ハ一部共同シテ其ノ区画ヲ変更スルトキ」とあるように農地に限らず運用できることから、宅地整理の事例もあるとされ、同法の廃止を以って市街地での区画整理の可能性が消えたことを遺憾とする見解²⁴⁾や、あ

るいは市街地での事業に適用されたことを以って区画整理の嚆矢とする見解²⁴⁾もある。

こうした見解の初出は小栗である。小栗は後述するような耕地整理による宅地開発の整備水準の低さを慨嘆し、土地改良ニ係ル件の廃止を惜しんでいる²⁵⁾。一方、登記制度との連携のなさや実績が確認できないこと等、当該法の評価について矛盾した見解も示している。当該法の施行時期により近い時代に活動した小栗の見解はもちろん尊重されなければならないが、小栗の当該法の評価に関する記述は、土地区画整理の制度化の遅れを指摘する面が強いことに注意しなければならないと考える。

時代背景や事業目的を考えれば、土地改良ニ係ル件は田区改正の停滞に対処するために、周辺法制との整合性の検討も不十分なまま、税制の特例措置を掲げて急遽創設された完成度の低い制度と評価することが適当であろう。さらに、次章で分析する換地処分法の制度化も全く考慮されていない点も留意すべきである。

3. 土地区画整理前史（その2）

(1) 旧耕地整理法の制定

明治 32 (1899) 年の耕地整理法の施行は、当時の関係者にとって「宵の明星化か、竹林の慈雨」であったと小栗は記している。これは、後述するように同法の施行により、直接的には土地の交換分合や登記上の扱いのための時間的、費用的な負担が大幅に軽減されたことと、施行主体の責任と権限が手続きも含めて明確になったことを意味しているものと考えられる。

小栗によれば、立法に当たって、ドイツ諸邦（プロイセン、バーデン、バイエルン、ヴェルテンベルグ）の耕地整理法が参考にされたという²⁶⁾。事実関係としては、明治 22～24 (1889～1891) 年にドイツに留学した帝国大学農科大学教授酒匂常明が、明治 26 (1893) 年に「土地整理論」を表わしてドイツ耕地整理法を紹介し、耕地整理法制定に大きな役割を果たしている。また、明治 30 (1897) 年には、ヴェルテンベルヒ王国、バイエルン王国、バーデン侯国の土地整理法が農商務省により、翻訳されていた。一方、この時期に農業関係団体は土地整理法の立法化運動を行い、こうした背景の下、農商務省は石川県、静岡県の事業を参考に法制化を進め、明治 31 (1898) 年に農商務省の諮問を受けた農商工高等会議が法律の骨格となる「土地整理法制定の件」を答申した。

同答申案では、実施の決定条件、換地⁴⁾及び補償に関する規定、第三者の権利に関する規定、土地整理委員に関する規定、事業により発生した登記の登録税を免除すること、及び、費用負担と市町村税徴収に準拠することの6項目が挙げられていた²⁷⁾。

こうして、6章 78 条からなる耕地整理法が制定され

るに至った。ドイツ耕地整理法の影響に関しては、田村輝明²⁹⁾の見解が最も学際的で明瞭なものである。即ち、権利に関する手続き規定（旧耕地整理法第1章、2章、5章）については、主として南ドイツ3邦の耕地整理法が参照され、人的組織に関する規定（同法3章、4章）にはプロイセン法が参照されたとするものである。具体的には、事業発起要件は、1880年代には上記4邦とも参加者の二分の一になっていたが、バーデンの1856年法が、旧耕地整理法の要件である土地所有者の三分の二以上、同意者の土地の地価総額が全体の三分の二以上であることと一致している。

ただし、特別過半数要件を参加者と所有面積の双方に要求すること（旧耕地整理法の同意者の土地面積の三分の二以上に該当）はバイエルン法の伝統であった。西欧では既に、事業発起要件が土地所有者の四分の一ないし二分の一の賛成となっていた時代の中で、農商務省が土地所有者保護の観点から慎重を期して、参加要件を土地所有者と所有地面積の三分の二以上としたことは間違いないとする。

また、この事業発起要件は、石田頼房等³⁰⁾が主張するように実質的には「不同意者の強制編入」を規定したものであり、田区改正等の土地所有者の合意を前提とした任意事業から、「換地処分」という行政処分による法定事業への脱皮であった。さらに、事業主体については、実質的に参加者組合の観念を総会によって選任される「整理委員」の規定から読み取ることができる。しかし、この参加者組合が、事業費用の融資を得やすい法人格である「耕地整理組合」となるのは、10年後の法改正まで待たねばならなかった。

著者は、旧耕地整理法制定の意義は、「換地処分⁶⁾」の創設にあると考えている。ただし、正確に言えば、耕地整理法制定時点では、用語「換地処分」は使用されていなかった（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、換地処分の効力と登記手続きが定められた）。そして、第16条の登記に関する「登録税の免除規定」により、事務手続き上の労力と費用負担が解消されたことで、耕地整理の法的枠組み⁶⁾が、基本的に整ったのである。

この他、土地区画整理に受け継がれる制度を詳細に見れば、国有地の無償交付と編入（第10条）、換地の照応の原則と清算金（第11条）、費用の滞納に係る市町村税滞納処分の「適用、事業に必要な図書の無償閲覧と謄写（第6条）や地租条例の除外（第13条）、総会の招集・議決権と議決条件（第35～37、41条）、また地価配賦方法は土地改良二係ル件に準拠することとされた（第15条）。このように、現在の組合施行による土地

区画整理の枠組みと言えるものがほぼ整えられた。

ただし、第24条、47条に「増歩地処分」の規定がある。これは、増歩地を各地権者への配分に代えて希望者へ譲渡することにより、費用を捻出できる規定であるが、後述するように保留地制度へと受け継がれていく。また、第64条の費用と夫役規定は、費用負担が金銭や労働提供により行われたために設けられたものである。

田区改正等の施行実績は、1900年末で15地区827町歩に過ぎなかったが、耕地整理法制定により急増し、明治38（1905）年以降は、毎年1～3万町歩の事業が行われた。当時が日露戦争による経済的な疲弊の極にあった時代背景を考えれば、この数値の背後には制度の改正による効果が大きかったと言えよう。ただし、農学方面の研究では、明治38（1905）年の改正による灌漑排水改良が事業に盛り込まれ、労働生産性の向上から土地生産性の向上に事業目的が実質上、変わったことの影響が大きいという見解もある³⁰⁾。

一般に、制度は創設され、運用が常態になれば、それ以前の不便な状態を想像することは難しくなる。任意事業として行われていた田区改正や不完全な制度である「土地区画改良二係ル件」により施行されていた事業の登記手続きに関する労力や費用からの解放は、まさに当時の関係者にとっては「竹林の慈雨」と表現されるに等しいものであったのであろう。

(2) 新耕地整理法の制定

明治42（1909）年に耕地整理法は面目を一新する改正を受けた。10年間の施行経験を踏まえたもので、畑作を主体としたドイツ耕地整理法に範を置く体系を水利事業や土質の改良も可能とする水田耕作主体の日本型農業に適合するよう改正するものであった。改正は、法律条文の移動を伴う大規模なものであり、以後この改正耕地整理法を「新耕地整理法」と呼び、この改正以前を「旧耕地整理法」と呼ぶようになった。

あくまで耕地整理制度の目的は、農道・水路の整備と耕作区画の集約・整形を主体とした農地の生産性向上であり、耕地整理による宅地開発、即ち、土地区画整理の施行を意図したものではなかった。開墾、地目変換、工作物の維持管理まで事業目的を拡大（第1条）したことや、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とは、圃場整備を目的としている以上、当然の内容であろう。

手続き関係では、監督権が主務大臣から地方長官（知事）へ委譲され、簡素化された（第3、7条、82～89条）が、耕地整理組合へ法人格が付与されたこと（第41条）は、金融機関の融資が受けやすくなり、事業の運転資金の調達が有利になった。

(3) 耕地整理事業の費用負担

土地区画整理に発展する仕組みとして、費用負担関係の変更点が重要である。従来の「増歩地処分」に代えて「特別処分地」の制度を創設したこと（第30条2項）は、後の保留地制度に発展する契機となった。また、整理後地価総額から公共用地増加面積相当分の減額措置を行ったこと（第13条2項）も高い減歩率を許容した事業の採算性を向上させることに寄与した。

この他、費用負担面では利用増進に応じた「賦課金」の徴収が認められ（第40条）、「費用と夫役」も組合員の負担とされた（第64条）。

特別処分地は、従前と対応する換地以外の土地の処分を規約に定めることによって認めたものである。これにより増歩地処分も含めて換地不交付の土地の処分を広く行うことができるようになった。特定地と呼ばれて事業の資金提供者に現金に替えて譲渡したり、寺社用地として寄付する土地もあったとされる³¹⁾。

従来は、事業費用負担については土地所有者からの直接徴収であったが、資力に乏しい権利者を組合員に加えれば、現金ではなく土地による現物出資を認めざるを得ない。耕地整理事業として合理的な施行地区の設定を目指せば、土地による費用負担はむしろ当然の措置であつたらう³²⁾。

4. 旧都市計画法の制定と土地区画整理の法制化

(1) 土地区画整理法制化の背景

20世紀に入ると大都市において耕地整理を利用した宅地開発の動きが活発になった。耕地整理設計に基づく幅員2間(3.6m)の区画道路や60間(108m)を基準とした耕地区画(街区)は³²⁾、現在からみれば極めて不十分な整備水準であり、むしろ新たな都市インフラ整備の阻害要因となっている場合もあるが、当時の路面電車と自転車を主体とした都市交通から考えれば、やむを得ない水準でもあつたらう。当時の大都市では耕地整理事業による宅地開発を支援し、神戸市は大正4(1915)年に宅地開発目的の耕地整理に助成金を支出しているが、おそらく全国で初めてのものである³³⁾。

一方、名古屋近郊では愛知県長笹原辰太郎が西愛知県全域5千町歩の耕地整理を計画しながら、耕地整理法の趣旨に反するという農林省の反対で頓挫して。その後、大正元(1912)年に笹原が設立した東郊第1区耕地整理組合(280町歩)は、8間(14.4m)幅員の道路を計画した本格的な宅地開発事業であり、この成功以後、名古屋市域の耕地整理組合の事業の90%以上が宅地開発を目的としたものとなった^{34), 35)}。

笹原は、東郊第1区事業の事業資金の調達法として、組合員の所有地から金銭に代えて「土地の一部を天引

き」し、事業費に充てるアイデアを考え、「減歩法」と呼んだ。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、実現させたという³⁶⁾。ただし、後に「替費地」と呼ばれる土地区画整理事業の費用負担の仕組みが成立するためには、旧都市計画法の費用負担規定の制定を待たねばならなかった。

一方、耕地整理法の改正としては、大正14(1914)年に公有水面埋立の権能も与えられ、換地処分後直ちに登記所へ通知することも定められたように関連法制との整合も徐々に整備されていった。

(2) 旧都市計画法の制定と土地区画整理の制度化

大正8(1919)年に都市計画と市街地建築物法が制定された。都市計画法の制定時期は、欧米諸国と比べてそれほど遅いものではなかった。そして、本邦の都市計画法に初めて土地区画整理制度が規定されたのである。

しかし、法制化されたといっても、法第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ニ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、事業の手続きも耕地整理法を準用することとされていた。

なお、土地区画整理の制度化にあたっては、1902年成立のプロイセンのアジケス法(正式名称「フランクフルト・アム・マインにおける土地の区画整理に関する法律」)が参考にされたと言われるが、石田頼房等の研究によれば、アジケス法の直接的な影響は認められず、耕地整理法や東京市区改正建物処分規則(1889年)などの先行する法令とその実施の経験も踏まえて制定されたものだという³⁷⁾。本稿で示した法制定の経緯も石田等の見解に符合している。

なお、大正12(1923)年の関東大震災復興事業として、旧特別都市計画法が制定され、強制的土地区画整理として発展するが、この制度の形成過程について文献6)に示した。

費用負担については、「受益者負担金制度」が設けられたが、組合事業への導入実績は明らかではない。ただし、公共団体の助成制度は、愛知県では大正11(1922)年に「土地区画整理奨励規程」が制定され、その後、東京府、京都府、静岡県でも組合事業の助成規程が制定されている³⁸⁾。

(3) 旧都市計画法下の宅地供給型土地区画整理

都市計画に位置づけされながら、暫くの間、土地区画整理による宅地開発は進展しなかった。これは、都市計画法の対象都市において都市計画区域の決定が進まなか

ったことと、土地区画整理の施行手続きを定めた付属法令⁸⁾が大正 15 (1926) 年まで交付されなかったためである。旧法第 12 条に基づく任意的土地区画整理の初めての事業⁹⁾は、同年 4 月 1 日に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る (施行面積 165ha)。なお、大正 12 (1923) 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³⁹⁾。

こうして宅地開発を目的とした耕地整理が幅広く施行されたが、本来の農地のための補助金や開墾助成金を圧迫したため、昭和 2 (1927) 年に注意のための指示が農林省から出され、ついに昭和 6 (1931) 年に耕地整理法改正⁴⁰⁾により、耕地整理による宅地造成は行われなくなった。しかし、昭和初期には都市計画法に基づく土地区画整理事業が活発に行われるようになっていた。

ここで、大正から昭和 20 年の戦前期の耕地整理と宅地供給型土地区画整理の施行状況を概観しておく。

東京では関東大震災でも比較的被害の少なかった都心西部から西南部にあたる郊外部の宅地化が急速に進行した。旧都市計画法第 12 条の任意的土地区画整理事業として最初に認可された事業は、大正 14 (1925) 年の目黒区小川柳町地区 (約 40ha) である。しかし、既に、大正 10 (1921) 年から田園都市株式会社により東京府下荏原郡数カ村に跨る 150ha の区域 (現東京都大田区多摩川地区) で耕地整理による宅地開発が開始されていたことは良く知られている。公共用地率は 18% と高く、宅地開発として高い整備水準であった。その他、大正 15 (1926) 年設立の井萩村 (杉並区西部) の組合や昭和 2 (1927) 年設立の玉川村 (現世田谷区) の組合事業は、全村を対象に 1,000ha 前後の施行規模である (昭和 19 (1944) 年に完成、登記完了は 1954 年)。現在の練馬区や豊島区にあたる地域でも、数多くの宅地供給型土地区画整理が施行され、昭和 35 (1960) 年に耕地整理組合が法定解散されるまでに、東京都全域で 147 地区 5,540ha に達している⁴⁰⁾。

大阪市も早くから区画整理助成規定を定め、設計援助を行うなど計画的な市街化の誘導を行い、昭和 12 (1937) 年には、認可組合数 64、施行地区面積約 3,500ha に達した。昭和 20 (1945) 年までの耕地整理と区画整理の累計施行面積は市域の 30% にあたる 35,456ha に達した⁴¹⁾。

名古屋市は都市規模では東京市や大阪市に比べて小さいものの、耕地整理、区画整理による市街地造成は盛んであり、旧都市計画法に基づく土地区画整理は、大正 12 (1923) 年の都市計画区域決定以降、昭和 20 (1945) 年までに 95 組合、4,783ha が施行された⁴²⁾。

都市規模のさらに小さい福岡市においても、大正 11 (1922) 年認可の西南部耕地整理組合は、397ha の宅地

造成を行い、以後、任意的土地区画整理は、第二次世界大戦が厳しくなる昭和 17 (1942) 年までに 13 組合が 1,342 ヘクタールを施行している⁴³⁾。

さて、大正から昭和にかけて土地区画整理の制度形成史において重要な事は、昭和 8 (1933) 年に内務省達達「土地区画整理設計標準⁴⁴⁾」が示されたことである。

既に、1920 年代には耕地整理の幅員 2 間以下の細街路や水路と幅員 3 間程度の区画道路を交互に配置し、街区形状も正方形に近い設計パターンから、同じ幅員の区画道路を配置し、街区形状も南北長辺街区に移行していたが、耕地整理による宅地開発では公園は殆ど配置されなかった。これが、1920 年代末では地区面積の 3% 近い公園が確保されるようになり、道路の隅切りも設けられるようになってきていた。

こうした実務的な経験を基に作られた土地区画整理設計標準の主な内容は、区画道路幅員は原則 6m 以上 (分岐道路で 3 街区に亘らないものは 4m も可)、公園面積は地区の 3% とするなど、以後の区画整理の設計水準を規定したものであった。

大正から昭和にかけて発展した宅地供給型土地区画整理であったが、昭和 12 (1937) 年の日中戦争以後、急速に強まった戦時経済体制下、建設資材の配給割り当ても減少し、軍需工場建設等の例外を除き新規着手は見られなくなっていった。なお、この時期に軍需工場・軍工廠の地方分散立地のための「新興工業都市建設事業」が全国で行われたが、地方公共団体施行である。

(4) 任意型土地区画整理の費用負担制度

前述したように笹原辰太郎による「減歩法」が文献上の替費地のアイデアの初出⁴⁵⁾であろう。用語も「替費地」の他に地方により「費用充当地」や「未指定地」と呼ばれていた⁴⁶⁾ことから、制度化される前に減歩法のアイデアが全国の実務者間に伝播したと考えていいだろう。

ただし、これを耕地整理法 78 条の費用負担の規定だけでなく、旧都市計画法 16 条 1 項の費用負担の規定、さらに民法 42 条の代物弁済の規定を組み合わせて整理、再構成したのは、大正から昭和にかけて内務省嘱託として活躍した小栗忠七であったと考えられる。小栗によれば、昭和 3 (1928) 年の土地区画整理講演会 (大阪市中島) で発表し、以後、全国に普及したという⁴⁷⁾。

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 項の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の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への処分が条件となる。

当初は、組合員から提供された耕地片を図上で特定し

ていたらしいが、従前地の地上権や担保物権の処理を替費地と切り離すために従前地を特定しないやり方にしたものと推定できる。

替費地は工事費用の負担方法として代物弁済と類似の発想であるが、従来の増歩地処分の制度と登記制度との整合性を図り、旧都市計画法の費用負担規定の枠組みの中で運用できるようにした画期的な制度上の発明⁴⁸⁾と位置づけたい。しかし、土地区画整理が耕地整理法の準用により施行されている以上、耕地整理法の改正により位置づけられない限り、正規の法的制度とは言い難い側面もあったものと考えられる⁴¹⁾。

時代背景として、市街地整備について公共的な見地からの理解が乏しかったことも指摘しておきたい。当時、一般に、土地区画整理は土地所有者が自己の利益のために行う収益事業と認識されていた。その結果、政府資金による支援は営利事業の援助とされたようである。しかし、昭和恐慌と呼ばれる厳しい経済状況の中で、組合関係者は運営資金として耕地整理事業に準拠した低利融資制度を働きかけ、昭和3(1928)年には、大蔵省預金部資金運用部の低利資金融資が開始されている⁴⁹⁾。

(5) 宅地供給型土地区画整理に関する戦後の制度改正

昭和21(1946)年、戦後改革の最も重要な政策の一つである農地改革が開始された。具体的には自作農創設特別措置法と改正農地調整法に基づき、大規模地主の耕作地を小作農や零細自作農に再配分するものであった。農地改革が一段落した昭和24(1949)年、土地所有者中心の耕地整理法に代わり、自作農を基盤とした土地改良制度の整備と政策の展開を目的とする土地改良法が制定された。

制度史的な特記事項としては、土地改良法の中で初めて「換地計画」が法令用語として使用されたことである。しかし、これは、制度の創設と云うより、従来事務的に行われていた行為の明文化であると解される⁴²⁾。

土地改良法の制定は、耕地整理法の廃止を伴うものであった。もちろん、旧都市計画法や特別都市計画法で準用される範囲内で耕地整理法の規定は効力を有するものとされた(土地改良施行法第4条)が、事業手続きを始めとして廃止された法律の規定を準用するという変則的な事態を解消するためには、土地区画整理法の制定が急がねばならなかった。

時代背景的に言えば、当時、収束を迎えつつあった戦災復興土地区画整理事業に対処することが重要な課題であった。さらに、財政上の理由により縮小された戦災復興事業から取り残された既成市街地の整備と住宅の困窮に対処することや都市郊外における大規模な住宅開発のためにも、独立した事業法として、土地区画整理のための新法の制定気運が高まっていた。

関係する法改正としては、昭和24(1949)年の測量法の制定や昭和25(1950)年に市街地建築物法に代わり建築基準法が制定されたことも挙げられる。

昭和29(1954)年5月、法律第19号として土地区画整理法が成立した。任意型土地区画整理に関して従来の制度との主な相違点は、

(a)事業目的が旧都市計画法12条「宅地としての利用を増進するため」から、新たに「公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図る」こととされた。

(b)事業計画の内容を「環境の整備改善を図り、交通の安全を確保し、その他健全な市街地を造成するために必要な公共施設及び宅地に関する計画が、適正に定められていなければならない」として、明文化された⁴³⁾。また、事業計画の縦覧手続きと意見書の提出、意見書の審査と処理の手続きも定められた。

(c)組合等の施行主体に土地所有者の外に登記の有無によらず借地権者を加えた⁴⁴⁾。

(d)土地区画整理組合役員、総代及び土地区画整理審議会委員の任期と解任請求制度を定めた。

(e)換地計画制度を設け、縦覧を伴う認可手続きを定めた。

(f)建築物等の移転及び除却の施行者「直接施行」を定めた。

(g)換地予定地を仮換地とし、工事のための仮換地指定を行えるようにした。

(h)替費地を「保留地」として明確に位置づけた。ことなどである。

土地区画整理法制定の意義は、耕地整理法、旧都市計画法、特別都市計画法により整備されてきた土地区画整理制度を集大成し、統合的な制度として確立したことである。さらに、社会の民主化の流れに乗り、土地の権利の保護に留意しつつ、事業の進捗に応じて関係権利者が事業に参画することを保障する様々な手続き的措置を講じつつ、過去の施行経験を踏まえて事業の円滑な遂行のための配慮がなされた点であろう。

5. 都市計画法制定と大規模土地区画整理の発展

(1) 土地区画整理の大規模化

昭和30年代に入ると三大都市圏への人口集中が本格化し始める。戦災による住宅不足に対応するための住宅政策の一環として、昭和30(1955)年に設立された日本住宅公団(以下、「公団」)が大都市圏での集合住宅建設に活躍するが、集合住宅用地の確保のために土地区画整理が活用された。そして、こうした事業は100haを超えて大規模化していった⁴⁵⁾。

しかし、数多くの土地区画整理に関する技術的革新を生み出した公団施行の事業も、全国での宅地供給量に占

める割合は、昭和 45（1970）年前後のピーク時点でも数%に過ぎない。宅地供給の主体は開発許可であり、市街地開発事業の主体は組合施行土地区画整理であった。ただし、当時の最重要施策の一つとなった宅地供給の促進のため、昭和 34（1959）年に公共団体施行の宅地造成土地区画整理事業に準公営企業債を認め、公営企業金融公庫からの貸付制度が創設された⁵⁰ことからわかるように官民あげて住宅・宅地供給に注力していた。そして、機械施工技術の発達もあり、大都市郊外の宅地供給型の事業規模は大型化していった。

昭和 34（1959）年に「土地区画整理法の一部を改正する法律」が施行されたが、①組合役員、総代の任期を3年から5年に延長し、②保留地の処分に関する事項を施行規程に定めることとし、③事業計画の軽微な変更について縦覧手続きを不要とし、④清算金徴収方法の規程を整備し、⑤公共施設管理者負担金⁵¹規定を定めたことがその内容である。

これら実務的事項は施行を円滑にするための手続き的な改正である。こうして昭和 36（1961）年に組合施行事業の認可面積が1,000haに達してからは、組合、公共団体等を合わせた区画整理の認可面積は毎年2000ha以上を維持し、1970年代前半まで継続した。事業拡大の背景には旺盛な宅地需要があったことは言うまでもないが、昭和 38（1963）年の土地区画整理組合貸付金制度（いわゆる無利子貸付金）の創設による組合経営への支援もあった⁵²。

(2) 都市計画法の制定と土地区画整理制度の変化

一方、高度経済成長下の大都市周辺部のスプロール現象に対処するためにも都市計画制度の抜本的な改正が必要となっていた。また、旧都市計画法は、中央集権的な明治憲法下に成立した法律であり、現行憲法とそれに基づく地方自治法制度から改正の必要性が議論されていた。旧法の内、新たな制度の骨格として機能しえるものを基礎として、時代の要請に応じた内容を取り入れ、全体の体系を全面的に改正することとされた。新都市計画法は、昭和 48（1968）年に公布され、翌年から施行された。

都市計画事業は、旧法の都市計画審議会に付議して建設大臣が認可する仕組みから、知事の認可を得て市町村が施行することを原則とされ、土地区画整理事業は市街地開発事業として位置付けられた。

ここで、公団施行事業の制度面の特色について考察してみたい。公共団体施行に準じ、土地区画整理審議会を設ける公団施行の土地区画整理は、戦前の公共団体施行の大規模な事業と地権者合意に基づく組合施行の事業の中間的な施行形態な特徴があるように思える。

よく知られているように公団施行の土地区画整理事業は、施行前に大量の用地をバラ買いし、施行者であると

共に最大の土地所有者として事業に参画した⁵³。先買用地は、換地設計により大規模街区に集約され、集合住宅の建設用地や地区施設とされた。郊外の山林原野とはいえ、ニュータウン建設のため大規模な土地利用の転換を行うために公団は独自の土地区画整理手法を開発した。

土地区画整理法では、施行者は工事を行うために仮換地指定を行い、工事個所の土地の使用収益権を一旦停止し、工事完了後に当該宅地の仮換地の使用収益を開始する。使用収益権の停止期間中は原則として損失補償の対象となる。こうして逐次工事を進めていく訳であるが、公団施行事業では仮換地指定によらず、任意の「起工承諾」により工事を進めることが一般的であった。固定資産税相当額の土地使用料の支払いにより借地契約により工事を行うのである。このように大規模な造成工事を行う上では土地区画整理法の規定によらないで地権者との合意に基づく簡便な手法が開発されていった⁵⁴。一方、組合施行ではいわば、無料の起工承諾により工事を進めることが一般的であった。土地使用料や損失補償料は事業経費として支出される訳であるから、事業費負担を軽減する上で組合員の総意による当該方法は合理的であった。

また、換地設計は土地区画整理法 89 条の「照応の原則」により従前地と換地の位置関係等の合理的な対応が要請されている。しかし、大規模な土地利用転換を行うため、厳格な「原位置換地」は不可能である。さらに従前の農業従事者の生活を維持するために、施行後も農業継続可能な環境を確保することや不動産経営の便宜を図ることが、事業の合意形成上、必要となっていた。

公団施行に限らず、高度経済成長期には組合施行事業も大規模化していった。千葉県市原市の国分寺台地区（380ha、1971年事業認可）を始めとして、千葉県君津市の重化学工業コンビナート従業員の住宅地開発として行われた複数の組合区画整理事業や個別地区の施行面積は小さいものの全体で統一的な鉄道沿線開発となる東急田園都市線の開発事業など高経済成長期の大規模な組合施行事業は枚挙に暇がない⁵⁵。

(3) 大都市法と申出換地

大規模化した土地区画整理の施行経験を集大成する形で土地区画整理の制度改正に至ったものとして、昭和 50（1975）年制定の「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法（以下、「大都市法」）」を挙げることができる。

大都市法 13 条～16 条では「共同住宅区」の設定とそこへの換地に関する規定が、同じく 17 条～19 条では「集合農地区」の設定と希望者は換地を申し出ることができる規定が定められている。これは照応の原則に依らない対応を立法化したものである。実務者の間では「申

出換地」或いは「希望換地」と呼ばれている。大都市法により施行する事業が対象であるから、施行者の種別にはよらない。

こうした法定の申出換地制度は、社会経済状況の変化に対応して設けられるようになってきている。平成（1989）元年制定の「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（宅鉄法）」では、地方公共団体等の先買地を「鉄道施設区」へ集約することを規定し、つくばエクスプレス事業を早期成功に導いた。また、平成 5（1993）年の土地区画整理法改正により導入された「住宅先行建設区」は、住宅需要の著しい地域における事業において、非建て付け地への住宅建設の促進を目的として、照応の原則の特例を認めた制度である。阪神淡路大震災復興のための平成 7（1995）年制定の「被災市街地復興特別措置法（復興法）」が、大規模な災害に見舞われた地域の事業で、緊急を要する場合には「復興共同住宅区」への換地の申し出を認めている。

申出換地に関する法律上の制度化が、上記の特例に限定される理由は、財産権保護の立場からのものである。即ち、照応の原則が、施行者による自由な、ある意味では恣意的な換地の設計を厳しく制約することによって、区画整理制度の根幹である土地権利の交換手法と財産権保護のバランスを維持しているものと考えられる。

(4) 法律によらない申出換地

一般に、大規模な開発では行政機能や商業業務機能を持つ都市の中心となるセンター地区が必要となるが、伝統的な原位置換地による換地設計ではこうした施設用地を確保することは困難であった。そこで、当初は大規模開発では施行者や公共団体の先買用地或いは保留地を充てることで、対応していた。

こうした大規模街区への任意の申出換地は、横浜市の港北ニュータウンのセンター街区の換地設計で行われたものが良く知られている。換地形状は、細長い短冊状のものとなり、単独での利用はできないことが前提となった。ただし、仮換地指定前に土地所有者の意向が変化した場合は、代替となる換地を手当てする必要があった。

最近では、大規模ショッピングセンターのための街区への換地を希望する者を土地所有者から募り、比較的な大規模な土地所有者を集約的に換地することが行われている。この手法により、埼玉県の越谷レイクタウン地区や浦和東部第 2 地区（みそのウィングシティ）等の数ヘクタール規模の街区の換地設計が可能となり、ショッピングモール等の誘致が可能となった。ただし、換地設計においては、申出しない者の換地に影響を与えないことや土地所有者の合意を前提とした希望者の公募続きの公平性や透明性が不可欠である。即ち、本稿で事例として

上げた大規模商業施設への換地は、大都市法等の制度化された申出換地とは異なり、手続き的な側面において、換地設計の公正さを保証することにより、機能しているものと考えられる⁵⁴⁾。

7. まとめ

最近の 20 年間の宅地供給型土地区画整理を取り巻く状況は、バブル経済の崩壊とその後の地価低迷により、多くの土地区画整理組合の経営が立ち行かなくなり、再建のための努力が払われたということにつきる。再建のために組合員への再減歩や賦課金の徴収が行われた⁵⁵⁾。また、保留地の処分のために大規模な集約を行い、企画力に優れる民間デベロッパーへ先行的に処分する等の工夫もみられる⁵⁶⁾。しかし、こうした努力は既存の制度の枠内で行われており、新たな制度改正に至るものではないといえよう。

本稿では、19 世紀半ばまで遡り、宅地供給型（任意型）の土地区画整理の制度の発展を整理したが、その成果は以下のものである。

(a) 田区改正等の法制化前の任意の耕地整理と江戸期の割地制度の関係を明らかにした。

(b) 従来、論者によっては土地区画整理の発祥ともされた「土地改良に係ル件」を地租との関係で再考察した。

(c) 耕地整理法から土地区画整理法に至る制度の形成過程を用語の形成も含めて整理した。

(d) 旧日本住宅公団による大規模土地区画整理に任意型土地区画整理の影響が認められることを示した。

(e) 土地区画整理法制定後の大きな制度改正として「申出換地」の位置づけを行った。

関東大震災復興、戦災復興のための特別都市計画法により任意型の土地区画整理は大きな変容を遂げたが、そうした地方公共団体施行の強制的土地区画整理の制度形成過程を捨象することにより、宅地供給を目的とした土地区画整理の制度史的な流れを比較的簡明に考察できたのではないかと考える。

付録

(1) 地割、門割等とも呼ばれた。歴史学的には青野春水の「日本近世割地制の研究」が詳しい⁵⁷⁾。青野によれば、自然的悪条件を原因として生産基盤である耕地の地ならしから発展した村型割地制と藩政の一環として行われた藩型割地制があり、後者は地主小作関係の成立・展開の中で変質、廃止された場合と時代状況に対応して地租改正まで施行されたものがたつとする。

(2) 近代農学の祖と呼ばれる初代東京農科大学長横井時敬の論文、「経済側の耕地整理」（横井博士全集第 3 巻、p. 482 以下）が初出であり、これを基に小川誠が第

三章を執筆した「日本農業発達史第6巻（中央公論社、1955年）」に樋田魯一と岩村高俊の関係、石川郡長安達敬之の試行が記述され、以後流布したものである。小栗も横井の見解に基づいて自著を記していると考えられる。しかし、佐藤洋平、須々田吉による実証研究の結果、石川郡模範農場の田区改正に影響を与えたのは、静岡の畦畔改良等であり、樋田の影響下で実施されたのは、明治21年に石川郡上安原村全域で実施された田区改良であったとされる。田村輝明による⁵⁸⁾。

四月朔日（わたぬぎ）によれば、明治21年1月の地方官会議時点で樋田は外遊中であり、地方官会議も開催されていないという⁵⁹⁾、⁶⁰⁾。この辺りの詳細は、石井敦の研究⁶¹⁾に詳しい。

(3) 地租は土地収益（収穫米から種肥代、地租、村入費を控除）から算定された地価の2.5～4%程度の税率で徴収された。地価は土地収益を一定の利子率で資本還元して算定されたが、実効税率は幕藩体制下の年貢と変わらない高率なものであった。

明治17（1884）年の地租条例によって固定化された地租は、明治23（1889）年以降、軽減が図られ、昭和6（1931）年には地租条例が廃止され、地租法へ移行した。昭和22（1947）年には、地租法も廃止され、国税から都道府県税へ移管され、昭和25（1950）の地方税法により市町村税である固定資産税となった。

なお、明治3（1870）年の国税に占める地租の比率は88%であったが、明治43（1910）年には19%に、大正9（1920）年には8%まで減少した⁶²⁾。明治中期までの農業政策に占める生産性向上のための諸施策の重要性は、極めて大きなものがあったと言えよう。

(4) この答申が、おそらくオーソライズされた法律用語としての「換地」の初出であろう。「換地」に述語として該当するドイツ語はなく、「補償地片」、「抵当権と物権的権利の配分地」、「補償として取得する土地」、「新配分地」などと呼称され、現行法でも、*abfindung* や *neues Grundstucke* 等が文脈により使用されている。これは、「従前地に対する補償の土地」というドイツ法概念の規定によるものであろう。

道本修⁶³⁾は、明治16（1883）年の和田維四郎訳「普国布利特隣大王農政要略」が換地の初出とする見解を示しているが、現時点では最も説得力のあるものである。公共事業のいわゆる代替地（替地）とは概念的に異なる用語換地が定着していく歴史は、関係者の耕地整理の理解と受容の過程でもあったことを解明している。

(5) 法律用語としての換地処分は、第24条の「換地割当配当処分」が、10年後に新耕地整理法第29条では単に「処分」とされた。実務的に「換地交付処分」と呼んでいたことを示す文献がある⁶⁴⁾。そして、旧特別都市計画法第5条で法律用語としての「換地処分」が確定された

と考えてよいだろう。

(6) 日本の行政法は、ドイツ行政法を継受したものである。行政処分による効果は、行政不服審査法の対象となるほか、当該行為が違法無効であっても、裁判所により取り消されるまでは有効との扱いを受ける。即ち、行政処分にに基づく行為には強い法的安定性が保障されている。

さらに、行政処分である換地処分は、土地所有権の変動を施行者の行為として生じさせるために、換地処分公告の翌日に全ての権利変動を同時に発生させ、登記によってこの効果を担保している。本来、物権変動は当事者が申請することが原則であるが、旧耕地整理法制定時点で登記の特別規定（明治33年1月11日勅令第2号「整理地登記規則」）を設けて登記官へ換地の登記を囑託する仕組みができたことが重要である。この仕組みは、土地所有者にとって、換地がいわば自動的に登記されるに等しく、登録税の完全免除と相俟って、従来の手続き上の隘路を解消したものと言える。JICA 調査員木下洋司のご教示による。例えば、文献65)では、換地処分によらない換地の事例を紹介している。

(7) 当時の文献によれば、「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・・・換地交付処分に当たり・・・処分の残余余地を生ぜしめ・・・整理費用全額の負担を軽減せん⁶⁶⁾」とある。

(8) 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」

(9) 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。神戸市長田区村本村耕地整理地区に隣接する丘陵部（現神戸市長田区丸山町一体）であり、従前は大部分が山林で耕地整理には馴染まない地区であった。施行面積約165ha、減歩率約9%とされる⁶⁷⁾。

(10) 耕地整理法第3条ノ2「市ノ区域内ノ土地及主務大臣ノ指定スル地域内ノ土地ハ之ヲ整理施行地区ニ編入スルコトヲ得ス但シ市ノ区域ノ土地ニシテ主務大臣ノ指定地域内ノモノニ付テハ此ノ限りニ在ラス」とされた。

また、建付け地編入のためには、土地と建物の所有者、抵当権者等の同意が必要であるが、抵当券所持者の確定や連絡が容易ではなかったという当時の事情や火災のあった場合、焼け残った家屋の編入が困難なため、合理的な事業区域の設定が困難であるという理由もあったとき

れる⁶⁸⁾。

(11) 1935年出版の小栗の主著「土地区画整理の歴史と法制」の中で小栗は自らの発明について語っていない。耕地整理法の廃止と保留地を制度化した土地区画整理法の制定後である1959年に自著の中で経緯を語った点から、本文中の経緯を推察するものである⁴⁷⁾。

(12) 明治42年改正耕地整理法施行規則14条に認可申請書に添付すべき書面として「換地説明書、整理確定図等」が挙げられている。また、当然ながら、土地改良法制定後、換地計画の書式は農林省から示されている。ただし、土地改良法第52条の5として換地計画に記載すべき事項が確定したのは昭和39(1964)年である。こうしたことから、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考える。

(元全国土地改良事業団体連合会中央換地センター所長森田勝氏のご教示による)。

(13) 旧都市計画法施行令第8条「第6条ノ勅許ヲ受タル者事業ヲ実施セムトスルトキハ設計書ヲ添付シ都道府県知事ノ認可ヲ受クヘシ」や耕地整理法施行規則第8条「設計書ハ左ノ事項ヲ記載スヘシ但シ規約ヲ以テ整理施行地区ヲ数区ニ分チタル場合ニ於テハ第5号、第6号、第9号及第10号ノ事項ハ各工区毎ニ之ヲ記載スヘシ」等により、解釈上認められていた。

(14) 耕地整理法第2条の2、2条の3では登記ある借地権者のみを所有者の同意を要件に例外的に認めていた。この背景には、罹災都市借地借家臨時措置法による借地、借家権者の地位の向上があった。

(15) 大都市郊外の宅地供給型土地区画整理事業の大型化には、先例がある。戦前の「新興工業都市建設事業」として施行された事業は、最大の神奈川県相模原都市建設地区で1688ha、兵庫県姫路市広地区で952haであった。

ただし、施行者は「県」であり、任意型事業ではない。(16) 公共施設管理者負担金(以下、「公管金」)は、施行地区内の国道、都道府県道等の用地を保留地で確保し、公共施設管理者に譲渡していたが、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代金の支払い等に問題があった。「公共用地造成補償費制度(1954年国道8号線改良工事以降制度化)」や「他の公共事業を施行するにあ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)」による運用されていた⁶⁹⁾。

(17) 公団施行土地区画整理事業では、区画整理担当職員は事業に際して「地権者から土地を預かる」、「地権者へ土地を返す」という言葉を多用した。これは、施行者が土地所有者と一種の信託関係を擬制しているものと解釈できる。

参考文献

- 1) 小栗忠七：土地区画整理の歴史と法制，巖松堂，1935。
- 2) 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，東京都立大学都市研究センター，1986。
- 3) 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。
- 4) 築瀬範彦：区画整理小史，区画整理 vol.9803～vol.9809，(社)日本土地区画整理協会，1998～1998。
- 5) 岸井隆幸：土地区画整理事業の変遷，近代都市計画制度90年記念論集，pp.223-233，(財)日本都市計画協会，2012。(初出「新都市」2009.12掲載)
- 6) 築瀬範彦：災害復興型土地区画整理の形成過程に関する考察，第32回土木史研究講演集，pp.59-66，2012。
- 7) 小栗忠七：区画整理換地設計概論，pp.1-3，(株)日本測量，1959。
- 8) 岩見良太郎：土地区画整理の研究，pp.15-17，自治体研究社，1978。
- 9) 築瀬範彦：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。
- 10) 今野博編：新編都市計画，pp.283-285，森北出版，1981。
- 11) 浅古弘・伊藤孝夫・植田信廣・神保文夫編：日本法制史，pp.197-198，青林書院，2010。
- 12) 丹羽邦男：土地問題の起源，pp.49-57，平凡社，1989。
- 13) 道本修：区画整理とつておき，誰も書かなかった換地の要諦，pp.98-99，一粒社，2009。
- 14) 石井紫郎：権力と土地所有，pp.5-22，pp.119-164，東京大学出版会，2001。
- 15) 川島武宜：私と法社会学，日本法社会学会編「日本の法社会学」，pp.2-19，有斐閣，1979。
- 16) 前掲書1)，pp.29-37
- 17) 四月朔日良秀：石川県上安原耕地整理史の予備的研究(1)，新潟産業大学経済学部紀要第32号，pp.117-129，2007。
- 18) 四月朔日良秀：石川県上安原耕地整理史の予備的研究(2)，新潟産業大学経済学部紀要第35号，pp.71-85，2008。
- 19) 農林省大臣官房総務課編著：農林業正史，p.674-678p，(財)農林協会，1957。
- 20) 今村奈良臣他：土地改百年史，pp.404，平凡社，1977。
- 21) 前掲書3)，p.39
- 22) 前掲書1)，pp.56-57
- 23) 前掲書2)，pp.52-53
- 24) 前掲書8)，pp.15-17
- 25) 前掲書1)，pp.12-24，44-57
- 26) 前掲書1)，p.44
- 27) 田村輝明：西ドイツ農地法制の研究，pp.312-343，成文堂，1988。
- 28) 前掲書27) pp.340-343

- 29) 石田頼房・波多野憲男・鈴木栄基：日本における土地区画整理制度の成立とアジケス法，昭和 62 年度第 22 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp. 121-126，1987.
- 30) 石井敦：耕地整理事業から土地改良事業への展開過程-事業内容と類縁用語の検討を中心に-，三重大生物資源紀要第 33 号，pp. 29-37，2006.
- 31) 前掲書 1)，pp. 244-259
- 32) 大阪市都市整備協会編：大阪市の区画整理，pp. 330-337，1995.
- 33) 坪原紳二：神戸市の近代都市形成史—都市形成史の構造的な理解に向けて—，pp. 75-94，神戸大学博士論文，1995.
- 34) 浦山益郎：戦前名古屋の組合土地区画整理事業の発展過程に関する研究，1992 年度日本都市計画学会学術論文集，pp. 49-54，1992.
- 35) 財) 愛知県都市整備協会記念事業実行員会編：愛知の区画整理，pp. 22，愛知県都市整備協会，1986.
- 36) 木島桑太郎：名古屋土地区画整理事業の沿革，雑誌「都市創作」大正 5 年 9 月号，pp. 19-31，都市計画図書発行所，1916.
- 37) 前掲論文 29)
- 38) 前掲書 1)，pp. 244-259
- 39) 前掲論文 36)
- 40) 東京都都市計画局編：東京都都市計画概要 1976 年版，pp. 122-124
- 41) 前掲書 32)，pp. 230-234
- 42) 前掲論文 34)
- 43) 福岡市都市開発局博多駅区画整理部編：博多駅地区区画整理誌，pp. 6-32，1974.
- 44) 内務次官通達：土地区画整理設計標準，各地方長官，各都市計画地方員会長あて，昭和 8 年 7 月 20 日発都 15 号，1933.
- 45) 前掲論文 36)
- 46) 鶴見良一朗他：土地区画整理法制定 40 周年座談会，前掲書 3)，pp. 198-219
- 47) 前掲書 7)，pp. 133-137
- 48) 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的研究，第 36 回日本都市計画学会学術研究論文集，p. 493-498，2001.
- 49) 前掲書 1)，pp. 244-259
- 50) 建設省三十年史編集委員会編：「建設省三十年史」，p. 97，(社) 建設広報協議会，1978.
- 51) 建設省計画局宅地部慣習：土地区画整理組合連合会誌，pp. 449-454. (社) 全国土地区画整理組合連合会，1969.
- 52) 大沢昌玄・会田裕一・岸井隆幸：先買い型土地区画整理事業の変遷に関する研究，第 24 回土木史研究論文集 vol. 24，pp. 34-40，2005.
- 53) 築瀬範彦：ニュータウン開発と区画整理，区画整理 54 巻 8 号，pp. 6-11，(社) 街づくり区画整理協会，2011.
- 54) 下村郁夫：土地区画整理事業の換地制度，pp. 97-120，信山社，2001.
- 55) 区画整理士会報編集事務局：覆面座談会「組合土地区画整理事業の再生」，全日本土地区画整理士会報 No. 144，pp. 11-18，No. 145，pp. 38-49，No. 145，pp. 25-32，(社) 全日本土地区画整理士会，2010.
- 56) 築瀬範彦：街区設計と保留地処分の歴史，区画整理第 55 巻 4 号，pp. 8-13，公益社団法人街づくり区画整理協会，2012.
- 57) 青野春水：日本近世割地制史の研究，雄山閣出版，1997.
- 58) 前掲書 27)
- 59) 前掲論文 17)
- 60) 前掲論文 18)
- 61) 前掲論文 30)
- 62) 板倉聖宣：歴史の見方考え方，pp. 218-224，仮説社，2000.
- 63) 前掲書 13)，pp. 51-114
- 64) 前掲論文 36)
- 65) 木下洋司：南米アンデス諸国における都市計画と土地区画整理，区画整理 51 巻 4 号，pp. 54-60，(社) 街づくり区画整理協会，2007.
- 66) 前掲論文 36)
- 67) 前掲書 1) pp. 212-235
- 68) 前掲書 1) pp. 235-241
- 69) 土地区画整理法制研究会編：土地区画整理法築城討議(下)，pp. 197-202，(財) 日本土地区画整理協会，1984.

(2013. 4. 5. 受付)