

土地区画整理の制度形成に関する史的考察

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

我が国の代表的な都市計画ツールである土地区画整理の起源は1899年制定の「耕地整理法」から始まり、関東大震災と戦災の復興事業の経験を踏まえ、現行の「土地区画整理法」として完成を見た。その後の現場での技術的な工夫の積み上げや1975年制定の「大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する特別措置法」の諸規定を踏まえ、1995年制定の「被災市街地復興特別措置法」として、災害復興への制度的な対応能力を発展させて来た。本研究は土地区画整理制度の骨格をなす「換地処分」を中心に制度の形成過程を体系的に整理、考察したものである。

また、制度前史として、江戸期の慣行が耕地整理制度に与えた影響、耕地整理の先行法である「土地区画改良ニ係ル件」の再評価、法令用語の定着過程の考察等において、従来の説に対して幾つかの見解の修正を求めることができたものと考ええる。

Key Words : *land readjustment act, reconstruction project from disaster ,compulsory implementation, replotting disposition*

1. はじめに

土地区画整理制度の形成過程に関する著作や研究としては、小栗忠七の「土地区画整理の歴史と法制¹⁾」が、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を記述している。岩見良太郎の「土地区画整理の研究²⁾」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。現時点では、石田頼房の「日本における土地区画整理制度史概説 1870～1980³⁾」が最も精緻なものと言える。

また、1996 (平成 8) 年に出版された土地区画整理誌編集委員会編「土地区画整理のあゆみ⁴⁾」により、土地区画整理法制定当時の諸事情がかなり明らかになった。

上記資料と都道府県や政令指定都市の土地区画整理協会等の記録を参考に、1980年代までの土地区画整理の形成過程をまとめた1998 (平成 10) 年の著者の論考⁵⁾や2009 (平成 21) 年の岸井隆幸の「土地区画整理事業の変遷⁶⁾」を通史的な研究と位置づけることができる。

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土地区画整理が制度化された⁷⁾。このとき土地区画整理は、宅地開発を目的とした同法第12条の個人、共同または組合が行う「任意的土地区画整理」、既成市街地の改善を目的とした第13条の地方公共団体が都市計画として行う「強制的土地区画整理」、

及び公共施設の整備を目的とする第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」の類型があったとされる (名称は小栗¹⁾、石田²⁾による)。そして、これらの土地区画整理は、それぞれ異なる起源を持ち、発展したとされる⁸⁾。

本研究では、旧都市計画法の土地区画整理が災害復興型土地区画整理へ発展した過程と宅地供給型土地区画整理として完成した過程を考察した著者の既往研究^{9),10)}を踏まえ、輻輳する土地区画整理の発展過程を制度史として体系的に把握することを目的としている。研究の方法は19世紀のドイツ諸邦の耕地整理法の導入を受け、法制度の骨格である換地処分の制度化と発展過程を中心として分析を進める。なお、制度の前史として明治初期の任意の土地の交換分合と江戸期からの土地交換の慣行との関係や耕地整理法の先行法とされる「土地区画改良ニ係ル件」の果たした役割についても考察する。

2. 近代的土地所有制度の成立と田区改正

(1) 江戸期の割地慣行の影響

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の開発手法は海外でも事例が多い¹¹⁾。また、わが国でも17世紀まで遡ることが

できるとされる¹²⁾。しかし、限定的な区域で地権者相互の同意によって行われる任意の土地の交換分合による行為と土地所有権の絶対性、抽象性に基づく近代的土地所有制度を前提にした法制度としての土地区画整理や耕地整理は、区別して論じる必要がある。

日本の近代的土地制度は、明治5(1872)年の大蔵省布告により「田畑永代売買禁止」が解除され、併せて土地所有証書である「地券渡方規則」が布達されたことから整備が始まった。翌年から始まる地租改正によって土地所有制度の基盤である地籍制度の整備が始まり、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¹³⁾。

これを基礎に、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、翌23年の民法典の公布、明治26(1893)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(ただし、明治19(1886)年に旧不動産登記法が制定)を以って、法制度的な完成を見た。これ以降において、近代的土地所有制度の枠の中で土地区画整理の制度史を厳密に扱えるものとする。

しかし、我が国の近代法制度では、川島武宜¹⁴⁾の云うように「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。そこで、まず近世江戸期の土地利用の慣行の上に近代的な制度が成立した過程を考察する。

江戸時代において、土地の割換を行う「割地」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応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った¹⁵⁾。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という¹⁶⁾。

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月大蔵省達第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¹⁷⁾。

小栗は割地について、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¹⁸⁾。一方、小栗の見解に対して、道本修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的である¹⁹⁾。

(2) 地租改正と任意の耕地整理

小栗によれば、任意の土地の交換分合による耕地整理

事業である「畦畔改良」の始まりは、1873(明治6)年に静岡県磐田郡田原村彦島で行われたものであるという。事業は土地所有者には減歩ではなく2割5分の増歩をもたらし、売却された増歩地は経費に充当された。一方、行政的な耕地整理の始まりは、明治21(1888)年に石川県石川郡野々市町の郡立模範農場で施行された2.5haの事業とされる。このときの増歩は8%に上り、事業は「田区改正」と呼ばれたという²⁰⁾。

しかし、戦後の実証的研究を踏まえた田山輝明の見解では、石川県模範農場の田区改正に影響を与えた事業は静岡の畦畔改良等であり、後に「石川式」と呼ばれた田区改正は、同じ明治21(1888)年に石川郡安原村全域で実施されたものであったとされる²¹⁾。事実関係の考証については、石井敦の研究²²⁾が詳しい。以上から、行政指導による任意の耕地整理の嚆矢については、小栗の見解は改められる必要がある。

割地と「石川式田区改正」の関係であるが、石川県は旧藩時代に割地が盛んに行われた伝統を持つ。四月朔日良秀は、安原村で明治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^{23),24)}。前述したように近代的土地所有制度と整合しない「一村総有」に基づく割地慣行は、国の指導にも関わらず地域によって戦後も継続されていたという。特に、北陸地方では共有地を対象に洪水被害を均等にす目的で継続したり²⁵⁾、水利組合との関係から農地解放時まで存続し、山林については未だに続いているという報告もある²⁶⁾。

こうした事例を踏まえ、明治20年代当初の石川県安原村という時代的、地域的な一致を考えれば、四月朔日の云うように割地と田区改正は、土地所有者の意識の面で連続性があったと考えることが素直であろう。敷衍すれば、近代的土地所有制度の成立前に「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、田区改正に繋がったという小栗の見解はかなりの程度、妥当性があるものとする。しかし、現時点では割地の慣行を基礎として、田区改正が土地所有者に受け入れられたと断定できる直接的な証拠はない。

さて、畦畔改良や田区改正はあくまで農業生産への直接的な寄与を目的とした任意の事業であり、立法化された耕地整理制度へと発達するためには、当時の主要財源である地租を始めとして税制上の問題の解決が必要であった。明治17(1884)年に地租条例が改正され、地租が固定化されたが、当時の米価上昇基調の中で、この措置は地主層に現物小作料と金納地租の差額を取得させ、畦畔改良等を推進する動機づけになった²⁷⁾。明治23(1889)年には田区改正の促進を目的に地租条例が改正された。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年間の地価の据え置き措置を導入するものであり、これ以後、田区改正は全国的に広まっていった²⁸⁾。一方、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

表一 土地制度・土地区画整理制度の形成に関する年表

西暦	元号	事 項	内 容	参 考
1872	明治 5	地所永代売買解禁 (太政官布告 50 号) 地券渡方規則 (大蔵省達 25 号) 制定	土地譲渡の自由 郡村地券・壬申地券の発行	(太陽暦移行による月日異動あり) 所有権移転時に地券書換請求
1873	明治 6	地租改正法公布 (太政官布告 272 号) 地所名称区別(太政官布告 114 号) 地方官会議の通達「地券ヲ発スルノ益」	上諭・地租改正条例・施行規則・地方官心得書の 4 法令 土地の官民有地の区別	土地所有権の確定 (封建的権利の整理) 公租地と非公租地区別
1876	明治 9	地所処分規則の制定 地租改正条例細目の制定 地所名称区別改定 地籍帳・地籍図調製方通達(内務省令 84 号)	地租改正に伴う地押丈量開始 市街地丈量の誤差基準を定める 土地分類基準 内務省による地籍編纂事業着手	丈量終了：明治 14 年末 悉皆調査と誤差 2 歩/反 官有地 4 種、民有地 3 種 明治 10 年中止
1881	明治 14	地租改正の一応の完了	地券発行枚数：1 億 930 万枚	総耕地面積 485 万町歩 (筆数 8,544 万)
1884	明治 17	地租条例の改正 地租ニ関スル諸帳簿様式の制定	地租の固定化 土地台帳と地図の規定	府県庁が地租台帳の保管、郡区役所/町村戸長役場が台帳・地図を保管
1885	明治 18	大蔵卿ヨリ各府県知事県令へ発シタル訓令 (大蔵卿訓令主秘 10 号)	「地押調査ノ件」総筆数の 32%実施 帳簿図面と実地の齟齬の是正	町村図縮尺：1/3000 字図縮尺：1/600 (一筆図)
1886	明治 19	旧不動産登記法制定 (法律 1 号)	権利変動については限定的	登記を第三者対抗要件とする
1889	明治 22	土地台帳規則の制定 (勅令 39 号) 地券制度廃止 (法律 13 号)	更正図を土地台帳付属地図として府県庁郡役所、市町村役場に保管	許容誤差：田畑 1/30 市街地 1/100
1890	明治 23	民法典の公布 地租条例の改正	事業後 30 年間の地租据え置き措置	田区改正の促進策
1893	明治 26	土地収用法の公布		
1893	明治 29	登録税法の改正	増歩地価相当分の登録税納付義務付	田区改正の停滞
1894	明治 30	土地改良ニ係ル件との公布	登録税の減免・市街地での土地改良	改良前後で土地総価額を同額
1899	明治 32	不動産登記法の制定 耕地整理法制定	1 不動産 1 用紙主義・権利種類の拡張 行政処分による耕作地改良	登記所が登記簿永久保存(地図は未定) 「旧耕地整理法」/用語「換地」初出
1900	明治 33	土地改良ニ係ル地価ノ件との公布	法律名称変更	
1909	明治 42	耕地整理法の全面改正 土地改良ニ係ル地価ノ件との廃止	事業主体の法人化	新耕地整理法と呼称
1914	大正 4	耕地整理法の改正	公有水面埋立の権能	換地処分後直ちに登記所へ通知
1919	大正 8	旧都市計画法の制定	土地区画整理の法制化	宅地開発、災害復興、公共施設整備の事業目的を規定
1923	大正 12	旧特別都市計画法の制定	市街地での土地区画整理施行を可能 1 割減歩無償規定	用語「換地処分」の初出 補償委員会、換地予定地
1931	昭和 6	耕地整理法の改正	宅地開発目的の耕地整理の禁止	
1933	昭和 8	土地区画整理設計標準(内務省通達)	公共施設の整備水準を規定	
1940	昭和 15	旧特別都市計画法廃止		関東大震災復興事業の完了
1946	昭和 21	特別都市計画法の制定	1 割 5 分減歩無償規定	
1949	昭和 24	特別都市計画法の改正 耕地整理法の廃止 土地改良法の制定	減歩無償規定の改正 土地区画整理の根拠規定の喪失 換地計画の制度化	施行中の土地区画整理の効力は維維
1954	昭和 29	土地区画整理法制定	制度の集大成	仮換地指定・原価補償金規定
1959	昭和 34	土地区画整理法の一部を改正する法律	組合総代の任期延長等施行条件緩和 公共管理者負担金制度の創設	宅地造成土地区画整理事業に公営企業金融公庫からの貸付制度
1963	昭和 38	土地区画整理組合貸付金制度の創設	無利子貸付金	
1968	昭和 43	都市計画法の制定	市街地開発事業として位置づけ	受益者負担金規定の削除
		土地区画整理補助規定の通達	国庫補助金の制度化	
1975	昭和 50	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	共同住宅区・集合農地区への申出換地	
1985	昭和 60	最高裁判決行ツ第 128 号	仮換地の供覧等の合法判決	換地計画に基づかない仮換地指定
1989	平成 1	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	鉄道施設区への申出換地	
1993	平成 5	土地区画整理法改正	住宅先行建設区への申出換地	非建て付け地への住宅建設の促進
1995	平成 7	被災市街地復興特別措置法	復興共同住宅区への申出換地 清算金に代わる住宅等の給付 土地の買い取り	

等に多大の労力と費用を要したためでもある。地価が据え置かれても、増歩は地租を増加させた。さらに、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。

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棄し、地租の徴税にも困難があった²⁹⁾という。多少の施行実績があったとされるが、「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「土地区画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。なお、同法の条文に「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³⁰⁾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³¹⁾もある。

こうした見解の初出は小栗である。小栗は耕地整理による宅地開発の整備水準の低さを慨嘆し、「土地区画改良ニ係ル件」の廃止を惜しんでいる³²⁾。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近い時代に活躍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。耕地整理法を準用して宅地開発を行わざるを得ない昭和初期の不合理を小栗は告発しているのである。

時代背景や事業目的を考えれば、「土地区画改良ニ係ル件」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制度としての側面が強いものとする。さらに、次章で分析する換地処分の制度化が全く考慮されていない点も留意すべきである（経緯については、表-1 参照）。

3. 耕地整理法の制定と換地処分制度の確立

(1) 旧耕地整理法の制定と換地処分の意義

田区改正等の法定事業化に当たり、明治 26 (1893) 年に酒匂常明が「土地整理論」を表わしてドイツ法を紹

介し、耕地整理法制定に大きな役割を果たした。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、農商務省は石川県、静岡県の実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^①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、費用負担とその徴収は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。

明治 32 (1899) 年に 6 章 78 条からなる耕地整理法が制定された。田山輝明によれば、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³³⁾。

著者は、旧耕地整理法制定の意義は「換地処分」の創設にあると考える。ドイツ行政法を継受した日本の法体系は、公法と私法を峻別する。土地所有者の合意を前提とした任意事業である田区改正は、私法の契約行為として所有権を交換したが、換地処分は換地への所有権の権利変動を公法に基づく「行政処分」として行う。言い換えれば、法的には行政庁である施行者が、一方的に個人の権利義務関係に影響を与えることができる構造となっている³⁴⁾。石田頼房等³⁵⁾が主張するように事業発起要件である施行区域の特定は、「不同意者の強制編入」を規定したものであり、田区改正等の任意事業から、行政処分による法定事業への根本的な変化であった。

ただし、正確に言えば、法律制定時点では、用語「換地処分」は使用されていない。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ものである。なお、法律用語としての第 24 条に「換地割当配当処分」があるが、内容は異なる。

10 年後の法改正により第 30 条で「処分」とされたが、実務的には「換地交付処分」と呼ばれていたことを示す文献がある³⁶⁾。後述の旧特別都市計画法第 5 条で法律用語としての「換地処分」が確定したと考えてよいだろう。

なお、事業主体については、実質的に参加者組合の観念を總會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が、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。

登記については、明治 33 (1900) 年に勅令第 2 号「耕地整理登記規則」を定め、役所間の委託行為である「囑託登記」を認めることで、私人の申請に代えて、役所の

内部行為により換地と登記制度との連動を保証する仕組みとした。本来、物権変動は当事者が申請することが原則であるが、当該規則により、換地処分の公告を以て自動的に換地への権利登記が行われることが保証される仕組みとしたのである³⁹⁾。さらに、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、現在に至る換地処分の法的枠組みが、基本的に整ったと言える。

なお、財産権の基本である土地所有権が従前地から換地へ移行するという現象について、既に多岐にわたり法律上の厳密な議論がなされている³⁹⁾が、本稿では制度的な記述に留め、これ以上は触れない。

その後の土地区画整理に受け継がれる制度としては、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）がある。ただし、地価配賦方法は「土地区画改良ニ係ル件」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。

なお、第 24 条、47 条に「増歩地処分」の規定がある。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³⁹⁾。日露戦争による経済的な疲弊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考える。

一般に、制度は創設され、運用が常態化すれば、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「土地区画改良ニ係ル件」により施行されていた事業が、合意形成や登記手続きを含め、安定的で効率的な制度に移行したことは、当時の関係者にとっては「竹林に慈雨」と表現されるに等しいものであったであろう。

ただし、農学方面の研究では、灌漑排水改良が事業に盛り込まれたことの影響を事業急増の要因とする見解もある⁴⁰⁾。

(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、土地区画整理を意図したものではなかった。宅地開発は事業目的に含まれず、また、「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を必要とした（第 43 条 1 項 8 号）。

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）。また、前述した耕地整理組合への法人格の付与（第 41 条）は、金融機関からの融資を受けやすくした。

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。特別処分地とは、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。地域によっては、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³⁹⁾。

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。

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）。

4. 旧都市計画法の制定と土地区画整理の法制化

(1) 土地区画整理の法制化の背景

20 世紀に入ると急速な都市化に対応するために大都市では耕地整理を利用した宅地開発が活発になった。名古屋市近郊では大正元（1912）年に 280 町歩の宅地開発事業を耕地整理組合が成功させたが^{40)、41)、42)}、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⁴³⁾。ただし、後に「替費地」と呼ばれる費用負担の仕組みを完成させるには、旧都市計画法第 16 条 1 項の費用負担の規定が必要であった⁴⁴⁾。

都市化に対処するため神戸市は大正 4（1915）年におそらく全国で初めて宅地開発目的の耕地整理に助成金を

支出した⁴⁵⁾。また、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⁴⁶⁾。静岡県は「畦畔改良費貸与規則」を明治 28 (1895) 年に施行し⁴⁷⁾、以後、行政による事業助成の伝統が見られる。

大正 8 (1919) 年に都市計画法が制定され、初めて都市計画として土地区画整理が規定された。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 項の別段の定め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、事業の手続きは耕地整理法を準用することとされていた。

土地区画整理が都市計画のツールとなりえた理由は、施行者の位置づけ、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、事業手続きという耕地整理の枠組をそのまま援用できたからである。

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、石田や大村等の研究によれば、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⁴⁸⁾。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。

石田は、アジケス法に先行した 1893 年の「土地区画整理と地帯収用に関する法律案」と旧都市計画法の関係も示唆しており⁴⁹⁾、地帯収用の規定が、建築敷地造成型土地区画整理の成立に影響を及ぼした可能性がある。

一方、耕地整理法の改正としては、大正 4 (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性の確保も徐々に進んでいた。

(2) 関東大震災の復興と旧特別都市計画法の制定

大正 12 (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、既成市街地での施行のために、同年 12 月に法律第 53 号として旧特別都市計画法が制定された。

区域決定と施行者は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（1931 年の都市計画法改正により公共団体施行の事業に拡張された）。また、第 2 条に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 以内とされ、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。

換地処分の規定として、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ている。

また、施行の実務において、第 6 条で「換地予定地ノ指定」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に、換地が使用できること、即ち、換地設計と区画道路の整備とほぼ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」が使用された。

手続き規定として、前述したように第 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。

(3) 建築敷地造成型土地区画整理

旧都市計画法第 16 条 2 項に規定する超過収用型の土地区画整理の実施例は、鈴木栄基によれば、6 事業が検討され、3 か所が事業化されたという⁵⁰⁾。小栗は大正 12 (1923) 年の名古屋市中川運河建設のための都市計画運河事業が約 94ha の土地を収用して運河付帯施設とし、この造成のために昭和 4 (1929) 年に名古屋市土地区画整理一人施行として認可されたが、この事業を最初の旧法第 16 条事業としている⁵¹⁾。また、昭和 9 (1934) 年から始まった新宿西口都市改造事業⁵²⁾と大阪寝屋川流末整理事業も建築敷地造成土地区画整理事業である⁵³⁾。

鈴木は超過収用型の土地区画整理は昭和 29 (1954) 年の現行土地区画整理画法施行令の施行により実質的に廃止されたが、その制度は昭和 36 (1961) 年の「公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（市街地改造法）」に再導入され、昭和 50 (1975) 年の都市再開発法改正により創設された第 2 種事業へと受け継がれたとしている⁵⁴⁾。なお、本稿では地帯収用と超過収用の用語の厳密な区別は行わない。

(4) 戦災復興と特別都市計画法の制定

大正から昭和にかけて発展した土地区画整理は、1920 年代末に地区面積の 3%近い公園も確保されるようになった。こうした施行実績を踏まえ、昭和 8 (1933) 年に内務省通達として「土地区画整理設計標準⁵⁵⁾」により整備水準が示された。昭和 12 (1937) 年の日中戦争以後は、軍需工場・軍工廠の地方分散立地のための地方公共

団体施行の比較的大規模な「新興工業都市建設事業」として土地区画整理が全国で施行された。また、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、昭和 15 (1940) 年に廃止された⁵⁴⁾。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⁵⁵⁾。

第二次世界大戦の戦災復興のため、昭和 26 (1946) 年に再び、特別都市計画法が制定されたが、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。費用負担については当初の施行令では、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、昭和 24 (1949) 年には緊縮財政の煽りを受けて縮小している。

注目すべきは、旧法第 8 条の「1 割の無償減歩規定」が第 16 条の「1 割 5 分の無償減歩規定」へ変更されたことである。しかし、昭和 22 (1947) 年施行の日本国憲法第 29 条の趣旨に抵触するとの疑義が出され、昭和 24 (1949) 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^{56),57)}。

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、敗戦後の経済事情を踏まえ、分納を認めたため、剰余金の帰属も含めて、必要な条項とされたものである⁵⁸⁾。

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。特に、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は注目してよい。換地先での早期の建築を可能にするという災害時の喫緊の課題に対応したものである。

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関する事項も追加された (法第 8, 第 10, 第 11 条)。

手続き規定については、旧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。ただし、旧法と比べて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。

5. 土地区画整理法の制定

(1) 耕地整理法の廃止と土地区画整理法の制定

昭和 24 (1949) 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、土地区画整理は準用規定を失うことになった。

制度改正の背景は「土地改良法は戦前に創設された土地改良制度を一面では継承するとともに、一面では農地改革により創設された自作農制を基盤に全面的に改められた新たな体系として制定されたものであり、戦後の土地改良事業展開の枠組みを与えることとなった。すなわち戦前の諸制度の継承という面で見れば、その法的内容において耕地整理法、北海道土功組合法、水利組合法、農地開発法、さらに戦後の緊急開拓に関する諸制度を引き継ぎ新たに体系化、総合化を行ったことである⁵⁹⁾」とされる。農地改革という土地制度の抜本的な改革を受け、土地所有者主体の耕地整理は、耕作者主体の土地改良法にその基本的な構造を変え、事業主体である土地改良区は工事の施行と整備された水利施設の管理を行う性格を有することとなった⁶⁰⁾。

農地と宅地を対象としていた制度が、農政側の事情により農地を対象とする制度に一本化された訳である。しかし、都市行政側から見れば、土地改良法施行法第 4 条により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はいたとは云え、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れねばならなかった。

制度史的な事項としては、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、従来から、実務的に行われていた行為の明文化であると解される⁶¹⁾。

昭和 29 (1954) 年 5 月に土地区画整理法が成立した。成立の事情としては、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者に対処しつつ、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。

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ものが土地区画整理法であり、主な改正項目は以下のようである。

(a) 事業目的と事業計画

旧都市計画法 12 条「宅地としての利用を増進するため」の事業から、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。また、事業計画の内容が「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」と明文化された。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。

(b) 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、国の利害に関係ある災害発生等、特別の事情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。また、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。

(c) 費用負担

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が規定された。当初、第120条に受益者負担金に関する規定も設けられた（1968(昭和43)年の都市計画法の制定により削除）。

また、土地区画整理の費用負担制度として重要な「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。

(d) 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。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により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。これが昭和44(1969)年制定の市街地再開発法へ発展した。

(e) 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た。

なお、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が加えられた。耕地整理法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に過ぎない。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や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借地権者の参画を保障する手続きが講じられた特記す

べき事項であろう。借家権者についての言及はない。

特に、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⁶¹⁾。

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、整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、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。

(f) 土地区画整理法の体系

土地区画整理は、当事者間の契約による権利の交換という「私法のルール」とは異なる「行政処分による権利移転の方式」を旧耕地整理法制定段階で採用した。この「換地処分」制度を中心として市街地整備手法として発達してきたことにより、権利の譲渡、相続、清算等について、土地区画整理法の体系に私法の特別規定（法第113～第117等）を設ける必要を生じさせた。また、他人に損害を与えた場合に不法行為による損害賠償ではなく、損失補償という形式を必要としていること（同法第73、第78～第80条）等、私法の契約と異なる特別規定を逐一詳細に規定することになった。この結果、土地区画整理法は、かなり複雑な法律体系とならざるを得なかったといえる⁶²⁾。

6.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」）が大都市圏での住宅団地建設に活躍する。公団の住宅団地としての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⁶³⁾。また、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⁶⁴⁾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100haを超えて大規模化していった。

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⁶⁵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。組合、公共団体等を合わせた土地区画整理の認可面積は1970年代前半まで大きく増加した。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⁶⁴。

(2) 都市計画法の制定と土地区画整理の大規模化

高度経済成長期の急速な都市化に対処するために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もあった。新都市計画法が、昭和43(1968)年に公布され、翌年から施行された。都市計画法は、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。

当時、ニュータウンと呼ばれる大都市郊外の住宅開発のために公団や土地区画整理組合は、独自の手法を開発していた。例えば、仮換地指定によらず、借地契約により工事を行う「起工承諾」手法、大規模な街区を伴う土地利用計画の実現のために土地区画整理法第89条の「照応の原則」を厳格に運用する換地設計から保留地や先買地を集約的に換地する手法⁶⁶等を駆使し、事業の合意形成を進めていた。

また、土地区画整理法の手続きでは、地権者は仮換地指定時までは換地設計の内容を知ることができないが、合意形成上、換地設計の内容を仮換地指定前に説明し、可能な場合は設計変更も行う任意の行為(「仮換地の供覧」等と呼ぶ)が、昭和40年代には行われ始めていた。この法律の規定に基づかない行為が合法とされたのは、昭和60(1985)年の最高裁判決による⁶⁶。

(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踏まえ、昭和50(1975)年に制定された「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」)」は、以後の土地区画整理の制度に大きな影響を与えたものと考えられる。

大都市法第13条～16条では「共同住宅区」、第17条～19条では「集合農地区」の設定とそこへ希望者は換地を申し出ることができる規定が定められた。これは

照応の原則に依らない換地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。

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大規模な土地利用の転換のために設けられるようになってきている。平成元(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」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の鉄道用地の確保を行い、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。

(4) 被災市街地復興特別措置法における特例措置

平成7(1995)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(以下、「復興法」)」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(法第11条、12条)は、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を災害復興に適用したものと見える⁶⁷。さらに、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⁶⁸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⁶⁹。

(5) 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、土地区画整理法第89条の「照応の原則」を厳格に運用する伝統的な原位置換地手法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。当初、施行者や公共団体の先買用地、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る。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、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⁷⁰。ただし、換地設計において、申し出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、本節の大規模商業施設への換地は、大都市法等で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⁷⁰。

バブル経済崩壊後の地価下落と厳しい経済情勢下の組合施行事業では、事業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ている⁷¹。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⁷²。このような保留地の処分を積極的に行う換地設計は、照応の原則の形式的な適用を意味する「原位置換地」とは言えないかもしれない。しかし、こうした努力も既存の制度の枠内で行われており、新たな制度改革に至るものではない。

一方、前述したように鉄道施設区等の公益性の高い土地利用計画を条件とする法律上の申出換地の限定性は、施行者による恣意的な換地の設計を制約することを目的にしているものと考えられる、即ち、照応の原則とは、換地設計の客観性を担保し、全地権者の公平性を確保しているもの⁷³であり、言い換えれば、設計に係る施行者の裁量権の限定により、個々の土地権利者が不利益を被らないよう保護しているものと言えよう。

また、著者は照応の原則が、換地処分制度に起因するものとする。行政処分行為には、公定力が発生し、強い法的安定性が保証されている。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行政事件訴訟法上の取消訴訟により取り消されるまでは有効との扱いを受ける⁷⁴。こうした公定力の裏付けには、行政処分行為に当たっての客観的な判断基準が必要となる。照応の原則は、まさにこの基準に相当するものであると考えられる。

7. まとめ

(1) 本研究の成果

本研究は、土地区画整理制度の形成過程を体系的に制度史として把握したものである。特に、宅地供給型や新市街地開発型と呼ばれる「任意的土地区画整理」と災害復興型や既成市街地修復型と呼ばれる「強制的土地区画整理」の制度の発展過程の関係を農業関係の法令まで含めて整理したが、その結果は以下のようである。

(a) 発展過程が錯綜しており、体系的な記述の難しかった旧都市計画法に規定する三種類の土地区画整理の制度形成の歴史を「換地処分」制度の成立と発展を中心に据えることで、かなり簡明な制度史的叙述ができたものとする。併せて、耕地整理法から土地区画整理法に至る

制度形成の過程の中で「換地処分」、「換地計画」等の法律用語の成立過程も明らかになった。

(b) 明治初期の田区改正や畦畔改良等、法制化前の任意の耕地整理に江戸期の割地制度が影響を与えたという小栗の見解を補強することができた。近代的土地所有制度に移行する過程で土地権利の交換という概念が受け入れられるために、近世の慣行が一定の役割を果たした可能性は認めてよいだろう。

(c) 従来、土地区画整理の先行制度ともされた「土地区画改良ニ係ル件」を地租との関係で再評価し、田区改正の停滞に対処するために急遽創設された税制の特例措置の側面が強いものとして位置付けた。

(d) 土地区画整理法制定後の大きな制度改革として「申出換地」の果たしてきた制度的な役割を位置付けた。

(2) 土地区画整理制度の歴史的意味と今後の展望

東日本大震災の復興にあたり、土地区画整理が活用されていることから分かるように、今後とも我が国の都市整備は、土地区画整理を中心とする権利変換型の事業を主体として考えざるを得ない。本稿で引用した法令以外にも昭和 47 (1972) 年の新都市基盤整備法、昭和 55 年 (1980) 年の農住組合法、平成 9 (1997) 年の密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等、多くの法律が、公共施設の整備改善するために換地手法を用いることを規定していることから明らかである。

近代日本における土地区画整理の歴史的な意義とは、膨大な数の地権者と錯綜した権利関係の存在という我が国特有の社会的条件と 20 世紀前後の欧米を上回る急激な都市化という歴史的な条件を前提に考えれば、都市基盤整備として行政処分による方式を選択せざるを得なかったということであったと考える。

その理由は、本稿で詳述したように、①当時のドイツ行政法の影響下⁷⁵でのドイツ耕地整理の導入と②耕地整理実施の緊急性と強制力である。その背景には法社会学的な理由になるが、日本人の行政優位の意識があり、また、川島武宣のいうように③市民社会の未成熟性がもたらした任意の土地交換の限界、言い換えれば、財産権に関する私法ルール意識の未成熟性があつたと言えらるう。ただし、④換地設計に見る緻密で厳格なルール設定による公平・平等の実現は、日本人の規範意識に特有なものであろう。

制度史的に評価すれば、既成市街地の 3 割が土地区画整理により形成された事実を以って、行政処分方式の都市計画制度は、近代化を急ぐ日本においては成功した制度といえる。しかし、他の制度と同様に土地区画整理制度も完全ではない。施行者の立場からも合意形成に費やす時間と労力は大きな課題とされている。また、その合意形成の制度についても過去に強い反対運動⁷⁶が生まれ、現在においてもそうした動き⁷⁷が報告されていることから、明らかであろう。今後、既成市街地での合意形成を進めるためには、事業に不同意の権利者の選択肢を広

げる意味で都市再開発法と同じく土地の買い取り制度を土地区画整理法に盛り込むことも有効かもしれない。

更に、土地区画整理の課題の一つとして、技術者養成の問題を取り上げたい。前述したように土地区画整理法は法体系としてかなり複雑なものである。これは運用に当たり、法令と実務に習熟した技術者を必要とすることを意味する。しかし、事業が急速に減少する中で、技術者集団の質と量の劣化が起こっていることは、震災復興の現場でも取り上げられている。近い将来、発生が懸念される災害に対して、その復興に対応できる体制を整えていくことの重要性を指摘したい。

付録

(1)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」、「抵当権と物権の権利の配分地」、「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 Grundstücke* 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」というドイツ法の概念規定によるものであろう。

道本修⁷⁸⁾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。そして、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。

(2)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という⁷⁹⁾。

(3)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)。

(4)土地区画整理制度、中でも換地処分の法律的な位置づけと国際比較については、木下洋司氏の研究⁸⁰⁾に負うところが大きい。

(5)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、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⁸¹⁾。

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)岩見良太郎：土地区画整理の研究，自治体研究社，1978.
- 3)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.
- 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.
- 5)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.
- 6)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，都市計画協会，2012.
- 7)渡辺俊一：都市計画の誕生，pp.135-149，柏書房株式会社，1993年
- 8)前掲書2) pp.13-15
- 9)築瀬範彦：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，土木史研究 Vol.32，pp.55-66，土木学会，2012.
- 10)築瀬範彦：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，土木史研究 Vol.33，pp.325-336，土木学会，2013.
- 11)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
- 12)今野博編：新編都市計画，pp.282-285，森北出版，1981.
- 13)築瀬範彦：地籍測量史の研究，土木史研究論文集 Vol.25，pp.117-125，土木学会，2006.
- 14)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.
- 15)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.
- 16)青野春水：近世地割制度の研究，pp.403-409，pp.13-23，雄山閣出版，1997.
- 17)丹羽邦男：土地問題の起源，pp.49-57，平凡社，1989.
- 18)小栗忠七：区画整理換地設計概論，pp.1-3，(株)日本測量，1959.
- 19)道本修：区画整理とっておき，誰も書かなかった換地の要諦，pp.98-99，一粒社，2009.
- 20)前掲書1)pp.29-37
- 21)田山輝明：西ドイツ農地整備法制の研究，pp.312-343，成文堂，1988.
- 22)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.
- 23)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.
- 24)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.

- 25) 内藤武美：千曲川洪水と土地割地（地割）慣行制度，平成 15 年度長野県不動産鑑定士協会会報，pp. 37-47，（社）長野県不動産鑑定士協会，2003.
- 26) 佐藤康行：割地制度とコモンズ，村落社会研究ジャーナル，Vol. 17, No. 1, pp. 23-35, 2010.
- 27) 農林省大臣官房総務課編著：農林業正史，pp. 674-678，（財）農林協会，1957.
- 28) 前掲書 4) p. 39
- 29) 前掲書 1) pp. 56-57
- 30) 前掲書 3) pp. 52-53
- 31) 前掲書 2) pp. 15-17
- 32) 前掲書 1) pp. 12-24, 44-57
- 33) 前掲書 21) pp. 312-343,
- 34) 藤田宙靖：行政法入門，pp. 48-51, 92-132, 有斐閣，2002.
- 35) 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.
- 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) 下出義明著：換地処分の研究，pp. 126-127, p. 228, （株）酒井書店，1979.
- 38) 前掲書 27) pp. 674-678
- 39) 前掲書 1) pp. 244-259
- 40) 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.
- 41) 前掲書 1) pp. 244-259
- 42) 財）愛知県都市整備協会記念事業実行委員会編：愛知の区画整理，pp. 22, 愛知県都市整備協会，1986.
- 43) 前掲論文 36)
- 44) 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 回都市計画学会学術研究論文集，pp. 493-498, 2000.
- 45) 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.
- 46) 前掲書 1), pp. 244-259
- 47) 今村奈良臣他：土地改良百年史，pp. 404, 平凡社，1977.
- 48) 前掲論文 36)
- 49) 前掲論文 3)
- 50) 鈴木栄基：日本近代都市計画史における超過収容制度の研究，pp. 50-69, pp. 78-80, pp. 120-125, 東京大学学位論文，1991.
- 51) 前掲書 1) pp. 212-235
- 52) 越沢明：東京の都市計画，pp. 15-21, 岩波書店，1991.
- 53) 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.
- 54) 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.
- 55) 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.
- 56) 前掲書 2) pp. 347-pp. 357
- 57) 前掲書 4) pp. 44
- 58) 鬼丸勝之：特別都市計画法解説，pp. 84-88, 巖松堂書店，1947.
- 59) 今村奈良臣：水利の社会構造第 3 章「土地改良政策の展開過程」，pp. 89-128, 国際連合大学，1989.
- 60) 三田長義：土地改良法制定の背景と経緯，農業土木学会誌 第 67 巻第 9 号，pp. 915-920, 農業土木学会，1999.
- 61) 前掲書 4) pp. 198-219
- 62) 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.
- 63) 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.
- 64) 建設省計画局宅地部監修：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.
- 65) 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.
- 66) 築瀬範彦：換地設計と合意形成，月刊区画整理 56 巻，10 号，pp. 6-11, （社）街づくり区画整理協会，2013.
- 67) 都市計画法研究会編著：被災市街地復興特別措置法の解説，pp. 51-58, ぎょうせい，2011.
- 68) 前掲書 67) pp. 65-68
- 69) 前掲書 67) pp. 86-97
- 70) 下村郁夫：土地区画整理事業の換地制度，pp. 97-120, 信山社，2001.
- 71) 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.
- 72) 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, （社）街づくり区画整理協会，2012.
- 73) 土地区画整理法制研究会：土地区画整理法逐条討議（上），pp. 259-276, （社）日本土地区画整理協会，1986.
- 74) 成田頼明・荒秀他：現代行政法，pp. 151-153, 有斐閣，1994.
- 75) 前掲書 74) pp. 21-25
- 76) 例えば，区画整理対策全国連絡会議編，区画整理通信第 1 号～第 100 号，自治体研究社，1978.
- 77) 久枝庄三：新居浜駅前地区の事例，区画整理 56 巻，10 号，pp. 28-34, （社）街づくり区画整理協会，2013.
- 78) 前掲書 19) pp. 51-114
- 79) 森田勝：新訂要説土地改良換地，pp. 2-7, ぎょうせい，2000.
- 80) 木下洋司：日本の土地区画整理システムの国際的射程—南米の経験を基とに一，地域開発 Vol. 585, pp. 29-33, 2013.
- 81) 土地区画整理法制研究会編：土地区画整理法逐条討議（下），pp. 197-202, （社）日本土地区画整理協会，1984.

A HISTORICAL VIEW ON MODERN LEGAL SYSTEM FOR LAND READJUSTMENT

Norihiko YANASE

This paper is an attempt to describe a historical process that the Japanese Government has been making legal system for Land Readjustment, which is one of the most effective tool of city planning in the modern period. The government selected an administrative method called 'replotting disposition' to change land use as Land Consolidation Act in 1899. The method has been developed for urban development and reconstruction for damaged urbanized area. Land Readjustment Act in 1954, Act on Special Measures Supplying Housing in Metropolitan Area in 1975 and Act on Special Measures Reconstruction for Damaged Urban Area in 1995 etc. were enacted to achieve such objects.

The author could find new knowledge on customary title exchanging, change reputation of an old act for farmland improvement and identify origin of basic legal terminology on Land Readjustment Act in this historical study.