

# 土地区画整理事業における住民参加の 拡大過程に関する一考察

築瀬範彦<sup>1</sup>・山本芳明<sup>2</sup>・堂柿栄輔<sup>3</sup>

<sup>1</sup>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

<sup>2</sup>非会員 ランドマーク株式会社 (〒169-0075東京都新宿区高田馬場二丁目14番6号)  
E-mail: y.yamamoto@landamark-ltd.jp

<sup>3</sup>正会員 北海学園大学教授 工学部社会環境工学科 (〒064-0926 北海道札幌市中央区南26条西11-1-1)  
E-mail:dohgaki@civil.hokkai-s-u.ac.jp

本稿は、土地区画整理に関する住民運動や行政不服審査請求資料等から、土地区画整理が制度的課題をどのように克服してきたかを法制度とその運用面から位置づけようと試みたものである。本来、農地を対象に創設された耕地整理制度が、宅地開発に援用され、都市計画制度として位置付けられた経緯は良く知られている。しかし、急激な都市化による土地区画整理への要求は、住宅需要に対応した宅地供給から商業・業務地の開発へ進み、現在では都市再生や交通結節点に隣接した物流系用地の供給に移っている。

言い換えれば、土地区画整理のこうした役割を土地所有者等の住民側の資料を踏まえ、制度改正やその運用の変化の過程を説明しようと試みたものである。それが、今日的な公共事業の住民参加へ繋がる過程を考察することにより、都市計画、事業計画、換地計画の課題とその対応が整理ができるものとする。

**Key Words** : *Land Readjustment, Consensus Building, Replotting Plan, City Planning*

## 1. はじめに

わが国では、諸外国に比べて土地の所有権意識が強く、法制度もこれを前提にしている。さらに、権利区画が細分化されているため、公共施設の整備や土地利用の転換にあたって、用地買収方式の事業の他に換地方式による土地区画整理の事業手法を発達させてきた。その背景には急速な都市化への対応と震災や戦災といった災害復興への対応による技術的な蓄積も大きかった<sup>1)</sup>。一方、土地権利者や住民からは土地区画整理への反対や反発もかつては大きなものがあつたし、現在もある<sup>2)</sup>。

こうした土地区画整理に対する住民運動に関する研究は、特定の地区における運動を対象にしたもの<sup>3)・4)</sup>はあるが、運動と都市計画・区画整理制度の関係を分析したものは多くないようである。一方、施行者側に立った論考としては、1970年代の建設省担当者の行政不服審査請求内容の分析<sup>5)</sup>や運動と事業進捗の関係に言及したも<sup>6)</sup>がある。特に、阪神・淡路大震災復興土地区画整理事業に関する住民運動とその対応については、中山<sup>7)</sup>の優れた論考が出版されている。

区画整理についての住民運動に正確な定義がある訳ではない。活動の範囲も後述するように憲法解釈の相違を争点にして施行に反対するものから、土地所有者の一部が減歩緩和や清算金額の削減を求めて陳情するものまで内容は幅広く、一概に「住民運動」と呼ぶことも正確ではない。まして、反対運動と呼んでは本質から離れてしまうだろう。後述するように、施行の中止を求める一部の活動を除けば、大半は事業計画の修正要求や情報公開

を求める活動であつたとも言える。現在の用語で言えば事業への「住民参加」を求める運動とも言えよう。それ故か「区画整理対策」という言葉が使用されている<sup>8)</sup>。

本稿では、高度経済成長期から現在までの区画整理に関する土地所有者等の活動とそれへの対応を区画整理における「住民参加」の過程として制度史的に位置づけることを目的としている。研究方法は、前段として戦前の制度との相違点を比較した後、1970年代に発刊された文献資料を用いて、上記の運動の展開と区画整理制度の改正や運用の推移の過程の分析を試みる。用語としては引用文献に準じて、対策運動を使用する場合もある。

## 2. 分析の視点と具体的な方法

1919年に旧都市計画法の制定により土地区画整理制度が都市計画として位置づけられたことはよく知っている。その後、関東大震災復興事業、1930年代から40年前半の戦時体制下で施行された「新興工業都市建設事業」、そして1946年以降の戦災復興事業として区画整理が施行されたが、これら区画整理に対する住民運動の経緯は、岩見の著書<sup>9)</sup>に詳しい。

一方、1960年代の高度経済成長期は急速な都市化の時代であり、大都市圏はもちろん地方都市圏でも人口集積が進み、ニュータウン開発や郊外部のスプロール対策として積極的に区画整理が施行された。急速な事業量の拡大は土地所有者や地域住民との軋轢を生み、戦前期の区画整理とは様相の異なる運動が展開されていった。

その運動の経緯は、「区画整理対策全国連絡会議」編

集の「区画整理通信<sup>10</sup>（以下、「通信」）」に記録されている。同資料には、1969年制定の都市再開発法による市街地開発事業に対する反対運動も併せて掲載されているが、本稿では市街地再開発事業には言及しない（区画整理通信の201号以下は「新・区画整理・都市再開発対策総覧<sup>11</sup>」に継続）。

しかしながら、当該文献は、各地の対策運動を紹介することに力点が置かれ、当然ながら個別の課題に対する法律的・技術的な掘り下げよりも、土地所有者・住民側から見た事業や制度の記述となっている。このため、当該文献を区画整理制度分析のための客観的なデータとして用いることにはやや難しいものがある。とはいえ、発刊以来、既に半世紀近くが経過しており、資料的価値の高いものと考えられる。

そこで、著者の主観的な読解ではあることは免れないが、制度的な課題に対する指摘や紹介された記事をカウントし、大まかな傾向を読み取りながら、制度改正との関係を考察してみる。

### 3. 土地区画整理制度と住民運動の争点

#### 1) 旧都市計画法下の区画整理制度

1919年に制定された旧都市計画法において、土地区画整理は「重要施設の計画」として位置付けられた。しかし、耕地整理法を準用したことで、都市の宅地問題、建築物の移転の問題への対応等に関する規定は不十分であり、補助金や融資制度などの助成の仕組みも当時の耕地整理事業制度より劣っていた。なお、旧都市計画法の区画整理は換地方式によるものと収用方式によるものを併存させていたが、後者には触れない。

1923年に関東大震災復興のために制定された特別法である旧特別都市計画法は、耕地整理による農地の宅地化から脱して本格的な都市計画としての区画整理の実施のために耕地整理法に依らない条文を規定した。その後、同法は日本独自の都市計画制度として土地区画整理が発展するための転換点となったと三井<sup>12</sup>は評価している。

この転換点の評価については、従来の宅地開発を目的とした区画整理と区別するために、小栗忠七は1930年刊行の著作によりに前者には「任意的土地区画整理」、後者の旧都市計画法13条に基づく事業には「強制的土地区画整理」という呼称を与えた（収用方式による建築敷地造成型は除く）。

しかし、当時の区画整理では、換地方式は耕地整理法の規定を準用することとなっており、公法の行政処分 of 公定力により換地を定めるという「換地処分」の効果の強制性は、耕地整理であっても区画整理であっても何ら変わるものではない。小栗は、旧特別都市計画法により耕地整理では適わなかった「建物ノアル宅地」の施行地区内への強制的編入の規定に着目して強制的と呼んだ

と解する<sup>13</sup>。また、小栗の叙述からは、都市計画の持つ公共の福祉の実現のための強制性をむしろ肯定的に評価して強制的と命名したようにも読み取れる。しかしながら、この「強制的」という形容詞は、都市計画が本来的に有する公共の福祉のための私権への規制を意味している。

岩見によれば、昭和12年以降組合施行事業が減少するのに対して前述の公共団体施行の区画整理が増加し、事業の「公共性・計画性」が強調されるようになり、特に、前述の「新興工業都市建設土地区画整理事業」における任意の土地買収と組み合わせた区画整理の強権性を指摘する叙述も見られる<sup>14</sup>。岩見の見解から20年近になるが、水内は「大々的に土地区画整理を採用したのは、軍需工場用地の提供の負担の公平化を計るため、すなわち買収対象地域の農地を丸ごと収られ、地域住民の生活が成り立たなくなることを回避するためであった」という評価をしている<sup>15</sup>。

著者は、当該事業における強権性の大きな部分は、行政行為である区画整理よりも昭和23年に廃止された「行政執行法」を背景とした形式的には任意事業の形をとりながら、実質的には戦時体制下での軍事的要請に沿った用地買収の方法<sup>(1)</sup>に主たる理由があったのではないかと考えている<sup>16</sup>。例えば、行政執行法による用地買収の強権性は、戦時下の防空都市計画として実施された建物疎開による防火帯から広島市や名古屋市等で戦災復興事業として広幅員道路が整備されたことから伺える<sup>17</sup>。

戦災復興土地区画整理事業は、新たに1946年に特別都市計画法を制定して施行されたが、現行憲法の施行に伴い、同法16条の規定である1割5分までの無償減歩に違憲の疑いがあるとされ、1949年に土地区画整理法の現在の減価補償金規定に繋がるものに変更された。この減歩の違憲論議は減歩についてなされたものではなく、減歩を認めた上で、15%に相当する増進が全ての土地区画整理事業に先験的に設定可能かというものであったことである<sup>18</sup>。

後述する「減歩は憲法違反」の論拠は岩見の著書に詳しい<sup>19</sup>が、既に1941年時点で美濃部達吉<sup>20</sup>により「公用換地」の概念規定が、「公用収用」と明確に区別して論じられている。1954年の土地区画整理法は、戦災復興事業の経験を踏まえ、現行憲法との整合性を図り、土地区画整理制度の集大成として制定されたものであり、制度改正の目的等は著者らが既に論じた<sup>1)</sup>。なお、現行憲法における減歩の合憲性を争った補償金請求控訴事件<sup>(2)</sup>は、1981年に最高裁で結審している<sup>6)</sup>。

#### 2) 現行都市計画法下の区画整理制度の位置付け

1955年発足の日本住宅公団によりニュータウンと呼ばれる大規模な区画整理が大都市圏で施行されたが、先

買方式と呼ばれる任意の用地買収方式の事業と組み合わせられた区画整理は、土地区画整理審議会を手段の要件とする公共団体施行に準じたものであった<sup>2)</sup>。

1968年に現行都市計画法が制定され、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。以後、都市計画事業として全国で数多くの区画整理が施行された。こうした開発の流れと呼応して、区画整理対策運動が、1968年11月に第1回区画整理対策全国研究集会として愛知県河和町で開催され、翌1969年には第2回が東京で開催された。そして、1970年の1月から前述の区画整理通信第1号が発刊されるに至った。

### 3) 区画整理通信にみる争点

表-1は、通信第1号から第4号までの掲載記事の内容を大きく、憲法に関する事項、都市計画に関する事項、区画整理制度に関する事項、その他に大別し、さらに個別項目ごとに整理したものである。同一地区の記事であっても複数の項目について掲載されている場合もある。また、頻繁に取り上げられた地区もあり、時点的に異なる同一内容が掲載されたことを考慮すると項目数は正確ではないが、大凡の傾向を読み取ることは可能である。

通信1年目では、減歩は補償なしの土地のただ取りであり、憲法29条に違反するという記事が目立ったが、2年目以降、減少した。また、借家権者の賃借権が保護されないという批判は一定数で継続している。

都市計画に関する事項では、土地利用計画に関して広幅員の幹線道路整備による減歩負担への批判が多い。これは区画整理の減歩緩和とも連動する内容であるが、これは、広域幹線の整備は本来、地元負担に依るべきではないとする議論である。

区画整理に関する事項では、減歩率が大きいことへの反発、あるいは減歩緩和の要求を争点とするものが特に多い。また、小規模宅地の減歩緩和と清算金減額・免除の要望も多い。通信1年目では、特別都市計画法により、戦災復興事業では減歩率の15%以上が補償される規定であったものが、前述した法改正により、事業当初の約束と異なるという批判が多かったが、戦災復興事業の収束と共に減少した。

費用負担については、一部の大地主や民間デベロッパーが不当な利益を得ている、また、それと関連して保留地価格が不当であるという記事が目立つ。

事業計画については、情報公開が不足しているという批判と掲載記事では内容は不明であるが、地権者側の提案を施行者側取り入れるべきだといった内容が増加していく。審議会運営の不満も指摘されている。

施工については、通信3年目からは換地計画に基づかない「工事のための仮換地指定」と住宅公団の新規開発で行われた「起工承諾方式（施行者と権利者の賃借契約）」による工事について記事が急増している。法律上

は換地計画を策定し、これに基づいて仮換地指定を行う手続きになっているが、工事のための仮換地指定や起工承諾方式は、早期の事業遂行に有効な手法である。これらの早期工事着手のための工夫は、東日本大震災でも積極的に採用されているが、当初は理解が得られなかった可能性が記事から読み取れる。

その他、広幅員道路の施行地区内通過が、排気ガス等環境悪化につながるという意見も次第に増えていく。

### 4) 行政不服審査請求の分析

1962年10月に行政不服審査法に基づく行政不服審査請求制度<sup>(3)</sup>が発足して以来、区画整理に対する審査請求を分類したものが、表-2である<sup>5)</sup>。論文掲載時点から見て、1975年9月末までの13年間のものと推定する。総件数は記載されていない。なお、表の整理は、参考文献7)の掲載項目の順に従っている。表-2記載の合計94.6%の他に、土地区画整理法76条の原状回復に関するもの1.2%、その他4.2%があるとされる。

換地計画の縦覧に関するものが表-2の冒頭にある。換地設計と清算金を合わせたものが換地計画であるが、法律上は事業計画認可後に土地権利者に最初の行政処分として行われるものが仮換地指定であり、これを以て始めて土地権利者は自己の換地の内容を知ることになる。昭和40年代まではこうした対応が一般的であり、行政処分であることから、仮換地の変更は難しかったとされる<sup>2)</sup>。仮換地指定前に換地設計の内容を土地権利者が知り得る制度は、法律の条文にはない。また、三番目の無償減歩が憲法違反であるという項目は、表-1の整理とも符合している。

## 4. 区画整理の制度改善の経緯

### 1) 減歩の負担と区画整理補助制度について

無償減歩と憲法29条の関係は、対策運動の争点であったが、1981年に法的に決着している<sup>(2)</sup>。

減歩を否定することは区画整理制度を否定することになり、制度論として意味のある議論ではない。しかし、対策運動に参加した文芸評論家平野謙の著作<sup>2)</sup>等で指摘された土地区画整理法に減歩という用語がないこと、区画整理による増進と減歩は民法の金銭相殺に該当しない等、法律のテクニカルな部分も指摘しており、当時は一定の影響力を持ったものと考えられる。背景は、特別都市計画法16条の1割5分無償減歩規定が、土地区画整理法109条の原価補償金規定に改正されたことにあると考えられる。しかし、こうした議論が、制度改正に果たした役割は不明である。

また、広幅員の幹線道に対する減歩負担については、以下の事例が参考になるものと思われる。

ドイツの区画整理では交通施設と地区施設を区分し、減歩は後者が対象となる。日本では幹線道路である都市

表-1 区画整理通信の記事にみる項目の分類

	批判項目	批判理由	1970年版個数	1971年版個数	1972年版個数	1973年版
憲法	① 財産権の侵害	減歩の適法性	5	1	-	1
	② 借家人の権利	減歩の適法性	2	6	2	3
都市計画	① 土地利用転換への不安・不満	商店街経営	1	3	4	-
		営農・不動産経営	4	1	1	1
		広幅員道路	5	4	17	7
		スプロール対策	2	-	-	-
		漠とした不安	1	-	-	-
		区域除外措置	-	1	-	-
		用途地域指定見直し	-	-	1	-
	② 情報公開の不足	手続きの透明性	1	-	-	1
③ 耕地整理との重複	減歩の二重負担	1	-	1	1	
④ 強権性	役所の体質	1	-	4	-	
C 区 画 整 理	① 減歩負担の反対	幹線道路負担	2	-	3	4
		減歩上限撤廃	2	4	2	-
		墓地減歩	1	-	-	-
		減歩緩和	1	5	15	10
		縄伸びの扱い	1	-	-	1
		小宅地対策	4	-	3	2
	② 費用負担公平性	デベ・大地主の利益取得	5	-	2	3
		保留地価格・処分方法	1	4	1	2
		換地方式への不満	-	1	1	-
		付け保留地	-	2	-	-
		公費負担の要求	-	1	-	-
	③ 土地評価	評価委員会の公開	-	1	-	-
		評価方式の批判	-	1	1	-
	④ 小宅地問題	減歩緩和	4	1	-	2
		清算金減額	-	3	4	5
	⑤ 情報公開の不足	設計内容の事前公開	5	3	-	3
		事業計画への提案	-	1	7	4
		突然の立ち退き	1	-	1	-
		審議会運営批判	1	2	1	3
	⑥ 工事施工の妥当性	仮換地指定・起工承諾方式	-	-	5	1
⑦ その他	補償費への不満	1	2	-	-	
	先買代替地の不満	1	1	1	-	
	§76建替え禁止	-	1	-	-	
D そ の 他	① 税制	固定資産税	-	1	3	3
	② 環境問題	周辺環境へ影響	-	2	5	5

計画道路の用地費及び築造費相当部分を限度として道路特別会計より補助金が支出される助成制度は1958年に制定された。しかし、既に1954年には「公共用地造成補償費制度」が富山県石動町施行事業で、1955年には「公共施設管理者の負担金」制度が運用されていた<sup>24)</sup>。

幹線街路に対する減歩負担の是非に関する訴訟において、上記の国庫補助を根拠の一つとして宅地利用の増進を認めた判決が1982年に東京地裁で下されている<sup>25)</sup>。問題は予算補助であるため、すべての事業に対して確実に補助金の採択が行われるとは限らない点であるが、制度発足以後、高度経済成長を背景に補助額も急速に増加し、制度の充実も図られた。

## 2) 仮換地の供覧と住民参加

法的な枠組みは、換地計画の策定後に計画に基づいて仮換地指定され、以後工事に進むが、実際の事業の流れ

は、事業計画の認可、換地設計、仮換地指定、工事施工、換地計画の認可、換地処分の公告、登記・清算事務と進むのが一般的である。

実務と法規定の乖離の理由は、換地計画の認可を得て仮換地指定を行うことが、少し規模の大きな事業では現実的ではないからだろう。事業計画を変更する度に換地計画も変更しなければならないからである。一般に、事業認可後に区画道路の変更をし、公園の形状を変える等の事業計画の変更はままあることであるが、これに併せてその度に換地計画の縦覧まで行うことは、手続き的に煩瑣だけでなく、地権者に混乱をもたらす可能性が高い。実務的に行われている方法は、手続き的に問題はないし、実務的な合理性も高い。これを厳密な法文解釈から批判することは余り意味がないと考える。

さて、表-1に示すように権利者側からの要請項目の

換地処分関係	① 換地計画の縦覧・換地計画に対する意見書の処理及び審議会への付議に不備がある、審議会委員の構成がおかしい等	46.4%
	② 清算金算定の基礎となる事実に誤認がある、減歩されたうえ清算金が聴取されることに納得できない、評価方式が不当	
	③ 無償減歩は憲法 29 条に違反する、用買方式でやるべきである、区画整理は公害を招く、事業計画の内容が不当である	
	④ 換地位置、形状等が不明確である、記載事項が欠けている等換地処分通知が不備である	
	⑤ 減歩率が大きすぎる、建物等の機能が失われる、宅地の形が悪い、日照時間が短くなる、交通事故の危険が増大する等、従前地と換地が照応していない	
	⑥ 施行者側の事前の説明と換地処分内容とが異なっている	
	⑦ 借家権者の権利が無視されている	
仮指換地	① 仮換地指定が換地計画に基づかずになされた、仮換地指定をしようとする場合には土地区画整理審議会の意見を聴かなければならないのに意見を聴いていない等仮換地指定手続きが違法、不当である	42.0%
	② 仮換地を変更するだけの公益上の必要性がないにもかかわらず、変更した	
	③ 換地処分に関する前項の③～⑦と同趣旨	
建通物知移照転会除関係	① 建物等が仮換地内におさまらない等仮換地指定に関する不服	6.2%
	② 補償金額が不当である	
	③ 移転すべきものを除却している等仮換地指定に関する不服	
	④ 移転先が不明確である	
	⑤ 移転、除却期間が短すぎる	
	⑥ 不法占拠者等の借地権でない者の建物を仮換地上に移転するのは不当である	

表-2 区画整理に関する行政不服審査請求件数一覧（1972年時点）

中でも掲載頻度の高いものであった仮換地案の事前公表は、換地設計案が完成した段階で、単に知らしめるだけでなく、地権者の意見を可能な限り取り入れ、換地設計にフィードバックさせることでもある。

こうした行為に組織的に取り組んだのが日本住宅公団（以下、「公団」）であった。その経緯は、当時、職員であった清水の著作「住民参加の区画整理<sup>23)</sup>」に記録されている。全国の大都市圏で大規模に区画整理を施行した公団は、住民運動を受け止めながら、住民参加のノウハウを蓄積していったことも同書に記載されている。また、「換地設計のフィードバックシステム」は清水の造語でもある。1960～70年代は、区画整理の最盛期であったが、当時の電算機の能力的な問題もあり、換地設計案の修正にはかなりの作業負担を伴い、事前の公表に消極的な施行者も多かった。組合施行では施行者が地権者の集合体であることから、合意形成を先行させ、事前に仮換地案の合意を得て進められる場合もあったというが、地方公共団体では法令に従い施行するため、事前の公表を行うことはなかったようである。

今日、一般的に行われている換地設計案を施行者の責任において任意に公表する行為は「仮換地の供覧<sup>(4)</sup>」と呼ばれている。これは、事業認可後なるべく早期に換地案を公表し、合意形成を進めることが地権者と施行者双方の利益にかなっていることから普及したと考えられる。しかし、この換地計画に基づかない仮換地案を地権者に示すことの是非は、1976年の訴訟請求が1985年に最高裁で結審するまで待たねばならなかった。判決を受けて出された建設省区画整理課長通達<sup>(5)</sup>により、公共団体施行でも換地案の公表と地権者の意見による修正を受け入れることが一般的になったと言えよう。なお、仮

換地の供覧は施行者の裁量の範囲内であり、個別説明や、地区全体の設計案の提示もある。今日では、換地設計の決定も換地計画の決定手続きに準じて行われている<sup>27)</sup>。

### 3) 申出換地と住民参加

換地は、よく知られているように「照応の原則」と呼ばれる条件を充たして設計されなければならない。そして、土地区画整理法第 89 条に示される、位置、面積、土質、水利、利用状況、環境等の条件の中で、特に、位置的要素に重きを置いた「原位置換地」が長い間、換地設計の主流であった。

この原則から離れた換地方式に「申出換地」がある。申出換地は「法律上の申出換地」と「運用上の申出換地」がある。申出換地の発展過程は、既に報告したところである<sup>16)</sup>。公団施行の港北ニュータウンから始まる運用上の申出換地は、まさに「まちづくりへの住民参加」の直接的な過程であったと言える。

港北ニュータウンは 1,317ha の大規模な事業であり、新設鉄道の駅周辺の商業地から農地まで多彩な土地利用計画が盛り込まれていたため、原位置照応換地の不平等性に権利者が機会均等を求めたことと、施行者である公団の土地利用計画の誘導という目的が合致して成立したものである。1976年、センター用地等 4 種類の土地利用計画の区域について、換地を希望する権利者の申出が行われ、この申出に基づいて換地設計が行われた<sup>28)</sup>。表-1 に示す区画整理の批判的事項の内、土地利用転換への不安や不満に正面から対応したものとと言える。今日、大規模商業施設や物流基地を誘致するための区画整理事業では、申出換地は一般的であり、合意形成の手法も確立されていると言えよう。

## 5. まとめ

高度経済成長期に急速に拡大した土地区画整理事業の施行は土地所有者等との軋轢を克服しながら、日本の都市計画制度として発展してきた。本稿では、戦前から戦後にかけての強権的とされる事業手法、中でも住民参加の要望が強かった情報公開等の諸問題については、今日の住民参加につながる「仮換地の供覧」と「申出換地」の開発により、対応できたことを指摘できた。これは、石田<sup>29)</sup>の云う「要求運動からまちづくり運動への展開」の過程として、区画整理の制度改正と運用の柔軟化により、住民側の対案提出を肯定的に受け止めることが可能となった結果と言えるのではないだろうか。

最後に、本稿はデータの経年的分析が不足しており、時間軸に沿った十分な分析結果を提示していないが、区画整理に批判的な要素が軽減されていった過程は説明できたのではないかと考える。データを追加し、今後分析を充実させたい。

### 註)

(1) 1936年16月相模原の座間、新磯、大野、麻溝村では陸軍第一師団からの要請に応じ耕作地の買収に応じた。耕作地の大部分が対象となる新磯、麻溝村では収用も辞さずとする軍による強引な交渉姿勢や地元警察署の介入まであり、時局柄、買収に応じたという<sup>30)</sup>。

(2) 最高裁判決の前年1980年6月17日に福岡高裁で出た判決について、当時の建設省区画整理課が以下のように解説している<sup>31)</sup>。結果は控訴棄却であり、被告人国が勝訴し、内容は同年2月25日付福岡地裁大牟田支部の一審判決を認めるものであった。

1976年5月8日付大牟田市施行事業の換地処分によって、原告が減歩相当地積に固定資産税相当分の額を乗じた損失を被ったとして憲法29条3項を根拠として、国に損失補償を求めたものである。・・・合理的な計算の上に立つ資本主義経済のもとにおいては、交換価値の保障がなされるかぎり、損失補償としては十分なものであることだけは否定しえないところであろう。してみれば、平等負担原則に基づく財産権の保障は、その交換価値を保障すれば十分といわなければならない。・・・こと土地区画整理事業に関しては、憲法を直接の根拠とする損失補償請求権なるのは、生ずる余地がないものといわなければならない。」

(3) 前身は1890年制定の訴願法であるが、行政不服審査法の制定により広範な行政処分に対して不服審査請求が可能となった。なお、2014年に現行法は抜本的に改正された。行政執行法については、「検束、仮領置、家宅進入、強制診断、居住制限、土地物件の使用・処分、使用制限、代執行、執行罰、直接強制等々、・・・こうした行為が一般的に許容され・・・戦前においては、これらの

権限が濫用され、国家によって深刻な人権侵害行為が行われていました。その反省から、昭和23年に行政執行法は廃止され、以来、行政が実力行使することについて、わが国の法制度は非常に抑制的なものとなっています<sup>32)</sup>。」とされる。

(4) 清水は、「法律上の文言として供覧という制度はない。日本住宅公団では、仮換地を指定する前に、審議会で検討した換地案を全権利者に見てもらう制度をとっている。この場合、換地計画の縦覧に準じて行うものであるが、・・・時間を定めて個人対応をしてよくことがある。このことは、権利者と施行者との換地問題に関する接触の場となり、事業を推進する上で効果的である<sup>33)</sup>」と解説している。

清水の見解からおおよそ20年後には「法律上は供覧という制度はないが、仮換地を指定する前に、土地区画整理審議会で検討した換地案を全権利者に見てもらう制度をとっている場合がある。この場合、換地計画の縦覧に準じて行うものであるが、権利者と施行者との換地についての接触の機会となり、事業を推進する上で効果的である<sup>34)</sup>。」とほぼ一般的になった様子が伺える。

(5) 「法に規定されていないことではあるが、地権者に対して仮換地案の供覧を行い、その意見を徴するといった事実上の措置を執り、もって地権者の権利保護を図るように努めることが望ましいものとする<sup>35)</sup>」

### 参考文献)

- 1) 築瀬範彦：土地区画整理の制度形成に関する史的考察、土木学会論文集 D2(土木史) Vol.70, No.1, pp.53-65, 2014.11.
- 2) 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, 公社) 街づくり区画整理協会, 2013.
- 3) 小川真理子：区画整備反対運動-藤沢市辻堂南部地区, 月刊地域開発 Vol.135, pp.3-15, 1975.12
- 4) 中川政幸：区画整理に反対する住民運動-地域公民館からの発言, 月刊社会教育 17 (7), pp.72-79, 1973.
- 5) 中満寿夫：「行政不服審査制度をとおしてみる土地区画整理事業の問題点」, 新都市 pp.36-38, 1971.04
- 6) 小浪博英・広瀬行：「まちづくりにおける土地区画整理事業の役割」, 月刊区画整理 vol.45, no.3, pp.-, 2002.
- 7) 中山久憲：住民主権型減災のまちづくり, ミネルヴァ書房, 2015.
- 8) 安藤元雄・松井和彦：区画整理対策のすべて, 自治体研究社, 1973.
- 9) 岩見良太郎：土地区画整理の研究, 自治体研究社, 1978.
- 10) 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. 07
- 11) 区画整理対策全国連絡会議編：新・区画整理・再開  
発通信対策総覧 No. 201～300 合本、自治体研究社, 1995.
  - 12) 三井康壽：筑波研究学園都市論、pp. 35-68、鹿島出  
版会、2015.
  - 13) 小栗忠七：土地区画整理の歴史と法制、pp. 212-231、  
巖松堂書店、1930.
  - 14) 前掲書 9)、pp. 22-25、pp. 296-305
  - 15) 水内俊雄：昭和初期から戦時期における都市開発と  
地域の変容-和歌山市を事例として-, 「人文研究」大  
阪市立大学紀要 Vol. 4, No. 4, pp. 1-46, 1998.
  - 16) 築瀬範彦他：土地区画整理による都市的土地利用の  
転換に関する課題について、土木史研究講演集  
Vol. 35. pp. 197-206, 2015.
  - 17) 今尾恵介：地図で読む戦争の時代、pp. 16-22、白水  
社、2011 年
  - 18) 土地区画整理誌編集委員会編：土地区画整理のあゆ  
み、p. 44、社) 日本土地区画整理協会、1995.
  - 19) 前掲書 9)、pp. 347-357
  - 20) 美濃部達吉：公用換地法概論、国家学雑誌  
vol. 55, No. 2, pp. 179-198、財) 国家学会、1941.
  - 21) 大沢昌玄等：先買い型土地区画整理事業の変遷に関  
する研究、土木史研究論文集 Vol. 24, pp. 2005.
  - 22) 築瀬範彦：換地設計と合意形成、区画整理 vol. , No. 、  
pp. 4-9、2013
  - 23) 平野謙] 区画整理は憲法違反、潮出版社、1978  
pp. 57-63、pp. 103-120
  - 24) 土地区画整理法制研究会編：土地区画整理逐条討議  
(下) pp. 197-202、日本土地区画整理協会、1984
  - 25) 土生照子：土地区画整理事業についての最近の判例  
の動向、総合都市研究第 28 号、pp. 39-44、東京都立  
大学、1986
  - 26) 清水浩：住民参加の区画整理、pp.110-115, pp.186-210.  
東京法経学院出版部、1978.
  - 27) 小山丈夫：東京都における換地設計の決定手続きに  
ついて、区画整理士会報 No.147, pp.17-20, 2010.
  - 28) 村田夏来・土地区画整理研究会 (SSC) ・ランドマ  
ーク株式会社：申出換地の運用と実際。2001.5
  - 29) 石田頼房：まちづくりと住民運動、参考文献 3)、  
pp.198-199
  - 30) 相模原情報発信基地：第二次世界大戦 (太平洋戦  
争) と相模原の歴史関係、www.sagami.in/reki/sensou
  - 31) 近江典男：昭和 55 年 (ネ) 第 127 号補償金請求事  
件の判決結果について、区画整理 vol, 1980.
  - 32) 桜井敬子：行政法のエッセンス、pp. 156-157、学陽  
書房、2007.
  - 33) 清水浩編]：土地区画整理用語集 p. 57、東京法経  
学院出版部、1981.
  - 34) (社) 全国土地区画整理組合連合会編：「土地区画  
整理事典」、p. 121, 1999 年
  - 35) 工藤哲：換地計画に基づかない仮換地指定について、  
区画整理 Vol.8606, pp.16-24, 1986

(2016. 4. 11 受付)