

災害復興土地区画整理事業における施行者性格 ー旧都市計画法期を対象としてー

日本大学理工学部土木工学科 正会員 ○大沢昌玄
 日本大学理工学部土木工学科 フェロー会員 岸井隆幸
 日本大学理工学部土木工学科 正会員 三友奈々

1. 研究背景と目的

土地区画整理事業は、1919年に旧都市計画法に位置づけられ、現在に至るまでわが国の市街地整備に大きな影響を及ぼしてきた。特に、1923年9月1日に発生した関東大震災からの復興事業手法として用いられ、災害復興の手法としても注目されるようになり、全国各地で発生した災害からの復興や戦災復興の事業手法として幅広く用いられてきた。また、東日本大震災における復興事業手法としても各都市で用いられ、各地区で復興関連の土地区画整理事業が検討されている。これら事業の施行に当たっては、公的事業の性格が強く、公共団体もしくは都市再生機構といった公的セクターを中心に検討が進められている。しかしながら今日では、新市街地から既成市街地内への事業シフトや社会経済状況の変化に伴い、土地区画整理事業地区数は年々減少し、施行経験者の減少も否めず、広範囲で一気に復興が必要な状況下では、施行者能力の確保に課題を有し、事業推進に大きな影響を及ぼすことが考えられる。その一方で、過去の災害復興土地区画整理事業では、民間的性格とも言われる組合施行での事業実施も確認されている。

そこで本研究は、1919年の旧都市計画法に土地区画整理事業が位置づけられてから1954年の土地区画整理法制定(旧都市計画法期)までを対象として、災害復興土地区画整理事業の施行者性格について法制面から明らかにすることを目的とする。なお、1919年から1954年の間には、震災復興・戦災復興・災害復興土地区画整理事業に関する根拠法が3つあり、施行者性格を把握する基礎としては適切であると考えられる。

土地区画整理事業に関する研究は幅広く行われており、例えば、石田の歴史¹⁾や築瀬の組合施行²⁾に関する研究があるが、本研究の目的である災害復興土地区画整理事業の施行者性格について具体的に扱った研究は確認することができなかった。

2. 災害復興土地区画整理事業の施行者

(1) 旧都市計画法の施行者

旧都市計画法において、第12条に個人・組合施行が、第13条に公共団体施行が位置づけられている。民的自発的事业である第12条の宅地開発型の組合施行での実施には限界があり、実施するのであれば第13条の公共団体施行が適していた(なお、組合施行による災害復興土地区画整理事業を排除するものではなく、奨励していた³⁾)。しかし、第13条に基づく公共団体施行は、内閣の認可後1年を経過しなければ公共団体施行が下命されないとされたため、災害復興の機を逃してしまうことが懸念され、災害時には使えないという認識が1927年頃より強くなり⁴⁾、法改正が必要とされていた。その後、1934年9月21日の関西風水害により高潮被害を受けた堺市、尼崎市、大庄村(現在の尼崎市)、鳴尾村(現在の西宮市)の復興を土地区画整理事業で行うこととなり、改正することができた。具体には第13条に「但し災害その他の特別の事情により特に急を要する場合においては認可後1年内と雖も之を施行せしむることを得」が追記され、1935年1月1日から施行された⁵⁾。

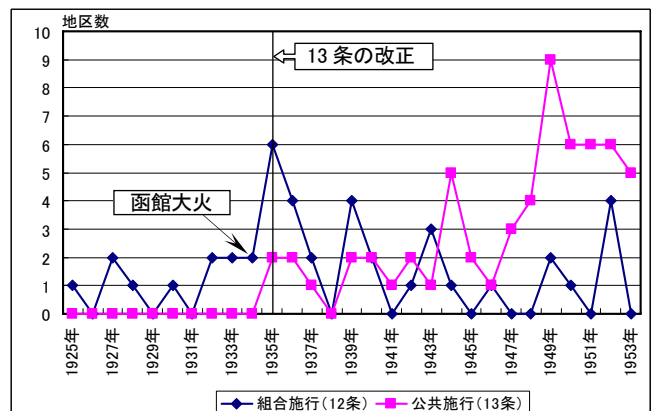


図-1 1919～1954年の災害復興土地区画整理施行者

図-1に、旧都市計画法に基づく施行者別災害復興土地区画整理事業の実施状況を示すが、1935年までは組合施行により実施され、それ以降は公共団体施行

キーワード：土地区画整理事業、災害復興、施行者、法制度、都市計画

連絡先：〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台 1-8 日本大学理工学部土木工学科 TEL&FAX 03-3259-0553

が多くなっている。この 13 条の改正が行われるまでの災害復興は、組合施行で行わなければならない、大規模火災に見舞われた函館大火（1934 年、424ha）も組合施行により実施されていた。組合施行といっても、実際には費用の全額を市が負担し、10 地区の組合が設立された。実際の実務も北海道庁が行い、市の負担額に対し国庫から 1/2 の補助が投入された⁶⁾。

なお、旧都市計画法に基づく災害復興土地地区画整理事業は制度的に課題が多かった（そのため、事業実施に当たり、震災復興では旧特別都市計画法を、戦災復興では特別都市計画法を制定していた）。小栗は自著の中で「都市計画法の不備」の項目を立てている。その中で土地補償金について述べており、震災復興の旧特別都市計画法では土地補償金制度があるのに対し、それ以外の旧都市計画法に基づく災害復興土地地区画整理事業に土地補償金制度がなかったことを課題と捉えていた⁷⁾。小栗だけでなく、静岡大火の復興を指揮した阿部喜之丞（戦災復興も指導）も、旧都市計画法に土地補償金制度がないことを問題視していた⁸⁾。

(2) 旧特別都市計画法（関東大震災復興）の施行者

関東大震災の復興では、旧特別都市計画法を制定し土地地区画整理事業を行った。この特別都市計画法においては、第 4 条に組合施行に於いて施行する区画整理が、第 5 条には行政庁又は公共団体が施行する区画整理が定められていた。震災による焼失区域は国家において施行すべきとして国会に法案を提出したところ、組合施行も奨励すべきとされ原案が修正され組合施行が追加された。その背景には、土地地区画整理事業を行うことにより、宅地の利用増進が図られ地主が利益を得ることから、地主自ら行うべきとの考えがあった⁹⁾。

(3) 特別都市計画法（戦災復興）の施行者

戦災復興基本方針では、国は事業を直接執行せず、なるべく市町村長が執行し、困難な場合は府県知事にて執行すべきとされた¹⁰⁾。制定された特別都市計画法においては、第 1 条に「特別都市計画事業は、行政官庁は、これを施行しない」と明記されている。関東大震災の復興事業では内務省が施行しており、施行者としての国の関与が大きく異なっている。しかし、施行者としての国の関与は当初は議論されていた。戦災復興誌には、復興土地地区画整理事業の施行者について論争がなされたことが記され、関東大震災と同様に国が直轄施行すべきとの意見と、府県において施行すべ

きとの意見があり、さらには 5 大都市に限っては市が施行すべきとの意見もあり紛糾した。結果、国は施行者とならずに府県が施行者となり、府県と市は話し合いによって施行者を決めるという結論に至った¹¹⁾。

その一方、戦災復興でも震災復興同様、組合による施行が認められ、震災復興とは異なり組合施行が実際に行われた。組合施行による戦災復興土地地区画整理事業の実施は、現在の東京 23 区内において 8 地区（実際に換地処分に至ったのは 7 地区）立ち上がり、代表的なものは歌舞伎町（新宿第一土地地区画整理組合）がある。組合施行導入の背景には、戦災復興院初代総裁の小林一三の「戦災復興の諸計画を政府が指導して具体化していくことは無論大切なことであるが、私は政府官庁の指導や実行より、より以上に民間の力に多くを期待したいと考えるのである」¹²⁾との考え方があった。また、組合施行の門を開くだけではなく、事業に要する費用についても地方公共団体に対する同率の補助を国より交付することを決め、事業推進を図る上での支援策も明確に決められた。

3. まとめと今後の課題

本研究では、旧都市計画法期における災害復興、震災、戦災復興の施行者性格について明らかにした。復興という既成市街地における土地地区画整理事業のため、公的事業としての性格が強いことから公共団体施行が主体とされていたが、民的事業でもある組合にも門を開いていた。組合に対しては、資金的にも技術的にも国及び公共団体の手厚い支援があった。今後は、土地地区画整理法下における災害復興土地地区画整理事業者性格を解明していく予定である。

【補注】

- 1) 石田頼房、『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』、自治体研究社、2004 年
- 2) 築瀬範彦、『組合施行土地地区画整理事業の経営に関する制度史的研究』、日本都市計画学会学術研究論文発表会論文集 No.36, pp.493-498, 2001 年
- 3) 小栗忠七、『土地地区画整理の歴史と法制』、厳松堂書店、p.413, 1935 年 4) 前掲 3), p.231 5) 前掲 3), pp.231-232 6) 前掲 3), p.507 7) 前掲 3), pp.474-475
- 8) 阿部喜之丞、『静岡市復興事業の鳥瞰と事業推進上の内面観』、第 8 巻 8 号, p.10, 1942 年
- 9) 石原市三郎、『特別都市計画法解説』、厳松堂書店、pp.32-34, 1924 年
- 10) 建設省、『戦災復興誌第 1 巻 計画事業編』、都市計画協会、p.58, 1959 年 11) 前掲 10), p.3 12) 前掲 10), pp.59-60

【参考文献】

- (1) 大沢昌玄、『災害からまちを甦らせる「区画整理」-災害復興土地地区画整理事業の実施実態と変遷-』、区画整理第 54 巻第 8 号、街づくり区画整理協会、pp.12-17, 2011 年
- (2) 小栗忠七、『土地地区画整理の歴史と法制』、厳松堂書店、1935 年
- (3) 石原市三郎、『特別都市計画法解説』、厳松堂書店、1924 年
- (4) 建設省、『戦災復興誌第 1 巻 計画事業編』、都市計画協会、1959 年