

名古屋の復興土地区画整理事業

名古屋市計画局 藤原 脩二

概 要

名古屋市は、第二次世界大戦によって、都心部を中心に市域（当時）の約24%を焼失し、一面が焼野原となった。復興を機会に名古屋市を近代都市とするため雄大な将来設計を折り込んだ街づくりの計画をたて、約4,400haにわたる区域の復興土地区画整理事業に着手した。しかし、財政事情や他事業との調整の結果、現在では約3,450haの区域について事業施行中である。

事業着手以来、100m道路など広幅員道路の整備をはじめ公園、街区、墓地の集中移転などの整備を進め今日の中部圏の中核都市である名古屋市の発展に大きく貢献してきた。

この大事業は、着手以来30数年を経て換地処分を完了し、現在は事業の収束を図っている。（昭和期、都市計画史 II）

名称	名古屋都市計画事業復興土地区画整理事業
根拠規定	土地区画整理法第3条第4項
施行者	名古屋市長
施行期間	昭和21年度～平成5年度
施行面積	3,451.7ha
総事業費	約970億円
最終換地処分	昭和56年度

1 戦災復興の歴史

(1) 復興への意欲

昭和20年8月15日、第二次大戦は終結したが、国土は荒廃していた。特に、本市は師団司令部があり、軍需工場を背景とした商工業都市であったために、爆撃による被害は甚大であり、当時の市域約16,000haのうち、約24%にあたる約3,850haが灰燼となり、特に中心部の東、中、熱田区は50～60%が焼失した。罹災戸数は約135,000戸にのぼり、惨憺たる被災を被り、人口も罹災前1,158,974人（昭和19年12月調）であったのが、罹災後には669,177人（昭和

20年12月調）に半減した。

戦後の住宅不足と食料危機は極限に達し、世情は騒然としていて人心の動揺も激しかった。しかし、国をあげての終戦処理の中で、インフレーションによる財政的圧迫や職員不足にもかかわらず、本市の復興にかける意欲は盛んであった。

このような状況の中で、昭和20年9月29日、戦後初の名古屋市会が開かれ、「名古屋市再建に関する決議案」が全会一致で決議された。

これと機を同じくして10月、土木行政を担当していた施設局の中に、新しく復興計画を策定するために計画課、区画整理を遂行するために整地課及び

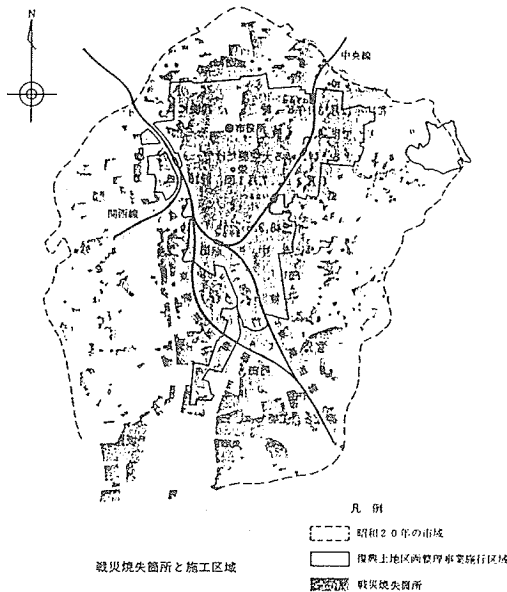
び復興測量事務所を設置して、事業着手の準備体制を整えた。

これは大正12年、関東大震災による帝都復興を区画整理によって達成した先例があり、また、本市は区画整理事業について戦前から盛んなところであったためである。例をあげれば、昭和12年から国鉄名古屋駅の移転に伴う駅前整備のために、旧都市計画法第13条による区画整理が進められていた。一方、当時の新市街地にあたる名古屋環状線の周辺地区では、民間の土地区画整理組合及び耕地整理組合が事業を実施していた。終戦時におけるその数は134組合、施行面積900haにも及び、当時の市域面積の2分の1をはるかに越していた。このような状況が復興計画担当の決断を早め、事業着手への準備体制に入ることができた。

(2) 復興基本構想

本市の罹災状況は惨状を極めていた。本市の関係施設の復旧はもちろんのこと、焼け跡の瓦礫障害物の除却、道路の復旧、簡易住宅の建設等あらゆる復旧作業にあたりながら、復興計画の策定に取りかかった。

当時、内務省(後の戦災復興院)において、戦災都市の復興基本計画が検討されており、本市も国の指示のもとに、市長を会長として官界、政界、財界を代表する学識経験者を委員とする復興調査会を設け、意見の聴取に努めた。そして、幹線街路計画、



高速度鉄道計画、盛り場計画等、将来の中京圏における中核都市としての大名古屋市建設の展望のうえにたつて具体的な計画を固めた。昭和20年12月6日「大中京再建の構想」と題して、100m道路2本、50m道路9本の計画を新聞紙上を通じて発表した。市民もこれらの復興計画をいち早く理解し事業に対する協力を惜しまなかった。

(3) 事業着手の準備

市民の復興への意欲は強く、市内の復旧が急速に始まった。しかし、無秩序に建てられる建造物は将来、区画整理事業の障害となる恐れがあったので、当時、建築行政を担当していた愛知県建築部の協力を得て、道路から2m、隣地から1m後退して建てるよう指導した。また、基本構想を固めるかたわら区画整理を施行する区域の検討、焼け跡の現況測量、土地の権利調査等を早急に進める必要があった。しかし測量機器、技術者の不足、それに食料不足も加わって、作業は非常に困難であった。

(4) 都市計画決定

国においては昭和20年1月5日戦災復興院が設置され、そこで全国罹災都市の復興計画の総括的監督指導が行われることとなった。同年12月30日の閣議決定で「戦災地復興計画基本方針」が示された。これは、当時の国状からみれば非常に大規模なものであった。

この中で、都市の復興は区画整理によることを基



本とする、具体的な実施要領が各都市へ示された。これによって、本市の再建基本構想は急速に具体化していった。

本市は、旧都市計画法第13条第1項の但書による区画整理の許可を得るため、準備作業を進めていた。昭和21年4月、従来の施設局を復興局とし、各事業を統括する技監室を設置し、区画整理を担当するために整地部を置き執行体制の充実を図った。そして、愛知地方委員会の議決を経て、昭和21年6月27日、都心部の罹災区域を中心とした地区について復興都市計画法土地区画整理区域決定及び幹線街路の都市計画が決定された。これらの都市計画決定に先立ち、あらかじめ「本市の都市計画決定告示後、速やかに施行命令を頂きたい」旨の受命申請をしていたが、昭和21年7月17日、総理大臣名により「先般都市計画決定された全区域について、都市計画事業として名古屋市において施行すべし」と命令があった。

この命令を受け、本市は同年8月7日、都市計画事業を決定・告示し、ここに名古屋復興都市計画法土地区画整理事業が始まった。（特別都市計画法第5条第1項の土地区画整理事業）

(5) 仮使用地の指定

区画整理施行区域内の住民は戦災跡地に思うように建築ができず、また、神開先から一日も早い復帰を願う市民も多く、特に従前の土地が街路、公園、学校等の公共施設用地となった土地所有者からは、早く建築位置を指定するよう要請が強く、仮使用地指定の事務が急がれた。

したがって、その時期をいわずらに遅延することは、本市の復興の芽を摘むことにもなりかねないので、従来の換地の手法、即ち前面道路の幅員に応じ減歩を負担する、面積式換地方式を適用して仮使用地（換地予定地）を指定した。

昭和21年12月、中第一工区の152haを始め、昭和24年末までには中心市街地のほぼ全域にわたり仮使用地の指定を終了した。これは、市民への復興への意欲をそぐこともなく、また戦災によって不明瞭になった隣地との境界を明瞭にしたこともあって、住民の行政に対する信頼感を高めるうえに役立った。

この迅速な仮使用地の指定は、戦後いち早く確立

した復興計画と相まって、本市の復興土地区画整理事業の成果を収める要因となった。

(6) 積極的な広報活動の推進

土地区画整理事業は、事業施行地区内の土地所有者は無論のこと、関係権利者に大きな影響を与えるため、本事業の広報活動は極めて重要なことであった。しかし、罹災した市民の大部分は住む家もなく緑者を頼って移り、荒廃した焼け跡には一部の人が雨露をしのいでいた。そのような状況のなかでは、新聞、ラジオに頼らざるを得なかった。

昭和21年5月、本市は区画整理による復興計画を決意し、計画の目的、経緯、実施の施行順序等を記述した「名古屋市の復興の進め方について」を作成し、各町内会連合会長宛に配付し、住民への伝達を依頼した。また、同年10月の名古屋市復興祭に際して、「名古屋の復興都市計画概要―特に土地区画整理について」という25頁に及ぶ詳細な説明書と、「名古屋復興都市計画図」とを作成して一斉に市販し、本事業の周知に力を注いだ。

(7) 戦災復興都市計画の再検討

昭和23年7月に地方財政法が制定され、国の財政と地方財政との間の経費負担についても変化が生じ、加えて戦後のインフレーションがこれに輪をかけ、全国的に堰を切ったように動き出した復興事業にも影がさし始めてきた。

本市は、毎年予算市会で国庫補助金について増額の陳情を決議し、国に強力な働きかけを続けてきたが、昭和24年ドッジ政策にもとづく財政の健全化総合予算の超均衡化が進められると国は全国の戦災都市に対して、事業規模を縮少し早期終結を図るよう再検討を命じた。

しかし、本市ではすでに約90%の仮使用地指定を終了していたため、指定を保留していた集団的な非罹災地区及び、名古屋城郭内の区域の削減、並びに換地設計が難しかった桜通線東部及び、千種本町線の幹線街路2本の幅員の減少に留めて、当初の計画を大きく変えず、約3,490haを施行することにした。

これは、昭和24年3月の事業の進捗状況に於いて、本市が仮使用地の指定あるいは街路築造工事を施工中で事業の大幅な縮小が出来なかった結果であり、今日の名古屋の基盤ができたのである。

その後、国鉄中央線の立体化、豊田土地区画整理事業、大曾根土地区画整理事業等他事業の発足に伴い、施行区域を3,451.7haに変更した。

(8) 事業費

本事業は当初、全区域が戦災復興事業として国庫補助の対象とされ、全体事業費約11億円で発足したものであったが、その後、諸物価の高騰、事業の進捗状況から事業費が増大し、昭和33年度未までに約54億円を費やし、戦災復興事業としての補助は打ち切られた。

しかし、相当な事業を残すことになったので、昭和32年度から発足した都市改造事業としての補助に切り替えられた。これを受けて、戦災復興事業の進捗が遅れていた中村四工区が新幹線計画を契機に昭和32年度に駅西都市改造事業地区として採択され、名古屋駅西周辺の整備を集中的に実施することとなった。

昭和34年度以降、国の道路整備5ヶ年計画に基づいて、重要幹線街路を含む地区約641haについて、戦災復興関連都市改造事業に採択されたのを始め、特定地区について、昭和36年度より昭和42年度まで毎年ほぼ1地区ずつ都市改造事業に採択され、国庫補助を受けて施行されてきた。国庫補助事業としては、昭和56年度ですべて終了し、現在は保留地処分金で事業の収束を図っている。

(9) 法的手続の経緯

本事業は、昭和21年6月27日、都市計画として土地区画整理事業を施行する区域4,406.6haを決定し同時に設計を確定して、同年7月25日都市計画決定し事業着手した。

その後、国内の経済情勢の悪化により、国、及び地方の財政の危機になった。本市でも財政事情を考慮して、実際の設計認可（特別都市計画法による）を得た施行地区は、3,491.1haで昭和24年5月18日愛知県指令第149号で認可され、同月24日名古屋市告示第60号で公告した。（当初決定）

(10) 制度的な沿革

(a) 昭和21年6月27日

旧都市計画法に基づく土地区画整理

（施行者 名古屋市）

(b) 昭和21年9月23日

特別都市計画法に基づく土地区画整理

（施行者 名古屋市）

(c) 昭和30年4月1日

土地区画整理法に基づく土地区画整理

（施行者 名古屋市）

2 設計の概要

本事業の設計はその規模が大きく道路、公園の設置、墓地の集中移転等、その内容において他の都市に類をみないものであった。

本事業は、

(ア) 中心市街地を抜本的に改造すること。

(イ) 罹災地区の復興だけでなく、関連地区を含めて総合的に計画すること

(ウ) 副都心の設定を計画すること

(エ) 特に保健、防火、防災に留意すること。

等、本市の基本方針に基づいて、道路、公園その他の公共施設の整備改善と、宅地の利用増進を考えて設計された。

(1) 街路計画

街路計画は将来の交通需要の増大、運輸の円滑化とともに、建築の様式、規模及び土地利用の方向に適應するようにし、防災、保健及び都市の美観も考慮に入れた大規模なものであり、従来の街路網計画を生かしつつ、全体に再検討を加えた。このような方針に基づき、主要幹線街路の間隔は中心部商業地内にあつては500m、周辺部、住居地域或いは工業地域にあつては1,000m以下とし、その中間にそれぞれ補助幹線街路を1本ずつ設置した。特に都心部は東西、南北の2本の100m道路でこれを大きく分かち、強力な防災帯の役割を果たしている。また区画街路は、商業地域及び工業地域はいずれも8m以上を標準とし、住居地域においては6m以上を標準として設定しており、施行面積に対する街路面積は施行前は13.6%であったが、施行後は29%に及び、都市機能を最高度に発揮し、将来の発展が大いに期待できるものであった。

(2) 換地設計

本事業においては、戦後、迅速な工事の実施が急がれる状況にあつて、早急に換地予定地を指定する必要に迫られ換地設計を行ったが、その方針は次のようなものであった。

(ア) 換地の基本となるべき整理前の土地各筆の

地積は、原則として昭和20年8月15日現在の土地台帳の地積による。ただし、土地台帳地積と実測地積と甚だしく相違し、これを立証するものがあるときは考慮する。

(イ) 換地面積の標準は、間口5.45m(3間)以上、角地の間口6m(3間3分)以上、地積は100㎡(30坪)以上とした。ただし、従来の盛り場等の区域及び集团的に罹災を免れた区域、その他特別の事情があるものはこの限りでない。

(ウ) 民有地は平均3割5分減歩する。

(3) 公園

本事業による公園整備計画では、各種の公園を系統的に配し、特に児童公園については、小学校隣接地に配置して、「1学区1公園」を目標にした。

事業施行前はその数も少なく18ヶ所、総面積で45.8ha(施行面積比1.33%)にとどまっていた。

施行後は、本事業によって整備した既設都市計画公園と、新たに造成した公園と合わせて計215ヶ所、総面積140.8ha(施行面積比4.08%)に増加した。これは建物が密集し、自動車交通が激増した都心部での市民の保健、安眠の場所として計画し、市民の健全な都市生活を確保することを目的として整備した。

また前述の公園の他に、換地処分にあたってできる限り、いわゆる「どんぐり広場」を設け、子供の遊び場の確保に努めた。

この他、街路整備の一環として、久屋町線、矢場町線の2本の100m道路の中央部に緑地帯を設けた。久屋町線には現在、久屋広場、リバーパーク等があり、緑に囲まれた市民の憩いの場所となっている。

(4) 建築物等の移転

本事業は事業計画、仮換地指定、公共施設工事と進んでいくなかで、計画を具体化する第一歩が建物等の移転である。移転が徐々に進んでいくうちに、少しずつ計画の実体が実感として理解されてくる。どんな素晴らしい計画がたてられても、移転が進まなければ事業は完成しない。特に本事業のように市街地における事業については、建築物等の移転が成否の鍵を握っているといえる。広大な施行区域に、広幅員の街路が非罹災地区でも中断されることなく整然と設計されたので、移転する建物の数は約44,000戸にもなった。

昭和56年度末、全工区の換地処分時までに約41,000戸の移転が実施されたが、このうち、事業施行者が移転関係者に代わって移転を実施する直接施行の数は、約2,200戸で全体の5%にものぼり、また、特殊堅牢物件(本事業では建設省都市局区画整理課長通達「国が事業費の一部を負担し、または補助している土地区画整理事業における建築物等の移転及び、除却に伴う損失補償の取扱いについて」に基づいて、一定以上の補償費になる特殊堅牢物件で、建設省協議を行ったもの)の移転については175戸を行った。

公共施設等前後対照表(戦災復興土地区画整理事業)

(単位ha)

種別	施行前	施行後	増減	記 事
道 路	全 体 469.9 (13.61%)	998.2 (28.91%)	528.3	施行面積 3,451.7 ()内は道路密度
	都心部 41.8 (17.29%)	98.8 (40.86%)	57.0	都心部として中 1.2工区(241.8)を選定
公 園	18 ヶ 所 45.8 (1.33%)	215 ヶ 所 140.8 (4.08%)	197 ヶ 所 95.0	()内は施行面積に占める公園面積の割合
墓 地	19.6	25.5	5.9	市街地にあったものを平和公園に移転
駅前広場	1 ヶ 所 0.8	5 ヶ 所 4.2	4 ヶ 所 3.4	駅前、千種、鶴舞、金山、大曾根(一部)
鉄道用地	38.9	36.5	△ 2.4	中央線、東海道新幹線 その他

現在の残存物件は、主に区画街路、保留地障害として残っているもので、これらの処理が急がれている。

(5) 墓地集中移転

本事業における最大の特徴は、墓地の集中移転である。都市の中心部の墓地は、あらゆる面で都市計画の障害になっており、環境的にも、美観上も好ましくない状態であった。

そこで、本市では市街地の環境整備を図るため、本事業のなかで墓地の集中移転を計画し、事業区域内の279の寺院の墓地移転を計画し、仏教各派の教宗務所長を招集して、この機会に全墓地の移転整理を呼びかけた。墓碑の移転については、当初、宗教上の因習や感情に大きく支配され、また地区内の関係寺院がほとんど罹災して、寺院自体が復興に忙殺されており、非常に困難な状態であった。しかし、寺院側と数次に及ぶ話し合いをした結果、基本的には墓地移転に協力する方針で、昭和20年12月8日付で次のような要旨の陳情書が提出された。

陳情の要旨

寺院にとって墓地のみを移転させることは、極めて重大なことであるので慎重に検討したいが名古屋市を文化都市として復興させるにはできる限りの協力は借しむものではない。しかしながら、次の条件は尊重されたい。

- (1) 墓地整理は罹災、非罹災を問わず全寺院とすること。
- (2) 復興計画区域外の墓地も将来移転させるよう計画すること。
- (3) 移転先の墓地については
 - i 宗派単位に集め、その寺院単位にすること。なお将来を考え各宗派ごとに余地を確保すること。
 - ii 現在墓地の実面積の3割以上増すこと
 - iii 移転先は郊外で交通の便を考慮し、公園式とすること。
 - iv 共同墓地には斎場を付設すること。
- (4) 墓地整理並びに移転に関する取締規則の簡易化を図ること。
- (5) 墓地所有者が古い壇信徒名となっているものを寺院所有とすることに斡旋の労をと

ること。

- (6) 移転に要する費用、及び工事はいっさい県又は市の負担とすること。
- (7) この機会に寺院をも移転を希望するものについては便宜を図ること。

一方、昭和20年12月30日「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定され、その中で墓地移転についても方針が示された。

寺院側は昭和21年6月17日、各宗派の代表者を委員とした「名古屋市戦災復興墓地整理委員会」を設立した。

本市は、寺院側にとって最も関心のある移転先として、現在の平和公園を含む一帯の115haを墓地整理委員会に提示し、また、先に提出された寺院側の陳情書、並びに墓地整理委員会設立後の要望について、次のことを提示した。

- (1) 復興土地区画整理区域内の墓地は、罹災、非罹災の別なく全部を移転する。
- (2) 移転に要する工事費及び事務費は、全額市において負担し、寺院の負担にならないようにする。
- (3) 移転先の交付面積は、現在の墓地面積の大体3割増とする。
- (4) 移転先は総合墓地公園としてできるかぎり理想的なものを設ける方針であり、要望の葬祭場、休憩場、売店等は必要な施設と考えられるので、その敷地は墓地の配置と合わせ適当に考慮する計画であるが、火葬場の建設は早急には困難である。
- (5) 移転後の管理については今後検討して定めることにしたい。
- (6) 寺院境内地の換地については、できる限り要望に沿うよう努力する。(この要望とは、寺院境内地は少なくとも300坪(約900㎡)を必要とする。したがって標準によって減少される場合、300坪未満となることがあっても、300坪を下らない換地を交付すること、及び現在の境内地が300坪未満のものに対しては減歩しないで換地を交付する

ようにとのことである。)

に適切に対応して、質的に高い都市空間の創造といった個性的で魅力あるまちづくりめざして、再度市民の理解と協力を得るよう努力している。

この提示に対して多少の曲折はあったが、原則的に了解が得られたので、戦災復興土地区画整理の区域4,396.7haに墓地移転先115haを追加する手続をとった。

そして、昭和22年5月6日、戦災復興院告示第44号により区域変更がされ、更に昭和22年5月6日、同復興院告示第69号により、都市計画墓園第1号東墓苑として決定された。その後追加編入及び削減を経て、昭和44年5月14日、建設省告示第196号により現在の墓苑の面積92haとした。なお、この墓苑の通称を「平和公園」と命名している。

移転先の墓地は、墓碑数を少なくして墓石の集積所の観を無くするため、できる限り一家一基という方針で指導した。これについては、寺院側も檀信徒の共感を得ることができた。整理された碑は、各寺院から従来あった無縁碑と共に、平和公園内の一ヶ所に集められ、無縁塚が建設された。

墓地の改葬に要する知事（昭和23年6月1日以降は市長一墓地、埋葬等に関する法律）の許可は、事業施行者が代わって一括して申請し受けた。

墓地の移転は昭和22年度から始めたが、それは各寺院の委任を受けて、名古屋市戦災復興墓地整理委員会が実施した。その墓碑の移転は約18万7千基にも及んだ。

3 おわりに

全国一斉に戦災都市が始めた戦災復興事業で、幅員100mの道路を始めとする道路計画網と、279の寺院墓地の集中移転等、思い切った本市の都市計画は全国に名を示した。

これは、戦前からの土地区画整理事業の手法を取り入れ、事業に着手したことと、市民においても、この事業に対し、理解と協力が強くあったことである。権利者の総数は約7万人、建物移転の総戸数は約4万4千戸と膨大であり、市民が築いた復興土地区画整理事業と言っても過言ではない。今後は、この誇れる基盤整備のストックの上に新たなるまちづくり、21世紀へ向けての国際化、高度情報化、高齢化等の諸潮流や、市民の高度で多様化した価値観