

先買い型土地区画整理事業の変遷に関する研究*

Transition of Land Readjustment Projects with the Land Acquisition

大沢昌玄**・会田裕一***・岸井隆幸****

By Masaharu OOSAWA, Yuichi AIDA, Takayuki KISHII

Abstract

The purpose of this study is to emerge the transition of Land Readjustment (LR) projects with Land Acquisition (LA) in Japan. In general, it is said that LR is carried out by 'Contribution' and 'Replotting' measures without any LA. However, there are actually many cases that the land in the project area is purchased at an early stage of the project or before the project by the implementation body.

As a result of this study, it is made clear that LR projects with LA have been carried out based on the background of each era and they are classified into five categories, 1) LA based on the excess expropriation, 2) LA for intensive replotting of railway right of way, 3) LA for the supply of the planned development site, 4) LA for the alleviation of Contribution ratio and 5) LA for the compensation of the decreasing in land value.

1. はじめに

土地区画整理事業が、日本の市街地整備に与えた影響は計り知れない。港北ニュータウンや多摩田園都市などの新市街地開発（宅地供給）の事業手法として用いられ良好な住環境を提供してきたと同時に、震災復興、戦災復興等で現在の都市の骨格を形成してきた。

そもそもこの土地区画整理事業は、耕地整理法を準用して始められたもので、旧都市計画法の構成に見られるように耕地整理同様、土地所有者が自ら組合を組織して事業を実施することを基本形としていた。つまり公共施設用地を直接買収する街路事業・公園事業と異なり、公共施設用地増加分を施行地区内の土地所有者等が共通の負担（公共減歩）として供出し、あわせて事業費を賄うために処分する土地（保留地）も同様に施行地区内の土地所有者等が共通の負担（保留地減歩）として供出することを基本としている。従って一般には「施行者による先行的な土地の取得を前提としない減歩と換地の手法」と認識されている⁽¹⁾。事実、施行者が土地を先行的に取得するための条文は現土地区画整理法には存在しない。しかし、実はこれらの土地区画整理事業の実施に当たっては、宅地供給を目的とした土地取得、公共施設用地に充当することを目的とした土地取得など、施行者もしくは施行者と同じ団体による土地の先行取得（いわゆる「土地の先買い」）が行われてきた事例が、全体から見れば少ないものの存在している⁽²⁾。

これまで、土地区画整理事業に関する研究としては、換地設計⁽³⁾、事業構造⁽⁴⁾、土地評価⁽⁵⁾、国際比較⁽⁶⁾、効果⁽⁷⁾などに関するものが多く、こうした土地の先買いを伴う土地区画整理事業については、超過収用制度に着目した研究⁽⁸⁾や一体型土地区画整理事業に着目した研究⁽⁹⁾など部分的なものがあるだけで、先買いの役割や目的、種類、事業推進効果などの全体像について歴史的経緯・実態が体系的に説明されたことはない。

そこで本研究では、土地の先買いを伴う土地区画整理事業の歴史的変遷と事業手法、実態を明らかにするとともに、各事業がどのような目的、効果を有していたのか体系的に整理し、その意義と課題を明らかにする事を目的とする。

2. 先買い型土地区画整理事業の定義及び研究方法

研究を進めるにあたり、本研究で扱う「先買い型土地区画整理事業」を「施行者もしくは施行者と同じ団体が事業推進のため、換地処分前に地区内の土地を購入する行為」と定義する。こうした定義を与えることで、施行者以外の人が従前の土地を取得する行為や業務代行者が保留地を取得するという行為を除いた「土地の先買い」を行う事業を抽出することが出来る⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。

そして研究方法としては、これまでの土地区画整理事業制度の背景となる法体系の変遷を見ながら、同時に、「帝都復興区画整理誌」（東京市役所）、「戦災復興誌」（建設省）、

*Keywords 土地先買い、土地区画整理事業、宅地供給、減歩緩和

** 正会員 学士 日本大学理工学部土木工学科 助手 (〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台 1-8)

*** 正会員 工修 株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル

**** 正会員 博士(工) 日本大学理工学部土木工学科 教授

表－１ 先買い型土地区画整理事業の制度史

	先買い型土地区画整理事業関連	根拠法／通達
1919 年 (大正 8 年) 4 月	個人施行・組合施行土地区画整理事業 超過収用制度(建築敷地造成土地区画整理事業)	旧都市計画法第 12 条 旧都市計画法第 16 条
1923 年 (大正 12 年) 12 月	震災復興土地区画整理事業	旧特別都市計画法
1946 年 (昭和 21 年) 9 月	戦災復興土地区画整理事業	特別都市計画法
1954 年 (昭和 29 年) 5 月	個人施行・組合施行土地区画整理事業 減価補償金制度	土地区画整理法 土地区画整理法
1955 年 (昭和 30 年) 7 月	公団方式土地区画整理事業	日本住宅公団法 土地区画整理法
1989 年 (平成元年) 6 月	一体型土地区画整理事業	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)
1999 年 (平成 11 年) 3 月	沿道整備街路事業	敷地レベルの区画整理手法を活用した負担金街路事 業による都市計画道路の整備推進について(通達)

「日本住宅公団 20 年史」(日本住宅公団)といった事業史、「都市公論」(都市研究会)、「新都市」(都市計画協会)、「区画整理」(土地区画整理研究会)、「区画整理」(日本土地区画整理協会)といった雑誌⁽¹³⁾や「衆議院建設委員会議事録」(国立国会図書館)、「参議院建設委員会議事録」(国立国会図書館)のなかから土地区画整理事業の内容を紹介した記事を検索することにより、本研究の定義に当てはまる土地区画整理事業を抽出し、先買いの目的や役割、課題などを文献から読み取り、考察するという方法をとる。

3. 先買い型土地区画整理事業を巡る法制度の変遷

土地の先買いについては、今日の土地区画整理法の中では全く記述が無いが、かつては土地の先行取得を規定した土地区画整理事業が存在した。1919 年(大正 8 年)に公布された旧都市計画法の第 16 条に規定されているいわゆる「超過収用型区画整理」である。旧都市計画法では第 12 条において個人施行・組合施行、第 13 条で公共団体施行について規定し、第 16 条で超過収用制度(建築敷地造成土地区画整理事業とも呼ばれる)が規定されていた。この第 16 条では直接的に土地先買い(超過収用制度)を規定していた。ただし、この建築敷地造成土地区画整理事業は実際にはあまり普及せず、1954 年(昭和 29 年)土地区画整理法の制定に際して廃止されている。なお、超過収用の手法は、1961 年(昭和 36 年)に制定された、公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律に基づく市街地改造事業で復活することになる。

超過収用制度は、道路、運河などの整備を買収方式によって整備すれば、どうしてもその沿線に不整形な宅地が生じるので、これらの残地を含む沿線一帯を超過収用した上で土地区画整理事業を行い、建築敷地として適正化を図るものであった。

旧都市計画法の策定審議の中で中心人物であった池田宏は、1918 年(大正 7 年)12 月の都市計画調査会第 3 回本委員会で行われた超過収用規定の審議において、「欧羅巴ノ例」という資料を委員らに配布して、超過収用が欧米各国で広く使われている制度であり、日本にも導入したいという発言をしている¹⁾。しかしこの超過収用制度についてはその斬新さが強調されているものの具体的な運用方法については十分議論された形跡がない。そして同法は

1919 年(大正 8 年)3 月の第 42 帝国議会を経て同年 4 月に公布された。

この建築敷地造成土地区画整理事業は結果として実施例は少なく、旧都市計画法が施行されてから 6 件が検討され²⁾、実施に至ったのは、新宿(西口)駅前整理、中川運河開鑿、寝屋川流末整理の 3 件に過ぎない。なお、建築敷地造成土地区画整理事業は、当時の日本領であった朝鮮³⁾や台湾においても行われた事例が確認されている。台湾に於いて都市計画街路事業に付随して建築敷地造成土地区画整理事業が併用された事例が雑誌「区画整理」に報告されている⁴⁾。

次に、土地の取得に関連した法制度は、1923 年(大正 12 年)の関東大震災復興の旧特別都市計画法、1946 年(昭和 21 年)戦災復興の特別都市計画法である。これらには土地補償金の制度が規定され、一定減歩以上は土地補償金を交付することとなった。これは補償金であり、土地の先行取得を直接的に意味するものではないが、実際には土地を先行取得する方法で減歩の緩和が行われていた。この制度は日本国憲法制定後、憲法第 29 条の財産権の不可侵の違反に当たるとされ、1949 年(昭和 24 年)に改正が行われ事業前後において宅地総価格が減少する場合に補償金を交付することとされた。そしてその後、1954 年(昭和 29 年)制定の土地区画整理法においては第 109 条で減価補償制度として規定されることとなる。この減価補償金制度も実際は土地の先行取得による減歩緩和で処置されているのは良く知られているところである。

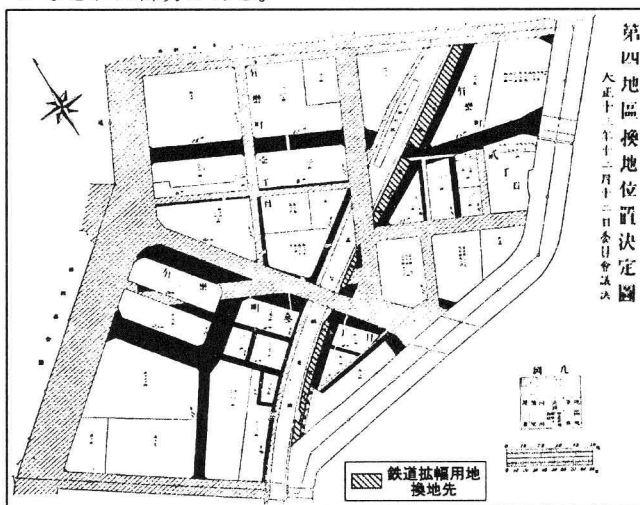
近年の先買い型土地区画整理事業としては、1989 年(平成元年)の「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法(以下、宅鉄法)」に基づく一体型土地区画整理事業がある。鉄道は新たな宅地供給を生み出す基盤となる施設であるが、実際には鉄道の整備が周辺の住宅開発に追いつかない状況や、逆に鉄道の整備が進んでも駅周辺部で計画的な開発が行われずスプロール化が進行するなどの問題も含んでいた。また鉄道経営の観点からみれば、宅地の整備が遅れて利用客が見込めず鉄道運営に支障を来すといったこともあった。そこでこれらの弊害を取り除くことができるよう、鉄道事業と宅地整備を一体的に行う事業手法が求められ、1989 年(平成元年)6 月、宅鉄法が成立した。この法律の特徴は、鉄道用地

確保に土地区画整理事業の換地手法を取り入れた点である。施行区域内の土地を先買いし、土地区画整理事業を施行して鉄道施設区内に集約換地する、という一体型土地区画整理事業が法で定められており、鉄道敷地の確保と同時に計画的な街づくりを促進する相乗効果が期待されている。

第114回国会においてこの宅鉄法案が提出され、これを受け衆参両議院の建設委員会で審議が行われた。審議は、①対象地域沿線の地価問題②鉄道事業③法案適用地域の3点に集約できる⁵⁾⁶⁾。特に地価問題に対して多くの時間が割かれ、手法に対しての議論は少なかった。なお、法案提出の背景の1つに千葉ニュータウンの開発と鉄道整備の問題点、鉄道整備遅延による市街化熟成の遅れと計画人口の下方修正の問題があった。実際に、建設委員会の中でも千葉ニュータウンに関連づけて議論が行われ、このような事態にならないように計画を進めていくべきだと発言されている⁷⁾。鉄道開発を伴った大規模開発に対して敏感になっていることが伺える。

現在、常磐新線沿線で本法が適用され一体型土地区画整理事業が施行されている。埼玉県、千葉県、茨城県の3県で新駅を中心とした15地区約2,790haの一体型土地区画整理事業が施行され、常磐新線は2005年(平成17年)秋に開通が予定されている。

なお、鉄道敷地創設に関する土地区画整理事業制度は、1989年(平成元年)に制定された宅鉄法が最初の法制であるが、運用としては震災復興土地区画整理事業において鉄道省の既存地もしくは鉄道省の土地先買いにより鉄道敷地を生み出した事実が帝都復興区画整理誌より読み取れた⁸⁾。震災復興事業により、鉄道拡幅用地、鉄道の未敷設部分(現総武線の両国―御茶ノ水間、山手線秋葉原―神田間)の用地確保がなされたのは知られているが、現在の一体型土地区画整理事業と同様な考えを持って用地の確保がなされた部分がある。



図一 震災復興土地区画整理第四地区換地図(東京市役所編、「第四地区換地位置決定図」の原図に加筆)

今回は有楽町駅附近での東海道線の拡幅用地確保について報告すると、帝都復興区画整理誌における第四地区の説明⁹⁾で、「省線拡張に要する鉄道用地換地の必要上、鉄

道省は有楽町二丁目において台帳面積千二百三十六坪四合二勺の土地を買収したるを以て、之に対し省線沿線に換地せる」と表記されており、有楽町二丁目の用地を鉄道省が買収しそれを鉄道沿線に換地したことが読み取れる。換地図でも拡幅用地が鉄道沿線上に換地されている。

以上見てきたとおり、法制度上、土地の先行取得を明記した土地区画整理手法は旧都市計画法第16条と宅鉄法しかなく、今日では1919年(大正8年)都市計画法第16条の超過収用型区画整理を継承している仕組みは、土地区画整理法には無い。こうした結果、土地区画整理事業は土地の買収を前提としない減歩と換地の事業であるという理解が一般化したものと考えられる。

4. 運用に基づく宅地供給先買い型土地区画整理事業

(1) 個人施行・組合施行による土地区画整理事業について

個人施行と組合施行の土地区画整理事業については、事業主体が土地を先行取得することができるかどうかは法には明記されていない。しかしそもそも個人施行(特に権利者が1人しかいない場合は明白であるが)であれば施行者を構成する構成員はすでに土地を取得しているのであり、あえて先買い型土地区画整理事業と定義して議論する必要はない。

組合施行は、施行区域内の所有者等(7人以上)の2/3以上の同意を得て定款と事業計画を定め設立した土地区画整理組合による事業である。組合は公益法人であるが、そもそもその定款に土地を取得することをうたっていないので、組合自身が土地を取得することは困難であるとい一般には解釈されている。このような組合施行であるが、個人地権者レベルの組合ではノウハウが少ないため、組合を支援する方法として、民間事業者が保留地の取得を条件に組合からの委託に基づき組合の運営に関する事務その他土地区画整理事業の施行に関する相当部分を代行する業務代行方式組合区画整理事業(以下、業務代行)¹⁴⁾が生み出された。業務代行は一見施行者と見間違ふこともあるが、あくまでも組合からの委託に基づき事業を代行するものであって、施行者ではなく、施行者としての意思決定権は付与されていない。(なお、旧都市計画法でも土地区画整理法でも民間事業者は、施行者と位置づけられていない。平成17年度から民間会社が施行者となり得よう法改正される予定である。)そのため業務代行は、本研究で定義した「先買い型土地区画整理事業」の定義外となるが、鉄道事業者の中には沿線で土地の先行取得を行い施行者に近い立場で事業に関与した事例も見受けられる。その典型例が東京急行電鉄株式会社(以下、東急)による東急田園都市線沿線の多摩田園都市の開発である。

例えば、1933年(昭和8年)、当時目黒蒲田電鉄会社専務取締役であった五島慶太は、「会社の所有地については此の点に付き完全な統制を為しつつあるも、他人所有地に付きては之が統制を為すこと頗る困難なるを以て会社は沿線に区画整理組合の設立を極力奨励し、或は会社自ら其の組合員となり、或は資金の融通を為し或は道路の砂利を

寄付し或は区画整理費の一部を寄付し殆んど沿線一体全部の区画整理を完成し、其の一部の土地を会社自ら借地して之を居住者に転貸し、之に依りて地代の統制を為し其の周囲の地主に向かつて凡ての設備に於て手本を示しつつあり」¹⁰⁾と、鉄道沿線での土地区画整理事業による開発の必要性を述べており、実際、戦後東急は神奈川県川崎市・横浜市の東急田園都市線沿線で多摩田園都市の開発を行った。その開発に当って、当時、東急の会長であった五島慶太は、1953年(昭和28年)1月、城西南地区開発趣意書を発表しているが、そのなかで五島は、「私はこの厚木大山街道に沿って約四、五百万坪の土地を買収致しまして、第二の東京都を作りたいと思うのであります。厚木大山街道に沿って四、五百万坪の区画整理をして、これに東京都の人口を移植するのであります。而してこれをやるのはやはり東京急行電鉄が一番適当であると考えますが、独立した別個の会社としても良いと考えます」¹¹⁾と述べており、宅地供給を目的とした土地の先買いを含んだ土地区画整理事業を民間事業者が実施する意思表明を行っている。その後、組合施行の土地区画整理事業として野川第一土地区画整理事業が1959年(昭和34年)5月に認可を受けることとなった。民間事業者である東急が土地区画整理法上、土地区画整理施行者と成りえないことは当然であるが、内外に公表した開発計画の実施・推進すべき立場であり開発のきっかけをつくった発意者であった。そのため東急が保留地取得を前提に事業資金を提供し組合業務の全てを代行する、現在の業務代行方式を発案し事業を行った。起工式の席上、社長の五島昇は「当社はこの事業の直接の責任者であると自負しています」¹²⁾と述べており、土地を所有する民間事業者が組合土地区画整理事業に主体的関与していることがうかがえる。

(2) 公団方式土地区画整理事業について

1955年(昭和30年)、日本住宅公団法に基づき日本住宅公団が設立され、同時に土地区画整理法を一部改正し、施行者に日本住宅公団(現独立行政法人都市再生機構)が追加された。その後、都市開発に関する公団発足と同時に施行権能が付与され、1982年(昭和57年)には、地方住宅供給公社に施行権能が付与された。

公団設立当時、住宅と共に宅地の大量供給が課題であり、その要請に応じるため公団が土地区画整理事業施行前にあらかじめ一部の土地を取得した上で、土地区画整理事業の施行を行い、その土地については一地主(地主公団)として換地を受け、併せて施行者(施行者公団)として取得する保留地を併せて宅地の用に供する先買い方式の土地区画整理事業が採用され、それ以降公団の宅地開発の最も重要な開発手法として定着した。

戦時中に大量の住宅が失われたことを背景にして1950年(昭和25年)には住宅金融公庫が設立されたが、融資に視点が置かれ宅地造成に関しては土地の収用権がないことから計画的な土地の確保ができない状況に陥っていた。このような状況から大規模な宅地開発と住宅供給の必要

が叫ばれ、第22回国会において「日本住宅公団法案」が提出された。建設委員会の審議の中での主な論点は、①公団の住宅政策②農地の宅地問題③公団の業務運営④公団の宅地造成の4点に集約することができる¹³⁾¹⁴⁾。しかし、宅地造成手法としての先買い型土地区画整理事業についてはあまり多くの議論がなされなかった。前年の1954年(昭和29年)に土地区画整理法が成立して間もなかったこともその理由の1つではないかと考えられるが、具体的にどのように用地買収を行うか等についても触れられていなかった。

表-2 初期の公団方式土地区画整理事業の先買い状況¹⁵⁾

所在地	地区名	施行面積	先買い面積	先買い率
千葉県松戸市	金ヶ作	169.3ha	58.4ha	34.50%
東京都日野市	豊田	132.9ha	62.5ha	47.00%
神奈川県川崎市	生田	60.8ha	29.5ha	48.50%
大阪府堺市	向ヶ丘	75.2ha	41.2ha	54.80%
大阪府枚方市	香里	155.2ha	118.9ha	76.60%
大阪府池田市	五月ヶ丘	52.7ha	25.7ha	48.80%
兵庫県	甲南	31.8ha	14.7ha	46.20%
芦屋市西宮市	東舞子	41.3ha	34.0ha	82.30%
神戸市垂水区	藤松	38.3ha	10.6ha	27.70%
北九州市門司区	足立	41.0ha	14.0ha	34.10%
北九州市小倉北区	北所沢	80.0ha	38.1ha	47.60%
埼玉県所沢市	猪高西山	105.6ha	5.0ha	4.70%
名古屋市名東区	桑名西方	32.6ha	9.8ha	30.10%
三重県桑名市	山の田	23.6ha	14.5ha	61.40%

公団設立当初、この先買い型土地区画整理事業は施行面積の30%の土地を買収することを目安にしていた¹⁶⁾。当初の地区選定方針として、①原則として30%以上の土地が買収できること②大都市周辺で都市計画上開発が望まれる地域であること③母都市への通勤時間は1時間以内であること④なるべく山林原野を主として農地や水田の潰滅を避けるように努めること⑤近隣住区の標準を20万坪と考え、1地区の面積が10万坪以上のものであることの5点が挙げられる¹⁷⁾。

しかし、日本住宅公団の初期の段階では、全てを先買い型土地区画整理事業で行おうと考えていなかったようである。日本住宅公団の宅地部長の竹重貞蔵は、「開発地区の全部を公団が買収できれば、必ずしも土地区画整理事業によらないで宅地造成事業をなすことが出来るのは当然である。併し広大な面積に亘り計画に必要な土地を全部買収する事は非常に困難なので、区画整理の手法を採らなければならぬ」¹⁸⁾と述べている。そのため全面買収を行った東京都西東京市にある田無地区(地区愛称:ひばりが丘)は、土地区画整理事業でなく一般宅地造成事業で整備が行われた。同様に全面買収を行った千葉県の高根木戸地区は、個人施行の土地区画整理事業で実施され、全面買収された地区は用いられる事業手法も異なっていた。

公団方式の土地区画整理事業は、住宅系だけでなく工業、流通系の用途への宅地供給としても活用されてきた。しかし昨今の土地需要の変化により近年の地区では公団の先買い率は低くなり、更に2001年度(平成13年度)から先買

い型土地区画整理事業を含む新規のニュータウン事業から撤退している。

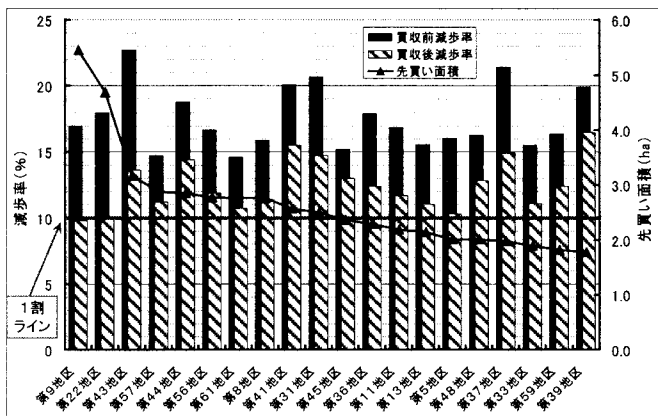
5. 運用に基づく公共用地先買い型土地区画整理事業

土地区画整理事業は、地権者の合意を得られなければ進めることは困難である。特に地権者は、自分の土地が減るという直接的影響を及ぼす減歩を重視する傾向が強い。地権者の合意形成を得る重要な指標となる減歩率を如何に低くできるか、は地権者の合意を得る上で非常に重要な要素である。特に土地の面積規模が小さい既成市街地では減歩率の問題は大きい。本節では土地区画整理事業を実施するにあたり減歩率を下げるためにどのような先買いが行われてきたのか変遷を検証する。

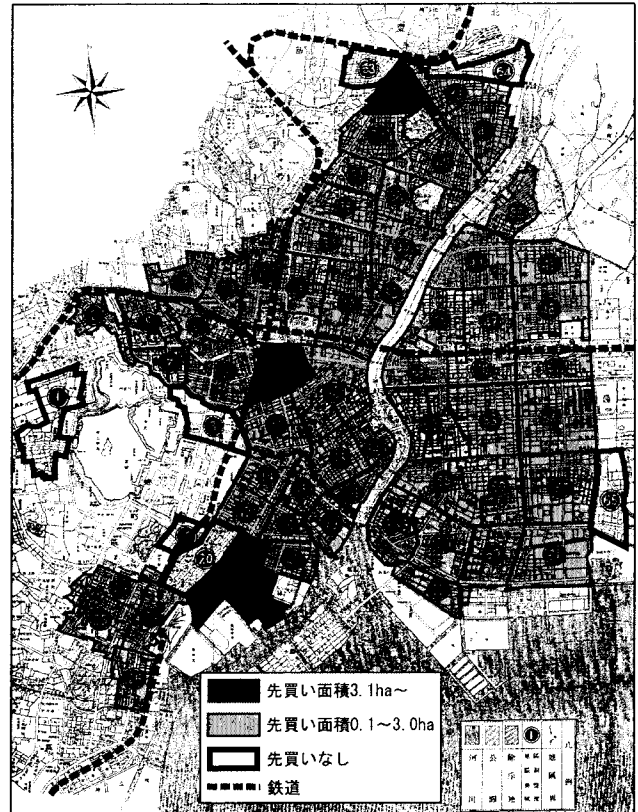
(1) 減歩緩和を目的とした任意の土地買収

旧都市計画法や土地区画整理法には法文化されていないが、運用で土地先買いによる減歩緩和策が行われていた。そのもっとも典型的な例が関東大震災後の特別都市計画法（以下旧特別都市計画法）と戦後の特別都市計画法である。両復興事業とも出来るだけ用地の取得を行おうとしている。

旧特別都市計画法では、1割減歩までは無償となっていたがそれ以上は補償することとなっていた。しかし既成市街地での都市基盤の整備では減歩がなかなか1割に収まらず1割に近づけることを目標に任意の土地先買いを行った。そもそもこの震災復興では、当初用地の全面買収を検討していたくらいであり、土地の取得を促すのは自然の流れであるとも言える。復興局土木部長大岡大三は、「ここに於て所有権売却を希望する者あらば、潰地一割以上補償の予算を利用して、整理施行者に於てある限度まで買収するの方策を立て、減歩率の緩和を図ったものである。此の方法は弊害をも伴ったけれども区画整理実施には相当の効果があつたものと認められる」¹⁹⁾と述べており、当時土地先買いが率先して行われていたことがうかがえる。また、当時の土地先買いは、所有権のみならず借地権付きの土地も買収した。東京市区画整理局庶務課長の石原市三郎は、「減歩緩和策として借地権の附帯せざる土地の買収に努めている而して之を道路敷地として振替へるのである」²⁰⁾と述べている。



図一 震災復興土地区画整理事業の土地先買いの実態例



図一 震災復興土地区画整理事業先買い地区位置図（東京市役所編、『帝都復興区画整理誌「東京土地区画整理図（整理後）」の原図に加筆）

表一 震災復興土地区画整理事業の先買い実態

	地区数	率
0ha	7	10.8%
0～0.5ha	14	21.5%
0.6～1.0ha	11	16.9%
1.1～1.5ha	10	15.4%
1.6～2.0ha	9	13.8%
2.1～3.0ha	11	16.9%
3.1ha～	3	4.6%
合計	65	100.0%

帝都復興区画整理誌を分析した結果、全 65 地区中 60 地区で土地補償金を交付し 58 地区で土地先買いを行っていることが明らかとなった。その実績は、土地補償金約 45 百万円、土地先買い約 85ha、施行面積に対する土地先買い面積率 2.7%であった。

震災復興では、震災地復興計画基本方針（1945 年(昭和 20 年)12 月 30 日閣議決定）の「6 疎開跡地に対する措置」で、土地区画整理事業の施行を容易にするため建物疎開跡地を活用する旨が定められた²¹⁾。また土地区画整理実施基本方針（建土発第 181 号 1946 年(昭和 21 年)9 月 27 日決裁）では、特別措置のなかで減歩緩和と過少宅地対策として、できるだけ用地買収を行う旨を定めていた²²⁾。

こうした背景を受けて国庫補助による土地先買いが 1946～48 年(昭和 21～23 年)まで行われ、その後は任意で土地の先買いが行われ減歩緩和を行っていた。震災復興時の特別都市計画法では、減歩率 1 割 5 分までは無償となっていたがそれ以上は、旧特別都市計画法同様補償することになっていた。

土地の先買いについては、震災復興誌を分析した結果、

112 都市中 62 都市において先買いの事実が認められた。その実績は、約 296ha である。大都市で先買い規模は大きい。(旧)神戸市で一番多く約 67ha (合併後の現神戸市で見れば約 73ha に及んでいる)の先買いが行われ、東京、大阪、名古屋では 20ha を超える規模であった。なお、戦災復興誌から判断すると土地先買いは、大きく民有地の牛蒡抜き買収、建物疎開跡地買収、郊外移転させたことによる学校用地・工場用地の買収の 3 つに集約される。

表-4 戦災復興土地区画整理事業の先買い実態

	地区数	率
0ha	50	44.6%
0.1~0.5ha	25	22.3%
0.6~1.0ha	5	4.5%
1.1~1.5ha	7	6.3%
1.6~2.0ha	8	7.1%
2.1~5.0ha	9	8.0%
5.1~10ha	8	7.1%
11ha~	4	3.6%
合計	112	100.0%

表-5 先買い先(戦災復興誌より分類)

買収方法	地区名
疎開跡地買収	水戸、東京、布施、西宮、御影、呉、下関
学校用地買収	仙台、西宮、姫路、住吉
工場用地買収	名古屋、一宮、岐阜、津、神戸
旧軍用地	千葉
国鉄官舎・病院	名古屋
地区外公有地との交換	浜松
物納用地	千葉、大牟田
市有地	岡崎
銀行用地	鳴尾、下関
田んぼ買収	高萩

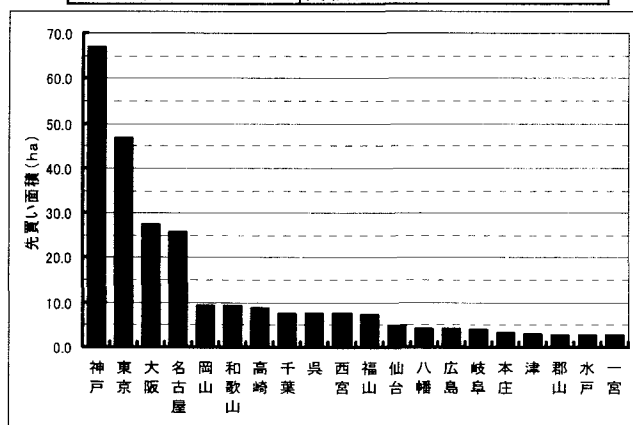


図-4 戦災復興土地区画整理事業の土地先買いの実態例 (1~20 位)

表-6 東京における土地買収実績²³⁾

年度	面積	備考
1946 (昭和21)	1.5ha	
1947 (昭和22)	45.9ha	うち疎開跡地約30ha
1948 (昭和23)	0.4ha	
1949 (昭和24)	0.4ha	
1950 (昭和25)	0.6ha	
1958 (昭和33)	0.1ha	

東京における用地買収は、早期に施行告示を完了した 7 の地区を対象に行われ、その実績は表-6 のようになる。面積上では疎開跡地を活用した割合が高いが、実際には疎開跡地は空地ではなく不法占拠者が占拠していたためその人たちの反対や整理の問題で苦労したようである²⁴⁾。結

果としてこれらの用地が公共用地に充当され現在の都市基盤が形成されている。

なお、こうした先買い地を公共用地へ編入して減歩率を下げる方法以外にも過小宅地への付け換地を予定した先買いも存在するが、残念ながらこの部分はほとんどが運用の世界なのでその全体像を見出すことができなかった。

(2) 減価補償制度

減価補償金が正式に法制化されたのは、1954 年(昭和 29 年)制定の土地区画整理法による。土地区画整理事業が施行されると施行区域内の宅地の利用は増進し、その価額も上昇するが、道路や駅前広場等の大規模な公共施設が新設された場合、施行後の面積単位当り宅地価額は上昇するが宅地面積全体の総価額は減少する場合がある。そのため土地区画整理法では、第 109 条に施行後の宅地総価額が施行前よりも減少した場合に、その差額に相当する金額を宅地の所有者及び権利者に交付する減価補償制度が規定された。

土地区画整理法案審議の中では、①過小宅地対策②土地区画整理事業の事業主体③都市計画事業と土地区画整理事業の関連性等に多くの時間が割かれており、減価補償については多くの議論がなされていない²⁵⁾²⁶⁾。しかしこの制度自体は、特別都市計画法の土地補償制度に発し、1949 年(昭和 24 年)の特別都市計画法の改正により、事業前後において宅地総価格が減少する場合に補償金を交付すると改められた内容を継承したにすぎないことから多くの議論がなされなかったと考えられる。なお、委員の村瀬宣親からは、土地区画整理事業施行後に宅地の価額が下がるということはあるのではないのか²⁷⁾との指摘を受けている。この点については、政府側は駅前広場や広幅員の街路などを整備する場合などに公共用地率が高くなり、個々の宅地の価額は上昇するが宅地総価格が減少する場合がある場合があり、このような状況が起こりうる可能性があるために減価補償金を規定していると説明している。

なお、先に述べたように減価補償金制度については、ほとんどがその減価補償金相当をもって公共施設用地に充当する土地を先行的に取得するという方法で運用されている。また、減価補償金を運用した手法として、1999 年(平成 11 年)3 月には、沿道地域で土地売却希望者の土地を、減価補償金を用いて先買いし、それを道路区域内の代替地希望者の土地と玉突きで移動することによって道路用地を生み出す沿道整備街路事業¹⁵⁾が、通達にて創設されている。

6. まとめ

過去の土地区画整理事業関連記事を整理した結果、これまでの「先買い型土地区画整理事業」は大きく以下の 5 つの類型に整理できることが明らかとなった。

- ①超過収用制度に基づく事業
- ②鉄道用地集約換地のための事業
- ③宅地供給を目的とした事業 (典型は公団方式)

④減歩緩和を目的とした先買い事業

⑤減価補償対応の先買い事業

また、旧都市計画法制定時から今日までそれぞれ時代の背景に基づいて様々な土地の先買いを伴った土地区画整理事業が数多く実施されていたことが確認された。加えて本研究で行った「先買い型土地区画整理事業」の定義には直接的には当てはまらないが、それに類似した事業例があることも明らかとなった。

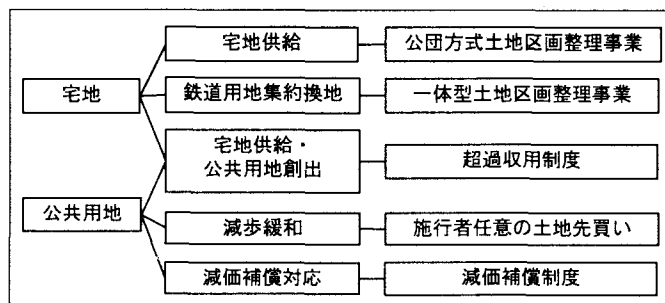


図-5 先買い型土地区画整理事業の分類

しかしながら、法制度上土地の先買いを明記した土地区画整理手法は旧都市計画法第16条と宅鉄法しかなく、今日では第16条の超過収用区画整理を継承している仕組みは土地区画整理法には無い。こうした結果、土地区画整理事業は土地の買収を前提としない減歩と換地の事業であるという理解が一般化したものと考えられる。

昨今の社会情勢下では新市街地開発は終焉を迎えつつあり、既成市街地の再構築の事業手法として土地区画整理事業が用いられることになる。施行者が事業上の隙間となる土地を保有することは事業推進の潤滑油となりうる。既成市街地で土地区画整理事業を実施する上では、特に重要となってくるため、土地の先買いを特殊な事例と考えるのではなく、そもそも土地区画整理事業をより有効にするために必要不可欠な手法と考えることが必要なのではないだろうか。

今後は、こうした土地の先買いが実際に事業実施にどの程度有効に働くのかについて実証的ならびに理論的な研究を進め、さらに土地の先買い地が土地区画整理事業地区の市街地形成にどのような役割を果たしているのか調査する予定である。また、業務代行方式組合区画整理事業は、業務代行者が施行者と成り得なりえず、本研究で定義した先買い型土地区画整理事業の対象外となるが、鉄道事業者による大規模な先買いを伴った業務代行も存在しており、その実態についても調査を行いたい。

【補注】

(1)土地区画整理事業の法制に深くかかわった小栗もその著書の中で「本来耕地整理又は土地区画整理事業は、土地の所有権を整理施行者の手に収むることなく、事業を遂行し得る所に特色が存する（小栗忠七、『土地区画整理の歴史と法制』、厳松堂書店、pp.362,1935年）」と記している。また、これ以外にも以下のように様々な専門家が同様の趣旨を解説している。「一定の区域内で単に道路や公園をつくって地域の宅地の利用度を向上させたとしても、それらの用地を買収して整備したのであれば、これを土地区画整理事業とはいわないのであ

る。換地方式によって整備されなければ土地区画整理事業ではないのである（都市整備研究会、『土地区画整理大意全訂新版』、理工図書、pp.7,1995年）。」「区画整理においては土地所有者自身が開発主体となっているので素地購入の必要はない（岩見良太郎、『土地区画整理の研究』、自治体研究社、pp.51～56,1978年）。」「直接買収方式とは異なり、すべての地権者に対して従前の土地に対応した換地を定めるので、特定の者だけが立ち退かなくてもよい（土地区画整理法制研究会、『よくわかる土地区画整理法』、ぎょうせい、pp.2～4,2003年）」

- (2)昭和45年度から平成15年度末までに認可された7,504地区184,694haの基礎情報を収録している国土交通省都市・地方整備局市街地整備課監修「平成16年度版区画整理年報」によれば、土地の先買いを前提とする公団施行（土地の先買いを前提としない特定再開発事業は除く）は、207地区23,668haであり、地区数で全体の3%、面積で全体の13%である。また減価補償地区は、7,504地区184,694ha中、274地区5,931haであり、地区数で全体の4%、面積で全体の約3%であり、土地先買いが行われている地区は少ない。
- (3)下村郁夫、「土地区画整理事業の照応原則とそれに代わる換地割付基準」、第33回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、pp.91～96,1998年 等が上げられる。
- (4)岸井隆幸、「土地区画整理事業の事業計画の構成に関する考察」、第28回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、pp.265～270,1993年 等が上げられる。
- (5)築瀬範彦、「土地区画整理事業の換地設計方式と土地評価の関係について」、第24回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、pp.475～480,1989年 等が上げられる。
- (6)大村謙二郎、「ドイツにおける土地区画整理制度の成立経緯に関する研究」、第17回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、pp.457～462,1982年 等が上げられる。
- (7)村橋正武、「土地区画整理事業の整備効果分析」、土木学会論文集NO.458/IV-18、pp.81～90,1993年 等が上げられる。
- (8)鈴木栄基、「日本近代都市計画史における超過収用制度に関する研究」、東京大学学位論文、1991年
- (9)鈴木章裕、「宅鉄法における一体型土地区画整理事業の特徴とその効果に関する基礎的研究」、第37回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、pp.421～426,2002年
- (10)土地の先買いについては、昭和43年制定の「都市計画法」の「土地の先買い等」（第57条）、「土地建物等の先買い」（第67条）と昭和47年制定の「公有地の拡大の推進に関する法律」の「第2章都市計画区域内の土地等の先買い」（第4条～第9条）に先買い規定がある。ただしこれらの法で定めている土地の先買いは、権利制限等を受ける場合や指定する要件に土地を所有する者等が、当該土地を譲渡する場合に都道府県知事に届出をし、さらに当該土地を地方公共団体等による買取りを希望する場合は申し出て必要な場合は地方公共団体等が土地買収するというものである。しかしながらこの法は、土地所有者の土地売却意志に基づき地方公共団体等が必要性を判断し先買いするものであり、本研究で定めた先買いの定義「施行者が事業推進のために地区内の土地を購入する」という施行者発意の土地先買いと異なることから「都市計画法」「公有地の拡大の推進に関する法律」による先買いは調査対象外とする。
- (11)超過収用の系統を組む手法として、公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律に基づく「市街地改造事業」や都市再開発法に基づく「第二種市街地再開発事業」（厳密には、第二種市街地再開発事業は全面買収、管理処分方式）がある。しかし、こうした事業は土地区画整理法とは別の法体系に基づいて行われているものであり、しかも基盤整備を目的とする土地区画整理事業とは異なり、建物整備を目的としている。従って本研究では研究対象外とする。また、土地区画整理事業の手

法を準用したものとして、土地区画整理事業の換地手法と新住宅市街地開発事業の全面買収手法の両手法の折衷方式である新都市基盤整備法に基づく「新都市基盤整備事業」(1972年制定)と土地区画整理事業の換地手法と市街地再開発事業の権利変換手法の折衷方式である大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法(以下、大都市法)に基づく「住宅街区整備事業」(1975年制定)がある。これらの手法は、土地区画整理事業を準用しているもののあくまでの独自の事業手法であるため、本研究の対象外とする。

- (12)大都市法に基づく「特定土地区画整理事業」(1975年制定)には、大都市法第8条で定められた土地の買取り規定が存在する。しかしながら、これは、土地区画整理促進区域内の土地の所有者から建築行為等の制限により土地活用ができなために土地所有者から公共団体等へ買取り請求が出された場合、公共団体等が取得しなければならないと定めたものであり、本研究で定めた土地の先買いの定義「施行者が事業推進のために地区内の土地を購入する」という施行者発意の土地先買いと異なることから、第8条を適用した土地の先買いは研究の対象外とする。
- (13)「都市公論」は、都市研究会の機関紙として1918年4月から1945年2月まで発行された。「新都市」は、(財)都市計画協会より1947年1月から現在まで発行されている。なお、「都市公論」、「新都市」はいずれもその当時都市計画及び都市計画行政に関する情報発信を行う上で中心となった雑誌である。また、「区画整理」は、1935年10月に名古屋を中心に設立された土地区画整理研究会の機関紙として1944年6月まで発刊され、戦前の全国的な区画整理専門誌であった。戦後、建設省内及び(財)都市計画協会内に土地区画整理研究会が設立されて1958年1月より現在の「区画整理」が発行されるが、性格的には戦前の「区画整理」と別の雑誌である。
- (14)業務代行方式組合土地区画整理事業は、昭和61年8月1日建設省都発第42号都道府県担当部局長及び政令指定都市担当部局長あて建設省都市局区画整理課長通達「業務代行方式の組合区画整理事業の促進について」において、その目的や組合と民間事業者との役割分担等が定められている。
- (15)沿道整備街路事業は、「建設省都市局街路課長及び建設省都市局区画整理課長通達、敷地レベルの区画整理手法を活用した負担金街路事業による都市計画道路の整備推進について、建設省都街発29号・建設省都発第20号、平成11年3月26日」、により創設された。この手法は、沿道地域で土地売却希望者の土地を先買いし、それを道路区域内の代替地希望者の土地と玉突きで移動することによって道路用地を生み出すものである。この行為を土地区画整理法第3条第1項に基づく同意施行者(公共団体等)が個人施行の土地区画整理事業にて行い、同意施行者が減価補償金を運用して土地の先買いを行う。

【引用文献・参考文献】

- 1)鈴木栄基、「日本近代都市計画史における超過収用制度に関する研究」,東京大学学位論文,pp.56~58,1991年
- 2)鈴木栄基、「戦前における「建築敷地造成土地区画整理」の実態とその考察」,都市計画 No.151,pp.64~73,1988年
- 3)孫禎睦(著者)・金哲弘(訳者),「朝鮮総督府時代の都市計画」,都市計画,第144号,pp.38~42,1987年
- 4)馬目尚,「建築敷地造成事業と区整併用の問題」,区画整理,第4巻第7号,pp.18~23,1938年
- 5)「第114国会参議院建設委員会議事録第1号~第5号」,国立国会図書館
- 6)「第114国会衆議院建設委員会議事録第1号~第7号」,国立国会図書館
- 7)「第114国会参議院建設委員会議事録第5号」,国立国会図書館,

- 赤桐操と政府委員(運輸省地域交通局長)阿部雅昭の発言
- 8)東京市役所,『帝都復興区画整理誌第三編各説第1~3巻』,1931年、東京市役所,『帝都復興区画整理誌第三編各説第4巻』,1932年
 - 9)東京市役所,『帝都復興区画整理誌第三編各説第1巻』,pp.11~16,1931年
 - 10)五島慶太,「郊外電鉄と田園都市の建設」,都市公論,第16巻6月号,pp.89~93,1933年
 - 11)東京急行株式会社,『多摩田園都市一開発35年の記録』,pp.458~461,1988年
 - 12)前掲11),pp.69
 - 13)「第22回国会参議院建設委員会議事録第1号~第29号」,国立国会図書館
 - 14)「第22回国会衆議院建設委員会議事録第1号~第38号」,国立国会図書館
 - 15)日本住宅公団,『日本住宅公団20年史』,pp.442~459,1975年
 - 16)伊藤通睦,「住宅公団の土地区画整理」,新都市,第10巻第8号,pp.15,1956年
 - 17)竹重貞蔵,「日本住宅公団の宅地開発事業について(その1)」,区画整理,第1巻第3月号,pp.2~5,1958年
 - 18)竹重貞蔵,「日本住宅公団の宅地開発事業について」,新都市,第11巻第8号,pp.6~10,1957年
 - 19)大岡大三,「復興事業を觀る人のために」,都市公論,第13巻4月号,pp.51~68,1930年
 - 20)石原市三郎,「区画整理の近況」,都市公論,第9巻第6月号,pp.5~15,1925年
 - 21)建設省,『戦災復興誌第壹巻計画事業編』,財団法人都市計画協会,pp.55~59,1959年
 - 22)東京都建設局,『甦った東京 東京都戦災復興土地区画整理事業誌』,pp.19,1987年
 - 23)前掲22),pp.79
 - 24)前掲22),pp.78~79
 - 25)「第19回国会参議院建設委員会議事録第1号~第47号」,国立国会図書館
 - 26)「第19回国会衆議院建設委員会議事録第1号~第46号」,国立国会図書館
 - 27)「第19回国会衆議院建設委員会議事録第19号」,国立国会図書館,村瀬宣親と政府委員(建設省計画局長)澁江操一の発言