

土地区画整理による都市的土地利用の 転換に関する制度的・技術的課題について

築瀬範彦¹・山本芳明²・堂柿栄輔³

¹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

²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

³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、1899年の耕地整理法制定以後の100年以上にわたり、わが国の都市的土地利用の転換に果たした土地区画整理の役割と課題を制度と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、多くの土地所有にとっては土地区画整理事業の都市計画的な意義より自己の換地が第一義的に重要であり、彼らの合意を得て事業を円滑に施行するために様々な制度が創設され、その運用の工夫が行われてきた。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通系用地の供給に移っている。

こうした制度とその運用の意義を長期の時間軸に沿って、換地計画の視点から考察することにより、都市計画や事業計画の領域と換地計画を区別した課題の整理ができるものとする。また、こうした考察が、今後の制度改正の一助となれば幸いである。

Key Words : Land Readjustment, Replotting Plan, Implementation plan, City Planning, Block Design

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、法制度もこれを容認している。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手法による土地区画整理型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^{1), 2)}。

一方、土地権利者からは土地区画整理への反対もかつては大きなものがあつた³⁾し、現在もある⁴⁾。批判の内容は、減歩を無償による土地収奪と認識する見解⁵⁾、零細土地所有者に対する負担や、制度上の強権性を指摘する研究もある⁶⁾。一方、施行者側からは換地設計上の制約を指摘する意見もある⁷⁾。

本稿では、土地区画整理制度が土地利用の転換に果たしてきた役割を技術面から評価し、またその課題を整理することを目的とする。

しかし、特に換地計画に関する資料は散逸が速く、時間が経てば土地登記簿から確認できる程度になり、事業計画上の緒元についても大規模開発を除けば、半世紀前のものは確認が難しい。研究方法としては、現時点では既存文献にあたり、土地区画整理制度の果たした役割と課題を分析するための枠組みを提示するに留めざるを得ないという意味で、本稿は、いわば「試論」であることを冒頭に断っておきたい。

2. 分析の視点

換地制度創設の「耕地整理」の時代まで遡及する。当初は事業計画と換地計画は一体のものとして制度化された。そして、都市化の進展に伴い「宅地整理」の手法として援用され、都市計画の法制化に伴い、その有力な手段として位置付けられた歴史を持つ⁷⁾。ただし、「換地計画」等の法令用語は当時は使用されていなかったものも多いが、概念的には現在の用語と大きく異ならないため、本稿では既知のものとして扱う⁸⁾。

土地区画整理が都市計画として制度化されて以降を主に扱うが、上位計画である都市計画に土地区画整理事業計画は従い、当該地区の換地計画は事業計画に拘束されていること⁹⁾を前提とした上で、土地区画整理の制度を考えていくことにしたい。これは、事業への批判的意見を分析する上で、政策、制度、技術への批判を区別して論じる為である。

3. 旧都市計画法期の事業計画と換地の課題について

1) 街区計画と換地設計について(その1)

耕地整理から発達した設計の内容を事例に即して概観してみる。

1910年に耕地整理組合が設立された大阪府西成郡今宮村(現大阪市浪速区)の事業は、市街化対応が明確な目的とされながら、街区は耕地区画の60間(108m)四方、区画道路幅員は2間(3.6m)であった。

旧都市計画法施行後の 1924 年設立の阪南土地区画整理組合の事業の街区標準は、東西 60 間、南北 41 間 (74 m)、区画整理道路幅員は 3 間 (5.8m) であった。道路と街区中央の幅 1 間 (1.8m) の水路敷を交互に配置し、水路部分には建築線を指定して、幅 2 間の隅切りなしの私道としていた。

1925 年設立の大阪市都島土地区画整理組合の事業計画では、街区規模は長辺 80 間 (144m)、短辺 17~23 間 (31~41m)、区画道路幅員は 2 間と 3 間 (3.6m) のものを交互配置していた¹⁰⁾。

概括¹¹⁾すれば、農家は間口 10 間、奥行き 30 間の一反歩 (990m²) の圃場整備を行い、市街化に備えていたのである (公共用地率は 10~15%)。

土地区画整理の先進地とされる名古屋市の事業の設計水準は高く、1923 年設立の阿由知耕地整理組合の第 2 地区以降では、1933 年に内務省通達の「土地区画整理設計標準」のレベルまで達していたとされる。耕地整理設計に特有な幅員 2 間以下の細街路や水路を交互配置するパターンから同幅員の区画道路による街区構成に変化し始めていた。公園も地区面積の 3% 程度まで設けられるようになっていた¹²⁾。

しかし、全国的には耕地整理設計による事業が多く、小栗忠七は「耕地整理法に依る土地の整理は耕地の為に行ふのであるから、その理想とする設計は、土地区画整理としては最劣悪の設計である」と評している¹³⁾。

また、公共用地率については、1921 年から施行された東京府下荏原郡の数力村で施行された耕地整理事業の中で多摩川台地区 (現田園調布) は 18% と高く¹⁴⁾、その後施行された現練馬区の中新井第二土地区画整理組合の場合は、公共用地率 26% であった¹⁵⁾。

なお、換地設計にあたっては、旧耕地整理法 § 10、新耕地整理法 § 30 の規定「地目、面積、等位等ヲ標準トシ」て換地が定められたものと考えられるが、どの程度の飛び換地が許容されたかははっきりしない。ただし、等位の基準は、前述の土地区画整理設計標準で、「法定賃貸価格、地代又ハ小作料、売買価格、市街地トノ関係、道路ニ対スル位置、其ノ他」であることから、価値的な照応に重きを置いていたように考えられる。

2) 街区計画と換地設計について (その 2)

1923 年の関東大震災復興事業における設計標準は、池添の研究¹⁶⁾によれば、内務省技師伊部貞吉が作成した「震災復興土地区画整理方針」が基になったものとされる。当該指針は、1921 年の新宿、浅草大火跡地に適用された旧都市計画法 § 13 の土地区画整理を経験した伊部の経験に基づくものであった。

また、郊外開発型の事業と異なり、住宅密集地域での狭小な住宅を対象としなければならず、事業の緊急性から従前地の位置についても大きく変更することができな

かったという^{16), 17)}。即ち、いわゆる原位置換地による換地設計が行われたと考えてよいだろう。

3) 街区設計の標準化

1926 年に石川栄耀ら愛知県都市計画課技師により都市創作に「区画整理設計室手記」が発表された。一方、伊部は 1929 年に「土地区画整理論」を発表している。この間、内務省は 1924 年に「土地区画整理私案」、1927 年に「土地区画整理審査標準」を発表し、こうした議論が最終的に 1933 年の「土地区画整理設計標準」に結実したものである^{16), 18)}。

1933 年の土地区画整理設計標準は、20 世紀の都市開発の標準規格であり続けたといえる。1946 年の復興土地区画整理設計標準でもほぼ踏襲され、1977 年の区画整理設計標準 (案) でも大きく変わっていない¹⁸⁾。

また、郊外開発の土地区画整理事業の減歩率については、当時は縄伸びを従前公共用地に参入することが一般的であったため、公共用地率に比べて見かけの減歩率が小さい上、地域差も大きく、一概に言えないが、減歩負担は 20% 台が多かったようである^{19), 20)}。

以上から言えることは、昭和初期の段階で土地区画整理による住宅地開発の整備水準は一定のレベルに達していたと言えよう。

4) 街区設計の課題について

池添によれば、スタンダードを定める動きの中で、標準画地規模まで研究した伊部の研究の影響は大きくなったという。また、1930 年代後半に発表された中村綱の論文は、最小画地として、理想的には 30 坪 (間口 5 間×奥行 6 間) を提案している (最小規模は、2.5 間×6 間) が、これは名古屋の労務者住宅の研究に基づいたものであるという。

土地区画整理設計表標準決定までの一連の流れを、池添は「理論的根拠があいまいなまま、街区標準及び画地標準を計画の基本とした標準設定型計画理論が確立したと考えられる¹⁶⁾」と総括している。

著者はもう一つの問題として、工業地域における街区規模の研究が不十分であったことを指摘したい。土地区画整理設計標準の工業地域の街区規模は、現在の沿道街区レベルの想定である。石川栄耀は著書²¹⁾の中で広域の地方計画には言及しているが、設計に関する限り、内務省の標準の記述以上には出ていない。ただし、こうした規模の街区を集合させて、大規模な工場を建設することをイメージしていたのかもしれない (後述するように、戦後の集合住宅建設では住宅街区の結合が行われた)。

1930 年代に入り、日本経済は本格的な重化学工業化の時代を迎えようとしていた。後知恵ではあるが、工業都市の建設のための土地利用計画の実現手段の主体となる土地区画整理の設計技術には、新たな時代に対応する十分な準備がなかったことだけは確かであろう。

4. 小規模な宅地の扱いについて

1) 土地区画整理事業における過小宅地対策

標準的な街区に換地した場合、住宅の建築敷地として適正な奥行きと間口を確保することが難しい小規模な宅地への対応が、関東大震災復興事業以降に明確に意識され始めた。しかし、土地区画整理事業の中での対応が制度化されたのは、1946 年の特別都市計画法の制定による²²⁾。この規定が発展して現行土地区画整理法の § 91、§ 92 の宅地地積の適正化の条文となり、さらに § 93 の立体換地の規定が設けられた。

なお、小規模宅地について、一貫した定義はないが、土地区画整理法施行令 § 57 では、基準地積を 100m² 以下（商業地貴などでは 65m²）と定めている。鬼丸²³⁾によれば、東京 26 区内で 30 坪以下の建付地は全家屋の 41%（全家屋の 52%が借地内建築）、大阪市では 26%、名古屋市では 40%、横浜市 21%であったという。

2) 小規模な宅地に対する運用上の対応

一般的に、小規模宅地対策として、換地設計における「減歩緩和措置（清算金の徴収を伴う）」や「付換地（従前地の一部を取得し小規模な換地に合併する）」、「付保留地（保留地の一部を購入し小規模な換地に合併する）」等の手法により対応することは、個々の施行者の裁量の範囲とされてきた。しかし、付換地や付保留地は制度化されたものではない上に、照応の原則は初めから念頭にない。

さらに、事業計画において、小規模宅地用に短辺の浅い街区を設け、小規模な宅地を集約的に換地すること、あるいは一般的な街区に大規模な宅地と抱きあわせて換地し、小規模な宅地の奥行きを浅くして間口を確保した換地設計をすること（大規模な換地の奥行きは深い）等、現場での設計では、法定制度と技巧的な工夫を組み合わせることで実に様々な対応がなされている。

土地区画整理法 § 89 では「換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない」という、いわゆる「照応の原則」があるが、小規模宅地の取り扱いについては、位置的な照応を破ることは全く問題にならない。これは、施行者にとって小規模宅地の権利者との合意形成を図ることが、事業遂行上、或いは事業着手上の不可避の要件といえるからである。また、上記の小規模宅地への設計上の配慮は小規模宅地の財産権を保持するものであり、決して毀損していないからでもある。

法学的な解釈は本稿の目的ではないが、下村²⁴⁾によれば「照応の原則の目的は、宅地の従前従後の照応関係によって地権者の財産権を公平に保護することである。だが、照応項目は従前地と換地の照応関係を評価するためのひどく大ざっぱな指標であり、技術的な厳密さを満

たすものではない。このために照応原則に基づいて相当融通を利かせた換地設計が行われている一方で、照応原則が換地設計を窮屈にしていることへの不満がある。許容される換地設計と許容されない換地設計の区分が明確でないことは照応の重大な制度的欠陥である。」という。

以上から、過小宅地を始めとして小規模な宅地への換地設計の技術的な対応は、照応の原則を超えて、小規模権利者の財産権を保護するために適法な措置だということをここでは確認しておきたい。

3) 立体換地制度等について

1954 年の土地区画整理法制定時に制度化された立体換地制度が、事業化された事例は比較的新しく、1987 年の大阪市の三国駅周辺地区土地区画整理事業、そして、1988 年の春日井市の勝川駅前土地区画整理事業と 1994 年の春日井市の勝川駅南口周辺土地区画整理事業である（春日井市の事例については今西の研究²⁴⁾に詳しい）。

立体換地は、従前地に対して「立体換地建築物」の一部及びその敷地の共有持分を換地に替えて交付するものである。しかし、既に小規模宅地と建築物の床の一部の権利を交換する事業としては、1969 年制定の都市再開発法の第一種市街地再開発事業として制度化されている上に、土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体施行として施行される事例も多い。

さらに、1994 年の江戸川区瑞江駅西部土地区画整理事業では小規模宅地所有者が宅地の共有化を行い、権利者による集合住宅を建設し、単独ではなし得ない効果を上げた事例も報告されている²⁵⁾。

ここで確認したいことは、小規模な宅地の所有権については建築物の床の権利を以て変換することが半世紀以上も前に制度化され、密集市街地の改善に効果を上げていることと、都市計画上、密集市街地の改造については個々の権利の保護を、共有化も含めて当然とした上で、建築物の床と交換することが行われている点である。

5. 大規模な街区に対する換地設計上の対応

1) 新興工業都市建設土地区画整理事業

1930 年代には前述したように軍需産業の振興を目的に急速な重化学工業化が推進され、全国で 23 地区の「新興工業都市建設土地区画整理事業」が施行された。戦時体制下での強権的な施行²⁶⁾が指摘されていることと、終戦時に資料が処分された地区もあり、土地区画整理事業全体の詳細ははっきりしない部分も多い²⁷⁾が、軍需工場建設のための大規模街区と職住近接を目的にした住宅街区の建設とそれらをネットワーク化する防火帯を兼ねた従来にない広幅員道路が建設された公共施設整備水準の高いものであった²⁸⁾。個別地区の研究には、岩見²⁷⁾による姫路市「広地区」、越沢²⁹⁾や中島²⁹⁾による「相

模原地区」，奥部³⁰⁾らによる「豊川地区」，朝海等³¹⁾による「太田地区」，等がある

その評価は，水内³²⁾がいうように「都市開発型のニュータウンづくりとして都市計画事業計画が地方都市では画餅に帰しがちであった都市計画に確固たる目標と希望を与えるものであったことは事実であろう」という言葉に集約される。

さて，土地区画整理により施行された理由は，水内による和歌山市の事業の研究では「とにかく第一段階においては住金による大規模な土地買収が先行する．そもそも新興工業都市建設事業が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められ，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．日本製鐵の進出を見た広地区の事業についても同様のことがいえよう²⁷⁾．水沼は，当時の都市計画の強権性を指摘しつつ，住金による土地買収による地域住民の犠牲を緩和するための土地区画整理が，企業による土地買収の後手に回ったため十分に所期の目的を果たせなかったことも指摘している。

水沼は，住金，不二越が進出した富山市の東岩瀬工業地区の土地区画整理事業（図-1 参照）について，減歩が30%に達するような公共用地率の高い事業であったことを紹介している³³⁾．この減歩率が前述したように縄伸びを従前公共用地に繰り入れたものであるとすれば，現在の事業計画策定の方法に比べて数%以上高いものになるし，その可能性は大きい．また，工場敷地として先買した用地を大規模な工場用の街区に換地として充当したことが伺えるが，その詳細な実態は今後の研究課題としたい。

以上から，新興工業都市建設事業として行われた土地

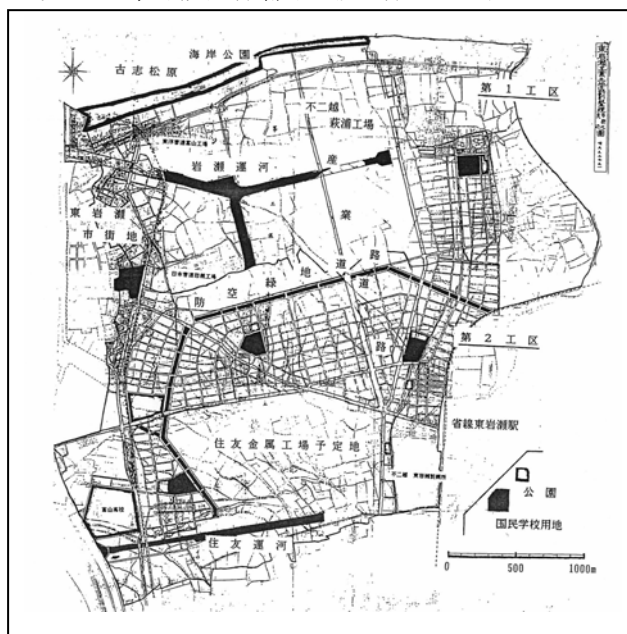


図-1 東岩瀬工業土地区画整理市街化見込図³³⁾

区画整理は，工場用地の買収による農民を主体とした土地所有者の生活維持，少なくとも地域社会の混乱を緩和する目的で導入された側面があることを指摘できると考える．ただし，当時の社会情勢の中で都市計画事業そのものが強権的に施行されたことは間違いなく，結果的に土地所有者の不満が土地区画整理に向かったことも想像に難くない。

そして，土地区画整理はこうしたニュータウン建設のための計画技術や換地技法を十分に準備していたとはいえない難かった．土地区画整理による事業と設計標準を指示した「新興工業都市建設事業指導要領」とその補助要綱が設置されたのは，1941年のことである。

2) 日本住宅公団による集合住宅用地の確保

1945年の敗戦以後，空襲による被害と大都市圏への人口移動のため，住宅不足は深刻であり（1955年の住宅事情調査：271万戸不足），1955年には住宅政策として低所得者層のための公営住宅の建設（公営住宅法の制定），持ち家層のための低利融資制度の創設（住宅金融公庫の設立），そして中間層のための良質な賃貸住宅の建設（日本住宅公団の設立）のため関連法制度が整えられた。

日本住宅公団は，いわゆる公団住宅（現 UR 賃貸住宅等）建設のための敷地確保を目的とした大規模な宅地造成も担った．開発地区内に中層共同住宅をまとめて建設するための「集合住宅街区」を確保することは，それ以前の土地区画整理設計の経験にないことであり，戸建住宅街区と組み合わせる集合住宅街区を配置するノウハウをまず確立せねばならなかった（新興工業都市建設事業との技術的連続性は，現時点で確認できていない）．

当初は，従来の街区割を基礎に数街区を併合して集合住宅街区とする設計から始まった．また，集合住宅街区を中央の幹線道路沿いに集中配置したり，北側にまとめて配置したりと様々な設計が試みられている³⁴⁾．

1957年の大阪府枚方市の香里地区（香里ヶ丘：155ha）では面積の約80%が旧軍用地であり，計画は3住区で構成され，地区センターを設置する等，その後の公団事業のモデルとなる要素を備えたものであった．また，住区内の道路についても段階的な構成を取り入れるなどの工夫が見られる．東京圏でも東京都日野市豊田地区（多摩平：133ha）や千葉県松戸市金ヶ作地区（常盤平：169ha）の開発がほぼ同時期に開始された．当時としては高い整備水準の開発を志向し，減歩率は30%を大きく上回っていた．日本住宅公団では，香里，常盤平，多摩平を模範の開発として位置づけ，京大の西山卯三研究室と早大の秀島乾研究室にマスタープラン作成を依頼した．しかし，香里地区のマスタープランに対して公団が大規模な修正を行ったことが記録に残っている．事業化のための計画変更³⁵⁾であったとされる³⁵⁾．

さて、集合住宅団地建設のための土地区画整理では、事業前に一定面積の土地を任意に買収し、集合住宅街区やセンターに集約換地する手法が当初から行われ、これにより質の高い都市空間を実現させていた（先買型の公団土地区画整理は大沢昌玄等の研究³⁶⁾に詳しい）。

集合住宅等への公団所有地や保留地の集約はその公益性の面から照応の原則を破るものとは認識されていなかった⁶⁾。しかし、一般の住宅街区の換地設計は公団も一土地所有者として他の権利者の土地と同様に照応の原則に従い行われた。事業前の任意の買収は大規模な土地の所有者から 3 割を取得し、減歩率 30%で換地すれば、従前の約半分の土地が換地されるという説明が広く行われた（ $(1-0.3) \times (1-0.3) = 0.49$ ）。

こうしたバラ買いした土地を集約する方法は、既に既成市街地での土地区画整理事業に多用されており、1959 年の建設省通達「都市改造土地区画整理事業による公共施設充当用地の取得に関する取扱いの要領について」として、いわゆる「ごぼう抜き買収」により施行者が取得した土地を公共施設に当て、減歩負担を小さくし、円滑に事業を推進する手法と基本的に変わりはない。

一方、当時、全国各地でコンビナートの建設が進む中で製鉄所等の従業員の住宅を工場の後背地に作るための組合施行の事業も多く行われた（例えば、千葉県君津市、市原市、愛知県東海市等）。こうした事業の中には、照応の原則を遵守するため新設の駅前の土地を希望する土地所有者に対して、仮換地指定後に自己の換地を処分し駅前の保留地を購入することを勧める対応もなされたという³⁷⁾。当時、照応の原則を極めて厳格に捉えていたことの一例であろう。ただし、この方法では土地の譲渡、取得、登記は課税対象となり、権利の移行による免税措置という土地区画整理の制度的恩恵には与れない。

6. 照応の原則と都市的土地利用の実現について

1) 申出換地手法の発展

一般住宅地開発を中心とした土地区画整理事業では、厳格な位置的照応を重視した原位置中心の換地設計は、小規模宅地を除いて、大きな問題は生じなかったかもしれない。しかし、前述の保留地購入の事例に見るように新駅設置というような大きな土地利用の転換を伴う土地区画整理の場合には、原位置換地による換地設計が難しい時代に転換していたと言える。

1975 年の佐久市中込橋地区では、商店近代化事業を前提に一旦、原位置換地による仮換地案の作成を行った後、商店近代化事業に参加する権利者については、仮換地交換、従前地売買、清算金対応を組み合わせ、全体の合意を得て、歩行者専用道路沿いに店舗となる仮換地を集約した。

1969 年の大宮駅前西口地区の事業も同様に駅前の大

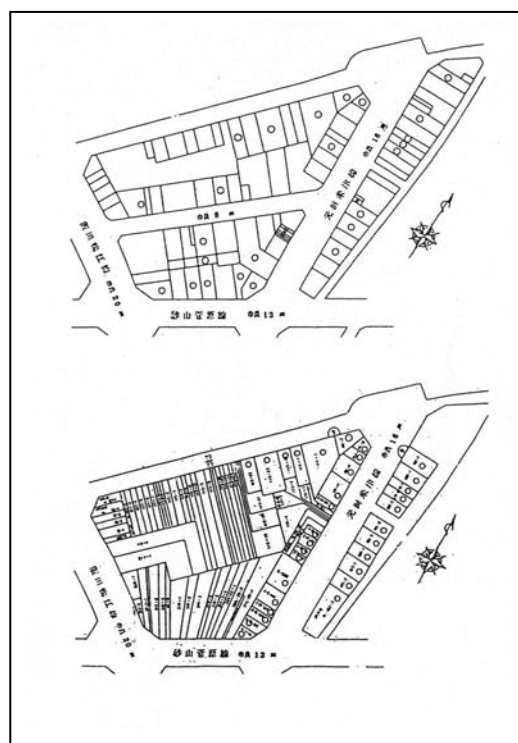


図-2 大宮駅西口地区換地設計図³⁸⁾

規模街区に共同ビルを建設するために、共同事業街区を設け、当該事業に参加する権利者の仮換地を集約した。換地形状はいわゆる「短冊換地」である。ビル建築に当たってはデベロッパーの参画を得て、ビル管理会社が設立されたのは 1978 年であった。この場合も、一旦、照応の原則に則った換地設計を行い、共同利用街区への参加希望者の換地を集約するという手続きを経ている（図-2 参照）³⁸⁾。

一方、1974 年の横浜市北部新都市第 1 地区・第 2 地区（港北ニュータウン：1,326ha）では、農業従事者等の生活の再建を目的に、事業発足から 10 年に及ぶ合意形成期間を経て、営農希望者は農用地街区へ、不動産経営希望者は共同住宅街区や地区センター街区等への集約換地を行った。法令、判例等を詳細に検討し、換地設計に関する施行者の裁量権の範囲内の措置として、申出の受付に当たっては公平性、透明性を重視した手続きを行い、前述した事業のような形式的に原位置換地を縦覧した後に変更するといった方法に依らず、直接仮換地案の供覧を行ったものである³⁹⁾。

こうした土地区画整理による大規模な都市開発を推進するために、1975 年に「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」）が施行され、共同住宅区と集合農地区の設置と当該街区への換地の申出が制度化された。

2) 法定申出換地の制度化

大都市法 § 15 では、共同住宅区へ換地を申し出た小規模土地所有者は換地に代えて共有持ち分を取得できるようになった。過小宅地対策として効果のある制度で

西暦	元号	法令制度等の名称	意義と効果	備 考
1899	M32	旧耕地整理法の制定	換地処分の法制化	換地手法による土地利用の転換
1909	M42	新耕地整理法の制定	耕地整理法の全面改正	耕地整理組合の法人化
1919	T8	旧都市計画法の制定	土地区画整理の法制化	耕地整理法を準用施行
1919	T8	市街地建築物法の制定	用途地域指定、危険建築物制限の法制化	衛生上有害な建築物への対応
1923	T12	旧特別都市計画法の制定	関東大震災復興事業に区画整理を施行	行政による既成市街地施行の制度化
1933	S8	都市計画法の改正 内務省次官通達	全ての市に都市計画法を適用可能 「土地区画整理設計標準」の指示	公共団体施行区画整理適用地区拡大 道路、街区等の設計基準を指定
1941	S16	新興工業都市建設事業指導要領	区画整理による事業と設計標準の指示 新興工業都市計画事業補助要綱の設置	広域幹線道路、地区面積 10%公園を含む 大規模な工業都市開発（軍都建設事業）
1946	S21	特別都市計画法の制定	震災復興事業のための区画整理施行	過小宅地適正化：換地不交付処分法制化
1949	S24	土地改良法の制定	耕地整理法廃止と農地改革に対応	用語「照応」の初出
1954	S29	土地区画整理法の制定	独立の事業法として区画整理を法制化	従来の制度の集大成と立体換地制度創設
1959	S34	都市改造土地区画整理事業による公共施設充当地の取得に関する取扱いの要領について	いわゆる「ごぼう抜き買収」通達	公共施設充当地を事前に取得し、公共用地に換地することを認める
1961	S36	公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律	防災街区建築法と合わせて市街地改造を可能	都市再開発法の前身
1968	S43	都市計画法の制定	現行法の制定	市街地開発事業として区画整理を位置付
1969	S44	都市再開発法の制定	第1種・第2種市街地再開発事業法制化	権利変換処分の制度化
1975	S50	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	申出換地の法制化その1 住宅街区整備事業の法制化	共同住宅区と集合農地区への申出換地 換地計画「照応の原則」の適用外
1980	S55	農住組合法の制定	一団地の農地等、住宅等の区域設定	換地の集約規定はない
1982	S57	先行的都市基盤施設整備のための土地区画整理事業の推進について段階土地区画整理事業の施行について	「段階土地区画整理事業」に関する局長・課長通達	後に整備する区域へ農地の飛び換地の根拠付 営農希望の留保地区への集約換地を規定
1988	S63	土地区画整理法の一部改正	宅地の共有化制度の創設	
1989	H1	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	申出換地の法制化その2 鉄道建設と宅地開発の一体化	鉄道施設区への申出換地
1993	H5	土地区画整理法改正	申出換地の法制化その3 非建て付け地への住宅建設の促進	住宅先行建設区への申出換地
1994	H6	大都市地域の市街化区域内農地等に係る土地区画整理事業の技術的基準の運用方針について	緑住土地区画整理事業施行のための技術指針の緩和	同意に基づく集約区域や申出換地を期待
1995	H7	被災市街地復興特別措置法の制定	阪神淡路大震災復興事業区画整理施行 申出換地の法制化その4	復興共同住宅区への申出換地
1997	H9	既成市街地の低未利用地に係る小規模な土地区画整理事業の技術的基準の運用方針について	敷地整除型土地区画整理事業のための技術指針の緩和	同意に基づく数約換地を期待
1999	H11	土地区画整理法改正	申出換地の法制化その5	市街地再開発事業地区への申出換地
2002	H14	土地区画整理法改正	申出換地の法制化その6	高度利用推進区への申出換地

表-3 「照応と申出換地に関する制度史年表」

あると言えよう。

ただし、法定の申出換地はあくまで公益性の高い土地利用の街区に限定され、少しずつ適用範囲が拡大していく（表-3「照応と申出換地に関する制度史年表」を参照）。1989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」）」の制定と鉄道施設区への公共団体等の先買い地の集約、1993年の土地区画整理法改正による住宅先行建設区への申出換地、1995年の「被災市街地復興特別措置法」の制定と復興共同住宅区への申出換地、1999年の土地区画整理法改正による市街地再開発事業地区と、同じく2002年の改正による高度利用推進区への申出換地が続く。既成市街地での事業のための法改正が顕著である。

さらに、法改正ではないが集約換地や申出換地を前提とした通達による新規事業もある。1994年の「大都市地域の市街化区域内農地等に係る土地区画整理事業の技術的基準の運用方針について」は、いわゆる「緑住土地区画整理事業」であり、1997年の「既成市街地の低未利用地に係る小規模な土地区画整理事業の技術的基準の運用方針について」は、いわゆる「敷地整除型土地区画整理事業」のための措置である。

既成市街地での土地区画整理事業では、小規模な宅地について建築物と一体化する誘導を行いつつ、そのために換地設計の自由度を増す方向に進んでいると言えよう。

3) 同意型申出換地手法の発展

同意型申出換地について2001年発刊の文献³⁸⁾に既に18地区が紹介されている。その後の著者らの調査によれば、20地区以上を数えるが、これが全てではない。埼玉県八潮南部中央地区のように宅鉄法による鉄道施設区への法定の申出換地と同時にセンター地区への同意型申出換地により大規模商業施設を誘致した事例がある。特に、2000年の「大規模小売店舗立地法」の施行に伴い、いわゆるショッピングモール等の誘致のために交通網の整備された開発地区において数ヘクタール規模の大規模街区の需要が高まり、これに応じて申出換地手法による大規模街区が出現している⁴⁰⁾。

さらに、経済のグローバル化に対応し、インターチェンジ周辺に物流拠点の形成が進んでいる。3PLに対応した大規模な建物と駐車場をの需要にこたえるため、やはり数ヘクタール規模の大規模街区の集積が必要とされる⁴¹⁾が、申出換地手法を前提としない限り、難しいと考えていいだろう。2009年の三郷インター南部土地区画整理事業のように組合設立後、2年余りで申出換地街区を処分した事例もある⁴²⁾。

こうした事例として、愛知県東海市の浅山新田地区土地区画整理組合による事業⁴³⁾を分析する。新都市計画法の施行に伴い工業専用地域に指定された水田地帯が、

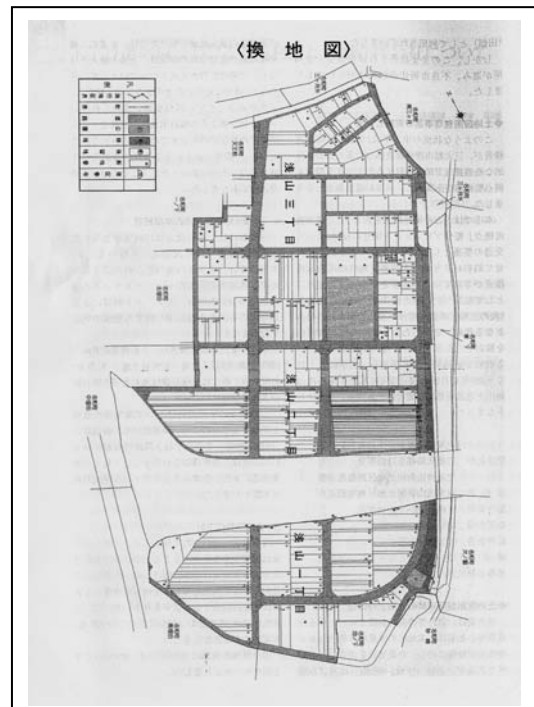


図-3 浅山新田地区土地区画整理事業⁴³⁾

広域幹線とインターチェンジ建設に伴い流通拠点として土地区画整理事業により整備されたものである。耕作者の高齢化と後継者難に伴い土地利用転換を希望する土地所有者にとって、用途地域、立地条件から自ずと工場や倉庫を誘致するために申出換地を前提とした土地区画整理が志向されたという。

物流拠点整備のための共同利用街区への集約換地を地権者で合意形成し、希望者が個別の換地利用ができない「短冊換地」を受け入れ、施設誘致に成功したものである（図-3 参照）。現在、こうした手続きを伴う手法については既に、国土交通省から「土地区画整理事業の施行に係る運用のあり方⁴⁴⁾」として示されており、運用にあたり照応の原則との整理はかなりなされて来ている。

大きな課題は、街区内の土地管理である。上記事例は、賃貸を希望する誘致企業に対して土地管理会社を設立し、会社と企業との賃貸借契約を締結し、賃料が土地所有者に安定して支払われるシステムを構築している。しかし、今後、相続等の発生に伴い新たな権利者がこうしたシステムに従わない場合（そうした可能性は小さいとは考えられるが）、対応措置を検討しておく必要がある。むしろ農業協同組合への信託といった方法が安定性が高いかもしれない。

また、将来の借地契約解除後の対応まで視野に入れ、大規模街区内に区画道路状に保留地を配置し、行政に管理を委ねるという事例も報告されている⁴⁵⁾、⁴⁶⁾。

6. まとめ

本稿では、文献資料から以下の内容を整理した。

1) 土地区画整理制度は、住宅地として標準的な規模の

街区に適正な間口、奥行で換地できる規模の従前地の存在を前提として成立している。しかも、財産権を保護するため換地計画において「照応の原則」を設けている。しかし、小規模宅については、1920年代から様々な制度を設け、従前地と換地の照応以上に都市計画上の目的を達成するために努めてきた。小規模宅地の財産権保護は常に照応の原則とは別に制度化されたことを本稿では跡付けた。

2) 一方、経済的な変化に対応するための都市的土地利用に相応しい大規模街区については、長い間、殆ど制度的な改善は行われなかったといえる。換地計画は事業計画に従い、事業計画は都市計画に従う。しかし、都市計画に経済情勢の変化に適応した都市的土地利用の明確な方針がないならば、手段である土地区画整理の事業計画は十分に政策目標を実現できない。

農的土地利用から都市的土地利用へ転換し、大規模な土地利用が必要となる時代には厳格な原位置換地の原則は、土地区画整理による土地利用転換を制約したと言える⁶⁾。その状況を土地区画整理技術者が創意と工夫によって対応してきた経緯を本稿では跡付けた。

3) さらに、戦前の強権的な行政権力の執行は法制度全体の問題であるにも関わらず、直接的に土地権利者と接する土地区画整理制度とその技術に批判を向け、土地区画整理の都市計画に果たした役割が正当に評価されて来なかった可能性もあることを指摘したい(註4参照)。

今後、大都市圏の幹線道路網の整備の進捗と経済のグローバル化の進展に伴い、物流拠点の早期の整備はますます重要になるであろう。そうした流れの中で、本稿で取り上げた浅山新田地区の土地利用転換は、都市計画事業として模範になるべき事例であると考え。新都市計画法の制定時に工業専用地域を指定し、以後、都市計画道路等の整備が進み、農地から都市的土地利用に転換する時期に、用途地域に相応しい公共施設整備を土地区画整理によって行い、土地所有者に収益をもたらす換地計画を行ったものである(共同利用街区に換地を希望しない自由も当然、確保されている)。

既に、大都市圏では、複数の街区に細分化された土地を集約・整形して大規模な街区を創出する「大街区化」の指針も示されている⁴⁰⁾。

こうした土地利用転換が円滑に進むための貸借契約のあり方や受皿となる法人のあり方等についても、早急な検討と効果的な支援が望まれるものと考え。

謝辞)

本研究を進めるにあたり、愛知県東海市、春日井市のご担当者からお話を伺いました。また、本稿では、下村郁夫政策科学大学院教授の博士論文、池添昌幸福岡大学准教授の博士論文、村田夏来・土地区画整理研究会

(SSC)・ランドマーク株式会社編「申出換地の運用と実際」に多くを負っていることを付記し、謝意を表するものです。

註)

(1) 施行者側に立つ技術者が、現行制度への批判を直接的に表現することはないが、本稿で引用する文献は厳格な「照応の原則」、即ち、原位置換地を緩和し、土地利用計画を実現する方法の提案や報告が主題となっている。

(2) 第7条 第5条第1項ノ土地区画整理ニツイテ、宅地地積ノ規模ヲ適正ナラシメルタメニ必要ガアルトキハ、土地区画整理委員会ノ意見ヲ聞イテ過小宅地ニ対シ地積ヲ増シテ換地ヲ交付シ又ハ換地ヲ交付シナイデ金銭デ清算スルコトガデキル。前項ノ規定ニヨリ、過小宅地ニ対シ、地積ヲ増シテ換地ヲ交付スル必要ガアルトキハ大ナル宅地ニ対シ地積ヲ減ジテ換地ヲ交付スルコトガ出来ル。(3) 23 地区の内、「土地区画整理のあゆみ」掲載の地方公共団体・組合等のデータに土地区画整理の緒元が掲載されていない地区もある。

(4) 明治 33 年制定の行政執行法が、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ていた・・・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⁴⁶⁾。

1940 年 8 月 3 日付の上毛新聞には太田都市計画新興工業都市計画土地区画整理 517 万 7 千坪(約 1,708ha)、工事費 514 万 8 千円、工期昭和 15~昭和 19 年の強制執行命令が内務省から群馬県へ発せられたとの記事がある、ただし、施行面積には太田、九合、沢野、菰川の旧 1 町 3 村にわたる³⁰⁾。

(5) 竹重貞蔵が座談会の中で「西山助教授の案は非常に特異な設計で、起伏の多いところで谷間と山の尾根とに道路をつくって、その間を階段状の建物でつなげるというマスタープランで、これではどうも、ものにならないということで、西山助教授には無断で計画を変えてしまいました。それで、後々まで西山先生からは、大変悪口をいわれたんですね」と語っている。

(6) 昭和 50 年代の公団担当者へのヒアリングによれば、公団の先買い用地の集約換地について、換地計画認可の手続段階で行政側から「照応違反ではないか」と疑義が出されたことがあったという。行政の中には、公用換地を土地収用と同等の厳格さを持った公共用地確保の手法と認識していた担当者もいた可能性がある。

1974 年発刊の「土地区画整理法逐条討議」では、§

89 を巡って行政担当者が見解を述べているが、この時点では照応の 6 要素について「個別照応」と「総合照応」の議論は収斂していない⁴⁹⁾。

(7)長峯によれば、「耕地整理は・・・行政行為の公正さを担保する観点から(照応の)各項目はかなり具体的かつ厳格に運用され、仮に当事者全員の同意があっても不合理であれば行政側即ち検察官から違法無効を訴求できる仕組みとなっていた。・・・(土地区画整理)法 89 条は・・・各組合員の利害調整が公平に図られるための規範を定めたものと解釈され、・・・農地と宅地の土地利用の違いによる価値特性の差が同じような条文の規定の仕方であっても判例、学説ともに解釈に差が見られるのは道理である・・・判例の動向も「総合照応説」でほぼ落ち着いている様である。しかしながら、組合区画整理等の実務界においては意外に保守的で、従前地と換地との同一の虚構を忠実に実現すべく現位置換地に過度に拘る事例が多数見受けられるようである。・・・民間デベロッパーでは・・・権利者の合意を得て申出換地を実践するか、安直で結果的に望ましくないかもしれないと思いつながりながらも機械的に現位置換地を実践してきたのではないだろうか。・・・⑤申出換地を採用する場合、施行者は通常の換地設計を行う場合に比べ多くの宿題を抱え込むことになる。権利者の意思表示事項、説明内容、説明内容を理解させるための教宣活動等は事業の枠組みや権利者集団の態様によりこれらの必要度合い、内容は異なったものになるだろう。それにも増して施行者が不安に思うのは申出換地の適法性ではないだろうか。・・・判例も施行者の換地設計における自由裁量を認め、適法な換地が特定の従前地に対し、自明に、極論すれば、唯一絶対に存在するという立場を否定し、「照応条件の各項と大体同条件にある・・・」と表現している。・・・施行者は、このような各種の申出換地を行う場合、権利者の申出手続きに際して、換地の受皿となる各街区の特性(当然のことながら評価を含めて)を権利者が十分理解した上で真摯な意思表示が出来るよう充分な情報提供と質疑応答の機会、充分な考慮時間等を付与することに留意し、快適な街づくりを実現するために、権利者にとってより望ましい照応状況を追求すべきであろう⁵⁰⁾。」

小澤は「申出換地は・・・換地設計を飛躍的に自由にし、また、土地所有者の参加する区画整理を可能にする極めて有用な手法である。・・・法律上許されているだけでなく、むしろなぜこのような合理的手法がこれまで十分に発展してこなかったのかという疑問について考えながら、申出換地の法的性格を確認したい。・・・判例でも、換地の原則とし原位置換地主義を持ち出して原位置換地主義に反する換地を違法としたものなどない。要するに、原位置換地主義は、法律の根拠も何の合理性もない幻想と思い定めるべきで、・・・土地基本法では、2 条で、

「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること・・・土地については公共の福祉を優先させるものとする」とあるし、3 条 2 項で、「土地は、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする」とある。・・・土地所有権を神聖不可侵のごとく考える土地所有者は、区画整理に対して強烈なアレルギー反応を示すことがある。その場合、「あなたがたの土地はできるだけ動かしませんから、原位置換地でやりますから」とその場しのぎのでまかせを言うことほど愚かなことはない。・・・原位置換地主義は、照応原則で要請される法律上の要請ではないからであり・・・申出換地を行うにあたって・・・次の三つの原則が守られるべきであると考えている。・・・「関係権利者同意の原則」、・・・「競合申出における公平処理の原則」、・・・「申出外換地の照応の原則」である。・・・⁵¹⁾

参考文献)

- 1) 築瀬範彦他：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, 土木史講演集 vol. 33, pp. 325-336, 2013 年
- 2) 築瀬範彦：災害復興型土地区画整理の形成過程に関する制度史的考察, 土木史講演集 vol. 32, pp. 59-66, 2012 年
- 3) 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.
- 4) 久枝庄三：新居浜駅前地区の事例, 区画整理 Vol. 56, No. 10, pp. 28-34, 公社) 街づくり区画整理協会, 2013.
- 5) 安藤元雄他：区画整理対策のすべて, pp. 18-28, 自治体研究社, 1973.
- 6) 岩見良太郎：土地区画整理の研究, pp. 48-71, 自治体研究社, 1978.
- 7) 渡辺俊一：都市計画の誕生, 柏書房, 1993.
- 8) 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.
- 9) 下村郁夫：土地区画整理事業の換地制度, pp. 21-22, 信山社, 2001.
- 10) 大阪市都市整備協会編：大阪市の区画整理, pp. 102-135, pp. 230-237, 財)大阪市都市整備協会, 1995.
- 11) 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, p p. 223-233, 財)都市計画協会, 2011.
- 12) 鶴田佳子他：名古屋市における戦前の区画整理設計水準の発展過程に関する研究, 日本都市計画学会学術論文集, pp. 211-216, 1994.
- 13) 小栗忠七：土地区画整理の歴史と法制, p. 12, 巖松

- 堂書店, 1930.
- 14) 東京都市計画協議会編：東京の都市計画, p. 263
 - 15) 中新井町第2 土地区画整理組合編：中新井町第二土地区画整理組合事業誌, pp. 15-28, 1942.
 - 16) 池添昌幸：旧法期における土地区画整理事業の計画史的研究, pp. 31-55, 九州大学博士論文, 2001
 - 17) 復興事務局：帝都復興誌土地区画整理編, pp. 402-403, 1932.
 - 18) 埜正浩：区画整理設計の変遷と今後のあり方, 区画整理 Vol. 47, No. 11, pp. 20-26, 社) 日本土地区画整理協会, 2004
 - 19) 築瀬範彦：区画整理小史(その4), 区画整理 9806, pp. 33-41, 社) 日本土地区画整理協会, 1998.
 - 20) 築瀬範彦：近代地籍制度の成立過程と登記面積誤差に関する研究, 土木学会論文集 D2(土木史), Vol. 67, No. 4, pp. 9-20, 2011
 - 21) 石川栄耀：都市計画及び国土計画, pp. 234-236, 産業図書株式会社, 1954.
 - 22) 鬼丸勝之：特別都市計画法解説, pp. 63-76, 巖松堂, 1947.
 - 23) 下村郁夫：土地区画整理事業の照応原則と換地制度の再構成, p. 47, 東京大学博士論文, 1999.
 - 24) 今西一男：土地区画整理事業における立体換地の実施過程と計画課題に関する研究, 第34 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 829-834, 1999.
 - 25) 今西一男・福川裕一：土地区画整理事業施行地区内における小規模宅地の共同化-東京都江戸川区瑞江を事例に-, 第31 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 661-666, 1996.
 - 26) 越沢明：近代日本都市計画における広幅員道路の系譜 100m道路の起源, 第8 回土木史研究発表会論文集, pp. 54-55, 1988.
 - 27) 前掲書 6), pp. 296-305
 - 28) 越沢明：相模原都市計画事業相模原土地区画整理の経緯, 昭和 59 年度日本建築学会関東支部研究報告集, pp. 453-456, 1984.
 - 29) 中島将弘：戦時体制下の相模原都市建設区画整理事業の都市計画決定までの変遷, 第59 回土木学会年次学術講演会, pp. 386-386, 2004.
 - 30) 奥部雪絵等：新興工業都市土地区画整理事業に関する研究-愛知県豊川市を事例として-, 日本建築学大会学術講演梗概集, pp. 197-198, 1998.
 - 31) 朝海彩子・松浦茂樹：工業都市・群馬県太田市の発展と社会基盤整備-戦前の都市計画事業を出発点として-, 国際地域学研究 Vol. 16, pp. 45-72, 東洋大学国際地域学部, 2013.
 - 32) 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
 - 33) 水内俊雄：近代日本の国土空間の生産をめぐる計画思想とその実践-地方利益と都市利益の相克-, 山室信一編「『帝国』日本の学知 第8 巻」, pp. 196-234, 岩波書店, 2006.
 - 34) まちづくり 30 年誌編集委員会：まちづくり 30 年-近畿圏における都市計画市開発事業-, 住宅・都市整備公団関西支社, 1985.
 - 35) 都市開発技術サービス・目白都市建築研究所編：まちづくりの記録, pp. 3-20, 住宅都市整備公団, 1989.
 - 36) 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.
 - 37) 著者による君津市組合施行事業関係者のヒアリングによる
 - 38) 村田夏来他：申出換地の運用と実態, pp. IV16-1~11, ランドマーク株式会社, 2001.
 - 39) 遊佐宏：前掲書 38), pp. IV-11~24
 - 40) 築瀬範彦：街区設計と保留地処分の歴史, 区画整理 Vol. 55, No. 4, pp. 5-9, 公社) 街づくり区画整理協会, 2012.
 - 41) 築瀬範彦：物流のあらたな動きと今後の区画整理のあり方, 区画整理 Vol. 53, No. 3, pp. 6-11, 公社) 街づくり区画整理協会, 2009.
 - 42) 鎌滝裕司：組合区画整理による産業系基盤整備の実現, 区画整理 Vol. 57, No. 2, pp. 22-26, 公社) 街づくり区画整理協会, 2014
 - 43) <http://www.mlit.go.jp/common/001058670.pdf>
 - 44) 若狭明朗：工業専用地域における土地利用と土地管理会社について, 全日本土地区画整理士会報 Vol. 171, pp. 24-30, 一社) 全日本土地区画整理士会, 2014.
 - 45) 丸山昭彦：「秋多都市計画事業三吉野桜木土地区画整理事業の紹介」, 全日本土地区画整理士会報 No. 154, pp. 40-43, 2012.
 - 46) 新井利雄「日の出町：三吉野桜木土地区画整理事業に携わって」, 区画整理 vol. 55, No. 10, pp. 40-43, 2012.
 - 47) 国交省都市局市街地整備課：大街区化を進める上での留意点について, 区画整理 Vol. 57, No. 9, pp. 38-40, 公社) 街づくり区画整理協会, 2014.
 - 48) 桜井敬子：行政法のエッセンス, pp. 156-157, 学陽書房, 2007.
 - 49) 土地区画整理法制研究会編：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, 1974.
 - 48) 長峯清文：街づくりにおける換地設計, 前掲書 38), VIII-1~VIII-4
 - 49) 小澤英明：申出換地の法的分析, 前掲書 38), VIII-5~VIII-8

(2015. 4. 6 受付)