

日本における土地区画整理制度史概説 1870～1980

はじめに

- 1 区画整理の年代図表と区画整理事業の型
- 2 耕地整理と郊外地開発型土地区画整理
- 3 既成市街地整備型土地区画整理
- 4 公共施設整備型土地区画整理
- 5 土地区画整理手法の多面的展開

石田 頼 房*

要 約

土地区画整理事業は、日本の都市計画において最も重要であり、かつ広汎に用いられている事業手法である。この手法は、減歩・換地という技術により、公共施設用地を買収せずに取得し、不良市街地を全面的に収用することなく改造して来た。いわば、日本の都市計画は、土地区画整理手法を広汎に使うことにより、土地問題と直面することを回避しつつ都市整備を進めて来ることが出来たとさえいえるのである。

このように重要な手法であるにもかかわらず、土地区画整理制度の歴史は十分に語られてはこなかったし、研究的にも不十分な点を多く残している。本論文では、過去の多くの研究をふまえて、1870年代から1980年代までの日本の土地区画整理制度の歴史を、手法の三つの型、即ち、耕地整理より発展した「郊外地開発型土地区画整理」、1920年代の大火跡地整理に起源を持つ「既成市街地整備型土地区画整理」および東京市区改正期の土地建物処分規則の超過的収用制度に起源を持つ「公共施設整備型土地区画整理」にわけて、その歴史的展開を略述した。

これらの三つの手法は相互に影響しあいつつ発展し、次第に重なりあって、現在では極めて多様な土地区画整理の型を生み出している。これらの全体像を把握しやすく表現したのが、図-1の土地区画整理に関する年代図表である。

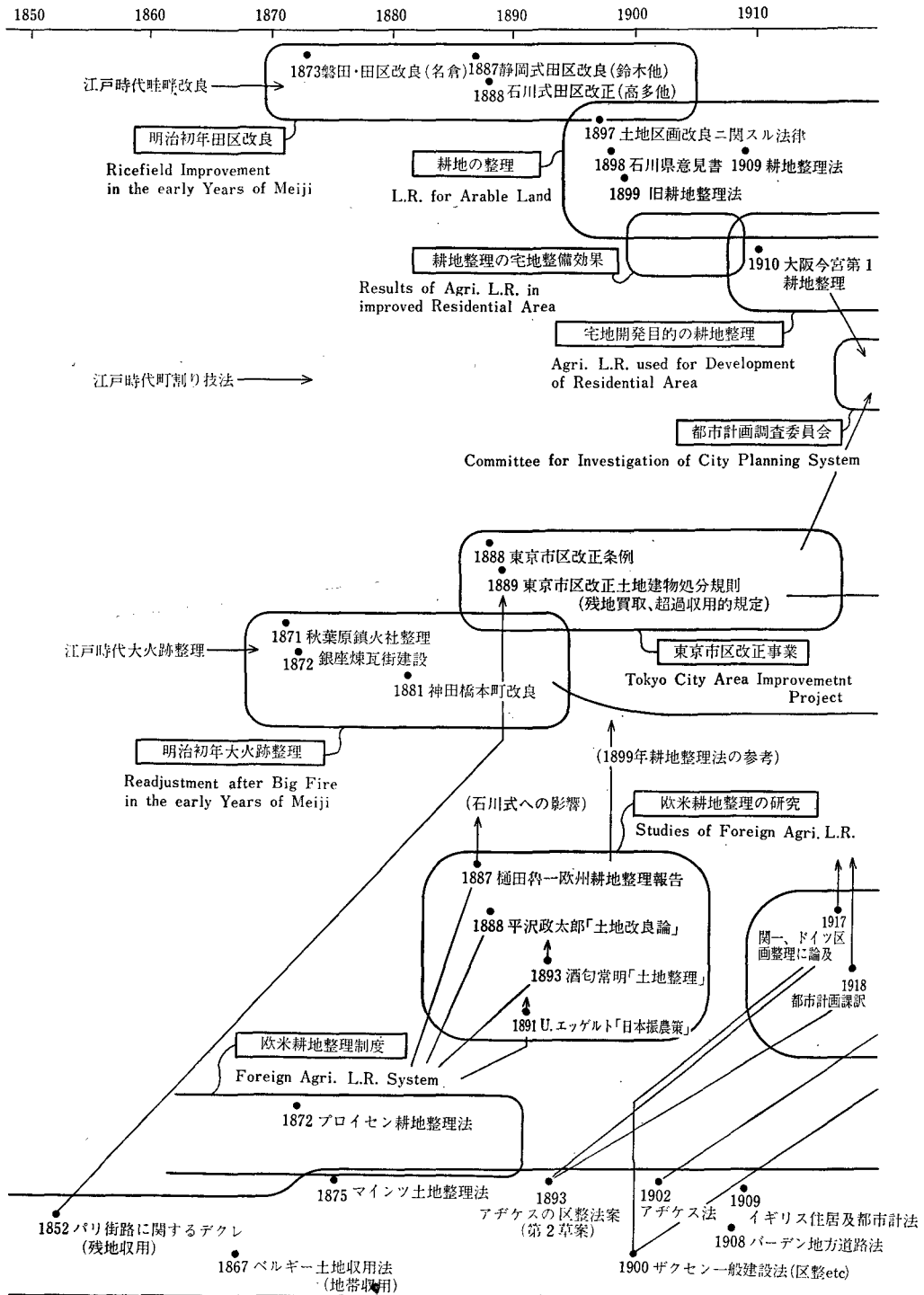
はじめに

この小論では日本の土地区画整理制度の発展過程の概要をとりあげる。対象とする期間は、明治初年から現在まで、即ち1870年代から1980年代までの100年をこえる期間である。

土地区画整理制度は、日本の都市計画技術手法の中で最も重要でかつ手法としての完成度の高い

ものと考えられており、市街地整備の実績の上でも大きな成果をあげている。それにもかかわらず、その技術的・制度的発展過程はきちんと跡づけられているとはいえない。この分野での今迄の成果としては、戦前では小栗忠七の著書『土地区画整理の歴史と法制』（小栗、1935）がほとんど唯一のものであり、戦後では岩見良太郎の『土地区画整理の研究』（岩見、1978）の中で、戦前から戦後にかけての制度の歴史的展開および土地

* 東京都立大学都市研究センター



図一 日本における土地区画整理制度の年代図表

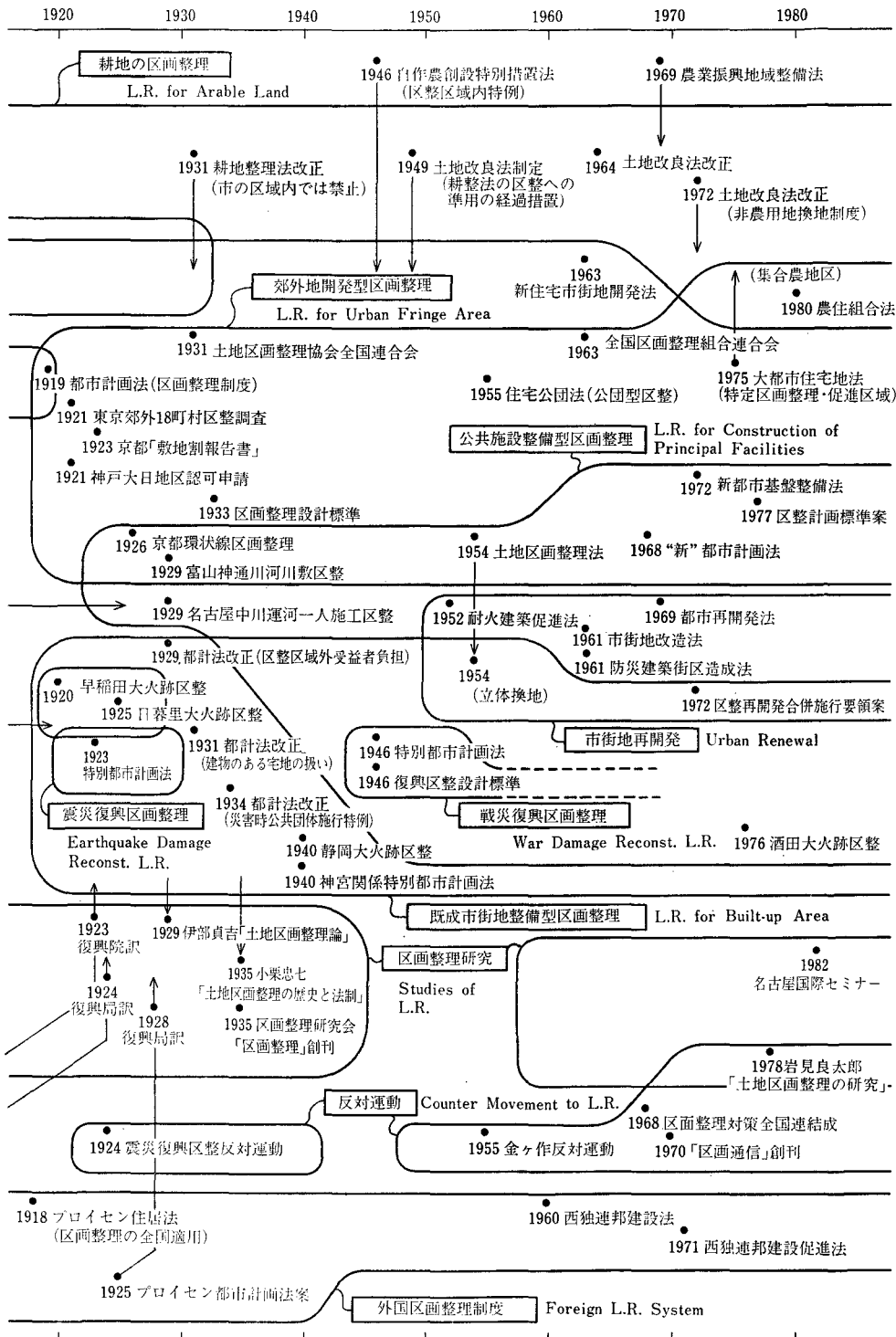


Fig-1 Chronological Diagram of Japanese Land Readjustment System

画整理に対する住民の運動の歴史が述べられている。しかし、小栗、1935には何といてもその書かれた時期からして1935年時点までの事実しか述べられていないし、岩見、1978も興味深い事実を多く紹介しているが歴史的展開を体系的に詳述することを目的としてはいない。

要するに、日本の土地区画整理制度に関して、その歴史的展開を体系的に把握し、叙述したものは現在までのところ無いといって良い。

ここで、あえて日本の土地区画整理制度史概説をまとめて見ようと思いたったのも、今迄の諸研究で明らかにされて来ている歴史的事実の断片をつなぎあわせ一定の体系的把握を試みる事が、日本の土地区画整理制度の発達史をさらに深く研究してゆくためにも、また現在の土地区画整理制度の問題点について考えてゆく上でも重要だと考えたからに他ならない。

現在の段階で、日本の土地区画整理制度の歴史のすべての段階について詳細に叙述することはとても不可能である。土地区画整理制度の歴史に関する研究は、まだ極めて不十分だからである。したがって、この論文はある部分については詳細であるが、他の部分は不明な点を含んでいたりするであろう。現在の段階では不明な点は、今後の研究課題として示しておき、他日を期したい。

1 区画整理の年代図表と区画整理事業の型

1-1 Chronological Diagram (年代図表)

日本における土地区画整理制度の史的展開を一覧出来るように、Chronological Diagramの形で示した(図-1)。Chronological Diagramとは都市計画史上の事実を、その年代と、相互の関係がわかるように表示するために工夫した図表である。この種の年代図表は、日本における建築線制度の発展過程を説明するために既に使っている(石田・池田、1982:115;石田・池田、1984:4-5)。年代図表では横軸に時間の流れをとり、図表の上への歴史的事実の記載にあたっては、事

実の大まかな分類を意識して行なっている。この土地区画整理に関する年代図表でいえば、土地区画整理のタイプ別に横に事実の連なりが出来るように考えている。即ち、上から順に耕地の区画整理、郊外地の土地区画整理、公共施設整備の土地区画整理、既成市街地の土地区画整理、外国の土地区画整理という区分を意識して歴史的事項を記入した。又、外国の制度と日本の制度との間に、外国の制度に関する研究、日本における理論的・実践的研究および土地区画整理に対する反対運動などを示した。また、まとまりのある事項のグループはくくって表示し、相互関係を矢印で示してある。

このようにすることにより、単に年代順に歴史的事項を示す年表(本論文では、その様な年表は英文で作成した)に比較して歴史的展開をやや構造的に理解するのに役立つであろう。

1-2 土地区画整理事業の三つの型と年代図表

ここで年代図表の表示とかかわって、土地区画整理事業の型について簡単にのべておこう。

現在、土地区画整理は主として1954年土地区画整理法にもとづいて行なわれている。この他、1975年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、大都市住宅地法という)に特定土地区画整理事業に関する規定があり、1980年農住組合法に農住組合の住宅地整備事業として行なわれる土地区画整理事業と土地改良法を準用して行なう土地の交換分合計画の規定がある。しかし、最後の農住組合法による交換分合計画は、現在までのところ実例がない¹⁾。また、特定土地区画整理事業および農住組合の行なう土地区画整理についても、若干の特別規定がそれぞれの法律に設けられているとはいえ、基本的には土地区画整理法の諸規定にもとづいて行なわれる土地区画整理事業なのである。したがって、現在行なわれている土地区画整理事業は、技術・手法として見ても、法的に見ても、単一の事業手法であると言って良い。しかし、実際の施行状況を見ると土地区画整理には幾つかの異なった型が存在する。

第1の型はほとんど市街化していない地域において、住宅地等の開発を目的とし、市街化に先立って街区・宅地条件を整備しておくために行なわれる土地区画整理事業である。土地区画整理法第2条の土地区画整理の目的に照らしていえば、郊外地における「宅地の利用の増進を図る」ためのもので、郊外地開発型土地区画整理あるいは宅地造成型土地区画整理などと呼ばれている。特定土地区画整理事業、農住組合による土地区画整理は、この郊外地開発型土地区画整理の特殊な型といえる。

第2の型は密集既成市街地の改善を目的として、街区・宅地条件の整備を行なう土地区画整理事業である。土地区画整理の目的に照らしていえば、既成市街地における「宅地の利用の増進を図る」ためのもので、既成市街地整備型土地区画整理と呼んでおこう。

第3の型は土地区画整理の目的に照らしていえば、「公共施設の整備改善」のためのもので、公共施設整備型土地区画整理と呼んでおこう。この型の事業は本来幹線道路整備事業にもなっており、その沿道の宅地を整備するという性格のものであった。現在の事業でいえば沿道区画整理型街路事業がこれに該当する。

日本の土地区画整理の歴史を通じて見ると、郊外地開発型土地区画整理、既成市街地整備型土地区画整理、公共施設整備型土地区画整理の三つの型は、それぞれ異なった起源を持ち、1954年の土地区画整理法の制定までは一応別々に発展して来たが、同時に相互の関連も次第に深まっていたといえよう。年代図表の上で三つの型の範囲が重なりをを広げ、現在は独自の領域が少なくなっていることは、このことを示している。

郊外地開発型土地区画整理は耕地の区画整理に起源を持ち、1919年都市計画法においても1909年耕地整理法を準用して事業を行なう制度になっていた。また、その事業が近郊農業地帯で農地を宅地に転換するための事業として行なわれて来たことから、都市近郊農業・農民との間に、常に一定の矛盾をはらみつつ行なわれて来た。戦前・戦後を通じて郊外地開発型土地区画整理に反対する農

民の運動が見られ、農業の継続を当面認めつつ土地区画整理を進めるという技術的・制度的工夫も戦前・戦後を通じて見られる。したがって、郊外地開発型土地区画整理の歴史は耕地の区画整理制度と関連づけて検討することが必要なのである。

他方、郊外地の土地区画整理においても施行地区内に計画されている幹線都市計画道路の整備は行なわれる。戦前はこのような場合、減歩負担を大きくすることなく事業目的外である幹線道路を実現する方法が考えられた。しかし1954年土地区画整理法以後は郊外地開発型土地区画整理でも幹線道路を減歩で生み出すことが当然のこととされる。さらに1959年に公共施設管理者負担金制度が、1970年には組合施行区画整理補助金制度が出来て、幹線公共施設整備と郊外地開発型土地区画整理との結びつきは強まった。

既成市街地の土地区画整理は、日本の場合は市街地火災の跡地整理というかたちで出発し、発達して来た。その起源は、明治初年にまで遡ることが出来るが、面的に、しかも土地を買収せず換地という方法で行なう土地区画整理が、災害地復興事業に使われるようになるのは1919年都市計画法制定後の1920年代のことである。当初の考え方には、道路築造事業と既成市街地の整理とを区別している傾向が強かったが、1923年関東大震災復興都市計画で土地区画整理事業を既成市街地に全面的に適用すると同時に、道路築造事業と既成市街地を整理し宅地の利用を増進する事業を一体化してしまっただけに大きな問題があった。第二次世界大戦後の戦災復興土地区画整理では、幹線道路の幅員が拡大され公共用地率が上昇したこともあって、既成市街地土地区画整理における幹線の公共施設整備の性格は一層強まった。1954年土地区画整理法制定およびそれに続く都市改造区画整理制度の創設、ガソリン税による道路特別会計からの補助金の導入などにより、既成市街地の土地区画整理のほとんど総てが幹線公共施設の整備を主目的とし、宅地の利用増進を従とするようになった。図一1の年代図表で、公共施設整備型土地区画整理の範囲を、ほとんど既成市街地整備型土地区画整理の全体を含むように図示したのはこのた

めである。しかし、既成市街地土地区画整理のこの二面性の矛盾は、宅地規模の零細化にともなって一層激化し、立体換地・市街地改造事業・市街地再開発事業などの都市再開発諸手法を生み出すに至る。図一1でも、都市再開発を、既成市街地整備型土地区画整理と公共施設整備型土地区画整理の重複した部分から発展して来たものとして位置づけ図示している。

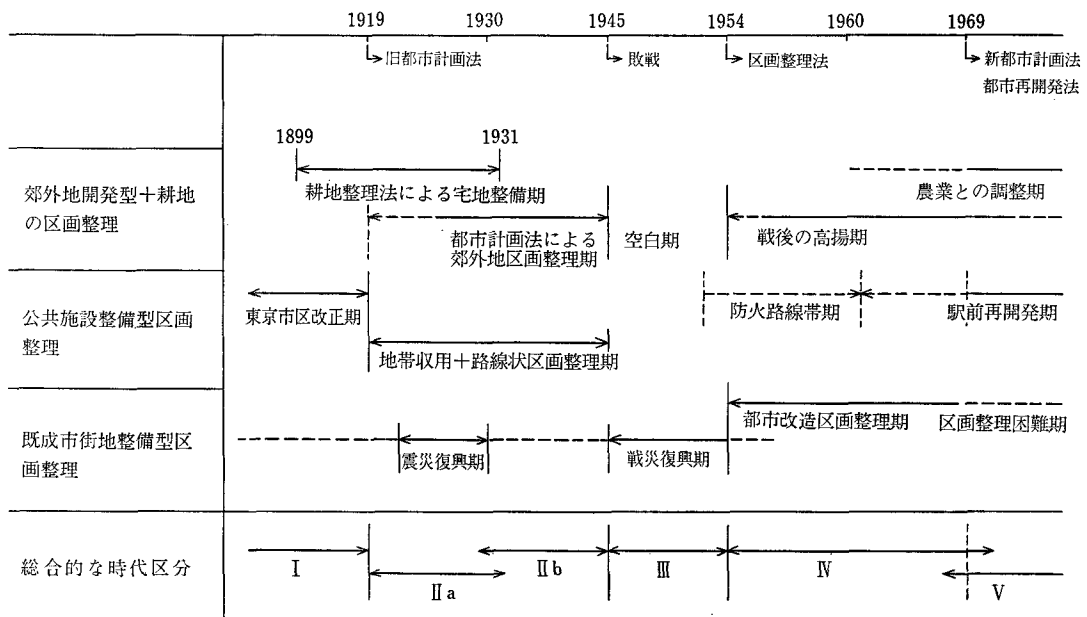
公共施設（幹線道路・運河・公園等）の整備に伴って、その周辺市街地を整備する手法は、超過収用（地帯収用を含む）と収用した土地の整理・処分を通じて行なわれるのが欧米では一般的であった。日本におけるこの種の制度手法は、東京市区改正土地建物処分規則にまで遡ることが出来る。1919年都市計画法においては、超過収用と土地区画整理による、いわゆる「建築敷地造成区画整理」が制度化される。当時の呼称はこのように「建築敷地造成…」となっていたが、これは最も純粋な形での公共施設整備型土地区画整理に他ならない。しかし、この制度はほんの1~2の事例があるだけで、広汎には使われなかった。これにかわって、計画された幹線道路の沿道において細長い区画整理区域を設け、事実上公共施設の整備

を主目的とした区画整理が行なわれるようになる。図一1の中で、既成市街地整備型土地区画整理とも、郊外地開発型土地区画整理とも重ならない部分が超過収用型の純粋な意味での公共施設整備型区画整理であるが、現在でいえば、公共用地率が高く、公共施設の整備に伴ってその周辺だけを整備するという意味では、市街地再開発の手法に受け継がれているといえる。また近年(1983年)設けられた沿道区画整理型街路事業は、街路事業の範疇に入れられているが、戦前の路線状土地区画整理とほとんど同じものである。

1-3 土地区画整理制度史の時期区分

日本の土地区画整理制度史を幾つかの時期区分を設けて検討することが出来れば、歴史的展開を理解する上で有用であると考えられる。しかし、前節で述べたように、日本の土地区画整理は三つの型の区画整理手法の歴史的発展が相互に関係しあいつつ展開しており明快に時期区分を行なうことは困難である。

しかし、図一2では一応各型別に発展過程の時期区分をおこない、それらを総合化することを試みた²⁾。



図一2 日本における土地区画整理の時期区分

郊外地開発型区画整理および耕地の区画整理について見れば、時期区分の重要な節目は、①1899年前後の耕地整理法成立時点、②都市計画法が制定され郊外地開発型区画整理の制度が設けられた1919年、③市の行政区域（都市計画区域にはぼ当る）内の耕地整理が禁止され、土地区画整理が活発化した1930年前後、④敗戦と農地解放で農地の区画整理が困難になる1945年頃、⑤土地区画整理法公布、公団区画整理制度創設で郊外地区画整理の活発化の兆しが出て来た1955年前後、⑥都市近郊農業との調整が問題となり出した1968年都市計画法以後、などである。

公共施設整備型区画整理について見れば、①1889年東京市区改正土地建物処分規則による残地買上げ・超過的収用制度の導入、②1919年都市計画法による超過収用+区画整理の手法の制度化、③1952年耐火建築促進法・1954年立体換地制度の創設などによる公共施設整備+沿道の立体的整理という手法の導入期、④1969年都市再開発法による市街地再開発事業制度の体系化、などが時期区分のポイントである。

既成市街地整備型区画整理について見れば、①1923年関東大震災復興区画整理のための特別都市計画法の制定、②1931年、1934年都市計画法改正による災害跡地区画整理の全国への展開準備、③戦災都市復興区画整理のための特別都市計画法が制定された1946年前後、④1954年土地区画整理法制定および1956年の都市改造区画整理手法の導入、⑤1960年代後半以降の既成市街地区画整理の困難期、などが時期区分のポイントである。

以上を総合すると、図一2に示したように、日本の土地区画整理の手法・制度の歴史は、①1919年都市計画法の制定、1923年関東大震災・特別都市計画法制定などの時期である1920年前後、②敗戦の1945年、③土地区画整理法制定の1954年前後、④新都市計画法施行・都市再開発法公布の1969年前後の4つを時期区分点として、5つの時期にわけられる。このうち、第2期は震災復興事業の終了する1930年、耕地整理法改正の1931年などの重なる1930年前後を境に2期に細区分することが可能である。

しかし、これらの時期区分は、三つの流れのそれぞれの時期区分（これも、必ずしも明確にわけられているのではない）の最小公倍数的に設定したものであって、前にも述べたように明快な時期区分とはいえない。したがって、それぞれの時期区分ごとの特徴を示す名称を付けることは困難であるが、あえて名づけて見れば次のようになる。

- I 区画整理制度前史
- II 旧都市計画法区画整理期(旧法区画整理期)
- III 戦災復興区画整理期
- IV 土地区画整理法期(新法区画整理期)
- V 手法の多様化期

以下、このような5つの時期区分と、手法・制度の三つの流れの相互関係を意識しつつ、手法別に発展史を略述して見よう。

2 耕地整理と郊外地開発型土地区画整理

日本の郊外地開発型区画整理の歴史的展開は、耕地の区画整理に関する制度の発達と密接な関係を持っている。図一1において、最も上部に耕地の区画整理制度・手法の発展過程を掲げ、その下に郊外地開発型区画整理の制度・手法の発展過程を置き、その相互関係を示しているのはそのためである。

2-1 明治初年の耕地の整理

日本の耕地の区画整理は、江戸時代の畦畔改良にまで遡ることが出来るといわれる。明治に入ると、馬耕の拡大、正条植の普及などの農業技術の改良との関係から、水田の区画改良の必要性が急速に高まる。この時期の先駆的事業としては、静岡県磐田郡田原村（現袋井町）の名倉太郎馬などによる事業（1872～1875）が良く知られている（小栗忠七、1935：29-33；今村奈良臣他、1977：110-111）。名倉太郎馬は報徳社に属する篤農家であったが、1872年に他の1名の土地を含め5反歩（50a）の水田の改良を行ない、翌1873年更に村内の賛同を得て33町歩（33ha）の地域について

田区改良を行なった。この事業で注目されるのは、改良は水田にとどまらず集落内の土地の交換分合、道路の改良に及んでいる点であり、この点は小栗(1935:31)も指摘しており、整理の事実は図上で確認出来るものの、実際の内容は不明である。この経緯を明らかにすることは興味ある研究テーマである。耕地整理制度の確立後は、耕地については区域への強制編入の制度を設けたが、建物ある宅地については、それぞれの所有権者の同意なしには区域に編入出来ないことになって、ほとんどの事業で集落の部分は除外されることになる。この時期の事業は法制度がないため、事業は土地所有者の合意を基礎に行なわれていたから、かえって集落を含めての整理が可能になったものと思われる。

この後、静岡式の田区改良は、同じ磐田郡の篤農家であり県会議員でもあった鈴木浦八によって、より完成されたものとなり、静岡県内はもとより、岐阜・三重・愛知など広汎に普及された。静岡式の田区改良は、民間主導で江戸時代以来の畦畔改良技術を発展させたものであるといわれる(今村他, 1977:111—113)。

これに対し、外国の耕地整理技術を導入し、官僚主導で行なわれたのが石川式田区改正である。当時、欧米、特にドイツの耕地整理技術は様々な形で日本に紹介されていた。農商務省官僚の樋田魯一は、1887年1月の地方官会議において欧米の耕地整理について講演した。また、帝国大学法科大学教授のウドー・エッゲルトは1891年に『日本振農策』を出版し、その中で「小田の結合」と称して、耕地の交換分合や農道整備の必要性を説いている(エッゲルト, 1891:40—52)。ドイツに留学して帰国した帝国大学農科大学教授(後に農商務省官僚)の酒匂常明は、1893年の「土地整理論」(酒匂, 1893)の中でドイツ耕地整理制度を紹介している。

このような動きの中で、1887年地方官会議における樋田の講演に感銘を受けた石川県知事岩村高俊は、まず石川郡立模範農場2.5haで田区改正の実験を行なわせ、一般にも推奨した。これに応じ1888年には、石川郡安原村(現在金沢市)の篤

農家高多久兵衛が村民を勧誘して60haの耕地の改良を行なった。石川県は、その後も田区改正のための努力を積重ね、特に整理後の地価すえおきなどの措置を講じた。「石川式」田区改正も、高多の指導により京都・大阪などに広く普及された(今村他, 1977:113—115;小栗, 1935:33—36)。

2-2 耕地整理制度の成立

全国に急速に普及しつつあった耕地の区画改良における問題点は、改良により地価が上昇し地租・登録税等が増加すること、手続が複雑で完了までに年月がかかること³⁾、関係者全員の同意を得ることが困難であること、などであった。石川県が1889年に農商務大臣に提出した「耕地区画改正事業に付意見書」も、これらの点を指摘していた。

1897年に制定された「土地区画改良ニ関スル法律」⁴⁾は、これらの問題点の内、地価評価の問題に一定の解決を与えた。即ち、改良前・後の地価の総額は変らないと定め、事業後の各筆の評価は、この総額を配賦することによって行なうことになっていた。この法律は、もともと耕地の区画改良に伴う問題を解決するために制定されたのであるが、その法律の文言においては「耕地の」という限定をつけていないため、宅地化目的の区画整理にも使われたという(小栗, 1935:40)⁵⁾。この法律は、1899年耕地整理法制定以後も存続され、1908年には、関係土地所有者の3分の2以上の同意があれば強制的に区画改良を実施出来るという規定を盛り込むなどの改正を行なっている。おそらく、この法律を運用して行なわれた事業の中に、宅地整備のための区画整理の最も初期の事例があるものと考えられるが、小栗(1935)も具体的事例は示していない。今後の興味ある研究テーマである。

1899年に耕地整理法が制定された。この法律は、酒匂常明などが欧米留学によりもたらした欧米の耕地整理制度を参考に準備されたものであり、具体的には1856年バーデン耕地整理法・1886年バイエルン耕地整理法・1886年ヴェルテンベル

グ耕地整理法などを参考にしたといわれる(小栗, 1935: 44)。しかし, 参考にしたドイツの耕地整理が基本的には畑地の区画整理であったため, 1899年耕地整理法は水田を中心とする日本の耕地の区画整理に不可欠な, 灌漑排水等の施設の改良・整備の点が含まれていないという欠陥があり, この点は1905年の改正で一応付け加えられたが, 結局, 日本の事情に合うよう全面改正された“新”耕地整理法が1909年に公布・施行された。この時, 前述の1897年土地区画改良ニ関スル法律は廃止されたが, これについては, 関(1917), 小栗(1935)は市街地の区画整理の道をふさいだもので残念なことであったという見方をしている。

2-3 耕地整理の宅地整備効果, あるいは耕地整理を標榜した宅地化条件の整備

都市周辺で行なわれた耕地整理が市街地整備の上でも一定の効果があるという認識は, 1900年代の始めからあったと思われる。前述の1897年土地区画改良ニ関スル法律が宅地化条件整備のために使われたという点からも, この点は推察される。しかし, 耕地整理を標榜しつつ, 始めから宅地開発を目的とした事業がいつごろから行なわれたのか, その事業内容はどのようなものであったかなどについては十分な研究はない。寺内(1972: 1004)は, 1910年に認可された今宮第1耕地整理組合の事業が大阪における宅地開発目的の耕地整理の最初の例であると指摘しているが, その詳細については述べていない。

1919年都市計画法以前における宅地化条件整備を目的とする耕地整理の実施状況, および, それ, 宅地整備の観点から見るといかなる点でなお不十分であったのかという点を, 当時の実態に即して研究することは1919年都市計画法の成立の背景という点でも重要である。

2-4 土地区画整理制度の立法化——1919年都市計画法第12条

1919年都市計画法第12条に「都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ其ノ宅地トシテノ利用ヲ増進

スル為土地区画整理ヲ施行スルコトヲ得」という規定が設けられ, これによって市街地整備のための土地区画整理の制度が設けられたのである。その具体的手法については, 同条第2項で, 「別段ノ定」のある場合以外は耕地整理法を準用して行なうこと, としていた。そして, 一般的な場合に対する「別段ノ定」としては設計認可に関して内務大臣の認可が必要なこと(同法第14条)と, 施行後の地価決定方法を勅令で定める(同法第15条)ことにしたにすぎなかった。この都市計画法第12条にのみ基づき, 即ち, ほとんど耕地整理法によって行なう土地区画整理を, 戦前の文献では「任意的土地区画整理」と呼び, 都市計画法第13条にもとづいて公共団体が施行する土地区画整理を「強制的土地区画整理」と呼んで, 土地区画整理には, この2種類があるのだと説明している。

これらの土地区画整理はどのような場所において施行することを意図していたのであろうか。「任意的土地区画整理」が, 郊外地のこれから市街地が発展してゆく地域に対して, それが乱雑な市街地とならないためにあらかじめ街区・敷地を整備しておく手法として考えられていたことは, 都市計画調査委員会における池田宏の都市計画法案の説明⁹⁾, 同法案の議会審議における政府委員としての池田宏の答弁(小栗, 1935: 260—261)などからも明らかである。ところで, 耕地整理法は耕地の整理を目的としていたから, 同法第43条第1項8号で「建物アル宅地」の組合の区域への編入に各々の土地の所有者等の同意が必要であると規定している。当初, 都市計画法では土地区画整理に対する耕地整理法の準用にあたって, この条文の不準用のための「別段ノ定」をしていなかった。これは, 土地区画整理, 特に任意的土地区画整理は, ほとんど建物のない地域において, 市街化条件をあらかじめ整備しておくための事業であると考えられていたからである。この耕地整理法第43条第1項8号の不準用が都市計画法に第15条ノ2として規定されるのは1931年のことである。

耕地整理法により宅地条件整備を目的とする耕地整理が現に行なわれている状況のもとで, 都市計画法の中に事業手法的には総て耕地整理法を準

用する形の土地区画整理制度をわざわざ設けたのは何故だったのだろうか。これは立法過程の議論では必ずしも明らかではないが、事後的には、耕地整理は耕地の利用を増進するという目的からして、道路・公園等の用地を充分とることが出来ず、「理想的」な市街化条件の整備とはなり得ないからであると説明されている（飯沼、1933：42）。しかし、耕地整理として行なえば補助金もあり、また、道路・公園等にふりむける用地も少なくすむのに対し、都市計画法にもとづく土地区画整理として認可を受けようとするれば、公共用地も多くとる必要があり、補助金もなく融資も充分でないということであっては、法制定直後は土地区画整理事業が実際に行なわれなかったのも無理からぬことである。

2-5 アヂケス法と日本の土地区画整理制度

日本の土地区画整理制度は、プロイセンの1902年アヂケス法（Lex Adickes）⁷⁾を範として作られたという認識が一般に存在している。しかし、1919年都市計画法の立法の過程において、アヂケス法がどの程度参考にされたかという点について十分な研究はない様に思われる⁸⁾。1919年都市計画法制定以前におけるアヂケス法の日本への紹介については、1917年に関一が国民経済雑誌に発表した論文「市街地区画整理制度及地域の土地収用制度」（関、1917）がある。この論文では、ドイツの区画整理制度の発展過程を略述し、アヂケス法の要点を「1901年及1902年政府提出案の説明」によって紹介している。そして、我国が「市街地区画整理法」をつくる場合は「大体に於て耕地整理法に準拠」すべきだとし、主要な事項として5点をあげているが、それらは、このようなドイツ区画整理制度の研究を基礎に考えられたものと思われ、興味深い。しかし、この論文を執筆した段階で関が1902年アヂケス法そのものを見ていたかどうかは疑わしい。それは、関が主に参考にした資料は1897年に公刊されたパウマイスター、ステューベン、クラッセンの著書で⁹⁾、関自身もこの文献にはアヂケス法の正文は掲げられていないということからも考えられる。また、関はこの

論文の最後で「アッチケス法竝に端西バーゼルの法案が共に両制度（区画整理制度と地域の収用制度の意—引用者注）を結合して都市改良の便に供せんとせるは注目を要すべく」と述べているが、1902年アヂケス法は区画整理制度だけを内容としており、初期にアヂケスが議会で提案した案のように、区画整理と地帯収用の両制度を含んだものではなかった。関が1897年公刊の資料によっているところから見ると、関は1893年の法案をもって「アヂケス法」と変らないものと理解していたのかもしれない。また、関が「アヂケスの起草に係るもの」としてあげている1911年の「国家学事典」の論文も、両制度について述べたものであることも、アヂケス法が両制度を結合しているという理解につながったのかもしれない。関がこの論文を書いた前後に、東京市区改正条例の大阪市準用の運動とも関係して「大阪市街改良法案」なる単独法がまとめられている¹⁰⁾。この法案は全部で19条よりなるものであるが、事業方法に関連して残地収用・地帯収用にかかわる規定、「土地区画ノ改良整理」に関する規定をもっており（資料一1）、関の論文（関、1917）と内容的に共通したものとなっている。

また、1918年11月内務省大臣官房都市計画課発行の「都市拡張及地帯収用ニ関スル立法例」というパンフレットがある（資料一2）。ちょうど都市計画調査委員会都市計画法と建築物法の案が審議されようとしていた時期であり、立法の参考にされた資料と考えられる¹¹⁾。ここにあげられているのは、英国住居及都市計画法（1909年、抄）、独逸「アヂケス」法、仏蘭西収用法（1912年、抄）、白耳義収用法（1858、1867年、抄）であり、内容は土地区画整理・超過収用等に関する規定を中心にしている。しかし、この中で訳出されている独逸「アヂケス」法も「1893年貴族院議決第二草按」であり、「今正文ヲ得サルカ故ニ此ノ第二草案ニ依リシモノナリ」としている。

これらのことから、1919年都市計画法の立案時点で立案にかかわった内務省都市計画課、関などの都市計画調査委員が参考にした「アヂケス法」は1893年草案であって、1902年に実際に公布施行

されたものの内容については知らなかったのではないかと考えられる。

1919年都市計画法の第12条で制度化された郊外地区画整理の場合、その施行に関する具体的規定はほとんど総て1909年耕地整理法によっており、1902年アヂケス法から改めて取り入れられたことは全くないといって良い。しかし、1893年のアヂケスの法案と対比して見ると、土地区画整理に土地所有者の申請により行なうもの（1893年のアヂケスの法案第3条、1919年都市計画法の第12条に相当）と申請がなくても公益上必要ありと認めて市会の決議により行なうもの（1893年法案第8条、1919年都市計画法の第13条に相当）とがあること、公益上必要あるときは、整備する道路及広場に面するか隣接する一定の範囲の土地を収用することが出来るという地帯収用の規定（1893年法案第19条、1919年都市計画法第16条第2項に相当）、地帯収用の範囲に入る土地所有者が申し出た場合は区画整理を行なうことを原則とする（1893年法案第21条、1919年都市計画法施行令第22条に相当）、などの諸点で照応しているといえよう。

前節までで述べた如く、1919年都市計画法の土地区画整理事業は、1872年プロイセン耕地整理法等のドイツ耕地整理制度を範として作られ発展して来た1909年耕地整理法を準用しており、アヂケス法がドイツ耕地整理制度の準用による土地区画整理の発展の成果であるという意味で、相互に関係が深いということがいえる。しかし、そればかりではなく、1919年都市計画法の土地区画整理や地帯収用の規定は、「都市拡張の合理的手段としての区画整理と超過収用」というアヂケスの思想を参考に、より具体的にいえば、1893年の法案を参考にして立案されたといえそうである。なお、この点は更に詳細な研究を行なう必要がある。

2-6 郊外地開発型区画整理の初期の適用

小栗（1935）によれば、神戸市大日土地区画整理組合が1921年11月に組合設立の認可申請をしたのが1919年都市計画法第12条による土地区画整理の最初の例であるという¹²⁾。1919年都市計画法により土地区画整理の制度は出来たものの、これに

関連する附属法令の制定が遅れていたこともあって、この組合設立認可は1923年3月、工事着工は1925年4月になったという。この様な附属法令の制定の遅れが何故生じたかは現在の所明らかではないが、1919年都市計画法の土地区画整理制度の法解釈をめぐる種々論議があったことと関係があるとも思われる。例えば、木村、1922では、都市計画事業でない土地区画整理はないと言い、しかも、耕地整理法準用による土地区画整理では都市計画法第16・17条による土地建物の収用は有り得ないと述べているが、小栗、1935では、これらはいずれも否定されているなど、法解釈に混乱があった。

このようなこともあり、前に述べた補助金・融資などの点もあって、1919年都市計画法施行後も都市周辺地域において行なわれる市街化条件整備の土地整理は、そのほとんどが耕地整理法にもとづく耕地整理として行なわれていた。

小栗（1935）によれば、1930年までの都市計画法による土地区画整理の設計認可件数は51件、2,172haにとどまったのに対し、都市計画区域内で宅地化条件整備の目的で行なわれている耕地整理は、554地区、面積で33,147haに及んだ。

神戸市大日土地区画整理事業は、166.3haの区域面積を持つが、ほとんどが丘陵の山林で耕地はわずかに11.1%にすぎず、耕地整理法を適用する性格の事業ではなかった。

1921年、東京市の郊外18町村において市街化条件整備のための土地区画整理を行なう準備の調査が都市計画東京地方委員会事務局を中心に行なわれ、具体的な整理計画も策定し、1923年7月より東京府・警視庁・東京市・郡役所等の職員を加えて協議会を組織してこの案を順次審査し、地元土地区画整理組合の設立を推奨し、事業を進めてゆく段階になっていたという（伊部、1929）。しかし、同年9月関東大震災がおこり、資料は焼失し、都市計画関係者は震災復興事業に集中することとなり、郊外地土地区画整理事業の実施は大きく遅れることになる。しかし、この調査検討の中で、郊外地区画整理の計画方法、計画標準等に一定の技術的蓄積が行なわれたものと思われる。伊

部貞吉の論文（伊部，1929）や、その後1933年制定の区画整理設計標準につながる重要な作業であった。さらに、京都市都市計画課は1923年3月「京都市都市計画敷地割報告書」（京都市都市計画課，1923）をまとめている。この報告書は、京都市内の建築敷地の間口・奥行・面積・街区寸法等の調査を行ない、また外国の事例も参照して、街区割の標準を、商業及住居地域、工業地域にわけて示している。これも、土地区画整理事業を推進してゆくための基礎調査であったと思われる。

このように、1919年都市計画法の制定直後は、郊外地における実際の土地整理は耕地整理法にもとづく耕地整理として行なわれていたが、都市計画の土地区画整理事業としての望ましい計画水準に関する調査研究が行なわれ、次第に事業実施へ向けての体制が準備されつつあったという事が出来る。

2-7 戦前における郊外地開発型区画整理の全盛期と技術的確立

1931年に耕地整理法が改正されて、その第3条ノ2で「市ノ区域内ノ土地（農林大臣の指定する地域内は除く一引用者注）」および町村の区域内農林大臣の指定する地域内の土地を耕地整理施行地区に編入できないと定めた。その趣旨は、宅地化条件整備のための耕地整理を禁ずることであったが、「市ノ区域」は原則として都市計画法の適用区域であるから、都市計画区域であり土地区画整理事業を行ない得る地域では、耕地整理は行なわせないという趣旨ともとれる。

1931年には都市計画法の改正も行なわれ、新たに第15条ノ2が設けられ、耕地整理法第43条第1項8号が不準用となり、建物ある宅地も土地所有者等の合意なしに施行区域に編入出来ることとなった。郊外地の土地区画整理の場合、この第15条ノ2が、区画整理の計画をどの程度容易にしたかは不明であるが、当時の区画整理区域には建物ある宅地も少なくなかったことからみて¹³⁾、郊外地の場合も一定の効果はあったと思われる。

この様に、都市計画法による土地区画整理事業が拡大する条件も整い、1929年頃から土地区画整

理事業の認可件数は急速に増大する。東京における土地区画整理（震災復興区画整理、耕地整理は含まない）の認可状況を見ると1931年から1941年まで、大体毎年100万坪ずつの設計認可が行なわれているのがわかる（石田，1960：135—137）。全国的に見ても、1929年以後年間の認可件数はほぼ50地区、2,000haの水準で推移し、1937年がピークであったという（中沢・三輪，1972：1060）。

この間、土地区画整理に関する研究も進んだ。中でも土地区画整理の計画論に関する伊部貞吉の論文（伊部，1929）は、東京の郊外地区画整理の計画、関東大震災復興における既成市街地区画整理の実施経験をふまえて、街区・画地の標準寸法・形状の設計論を含むもので、1933年の土地区画整理設計標準制定につながる力作である。また、既にしばしば引用している小栗忠七の著書（小栗，1935）は、土地区画整理法制度の発展沿革、実際の施行上の法解釈・手続等について詳しく論じている。この他に換地処分など、実務に関する多くの出版が行なわれた。1935年、都市計画愛知地方委員会の技術者が中心となり、名古屋で土地区画整理研究会が組織され、機関誌「区画整理」が創刊された。「区画整理」誌は戦争の激化により1944年終刊になるまで、全国の土地区画整理担当者の機関誌として多くの理論的実務的テーマをとりあげて論じ、情報を提供していた。その表紙にかかげられた「区画整理は都市計画の母土地開発の鍵」というスローガンは、当時の土地区画整理技術者の気概を示している。

「区画整理」にのった論文の中から、郊外地区画整理に関するものを幾つかとりあげ、当時何が問題になっていたかを見てみよう。

区画整理計画で目ざした市街地の将来像と、実際の市街化の内容がくいちがって来る「ずれ」¹⁴⁾の問題については、池口，1939，水無月，1937などがある。特に、水無月，1937では、立体的な建築形態が具体化出来、用途についても詳細に定められる「地区発展設計図」を作って市街化の基準とすべきだというものであり、極めて興味深い。

郊外地開発型区画整理は、農地を含む地域の市

街化を促進するのであるから都市近郊農業との矛盾はさげられない。戦前の地主・小作制のもとでは、それは小作人の離作をめぐる紛争ということにつながった。この点についてふれた論文も見られる（山田，1939；同，1942 a）。そこで農業と当面両立しうるような土地造成上の配慮をすべきだという主張（亀井，1935），そのような配慮をした区画整理事業の実例報告（山田，1942 b）がある。

区画整理の事業量が宅地需要を上まわって増大すると「おくれ」や替費地（保留地）の処分が問題となり，1936年当時の名古屋では，現に組合がかかえている替費地を処分するのに34年かかるといふ予測（横田，1936）や，「おくれ」の実態報告（山田，1937）がある。

このように，1930年以後1940年頃までの時期は戦前の郊外地開発型区画整理の最盛期であり，技術的・理論的蓄積も大きかった。しかし，1940年以後は戦争の激化もあり，組合施行の郊外地区区画整理の新しい認可はほとんど見られなくなった。

2-8 戦後郊外地区区画整理の空白期

1940年以後，組合施行の区画整理事業にかかわって，軍施設・軍需工場の新設にともなる軍都都市計画あるいは新興工業都市計画，更には天皇制賛美・国民の精神動員をはかるための神都都市計画などが計画され，これらは事業手法としては土地区画整理事業を採用していた。神都都市計画（伊勢神宮を含む宇治山田市の都市計画）は既成市街地の整理を中心とするため，神宮関係特別都市計画法（1940年）を特に制定して行なわれたが，軍都都市計画・新興工業都市計画は，既成市街地・集落を含むとしても，大部分は未市街化地域における土地区画整理事業であった。しかし，これらの事業に着手したのは，最も早い時期に着手された相模原土地区画整理事業でも1939年11月の認可であり¹⁵⁾，相模原を含めて，ほとんどの地区が事業半ばで敗戦を迎えることになった。

1945年8月15日敗戦後の日本都市計画の最大の課題は，いうまでもなく戦災都市復興事業であった。戦後の社会経済的混乱，建設資材の統制等に

よる住宅建設活動の停滞，既成市街地における大量の戦災跡空地の存在，更に当時の厳しい大都市抑制方針などから見て，郊外への都市膨脹を想定した郊外地開発型区画整理は現実の課題とはなり得なかった。むしろ，戦前着手され，事業途中であった郊外地区区画整理地区の扱いが問題となった。

東京において，敗戦時点で事業途中であった土地区画整理事業は，約1,096haであったが，その後1954年の土地区画整理法制定までの間に，5地区，約177haが農地解放などの影響で施行不能となり，新しく認可されたものは3地区，約117haにすぎなかった。

戦後，郊外地開発型区画整理に最も大きな影響を与えたのは自作農創設特別措置法（1946年）による農地解放である。前節で述べたように，戦前の郊外地開発型区画整理においては事業は地主主導で行なわれ，離作を望まない小作人との間にしばしば紛争がおこっていたような状況であったから，農地解放により小作人が土地所有者になり，農業意欲も高まるという状況の中では，農民・土地所有者の発意で郊外地区区画整理事業が行なわれる状況になかった。

又，農地解放は戦前から継続中の事業にも困難をもたらした。1946年自作農創設法では，土地区画整理施行地区内の農地に関しては特例を設け，同法第5条第4号にもとづき買収の対象外とする農地を指定することになっていた。要するに事実上宅地化が見込まれる農地に関しては，農地解放の対象外とし，政府による買収は行なわないというのである。また，土地区画整理施行地区の農地を買収した場合であっても，将来の市街地化を考慮して小作人に売渡さず，保留出来る制度になっていた（同法施行規則第7条の2の3）。これらの条文の適用の基準は，1947年11月26日付の農林次官・内務次官・戦災復興院次長通牒で示されている。それによれば，一般の区画整理施行地区で買収の対象外となるのは，施行地区の全部又は一部で，①70%以上が宅地化されている場合，②宅地化が50～70%の区域内の，1団地5反歩以下で家屋にとりかこまれており，第2種兼業農家又は

非農家が耕作しているもの、③公用又は公共用予定地、建築認可見込地、などである。売渡保留の条件は、例えば、施行地区の全部又は一部で40%以上宅地化されているもの、などと定められている。

要するに、これを逆に言えば、宅地化率が40%未満の土地区画整理施行地区では農地解放が行なわれ、土地は耕作している小作人に売渡されたのである。1931年から1934年にかけて事業が完了した東京杉並区の井荻区画整理区域でも、市街化の遅い工区では、1946年当時には40%の宅地化率にはとても達してはいなかった。これから見ても、事業途中の施行地区の中では農地解放が行なわれた例が少なくないと思われる。また、政府によって買収されながら売渡しを保留された農地も少なくなかったものと思われる。ともかく、この農地解放にまつわる複雑な事情の中で着手していた事業も困難が生じ、前に東京の例で示した様に一部には施行不能になった事例も出て来たのである。この辺の事情も、実態のトレースを基礎にさらに詳しく研究して良い課題である。

ともかく、このような事情の中で、敗戦から1954年土地区画整理法制定の頃まで、郊外地開発型区画整理の空白期になるのである。

2-9 新しい法制度と郊外地区画整理事業の活性化

1954年に土地区画整理法がはじめて単独法として制定された。この法律によってはじめて、土地区画整理事業は耕地整理法の準用による技術から、独立した技術となったのである。郊外地開発型区画整理にとって、土地区画整理法によって新しく付け加えられた点は、仮換地を指定し建物を移転するという既成市街地の手法が区画整理一般に拡大された点、自治体施行の土地区画整理が一般化され、土地区画整理事業による新市街地開発あるいは市街地周縁部における土地区画整理事業に自治体がのり出す道をひらいた事である。

1955年に日本住宅公団（現在は住宅・都市整備公団）が設立され、1955年日本住宅公団法に、公団施行区画整理の規定が設けられた（同法第5

条）。公団が施行する土地区画整理事業の性格は、土地区画整理法第3条の2で「日本住宅公団の行う住宅の建設又は宅地の造成とあわせてこれと関連する新たな市街地を造成するため」行なうものと規定している。具体的には、住宅公団が先行取得した用地を含む一定の区域について住宅公団が施行主体となって土地区画整理事業を施行するものである。住宅公団にとってみれば、①全面買収による団地建設に比べて、完全な団地を形成する様な用地買収をしなくても、区画整理事業による換地計画によって団地化することが可能であること、②公団住宅周辺のやや広い範囲の居住環境（道路・公園、学校等地域施設）を整備することが出来るなどの利点があった。また、市街化条件整備の区画整理として見た場合、組合施行区画整理に比べて、①住宅公団の計画・事業能力を活用することが出来ること、②公団が保留地をひきとり費用を負担することにより、事業の円滑な推進が可能であるという利点があった。日本住宅公団は発足直後から、首都圏・近畿圏などで土地区画整理手法による大規模住宅地開発に着手した。例えば千葉県松戸市金ヶ作地区（常盤平団地）169.3ha、東京都日野市豊田地区（多摩平団地）132.9ha、大阪府枚方市香里地区（香里団地）155.2haなどである。

これらの公団施行区画整理は開発規模が大きいかもあって、従来の団地計画とは異なる住宅地開発の計画技術の発達をうながし、その後のいわゆるニュータウン開発につながっていった。同時に、これらの開発地区の中には、その当時まで住宅地化が想定されていなかった近郊農業地帯で行なわれたものもあって、金ヶ作地区の場合など、農業を続けたいという農民から強い反対運動がおこる事例も出た。金ヶ作で根強い反対運動を展開した農民たちは予測（川手・浅谷・石田、1957）どおり、区画整理地区内で長期に営農をつづけ、「おくれ」の原因となり、土地区画整理事業と都市近郊農業の調整の問題の発端となった。

郊外地開発型区画整理は一人・共同施行、組合施行、自治体施行、公団施行の4種類となったが、1960年代に入ると経済の高度成長政策、人口の都

市集中を背景に組合施行による区画整理も次第に活発化した。このような組合施行事業の中には、民間ディベロッパーが用地を先行的取得し組合員となり、あるいは保留地を引受ける条件で事業に参加し、計画の推進に主導的立場を取る事例も見られるようになった。また、民間ディベロッパーが区画整理組合から、施行を全面的に委ねられる、いわゆる「一括代行方式」さえとられるようになった。東急電鉄による多摩田園都市計画（1953年頃～ ）は、鉄道の新線建設をテコに、沿線を全面的に区画整理して人口数10万人の住宅地を開発しようという、日本の区画整理事業史の上でも最大のプロジェクトであり、現在も進行中である。

2-10 「おくれ」「ずれ」の指摘と郊外地区画整理技術の新しい展開

郊外地開発型区画整理に関する重要な問題として、事業完了後又は仮換地による使用収益開始後相当期間経過しても区域内宅地の建築地化が完了しない現象、および区域内の市街化の様相が事業計画が想定したものと乖離する現象が指摘される。我々は、この現象に「おくれ」及び「ずれ」という用語をあて、その概念の明確化と区画整理技術上の対応の方向づけを行なった（石田・波多野，1982）。この現象が、戦前から問題となっているものであることは、本論文2-7でも述べたとおりである。戦後の研究では、前にもあげた川手・浅谷・石田，1957が「おくれ」に関する最初の研究で、農民の反対運動のあった公団施行の金ヶ作地区について「おくれ」の発生を予測して論議を呼んだ。1960年代後半になると、住宅公団の一連の委託研究で「おくれ」「ずれ」の実態が明らかにされ、対策の提案も行なわれた（石田・前田・波多野，1975；京大異研，1976；九州経済調査協会，1975；建築学会東海支部，1976）。

更に、建設省等の委託研究で公団施行以外の区画整理事業にも研究対象が広げられ（石田，波多野他，1977）、将来の「おくれ」の発生予測にもとづく計画修正の試みも行なわれた（石田，波多野他，1978）。

これらの研究の中で提起された技術的提案は、

次のようなものであった。

①二段階区画整理。「おくれ」の発生が予想されるような区画整理区域またはその部分について、総ての区画街路を最初から整備してしまうのではなく、主要公共施設のみを整備し大街区を構成する段階の区画整理と、区画街路と建築敷地の整備という第2段階の事業とにわけて行なう手法。これについては、1982年8月13日建設省都市局長通達、及び同日付区画整理課長通達で「段階土地区画整理事業」という形でその施行方法が定められるまでになった。

②集合農地区。営農継続を希望する農民の農地を集約的に換地し、営農上の利便をはかる手法。部分的には「おくれ」がおこることを容認することになる。この様な手法は、各地の区画整理事業で農民の反対運動が展開される中で提案され、実践されて来た。港北ニュータウン（横浜市）では区画整理区域外に設けた「農業専用地区」の土地と、区域内営農継続農家の土地とを交換する方法をとったし、愛知県豊明市の公団施行区画整理地区では、4.1haの営農継続希望農地を大街区に集約換地した。また、藤沢市北部第二区画整理区域の遠藤地区では、営農集団の4.44haの農地を、住宅地と同様な街区形状に整備された部分に作目を考慮しながら集約換地した。このような例をふまえて、1975年大都市住宅地法の特定期間区画整理事業の中に、区域面積の30%以内という条件で「集合農地区」の制度が設けられた。また、1980年農住組合法は、市街化区域農地を対象に営農の当面の保全を図りつつ住宅地などへ円滑に転換することを目的としており、この法律にもとづく土地区画整理事業で設けられる「一団の営農地」については、「農地利用契約」を定めたり、客土・暗きょ排水などの農地整備事業を行なうことが出来るようになっている。他方、1972年の土地改良法の改正で、土地改良事業の中で工業用地・住宅地・公共建築用地等を、「非農用地換地制度」によって生み出すことが可能になっており、土地改良事業と土地区画整理事業とは手法的に相互に接近して来つつあるといえよう。

③利用目的別換地制度。従来の換地制度は

「照応の原則」を基本に、原位置換地を原則としていた。前項の集合農地区は、この原則をくずし、土地利用目的にもとづき集約換地をしたものである。これを更に拡大し将来の各筆の土地利用目的にもとづき区分し、集約的に換地する方法が考えられた。住宅・都市整備公団が港北ニュータウンの区画整理事業で行なっている「申し出換地」は、あらかじめ幾つかの特定の土地利用目的を予定した街区を定め、ここへの換地申し出を募るといったものである。この点については、1975年大都市住宅地法の特定区画整理事業の「集合農地区」「共同住宅区」も、土地利用目的が2種類に過ぎないが、利用目的別換地ということが出来る。

また、1980年農住組合法による土地区画整理事業の一団の住宅地等及び一団の営農地等の区域の決定も目的別換地の一種と考えられるが、農住組合法の区画整理は全員の合意で換地計画を定めることになっている。

④詳細な建築規制。「ずれ」に対する計画的措置として、用途地域制などの一般的建築制限より詳細な建築規制をすることが考えられる。この方法として、区画整理区域全域に建築基準法の建築協定を指定した事例として、埼玉県所沢市の樺峰地区（1980年6月協定認可）、横浜市緑区小黒地区（1978年8月協定認可）などがある。また、1980年の都市計画法改正で地区計画制度が創設され、その建築物等に関する制限を区画整理区域に適用し、「ずれ」の発生を防ごうとする例も多く見られる。

このように、郊外地開発型土地区画整理には、特に農地・農業との調整、計画的ビルトアップの促進の課題を中心に、新しい技術展開を図る動きが見られる。

3 既成市街地整備型土地区画整理

既成市街地整備とは、主として既成市街地の過密、建物の老朽化、街区・区画街路の質的量的不備、上下水道の不足等によってひきおこされるところの公衆衛生・防災・交通等にかかわる諸問題を解決することを目的としている。この目的のた

めに土地区画整理手法が本格的に使われるのは1920年代に入ってからであるが、既成市街地整備の課題自体は、明治初年に日本近代都市計画が最初に直面した重要課題であった。図—1の年代図表に示したように、日本の既成市街地整備は市街地火災を契機に行なわれたものが多く、明治初年（1872年）の銀座大火後の煉瓦街建設から最近（1976年）の酒田市大火跡区画整理に至るまで、多くの事例がある。

3—1 明治期の既成市街地整備

1880年に時の東京府知事松田道之が発表した「東京中央市区画定之問題」は、当時の当局者が東京の市街地の状況をどう見ていたか、また市区改良の課題をどう把握していたかを知る重要な資料である（石田、1979）。

明治初年の既成市街地整備の事業としては、1869年秋葉原鎮火社火除地設置の事業、1872年銀座煉瓦街建設事業、1881年神田橋本町改良事業などがあげられる。1869年秋葉原鎮火社火除地設置の事業は、外神田の大火跡地に約3haの広大な火除地（防火目的の広場—その後、国鉄貨物駅となる）を設け、その中央に秋葉神社（鎮火社）を設けたという事業であるが、従来の土地所有者・住民は町ごとにまとめて代替地へ割りつけるという方法で移転を行なった。住民からは面積・間口の減少や移転等に不満が強く出されたという（千代田区、1960：210—213）。1872年の銀座煉瓦街建設についてはよく知られているが、焼失跡地を買収し、道路拡幅の上で土地を再配分するという方法で整理を行なうという布達¹⁶⁾出されており、その様な方法で事業が行なわれたとする見方もあるが、実際は道路拡幅用地部分だけに補償を行ない、残った部分についてのみ所有権を確認する地券を発行したというものであって、筆界の整理等も全く行なわれなかった¹⁷⁾。1881年の神田橋本町の改良事業は、江戸4大スラムの1つといわれた神田橋本町を大火を契機にほぼ全面的に買収し（居付地主分は残す）、整理の後に土地を分割貸与するという事業であった（石田、1980）。この事業で行なわれた土地の整理は、従来の細長い街区を

2本の4間(7.2m)道路で3つの街区に分割し、その中を9尺(2.7m)の道路で更に小街区に細分割している。旧借地人に再び土地を貸付ける場合、借受希望者から提出された拝借願出を基しながらも、街区形状に伴う奥行の統一など計画性を重視しており(石田, 1980, その3:84), 既成市街地における街区及び画地の整理技術の初歩的実例ということが出来る。この時期の事業について、特に焼失跡地の土地整理技術という点から、もう少し詳細に研究して見る必要がある。

1888年にはじまる東京市区改正事業の中でも、焼失跡地に関連する事業が行なわれているが、ほとんど道路建設事業にとどまっており、面的な市街地整備事業に展開したものは少なかったようである。

3-2 1919年都市計画法による土地区画整理と既成市街地整備

前章(2-4)で述べたごとく、1919年都市計画法で制度化された土地区画整理は、基本的には郊外地開発型区画整理を想定したものであった。しかし、この法律の立法の過程で、既成市街地の整備あるいは建物ある宅地を含む区画整理が全く考えられなかったわけではない。都市計画法及び建築物法案を審議していた都市計画調査委員会から、両法の都市計画課原案の審査を付託された「両法案特別委員会」の1917年12月11日の会合で、宅地上の建物が問題になる(資料-3:139-140)。しかし、そこで問題になったものは建物ある宅地の区画整理区域への編入の問題ではなく、区画整理区域に含まれる宅地の上の建物の扱いであった。この点が後に、法律上の欠陥につながって来る。結局、この時の結論としては、スラムの整理の問題を含めて「衛生上又ハ保安上有害ナル家屋整理又ハ土地ノ区画整理ノ為メ必要アルトキハ本法ノ規定ニ依リ家屋其ノ他ノ工作物ヲ収用スルコトヲ得」という条文を追加したに留まったのである。この条文は、1919年都市計画法第17条にほぼ同じ形で引きつがれた。

1919年都市計画法では、前章で述べたように、第12条に土地所有者による「任意的区画整理」、

第13条に公共団体による「強制的区画整理」を規定し、第16条第1項および同法施行令第21条で都市計画事業として認可された土地区画整理のために必要な土地を収用出来ることが規定され、更に上述のように法第17条で土地区画整理のため必要な建物を収用出来ることになっており、既成市街地あるいは建物ある宅地の混在する地区においても、収用という手段に訴えれば区画整理を行なうことが出来るようにも考えられた。

これをめぐっては、法制定直後から様々な疑義が出された。例えば、第12条による土地区画整理は、第16条第1項でいう、即ち土地収用が行なえる土地区画整理かどうかという点である。これについては、木村(1923)のように都市計画事業でない土地区画整理はないという見解もあったが、結局、第16条1項および第17条でいう区画整理は第13条による公共団体施行のものに限るということになる。では、公共団体が行なう区画整理では「建物ある宅地」の問題は解決がついていたのかというと、別の問題があった。耕地整理法第43条により、建物ある宅地は土地所有者等の合意がなければ区画整理区域に含められない。したがって合意のない土地を含めた区画整理が都市計画事業として認可されることはないから、第16条1項の規定で土地を収用することは出来ないし、又、第17条の規定で建物を収用して上物なき土地にして強制的区画整理区域に編入することも出来ないというのである。せいぜい、第17条が効果をもつのは、都市計画調査委員会でも話題になっていた「土地ノ所有者ハ承知シテモ建物ノ処分ニ困ル」という場合(これは必ずしも土地と建物の所有者が異なる場合だけとは限らない)だけであった。

第17条の後段により衛生上・保安上問題ありとして一団の家屋を収用し、その跡地に公共団体による区画整理を施行することは可能の様に思われる。しかし、第13条による公共団体の区画整理は、都市計画としての認可後1年以内に施行に着手する者がいない場合始めて施行命令があることになっており、その1年の間に不衛生地区が再現するおそれがあるという問題が残っている。

以上のように、1919年都市計画法により設けら

れた土地区画整理の制度は、部分的に建物ある宅地のまざる地区のことはともかくとして、総てが建物ある宅地であるという既成市街地の土地区画整理事業を視野の中に入れたものではなかったといえよう。

3-3 1920年代始めの大火跡地区画整理事業

1919年都市計画法が施行された直後、東京で幾つかの大火があったが、この大火跡地の整理は、前述のような法的不備に加えて、関連令規も整備されていなかったため、土地区画整理事業として行なうことが出来なかったが、道路部分の整備と宅地部分の整備を分離した整理事業として行なわれた（伊部，1929：1267～1278）。

1920年12月29日の早稲田鶴巻町の大火では焼失跡地約0.9haは、地区中央部の幅員10.4mの都市計画道路予定線を基準に街区割りを計画し、これ等の道路予定線に市街地建築物法の建築線を指定して確保した。更にその街区の中の宅地の交換分合、借地権の移動は権利者間の合意により行なったという。

1921年3月の新宿三丁目大火跡地及び、同年4月の浅草田町の大火では、計画道路の大半を都市計画事業として整備、一部を建築線指定で確保することとし、宅地部分については、やはり土地所有者の合意による交換分合により整理をおこなうことにしたという。前者では、若干の紆余曲折を経ながらも、一応整理が行なわれたが、浅草の場合は市有地や大土地所有者の土地が大きな割合を占めていたにもかかわらず、難行しているうちに、再び1923年の関東大震災の被害を受けることとなって、特別都市計画法による強制的区画整理に切りかえられた。

これらの事業で共通に指摘されている問題点は、土地所有者と借地権者の意見の相違である。早稲田の場合は、土地所有者は区画整理に理解を示したが、借地権者に移転に対する反対が強かったという指摘があり、これは前節で検討した都市計画調査委員会が心配していた事態ということが出来る。

1925年3月の日暮里町金杉の大火跡地整理は、

時期的には1923年特別都市計画法により既成市街地の区画整理手法が導入された後であったが、特別都市計画法適用区域外であったため、手法としては組合施行による土地区画整理として行なわれた（伊部，1929：1304—1333）。しかし、実態は東京府・東京市・警視庁・帝都復興局などの主導によって行なわれた事業である¹⁸⁾。或る意味では特別立法によらず、1919年都市計画法及び市街地建築物法と行政指導だけで、どこまで既成市街地の区画整理を行ない得るかという実験であったといえる。この事業の特徴は次の様な点である。①地区内の都市計画道路（幅員14.4m）、府道（幅員10.8m）を土地区画整理事業で開設させた。②その代償として、東京市および東京府から補助金を支出し、その金額で事業の実支出の84.3%をまかなった。③バラックの建設を規制し、除却期限前に換地を決定し除却させた。④既存建物・焼残り建物は多数にのぼり、移転を要するものも少なくなかったが、仮換地指定後、補償を払って移転を行なわせた。⑤零細な借地が多かったため街区を長辺に平行に2分割する建築線を指定し接道を確保した。これらの中には、一般の制度では無理のある措置もあったが、特別都市計画法による区画整理が隣接地で行なわれていたこともあって、ほぼ同様な措置を土地所有者の合意で行なったものと考えられる。なお、事業のプロセスには借地権の扱いにかかわって多くの問題が生じたといわれる。

3-4 関東大震災復興区画整理と特別都市計画法

1923年9月、関東大震災がおこり、その復興都市計画が行なわれることになった。この事業は焼失地（といっても、震災直後のいわゆるバラック勅令¹⁹⁾により認められたバラック建築が建ちならび事実上完全な既成市街地であった）に全面的に土地区画整理事業を施行する方法で行なわれた。この土地区画整理事業については、帝都復興区画整理誌（東京市，1932）に詳細にのべられているので、ここでは既成市街地整備区画整理がどのような手法で行なわれたかという点についてのみふれておこう。

結局、震災復興区画整理は、1923年特別都市計画法により1919年都市計画法を補完することによって、国・公共団体による強制的区画整理という新しい手法をつくり出して行なわれた。この手法に落着くまでの経緯は、例えば帝都復興事業誌（復興事務局、1931：土地区画整理篇1—28）あるいは帝都復興誌（復興調査協会、1930：第巻巻80—256）などに詳しい。要約すれば、当初、後藤新平内相は、9月6日の閣議に提案した「帝都復興ノ議」の中で焼失地域全域を公債を発行して買収し、整理を行なった上で売却又は貸付けるという提案を行なったが、閣議はこの部分だけ決定を留保した。政府が土地整理の方法として帝都復興院参与会、同評議会に提案したものは、計画道路の土地は収用によって確保し「街路ノ新設又ハ拡築ニ因リ建築敷地トシテノ利用完カラサルモノヲ生シタルトキ其ノ他土地ノ状況ニ依リ必要アルモノニ付テハ土地区画整理ヲ行フモノトス」（評議会諮問書）というものであった。諮問案の説明でも、残地の問題、表地と裏地の利害平衡の問題などが述べられている点から見ても、ここで考えられている区画整理は、1919年都市計画法第16条第2項及び同法施行令第22条によるいわゆる建築敷地造成区画整理に近いものであろう。しかし、復興院評議会では、土地区画整理は焼失区域全域に施行すること、土地の一割を無償提供させること、という趣旨の希望決議が行なわれた。

これ等の審議を背景に土地区画整理を焼失地全域に適用する方針が固められ、そのための1923年特別都市計画法が立案された。当初、1919年都市計画法とは別個の独立法である帝都復興法案として準備されたが、後に都市計画法の特別法として整理の上提案された。1923年特別都市計画法の既成市街地の区画整理に関する規定の主要点は、①建物ある宅地の施行地区への強制編入のため耕地整理法第43条を不準用とする（特別都市計画法第3条）、②土地所有者が組合設立に同意をする時には借地権者の同意を必要とし、借地権者が組合員となる道をひらいた（同法第4条）、③行政庁・公共団体が直ちに区画整理を施行出来ることとし、その場合、事業計画・換地計画などについ

て土地所有者・借地権者の代表による土地区画整理委員会の意見を聞くことにした（同法第5条）、④換地予定地を指定し、建物の移転を命令出来ることにした（同法第6条）、⑤減歩が1割を超える場合に、その超えた分について補償すること（言いかえれば1割無償減歩）とした（同法第8条）、などの点である。

この立法にあたってプロイセンの1902年アゲクス法が参考にされたといわれる。確かに、震災直後にアゲクス法の翻訳が行なわれ、同年末復興院計画局よりパンフレットとして発行され（資料—5）、翌1924年には「都市公論」誌上にも掲載されている。しかし、アゲクス法は郊外地の区画整理を定めた法律であり、既成市街地の区画整理のための特別都市計画法にどの点で参考になったかは明らかではない。しいてあげれば、①無償減歩の限度を定めたアゲクス法第13条と特別都市計画法の第8条、②土地区画整理委員会に関するアゲクス法第8条と特別都市計画法第5条などがあげられる。前者は、特別都市計画法の議会審議の過程で、ある議員がフランクフルトでは3割5分無償減歩なのだから日本の場合も1割5分位は無償減歩でも良いという趣旨の発言をしている点から見て、参考とされていたと見て良いであろう（復興調査協会、1930：第1巻229—230）。後者の点は、名称こそ同様であるが両法の規定²⁰⁾は大きく違っており参考にしたとは言えない。

震災復興区画整理に対しては、大規模で組織的な反対運動があったことは良く知られている（成田、1979；岩見、1978：203—222）。この運動の伏線としては1923年11月の帝都復興院審議会および帝国議会における伊東巳代治・江木翼などの特別都市計画法・復興予算に対する反対討論があるが、実際の運動は、まず1924年2月「区画整理即行反対運動」という形で土地所有者・借地権者を中心に、借家人もまきこんだ住民運動として展開される。「即行反対運動」の主張は、バラック勅令によるバラック撤去期限（1928年8月）まで区画整理を強行するなというものであった。しかし、区画整理が着手されると「区画整理改善期成同盟会」に名称も変更し、運動は東京市議会・帝

国議会で反対決議、特別都市計画法改正案の衆議院への提出などの政治的運動もからめて、1926年頃まで展開される。反対論は「改善期成同盟」の手で47ヶ条にまとめられた改善要求に詳しいが、その主要な点は、①土地の1割無償減歩は財産権を侵し、憲法違反である、②区画街路以外の幹線・補助幹線道路、公園用地は有償にすべきである、③事業後の土地評価で道路が広い方が高いとするのは不適當、商店街は道路が広いと支障が多い、④区画整理委員に借家人がなれないのは不適當、⑤区画整理委員に任期がなく、自己の土地に関する議題の場合の除斥規定・リコール制度などがないのは不適當、などのその後も区画整理制度をめぐる重要論点となった内容であった。これに対し、帝都復興局側も「区画整理の実施について市民諸君に告ぐ」(1925年6月)、「東京市土地区画整理制度改善意見に就て」(1925年11月)などをパンフレットにして発行し、反論を試みている。特に前者では衆議院の決議に反論をしたり、後者では同盟会の47ヶ条に逐条回答したり(木で鼻をくくる様な内容だが)している。その後、区画整理の実施段階では、住民から換地設計・土地評価・移転補償について細かな、しかし切実な要求がねばり強く出されている。

震災復興都市計画事業は日本近代都市計画史の上の一大事業であったが、この事業において既成市街地整備型区画整理の技術を創り出し、それに習熟した多くの技術者が生れたことは、土地区画整理を日本の市街地開発整備事業の中心的手法に育て上げる上で極めて重要であった。しかし、それだけに、その事業の内容・経過については、その技術的到達点を解明するという観点で詳細な研究が行なわれるべきである。例えば、この事業における幹線道路整備と宅地整理の矛盾は反対運動が問題とした中心点であり、また、日本の既成市街地整備型区画整理の矛盾した二面性でもあるので、もっと実態に即して解明されるべきである。特に、震災復興区画整理は、当初、幹線道路を土地収用で建設し、その沿道を必要に応じて区画整理するという公共施設整備型区画整理として計画されながら、途中から全面的な既成市街地整備型

に切りかえられただけに、この問題を解明するにふさわしいと思われる。

3-1-5 公共団体施行区画整理の増加と目的の変化

1931年に都市計画法の改正が行なわれ、耕地整理法第43条が不準用となり、建物ある宅地の施行区域への強制編入が可能となった(都市計画法第15条ノ2)。また、1934年の都市計画法改正では、従来同法第13条による公共団体の施行は、都市計画として内閣の認可を受けてから1年以内に施行するものがなかった場合にはじめて命令されることになっていたものを、災害等特別な事情のある場合は1年以内といえども公共団体施行で行なえるようにした(都市計画法第13条第1項但書)。この改正は、1934年の関西風水害を契機として行なわれたものであるが(小栗, 1935: 231)、始めから公共団体施行を予定して土地区画整理の都市計画決定を行なうことも可能にしたといえる。この2つの改正で、災害跡地等の既成市街地に対する区画整理手法の適用の可能性が拡大した。この改正以前であった1934年3月の函館市大火跡復興区画整理は組合施行区画整理として行なわれたが、1934年9月関西風水害地の堺市・尼崎市等の事業、更には1940年1月の静岡市大火跡地復興区画整理は公共団体施行として行なわれた。

都市計画法第13条第1項但書によって次第に公共団体施行区画整理は増加した。特に、1937年以後、戦争の拡大により土地区画整理事業も戦時色を強め、組合施行の郊外地区画整理は減少し、公共団体施行がこれと同じ位の量に拡大して来る²¹⁾。第13条第1項但書の解釈は災害時に限らず「停車場・工場・学校等の類」の立地により市街化が促進される場合も「特ニ急ヲ要スル場合」と考えられており(小栗, 1935: 413)、既成市街地に限らず、広汎な目的に公共団体施行の区画整理を行なう道を開いた。更に、戦時下では、公共団体施行こそ区画整理の本来のあり方だとする考え方がなり、目的も軍都都市計画、新興工業都市計画などと称して、軍用施設・軍需工場などの用地取得・建設を中心に、既成市街地・既存集落を含めて広大な地域の区画整理を行なうようになる。

1940年に神宮関係特別都市計画法が制定された。これは神都都市計画と称する事業を推進するため、伊勢神宮に関係する宇治山田市の都市計画に適用する特別法であり、内容的には1923年特別都市計画法に類似しており、行政官庁により既成市街地を含む地域に対し執行される区画整理事業に関する規定が中心である。しかし、この法律にもとづく区画整理事業は一部着手されたものの戦争の激化などにより中止された(齊藤, 1972: 1086—1091)。

この時期の区画整理事業、特に軍都都市計画・新興工業都市計画による区画整理事業については、ようやく最近具体的な研究がはじまったばかりである(岩見, 1978: 296—305; 越沢明, 1984; 笹谷他, 1985)。事業の多くは戦後にまで引きつがれ、また一部には強引な換地計画により現在も市街地形成の障害になっている例も見られる²²⁾。今後、基礎的資料を発掘しての研究が必要であろう。

3—6 戦災復興土地区画整理と1946年特別都市計画法

第2次世界大戦の空襲などにより、全国215都市が被害を受け、特に被害の大きい115都市が戦災都市に指定された。日本の主要都市のほとんど、地方都市の少なからぬ部分が戦争の被害を受け荒廃したのである。戦災都市の復興都市計画事業は、当初、地券発行・土地全面買収・土地整理という方法で実施するということが考えられ、実際に戦災復興院で地券発行の準備も行なわれたという(建設省, 1959: 第1巻44—50)。しかし、結局、土地区画整理事業として行なうことになり、1946年特別都市計画法を制定し、戦災都市で行なう土地区画整理に関する規定を設けた。その内容の要点は次のようであった。①土地区画整理を含む特別都市計画事業を行政官庁が執行することはせず、土地区画整理については行政庁が施行する場合についてこの法律に規定した(1946年特別都市計画法第1条, 第5条)。②耕地整理法第43条の不準用(同法第5条)。③土地区画整理委員会に関する規定(同法第10条～第12条)。④換地予定

地の指定と移転命令(同法第13条～第15条)。⑤減歩が1割5分をこえた場合、その超えた分につき補償するという規定(同法第16条)。⑥補償審査会を設け、この法律にもとづく補償金の決定にあたらせる(同法第17条～第19条)。⑦過小宅地に対して増換地、換地不交付・金銭清算(過小借地についても同様)などの取扱いを決めた(同法第7条～第9条)。⑧又、所有者の同意を得た場合には、一般の場合でも換地不交付・金銭清算が出来ることとした(同法第6条)。これらの内②～⑥は1923年特別都市計画法の諸規定を基本的には受けついだものであるが、⑦⑧は新しい規定であり、土地所有・土地利用の細分化が著るしく進んでいる状況のもとで既成市街地の区画整理を進めるために必要と考えられたものと思われる。

戦災復興区画整理事業の実施過程については、公式な記録としての「戦災復興誌」が建設省から出版されている。また最近、名古屋など幾つかの都市で戦災復興都市計画・区画整理の記録が公刊されている(名古屋市, 1984; 広島都市生活史研究会, 1985)。しかし、具体的事実に踏み込んだ研究はようやく最近行なわれるようになって来たばかりである(石丸, 1980, 1981 a, 1981 b; 城谷・桜井, 1978)。この事業は、日本の主要都市115都市についてはほぼ焼失区域に相当する66,157 haについて計画されたが、1949年6月の「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」による縮小打ち切りで、実際には102都市, 28,356 haを整理して終わった。しかし、その実施率、実施状況は都市によって大きく異なっており、戦災復興区画整理が各々の都市のその後の都市計画に与えた影響もまちまちである(石田, 1981: 6—7)。今後、各都市ごとに実態をふまえた研究が望まれる。

1949年5月に特別都市計画法改正が行なわれ、同法第16条の「施行後の宅地の総面積が、施行前の宅地の総面積に比し、1割5分以上減少するに至ったときは、その1割5分を超える部分につき」補償金を交付するという規定から、「施行後の宅地価格の総額が施行前の宅地価格の総額に比し減少したときは、その減少した額について」補償金を交付すると改訂された。要するに、全体と

して減価のない限り補償しないことになったのである。この改訂は、アメリカ占領軍が1割5分無償減歩は憲法違反であるとしたことからおこっており(岩見, 1978: 349—357), この規定はそのまま1954年土地区画整理法にひきつがれた。

3-7 1954年土地区画整理法と都市改造区画整理

1954年に土地区画整理に関する単独法として土地区画整理法が制定された。戦前から、関係者の間では耕地整理法の準用から脱却して単独法にすべきだという要望が強かったが、ようやく実現したことになる。

この法律の特徴を既成市街地整備型区画整理と関連させて考えて見ると、既成市街地区画整理の本来の目的である、街区・宅地の整理による居住環境の改善、公衆衛生・防災上の問題の解消をはかること、言い換えれば既成市街地における「宅地の利用の増進(というより改善であるが)」が弱められ、交通のための幹線道路等の整備が重視されて来っていた傾向を、法律の上で明確化したということが出来る。

まず、①区画整理の目的に「公共施設の整備改善」が加えられた(土地区画整理法第2条1項)、このことは、勿論既成市街地整備型区画整理に限らず、郊外地開発型区画整理にも共通する問題であったが、公共施設整備に伴う減歩が宅地の利用を困難にする既成市街地の場合、あわせて目的にかかげるといふより、目的の転換であった。②土地区画整理の施行者に関して、特別都市計画法の規定をとりこんで、行政庁施行を「国の利害に重大な関係がある」もので急施を要するものと認定しさえすれば行なえるように一般化するとともに(土地区画整理法第3条第4項)、地方公共団体がいつでも積極的に土地区画整理を行なえるようにした(同法第3条第3項)。更に、③過小宅地・過小借地の整理の制度を1946年特別都市計画法の規定からとりこみ自治体施行・行政庁施行の場合として規定するとともに、過小宅地・借地がほとんどで増換地ができる可能性の少ない過密市街地対策として、④換地の代りとして建物の床の一部とその敷地の共有持分を与える「立体換地」の制

度を導入した(同法第93条)。しかし、この「立体換地」の手法は現在にいたるも一ぺんも使われていない。⑤自治体施行・行政庁施行の場合1949年5月の特別都市計画法の改正により導入された施行地区内の宅地総価格が減価のない限り補償しないという原則をそのまま引きつぎ、この補償金を減価補償金と名づけた(同法第109条)。このようにして、土地区画整理法には、従来主として大災害の時の特別立法によっていた既成市街地整備型区画整理に関する規定が一般的規定としてもり込まれた。しかし同時に、その事業の目的をいっそう公共施設整備、特に幹線道路整備を重点にしたものにしたのである。

このことを決定的にしたのが1956年からはじまった「都市改造区画整理事業」に対する補助金の制度である。これは、国が一定の採択基準により採択した土地区画整理事業に対し、ガソリン税を財源とする道路整備特別会計から一定の補助金を支出するというものである。この補助対象事業の範囲、補助対象事業費の範囲は少しずつ変化しているが、基本的には駅前広場・幹線道路などを含む事業であること、補助対象額は主要道路を用地買収事業として整備すると仮定した場合の事業費の範囲とされている。また、減価補償金に相当する費用で、公共施設充当地を先買いし、それ以外の土地の減歩を軽減するという手法も導入された。このような補助金の支出による誘導もあって、既成市街地において施行される土地区画整理事業は、ますます道路、しかも幹線道路の整備を主目的とするものになっていったのである。

3-8 土地所有者・住民との矛盾の激化と反対運動の展開

既成市街地における土地区画整理事業は、小面積の土地を所有し、あるいは借地し、その上に建物を建設して現に居住しあるいは営業している多くの住民の建物を移転し、土地を換地し、また減歩と称して縮小する事業である。郊外地開発型区画整理とは違い、土地所有者が土地を買却して上昇した土地価格を実際に取得するという場合は本来例外的である。したがって減歩は、住宅にあっ

ては居住水準の切り下げになり生活権をおかすとみなされ、また、小売商店・中小工場経営者にとってみれば事業用土地の減少ということになり、直ちに具体的な不利益を生むが、土地区画整理によって土地価格が上昇することは、固定資産税の増加による経費増にこそなれ、何らの利益も生まないと受けとられた。土地区画整理事業により市街地の整備が行なわれ、利便性が増すという説明も、事業が広幅員道路・駅前広場などの根幹施設が主目的となっているため、説得力に乏しい。住宅地では公害をまき散らす幹線道路は居住環境破壊であるとの反撥があった。また商店街では、広幅員道路は商業活動にとってプラスではないという古典的な反対理由の他に、根幹施設中心の事業では減歩率（特に間口減歩）が大きくなりすぎて、従来権利者に地区内で換地を交付しきれないという事態が生ずるなどの問題があった。更に、戦災復興土地区画整理事業では、事業の遅れにより地価が上昇し、高額な清算金徴収という事態になったものがあり、従来からの事業に対する不満が再び問題になる状況が生れた。

このように、土地区画整理に対する住民・小売商業者等の不満は各地に多くの区画整理反対運動を生んでいたが、1968年11月にこれらの住民運動が経験交流のための第1回区画整理対策全国研究集会を開催し、全国的な連絡・交流・調査・宣伝のためのセンターとして「区画整理対策全国連絡会議」を結成した。連絡会議は引き続き毎年1回の全国研究集会を開催し、1970年1月からは機関紙「区画通信」（区画整理対策全国連、1978）を月刊で発行し、さらに「区画整理と住民」（自治体問題研、1968）「区画整理対策のすべて」（安藤・松井、1973）などの図書を発行し、住民の学習を組織した。

全国連絡会議の運動の契機をつくり、それを支えた住民運動の多くは、既成市街地の土地区画整理に対する反対運動であった。それらは、名古屋市、広島市を始めとする多くの戦災復興区画整理事業地区、道路こそ屈曲して狭いが良好な居住環境の住宅地である神奈川県の日置南部地区、未市街化地と新興住宅地が混在する東京世田谷の希望

丘地区、幅員25mの1級国道などを建設するための都市改造区画整理である八王子第一地区、駅前広場と取付都市計画道路を建設するため商店街を大改造する立川駅南口地区など、実に多様であった。

それらの運動が掲げて闘った論理は明快で、かちとった改善も少なくない。連絡会議自身が、その10年の成果として述べている点からこれを見ると（区画整理対策全国連絡会議、1978：854—862）、次のようである。

三つの対決点。①土地区画整理が「資本としての土地」の価値を高めることのみを追求しているのに対し、土地を生活を営んでゆく上での不可欠の生活手段と考える「直接的利用者の立場」をもって対決した。②産業道路優先主義に対し、環境を守り生活基盤を優先する立場を対置した。③住民排除の施行実態に対し、住民参加・住民主体の立場の確立をめざした。

また獲得した成果は、①零細権利者の減歩・清算金の減免。②幹線街路対策として、計画の変更・幅員の縮小・断面の変更などを行なわせた。③居住権保障の観点に立って、移転補償・宅地幹線・公営住宅優先入居などを行なわせた。④手続の民主化として、法定手続の完全実施、仮換地案縦覧・住民協議会などの法定外手続の実施を行なわせた。

このような住民運動が獲得した成果の中、零細権利者の減歩を緩和するため所有面積から一定面積を控除してから減歩率をかける「基礎控除」方式、前橋市で初めて用いられた「付保留地」方式、仮換地指定縦覧、住民協議会などは、一般化しつつあり、いわば、住民運動と施行者の対抗の中から生み出された土地区画整理の新技術・制度とでもいうべきものである。既成市街地の土地区画整理は、その出発から現在に至るまで、常に住民の反対運動にさらされ、その中で育って来たのである。

4 公共施設整備型土地区画整理

土地区画整理事業の本来的目的が「宅地の利用

の増進」であるとしても、その「宅地の利用の増進」は、土地の区画・形質の改善、接道の改良などによってもたらされ、そのことは必然的に街区・区画街路の改良・整備につながる。その意味では、土地区画整理事業は区画街路等の公共施設の整備を必ず伴うものである。ただ、2章・3章でも述べたように、戦後の戦災復興土地区画整理事業や1954年土地区画整理法施行後の傾向を見ると、「公共施設の整備改善」が土地区画整理の主目的となり、総ての事業が「公共施設整備型土地区画整理」であるかの如き状況となっている。

しかし、この論文で「公共施設整備型」としているのは、街路等の公共施設は街路事業として整備し、その事業に伴って街路沿道の土地が建築敷地として適切な条件を欠くに至った時に、沿道に土地区画整理を行なって、沿道土地を適切な建築敷地に変えるためのもので、いわば狭義の公共施設整備型土地区画整理である。本来このような事業は、超過収用あるいは地帯収用に伴い、収用した土地を中心に行なうものである。日本のこの種の手法は、東京市区改正の時代にまで遡ることが出来る。

4-1 東京市区改正土地建物処分規則

明治初年の東京の焼失跡地の整理事業は、1869年の秋葉原火除地事業、1881年の神田橋本町改良事業のように、焼失地を面的に買収して整理をしたものもあったが、多くは道路用地のみを買上げて、建築敷地部分の土地所有には手をつけなかったのが多かった。1872年の銀座煉瓦街建設でも、一旦全面買収し整理の上で売り戻すという考え方が示されながら実現しなかったということは、既に3-1でふれた。

しかし、このような事業を通じて道路拡幅用地部分のみを買上げる結果、小規模・不整形な残地が沿道に残されたり、あるいは、従来の道路に面していた表店の部分が土地建物を買収され移転を余儀なくされるのに対し、背後にあった裏家が拡幅された道路に面することになり不公平であるという認識が広まっていた。東京市区改正条例を審議した元老院の会議においても、綿貫吉直議員な

どからこのような指摘が行なわれているし(資料-8:782)、1888年10月の東京市区改正委員会の会議でも、表家と裏家を含めて買収し整理を行なうべきだという提案が芳野世経委員からなされている(資料-9:616)。

東京市区改正事業を進めるに当たっての用地買収・不用地処分等について規定した東京市区改正土地建物処分規則では、この点に考慮を払って残地買上・超過的収用の規定を設けていた。即ち、第2条で民有地買収の時「一宅地ヲ為スニ足ラサル残余」を生ずる場合は併せて買上げるように定めている。更に第3条で不用地処分について規定している中で「一宅地ヲ為スニ足ラサル」不用地は「其接続地ノ所有者之ヲ買受クヘキモノトス」と、接続地の所有者に買受け義務を負わせ、もし接続地所有者が買受けを望まない場合には「其接続地及建物植物等ヲ買上クヘシ」と超過収用的買収を行なうことを規定している。超過的に買上げた接続地は、当然市区改正事業にとっては不用であるから、一宅地を無さなかつた不用地と合併して、場合によっては一宅地をなすような規模に分割して処分されることになると考えられる。もし、このように行なわれるならば、第3条の規定は、超過収用+土地整理という、先進的な都市計画技術手法を規定していたということが出来る。しかし、実際の東京市区改正事業の中では、このような使い方は全く見出されない(鈴木栄基, 1985)。第一、当時の内務省当局が超過的収用+土地整理の手法に「一人ノ迷惑ニテ済ム事柄ヲ二人ニ被ムラシムル」「百萬元ノ事業モ式百萬元ヲ要スル」として消極的だったのである²⁹⁾。

では、何故このような、使われない先進的な規定が設けられたのか。実は政府が元老院に提案した原案である「東京市区改正建物処分法」には、残地買上げの規定も、超過的収用の規定もなく、「一宅地ヲ為スニ足ラサル」不用地は接続地の所有者が優先的買取り権があると規定されているに留まっていた。接続地所有者が買受けないときは公売にするという規定である。この様な原案に対し、元老院での審議の過程で楠本正隆・井田讓などの議員から「仏国ノ市区改正」を参考に提案さ

れた修正により、土地建物処分規則の第2条・第3条は成立したのである。ここで「仏国ノ市区改正」といっているのがナポレオン三世およびオースマンによるパリ改造であることは疑いが無い。そして、第2条・第3条の範となったのは、1852年3月26日のパリの街路に関するデクレに他ならない²⁴⁾。

この余りにも先進的であった東京市区改正土地建物処分規則の第3条は、結局「一宅地ヲ為スニ足ラサル」不用地を接続地主に売りつけるための手段としてしか機能しなかった。それ以上に機能させ得なかった主要な原因は、前述の内務省当局の消極論の二番目、即ち不用地まで買収すればそれだけ余分の事業費を要するという考え方であったと思われる。パリの場合には、事業後の売却は開発利益を含めた評価で行なわれたから、超過収用による事業は開発利益を事業者に帰属させることにこそなれ、余分な財政負担を必要とするものではなかった。日本では何故かこの点が理解されなかったようである。

4-2 1919年都市計画法の建築敷地造成土地区画整理制度の成立と限界

1919年都市計画法により土地区画整理手法が制度化されたが、このとき制度化された3つの土地区画整理手法の1つとして「建築敷地造成」土地区画整理という手法が制度化された。これは同法第16条第2項に規定する「超過収用」により取得した土地を、建築敷地として造成するため同法施行令第22条に規定するように土地区画整理を行なう事業をさしている。

1919年都市計画法第16条第2項は、同条第1項に規定する道路・広場・河川・港湾・公園等の用地の附近の土地で、「都市計画事業トシテノ建築敷地造成ニ必要ナルモノ」を収用または使用出来るとしている。そのような収用は、同法施行令第22条で「土地区画整理ヲ施行スル必要アル場合ニ限り」行なえるとしている。このことから考えると、建築敷地造成土地区画整理とは、道路・河川等の都市計画施設の用地を買収または収用し事業を行なう場合、その附近地が建築敷地として利用

困難であるとき、これを建築敷地として適当な状態に整備するために必要な範囲を収用し、土地区画整理し、これを処分する事業である。したがって、「建築敷地造成」土地区画整理という名称は、あたかも郊外地で行なわれる「宅地開発型」の土地区画整理のように思われるが、典型的な公共施設整備型土地区画整理なのである。

この建築敷地造成土地区画整理制度の成立の背景には、なお不明な点が多い。特に、この制度の立案者が前節で述べた東京市区改正土地建物処分規則の超過収用的規定およびその実績に関して、どのような評価を下していたのか、その評価から、いかなる教訓を得て1919年都市計画法の建築敷地造成土地区画整理の制度が立案されたのかという点が、必ずしも明確になっていない。

土地建物処分規則の残地収用・超過的収用規定の不十分な点として、一つは同規則第3条によって超過的収用を行ない市区改正の目的を失なわないように出来るのは、不用残地の接続地主への処分が不調に終わった時だけであって、これでは道路築造にもなって附近地全体を改良し整備する積極的な事業は出来ないという点であり、大体、不用残地を接続地主に払下げること自体が接続地主に不当な利得を得させるものであるということが指摘されている（関一、1917）。

また、東京市区改正委員会は1918年1月9日の会議で「道路拡張ノ為土地ヲ収用スル場合ニ於テハ道路用地ノ接続部ヲ併セテ収用スルコトヲ得センメ旧沿道土地家屋所有者ノ利益ヲ相当保護スルノ法規ヲ制定セラレムコトヲ望ム」という地帯収用に関する希望意見が特別調査委員会報告に付けて提出され議決されている。この会議の関連する議論の中で、内務省都市計画課長の池田宏は土地建物処分規則の土地買上げの問題点を「一宅地ヲ成ストカ成サストカ云フ様ナ事カ往々ニシテ問題トナル」ので手心をするため道路の効用を全う出来ない様な状況があると述べ、残地の買上げがうまく行かないことを示唆している。また、もとの沿道土地所有者の利益を保護するためには、「道路沿ノ所ノ若干ノ地面」を「併セテ収用」して整理し、沿道土地所有者に公平に分つ方法が求

められているとも発言している。

これから言えることは、東京市区改正の道路事業で最も重要な問題点は、道路用地として用地を収用された地主と、新しく沿道地主となるものとの間の不公平であり、土地建物処分規則の第2条の残地収用の規定は、旧沿道地主の残された土地をも買い上げ、新沿道地主に与えるもので不公平の助長でしかないという様に認識されており、1919年都市計画法の超過収用規定は、これに対する解決策として、ベルギー・フランス等の地帯収用規定²⁶⁷を参考に立案されたものである。

この様に理解すれば、1919年都市計画法の超過収用規定は明快であり、それは単に、池田宏等内務省都市計画課だけが発案したものではなく、地方行政の担当者である関一も、また、地主の利害を代弁した東京市区改正委員会の決議も等しく求めていた待望の規定だったのである。ところが出来上って見ると実際には超過収用はほとんど使われなかった。これは何故であろうか。

この点を考えるとき、1919年都市計画法の超過収用の規定が設けられる過程で、また法成立後も、この規定を狭く解釈し、適用を限定しようという傾向が一方にあったことに注目しなければならない。

1919年都市計画法について審議した都市計画調査委員会および同委員会の都市計画法及建築法両案特別委員会の席上、地帯収用の規定が広義過ぎないかという懸念が出され、これに対し池田宏都市計画課長は土地建物処分規則に比べ、手続規定が明確になったことを理由に「是ハ余程制限シタ規定ニナツテ居ル」とかわしている（資料—3：116—120）。また、「都市計画ノ目的ヲ達スルコト能ハザルトキ」というような曖昧な限定をつけるなという片岡安委員の意見に対し、中西特別委員長は土地収用法の使い方が「余リ広義ノヤウニ聞エヤセヌカ」という心配からつけたものであると説明している（資料—2：179—183）。要するに専門家から期待されていた地帯収用に対し、私権の制限にわたる手法を広く使いすぎるという批判が他方に存在していたことが示されている。

成立した1919年都市計画法の条文は、片岡安が

原案について懸念した曖昧な限定ではなく、もっと明確な限定を付けた。即ち、同法第16条第2項では「都市計画事業トシテノ建築敷地造成ニ必要ナルモノ」という限定をつけ、更に同法施行令第22条で「土地区画整理ヲ施行スル必要アル場合」に適用を限定しており、しかも第16条第2項では調査委員会案にあった「一定ノ地帯ヲ限り」という言葉が消えている²⁶⁷。ここから、都市計画法第16条第2項は地帯収用ではなく、超過収用であるという法解釈が生れて来る（飯沼一省、1934：321—322）。また、都市計画法第16条第2項および施行令第22条でつけられた限定の解釈として、建築敷地造成のための土地区画整理を必要とする場合でも「附近地全部ヲ地帯的ニ収用スルノ要ナシ」と解釈すべきで、建築敷地造成に反対するものの土地を収用し、賛成するものの土地と合せて土地区画整理する場合もあるという考え方が示される（飯沼一省、1934：322—323）。こういう解釈となれば沿道土地所有者がほとんど一致して建築敷地造成に賛成すれば区画整理だけで良く、超過収用と土地区画整理という手法による建築敷地造成区画整理は不要になることになる。

更に、地帯収用の手法の存在意義を決定的に否定したのは整理後の処分価格の問題である。都市計画調査委員会に提案された都市計画課原案では、収用した土地が不用になった場合は旧所有者等に「時価ニ依リ譲渡」することになっていた。池田宏は、この条文を説明して、土地収用法は収用時の価格での買戻権を認めているが、改良税・土地増価税の発想から考えても時価で売却し、都市計画事業に負ふ所の少なくない地価の「差増」を事業者のものとするべきとの考えに立っていると述べている。しかし、成立した法文からは、土地処分方法は削除され、施行令にまわされている。施行令では、被収用者等の競争入札による処分を原則とし、該当者が一人の場合は随意契約に依るという手続だけを規定している。しかも、すべての従前土地所有者に対し換地を考える形で土地区画整理をすることを原則とすべきだとの考え方があり（小栗、1935：463—464）、そうならば、ほとんど随意契約による売却ということになる。

そして処分価格については、時価であるという点は否定されてはいないが、処分によって財政的な利益を収めることを目的とすることは不当であるとの解釈が定着する（木村惇，1922：107；飯沼，1934：321）。こうなると、当初、池田が都市計画調査委員会で述べていたような地帯収用制度導入の積極的意義は失なわれてしまう。むしろ事業の危険性をさけるためには、超過収用すべき土地をなるべく減らし、「収用に依らず、共に手を携へて其の目的を達成せんとするものがあるなれば、喜んで其の土地を地区に編入し建築敷地造成の目的を達成すべきである」（小栗，1935：457）という考え方に到達する。

4-3 建築敷地造成土地区画整理の事例と路線状土地区画整理

1919年都市計画法第16条第2項の超過収用を適用し土地区画整理事業を行なった最初の、そしておそらく唯一の事例が名古屋市中川運河線一人施行土地区画整理事業である²⁷⁾。これは名古屋港整備の背後地において中川運河を都市計画運河事業として開削するのに伴い、運河兩岸の幅50間（約90m）の土地95haを収用し、運河開削の土砂で埋立て工業用地を造成し処分するという、典型的な地帯収用による建築敷地造成土地区画整理事業である。運河事業の着手は1926年12月、土地区画整理事業の認可は1929年1月、工事完了は1930年7月である。この事業は極めて特殊な事例で、立法当時考えられていた既成市街地で単なる用地買収（収用）による都市計画道路事業では沿道土地所有者間に不公平が生ずるのを救済するというような制度の趣旨とは全く関係がない。運河沿線の土地が低湿水田であり、又、土地の筆割等が想定される工業用地に適しないということから建築敷地造成の必要性が認められたに過ぎない。

一方、明らかに道路事業を目的とし、道路に沿って带状に土地区画整理区域を設定している建築敷地造成土地区画整理事業類似の事業が各地に見られる。最も有名なものは京都市の外廓環状線沿線の土地区画整理事業である²⁸⁾。これは、京都市の外周に計画された都市計画道路1号線・3号線・

4号線を整備するため、その両側に道路幅員の10倍、即ち120～150間（約218～273m）の区域をとって都市計画法第13条の「強制的土地区画整理」として1926年に都市計画決定したものであり、施行区域は1,043haに及んだ。この事業の大部分は組合施行の郊外地開発型土地区画整理事業として行なわれ、実際に京都市施行で行なわれたものは少なかった（小栗，1935）。施行区域が道路幅の10倍というのは京都市における都市計画道路事業の受益者負担金の徴収範囲であった。一方、京都市では既成市街地の烏丸線・河原町線などの都市計画道路事業は道路用地のみの買収と、沿道からの受益者負担金徴収という方法で事業を進めており、一宅地をなさざる残地が残され、その土地から高額な受益者負担金が徴収されたり、そのような残地を廃道敷ともども接続地主に無理やり押しつけた上、拡幅道路に面することになったとして相当な受益者負担金を徴収したなどのことから、強力な反対運動が起っていた（石田・古里，1980）。この烏丸線あるいは河原町線のような場合こそ、建築敷地造成土地区画整理が対象とすべき事業だった筈であるが、そのような事業としては計画されなかった。

このように、本来は建築敷地造成土地区画整理を行なうべき既成市街地の道路事業でこれが使われず、同じ時期に同じ京都で、带状の施行区域をもった建築敷地造成土地区画整理まがいの事業が、宅地利用の増進を目的とした組合施行の方式をとって、主として土地所有者の負担で行なわれていたことに、超過収用に伴う建築敷地造成土地区画整理という手法の日本における可能性が尽きたことが象徴されている。皮肉なことに、この時の京都府知事は1919年都市計画法の立案責任者池田宏であった。

1923年の関東大震災復興土地区画整理事業は当初は超過収用による建築敷地造成区画整理として計画されたが、途中から面的な既成市街地の土地区画整理事業に変更され（3-4参照）、立派に幹線公共施設を減歩で生み出したこともあって、公共施設整備は郊外地でも既成市街地でも通常の土地区画整理手法で充分であるということが定着

したのである。

4-4 公共施設整備型土地区画整理の都市再開発手法への展開

幹線公共施設の整備に伴って、その沿道において不整形な残地や一宅地をなさざる残地が生じ建築敷地としての利用が困難となる問題を解消すること、あるいは、公共施設用地として買収されたものと事業後に表通りに面することになり利得を得るものととの衡平を図ることは、面的な土地区画整理事業の中に解消されたかに見えた。しかし、第二次世界大戦後は宅地規模が著るしく零細化し、既成市街地では面的土地区画整理事業が次第に困難になって来て、再び幹線公共施設整備に伴う周辺建築敷地整理が問題になった。

1952年に制定された耐火建築促進法は、本来の目的は幹線道路に沿って指定された路線状防火地域において、市街地火災の延焼防止に効果のある3階建て以上の耐火建築を建築する者に補助金を支給し、これを促進することであった。しかし、路線状防火地域が広幅員の都市計画街路の予定線に沿って指定されている場合が多いことから、都市計画街路、特に既存商店街道路の拡幅事業と耐火建築促進法との結びつきが図られる。即ち、街路の拡幅によって店舗敷地が大幅に減少することになる沿道土地所有者は、耐火建築促進法による補助金と道路事業による土地買収代金を使い、残地に中高層建物を建築することによって沿道における営業を確保することが行なわれた。この事業は一定比率以上の居住用床を含む場合に対する住宅金融公庫の中高層融資制度なども加わって、地方都市の商店街で非常に多くの事業例を見るに至った。各土地所有者が自己の残地の上に中高層建物を建てる限りでは土地区画整理との結びつきは無いといえるが、中高層建物を建てる場合、土地の規模が大きく、整形であることが望ましいことは言うまでもない。そこで土地の整理・共同利用・共有化というような事例が出て来るし、1階を必要とする店舗と必ずしも1階を必要としない店舗あるいは住宅との間の権利の調整をしつつ共同建築化を図る例も出て来た。

このような経過もふまえて、1954年土地区画整理事業の中に立体換地の制度が設けられた。しかし、この制度は、関連する研究はある（例えば、楠瀬、1961）ものの、土地を建物の床に換地するということの持つ論理的な無理と、現在の都市再開発法の用語を用いるなら、原則的に権利床しか作れないという問題があって今日に到るまで使われていない。

1961年に公布された防災建築街区造成法と市街地改造法は、耐火建築促進法および中高層融資によって実績を積みあげてきた街路事業と附近地における中高層建築建設という手法を、2つにわけて法制化したものである。平面的土地区画整理事業の手法的展開になぞらえていうならば、防災建築街区造成法の手法は、都市計画事業による街路建設と土地所有者の任意の合意により既成市街地の整理を行なった1920年代始めの焼失地整理事業の立体版に相当するし、市街地改造法の手法は、東京都など6大都市から出された超過収用制度復活の要望を受けて立法化されたことからわかるように、まさに1919年都市計画法の超過収用と土地区画整理という手法の立体版である。それだけに、これらの法律には手続規定などで土地区画整理事業が準用されている点が少なくない。

防災建築街区造成法と市街地改造法は、1969年都市再開発法にひきつがれて現在に至っている。地帯収用と土地整理という公共施設整備型土地区画整理事業は、立体化され現在の第二種市街地再開発事業に受けつがれているといえるだろう。

では、地帯収用または超過収用と土地整理を結びつけ、平面的事業で公共施設整備とその周辺土地の建築敷地としての適正化を図る事業には全く可能性が無いのだろうか。1972年頃から反対派住民も加えて事業計画の再検討が行なわれた東京立川駅南口地区の都市改造区画整理事業で、「カミソリ換地」という案が検討されたことがあった。これは、耕地整理済地区の再区画整理事業であるこの地区で、街路に面している（表地）商店地主と街区中央部（裏地）の居住者地主または借地権者の利害を調整する中で、街区中央部にはほとんど手をつけず、表地だけを換地することで最小限

の整備である既存街路の拡幅を実現しようという案であった。表地だけで換地操作をすることから高減歩率になるのを避けるため減価補償金で表地の中から一定量の土地を先買いの必要が出て来る。この案は、住民の間では一応の評価を受けたが、街区中央部に手をつけないということが建設省などの納得を得にくかった。この手法案は、面的事業の中で街路に沿った部分の事業手法と街区中央部の手法を変えようというものだが、沿道部分について見れば超過取用的買収と土地整理という形態になっている。この案が沿道商店主の理解を或程度得たということは、土地権利面積、商店街の状況等によっては、公共施設整備と沿道の平面的土地整理という可能性が残されていることを示している。

また、1978年に事業決定された上越市の本町大町地区区画整理事業は、五分一高田新田線という幹線道路を18mに拡幅する用地を、ほぼ路線沿いの13haの地区の区画整理で生み出そうとする公共施設整備型の事業であった。住民運動側からは、各筆から前面の道路拡幅用地を減歩する以外には何も無いこの様な事業が区画整理で行なわれるならば、土地収用法は不要だと批判されたが(荻井・他, 1980)、事業は強行された。建築敷地の適正化のないこの種の事業は、権利者と鋭い矛盾を引きおこさざるを得ないことをこの例は示している。

最近、建設省は「沿道区画整理型街路事業」という手法を推進しようとしている。これは、1983年5月の都市計画中央審議会の答申「良好な市街地の形成のための都市内道路の整備のあり方とその推進方策についての答申」を受けて建設省が出した「土地区画整理法による公共施設管理者の負担金制度を活用した都市計画街路事業の推進について」(資料-12:1194)という通達にもとづいている。この通達の趣旨は、幹線街路整備事業と沿道整備のため、そのごく周辺に限った土地区画整理の促進を図れるように、従来の採択基準に合わない小規模区画整理にも国庫補助を出せるようにするという点からである。この事業の最初の適用として岩手県千厩町の7haの地区が計画された

が、権利者の強い反対により事業決定に至らなかった(区画再開発通信編集部, 1983)。その後、広島県尾道市新幹線駅前地区(1.7ha, 公共用地率82%)が1985年に計画決定をみている(区画再開発通信編集部, 1985)。

この事業手法は、通達によれば「現地残留希望を持つ土地所有者等への対応」「沿道地域の土地利用の改善」の課題に答え「街路整備と併せて沿道地域の活性化を図る」事業であるとされているが、対象とする事業が、駅前広場とか幹線道路事業である場合は、沿道など狭い範囲を区画整理区域にとったのでは、異常に公共用地率が高くなり、平面的事業で公共施設整備と沿道の活性化を図ることは困難が伴う。

この種の事業が住民の納得も得て可能なのは、①既存道路の小規模な拡幅や、小幅員の計画街路など、公共用地率が比較的低い場合、②沿道に空闲地、低い利用度の土地が多く現地残留希望が相対的に少ない場合、③沿道の土地所有規模が大きく、もともと現地残留が比較的容易な場合などであろう。

なお、管理者負担金で先行買収するのは基本的には公共施設の用に供する土地であり、施行者が独自財源で用地買収を行なわない限り、この事業は超過的買収を伴う事業ではない。しかし、比較的少ない減歩で現地に残留した土地所有者の場合は、一旦買収された部分を買戻したと看做せば、超過的買収はあったともいえる。

5 土地区画整理手法の多面的展開

日本における土地区画整理手法の100年にわたる歴史的展開を、5つの時期区分を意識しながら、三つの型の手法的展開として述べて来た。これだけの紙数を使いながら、なお扱いきれなかった問題を残している。例えば、1969年に制定されながら今日に至るまで一度も使われていない新都市基盤整備法については全くふれて来なかった。一度も使われなかったし、今後も使われることが無いであろうという点からすれば、取りあげなくても良いといえよう。しかし、新市街地開発を行なう

にあたって、区域内の土地を一旦全面的に買収（収用）し、土地整理の上で一定割合をもと地主に戻すという「還元譲渡」方式の発想を何とか法律にまとめたという点で、日本の土地区画整理制度史の中に位置づけて考えることが必要であると思うが、今回は検討しきれなかった。また、全体として見れば、戦後の部分は駆け足で通りすぎた。同時代史というのは、材料が多い割に評価が定まらず、まとめきれないのである。

また、これは「はじめに」のところでも述べたが、事柄によって記述に精粗がはなはだしい。この論文で新しく論じた部分はどうしても詳しくなっている。例えば、1919年都市計画法の超過収用制度についての部分である。これに対して、周知の部分は簡単になっている。

なお、事業の実例については重要なものについても事業名をあげるに留ったものがほとんどである。いずれ日本の土地区画整理史の時期を画するような事業について、ひとつずつ取りあげて検討する「事業史」「事例史」も書かれるべきだろう。

このように、これだけの紙数を使いながら「土地区画整理制度史概説」にとどまってしまう。今後少しずつ補なって完成を期したい。

最後に、日本の土地区画整理制度の現状について簡単に述べて、まとめたい。

日本土地区画整理制度史の現段階を、手法の多様化期と名づけた。「区画整理は都市計画の母」という言葉が戦前の土地区画整理研究会のスローガンであったことは2-7で述べたが、「区画整理は市街地整備手法の母」ということも言えそうである。日本の市街地整備手法のほとんどは土地区画整理手法が基となって作り出されている。その意味で、区画整理は市街地整備手法の母なのである。

しかし、この論文で私は、土地区画整理にはもともと三つの型があり、異なった起源を持っていたと述べている。現在の多様な型は、一人の母から生れた多くの子孫ではなく、三つの家系がまざりあって生れた多様な型と理解すべきだと考える。土地区画整理という技術手法がもともと柔軟性に富み、多型的なのである。

それにしても、土地区画整理に関連を持つ市街地整備技術は極めて多様である。対象地域空間からみても、土地改良法の異種目換地を使った集落地整備から、都市再開発法の第2種市街地再開発事業まで、即ち、農村集落から大都市の都心部までが整備の対象となっている。

また、一つの事業施行区域をとっても、戦前の郊外地開発型土地区画整理事業の例に多く見られるように、施行区域の中の同質性が極めて高く、土地権利者間の利害が一致しやすく、その意味で事業がやりやすく、計画の統一性（同一性）が高かった時代とは異なり、一つの地区における土地・建物権利者が極めて多様であり、一つの計画論理だけで全区域を計画しきれず、目的別換地とか、平面換地と立体的処分を混ぜるなど一つの施行地区内での多様性さえ必要となって来ている。

この様な、土地区画整理関連事業の多様性、あるいは一つの事業手法の中における多様な計画処理は、都市地域およびそれをとりまく状況の変化によって土地区画整理関連事業手法が困難にぶつかるたびに、それを克服するための工夫をこらした結果であることは歴史的展開の中で既に述べて来たとおりでである。最近、土地区画整理関連事業手法の多様化が急速に進んでいるのは、事業の困難性が一層進んでいることの現れでもある。

さて、土地区画整理関連事業手法がこれだけ多様化すると、これらの事業手法ファミリーの共通性は何かということが問題となろう。それは、従前の権利者に事業後の土地建物の権利を何等かの形で配分するという、したがって、事業の中で権利者間の権利の衡平をはからなければならないことであろう。事業手法の多様性も、その地区の権利者全体として見た多様性および地区内の権利者間の多様性の反映に他ならない。

今後の土地区画整理事業手法の展開にあたって、この本質をふまえ、したがって権利者の意向を尊重し、その主体的参加を確保しながら進めてゆくべきであろう。

注

- 1) 1984年11月現在で農住組合の認可数は5組合であるが、住宅地整備の事業手法としては土地区画整理

- 事業1, 特定土地区画整理事業1, 他は未定となっている。
- 2) 岩見良太郎は、日本の土地区画整理の歴史を次の様に区分している。戦前, 第1期: 明治30年～大正7年, 第2期: 大正8年～昭和5年, 第3期: 昭和6年～20年(前期, 昭和11年まで, 後期, 昭和12年～20年)。戦後, 第1期: 昭和20年～28年, 第2期: 昭和29年～43年, 第3期: 昭和44年～(岩見, 1978: 15—37)。
 - 3) 鈴木浦八が1888年に始めた静岡県磐田郡富岡町の48ha余の事業は竣工まで8年あまり, 完結までに10年余かかっている(小栗, 1935: 36)。
 - 4) 明治30年法律第39号 政府ノ許可ヲ受ケ土地改良ノ為市町村内ノ土地所有者ノ全部又ハ一部共同シテ其ノ区画形状ヲ変更スルトキハ其変更ニ係ル土地ノ地価ハ現地価ノ合計額ヲ毎筆相当ニ配賦シ之ヲ定ム同一土地所有者ニシテ地統数筆ノ土地ノ区画形状ヲ変更スルトキ亦同シ
 - 5) 関一は、神戸市が明治30年法律第39号で「市の一部の区画整理を行なったと云ふ」と指摘している(関一, 1923: 351—352)。また大阪でも九条でこの法律で事業を行なったという(玉置, 1980: 217)。
 - 6) 池田宏は「是カラ開発サレントスル所ニ, 何等宅地ノ整理, 区画ノ設定ニ関シマスル適当ノ法制ガアリマセヌ為ニ」「後日市区ノ改良ヲ必要トスル地区ガ自然ニ出来テ来ル」ことを防止するのが都市計画法の中に区画整理の法制を設ける趣旨だと説明している(資料—3: 12月7日の項)。
 - 7) 正式名称, Preuß. Gesetz, betreffend die Umliegung von Grundstücken in Frankfurt a. M. Vom 28. Juli 1902.
 - 8) 大村謙二郎(1984: 371—372)は日本の土地区画整理制度に対するドイツ都市計画の影響に関する諸説を要領よく紹介していて参考になる。
 - 9) B. Baumeister, J. Classen, J. Stübßen “Die Umliegung städtischer Grundstücke und die Zoneneinteilung” Berlin, 1897.
 - 10) この法案は関が中心となっていた大阪市街改良調査会がまとめたものと考えられ, 1918年1月19日に大阪市長池上四郎がこれを公表している(関一研究会編, 1986: 193)。
 - 11) 都市計画調査委員会の1918年12月7日の会議で, 池田宏は地帯収用の条文の説明の中で「此ノ地帯収用ハ, 丁度御手許ニ(中略) 欧羅巴ノ例ヲ差シ上ゲテ置キマシタガ」と述べているのは, この資料のことであろう。
 - 12) 大日土地区画整理組合の開発地区は市域の西北隅の林田区长田町大日の丘陵地帯で, 将来の高級住宅地を目指したものであった。区域面積は166.2haであり, 従前地目は山林86.5%, 田畑11.1%, 宅地0.7%などであった。なお, 当地区は現在の長田区丸山町一帯であり, 街づくり住民運動として有名な地区である(小栗, 1935: 212—214; 京大西山研究室, 1970: 23)。
 - 13) 1934—1936年の東京市都市計画課の調査(資料—11所収, 「土地区画整理地区内宅地化の状況調査」)によれば, 31調査区画整理地区の内, 認可時に上物ある宅地率(施工地区総面積比)が20%をこえる地区が22.7%, 10～20%の地区が25.4%に達する。
 - 14) 「おくれ」「ずれ」の概念規定とその問題点については, 石田・波多野, 1982を参照のこと。
 - 15) 相模原土地区画整理事業については, 相模原市史第4巻に詳しい(相模原市, 1971: 605—625)。また神奈川県土木部, 1939; 野坂相如, 1939; 広瀬可一, 1950, などもある。
 - 16) 1872年3月13日付布達(東京市史稿市街編 52巻 1962: 875—876)。
 - 17) 地所の全面的買上げがおこなわれなかった事は, 東京府知事大久保一翁が, 私有地一時買上げについて提出した1873年10月10日付伺書に対し, 大蔵卿大隈重信が「難相整」と回答していることからわかる(東京市史稿市街編, 55巻, 1964: 773—774)。
 - 18) 日暮里金杉町区画整理は, 区域面積約15.8ha(内焼失地区15.3ha), 土地所有者88人, 293筆。焼失戸数1,748戸(1,882棟), 焼残建物113棟, 延べ床面積2,341坪, うち移転を要するもの43棟, 1,003坪であったという(伊部, 1929)。
 - 19) バラック勅令とは, 1923年9月15日公布の大正12年勅令414号のことで, 震災後1年以内に建設し, 5年以内に除却する仮設建築に限り, 市街地建築物法の適用を免除するという内容であった。
 - 20) 1902年アヂェクス法の第8条に規定する土地区画整理委員会(Umlegungs Kommission)は市長および土地所有者の推薦にもとづき地方長官が指命するもので, 地方長官の代理人2名の他, 建築・法律・測量・土地評価の専門家少なくとも各1名で構成される。性格としては区画整理の施行機関といえる。これに対し, 1923年特別都市計画法第5条の土地区画整理委員会は土地所有者・借地権者の代表により構成されるが, 諮問機関に過ぎない。
 - 21) 岩見良太郎によれば, 1936年までに着工の地区では公共団体施行の占める割合は, 地区数で3.1%, 面積で7.1%にすぎなかったが, 1937—1941年の間に着工したもので, 公共団体施行の割合は, 地区数で16.9%, 面積で43.7%に達する(岩見, 1978: 23)。

- 22) 茨城県勝田市の住宅地の例で、換地処分された筆割と実際の宅地割りとが全く異なっているため所有権の処分に支障をきたしている例がある。
- 23) 1888年10月31日第12回東京市区改正委員会における内務省地理局長桜井勉の答弁(資料—9: 617)。
- 24) このデクレの正式名称は, Décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris. このデクレは1881年には大井憲太郎の訳で日本に紹介されている(バトビー, A, 1881)。また, ナポレオン三世とオスマンのパリ改造とこのデクレについては, 須貝, 1985に詳しい。
- 25) 1858年ベルギー収用法, 1912年フランス収用法, 1893年ドイツアデケス法案である(資料—2)。
- 26) 都市計画法都市計画課原案の第16条第2項は「前項土地附近ノ土地ニシテ前項土地ト共ニ収用又ハ使用スルニ非サレハ都市計画ノ目的ヲ達スルコト能ハサルトキハ内務大臣ノ許可ヲ受ケ一定ノ地帯ヲ限り之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得」となっていた。これに対し, 公布された都市計画法第16条第2項は「前項土地附近ノ土地ニシテ都市計画事業トシテノ建築敷地造成ニ必要ナルモノハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得」となった。
- 27) 大阪市都市計画街路中, 難波住吉線他4路線につき道路の両側幅26間(約47m)を建築敷地造成区画整理で整備することになっていたが実際には行なわれなかったという(飯沼, 1934: 315)。
- 28) 名古屋市の場合では, 1926年の白鳥線区画整理(44.4ha) 岩井線区画整理(18.8ha), 1930年の港東幹線区画整理(55.0ha), 1931年の一柳線区画整理(28.1ha)などの例がある(名古屋区画整理協会, 1932)。

文 献 — 覧

安藤元雄・松井和彦(編)

1973 『区画整理対策のすべて』自治体研究社

池口 浚

1939 「改正市街地建築物法と区画整理」『区画整理』5巻3号

伊部貞吉

1929 「土地区画整理論(一), (二), (三)」『建築雑誌』43輯524, 525, 527号

飯沼一省

1933 『都市計画法の話』都市研究会

1934 『都市計画』常盤書房

石丸紀興

1980 「広島市戦災復興都市計画に関する研究その1」『建築学会中国支部研究会梗概集』

1981 a 「広島市戦災復興都市計画に関する研究その2」『建築学会中国支部研究会梗概集』

1981 b 「広島市戦災復興都市計画に関する研究その3」『建築学会大会講演梗概集』

石田頼房

1960 『大都市周辺地域における散落状市街化の規制手法に関する研究』

1979 「東京中央区劃定之問題について」『総合都市研究』7号

1980 「1881年の神田橋本町改良事業に関する研究(その1, その2, その3)」『建築学会論文報告集』288号, 290号, 291号

1981 「戦災復興都市計画研究の視点」『地域問題研究』15号

石田頼房・池田孝之

1982 「建築線制度に関する研究・その4」『総合都市研究』15号

1983 『「建築線」計画から地区計画への展開』東京都立大学都市研究センター

石田頼房・川手昭二・浅谷陽治

1957 「区画整理手法による宅地開発の問題(その1, その2)」『建築学会論文報告集』57号

石田頼房・波多野憲男・他

1977 『土地区画整理事業施行地区における計画的な市街化促進の方策に関する研究』建設省都市局区画整理課

1978 『竜ヶ崎ニュータウン民有地市街化予測調査』宅地開発公社茨城開発局

石田頼房・波多野憲男

1982 「郊外地土地区画整理事業における「おくれ」及び「ずれ」について」『建築学会論文報告集』311号

石田頼房・前田尚美・他

1965 『宅地開発過程の実態調査Ⅰ』日本住宅公団調査研究課

1967 『宅地開発過程の実態調査Ⅱ』日本住宅公団調査研究課

1975 『住宅公団の宅地開発事業と宅地の市街化に関する研究』日本住宅公団調査研究課

石田頼房・古里実

1980 「京都市計画道路事業受益者負担金反対運動(1924—1940)」『都市計画学会論文集』15号

今村奈良臣・他

1977 『土地改良百年史』平凡社

岩見良太郎

1978 『土地区画整理の研究』自治体研究社

エッゲルト, U (Udo Eggert)

1891 『日本振興策』博文館

小栗忠七

1935 『土地区画整理の歴史と法制』巖松堂書店

大村謙二郎

1984 『ドイツにおける19世紀後半の都市拡張への対処と近代都市計画の成立』

荻井隆文・土生照子・安藤元雄

1980 「高田の町づくりを問う」『区画・再開発通信』124号

亀井幸次郎

1935 「郊外地の区画整理」『区画整理』第1巻12号

神奈川県土木部

1939 『相模原都市建設事業参考資料』

木村 惇

1923 『都市計画法積義』内務省都市計画課

京大西山研究室

1970 『丸山レポート—神戸市丸山地区における「まちづくり運動」の調査研究』

京大巽研究室

1976 『住宅公団区画整理事業区域のビルトアップ過程に関する調査研究』日本住宅公団近畿支社

京都市都市計画課

1923 『京都市都市計画敷地割報告書』

九州経済調査会

1975 『日の里・油山地区におけるビルトアップの実態調査報告書』日本住宅公団九州支社

楠瀬正太郎

1961 『市街地の立体的改造方式に関する研究』

区画再開発通信編集部

1984 「沿道区画整理型街路整備事業の問題点」『区画・再開発通信』171号

1985 「八割土地取上げの沿道区画整理」『区画・再開発通信』192号

区画整理対策全国連絡会議

1978 『合本区画通信 No. 1—100』自治体研究社

1983 『区画整理対策のじっさい』自治体研究社

建築学会東海支部

1976 『宅地開発地区の市街化に関する調査』日本住宅公団中部支社

建設省都市局区画整理課

1977 『区画整理計画標準(案)』都市計画協会

建設省(編)

1957—1963 『戦災復興誌1～10巻』都市計画協会

越沢 明

1984 「相模原都市計画事業相模原土地区画整理の経緯」『建築学会関東支部研究報告集』

酒匂常明

1893 『土地整理論』農商務省

笹谷康之・他

1985 「戦中期における多賀町の都市計画」『都市計画学会論文集』20号

自治体問題研究所(編)

1968 『区画整理と住民』自治体研究社

城谷豊・桜井康弘

1978 「戦災復興と都市空間——福井市の都市形成」『都市計画』101号

鈴木栄基

1985 「東京市区改正土地建物処分規則の運用実態—残地買上と超過的取用について」『都市計画学会論文集』20号

関 一

1917 「市街地区画整理制度及地域の土地取用制度」『国民経済雑誌』23巻1・2号

1923 『住宅問題と都市計画』弘文堂

関一研究会(編)

1986 『関一日記』東大出版会

玉置豊次郎

1980 『大阪建設史夜話』大阪都市協会

千代田区(編)

1960 『千代田区史』中巻

寺内 信

1972 「大阪(産業革命と都市の発展)」日本建築学会編『近代日本建築学発達史』丸善

東京市役所(編)

1931・32 『帝都復興区画整理誌』3篇6冊

名古屋区画整理協会(編)

1932 『大名古屋の区画整理』名古屋市

名古屋市(編)

1984 『名古屋市戦災復興史』

中沢誠一郎・三輪雅久

1972 「都市計画法令の適用過程と建築行政」日本建築学会(編)『近代日本建築学発達史』丸善

成田龍一

1979 「「帝都」復興をめぐる都市論の興起と変質」東京歴史学会(編)『転換期の歴史学』合同出版

野坂相如

1939 「相模原都市建設区画整理事業」『区画整理』第5巻12号

羽貝正美

1985 「第二帝政とパリ都市改造」『東京都立大学法学会雑誌』第26巻第1号

バトビー, A. (大井憲太郎訳)

1881 『仏国政法論』(Batbie A. P. "Traité théorique et pratique de droit public et administratif" Paris 1862)

日笠端・他

1977 『区画整理地区の計画的建築誘導』第一住宅建設協会

広瀬可一

- 1950 「相模原都市建設区画整理事業経過報告」『新都市』第4巻7, 10, 12号
 広島都市生活史研究会
 1985 『広島被爆40年史 都市の復興』広島市企画調整局
 復興局
 1929 『土地区画整理法講義』(法制講義録第5編)
 復興事務局
 1931・32 『帝都復興事業誌』6冊
 復興調査協会
 1930 『帝都復興誌』(1-3巻)復興調査協会
 星野俊一
 1984 「沿道区画整理事業をストップさせる」『区画・再開発通信』176号
 本城和彦・井上孝(編)
 1984 『都市開発政策と土地区画整理』名古屋市
 水無月洋太郎
 1937 「地区発展設計図を作れ」『区画整理』3巻1号
 山田昌弘
 1937 「土地処分方法について」『区画整理』3巻3号
 1939 「小作問題について」『区画整理』5巻6号
 1942 a 「区整区内の小作問題」『区画整理』8巻3号
 1942 b 「耕整を兼ねた区整」『区画整理』8巻8号
 弓家七郎
 1926 『地帯収用』東京市政調査会

- 横田久三郎
 1936 「組合剰余地処分——剰余地処分は組合生死の分岐点」『区画整理』2巻5号
 横浜市役所(編)
 1932 『横浜復興誌』

資料一覽

- 資料一 1 『大阪市街改良法案』1918
 資料一 2 『都市拡張及地帯収用ニ関スル立法例』内務省官房都市計画課, 1918
 資料一 3 『都市計画調査委員会議事速記録』内務省官房都市計画課, 1918
 資料一 4 『都市計画調査委員会特別委員会々議録』内務省官房都市計画課, 1918
 資料一 5 『アヂケス法』帝都復興院計画局, 1923 (『都市公論』7巻2号, 1924にも所収)
 資料一 6 『東京市史稿』市街篇第52巻, 1962
 資料一 7 " " 第55巻, 1964
 資料一 8 " " 第73巻, 1982
 資料一 9 " " 第75巻, 1984
 資料一 10 「フランクフルトアムメインにおける土地の区画整理に関する法律(訳)」『区画整理』12巻10号, 1969
 資料一 11 『都市計画調査報告』東京市監察局都市計画課第3回~第5回, 1934; 第10回, 1936
 資料一 12 『土地区画整理必携(60年版)』建設省都市局監修, 全国加除法令出版, 1985

SHORT HISTORY OF JAPANESE LAND READJUSTMENT (1870–1980)

Yorifusa Ishida*

*Center for Urban Studies

Comprehensive Urban Studies, No. 28, pp. 45–87

In this paper the author intended to describe briefly the development process of Japanese land readjustment system from 1870 to 1980. The perspective of process is shown in a form of 'chronological diagram' (see Fig. 1).

History of land readjustment (L. R. for short), nevertheless its important role in Japanese urban planning, have not been described nor studied thoroughly. We can find only one or two books on the history of Japanese L. R., for examples "*Kukaku-seiri no Rekishi to Hōsei* (History and Laws of L. R.)" published in 1935 by *Oguri Chūshichi* (officer of the Ministry of Homeaffairs) and "*Tochi Kukaku-seiri no Kenkyū* (Studies on L. R.)" in 1978 by *Iwami Ryōtarō*.

We can categorize the Japanese L. R. into three types, every of which has its individual origin but have been developed under influence of the others. The first type is L. R. for suburban area (*Kōgaichi Kaihatsu gata Kukaku-seiri*) which has its origin in L. R. for arable land. The second is L. R. for constructing public facilities (*Kōkyō-shisetsu Seibi gata Kukaku-seiri*) which has its origin in the excess condemnation method of *Tōkyō Shiku Kaisei* (Tokyo City Area Improvement Project) in *Meiji* era. The last one is L. R. for built-up area (*Kisei-shigaichi Seibi gata Kukaku-seiri*) which has its origin in L. R. after big fires in 1920s in *Tōkyō*.

We divided the history of Japanese L. R. into five periods.

- I Prehistorical period of Japanese L. R. (1870–1918)
 - II Period of L. R. under the 1919 City Planning Act (1919–1945)
 - IIa Period of reconstruction of earthquake damaged *Tōkyō* and *Yokohama* by L. R. method (1923–1930).
 - IIb Prosperous period of L. R. in inter-War years (1925–1937)
 - III Period of reconstruction of war-damaged cities by L. R. (1945–1954)
 - IV Active period of L. R. projects under the Urban L. R. Act (1955–1970)
 - V Period of difficulty and multiformity of L. R. (1968–)
- Now we will describe the history of Japanese L. R. briefly.

(I) Agricultural land readjustment and suburban type L. R.

In early years of *Meiji*, improvement of small and irregular shaped parcels of paddy field which were inconvenient to cultivate by horse driven plow, became urgent problem. In 1870s outstanding good farmers in *Shizuoka* prefecture improved their rice field by a traditional

replotting method. In 1880s this method called *Shizuoka* style rice field improvement, became popular in *Shizuoka*- and some other prefectures. In 1877 a officer of the Ministry of Agriculture and Commerce gave a lecture on foreign L. R. system for arable land at the meeting of local governors. Governor of *Ishikawa* prefecture who attended the meeting was very interested in agricultural L. R. and he recommended and promoted implementation of agricultural L. R. in his prefecture. A landlord of *Kanazawa*, in response to the governor's recommend, undertook improvement of 60ha paddy field in 1888. This method called *Ishikawa*-style, became popular in *Ishikawa*- and other prefectures. As *Shizuoka*-style and *Ishikawa*-style rice field improvement became widespread all over the country in 1890s, the first primitive act for L. R.; *Tochi Kukaku Kairyô ni kansuru Hôritsu* (Act concerning Improvement of Land Parcels) was enacted in 1897. This Act provided special measure to reduce the increase of individual lot evaluation after implementation of L. R. project.

In 1899 *Kôchi-seiri Hô* (Agricultural L. R. Act) was enacted. It is said that this Act was modeled upon German agricultural L. R. acts such as the 1856 Baden's Agricultural L. R. Act and the 1872 Prussian Agricultural L. R. Act. But German agricultural L. R. acts were not for paddy field, so the 1899 Act left insufficiency about provisions for irrigation system. In 1909 the fully revised Agricultural L. R. Act was enforced and implementation of agricultural L. R. remarkably increased.

In early years of the 20th Century, as modern industries developed, populations of cities increased and residential area expanded into the agricultural area in the outskirts of cities. In this process, agricultural L. R. projects resulted in realizing somewhat improved residential area. Thenafter many agricultural L. R. projects were implemented to develop residential area in the periphery of urban area.

In 1919 the City Planning Act was legislated and the Article 12 and 13 of this Act provided the basis for urban L. R. system. This is very important that it was only suburban type of L. R. that the Article 12 and 13 of this Act provided legal basis. Because the Article 12 prescribed the corresponding application of the provisions of the 1909 Agricultural L. R. Act to urban L. R. but there was no special provision in the 1919 Act to except from the application the Article 43 of the 1909 Act which prohibited inclusion of any lot using for building site in L. R. area without obtaining every land owner's consent. In 1931, by revision of the City Planning Act, the corresponding application of the Article 43 was abolished and also in 1931 by revision of the 1909 Agricultural L. R. Act, any implementation of agricultural L. R. in the administrative area of city was prohibited. Thenafter urban L. R. projects by the 1919 City Planning Act increased remarkably. In 1930s many studies on L. R. were carried out and important books and articles were published. Among them were *Oguri's* book previously mentioned and "*Kukaku-seiri Ron* (Thesis on L. R.)" in 1929 by *Ibe Teikichi* (architectural engineer of the Ministry of Homeaffairs). In 1935 *Kukaku-seiri Kenkyû-kai* (Association of L. R. Studies) was founded in *Nagoya* under the slogan of 'L. R. is no other than the mother of urban planning,' and the association published the monthly journal named "*Kukaku-seiri* (Land Readjustment)." The period from 1925 to 1937 was most fruitful years for suburban L. R.

The World War II ended in 1945, and the main problem to be solved was the recon-

struction of war damaged cities. It seemed unlikely to suppose that any Japanese city would expand outward of its prewar urban fringe. In 1946 the Special Measure Act for Establishment of Owner Farmers was enacted and landlords of urban fringe who were most enterprising promoters of L. R. lost their land. Suburban type L. R. in agricultural area in the outskirts of cities met serious difficulty. The period from 1945 to 1954 was a blank period of suburban L. R. project.

In 1954 the Urban L. R. Act was enacted and in the next year the Japan Housing Corporation (J. H. C.) Act, which provided a new type of suburban L. R. was also enacted. J. H. C. projected to develop several big housing estates using this new type L. R. Farmers in *Kanagasaki* L. R. area in *Matsudo City Chiba* prefecture, one of these J. H. C.'s projects, seriously opposed to the implementation of L. R. project and some of opposite members have been maintaining their farm land as rich and well utilized farm land even now. In 1960s suburban type L. R. by L. R. associations also increased.

In 1970s after enforcement of the 1968 'new' City Planning Act, it became important problem that a large quantity of farm land in L. R. area were left unused for buildig site. We named this phenomena 'okure (delay).' The arrangement between built-up promotion of farm land in L. R. areas and farmer's will to maintain farming became serious issue. In 1975 the Adhoc Act for Promotion the Supply of Housing Site in the Metropoltan Regions was enacted and the special L. R. system (*Tokutei Kukaku-seiri Jigyô*) and the residential block improvement system (*Jyûtaku Gaiku Zôsei Jigyô*) were provided. In these systems farm land less than 30% of project area can be replotted collectively and permitted to utilize as farm land as before. In 1980 *Nôjyû Kumiai Hô* (Act concerning the Association for Agricultural Land Improvement and Housing Development) was enacted and in this Act both of farm land improvement and housing supply were recognized as the purpose of L. R. implementation by these associations.

Recently other proposals of new type L. R. such as '*Ni-dankai gata Kukakuseiri* (L. R. implemented in two stages)' were made and now suburban type L. R. became multiformity.

(II) Big fire and land readjustment for built-up area

In early years of *Meiji* era big fires broke out almost every year. After those big fires, some of reconstruction projects were undertaken by a method of compulsory purchase of land in the stricken area and replot sites. In 1920s after enforcement of the 1919 City Planning Act, big fires broke out in built-up area of *Tôkyô* and reconstruction projects were executed as L. R. projects, but as previously mentioned, L. R. system legislated in the 1919 Act was L. R. for suburban area so the projects had to execute by special measures. In those projects land for roads were obtained by using the building line system of the 1919 Urban Building Act and replotting were carried out on the agreement of land owners without any compulsion. But it was said that troubles often occurred between land owners and leaseholders.

In 1923 the *Kantô* Big Earthquake destroyed the urban areas of *Tôkyô* and *Yokohama*. The reconstruction of earthquake damaged two cities were executed by the government and the municipal offices using L. R. system. The Adhoc Act for city planning of earthquake damaged *Tôkyô* and *Yokohama* was urgently legislated. This Act provided some measures for

L. R. in built-up area, for examples, (a) provision to abolish the application of the Article 43 of the 1909 Agricultural L. R. Act, (b) provisions to designate temporary replots and to order removal of buildings, (c) provisions to establish *Kukaku-seiri Iinkai* (L. R. committee); an advisory body consisted by representatives of land owners and leaseholders, (d) provision to compensate only exceeded area reduction over 10% of land area before implementation.

In the reconstruction project from 1924 to 1930, 65 L. R. projects (3,040ha of total area) were implemented in *Tôkyô*. About 248 km of principal roads and 54 parks (42ha of total area) were constructed by L. R. projects. The central area of *Tôkyô* was fully modernized. But we must mention that well organized and powerful counter movements struck this newly developed L. R. system for built-up area. Main opinion of the movements was that 10% area reduction of land without any compensation violated the constitution which approve the right of private property owners. The movements pointed out 48 opposing points to the L. R. projects. Almost all of them are important issues even now.

In 1931 the revision of the 1919 City Planning Act provided the measure to include any lot using for building site in L. R. area without land owner's consent. In 1934, the 1919 Act was revised again and in case of disaster public authorities would be permitted to implement L. R. without any postponement. By this, L. R. for built-up area after disaster had been easily implemented. In 1940 big fire broke out in *Shizuoka* City and reconstruction L. R. project was implemented by this measure.

In period of the World War II, Japanese Government projected so-called *Guntokeikaku* (development projects of newtowns for munitions industries and military bases) and *Shinto-keikaku* (the development project of the Shintoism City: *Ise*) using L. R. for built-up area. The Adhoc Act was legislated in 1940 to execute the latter project.

Many Japanese cities had been destroyed by bombing until the end of War, the reconstruction projects of these war damaged cities were executed by mean of L. R. for built-up area. In 1946 the Adhoc Act for reconstruction of wardamaged cities was enacted, and this Act had nearly same provisions as the 1923 Adhoc Act, except that of compensation for area reduction. In the 1946 Act, exceeded area reduction over 15% would be compensated, while the figure in the 1923 Act was 10%. G. H. Q. regarded the *Genbu* (area reduction) without compensation, even if it was only 15%, offended against the private property system which the constitution guaranteed and ordered the Japanese Government to revise the provision. The government derived an idea and legislated new provision which prescribed that if evaluated total land price of any district would be less than that of before implementation, compensation should be made for that price reduction (*Genba*). Ratio of land price increase after implementation of L. R. are usually more than 15%, so according to this new provision implementation bodies of L. R. had no need to compensate *Genbu* any more. This compensation method so-called *Genka Hoshô* was also legislated in the 1954 *Tochi Kukaku-seiri Hô* (Urban L. R. Act).

The wardamage reconstruction L. R. projects were planned so urgently that there occurred many problems, for examples, (a) L. R. plans of local cities had nearly same pattern. So there are criticisms that the reconstruction L. R. brushed up localities of Japanese cities. (b) There

were often unbalances between every replot, so it was inevitable to levy and pay *Seisan-kin* (equity payment). Usually so long procedure had been needed before *Kanchi-shobun* (replotting disposition) was made, that land prices remarkably rose up and *Seisan-kin chōshū* (equity levy) became too much higher than land owners had supposed.

In 1954 Urban L. R. Act was enacted and the 1946 Adhoc Act was repealed. In this 1954 Act the system that national government be able to subsidize to the L. R. projects implemented by local authorities was provided. The financial resource of this national subsidy was derived from the Road Improvement Special Account which depend on the gasoline tax. This subsidy system shifted purposes of L. R. projects to constructing principal roads.

L. R. for built-up area had been met serious difficulty, because land parcels in built-up area became so small that any *Genbu* (area reduction) would change almost all lots in L. R. area into *Kashō Takuchi* (excessively small sites). To relief these excessively small lots a system named *Rittai Kanchi* (replotting on building floor) was introduced by the 1954 Act, but this system have not been used until now.

Implementation of L. R. project in built-up area became more difficult, and role of L. R. for built-up area especially to improve infrastructure have been taken place by urban redevelopment projects.

(III) Excess condemnation and L. R. for constructing infrastructure

In early years of *Meiji* era, land for urban infrastructure such as principal roads and major parks were acquired by the 1875 *Kōyō-chi Kaiage Kisoku* (Regulations for purchase procedure of land for public use). But some problems had been pointed out. For examples, irregular and small remnants which were too small to be used for building site often left unpurchased and in case of widening of narrow street, lots which faced old street and often were used for prosperous shops had to be purchased compulsorily and on the contrary backward lots fortunately became to face the widened street. To solve these problems the 1889 *Tōkyō Shikukaisei Tochi Tatemono Shobun Kisoku* (Regulations for acquisition and disposal of land and building in *Tōkyō* city area improvement project) was enacted in 1889. This regulations which had provisions for remnants expropriation and excess condemnation was modeled upon the French legislation in 1852 (*Décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris*). But the excess condemnation method had not been used until the regulations repealed in 1919.

In 1919 the City Planning Act was legislated and the Article 16 Clause 2 of this Act and the Article 22 of the enforcement order provided another type of L. R. method named *Kenchiku-shikichi Zōsei Kusaku-seiri* (L. R. for constructing public facilities and improving adjacent land into building sites). To implement this type of L. R. local authorities acquired land for planned public facility and adjacent land by excess condemnation method and constructed public facility and arranged remaining land into appropriate building sites. It is said that the excess condemnation method of the 1919 Act was legislated following the Bergian and German examples. We believe the German model was the second bill of *Lex Adickes* in 1893.

In 1929 the L. R. project for constructing *Nakagawa-unga* canal in *Nagoya* City was implemented. This was the first and perhaps the only one case of *Kenchiku-shikichi Zōsei*

Kukaku-seiri type L. R.

We cannot give clear explanation why the excess condemnation method could not have practicability in Japan. But it is one of the reasons that normal type L. R. both in built-up area and suburban area, could easily replot land for public facility with very little or even no compensation. In 1920s and 1930s, we could find normal type L. R. which had project areas very long in length and 2 or 3 blocks in width and looked like a belt along the planned street. Even in these case land for the planned street could acquire by *Kôkyô Genbu* (area reduction for public facility or more plain translation 'contribution for public facility').

But after the World War II ended, it became more difficult to acquire land for public facility by L. R. of adjacent area, whether it was the excess condemnation type or the normal type. The excess condemnation type L. R. was taken place by another method such as the project by the 1952 *Taika-kenchiku Sokushin Hô* (Act for Promotion of Constructing Fireproof Buildings). By this Act street was widened acquiring land by expropriation and medium height fireproof buildings was constructed on remnants being subsidized by the government.

In 1961 *Shigaichi Kaizô Hô* (Act for Urban Reconstruction Relating Public Works) was enacted. This Act provided a method named *Shigaichi Kaizô Jigyô* (urban reconstruction project) which acquired land for principal road, station plaza and adjacent area by expropriation and constructed high-rise and high floor-ratio buildings on residual land after land for main public facilities replotted. After implementation, former land owners received divisional ownerships of floor of the building and co-ownerships of its site. This method was succeeded in the 1969 Urban Redevelopment Act and now called *Daini-shu Shigaichi Saikaihatsu Jigyô* (second type urban redevelopment project).

(IV) Conclusion

Three types of L. R. even if they had individual origins, mixed in their development process mutually and now L. R. method itself became multiformity. It is very important that the development procedure of Japanese land readjustment system have been affected and promoted by the powerful and disputatious counter movements. The land readjustment system is originally the development method based upon the autonomy of land owners, leaseholders and inhabitants in project area, and the system of L. R. has pliability to deal fairly with their interests. There have been the slogan that 'the land readjustment is no other than the mother of urban planning,' we can say 'the autonomy of concerning people is no other than the foster mother of the Japanese land readjustment system.'

Table. Chronological Table of Japanese Land Readjustment System

Year	Facts
1868	• The Meiji Restoration
1871	• Replotting on substitute site after big fire at <i>Akibahara Tokyo</i>
1872	• Construction of brick building area after big fire at <i>Ginza Tokyo</i>
1873	• Ricefield Improvement named <i>Denku-kairyō</i> in <i>Iwata Shizuoka</i> (undertook by <i>Nagura Taroma</i>)
1881	• <i>Kanda Hashimoto-chō</i> one of four notorious slums in Tokyo cleared and replotted after the big fire broke out in <i>Matsueda-chō</i>
1887	• <i>Shizuoka</i> -style Ricefield Improvement promoted by <i>Suzuki Urahachi</i> et al. • <i>Hida Roichi</i> (officer of Ministry of Agriculture and Commerce) gave a lecture on foreign L.R. at the meeting of local governors (influenced on <i>Ishikawa</i> -style Ricefield Improvement)
1888	• <i>Ishikawa</i> -style Ricefield Improvement named <i>Denku-kaisei</i> promoted by the Governor and undertook by <i>Takata Kyubei</i> • <i>Hirata Masataro</i> published " <i>Tochi-kairyō Ron</i> (Thesis on Land Improvement)" which referred on foreign L.R. • <i>Tokyo Shiku-kaisei Jōrei</i> (Imperial Ordinance for City Area Improvement of Tokyo) was enforced
1889	• Regulations for Acquisition and Disposal of Land and Building concerning <i>Tokyo Shiku-kaisei</i> , which had provisions for excess condemnation and remnant expropriation, was enforced
1891	• <i>Udo Eggert</i> (professor of Imperial University) published "Land Reform in Japan (<i>Nihon Shin-nō Saku</i>)"
1893	• <i>Sakawa Tsuneaki</i> published " <i>Tochi-seiri</i> (Land Readjustment)," in which he introduced foreign L.R. and <i>Ishikawa</i> -style Ricefield Improvement
1897	• <i>Tochi-kukaku Kairyō ni kansulu Hōritsu</i> (Act concerning Improvement of Land Parcels) was enforced and this act was the first legislation of L.R. in Japan
1898	• Opinionsheet by <i>Ishikawa</i> Prefectural Office (proposal for improvement of agricultural L.R.)
1899	• <i>Kōchi-seiri Hō</i> (Agricultural Land Readjustment Act) was enforced
1909	• Agricultural L.R. Act was fully revised
1910	• <i>Imamiya-daiichi</i> Agricultural L.R. Association was founded in <i>Osaka</i> (this project was said the first case of Agricultural L.R. used for residential development)
1917	• <i>Seki Hajime</i> (Deputy mayor of <i>Osaka</i>) introduced the Lex Adickes in his article
1918	• Committee for investigation of city planning system was established
1919	• City Planning Act (including provisions for L.R.) was enforced
1920	• L.R. after big fire which used replotting by voluntary agreement was implemented at <i>Waseda Tokyo</i>
1921	• Survey for L.R. in 18 suburban towns and villages of <i>Tokyo</i> was carried out • Application for approval of <i>Dainichi</i> L.R. project in <i>Kobe</i> city (the first case of L.R. based on the City Planning Act) was submitted
1923	• Adhoc Act for City Planning of earthquake damaged <i>Tokyo</i> and <i>Yokohama</i> (including provisions for L.R. for built-up area) was legislated • <i>Shinsai-fukkō In</i> (Earthquake Damage Reconstruction Board) translated the Lex Adickes (1902)

Year	Facts
1923	• Report on <i>Shikichi-wari</i> (size and area of building lot), which was a fundamental study for L.R., was published by the City Planning Bureau of <i>Kyoto</i> City Office
1924	• Reconstruction Bureau, Ministry of Homeaffairs translated the Saxon General Construction Act (1900) • Opposition movements to the earthquake reconstruction L.R. occurred and continued three years
1925	• L.R. after big fire at <i>Nippori</i> in suburb of <i>Tokyo</i> was implemented. In this case, construction of public works was undertaken by the <i>Tokyo</i> City Office and replotting was executed by agricultural L.R. association
1926	• L.R. for construction of the ring road in <i>Kyoto</i> was approved (the first case of L.R. for public works)
1928	• Reconstruction Bureau, Ministry of Homeaffairs translated the Bill of Prussian City Planning Act (1925)
1929	• Revision of the City Planning Act (betterment levy for neighbouring area of L.R.) was enforced • <i>Ibe Teikichi</i> published " <i>Tochi Kukaku-seiri Ron</i> (L.R. Thesis) • L.R. for arrangement of old river bed of <i>Jintsū-gawa</i> River in <i>Toyama</i> City was implemented • L.R. for construction of <i>Nakagawa</i> Canal in <i>Nagoya</i> City and arrangement of its river side (the first and perhaps the only case of L.R. implemented with excess condemnation) was executed
1931	• Revision of the Agricultural L.R. Act (ban of agricultural L.R. in the city planning area) was enforced • National Federation of L.R. Association was founded • Revision of the City Planning Act (compulsory inclusion of land used for building site) was enforced
1933	• Planning standard for L.R. was notified
1934	• Revision of the City Planning Act (special measure for urgent implementation of L.R. by public authority in case of disaster) was enforced
1935	• <i>Oguri Chūshichi</i> published " <i>Tochi Kukaku-seiri no Rekishi to Hōsei</i> " (History and Laws of Land Readjustment) • <i>Kukaku-seiri Kenkyū-kai</i> (Association of L.R. Studies) was founded in <i>Nagoya</i> • <i>Kukaku-seiri</i> (Journal of the Association of L.R. Studies) was started
1940	• L.R. after big fire in <i>Shizuoka</i> City was implemented • Special City Planning Act for the Area of <i>Ise</i> Shrine (which has provisions for L.R. of built-up area) was enforced
1943	• L.R. in <i>Sagamihara</i> City and others named <i>Gun-to</i> (military town) were started, but most of these L.R. were accomplished after the World War II
1945	• the World War II was ended
1946	• Adhoc Act for City Planning of war damaged cities was enforced • Standard for war damaged rehabilitation L.R. was notified • Special Measures Act for Establishment of Owner Farmers, which had provisions for special case of agricultural land reform in L.R. area, was enforced
1949	• <i>Tochi-kairyō Hō</i> (Agricultural Land Improvement Act) was enforced. Interim measures for correspondingly applying of the Agricultural L.R. Act to L.R. by the City Planning Act was provided

Year	Facts
1952	• Act for Promotion of Constructing Fire Proof Building was enacted
1954	• Urban Land Readjustment Act was enforced and Adhoc Act for City Planning of war damaged cities was repealed • Provisions for replotting on building floor was provided in the Urban L. R. Act, but, this system has not been used until now
1955	• Japan Housing Corporation Act was enforced and new type of L. R. by J. H. C. was provided • Landowner farmers made strong resistance to L. R. by J. H. C. at <i>Kanagasaki Matsudo</i> City in the <i>Tokyo</i> Metropolitan Region
1961	• Act for Urban Redevelopment relating Public Works (this Act was repealed and succeeded to Urban Renewal Act in 1969) was enforced • Act for Constructing Disasterproof Building Block (this Act also was repealed and succeeded to Urban Renewal Act in 1969) was enforced
1963	• Federation of L. R. Associations was founded • New Residential Area Development Act which had provisions for areal and compulsory purchase of land for new residential area development project was enforced
1968	• “New” City Planning Act including provisions for L. R. as before was proclaimed (enforcement in 1969) • <i>Kukaku-seiri Taisaku Zenkoku Renraku-kaigi</i> (Nation-wide Association of Countermeasures to L. R.) was founded
1969	• Act for Improvement of Agricultural Promotion Area was enforced • Urban Renewal Act was enforced
1970	• Nation-wide Association of Countermeasures to L. R. started “ <i>Kukaku Tsūshin</i> ” (now changed the title for <i>Kukaku-Saikaihatsu Tsūshin</i>)
1972	• Agricultural Land Improvement Act was revised, and replotting system of agricultural land and non agricultural land was realized by this revision • A bill of guide for combined enforcement of L. R. project and urban redevelopment project was announced
1975	• Adhoc Act for Promotion the Supply of Housing Site in the Metropolitan Region was enforced. Special L. R. system and Residential Block Improvement system were instituted by this Act and farm land less than 30% of project area can be replotted collectively in these systems
1977	• A bill for Planning Standard of L. R. was announced
1978	• <i>Iwami Ryōtarō</i> published “ <i>Tochi Kukaku-seiri no Kenkyū</i> ” (Studies on L. R.)
1980	• Act concerning the Association for Agricultural Land Improvement and Housing Development was enacted
1982	• International Seminar on L. R. was held in <i>Nagoya</i> City
1985	• Second International Seminar on L. R. was held in <i>Tokyo, Tsukuba</i> and <i>Nagoya</i>