

創生期の土地区画整理事業に関する一考察 —大阪・今宮耕地整理事業を念頭として—

Study on Land Readjustment Project in Early Period

古屋 秀樹*

1. はじめに

土地区画整理事業は、「都市計画の母」と呼ばれ、東京（震災復興）をはじめとして全国で多く実施されている。しかし、宅地開発を目的とした区画整理が初めて実施されたのは大阪（1910（明治43）年、今宮第一耕地整理事業（現在、西成区））であるということはあまり知られていない¹⁾。これは、大阪の区画整理が宅地供給の側面が強いのに対して、震災復興は既存市街地の改良を目的として市街地に適用した初めての事例であることによるといえる²⁾。土地区画整理事業は、耕地整備を端緒としながら、当初の宅地供給から質の高い都市づくりに時代の変遷とともにその事業目的・内容が変化したと考えられる。そこで本論では、我が国に導入された区画整理事業の変遷過程を、①法制度の制定過程ならびに②大阪を中心として施行された区画整理事業の実態把握とそのキーパーソン、以上の2つの観点から、文献調査を中心として、その実態を明らかにすることを目的とする。

2. 区画整理の技術の系譜

(1) 明治から戦後までの都市計画のなごれ³⁾

鎖国によって欧米諸国の文化に遅れをとっていたわが国は、文明開化、富国強兵、殖産興業を旗印として近代国家の建設を急ぐ中で、国威発揚の観点等から都市建設を急ぐ必要があった。1872（明治5）年、銀座から築地にかけて大火が発生したが、これをきっかけに道路の改良・新設と銀座煉瓦街の建設が実施された。建物の不燃化は都市形成に大きな影響を及ぼすが、事業実施の財政的裏付けが弱かったため、一部市街の改造にとどまることとなる。さらに、1881（明治14）年に神田橋本町で大火が発生する。これをきっかけとして東京府は、この土地の大部分を買収によって公有地とし、木賃宿などを建設しないことを条件に貸地経営を行うことによって貧窮民を追放し、スラムを完全にクリアランスする。初期の都市整備では、買収による都市開発が大きく取り上げられ、区画整理のような権利調整による都市更新は、まだ検討の遑上になっていないと考えられる。

* 東洋大学国際地域学部：Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

さらに、これらの動きは1888（明治21）年の東京市区改正条例の公布につながると考えられる。東京市によって策定されたこの条例の計画区域は、皇居周辺と上野・浅草から新橋にいたる区域および本所・深川の一部であり、対象地域における市街地改良を目指したものである。東京府知事の芳川顕正は、「道路、橋梁、河川は本なり、水道、家屋、下水は末なり。故に其根本たる道路橋梁河川の設計を定むる時は自然容易に定むることを得べきもの」と記して集中的な投資を行ったものの、財政問題から計画区域は皇居周辺に集約されることとなった。この制定過程について、藤森⁵⁾は、下記の通り記している。

「内務省は築港をあきらめ、テーマを市区改正にしほり、明治21年2月17日、東京市区改正条例全19条の草案を内閣に送る。内容は、おもに、計画遂行の体制、権限、財源措置の3つよりなっていた。……中略……。市区改正無用論者は、条例草案の参考に供された審査会案をもっぱら改造計画の物真似と決めつけ、身の程知らず、不要不急の事業と断ずる。……中略……。山県有朋は蔵相松方正義と連名で、元老院の論難に逐一反撃するやや感情的な上申書を内閣に呈し、「元老院議の在るにも関せず別紙原案断然決行あらんことを請う」。内閣は、山県の固い決意を容れ、……中略……。東京市区改正条例の公布に踏み切った。

全16条の内、法の骨子は、指揮系統と財源に関する次の4条にあった。

東京市区改正条例

- 第1条 東京市区改正の設計及毎年度に於て施行すべき事業を議決する為め、東京市区改正委員会を置き、内務大臣の監督に属せしむ、其組織権限は、閣令を以て之を定む
- 第2条 東京市区改正委員会に於いて、市区改正の設計を議決したるときは、内務大臣に具申すべし、内務大臣は、審査の上、内閣の許可を受け、東京府知事に付し、之を公告せしむべし
- 第3条 市区改正の費用に充つる為め、東京府区内に於て、左の特別税を賦課す
一、地租割 一、営業税並雑種税 一、家屋税、 一、清酒税
- 第4条 市区改正の費用を補助する為め、東京府区部の基本財産として、即今官用に供せざる東京府区部内の官有河岸地は、之を下附す」

ここに特別税と官有河岸地売却費を財源とし、都市計画の全権を内務大臣に集中することが決められた。」

以上から、特別税等の財源により、土地買収による都市更新を試みていたことが考えられる。

この条例により、東京では、道路、鉄道、橋梁等の整備が行われ、都市活動に欠かせないインフラが整備・充実することとなる。この市区改正条例は、1918（大正7）年には、東京を含めた横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の6大都市に準用された。

さらに、第1次世界大戦前後からの経済発展とあわせて、都市の様相も大きく変化し、都市への人口集中や市街地の拡大に付随して発生する都市問題に組織的、体系的に取り組むことが急務となった。それに対して、1919（大正8）年、都市計画法、市街地建築物法（建築基準法の前身）が公布された。都市計画法では、住居地域、商業地域、工業地域、工業地内特別地区などの区分を行い、建築の制限を行うほか、道路、公園、下水道などの都市施設、耕地整理法の準用による土地区画整理などの事業実施に道を拓くとともに、6大都市への適用（1920年）、6大都市以外への適用（1926年）と広がりを見せる。道路、橋梁、河川を中心とする線でとらえられてきた都市計画が、用途地域の

設定によるゾーニングを用いて、さらに公園、下水道といった住環境も着目され、総合的に都市を整備する方針に発展したと考えられる。

さらに、1923年9月に発生した関東大震災による甚大な被害に対して、復興院（後藤新平総裁）は大規模な土地区画整理と公園・幹線道路の整備をともなった帝都復興計画を立案したが、その際に計画された環状・放射道路は現在の東京の都市骨格を大きく規定するものといえる。時を経て、日本は第二次世界大戦で115の都市が戦災をうけたが、土地区画整理事業と街路事業を中心とした復興計画が特別都市計画法を制定しながら実施された。しかしながら、インフレーションの進行、緊縮財源の制約などから、112都市、29,100haに857億円を投じて1960（昭和35）年、完了をみることとなった。このように、関東大震災、戦災復興において土地区画整理事業が多数行われたことがわかる。

(2) 土地区画整理事業の概要

それでは、これら都市計画と土地区画整理との関連はどのようなものであろうか。都市計画の理念について、都市計画法（1968年施行）では「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」と謳われている。そのために、市民が健康で文化的な生活を享受でき、同時に各種の都市活動が十分達成できるように都市の基礎的な施設を整備し、土地利用に適正な指針と制限を課すことによって合理的な都市空間を計画、創出するために、線引き・用途地域等の土地利用計画、道路・公園・下水道等の都市施設計画、土地区画整理・再開発事業等による市街地開発事業計画などによって、その実現がはかられる。

この中で、土地区画整理事業とは、「市街地として必要な公共施設を整備し、宅地としての利用を増進するために、一定の地区内の土地を「換地」という手続きによって土地の区画形質の変更および公共施設の新設・変更を行う事業」⁶⁾ のことであり、「土地区画整理の起源は、ドイツのアチケス法に遡るといわれている。わが国では1919年の都市計画法に明文化され、震災・戦災の復興計画の経験により独自の発展をとげた。農地を対象とする耕地整理とは目的を異にするが、その原理はほとんど同一」⁷⁾ のものであると考えられる。

また、石川⁸⁾ は著書の中で、「土地区画整理の都市計画における重要性は近来益々認めらるるに至った。此の元来の使命は乱雑なる筆の形を正整し、土地の細部に亘って道路を附し、宅地としての利用を増進するのにあるのであるが、近来設計術が高度に進むに従い都市計画用途地域も亦此によって初めてその指定の目的に副ひ、「よき商業地」「よき住宅地」「よき工場地」を得ることが明らかになった。又都市計画路線の実現も我国都市計画20年の経験により、此れによってのみ最も経済的に且最も迅速に企画する事が出来る事が解った。実に此こそは都市計画のビタミンである。此の歴史は1893年瑞西チューリッヒ縣のカント市で市街地建築法の一部として発布されたに始まり、独逸を中心として中欧で発展をとげた。」と記すとともに、その効果として「イ。各筆の正整、ロ。長き道路の最も廉価且つ迅速なる達成法（賠償極小且、強制力大）、ハ。受益者負担に対し地主及都市計画事業執行者相互に最も便宜なる手段を興ふ（土地にて負擔すると云うことが）、ニ。各地域における運河、鉄道駅敷地等々の都市計画的艱装が最も廉価且つ迅速に出来る、ホ。工場、学校

等の誘致が出来、土地発展策と同時に此等によって、郊外への人口分散が可能となる（此は都市計画上最も重大な仕事である）」と論述している。また、この中で石川は、名古屋の事例を多く取り上げているが、これは都市計画地方委員会技師として名古屋に赴いた⁹⁾ことによるものと考えられる。（下線、著者記入）

また、土地区画整理事業の特徴として、総合性（河川、街路といった単一事業ではなく、都市施設全般の整備を区画整理が含む場合が多い）、大規模性（点、線の施設整備でなく、面を対象とした整備）、低廉性（公共用地をすべて買収するのに対して、減歩をしてそれらを生み出す）に言及しているものもある¹⁰⁾。

(3) 耕地整理法・土地区画整理事業の創成

本節では、耕地整理法や土地区画整理事業が法制度の中でどのように位置付けられ、それらの関連性は如何なるものか、考察を行うものとする。

(3.1) 耕地整理（土地区画整理）の初期

(2)において、震災・戦災での土地区画整理事業実施が多数存在したが、その土地区画整理は耕地整理法やアヂケス法（ドイツ）と類似すると考えられる。いずれの方法も、個人所有の土地の権利交換を行うこと、土地の整形をおこない土地利用の効率性向上をめざすこと、などの類似点が存在する。

耕地整理法から考えてみると、耕地整理が成立するには土地が公的組織の所有ではなく、私的所帯となっていること、土地整序によって利用効率がある程度上昇することが前提となる。まず、土地保有形態をみると、わが国において現在のような土地所有制度が誕生したのは明治初期のことである。例えば、1872（明治5）年の地券発行、土地永代売買解禁の布告、1873（明治6）年の地租改正条例をもって、農民の土地所有が公認され、土地の価格に応じて課税するという方針が打ち出されて土地一筆の境界、所有者、地目、面積等が確定されることとなった。さらに、1884（明治17）年の地租条例、1886（明治19）年の旧不動産登記法の制定等を経て、概ね1889（明治22）年頃までには各種の近代的な土地所有権が確立したといわれている¹¹⁾。

このような中で、1897（明治30）年に法律39号「土地区画改良ニ係ル法律」が公布される。岸井¹²⁾は、この法律に関して「地租を据え置いても「土地区画の改良」を促進することが必要であるとの認識の基に立案されたもので、土地を改良しても、その総地価を改良前と同額とする（つまり地租を同じにする）ことを規定するものであった。」と記述し、その背景として「本法律は1986（明治29）年に登録税法が公布され、事業施行に伴って生じた増歩に対する登録税の納付などが必要になったものを軽減するための措置ではなかろうかと考えられ、その内容及び時期からして、これをもって土地区画整理事業の発祥と呼ぶことは必ずしもふさわしくないと考えられる。なお、大蔵省主税局地租便覧（明治19年）でも既に開墾と称しつつ、宅地の整備が行われていることを示唆する記述がある」と解釈している。

さらに、岸井は「本法律は対象を「耕地」に限定していないが故に、宅地開発のインセンティブとしても大きな役割を果たしたといわれている。つまり、近代的な土地所有制度を確立することと

表裏一体にあった地租という仕組みを操作することを通じて、土地を所有した人たちによる「土地の共同開発」が促進されたのである。しかし、この法律自体は土地の交換分合や公共用地創出に関する特別の規定はなく、引き続いて、土地の交換分合等を目的としてうたい、その手続き等を具体的に定めた耕地整理法が制定（1899（明治32）年）された。この時期の耕地整理については、農家への直接的便益が、1) 畦畔の整理により「増歩」すること、2) にも関わらず地価が据え置かれていること、3) 田畑の往来、運搬の自由快速、4) 農地生産性の向上と修繕等の経費の節約、5) 土地価格の上昇と正確な丈量、6) 所有地の集約化、にあって、この事業は秋から春にかけて農閑期の農民の労力を活用することで実現されるものと考えられていたことからわかるように、基本的には「増歩」を意識した、土地所有者が行う「耕地の共同開発整備」事業であった。この耕地整理法は、「耕地の利用増進」を目的としており、その空間構成は耕地のためのものでなければならぬという基本的且つ大きな相違点を除けば、現在の土地区画整理法制度の基本的骨格・概型を規定しており、結果的には、この法律及び1909（明治42）年の改正耕地整理法に基づく耕地整理の事業が、新たな宅地供給、不動産としての宅地の創出をも意識して実施され、「土地の共同開発」としての区画整理が生まれてゆくこととなる。従って、初期の土地区画整理事業は、基本的に土地所有者による行為、「共同開発」であり、結果として、宅地化に必要な公共施設を整備しても増歩しているものも見受けられる」と言及している。（下線、著者記入）

翌年、農業基盤整備に使われていた耕地整理の手法を初めて宅地開発目的に設計したのは1910（明治43）年の大阪の今宮第一耕地整理事業（現在、西成区（天王寺の西））である。当初の設定は矩形の街区を持つほかには道路は狭くて隔切りもなく、街区には敷地の背割りが無いなどの農地の耕地整理の面影を残していた¹³⁾。

また、同時期に対する論考として岩見¹⁴⁾は、「土地区画改良ニ係ル法律は、地租の軽減をはかり、登録税の納付をすえ置いて耕地改良を促進することを目的としたものであり、あくまでも耕地をその対象としていたのであるが、法文には「土地改良」と明文化され、耕地の改良というふうには特定されていなかったため、「本法に依り事實は宅地としての利用を増進する目的を以て、区画形状の変更を行ったものも尠くな」かったといわれている。

しかし、同時に岡崎早太郎氏が同法を「宅地を造成し改良する事業の為に活用した多くの事例あるを知らない」と述べていることを考え合わせると、実際には実例はそれほど多くなかったのではないと思われる。

区画整理がその本格的発展の端緒についたのは、ようやく、先の「土地改良ニ係ル件」が廃止され、新耕地整理法が制定された明治42年以降である。これ以後、区画整理法にもとづいて施行されることになるのである。

この時期は、日清、日露の両大戦を経て、日本資本主義が生成・発展する時期であり、工場用地・住宅用地等の宅地需要の増加がみられ、それが耕地整理の土地区画整理への転化＝区画整理の生成を促したものと考えられるのである。ちなみに、不動産資本が活動をみせはじめたのもやはりこのころである。」と記している。（下線、著者記入）

このように著しく近代化が進み、土地集約的産業（農業）から、労働・資本集約的産業（工業）に変化し、それにともない大都市部への人口集中が過度に進み、その受け皿として宅地が必要になった背景が存在すると考えられる。

(3.2) 都市計画法の区画整理

1919（大正8）年に都市計画法が初めて施行される。この制定にあたっての審議過程について、越沢¹⁵⁾は、「その審議過程は都市計画の法制化を推進してきた内務官僚と学者にとっては苦渋に満ちたものであった。当時、都市計画・都市問題に関する有識者は全て都市研究会に結集している。佐野利器（東京帝大教授）、片岡安（日本生命社長）、渡辺鍬蔵（てつぞう。東大法学部教授）、関一（後の大阪市長）らはいずれも審議に参画するが、内務省の原案にあった国庫補助の義務化、今日でも話題となっている土地増価税・間地税（今日の言葉でいえば未利用地税）、超過収容（欧州の都市開発はこの方法による）という都市計画事業実施の財源、開発利益の公共還元のための条項はことごとく大蔵省の反対にあい、削除されるか、骨抜きにされてしまった」と記述している。

都市計画法の中で土地区画整理事業は、12条の個人・共同・組合による自発的な区画整理（手続き規定は耕地整理法の準用）としてうたわれ、そのほかにも13条に都市計画認可後1年間たっても施行するものなき区画整理を公共団体が行うこと、及び16条に公共施設整備にともなう超過収容型区画整理を行うことが規定される。これらについて岸井¹⁶⁾は、「この時点ではじめて公共団体施行の道が開かれたものであり、この法制定は、「土地の共同開発」としての土地区画整理事業に対し、その手法が「都市の整備」につながるものであるとの判断を下した上で、都市計画の舞台に取り込み、その促進のために行政体自らがイニシアチブを取る構図を生み出した点で大きな転機とみることができる。その後は既存文献に詳述されているように、関東大震災の後の「特別都市計画法」、第2次世界大戦後の「特別都市計画法」等を通じて、行政主導の土地区画整理事業が展開された。この2回の特別都市計画法によって耕地整理法や都市計画法の規定では不十分だった施行時期、宅地の強制編入、換地予定地、過小宅地の取扱等の事業運営上の規定が整理できると共に、路線価評価方式、減歩率、換地設計に対する考え方も定式化されてきた。つまり、土地所有者の自発的な土地開発に留まることなく、行政が「都市の共同整備」するための社会システムとして土地区画整理事業を取り上げたが故に、その技術が磨かれたと考えることができよう」と述べている。

（下線、著者記入）

この都市計画法、ならびに土地区画整理について岩見は下記のように記している¹⁷⁾。

「周知のように、日本資本主義は第一次世界大戦を契機として、飛躍的に発展するが、それは同時に大都市の無秩序な膨張をもたらし、都市問題をひきおこすにいたった。都市問題の激化は、資本の生産・流通活動にとっても大きな障害となり、それに対処するため都市計画事業の推進は資本にとって一つの大きな問題となった。

しかし、当時、都市計画事業を推進するための根拠法としては、明治21年に制定された東京市区改正条例があるのみであり、しかも同条例はその名の示すとおり、東京市のみを対象としたものであったから、他の諸都市は都市計画を推進するための法的裏付けをもたなかった。また、市区改正事業は市域のみに限定されていたため、郊外の無秩序な市街化に対しては対応することができなかった。

大正7年、同条例の改正によって、大阪、名古屋、京都、横浜、神戸にも適用がなされるようになり、また、市域外にも拡大適用されるようになったが、資本主義の発展にともなう都市問題の激化は、近代産業の確立以前に制定された同条例の改正というかたちでは十分対処しきれないものになっていた。

そこで政府は、時の内務大臣後藤新平、池田弘らを中心にして都市計画のための新たな立法化の準備に着手し、大正8年、「都市計画法」及び「市街地建築物法」を制定した。

この都市計画法の制定は区画整理史上において一つの大きな画期をもたらすのであった。「土地区画整理」制度が同法に初めて導入され、それとともに、区画整理はこれまでの単なる宅地造成手段にとどまらず、都市計画手段・公共施設整備手段としての役割をあわせもつようになったからである。

土地区画整理制度が都市計画法の中に導入されたのは、一つは関一、池田宏等、当時の著名な都市計画関係者によって都市計画事業への区画整理の活用が熱心に主張されていたためであるが、同時に、多くの都市がすでに以前から区画整理手法を都市整備手段として活用せんとする動きをみせていたことも、その背景として見逃すことができない。」（下線、著者記入）

以上から、農地抛出のための耕地整理法の場合、道路が狭く隅切りがないことに加え、街区に敷地の背割りがなくなど、宅地としての性能を必ずしも十分具備していなかったため、それら問題点を改良しながら、宅地供給のための区画整理として発展していったと考えられる。

しかしながら、その実施状況について岩見¹⁸⁾は、「さて、第一次大戦以降、日本資本主義の飛躍的発展＝都市への人口集中を背景にして、東京・名古屋・大阪・福岡・京都といった大都市郊外を中心に区画整理は盛んにおこなわれるようになるが、それらの区画整理は依然として耕地整理という形で施行された。都市計画法によって創設された土地区画整理制度はほとんど活用されなかったのである。

その理由としては次の点を指摘し得よう。

すなわち、その第1は土地区画整理の手続き規定の制定が遅れたという点である。この手続き規定がなされたのは大正12年であり、さらに付属法令が整うのはやっと大正14年である。

その第2は土地区画整理は都市計画区域のみでおこなうことができるが、当初、都市計画法の適用のあった都市は六大都市のみであったということである。したがって、その他の都市において区画整理を施行しようと思えばそれは耕地整理によるしかなかったのである。都市計画法適用都市は大正12年には25都市が追加され、以後、少しずつ拡大されてゆくが、ほぼ全都市に適用されるようになるのはやっと昭和8年のことである。

その第3は、これこそ最も重要な理由であるが、土地区画整理よりも耕地整理による方が融資・補助金・減歩手続きにおいて有利であったという点である。とりわけ決定的であったのは融資の問題であった。土地区画整理において耕地整理と同じように低利融資の道が開かれたのは昭和3年である。以降、土地区画整理はその経済的基礎を与えられ、めざましい発展をすることになるのである。

これら、都市近郊における、耕地整理、土地区画整理の中心的推進者は地主階層であったが、小作人からみれば区画整理は農地からの追放以外の何ものでもなく、したがって、区画整理をめぐることは、地主と小作人の間に激しい対立がくりひろげられた。

この地主・小作人の対立は戦前における区画整理の歴史を貫く赤い糸であった。

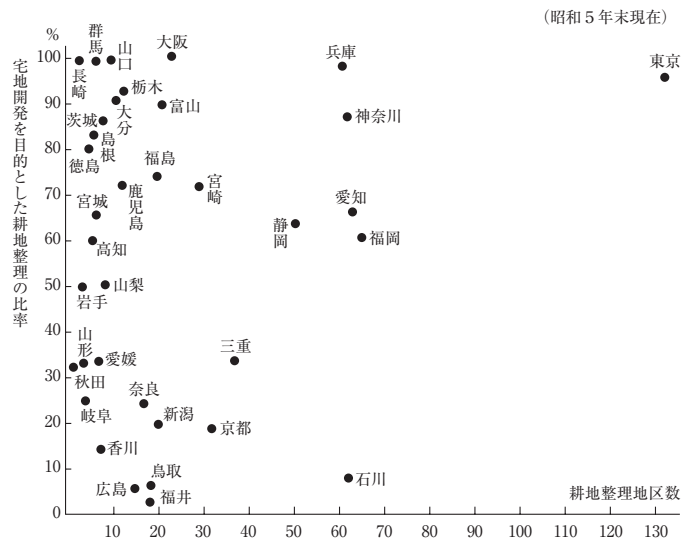
ところで、この第2期において見逃すことができないものは帝都復興区画整理事業（大正12～昭和5年）であった。これは既成市街地への区画整理の導入にはじめて道を切り開いたという点において、区画整理史上、一つの画期をなしたものであった。」と述べている。（下線、著者記入）

これら関連法制の比較を示したものが表-1である。目的をみると当然ながら耕地整理法が耕地の利用を促進することが大きく掲げられているが、大都市部への流入住民への対策として可及的速やかな対応が必要となる宅地造成に目的自体が徐々に移行するとともに、都市更新のための手段として大きな役割を持つようになったことがわかる。

また、図-1は耕地整理件数と宅地供給目的構成比率を示したものであり、大都市部において件数ならびに構成比率が高い傾向を示していることから、新たな宅地供給のための手続きとして耕地整理が大きな役割を果たしていることがわかる。さらに図-2は、土地区画整理件数の時系列推移を示しているが、第2次世界大戦直前まで多くの実績事例が存在することがわかる。

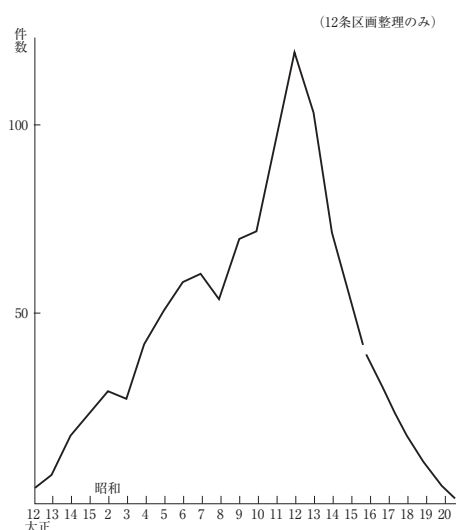
表-1 土地区画整理関連法制の比較 (文献18)

	目的及び施工年	法が想定する施行主体	都市計画との関係等
旧耕地整理法	耕地の利用を促進 (明治32年)	土地所有者(地区内の土地所有者数、面積、土地の地価額いずれも3分の2以上の同意が発起に必要)	都市計画法が施行されていない為、関係なし
耕地整理法	土地の農業上の利用の増進 (明治42年)	土地所有者、登記した権利を有するもの 耕地整理組合(土地所有者数の2分の1、面積、地価の3分の2以上)	特になし *昭和6年以降は市街地内での施行は禁止された
旧都市計画法	宅地としての利用の増進 (大正8年)	土地所有者、登記した権利を有するもの 組合(耕地整理法準用) 公共団体(13条、16条の区画整理のみ)	12条区画整理は明確に規定されていないが、13条区画整理については都市計画の認可後1年を経て施行者がいない場合、16条区画整理は都市計画事業として建築造成に必要な場合に限り施行
震災復興	東京及び横浜における都市計画の実現 (大正12年)	行政庁 公共団体 土地区画整理組合(土地所有者数、借地権者数の2分の1、面積、地価の3分の2以上)	東京及び横浜における都市計画の内容を実現(都市計画決定後直ちに着手することが可能となる) *組合施行は実態として存在していない
戦災復興	戦争で災害を受けた市町村の区域における都市計画の実現 (昭和21年)	行政庁 行政官庁は施工しない(法制定時の公共団体施行は行政庁施行に移行する) (土地区画整理組合等)	特別都市計画として決定された内容を実現 *組合施行は方の中では触れられていないが実態的に存在する
土地区画整理法	公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進 (昭和29年)	所有権、借地権を有するもの(同意施行を含む) 土地区画整理組合(所有権者、借地権者数及び面積の3分の2以上、参加組合員を含む) 都道府県、市町村 都道府県知事、市町村長、建設大臣 住宅・都市整備公団、地方振興整備公団 地方住宅供給公社	都道府県、市町村、都道府県知事、市町村長、建設大臣、住宅・都市整備公団、地域振興整備公団、地方住宅供給公社については都市計画決定された区域内のみ可能 個人、組合については明確な規定なし



注 1. 内務省調べ
2. 出所：小栗、「土地区画整理の歴史と法制」P.15～21から作成
3. 宅地開発を目的とした耕地整理施行面積は約331km²である。

図-1 都市計画区域内における耕地整理施行状況 (文献18)



注 1. S.13年までの数字は内務省「土地区画整理統計」「区画整理」S.14. 10号による。
注 2. S.14年からの数字は全国区画整理連合会「土地区画整理組合誌」S.44. 3による。但し、この数字は組合施行のみで個人施行、共同施行は含まれていない。

図－2 土地区画整理認可件数経年変化 (文献 18)

(4) 技術の系譜についての考察

それでは、これら耕地整理法や土地区画整理事業は、どのようにして制定されたのであろうか。まず、1919年に制定される都市計画法を審議するために設置された都市計画調査会について、石田¹⁹⁾は、「地帯収用に関する「欧羅巴ノ例」が参考資料として配付されている。これは、「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という資料と考えられ、これは、独逸「アヂケス法」、英国住居及都市計画法(抄)、仏蘭西土地収用法(抄)、白耳義土地収用法(抄)を翻訳したものである。……中略……。アヂケスの1893年法案と1919年法の土地整理規定とは、土地区画整理の施行者や、施行手続きに耕地整理法を準用するなどの点で相違点も多いが、超過収用の仕組や、土地所有者の申請によるものと公共団体の申請によるものという二種類の発議の仕方の区画整理をもつという構成は類似している。」と記している。これと同じ論調として、樽崎²⁰⁾、大村²¹⁾などがみられる。

この都市計画調査会に、関一は参加しているが、ヨーロッパに留学を行い、自らの目で確認してきたことが大きいと考えられ²²⁾、以後大阪で多くの土地区画整理事業が実施されたことと無縁でないと考えられる²³⁾。

さて、都市計画法制定以前からあった耕地整理法によって、今宮地区では宅地供給を目的とした区画整理が実施されている。耕地整理法とドイツ関連法規についても石田²⁴⁾は、「1899年耕地整理法と参考にされたといわれるドイツ連邦の土地整理法とを比較すると、いくつかの共通点があることは確かである。例えば、耕地整理の定義、除外地、換地計画の原則などのほか、特に興味を引くのは1899年耕地整理法にある不同意者の「強制」的編入制度と「整理委員」の制度である。……中略……。さて、以上のように1899年耕地整理法はドイツ連邦の土地整理法を参考にして立案されたことは明らかである」と述べている。

以上から、日本では耕地整理法が耕地創出に加え、宅地開発にも準用され、最終的には都市整備の仕組みとして都市計画法における土地区画整理として結実したこと、そのストリームとして耕地整理法にはプロイセン耕地整理法をはじめとするドイツ連邦の土地整理法が存在したことが明らかとなった。ここで問題となるのは、何故多くのヨーロッパ諸国の中でドイツ連邦の法律が参照されたかという事と何故大阪で耕地整理法を宅地開発に援用されるといったブレイクスルーがあったかという事である。

(4.1) 何故ドイツ法制度が参照されたか

まず、前者のなぜドイツであったのか、という問いであるが、イギリス、フランス、ドイツの主要国の比較を通じて考えてみたい。まず、イギリスでは、「労働者階級の社会的条件を改善すべきである」という主張をうけ、1839年には都市の衛生状態に関する全国調査が行われ、1848年に「公衆衛生法」がはじめて制定された。この法律は、有害物の除去と疾病の予防を内容とするものであったが、過密居住、排水の不完全、汚水溜、便所などの不衛生な住宅の確認が含まれていた。1851年には、最初の「住居法」「労働者階級宿舎法」が制定され、労働者住宅の建設または購入資金の貸付制度を市および県にみとめた。さらに1868年には、「トレンズ法」と呼ばれる改正住居法が成立、1875年、「クロス法」と呼ばれる改正住居法により、住宅の保全が所有者の義務とされ、義務を果たせない場合には公共団体の責任とされた。また、この法により個々の住宅だけではなく地区全体がスラムの場合にはそれを取用して改良する「スラムクリアランス」がはじめて可能となった。

1875年、公衆衛生法が改正され、市町村は建築条例によって住環境の質の確保を図れることになった。1894年にはロンドン建築法が定められ、道路の幅員、壁面線、建物周囲の空地、建物の高さなどの規制が行われた。ついで各市で公衆衛生法に基づいた建築条例が設けられるようになった。このようにして住居法によって住宅の質の低下が阻止され、公衆衛生法に基づく建築条例によって道路の確保や住宅の配列が確保されるようになった。

しかし、この建築条例は自治体によって極めて機械的に適用され、いわゆる「By-Law Housing」と呼ばれる条例住宅地により、殺風景で無味乾燥な市街地が広大に形成された。……中略……これらの労働者住宅は二階建煉瓦造の連続住宅がほとんどであり、ブロック内にわずかな裏庭がとられているだけで、家並は道路の両側に100m以上も延々に続き、樹木などの緑はまったくなかった。……中略……。時代は下って、1969年の住居法ではじめて条例住宅を総合的に環境改善するプログラムが政府によって用意された。」と記述されている²⁵⁾。(下線、著者記入)

なお、英国では1909年に都市計画に対する関心が高まり「住居および都市計画等に関する法律」が制定される。さらに、1947年に都市・田園計画法が改定されるが、この法律は、それ以前の制度からみると革命的な内容といえ、私有財産である土地の財産権の全体性を否定し、全ての土地利用は公私を問わず詳細な計画に基づいて構成に決めるというもので「開発権の国有化」といわれた。

次に、フランスであるが、「フランスでは産業革命の影響が出始める以前からパリの大改造が進められており、そのため、さまざまな近代的制度がつくられた。ナポレオン一世の第一帝政の時代、1807年に壁面線、開発制限の法律が制定された。僻遠線の規制は建物を改築するときのみ有効であり、既存不適格は適用を免れた。1822年、パリでコレラが流行し、都市改造が推し進められ、1831年には公共事業省が設置された。

1833年に最初の鐵道建設がなされ、鐵道用地確保のために1841年土地収用法が制定された。1852年、土地収用法改正により、「超過収用制度」が取り入れられた。この制度改正の直接的動機は、1822年にパリ中心部で起きた不動産投機であった。投機により不動産価格が場所によっては数百倍になったのである。超過収用制度によって、道路建設では道路になる部分だけでなく、背後の関連する土地区画全体を収用できるようになり、オスマンのパリ改造の強力な武器になった。1854年には、半官半民のフランス不動産銀行が設立され、官民の資金が都市開発に投入された。19世紀末のパリ改造では、新しい資本主義体制の下で都市開発が経済プロジェクトとして実施されていたのである。「フランスでは土地所有権については、所有権の絶対性とその自由な利用を古代ローマから引き継ぎ、フランス革命後のナポレオン法典にもこれが法制化されている。……中略……1912年に都市計画法が議会上程され、1919年に制定された。この制度はイギリスのE. Howardの田園都市の影響を受けている。この法律では、長年認められてきた所有権の絶対性とその自由な行使が都市計画の公共性によって制限され、「都市整備・美化・発展計画」の作成が人口一万人以上の市町村に義務づけられた。すべての建設行為は市町村長の許可が必要となった。」と記されている²⁶⁾。(下線、著者記入)

最後に、ドイツをみると、R.M. Jokelは、耕地整理から都市の区画整理に発展する過程について、下記のように述べている²⁷⁾。

「18世紀、農地の整理を行う耕地整理手法が開発された。その主な目的は共有入会地制度を取り崩し、封建的な土地所有システムを定着させることにあったが、「都市的な区画整理」が求められた地域でもこの手法が活用された。1819年から1826年にかけて行われたベルリンの開発がその典型的な例であり、プロシアの他の都市でもこうして手法が確立されたものとなっていた。しかし、耕地整理と「都市の区画整理」とは大きな相違もある。耕地整理は農業活動の改善に資するものでなければならず、農地という土地利用は基本的に変化しないのに対し、都市の区画整理は農地から宅地へと土地利用の変化を引き起こし、一般に土地価格の大きな増進をもたらすのである。

1875年にプロシア建築線法が制定され、建築線計画の中で道路の区域や建築線の境界が指定されるようになったが、まだ建築のタイプや密度に関する詳細な規定はなかった。また、自治体は道路として必要な区域を買収もしくは収用することができるようになったが、道路用地を無償で確保するという規定もなかったし、建築線の背後の敷地を整序する規定も存在していなかった。つまり、新しい計画道路の区域内の土地所有者にとっては非常に不利な規定であったのである。……中略……。この時期はいわゆる「産業革命の時代」の後で、多くの市民が仕事を求めて都市に流入してきた。フランクフルトでもわずか数年のうちに人口が倍増していた。ほどなくアゲケスは住宅不足を解消するために宅地の供給を行うことが非常に重要であると認識するに至ったのである。

当時、区画整理に関する法はなかったので、……中略……。土地所有者の合意を取り付けて、それぞれ個別に所有されている土地を共有地として取扱い、そこから道路など公共用地として必要な土地を控除して残った土地を再度個人所有の宅地として換地するという試みを行った。彼らはこうした任意契約にもとづく土地区画整理の試みをはじめていたのである。」

以上3カ国を考えると、イギリスでは良好な住宅形成はその保有者の責務とされ、労働階級層向け住宅地は、必ずしも良好な環境を創出していないことがわかる。次にフランスでは、投資によって都市の大規模な整備を推進していることがわかる。これに対して、ドイツのそれは当該地区の整

序によって土地の利用価値を、大規模な資金流入なしに宅地供給、都市整備を実施する試みであることがわかり、国力や当該地域居住者の経済環境等を勘案し、より低廉なコストと期待される効果の観点から、ドイツの法制度を参照していたと考えることができる。

(4.2) 何故大阪で耕地整理法を宅地開発に援用されたか

耕地整理は、農商務省の管轄下で実施され、都市計画と関連した内務省と異なるセクションである。他省庁の施策が内務省と密接に関わるプロジェクトで実施されたのか不明確といえ、耕地整理法が何故宅地供給を目的として実施されたのか両者の関連性がミッシングリンクと考えられる。

この耕地整理、もしくは田区改正について緒方は、次のように述べている²⁸⁾。

「明治5(1872)年、地租改正により、地主の支払う地租が金納化して固定化されるようになる。地主は、小作米取得者として、利益が増大するようになった。田畑勝手作りにより、作付作物が自由に選定出来るようになる。また、耕地の改良も自由にできるようになった。作業の効率化のため、区画整理事業が盛んに行われるようになった。しかし、当時はまだ全くの在野的・農民的事業であった。

明治21(1888)年、内務省開催の地方長官会議にて、農商務参事官は、「区画改良は、わが国においても農事改良の根本政策として、この改良を急務となす。」と説き、この時代において初めて区画整理事業に対する政府の関心が認められる。その後、新技術である乾田・農耕・正条植は区画整理が必要であったが、工事費の増嵩により、区画整理による増歩地の売却による工事費の捻出方法が困難となってくる。

明治21(1889)年、大蔵省令により、区画整理(田区改正)に対して5ヶ年間の地価据置が認められ、さらに明治22(1890)年、地租条例改正に際して区画整理は、開墾に等しい労力を要する事業として認められ、30ヶ年の地価据置を許可するなど政府の奨励策がとられた。当時、区画整理方式には大きく分けて二つあった。

- ① 江戸時代から行われた畦畔改良を受け継ぐものであり、静岡式(区画改良)と呼ばれる方式
- ② 政府の勸農政策の一環として県の指導のもとに地主層が中心になって行った石川式(田区改正)と呼ばれる方式

やがて両者が結びつき当時の乾田馬耕、正条植、二毛作化という風潮に良く適応し各地に普及していった。

明治中期以来、区画整理が盛んに実施されるようになると、施工地区内の土地所有者間や、水利慣行等の利害対立から、一部の土地所有者が不賛成を唱えるという事態が発生するようになってきた。事業制度が何一つ定められていないため事業遂行に困難を生じることが多くなっていた。そこで、明治32(1899)年、耕地整理法が制定され、交換分合と区画整理を目的とするとともに一部の事業不同意者に対する強制加入を規定し、計画地域の土地所有者の人数・面積・地価の三分の二以上の同意があれば不同意者を含め、その全域について工事を強行できるようになった。」と記されている。(下線、著者記入)

また、安齋は下記のように示している²⁹⁾。

「明治20年1月、内務省の地方官会議に出席した石川県令高村高俊は、権少書記官桶田魯一の欧米農業視察談で、ルクセンブルグの耕地整理の事例がわが国における農事改良の範となることを

強調。これに感銘した高村は、帰庁後郡長会議で農地改良（田区改正）の実施を要請したが希望者はなく、止むを得ず石川郡立模範農場で実施し成果を得た。郡長はこの成果をもとに篤農家として知られる高多九兵衛（1851～1907）に農地改良の必要性を説得した。」「田区改正の先鞭をつけた高多久兵衛は、その後も生涯にわたり農業指導をつづけた。

士族の称号をもつ家格と水田 22 町歩を所有する地主でありながら、慈善事業にも熱心な篤農家としての姿勢を貫き通した。田区改正事業後は、石川県をはじめ京都、大阪、千葉、さらに農商務省から委嘱業務を受けて活躍している。」

このように橘田によるヨーロッパ技術・耕地整理の技術移転、高多による全国各地への技術伝承や耕地整理講習会の開催、内務省地方長官会議における区画整理に関する言及などは、耕地整理が単に耕地整形や乾田化による効率的耕地創出にとどまらず、大都市部における宅地供給にも有効な手だてとして、都市計画とリンクしてきたと考察できる。これらから、内務省系の都市計画担当者が耕地整理について、全面買収方式ではなく、権利調整による都市整備が可能な手だてとして、そして相対的に巨額費用を必要としない仕組みとして大きな役割を認識するに至ったと考えられる。

3. 大阪市における土地区画整理事業について

大阪で、耕地整理法を宅地開発に援用されるといったブレイクスルーが行われるが、本章ではこれが実現した時代背景を含めて考察する。

(1) 明治期における大阪の状況^{30), 31)}

大阪の都市基盤である中枢部船場地区は碁盤の目のように配置されており、道路の間隔は約 80m 弱、東西は「通」（とおり、幅員 4 間（約 8m））、南北は「筋」（すじ、幅員 3 間（約 3m））と呼ばれている。これらの基盤は、豊臣秀吉による大阪城築城に起因する部分が多い。天正 11（1583）年に初めて築城が開始された。大阪を選んだ理由として、京・堺に近いこと、畿内の中心であること、広大な平野の中に堅固な大地が存在していること、淀川と大和川の合流地点であり舟運にとって都合がよいこと、等が理由であった。1598 年に行われた三の丸拡張時に、当該地区に居住していた商工業者を移住させるにあたって、代替地として船場を用意した。これらの地区が碁盤の目のように整備されたのは、この時点といわれている。

明治期に移行し、大阪三郷（テンマン、キタ、ミナミ）、平野郷、四天王寺の門前町を中心に、虫籠窓に瓦葺き、中二階建ての近世からの町屋が軒を連ねて、成熟した市街地を形成していた。芝村³²⁾によれば、「大阪では、銀目廃止（1868 年）、廃藩置県による蔵屋敷廃止（1872 年）、株仲間解散（1872 年）と矢継ぎ早に「天下の台所」を支えたシステムが解体され、加えて藩債処分（1873 年）で多くの大阪豪商が没落した。……中略……

日本での近代工業は、殖産工業政策にもとづいて官営工場として出発した。大阪では、1870 年に造兵司仮庁として出発した大阪砲兵工廠と、翌年に開業した造幣局である。しかし、大阪が全国一の商工業都市に発展するさきがけとなったのは、1883（明治 16）年に操業を開始した大阪紡績

三軒家工場だといえる。同工場は、初めての一万錘を越える民間出資の大紡績工場として誕生し、徹夜業の採用、電灯の採用、遠隔地からの女工募集など、新しい経営方法によって大成功を収めた。」と示され、沈みつつあった大阪の「地盤」を回復し、人口集積の布石になると言える。大阪が紡績工場の立地として選ばれた理由として、消費地に近いこと、紡績に必要な水の確保、港湾があることから物資の集散が容易であったことなどが考えられる。

このような人口増加が進む中で、伝染病の予防等の観点から、上下水道の整備、さらには一層の工業化に耐えうる港湾整備が重要な施策として位置付けられることとなる。

大阪港は、1868年に日米修好通商条約により諸外国に開国をした。しかしながら、土砂堆積による機能低下、ならびにまちなかを流下するための洪水の危険性が淀川自体に存在した。両者に対応するプロジェクトをオランダ技師デ・レーケが提案するものの、予算制約によって実現されなかった。しかしながら、築港の重要性が大きな流れとなり、明治27年にデ・レーケは単独の築港計画を作成した。この案は、安治川尻と木津川尻から沖に向かって2本の防波堤を築き、これに囲まれた陸側中央部大棧橋と繋船突堤を作るというものであった（明治30年第1次修築工事着手、昭和4年終了）。ほぼこれと同時に、河川法の制定とあわせ、淀川放流路のプロジェクトが実施された。これらによって中心部の安全性が向上するとともに、市域の拡大が誘発されることとなる。

明治30年大阪市域が拡大し、人口が75万人に、面積が1.5倍に拡大された。多くの人口が大阪近郊に居住することとなる。大阪のまちづくり³³⁾には、以下のような記述がある。

「錦糸紡績、織物、造船、マッチ製造などの工場が、市街地に連続する周辺農地に続々と建設され、その従業員の宿舎、住宅が隣接町村に立ち並んだ。

このように大阪は、商工都市として活況を見せたが、これを入れる市域は、江戸時代の大阪三郷そのままの15.27km²であり、ここに隣接町村の市域編入を要請する声が、世論として次第に高まった。

すなわち、

- ① 市域に接する周辺市町村では無秩序な市街化が進行し、衛生・風紀・道路交通・教育施設など、都市計画上放置できない状況が生じているが、行政区域を異にしているため、その対応が困難である。
- ② 市制発足後、上下水道など、巨額を投資して都市施設を整備しているが、周辺市域では十分な効果があがらない。
- ③ 「大阪築港の実現如何は、大阪永遠の盛衰を左右する問題で、其の工事の速成は当時官民有識者間に最も熱心に唱道せられた。」（「大阪市域拡張市」）にもかかわらず、その施行区域は市街であって計画の実現は不可能である。
- ④ 大阪駅は明治7年に開設、22年に神戸 - 新橋（東京）間の東海道が全通した。以来大都市の玄関口として駅前の市街化とともに発展しているが、依然市外である。

など、隣接町村を編入する市域拡張の機運は議論の余地なく熟しつつあった。」とある。さまざまな調査を経て、第1回市域拡張で編入された地域は下記の通りである。

このような工業化、近代化の進展とあわせ、日清戦争、日露戦争といった外的要因が存在して経済好況による増産圧力により他業種への波及効果も併せ持ちながら、徐々に都市の近代化が進ん

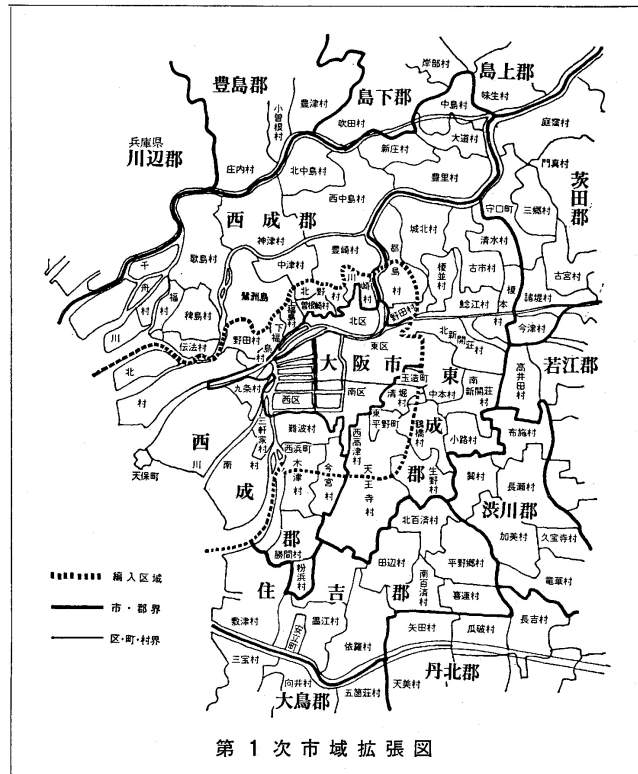


図-3 第1次市域拡張図（文献33）

表-2 第1次市域拡張時の編入町村名および面積（文献33）

編入年月日	編入町村名	編入面積
明治22年4月1日 (市制施行)	東区 西区 北区 南区	15.27km ²
明治30年4月1日 (第1次市域拡張)	東成郡 玉造町 清堀村 東平野町 西高津村 ※中本村 ※鶴橋村 ※生野村 ※天王寺村 ※都島村 ※野田 村 ※鯉江村 西成郡 難波村 西浜町 ※今宮村 ※木津村 九条村 天保 町 三軒家村 ※川南村 ※川北村 ※伝法村 ※野 田村 ※豊崎村 ※川崎村 下福島村 上福島村 曾 根崎村 北野村	40.40km ² (市域面積) 55.67km ²

(注) ※印は一部を編入した町村を示す。

だものと考えられる。その過程に於いて、第5回内国勸業博覧会の開催（1903（明治36）年）は、まちを変貌するに余りある影響があったものといえる。それまで開催された内国勸業博覧会では観覧人数は多くても100万人程度であったが、大阪では530万人に達し、はじめて外国からの参加を求めたものであり、実質的には日本最初の万国博覧会と見なす向きもある³⁴⁾。

この内国勸業博覧会と築港、さらには拡張された市域を計画的に整備する必要性が増大する。そんな中、都市計画であった山口半六に道路計画の策定を依頼し、「市設市街設計書」を作成した。財政的な裏付けがなく実施されなかったものの、キタと港を直結する道路網のコンセプトなどが継承される（図-4）。「水の都」と呼ばれる大阪であったが、その主要港湾は、淀川の中之島に位置

するため、淀川によって運搬される土砂により、浸水域が小さくなった。そのため、大型船が入港できる港湾の建設は、商都大阪の重要課題となっていた。なお、鉄道への転換などの交通状況の変化、大阪自体の経済停滞による資金的制約の増大なども同時に進行しつつあり、社会環境も変化していた。

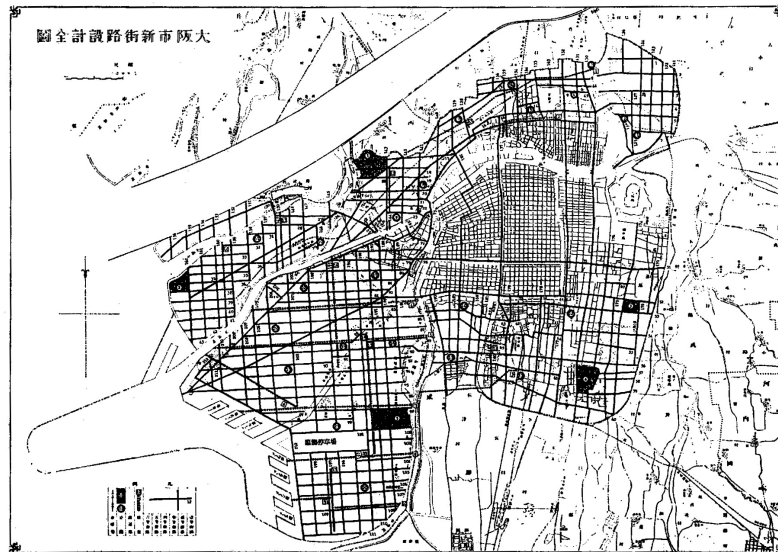


図-4 山口半六による大阪市新街路設計全図（文献33）

さらに、都市発展に対応するために、交通施設整備へのニーズが高まり、そのために市営主義を基本とする路面電車「市電」の整備を推進することが当時の市長の方針によって決定した。開通にあわせ道路拡張し、市電の収入で拡幅費用を充当した。また、明治42年にキタの大火（消失数：1万世帯）、ミナミの大火（消失数：5千世帯）があり、この際も素早く復興計画を立て、道路の拡幅を行っている。

(2) 土地区画整理事業の実施

このような都市化が急速に進展する中で、農業基盤整備に使われていた耕地整理の手法を初めて宅地開発目的に設計したのは1910年（明治43年）の大阪の今宮第一耕地整理事業（現在、西成区）である。当初の設定は矩形の街区を持つほかには道路は狭く、隅切りがなく街区には敷地の背割りが無いなどの農地の耕地整理の面影を残していた。

大阪のまちづくり³⁶⁾では、「大阪市周辺の耕地整理地区では耕地整理の名を借りた宅地造成、貸長屋業が盛んになり、宅地に転用されたものも多くあった。とくに今宮・鶴橋など大阪市の隣接町村では、耕地整理工事の進行を待ちかねて建築が進む状況であり、耕地整理による大きなブロック割のまま無秩序に宅地化されるため、狭い農道しかない上に細分化された裏宅地が生みだされ、過密市街地が形成された。」と記されている。

大正7年、東京市区改正条例が大阪にも準用され、大阪市区改正設計がつくられる。さらに、1919（大正8）年に都市計画法の規定により土地区画整理事業ができることになると道路幅員を広

げ、背割り線を入れるなど宅地開発に適した設計になる。大阪や東京の耕地整理は建築線を併用して土地区画整理並の水準にあげようとする計画がみられた。

また、大正9年、都市計画法が施行され、大阪市第1次都市計画事業が着手され、大正10年に認可された。大阪のまちづくり³⁷⁾では、「大正9年に市街地建築物法が施行され、建築物の敷地は道路または知事の指定する建築線に接することが義務づけられたため、一般市街地のほか、大阪市周辺の耕地整理地区内においても、この「建築線」指定の活用による道路整備がはかられた。すなわち、宅地化が予想される耕地整理地区内では、耕地整理による農道等を建築線によって拡幅し、田辺・小路・神津などかなりの地区で建築線による区画割りの再調整が行われ、宅地並みの街区の形成がはかれることになった。明治後期から大正期にかけて、市内および周辺で多くの土地会社が設立されたが、これらの土地会社は劇場・歓楽街の経営や、工場・貯木場などへの土地賃貸のほか、大半の土地は住宅用としての土地賃貸にあて、地代収入による会社経営を行うものが多かった。こうした土地会社によるまとまった経営地についても、その開発にあたって建築線の指定による街区割りの設計が行われ、昭和初期には、港・大正・此花区などの整然と街区割りされた市街地が実現した。」と示されている。

そして、大正12年の関東大震災を教訓に、避難道路、82の橋の耐震、耐火を含むものとなった。このとき御堂筋が計画された。事業費には、市税、起債や市電からの収入があったが、国費からの補助は2%にすぎなかった。そのため、各沿道から「受益者負担金」として徴収、昭和17年までに事業は終了した。また、大正15年に都市計画事業の一部としてみとめられた地下鉄の建設でも駅から500m以内の土地所有者から、100m毎に逡減する方法で工事費の1/4に相当する費用を確保しようと試みている。

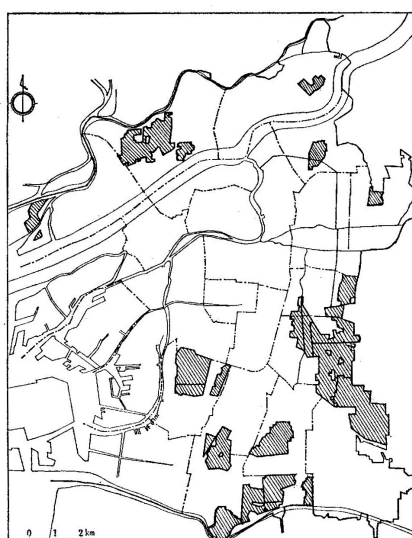


図-5 戦前の耕地整理組合地区分布図（文献33）

表-3 市内の耕地整理組合一覧(文献33)

地区名	施工区域	面積 千坪	設立年月日
今宮村第一組合	梅南通南半から柳通	114.9	明43. 2. 7
今宮村第二組合	北開から梅南通北半	441.9	44. 4. 28
大阪市杉本組合	依羅村	203.2	44. 7. 1
住吉第一組合	帝塚山中	47.1	大 2. 2. 3
天王寺村組合	山王町から聖天下	89.1	3. 3. 12
大道組合	大道村	91.8	3. 5. 9
深江組合	神路村深江	210.7	7. 5. 16
鶴橋組合	鶴橋町猪飼野	498.0	8. 3. 19
古市組合	森小路大宮町	147.0	13. 3. 26
田辺組合	西今川町、田辺松原町	401.0	13. 7. 3
神津組合	木川町、十三東、堀上町、三津屋町	645.0	13. 11. 5
小路組合	片江町、腹見町、大友町、中川町	482.0	14. 3. 4
住吉神一組合	住吉村	14.4	14. 4. 21
住吉第二組合	大領町、万代町、帝塚山東	305.0	14. 5. 4
矢田村第一組合	矢田村	73.0	15. 12. 4
加美巽長瀬組合	加美村、巽村、長瀬村	2,046.0	昭 2. 9. 6
矢田村第二組合	矢田村	39.8	2. 12. 4
荊田組合	荊田村	256.6	6. 3. 24
矢田村矢田部組合	矢田村矢田部	235.7	8. 3. 7
川北第1組合	川北村中島	333.7	10. 7. 5
川北第2組合	川北村西島	22.4	12. 12. 22
矢田村住道組合	矢田村住道	156.7	14. 11. 13
茨田之荘組合	諸堤村	84.2	17. 3. 10

(3) 大正期における都市計画行政³⁸⁾

明治から大正にかけて、大阪の産業は飛躍的に発展し、スプロール化が進行した。旧三郷では、商店が道路に軒を張り出したり、軒下を取り込む習慣があり、都市部の交通を妨げた。その対策として、大正から昭和にかけて「軒切り」と呼ばれる路幅整理事業で幅員拡幅を行い、伝統的な町屋が大きく変化した。(大正5年：中心線から2.987m→大正6年：2.995m→大正7年：3.013m→最終形：3.662m)これによって、「みせの間」の減少から、建物全体を事務所化したり、ビル化したり、3階建て町屋にしたりした(中央区安堂寺町、南久宝寺町など)。

産業の活況にともない、住宅需要も激増し、大正8年以降市社会部では、市営貸し付け住宅や分譲住宅の建設に加え、民間住宅建設を促進させるための建設資金の貸し付けを実施した。

図-6、表-4に示すように大正14年には市域の拡張が再度行われ人口211万人に、さらに昭和15年にも再拡張が行われ、人口は325万人となった。この間に、「乱開発によるスプロール化から都市の秩序を守るために官民一体のまちづくりこそが緊急課題」との観点から、土地区画整理事業を積極的に採用した。戦前は75箇所、約41km²の区域が施工され、大阪駅前のみ公共団体施工であり、その他は民間施工となっている。事業が行われた地域は大阪東部ならびに南部が多い。また、これと並行して昭和3年には総合大阪都市計画が制定され、道路、運河、公園、墓地、下水道、土地区画整理を含む面的な発展について記述がなされている。

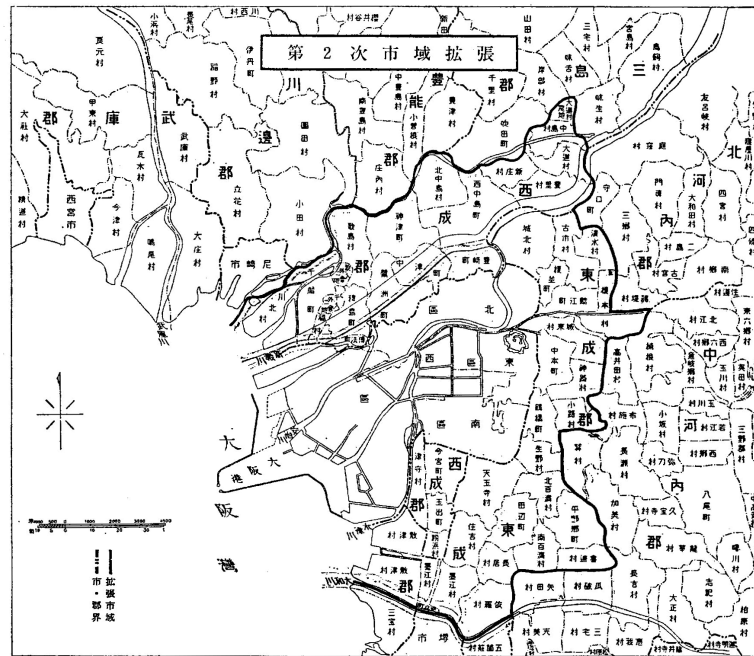


図-6 第二次市域拡張図 (文献 33)

表-4 第2次市域拡張時の行政区別面積、戸数、人口 (文献 33)

区 別	面 積	戸 数	人 口
北 区	8.60 km ²	44,341 戸	204,410 人
此 花 区	10.00	31,464	145,054
東 区	6.66	38,450	177,254
西 区	4.27	33,183	152,972
港 区	17.59	58,117	267,919
天 王 寺 区	4.27	31,843	146,795
南 区	2.90	33,534	154,596
浪 速 区	3.73	40,070	184,721
旧 市 計	58.02	311,002	1,433,721
西 淀 川 区	16.94	25,689	103,803
東 淀 川 区	24.55	31,431	134,483
東 成 区	29.79	49,932	212,866
住 吉 区	34.19	29,309	127,831
西 成 区	7.20	29,225	121,155
新 市 計	112.67	165,586	700,158
合 計	181.68	476,588	2,133,859

(注) 各区の面積には川を含まないので合計面積と合致しない。

表-5 都市計画・土地区画整理事業および大阪関連イベントの年表

西暦	元号	主なイベント	大阪関連イベント	海外関連イベント
1868	M1	銀目廃止		
1869	M2			
1870	M3		大阪砲兵工廠開所	
1871	M4	蔵屋敷廃止	造幣局開業	
1872	M5	銀座の大火・銀座復興計画 地券発行, 土地永代売買解禁の布告 株仲間解散		プロイセン耕地整理法
1873	M6	地租改正条例		
1874	M7		大阪-神戸間鉄道開通	
1875	M8			マインツ土地区画整理法
1876	M9		大阪-京都間鉄道開通	
1877	M10			
1878	M11			
1879	M12	日本橋箱屋町市区改正設計		
1880	M13	市区取調局設置		
1881	M14			ヘッセン建築法
1882	M15			
1883	M16		大阪紡績三軒家工場操業開始	
1884	M17	地租条例 東京府から政府に「東京市区改正意見書」提出		
1885	M18		難波-大和川間鉄道開通	
1886	M19	旧不動産登記法の制定	大阪市区改正建議書の提出	
1887	M20			関一・独ベルギー留学
1888	M21	東京市区改正条例	大和川-堺間鉄道開通 大阪電燈開業 東海道線全線開通 湊町-柏原間鉄道開通	
1889	M22	市町村制施行		
1890	M23	府県制・郡制制定		関一・帰国
1891	M24		中之島公園・都市公園指定	
1892	M25		水道施設建設開始	アヂケス法第1回提案
1893	M26		電話開通	
1894	M27		中央部下水道改良事業	
1895	M28	日清戦争開戦	大阪-天王寺間鉄道開通	
1896	M29	日清戦争終戦	大阪ガス(株) 創立	
1897	M30	土地改良に係る法律の制定	大阪市第1次市域拡張 築港事業開始 淀川改修事業開始	
1898	M31	市制特例撤廃	市長①田村太兵衛(-1901)	
1899	M32	旧耕地整理法制定	大阪市新設市街設計書提出	
1900	M33	農工銀行法改訂(耕地整理への融資可能)		
1901	M34		市長②鶴原定吉(-1905)	
1902	M35	農工銀行法, 耕地整理法の改正(融資の簡易化)		アヂケス法制定(独)
1903	M36	日本勸業銀行法, 耕地整理法の改定 (勸銀からの融資可能)	第5回内国勸業博覧会開催 市電第一期線完成(花園橋-築港棧橋)	
1904	M37		日露戦争開戦	
1905	M38		日露戦争終戦	
1906	M39		市長③山下重威(-1909)	
1907	M40			
1908	M41			
1909	M42	耕地整理法の制定		
1910	M43		今宮第一耕地整理事業開始 市長④植村俊平(-1912)	
1911	M44			
1912	M45		第1回下水道改良事業	
1913	T2		市長⑤肝付兼行(-1913) 市長⑥池上四郎(-1923)	
1914	T3		第一次世界大戦(-1918)	関一・助役として赴任
1915	T4			
1916	T5			
1917	T6			
1918	T7	6大都市への市区改正条例の適用		
1919	T8	旧都市計画法、市街地建築物法公布	大阪市区改正設計決定	
1920	T9	旧都市計画法、市街地建築物法の6大都市への適用	第1次大阪都市計画事業決定	
1921	T10			
1922	T11			
1923	T12	神戸・大日地区土地区画整理事業開始, 関東大震災 名古屋・八事地区, 東京荏原第一地区土地区画整理事業開始	市長⑦関一(-1935)	
1924	T13		大阪・阪南地区土地区画整理事業開始	
1925	T14		大阪市第二期市域拡張	
1926	T15	旧都市計画法、市街地建築物法の他都市への適用		

4. まとめ

本論文は、区画整理事業の変遷過程を、①法制度の制定過程ならびに②大阪を中心として施行された区画整理事業の把握、以上の2つの観点から、文献調査を中心として、その実態を明らかにすることを目的とした。

まず、①については産業革命を経て大都市部に人口が著しく集中していたドイツにおける耕地整理法であるアヂケス法の制定が大きく関連することが明らかとなった。政府をはじめとする行政機関の財源制約の中で如何に効率的な都市整備を行うか、また地主の上物整備に対する経済的余裕が十分でないことについて日本とドイツの類似点が見出されるとともに、道路整備をはじめとした効果的な都市整備の実績から、ドイツのシステムが大きく参照されたと考えられた。また、耕地整理法はあくまでも耕地供出のための仕組みとして農商務省を中心として導入されたのに対して、土地区画整理は都市計画法の制定と密接に関わり関一などのメンバーが欧州各国の法制度を比較しながら導入したという流れが存在する。それが、耕地整理の実績の積み重ねを通じて宅地供給に拡大しながら、背割り、隅切りの導入などより水準の高い宅地としての工夫を重ねながら、最終的には日本独特のシステムとして統合された興味深い経緯がわかった。

また、土地区画整理が大阪ではじめて導入されたことは、工場の進出による人口流入の大きな圧力が存在したことと無縁でないといえる。土地集約型産業から、資本・労働集約型産業への転換を通じて、大大阪といわれる日本で最も多くの人口を有する大阪であったからこそ、宅地供給を速やかに行う必要性が高かったためといえる。また、政府からの支援が極めて小さい中で、事業を推進する創意工夫の結果が耕地整理の宅地開発へのブレークスルーにつながったと考えられる。

このように、土地区画整理事業の創世記において、諸外国への事例調査・情報収集、問題解決への思いと諸般の壁を乗り越える工夫がその事業推進の原動力になったと推察できた。今後の課題として、多角的な資料収集を通じた客観性をより有する事象把握が上げられる。

謝辞

本論執筆にあたり、松浦茂樹氏（東洋大学国際地域学部教授）に多大なるご教示を頂いた。ここに深謝の意を表します。

参考文献

- 1) 佐藤圭二：土地区画整理事業制度と計画の系譜，都市計画，Vol.251，pp.5-8，2004
- 2) 岩見良太郎：土地区画整理の研究，pp.16-17，自治体研究社，1992
- 3) 古屋秀樹：建設産業事典（分担，都市計画と都市づくり，道路管理），pp.190-200，鹿島出版会，2008.10
- 4) 石田頼房：日本近代都市計画史研究，pp.69-125，柏書房，1987
- 5) 藤森照信：明治の東京計画，pp.225-229，岩波書店，1990
- 6) 日笠端：都市計画，共立出版，p.253，1989
- 7) 前掲6
- 8) 石川栄耀：都市計画及国土計画，工業図書株式会社，pp.264-265，1931
- 9) 石川允：石川栄耀（土木と100人），土木学会誌，Vol.68-9，p.48，1983

- 10) 都市整備研究会編：土地区画整理大意、理工図書、pp.11-15, 1995
- 11) 丹羽邦男：土地問題の起源、平凡社選書, 130, p.237, 1989
- 12) 岸井隆幸：土地区画整理事業の変遷に関する考察、都市計画, No.181, pp.10-16, 1991
- 13) 前掲 1
- 14) 前掲 2
- 15) 越沢明：東京都市計画物語, pp.4-8, 日本経済評論社, 1991
- 16) 前掲 12
- 17) 前掲 2
- 18) 前掲 2
- 19) 石田頼房, 波多野憲男, 鈴木栄樹：日本における土地区画整理制度の成立とアヂケス法, 昭和 62 年度第 22 階日本都市計画学会学術研究論文集, pp.121-126, 1987
- 20) 樽崎俊郎：ドイツ都市の公共地取得政策と区画整理（1900 年前後の時期）－公有地と公共減歩に関する一考察－, 昭和 54 年度第 14 回日本都市計画学会学術研究発表会, pp.367-372, 1979
- 21) 大村謙二郎：ドイツにおける土地区画整理制度の成立経緯に関する研究, 昭和 57 年度第 17 回日本都市計画学会学術研究発表会, pp.457-462, 1981
- 23) 水口憲人：主題としての都市－関一と近代大阪－, 都市行政のフロンティア（植田政孝編著）, pp.137-161, 大阪市総務局, 2003
- 24) 鈴木勇一郎：近代日本の大都市形成, 第 6・7 章, 岩田書店, 2004
- 25) 前掲 19
- 26) 日端康雄：都市計画の世界史, pp.262-275, 講談社現代新書, 2008
- 27) 前掲 25
- 28) ライナー・ミューラー・エッケル：ドイツの区画整理：都市開発 100 年の歩み, 都市計画, No.251, pp.41-45, 2004
- 29) 緒方英彦：土地改良事業に係わる法制度の変遷とその概要, 鳥取大学基盤造構学演習授業資料
- 30) 安斎忠雄：『明治の耕地整理』- 田区改正 - (農業土木遺産を訪ねて), pp.28-33, 土地改良, 2004
- 31) (財) 大阪市都市工学情報センター：千年都市大阪まちづくり物語, 1999
- 32) 芝村篤樹：都市の近代・大阪の 20 世紀, pp.5-23, 思文閣出版, 1999
- 33) 大阪市：大阪のまちづくり, p.36, 1991
- 34) 前掲 32
- 35) 前掲 1
- 36) 大阪市：大阪のまちづくり, p.73, 1999
- 37) 前掲 36
- 38) 渡辺俊一：「都市計画」の誕生 - 国際比較からみた日本近代都市計画 -, 第 8 章, 柏書房, 1993