

戦災復興区画整理事業の換地設計方針の特徴に関する研究

正会員 ○中島 伸*

戦災復興事業 土地区画整理事業 換地設計
公共施設計画

1. はじめに

第二次大戦後の日本の戦災復興事業は、112 都市を対象に、区画整理事業をベースに土地利用計画、街路計画及び施設計画を実施したものであった。近年戦災復興区画整理事業について研究は進んできたが、当時の換地設計の実態について考察した研究は未だないと言える。そこで本研究は、全国戦災復興区画整理における区画整理の換地設計方針の全国実態について概観を整理し、その特徴を考察することを目的とする。

2. 戦災復興土地区画整理事業の概要

戦災復興事業では、様々な計画に係る検討方針等をまとめた設計標準が通牒された。区画整理事業は 1946 (昭和 21) 年 7 月 4 日、戦災復興院次長から戦災復興区画整理の「戦災復興土地区画整理設計標準」が通牒された¹。しかし、この標準内では最も基本的な土地の交換分合を決定する換地設計について「換地設計並に過小宅地及過小借地の処理方法については別途通牒」とされ、換地設計の方針は最終的に示されず各自治体、施行者に委ねられた²。

3. 各自治体に任された換地設計の方針

3-1. 戦災復興誌に記載された換地設計の方針

本研究は、建設省発行『戦災復興誌』の各都市編より換地設計方針の記述を整理することで、全国各都市の戦災復興換地設計の方針の把握を行った。換地設計について記述が見られるのは、復興誌内各都市の「第 5 章 事業の実施 第 3 節 換地及び清算」内にある「換地設計の樹立」である。本項は地区によって記述にばらつきがあるものの、細かい項目として大体の都市で、「①換地設計の方針」「②関係官庁との打合せ」「③農地との関係」「④外国財産、接収地の処置」「⑤過小宅地、借地その他特別処分規模決定」「⑥減歩率の算定」「⑦整理施行前後の土地の筆数及び地積の地目別合計対照表並びに負担割合」が記載されている。項目に分けた記載でない都市もあるが、①②⑤⑥の項目が多く都市で記載されている。また、鹿児島や前橋では独自の換地設計方針を定め、オーソライズして換地設計に当たった³都市もあった。

3-2. 簡便、速やかな指定を目途とした換地設計

換地設計に当たって多くの都市で記載されているのが、「換地予定地をなるべく早く指定するため計算を簡略にして罹災都市の急速な復興を目途とした」という文言である。これは全国どの都市でも、復興に向けて置かれた状況としては共通のものであり、一刻も早い復興に注力が注がれていることが窺える。この際、換地方法としては、まず想定されている道路など公共施設の計画から平均減歩率を求め、これに

じて各敷地の換地割込地積を求めるというやり方が多く見られた。換地は、従前の土地の位置、地目、地積、利用状況等を標準として、現位置換地を原則とする所謂現地換地主義がほとんどであった。この方式を基本的な換地割当とし、さらに細かい内容をどの程度決めるかが各都市に委ねられていた。

3-3. 面積式か評価式かでゆれる各都市

戦災復興区画整理設計標準では、換地設計について特段の規定がなかった代わりに、1947 年 3 月 14 日戦復発第 113 号戦災復興院次長発知事宛通牒「復興土地区画整理換地計算標準」が示され、換地設計における土地評価については一定の基準が示された。戦災復興誌によると、換地計算標準は、通牒された計算標準と、昭和 22 年度全国都市計画主務者会議の席上で配布された復興土地区画整理換地計算標準説明書によって内容が指示された⁴。計算標準では、まず始めに【1 一般方針】(1)において、「復興土地区画整理換地計算は、評価式計算方式によるを原則とする。但し、地区狭小なる場合は現状に大なる変化を来さない場合等にあつては、面積式計算方法によつてもよい」ことが決定した。そのため換地地積計算方式は各都市でそれぞれの方法が採られることになり、ばらつきある実施体制となった。方法としては、面積式(地積式とも言う)と評価式とこれらの折衷式の 3 つがある。戦災復興誌に記載された換地設計方針から評価式の記載がある都市は 46 都市と約半数にも満たないが、それらを整理すると以下の表 1 になる。これを見ると、地域的にも施行主体としてもばらつきがあり、都市ごとに検討されていたことが窺える。

表 1: 戦災復興区画整理換地設計の地積計算方式

計算方式	都市 (太字は市町村施行) ⁵
面積式	日立、銚子、熊谷、川崎、平塚、甲府、沼津、名古屋、津、姫路、明石、広島、呉、福山、高松、高知、宇和島、八幡、大牟田、長崎、串木野
評価式	東京区部、八王子、豊橋、敦賀、和歌山、鳴尾、境、若松、佐世保、熊本、荒尾、水俣、
折衷式	前橋、鹿沼、横浜、静岡、浜松、一宮、岐阜、福井、大阪、神戸、徳島、宇土、鹿児島、
未記載	66 市町村

4. 換地設計の特徴

戦災復興誌より、換地設計の方針決定において、空間計画に寄与する記述として表 2 にまとめ、5 つの特徴を抽出した。換地設計では、上位の土地利用計画とは別に一筆ごとの土地の地目からその土地を換地するのか、減歩、清算するのかの判断が求められる。これにより、道路などの公共用地とする

のかどうかの判断に、周辺街区の状況と合わせた判断が一筆ごとに求められる。また公共施設用地では、従前の施設がそのまま再建されるのか等公共施設計画から換地設計の対応は変わってくる。これにより、細部に亘る多様な換地調整によって各都市で特徴的な空間計画が生まれたと言える。

5. まとめ

戦災復興土地区画整理設計標準では、換地設計に関する基準が省略されたため、各都市で施行者がそれぞれ独自の方法で換地設計に臨んだことがわかった。換地については復興の急務に要するため、なるべく簡単に方法を採用し、迅速に行うことがどの都市でも原則として採られた。その中で、換地のための土地評価の計算方式も各都市で状況に応じて、面積式、評価式、折衷式などが採られ、全く一様ではなかった。また、戦災復興誌に見られる換地設計の方針には、換地設計時の空間計画の記述が確認できた。これによると、①都市の性格に基づいた換地設計、②画地構成についての換地設計の

方針、③公共施設の配置確定、④私道の公道化と廃道、⑤墓地移転と大きく5つの工夫点が見られ、各都市の空間を規定する上で重要な設計が換地設計時に行われていたことがわかった。

- ¹ 建設省『戦災復興誌第1巻』建設省、1991年
- ² この時期は前後して、各都市で換地設計の方針が決められ、事業実施に当たっていた1950年10月に建設省より「各地利用増進率算定標準」が発表され、換地設計の計算方式は路線価式評価手法が確立されていく過渡期でもあった。
- ³ 鹿児島では1947年2月21日「土地区画整理換地設計心得」を制定し、前橋では1948年1月22日「前橋復興都市計画土地区画整理地区換地標準」決定している。
- ⁴ 建設省(1991)『戦災復興誌第1巻』建設省、p.304
- ⁵ 都道府県と市町村で事業分業により施行している都市は、計画段階の施行主体とした。

表2：戦災復興区画整理の換地設計の方針

換地設計方針	都市名	特徴的な記述内容（抜粋及び概要）
①都市の性格に基づいた換地設計	尼崎	「本市の工業都市の性格にあわせて尼崎都市区別都市計画事業復興土地区画整理換地細則を定めて、この方針にもとづいて設計」
	本山	「工業地帯のため、既設工場を標準に所謂現地換地をする方針」
	西宮	「特定地としては酒造用宮水湧出地域及び酒造庫敷地、国有又は公用地、堅牢建物等の効用の保持と将来の便益を考慮して換地設計をした」
	阿久根	台風を考慮し、「海岸に打ちよせる波は相当の被害を及ぼすので、宅地割については特に防災の見地から、建築敷地の方向も充分考慮のうえ換地設計を行った」
②画地構成の工夫による換地設計	釧路、本別	「画地は街廓の長辺に沿って二列に並べることを原則とし、短辺が商店街に面する場合及び建物位置が短辺に面する場合は短辺に画地を並べる」
	盛岡	「街廓は、商業地域として80から140メートル以内とし、画地は長辺、短辺とも将来商業地域として、効率的仕様に便するように配慮した」
	銚子	「間口最小3間を下らないことを旨とし、袋宅地は止むを得ない住宅地の外はこれを避けた」
	川崎	「画地は街廓の長辺に沿って2列に並べるのを原則とするが、短辺が商店街又は大きな街路に面する時は短辺側にも並べることとし1画地の間口は奥行の10分3以上とするが繁華街における既設の店舗は、この標準により難しい場合もあるので適宜定めることとし、裏界線は街廓間口に直通又は連続する様に設計し、短辺側にも画地を並べる場合はT字型又はI字型とした。側界線は原則として、道路境界線に直角とし、街廓の標準奥行はなるべく街路の幅員に正比例する様にした。換地は従前1筆を換地1筆にするのを原則とするが、画地利用上従前数筆を纏め換地1筆に、又は従前1筆を換地数筆となし得るものとして設計した」
③公共施設の配置構成による換地設計	和歌山	「官公衛敷地、学校用地、鉄道用地等で現にその用途に供している土地は原位置換地し、減歩に相当する部分は金銭で清算する」
	徳山	「整理前各地区に散在していた官公署を市街中心地に指定し、官公衛を形成し増換地して配置せしめた」
	富山	「広幅員の都市計画街路用地で富山駅神通線（幅員30メートル）、県庁線（幅員36メートル）等の新設のものは用地確保に大変な困難を伴ったが出来るだけ目白押しとし止むを得ないものは飛換地で処理した」
	甲府	「甲府駅前線街路開設に際して一般民有地減歩緩和のため民有地を特に充当することに協力を得た。なお主要交通系統の起点を駅前に集中する方針を樹て利便を図った。甲府駅北口開設に伴い広場を設けるため国鉄官舎を撤去し、これを移転する場所として第22区の御納戸町に有る民有宅地約900坪を市費にて買収してこれに当てた」
	八幡	「八幡駅は駅前広場も狭小で、殊に新設門司折尾線街路の計画により高低もつので、西方約1キロの広潤の地に移転することに国鉄当局と打合せをした」
④私道の公道化と廃道	三重、桑名、和歌山、海南	「土地台帳地目が道路となっている私道はたとえ個人所有であっても公道として取扱い、換地は交付しなかった」
	銚子、東京	「私道敷は附近地の状況を考慮して宅地化に適應するように特別処分域は特別の取扱いをしない方針」、「私道については、換地を定めなくて金銭で清算すること」
	八王子	「私道で公道としての価値があると認められるものは審議会に諮り、且つ、所有者の承認を得て公道とし、金銭清算とした。利用価値の少ないもの及び行き止まり若しくは所有者の承認のないものは幅員4mの私道として残した。なお、新設計画路線により不用となった私道は審議会に諮り換地を交付せず、金銭清算とした」
	大阪	「私有の道路については、他に宅地を所有する所有者に対しては10分の1を宅地と見なし従前地に合わせて仮換地を定め、他は金銭清算をすることとしたが、その他の土地については特別扱いをしない方針」
⑤墓地移転	都市部においては、各地区内の近接した場所に墓地が散在して立地している場合が多く、住宅の建物移転以上に難儀な課題であった。これらを多くの都市では墓地の集団移転という形で、地区外に敷地を用意して飛換地するという方法が採られたが、それまでの馴染みの土地を移動すること、集団移転した移転先の宗派の問題など一筋縄ではいかないケースも多く、集団移転が検討されるものの、諸般の事情により移転できず、原位置換地となる都市も多くあった。集団移転が成功したケースとしては名古屋が有名。	

*東京大学先端科学技術研究センター 助教・工博

* Assist. Prof., Research Center for Advanced Science and Technology, Univ. of Tokyo, Dr.Eng.