

## 区画整理から都市づくりへ

青 沼 昭 治

### ① はじめに

“だれでもが住みたくなる町” 一体どんな町なんだろう？ 天気が続けば水道が断水、雨が続きば水害，経済成長に比例して交通事故の増加，工業化の発展にともなう公害問題など。

本市の人口も，大都市らしく160万人を突破し，都市機能に，いろいろの問題を提起している。既成市街地にその大部分の人口は集中している。すなわち，丘陵地，農耕地面積は，市域の約47%にあたる219km<sup>2</sup>で，その人口は，約1割に相当する15万人で，人口の配置上，二重構造である。

国際港都基幹計画の，昭和55年計画収容人口250万人とすると，おのずから，郊外地の開発が重要な課題となる。既成市街についても，都市の歪みを，なんらかの形で，改善しなければならぬ。ここに都市計画の問題が中心になってくるわけである。

都市計画の実現手段として，土地区画整理手法が広く採用されている。本市においても第二次世界大戦後の戦災復興に果たした役割は大きかった。私は浅い実務者としての体験から，現在までの区画整理事業を反省し，今後も依然として土地区画整理手法による公共用地の取得，街造りを必要とするものが多く残されている現況から，二三の問題を提起して住みよい横浜の街造りの足がかりとすることができるならば幸いと願うものである。

### ② 土地区画整理事業の現況

土地区画整理事業の前提となるものは，都市計画である。「都市計画とは交通，衛生，保安，防空，経済等に関し永久に公共の安寧を維持し，また福利を増進するための重要な施設の計画である」と定義されている。

この都市計画の実現手段として，土地区画整理事業が多く採用されている。特に最近の地価の高騰に伴う公共用地の取得難から，また，無計画な市街化から，今後もますます重要な役割を果たす事業となるであろう。

第二次世界大戦後のいわゆる戦災復興事業は，全国市街地面積の約2割に相当するといわれている。本市で戦災復興事業として施行した状況は第1表のとおりである。

この施行面積は，既成市街地（昭和35年国勢調査の人口集中地区）の約8.6%に当る854haで，その取得した公共用地面積（道路，公園，水路等）は約138haにおよんでいる。

第1表 戦災復興事業一覧表

地区名	面積	公共減歩率	公共用地率			事業費	備考
			整理前	整理後			
汐田	69.0	24.9	13.05	34.79	154,903	完了(換地処分済)	
平安	86.9	23.4	11.10	31.93	139,562	〃	
藤棚	24.4	20.7	13.60	31.50	64,204	〃	
大口(1)	21.4	24.7	14.55	35.70	45,490	〃	
〃(2)	24.8	21.6	8.56	24.68	234,203	〃	
反町	48.7	23.5	12.80	33.40	125,223	〃	
井土ヶ谷	30.7	15.0	16.70	29.20	44,125	〃	
本牧	13.4	20.2	7.99	26.59	23,906	〃	
幸ヶ谷	48.6	16.0	24.60	35.90	190,977	工事ほぼ完了(清算事務中)	
子安	47.7	20.7	13.91	31.70	130,591	〃(〃)	
保土ヶ谷	59.9	11.6	15.82	25.62	471,077	〃(帷子川改修関連として施行中)	
台町	41.2	19.3	10.90	28.10	222,200	昭和34年より戦災関連都市改造として施行中	
堀の内	29.6	20.6	6.67	25.89	125,125	〃	
中村	34.3	17.7	12.50	28.00	251,000	〃	
西神奈川	56.9	22.6	13.40	33.10	584,038	〃	
浅間	62.5	17.4	19.60	34.30	406,855	〃	
岡間	48.1	20.3	15.80	33.00	333,469	接収解除地整備事業(清算事務中)	
関外	63.8	8.4	33.06	38.69	157,139	〃(〃)	
東神奈川	42.4	24.4	16.00	36.60	467,404	〃	
鶴見駅前	67.0	16.2	18.77	31.94	1,311,850	昭和32年より都市改造事業として着手施行中	

④ 土地区画整理事業の体系

区画整理は「都市計画の母である」と古くからいわれ、耕地整理の手法を土台として、わが国独特の手法として広く採用され、また現在も大幅に施行されている。明治42年耕地整理法が制定され、大正9年に都市計画法が施行になり、大正12年の関東大震災後の復興土地区画整理事業は、当時制定された特別都市計画法に基づくものである。

第2次世界大戦後の都市復興も、特別都市計画法によるもので、全国100有余の戦災都市の復興事業をはじめとし、水害や火災を契機とする都市復興に活用されたが、これらを実績として、現在の土地区画整理法の制定となり、非戦災市街地の改造、新市街地の開発と力強く歩んでいる。

本年で土地区画整理法制定から10周年を迎え、全国関係者において盛大に10周年記念行事が行なわれ、都市の基盤整備の手法としてその重要性が一層認識されたものである。

土地区画整理事業が行われる場合には、事業のため各人の所有地の一部が減歩されるのが通常である。この場合、土地区画整理の考え方は、各人の所有地が減歩されても、整理前と整理後の宅地の価値は減少しないという理論に立脚して、減歩分だけについてみれば無償提供ということになるのである。したがって、施行者は、公共施設(道路、公園、広

場、河川等)の整備改善が義務づけられるわけである。また、減歩に対応する適正な換地が前提条件となっている。すなわち一定の地区内において、土地の区画及び形

第2表

整理前

整理後

1	2	3	1'	2'	3'	7'
4	5	6	4'	5'	6'	8'
7	8	9	道 路			
10	11	12	9'	10'	11'	12'

質を変更し、土地所有権その他権利等に、権利者の意思にかかわらず、交換分合その他の変更を加えることになる。最も簡単な図で示せば上図のようになる。

いわゆる減歩と、換地の理論構成は、耕地整理法からその体形づけがなされ、広く慣習として認識されている。

#### ④ 市街地の再開発について

公共事業は戦争による影響と、戦後における疲弊によって、あまり活潑ではなく、民間より立ちおくれたところに、都市の混乱が生じてきているといわれている。また、戦後の経済成長が非常な急カーブで上昇を続け、これまでに予測されえなかった新事態が発生し公共団体もこれに対応する柔軟性に乏しいため、ますます混乱を助長したともいえる。加えて近年、土地価格の高騰に基因する土地の細分化である。宅地のスーパーブロック化、建築の共同化、高層化は現代の趨勢である。今後の市街地の再開発の問題点と、その方法について考えてみたい。

##### (1) 中心市街地の再開発について

土地区界整理法の制定は昭和29年、続いて昭和34年に一部改正され、新たに「市街地における土地の利用の高度化を促進するため」、いわゆる立体換地の考え方がとり入れられた。現実には実施している例はないが、当時は実に画期的な改正といわれた。

現段階の経済成長率から、公共投資の方向は、依然として民間の経済活動の支えとなるような、重要道路の整備が主体とならざるをえない。その大きな力にふりまわされる小資本グループ、すなわち中小企業は、この時代変化に追従することは、独力では不可能であるため、共同化によって対抗しようとする。この動機と、公共事業がプラスされ結集することが再開発の要因となってくる。

つぎに公共用地の整備については、人の集散する地点の改良が最も重要になる。そのような地点は、すでに商業活動は活潑であるため、その施設を含めて改造を行わねばならなくなる。さらに、このような施設は宅地規模の零細なものが多く、改造にたいして非常に困難がともなうし、またその立地条件が、直接経営利益にはね返ってくるので、その移転に対して非常にトラブルが多く、資金の困難性もともない、将来の見透し等についても危惧の念を抱くものが多いので、相当の研究を重ねていかねばならず、また方向づけが必要になってくる。そこに公共投資による空地条件(通常空地率40~50%程度が適切といわれている)を改変して、市街地の再開発を計れば事業そのものが非常に容易になってくる。

すなわち、このような条件を満たすために、区画整理手法と並行して、建築計画が必然的な課題となってくる。これは、合理的な土地利用計画とあいまって、今後研究をしなければならぬ問題点である。

過時制定された関係法律に、住宅地区改良法、防災建築街区造成法、公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（通常市街地改造法と称する）があり、いずれも建築計画が併用されている。

もちろん、これらの法律のそれぞれ目的とする内容は、宅地の高度化と健全な市街地の発展を図ることで一致しているはずであるが、その施行区域が限定され、しかも局部的な手法にならざるをえない。したがって区画整理区域と、うまくかみ合わせて実施することが必要である。

## (2) 土地利用計画について

都市計画の初歩として、土地利用計画の問題は第一の基本条件となってくる。その街の特色ある環境の整備が、市民への圧迫をできるだけ少なくし、なおかつ魅力ある雰囲気を保って、しかも便利で快的な生活の場を造成するという都市計画本来の姿は、残念ながら本市の市街地にはほとんどみられない。すなわち建築基準法に定める用途地域の指定がなされているが、現状は混合地域といえる。商業地域に家内工業あり、また住居地域に工場あり、墓地ありで、市街地としての環境は保たれていない。

土地区画整理事業は、公共用地を取得するとともに、本事業の特長である面的な整備、また宅地の再配置により、合理的な土地利用計画もある程度まで可能である。これら不合理を正すことが非常に重要であるが、これも換地の原則やら、資金、権利者の理解などから問題が多く、この実現にも相当の研究を必要とする。

## (3) 区画整理事業の財源について

都市計画という言葉は、最近さかんに新聞、雑誌に話題を提供し、一般に認識を深めている。しかし、都市計画法は大正8年に制定され、本市の基本計画も樹立されたが、この実現がなされなかったことも、一つには現代の都市の歪みの原因と考えられる。この辺の問題を考えてみる必要がある。これはやはり計画にあった資金の計画であろう。それは財源がともなわなかったところに、大きな障害の原因があったのではなかろうか。

戦災復興事業も、当時国の大きな政策の柱となっていたが、とぼしい財源で、しかも長期にわたり、ようやく終熄したが、これも資金にふりまわされて、設計も相当制約され、加えて、補助金政策から、中央の干渉も強く、これが一般市民への区画整理の理解がうすかったことは否定できない。

昭和31年から都市改造による区画整理の財源は、道路整備緊急措置法に基く揮発油税が充当されているため、割合資金は潤沢になってきた。しかし公共事業として施行する区画整理事業はやはり道路整備が主要な目的になっている。しかもその順位も国道、県道、市

道となり、地方自治体自身の意志によつてでなく、むしろ国の認めたものから重点的に補助金を出して整備しているのが現状である。

前にものべたように、あるいは公共投資の限界からみた場合、やむをえないものがある。地方自治体としても、住みよい街造りのため、あるいは都市計画の実現のためにも何らかの財源を研究しなければならない。そして効果的な投資の態度が必要なことである。

#### (4) 住民意識の考察

都市計画にしても、都市機能の改善をはかるにも、その対象地区の選定の要素として、その住民意識を知ることは重要である。計画の実施を前提とするP・R活動の方針、権利関係の調整、検討が主要の要素と考えられる。先般公表された市民生活白書にも指摘しているように本市のハマッ子も、本籍を横浜にしている比率は割合少なく、やはり自治意識、愛市精神の自覚が市政と結びついていくことによって、よりよき計画の実現が可能である。

とくに市街地の再開発にとまって調査、検討を要する点は、土地利用計画の項でのべたように、土地の合理的利用のため、十分な市民の理解と協力が必要である。この調査内容、方法等については、社会学的、経済学的見地にたってみることも必要と考えられているが、余り具体的な例もないが、今後の課題である。

とくに住宅の商店化についての障害、商店舗の併用住宅の立体化は、建築物の設計内容そのものに工夫を加える必要はもちろんとしても、充分納得のできる計画と、このP・Rに万全を期すことが、とくに現代においては必要なことと考えられる。

### ⑤ 郊外地の開発について

本市の横浜国際港都基幹計画にも、宅地開発として、相当広範囲の計画が立案されている。既成市街地の人口増加の傾向は、近時ますます増長し、都市は外へのび、いきおい郊外にそのひろがりを求め、また土地価格の低廉の農地等が自然発生的に市街地化されているのが現状である。

本市の郊外地は比較的環境にめぐまれた丘陵地が多く、最近この地区の団地開発がめざましく、住宅の建ち並んでいくのは、現在の住宅事情からやむをえないとしても、このまま放置してよいのか、充分検討を要する。新しい市街地の開発を行うことこそ区画整理の本来の舞台でもあり、既成市街地の周辺地のスプロールの起きそうな地域に先行的に区画整理を行なつて、公共施設の整備を行ない、そこに宅地化をはかることが最も好ましいことである。

本市も郊外住宅地として総合的な開発をはかるべく積極的に組合施行による土地区画整理事業の助成を行なっている。設立準備中の組合を含めて現在はその施行面積が490haに達している。本市の住宅事情等からも新市街地の開発を検討することはいうまでもないことであるが、理想的な近隣住区を形成することはやはり区画整理法のみでは難点があ

る。ここでその問題点を考察してみる。

#### (1) 土地利用計画

近隣住区とは、日常生活単位のこと、人口8,000～10,000人の収容を単位とし、1住区に小学校1校、2住区に1中学校を有し、公園も住区当り近隣公園1、児童公園4程度の施設を必要とし、また官庁、厚生施設等も必要とする。まず地区の選定について、その面積、施行期間、能力、資金等から検討し、その地区の性格付け、市街地との関連から、将来その用途はどんな意義をもつかを充分総合調査をしなければならない。

ここで理想的なプランができ上がったとしても、区画整理の範囲では換地の原則から、道路、公園等の整備は可能としても自から宅地の利用には限度がある。住宅公団が施行しているような、用地の先買制度を検討して実現に努力することが必要である。

すなわち、住区単位の商店の配置、あるいは厚生施設とか官公庁施設の配置を設計したところで、施行者との協力、あるいは積極的な各種の施設の誘致等について努力がなければ、住区単位の設計条件が成立しなく、やがて再開発をしなければならないような失敗を繰返す結果となる。本市の住宅不足も、市民生活白書に明らかであるし、この解決策にも総合的な検討の時期に達しているといえる。

#### (2) 再開発と合併施行の提案

4章で再開発について、建築の立体化、土地利用計画についてのべたのだが、現実の商店街をみても、やはり併用店舗とか、あるいは混合用途の改善を叫んでも、これを立体化のみで解決できる問題ではない。やはり一定規模の土地は必要とするわけである。

再開発にもなってこれらをうまく交換できうるような合併施行が、市街地と郊外地の合理的な土地利用計画によって保障されるならば、住民の環境を整備することができる訳である。最近の交通機関の発達から、距離はのびても時間は短縮されている。したがって今後の市街地の再開発は新開発との合併施行を前提とするならば、区画整理事業の推進に果す役割は大きなものとなる。

### ⑥ 区画整理技術の問題点

土地区画整理法は非常に難解な法律といわれている。加えて、他の種々の法律が適用され、実務者も苦しむところである。実際に事業を施行する場に、法律論で権利者に立ちむかっても仲々納得をえられない。ここに区画整理技術上の問題を解消することがやはり必要である。今後の発展のため最も重要な問題点を考えてみたい。

#### (1) 減歩の問題

3章でのべたように整理前と整理後の宅地価値の比較において、その増進の範囲内を無償提供するということは、権利者の感情からすれば仲々納得のいかない話であり、また実務者も納得させるに苦しむところである。

土地区画整理事業は、公共の利益を図ることが目的で、健全な市街地の造成によって福

第3表 評価の要素

			住 居 地		商 業 地		工 業 地							
			専 用	店 舗	事 務 所	商 店	大 工 業	中 小 工 業						
街 路 関 係	巾系構方勾	員統造向配	8.6	30.6%	10.1	30.3%	11.1	32.8%	8.1	27.3%	10.5	36.4%	10.0	31.4%
			7.4	26.4%	9.2	27.6%	9.9	27.6%	9.2	31.0%	9.0	31.1%	9.3	29.2%
			4.5	15.6%	6.4	19.3%	7.9	23.4%	5.9	19.8%	6.7	23.2%	7.4	23.2%
			5.5	19.6%	4.3	12.6%	2.5	7.4%	3.5	11.8%	1.7	3.3%	2.3	7.1%
			2.1	7.8%	3.4	10.2%	2.4	7.2%	3.0	10.1%	2.2	7.6%	2.9	9.1%
	小 計	(30)	%	(40)	%	(30)	%	(30)	%	(30)	%	(30)	%	(30)
		28.1	100	33.4	100	33.8	100	29.7	100	28.9	100	31.9	100	
接 近 関 係	交通駅園灣	盛興行場	17.6	49.0%	19.0	44.6%	24.0	49.0%	22.1	38.4%	16.1	31.0%	19.9	42.4%
		公港灣	6.2	17.2%	4.1	9.6%	5.7	11.7%	2.9	5.0%	3.9	7.4%	3.6	7.7%
		盛興行場	0.6	1.8%	1.1	2.6%	3.6	7.4%	5.0	8.7%	12.7	24.4%	5.8	12.4%
		公港灣	0.3	0.9%	0.6	1.2%	3.2	6.5%	2.5	4.2%	12.8	24.4%	9.4	20.0%
		盛興行場	6.3	17.2%	9.7	22.8%	7.3	15.0%	14.7	25.5%	2.9	5.6%	4.7	10.0%
	公港灣	1.5	4.2%	4.9	11.5%	2.0	4.4%	9.1	15.8%	2.0	3.7%	1.7	3.7%	
小 計	(40)	%	(40)	%	(50)	%	(60)	%	(50)	%	(50)	%	(50)	%
		36.0	100	42.7	100	48.9	100	57.6	100	52.4	100	46.9	100	
宅 地 関 係	排給風地高日	水水境盤低照	7.7	21.8%	3.7	17.2%	3.2	20.8%	2.6	24.3%	4.7	26.6%	5.3	18.3%
		致環	6.7	19.0%	4.3	20.0%	3.0	19.6%	2.5	23.4%	4.0	22.6%	4.5	22.3%
		致環	4.5	12.7%	1.4	6.6%	1.3	8.5%	0.5	4.6%	0.1	0.5%	0.2	8.8%
		致環	3.7	10.5%	3.4	15.8%	3.8	25.0%	2.0	18.7%	5.3	30.0%	5.0	24.8%
		致環	5.0	14.2%	3.4	15.8%	1.9	12.4%	1.4	13.1%	2.3	13.0%	2.7	13.4%
	致環	7.7	21.8%	5.3	24.6%	2.1	13.7%	1.7	15.9%	1.3	7.3%	2.5	12.4%	
小 計	(30)	%	(20)	%	(20)	%	(10)	%	(20)	%	(20)	%	(20)	%
		35.3	100	21.5	100	15.3	100	10.7	100	17.7	100	20.2	100	
人口密度			0.6		2.4		2.0		2.0		1.0		1.0	
合 計			100		100		100		100		100		100	
街路係数			30%		40%		30%		30%		30%		30%	
接近係数			40%		40%		50%		60%		50%		50%	
宅地係数			30%		20%		20%		10%		20%		20%	
合 計			100%		100%		100%		100%		100%		100%	

社の増進に資すると規定し、正常な補償を前提として、適正な換地を交付することが法の特徴である。整理前と整理後の宅地の利用価値の判断をどうするかの問題は専門的になるので省略するとして、一般的に評価の要素についてふれてみたい。

区画整理の場合、通常売買の評価と異なり面的な拵がりをもっており、対象地区内のバランスが問題となる。評価の前提として、一般に路線価方式を採用している。これは自治省の土地部門の固定資産税評価基準とほぼ一致するもので最も妥当性のあるものである。第3表は土地に明るい練達の士の分析比をまとめたものであるが、この辺の分析が評価理論の鍵であり、これが一般に認識されるような平易な解明をすることが、やはり理論的な減歩の妥当性のチェックともなり、充分、関係権利者の納得を求めることができるわけである。

## (2) 区画整理事務能率向上のため定型化

従来、ともすれば、徒弟教育をうけた頑固な職人気質の区画整理屋の潤歩した時代があったかに聞いているが、現代はとにかく区画整理屋から脱皮した新しい都市の建設の一翼を担っているのである。

震災復興も10数年を要して完成している。これは非常に広範囲な面積と資金関係に起因すると考えられるが、やはり現代の区画整理事業は、有機的な都市建設のために事務の簡素化を検討しなければならない。画地の評価から、換地設計、移転等の補償費、清算事務と、複雑な計算過程をへている。貴重な権利地を施行者がこれをかえてしまう訳であるから充分慎重な態度でこれにのぞんでいる。各都市も計算過程に電子計算機の採用を検討しているが、まだ一般化されていない。

これらも電子頭脳の働きに期待して、区画整理部門の定型化が必要であり、この確立がよりよき区画整理理論の発展と、一般にもより一層理解される事業となりうる要素と考えられる。

## ⑦ お わ り に

区画整理をやったら、かえって周辺の地価が高騰し、また都市計画の発表したことが、地価の高騰をさそうという現象から周辺の開発がおくれることは事実である。中央の有識者の間にも、土地価格のおさえということで種々検討されているようであるが、われわれはやはり現実の時点にたつて、この生きた都市の再開発なり、新開発を進める使命をおわされている訳である。

本市も立派な市民生活白書を発表している。これを基礎として、総合基幹計画からマスタープランの実現が急務である。いままでにのべた問題点も、すべてマスタープランが前提となり、これがない計画は鏡絵におちいることになる。マスタープランを前提として、都市化すべき区域の決定、また再開発にと、重点的に面的整備のよさを充分発揮できる区画整理手法の長所を採用して、市政の方向づけが、今後の区画整理の前進となるものと信じるものである。すでに名古屋、神戸市等においては、都市計画、区画整理で全国にその名を知られているが、やはりこれらの都市は立派なマスタープランが確立し、市政そのものが都市建設に積極的であり、また非常な熱意を示している。

本市も、国際港都としてふさわしい都市建設はこれからである。このまま東京のベッドタウンとして甘んじてよいであろうか。現状を充分理解の上にとつて前進したいものである。

(計画局区画整理部工事課設計係長)