

標題 土地区画整理法が語る建築物等の直接施行

氏名(所属) 大熊 美智子(昭和株式会社事業統括部)
宇土 行次郎(昭和株式会社西日本事業部)

はじめに

昭和21年9月制定の特別都市計画法による戦災復興の土地区画整理事業は、昭和21年10月には115地区、665km²が指定され、焦土と化した日本の復興に大いに寄与した。

昭和29年6月、都市計画区域内の土地について公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図ることを目的として土地区画整理法が制定されると、特別都市計画法は土地区画整理法の規定により廃止となり、従来、特別都市計画法により行われた処分、手続等は新法の規定に抵触するものを除き、すべて新法の規定により行われたものとみなされ、事業が継続された。

その過程で、たとえば、仮換地指定に伴う移転に対しては、土地区画整理法に基づき移転通知を行い、期限までに自らの移転の意思を照会し、期限後は施行者が移転するという方法に変更するべきであったが、事業途中ということもあり、これまでと同様に任意契約に基づく移転方法がとられたのではないだろうか。そして、移転が困難になった場合にのみ施行者の義務である直接施行が浮上し、それまで行われていた行政代執行と同様の手順で、施行者による移転が行われるようになったのではないだろうかと考察される。

そこで、本論文では、改めて、移転と補償について土地区画整理法が制定されるまでの過程ではどのように位置づけられてきたか、その結果として土地区画整理法が位置づけた姿とはどのようなものなのかを検討するものである。

1 土地区画整理法ができるまで

(1) 旧都市計画法

大正8年に制定された旧都市計画法において初めて都市計画区域内で土地区画整理することができること規定された。この法に規定のない事項については、耕地整理法を準用することとしていたため、建物の存在する宅地を区域に編入するためには土地所有者、関係人及び建物登記をした者の同意を必要とした。

都市計画法(大正8年法律第36号)

第十二条 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ニ土地区劃整理ヲ施行スルコトヲ得

2 前項ノ土地区劃整理ニ関シテハ本法ニ別段ノ定アル場合ヲ除クノ外耕地整理法ヲ準用ス

新)耕地整理法(明治42年法律第30号)

第四十三条 左ニ掲ケル土地ハ此ヲ耕地整理組合ノ地区ニ編入スルコト得ス但シ第一号乃至第三号ノ土地ニ付テハ主務官庁又ハ公共団体ノ認許、第四号乃至第八号ノ土地ニ付テハ土地所有者、関係人及建物ニ付登記シタル権利ヲ有スル者ノ同意ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス

8 建物アル宅地

(2-1) (震災復興) 特別都市計画法

大正12年9月の関東大震災の震災復興を目的として制定された特別都市計画法では、耕地整理法第43条の規定に拘わらず建物のある宅地を施行地区に編入できることとした。また、換地予定地を指定することにより建物や工作物の移転を命じることができることとした。その場合は、3ヶ月前に予告することとした。また、移転による損害の補償も規定された。

特別都市計画法(大正12年12月24日法律第53号)

第三条 土地区劃整理ニ付テハ耕地整理法第四十三條ノ規定ニ拘ラス建物アル宅地ヲ土地区劃整理施行地區ニ編入スルコトヲ得

第六条 前條ノ土地区劃整理施行ノ爲必要アルトキハ換地豫定地ヲ指定シテ土地区劃整理施行地區内ニ存スル建物其ノ他ノ工作物ノ所有者ニ對シ其ノ移轉ヲ命スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ少クモ三月前ニ所有者及占有者ニ其ノ旨ヲ豫告スヘシ

所有者又ハ占有者カ前項ノ移轉ニ因リテ損害ヲ受ケタルトキハ其ノ通常受クヘキ損害ニ限り之ヲ補償スヘシ

(2-2) (戦災復興) 特別都市計画法

昭和21年に戦災の復興を目的とした特別都市計画法においても、震災復興の特別都市計画法と同様に名勝地や旧跡地、古墳墓地は除いてはいるが、建物のある土地も区域に編入できるとし、換地予定地を定め、三ヶ月を下回らない期限を定めて移転を命令できることとした。また、移転による損害の補償も規定された。

特別都市計画法(昭和21年法律第19号)

第五条 行政庁が、特別都市計画事業として施行する土地区劃整理については、耕地整理法(都市計画法第十二条第二項で準用する同法をいふ。以下これに同じ。)第四十三条第一項の規定にかかはらず、同項に掲げる土地(名勝地、旧蹟地及び古墳墓地を除く。)は、同項但書に定める認許又は同意を得ないでも、これを土地区劃整理施行地区に編入することができる。

第十五条 第五条第一項の土地区劃整理のために必要があるときは、土地区劃整理施行地区内に存する建築物その他の工作物について、三箇月を下らない期限を定めて、所有者に対してはこれらの工作物の移転を命じ、占有者に対しては立退を命ずることができる。

2 前項の規定により工作物の移転を命ずる場合には、第十三条第一項の規定により、換地予定地を指定しなければならない。

3 第一項の工作物の移転又は立退に因り損害を受けたときは、政令に特別の定のある場合を除いて、通常生ずる損害に限り、これを補償する。

(3) 土地区画整理法

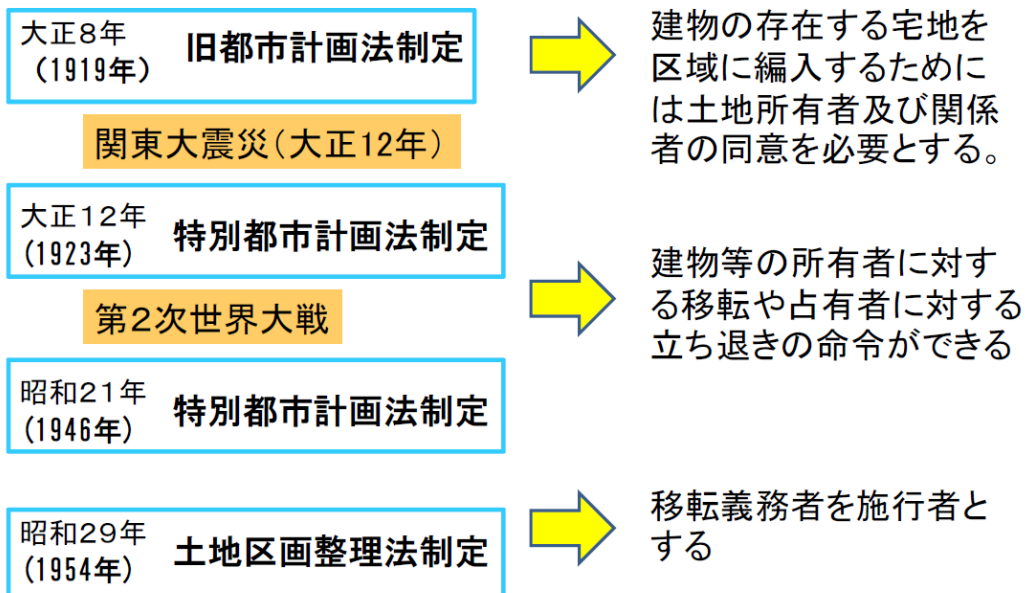
旧都市計画法や2つの特別都市計画法には土地区画整理事業を実施する上での細かな規定はなく、耕地整理法を準用することとしていたが、昭和24年、戦後の農地解放の制度とともに、土地改良法が制定されると、耕地整理法は廃止されてしまった。そのため、戦災復興の事業を円滑に収束させるため、また、耕地ではなく都市の事業を進めるためには、土地区画整理事業独自の法を制定する必要に迫られた。そこで、全国で行われていた土地区画整理事業を調査し、意見徴収なども行った上で法案が作成され、昭和29年5月土地区画整理法が制定された。戦後の国民主体や地方自治の反映などこれまでとは異なる内容が随所にみられるが、なかでも、これまでの換地を定めた施行者が移転を命ずることができるのは、矛盾していることから、移転は施行者の義務であることとした。ただし、建物所有者自ら移転を行うこともできる道を残すものとして、期限までに自ら移転する意思があるかを照会することも義務づけられている。

土地区画整理法(昭和二十九年法律第百十九号)

第七十七条 施行者は、第九十八条第一項の規定により仮換地若しくは仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定した場合、第百条第一項の規定により従前の宅地若しくはその部分について使用し、若しくは収益することを停止させた場合又は公共施設の変更若しくは廃止に関する工事を施行する場合において、従前の宅地又は公共施設の用に供する土地に存する建築物その他の工作物又は竹木土石等(以下これらをこの条及び次条において「建築物等」と総称する。)を移転し、又は除却することが必要となつたときは、これらの建築物等を移転し、又は除却することができる。

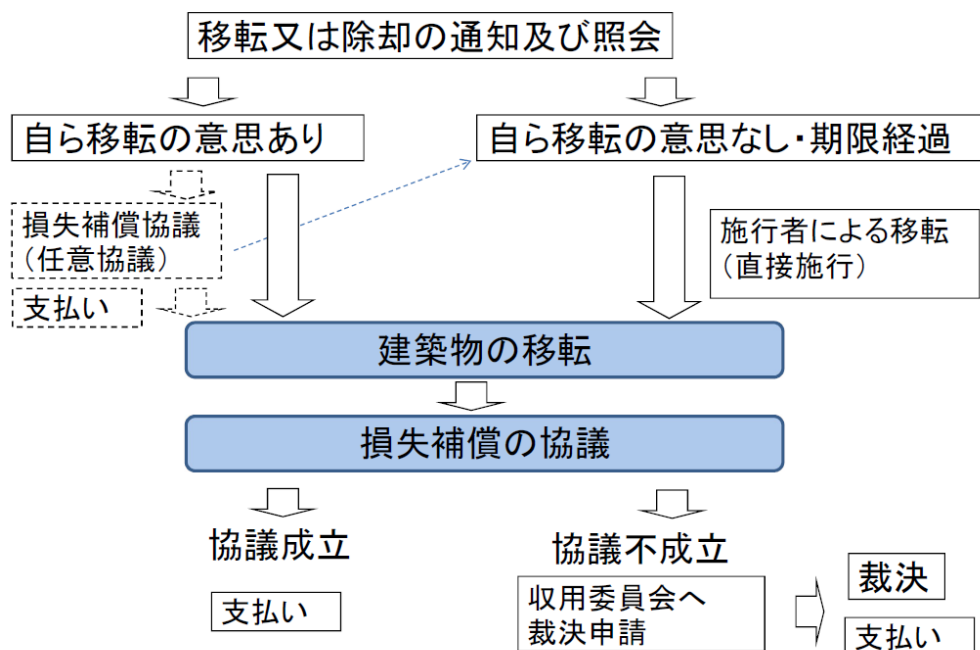
2 施行者は、前項の規定により建築物等を移転し、又は除却しようとする場合においては、相当の期限を定め、その期限後においてはこれを移転し、又は除却する旨をその建築物等の所有者及び占有者に対し通知するとともに、その期限までに自ら移転し、又は除却する意思の有無をその所有者に対し照会しなければならない。

旧都市計画法からの流れを整理すると下図のように整理できる。



2 土地区画整理法に規定する移転及びその損失補償とその実際

土地区画整理法において建築物等の移転とその損失補償は第77条及び第78条に規定されている。その流れは下図のようになる。



【疑問点①】土地区画整理事業では、仮換地を指定したからといっても必ず移転が発生するわけではなく、従前地の位置と施工計画によって、工事の時期・移転の時期が決まる。そのため、移転期限を定めて移転通知（期限以降は施行者移転を行う通知）及び照会（期限までに自ら移転を行う意思があるかを伺う）を行うことによって、移転の協議が開始されることとなる。しかし、移転通知をすべての移転物件に対して行っている施行者は少ない。

➡【考察】戦災復興の特別都市計画法の規定では、「必要があるときは～命令することができる」とあり、命ずる必要があるとき、すなわち、「任意の協議が整わない場合には移転命令をだすことができる」とも読める規定になっている。そのため、戦災復興の土地区画整理事業においては、すべての移転に対し命令書を出すことはなかったのではないだろうか。また、復興事業を早急に進めるには換地予定地を指定する前に移転が必要であり、移転命令を出すことは希であつたのではと考えられる。戦災復興事業の継続として、土地区画整理法制定後も直接施行を行う場合だけ移転通知照会を行う体制になったのではないか。また、行政不服審査等の対象となる行政処分行為をできるだけ少なくしたいとの意図もあったのかもしれない。

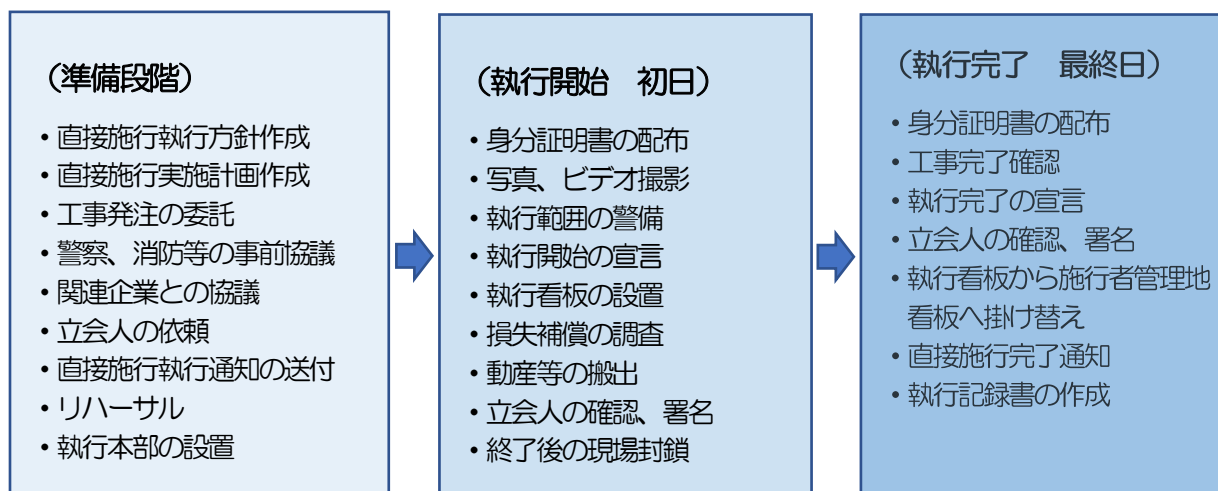
【疑問点②】土地区画整理法では、建築物の移転したことにより損失を与えた場合に協議を行い、損失を補償することとなっているが、所有者自らが移転する場合は、移転に際して経費がかかることから、移転の前に損失補償契約を締結し、補償金を前金払いとして支払っていることが多い。

➡【考察】収用事業では、任意契約による移転を主流としており、戦災復興時の土地区画整理事業でも、移転に先立ち損失補償金を支払うことが慣例となっていたのではと考えられる。

3 土地区画整理法に規定する直接施行とその実際

移転の義務者である施行者が直接施行実施にあたりその要件とされているのは、「移転通知の期限後」だけである。ただし、法第3条1項～3項事業においては「市町村長の認可」を要する。その執行にあたっては、身分証明書または市町村長の認可書の携帯が必要となる。

● 一般的に行われる直接施行の項目



● 執行本部前に集合



● 直接施行執行開始の宣言



● 立会人の確認、署名



【疑問点①】非協議型の直接施行は、執行計画を作成し、執行本部長を先頭に隊列を組み、執行本部長による執行宣言により開始されている。また、権利者本人に成り代わる者として2人以上の立会人を求め、立会人の確認のもとに進められている。移転の義務者として工事を行うのに必要な行為なのだろうか。

➡ 【考察】執行宣言により建築物等の管理権が施行者に移行すると言われている。しかし、土地区画整理法により工事期間中の所有者の使用禁止が明確に規定されているのであれば、所有者・占有者に通知する、工事看板の設置で十分ではないか。これは、土地区画整理法制定以前は、移転命令に応じない権利者の代わりに行政代執行による移転が行われていた名残なのではないだろうか。行政代執行は、移転義務者が義務を為さず、放置できない状況にある場合に執行されるので、執行する理由等をまず明確に宣言することが重要である

立会人は、行政代執行法ではなく、民事執行法の準用であるが、いつから採用されるようになったのかは不明である。また、通常、執行本部の設置、リハーサル等、準備は周到に行われる。これは施行者としてリスク回避のため、慎重に直接施行を行いたいという意思から、このような方法を採用しているものと考えられる。

4 本来あるべき土地区画整理の移転

(1) 移転義務者は施行者であること、法の趣旨を権利者に説明すべき。

期限までに権利者自ら移転することも可能であり、どちらを選択するかは権利者の意思である。収用事業とは、移転義務者が違うことを積極的にアピールし、その上で、移転通知照会を行う。

(2) 権利者の意思による直接施行の活用

直接施行を活用することで次のようなメリットがある。

① 事業期間の短縮

密集市街地では、施行者が一斉移転を行うことにより工事期間の短縮が図れる。施行者が移転工事を行うため工事ヤード確保も容易となり大型重機の利用も可能となる。

② 事業費の節約

各権利者に移転の補償費を計上するより工事の方が安価であり、まとめて移転工事を行うことによりさらに事業費の節約となる

③ スケジュール管理の確保

また、移転工事の施工工程がわかるため、素早く造成工事などの次の工事が開始できる。

④ 施行者による移転を強く望む権利者への対応

自ら移転することが困難な高齢者等の弱者や、工事業者と直接交渉するくらいなら施行者に任せたいと考える権利者も多く存在する。特にこれからの高齢化社会では、要望の増加が考えられる。

(3) 移転義務者が施行者であることを発現した直接施行の執行

非協議型の直接施行であっても、移転の義務者は施行者であり、その義務を果たしているだけであり、強権の発露として執行するわけではない。直接施行の執行マニュアル等に記載された方法で執行しなければならないことはない。移転義務者が工事を行うだけのことを権利者にも社会にも示すことの積み重ねが今後の事業展開にとって重要であると考ええる。

おわりに

大正8年に制定された旧都市計画法に位置づけられた土地区画整理事業であるが、昭和29年の土地区画整理法が制定されるまで耕地整理法を準用し、事業を行ってきた。しかし、市街地における土地区画整理事業には適合しない部分も多かった。土地区画整理法案の作成にあたっては、当時日本各地で行われていた事業を調査し、施行者（担当者というべきか）の意見をきき、縦覧制度や市町村施行など新しい時代のまちづくりの体制や仕組みを取り入れた法として制定されている。

そのひとつが、移転義務者を施行者とした規定である。直接施行は反対者に対する強硬手段として規定されたものではない。区画形質の変更を行った施行者が責任をもって建築物等の移転を行い、停滞のない移転と工事を行うため手続きである。それならば、これまでの手順を、法を遵守した手順に修正することにより、より迅速に事業推進が図られるのではないだろうか。