

# 福島の都市計画史

—(旧)都市計画法に基づく耕地整理による旧市内の市街地整備—

元福島市役所職員  
紺野 浩

## はじめに

福島市には旧市内と呼ばれる地域がある。概ね明治期以降の市制施行の福島市の市域で、戦後から始まる町村合併前の区域<sup>1</sup>である。旧市内には明治・大正・昭和前期に立地した市役所や公会堂、裁判所、図書館、大学や高校等の重要な都市機能と人口世帯の増加に伴う住宅が混在している。旧市街の道路現況を見てみると街区割りもしっかりとしており、市役所や学校などに面する区画街路幅員も5m~8mの幅員を持ち人や車の通行も支障がない。市役所に勤務しながらなぜこの旧市内の地域が十分な道路幅員を持ち碁盤目状に街区が形成されているのか気になっていた。しかし都市計画関連の歴史資料や都市の歴史について調査してみても、この街がどのように整備されてきたことを示す身近な資料は一切ない。現在発行されている市民向けの都市計画パンフレットにおいても、市街地の整備の歴史は温泉地で名高い昭和19年の飯坂・湯野の大火に関連し、火災復興都市計画の土地区画整理事業が最初となっている。

そのような折、幸運なことに福島大学の地理学研究者渡辺四郎の論文に福島市の耕地整理の歴史を見つけることができた<sup>2</sup>。論文に記されていた概要はまさに旧市内の耕地整理による基盤整備であり、街区構成や街路幅員を見ても何らかの都市計画の意図を感じられる。この様なことから旧市内の都市計画から抜け落ちた事業を明らかにし、福島の都市計画と日本の都市計画制



昭和22(1947)年都市計画図による旧市内  
(信夫山、荒川、阿武隈川に囲まれたおおむねの区域)

度や事業との関連を整理して福島の明治から大正・昭和に至る都市計画史の一部を解明したい。

## 1、明治の町整備の歴史

### (1) 明治の福島町整備の歴史

福島の町の起源は文禄2(1593)年頃会津藩主蒲生氏郷の客将木村吉清が杉妻にあった城を福島城としたことから始まる。何人かの城主の城替えがあり、板倉氏が幕末まで治めたが、その間江戸末期から福島地方は養蚕業が栄え、「奥州蚕種

1 旧市内は信夫山、荒川、阿武隈川に囲まれたおおむねの区域 面積882ha

2 福島市市街地の地域構造 -福島大学リポジトリ 渡辺四郎 著1968

ir.lib.fukushima-u.ac.jp/dspace/bitstream/10270/1344/1/6-64.pdf

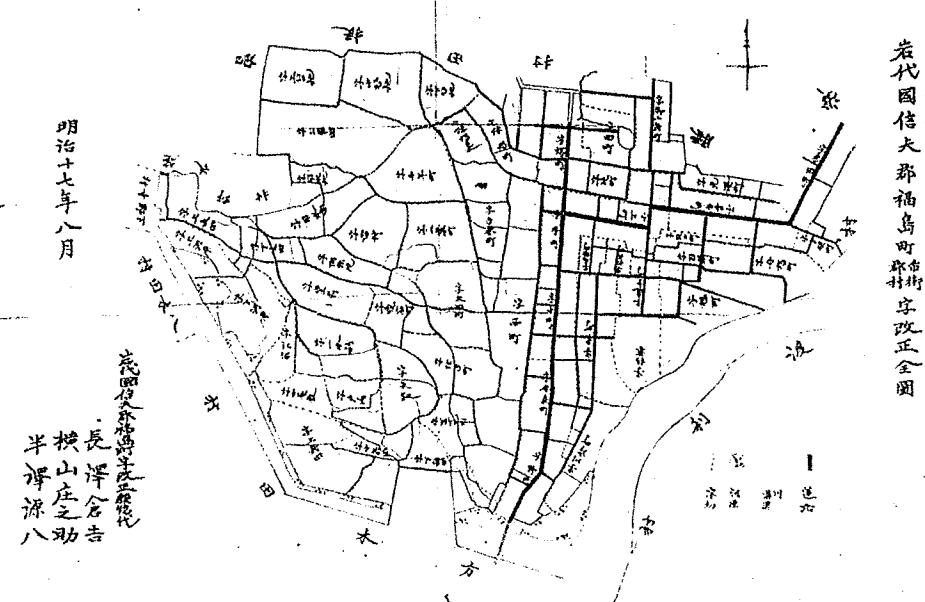


図-1 明治17年福島町市街郡村字改正全図  
(渡利村、方木田村、八木田村、下野寺村、笹木野村、曾根田村、腰浜村に囲まれた福島市)

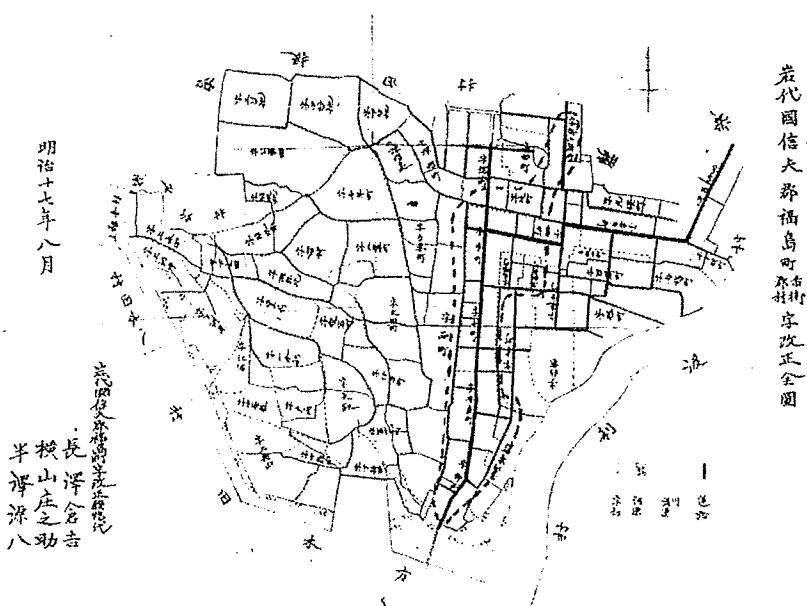


図-2 甚平火事類焼区域図 (筆者の想定による類焼区域は点線で表示)

本場」銘を得て絹の集散地の商業の町として栄えた。福島町は明治に入り県域が確定せず、明治9(1876)年に現在の福島県の県域とする県庁所在地となったが、福島のまちが大きく変化する事件は明治14(1881)年4月25日の大火甚兵衛火事である(図-2参照)。4月の春一番の強い南風にあおられ、城下2,155戸の8割1,746戸を焼き尽くした。

県令山吉盛典とそれに続く三島通庸はすぐ

復興を指示し、町内の有力者に資金の供出と、町割の整備と道路拡張の市区改正事業を命じた。道路拡張事業は新道として3~6間(5.4~10.8m)幅の道路延長1,376間(約2,500m)、両側に3~9尺拡張する道路整備延長789間(約1,400m)、片側3~12尺の拡幅の道路整備延長982間(約1,700m)と近代都市に見合う道路空間を生み出し明治16年9月4日に事業を竣工させ

た<sup>3</sup>。この火災復興に関連する道路と街区の再整備が、江戸時代から続く城下の町割や枠形を廃止し、荷馬車や大正以降の車社会の交通にも耐えうる近代の町割りに改造した。

近代化の波は広域交通網の整備によってもたらさせる。三島通庸は広域の道路網として米沢を結ぶ万世大路や仙台への奥州街道の拡幅整備を推進した。

明治中期には鉄道網として日本鉄道株式会社による明治20（1887）年に郡山～仙台間の開通や明治24年の東北本線の開通、明治32（1899）年には奥羽線の開通をみた。鉄道は養蚕に対する煙害等から軌道ルートや駅は市街地の西端に設置され、駅へのアクセス道路である停車場線<sup>4</sup>と福島駅舎は明治38（1905）年に完成した。福島地方の鉄道網としては、発展する絹産業の運輸や交通に対応し明治40（1907）年には信達軌道株式会社が認可され福島～長岡～飯坂の主要地域を結ぶ軽便鉄道が整備された（図-3参照）。

信達地方の電気鉄道網

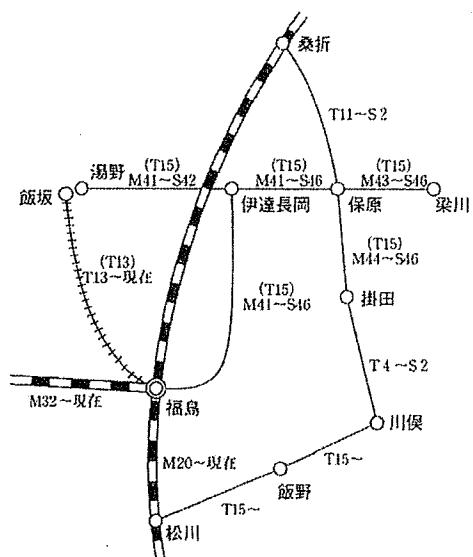


図-3信達地方電気鉄道網（筆者作成）

## （2）福島町の発展と集積する施設

通称甚兵衛火事の大火が市街地を襲ったが、その復興による市街地の整備が進み、鉄道開業に伴う停車場線の拡幅、米沢に向う万世太路の整備は道路沿線に新しい土地利用や施設立地を引き起こし人や物の交流を活発化させた。

金融・経済としては明治10（1877）年から産業経済を支援する国立銀行の設置が始まり、その後私立銀行が設置された。また明治31（1898）年の福島県農工銀行（日本勧業銀行）や明治32（1899）年の日本銀行福島出張所が開設され、明治40（1907）年には青果市場が開設された。

教育施設としては、明治7（1874）年に福島師範学校、明治31（1898）年に福島中学校、明治41（1908）年に福島商業学校、大正10（1921）年には福島高等商業学校が設立された。明治41（1908）年には福島市図書館や大正6（1917）年の福島市公会堂が建設された。医療施設としては明治25（1892）年に大原病院、明治43（1910）年に明治病院、昭和4（1929）年に福島産婆学校など市民生活に必要な大小の病院が立地した。

福島の自由民権運動から報道の重要性が高まり、明治25（1892）年に福島民報新聞、明治28（1895）年には福島民友新聞の前身の福島実業新聞が開設され、市街地の近郊に施設の滲み出しが見られ始めた。人口や世帯数も大幅に増加し、明治40（1907）年の福島市の人口と戸数は32,524人、5,582戸であったものが20年後の大正15（1926）年には44,014人、7,613戸に約35%の増加をみている。

## 2、明治大正期の（旧）都市計画法と耕地整理法の関係

### （1）耕地整理法と（旧）都市計画法

大正8（1919）年に制定された（旧）都市計画法においては、「都市計画と称するは交通、衛生、保安、防空、経済等に関し永久に公共の安寧を維

3 福島大学教育学部論集「福島市街地の地域構造」渡辺四郎

4 停車場線整備に伴う潰れ地坪数が1万2千余坪、移転取り壊した家屋棟数111件、140戸に及んだ。（出典「ふくしま わが町」大村三良著）

持し又は福利を増進するための重要な施設の計画にして市の区域内に於いて又はその区域外に亘り執行すべきもの謂う」としている。社会を支える重要な施設の整備として都市計画道路等の施設を位置づけているが、土地利用に向けた面整備の手法としては法第12条において「都市計画区域内における土地についてはその宅地としての利用を増進するため土地区画整理を施行すること、その土地区画整理に関しては本法において特段の定ある場合を除き耕地整理法を準用する」としている。

福島市の区画整理の歴史を石田頼房の「日本における土地区画整理制度史概説1870～1980」(総合都市研究 第28号 1986)<sup>5</sup>を引用しながら整理する。

#### <耕地整理法の導入>

石田によると耕地の区画形状の整理は江戸時代の畦畔までさかのぼり、明治に入ると馬耕の拡大と正常条植の普及で水田形状の整形化が日本全国に広まって行った。この水田形状整形化を制度として法的に定めるためドイツの耕地整理法を先例として明治32(1899)年耕地整理法が制定された。しかし日本の耕地は田地が主体であり、ドイツの畠や牧草地を対象とする法や事業には適合しない部分もある。また耕地の区画改良により地価が上昇し、地租・登録税等が増加すること、事業に至る手続きが煩雑で時間がかかり、関係者全員の同意を取ることが困難であった。これらの問題に対応し事業を推進するため明治38(1905)年に耕地整理法が改正され広く事業が可能になった。

#### <耕地整理による区画整理>

石田によれば耕地整理を前身とする土地区画整理事業には3つの型があるとしている。

第一はほとんど市街化していない地域に実施される「郊外開発型土地区画整理」  
第二は密集既成市街地の改善型で「既成市街地整備型区画整理」  
第三は公共施設の整備改善のもので「公共施設整備型区画整理」に区分している。

三つの型はそれぞれ違った起源を持ち昭和29(1954)年制定の土地区画整理法につながった。特に日本の郊外型土地区画整理は耕地整理に起源を持ち、大正8(1919)年の都市計画法においても第12条に「都市計画区域内に於ける土地についてはその宅地としての利用を増進するため土地区画整理を施行することを得」という規定が設けられ、「また土地区画整理に関しては本法に別段の定めある場合を除き耕地整理法を準用する」と定められている。

石田によれば都市計画法12条に基づき、即ちほとんど耕地整理法によって行う土地区画整理を、戦前の文献では「任意的土地区画整理」と呼び、都市計画法13条<sup>6</sup>に基づいて公共団体が施行する土地区画整理を「強制的区画整理」と呼んで区画整理にはこの2種類があるのだと説明している。その上「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いく地域に対して、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や議会審議の質問の答弁の中に明らかにされているとしている。

#### <区画整理の宅地の取り扱い>

都市計画法15条の2において、耕地整理法第43条第1項8号の建物のある土地の耕地整理区域内への編入<sup>7</sup>は土地所有者等の同意が必要であった。一方任意的区画整理は建物のない地域

5 総合都市研究 第28号 1986 日本における土地区画整理制度史概説 1870～1980 石田頼房

6 石田：日本における土地区画整理制度史概説1870～1980 論文P53

7 旧都市計画法第13条「都市計画として内閣の認可を受けたる土地区画整理は認可後1年以内にその施行に着手する者なき場合においては公共団体をして都市計画事業としてこれを施行せしむ」

8 耕地整理法第3条第1項8号「左に掲ぐる土地は之を耕地整理組合編入することを得ず但し土地所有者の同意あるときはこの限りにあらず 以下省略 第8項 建物ある宅地」

において市街地となるための道路等の公共施設をあらかじめ整備しておくものであり、石田は15条の2は不準用が当たり前であったとしている<sup>9</sup>。この為都市計画法13条の公共団体が施行する区画整理事業は建物のある土地所有者の同意が必要であり、事業の大きな障害となつたとしている。つまり任意的区画整理は建物のある土地の区画整理事業への編入は同意が不要であり簡便に事業が進められた。

#### ＜耕地整理事業への優遇策＞

耕地整理事業は国策としての農業振興施策の根幹をなすものであり、事業費の補助や事業終了後の租税評価の特別な取り扱いなど支援策が講じられていた。明治21（1888）年の内務省の地方長官会議において「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、この改良を急務とす」<sup>10</sup>とされている。特に明治30（1897）年の勧業銀行の設立やその後の都道府県の農工銀行の設立により耕地整理事業への融資や無抵当での定期償還貸付、年賦償還貸付が行われ事業が拡大していった<sup>11</sup>。明治39（1906）年に「耕地整理及び土地改良奨励規則」が制度化され、都道府県で行われる耕地整理・土地改良の調査・設計・工事監督に対し補助が行われるようになった。

また耕地整理は耕地の利用増進を図るという目的であったが、耕地整理における補助金が交付される優位性があるのに対し、強制的区画整理は道路密度や公園の確保などの負担増に対し事業に対する補助金もなく、行政も住民もどちらの事業を選

択するかとなると任意的区画整理が選択された。

#### （2）耕地整理による市街地形成

明治42（1909）年耕地整理法の改正により土地所有者による耕地整理組合の法人施行が制度化された。石田の論文では大正8（1919）年の都市計画法施行以降、都市周辺地域において市街地条件整備の事業はほとんどが耕地整理法に基づく耕地整理として行われてきたとしている。昭和5（1930）年までの都市計画法にもとづく土地区画整理の設計認可件数は51件2,174haに対し、都市計画区域内で宅地化条件整備の目的で行われた耕地整理は554地区、面積で33,147ha<sup>12</sup>であった。

#### （3）都市整備から農地整備に特化した耕地整理法改正

耕地整理が田や畠の開墾を意図した事業にもかかわらず、都市の発展と市街地の膨張は耕地整理した土地が宅地化される現状を引き起こした。このため耕地整理を農地整備に特化すべく昭和6（1931）年に耕地整理法並びに地租法が改正された。耕地整理法第3条ノ2で「市の区域内の土地（農林大臣の指定する地域内は除く）及び町村の区域のうち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<sup>13</sup>。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。「市の区域」は原則として都市計画法の適用区域であり、都市計画区域でもあり土地区画整理事業を行い得る区域であるから、耕地整理は行わせないという趣旨とも取れると論じている<sup>14</sup>。

9 耕地整理法第43条第1項第8号に基づく土地所有者の同意

10 土地改良事業に関する法制度の変遷とその概要

11 石田：日本における土地区画整理制度史概説 P55 小栗（1935）によればとして施行地区数並びに面積を引用している。

12 耕地整理法第3条の1「市の区域の土地及び主務大臣の指定する区域内の土地はこれを整理施行地区に編入することを得ず、但し、市の区域の土地にして主務大臣の指定する地域内のものについてはこの限りにあらず」

13 石田：日本における土地区画整理制度史 P56 1931年②耕地整理法が改正されその第3条ノ2で「市の区域内の土地及び町村の区域の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、「市の区域」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い得る地域では耕地整理は行わせないという趣旨ともとれる。

#### (4) 都市計画法の改正

耕地整理法の農地整備特化の動きの中、昭和4（1929）年頃からは土地区画整理事業が激増し、昭和5（1930）年までに耕地整理事業と称しながら実質的に都市宅地の区画整理とみなされるものは全国で544地区、328.63ha存在した<sup>14</sup>。都市計画法においても15条ノ2の改正があり耕地整理法第43条が不準用となり、宅地のある土地の区域を含む公共団体施行の事業が可能となった。

### 3. 福島市の都市計画と耕地整理

#### (1) 福島市の都市計画の幕開け

大正8（1919）年の都市計画法の公布に伴い、法に定める都市計画地方委員会の設置が進められた。

大正8（1919）年の印刷局職員録を見ると内務省職員録に都市計画福島地方委員会の福島県庁内設置が記載され、会長に福島県知事伊東喜八郎、委員に福島市長小杉善助と郡山市長大森吉弥がある。しかし実質的な委員会活動は昭和2（1927）年以降に動きだしており、昭和2年内務省職員録には大臣官房内に都市計画課が設置され、書記官課長平田紀一以下他事務官、技師等計22名の執行体制がしかれた。それに併せ福島県内の都市計画を定める都市計画福島地方委員会が福島県庁に置かれ委員構成は以下の通りである。

#### ●都市計画福島地方委員会

会長 福島県知事加勢靜雄

委員 福島市長小杉善助、郡山市長大森の他、通信局長、鉄道局長、福島県書記官、福島市会議員中村忠光他2名、郡山市会議員楠本萬右エ門他2名、福島県議会議員鈴木周次郎他2名、幹事地方事務官、地方技師、福島市助役、郡山市助役の委員15名、幹事4名の計19名が選任されている<sup>15</sup>。

福島市の「福島都市計画並びに同事業決定調

書」の冒頭に委員会の経過が記載されている。

以下紹介する。

#### ● 「福島都市計画並びに同事業決定調書」

- ・福島都市計画は大正十五年三月十八日付一四土第六一九二号による福島県知事からの勧奨により始まり、市は議会の承認を得て同年三月三十一日庶第十二号をもって都市計画法第二条による指定につき申請す。
- ・昭和二年三月二十四日勅令第三十五号により、都市計画法第二条による市の指定を受け、同年四月一日より適用施行さる。
- ・昭和二年四月一日都市計画福島地方委員会成立す。
- ・昭和三年三月十四日勅令第二十八号をもって同年四月一日より市街地建築物法適用さる。
- ・かくして以降の福島都市計画並びに同事業の決定は次表の通りである。

#### 「都市計画委員会」

第1回 昭和3年9月24日議案第1号都市計画福島地方委員会議事規則決定の件

第2回 昭和4年4月24日議案第2号福島都市計画区域決定に関する諮問事項につき答申の件

決定告示昭和4年7月20日内務大臣告示第766号  
福島市、渡利村全域、杉妻村、野田村、吉井田村の各一部面積4,116ha利用面積  
2,242ha

第3回 昭和8年3月20日議案第5号 同街路決定の件

決定告示昭和8年6月23日内務省告示第189号  
II、1、1、本町松川橋線他48路線延長  
約81,200メートル

第4回 昭和10年3月19日議案10号同地域決定の件、議案13号同風致地区指定の件

決定告示昭和10年5月9日内務省告示第330号

14 近代都市計画制度90年記念論集 P223岸井隆幸「土地区画整理事業の変遷」P224

15 印刷局職員録 昭和2年

用途地域 住居地域845,000坪、工業地域3,725,000坪、商業地域821,000坪、未指定590,000坪、計5,979,000坪

決定告示昭和10年5月9日内務省告示第331号  
信夫山風致地区約2,556ha、一盃森約3.7ha、阿武隈川約467.6ha、松川訛25.7ha  
館約8.1ha 計約759.6ha

以降都市計画福島地方委員会開催回数は昭和44年4月9日の第75回委員会の開催が記録されている。

## (2) 市町村合併による行政区域の変化と都市計画区域の設定

福島市は明治22(1889)に福島県信夫郡福島町として町村制を施行、その後曾根田村、腰浜村を編入、五十辻村と小山荒井村が合併した浜辻村を加え清水村の一部を加え明治40(1907)年に市制施行した市域面積は882haであった(図-4参照)。

福島市の周辺部には用水や生活圈域を共有する町村が多数存在した。特に渡利村、清水村、野田村、吉井田村、杉妻村は政治、経済の一体的振興を図る上で重要な位置にあった。そのため昭和4(1929)年7月20日内務省告示766号で福島市、渡利村の全部及び清水村、野田村、吉井田村、杉妻村の各一部を加えた1市5村において区域面積4,116.0ha広域都市計画区域が決定された。昭和10(1935)年に用途地域が1,976.5haの広さで計画決定されたが、この用途地域は施行中の福島市の耕地整理事業区域にも設定されている。

その後都市計画区域は拡大され昭和18(1943)年12月9日に福島市、渡利村、杉妻村、吉井田村、野田村、清水村、岡山村、鎌田村、瀬上村、余目村、平野村、笹谷村の全部及び庭坂村、庭塚村の各一部を加えた11,209.0haとして告示された。

旧都市計画法の第1条に定めるとおり、都市計画と称するは交通、衛生、保安、経済等に関し永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進するための重要施設の計画にして市の区域に於い

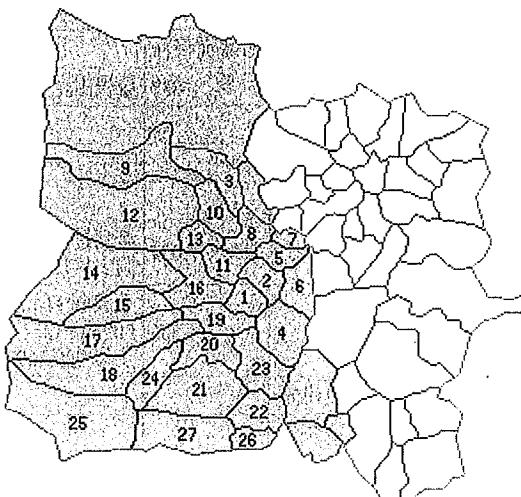


図-4 福島市合併町村図

- 1.福島町 2.浜辻村 3.飯坂町 4.渡利村 5.鎌田村 6.岡山村  
7.瀬上村 8.余目村 9.中野村 10.平野村 11.清水村  
12.大笹生村 13.笹谷村 14.庭坂村 15.庭塚村 16.野田村  
17.水保村 18.佐倉村 19.吉井田村 20.大森村  
21.平田村 22.金谷川村 23.杉妻村 24.荒井村 25.土湯村  
26.松川村 27.水原村 (濃:福島市)

て実施されるものであり、福島市の都市計画の区域決定の経過(表-1参照)を見ると都市計画区域が行政区域を超えて定められており、将来の町村合併の先陣を切る都市計画として決定されていた。

## (3) 耕地整理と都市計画

福島大学の地理学者渡辺四郎の論文「福島市市街地の地域構造」(1968年)<sup>16</sup>によると福島市の市内のほとんどが耕地整理組合による区画整理が実施してきた。

筆者が調べた福島県所蔵の耕地箇所別調書(表-2)によると

### <福島第1耕地整理組合>

- 昭和2年(1927年)に福島第一耕地整理組合(組合長小杉善助福島市長 組合員139人)による耕地整理事業(施行面積69.5706町(68.99ha))  
事業期間 昭和2年~20年(1927~1945))  
が鉄道沿線の福島の西側に認可され事業が実

表-1 福島市町村合併に伴う市域面積の拡大と都市計画

年	事項	市域面積ha	合併町村	都市計画区域ha	用途地域ha
M40	福島市市制施行	882	曾根田村、腰浜村、浜辺村、清水村の一部		
S4	都市計画決定			4,116	
S10	都市計画決定			4,116	1,976.5
S18	都市計画変更決定			11,209	1,976.5
S22	町村合併	7,074	渡利村1749ha、杉妻村1204ha、清水村920ha 岡山村1309ha、鎌田村6.55ha、瀬上村355ha	11,209	1,976.5
S29～S30	町村合併	74,586	余目村714ha、大笹生村4,378ha、笹谷村502ha、吉井田村452ha、荒井村1,257ha、土湯村5,769ha、大波の一部1,613ha	11,209	1,976.5
S31	都市計画変更決定			12,444	1,976.5
S45	都市計画変更決定 (新都計法)			22,800	4,192 (市街化区域)
S46	都市計画変更決定 (新都計法)			22,800	4,192 (用途6種)

合併経過と都市計画区域・用途地域決定経過表は筆者が作成

施された。この区域には鉄道を活用した貨車機関車製造会社の協三工業株式会社や昭栄製糸工場等の殖産振興を図るための土地利用を可能にする耕地整理が認可された。耕地整理事業調書から見ると施行前後の道路等公有地面積はさほど変わりない。このことからこの耕地整理事業は耕地形状の整形化と増歩と大画地化が主目的であったと思われる。昭和4（1929）年に都市計画区域、昭和10（1935）年に用途地域が定められている。

#### ＜福島第2耕地整理組合＞

- 同じく昭和2年に城下の市街地からの都市機能の滲み出しが強い松木町周辺に福島第二耕地整理組合（組合長佐藤澤福島市長 組合員69人）が認可（施行面積25.842町（25.63ha）事業期間 昭和2年～18年（1927～1943））され事業が実施された。この耕地整理事業の施行前後の道路等公有地は施工後において若干減少している。耕作地の整形化と大画地化が主目的と思われる。昭和4（1929）年に都市計画区域、昭和10（1935）年に用途地域が定められている。

渡辺の論文によると第一、第二組合とも道路整備は幅4間（約7.2m）を幹線として長辺30間（約54m）、短辺12～13間（約22.5m）の方形に区分し、4m以上の道路幅で車両の交通に配慮した。耕地1区画の標準面積は7畝（約2,310m<sup>2</sup>）である<sup>17</sup>。

この様なことからも耕地整理事業の重要性と事業手法としての有用性が認識され事業は拡大し、昭和6年には当時の福島市域のほぼ全域となる信夫山の麓までの地域に以下の4つの耕地整理組合が認可された。

#### ＜福島腰浜耕地整理組合＞

- 福島市で軽便鉄道が走る奥州街道から阿武隈川までの福島腰浜耕地整理組合（組合長佐藤澤福島市長組合員213人 施行面積78.026町（77.61ha）事業期間 昭和6年～20年（1931～1945））が認可され事業が実施された。この事業においては道路等公共用地面積が施行前3.8421町、施工後8.0509町と道路等公共用地の大幅な増加が見られる。昭和4（1929）年に都市計画区域、昭和10（1935）年に用途地域が定められている。

表-2 耕地整理事業調書

組合名 組合員数	施行期間 事業概要	面積 単位 町 (ha)	施行前		施行後		都市計画 主な用途地域 S10 (1935) 決定
			民有地 田畠、宅地	道路等 公有地	民有地 田畠、宅地	道路等 公有地	
福島市第一耕地整理組合 139人	昭和2(1927)～昭和20(1945)年 組合長小杉善助(市長)	69.5706 (68.99) 100%	55.8509	8.6114 12.38%	60.1301	9.005 12.94%	工業地域、住居地域、(一部商業地域)
福島市第二耕地整理組合 69人	昭和2(1947)～昭和18(1943)年 組合長佐藤澤(市長)	25.8420 (25.63) 100%	22.8723	3.82290 14.29%	22.3011	3.4414 13.31%	商業地域
福島市腰浜耕地整理組合 213人	昭和6(1931)～昭和20(1945)年 組合長佐藤澤(市長)	78.2600 (77.61) 100%	68.5928	3.8421 4.91%	70.2021	8.0509 10.28%	住居地域(一部商業地域)
福島市浜辺耕地整理組合 192人	昭和6(1931)～昭和23(1948)年 組合長佐藤澤(市長)	74.6100 (73.99) 100%	65.2015	3.0426 4.08%	68.7521	5.8509 7.84%	住居地域、(一部工業地域)
福島市小山荒井耕地整理組合 206人	昭和6(1931)～昭和22(1947)年 組合長佐藤澤(市長)	70.5123 (69.93) 100%	61.4316	2.9928 4.24%	61.2803	9.2320 13.09%	住居地域、商業地域
福島曾根田耕地整理組合 215人	昭和6(1931)～昭和22(1947)年 組合長佐藤澤(市長)	77.8100 (77.17) 100%	69.9407	2.8412 3.65%	68.9125	8.8905 11.42%	住居地域(一部工業・商業地域)
6施行地区	合計面積 町 ha	396.6049 (393.32)					

福島県所蔵 耕地整理台帳(福島市)より筆者作成(施行前後の用地率は区域面積に対する率。縦伸びがあり総面積合計とは一致しない)

#### <福島浜辺耕地整理組合>

- 競馬場の東の浜田町から五十辺までの地内に福島浜辺耕地整理組合(組合長佐藤澤福島市長 組合員192人) 施行面積74.61町(73.99ha) 事業期間 昭和6年～20年(1931～1948)で認可され事業が実施された。道路等の公共用地が施行前3.0426町、施工後5.8509町と道路等公共用地の大幅な増加と民有地の増歩が見られる。この区域は昭和4(1929)年に都市計画区域が定められており、耕地整理事業施工中の昭和10(1935)年に都市計画の用途地域が定められている。

後の道路等公共用地の大幅な増加が見られる。この区域は昭和4(1929)年に都市計画区域定められており、耕地整理事業施工中の昭和10(1935)年に用途地域が定められている。

#### <福島市小山荒井耕地整理組合>

- 奥州街道から信夫山に至る地域において福島市小山荒井耕地整理組合(組合長佐藤澤福島市長 組合員206人) 施行面積70.5123町(69.93ha) 事業期間 昭和6(1931)年～昭和22(1947)年で認可され事業が実施された。施工

#### <福島曾根田耕地整理組合>

- 曾根田地内で信夫山から高等商業学校までの区域に福島曾根田耕地整理組合(組合長佐藤澤福島市長組合員215人)で施行面積77.81町(77.17ha) 事業期間 昭和6年～22年(1931～1947)が認可され事業が実施された。道路等の公共用地は施行前2.8412町、施工後8.8905町と道路等公共用地の大幅な増加が見られる。この区域は昭和4(1929)年に都市計画区域が定められており、耕地整理事業施工中の昭和10(1935)年に用途地域が定められている。第3号認可の腰浜耕地整理事業以降の1区画の標準耕地面積は5畝(約1,650m<sup>2</sup>)で、小山荒井地区は松川の支流である祓川の氾濫と低湿な地

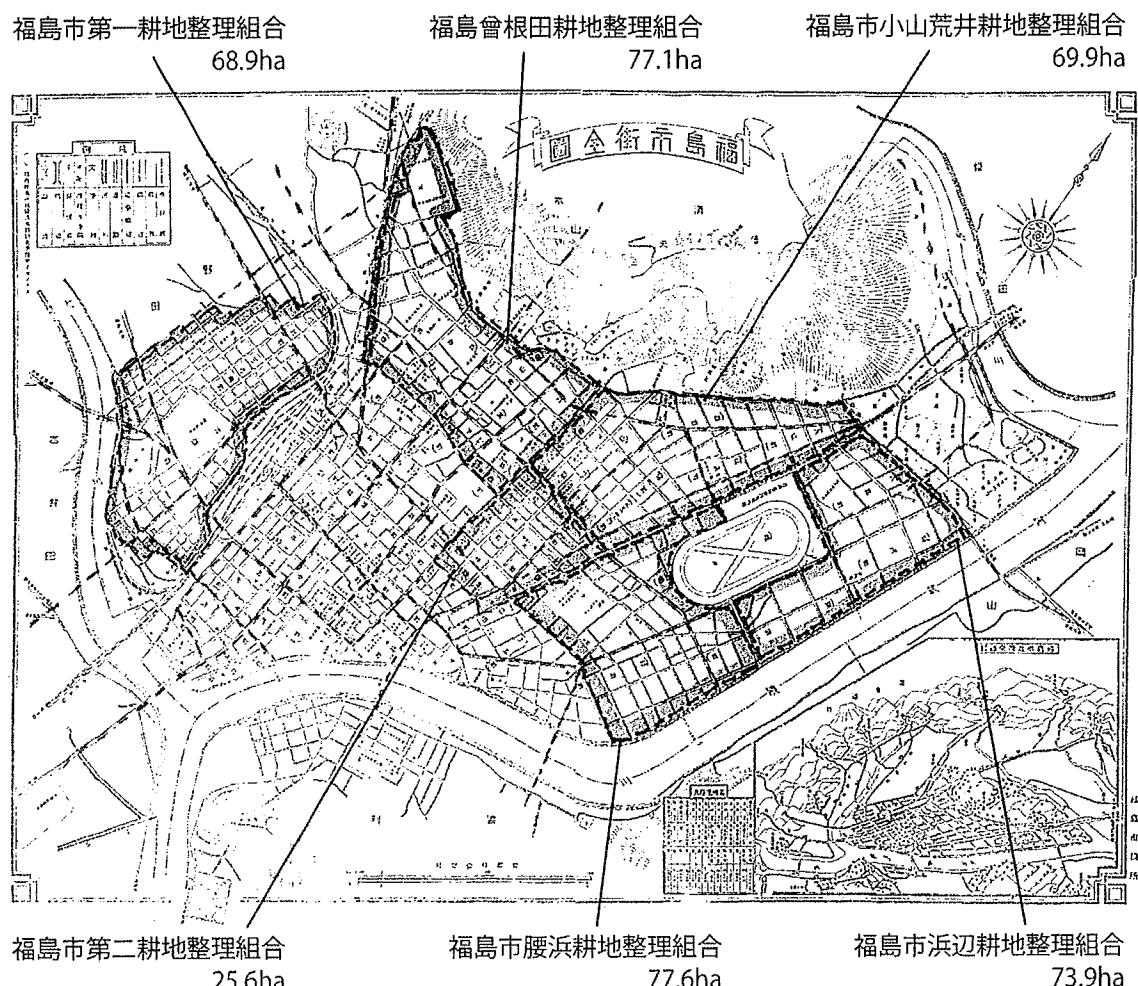


図-5 耕地整理施行区域図（ベース図は福島市街全図（昭和12年印刷））（濃い点線は耕地整理施行区域、薄い点線は都市計画街路（昭和8年都計決定））

帶であり、祓川の改修も事業に組み込まれた<sup>18</sup>。

しかし、昭和12年の都市計画図を見ると、耕地整理事業の街区形成や道路配置には、以下の通り何れも枠目状に整形に街区形成がなされているが強い宅地化を意図した事業と、宅地化の需要が及んでいない地区の事業は街区形成にも違いが見られる。

- ・福島第一、第二耕地整理事業とも道路密度は高く、宅地化の需要に対応した街区配置である。
- ・福島曾根田、福島小山荒井、腰浜耕地整理事業は将来の宅地化を意図し街区割りも大きい。
- ・福島市浜辺耕地整理事業は道路密度が薄く大

街区で構成されている

農業と宅地化のスピードを考え段階的な市街地化も想定していたと思えるのである。

#### ●耕地整理施行区域の推計

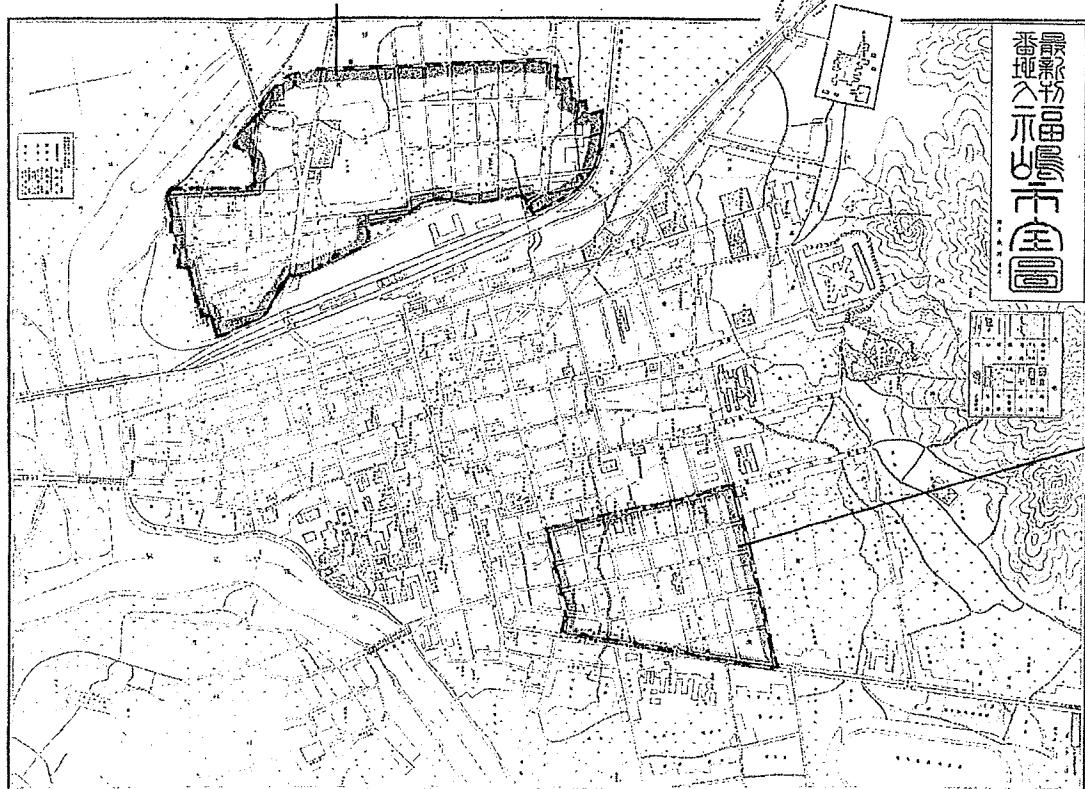
表-2の耕地整理事業調書で施行前後の道路用地や民有地の面積は把握するが、施行区域図並びに道路配置図は県市の歴史資料を当たっても無い。この為当時発行された市内地図により施行区域並びに道路計画を推測する<sup>19</sup>。

福島市の都市計画課にある年代別地形図や地図から図-5のとおり施行区域を推計する。

18 福島大学教育学部論集 渡辺四郎「福島市の地域構造」P18

19 福島市史資料叢書「福島市誌第97号昭和17年発行」に耕地整理組合の事業概要はあるが、道路計画図はない。

### 福島市第一耕地整理組合（昭和2年設立認可）



福島市第一耕地整理組合（昭和2年設立認可）

図-6 福島市全図（昭和5年印刷発行）…第一、第二耕地整理組合区域

#### ●都市計画と耕地整理の重複

福島市の都市計画が動き出したのは筆者が作成した福島市都市計画年表により

①昭和2年福島市第一耕地整理組合（面積68.99ha）  
並びに福島第二耕地整理組合（25.63ha）事業認可された。

②昭和3年9月24日の第1回都市計画委員会が最初である。その後昭和4年第2回都市計画審議会において福島都市計画区域が審議され7月20日に都市計画区域面積4,116.0haで決定された。  
第一第二耕地整理組合の区域も都市計画区域に包含された。

③昭和5年印刷発行の最新地番入り福島市全図によると福島第一、福島第二耕地整理組合の整備道路（計画か整備中か整備済かは不明）が図上に示されている。（図-6参照）

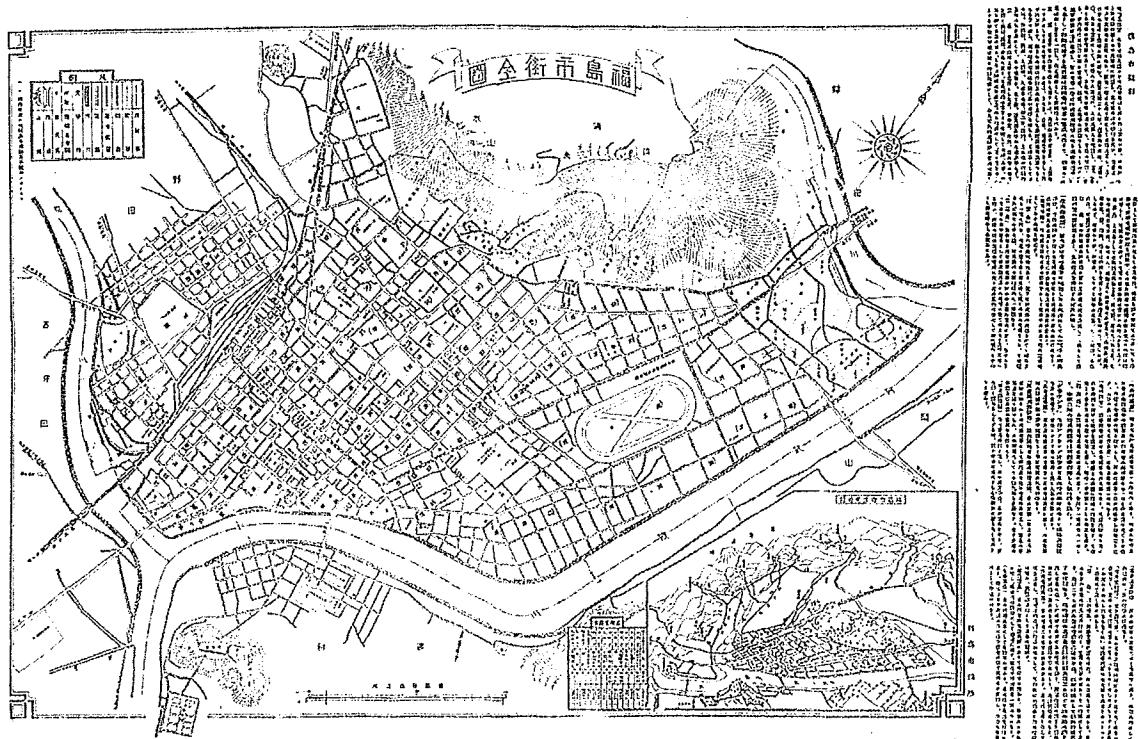
④昭和6年に福島市腰浜（77.61ha）、浜辺（74.67ha）、小山荒井（69.93ha）、曾根田（77.17ha）の耕地整理が事業認可された。

⑤昭和8年第3回都市計画委員会において都市計画道路が審議され、6月23日49路線約81,200mの都市計画道路の決定告示がなされた。

⑥昭和10年第4回都市計画委員会で用途地域が審議され、5月9日都市計画地域・用途地域が1,796.5haで決定告示された。

⑦昭和12年印刷発行の福島市都市計画図見ると全ての耕地整理組合の道路が表記され、合わせて昭和8年に決定された都市計画街路も図上に表記されている。（図-7 福島市全図参照）

以上から、耕地整理組合の組合長はいずれも福島市長であり、また福島市長は都市計画委員でもある。都市計画法に基づく都市計画区域内で、用途地域と都市計画道路の決定もなされている。耕地整理事業で都市計画道路の整備が実施されている。即ち福島市の耕地整理事業はまちづくりに向けての任意の都市計画として実施されたと筆者は考える。



図一七 福島市全図（昭和12年 印刷 発行）…耕地整理による区画街路整備が表示されている

### ●耕地整理事業への支援

当時の福島市の予算書を見ると昭和6年の福島市費補助団体として、福島第一耕地整理組合補助額540円（前年比△130円）福島第二耕地整理組合補助額160円（前年比△120円）が計上されている。耕地整理組合も含めた福島市の補助団体には福島聾哑学校など各種学校や青年団など18団体総計6,560円であり、多額の補助団体順に並べると信夫が丘に計画されている市営グランドの整備費3,000円に次いで耕地整理組合には大口の補助が継続されている。しかしこれ以外の地区に福島市からの団体補助が実施された事実は予算書を見る限りにおいて見当たらない。

また、各耕地整理組合の代表者として組合長に市長が就任している。これは事業の公平性を担保する人事とともに、将来に向けた福島市の都市基盤整備の耕地整理事業としての戦略が伺える。

福島市の6地区の耕地整理事業の施行区域を

示す資料は見当たらない。しかし地区名と施行面積並びに整備された道路網の形状からおおよその施行地区が想定される。

その地区はいずれも旧都市計画法による用途地域が設定されており、将来の土地利用が市街地形成を意図していたことがわかる。

### (4) 都市計画法並びに耕地整理法の制度変遷時期と福島市の耕地整理

耕地整理事業について、福島県の行政文書の耕地整理箇所別調書（福島市）、耕地整理地区一覧、福島県農業史においても都市計画との関連性を示すものは一切記録にはない。

しかし先に記述したように1927年（昭和2年）には都市計画福島地方委員会が成立し、委員構成は福島市長他市議会議員が参加している。委員会の当初の目的が都市計画の区域や用途地域、都市計画道路の計画決定である。福島市は昭和4（1929）年7月20日に都市計画区域4,116haを決定している。都市計画区域4,116haには認

可された6つの耕地整理組合の施行区域が含まれている。この耕地整理組合はすべて福島市長が組合長であり、道路整備は幅4間（約7.2m）を幹線として長辺30間（約54m）、短辺12~13間（約22.5m）の方形に区分し、4m以上の道路

幅で車両の交通に配慮している。

表-3の国と法制度の変遷と福島の都市計画並びに耕作地、市街地整備を年表化すると昭和6（1931）年の国の耕地整理法の改正による宅地化を意図する耕地整理事業の禁止と、都市計

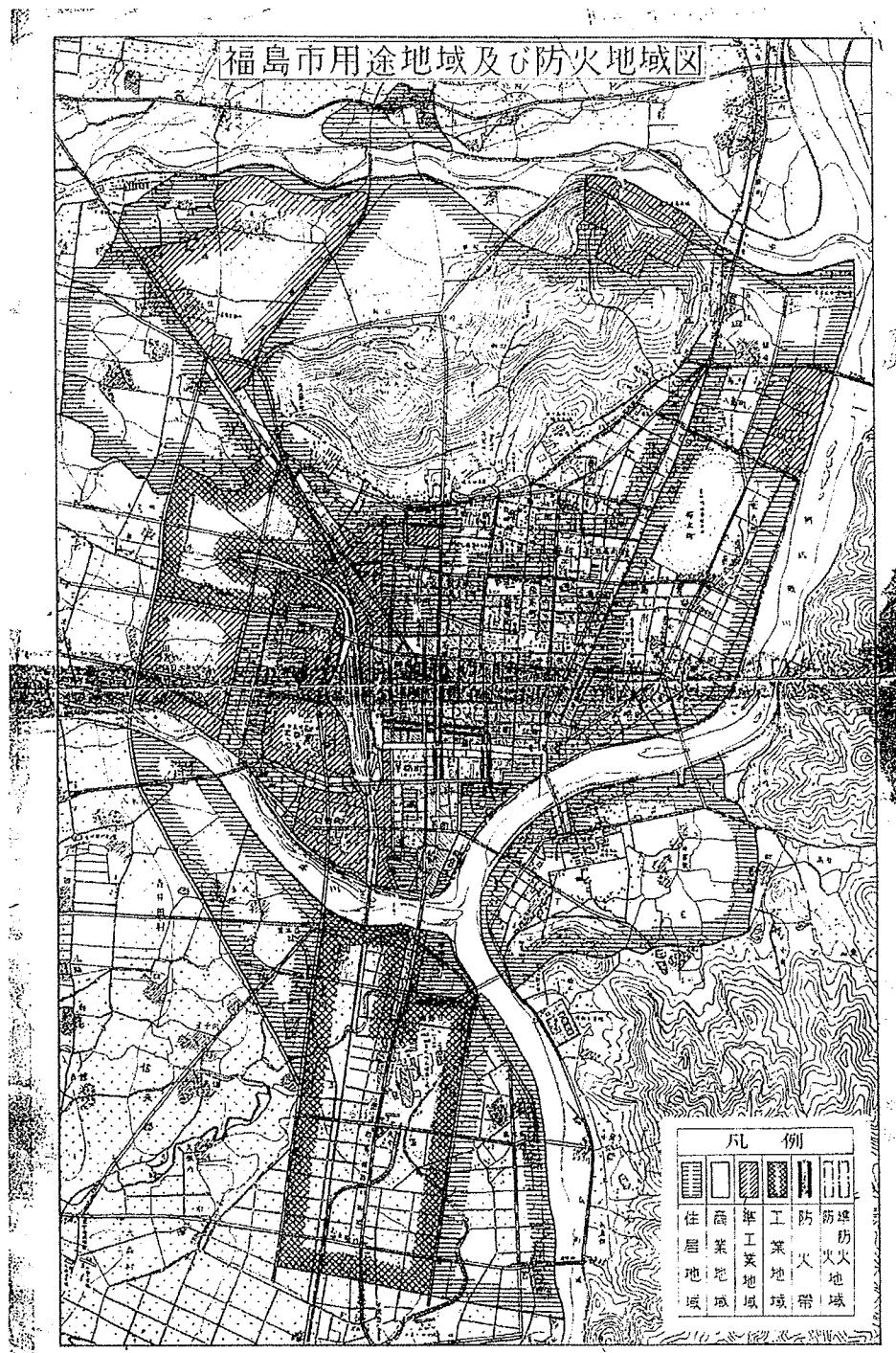


図-8 福島市用途地域図（昭和10年都市計画決定）

表-3 国の法制度と福島の都市計画関連年表

日本の都市計画	福島の都市計画	福島の区域、主要施設、機能、市街地整備
1888(M21)東京市区改正条例		1869(M2)福島県成立 福島町成立
1899(M22)旧・耕地整理法制定		1976(N19)福島・会津・磐城の3県合併し現在の福島県成立
1900(N33)下水道法		1881(M14)甚兵衛火事
		1881～1883 厚寺山吉盛典、三島通頼復興事業 M14年5月～16年9月 新道整備2,500m 片側坂張1,700m 追加の市街地整備 M17道路延伸4,500m
		1987(N20)東北本線郡山仙台開通
1909(M42)新・耕地整理法改正		1907(M40)福島市制施行
		1907(M40)信達軌道会社設立
		1908(N41)東北6県共進会開催
		1908(N41)福島市立図書館開設(福島市松木町)、福島商業学校開設(松木町)
		同年 信達軌道福島-長岡、長岡-飯坂開設
1919(T18)旧都市計画法・市街地建築物法(区画整理の法制化)		1991(M44)福島ガス会社設立(加入者2,000戸 4,722口)
1923(T12)関東大震災・特別都市計画法		1910(N43)福島青果市場(福島蔬菜市場)開設
	1925(T15)福島県知事より福島都市計画の動員、市議会の議決により 都市計画法2条指定申請	1913(T2)福島農工銀行竣工(設計 民野金吾)
	1927(S2)都市計画法2条の指定(3-24) 都市計画福島地方委員会成立(4-11)	1917(T6)福島市公会堂落成(福島市宮町地内)
		1927(S2)～1945 福島市第一耕地整理組合事業認可 6.4ha
		1927(S2)福ビル竣工
	1928(S3)市街地建築物法適用(3-14) 第1回都市計画委員会(都市計画福島地方委員会議事規則 決定)(9-24)	1927(S2)～1943 福島市第二耕地整理組合事業認可 25.8ha
	1929(S4)第2回都市計画委員会(都市計画区域決定答申)(4-24) 福島都市計画区域決定告示 面積4,116.0ha (7-20)	
1931(S6)耕地整理法改正(法3条／2市の区域編入の不可一定地開発目的の耕地整理の禁止)		1931(S6)～1945 福島市腰浜耕地整理組合 78.2ha
1931(S6)都市計画法改正15条／2耕地整理法第3条の不適用-土地整理の施行区域に建物ある土地の強制購入可能		1931(S6)～1948 福島市浜辺耕地整理組合 72.58ha
		1931(S6)～1947 福島小山荒井耕地整理組合 70.3ha
		1931(S6)～1947 福島曾根田耕地整理組合 77.91ha
		1931(S6)信夫ヶ丘に市営福島グランド開設
		1932(S7)信夫橋竣工
1933(S8)都市計画基準・区画整理設計標準	1933(S8)第3回都市計画委員会(3-20)(福島都市計画街区路決定の件) (6-23)福島都市計画街区路決定告示(4)路幅約81,200m	
	1935(S10)第4回都市計画委員会(3-19)(福島都市計画地城決定・風致 地区指定の件) (5-9)都市計画地城・用途地域・用途地城1,976.5ha、風致地区決定告示	
	1937(S12)第5回都市計画委員会(3-29)(福島都市計画街区路変更追加の件)	
	1937(S12)第6回都市計画委員会(12-16)(福島都市計画用途地域変更の件)	
	1938(S13)用途地域の変更告示(2-10)～工業より住居への用途変更	
	1938(S13)第7回都市計画委員会	
	1939(S14)第8回～1943(S18)第18回都市計画委員会間隔(資料消失の ため内容不明)	
	1943(S18)第16回都市計画委員会(11-16)(防火用水施設、都市計画区 域変更の件)	
	1943(S18)都市計画区域変更告示(12-9) 面積11,209.0ha	
		1944(S19)坂坂・湯野大火、坂坂火災復興土地区画整理事業 A=1.5ha 湯野大火復興土地区画整理事業 A=3.3ha
		1945(S20)福島市腰浜耕地整理組合解散
		1947(S22)渡利村、杉村村合併 清木村、岡山村、錦田村、瀬上町合併、吉井田村の一部を編入
		1947(S22)福島市小山荒井・曾根田耕地整理組合解散
	1948(S23)福島市火葬場告示 招上川、館山風致地区告示	1948(S23)福島市浜辺耕地整理組合解散
1946(S20)特別都市計画法(戦災復興区 画整理)		
1949(S24)耕地整理法の廃止	1949(S24)準防火地城告示535ha	
	1950(S25)第28回都市計画委員会(11-20)都市計画用途地城、街区変更の件	
	1951(S26)用途地城・街区変更告示(1-25)準工業295.7ha 前1,976.5ha、 街路57路線135,700m	
1952(S27)耐火建築促進法		
	1953(S28)第32回都市計画委員会(3-23)防火地城指定並びに準防火変更、 同年 防火地城決定告示(4-17)	
1954(S29)土地区画整理法	1954(S29)第34回都市計画委員会(3-29)土湯都市計画区域、火災復興 区画整理について	1954(S29)土湯大火 土湯都市計画火災復興土地区画整理事業 A=5.6ha
	1955(S30)第35回都市計画委員会(12-25)土湯都市計画街区、盛块焼 却堤について	1954(S29)余日村を合併
	1955(S30)福島麻焼却場告示	1955(S30)並谷村、大盆生村、吉井田村、荒井村、上冯村を合併
	1956(S31)第39回都市計画委員会(9-13)福島都市計画区画整理事業 実行区域の件	1956(S31)佐倉村を合併
	1956(S31)都市計画区域変更告示(1-14)(土湯村の編入により)面積12,444ha	1956(S31)～1967 福島都市計画土地区画整理事業 A=15.5ha
1961(S36)市街地改修法 同年 防災建築街区造成法		
	1963(S38)第56回都市計画委員会(1-25)用途地城の変更、下水道の決定の件	
	1963(S38)用途地城告示(3-30) 住居・商業・準工業・工業・住 居専用の5地城 合計1,985.0ha	
	1963(S38)都市計画下水道決定告示(3-30)排水区域面積約594.4ha	
		1946(S39)坂坂町合併
		1962(S41)国道4号北町バイパス開通(福島都市計画区画整理事業関連)
1968(S43)新都市計画法		
1969(S44)都市再開発法		
	1970(S45)都市計画区域の変更 面積22,800ha	
	同年 市街化区域・調整区域の決定 4,192ha 18,608ha	

細野 浩作成 2018.6.14

画法に基づく区画整理事業の制度発足の狭間にあって、耕地整理法の農地整備に特化した法改正があったにもかかわらず、福島の旧市内の耕地整理は施行されたことがわかる。都市計画区域の決定が耕地整理事業区域を含むものであり都市計画法に定める都市において将来の市街地化に備えた事業として市街地整備を意図した耕地整理事業が実施されたと筆者は考える。

#### (5) 福島の都市計画史から抜け落ちた耕地整理

福島市議会の予算審議された議会資料を見ると、第1、第2地区の耕地整理には福島市からの事業補助がなされている一方、4年後に認可された腰浜、曾根田、小山荒井、浜辺の耕地整理には市からの補助が見当たらない。これら耕地整理事業が福島市からの補助が実施されずまた都市計画に位置づけられなかった背景を推理する。

昭和6（1931）年に耕地整理法が改正され、市域の土地を耕地整理組合に編入することができなくなったが、福島市においては市街地部に編入すべき都市計画区域内の4地区の耕地整理組合が認可<sup>20</sup>を受け事業が開始された。行政からの補助金支出は当時の予算書を見る限りにおいて確認できない。

しかし、事業は都市の市街地化に向けた耕地整理を意図しながら、法に反して開始された耕地整理事業であり、都市化と農地整備の耕地整理事業は福島市は明確に区分しないまま事業が進められたと筆者は推測する。どちらを目的にしても耕地整理事業の組合としては様々な支援施策を得ないと事業が進まない。事業区間も設計から換地計画、道路構築と換地処分、清算と概ね10年から15年の工期は不可欠であり受けられる支援がなければ事業は停滞する。法的には市街地形成型の耕地整理事業が認可にならず、一方市街地整備を意図した耕地整理事業であり

ながら、農工銀行の融資や耕地整理事業の支援を受けながら事業を進めるのは市も組合も認可兼者である県や国に対し相当肩身が狭かったのではないかと推測する。この時代の都市計画法と耕地整理法の運用の狭間にあり福島市においては実施された経過をまとめると次の通りである。

- ①昭和2年から昭和6年までの5年間に隣接する6地区で388.71haもの耕地整理事業が並列的に実施された。
- ②昭和2年事業認可の福島第1、第2の耕地整理事業に対し組合に補助金が支出している。
- ③昭和4年の福島市の都市計画として都市計画区域が市域を超え4,116ha都市計画決定された。
- ④昭和6年の耕地整理法の改正で宅地開発型の耕地整理は禁止されているが都市計画の区域内において認可を得ている。
- ⑤耕地整理の都市計画区域への補助や支援策は廃止されているが事業が継続された。
- ⑥耕地整理の区域に建物のある土地が編入されており面的な市街地形成を意図している。

石田の日本における土地区画整理事業史概説（1870～1980）の論文において、「都市周辺で行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（明治33年）年代の始めからあったと思われる」と記している。また「明治30（1897）年に制定された「土地区画改良に関する法律」が市街地の拡大に向けての宅地化条件整備に活用されたという点からも推察される」としている。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ての事業がいつごろから行われたのか、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」としている<sup>21</sup>。

20 福島県 耕地整理年表より

21 石田：日本における土地区画整理事業史概説

福島の第1、第2の耕地整理が昭和2（1927）年の福島県知事認可を得るのにあわせ昭和4（1929）年には行政の区域を超える都市計画区域として4,116haの都市計画区域を決定している。また残りの4事業の耕地整理も昭和6（1931）年認可を得ておいる。これらの都市計画区域の設定と都市整備は関連し手法は耕地整理事業であったとしても将来の市街地整備を意図して事業が実施されたものであり、石田の捉える旧都市計画法12条による市街地の整備を耕地整理で行う市街地整備としてこの事業が実施されたと筆者は考える。まさに耕地整理による都市計画である。この為旧市内の基盤を構築した重大な6事業は耕地整理法改正に関連し福島市の都市計画史から抜け落ちたと思うのである。まさに名より実を取ったまちづくりであった。

国の制度変化の狭間で都市の区域において耕地整理事業が困難になったこの時期に、したたかにまちづくりを進めた福島市民のまちづくりへの意気を感じるのである。

#### 4、福島市の区画整理事業—戦中戦後の区画整理

福島市の都市計画の区画整理は昭和19年の飯坂温泉街の大火に関連し、火災復興の区画整理事業としてはじめて県施行により実施された。

- ・飯坂都市計画飯坂復興土地区画整理事業（旧都計法12条－県） S19～24年  
A=1.5ha
- ・飯坂都市計画湯野復興土地区画整理事業（旧都計法12条－県） S19～24年  
A=3.3ha
- ・土湯都市計画火災復興土地区画整理事業（旧都計法12条－県） S29～31年  
A=2.6ha

その後国道4号線の拡幅整備のため

- ・福島都市計画土地区画整理事業（県施行、清算業務市） S32～42年 A=45.5ha

住宅地需要に対応するため

- ・瀬上地区土地区画整理事業（県施行） S36～40年 A=10.0ha

この様に福島市においては戦後の復興期において区画整理事業の実施経験は極端に少ない。戦災復興により復活を遂げた多く被災都市が事業手法としての区画整理事業が活用されたが、戦災を受けなかった福島市は、区画整理事業の経験や知識も集積されず新都市計画法に移行していった。

#### 5、新都市計画法による都市計画と市街地整備

新都市計画法が施行され市街化区域が設定されたが、良好な市街地となるべき区画整理事業手法も未整備のまま市街化区域が設定された。市街地整備は開発行為にゆだねられたが、福島市の行政指導による区画整理事業は昭和48年に面積2.2haの共同施行の土地区画整理事業として福島市瀬上地区において実施されたのが皮切りになる。区画整理事業の法的手続きや調査設計業務、換地計画など5人の区画整理係で推進され始めた。その後都市計画事業の土地区画整理事業は拡大し組合施行や市施行の土地区画整理事業の実施に伴い、組織体制も区画整理課や区画整理事務所がおかげ、平成30年時点では22地区、施行面積573.0haの実績を見ている。

#### 6、終わりに

福島市の旧市内の基盤整備は、昭和初期の旧都市計画法による耕地整理事業から区画整理事業に移行期において耕地整理事業として実施された。その後、戦災にも合わず戦後の都市の拡大期を迎えた。新都市計画法においては市街化区域の設定にあわせ市街地整備事業として区画整理事業が位置付けられ、市街地の整備に大きな役割を果たしてきた。

今、我が国は人口減少時代を迎え、都市のコンパクト化が大きな課題となっている。その市街地には空き地空き家が点在し、行政も市民もその解決に大きな責任を有している。スponジ化した都市を再生していくには、我が国で発展した土地区画整理事業は有用な事業手法であ

り、その活用を促進する必要があると思う。都市の歴史において、区画整理事業の果たした役割の大きさを再評価し、次の時代に活用していく戦略が必要なのではないだろうか。誰もが使いやすい市街地整備手法としての土地区画整理事業の制度充実と人材育成を期待して止まない。

元福島市役所職員 紺野 浩

技術士（建設部門 都市及び地方計画）

土地区画整理士

現国際航業（株）技術サービス本部

東北技術部まちづくりグループ技術顧問

本文の所見は、個人の見解であります。有識者の専門的知見のご指摘、ご指導をいただければ幸いです。

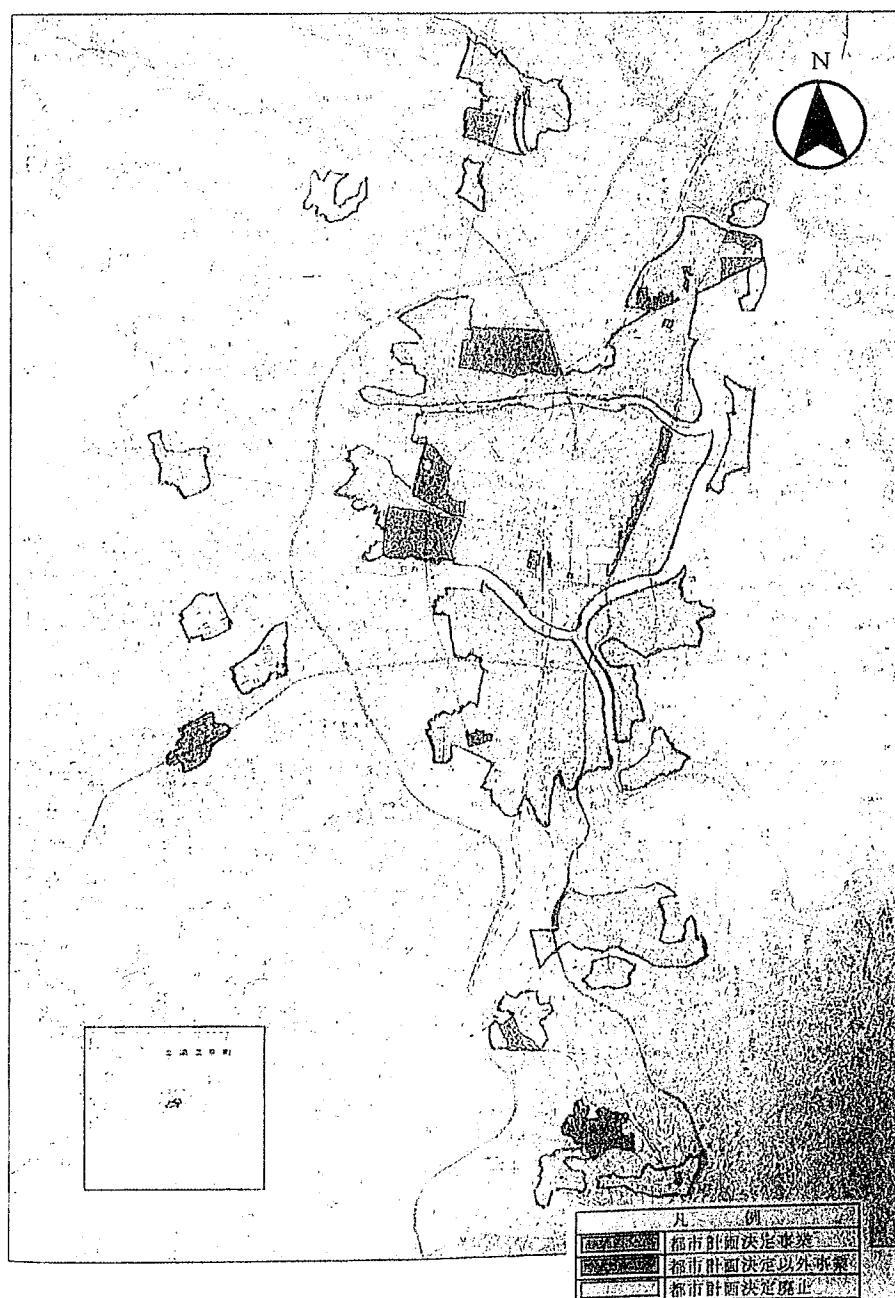


図-9 土地区画整理事業施行図

この論文は、区画整理士会報7月号（2018.7 No193）（一般社団法人 全日本土地  
区画整理士会発行）に掲載したものです。