

平成18年（行ウ）第467号等

原告 原田 学 ほか

被告 東京都, 国

参加人 世田谷区

準備書面 26

平成21年11月30日

東京地方裁判所 民事第2部 A係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 斉藤 驍 ほか

第1 はじめに

原告ら準備書面22では、補助54号線都市計画はもともと、道路と緑地を融合させた総合的な都市計画の一環をなすものであったことを指摘した。

東京の戦災復興計画策定を担った石川栄耀は、「街路網を構成するに当たっては先ずその都市の機能を案じ、その最も健全な活動を助け、理想の市民生活を与えるよう都市を構想しなければならない」とした（甲126号証66～67頁、267頁）。そして、戦災復興計画の基になった都市の「構想」における緑地の位置付けについて、石川は、「緑地は今次計画において、極めて重要な任務をになう」と述べ（甲125号証726頁）、「外国の都市最も美しい風景は結局水辺を緑化することによってなされてゐるが、これに対してわが国においてはそれが最も劣っているのは水辺を汚い個人の家で塞いでしまっている」という状態を解決するものであり、「都民は至るところで自分の住んでいる街を俯瞰することが出来る」ようになるのだと述べていた（甲125号証693～694頁）。

このような位置付けを与えられていた緑地を全て廃止しながら道路だけを漫然と維持することの違法性を明らかにするため、本準備書面では、旧都市計画法の趣旨及び旧都市計画法下における都市施設たる緑地の位置付けについてさらに検討していく。戦災復興計画当時の法制度とその背景を正しく理解しないことには、その一環をなすものとして策定された道路計画の評価を誤ることになる。

第2 旧都市計画法下の法制度とその趣旨

1 旧都市計画法の制定に至る背景

明治維新以来、近代化・資本主義化を推し進めていたわが国は、日清戦争・日露戦争を通じて海外植民地・利権を獲得し、軍事強国への道を進み始めた。国内では産業革命が進行し、近代産業が急速に発展した。産業別人口で見ると、1877年には農林業就業人口80.7パーセント、工業5.1パーセント、商業5.3パーセント、その他8.9パーセントであったのが、1921年には、農林業が51.6パーセントに低下し、工業19.4パーセント、商業11.6パーセント、その他17.4パーセントと、都市産業のシェアが増大し、以後もその傾向が継続していった。

このような産業構造の変化は、同時に都市人口の急増を招いた。1891年から1920年までの間に、人口5万人以上10万人未満の都市は12から31に、人口10万人以上の都市は6から16に増大した。東京15区と周辺82町村では、1900年前後から人口が増加し始め、1919年には20年前の約3倍に達し、山の手の区部に隣接する地帯ではその増加率が4倍を超えていた。こうした地帯では、農地の中の道路がほとんど無いところに家屋が次々と建築され、市街地は乱雑無秩序な迷路と化していた。

そうした中で、わが国でも、欧米諸国の制度に学んで都市の拡張に予め備える都市計画手法の制度化の必要性が認識されるようになった。わが国にそれまで存在した東京市区改正条例などの制度は、江戸時代から形成されていた市街地を時代に合わせて作り直すいわば「市街地改良」形の制度であって、予め都市を構想するという制度ではなかった。

1918年、内務省に都市計画調査委員会が置かれ、都市計画法と建築物法の前案が審議・決定された。そして、1919年4月、都市計画法と市街地建築物法が成立して公布され、都市計画法は1920年1月1日に、そして市街地建築物法は同年12月1日に、それぞれ施行された。

こうした立法経緯からも窺われるように、旧都市計画法制度下においては、都市計画法と市街地建築物法はその目的・機能において一体であり、市街地建築物法は「都市計画」法そのものであった。また、旧都市計画法には、区画整理に関する多くの規定が設けられていた（甲127号証）。

現行都市計画法下では、土地区画整理法、建築基準法、都市再開発法など、法令が細分化されてしまっているけれども、本来、都市における土地利用や建築制

限いかんは市民生活様式などを踏まえて総合的に構想されるべき「都市計画」法そのものである。旧都市計画法制度下においては、都市計画法と市街地建築法が一体をなす法秩序によって、都市の拡張に備えた都市計画手法が制度化されていた。

こうした法制度を反映し、旧都市計画法制度下において制定された「台湾都市計画令」、「朝鮮市街地令」及び「関東州（旧満州）州計画令」も、現在の建築基準法や区画整理法に相当する規定を盛り込み、これらを一体のものとして規定していた（甲131号証）。例えば、「台湾都市計画令」（昭和11年8月27日律令）第2章には、建築物の建設制限や違法建築物の除却命令などに関する規定が置かれていた。また、同令「第3章 土地区画整理」では、冒頭の第46条に「都市計画区域内に於て市街地として土地の利用を増進する目的を以て土地の交換、分合、地目変更その他の区画形質の変更又は道路、廣場、河川、公園等の設置変更若は廃止を行うこと」をもって「土地区画整理」と称することが定められ、以下、33条にわたる規定が置かれていた。

2 旧都市計画法制度下における都市計画の目的

内務官僚であった飯沼一省は、昭和2年に刊行された「都市計画の理論と法制」において、都市計画の「恒久不変」の目的は、「都市の発展を指導して統合せられたる有機体たるの実を永久に失はしめざらん」ことであると述べていた（甲129号証216頁）。

なお、飯沼は、1917年に内務省官僚となって以降、都市計画課長、内務次官、東京都官などを歴任した人物である。飯沼は、旧都市計画法制度下の都市計画に関する立法・行政に携わったのみならず、甲129号証・甲130号証の著書からも明らかのように、都市計画学に通暁しており、同人の知見を知ることにより、当時の都市計画を多角的に検証することができる。

そして、旧都市計画法制度下においても、都市計画の内容をなす事項は、個別的に決定されるのではなく総合的に決定されるべきであると解されていた。なぜならば、個々の事項を区々に決定するのでは都市計画の恒久不変の目的を達することができないからである。この点について飯沼は以下のとおり説いている（甲129号証227～228頁）。

「都市計画本来の目的からいへば都市計画の内容は総合的に決定せらるることによりて初めて其の意義を発見することが出来るのである。若し一線の街

路、一個の公園、一個の墓地の如きを決定するに之を都市計画となすに於いては、果たして何によりて都市計画と普通土木事業其他の公企業との間の分界を劃せんとするのであるか。普通土木事業若は其他の公企業によりて従来其の目的の達成せられたるものは之を都市計画として決定する要はないのである。都市計画には都市計画として他の追隨を許さざる独自の使命がなければならぬ。」

すなわち、予め都市の「総合的」な構想が立てられ、それに基づいて個々の計画内容が決定される点に、「都市計画」と「普通土木事業」の違いがあると解されていた。そして、この点にこそ「都市計画として他の追隨を許さざる独自の使命」があると解されていた。

そこで、旧都市計画法下での都市計画を検証するにあたっては、その基礎となった総合的な「構想」の内容が重要になる。

第3 旧都市計画法制度下において構想されていた都市と緑地計画の意義

1 旧都市計画法における緑地の位置付け

旧都市計画法第11条の2及び第16条に「緑地」と定められていることに鑑みると、都市計画の内容をなす必須の事項として緑地が想定されていたことは明らかである。

飯沼は、昭和8年に刊行された「地方計画論」において、「現代都市をして理想的なる都市たらしめんとして公布せられたる都市計画法中には、都市の密住生活より生ずる弊害を匡救せんがため緑地に関する規定も亦従前に比し稍々備はるに至った」と述べている。そして飯沼は、後述する当時の市民生活様式などを踏まえて、緑地に関する旧都市計画法上の規定がさらに拡充されていくべき状況にあることを指摘していた（甲130号証157頁）。

すなわち、当時の都市計画法制度下では、「公園（公園道路を含む）運動場、廣場及運動場」に同法第11条の都市計画制限規定及び第16条の土地収用に関する特別規定の適用が認められていたが、この点について飯沼は、「都市計画事業として完全に執行し得る緑地の種類を拡張する余地がまだ存在せり」と指摘していた（158頁）。

また、公園以外の緑地の事業について受益者負担を課す途が開かれていなかった点について、飯沼は、土地区画整理時に整理地区面積の約3パーセントの土地

をその地区の小公園として提供することが各都市において行われていることを挙げ、そのような風習を通じて、「やがて一般的に公園受益者負担の発達を導き出すことが出来るであらう」と指摘していた（158～159頁）。さらに、市街地建築物法において街路についてのみ認められていた建築線制度について、「将来は小公園、遊技場等に付いても亦建築線を指定して之を留保しうる様、規定の改正に付て考慮しなければならぬ」と指摘していた（159頁）。

そして飯沼は、各都市における緑地計画が推進されていく中で、旧都市計画法の緑地に関する規定拡充を訴える声が広がることが期待されると述べていた（157頁）。

2 旧都市計画法制度下における緑地構想

このように旧都市計画法において「緑地」が都市計画の内容とされ、さらに緑地に関する規定の拡充が指摘されていたのは、その当時の都市の状況に照らして緑地整備の必要性があり、そして緑地を軸に据えた都市が構想されていたからである。

飯沼は、前記「地方計画論」（甲130号証）序文において、「大都市は今や醜陋なる混雑に悩んでゐる。之を救ふものは小都市の活動でなければならぬ。又樹林、水辺の所謂緑地でなければならぬ」と指摘している。そして飯沼は、当時の都市のあり方の問題点と緑地の必要性を以下のように説いている。その内容は、後に戦災復興計画へと受け継がれていった緑地計画の現代における意義を検証する上で重要であるので、以下に引用する。

「浅薄なる人間の知識が近代科学の業績に眩惑された時代に、今日の大都市なるものは造り上げられた。今日の大都市に自然の崇高さの欠けていることは蓋し偶然ではない。浅はかなる人間は当時近代科学がすべての吾々の要求を満足させて呉れるものと思ひ込んで居ったのである。而して樹林を伐り出し、原野を荒蕪に帰せしめ、水流を汚濁せしめつつ、只管に高いコンクリートの建物を建て並べた。而して之が即ち文明であると考へていたのである。

然し乍ら之が果たして文明であらうか。兎に角現代人は最早今日の大都市の弊に堪へざらんとしてゐるのである。見よ。休日に大都市から郊外に流れ出る群衆の如何に多いかを。彼らは真に自然に餓ゑてゐるのである。科学が如何に発達したとしても、決して科学のみでは人生のすべての要求を満足せしめ得るものではない。現代大都市の希望する所は決して、もっと科学が発達するやう

に、而してもっと都市生活が便利になるやうにといふことではない。現代大都市の希望する所は、現代大都市と絶縁せんとする『自然』と、もっと何とかして密接したいといふことに外ならない。大都市の中に、日の光を豊かに降り注がしめ、さわやかなる風を吹き通はしめ、都人をして野の草をなつかしむ心を忘れざらんしめんとするに在るのである。」

(甲130号証116～117頁)

「大都市から影をひそめんとしてゐる『自然』は、大都市の内外に於て留保せられる緑地に於て初めて之を引き止めることが出来るのである。当代の機械文明に悩まされている大都市の住民は、此の緑地に於て初めて解放の歓喜を味ふことが出来る。それは丘でもよし、野でもよし、又森でもよければ、林でもよい。水辺でもよければ、田畑でもよい。或は大公園、大運動場でもよければ、飛行場、競馬場、同植物園、ゴルフリンクスといふ様なものでもよろしい。兎に角市民遊歩の便があつて、ここに自然と相接し熱鬧の生活を忘れることが出来る広闊なる土地であればよろしいのである。

都市の理想は市民が僅かな歩行によって、緑地に逃れ出て四顧し、傾聴し、睥視し黙想することの出来るやうに構築せらるることであることを忘れてはならぬ。限りなく建物の立ち並ぶことは決して都市の繁栄を物語るものにあらずして、都市の墮落であり、都市生活の浅薄さを示すにほかならない。」

(甲130号証118～119頁)

「緑地を惜むことを知らぬ都市は、外道に陥った都市である。緑地を留保することを知らぬ都市計画は、ほんとうの都市計画ではない。都市計画が緑地の計画と緊密に結び付いたときに、地方計画的なる味ひがにじみ出るのである。」

(甲130号証120頁)

このような都市生活を救治する「緑地」の効用として、飯沼は、「都市の空気を洗淨する作用」と「都市住民に対して遊戯、運動、競技、散歩、休養等の場所を提供すること」を挙げている(甲130号証149頁)。すなわち、市街地の内外に緑地が配されることによって、汚濁した大気と悪臭で充満した都市の空気が新鮮なものとなり、さらに、緑地に餓えている住民に戸外運動・戸外散歩の場を与えることが可能になるのだと考えられていた。

こうした飯沼の指摘は、後に戦災復興計画における緑地の位置付けについて石川栄耀が述べたところと共通する。原告ら準備書面22に述べたとおり、石川は、都市の構想は「山紫水明計画」を具現するものでなければならぬと指摘していた。そして、都市には「丘陵及び水辺を保護し緑化する（丘陵には展望台を附する）。美化すべき水辺等がない場合は市の中央に緑道による景軸を置く」のだと説いていた。

このような構想に基づいて、戦災復興計画は、緑地を永続性のある社会資本と位置付け、幹線道路に沿って広大な都市計画緑地を設けた。区部の外周には1943年東京防空空地計画の環状空地帯をそのまま引き継ぎ、それをさらに拡大した緑地帯が配され、市街地にも楔状緑地・内環状緑地が配されていた。楔状・環状の緑地帯面積は区部面積の33.9パーセントにも及んでいた(甲124号証)。

その構想は、飯沼によって指摘されている社会状況を背景に、第二次世界大戦前から東京緑地計画協議会によって推進されていた1933年の三井グラウンド（杉並区浜田山）を象徴とする神田川崖線の緑地を含む東京緑地計画の流れを汲むものであった。その緑地計画は、決して石川ひとりの個人的思想ないし理想に止まるものではなく、上述したとおり、当時の市民生活様式を踏まえて構想されるべき旧都市計画法下における「都市」の構想そのものであった。そして、戦災復興計画における都市計画は、緑地計画を推進するものであったからこそ、後に理想の都市計画と評されることとなった。

3 今日まで全く変わることはないはずの緑地構想の意義

緑地計画の重要性を基礎付けるものとして飯沼が指摘した社会状況は、現在さらに深刻となり、地球規模の危機に立ち至っている。

戦後、今日に至るまで、都市では樹林が伐採され、原野は荒廃し、水流は汚濁し、市街にはただ高いコンクリートの建物が立て並んでいる。市民は都市生活に堪えられず、自然に餓え、休日には自然を求めて都市から郊外に逃れ出ている。

「浅薄なる人間の知識が近代科学の業績に眩惑された時代」との飯沼の指摘は、今日に至るまでのわが国の都市にそのまま当てはまる。「山紫水明計画」の必要性は現代においていささかも減じていないばかりか、ひととき高くなっているのである。

そうである以上、あろうことか緑地に関する都市計画決定をすべて廃止し、さらには道路計画だけを維持するようなことは許されない。道路計画を漫然と存続させることは、旧都市計画法の明文の秩序に根本から背反する違法なものである。

旧都市計画法下における都市の「構想」は現代においてもさらに重要な意義をもつ。

そこで、今後さらに、旧都市計画法制度下における立法事実、新法と旧法の連続・不連続等の検証を深め、さらに論を進める。

以上