

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 28

平成22年2月18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

原告らは、準備書面22及び準備書面26を通じて、補助54号線都市計画を含む戦災復興計画は、もともと道路と緑地を融合させた総合的な都市計画であったこと、そして、緑地に関する都市計画を全廃しながら道路計画だけを漫然と維持することは、旧都市計画法の趣旨に違背することを指摘した。その違法性は、旧都市計画法成立に至る経過を検証することで一層明らかになる。

そこで以下、わが国の旧都市計画法に影響を与えたイギリスの「田園都市論」について概観した上で（第2）、田園都市論の影響下で旧都市計画法制定に至った過程を検証し（第3）、さらに、旧都市計画法下で策定された戦災復興計画における緑地計画の意義を再確認する（第4）。

第2 ハワードの田園都市論

- 1 欧米近代都市計画における「田園都市論」は、わが国の近代「都市計画」の考え方に大きな影響を及ぼした。

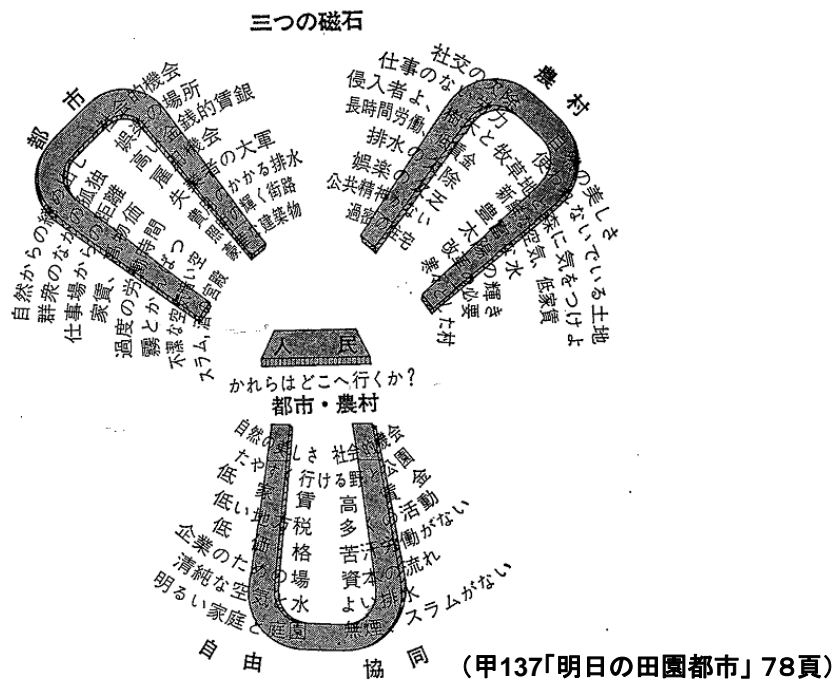
田園都市論は、イギリス人であるエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard）が「明日：真の改革への平和的方途」（1898年）及び「明日の田園都市」（1902年）を通じて提唱した考え方である。

以後、ハワードの田園都市論とそこに示された都市構想は全世界に急速に伝播した。

2 ハワードは、「明日の田園都市」(甲137号証)において、人口3万人程度の、健康的で自然に満ち、かつ経済的に独立した「Garden city」(わが国ではこれが「田園都市」と訳されてきた。)の構想を示した。その基礎になった考え方は、以下のとおりである。

1902年当時、イギリスでは都市部に人口が集中する傾向がみられ、労働組合指導者らは、「手は仕事に飢えており、土地は労働に飢えている」「大都市における労働力の過剰は、土地を耕作しなければならなかった人たちが、農村地域から流入したことが原因である」などと訴えていた。

ハワードは、こうした社会状況の解決を図るにあたって、都市と農村を磁石、人民を針に例え、都市生活と農村生活の特徴を次のように分析した。



都市生活は、高賃金や雇用機会確保による生活レベル向上への期待というメリットを有する。しかし、これらのメリットは、高水準の地代や物価によって大部分が減殺される。また、都市は社交や娯楽の場として魅力的である。しかし、長時間労働や長距離通勤、そして「群衆の中の孤独感」は都市生活の魅力を減殺する。さらに、都市の街路灯は冬の夜には魅力的であるが、日中は太陽光線を妨げる存在となる。そして、街中の大気は汚染されているため、建物はたちまち煤けてしまう。

他方、農村には美しい景観があり、広い狩園、すみれの香の漂う森、新鮮な空気、さらさら流れる小川の響きがある。しかし、農村には社交界がない。そして、

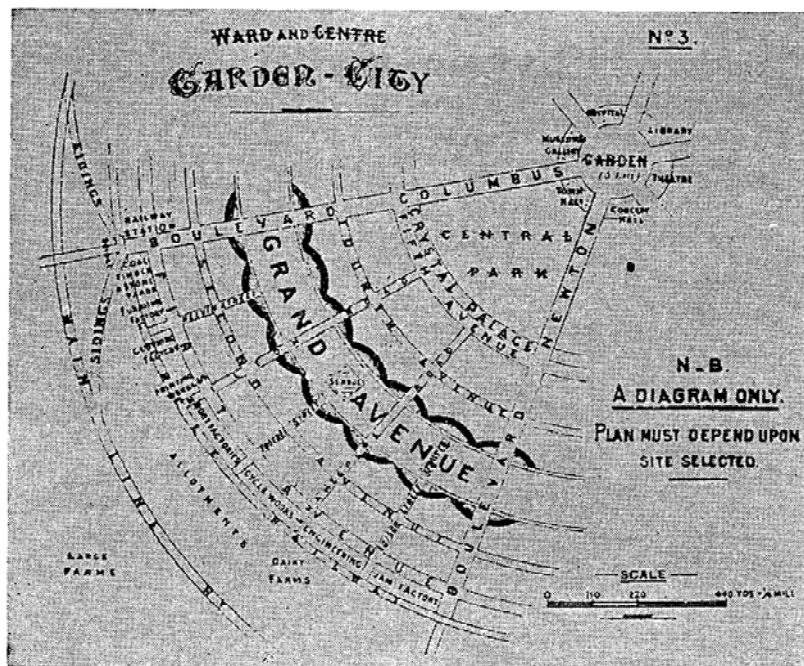
娯楽が乏しいことにより、人々は輝く太陽の光や新鮮な空気を喜ぶことができずにいる。

それまでのイギリスでは、このような都市生活と農村生活が二者択一的に考えられていた。そして、農村に住みながら農業以外の仕事に従事することは不可能であると考えられていた。

しかし、ハワードは、「<都市>磁石も<農村>磁石もいずれも自然の全計画と目的を表現するものではない。人間社会と自然の美しさが共に享受されるように工夫されなければならない。2つの磁石は1つにならないといけない。男と女が異なる資性と能力によってたがいに補っているように、都市と農村も相互に補完しなければならない」と指摘し、さらに、「都市と農村は結婚しなければならない。そしてこの楽しい結合から、新しい希望と新しい生活と新しい文明が生まれてくる」とした（甲137号証83～84頁）。

そして、都市生活に農村生活の魅力が結合した「都市・農村」では、社交の機会を混雑した都市よりも多く享受することができるばかりでなく、自然の美しさがそこに住む人たちを抱擁し、さらには高賃金と引き下げられた地代の両立が図られるのだと説いた。

- 3 このような考え方に基づいて、ハワードは次のような「Garden city」（田園都市）を構想した。



（甲137「明日の田園都市」90頁）

6000エーカー（2340ヘクタール）の土地のほぼ中央に1000エーカ

一の田園都市が建設され、その外部は扇形の農地帯を形成している。

都市の中心には5.5エーカーの広場状の庭園が配置され、そこから周辺に向かって放射線状に並木道がのびている。中央部の庭園の周りには公共建築物（公会堂、演奏・講演用ホール、劇場、図書館など）が建ち並び、残りの部分は誰でも入れる145エーカーの公園になっている。公園を取り囲むのは「水晶宮」と呼ばれる、公園に向かって開いている広いガラスのアーケードである。このようなガラス張りのアーケードがあるため、人々はどんな空模様の日でも中央公園に出かけてくる。都市の周辺部に向かって歩いていくと、「壮大な並木道」(Grand Avenue) につきあたる。この並木道は420フィートという広い幅員であり、長さ3マイルの緑の帯を形成し、中央公園の外側に横たわる町を2つに分割している。この並木道が115エーカーの追加の公園を作り出しているため、公園から最も隔たったところに住んでいても、公園までの距離は240ヤード以内になっている。そして、並木道の中には、それぞれ4エーカーの広さをもつ6つの敷地上に公立学校とその運動場や庭園が設けられるほか、人々の所属する宗派の教会を信者とその仲間の基金で建設するための敷地が確保されている。そして、都市の外環に、工場、倉庫、酪農場などが環状鉄道に面して配置される。

ハワードは、以上のように、都市生活に農村生活の魅力が結合され、そして「自然の美しさ」と「社会的機会」とを併せもつ「田園都市」を構想した。

- 4 その後、ハワードの田園都市論に基づいて、1903年にはロンドン郊外のレッチワースに「田園都市」の建設が始まった。飯沼一省が1927年に著した「都市計画の理論と法制」でも、このレッチワース田園都市が紹介され、「田園都市論は単に一個の抽象論にあらずして具体的例証を有するにいたった」と評されている（甲138号証19～20頁）。

そして、ハワードの「明日の田園都市」を端緒とする田園都市運動は田園都市協会の設立につながり、さらには国際都市計画協会に発展し、毎年「国際都市計画会議」が開催されるようになった（甲139号証177～181頁）。1924年にアムステルダムで開催された国際都市計画会議では、大都市圏計画の原則として

- ① 大都市の無限の膨張は望ましくない
- ② 衛星都市建設による人口分散
- ③ 緑地帯による市街地の取り囲み
- ④ 自動車交通の発達は要注意

- ⑤ 大都市のための地方計画
- ⑥ 地方計画の弾力性
- ⑦ 土地利用規制の確立

との7つのテーゼが示された。これはハウードの田園都市論を源流とするものであった（なお、このアムステルダム国際都市計画会議には、わが国からも石川栄耀が出席していた。）。

第3 わが国への田園都市論の伝播と旧都市計画法における緑地の意義

1 田園都市論の伝播（内務省地方局有志による「田園都市」発刊）

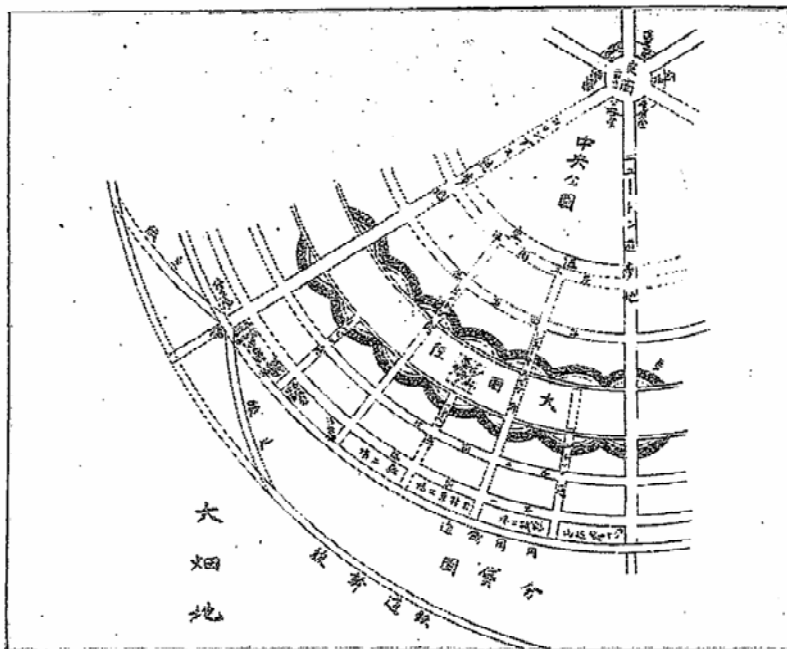
わが国において旧都市計画法が成立したのは1919年であるが、それに先立って、遅くとも1908年（明治41年）には、後に旧都市計画法の策定と執行を担うことになる内務省関係者はハウードの田園都市論に接していた。

1908年、内務省地方局の有志らによって「田園都市」と題する書籍が発行された（甲140号証）。そこでは、ハウードの構想する田園都市の「精髓」が以下のように紹介されている（20～21頁）。

「然らば則ち田園都市は果して如何なる施設に出でたりしか。其主眼とする所は、先ず労働者の家族をして、清新和楽の家庭を組織せしむるに在り。されば其住む所をして、殊に空気の流通と光線の透射とを十分ならしめ、且附するに数畝歩の庭園を以てし、彼等をして労務の余暇には出でて此に農芸を習はしめ、一には之に依りて各自の健康を保持せしめ、一には其収益を挙げて生計の幾分を補助せしめんと図りぬ。地をトすること、亦山野樹林の勝景に富める近郊の區寰を以ってし、四周の光景と風土をして、總べて彼等の健康と衛生とに適せしめんと勉め、更に公会堂、俱樂部、美術館等を設けて、一般に品位ある娯楽の趣味を進めしめんと期せり。就中彼等の子女をして、田園生活の趣味を覚知せしめんが為めには、幼年の時より夙に自然の美に接近するの機会を得せしめんとして、最も其力を至せり。ハウードが其著『明日』の一篇に描き出せる田園都市の精髓とする所も、亦真に茲に存せり。

田園都市の理想とする所は、此の如くにして都会の利便と田園の趣味とを調和するにあり。」

そして、内務省地方局有志らによって著されたこの書籍には、ハワードが「明日の田園都市」において示した「Garden city」（田園都市）の構想図が和訳を付されて掲載されている。



(甲140「田園都市」8頁)

そこでは、都市の中心に広場状の庭園があり、それに接して「中央公園」が配置され、周辺に向かって放射線状にのびる並木道を歩くと広幅員の並木道に突き当たる構造となっており、まさに都会の利便と田園の趣味との調和が図られていた。

2 内務省地方局嘱託・生江孝之によるレッチワース田園都市訪問

さらに、1908年には、内務省地方局嘱託の生江孝之がレッチワースを訪問し、世界初の「田園都市」を視察するとともに、ハワードから直接「田園都市論」を学び、帰国後にその成果を報告した。

内務省地方局が1909年に発行した「地方改良事業講演集」には、生江が帰国後に田園都市論の意義について講演した内容が収録されている(甲141号証)。

まず、生江は、ハワードが1898年に「明日」を出版して田園都市論を展開した意義について以下のように解説している(492～493頁)。

- ① ハワードのいう「明日」は「回顧に対する対照の言葉」であり、「今はこういう現状であるが将来はどうすべきかという意味」である。
- ② その意味するところを詳説すると、現状は、都会は次第に病的になり村落は次第に疲弊しているが、将来は、都会に村落の趣味を与え、都会の娯

樂を村落に与えることによって、都会の病的発達を防止し、村落の疲弊を救うことができるというものである。

さらに、生江は、ハワードが「明日」を出版した後の経過について、田園都市論に対しては「一種の蜃気楼である」などの批評もあったものの、都会と村落の疲弊した現状を憂慮した有志によって「どうにかしてこれ（田園都市）を実際に経営してみたい」との声が高まり、1899年に田園都市協会が設立され、続いて1902年には田園都市選定協会が設立され、1年間にわたって土地を選定した結果、レッチワースに田園都市を設計することになったのだと解説している（493～495頁）。

そして、生江は、レッチワース田園都市に滞在している間の生活に関し、樹林の茂る公園を散策しながら日本の都市と農村のあり方の改善に尽力したいとの思いを強めた体験を以下のように回顧している（508～509頁）。

「私は毎日の様に田園都市を散歩して居りましたが前にも申した通り公園は殆ど五六十町歩もありますから、大小の公園はそちらにもこちらにもある、其一つに『ノルトン』公園というのがあります。これはなかなか広い公園でございまして非常に古くからあるので公園と申しても古昔公共の牧場というようなものであつて。樹林は森々と茂つて居ります。公園としては設備の不完全のものでありますが、頗る風景の美しい所であります。そこに一條の道があります。其道は今を去ること三千年前の道でそれが一つ残つて居る、私は夕方『ノルトン』公園を散歩する毎に必ず其道を通りますが自分が英国の一角に於いて田園都市を研究しつつ三千年前に幾多の人が幾多の感想を起した其土地其道路に一條の杖を伴侶として散策致します時は真に無限の感想湧て禁ずることが出来なかつたのであります。其感想の重なるものは感謝の念でありました、自分が此土地へ参つたのは日本人では初めてであります。最初に田園都市に来て此場所を研究することが出来最大の便宜と優待とを得て此の週間を費すことの出来るのは自分の一生涯の中に於いて最も愉快なる時で自分は此感謝の心を持続して、どうか日本に於いて先輩の手足となり驥尾に付いて農村改良都会改善の為に力を尽くしたいという一種の靈感を禁ずることが出来なかつたので、今もなお其散策を致したことを思い起こすと、当時のことが眼前に浮かぶような念が致します」

最後に生江は、「(ハワードは) 田園都市の精神が今後英国其他の欧羅巴に普及されるならばこれによりて病弊を防遏することが出来るであろうということを、確信を以て縷々私に語りましたが、私もそう確信致します」と述べ(512頁)、
「田園都市の計画と実行とは…日本に於いてもこの精神は、都市又は農村の発達の上に参考となる事が少なからず」と述べて講演を終えている(514頁)。

ちなみに、イギリスでは1909年に「住宅・都市計画等法」(Housing, Town Planning, Etc. Act) が制定され、同法において初めて town planning という用語が公に用いられた。そして、生江は、1908年にレッチワースを訪問した際に「住宅・都市計画等法」(Housing, Town Planning, Etc. Act) の法案が提出されていることを知り、帰国後に

「田園都市の精神が即ち農村と都市を調和するということに付いては今日大に瀰蔓致しまして英国政府に於ても都市改良法案なるのを昨年議会に提出したとのことでありますから、将来においては都市は今日より大分変わったものになるであろうということは必ずしも空想ではございませぬ ハワード氏も縷々私に語りました」

と報告している。このとき生江は town planning を「都市改良」と訳したが、これが後にわが国では「都市計画」と訳されるようになった。

このように、わが国には、田園都市論による都市構想と共に、田園都市の精神を実現するものとして「都市計画」の用語が持ち込まれたことにも留意すべきである。

3 飯沼一省の説いた都市計画の理想

その後、内務省官僚として都市計画課長、内務次官などを歴任した飯沼一省は、旧都市計画法が成立した後の1927年に著した「都市計画の理論と法制」(甲138号証)において、田園都市論の意義を詳細に論じたうえで(8~11頁)、レッチワース田園都市における成功例を紹介し(20頁)、都市計画の理想は各都市が田園都市論に従って構成されることであると説いた。なお、飯沼の論じている田園都市論の意義は、「明日の田園都市」(甲137号証)を的確に要約したものであるから、飯沼のいう田園都市論がハワードの構想を指していたことは明らかである。

以上の一連の経過に照らせば、1908年に内務省地方局の有志によって「田園都市」と題する書籍が発行されて以降、1919年に旧都市計画法が成立する前後を通じて、旧都市計画法の策定と執行を担った内務省関係者が一貫して田園

都市論に立脚して都市のあり方を構想していたことは明らかである。

4 旧都市計画法の制定経過

1918年（大正7年）5月22日、勅令第154号によって都市計画調査会官制が公布され、同日施行された。それによると、都市計画調査会は「内務大臣ノ監督ニ属シ都市ノ衛生、警察、経済、交通其ノ他都市計画上必要ナル事項ヲ調査審議ス」るもので（第1条）、内務大臣を会長とし、24名以内の委員、幹事及び書記によって構成されるものとされた。任命された委員には、各省次官クラスの政府高官のほか、学識経験者が含まれていた。

同年7月から12月まで12回にわたる会合を通じて、都市計画調査会は旧都市計画法案及び市街地建築物法案を検討し、答申した。

そして、1919年3月8日、旧都市計画法案及び市街地建築物法案が国会に提出されて、いずれも原案どおり可決成立され、同年4月4日に公布されるに至った。

旧都市計画法が制定される以前、わが国には「東京都市区改正条例」が存在した。そして、1918年には同条例を京都市、大阪市及び内務大臣の指定する市に準用することを可能とする法律が制定され、横浜、神戸及び名古屋が準用対象として指定されていた。しかるに、原告ら準備書面26でも述べたとおり、地方都市を含む広範な都市において、市街地の拡大に計画的に対処して望ましい水準の市街地に誘導する都市計画手法を制度化するためには、それまでの「市街地改良」型の制度ではなく、予め都市の拡張に備えるための都市計画手法を制度化する必要があると認識されるようになったため、旧都市計画法制定に向けて都市計画調査会が組織されたものである。

1918年に都市計画調査会に提出された旧都市計画法案を起草したのは、池田宏という人物であった。池田は、1905年に内務省に入省し、地方局勤務、奈良、神奈川及び三重の各県事務官、土木局道路課長を歴任し、1918年には内務大臣後藤新平の下で初代都市計画課長に就任し、都市計画調査会にも幹事として参加していた。

5 旧都市計画法と田園都市論の関係及び緑地の意義

池田の起草によって成立した旧都市計画法は、ハワードが「明日の田園都市」に示した構想を全てそのまま取り入れたものではなかった。しかし、旧都市計画法が田園都市論に立脚し、都市に「田園都市の精髓」を導入することによる都市の病的発達防止を企図していたことは明らかである。

このことは、旧都市計画法が成立した2年後の1920年に池田が著した「都市計画法制要論」(甲142号証)の記述から裏付けられる。

池田は、「市内における道路、河川、運河等、公共の用に供する営造物の敷地以外の空地にして、建築物で蔽われていない空地」を「自由空地」と定義し、その具体例として「公園、広場、運動場、植物園、動物園の類」を挙げている(276頁)。

そして、池田は、近世都市は急激な膨張によって建築物に蔽われ、林立した煙突から噴出する煙が天日を遮り、人々には「通風及び採光宜しきを得ざるの人生に対する危険」が生じていると指摘し、それを解決するためには、「清浄なる空気の貯蔵場」であり、かつ「樹林をもって市街の塵埃を防止し其の環境をして健全ならしむる一大濾過地」である自由空地が必要だとしている(277頁, 281頁)。

その上で、池田は、「田園都市の成果と我が進路」との表題の下、「自由空地の功德は英国における田園都市の事例に見れば頗る明瞭」であるとして、レッチワース田園都市における死亡率の低さを指摘し(301頁)、他方で、約11万坪の地積内に12万5000人が居住している東京市内外においては「**田園都市的精神を加味して自由空地の恵沢に浴せしむる必要頗る切なるものある**」としている(306頁)。

しかるに、旧都市計画法の規定をみると、第11条の2及び第16条に都市計画施設の一つとして明記されている「緑地」は、まさに池田が「田園都市的精神」に照らして重要であると指摘している「自由空地」に他ならない。

旧都市計画法下における緑地は、池田がいう「田園都市的精神」を実現するものであり、旧都市計画法の志向する都市を構築する上で必要不可欠の施設であったというべきである。

第4 戦災復興計画における「田園都市的精神」の具体化

以上を踏まえて、改めて東京の戦災復興計画を検証するに、補助54号線などの道路計画とともに昭和21年に都市計画決定された緑地は、18,933.8ha、区部面積の33.9パーセントにもなり、広大な楔状緑地と内環状緑地が市街地を人口20~30万人単位の都市に区切っていた。

原告ら準備書面22に引用したように、東京の戦災復興計画策定を担った石川栄耀は、「緑地計画は今次計画において、極めて重要な任務をになうことになっ

ている」と述べ（甲125号証726頁）、山紫水明計画の重要性を説いた（甲126号証）。

そして、緑地の具体的な機能について、「広大な中央公園、水辺や公館の周囲の緑化等により、その都市居住者の心理上に対する影響も大きい」「市街地の俯瞰をほしいままにし得ることにより、都市民の愛都の感情を醸成することにもなり得る」等と説いた。

このように戦災復興計画において緑地整備が柱に据えられたのは、本準備書面を通じて明らかになったとおり、決して石川の個人的志向・思想によるものではない。広大な緑地が配されたことによって初めて、旧都市計画法の志向する都市のあり方が実現されたのであり、戦災復興計画における緑地計画は旧都市計画法の趣旨にまさに沿うものであった。そして、緑地計画なしに「田園都市的精神」

「田園都市の真髓」は実現しえないから、旧都市計画法の趣旨と成り立ちに照らして、緑地計画を全廃して他の施設に係る都市計画だけを維持することの違法性は極めて重大である。

以上