

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 39

平成23年6月28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

### 1 緑地はなぜ喪われたか——防空緑地と農地改革

1924年（大正13年）アムステルダム国際都市会議（現在のIMFの前身）の中心議題が「地方計画」であり、これを契機にグリーンベルトを軸とした緑地地方（都市）計画策定の動きが内務省を中心に東京を対象として始まったこと、その調査は1932年～39年の長きにわたったこと、計画は1939年（昭和14年）に最終決定に至ったこと等は、すでに大体述べている。

問題は、その規模とそこにおける公有地の割合及びその買収名目である。規模すなわち計画区域は東京50キロ圏、96万2059ヘクタールという広大なもので、環状緑地帯は東京市の外周部分に設定され、そこから善福寺川など河川沿いに楔状の緑地が市街地内に配置されている。この拠点部分は実際に都市計画緑地として都市計画決定し、土地を買収したうえ整備している。

1940年（昭和15年）東京府は、砧、神代、小金井、舎人、水元、篠崎の6

箇所の大緑地を「防空」を名目として事業化することを決定し、東京府会で予算が議決された。これら6箇所はいずれも100ヘクタール前後の広大なものであった。その後、1945年（昭和20年）の敗戦に至るまで、22箇所の緑地が追加され都市計画決定されている。

防空を名目としたことは、戦争中のことだからやむを得ないところもあるが、実態が重要である。飯沼一省らとともに新法制定にも関与し、当時の計画を動かした一人である北村徳太郎（内務省、退官後東京農大教授）は「計画を立ててから、いよいよ予算を出そうという矢先に、亀山さん（内務省防空課長、後の厚生事務次官）が『そんな当たり前の予算を出したって通りっこない。どうしても防空に便宜しろ。そんなことをするのは末世のことだ。』と言って反対したが、説き伏せられ『防空緑地』という名目にしたら90万円取れた。その時は、何でもその金を20倍にして動かしたものだ。起債が出来たもんですから、あちこちに公園を買わせた訳です。六大都市や福岡などで一千万坪位、土地を買ったのです。私どもは・・・将来のために土地を残しておくという発想ですから、それで防空大緑地なんて名前をつけた。それがあとでたるとは夢にも思わなかった。・・・農地改革のために半分くらい土地を取られてしまった。・・・防空のために買ったのではなく、文化のためにやったのに、今もって残念なのです。」と後日述懐している。軍用であることは、緑地を確保するための便法であったとする北村の弁解は善解しよう。

ところで、実際に農地解放により軍用緑地は払い下げ対象にどの程度、なぜなったのであろう。

北大教授越沢明によれば、「東京では・・・買収済の用地746ヘクタールの62%、名古屋では830ヘクタールのうち48%、大阪でも同様に、鶴見緑地など三大緑地は全て払い下げられてしまった」という（同氏著『東京都市計画物語』）。軍用緑地の都市計画決定等関係資料は現存するから、これは事実と考えてよい。

農地改革は、第二次大戦における日本の大敗がなければ考えられないGHQ主導の大改革であり、日本における「封建遺制」を一掃したものとされている。この歴

史的な位置付けは差し当たり別論である。農地改革の現実がどのようなものであったかをまず知る必要がある。農林省が監修し、財団法人農政調査会が編纂した「農地改革顛末概要」という、1400頁に近い分厚い報告書がある（甲164号証）。これを作成するために、同財団はそのなかに学識経験者を含めた「農地改革記録委員会」を構成した。以下、主な学識経験者を挙げる。

委員長 山田盛太郎（東京大学経済学部教授）

川島武宣（東京大学法学部教授）

鈴木鴻一郎（東京大学社会科学部教授）

木下 彰（東北大学法文学部教授）

田中 定（九州大学法文学部教授）

小松芳喬（早稲田大学政経学部教授）

小池基之（慶応義塾大学経済学部教授）

加藤一郎（後の東京大学学長）等の名前もある。経済学者が中心であるが、これは、当時農地改革は何よりも資本主義の経済史上の問題として学者も官僚も理解していたことを物語るもので、そうであれば学者の構成としては当時の常識を反映したものである。もとより、大部分は官僚が起案したものであるが、農地改革を調べる上では、最高の基本書とされている。念のため、序言を引用する（旧字体は修正）。

#### 「序言

今次の農地改革は、日本の歴史上の一つの画期における基本過程として、極めて重大なる意義を有するものである。

云う迄もなく、ポツダム宣言に<sup>せんめい</sup>闡明されているところの所謂日本民主化の主内容は日本封建性の廃止であり、その実体は農業改革にある。およそ歴史的画期をなすところの政治的一大変革の基礎となるものは土地所有制度の変革で、今、これを日本歴史について云えば、大体次の四つにわけることができる。

即ち、（一）班田法（西暦652～742年）にあらわれた氏族制から房戸・

戸へ分解する広汎な過程を基礎とする奈良平安朝時代(710～、794年起点)。

(二) 荘園制(723年、養老7年の私墾田開発令を起点とする)における土豪〔地方豪族〕の割拠的領有を基礎とする鎌倉封建制の時代(1186年～)。(三) 太閤検地(1582年、天正10年起点)を基準とする豪族割拠の広汎な解体とその全国的規模における再編とに由来する徳川封建制の時代(1603年～)。

(四) 地租改正(明治6年、1873年)における幕府並に藩の領有の廃止とその旧領有との直接的結合においてヒエラルキッシュの形で生成した所有並びに保有の確認規準での一大再編を基礎とする日本資本主義時代、換言すれば、半封建的土地所有並びに半隷農的零細農耕が日本農業の基本型を形づくりそれを基盤として軍事的半封建的、日本資本主義は構築せられるに至っているところの時期(明治維新1868年～敗戦1945年)。以上の四者がそれである。念のため、ここで、経済学的な用語で云えば、第二の画期は、労働地代が尚お一つの構成要素をなしていた時代、第三の画期は、生産物地代が支配的に行われていた時代、第四の画期は、生産物地代と金納地租とが分化してきていた時代として、段階を指標することができ、又何れも略々全剰余を含む地代範疇として「封建的」なるものの規定を表示するとすることができる。以上の四者の内の最後の画期の日本資本主義—即ち、半封建的土地所有制＝半隷農的零細農耕を基盤とするところの軍事的半封建的、日本資本主義—は、日本の敗戦(昭和20年8月15日)において崩壊し、それと共にその歴史的生涯を了したところである。崩壊したのは、日本民族の歴史上、特殊な一定の発達段階をあらわす構成であって、日本民族の歴史そのものは、ここに、一つの新しい画期に入ろうとしている点に注目すべきである。ひとこれを民主主義革命とよぶ。その変革の基本過程は、「封建的」なるものの払拭と「農民解放」(『覚書』)と、これであって、そこに農地改革の地位が与えられる。以上は今次の農地改革が日本史上にもつ意義であるが、右の農地改革の主眼となっているところの「封建的」なるものの払拭と「農民解放」とはそれ自体、世界史的な過程であることを注意すべきである。今、その世界史的

な視野から、四つの段階と形態をわけることができる。即ち、（一）英。クロムウェル革命（1648年）。クロムウェルの軍隊の主力を形成したものは独立農民たるヨーマン階級。（二）仏。フランス革命（1789年）。分割地所有農民の創成。ナポレオンの軍隊の基礎。（三）露。ロシア革命（1917年）。土地布告（同年12月26日）起点。（四）中国。蔣政権の25減租（1926年）と中共の土地革命（土地政綱、1928年、起点）と、以上の四者がそれである。その如く今次の農地改革は、実に、日本史上の画期的段階と世界史的過程との両者によって規定せられた意義と制約とをもつところのものである。

本書は、かくの如き農地改革の全過程の概要を、把握することを企図している。

従って、ここでは、次の点に主眼点がおかれている。一。改革過程自体に関する全体容の基本の正確な冷厳な記録。即ち、法規の体系の生成、法体系に規定せられた改革の実務・手続の些末に至るまでの厳密な点検、改革に関する権威ある数字の系統的網羅的な整序、改革における変貌のあらゆる基本的な視覚からの分析、実体調査によるその検証。農地改革と農業改革との繋がりへの追究の試み。二。土地所有の歴史的画期としての意義の確定。即ち、一方では、日本史における土地所有の歴史的画期の一連と農民紛擾の諸形態、他方では、世界史における土地革命＝農業革命の一連と第一次大戦後及び第二次大戦後における世界的規模での土地改革の諸形態との、二重の系列における画期の検討による農地改革の位置づけと展望との、追究の試み。以上の二点に要約せられる。そのことは行論において示される。」（3～5頁）

「封建的」なるものの払拭と「農民解放」とが直結されている独特な史観が展開されているが、大切なのは事実である。

そもそも、農地改革は別紙昭和20年12月9日付農地改革に関する占領軍の日本帝国政府に対する指令が示すとおり、地主に不当不法に収奪されてきた小作農民を「解放」するために、不在地主からその土地を小作人に与える等の措置をとるこ

とであった。

しかし、公有地については直ちにそうはならない。地主・小作関係が成立する土地はおのずから限られている。占領軍（GHQ）は、公有地の取扱いについて何を求めていたか。上記書物は、この「概要」をまさに明らかにしている（296頁以下）。

GHQが最大の関心を寄せたのは、公有地のうち皇室財産である。昭和20年10月30日、総司令部渉外局は、皇室財産の概況を報告した。大部分森林ではあるが、その面積は135万2210町歩に及び、その中に3万9855町歩の農地が含まれているとされていた。しかし、皇室林野局は6315町歩に過ぎないと対応している。いずれにしても、御料林、御料牧場の地元民が、縁故により貸付をうけ開墾したものが大部分であったと思われる。皇室の土地の極度の広大さを考えれば、農地の面積は少ないが、解放のプロセスを本書は明確にしていない。

次が最も問題の軍用地である。軍用地は28万5000町歩にのぼる。このうち、連合軍使用中のものを除いて、農耕のため可及的速やかに開放するため、日本側に返還したが、米軍は、耕作適地は優先的に農地改革の目的に資することを条件とした。しかし本書は、日本政府が占領軍から返還された土地の面積を明らかにしていない。全体で28万5000町歩もあったのであるから、半分しか返してもらえなかったとしても、14万2500町歩になる。考えられない数字ではあるが、それにしても大きな面積である。しかも、競願（農地以外の使用をしようとするもの）が認められ、小作人でもなく農民でもない者が払い下げ申請出来るシステムが存在していたことを記述しているから、軍用地の払い下げは、憲法や農地法の本来の趣旨、さらには当時のGHQの方針にすら反して行われていた疑いは極めて高い。旧軍部の幹部らが「協同組合農場」を作って居座っているのに、これを黙認したうえで彼らに払い下げていることも記述されている（298頁、自由農場等）。したがって、軍用地の農地解放は、私利私欲のため前述のとおり違法になされた乱脈なものが多かったことは確実である。

東京の「防空緑地」の拠点であった公有地の62%にあたる約500ヘクタールの土地は、以上の軍用地14万2500町歩に比較すると、僅かなものである。これを私利の対象として払い下げを受けるのは、以上の状況からすれば容易なことであったことも疑いない。東京のみならず、緑地の拠点はすべて大都市にあったのであるから、いずれも土地利権があり、これが原因となって不正な払い下げを受けたことが「軍用緑地」の大きな喪失の真因であるといつてよい。

また後に詳述するが、本件緑地地域は、このような不法不正な行為と勢力により篡奪されていくのである。

## 2 緑地計画の全廃と道路計画の違法性

これまでの準備書面において、緑地計画を全廃しながら道路計画を漫然と維持することの違法性を指摘してきた。

これに対して被告東京都は、「緑地地域の廃止から都市計画道路が不要になるといった事情は認められない」と主張する（準備書面（12）・第2）。しかし、以下に述べる緑地の機能を道路計画の弊害と対照すれば、緑地計画と道路計画は決して別個独立のものではない。道路計画に伴う弊害を緩和するためには緑地計画が必要不可欠であることが明らかである。

都市に緑地が設けられることによる効果として、以下のものが挙げられる（甲165号証「都市緑地の計画と設計」）。

### ○ 心理的効果

緑地の存在は、人々に心理的安定感をもたらす、コンクリートとアスファルトに覆われた無味乾燥な都市に潤いを与える。四季それぞれに美しく変化し、独特の景観を創り出す緑は、都市住民に心理的安らぎをもたせ、人間性をはぐくむうえで不可欠の構成要素である。

○ 都市の気候に及ぼす効果

大都市の温度は年々上昇を続けている。その原因は、エネルギー消費量の増大や細塵・炭酸ガス等による温室効果のほか、都市構築物に金属、コンクリート、アスファルトなどの熱伝導率が大きく、かつ熱容量が大きいものが使用されている点にある。このような市街地の高温化現象は、市街地部に上昇気流を生じさせる。その影響は上空300mぐらいまで顕著であり、市街地上空にヒートアイランドを形成している。このヒートアイランドを形成する特殊な都市気候が、大気汚染による被害を増大し、気温・通風等の環境悪化をもたらしている。他方、樹木の表面温度はコンクリート舗装面と比較すると、夏季の夜間で数℃、夏季の日中で10℃以上低い。そのため、樹林地が存在すると、市街地との相対温度の低さゆえに部分的に下降気流を生じ、冷却された空気が周辺市街地にしみ出し、都市の気候を改善する。市街地に緑地が導入されれば、ヒートアイランドの形成を阻害し、市街地内部へ新鮮な空気を導入する風道となり市街地環境が改善される。

○ 大気汚染の浄化効果

SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>などのガス状大気汚染物質は、主として樹木の気孔に吸着する。また、粉塵等の粒子状汚染物質は枝葉に付着するばかりでなく、樹林にあっては風速の低下により地下への落下を促進するなどの大気浄化効果を有する。また、樹林地で下降気流を生ずる場合は、フィルター効果を発揮し、大気汚染の浄化作用にさらに効果的に作用する。また、植物の炭酸同化作用による炭酸ガスの消費と酸素の放出は、大気汚染の浄化機能として重要である。試算によれば1haの常緑広葉樹林は約80人の酸素必要量を放出している。都市においては、石油その他の化石燃料の消費量増大により、必要とする酸素消費量に対する都市内の植物からの供給量は比率として低下しており、植物による浄化機能の重要性がさらに高まっている。

○ 騒音振動の緩和効果

都市内における公害に関する住民からの苦情申出で最も件数が多いのは騒音に対するものである。緑地による騒音の緩和は、その空地幅による距離減衰と、樹幹及び枝葉による遮断・吸収減衰の両者の相乗効果によるものであり、通常20～30m幅で5～10ホンの減衰が可能である。この場合、植栽幅が広く、樹高が高く、かつ枝葉が密であるほどに効果が高まる。

#### ○ 利用効果

近代的都市社会の精神的緊張や労働から開放され、精神的リラックスと肉体的健康を得るためには屋外レクリエーションが重要であり、その大半は公園緑地が受け止めるべき分野である。また、子供たちにとっては、心身の健康、運動神経の発達、社会への順応、自然に関する知識取得のために安全な遊び場が必要不可欠であり、その不足が現在起きている多くの青少年問題の原因の一つとなっている。また、老人や主婦にとっても、散策や憩いの場として、また日常生活における住民相互のコミュニケーションの場として利用され、老若男女すべての人々にとって心身の健康の維持増進と人間性回復につながる重要な効果を有している。

これに対して道路計画は、

- ・都市をコンクリートとアスファルトに覆われた無味乾燥なものとし、
- ・コンクリート、アスファルトなどの熱伝導率が大きく、かつ熱容量が大きいものが道路建設に用いられることで市街地上空にヒートアイランドが形成され、
- ・道路を通過する自動車によって大気汚染物質と騒音振動が発せられ、
- ・他方で道路は「子供たちにとっての安全な遊び場」でも「住民相互のコミュニケーションの場」でもありえない

という特徴をもっている。

これら道路計画の弊害は、上述した緑地計画によってこそ緩和されるべきもので

あり、戦災復興計画が道路計画と緑地計画による総合的な都市を志向していたこと（緑地計画なくして道路計画のみを策定することなど全く想定していなかったこと）は明らかというべきである。

しかるに緑地計画が全廃されてしまえば、道路計画の弊害を緩衝する術がなくなってしまう、都市が際限なく無味乾燥なものとなり、ヒートアイランド現象や大気汚染物質と騒音振動被害も緩和されなくなるのだから、その場合には道路計画の見直しが必要不可欠である。それをせずに道路計画を漫然と維持することには重大な違法性がある。

以上