

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 41

平成23年9月22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 緑地計画全廃の違法性の本件における重大な意義

1. 緑地は、アスファルトに覆われた無味乾燥な都市に潤いを与え、アスファルトによるヒートアイランド形成を阻害し、排気ガスによって汚染された大気を浄化し、騒音振動を緩和し、人々を都市社会の精神的緊張から解放する（甲 165）。緑地の効能は道路が生み出す弊害とまさに表裏の関係をなす。だからこそ、緑地計画と切り離して道路計画を論じることは許されない。

被告東京都は、「緑地地域の廃止が、都市計画道路の決定あるいは変更直接影响到を及ぼすということとはできない」などというが（準備書面（12）6頁）、緑地の効能と道路の關係に目を背けた形式論というほかない。さらに被告東京都は、「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」などともいうが（同8頁）、緑地計画が廃止されれば、無味乾燥な都市に潤いを与える施設が失われ、ヒートアイランド形成が阻害されず、排気ガスによって汚染された大気が浄化されず、騒音振動が緩和されず、人々はアスファルトやコンクリートに囲まれた精神的緊張から解放されなくなるのだから、それらの弊害を生み出す道路計画を見直すべき事情のあることは明らかである。その検討の必要性を無視して、本訴手続を通じて終始一貫して交通上の必要性だけを面的かつ抽象的に強調し続けている被告東京都は、尽くすべき考慮を尽くしていないことを自白しているに等しい。

2. 補助54号線を含む戦災復興計画において、上述したとおり緑地計画と道路計

画が密接不可分の両輪をなすものとして位置付けられていたことは、既述のように同計画の策定を担った石川栄耀の論稿等から明らかである。石川は、戦災復興計画の策定にあたって、「太陽の光線と新鮮な空気に恵まれた都市であってほしい」（甲 125・683 頁）、「われわれは凡ゆる方法を講じて帝都に空地を与へる、道路にも空地を与へ、郊外にも空地を与へる。この空地によって太陽の光線と新鮮な空気を東京の隅々迄入れる」（同 687 頁）との構想を述べ、そして緑地計画の重要性を説いていた（同 693 頁）。その構想に基づいて策定された戦災復興計画の一環をなす道路計画が、緑地計画の全廃にもかかわらず適法性を維持しうるはずがない。

殊に、旧都市計画法（以下「旧法」という。）は、「田園都市論」に学んだ内務省官僚らの手によって、緑地が不可欠の都市施設であることを前提に策定されたものであったのだから（原告ら準備書面 28）、旧法下において策定された緑地計画全廃の違法性はきわめて重大であって、その影響は両輪をなすものとして策定された道路計画にも当然に及ぶ。

3. ここで、旧法下における違法性の現行都市計画法（以下「新法」という。）下における意義について、あらためて検証する。

旧法は、すでに述べたとおり 1919 年（大正 8 年）に制定された。今から 92 年も前、もとより国民主権ではなく天皇主権の帝国憲法のもとでつくられた。ポツダム宣言を受諾し、第二次世界大戦の連合国に対し無条件降伏をして、全面的に敗北した 1945 年から新法が施行された 1969 年まで、実に 24 年間の長きにわたり、旧法は変わらず生きた。敗戦前から通算すれば 50 年となり、新法より長いことになる。

旧法は帝国憲法下の所産であるから、都市計画の主権者が国民もしくはその代表者であろうはずもなく、地方自治の本旨、住民自治の原則もまた存立し得ないことは明らかである。この点においてだけみても、旧法は明らかに現憲法に背反するものではあった。しかし、なお現憲法下で 20 年以上にわたって法として存続した。

我々は、これを旧法の連続と不連続、あるいは旧法と新法の連続と不連続とし、この点の自覚を前提として、旧法の合憲的な趣旨、目的を明確にすることにより、緑地地域全廃が著しく違法なものであることを論じ続けてきた。

このような論旨からすれば、新法がなぜ生まれたかを吟味することも大いに意味がある。そのことによって、旧法が第二次大戦敗北後も命脈を保ち続けたのは、

公園、緑地等の都市施設の計画、区画整理、ゾーニング、さらには建築規制に至る欧米の都市計画の普遍的原則が織り込まれていたためであることが見事に逆証される。

第2 新法の制定経過—新法制定の基礎になった答申にも緑地地域の保存が明示されていたこと

1. 新法の制定過程及び新法の意義については多数の文献があるが、本件の論点に直接係わるものの一部だけに言及する。

新法の制定過程と新法の意義を実務的に整理したものとして、制定当時の建設省都市局参事官大塩洋一郎の「都市計画法の要点」（住宅新報社・昭和46年10月1日第1刷刊行）を紹介する。

著者の大塩は、昭和23年3月東京大学の法学部を卒業し、後に建設省の次官級の大物となり、バブル経済期に公共事業等に対し巨額の資金を投入していた財団法人民間都市開発推進機構（略称『民都』）の理事長等を歴任した人物である。

第一 新・都市計画法の制定

これから都市計画法の解説をはじめると、実はその前に、現在の日本が当面している都市問題の焦点は何か、またその中でこの都市計画法はどんな役割を果たすのかというつながりからお話しすべきかもしれません。更に、世界的な規模で進行している都市化の嵐の中で、各国は必死になってどんな都市政策をやっているのだろうか、その対策の重点とやり方の共通点や相違点は何か、それに較べて日本はどの程度のことをやろうとしており、またしつつあるのか、日本の都市の体質などから見て、どの程度のことのことが適当であり限度なのだろうか。こういった問題から説き起こさないと、わが国の都市計画の——したがって、都市計画法の——真のご理解が頂けないと思うのですが、これらの問題はたとえば「各国の都市対策」というようなそれだけで別のテーマとして成り立つ大きな内容でありますし、都市計画法の「要点」をお話しするという趣旨にも合わないと思いますので、割愛することとしまして、その代わりに、できるだけお話し随所でこれらの問題を関連して取りあげてみたいと思います。なお、私は都市計画法の条文の背後にある考え方についてよくご理解して頂くために、わざと極端な表現をしたり、私なりの解釈や評価を加えたりしております。したがって、これには大

塩個人の都市計画論が相当入っているので、必ずしも建設省の公式的見解ではないということをあらかじめお断わりしておきます。

さて、先般廃止された旧都市計画法は大正8年に制定されました。大正8年というと1919年、この年は第一次世界大戦後の社会事情を反映して、世界各国におきましても、非常に事件が多かった年であることはご承知の通りであります。有名なドイツのワイマール憲法が制定されたのも1919年であり、現在のフランスの「住宅及び都市計画法」の基礎となった最初の都市計画法も1919年に生まれております。イギリスでも少数の都市を対象としていた1909年の「住宅及び都市計画法」(Housing and Town Planning Act)が、1919年に都市地域全体の法律として整備されましたが、このように、第一次世界大戦後の世界的な復興期に、戦災を克服しつつ、新しい産業基盤の整備を図るため各国とも都市計画に力を入れた時期であり、都市計画史上1919年という年は大事な年なのであります。

日本におきましても、「首都の安壯を図り、商業の旺盛を永遠に企図するため」、パリの大改造をモデルとして憲法発布の明治21年に制定された東京市区改正条例が、その後大正7年になって東京以外の五大市にも適用されましたが、大正8年に一般法としての都市計画法が成立し、わが国の都市計画の基本法として登場したのであります。都市計画法が制定された動機は当時の社会事情にあります。すなわち、第一次世界大戦後の資本主義の興隆と人口の都市集中により、住宅問題や保健問題等が大きな社会問題として表面化し、各種の都市施設整備の必要性が叫ばれた時代であって、しかも東京を始め大都市のスプロールは非常な勢いで拡大し、近代産業の基礎の固まらない頃にできた東京市区改正条例では、この都市化に対応すべくあまりに不十分だったからであります。

ところでこの都市計画法は、大正8年当時はまだ六大都市だけにしか適用されていなかったのですが、その後大正12年に、札幌、下関、福岡、新潟などの25都市にも適用され、次第に多くの市に適用されて一般法としての実体を備えてきたのでありまして、大正8年制定のときは六大都市だけに適用されておりました。これが全部の市に適用されることとなったのは実に昭和8年(1933年)であり、昭和8年に全部の市と、市に準ずるような町村に適用のみちが開かれたのでありまして、この年に始めて名実ともに都市計画法は一般法の実を備えたといえることができます。

新法が成立し公布された昭和43年は、この都市計画法制定の年から数えて5

0年目に当たるわけであり、これが施行された昭和44年は満50年に当るのですが、このときに、半世紀にわたって続いてきたこの都市計画法が、時代の要請に応じて全面改正され、新しい革袋に新しい酒を盛るべく、新・都市計画法の誕生をみたことは、まさに画期的な意味がある、と思うのであります。

しかし新・都市計画法が制定されたことによって、これで現在の山積する都市問題が解決するわけではありません。ただ、この都市計画法という適切な容れ物と強力な手段を利用し、これを十分に駆使することによって、多面的な都市問題解決のための一つの基礎と足がかりができたというにすぎません。いかに法律が整備され、計画的な都市形成のための手法が確立されましても、自由勝手すぎる土地制度がそのままになっておりますし、土地価格の騰貴を是認するかのようなわが国特有の社会的背景や制度には未だ根本的なメスを加えられておりません。

しかし、今後、土地対策、税制あるいは宅地の大量供給のためのいろいろの法律や制度が、この新・都市計画法を手がかりとして逐次整備され、改善されて行くことになろうかと思えます。そういう意味でこの新・都市計画法は、新しい都市化時代の一つの扉を開いたものという評価をすることができると思えます。

さて、この法律は、昭和42年7月13日に第55国会に提案され、その後継続審議になっていましたが、昭和43年の第58国会で一部修正の上可決成立し、同年6月15日に公布されました（法律第100号）。また、第58国会に提案された都市計画法施行法も、同じ国会において成立し、法律第101号として新法と同時に公布され、この施行法第1条の規定によりまして、公布の日である昭和43年6月15日から起算して1年をこえない範囲内において政令で定める日から施行されることとなり、44年6月14日から施行の運びとなったのであります。

この法律の施行日までの1年間に、附属の政・省令が逐次制定されたのであります。その経緯について、ここで一言ふれておきます。都市計画法から政令や省令に委任されている事項は相当多いのであります。

まず政令につきましては、第一に、新・都市計画法によって国に設置されることとなった都市計画中央審議会の組織及び運営に関して必要な事項を定めた「都市計画中央審議会令」が、昭和43年6月15日政令第183号として法律の公布と同時に公布施行されておりまして、同年7月、委員20名が発令されて具体的な活動を開始しました。

次に「都市計画地方審議会」につきましても、旧法と同様、各都道府県に置か

れることになっておりますが、その組織、運営に関し必要な事項を各都道府県が条例で定める場合の基準を決めた「都市計画地方審議会の組織及び運営の基準を定める政令」が、昭和44年2月6日に政令第11号として公布され、新法施行の日（同年6月14日）から施行されました。

以上2つの政令は、中央・地方の審議会を早期に発足させる必要上とくに他の政令よりも先行的に制定されたわけですが、都市計画法が政令に委任したその他の事項の大部分を盛り込んで制定されたのが「都市計画法施行令」（昭和44年6月13日、政令第158号）であります。この施行令に盛り込まれた都市計画法の委任事項は、単に量的に多いばかりではなく、内容的にも大変重要なものが多く総合されているのでありまして、都市計画法体系上実質的に重要なウエイトをもった法制であります。

次いで、12月26日に法第58号の規定に基づいて「風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令（昭和44年政令第317号）」が公布されております。これは、従来、旧法のもとでは都道府県の規則で具体的に規制しておりました風致地区内の行為の規制が新法のもとでは都道府県の条例によることとなっていたことと、この条例は、「政令で定める基準に従い」（法第58条）定めることとされたことに伴い、その基準となるべき事項を定めたものであります。

しかし、以上の4政令で、都市計画法から政令に委任されている事項のすべてが規定し尽くされたわけではありません。政令で定めるべくしてまだ制定していない部分が若干残っておりまして、その一つはまだその必要性がないため当面制定する予定のない事項（たとえば国の補助に関する政令、法第34条関係の政令の一部等）であり、もう一つは、用途地域とか道路、公園、下水道などの都市施設を計画決定する際に準拠すべき技術的基準のように、準備が間に合わなかったという事項であります。もちろん、後者につきましては、今後鋭意検討の上早急に政令を定める必要があります。

また省令につきましては、都市計画法や同法施行令から省令に委任された事項がきわめて多く、これらをまとめまして「都市計画法施行規則」が昭和44年8月25日に建設省令第49号として制定されました。これらの政・省令の内容は、これからの法律の説明と関連して重要なものについて逐次お話することといたします。

第二 新法制定の動機

近年、都市計画法の制定ということも影響して、自民党が都市政策の大綱を発

表し（昭和43年）、社会党、公明党、民社党、共産党とすべての政党が、相次いでそれぞれの都市政策を発表して来ましたし、また都市計画法の施行とともに、農地との調整、農業用水利の問題、住宅地造成の駆け込み申請等々、いわゆる「線引き」と呼ばれる市街化区域設定の具体化とも関連して、都市問題は現在国をあげて非常に大きなそして身近な問題になっております。

都市化時代と呼ばれる今日、都市問題が国民の最も大きな関心事であることは当然のことです。しかし都市計画法は、政党がかかげているようなすべての都市問題を解決することを課題とする法律ではありません。

都市問題の課題は、人口、産業の容れ物としての都市の環境を保全しその機能を増進するために、20年ぐらいの長期の見通しに立ってその都市の範囲をきめ、密度をきめ、町組みをきめ、必要な街路、公園、下水道、駅、広場等の都市施設の位置、規模、配置などをきめて、全体として調和のとれた市街地を作り上げることでありまして、たとえば一軒の家の全体設計を作って間取りをきめ、客間は客間らしく、居間は居間らしく、それぞれを敷居や襖や廊下で区分し、クーラーはどこに配置し、便所はどこに設ける等の設計を作り、それを計画的、段階的に予算に合わせて順序よく作り上げる計画なのであります。そのためには現在の利用を増進または保全するために規制し、将来の利用の邪魔になる行為を取り締めることが必要で、都市計画では“規制”——私権の制限——ということと、作るという“事業”の2つが内容となっており、更にこの計画を誰が、どんな方法で決めるかという“手続き”が重要な内容になって参ります。都市計画は、いろいろの国情や文化程度に応じてやり方の違いがありまして、類似型はあっても、その定型というものはないといってもよいのですが、その最も共通した内容を申し上げたのであります。

一 都市のスプロール防止

ところで、現在わが国が都市問題のなかで一番困っている問題として、全国的な規模における人口、産業の激しい都市への集中と、都市の拡大という現象があります。それ自体はなんら悪いことではないのですが、それがあまりに急激であるために、日夜機能し、円滑に働いていなければならない人口、産業の容れ場所としての都市の能力が伴わず、都市を支える各種の都市施設がこれについて行けなくて、いつも後手に回わり、後追いになっております。とくに東京、大阪等の大都市地域の周辺部では、いわゆる“バラ建ち”と呼ばれるわが国特有の単発的開発が先行し、その累積の結果が農地や山林などを蚕食的に宅地化する無秩序な

スプロールとなって蔓延しておりまして、この薄い拡散の現象は、道路や排水施設もなく、宅地と言えないようなところに不良市街地を作り、工場と住宅がゴッチャに混在して公害の発生や悪環境を作るほか都市施設整備の手戻りや、追隨的で効率の悪い公共投資を余儀なくさせております。このような現象が、最も深刻な都市問題の一つであります。

この50年の永きにわたって、都市計画の基本法として運用されてきた大正8年制定の旧都市計画法は、以上のような最近の急テンポの都市集中によって生じた深刻な都市問題に対処すべくあまりにも不十分である。とくに都市の無秩序な拡大を押えて計画的に都市化を進めて行くためには、もっと強い新しい土地利用計画と、これに基づく規制の手法が確立されなければならない。都市の拡大は、周辺部への水平的拡大と、中心部における垂直的拡大の二つの方向が同時に行われるのが通常でありまして、わが国も例にもれず外側にどんどん広がるとともに、都市の内部では中・高層のビル化による垂直的な拡大が同時に起こっていて、鉛筆ビルと呼ばれる将来の再開発を必然とするような無計画なビルの乱立——垂直的スプロール——が目立っておりますが、とくに問題になるのは、周辺地域に無秩序に拡がって行く「薄い拡散」の現象であります。都市の秩序ある発展を図るためには、できるだけ計画的・段階的に、必要なところから順を追って開発、整備してゆくことが望ましいことはいまでもありません。しかし、わが国では地価問題その他の原因がありまして、必ずしも思い通りの拡大の仕方をしてくれないのみならず、バラ建ちの集積によるスプロール現象が大都市の周辺部では随所に起こっておりまして、環境の悪い市街地がどんどん形成されております。

そこで、このようなスプロール現象を防止し、都市の秩序ある発展を図るためには、どうしても早く総合的な土地利用計画を確立し、都市計画の規制力によって、計画的な都市形成が可能になるようにすべきだ、ということが世論として強く唱えられたのでありまして、これが都市計画法を改正しなければならなかった第一の動機であります。

二 都市計画決定の手続きの合理化

それと同時に、旧都市計画法では、都市計画区域、都市計画、都市計画事業等の決定は中央集権的に、すべて建設大臣が決定する仕組みになっております。したがって東京都の環状八号線も、大阪の千里山ニュータウンも、鳥取市の駅前広場も、すべて建設大臣がこれを決定し、規制し、市町村長または建設大臣の指示する行政庁が、これを執行してつくりあげるという形になっております。こうい

う一元的な体制は、戦後の国と地方公共団体の事務配分の問題として、とくに地方自治法施行以後の考え方からみて、必ずしも適当ではない。国と地方公共団体の都市計画事務の配分について権限をもっと地方におろすような形で改正すべきである。また都市計画決定の手続きも、現行の都市計画地方審議会に付議して決めるというだけではなくて、もっと直接に住民の意思の反映を図るような民主化、合理化を検討すべきであるというような新しい時代の要請もありましたので、それらを合わせて、手続きや主体に関する規定を合理化することがこの都市計画法改正の第二番目の動機であります。

旧都市計画法は、制定以来あまり根本的な改正をうけることがなく今日まで来ておりました。その途中で、たとえば昭和12年に防空法ができたことと関連して、空地地区や高度地区の制度ができたり、昭和15年にいわゆる防空緑地の制度ができて収用事業の対象となり、また街路だけに従来認められていた建築制限を広場、公園、緑地についても、拡大するというような改正が行なわれはしましたけれども、それほど根本的な改正をうけることなく今日にいたったのであります。なぜ旧都市計画法が50年もの間、きわめて簡潔な規定の下に時代の激変にもかかわらず、さしたる根本的な改正をうけることなく、今日まで存続し得たかということにつきましては、それなりの理由があると考えます。

つまり、旧法は主として都市計画に関する手続面に重点をおいた制度でありまして、道路、公園等の都市施設の管理面や住居地域、商業地域などの地域地区の制度や、新住宅市街地開発事業や流通業務市街地整備事業、あるいは首都圏の工業団地の収用事業などのいわゆる「面開発」と呼ばれる団地開発の制度に関しましては、その実体を他の法律に委ねており、それらはいずれも都市計画法を母法として制定されていて、その子供の法律を都市計画法の周辺にぶらさげて、一つの都市計画法体系として次々に新しいものを処理してきた、というようなやり方をやってきたことと、都市計画法の規定がきわめて簡潔な表現ではあるが、解釈上の弾力性に富んでいるために、運用面に相当の幅があるので、行政庁主義という、後で述べるような機動的な執行体制と相俟って、それぞれの時代の要請によく対応し得たからであるといえるのであります。

震災復興から戦災復興、さらに最近の自動車時代とよばれる経済の高度成長時代の諸種の高度の都市計画の内容を、この旧都市計画法で処理してきたのであります。そして旧法の解釈や運用は例規や通牒で処理され、これらの広汎な例規、通牒の積上げが都市計画の法体系を作りあげていました。今日の立法技術からし

ますと、これらの通牒の内容は当然に法律事項でありまして、そういう法律事項たるべきものが弾力的な通牒で行なわれていた。したがってその改正は国会にかけることもいりませんから、臨機応変に、必要に応じて変えられてきたのであります。

たとえば地方自治法（昭和22年）、地方財政法（昭和23年）等戦後の地方行財政のあり方の変革に対処するため、「建設大臣がこれを決定する」という旧法の規定を、実際の運用においては、地方公共団体とくに市町村の自主性を尊重し、すべて都市計画の決定の手続きは地元のイニシャチーブを認めて市町村長に発案させ、県知事を経由して建設大臣に内申させ、建設大臣がそれをいいと思つたならば、今度は自分の案としてそれを各県におかれている都道府県の地方審議会に諮問いたしまして、その答申の結果よろしいということになれば、建設大臣が決定して告示するというふうな運用を改め、以来このやり方を原則として来ておりましたが、これも通牒でそういう具合に運用していたのであります。

このような弾力的運用の強みは、たとえば国家的利害に影響するような異常または異例の場合に現れるのであります。たとえば、非常に急ぐ高速道路の決定や変更で、数市にまたがるような場合に、地元では費用負担その他の利害関係からA市はOKであるが、B市に消極的でなかなか内申しないとか、発案しないというような事態が万一起きたとします。もし法律で発議権や決定権が市町村にあると決められていたならば、このような場合、全然動かなくて困るわけですが、旧法の運用では、このような場合には建設大臣が、内申がなくとも、みずから地方審議会に付議して決定することもできるわけで、運用の弾力性はこのような場合に強みがあったのであります。

さて、最近数年間におきましては、再開発とか、新開発関係の、いわゆる面開発に関する諸立法が逐年整備されてきましたけれども、それらはいずれも旧法を母法とし、いわゆる“ぶらさがり法”として旧法の周辺にぶらさがって、一つの都市計画法体系を構成し、これらの都市計画決定の手続きなどについては、原則として母法である旧都市計画法の定めるところによって行われることとされておりました。つまり、旧都市計画法は、これから飛び出していったいろいろな法律によって、実質的に、その制度面の整備拡充を行なって、足らざるところを補ってきたということが言えるのであります。

しかしながら、先ほど述べましたように、新しい都市化時代の要請によりまして、抜本的な土地利用計画を確立すべきである、とくに土地利用制限をもっと強

化すべきであるとか、都市の実態はどんどん広がっているんだから、現行の行政都市単位のやり方をやめて、実質都市を単位とした広域的な都市計画が行われるようにすべきだというような点とか、あるいは、国と地方公共団体、または都道府県と市町村間の事務の配分をこの際はっきりとやり直すべきであり、その決定の手続きも、もっと民主化すべきだというような点につきまして、この際検討を加え、根本的な大改正をすることとしたのであります。

建設省としましては、昭和39年8月に建設大臣の諮問機関である宅地審議会に対しまして、都市計画法改正の最も重要なポイントである『都市地域における土地利用の合理化を図るための対策』について諮問し、昭和42年3月同審議会の答申を得ました。その要旨はおおむね次の通りであります。

さて、新法制定に際して、大塩がいう「宅地審議会」はいかなる答申をし、ここでは旧法下における緑地がどのように位置付けられていたのであろうか。以下、念のため全文を引用する。

宅地審議会第六次答申昭和42年3月24日

都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申

まえがき

先に宅地制度審議会は、宅地問題の根本的解決を図るためには土地利用計画を確立する必要があると認め、都市地域における土地の合理的利用のための市街地の開発整備の方向について答申した。（「都市地域における土地の合理的利用のための市街地の開発整備に関する答申」昭和39年3月31日宅地制度審議会第五次答申）また、当審議会においても、先に現在の地価問題を解決するためには大量の宅地供給の対策が必要であり、その前提として合理的な土地利用計画の確立が基本的課題であることを指摘した。（「地価対策についての中間答申」昭和40年12月15日宅地審議会第三次答申）

さらに当審議会は、都市周辺部における無秩序な市街地の拡大を防止し、良好な都市水準を確保しつつ望ましい都市形態を実現するため、都市地域における土地利用の合理化のための方策を確立することが現下の急務であることを認める。よって、当審議会は、昭和40年12月以降土地利用部会を設置し、検討を重ね

た結果、以下に述べるような土地利用計画の策定、開発許可制度の創設、都市施設整備のプログラムとその責任分担の原則の確立等都市地域における土地利用の合理化を図るための対策について結論を得たので、ここに建設大臣に答申することとしたものである。

なお、当審議会は、ここに提案する土地利用計画を基礎として、地価安定と宅地供給の確保のための具体的方策を早急に講ずる必要があると認める。当審議会は、未曾有の都市化が進行しつつある現状にかんがみ、政府がこの答申に基づいて、万難を排し、すみやかに立法上、財政上等所要の措置を講ずることを要望する。

都市地域における土地利用の合理化を図るための対策について

第一 問題の所在と対策の方向

1. 問題の所在（都市地域における土地利用の混乱の現状とその原因）

(1) 近年における高度経済成長と産業構造の高度化に伴い、人口が大規模かつ急速に大都市地域を中心とする都市に集中し、広範にいわゆる都市化現象を呈している。この激しい都市化の傾向に伴って、都市とくに大都市地域においては、種々の目的から土地に対し龐大な需要を生じ、地価の騰貴、土地利用の混乱等を生ずるに至っており、市街地外周部において無秩序な市街化の弊害を生じ、既成市街地内部においては都市環境の悪化、都市公害の深刻化等の問題を生じている。

とくに、都市の周辺部においては、開発に適しない地域において、いわゆる“バラ建ち”のごとき単発的開発が行なわれ、農地、山林が蚕食的に宅地化されて無秩序に市街地が拡散し、必要最低限度の都市施設である道路、下水をも備えないような不良な市街地が形成され、あるいは住宅と工場との混在を呈し、都市機能の洪滞、都市環境の悪化、公害の発生、公共投資の効率の低下等の弊害をもたらしている。

(2) このような単発的開発によるスプロール現象は、(イ) 市街地の開発が地価の動向に引きまわされたため市街地の拡大に計画的な方向を与えられなかったこと、(ロ) 道路、配水施設等市街地として必要な最低現度の基礎的施設さえ備わっていない土地であっても宅地として市場性をもち得るということ、(ハ) このような宅地としての最低限度の要件を備えていない土地に対しても、電気、ガス、水道等のサービスを供与し、さらに道路、下水道等の公共施設を追いかけて整備することが公共の責任に転嫁されていること

等、現在のわが国の社会的経済的な背景に起因するところが大きいと認められるが、いわゆる“ブランク・エアリア”における開発行為に対する有効な規制等市街化を計画的に誘導する法的手法に欠けていることが直接の原因であると認められる。

2. 対策の方向（土地利用計画の確立）

このような都市地域における土地利用の混乱を收拾して、その弊害を除去し、都市住民に健康で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するためには、各種の目的からする需要に限られた土地の上に競合する都市地域においては、土地の利用は、土地所有者の恣意にまかせず、公共の利益のため一定の制限のもとにおかれるのが合理的であるとの基本理念のもとに、合理的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが必要である。

このような要請に応える土地利用計画は、したがって、単なるマスタープランであってはならず、現実の都市地域における都市空間の整備を図るための法的規制力をもった計画でなければならない。土地利用に関し法的規制力と執行力をもった計画としては、都市計画があるが、現行の都市計画の用途地域制は都市周辺部における無秩序な市街化を抑制するためには極めて無力であるので、都市地域全体の合理的な都市機能の配分、適正な都市形態の形成を担保するための土地利用計画とその実現を担保するための手法を都市計画の制度として確立する必要がある。

なお、土地利用に関する計画としては、全国総合開発計画、首都圏整備計画等地域開発に関する計画としての国土計画又は地方計画があるが、これらは地域開発に関する指針を与えることを本来の性格とし、都市計画の上位計画たるべきものである。したがって、都市計画としての土地利用計画は、これらの計画に従って策定されることが当然に必要であり、あわせて農村計画との合理的な調整を図ることも必要である。

ところで、現在、都市地域における土地利用計画に課せられた最大の課題は、急速な都市化に伴う土地利用の変革に対処することであり、特に都市化が予定される地域を含む一定の都市地域について、無秩序な市街化を抑制し、良好な都市水準を確保しつつ、望ましい都市形態を実現することである。そのためには、一定の都市地域について、総合的な土地利用計画を策定し、開発許可制度によって土地利用を規制、誘導する一方、都市施設整備のプログラムを確立し、その責任分担を明確にすることにより、秩序ある市街地の開発を促進する等の

措置を講ずる必要がある。

第二 都市地域における土地利用の合理化のための制度的措置

1. 土地利用計画の策定

(1) 基本的な考え方

急激な人口産業の集中を受け容れつつ、秩序立った都市形成を支えるためには、具体的に土地利用計画を策定するに当たり、将来一定の期間内に市街化する可能性のある都市地域について、将来形成されるべき都市形態を想定し、公共投資の効率性、都市における人口及び産業の動向、通勤及び輸送、生産、居住、営業、レクリエーション等の用途及び密度の適切な配分等を洞察しつつ、優先的、かつ、積極的に市街化すべき地域と、当面できる限り市街化を抑制すべき地域に分けて、段階的な市街化を図ることができる方途を講ずる必要がある。

一定期間内に積極的に市街化すべき地域においては、公的機関及び民間による市街地の開発を計画的に行なうとともに、公共投資を集中的に実施することにより、宅地開発の圧力をこれらの地域に誘導し、吸収することとし、その他の地域については、この期間内は原則として市街化を抑制することとする。ただし、計画的かつ大規模な市街地の開発で、自ら必要な公共施設を整備する等市街地の無秩序な拡散による弊害を惹起するおそれが少ないものは、これを許容し得ることとすることが適切である。

(2) 地域ごとの対策

このような考え方から、都市地域を次に掲げる基準により、既成市街地、市街化地域、市街化調整地域及び保存地域に区分し、それぞれの地域ごとに土地利用の規制、誘導、都市施設の整備を行なうとともに、地域間の公平を図り併せて宅地供給の促進を図るため所要の税制措置を講ずるものとする。

(イ) 既成市街地

- a 都市地域内において既に連たん市街地を形成し、相当の人口密度を有する地域及びこれに接続して現に市街化しつつある地域を既成市街地とする。
- b 既成市街地においては、激しい人口集中と都市活動の高度化に伴い、公共投資の相対的な立ちおくれと土地利用の変動により環境の劣悪化、都市公害等の問題が生じている。したがって、この地域については、公共施設の整備の促進、建築物の用途及び密度に関する地域制による土地

利用の合理化を図るほか、とくに環境の劣悪な地区又は拠点的に重要な地区等について、再開発計画を定め、市街地再開発事業による市街地の更新を図ることが必要である。さらに、現行の用途地域制については、環境の純化を図り、公害を防止する等のためその内容を細分化し、合理化するものとする。また、良好な市街地の水準を確保するため、宅地造成、建築等の開発行為については、道路、下水の整備等に関し一定の基準を設けて、これに適合するもののみを許容するものとする。

- c この地域においては、未利用地の開発又は供給を促進するため、農地転用の許可を不要とし、農地についても宅地として評価して、固定資産税及び都市計画税を課するものとする。なお、一定の条件の未利用地について未利用地税を創設することを検討するものとする。

(ロ) 市街化地域

- a 一定期間内に計画的に市街化すべき地域を市街化地域とし、総合的な計画に基づいて用途地域の指定を行なうとともに、集中的に幹線的な公共施設の整備を公共の負担において先行的に行なうものとし、公的機関又は民間による市街地開発を積極的に導入するものとする。
- b 市街化地域内においては、民間による開発を計画的に行なわせることが必要であるので、宅地造成等の開発行為は、原則として、土地区画整理事業、相当規模の団地の宅地造成等計画的な開発に指向させるよう、必要な開発基準を設けて規制するとともに、建築行為はこのような良好な宅地においてのみ許容するものとする。
- c 市街地開発を促進するため、固定資産税、都市計画税の課税、農地転用等については開発時期を勘案しておおむね既成市街地と同様の方策を講ずるとともに、計画的な宅地造成のために土地を施行者に譲渡した者及び区画整理施行ずみの土地を最終需用者に譲渡した土地所有者に対して、譲渡所得税の軽減の措置を講ずるものとする。

(ハ) 市街化調整地域

- a 市街化調整地域は、都市地域のうち既成市街地、市街化地域、保存地域以外の地域であって、一般に市街化の構想が未定であり、したがって、段階的、計画的市街化を図るために一定期間市街化を抑制又は調整する必要がある地域をいうものとする。したがって、この地域においては、市街地の開発をできるかぎり抑制することを基本方針として対策を講ずる

ものとする。

- b 市街地として開発するために必要な公共投資は、原則として、行なわれないものとし、開発行為は原則として認めず、自ら必要な公共施設を整備して大規模な市街地を計画的に開発するもの——都市の秩序ある発展を阻害せず、かつ公共投資の負担を生ぜしめるおそれのないもの——のみを例外的に許容し得ることとするものとする。
- c できる限り開発を抑制するため、開発を許容された例外的な場合のほかは、電気、水道、ガス等の供給義務を排除するとともに、農地の転用は、原則として、認めないものとし、都市計画税は、開発が許容された土地を除き、課税しないものとする。

(二) 保存地域

- a 土地の形状等からみて開発することが困難な地域、歴史文化、風致等からみて保存すべき地域又は広義の緑地として保存すべき地域を保存地域とし、この地域については原則として開発を抑止するものとする。
- b 市街地としての開発を抑止されることにより、土地の利用に著しい支障を来すことになる場合において、特に必要があると認める場合は、地方公共団体は申出により、当該土地を買い取る等の措置を講ずるものとする。
- c 固定資産税等の軽減の措置を講ずるものとする。

(3) 地域区分の適用範囲等

このような地域区分は、一般的には、すべての都市について必要であるが、現在、このような対策が緊急に要請されているのは人口及び産業の集中の著しい都市地域であって、当面、東京、大阪及び名古屋周辺等緊急に対策を必要とする地域から順次適用すべきである。

なお、これらの地域区分は、4の(1)で述べるように、実質的な都市を単位とした区域ごとに行なうこととすることが、計画策定の手続、規制の主体等の面からも適当である。

2. 開発許可制度の創設

都市地域における良好な都市水準の確保を図りつつ、適正な都市形態の実現を図るためには、都市地域における建築行為、宅地造成等一定の開発行為について開発許可制度を創設し、上記の地域区分ごとに1で述べた対策に即応して

設定する開発許可基準により、これらの行為を規制し、又は誘導する必要がある。

この場合の許可は、土地利用計画の策定権限を有する者が行なうことを原則とするが、許可事務の円滑化を図るためには、必要に応じて、市町村に事務の委任をすることができることとすることが適当である。このような開発許可制度の創設にあたっては、開発行為が不許可とされたことにより損失が生じた場合において、これに対する補償をすべきか否かが問題となる。わが国の都市化の現状にかんがみると、長期的かつ、総合的見地から土地利用の合理化を図るため確立し、住みよい、働きよい良好な都市環境と都市機能を計画的に形成することは、市民全体の利益であるとともに、国家的要請でもある。このような要請に応えるための開発行為の規制は、公共の福祉を確保するためにするものであり、かつ、それにより現在の利用に対して新たな特別の犠牲を負わしめるものではない。したがって、こうした公共の利益のためには、財産権の行使は、相当の制約を免れることはできないと考えるべきであり、原則として、これに対する補償の必要性はないものとするべきである。

しかしながら、その公正を確保するためには規制の手續において適正な配慮がなされていることが必要であるので、処分又はそれに対する不服申立についての判断機関の設置等の措置を検討することが必要である。

3. 都市施設整備のプログラムとその責任分担の原則の確立

- (1) 従来、わが国では一般的に市街地形成の基盤である街路、排水施設等の都市施設の整備は、末端の支線にいたるまですべて公共団体の責任と負担において実施されるべきであると考えられ、このため、一方では効率性の低い追隨的な公共投資を強いられ、全般的に都市施設整備の著しい立ち遅れをもたらすとともに、都市施設整備に伴う開発利益が大部分土地所有者に帰属し、社会的不公平をもたらしている。一定の都市施設を備えた市街地の形成と開発利益の帰属の公平を図るためには、公共団体と開発者とがその整備の責任と負担とを合理的に分担するという原則を確立する必要がある。
- (2) 幹線道路、下水道幹線等の整備に関する公共投資は、現在その整備が立ちおけている既成市街地内において継続的に実施することはもちろんであるが、上述の如き責任分担の原則を確立するという趣旨を実現するためには、市街地地域に集中的、先行的に実施するものとし、これを道具として秩序ある市街地の形成を積極的に促進する一方、市街化調整地域においてはこれらの公共投資

は、原則として、行なわないものとし、無秩序な市街地の膨脹を抑制するとともに、追隨的公共投資を予防し、公共投資の効率性を確保する必要がある。

(3)

(イ) まず市街化地域については、市街地形成の根幹となるような幹線道路、下水道幹線等は国及び地方公共団体がその負担において整備し、これらの幹線に接続する支線的な道路、排水施設等は開発利益の帰属の公平と公共投資の効率を維持するため、開発者の負担において整備するという原則を確立し、これを開発許可制度における許可基準に合わせて明確化する必要がある。

(ロ) このためには、国及び地方公共団体は、幹線的施設の整備のプログラムを策定し、それに従って整備事業を確実に執行すべきものとする体制を確立する必要がある、そのために必要な財政措置を講ずるため、特段の配慮をすることが不可欠の要件である。

(ハ) なお、幹線施設の整備計画が定められても、その実施が開発とのタイミングに合わないような場合の調整方法として、当該開発者が施設の予定地を確保し、又は自ら整備して一般の用に供する等の場合には、地方公共団体が、これらの施設予定地又は施設について将来の一定の時期にその土地及び管理を引き取ることとすることが適当であり、また、その間、これらの土地に係る固定資産税等の減免措置を講ずることが適当である。

(4) 次に市街化調整地域においては、支線的施設のみならず、幹線的施設についても開発者の責任と負担において整備し、一定の時期に公共団体の管理に移すことが必要であると認められる。

4. 土地利用計画策定の手続

(1) 都市地域における土地利用計画は、現在及び将来における都市の機能を確保し、発展の動向を定めるものであるから、その策定に当っては、都市の行政上の単位である地方公共団体の立場が十分に尊重されなければならない、このことは土地利用の規制、事業の実施等を通じて土地利用計画の内容を効果的に実現するという現実の要請に応えるためにも必要である。しかし、近時の都市の発展に伴い、各都市が地域的にも機能的にも有機的に密着するに至り、広域的立場からの調整ないし計画の策定が必要となっている現状にかんがみ、都道府県又は国の立場からの広域的調整を図ることができる措置を講ずることが必要である。さらに、土地利用計画は、市民の財産権に対し相当の制約を加えるものであるから、その内容の妥当性を確保するために、国の立場から十分にチェッ

クすることが必要である。

- (2) 以上のような諸要請を十分に配慮しつつ効果的な土地利用計画を策定する
手続としては、広域的立場からの配慮をする能力を有する都道府県知事が計画
の決定を行なうこととすることが妥当である。そして、この場合においては、
地元の地方公共団体の立場を尊重する趣旨から、関係市町村の意見をきくもの
とするとともに、計画の内容の合理性を確保するため都市計画審議会の議を経
なければならないものとすべきである。

ただし、一定規模以上の市については、案の作成は当該市の市長に行なわせ
るものとし、その上で、知事が広域的立場から調整を図りつつ、計画の決定を
行なうこととすることが妥当である。

なお、国の立場からの調整を必要としない一定の場合を除き、計画の決定に
ついては主務大臣の認可を要するものとすべきである。

- (3) 土地利用計画は、良好な都市環境と円滑な都市機能の確保を目的とし、都市
住民全体の利益の増進を図るものであり、市民生活に密着するものであるので
計画の決定に当っては、公聴会、説明会の開催、意見書の提出とその公正な処
理等、一般住民の意見を十分に反映させる手続を経ることにより、計画の合理
性と実効性を担保する仕組みを確立することが必要である。また、土地利用計画
は、土地所有者等の利害に影響を及ぼす場合もあるので、関係権利者の不服の
処理について適切な手続上の配慮をする必要がある。

かくして決定された土地利用計画の内容は、図面、図書等の適切な表示形式
により、常に一般市民にその内容を周知せしめる措置を講ずることとする必要
がある。

さらに、土地利用計画の内容については、一定の期間ごとに基礎調査を行な
い、それに基づいて必要な補正を行なうこととすることにより、その内容を
できる限り新たな都市発展の動向に適応させるものとすることが必要である。

-
2. 「第二 都市地域における土地利用の合理化のための制度的措置」・2の開発
許可制度は、新法により新設された土地利用規制の目玉であるだけに、もとより
重要であるが、本件と直接リンクするのは、第二・1の土地利用計画の策定であ
る。テクニカルタームとしてはゾーニングであり、これを旧法より格段と強めよ
うとするものである。

その（２）の「地域ごとの対策」として、（イ）既成市街地、（ロ）市街化地域、（ハ）市街化調整地域、（ニ）保存地域、と４つに分類されている。留意すべきは、「（ニ）保存地域」には「歴史文化、風致等からみて保存すべき地域又は広義の緑地として保存すべき地域」と、「広義の緑地として保存すべき地域」が明示されていることである。

この第六次答申がなされたのが昭和４２年３月２４日であるから、これが起案されたのは昭和４１年から翌４２年はじめにかけてであり（昭和４０年１２月１５日、地価対策についての中間答申をしたと「まえがき」で記されている）、この頃には旧法のもとで都市計画決定された緑地地域が存在していたことは、いうまでもない。

上記答申の「広義の緑地として保存すべき地域」は、風致地域等歴史、文化に直接関わるものとは区別されている。大塩は、この答申がそのまま新法になったかのように述べているが、しかし新法には「広義の緑地として保存すべき地域」を直接明示する条文が見当たらない。

新法が国会に上程されたのは、昭和４２年７月１４日である。答申の日は同年３月２４日であるから、三月あまりというごく僅かな期間に「広義の緑地として保存すべき地域」が行方不明となったことになる。

これ程明確な指摘をあえて無視し、新法から削除したとすれば、新都市計画法の制定手続に当然要求され、政府や官僚自身もその手続を履践したと公言していた要の審議会である宅地審議会の答申の根幹に相当する「緑地地域の保存」を踏みにじる、言語に絶する違法があったといわざるを得ない。これは答申に基づいていると信じて審理していた衆参両院に対する欺罔行為でもある。新法施行の直前に駆け込みでなされた本件緑地地域廃止の前段には、かかる醜態があったとまでは考えがたい。そうすると、不明となった答申の行方を探らなければならないが、多少紙数を要するので、後述する。

重要なことは、新法の基礎となったこの答申に「広義の緑地として保存すべき地域」を新法に織り込むことが明言されていることである。この答申は、田園都市論の影響下で制定され、緑地を不可欠の都市施設として位置付けていた旧法の趣旨が、新法制定に際して維持されることを当然の前提にしていたのであって、これによる限り、緑地計画を全廃して道路計画だけを漫然と維持することなど想定しえない。

なお、新法成立については、東京都知事東龍太郎、美濃部亮吉の保革二代にわ

たり、知事に要請されて東京等の大都市を2回にわたり視察し、日本の当時の都市と都市計画の問題を具体的かつ的確に評したウィリアム・A・ロブソンは論ずるに不可欠な人物であるが、後に詳論する。

以上