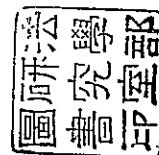
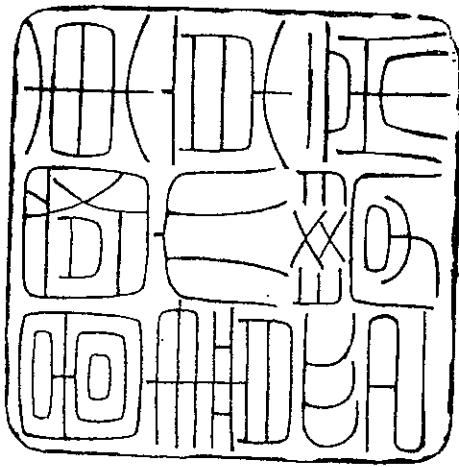


內務省
都市計畫課長 飯沼一省著



地方計畫論

良書普及會版



昭和 16年9月28日

序

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、水邊の所謂綠地でなければならぬ。

農村からも亦しきりに疲弊の聲があげられてゐる。之を匡救する方策は、農村と都市とを、もつと親密に握手させることである。

大都市の混雑と農村の疲弊とを匡救して、之を此の世ながらの樂土たりしむることが、即ち地方計畫の目的とする所に外ならぬのである。

大都市のみを目標とした都市計畫が、當面の事態を救ふに何等の力のないものであることを、吾等は痛感せしめられた。都市の計畫を爲すに當りても、吾等は之を地方計畫的に考へる必要のあることを信ずるものである。

昭和八年初夏

著者

地方計畫論 目次

第一編 大都市の斷面

第一章	大都市に於ける交通問題	三
第二章	都市の大小と其の歳出額	一七
第三章	工業分散の新傾向	三五

第二編 小都市論

第一章	小都市の使命	五七
第二章	住みよき都市	七六
第三章	小都市の計畫	九六

第三編 樹林、水邊原野

目 次	二
第一章 緑地を惜む	一五
第二章 都市の樹林と水邊	一六
第三章 都市の周囲に於ける農業地域	一七
第四章 緑地政策	一八
第四編 地方計畫論	
第一章 先づ地方計畫を	一九
第二章 大都市論小都市論	二〇
第三章 大都市に於ける交通混雑防止の根本方策	二一
第四章 都市計畫の合理化	二二
第五章 大都市附近の町村の計畫	二三
第六章 歐米地方計畫概観	二四
第五編 明治以後に於ける都市計畫運動	
序 説	二五

第一章 東京市區改正準備時代	二五
第二章 東京市區改正條例時代	二六
第三章 都市計畫法公布後の十年間	二七
第四章 都市計畫運動の將來	二八
第六編 都市計畫立法の新傾向	
緒 言	二九
第一章 都市計畫の決定及其の效果	三〇
第二章 建築制限	三一
第三章 土地收用及土地區劃整理	三二
第四章 損失補償及受益者負擔	三三

とを注意しなければならぬ。北米合衆國に於ては公園事業に付て附近地より受益者負擔金を徴収する制度が行はれてゐることは此の事實を證明するものといふことが出来ると考へるのである。又街路網計畫の場合に於けると同様、若し計畫公園の附近地の住民に其の希望がありさへすれば、所要土地と其の築造費の寄附を受けることによりて、公園を建設することも出来るのである。

第二編　樹林、水邊、原野

第一章 緑地を惜む

吾々の周圍を顧ると、二様の極端に異つた生活様式が行はれてゐる。その一は文明と科學との粹を集めた所謂近代的生活様式である。此の生活様式に於ては便利といふこと、能率といふことが強調されてゐる。他の一つは自然といふものに極めて柔順なる態度をとれる生活様式である。人工が加へられるにしても、決して自然を傷けてはゐない。此の生活様式に於ては、大自然の力が人間を包んでゐる。人生は大自然の懷の中で、つましやかに齎されてゐる。前者の表徴的なものは大都市の生活であり、後者の代表的なるものは農村に於ける農民生活である。

農村に於ける生活には、大都市に見るが如き便利を期待することを得ない。又

能率といふことも考へられてはゐない。其の代りに大都市に於ては到底見ることを得ない自然味が横溢してゐる。精神的なるもの、宗教的なるものが大都市に於ては動もすれば閑却せられんとするに反し、農村に於ては何處迄も之が人生を支配してゐる。黎明の風物のすがゝしさ、落日の雄大なる光景、月の光、森、林、野の花、風の音、水の流れ、蟲の音、鳥の聲、此の美しさ構圖の中に、人生が謙虚に織り込まれてゐる。

淺薄なる人間の知識が近代科學の業蹟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缺けてゐることは蓋し偶然ではない。淺はかなる人間は當時近代科學がすべての吾々の要求を満足させて與れるものと思ひ込んで居つたのである。而して樹林を伐り下し、原野を荒蕪に歸せしめ、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ゐたのである。

然しうらざが果して文明であらうか。亟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。彼等は眞に自然に飢ゑてゐるのである。科學が如何に發達したとしても、決して科學のみで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つと科學が發達するやうに而してもつ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」ともつ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しめんとするに在るのである。

都市計畫家が現代大都市の病弊を匡治せんとするに當つては、先づ第一に現代大都市の病根の何處に潛在するかを明確に察知しなければならぬ。現代大都市の病根が「便利」の缺乏に在りとする者は、自ら既に科學萬能の弊に墮せるものといふべきである。之は即ち大都市主義である。現代大都市の病根を「自然」の缺乏に在りと爲す者にして、初めて共に語るを得べきである。之は即ち地方主義であり、其の主張に基く計畫を「地方計畫」といふのである。

地方計畫と綠地問題とは不可分の關係に在ると考へる。綠地問題の考慮せらるべき計畫は到底之を地方計畫の範疇に列せしむべきものでない。

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綠地に於て初めて之を引き止めることが出来るのである。當代の機械文明に悩まされてゐる大都市の住民は此の綠地に於て初めて解放の歡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。水邊でもよければ田畠でもよい。或は大公園大運動場でもよければ飛行場競馬場動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懶閑の生活を忘れることが出来る廣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な歩行によつて綠地に逃れ出でて四顧し、傾聽し、耽視し、默想する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榮を物語るものにあらずして、都市の墮落であり、都市生活の淺薄さを示すに外ならない。東京は會て、現代の如く厖大なる市街地と化する以前に行く末は空もひとつ「武藏野」といふ綠地に美しく圍まれてゐた。紫草がここに可憐なる花を開いた。また春日の遅々たる時は、赤水の景物が長閑に展開された。國木田獨歩は其の「武藏野」に「昔の武藏野は菅原のはてなき光景を以て絶頂の美を鳴らして居たやうに言ひ傳へてあるが、今の武藏野は林である。林は實に今の武藏野の特色といつても宜い。」と述べ、「冬は悉く落葉し、春は滴る計りの新緑萌え出づる、其の變化が秩父嶺以東十數里の野一齊に行はれて、春夏秋冬を通じ饗に雨に月に風に霧に時雨に雪に、綠蔭に紅葉に、様々の光景を呈する、其の妙は云々と記してゐる。此の美しい武藏野を留保するに付て、東京の都市計畫は何れ又け努力してゐるであらうか。目に觸れる所はただ美しい並樹の切り仆されて行く傷ましき光景である。せめてもと思ふ空地に遠慮もなく住宅のひし／＼と建ち並んで行く光景である。京都も又同様である。清少納言が「野は壁、廻野さらなり。印南野。交野。こま野。栗津野。飛火野。しみが

野。そうち町こそすずろにをかしけれ。と言つた其の壁畠野にすら、土地分譲の白いベンキ塗りの標木が立つて、赤瓦の文化住宅が無遠慮な顔をさらしてゐる。綠地を惜むことを知らぬ都市は、外道に陥つた都市である。綠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。都市計画が綠地の計画と緊密に結び付いたときに、地方計画的な味ひがにじみ出るのである。

三

都市は決して建物のみの集団を意味しない。建物と綠地とが巧に取合はされて初めてほんとうの都市が出来上がる。地方計画はかく主張するのである。從て都市の市街地が無限に連續して膨脹するのを拱手傍観することは、決して都市構築の本義ではない。即ち都市の市街が延びる土地には一定の限界がなければならぬ。其の限界の外側には都市の綠地が存在する。此の綠地は永久に脈として保留せられなければならない。而して市街地の「人工」の中に断えず新鮮なる「自然」を吹き送る役目を爲さねばならぬ。

若し都市に人口が集中する結果として、上述の限界内に之を収容し得ない場合は如何にすべきかといふ問題がある。此の限界を突破して、綠地の一部を漸次市街地として行くべきであるか。否、かかる場合に於ても、綠地は之を捨て度くないものである。此の綠地の更に外側に人の集中すべき二次的中心を求むべきである。かかる二次的中心地は既存の小都市に之を求めることも出来る。或は又全く新らしい小都市を計画し構築することも出来る。而して一次的中心地と二次的中心地との間には、巧に計画せられたる交通幹線を準備するのである。二次的中心地が數多發生する場合に、此の二次的中心地相互の間にも十分なる交通系統上の連絡を必要とすることは言ふを俟たない。之が即ち地方計画の主張する所である。地方計画に於てはかくの如く、綠地が極めて重要視せられる。容易に綠地を犠牲とすることを許さないのである。

四

都市計画法が改正せられて、町村にも之を適用し得ることとなつたので、地方計

畫の機運はここに一進轉を見たわけである。然しながら現行制度を以てしては尙ほ完全に地方計畫の目的は達せられない。然らば如何にしたならば地方計畫に關する制度は具はるであらうか。私は先づさしあたり都市計畫法及市街地建築物法を次の如く改正することによりて此の目的を達し得ると考へる。

第一は綠地としての地域を指定し、此の地域に對し市街地としての開發を禁止し若くは制限する所の制度を創設する必要がある。かかる綠地としての地域は吾が現行都市計畫法に於ては認められて居らぬ。

第二は市街地建築物法に於ける建築線の制度である。即ち市街地建築物法第七條及第二十六條に依れば、幅員九尺以上の道路さへあれば、此の道路敷地の境界線が建築線と認められ、田畠の中の農業用道路が一舉にして都市の街路となることを認めてゐる。農業用道路は決して無爲にして都市の街路となり得るものではない。都市の街路となるに就ては、其の幅員に就て、其構造に就て、又其の路線の系統に就て、更に又其の地下埋設物に就て十分準備したる上でなければならぬ筈である。然るにも拘はらず吾が法例の上に於て之等の點が用意せられて居ない

ことは何れ支那本邦都市周囲の綠地擴張の機運を速からしめてゐるかわからぬ。漸々に市街地としての建築を許す土地に對しては、全然新たなる適當なる建築線の指定ありたる場合に於て初めて建築することを許し得るといふ制度に改むべきであると考へる。

第二章 都市の樹林と水邊

- 一 都市生活に及ぼす樹林と水邊との影響
- 二 本邦現行制度上に於ける樹林又は水邊の保存開放
- 三 普魯西に於ける「樹林及沿岸道路保存開放に関する法律」

—

都市と農村との人口の年々の比率は都市に於ける人口の集積と農民離村の現象が日を逐ふて甚しくなりつつあることを示してゐる。かくして都市に於ける人口の壓力が加はるに従つて愈々都市の土地の價格が騰貴するは自然の趨勢である。其の結果として都市の密住生活が始まり、都市の土地の不合理なる利用方法が行はれるに至るのである。都市に於ては人間生活が動もすれば經濟生活の爲に駆馳されようとしてゐる。市民の生活から休養を奪ひ去り、慰樂の途を塞

ぎ止めても、只管經濟上の最多の利益を獲んことが努められてゐる。ここに都市生活の墮落がある。都市が産業上の施設の一たる道路に對して支出せる経費と公衆の休養慰樂の爲めの施設たる公園に對して支出せる経費が如何なる比率を爲してゐるかを見れば、這般の消息を窺ふことが出来るのである。

都市の經濟的現状より、今日直ちに多額の公園費を支出することを得ないとしたならば、せめて何等か之に代はるべき方法が考案せられなければならぬのではなからうか。公園に於て我等の心を惹くものは其の樹林の姿であり、其の水邊の風物である。然るに都市の内外にはたとひ公園ならずとも、保存したいと思はる樹林があり、公衆の杖をひくに任せたしと思はるる水邊が決して渺なくない。然しながら毎日加はる人口の壓力の爲に、此の樹林は雄々倒され、彼の水邊は汚濁せられ、或は富豪者の手に獨占せられてしまつて、一般公衆が之によりて巷衢に於ける疲勞を醫し、田園の風趣を懐ぶよすがは永久に失はれてしまふのである。稀麻も、山澤にあそびて魚鳥を見れば心樂ぶといへり。人遠く水草きよき所にさよひありきたるばかり、心慰むことはあらず。『徒然草』といつた昔の人の言葉に思

ひあはせても、都塵の中に茂れる緑の樹林と騒音の中に澄み返る碧の水色とは何とかして之を維持保存したいものである。然らざる限り、榮々たる都人士の生活に風趣を添ふることは到底出来ないであらう。

元來樹林といひ、將又河海、湖沼といひ、決して人力の能く工作し得るところではない。從て其の數量に於て有限であり、獨占的であり、非代替的である。又其の特性として不動性をもつてゐる。殊に限られたる都市の地積内に於ては、樹林と水邊とは愈々其の特性を發揮し、其の貴重さを増すのである。故に之等を一個人が獨占することは、一般社會概念の許さざる所であり、之を暴殄することは都市にとりて取り返しの付かぬ損失といはねばならぬ。若し都市に之を直ちに買収する財政上の力あらば問題は解決するのであるが、たゞ買収し得ずとするも、何等かの方法によりて之等を維持確保し得る方策を樹てなければならぬ。換言すれば之等樹林地又は水邊地を指定して所有者の権利を制限し、所有者が任意に現状を變更することなからしむる途を譲じなければならぬと考へるのである。然らばわが國に於ては此の問題に付如何なる制度が現在行はれてゐるかを検討し

よう。

二

本邦の現行制度に於ては此の都市に於ける樹林の保存及水邊の維持開放を直接の目的とした法規は存在しない。但、今強ひて之に稍々類似せる目的をもつてゐるものと舉べればそれは森林法、史蹟名勝天然紀念物保存法及都市計畫法である。

森林法に依れば、公衆の衛生の爲め必要なるとき又は社寺、名所又は舊跡の風致の爲め必要なるときは、主務大臣は森林を保安林に編入することが出來、而して此の保安林に於ては地方長官の許可を受くるに非ざれば木竹の伐採、傷害、開墾又は土石切芝、樹根草根埋木の採取者は採掘を爲し又は家畜を放牧することを得ずとなしてゐる。然しながら現在都市の内外に於て、公衆衛生上又は風致維持上保存したじと思はるる樹林が、惜し氣もなく研り仆されて赤土の住宅地と化し、やがて其の上に出来るだけ空地を残すまいと努めて建てられた賃家が立ち並ぶのを見

れば森林法はかかる時弊を救ふことを目的としてゐるものではないと見える。

又史蹟名勝天然紀念物保存法に依れば文部大臣は史蹟名勝天然紀念物の保存に關し地域を定めて一定の行為を禁止若は制限し又は必要なる施設を命ずることを得る旨の規定がある。此の法律によりて都市に於ける樹林が名勝として若くは天然紀念物として指定せらるる場合もなしとしない。又都市に於ける河川湖海等が或は史蹟として或は名勝として指定せらるることまた無しとしない。けれども都市に於てかかる事例のあるのは恐らく稀有の場合であるのみならず都市生活に於て必要なのは必ずしも史蹟名勝若は天然紀念物としての樹林又は水邊ではなくして専ら公衆保健の爲に又は都市の風致の爲に利用せられ得べき隨處に見らるる樹林又は水邊なのである。然るに此の法律に依りては之等を保存する途は與へられてゐない。

都市計畫法に依れば都市計畫區域内に於て風致地區を指定し以て其の地區内の風致を維持することを得る旨の規定がある。即ち此の法律に依れば都市の内外に於ける樹林地及水邊にして風致ある地圖は之を保存することが出来る。た

だ沿岸道路の如きものを一般公衆の爲に開放せしむる権限までは與へられてゐないけれども保存することだけは出来るのである。風致地圖として指定せられたる實例としては東京、京都、横須賀、熊本、高松、八王子等の諸都市の都市計畫をあげることが出来る。私は都市計畫法の適用を受くる都市が、街路網に關する調査を爲し、地域に關する調査を爲すに當りては、之と同時に市民の保健並に休養の爲に維持すべき樹林と水邊との調査を進め、之を風致地圖として指定せむことを希望してやまない。之現行制度の下に於ける最善の手段であるからである。立法論として之を見れば今日の制度を以て決して完全なりとは云ふことを得ない。都市計畫法中にも改正の餘地なしとしない。其の一参考資料として普魯西の制度を次に掲げることとする。

三

普魯西政府は、一九二一年七月二十九日「國民保健の爲にする樹林保存及沿岸道路保存開放に關する法律」を可決した。普魯西に於て斯る法律を必要とするに至

つたのは、矢張り近來人口密集せる各地方に於て、減少なる樹林地までが伐採せられて荒廃たる禿地となり、又は無味乾燥の工業用地と化し去り、其の結果として國民保健の上に要すべき影響を及ぼさんことを慮れるが爲に外ならぬのである。

然らば此の法律によりて保存又は開放せらるべきは、如何なる樹林及沿岸道路なりや。同法第一條第一項には「州參事會（伯林に於ては市參事會、ハルムニアン地方植民組合區域に於ては組合長）は工業及農業の代表官廳及郡市町村の意見を聞き大都市内又は大都市附近、温泉地又は療養地附近若くは工業地方に於て、國民保健の爲め若くは住民の休養場として何れの樹林及綠地を保存すべきか、又散策獎勵の爲め既存の公共道路の外何れの沿岸道路を開放せしむべきかを決定す」と規定せられてゐる。

從てすべての樹林及水邊が本法の規定の適用を受けるのではなく、之を保存することが國民保健の爲に緊要なるもののみに限られるのである。而して此の必要は大都市内、大都市附近、温泉地、療養地附近及工業地方に於て生ずるのは當然といはねばならぬ。ここに大都市といふのは普魯西の用語例に依るとさは一般に

人口十萬人以上の都市を謂ふのである。然しながら明文を以て此の限界を定められてゐない以上は事情によりて十萬以下の人口を有する都市をも大都市と看做すことを妨げないと解せられてゐる。又大都市附近とは如何なる區域を指すかに付ては同條は明文を以て之を定めてゐる。即ち都市の境界を八キロメートルの幅員を以て圍繞する地帶を超ゆることを得ずとなしてゐる。但し右地帶内に樹林及綠地が存在せざるとき限り、此の地帶を超ゆることが許されてゐるのである。而して之等地方に於てもすべての樹林及沿岸道路が保存せられなければならぬものではなく、其の中に就て必要ありと認むるものとを指定し、之を臺帳に登録し且公告する。其の臺帳には保存すべき樹林及綠地面の區域並に沿岸道路の位置、幅員及び延長を記入したる圖面を添附することとなつてゐる。此の規定に依りて指定せらるべき樹林、綠地等は其の所有者が個人であると國家であると將又地方自治體であるとを問はない。

樹林及沿岸道路を指定するに當りては、土地所有者は勿論關係郡市町村及關係官廳の意見を聞かなければならぬ。又其の指定に對し訴願の途の開かれてゐる

ことも勿論である。

樹林が一度臺帳に登録せられたる上は樹木の伐採等其の樹材に變更を生ずる行為を爲さんとするときは原則として所管官廳の許可を受けなければならぬ。

かくして住民の保健及休養に資するが爲に樹林を指定して之を臺帳に登録したる結果として其の所有者は樹林の利用を制限せられることとなるのであるが此の損害に對しては利益を受くる郡市町村が相當の補償をしなければならぬのである。

此の指定せられたる樹林に對する利用制限は決して永久に繼續するものではない。本法の目的は郡市町村をして其の住民の爲に保存する價値ありと認むる樹林を成るべく取得せしめんとするに在るのである。然しながら何れの公共團體といへども短期間内にかかる樹林地を買収取得するが如きことは到底能くし得るところでない。是を以て本法はさし當り公共團體の利益の爲に樹林地利用制限の途を開いたのである。然し乍ら此の制限を無限に永續せしむることは、私権に對し過重の制限をかけることとなるのであるから、本法中には此の樹林地に

對する制限開始後十年を経過するもなほ關係郡市町村が其の指定樹林地を質借し又は買収せざるとときは其の所有者又は使用権者の請求によりて其の制限を撤廃する旨の規定が掲げられてゐる。從て此の十年の期間内は公用徵收法上の補償の原則は適用されない。ただ前述の如く樹木の伐採等樹林利用の制限が森林經濟の原則を超ゆる場合に初めて之に對する補償を認めてゐるのである。

次に水邊に在る沿岸道路に付ては、本法に依り指定せられたる沿岸道路が臺帳に登録せられ公告せられたる日より、關係市町村は土地所有者に對し、其の沿岸道路を一般公衆の散策用の爲に開放せんことを請求し、且市町村自ら沿岸道路に公衆散策の用に供する爲めの施設を爲すことが出来る。即ち本法によれば沿岸道路を新たに設置することを規定したものではない。既存の私有地内の沿岸道路を所有者に獨占せしめず、之を一般公衆の爲に開放せんことを期したるものといふべきである。若し市町村が新たに沿岸道路を水邊に設置せんとする場合に於ては、別に土地收用法の規定に基づかなければならぬこと勿論である。

沿岸道路の水に臨みたる側には建築物を築造し又は一米以上の墻壁を設置す

ることは禁ぜられてゐる。水の眺望を遮蔽せんことを防止せんが爲である。但し小規模の建築物、船庫、水浴場、機橋その他之に類似せる建築物を設けることは許されてゐる。

沿岸道路を開放することとなりたる結果として土地所有者は既存の塀壁を移築しなければならぬ必要を生じ、或は又新たに塀離を設けて所有地と沿岸道路との間を仕切らなければならぬ必要を生ずるのである。此の塀壁築造に要する相當の費用は、開放をなさしめたる市町村に於て之を負擔しなければならぬ。

かくの如く此の法律の目的とするところは公共道路を構築するに非ざることに注意しなければならぬ。從て又道路築造負擔を課すことの如きは本法の闘知せざる所である。本法の趣旨は一方に於て農業上の利益を充分に確保しつつ且つ一般公衆をして思ふ儘に河川、湖海の水邊に接近し逍遙することを得しむるが爲に、水邊既存道路が建築敷地と化したり又は公衆に對して閉鎖せらるるが如きことながらしめんとするにあるのである。

熱鬧の巻に住める者、誰か山川藪澤の快を思はざるものがあらう。誰か濱海の

涼風をもはざるものがあらう。只之に要する多額の旅行費の爲に、大多數の都市住民は山河湖海に遊ぶ機會を恵まれてゐないのである。果して然らば、せめて其の都市附近に於て出来得る限り其の郷土的なる自然美を探り求め、之が維持の方策を講ずると共に之を一般都市民に公開する方途を探らなければならぬ。少數の富豪が湖海に沿ひて建築を爲し、或は其の庭園を湖海の水邊迄擴張して一般市民をして近づく能はずらしむるが如きことを防止しなければならぬとする普魯西の輿論が、此の法律の公布せらるるに興つて力があつたのである。私は我國に於て都市住民の休養保健の問題と、都市の風致に關する問題を高唱する輿論のないことを甚だ遺憾とするものである。

第二章 都市の周囲に於ける農業地域

- 一 都市の行政區劃に於ける農耕地を如何に觀るべきか
- 二 ラッベン・コロニーの意義
- 三 田園都市は永久的田園地帯によりて固縛せらる
- 四 中世に於ける都市と農村との關係
- 五 都市と農村との對立は非なり
- 六 農業地域制設定の必要を論ず

—

都市の行政區劃内に農耕地の存在することは今日一種の變態的現象と考へられてゐる。田畠の如きは一時的の存在と考へられてゐる。やがて之等はすべて市街地として開發せらるべきが當然であるとせられてゐる。然し乍ら果して此の觀念は正しいものであらうか。私は此の觀念に對して改めて何故にと反問せ

ざるを得ない。果して都市の行政區劃内は、全部市街地となるべきものであつて農耕地の存在することが不合理なものであらうか。市役所の中に農務課が置かれ、市に農會の組織あることが矛盾撞著の現象として世の笑柄たらしむべきであらうか。地域の擴張に際して農耕地たるの故を以て之を市の行政區劃内に入ることを拒否することは果して如何なる理由あるによるのであらうか。

惟ふに都市を以てかくの如く全く農業と隔離したるものとなす觀念は、産業革命以後に於て社會に發生したものといふことが出来る。往時に於ては、農業と工業とは決して相離隔せるものではなかつたことは、今日尚地方の古い都市に残つてゐる都市の構築の有様から之を想見するに難くない。此の二つの技術は完全に結合してゐた時代があつたのである。此の時代に於ては各村落は同時に各種の工業地であつた。又都市に於ける工業家は、決して農業を放擲はしなかつたが爲に、各都市は一種の工業的村落たるの觀を呈して居つたのである。然るに一たび蒸氣汽船が發明せられ、電氣發動機が案出せらるるに及んで、會て農業と工業とを連結せしめた連鎖は、脆くも切斷せられてしまつた。大量生産を爲さんと爲に

新しい機械を利用してゐる諸工場は、其の生産品の販賣に便利なる場所、原料、燃料等を獲得するに便利なる場所に集中在しまつた。かくして現代の大都市なるものが出現し、農耕地は荒廢に歸し、労働者は労働を求めて大都市に集り、今日の如き大都市混亂時代を形つたのである。

過渡時代に於ては此の自然からかけ離れたる大都市の混亂が、恰も文明の象徴なるかの如くに考へられた。混雜即ち繁榮と誤信し、却て農業と工業とが結び付いてゐた舊時の組織を未開の状態であるかの如くに思惟し、その舊組織のもつてゐる長所を看破することを得なかつたのである。然し乍ら今や吾々は現代の大都市を以て眞に日本の文明を代表するものとして許し得るであらうか。吾々はここに觸つて現代大都市の性質と意義とに付て再び之を検討しなければならぬ時期に到達したのである。

二

近頃大都市の附近に植民農園の設置せらるるもののが現はるるに至つた。即ち

都市の住民をして郊外に土地を借りて此處で鋤鋤をとつて農耕の自然味を味はしめんとするのである。かくの如き計畫の企てらるる時相を吾等は何と見るべきであらうか。自然の新鮮なる大氣に觸るる機會なく、動もすれば太陽の光線から遠ざからうとしてゐる都市民をして、餘暇を得て都塵を離れて青空の下に大自然に抱かれしめんとすることは、まことに推奨すべき事柄であると言ふ迄もない。只私はかかる手段を講ぜざれば其の市民をして自然に接せしむることを得ざるが如き状態に陥りたる大都市の現状を悲しまざるを得ないのである。都市の理想は決して汽車若くは電車による數時間の旅行をなすに非ざれば土に親むことの出来ないやうな状態に市民をおくことではない。毎日其の朝夕の餘暇を利用すれば容易に其の菜園に立ち得しめるやうでなければならぬ。大都市が出来上つてからさて植民農園といふやうなもののが現はれることが如何にも文化的らしく考へられるかも知れないけれども、かかる姑息なる手段によりては到底今日の大都市の住民を救ふことは出来ない。弊害の根源は節制なき大都市の膨脹と、工業と農業との理由なき乖離に在るのである。吾々はここに再び工業と農業

とを結び付ける方策を考究し、大都市の放縱なる膨脹に對して嚴重なる監視をなすことが當面の時務であると信ずるのである。

三

英國の田園都市論によれば、都市は永久的田園地帯を以て圍繞せらるることを條件の一にあげてゐる。即ち都市の周縁部が市街地として開發せらるることを永久に禁止せられなければならぬのである。而して此の永久的田園地帯には二つの效用がある。一は此の田園地帯に於て自給の食糧が生産せられることであり、他の一は都市が無限に連續して膨脹することを之によりて防止し得ることである。

農村との連絡を断たれた大都市に於ては、住民は諸處を持ち廻られ幾日か店先に曝された農作物を極めて高價に手に入れるこことを餘儀なくされてゐる。之に反して田園都市に於ては、消費者から見れば農産物は常に新鮮であり且その價格は低廉である。此の結果は一方に於て消費量の増大を來し、一方に於ては附近農

村に於ける農耕者を刺戟して農業の振興を來さしむることとなるのである。都市が其の食糧を自給し得ざることは、平常時に於ては左迄注意を惹かざることであるけれども、一朝事あるときは極めて危険であることはいふ迄もない。田園都市に於ては或る程度迄此の憂を除くことが出来る。又田園都市に於ては商業又は工業に從事する者に對して、其の餘暇を以て家畜家禽を飼養し、小菜園を耕す機会が與へられるのである。かくして田園都市に於ては、一度乖離したる工業と農業とが再び結ばれることとなるのである。

田園都市に於ける市街地を圍繞する田園地帯は、永久に其の農耕地としての狀態が維持せられ、市街地として開發せらるることがない。其の結果として、都市が際限なく膨脹することを防止することが出来る。今日の都市の弊害の一つは、都市が際限なく延びて行く結果として、都心部に於ける各般の施設が、次第に不十分不完全となることである。道路の幅員も不十分となり、上下水道の規模も都市の要求に應ずる能はざるに至るのである。ここに於て道路も擴張しなければならず、上下水道も改造を餘儀なくせられる。大都市は現在すでに此のやり直しの冗

費に堪へざらんとしてゐる。永久的田園地帯は此の弊害から都市を脱せしむることが出来る。又大都市の住民は多くは塵埃堆く煤煙に汚れたる陋巷に起臥して、容易に田園の風趣に接する機会を與へられない。田園都市の住民は、數分間歩きまへすれば緑の豊かなる田園の間に立つて遠き地平線を望むことが出来る。郷土愛は、祖國愛はかかる雰囲氣に於て初めてはぐくまれるのである。

四

都市發生の當初に於ける核心を爲すものは、多くは其の周圍の農村との關係に於ける經濟的要求に應ずるが爲めの市場に外ならなかつたものである。此の事情は中世以降、新市、新市町興行等の語が文獻の上に散見することによりても之を想像することが出来、又今日なほ各都市に市場又は市日をあらはす一日市、二日市、三日市より十日市に至る字名が残つて居り、又市場の變遷を表はす元市、古市、新市、今市等の地名や、又市場の位置を示す上市、下市、南市、北市等の地名の残つてゐるもの極めて多い事實よりも之を推定するに難くない。此の市を中心とする

して都市が發達したのであるが、此の市には都市を圍繞する農村から、或は徒歩によりて、或は牛馬車によりて直接農産物が搬入せられたのである。

而して又往時に在りては、或は農民の他郷移住を禁止し、或は農民の商人又は日傭に職を轉することを嚴禁する制令が各地に於て發せられてゐる。所によりては又農民を町地に招致することを禁止し、時には町地に集中したる農民及小者となつて農村を退転したる農民を取調べ、之を在所へ還住せしめたる事例さへ傳はつてゐるのである。かくの如き中世の農民政策の目的が何れにあつたにせよ、當時の所謂町地が、安定せる農村によりて取り囲まれる結果となつたことは之を否むことが出來ない。今日の如く變動常なき都市と、其の周圍に在りて不安定極まる狀態に在る農村との關係の如きは、恐らく當時に在りては之を見ることを得なかつたことであらう。

かくして當時に在りては、都市の住民と農村の住民とは恐らく都市の中に在る市場を中心として、相互に密接なる關係をもつて居たのである。市の立つ日には、都市の住民も農村の住民もひとしく此の市場に集つて、互に其の生産物と加工物

とを交換し且商業上の用務を便すると共に又と共に談笑するの機會をもつてこれが出来た。此處に於ては都市の雰圍氣と農村の雰圍氣とは渾然として融合してゐた。

五

都市と農村とが互に相對立して相反する利害關係をもつことは決して國家にとって幸福なることではない。昭和四年十月の推計人口に依れば、都市人口は約一千五百萬人、都部人口は約四千七百萬人を算するのであるが、今一千五百萬人の利益となる國家事業が若し四千七百萬人の不利益となるに於ては到底之を默認するに忍びないのである。又一千五百萬人の利益を犠牲とせざれば四千七百萬人の利益を圖ることを得ないといふことも、實に悲ひべきことと謂はねばならぬ。同様にまた一政黨が都市の利益を代表するに對し、他の政黨が農村の利益を主張して相對立するが如きことも決して善くべきことではない。都市と農村とは共存共榮でなければならぬ。都市の利益は同時に農村の利益であり、農村の不幸は即ち

都市の不幸でなければならぬ。都市と農村とが其の利害を同一し、都市の爲に圖つて有利なる政策は、即ち農村の爲にも歓迎すべき政策となるに非ざれば、眞の國策を樹つることを得ない。

此の意味に於て、日本の國が相互に隔絶したる大都市と農村とに截然と區別せらるることは、決して望ましいことではない。然るに我國の現状は隨處に大都市が出現し、農村は日を逐ふて荒廢に歸せんとする光が見える。之を放任するに於ては、都市と農村とは、勢ひ相對立せざるを得ないのである。都市と農村をして其の直接の關係を持続せしめんとするならば、過大都市の出現を防止しなければならぬ。農村と密接なる關係を持續することは、小都市にして初めてよくし得るものである。日本の國に幾十の過大都市が出来るよりも、むしろ全國各地方に、周囲の農村と密接なる關係をもつてゐる小都市が幾つとなく蕃布せられることが望ましいのである。

六

日本の都市計画法制によれば、都市の地域には住居地域、商業地域及工業地域の三種を認めてゐるに過ぎない。地域制の定めたる各都市に付て見るも、其の計画区域全部が住居地域、商業地域及工業地域である。かかる制度に付ても私は疑問を挿まざるを得ないのである。都市計画区域全部を市街地として開発を許すこととは決して適當なる方策ではあり得ない。都市計画区域の周縁部は、むしろ之を農業地域として此の上には原則として建築物の建築を許さずとすることが、都市計画の本旨ではないであらうか。

昔魯西都市計画法草案には明瞭に農業地域の制度を認めてゐる。此の地域内に於ては、原則として建築物を建築することを許されない。ただ農業の目的に使用せらるる建物及之に附屬する住宅の建築に限り、許されることになつてゐる。

都市が縱に延びることは、市街地建築物法によりて既に制限せられてゐる。横に擴がることは、農業地域を設定することによりて初めて之を制限し得るのである。然らざれば都市は決して健全なる發達を遂げることを得ない。

第四章 緑地政策

一 緑地の意義

二 緑地の目的

三 如何にして緑地を取扱すべきか | 先づ緑地系街計画を |
用地買収の財源としての受益者負擔 | 地域制度による緑地の
留保 | 建築線指定による緑地の留保

四 現行法制批判

ここに緑地といふのは、公園、公園道路、廣場、運動場、植物園、飛行場、農業用地、林業用地等建築物の敷地として保留せらるることなき土地を總稱せるものである。從つて住宅、商店、工場、倉庫等の敷地及鐵道用地等は、たゞ其の敷地内に建築物を以て蔽はねざる部分ありとするも、之を緑地の中に包含せしめない。英國及米國の

都市計畫には open space といふ觀念が存在する。又獨逸には Freiflächen、佛國には espace libre といふ用語によりて表はざる觀念がある。然るに日本に於ては從來公園といふ言葉こそありたれ、又運動場、飛行場等の言葉こそ使ひなれたれ、之等を一括して其の觀念を表はすべき用語はなかつたのである。従つて此の open space 或は Freiflächen 又は espace libre に對する譯語も亦一定してゐない。或は之を以て自由空地とせられたることがあり、或は又之を單に空地と譯することも出来るかも知れない。今私はここに綠地といふ語を用ひて、此の觀念を表ひ表はさんとしたのである。

—

本邦の都市計畫法制に綠地の意味を表はす用語が行はれなかつたのは綠地といふ觀念がまとまらなかつた爲であるといはなければならぬ。綠地といふ觀念のなかつたことは、即ち本邦都市生活に於て綠地の必要がさまで感ぜられなかつた結果であると信ずるのである。農業時代に於ては綠地はその必要を認められ

ない。商工業時代に入り、ことに大都市の發達を見るに及んで、綠地は都市生活にとって缺くべからざる要件となつて來たのである。

綠地の效用は、第一に都市の空氣を洗淨する作用を爲す點にある。都市に於ては密住生活の結果として、空氣は動もすれば汚濁せられ、塵埃汚物等より發散する悪臭に汚染されてゐる。従て都市に於ける採光通風は極めて必要なるに拘らず却て高層建築物の櫛比によりて妨げられてゐる。これ即ち市街地の内外に綠地を配置して採光通風に便し、以て都市の大氣を常に新鮮ならしむる必要があるのである。

綠地の第二の效用は、都市住民に對して遊戯、運動、競技、散歩、休養等の場所を提供することである。東京市内外の空地といふ空地が、休日には老幼の人を以て埋められてゐるといふことは、現代の都市住民が如何に綠地に餓ゑてゐるかを雄辯に物語るものであり、又如何に現今の都市が綠地を備ふることに不用意であるかを示すものといはねばならぬ。戶外運動、戶外散歩等の趣好は將來益々盛ならんとする傾向をもつてゐる。都市は速に綠地計畫に付て思を致すところがなければ

ならぬ。

三

緑地が都市政策上如何に重要なものであるかは之を誤解すること極めて容易である。現代の都市生活に於て緑地を不必要なりとするものは恐らくないだらう。問題は、然らば如何にして都市に充分なる緑地を備ふることを得るかといふ點にあるのである。買収といふ方法によるより外に途はないいかとをする者があるかも知れない。此の答は極めて簡単である。けれども實際問題として都市に於ける地價は頗る高く、緑地の買収といふが如きことは何等か特別なる財源を興ふるにあらざる限り、殆ど絶望に近い。殊に緑地を最も必要とする都心部に於て、地價は最も高くして緑地の買収を不可能ならしめてゐる。ここに於て都市に於ける緑地取得方法の研究を必要とするのである。

緑地取得方法として私は、其の準備手段と実行手段とに付て研究することが必要であると考へる。

其の準備手段とは緑地計画を樹立することである。都市全部に亘りて系統的連絡ある緑地計画を公定し、之を都市民に提示することである。此の緑地計画は緑地實現上種々なる利益をもたらすのである。第一に孤立的なる緑地造成事業の如きは、動もすれば何等か偶然の結果なるかの如き誤解を受けやすく（或は事實左様である場合も必ずしもなし）して市民の後援を受くることが困難である。之に反し都市全部に配置せられる系統的な緑地網計画は決して偶然の所産たることを得ない。都市民をして如何にも合理的なりとして信用を拂はしめ、延いて其の實現の手段に關し同情と援助とを賛美ざらんとする念慮を起させしむることが出来る。第二に計画圖の上に緑色に塗られたる緑地の美しさは都市民の間に緑地に対する輿論を喚起することが出来る。其の結果として一日も早く、其の地價の騰貴せざるに先づ、緑地買収の舉に出づべしとの念を懷かしむるのである。即ち都市に於ては、地域制度によりて其の住居地域、商業地域及工業地域を定め、且其の建築物の高さ及其の敷地面積と建築面積との割合を制限するの必要あるはいふ迄もない。又交通網計画を定めて街路網、運河網、航運及乗合

自動車の系統を決定することの必要なること亦勿論であるが、更に此の兩計畫と相並行して緑地系統計畫を樹立するにあらざれば、完全なる都市計畫にあらずと稱し得るのである。

かくの如くにして計畫の定まる綠地を、然らば如何なる手段方法によりて實現せしむるか。之には二つの方法が都市計畫法制の上に於て考へられる。即ち一は買収若しくは土地收用による方法であり、一は警察権による権利制限の方法である。

買収の方法はさきに一言したるが如く極めて簡単なる方法である。ただ此の方法を實徹せしむるが爲には、一方に於て土地收用の権限を都市に與ふると同時に又一方に於て買収若しくは收用に要する費用の財源を與へなければならぬ。此の財源の一種として綠地事業に付て受益者負擔を課することは極めて適當であり、綠地に關する事業の將來を期待せしむるに足るものがある。綠地の一種たる公園事業に付ての受益者負擔制度は、特に北米合衆國に於て發達してゐる。北米合衆國に於ける公園の受益者負擔に付ては、二種の制度が行はれてゐる。第一種

は一つの公園の周囲の土地に對し、其の受くる利益に應じて受益者負擔を課するものである。オハイオ州デイトン市に於けるデイトン・ジ・バーグの如きは其の一例であつて、此の場合に於ては公園敷地に近き土地は大なる利益を受け、之を遠ざかるに從て其の利益は漸減するといふ原則を基礎として、公園の受益地區を公園よりの距離に從て十五の地帶に分ち、地帶を異にするに從て負擔額も亦夫々異つてゐる。第二種は都市全部を數箇の公園地區に分ち、各地區に於て其の地區内の公園及公園道路に付き受益者負擔を分擔する制度をとるものである。ミシシッキ州カンサス・シティ市及インディアナ州インディアナポリス市は、此の部類に屬する都市であつて、前者は全市を八地區に分ち、後者は四地區に分つてゐる。カンサス・シティの如きは各地區何れも、其の公園及公園道路の完備を競ひ、鮮麗眼もさむるばかりなる公園が、全市にわたりて果てしもなく續いて、住宅地は美しい綠の中に埋められてゐる。

警察権による権利制限の方法によりて綠地を實現せんとする方法も亦考へ得るところである。都市計畫行政に於て考へ得らるる警察制限は、地域制度と建築

線制度とあらはれてゐる。綠地問題に付ても此の地域制度と建築線制度とをはたらかすことが出来ないかどうかといふ問題である。

地域制度といふのは、警察権を以て個人の土地所有權の行使を制限し、社會公共の安寧福利を妨ぐるが如き使用方法を禁止する制度である。都市に於ける土地を商業地域、工業地域及住居地域に分ちて、各建物が互に他を妨害することからしめ、或は又建物の容積を制限して都市内に於ける採光通風の便をはかるが如きは、何れも皆地域制度の效果であつて、各都市の既に實施せる所であるが、今や時勢は更に進んで、社會は綠地地域若くは農業地域といふが如きものの指定せらるることを期待してゐる。即ち都市の一定の場所に市街地として開發することを許さざる、換言すれば住宅、商店、工場、倉庫等の建築物の敷地として開發することを許さざる土地の指定せらるることが望ましいのである。勿論此の綠地地域は決して永久に變更を許されないものではない。事情の變化によりて、或は又都市の施設の進展によりて、綠地として制限せらるる必要なさに至るかも知れない。此の場合には地域が變更せらるべき時機なのである。英國に於ける地方計畫に其の

内容として綠地地域を定めたものが少くない。即ち市街地として開發せしむべき土地の限界を劃し、其の以外の部分は之を農業地域として指定してゐる(註)。又普魯西都市計畫法草案によれば、其の地域計畫として決定し得る事項は、第一、農業地域及林業地域、第二、小農園地域、第三、遊戯場地域及運動場地域、第四、墓地地域、第五、公園地域云々となし、之等綠地を先づ地域計畫によりて決定し、地域計畫決定したときは之を所定の用途以外に利用することを許さないのである。之によりて見るも都市計畫法制の將來の方向を觀取することができると考へる。

建築線制度といふのは、警察官廳が個人の所有地内に於て一定の線を劃し、建築物をして此の線より突出することを得ざらしむる制度である。建築線制度の最も廣く行はれてゐるのは、街路と建築物との關係を律する場合であるが、然しそれ同様の趣旨によりて綠地と建築物との關係を規律することが出来るのである。既に普魯西建築線法に於ては、從來街路に付てのみ認められたる建築線制度を改正して、暫に街路のみならず廣場、小公園、遊戯場の新設變更の場合にも、建築線を以て其の所要の土地を劃し、之を綠地たらしめ得る途を開いた。

(註) 英國の「都市計畫法附屬設置標準」中には次の如き規定が掲げられてゐる。

第四章 土地の留保

第三十五條

第一 土地ヲ留保スルコトヲ得ル用途左ノ如き

著色	番號
■	公用綠地
△	私用綠地
▲	運動場
◆	貸付用小農園
○	小學校敷地

留保セラレタル土地ハ市町村ニ於テ之ヲ收用スル迄、私用綠地ニ付テハ市町村カ之ヲ決定スル日迄、都市計畫法可セラレタル日ニ於ケル使用方法ヲ繼續シ若ハ農業、園藝其ノ他之ニ類スル用途ニシテ市町村ノ許可シタルモノニ使用スルコトヲ得

收用ノ日若ハ市町村ノ決定スル日迄ハ其ノ土地ノ利用ノ目的ニ必要ナル建物ハ將來ノ移轉ニ關シ市町村ノ定ムル條件ニ従ヒ之ヲ新築維持スルコトヲ得

第二 利用綠地トシテ土地ヲ留保スル場合ニ於テハ市町村ハ土地所有者ニ對シ其ノ決定ノ日ヨリ六月前ニ共ノ旨通知スヘシ

第三 前記ノ場合ノ外留保セラレタル土地ハ之ヲ他ノ目的ニ利用シ若ハ其ノ上ニ其ノ目的ニ必要ナル建物以外ノセノタ新築スルコトヲ得ス

四

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畫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綠地に關する規定も亦從前に比し稍々備はるに至つた。然るに本邦の各都市に於ては此の都市計畫法の綠地に關する規定すら十分に運用されてはゐない。街路網計畫及地域計畫を決定したる都市は數十の多さを數ふる今日、公園系統計畫の決定せられたる都市は、僅かに隻手を以て數ふるに過ぎざることは、歎すべき情勢といはなければならぬ。私は各都市に於て綠地に關する都市計畫法中の規定の不備を訴ふる聲の當然として起らんことを期待するものである。綠地取得方法として其の準備手段と實行手段とに付て前に述べたのであるが、然らば翻つて吾が都市計畫法は、之等に付て如何なる用意があつたかを致究して見たいともふ。

都市計畫法によりて各都市は綠地計畫を樹てることが出来る。此の點に付ては何等加ふべきものはない。ただかくの如くにして決定せられたる計畫を執行

せんとするに當つて、都市計画事業として完全に執行し得るもののは公園(公園道路を含む)運動場、廣場及飛行場に限られてゐる。其の他の事項は都市計画事業として執行し得るかも知れぬが、都市計画法第十一條による都市計画制限の規定を以て之を保護すること能はず、又同第十六條による土地收用に關する特別規定を適用することも出來ない。即ち都市計画事業として完全に執行し得る綠地の種類を擴張する餘地がまだ存在せりといはねばならぬ。

實行手段として前に述べたる買收又は收用の制度に付ては、吾が都市計画法規は先づ間然するところなしといふことが出来るだらう。ただ其の財源を興ふる方法として公園以外の綠地の事業に付き受益者負擔を課し得る途がまだ開かれてゐない。或は之は各都市に於て受益者負擔金を徵收して執行せんとする綠地事業等の未だ起らざるに原因するものかも知れぬ。然し�乍ら又一方に於ては、本邦各都市に於ては近來都市の郊外地に於ける土地區劃整理に際し整理地區面積の約三%の土地を其の地區の小公園として提供し、地區内の土地所有者一同が土地を以て之を分擔することが行はれてゐる。之はたしかに一種の受益者負擔となる。

解することを得べく、此の風習を馴致することによりてやがて一般的に公園受益者負擔の發達を導き出すことが出来るであらう。又さきに述べたる地域制度による綠地實現の方法は、吾が都市計画法制の上に於てはまだ認められてゐない。即ち綠地地域若くは農業地域の如きものを定めて、其の土地が市街地として開發せらるることを防止する途は開かれてゐない。之は今日吾が法制の不備といふべきであつて、此の方法に付ても將來相當に考慮せられなければならぬものである。

建築線制度も吾が市街地建築物法の上に於ては、單に街路に付てのみ認められたる制度である。然しざら之亦將來は小公園、遊戯場等に付ても亦建築線を指定して之を留保し得る様、規定の改正に付て考慮しなければならぬ問題であると考へるのである。

以上極めて概略ではあるが、普魯西都市計画法草案を紹介して、附近の都市計画立法が何を目標として進みつつあるかを述べたのである。之が若し多少なりとも本邦都市計画法制の解釋及研究の資料となることを得ば、望外の喜びである。

