

都心再生の死角：木賃密集地域の解消は可能か(福祉と環境の観点から)

HONMA, Yoshihito / 本間, 義人

(出版者 / Publisher)

法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The bulletin of the Faculty of Social Policy and Administration :
reviewing research and practice for human and social well-being / 現代福祉研究

(巻 / Volume)

2

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

49

(発行年 / Year)

2002-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008273>

都心再生の死角

木賃密集地域の解消は可能か（福祉と環境の観点から）

本問義人

はじめに

東京を国際都市として純化させるとともに、居住を進め、また防災都市としての機能を高めるとして、都心¹⁾再生が叫ばれている。具体的にはそれは、1998年3月にスタートしている『21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）』の中で「大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用）」と提案され、さらに2000年11月に内閣総理大臣の諮問機関である「都市再生推進懇談会」が都市再生の具体策として、都心地域の土地の高度・複合利用の推進（東京・関西圏とも）、東京においては臨海部、丸の内・八重洲など中心業務地区での再整備（それは、これら地域をニューヨークのマンハッタン、パリのシャンゼリゼに匹敵しうる「明確で強烈な都市イメージや景観を有する都市にしよう」というものである）を提案して以降、その機運が高まっている。その背景に、構造不況に苦しむ金融・建設・不動産等の業界が、都心での新たな再開発を大きなビジネスチャンスとしてとらえ、その推進をはかろうとしていることがあるのはいうまでもない。そうした機運に乗って、すでにいくつかのプロジェクトが実行に移されており、また現在提案中のプロジェクトもある。それらのうち規模の大きなものをアトランダムにあげれば、現に進行中なのは例えば、

・都市基盤公団と再開発組合による中央区晴海1丁目市街地再開発「晴海アイランド・トリトンスクエア」。これは8・5haにおよぶ旧公団住宅団地跡地などを再開発して超高層3棟のオフィスタワーと超高層を含む住宅棟6棟をつくる大規模再開発である。2001年4月にすでに竣工している。

・汐留地区開発プロジェクト。これはかつての国鉄汐留貨物駅跡地を11の街区に分けて、2005年までに就業人口3万余、居住人口5000人の「24時間メディア都市」をつくるという大規模プロ

¹⁾「都心」という区域について東京都は、例えば『東京都住宅マスタープラン1996～2005』（77p）等において、「都心居住地域」の名で、環状7号線内と都市高速道路湾岸線内の品川、目黒、渋谷、中野、豊島区と足立、葛飾、江戸川各区の一部分、および港、新宿、文京、荒川、台東、墨田、江東、中央、千代田区を指している。（図1）参照。このうち千代田、中央、港の三区が都心中心区にあたる。

ジェクトで、広告会社、テレビ局、通信社などのマスメディアのほかに住宅棟もつくられる。

・六本木6丁目地区再開発。これは同地の再開発組合により、約11haの敷地を三つの街区に分け、ホテル、劇場、放送センター、事務所棟のほかに住宅棟をも建設しようというもので、超高層の事務所棟は54階建てになる。住宅棟は38階建てと17階建ての2棟。2002年竣工予定。予定地内にあった寺院をも取り込んだ再開発。

・品川駅東口再開発。旧国鉄の貨物ヤード跡地に加え、車両基地跡地13・7haの区画整理事業を行い、2003年までにホテル、事務所、商業施設、住宅棟等を建設するもので、新幹線新駅も併設される。先行した貨物ヤード跡地再開発は1998年までに概成して「品川インターシティ」として、すでに稼働している。

などがそれにあたる。そのほか個々の再開発も各所で行われていて、不動産経済研究所の調査によれば千代田区、中央区、港区三区では1991年にほとんど販売物件のなかったマンションが99年には計3365戸が販売され²⁾、住宅の都心回帰が近年顕著になっている。そのため、かつて人口減が著しかったこれらの地域では、人口の転入超過が始まっているという。

ところで、都心再生とは、それを字義通り解せば、現在業務空間化している都心をまず人々が居住しうるところとすることであり、そして国際都市として、あるいは防災上問題のあるところを再開発などの手法によって改善し、快適で、安全な、美しい都市につくりかえ、蘇らせることである。これら主要プロジェクトを中心とした再開発によって、その都心再生は果たして可能だろうか。

否である。

それは、大地震に見舞われた場合、大きな被害が予想されている木造住宅密集地域を早急に改善するための具体策が、なお取り残されたままであるからにほかならない。都心地域には、防災上問題のあるそうした木造住宅密集地域が2万4000haに上り、そこに210万世帯、450万人が居住している³⁾。これらの地域においては、防災上問題があるという点で人々の福祉を担保しているとはいえないし、また人々の居住の面で好ましい環境ということもできない。都心再生には、この地域を防災上改善することが不可欠であるのは、防災上の改善は即環境の改善にもつながるからである。しかし、現に進められている東京都の施策では、それらの地域の改善がいつまでに終わるか、わからないでいるし、最近の都心再生プロジェクトにもそれは入っていない。とすれば防災対策面での都心再生は空文化してしまうことになる。これは、都心再生を実現するうえでの最大の難問といわなければならないだろう。

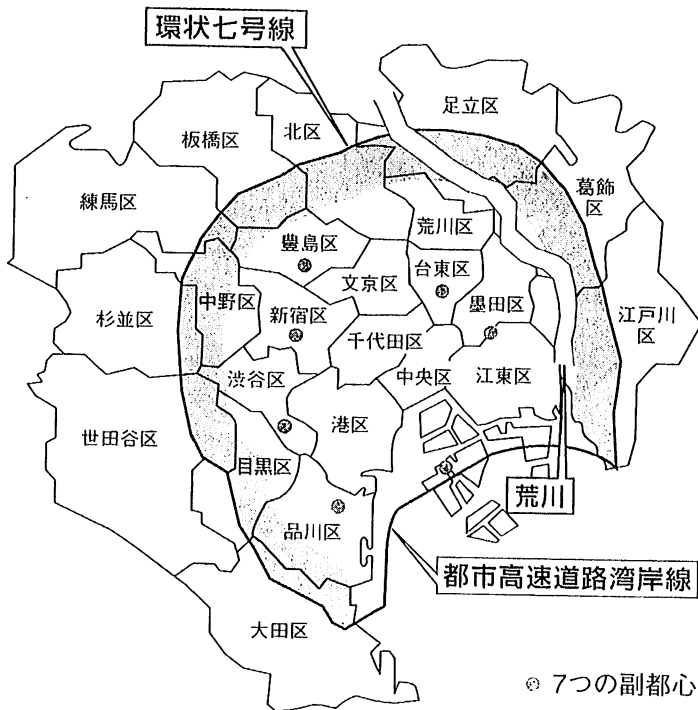
²⁾『読売新聞』2000年10月30日付朝刊。

³⁾この数字は『東京都住宅白書—住宅政策を点検する』2000年版(39p)による。それらの地域は環状7号線と山手通りに挟まれ、帯状に存在している。

しかし、なぜ木造住宅密集地域改善の対策が遅々として進まず、かつ現に大規模に展開されつつある都心再生のプロジェクトからも取り残され、まさに都心再生の死角になっているのか、どこに問題があるのだろうか。この木造住宅密集地域を早急に改善する方途が打ち出されないかぎり、都市再生そのものもないが、その方途があるものだろうか。それを考察するのが本稿の趣旨である。

その課題に迫るために本稿では、まず（１）木造住宅密集地域の現状と問題点を明らかにしたうえで、（２）そうした市街地改造事業が放置され、なかなか進展しないのは今日の木造住宅密集地域における改善事業のみならず、歴史的にみると、関東大震災の復興計画や戦後復興事業において共通して見られたもので、これらには共通した阻害要因があることを指摘したい。それは資金がいくらでも不足していたこともさることながら、土地所有者の私権意識が大きな要因になっていることである。これを打開するに方策として（３）現行法制度における法構造と解釈の抜本的発想の転換を提案するのを意図したいのである。

（図 1） 都心居住推進地域



出所：『東京都住宅マスタープラン1996～2005』

1, 木造住宅密集地域の状況と問題点

木造住宅密集地域の状況

木造住宅密集地域とは、老朽化した木造賃貸住宅が集積して、住工が混在したり、道路、公園等のオープンスペースが不足していて、大地震時に火災や建物倒壊などの危険性が高い地域で、『東京都防災計画』による総合危険度1でランク5または4とされ、1970年以前に建築された木造建物棟数率70%以上、それ以前に建築された老朽木造建物棟数率30%以上、haあたり55世帯以上、不燃領域率60%未満の区域を指している⁴⁾。東京ではそうした地域が(図2)に見るように、環状7号線と山手通りに挟まれて帯状に存在しており、一部JR中央線沿線にも広がっている。

その面積は約2万4000haに達するが、この中で防災上有効な道路、公園等のオープンスペースが著しく不足しているために、延焼等の危険性が高く、早急な改善・整備が必要とされる地域が約6000ha存在する⁵⁾。東京都はそれら地域を重点整備地域(表1)としているが、その25地域のうち15地域がいわゆる都心地域に存在する。この地域は総合危険度1でランク5、老朽木造建物棟数率45%(haあたり30棟)不燃領域率40%未満というところである。

戸数で見ると、東京都は1993年の総務庁「住宅統計調査」をもとに、東京の木造賃貸住宅(共同建て)を約71万7000戸(住宅総数の約15%)とし、そのうちの4分の3がそれら密集地域に集中しているとしている⁶⁾。

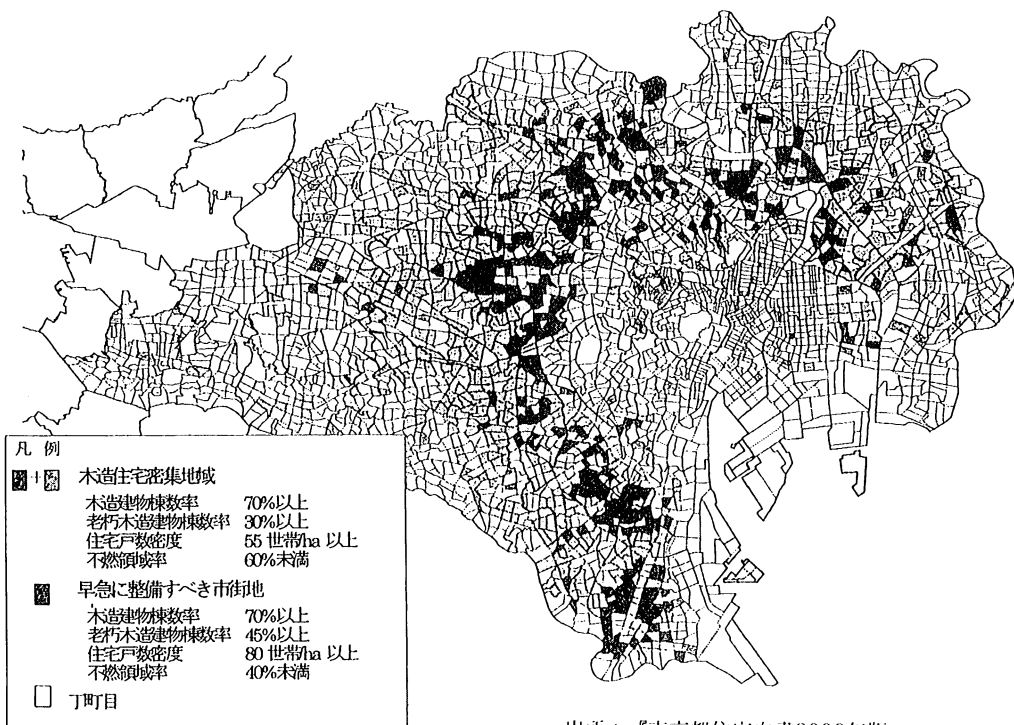
『東京都住宅白書』(1995年版)によれば、それら木造賃貸住宅は「昭和30年代からの高度成長期に道路・公園などの都市基盤も未整備のまま、社会的需要に応じて無秩序に建設された狭小なものが多いため、最低居住水準⁷⁾に満たない(同時期の総務庁「住宅統計調査」では、木造賃貸住宅の1戸当たり平均床面積は24・6平方mで、全住宅の平均値62・1平方mの半分以下の規模しかない)世帯の比率が高く、また日照、通風等の住環境や、防災の観点からみても、問題のあるものが多い。さらに経営者の高齢化とともに建物の老朽化も進んでおり、早期に木造賃貸住宅地区を整備することが課題」(148p)とされている住居であり、そうした住居が集積したのが密集地域である。

⁴⁾ 東京都都市計画局『東京都における防災都市づくりの概要』(1998年)などによる。文中にある「不燃領域率」とは、市街地の延焼性状を評価する指標で、一定水準に達すると急速に安全性が高まる性格を持ち、絶対的な目標水準として定められている。不燃領域率が40%以上の水準に達すると、市街地の焼失率は20~25%程度に急激に低下するので、この水準を目標に木造賃貸住宅密集地域の整備が進められている。

⁵⁾ 東京都『東京構想2000—千客万来の世界都市をめざして』141p

⁶⁾ 『東京都住宅白書』(1995年版)148p

⁷⁾ 「最低居住水準」とは、住宅建設5カ年計画の中で示されている住宅水準のナショナル・ミニマムで、4人世帯で3DK、専用住戸面積50平方m。この水準未満の世帯は住宅統計調査(1993年)によると、全国で7・8%、東京では15・5%存在する(『東京都住宅白書』2000年版によると、98年調査では全国8・1%、東京は未集計)。東京ではこれに該当する60%が民間賃貸住宅(借間を含む)居住者とされている。



出所：『東京都住宅白書2000年版』

(表1) その1

重点整備地域の概況						
No	地域名	面積 (ha)	人口 (人)	世帯 (世帯)	不燃領域率 (%)	不燃領域率40%未満の市街地面積 (ha)
1	大森中	192	42,000	18,900	36%	97ha (51%)
2	西蒲田	118	34,300	16,600	40	74 (63%)
3	林試の森・荏原	919	196,000	85,200	37	575 (63%)
4	世田谷区役所周辺・三宿・太子堂	217	40,600	21,600	32	191 (88%)
5	中野南台・渋谷本町・西新宿	406	92,500	49,300	39	236 (58%)
6	高円寺南	52	11,400	6,500	23	49 (94%)
7	大和町・野方	293	60,900	32,900	33	212 (72%)
8	南長崎・長崎・落合	236	49,900	25,500	33	192 (73%)
9	東池袋・大塚	132	26,000	13,300	47	58 (44%)
10	池袋西・池袋北・滝野川	227	51,500	26,300	43	113 (50%)
11	大塚西口・向丘	202	40,700	22,900	37	169 (84%)
12	駄木・向丘	77	16,020	8,100	47	23 (30%)
13	西ヶ原・向丘	94	19,500	9,000	38	52 (55%)
14	十志原・桑茂	75	18,500	9,100	28	75 (100%)
15	志荒	132	27,600	12,600	40	69 (52%)
16	浅草北	583	115,300	47,000	43	279 (48%)
17	千住	199	47,500	23,300	50	18 (9%)
18	千住	68	13,400	6,500	31	52 (76%)
19	西北新井	435	66,400	27,100	33	380 (87%)
20	北新井	87	27,500	11,500	51	42 (48%)
21	北新井	426	102,600	43,600	36	247 (58%)
22	平井	91	17,500	7,700	48	21 (23%)
23	立石・四つ木・堀切	464	92,500	33,800	39	277 (60%)
24	立松島・新小岩	131	23,900	10,600	44	70 (53%)
25	南小岩	106	20,300	9,400	36	62 (58%)
合計		6,000ha	125万人	60万世帯	36%	3,600ha (60%)

出典：(C)東京都「防災都市づくり推進計画(整備計画)」1997.3より作成

また同白書の1992年版によれば、その住居とそれの集積の状況は例えば「豊島区東池袋と世田谷区太子堂でみると、老朽化した住宅（耐用年数の3分の2を経過したものは、東池袋で全住宅の6割近く、太子堂では東池袋より低いですが、それでも約3分の1に及んでいる。また、木賃住宅の占める割合は全住宅の3～4割程度、住宅の戸数密度（単位面積当たりの住宅数）は、東池袋が204戸/ha、太

(表1) その2

重点地区の現況と主な適用事業手法								
No	地区名	面積 (ha)	人口 (人)	世帯数 (世帯)	不燃領域率 (%)	不燃化率 (%)	道路率 (%)	主な適用事業手法 ①②③④⑤⑥⑦⑧⑨ ⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲
1	大森中	235	43,700	19,700	37	24	11	①②③④⑤⑦
2	林試の森周辺: 目黒 品川	182	38,900	18,000	44	34	9	①②③④⑤⑦
		194	38,500	18,600	39	27	13	
3	世田谷区役所周辺	124	18,700	9,400	44	32	5	①④⑤⑦⑧⑨
4	中野南台	96	23,500	11,600	29	22	5	①②③④⑤⑦
5	東池袋	123	21,500	10,700	40	37	7	①②③④⑤⑦
6	十叟	95	23,300	11,300	28	20	9	①②④⑤
7	大谷口	144	28,700	14,000	37	26	8	①②④⑤⑦
8	町屋・尾久	267	58,700	23,600	35	22	10	①②③④⑤⑦
9	西新井駅西口周辺	91	15,300	6,700	37	28	7	①②④⑤⑦⑧
10	鎌ヶ淵周辺	122	23,600	9,800	31	12	10	①②④⑤⑦
11	立石・四つ木	202	32,200	13,100	40	29	12	①②④⑤⑦
合計		面積: 1,880ha	人口: 366,700人 / 167,300世帯		不燃領域率: 37%			

(註) ・不燃化率: 全建築面積に占める耐火建築物の建築面積の割合。
 ・道路率: 地区面積に占める幅員6m以上の道路面積の割合。
 ・主な適用事業手法は以下である。①街路事業(廊下立体交差事業等を含む)、②面的整備事業(土地面整理事業、都市再開発事業など)、③公園整備事業、④都市防災不燃化促進事業、⑤木造住宅密集地域整備促進事業、⑥住宅市街地総合整備事業、⑦防災生活圏促進事業、⑧ふれあい商店街づくり事業、⑨身近なまちづくり支度街路事業。

子堂で101戸/haとなっている。なお、一般の戸建て住宅が連担する地区での住宅戸数密度は概ね50戸/ha前後であるから両地区ともに小規模な住宅が相当のウェイトを占めており、東池袋では長屋建て住宅も多いために、とりわけ住宅密度が高いことが分かる。これらの地区の中には、小さな街区単位で見ると、不良住宅(建物の構造・設備・老朽度や採光・通風・接道条件などが極めて悪い住宅)が4～5割を占め、2戸のうち1戸の割合でその改善が求められるような建物が分布している」

(152～153p) というものであるが、この東池袋の木造賃貸住宅密集地域というのはサンシャイン60の東南、地下鉄有楽町線東池袋駅の東側に広がる132haの地区で、重点整備地域に指定されており、副都心の中にそのような劣悪な市街地が存在するのに、隣接のサンシャイン60のホテルに宿泊する外国人は一様に驚く。ここはまさに都心再生の死角になっている個所とっていいだろう。

それら木造住宅密集地域がどのような課題を一般的に抱えているか、中林一樹教授による以下の整理がわかりやすいので、それを紹介しておこう。というのも、その整理には以降の議論の発展に欠かせない論点をも含んでいるからである⁸⁾。すなわち、

(ア) 4m未満の狭隘な細街路が多く、基盤が整備されていない、(イ) 建物更新の遅れと老朽家屋の集積、(ウ) 既存不適格建築物・違法建築が多い、(エ) 更地が少なく、まちづくり用地もない、(オ) 不燃領域率が低く、過密市街地である、(カ) 土地建物の権利関係が複雑である、(キ) 相対的な家賃の安さが建物の維持管理を後退させる、(ク) 入居者が低所得化傾向にあり、建物更新と不適合を起こす、(ケ) 建物所有者・入居者ともに高齢化傾向にあり、建物更新意欲が低下、

⁸⁾ 中林一樹「防災都市づくり推進計画」(『造景』14号、1998年4月、53p以下)。中林教授はさらに詳しく望月利男・中林編著『大都市と直下の地震』(東京都立大学都市研究所発行、1998年)の第8章「都市の安全化計画と東京の課題」において述べている。

(コ) 相続がさらに権利関係を複雑化し、不在地主化する、(サ) 借家やアパートが多く、まちづくりへの主体的取組みと継続性が困難。

といった課題に直面しているということである。これらは東京都が発行している『新たなまちづくりの展開—木造住宅密集地域の整備を推進する12の有効方策』（1998年）にも克明に説明されているところである。

これを見ると、福祉と環境の両面において、木造住宅密集地域は大きな問題を抱えていることが理解される。ひとことでいうと、ここは居住環境としてはきわめて劣悪といえ、最低居住水準未達の住居が多いというのがそれを裏付けており、ここでは健康と安全とプライバシーといった入居者の人権が保障されているとはいいいにくく、人々に対する福祉（ウエルビーイング）が担保されているとはいえそうにない。後述するように、中でも大地震などの災害に対し、きわめて危険度が高くなると、ここでは生命さえ危険にさらされているということになる。つまり人権が常時危険にさらされているのが、この地域である。

環境の面から見ても都市基盤が整備されていない、狭小住宅が密集している、しかも、老朽化した住宅、既存不適格の建物が多いということは、環境もまた劣悪であることがわかる。東池袋（4・5丁目）地域には消防車さえ入れない細街路がいくつもあったところがあり、つまり、これらが災害時にきわめて脆弱であることに直結しているわけである。

木造住宅密集地域の改善状況

もちろん、東京都がこれら木造住宅密集地域に対して手をこまねているわけではない。東京都のその対策は、木造住宅密集地域整備促進事業というもので（1997年以降は密集市街地整備法＝密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律に基づいて進められている）、とくに危険度が高いために重点整備地域としているところについては緊急木造住宅密集地域防災対策事業として進められているところである。

それら事業の第一の目標は不燃領域率を40%以上の水準に高めることで、それにより市街地の焼失率を20～25%程度に低下させようというものである。密集市街地整備法は、防災上危険な市街地を都市計画法の「整備・開発または保全の方針」に位置づけ、「防災再開発促進地区」として指定することにより都市計画に明確化して、整備を進めようとしている。第三に、この事業による建て替えて居住水準を改善し、また道路、公園、広場などの都市基盤をあらためて整備して、コミュニティの再構築をはかるのを目的にしている。

そして、東京都がこれら事業を進める手法として（これも後段の議論につながるころなので詳述しておきたい）採っているのが（カッコ内は他の適用事業と法律等）(ア) 土地の交換分合により効率的に共同建て替えや公共施設整備を行う（土地区画整理事業との重ね合わせ）、(イ) ポテン

シャルの高い街区で高度利用と基盤整備を一体的に行う（市街地再開発事業との重ね合わせ）、（ウ）幹線道路沿道等で街並み形成・良質な住宅の供給を行う、（優良建築物等整備事業、都心共同住宅供給事業等）（エ）延焼遮断帯を形成し、防災まちづくりを進める（都市防災不燃化促進事業等との重ね合わせ）、（オ）工場跡地等の大規模低未利用地の土地利用転換を行う（住宅市街地整備総合支援事業との重ね合わせ）、（カ）自立的な市街地の更新が困難な街区を再生させる（住宅改良事業との重ね合わせ）、（キ）公的住宅団地の建て替えとの連携をはかる（公的住宅建て替え事業）（ク）細街路に接する狭小敷地が多い街区で協調建て替えを進める（建築基準法等）などである。これを見るかぎり、この木造住宅密集地区を改善するために様々な手法が取られようとしていることが理解できる。

以上のような目標を掲げ、様々な手法によって事業に着手されているのは当面、地域面積がおおむね10ha以上（重点地域では5ha）で、木造建物棟数率が70%以上、老朽木造建物棟数率が30%以上、住宅戸数密度がhaあたり55戸以上、不燃領域率が60%未満というところで、その数は前述している通りで、うち重点地域の中の11地域、約6000haについては『東京構想2000』は、2015年までに実現することを公約している。これを見るかぎり、東京都も木造住宅密集地区の改善に取り組んでいることがわかる。

しかし、その進捗状況を点検すると、はなはだ心もとなくなってくる。（表2）は東京都住宅局の『事業概要』（2000年版）が示している木造住宅密集地域整備促進事業の建て替え・用地取得実績であるが、これは1983年（表では昭和58年）から1999年（平成11年）まで16年間のものである。これを見ると、16年間の実績は当面の対象地区面積2710ha（区部のみ）のうち用地取得が済んだのが100ha、建て替えが行われたのが5300戸である。『東京構想2000』によれば、前述しているように約6000ha、3万6000戸の木造住宅密集地域を1996年から2015年までの20年間で整備するとしている。これは年間300haのペースで整備を進めなければならないことを示している。あるいは住戸ペースでは年間1800戸。ところが1999年までの実績では、年間約6haにすぎない。建て替えは年間約330戸にすぎない。つまり、これまでの実績は今後予定されている事業ペースの用地で50分の1でしかなかったわけである。つまり、この事業は遅々として進んでいない。今後もこれまでの実績ペースで用地取得の事業が進められるとすると、予定している事業が完了するまでに何と1000年かかるという気が遠くなるような不条理な計算になる。また住戸ペースでは110年かかる。このことは木造賃貸住宅密集地域における今日の空間状況＝福祉も環境も劣悪＝を改善するのに、東京都の施策はまったく無力であることを示している。したがって、つねに大地震時にもっとも大きな被害が予測される地域として指摘されつづけてきている。しかし、その危険が根本的に改善される見込みはまずない。筆者がこれら地域を都心再生の死角とするしたゆえんが

都心再生の死角

(表2) 木造住宅密集地域整備促進事業の建替・用地取得実績

(2000年3月31日現在)

区	地区名	地区面積(ha)	木賃率(%)	事業開始		58～10年度実績		平成11年度実績		備考
				大臣承認	知事承認	建替戸数	用地取得	建替戸数	用地取得	
新宿	1 西新宿	39.0	31.0	59.7.21	3.3.14	109戸	0㎡	0戸	0戸	
	2 北新	69.0	36.0	60.7.15	3.3.14	322	1,764	40	9	0
	3 大久保・百人町	46.5	35.5	63.11.25	3.3.14	102	28	0	48	0
	4 若葉・須賀町	15.6	34.5	5.3.1	5.3.1	0	1,060	0	0	52
	5 上落合	47.0	33.5	5.8.10	5.8.10	35	0	0	0	0
	6 赤城周辺	17.0	25.3	6.8.1	6.8.1	13	0	0	0	0
文京	7 大塚5・6丁目	25.5	31.4	3.5.1	3.4.22	58	964	0	0	424
	8 千駄木・向丘	91.0	28.4	7.3.31	7.3.31	48	195	0	10	50
墨田	9 北部中央	184.5	41.5	60.2.6	6.3.31	124	10,502	0	25	0
	10 京島	25.5	33.7	58.4.21	-	137	10,289	137	0	897
品川	11 錦ヶ淵周辺	78.4	35.6	11.1.29	11.1.29	0	0	-	0	0
	12 旗の台・中延	19.3	48.7	1.6.15	3.3.29	21	0	0	0	664
	13 戸越1・2丁目	23.0	45.2	5.4.30	5.4.30	39	1,810	10	0	0
	14 住原	77.0	31.9	8.3.11	8.3.11	24	181	0	19	1,630
目黒	15 上目黒・祐天寺	40.6	45.9	62.10.1	3.4.22	254	110	0	13	0
	16 目黒本町	20.0	37.9	63.11.15	3.4.22	169	1,338	8	9	0
	17 駒場	23.0	37.1	3.11.15	3.11.25	30	0	0	0	0
	18 五本木	14.4	41.3	7.3.29	7.3.29	8	792	0	9	0
	19 三田	11.8	-	承認準備中	承認準備中	0	0	-	0	0
	20 目黒本町6・原町1	39.1	-	承認準備中	承認準備中	0	0	-	0	0
大田	21 西蒲田・蒲田	84.0	45.1	2.6.11	2.11.19	119	1,541	23	0	2,068
	22 大森・北横谷	200.6	31.7	5.6.1	5.6.1	150	94	0	26	0
	23 蒲田2・3丁目	26.3	31.5	6.3.31	6.3.31	144	0	0	8	0
	24 矢口・下丸子	103.7	51.7	9.1.29	10.3.10	0	0	-	0	0
世田谷	25 太子堂2・3丁目	35.6	32.7	58.3.31	2.3.31	278	6,866	0	0	174
	26 沢3・4丁目	33.6	43.8	59.2.27	2.3.31	134	5,303	0	0	203
	27 世田谷・若林	47.7	46.4	63.8.29	2.3.31	192	4,739	0	0	354
	28 3宿1・2丁目	36.4	38.8	8.4.1	3.10.9	29	1,116	0	0	0
	29 区役所北部	70.9	36.2	4.4.4	4.4.6	77	545	0	0	21
	30 上馬・野沢	37.7	30.7	5.10.15	5.10.15	109	890	0	0	67
	31 大原1・北沢5丁目	44.4	48.4	8.3.12	8.3.12	0	1,225	0	0	1,093
	32 太子堂4丁目	14.8	49.9	10.2.17	10.11.11	0	352	-	0	0
	33 玉川3丁目	8.3	-	9.11.10	承認準備中	0	0	-	0	341
	34 祖師谷大蔵駅周辺	28.3	34.0	11.1.12	承認準備中	0	0	-	0	13
35 千歳船橋駅周辺	14.4	36.0	11.1.12	承認準備中	0	0	-	0	30	
36 豪徳寺駅周辺	29.6	34.3	11.1.12	承認準備中	0	0	-	0	48	
渋谷	37 本町	99.2	32.6	5.10.15	5.10.15	248	373	0	78	0
	38 南台4丁目	18.8	42.0	4.3.31	4.3.31	72	639	26	0	18
	39 平和の森公園周辺	52.0	34.9	5.12.10	5.12.10	262	1,634	0	18	30
	40 南台1・2丁目	25.8	45.8	10.3.19	承認準備中	0	0	-	0	202
杉並	41 蚕糸試験場跡地周辺	26.1	27.7	60.10.15	3.8.12	112	944	0	9	206
	42 気象研究所跡地周辺	18.0	36.0	60.10.15	3.8.12	144	140	0	0	0
	43 天沼3丁目	26.4	31.8	7.7.31	7.7.31	0	602	0	0	0
豊島	44 東池袋4・5丁目	19.2	48.5	58.3.31	2.3.31	137	6,723	11	14	0
	45 巣井公園周辺	53.1	45.4	1.7.8	2.3.31	114	1,866	0	4	0
	46 上池袋	67.1	32.6	3.5.1	3.3.29	61	2,349	0	8	0
	47 南長崎2・3丁目	25.3	44.5	8.8.1	8.3.29	10	436	0	0	0
荒川	48 上十条3・4丁目	19.6	43.5	6.3.31	6.3.31	0	222	0	8	116
	49 荒川5・6丁目	33.6	44.0	62.11.6	4.3.31	281	358	0	0	154
	50 町屋2・3・4丁目	43.5	31.0	11.1.29	承認準備中	0	0	-	41	0
	51 南千住1・荒川1丁目	15.1	34.0	11.1.29	承認準備中	0	0	-	0	0
板橋	52 仲宿	60.0	36.7	2.5.31	2.3.31	354	417	0	0	0
	53 上板橋駅南	20.3	40.7	2.5.31	2.3.31	70	507	0	0	0
	54 大谷	76.9	47.3	5.3.31	5.3.31	38	0	0	0	219
	55 若木	18.0	-	5.3.29	-	0	75	0	0	0
	56 前野	53.5	23.6	8.3.28	8.3.28	0	1,460	0	0	0
	57 練馬	20.0	47.9	61.10.6	3.10.1	109	861	11	22	201
練馬	58 江古田北部	43.7	41.3	4.7.1	5.6.1	65	1,934	10	9	1,117
	59 北	31.1	-	9.3.31	9.9.1	7	1,165	-	8	893
	60 足立1・2・3丁目	50.2	31.3	7.3.10	7.3.10	33	289	0	109	9
足立	61 関原一丁目	12.0	24.9	62.3.31	-	42	10,203	42	0	510
	62 西新井駅西口周辺	40.2	38.0	11.3.3	承認準備中	0	0	-	0	0
	63 東四つ木	40.0	32.8	8.12.20	8.3.28	0	2,122	0	0	1,326
江戸川	64 一之江駅付近	5.8	-	5.3.29	-	0	316	0	0	74
	65 一之江駅西部	16.8	-	9.10.30	承認準備中	0	0	-	0	0
	66 南小岩	40.0	-	承認準備中	承認準備中	0	0	-	0	0
三鷹	67 上連雀	70.0	-	承認準備中	承認準備中	0	0	-	0	0
	68 本町四丁目駅周辺	7.3	-	9.11.10	承認準備中	0	0	-	0	0
18区	実施地区面積	2,711.2	-	承認51地区	承認51地区	4,884	87,369	318	504	13,204
2市	実施予定面積	160.9	-	準備中4ヶ	準備中14ヶ	-	-	-	-	26

(注) 1 ※は住工混在型地区である。
 2 実施地区面積は、大臣承認地区の面積である。
 3 木賃率欄で平成9年度以降知事承認地区は、不燃銷滅率を表示している。
 4 知事承認欄「-」の地区は、大臣承認のみで事業を実施する地区である。

出所：『東京都住宅局事業概要2000年版』

ここにある。

大地震の被害想定

東京では、いつ大地震が発生してもおかしくない状況にある。石橋克彦教授は1994年の時点ですでに「関東・東海地方の大地震発生様式にもとづく一つのシナリオによれば、今世紀末から来世紀初めごろに小田原地震、東海地震、首都圏直下地震が続発し、それ以後首都圏直下が大地震活動期に入る公算が強い」「安政江戸地震やその後の大地震の再来を現実の問題として真剣に考えるべき時がきたのである」⁹⁾と警告している。ここでいう「来世紀初め」とは21世紀初めのことであるのはいうまでもない。そのとき、東京は「人類初体験」の未曾有の被害を被るだろうと、石橋教授はいつている。

その被害について東京都は1991年9月に『東京における地震被害の想定に関する調査研究』を発表し、さらに97年にその改訂版を出している。91年版より97年版のほうが、被害が少な目に想定されているのが両者の違いとなっている。それを関東大震災、阪神・淡路大震災と比較したのが(表3)である。ここでは最新の97年版による被害想定をしるしておこう。

被害想定は、東京直下型でマグニチュード7・2、震度6強、冬の夕方に発生するとのもとの前提のもとにまとめられている。それによると、区部における主な被害は死者6717人、負傷者13万6825人、全壊家屋3万6971棟、半壊家屋8万3743棟、出火件数627件(消防力が対応不能の延焼拡大件数は121件)、焼失家屋32万4288棟、7485ha、帰宅困難者335万人となっており、また上水道・ガス・電話の機能支障率30~32%、電力の機能支障率20%、火災発生地域では鉄道・道路に大きな支障が出るとしている。

1991年想定に比べて被害予測が全般に低くなっているのは、91年想定のマグニチュード7・9を7・2にしたためであるが、しかし、それでも区部の6分の1近く(91年想定では4分の1)が焼失することになる。それにしても人口、市街地面積から見て、阪神・淡路大震災における被害と比較して、かなり低い数字といえる。

その疑問に前記石橋教授は「91年の東京都の地震被害想定は相模トラフ巨大地震を主たる対象としたものだが、直下地震についても検討している。それによると、江東区新木場付近を震央とした安政江戸地震が再来したとき、下町地区では震度が5の弱から強になるが、震度6はごく一部の川沿いの谷底平野にしか見られず、液状化も震央から15~20キロ離れると発生しないという。これにもとづく定性的検討では、建物・土木施設・ライフラインの被害、火災の延焼範囲、人的被害、社会生活上の被害のどれもが、かなり少ないと結論されている。しかし、この地震動と液状化の定

⁹⁾ 石橋克彦『大地動乱の時代—地震学者は警告する』(岩波書店、1994年) 2pと172p

事項	関東大震災 (1923)		阪神・淡路大震災 (1995)		地震被害想定 (1991東京都)		地震被害想定 (1997東京都)		
地震	海洋型巨大地震 相模トラフ (M7.9)		都市直下型地震 活断層 (M7.2)		海洋型巨大地震 相模トラフ (M7.9)		都市直下型地震 (区部直下の地震) ⁵⁾ フィリッピン海プレート上面 (M7.2)		
季節時間	夏の昼間 (9月1日11時59分)		冬の早朝 (1月17日5時46分)		冬の夕方 (18時頃)		冬の夕方 (18時頃)		
主被災地	1都2県 (南関東: 100×100km)		兵庫県南部 (10×50km)		1都2県 (南関東: 100×100km)		区部		
最大震度	6 (当時は震度7はなかった)		7 (震災の帯: 1×20km)		東京都は6		震度6強		
主な被害	〈全体〉	〈東京市〉	〈全体 ³⁾ 〉	〈神戸市 ³⁾ 〉	〈東京都〉	〈区部〉	〈東京都〉	〈区部〉	〈多摩〉
死者	99,331人	59,065人	6,308人	4,484人	9,363人	8,822人	7,159人	6,717人	442人
行方不明	43,476人	36,294人 ¹⁾	2人	1人	-	-	-	-	-
負傷者	103,733人	15,674人	43,177人	14,679人	147,068人	124,718人	158,032人	136,825人	21,207人
全壊	128,266戸	3,886戸	100,302棟	61,995棟	36,343棟	32,920棟	42,932棟	36,971棟	5,961棟
半壊	126,233戸	4,230戸	108,741棟	32,114棟	119,073棟	104,494棟	99,596棟	83,743棟	15,853棟
出火件数	413件 ²⁾	136件	294件	175件	758件 ⁴⁾	580件 ⁴⁾	824件 ⁶⁾	627件 ⁶⁾	197件 ⁶⁾
焼失	447,128棟	366,262棟	7,467棟	7,388棟	632,616棟	477,353棟	378,401棟	324,288棟	54,113棟
	-	3,830ha	65ha	63ha	22,875ha	14,075ha	9,575ha	7,485ha	2,091ha
ライフライン	上水道寸断 通信手段は途絶		上水道・ガス寸断 (復旧3ヵ月) 電気・通信の輻輳 (支障1週間)		上水道・ガス寸断 (復旧17~26日) 電気・通信の輻輳 (支障1週間)		区部で上水道・ガス・電話の機能支障率30~32% 電力の機能支障率20%		
交通施設	橋梁の焼失 (246) 落橋や大破 (31)		高速道路・高架鉄道・地下鉄 ・新交通システムにも大被害		鉄道は、火災発生地域で支障で大 施設的には道路・橋梁に被害あり		鉄道・道路は、火災発生地域で支障が大		
避難収容 疎開者	約120万人 (1ヵ月後) 約100万人		(6日後) 32万人	23万人	避難所生活 ⁷⁾ 211万人	160万人	帰宅困難者 371万人	335万人	36万人
			(1年後 ⁹⁾ 19万人	15万人	疎開実行 ⁸⁾ 139万人	112万人	避難所生活 ⁷⁾ 151万人	126万人	25万人
							避難所以外 ⁷⁾ 82万人	68万人	39万人

- 1) 警視庁調べによる。
- 2) 東京府と神奈川県。
- 3) 表中の、人的被害、建物被害の数字は、防災白書 (平成8年度版) による。神戸市地域防災計画 (地震対策編: 平成8年度修正) では、神戸市 (平成7年8月末) の被害は、死者4,319人、全壊67,421棟、半壊55,145棟、全焼6,975棟、半焼413棟としている。なお、この死者には震災関連死を含む。
- 4) 全出火件数で、消防力による消火件数と不燃建物等での延焼不拡大件数を除いた「延焼拡大件数」は全部27件、区部97件、多摩30件である。
- 5) 東京都では四つの直下の地震 (区部直下、多摩直下、神奈川県境直下、埼玉県境直下) を設定し被害想定した。
- 6) 全出火件数で、消防力による消火件数と不燃建物等での延焼不拡大件数を除いた「延焼拡大件数」は全部149件、区部121件、多摩28件である。
- 7) もっとも人数が多く想定されている「1日後」の数字である。「避難所以外」とは、阪神・淡路大震災での自宅以外で避難所にいかなかった人の割合 (35%) による推計。
- 8) アンケートによる疎開率をもとに、1週間後の疎開実行者を推計したものである。
- 9) 「1年後」とは、被災地の1年後における人口減少数を示している。(人口減少は概ね、1年3ヵ月後がピークとなっていた。)

出所: 望月・中林編著『大都会と直下の地震』第8章
「都市の安全化計画と東京の課題」

量的推定は、安政江戸地震の際の実情とあまりにも懸け離れており、その『科学的方法』は非常に疑問で、被害予測もいちじるしく過小評価だと思われる」としており、さらに「M8級直下地震がおこれば、深さにもよるが、大正震災に勝るとも劣らない大震災が生ずる可能性がある」¹⁰⁾と指摘しているのである。

いずれにしてもマグニチュード7・2でさえ、少な目に想定しても6000人以上の多くの犠牲者が出る。そうした大きな被害が想定される。問題は焼失家屋の多くが木造住宅密集地域で予測されていることである。これら地域を『東京構想2000』でも「特に延焼の危険性の高い地域」¹¹⁾としているくらいである。また『東京都住宅白書』（1996年版）は「仮に東京で、大規模な地震が起これば、この木造住宅密集地域では広範に市街地大火が発生し、多くの人的被害はもちろんのこと、東京の都市活動は停止し、ひいては全国的な経済社会活動に多大の影響を及ぼす」と述べ、具体的な被害率は上げないにしても、暗にこの地域こそが大震災のさいの被害の中心になるであろうことを示唆している。

だからこそ、その改善・整備が急がなければならないのであるが、その進捗状況は前述した通りで、したがって犠牲者が多く出るのは避けられないわけである。問題は、その犠牲者の多くが社会的弱者によって占められるであろうと予測されることである。

想定被害の阪神・淡路大震災との共通性

木造貸住宅密集地域に居住しているのは、前述しているその属性から明らかなように高齢者、低所得者が多く、また近年においては外国人居住が増えていることが都市社会学者によって明らかにされつつある¹²⁾。つまり、東京が大地震に見舞われるとしたら、その犠牲者の多くはそれらの人々になるということである。これが阪神・淡路大震災における犠牲者の多くと共通するところがあるのに驚きを禁じえない。阪神・淡路大震災時には犠牲者の属性から「災害は弱者を襲う」という言葉があちこちで語られた。それが、いずれ起こるであろう東京における大地震のさいにも再現されかねないしているのである。

すなわち阪神・淡路大震災においては、公式記録によると全半壊した住宅の25%（2万5000戸）が木造の長屋形式であり、避難所に逃れた神戸市の被災者の38%（約8万7000人）は皮肉にも「文化住宅」と称される木造賃貸共同住宅の居住者で14%が長屋居住者だったという。また震災当時神戸市には約54万戸の住宅があり、そのうちの8万6700戸（16%）にあたる住宅が倒壊したが、戦前建築の古い住宅が密集していた長田区、あるいは1960年までに建築された住宅が多かった同

¹⁰⁾ 石橋前掲書218p

¹¹⁾ 前掲『東京構想2000』141p

¹²⁾ 例えば、駒井洋『外国人労働者をみる眼』（明石書店、1990年）。あるいは奥田道大教授の著作などがある。

区や兵庫区で倒壊率が高かったことが明らかにされている。

また震災の犠牲者となった人々は高齢者、低所得者層に多く、さらに障害者、外国人、あるいは差別を受けている人々が多かったというのは日本住宅会議の報告である¹³⁾。すなわち年齢別犠牲者構成を見ると、全死亡者中70歳以上33・7%、60歳以上になると53・1%を占める。これは被災地域に高齢者が多く住んでいたこと、老朽住宅居住が多かったことを示し、また、生活保護世帯受給者の犠牲も多く、神戸市内の同世帯1万4951のうち全壊が3619世帯(24・2%)、半壊が2652世帯(17・7%)に達し、犠牲者は278人になる。これは同世帯の1・24%にあたり、神戸市民一般の死亡率0・26%の5倍弱の数字で、早川和男教授によると、これらは「すべて住居の属性」によるもので、まさに「震災は住宅災害」であったと指摘しているのである。つまり、人災であった¹⁴⁾。まさにこれは東京の木造住宅密集地域に居住する人々にもあてはまるものである。しかし、阪神・淡路大震災の場合、犠牲者の死因は関東大震災のそれと明らかに異なるいくつかの特徴があったと神戸大学の調査チームは報告している。それは高齢者が多かったことと、関東大震災に比べて焼死の割合が少なく、窒息など圧迫による犠牲が多かったことである。これは家屋の倒壊が犠牲者を増やし、また地震発生が未明であったために多くが就寝中であったためであると推測できるといふ¹⁵⁾。これは東京の木造住宅密集地域でも十分考えられるところである。しかし、地震発生の時刻によっては関東大震災時の被害が再現されるおそれもあり、これらのことは震災時の被害をできるだけ少なくするには、つまり人災を避けるには、なるべく早い時期に同地域を改善・整備しなければならないということにほかならない。それはそれらの地域に居住する人々の福祉を守り、環境を改善することに直結するばかりか、東京を安全な都市につくり替え、またそのことを通じて国際都市TOKYOを世界にアピールできることになるのである。

2、土地所有権意識と都市改造

木造住宅密集地区整備事業遅延の理由

これまで述べてきているように、木造住宅密集地区を改善するための整備事業はいずれ東京を襲うであろう大地震には間に合いそうもない。整備事業が遅々として進まないのには様々な理由がある。それは事業担当者のヒアリング、あるいは現地を調査したところでは大きく分けて三

13) 日本住宅会議編『住宅白書1996年版—阪神・淡路大震災とすまい』(ドメス出版、1996年) 30p 以下と312p以下の資料。

14) 早川和男『居住福祉』(岩波書店、1997年) 18p 以下

15) 上野易弘「地震と人身被害」(神戸大学震災研究会編『大震災の100日』神戸新聞総合出版センター、1995年) 49p 以下

つにまとめられそうである。一つは予算が少ないこと、二番目に土地利用状況がかなり込み入っていること、三つめに二番目の理由と密接につながっているが地権者の土地所有権意識である。

まず予算について見てみよう。木造住宅密集地区整備事業は現在、事業主体は区市で、それに対し、東京都は事業補助というかたちで予算を支出している。同地域整備促進事業については事業費の2分の1が補助される。これをもとに事業主体は建て替えを要する建築物を良質の賃貸住宅に建て替えるために、建て替えに要する費用の一部助成を行うとともに、老朽建築物の除去費用、その敷地の取得、道路、公園等の公共施設の整備を行う。さらに重点地区に対する防災対策事業については上記2分の1の補助に加えて共同建て替え要件緩和物件に対し3分の1の補助を行うというものである。

東京都のその予算は1999年度が31億2300万円、2000年度が27億3800万円であった。かりに同額を事業主体が支出するとしても、総額は60億円前後にすぎないわけである。あらためてこの事業の対象要件を確認しておく、一般的な整備促進事業においては10ha以上、重点地区の防災対策事業においては5ha以上である。それが同時平行的に(表1)で示されているように区部で66カ地域で、うち25の重点地区で事業が行われているのである。かりに計60億円をそれらの地域に配分したとしたら、どういうことになるのか、地域の改善が終わるのに前述しているように膨大な年月を要することになるわけである。

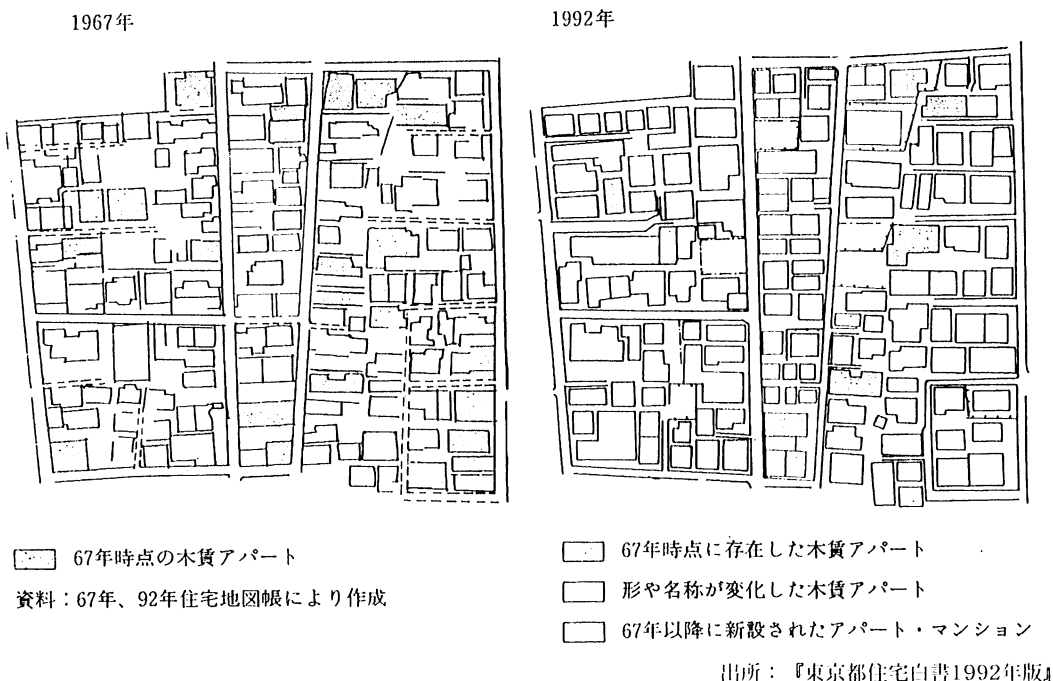
加えて、この事業においては建て替えを行う住宅所有者も費用の負担を求められている。しかし、前述しているように所有者、入居者ともに高齢化が進んでおり、建て替えによって家賃が高くなる結果、入居者がいなくなることを警戒している。そもそも金銭的に余裕のない多くの所有者が建て替えの費用負担に二の足を踏む結果、建物の更新が行われず劣悪・老朽建物が増えていって、既存不適格・違法建築物が集積したのが、この木造住宅密集地区である。公的費用も少ない、建物所有者も費用を出したがない、その金銭的理由が重なり合って事業の進捗を遅らせているといっていだらう(ちなみに東京都住宅局の1999年度予算は総額2393億9500万円、2000年度は2066億7800万円。木造住宅密集地区整備に投じられるのはそのうちの99年度、00年度とも0.013%にすぎない。これに対し都営住宅建設には99年度794億8200万円、00年度713億6100万円が投じられている。そのほか都営住宅には東京都住宅供給公社に委託している都営住宅管理、委託の事業費が各年度400億円前後の費用がかけられている。都民の福祉と環境を改善する観点からは、これらの費用配分が見直されてしかるべきであろう)。

土地利用について見てみると、これら地域の特徴は不規則に走る細街路に接した狭小敷地に建つ狭小建物が密集しているということである。江戸以来の町並みが今日まで温存されてきた地域もあれば、かつての田圃の農道沿いに町並みが展開して今日に至っている地域もある。

建築基準法では、建築物は4m以上の道路に2m以上接している敷地に建てられなければならないと規定している。1950年に同法が施行されたときにすでに建物が建っている道路として供用されていたものにかぎって、道路幅員が4m未満であっても法42条によって特例（2項道路）が認められ、以降建物更新のときにセットバックして4mの幅員を確保すべきとの措置がとられたが、豊島区街づくり公社の山崎明子氏らのすぐれた調査によると¹⁶⁾、実際にはすべての細街路が2項道路に指定はされておらず、今日においても法的には無認定の狭隘な道路が存在しており、建て替えにあたって前面道路の確定ができないために法の確認行為が困難なケースが少なくなく、これが建物の更新を妨げ、地域として老朽建物を集積させているという。また、それが建築確認のない違法建築（建築確認をとらないで建て替えを行う）をも地域に混在させることになっている。

ちなみに新宿区大久保の密集地域について、住宅地図帳をもとにした1967年から92年にかけての土地利用の変化を見ると（図3）、地域内の中央を走る2本の道路、西側の真ん中にある道路が法で定められている道路で、ほかは2項ないし無認定の道路であり、67年当時にあった建物の約

（図3） 木賃密集地区の土地利用変化（新宿区大久保）



¹⁶⁾ 山崎明子・中村一樹「東京区部における細街路整備に関わる諸施策の現状と課題」（平成9年度都市計画論文集『別冊都市計画』32号、463p以下）、同「東京23区の細街路整備とまちづくり—密集市街地の修復を目的とした細街路整備のあり方について」（東京都立大学都市研究所『総合都市研究』65号、1998年、107p以下）。

8割が92年までに建て替えられているが、その多くが形や名称を替えた木造賃貸共同住宅への転換で、しかも、地図を見ると2項ないし無認可の道路に面したものである¹⁷⁾。接道条件にかかわらず、建て替え意欲のある建物所有者は違法建築を進め、意欲と資金のない建物所有者は建物の老朽化、劣悪化が進むのにまかせているという状況が浮かび上がってくる。

土地所有権について見てみると、これら密集地域では権利関係が複雑化していることは簡単に前述している。木造住宅密集地域整備事業では、前述しているように土地の交換分合や土地区画整理事業の手法を使って建て替えや道路、公園の整備等を進めることになっている。未接道で建て替えができない宅地や2項道路をセットバックさせると建築敷地とならない狭小敷地が集中しているところについては、建築基準法86条（1992年改正）による一団地認定を受けることにより工区を分けて建て替えが進められるなどの措置もとられる。しかし、それらはいずれも土地所有者、借地権者などの同意を前提としている。それらの権利関係が複雑なわけである。

ここはまた土地が細分化しているうえに、土地と建物の両所有者、土地だけ建物だけの所有者、土地の借地権者、建物の借家権者、部屋を借りている借家権者とさまざまな権利者が多数存在している。さらに相続等による不在権利者も存在する。それら権利者のうち最終的には土地所有者、借地権者の同意があれば事業に着手できる（借家権者の同意を得るのがなかなか困難であるにしても）が、土地の交換分合、土地区画整理事業はともに現在所有ないし借地している土地の形状変更を伴うことになる。ところが、それは単に位置が変更される、形が変わるといった程度ならともかく、減歩が伴うことが最大のネックとなって、それら最終的権利者の同意が得られないケースが多いのである。道路拡幅、あるいは公園整備など公共施設用地として所有地の一定割合部分を提供することが同意の前提となっているのが、なかなか同意を得られない理由になっていると、東京都住宅局の担当者は説明している¹⁸⁾。つまり「土地」という「財産」が減るのに抵抗して同意しない権利者が多いということである。

国土庁（現国土交通省）が2000年1月に実施した『土地問題に関する国民の意識調査』によると¹⁹⁾、土地の資産としての有利性の意識に関して「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産である」という問いに「そう思う」と解答したのが38・9%存在しているのが判明している。いわゆるバブル崩壊後、地価は下落を続けているのであるが、なお資産として預貯金や株式より有利だと考えてる層が多いのである（ちなみに93年の調査では61・8%）。土地を有利な資産であると考える理由は、42・4%が「土地は物理的に滅失しない」からだと答えている。次は「土地を保有

17) 『東京都住宅白書』1998年版。

18) 東京都住宅局住環境整備課のヒアリングによる。

19) 国土庁『土地白書』2000年版、36p以下。

していると、融資を受ける際に有利」「地価下落のリスクは極めて小さい」と続いている。したがって土地・建物を両方とも所有したいと考える人々がなお83・4%存在している。

土地は資産として有利で、しかも滅失するものでない。これはなお土地神話が生き続けていることを示している。この意識が土地の交換分合、区画整理事業による敷地の減歩を伴う事業に対する同意をためらわせていると見るのが妥当であろう。東京都住宅局によれば²⁰⁾、そのために例えば幅員3mの2項道路を4mに拡幅するのに、同意を求める側と求められる側との「両側50cmの攻防」が展開されることになるというのである。それでもなかなか同意がえられない。したがって事業の進捗はますます遅れることにならざるをえない。

土地所有権と都市改造

しかし、振り返ってみれば、わが国における都市改造はつねに挫折してきており、中でも関東大震災の復興計画と戦後の戦災復興事業はまさに土地所有者の私権の前にその意図を阻まれた歴史であったと見ることができるのである。

わが国の近代化の過程で初めて行われた大がかりな都市改造は、江戸から東京へ脱皮するために進められた東京市区改正事業によるものであるが、これは都市改造といえば都市改造であるが、むしろ都市建設の範疇に入れたほうがいいかも知れない。文字通り、都市を改造する意図を持って行われた都市改造事業の第一号は、1923年9月1日に起きた関東大震災の復興計画とっていいだろう。広く知られるようにこの復興計画は後藤新平がつくった。関東大震災そのものについてはここでは触れない。1920年から東京市長を務めていた後藤は震災直後、山本権兵衛内閣の内相に就任し、焦土と化した東京の復興を中央政府の主導のもとにナショナル・レベルで行おうと意図して、その計画を立案した。

後藤は早くも9月6日の閣議に、復興の責任者たる彼自身の抱負をしるした「帝都復興ノ議」とそれに付随する復興の基本的な考え方とその内容を私案として提出している。その骨子は、(ア)復興の計画と執行にあたる独立の機関とともに帝都復興計画調査会を設置する、(イ)復興に要する費用は国費をもって充て、その財源は長期の内外債によることにする、(ウ)罹災地域の土地は公債を発行して買収し、土地の整理をしたうえで、必要に応じて公平に売却または貸付る、というものであった。後藤がここでとくに認めさせたかったのは、私案の中の(イ)でしるされている費用を総額10億円とすること、(ウ)で述べている土地の公有化をめざした、いわゆる「焼土全部買上げ案」を復興の基礎とすることであった。後藤は東京市長時代の1921年に「大風呂敷」と評された総額8億円にのぼる「東京市政要綱」を発表して、列強の首都に肩を並べられるように東京を

²⁰⁾ 東京都住宅局住環境整備課のヒアリング。

改造しようとしていたが、費用の点で暗礁に乗り上げていた。後藤は震災で東京が焦土と化したのを都市改造の新たな構想を展開する機会ととらえ、そのような私案を抱いたわけである。

それらの私案のうち(ア)(イ)は認められたが、(ウ)は保留になる。(ア)の独立の機関としては帝都復興院が発足し、後藤が総裁に就任する。しかし、(イ)の費用のほうは、その後の政府案をまとめる段階で7億200万円に減額され、さらに新設された帝都復興審議会、帝国議会の審議過程で反対にあい4億6800万円にまで減らされてしまう。

問題は「焼土全部買上げ案」である。これこそ後藤の復興計画の根幹をなすものであったからである。焦土をすべて公有化すれば、まったく新しい都市計画を展開できることになるからにはほかならない。閣議で保留になった同案は、後藤の諮問を受けたC・A・ピアードの意見を取り入れて、土地区画整理事業によって公共用地取得の手法とすることになり、内閣参事会、帝都復興評議会、同審議会に相次いで諮られるが、帝都復興院、評議会の段階で否定され、やっと「一割無償提供」の区画整理方針が決まるのである。しかし、審議会に入ってからこの案も、枢密顧問官伊東巳代治を中心とした地主階級を代表した貴族院議員の猛反対に遭うことになるのである。

伊東自身、銀座の大地主(現在の銀座の文具店「伊東屋」の創始者)であり²¹⁾、彼は政友会に属する地主階級を代弁して、私有財産を認めている憲法からいって無償提供は認められないこと、さらに区画整理の土地補償費も安すぎることを中心に議論を展開、後藤の復興計画案に反対した。復興調査協会『帝都復興史』第一巻には伊東の言葉として「いやしくも吾々は憲法上の所有権不可侵に就ても考慮の上徐ろにその適策を講ずべきものなるを信ずる……」という言葉が紹介(184p以下)されている。さらに伊東は後藤案の街路幅員を縮小したり運河計画を削除する、土地区画整理計画案を大幅に修正した、いわば後藤案をまったく否定した自案を押し通し、これを認めさせてしまう²²⁾。これはつまり計画を、自分の痛みを伴わない、復旧程度のものにしようというわけで、伊東らの土地はこのようにして温存されることになるわけである。

こうして動き出し、結局3600haの土地区画整理事業、52路線、延べ114kmの幹線道路、大小55カ所の公園などを整備した震災復興計画について「東京の中心部の面目は一新した」との評価も都市計画家の中にはあるが²³⁾、それは一部の幹線道路の拡幅などのみを見た指摘であり、結局大部分の裏通りは元のままの市街地と復してしまったのは(図4)に見る通りである。後藤の震災復

21) 柴田徳衛『現代都市論』(有斐閣、1980年)によると、当時の土地台帳で計算してみると、伊東は銀座5丁目に408坪、麹町永田町1丁目に620坪(6筆)の土地を有していたとしている(114p)。

22) 福岡峻治『東京の復興計画—都市開発行政の構造』(日本評論社、1991年)115p以下に詳しい。ちなみに同書は震災復興計画の挫折過程を論じた労作である。同書をもとに外岡秀俊『地震と社会(下)』(みすず書房、1998年)は、震災復興事業を阪神・淡路大震災のそれとを対比させながら、政治に翻弄された都市計画の結末を、さらに同様の経過をたどる東京の震災復興計画について独自の考察を試みている。

23) 鈴木信太郎『都市計画の潮流—東京・ロンドン・パリ・ニューヨーク』(山海堂、1993年)187p

興計画による都市改造の目論見は、一部富裕地主階級の土地所有権の主張の前に大幅後退を余儀なくされるのである。

この震災復興計画が一部富裕地主階級という「名」のある人々の反対により挫折した例とすれば、戦後の震災復興計画は東京という大都市の中に何万何十万と存在する「無名」の大衆土地所有権者の抵抗によって、計画が大幅縮小し、都心中心部を除いてはほとんど戦前と変わらない街並みを再現してしまった例とっていいだろう。

東京の震災復興都市計画は1946年に発表された。それは都の当時都市計画課長石川栄耀らが中心になってまとめたもので、震災都市として指定された東京区部の都市計画ではあったが、40～50km圏に衛星都市、さらにその外側に外郭都市を想定して、それらに400万人の人口を収容し、区部の人口を350万人に押さえて、そこに緑と光あふれる都市をつくろうとした。石川は「それは膨大な960万坪の空地を与えることにより、都民に太陽と空気を与えんえん150kmの長大なる『緑地と公園』によって変化多くして尽きる事なき慰楽をあたえる事になる。又、これによって分割された都市は、初めて植民地的な居住形式から近隣単位的な正常居住形式に還される」と『復興情報』5号（1946年4月）に書いていた²⁴⁾。そうした都市をつくる眼目が区部を取り巻く緑地帯と市街地の区画整理にあったわけである。

すなわち同計画は、土地利用については戦前・戦中の環状空地帯をそのまま引継ぎ²⁵⁾、それを拡大したかたちで取り巻いている。この土地利用計画はほとんどそのまま特別都市計画法第3条の緑地地域として指定され、その面積は1万8933ha、区部面積の33・9%にあたる広さであった。また計画決定された幹線道路は幅員100mの道路7本を含む広幅員道路が放射状に広がる大計画で、さらに空襲による焼失面積1万6230haを上回る1万haが区画整理区域とされた。

しかし、この計画は市街地、郊外を問わず、土地所有者にとっては寝耳に水で、強い抵抗が都全域に広がることになる。市街地の区画整理については、震災復興のときも問題になった無償減歩が10%から15%に拡大されたことに反発が広がり、また緑地計画については、これに指定されると低密度ではあるものの建築制限がかけられることになっており、双方から財産権の侵害であるとの声が噴出するのである。

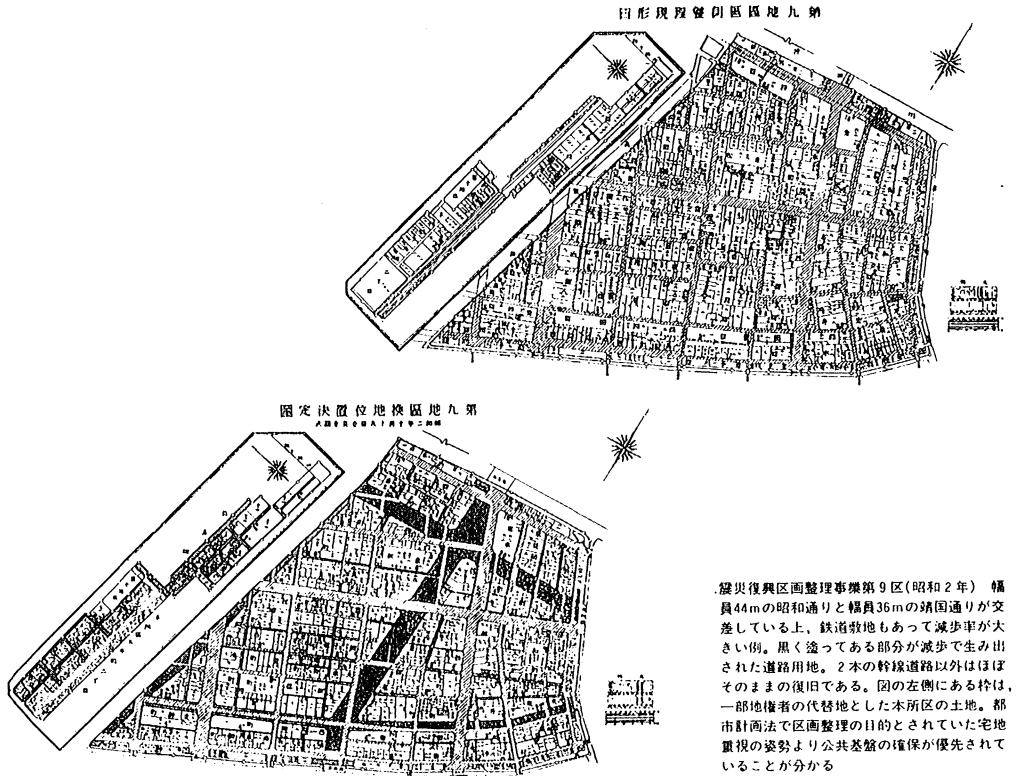
東京都の堀江興氏が当時の東京都地方都市計画審議会の模様をしるしているが²⁶⁾、同計画案は用途地域、街路計画など事務局段階で変更につぐ変更を余儀なくされ、それらの大幅変更を検討するために1950年11月27日に開催された同審議会においてさえ、「当時建設局長の任にあった石川

²⁴⁾ 石川栄耀「帝都復興計画に於ける緑地計画」(『都市計画』182号、1993年「特集石川栄耀生誕100年記念号」、228p以下、初出は『復興情報』5号(1946年4月))。

²⁵⁾ 1943年の「東京防空空地および空地帯計画」。

²⁶⁾ 堀江興「石川栄耀の仕事(震災復興計画)」(上記『都市計画』石川生誕記念号)93p以下。

(図4) 震災復興計画による区画整理事業の前と後



出所：『東京の都市計画100年』

は、このことに関連して周辺区を地盤とする都議会議員から手厳しい批判を受けることになる。それぞれの地域変更の陳情の取扱いに対する不公平感、それと緑地地域として残されることへの不安感、それが委員の石川に対する不信へと拡がっていった」

「それに先立つ委員会審議において石川は、都市としての機能を保持していくには都の人口を700～800万人に抑制したい。そのためにはなるべく住宅地の拡張を避けたい。地域変更の陳情をそのまま採り上げることは、都市計画上非常に不都合なものと応酬していたのである。……十分議論が尽くせないままに用途地域変更案を捌かざるを得なかったことは、石川にとって、甚だ本意なものであったと想像される」

という有り様だったというのである。

そうした状況に加え、1949年からの緊縮財政（ドッジライン）で、東京を含む全国各都市の復興計画の見直しが迫られるや、それまで地権者の抵抗で事業が遅れていた東京都はいやおうなしに計画の大幅縮小を行わざるをえなくなり、まず区画整理対象区域が2万haから5000ha弱に削減さ

れることになる。緑地計画も、おりから農地解放により膨大な数となった郊外土地所有者の抵抗で有名無実のもと化していき、ついには人口集中による都市化と高度成長の前にスブロールを加速する場になっていく。区画整理についていえば、事業終了時の1983年までに実施されたのは結局1652haにすぎなかった。その成果は、ほぼ山手線、京浜東北線、総武線の駅前地区にかぎられ、住宅市街地には及ばなかった²⁷⁾。

これら都市改造事業に比べれば規模は小さいが、震災復興事業とほぼ平行して行われたものに、1927年（昭和2年）に制定された不良地区改良法による不良住宅地区改良事業がある。これは同地区が都市下層社会形成の大きな要因になっていることに対し、社会福祉の観点から行われた先駆的事业といわれているが、公共団体、公益団体に2分の1の国庫補助を行うことにより、改善が進められた。しかし、こちらの都市改造のほうは、おりから軍需産業に向けて集中した労働力をあてこんだ家主による自主的改良が進んで、東京市社会局の調査によると、東京市内に1926年に87カ所あった同地区は、1937年には50地区が消滅ないし改良されていたという²⁸⁾。また、同事業は東京より大阪で見ると成果を上げた。その一つの理由は市が多額の事業費を予算化したからであった。要するに家主あるいは計画者の積極的な事業への参加が事業の進捗を支えたわけである。この「権利者の事業への積極的な参加」というのは、後段のために記憶にとどめておいてほしいキーワードである。

都市改造の成功例

戦後の東京でも部分的な都市改造が成功した例がかなりあるのはいうまでもない。民間による港区のアークヒルズはその例の一つであるが、もともと住宅密集地だったので、反対の土地所有者もいて、この再開発は時間がかかったが、何よりも事業者の熱意が新しい街をつくった。しかし、これは民間によるものなので、ここでは公的計画によって大規模再開発を行い、成功した例を紹介しておこう。

それは住工混在地区における再開発による公的住宅団地の建設・供給事業であり、それらの多くは住宅と併せて必要となる各種の生活関連施設を一定の地域的まとまりをもって整備してきている。つまり、それらの住宅供給は住宅の日照条件などの性能を最大限に確保する方向で整備が進められてきたのみならず、団地内の屋外環境も高水準で、さらに単に団地内だけでなく周辺についても一定の生活基盤・都市基盤整備を行ってきているのである。すなわち公的住宅団地が再開発による都市形成の過程で、その空間占有の結果として、地域の社会資本整備に大きな役割を果たして

²⁷⁾ 東京都都市計画局『東京の都市計画100年』（1989年）50p以下。

²⁸⁾ 上記『東京の都市計画100年』30p、本間義人『内務省住宅政策の教訓』（御茶ノ水書房、1989年）に福祉と環境の観点から進められた内務省の都市・住宅政策として不良住宅地区改良事業について詳述している。

きていて、これこそ福祉と環境の観点から見て、大都市における都市改造のモデルと見てしかるべき例といえる。

その一つの例は江東区における再開発による公的住宅開発で、それは主に工場等制限法により転出した工場の移転跡地を利用して進められ、1960年代後半から80年代にかけて行われた。1ha以上の再開発だけで48件を数え、そのうち23件が公的住宅団地(表3)であり、そのほか防災拠点、学校などの公共施設のほか、民間マンションも建設されたが、団地規模、面積からいって中心が公的団地であるのは別表でわかる通りである。江東区はこれらの再開発に対して「開発行為及び中高層建築物の建設等に関する指導要綱」などを制定して近隣の密集市街地にも再開発の効果が及ぶように枠をはめ、東京都、日本住宅公団(当時)もそれぞれ自主的に要綱、区との了解事項をまとめて、再開発にあたった。

その結果、それら48の開発行為が完了した時点において、区面積の40%になる約156haに公的住宅団地が建設され、計4万戸近い住宅が確保されたほか、それに伴い、それまで区民一人あたり0.5平方mに満たなかった公園・広場などのオープンスペースが4平方mに増え、それが不燃化率を高め、同時に防災機能を充実させることになったことが明らかになっている。生活道路・通路も従前に増して確保された。

これらの再開発によってつくられた関連公共施設は小学校15校(14.7ha)、中学校3校(3.4ha)、幼稚園13園(2.1ha)、保育所28園(3.8ha)、児童館7館(0.4ha)、道路9(2.3ha)、公園43カ所(5.4ha)などとなっている²⁹⁾。こうした住宅団地と、それに関連した社会資本整備により、かつては住工混在の工場都市と見られてきた江東区は現在、東京都特別区の中でも水準の高い住宅都市に変貌を遂げているのである。

これは都市改造によって都市における福祉と環境を改善した典型的な例であるが、ここには様々な幸運が重なったことが見られる。都市集中に対して国の住宅建設計画が公的住宅の拡充を掲げていたこと、加えて高度成長時代で住宅投資に向けられる公的資金が潤沢だったこと、工場が制限法や公害規制を嫌って移転を促進していて、その跡地利用が可能だったことなどであるが、土地利用という視点から見れば、工場跡地がその規模のわりに所有権が単純であったことが挙げられるだろう。(表3)で見ると、それはだいたい移転企業の所有によるもので、事業者はまとめて一括買収することができた。このように所有権が単純だと、事業開始までの時間が短縮され、計画者の構想通りに事業を展開しうるわけである。木造住宅密集地域においても、そのように権利関係が単純であるならば、資金はともかく、事業遅延の原因をかなり短縮することが可能になるかも知れない。

²⁹⁾ 本間義人『現代都市住宅政策』(三省堂、1983年)277p以下に詳細は報告している。

(表4) 1ha以上移転用地一覧(1966~81)

年次	所在地	面積(m ²)	移転企業名	跡地利利用
1966年	大島9丁目	64,243	日東化学大島工場	防災拠点
	大島4丁目	87,207	日曹製鋼大島工場	公園住宅(2,514戸)
	亀戸2丁目	43,000	日清紡績亀戸工場	"(1,426戸)
67年	亀戸9丁目	10,038	石井鉄工所	少年野球場
	塩浜2丁目	14,100	東京ヘリポート	都営住宅(300戸)
68年	北砂1丁目	23,827	川鉄鋼板	"(390戸)
	大島6丁目	97,744	三菱製鋼大島第一工場	公園住宅(3,170戸)
	東砂2丁目	52,614	桜田機械	都営住宅(1,487戸)
	南砂5丁目	29,083	大林組東京製作所	"(716戸)
	東陽4丁目	11,639	東京原木共同組合	江東区役所用地
69年	北砂4丁目	10,484	東京製塩	都住宅供給公社(526戸)
	東砂1丁目	12,143	東邦シートフレーム	都営住宅(200戸)
	大島8丁目	13,600	川崎重工業	"(270戸)
70年	大島7丁目	12,187	昭和石油瓦斯	公園住宅(520戸)
	東陽4丁目	11,486	大出産業(資材置場)	都住宅供給公社(390戸)
	新砂1丁目	30,299	松尾橋梁	再開発関連用地
71年	北砂7丁目	11,803	中野組	公園住宅(494戸)
	南砂2丁目	163,939	汽車製造東京工場	都住宅供給公社(3,839戸) 学校(約34,000m ²)
	南砂6丁目	10,000	安藤建設	都住宅供給公社(260戸)
72年	大島9丁目	15,338	日本化学工場	防災拠点
	北砂5丁目	92,675	東京芝浦電気砂町工場	}公園住宅(2,781戸) 学校(約33,200m ²)
	"	37,368	東芝モノフラックス	
	大島8丁目	13,600	細井化学	都営住宅(120戸)
	南砂1丁目	14,668	新鴻運輸	再開発関連用地
	東砂7丁目	13,388	昭和製作所	民間マンション(313戸)
73年	南砂6丁目	60,163	トビー工業東京製作所北工場	レジャー施設
	新砂3丁目	138,518	" 南工場	再開発関連用地
	東砂7丁目	18,128	手塚興産	都営住宅(85戸)

年次	所在地	面積(m ²)	移転企業名	跡地利利用
1974年	亀戸9丁目	106,000	日立製作所亀戸工場	都立公園
	東陽4丁目	13,881	東京原木協同組合	都立養護学校他
75年	越中島3丁目	33,000	日立金属	公園住宅(435戸) 学校(約10,000m ²)
	豊洲4丁目	33,000	熊谷組	公園住宅(803戸)
76年	大島3丁目	21,050	日本ロール東京鋼鉄	都立高校
	新砂3丁目	18,712	西製鋼	再開発関連用地
	東陽2丁目	12,302	伊藤鉄工所	民間マンション(498戸)
78年	亀戸9丁目	18,580	興国鋼線索	都営, 公社住宅(552戸)
	大島4丁目	21,909	日本製粉	公社住宅(207戸) 中学校用地(約10,000m ²)
	亀戸9丁目	11,369	日商岩井ボーリング場	民間マンション(390戸)
	南砂3丁目	18,911	KM ゴルフ練習場	民間マンション(498戸)
79年	塩浜1丁目	14,098	丸紅倉庫	民間マンション(465戸)
	大島8丁目	12,302	大島製線跡	民間マンション(449戸) 学校(約17,000m ²)
	東陽2丁目	41,064	横河橋梁製作所 鹿島製作所資材置場 竹中工務店資材置場	民間マンション(840戸) 公共用地(約10,000m ²)
	東砂3丁目	15,548	東亜ペイント	公園住宅(322戸)
80年	南砂1丁目	10,000	共立機械	学校用地
	大島7丁目	11,525	手塚興産	民間マンション(471戸) 公園住宅(317戸)
81年	枝川3丁目	11,512	コンテックス	民間マンション(141戸)
	枝川1丁目	10,000	日商岩井倉庫	民間マンション(386戸)
	亀戸9丁目	13,843	日立製作所	学校用地
	計	1,561,888		

都心再生の死角

出所: 本間『現代都市住宅政策』

しかし、それはともかくこの一例は、木造住宅密集地域整備地域においてこそ、そこでの福祉と環境を担保するうえで、これにならって早急に都市改造が進められなければならないことを示しているといっていいただろう。

3、市民的土地所有権と土地利用へ

土地所有権の変化

震災復興計画や戦災復興計画が妨げられ、戦後の高度成長期以降の木造住宅密集地域整備事業の進捗が遅れ、東京がもっとも都市改造をはからなければならない地域が劣悪な環境のまま取り残されている理由の一つに、当該地域の人々の土地所有権が横たわっているのは確かなようである。しかし、その土地所有権そのものは歴史的経過の中で大きく変わってきている。

かつて土地所有権は、(現在でもそうだが) 憲法第29条の「財産権は、これを侵してはならない」とされ、また民法第206条で「所有者ハ法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用、収益及ヒ処分ヲ為ス権利ヲ有ス」とされてきた。民法第207条は「土地ノ所有権ハ法令ノ制限内ニ於テ其土地ノ上下ニ及フ」としており、これをもとに土地所有者はその所有地を天空から地下まで、どのように利用し、どのように売って収益をあげても、原則的に自由とされてきた。つまり土地所有権は絶対に侵してはならない権利(絶対的所有権)であって、使用・収益・処分のすべての領域において自由であるというわけで、絶対性や自由性を制限し、土地所有権を相対的な所有権として構成し、所有権より利用のほうが優位に立つ英米法の国々とは基本的に異なっている。

しかし、憲法第29条の2項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」としていて、民法にある「法令ノ制限内」で自由な土地利用は、法律により制限されることがあるとし、都市においては主に都市計画法がその制限を加える法律と位置付けられている。しかし、その制限や規制はできるだけ緩やかに行われてきており、近年は規制緩和の名のもとにより緩やかに運用されてきた歴史がある。「緩やかに」ということは、所有権の自由をできるだけ認めようということにほかならない。したがって木造住宅密集地域整備事業においても、区画整理等による土地所有の制限は、事業者「にでも触れるように扱われ、事業がなかなか進まない大きな理由になってきた経緯があるのである。土地収用法による収用なども、多くの場合避けてきた。

しかし、地価が高騰しつづけたバブル最中の1989年12月に、その沈静策の一つとして土地基本法(全20条)が制定されて、若干様相が変化しだしてきた。同法は土地の基本理念について「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって

不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする」(第2条)と、あらためて土地の公共性を明記し、土地の利用と計画について「土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適性に利用されるものとする。2 土地は、適性かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする」(第3条)と、土地利用計画の優先性を明確化した。ここで「公共の福祉の優先」が土地利用の原理であり、これは土地所有権よりも優先されると明らかにされたわけである。この基本法を受けるかたちで1992年には土地所有権に対する公的規制を強化する方向に向いて、都市計画法が大改正されている。つまり、公共の名のもとに都市の開発・再開発を促進すべく法の整備がなされたといっていいただろう。こうして土地所有権について、お上のほうの意識転換がなされる。ここで詳しい法解釈におよぶのは避けるが、それはあらためていうまでもなく憲法第29条2項を拡大していく方向である³⁰⁾。

だが、そのような基本法が施行されたにもかかわらず、例えば木造住宅密集地域の整備事業はなかなか進まない。なぜだろうか。法における土地所有権観が変わったのに、土地所有者のそれが変わらず戦前のまま、あるいは土地基本法制定以前のままであるからだろうか。あい変わらず土地を最大価値の私有財産として「後生大事」にしているからだろうか。土地所有者の意識がなお絶対的土地所有権観のままでいる傾向は前記国土庁の調査においても見られるところではあるが、別の見方があってもいいただろう。

あらためて東京における都市改造の経過を振り返ってみると、戦前から戦後直後にかけての震災復興計画、戦災復興計画(これも国の計画を受けて策定された)いずれもが中央主導によるもので、いわばお上の計画を一方的に下におろして事業を行う手法をとった。近年進められている木造住宅密集地域に対する整備事業も、事業主体である区、市が、前述しているように木造建物棟数率70%以上、老朽木造建物棟数率30%以上、住宅密度haあたり55戸、不燃領域率60%未満の要件にあたる地域全部を対象に事業申請を行えば、東京都知事が自動的に承認して事業にあたることになっており、そこに地域住民の意思を反映させるシステムは存在しない。正式に住民に告知されるのは事業が決定してからで、これもいわばトップダウンである。

同地域の土地所有者には古くからの土地所有権意識が残滓として根強く存在するにしても、実は

³⁰⁾ 土地所有権については吉田克己「現行法のパラダイムと土地基本法」(本間義人、五十嵐敬喜、原田純孝編『土地基本法を読む』日本経済評論社、1990年)、に所収、37p以下。同71p以下の成能通厚「所有権と公共性—基本法の所有権論等」を参考。また吉田教授は原田純孝編『日本の都市法—構造と展開』(東京大学出版会、2001年)所収365p以下の「土地所有権の日本的特質」においてもかねての主張を詳しく展開している。

そうした事業の手法に対する疑いや反発があって、事業の執行になかなか同意できない面があると見られるので、地下鉄東池袋駅と同新大塚駅に挟まれた東池袋4、5丁目地域で任意の聞き取りを行ったところ、聞き取りのすべてではないが、果たしてそう答える向きが多かった。さらに自己負担の資金面について、なかなか同意に踏み切れないであることを表明する住民も存在したことをしるしておきたい。つまり一方的に「公共の福祉」のために土地所有権は制約されるという官治的理論の説得だけでは、住民は納得しないということである。このことはつまり、事業すなわち土地利用の変更について、事業主体の計画および手法がこれらの人々の土地所有権観を利用優先に変えさせるインパクトに欠けていることを示す以外の何ものでもない。

おりから2001年の通常国会で土地収用法の改正が成立し、公聴会の義務化などで事業の公益性の認定手続きに時間をかける、補償金の支払いなどの収用裁決手続きは簡略化、迅速化をはかることが改正法には盛り込まれ、公共事業の遅れに対する国の苛立ちがうかがえるが、しかし、こういう手法を重ねたところで、事業の遅れを解決することにならないのはいうまでもない³¹⁾。では、まず人々の土地所有権観を変えるのに繋がり、例えばこの木造住宅地域整備事業をより進めることに通じる事業主体の説得内容、手法は考えられないだろうか。実は、まさにここにこそ、今後の都市改造を含めた、区市の都市計画マスタープランの成否もかかっているように思われるのである³²⁾。

あるべき土地利用

「ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を安定的に維持する社会的装置」を「社会的共通資本」という言葉を使って説明したのは宇沢弘文教授であるが³³⁾、それに倣えば、のぞましい土地利用によって実現した都市とはまぎれもなく社会的共通資本であり、それは所有のいかんにかかわらず「公的空間」といっていいだろう。それは純粋に「私的空間」とはいえない。所有的には私的空間といえども、公的資本の投下を得て、その所有者のみならず不特定多数の共用空間となっていて、人々の生活にとっては不可欠の空間と化しているからである。そうした観点から見ると、木造住宅密集地域の場合、これまで空間的にはともすれば閉鎖的な私的空間であったところをいかに公的空間化するための土地利用計画を樹てるかこそが問われているといえる。それはおそらく土地所有者の都市改造への意欲をかりたてるものでなければならぬはずである。

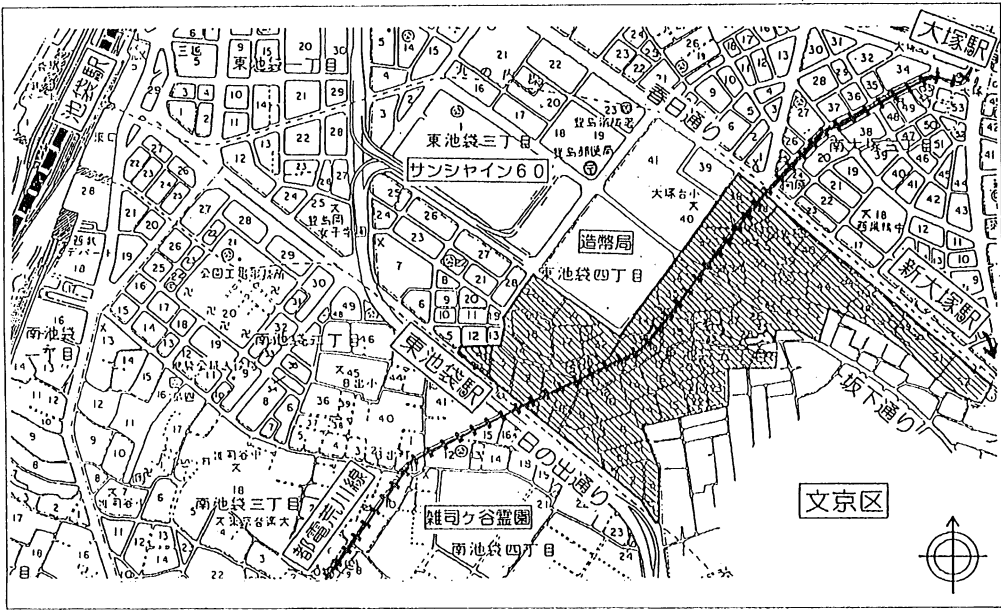
その前提としてまずなされなければならないのは土地基本法を含めた従来の「公共性」の意味を

31) 同法改正について藤田市晴東北大教授は「手続き改善で一步前進」と評価。原科幸彦東工大教授は「環境アセス見直し先」と、公共事業の入り口を見直すことが必要と疑問を投げかけている（『朝日新聞』2001年3月3日付朝刊）。

32) 区市町村の都市計画マスタープランは1992年の都市計画法改正で創設されたもので、正式には「市町村の都市計画に関する基本的な方針」という。同年以降、各地の自治体で策定が進んでいる。

33) 宇沢弘文『社会的共通資本』（岩波書店、2000年）94p以下。

(図5) 東池袋4・5丁目地区位置図



転換することであろう。なぜなら、その「公共性」は若干前述しているように、いわば開発ないし再開発する側にとって意味のあるものであり、される側にとっては規制よりむしろ「強制」の意に近いものだからである。そこからは住民に都市改造への意欲が起きないばかりか、その意欲を住民同士が共有しうるモチーフも生まれない。戒能通厚教授も以下のように指摘しているのである。

「(欧米等における)『建築の自由の原則的禁止』という、都市における土地所有者・権利者が共通に合意するルールは、それが単に厳格な法の規制対象となる規範に基づくからという理由だけで維持されてきてのではない。それは、それ自体が、一定の『公共性』を体現した観念として形成され、しかも都市市民に共有される空間的な場の概念となって都市計画を事実として先導してきたことのゆえに、その正当性が認められてきたもの、と言えるのではあるまいか。これに対し、わが国の都市においては、この様な『公共性』の場の共有の契機がほぼ完全に欠落している結果、『公共性』はここではかえって、その都度、『創造』されるほかない構造になっている。『基本法』の『公共性』もその限りでは都市における土地の『高度利用』『有効、適性利用』というキーワードによって、個々の地片ごとに『創造』されていくしくみになっていると言えようが、そこからは『公共性』の分裂と、市民の連帯よりもその“分断”が帰結していくことになるのではあるまいか³⁴⁾。

つまり、ここで問われている公共性とは開発、再開発する側の「高度利用」「有効、適性利用」

34) 前掲戒能論文91p以下。

のためのものではなく、私的空間を市民的公的空間としての共用空間に転換させるうえでの、いわば市民的公共性といったものなのである。市民的公的空間とは住民それぞれの福祉を担保しえて、かつ住環境としての環境を改善した結果としての、災害に対し安全な空間を指すのはいうまでもない。それは私的共有の共用空間といってもよい。木造住宅密集地帯にあっては同地域における土地所有者の土地所有権観をそのような方向に誘導することがまず必要なのであり、事業主体の区、市もそのように誘導していく責務を有しているといっていいただろう。それは事業主体も地域の一人として、土地所有者をはじめとする様々な権利者とともに都市の土地利用について共同の行動をとらなければならないという意味での責務であり、もちろん、その責務は国家法体系下の都市計画法とか建築基準法などの法を背景に権力を行使する場合の国家事務としての責務ではなく、地域の福祉と環境を改善するオルガナイザーとしての役割としてのものであることはいうまでもない。地方分権の意味も実はここにあるといっていなのである。

つまり、土地利用に関わる地域の様々な主体が共同の行動をとることによって、福祉と環境の改善という個別の利益と効率が最大化していく構造を、その主体の一つである事業主体が土地利用計画構想のかたちで示し、諸権利者がそれに積極的に参加しうるシステムをつくる。これはいわば地域のオルガナイザーによる新しいかたちの公的コントロール（公共性の主張）といえるものであって、こうしたシステムが構築されると「規制は制約でなく、都市という組織の中で自己実現を図るいわば解放の手段となろう」としているのは福川祐一教授である³⁵⁾。この指摘にある、土地利用が「制約でなく解放の手段」になるということが重要である。つまり、ここにこそ土地所有者の所有権観を変えさせることができるポイントがあるからである。そうした土地利用計画がつくられれば、おそらく木造住宅密集地域の整備事業の進捗ははかどることになる。

のぞましい土地利用計画は、地域によって異なる。現在の土地利用状況、諸権利者の分布、密集度、細街路、不燃領域率などがそれぞれ異なり、またそれぞれ社会的、経済的、文化的、人間的活動の諸条件や地域的風土、伝統などが異なるからにはほかならない。それらを勘案して、それぞれの地域がもっともふさわしい土地利用計画が選択される。

住民発意の都市改造へ

しかし、最近の状況で気になるのは東京都の動向である。東京都の震災復興検討委員会（伊藤滋委員長）がまとめた東京直下型大地震後の都市改造の方向を示した「震災復興グランドデザイン」によると、震災直後にこの稿で述べている山手通りと環状7号線に挟まれた木造住宅密集地域を緑地帯として、震災復興のシンボルとする「緑の回廊」にするために、被災地の建築制限を強め、土

³⁵⁾ 大谷幸夫編『都市にとって土地とは何か』（筑摩書房、1988年）所収219p以下の福川祐一「提言 周囲への影響の大きい開発は許可制に」。

地収用を行って、新たな土地区画整理事業を行うことを提案しているのである。これを受けて東京都はこの土地区画整理事業、市街地再開発事業に必要な費用を5兆7000億円（総額は9兆1000億円）と試算している³⁶⁾。

震災直後に大がかりな都市改造に着手する、これは阪神・淡路大震災後に神戸市が行った都市計画と軌を一にする手法である。阪神・淡路大震災では直後の2月1日以降、各地で3月17日までの建築制限の措置が建築基準法によってとられ、さらにその後制定された被災市街地復興特別措置法によって、それは都市計画決定までとされることになり、この間に被災地の都市計画がつぎつぎ決定される。神戸市の場合、その3月17日までに最短で幹線道路建設とその道路沿いを不燃化するのを主な内容とした都市計画を決定したが、それは都市計画決定の手続きである縦覧、公聴会がかたしばかりで、多数の住民から不満が噴出したにもかかわらず、市当局は区画整理などの復興都市計画と被災市街地復興推進地域の決定を強行したのであった。つまり、ここでは上から下へ計画が示され、しかも、それを大多数の住民、土地所有権者の同意なく強行決定されたのである。神戸市だけで計2400件の意見書が住民から提出されたという経緯がある。このため、神戸市においては中心部の復興は進捗したものの、震災後5年経過した2000年の時点でも密集市街地の復興の足取りは遅々としたものになっている³⁷⁾。

本稿でいっている市民的土地利用計画によって住民の共用空間をつくるのをめざすことで土地所有権を克服したいというのは、この種の都市改造を指していっているのではない。逆にそうした公共の名のもとに進められる上から下への強権的都市改造を避けることこそ、都市改造の早道であることを示してきているわけである。かりに東京が大地震に見舞われることがあるにしても、その後の震災復興計画で神戸市が行ってきたことは繰り返されるべきでないのはいうまでもない。のぞましいのは大地震に耐えられる市街地を木造賃貸住宅密集地域を含めて、大地震に見舞われる前に整備しておくことなのである。

その土地利用計画はどのようにつくられるのがのぞましいか。それはまず地域住民の発意と、それに呼応した区、市の構想に基づき、土地所有権者など関係者の合意によってその提案がなされるべきであって、その後の事業主体たる区、市の役割は計画者ではなく、住民が主体的に参加して計画をつくって合意するに至るまでのオルガナイザーである。区、市がその役割に徹することで公共性の押し売りをやめ、住民自身から自ら求める公的空間の共用性を引き出し、結果的に公共の福祉

³⁶⁾ 2001年4月24、25日付の各新聞による。

³⁷⁾ 神戸大学震災研究会前掲書251p以下、安永正昭「都市被災下の借地・借家問題」および283p以下の平山洋介「都市計画決定と住民参加」。ほかに阪神・淡路大震災を例に憲法はじめ行政法、民法における「公共性」を分析した牛尾洋也「市民法的公共性論のための覚書—震災復興計画を契機として」（中斐道太郎編『大震災と法』（同文館2000年）195p以下などを参考。

を実現し、環境の改善を図ることとする。都市改造の方向をこのように転換することは、池田恒男教授の言を借りれば、すなわち『鉄とコンクリート』で都市災害を封じ込めるやり方ではない、都市住民と都市勤労者・業務者が中心となった自治的な防災都市作りを展望することになる³⁸⁾。池田教授はその転換例として、人の住空間と業務空間の峻別と結合、緑地や公園などの都市密度を低くするための都市施設などを例示しているが、この稿でいう市民的土地利用による共用の公的空間の創出はそれらの究極に位置するものといっていいただろう。

さて、地域住民により都市改造のあるべき方向、目標が合意されたとしても、それを達成するには法体系の再整備が必要である。というのも都市改造などのまちづくりにおいては、現行法ではカバーしきれない部分が多いからにはほかならない。権利が複雑に錯綜する敷地の統合、住宅の共同化・不燃化などは、現行法のみで対処すると強制のニュアンスが強まり、結果的に抵抗を生むことになるのは前述している通りで、そうした事態を避けるには、現行法に網羅されていない、例えば住民合意を事業主体にボトムアップするシステムなどの細部のルールが必要になる。つまり住民参加の「仕掛け」としての条例である。

現在多くの自治体でまちづくり条例が制定されて効果を上げている。これは都市計画法などに抵触する、いわゆる「上乘せ条例」であるが、これを木造住宅密集地域の地域ごとにそれぞれ別々の条例として制定して、住民合意のバックアップをする。全国で制定されているまちづくり条例は2000年度までに669自治体で1080に達するが、これらは一自治体で一つの条例である。これを密集地帯をいくつも抱えているとすれば、その数だけ制定するのである。例えば、土地利用計画への住民参加、計画決定のプロセス、開発地区の決定、市の関与のあり方などを詳しく条文化した静岡県掛川市の「掛川市生涯学習土地条例」や神奈川県真鶴町の「まちづくり条例」³⁹⁾などは、その先駆的な試みといえるが、市町単位でも全国画一的な法では対処できず、地域に合った条例によりまちづくりを進めているのをみれば、市町単位より狭小地域で、それぞれ事情が異なる都市改造が国の法制度で対応しきれないはずがないのである。それぞれの対象地域の数だけ条例を制定することのほうが効果的なわけが、これら条例制定先進自治体の例は示している。その結果としてそこに生活している様々な人々の構成する多様な地域での福祉と環境が担保され、人権が保障されることになる。

このことは木造住宅密集地域の整備を含め、市民的土地利用を主眼とした都市改造を市民生活本

38) 池田恒男「世紀末日本における都市防災と土地法制」(東京都立大学都市研究所『総合都市研究』73号、2000年9月)、149p以下

39) 正式名称「掛川市生涯学習土地条例」と「真鶴町まちづくり条例」については本間『まちづくりの思想』(有斐閣、1994年)で詳述している。まちづくり条例一般については五十嵐敬喜、小川明雄『都市計画一利権の構図を超えて』(岩波書店、1993年)が、他の自治体の例も含めて紹介している。

位に進めて、その地域の福祉と環境に寄与するには、土地の高度利用や効率的使用を進めるうえで理論的根拠となっている現在の法のあり方の再検討を含め、法体系の単なる再整備ではない再構築こそ迫られていることを示唆しているといえよう。つまり現行法体系を、あるべき都市創造に向けた、より積極的な論理をもって構築し直すことである。それにより、まとまった土地を入手することを可能にする。木造住宅密集地域の整備事業はそのような経過を経て、初めて軌道に乗ることになり、それは都心再生への第一歩となるに違いないのである。

提言（まとめにかえて）

以上、都心再生への第一歩としての木造住宅密集地域の整備事業のあるべき方向を述べてきた締めくくりとして、同事業の進捗を早め、大地震のさいに人々の生命が危険にさらされることが関東大震災、阪神・淡路大震災につづいて再々現されないよう、若干の提言を簡単にしっておきたい。

その一は、事業促進のための資金量を大幅に増やすことである。前述しているように同事業に投下されている東京都の予算は2000年度の場合、2066億円にすぎない。一方で東京都はかりに東京が今後大地震に見舞われたさいの震災復興費として土地区画整理事業、市街地再開発費として5兆7000億円を計上するというのである。これはどこか、おかしくはないか。大地震に見舞われる前の当面の事業にこそ多くの費用が投じられるべきであって、そうでないのは、東京都は都市改造のために大地震の到来を待っているとしか受け取られないだろう。

その二は、事業のネックに人々の土地所有権観があるが、これは単なる法解釈や法の適用による規制で転換しうるものではない。人々が自ら所有権の制限を受入れ、自発的に新たなまちづくりに意欲的に取り組める構想の提示と、それに基づき住民が土地利用計画に合意できるシステムが重要である。ここで必要なのは上からの強制ではなく、自主的発意を導くソフトな提案であり、その結果、地域で細分化された土地をまとめ、住民による市民的土地利用計画を基にした住民の共用空間をつくるのが可能になる。

その三は、そのシステムを効果的に生かすために事業主体の区、市は整備事業の対象地域ごとに自治体法ともいうべき条例を制定し、法でカバーしきれない細部のルールとすべきである。さらには現行法体系の再構築も待たれる。現在の硬直して、日本独自の法体系を都市と時代に適応しうるものに変えるうえで、関係者の努力を期待したい。

ただ一ついえるのは、大地震は東京の都市改造、都心再生を待つてはくれないということである。石橋教授の警告をもう一度思い起こしたい。

補遺 東京緑地地域計画と石川栄耀

土地問題をめぐる攻防一練馬区を例に

はじめに

ここに1本のVTRがある。1947年に東京都が製作した映画『20年後の東京』（30分）を複製したものである。それは、戦災復興計画が成し遂げられたあかつきには、20年後の東京はこうなるという青写真を描いたもので、タイトルシーンには「提供・東京都」「企画・都市計画課」とあって、当時の都市計画課長・石川栄耀がつくらせたと伝えられている。つまり、戦災復興計画のPR映画で、その存在は都市計画関係者には広く知られているものである。この映画はこういうナレーションで始まる。

「イギリスの衛生大臣がこう嘆いたそうです。都市は紙で出来ていればよかった。その都市が時代に合わなければ、焼いて造りかえられる。しかし、都市は鉄と石で出来ているから厄介だ。そのイギリスの大臣が待ちのぞんでいたときがやってきました。焼け野原となった東京にいま、その千載一遇のチャンスがやってきたのです」と、まず冒頭で、戦災に遭ったいまこそ東京を造りかえるチャンスだと指摘するのである。それは新しい時代にふさわしい、新しい都市でなければならないが、どんな都市がふさわしいのかと、ナレーションは続く。これはいわば、あるべき都市の目標であり、それを映画では三つの側面から説明するが、当然のことながらそれが戦災復興計画の掲げる計画目標であるのはいまでもない。一つの側面は「友愛の都へ」というものであり、二つ目は「楽しい都へ」、三つ目は「太陽の都へ」というものである。「友愛の都市」では広場が、「楽しい都市」では緑が、「太陽の都市」では日照が、それらを支える必須の要件となる。これを実現するための具体策として三つの計画を立てる、という。

その計画とは「地域の計画」「交通の計画」「緑の計画」である。この「地域の計画」でいっているのは、東京が政治都市、文化都市として生きていくには、まず住居地域と商・工業地域と分離する「ゾーニング」が必要だということであり、そのうえでアパートの共同建築、緑地と空地の確保が絶対要件だということであり、「交通の計画」では、新しい東京は幅20～100 mの緑化された道路を張りめぐらせるとし、それらの仕上げが「緑の計画」によって緑地を設定することで、東京にまず環状と放射状の緑のアミをかぶせ、計119万坪の緑地をつくり出し、また閉ざされた皇居外苑などの大小の空間を開放し、さらに海の公園をつくることにより、新しい東京を「山紫水明」、

かつ民主性、文化性を有する都市にしようというのである。

ここで映画は、こうした計画を進めるうえで「一番の困難は土地です」と、土地問題に入って、このへんからナレーションの口調も熱っぽくなり、「道路をつくるにも緑地をつくるにも土地が必要です。しかし、土地は公共の土地が16%、私有地が84%で、しかも土地所有者たちはネコの額ほどの土地でも決して手放そうとしないのです」、だから都市を造りかえるには「一にも土地、二にも土地なのです。(20年後の東京にとり) もっとも必要なのは、私利を離れて、土地を公共のために使うことに目覚めてくれることなのです」と訴えて締めくくるのである。「一にも土地、二にも土地だ」。

この映画は、前述タイトルシーンにある「企画・都市計画課」でわかるように、当時都市計画課長の石川栄耀が戦災復興計画にかけていた思いを、そのまま映像化したものといっていいたいだろう。戦災復興計画、中でも緑地地域計画が、この映画で石川が訴えていた危惧どおりに、まさに土地問題で挫折してしまうのは別稿で触れているとおりである。そうした結末になったのに、土地問題の圧力がそれほど大きかったというほかに、石川自身にスキはなかったろうか。そこであらためて戦災復興計画におけるその部分に触れておきたいと思う。

1、都市計画家石川と戦災復興計画

東京で戦災復興計画が実施されることになったのは1946年である。3月に東京都が東京40キロ圏および関東地方の地方計画を前提とし、計画人口を350万人に抑えた帝都復興都市計画概要を発表し、翌4月には早くも東京都は復興都市計画の街路計画、区画整理等の計画を決定する。戦災区域4800万坪とこれに関連する区域を含めた計6100万坪を区画整理事業区域として計画決定したわけである。これより前の1945年8月、つまり敗戦の月に東京都は「帝都再建方策」を発表しているが、それにしても概要発表からわずか1カ月というあわただしさである。このとき石川は都市計画課長。内務省勤務のかたわら1943年7月から東京都技師を兼任、同年10月に東京都計画局道路課長に就任し、1944年10月からは都市計画課長を兼務していた。1893年9月生まれだから、当時52歳である。発表は、この石川の手で行われた。

石川については関東学院大学の昌子住江教授、東京市政調査会の東郷尚武常務理事が90年代になってから伝記を書いている(あるいは他の人も書いているかもしれない)。中でも昌子教授のそれは、石川の長男・東京電機大学教授の石川充のヒアリングを行っていて、なかなか興味深い事実を発掘している⁹⁾。それらの伝記および石川の年譜²⁰⁾によると、石川は東京大学土木工学科卒業後の1920年10月に内務省都市計画委員会技師として採用され、都市計画名古屋地方委員会(21年

5月に都市計画愛知地方委員会と改称)に赴任、おもに名古屋市の都市計画に携わったのち、33年9月に都市計画東京地方委員会に転勤している。43年7月に東京都技師を兼任、それ以降の経歴は前述の通りである。

この都市計画課長に至るまでに石川は名古屋では都市計画区域の決定、都市計画街路の認可、土地区画整理組合の設立、都市計画公園の新設認可などの都市計画実務に携わったほか、32年6月には初の著書『都市動態の研究』(刀江書院)を刊行している。39年9月には都市計画東京地方委員会が紀元2600年記念事業として計画した東京市の宮城外苑整備事業に対して、宮城広場の自動車交通を緩和するためのトンネル建設案を提案している。おそらくこのアイデアが認められて石川はのちに名古屋から東京へ招かれることになるのだが、このトンネル案を知るかぎり、石川は当時の都市計画官僚としてはかなりのアイデアマンであったことがわかる。41年4月の著書『防空日本の構成』(天元社)、42年に陸軍嘱託として上海に渡り上海都市計画に携わったこと、同年6月の著書『戦争と都市』(日本電報通信社)、あるいは44年3月の著書『皇国都市の建設』(常磐書房)、同年7月の著書『国防と都市計画』(山海堂)あたりからは、石川も戦争遂行に当たった内務省官僚の例外ではありえなかったこともうかがえる。

東京都の都市計画課長に就任して最初の仕事(44年10月)も、都内の戦時住区をつくることであり、戦時緊急人員を確保するために地方転出者、疎開者を呼び戻すという、まさに内務省的なものであったが、敗色が濃厚な中で、翌11月には東京の復興計画の研究に着手し、敗戦と同時の45年8月には、都市計画課として「帝都再建方策」を発表している。これは戦後東京の計画人口を300万人として、戦災を機に広幅員道路をいっきにつくるといふ、石川が名古屋で行ってきた都市計画事業の拡大版といえる大規模なものであり、当時1945年8月27日付『朝日新聞』によれば、「再建方策」にはとりあえずの戦後処理という応急手当てとしかる後の恒久的計画を行うものと、最初から国家百年の計として根本的計画を行う行き方があるが、東京都のこの方策は後者の「国家百年の計」をめざしたものの前段であるという紹介をしている。その後、敗戦の年の暮れ(12月30日)の閣議において、その「国家百年の計」ともいべき戦災復興都市計画基本方針が決定されている¹⁾。それは過大都市の抑制と地方中小都市の振興を目標に掲げたものであり、こうした経過を経て46年3月の戦災復興計画概案発表となるわけである。この戦災復興計画は、昌子教授によれば石川を「中心に立案された」たものであり、東郷氏によれば石川が「実質的にまとめた」

¹⁾ 昌子住江「石川榮耀の生涯」(日本都市計画学会『都市計画』1993年、182号の15p以下)。東郷尚武「戦災復興の礎を築いた石川榮耀」(『東京人』編集部編『江戸・東京を造った人々―都市のプランナーたち』1993年、都市出版の412p以下)。他に昌子教授は東京電力『地域開発ニュース』(2000年、268号の34p以下)に「新宿歌舞伎町をつくった人物・石川榮耀」を書いている。

²⁾ 前掲『都市計画』182号の66p以下

³⁾ 建設省編『戦災復興誌』第1巻(1959年、建設省)56p

ものである。石川はのちにその計画の理論と構想を学位論文にまとめているから⁹⁾、お二人がいつている通りなのだろう。

戦後初めて刊行された『東京都政概要』(1946年3月)に「帝都復興計画概要」なるものが掲載されているが、これは東京戦災復興計画のもとといえるもので、そこではこの計画の「基本方式」なるものがこう記載されている。

帝都復興計画の樹立に当たって最も留意しなければならないことは、既往の帝都にみられた保健、保安、交通その他都民生活の全般に及ぶ弊害を再び発生させないようにするとともに帝都将来の能率を考慮に入れ、都市性格に再検討を加え、ただ東京都だけを対象とする孤立した一都市の計画ではなく、広く関東地方、特に帝都周辺の衛星都市との関連性を考慮して国土計画および地方計画を加味した適切な計画を樹立しなければならぬことである。

帝都の都市性格として、政治の中心地であること、文化及び経済の中核であることには異論はないけれど、かつてあったような過大総合都市として人口の集中をひき起さないことに重点を置き、過去における東京の都市的弊害発生の原因を未然に防がねばならぬ。新生東京都はこのような都市性格を保有しつつ新日本文化創造に真に適応するような帝都として再建されなければならぬ。

これはいわば戦災復興計画の理念といっていだろう。ここでいっているのは、まず東京の過大化を抑制するということであり、そのために衛星都市を配置することによって、東京を政治、文化、経済都市として純化させようということであろう。戦災を機にそのように東京を造りかえようというのが、この戦災復興計画の趣旨といえる。

そこで計画では、東京区部の計画人口を350万人とし、これを可能とするために都心から40キロ圏の横須賀、平塚、町田、八王子、大宮、春日部、野田、千葉といったところに人口10万人の衛星都市を配置し、都心部とこれら衛星都市の間に緑地帯を設ける。さらに都心から100キロ圏の水戸、宇都宮、前橋、甲府、小田原などを人口20万人の外部都市とし(現在においては、その想定人口は信じられないものであるが)、それぞれが連絡、補強することによって衛星都市と外部都市で人口400万人の大東京圏を構成する。都心市街地は80~100mの広幅員街路を環状、放射状に張りめぐらせ、これら道路に沿って高木や緑地を配し、市街地の土地利用はこれを厳しく規制する、という構想を描きだしているのである。

これは大都市機能をできるだけ分散させようという考え方で、1924年にアムステルダムで開か

⁹⁾石川の学位論文(東京大学に提出、工学博士を取得)『東京復興都市計画論』(1949年2月)は、『都市計画』1958年、26号に紹介されている。

れた国際都市計画会議で採用された都市建設の原則で、都心と衛星都市の間に緑地帯を設けて都市の膨脹を抑えるということが眼目である。実は石川は1944年に刊行した前述『皇国都市の建設』の中で、このアムステルダム原則の延長線上にある大都市分散論を「大都市疎散論」として展開している。東京の機能を分散することによって空襲による被害をできるだけ食い止めようという、いわば防空都市計画であるが、この考え方を戦災復興計画においても持ち込んだわけである。

また戦災復興計画の眼目であった緑地地域計画にもモトになるものが存在した。それは1939年に東京が無秩序にスプロールしていくのを防ぐ意図のもとに政府が策定していた東京緑地計画で、この計画では区部縁辺部と河川沿いに緑地が計画されていた。これが1943年に防空法にもとづく防空地帯として閣議決定されることで引き継がれ、戦災復興計画で再び蘇ることになる。つまりこの緑地地域計画とは、わが国で都市の非常時にそのつど姿をあらわす、都市計画のニシキの御旗のようなものと、とらえていいのかも知れない。

この緑地地域は、政府が1945年12月に閣議決定した戦災都市土地利用計画設定標準と、46年9月に決定した緑地地域指定標準に基づいて決められる。前者はその定義を「緑地として保存すべき区域」とし、良田、良畑、山林、池沼、河川等の存する区域で都市の食糧自給、厚生、風致保存等の見地から存置・育成が必要なもの、市街地の連担を防止し、適当な団地に区画するのに必要な地帯で、緑地地域は市街地地域の周辺部において帯状、環状、または放射状にとるとし、後者ではその設定についてさらに具体的に、緑地地域の幅員は単に家屋の連担を防止するためには0・5キロメートル以上、市街地の膨脹を抑制するためには1キロメートル以上を必要とする、ただし地価の

表5 用途地域の変遷の主なもの

区 分	昭10.7	昭21.9	昭25.12	昭30.3	昭34.3	用 途 地 域 指 定 経 過		
						告示年月日	施行年月日	摘 要
住居地域	31,580	21,250	25,913	26,847	26,583	大14. 1.26	大14. 2.15	旧市及び旧136町村指定
商業地域	5,390	3,130	5,285	5,527	5,591	昭 4. 4.25	昭 4. 5.15	旧136町村指定
準工業地域	1,410	4,650	5,562	7,232	7,386	昭10. 7.18	昭10. 8. 7	全都市計画区域指定
工業地域	17,440	2,640	4,168	4,355	4,401	昭12. 2.22	昭13. 1.12	東京港埋立地追加指定
小 計	55,820	31,670	40,958	43,961	43,961	昭21. 8.20	昭21. 9. 9	修正指定
緑地地域		24,150	12,873	9,870	9,870	昭25.12.22	昭25.12. 1	建築基準法に伴う指定
合 計	55,820	55,820	53,831	53,831	53,831	昭30. 4.12	昭30. 3.31	緑地地域変更に伴う指定

(註) 1. 本表の面積は用途地域面積である。従って都市計画面積と合致しない。

2. 用途地域指定の主な変更を掲げたもので、この間小変更を行って居り、昭和21年以前に11回、同21年以降15回(同34年3月迄)、通算すると指定すると指定追加、変更は33回となる。

出所：建設省『戦災復興誌』第10巻29p)

表6 緑地

番号	名称	位置	地積 ha
1	外濠	千代田区麴町6丁目, 五番町, 富士見町2, 3丁目, 九段4丁目, 駿河台2, 4丁目, 淡路町2丁目, 紀尾井町, 松住町, 文京区湯島1, 2, 3丁目, 本郷1丁目, 元町1, 2丁目, 春日町1丁目, 市ヶ谷船河原町, 市ヶ谷田町1, 2, 3丁目, 市ヶ谷八幡町, 市ヶ谷本村町, 本塩町, 四谷1丁目各地内	36.45
2	多摩川	大田区仲六郷4丁目, 西六郷1, 2, 3丁目, 原町, 古市町, 下丸子町, 調布嶺町2丁目, 田園調布1, 2, 3, 4丁目, 世田谷区玉川野毛町, 玉川尾山町, 玉川町, 鎌田町, 宇奈根町各地内及び北多摩郡狹江町宿河原, 駒井各地内	547.66
3	堀の内	杉並区堀の内1, 2丁目, 和泉町各地内	7.22
4	善福寺川	杉並区西田町1, 2丁目, 成宗1, 2, 3丁目各地内	19.86
5	神田川	杉並区久我山1, 2, 3丁目, 武蔵野市, 三鷹市各地内	5.80
6	玉川上水	杉並区久我山3丁目, 三鷹市各地内	24.67
7	石神井川	練馬区石神井関町5, 6丁目, 下石神井2丁目, 南田中町, 谷原町3丁目, 高松町1丁目, 春田町3丁目, 向山町, 南町1, 2, 3, 4, 5丁目, 仲町1, 2, 3, 4, 6丁目各地内	35.20
8	日暮里台	荒川区日暮里9丁目地内	0.83
9	板橋	板橋区上板橋1, 2, 3丁目, 板橋町6, 7, 9, 10丁目各地内	15.43
10	音無	板橋区板橋町6丁目, 北区滝野川2, 3, 4丁目, 王子町各地内	1.40
11	荒川	板橋区舟度町2丁目, 北区浮間町, 袋町1, 2丁目, 岩淵町1丁目, 志茂町2, 3丁目, 豊島町5丁目, 足立区新田上町, 南鹿浜町, 南堀ノ内町, 南宮城町, 小合町, 本木町6丁目, 千住元町, 千住大川町, 千住5丁目, 日之出町3丁目, 柳原町, 千住曙町, 北堀内町, 小合大門町, 北宮城町, 本木町1, 3, 4, 5丁目, 千住八千代町, 高砂町, 日之出町1丁目, 葛飾区小菅町, 小谷野町, 堀切町, 本田荅宮町, 本田渋江町, 本田木根川町, 上平井町, 平井中町, 墨田区隅田2, 3, 4丁目, 吾嬬町西9丁目, 吾嬬町東7, 8丁目, 江戸川区平井町2, 4丁目, 小松川2, 4丁目, 小松川1丁目, 西小松川1, 3丁目, 東小松川3丁目, 西船堀町, 東船堀町, 小島町1, 2丁目, 江東区北砂町8, 9, 10丁目, 南砂町7, 8丁目各地内	1,437.20
12	中川	足立区六ッ木町, 佐野町, 大谷田町, 葛飾区長門町, 亀有2, 4丁目, 青戸3, 4丁目, 本田淡之須町, 本田立石町, 本田原町, 南立石町, 本田川端町, 水元猿江町, 水元飯塚町, 新宿1, 3, 5丁目, 高砂町, 諏訪町, 奥戸新町, 奥戸町, 上平井町各地内	220.83
13	江戸川	葛飾区金町1, 4, 5, 6丁目, 柴又1, 3丁目, 江戸川区小岩2, 7, 8丁目, 北篠崎町, 南篠崎町, 下篠崎町, 東篠崎町, 前野町, 江戸川1~5丁目, 妙見島, 長島町, 葛西1, 3丁目, 堀江町各地内	456.66
14	狭山	北多摩郡瑞穂町, 大和町, 村山町, 東村山町各一部	365.33

出所：表5と同じ46~47p

状況により緑地地域指定が困難な場合には都市計画公園、緑地の設定でこれに代える、とされた。

こうした基準に基づき、緑地地域は特別都市計画法（1946年9月公布）によって、東京都では48年7月に区部面積の約40%近い2万4150ヘクタールが指定される。この緑地地域はその後再検討され、1950年に1万2873ヘクタール、建設省編『戦災復興誌』第10巻（1954年刊）によれば、55年に当初の約50%に満たない9870ヘクタールに縮小されるが、（表5）はその変更の過程を見てもたものであり、（表6）に掲げたのはさらに57年12月に建設省により縮小変更されたのちの区部を中心とした緑地地域である。

2、緑地地域指定の波紋—建蔽率10%をめぐる攻防

戦災復興計画は計画策定後1年もたたない1947年に東京都区部人口が計画人口をはるかに超える382万人に増加してしまったのをはじめ、道路計画や土地区画整理事業など、さまざまな困難な問題を抱えていたが、この緑地地域計画もそれらにまさるも劣らない大問題であった。その理由は何よりも緑地地域においては農家の住宅、農業用施設以外の建蔽率が10%というきびしい都市計画制限にあった。これにより、1945年10月に始まる農地改革で小作農から自作農になった農家を含めた緑地地域内の土地所有者は、おりから未曾有の住宅難にあるというのに効率よく住宅を建築することができなくなったばかりか、所有地に工場などを誘致することもできなくなってしまったのである。

当時都市というよりは農村地帯に近かった練馬区では区面積の64%が緑地地域の指定を受けた。その前の1947年11月11日付で練馬区議会は議決を経たのち、議長・上野徳次郎名で、東京都知事、内務大臣、復興院総裁宛てに「用途地域拡張指定に関する意見書」⁵⁾を提出している。すでに案として示されている緑地地域の大幅指定、逆にいえば他の地域指定の縮小に反対して、住宅、工業地域の拡大指定を求めたものである。それを要約すると、

主旨 練馬区内の東京都復興都市計画用途地域の指定は極めて狭小なるを以て別図の通り速かに拡張指定せられたし。

理由 当練馬区の管轄区域は古来武蔵野の一部として農業盛なりしも、近時の都市膨脹に伴ひ漸次中小商工業が発達し来たり。特に交通の発展と共に所謂外郭都市として住宅は急激に建設せられ、愈々都市的形態を整ふるに至ったのであるが、今後の発展は期して隆々たるものあり。この秋に当

⁵⁾ 『練馬区史・現勢資料編』（1980年、練馬区）563p

り46平方キロの膨大なる面積を有する当練馬区管内に現在指定せられている用途地域は現状を甚しく無視せる小規模な該指定で誠に遺憾に堪へず、慈に生活の基盤をなす住宅と生産能率の増進を目途とする工場及び其中核をなす企業を発展せしむる各地域を更に拡大設定することは極めて焦眉の急務であり、以上の様な実状であるから御庁に於かれまして何卒当地区に対し深甚なる御理解と御同情を賜り篤と御賢察の上管内用途地域の拡張指定を速かに御取計はれたく、地方自治法第99条第2項に抛り意見書を提出する。

というものである。

こうした意見書を提出したものの、48年に受けたのは緑地地域の大幅指定であった。このため市街化の大病が押し寄せる中で、区内の農家をはじめとする土地所有者からは不満が渦巻き、建築申請のたびに区の窓口と土地所有者の間でトラブルが起りつづける。1950年代も半ばになると「市街化が急速に進み、緑地地域が現状に合わなくなり、建築申請違反も90%を超えた」⁶⁾という記録があることから推察して、その前の地域指定直後にもそれは相当数にのぼったのではないかと思われる。その証拠に練馬区議会は指定2年後の1950年7月28日付で議長の小口政雄名で東京都議会議長・石原永明宛てに「練馬区用途地域変更に関する請願書」を提出しているのである⁷⁾。以下はその要旨。

練馬区内東京都都市計画地域指定中商業及び未指定地域は状勢の推移に伴い狭小なるを以て別図の通り拡張指定せられたい。

都市計画が都市全体に亘って健全なる発展を誘致する一つの手段とするも、都税に連なる区税がそのままその区の自由財源となる現行制に於て、租税力が23区中の最下位にある本区の現況を省る時、あらゆる施策が他区に比し加速度的に見劣りして行くことは余りにも明瞭である。都市計画の具現された後の補整が政治並に財政面に於て行わるべきは当然のことではあるが、其の基幹を都市計画におかるべきは言うまでもない。然して計画の樹立に際して先づ用途地域の構想を出発点として、万般の施策が附随して設定されるのであるからその影響は誠に重大である。因ってさきに住居地域拡張の請願を致したが、これに関して今般商業及び未指定地域の拡充を新たに請願せんとするもので、当局の深い厚情と御援助とを切望して此に本区発展の基盤を樹てんとするものである。

こうした趣旨の本文につづけて、練馬区は23区部の中で面積で8・1%を占めるのに、人口は

6) 『練馬区史・現勢編』(同) 98p

7) 『練馬区史・現勢資料編』(同) 563p以下

2・4%、区税担税力は1・5%にすぎないことを挙げて、人口と区税を増やすには用途地域を変更して開発可能地を拡張するしかない、この請願書は訴えるのである。

緑地地域に対する反発は、こうして土地所有者だけでなく、おそらくはその意を受けた区議会をも巻き込んでいくことになる。そして東京都、都議会に対して意見書、請願書を提出していくのである。しかし、なかなか都市計画当局は動かない。別項で紹介した堀江興が、石川が都市計画地方審議会の席上において、地域変更の陳情の取扱いに対する不公平感、緑地地域に取り残された不安感などが原因で都議会議員から「手厳しい批判」を受けることになり、また石川に対する不信感が広がっていったと書いているのは、このへんの状況を物語っているものと解していいだろう⁸⁾。

区議会、都議会議員が地域指定変更に熱心にならざるを得なかったのは、とくに緑地地域について「地域の発展を望む住民にとって受入れ難いものであった」⁹⁾からにほかならず、それはたとえば当時、練馬区教育委員会が発行した『小学校社会科資料集』（1955年、57年改訂版）に「区の3分の1を占める住宅地域には工場や映画館は建てられない。また3分の2に近い緑地地域は建築面積の制限が最も厳しくて、敷地の1割以内である。公共営造物にも2割以内の制限があり、農林畜産に関係をもたない工場は建設出来ない。このため住宅地区としては大変結構であるが、区の財政はまことに貧困である。区民は生産区となることを希望してやまないところである」と記述されたほどである。この『小学校社会科資料集』というのは社会科を教える教師のための手引書である。練馬区では緑地地域指定の不当性について子供たちに教えこむほどの状況にあったと見ていいだろう。区は「緑地地域制度は、区の発展にとって大きな足かせである」¹⁰⁾として、教育委員会をも巻き込み、こうした手段に出たのであった。

練馬区の抵抗はなおつづき、区議会はさらに1958年10月10日付で区議会議長梅内正雄名による東京都知事宛て「練馬区内用途地域変更指定に関する意見書」¹¹⁾を提出することになるのである。以下、その要旨。

主意 練馬区における空地地区、商業地域、準防火地域、準工業地域を変更指定賜りたい。

事由 関係当局に於かれては、過度な人口と産業の集中排除に懸命な尽力を傾注され合理的な住居地域、商業地域、工業地域、緑地地域など土地利用計画に基く用途地域制を決定し、能率的な都市活動地域設定に日夜御努力をされていることに深甚の謝意を表する次第であります。都市計画は申すまでもなく、住みよい首都建設への努力であり、人口密度及び土地利用形態の適正化、都心機

⁸⁾ 堀江興「石川榮耀の仕事（戦災復興計画）」（前掲『都市計画』182号）93p以下

⁹⁾ 『練馬区史・現勢編』（同）216p以下

¹⁰⁾ 同上の218p

¹¹⁾ 『練馬区史・現勢資料編』564p

能の分散、建設物の高層化、空地の高度利用、公園緑地の確保等、大都市弊害の除去を図るためのものであります。練馬区におきましても、これら都市計画の一環として、

(1) 人口の急増、住宅群の建設、加えて地価の騰貴は必然的に空地地区に大巾変更の事情を余儀なくせられておる状態であり、是非共制限地域の変更拡大を願う次第であります。

(2) 商業地域については急激な人口増の趨勢と住宅群の密集は、住居形態の自然的欲求として新たな商業地域を求むる所となり、その地域の拡大発展は誠に目覚ましく、制限地域伸展に対する住民の懇請、要望は甚だしいものがあるので、これが実現に一層の御協力を願う次第であります。

(3) 密集住宅地域においては、変則的な現状を露呈しており、産業育成上多大の支障を生じて、当該地域は労働力の供給、原料製品等の運輸に利便のため、居住地域としての本来の性格から準工業地域の形態として大きく変質しており、住民の要望も準工業地域として変更指定を受けられる様懇請があるので、実施に当たっては然るべく御配慮されるよう御願います。

以上、練馬区に於ける土地利用計画に基く用途地域の変更については既に区住民、区民間諸団体より数次に亘り陳情請願がなされ本区住民の福祉増進の見地に起って実施促進を考慮されるよう議会の議決を経て地方自治法第99条第2項により意見書を提出する次第であります。

あらためて練馬区の「意見書、決議、要請書、請願書、要望書一覧」¹²⁾を見ると、戦災復興計画が動きだした1947年以降58年までに、用途地域の変更を求める計5件の請願書等が区議会において議決されていることがわかる。

三多摩地域ではとくに練馬区に隣接する北多摩の市町が緑地地域指定に大きな反発を示した。おりから国は1957年から都市計画改訂の作業を進めてはいたが、それと平行して、市町域の圧倒的部分を緑地地域に指定されていた北多摩では、当時の建築基準法第48条第2項にあった地域指定について建設大臣は関係市町村の申出に基づいてしなければならないとの条項を援用して、緑地地域指定に相反した用途地域を決定するところが相次いだ。都市計画改訂前に駆け込み的に工場誘致条例を制定する市町も相次いだ。村山(1957年)、府中(58年)、調布(59年)、保谷(同)、東久留米(同)、清瀬(60年)といったところである。また国立、町田は1959年に、東久留米は60年に緑地地域内において日本住宅公団とともに土地区画整理事業を行うことを決定している。つまり、このように北多摩地域では上位計画とは異なる用途地域の指定や独自の開発がひんばんに行われるようになったのである¹³⁾。

¹²⁾ 『練馬区史・現勢資料編』の1162p以下

¹³⁾ この部分については東郷尚武『東京を考える5 都市を創る』(1994年、都市出版)98p以下に触れられていて参照する。

これは何を意味するのか。戦災復興計画は早くも1950年に再検討がなされ、緑地地域については当初指定から1万2000ヘクタールに、55年には9800ヘクタールに縮小されたことは前述しているが、各地域の土地所有者の意向に基づく市街化の進行の前にいよいよ実効性を失っていくことになるのである。この緑地地域の縮小については、1949年に打ち出されたドッジラインにより公共投資の大幅削減が行われたことと、GHQから戦災復興計画そのものが敗戦国にふさわしくない過大な計画だと非難されたこともあると指摘されていて¹⁴⁾、それはまさにその通りであろうと思われるが、きびしい土地利用制限に対する土地所有者の反対や税収増を目指した市町の存在こそ大きな理由の一つと見ていいところが、これら自治体の動きから理解できるのである。

いずれにしても結局のところ緑地地域は廃止されることになり、その代替として旧都市計画法第12条を根拠とした「土地区画整理事業を施行すべき区域」として都心から10～20キロ圏の9区9000ヘクタールが69年に都市計画決定されることになる。ここでは第7種空地地区の指定がなされ、建蔽率は30%とされた。緑地地域における建蔽率10%が3倍に緩和されたことになる。緑地より住宅開発の方向が選択されたことになる。

その後1968年には都市計画法が全面改正され、新用途地域制が導入されて（用途地域制はその後1998年の都市計画法改正により、さらに変更されるが、それらについてここでは触れない）、緑地地域は文字通り歴史的なものと化してしまうわけである。

ここで若干脳裏をよぎるのは、戦災復興計画の緑地地域が土地問題を主な理由に結局潰されてしまう経過は理解できるが、しかし、計画そのものに問題はなかったかどうかという素朴な疑問である。それを拭いられないので、以下、簡単に触れておきたい。

3、待たれる石川への再評価

戦災復興計画についてあらためて考え、その是非を問うことは、即石川について考えることに通じる。ところが、それがなかなか難しい。都市計画の非専門家にとっては、なおさら難しい感じがしてならない。というのも都市計画界にあって石川は「神様」とされているからにはほかならない。

たとえば石川が初代副会長を5年にわたりつとめた日本都市計画学会は1993年、機関誌『都市計画』182号を「石川栄耀生誕百年記念号」としているほか、同年、同学会編で『石川栄耀都市計画論集』（彰国社）を刊行して関係者に配布している。これはきわめて異例の顕彰であり、さらに同学会は主にすぐれた都市計画論に対する学会賞として「石川賞」を毎年出しており、この賞は

¹⁴⁾ 石田頼房「東京戦災復興都市計画」（都立大学都市研究会『都市計画と都市構造』（1968年、東京大学出版会）622p以下

都市計画関係の学者・研究者の登龍門となっているくらいである。

『都市計画』の「石川榮耀生誕百年記念号」では、先に紹介しているように昌子教授が伝記を執筆しているほか、石川が発表した論文等が収められ、また関係者による石川の仕事に対する評価と、さらに思い出話などが収録されているが、関係者が書いたものはいずれも石川を高く評価したものであり、いささかでも批判しているものは皆無である。冒頭に書いている渡辺貴介東京工業大学教授は石川を「日本の近代都市計画史を語る際に、欠かすことのできない代表的な都市計画プランナー」と総括して紹介している。まさに学会総がかりで石川を礼讃した記念号である。つまり石川は、都市計画界にあっては無謬の、「神様」に見られているわけであるから、専門家にとってもなかなか触れにくい。まして非専門家にとっては、かれらのタブーに触れる感じになるわけである。

しかし、戦後半世紀以上がたったいま、戦災復興計画についてあらためて考え、都市計画としてのその評価を行うとすれば、この計画を「中心になってまとめた」都市計画家としての石川自身についても触れないわけにはいかない。別項の趣旨にははずれることになるので詳しくは触れないが、そこで当面緑地地域制度についての問題提起だけでもしておきたいと思うのである。

都市計画界で石川は「神様」に見られていると書いたが、中で例外的なのは田村明法政大学名誉教授の評価であった。いろんな書物に目を通して見た中で、これだけが例外だったので、まずそれを紹介しておきたい。

戦災復興計画の中の緑地地域については、アムステルダム会議におけるコンセンサスや東京の防空計画における防空帯としての緑地計画の考え、さらに石川自身の「皇国都市の建設」を引きうつしたものと前述しているが、これについて田村名誉教授はまず「もとの教科書が同じで、しかも立案の中心の人物が同じなのだから、時代が変わり、名称が変わっても、出てくる形は同じになるのは当然であつたろう」と皮肉まじりに書く。ついで「区部の人口を350万人に押さえようという構想は、全く絵に書いた餅だった。構想はあつという間に、脆くも崩れさってしまう」と述べて、とくに抑制目標人口の350万人が2年もたたないうちに大幅に突破されてしまった事実を批判している¹⁵⁾。

ここでは鋭い指摘がなされていると思う。一つは戦災復興計画をアムステルダム原則の延長線上に位置づけてよかったかどうかということであり、もう一つは計画の想定人口を350万人としたことが妥当だったかどうかということである。いわば石川の計画の根幹部分について田村名誉教授は疑問を投げかけているわけで、これについては筆者もまた同感するところである。さらに計画で問題点と見られるところを2点だけ挙げておこう。その一つは計画課題としての土地問題に対する手

15) 田村明『江戸東京まちづくり物語』(1992年、時事通信社)、318p

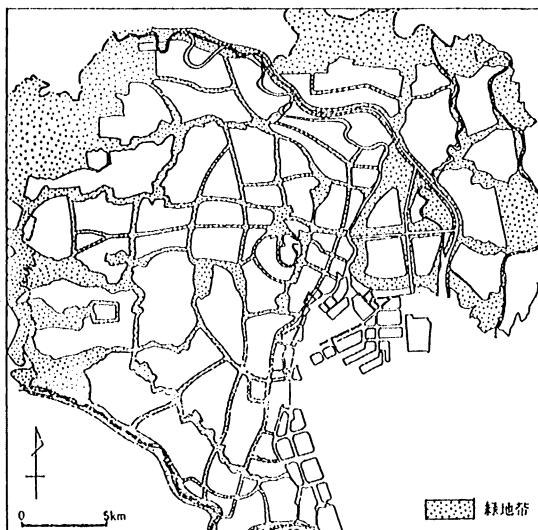
当についてであり、もう一つは計画実行上における権力の行使についてである。戦災復興計画はさまざまな複合化した理由と最終的には財政上の問題から挫折してしまうわけであるが、その過程において以上挙げた問題がどの程度のネックになっていたのか見てみると、単に「挫折」というキレイゴトで終わってしまう。これまでの戦災復興計画と石川に対する評価がそうではなかったか。

まずはアムステルダム原則について触れておくと、年譜によると石川は都市計画愛知地方委員会技師だった1923年に1年間の予定で英国、米国、ノルウェー、フランス、オーストリア（前述『都市計画』182号に掲載されている石川の年譜では「オーストラリア」となっているが、これは間違いだろう）視察の旅行に出て、その途中にアムステルダムで開催されたIDHP国際会議に出席している。そこで大都市の膨脹抑制と地方計画の策定等を促した大都市圏7原則に大きな影響を受けたと、石川について書かれたものはだいたいそう述べている。そして、これがのちの石川による東京疎散論や『皇国都市の建設』、ひいては戦災復興計画の原形となったとしている。

実は『皇国都市の建設』にもモトはあって、それは石川も参加して東京市市長室の名で1943年5月に公表されている「皇国都市計画（案）」である¹⁶⁾。その「計画の概要」にある緑地施設計画こそ、のちの防空都市計画になったものであり、ここに計画図がのっているが、それは戦災復興計画で示されたものと同一といってよい。つまり石川の戦災復興計画は以前にまとめられた諸計画ないし案をそのまま計画としたもので、表紙だけ替えたものなのであるが、都市計画界ではこういうことがままたま行われているということなのであろうか。とても「神様」の行為とは思われないといっていいただろう。

とすると石川自身には都市計画家としての思想も見識も

皇国都市計画（案）の緑地計画図



出所：西水孜郎『資料・国土計画』249p

¹⁶⁾ 西水孜郎『資料・国土計画』（1975年、大明堂）の249p

きわめて稀薄だったということにならないだろうか。石川の性格について石塚裕道・石田頼房「首都東京とそのまちづくり」¹⁷⁾は「時流に乗りすぎる点はあるが、夢の多いプランナー」としているが、この評の前段のところに問題があったと思われる。つまり国際的な潮流に乗り遅れまいとした。しかし、石川はもともと城郭内から成長していった、コンパクトなヨーロッパの都市と、当時すでに東海道に見られるように連担が進むばかりの日本の都市の状況の違いについては留意せずに、ヨーロッパで現実味を帯びて論じられていた大都市抑制論をムリヤリわが国にも当てはめようとしたきらいがあるのではないか。それを戦中の防空の見地からの疎散論に援用したところまでは理解できないわけではないが、さらに皇国都市、戦災復興計画と引き継がれてくるのは安易としかいいようがない。田村名誉教授がいう通りである。

したがって、この間違いは人口想定 of 安易さにもつながっていくことになる。わが国の都市、中でも東京は市街地が連担し、人口を収容するという点に関しては底なしであるところに特徴を有する。戦争による疎開などで住宅を捨て、家業を中断して一時減った人口が、戦争が終わるやどつと戻ってきて、前にも増して巨大都市を形成することになるのが見えなかったというのは、東京都の役人としてはあまりに無頓着すぎたといえよう。石川は田村名誉教授が書いている「敗戦で、すべてを失った東京だが、それでも、私たちのように、東京以外に行くところのない者もいる……東京では餓死すると言われても、行く所がないのだからどうしようもない」¹⁸⁾という庶民の心情を汲み取れなかった。加えてヨーロッパのような城郭都市ならとにかく、東京のような都市構造ではムリな人口想定で、急激な人口増に驚いたGHQが戦災復興計画に前後してとった「東京都区部への転入禁止措置」のほうがより現実に即したものだだったといえるだろう。

さて戦災復興計画の最大の眼目は土地区画整理事業と緑地地域計画、さらに広幅員の道路建設にあったといっていだろう。いずれも、そのための土地を確保することが欠かせない事業だが、戦災復興計画においてその方策はとくに講じられることがなかった。東京都計画局が敗戦後すぐに帝都再建方策を発表していることは前述している。『朝日新聞』¹⁹⁾は、その要旨を掲載すると同時に、担当者がその前提となる土地問題について次のように構想していると紹介している。つまり、

「いちばん困難な問題は土地をどういふ方式で処理するのだが、さしあたり考へられることは信託会社の手で所有者の土地をまとめ、都市計画実施に必要な造成費を会社の側で控除して所有者と

17) 石塚・石田「首都東京とそのまちづくり」(東京都立大学都市研究センター編『東京成長と計画1868～1988』1988年、東京都立大学)の3p以下。戦災復興計画そのものについては16～17p。石塚・石田両氏の石川評を裏付けるように、石川の子息、充氏は93年、都市計画学会のヒアリングに際し「父は熱しやすい人で、戦前はナチス、戦後はアメリカに熱を上げていた」と語ったと、このヒアリング担当者は語っている。

18) 前掲田村『江戸東京まちづくり物語』318p

19) 『朝日新聞』1945年8月27日付

の関係を決済する方法である。また小地主に対しては地券を発行してもいい。こうして土地の所有関係を整理してから交通線、営造物、その他都民生活に直結する各種機関の配置にかかる」

こうした方式がその後の戦災復興計画に有効かどうかは別として、それ以前の再建方策では少なくとも土地問題への対応策が考えられていたことをこの記事は示している。復興計画での土地問題は、区画整理事業のための減歩分をどう提供させるかということ、さらに同事業によらない道路建設などのための土地をどう確保するかという問題、緑地地域指定の土地に対する規制をどう順守させるかの三つに大別できるが、しかし、そのいずれについても法律制度、税制、金融面等に有効な対策が立てられないまま、計画をスタートさせた。東京ではまたたく間に旧市街地盛り場のヤミ市に代表される復興ならぬ復旧の乱開発が進み、一方底なしの連担市街地でもさらなるスプロールが進んでいくことになるのを避けられなかった。

実は、このように有効な土地対策がなかったことと計画実行の権力行使の認識とは、一体化したものと考えていいと思われる。つまり、ひとことでいえば、都市計画に関する石川の認識が、戦後になっても戦中のそれとあまり変わらないでいたということである。

アムステルダムでのコンセンサスを受けて都市計画東京地方委員会は、1938年に区部の周辺に緑地帯をつくる環状緑地帯計画を立て、この考えに基づき、紀元2600年記念事業として1939年に都内7カ所（世田谷・砧、足立・舎人、小金井など）の637ヘクタールに大緑地をつくる（これらは今日においても東京で数少ない大緑地として役立っている）。これは戦時中の、しかも紀元2600年記念事業という大義名分のもとに、当時の国家権力をバックにしてはじめて可能になった計画だった。戦中だからこそ可能だったのを、石川は戦後も可能であると過信ないし誤解してはいなかったか。つまり、お上が構想したことに反対があるはずもない。都市計画とはお上が進めるものである。それは戦中に皇国都市の構想を書き、防空都市計画に熱心だった内務省採用の役人としてはごくごく普通の認識であったらうと思われる。

しかも、緑地地域計画に関していえば、復興計画が前提ともしなかった農地改革がGHQによって行われて、大量の新地主が生まれる。新憲法が発布されるが、私有財産は戦前と変わりなく保障することを全面に打ち出したものである。そういった背景に生きる民主主義東京のしたたかな庶民は、計画を「理不尽」なものとして抵抗をつづけたとっていいのではないだろうか。結局のところ、石川ら都市計画当局は「一にも土地、二にも土地だ」といいながら、その実、土地問題を甘く見ていて復興計画、中でも緑地地域計画は失敗せざるをえなかったのだと思うのである。

したがって、まことに残念ながら東京都の「正史」でさえ、今日においては次のような評価をせざるをえなくなっているのである。

「関東大震災直後の後藤新平＝ピアードの『帝都復興計画』が実質的には遂に不発に終わって以来、事あるごとに『復興』ないし新都市計画が打ち出されているが、いずれも当時の社会情勢とは裏はらな、いわば物理的な計画であって、たとえそれが技術的可能性があるにしろ、その時点では壮大な『夢』を盛った青写真がいとも迅速に書き上げられる。ジャーナリズムはそれ故に華々しく取り上げはするが、かつて東京の都市計画案が満足に実現したためしはなかった。(中略)戦後における東京の都市計画案およびその実施の歴史において、いまだかつて関係者が科学としての総合的都市計画を打ち出し得たことが一回でもあったであろうか。(中略)アメリカにはアメリカの、日本には日本のそれぞれ固有の事情は全く考慮されることなく、ただ都市施設の形態だけが直輸入され続けた。要するに東京に充満する都市公害の真の原因は、明治の文明開化以来の和魂洋才主義、いかえれば洋学祖述主義の結果にほかならない」²⁰⁾

これはまことに痛烈な批判で、復興計画の中心人物であるひとり石川のみならず、それは都市計画関係者すべてに投げかけたものといっていだろう。

もともと都市計画には、国策ないし権力のための技術だった側面がある。それは明治初頭の東京市区改正事業で芳川顕正が本末論の中で都市計画事業のプライオリティを示していらい、それに沿った殖産振興、軍事優先の都市を整備するための技術として、内務省官僚により主導されつづけてきた経緯がある²¹⁾。もちろん、その主要部分は欧米に真似たもので、また計画をつくり、それを実施し、また運営に当たるのは官であって、都市計画に民が加わる余地はなかった(事業に業者として参加することはあっても、である)。長い間、そのような技術に携わっている間に技術者が無意識のまま、ある種のナレを生じることはなかったろうか。たとえば田村名誉教授が指摘しているように同じ教科書からいくつものコピーをつくるとか、権力に安住してしまうとか。石川がそうであったというのではないけれども、そうした類型に当てはまりはしないかということを、以上に示した事柄は示唆しているのである。

しかし、戦災復興計画をいま振り返ってみると、中でも緑地地域計画に大きな魅力を感じるのも事実である。ヨーロッパの都市を真似たもので東京の実態に即したものではなかったにせよ、東京の外郭を緑地で取り囲むという構想には夢を感じることができる。仮にそれが『東京百年史』がいうように「いとも迅速に書き上げられ」たものであっても、である。緑地地域計画そのものがかりに実現していたら、東京は現在とはまた異なった都市となっていたに違いないが、残念ながら実現

20) 東京都『東京百年史』第6巻(1979年、ぎょうせい)の153p以下

21) 東京市区改正条例とその後の都市計画の立案・実行過程については本間『土木国家の思想』(1999年、日本経済評論社)で詳述している。

しなかった。しかし、ここで当初建蔽率が10%に押さえられ、のち30%に緩和されたものの、住居地域に必要な緑がある程度確保されて、そのまま今日に至っている箇所もかなりあることには若干の救いを感じることができる。石川が自ら信ずるところを構想した（だからこそ何遍も同じ図を描くのに固執したのではないか）という点で、その功を見てもいいところもあるかもしれないのである。そこであらためて、都市計画関係者に石川の評価を試みてほしいと願うわけである。それはもちろん『都市計画』誌182号の「石川榮耀生誕百年記念号」のような一方的礼讃のものでなく、歴史と科学に基づいたものであるのはいまでもない。果たして石川は「戦災復興の礎を築いた」ヒトなのか、戦災復興計画は成功はしなかったが、それは「挫折」したといったらいいのか、あるいは「失敗」と見たほうがいいのか²²⁾。

さて、ここで別項の本論に改めて戻ると、これまでしるしてきた戦災復興計画の顛末を見るにつけ、都市計画における土地問題の重要さが浮き彫りになる。筆者は土地所有者の土地所有権観を一変させようの仕掛けが必要だと書いた。しかし、土地問題に奇抜な発想は存在しないといっていい。そこで、木造住宅密集地帯の数箇所で、現行法制度の中で考えられる土地問題解決の技術を駆使し、事業遂行を裏付ける財政措置を仕掛けとしたモデル事業を行って、土地所有者の目を開かせるのも一つのやり方であろう。

たとえば環状7号線を中心に幅約百メートルか1キロくらいの地域について特別容積指定を行って容積率を大幅アップし、ここに市民参加のもとに住宅と事務所からなる高層の建物と緑空間を両立させたまちをつくり、この住宅には密集地域の土地所有者、借地・借家権利者、および入居者には負担なしで入居させて（その費用は公費で負担するほか事務所入居の権利金等でまかなう）、こうした地域を順次広げていってタネ地をつくるのにつなげることにする²³⁾。つまり、これを環状7号線周辺をこれまでの木造住宅密集地域が集積したまちから、高層建物と緑空間のベルト地帯にするきっかけにする。こういうことが実行可能であれば、土地所有者もなるほどと感じるところがあり、都心再生にも可能性が見出せることになるのではないだろうか。そして周辺市民の環境と福祉が同地域において担保されるのに近づくことになる。

22) 東京の緑地計画の「失敗」については、最新刊の慶応大学教授・石川幹子『都市と緑地—新しい都市環境の創造に向けて』（2001年、岩波書店）を期待をもって一読した。同計画については第5章「日本の都市計画と公園緑地」に「第4節 東京緑地計画から戦災復興計画へ」として触れられており、概要の説明とその解除については述べられていたが、しかし「なぜ」の経過の説明に全く乏しかった。佐藤昌氏の挫折の弁「これらの事実は後世如何なる批判評価を受けるであろうかが問題である」（同書266p）を紹介しているのみであった。

23) 梅沢忠雄氏（都市開発プロデューサー）が同様の構想を勝田三良・東京都市計画局技監らとの座談会（鹿島建設のPR誌『Ki』2001年8月、39号）で語っている。ほかの参考文献として石田頼房編著『未完の東京計画』（1922年、筑摩書房）、越沢明『東京都市計画物語』（1991年、日本経済評論社）