

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

ホンマ, ヨシヒト / 本間, 義人 / HONMA, Yoshihito

(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)

33

(終了ページ / End Page)

49

(発行年 / Year)

2002-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00015403>

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うまでもない。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案を発表し、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、それにしても概案発表からわずか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が)。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¹⁾。それらの伝記および石川の年譜²⁾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」ともいふべき戦災地復興都市計画基本方針が決定されている³⁾。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「石川栄耀の生涯」(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栄耀」(「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・石川栄耀」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⁴⁾、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っていいだろう。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

⁴⁾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36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36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狛江町宿河原, 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, 本田若宮町, 本田渋谷町, 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みたものであり、（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の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も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項に拠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波が押し寄せる中で、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的手段とするも、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ただろう⁸⁾。

区議会、都議会議員が地域指定変更に関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⁾からにはかならず、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「石川栄耀の仕事(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ひする次第であります。

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ぱんに行われる
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らうと思われるが、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して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。それを拭いされないので、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「石川栄耀生誕百年記念号」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みた中で、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ったろう」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。構想はあっという間に、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

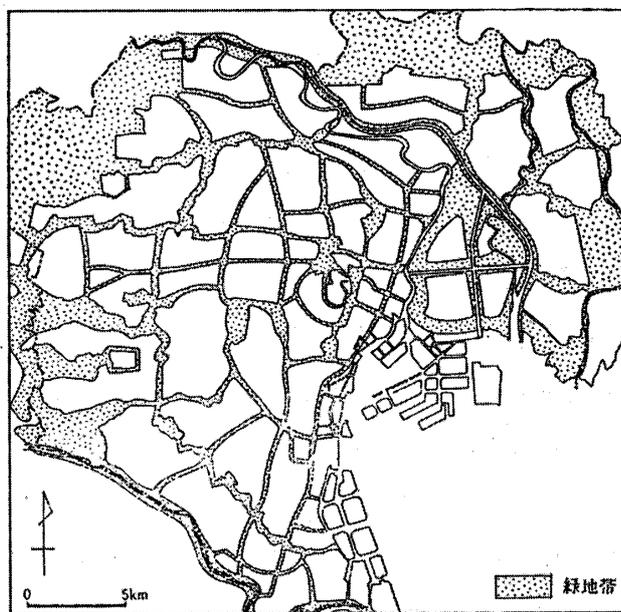
当についてであり、もう一つは計画実行上における権力の行使についてである。戦災復興計画はさまざまな複合化した理由と最終的には財政上の問題から挫折してしまうわけであるが、その過程において以上挙げた問題がどの程度のネックになっていたのか見てみると、単に「挫折」というキレゴトで終わってしまう。これまでの戦災復興計画と石川に対する評価がそうではなかったか。

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IFHP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、戦争が終わるやどっと戻ってきて、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いたいだろう。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ろうと思われる。

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「石川栄耀生誕百年記念号」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うまでもない。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」したと叫ぶ方がいいのか、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性が浮き彫りになる。筆者は土地所有者の土地所有権観を一変させうる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る。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号線を中心に幅何百メートルか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）