

戦前の都市計画法制と土地所有権

— 東京市区改正条例と旧都市計画法の比較 —

森 下 幸

目 次

- 第1章 問題提起と課題の設定
- 第2章 東京市区改正条例と東京市区改正土地建物処分規則の性格付け
- 第3章 旧都市計画法と東京市区改正条例との比較
- 第4章 検討
- 第5章 むすび

第1章 問題提起と課題の設定

第1節 問題提起

2006年6月18日、我が国では初の景観に関する総合的な法律である景観法が公布され、同年12月に施行された。本法は、各地方自治体による積極的な景観保護政策を奨励するとともに、地元住民による景観保護への積極的な参加を求める法律である。

ところで、このように景観法が制定される以前にも文化財保護法や風致地区指定制度、各地方自治体による条例の制定¹⁾など多くの対策が採られてきたが、残念ながらこれらが有効にはたらいいていたとは言いがたい。例を挙げると、国立景観訴訟²⁾や

京都仏教会事件³⁾などに見られるように自治体が制定した条例と建築基準法に定められた制度とが抵触し、建築物の高さによる景観権の侵害を訴える訴訟が提起されてきたのである。もし、景観法制定以前に制定された法律や条例が、都市の景観を保護するためにその効力を十分に発揮できていたならば、法と条例の抵触が起こることもなくこれらの訴訟は起こらなかったのではなかろうか。

では、そもそもこれらの法律及び条例が十分に効果を発揮できなかった原因とは何であろうか。私は、この点について日本の都市計画法制の性格と土地所有権の規制方法について注目したいと考える。

その理由は、日本の場合、都市に建築規制地域を設けることによって所有権の行使を制限している点にある。逆に言えば、例外的に建築規制を行うのであって、原則としてどのような建築をするかは所有権者の意思に任ざれているといえる。つまり、日本で建物を建てる場合、土地所有者の自由な意思に基づいて建築することができ、その結

ながらも、本件マンションの建築は、「行為の態様その他の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くものとは認め難い」として住民の請求を棄却した。

- 3) 京都地決平4・8・6 京都ホテル建築工事中止仮処分申請事件(判タ792号280頁)

被告・京都ホテル株式会社は、旧京都ホテルを取り壊し、その跡地に高さ地上60mの京都ホテル建築を計画した。これに対し、原告の京都仏教会が宗教的・歴史的文化環境権(景観権)の侵害を権の侵害を根拠に建築工事中止を求めて本件訴訟を提起したものである。

本事案に対して京都地裁は、「…宗教的・歴史的文化環境権(景観権)(は)…その内容、要件等が不明確であって、これを私法上の権利として認めることはできないものといわざるをえない。」とし、私人の景観権は認めず、景観は公法による保護が妥当であるとして原告の訴えを退けた。

1) 京都市では、市街地における景観の保全整備を目的とし、美観地区、巨大工作物規制地区、特別保全修景地区の景観地域性を盛り込んだ「市街地景観条例」を制定した。

2) 最小判平18・3・30 建物撤去請求訴訟(民集60巻3号948頁、判タ1209号87頁)

東京都国立市の、建築基準法に定められた「総合設計制度」によって建築されたマンションが違法建築物であり、地元住民らが日照、景観について被害を受けるとして高さ20mを超える部分について撤去を請求した事案。

最高裁は、「(住民の)良好な景観の恵沢を享受する利益」が法律上保護に値するものであるとし

果として景観を乱す乱開発等が行われる恐れがあるのである。

では、そもそも、日本はいつから建築自由であると言われるようになったのか。徳川時代においては、たとえ町人に経済的な余裕があるといっても、武家風の建物を建築して良いわけではなく、また、大名であっても幕府の許可無しに城の修復を行うことは出来なかったなど、当時は建物の建築について厳しい規制が行われており、決して建築が自由であったとは言い難い。徳川時代において建築が自由に行えなかったとすると、明治維新により、我が国が近代国家として欧米各国との対等な関係づくりを目指し、日本を近代都市として発達させることを目的として歩み始めたことから始まるのではないか。

この点について、まず、日本初の都市計画に関する法律といわれる東京市区改正条例とその付属法令である東京市区改正土地建物処分規則の議事録を紐解くことで、元老院議員及び内閣委員の発言をもとに、日本の都市計画法制の基礎を築いたとも言える当時の官僚達が土地所有権の規制についてどのような認識を持っていたのかを検討し、この二つの法律がどのような性格を持つものであるのかを明らかにしたい。

次に、東京市区改正条例の趣旨を受け継いでいると言われる旧都市計画法の内容と東京市区改正条例及び東京市区改正土地建物処分規則を比較することで旧都市計画法に東京市区改正条例の性格がいかに受け継がれているかということを検証し、それをもとに日本の都市計画法制に通底する特徴と建築規制を中心とした土地所有権の規制が不十分である理由について明らかにしたい。

そこで本稿では、まず第2章第1節において東京市区改正条例の概要について紹介し、その後、元老院の審議に付されるまでの過程と、東京市区改正条例が元老院においてどのような審議を経て成立に至ったのかについて述べ、小括で東京市区改正条例の性格について検討する。

次に第2節において東京市区改正条例の付属法令である東京市区改正土地建物処分規則が元老院での審議について紹介し、小括において当該法令の性格について検討し、第3節においては東京市

区改正条例及び東京市区改正土地建物処分規則について総合的に検討し、明治時代の都市計画の性格について述べる。

そして、第3章第1節において旧都市計画法の概要について紹介し、その成立過程と都市計画法が必要となった背景について述べ、その後、第2節において東京市区改正条例と旧都市計画法を比較し、東京市区改正条例の性格が旧都市計画法にどのように受け継がれたのか、又、受け継がれなかったのかについて検討し、日本の都市計画法制に通底するものを明らかにしたい。

第2章 東京市区改正条例と東京市区改正土地建物処分規則の性格付け

第1節 東京市区改正条例

1. 東京市区改正条例の内容

東京市区改正条例は、大日本帝国憲法が発布される前年の明治21年（1889年）8月に公布された日本初の都市整備に関する法律である。本法は、明治21年（1889年）3月26日から6月15日までに元老院において4日間の審議に付された後、廃棄案が成立した。

ところが、内閣はこの廃棄案を無視するかたちで東京市区改正条例を勅令として強行公布するのである。

以下において、本条例の内容について紹介する。

まず第1に、市区改正の設計及び毎年度の事業を定める権限について内務省に設ける東京市区改正委員会に持たせるとした（第1条）。すなわち、内務省管轄の委員会が市区改正の設計と毎年度の事業を決定するのである。そして、市区改正委員会は、内閣によって「特選」された委員長と、内務大臣によって任命された高等官15名、および東京府区部会において選定された区部会議員10名によって組織された⁴⁾。

一地方の事業であるにもかかわらず、実質的に市区改正の内容を決定する市区改正委員会はその過半数が内務大臣に任命された高等官であり、市

4) 池田恒男「東京市区改正条例の法史的意義に関する覚書」（利谷信義・吉井蒼生夫・水林彪編『法における近代と現代』（日本評論社）、384頁。

区改正はまさに国家事業であったといえる。

第2に、市区改正の設計が市区改正委員会で議定されるとこれを内務大臣に具申し、内務大臣の審査を経て内閣の認可を受け、東京府知事に公告させるという手続方法で市区改正事業の内容が決定される（第2条）。

市区改正の内容について実質的な決定権を持っているのは内務大臣と内閣であり、市区改正の設計は国家の権限であることが示されている。

第3に、すでに決定された事業を変更せざるを得なくなった場合には、東京府知事が東京市区改正委員会の議定を取って内務大臣の認可を受けるという手続を踏むことで事業内容の変更が出来ることになっている（11条）。このように、事業内容の変更についても、官選の東京府知事が、内務大臣に任命された高官が過半数を占める市区改正委員会の議定を取り、内務大臣の許可を受けるというもので市区改正事業は実質的に政府が行っているといえる。

第4に、市区改正のための財源として、政府は市区改正事業を補助するために官有河岸地を東京府に下付することで、その貸付収入を市区改正の財源にあてることとした（第5条）。また、市区改正事業の財源を確保するために地租割・家屋税・営業税並雑種税・清酒税は区内で醸造した酒及び区内に搬入した酒に対して課税するとした（第3条）。

政府は、市区改正事業を政府主導でおこなう仕組みにしながら、その財源については国庫による負担を規定せず、河岸地の下付と東京府民の特別税で賄うものとした。

2. 東京市区改正条例制定の制定過程について

(1) 東京市区改正条例案が元老院の審議に付されるまで

1888年（明治21年）8月16日、東京市区改正条例（以下、市区改正条例という。）が公布され、翌年1889年（明治22年）1月28日には、市区改正条例の附属法令である東京市区土地建物処分規則（以下、土地建物処分規則）が公布された。この市区改正条例と土地建物処分規則は、「いわば日本最初の都市計画法制度で、都市改造を進めてゆ

く基本的制度⁵⁾」となったといわれている。これらは、その名称の通り、明治維新後日本の新首都となった東京府にのみ適用されるもので、全国に適用される制度ではなかった。

明治維新後の東京は、コレラや天然痘、チフスなどの伝染病の流行や大火などに悩まされ、加えて乗合馬車などの新しい交通手段の普及で狭い道路が不便なものであった。1875年から東京府知事に就任した楠本正隆は、このような状況を踏まえ、都市問題改善のため市区改正の調査に乗り出す。しかし、楠本の任期中にはこれが終了せず、1879年から新たに東京府知事に就任した松田道之がこれを引き継ぎ、1880年11月、「東京中央区画定之問題」という文書を府会で発表した。松田は、この文書の発表とともに東京府庁内に市区取調委員局を設けた。この委員会において、築港計画を先にすべきであるとの議論が起こったが、築港第一という論調になった時、神田等で大火が頻発し、築港論は下火になっていった。

その後、知事在任中に病没した松田知事の後任として内務省少輔である芳川顕正が東京府知事に就任した。芳川知事は火災予防事業を進めるとともに、市区改正・水道事業・築港等について調査を進め、1884年11月に「東京市区改正意見書」を内務卿山縣有朋に上申する。

これにより、明治17年12月17日、芳川自身を会長とする市区改正審査会が設けられた。その構成は、中央政府の各省及び警視庁と東京府から14名、東京商工会から渋沢栄一と益田孝の2名の民間人が含まれていた。

また、審査会案は、交通運輸や上下水道の改良を中心とした芳川の場合に加えて、築港論を中心とした商業都市を目指すものとバリのような帝都を目指すものとの二つの案が対立していたが、結局、都市機能として必要なインフラの整備を中心とした商業化を目指す市区計画をすることになった。

芳川の内務大臣・山縣有朋への複申によると、「市区改正ノ方法ヲ審査スルニ、府内全局ヲ一新スルノ方法ニ之レ由ラス、…其区画ヲ定メ、尋テ商況

5) 石田頼房『日本近代都市化計画の百年』（自治体研究社）、52頁

繁盛ノ地ヲ以テ中心トシ、漸次改良スルノ目処ニ出テ、…本会更ニ異言アルコトナシ⁶⁾」として、東京市内でも改正する地区を「商況繁盛の地」に定めて徐々に市区改正を広げていくとしている。この報告を受けて山縣は、太政大臣・三条実美に復命し、これを以て東京市区改正審査会は解散し、東京市区改正審査事業は完了した。

ところが、この後2年の間、東京市区改正条例案は沈黙することになる。この頃、外務省主導で行われていた日比谷官庁集中計画が立案されつつあったためである。しかし、井上馨外務卿を全権とした欧米との不平等条約改正交渉が決裂してしまったために井上が外務卿の辞任し、外務省に設けられた臨時建築局が内務省の管轄となり、芳川の管理下に置かれたことで、東京市区改正条例案は1888年（明治21年）3月、元老院の審議に付される。

(2) 元老院による条例廃案説

元老院で審議に付された市区改正条例案は、多くの反対意見が出され、第二読会で設置された全部付託調査委員会の報告どおりに廃案となった。反対意見の論拠については以下のようなものが挙げられる。

まず、第1に、府民が特別税に堪えられないという説である。具体的なものとして、加藤弘之は「…課税ハ東京府区部人民ノ能ク負担ス可キニ非スヲ既ニ斯ノ負担ニ堪ヘサルヲ知ル以上ハ東京市区改正ノ美挙タルニ拘ワラスシテ断然本案ヲ反対セサルヲ得ス⁷⁾」と述べた。すなわち、現在の東京府民には特別税の負担に堪えることができないので本案には反対せざるを得ないというものである。

また、三浦安は「…市区改正ノ如キハ人民生計ノ度今日ニ倍スルノ時ヲ待チテ断行スヘキナリ假令時機晩カル、トモ市区改正ハ人民ノ懐口最モ温キ時ヲ待チテ行ウニ非サレハ到底完好ナル結果ヲ得ル能ハス⁸⁾」と述べた。すなわち、人民が生活に余裕を持てないうちに市区改正を行なっても良い

結果は生まれないであろうから、市区改正は人民の収入が豊になるのを待って実行すべきであるというものである。

第2に東京市区改正事業は一地方のことであるという説である。このことについて渡邊清は、「…政府ノ国民ニ対スル職権及ヒ責任ハ…陸海軍ヲ置キ…裁判所ヲ置ク等ニ在リテ之ニ依リ新タニ租税ヲ起シ又ハ課税スルハ実ニ已ムヲ得サルニ出ルモノナリ然ルニ市区改正ハ…是レ一地方人民ノ特別事業ノミ…此事務ハ政府ノ国民ニ対スル義務責任ニ非スト考フルナリ…市制実施ノ日ニ至ラハ市区改正事業ノ費用ハ市会ニ於テ議決シ設計順序等實際ノ調査ハ市参事会ノ行フ可キ所ナリ⁹⁾」と述べた。すなわち、政府の国民に対する義務といえば軍や裁判所を置くことで、市区改正事業のような一地方人民の特別事業を政府の国民に対する義務とは考えられない。市制が実施されてから市参事会が中心となっていくべきであるというものである。

第3に市区改正をするのは時期尚早であるという説である。津田真道は、「…日本全国ノ智識未タ欧米各国ニ比肩スル能ハス日本全国ノ富モ未タ欧米各国ト拮抗スルニ足ラサルニ非スヤ…東京市区改正ノ大事業ヲ創ムルノ不都合ナルコト多弁ヲ待タスシテ知ル可キナリ¹⁰⁾」と述べた。すなわち、日本は知識においても経済においても未だ欧米と肩を並べるほどには成長しておらず、東京市区改正のような大事業をするのは不都合なことが多いであろうというものである。

第4に規模縮小説である。加藤弘之は「一先ツ本案ヲ撤棄シ只年々出来得ル丈ノ金ヲ以テ出来得ル丈ノ改正ヲ施スヨリ外ナシ…¹¹⁾」と述べた。すなわち、ひとまず本案を撤棄して年々出来るだけの金を用意して出来るだけの改正を施すより他無いというものでないのである。

第5に市区改正条例の内容は立法の原則から見て不完全という説である。加藤弘之は「…不完全ナル議案即チ税金ヲ取ルコトノミ画定シテ其他ノ事項ハ一モ確定セサル法案ヲ議院ノ議定スルハ

6) 藤森照信『明治の東京計画』（2004年、岩波新書）、26頁。

7) 『元老院会議筆記 30 巻後期』、37頁。

8) 前掲7、50頁。

9) 前掲7、47頁。

10) 前掲7、40頁

11) 前掲7、89頁。

抑々不都合ノ至リナラスヤ…¹²⁾」と述べている。すなわち、税金を徴収する規定することだけ決定して其の他の具体的な事項は一つも確定していないのは法律として不完全であるというものである。

山口尚芳は「…兎ニ角ニ設計順序未タ定マラサルニ立法官ヲシテ先ス人民ノ義務タル特別税ヲ議定セシムルハ立法ノ原則ニ背反セリ¹³⁾」と述べた。すなわち、設計順序が決まっていけないのに人民の義務である特別税を規定して議定させるのは立法の原則に反しているというのである。

そして、渡邊清は「…本原案ハ兎ニ角ニ純然タル法律案ヲ成シカヌル…法律ノ精神ヨリ見テ然ルノミナラス法律ノ體ヨリ見ルモ尚ホ然リヲ言ハサルヲ得ス…本案ハ市民ノ負担即チ義務ノミヲ定メテ權利ニ属スル事柄ハ総テ閣令ヲ以テ定メリ是レ法律ノ躰ニ於テ不可トスル所ナリ¹⁴⁾」と述べた。すなわち、本案が市民の義務のみ定めて権利に関する事項はすべて閣令で定められるというのは法律として不十分であるとした。

また、具体的な問題についての議論としては主に以下の4つが挙げられる。

第1に、市区改正費用は国庫で負担すべきであるというものである。鳥尾小彌太は、「…其レ東京ハ皇帝陛下ノ在マシタマフ地ナリ諸官省外国公使館ノ在ル処ナレハ之カ市区ヲ改正スルニ官府ヨリ補助金ヲ下付スルハ当然ナリ政府少シク他ノ費用ヲ負担セハ少許ノ補助金ヲ出スハ敢テ難シカラスイカニ東京市区ノ改正ナリトテ府民ノミニ此費用ヲ負担セシムルハ失当タルヲ免レス何ニセヨ彌々之ヲ行フニ決セハ二三十万円ハ国庫ヨリ補助セスシテ可ナリ¹⁵⁾」と述べた。すなわち、一地方である東京の市区改正といえども、諸官省や外国公使館がある地なのだから、市区改正費用を府民だけに負担させるのではなく国庫からも2, 30万円は補助できるといっているのである。

第2に、地所家屋の買上について楠本正隆は「…当時ノ審査会ニ於テ市区改正総費額ヲ四千三百七十余万円ト査定シタルモ自ラ其理由アルモ、如シ去リ

乍当時ト今日トハ物価ニ高低ノ差アルノミナラス今日ハ地所家屋等ノ非常ニ騰貴セル際ナレハ彼ノ四千三百七十余万円ヲ以テシテハ到底改正ノ目的ヲ達スルコト能ハス…仮ニ之ヲ三倍トスレハ其金額一億三千百三十三万七千六百六十六円十八銭許ト為ル此金額ヲ以テセハ果タシテ如何ト云フニ是レハ少シク多キニ過クルカ如シ併シ乍ラ彼ノ…上水下水改良費ヲ合算スルトキハ是非トモ一億三千余万円ト積算セサルヲ得ス¹⁶⁾」と述べた。すなわち、審査会案が査定した市区改正の総費用について、今日では地所価格が高騰しているので審査会案の3倍は必要となると主張したのである。

第3に、第8条で市区改正事業に要する費用を焼失跡地から優先的に当てることについて、津田眞道は「…府民ノ上ニ立チ府民ヲ治ムル者ハ成ル可ク火災ノ少ナカラコトヲ希望ス可キ筈ナルニ今焼失跡地處分ヲ以テ市区改正ノ目的ヲ達セントスルトキハ勢ヒ火災ノ多カラコトヲ希望スルニ至ル可ケレハナリ仮ニ一歩ヲ譲リテ火災ノ多キヲ希望スル如キ弊風ヲ生セストスルモ猶ホ焼失跡地處分ヲ以テ市区改正ノ目的ヲ達セントスルハ不可ナラン…¹⁷⁾」と述べた。すなわち、府民の上に立って府民を治める者はなるべく火災が起こらないことを希望するべきものであるのに、焼失跡地の処分を以て市区改正の目的を達成しようとするときは、火災の多いことを希望するようになってしまふ。仮に一歩譲って火災の多いことを希望するような弊風を生じないとしても、焼失跡地の処分を以て市区改正の目的を達しようとすることは不可能であるというものである。

このほかにも、綿貫直吉が「…焼失跡地ノミヲ買上ル如キハ府民ノ火災ニ遭フヲ待ツニ似テ政府ノ責任ナル人民保護ノ点ト抵触スルナリ¹⁸⁾」と述べている。すなわち、焼失跡地だけを買上げていくのは火災が発生するのを待っているようで、政府の責任である人民の保護と抵触するというものである。

第4に、市区改正事業のために官有河岸地を下付し、貸し付けによる収入を得ることについて、

12) 前掲7、36頁。

13) 前掲7、45頁。

14) 前掲7、46頁。

15) 前掲7、79頁。

16) 前掲7、85頁。

17) 前掲7、43頁。

18) 前掲7、80頁。

井田譲は「…河岸地ハ人ノ健康ヲ保ツニ必要缺クヘカラサルモノナルニ之ヲ人民ニ貸付シテ家屋ヲ建築セシムハ忽チ人ノ健康上ニ障害ヲ与フルノミナラス他日道路ヲ擴開スルニ当タリテ特ニ向側ノ私有地ヲ買上サルニ至ルコト是レナリ」と述べた。すなわち、河岸地を府民に貸し付けて家屋を建築させるのは健康上良くないというものである。

(3) 山縣有朋と松方正義の上申書

以上のようにして元老院では廃棄案が成立し、その旨を内閣に上申した。しかし、これに対して、内務大臣・山縣有朋が大蔵大臣・松方正義との連名で内閣に対して上申書を提出し、内閣はこれを受け入れ、勅令という形で東京市区改正条例を成立させることになる。

山縣と松方による上申書の内容は主に元老院が東京市区改正条例案について非難した点についての反論で、以下のように述べている。

まず、第1として、元老院が市区改正をするのであれば、人民の負担とならぬよう、支出の半分は国庫金で補助すべきとの意見があったことについて「東京ハ…全国ノ首府タリ、其市区ヲ改正スルヤ、一地方ノ独力ニ堪ヘ難ケレハ、政府ハ幾分か其費用ヲ補助セサルヘカラスハ…閣議ノ決スル所ニシテ、其官有河岸地ヲ下付セントスルハ即チ補助ニシテ…元老院ハ…河岸地ハ正貨ニ非サレハ其費用ヲ補助スルニ足ラストスルヤ、思ハサルノ甚タシキモノト謂フヘシ¹⁹⁾」と主張した。

すなわち、東京は日本の首都であり、その市区を改正するのは東京府の独力では困難であるから、政府がその費用を幾分か補助するために、内閣が官有の河岸地を補助として下付することにしたが、元老院は河岸地が正貨でないことを理由に費用の補助に当たらないとしたことを批判した。

第2に、元老院が市区改正の概算費額の見積もりを誤っていると指摘し、地所家屋の買上代価を上げ、原概算額の3倍にして改正竣工に至るまでの年期を延長すべきとした点について、「…是レ府下二三繁盛区地価ヲ以テ、十五区全体ノ標準トナシ、十五区中自ラ都鄙ノ別アリ、随ツテ地価亦高

低アルヲ知ラスニ似タリ…此ノ相場カ、元老院ニ言ヘルカ如ク、変動セサルヤ否ヤハ誰カ之ヲ保障スルヲ得ンヤ…²⁰⁾」とし、先の地価の変動を予測することは出来ないとして反論した。

第3に、焼失跡地から改正していくことに元老院が「…社会人民ノ不幸災害ヲ利用スルモノ…²¹⁾」と非難した点について「…尤モ便利ナル処ヨリシテ順次ニ之ヲ行フコトヲ要ス、即焼失跡地ノ如キハ、自然ニ此便ヲ与フルモノナリ、實際ニ於テ便利ナルモノナリ、何ゾ之ヲ社会人民ノ艱難不幸ヲ利トスト謂フコトヲ得ンヤ²²⁾」として、市区改正は実行に便利なところから順次行っていくもので、焼失跡地は自然とこの便を与えるものだから焼失跡地から市区改正を行うとしただけであって、府民の不幸を利用しようというものではないとした。

第4に、第5条に定めた河岸地の下付について市区改正の趣旨に反し、これを人民の借地とすると、家屋が密集して衛生・防火・通運の一大妨害となると批判したことについて、「…然ルニ該院ハ…倉庫ニ供セスシテ常居ト為スモノヲツツテ河岸地ヲ概観シ、以テ其立論ノ根拠トシタリ、是已ニ其論拠ヲ誤ルモノナリ²³⁾」として、元老院の評価に論拠がないと指摘した。

そして、東京市区改正条例に対する元老院での批判に対する総合的な評価として、「元老院議ノ少ナクトモ其論拠無キハ明白ナリ…市区改正ノ緊要ニシテ、寸時モ中止スヘカラサルハ、廟議ノ既ニ確定セル所ニシテ毫モ其間ニ存セス、依テ元老院議ノ在ルニモ拘ラス、…断行アラムコトヲ請フ…²⁴⁾」として、元老院の批判に論拠が無く、市区改正が緊急にして重要な課題であることを説き、内閣に対して東京市区改正条例を公布すべきであると上申を行った。これに対して内閣は山縣と松方の主張を聞き入れ、元老院の廃棄案を無視する形で東京市区改正条例を勅令として公布する。

20) 前掲 19・藤森『集成』、39 頁。

21) 前掲 19・藤森『集成』、43 頁。

22) 前掲 19・藤森『集成』、43 頁。

23) 前掲 19・藤森『集成』、44 頁。

24) 前掲 19・藤森『集成』、43 頁。

19) 藤森照信・監修『東京都市計画集成（明治・大正編 33 巻）』、39 頁。（以下、『集成』）

3. 小括

東京市区改正審査会によって最終的に決められた東京市区改正案は、商業地を中心に交通運輸の発達させることによって都市を発展させることを目的として計画されたものであった。

東京市区改正条例は、1884年（明治17年）11月14日、内務少輔で東京府知事も兼任している芳川顕正内務卿が内務大臣山縣有朋に「市区改正意見書」を上申したことにはじまり、その後、内務省に芳川を会長とした東京市区改正審査会が設けられた。審査会では、パリのような帝都化を主張する意見と築港を中心とした商都化を主張する意見が出現したが、交通運輸の便をよくするために道路拡張する案を中心に、「商況繁盛の地」から着手していく計画が最終案として成立した。

1888年（明治21年）2月17日、この東京市区改正計画は、東京市区改正審査会の審査を経て、政府もまたこれを採納し、1888年3月、東京市区改正条例が元老院の審議に付される。元老院の審議では、東京市区改正条例に対して批判的な具体的には以下のような批判が相次いだ。

第1に、市区改正の財源として第3条について特別税が規定されていることについて、加藤弘之が、現在は府民が課税の負担に耐えうる余力がなく、市区改正事業に適した時期ではないと意見を述べたように、現段階では府民が特別税の負担に堪えられないという説が多数を占めた。

第2に、東京市区改正は東京という一地方の課題であるという説があった。渡辺清は、市区改正事業は市制が実施されてから、市参事会が決定すればよいという、地方自治の観点からの発言を行った。

第3に、津田真道は日本の現状について日本は知識も経済も欧米と並ぶほどには成長できていないということを根拠に市区改正のような大事業を実現するのは時期尚早であるとした。

第4に、本法案について、税金に関する規定のみ置いて、市区改正事業に関する具体的な計画については決められていないものは法律として不十分であるというもので、市区改正条例の内容は立法の原則から見て不完全というものである。

以上に挙げた4種類の意見は、それぞれの角度

から東京市区改正条例の内容を批判するものではあったが、市区改正そのものを批判する意見は少ない。

また、具体的な部分について見てみると、①河岸地の下付だけでなく、国庫補助するべきであるという意見、②第8条で市区改正費用は焼失跡地の改正事業への使用を優先するという規定に対して、火災による焼失跡地から改正事業を行うのは、府民の不幸を利用しているようであるという批判をするもの、③地所買上について市区改正にかかる総費用を市区改正審査会が4370万円余りと想定したのに対しての3倍の額が妥当であるという意見、④河岸地に家屋を建てるのは健康の面から健康上問題があるというのである。

以上のように東京市区改正条例は元老院の審議に付され、廃棄案が成立した。

ところが、元老院から内閣に対する東京市区改正の廃棄案成立の上申があった後、内務卿山縣有朋と松方正義大蔵卿の連名で東京市区改正条例の公布を求める上申があったのである。この上申書の内容は、元老院において議官がおこなった東京市区改正条例案への指摘を4つにまとめ、さらにその指摘に対して反論し、元老院による廃棄案に論拠がないことを主張した。これを受け入れた内閣は、元老院の廃棄案を無視する形で東京市区改正条例を勅令として公布した。

このようにして成立した東京市区改正条例の特徴は、市区改正が東京という一地方の事業でありながら、政府の主導により正に国家の事業としての性格を持っていた点にある。

すなわち、東京市区改正委員会は25名から構成されるが、このうち15名が内務大臣に任命された政府の高官であり、多数決による議決では政府の意見が圧倒的に通りやすい構成である。また、「市区改正に属する会計（13条）」や「市区改正ノ事務（14条）」について権限を持っている東京府知事も政府から派遣された官選の知事である。さらに、市区改正設計の審理を行うのは内務大臣であり、決定を行うのが内閣であるというところを見ると、東京市区改正事業は一地方の事業ではなく、国家事業としての性格を持っていた。

ところが、市区改正事業の財源について見てみ

ると、東京府への官有河岸地の下付と元老院でも批判が相次いだ東京府民に特別税を課す規定があるのみで、国庫による補助についての規定は無い。つまり、政府は市区改正事業に口出しはするが、財源に関しては負担を避けたいという政府の心の内を垣間見ることができる。

第2節 東京市区改正土地建物処分規則

1. 東京市区改正土地建物処分規則成立の過程

東京市区改正条例が公布されたことから、市区改正事業を円滑に進めるために「所要土地ヲ収用又ハ其ノ上ニ存スル建物ヲ処分スルニ必要ナル法規ノ制定²⁵⁾」すなわち、市区改正事業の用地確保のために私人の土地所有権を制限する法律が必要となり、東京市区改正土地建物処分法案が元老院に提出された。

これに対して元老院は、先に東京市区改正条例について廃棄案を上申したにも関わらず、内閣にこれを無視されたことに反発しながらも、修正を加えた上で「東京市区改正土地建物処分規則」と名称を改め、1889年（明治22年）1月28日に公布された。

ここでは、この「東京市区改正土地建物処分法案」を紹介し、後に成立した東京市区改正土地建物処分規則と比較したい。

(1) 東京市区土地建物処分法案について

以下では、内閣提出の東京土地建物処分法案について紹介する。

まず第1に市区改正に要する官有地は無料で収用させ、その土地に属している建物及び植物等で官有のものは相当対価または移転料を支払うこととし、民有にかかるものは公用土地買上規則の準用によって処分するとした（第1条）。官有地は無料で収用させるとしても、その土地に属する官有の建物・植物等は相当の対価又は移転料が支払われる。これに対して、民有のものに適用される公用土地買上規則は、明治8年に制定されたもので、公共事業のために必要となる土地を収用するための方法について定めており、代価は地券面による

とされていた。当時地価が上昇していたことから、地券面での買上は収用対象の土地所有者にとっては不利な規定であった。

第2に、市区改正によって埋め立てた土地及び不用となった土地で一宅地に足るものは公売に付し、一宅地に足らないものはその隣接地の所有者が先買い権を有するとした。また、隣接地の所有者が買受を望まない場合や申出価格が不相当な場合には公売に付すこととした（第2条）。

第3に、第2条の埋立地及び不要地で、公用土地買上規則によって買上げた土地は原価で元所有者に払い下げ、元所有者が買取を望まない時には前条で定められたとおり公売に付すとした（第3条）。

第4に、市区改正に要する土地について建築制限を設けた。すなわち、東京府知事の許可がなければ建物の新築・増築・改築をすることはできないとし、また、東京府知事は建物の種類を指定して許可または不許可にすることができるとした。

そして、東京府知事が建築行為について許可しないか、または新築・増築・改築者が府知事が支持した種類の建築を望まない時はその土地と現存する建物の買上を請求することができるとし、但し書きで土地所有と新築・増築・改築者が異なる場合には、新築・増築・改築者は土地所有者の異議にかかわらず土地の賃貸借契約を解くことができるとした。

また、東京府知事の許可を受けずに新築・増築・改築を行った者は土地買上の際に建築物の移転料の下付や買上の請求をすることはできないと規定した（第5条）。

(2) 元老院での議論について

東京市区改正土地建物処分規則も、東京市区改正条例が元老院の審議に付されたのと同様東京市区改正土地建物処分法として元老院に提出され、議官の審議に付された。

東京市区改正土地建物処分規則の元老院での審議においては、東京市区改正条例の審議を行ったメンバーとほぼ同じ顔ぶれであったため、会議の当初は内閣委員・股野琢が「…市区改正を非とするより併せて本案をも非難せるものにて所謂坊主を

25) 前掲19・藤森「集成」、47頁。

憎んで袈裟に及ふといふの諺に似たり…²⁶⁾」と表現しているように、「東京市区改正土地建物処分規則」に対する元老院議員からの批判が起こった。ここでは元老院で行われた議論について触れてみたい。元老院の審議では、法案についていくつかの問題点について議論²⁷⁾となった。

まず第1に、収容した財産の補償額についてである。東京市区改正土地建物処分法案では、第1条において官有の土地は無料で供用することになっているものの、その土地に属する建物植物等は相当の移転料または対価が支払われると規定してあるのに対して、民有のものはすべて公用土地買上規則に準じて処分するとした点である。公用土地買上規則は、1875年（明治8年）に制定されたもので、土地収用の代価は地券に表示された金額でおこなうというものであった。ところが、東京の地価は地租改正が行われた当時に比べると大幅に上昇しているため、これを民有地買上に適用することを批判したのである。

安藤則命は「…民有地ハ公用土地買上規則ニ準シテ買上ルト有リテ之ハ実ニ無理至極ナリ²⁸⁾」と述べた。すなわち、市区改正事業のために民有地を公用土地買上規則を準用して買上げるのは無理があるというものである。

これに対して内閣委員は、公用土地買上は国郡村市の保護便益に供するために人民の土地を買上げるとしているのだから、市区改正にこれを準用することに何の妨げも無く、また、土地所有者と協議をしてこれが調わない時には評価人を出して買上金額を決め、それでも決まらない時は地方官が内務大臣に具申して裁決することになっているので問題ないと反論した²⁹⁾。

また、「…東京市区改正ノ為メ土地等ヲ買上ル場合ニ限り公用土地買上規則ニ據ラサルノ不都合ヲ生ス可シソレモ僅々数ヶ月間ニ止ルナレハ忍フヘキモ或議員モ既ニ陳タル幾十年ノ久シキニ渉ル事業ナレハ公用土地買上規則ニテ辛抱セハ何如其辛抱モ僅一二月間ニ止ルナリ³⁰⁾」として公用土地買上

規則で辛抱すれば1、2ヶ月のうちに土地収用令が出来るから問題ないなど反論した。

しかし、結局は公用土地買上規則の準用規定は削除され、民有にかかるものはすべて所有者と協議の上相当の代価または移転料を支払うこととし、協議が調わない時には双方から評価人を出して東京府知事の意見を付した上で内務大臣の裁決を請うということになった。

第2に、残地買上と不用となった土地の処分問題についてである。不用地処分については、第2条で市区改正によって埋め立てた土地及び不用となった土地、一宅地を為すに足るものは公売に付すと定められていたが、残地買上については内閣提出の原案には規定されておらず、全部付託委員会による第1修正案が提出された時に盛り込まれたものであり、この残余地の規定は最終的に第2条として定められた。

不用地処分については、原案では原価で元所有者に払い下げるとし、元所有者がそれを望まない場合には公売に付し、一宅地に足らない場合には隣接地の所有者が先に買い取る権利があることを認めた（3条）。しかし、これについては結局隣接地の所有者が買取りを望まない場合には東京府知事が買上げるものと修正された。

第3に、民有地の建築制限についてである。内閣の原案では、第5条において「市区改正ニ要スル土地ニ於テハ東京府知事ノ許可ヲ受クルニ非ラサレハ建物ヲ新築増築改築スルコトヲ得ス」として東京府知事の建築許可権を規定し、建築制限の内容も個別の許可・不許可についても知事の自由裁量であるとされていた。また、建築行為については知事の指示権まで規定されていたにも関わらず、市民には、建築制限によって企図した建築物ができなかった場合の敷地と建物の買上請求権が規定されているにすぎなかった（第5条）。

元老院の審議の中で、この原案は、府民の土地所有権の観点から問題とされ、第5条冒頭部分が「東京府知事ハ東京府区部会ノ議定ヲ経内務大臣ノ認可ヲ受ケ市区改正ニ要スル土地ニ属スル建物新築増築改築ノ制限ヲ規定シ之ヲ告知スヘシ」と修正され、この制限の下で認可制がとられた。また、無認可のものについては無補償であるが、認可さ

26) 『元老院会議筆記 第34巻』、85頁。

27) 前掲4・池田、387～394頁。

28) 前掲26、90頁。

29) 前掲26、98頁。

30) 前掲26、168頁。

れなかったものについては、「其土地及其地に属する建物植物等の代価は移転料を請求することを得」として補償を広げた。

しかし市区改正委員会に府区部会議員が参加することなどを理由として、元老院議員・井田が建築制限内容の立案への東京府区部会の関与する規定を削除することを提案し、これが可決されたので、「地方自治体が建築警察権を中央政府から幾分かでも取り戻す機会は失われてしまった³¹⁾」ということができる。これにより、東京府区部会が建築制限の内容をチェックすることはできなくなり、実質的に、内務省と官選の知事によって政府主導の東京市区改正事業が展開されることになったといえる。

2. 土地建物処分規則の概要

以上のような議論を経て成立した東京市区改正土地建物処分規則は以下のような内容である。以下において、成立した土地建物処分規則の規定を原案と比較しながら紹介する。

第1に、市区改正のために収用対象となる官有財産は無償で提供し、民有財産はその所有者と協議をおこない、その合意によって対価及び移転料を支払う。協議が調わない場合は、双方から一名ずつ評価人を出し、その評価に東京府知事が意見を付して内務大臣に提出し、これを参考に内務大臣が決定するというものである（第1条）。

本条は、官有地だけではなく、その地に属する建物植物についても無料となり、公用土地買上規則が準用される予定だった民有地についてはこれを免れた。ただし、協議が整わない時の最終決定権は内務大臣にあり、適正な価格での土地収用が行われるのかという疑問が残る。

第2に、収用地が市区改正事業に必要な土地を除いた残地のみでは一宅地を為さない場合、その残地も対価を支払い収用することとした（第2条）。原案では残地収用に関する規定は無く、第1修正案で楠本正隆がその趣旨について一宅地をなさざる土地は相当代価を支払うとなると、政府が必要な部分だけを買収して残った部分を所有せざる

を得なくなると述べ、その救済的手段として設けた規定である。

第3に、収用した土地が不要となった場合、一宅地として使える場合は買い取った原価で元所有者に払い下げ、元所有者が買い取りを希望しなければ公売することとした。また、収用地が一宅地とするには足りない場合には隣接地の所有者に買取の優先権を与え、買い取りを望まない場合には、東京府知事が隣接地を買上げるとした（第3条）。

第4に、収用予定地の建築制限手続と、所有者の建築権との調整規定である。すなわち、東京府知事は、内務大臣の認可を受けて市区改正に要する土地に属する建物が新築・増築・改築に制限を設けて告示するものとした。そして、其制限内で新築・増築・改築したい者は東京府知事の認可を受けなければならないが、東京府知事は設計着手の都合によって認可しないことができる。

もし、東京府知事の認可が下りなかったときには、新築・増築・改築したい者はその土地に属する建物及び植物等の代価または移転料を請求することができることとした。また、この場合、その土地が自己の所有でない時には所有者に通知をして賃貸借の契約を解除をすることができる。

しかし、東京府知事が定めた制限に違反し、東京府知事に認可を受けずに新築・増築・改築を行った者は土地収用の際に建物の代価または移転料を請求することができないものとした。

3. 小括

東京市区改正条例が公布されたことから、市区改正事業を円滑に進めるために私人の土地所有権を制限する法律が必要となり、明治22年1月28日に「東京市区改正土地建物処分規則」が成立した。

元老院の審議では、法案についていくつかの問題点について議論となった。まず第1に、東京市区改正土地建物処分法案では、第1条で官有の土地に属する建物植物等は相当の移転料または対価が支払われると規定してあるのに対して、民有のものはすべて公用土地買上規則に準じて処分するとした点である。公用土地買上規則は、1875年（明治8年）に制定されたもので、土地収用の代価は地券に表示された金額でおこなうというものであ

31) 前掲4・池田、391頁。

った。ところが、東京の地価は地租改正が行われた当時に比べると大幅に上昇しているため、これを民有地買上に適用することを批判したのである。

これにより、公用土地買上規則の準用規定は削除され、民有にかかるものはすべて所有者と協議の上相当の代価または移転料を支払うこととし、協議が調はない時には双方から評価人を出して東京府知事の意見を付した上で内務大臣の裁決を請うということになった。

内務大臣は、市区改正事業において中心的な存在となる立場であるため、適正な価格での土地収用がおこなわれるかという疑問があるが、公用土地買上規則によって不当に低い値段で土地を収用されることを考えると土地所有者にとっては納得の出来る修正であると考えた。

第2に、残地買上と不用となった土地の処分問題についてである。不用地処分については、第2条で市区改正によって埋め立てた土地及び不用となった土地、一宅地を為すに足るものは公売に付すと定められていたが、残地買上については内閣提出の原案には規定されておらず、全部付託委員会による第1修正案が提出された時に盛り込まれたものである。

不用地処分については、原案では原価で元所有者に払い下げるとし、元所有者がそれを望まない場合には公売に付し、一宅地に足らない場合には隣接地の所有者が先に買い取る権利があることを認めた(2条、3条)。しかし、これについては結局隣接地の所有者が買取りを望まない場合には東京府知事が買上げるものと修正された。

第3に、民有地の建築制限について定められた。内閣の原案では、第5条において東京府知事の建築許可権を規定し、建築制限の内容も個別の許可・不許可についても知事の自由裁量であるとされていた。

また、建築行為については知事の指示権まで規定されていたにも関わらず、市民には、建築制限によって企図した建築物ができなかった場合の敷地と建物の買上請求権が規定されているにすぎなかった(第5条)。

元老院の審議の中で、この原案は、府民の土地所有権の観点から問題とされ、第5条冒頭部分が

「東京府知事は東京府区部会の議定を経内務大臣の認可を受け市区改正に要する土地に属する建物新築増築改築の制限を規定し之を告知すべし」と修正され、この制限の下で認可制がとられた。また、無認可のものについては無補償であるが、認可されなかったものについては、「其土地及其地に属する建物植物等の代価は移転料を請求することを得」として補償を広げた。

しかし市区改正委員会に府区部会議員が参加することなどを理由として、元老院議員・井田が建築制限内容の立案への東京府区部会の関与する規定を削除することを提案し、これが可決されたので、「地方自治体が建築警察権を中央政府から幾分かでも取り戻す機会は失われてしまった³²⁾」ということができる。これにより、東京府区部会が建築制限の内容をチェックすることはできなくなり、実質的に、内務省と官選の知事によって政府主導の東京市区改正事業が展開されることになったといえる。

以上から、東京市区改正土地建物処分規則の性格は、市区改正条例の付属法令でありながらも、市区改正条例に比べて中央集権的な性格が和らいだことである。官有建物植物の無償供用や原案の段階では民有地の収用や東京府知事の建築制限など、東京府知事及び政府に強い権限が与えられていたものの、元老院での議論を通じ、いくつかの修正が加えられた。修正後の規定は上で述べたように収用地の地価決定については協議を行うとしたことや残余地の買上規定が設けられたことなど、私人の財産権を保護する観点から規定されたと考えられるものがあつた。

第3節 小括

東京市区改正条例と東京市区改正土地建物処分規則のそれぞれの特徴は、前に述べたように少し違うものであつた。市区改正条例の特徴は、中央集権的な組織や手続方法の下、市区改正事業を国の事業として位置づけていたことである。これに対して土地建物処分規則の特徴は、元老院での審議を経ていくつかの修正を加えられたことで原案

32) 前掲6・藤森、391頁。

の政府中心的な性格が和らげられた点である。これにより、国家的事業として行われる市区改正事業も、建築規制や土地収用などの場面においては個人の財産権が保障され、収用される土地の所有者にとっても財産権が侵害されることへの不安を和らげることができると考えられる。

次に、共通点について、まず第1に、市区改正条例及び土地建物処分規則の両方が、適用範囲が東京という特定の地域に限られていたことが挙げられる。また、東京市区改正条例と土地建物処分規則について池田教授が「近代の都市計画が個々の具体的事業とは別に、一般的に都市区域に妥当すべき土地利用計画を担保すべき法として存在することとは顕著な対照を示している。³³⁾」と指摘しているように、全国の都市部一般について適用する主旨のものではなかった。

それにも関わらず、一地方の事業である市区改正について政府が中心となっていくことが定められたことは、東京の市区改正により人の行き来や物流、衛生などを改善することで近代化に乗り出した日本の首都として、欧米に引けを取らない都市として十分な発展を遂げたいという、政府の強い意思があったものと考えられる。

そして、その目的を達成するためにはそれに沿った都市計画が行われなければならない。そのためには国家の目的を理解し、それに忠実に都市計画を行うことができる省庁の官僚により管理される必要があった。このため、東京市区改正委員会が内務大臣の下に設けられ、市区改正事業は内務大臣と官選知事の管理下に置かれることとなったと考えられる。

第2に、市区改正事業により道路拡張や下水道整備等を行うためには、府民の土地所有権を規制することになるが、これについて政府の方針はあくまで道路の拡張など、インフラの整備を中心とした都市の近代化を目的としたものであり、都市のイメージをデザインし、それにもとづいて建築制限するといった趣旨のものではなかった。

また、東京市区改正土地建物処分規則において土地と建物の収用方法と建築規制について定めら

れたものの、この建築規制は、1889年（明治22年）5月に東京府令によって「木造其他移転シ易キ構造ニ限ル」と定められたに過ぎず³⁴⁾、建築物の外観などについて具体的に取り決めたものではなく、建物のデザインや高さについて規制したものとはいいがたい。事実上、建築物のデザイン等については白紙委任の状態となったといえる。

以上のように、日本初の都市計画法制である東京市区改正条例とその付属法令である東京市区土地建物処分規則は、それ以前の華やかな欧風の都市をデザインしたものとは違い、あくまで交通運輸等を中心としたインフラ整備を中心とした発展を促したものであった。インフラ整備を中心に市区改正をすることによって都市を開き、東京府を日本の首都として欧米諸国に引けを取らない都市として発展させることを目指し、そのために内務省主導のもとで計画されたと考えられる。

また、以上のような国家的目標を達成するという大きな使命が課せられていたために、日本初の都市計画法制は国家事業としての都市計画として中央主権的な性格を持ち、さらに、都市デザインを目的とした都市計画ではなかったことから、建物の建築について秩序を保たせるような規制を行うことができなかったといえる。

第3章 旧都市計画法と東京市区改正条例の比較

第1節 旧都市計画法

1. 旧都市計画法が必要となった根拠

1918年（大正7年）に東京市区改正条例の適用範囲を東京以外の地方都市にも拡大するため、改正案が提出され、東京以外の大都市にも適用できるようにしたものの、内務大臣が「将来秩序アル健全ナル発達ヲ遂ゲシメルト云フノニハ十分デゴザイマセヌ、殊ニ市区改正条例ニ付属致シマスル土地建物処分規則ト云フモノハ…適当ノ時期ニオイテ改正ヲ致シタイ³⁵⁾」（床次竹次郎）と述べたように、東京市区改正条例及び東京市区改正土地建

33) 前掲4・池田、396頁。

34) 前掲5・石田、70頁。

35) 『衆議院議事速記録第21号』、296頁。

物処分規則には不十分な点が多く、以上のような問題を解決するため、全国一律に一定水準以上の都市開発を可能とする法律の整備が必要となったことが考えられる。

実際に、明治維新以来、日本は富国強兵政策をとって、近代化・資本主義化の道を進み、1894年には日清戦争、1904年には日露戦争が勃発し、徐々にアジア進出をおこなっていた。また、第1次世界大戦をきっかけに造船業を中心とした日本の重工業の発達が進み、経済的にも技術的にも大きく発展したのである。このことから、都市部へ人口が集中し、地方の都市も大きく発展していった。

2. 国家の事業としての都市計画

(1) 都市計画区域

まず初めに、「都市計画」とは、「交通、衛生、保安、経済等に関し永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進する為の重要施設の計画」とした（第1条）。すなわち、旧都市計画法は、都市の発達を促すことを中心に考えられた法律である。

都市計画の対象となるのは第1条で勅令をもって指定される「市」であったが、都市計画は必要に応じて周辺市町村に渡っても施行できるようになっていた（第2条）。近隣の町村を含めて、都市計画上必要な地域を「都市計画区域」として、市町村の行政区域とは異なる概念として定めることとした³⁶⁾。

つまり、都市の中心である市街地だけでなく、郊外の市町村も都市計画に組み込むことで都市の人口増加等にも対応しようとしたものと考えられる。

(2) 都市計画決定と計画の機能

第2に、都市計画、都市計画事業及び毎年度執行すべき都市計画事業も都市計画委員会の議決を経て内務大臣の決定を受け、内閣の認可を受けることになっている（第3条）。

都市計画委員会の構成について説明すると、内務省内に内務大臣を長として中央委員会が置かれ、各都道府県には知事（東京では内務次官）を会長

として地方委員会が設置される。そして、委員には市長・市会議員・道府県会議員など「自治」の側の代表も3分の1前後含まれ³⁷⁾ているが、その他は、道府県の内務部長を筆頭とし、警察・通信・鉄道・陸軍・税務・産業等の局長・部長クラスなどと、学識経験者で構成されている³⁸⁾。

以上によると、都市計画、都市計画事業ともに政府の人間が過半数を占める都市計画委員会の議決を経て内務大臣が決定し、内閣が認定するというものであり、都市計画が、地方主導ではなく、中央政府主導で行われるべきものという考えがある。

(3) 都市計画新技術の導入

東京市区改正条例には無かった制度が規定されたことである。すなわち、土地区画整理・用途地域制・建築線制度である。

第1に、土地区画整理の主要な狙いは都市計画区域内の郊外部における宅地開発である。手法としては二つ設けられており、一つは宅地としての利用を増進するために地方長官である道府県知事の認可を得て（第14条）耕地整理法を準用し、区画整理を行う任意的なものである（第12条）。

もう一つの手法とは内閣が一定区域を土地区画整理を施行する土地であると定めたうえで、1年以内に施行に着手する者が居ない場合には公共団体に対して都市計画事業として区画整理を実行させることができるという強制的な規定である（第13条）。

第2に、用途地域制である。用途地域制は、旧都市計画法と同時に制定された市街地建築物法1条から6条で住居、商業、工業の3地域について定め、地域によって建築制限を設けている。「その狙いは、土地利用の内容を限定・誘致・純化しようとする方向のものではなく、建築行政の一環として、一定規模以上の工場等の立地を工業地域に限定するにとどまっていた。³⁹⁾」すなわち、住居地域では「安寧を害する恐れある用途に供するもの」(市

37) 原田純考「『日本型』都市法の形成」(原田純考「日本の都市法Ⅰ 構造と展開」)、27頁。

38) 前掲37・原田、27頁。

39) 前掲37・原田、35頁。

36) 前掲5、石田、117頁。

街地建築物法第2条)、商業地域では「商業の利便を害する恐れある用途に供するもの」(市街地建築物法第3条)の建築を禁止した一方で、工場、倉庫のその他これに準ずべき建築物で、「大規模なるもの又は衛生上有害若しくは保安上危険の恐れある用途に供するもの」は、工場地域の中でなければ建築することは出来ないとした規定である。これによると、工業地域では、どのような建築も行うことができるし、住宅地や商業地でも「住居の安寧」や「商業の利便」を害しないものであれば、どのようなものであっても建築することができることになる。

また、用途地域に指定されなかった地域は「未指定地域」となり、建築規制が何も無いこととなる。

第3に建築線制度(市街地建築物法第7条ないし第10条)である。すなわち、道路敷地の境界を以て建築線とし(第7条)、建築物の敷地は建築線に接することとした(第8条)。そして、建築物が建築線から突出させることを禁じている(第9条)。ただし、建築線が境界線から後退して指定されたものであるときは、命令により建築物の前面突出部又は基礎は道路幅の境界線を超えない範囲内で建築線よりも突出させることができるとした。

この他に、用途地域ではないが、旧都市計画法で風致地域や風紀地区を指定し(10条2項)、市街地建築物法では防火地域(第13条)や美観地区(第15条)を指定できるとした。

第2節 東京市区改正条例と旧都市計画法の比較

旧都市計画法は東京市区改正条例の骨子を引き継いでいるといわれているが、東京市区改正条例には無かった制度も規定されている。すなわち、先に述べた土地区画整理・用途地域制・建築線制度である。

次に、東京市区改正条例を受け継いだと考えられる点は、第1に手続方法である。すなわち、先に述べた市の都市計画区域は関係市町村と都市計画委員会の意見を聞き、内務大臣の決定を受けて内閣の認可を受けるというものである(第2条)。また、都市計画と都市計画事業及び毎年度執行すべき都市計画事業は都市計画委員会の議決を経て内務大臣がこれを決定し、内閣の認可を受けると

いうものである。

この点は、東京市区改正条例で、内務省に設置された東京市区改正委員会の議決を経て、内務大臣が決定して最終的に内閣が認可するといった手続内容とほぼ同じであり、手続面にいける中央集権的性格が受け継がれたことが分かる。

第2に、都市計画委員会の組織についてである。すなわち、内務省に内務大臣を会長として中央委員会を設置し、各都道府県については知事が会長となることになっている。そして、委員の構成については3分の1ほどが市長・市議員…道府県知事などの地方の人間だが、その他は各道府県の内務部長を筆頭とした警察や陸軍、通信等の中央の人間と学識経験者である。また、この地方委員会は、内務大臣の監督に服し、議案の提案権は内務大臣にあるなど、極めて政府の影響を受けやすい構成となっており、都市計画がまさに中央政府の権限に属するものと考えられていたことがうかがえる。

第3に、事業実施の費用についてである。すなわち、地租割・国税営業税割・営業税、雑種税又は家屋税といった特別税の規定(第8条1項)や払い下げられた国有河岸地による収入(第9条による)が財源として規定されている部分は東京市区改正条例に定められた特別税の規定とほぼ同様である。

以上に見られるように、旧都市計画法は東京市区改正条例に定められた手続規定を踏襲することで、その中央集権的性格も受け継いだといえる。

旧都市計画法は、明治時代における東京市区改正のような一つの都市のみを対象にした都市計画とは違い、どの地方都市にも適用可能な一般的な規定を設けていた点で異なるが、事業内容の議定を行う委員会が内務省の管理下に置かれたことや、事業内容決定の手続方法について内務大臣など、中央政府に主導権が多く与えられていた点では東京市区改正条例と共通している。

また、旧都市計画法全体を見ても、内務大臣の権限は強く、また勅令による決定事項が非常に目立つことから、政府は都市計画を国の権限に属するものとして地方に対して強い影響を及ぼしたかったものと考えられる。

すなわち、内務省に都市計画の管理権を与えることで、政府の目的に沿った都市計画を行いたいという部分が受け継がれた。また、都市部への人口集中などによりどの都市においても一定水準以上の都市計画が必要となったからこそ、地方に権限を委譲するのではなく、内務省に決定権がなければならなかったのではないか。

旧都市計画法が制定され、風致地区の保護規定を設けたが、旧都市計画法そのものには街の景観をデザインする機能は無かったので、そもそも都市計画法に景観維持をもとめることに無理があった。

さらに、用途地域制など具体的な都市計画の実施手法について定められた市街地建築物法においても、用途地域制では工場地域内や地域指定されていない未定地域であれば実質的にどのような建築物も建築可能であることになるし、住居地域や商業地域でもその安寧や利便性を害する恐れがない場合には建築行為が自由に行えると考えられることから、市街地建築物法における建築規制も建築物の外観について具体的な建築規制を行うものではなかった。

第4章 検討

本稿では、日本の都市計画法制に通底する特徴と建築規制を中心とした土地所有権の規制が不十分な理由について明らかにしたいことから、以下でその2点について検討する。

まず、第1に日本の都市計画法制に通底する特徴についてである。東京市区改正条例は、その手続内容及び組織に関してみると、市区改正委員会の25名中15名が内務大臣任命の政府の人間であり、それに加えて当時の府知事は官選であり、中央政府から派遣されてきた役人であること、また、市区改正事業に関する最終決定権は常に内務大臣に委ねられていたことに鑑みると、東京市区改正が国の事業としての性格を持っていたことが伺える。

一方、旧都市計画法について見てみると、組織の名称こそ東京市区改正委員会から都市計画委員会と変わっているものの、構成員と計画の決定権

者は東京市区改正条例を踏襲しているのは明らかである。すなわち、都市計画委員会の構成がほぼ中央政府の人間で固められており、また、都市計画の内容については内務大臣による決定権がそのままのこされており、これらのことは、一地方の都市計画であった東京市区改正から、全国規模で運用される都市計画法にもそのまま受け継がれたということができる。

第2に、建築規制を中心とした土地所有権の規制が不十分な理由について検討する。

この問題については、各法律の目的が大きな意味をもっていると考える。東京市区改正条例の目的は、条例中に明文化されてはいない。しかし、東京市区改正審査会会長であった芳川顕正東京府知事が山縣有朋内務卿に宛てた審査会復申の中で知ることができる。すなわち、「商況繁盛ノ地⁴⁰⁾」を中心に交通運輸を発達させることで東京を日本の首都として欧米に引けを取らない近代都市に仕上げることであった。

一方、旧都市計画法の目的は「交通、衛生、保安、経済等に関し永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進する」こととして、人口の増加などによる都市の発達にともなって交通、衛生、保安、経済等が十分追いつくことができ、都市の発達の妨げにならないようにすることを目的としている。このことについては、衆議院での都市計画法案審議の場で床次内務大臣も、人口が緻密になれば都市の交通、衛生、安全、経済にはなほだしくあるのは言うまでも無く、これに対する相当な都市計画をしたいと主張している。

また、二つの法律が制定された時代背景も共通している。すなわち、東京市区改正条例が制定された当時の東京は、明治維新によって馬車、鉄道などが盛んに行きかい、賑やかになっていった一方で、道路は江戸時代以来の道が使われ、馬車などの新たな交通機関が行きかうには十分な道路が発達していなかった。また、商業を盛んにし、東京を日本の首都として発展させるためには道路を整備し、荷物の運搬や人の往来が円滑に行われる必要があったと考えられる。

40) 前掲19、藤森「集成」、26頁。

つまり、日本の都市計画法制は、都市の発展を妨げないことを目的として定められたものであるといえる。よって、旧都市計画法は原則として都市の開発を円滑にする為の法律であり、都市の景観保護に資する風致地区（旧都市計画法10条2項）の規定は、都市計画の中の例外規定のようなものであって、必要最小限に止めるべきものと考えられていたと考える。

第5章 むすび

本稿で見た東京市区改正条例と旧都市計画法は、日本の都市計画法制は都市が大きくなる節目に制定され、そのどちらも都市の発達を促し、日本の近代化のために利用されてきた。

すなわち、東京市区改正条例は、首都としての東京の近代化という目的を定めており、旧都市計画法については、大正時代の重工業化、都市部への人口の増加という都市問題を解決するために、郊外開発型の都市開発を行うことに重点を置いたものであった。

このように、都市計画法制は、都市の発達を促

すことを原則としていることから、風致地区や美観地区の制度が例外となってしまうということもできるのではないかな。

以上のような理由により、景観の保護に特化した法律である景観法が必要となったのであろう。

本稿においては、戦前の日本の都市計画法制の性格について、中央集権的であり、また、国策として一定の基準による都市の発達を促すことを目的とした内容であったことを指摘した。このように、日本の都市計画法制そのものが都市の景観に配慮したものでなかったことが我が国での建築規制が緩やかであることの原因の一つであると考え

る。しかし、戦後、都市の景観に関して各都道府県が制定する条例等により建築規制が行われるようになったにもかかわらず、冒頭で述べたように建築基準法や都市計画法との抵触により十分な景観保護が行われていなかった。この点について、戦後日本における都市計画の特徴について検討する必要がある。

以上