

六義園を囲む大和郷における
共同住宅新設による周辺地域への生活権侵害

水島 信

建築家(ドイツ連邦共和国バイエルン州建築家協会)

Dipl. Ing. Makoto MIZUSHIMA

Architekt

Schubaurstrasse 3

81245 München

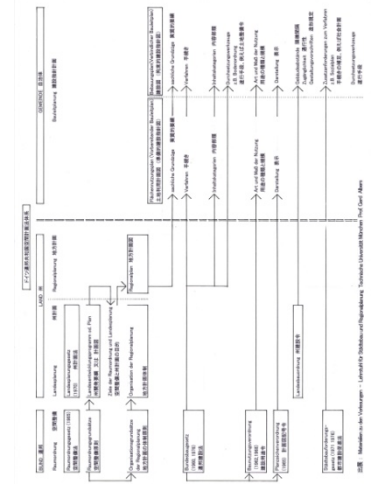
F. R. Germany

ドイツにおける土地利用計画と住民意志の関わり

ドイツにおいては、土地利用の変更は自治体が開発計画を立ち上げた時に、その必要性に応じて土地利用の用途の変更を議会に提出し、議会がそれを議決して実行される。これは、自治体区域内の開発行為の建設によって発生する街区形成およびその開発に適応する土地利用変更計画の方向性を示す建設指針計画(Bauleitplanung)の作成権限と義務が自治体に属していることに起因する。

この建設指針計画の作成過程で住民意見の公聴が重要な位置を占めている。それは、新たな開発行為はその周辺地域に直接的に、自治体全域には間接的に、住民の生活に大小の弊害的や効能的影響を与えるのは必至であり、行政には住民の生活権を保護する義務が担わされていることから、その影響に対しての住民の反応を知らずして計画作成は不可能であることに因る。

新たな建設をすることの権利は、既にその地に生活している人たちの生活権を蹂躪した上には成立しないという、つまり基本的人権が尊重される社会を保持するという任務が行政には担わされており、建設権と生活権の軋轢が生じないように調和を図る政策を行うことが行政に課せられている。自治体内において開発計画が発生すれば、その建設計画に関しての住民公聴を行って意見を収集し、その意見に正当性があればそれを計画図に反映させながら、最終計画図を作成するという過程が執られる。したがってこの時点で、この建設行為に関連して土地利用変更があれば直接的に、また、変更決定が最終的に議会議決される時点でも間接的に住民の意思が尊重される手続きになっている。



ドイツ都市計画制度図：自治体に建設指針計画作成の権限が与えられている。この建設指針計画図作成の過程の中で、住民の意図と意思は最大に考慮され反映されるべきものとされている。

日本の用途地域制度における住民不在

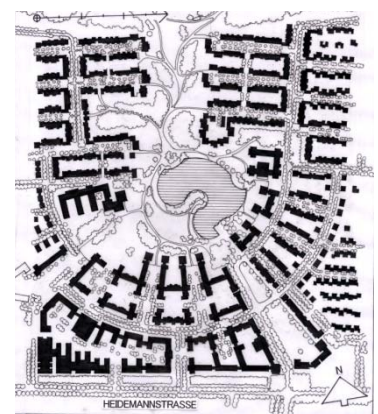
日本の場合、都市計画は議会の議決事項ではなく行政による決定である。したがって、用途地域制の変更も行政の一存で決定される。第三者の意見を聞くという形式的な都市計画審議会が開催されるが、この会は主に専門家で構成され、議会代表として議員が入っていても、住民の意見が反映される組織ではない。説明会や公聴会は住民が参加でき意見書も出せるが、これに対して個別の応答義務がなく、採用するか否かは行政の裁量となっている。つまり、基本的に住民が権利として意見を主張できる構造にはなっていないということである。

用途地域を表現する図面は、以前は「用途地域図」と表記されていたが、最近では「都市計画総括図」という名称に変化している。その変化の中で、幹線道路沿いの用途地域指定がそれまでの建設規制が軒並みに緩和される方向、例えば住宅地域であったところが近隣商業地域や商業地域に変更され容積率が2倍からひどい時には4倍以上にも緩和されているが、この変更が決定され、法的効力を持つ過程では住民の意思が反映されるどころか、知らない所で為されているということである。つまり、所有者の全くの意志不在の環境で、彼らが所有する土地という財産についての価値が決定されているという、普通の常識では考えられない制度に組み立てられている。

このことが、用途地域の変更によって、建蔽率、容積率や日影規制などの緩和により、以前からの居住者の生活権や財産権などを侵害する建設が、緩和された法制上で認可されるという異常事態を発生させ、住民はその状況を、新たな建設が始まって初めて気が付くという不可思議な現実の原因になっている。その変更による利益を住民が享受しているという反論があるだろうが、既存の建設物は変更以前の規定で建設されているのであるから、変化の効果を活用できるのは、改築、増築または新築の場合で、つまり、ほとんどが新たにその地域に参入する者のみである。そして、元々の住民からその新設に対して異が唱えられても「この建設は法順守の行為である」という実しやかな根拠でそれらは無視され、周辺住民の住む権利は新入者の建設の権利に排除されてしまう。



計画以前の土地利用図



競技設計後の建設図



建設図に因る土地利用変更後の図

大和郷の慣習と新たな問題点

「大和郷の生い立ち」によると、元禄八年(1695)年に柳沢吉保が将軍綱吉から拝領した、加賀藩前田家の中屋敷であった駒込の地に下屋敷を構え、六義園として残る庭園を造営したものを、明治11年岩崎弥太郎が買収し、別邸とした後に、隣接地も買収して所有した区域が大和郷の地であるという。

大正10年頃に弥太郎の長男岩崎久弥男爵が、東京市の発展のためにこれらの土地の開放を思い立ち、六義園は囲いを巡らして保存し、その周辺地域の都市設計を佐野利器に依頼し、何度か分譲したという。富豪としての社会的責任を果たそうとする久弥の情熱と理想の文化都市を作らんとする佐野の見識が結びついて優良住宅地大和郷の原型がつくられたとある。

大正11年良い住宅の建設を目指す新地主の有志が大いなる和合協力によってその目的を貫くために、一種の住民組合として「大和村」を結成し、大正14年内務大臣の認可を得て、社団法人として大和郷会(町会)が発足したそれは、隣組などの組織がなかった時代に、住民の手で良い社会生活を築き上げるという運動の先駆けになったという。六義園は昭和13年に東京市に寄贈されている。

この地域にはこのように良好な住環境を保つための住民努力の歴史がある。今でも六義園西側の一帯に良好な住宅地が続く環境であるのは、この大和郷の伝統が培ってきた結果である。しかしながら、理想郷の理念は経済優先の政策には効力はなく、不忍通り沿いに高層共同住宅が建ち並び、土地は元々の区画を細分化して事務所ビルやアパートも建ち、加えて宗教団体施設があったりして、雑然とした街並みに変化している。これを可能にした一つの大きな原因は、沿道の建設優先を推進した用途地域の緩和的変更である。住まわれておられる方の記憶をたどれば、25年前には近隣商業地域であったが、それ以前は住居地域で、何時頃に商業地域に変更されたかは記憶にないようである。

通りに沿っての区域は、住居地域から近隣商業地域に変更されて共同住宅が建設され始めたが、その建設手法は良好な住宅地としての環境に配慮したもので、最低、隣地に影を落とさないという設計意図が明確に観察できるものである。今まで建設に関しての紛争が一件も発生していないということがこれを証明する。しかし、近隣商業地域から商業地域に変更された結果であろうと思われるが、最近では、次々と経済効率を目的とした建設に蝕まれている。これらの建設は、先住の住民たちが築いてきた良好な環境を自らの利益のために占有することを意図したものである。大和郷の慣習の不文律を無視した、いわば他人が育てて来た美園を、穿った言葉で言えば、略奪して自らの富とするという、岩崎久弥の富豪としての社会的責任を果たそうとする態度とは正反対のものである。

白山通りと本郷通りの中間点付近の不忍通りに面した455.12㎡の土地に1993.33㎡で高さ35mの共同住宅の建設は、周辺住民への配布資料の周辺生活環境配慮事項によれば、日影、高さ、敷地境界からの離隔距離に関しては「建築基準法をはじめとする関連法規及び条例等を遵守した計画」となっており、景観に関しては「東京都景観条例に基づき、建物外壁の色彩等、周辺環境に適した景観を考慮」しているということである。

敷地境界線から50cmの間隔で建設されるこの建物は、現在の文京区の用途地域図ではこの区域は建蔽率80%、容積率400%の商業地域、35m高度地区で日影規制はないから、一見したところでは、確かに関連法規及び条例等を遵守した計画であると見受けられる。しかしながら現実には、この建設の説明の従順な態度とは正反対の処にあり、ましてや富豪の見識を見出すことなどは建設主の態度には不可能という様相を呈するのである。

不忍通りは道路拡幅が予定されていて、この敷地も道路に接した約30%の範



良好な住環境の大和郷区域内の街並み



共同住宅建設敷地配置図



不忍通り(白山通りと本郷通り間)の街区：この建設物群の裏側が六義園



白塗塀で囲われた部分が建設敷地



隣地境界線のぎりぎりに設置された建設準備線

囲が道路予定地に含まれている。都市計画道路予定地の建設は仮構造以外のものは禁止されているから、この敷地の建設は高々1300 m³というのが本来の法順守の形だろう。この容積であれば計画建物の高さ 35m は高々25m 程度には低くなるはずである。しかし、道路予定地を含んだ容積で建設して将来的に不適格建築物となるとしても、適格として認可されるのが日本の通常である。本来、不適格建築物というのは既存の建物が建設法などの変更で違法建設物の範疇に入ってしまう際に適用されるものであるから、新設の建設物が建設以前から違法の範疇に属する可能性があるというものを認可するのは法的矛盾であり、健全な都市環境を創設すべき都市計画政策上あってはならないことである。

道路拡幅が未だなされていない現状では敷地全体の数値を基にした建設を認可せざるを得ないという反論の根拠があるだろうが、その根拠を盾にすれば、計画道路用地分の建設は道路拡幅が完成した場合には撤去されるべき仮構造でなければならぬものであるはずであるから、それを恒久的な建設にすることは違反行為であると反論することも可能である。現場の前面に建つ住宅は撤去の準備がされた建設であり、この規定に基づいた建設であるということがそれを証明する。

劣悪な都市環境を快適な生活空間に改善するというのが都市計画の基本であることからして、新設されるものが将来的に法令違反であると明確な建設行為は認可すべきでないことは明確である。しかしながら、不適格建築物に関しての問題が遵守された場合に、30m の高さの建設物の南側に 35m の建物が新設される問題点が幾分緩和されたとしても、この建設の周囲に及ぼす弊害の本質的問題解決にはならないというのが、遵守されるべき法令の持つ根源的な問題点である。

用途地域制および日影規制の生活権侵害

高さ制限は日照確保の紛争から発展するが、商業地域では日影規制はない。住居に必要な日照権は認められていないにもかかわらず、商業地域では住宅は建設禁止項目ではないという、そもそもの法的矛盾がある。日照権を認めないのであれば商業地域には住宅建設を禁止すべきであるし、住宅建設を認可するのであれば日照権を認めるというのが常識的に理解しやすいであろう。

容積率の高い商業地域ではその利益還元の効率の良さで巨大な共同住宅が多く建設されて、周辺住民への環境弊害の問題が生じる原因になっている。基本的に、一日何時間の日照があれば人間生活には十分という、神のみが決定できることを規定すること自体が非常識であるから、その根拠を理解するには困難さが伴う。そして、人間の生活の場所に日照の必要がないという制度は、人間の生活を全く無視したものであるということは確実である。

近代都市計画は、産業革命当時の労働者の人権を無視した劣悪に建設された集合住宅地の環境改善を目的として始まった。日照、採光と換気・通風の不完全な非人間的環境を少しでも改善することに努めるというのが現代の都市政策の基本である。したがって、都市計画規制は空のコップに水を注いでいくという性質のもので、コップの中の水を飲み干して行くという性質のものではない。つまり、日照の無かったところに最低何時間は必要であるという、条件向上の規定の仕方が順当で、今まで十分にあったところから、この程度で十分だから今までより少なくてよいという条件劣化の規定の仕方は、人権を保護すべき法の在り方に逆行するものである。

計画された共同住宅Nが不適格建築物のままの形で建設された場合の、その北側の隣接する共同住宅建設物に冬至時に及ぼす射影の影響を簡略化して提示してみる。

現状では南西側に隣接する建物Aの影は11時過ぎからBの6階までの南西立



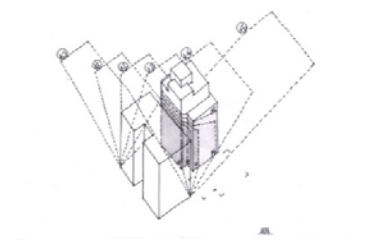
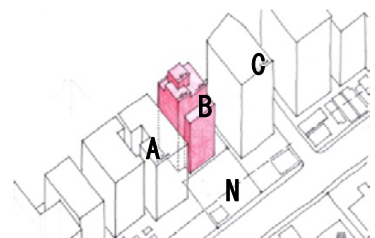
建設現場に隣接する拡幅道路予定面に建つ仮設構造の住宅



文京区六義援付近の用途地域図



文京区六義援付近の日影規制図



現状の日影図の簡潔化のために建物の形を単純化している。

面に影を落とし始め、15時には7階までの南東立面を覆っている。計画の建物Nの影は9時過ぎから15時までBのほぼ全体を覆ってしまう。ということは、Bの居住者とBの賃貸居住者のほとんどは太陽の最も必要な冬の間はAとNの建物の投影で、まさしく日影規制「0」の状態に住まうことになる。

加えて、AとCに挟まれた状態からNが加わることによって、Bは建物の内側からの眺望は塞がれ、全くの幽閉状態にされてしまうのである。これではこの賃貸居住者はこの住居から転出するであろうし、それによってBの賃貸業は成立しなくなる。つまり、Nの建設はBの生活権と財産権を大きく侵害するという結果になるのである。また、Nが建設認可されるということは、AやCの前にも同様な建設が可能ということである。つまり、六義園側に建つ建物群は、ある日突然日照と眺望を剥奪されるという危険性に晒されているのである。このような言葉を絶する都市形成を認可する都市政策は世界に類がない。

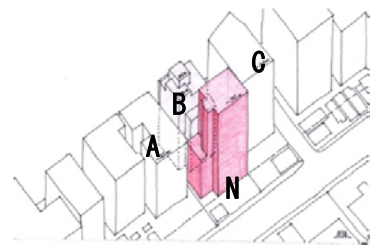
昔からその土地に住んできて、これからも住むという既得権があるはずである。その住む権利には当然、陽の光を受けて生活するという日照権も含まれているのが通常であり、常識である。過去においてどのような経過で用途地域が変更され、またその変更された用途地域が現在どのような規定であっても、つまり現在は商業地域指定で、日影規制がない建設が可能であるとしても、この地域が用途地域で日影規制がないと分かって移り住んできた人達には日照の権利が認められないのは、ある意味で自業自得と言えるが、今まで住み続けてきた人たちの生活権は保証されるべきもので、それを現在の法制度が認めるからと言って剥奪するような建設は許されるものではないはずである。

何故なら、住み続けてきたという既成事実と用途地域の変更は、現在の日本の制度では何の関連もなく発生しており、むしろ住民が望まなかった用途地域変更で、そこに続けられてきて、これからも続けられる生活の権利を侵害するような新たな建設は人権蹂躪の行為になるからである。これは法的にも倫理的にも許されることではない。

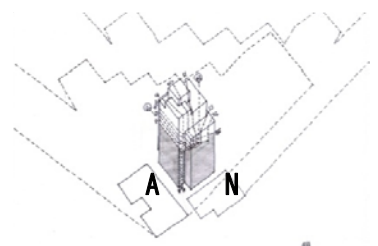
その基本的な人権無視に対して、被害者側の権利は主張できないという法制度であれば、その法制度自体が不可思議なことである。そこに住んでいる人たちの生活権利は、後から侵入してきた人たちに侵害されても良いというものではないし、健康にまたは快適に住む権利とは、古くからの住民も新たな住民も、皆が一律に平等に持っているものである。したがって、それが危険に晒された場合は、自分の住む権利を守ることは正当にあたりまえのことである。その地で生活を続けてきた事実は重いものであるはずである。

昔から「まち」に配慮することを続けてきた大和郷の伝統からして、新たな居住者にもそれと同等の配慮、少なくとも隣接した敷地に対して影の影響を考慮した建設を要求するのは当然のことではなかろうか。他人への配慮をしながら自分達の生活の快適性を守ってきたことは、新たな建設主のための好条件を準備するために行ってきたのではないのである。

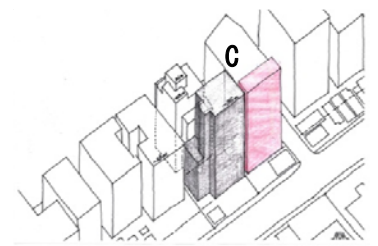
京都大学霊長類研究所は「分かち合う心の有無こそ、人間とその他を決定的に隔てるもの」^{注01}という。都市という共同体に住む人間には、その共同体を維持するためには最も必要とされる基本概念である。日本の“無民主主義状態”の改善には、法の前に「基本的人権」が存在するという基本概念が必要である。都市計画政策に人の住む権利が侵されないという基準が加わると、日本の都市空間は快適になるだろうと思われる。



Nの建設によるBへの射影



AとNのBへの射影



Nと同様の建設が認可されると不忍通りに沿って衝立壁が建設されることになる。これは都市計画の基本、快適な都市空間の創立とは全く逆行する結果を生むことになる。

注01

ヒューマン なぜ人は人間になれたのか NHKスペシャル取材班 角川書店 2012年