

# 近代都市計画の原像と近代日本都市計画の位相

東京大学図書



0065140170

東京大学総合図書館

八木野 邦

## 論文の内容の要旨

論文題目 近代都市計画の原像と近代日本都市計画の位相

氏名 大方 潤一郎

われわれ日本人が「都市計画」という語によって、まず想起するのは都市スケールのマスタープランであろうか。あるいは壮麗な都市景観を構想したパースペクティブであろうか。区画整理によって整序された均質な住宅地であろうか。こうした「都市計画」のイメージは、おそらく個々人の生まれ育った時代と社会、生活してきた環境によってさまざまであろうことは言うまでもない。

ひるがえって「都市計画」なる語を翻訳語としてとらえるなら、その原語にあたる「town planning」や「Stadttebau」とは、はたしていかなる理念とイメージに結びついたものであったのか。西欧で発祥したそのような「都市計画」の原像に比べて、日本の「都市計画」とはいかなる特質と個性をそなえたものであったのか。

本研究の課題はこのような問いに答えることにある。すなわち、現在ますます多義的・重層的になった都市計画概念をときほぐすべく、発生論的形成過程

をさかのぼり、発生期の都市計画に込められた構想を西欧近代都市計画のそれと比較することを通じて、近代日本都市計画のパラダイム——都市計画という一専門領域において、明示的・暗黙的に前提されている基本的なものの見方、判断の様式、価値前提、等々——の変遷の出発点を明らかにしようとする試みである。

本論文は、本研究の課題と構成を述べた「序」、第1部「近代都市計画の原像」（第1～2章）、第2部「近代日本都市計画の位相」（第3～5章）、結論を述べた「結」の2部5章で構成されている。

## 第1部：近代都市計画の原像

第1部においては、「都市計画」の原語にあたる用語ならびにその概念が成立した19世紀末から20世紀初頭におけるドイツ、イギリスの「都市計画制」を「近代都市計画制」の原型ととらえ、このヨーロッパにおいて成立した「近代都市計画制」に込められた、「都市計画」なるものの構想とその基本理念を概括的に把握することを通じて、「近代都市計画制」の原像を抽出する。このような迂回路を経由するのは、特異な出自背景を持つ近代日本都市計画の個性ないし歪みを把握するためには、その範型となった西欧近代都市計画制の原像を比較対象として確認しておくことが有効かつ必須の要件と考えるからにほかならない。

## 第1章：ドイツ近代都市計画制の構想

第1部—第1章においては、ドイツ近代都市計画制の構想を把握する。まず、ドイツ近代都市計画制成立の前提条件、すなわち建築線プランに基づく「都市拡張」の伝統と限界を検討した後、郊外低層低密住宅地形成の要請を受けて地区別・路線別建築規則制（ゾーニング）が導入され、さらに建築線プラン・ゾーニング・公共施設配置プランが統合された総合的地区開発プラン制の成立に至る過程を、フランクフルト市のゾーニングおよびザクセン一般建設法（1900年）を概観することを通じて、確認しておく。

## 第2章：イギリス近代都市計画制の構想

第2章では、イギリス近代都市計画制の構想を把握する。まず、イギリス近代都市計画制成立の前提条件、すなわち画一的とはいえ高水準の集団規定をそなえた建築条例（バイロウ）の確立過程、および田園郊外住宅地（ガーデン・サーバープ）イメージが確立していた事実を検討した後、建築条例が田園郊外型の住宅地開発の障害となり始めたことを直接の契機として、桎梏化した建築条例を白紙化し、これに代えて、地区別・路線別建築規則、街路・施設プランなどを一括したプランニング・スキームを通じて市街地形成をコントロールすることを可能にした住宅・都市計画法（1909年）の成立過程と内容を明らかにした上で、計画の具体例としてライスリップ・ノースウッドのプランニング・スキームを検討する。

以上第1部の結論として、発生期近代都市計画制の根底にある構想とは、

- 1) 郊外低層低密住宅地形成を主目的として、
- 2) 旧来の画一的建築規則を打破し、  
地区別・路線別建築規則を導入して、密度規制を実現し、
- 3) 街路・公共施設プランと上記差別的建築規則を統合した、  
総合的地区開発プランを通じて、  
新市街地開発をコントロールしようとする構想、

であったことが再確認される。

## 第2部：近代日本都市計画の位相

西欧近代都市計画制の原像を外在的な視点から概括的に捉え返し、日本の近代都市計画の個性を測量する三角点を確保した上で、第2部－第3章以下、日本の近代都市計画制の初発的パラダイムの探求にとりかかることになる。第1部で再確認された論点との対照をはかるため、第2部では、発生期の近代日本都市計画制、すなわち旧法成立期の都市計画制に込められた構想を、

- 1) 住宅政策の契機、
- 2) 地区別・路線別建築規制の日本的特質、
- 3) 地区プランの位置づけ、の3側面から検討する。

### 第3章：旧法成立過程における住宅政策の契機

まず、旧法都市計画体制の成立過程とその背景を概観・確認した上で、第3章では、旧法成立過程における住宅政策と都市計画の関係性を、救済事業調査会において推進されていた「住宅政策」と、都市計画調査会における「住宅問題」の議論とを検討することを通じて論究する。結果、都市計画制の構想の背景には、都市計画の推進を通じて住宅問題をも一般的に解決しようとする構想、すなわち、交通機関の整備を通じて有効宅地を増大し、地区プランによって制御された郊外開発を展開することを通じて住宅問題をも解決する、という構想が前提されていたことが導かれた。

### 第4章：旧法地域制の日本的特質

第4章では、旧法地域制の成立の背景を概観した後、池田宏の地域制の構想を検討し、旧法地域制に込められた2面的性格——土地利用構想の表明としての性格と、本来の地区別建築規制としての性格——の未分化と混乱を指摘し、東京地域制指定過程におけるその矛盾の露呈を観察する。あわせて、地区別建築規則として見たときの旧法地域制の日本的特殊性、すなわち、一律性・無差別性・密度規制力の弱体性、を検討する。

### 第5章：旧法体制下の地区プラン

第5章では、池田宏等の都市計画構想の検討を通じて、旧法体制の構想の当初から、ドイツのB-PLANをモデルとした地区開発プランの構想が抱かれていたことを確認した後、実定法上に確保された地区プラン実現の可能性を検討し、最後に地区プランの日本的形態を模索する困難な道程を概観する。

以上の論究を踏まえ、結では、本論文において提示した諸論点を総括し、近代日本都市計画制のその出発点における特質を概括した。

## 目 次

総序： 本研究の課題と構成.....	1
第1部： 近代都市計画の原像.....	5
序： 近代都市計画の固有性.....	5
第1章： ドイツ近代都市計画制の構想.....	11
1.1： 建築線プランに基づく「都市拡張」の伝統と限界.....	13
1.2： 建築線制度の近代化.....	16
1.3： 建築線プランの拡大と限界.....	17
1.4： 郊外低層低密住宅地の要請.....	24
1.5： 段階的・差別的建築規則——ゾーニング制度の導入.....	26
1.6： ドイツ近代都市計画制の範型としてのザクセン一般建設法...31	
小結.....	34
第2章： イギリス近代都市計画制の構想.....	42
2.1： 9年法成立の背景.....	43
2.2： 9年法成立の契機.....	46
2.3： 9年法の成立.....	49
2.4： 9年法都市計画制の形式.....	51
2.5： 9年法計画制の実態.....	53
小結.....	58
要結： 成立期近代都市計画制の素型的理念.....	62
第2部： 近代日本都市計画の位相.....	63
序： 旧法都市計画体制の成立と背景.....	63
第3章： 旧法成立過程における住宅政策の契機.....	69
3.1： 「救済事業」の背景.....	69
3.2： 都市計画調査会と救済事業調査会.....	71
3.3： 都市計画調査会における住宅問題の処理.....	72
3.4： 社会政策としての都市・住宅政策.....	73
3.5： 小住宅改良要項.....	74
3.6： 都市計画制における住宅問題の位置.....	76
小結.....	79
第4章： 旧法地域制の日本的特質.....	83
4.1： 旧法地域制成立の背景.....	83
4.2： 「地域の制」の構想.....	89
4.3： 旧法地域制による建築規制の日本的特質.....	91
4.4： 旧法地域制の「土地利用構想」的側面.....	92
4.5： 東京地域制立案過程における土地利用計画的発想の夭折.....	97
小結.....	100
第5章： 旧法体制下の地区プラン.....	104
5.1： 池田宏の都市計画構想における地区プランの位置.....	104
5.2： 旧法体制下における地区プランの可能性.....	108
5.3： 地区プランの日本的形態をもとめて.....	113
小結.....	116
結.....	120
あとがき.....	125

## 第 1 部 近代都市計画の原像

近代都市計画制成立史関係略年表

ドイツ	イギリス
	1844 Metropolitan Building Act
	1847 Town Improvement Clauses Act
	1848 the Nuisance Removal and Disease Prevention Act (最初の公衆衛生関係法) Central/Local Board of Health 設置
1850 建築線を指定する権限を警察に与える (プロシア)	1851 シャフツベリ法 (労働者階級宿泊所法)
1855 自治体に都市拡張計画を策定する権限を与える (プロシア)	
1856 ウィーン城壁跡地開発計画コンペ (リンク・シュトラッセ)	1858 Local Government Act (建築条例の導入)
1862 ベルリン大拡張計画 (ホープレヒト・プラン) 公示	
	1868 トーレンズ法 (不衛生住宅取壊しなど)
1871 ドイツ帝国成立	1872 Local Government Board 設置 Urban/Rural Sanitary District
1874 プロシア強制収容法	
1875 プロシア建築線法 ・自治体が建築線プランを策定 ・建築線の無い敷地では建築禁止 ・街路・広場用地は強制収容可 ・街路の建設に受益者負担を導入	1875 公衆衛生法 (建築条例の普及) 1875 クロス法 (不衛生地区の取壊し・建替)
1876 バウマイスター「都市拡張」出版	
1880 ケルン城壁跡地開発計画コンペ ステューベン案当選, ケルンで実施にあたる	
1890 ステューベン「Der Stadtebau」出版	1890 公衆衛生法 (建築条例の完成) 1890 労働者階級住居法
1891 フランクフルト, 地区により異なる建築規則を適用 (ゾーニング)	
1892 アディケス法案 (区画整理法) 提出されるも廃案	
1896 バーデン土地区画整理法	1898 E.Howard"Tomorrow"
1900 ザクセン一般建設法 体系的都市建設法の先駆 ・建築線プランと建築規則 (ゾーニング) の一体化 ・公園・運動場・学校・教会などの施設も含むプラン ・区画整理 ・建築禁止・補償・街路受益者負担など私権制限が明確	1903 田園都市レッチワース着工 1904 T.C.Horsfall"the Example of Germany" 1906 Hampstead Garden Suburb Act 1909 Housing, Town Planning, etc. Act 新開発予定地に対して 計画区域における建築条例の白紙化, プランニング・スキームによる規制 立案は所有者または自治体 政府の承認・国会での縦覧
1902 アディケス法, フランクフルトに適用を限って成立	
1904 雑誌 Der Stadtebau 創刊	



## 総序： 本研究の課題と構成

われわれ日本人が「都市計画」という語によって、まず想起するのは都市スケールのマスタープランであろうか。あるいは壮麗な都市景観を構想したパースペクティブであろうか。区画整理によって整序された均質な住宅地であろうか。こうした「都市計画」のイメージは、おそらく個々人の生まれ育った時代と社会、生活してきた環境によってさまざまであろうことは言うまでもない。

ひるがえって「都市計画」なる語を翻訳語としてとらえるなら、その原語にあたる「town planning」や「Stadttebau」とは、はたしていかなる理念とイメージに結びついたものであったのか。西欧で発祥したそのような「都市計画」の原像に比べて、日本の「都市計画」とはいかなる特質と個性をそなえたものであったのか。

本研究の課題はこのような問いに答えることにある。すなわち、現在ますます多義的・重層的になった都市計画概念をときほぐすべく、発生論的形成過程をさかのぼり、発生期の都市計画に込められた構想を西欧近代都市計画のそれと比較することを通じて、近代日本都市計画のパラダイム——都市計画という一専門領域において、明示的・暗黙的に前提されている基本的なものの見方、判断の様式、価値前提、等々——の変遷の出発点を明らかにしようとする試みである。

冒頭にも述べたように「都市計画」という語はきわめて多義的である。古代ローマ・北京城・平安京の「都市計画」という言い方もあれば、「私の夢見る21世紀東京の『都市計画』」という言い方もある。このような場合の「都市計画」は、都市設計ないし都市プランをさす語として用いられていると言えようか。

一方、「戦後日本の都市計画」といった言い方もある。この場合の「都市計画」という語は、「都市計画制度」を基礎として展開する、「都市計画案」、「計画図書」、「諸規則」の策定と、これらに基づく「都市形成コントロール」さらにこれを通じて進行する「都市形成プロセス」、さらには、こうして出来上がった「都市プラン」「都市景観」、などの総体を一括して総称する用語とも言えようか。

本研究では、このような「都市計画」なる語にまつわる多義性を避けるため「都市計画制」という耳慣れない語を使用する。すなわち、本研究でいう「都市計画制」とは、「都市計画制度」、およびそれを基礎として、その上で展開する「都市形成コントロール」を総称する概念をさす。

また、本論文では随所に「技術的装置」ないし「技術手法」と、「制度的装置」ないし「制度手法」という語を用いている。都市・市街地の物的形態・デザインをどう作るか、にかかわる「技術的装置」と、こうした「技術的装置」

を具現した市街地を形成する仕掛、すなわち、社会的合意を取り付け、市街地形成を円滑に進めて行くための「制度的装置」、という都市計画制を支える二つの「装置」の異なる性格を想定した概念である。<sup>1</sup>

本研究においては、この二分法的仮設に立脚し以下のようなアプローチを採用したい。すなわち、

1)ある新規の「技術的装置」の出現は、新しい「制度的装置」の確立を要請する。どのような都市像をもとめて、どのような「技術的装置」が生まれ、それがどのような「制度的装置」を要請し、その結果、どのような新しい「都市計画の体制」が成立したのか、そのプロセスに、その時代・社会の「都市計画制」の固有性を見いだそうとするアプローチであり、

2)その際、都市計画制に込められた「構想」に主要な関心を置き、制度化の政治的プロセス、運用の実態には、都市計画制の「構想」を探る上で関わりがない限りあえて注目しない、という態度である。

なお、「装置」という語は、英語でいう「device」の指す意味内容を含蓄したものの、すなわち何らかの新しい働きをさせるために考案・工夫・発明した仕組み・仕掛・からくり、といったものを表す語として、やや日常的用法を離れる難のあることは承知の上で、採用することにした。このような「仕組み」ないし「仕掛」それ自体を指し示したい局面では「装置」、主にその使い方の方に着目したい局面では「手法」という語を用いることにしたい。ただし、文脈によっては「道具」という言葉を用いたり「ツール」という語を用いたりもしている。もとより、何らかの厳密な概念を指し示そうとする語ではない。

本論文の構成は以下のとおりである。

第1部においては、「都市計画」の原語にあたる用語ならびにその概念が成立した19世紀末から20世紀初頭におけるドイツ、イギリスの「都市計画制」を「近代都市計画制」の原型ととらえ、このヨーロッパにおいて成立した「近代都市計画制」に込められた、「都市計画」なるものの構想とその基本理念を概括的に把握することを通じて、「近代都市計画制」の原像を抽出する。

第1部-第1章においては、ドイツ近代都市計画制の構想を把握するため、まず、ドイツ近代都市計画制成立の前提条件、すなわち建築線プランに基づく「都市拡張」の伝統と限界を検討した後、郊外低層低密住宅地形成の要請を受けて地区別・路線別建築規則制（ゾーニング）が導入され、さらに建築線プラン・ゾーニング・公共施設配置プランが統合された総合的地区開発プランを基礎に据えた都市計画制の成立に至る過程を、フランクフルト市のゾーニングおよびザクセン一般建設法（1900年）を概観することを通じて、確認しておく。

第2章では、イギリス近代都市計画制の構想を把握するため、まず、イギリス近代都市計画制成立の前提条件、すなわち画一的とはいえ高水準の集団規定をそなえた建築条例の確立過程、および田園郊外住宅地（ガーデン・サーバーブ）イメージが確立していた事実を検討した後、極端化した建築条例を白紙化し、地区別・路線別建築規則、街路・施設プランなどを一括したプランニング・スキームによって市街地形成をコントロールすることを可能にした住宅・都市計画法（1909年）の成立過程・内容・実態を明らかにする。

以上第1部の結論として、発生期近代都市計画制の根底にある構想とは、1) 郊外低層低密住宅地形成を主目的として、2) 旧来の画一的建築規則を打破し、地区別・路線別建築規則を導入して、密度規制を実現し、3) 街路・公共施設プランと上記差別的建築規則を統合した総合的地区開発プランを通じて、新市街地開発をコントロールしようとする構想であったことが再確認される。

西欧近代都市計画制の原像を外在的な視点から概括的に捉え返し、日本の近代都市計画の個性を測量する三角点を確保した上で、第2部-第3章以下、日本の近代都市計画制の初発的パラダイムの探求にとりかかることになる。第1部で再確認された論点との対照をはかるため、第2部では、発生期の近代日本都市計画制、すなわち旧法成立期の都市計画制に込められた構想を、1) 住宅政策の契機、2) 地区別・路線別建築規制の日本の特質、3) 地区プランの位置づけ、の3側面から検討する。

まず、旧法都市計画体制の成立過程とその背景を概観・確認した上で、第3章では、旧法成立過程における住宅政策と都市計画の関係性を、救済事業調査会において推進されていた「住宅政策」と、都市計画調査会における「住宅問題」の議論とを検討することを通じて論究する。

第4章では、旧法地域制の成立の背景を概観した後、池田宏の地域制の構想を検討し、旧法地域制に込められた2面的性格——土地利用構想の表明としての性格と、本来の地区別建築規制としての性格——の未分化と混乱を指摘し、東京地域制指定過程におけるその矛盾の露呈を観察する。あわせて、地区別建築規則として見たときの旧法地域制の日本の特殊性を検討する。

第5章では、池田宏等の都市計画構想の検討を通じて、旧法体制の構想の当初、ドイツのBプランをモデルとした地区開発プランの構想が抱かれていたことを確認した後、実定法上に確保された地区プラン実現の可能性を検討し、最後に地区プランの日本的形態を模索する動きを概観する。

以上の論究を踏まえ、「結」では、本論文において提示した諸論点を総括し、近代日本都市計画制のその出発点における特質を概括し、本研究の結びとした。

なお、本論文第2部においては、戦前期の日本語文献をかなり引用している。引用にあたっては読みやすさを考慮して、誤解のおそれのない限り、原文のカタカナはひらがなに、旧字体の漢字は現在の字体に直してある。

年号の表記については、第1部はすべて西暦、第2部については、対象とする時代が主として大正期になることを勘案して、大正年間については年号のみ、明治年間、昭和年間については年号と西暦を併記することを原則とした。

## 注

- 1 技術的装置と制度的装置の2分法的仮説はAnthony Sutcliffeの「technical innovation」と「institutional innovation」という発想に触発されて得たものである。Sutcliffe, Anthony(1981), Towards the Planned City, p.184.

## 序： 近代都市計画の固有性

近代以前における、都市の限界規模は人口約100万人であったといわれている。史実としても人口約100万人の限界を大きく越えた都市は見あたらない。19世紀には世界各地で多くの都市が、この人口限界100万を突破していく。いうなれば19世紀は、都市が職住非分離の中世的都市から、機能の特化・分化した地区の集積（中心業務地区・工業地区・郊外住宅地！）と、これらを構造づけ組織化し結合するサーキュレーションと供給処理のシステム、これらに依って立つ20世紀のメトロポリスへと転形していく世紀でもあったわけである。このような意味で、中世的な組織からなる都市を改造し、近代的な都市を形成することこそが19世紀以降の都市政策の基調であったと言うこともできる。

19世紀はまことに都市改造・都市改良の時代であった。世界の首都パリはオスマンによって大改造され、ロンドンもまた、リージェント・ストリートを開削し、リージェント・パークを設け、環状道路を構築し、上水・下水を敷設するといった個別事業を積み重ねるのに余念がなかった。遠く東アジアの小国、日本の首都東京もまた「市区改正」されようとしていた。

こうした都市改造事業は、しかしながら「市区改正」あるいは「town improvement」と当時は呼ばれていたものであり、「都市計画」あるいは「planning」という名で呼ばれていたわけではなかったことも事実である。今われわれが仮に、その時代の人々によって実際に「都市計画」ないし「planning」と呼ばれた営みをこそ「近代都市計画制」ととらえるとするなら、この「近代都市計画制」とは、いったい何時どのようなものとして始まったのか。その固有の性格とはどのようにとらえられるべきものなのか。このような問いに答えようとする、これが、第1部におけるわれわれの主題である。

なぜ、この論文の最終的課題である近代日本都市計画制の構想を解き明かす作業のために、西欧の近代都市計画制に込められた構想を検討することから始めなければならないのか。

それは、第一に、当時の日本にあって近代都市計画制の導入を構想した人物達のレファレンスとなった都市計画の先行例は、まさしくドイツやイギリス、ないしフランス、アメリカなど西欧の都市計画であり、彼らの構想を過不足なく捉え切るためには、少なくとも彼らの西欧都市計画に対する知見の水準に追いつくことが必要であるのみならず、彼らの知見の偏りをも評価しうる地平に立たねばならないからである。

第二に、日本において近代都市計画制が導入された背景ないし前提条件は、当然のことながら、西欧におけるそれとは大きく異なっており、そのことが日本の近代都市計画制に特有のある個性ないし歪みを与えていると、予料するか

らである。

第三に、西欧近代都市計画制を検討する作業それ自体が、われわれの関心を大いにかきたてる興味深い課題であるからにはほかならない。

では、西欧近代都市計画制の発生過程を検討し、そこに込められた構想を解き明かすために、どの時代、どの社会の「都市計画」を作業対象とすれば良いのか。

たとえば「近代建築」という概念がある。近代という時代に建てられた建築をすべて「近代建築」と呼ぶわけではない。ある固有のスタイルを持ち、特定のポリシーなり思潮なりを背景として建築された建築を「近代建築」と呼ぶわけである。同様に近代という時代において実践された、都市に対する計画的対処をひとしなみに「近代都市計画」と呼ぶわけにはいかない。近代固有のスタイルとポリシーとを兼ね備えた、ある特定の「都市計画」の形態を、われわれは「近代都市計画」と呼びたいのである。

われわれは、この近代固有の都市計画のスタイルとポリシーの出現を、「都市計画」という翻訳語の原語にあたる「planning」ないし「Stadtbaue」という語が、都市形成に対する制度的・計画的対処を指す語として社会的に成立した時点に求めようと思う。

したがって、まず、確認しておかねばならない問題は、「都市計画」を翻訳語としてとらえた場合、その原語にあたる「planning」ないし「Stadtbaue」という語がいつ成立したのかという問題である。

ドイツ語の「Stadtbaue」は1889年から1890年にかけて、カミロ・ジツェ、スチューベン等によって確立されたというのが現在の定説である。<sup>1</sup> 既に1890年にはスチューベンの有名な著書「Der Stadtbaue」が出版され、1904年には雑誌「Der Stadtbaue」が創刊されている。

英語の「planning」という語は、バーミンガム市の住宅委員会委員長でありイギリス都市計画の制定にあたって大いに力をつくした、ネトルフォード（J. S. Nettelford）が1906年頃にドイツの「Stadtbaue」の概念を表したものとして造語し、普及したものである、というのが定説となっている。<sup>2</sup>

「plan」という語自体は、「plane」を語源とする「図」ないし「地図」を意味する語であり、転じて「連関図」「設計図」といった意味をもつ日常語である。また、こうした図を描く場合にも「plan」という動詞が用いられている。したがって、「planning」という語も動詞「plan」の現在進行形として古くから日常的に用いられていた。この場合の「planning」という語は、もちろん都市を予定的な企図の下に構築していくことを特に意味する用語ではなかった。「city plan」「town plan」という語もまた、都市の地図、ないし都市の設計図を意味する日常語として古くから使われてはいたが、あくまでも「都市」の「図面」という意味であり、都市を形成して行く制度やプロセスを意味するものではなかった。

ここで重要なことは、19世紀のなかばまでは、都市を改造したり拡張したり

する制度的な活動は「town improvement」ないし「Stadterweiterung」と呼ばれていたという事実であり、19世紀末から20世紀初頭にかけて、都市の将来像を描き、その実現をはかる制度的活動における、目指す目標とそこに至る方法・手段の大きな転換が構想され、その転換を明確に表明するために従来とは違う用語が採用され、その転換の実現に向けて大いに宣伝された上、その構想を実現する制度が生まれ、その特定の制度の下で都市形成を進める体制の総体を指す用語として、「Stadtebau」ないし「planning」という語が普及・定着したという歴史的経緯である。

わが日本においては、1912年以後、関一が、ドイツの「Stadtebau」やイギリスの「town planning」を指す訳語として「都市計画」という語を用い始めたのが「都市計画」という語の起源であるというのが現在の通説といって良い。<sup>3</sup> もちろん、英語の「plan」という語がそうであったように、「計画」という語もまた古くから用いられていた日常語ではあった。「計画する」という語は既に市区改正の立案にあたって使われてもいる。<sup>4</sup> しかし、それは、企画し設計することを意味する日常的動詞として、たまたま、その場かぎりの言葉として発せられたのであり、都市の将来像を構想し、設計し、その実現をはかる、一連の制度的活動の総体を一括して呼称する語として用いられたわけではない。

都市形成をはかる制度的活動は関一が「都市計画」という語を積極的に使出すまでは、一般に「市区改正」と呼ばれていた。そのような旧来の活動とは大きく異なる体制を指し示し、宣伝し、実現したかったからこそ、関一は「都市計画」という語を採用したにほかならない。かつて市区改正を制度化する時点で、それをあるいは「都市計画」と名付け、そのような用語を普及・定着することも可能ではあったろう。仮にそうであったとするなら、関一はまた、違う用語を考案し使用したに違いない。

いったん、都市形成を計画的に推進する制度的活動に対する用語として「都市計画」という語が普及・定着してしまえば、新しい時代の知見の高みから、古い時代の同種の活動、類似の活動をもまた「都市計画」と呼ぶことになる。平安京の「都市計画」という言い方も、かくて成立することにもなる。こうして「都市計画」の意味がいったん拡張してしまった後は、「市区改正」もまた明治期の都市計画と呼ぶことが可能であり、このように呼ぶことで、新しい生産的な視点を提示することも可能になるわけである。

しかしながら、われわれは、「Stadtebau」なり「planning」なり、またその翻訳語として使われ始め、ついには制度の名前ともなった「都市計画」という語に込められていたはずの、都市に対する新しい構想、それまでの活動から大きく転換し飛躍しようとする意図にこそ着目し、その時点を近代都市計画の発生期として措定し、そこから出発することで今日の都市計画制に内包された問題点を解き明かす手がかりを得たいのである。

歴史における連続性と断絶性は、もとより相対的なものにすぎない。「都市計画」という語やその原語が生まれた時期に、大きな転換を見ようとするわれわれの視点も、都市を形成しようとする人間の営みに連続性を見ようとする視

点からすれば、あくまでも仮のものにすぎない。

われわれは、このきわめて限定的なひとつの方法にしたがって、本論を進めることにしたい。すなわち、「都市計画」という語や、その原語が生まれ、その語が指し示す体制が成立し、その語が普及・定着する時期を、「近代都市計画制」の発生期として措定し、その体制に込められた構想とは何であったか、とりわけ、その新しさとは何であったかを解き明かすことにしたい。

もちろん用語の成立が、その実体の完成を意味するものではないことは言うまでもない。また、制度が成立し体制が発足する時点と、それが十全な発展をとげ近代都市計画制の完成する時点とは、当然一致するはずもない。近代都市計画制の完成した姿は、これらの用語の成立した時点よりはるかに後の時代に求めなければならないことは、予想に難くない。われわれが、これから探求しようとするのは、完成した近代都市計画の姿ではなく、いままさに生まれ出んとする近代都市計画の出発点のその姿である。このわれわれの課題にとっては、都市計画なるものが混沌の中からその姿態を結晶化せんとする瞬間を捉えてこれらの用語が成立した時期から、都市計画なるものの実体を形象化した最初の制度体系が成立する時期に渡る期間こそ、まさに検討すべき時代となるのである。

このような立脚点に立つなら、われわれの検討すべき対象は19世紀末から20世紀初頭にかけてのドイツ、ならびにイギリスである。本論文で解き明かそうとする「近代都市計画制の原像」とは、以上のような方法的立場に立つ、きわめて限定的なある時代と社会の「都市計画」の一断面なのである。

ドイツ近代都市計画の成立過程とその実態に関しては既に詳細にわたる労作がある。またイギリス最初の都市計画法である9年法の成立過程と法内容についても良く知られているところではある。都市計画史研究の世界的水準の上昇を反映して、個別史実の発見や、ある特定の都市計画的実践に関する事例研究は相当の蓄積を見ている。とはいえ、当時構想されていた「都市計画」を総体として見たときの性格・意味、「都市計画」を通じて形成しようとした都市像と、それに至るために「都市計画」に組み込まれた計画装置・計画手法、および、その計画を通じて形成された市街地の姿、を一貫して見た時の一連の連関性などについては、必ずしも十分に論じつくされているとは言えない。上に記したように、われわれは、西欧近代都市計画制に比すなら特異な出自背景を持つ日本近代都市計画制の個性ないし歪みを把握するためには、比較対象としての西欧近代都市計画制の原型を、むしろその豊かなディテールに目を惑わされることなく、その総体の理念的骨格ともいうべき素型として概括化したうえで把握・確認しておくことが必須の要件と考える。

近代都市計画の成立過程の総体を論じようとした先行研究としては、既に、Anthony Sutcliffe(1981), Towards the Planned City という優れた著作がある。この著作はその副題に示されたように、独英仏米における近代都市計画の成立過程を、これまで蓄積された多くの個別研究に依拠しつつ、その全体像を過不



足なくとらえ、しかも各国の国際的連関にまで言及した画期的な労作である。本論文も、参考文献・参考資料の発掘、個別史実の指摘のみならず、歴史的対象の意義づけ、相互連関の把握の仕方などについては、この文献に多くを負っている。

しかしながら、この先行研究は、社会経済史的なコンテキストの中で、近代都市計画制が生まれてくるプロセスをとらえようとするものであって、いわば、都市計画を立案する身として都市計画を内部から共感的に見る視点ではなく、都市計画という制度的活動を社会経済現象のひとつとして、对象的に見る視点につらぬかれた労作なのである。近代都市計画のめざした市街地像、都市計画制に内包された技術的装置・制度的装置の組立、都市計画技術、都市計画手法の論理的な自己展開などを捉えきっているとはいいがたい。

われわれが、本論文の第1部で試みたいことは、近代都市計画制の成立過程における新しい史実を発見することではなく、社会経済史の中に都市計画制の展開過程を位置づけて見せることでもなく、そもそもの出発点において近代都市計画制の基本的な構え、すなわち、そのめざした都市像、それを支えるべく構想された技術的・制度的装置、そのように構築された都市計画制という枠組みによって規定され、多様でありうる都市計画体系の中の、あるひとつの特殊解として成立した、近代都市計画制という営みの「型」、を明らかにすることである。時代と社会が異なれば、そこに営まれる都市計画の体制も異なるのは当然のことであり、われわれの関心は各々の時代・社会とそこで営まれる都市計画体制との対応関係を明らかにすることではなく、近代日本都市計画の基本的な型に鑄込まれた個性ないし歪みをとらえるため、近代都市計画制の参照型を得ることにあるからである。

この素型として近代都市計画制をとらえようという目論見は、郊外低層低密住宅地の実現をはかるため、桎梏と化した画一的な建築規則と街区形成手法を打破し、街路プラン、施設プランと裁量的建築規則ないしゾーニングを統合ないし連動させた総合的地区開発プランという装置を媒介として、新市街地形成をコントロールする体制として近代都市計画制が成立したという、ドイツ、イギリス両国に通底する図式を抽出し得たことで、一定の成果をおさめたことと思う。<sup>5</sup>

以下、第1章では、ドイツ近代都市計画制の理念体系の展開過程を概観し、その一応の完成形態であるザクセン一般建設法(1900)の内容を検討することになる。第2章では、ドイツ都市計画の影響を強く受けつつ成立したイギリス住宅・都市計画法(1909)の成立背景とその実態とを検討することにし、もって、ドイツ、イギリスの近代都市計画制に込められた構想とその理念を把握しておくことにしたい。

注

- 1 Albers, Gerd (1980), *Town Planning in Germany*, in Cherry, G. E. (ed), *Shaping an Urban World*.
- 2 Cherry, Gordon E. (1975), *Factors in the Origins of Town Planning in Britain* (CURS Working Paper, no.36). なお、「planning」という言葉そのものについては、これより以前に使われた用例もあるが、単発的・偶発的であり、その語が普及するには至らなかったという。Freestone, R. (1983), *John Sulman and the laying out of towns*, *PHB*, 5:1.
- 3 「都市計画」という語の初出は、大正2年2月に発行された『法学新報』中の関一の論文「花園都市と都市計画」の標題であるという。ただし、この論文の本文中では「都市計画」という語は見られず、「都市設計」という語が使われている。(渡辺俊一(1980)「用語としての『都市計画』の成立過程に関する考察」『都市計画(別冊)』pp.19-24)。また、関一の日記では、大正3年8月14日の欄に「Town Planningに就き意見交換」という記述が見え、この時点では関一自身、未だ「都市計画」という語と概念を確立していなかった形跡がうかがえる。日記中、最初に「都市計画」という語が出てくるのは、大正4年4月2日、「都市計画に就て」という講演を行ったという記録である。(関一研究会編(1986)『関一日記』, p.82, p.104)。
- 4 楠本正隆(1879)「演説書」(東京都編(1971)『東京市史稿』市街篇第63巻)。この中で楠本正隆は「事業を計画する」という言い方で「計画」という語を用いている。今日われわれが「計画を立てる」といった言い方で使う「計画」にあたる語としては、楠本は、むしろ「規模を立てる」「規模を予定する」というように「規模」という語を用いている。
- 5 また、ザクセン一般建設法の成立背景にある警察的規制から計画的介入への転換を指摘しえた点、イギリスにおける近代都市計画制成立の前提として建築条例、特別法による都市改良の蓄積を積極的に評価した点、ハムステッド特別法、1909年計画法、ライスリップ・ノースウッドのプランニング・スキームを一連の展開過程として検討した点は、第1部におけるオリジナルな成果である。ライスリップのスキームの検討それ自体もオリジナルな作業ではあるが、ライスリップのスキームを検討することは、既に大正時代に池田宏も行っているので、オリジナルな成果とはいいがたいかもしれない。プロシア建築線法、フランクフルトのゾーニング、ザクセン法、ハムステッド特別法、1909年法なども独自の作業を通じて検討を加えたものであるが、もちろん本論文が初めて検討を加えたというわけではない。また、わが国への「紹介」という点では、フランクフルトのゾーニングの詳細、ザクセン法の成立背景、イギリスの特別法による都市改良の蓄積や、建築条例の展開過程、1909年法に基づく計画事例の検討なども、目新しいはずではあるが、これらを本論文の文脈に位置づけたという点にこそオリジナリティがあるとはいえ、それぞれの指摘は外国の既存研究に依拠するものでしかない。本論文を全体として見た場合の最大のオリジナリティは、もちろん、このような文脈でとらえた近代都市計画制の型に照らしつつ近代日本都市計画制を検討した点にあることは、いうまでもない。

## 第1章 ドイツ近代都市計画の構想

はじめに

ドイツ近代都市計画制は、イギリスを始めアメリカ、日本などがその近代都市計画制を導入するにあたって参照した範例となったことは良く知られている。その内容に対する理解の深さや、実際にその技術的装置・制度的装置が移植されたかどうかは別として、当時もっとも進んだ「都市計画」の実践がなされていると広く做されていたのはドイツであった。近代都市計画制の原型を把握しようとするなら、第一に検討しなければならないのはドイツ近代都市計画制であろう。

この時期のドイツ都市計画については近年すぐれた研究成果が蓄積されつつある。これら諸研究の成果によって、ドイツの近代都市計画制の成立過程は、かなり明らかになってきている。たとえば、ドイツ本国においても、19世紀から20世紀にかけての「都市拡張」の実態に関する論文集が出版されているし、日本においても大村謙二郎の論文、池田・石田の著作が、この時期のドイツの都市計画を明らかにしている。<sup>1</sup>

本章の目的は、ドイツ近代都市計画制の成立過程の全体を論究することではなく、ドイツ近代都市計画制に込められた構想がいかなるものであったのかを再確認することにある。したがって、ドイツ近代都市計画制の成立背景や成立の経緯に関する詳細な論考は、上記の諸研究に譲ることとし、本章ではこれらの成果を援用しつつ、本研究の課題に即した主要な論点のみを検討するにとどめたい。

さて、イギリス9年法制定に向けて精力的に活動したメンバー達が範として紹介に努めたのは「都市拡張-Stadterweiterung」と呼ばれた当時のドイツの都市計画制であったことは良く知られている。<sup>2</sup> この20世紀初頭のドイツにあって、都市計画制を指す語として使われた「都市拡張」とはどのような概念であったのか。当時の『国家学事典』において「都市拡張」を解説しているアディケスの主張からは、これを次のように読みとることができよう。

すなわち、「都市拡張」とは、「兵舎型住宅」等による好ましからぬ市街化を抑制しつつ、イギリスの郊外住宅地を範とする低層低密住宅地による新市街地形成を通じて都市を拡張して行くため、宅地基盤と住宅がこのような目的に適合する形態で円滑に形成され、こうした宅地・住宅が大量に廉価に供給されるような制度を確立することで、都市拡大の圧力と住宅問題に対処しようとする構想であった、と。

より具体的に言うなら、1)低層低密住宅地開発を促進し強制する地区別・路線別建築規則を前提に、2)目的適的な街区形成を強制する建設計画(Behauungsplan—以下Bプランと略記)を通じての市街化コントロールを確立し、そ

の円滑な実現をはかるための制度として、3)強制的区画整理、4)自治体による先行的土地取得、5)土地増価税・保有税・譲渡税など開発利益の公共還元制度、を備えた体制の構築である。<sup>3</sup>

このような「都市拡張」の構想こそ、ドイツ近代都市計画の原型であるとするなら、それは、どのようにして形成されたものなのか。これを理解することが本章の課題である。

本章の論点は以下のとおりである。

1)1870年代から1890年代にかけて、基本的な街区形成制度手法が確立していたこと。すなわち、建築線プラン(Bプラン)制度の確立によって、新市街地形成においては一定水準の街路が確保されるようになったこと。これによって、最低限の衛生水準、すなわち街路というオープン・スペースと、街路と不可分の関係を持つ上下水道の確保された郊外開発が進行していたこと。

2)このような前提条件のもとに、都市が膨張していくが、その過程で、(A)労働者層の集積にとめない、「兵舎型住宅」を典型とする高密な住宅の密集した単調で好ましくない住宅市街地が大量に生み出され、その居住環境が問題視されるようになる一方、(B)新たな郊外居住可能層、すなわち新中間層の出現に歩調をあわせつつ、新たな都市住宅地像として郊外低層低密住宅地が提唱され普及し始めた結果、(C)既存の画一的建築規則が郊外低層低密住宅地形成にとって桎梏となり、(D)同時に、街路・広場だけでなく、公園・緑地などを包含した地区形成が求められたこと。

3)以上を契機として、旧来の画一的な建築規則を廃し、新市街地開発においては低層低密開発を強制する、「段階的」ないし「差別的」建築規則すなわちゾーニング制度が導入されたこと。さらに、街路・広場のみを扱っていたプランの内容が拡充し、公園・緑地、学校・教会など地区施設をも扱うようになるとともに、ゾーニングをも取り込み、総合的地区開発プランに高まったこと。

4)かくして、建築線プラン、地区別・路線別建築規則、公共施設配置プラン、が統合された、総合的な地区開発プランを通じて市街化をコントロールする体系が成立し、これを支援する制度手法として区画整理制度なども成立したこと。このようにして、ドイツ近代都市計画制の基本的体系が成立したこと。

以上である。

### 1.1: 建築線プランに基づく「都市拡張」の伝統と限界

中世以来、ドイツ各都市は伝統的に、街路計画（建築線プラン）をたて、新市街を開発する権限を持っていた。城壁によって囲まれた都市内部のアクティビティが高まり、手狭になってくると、城壁を外側に移築し、都市を拡張する、といったヨーロッパ大陸都市の伝統的な都市拡張のプロセスの中で生まれてきた権限である。

中世都市法の下では、都市内の土地所有は原則として共有とされ、占有者にリースされる形式となっていたし、30年戦争後、多くの都市がその特権を失ない、国すなわち諸侯の支配下に入ってから、最終的土地所有権は国に属することになったため、一定程度の土地利用制限は当然と做されていたといわれる。また、都市の城壁の周囲は防衛上、空地としておく必要があった。この空地（glacisと呼ばれる）は都市自治体の保有とする例が多かったといわれる。このように、都市内外いずれにおいても、新市街地形成にあたって公共用地の確保は容易であり、都市のアクティビティの高まりに応じて、城壁を外側に移築し、跡地を開発し、城壁の周囲の空地を保有する、という甲殻類の脱皮成長にも似たプロセスをたどって成長して来たのがドイツ各都市であった。

ドイツ各都市は都市拡張にあたって、建築線すなわち街路規定線<sup>4</sup>を既成市街地周辺の新規開発地に指定し、街路を築造し、街区を形成し、新市街地の建設を計った。こうした新市街地建設を目的とした街路プランは一般に「Bebauungs Plan」と呼ばれていた。プランの目的を形容すれば、これはまさしく「Bebauungs=都市建設」プランであり、プランに展開された内容から見れば「街路計画」であり、プランを支える制度的装置の面から見れば「建築線」プランと呼ぶこともできるプランであった。（図1-1）

このような、中世以来の伝統を背景とする、新市街地形成にあたっての街路・街区形成手法は、自由主義の荒波の中で、私的土地所有体制への適合をはかるべく、19世紀の初頭から中葉にかけて、近代法の体系の下に徐々に組み込まれていく。

たとえば、プロシアにおいて、土地の私的所有権が確立したのは1794年の「allgemeine Landrecht（プロシア一般国法）」による。この法では土地の私的所有権および建築自由を認める一方で、国の収用権・公共の利益のための土地利用制限も認めていた。

19世紀初頭のプロシアにおいては、上に述べたような中世以来の伝統を背景とする「建築線(Fluchtlinien)」の指定権は弱体化した都市自治体ではなく、国に、したがって実際には国の出先機関たる警察に、属していた。一方、プロイセン改革の一環として発布された1808年の都市条例により市町村は公選自治体として再編されることになった。再出発した自治体には街路の舗装・排水・歩道整備などを司る建設委員会（Baudeputation）を置く権限、人口1万人以上

**Bebauungs-Plan  
des Cöpnicker Feldes zu  
BERLIN.**

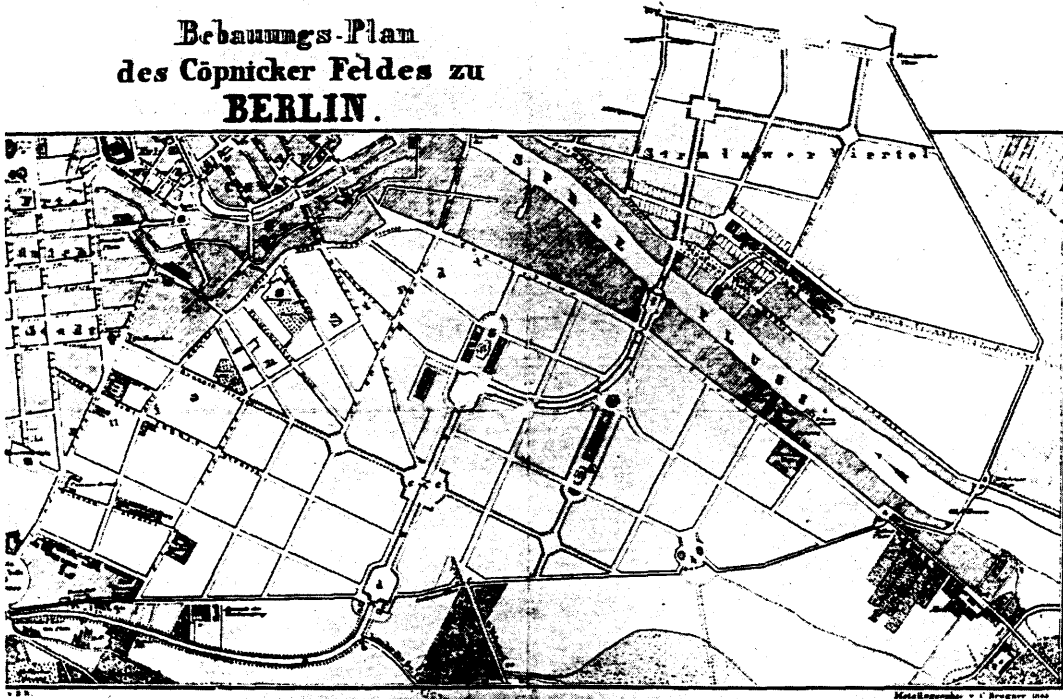


図1-1 ベルリン郊外におけるBプランの例（1843年）  
ベルリン公文書館蔵，Sutcliffe(1981a)より再録

の都市には建設監督官（Baurat）を置く権限が与えられた。公共事業は自治体、建築線指定は警察、という二重支配の体制として、プロシア諸都市の市街地形成コントロールの近代は開始したわけである。

中世都市法を引き継いだ建築線制度の近代法体系の下への再編整備は、プロシアにおいては以下のように進行した。すなわち、1845年、ベルリン警察に、建築敷地（宅地）造成の監督権、および建築許可を拒否する権限が与えられ、ついで1850年、市町村一般において建築線を指定する権限が警察に与えられ、さらに、1855年には、国すなわち警察の同意を得た上で都市拡張計画を策定する権限が自治体に与えられる。<sup>5</sup> 市街地形成コントロールの二重支配体制は続いたものの、ようやく都市自治体の主導権が回復されたわけである。<sup>6</sup>

このような建築線制度を運用しつつ、ドイツ各都市は都市拡張を進めていた。中世以来の伝統的な都市拡張すなわち、城壁の移築とその跡地開発というプロセスは順調に展開することができた。特に、火器の進歩と国民国家の出現によって都市の城壁は前時代の遺物となっただけに、城壁の撤去と、その跡地および周囲の空地の開発は1840年代から1870年代にかけて盛んに行われた。もはや城壁が再建されることはなく、軍事上の要衝を占める都市にあっても、塹壕を主体とする防衛線を築き、城壁に替える例が多かった。城壁にかわって都市を取り囲むことになったのは、ウィーンのリンク・シュトラーセ（1856年のコンベ）をその範とする、壮麗な建築群が立ち並び広場・庭園の配された環状街路であったことは良く知られているところである。<sup>7</sup>

城壁跡地および周囲の空地は公有地であったがゆえに、都市拡張は容易であった。しかしながら、この伝統的な都市の領域をこえて、郊外へと開発の歩みを進めることは困難であった。特に西部ドイツにあっては、ナポレオン改革の後、1848年の革命の後まで続いた土地改革によって、都市周辺の土地の大半は小農民の所有する幅2～3mの短冊状の耕地に細分化されていた。<sup>8</sup> このような所有の細分化された土地を集約し、造成し、敷地割をして宅地化する事業は、大資本によってのみ可能な事業であった。かくて、ドイツにおける郊外開発は、大規模投資銀行（Baugesellschaften＝建築会社）による宅地開発と、そのようにして造成された個別敷地の上にくりひろげられる小資本による賃貸住宅建設に二極化して行った。<sup>9</sup> ドイツ近代都市計画制が後に区画整理を要請する背景はこの点にあった。

このような条件の下で、大都市においては宅地不足・住宅不足が現象するのは驚くにあたらない。旧市街地においては、古い建物を小間割して賃貸することが流行し、新市街地においては始めから多数の狭小な住戸をつめこんだ共同住宅、すなわち「Mietkaserne＝兵舎式住宅」と呼ばれる悪名高いマルチ・ファミリー・フラットが多数建設されることになる。

1871年普仏戦争に勝利をおさめ、50億フランの賠償金とアルザス・ロレーヌ2州の地下資源・工業を獲得して好景気に湧く、新生ドイツ帝国の近代都市

計画制に向かう道は、このような前提条件から出発するのである。

## 1.2: 建築線制度の近代化

近代的土地所有が確立し、しかも爆発的な都市膨張を目前にした1870年代のドイツにおいて、それまでの建築線制度では都市拡張を円滑に進められないことは明かであった。それは、次のような理由による。

すなわち、第1に、建築線で指定された街路であっても、そのことが強制収用権に直結してはいなかったこと。第2に街路用地は原則としてすべて買収しなければならず、その補償費が高くつくこと。第3に、用地費のみならず築造費もすべて市（自治体）の負担となっていたこと。つまり、指定された建築線を超えて建築することは禁止されていたものの、それは将来の街路・広場用地を空地として担保する機能にとどまり、その用地を街路・広場に転化させるためには自治体が、難航する交渉と重い財政負担に耐えなければならなかったのである。

したがって、錯綜した私的土地所有に塗りつぶされた郊外に新市街地を拡張していくためには、強制収用権を確保し、土地所有者ないし受益者の負担による一定の用地提供・築造費負担を実現し、補償費算定に公正を期す制度を設けることが最大の課題であった。

プロシアでは、1874年に強制収用法（Enteignungsgesetz）が制定された後、翌1875年に著名な「プロシア建築線法」の制定を見る。この背景には、上記のような一般的要請の他に、普仏戦後の都市膨張と好景気を受けて建築会社を実行機関とする都市拡張が盛んになった頂点で1873年の恐慌に出会い、多数の建築会社が倒産し、多くの自治体財政が危機に陥ったという直接的なきっかけがあったといわれる。<sup>10</sup>

正式な名称を「都市および農村集落における街路ならびに広場の建設または変更に関する法律」というこの法の主目的は、まさに上に述べたような、街路・広場用地の取得を円滑化し、財政負担を軽減することにあつた。<sup>11</sup>

まず法の第1条では、街路・広場の建設または変更にあたっては、市町村議会・地方警察の同意を得た上で、市町村長が街路規定線・建築規定線を指定することが定められた。しかも、この規定線の指定は、個々の街路および街路の部分についてはもとより、「近い将来の予想される必要性にそって地区計画を作成することにより、より広い範囲に対して行うことができる」とされている（第2条）。さらに、このようにして定められ発効した街路・広場用地に対しては自動的に強制収用権が認められている（第11条）。このように、まず、建築線プランによる新市街地形成の伝統に、近代法体系の下における確固たる地位が与えられたわけである。



また、第12条には、整備済みの街路に出入口を持たない居住用建物の建築を禁止する地方条例を定めることができる、と明記されている。街路の未整備な郊外地、すなわち上下水道の未整備な地区における、不衛生な住宅の乱開発を禁止することが可能になったのである。

しかも、こうした建築禁止をはじめ、その他の土地収用・建築制限に対する補償は原則として認められず、例外として認められるのは、

- 1)街路・広場用地が公衆の交通の為に譲渡されたとき、
  - 2)既存建築物の除却のやむなきに至ったとき、
  - 3)既に接道条件を満たしている土地にさらに建築線がかかったとき、
- に限られた（第13条）。

さらに、地方条例を定めて、受益者負担を求める道が開かれ、新規整備地区については、街路幅の半分未満まで（最大13m）の用地負担・築造負担を求めることが可能になった（第15条）。新市街地形成において、幅員13mまでは財政負担なしで街路・広場を整備することが可能になったわけである。

前述のとおり、建築線の指定による建築制限、それに基づく街路・広場整備という都市整備手法自体はこの法によって初めて出現したものではない。しかしながら、自治体の策定する建築線プランが街路・広場整備の前提として義務化され、このプランに指定された街路・広場は強制収用権に直結し、受益者負担を始め財政負担を軽減する負担と補償の規定が明確化され、無接道敷地の住宅建築禁止も明文化されるなど、まさに、この法によって、伝統的な建築線プランによる都市拡張手法が、近代的私的土地所有の環境に適応すべく再構築された、ということができるのである。

プロシアに限らず他の諸邦も前後して同様な法を制定し、1880年代にはドイツ各邦ともこうした近代的な建築線プランによる都市拡張手法を備えるに至った。<sup>12</sup> かくて、郊外新市街地形成における一定水準の街区形成手法は確立され、あらかじめ計画された街路ネットワークの外における住宅の乱開発は有効に阻止されることとなった。住宅の規模・形態・相隣環境はともかく、最低限の衛生水準、すなわち街路という最低限のオープン・スペースと、街路と不可分の関係にある上水・下水・ガスといったユティリティの完備した住宅地を、少なくとも新開発郊外地においては確保しうる制度手法が、このように1890年以前の段階で既に確立していたのである。

### 1.3: 建築線プランの拡大と限界

建築線プランに基づく都市拡張手法こそドイツ近代都市計画制の母胎であった。では、このような建築線制度を基礎として、どのようなプランが策定されたのか。そこには、どのような限界と問題点があったのか。本節では、建築線

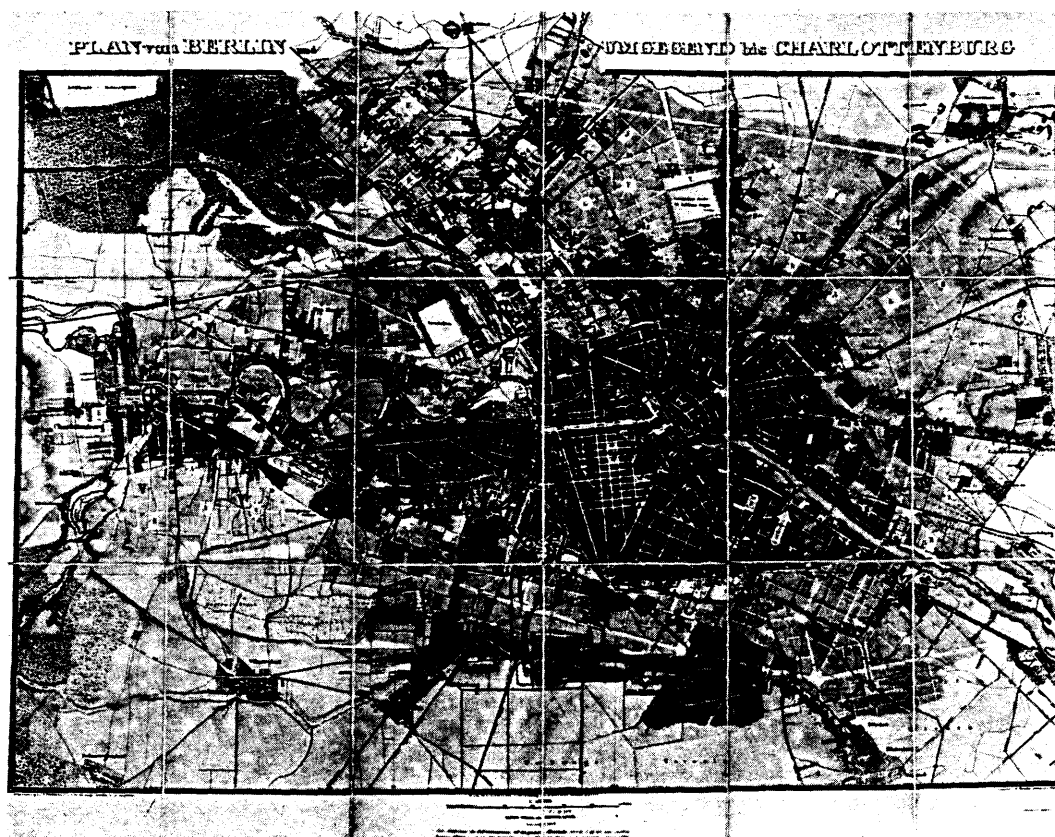


図1-2 ホープレヒトのベルリン拡張プラン(1862年)  
ベルリン公文書館蔵, Sutcliffe(1981a)より再録

プランによる都市拡張手法の視野の拡大とその限界について検討しておきたい。

一般に、建築線プランを基礎にした都市拡張は比較的小さな地区の実際の開発に際して立案され施行されていたが<sup>13</sup>、都市を取り囲む郊外域全般に対して大規模なプランを立案し運用する例も少なくなかった。

たとえば、ベルリンでは、プロシア建築線法の制定に先立つ1858年から1862年にかけて、郊外部全域に対する大規模な都市拡張プランを策定している。一般に「ホーブレヒト・プラン」と呼ばれている都市拡張プランである。

1858年、当時進行中だったベルリンの市域拡張にともない、政府はベルリン警視庁に大規模拡張計画の策定を命じた。実際のプランの立案にあたったのが当時33歳の土木技術者、ホーブレヒト（James Hobrecht）である。プランは1862年に公示された。その後、何回かの部分的改訂を経つつ、1919年に至るまでまで効力を維持し続けた長命なプランであった。

この「ホーブレヒト・プラン」は、図1-2に示すように、新市域（約5900ha）および周辺市町村を対象に、今後開発の予想される新市街地における骨格的な街路・広場のパターンを確定することを目的とした大規模なプランである。

旧市街を取り囲むグリッド・パターンの新市街地、という構想を基本とし、放射・環状街路、外周環状街路、30のスクエア広場・15のスター広場、を配している。配置された街路の幅員構成は19mから38mにわたるが、大半のものは25-30mである。段階的な街路構成が展開されているわけではなく、その意味では画一的な街路プランとなっている。また、街区の構成を見ると短辺200m、長辺300m-400mの大街区が大半を占めている。プランには既存の庭園・緑地も記載されてはいるものの、新市街地における計画として配置されたオープン・スペースは交通を目的とする広場に限定されている。交通用地の確保を目的とする建築線制を制度的基礎とするプランにとって緑地が視野の中に収まらないのは当然であった。

こうした、画一的な幅員街路によって構成される大街区という市街地パターンは、奥行き深い敷地に裏屋の立ち並んだ高密度な「兵舎型住宅」の開発を促進するものだ、として後に多くの非難の対象になるのであるが、ホーブレヒト等計画立案者側の意図としては、このプランは骨格的街路ネットワークのみを示したものであり、予想される新市街地開発に先だって基幹的な街路網（これは同時に下水網でもある）を定めることに主眼があり、細街路や緑地などの詳細については、将来の実際の建設段階において別途策定しようという、いわば「2段階プラン」の構想を前提としたものであったといわれる。また、ホーブレヒト自身の個人的意見としては、大規模敷地に建設されるブロック型共同住宅を各種階層の混住による相互啓発と融和をもたらすものとして評価していたともいわれる。いずれにせよ、ホーブレヒトの当初の意図がどうであれ、現実には、そのような建設段階での詳細プランの立案はなされず、ほぼこの大プランのみに従って新市街地の建設が進められることになるのであった。<sup>14</sup>

さて、ホーブレヒト・ブランのもたらした弊害、すなわち広幅員街路による画一的大街区パターンが「兵舎型住宅」建設を促進しているという非難とは、つぎのようなものである。

まず、街区規模が大きいため敷地の奥行きは必然的に深くなる。したがって裏屋の建設が必然化される。また広幅員街路に面しているので、建物を高さ限度いっぱいにて建てることができる。こうして、小さな中庭をはさみながら5～6階建ての建物が奥深く連棟した高密度な「兵舎型住宅」こそがもっとも経済効率の良い建築形式になる、というわけである。

当時のベルリンにおいて建築をコントロールしていたのは1853年のベルリン建築条例である。これは、当然のことながら旧市街地において一般的であった建築形態を念頭においた建築規則であり、防火・構造上の安全性の確保を目的とし、全市に画一的に適用されるものであった。この建築規則の下では、前面道路幅員が15m以上なら高さ22mまでの建物が許され、裏屋については、消防用手押しポンプが回転できる5.34m角以上の中庭を設ければ、事実上いくらかでも連棟することが可能であった<sup>15</sup>。このような建築規則を前提とする限り、広幅員街路による大街区パターンは、まさに「兵舎型住宅」を促進し必然化する役割を果たしたのであった。

ホーブレヒト・ブランを典型とする、広幅員街路による画一的大街区パターンを特徴とする大規模な都市拡張プランの策定は1860年代から1870年代にかけてドイツ大都市において流行し、また、こうしたプランのもたらす弊害に対する非難の声も高まって行く。既存の建築規則を前提とする限り、都市拡張プランの改善が必要であった。

このような都市拡張プランの改善の例として画期をなすといわれるのが、スチューベン(Josef Stubbén)のケルン拡張プランおよび彼のケルンにおけるその後の実践であった。1880年、ケルン市においてもようやく城壁を撤去するとともに、その600m外側に塹壕防衛線を設置し、城壁および周囲の跡地開発が行われることとなった。この跡地開発についてコンペが行われ、応募27案中の一等を獲得したのが、当時アーヘン市の公共事業部長であったスチューベンと、アーヘン工科大学教授ヘンリッヒ(Karl Henrici)連名のプランであった。(図1-3)<sup>16</sup>

このプランの特徴は、単に城壁跡地に環状街路を築き壮麗な市街地を新設するという当時の常套手段を展開するにとどまらず、この跡地開発を契機とする都市全体の再編効果をねらい、それに即した街路パターン、街路の段階構成、広大な公園・緑地の確保、鉄道網の再編、建築規則の改正などを提案したことにある。<sup>17</sup>

このプランの当選後、スチューベンはケルン市に招かれて実際の開発の実施にあたることになる。その実践の中で彼は各種の先進的な試みを行っている。その一つが土地所有者との私契約に基づいた区画整理であり(図1-4)、もう一つが、やはり私法上の地益権設定に基づく、低層低密住宅地区の実現である

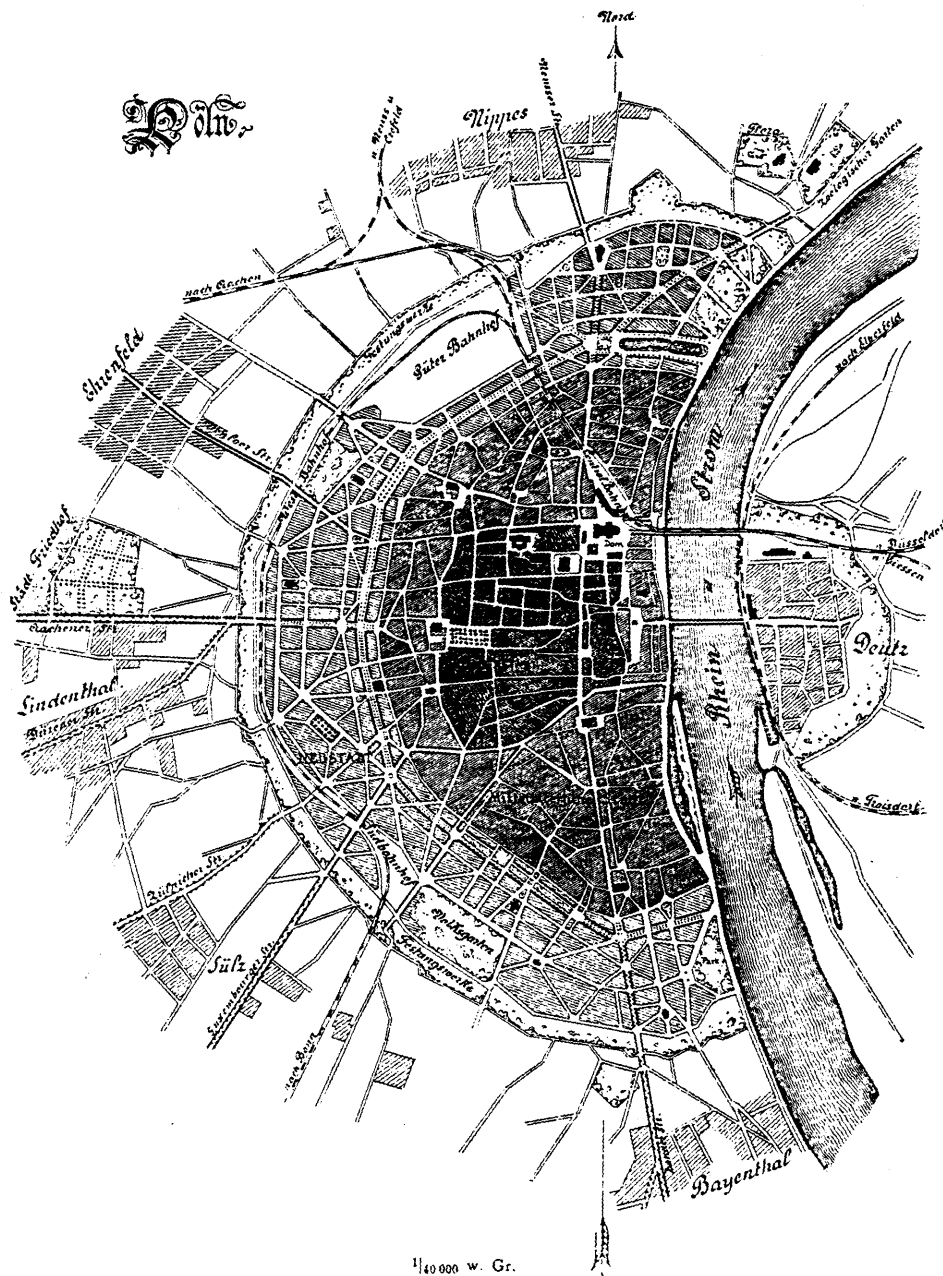


図1-3 ステューベンのケルン拡張プラン（1880年）  
Breitling(1981)による

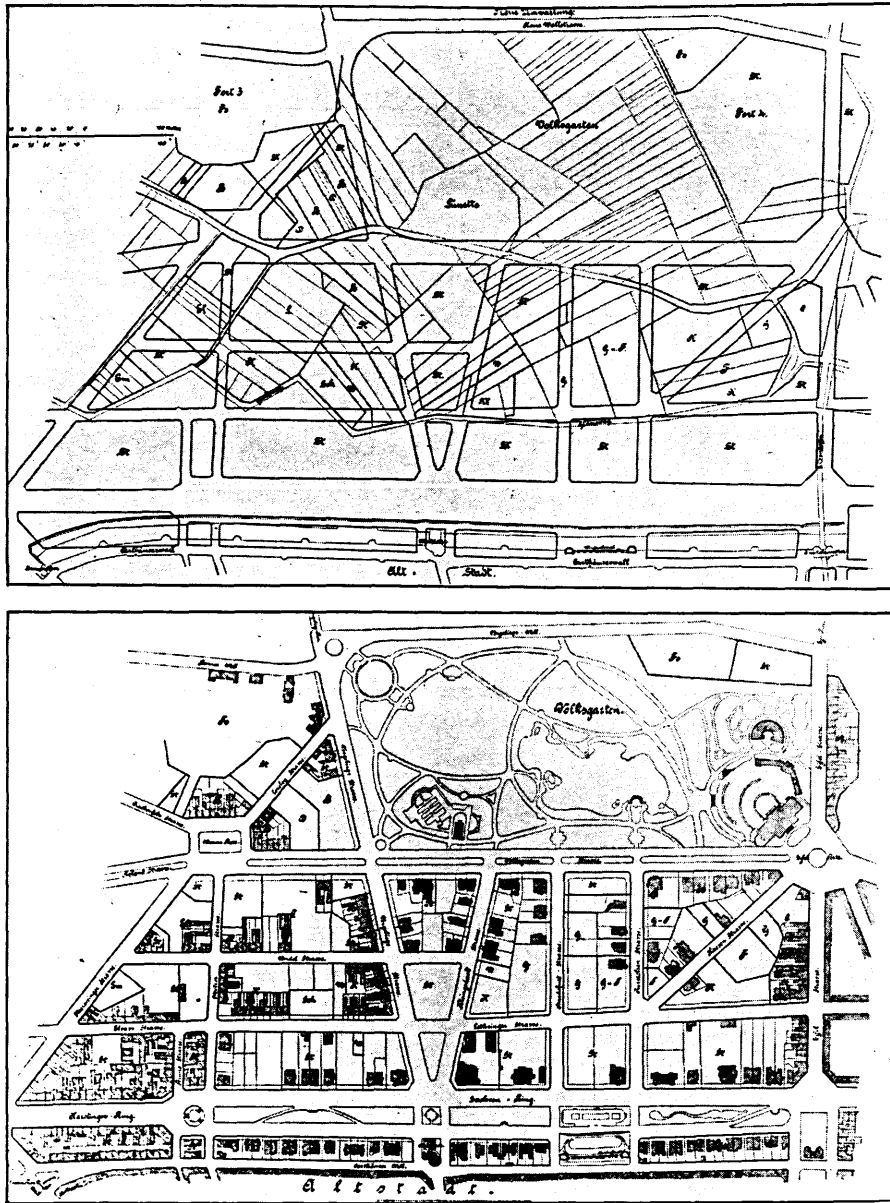


図1-4 ケルンにおける私契約による区画整理の例  
 原図はBaumeister, Classen, Stuhben(1897) Die Umlegung  
 städtischer Grundstücke所収, Kier(1985)より再録



図1-5 ケルンにおける地益権設定により実現された低層低密住宅地の例  
Kier(1985)より

(図 1-5)。プロシアにおいては長く区画整理の一般法は成立しなかったし、またケルンにおいてゾーニングが施行されるのは1901年のことであったが(後述)、こうした制度が整備されるに先立ち私的契約を駆使しつつ、部分的ではあれこうした成果を得ていたことは注目に値する。

このように1880年代のドイツにおいて、都市拡張プランの視野は、単なる新市街地の街路プランとほとんど変わることのない旧来の形態を脱し、都市全体の土地利用の再編を構想する構えに拡大しようとし、道路の段階構成・細街路配置への配慮、公園・緑地その他公共施設の配置をも含むものへと深化しようとしていたのである。だが、こうした視野の拡大・深化に実効力を与える制度的装置が不備であった。

旧来の建築線制度のみでは、兵舎型住宅を典型とする高密度利用に対しては無効であった。私法上の地益権設定による低層低密住宅地区の実現はごく限られた地区においてのみ可能であり、このような「理想の小天地」はあいかわらず「兵舎型住宅」の密集する新市街地によって取り囲まれていったのである。いまや建築規則こそが桎梏であった。

#### 1.4: 郊外低層低密住宅地の要請

建築線プランと建築規則にコントロールされて形成された新市街地は、最低限の衛生水準、すなわち上下水道と前面道路、煙突のような中庭こそ確保されてはいたものの、1870年代から爆発的に増大した労働者人口の大量集積を収容しつつ、高密度で単調な兵舎型住宅の集積として都市を取り囲んでいった。そして、このような市街地が集積すればするほど、そのような居住環境に対する非難の声が高まっていく。

すでに1850年代より住宅改良家たちは兵舎型住宅を非難し、戸建て住宅を礼賛していた。当時の住宅改良家達の立場・論点はさまざまであったが、その理想とする住宅は庭付き専用住宅である、という点では一致していた。イギリスの「庭付き専用住宅(cottage)」こそが繰り返し礼賛される「理想」であった。とはいえ、住宅改良家達は、1890年代までは、都市においては共同住宅居住もやむをえないものとして容認してもいた。居住立地の限定される労働者は地価の高い都心周辺に住まざるを得ないから、というのがその根拠であった。かくて、住宅改良家たちの提案は、「理想」としての庭付き専用住宅の提案と、より「現実」的な解としての共同住宅改良案に二極分解していくことになる。<sup>19</sup>

専用住宅を理想とする論点は以下のようなものであった。

第一の論点は、ヒューバー(V.A.Huber)を代表的論者とする、社会的側面から論じた「反共同居住主義」ともいべき主張である。すなわち、家族の結合と



秩序を守るためには安定した家族団らんの焦点が必要であり、設備や階段・廊下を共用する共同住宅では、家族の独立性やプライバシーを確保することができない、というものである。こうした、どちらかといえば感傷的な論点は、後にリール(Wilhelm Riehl)を代表的論者とする「共同住宅は社会主義の巣窟」である、という主張へと展開していくことになる。

第二の論点は、ドイツ国民経済会議(Kongress deutscher Volkswirte)等による、経済的側面から論じた「持家主義」ともいうべき主張である。賃貸共同住宅居住は投機的資本の餌食となることであり、持家による家計安定が確保されてこそ社会も安定する、という論点であった。

第三の論点は、フィジカルな(物的・肉体的な)観点から論ずる「低密居住主義」ともいうべき主張である。街区の四周を取り囲んだ「ブロック型」の共同住宅は高密かつ通風・採光の水準が劣るため、まさに伝染病の巣窟であり、「オープン型住宅(offene Bauweisen)」すなわち庭付きの一戸建・二戸建住宅による低密住宅地でなければ衛生水準の確保はできない、という論点である。

この第三の論点を支持し、展開し、後にゾーニングの導入を支持するであろう母胎となったのが、ドイツ公衆衛生協会(Verein für öffentliche Gesundheitspflege)であった。1873年にフランクフルトにおいて第一回大会を開催し、1880年代には毎年大会を開催していた、この医師・衛生家・建築家・技術者・都市政策家の集まりにおける議論、およびゾーニングの導入を支持するに至る過程について、きわめて図式的に再確認しておくならば、以下のようになる。

建築線制度の整備、公共事業の進展、都市の急成長と高密化を背景として、1870年代における衛生改良運動の方向は、従来の上水道整備を標的とするものから、より広汎な住環境改善を標的としたものへと転回していく。当時の公衆衛生上の通念では換気の悪さが伝染病蔓延の元凶と做されていた。したがって、上で見たように住環境における衛生水準の向上には通風・採光の面で優れた低密なオープン型住宅こそ望ましい住宅形式として強く求められたのである。

1880年代に入ると、全市一律に高密な建築を許容する既存の建築規則は時代遅れである、という主張が高まる。1886年の大会では、新開発地には厳しい建築規則を適用しようというガイドラインが発表されるに至るが、積極的な運動を繰り広げるまでには至らない。翌1887年、ベルリンの建築条例が改正され、高さ・階数制限・中庭規制がやや厳しくなったものの、協会にとっては、まだまだ手緩いものであった。ベルリンの建築条例改正に失望した協会はついに1888年、建築規制強化運動に乗り出すことになるのである。<sup>20</sup>

一方、1880年代の末には、新中間層が階層として成立しうる量に達する。<sup>18</sup> また、ドイツ各都市において市街電車があいついで導入され始めるのもこの時期であった。現実には郊外居住可能な一つの階層が生まれており、郊外居住を可能にする条件も整い、郊外居住を現実に求める新たな需要層が立ち現れつつあったのである。

新中間層ないし熟練労働者層の住むべき郊外低層低密住宅地の具体的形象もしだいにその姿を立ち現しつつあった。こうした住宅地の初期の例としては、既に1861年より建設の開始されたクルップの工場付設住宅地群が良く知られている。当初1861年から建設されたものは、木造の仮設的な住宅であったが、1871年以降に建設された恒久的住宅地（Schederhof、Baumhof、Kronenbergなど）は、低層低密住宅地の範例となっていた。1880年代の末からは、より洗練された、ヴァナキュラーなデザイン、すなわち、地形・自然を生かしたサイト・プラン、曲線構成の街路、数戸で一棟を構成し良いプロポーションとヴァナキュラーなボキャブラリを備えた住棟など、を追求する動きが活発になってくる。この時期の範例として良く知られているのが、1888年より建設の開始されたオランダの「Aagnetapark estate」であり、より強いインパクトを与えた事例が1892年に着工されたエッセンの「Altenhof」であった。<sup>21</sup>

さらに新形態の住宅供給主体、すなわち建築組合制度が整備されるのもこの時期であった。ドイツの建築組合(Baugenossenschaft)は、イギリスや日本の建築組合とは異なり、単なる住宅取得資金融通のための互助組織ではなく、組合みずから住宅を建設し、分譲・賃貸するところに特色があるといわれている。

ドイツの建築組合は既に1840年代より各地に出現しているが、無限責任制の組合組織であったこと、担保力の弱体性に由来する資金難などのため、活発な活動を行うことはできなかった。有限責任性の組合組織と有利な資金供給を獲得して、すなわち、1889年の協同組合法改正により、念願の有限責任制に再編成され、1890年からは社会保険特別会計からの融資が可能になって、建築組合が活発な活動を繰り広げられるようになるのは、まさに1890年からのことなのである。<sup>22</sup>

以上のように、1890年を転回点としてドイツの新市街地形成の進路は低層低密住宅地へと回頭する。低層低密住宅地形成の桎梏となる旧来の建築規則はついに打破されねばならないのであった。

#### 1.5: 段階的・差別的建築規則 —— ゾーニング制度の導入

ドイツ都市拡張制の制度的基礎をなす建築線プランの効力は、あくまで街路・広場の確保にとどまるものであった。兵舎型住宅の乱立を防ぐには、建築規則が強化される必要があった。同時に新たな住宅地像として目された低層低密住宅地を形成するにあたっては、従来の建築規則は、過大な街路規格、建物の連棟を前提とした過剰な構造・防火規則の点で逆に厳し過ぎるものであった。城壁に囲まれて稠密によりそう旧市街地と、のびやかに成長しようとする郊外住宅地を等しく束縛しようとする画一的建築規則こそが桎梏であった。

現実的な解として選択された方策は、今後低層低密住宅地として市街地形成をはかるべき地区に対しては、厳しい高さ・建蔽率制限と、緩い防火・構造規定を備えた別途の建築規制を適用する制度手法であった。地区によって異なる土地利用規制を適用する制度手法を「ゾーニング」と呼ぶとすれば、これはまさしくゾーニングの発祥であるが、こうした制度手法は当時のドイツにあっては「段階的建築条例 (abgestufte Bauordnungen)」ないし「差別的建築条例 (Sraffelbauordnungen)」と呼ばれていた。われわれは、この制度手法をむしろ適用の実態に即して、「地区別・路線別建築規則」と呼ぶことにしたい。地区に応じて適用の異なるのは土地利用規制一般ではなく、建築規則なのであり、また適用の区分は整形な「地区」とは限らず、前庭規定などについては「路線」が指定されていたからである。

既に1874年のドイツ公衆衛生協会大会において、旧市街地と新市街地を区別し、新市街地に対しては別の建築規制を適用すべし、という提案がなされ、また翌年の同大会においては、特定の地区・路線においてはオープン型住宅や前庭の確保を義務づけるべし、という決議がなされている。こうしたゾーニング手法の形成過程については、既に大村(1984)が詳細に論じているところであり、これを繰り返すことは、この論文の任ではない。本節においては、最初期の地区別・路線別建築規則の適用例である1891年のフランクフルト市の事例を検討することを通じて、当時のドイツの「ゾーニング」の基本的性格と、そこに込められた都市形成への構想を確認するにとどめたい。

フランツ・アディケス (Frantz Adickes) は1891年、フランクフルト総市長 (Oberbürgermeister) に就任すると、その年ただちに全市に対して地区別・路線別建築規則を施行した。ラインラントの自治憲章によりフランクフルト総市長に与えられた強い権限があつてこそ可能な措置であつたといわれる<sup>23</sup>。なおアディケスはこれ以前にハンブルク郊外のアルトナ (Altona) において地区別・路線別建築規則の施行を試みたともいわれているが、都市域のほぼ全域にわたつてこれを施行したのは、ドイツにおいてはフランクフルトが最初の例と言われている。<sup>24</sup>

この全15条の新しい条例は正式名称を「Polizei-Verordnung der Stadt Frankfurt am Main "betreffend das Bauen in der Aussenstadt" vom 17. Oktober 1891.」といい、フランクフルト市域をいくつかの地域に区分し異なる建築規制を適用するという内容を持つ。<sup>25</sup>

フランクフルト市の従来の建築条例は、全市一律に、建物階数限度5階、建蔽率3/4、最小限画地25㎡、というものであつた。これを次のように変更するのである。

まず、旧来の都市核である「inner Stadt」に対する規制は従来どおりとし、それ以外の地域、すなわち郊外部では、住宅の階数限度を4階まで、隣地後退

を義務化するなど低密化をはかる。この郊外部をさらに、インナー・ゾーン（innerer Zone）とアウトター・ゾーン（ausserer Zone）に大別し、アウトター・ゾーンではより厳しい建蔽率規制・最小限敷地規制を適用する。ただし、このような住宅向けの基準一辺倒では工業・商業立地が困難になるため、「旧都心部（inner Stadt）」以外の地域を、住居地区（Wohnviertel）、工業地区（Fabrikviertel）、混合地区（Gemischteviertel）の3地区に区分し、混合地区では形態規制をやや緩和する一方、工業地区では最小限敷地規模を大きくする。一口でいえばこのような規制方法であった。（図1-6）

工業地区はマイン河両岸で推進されていた築港事業にあわせて大工場の立地を誘導し港湾工業地区の建設を進める意図の下に設定されたと見られ、一方、混合地区は、商業および中小工場の立地を誘導する意図の下に設定されたと見られる。

結果、表1-1に示すような密度規制体系が敷かれることになった。すなわち、まず、旧城壁内およびその一部周辺を含む旧市街は従来どおり。その外側、インナー・ゾーンでは、やや密度が低く、さらに外側のアウトター・ゾーンでは、いっそう密度が低い。混合地区ではかなりの高密度が許容される一方、工業地区では最小限敷地規模は住居地区よりも大きく、建蔽率は住居地区と変わらずと、大工場の立地を誘導しようという意図が良く現れている（第7条）。

表1-1 フランクフルト1891年地区別・路線別建築規則における密度規制

	最小限敷地規模	建蔽率
旧市街(innerstadt)	25 m <sup>2</sup>	3/4
インナー・ゾーン		
混合地区	30 m <sup>2</sup>	2/3
住居地区	60 m <sup>2</sup>	1/2
アウトター・ゾーン		
住居地区	100 m <sup>2</sup>	1/2
工業地区	150 m <sup>2</sup>	1/2
混合地区	40 m <sup>2</sup>	25/40

さらに、隣地後退規定については、インナー・ゾーンでは3m、アウトター・ゾーンでは4mと定められている。ただし、連棟型建物（Gebäudegruppen）の場合には例外規定が適用され、連棟最大長さの規制を受けた上で、棟の両端および後方では同様な隣地後退を満たさなければならない、とされている。要するに、インナー・ゾーンでは6m、アウトター・ゾーンでは8mの隣棟間隔が確保されるということである（第4条）。

高さ制限については前面道路幅員の1/1（最低でも10mは許される）、絶対高さ制限18m、住宅の場合は最大階数4階に制限される。また、前庭付き建物

BEBAUUNGS-PLAN VON FRANKFURT A. MAIN.

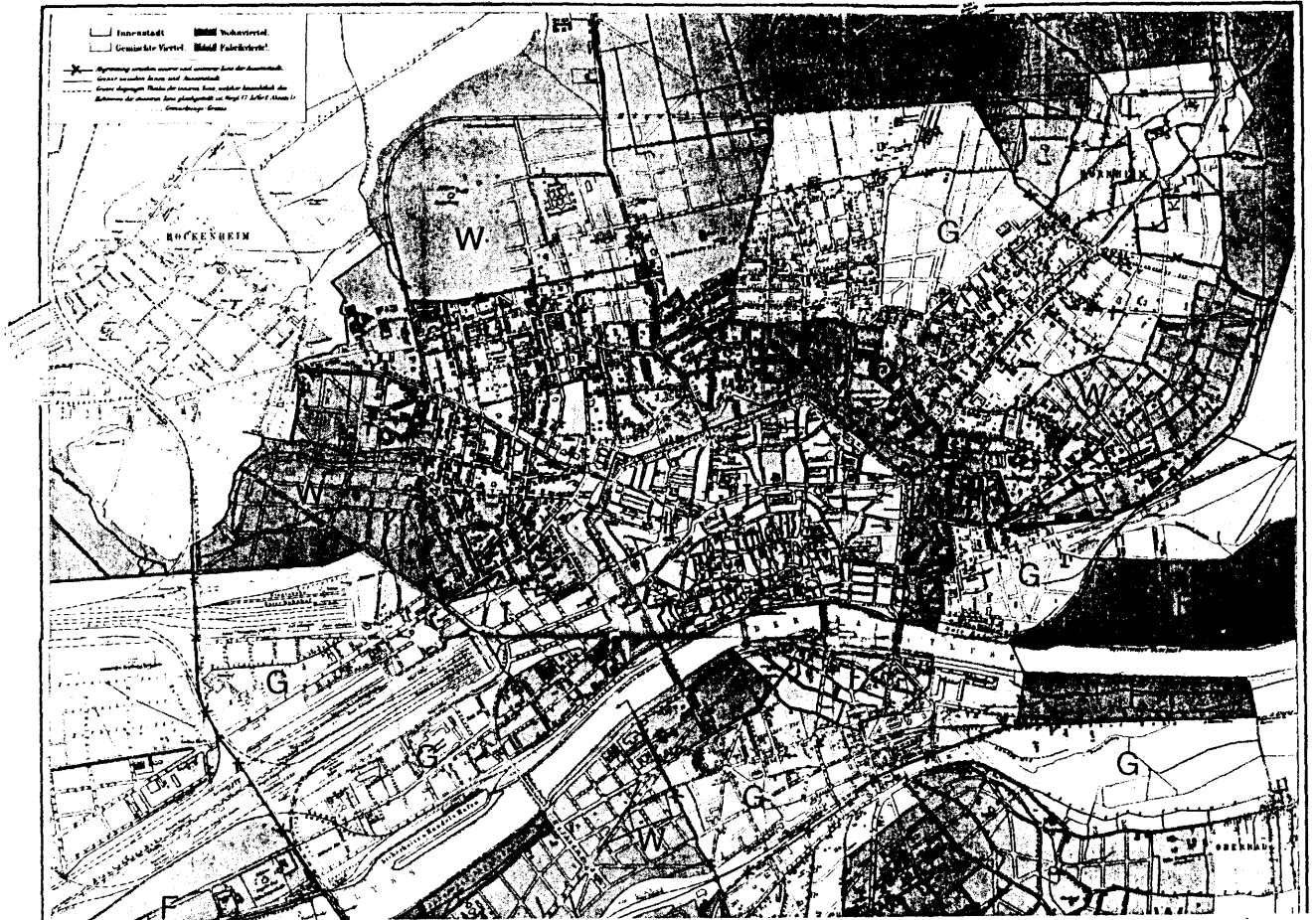


図1-6 フランクフルトのゾーニング・マップ(1891年)  
フランクフルト市文書館蔵, Kleessen(1985)より再録

の場合は、高さ制限は前面道路幅員 $\times(1/1)$ +前庭奥行 $\times(2/3)$ 、絶対高さ制限16m、住宅の最大階数は3階とされた（第5条）。

問題の裏家については厳しい制限が課され、絶対高さ制限14m、最大階数はインナー・ゾーンで3階、アウター・ゾーンで2階までとされ、中庭規定も強化された（第5・6条）。

注目すべき点は、地区の名称に住居・工業・混合と用途名が冠されているにもかかわらず、直接的な用途規制は課されていないことである。各用途の立地は形態規制を通じてのみ誘導される構えになっているのである。事実、住宅地区においても工場を建設することが可能であり、この場合は、ボイラーその他の公害発生施設を道路・隣地から一定の距離以上離すこと（インナー・ゾーンで20m、アウター・ゾーンで40m、第4条6項）、建蔽率を特に低く抑えること（インナー・ゾーンで1/2、アウター・ゾーンで1/3、第7条5項）が課されることになるのみであった。このような間接的な規制で工場の立地誘導をはかろうとしていたのである。<sup>26</sup>

このように、建物用途の直接規制は定められなかったものの、建物の外観については、特定の街路・広場に面した美観を損なう建築物を禁止することができると定められていた（第8条）。その他、枠組みパネル工法(Fachwerkbauten)に対する規制緩和、前庭の土地利用規制緩和など、低層低密住宅に対する規制緩和措置ももりこまれている。

1891年のフランクフルトの「ゾーニング」とは以上のように、旧市街地と新市街地の建築規則を差別化し、都心部から離れるにしたがってしだいに低密になる密度構造を想定した上で、地区によって異なる形態規制を課し、郊外部における低層低密住宅地形成をめざしつつ、あわせて大工場の集中立地を誘導し、従来型の建築形式を許す地区においても裏屋を厳しく制限しつつ、ある程度の低密化をはかろう、というものであったといえることができる。

かくて郊外低層低密住宅地形成に対する極端となっていた画一的建築規則は地区別・路線別建築規則という制度手法によって乗り越えられた。この新たな制度手法は1893年のドイツ公衆衛生協会大会におけるアディケスとバウマイスターの報告を通じて、同協会の採択するところとなり<sup>27</sup>、一挙にドイツ各都市に普及して行く。わずか2年後の1895年の時点で、早くも50以上の都市で同様な「ゾーニング」が採用されるに至ったといわれている。<sup>28</sup>

郊外低層低密住宅地形成にとっての次なる課題は、この新たに導入された制度手法と従来の建築線制度とを統合すること、すなわち街区の形態を規定する「建築線プラン=街路プラン」と、街区の内実たる建築形式・建築形態を規定する「地区別・路線別建築規則=ゾーニング」とを総合化すること、であることは論理的必然というべきであろう。建築形式が定まってはじめて思い切った街路の段階構成が可能になり、低層住宅を前提とした曲線構成のピクチャレス

クな街区設計も可能になるからであり、逆に明確な建築形式の想定を前提としない街区設計の上では洗練された郊外住宅地の景観を創出することはまず不可能であるからにはほかならない。

同時に交通用地にのみ対象を限られていた「建築線プラン」の視野もまた、拡大されざるを得ない。良好な住宅地環境にとっては交通に阻害されない自由空地・公園・緑地、教会・学校などの公共施設の適切な配置は必須の要件と做され始めていたからである。

以上の要件を備えて、はじめて、建築線制度を制度的基礎とする「都市拡張制」が、総合的地区プランを制度的基礎とする「近代都市計画制」に脱皮転形することがかなう、というのが本章の論点であるが、現実には第一次大戦以前のプロシアにおいては、上記のような、地区別・路線別建築規則と建築線プランの統合は実現しなかったし、また、将来の公園・緑地となるべきオープン・スペースを建築線プランにおいて指定し自動的に強制収用権も発生するという建築線制度の強化も実現することはなかった。しかしながら、そのような制度的形態が望ましいものとして広く論議されていたことはもとより、ドイツ帝国の一邦においては19世紀の最後の年に、まさに上記のような制度が実定されるに至っていたのである。次節においては、この先駆的な近代都市計画制を実現した1900年のザクセン一般建設法をドイツ近代都市計画制の範型として検討することにしたい。

#### 1.6: ドイツ近代都市計画制の範型としてのザクセン一般建設法

都市計画制度手法の展開過程における1900年ザクセン一般建設法（以下ザクセン法と略記）の意義は、従来の街路プランとしてのBプランを、地区別路線別建築規則と一体化すると同時に、プランの対象をオープン・スペース、公園、運動場、教会、学校などに拡大して、総合的な地区開発プランに高め、あわせて区画整理制度などの支援制度手法を整備したことにある。当時のドイツにあって最も先進的な「都市計画法」として高く評価されていたことは良く知られている。この法の内容・意義については、既に池田・石田（1984）において詳細に論じられているところである。本節ではわれわれの関心にとって重要な論点を再確認するにとどめたい。

ザクセンは現在の東ドイツ、ライプチヒ・ドレスデン・カールマルクスシュタット3県にあたる、当時のドイツ連邦ではプロイセン、バイエルンについてヴェルテンベルクと並ぶ第三の王国であり、良質の地下資源に恵まれた先進工業国であった。

ザクセンでは、1863年までに主要都市すべてにおいて地方建築条例(ortlich Bauordnungen)が既に確立していたといわれる。1868年には「地方建築条例の適法性に関する法律(Gesetz, die Gultigkeit der Localbauordnungen

betreffend, vom 11. Juni 1868)」が定められ、建築条例の内容に関しては内務省の承認を得ることになり、建築条例の質が高められたという。1890年の内務省令では建築条例のガイドラインが定められ、さらに1896年の省令改正によって、このガイドラインの要求するところは地区別・路線別建築規則などを含むものへと高まり、ほぼザクセン法の内容に匹敵するものとなっていた。<sup>28</sup>

この改正省令では、Bプランを市街地発展の基礎にすえること、その内容には街路・広場だけではなく、前庭・植樹帯なども定め得ることを明言した上で、四周を建物に囲まれた大街区という旧来の市街地形態の欠陥を指摘し、今後は都市域を3つの地域に分けて異なった施策と建築規制を適用することを推奨している。すなわち、1)中庭型高密度住居の改良と街路拡幅をはかるべき旧市街地、2)より低密度な住宅形式をめざすべき周辺地域、3)郊外固有の開発形態に限定すべき郊外地域、の3地域である。

ザクセン法の内容も当然このような構想の延長上にあるわけであるが、なにゆえに、建築条例とそれに対する内務省の指導、という従来の体制をこの時期に改め、一般法を制定することになったのか。議会における公式な説明によれば、プロシア、バイエルン、その他の各邦でも一般法が定められているから、という通りいっぺんの説明ですまされている。

しかしながら、法案の主旨説明には、郊外固有の開発形態の促進、新しい建築技術の導入などの主旨と並んでつぎのような注目すべき一節がある。すなわち、

「旧来の建築警察令には……画一性が認められ、個人の趣味や快適感の差異にこたえ得る農家風住宅や持ち家の供給を妨げ、民族的建築様式の保護育成の妨げともなっている」と。<sup>30</sup>

まさに今や建築規則は「個人の趣味や快適感の差異」といった領域にまで踏み込まねばならない時代になったと宣言されているのである。公衆の安全の確保を目的とする旧来の警察的規制から、都市形成への積極的な公的介入への転換をはかること、伝統的な建築警察権の単なる延長ではなく、新時代にふさわしい公の計画権を確立することこそザクセン法の任務であった。かくてザクセン法はまさに一般国法として立法されねばならなかったのである。

以下、ザクセン法の内容を検討する。ザクセン法は正式名称を「Das Allgemeine Baugesetz für das Königreich Sachsen vom 1. Juli 1900」といい、11章185条からなる、建築規則と計画規則を包含する一般法である。

注目すべき第1の点はBプランの内容が豊富化され、旧来の建築線プランとは質的に異なるものになったことである。Bプランは計画図と特別建築規則からなる(17条)。従来の建築線プランのように街路・広場など交通用地を確保するにとどまらず、街路線・建築線・上水・下水・排水管路の他、オープン・スペース、公園、運動場、学校、教会用地などを指定することができる。さらに、高さ、階数、建蔽率、中庭規則、街路・隣地からのセットバックなどの形態規制、建物の性格・様式、すなわち建築形式(戸建・2戸建・連棟建等々)、



工業用施設の許用範囲などの用途規制、その他美観上の規定など建築に対する裁量的規制をも含み、まさに総合的な地区開発プランと呼ぶべきものになっている(16条)。そして、実質的な未建築地を開発する際には、条例として議決されたBプランが原則的に必要とされるのである(15条)。

Bプラン立案の際の考慮事項として特記された事項の中には、街路の段階的構成や、地域の性格と街路幅員に応じて階数制限を設定すること、中庭・後庭の確保住宅需要や街路・広場の景観なども含まれている(18条)。

一方この、Bプランとは別に、将来の開発が予想される広範囲の区域(Baugebiet)に対する「地域拡張プラン(Ortserweiterungsplan)」を建築警察当局が策定することができる(38条)。これは、都市や町村の拡張を見越して、主要幹線街路、上下水道の主要路線などの配置を定めておくもので、個々のBプラン策定の基礎となるべき骨格的プランとしての性格を持つものとされた。これには土地利用ないし建築規制に関する設定は含まれない。まさに、ホーブレヒトのベルリン拡張計画を典型とするような、従来の「都市拡張プラン(Stadt-erweiterungsplan)」を想定し、これを第1段階の骨格的プランとして策定することを期待した規定であろう。

注目すべき第2の点は、建築禁止・補償・街路負担区分など私権制限の範囲が明文化されたことである。たとえば街路に関しては、両側建築の場合24mまで、片側建築の場合15mまでが、用地・築造費とも開発者負担とされている(39条)。

第3の点は区画整理・境界整理制度が整備されたことである。自治体議会または土地所有者の1/2以上(関係する土地面積の1/2以上の所有が必要)の申請により強制的区画整理を行うことができるとされている(54~66条)。

以上のように、ザクセン法のめざす「都市計画」とは、従来の街路プランとしてのBプランの視野をオープン・スペース、公園、運動場、教会、学校など公共施設をも含むものに拡大すると同時に、裁量的建築規制と統合して、総合的な地区開発プランに高め、区画整理制度などの支援制度手法を駆使しつつ、この最新鋭のBプランを通じて市街化を一元的にコントロールし、街区構成・施設配置・建築形式の調和した個性的な市街地を形成していこうという構想であった、ということができるのである。

当時の歴史的コンテクストからいって、とりわけ重視されたのが低層低密住宅地の形成であったことは明かであろう。図1-7に示したのはザクセン法に基づいて策定されたシェムニッツ(Chemnitz、現在のカールマルクスシュタット)のある地区のBプランである。立案者はスチューベンである。この図とは別に建築規制を図示したゾーニング・マップがあり、この図には、街路・広場・緑地・公共施設および建築形式のみが記載されている。地形を意識した曲線の街路構成、長大な緑地と適宜配置された小公園、これらと関連づけて配された並木道など、まさにビクチャレスクな緑あふれる住宅地をめざしていたことが読み取れる。

かくて、ザクセン法によって確立された、建築線プラン・公共施設配置プラン・地区別路選別建築規則を一体化したBプランを通じての都市拡張という方式は、高く評価されるとともに、ドイツ各都市にしだいに普及していった。デュッセルドルフでは1905年に、ミュンヘンでは1908年に、同様な手法が採用されるに至ったという。

また、単一のBプランにおいて建築線プランと建築規則とを統合するには至らないまでも、両者の策定・運用を連動させることで、実質的な統合をはかろうとする試みもなされたようである。

たとえば、ケルンでは、スチューベンの拡張プラン以降、郊外部の低層低密住宅地形成をはかるために、さまざまな先駆的試みを行っていたことは前述のとおりである。1888年ケルンでは市域拡張が行われたが、1901年4月、この新市域の一部10地区に対して新しいBプランが決定されると同時に、同年6月全市域に対するゾーニングが施行されている。図1-8に付記した模式図のように、同心円状の密度パターンに「別荘風」住宅地のくさびを打ち込み、都心部と「農村的郊外」をつなぐという明快な形態になっている。

この時に策定されたBプランの一例を図1-9に示す。今日でも高級住宅街として知られるマリエンブルクのBプランである。この図からも読み取れるように、このような優れた住宅地の形成を実現するために、内部的な計画立案作業としてはBプランの立案とゾーニングの立案が一体的に進行されていたに違いない。

#### 小結：総合的地区開発プランを通じての新市街地開発コントロール

以上のように、世紀の転換点のザクセンにあって、ドイツ近代都市計画制は、建築線プラン・公共施設配置プラン・裁量的建築規則を統合したBプランをその制度的基礎とし、このプランを通じて市街地形成を一元的にコントロールしようとする体系的制度として成立していた。これをもって、総合的な「local-detailed-plan」を通じての市街地形成コントロールという、ドイツ近代都市計画制の基本的な「構え＝枠組み」が、成立したということができよう。

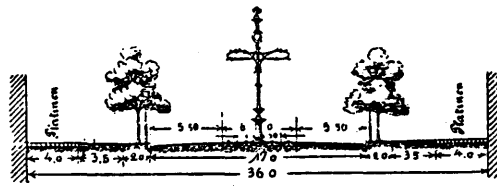
われわれの当面の問題にとって重要なのは、その計画制の主たる関心がBプランを媒介として、現に開発の動きがある、ないし近い将来に開発が予見される郊外未開発地区の街区形成や建築形態をきめ細かくコントロールすることであり、そのことを通じて郊外低層低密住宅地ないしオープン型住宅地の普及をめざした点である。この意味で、技術的にも制度的にも、地区スケールの詳細な総合的開発プラン、すなわちBプランこそドイツ近代都市計画制の中核にある装置であったということができよう。

もちろん理念としては都市域全体に対して長期的将来を見越した、概略的土地利用配置と基幹施設配置を構想した骨格的プランをまず立案した上で、建築

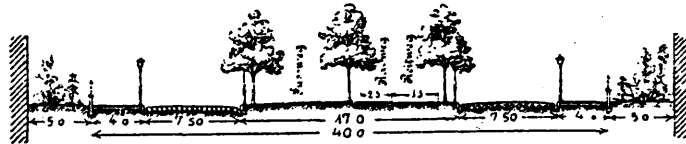


図1-7 ザクセン一般法によるBプランの例 (シエムニッツ)  
Sutcliffe(1981a)より





*Hohenzollenzung.*



*Stadtwaldgürtel.*

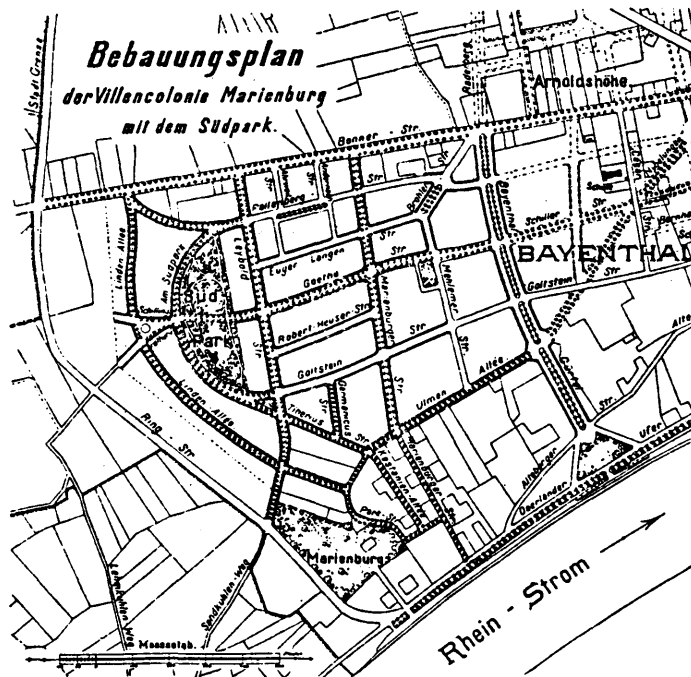


図1-9 ケルンのBプランの例  
Horsfall(1904)より

需要に応じて詳細な地区プランを立案していこうとする二段階プランの概念も成立していた。また、こうした二段階プランの枠組の一部は既にザクセン一般建設法においても「地域拡張プラン」として制度化されていた。

しかしながら、ザクセンの「地域拡張プラン」はBプラン立案の必須の前提ではなく、またその内容も街路・管路などの基幹施設配置に限られており、土地利用を含んだものではなかった。二段階プランの理念においても、都市全体の構成に主眼を置き、この実現をはかるために戦略的に地区プランを立案し実施するという目的＝手段的な二層構造をなすものではない。骨格的プランはむしろ個別地区プラン相互の整合性を確保するための予備作業という性格が強い。このように、この時期の計画制の主眼は、土地利用パターンや機能配置など都市全体を構成するコンセプトや骨格にではなく、街区形状・建物配置などの市街地の詳細な具体的形態にあったということができよう。

総じて、この時期のドイツ都市計画制は、ホーブレヒトのベルリン拡張計画を典型とする、都市全体に対する一括的・図式的な幹線街路プランに対して、地区の詳細なビルトアップ過程を意識し、それまで別個の制度手法として存立していた建築線制と建築規制とを統合した、Bプランをアンチテーゼとして対置することから出発し、再びBプラン相互の調整と都市全体におけるその地区の位置づけのために、都市全体の骨格的プランの確立に向かおうとする過渡期にあった、といえよう。形成すべき市街地の物的イメージが確立し、これを地区として形成しうる装置が稼動し、ようやく都市全体の構成という問題が射程に入ってきたようとしていたのである。

## 第1章の注

- 1 Gerhard Fehl/Juan Rodriguez-Lores(Hrsg.)(1983), Stadterweiterungen 1800-1875.  
Juan Rodriguez-Lores/Gerhard Fehl(Hrsg.)(1985),Stadttebaureform 1865-1900.  
大村謙二郎(1984)『ドイツにおける19世紀後半の都市拡張への対処と近代都市計画の成立』博士論文(東京大学)。  
石田頼房「建築線制度に関する研究・その7」『総合都市研究』19(1983)。  
その他、G.Albers(1975), Entwicklungslinien im Stadtebau,  
G.Piccinato(1983),Stadtebau in Deutschland 1871-1914, など。
- 2 J.P.Reynolds(1952),Thomas Coglan Horsfall and the Town Planning Movement in England,TPR,18,pp.52-60、J.Manler(1974), Our German Cousin .
- 3 大村(1984),pp.36-46 に記述された『国家学事典』第2版(第6巻、1901)の要旨による。
- 4 「Fluchtlinien」をさす用語としては厳密には「規定線」がその概念を良く表していると思われる。また、Strasenfluchtlinie(街路線)、Baufuchtlinie(建築線)は厳密には区別して扱わねばならないが、本論文では文脈上誤解の恐れのない限りこれらを総称して「建築線」と呼ぶことにする。区別が必要な場合は原語を付すことにする。これらの概念的弁別については、石田(1983)を参照のこと。
- 5 Der Preussische Ministerialerlas, die Aufstellung und Ausfuhrung stadtischer Bau- und Retablissements-Plane betreffend von 1855.
- 6 以上の記述は、  
Heiligenthal,von Roman(1921),Deutscher Stadtebau,pp.65-79。  
Sutcliffe,Anthony(1981a),Towards the Planned City,pp.10-17。  
などによる。
- 7 ドイツ各都市の都市拡張のプロセスについては、Gerhard Fehl/Juan Rodriguez-Lores(Hrsg.)(1983),Stadterweiterungen 1800-1875.に詳しい。城壁の撤去については、たとえば、デュッセルドルフはナポレオン時代に撤去済みであり、ケーニヒスベルクは1840年代、マインツ、ストラスブールは1870年代、に撤去されている。軍事上要衝の地を占めるケルンは1820年代に城壁を移築した後、1880年代に城壁を撤去し塹壕に替えられている。
- 8 プロシアでは、1811年から1848年までに約7万人の農民が土地割譲により、約17万人が貨幣支払いによって解放され、1850年から1865年の間には、約64万人の農民が解放されたという。ハンス=ウルリヒ・ヴェーラー(1983)『ドイツ帝国1871-1918年』p.38。
- 9 Sutcliffe(1981a),p.18。
- 10 プロシア建築線法の成立経緯については、Helmut Croon(1983), Staat

und Städte in den westlichen Provinzen Preussens 1817-1875, in Gerhard Fehl/Juan Rodriguez-Lores (1983)、および、大村(1984),pp351-369、が詳しい。

- 11 プロシア建築線法については、池田孝行・石田頼房(1984),『「建築線」計画から地区計画への展開』pp.9-15、において詳細に論じられている。法の正式名称・法文の訳語などは、これによる。ただし、法の評価については必ずしもこれによらない。
- 12 Sutcliffe(1981a),p19. なお最も早い近代的建築線法の例は1862年ヴェルッテンベルク的一般建築条例ならびに、1868年バーデンの地区街路法といわれている。大村(1984)、pp.399-340.
- 13 注7 と同じ。
- 14 ホーブレヒト・プランの成立過程、意義については、Heiligenthal(1921), pp.86-88、Sutcliffe(1981a),pp.20-23.、大村(1984),pp.23-30。その他、Hegemann,W.(1960), Das steinerne Berlin、Rodrigues-Lores(1980),Der Grundfrage der Grundrente, Stadtebauwelt,pp.29-35、などによる。また、ホーブレヒトの共同住宅擁護論については、Eberstadt(1909),Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage,p.240,による。
- 15 建物高さについては、前面道路が22m未満の場合は、前面道路幅員の5/4倍まで、最低でも12mが許されていた。大村(1984),pp.29、および、Nicholas Bullock and James Read(1985),the Movement for housing reform in Germany and France 1849-1914, p92.
- 16 Hiltrud Kier(1985), Die Stadterweiterung von Josef Stubben für die Kölner Neustadt ab 1880 (in Juan Rodriguez-Lores/Gerhard Fehl(Hrsg.) Stadtebaureform 1865-1900 teil i),pp.153-168.,Breitling,Peter(1980), the role of competition in the genesis of urban planning:Germany and Austria in the nineteenth century, in Sutcliffe(ed.)(1980),the Rise of Modern Urban Planning 1800-1914、大村(1984)、p.142、など。
- 17 Sutcliffe(1984a),p.29.
- 18 1870年の時点で、全ドイツの労働者とホワイト・カラーの比率は30:1であったが、1913年にはこの比率が9:1になったという。(野田宣雄ed.『19世紀のヨーロッパ』有斐閣、1980、p.216)
- 19 Bullock/Read(1985),pp.73-74.
- 20 *ibid.*,p.100、および、大村(1984)、第5章。  
一方の共同住宅改良運動も1890年代に盛んな活動を繰り広げている。たとえば「The Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit」は1890年以降、イギリスのモデル・テネメント建設にならった、モデル・テネメントの建設を開始している。また1892年にはTheodor Goetze等のモデル・テネメント運動の提唱に導かれ「Verein zur Verbesserung der kleinen Wohnungen」「Berliner Spar- und Bauverein」などが組織されている。特に後者は、Proskauerstrasseの共同住宅(1898年竣工、Alfred Messel設計)など共同居



住ならではの利便を強調し、集会室、幼稚園、洗濯場・浴場などをそなえた共同住宅を多数建設し、しかも、これらの共同住宅では実際に盛んなコミュニティ活動が展開されたことで有名である。Heinrich Albrechtのように郊外戸建住宅理想論を批判する論者も現れた。すなわち、ドイツ人にとっては通勤・買物など都市居住の利便こそが重要であり、また、労働者層にとっては郊外戸建て住宅は高過ぎて手が出ないであろうし、仮に手に入ったとしても維持することはできないであろう、という主張である。

(Die Mitwirkung der Arbeitnehmer bei der Lösung der Wohnungsfrage, in Die Verbesserung der Wohnungen, p.43, cited in *ibid* p.83)。

21 Bullock/Read(1985),p.119.

22 建築組合には、主として、労働者向けに持ち家を建設して分譲するタイプ、賃貸住宅を経営するタイプ、ホワイトカラー向けの住宅建設を行うタイプの3タイプがあったといわれる。1890年から1900年までの約10年間の実績としては、約3000戸の持家、1500戸の賃貸住宅を供給した。( *ibid.*,pp.220-248)

23 Sutcliffe(1981a),p.25.

24 Wolf/E.Schultz/KleeSen(1985), Die Frankfurter Zonenbauordnung von 1891 als Steuerungsinstrument in Rodriguez-Lores/Fehl(1985),teil ii, pp.315-342)

25 テキストは Rodriguez-Lores/Fehl(1985),pp247-254,による。

26 大村(1984),pp.236-264,によれば、周辺に害を及ぼす工場の立地を制限する権限は1869年の帝国営業条例によってドイツ全土に与えられていたものの、それを実際に運用するための立法措置がプロシアにおいては欠けていたため、工場立地を直接に制限することは困難であった、と指摘されている。また、大村謙二郎(1983)「ドイツにおけるゾーニングの成立経緯に関する研究」『都市計画(別冊)』p.307-312にも同様な指摘がある。

27 大村(1983)。

28 T.C.Horsfall(1904), the Improvement of the Dwellings and Surroundings of the People:Example of Germany,p.105.

29 Rudiger Breuer(1985),Der Niederschlag der Wohnungs- und Stadtebau-Reform in der Gesetzgebung,insbesondere im sachsischen Allgemeinen Baugesetz von 1900,in Rodriguez-Lores/Fehl(1985)。以下ザクセン法の成立背景については、これによる。

30 *ibid.*,p.520.

31 Sutcliffe(1981a),p.43.

32 Croon,op.cit,pp.75. Horsfall,op.cit,p.152.

## 第2章 イギリス近代都市計画制の構想

はじめに

イギリス都市計画の成立事情は一般に次のように説明されることが多い。19世紀半ばからの、公衆衛生法・住居法の展開、住宅改良運動、モデル・コロニーの建設やこの流れを汲む田園都市運動などの背景、19世紀末からのドイツの急成長、ポーア戦争の泥沼化をきっかけとするイギリスの諸制度に対する懐疑、このような雰囲気の中で、ドイツの都市計画制度の紹介に刺激された都市自治体の要求を入れて、1909年住宅・都市計画法が成立した、と。<sup>1</sup>

イギリス都市計画制の成立に至る政治的な過程の説明として、これはこれでまったく正しいわけであるが、このような説明では、イギリス都市計画制に内包された都市計画理念の成立事情を説明したことにはならない。一方、本研究の第一義的な関心は、都市計画制に込められた、その構想にあるのであって、都市計画制成立を導いた政治的過程には、むしろ、背景としての第二義的な関心を置くにすぎないのである。

したがって、本章では、イギリス都市計画制の成立を導いた政治的過程については既存の諸研究にゆだねることにして、もっぱら、イギリス都市計画制に込められた構想、すなわち、その目標市街地像、都市計画概念、制度的・技術的ツール、などの成立事情に集中することにしたい。

本章の論点は以下のとおりである。

1)1870年代から1890年代にかけて、基本的な街区形成制度手法および建築規制が確立していたこと。すなわち、建築条例(byelaw)制度の確立によって、新市街地形成においては一定水準の街路、住宅水準が確保されるようになったこと。これによって、最低限の衛生水準、すなわち街路や後庭といったオープン・スペースと、最低限の住宅水準の確保された郊外開発が進行していたこと。

2)このような前提条件のもとに、都市が膨張していくが、その過程で、(A)労働者層の集積にとめない、「パイロウ・ハウジング」を典型とする高密度な住宅が単調な街区として連担した好ましくない市街地が大量に生み出され、その居住環境が問題視されるようになる一方、(B)新たな郊外居住可能層、すなわち新中間層の出現に歩調をあわせつつ、新たな都市住宅地像として郊外低層低密住宅地が提唱され普及し始めた結果、(C)既存の画一的建築規則がこのような郊外低層低密住宅地形成にとって桎梏となりはじめたこと。

3)以上を契機として、新市街地開発においては、旧来の画一的な建築規則を廃し、これにかえて街路プラン・公共施設配置プラン・地区別路線別建築規則・

その他特別規則などを一体化し特別法としての地位を与えた総合的地区開発プラン（プランニング・スキーム）を通じて一元的に市街化をコントロールし、低層低密住宅地形成を推進する体系としてイギリス近代都市計画制が成立したこと。

以上である。

## 2.1: 9年法成立の背景

イギリス初の都市計画法、1909年住宅・都市計画法の成立背景において、われわれの問題関心にとって重要な論点は以下の2点である。

1)一定水準の街区形態・住宅地環境を確保しうる建築条例が既に大都市においては確立していたこと。新市街地開発時の街路新設は開発者の負担とされ、車両交通に供する街路幅員は36ft以上、歩行者用街路でも幅員21ft以上とすること、各住戸は150ft<sup>2</sup>以上の専用の後庭を持つこと、汚物溜へのアクセスとして裏路地を設けること、等が標準的な規則として含まれていた。単体規定にとどまらず、画一的とはいえ高水準の集団規定が確立されており、街区形成の問題は一応解決済みであったこと。<sup>2</sup>

2)田園郊外住宅地の象徴的イメージが既に確立していたこと。19世紀初頭期に開始した大都市郊外の別荘団地開発を起源とする、緑豊かな、地形を生かした、戸建・2戸建住宅を中心とする住宅地形態は、しだいに対象階層を下降させつつ、そのイメージを定着させていった。さらに、こうした住宅地形態はポートサンライト、ボーンビル等の工場付設住宅地(factory village)を通じて広く浸透し、1980年代末から活発化した市営団地開発や、住宅組合(tenant co-partnership)運動の成果として事例を豊富化しつつ、最終的にアンウィン等によるニューアーズウィック、レッチワース、ハムステッドの一連の作品によって、そのデザインが洗練され確立していたこと。<sup>3</sup>

以上の経緯を詳細に追うことは本研究の任ではないが、イギリス建築条例の確立過程については、わが国において必ずしも良く知られているとは言い難い。本節においては、われわれの当面の問題に関わる範囲でこの過程をまず再確認しておきたい。

イギリス法の体系は、一般国法である「public act」と、特別法である「private act」ないし「local act」に大別されることは良く知られている。<sup>4</sup>

運河の開削、街道の建設、鉄道の敷設などにあたっては、この「local act」が用いられるのが一般的であった。また、明確な地方自治制度を欠く18世紀のイギリスにあつては、さまざまな都市事業・施策を支えたのがこの「local act」であった。18世紀イギリスには街路にかかわる数多くの「local act」

が見られ、そのタイトルをながめても、「paving:舗装」、「lighting:街灯」、「cleansing:清掃」、「watching:警察」などなど極めて多彩な立法措置がなされていたことがわかる。建築規制、建築線の指定なども実際に「local act」を通じて運用されていたのである。<sup>5</sup>

18世紀末から19世紀中葉にかけて、イギリス各都市は「local act」を多用して街路舗装・街路拡幅・上下水道整備・建築規制など、さまざまな都市改良事業を積み重ねていた。1800年から1845年の間にイングランドおよびウェールズの208市町村に対し、約400の都市改良関連特別法が立法されたと言われている。中でも、1818年の「Act for Cleasing, Lighting, Watching and otherwise improving the Town of Sheffield」、1837年の「Newcastle upon Tyne Act for Regulating and Improving the borough」、1842年の「Act for Improving the Borough of Leeds」「Liverpool Building Act」、1844年の「Metropolitan Building Act」、1845年の「Manchester Sanitary Improvement Act」などが著名である<sup>6</sup>。特に1844年の「Metropolitan Building Act」は、新設街路幅の最低限を40ftと定め、建物高さ限度を前面道路幅員との関係で定め、100ft<sup>2</sup>の後庭を義務化するなど、後のモデル建築条例に受け継がれる内容を備えたものとして高く評価されている。

このように「local act」が多発していくうちに、しだいに各条文の内容や条文の構成に一定の型が生じるようになって来る。法案の審議にあたる国会もまた前例にのっとり一定の型を要求するようになってくるのである。こうした前例を整理・統合し、一定の範型を示した法、すなわち「Clauses Act」が1845年から1847年にかけて多数制定される。都市改良関連のものとしては、1847年に、いわゆる「Town Improvement Clauses Act」が制定されている。<sup>7</sup>

この法はイングランドとウェールズに適用され、この法文の全部または一部をそのまま「local act」として採用して良い、という法律であった。内容としては、上下水道・ガス整備、街路敷設・拡幅、舗装・街灯、市場・港湾・墓地等の施設整備に関する権限と収用権の規定が中心であったが、建築線の指定条項、建物に関する構造・衛生規定をも含むものであった。同時に、建築監視員(Survayer)、公害監視員(Nuisances inspector)、公衆衛生監視員(Officer of Health)を指名する権限、測量を行い都市基本図を作成する権限なども定められていた。まさに、当時、密度を増しつつ膨張する都市の改良・近代化をはからんとするモデル法であったとあって良い。また、強制収用関係制度も1845年の「Lands Clauses Act」によって整備された。

一方、地方自治制度の方も、公衆衛生条件の改善を直接の契機として1840年代末より着々と整備されていく。最初の公衆衛生法である1848年の「the Nuisance Removal and Disease Preventuon Act」では中央に「Central board of Health」が設置されるとともに、地方には「Local board of Health」を設置することが認められ、排水・上水・舗装・清掃に関する規則を設ける権限が定められている。さらに1858年の「Local Government Act」によって「local au-

thority」の権限が確立されるとともに、「条例(bye-law)」を制定する権限が与えられた。<sup>8</sup>

すなわち、同法第34条において、

- 1)新築街路の築造法・幅員・排水に関する規定
- 2)安全と防火を目的とする新築建物の壁の構造に関する規定
- 3)通風の確保を目的とする建物の間隔に関する規定
- 4)建物の排水・便所・ごみ溜等に関する規定、および人間の居住に適さない建物の閉鎖と居住の禁止に関する規定

に関して条例を定めてよい、というものである。あわせて、街路を新設する者または建物を新築する者の、届出義務および平面図・断面図の提出義務、違反建築の監視・除去・取り壊し権限についても定めてよい、とされている。

一方、同年、中央に設立された「Local Government Office」は条例のガイドラインを作成し、新設街路幅員を車両交通に供する街路、すなわち「キャリッジ・ウェイ」で最低36ft、その他で18ftとするなど種々の基準を定めている。

かくて、建築条例による市街化コントロールの道が開かれたわけであるが、実際に建築条例が制定される例は少なく、特別法による建築規制はこの後も長く続いた。また、大都市は各自の特別法において独自の建築条例を定める権限を獲得していた。「Local Government Act」に基づく建築条例を最初に定めたのは1864年のシェフィールドであったといわれている。<sup>9</sup>

建築条例が広く普及するようになるのは、1875年の「公衆衛生法」制定以後のことであった。この法は、「Sanitary Authority」の設置を全国で義務化するとともに、従来の衛生関係法を整理・統合・拡大したものである。建築条例に関しても、建物構造規定の目的として従来の防火・安全に加えて衛生が加えられなど、大幅に強化されている。

これにあわせて、きわめて詳細かつ先進的なモデル建築条例が作成された。この、モデル条例は、1848年のもののように単なる原則を示したガイドラインではなく、詳細な基準を設定した技術ハンドブックに近いものであったと評価されている。集団規定関係は、ほぼ1844年の「Metropolitan Building Act」の線に沿うものであった。

延長100ftを超える「キャリッジ・ウェイ」は幅員36ft以上、それ以外は24ft以上と定められ、後庭については面積最低150ft<sup>2</sup>、奥行き最低10ft（建物高さ15ft以上なら奥行き15ft以上、高さ25ft以上なら20ft、高さ35ft以上なら25ft、ただし、ここには便所・ごみ溜・灰置場を設けて良い）という基準が示されている。<sup>10</sup>

この法とモデル条例の下で、建築条例は広く普及した。1882年の段階で約千の「urban district」、600の「rural district」で建築条例が制定されていたという。既に独自の特別法によって建築条例を定めていた大都市も、モデル条例の基準に沿って条例を改正し、かくて1870年代末には、かつて問題視されていた「back to back」型の住宅開発は、ほぼ根絶やしにされるに至った<sup>11</sup>。以

後、広幅員の前面道路に面し、後庭を備えた2・3階建てのテラス・ハウス、すなわち「パイロウ・ハウジング」が郊外住宅地開発の基本型としてイギリス各都市において定着することになるのである。

さらに1890年の公衆衛生法改正にともなう新しいモデル建築条例では、ごみ・し尿処理用のアクセスを街区の背割線にそって設けることが定められ（2戸建の場合、水洗便所の場合は不要）、本節冒頭に記したような「パイロウ・ハウジング」の街区形態の完成を見るのである。

## 2.2: 9年法成立の契機

以上のことは、一見、順調な都市形成の進展を示唆するものであり、19世紀中葉から展開した「住居法」によって進められて来た市営住宅の建設やスラムクリアランスの権限、特別法を通じて進行していた都市改良事業などと考えあわせるなら<sup>12</sup>、この時期にあらためて都市計画制を導入するまでもないかのように見える。都市計画制の成立を要請した事情とは何であったのか。

それは、まさに順調な都市の拡大、郊外化の進展の帰結であった。1890年代の好況、鉄道の電化と運賃の割引制度、短期リースホールドの期限切れを契機とする路面電車の市営化、などに支えられ、郊外化の波は労働者層に及んだ<sup>13</sup>。

エンクロージャを経たイギリスの土地所有は、貴族・教会および大学など、きわめて少数の大土地所有者に集中していることは良く知られている。また、都市周辺の新市街地開発は、これら「所領」の開発を開発業者が一括して請負い、造成し、街路を敷設し、敷地を区画し、建物を建てる、団地開発の形式が主流であったことも良く知られている<sup>14</sup>。したがって、労働者向け住宅地の開発の場合は、建築条例の基準を満たす最低限の水準で、最大限の開発効率を求めて「団地開発」される結果、極端に矩形状の街区に画一的な表情のテラス・ハウスを並べ、街路と建物の間には前庭も植樹帯もなく、ただ冷たく舗装された広幅員の街路が延々と連担したグリッド・パターンの景観が生み出されることになった。その戸数密度は最大約100戸/haに達し（取り付け道路を含む）、当時は戸あたり5～6人居住が普通であったといわれる。500人/haを超える低層高密度住宅地が都市を取り囲んでいったのである。

こうした「パイロウ・ハウジング」の街並はしだいに都市を取り囲んで行く。基礎的な街区基盤自体には問題が無かったとはいえ、幹線道路の形成については建築条例は無力であり、画一的で単調な市街地が都心と郊外の連絡をさえぎった。街路はもとより、後庭も衛生上の観点から舗装を求められる場合が多かったため、緑のかけらすら見られない居住環境が、麗しいカントリー・サイドを侵食していった。このことは、幹線道路網の計画とその実現という当然の要請を生み出す一方、労働者の郊外化の促進により既成市街地の過密緩和と住宅問題の解決をはかろうとする都市改良家達の構想の、その現実となった市街地

形態に対する幻滅と批判を呼びおこした。<sup>15</sup>

1902年12月には、Sir William Chance 等上流階級に属するメンバーを中心とした「Building by-law Reform Association」が組織され、画一的建築条例に対する反対運動が開始されている。その主張するところは、現在の建築条例では、ハーフ・ティンバー様式などが構造規定に抵触して許されない、街路規定・後庭規定のため戸建て・2戸建て住宅地の開発が困難になっている、鉄筋コンクリート造・鉄骨造が構造規定により許されない、等であった。この団体は1904年に、都市外では周囲に十分な空地を備えている場合には衛生関係規定を除き一切の形態・構造規定を適用除外する、という内容を備えた独自の法案を作成し、政府に提出するに至っている。<sup>16</sup>

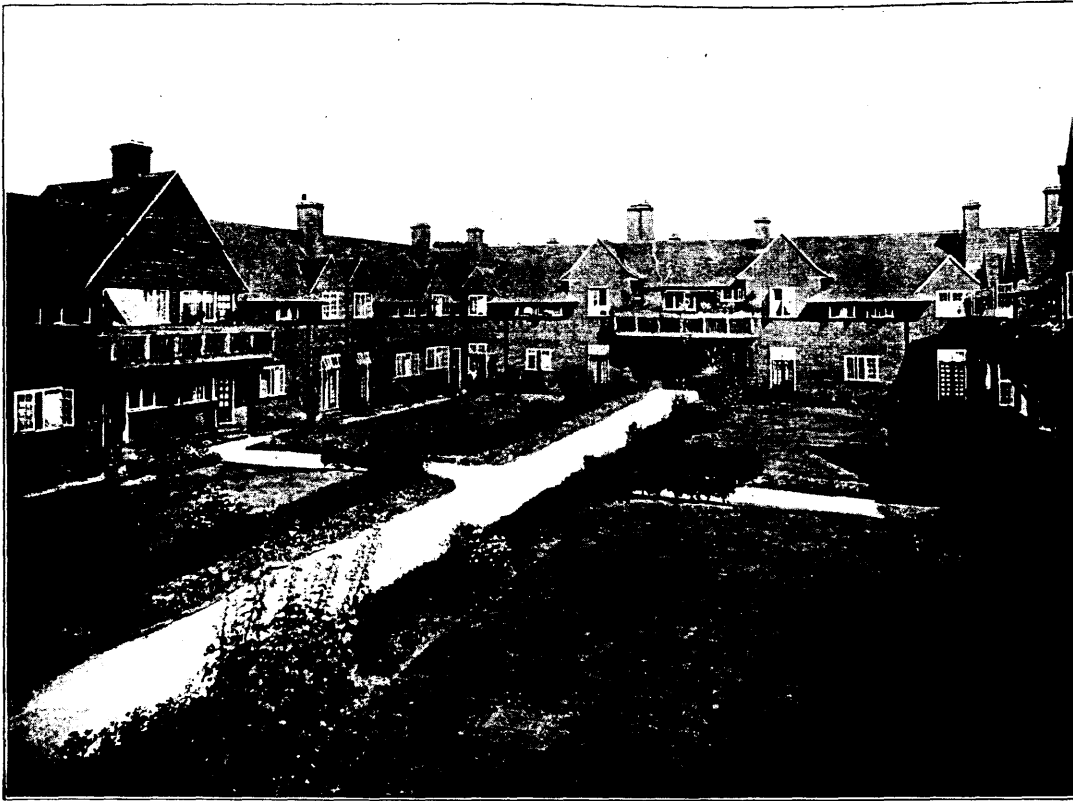
一方、バイロウ・ハウジングに替わるべき郊外像として期待された田園郊外型開発は、まさにこの時期に、建築条例と決定的に衝突することになった。クルドサックや囲み、コモン・オープンスペース、一見邸宅風に見える連棟式住棟などを多用するアンウィンのボキャブラリーは<sup>17</sup>、一般的な建築条例の街路基準や防火規定に反するものであった<sup>18</sup>。これまで彼が手掛けてきた、ニューアーズウィックやレッチワースは建築条例のない農村における開発であったため問題は表面化しなかった。しかし、ハムステッドの位置したフィンチリー町には建築条例が立ちはだかっていた<sup>19</sup>。今や建築条例はバイロウ・ハウジングを生み出す鑄型としてだけでなく、田園郊外実現の障壁という意味においても桎梏と化したのである。(図2-1)

そこでとられた手段が、特別法 Hampstead Garden Suburb Act(1906)制定による建築条例の適用除外とこれに代わる開発規制体系の適用であった。ハムステッドの開発はこうして、その優れたデザインによる田園郊外の規範的形態と、建築条例の桎梏を打破しそれに代わる郊外開発コントロール制度の形態とを、とりわけ国会議員達に印象づけるとともに、そのような制度に対する彼等の支持をとりつけることに成功したのであった。<sup>20</sup>

この法は正式名称を「An act to confer powers upon the Hampstead Garden Suburb Trust Limited for the purpose of enabling that Company to develop and lay out lands as garden suburbs. 4th August 1906. [6EDW.7. Ch.cxcii.]」という、前文と9条からなる短い特別法である。

法の目的は、「Hampstead Garden Suburb Trust Limited」がハムステッド・ヒースの拡張事業にともなって、その隣接地を田園郊外住宅地として開発する際、その開発が「ハムステッド・ヒースの環境を侵さないような配置の原則にのっとり行われることを確保し」、「全階級に属する人々に庭園とオープン・スペースを、労働者階級その他の人々には、その他特別なアメニティと施設を備えた、住宅地を創出すること」であった。(前文)

開発に関する規定としては、まず、全体の開発密度が8戸/1-か以内とされ(第2条1項)、道路を挟んで向かい合う建物の間には最低50ftの空間をとることとされた(第2条2項)。通過交通を目的としない街路(基準としては長



カドラングルを囲んだ配置例（完成直後の写真）  
Aldridge(1915)より

現況図



図2-1 ハムステッド・ガーデン・サバーブ



さ 500ft以内のもの)の配置・幅員構成・築造方法については一切の条例の規定がはずされ、開発者が自治体の同意を得て自由に設計して良いとされた(ただし、最低幅員20ft以上)。また、幅員40ftを超える道路を設ける場合は、40ftを超える部分については舗装せず、草地・植樹帯・庭園として良いとされている(第5条)。

この他、オープンスペースの管理・運営のために開発者が独自の条例を定めて良いこと、管理費・使用料を徴収して良いことなどの、特別規定が定められている(第3・4条)。

以上のように、田園郊外型住宅地の開発を可能にするために、既存の建築条例の規定を適用除外し、これに替えて、まず密度規定を定めて全体の水準を確保した上で、目標とするデザインに応じた各種技術基準を定め、あわせて将来の維持管理にかんする特別規則を設けておく、という法の構成になっているのである。法の内容ははるかに拡充されるものの、このような法の構成は、ほぼそのまま9年法に受け継がれることになる。まさに、極端となった画一的建築条例を打破するこの特別法を一般法として整備し、ハムステッド型の田園郊外住宅地開発を促進・普及することこそ9年法の眼目であったといえよう。

### 2.3: 9年法の成立

画一的建築条例を超越し、田園郊外型のサイト・プランを容認し実現する、このような制度を一般化し、田園郊外型住宅地による都市の拡大を促進すること、これこそ9年法都市計画制に込められた構想に他ならなかった。

もちろん、9年法成立にいたる経緯そのものは、そのように単純なものではなく、さまざまな構想と思惑の交錯する政治的過程のはてに9年法が成立したことは言うまでもないことであろう。

都市計画法の制定に向かって活動した組織として著名なのは、1899年に結成された田園都市協会(the Garden City Association)と、1900年に結成された「the National Housing Reform Council」(後のthe National Housing and Town Planning Councilの前身)であった。<sup>21</sup>

特に後者は、組織としては大きなものではなかったが、有力なメンバーを多数擁し、明確な目的の下に活発な活動を展開し、その影響力には絶大なものがあったといわれる。1903年には、関心ある国会議員による協議会を開催し、都市計画法の立法を検討する常設の委員会を設置した。1906年には報告書を作成し総理大臣と「Local Government Board」に提出している。その主張するところは次のとおりであった。

- 1)郊外の大所領を買収・保有し、そこにモデル的郊外住宅地を開発する権限を自治体に与えること。

- 2)自治体が単独または共同で都市拡張プランを策定する権限を与えること。
- 3)より多くのオープン・スペース、低い住戸密度、新しい建築材料の採用、街路建設の効率化、などを促進し、より低廉な開発を可能にするよう建築条例を改正すること。
- 4)都市成長の実態を調査する中央委員会を設立し、都市・農村開発に充てる中央財源を確保すること。<sup>22</sup>

また、ハムステッド特別法が制定された1906年、バーミンガム市議会は、ネトルフォードが主宰する住宅委員会の見解を支持する決議、すなわち、都市計画と自治体土地保有策の推進をはかる決議を可決した。こうした動きは他の大都市の共感を呼び、同年秋の「Association of Municipal Corporations」の大会では、郊外における都市計画を実現するために自治体に与えられるべき権限を検討すべし、という決議が採択される。翌1907年、ネトルフォードを委員長とする特別委員会は、ハムステッド特別法をモデルとした独自の都市計画草案を報告、これを受けて「合理的プランに基づいた郊外開発を計画する権限を自治体に与えるべし」との決議が採択されるとともに、報告書が首相と地方政府局(Local Government Board)長官に提出されるに至った。<sup>23</sup>

一方、1906年に成立した自由党政権は都市の過密問題の根元を農村の住宅問題に求めようとしていた。政権成立直後に設立された「Select Committee on the Housing of the Working Classes Amendment Bill」の見るところでは、農村の住宅問題こそが労働者を都市に追いやり、都市の過密を押し進めているというのである。したがって過密を解消するには、農村においてこそ住宅供給の促進がはからねばならないのであった。この対策として勧告された施策は、カウンティ・カウンスルが域内の住宅供給と衛生条件の確保に責任を持つこと、農村自治体(rural district)が住宅を供給すべきこと、農村自治体が各世帯に対して1/2エーカーから3エーカーの土地を供する権限を認めることであった。農村労働者がこれを菜園とすれば補助的収入源となり生計費節減もはかれ、さらにはこの土地を基盤として自作農へと成長することさえ期待されたのであった。具体的には、郵便貯金を原資として、自治体に対しては事業費の100%、公益組合(主として建築組合)には75%までの低利融資を与えることが勧告されている。都市の過密緩和の一策としては、田園都市や田園郊外型住宅地の建設を通じての郊外化、という方策も委員会の注意をひきつけた。先述のハムステッド特別法が議会を通過したのは、まさにこの委員会が開催されていた時期だったのである。<sup>24</sup>

かくて、この委員会の報告を受けた政府は、住宅供給促進策をその骨子とする法案に、田園郊外型住宅地開発を円滑化する施策を抱合せた法案、すなわち、住宅・都市計画法案(Housing, Town Planning etc. BILL)を1908年3月28日に上提するのである。

都市計画関連の部分については、その主旨が次のように説明されている。

「新法案の目的は、家庭の衛生を、家屋の美観を、街の楽しさを、都市の壮麗を、郊外の快活さを、保障することにある。より多くの住宅、よりよい住宅、より美しい街路を保障し、都市と町と村において人々の性格がその生活条件の改善によって、より一層改善され強化されることをこの法案は期待し願望している。この法案は秩序少なくして単調さのみ多い、いわゆる『条例街路』を一掃することを期待している。」こうして、ボーンビル、ポートサンライト、その他の田園郊外と「同様なものを民間企業や公益組合が建設することを可能にするところに」この法案の意義がある、というのである。<sup>25</sup>

法案は総論としては好意的に迎えられた。が、法案は委員会に23日間留まったあげく本会議報告の段階に達せず、結局この法案を次回国会の冒頭に再提出する確約を付して撤回されることになった。

翌1909年、政府は前年の委員会で修正された法案を提出した。再び、総論では賛成意見が多かったので通過は容易に見えたが、各論審議に入るとしだいに反対意見が増えてくる。特に「Local Government Board」が握ることになる絶大な権限が問題となった。計画を承認・修正・拒否する権限、既存の条例を適用除外することを認める権限、裁判所の命令なしで建物を取り壊す権限、強制収用権を付与する権限、直属の査問会を通じて調停を行う権限など、多くの権限を握ることになっていたからである。

結局、政府側は逐条審議で自らの意志を押し通した。だが、保守党が多数を占める上院では激しい反対を受ける。特に計画制に付随する官僚的権力は猛攻を受けた。ついに、計画の最終決定権が立法府たる国会に属すること、補償の範囲を広げること、の2点に関する修正案が可決され、法案は下院に差し戻された。政府は下院において、計画を国会において30日間の縦覧に付すこと、増価税(betterment levy)を増価査定額の50%とすること、など妥協案を示し、上院も不満ながらもこれを可決したのであった。

こうしてイギリス初の都市計画法、9年法はようやく成立にこぎつけたのである。時の政府が倒壊する1週間前のことであった。<sup>26</sup>

#### 2.4: 9年法都市計画制の形式

9年法によって導入された都市計画制とはいかなるものであったか。

ひとこと言えば、プランニング・スキーム(planning scheme ——以下スキームと呼ぶ)によって新市街地開発をコントロールする制度である。

スキームは特別規則と計画図からなる。スキームは特別法(local act)とみなされ、スキーム対象区域においては、スキームの内容が既存の建築条例その他の法令に優先して適用されることになる(第55条)。スキームの立案は、土地所有者、自治体(複数自治体によるジョイントも可)どちらが行っても良い。立案されたスキームは自治体の議決を経た後、政府(Local Government Board)

の承認を得、その後30日間国会で縦覧に付され、異議がなければ官報を通じて公報、21日間の異議申し立て期間を置いた後ようやく発効することになる。

スキームの対象区域は、現に開発途上にあるか、将来宅地として利用されると予想される土地に限られている（第54条）。必要に応じて既開発地や開発されそうな土地を部分的に含むことはできるが、これらを主対象としたスキームを作成することはできない。あくまでも新市街地開発コントロールの装置なのである。

では、何を計画し何をコントロールできるのか。この点について、9年法および施行規則は個別スキームに大幅な裁量を許している。この意味でもスキームは、まさに特別法としての性格を持つわけである。

法では、まず敷地内空地制限、建物密度制限、建物高さ制限、建物の性格（用途・建築形式）の制限、に関しては補償不要と明記されている（第59条）。密度ゾーニング、地区別形態規制、用途規制が想定されていると言ってよい。スキームに記載すべき物的内容としては、街路、建物・構造物、公的・私的オープン・スペース、歴史的記念物・自然的美観の保全、下水・排水・下水処分方法、照明、上水、などを盛りこむことが示唆されている（4th schedule）。また計画図（map）には、対象区域・行政界の他、街路計画、オープン・スペース、用途・高さ・密度制限、収用予定地などを特に示すこととされている（同上）。

1914年に定められた施行規則では、以下のような計画図（map）を作成することになっている。

- 1)まず、第1段階として、スケール約1/2500の現況図を作成し関係権利者との協議を行う。
- 2)ついで、道路・管路の提案を盛り込んだ計画図を作成し、着手申請を行う。
- 3)着手申請が認められた後、ドラフト・スキームを作成する。特に区分して明示すべきものと定められているのは、既存主要道路、住民によって管理される道路、公共通行権を有する道路、路面電車の通る道路（既設・新設の別）、新設道路、閉鎖する道路、既建築地、建築目的に供されない土地、オープン・スペース用地（公有・私有の別）、その他の目的に供される土地に関する高さ・密度制限、工業目的・特殊目的に供される敷地の位置など、自治体に収用される土地、などである。
- 4)このドラフト・スキームを自治体議会において審議・採択したものに、地籍図（owner's map：土地所有界と土地所有者を示した図）を添えて、政府に提出することになるのである。<sup>27</sup>

以上のように、法・施行規則ではスキームの形式を定めるにとどめ、スキームの内容に関しては大幅な裁量を認めているのである。これだけでは具体的な計画のイメージをとらえ難い。そこで以下、9年法の下で最初に発効したスキームのひとつ、ライスリップ・ノースウッド（Ruislip-Northwood）のスキームを事例として計画の構成と内容を検討したい。

## 2.5: 9年法計画制の実態

9年法制定後、もっとも早く1911年に着手許可を得た計画は、ライスリップ・ノースウッド (Ruislip-Northwood) の5906I-カ、バーミンガム西部の2320I-カ、バーミンガム東部の1442I-カの3つの計画である。本節では、このうち9年法の性格をもっともよく示していると思われるライスリップ・ノースウッドの計画を検討する。

ライスリップ・ノースウッド (urban district) はロンドンの北西約20kmに位置する面積約 26km<sup>2</sup>の自治体である。ロンドン市内には鉄道を使って約20分の通勤圏内にある。9年法成立直後、スキームによってケンブリッジ大学キングス・カレッジの所領を田園郊外として開発するため、「Ruislip Manor Garden Suburb Ltd.」が設立された。この計画の準備段階で、ディストリクト議会は、この開発を含む約2400ha（隣接するワットフォード村の一部を含む）に対してスキームを立案することを決定した。

スキームの立案にあたっては、アンウィン審査員に加えたコンペが開催されている。関係権利者の最初の公聴会が開催されたのが1911年11月、300人の土地所有者中6人が反対し、ために約200haの区域は計画からはずされることになった。1913年2月、ディストリクト議会の採択を経て政府に提出、最終公聴会を経て、スキームが発効したのは、1914年9月であった。<sup>28</sup>

スキームは88条からなる特別規則と計画図によって構成されている。計画図には、鉄道、幹線道路・二次幹線道路（既存、計画別）、後退建築線指定、既建築地、オープンスペース、保全緑地、戸数密度（4種）、ショッピング・センター、工場地区などが示されている（図 2-2）。密度は4戸/I-カの地区から20戸/I-カの地区が設けられ、8戸/I-カ、12戸/I-カの地区が大半を占めている。南側の鉄道沿いに工業地区が配され、中心部の駅周辺、および各地区にショッピング・センターが配置されている。このように、街路・鉄道・その他公共施設配置と同時に、用途・密度・セットバックなどがプランを通じて地区別・路線別に裁量的に規制されるのである。

一方、特別規則は、諸手続、道路・オープンスペース等公共施設の費用負担・管理負担、田園郊外型開発を促進する建築条例の緩和規定、住居水準・アメニティを確保する諸規定、および関係権利者との協定、によって構成される。

規制内容を見ると、計画図に記載された上記の事項以外に、建蔽率制限（住宅の場合 1/3から25%、商業・業務の場合50%）、高さ制限（密度12戸/I-カ以上の地区では2階以下、その他の地区では60ft以下）、セットバック規則（計画図に後退建築線指定のない場合でも、この規定により住宅の建築線相互の間隔は60ft以上に保たれる）等の規定が設けられている。

さらに、用途規制の条項として、最小限居室規模・最小限室数（居室は最低

500ft<sup>3</sup>以上、各戸は144ft<sup>2</sup>以上のリビング・ルームと132ft<sup>2</sup>以上の寝室を備えること)、住宅の美観(形態・材質など)が規定されている点、アメニティの条項として広告の制限、フェンスの高さ制限などが盛り込まれている点、クルドサックやカドラングルの設計基準が盛り込まれている点、などが注目に値する。

街路の標準幅員は40ftであるが、クルドサック等通過交通が無いと認められた街路はその延長に応じて幅員が20ftにまで緩和される。住宅の建築線相互の間隔は60ft以上とされているから、この場合は街路の両側に合計40ft幅の前庭が設けられることになる。幹線道路など幅員が40ftを超えるものについては、幅50ftまでの用地費、幅40ftまでの築造費が開発者の負担とされた。スキームにおいて具体的に定められた街路は主要なもののみで、区画街路については実際の開発時に自治体がサイト・プランを審査することでコントロールすることになっていた。

オープン・スペースについては、各地区にレクリエーション・グラウンドが設けられている他、既存のコモン、草原、ライスリップ貯水池周辺の森などが保全され、河沿いには散歩用のオープン・スペースが設けられている。このうち100I-かまで(かつ5万ポンド以内)の用地は、キングス・カレッジ側が寄贈する協定が明記されている。

実際の開発には「Ruislip Monor Cottage Society,Ltd.」が設立され、宅地開発・建物建設を行った。計画図の密度配置からもわかるように、中央の駅の北側は戸建て住宅による比較的高級な住宅地、南側は2戸建・4戸建住棟による比較的低所得層向けの住宅地として開発されている。このようにして、開発されたこの地区は現在でも良質な住宅地としての環境を良く保っている。(図2-3)

以上、検討したライスリップの例に限らず、当時田園郊外型住宅地の開発を計画していたさまざまな団体が、この新しい「計画制」を採用することになった。たとえば、ミドルトンの「Lees Trustees」はオークリントン(Alkrington)に田園都市を開発することを計画していたが単一主体として田園都市を開発する会社の設立には失敗したため、ミドルトン市は、この600I-かの田園都市のプランを中心に周辺を含む1300I-かのスキームを隣接するマンチェスター市と共同で策定し1912年に承認を受けている<sup>29</sup>(図2-4)。また、ロッチデールでは、ジェスモンド・パーク(Jesmond Park)の開発計画が建築条例に抵触して難航していた。この場合は開発者の発議の形式をとってスキームを作成し、開発の実現をはかることになったといわれる(図2-5)。一方では、ボーンマウス(Bournemouth)の例のように、着手申請の段階で、実質的には道路拡幅のみをめざした計画として計画策定着手を却下されたものもあった。<sup>30</sup>

このように、9年法に基づく「都市計画」とはまさに、田園郊外型の低層低密住宅地開発を、きめ細かいプランと裁量的規定を通じて実現しようとするも

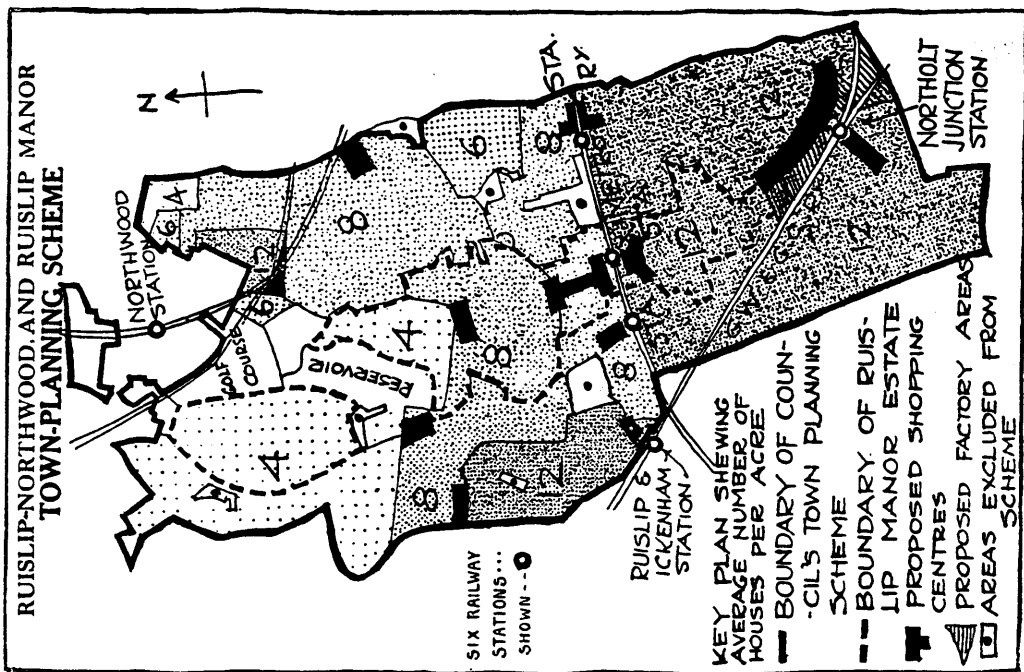
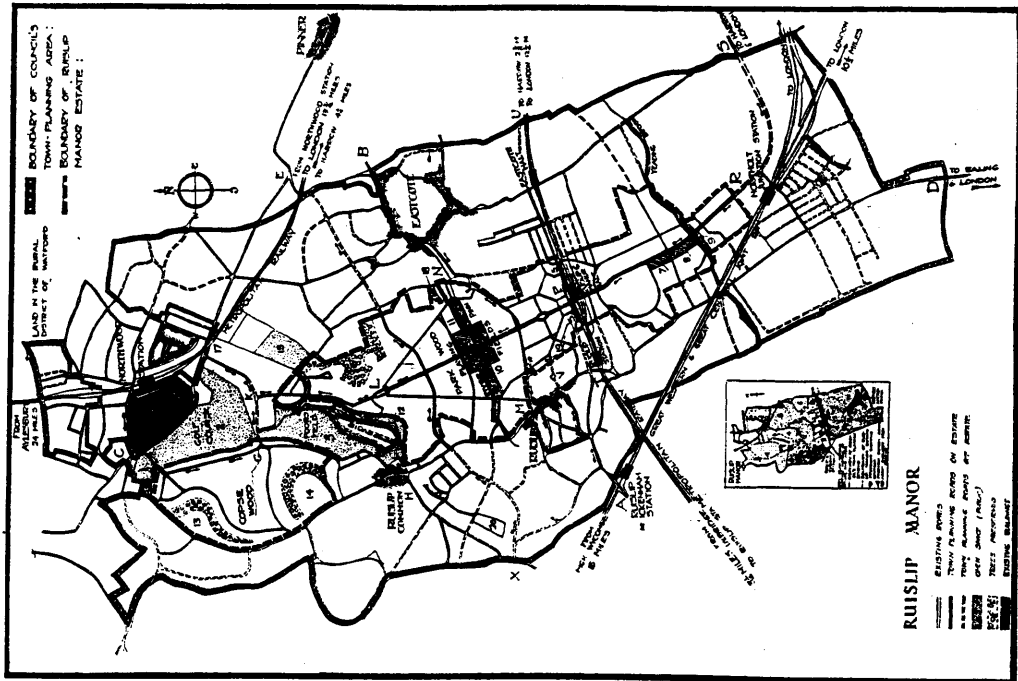


図 2-2 ライスリップ・ノースウッドのプランニング・スキーム  
TPR, vol. 4, p. 137, p. 140 より



図2-3 ライスリップの現況図



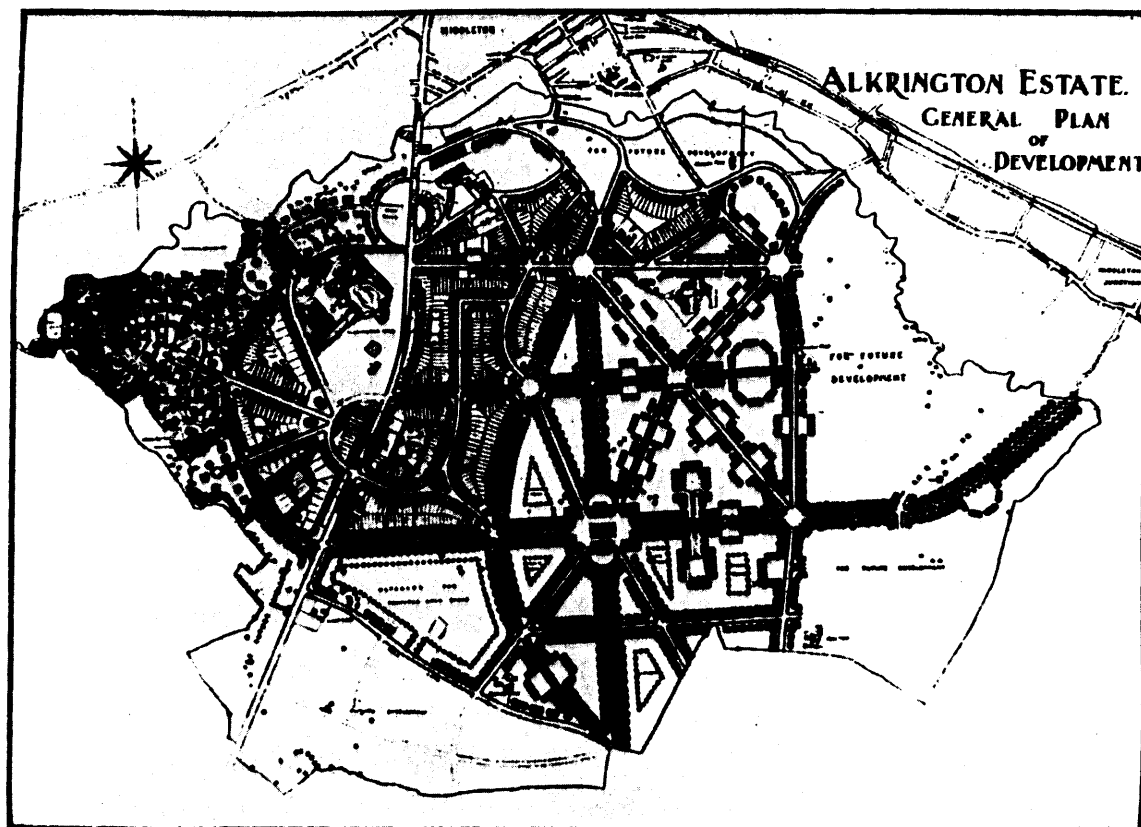


図2-4 オークリントン田園都市の計画案  
Gaskell(1981)より

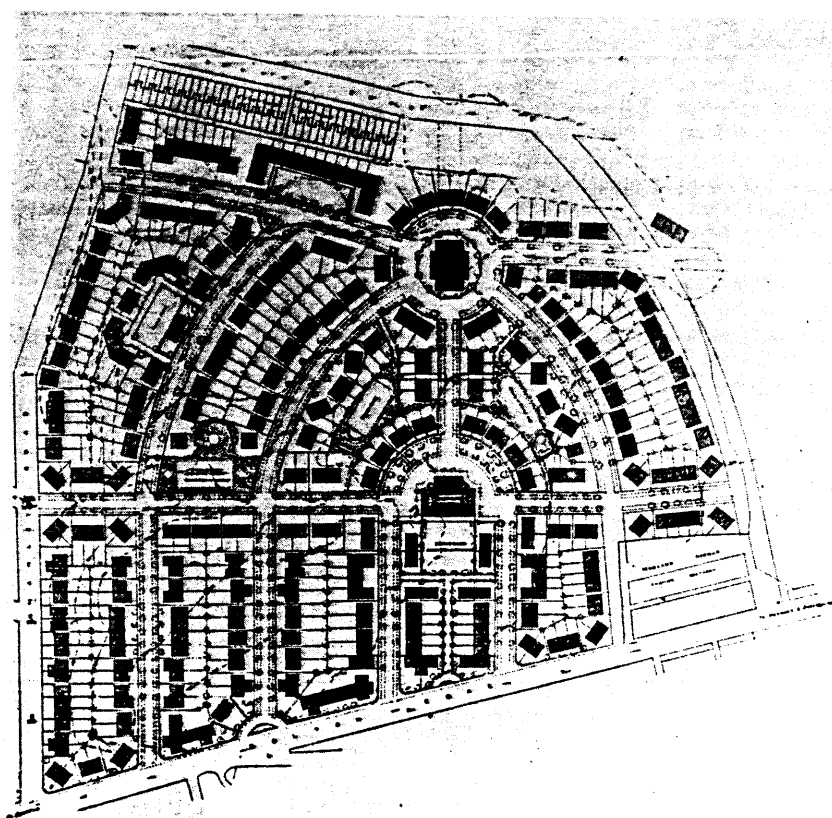


図2-5 ジェスモンド・パークの計画案  
TPR, vol. 2, p. 74 より

のにはかならなかつたのである。

## 小結

以上、概観したように、イギリス9年法の都市計画制とは、旧来の画一的建築条例を超越し、これにかえて街路プラン・公共施設配置プラン・地区別路線別建築規則・その他特別規則などを一体化し特別法としての地位を与えた総合的地区開発プラン（プランニング・スキーム）を通じて田園郊外型の低層低密住宅地による新市街地形成を可能にし、促進する制度体系であった。9年法の計画制を用いて都市全体の構成を構想する、あるいは都市周辺の全面的拡張を構想するという試みは見られなかった。あくまでも、都市郊外に局所的な田園郊外型住宅地を生み出す道具としてもっぱら使われたのが9年法の計画制であった。

このようにして出発したイギリス都市計画制は、いわば「団地計画」としての性格を長く維持し続けることになる。1932年法によって、スキームの対象が都市・農村域の全域に拡大された後も、その計画制の構えは、都市の全体的構成を構想するものというよりは、「団地計画」としての地区プランという小さな隣で、都市・農村の全域を埋めつくそうとする構想であった。

都市全体の骨格的プランの確立という議論や都市全体の総合的交通網の確立をめざす試みは既にあった。しかし、主として都市の交通網の拡大をめざすこうした計画の策定作業の中心は郊外の多数の自治体と中心市の調整にあり、団地開発者と自治体の調整でことたりる9年法計画制とは連動する契機を欠いていたのである。<sup>31</sup>

開設されたばかりのリバプール大学シビック・デザイン講座の主任教授ライリー（C.H.Reilly）が自覚するように、まさに、「イギリスのタウン・プランニングは田園郊外——大都市の辺縁にある小さな村のイミテーション——のアイデアとともに始まり、未だにこれをほとんど超えていない」ものとして出発したのである。<sup>32</sup>

## 2章の注

1 たとえば、W.Ashworth(1954),The Genesis of Modern British Town Planning、G.E.Cherry(1974),The Evolution of british Town Plannig など。

2 J.Burnett(1978),A Social History of Housing 1815-1970,pp.154-157、R.H.Harper(1978), The Evolution of the English Building Regulations 1849-1914, PhD thesis(University of Sheffield)、 S.Martin Gaskell (1983),Building Control、など。

また、当時のイギリス大都市は、水力を求めて集積した工業を原動力として発達したものが多く、その大半は城壁を備えていなかったこと、エンクロージャを経た大土地所有制によって郊外開発が円滑に行われていたことに注意すべきである。しかも、開発はイギリス特有のリースホールド制に基づいてなされ、リース期間終了後は建物も土地所有者のものに帰することになっていたから、建物コストをなるべく低く抑えることが開発者にとって有利となり、結果として住宅開発は低層が主流となったといわれる。この点については、Sutcliffe(1981a)。

3 たとえば、F.M.L.Thompson(ed.)(1981),The Rise of Suburbia、Anthony Sutcliffe(ed.)(1981b),British Town Planning:the formative years、Burnet,op.cit.、Hardy,Dennis(1979),Alternative Communities in Nineteenth Century England、など。

なお、19世紀前半までの、都市高級住宅地の支配的形態はスクエアを囲んだタウンハウス(コベント・ガーデン、ジェームス・スクエア等)であったが、19世紀中葉からは曲線状の街区に庭園をそなえた2戸建住戸を配した住宅地が出現してくる。特に鉄道会社が主体となって開発した遠郊部のものには、こうした「フリー・プランニング型」のものが多かったといわれる。

(Coppock,J.T. and Prince,H.C.(ed.)(1964),Greater London)

4 たとえば、渡辺俊一(1977)「イギリス開発規制の成立過程と現行体系」『地域開発』1977(8・10・11)、などを参照のこと。

5 Harper,op.cit.,p.126.

6 Gaskell,op.cit.,p.6.

これら特別法は必ずしも一都市全体に等しく適用されるものとは限らず、たとえば、ロンドンのケンジントン・スクエアを建設するための特別法、といったように、一部地区にのみ適用を限ったものも少なくなかった。また法の内容・表現も必ずしも完備したものとは言えない場合が多かったといわれる。

7 An Act for Consolidating in one Act certain Provisions usually contained in Act for paving, draining, cleansing, lighting and improving Town.

8 bye-lawはこの法によって初めて制定が可能になったわけではなく、1835年の「Municipal Corporations Act」によって制定が可能になったといわれる。また「bye-law」の「bye」は、語源的には「下位」を意味するものではなく

サクソン古語で町を意味する「by」に由来し、「bye-law」とは、その適用がある地域に限られる法を意味する、といわれるが、本論文ではこの点には深入りせず単に「条例」の訳語をあてるとどめたい。Harper,op.cit.,p.132.

9 Gaskell,op.cit.,p.23.

10 Harper,op.cit.,p276.

11 Gaskell,op.cit.,p.48. ただし、建築条例の制定が義務づけられていたわけではなかったから、建築条例をもたない自治体も少なくなかった。1875年法の下では、建築条例の制定にあたっては「Local Government Board」すなわち中央政府の許可が必要であったし、1890年法によって「Urban district」については中央の許可を待たずに建築条例の制定が可能になった後でも、多くの「Rural district」は建築条例を持っていなかった。ロンドン・カウンティ内については、1891年に建築条例の制定が義務づけられている。

12 H.C.Dawdall(1910),Growth of Legal Control over Town Development in England, TPR,vol.1,pp.213-219. 公衆衛生法の系譜が新規に供給される住宅の居住環境を確保する機能を果たしたのに対して、住居法の系譜は、公共による住宅の直接供給の道を開くものであった。1851年の労働者階級宿泊所法(シャフツペリ法)が人口1万人以上の都市に対して宿泊所を建設・運営する権限を与え、1868年のトーレンズ法によって不衛生住宅の取り壊しの権限と、モデル労働者住宅の建設を補助する権限が認められ、1875年のクロス法では不衛生地区全体の取り壊し・建て替えの権限が認められたのは、周知のとおりである。ただし、この法では建て替え後の用途が労働者向け住宅に限られていたので、この権限は実際にはあまり使われることがなく、既成市街地の再開発にはもっぱら特別法が用いられていた。

13 H.J.Dyos and D.H.Aldcroft(1969),British Transport.

通勤者向けの運賃割引制度は1883年の「Cheap Trains Act」に始まる。

14 小林重敬(1970)『都市形成と土地所有』博士論文(東京大学)、など。

15 既に1890年代において、建築条例が望ましい郊外住宅地開発の妨げとなりうることは認識されていた。2戸建の住棟によって開発する場合は、建築条例の規定を一部緩和し、後庭の必要面積に側庭・前庭の面積も算入することを認めた、Scarborough、Cambridge、などの例が知られている。(Harper,op.cit.,p.454.)

16 *ibid.*,pp.459-464.

17 Raymond Unwin(1911),Town Planning in Practice,2nd ed.,また、この点に関する論考としては西山康雄(1982)「R. アンウインの敷地計画の技法について」『日本建築学会論文報告集』313、がある。

18 また、一般に当時の建築条例は、低層低密住宅地にとっては過剰な規定が多く、コストアップ要因であるとして批判されていた。

19 John Minett(1974),The Housing,Town Planningetc.Act,1909, JTPI,60:5, pp.676-680.

20 ハムステッド開発の経緯については、M.G.Day(1981),The Contribution of

- Sir Raymond Unwin and R. Barry Parker, in Sutcliffe(ed.)(1981b)、が詳しい。
- 21 Ashworth(1954)、Cherry(1974)、など。
  - 22 Aldridge, Henry R., (1915), the Case for Town Planning, pp.164-166、Cherry(1974)、Ashworth(1954), p.179、など。 なお、この他、Workman's National Housing Council, RIBA, the Surveyors' Institution, Association of Municipal and County Engineers, なども都市計画法制定に向けて積極的な活動を繰り広げていた、といわれる。
  - 23 Hansard, 4th ser., 173, pp.978-990, in Sutcliffe(1981a), p.74.
  - 24 Ashworth, op.cit.
  - 25 Local Government Board 長官 John Burns による主旨説明。  
Parliamentary Debates(1908), 188, col.944以下、Minnett, op.cit.による。
  - 26 Minnett, op.cit. なお、政府が倒壊したため、補償・増価税に関する規定を盛り込んだ財政法 (Finance Act) が通過せず、このため9年法による土地増価税の徴収は困難を抱え込むことになったといわれる (ibid.)。
  - 27 Local Government Board(1914), Amended Procedure Regulations, cited in Aldridge, op.cit., p.302。図のスケールは25.344インチ=1マイル(約1/2500)以上とされた (Procedure Regulations, Art.X.)。
  - 28 TPR(1910), vol.1, pp.334-338。  
なお、ライスリップ・ノースウッドのスキームはAldridge(1915)所収のテキストによる。
  - 29 Gaskell, Martin(1981), 'the suburb salubrious' : town planning in practice, in Sutcliffe(1981b), pp.16-63.
  - 30 TPR(1911), vol.2, pp.160-174.、TPR(1913), vol.4, p26-。
  - 31 たとえば、1911年には「Traffic Branch of the Board of Trade」が大ロンドン圏に対する道路計画勧告案を提出している。また、D.Barclay Niven は1910年にロンドンに対するゾーン・システムを設定し、半径10マイルのブールバールを新設する案を提案している。Abercrombie(1912), Town Planning in Greater London, TPR, vol.2, p.261-。また、都市郊外部全域に対して計画を立案しようという発想はすでに、Adshead, S.D.(1910), the Town Planning Act, its Administration and Possibilities, TPR, vol.1, pp.44-50, においても見られるが、イギリス都市計画制の団地計画的な基本性格は戦後まで変わることはなかった。この点については、Gillie, Blaise(1980), Landmarks in the History of British Town and Country Planning(1909-1939), PHB, 2:1, pp.5-6, を参照のこと。
  - 32 C.H.Reilly(1910), Town Planning Schemes in America, TPR, vol.1, p.54.

## 要結： 成立期近代都市計画制の素型的理念

以上の論点からの結論として、ドイツ、イギリスの近代都市計画制とはつぎのようなものであったと概括することができる。

すなわち、建築規則と基本的な街区形成手法の確立を前提条件とし、19世紀末の都市膨張・郊外化の進行にともない、高密度で単調な好ましくない住宅市街地が都市を取り囲むようになったことを契機として、郊外低層低密住宅地開発を求める声が高まり、結果、このような住宅地の実現にとって桎梏と化した建築規則を打破し、これにかわる市街化コントロール手法として導入された制度体系が近代都市計画制であった、と。

注目すべきことは、このような制度体系の導入の根底に、

- 1)郊外固有の（主として新中間層向低層低密住宅地による）新しい形態の市街地を積極的に形成することを主目的として、
- 2)旧来の画一的建築規則を打破し、  
地区別・路線別建築規則を導入して、密度規制を実現し、
- 3)街路・公共施設プランと上記地区別・路線別建築規則を統合した、  
総合的地区開発プランを制度的に確立し、  
これを通じて新市街地開発をコントロールし、
- 4)このような都市の拡張を通じて、既成市街地の過密緩和と  
良好な郊外住宅地の供給を促進しようとする、

構想が据えられていたことである。

ドイツ、イギリス双方に共通するものは、まず建築規則と一応の街路形成手法が既に確立していたという基礎があり、労働者層の郊外化を背景とする好ましからぬ郊外市街地の形成を契機として、低層低密住宅地による郊外形成をはかろうとする構想の下に、画一的建築規則を打破し、洗練されたサイト・プランを容認しかつ保障する装置として地区スケールのプランとこれに連動する裁量的建築規則が要請された、という大局的過程である。

一方、両者の相違点をあえて述べるなら、次のように言うことができよう。

ドイツにあっては、幹線街路形成を主眼とした街路線・建築線プランが区画街路形成をめざして、区画整理制度を析出しつつ建築規則と合体し、建築形態・形式の規制を通じて市街地の性格や密度をコントロールする地区詳細プランに至り、いくなれば外的な詳細規定による市街地の鑄型としての計画体系を実現したのに対し、イギリスにあっては、大土地所有制を背景に、もっぱら団地開発によって新市街地形成が行われる固有の事情を反映して、建築条例とそれによる区画街路形成を一気に超越し、総合的な団地基本設計の法規化をはかるべく、街路設計と用途・密度・空地規制その他の諸基準を合体したプランニング・スキームに至り、いわば内的なデザイン・ポリシーを通じて市街化の方向づけをはかる計画体系を実現した、と。