

第2部 近代日本都市計画の位相

序： 旧法都市計画体制の成立と背景

1914年の欧州大戦の勃発は日本経済にとってまさに未曾有の僥倖であった。戦時下における空前の好況が¹、資本の急速な集積と集中を促し、金融資本を確立するとともに、新中間層を都市部において産みだし、労働者層の階級形成を完了させるなど、国内社会の急激な変動をひきおこして行く引き金となったことは周知のとおりである。当時のさまざまな論説に頻繁に現れる「ついに世界の五大国となった」という表現が端的に示すように、維新以来の国家目標であった「先進工業国の仲間入り」への鮮明な展望が突如、眼前に開けたのがこの時代なのであった。

だが、日本がようやく帝国主義列強を視程にとらえたこの時期は、同時に、それまで日本人が強く抱いていた世界体制意識と近代先進国のイメージが国際環境の激変の中で全面崩壊を開始した時期でもあった。強固に見えた国家が人民の力によって崩壊させられた多くの実例、労働者階級の解放闘争、民主主義運動の巨大な奔流という歴史的現実の前に、それまでの古典的帝国主義世界体制を前提とした富国強兵策はその説得性と意味を喪失し、新たな戦略の創出が不可避となった。大戦の結果、ドイツ・プロックは脱落し、ロシアは革命されるという国際的勢力関係の大変動により、のこるイギリス、アメリカがアジアにおいて真正面から日本と衝突する事態に至り、しかも、ロシア、ドイツ、オーストリア、ハンガリー、オスマン・トルコなど大戦前の典型的な君主制国は消滅し、列強のうちで専制的性格をもつ君主制国は日本のみとなり、日本は国際的な孤立化を一挙に深めることとなったのである。

以上のような国際体制と国内社会の転換に対応するため、既存諸政策を手直しし、国内体制を再編し、「世界の大勢」に敏感に反応しつつ近代化路線を先取りし、経済的な国際競争力を強化し、来るべきイギリス、アメリカとの衝突にそなえることこそ、この時期の国家的課題にほかならなかった。²

われわれは、まず、こうして要請された「官僚的進歩政治」の一環、より具体的には日露戦後に展開された「地方改良運動」の都市への適用として、近代日本都市計画制の基調を理解することができる。

「今や我国は、振古未曾有の戦捷を博して、兵力戦は一段の結了となりはしたものの、将来に於ける戦争は民力の戦、富力の戦となって世界至る所の市場を戦場として起こるや必然である。之に対する準備は一日の偷安を許さざるものがある」³

という井上友一らの認識の下に進められたものが日露戦後の地方改良運動であったとするならば、初代都市計画課長として都市計画制の制定を推進した池田宏は都市計画法が成立したその年、次のように述べている。

「由来地方の改良に対しては官民協力して鼓舞激励の跡見る可きものありと雖も……」⁴、都市は不振であり、既に国民経済の要となった商工業の

活動場たる都市の整備なくしては、「今や戦乱も止みまして、是より大いに平時の経済戦に入らむとする、戦後の国際場裡に於て我国は如何して大国と伍して競争をして行く事が出来るかと自ら疑はなければならぬようになります。」⁵

ともすれば都市を華麗に飾り立てる「ぜいたく」と解されやすい「市区改正」や「都市計画」こそが、まさに戦後の国運を左右する重大な事業であると主張されているのである。

日露戦後の段階では国家の経済基盤は未だ農村にあり、農村の生産力増大なくしては日本の工業化もまた不可能であった。一方、欧州大戦後の段階においては、新時代の経済基盤となるべき、また現になりつつある都市の生産力増大こそが課題となった。この都市における生産を阻害する「都市問題」は速やかに「改良」されねばならぬ。都市における生産力を大国に伍して行けるほど増大するためには都市が飛躍的に整備されねばならぬ。先進工業国という未来像に向けて日本を離陸させる新たな施策こそまさに都市計画である。近代日本都市計画制の枠組みの土台たる、その存立根拠は出発点においてこのように意義づけられねばならなかったのである。

われわれは、1919年4月に公布された（旧）都市計画法・市街地建築物法の成立を、近代日本都市計画制の成立の画期とする。この2法（以下旧法と略記）の制定の推進には以下の諸主体が活発な活動を繰り広げたことが知られている。

すなわち、1)道路整備、特に路面電車敷設を企図していた大阪その他の地方大都市、2)建築法の制定に向けて活動した、建築学会・日本建築士会・関西建築家協会・都市協会、3)当時の内務大臣、後藤新平を会長に大正6年に結成され、雑誌『都市公論』を発刊し、都市計画の導入活動を開始した都市研究会、である。⁶

また、市区改正速成事業の概成をなしたものの、依然として都市基盤の未整備に悩み、市域をこえて広がる郊外化に直面し、荒川放水路建設・京浜工業地帯埋立・村山貯水池建設・明治神宮整備などの大プロジェクトをかかえていた東京こそ、新規の都市整備施策をもっとも必要としていた都市であったともいえる。東京の都市整備を職責とする部局は東京市区改正委員会にほかならず、その幹事の任にあったのはまさに池田宏その人であった。

大阪、名古屋など地方大都市も明治末年より都市整備の必要を痛感し始めていた。明治44年、大阪市会は「市区改正に関する法令、並に其の調査委員会を当局に要請すべき事」を決議し内務大臣に上申している。同年、名古屋市では市区改正調査会が発足し、大正3年には神戸市も市区改正調査委員会条例を制定している。市電の敷設、港湾の修築事業を押し進める大阪市の大正6年4月、関一助役を委員長とする都市改良計画調査会を設置するとともに東京市区改正条例の準用を求め、精力的な請願活動を繰り広げた。

このように、建築法制定、市区改正条例の準用、都市計画制の導入、をそれ

それぞれ求めて活発化した諸活動に呼応しつつ、市域をこえて市街地の膨張しつつあった東京の都市整備に苦慮する政府は、とりあえず大正7年3月、東京市区改正条例を周辺町村にも拡大適用する改正法、同条例を京都市、大阪市その他へも準用する準用法、および都市計画調査会を設置するための臨時予算を通過させた。

衆議院において上記市区改正条例改正案が提出される3月12日、政府側の意を含んだ東京市選出の与党代議士、磯部尚が質問に立つ⁷。これに対して内務次官水野練太郎は次のように答弁している。

すなわち、市域拡張で行くか、グレーター・ロンドン等のように大東京でという形でいくか、いろいろ意見はあるが、今日どれも困難であるゆえ、その第一着手として市区改正条例を改正し、大都市ならびに周辺町村にもこの計画を及ぼすことが最適切である、と述べた後、新規の立法措置をはかる用意があることをこう言明している。

「政府と致しましてもいわゆる都市経営法案なるものを制定致しまして、殊に大都市——商工業都市に就きまして、是れの制度を一定にしたいという考えを持って居ったのであります、即ちそれに拠りまして都市の商工業地帯或は各其他の地帯を拵へまして、それに拠って一つの計画を立てて行かねばならぬという考えを以って、又殊に此防火の関係保険の関係から致しまして、都市の建築に就きましては、最も意を致さなければならぬのであります、それに付きまして内務省に於きましても、建築条例、建築法と云うものを起草したことがある、今現に草案が有るのであります、……委員会を設けて、委員会の研究決議に依って十分なる方法を購じたいと云ふ考も持って居るのであります……」

市域拡張は困難であるから都市整備の「計画」を周辺町村を含めた実態的都市域に一元的に適用することで、都市行政の実質的な一貫性を確保すること、そのための一定した制度を特に大都市について法制化すること、その制度によって商・工・その他の地帯区分を踏まえた計画が樹立されること、さらに、都市の建築について建築法を制定すること、これらを検討するため委員会を設立すること、などが言明されたのである。

かくて、大正7年6月には大阪・京都に、9月には名古屋・神戸・横浜に市区改正条例が準用される一方、5月12日には都市計画調査会官制が公布、6月29日に委員任命、7月8日には第1回委員会開催の運びとなる。事務局としてこれを切り盛りしたのが5月7日に設置された大臣官房都市計画課課長、池田宏である。調査会は7月に都市計画調査要綱、12月に都市計画法案・市街地建築物法案を審議・答申、翌大正8年、両法案は3月8日国会に提出され、26日に原案どおり可決成立、4月4日に公布された。都市計画法の施行期日は翌大正9年1月1日、市街地建築物法の施行は大正9年11月1日であった。

調査会における法案の審議過程と法案の変遷については、既に詳細な論考があるので⁹、それらに譲ることとし、以下、今後の論究の前提となる若干の予備知識を再確認するにとどめたい。

そもそも「都市計画」とは、いかなるものとして観念されていたのか。都市計画調査会の最初の仕事は、この「都市計画」とは何か、という観念を確認・決定することであった。このために政府側幹事であった池田宏が提出した原案が「都市計画調査要綱案」である。（資料1）

ここでは、まず既存の行政区にこだわらず、社会上・経済上一体を構成すべき将来の実態的都市域を予測・予定し、これを「予定区域」（答申では「都市計画区域」に改称）とし、この区域を、住・商・工その他各種の「地帯」（答申では「地域」に改称）として区分し、将来の土地利用の方向を定めつつ先行的に基盤整備・施設整備を行うこと（第1）、この都市域に対する施設整備として、交通組織の編成、各種公共施設の配置を「企画」すること（第2・第5）、が明らかにされている。この「都市計画区域」ごとに、都市計画を一元的に策定する機関として内務省直属の都市計画地方委員会が設置されることになる。

次に、開発をコントロールする手法として、「建築線を予定し」、「建築の制限」を設けることが明らかにされている。後に見るように、「道路が出来た後でなければ建築をしてはならぬ」といった開発コントロール、すなわちドイツ型の建築線プランが構想されていたのである（第3）。

このように、この要綱案では、将来の実態的都市域全体に対する土地利用の方針、交通、施設配置を策定した都市スケールのプランと、建築線プランを基礎とする地区スケールのプラン、そしてこれらに基き開発をコントロールする法規、という「都市計画」が構想されていたのである。

このうち、都市スケールの計画の内容、計画立案・決定の手続、財源・受益者負担、等に関する規定、および区画整理に関する規定、を定めた法が都市計画法であり、建築線に関する規定、用途制限に関する規定、その他建築行為に関する制限を定めた法が市街地建築物法であるといえる。

都市スケールのプランの内容とは都市計画法の法文上でいう「重要施設の計画」となる。その具体的内容を列挙すれば

- 1)都市計画区域および地域・地区
- 2)道路・広場・河川・港湾・公園・鉄道・軌道・運河・水道・下水道・土地区画整理・運動場・一団地の住宅経営・市場・屠場・墓地・火葬場・塵埃焼却場

である。

ここでは、地域・地区も「施設」として定める構えになっている点が注目に値する。この地域・地区を別にすれば、列挙された施設には土地区画整理や一団地の住宅経営その他新規のものも含まれているものの、形式的には旧来の市区改正条例をほぼそのまま踏襲した、まさに諸施設の配置計画といえる。

地域・地区のカテゴリーや規制内容は、風致・風紀地区以外はすべて市街地建築物法において定められている。都市の特性や計画意図に応じて、地域・地区カテゴリーを独自に設定する余地はほとんど残されていない。

両法を通じて地区スケールのプランの位置づけはなく、市街地建築物法によ

る制限一般および土地区画整理・一団地の住宅経営の運用に委ねられている。

このように、旧法の「都市計画制」とは、第一義的には都市の骨格を予定するものであり、その骨格を実現し市街地を肉づけするための制度手法の束として土地区画整理、収用、税財政措置、建築線その他建築制限の規定を備えた体制と見ることができるのである。

次章以下では、この旧法都市計画体制に込められた構想の日本的特質を、第1部で抽出された近代都市計画制の素型的理念に即して順次、検討して行くことにしたい。すなわち、第3章では住宅政策、とりわけ郊外低層低密住宅地形成実現の契機に関して主題的に検討し、第4章では地区別・路線別建築規則すなわちゾーニングの導入の企図と問題点の検討を通じて旧法都市計画制がその基底に抱えた矛盾を観察し、第5章では近代都市計画制の中核的装置たる総合的地区開発プランの構想と実定法下の可能性、その展開について検討することになろう。

資料1：都市計画調査要綱案

都市及其ノ附近町村ニシテ社会上及經濟上一体ヲ構成スヘキ地域ニ対シ交通、衛生、警察、經濟等ノ見地ヨリ永遠ニ瓦リ公共ノ安寧ヲ維持シ福利ヲ増進スヘキ各種ノ施設ニ関スル重要ナル計画ヲ確立スルヲ以テ都市計画ノ要旨トス
依テ其ノ調査要綱ヲ左ノ如ク決定セント欲ス

第1 予定地域ヲ決定スルコト

各都市ノ状勢ニ鑑ミ都市計画ヲ実行スヘキ予定地域ヲ決定シ適當ニ住居地帯、商業地帯、工業地帯其ノ他ノ地帯区分ヲ明ニシ将来ノ施設ニ対シ拠ルヘキ基準ヲ設ケサルヘカラス

第2 交通組織ヲ整備スルコト

交通上ノ統計ニ基キ道路、鉄道、軌道、河川及港湾等水陸交通ニ関スル諸般ノ調査ヲ遂ケ完全ナル交通組織ヲ編成スルヲ要ス

第3 建築線ヲ予定シ建築ノ制限ヲ設クルコト
街路ノ系統ニ応シ建築線ヲ予定シ各種建築物ヲシテ一定ノ規矩ニ依ラシムルハ都市ノ發展ヲシテ秩序アラシムル所以ナリ

第4 路上工作物及地下埋設物ヲ整理スルコト
街路交通上ノ障害ヲ除去シ各種工作物ノ効用ヲ保全スル為電柱鉄管其ノ他各種工作物ノ整理ヲナスヲ要ス

第5 公共的施設ヲ完備スルコト

上下水道、電燈、瓦斯、公園、広場、市場、屠場、墓地、火葬場等各種都市経営上必要ナル施設ニ関シ都市發達ノ趨勢ニ対応スルノ規模計画及其ノ配置ニ付企画スルヲ要ス

(内務省都市計画課(1918)『都市計画調査会議事速記録』より)

注

- 1 たとえば、7か年移動平均実質GNPで見ると、明治中期以降5%内外を上
下していたものが、1913年以後急上昇し、1915-19年の間では10%を超えてい
る。(安藤良雄(編)(1975)『近代日本経済史要覧』)
- 2 宮地正人(1973)『日露戦後政治史の研究』,pp.326-334。
- 3 井上友一(1906)「欧西自治の大観」『井上博士と地方自治』(井上会編,
1940)。
- 4 池田宏(1919)『現代都市の要求』,p.2。
- 5 同上書,pp.45-46。
- 6 建築学会その他の活動については、渡辺俊一(1984)「片岡安の「都市計画運
動」に関する史的考察」『都市計画別冊』19,pp.229-234、大阪市の請願活動
については、関一研究会(1986)『関一日記：大正・昭和初期の大阪市政』、
都市研究会の設立については、「都市計画茶話(1)(2)」『新都市』11:2,3、
が詳しい。
大阪市その他の市区改正条例準用の背景については、次のような指摘がある。
「かの市区改正条例改正の挙あるや否や、京都、大阪始め、浜、神、名
の都市が牒し合わせた様に其の準用を提げて議会で檄を飛ばしたるも……実
は其の必要に迫られたる電鉄布設の為にするを主とする道路の拡張案に対し
て市区改正条例の土地収用に関する特例を採用せむと欲したるに過ぎなかつ
た」池田宏(1923)『改訂・都市経営論』p.217。
また、関一は「各官庁の代表者を委員として一堂に集まりて改正案を議定し、
その効力を公定せしむることによりて初めて改良計画を促進し得べしと考え」
市区改正条例の準用を求めた、と回顧している。関一『都市政策の理論と実
際』(1966復刊) pp.127-128。
- 7 「第2回回顧座談会」『建築雑誌』1926:2,p.131。
- 8 『建築雑誌』no.375,p.174。
- 9 渡辺俊一(1986)「法案条文から見た旧都市計画法の成立過程」『都市計画別
冊』21,pp.109-114、赤木須留喜(1975)「都市計画の計画性」『東京都政の研
究』、高木鉦作(1974)「都市計画法」『講座・日本近代法発達史9』など。

第3章： 旧法成立過程における住宅政策の契機

第1部において検討したように、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指定しうるならば、われわれは近代都市計画制を成立させた基底的な契機が郊外低層低密住宅地の実現とその普及という企図にあった、ということができる。本章においては、まず近代日本都市計画制の成立過程において、このような基底的契機がどのように作用していたか、あるいはそのような契機が全く欠けていたのか、いずれにせよ近代都市計画制と住宅政策とはどのような関係を有すべきものとして構想されたのかを主題的に検討したい。

日本の都市計画の基本路線が都市計画調査会によって敷かれたとするなら、日本の住宅政策の基本路線は同時期に設立された救済事業調査会によって敷かれたとってよい。したがって本章では上に述べた主題を、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」に関する議論とを検討することを通じて論究することから始めなければならない。

3.1: 「救済事業」の背景

1920年時点で東京市内の人口は250万人、現在の東京都区部の区域で見れば370万人と、既に東京は巨大都市となりつつあった。一方、全国的な都市化の点から見れば、人口10万人以上の市人口合計はわずか12%（イギリスは38%、ドイツは21%）、第1次産業人口比は55%と未だに過半を占めている（イギリスは7%、ドイツは30%）など、都市はまだまだ特殊な場所でしかなかった。¹ 国民生活上のさまざまな問題は農村の問題として語られるのが普通であった。

とはいえ、既に日露戦後から労働者化・都市化・大衆化の徴候は現れつつあり、欧州大戦後には一気に顕在化するに至るのである。工場労働者（職工）数は1914年時点では民営・官営あわせて109万人であったが、1919年には178万人に達し、これに職工以外の鉱山・鉄道・海運・通信などに従事する労働者数を加えると1919年頃の近代的産業労働者数は300万人をこえ、その家族をあわせれば今や1000万人、国民の2割を占める一大階層をなすに至っていたのである。質的に見ても、家内工業的・職人的製造業が工業の主力を占めていた時代は終わりを告げ、近代大工業内部に根強く残っていた、親方・子方的職人関係もしだいに崩壊しつつあり、近代的労働者群が形成されつつあった。こうして、当初は親睦団体として発足した友愛会も戦闘的な労働組合へと急転回していき、大戦中の好況をインフレが追い抜いた1917年、ストライキも爆発的に増加するのであった。²

都市周辺にはりついた工場の周辺では好況であればあるほど環境も住宅事情も悪化する。既に1916年に工場法が施行されていたとはいえ、典型的なザル法

といわれたこの法の下では労働条件も労働環境も産業革命期のそれと大差はなかった。大衆の生活条件を示すひとつの指標として結核死亡率をとれば、欧米諸国が足並みを揃えて結核死亡率を減少させ始める1900年以降、日本のそれは逆に急上昇し、1918年にはスペインかぜの大流行とあいまってピークを示した後、横ばい状態のまま第2次大戦に向かうのである。

このような状況に対して地方官僚もまた鋭敏にそれを認識していた。ロシア革命の半年後、またそれを契機とするシベリア出兵をきっかけとする米騒動が勃発する数カ月前、大阪府知事林市蔵は『救済研究』1918年5月号で次のように述べている。

「由来工業界における労働者は、一面に最も有力なる利源たると共に、他面また最も有力なる禍根たるの惧なくんばあらず。大阪における現今の繁栄が、労働階級の力にまつこと頗る大なるものありしは敢えて疑ふべからずと雖も、またその反面にこれら労働者が一転して失業者となり、浮浪者となり、犯罪者若くは各種非社会的群衆となりて、間接または直接に地方の安寧福祉を阻害せしこと幾何なりしやも未だ識るべからず。」³

こうした暴動への危機感は、しかしながら、資本主義の発展にともなう労働者階級の形成そのことに対するものではなく、「労働者が一転して失業者となり」窮民化することに対するものであった。宮地正人が指摘するように、まさに「当時の国家権力や地方自治体において、資本主義の発展が生み出す最大の問題は……、むしろ『都市貧民問題』としてとらえられていた」のであり、労働者の問題はその一部をなすものに過ぎないと認識されていたのである。⁴

こうした路線上に展開された施策が「醇化救済事業」であった。東京府では地方改良運動の旗手たる井上友一知事の下、大正5年から続々新規事業が興される。大正6年には東京府慈善協会が設立され、11月には全国に先駆けて救済課が設置されている。大正7年6月には慈善協会救済委員（後の方面委員の前身）の委嘱を開始し、8月、米騒動勃発以後は、公設市場、購買組合、共同浴場、共同食堂、共同理髪場などの設置を発表し⁵、翌大正8年11月には救済課を社会課と改称するに至る。この激務の中、48歳の若さで井上友一は死去するのである。

同じく大正8年、東京市も社会局設置を決定する。東京市社会局設置の背景は後に次のように説明されている。

「大正8年市会に於て社会局設置の決議を見るに至るの前後は、実に一般社会事情が特に各種社会事業の急施を要望したるの時期にして、斯る時運の醸成は欧州戦乱勃発後に於ける彼の物価暴騰が市民の経済生活を脅威し生活の不安をを惹起したるに端を発したるものにして、怡も外来思想の瀾漫は之に加えて著しく民心の動揺を誘致し、更に近代産業組織の余弊たる労資間の葛藤は其の頻発を見るに至る等、頓に世相に変調を来し、社会的案件日に滋きを加へしより、茲に此等の時務に応ずべき対策実施の急を告

げ、且之等諸般の社会政策的施設実施の為に特に一機関を設くる必要を生ずるに至れり。」⁶

大阪府もまた林市蔵の下、大正7年6月、救済課を設置し、方面委員制度の立案を小河滋次郎に委嘱、大阪市も同年7月救済課を設置している。

内務省において、救済事業調査会が設置されるのも、やはり大正7年、社会局が設置されるのが大正9年、救済事業調査会が社会事業調査会に拡大改組されるのは大正10年のことであった。

3.2: 都市計画調査会と救済事業調査会

日本の「都市計画」の基本路線は、都市計画調査会による「都市計画調査要綱」（大正7年7月10日答申）によって敷かれたと見てよい。一方、日本の「住宅政策」の基本路線は、救済事業調査会による「小住宅改良要綱」（大正7年11月5日答申）によって敷かれたと見ることができる。

都市計画調査会官制公布（勅令）が大正7年5月22日、救済事業調査会官制公布（勅令）が、遅れること約1ヶ月の大正7年6月24日、第1回委員会開催は、都市計画調査会が同年7月8日⁷救済事業調査会が同じく3日である⁸。都市計画制と住宅政策の初発的構想は内務大臣の下、まさに同時進行で審議されていた。

都市計画調査会は、内務大臣を会長とし、発足時には委員27名、うち各省次官・局長・知事など職権委員は17名、残る学識者は法学・医学・土木・建築から各2名ずつ、および都市協合理事・東京市参事の藤原俊雄、幹事は都市計画課長、池田宏であった。⁹

一方、救済事業調査会は、内務次官を会長とし、委員21名、うち職権委員9名、学識委員12名で構成され、幹事は救護課長であった（大正7年11月現在）。学識委員には、留岡幸助、小河滋次郎、大谷栄韶、和田豊治、神戸政雄、高野岩三郎、窪田静太郎、桑田熊蔵、矢作栄蔵、山室軍平、井上友一、等の社会政策論の専門家を揃え、医学専門家として三宅鑠一を加えている。建築・土木の専門家はいない。¹⁰

こうした委員構成にも端的に表われているように、救済事業調査会の役割は、明治末より顕在化してきた都市貧民の蓄積、伝統的共同体の相互扶助の退縮、労働運動の活発化、ロシア革命の衝撃、物価の暴騰などを背景として高まった「社会政策」への要請をうけ、諸社会事業を体系化し、社会政策を先取的に整備すること、その方針を確立すること、これであった。

同調査会の冒頭、水野内務大臣は次のように挨拶している。

「……欧州大戦の波動は時々刻々に我邦の思想界並物質界を衝湯するあり世態人心亦為に種々の変革を来する虞なしとせず随て将来更に幾多社会問題の湧起を免れざるべく……常に時勢を先じて綱繆の時を怠らず所謂天下の憂に先立ちて憂うるの概あるを要す」¹¹

救済事業調査会において、「住宅政策」は社会政策の一分野として扱われたにすぎない。調査会が自らの対象領域を確定すべく、冒頭に決定した8大「調査項目」のうち、住宅政策関係の課題は、第1大項目「生活状態改良事業」の第2小項目「住宅改良」、および第5大項目「教化事業」の第5小項目「細民部落の改善」に位置づけられているにすぎず、特記事項として掲げられた8項目にも住宅関連の施策は含まれていなかった。¹²

しかしながら、調査会の実質的審議にかけられた5つの要綱、すなわち、小売市場設置要綱、小住宅改良要綱、失業保護施設要綱、労資協調施設要綱、児童保護施設要綱、のうち、小売市場設置要綱とならんで小住宅改良要綱が真っ先に諮問されたことから見て¹³必ずしも「住宅政策」の扱いが軽微なものであったとはいえないのである。あるいは、「調査項目」決定（7月6日）以後、「小住宅改良要綱」諮問（9月21日）までの間に、住宅政策の基本路線確定を急がせる状況の変化があったのか。それは、都市計画調査要綱の確定（7月10日）となんらかの関係があったのか。とりあえず、この間の事情を探るため、都市計画調査会における住宅問題の処理過程を検討したい。

3.3: 都市計画調査会における住宅問題の処理

「都市計画調査要綱案」は周知のように、計画区域と用途地域の設定、交通体系の整備、建築線の予定と建築条例の制定、路上工作物・地下埋設物の整理、各種都市施設の整備、の5項目からなる。要綱案の文面中にも、池田宏の趣旨説明においても、都市計画と、住宅問題・住宅政策との関連については全く言及されていない。¹⁴

第1回委員会の審議において、片岡安が「『ハウジング』というものがそれ〔第5項目に掲げられた諸施設〕に附かなければならぬと思います」と意見を述べているが、その場では特に議論もなされず、要綱案全体はそのまま特別委員会の審議に付される。

翌日の特別委員会では、諸施設としてあげる項目に学校・病院等も含めよ、といった議論がなされる。その際に、渡邊鏡蔵から「社会政策」も入れよ、という提案もなされたが、施設を一つ掲げだしたらきりが無い、ということになり、明記はしていないが含んでいる、ということで処理された。片岡安からは住宅にかんする発言はない。

翌日の本委員会における特別委員会の報告に対して、特別委員会には出席していなかった藤原俊雄から強い主張がなされる。

「是非御願ひしたいのは、上下水道の次に『家屋問題』と云ふ四字を挿さんで貰いたいと思ふ。……家屋問題が不適當な字であるならば細民住宅建築問題として下さっても宣しい……都市の計画を致します場合に『ハウジング、クエッション』と云ふことを興して、——或は事業と致しまして

は内務省の救済調査会の方の事業になるかもしれませぬけれども都市計画調査会に於て大体の指導を致すと云ふことは、是は都市を計画する上に於て大分大きな『アーティクル』になりますから……」

施設を列挙しただしたら切りがないので、あえて書かないことにした、という内田嘉吉特別委員長の説明では納得せず藤原は再度、「貧民家屋問題」を明記することを主張して譲らない。細かい問題ではなく大きな問題であるから言及しておくべきだ、というのである。そのうちに、渡邊鉄蔵、片岡安、緒方正規もこれを支持する意見を述べ始め議論は紛糾した。ついに議長の提案により異例の採決を行い、結局この件は特別委員会の答申どおり決議することとなったのである。¹⁵

この件に関しては池田宏の発言はまったくない。もっぱら、一々明記することはないから、という特別委員長のいきがかり上の主張ともとれないことはない消極的否定論しか言明されないまま、「住宅」という語は都市計画調査要綱に載せられないままに終わった。救済事業調査会に対するなんらかの配慮が支配していたのであろうか。あるいは、都市計画とは本来、関係の薄い項目と観念されていたのであろうか。

3.4: 社会政策としての都市・住宅政策

都市計画調査会における議論の検討では、住宅政策の処理の背景、救済事業調査会への配慮を明らかにすることはできなかった。本節では、視点を交え、当時の社会政策論における都市計画と住宅政策の連関を検討したい。

社会政策学会を拠点とする社会政策論者達は明治末年より、西欧先進諸国における都市・住宅政策の正確な理解に基づく都市・住宅論を展開し始めていた。その具体的内容は、ほぼドイツの都市・住宅政策（というよりむしろ社会政策の一分野としてのそれ）を範とするものではあるが、単なるその紹介・宣伝にとどまらず「日本の国情」に応じた独自の主張を含むものであった。建築専門家たちの都市計画理解およびその主張の多様性に比して、社会政策論者たちの主張の偏差は少ない。¹⁶

社会政策学会の創立者の一人、桑田熊蔵は最初期に独・英の住宅政策の紹介をおこなっている。「住居問題の解決」と題された明治43年の論文では、住宅政策の重要性を通説にしたがって論じ、交通機関の発展なしでは土地不足は避けられず、ゆえに地価も高騰すると論じた後、「住家対策」として、建築組合、クラブなどを例とする「資本家による建築」、「慈善家の資金による建築会社」、市営住宅、ベルギー国立中央貯金局による低利建築資金の貸付の事例などを紹介する一方、「宅地対策」として閑地税、土地増価税、土地収用などの事例を紹介している。¹⁷

また、京大教授戸田海市は、明治44年の「住居問題概論」において、同様な西欧事情を紹介するだけでなく、より積極的に自説を展開している。「住居供

給増加の方法として交通機関を完備し以て建築適当地を拡張すると同しく、建築技術を改良して建物の高さを大にし、同一面積のうえに多数の住居を積載することも、亦住居供給を増加して屋賃の騰貴を防ぐことを得べし。」と論じた上で、

「我大都会に於ける一般下級民の住居就中貧民窟と称せらるる住居区域の如きは、市民の保安上衛生上より見るも到底永く之を存置し難く、又諸都市の拡張せらるる新区域に於ける建築濫設は実に寒心すべきものあり。故に今日の如く既成区域に於て市区改正を行ふに止まらず、新設区域に於ける道路及建築地の区画を監督し、且つ一般に亘る建築規則を改めて衛生上必要とする条件を適度に定め、一面に健全なる細民住居の供給を出来得る限り豊富ならしむるの策を講せざるべからず。」

と都市計画的施策に言及している。¹⁸

さらに、都市政策と住宅政策の連関に関しては松崎壽が大正3年に「住居問題に対する都市政策」を発表している。まず、住居問題にたいする「都市の施設」には「行政上の意図に基づくものと社会政策上の目的に出づるものとの二方面に分かつことを得べし」とした上で、行政上の方面として、美観、交通、不衛生建築物除去などをあげ、「都市建設に関する一般的計画を確立して街路の幅員並其設備建築物相互の間隔及び高低等を定め、…貧民窟は成る可く之を一掃して再築改築せしむるの方針に出で、また箇々の家屋に対しては空気の流通、光線の射入を図り或は上水下水に関する衛生的設備を完成せしむる」ことを具体策として述べた後、さらに、「以上は新たに市街を建設する場合と既成の市街を改造する場合とを問はず等しく考慮すべき重なる事項なれども、若し前者の場合なりとせば予め住宅地と工場地若くは商業地との区画を限定して大いに其建築方法を参酌するを得しめ、抛りて以て叙上の計画を適宜強制するを要すべし。而して此等の建築上の細目に関しては別に建築条例を定めて詳細の規定を設くべきは勿論なりとす。」と、新市街地には既成市街地とは異なる規制と住居・商業・工業の区分を設定することを論じている。¹⁹

このように、都市計画調査会・救済事業調査会に提示されることになる都市・住宅政策の原型は社会政策論者達の論考の内にほぼその全貌を現わしていたといえよう。すなわち、交通機関を整備して有効宅地を拡大し、衛生に関わる建築規則を定めて不衛生住宅を一掃し、既成市街地の「市区改正」にとどまらず、都市建設に関する一般的計画を確立する。特に新市街地開発においては、あらかじめ住・商・工の区域を定め、これに応じた道路・建築地の区画を強制しようとする構想である。

3.5: 小住宅改良要綱

大正7年11月5日に答申された「小住宅改良要綱」はまさにその後の日本の住宅政策の基本路線を決定するものであった。上でみたような社会政策論者達

の住宅問題にかんする構想のほとんどがここに集約されているとあってよい。

残念ながら未だわれわれは救済事業調査会の議事録を発見していない。資料として用いることができるのは審議の概要を報告した『救済事業調査会報告』、および調査会に委員として参画していた神戸正雄の報告のみである。以下これに依って小住宅改良要綱を検討する。

この要綱の原案は「細民住宅改良要綱」と題されていた。このタイトルを始め、その内容は、審議の過程で大幅に修正されている。以下、要点を確認しておく。

まず、タイトルであるが、これは、神戸正雄の意見により修正されたものであるという。彼によると「細民という詞が特殊部落の人々を指すやうに用いられることがある。其とは混同を避けたいのと、此にいふ細民とは一定以下の小収入者を指すのであるが、……細民という何か何となしに輕蔑の意味を有ち、……特に官公署等にて従業員の住宅を建築するといふ其従業員の中には小学校教員の如きも含める積もりであるから、尚更以て此最高尚なる職務に当たる人々を細民と称するは不穩当を感じざる訳には往かない。でむしろ住宅其物の大きさの方から名称を附したのである。」という。²⁰

また、対象とする小住宅とは、もっぱら都市住宅を指し、農村における住宅は保健衛生調査会にて調査中ということで、問題外とされたという。

各項に掲げられた施策は以下のとおりである。

- 1)公共団体に、住宅改良を目的とする土地収用権・起債権を与え、これに対して低利資金の融通を図る。(1・2項)
- 2)住宅巡視員を設置する。「之が為には別に制限すべき法規の制定を要することになる」と、住居法の制定が想定されていた。(3項)
- 3)低廉宿泊所の設置。(4項)
- 4)公益的建築会社・建築組合の奨励・保護。建築組合は神戸委員の意見により追加されたもので、住宅組合と同様な組織のことである。(6項)
- 5)住宅建築資金の融通。原案では「一定の資格を有する者には」と、個人をも対象に含む表現になっていたが、答申では「相当の資格を有する者に一定の組織を設けて」と、対象を団体に限った。(8項)
- 6)官公署・会社・工場の従業員住宅建設の奨励。原案では、一定条件以上の会社・工場には従業員住宅の建設を強制することになっていたが、委員の反対が強く、単なる奨励にとどまった。(5・7項)
- 7)長屋・従業員住宅の認可制度。原案では長屋は入っていなかった。(9項)
- 8)不良住宅の改善・取壊。原案では、住宅単体のみであったが、地区改良の項が加えられた。(10・11項)
- 9)市外小住宅所在地に対する交通機関の整備と運賃の割引。(12項)

以上のような要綱に、住宅賃借条件の調査とその制限(借家法を想定)、公

有地保有策（積極的買収策は退けられた）、土地増価税の調査（免税措置は不公平をもたらすとして退けられた）、の3希望条件が付加されている。²¹

住居法・借家法・長屋建築規則等を整備し、住宅巡視員による監督を実現し、公共団体にスラムの改善と公共住宅の供給をはからせ、あわせて公益的建築会社・住宅組合・建築組合による住宅供給を促進し、従業員住宅を奨励・監督し、交通機関の整備を通じて郊外化を促進する。そのために国は法制度を整備し低利資金を融通する、という方針がここに確定されているのである。

ここで、われわれが確認しておくべき点は、不良住宅の改善、低廉宿泊所の設置、長屋の認可制度など、いわば都市貧民対策としての施策にとどまらず、公益的建築会社・住宅組合・建築組合を通じての住宅供給という中間層をも含む施策が構想されている点である。交通機関の整備と運賃の割引、公有地保有策などとあわせ考えるなら、単に既成市街地のスラム・クリアンスのみを標的にした住宅政策ではなく、郊外住宅地の形成をも射程におさめた住宅政策が構想されていた、ということができよう。

同時に注意すべき点は、住宅建設資金の融通と、資金の受け皿としての住宅供給主体の形成を通じて住宅供給の促進をはかることに主眼がおかれていた点である。まずは住宅の量が問題であったわけである。もちろん、住宅の質、さらには住宅地の質については後に制定されるべき住居法・長屋建築規則に委ねられたと解することもできる。また、公益的建築会社による住宅地建設を通じて、住宅地環境の飛躍的な向上が期待されていた可能性もあろう。いずれにせよ、この小住宅改良要綱を決定した段階においては、こうした住宅の質や住宅地の具象的形態については未確定であったと言わざるをえないのである。

この意味で、住宅政策の側からする都市政策・都市計画の側に対する要請もまた未確定であったと言わざるをえない。交通機関の整備、公益的建築会社の2項目から、暗黙の前提として田園郊外型の住宅地形成が想定されていたと見ることは可能であろう。またスラム改善を円滑に受け入れ得る都市計画体制が期待されていた、ということも可能であろう²²。住居法・長屋取締規則についてもまた都市計画調査会において審議されていた建築法を念頭においての項目であったと思われる。が、その具体的形態は未確定の段階にとどまっており、住宅政策の立場からする新市街地形成に関する積極的方針は明確には言明されていなかったのである。

3.6: 都市計画制における住宅問題の位置

両調査会における論議を見る限り、都市政策と住宅政策の連関は必ずしも明らかではない。明確な言明としては住宅政策の側からの都市計画への期待として、交通機関の整備による有効宅地の増大があげられているに過ぎない。住居法・長屋規則に関しては、一般的建築規則と如何なる関係を有するものとして

構想されたのか不明である。一方、都市計画の側からは、住宅政策への明言はまったくなされていない。このように、両調査会においては都市政策と住宅政策の連関に関する主題的議論はなされなかったといつてよいと思われる。

このような意味で、ドイツ、イギリスにおいて近代都市計画制の成立を促す強力な動因となった郊外低層低密住宅地形成という契機は、旧法体制の成立過程においては主題的に議論されなかったといつてよい。都市における住宅といえども高々2・3階建てどまりの日本では、まず低層低密住宅地の形成を妨げる画一的な建築規則という打破すべき桎梏を欠いていた。また、総合的地区開発プランへと展開ないし転換すべき土台となるはずの基礎的な街区形成制度をも欠いていた。画一的な建築規則と街区形成手法の確立という前提の上で、これらを打破しつつ乗り越え、裁量的建築規則を含む柔軟な地区開発プランを基礎として成立したのが近代都市計画制とするなら、日本の都市計画制はまさにこの近代都市計画制の前提条件を2つとも欠いていたといつてよい。建築規則と街区形成の基礎手法を確立し、さらにこれらを統合しつつ乗り越える、という論理的には2段階に分節される過程を一気に突破するという矛盾に満ちた課題に挑戦せざるをえなかったのである。

打破すべき桎梏も、緩和すべき制約もない時、郊外低層低密住宅地を形成しようという企図は、都市計画制の成立を推進する強烈な動因とはなりえない。そのような企図は、単により良い市街地を形成するという一般的目标の中に還元されてしまう性格の課題となるだけである。

したがって、両調査会において都市政策と住宅政策の連関に関する主題的議論がなされなかったという事実は、必ずしも、都市計画制の構想、都市計画・市街地建築物法の立案にあたって、住宅問題の解決という契機がまったく欠けていたということ直ちに意味するものとは言えないのである。たとえば、池田宏は大正8年4月の建築学会大会において住宅問題に関して、次のような講演を行なっている。

「其為に謂はゆる都市の計画と云ふやうなものを以て斯う云ふ問題を一般的に解決しやうとするやうに成つて来て居る訳であります。……都市の土地には自ら制限がありますから之を適当に膨張せしめ、其出来た新市街と旧市街とを結び付けると云ふことに最も力を尽す、……〔田園都市や区画整理で〕段々都市を造つて行き、一方に於ては都市建築物法で適當の高さまで建築物を許すと云ふことにして土地の使用を最も合理的ならしむると云ふやうな各種の方法もある訳であります。即ち必要にして適當なる建築地を獲得する、……其敷地を造成して建築の一つの計画を立てる、さうして著々として之を実行すると云ふことが是が一般的の解決方法の第一手段と為るものと思ひます。」²³

まさに地区プランに導かれた都市拡張こそが住宅問題の一般的解決方法であるという主張に他ならない。そして池田はこれに続けて、

「是だけの点に付きましては幸ひ皆さんの御尽力に依つてうまれました都市計画法並びに市街地建築物法が相當の解決を与へて呉れることと思ひます。」

と素直な期待を述べているのである。

都市計画の視野の中には当然住宅問題の解決も含まれており、都市計画の進展にしたがって良好な新市街地が続々と形成され、こうした住宅地供給を通じてこそ住宅問題も解決するというのである。彼の都市計画の構想によれば、「抑も都市に於ける住宅の問題の如きは、都市計画のほんの一部の仕事に過ぎない」²⁴という由である。住宅問題を主要な契機として都市計画を構想したのではないが、構想した都市計画には、地区プランによる都市拡張や田園都市の建設を可能にする、まさにドイツ・イギリス型の都市計画の中核をなす機能が組み込まれており、これを作動させることにより新市街地形成において期待される住宅地が形成されるはずだ、という自信の表明を読み取ることができよう。

では、はたしてこの両法によって成立した体系は、このような期待に答え得るものであったのか。法規上は確かに、地域制、区画整理、一団地の住宅経営、建築線など、名目上は世界でも最先端の制度手法が用意されてはいた。これらの制度手法は、はたして池田の期待したような、「その敷地を造成して建築の一つの計画を立てる、さうして着々として之を実行すると云うこと」に結びつきうるものであったのか。

この点について、都市計画法案の立案に特別委員として参画し、都市・住宅政策に関する著作も多い関一は次のように指摘している。

関は「住宅問題と都市計画」の中で、まず、「分散主義」の都市計画が住宅問題の解決上最も有効であると論じた後で、市街地建築物法の内容には「尚完璧を期すべき余地が少なくないと思ふ。……将来発達すべき郊外地の建築に就ては、尚一步を進めて制限を設くるにあらざれば、前述べた分散主義を遂行する場合に、種々の障害を生ずると思う。」と指摘している。²⁵

具体的には、「我国の地域制は用途と高さ空地割合とに対し画一の制限を設けて居る。……勅令は住居地域内に特に最高限度を制限すべき場合を認めて居らない」と、住宅に対する形態制限の甘さを指摘し、続いて、「無計画地に対する建築の禁止若くは制限」が必要であると指摘している。²⁶

さらに「将来の住宅経営は箇々の建物の問題よりも集団としての住宅経営に重きを置いて考へねばならない」²⁷にもかかわらず、「小住宅の建築、一団地の住宅経営に就ては専門家も余り研究の結果を発表して居らぬ。」²⁸と嘆いている。「建築に関する制限が単純なる保安衛生に関する警察令の範囲から進んで都市の全般に対する計画と関連して決定する必要がみとめらるると共に、各地方の状況に適したる制限を置くこととなり、一般の建築法は全国に適用する概括的の制限のみを定むるの外なく、各地方各都市又は各地域に於て格別に詳密なる制限を定め、都市計画は各地域の設計Site-planningに迄分化せらるる大勢」²⁹にあるドイツを模範とする関には、旧法体制はこのような欠陥を備えたものとみなされていたのである。

すなわち、地区に即した詳細プランに基づく開発コントロールが未確立であるがために、「分散主義」の都市計画による住宅問題の解決という構想が阻害

されている、という認識である。

このように、旧法体制の成立によって初めて包括的な建築規則と街区形成手法が確立し、批判し打破すべき制度手法がまさに都市計画制によって生み出されてこそ、また郊外低層低密住宅地の実現という主題的議論もようやく可能になったのである。

都市計画を通じての住宅問題の解決という構想の要こそ、まさに地域制と建築線プランないし区画整理設計とが連動した総合的地区プランであること、このような技術的・制度的装置が必要であること、しかもそれが未確立であることは自覚されつつあった。しかも、このような認識は一人関のみが抱いたものではなかった。たとえば、市街地建築物法の立案にあたった建築家、笠原敏郎もまた、自らつぎのように述べているのである。

「住居地域に限らず如何なる場所に於ても、建築線及敷地配列の秩序ある計画、即ちペバウングスプランの必要なることは言をまたざる所であるが…」こうした計画は建築家によっても十分に研究されていない、と。³⁰

小結

都市計画制の基本路線は都市計画調査会によって敷かれた。住宅政策の基本路線は救済事業調査会によって敷かれた。この間、住宅政策と都市計画の連関に関して公式に表明されたのは、住宅政策の側からなされた、交通機関の整備の要請のみであった。都市計画の側からする住宅政策への対応は、むしろ一般的市街地形成の中に還元されている。

このことは、都市計画制の構想にあたって住宅政策の契機が無視ないし軽視されていた、という結論に直結するものではない。そうではなく、池田や関の発言からも窺えるように、たんに住宅建設を促進する施策をとるのではなく、都市計画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、地区詳細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、という構想が暗黙ながらも日本近代都市計画制の背景をなしていたと理解すべきである、というのがわれわれの結論である。

実定法上は、区画整理、一団地の住宅経営、建築線が用意され、その運用いかんでは、ドイツ型の都市拡張－住宅供給拡大を実現する可能性は開かれていた。

しかし、関一も指摘するように初期の都市計画体系の下では、形態規制の画一性、非計画地に対する建築禁止の不在、住宅地プランの研究不足、等々の要因のために、また個々の実現手段を統括すべき場としての地区プランが制度的に未確立であったために、池田宏の言うような、住宅問題の「一般的の解決方法の第一手段」を「著々と実行すると云ふこと」に至る道は遙に遠かった。この点に関して、われわれは再び第5章において主題的に検討することになる。

第3章の注

- 1 柴田徳衛(1976)『現代都市論』(第2版), p.112、
安藤良雄(編)(1975)『近代日本経済史要覧』, p.25。
- 2 山本四郎(編)(1977)『日本史(8)近代3』pp.94-98。
ストライキの推移については下表のとおり。出典は同上。

年	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
件数	22	49	47	50	64	108	398	417	497
参加人員	2100	5736	5242	7904	7852	8413	57309	66457	63137

- 3 林市蔵(1918)「救済事業統一機関の設置に就いて」『救済研究』1918:5, p.110。
- 4 宮地正人(1973)『日露戦後政治史の研究』p.186。
- 5 東京朝日新聞(1918),8月27日。
- 6 東京市社会局(1924)『東京市社会局年報』。
- 7 内務省都市計画課(1918)『都市計画調査会議事速記録』。
なお都市計画調査会における議論の概要については、
赤木須留喜(1975)「都市計画の計画性」『東京都政の研究』、
高木鉦作(1974)「都市計画法」『講座・日本近代法発達史9』などがある。
- 8 内務省社会局『救済事業調査会報告』(発行年不明)。
- 9 注7に同じ。
- 10 注8に同じ。
- 11 前掲「救済事業調査会報告」, p.9。
- 12 *ibid.*
なお、8大調査項目とは、1)生活状態改良
事業、2)貧民救済事業、3)児童保護事業、4)救済的衛生事業、5)教化事業、
6)労働保護事業、7)小農保護事業、8)救済事業の助成監督、であった。また、
「政府に於て速やかに調査会を遂げ諮問の上実行せられんことを望む」特記
事項として掲げられた8項目とは、1)小市場、2)小資金融、3)幼児保育、4)
貧児教育、5)児童虐待防止、6)失業救済及職業紹介、7)自作農の奨励保護及
小作農の保護、8)救済事業の助成監督、であった。
- 13 *ibid.*
- 14 前掲「都市計画調査会議事速記録」。
- 15 *ibid.*, p.49以下。
- 16 渡辺俊一他(1981)『戦前の住宅政策の変遷に関する調査2』日本住宅総合センター、などを参照のこと。また、本節の資料となった文献収集は住宅政策史研究会における共同作業を基礎にしている。文献調査作業の成果については、渡辺俊一他(1985)『戦前の住宅政策の変遷に関する調査6』日本住宅総合センター、を参照のこと。

- 17 桑田熊蔵(1910)「住居問題の解決」『国民経済雑誌』8:3,pp.25-39.
- 18 戸田海一(1911)「住居問題概論」『京都法学会雑誌』6:9,pp.40-81.
- 19 松崎壽(1914-1915)「住居問題に対する都市政策」『法学志林』16:10,12,17:2。また、ほぼ同様な内容を展開した論文に、松崎壽(1917)「住居問題と都市政策」『商業及び経済研究』8、がある。
- また、イギリスの1909年法の詳細な紹介としては、伊藤眞雄(1916-1918)「英国住居政策の由来及び住居供給に関する法制」『商業及び経済研究』4,6,9,10,がある。
- 20 神戸正雄(1918)「小住宅改良問題」『経済論集』7:6.
- 21 前掲「救済事業調査会報告」.
- また、積極的土地買収策に対しては、一般に、社会政策論者達はわが国の国情にあわないとして、否定的である。たとえば、神戸正雄(1916)「近代都市の土地買収政策」『経済論集』2:1.
- 22 後に、公益的建築会社を具現するため「住宅会社法案」が救済事業調査会の後身、社会事業調査会によって審議されることになるが(大正10年1月付議・同年11月答申)、その業務の一つとして「一団地の住宅経営」が掲げられている。また、この法案では、一団地の住宅経営とは、「面積一万坪以上の土地に於ける百戸以上集団する住宅の経営を謂ふ」とも定義されている。(『日本社会事業年鑑』大正10年版)。ただし、この法案は議会に提出されぬまま流産に終わっている。また、住宅会社ではないが、たとえば大正9年に設立された東京府住宅協会(現在の東京都住宅供給公社の前身)などの社会事業団体は社会事業特別会計からの低利融資を受けて相当数の郊外住宅地を開発している。これらについては渡辺俊一他(1981)『戦前の住宅政策の変遷に関する調査2』日本住宅総合センター、渡辺俊一他(1982)『戦前の住宅政策の変遷に関する調査3』日本住宅総合センター、などを参照のこと。
- また、スラム・クリアランスに関しては、「救済調査会で『スラム』の・・・建物の所有権を剝奪したいと云ふ・・・意見があった」点をも考慮して、「土地区画整理の為」に認められた工作物収容の条項(都市計画法第17条)、に「衛生上若くは保安上の必要に依る建築物の整理の為」とスラム・クリアランスを念頭においた「建築物整理」が加えられている。この点については、渡辺俊一(1986)「法案条文からみた旧都市計画法の成立過程」『都市計画別冊』21,pp.109-114.
- 23 池田宏(1919)「住居問題に関する法制」『建築雑誌』33,pp.66-67.
- 24 池田宏(1919)『現代都市の要求』p.27.
- 25 関一(1923)『住宅問題と都市計画』弘文堂,p.119.
- 26 *ibid.*,p.123。なお、ここで想起すべきことはドイツにおいて成立したゾーニングの主眼は郊外新市街地に対して内部市街地とは異なる建築規則を適用し、高さ、建蔽率を低くおさえ、戸建て・2戸建住宅による市街地を形成することにあったことである。
- 27 *ibid.*,p.128.

28 *ibid.*, p.192.

29 *ibid.*, p.128.

30 笠原敏郎(1919)「都市の住居地域」『建築雑誌』33,p.11.

第4章 旧法地域制の日本の特質

第1部において検討したように、近代都市計画制の成立において、いわば楨杆の役割を果たした制度手法は、既存の画一的建築規則を打破し裁量的な密度規制を実現した、地区別・路線別建築規則すなわちゾーニングであった。近代日本都市計画制、すなわち旧法体制においてもまた同様な制度手法、すなわち「地域制」が導入されている。本章では、この日本型のゾーニング、すなわち「地域制」がいかなる構想の下に導入され、どのような射程と限界を持ち、結果どのような個性と歪みを近代日本都市計画制にもたらしたのか、を主題的に検討することにしたい。

4.1: 旧法地域制成立の背景

地域制導入の構想を検討する前に、当時の日本、とりわけ東京を代表とする大都市の状況を確認しておきたい。都市計画法の適用が当初は6大都市に限られたことから明らかなように、都市計画制導入の際の主要な関心は大都市にあったことはいうまでもなく、中でもさまざまな課題をかかえていた首都東京をどう近代化していくかという点にあったと思われるからである。

(1) 近代工業の集積と軌轢

わが国において近代大工業がようやく確立し、しかもこれらがエネルギーと輸送の面で立地の自由度を獲得し、したがって労働力と市場への近接を好む業種が大都市周辺へと集積する条件が揃うのは欧州大戦前後の時期であった。猪苗代-東京間の11万ボルト、228kmの高圧送電が成功したのが1914（大正3）年、水力発電はこの時から1927年までの間に76万KWから387万KWへと5倍に拡大する。その間、1917（大正6）年には、工業原動力として電力が蒸気力をしのぐに至っている。一点集中型の工業拠点形成によりスケール・メリットを享受する可能性が開け、その前提条件たる工業基盤整備の要請もまた高まるのであった。

工業立地の自由度の上昇は、郊外の住宅適地への工業の進出をも可能にする。事実欧州大戦下の好況によって、中小工場が郊外に続々と立地していった。そのことは純化された郊外住宅地を望む側からも、近代的な工業基盤をもった工業拠点の整備を望む側からも好ましくからぬことであった。ここに郊外住宅地と工業地との土地利用を分化させる何らかの制度手法が要請される一因がある。

東京を例として具体的な状況を検討しよう。欧州大戦開戦時の大正3年から震災前の11年まで、GNPの急成長に歩調をあわせて東京の占める経済的地位も上昇していく。大正11年の時点では、全国会社数約34000社のうち東京府下に

は13%の4000社が所在し（うち市内には2700社）、大阪府下の3400社を凌いでいる。さらに公称資本金額で見れば、全国160億円のうち40%の62億円が東京府下（市内は46億円）に集中し、大阪府下の28億円の2倍を超している。東京府下全会社のうち7割までが大正7年以降の設立のものであるという、未曾有のブームを通じて東京の経済的シェアは急上昇していたのである。¹

工場法の適用を受けた、常時15人以上の職工を雇用する工場の大正10年の分布を見ると、東京市内と近接5郡の立地比率は6：4である。市内工場の約半数が本所・深川両区に集中し、郡部でもこれに隣接する南葛飾郡が最大の工場数を擁している。一方、官営軍需工場その他の大工場を核に、市内では芝区、郡部では北豊島郡の赤羽・王子付近に工場の集積が形成されている。²

欧州大戦期を境に、城南地区、特に芝区から川崎にかけての湾岸部に工業が急速に立地してくる³。芝区では市中央部から芝浦製作所、池貝鉄工所、明電舎などが移転し、これらを中心に400を超える大小工場が新設または増設されている。これは主に、大正2(1913)年からの隅田川改良第1期工事にともない、月島から芝浦にかけて埋立が行われ、ここに芝浦製作所や東京瓦斯などが進出してきたことによる。また、荏原郡北部では、製薬・麦酒・鉄道・電気関係の精鋭工場が立地している。さらに多摩川を越えた川崎では鶴見埋立組合による地先海面埋立事業が大正3(1914)年に着工され、大工場が続々移転・新設されているのである。

市内の工場数の増加、生産の拡大、大工場の新規立地、工場の郊外化等々は既成市街地周辺住民との間に、また急速に住宅地化しつつあった郊外地の地主や周辺住民との間に軋轢を生ぜずにはおかない。

既に明治後期から、浅野セメント降灰事件を始め、軍工場周辺の煙害など産業公害と周辺住民との軋轢はおきていたが、欧州大戦期には既存の産業公害に対する反対運動が高まるとともに、工場の新規立地にともなう軋轢も頻発するようになる。

まず、東京における全般的工業生産の増大は広域的な大気汚染をもたらし、樹木の枯死がさかんに新聞にとりあげられるようになる。たとえば、報知新聞は大正2年に上野・芝両公園での枯木の増加を報道し、また中央新聞は大正4年に皇居の樹木が枯死しているとも報道している。⁴

個別汚染源の近隣では住民の反対運動がおこる。浅野セメントは1904年から製法を転換し生産量も増大したため降灰も激化し、これに対して近隣深川区の住民は1909年、結束して反対運動をおこし、代議士・弁護士・新聞などの支援もとつけていた。結果、会社側は1911年に住民と契約を結び、6年後に川崎、すなわち浅野総一郎その人を中心として進行していた鶴見の埋立地に移転する確約をした。が、この移転期限は建設工事の遅れのため1年延期せざるをえなくなる。電気集塵装置の設置、区に5万円、町に3万円を寄付、などを内容とする新契約が調印され、8年に渡る降灰問題に一応の決着がついたのは1917（大正6）年の暮れのことであった。⁵

大気ばかりでなく水もまた汚染されていく。1917（大正6）年、中央新聞は

隅田川が汚れてきたため来年からは遊泳禁止になるだろうと伝えている。

また震動についても、南葛飾郡大島町の日本人造肥料工場の震動公害に対して工場裏手一帯70戸住民が工場と交渉した例⁶、神田三崎町東京座跡に新設された東洋製氷が事業を開始したところ450馬力電動モーターとコンプレッサーによる震動で「家屋激動して定まらず、……写真屋の如きは三脚躍りて安定を得ず」営業不能に陥ったり、用水汲上げの影響で井戸水が涸れるなど、はなはだしい被害が生じ「町民撤退を迫り70余名協議し」、ついに警視庁も介入して交渉解決までの間事業停止を命ずるに至った例⁷、などがあつた。

工場の移転・新規立地が盛んであつた南部湾岸地帯では新種の化学工場も多く立地し、漁民・農民との軋轢をひきおこした。「味の素」で知られる鈴木製菓所の誘致運動と反対運動はその典型例といえよう。⁸

さらに、郊外住宅地になりつつあつた西部山の手方面に工場が立地する場合は農業との軋轢ばかりでなく、宅地資産価値の低落をめぐって地主との軋轢をひきおこす。1917（大正6）年12月10日付の『都新聞』は「代々木にも悪臭問題」という見出しで、豊多摩郡代々幡町西原に新設工事中の日本乳酸株式会社工場に対して、近隣の大地主、徳川頼倫が抗議をおこし、悪臭のおそれ、玉川上水に悪水が混入するおそれ、地下井水に衛生上の問題が生ずるおそれがあるとして、警視總監に陳情した、と報道している。

工場公害が野放しであつたわけではない。各種工場立地は出願制になつていた。蒸気機関の設置に対しては、皇室関係地・公園・学校・病院その他必要と認められる場所から適當の距離をとらせ、また「煤煙騒響ソノ他ノ発生物」によって工場が近隣に危険を及ぼすおそれが認められる場合には公害除去装置の設備を命じ、または原動機の使用を停止・禁止する権限が警視庁に与えられていた⁹。前述の東洋製氷の例や日本乳酸の例で警視庁が介入し得たのも、こうした法源があつてのことである。しかしながら、こうした個別的对応のみでは軋轢は激化しこそすれ、やむことはない。工業立地にまつわる軋轢を解消すること、工業立地のオーソライズを可能にする一定の判断基準を備えた制度が要請されていたのである。

(2) 中枢管理機能の集積と都心業務地区の形成

大都市、とりわけ首都東京に集積したのは工業だけでない。近代工業の展開を背景として、本社群、金融資本、政治・行政機構などの中枢管理機能もまた集積の度合を高めて行く。これら中枢管理機能はその容器として近代的都心業務地区の形成を要請する。当時流行した添田さつきの「東京節」が、

「東京の中枢は丸の内……諸官省ずらり馬場先門、海上ビルヂング東京駅」と唄つたように、丸の内を始めとする近代的ビル街、官衙街が形成されていた。東京駅と三菱21号館が完成するのは大正3年、初めて常設エレベーターのついたデパート、三越が新築開店するのも同年のことであつた。大正6年には丸の

内に中央郵便局が移転、翌年には海上ビルも完成する。懸案であった国会議事堂建設も、大正6年には議院建築調査会が設置、翌年には臨時議院建築局が発足、大正8年にはコンベ開催にこぎつけている。

こうして近代的建築群による都心業務地区が形成されて行くが、そのことは同時に近代的都市施設を要請した。例えば丸の内界隈のビルには水洗便所が採用されているものの、下水道はもとより浄化槽すら備えられていなかったので、尿尿の処分は汲取によっていた。しかも当時すでに尿尿の肥料価値は低落し都心部の尿尿は運搬費用の方がはるかに高かったから、料金を払って専門業者に処分を依頼するほかなく、これを運搬する小舟が皇居の濠を通る際にこっそり投棄してしまうとか、さらに、東京・有楽町・新橋各駅の尿尿にいたっては直接パイプで濠に排出しているというありさまで、皇居周辺の濠は異臭を放つに至ったという¹⁰。都心業務地区にはそれに相ふさわしい基盤整備が待ち望まれていた。それはまた、都心業務地区としてそれに相ふさわしい基盤整備を優先的に行うべき区域の確定を要請するのである。

(3) 新中間層の形成と郊外化

工業と中枢管理機能の集積は当然に人口を集積させ、都市を膨張させるのみならず、管理労働にたずさわる新中間層を形成する。東京の市街地が明らかに江戸の朱引の範囲を越えた拡大を開始するのは大正期であった。この市街地の拡大を主に担ったのが、鉄道や路面電車で通勤することが可能な新中間層であったことはいうまでもない。

大正9年の第1回国勢調査の結果では、東京府人口370万人中、家族・使用人を含め54万人、15%が新中間層に属している¹¹。市外近郊36町村から市内への通勤者は大正8年で約43000人、これは36町村在住出勤者の1/3にあたる。通勤者の職業は会社員・銀行員・官吏などの新中間層が3/4の32500人を占めていた。¹²

もちろん、新中間層といっても生活水準には大きな差があり、店員・事務員や巡査・教員など下級官吏の収入はインフレに追いつかず月収25～30円のまさに「洋服細民」と呼ばれる状況にあったのに対し、三菱など大企業の大卒社員の場合は初任給が65～75円と高収入が約束されていたといわれる。¹³

当時出現しつつあった郊外の土地付戸建住宅を取得しえたのは後者のような恵まれた層に限られていたことはいうまでもない。下級官吏や電車従業員、熟練工なども含めた階層の住宅事情は、戸建・2戸建が83%を占めていたとはいえ、93%が借家ずまいであり、平均すると敷地面積は61㎡、床面積は42㎡、3室という、まさに2DKと変わらない規模の住宅であった¹⁴。それは例えば、茶の間・台所・女中部屋ともう一間(6畳)といった間取りである。¹⁵

このような住宅を中心的な開発形態として、旧来の屋敷地の一部が、また農地が開発され、錯綜した市街地は市域を超えて急速にひろがって行く。大規模

な住宅地開発の早い例は日暮里道灌山渡辺町として知られる旧佐竹候下屋敷跡地3万坪の開発である。ついで、松濤園として知られる旧鍋島農場の住宅地開発、前田家の大久保町での貸家開発など、屋敷地の開発が続々と行われている。一方、近郊農地の宅地化を狙った耕地整理が続々と開始されのもまた大正年間のことであった。生麦や鶴沼などの別荘地では月賦販売も出現していた。¹⁶

こうして巢鴨・渋谷等々の山の手は新中間層向けの住宅地として市街化していき、一方、工場が郊外化して行った大島・亀戸・千住等々の下町方面や南部湾岸地区は、労働者向け住居と工場の混在した市街地と化していった。そのありさまを、ある運送店の店員は次のように語っている。

「市内より郊外へ引越す方が多く、郊外より市内へ引越す方は殆んどないというありさまで、何でも郊外へ郊外への風が盛んになって来ました。一兩年前迄は渋谷が電車にも近いと云ふ処から大分繁盛していたのですが、水が悪いので、近来は巢鴨方面へ越す人が多くなりました。彼処は地勢も高く、第一家賃が安いので此夏以来の発展は目ざましいものです。衰微に傾きつつあるのは向島近辺で、大森へ移転する方は大抵中流以上の立派な家庭が多い。何んな階級の方が度々移転するかというと、十中九迄は月給生活をして居る方で、商家やお医者はお得意の関係からか余り移転されないようです。」（『読売新聞』大正5年12月6日）

人口移動の実態はどうあれ、世評では「何でも郊外へ郊外への風」が吹いていると実感されていた。郊外化をどう受けとめて大東京を形成していくのか、施策が問われつつあったのである。

(4) サーキュレーションとユーティリティ

生産の拡大は物流量の拡大をもたらす。旧来、重量物の輸送はほとんど水運に頼っていたが、大正中期以降、東京の移出・入貨物の過半は鉄道輸送に頼るようになった。近郊でも、石炭や砂利、その他貨物の輸送・販売、電気供給、旅客輸送をだきあわせにした私鉄経営が続々出現してくる。これら諸鉄道の輸送力増強と規格の統一が欧州大戦期の課題となっていた。

一方、都市内の物流は、荷車・馬車・牛車などにたよっていたが、自動車も1900年代よりぼつぼつ輸入され始め、欧州大戦期には路面の破壊や交通事故の激増が問題視されるようになった。赤バイ（昭和11年より白バイ）による交通取締がわずか3台、しかも、うち1台は予備とはいえ、ともかく開始するのは大正6年のことである。さらに、自動車による輸送を増大させようとする施策が導入されている。大正7年3月25日に公布された軍用自動車補助法である。これは、有事の際に軍用に転用しうる一定の規格に適合した貨物自動車やバスの製造・購入・維持に補助金を与え、自動車のストックを飛躍的に増大させようという制度である。補助額は4トン級貨物車で、製造補助2000円、購買補助1000円、維持費補助5年間にわたり毎年300円、総計1台当り4500円に及ぶ。当

時4トン級貨物車の価格は約7000円といわれていたから、その2/3にあたる多額の補助である¹⁷。ただし、当時、東京府下の自動車総数は1700台、全国でも3000台であり、うち陸軍の規格に適合するものは15両しかないという状態であったともいう¹⁸。制限時速10マイル、車間距離30間以上という実用に耐えない1907年の「自動車取締規則」が改正されるのは大正8年のことであった。まさに、自動車を新時代の輸送手段として認知し積極的に導入しようとする時期にあっていたのである。

旅客輸送の主役は東京にあっては既にほぼ市内全域にネットワークを結んでいた路面電車であった。しかし今や時代は既成市街地を貫通する高速輸送機関を求めている。山の手線は明治末に電化されてはいたが、未だに既成市街地に貫入しえず新橋駅と秋葉原貨物駅の間で分断されていた。万世橋付近の既成市街地に鉄道を貫入し山の手線を環にするとともに、両国以東との連絡をつけることが待ち望まれていた。今後の市内高速鉄道を地下鉄とするか高架とするか、路面電車・郊外私鉄等とどう連絡をつけるか、鉄道輸送体系の再編が大きな課題であった。路線バスも大正8年から経常的に運行されることになるなど、交通はまさに新時代に突入しようとしていた。

かくて、大正5年4月には鉄道院軌制調査会が設置され、鉄道軌制を統一するにあたり広軌と狭軌のいずれを採用するかが審議され、大正6年には鉄道院・土木学会・東京府・東京市・その他関係者を構成員とする東京市交通調査会が設置され、日本橋を中心とする半径9マイルの円内240平方マイルを「大東京圏」とし、5マイル圏までは1マイルおきの同心円、その外側では2マイルおきの同心円を基本とする放射・環状の輸送体系（鉄道・路面電車・道路・水運）を整合的に整備する方針を翌大正7年6月に発表している。この組織は同年7月から審議を開始した都市計画調査会に吸収されている。¹⁹

一方、ユーティリティについても、多くの課題を抱えていた。東京について見れば、まず村山貯水池の建設、荒川放水路の開削、多摩川の改修など国家的規模の治水工事の完成が最優先の課題であった。上水道こそ東京市内については、ほぼ整備されていたものの、未だ貯水池をもたない不安定な給水条件の下にあり、したがって郊外部への給水まではとても手がまわらない状況であった。郊外町村では府の指導の下に各々独自の上水組合を結成し、上水道を敷設していったのである。下水道は明治期にはほとんど敷設されず、神田下水もその実態はどぶ板を煉瓦に変えた程度のものでいわれている。上水道敷設が一段落した1911（明治44）年、初めて本格的な下水道工事に着手する。東京市を3区分け、そのうち下谷・浅草両区の大部分と神田区の一部からなる第2区の下水を三河島汚水処分工場で処理し隅田川に放流する第1期事業は大正3年に着工されるが、国庫補助の削減、荒川放水路建設の負担、大戦期のインフレなどにより工期は延長を繰り返し結局、帝都復興事業に吸収されることになる。この間、他の区域の氾濫をを放置するわけにもいかず、山の手方面8地区の下水道一部速成工事を大正8年に着工、翌9年末に完成させている。丸の内・日本橋

・神田・芝など都心部第1区の下水を芝浦で処理しようという第2期工事は大正10年に着工されることになる。²⁰

エネルギー供給施設が普及定着するのもまた大正期である。燈火用としてのガス利用が東京でピークを迎えるのは大正4年、以後、燈火用エネルギーの座を電燈に譲り、燃料用としての供給が拡大していく。一方電燈は、水力発電・長距離高圧送電の実用化、低消費・長寿命のタングステン電球への切り替えなど技術革新を反映して料金が値下げされたこともあり需要が急増していった。コミュニケーションの手段も電信から電話へと転換しつつあった。

これら供給処理施設はいずれも路面の地上・地下を占有する。道路の拡幅・舗装とならんで路上工作物・地下埋設物の整理もまた要請されていたのである。

以上のように、市域を超えて膨張しながら近代産業の拠点へと変容しようとする大都市において、生まれつつある近代大工業の基地を育成し、都心業務地区を整備し、郊外住宅地を形成し、これらをバランスよく配置し効率良い交通網で結合すること、これら新種の特化した土地利用地区に相ふさわしい地区構成の秩序と施設基盤を提供すること、こうした一連の課題が要請されていたのである。

全面的な基盤整備と多種多様な施設の投入が要請されていた。その膨大な作業の全面展開に先立つ都市の組立の構想、土地利用配置が先決・確定されねばならない。各土地利用に相ふさわしい基盤条件は大いに異なるからである。限られた財政条件の下で効果的に整備を進めるためには整備優先度の高い区域を確定する必要もある。同時に工業立地をオーソライズしうる一定の判断基準も要請されている。こうした要求に答える手だてとして導入された手法こそ「地域制」にほかならなかったのである。

4.2: 「地域の制」の構想

大正7年7月8日の都市計画調査会、第1回委員会において提示された「都市計画要綱案」の第1は次のとおりであった。

「第一、予定地域を決定すること

各都市の情勢に鑑み都市計画を実行すべき予定地域を決定し適当に住居地帯、商業地帯、工業地帯其他の地帯区分を明にし将来の施設に対し拠るべき基準を設けざるべからず。」

これについて池田宏は次のような説明を行っている。

まず、社会・経済的にひとつの組織体を構成する都市は行政域を超えて拡がって行くゆえ、将来予測に基いた計画区域たる「予定地域」をまず定めることが必要である、と。その上で、

「住居地帯或は商業地帯、工業地帯其の他或は学校地帯、或は公館地帯と

云う様に適当に『ゾーン』の『システム』を考えまして、そうして将来の都市計画の施設をして基準あらしむる事が、極めて必要と思うのであります。」

というのである。「将来の都市計画の施設」を策定する際の「基準」として「ゾーン」を定めることが必要である、というのである。

さらに、この要綱を実質的に審議する場たる翌日の特別委員会において提出された片岡安の修正案、すなわち「ゾーンのシステム」のような瑣末な事柄よりも要綱案の第2に提示されている「交通」を第1に掲げるべきである、という主張²¹に対して池田は次のように反論している。

「……大都市の現況を見ますと、如何にも乱雑になっているように考える、其の乱雑になって居る主な点は何であるかと云えば、詰まり工場……が、住宅地であろうが、商業地帯であろうが、何処でも構はず出来て来ると云うような有様であります、それで此の市街を如何にしたならば改良することが出来るかと云う問題は、結局其の地理上の条件なり、又水陸其の他交通上の関係なりを見まして、適当に此の方面は工業地として発展せしめたい、或は此の土地は商業地として益々発展せしめたい、此の土地は住居地に取って置きたい、或は学校は斯ういう所に置けば宜しかろうと云うような事を考えまして、そうして其の地帯に相応わしいように総ての行政を仕向ける、或は交通の街路の系統を作るに就きましても、それに相応わしいようにして行く、道路にしましても、無論住居地域内に通ずる道路、商業地域内に通ずる道路、工業地域に通ずる道路、是は各々其の『キャラクター』が違うに従って、道路の設計も違う訳である、……其の他総て都市改良の問題が此の地域を基にして、其の地域の性質に応じて行くように仕向けて行くのが適当なやり方ではないかと思うのであります。それで一番急な事は、先づ以って土地に就いて能く其の土地の『キャラクター』を考えて、其の『キャラクター』に応じて斯う云うような地帯を……定めて総ての施設をして其の目的に従って進んで行くようにするのが、一番必要ではないかと思う。」²²

ここでは明らかに、まず将来の土地利用配置を構想・確定し、その上で、各土地利用カテゴリーの「キャラクター」に相応わしい整備がなされるよう、各種基盤整備・施設整備その他「総ての行政」を統括しようという、まさに「土地利用基本計画」と呼ぶにふさわしい計画理念の主張がなされている。

しかし、同時にわれわれはここで次の2点に注意しておかなければならない。

第1点は、まず、こうした「土地利用構想」の必要性の論拠が、工場と住居・商業が混在して「乱雑」になることを防止する、すなわち土地利用を純化するという点からのみ展開されていることである。各土地利用区域の内部を純化し、土地利用にふさわしく基盤整備することが目標であり、都市内における異種土地利用相互の配置・関係の確立や、各種土地利用がきめ細かく組み合わされた市街地秩序、といった点については触れられてはいないのである。

第2点は、将来の土地利用を構想する、ということと、この構想に向って「

総ての施設をして・・・進んで行くようにする」こと、いいかえれば構想の実現性を確保することをつなぐ手だてが明らかにされていないことである。そもそも、この地帯区分がそのまま用途規制に直結するのか、この地帯区分はあくまで土地利用の構想を示したもので、これを受けて各々策定される「施設」の一つとして用途規制・建築規制を定めたゾーニングが決定されることになるのか、についても明らかにされてはいないのである。具体的にいえば、たとえば土地利用構想図といったものを計画主体の内部的資料として作成したうえで、これを基礎として各種施設計画、ゾーニングなどを策定・公示するのか否か、という点である。

さて、このように発想された「地帯の制」は「地域制」として旧法体系に盛り込まれることになった。しかしながら都市計画法の法文上では、都市計画区域内において、市街地建築物法による地域・地区の指定を行うときは、これを都市計画の施設として行え、と定められているだけである（第10条）。市街地建築物法による地域・地区の指定とは、まさに建築規制に直結したゾーニングにはかならない。地区別建築規則の適用区域区分を図示した「ゾーニング・マップ」はあっても、土地利用構想を表明する独立した「土地利用計画図」については何も定められてはいないのである。したがって旧法の法文を眺めるかぎり、地域制とは単なる地区別建築規則として立ち現れるのみなのである。

4.3: 旧法地域制による建築規則の日本の特殊性

では、この地区別建築規則として立ち現れる地域制とはどのような制度であったのか。

周知のように、市街地建築物法によって指定できる地域は、住居地域、商業地域、工業地域の3種である（第1条）。「住居の安寧を害する虞ある用途に供するものは住居地域内に之を建築することを得ず」（第2条）、「商業の利便を害する虞ある用途に供するものは商業地域内に之を建築することを得ず」（第3条）、と住居地域、商業地域からは有害な用途が排除される一方、大規模な工場・倉庫、衛生上有害・保安上危険な用途は「工業地域内に非されは之を建築することを得ず」（第4条）と工業地域内に押し込められることになっている。したがって、住居地域または商業地域からは排除されるが工業地域に押し込めるほどでもない用途を受け容れうる「未指定地域」を運用することが可能であった。さらに、工業地域内に特別地区を指定し特に衛生上有害・保安上危険な用途を押し込めることも可能である。また、「主務大臣は学校、集会所、劇場、旅館、工場、倉庫、病院、市場、屠場、火葬場其の他の命令を以て指定する特殊建築物の位置、構造、設備又は敷地に関し必要なる規定を設けることを得」（第14条）と、特殊建築物の立地を別途制限することも可能になっていた。

以上の用途地域・地区とは別に、防火地区、美観地区を指定することができる。また、都市計画法の規定として、都市計画区域内においては「風致又は風紀の維持の為に特に地区を指定することを得」（都市計画法第10条）と風致地区の指定が可能であった。

法文上では上記の用途地域はあくまでも用途を規制するものであり、形態制限については、「建築物を建築する場合に於ける其の高又は其の敷地内に存しむべき空地に関しては地方の状況、地域及び地区の種別、土地の情態建築物の構造、前面道路の幅員等を参酌し勅令を以て必要な規定を設けることを得」と独自の規定を定める可能性は開かれていたが、実際に施行令で定められた形態規制は用途地域と直結したものになった。

絶対高さ制限は、住居地域で65尺、その他では100尺まで、いわゆる斜線制限は住居地域で前面道路の対側境界線から5/4の斜線、その他では3/2の斜線、高さ制限は住居地域で前面道路幅員の5/4に25尺を加えた値、その他では3/2に25尺を加えた値と定められた。建蔽率は住居地域で60%、商業地域で80%、その他で70%である。ただし、主として住居の様に供する建築物は住居地域外であっても建蔽率60%に制限される。その他、特に路線を指定して建物高さの最低限度を指定することが可能になっていた（施行令第11条）。

このように、旧法体系におけるゾーニングとは、第一義には直接的な用途制限を可能にする制度であり、同時にこの用途地域に応じて形態制限を差別的に適用しようとする制度であった。用途制限について見れば、あくまで用途相互間の軋轢を防止する規制的制限にとどまり、たとえば戸建住宅地や中高層住宅といった建築形式にまで踏み込み積極的に特化した市街地を形成しうるものにはなっていない。形態制限について見ても積極的に都市の密度構造を誘導しうるほどの「差別性」をもっていない。むしろ住居地域の形態規制を基準とし、その他の地域では用途を勘案してこれを若干緩和した、という構えに立つ規制と了解しうる。ドイツにおけるゾーニング導入の発想の根底にあった、郊外新市街地には既存市街地とは異なる厳しい形態制限を課す、といった運用の余地がないことはいうまでもない。

4.4: 旧法地域制の「土地利用構想」的側面

さて、旧法の体系においては用途や建築形態の規制に直結するゾーニング・マップは規定されていても、先に見たような「土地利用構想」を表明するための特段の規定は定められていない。そもそも、池田宏の説明においてなされた「土地利用構想」のイメージとは、ゾーニング・マップのことでしかなかったのか。あるいは、ゾーニング・マップとは異なる「土地利用構想」なるもののイメージ自体が当時一般に欠けており、そのような概念は「先進的」な池田の心中のみにある漠としたものにとどまっていたのか。

否、少なくとも、将来の都市の姿を明確な絵姿として提示するプリミティブな形態の「マスタープラン」ないし「土地利用計画」と呼びうるものの実例は旧法成立以前の日本においても既に存在していたのである。大正7年4月の建築学会大会（議題：都市計画）において発表された福田重義（当時東京市技師）の「新東京」プランが、これである。（図4-1）

われわれの関心にかかわる注目すべき点のみを掲げれば以下のようなだろう。

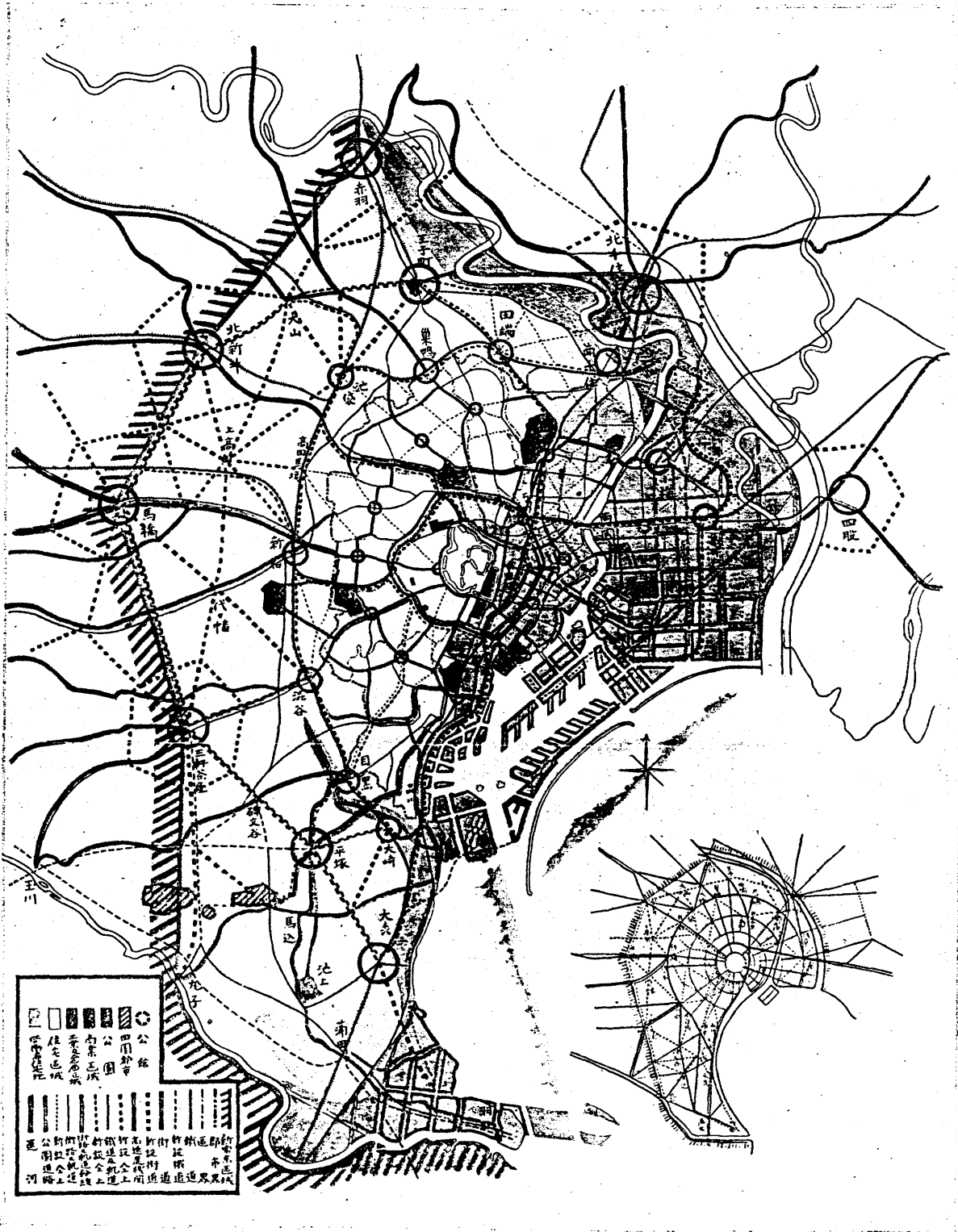
- 1)50年後の人口予測に基き計画区域を設定し、現況と地理的条件および土地利用需要予測を踏まえて土地利用配分を設定・配置していること。ここで、この土地利用配置は建築規制に直結するものではないことが明記されていること。
- 2)商業、工業・倉庫、住宅区域の他に、労働者住宅地、公館地区（シヴィック・センターの訳語）といった新種の土地利用要素を設定していること。
- 3)江東、羽田方面の工業区域においても、新市街地にあたる部分では幹線街路沿道をすべて商業区域とし、将来の市街地形態を一応なりとも、きめ細かく想定していること。
- 4)隅田川沿岸その他に公園街路（パーク・ウェイの訳語）を設けていること。
- 5)東京湾上に巨大な港湾工業地帯の開発を想定していること。

少なくとも当時この程度のマスタープランないし土地利用計画を描く意欲と技術は日本にも存在していたのである。しかも、このプランの構想の少なくとも一部は、後にみる東京の地域制立案の過程で当時の東京市助役、池田宏が執拗に主張することになる論点にも引き継がれた形跡が認められるのである。

では、こうしたマスタープランないし土地利用計画的なものの都市計画体系における位置づけは、池田宏自身としてはどのように構想していたのであろうか。

やや時代の下った昭和6年の著作においては、都市の将来構想を明確に示したプランの必要性と、このプランによる統括機能の重要性について、以下のような明確な主張がなされている。

すなわち、まず、行政域に拘らない実態的都市域に対して、一元的な計画主体を確立して、域内の全開発主体を拘束することが都市計画において第一に重要なことである、と主張した上で、その際、全域的・総合的なプランが提示されねばならないと言うのである。しかも、そのプランは「常に実質的都市の将来の形体が完全に、キチンと表現されて、何人にも、都市計画実現の暁に於ける出来形が理解され得る程の具体的の絵図でなければならぬ……ただ街路の設計をすとか、地域を決めるとか、……だけの為には、……なにも〔都市計画委員会を設置して〕特別の職員を特設する必要は無い筈なのであります」²³という。「何人にも」・「理解され得る」・「絵図」として構想が明確に提示されねばならないのである。



新東京

図4-1 新東京
 福田(1918)より

では、旧法を成立させ、施行令・施行規則を立案中だった大正8年当時の池田宏の認識はどうであったか。大正8年に出版された『現代都市の要求』から、彼の構想するところを再構成すると、それは以下のようになろう。

まず、池田宏の都市計画論は、都市計画制の意義は都市の商工業の発達を促進するところにある、と説くところから出発する。

「何れの国を見ても商工業の発達を以て都市経営策の基礎として着々計画を立てて実行に力を尽くした所の都市は、今日の繁栄を致し、而して其様な都市を持って居る所の国家は實力に於ても富み、文化に於ても立派な華を結んで居るのであります」

商工業の発達が導く都市の繁栄こそが国力の基である、とこう前提してから、

「去りながら商工業の発展策を講じて都市の健全なる発達を庶幾せむと欲しても……秩序あり組織ある所の一定の計画を立てて進むに非ざれば……商工業の機能を十分に発揮せしむることが出来ないのみならず、却て都市の持前である人口の集積過度なるに伴いて自ら生じて来る所の種々の弊害の為に非常な窮境に陥るのを免れないのであります」（強調は原文のまま）

と、都市計画を意義づけるのである。²⁴

では、都市計画とは何か。

「都市生活上に於て其弊に堪へざるものがあれば之を除くことと「将来市街地として新に発展せんとする所の地区に対する諸種の予定計画」の「二方面即旧市街地の整理計画及新市街地の創造計画に対し適当に地方の状況に合ふ様に設計するのが取りも直さず都市計画の総合的の観念で同時に其の働きを表明する事になる」、と説明し、前者の例として市区改正やオスマンのバリ改造、後者の例として田園都市や土地区画整理を挙げている。既成市街地の改造と新市街地の創造と、両面作戦を展開しようというのである。

ならば、この都市計画なるものは、どのようにして立案するのか。まず、都市は行政区域に拘らずに発展して行くものであるから、「都市の行政区域に囚はれない様に」し、「郊外地の急激なる発展の状況に考へ、都市の周辺並に都市に接近した町村を以て一つの体系を組織するものなりと自覚して、此の地域に対して、極めて合理的に統一的計画を立てなければならない」、と実態的都市域を一元的に統括する計画主体の確立を前提する。

その上で、「都市の計画をするに當り先ず以て策進すべきは土地政策であります」と言うのである。池田の言う「土地政策」とは、地価を抑制しよう、といった類の政策ではない。それは、第一に、「都市の発展に應ずる為の土地拡張計画即ち都市地域拡張の計画」、すなわち、将来の都市拡張の趨勢を見極めた上で確定される都市計画区域であり、第二に、「都市計画区域が極まれば、……真先に極めねばならぬのは地域の制度である、」と言う土地利用の配分・配置である。こうした将来の都市成長を見越した土地利用配置の構想こそが、都市計画立案にあたって、まず確立されねばならない。彼の都市計画論では、そもそも「地域の制度は土地政策の基本として都市計画の基礎計画になる」も

のと位置づけられているのである。²⁵

この都市計画の基礎計画たる「土地政策」の下に、さらに「開発計画」なるものが位置づけられる。「開発計画」は、2つに大別され、ひとつは交通、上下水道などユティリティ、市場・公園その他諸施設、に関する計画であり、もうひとつは「建築物法の支配する計画」であり、ここには諸建築制限をはじめ、土地区画整理やスラム・クリアランスなどが含まれるという。²⁶

以上のように、「土地政策」と呼ばれる土地利用構想ないし土地利用計画的なものをまず確立し、その下に、片や公的開発主体を拘束すべき交通計画・施設計画、片や私的開発主体を拘束すべき「建築物法の支配する計画」、からなる一連の「開発計画」が策定される、という2層構造の計画体系の構想が既に大正8年の時点で明らかにされていたのである。

再びここで注意すべき点は、池田宏の言う「地域制」の性格と位置づけが両義性を帯びていることである。彼は「土地政策」において「地域」を配分する局面を指して「地域制」と呼んでいる。しかも同時に、ここで確定された地域配分は「建築物法の支配する計画」を通じてなされる地区別建築制限と同値のものになってしまうのである。計画立案手順の分節構造としては、土地利用構想の確定と、開発をコントロールする媒体としての「開発計画」の策定とを概念的に弁別しておきながら、実際に公定される計画においては、構想としての地域配分と、規制装置としてのゾーニングは同一のものになってしまうのである。まさに「地域制」は、将来構想という「理想」の姿を示しつつ、規制装置として「現実」を制御する、という二重の役割を負わせられているのである。

ゾーニングの発祥の地、ドイツにおいては、ゾーニングとは単に地区別・路線別に建築規則を差別的に適用する制度であり、したがってゾーニング・マップは単なる差別的建築規則の適用区分を示した図にほかならなかつた。もちろん、ゾーニングの地区区分にあたっては大いに都市の将来構想も策定されたに違いないが、ゾーニング・マップがすなわち都市の将来土地利用の構想を示したものの、とは做されていなかった。

が、池田宏にとっては、大正2(1913)年4月から1年間の欧米出張の間に見聞したドイツのゾーニングが、当時アメリカで隆盛しつつあったマスタープラン理念と二重映しに見え、これこそ将来土地利用構想を示すとともに、それに公定力を与える制度として映ったのではなかつたか。出張を終え、いわばその報告として書いた「独逸自治経営の精神及長所」で、池田はデュッセルドルフを都市経営の範として紹介しつつ、その都市政策を次のようにとらえている。

「[ドイツでは] どの自治団体でも、少し大きな処では、其の永遠の発達を押へて、ちゃんと予定の設計が出来て居て、住宅地は工場区と厳に区別せられ、住宅地区内には、工場類の設立を許さぬ様に取締り、詳密なる建築取締規則もあつて、無暗に高い建物の建築を許さない。」²⁷

特にデュッセルドルフでは、「市の郊外地は、先ず風下と為る一帯の地域は、之を工場用地として、其の附近の地域は、之を工場に伴ふ職工の住

宅地とし、其の他の地帯は、之を別荘其の他邸宅地に富て、予定計画を確立し……」²⁸

と。ドイツのゾーニングを、都市の「永遠の発達」を踏まえた予定的な土地利用区分としてとらえているのである。その歴史的背景や実態はともあれ、このようなものとして彼の目に映った制度こそ池田宏の構想した「地域制」にほかならない。

このような構想は、はたして実効性を持ちえたであろうか。その点を確認するため、次節では、初めて東京の「地域制」を策定した都市計画東京地方委員会における、その立案過程における興味深い論争を検討しておきたい。

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

大正9年3月、都市計画東京地方委員会が発足すると同時に、市議2人、府議1人、学識者3人（和田豊治、内田祥三、杉原栄三郎）、商務局長、保安部長、都市計画課長、東京市長の計10名からなる地域制特別委員会が設置された。委員長は内田祥三であった。地域制の実質的検討が開始するのは都市計画区域の決定された大正11年も押し詰まった12月からの事である。東京市助役・池田宏は、東京市長・後藤新平の代理として委員会に参画している。また東京市調査課長の肩書で「新東京」の立案者、福田重義もたびたび委員会で説明を行っている。地域制案は委員自らの実地踏査を含む詳細な審議を経て、大正12年7月にまとめ、内務大臣に内申された。内務大臣は同案を7月27日付で都市計画東京地方委員会に正式に付議、8月1日の委員会はこれを即日採択し内務大臣に上申したが、9月の震災によって東京の中心部が焼失し条件が大きく変わったことを理由に取下げが指示され、決定・公示には至らずに終わったものである。²⁹

特別委員会においては、東京の将来像に対する議論が主題的に行われた形跡はない。住居・商業・工業各地域の大略的配置についても論争は行われていない。論争は、表面上、地域指定の細部の異同という形式で、主に東京市側と内務省側との間で行われたが、それは単に地域指定の詳細な形状を論議していたのではなく、実は、積極的に新たな都市構成要素を構想し、その上でこれに向けて市街地形成を誘導していく道具として「地域制」を用いようとする東京市、すなわち池田宏の姿勢と、東京全体のスケールの中で、市街地の自然的な発展を妨害することなく、大略的な用途分離を保障する単なる用途規制の線引きとしての「地域制」を早急に決定すれば足りるとする大勢の姿勢との対立であった。

主な論争点は、以下の点にかかわるものであった。

- 1) 既存商業地以外も含め、より多くの路線的商業・小集团的商業地域の指定を行うこと。とりわけ、商業用途に対する立地制限のない工業地域内にも商業

地域指定をあえて行い、シビック・センター的なものを誘導する構想を明確に打ち出すこと。

2)労働者住宅地となるべき住居地域を工業地域内にも指定すること。

3)パークウェイやレクリエーションの場となるべき景勝地、公園などを保護するため、工業地域内にあってはこれらの周辺を住居地域に指定すること。

この3点を東京市側が強硬に主張し、内務省側の提出した原案の修正を求めたのである。

したがって、表面上は、工業地域内に、住居地域、商業地域などを小規模に指定するか、工業地域をベタ塗りしておくか、の論争に見える。ゆえにまた、委員会の大勢は、工業地域に塗っておけば、建蔽率が商業地域の80%から工業地域の70%に下がるとはいえ、商業立地そのものには支障がないのだから、あえて幹線道路に工場が直面できなくなるような路線商業地域を指定する必要はない、という意見に就くのであった。池田の執拗な主張に対しては、東京市の代表者として建蔽率の低下を嫌う地元地権者の利益を代弁しているのではないか、というあからさまな非難が出るほどであった。

池田は次のように主張する。

「総てを挙げて之を工場地域に[する必要はなく]……大体に於て商業地域の状態を成して居るような所は、之を商業地域とし、そうしてそこに現在工場があったならば、そういう所は『プロット』³⁰して、今度は逆にそれを工場地域にしてしまったら宣しいじゃないか……これは将来の『ストリートプランニング』というものの上から考えて行かねばならない。現在の所だけを見て地域を定めるといことは実際は危険であります。」

これに対して、かつて都市計画課長時代の部下であった吉村幹事が、

「併し是から計画を立てるのでありますから現在のものを主とするより仕方がないでしょう」

と、ややビントはずれの反論をすると、池田は激しく、次のように主張を続ける。

「苟くも是だけのものを工業地域とするならば、此地域は工業地域として活動し得るようにしなければならぬ、唯ぼんやり此処が工業地域であると言って指定して見たところで仕方がない。工場が出来れば自然に家も出来る、家が出来れば無論人が住まうでしょう……結局私は将来の『プランニング』が伴って、初めて此処を工場地域にするか、せぬかと云う問題を定めなければならぬと思う。」

将来の市街地の実体を構想した上で、それを反映した地域指定を行わねばならぬ。工業地域といえども本来均質な空間ではなく、内部に住宅地や商業中心などの下位組織を持つのであるから、これらを明示し、かつ保障するために小規模な住居・商業地域を指定することが「理想的」であり、これら地域内の既存工場に対してはスポット・ゾーニングで存続を認めることが「現実的」対応である、というのである。

これに対して笠原敏郎はこう反論している。

「大体地域が定ってから、それに依って計画をすると云うことであれば理想的に行きますが、東京のような既に出来あがって居る都市に就ては、局部的にやっけて行くより仕方がないではありませんか」

一見、的はずれの反論に見えるが、言わんとするところは、池田の主張するように将来の市街地の実体を見越した土地利用構想（「地域」！）を確定・合意した上で、計画を展開できるならば「理想的に」行けるのだが、東京のように既存集積の巨大な都市では、都市全体を視野におさめた土地利用構想を定めるといったことはそもそも困難である以上、場当りの（「局部的に」！）やっけて行くより仕方がない、ということであろうか。そうであるなら、池田の計画論に内蔵された本来的な「甘さ」を衝いた批判として興味深い。

委員長、内田祥三は、これを次のように引き取っている。

「……何分現在出来て居る不完全の都市に対して地域制を敷くのであるから、そう完全無欠の理想的には無論行ないに定って居るのです、それ故に大した不都合のない程度に於て一日も早く何とか定めたら宣かろうと云うのが此委員会で議して居る地域制の考えであろうと思う。」

と、粉糾を避け、計画決定を急ぎたいという立場を明らかにした上で、工業地域については、本来はドイツに見られるような、施設整備の伴った中規模の純化された均質な工業地が「理想的」であるが、用途混合のやむをえない日本にあっては、これを大きめにとるべきである。混合はあくまで妥協策ゆえ、工業地域では工場中心に考えることが「現実的」である、と自説を述べるのである。

池田はなおも、

「工業地域が可なり広く取ってあるのでありまして、其処に従事して居る人々も相当に多数あるのでありますから、成るべく此近くの適當の所に、余り工場に侵されない住居地域を置くと云うことは可なり重要の問題と思うのであります、……工業に従属する労働者、其他の人の健康の為に、又仕事の能率を上げる為にと云う意味から、理由の付く限り、ベタ塗りの所に相當の住居地域を取ると云うことを最後に御研究下さることが、是は緊要の問題ではないかと思ひます。」

と、最後の反論を試みるが、委員会の大勢はすでに決していた。池田の主張は結局容れられずに終るのであった。

以上の論争は、単に東京市側が、地主や中小商業資本の意向を反映する傾向が強かった、ということだけでは片づけられない、地域制そのものに対する発想の食い違いを、あざやかに露呈している。すなわち、池田宏が地域制を、将来の土地利用構想を明示しつつ、同時にその構想に向けて市街地形成を誘導する道具、ともとらえているのに対して、内田祥三委員長によって代弁された委員会の大勢は、地域制をもっぱら用途純化を期待する単なる線引きと理解しているのである。

池田宏が「地域制」に、土地利用構想ないし土地利用計画的なものを確定・表明する役割を与え、しかも同時に開発を直接規制する役割をも与える構図を

描いていたことについては、以前われわれが検討したとおりである。このような池田の発想は、単に理解が容易でないというだけでなく、そもそも、原理的に可能かという問題をはらんでいる。将来の都市像に関する意志の形成・確定・表明をはかる媒体としての構想的プランと、公定された都市像に向けて個別の開発を制約する媒体としての規制図とは、そもそも矛盾なく同一化することが可能なのか、という問題である。

これが可能となるためには、構想的プランを記述する計画カテゴリーやアイテムが、規制図を記述するそれと同値、ないし容易に変換可能でなければならない。そうでない限り、構想的プランと規制図とは同一のものではありえず、したがって、その上で、なおかつ、構想的プランの確立と、その示す将来像に向けての規制図、という構成を保とうとするなら、第1ステップとしてまず構想的プランを立案・確定した上で、それを基礎に別のより詳細な規制図を第2ステップとして公定せざるを得ないのである。

旧法地域制の地域カテゴリーは、将来の市街地形態を構想する記述カテゴリーとしては明らかに不備であった。したがって、なおかつ構想的プランを確立しようとするなら、ゾーニングの議論に入る以前に、独立の局面において将来構想を策定し確定しておく必要があったはずである。にもかかわらず、東京地域制立案の過程において、このような作業はなされなかった。将来像が確定されていないならば、ゾーニング・カテゴリーの指定は現状を追認する場当り的なものにならざるを得ない。都市の理想像に対する多様な暗黙の想定を、将来の東京の土地利用構想を確定する作業を通じて統合し、市街地の将来像の少なくともプロトタイプなりを共有する手続きを省いて、地域制の立案に突入してしまったことが、いかえれば、土地利用構想の策定も、ゾーニングの指定も、一括して「地域制」立案の局面に委ねてしまったことが、池田宏の土地利用構想とその実現化手段の二重の役割を込めた地域制という発想を夭折せしめ、もっぱら用途純化を期待する単なる用途規制の線引きとしての地域制を産みだしたといえよう。

小結

以上のような帰結に導いた淵源をたどれば、そもそも近代日本都市計画制を成立せしめた動因が、国民経済の新機軸になりつつあった近代工業生産を支えるにふさわしい場として大都市を整備すること、この一点にあったことに行き着く。池田宏自身、都市計画の意義をその点から説きおこさなければならなかったことは、既に見たとおりである。また、都市計画調査要綱案の説明において地域制導入の論拠として挙げられたのも、もっぱら工業と他用途との分離であった。

池田宏に限らず、内田祥三をはじめ当時の都市計画推進者達は、新たに導入されるべき用途規制の意義を、工業用途などの障害要因が他用途を侵すことを

防止するという安全・衛生の確保に立脚した旧来の警察令的な「消極的」機能に対置して、特化した地区の結合した効率的な都市を形成していくという「積極的」な機能に（いわゆる「助長行政」）に求めていた。特に彼等が重視したのは「経済助長」の側面、とりわけ特化した近代工業地帯の育成であった。³¹

ようやく「五大国の仲間入り」をはたそうとしていた日本の国民経済推進の動力となる商工業の基盤たる大都市を整備すること、大都市に近代工業地帯を創出し、交通を整備し、効率的な生産拠点へと成長させる一方、都心業務地区を育成し、あわせて生産管理の要たる新中間層の住居を確保すること、これが都市計画制に対する当時の国家的・社会的要請であり、この点にアピールしない限り都市計画制の成立もまたありえなかったといえよう。

したがって用途規制に関しても、工場の侵入から守るという側面よりも、むしろ工業地域の指定により工業立地を保障し、工業の集積を誘導しうる側面への期待が大きかったといえる。大正7年の建築学会大会において水野内務次官が地域制導入の意義を論じた講演の次の一節は、この点を端的に示している。

「浅野セメントが出来た当時は深川のあの辺はそれ程繁華な土地ではなかった。……[その後繁華になってくると]今日では浅野セメントの退去を迫って居る。……工場者から取っては非常に迷惑な話である。」³²

工業をいかに扱い、都市の生産力を高めるか、これこそが単なる建築規則ではない都市計画制の焦点であり、この役割の中核を担う制度的装置こそ地域制であった。したがって「新東京」以来の構想を抱く東京市を代表する池田宏が、シビック・センターやパークウェイ、労働者住宅地などをいかに構想しようとも、工業との軋轢の種子となるこれらを、工業地域内に指定することが退けられたのも、当然のことであったといわねばならない。

このような大勢下にあって、仮に土地利用構想を示す必要があったとしても、それは工業地を確定して、基盤施設整備をなすべき区域を示せば足りるものにすぎなかったであろう。池田宏の構想した工業地のように、多様な用途が織りなす繊細な組織体として都市を形成しようとするとき、はじめて緻密な「将来のプランニング」が必要となるのであり、そうでない限り、漫然と工業用途への純化を期待しつつ工業地域内の居住環境に目をつぶれば済むことであった。

とするなら地域制に要求されていた役割は、爆発的な工業成長が予期されていたこの時期に、とりあえず工業立地を保障し誘導すべき区域を確定しておくこと以上でも以下でもなかったといえよう。地域制にはまさしく工業立地の線引き以外の役割は期待されていなかったのである。

第4章の注

- 1 中村舜二(1925)『大東京総覧』。
- 2 石塚裕道(1977)『東京の社会経済史』pp.201-202。
- 3 副田重義(1918)「新東京」『建築雑誌』no.380,1918:8,のデータによる。
- 4 『報知新聞』1913年1月29日、『中央新聞』1915年1月12日。
- 5 『東京朝日新聞』1917年12月26日。
- 6 同上、1913年9月23日。
- 7 同上、1917年7月12日。
- 8 川崎図書館(編)(1972)『京浜工業地帯公害史資料集』
- 9 石塚(1977),pp.223-225。
- 10 東京都(1972)『東京百年史』第4巻。
- 11 「公務・自由業」が39万人、「工業」「商業」の「職員」が15万人。
- 12 桐島像一『東京市接続町村調査資料』。
- 13 『東京百年史』第4巻,p.512。
- 14 東京府社会課(1922)『東京市及近接町村・中等住宅調査』。
- 15 夏目漱石(1910)『門』、の主人公、宗助の住居。
- 16 渡辺俊一他(1983)『戦前の住宅政策の変遷に関する調査3』、同(1985)『戦前の住宅政策の変遷に関する調査5』、など。
- 17 『中央新聞』1918年3月16日。
- 18 『東京朝日新聞』1918年5月2日。
- 19 『建築雑誌』no.378,379。
- 20 『東京百年史』第4巻,pp.832-837。
- 21 この片岡の主張の背景については、渡辺俊一(1985)「片岡安の都市計画論とその成立経緯」『都市計画別冊』20,pp.31-36、を参照のこと。
- 22 内務省都市計画課(1918)『都市計画調査会議事速記録』附,p.5。
- 23 池田宏(1931)「都市計画法の由来と都市計画」『池田宏都市論集』p.364。
- 24 池田宏(1919)『現代都市の要求』pp.19-21。
- 25 *ibid.*,pp.29-55。
- 26 *ibid.*,pp.55-68。
- 27 池田宏(1914)「独逸自治経営の精神及長所(上)」『斯民』9:5,pp.21-22。
- 28 池田宏(1914)「独逸自治経営の精神及長所(中)」『斯民』9:6,p.12。

なお、デュッセルドルフで初めてゾーニングが導入されたのは1898年、この時のゾーニング体系は、既成市街地と新市街地2つのゾーンしかない単純なものであった。池田が見聞したのは、ちょうど改訂されたばかりの1912年のゾーニングであったと思われる。これは、市の全域を5種のゾーンに区分し、さらにこれを内部市街地、1種住居から8種住居、工業、農業、の計11地区に区分するものであった。工場の立地制限は正確には帝国営業条例を根拠として指定された保護地区によって行われており、制度的には別のものではあったが、運用上、すべての住居地区は同時に保護地区にも指定されていた。

Williams, Frank B.(1922), the Law of City Planning and Zoning,
pp.255-261.

29 『都市計画東京地方委員会議事速記録』第1巻～第13巻。以下、この節の記述はすべてこれによる。

30 英語のblotの意であろう。

31 笠原敏郎(1922)「建築物法規(上)」『都市計画講習録』Vol.1,pp.7-18、山縣治郎「都市計画一斑」同上書,pp.27-28、など。

なお、この時期の用途地域制概念に関しては、

小林重敬(1978)「我国における用途規制の歴史的変遷に関する研究Ⅱ」『都市計画別冊』13、を始めとする一連の研究を参照のこと。

32 水野練太郎(1918)「都市の膨張と都市計画」『建築雑誌』no.378。

なお、同様の発言は数多い。例えば、笠原(1922),pp.16-18、山縣op.cit.,pp.27-28、内田祥三(1920)「市街地建築物法の施行に就いて」『都市公論』3:10,pp.11-12。

第5章 旧法体制下の地区プラン

第1部で検討したように、近代都市計画制の中核をなす装置は、街路・公共施設プランと裁量的建築規制とを統合した総合的地区開発プランであった。日本の近代都市計画制の構想においてもまた同様なプランの重要性が認識され、その導入が構想されていたことは、既に第3章で言及したとおりである。本章では、この点についてより詳細に検討を加えたい。

5.1: 池田宏の都市計画構想における地区プランの位置

ある新聞記事の引用から検討を始めたい。都市計画調査会の発足まもない大正7年6月25日、報知新聞は「地主に負担せしめて大東京の建設——中流者の為に安価な住宅」という見出しで、内務省の都市計画制の構想を笠原敏郎の談話として次のように伝えている。

「……第一に政治或は商、工業など各都市個々の特色に応じ現在の都市を如何に整理按配すべきかということ、是に続いては発達の趨勢に鑑み、隣接町村の何の点まで膨張すべきかを調査することである。東京ならば……本所、深川、荒川方面及大崎、大森方面を工業地に、赤坂、四谷から渋谷以西を住宅地に、丸の内から日本橋方面を商業地に区分し、現在を整理する許りでなく、発展しつつある隣接町村も此根本計画に応ずる様誘導せねばならぬ。是をしなければ十年後の東京は今の渋谷から巣鴨方面のやうに無茶苦茶な町に囲まれ二進も三進も行かなくなる恐れがある。次は建築様式の問題で、耐火耐震衛生の設備を考究するは勿論、根本問題としては米国情の縦の市街即ち数十階の高楼を作るか、日本在来の横の町即ち低い軒頭にするかを決め、漸次家屋を指導しなければならぬ……隣接町村に対しては、建築線図を調整して、新建築は是に準拠する様指定する事も緊要の事で、東京ならば宮城を中心に放射状の街衢としなければなるまい。最近大崎方面で将来の市街を予想して耕地整理を計画しているなどは他の町村でも是非真似してもらいたい。……中産及労働者階級の為清潔にして便利安価な住宅を供する事も都市としての急務で……是に要する莫大の費用は外国では主として地主に負担させているが、我国でも理屈からいって無論地主に相当負担せしむべき方法を購ぜねばなるまい。」¹

ここでは、住商工の地域区分を設けること、郊外町村の整備を進めること、などの方針とならんで、特に郊外新市街地形成にあたっては「建築線図を調整して、新建築は是に準拠する様指定する」方針が表明されているわけである。同時に「縦の市街即ち数十階の高楼」にするか「日本在来の横の町即ち低い軒頭」にするかといった市街地形態を決め、「建築様式」を指導する方針も表明されている。もちろん、これは新聞記事であるゆえ、書かれたことを鵜呑みにする

わけにはいかない。俗にいう「アドバルーン」記事の可能性もある。しかし仮にこの記事が当時の内務省の構想を正しく伝えるものとするなら、都市計画制の構想には、新市街地形成における街区秩序を「建築線プラン」を通じて確保し、「建築様式」をもコントロールしようとする、市街地の構成の詳細に及ぶ配慮が込められていた、ととらえることができる。

前章で見たように池田宏の構想する都市計画体系は、土地利用構想の表明であると同時に用途規制手段でもある「土地政策」と、この下に策定される「開発計画」の2層構造をなすものであった。これは、池田宏にとって模範とされたドイツ都市計画制の2大装置、ゾーニングと建築線プランにそれぞれ対応するものとして発想されたと思われる。ドイツのゾーニングと池田の構想する「土地政策」との対応については前章において見たとおりである。ドイツの建築線プランないしBプランは、小地区の開発を計画するものから、ホープレヒト・プランのように都市全域を対象にした計画まで、規模において様々であり、また、古くは街路・広場をもっぱら対象としていた建築線プランは、しだいにその視野を広げ、既に20世紀初頭には各種公共施設をも含むものに拡大していたことは第1部で見たとおりである。しかもドイツ帝国の盟主プロシアではゾーニングとBプランとは制度上、別個のものとして存立していた。したがって、都市全体を対象とする交通計画・各種公共施設計画から、「市街地建築物法の支配する計画」（すなわち建築線プランや防火地区・美観地区その他建築制限に関わる計画）までを広く総括した「開発計画」の概念は、当時のドイツのBプランの実態と、まことに良く符合したものであったといえるのである。

当時のドイツにおけるBプランを基礎に据えた都市計画は、池田の目にはどのようなものとして映っていたのか。大正3年、欧米出張からの帰国後に書かれた「独逸自治経営の精神及長所」において池田は次のように述べている。

「一体独逸では、建築條例があつて、建築物の制限を為して居るのみならず、特に市区の美観を傷けぬ為めに、特種の法令が具はつて居る。……そして自治体にありては、予め将来の発展を見越して郊外未開の地に、市街割を先づ拵へて、其予定したる道路線に沿うに非ざれば、勝手に建物の建築を許さず、而して其建築も道路が開かれ、下水設備も出来、瓦斯、水道、電話等の幹線も地下に埋没せらるる等、凡ての準備が整ひたる後に出来ることとなつて居る。」

こうして「市街予定計画が法定の手段に依つて出来上ると、……何人と雖も此の確定案に対しては、絶対に服従することを要」するようになる、と言うのである。「郊外未開の地」の開発にあたっては「市街割」のプランを先ず定め、基盤整備が完了して初めて建物の建築が許される、という制度が法定されている、というわけである。そして、その予定計画と建築條例によって、

「道路に沿へる建物の高さは、道幅を限度とし、邸宅地の建築につきては、相隣者間に相當の間隔を保ち、且前栽後園を設けしむる事として居る。さ

れば舊市街地は暫らく措き、新市街地には最早裏長屋や貧民窟の如きは出来ぬ筈である。」²

と、言うように、郊外住宅地形成を主眼とした都市づくりが着々と進行しているものと理解されていた。

これに対し、わが日本の状況はどうか。「自由に非ずして無方針」と小見出しをつけた上で池田はこう嘆いている。

「此等の方面も亦我邦では未だ手が着かない様である。されば家を建てるにしても、吾人は唯地価の安い所を選び廻はつては、未開無計画の地にと進んで行く。そこには工場も出来るし貧民長屋も建たる、間に合せの道路が出来る。二三年経つと其処が自然と相當の市街地を形成する事となる。さうすると最早この道路では役に立たない、さればとて既に両側に相當に建込められた以上は容易に拡張も出来ないし、抑又此の道路の管理義務に関する区分も明瞭でないから、自然進むで必要に応ずる丈の事も出来兼ねるといふ風である。」³

未開無計画の地の乱開発による都市の膨張ではなく、予定的計画に導かれた郊外開発を通じた都市の拡大を円滑に進める制度こそ待ち望まれている、というのである。

このような背景を踏まえて、われわれは、都市計画調査会の初回委員会に提出された都市計画調査要綱案の第3項「建築線を予定し建築の制限を設くること」の「予定し」という語に込められた構想を理解することができる。⁴

第2部の序に示したように、この第3項は「街路の系統に応じ建築線を予定し各種建築物をして一定の規矩に依らしむるは都市の発展をして秩序あらしむる所以なり」というものであった。語の係りぐあい分かりにくく、そのとり方によって様々に解釈しうる文章ではある。街路の系統を想定した上で街路の実現に先立って建築線を予定しようというのか、既存の街路の系統を勘案した上で建築の規矩となる建築線を（建築に対して）予定しようというのか、そもそも建築線を予定し、それによって建築に制限を加えようというのか、建築線を予定する制度を設け、さらに別の、建築の制限を行う制度を設けよう、と言っているのか、あるいは、これらすべての意味を含ませているのか。

池田宏は都市計画調査会の席上次のように説明している。

「何れの国に於きましても、建築線と云ふやうなものが予定してありますし、又必ずそれに伴ひまして建築條例が制定されて居ります、然るに我国に於きましては未だ斯う云ふ方面の事に就きまして手が染めてありませぬ為に、常に不秩序に乱雑に市街が出来ると云ふやうな有様であります、・・・用意無しにどんどん人家が出来て来る、所で其処に後から道路を造らなければならぬと云ふやうに常に公共の施設が後廻しになってしまふと云ふことが、今日の都市の生活をして極めて不愉快に・・・不衛生に・・・不経済にならしめて居る原因ではないかと思ふのであります。」⁵

「例えば郊外の未開の地にどしどし建物が出来る、其処に適當なる制限

を加えて、或は道路を造らずにあらざれば家を建つてはならぬ、或は道路に沿うて一定の建築線を設けて、其の建築線は原則として街路境界線と同じやうにしなければならぬと云うやうな法制を定めまして、……」⁶

建築線を予定する制度を定め、あわせて建築條例を制定する、これによって、「後から道路を造らなければならぬと云ふ」事態を防ぐこと、すなわち市街化に先立って道路を予定し、公共施設を整備することこそ、ここでいう「建築線」の主眼である、と説明されているのである。

これに対して、佐野利器は、調査要綱全体に関し用語がやや不適切であるとして、まず要綱第1の「地帯」という用語は「ゾーン」の訳語として普及しており、要綱に掲げられたものの意味は、この「ゾーン」とは異なるから、「地域」という語をあてるのが適当である、と述べた後、この「建築線」についてもこう修正意見を述べている。

「建築線と云ふことは建築家の間では非常に狭い意味に使って居るのであります、即ち建築の「フロンテージ」の意味に建築線という言葉……使い訓れて居ります、……此処の意味は「フロンテージ」の「ライン」のみでなく、全計画を含んだやうに思われますから、「建築地」と云ふやうな文字にでもなさったらどうでございませうか……それから……「街路の系統に応じ」と云ふ所は、……「街路の系統及地域の種類に応じ」と云ふことにして置かれたら、一般的に建築條例法規と云ひますか、さう云うものを含むことに、一見して解釈が附くことになるかと思ひます……一定の規矩に依らしむる」と云ふことも、……「一定の法規」と云ふやうな事にして置かれたらばどうかと考えます」⁷

つまり、「建築線」という語は建築家の間では「壁面線」ないし「壁面後退線」を意味しており、ここでは建築の可否までを含んだ広汎な建築制限を行うことを掲げたいわけであるから、「建築線」などという制限の一手法を前面に掲げることには不適當であり、要するに「建築法規」を制定する、という宣言を鮮明に打ち出せば良いのだ、という主張である。佐野にとって、この項に掲げられた「建築線を予定し」の意味は、「是は建築すべき場所を予定することではないですか」⁸と確認を求めていることから明らかなように、建築線の指定のない所では建築が建てられない、という制度、あくまで建築に対する制限としてとらえられており、新市街地形成において街路を予定する道路予定線として建築線が果たす機能が、単なる建築制限を超え街区形成機能という重大な都市計画的意義を持つ点は、軽視されている。「建築法規」の制定の絶好機として都市計画法の制定をとらえる建築家委員としては当然の発想といえよう。少なくとも調査要綱のどこかに、「建築法規」という一語を入れて置かねばならない。ならば、この第3項を建築法規を主眼とした項目として鮮明に打ち出すほかはない。建築線の都市計画的意義の軽重にかかわらず、この項目の前面に「建築線」という語が掲げられ、建築法規の影が薄くなることは回避しなければならなかったと言えようか。

特別委員会における片岡安の主張はより鮮明である。

「「ストリート」と云ふものが定まれば、建築條例に依て「ストリート」から何尺下つてはいかぬとか、何寸下るべしと云ふことが、自然に定まるから、是はちよつと重複したやうになる」

新市街地形成において「ストリートと云ふもの」をまさに定めるものこそ建築線である、という視点は片岡においてはまったく欠落している。

これに対して池田宏は一言、

「建築條例を設くる事だけでも宜しいかも知れませぬ」

と、あっさり妥協してしまう。関一が「此の「建設線を予定し」と云ふことを書かれた意味は、文字に何か意味があるのではないですか」と尋ねても、池田はもはや「それに効力を附する積りでありました」としか答えず、積極的に建築線の意義を主張しようとはしない。

先に引用したドイツ都市計画の紹介において、池田宏は「道路線」という語を用いている。都市計画調査要綱案の第3に掲げられた「建築線」とは、単に建築の壁面線を揃えたり、壁面を後退させたりする狭義の「建築線」ではなく、むしろ街路・広場の配置を定める「街路規定線」(Strassenfluchtlinie)をこそ想定していたはずである。ここに掲げられた「建築線」という語が狭義の建築線でないことは佐野利器も認めている。ならば、なぜ池田は都市計画上重要な意義をもつはずの、この建築線の「街路規定線」としての機能を積極的に主張することなく、あえて論争を避けたのであろうか。何らかの要因のため、街路規定線という概念を明示的に都市計画制に盛り込むことがはばかられ、名目上は「建築線」、実態上は「街路規定線」という制度手法をすべり込まそうと考へ、その点をばかすため、あえて論争を避けたのであろうか。あるいは池田宏自身、建築線と街路規定線との概念的区別が混乱していたのであろうか。あるいは、建築法規の実現を主眼として都市計画制の成立に意欲を燃やす建築家委員の面子を立てるといふ、「政治的配慮」を優先させたのか。いずれにせよ、「地域制」については要綱の第一に掲げられることを執拗に主張して譲らなかつた池田宏は、対照的に「建築線」については、まったくこだわりを示さない。

片岡安はさらに「建築法規中に建築線を定める権能を與えて置けば、建築線と云ふ事を別に掲げて置く必要はないと思ひます」と駄目を押す。結局、建築線の意義は特に議論されることもなく、調査要綱の第3は、「第三、建築に関する制限を設くること、街路の系統及地域の種類等に応じ各種建築物をして一定の制限に依らしむるを要す」という項目に修正されることに決まり、都市計画調査要綱から建築線という語はあっさりと削られてしまったのである。⁹

5.2: 旧法体制下における地区プランの可能性

建築線という言葉は都市計画調査要綱答申案からは消えたが、建築線制度自体は市街地建築物法に盛り込まれている。池田宏の調査要綱原案に構想された「建築線を予定し」、という未開発地に対する建築線指定の道も「道路敷地の

境界線を以て建築線とす但し特別の事由あるときは行政官庁は別に建築線を指定することを得」(第7条)と但し書によって確保されている。この条項の但し書は、大正7年12月7日、都市計画調査会の審議に付された法原案では「第14条 道路の開設なき土地の建築線は地方長官之を定む」という独立の条項の主旨を生かしたものである。

市街地建築物法中に建築線制度を設ける理由を池田宏は法原案の説明の中で次のように述べている。

「建築線を定める事は洵に市街を作ります基準になる訳で、交通上の施設其の他公共施設は悉く之に依り、又市街の体裁の如きも是あるが為に備はるので、何れの国でも此の建築線は最も大事にして居ります。本案に於きましても、建築物は其の建築線に依るに非ざれば、建築することが出来ないと云ふことに、原則を極めた訳であります、而して其の建築線は何に依るかと云へば、是は先づ道路の境界線に依ると云ふことにしたのであります、……又道路の開設せざる所にどんだん家が出来て来ると云ふのが今日の状況であります、是は洵に都市の計画上困った事で、……さう云ふやうな道路の開設なき土地に建築をすると云ふ時分には、先づ以て建築線の指定を請いまして、其の建築線に依って家を建てる……」¹⁰

都市計画調査要綱案を提出した時以来の主張は少しも変わっていない。建築線とは、「市街を作ります基準」であり、建築物のみならず「交通上の施設其の他公共施設」はことごとくこれによって定まる、と言うのである。既に街区が形成され既存の道路が整備されている所では「道路の境界線」が建築線となり、「道路の開設せざる」、したがって建築線の存在しない新市街地においては建築線が指定されるまでは家を建てることが出来ない、という制度が、池田の構想する建築線制であったといえよう。

とはいえ、このような建築線をどのようにして策定し、どのようなプランとして確定するか、といった建築線プランの形式も立案・確定の手続きも、法・施行令・施行規則のレベルでは定められてはいない。旧法体系における建築線制度の成立経緯とその問題点については石田・池田(1984)において既に詳細に論じられているところなので、ここでは以下の点を指摘するにとどめる。

1) 建築線の指定に関しては、建物の除却を要した時(施行令17条3項)以外にはなんらの補償規定・負担規定も定められなかったこと。したがって、建築線指定のみによっては最低水準の道路を確保する以上のことは本来的に困難であること。

2) 建築線の指定さえあれば道路が現に築造されていなくても建物の建築が可能であったこと。したがって将来道路となるべき空地は確保されるとはいえ、下水道など道路と不可分の関係をもつ設備の整備もないままに市街化が進行してしまうこと。

3) 「道路」および「接道」の概念が曖昧であり、長屋などが接するべき、いわば「敷地内通路」に至るまで「道路」という画一的概念の下にくくらざるを

得ず、結果、9尺という最低幅員を採用せざるを得なかったこと。

4)この幅員9尺という基準を満たす既存道路には自動的に建築線が発生することになっており、しかも既存道路の概念規定が曖昧であったから、9尺の私道を開設しさえすれば事実上どこでも建築が可能であったこと。

このように、旧法体系に確保された建築線制度とは多くの問題点を抱えたものであった。プロシア建築線法によって確立されたBプラン制度のように、あらかじめ計画された街路ネットワークの外における乱開発を防ぎ、良好な街区形態とユーティリティの整った新市街地形成を確保する、という機能を、少なくとも建築線制度単独で果たすことは困難であった。この意味で、旧法下における建築線制度は強力な街区形成手法とはなりえていない。

プロシア建築線法では、街路・広場の新設・変更・拡幅にあたっては建築線の指定が必要であり、一方、整備済みの街路に出入口を持たない住宅の建設が禁止される、というように建築線－街路－建築敷地は3項関係をなしていた。そもそもドイツにあつて建築線プランとは、第一義的には、街区をどう作るかを定める街路プランであった。これに対し、旧法においては「建築物の敷地は建築線に接せしむることを要す」（第8条）と建築線と建築敷地とが直結してしまっている。後、1935年の市街地建築物法改正により、いわゆる「接線義務」が「接道義務」に代わってからは、道路と建築敷地の関係は明確になったが、道路新設・変更の前提として建築線指定が要求されていたわけではなかったから、街区形成を導く建築線プランという意味あいはいっそう薄れてしまったといえる。

このように、建築物との関係においてのみ建築線を指定し、建築線プランを通じて街路計画を確定し街路を築造し街区を整備するという、街路を規定する制度手法としての「建築線」の機能、すなわち「街路規定線」ないし「道路予定線」としての機能を明確に指定しえなかったことが、旧法下の建築線制度を強力な街区形成手法として機能させることに失敗した最大の原因であった。

最低幅員9尺の問題についてもまた、街路を規定する制度手法を欠いたことの論理的結果であったといえる。本来、計画者側の発想としては、補償を要しない道路幅員の最大限のみを定め、道路と認める最低幅員などは定めず計画の裁量にまかせることこそ望ましいはずである。そもそも道路の計画を定めるものこそが建築線(Strassenfluchtlinie)であるという構えがとれず、単に道路の境界線に建築線が発生し、この線より建築物の突出を禁止するという狭義の建築線(Baufuchtlinie)の機能のみを重視する構えをとったために、ではその道路とは何か、という問題が生ずるわけである。道路を裁量的に定める根拠として建築線を指定しえなかった以上、道路の定義はその即物的形態から画一的に定めざるを得ない。しかも、道路と通路の弁別にも失敗した以上、最低幅員9尺という一律的基準を採用せざるを得なくなるのは論理的必然であったといえよう。

池田宏の当初の構想、「建築線を予定し」は、まさに文字どおり「建築線」を「予定」することにおいては実現した。しかし、その「建築線」はまた文字どおり「建築」を規定する「線」であり、「郊外未開の地に、市街割を先ず拵へて、其予定したる道路線に沿ふに非ざれば、勝手に建物の建築を許さず」というドイツの「市街予定計画」で用いられる「道路線」とは「市街割」に果たす役割が決定的に異なるものであった。「建築線」がなくても「道路」は出来、「道路」が出来れば「建築線」が発生してしまうからである。

では、こうした街区形成を導くべきプラン、すなわち「市街予定計画」の下に新市街地形成をはかろうという池田宏の構想はどこに行ってしまったのか。建築線が道路予定線でないとするれば、道路の配置を定めるプランとして残るのは、市区改正制度の直系たる「重要施設の計画」、すなわち「都市計画道路」の配置プランである。幹線街路のみならず補助街路、細街路に至るまで「都市計画道路」として計画決定してしまえば、用地収用の財政が追いつくなら、理論上は街区形態を予定する地区街路プランとしても機能することができる。建築線では建物を規制し、街路は「都市計画道路」として指定する、という構想であったのか。ドイツにおいては建築線を制度的基礎とするBプランという単一の形式で、都市の骨格を形成する幹線街路の配置から、局所的地区の細街路までを手広く扱ったように、旧法の下では「都市計画道路」という単一の手法で、あらゆる道路を計画することがもくろまれていたのか。

否。都市計画の「重要施設」として補助街路や細街路を指定することは、池田宏自身が次のように否定している。

「交通政策の要求として都市計画に依りて決せらる可きは……殊に重要なるは主要街路線であろう、然るに其の都市計画の施設として為すべきものは特別の理由あるものを除くの外謂はば幅員凡そ6間以上の幹線路の決定を以て其の標準とする、一町一村内に於ける小地域の局部的交通を目的とする補助道路の如きは我国法上に於ける都市計画の要件たる重要施設計画たるに適しない。」¹¹

そして、池田はこの一節に続けてこう述べている。

「然るに此等の補助線にして主要幹線路と連絡して縦横に基盤目上型を画せしめらるるに非ざれば健全なる新都市を構築すべき市街地の規準線としては其の効用を十分發揮する訳には行かぬ、」

補助街路を定め、街区を形成する必要性は十分に認識されている。ところが、

「既に建築物法の支配するありて道路に接せざらしむと雖も、公道に通ずる九尺の道路を犠牲とすれば何日にでも自由に建築することを得ざるに非ざるが故に、主要道路の設計を定むるも必ずしも凡ての建築物が之に面して建築せらるるの保證と為るものでない。必ずや進むで主要街路線を基礎として適當なる地割計画を定めて建築線の基準と為すに非らざれば到底健全なる市街地を造成することは出来ぬ。」

街区形成をはかるためには、市街地建築物法に定められた建築線制度だけでは

不十分である、という点もまた痛感されているのである。「建築線の基準と為す」「地割計画」を「進むで」定めておかなければ「健全なる市街地」は出来ない、と。では、この「地割計画」とは何か。

「抑も計画法が計画区域内の土地に対して区画整理を施行し得べからしめたる所以のものは畢竟するに此の目的に出づ、……」

区画整理こそが、この「地割計画」を担うものに他ならない、というのである。しかも、池田宏はこの「区画整理」に、

「此の運用の如何に依りては英の計画又はかの田園都市計画の理想と共に独の土地政策の要求を活現する、亦決して難くはあるまいと思ふ……国家も都市も未開発地に対して健全なる区画整理を中心として都市計画を構築するに猛進せずして可ならむや」

とまでの期待をかけているのである。さらに、

「一地一区の整理を以て満足してはならぬ……若し全地域を眼中に措き統制ある組織的計画の下に之を策進するに非ざれば……第二次の整理を断行せざるを得ざるに至るべきは案ずるに難からぬ。」¹²

と、地区内部の環境のみならず都市全域の構成を意識した区画整理の全面展開を主張している。

旧法の施行令・施行規則が定まり、旧法体系の細部が定まった大正9年以降の池田宏において、このように区画整理は「郊外未開の地に、市街割を先づ拵へて」という彼の構想を全面的に担う制度手法として、「土地区画整理の事業は実に近世都市計画の神髄といふに憚らぬ」¹³というほどの位置を与えられるようになって来るのである。池田宏が大正11年に著した『都市経営論』では、「都市計画の神髄」と題して都市計画の要点が述べられているが、その構成は、まず、「計画地域の決定」、「地域制の実施」に始まり、ついで「交通政策の充備」がつづき、これと並んで「未開地の区画整理」が掲げられ、上に引用したように区画整理の重要性が説かれている。しかも、この後に、「既成市街地の土地政策」「細民窟の整理」が続くのであるが、これを推進する手法として掲げられたものが、また区画整理なのである。

「土地政策の要求に依りて宅地の利用を増進する区画整理は英国の都市計画の如く、現に開発の過程にあり、若くは未だ開発せられざるも将来市街地として発展せむとする地域に施行して利あり、斯かる土地に対しては須らく其の発展に先ち交通政策と照応する土地政策として必ずや区画整理を断行せざる可ざるは言ふを俟たずと雖も」

既成市街地においてもまた区画整理が大切であると説かれるのである。

まさに池田宏においては、土地利用構想としての「地域制」を頂点に、交通政策、すなわち都市の骨格を定める交通計画を左に、土地政策、すなわち都市の肉づけたる街区の形成をはかる区画整理を右に配した都市計画体制こそが、「都市計画の神髄」と構想されているのであった。

区画整理制度を重要な制度手法として都市計画制に盛り込むことは、当初か

ら構想されていた事と思われる。都市計画調査会初回委員会において、いわばたたき台として配布された都市計画法草案中には既に区画整理関係の条項が含まれていた¹⁴、またそれ以前、大正7年4月、東京市区改正委員会幹事の肩書で池田宏が記した『東京市区改正事業誌』の序文には、「市街地利用地域の設定及び土地区画の整理に関する法制を確立する等之が大成を期せざる可からず」という主張が見られ、旧来の市区改正制度に地域制と区画整理制度を組み合わせた都市計画法を構想していた形跡がうかがえる。

とはいえ、都市計画調査要綱案には「建築線を予定し」とは記されてはいても「区画整理」という語はどこにも見えないし、関一の提起した「是〔区画整理〕は都市計画の調査の要目として、此の〔調査要綱〕中に掲げられる必要は無いか」という意見¹⁵についても、後の建築線をめぐる議論の中で紛れたのか、まったく議論されずに終わっている。また、都市計画調査会における法案の説明においても、「建築線を定める事は洵に市街を作ります基準になる訳で」というように、地区レベルのプランを通じて街区形態を定め市街地形成をコントロールする計画手法として最重要視されていたのは建築線であり、区画整理はむしろ建築線制度を支援する制度手法として位置づけられていたと思われる。

当初の不確定要素に富んだ流動状態から、しだいに限界が定まって来る過程の中で、すなわち、都市計画調査要綱から「建築線」という語が消え、市街地建築物法における道路の定義が都市計画調査会答申の「第2条 本法に於て道路と称するは道路及通路を謂ふ」からさらに後退し「第26条 本法に於て道路と称するは幅員9尺以上のものを謂ふ」という全く計画的裁量の余地のないものになって国会提出されるに至る、まさに建築線の持つべき街路規定機能が弱体化して行く一連の過程の中で、街区形成をはかる制度手法としての期待もまたドイツのBプランを範とした建築線制度から、少なくとも区域内においては街区を一元的かつ計画的に規定することができ、補償・収用規定も完備し、工作物収用規定すら手当されている区画整理制度へと移行していったと、われわれは見る事ができるのである。

建築線プランに基づき、これを実現するために区画整理事業を行う、というドイツの都市計画法の仕組みとはまったく逆転した、区画整理という事業の場を通じて「地割計画を定めて建築線の基準と為す」という池田宏の苦肉の解を、われわれは、このように考えて初めて理解することができるのである。¹⁶

5.3: 地区プランの日本的形態を求めて

限界はあったとはいえ、地域制・建築線・区画整理など個別の用具は確保され、池田宏の説くように、その運用しただけでは地区プランを通じた市街地形成コントロールの道の可能性は開かれていた。「重要施設の計画」としての街路プランと区画整理事業が両輪として全面的かつ円滑に機能すれば、かつてホープレヒトがベルリンにおいて構想した2段階的街区形成方式の実現にすら結び

つきえた、ともいえよう。ではこの、区画整理という事業の場において地区レベルのプランを策定し、その全面展開によって郊外新市街地の街区形成をはかろうとする池田宏の構想は、どのように展開しえたのであろうか。

震災直前から開始し、震災後は爆発的勢いを示した郊外化の進行に直面して、この区画整理を通じた市街地コントロールという構想を全面的に適用することの困難は早くも露呈した。大都市における郊外化の進行に先だって、区画整理事業を展開することは、ただでさえ少ない都市計画技術者を震災復興に振り向けていた状況の下では、物理的に不可能ですらあった。

大正13年、復興局書記官・菊池慎三は「郊外都市計画実行案解説」と題する論説の中で、区画整理の全面展開は事実上不可能であるから、これに代わる改善の策として、積極的建築線指定を推進し郊外市街化のコントロールをはかるべきであると説いている。

「東京都市計画の見地に於て郊外新建築を放任することの出来ないことは、万人の認むる所であり、東京地方委員会は、大正9年以来地域制の調査と共に委員を設けて郊外整理に付て調査し、昨年8月當局に対して何等かの対策を講ずべきことを建議したのである、一方に於て先年来技師を特置して近郊町村の区画整理の基本調査を終って、昨年7月関係者の第一回協議を長岡都市計画局長の下に開いたのである、区画整理の必要は漸く廣く認められるに至ったが、現に着手中のものは世田ヶ谷其の他遠郊町村に三四件ある丈で未だ十分に行き亘らない……幸にして震災前の区画整理基本調査の図面は東京府にあった写などが大部分焼失を免がれて居るので郊外都市計画を進行するに支障はない」

と、郊外都市計画の基本は区画整理にあることを認めた上で、

「併しながら郊外に対して強制的に区画整理を実行することは法律上は別とし事実上出来ない……當局者に残る所は建築線の指定である、之に因つて略々区画整理の遂行に近い実績を挙げるより外はない。」¹⁷

と、その実現が困難である以上、区画整理の代用として「建築線の指定」を多用すべきである、と説いているのである。

このような意図の下に、大正13年9月5日、復興局長官より警視總監・東京府知事・神奈川県知事宛、新市街地について積極的建築線指定を求めた通達、「新建築敷地に於ける建築線指定に関する件依命通牒」（官計発第144号）が発行される。

これまでは、「土地区画整理を施行せざる焼失地域に対しては、市街地建築物法第7条但書の規定に依り建築線を指定し、以て成るべく土地区画整理を施行すると相等しき効果を収むるの方針を以て」のぞんでいたが、今後は「郊外に於ける未建築地に対しても亦之と相照応し、専ら土地区画整理を施行せしむる従来の方針を促進すると共に、開発建築急激にして区画整理の実行を俟つの違なき地域に対しては、之を現状の儘放任するに於ては、早晩莫大なる公費を投じて整理するを要するに至るべきを以て、特に建築線指定の方法に依りて新

建築を規律するは最も緊要の事と被認」、と、土地区画整理が間に合わない場合は放任せず積極的建築線指定で対処せよ、というのである。しかも、その建築線指定にあたっては、街区形態の確保にとどめず、区画整理の街路設計の最低標準6m、例外的に4m、という基準にあわせ、「可成幅員十分なる建築線を予め指定し、又建築線指定の機会を得る為9尺以上の道路に沿ふ建築敷地に付ても一定の範囲を設けて建築の認可を受けしむることに改むる」ようにせよ、という通達であった。

こうして、急速な郊外化に対処する、いわば緊急避難的措置として「郊外未建築地」に対する積極的建築線指定が導入されるに至り、郊外新市街地開発にあたっては区画整理を通じてそのコントロールをはかろう、という構想は破綻し始める。

こうした方針の下、郊外新市街地形成コントロールをめざして積極的建築線指定の実践が開始される。積極的建築線指定の運用による市街地形成コントロールの実態については石田・池田(1984)が既に詳細に論じているところである。そもそも土地区画整理の追いつかない地区に対する緊急避難措置として始まった積極的建築線指定の運用は、しかしながら、同論文が指摘するように、そのさまざまな模索と試みの展開にもかかわらず、結局のところ、土地区画整理の補助、あるいは土地区画整理が実現するまでの予備的なもの、あるいは土地の区画整理が実現しなかった時に止むを得ずそれに代える代用品、といった域を超えることは出来なかった。¹⁸

ドイツでは「Bプランが市街地の将来像を画き、それを実現してゆく1つの主要な事業手法として区画整理が位置づけられていた」のに対し、日本では「土地区画整理計画によって一定の市街地像を画いており、……『建築線』計画はその補助的なもの」¹⁹という構図は、建築線制度の根本的強化、すなわち市街地建築物法における即物的道路概念を計画的・裁量的なものに改め、建築線独自の収用・補償規定を整備することなくしては、変わりようもないことであった。旧法成立直後に池田宏が構想せざるを得なかったように、建築線図はあくまでも規制手段としての位置にとどまり、市街地像を構想する地区プランとしての役割は期待され得なかったのである。

このように、区画整理事業の局面にこそ地区形成の契機を期待するという構えは、一貫して変わることなく、しかもその全面展開は困難であった。したがって、地区プランを通じて市街地形成をコントロールしようという意図は区画整理事業の容易な局所に集中せざるを得なかったのである。

区画整理の全面展開という構想は破綻したとはいえ、区画整理の実行しうる地区においては、少なくとも整った街路と3%の公園²⁰を確保することができた。

街路プランの視野が拡大し、公園・学校など公共施設をもその対象にとらえつつ、建築形式や建物形態を有効にコントロールしうるゾーニングと統合ない

し連動した総合的地区開発プランに高まって、初めて近代都市計画制の中核的な装置たりうる、というのが第1部で得たわれわれの論点のひとつであった。

日本において実態上、サイト・プランの立案から実際の街区形成に至る、計画的なプランに導かれた市街地形成を実現する拠りどころとしての役割が期待されていた区画整理もまた、このような方向をめざして展開しようとする。

昭和8(1933)年に定められた「区画整理標準」は、単に街区や画地の規格などの「区画」を「整理」する上での技術的基準を示すにとどまらず、区画整理を契機として立案されるべき地区プランの基準を示したものと見ることができる。

「小学校(児童公園を含む)商店街、幼年公園及幼児公園の配置の計画を樹つること」、「公園、社寺、史跡地、水辺、眺望地又は著名なる独立木、並木、樹林等に対しては当該地に面し又は之を包容して観賞広場を設け且之等の土地を連絡する遊歩道を計画すること」、といったきめ細かい施設に対する配慮が示され、また「設計の主旨を実現する為必要ある場合には風致地区、空地地区高度地区及後退建築線の制度を運用する外路線的商業地域の設定に付考慮すること」とゾーニングとの連動すら指示されているのである。

これに対し、昭和12年に定められた「建築線指定標準」には、「11. 必要に応じ空地地区の指定並に建築物の壁面の位置の指定を併せ講ずること」とあるのみで、施設配置やゾーニングとの連動に関しては特段の配慮が求められているわけではない。

宅地造成の完了をもって終結してしまい、あとは一般的建築規制に委ねてしまうことになるという区画整理事業の限界と、たとえゾーニングとの連動をはかったところで、建築形式を特定できないゾーニングの限界を知りつつも、なおかつ計画者としては区画整理という場に、総合的地区開発プランを通じての市街地形成コントロールという近代都市計画制の核心のよりどころを求め他はなかったといえよう。わが日本においては、区画整理事業という場こそ近代都市計画を育むことのできる唯一の揺籃であった。

小結

このような意味で、わが日本の都市計画制の下では、区画整理事業の洗礼を受けて初めて近代都市計画制の恩恵に浴した街になりうる、ということが出来る。区画整理事業のなされない地区では、補助街路・細街路を定め、街区形成をはかる制度手法は、わが日本の旧法都市計画体制の下では、いわゆる積極的建築線指定という便法しか用意されていなかった。ドイツにあっては、どのような街路であってもBプランを通じて策定され築造される原則が貫かれていた。イギリスにおいてはプランニング・スキームの対象区域内では全ての街路が計画的に配置されることは言うまでもなく、対象区域外であっても建築条例の支

配の下、街路の新設にあたっては画一的とはいえ高水準の街区基準が設けられ、街路配置についても自治体の認可が必要であった。

わが日本にあっては区画整理事業のなされない地区では、積極的に建築線を指定しない限り、細街路は「自然」に形成され、出来上がった9尺の道路敷地の境界線には建築線が自動的に「発生」してしまう。都市計画制度が確立していながら、「基盤未整備」と呼ばれる新市街地が形成されてしまう不思議は、区画整理地区と積極的建築線指定地区以外の地区については何の計画的街区形成手法も手当されていない事態の当然の帰結であった。都市計画区域内における街路はすべて計画的に配置されるという原則は、わが日本の都市計画制においては今日に至るまで確立していない。都市計画区域内といえども、都市計画道路という枝に咲く区画整理地区という花のほかには、都市計画制の恩恵は十分に行き渡ることが出来なかったのである。

このような、局所的地区においてのみ都市計画制のめざした良好な市街地環境を享受することができる、という事情は必ずしも日本固有の特質とはいえない。ドイツにおいて高い環境水準を享受しえたのは郊外の戸建て住宅ゾーンという限定的な地区においてのことであったし、イギリスのプランニング・スキームは、建築条例の支配する大海に浮かぶガーデン・サバープという別天地に事実上その運用を限定されていた。既成市街地の既存の環境水準にかかわることなく、新規の水準を獲得するためには、局所的な地区を限定し画一的な一般規制を離れた別途のシステムの下で市街地形成を進めることが、わが日本においてもまた必要とされたというに過ぎない。

日本固有の特質は、その局所性にあるのではなく、その局所とそれ以外の地区との落差の著しさにある。ドイツ、イギリス両国にあって、新市街地形成における秩序ある街区形成という課題は近代都市計画制の成立以前に解決済みの事項であり、近代都市計画はむしろ、その画一的な街区形成手法をのりこえ、低層低密住宅地とそれにふさわしい環境を確保することを課題としていた。ひるがえって、わが日本においては街区形成という、いふならば近代都市計画以前の課題をも都市計画の課題として追求しなければならなかったのである。「基盤整備済」か「基盤未整備」か、という区分が都市計画の達成度を測る重要な指標になるという点こそ、まさに近代日本都市計画制の日本の特質を象徴的に示しているといえよう。

第5章の注

- 1 報知新聞、1918年6月25日。
- 2 池田宏(1914)「独逸自治経営の精神及長所(中)」『斯民』9:6,pp.10-12。
- 3 同上、pp.13-24。
- 4 この「建築線を予定し」の一節のもつ意味については、石田頼房・池田孝之(1984)『「建築線」計画から地区計画への展開』の第5章が詳しい。本論文もこの文献から多くの示唆を受けている。本節の記述中、同論文における指摘と重複する箇所も少なくないが、われわれ固有の論点の背景・関連事項を確認しておく必要上、あえて先行研究と重複した記述を避けないことにした。
- 5 『都市計画調査会議事速記録』pp.14-15。
- 6 同上、附,p.7。
- 7 同上、p.28-29。なお、「地帯」と「地域」の違いに関しては、例えばフランクフルトのゾーニングにおいて、都心からの距離に応じてほぼ同心円状に設定されていた「zone」を「地帯」、住居・工業・混合といった用途に即して区分された「viertel」を「地域」と呼ぶのが一般的であったようである。また、やはり用途に着目して区分されるアメリカのゾーニングは「地域制」と呼ばれていた。主に密度規制の段階的区分をめざして同心円状の区分する場合を「地帯制」、用途に着目して様々な地区形状に区分する場合を「地域制」と呼びわけていたようである。昭和7(1932)年の座談会では以下のような発言が記録されている。

「池田君 都心からの距離に従って建築を研究する位のことは矢張りひつようでせうね、地帯法は今迄のやうな地域法でなくて地帯といふか……」

笠原君 1925年にベルリンで改正しましたところのあの方法がいいと思ひますね。

菱田君 空地地区、高度地区といふのは其の地帯法のつもりなんですがね、……」

(「住宅及住宅地問題研究記録」『都市公論』15:11,1932,p.64)
- 8 同上、附,p.26。
- 9 同上、附,pp.26-28。なお、項目中の「一定の制限」についても片岡は「一定の法規」という語を主張し、建築法規に対するなみなみならぬこだわりを見せている。この点については、井上友一(東京府知事)の「「一定の法規」と云ふと、何だか統一するやうになる」、堀田貢(内務省土木局長)の「余り重箱楊子になつても困るから」という、裁量性の余地を確保したい行政官の立場からする主張が通った。
- 10 同上、pp.109-110。
- 11 池田宏(1922)『都市経営論』p.282。
- 12 以上の引用は、いずれも同上、pp.282-283。
- 13 池田宏(1921)『都市計画法制要論』pp.240-241。
- 14 調査会における関一の発言、「此の都市計画法の草案……の中の二十三条

以下には区画整理に関係しました事が大分ございます」、から明かである。

『都市計画調査会議事速記録』pp.29-30。

- 15 同上,p.30。
- 16 なお旧法体制の下で、地区レベルのプランを通じて市街地形成をコントロールする制度手法としては、「一団地の住宅経営」を掲げねばならない。これについては、池田宏が「田園都市等を企画して一団地の住宅経営を為すを以て都市計画の一施設とするの緊要なること亦申す迄もない」（『都市計画法制要論』p.242）と説明しているように、「田園都市」ないし「田園郊外」の設営を目的としたものであったが、都市計画法施行令中に列挙された都市計画施設のひとつとして突如現れたものであり、どのような経緯で構想されたものかについては明かでない。
- 17 菊池慎三(1924)「郊外都市計画実行案解説」『都市公論』7:11,pp.11-12。
- 18 石田・池田(1984),pp110-111。
- 19 同上
- 20 土地区画整理事業施行にあたり3%の公園を確保する申し合わせは、昭和2年4月の都市計画主任官会議において定まったといわれる。北村徳太郎(1933)「新しい土地区画整理と其の空地及修景問題」『都市公論』16:6, p.135。

結

第1部において、われわれは発生期の近代都市計画制、すなわちドイツにおいて「Stadtebau」、イギリスにおいて「town planning」と呼ばれた制度に込められていた構想を検討した。その結果、その構想とは、主に郊外低層低密住宅地の実現をめざして、極端となった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た上で、街路・公共施設プランとこれとを統合ないし連動させた総合的地区開発プランを確立し、これを通じて新市街地形成をコントロールしようとする構想であった、という結論を得ることができた。

画一的で単調であったとはいえ相当水準の市街地環境を確保する街区形成手法は近代都市計画制の成立以前に、ドイツでは建築線制度として、イギリスにおいては建築条例を通じて、既に確立していた。近代都市計画制は、むしろ、この確立済みの制度手法の画一性を打破し、きめ細かい配慮の下に市街地形成をコントロールする制度をめざして成立したものであった。

また、都市の骨格形成という点についても、近代都市計画制成立以前の段階において相当の成果をおさめており、都市全体の機能配置パターンの再編という課題は、いずれ達成すべき課題ではあっても、当面とりくむべき第一義的な課題ではなかった。

したがって、われわれは、きめ細かな配慮の行きとどいた、緑あふれる麗しい郊外住宅地を形成すること、「アメニティ」という言葉で形容される良き市街地環境を郊外の新天地において実現すること、これが近代都市計画制の、その出発点における新機軸であった、とすることができるのである。

以後、近代都市計画制は、ほぼ半世紀をかけて郊外住宅地形成の技法を蓄積しつつ、その成果を、一団の住宅地あるいは局限された開発地区から、大規模なニュータウンへと拡大して行くことになる。

こうして蓄積された新市街地の形成の技法を既存の都市の再編にも適用しようとし、結局のところ破綻ないし方向転換をせざるを得なかった試みが、1960年代に各国で展開したマスタープランを確立しようとする試みであり、再開発の試みではなかったのか、と私考しているのであるが、この点は今のところ単なる仮説の域を出ない。ただ、郊外新市街地におけるアメニティ形成をめざすところに近代都市計画制の出発点を指定することによって拓きうる史的展望のひとつの可能性として示唆しておきたい。

さて、われわれは第2部において、近代日本都市計画制、すなわち旧法体制に込められた構想を、第1部において得られた論点に即して検討すべく、まず住宅政策の契機に関して検討し、ついで地区別・路線別建築規則すなわち地域制導入の企図と問題点について検討し、最後に総合的地区開発プランの位置づけについて検討した。

ここで、論点を総括しておくなら以下のようなだろう。

1)わが日本においては、まず、近代都市計画の前提条件というべき、基本的な街区形成制度も、一般的建築規則も未確立であった。都市改良・都市改造をめざす基幹施設整備事業は「市区改正」として制度化されていたが、その対象は東京市域に限られ、財政措置も弱体であった。

2)したがって、幹線街路を開設し、上下水道を敷設し、拠点的施設を配置するといった市区改正以来の施策、また、最低限の街区形成制度と建築規則とを確立するという懸案、すなわち、いわば近代都市計画制以前の都市改良的段階に属する施策の拡充・確立を行うことが、旧法体制導入における特殊日本的な第1の課題であった。

3)同時に、ようやく先進工業国の一員として経済戦に突入しようとする日本の産業の基地であり、また司令中枢ともなるべき大都市を飛躍的に整備する、という新たな国家的要請を引き受けるべく、上記の都市改良的施策の拡充に併せて、大都市の最適な機能配置を構想した上で、特化した諸地区が連結した効率的な組織へと大都市を再編・拡大して行く仕組みを確保すること。この、当時の日本の特殊な地位を反映した要請を「都市計画」の課題として引き受けることが、旧法体制導入における特殊日本的な第2の課題であった。

4)この2つの特殊日本的課題に答えつつ、大都市再編のプロセスの一環として新たに形成される郊外新市街地形成において、その機能にふさわしい高水準の街区を形成し施設基盤を整備しうる制度手法を導入すること。すなわち、西欧先進列強において進展しつつあった近代都市計画制に相当する制度を日本においても先取的に整備すること。これが旧法体制導入における、近代都市計画制本来の契機ともいうべき第3の課題であった。

5)この、第1、第2の特殊日本的課題に答えるべく、旧来の市区改正制度を引き継ぎつつ拡大し、実態的都市域を都市計画区域として確定し、これを一元的に統括する都市計画地方委員会を設立し、地域制によって都市内の機能配置の概略を予定し、その配置に従って幹線街路、都市施設を配する、という体制が築かれ、建築法規が実定され、この体制の下に、都市スケールのプラン、すなわち地域制プラン、交通プラン、基幹施設プランが策定され、各種事業の一元統括と機能配置の実現が確保されるという構想が用意された。

6)一方、第3の課題に対しては、郊外地が宅地化する機会をとらえて施行される土地区画整理事業という場を通じて、地区開発プランを策定し街区形成をはかろう、という構想が用意されることになった。

以上のような構想として出発したものが、旧法都市計画体制にほかならなかった。このような体制の下で、一連の都市整備が進展し、郊外化の進行によって有効宅地が拡大することを通じて、住宅問題もまた最終的には解消されると期待されていたのである。

さて、このような旧法体制に込められた構想を、われわれはどう評価すべきであろうか。

池田宏、関一など都市計画制の導入を推進した人物達が、ドイツ、イギリスの都市計画制を強く意識し、とりわけドイツの都市計画制を日本の状況にあわせて手直ししつつ先取的に日本に導入しようとしていたこと、その際に郊外住宅地形成をはかる地区プランの導入を重視していたことは既に見たとおりである。社会政策論者達もまたドイツの住宅政策・都市政策を正確に理解した上で、郊外住宅地形成の課題をもその視野の内に収めていた。西欧先進列強の新施策に目配りを怠らず、「世界の大勢」の動向を機敏にとらえ、日本の現実にあわせて一定の手直しを施した上で、諸制度を先取的に整備することは、大正・昭和初期の官僚達一般に通底する基本的な態度でもあった。

こうした制度的移植のプロセスを通じて、西欧近代都市計画制に盛り込まれていた新しい各種制度手法の個別的要素は、わが日本の旧法体制の中においても、形式的な可能性としては一応確保されてはいたのであった。いわば、さまざまな種子は蒔かれたのである。そのうち、土壌に適したものは発芽し根を張り大きく育って行く一方、土壌に適さないものは芽を出せず、あるいは萌芽のまま立ち枯れてしまう。

こうして、旧法体制の下、都市機能の概略的配置を定め、基幹施設整備を推進する体制は、その特殊日本的要請を基盤として相応に機能することができ、一方、配置される機能を担う実体、すなわち各地区の内実たる市街地の形成をコントロールする体制の構築は不十分に終わった。ゾーニングは都市機能の概略的配置を定めるという地域制本来の基本的性格を反映して、きめ細かく運用することが困難であり、また、そのような運用を実現したところで画一的なゾーニング・カテゴリーの下では、構想の表明という以外には実効性を期待することはできなかった。また、計画的な街区形成を確保すべき地区プランの確立はなされず、区画整理事業という場における運用に依存した形態としてのみ、その可能性が残されていた。一般既成市街地や区画整理事業を経ずに市街化して行く新市街地には、したがって肌理の細かいプランニングが及ぶことは期待できなかった。

ドイツ、イギリスにあっては近代都市計画制成立以前に確立していた基本的街区形成制度という、いわば近代都市計画制の土壌は、わが日本においては存在していなかった。日本の旧法体制は近代都市計画制以前の、最低水準の街区形成制度と、既成市街地・新市街地の別なく適用される——この意味において画一的な——建築規則とを整備すると同時に、近代都市計画制本来の新機軸た

る、郊外新市街地独自の高水準の地区形成制度手法を整備する、という、本来は2段階の論理的・歴史的過程を要する課題を一挙に解決しようとするものであった。

建築形式も、戸数密度も有効にコントロールしえず、既成市街地・新市街地の区別もなく、単に迷惑な用途が立地しうる区域を確定するという程の効果しか持ち得なかったゾーニングを含め、都市計画区域全域に適用される旧法下の「都市計画」とは、実は、近代都市計画制以前の段階、都市改良・都市改造の段階に属する、防火・安全・侵害防止などを主眼とする警察規則的な画一的建築規則、最低限の街区形成制度、営業条例的な迷惑用途の立地限定制度、都市改良・都市改造的な基幹施設形成事業などの束にすぎなかった。

近代都市計画固有の、きめ細かな配慮の行き届いた高水準の市街地を新規に形成するという目標は、区画整理事業を通じて開発される局所的な地区において追求されるべき課題であった。

局所的地区において高水準の市街地形成をはかろうという目論見において、わが日本の区画整理事業は、付加的に開発される地区を順次整備して行こうとするドイツの近代都市計画制と、また一団の住宅地を旧来の建築条例に拘束されることなく開発して行こうとするイギリスの近代都市計画制とも、同型の構えに立っていたといえる。しかし、区画整理を通じて形成すべき郊外市街地の具体的な姿、希求すべき新規の住宅地像が、この新制度の導入に先立って前提されていたわけではなかった。わが日本にあっては、特に制度的手当をしなくても、郊外においては庭付き戸建住宅が建って行くだろうことは予期され得たゆえに、低層・戸建住宅の建設を強制する緊要性はなかった。庭付き住宅を前提しうる限り、広幅員の街路や連担した後庭などで空地確保を強制する必要もまた薄かったわけである。

ドイツ、イギリスにおいては、新形式の低層低密住宅地を形成するため、過大な街路幅員と画一的な街区設計を求める旧来の方式を打破して、一見不規則なピクチャレスクなサイトプランを実現することが課題であったのに対し、わが日本においては、錯綜した土地所有と屈曲した農道を基礎として逐次付加的に複雑な街区が形成され郊外が無秩序なカオスへと転化して行くことが、郊外市街地形成における最大の問題と捉えられていた。このことは、市街地の立ち姿を明確に描いた総合的地区開発プランにではなく、むしろ直截に街区形成支援手法たる区画整理制度にこそ、郊外市街地形成手法としての期待と関心の重点をすべりこませることになった要因でもあったに違いない。

こうして、都市計画区域全域にではなく、とりあえず区画整理地区に局限された可能性として、近代都市計画制の芽は伸びようとしていた。しかし、その局限された地区においてさえ、市街地の具体的な立ち上がりの姿に向けて、開発をコントロールする手法は特に用意されず、街路・公園その他用地の配分と敷地割が完了した後は、一般的ゾーニングと建築線に市街地形成を委ねるほかになく、結局のところ立ち上がる建物の建築形式すら有効にコントロールすることは出来なかった。

区画整理事業を通じて稼働する、このような日本の近代都市計画制は、空地に富んだ庭付き戸建て住宅が、特段の制度的保障がなくとも前提できた時代と地区においては、一定程度有効に機能しえた計画制であったとすることができる。この前提が崩れる時、わが日本の近代都市計画制も、その郊外住宅地形成の機能を一挙に喪失することになるのは、けだし論理的必然であった。

以上のような意味で、わが日本の近代都市計画制は、都市を遙かな高みから俯瞰する視点から天くだってくる都市スケールのプランと、地にはりついた区画整理設計はあっても、人の目の高さに立ち上がってくる市街地の姿を構想し築いていくべき総合的地区開発プランを欠落したまま出発し、なお今日、その確立には至っていない、と結論することができるのである。

そのような欠落を埋めようとする模索と試みは、昭和期の都市計画プランナー達によって積み上げられて行くことになる。その困難な過程を追究することは、この論文の視界を超えた、また、もうひとつの興味深い課題ではある。

あとがき

都市計画とはいったい何なのか。そんな簡単なことがわからない頭の悪さが、私を都市計画研究の道に追い立てたというのが、事の真相である。大学院に進学してからほぼ10年間もぐずぐずと、そんなことを考えてきた、そのとりあえずの経過報告のようなものが、この論文ではある。

そもそも都市計画というものが出来あがった最初の姿なら、いくぶん単純であろう。それが何をめざして、どんな仕組みで、どう動いていたのか、理解することができるかもしれない。そんな短慮が、近代都市計画が発生する歴史的過程を追うという、泥沼のような課題に足を踏み込むきっかけであった。要は都市計画というものを単純明解にとらえて見たかっただけなのである。

したがって、この論文では、図式主義というそしりを免れない難は承知の上で、都市計画という複雑きわまりない怪物を、あえて単純に図式化してみることをこころがけた。複雑な対象を、細部のみずみずしさを失わせないまま見事に料理して見せるのがプロの歴史家というものなら、この論文は、ただ都市計画をその根っここのところから研究してみたいという不遜な野心を抱いただけの、歴史にはズブの素人が、慣れぬ出刃包丁をふりまわしてこしらえた、たたきのようなものであろう。だが、こしらえた本人には、魚の良さが包丁裁きのまずさに勝って、それなりに野趣ある結構な味わいをもたらしてくれてはいるのである。いまとなつては、いちばん旨いはずの肝を知らずに流してしまっていないことを願うのみである。

この料理に手を出した10年前には、内外ともに都市計画史研究の蓄積は薄く、ごく初歩的な史実を確認し、関係づけて行くだけでも素人の手にあまりそうであった。しだいに内外の研究成果が蓄積されはじめ、それらを借用しつつ、素人なりの見通しが立ちかけた博士課程の半ばの頃、サトクリフ教授の労作が出版された。当時は、少なくとも西欧の近代都市計画成立史に関しては、決着がついた、とさえ、思えたのであったが、一から勉強し直すうちに私なりの図式を描き、いくつかの論点を付け加えられたようにも思う。

このような迂余曲折を経ながらも、とにかく研究生活を続け、この論文をまとめた文章にできたのは、実に多くの方々のおかげでした。特に記して感謝したいと思います。

川上秀光東京大学教授からは、近代都市計画史の初歩の講義から、資料の示唆・入手、概念規定・用語選択の方法、学位論文としての組立て方、などにいたる研究の要所に関する御指導をいただきました。むろん、こうした点に関してこの論文に欠陥があるとすれば、そのような御指導にそむいた私の責であることはいうまでもありません。

森村道美東京大学助教授は勝手放題な研究を続ける私を終始暖かく見守りながら、指導教官として要所要所で適切な方向を示して下さいました。このような御指導がなければ研究をとうに放棄していたかもしれません。

そもそも都市計画研究の面白さを手ほどきして下さり、主宰する共同研究の場に加えて下さったのは、当時東京大学におられた渡辺俊一博士でした。資料の教示から使い方、研究上の方法論に始まる比較都市計画史研究の基礎から、主題の設定、資料・文献の入手、論点に関する議論に至るまで、研究上のあらゆる側面にわたって助言と御指導をいただきました。このような御指導がなければ、そもそも私が都市計画史分野の研究を志すことさえ不可能であったことでしょう。

また、都市計画史研究会の諸兄からは多くの援助と助言をいただきました。特に、西山康夫名古屋工業大学助教授からはイギリス都市計画に関する知見と資料を教示していただき、また終始暖かい助言をいただきました。大村謙二郎博士からはドイツ都市計画に関する知見と資料を教示していただきました。合田素行氏からは研究会における共同研究を通じて日本の都市計画史に関する知見を教示していただきました。

Anthony Sutcliffe シェフィールド大学教授には、イギリスの都市計画史と建築条例に関する知見と資料を教示していただきました。

横浜国立大学に勤務するようになってからもいつ果てるともなく勝手放題に研究にふけることを許して下さり、また多くの文献・資料を貸与して下さった小林重敬教授に感謝します。また、怠惰な私を援助して下さった都市計画研究室の諸氏に感謝します。

直接の助言をいただかなかったとはいえ、研究の成果を通じて様々な知見を教示して下さった都市計画史研究者の方々に感謝します。特に石田頼房東京都立大学教授には、その著作を通じて多くのことを学びました。

また、最後に、東京市政調査会市政専門図書室をはじめ、内外の図書館で文献・資料の閲覧・複写の便をはかってくださった諸氏に最大の感謝を記します。こうした資料との出会いがなければ、この論文は体をなすはずもありませんでした。