

近代京都の土地区画整理事業地における町割についての研究

下村 泰史

1. はじめに

京都では他の大都市より遅れて、昭和の始まりとともに土地区画整理が始まった。これは、歴史的な中心市街地に対しては行われず、それを取り囲む郊外地において環状道路の整備と併せ、多数の地区が相互に連担する形で施行された。これは旧都市計画法第13条に基づく強制力のある都市計画事業として始まっている。土地区画整理事業自体はそれ以来途切れることなく今日まで行われてきたが、この1930～70年代にわたって行われた環状整備は、今日の京都市という都市の枠組みを決定する重要な都市計画であった。

これらの事業地区に被せられた「町割」を見ていくと、幾つかの街区をまとめて一つの「町」や「丁目」とする一般的な「街廓式」ではなく、中心軸として道路をもちお向かい同士が同じ町内となる「路線式」の「町」が整然と並んでいる地域があることに気づく。これは京都の中心市街地の鉾町に代表される両側町を想起させるものである。

京都の歴史的な市街地における両側町は、1944年に発表された秋山國三の「共同沿革史」以来、京都の町衆のコミュニティの結束と結びつけて論じられてきた。そして近年、町家を活かしたまちづくりや地域コミュニティの環境・景観保全の意義が注目される中で、この両側町の仕組みも歴史学の枠をこえ、都市デザインの観点からも関心を集めるものとなっている。

戦前期に整備された路線式両側町構造の町は、この伝統的な両側町を新市街地に援用したもののようと思われる。その経緯を明らかにすることは、これからの市街地のコミュニティ・デザインについては景観保全に寄与すると考えられる。

こうした動機に基づき、本研究では、京都市の土地区画整理事業地における町割について、路線式両側町構造の地区に注目しながら、①町界線の走行状況、道路との関係や町面積等、町の形態についての分析を行うとともに、②町割を規定するガイドラインに注目しながら、その適用状況について歴史的な経過を明らかにすることを目的とする。

京都市では、昭和初年から今日まで途切れることなく土地区画整理事業事業が行われてきている。まず最初にその歴史を概見し、研究対象とする地区を選択した。ここでは、北大路、西大路、九条通、東大路及び白川通といった環状道路整備とあわせて相互に連担する形で整備された地区群に限定することとした。

具体的には北部地域（北大路沿いに連担）17地区、西部地域（西大路沿いに連担）9地区、南部地域（九条通沿いに連担）5地区、東部地域（東大路及び白川通沿いに連担）7地区、計38地区を対象とした。

2. 京都市の土地区画整理地区における町割の種類

第2章では、京都市域の土地区画整理事業地区における町の形態及び配置について客観的な分析を行った。

まず、各地区の町の境界線（以下「町界線」という）の幾何学的な走行状況について類型化を行った。これにより①初期街廓式、②路線式両側町、③路線式バリエーション、④混在型、⑤不規則型、⑥街廓型、といった類型が取り出された。

次にGISデータを用いて、各事業地区の区画街路と「町割」の関係について、町界線の位置について数量的に検討した。街廓式とは町界線が道路沿いの官民境界線に追い出されている、今日一般的に見られる型である。一方、道路が町の中央に現れる路線式両側町は、街区内を走行する町界線の延長比が50～80%と際立って高いことで明瞭に特徴付けられた。これらは1935～1941年に換地処分を受けた地区に集中している。

次いで各事業地区における町面積分布について検討を行い、そのタイプを整理した。町面積については各時期のガイドラインにおいて基準が与えられているにも関わらず、その拘束は必ずしも強くなく、明瞭なモデルが適用されていた路線式両側町モデルの時期においても、十分に参照されているとは言い難いことがわかった。また路線式両側町タイプの典型的な地区においては、町面積のばらつきが小さい傾向が見られた。

3. 京都市の土地区画整理地区における町割に関するガイドラインの検討

第3章では、京都市における区画整理地区における町の設定についての技術的ガイドライン文書群について、それらの相互関係を分析した。

戦前においては「京都市区画整理地区ニ於ケル町界町名地番整理方針綱要（1931）」、「『京都土地区画整理事業概要』所収『町界町名地番の整理』（方針の部）（1935）」等がある。両者には路線式両側町モデルについての詳しい説明があることが共通しているが、後者が前者と異なり「南北に長い短冊形」の町しか取り上げていないことなど内容に微妙な差異がある。これは、前者が区画整理地区すべてに適用すべく構想されたものであるのに対し、後者が直近の課題であった北部地域での具体的な方針として策定されたものであることによると思われる。また1931年の「綱要」においては、「路線式ヲ以テ成ヘク京都旧来ノ伝統ヲ尊ヒ」といった京都の都市空間形成の伝統的作法や、「修交関係共同自治関係等ニ於テモ（中略）効果多シ」といったアクセス性やコミュニティ形成関係に関する記述が、路線式両側町を採用する理由として挙げられていることが明らかになった。

戦後しばらくたった1974年に施行された現行の「京都市土地区画整理地区内における町名町界地番整理要綱」においては、戦前期のガイドラインに明記されていた路線式の原則が破棄され街廓式が明記された。

4. 実空間とガイドライン

第4章では、まず第2章におけるフィジカルな空間分析と、第3章で検討したガイド

ライン文書の適用状況とを重ね合わせ、整理を試みた。

実空間において路線式両側町モデルが使われなくなっていく時期（終戦直後）と、ガイドラインにおいて路線式が破棄され街廓式が明記される時期（1970年代）には大きなタイムラグがある。この間も含め、1930年代の初期から1970年代以降まで時代区分を行い事業類型の時系列的な整理を行った。時代区分は、①従前の小字界が規定性をもつ初期街廓式期（1929～）、②路線式両側町モデル適用期（1935～）、③戦中期（1942～）、④戦後空白期（1946～）、⑤土地区画整理法施行からの時期（1955）、⑥「住居表示に関する法律」を準用し街廓式が取られる時期（1962～）とした。各時期の現実の事業において町割がどのように選ばれているかについて、いくつかの事例を詳細に検討した。

初期街廓式期においては、初期事例の洛北地区（1931：北部地域）（括弧内は換地処分年。以下同じ）について観察を行った。ここでは街区内の町界線延長比の低い、街廓式をとるが、戦後のガイドライン下でのものと異なり、町の配置はまちまちで面積もばらつきが大きい。ここでは従前の小字界が新しい町界を強く規定していることがわかった。

路線式両側町モデル明瞭に見られる5地区では従前の小字界はほとんど無視されていることが見て取れた。不調に終わった西院南部地区は洛北地区と同様小字界に即した町割が計画されていたが、その後同じ地域で市の直接施行によって実施された西第一地区（1939：西部地域）では、西院南部地区の街区配置を継承しながら、町割については従前の小字界をまったく無視した路線式両側町モデルが採用されている。

施行期間が第二次政界大戦期にあたった地区では、戦中に換地処分が行われた地区はほとんどなく、多くの地区で施行期間の遅延が見られる。そしてそこでは路線式両側町モデルは採用されていない。西第三地区（1960：西部地域）の例をみると、初期と同様小字界の尊重が見られる。これ以降は街区内地区界線はほとんど見られなくなっていき、街廓式が主流となる。

その後1961年には、街廓式を原則と位置付ける「住居表示に関する法律」が施行され、京都市においても実務的にはこれが参照されることとなる。1974年以降は、街廓式を明記した新要綱が運用され今にいたる。西賀茂地区（1978：北部地域）には、一般ニュータウンに見られるような整然とした街廓式の町割が確認できる。

さらに上記の時系列的整理に加え、石田頼房や中川理の議論を踏まえて、各地区の事業が行われていた当時の社会的な状況との関係について検討した。

洛北地区（1931）における素朴な小字界の尊重は、地元の権利関係をそのまま反映したものと見える。それに次ぐ路線式両側町モデルは、一律な細胞的空間を規則的に並べようとするもので、きわめて高い計画性を持つものである。

戦後期にはこのモデルは、要綱上は有効であるにもかかわらず省みられなくなり、町割は旧小字界尊重に戻ってしまう。石田（1986）によれば、終戦後全国的に土地区画整理事業が停滞する「戦後空白期」があったという。これは農地解放によって土地の所有関係が変化し、さまざまな権利要求が表面化したことによるという。京都においても、

戦前の1935年には道路等が概成していながら、1950年頃まで換地処分を迎えなかった地区が多く存在する。それらは権利調整に時間を要したと考えられることから、戦後の権利関係の複雑化の問題は、京都における土地区画整理事業における換地計画、土地の帰属に関わる町割の変化とも無縁ではないと思われる。

1962年には、全国的課題であった地番制度による交通・郵便のアクセス性の悪さを克服するため、住居表示制度が創設された。京都市は住居表示制度を行政手続きとしては導入していないが、町割を決める際に参考とし、1974年の新要綱ではほぼその内容を導入している。それは町界線を道路の側線に置くなど、路線式を否定するものであった。これ以降は街廓式が定着し、今に至っている。

5. 総合考察

本章では、路線式両側町モデルの性質について考察した。中川（2015）は、京都の戦前期において地主等地域名望家による空間支配から技術官僚の優位への移行があり、その時期の土地区画整理事業が「上から」の性質を持つようになったことを指摘している。この時期の町割方法である路線式両側町モデルは高い計画性をもち、先に見たように現地の旧町界等を見捨てるものであった。その時期の土地区画整理事業そのものと同様に「上から」の性質を強く持つものであったことが指摘できる。またそれは、当時の保守的・復古的な歴史観に基づくものでもあった。

一方、路線式両側町モデルは、「南北一条×東西三条」の道路を骨格とすることで、100筆近い宅地を結びつけ、同時に相互に連担させ易いほぼ長方形の輪郭を得ている。これは歴史的な市街地に見られる伝統的な路線式町割の欠点を大きく改善した、優れたデザインであった。

「町」には、(A) 地縁的共同体の空間的な輪郭という面と、(B) 権利関係・不動産登記における記号という面、(C) 郵便・交通アクセスに資する記号という面という3つの側面がある。近代から今までの間に、(C) がクローズアップされ (A) が軽視されるという形でその全体性が失われてきた。

路線式両側町モデルのもともとの構想にはこの3つの面への配慮が見られる。このモデルでは、当初より軸的コモンスペースの挿入によるアクセスの確保とコミュニティ形成が企図されていた。こうしたコモンスペースのあり方は、近年の住宅地計画の中でも改めて注目されているところである。

京都の土地区画整理事業で戦前期に使われた路線式両側町モデルの町割は、戦後の民主化、権利関係の複雑化、アクセスの効率化の要求などさまざまな社会的状況の中で顧みられなくなっていった。特にこのモデルが、ローカルな歴史性への配慮を欠いていたことについては、再検討が必要である。しかしながら、都市空間の歴史的文脈とコミュニティ形成への配慮を、合理的なパッケージにまとめあげた点では、今日的な意義を持つものであり、今後の都市デザインにおいて、参照されることを望むものである。