

## 都 市 計 画

正 員 町 田 保\*

I. 戦後の都市計画を特徴づける戦災復興計画  
と土地区画整理事業

第二次大戦後のわが国の都市計画を特徴づけるものは戦災復興計画である。大戦中都市建設の基本法である都市計画法は眠らされ軍需生産増強のための一部の事業を除いて都市計画事業はおおむね中止され、加うるに戦争末期における建物疎開事業の活発化によつて荒廢の一途をたどつていつたわが国の都市の相貌は、終戦直前の苛烈なる爆撃によつて主要都市の大半を灰燼と化し、惨憺たる様相を呈したことはわれわれの記憶に新たなところである。終戦のとき比較的大規模な災害を受けた都市の数は 115 に上り罹災面積 180 643 800 坪、罹災戸数 2 327 781 戸、人口 9 748 000 人と推定せられた。戦後これら潰滅したわが国都市の復興をいかにすべきかが都市計画に課せられた最大の課題であつたことはけだし当然といわなければなるまい。

これについて何人も思い出すのは大正 12 年関東大震災後の東京・横浜の復興計画であろう。関東大震災によつて受けた被害は、東京・横浜を合わせて面積 13 500 000 坪、罹災戸数 607 000 戸であつたが復興に当つては、優れた政治家の下に、「1666 年のロンドン大火後の失敗の轍を踏む勿れ」を合言葉として、成功裡にその基本である土地区画整理並びに諸般の復興事業を完了したのであつた。

一般にわが国の都市が小数の例外を除いては街路は狭隘であり、明治以後に発達した市街地には自然発生的なものが多く、そのために街衢は整わず、また街路の拡張もしくは新設せられた地区にあつては沿道の宅地が不整形であるため利用の不十分なものが多い。このような都市の改良のためには単に道路・水路・公園等の公共施設の改良整備のみではなく、一歩さかのぼつて宅地及び公共施設をも含めた一帯の地区の地割を整頓する必要がある。

区画整理事業はこれらの要請に応じて、公共施設に必要な敷地問題を一般宅地の整備とあわせて解決するものであることは多くの読者の御承知のことと思う。

終戦の年昭和 20 年 12 月 30 日政府は戦災復興基本方針を閣議決定したがその冒頭に次のような一節がある。「今次の戦災は被害ほとんど全国に跨り、……

之に対する復興計画は……各都市または聚落の性格とその将来の発展に即応して樹立せらるべく、計画に属する事業は永年長期に亘り継続して施行するほかなきも、之が基本となるべき土地整理事業は性質上でできる限り急速に実施すべきものとする。」

すなわち諸般の復興事業は長期にわたつて遂次実施するが、土地整理事業のみは急速に実施するというのである。

かくて全国戦災都市 115 につき罹災地区の主要部分に対して全面的に土地区画整理事業を実施する方針が決定したのである。この事業施行区域面積は当初全罹災面積に相当する 1 億 8 000 万坪と予定せられたが、国庫財政の都合もあり数次の検討を経て昭和 24 年 9 月に至り 8 500 万坪と決定せられ、昭和 28 年 9 月都市整備協議会の答申によつて 83 929 000 坪と再調整せられ現在に及んでいる。本事業の進捗は再検討 5 年計画の終る昭和 29 年度末において 5 大都市の実質的進捗率 44%、その他の都市 67% とみこまれ年度延長を余儀なくせられつつある。

土地区画整理を含む復興都市計画及び事業の実施に関しては昭和 21 年 9 月特別都市計画法が公布せられ、戦争で災害を受けた市町村の区域内で行われる都市計画はすべてこれによつて律せられることとなつた。従つて戦災都市の都市計画は原則として都市計画法に基づいて決定せられた計画を廃棄し新たに特別都市計画法に基づいて計画を決定した。

計画改訂の理由は、もちろん都市の大部分が焼失して従来の計画に加えられていた制約の大部分が消滅したので、この際構想を新たに計画を樹立する必要があつたからであるが、これに関しては街路計画標準の第一方針に「街路網の構成は新たな構想の下に計画し既定計画に拘泥する要なくただその改廃に依り多大の経費を伴うものは之を利用すること。市街地の適当なる分離疎開と近隣生活圏 (Community) の構成とを図るよう補助街路網を組成すること、将来の自動車交通の増大と建築様式及び規模に即応し、かつ防災保健及び美観等の要素を考慮して定むべきこと」等を述べ、「地下鉄道等の整備が予想せられる場合、街路はこれに即応した系統を配置すべきこと」等を定めている。街路市員に関していえば「中小都市においても主要幹線は 4 車線以上を保有し市員 36 m 以上とするこ

\* 前建設省首都建設委員会事務局長  
帝都高速度交通営団理事

と。大都市においては6車線を保有せしめ50m以上とすること。その他の幹線も中小都市においては36m以上とすべきこと」を定めまた「街路交差点・駅前等には交通量に応じかつ美観を考慮して十分なる広場を設けること」等を定めている。駅広場の計画に関しては、別に駅広場設計標準を定め

遠距離鉄道（汽車）駅については

$$y = 0.44x + 0.85$$

都市鉄道（電車）駅については

$$y = 0.135x + 1.5$$

ただし  $y$  : 広場面積（単位 1000 m<sup>2</sup>）

$x$  : 乗降客数（単位 1000 人）

によつて算出した面積の広場を設けることとなつている。

特別都市計画法が基本法たる都市計画法に対して異なる点は、この法律は戦災都市に限つて適用されたことは当然として戦災復興都市計画事業が土地区画整理の実施に重点をおくものであつたため、土地区画整理に関する規定を多く挿入して、耕地整理法を準用して行つた通常の区画整理の足らざる点を補つたこと等であろう。特に後者に関して過小宅地整理のために設けられた増換地に関する規定、一般の減歩を少なくするために用地買収を加味して区画整理を行うための牛蒡抜の規定、あるいは減歩過大のため生ずる減価補償の規定等はその産物であつた。

特別都市計画法に基づく戦災復興事業も充足以來すでに10年を経過した。復興事業のいく多かは、なお今後に残されてはいるが、第一次目標の峠を越したいま戦災なる冠詞は取去つて重要都市整備事業と改めんとする意見がでてゐる。また戦災復興事業の主体である土地区画整理に関連した問題であるが、一般に都市計画法によつて区画整理を行おうとする場合には、旧耕地整理法を準用しなければならない。旧耕地整理法は準用に関する限りは生きてはいるがそれ自体はすでに廃止された法律であるので、区画整理法を制定したい希望は以前からあつた。この両者の希望が合わさつて第19国会において新たに土地区画整理法が制定せられ、特別都市計画法は廃止されることとなつた。新法は従来の土地区画整理がもつぱら宅地としての土地の利用増進を目的としたのと異なり、公共施設の整備改善と宅地の利用増進とにより健全な市街地の造成を図ることを目的としたもので、特計法の中に盛込まれた手法はおおむねこれに取入れられている。若干の異なる点としては新たに、土地所有者からその負担すべき費用に代えて土地を遷出せしめる替費地の規定を入れたこと、立体換地の規定を定めたこと等が注目すべ

き点であろう。

関東大震災によつて発達した緒についた土地区画整理は戦災復興事業によつて、全国的な規模で発達し単独法の新たな制定によつて名実ともにわが国の都市計画の基礎工事となるであろう。戦災復興事業は計画の規模からみて敗戦国らしからぬ計画であるとの非難がしばしば行われ昭和24年の再検討によつて一部縮小せられた。すなわち巾員30mを超える街路計画の一部、及び公園計画の縮小等でありまた事業の規模については前述したごとく区域の約半減を行つたのであるがそれにしても、罹災都市の必要部分だけはほぼ整頓せられることとなり、完成の際には時代の変遷への適応性は、非戦災都市に比していちじるしい差異を生じ転禍為福となるであろうことは疑う余地がない。

## II. 過大都市問題と衛星都市論

戦時中潰滅的な破壊を受けた大都市は戦後急速に復興していつた。都市計画からみた都市の復興は遅々としているにもかかわらず、バラックの建設、人口の復帰はまことに急テンポで今や東京を始めとして戦災を受けた大都市の人口はいずれも戦前の最高水準を突破しようとしている。最初戦時中の疎開人口の復興に起因すると考えられた人口増加も昭和23年転入抑制措置が解除されて5年以上を経過した今日、なお増加の趨勢は衰えず、特に東京についていえば年々30~35万を増加し、絶対数も670万におよぶ世界第二の過大都市となり、今やようやく社会的にも行政的にも問題となつてきた。都市計画の分野において過大都市問題を最初に取り上げこれが対策としての田園都市論を提唱したのは英国のEbenezer Howardで1898年のことである。

彼の理論に基づいてLetchworth (1903), Welwyn (1920) の2つの田園都市がロンドンの郊外にできた。しかし彼の理論による田園都市はそれ自体は都市生活者の理想境であるとしても、これが母市に与える影響はまことに微弱であり、過大都市問題の解決に寄与するところは少ないばかりでなく、田園都市を建設すること自体も容易でないとして、これに対する批判論がいくつかアメリカ方面からでた。そのうちで最も注目に価するものはG.R. Taylorの衛星都市論であつた。彼は大都市から分散した工業が母市と連絡のよい交通の便利な地点に立地してここに新工場を設け、これを中心として工業都市が発達してゆく状態を詳細に観察して1915年衛星都市論を発表したのである。恒星に対する衛星にも相当するこれらの工業都市は、社会的にも、経済的にも母市に依存するものではあるが、なお独自の存在を保つ完全な独立都市である。かかる衛

星都市の発達に中心都市の分散を導き母市の過大化防止に大きく役立つというのである。この衛星都市論は英国の田園都市論に強い反省を与えることとなり田園都市もまた母市に対して密接な関係に立つ衛星都市たるべきであるとされるに至った。都市の内部構造は田園都市の理論によるべきであるが、母市との関係位置は衛星都市論に示される理論に従うべきであるというのが定説となった。このようにして田園都市論は衛星都市論と結びついて、単に都市生活者に理想境を提供するという従来の逃避的傾向から脱却し、過大都市抑制のもつとも有力なる都市計画的手段であると考えられるに至ったのである。1924年アムステルダムで開かれた住宅及び都市計画に関する国際連盟会議の決議の中にも過大都市対策が取り上げられその一節に「大都市の無限の膨張は望ましいことではない。過大都市において見受けられる諸種の難問題は現在適当の大きさの都市、すなわち中小都市への一大警告である。過大都市を防止する手段としては、多くの場合衛星都市による分散にまたなければならない」といつている。この思想はわが国においても早くから取り入れられ、地方計画論や広域計画論の基調をなしてきた。

戦時中過大都市否認論は防空都市建設の形で強く支持され続けてきたにもかかわらず、終戦直後の自由主義の立場から一時この思想は影をひそめたかに見えたが、いまや、異常な人口増加に悩まされる大都市問題解決の有力な手段として脚光を浴びている。

過大都市問題を最も真剣に考え、第二次大戦中からこれが対策を怠らなかつたのは英国である。ロンドン(County)の人口は戦前最高454万に達していたが、大戦中248万(1943)に激減した。終戦後逐次回復しつつあるが1952年には3368220と報ぜられている。これに対し大ロンドン(Greater London)地区の人口は漸増の傾向をたどり1940年8367000、1950年8500000といわれる。

一体英国の人口増加率は海外への移民政策とあいまって比較的少なく、ロンドンへの人口圧は軽い。ロンドンへの都市集中は戦時中の疎開の影響を含むと思われるにもかかわらず1943~1952年の9年間に875900人を増加したに過ぎず、終戦時における東京の277万から現在までの9年間に393万を増加したのとくらぶべくもない。しかるに1944年Patrick Abercrombie教授に依嘱して樹てられた大ロンドン計画(Greater London Plan)によればロンドン(County)から618000人を、またこの外側に隣接するInner Urban Ringから415000人、計1033000人を分散させる計画となつている。これらの人口の分散先はOuter Country

Ring中の既存都市へ261000人、New Townへ383250人、戦後住宅計画による準衛星都市へ125000人、40~50マイル離れた既存都市へ163750人、ロンドンの影響圏外へ100000人となつている。

以上の計画のうちで38万余を移すNew Towns、すなわちここにいう衛星都市の建設こそわれわれのもつとも注目しなければならない点なのである。これについては1946New Towns Actが制定せられ、政府は5000万ポンドを限度としてこの事業に支出することとなり、全英国に14の新都市を建設することとなつた。そのうち大ロンドン計画地区内に8、またその外側に2、計10の新都市がロンドン周辺に目下建設中であつて、これら新都市の規模は2.5~8.0万人となつている。この事業は各都市ごとに公共企業体を設けて計画並びに実施を行わせることとなつており、近頃ロンドンを訪れる者が等しく腫目して帰る世紀の大事業なのである。

ひるがえつてわが国、特に東京について見ると、人口増の急激であること、絶対量の大きいことは前述のとおりであり住宅問題・交通問題・供給施設・教育問題等に過大都市の弊害が顕著に現われており、少なくとも膨脹抑制の手段が考慮されてしかるべきであるが、政治や行政の面でのこの問題に対する認識は十分でない。東京周辺の衛星都市適地の調査を行い、宅地供給のための土地区画整理事業を国庫より助成せんとする動き、住宅分散の見地から国の性格を持った住宅建設公舎設立案が考えられている程度にすぎないが、事態は非常に重大な段階にきている。ここで一言したいのは日本における衛星都市の考え方について英国流のそれとのいちじるしい相違についてである。英国流の考え方は、田園都市論から出発しているだけに、目下建設中の新都市も都心から30マイル以上の距離にあり社会的経済的に相互依存の関係にはあるが日常の通勤等は全然考慮に入れない計画であり、従つて新都市は住宅とともに取場をもここに新設する計画である。しかるにわが国においてはますますそこまで徹底した計画を望むことは困難であり、またロンドンにおける人口の理想配置の立場から考えられる対策と、わが国における、とりあえず急激な人口増加を緩和せんとする対策とはおのづから相違がなければなるまい。すなわち東京を中心とする衛星都市を考える場合、東京への通勤を無視して衛星都市を考えることは困難であると思われる。将来は英国流の、取場を具備し従つて中心都市への通勤のない、独立的な衛星都市を考えるが、応急策としての衛星都市建設は20~30kmの近距離圏に対しては住宅を中心とした、中心都市への通

勤を否定しないもの (Dormitory Town) とし、40～50 km の遠距離圏に対しては最初から独立した性格を持った都市を考えたい。日本流の衛星都市論を打ちだしてゆくことは止むを得ないことでありまた当然でもあると考える。

なお 7 835 000 人 (1950) になる世界第一位の人口を擁するニューヨーク市は対岸ニュージャージー市を含めて 1 200 万人を超える大人口集団を形成しているが、ここでは、過大都市の弊害についてはあまり問題にされていない。その理由は年間の人口増加がそれほど急激でないこと (1940～1950 の間に 436 962 人) と膨大な財力を背景として必要な建設が着々行われ、問題がひとつひとつ解決されてゆくからであろう。うらやましいことである。

III. 自動車交通対策について

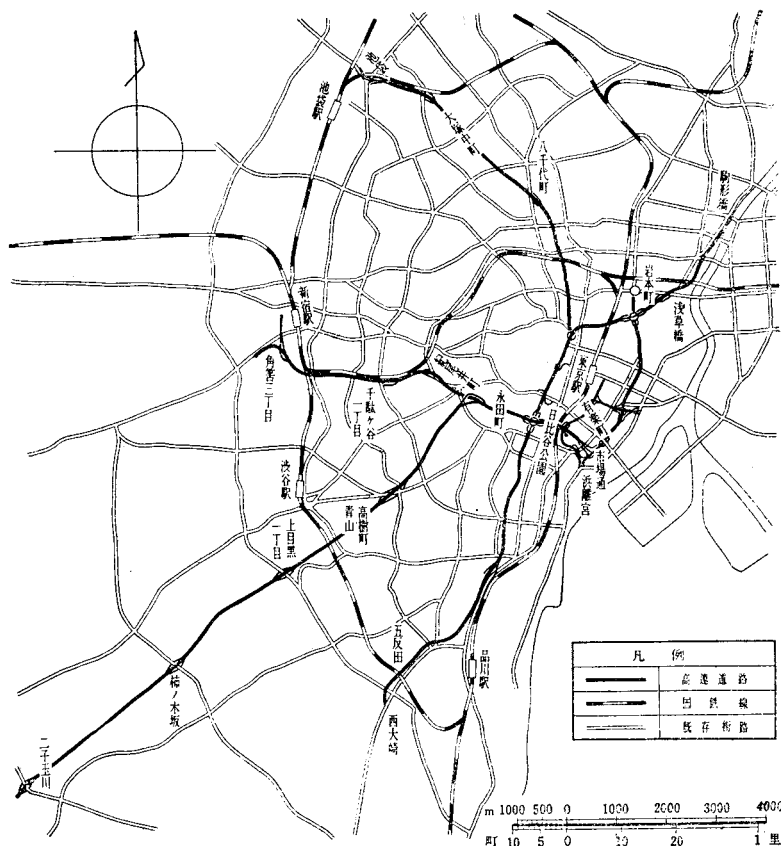
1. 市内高速道路問題 近年における自動車並びに自動車交通の増加はまことに顕著なものがあリ、既往の推計をはるかに上廻りつつある。

試みに東京都における自動車登録台数についてみると昭和 26 年末 79 335 台、昭和 27 年末 130 800 台、昭和 28 年末 186 466 台と急増し昭和 29 年 6 月末には 195 020 台となっている。かかる自動車台数の増加にともなつて都心部における街路交通もまた急激に増加し、特に街路交叉点における交通量の逐年の増加状況は表-1 に示すごとくであり、このうち最高の祝田町の交通量は現在確実に 1 日 6 万台に達したものと推定せられる。一般に街路交通の行きづまりはまづ街路交叉点における処理能力の行きづまりとなつて現われる。すなわち Go-Stop 式交通整理が行われる場合、車両はいわゆる二段モーション、三段モーションを経てようやく交叉点を通することとなるのである。この二段モーションとなる交通量の限界は、理論的にも、実験的にも各四車線を持つた街路の交叉点において

表-1 主要交叉点自動車交通量(午前7時～午後7時)

	昭和 26 年 (1月24日)	昭和 27 年 (1月16日)	昭和 28 年 (1月21日)	昭和 28 年 (9月29日)
祝 田 町	33 515	45 224	54 327	59 293
三 原 橋	30 512	36 260	38 935	45 254
江 戸 橋	30 516	35 564	45 462	57 011
新 橋一丁目	—	32 703	36 303	46 723
日 比 谷	25 160	31 872	41 752	51 098
田村町一丁目	29 706	31 737	39 241	44 454
鍛 冶 橋	21 136	28 181	31 106	34 850
桜 田 門	25 018	27 273	34 827	38 292
銀座四丁目	24 868	27 027	34 841	32 451
日 本 橋	20 670	26 789	36 055	33 541
虎 ノ 門	25 048	22 501	40 947	45 603
岩 本 町	16 306	19 498	25 654	37 027
飯 田 橋	12 670	18 956	23 699	37 286
四 谷 見 付	13 358	17 550	19 421	26 214
大 崎 広 小 路	13 368	17 378	25 208	36 243
三 田	15 626	17 293	22 229	27 139
追 分	10 742	16 969	22 346	23 979
須 田 町	10 538	15 697	22 885	24 841
水 道 橋	12 366	15 595	24 852	34 289
品川区役所前	12 102	14 817	18 677	31 655
神 田 橋	11 644	14 416	17 906	22 243
上 野 駅 前	12 412	14 285	23 053	33 920
緑 町	11 982	14 196	19 122	23 918
赤 坂 見 付	15 138	14 191	19 107	24 634
小 川 町	10 188	14 070	23 183	36 152

図-1 首都高速道路網図



は一日の交通量約3万台を境としてそのラッシュ時に現われる。

以上の観点から表-1を見ると、昭和28年9月の交通量は25交叉点のうち、すでに18交叉点が3万台を突破し、都心の交通はまさに行きづまりに達していることが知られる。このような状況に対処する改良計画はこれを既往の観念をもつて考えることはもはや不可能であり、立体交叉方式の連続とも考えられる高架または地下方式のいわゆる高速道路を必要とするのである。

人口3人に1台の割合で自動車を保有するといわれるアメリカでは高速道路はかなり古くから発達しておりニューヨークのハドソン河沿いの Miller Highway, その延長である Henry Hudson Park Way は最もよく知られている。近年はどんな小さい市でもほとんど例外なく郊外から市内へ Non Cross で乗入れる Super Highway ができつつあり、都市間を連絡するには N. Y. Thruway や Pennsylvania Turnpike のような有料高速道路もある。また大都市では主として市内交通対策の目的をもつた Parkway や Freeway が続々建設される傾向にある。

いまここで問題にしている市内高速道路としての Freeway の建設で最も大規模なのはロサンゼルス市で、ここでは165マイル建設10カ年計画が総工費3億ドルで1947年から実施されつつある。

表-2 高速道路路線起終点およびおもな経過地

路線名	起 点	終 点	おもな経過地	備 考	延長
1	角筈3丁目	岩本町	永田町2丁目 銀座東	新宿駅分岐線、浜 豊宮分岐線を含む	11.6 km
2	玉川町	永田町2丁目	上目黒	水田町2丁目にて 1号線に接続	13.1
3	西大崎1丁目	駒形橋	赤羽橋、浅草 橋	大手町1丁目にて 3号線に接続	12.8
4	池袋1丁目	大手町1丁目	八千代町	東京駅分岐線を含 む	8.3
5	銀座東8丁目	市場通中橋	数寄屋橋		3.2
計					49.0 km

さて東京においても上述のような理由で都心部における街路交通緩和のためにはいまや高速道路を建設する以外に方策はないと考えられるのであるが、これに関して首都建設委員会は表-2のような5路線の高速通路計画を策定した。

この計画はいわゆる Master Plan にとどまるもので、これに法的効果を持たせるためにはさらにこれを都市計画法による計画として決定することが必要であり、このため必要な調査は目下実施中である。

この計画に必要な条件として、路線は高架地下または地上専用形式とし、巾員は原則として16.0mとし往復車線を分離してそれぞれ2車線を保有せしめ、最

高60km/h, 最低40km/hを標準とする速度を保持しうるよう設計する、一般街路との連絡は適当の箇所にて設ける、取付通路によるものとしてそれ以外での出入を禁止すること、等を規定している。これに要する総工事費は延長49kmに対し約369億円と概算せられ、元利金の償還計画は金利8分5厘、50カ年均等償還として乗用車10円/km, バス20円/km, トラック30円/km程度の料金を徴集することにより可能と計算されている。

2. 駐車場問題 街路交通の問題と並んで都心部における悩みの一つに自動車駐車場問題がある。ここでも例を東京にとれば、昭和27年3月17日午前8時～午後4時の調査において、丸ノ内地区では延19,000台、銀座地区では16,000台の路上駐車があつた。

この両地区における駐車スペースはそれぞれ2,719台、2,221台であつたから、駐車スペースの平均回転率はそれぞれ7.0及び7.2であり、またスペースの時間的稼働状況を示す占有率はそれぞれ80%、及び40%であつた。これからみて両地区における路側の駐車場所 (Parking Stall) は入替り十分に利用されており、特に丸ノ内地区は一日の(調査時間中の)80%に相当する時間中塞がっているのであるから、容易に駐車する場所がみつからないということである。

このような状況に対処して、駐車能力を増加し、他面街路交通の緩和にも資するため、路外駐車場の増設と、路上駐車規制に関する計画が策案されている。

この計画によれば丸ノ内及び銀座一帯の都心地区を8つの区域に分ち、各地区ごとに将来の駐車需要を推定し、このうち路側駐車を認めることによつて処理しうる台数を控除した残りに相当する数量の路外駐車場を設置しようとするものである。駐車需要の推計は調査結果の実数を、駐車需要の原因をなす高層建築の増加割合によつて修正したものであり、調査のない地区についてはビル建築の延坪に比例して算出している。

また路上駐車規制方針としては、交通量の大きな交通幹線、及び歩道の区別のない巾員11m未満の街路については両側とも駐車禁止、一方交通路線については片側駐車禁止、その他街路については往復2車線を確保するよう駐車制限をする。またこの区域内における路上駐車ストールにはメーターを設置して有料とすることにより、駐車時間の制限を行つてこれが回転率を高めようとするものである。この方針によつて将来路上駐車を認める台数は、現在の9,870台に対し

表一3 地区別路外駐車需要推計表

地 区	〔A〕				〔B〕				所 ス 合	要 ス 合
	延駐車 台	平均 駐車 時間	平均 回 転 率	所 ス 要	延駐車 台	平均 駐車 時間	平均 回 転 率	所 ス 要		
室 町	1 000	50	7	145	800	2	3	270	415	
日 本 橋	5 900	"	"	845	1 600	"	"	540	1 385	
京 橋	1 700	"	"	245	800	"	"	270	515	
北 銀 座	3 300	"	"	475	1 100	"	"	370	845	
南 銀 座	4 100	"	"	590	1 300	"	"	440	1 030	
北丸の内	4 840	80	5	970	800	3	2	400	1 370	
南丸の内	9 080	"	"	1 820	1 400	"	"	700	2 520	
日 比 谷	7 400	"	"	1 480	1 100	"	"	550	2 030	
計	37 320	分 60	5.8	6 570	8 900	時間分 2.30	2.5	3 540	10 110	

註：〔A〕は路上駐車スペースの減少により必要となる台数

〔B〕は長時間駐車台数

平均占有率は80%とする。平均駐車時間は〔A〕については路上駐車平均駐車時間の約2倍をとり、〔B〕については実態調査結果から分析算定した。

2 050 台となり、この差より生ずる所要スペース及び将来の需要増が路外駐車場に収容されることとなるのである。前記8地区別の路外駐車需要推計は表一3のごとくである。

この計画に対する一つの答として日比谷公園地下に

地下駐車場が計画され、近く都市計画決定を待つて実施されんとしており、また東京駅前広場についても地下駐車場計画の必要性が叫ばれている。

駐車場問題について最も大きな悩みを持っているのはやはりアメリカであろう。平均3人につき1台の自動車を持つアメリカでは、駐車施設のない Down Town に代つて、自動車に乗つたまま入れる Drive in Theater や買物のできる Super Market が郊外にでき、百貨店も広い駐車場を備えて郊外に支店を出しつある。他面 Down Town における駐車場問題解決のための組織的計画的努力の現われとしては、第一に建築条例の規定によつて一定の標準による駐車施設を建築者に義務づけていること、第二は路外駐車施設の整備である。サンフランシスコ及びロサンゼルス市では公園の地下にガラージができており、ニューヨークではマンハッタンに8階建のガラージ 13 を建設することが提案されている。

しかしこれらの努力も問題の完全なる解決にはほど遠く、駐車場がないため、自動車を持つていても利用できないとは皮肉なことではある。