

# 地方計畫の理論と實際

## 第一編

### 地方計畫の理論

#### 第1章 地方計畫の意義と其の發達

##### 第1節 地方計畫の意義

###### § 1 都市計畫

都市計畫とは英國に於ける Town Planning, 米國に於ける City Planning の譯語にして, 我國にて一般に採用されて居る言葉であるが, 獨逸にては Städtebau (都市構築), 佛蘭西にては Urbanisme (都市學) 又は L' Aménagement des villes (都市の整理), 或は Extension et embellissement des villes (都市の擴張と美化) なる言葉が使用されてゐる。都市の計畫建設は古代より行はれ, 希臘に於ける都市國家, 支那・我國に於ける古代首都の計畫と建設, 歐洲近世紀の貴族的王侯の都市計畫, 巴里の有産階級 (Bourgeois) の都市計畫と謂ふが如く, 文化の發達に伴ひ, 時代と場所とによつて相違がある。然し現代の都市計畫は, 大體三期に分つことが出来る。第一期は都市の美化と改良とを目的としたもので, 佛蘭西の巴里, 米國の諸都市或は我國初期の市區改正時代はこれに屬する。第二期は都市の擴張を目的としたもので, 獨逸・英國に於けるが如く都市の膨脹・發展と郊外地の計畫, 郊外地隣接町村の併合が行はれた。然れども單に市域を擴張し, 龐大なる市街地を構成するのみでは, 健全にして且能率よき都市とな

すことは不可能なるを知り、一都市の範圍に限らず、隣接町村、附近の都市をも包含する廣大なる面積に互り、人口産業の適當なる分布、都市と農村との調和せる均衡ある發展を企圖するに至つた。これが第三期の地方計畫である。この地方計畫に準據して各地方廳は、夫々各地の都市計畫を樹立すべきであると謂ふ事になつた。即ち最近の都市計畫は、單獨なる都市計畫では不充分となり、地方計畫に順應したものであることを必要とするに至つた。

都市計畫は市民生活を衛生的に、幸福且愉快ならしめ、活動の便宜と能率の向上とを圖り、社會一般の福祉増進を目的とするものである。我國都市計畫法に於ては、その第一條に都市計畫の定義を下して曰く、「都市計畫とは、交通・衛生・保安・經濟等に關し、永久に公共の安寧を維持し、福利を増進する爲めの重要施設の計畫である」と。然れば都市計畫の内容たるや多岐多様に互り、都市に於ける重要施設の計畫は、何れも皆含まれると謂つてよい。然し我國都市計畫法にありては之を列舉し、都市計畫事業として必要なる土地を收用し得るものを示す。即ち、道路・廣場・河川・港灣・公園・鐵道・軌道・運河・飛行場・水道・下水道・土地區劃整理・運動場・一團地の住宅經營・市場・屠場・墓地・火葬場・塵埃燒却場及防風・防火・防水・防砂又は防潮の施設である。尙都市計畫としては、地域・地區の指定、建築線の指定をも列舉して居る。然れども之等に限定するものでは無く、歐米諸國に於けるが如く、公館・學校・病院等の位置を指定する等のことも含まれるべきである。

都市計畫は豫め計畫を樹て、將來の實行に際し最も經濟的、能率的に行はしめ、浪費の除去、經費の節約を圖るもので、公私共に最も有利な方法である。然も之が爲めに特に財源を要することは無い。然し都市構築は、現實に都市建設の事業を執行するもので、經費の支出、従つて之が財源を必要とする。我國にありては、後者を都市計畫事業と稱して、都市計畫と區別してゐる。上述の如く、都市計畫は多岐多様に互つて

ゐるが、何れも都市を構成する重要な要素であり、且互に相互關聯する密接なる關係にあるから、これ等を個々別々に、又は部分的に姑息彌縫的に行ふことは、結局浪費不經濟となる。必ず綜合的計畫の下に行はねばならぬものである。

都市計畫には二分野がある。即ち、(1)既成都市の改善と、(2)新市街地の建設とである。前者は、現在市街地の不便不都合を除去する爲めの事業で、從來市區改正と稱へられ、過去に於ける計畫並に都市建設がその宜しきを得ず、不便混雜と不衛生の状態とを生じ、爲めに多額の經費を必要とするも、これが實行を餘儀なくされるもので、所謂誤謬の訂正である。これに對し後者は、未開發地に新市街地又は新都市を計畫し建設するのであつて、都市の發展を指導統制して、過去に於けるが如き失敗・弊害の出現を未然に防止する。然も少額の經費を以て、これが目的を達成することが出来るのであるから、これこそ都市計畫の眞の使命であると謂はねばならぬ。

## § 2 地方計畫 Regional planning, Landesplanung.

都市の發展は、18世紀歐洲に於ける産業革命後急激となつた。我國にありては明治維新後、殊に歐洲大戰後顯著である。而して人口の増加、産業の集中により、經濟・政治・社會・文化的活動の諸機關の集中に便なる大都市の構成を見るに至り、所謂大都市主義が風靡するに至つた。

然るに斯る大都市・超大都市は、各方面に種々の弊害を惹起し、都市の破綻を來した。交通の混雜と遅延、交通事故の頻出、産業能率の低下、人口過密住居に依る不良住宅と住居問題、水道・下水道の不備、綠地の不足に依る非衛生不健康の状態は、大都市の脅威となつた。こゝに於て、單に都市の疆域に限ることなく、更に廣き區域に互りて計畫を樹て、人口と産業との分布を適當ならしめ、都市の發展を指導し且統制し、都市と農村との均衡ある發達を計畫するに至つた。これ即ち地方計畫である。

大都市附近の郊外市は、生活にも活動にも、最も便利で理想的であると謂へる。然しこれを自然の發達に放任する時は、遂に中心都市に併合され、龍大なる都市を構成するに至り、郊外地の特徴を失ふに至るのみならず、交通機關の改善に依り、中心部には益々人口の集中を來し、交通衛生經濟社會上各般の弊害を惹起し、經濟上、社會生活上不幸の結果となるのである。こゝに於て、中央並に附近市を組織的に且整然と發達せしめる爲めに、協力して共通公共的施設の解決を圖り、未開發地を含む大面積に互り、弊害を未然に防止し、人口及び工業を適當に分布して、將來の發展を有効に指導する地方計畫を必要とするに至つた。

然れば地方計畫は、地理的には都市と農村とを含み、多數の市町村を包容する大面積の地域に互り、大都市並に其の附近或は多數都市の隣接して存在する地方に、その必要が最も大となる。地方計畫の特徴は、龍大なる超大都市の弊害を防止するにあるを以て、一都市を中心とする一元的大都市となすは不可にして、多元的で多數の中心地を有せしめるがよい。これを換言すれば、人口と産業とを分散し、然も之を或る場所に再集中させる統一ある施設の計畫である。我國の都市計畫區域と稱せられてゐるものは、多くは大都市萬能主義による都市擴張區域であつて、こゝに謂ふ地方計畫の區域とは一致しないものである。

地方計畫は都市將來の發展の方向、人口密度、産業の分布、都市の形態等を豫想し、混雜不均衡なる發達、無秩序なる發展を防止統制する計畫であつて、現在及び將來にも一層好ましい生活と活動とを得らるゝ様、社會上、經濟上好都合で秩序あり、常に便利愉快であり得る様に計畫することである。その計畫は、土地の使用法、交通施設、綠地、公共的施設と各般の事項に關聯することは、都市計畫と同様であるが、廣汎な地域に互り地理的・經濟的・社會的に關係ある範圍に及び、行政區劃に餘りに囚はれないで、近接市町村間の共同問題、共通の經濟、社會問題を解決せんとするものである。然もその計畫は、將來の變化に應じ得らるゝ様、

弾力性を與へ、細部に互らず大綱を定めるに止める。従つて多くは勸告的計畫であつて、都市計畫の基礎根幹となるものであり、細部に互る計畫と事業の遂行とは、各關係地方廳に行はしめ、且地方計畫の大方針に據らしめるのである。

### §3 國土計畫

一國産業の發展と國運の隆昌には、土地並に天然資源の最も有效なる利用方法を圖ることが肝要である。その適當且有利なる利用方法は、地形・地味・物資・氣候等により相違があるけれども、土地の適當なる使用方法と産業の分散とが、現今の社會・經濟問題の實際的解決方法であると謂へる。然るに近時人口の都市集中は、價值の均衡を破り、不均等な分布を起し、都市と農村との適當なる均衡がとれなくなつて來てゐる。

從來とも全國に互る重要施設なる主要幹線道路・幹線鐵道・水路・港灣・航空路・河川・排水路・埋立と海岸線の保存、可航水路の利用、動力・水力の利用、天然資源の開發、原料供給の統制等に關しては國家的に調査計畫され、或はこれが統制が行はれてゐる。然るに近年富の不均等なる分配と、人口・産業の集中とが大都市に著しく起り、都市は般賑となれども地方は衰微すると謂ふ傾向を來した。これは國土並に天然物資の適當且有利なる利用方法と謂ふことが出來ない。産業の分散、工業の地方分散は國土の適當なる利用方法にして、國內各地に小中心が出來、都市の發展と産業の分散を來すのが有利であるとなすに至つた。而して國家の諸施設もこれに適應せねばならぬ。これが所謂國土計畫である。而してその順序は、國土計畫・地方計畫・都市計畫と、大なる範圍・大綱より定めて順次細部の計畫に入るべきで、國土計畫は地方計畫の基礎となる。國土計畫は、我國にても或る程度實行されてゐる。例へば全國々道網・主要鐵道網・航空路網・港灣・河川・水力の利用、最近の國立公園等は之に屬するものである。然し未だ國土計畫の充分なる域には達し

てゐない。

伊太利の大規模なる道路計畫、シバリ (Sybari) 河流域の土地利用開發計畫、ソヴェート聯邦の産業開發計畫は、工業と農業、社會の改良を目的とする大規模の土地開發計畫で、工業と農業とを適當に配置開發し、之に對する交通・動力の生産及び分配を行ふ等、理論的な國土計畫並に地方計畫の實施である。<sup>(1)</sup> 獨逸も最近全國に自動車道路の計畫を樹立し、着々と實現しつつある。米國でも天然資源の開發利用と、經濟社會の改善を圖りつつあるは、國土計畫の現れであつて、其の第一着手として1933年以來テネシー (Tennessee) 河流域七州に亙る面積42,000平方哩の開發計畫を實行してゐる。<sup>(2)</sup> 又メキシコ國では、1930年以來全國に亙り、鐵道道路・航空路・航空港・港灣・公園・空地及び地域制に就て計畫を樹て、國土の有効なる利用方法を講じてゐる。<sup>(3)</sup> 新興滿洲國の如きは、これが計畫と實現に邁進せねばならぬ。

## 第2節 地方計畫の範圍と區域

### §4 地方計畫の目的と内容

都市が膨脹發展する際、無秩序に單に外方へと擴大するのみでは不可である。多數の小中心小都市が周圍に出來、これ等小都市との連絡を圖り、以て健全なる數多の都市を秩序よく分散し散在させる計畫が必要である。地方計畫は單なる中心都市の擴張計畫では無い、人口と工業とを分散し、然も中心都市の周圍に小都市を羅列し、相互に連絡を圖り、交通を便とした所謂衛星都市に集め、以て交通・衛生・經濟に有利且便宜なる新都市を構成するを目的となすのである。單なる人口の分散、即ち大都市の周圍に人口を分布するのみでは不充份である。主要街路に沿うて帶狀式に開發し、或は散在式に各所に無秩序に發展することは、交通上にも公共的施設の上にも、好ましからぬ結果を惹起する。地方計畫は未開發地の無秩序な發展を防止し、大面積に亙り統一され、

利用上有效な形態を備へた開發を目的とするもので、都市計畫と同様に、衛生・保安・便宜・市民の福祉増進と秩序ある發展とを目的とし、市民をして健全にして愉快なる生活と能率よき活動を爲し得る様に努めるのである。

地方計畫は未開發地を含んだ廣大なる面積に亙り、將來最も有效且便利なる使用方法を圖るのであるから重要事項に限り、然もその大綱を示すに止め、細部に亙らず、弾力性を存して事情の變化に應じ、隨時變更せられるものとする。然しこれが變更は公益上必要ある場合に限るのである。

地方計畫の内容としては、

- (1) 公有地並に私有地の最も有效なる使用方法
- (2) 交通機關・交通路の最も便利且有效なる方法
- (3) 綠地・自由空地の保存
- (4) 最も經濟的なる公共的施設
- (5) 史蹟名勝地・記念物の保存

等を含む。而して

(1) の土地の最も有效なる使用方法は、地域制に依り行ふものであつて、住居・商業・工業・鑛業・農業・林業・利用綠地等の配置、其の位置は地形・交通機關・道路・公共的施設等に依り定るが、組織的分散と再集中とをなし、衛生的・經濟的且均衡ある都市發展を來す様、又中央部の混雜と無秩序なる發達とを避け、土地利用に對し公的統制を行ふことを必要とする。

(2) の交通施設は、人及び貨物の交通運輸を容易とするもので、道路・電車・乗合自動車・高速度鐵道・鐵道・水路(河川・運河・港灣)・航空路と飛行場等を含む。

(3) の綠地・自由空地の保存は、都市に自然味を取り入れ、都市の綠化・美化と保健衛生の向上とを圖る。而して公園・公園道路・綠地帶・利用綠地の保存等が含まれる。

(4) の公共的施設は、水道・下水道・下水處理・塵芥處理・瓦斯電氣・電信・電話・食料品市場等である。

(5) の史蹟名勝地・記念物の保存とは、史蹟・古建築物・記念物・天然自然の美觀たる名勝地・風景地・樹木・田園美等を含み、これ等を破壊すること無く、其の美を保存發揮せしめることである。

### § 5 境界と面積

地方計畫の境界は、將來人口とその密度、地理的・地形的關係、經濟的並に社會文化的事情による。然し最も影響するのは經濟的事情である。地理的には、通勤距離或は一日で買物に往復出来る範圍であるが、交通機關の發達及び普及の程度によりて相違し、中心地に容易に達せられる範圍の區域となる。地形的には排水區域・水路・土壌・地味・土地起伏の状態等により境界が定る。經濟的よりしては、緊密にして共同の經濟的生活、活動をなす範圍にて、交通機關、道路の普及、商工住等土地使用的状態による。社會文化的事情としては、行政區劃・文化教育・慰樂・休養施設の範圍等にして、行政區劃を以て境とするは施行上便宜である、慰樂・休養施設は社會生活上必要なれば、將來人口の増加と其の密度より必要な面積定り、公園・綠地・自由空地等、市民の保健衛生上・慰樂上保留することとなる。而してこれ等の土地を何處に求むるかに依つて、必要にして且適當なる範圍を決定することが出来る。

地方計畫の區域としては、工業・商業・住居並に農業・林業或は鑛業、自然美の保存地域をも含むから、將來人口の増加、土地使用的程度、範圍等より必要な面積を算出されるが、尙調査並に計畫を有效ならしめ、又將來の發展に最も便利且有效なる指導が可能である範圍とするがよい。

米國ニュー・ヘヴン(New Haven)及びノーフォーク(Norfolk)にては市の中心より半徑15哩(24軒)、ボストン(Boston)バッファロー(Buffalo)セントルイス(St. Louis)クリーヴランド(Cleveland)及びトレド(Toledo)の諸市にては半徑20~25哩(32~40軒)であつた。紐育(New York)市にては半徑40~50哩(64~80軒)

を採り、其の面積は5,528平方哩(14,317平方<sup>(4)</sup>方軒)、最近米國政府の行へるテネシー河地方(Tennessee Valley Region)の計畫は國土計畫に類するものであるが、其の面積實に42,000平方哩(108,780平方軒)である。

面積餘りに廣大なる時は、複雑性を増し繁雜となり、調査計畫にも不便となる。地方計畫の適當なる最大面積としては、2,590~3,100平方軒(1,000~1,200平方哩)と謂はれてゐる。<sup>(5)</sup>

我國の都市計畫區域は、現在及將來に於て地形上・交通上・經濟上・社會上一體の都市となる可能性ある範圍を區域とするもので、多くは中心都市を主體とし、一元の大都市を構成する區域をとるのであるから、多元的都市發展をなし、都市と農村との均衡ある發展を圖るを以て目的とする地方計畫區域とは、趣を異にする。其の面積は一般に小であり、且又後日、區域の殆んど全部を合併して市域を擴張したものが尠くない。東京・大阪・京都・横濱・廣島等の諸市は何れもこの例である。

### 第3節 地方計畫の發達

#### § 6 大都市附近市町村聯合改良計畫

大都市の發達に伴つて、隣接町村は急激に發展する。然しこれ等小なる町村にては、財政上充分なる公共的施設を行ふことが出来ない。又市街地の發展に對しても、之を指導することが不可能で、非衛生、不規則、無秩序なる發展状態に陥つてゐるものが尠くない。これ等の缺點を除き、整備した一團の都市を作るため、下水道・水道・公園等の公共的施設を共同して計畫し、建設せんとするに至つた。これが地方計畫の最初をなすものと謂へる。

1889年米國ボストン市を中心として大都市下水委員會(Metropolitan Sewerage Commission)が出来、其後1895年水道及び公園委員會が設けられ、共同的公共事業を實施した。1919年には三者を聯合してボストン大都市區域委員會(Boston Metropolitan District Commission)が創設され、1923年に

は交通部會(Division of Transport)が設けられて主に道路・鐵道・水運等交通に關する調査・研究・計畫をなすに至つた。又1910年大柏林計畫に於ける大柏林組合(Zweckverband Gross Berlin)は道路・鐵道・軌道及び綠地に對する計畫を確立するための聯合委員會であつた。斯して多數市町村が共同して、其の都市計畫を樹立し、又數多市町村都市計畫の間の連絡統一を圖り、市町村間の共通問題を共同して解決し、連絡配置を好都合ならしめると共に、公共事業費の節約と事業の完備を圖るのであつた。

英國にては1919年の住宅法並に都市計畫法の改正に依り地方廳間にて都市計畫上共同行爲を欲する場合には、聯合都市計畫委員會を組織することが出来ることとなり、地方計畫への道を拓いた。而して之が事業は、個々の行政廳にて施行するもので、他の都市に行はしめ又は他の都市に併合されることはない。然るに我國に於ける都市計畫は、最初の目的が大都市並に附近町村の開発計畫であつたため、大都市隣接町村の不統制無秩序なる發達を抑制して、整然たる發達に導き、共通問題を共同して解決せんとするが、中心都市に合併され一元大都市を構成する範圍を取り、全區域を市街地化せんとするものである。従つて大部分のものは所謂都市擴張計畫となつてゐる。

水道・下水道・公園等の公共的共通事業は、以前は市域の合併によつて行つたが、地方計畫によれば合併の要なく、共同して解決せんとするのである。

### § 7 大都市並に近接都市聯合開發計畫

大都市と其の附近地、或は接近して多數都市の存在する地域にありては、經濟的活動甚だ旺盛にして、商工業盛んに行はれ、人口増加は急激で、市街地の膨脹は著しい。氣持よい郊外住宅も、何時の間にか都市と連絡して場末町となり、點々と散在してゐた小市街地は、家屋連檐して何處が境か不明となり、遂に龍大な市街地となる有様である。斯る無限に擴がる龍大なる市街地は、交通に於て非常な混雜と遲延、交通事故

を惹起し、人々の居住にも氣持よい場所は容易に見出されず、公園・綠地は不足し、人々の休息慰安にも、青少年の運動競技にも適當の場所は求められず、住居は非衛生、不健全なものとなり、活動の能率は低下し、大都市の弊害を數限りなく現出することとなる。

大都市の弊害を伴ふことなく、然も大都市が享有する便益を充分に發揮し得るためには、商工業に對しては或る程度の集中は必要となるが、過度の集中、混雜を招來するが如き稠密な集中を避け、交通機關の便益を借りて工業と人口との分散を圖り、他面、綠地・自由空地を豊富に保留して、都市の健全な發達、都市と農村との均衡ある發展を期さねばならぬ。斯して廣き全地域に亙る土地の、最も有效なる利用方法を圖ると同時に、都市を適當なる發達へと導くものである。

大都市並に近接都市聯合開發計畫は、大都市附近及び多數都市が介在する大工業地に於て、特にその必要の程度が大であるが、同様に農業地域に於ても必要である。獨逸のシュメルラー(Schmerler)氏の高唱して居る如く、分散によつて龍大都市の出現を防ぎ、都市の農村化、農村の都市化を圖り、交通の便を得て工業は地方に起して便利有利となり、大都市に集中する要は無くなる。斯して都市と農村との均衡ある健全な發展を期待出来ることとなる。<sup>(6)</sup>

### 文 獻

- (1) Report of National Conference on City Planning, 1933; p. 94.
- (2) Adams, Thomas: Outline of Town and City Planning; p. 228.
- (3) Report of National Conference on City Planning, 1933; p. 94.
- (4) Lohmann, K. B.: Principles of City Planning; p. 319.
- (5) Adams, Thomas: Outline of Town and City Planning.
- (6) Town and Country Planning, 1935.