



## 大都市圏計画の諸問題について

谷 重 幸\*

### 1. ま え が き

技術の進歩にともない、農業人口が減少して工業人口や、サービスに従事する人口が増大し、都市人口が急激に増加する現象は近代における世界的傾向である。わが国においても、昭和35年の国勢調査の結果によれば、過去5年間の人口増加率は全国で4.6%であるが、東京都をはじめとする既成工業地域に属する4都府県の増加率はいずれも10%をこえており、東京都、大阪府は20%前後となっている(表-1)。

表-1 人口増のいちじるしい都道府県の状況  
(昭和30年~35年・単位:1000人)

	35年人口 (A)	30年人口 (B)	(A)-(B)	$\frac{A-B}{B}$ (%)
全 国	93 419	89 276	4 143	4.6
東 京 都	9 684	8 037	1 647	20.5
神 奈 川 県	3 443	2 919	524	17.9
愛 知 県	4 206	3 769	437	11.6
大 阪 府	5 505	4 618	886	19.2
兵 庫 県	3 906	3 621	286	7.9

これらの都府県は、いずれも人口100万をこえる巨大都市を擁し、人口増加率も大都市地域ほど大きくなっている。このことは、大都市内部における人口密度をますます大にするとともに、その周辺が激しい勢いで市街化されつつあることを示すものにほかならない。このため、きわめて憂慮すべき現象として、深刻な住宅難、通勤・通学難、道路交通の混乱、用水不足、居住環境の悪化などの過大化現象が現われており、また、現われようしつつある。

大都市問題の解決は世界共通の問題であり、各国ともその対策に腐心しているが、わが国においても昭和37年全国総合開発計画を閣議決定して、長期にわたるわが国の将来への針路を確立するとともに、翌年、国土建設の基本構想を策定して公共投資計画の指針にするなどの努力がはらわれ、さらに、東京、大阪の2大都市について、それぞれの都市圏域にわたる整備に関する法律を制

\* 正会員 名古屋市計画局計画部長

定するなど、これらの問題に関する一連の施策を講じつつある。

大都市問題の解決は、当該都市のみならず、その周辺をふくむ広範な地域にわたる総合的計画手法が用いられなければ、目的を達成することができないのであり、複雑な様相を呈する東京や大阪——いずれも2以上の大都市が連担する地域——の解決にどのような考え方が提案されているかを簡単に紹介し、これらに対して単一の大都市地域を形成している名古屋が、今後どのような方向に整備されるべきであるかについて論ずることとする。

### 2. わが国における大都市対策

戦後の20年間のうち、前半の10年間はいわゆる経済復興の期間であり、国力を戦前の段階にまで回復するためのあらゆる努力がなされた。昭和30年以降、さらに国力の伸展をはかるべく、生産性向上のための企業の合理化と、工業生産の増進を目的にあい路打解への努力が重ねられ、進んで、積極的な産業基盤の整備を押し進める段階となっている。30~35年の前半は、急激にわが国の経済の伸びが現われた時期で、既成工業地帯の戦前から集積された社会資本が十二分に活用され、かつ、食いつぶされることによって成しとげられたものであり、その結果として、必然的に京浜、阪神の二大都市地域はあらゆる企業の集中するところとなって、都市活動に大きな混乱が顕現することとなった。

一方、国全体では国民所得の地域格差が大となり、国政上由々しい問題として浮び上ってきた。

このような情勢から、全国総合開発計画、国土建設の基本構想が生まれ、京浜、阪神の二大都市地域については、当面の混乱を救い、かつ、将来もなお大都市としての機能を保持することをねらって、首都圏整備法、ならびに近畿圏整備法を制定し、それぞれの広域計画をおしすすめるとともに、大都市の体質改善をねらった大都市再開発問題懇談会を設置するなど、総合的解決への一歩が踏み出されたのである。

## (1) 首都圏整備法と近畿圏整備法

この2つの法律はいずれも、大都市へ急激に流入してくる人口のため、行政需要が増加し、行政投資とのアンバランスがますます大きくなり、過大都市の弊害を露呈している過去の経緯にかんがみ、それぞれの都心を中心とするおおむね 100 km の半径の区域を広域地方計画の対象として、その圏内を既成市街地、近郊地帯、および周辺地域に分け、周辺地域にはいくつかの工業衛星都市（法律では市街地開発区域と呼んでいる）を開発することによって、既成市街地へ流入する産業人口を疎止するとともに、既成市街地内の工場、事業所などを疎開させ、既成市街地の近郊に環状線地帯を設け、市街地の平面的な膨張を抑制するという、大ロンドン計画方式にならった構想によって、既成市街地を生活環境のよい、秩序ある市街地に再開発整備することを目標にしたものである。

東京では、この基本構想を進めるため、さらに「首都圏の市街地開発区域整備法」と、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」が制定された。これらは、一方では過大化の重要な要因である既成市街地内部の工場、大学などの新增設を規制し、他方では工業衛星都市を建設し、工場用地の造成、提供など工業の立地に便宜を供与し、既成市街地に立地指向する工場などを誘導しようとするものである。そして、首都圏については首都圏整備委員会を、近畿圏については近畿圏整備本部をそれぞれ設置し、計画ならびに事業の調整、推進をはかっている。

## (2) 大都市再開発問題懇談会

前項の整備法は、大都市問題解決のためには従来の都市計画法によるのみでは効果のないことから、ここに地方計画法の手法をもちこんだものであって、日本の大都市問題解決の方向を決定づけるものとして、画期的意義をもつ。しかし、既成市街地は現在すでに行詰りを生じているのであって、将来とも大都市としての機能を失わないためには、いかに困難であろうとも、既成市街地の体質改善が断行されなければならない。この体質改善の仕事を一般に再開発と呼んでいるが、何を、どう改善するのであるか具体的に問題を追求し、その具体策を見い出さなければならない。このため、東京と大阪の両都市について、再開発問題懇談会が設置され、37年3月から翌年10月までに前後20回の討議を重ねた結果、取りあえず、主として都市計画の面から、問題解決の基本的構想について中間報告がとりまとめられた。

東京についての中間報告は概略つぎのようにのべている。すなわち

「東京は、わが国の急速な発展にともない、政治、経

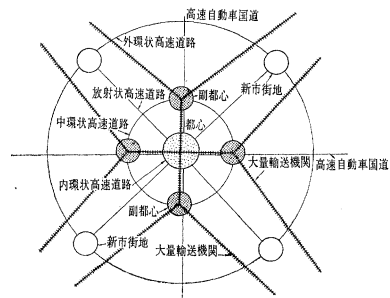
済、文化などの諸機能が急激に集中し、人口の激増を見たにかかわらず、近代都市としての施設の立ちおくれのため、交通難の激化、環境の悪化などの大都市問題をひき起こしている。この問題の解決のためには、まず、東京への諸機能の無秩序な集中を排除する方向で、地方都市を育成振興し、国土の均衡ある発展をはかるとともに、すでに東京に集積した機能についても、必ずしも東京に立地するを要しないものは他の地域に移転分散し、首都として必要な政治、経済、文化などの中枢的機能を中心として再編成すべきである。しかも、現在の東京はそれらの中枢的機能が流通、消費などの機能とともに都心に集中して、一点集中の都市形態をなしており、都市交通の面からこの形態に限界が生じている。したがって、再編成にあたっては、都心にある現在の諸機能を、機能に応じて東京の市街地、または、その周辺において再配置し、多心形の都市構成への転換をはかるとともに、これに対応した新しい交通体系を整備する必要がある」。

このように、問題の性格と解決の基本的方向を示し、さらに分析して、

- ① 都心の分散と純化
- ② 交通体系の確立
- ③ 住宅地の配置と環境の改善

などについて提案を行ない、将来の都市構造のパターンとして、図一1に示す形を報告している。

図一1 都市機能再配置基本図



大阪については、その解決の基本的方向として、業務施設と、流通施設、生産施設などの混在による都市機能の低下、都心部への通勤交通の混雑、都心部、およびその周辺における道路交通のまひ、および住宅の過密化、住居とその他の用途の混在、娯楽などによる都市公害、公共施設の不備などによる生活環境の悪化などの数点に要約される問題点に対し、

④ 都心部は、経済中枢機能を主体とした業務施設を中心として再編成し、これに対応する公共施設の整備をはかることにより、能率的な近代的市街地とする。

⑤ しかしながら、将来、業務施設が現在の都心部に過度に集中することは、その混乱を助長するので、他の地域にも業務センターを開発整備して、業務施設の一部

を収容する。

㊦ 必ずしも都心部に立地する必要のない流通施設は既成市街地の周辺の交通の便利な場所に新しい市街地を開発して、ここに分散配置する。

㊧ 都心部周辺の工場は、郊外に中小企業団地を造成し、移転せしめる。

㊨ 既成市街地における工場の新增設を抑制するとともに、既存の工場についても、必ずしも大阪に立地することを要しないものは他地域への分散をはかる。

㊩ 中小企業団地を中心に、新住宅市街地を造成して人口を収容する一方、既成市街地内の住宅地については、用途を純化しながら過密状態を解消し、あわせて公園などの公共施設の整備をはかる。

㊪ 都市構成の改革と対応して、高速道路、および高速鉄道などの交通施設を整備し、新しい交通体系を樹立する。

など、7点におよぶ提案を行ない、ほぼ東京と同様な方向で具体的な解決への用途を示している。

この2大都市の解決方策に共通していえることは、行政区域を問題外におき、常に市街地の区域を問題の対象としていることである。このことは、懇談会の諸提案を具体化するうえに、行財政上の問題として解決を要するきわめて困難なことがらをふくんでいることになる。この制度上の問題解決については、別に部会を設けて検討中と述べられているが、大都市問題の解決のためにはぜひ乗り越えなければならない障害であろう。

この点については、過去において、東京は府・市行政の一元化という方法で広域行政の統一をはかったが、最早都という行政単位では解決できないまでに大きくなりすぎ、大阪は何ら打つ手もなく外周の市町村の市街化に圧ばくされつづける結果となっている。名古屋は周辺町村を併合してゆくという方法で行財政上の問題を解決してきたが、この方法も次第に困難な、手数のかかるものとなりつつある。

### 3. 名古屋・その周辺と現況

明治22年、市制施行当時の名古屋は、面積13km<sup>2</sup>、人口15万人の小都市に過ぎなかったが、濃尾平野を後背地にもち、労働力、電力、および水の豊富な恵まれた立地条件から、名古屋港築港以来急速に発展し、昭和16年には面積160km<sup>2</sup>、人口138万人の工業的性格の強い大都市に成長していた。第二次世界大戦によって、中核部に壊滅的打撃を受けたが、その後の復興に官民の協力よろしきを得て既成市街地の改造に成功し、昭和39年現在、面積312km<sup>2</sup>、人口190万人を算する、わが国第三の都市にまで発展をとげるに至った。

図-2 名古屋、およびその周辺(人口集中地区)

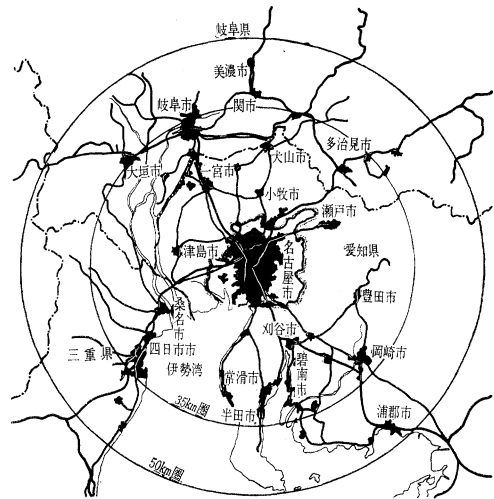


図-3 東京、およびその周辺(人口集中地区)

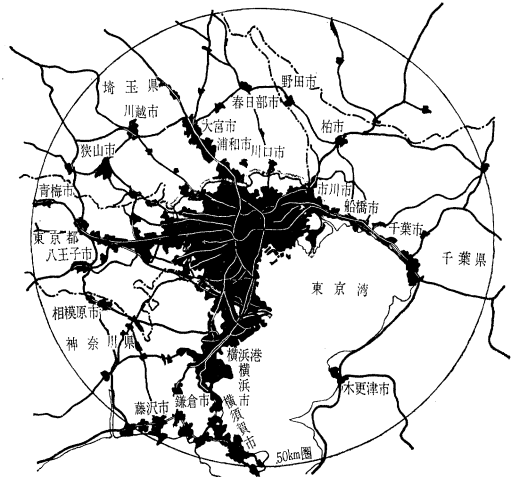
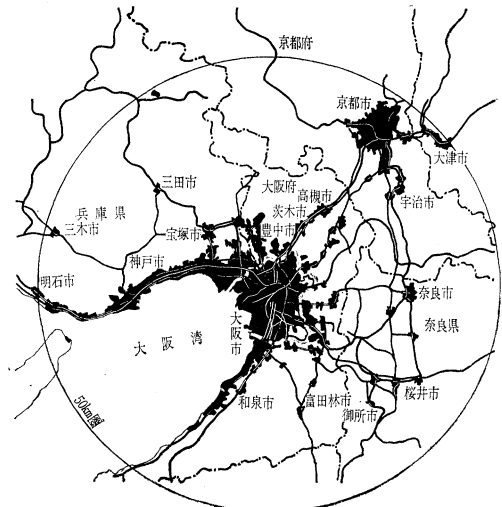


図-4 大阪、およびその周辺(人口集中地区)



戦後、疎開人口の復帰によって、都心から半径 15 km 付近の人口は減少を見たが、昭和 30 年以降は、半径 35 km 圏域内すべてが人口増加地帯となり、加えて、国鉄東海道新幹線と、名神高速道路の開通、および東名高速道路の全面着工によって、画期的な土地利用の高度化への期待が高まりつつある。したがって、このままに看過すれば、愛知の穀倉地帯であり、田園地帯として保存すべき大都市近郊の農村がいたずらに蚕食されるおそれが多分にある。今、この地域の市街地連担の状況を、東京、大阪に対比すると、図-2~4 のようである。

#### 4. 名古屋大都市圏計画への諸提案

この地域の広域処理を企図する地方計画についての提案は、科学技術庁の「中京工業圏への勧告」をはじめ、民間諸機関による 2, 3 のものがあるが、総合的な観点からなされたものに、つぎの二つがある。一つは、「愛知県新地方計画」であり、ほかの一つは、39 年 4 月、現地視察のうえ報告された「日本の大都市問題、および地域計画に関する国連調査団の報告」の中にふくまれる「第 2 部・中部の開発」である。

##### (1) 愛知県新地方計画

この計画は、愛知県政の指針とするため、桑原知事のなみなみならぬ熱意のもとに、昭和 33 年策定された「愛知県地方計画」を、その後 3 カ年の実績を参考に改定したものであり、名古屋、およびその周辺の圏域については、「中京広域都市圏構想」と呼ぶ計画の提案を行なっている。これによると、

① 名古屋、およびその隣接地域については、中部経済圏の中核として、経済の流通面における機関の集中、行政機関の集中、および中部経済圏全域の文化的首都としての施設を集中すべきものとし、昭和 45 年における人口規模を 250 万人程度と推定して公共施設計画をなすこと。

② 名古屋の北部に帯状に連なる、小牧、春日井、犬山、および江南の都市群については、内陸工業地帯として、機能的には第 2 次産業拠点都市群として位置づける。

③ 名古屋の東南に位置する、岡崎、安城、豊田、および衣浦臨海都市の諸都市については、それぞれ独自に持っている産業を伸展せしめるとともに、豊田、刈谷、安城の内陸工業地帯の整備と、衣浦臨海工業地帯の建設を進める。

④ 名古屋の東北に放射状に連なる、瀬戸、多治見、土岐、瑞浪の諸都市については、窯業単一都市として、さらにその生産を増大する。

⑤ 名古屋の西北に位置する、一宮、岐阜、およびその周辺の都市群については、繊維工業を中心とする第 2 次産業拠点都市群として位置づけ、羽島、大垣両市については、東海道新幹線や名神高速道路の建設にともなう立地条件の変化に応じて、機械工業、化学工業の進出に備える。

⑥ 名古屋の西南に位置する、桑名、四日市、鈴鹿、亀山の諸都市については、名古屋に対して衣浦臨海地帯と同じ位置を占める関係から、機能的には第 2 次産業拠点都市群として位置づけ、鈴鹿、亀山は内陸形の工業地帯として、また、桑名から四日市に接続する伊勢湾岸は臨海工業地帯として整備し、その背後の丘陵地帯は圏域内における良好な住宅地として整備する。

以上の周辺都市群はいずれも名古屋から直線距離で 35 km 圏内に位置し、これら都市群の昭和 45 年における人口を総計 240 万人と推定して、産業基盤と生活環境の整備を進めるべきものと結論づけ、具体的な施設計画の提案を行なっている。

##### (2) 国連調査団報告による「中部の開発」

この報告書は、開発と呼んでいるように、大都市問題に直接ふれないで、地域全体の調和ある発展によって大都市集中を排除するという基本理念に貫かれている。見方によっては、35 km 圏域そのものを大都市と考えて、その開発整備に関する助言を行なったものと考えられる。また、調査団の到達した結論は、当然のことながら、地域開発に関する解決の基本的方向を示すにすぎないもので、具体的な解決策については、現在、地域を支配している経済的、社会的、ならびに政治的諸力によってなされるべきものとしている。

調査団がこの地域を見て最初にいったことは、「この地域はまだ人間性を失っていない。土地利用がなおいっそう進められることは必要で、かつ、好ましいことであるが、自然を失わない開発のしかたが、この地域にとって一番大切なことだ」ということである。特に、伊勢湾岸が東京湾や大阪湾の状態を再現するおそれを指摘して、水面に接続する緑地帯の計画を最後まで強調した。

大都市問題に関係して言及した事項を抽出すると、一般論として、

① 大都市圏の中心都市を悩ましている諸問題を減ずるために、現在の大都市圏より広い地域に工業、および商業の副中心をつくりだすこと。このような政策は、京浜、中京、阪神地域における大都市に対する圧力をやわらげ、工業、および住居中心をもっと分散された形にしうるのであろう。

② 農村の人口移動の流れを、すでに過剰になった地域からそらせるために、国土の未開発部分に適切な公共

投資を行ない、経済開発の機会を生み出し、社会施設を確立すること。このような政策の目的は、関東や近畿のすでに高度に開発された地域の圧力を減じ、また、同時に生産的利益と公共投資の望ましいはけ口をつくり出しつつ、まず、公共投資を通じて、そのために計画された地域の開発を刺激することである。

③ 人口移動の潜在力を減ずるために、農村地域に工業雇用の機会をつくりだすこと。農村集落の塊まりの中に工業団地を造成することは、農村地域に増加所得と物の改良をもたらす、中小規模企業の、より効果的の生産のための必要な用役と、施設を提供する効果的方法である。

④ 工業の、より高い生産性を通じて、経済基盤を強化することと同時に、物的、社会的環境を改良することを目的に、大中心都市の再開発が行なわれるべきである。多くの場合、工業構造は、都市の経済構造を強化する過程で軽工業を変化させ、よりいっそうの加工段階のために重工業製品を使う工業を導入し、また、重工業における旧式の過程の近代化や中小企業におけるより完全な機械化のための必要な助成を留意することによって、改善されねばならない。

と述べ、中京地域については、

① 北陸をふくめた中部地方全体の、バランスのとれた計画がなされるべきであること。

② 名古屋を中心として、各都市の配置は、太い交通動線に貫かれたネックレス状の形態をとるべきこと。

③ 重化学工業、たとえば、海外貿易に依存する鉄鋼、火力発電、石油化学などは臨海部の既存地、および埋立地に立地するであろう。高速道路は、繊維工業、電子工業、金属などの内陸工業拠点、あるいは、工業団地などと直結する産業道路を結びつけるべきである。内陸形工業は、中部地方の辺地の住民に所得をもたらす、激しい人口移動を緩和するという点で特に重要な意味をもつ。

④ このような方向での地域計画の作成は、機械化農業や重点的な景観造成のための適地を保守することになる。このような計画は、また、中心から約 15 km の距離にある名古屋自身のシャ断線地をこえて、農業地帯、森林地帯を通る環状道路ぞいに配置される、生産活動や住民生活の拠点を中部圏の中に育成することによって、名古屋自身への圧力を緩和することになる。このようなやり方は、中心都市名古屋の人口や市街地の発展を望ましい姿により近く保つことに役立つばかりでなく、非常に重要な産業である観光のための自然景観を保護する。

以上のようにのべ、さらに、なお具体的ないくつかの提案が報告書にもられている。

## 5. 名古屋大都市圏計画

国の長期計画の方向づけ、愛知県新地方計画、国連調査団の報告などの諸提案から、この地域は、将来において物的、社会的に望ましい姿を保ちながら、高い経済水準にまで発展することが可能であろう。現在の段階で、多少、好ましくない開発が行なわれ、工業のスプロール、リボン形開発などのために、農山村の景観がそこなわれている例もあるが、その範囲はまだ限られているといてよい。名古屋市は、調査団のいうように、まだ人間味のあるスケールを失っておらず、そのかかえる諸問題はまだ処理しうる範囲にとどまっている。戦後、よく将来を見とおした計画は、輸送幹線を確保し、今後の都市成長にともなう諸問題を調整する可能性を保持している。したがって、今後、この地域で何をなすべきであるかはほぼ明らかに示されているように思う。すなわち、

① 地域全体にわたる土地利用計画をたて、はっきり用途別利用を指示し、用途の混用をさけるためこの地域を都市的開発と農村的開発とに区分すること。

② 土地利用計画の実現を容易ならしめるために、適切な立市法措置が必要である。この法律には、行政機関に計画実施の矛盾を生ぜしめるような建設事業を阻止させる権限をもちこむことを要し、計画そのものについては、農業最適地は農業や園芸に集約的に利用できるよう、港湾は自然条件上適切な位置に、都市開発は地盤のよい交通の要所に、かつ、上下水処理の容易な場所に計画されるべきである。なお、自然の景観の美しさを保護、保全するよう、すべての場合に考慮を払う必要がある。

③ 海岸線が非常に長く、港湾としての開発適地が随所にある。したがって、伊勢湾岸については、住居、商業、および工業地域から成る総合的核としての拠点都市を開発することになるが、この場合、結合して一つになってしまうないように、適切な間隔をとって配置を考える必要がある、また、各拠点間には農業地や林地、およびレクリエーションのための十分な空地をあらかじめ用意しておく必要がある。

④ 関東と近畿を結ぶ交通はすべて中京圏を通らなくてはならない。また、北陸と連絡する最も近い位置を占める関係から、全国的幹線交通網が中京圏を東西、南北に縦貫することになる。したがって、このような国の交通幹線を勘案して、拠点開発地点相互、およびそれぞれと名古屋を結ぶ交通動線を適切に配置する必要があるが、この場合、主要幹線は都市地域をできるだけ避けるべきであり、プライオリティーの高い道路として、将来の名古屋の外廓をとりまく環状道路の計画と、伊勢湾を

環状に走る交通容量の大きい道路の整備が不可欠の要件である。

(5) 名古屋自身の問題については、規模の大小はあるが、ほぼ東京や大阪と同じ考えかたの再開発方式がとられねばならない。ただ、名古屋、およびその周辺が上述のような考え方で計画され、指導されるならば、特に副都心を考慮する必要はないであろう。しかし、一点集中の都市構造は交通の面から都市機能の円滑を失わせめるおそれがあるので、多心形の都市構造とする必要がある。都市交通の総合体系をこのような考え方にあわせて可及的速やかに確立しなければならない。

## 6. む す び

39年4月から、名古屋大都市整備計画懇談会（建設

省中部地方建設局、愛知県、名古屋市、および財界、学識経験者で構成）が設置され、前項のような諸点について種々討議が重ねられているのであるが、フィジカルプランニングはさしたる困難もなく決定されると思う。

最大の難問は、この決定された計画を実現するための行・財政、ならびに制度上の措置をいかにすべきかということであろう。国連調査団は、地域開発のための事務局と地方開発基金の創設を勧告しており、財界は、愛知、岐阜、三重3県の合併を強く主張している。わが国の国情から、他の考え方ももふくめて、どのような措置をとるべきであるのなかなか困難な問題であろうが、このことが解決されない限り、絵にかいた餅に終ることになる。このことが、大都市問題解決の、ただ一つの鍵であることを痛感するものである。

(1964.11.7・東京文化会館にて講演)

### ■ 建設/創造/技術 (写真集) 頒布 ■

体 裁：本文 196 ページ・工事リスト 37 ページ

定 価：3800 円 (〒 300 円)

申込先・土木学会・電 東京 351-5138・振替 東京 16828 番

# 新刊案内

**鉄骨構造講義**

A 5 / 1,500円

棚橋 諒著

**植生の面防護工**

B 6 / 380円

恵花安雄著

**タール舗装**

A 5 / 予 450円

タール協会訳

**新潟地震** 防災研究  
総合報告

B 5 / 1,500円

科学技術庁

**簡易舗装** の設計  
と施工

A 5 / 予 500円

高橋国一郎著

**鋼橋の理論と計算**

A 5 / 予 3,000円

橋・小松 訳

山 海 堂  
東京都新宿区細工町  
振 替・東京194982