

土木學會第1回年次學術講演會講演

(都市計畫、道路及測量之部 No. 1)

我國都市計畫の推移

會員 武居 高 四 郎*

1. 緒言 都市は産業、文化、政治の中心地で、國家の隆盛、文化の進展は都市に於て見られる。我國に於ける都市建設事業は古く朝鮮、支那の文物を移入した古代より雄大な規模の下に行はれた。其の後封建時代には各地に政治的、經濟的城下町の建設を見たが、明治、大正の時代には歐米の文物移入と産業の發達に伴ひ、人口の都市集中、都市の急激な發達を來し、都市建設事業は目ざましい發展を遂げた。而も都市文化現象の旺盛となるに伴ひ大都市の弊害をも隨伴しつつあるので、之が對策、都市と農村との健全な發達及國土の適當有利な利用方策は今後一層の關心研究を必要とする事項となつた。

2. 古代の都市建設(圖-1 参照) 我國に於ける都市の建設は遠く古代に溯る事が出来る。唐の長安、洛陽の都制を採つた平城京、平安京は謂ふまでも無く、孝德天皇の難波京、推古天皇の大和藤原の京等に其の遺蹟を探ることが出来るが、古代の都市は帝都以外には見るべきもの殆ど無く、各地に原始的、經濟的都市と看做し得る市場聚落があつたが何れも小であつた。

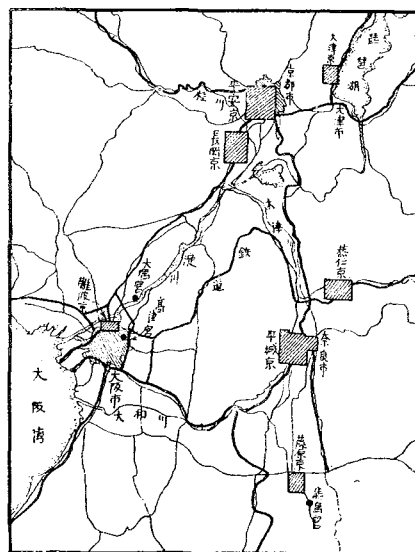
孝德天皇大化元年(1305年)の難波長柄壱崎の宮は唐制を採り入れ、區劃整然たる基盤目街路を以て計畫された我國都市建設の最初のものである。然し飛鳥の政治的勢力に掣肘せられて僅に7年にして飛鳥に歸り、天智天皇の大津京も2代にして飛鳥の地に復歸した。斯くして持統天皇は飛鳥の郊外耳成山、香久山、畝傍山の3山に圍まれた平地に藤原京を建設され、1354年12月に遷都された。

次で元明天皇には和銅元年2月平城遷都の詔を下し、奈良市の西郊外地に廣袤東西約40町、南北約45町に互り、唐の長安、洛陽の都制を採つて區劃整然、代表的基盤目型街路系統を有した壯麗無比の模範都市を計畫建設せられ、和銅3年(1370年)3月遷都され7代70餘年間の帝都となつた。

都の中央には下津道中街道を中心として幅員20丈の朱雀大路を通して左右兩京に分ち、且つ南北9條、東西10條の大路を通して72の坊に分ち、内北方中央の4坊を宮城の位置とした。各坊の大きさは180丈4角で其の中に東西、南北各3條の小路を通じて方40丈の16の坪に分つた。大路の幅は各8丈、小路の幅は各4丈であつた。

都城の西方、西北方は山地で市街地とするに不適當である。當時斯る方面まで開發されたのでは無いが、東南に5~6町も移動させれば平坦地に出來たのである。然し當時は中街道の位置、中央朱雀大路の位置に左右されて斯

圖-1. 歴代帝都位置圖



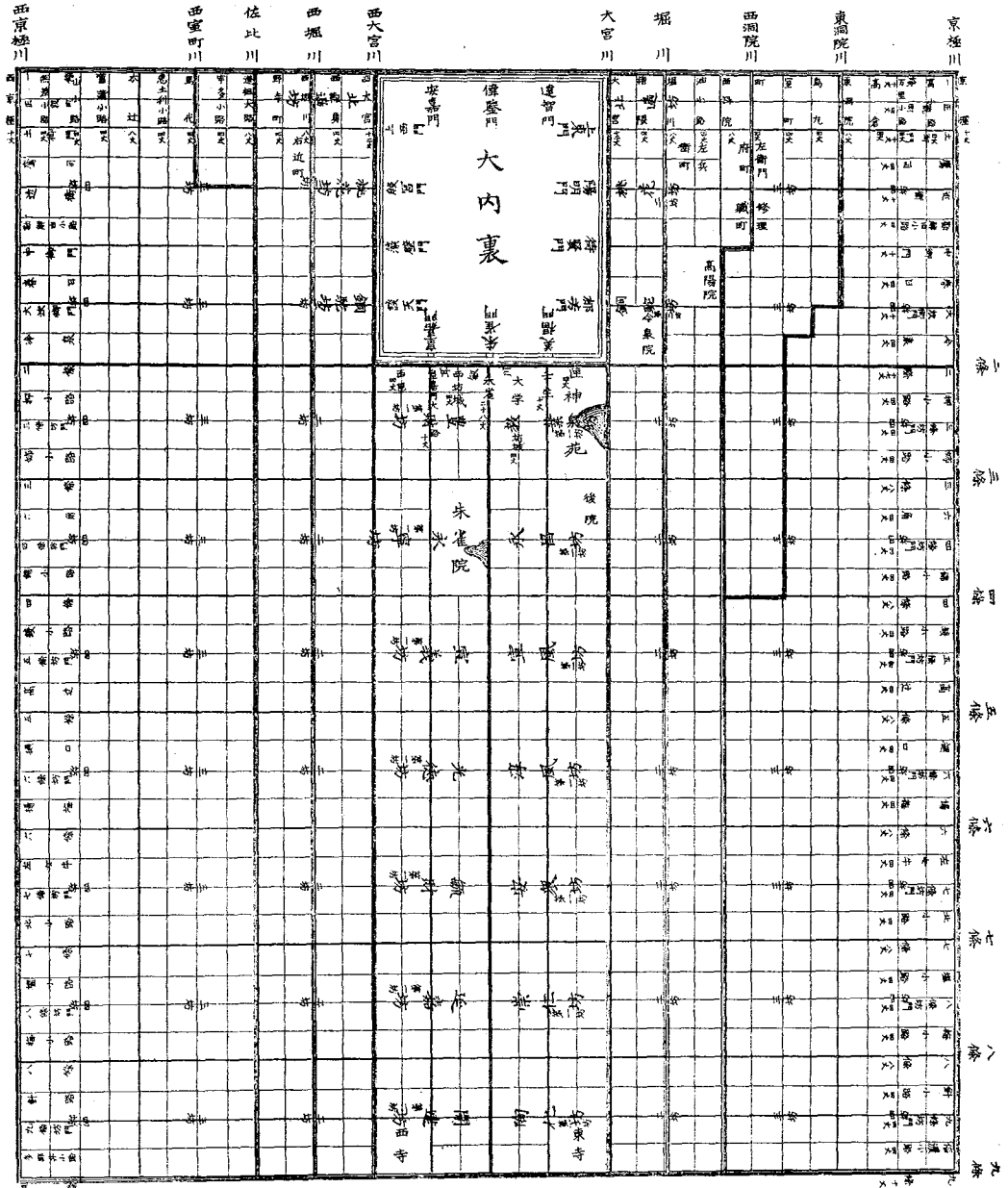
* 京都帝國大學教授 工學士 (昭和12年4月11日講演)

くなつたのである。

聖武天皇の御代には一時木津川の上流相樂郡瓶原村の恭仁の京に遷都されたが、再び平城京に歸り 7 代の都となつた。桓武天皇の延暦 3 年 (1444 年) には、交通の便な現在向日町附近の長岡京に遷都され、新都の經營に當られたが藤原種継暗殺のこともあり工事進捗せず、遂に中止して現在の京都市のある葛野の地に平安京を新營、延暦 13 年 (1454 年) 10 月 22 日遷都された。斯くして平安京は明治天皇の東京遷都まで 1074 年間の都であつた。

平安京 (圖-2 參照) の大きさは南北 1753 丈、東西 1508 丈、唐の長安京の制度を採り碁盤目型街路割を行つ

圖-2. 平安京全圖及川路圖



たもので、大体平城京の制に據つて居るが、道路の幅員は大となり朱雀大路は 28 丈、其の他の大路は 17 丈、12 丈、10 丈、8 丈となり、小路は同様に 4 丈であつた。尙北方には北邊坊、半坊を附加した。各坊には長安、洛陽の制を採つた名稱を附した。今日尙小学校名として残つて居る銅駝、教業の如きは其の坊名である。都の周圍には羅城を築き内外に滄を廻らした。これは支那に於けるが如く外敵侵入防禦の爲ではなく裝飾的外觀に過ぎなかつた。

朱雀大路の南端には 2 層の壯麗な羅城門を設け其の左右に東寺と西寺とを建てた。

各坊は 4 保 16 町に分ち、各町は 4 行 8 門で 32 戸主に分ち、各戸主は大体間口 5 丈、奥行 10 丈であつた。

宮城は東西大宮間東西 384 丈、二條通以北南北 460 丈で、面積約 490 620 坪、12 門を備へ、其の中に皇居、朝堂院、朝集堂、龍尾堂、豐樂院、武德殿等百官薨を並べ、我國代表的首都で將又世界に誇り得る古代都市であつた。

3. 中古の都市建設 戰國時代以後は地方大小名の割據によつて封建制度に入り、政治、軍事上の都市が出来た。最初は山岳天險の地に城廓を築き其の位置は要害即ち戰略地理学上の地形より來たのであるが、次で平地に移り商業、交通の發展と相俟つて地方都市を出現した。斯くして山城、平山城、平城となり、城主、從士の居宅を圍む城池と之を繞つて商工人の市街地が出来所謂城下町の建設となつた。

鎌倉、小田原、安土、山口、平泉等はこの時代のものである。

尙この時代には外國貿易港として發達した堺、博多、坊津、安濃沖、敦賀、尾道等があり、經濟關係上生産品交換の必要より市を生じ一定日に一定の場所に附近農民が集り地方の經濟的中心の都邑を發達させた。今日各地にある上市、下市、古市、今市、二日市、三日市、四日市、……十日市、二十日市等の地名はその名稱の残つてゐる例である。

4. 近世の都市建設 鎌倉、室町時代は分權的封建時代であるが、桃山、江戸時代は集權的封建時代で有力諸侯は小豪族を併合し城廓を築いた。これが城下町で江戸時代に急激に發達し各種小工業が起り、今日も引續いて政治、軍事、經濟、文化上の地方中心地となり我國都市中最も重要な部を占めてゐる。多くの城下町は多數人口を收容出来る交通便利の地に經濟的、文化的都市を作つたもので、城に近く重臣の屋敷を又距れて市街の外邊部に輕輩、足輕の屋敷を設けた。又消費都市であると同時に産業的發展を図るために商人を招致し工匠を集めて町屋を設け、陶器、漆器、製紙等の業を盛ならしめたものがある。街路系統は矩形型規則正しいものが大多數を占めて居るが、地勢又は防禦上故意に不整形又は 1 部を彎曲せしめた市街も尠くない。何れも組織的形態を與へ都市計畫を実施したもので、住居、商業、工業の集團的地域を定め、又寺院を 1 箇所を集め火除地を設け建築物に防火的制限を加へる等、都市建設、建築物に對する統制を實行したものである。尙當時參勤交代の制度により交通上各地に宿場町が出来、細長い町、平行に開けた市街地を構成した。

5. 現代の都市計畫 都市は政治、軍事、教育、宗教、文化等社會的優越な地位にある事によつて發達するが、特に經濟的に優位にある事による。斯くして現代の産業的、經濟的都市を現出し、急激な發展を遂げるに至つた。之が誘因としては 18 世紀以後の工業の發達、交通機關の改良進歩を擧げる事が出来る。従つて都市は交通上便利な平地、水路、鐵道の附近地に、又原料、勞働力、動力、水利の豊富低廉で生産品の運搬至便、顧客、商店關係の好都合な地點に起る。而して斯る地點に都市の合理的建設と其の發達を図る必要があり、都市改造と都市建設の 2 方面となつて現はれる。

6. 明治時代の都市計畫 明治初年の新都市建設としては、北海道札幌、旭川の矩形型規則正しい街路制のものがあるが、多くは封建時代諸侯の城下町で其の後引續いて地方政治、軍事、教育、産業の中心地となつて發展し、又交通上、産業上有利至便の地を占めて開港場、工業或は鑛業地として發達した。併し之等都市の發展膨脹は無統

制亂雜であつた。

斯くして都市の弊害の最も著しく現はれたのは東京であつて、交通運輸、保安、衛生等各般の改良を行ふ必要あることを痛感せしめた。又當時佛白諸國の都市改良の實況等に鑑み、明治15年東京府知事芳川顯正が市區改正の根本計畫を樹てんとして調査し、17年11月成案を得、内務卿山縣有朋に建言した。次で明治21年8月16日東京市區改正條例が公布された。これが我國都市計畫法の前身で、東京市に於ては道路、橋梁、河川、運河、公園上下水道等の新設改良が行はれ、都市改善に大に貢献する所があつた。然るに他の都市にあつては法制上何等の便宜も無く、都市の發展に對して市民が一般に無關心であつたことにも因るが、甚だ亂雜な發展をなし混亂の状態に陥つたものが尠くなかつた。

7. 大正時代の都市計畫 歐洲大戰の影響を受け我國各都市は急激な膨脹發展をした。各種産業は勃興し工場は各所に亂設され、特に大都市の周圍部に於ては極めて亂雜な發展をしたと共に住宅の不足を來した。こゝに都市の改良と郊外地發展統制の必要を感じ、先づ大正7年東京市以外の5大都市に東京市區改正條例を準用することとし、次で都市計畫調査委員會を設置して都市計畫に關する方針を調査審議せしめ、翌8年4月4日には都市計畫法並に市街地建築物法が公布せられ、前者は9年1月1日より、後者は9年12月1日より6大都市に施行された。

併し都市の改善、計畫的統制の必要は大都市のみに限らず中小都市に於ても同様であるから、勅令を以て順次指定され、大正12年7月札幌市を初め25市に適用されたのを最初として、昭和8年3月末には全國111都市中105都市に之が適用を見た。

8. 昭和時代の都市計畫 然るに都市計畫の必要は行政上の市に限られる可きでなく、町村にあつても其の發展顯著なもの及市街地を構成せるものにあつては同様に必要な事が一般に認められ、昭和8年3月都市計畫法に大改正を加へ全國の市は別に指定を俟たずして適用することとし、尙町村に於ても主務大臣の指定により適用せられることとなり、同年5月10日より施行された。

町村にして都市計畫法を受くべきものゝ標準として當時内務次官通牒によれば、大体、(1)人口増加顯著なもの、(2)人口10000人以上のもの、(3)温泉地、海水浴場、史蹟地、遊覽地等を有するもの、(4)港灣修築、工場、停車場の設置に伴ひ市街地の構成せられんとするもの、(5)災害を蒙つて復興を要するもの、以上である。

斯る町村は全國に約1000個を算し昭和12年3月31日までに335町村が指定された。(圖-3 参照)。

斯くして我國都市計畫は大都市の弊害除去、市區改正に始まり、大都市改善、大都市建設の都市計畫より中小都市延いて町村の都市計畫と其の普遍化に向つた。斯る傾向は我國に限るものではなく、歐米都市計畫界に於ても軌を一にするものである。

9. 都市計畫最近の傾向 從來の都市計畫は都市を中心として交通機關の發達、都市經濟的活動の伸長、衛生施設及社會施設の普及を図り、一大都市の建設を目的とする有様であつたが、都市機構の複雑化、大都市弊害の除去、都市と農村との協調的發展とのために、より廣き範圍に互る都市と農村とを含む地域の計畫、即ち**地方計畫**へと進展しつつある。これは1924年アムステルダム(Amsterdam)に於て開催された國際都市計畫會議の決議にも見られる所であつて、都市計畫の普遍化は其の結果の一であり地方計畫の必要が益々強調されつつある有様である。

尙一步進んで全國に於ける人口の分布、都市の分布、産業の地方分布、天然資源の開發、國土の最も適當な利用計畫を攻究する**國土計畫**を樹立すべきであるとし、特に獨逸、米國等にあつては多大の關心を以て進められてゐる。昨年5月富山市に於ける都市計畫會議に於ける近畿地方計畫、關東地方計畫の意見發表の如きは其の第一歩

であると謂へる。

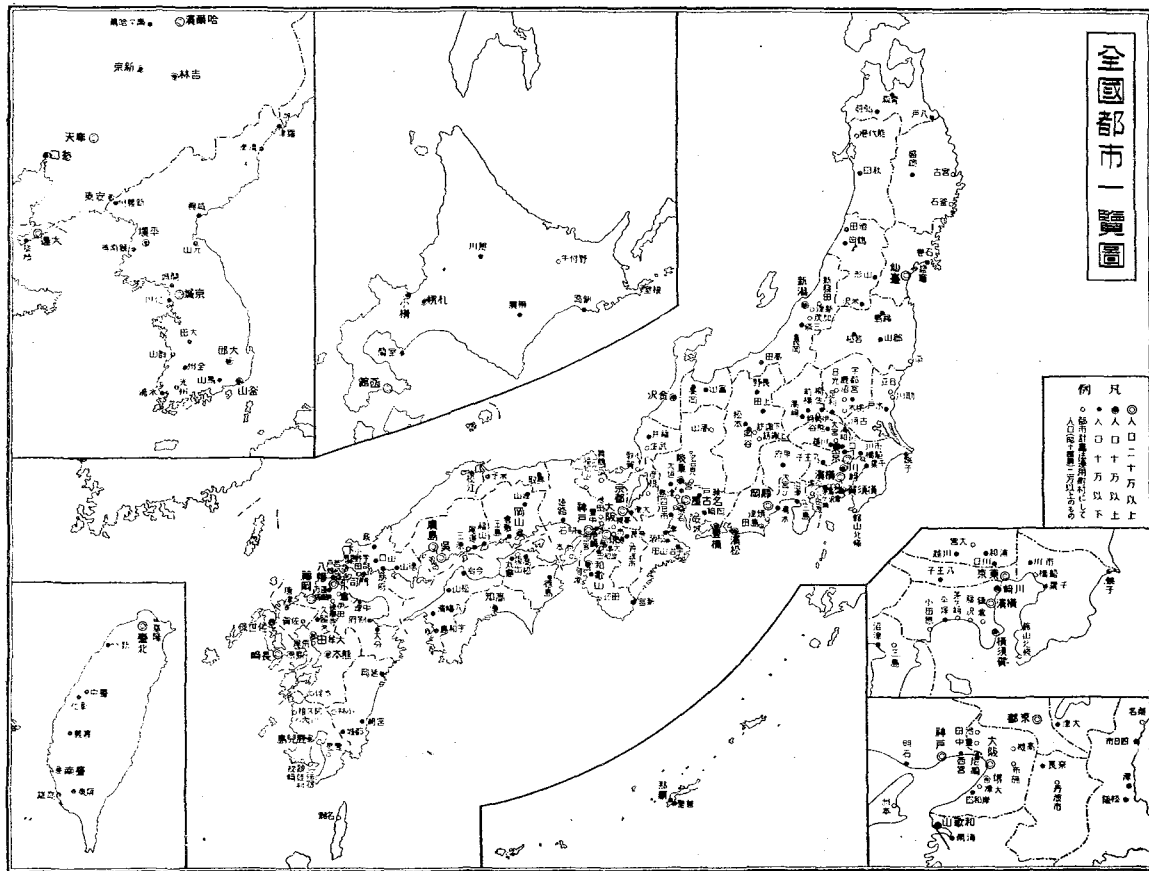
10. 帝都復興事業と函館市復興事業 大正12年9月1日關東地方を襲つた大震災は東京、横濱の大半を灰燼に歸した。是が復興は兩市のみならず國家の大事業で、其の復興計畫は都市計畫の極めて大規模に行はれた注目に値するものである。特に土地區劃整理により街衢の整理を斷行した事は世界に其の類例を見ない程のものである。

其の後昭和9年3月21~22日函館大火災後の復興計畫も略ぼ同様に行はれたもので、防火を主とし、火防線幅員20間及30間の綠植街路を配置して全市を數個の區劃に分ち、道路、橋梁、公園、防火地區の施設、上水道の擴張を行つたが、燒失地全部の土地區劃整理を斷行して宅地の利用を増進すると共に街路用地を無償提供させた。

11. 都市計畫と都市計畫事業 我國に於ては都市計畫と都市計畫事業とを區別し、單に計畫に止るものを都市計畫とし、事業の執行に關するものを都市計畫事業と謂つて居る。

現在都市計畫及都市計畫事業として認められて居るものは地域、防火地區、美觀地區、風致地區、風紀地區の設定、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1區地の住宅經營、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が、尙必要に應じては追加出来るものである。

圖-3. 全國都市一覽圖



(月九年一十和昭)

之等の内都市計畫並に都市計畫事業として最も盛に行はれてゐるものは、道路の新設擴築、鋪裝並に路幅整理、地域、地區の指定（地域は 70 市、防火地區は 6 大都市と函館市）、河川運河の改修（大阪寢屋川、富岩運河、中川運河、東京、大阪の運河）、公園（東京、大阪、名古屋、京都、岐阜等）、風致地區の設定（京都、東京、大阪、福岡、仙臺、静岡、熊本、堺、其の他合計 37 ケ市町であるが、京都市の風致區は最も大で面積 7 998 ha、市面積の 25% に相當する）、美觀地區の設定（東京、皇城の外廓一帯 293 ha、大阪中之島を中心とする土佐堀川、堂島川沿岸一帯と大阪城附近並に御堂筋兩側 153 ha）、下水道（東京、大阪、京都、豊橋、岐阜其他）、水道（東京、函館）、土地區劃整理（京都、東京、大阪、名古屋、横濱、函館、静岡、堺、富山其の他に行はれ、組合組織による土地區劃整理は各都市に於て盛に實行され、街衢整然たる郊外地宅地造成を図りつゝあるが、都市計畫事業として決定されたのは京都を以て最初とする）、及この他に高速度交通機關（東京、大阪）、墓地、火葬場、市場の設置、關西風水害に鑑み之が對策とし行はれた防潮堤（堺、西宮等）、高潮防禦（東京）、其の他 1 團地の住宅經營（大阪府小阪町）、軌道（富山市）等がある。

驛前廣場の建設と土地區劃整理事業は新宿、名古屋、大阪驛前廣場開設と併行實施されるので極めて有效である。

尙大火災、津浪等の災害と都市の復興に當つては、土地區劃整理或は市街地建築物法の適用、建築線の指定によつて最も有効に行はれ、東京市、横濱市、函館市、山中町、三島町、伊東町、三陸地方に適用せられた。

12. 神都計畫 宇治山田市は内宮、外宮の所在する我國最高の聖地で國民尊崇の地である。其の清淨を少しでも損じてならぬことは古來よりの國民的信念である。昭和 8 年神都計畫調査會が内務省に設置され 25 名の委員を設け具體的調査を進めて居る。

13. 重要都市の防空計畫 都市防空の問題は國際關係が極めて複雑化し緊張しつゝある現下の情勢にあつては最も重要視されるに至つた。昭和 9 年 7 月近畿地方陸軍防空演習を機會に日本建築協會が都市武裝促進運動を起し、其の後内務省は重要都市の防護計畫を樹立するため陸軍省と協力して諸般の防護施設狀態の調査研究を進め防空法案は第 70 議會を通過公布されるに至つた。

都市の保安は國防上極めて重要な事項となるのである。

14. 朝鮮及臺灣の都市計畫 京城、平壤、釜山其の他の都市にあつては市街地改善に關する所謂市區改正事業は従前より行はれ、街路の新設擴築は其の主要なものであつたが、都市計畫に關する法制無く種々不便があつたので昭和 9 年 6 月 20 日朝鮮市街地計畫令が制定公布せられた。3 章 50 條よりなり、我國の都市計畫法と市街地建築物法とを一体の法令に綜合統一した法制である。最近極めて急激な發展をなしつゝある羅津にては、都市建設の計畫を樹て大規模の土地區劃整理を行つて近代的都市の建設に邁進して居る。

臺灣各市の改良計畫は領島以來街路の改良、衛生施設の改善に努力して來たのであるが、都市の發展をして統制あらしめ而も能率よく遺漏無からしめるために最近多大の努力が拂はれ臺灣都市計畫令も公布された。

15. 關東州並に滿洲國の都市計畫 大連市は領有當時には露西亞の計畫により 1 部都市の建設が行はれたのみであつたが、其の後我國の手で東洋に於ける近代都市中最も立派なものゝ 1 つとなつたのである。最近港灣、鐵道、街路、地域、公園、公共的施設と各般の計畫を確立した。これが實現と共に現代都市の模範的のものとなり得ると考へられる。

滿洲國の都市は、奉天、新京、鞍山等滿鉄附屬地の範圍内に規則正しい幾何學的に割られた街路計畫を有するものと露西亞の手でなつた吟爾濱市街の他は、極めて不規則亂雜に發展した支那市街であつたが、滿洲國建國以來國

都新京の建設、哈爾濱、奉天其の他各地の現代的都市建設の計畫並にこれが事業に邁進着々と進展しつゝある。殊に新京國都建設事業は其の規模の雄大、諸般の施設完備せると事業進展の顯著なることは刮目に値するものである。

16. 我國都市計畫の將來 我國都市計畫は最近異常な發達をしたと謂へる。全國の市は勿論 300 餘の町村に都市計畫法が既に適用され、吾々の生活を最も衛生的に能率よく且つ愉快ならしめるもので、國民生活の改善に國家の發展に貢獻する所が極めて大である。而も最近は都市に限らず、都市と農村との協調ある發展、國土及天然資源の最も有效適切な利用方法を策するに至つては、其の重要性は一層増大するものである。

従つて之が實行に當つては、其の計畫の内容手段方法が夫々適當のものであることが肝要である。計畫方面に於ては学校教育の普及發達、土木、建築、造園等各學會が一層の關心と熱意とを有し、又都市計畫會議、協議會等を開催して斯界の發展を図ることが肝要である。

行政方面にあつては都市計畫委員會制度の改善と強化を図ることを要するが、委員會制度の格一は不可である。大都市に於けるものと小都市に於けるものとは其の重要な程度に応じて區別するのが適當である。

斯くして事業執行に當つてはこれが實行を容易ならしめる様に財政方面にも便宜を與へ、受益者負擔制度の勵行、超過收用地帶收用制度の擴張勵行の如きは大に考慮さるべき事項である。

市民、技術者、官廳等各方面協力してこれが進歩と發達を図るに於ては、都市計畫は非常な進歩と發展とを見ることであらう。各地に盛に行はれてゐる土地區劃整理、街路計畫の設計の如きも單なる器械的、図式的計畫に陥ること無く、地域制に就ても緩和規定などと稱して地域制の根本を忘却閉却せる過を悟り、最近問題となつて居る地域制の再檢討、用途地域の細分指定、格一規定とせず地方的事情を參酌して規定に緩嚴を設ける制度の本旨に立歸ることが出來、飛行場の設置、交通施設等は申すまでもなく、都市の健全な發達、市民の幸福な生活に必要な可からざる緑地問題、住宅問題にも一段の關心と熱意とを有し、之が解決を容易ならしめるであらうことを確信する。