

## Ⅳ-150 東京における公有地「河岸地」の沿革と現状

（財）政策科学研究所 正会員 昌子住江

### 1. はじめに

都市内河川の舟運が盛んであった頃は、川に沿った空間は実質的に湊の機能を有しており、江戸の町においては幕府や諸藩の物揚場のほか、町人地には河岸地が設けられて、荷揚げ等に使用されていた。明治政府は、このいずれの土地も官有地として接収した。当初は河岸に道路を通す計画であったが、これは実現しなかった。<sup>1)</sup> 次には1881（明治14）年のいわゆる「東京防火令」に関連して、河岸地の防火性を高めようとした。防火のうえから、設置する施設や利用できる素材を制限したうえで、一般の借用を認めたものである。一方各藩使用の物揚場の多くは、明治10～20年代に民間の有力会社へ払い下げられた。

さらに1890（明治23）年以降、東京市区改正事業の財源に充てるため、「官用二供セサル」河岸地は東京市の基本財産として下付されたが、1919（大正8）年の旧都市計画法でも都市計画事業の財源として位置付けられ、公有地としての河岸地は、収益を得るため貸付地として私的な利用に供されてきた。

都市の環境整備においては、公有地の確保とその活用が重要な意味を持ってくる。したがって、河岸地に関するこうした制度は、水辺の環境を考えるうえから当時でも問題とされていた。本稿では、河岸地に関する制度と当時の議論を整理するとともに、1968（昭和43）年の都市計画法改正（河岸地からの収入を都市計画事業の財源とする制度が除かれた）以降の動向を概観し、その問題点について考察するものである。

### 2. 東京市区改正事業の財源としての河岸地

舟運が盛んな時期には、河川沿岸地の経済的価値が高い。河岸地の貸付料を何らかの事業財源に充てたいと考えた事例は、東京市区改正事業以前にもあった。明治の初年、河川浚渫費に窮した東京府が、これの検討を行なっている。<sup>2)</sup> 江戸期には、木材問屋が組合の公認料として毎年幕府へ上納してきた川さらい料も明治になって廃止されたため、1877（明治10）年東京府はその官費支給を内務省に要請した。これにより、試験的に年間1万円（初年度のみ1万5千円）が支給されたが、1880（明治13）年には打ち切りとなった。翌年、東京府では河川の実情を訴えるとともに、河岸地拝借料の下付を求めた。しかしこの時は政府の容れるところとはならなかった。

1888（明治21）年の東京市区改正条例は、第5条で「市区改正ノ費用ヲ補助スル為メ東京府区部ノ基本財産トシテ即官用二供セサル東京府区部内ノ官有河岸地ハ総テ之ヲ下付ス」と定めている。しかし条例の審議に当たった元老院では、これに対する反対意見が出された。河岸地がことごとく人民の借地となり、家屋が稠密になって衛生・防火・通運の妨げとなり、市区改正の本旨と相容れなくなるという理由である。政府側は、元老院が、河岸地の沿革も現況もよく知らず批判しており、市区改正の実が上があれば衛生・防火・通運も向上するので心配は要らないし、河岸地の倉庫などを元老院の言うように全て撤去すると、貨物の輸送に支障を来すことになる」と主張して押し切った。<sup>3)</sup>

### 3. 都市計画法審議における意見とその後の批判

1919（大正8）年の旧都市計画法第9条は、都市計画区域内に存する国有河岸地にして、公共の用に供せざるものは、都市計画事業の費用を負担する公共団体にこれを下付することを得と規定している。これは東京市区改正条例の規定を引き継いだにすぎない。

同法では、「土地増価税」「空地増税」といった特別税をはじめ、主要財源に関する規定が次々と見送られ、都市計画財政に問題を残したのは周知のとおりである。衆議院における委員会審議でも、「河岸地」では余りに財源として小さいので、「国有土地」とするとの修正意見が出されたが否決された。<sup>4)</sup>

市区改正事業期に東京市の基本財産として引き継がれた河岸地は、総面積17万8763坪（約59万 $\text{m}^2$ ）、内貸付地は15万4755坪（約51万 $\text{m}^2$ ）で、明治20年代には平均年間12万円の収入が生じている。これは当時の市区改正経済の20～30%程度を占めるが、逆に言えば特別税と河岸地収入による市区改正経済は硬直化していたともいえ、市債による市区改正臨時費経済に比重が移っていった。<sup>5)</sup>

都市計画事業の事業財源としての河岸地貸付料実績につき、『東京都市計画概要』（昭和12年3月）は、1935（昭和10）年10月30日現在の市内国有河岸地の総面積15万7367坪（約52万 $\text{m}^2$ ）、その内貸付地の面積13万7098坪（約45万 $\text{m}^2$ ）、貸付地の収益年間約80万円、大正8年～昭和10年（1919年～1935年）の累年額（17年）にして12,087,667円であり、都市計画事業費収入中わずかに2.7%、公債償還金に充てられるのみだと述べている。

したがって、都市計画事業の微々たる財源とするために、川沿いの土地を公共的な利用から遠ざけてしまったことに対しては、我が国都市計画法上の汚点との批判もなされている。<sup>6)</sup> 震災復興期<sup>7)</sup>に出された『都市公論』9巻4号（大正15年4月）において、椽内吉胤は「都市美化運動と都市芸術（一）」と題する論文の中で、「蓋し欧米の都市がこの臨水地を愛着しその美化に努めることは、予想以上であって、我が都市で見るやうな河岸に突きかけて建っている家屋を見るようなことは稀である。河岸はなるべく私人の専有に帰せしめず、造営物を設けさせぬようにしている。」（p.51）と述べ、欧米の例を引きながら、貨物の積み降ろし等の用途に使用される場合でも、「実用と美」を兼ね備える方策を講じることを示唆するなど、この時期同様の視点からの批判が散見される。<sup>8)</sup>

#### 4. 都市計画法改正後の動向と今後の課題

旧都市計画法第33条第3項は、やむをえざる場合において、都市計画委員会の議を経て主務大臣の認可をうけるに非ざれば、河岸地を売却あるいは譲与しえないと規定していた。それでは、都市計画法改正後、東京の河岸地にどのような変化が起ったであろうか。『東京都公有財産表』によれば、改正後間もなくの1970（昭和45）年には普通財産河岸地の総面積は約40万7千 $\text{m}^2$ 、1975（昭和50）年も約40万5千 $\text{m}^2$ で大きな変化は見られないが、1985（昭和60）年には約1万5千 $\text{m}^2$ と大幅に減少している。

23区内で河岸地を有する区は、千代田、中央、港、新宿、文京、台東、墨田、江東の8区であったが、新宿区では現在河岸地を有していない。それぞれにどのように転換していったか、今回は十分分析できなかった。今後の課題である。公有地としての河岸地が、その立地から環境的あるいは社会的に多様な価値を持つにもかかわらず、経済的効用のみに着目され、公共的な空間として余り生かされて来なかったが、今後残された空間を有効に活用するにはどのような方策があるか検討したい。

注 1) この点については、拙稿「明治初期の河岸地に関する制度と利用状況について」『第7回日本土木史研究発表会論文集』1987年6月で触れている。

2) 『東京府史』行政編第4巻土木 p.293 昭和11年9月

3) 河岸地借用上の問題についての資料として、東京府地理課『河岸地巡視具申書』明治14年。

4) 第41回帝国議会衆議院委員会議録（第5類第30号）p.44

5) 『東京都財政史』上巻 p.348 以下 昭和44年3月

6) 佐藤 昌『日本公園緑地発達史』上巻 都市計画研究所 p.175 昭和52年1月

7) 震災復興事業で河岸公園としての隅田公園が生れているが、これは借用河岸地の返地を求めたものである。

8) ほかに、竹田武男「復興後の道路及び交通に関する2、3の考察」『都市公論』第9巻第3号大正15年3月など。