

明治の市区改正における鉄道計画

The Railroad Plans of the "Improvement of the City" in the Meiji Era

山 中 正 樹*

By Masaki YAMANAKA

ABSTRACT: Traffic problems in Greater Tokyo is becoming more serious year by year. In thinking of the subject of the environment of the city life, though the existence of the railroads has been essential, the city government is not allowed to involve any railroad planning in its own city planning, today. And then I make it an object of this study to clear how the railroad systems have been handled in the field of the "Improvement of the City": which was a unique synthetic city planning in the Meiji Era, and that is, in order to find the reason why the railroad planning has not been united with the city planning. I have analyzed the historical data of the "railroad plans concerned with the "Improvement of the City", and have made some maps in case of need. As a result, I find that the railroad was clearly recognized to be a means of a city planning at the beginning of the plan, and that the former was gradually departing from the later in making a regulation, and that the railroad net-route plan, however, was really made by the Commission of the City Planning.

1. 本研究の背景・目的

東京首都圏における交通問題は、年々深刻さを増している。特に、大量の輸送力を持つ鉄道の整備に関しては、必要性を叫ばれながら、なかなか進捗していないのが現状である。一方、都市生活における環境改善を考えたとき、道路整備や、土地利用とともに、鉄道の存在は重要であるが、地方自治体が都市計画の中で鉄道を計画・決定し、事業を推進することはできない。

そこで本研究では、都市における鉄道計画と都市計画が一体的になされない理由を探る第一歩として、都市計画・鉄道ともに未成熟であった明治時代の、唯一の総合的都市計画である市区改正において、鉄

道が都市の構成要素として認識されていたのかどうか、また、実際どのような鉄道計画が行われたのかを明らかにすることにより、都市計画のなかで鉄道がどう扱われていたのかを探ることを目的とする。

2. 鉄道開通から市区改正へ

明治5年10月14日、新橋（現汐留）～横浜（現桜木町）間における官設鉄道（現JR東海道本線）の開通は、文明開化の幕開けにふさわしい一つの儀式であった。¹⁾ 建設途上、槌音が響く新橋周辺では、これに刺激を受けるように、東京の顔作りとしての銀座煉瓦街計画が進行し、ここに日本における都市計画が始まる。²⁾

また、新しい交通機関としての鉄道自身も、その後、大阪～神戸間の開通や、上野を起点とする日本鉄道（現JR東北本線）の建設計画等が進み、これまでにない新しい時代が到来したことを市井の人々

*キーワード：鉄道、市区改正、東京

**学生会員 成城大学大学院（交通政策）

（〒157 世田谷区成城6-1-20）

に感じさせた。

それでも、明治ひとけたの間は、東京の町の変化もまだのんびりしており、為政者達も、必要に応じて個別の改良を加えればよい、と気軽に考えていたようである。こんな東京のまちづくりのあり方を根本的に変えるのは、人力車・馬車・馬車鉄道といった車輪を使う交通機関の登場である。

煉瓦街計画では、既に新時代を見越して、大通りには馬車用の道路を計画していたし、日本橋を平らな橋に掛け換えるのも、やはり馬車を越させるのが目的であった。

そのほか、江戸の城下町に造られた十字路や曲折路等はいずれも、小回りの利かない馬車や乗合馬車が通行するには狭かったのである。

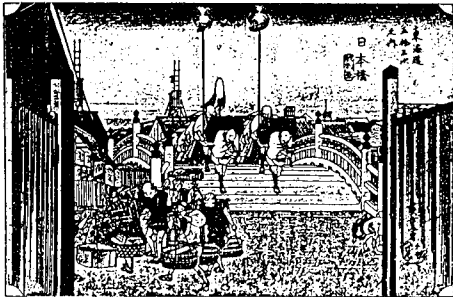


写真-1 江戸時代の日本橋³⁾
(安藤広重画)

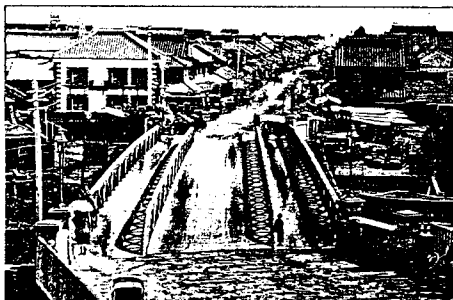


写真-2 明治初年の日本橋⁴⁾
(石黒敬章所蔵)

明治10年代、軌道系交通機関には、「汽車」と「馬車鉄道」の二つの概念があった。

汽車は、外国との交易やはるか遠くの方へ行くと時に利用するもので、普段の生活には関わりの薄い、

非日常的な乗り物であった。当然、鉄道計画は、国土計画としてしか考えられておらず、都市内における鉄道の役割を考えるには至っていなかった。

一方、馬車鉄道は、馬車や人力車のような上流階級が使う乗り物とは異なり、運賃が安く、距離も短い、庶民的な乗り物として認識されていた。しかし、馬車鉄道計画は、明治13年になってようやく新橋～上野～浅草間が申請されるだけで、まだ都市計画的な手段とは言えない。⁵⁾

明治15年6月25日、馬車鉄道は、新橋～日本橋間において開通する。翌月、東京府知事になった芳川顕正は、馬車鉄道の出現を身をもって受けとめ、その場限りの改造では、江戸の骨格を変えられないことを知る。こうして、交通中心主義と言われる市区改正が生まれるのである。

3. 芳川案における鉄道計画

(1) 「市区改正の議につき上申」⁶⁾

明治17年11月14日、市区改正が内務卿山縣有朋に上申される。芳川は、東京のまちづくりに関して、これまで主流であった築港計画を白紙に戻し、まず手近な道路・水路といった市区の改正を正面に取り上げることとなる。

a) 市区改正上申の内容

「市区改正の議につき上申」は、大きく①規模、②用途地域、③道路計画、④鉄道計画、⑤運河計画、⑥橋梁計画に区分できる。基本方針としては、東京の望ましい姿を、『人車牛馬の交通に支障なく、様々な人やものが集まる、東洋の一大都市となることと期待』するが、都市像を語る言葉は少なく、一方で、道路・運河・鉄道についての細かな記述がある。

特に道路に関しては、第一等第一類道路(15間)～第五等道路(4間)まで6等級に分類し、三等以上の主要道路については、馬車鉄道の開通が考えられている。

b) 道路計画と鉄道計画

市区改正における交通計画の主体は、道路計画だと一般には思われている。では、鉄道は、どのように扱われているのだろうか。

芳川案の道路計画を簡単に言うと、2重の環状道路と4本の放射道路、そして縦貫道路2本によって構成されている。しかし、縦貫道路は鉄道を取り囲

み、また環状道路はそれぞれ上野、万世橋（新設）、一つ飛んで新橋、品川と、ほぼ等間隔に置かれる駅に直結するように考えられているのである。

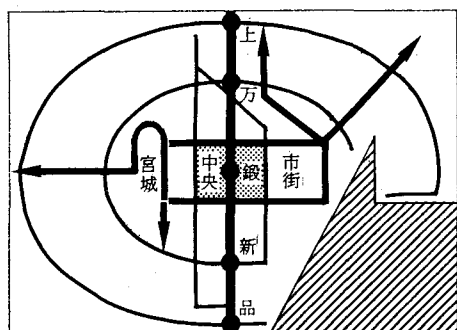


図-1 芳川案概念図
(文献5より筆者作成)

そして、鍛冶橋に「中央の停車場」（新設）が位置づけられ、表玄関の役割を担っている。こうしてみると、交通計画の中心は、西の宮城と東の市街地の「中央」であり、そしてそこを貫く鉄道こそ、この計画の主役として浮かび上がって来るのである。

藤森照信は、この計画に対し、鉄道「それ自体は北から南へ東京を貫く一本のルートにすぎないが、しかし、環状道路、縦貫道路、放射道路がすべて中央ステーションはじめ四つの駅に結ばれた結果、都市内交通の動脈の役を受け持っている」と述べている。⁷⁾つまり、道路計画と鉄道計画は一体となって初めて意味をなすものであり、鉄道は、都市計画の手段として完全に活用されていたのである。同時にまた、この計画こそ日本で最初の都市鉄道計画であったと言える。

c) 中央鉄道計画

では、鉄道計画はどのような経緯で、具体的にどう結論づけられているのだろうか。まず、「新橋上野両停車場の線路を接続せしめ、鍛冶橋内及び万世橋の北に停車場を設置すべきものとす。」と単刀直入に結論が述べられている。

そしてその理由として、官設鉄道と日本鉄道の南北両線の現状を述べた上、「・・・其中央たる東京市区内に於て、其線路を中断するは遺憾なき能ざる所なり。」と、直通の願望が記されている。芳川案の実務責任者である原口要は、明治5年にアメリカに留学して大学で学び、当地の現場を踏んだ交通の

専門家である。彼は西洋の都市におけるターミナルの限界を感じ、中央鉄道を計画の中心に据えたのであろう。また、府知事と同時に内務少輔でもあった芳川にとって、鉄道の首都直通は国土計画の面からも重要だったはずである。

続いて、日本鉄道品川線（現JR山手線）の工事に触れ、これが完成すれば便利であるが、「・・・最も盛なりとするは・・・日本橋近傍の地にあり。・・・之れを鉄道線路に依り他の地方に輸送するの数は、新橋上野近傍より輸出すべきもの、又は横浜港より直に東北地方に運輸すべきものの比にあらず。」とし、品川線は外郭路線であって、日本橋近辺、中央市区内の今後の発展を考えれば、上野・新橋からの輸出や横浜～東北間の輸送量とは比較にならない。馬車では輸送力不足なので、鉄道路線を敷くべきだとしている。

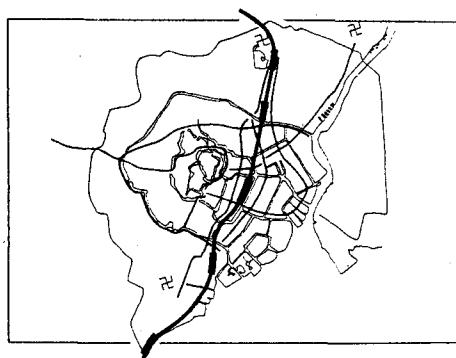


図-2 市区改正芳川案復元図
(文献6の図に筆者加筆)

(2) 市区改正審査会

都市交通の中心に据えてあった鉄道が、その後、どのような経緯で都市計画から抜け出していくのだろうか。

a) 審査会の内容

市区改正上申を受け取った山懸は、翌月、審査会を設置した。ここでは、交通計画の芳川案に、パリ改造を引合いに出して公園・官庁などの計画と都市美の演出を加えた「帝都案」と、築港計画を復活させ、郭内武家地を商業地にしようという「商都案」とが加わる。明治18年の春から秋まで、合計13回の審査会が開かれた。

会議は、渋沢栄一、益田孝の商都案が優勢に展開

し、商法会議所等の具体的な施設計画にまで発展する。芳川案の運河計画は縮小され、帝都案の美観強調は劇場計画のみにとどまる。

道路計画は、煉瓦街の経験から一等一類15間では狭いとされ、「改正をなす以上は再び改めざる様断然挙行すべきなり」⁸⁾とのかけ声により、20間に全面拡大することとなる。

b) 馬車鉄道計画

3等以上の道路に想定される馬車鉄道については、芳川自身が、『不潔でしかも危険。今なら許さないが、当時は経験がないため許してしまった。これまでの分は仕方がないとして、今後どうするかを充分討議してほしい』と、はじめから消極的であり、多くの人が廃止論を唱える。だが、運賃が低廉であったため市民の足として親しまれており、結論としては存続することになる。

しかし、あくまでも「廃止するのは行き過ぎだ」という論調であり、積極的な路線網計画の議論は出てこない。芳川案では、各道路に計画的に馬車鉄道用の幅員を確保したが、ここでは、それを他の用途に転用する考えに変わっている。馬車鉄道は、過渡的な交通機関として、既に計画性を失っていた。

c) 鉄道計画の審議

鉄道計画に対する議論を追ってみると、まず渋沢は、『上野～新橋間は、一見連絡させたくなるが、費用を考えればさほど必要とも思われない。よって、新橋はそのままとし、上野の方は和泉橋辺り（現秋葉原付近）まで延ばす。東北への貨物は神田川から直接この駅へ運べばよい。中央は商業地とするべきで、鉄道によってつおすべきではない。』と語り、鉄道よりも商業地重視の姿勢をあらわにする。

益田は『鉄道を高架にするのは大工事で費用がかり、容易ではないが、どうせやるのなら早い方がいい。』と、作るべきかどうか迷いながらも、『しかし、一步下がって考えると、品川線もあることだし、そのうえお金をかけて作る程の意味はあるか?』と、渋沢に荷担する発言をしている。いずれにしろ二人は、鉄道計画に対しても難色を示す。

当時、品川線新橋～赤羽間の工事責任者でもあり、外国人技術者ルムシュッテルの影響を受けている原口は、これに対し「近来は都府の中央を鉄道の通過すること一般となり・・・一体新橋なり上野なり共

に片寄り居るにより中央に停車場を設けたい考えなり。」と、あくまでも市内貫通の意見を貫く。

ルムシュッテルは、東京中央駅スルー運転に情熱を燃やした鉄道技術者である。彼の故郷ドイツの首都ベルリンは、ヨーロッパで唯一、高架鉄道で都心を直通できる大都市であった。審査会は結果的に原口の意見を通すが、この判断は、ドイツの鉄道計画を範にしたとも言えるのである。⁹⁾

4. 委員会第32回会議

(1) 委員会案までの鉄道計画

審査会は8ヶ月で終了したが、明治18年10月の審査会復申から、市区改正条例が公布されるまでは、約3年の月日がかかる。これは、官庁集中計画の影響が大きく絡むからである。¹⁰⁾

a) 官庁集中計画

明治19年、外務卿井上馨のもとで、市区改正を敵に回す官庁集中計画が作成された。不平等条約の解消を主目的として、威風堂々たる首都建設をめざしたものである。この計画の中心は官庁施設であるが、その一つとして東京中央駅の構想が含まれていた。

この計画は政治の手段であるから、鉄道の意味するところは、欧米人に対するこけおどしである。駅の位置は、新官庁街が素晴らしく見えるよう、数寄屋橋付近まで南下し、同じ理由で、駅前広場を従えた贅沢な駅舎計画が立てられるのである。

官庁集中計画は、明治20年夏に条約交渉が決裂することによって主目的をなくし、失速するが、この時の東京中央駅に対する考え方が、その後の東京駅構想に結びつくのである。

b) 市区改正条例と委員会旧設計

官庁集中計画の挫折を機に、明治21年8月、市区改正条例が公布される。条例は、外務省との争いの経験から、監督指揮と財源確保を中心としたものとなり、当然、内務省がその実権を握る。このとき、都市計画は国家の事業として、正式に位置づけられた。

条例公布の翌日に設置された市区改正委員会が、驚くべき密度で会議を進めたことはよく知られている。5ヶ月の間に28回の会議を開き、連日のように論議を重ねた上で、翌年5月20日、委員会案（旧設計と呼ばれる。）を公示する。

しかしここでも、鉄道計画は芳川案から一步も出ない。しかも、水道計画には財源が確保され、実施に移っていく中で、鉄道計画は現実化もして行かないのである。

こうしてみると、審査会案から委員会旧設計まで、新しい鉄道計画はないに等しい。この間、芳川の理念だけが宙を舞い、都市計画の手段としては捨て置かれていたということになる。芳川案の形骸化の過程であるとも言える。

(2) 第32回会議・市街鉄道の設計¹¹⁾

成案は出ても、条例によって立場が保証された委員会の熱気は収まらず、追加・修正のための会議が続く。旧設計が出た直後の明治22年6月10日、第32回会議が開かれ、市街鉄道の設計を審議する。このときの議題は、これを市区改正の一部として告示すべきか、あるいは、出願の許可の議定材料にするかどうか、である。

a) 「市街鉄道の設計」

まず、「東京市内鉄道線路の儀調査報告書」をたたき台として審議が始まるが、それによれば、「本会に於て往年審査委員会の議決せし新橋上野両停車場を連絡すべき中央鉄道線の外に将来布設を要すべき見込ある市内鉄道線路に就き大体の計画を予定するの議あり・・・」として、既存の中央鉄道と、新規の市内鉄道に分けて説明している。

中央鉄道に関しては、用地は官有地であるから移転等の問題は少ないが、道路が中央停車場の区域に侵入し、また、府庁等の施設計画もこれに抵触すると指摘している。当時の議論においては、技術論も理想論も一体なので、計画に矛盾が発生するのは仕方ないことだが、ここでは、その解決法として、鉄道を優先させるべき、との考えが示されている。

b) 市内鉄道計画

次に、市内鉄道について定義し、「市内各所間及市に接近せる重要な場所の間に迅速なる公衆往來の便を謀るものにして、倫敦(ロンドン)の地下鉄道、紐育(ニューヨーク)の高速鉄道の如きものに擬し之を布設するものと想像・・・」とある。つまり、地下鉄が高架線かは別としても、路面鉄道とは異なる高速鉄道を想定していることがわかる。

なお、会議の名称には「市街鉄道」、報告書の名称では「市内鉄道」が使われているが、別段区別し

ている様子はなく、同一のものを指していると考えてよい。

路線網は、①中央線、②外堀線、③小石川線、④市ヶ谷線、⑤麻布線、⑥本所線、⑦千住線の計7路線、18哩半(約72.6km)を計画している。このうち中央線に関しては「新橋より上野に至るものにして中央鉄道と併行する見込なり。」とあり、貨物を中心とした幹線連絡としての中央鉄道に対し、こちらは市内往來の乗客の運輸というように、明確に機能分化がなされている。

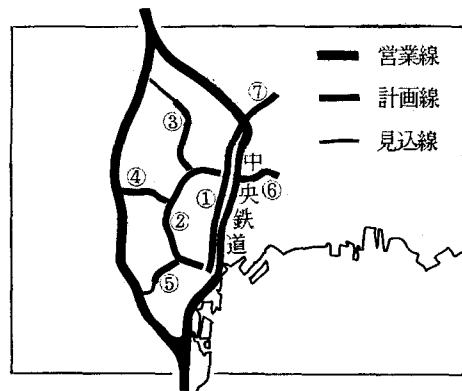


図-3 第32回委員会・鉄道計画案図
(文献10より筆者作成)

また、軌道はすべて複線とし、停車場間隔は「近きものは二三百間、遠きも五六百間に出でざる」よう、つまり400~1,000m程度としている。現在の山手線環状部全体の平均駅間距離が1190m、そのうち東京~有楽町、有楽町~新橋間が各800mであるから、比較的コンパクトな路線をイメージできる。

ここでは、地下鉄と複々線の思想が生まれており、また、山手線内側の当時の市内を網羅した路線網等、当時としてはかなり高度な計画といえる。大崎本一によれば、「都市計画の中で鉄道計画が検討されたのは、道路と同様、市区改正条例に基づく計画が初めて」だという。¹²⁾ 条例公布前の芳川案を除いて考えれば、これが最初の本格的鉄道網計画ということになる。

c) 鉄道計画と都市計画の分岐点

報告書には、「総論」と題した中に、次の記述がある。「元來此鉄道布設は市区改正に関する他の事業と異なり、官設民設を問わず其企業者は運輸交通の便を開き都下の公益を図るはもちろんなれど、又

併せて収支相償や否を考算せざるべからず。」すなわち、公共の福祉と、経済性の議論を分けて考えることを説くのである。

こうして報告書は、中央鉄道の意味を波及効果と結びつけて力説することになるが、経済効果の代償に、鉄道が他の都市計画施設とは異なるという解釈を、はっきりと打ち出してしまふ。

その上で、新規計画である市内鉄道は、営利上の目的で問うならば布設は難しいと自ら結論づける。その理由は、東京の現況を欧米都市と対比して、①公衆に往來の必要が少なく、交通は頻繁でないこと。②その往來はゆっくりで、速さを求めるものは一層少ないこと。③往來のルートは不規則で、鉄道の利用は適さないこと。④人力車が便利で、しかも廉価であること、の4点をあげている。

審査の結果は、公示はしないこととし、私設鉄道の出願がある場合は有償払い下げをするということで、報告書は承認された。そしてこの時から、鉄道計画が採算性を重視し、公共の福祉たる都市計画から離れることになるのである。

5. 委員会新設計以後の鉄道計画

(1) 新設計の鉄道計画

公に告示された鉄道計画としては、それから14年を隔てた明治36年の、市区改正新設計の高速鉄道が初のものとなる。

これまで一貫して計画に上っている品川～上野間、この年4月に開通した池袋～田端間（現JR山手線）、同じく3月に開通した新宿～万世橋（現JR中央線）等が主要なもので、開通または工事中路線の追認計画の性格が強いが、その他建設に至らなかったものも含めて合計7路線を計画している。未完の原因は、路面電車の発達にあるとされている。

(2) 都市計画法制定時

内務省は、都市計画法が公布された翌年の大正9年、7路線72.8kmの路線網を決定した。これは、帝国鉄道協会及び土木学会による調査委員会の調査を基礎として、市区改正委員会に諮ったもので、鉄道計画に関する同委員会最後の仕事である。

調査委員会では、路線配置について、①都市の周囲から中心地に集中すること。②市の中心地を貫通し、直通路線とするよう努力すること。③各線相互

の連絡はもちろん、停留所は他の幹線鉄道、近郊鉄道、及び路面電車の停留所と同一、または近接に設置すること、の3方針を示した。すなわち、一極集中の方針が出されたわけである。この計画が、その後の高速鉄道網の基礎となった。

こうして、明治から大正にかけての総合的都市計画機関における鉄道計画の時代が終るのである。

6. 結論

以上より、①都市計画創世期には、都市計画は交通計画そのものであり、なかでも、鉄道が中心的骨格として存在していたこと。②審議会・委員会旧設計では、鉄道計画に大きな変化はなく、また実行にも移されず、芳川の理念が形骸化していったこと。③委員会第32回会議においては、都市計画中で初めて面的な鉄道計画が論議され、その後の礎となったこと。④しかしこのとき、鉄道が、公共の福祉に貢献し、都市を育成する都市計画から離れることにもつながったこと、が明らかになった。

これらのことから、明治の市区改正においては、鉄道計画は都市計画の一手段としてはっきり認識されていたが、計画の本格化とともに、都市計画から離れていったことがわかった。

参考文献

- 1) 鉄道省：日本鉄道史上篇，1921.8.31.
- 2) 日笠端：都市計画第2版，共立出版，1986.4.15.
- 3) 安藤広重：東海道五十三次之内日本橋・朝之景，保永堂・偃鶴堂，1833.
- 4) 石黒敬章：なつかしき東京，講談社，1992.2.14.
- 5) 東京都：東京百年史別巻年表・索引，ぎょうせい，1980.2.20.
- 6) 東京都：東京市史稿市街編第68巻，1976.11.15.
- 7) 藤森照信：明治の東京計画，岩波書店，1990.3.9.
- 8) 東京市区改正品海築港審査議事筆記（5）より）.
- 9) 島秀雄：東京駅誕生，鹿島出版会，1990.6.20.
- 10) 石田頼房：日本近代都市計画の百年，自治体研究社，1987.1.25.
- 11) 東京都：東京市史稿市街編第77巻，1986.1.31.
- 12) 大崎本一：東京の都市計画，鹿島出版会，1989.10.5.