

函館、札幌、帯広の都市計画

— 1930・40年代の計画思想の発展

正会員 神奈川県都市部都市政策課・日本大学理工学部講師

越 沢 明

Planning of Hakodate, Sapporo and Obihiro

—Japanese Planning Theory and Concept in 1930's and 1940's

Akira Koshizawa

概 要

戦前の昭和期(1930年・40年代)は戦時色が強くなる時代の特徴から、都市計画はあたかも何の進歩もなく、暗い時代であったかの印象を持たれているが、これは事実に対する。むしろ日本初の本格的な都市計画事業である帝都復興事業の完成の後、その経験を生かし、また欧米都市計画の動向を踏まえて、日本の都市計画は新たな展開が図られている。

函館は1934年の大火を契機として、全市街を広幅員の防火緑樹道路によって分断する構想が樹てられ、実現をみた。またこれは都市計画事業によってつくられた初の本格的なブルーパールである。

札幌はすでに既成市街地の街路が完成していたが、1936年、公園系統の考え方にもとづき、広幅員の放射環状道路を配置する雄大な街路網が計画された。また合わせて風致地区も計画されたが、これらの計画は戦後廃止されてしまった。

帯広では1944年、街路網が決定された。これは斜路と広場を配置するなど従来の帯広の都市形態を発展させた都市デザインであったが、この計画も戦後、ほとんど継承されなかった。

これらの市街地構成の原理と街路設計の思想は今日、なお学ぶ点が少なくない。

1. はじめに

筆者が別稿(越沢 1987)で明らかにしたように、日本の都市計画の発展過程をみると、戦前昭和期に都市計画の思想と技術の面で大きな発展があり、戦後の都市計画の基礎が形成されている。この時代については、戦時下であるため都市計画については何ら見るべき成果のないように従来、思われがちであったが、これは実証抜きの誤った見方である。

筆者の別稿は日本全体の状況を分析しており、個々の都市計画の実態までは取りあげていない。そこで本稿は、土木学会の日本土木史研究発表会の開催地である北海道に因んで、北海道の主要都市である函館、札幌、帯広を例にとり、1930年代、1940年代の都市計画の特徴について論じたものである。

年）が実施された。当初の復興計画のプランはこの復興事業の実施によってほとんど実現している〔図2、3〕

1934年3月末、内務省都市計画課より飯沼一省（課長）、桜井英記（土木主任技師）らが函館に赴き、現地で神尾守次（都市計画北海道地方委員会技師）と共に温泉に泊り込んで、復興のプランを練り上げた。これは筆者が生前、桜井英記氏より伺ったところによる（温泉は湯の川温泉か？）。

1934年4月6日、内務省において函館復興計画に関する第一回会議が開かれ、内務省より飯沼一省課長、中島清二事務官、桜井英記技師、菱田厚介技師（建築の主任）、北海道庁より泊武治土木部長など関係官参集の上で協議を進め、次のような復興計画案大綱（つまりマスタープラン）の三大方針を決定した。

- ①土地区画整理を断行
- ②公園施設の増設
- ③幅員55mの大道路を増設する外、都市計画線を追加すること

この函館の復興計画マスタープランの特徴を一言でいえば、函館の防火都市への改造である。つまり、幅員55m（30間）と36m（20間）という防火緑樹帯道路によって市街地を分断し、防火ブロックをつくり、火災の延焼を各ブロックで止めようとするものである。防火道路の交点には公園や耐火建築（RC造の小学校、寺院、官庁）を配置し、防火の効果を高めようとしている。

防火緑樹帯道路は中央部に幅の広いプロムナードと植樹帯を有している。55m道路は中央に幅14間（25.4m）、36m道路では幅7間（12.7m）がグリーンベルトとして設計され、林のような様相を育て上げることを計画した。このようなブルバールは、平時は市民の健康とレクリエーションに資することも合わせて目的としている。このブルバールは幹線交通路には使用されず、路面電車も別の街路を走っている。

この55m街路は東京の昭和通、大阪の御堂筋、も幅員が広く、またこのような本格的なブルバールを市内につくりあげたのは、日本で初のことである。



図2 函館の復興計画 若松町・松風町周辺

筆者所蔵

函館の復興計画は帝都復興事業を指導した日本の都市計画の大家、専門家、一 池田宏（後藤新平のブレーン、元帝都復興院計画局長）、佐野利器（後藤新平のブレーン、元帝都復興院建築局長、建築学会長、東大教授）、伊部貞吉（佐野利器の腹心、区画整理の技術的な権威）も応援し、実際の事業は道庁の幹部職員が函館市復興事務局のポストを兼務するなど、国と道庁の全面的な支援により、短期間で事業を成し遂げた。当初の計画と最終の完成状況を見ると、公園が漁業者の網干場の関係、官公庁建物の用地のため、部分的に縮小・廃止されたこと、また函館公園へ通じる広路などが、未完成なことを除けば、原計画の意図したものはほぼ完全に実現したと言える。

また、今日、函館の財産である函館山からの夜景は復興事業があればこそできあがったものである（函館の夜景は道路景であり、高層ビルによる建築景ではないため）。

筆者は別稿（越沢 1988a）で近代日本の広幅員街路の歴史について論じており、函館の防火緑樹帯道路の位置づけについては合わせてそれを参照されたい。

3. 内務省の都市計画思想

防火・不燃化ということは明治以来、日本の都市計画の重要課題であった。また1930年代、欧州と日本では戦時色を背景として防空都市計画（空襲に強い都市構造をつくる）の考え方が都市計画の課題となった。函館の復興都市計画は、これまでの日本の都市計画技術の蓄積を生かし、このような防火と防空の要請に対応した全面的な都市改造を実施する最初の好機会であったのである。

その後、内務省は1939年7月17日、内務次官通牒として「防空土木一般指導要領」を各省、各庁府県に示している。これは鉄道、港湾、道路、河川などあらゆる土木施設の設計と施工にあたって防空上考慮すべき事項を指示したものである。このうち都市計画については、次のような事が記されている（引用は抜粋にとどめる）。

一 企画設計に当り考慮すべき事項

(1) 都市の形態

(イ) 大都市に於いては地形、土地の用途、人口密度等に応じ、市街地を成るべく緑地を以て適当の大きさの区画に分割すること

(ロ) 区画を構成する内可能なるものに就いては高速交通及避難交通に利用し得な交通線を付帯せしむること

(ニ) 都市の周辺は緑地を以て圍繞せしめ、都市の不適當な膨張を阻止すること

(2) 都市の防火的構築

(イ) 市街地中には広幅員の防火道路、河川・濠、高架鉄道、公園緑地並防火地区等に依り、市街地を適當の防火区画に分割すること

(ロ) 既存の交通線は成るべく之に緑地を付帯せしめ、前項の区画構成に利用すること

この防空土木一般指導要領に示された街路と緑地の設計思想は今日、「防災とみどりの都市計画」とでもキャッチフレーズ、コピーを貼りかえさえすれば、そのまま通用するものであり、むしろ、今日でこそ改めて追究すべきテーマといえよう。

一方、1941年になると、内務省計画局は新興工業都市建設の指導要領を策定し、広幅員街路と緑地を重視した市街地構成の考え方（つまり都市デザインの原理）を明確に示している（詳しくは、越沢1987を参照のこと）。

このような市街地構成の考え方は戦後の戦災復興計画（規模が縮小される前の当初案）の設計思想のベースをつくっていたのである。そして、以下述べる1930年・40年代の札幌都市計画はその先駆的な試みのひとつであった。

3. 札幌のブルーボールと準公園系統（1936年）

札幌に都市計画法が適用されたのは1923年（大正12年）5月である。しかし、実際の都市計画施設の決定は1936年（昭和11年）になってからである。都市計画法適用の当時、北海道庁では札幌の隣接町村の土地調査を行っており、図面をはじめとする資料の収集に非常な労力を費したという。まず、都市計画街路網の調査に取りかかり、1930年に第1次案を作成、さらに1932年に第2次案作成し、それに対する内務省都市計画課の指示にもとづき調査を続け、1934年に最終案を作成、さらに内務省の指示で訂正を加え、1936年10月に決定をみた（内務省告示第534号）。その決定理由書は次のように述べている。

札幌都市計画街路決定理由書

市の中央部は明治4年5月開拓使の計画に係り、従て街衢整然その幅員広潤にして概ね11間及6間を有す。殊に大通と称せられるものはその幅員58間を有するといえども、市の発達に伴ひ不規則なる街路随所に現はれ、殊に市内の一部及隣接町村の区域は道路甚だ不整而も幅員狭隘にして近代交通機関の利用に適せざるものあり。茲に於て街路網計画を決定し、都市構築の根幹を示し、交通上の欠陥を除去すると共に系統的交通網を確立することは実に現下の急務に属す。

街路計画を樹つるに当り地勢、地域、河川、鉄道等の関係を考慮し、先づ中央部は区劃整然たるものと雖も、多少の不規則なきに非ざるを以て、之を整正するに止め、稍々都心部を離るるに及漸次放射並に環状に幹線を更に是等幹線を基準として補助幹線を配置し、以て土地の状況に適應せしめたり。

尚今後の都市施設として緑地帯の存置は独り市民の保健及都市の美観上必要なるのみならず、偶々火災其の他の災禍の突発に際しては是等施設に俟つべきものあるを以て、現在市内及近郊に点在せる公園及自然緑地と連絡をとり、且、将来の都市計画公園の連鎖たらしむべく、広路及緑地帯を考慮したる幹線街路を配したり。其の路線数60延長約247kmに達する。

この決定理由書から明らかなように市街地はすでに開拓地の殖民区画として整然として街路網ができあがっているため、新設の街路は主に郊外に配置されている。しかも、公園系統（パークシステム）を構成するよう広路（ブルバール）を放射・環状に計画していることが一大特徴である。既設の大通もこの広路のひとつとして位置づけられた〔図4〕。

新設の広路6本はいずれも幅員55m以上で、うち3本は80m以上の区間を有している。しかもその計画断面をみると河川を取り込んであるのが特徴である〔図5〕。

札幌の街路計画は満州、台湾など植民地を除けば、初めてのブルバール・公園道路を本格的に配置した街路網であり、しかも河川を取り込んで設計したブルバールとしても初めてであった。

1920年代の欧米の都市計画思潮の影響を受けて、日本でも公園緑地系統が重視されるようになり、東京では内務省が中心となり東京緑地計画を調査し、策定している。東京ではブルバールとして、河川沿いに保健道路が計画されている（詳しくは、越沢

1988bを参照）。しかし戦前では東京の既存の幹線道路網を公園系統の視点から全面的に練り直すということはなかった。この課題は東京の戦災復興計画（1946年の当初計画）で実現されることになる（詳しくは越沢 1989）。戦前において、緑地思想にもとづく全市にわたる雄大な幹線道路網を計画したのは植民地（新京、ハルビン、大東港、台北、高雄など）を除けば、札幌のみである。

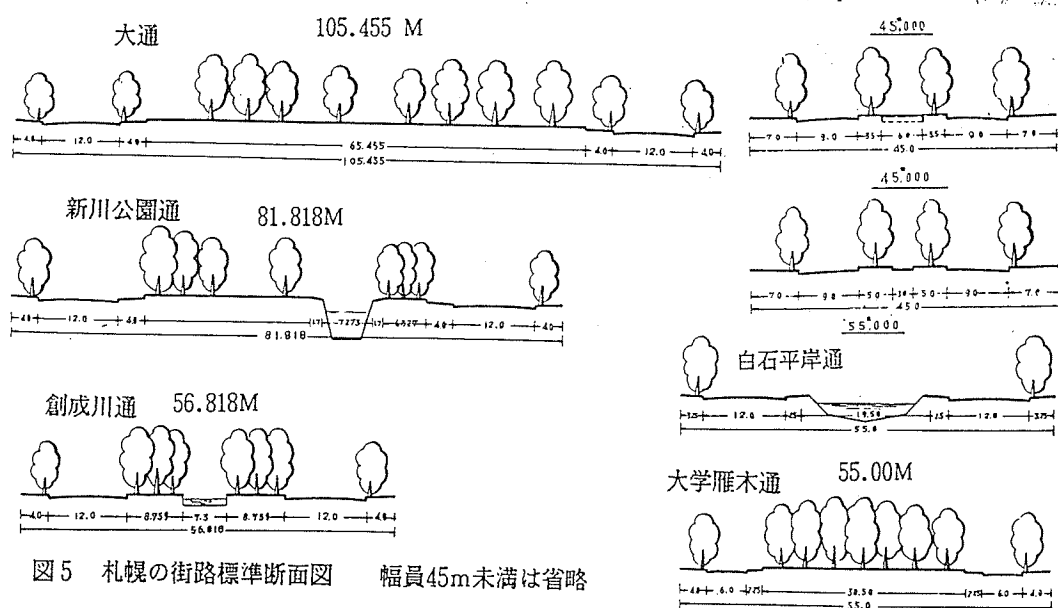
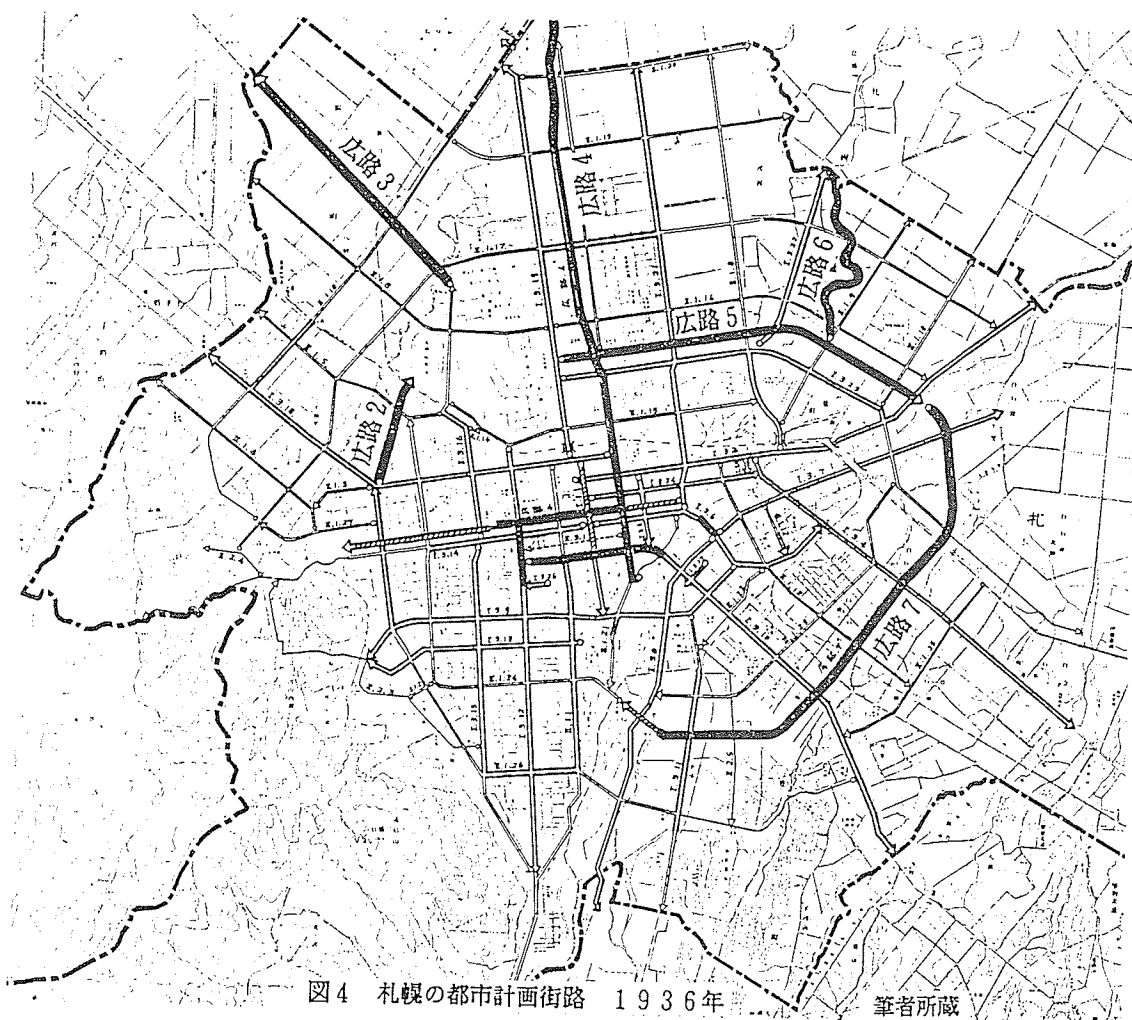
札幌では道路網に合わせて1939年7月、風致地区が決定された。その指定された地区には藻岩山のような森林の他に、広路に沿ってその両側に風致地区が設定されている。これは道路の沿道の建物をコントロールし、広路の植樹帯と合いまって、準公園的な風致景観をつくり出すことをねらったものである。また防火帯をつくり出すことも役目のひとつであった〔図6、図7〕。

このような広幅員街路と風致地区をセットにする方式は、日本では初めてのことである。

表 1 札幌の都市計画街路

等級	番号	街路名称	起 点	終 点	延 長	幅 員
広路	1	大 通	大通東七丁目	丸山公園東側	4,349 ^m	105.45 ^m
広路	2	やちだも公園 道路	円山北5条通起点	競馬場南側	1,457	55 ないし85
広路	3	新川公園道路	北22条西14丁目	都市計画区域界	3,643	81.8m
広路	4	創成川通	南7条2丁目	琴似村大字篠路兵村 中島橋東詰	7,534	55 ないし67
広路	5	大学雁木通	北15条西5丁目	札幌村大字雁木村	4,856	55
広路	6	伏龍公園通	札幌村字苗穂	都市計画区域界	2,879	55 ないし88
広路	7	白石平岸通	白石村大字上白石 村	幌平橋東詰	7,181	55

（注）広路以外の街路は省略した。



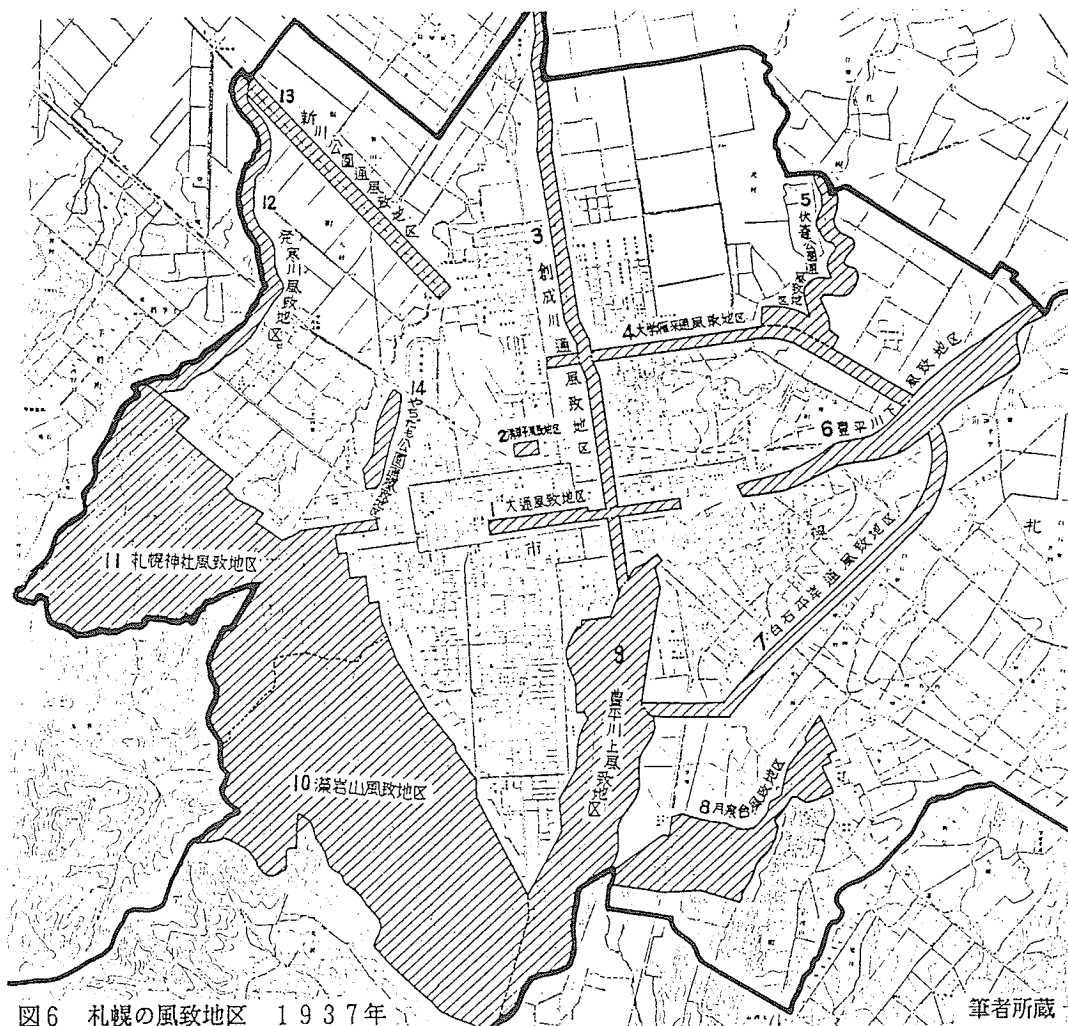


図6 札幌の風致地区 1937年

筆者所蔵

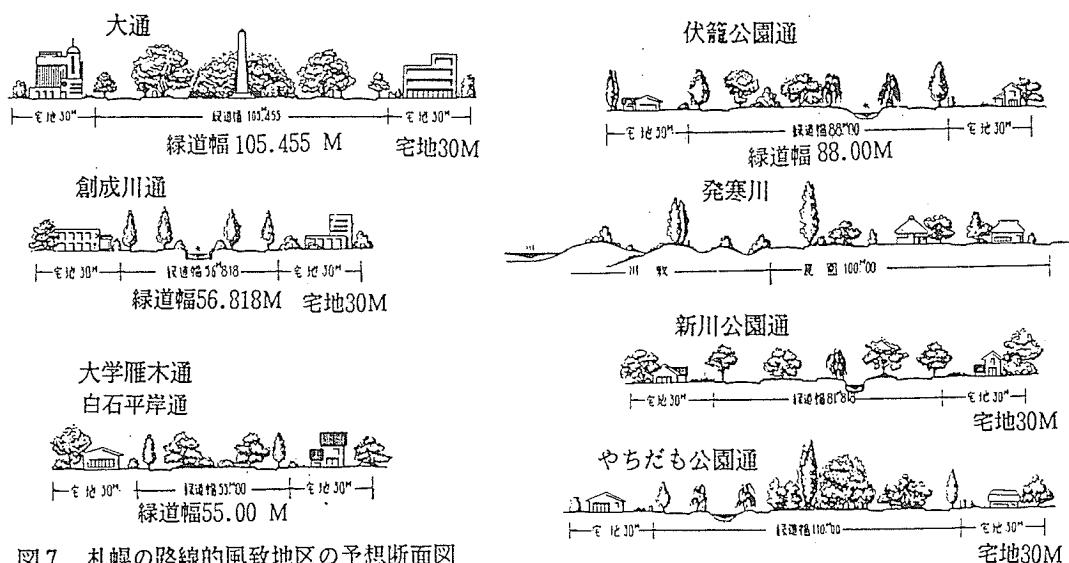


図7 札幌の路線的風致地区の予想断面図

戦後、札幌の都市計画街路の変更・見直しの際、広路のうち多くは幅員縮小しており、また公園道路という名称も使用されなくなった。また風致地区については戦時中、既存の森林や大通では樹木が乱伐されたり、畠と化し、また戦後は風致地区の規制は有名無実化し、いたる所、建築活動が進行した。広路に沿った計画風致地区では民意の協力が得られず、事実上、廃止せざるを得なくなった。

こうして、戦前に計画された雄大な公園系統の機能をもつ街路網計画はその目的を達成することができないまま、札幌の市街化の波の中に埋没してしまい、このような計画の意図があったことさえ、今日ではすっかり忘れ去られている。

ちなみに広路5号、7号は現在、都市計画道路3・2・10環状通となっているが、幅員は36mに縮小されている。それでも6車線に比較的広い中央分離帯を有する形で整備されているが、戦前の全幅員55mのうち幅30.5mを樹林帯とするという雄大な原計画と比べると、残念ながら街路計画の思想としては現在の環状通は見劣りすると言わざるを得ない。

4. 帯広の街路と広場

(1944年)

帯広は明治時代、北海道の開拓(当時の言葉では殖民地選定)の中で、市街地の区画設定により誕生した典型的な都市である。1892年(明治25年)と1893年、市街地区画がなされ、市街地の貸下を開始された。区間は方60間を大区画とし、これを間口6間奥行27間(162坪)の20の小区画に分け、貸下げた。大区画は丁目をもって数えており、格子状の街路網となっている[図8]。

帯広の市街地区画の都市デザインとしての特徴は斜めに幅12間の火防線という防火道路が設けられていること、また斜路の交差地に数カ所、広場を設けていることであり、これは北海道の他の都市では類例がない。この斜路の火防線(水光園通、幅員36m)は現在、プロムナードとして整備され、北海道の単調な都市形態・市街地景観を打ち破るすぐれた施設となっている。現在、広場は公共施設用地となっており、いわゆる広場としての形態は保っていない。鉄道南への市街地拡張にあたっては斜路と広場を組合せた都市デザインは継承されており、広場は大通公園として現存している。

帯広は市街地のインフラ整備がすべて完成していたため、都市計画法の適用後も、何の都市計画決定もなされなかったが、1944年(昭和19年)に

表2 札幌都市計画風致地区

番号	名 称	面 積	区 域
		ha	
1	大通風致地区	33	都市計画街路広路1号線の巾員(昭和27年7月8日変更以前)より両側に30mの内側
2	創成川通風致地区	85	都市計画街路広路4号線の巾員より両側に30mの内側
3	大学雁来通風致地区	51	都市計画街路広路5号線の巾員より両側に30mの内側
4	伏龍公園通風致地区	59	都市計画街路広路6号線の巾員より両側に30mの内側
5	白石平岸通風致地区	63	都市計画街路広路7号線の巾員(昭和20年2月8日変更以前)の巾員より両側に30mの内側
6	発寒川風致地区	58	発寒川の流域で南は札幌神社風致地区、北は新川公園通風致地区に接し、川巾より100mの内側
7	新川公園通風致地区	44	都市計画街路広路3号線の巾員より両側に30mの内側
8	やちだも公園通風致地区	19	都市計画街路広路2号線の巾員(昭和27年7月8日変更以前)より両側に30mの内側
	計 14地区	2909	

(注) 路線型以外のものは省略した。

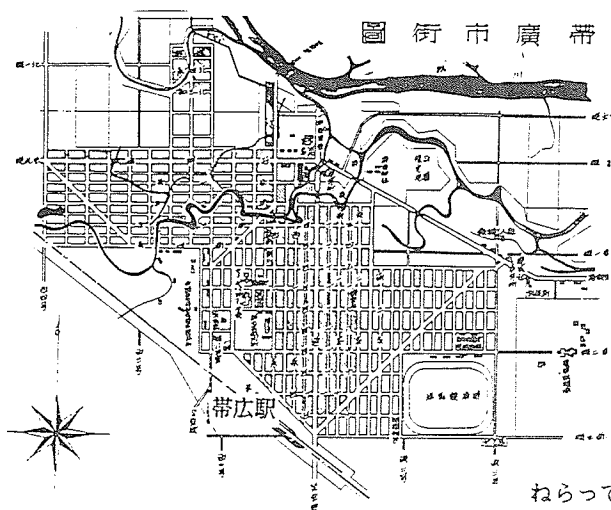


図8 帯広の市街図 1915年

全市の都市計画街路網が決定された。これが帯広の近代都市計画としての最初のプランである〔図9〕。

一般に1943～45年の都市計画資料は戦争末期のため、全国的にも乏しく（都市計画法の戦時特例のため、事務手続きが簡素化されたこと、情報の秘匿・用紙の不足、戦災と終戦直後の文書廃棄などが原因）、北海道庁では、全国の他の府県に比べて都市計画文書の保存状態が悪い（戦前の文書が何ひとつ保存されていない）。したがって、この帯広の1944年の街路計画は、わずかに市に図面が一枚保存されているのみで、関連の文書が何ひとつ現存せず、また『帯広市史』（1960年刊）でも何の記述もない。このため、筆者の図面の読み込みによるひとつの解釈を述べるにとどめる。

植民地の市街地区画としての帯広の街路は方60間の区間に対して幅員15間と11間の街路が交互に配置されている。南北方向は中間に幅6間の細街路をさらに挿入している。1944年の街路計画は、植民地の区画の上に重ねて幹線街路のネットワークを定めたものでも、これまでの帯広の都市デザイン（斜路と広場）をより強調したものとなっている。

大通公園道（現在の西南大通）、西大通（現在の西南大通）は幅員20間に拡幅され、東大通（現在も東大通）は広路として幅員26間として新設されている。

また斜路の交差地など随所に広場が設定されている。これはその形態と大きさを考えると交通処理のためだけのものではなく、装飾広場としての効果を

ねらっているのは間違いない。また十勝川を渡る既存の2本幹線道路は十勝大橋の手前で合流し、やはり広場が設けられている。これらの広場は戦後の都市計画街路図の見直しの中ですべて廃止されているのは誠に残念なことである〔図9、図10〕。

帯広の1944年の都市計画街路網には札幌のような公園系統の考え方はない。むしろ帯広の計画は19世紀の古典的なバロツク都市計画の再現といってよいもので、戦争末期にこのような牧歌的な都市計画が実際に決定されていた事実には驚きを覚える。そしてこの計画の特徴は古典的な街路景観の設計手法（ビスタと広場）を伸び伸びと北海道の大地に適用したものである。

5. 系冬わつりこ

今日、誰もが重視するようになった都市デザイン、街路の景観設計については、植栽や舗装の色や材質、ストリート・ファニチャーといったいわばディテールの処理の問題が強調されている。それはそれで非常に重要なことであるが、1944年の帯広の街路網のデザインに見られるような骨太のインフラをつくるというゆったりとしたスケール感覚の都市設計こそ、北海道の大地にふさわしいものであるし、今日、再評価されるべきものではないだろうか。

1936年の札幌、そして1944年の帯広の街路網計画と街路設計にみられる骨太の都市計画思想が戦後、全国的な戦災復興計画の見直し、縮小の後には消えうせてしまったかにみえることは残念な事態である。

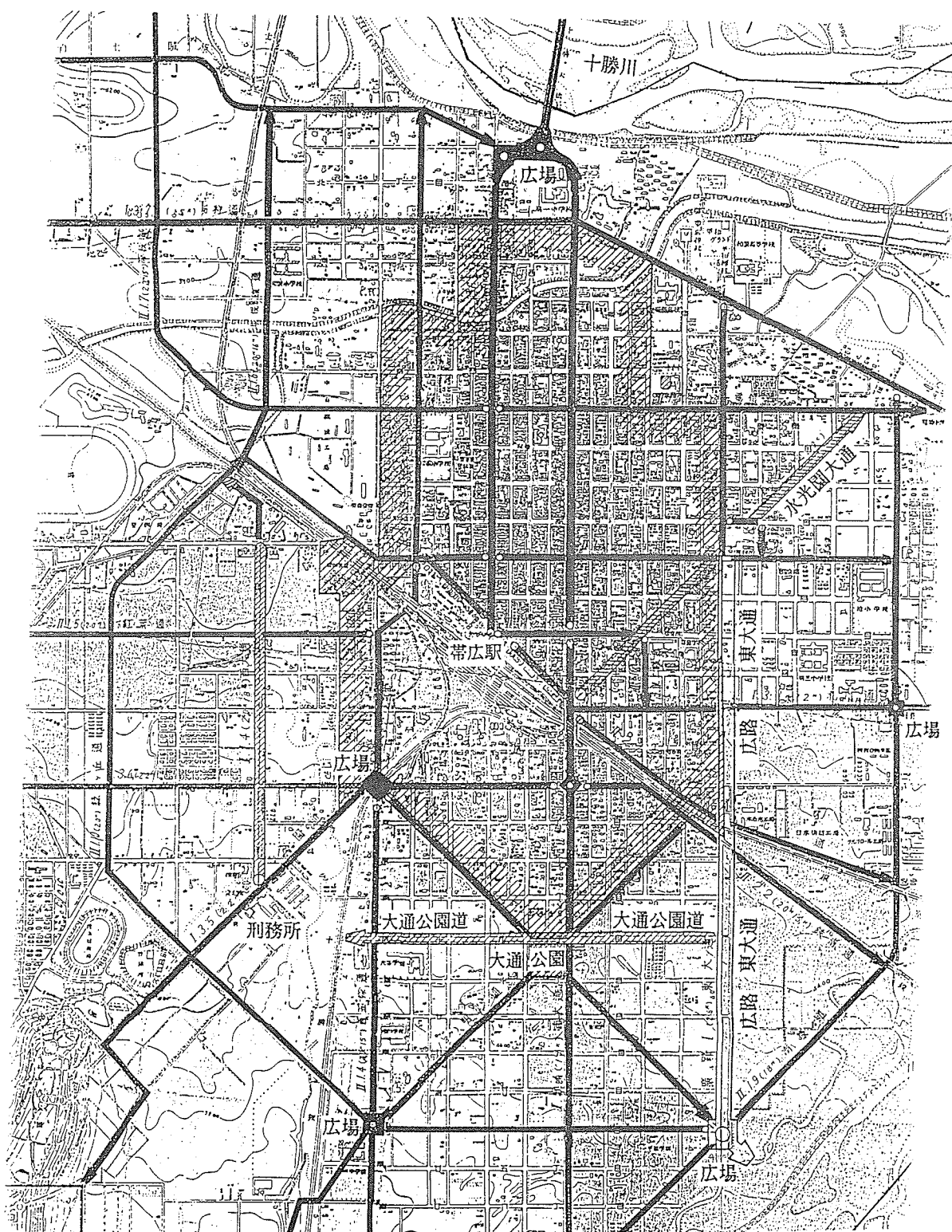


図9 帯広の都市計画街路 1944年



図10 帯広の都市計画街路 1977年

■参考文献

- ・越沢明「戦時時の住宅政策と都市計画」、近代日本研究会編『戦時経済』山川出版社、1987年。
[越沢 1987]
- ・越沢明「近代日本都市計画における広幅員街路の系譜」『第8回日本土木史研究発表会論文集』1988年。[越沢 1988a]
- ・越沢明「昭和の東京都市計画」『戦災復興期東京1万分の1地形図集成解題』柏書房、1988年。
[越沢 1988b]
- ・『文化遺産としての街路』（昭和63年度研究調査報告会用資料）、国際交通安全学会（研究メンバーは中村良夫、篠原修、越沢明、天野光一）うち越沢担当部分。[越沢 1989]
- ・神尾守次「函館市の復興事業に就いて」『土木学会誌』25巻2号、1939年。
- ・『函館大火の惨状と復興と途上の大函館』第2報、小島大盛堂、1939年。

- ・塩谷勇「函館復興事業に就いて」『都市公論』20巻9号、1937年。
- ・『函館市史資料集』第6集、函館市史編纂委員会、1956年。
- ・『函館都市計画概況』函館市、1941年。
- ・神尾守次「北海道都市建設の特殊性」『都市公論』20巻7号、1937年。
- ・『札幌都市計画概要』札幌市建設部計画課、1954年。
- ・『札幌都市計画 資料編』札幌市企画調整局計画部、1985年。
- ・『帯広の百年』帯広市史編纂委員会、1982年。
- ・『明治期作成の地図』佐藤甚次郎、古今書院、1986年。

■付記

帯広市都市計画課の富岡浩二係長、函館市都市景観保存対策事務局の山本真也技師に1988年の調査中お世話になりました。謝意を表します。