

東京都市計画の制度と実態の変遷

東京都 正会員 寺西 弘文

東京都 正会員 古川 公毅

Historical Analysis of Tokyo Urban Planning and It's institutions

BY Hirofumi Teranishi

Hiroki Furukawa

This paper is a Historical analysis of Tokyo urban planning and it's institutions. Tokyo has about 400 years history from Edo period. But modern Tokyo began from Meiji period about 130 years ago. This paper is a study of this modern Tokyo urban planning, especially the historical transition of Road Planning, Land Use Planning and It's institutions, and also the continuousness and the non-continuousness of this historical urban planning.

[Keywords : Institution, Road planning, Land Use planning]

はじめに

本論文は、東京の都市計画の歴史的変遷について、その基本法制度、都市計画道路、そして、土地利用計画に焦点を当てて論じたものである。その研究領域は図-1に示す東京の都市計画の歴史的体系の中での近代、そして、今日を含む現代である。また、本論文は、東京都市計画の正史の概要でもある。

1. 都市計画関連法制度と都市計画道路、土地利用計画の変遷

ここで、基本法制度を中心に、東京都区部における都市計画道路ならびに用途地域を中心とした土地利用計画が、どのように変遷してきたかを論じる。

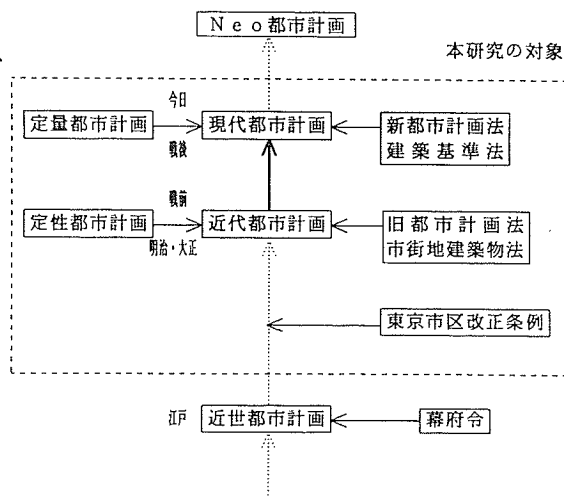


図-1 東京の都市計画の歴史的体系

(1). 戦前期の都市計画

1888（明治21）年“東京市区改正条例”に基づき、旧東京市内の道路計画が2度にわたり決定された。最初は、今日の都市計画道路網の約2倍の密度で、

そして、変更後は幹線級の路線のみを残した今日と同程度の計画であった。

1919（大正8）年、我が国初の都市計画基本法である“都市計画法”（旧都市計画法）と、建築行為と用途規制を中心とした“市街地建築物法”が制定された。この基本法により、1921（大正10）年に環6－荒川内、1927（昭和2）年に環6－荒川外の23区の都市計画道路が決定され、ここに東京23区の都市計画道路網が完結されたのである。この都市計画道路網体系は、先の東京市区改正事業に基づく道路計画を連続的に踏襲したものであり、また、今日の都心部での都市計画道路網体系とさ程相違するものではなかった。しかし、この間、1923（大正12）年に関東大震災が起これ、この震災復興のため、“特別都市計画法”が1923（大正12）年に制定され、それに基づく震災復興計画が立てられ、都心および下町を中心に、土地区画整理事業で道路等の都市基盤整備が行われたのである。

一方、土地利用計画としての用途地域も、旧都市計画法ならびに市街地建築物法に基づき、1925（大正14）年に区部約 1/3地域において第1回の用途地域指定が行われ、1929（昭和4）年に区部の約 2/3地域が、そして、1935（昭和10）年に区部の全域にわたり用途地域指定がなされたのである。当時は今日の8用途地域制ではなく住居、商業、工業地域の3種類の用途地域指定であった。

また、1935（昭和5）年～1943（昭和18）年にわたり、幅員11mを中心とした細道路網が幹線道路網の間に数本づつ、きめ細かく都市計画決定された。

いずれにしても、ここに戦前期の東京23区における土地利用計画と道路計画が体系づけられたと言える。

(2). 戦後の都市計画

その後、第2次世界大戦に突入し、米軍による爆撃を受け、区部の約30%が焦土化したのである。この震災復興のために、1946（昭和21）年“特別都市計画法”が制定され、それに基づく震災復興計画が策定された。都市計画道路は、幅員100m, 80m, 60mクラスのものを含めて決定され、また、用途地域は戦前指定のものをベースとしているものの、旧東京市ならびにその外側で不連続に指定され、鉄道駅を中心

に商業系の用途地域が指定され、他の地域は、住居と工業を中心に指定された。しかし、この震災復興計画で爆撃を受けた駅を中心とした近傍区域では、土地区画整理事業が行われることとなったが、1949（昭和24）年のドッジラインに基づくシャープ勧告により当時の我が国の国情に見合った都市計画にグレードダウンすることとなったのである。例えば、幅員100m, 80m, 60mクラスの道路は全面縮小された。また、翌1950（昭和25）年市街地建築物法を全面改訂した“建築基準法”が制定されたことも踏まえ、用途地域も変更された。

その後、高度経済成長期に入り、1959（昭和34）年、都市高速道路が当初決定され、また、同年に副都心計画が策定された。土地利用計画では建築基準法改正により、1963（昭和38）年容積地区制が導入された、区部においては1968（昭和43）年、容積地区指定がなされた。

1964（昭和39）年および1966（昭和41）年には、当時の自動車交通需要に見合った大幅な区部における都市計画道路網の見直しが行われた。幹線道路の交叉点部の立体化が決定されたが、必要以外の細道路網が全面廃止されたのである。この見直し過程で、初めてシンプルながら土地利用計画を踏まえた定量的な道路計画の検討がなされたのである。

1968（昭和43）年、旧都市計画法の全面改訂がなされ、“新都市計画法”が制定されることとなった。特に、地方への権限委譲、住民参加の道を開いたことは、従前の権力行使型都市計画から参加型都市計画へ移行したと言える。

このような新制度下で1973（昭和48）年、新用途地域が区部において指定された。従来の4種類の用途から、8種類の用途地域の指定がなされた。また、都市計画道路網も地元説明、地元調整を繰り返しながら1981（昭和56）年、ほぼ現状維持の再検討案が都市計画決定され今日に至っている。

最も、この都市計画道路網体系は、区部中心部は東京市区改正新設計1903（明治36）年の計画道路網を踏襲し、区部外周部は1927（昭和2）年決定までのものを踏襲していることから、東京の都市計画道路網体系は区部中心部は90年、外周部は65年の歴史を持つことになる。まさに、都市計画の連続性とは、この事を言うのである。

一方、新都市計画法下では土地利用計画としての用途地域指定も1973（昭和48）年当初都市計画決定したものの、1981（昭和56）年に部分改訂、1988（平成元）年に全面的に改訂された。現在の用途地域指定も遡れば1925（大正14）年指定が母体になるが、用途地域指定の内容は、都市計画道路と比較した場合、幾多の変遷を辿ってきたと言える。

また、1992（平成4）年都市計画法改正で、更に用途地域を細分化するという動きを見ると、用途地域も将来幾多の変遷を辿っていくことが予想される。

以上のように、東京市区改正条例（1888年）、旧都市計画法（1919年）、市街地建築物法（1919年）、建築基準法（1950年）、そして新都市計画法（1968年）が基本的な都市計画法制度と言える。

そして、都市計画道路は定性計画から定量計画へと移行し、特に定量計画においては、土地利用計画をも踏まえたものであった。そして、土地利用計画は都市計画道路を一つの基準にして境界を設定してきたと言える。

最後に、1992（平成4）年5月に都市計画法の大改正がなされた。この都市計画法の改正の背景には、1986（昭和61）年から1988（昭和63）年までの間に産業構造の変化、オフィスブーム等より東京から始まった土地の価格の高騰があった。このような社会・経済的な背景にして、政府においても土地政策の大綱をいくつか打ち出したのである。1988（昭和63）年の臨時行政改革推進審議会の「地価等土地対策に関する答申」などの中での土地利用計画の詳細化等がそれである。

それらを受けて、都市計画中央審議会においても、都市計画法の適正化作業がなされたのである。その結果、1991（平成3）年8月に中間答申が打ち出され、住居系、商業系、工業系の用途地域を細分化すべきであり、また、住居系が6種類、商業系が5種類、そして工業系が6種類と、計17種類とすべき等方針が出されたのである。現行の住居系、商業系、工業系の8種類と比較した時、極めて細分化されたものであった。その年（1991年）の12月に、中間答申と同じ最終答申が打ち出された。そして数か月後、改正法案が出され、その内容は、最終答申を整理し、用途地域の細分化は住居系用途のみに限られたもの

であった。

そして、この住居系用途地域も、現行3種類を7種類、すなわち、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域の7種類である。

今後、住居系用途だけではなく土地利用の詳細化の方向性を見れば、都市計画中央審議会の答申にあるように、商業系、工業系用途地域の細分化のための法改正もいずれ行われることが予想される。

また、この法改正の中で、誘導容積制（ダウンゾーニング制）が導入され、法定容積率に対して実容積率（充足率）が低い地域での容積率を一旦下げ、計画性を担保にした後に再び適正容積率にしようとするものである。

本来、都市計画論における土地利用計画と交通計画は、相互に整合すべきものであり、また、それぞれが相互に大きなインパクトを与えるものである。しかし、現実には、必ずしも土地利用計画と交通計画がすべて整合しているとは言えず、それぞれの政策も、ある意味においては独立した流れの中で確立してきたとも言える。

2. 東京の都市計画道路の変遷

以上の経緯を踏まえて、ここで東京の都市計画道路の変遷についてさらに詳しく論じることとする。

(1). 戦前期の都市計画道路

江戸東京は、市街地の拡大と共に道路網も形成された。江戸期における道路形成上のコントロールポイントは、放射道路を形成している旧街道で、一方、各環状の道路は各大名屋敷を迂回した位置に形成された。

近代東京の都市計画道路は、1888（明治21）年の東京市区改正条例に基づいた東京市区改正事業計画（明治22年）の中での都心、下町地域での道路計画であった。この時の設計は、計画密度がかなり高く、江戸時代に形成された既存の街路網と新たな計画線とで構成されていた。しかし、事業性から見た時、計画水準を落とす政策判断から、1903（明治36）年に現道路網を中心とした計画水準に落とした。この

時の計画道路網は、旧東京市内で先に述べたように、江戸期からの現道路網体系を重視したものであった。

1919（大正8）年、我が国最初の都市計画法と建築法規である市街地建築物法が制定された。この都市計画法をベースに、当時の市街地の拡大を考慮して、計画道路網が旧東京市区域の周辺外側（環6－荒川区域内）にまで、1921（大正10）年都市計画として位置付けられた。この時の計画道路網体系は、東京市区改正事業計画の新設計を踏襲した連続性のあるもので、若干環状道路計画を意識したものと言える。ここに旧東京市における計画道路網体系が確立したと言える。

ところが、1923（大正12）年関東大震災が発生したのである。この震災復興のための特別都市計画法が同年の大正12年に制定され、それに基づき、震災復興計画がうち立てられたのである。この震災復興計画の中核をなすのが、1924（大正13）年決定の震災復興道路計画で、土地区画整理により事業化されたもので、計画道路密度はかなり高いものとなった。この道路建設を中心とした震災復興のための土地区画整理事業は、昭和の初期（昭和6年）に完成されるに至った。

この震災復興事業が都心部下町で行われている最中の1927（昭和2）年に、大東京都市計画道路網が決定されたのである。この計画道路網の区域は、今日の23区全域をカバーするもので、旧東京市域での計画道路網体系をも踏襲し、明確な放射・環状の計画道路網体系をなした。そして、この計画道路網体系は、今日の都市計画道路網体系の基礎をなすものといえる。これらの都市計画道路網体系は、都市の骨格をなす一方、日常生活圏対応の計画道路が、細道路網として1930（昭和5）年から1943（昭和18）年まで逐次決定されていった。この細道路網は主として旧東京市域外の区域で決定され、土地区画整理を主な事業手法と考えられた。

1937（昭和12）年に防空法が制定され、戦時都市計画に突入した。この防空法の目的にも沿う形で、河川沿い等に広幅員の保健防火道路が防空都市計画として1942（昭和17）年と1943（昭和18）年に決定された。



図－2 保健防火道路計画

(2). 戦後の都市計画道路

防空法制定後、1941（昭和16）年に第2次世界大戦に突入し、1945（昭和20）年敗戦を迎えたのである。東京は空爆により大打撃を被り、その復興のために1946（昭和21）年特別都市計画法が制定され、それに基づき戦災復興計画が定められた。その中で計画道路は幅員100m、80m、60m等の広幅員道路を放射・環状方向に配置した。しかし、敗戦後の日本の経済力は理想的な都市計画を実現する力もなく、1950（昭和25）年に大幅な縮小計画を余儀なくされた。最も、幅員構成の計画水準は、1927（昭和2）年決定の水準に戻ったことを考えると、必ずしも計画水準を下げたとの見解は持てない。要するに、この時に戦前の計画道路水準に戻ったのである。

しかし、戦後の社会・経済テンポは急速に増加し、その中でも自動車交通量は目まぐるしい増加を見、未完成の都市計画道路網の中で、各所で大渋滞を見ることになった。

そこで、道路計画も、この自動車交通需要に対応するために、高速道路網体系の確立とともに、平面街路についても再検討がなされることとなった。その再検討の結果、放射を中心とした幹線道路との交叉点は立体化を計り、また拡幅とともに補助線に格上げした路線以外の細道路は、全廃する処理がとられたのである。環6－荒川内区域では1964（昭和39）年に、そして、1966（昭和41）年に環6－荒川外の

都市計画道路網が再検討されたのである。

激しく動く社会的背景の中で、1968（昭和43）年新都市計画法が制定されたが、都市計画道路については、旧都市計画法と何ら計画思想が変わらず、また、この新都市計画法が故に、都市計画道路網体系を変えることはなされなかった。

その後、経済も高度成長し、その外部不経済が健在化した。自動車公害もその1つと言える。このような、社会・経済的な背景により再度都市計画道路の再検討が求められたのである。東京都政も当時は革新政権で、機能優先から人間優先に重点がおかれ、この時の検討も、交通機能もさることながら、生活環境を自動車公害から守ることに主眼が置かれた。

1981（昭和56）年の再検討の結果として、都市計画変更がなされたが、基本的には現状維持路線を政策としたため、さしたる変更はなされなかった。この昭和56年変更の都市計画道路網体系が今日の都市計画道路網体系で、この網体系は、これまで論じてきたように、1927（昭和2）年決定の都市計画道路網に基本をおくものである。

(3). まとめ

このように、都市計画道路網は 100年の歴史を持ち、各時代時代に定めた都市計画道路網を幅員ならびに構造の多小の変更は見られるものの、今日まで引き継いできたと言え、都市計画としての連続性がここに見出だすことができるのである。

3. 東京の土地利用計画の変遷

東京の都市計画道路変遷と同様のスタンスで、土地利用計画の変遷を論じることとする。

(1). 戦前の土地利用計画

近代東京の都市計画は、1888（明治21）年の「東京市区改正条例」制定から始まったが、この条例に基づく計画には道路計画が見られたものの、土地利用をコントロールする用途地域制はここには見られなかった。この用途地域制が制度化されたのは、1919（大正8）年の「都市計画法」と「市街地建築物法」によってである。このとき初めて3種類の用途

表-1 東京の都市計画道路の変遷

- Pre 明治 既存道路網整備（大名屋敷は迂回）
- 東京市区改正条例（1888）
 - 旧設計（1889）旧街道放射線を中心に、既存道路網を踏襲
 - 新設計（1903）事業性重視の現実計画変更
- 都市計画法（市街地建築物法）（1919）
 - 旧東京市内都市計画道路決定（1921）環状線計画思想有り
- 震災復興特別都市計画法（1923）
 - 震災復興計画道路（1924）り災区域、区画整理事業
 - 大東京都市計画綱（1927）区部全域都市計画道路今日の基本をなす
 - 細道路網逐次決定（1930～1943）
 - 区画整理事業を前提、事業完了区域は網体系からははず
- 防空法（1937）
 - 保健防火道路（1942～1943）防空都市計画
- 震災復興特別都市計画法（1946）
 - 震災復興計画（1946）広幅員都市計画道路
 - 震災復興計画変更（1950）広幅員縮小計画
 - 第1回再検討（1964～1966）幹線道路の立体化 細道路網廃止
- 新都市計画法（1968）
 - 第2回再検討（1981）現道路計画網の維持

地域が定められた。すなわち、住居・商業・工業地域の3種類である。そして、この時にはまだ容積率の概念はなく、建築物の高さ制限が住居地域が65尺（20m）、住居地域が以外が100尺（31m）と市街地建築物法の中にあるのみであった。

この3種類の用途地域制の中で、東京区部の用途地域も1925（大正14）年、1929（昭和4）年、1935（昭和10）年に順次都市計画決定されていた。この時の用途地域指定には、都市計画道路が1927（昭和2）年に区部全域決定されたのを受けて、路線式商業、そして、鉄道駅近傍にも商業地域が指定された。また、この時の建ぺい率は、住居地域が6/10、商業地域が8/10、そして、その他が7/10までと定められており、住居ならびに商業地域においては、今日と基本的には変わるものではなかった。

1938（昭和13）年に市街地建築物法の改正が行われ、容積率制の一種である空地地区制が新設された。第1種から第6種までで、それに対応する容積率が20%から70%であった。おおむね旧東京市域を除く東京都区部に「空地地区」が指定されたのは、1940（昭和15）年、1941（昭和16）年、1943（昭和18）

年であった。この空地地区は防空的な意味合いも含まれていた。

一方、この最後の年の昭和18年には1937（昭和12）年に成立した「防空法」に基づき区部外周部を中心に、内外2重の環状と放射状に「空地帯」が定められた。

(2). 戦後の土地利用計画

そして、この防空空地帯は、1946（昭和21）年に定められた戦災復興都市計画に基づいた「緑地地域」として引き継がれ、1948（昭和23）年に区部の約3分の1の地域に指定された。この緑地地域内は、建ぺい率10%という厳しい規制下にあった。

さて、戦災復興都市計画における用途地域指定は、計画人口がわずか350万人であることから、戦前までの区部全域の用途地域指定を踏襲せずに、特に区部外周部においては、鉄道駅を中心とした近隣街区的な局所的指定を行ったことに特色を見い出せる。この1946（昭和21）年指定の戦災復興都市計画も、1950（昭和25）年に見直され、建築基準法の制定とともに、準工業地域が新たに追加されたのである。その後、緑地地域も1969（昭和44）年に廃止され、その約2分の1地域が“土地画整理事業をすべき区域”として都市計画決定され、この時建ぺい率は30%に緩和され、その後、1988（平成元）年の見直し後には更に建ぺい率が40～50%に緩和された地域も広く出現し、当初の目標を失って行ったのである。

1950（昭和25）年に市街地建築物法を全面的に改め、「建築基準法」が成立した。この中で、従来非法定要件であるが未指定地域として位置付けられていたものを準工業地域とし、用途地域の種類も3から4種類と細分化されたのである。また、空地地区も、第1種から第9種まで分類され、住居地域のみ指定となった。ちなみに、この空地地区は1種から第5種が20～60%の容積率制限とし、第6種から第9種までは20～50%の建ぺい率制限とした。これら空地地区は、建ぺい率が10%と制限された緑地地域外で住居地域において指定された。

1963（昭和38）年に建築基準法の改正がなされ、「容積地区」制が導入された。この容積地区は第1種から第10種とし、容積率が100%から1,000%に

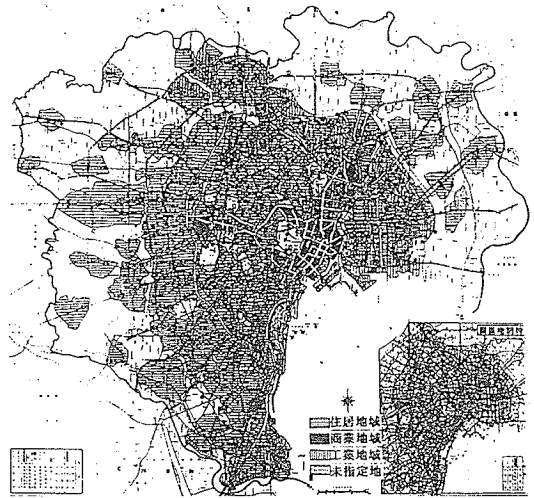


図-3 戦災復興土地利用計画図（1946年）
（1946. 復興書院原図修正・加筆）

対応するもので、区部における容積指定には都市公共施設と建築物の容積率を検討し、交通発生量を加味したもので、ある意味では、本格的な定量都市計画の導入とも言える。また、この容積地区導入と同時に、1919（大正8）年市街地建築物法で導入された65尺（20m）あるいは100尺（31m）高さ制限が廃止された。

さて、この容積地区の区部での指定は、1964（昭和39）年に環6－荒川内を、1968（昭和43）年に環6－荒川外になされた。そして、この容積地区は、一部地域において空地地区と重複指定がなされ制限されることとなった。

1968（昭和43）年に新「都市計画法」が1919（大正8）年の旧都市計画法を改訂し成立した。従来の空地地区と容積地区が廃止され、それに変わり50～1000%までの「容積率」制が導入された。また、地域地区制も、まず「市街化区域と市街化調整区域」に2分類し、区部においては1979（昭和45）年に区部の線引きが行われ、そして、この市街化区域内に用途地域制を導入した。それ以前までの住居、商業、準工業、工業地域の4種類から第一種住居専用、第二種住居専用、住居、近隣商業、準工、工業、工業専用地域の8種類の用途地域指定となり、それぞれに対応した建ぺい率、容積率が建築基準法で定めら

れ運用されることとなった。そして、区部の市街化区域において、1973（昭和48）年に新しい用途地域指定がなされた。

その後、この新用途地域も1981（昭和56）年、部分変更がなされ、バブル経済の最中の1988（平成元）年に容積率緩和を含めた大幅な用途地域改訂がなされたのである。

さらに、この新都市計画法も、1992（平成4）年に改正され、さらに用途地域が8種類から第一種低層住居専用、第二種低層住居専用、第一種中高層住居専用、第二種中高層住居専用、第一種住居、第二種住居、準住居、近隣商業、商業、準工業、工業、工業専用の12種類に細分化されることとなった。また、容積率も商業地域については従来 400%から100%であったものを下限を200%、300%をも導入可能とした。また、同時にダウンゾーニングを意識した“誘導容積制”を導入した。

このように、用途地域ならびに容積率も、市街地が拡大、発展、成熟するに従って、法制度もそれに対応すべく変化し、用途の細分化の方向にさらに向かっていると言える。

(3). まとめ

さて、ここで過去から今日にいたる現在の用途指定状況を調べてみると、以下に示すとおりである。ここで、過去については、区部全域を指定した1935（昭和10）年時点、そして、現在については先に論じてきた1988（平成元）年のものの比較である。

1. 住居系、商業系、工業系用途指定の傾向はトータルとしては同じ枠の中にある。
2. 時間の経過とともに、過去に大枠の集団指定されているものが、今日にいたり細分化したかたちで指定されている。
3. 過去の指定においては、幹線道路沿道は路線商業地域になっていたが、今日では、必ずしも一律に路線商業指定ではなく、混合路線指定となっている。
4. 指定の構成比は、住居系、商業系用途が増加し、工業系用途が減少している。
5. 戦前より都市計画道路が用途地域指定の規準となってきた。

表-2 東京の土地利用計画の変遷

○東京市区改正条例	(1888)	道路計画有り、用途地域制なし
○都市計画法	(1919)	3用途（住居・商業・工業）地域制、65尺・100尺高さ制限
○市街地建築物法	(1919)	旧東京市(1925)当初用途地域指定（K6・荒川内）(1935)区部全域指定
○防空法	(1937)	防空空地帯
○市街地建築物法改正(1938)		空地地区の新設 1種～6種（容積率＝20～70%） 東京区部指定（1930、1935、1943）
○戦災復興計画	(1946)	緑地地域指定（1948）19,000ha ←防空空地帯を引き継ぐ
○建築基準法	(1950)	準工業地域新設（4用途地域制） 空地地区（1～9種）住居地域のみ指定 1種～5種（容積率＝20～60%） 6種～9種（建ぺい率20～50%）
○建築法改正	(1963)	容積地区制導入（1～10種、100～1000%） 100尺高さ制限廃止 K6荒川内 容積地区指定（1964） “ 外 ” (1968)
○新都市計画法	(1968)	市街化区域・市街化調整区域の設定 4→8用途地域制、容積率制 48年区部用途・容積率指定（1973） 56、元年変更（1981、1988）
○都市計画法改正	(1992)	8→12用途（住居系3→7種類へ）

まとめ

以上、東京における都市計画関連基本制度、都市計画道路、そして土地利用計画（用途地域制を中心とした）変遷の概要について論じてきた。その中において、それぞれの変遷の形態、あるいは、連続性等の特色について明らかにした。これらのより詳細については、別の機会で論じたい。

参考文献

- 1) 大崎本一：『東京の都市計画』，鹿島出版会 1991年
- 2) 寺西弘文：『政治都市計画論』，神無書房 1992年
- 3) 寺西弘文、大崎本一：『東京都市計画の百年（道路計画と土地利用計画）』，土木計画学研究講演集 No.15(1)，土木学会，1992年
- 4) 寺西弘文、広瀬盛行：『東京23区の都市構造と政策誘導効果』，土木学会第47回年次学術講演会，土木学会，1992年
- 5) 寺西弘文：『東京都市計画用途地域等の見直し』，都市計画 No.159，都市計画学会，1989年