

東京都における中小河川改修と都市計画の歴史的経緯*

Historic Details on the Improvement Work of Small and Medium-Sized Rivers of Tokyo Metropolis

石原 成幸** 河村 明*** 高崎 忠勝**** 天口 英雄*****

By Shigeyuki ISHIHARA, Akira KAWAMURA, Tadakatsu TAKASAKI, Hideo AMAGUCHI

一般に、河川改修の大部分は河川法に基づき実施されており、都市計画法に基づく河川施設の整備は、新たな放水路や調節池の建設並びに面整備との一体施行などの場合が多い。一方、東京都では現在、ほとんどの中小河川の改修計画を都市計画決定のうえ、都市計画事業として河川改修を実施している。本論では、何故このように、東京都が河川改修を都市計画に位置づけて実施するようになったかを明らかにし、今後の河川改修のあり方を考える一助とすることを目的とする。このため、都の執行体制並びに都市計画の歴史的経緯の概要についてとりまとめを行った。その結果、都では都市計画法の制定当初から、河川改修を都市計画に位置付けて実施してきたこと、その背景として、中央政府による首都東京の統治体制が様々な影響を与えていること等を明らかにした。

1. はじめに

現在、東京都知事の管理する中小河川では、その一部を除く河川改修を都市計画事業として実施している。他府県(政令指定都市を含む)における計画事例としては、埼玉県や横浜市で市街地を貫流して新たな河川施設(放水路や調節池等)を設ける場合などが挙げられる。

一方、東京の中小河川においては、治水対策としての現河川の拡幅等に伴う改修事業を、河川法の河川整備計画に基づき、都市計画法による都市計画決定のうえ、都市計画事業として進めており、全国的にも珍しいものである。このため、環状七号線地下調節池などの河川施設は、河川法による河川整備計画の変更のみならず、都市計画法による施設計画の変更も同時に行っている。

本論では、これら東京の中小河川の改修計画が都市計画法制の制定当初から、一貫して都市計画施設に位置づけられ執行されてきた経緯について、都の自治制度並びに都市計画制度の側面から明らかにするとともに、今後の大都市における河川管理のあり方について考察するものである。

2. 研究概要

(1) 調査対象

東京を流れる河川は、主にその地勢等から山間部と丘陵部を流れる多摩川・鶴見川水系、武蔵野台地を流れる

*keyword: 中小河川, 河川改修, 都市計画, 東京都制

**正会員 修士(学術) 東京都土木技術支援・人材育成センター

(〒136-0075 東京都江東区新砂1-9-15)

***正会員 工学博士 首都大学東京 大学院

****正会員 博士(工学) 東京都土木技術支援・人材育成センター

*****正会員 博士(工学) 首都大学東京 大学院

荒川水系及び二級河川、東部低地帯を主流とする利根川水系に分類される。ここで、東京における中小河川とは都知事が管理する河川のうち、武蔵野台地部を流れる神田川や石神井川などの河川のことである。また、東部低地帯を貫流する隅田川などを低地対策河川と呼んでいる。

なお、主な対象期間は、市区改正を含む明治期より昭和期までとする。

(2) 既往研究

東京の中小河川を対象とした史的研究の多くは、河岸の変遷や運河・河川改修等に関するものである^{1)~3)}。また、東京の都市計画を対象とした研究は数多く存在するが、その多くは法制度や都市論の視点から論じているほか、明治期を主体に河岸地との関係から都市計画と運河計画を論じたものがある⁴⁾。このため、本論では、東京の河川に係る都市計画と改修制度について、行政的側面から一考察を試みたものである。

なお、明治期の河川行政については、法規、政府機構や費用負担などとの関連から論じたものがある⁵⁾⁶⁾。

3. 東京における自治制度と都市計画の沿革概要^{7)~15)}

本章では、主に都に係る都市計画制度と自治制度の特徴を概述するとともに、関連する沿革一覧を表-1に示す。これは、東京府・市及び都(以下「東京」という)における都市計画の沿革が地方自治制度の沿革と密接に関連しており、首都東京においては政府(国)との関係で他の自治体と異なる場合が多く、常に直接指揮と独立自治との間を揺れ動いて来っており、このことがまちづくりの様々な側面に影響を与え、都市計画制度の運用面にも反映されていると考えられるからである。

(1) 市区改正条例と市制特例

明治21(1888)年、明治政府は市制・町村制を公布し、翌年の施行に伴って東京市が設置された。しかしながら、

東京・大阪・京都の三大都市に対しては、政府の直轄管理を目的とした「市制特例」が敷かれ、東京市の市長は府知事が兼任する変則形態であった。また、同年8月には、勅令により東京市区改正条例が公布された。ここで、条例の第1条と2条では、内務大臣が市区改正の主管・決定を行ったうえ、内閣の許可を受けて東京府知事に対し、計画の告示を行わせると定めている。ここに首都東京の都市計画は、東京市ではなく内務省の実質所管となり、大正8(1919)年制定の都市計画法に至っても継承されることとなる。

(2) 都市計画東京地方委員会(旧都市計画法)

大正8(1919)年、市区改正条例に代わる新たな都市計画法として都市計画法が公布され、大正11(1922)年には都市計画東京地方委員会において、現在の23区に相当する地域を対象とする東京都市計画区域を決定した¹⁶⁾。通常であれば、当時の都市計画地方委員会は各都道府県に設置され、知事が委員長を務めていたが、東京にあっては内務省次官がその長を司り、委員会事務局も東京府ではなく内務省に設置されるなど、都市計画独自の行政機関としても一段と直接指揮が色濃い体制であった¹⁷⁾。

この都市計画法における都市計画決定は、事業未定の計画を決定でき、私権制限が働く効果を有していた。

なお、昭和8(1933)年には、法改正により包括的な都市計画から1市町村単位の計画に法の性格が変わっている¹⁸⁾。

(3) 東京都制

昭和18(1943)年、東京府の区域に東京都制が施行された。しかし、この制度は現在の東京都とは全く異なる制度であり、東京市および区町村は都の内部団体とされ、府知事及び市長、府参事会等の機関を設置せず、地方長官としての東京都長官が執行するものであった。

当該都制は、戦時色が強まる中での首都東京の行政を一元管理し、国家的性格に適応する態勢を確立する目的であったことは、衆議院本会議への政府の提案趣旨説明などからも明らかである。

(4) 戦災復興計画(東京特別都市計画)

昭和20(1945)年、内務省に戦災復興院が設置される。同22(1947)年には戦災復興院告示として、東京の都市計画運河・河川の改修、高潮事業、埋立て等を決定している¹⁹⁾。同計画では、市街地に山積みされた灰燼の処理にあたり、河川に灰燼を処理する都市計画決定もなされている。

なお、昭和24(1949)年に都市計画法が改正され、都市計画委員会が廃止され、都の計画部門が所管することとなった。

(5) 改正都市計画法

昭和43(1968)年、新たな都市計画法と都市計画法施行法が制定された。新たな都市計画法における計画決定は、原則として都知事等が定めると規定されたが、広域的な観点から定める一級河川については、建設大臣(当時)の承認を得て都知事が決定することとなった。また、新

たな規定としては、都市計画制限の拡充とともに、住民意見の反映等を制度化した。なお、都市計画法施行法により、旧都市計画法で決定された都市計画は、新都市計画法の規定による相当の計画と見なされ、都市計画事業に関する措置としては、河川法に基づく一・二級河川を管理する都知事を国の機関と位置づけていた。

(6) 地方分権一括法

平成12(2000)年、俗に地方分権一括法と呼ばれる「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が施行された。これに伴い、河川法関連では機関委任事務制度が廃止され、河川法に基づく河川管理は、法定受託事務または自治事務となっている²⁰⁾。地方分権一括法の施行以前は、都市計画河川事業は機関委任事務のため、東京都知事が都市計画法上の事業承認を得ていたが、施行後は事業認可の位置づけとなっている。

4. 中小河川管理並びに改修の沿革概要^{5)～15)21)～23)}

以下では、本論に係る範囲において、東京における中小河川の管理・改修の沿革概要を示す。

(1) 明治期

江戸期には町会所が管理した七分積金により、失業救済として市中の川や堀の浚渫を行う土木事業などが行われていた。その後、町会所は営繕会議所から東京会議所として府会的な性格となるに至り、明治9(1876)年に積金(共有金)と各種事業は府庁に返還され、溝渠の修繕等は府の管轄となった²¹⁾。

明治12(1879)年には、初の東京府会が開催された。東京府は、ここに地方単独予算として河川関係費(堤防費・水防費)を計上し、府下の河川関係費用の地方費による支出が原則化された。

明治21(1888)年の東京市区改正条例の公布に伴い、翌(1889)年5月に市区改正設計として、河川の新川開削と外濠の改修埋立が決定された²⁵⁾。その概要は、図-1のとおりである。ここで、東京府が実施してきた東京市内の土木事業は、東京市へ引き継がれたが、実際には市制特例の適用によって、市長を府知事が兼任する形態であった。

明治29(1896)年には、最初の河川法が公布された。同法の特徴は、特定河川における国の直轄工事を明示した

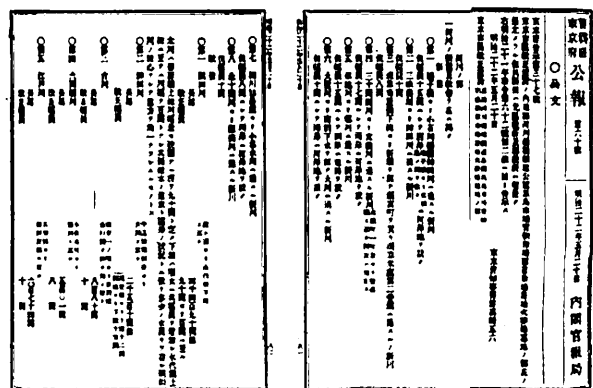


図-1 警視庁・東京府公報 明治22年5月20日
所蔵：都立中央図書館²⁵⁾ (筆者加工)

表 - 1 (2) 中小河川改修計画並びに関連都市計画の一覧

年次 (年度)	主要な台風 東京主要水害	政府・河川関連			東京都市計画		
		法令	その他	主に東京関連	行政	その他	
M39 (1907)	台風	水害予防組合法	利根川改修	第1期 隅田川河口改修工事計画 芝浦河川 大型船橋付化	外債発行 (市改正)	臨時改正局 設置	
M40 (1907)	台風	地方税法 改正	利根川改修	江東地区 大浸水	埼玉県保谷村 北多摩郡編入	東京の人口 214万人	
M41 (1907)			メートル法 採用決定				
M42 (1907)	墨堤防(洪水)		国鉄併合	荒川放水路 建設計画	市内493ヶ所 地名改正		
M43 (1907)	台風	法律第68号 市制改正法律 公布	工場法 制定 電業専用法	第2期 隅田川河口改修工事 内務省 第1期 隅田川改修計画	市制・町村制 改正 区の法人化	臨時改正局 廃止	
M45・T1 (1912)	台風				府県境 多摩川 決定		
T2 (1912)	台風(洪水)	運河法		荒川放水路 竣工			
T3 (1912)	台風(洪水)	陸地整理法 改正(埋立・干拓)	第一次世界大戦 勃発				
T6 (1916)	墨堤防(高潮)			市区改正事業 完成 計画改修1河川(一部は)、開削3河川、 外堀掘立3箇所 東京市 市界及政界開始	八王子市制 施行 (東京市に次ぐ市制) 市区改正委員会 設置 東京市と市境の間に一体的な構成すべき 府の区域を包む大都市計画立案	市区改正事業 完成 芝・浅草・深川 等 17公園7遊園地	
T7 (1917)		「東京市区改正条例等の適用に関する法律」制定 (京都・大阪・名古屋・横浜・神戸・大阪市計画委員会 審判)	市街地建築法 公布 道路法 公布		防火地区決定 丸の内・主要幹路沿い		
T8 (1918)		旧・都市計画委員会 官制 都市計画委員会 官制					
T9 (1919)	台風	公営水面埋立法 公布	軌道法 公布	東京都市計画事業河川 決定	東京都市計画事業河川 決定	東京府の人口 370万人、市域217万人	
T10 (1921)		公営水面埋立法 施行				国府財産法 制定	
T11 (1922)	台風(洪水)	帝都復興院 設置 帝都復興3原則 提出(東京復興)	バラック勅令 制定	第3期 隅田川河口改修工事 河川・水路の調査除去21.4km、 公共物損壊等調査 43箇所	東京都市計画区域と一致 現在の東京23特別区域 特別都市計画法(東京)		
T12 (1923)		内務省復興局設置(初令)		火災復興・緊急復興事業計画 決定 府・市の負担あり 東京市街地計画 市街地の復興あり 河川・運河 決定 河川改修・荒地運河開削 荒川放水路 岩淵水門完成東京府・ 市分組包組 古川 一之橋~支線等橋 建設計画開始 目黒川 河口~東京市本橋水路改修・増設工事 花巻河川 中川~817間区間 開削 荒川河川 岩淵町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか	東京都市計画区域と一致 現在の東京23特別区域 特別都市計画法(東京)	関東大震災 (M7.9) 相模川の決壊失(下野全滅) 下野府失地全失で下水道改修工事 完成	
T13 (1924)			公園計画標準の検討開始	東京都市計画事業 決定 古川 一之橋~支線等橋 建設計画開始 目黒川 河口~東京市本橋水路改修・増設工事 花巻河川 中川~817間区間 開削 荒川河川 岩淵町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか	区画整理区域 告示 (焼失地 ほぼ全壊)		
T14 (1925)		河川行政監督令	山手線 環状運転開始	東京都市計画事業 決定 古川 一之橋~支線等橋 建設計画開始 目黒川 河口~東京市本橋水路改修・増設工事 花巻河川 中川~817間区間 開削 荒川河川 岩淵町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか			
T15・S1 (1926)							
S2 (1926)	台風	不良住宅地区改良法制定	防火地区内借地権処理法 制定	荒川の河身整理 荒瀬町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか	「大東京都市計画道路網計画」決定 荒瀬町町制 施行		
S3 (1927)							
S4 (1928)	低気圧(大雨)	市街地建築法 改正 (区画地区外受益者負担)	帝都復興法 施行 帝都復興事業 完了	荒川の河身整理 荒瀬町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか	府県制・市制 一部改正 (府県に依り制定後付)	神田上水 市界~中野町地内 4.114間	
S5 (1930)							
S6 (1931)	台風	都市計画法 改正 (区画地区外受益者負担)	漢方専攻 勃発 国立公園法 制定	荒川放水路工事・完成 岩淵川改修工事・完成 古川 河口~支線等橋上流 2.64km 舟運考慮した水路開削	市界 29万人 大東京建設委員会 (総務委員会)		
S7 (1932)	台風	都市計画法 改正 (空地区・専用地区)	5・15事件	東京都市計画事業 決定 古川 一之橋~支線等橋 建設計画開始 目黒川 河口~東京市本橋水路改修・増設工事 花巻河川 中川~817間区間 開削 荒川河川 岩淵町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか			
S8 (1933)	台風	市街地建築法施行令等 改正(空地区・専用地区)	土地区画整理法制定	中小河川対策の検討事業 目黒川・神田川等 荒川放水路 岩淵水門完成 荒川放水路 岩淵水門完成	新・東京市 (市域拡大) (5期)新20区 - 35区制 (5期)新20区(新市編入)	東京府地計画協議会 東京市の人口 500万人超 東京 豊前町 美観地区指定	
S9 (1934)	室戸台風	都市計画法 改正(災害時 公共団体区画整理特例)	多摩川 砂利採取 禁止	東京都市計画事業 決定 古川 一之橋~支線等橋 建設計画開始 目黒川 河口~東京市本橋水路改修・増設工事 花巻河川 中川~817間区間 開削 荒川河川 岩淵町~永代橋 旧荒川10.955間6分 渡瀬ほか	東京市・特別計画委員会 東京府・地方自治員会 (北多摩郡)・千歳村 世田谷区編入	東京市内 各区 汚物処理可能下水 運 地盤指定 都府計画区域全域に用業地域の指定 拡大 特殊建築物規制 制定	
S10 (1935)	大雨(前編) 台風(洪水)	市街地建築法 改正 (空地区・専用地区)	防犯法制定・市中競争 国家奨励法 制定	建設機 指定標準 通過	小内河ダム 建設着手		
S11 (1936)		内務省計画局 設置					
S12 (1937)	墨堤防(高潮)	市街地建築法 改正 (空地区・専用地区)	国家奨励法 制定				
S13 (1938)		東京都市計画	水道建設 許可制	中川放水路 竣工	東京府地計画 決定 (6大建設計画・2600事業)	区部開拓 環状鉄路・大小公園	
S14 (1939)	雷雨(洪水)	都市計画法 改正 (防犯・緑地制度)	河川統制事業(ダム等による治水・利水制)	東京都市計画事業 東京 常陸常陸守野村 常陸常陸守野村	立川市制 施行 東京防空空地地区 第1次指定 市界 1,200ha	東京府計画 住居専用地区 指定 告示 (田園調布)	

表-1(3) 中小河川改修計画並びに関連都市計画の一覧

年次 (年度)	主要な台風 東京主要水害	法令 その他	政府・河川関連	主に東京関連	行政	東京都 法令・条例ほか	道
S16 7.11~12	大雨(前線・低気圧)	防空法改正 (防空空地制・建物避難)	第二次世界大戦 閉戦		東京 防空空地地区 第2次指定		
S17		法律第26号 東京都市計法施行令 改正	東京都市計法施行令 改正	東京都市計法施行令 改正			
S18		法律第26号 東京都市計法施行令 改正	東京都市計法施行令 改正	東京都市計法施行令 改正			
S19		法律第26号 東京都市計法施行令 改正	東京都市計法施行令 改正	東京都市計法施行令 改正			
S20 (1945)	桜島台風	農地調査法改正	農地調査法改正	農地調査法改正			
S21		日本国憲法(52条施行) 法律第26号 都市計法改正 法律第67号 都市計法施行令改正	日本国憲法(52条施行) 法律第26号 都市計法改正 法律第67号 都市計法施行令改正	日本国憲法(52条施行) 法律第26号 都市計法改正 法律第67号 都市計法施行令改正			
S22	カスリン台風(沖水)	建築物の損害賠償法 地方自治法施行令改正	建築物の損害賠償法 地方自治法施行令改正	建築物の損害賠償法 地方自治法施行令改正			
S23	アイオン台風	農地調査法改正	農地調査法改正	農地調査法改正			
S24	キティ台風 (高潮)	水防改良法改正 国土計画法改正 国土利用計画法改正	水防改良法改正 国土計画法改正 国土利用計画法改正	水防改良法改正 国土計画法改正 国土利用計画法改正			
S25 (1950)	ジェーン台風	国土計画法改正 国土利用計画法改正	国土計画法改正 国土利用計画法改正	国土計画法改正 国土利用計画法改正			
S26	ルース台風	公共土木施設 公共土木施設	公共土木施設 公共土木施設	公共土木施設 公共土木施設			
S27	ダイナ台風	地方自治法の一部改正	地方自治法の一部改正	地方自治法の一部改正			
S28	第13号台風						
S29	第14号台風						
S30 (1955)	第25号台風	特別都市計画法 廃止 制定	特別都市計画法 廃止 制定	特別都市計画法 廃止 制定			
S31	第15号台風	工業用水法・池田法 制定	工業用水法・池田法 制定	工業用水法・池田法 制定			
S32	第5号台風 (前線)	特定多目的法 制定	特定多目的法 制定	特定多目的法 制定			
S33	第21号台風 第22号台風 第23号台風	下水道法改正 制定	下水道法改正 制定	下水道法改正 制定			
S34	第14号台風 (伊勢湾)	首都圏の防災特別法 制定	首都圏の防災特別法 制定	首都圏の防災特別法 制定			
S35 (1960)	第14号台風	日米安全保障条約 (所有権増付)	日米安全保障条約 (所有権増付)	日米安全保障条約 (所有権増付)			
S36	横河津線暴風 台風(高潮) <第二重戸>	市街地改造法 制定	市街地改造法 制定	市街地改造法 制定			
S37		多摩川等 砂利採取 禁止区域 指定	多摩川等 砂利採取 禁止区域 指定	多摩川等 砂利採取 禁止区域 指定			
S38	雷雨	新住宅市街地開発法 制定	新住宅市街地開発法 制定	新住宅市街地開発法 制定			
S39		新・河川法 (治水・治水)	新・河川法 (治水・治水)	新・河川法 (治水・治水)			
S40 (1965)	第24号台風	河川占用許可条例 制定	河川占用許可条例 制定	河川占用許可条例 制定			
S41	第24号台風 第25号台風	首都圏近郊圏地保存法 制定	首都圏近郊圏地保存法 制定	首都圏近郊圏地保存法 制定			

点である。これは、従来の河川管理は国の機関として、地方長官（行政庁）が担当することになっていたが、費用が道府県の負担を原則としたことから、事業の進捗は捗々しくなかった。

明治36(1903)年、東京市は市区改正新設計として、市区改正設計の計画を縮小した河川開削と改修、濠の浚渫・埋立を告示している³⁰⁾。この新設計では、舟運の便との関係から堤防の除去や河川の埋立が行われた。

(2) 大正期

大正10(1921)年には、街路築造・河川濠渠改修計画が告示された³¹⁾。これは、前年に施行された都市計画法に基づく最初の街路網・河川計画であり、図-2のとおり新川開削・河川改修並びに濠と河川の埋立計画を決定している。

関東大震災後の大正13(1924)年3月、東京都市計画である震災復興計画として、運河改修、新川開削のほか、河川の計画変更が告示された³²⁾。復興計画の主な内容は、同10年に決定した計画の再検討を行ったものである。

大正13(1924)年5月には、都市計画運河埋立並びに改修事業の内務大臣による事業執行が告示された³³⁾。

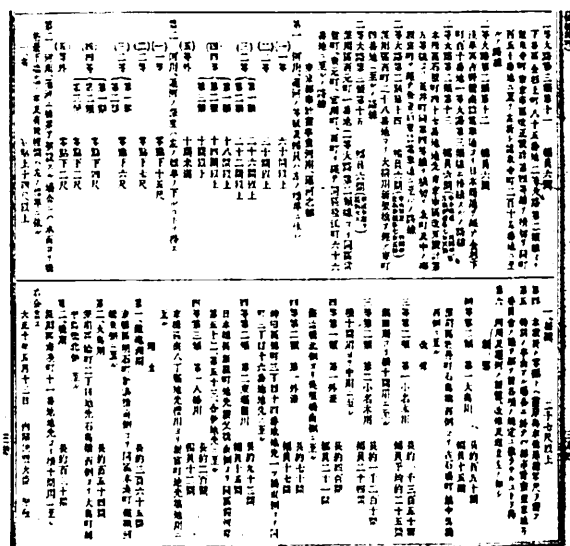


図-2 官報 第2633号 大正10年5月13日
所蔵：都立中央図書館³⁴⁾ (筆者加工)

(3) 昭和初期から第二次世界大戦前まで

昭和2(1927)年には、渋谷川、目黒川の改修計画が内務省から告示され³⁴⁾、同6(1931)年に震災復興事業として、日本最初の臨川公園である隅田公園が開園した。

昭和8(1933)年、土木会議の第三期治水計画では「中小河川の治水対策」を目的とする補助事業が設けられた。

昭和10(1935)年4月、東京都市計画の高潮防禦施設として、河川護岸と水門の築造および河川埋立が告示された³⁵⁾。この埋立対象河川は、護岸築造の対象でもあることから、舟運の便の有無により利用計画が策定されたと考えられる。

(4) 第二次世界大戦時から昭和30年代

戦時中は、河川や運河の維持管理が疎かとなったため、

河床への土砂堆積や簡易造の護岸が崩壊するなど、荒廃が進んでいた。また、戦後直後には、カスリーン台風など相次ぐ台風の襲来により、都内低地部を中心に大規模な損害を被った。

このため、昭和22(1947)年11月に戦災復興院による戦災復興計画として、運河・河川・河川埋立および高潮防禦施設が決定告示された³⁶⁾。改修概要は、舟運河川の拡幅や中小河川を中心とした改修が計画され、河川埋立も実施されている。

昭和33(1958)年、狩野川台風などの相次ぐ襲来により、低地帯、武蔵野台地の中小河川の氾濫や護岸が崩壊し、沿川を中心に広範囲で浸水被害が発生した。このため、同年12月には、俗に東京都河川白書と呼ばれる「東京都の河川の現況とその将来」を発表し、既定計画の再検討・増補と今後の対処方針を明らかにした³⁷⁾。

同様に、同年以降、特に山の手台地を中心とした地域での浸水被害対策として、中小河川の未改修部分を対象とする緊急整備計画を策定し、事業に着手した³⁸⁾³⁹⁾。

昭和39(1964)年は、新たな河川法が成立した年であるが、東京オリンピックの開催に関連して、この前後に数多くの河川や水路が都市計画決定により機能廃止・暗渠化され、また河川上空を高速道路等に占用される契機となった⁴⁰⁾。

(5) 昭和40年代以降

昭和40(1965)年代には、多摩部での浸水被害の増加に対応し、区部に加えて急激に市街化が進んだ市部を含む河川改修計画が立案された⁴¹⁾⁴²⁾。

昭和50(1975)年代に入り、事業進捗の遅れ等から、本格的な50mm/hr 改修計画と平行して、暫定改修計画(30mm/hr)を策定のうえ、事業の早期進捗を図ることとなった⁴³⁾⁴⁴⁾。

なお、現在は本川の50mm/hr 改修計画に加え、早期の治水水準の向上を図るため、75mm/hr 計画に位置づいた調節池を都市計画変更により追加し、先行的に整備を進めている⁴⁵⁾⁴⁶⁾。

5. 都市計画決定河川と事業手法の現況

本章では、東京における中小河川改修のうち、現在まで都市計画事業として実施されている河川とその他の手法による河川の違いを指摘し、その差異が生じた背景を探るものとする。都知事管理河川における都市計画決定の現況は、表-2・図-3のとおりである。

(1) 事業認可の取得を中断した河川

前記の図-1のとおり、明治期には神田川などの中小河川のほか、隅田川ほかの低地対策河川(運河)が都市計画決定され、都市計画事業として改修が進められてきた。しかしながら、隅田川や旧中川などの低地対策河川において、現在でも河川改修自体は行われているが、事業認可を得ての河川改修は実施されていない。この一因としては、行政実務上の対応が挙げられる。低地対策河川の多くは、明治当初から改修を進めてきた結果、既に一定

程度の幅員と治水安全度を有しており、現在は河床浚渫やダイオキシン対策などの水質対策、また生態系への配慮や緩傾斜護岸と云った環境対策を主とした護岸改修などを主体としている。このため、河川敷地内での改修工事を主体としており、当時のように河川の拡張に伴う沿川の土地買収を必要としないことから、改修計画の立案に際しての建築制限等をはじめ、都市計画法が有する土地の私権制限や税制面上の優遇策が必要が少ないため、適用していないものである。

(2) 事業認可を継続取得している河川

表 - 2 東京都市計画河川一覧 (建設局河川部資料⁴⁷⁾ に新規計画を追加して筆者作成)

No	河川名	計 画 決 定 (最 終 告 示)			No	河川名	計 画 決 定 (最 終 告 示)		
		告示年月日 告示番号	計 画 決 定 区 域	延長 (m)			告示年月日 告示番号	計 画 決 定 区 域	延長 (m)
1	新 中 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 江戸川区江戸川四丁目(旧江戸川合流点) 至 葛飾区高砂二丁目(中川分岐点)	8,180	16	新 河 岸 川	昭和48年8月19日 都告第708号	自 北区志茂四丁目(隅田川合流点) 至 板橋区三田二丁目(都県境界)	9,300
2	旧 中 川	昭和50年8月22日 都告第303号	自 江戸川区小松川一丁目(小名木川閘門) 至 江戸川区平井七丁目(木下川水門)	5,620	17	黒 目 川	昭和48年11月5日 都告第1212号	自 東久留米市神宝町一丁目(都県境界) 至 東久留米市下里五丁目(都橋上流)	4,310
3	隅 田 川	平成6年4月12日 都告第472号	自 中央区錦とき三丁目(築地川合流点) 至 足立区新田一丁目(隅田川分岐点)	22,140	18	落 合 川	昭和48年11月5日 都告第1212号	自 東久留米市神宝町一丁目(黒目川合流点) 至 東久留米市八幡町二丁目(無名橋下流端)	3,430
		平成6年4月12日 都告第472号	自 江東区越中島一丁目(相生橋) 至 江東区越中島一丁目(隅田川分岐点)	570	19	空 堀 川	昭和48年11月5日 都告第1212号	自 清瀬市中里二丁目(柳瀬川合流点) 至 東村山市富士見町四丁目(東大和市境界)	7,830
4	白 子 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 板橋区三田町三丁目(新河岸川合流点) 至 練馬区北大泉町(別荘橋下流)	5,540			20	霞 川	昭和48年11月5日 都告第1213号
		平成3年8月21日 都告第1349号	練馬区大泉町三丁目、東大泉三丁目、三原台一～三丁目、谷草一～五丁目、高野台一～四丁目、黄井六丁目および高松三丁目地内	43,400	平成4年3月18日 都告第302号	自 青梅市今井一丁目(都県境界) 至 青梅市東青梅二丁目(一級河川終点)			5,550
5	石 神 井 川	昭和46年3月11日 都告第272号	自 北区堀船三丁目(隅田川合流点) 至 練馬区関町五丁目(保谷市境界)	20,100	21	残 堀 川	昭和58年11月27日 都告第1227号	自 立川市紫崎六丁目(多摩川合流点) 至 立川市緑町(昭島市境界)	3,060
		平成16年4月22日 都告第724号	自 西東京市東伏見三丁目地内(練馬区境界) 至 西東京市南町三丁目(富士見橋下流)	2,420			昭和58年11月27日 都告第1230号	自 昭島市郷地町字中武蔵野(立川市境界) 至 昭島市福島町字武蔵野上(立川市境界)	1,240
6	神 田 川	昭和55年12月22日 都告第1349号	自 台東区柳橋一丁目(隅田川合流点) 至 杉並区久我山三丁目(三蔵市境界)	22,800	22	谷 地 川	昭和47年12月31日 都告第1451号	自 瑞穂町大字殿ヶ谷字榎内川添 至 瑞穂町大字箱根ヶ崎池田	2,190
		平成2年4月26日 都告第86号	中野区野方五丁目、大和町一～二丁目、杉並区高円寺北二丁目、高円寺南二～四丁目、梅里一丁目地内一～三丁目、和泉一～四丁目	81,000			昭和48年11月5日 都告第1211号	自 八王子市小宮町(日野市境界) 至 八王子市市吹町(一級河川終点)	9,710
7	妙 正 寺 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 新宿区下落合二丁目(神田川合流点) 至 杉並区清水三丁目(井草川合流点)	9,700	23	程 久 保 川	昭和43年9月3日 都告第2505号	自 日野市大字百蔵(多摩川合流点) 至 日野市大字程久保(無名橋)	3,060
8	善 福 寺 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 杉並区和田一丁目 至 杉並区善福寺二丁目	10,860	24	大 栗 川	昭和42年12月3日 都告第4132号	自 多摩市蓮光寺(多摩川合流点) 至 多摩市和田(八王子市境界)	4,410
9	野 川	昭和48年8月13日 都告第918号	自 世田谷区鎌田一丁目 至 世田谷区喜多見九丁目	4,640			25	乞 田 川	昭和44年3月4日 都告第453号
		昭和44年3月24日 都告第667号	自 調布市大字下石原飛地 至 小金井市貫井南町四丁目(国分寺市境界)	4,030	昭和55年3月8日 都告第242号	自 多摩市蓮光寺(大栗川合流点) 至 多摩市落合			4,450
10	仙 川	昭和40年4月23日 都告第1325号	自 国分寺市押切間(JR中央線) 至 国分寺市長谷戸(小金井市境界)	1,870	26	大 田 川	昭和44年3月4日 都告第453号	自 八王子市大字松木(大栗川合流点) 至 八王子市大字南大沢清水入谷戸(大田橋)	1,690
		昭和45年12月22日 都告第1349号	自 世田谷区鎌田町 至 世田谷区給田町	6,520			昭和46年8月3日 都告第845号	自 町田市大蔵町字下河内 至 町田市上小山田町字5号	7,600
11	古 川	昭和41年6月28日 都告第1859号	自 調布市緑ヶ丘一丁目(三蔵市境界) 至 調布市緑ヶ丘二丁目(世田谷区境界)	1,730	30	恩 田 川	昭和43年9月3日 都告第2504号	自 町田市大字成瀬(都県境界) 至 町田市大字本町田	4,810
		昭和42年6月28日 都告第1859号	自 三蔵市上達省北(武蔵野市境界) 至 三蔵市新川町(調布市境界)	4,620	31	境 川	昭和43年12月30日 都告第3674号	自 町田市大字鶴間(鶴間橋上流) 至 町田市大字根岸町(根岸橋上流)	10,490
12	古 川	昭和35年4月7日 都告第865号	自 武蔵野市境(JR中央線交差点) 至 武蔵野市境(三蔵市境界)	560	32	湯 殿 川	昭和48年8月13日 都告第709号	自 八王子市長沼町(浅川合流点) 至 八王子市館町(山王橋)	8,780
		昭和45年12月22日 都告第1349号	自 港区東麻布三丁目 至 港区南麻布四丁目	2,340	33	浅 川	昭和48年8月13日 都告第710号	自 八王子市清川町(南浅川合流点) 至 八王子市下恩方町(河原宿橋)	5,970
13	古 川	平成20年5月20日 都告第895号	港区三田一丁目地内 港区白金五丁目地内	730m 1,200m	34	三 沢 川	昭和49年11月28日 都告第1210号	自 稲城市大字矢野口 至 稲城市大字坂浜	5,490
		その他	なお、港区三田一丁目地内において、立体的な範囲を定める(約730mの範囲を対象)		35	城 山 川	昭和55年1月12日 都告第71号	自 八王子市山王町 至 八王子市元八王子三丁目	4,090
12	洪 谷 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 渋谷区広尾五丁目 至 渋谷区渋谷二丁目	2,520	36	大 沢 川	昭和55年1月22日 都告第71号	自 八王子市大栗寺町 至 八王子市市川町	3,050
13	目 黒 川	昭和53年6月10日 都告第590号	自 品川区東品川一丁目(海面) 至 目黒区大橋二丁目(大橋)	7,410	37	平 井 川	昭和58年3月31日 都告第351号	自 秋川市平沢字下毛川原 至 日の出町大字久野字岩井	11,250
14	立 会 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 品川区東大井二丁目(海面) 至 目黒区碑文谷一丁目(宮前橋下流)	7,020	38	兵 衛 川	昭和40年12月10日 都告第1274号	自 八王子市片倉町 至 八王子市宇津賀町	2,530
15	呑 川	昭和45年12月22日 都告第1349号	自 大田区大森南五丁目 至 目黒区大岡山二丁目(九品仏川合流点)	9,330	39	川 口 川	昭和41年8月12日 都告第860号	自 八王子市中野上町一丁目 至 八王子市上川町	8,060

※告示番号のうち「建告」建設省告示、「都告」東京都告示、「関告」関東地方整備局告示
なお事業施行年度のHは平成、Sは昭和を示す

出典：建設局河川部 都市計画決定一覧等による (一部数値・表現を修正し、統一している)
本表は、事業完了区域の一部告示を省略している



図 - 3 都市計画河川一覧 平成17年3月時点
出典：建設局河川部⁴⁷⁾ (筆者抜粋加工) ※No. : 表 - 2の No. に対応

その対策としては、都民への河川改修計画の事前周知、計画線内の土地・建物に対する制限、公共事業への協力に対するインセンティブなどである。

都市計画法は、これらの対策に資する規定が整備されており、著しく市街化された東京における同法の適用は、非常に有効的な手段であることが、現在まで同法による河川改修事業が継続されてきた主な理由と考えられる。

なお、表 - 2に示す区部河川の多くの最終告示年が昭和45年である理由は、旧都市計画法からの新法への移行に際して計画決定・変更が行われたためである。

(3) その他の改修手法

上記のほか、河川法に規定する河川予定地指定を行って改修事業を進めている河川が存在する。この河川予定地に指定する手法は、局所的な土地取得を必要とする場合などが該当し、同一河川で都市計画法に基づく事業認可と併用している場合もある。

6. 考察

近年、市街地部における河川改修又は区画整理事業等との一体的な整備などに際して河川の都市計画決定を行うことは、東京以外の河川でも比較的多くの事例を見出せるが、東京のように都市計画決定したほぼ全ての河川において、長期間にわたり都市計画事業として河川改修を行ってきた都市は、他に存在しないと考えられる。

東京都が河川改修を都市計画事業として実施している最大の理由は、都市計画制度の創設当初より同制度に位置づいた河川改修を行ってきたことであると云える。同時に、現在まで継続しているのは都市計画決定に伴う

告示行為により、河川法の定めより広く都民へ周知できる制度と都市計画決定並びに事業認可（承認）に基づく私権制限や税制上の優遇措置にあると考えられる。

このような、都市計画法を最大限に活用した河川改修手法は、情報公開法や国民の権利意識の高まってきた現代社会において、今後の大都市における河川改修のあり方に示唆を与える点が多くあると考える。

近年においても、港区麻布という高度に市街化された地区を貫流する古川（渋谷川）の地下調節池の計画決定が行われたが、古川の都市計画決定に地下調節池を追加決定する手法により、直接の水害被害者ではない土地買収の対象者に対しても事前周知が図られた結果、早期に地元の了解を得られたことが良い事例であろう。

7. 結び

東京都では現在に至るまで、ほとんどの河道拡幅を伴う中小河川改修を都市計画事業に位置づけて実施している。その背景と理由は、次のとおりである。

- ①最初の都市計画法制と云える市区改正条例において、河川改修を都市改造計画に位置づけられたことが端緒であること。
- ②当初から政府（国）の施策として、河川を道路や公園と同様に都市計画施設に位置づけ、都市改造の一環として事業が進められてきたこと。
- ③継続した河川改修の計画手法として、河川法に基づく計画策定と同時に都市計画法を適用することが、行政的な通常業務に位置づけられてきたこと。
- ④現在の著しく市街化された東京において、新たな土地

取得を伴う河道拡幅に対処するには、他の都市計画施設と同様に河川を位置づけ、都民に事前周知することが河川改修計画への理解を深めるのに有意であること。

⑤河川改修を都市計画事業として実施するのは、都市計画法に規定する土地収用法の準用や取得した土地への税制面での特典措置などの適用により、関係者への理解と協力が得られ易いこと、などである。

8. 今後の課題

今後の課題としては、さらに過去の経緯並びに他都市における改修手法との差異等について、より詳細な調査を進めて参りたい。

謝辞

本論の作成にあたり、東京都建設局河川部、東京都立中央図書館東京情報室をはじめとする皆様には、資料提供等のご支援を頂きましたこと、ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) 鹿内京子・石川幹子：東京下町における河岸の歴史の変遷に関する研究，都市計画論文集 No. 41-3，pp. 959～964，2006。
- 2) 昌子佳江：東京戦災復興計画の運河に関する考察，土木史研究 第10回，pp. 113～121，1990。
- 3) 高橋信之・尾島俊雄：東京23区における廃止河川の利用実態に関する研究，日本建築学会計画系論文集 No. 364，pp. 134～142，1986。
- 4) 昌子佳江：東京の都市計画と河川運河に関する歴史的研究，東京大学都市工学科博士論文，1991。
- 5) 松浦茂樹，藤井三樹夫：明治初頭の河川行政，土木史研究，pp. 145～160，1993。
- 6) 松浦茂樹，藤井三樹夫：1875(明治8)年の堤防法案の審議から1896(明治29)年の河川法成立に至る河川行政の展開，土木史研究，pp. 61～76，1994。
- 7) 東京大学史料編纂所：『明治史要 全・附表』，東京大学出版会，1966。
- 8) 『東京百年史』，第2・3・4・6巻，東京都，1973。
- 9) 『東京の都市計画百年』，東京都都市計画局，1989。
- 10) 石田頼房：『日本近現代都市計画の展開』，自治体研究社，2004。
- 11) 藤森照信：『明治の東京計画』，岩波書店，2004。
- 12) 越澤明：『東京の都市計画』，岩波書店，1991。
- 13) 『建設のあゆみ』，東京都建設局，1953。
- 14) 加藤陽三：『東京都制概説』，良書普及会，1943。
- 15) 河野義克 編：『都市・自治史概説』，東京市政調査会，1982。
- 16) 官報：大正11年4月24日，都市計画公告
- 17) 勅令：大正8年11月27日，都市計画地方委員会官制
- 18) 東後琢三郎：『都市計画の四十年間』，新都市14巻11号，都市計画協会，p. 41，1960。
- 19) 官報：昭和22年11月26日，告示（戦災復興院告示）
- 20) 河川法に係る法定受託事務の処理基準等について（通知）：国土交通省河川局長，平成13年4月27日。
- 21) 『東京都政五十年史』，事業史Ⅲ・通史，東京都企画審議室調査部，1994。
- 22) 鶴飼信成ほか 編：『日本近代法発達史』，6・8・9，勁草書房，1959。
- 23) 二十世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本方針について（河川審議会答申）：建設省河審発第2号，平成8年8月28日。
- 24) 『都史紀要7 七分積金』，東京都，1960。
- 25) 警視庁・東京府公報：明治22年5月20日，公告第37号（東京市区改正設計）。
- 26) 『東京百年史』，別巻（年表），東京都，1979。
- 27) 上田恭幸：『みどりの都市計画』，ぎょうせい，pp. 304～336，2004。
- 28) 『東京都政五十年史』，別巻（年表），東京都企画審議室，1984。
- 29) 小木新造 編：『江戸東京学事典』，三省堂，pp. 988～1051，1987。
- 30) 東京市公報：明治36年3月31日，告示第36号（東京市区改正新設計）。
- 31) 官報：大正10年5月13日，都市計画公告。
- 32) 官報：大正13年3月11日，都市計画公告（震災復興）。
- 33) 官報：大正13年5月2日，内務省公告（改修事業）。
- 34) 官報：昭和2年3月8日，内務省公告（改修事業）。
- 35) 官報：昭和10年4月16日，内務省公告（改修事業）。
- 36) 官報：昭和22年11月26日，戦災復興院公告第122号。
- 37) 「東京都の河川の現況とその将来（東京都河川白書）（別冊）」，東京都建設局，1958。
- 38) 「東京都の中小河川改修計画方針について」，東京都建設局河川部，1963。
- 39) 「中小河川緊急3ヵ年整備計画書」，東京都，1963。
- 40) 石原成幸：『都市公園』，第182号，（財）東京都公園協会，pp. 95～102，2008。
- 41) 「東京都中小河川緊急整備計画について」，東京都，1972。
- 42) 「豪雨による中小河川の水害対策」，建設局河川部，1873。
- 43) 「中小河川水害対策緊急整備計画書」，東京都建設局，1977。
- 44) 「中小河川水害緊急整備対策」，東京都建設局，1982。
- 45) 「東京都における総合的な治水対策のあり方について（本報告）」，総合治水対策調査委員会，1986。
- 46) 「東京都区部中小河川流域における地下河川による治水対策について（本報告）」，東京都地下河川構想検討会，1987。
- 47) 「都市計画河川一覧図 平成17年3月」，東京都建設局河川部，2005。