

大東京復興模型（復興記念館所蔵）

首都大学東京都市環境学部建築都市コース教授

震災復興と 都市空間の近代化

—震災復興土地区画整理を手がかりに



羽貝 正美
(はがい まさみ)

関東大震災に見舞われた二十世紀初頭の東京は、

人口急増、インフラ整備の遅れ、無秩序な混乱の中での膨張など、やまとでもな難題に直面してた。

「八億田計画」の挫折にむかかわらず、これの難題解決に果たした震災復興の意義と、今日に問いかける課題を考察する。

はじめに：震災復興と土地区画整理

関東大震災翌日の一九二三（大正十二）年九月二日、第二次山本権兵衛内閣の成立に際し、後藤新平は内務大臣に就任。一九一六年（大正五）年十月の寺内正毅内閣成立時に続く二度目の内相就任であり、一九二〇（大正九）年十二月以来務めていた東京市長を突然に辞しておよそ四ヵ月後のことであった。

内相就任三日後の九月五日、後藤は、前年九月、自らの招請によって来日し、東京市政調査会の発足に多大な貢献をなしたニューヨーク市政調査会専務理事チャールズ・A・ビードに次のような招電を発している。すなわち、「震災のため東京の大部分は破壊されたり。徹底的改造を必要とす。出来得れば直ちに来られだし。短

期の滞在にしてある」（Earthquake fire destroyed greater part Tokyo. Thorough-going reconstruction needed. Please come immediately if possible, even for short stay.）と。

しかしピートルは、この招電に先んじて、震災の報に接するや直ちに以下のよべな電報を後藤に発している。すなわち、「新街路を設定せよ、街路計画なき建築を禁止せよ、鉄道駅を統一せよ」（Lay out new street, forbid building without street lines, unify railway station.）。

この簡潔明瞭な進言は、震災復興の青写真が描かれる前に東京が再び無秩序と混乱の地となることを懸念するビードの胸中を率直に表したものといつてよい。と同時に、そこには、道路・鉄道といった交通網を軸に東京の土地利用がどのように公的に制御され、いかなる都市空間の再編が実現するのか、ビードがこの点に多大な関心を寄せていたことが窺われる。

過密化する東京と成長を続ける郊外。実際、東京は、全体として人口の急増をみながらも住宅難にあえぎ、スラムをかかえ、道幅・交通網や上・下水道整備の大幅な遅滞のゆえに、無秩序と混乱の中に膨張を続けていた。そうした中で、一瞬にして東京の人口

の六三%に及ぶ百五十四万人が家を失った。東京市、横浜市を中心⁽²⁾に、死傷者と行方不明者は十五万六千人に達している。

いかなるビジョンのもとに、どのような具体的事業手法をもつてすれば、社会的インフラ整備の遅滞を打開できるのか。また市民にとって望ましい安全で秩序ある都市空間を創出することができるのか。ここに、二十世紀初頭の東京が直面していた最大の難問がある。

震災復興は、こうした都市問題を克服する文字どおり千載一遇の好機となつた。特筆に値することは、後藤新平を総裁とする帝都復興院の主導のもとに、東京市の焼失区域およそ一千万坪（三、三〇〇ha）のほぼ全域と、日暮里、三河島、南千住、砂町など、当時市外に位置した区域を対象に、既成市街地の全面的な区画整理が実施されたことにある。その規模は第二次世界大戦後の戦災復興計画一、三八〇haをはるかに凌駕するものであつた。

大正通り（現靖国通り）、昭和通りといった東京の心臓部を東西南北に貫通する幹線道路をはじめ、晴海通り、蔵前橋通り、清澄通りといったその他の幹線道路と無数の生活道路、百十余の鉄筋コンクリート造の小学校などの公的施設、三大公園（隅田公園、錦糸公園、浜町公園）と復興小学校に隣接する五十余の小公園といった緑地空間、これらは、今日の東京の都市としての機能を支え、市民の生活を円滑かつ豊かにする基本的インフラとして刮目すべき成果であるといつても過言ではない。⁽³⁾（図参照）。

では、土地区画整理という手法は、どのような議論を経て震災復興に採用されたのであるか。また、十九世紀後半以降の諸外国の都市改造の試みといかかる点で異なり、どのような点に特色を有しているのだろうか。そもそも震災復興自体をわが国の都市計画行政のなかでどう位置づけるべきなのだろうか。

本稿は、こうした問題意識から、震災復興前の都市計画行政を視

野にいれながら、震災復興の意義とそれが今日に問いかける課題について若干の考察を試みるものである。⁽⁴⁾

1. 都市計画行政の始動・計画的都市形成の試み

震災復興の意義をより明確にすることを目的に、はじめに、わが国における都市計画行政の発展過程を、震災復興以前、明治期にさかのぼつて概観しておきたい。

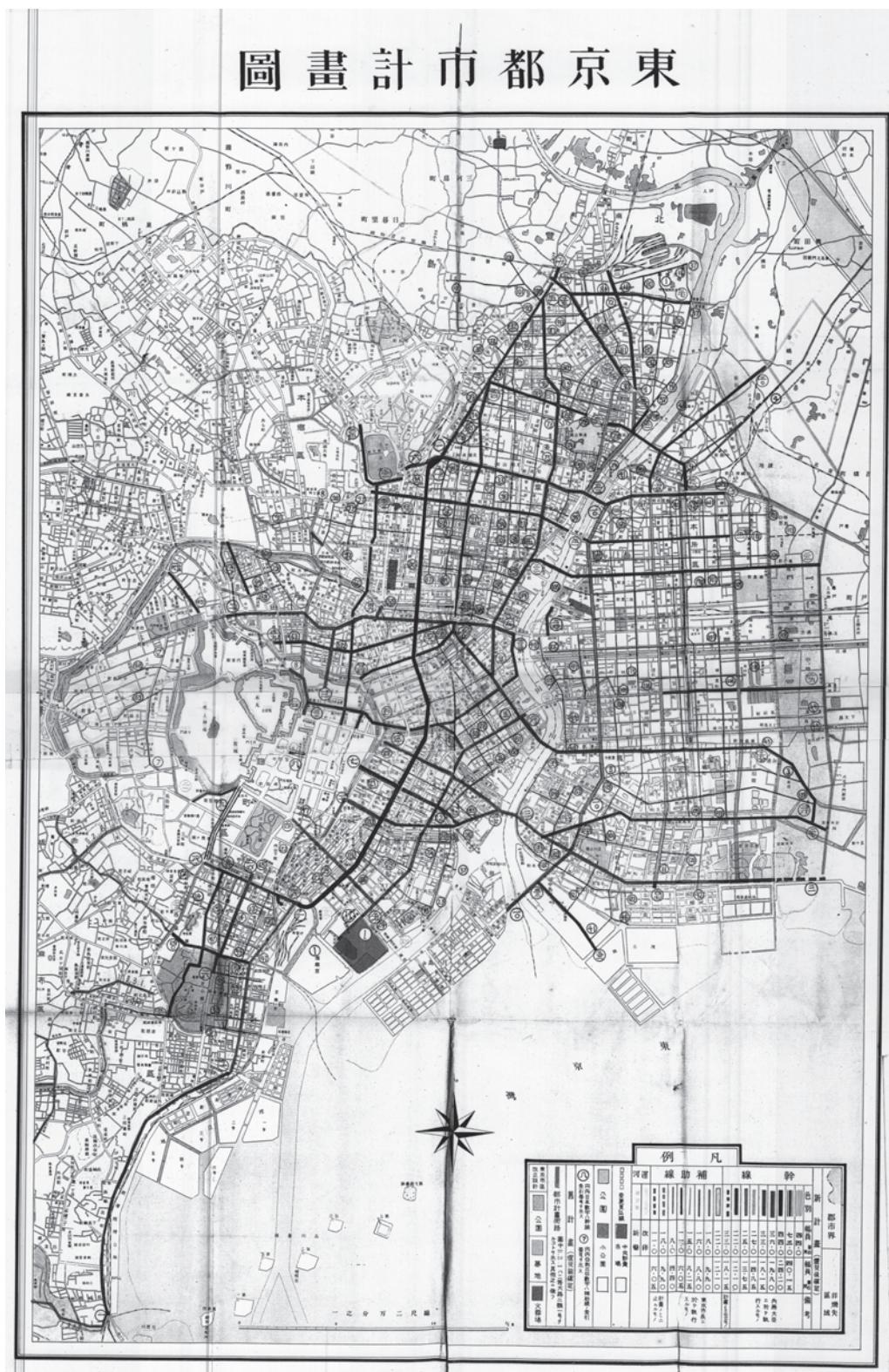
（1）東京市区改正条例

計画内容の総合性やその規模のみならず、インフラ整備とともに都市空間の近代化を志向する試みという観点からみて、わが国の都市計画行政の原点が一八八〇年代中頃から始動する東京市区改正（東京の市街地の改良を意味する）をめぐる議論と、その一定の成果にあることは疑い得ないであろう。

たしかに、市区改正に先んじてなされた都市の計画的整備の試みとしては、神戸、横浜といった開港都市における外国人人居留区域の整備、開拓使庁が設置された札幌における市街地整備、それらに続く京橋以南の銀座煉瓦街の建設（一八七三—一八八二）など、明治近代化初期における試みが想起される。しかし、東京の市区全体を対象にそのインフラを全面的に見直し、一定の時間をかけてこれを充実させ、新しい都市空間を創出しようとした構想としては、市区改正が初の試みであつた。従前の試みが対症療法的な「もくろみとしての計画」であつたのに対し、「全体像としての計画」、「長期的目標像としての計画」、「土地所有・利用の規制の根拠としての計画」という性格を有していたといわれる所以である。⁽⁵⁾

本格的な検討は、松田道之の後任として知事に就任した芳川顯正^{よしかわひろまさ}（一月）を起点として始まる。道路、河川、橋梁、鉄道などを重視し

東京都市計畫圖



出典：復興局編『帝都復興事業概観』（昭和3年、東京市政調査会）付図

たこの原案は内務卿山県有朋やまとたりともに建議され、政府の決定をみたのち、内務省における東京市区改正審査会の設置に発展した。審査会は、築港をはじめ、公園、劇場、商法会議所、市場・屠畜場といった施設を計画に加えるほか、道路幅員をさらに拡張するなど、計画内容の面でも予算面でも原案をこえる規模の「審査会案」（一八八五年十月）をまとめるにいたっている。

他方、政府においては「市区改正条例案」の準備が進められ、一八八八年三月、立法府たる元老院に提案された。しかし、元老院はとくに府民への課税（市区改正特別税）を念頭においた財源捻出方法に異議を唱え、最終的には廃案としたのだった。これに対し、政府は、一八八八（明治二十一）年八月、元老院の否決にかかわらず、「東京市区改正条例」を勅令第六十二号として公布するという挙に出たのである。東京市区改正委員会の組織・権限を規定する閣令が発せられ、翌一八八九（明治二十二）年五月には、市区改正委員会の精力的な審議によって、具体的な事業案たる「東京市区改正設計」（旧設計）がとりまとめられる。この計画は、その後、日清戦争後の社会経済状況を反映して再検討が進められ、最終的には、一九〇二（明治三十五）年十月に修正されて「東京市区改正新設計」（新設計）となっている。

（2）東京市区改正土地建物処分規則

市区改正には軽視できない今ひとつ側面がある。それが東京市区改正条例の付属規則として、一八八九（明治二十二）年一月に公布された東京市区改正土地建物処分規則である。具体的には、十九世紀後半のパリ改造を参考に、事實上これを可能ならしめた規定を、それと全く同じではないものの、相當に類似したかたちで盛りこんだ残地收回規定ならびに超過收回的規定である^{（6）}。先に紹介した表現を再度用いるならば、市区改正を「土地所有・利用の規制の根拠と

しての計画」たらしめた根拠のひとつがそこにある。後述の一九一九（大正八）年都市計画法および震災復興にも大いに関わりのある内容であり、ここで若干ふれておきたい。

ポイントは二点ある。第一は民有地を買い上げるに際して、「一宅地ヲ為スニ足ラサル」残地が生じた場合には、これを併せて買上げるものとすると規定されたことである（二条）。第二は「二不二帰シタル土地」でそれが「一宅地ヲ為スニ足ル」場合には、旧所有者に払い下げる（三条一項）、不用地が「一宅地ヲ為スニ足ラサル」場合には、「接続地ノ所有者之ヲ買受クヘキモノトス」と義務を負わせ、この接続地主が買い受けることを欲しない場合には東京府がこの接続地をも買い上げる（三条二項）、と規定したことだ^{（7）}。

前者は一般に残地收回と呼ばれる手法であるが、市区改正においてもある程度活用された。他方、後者（三条二項）は超過收回的規定と表現することができるが、とくに「接続地をも買い上げる」という手法は実際には活用されずに終わっている。しかし、いずれも、手法の可能性からすれば、都市における土地利用を公的に制御することによって広範囲に適正規模の建築敷地を造成するとともに、都市空間の立体的活用にも途を開く可能性を有するものだった。不整形な残地が美観を損ねることも阻止できる点も大きい。

以上のように、市区改正は、明治期初期の試みにはないビジョンと法的枠組みを有していた。しかし、事業は遅滞を重ね、一九一八（大正七）年までおよそ三十年にわたって継続されながらも、常に財源不足を抱え、構想の大きさに比して具体的成果は必ずしも芳しくない。主要な成果は、上水道の整備、市街鉄道（路面電車）の敷設を目的とする都心部の道路拡幅、日比谷公園の新設、といったものに限定される。下水道事業は財政難の故にほとんど未完成だった。

2. 都市計画行政の展開と成熟

上に見たように、一方で東京の社会資本整備は遅々として進んでいない。他方、都市としての東京は、無秩序と混乱の中にますます膨張する勢いにあつた。しかし、都市計画行政の発展という観点からみると、注目すべき展開があることもまた事実である。大正期の東京の都市状況はどのようなものだったのか、また後藤新平はこれにいかに対応しようとしたのだろうか。

まず人口の推移に注目すれば、明治期以降、東京市、郊外ともに一貫して増加していることがわかる。やや先取りして言えば、やがて、関東大震災前年の一九二二（大正十二）年には、東京市（約二百四十七万人）と郊外（約百四十三万人）とを併せた人口は三百九十余にまで増加する。⁽⁸⁾ 人口増加の直接の要因でもある産業面での変化も大きい。第一次世界大戦を背景に、一九一二（大正元）年当時一万五千余にすぎなかつたわが国の工場数は、一九二一年（大正十）には八万七千余を数えるほどに激増し、かつそれらの大半が大都市近辺に集中していた。市区改正が緒についた一八九〇年ころの東京市の人団が約九十九万人、郊外もまた三十万程度であつたことを想起すれば、東京はもちろんのこと、その他の大都市、具体的には大阪、名古屋、神戸、横浜、京都の五大市の混乱した都市状況は今日の目からみても容易に想像できよう。

（1）都市研究会、都市計画課、都市計画調査会

一九一六（大正五）年十月、後藤新平が寺内正毅内閣の内務大臣として就任するのは、まさにこうした秩序なき都市化が進行しつつある状況においてのことであった。その後一九一八（大正七）年四月に外相に転ずるまでの一年半、後藤は内相の地位にとどまるが、この間のわが国の都市計画行政への貢献と、都市計画の牽引車としての役割には極めて大きなものがある。

まず一九一七（大正六）年十月には後藤のイニシアティヴによつて内務省内に「都市研究会」が発足し、後藤自ら会長に就任した。民間団体としての位置づけであったが、都市計画に関する調査・研究の面でも、その啓蒙普及の面でも都市研究会が果たした役割は大きい。理事には池田宏が就任する。池田は、一九一一（明治四十四）年以来、内務省土木局書記官であり、一九一四（大正三）年九月には土木局に置かれていた東京市区改正委員会の幹事に任命されていた。

いずれにせよ、台湾および満州において都市計画に携わった経験のある後藤の内相就任は、わが国の都市計画行政に弾みをつける重要な節目であつたと考えられる。五大市の都市状況にも若干触れたところであるが、従前、東京市のみを対象として適用されていた東京市区改正条例が五大市にも準用されたのは、一九一八（大正七）年四月の法律による。また同年五月には、内務省大臣官房に都市計画課が設置され、池田が初代課長に就任した。いずれも、後藤就任以後の一連の意欲的な試みの延長線上にあるとみてよい。相前後して、内務省には内相（水野鍊太郎）を会長とする「都市計画調査会」が設置されたこともあり、都市計画課における作業とともに都市計画に関する調査・研究が本格的にスタートする。都市計画に関する調査費が予算に計上されたことも後藤の貢献だった。

池田を起草者とする都市計画法の制定は、後藤を牽引車として整えられた複数の主体とそれらの協力・連携による調査・研究の成果であり、新しい都市計画行政の開始をつげる注目すべき成果である。

（2）一九一九（大正八）年都市計画法・市街地建築物法

都市計画法・市街地建築物法の両法案は、一九一九（大正八）年三月、第四十一帝国議会に提出され、その議を経て成立し、同年四月に公布された。一九一八（大正七）年十二月に内務省土木局道路

課に異動して以降、池田の信任厚く、次第に都市計画の専門行政官となる飯沼⁽¹⁰⁾省は、新しい法制度の特質を次のように七点に整理している。

- ①都市をひとつの有機的機構として計画することを重視したこと。
- ②都市計画制限の制度を創設し、計画と相容れない私権を制限する制度が設けられたこと。
- ③地域制度を採用したこと。
- ④土地区画整理の制度を採用したこと。
- ⑤超過収用の制度を認めたこと。
- ⑥工作物収用の制度を認めたこと。
- ⑦受益者負担の制度を新設したこと。

ここでは、震災復興をめぐる議論との関連を重視して、④および⑤について若干の補足をしておきたい。土地区画整理は、一般的にいえば、郊外地であれ、市街地であれ、土地所有者が一定割合の土地を無償で供出することによって（公共減歩）、道路、公園など不可欠な社会的インフラ・公共施設を備えた宅地や街区を整備することと説明できる。

新たに制定された都市計画法は、たしかに第十二条に地主の組合による任意の事業に関する規定を、第十三条には地主に代わり公共団体が強制的に実施する事業に関する規定をそれぞれおいていた。しかし注意を要する点は、実際には十二条すなわち地主組合施行を基本とし、事務手続面でも一九〇九（明治四十二）年以来の耕地整理法（一九〇九年）を準用したことがある。

たとえば建物ある宅地を予定区画整理地区に含めるには、耕地整理法に準じて当該土地の所有者および関係人の同意を必要とした。しかしそれは事実上、市街地あるいは都市化しつつある地域における

土地区画整理の途を閉ざすことを意味していた。また寺院境内、地・墓地の除斥も、地区全体のプランニングを困難にすると同時に、減歩率を著しく高めることに連動し、事業それ自体を困難にした。さらに資金面についていえば、耕地整理そのものには国の融資や補助による援助が得られたが、都市計画法の土地区画整理には特段の支援はない。他方で、十三条に基づいて事業を進めるには、当該地区について事前の都市計画決定が必要とされた。こうした種々の事情が重なって、新制度は市街地整備についてはほとんど有効に機能しなかったのである。

さらに区画整理および超過収用の両方に関連して、第十六条二項が、都市計画事業による道路・公園・運河等の付近地の超過収用と、被収用地を宅地として整理するための建築敷地造成区画整理について規定していることが注目される。

法案起草者・池田の意図と都市イメージはそれなりに明確だったようと思われる。すなわち都市計画調査会における審議段階（一九一八年十二月）で、「……都市計画ノ目的ヲ達スルコト能ハサルトキハ……一定ノ地帯ヲ限り収用スル又ハ使用スルコト」ことの目的について池田は次のように説明している。すなわち、

「……道路ナリ公園ナリニ必要ナル敷地ノ外ノ道路公園ニ沿ヒマシタ所ヲ併セテ買ヒマシテ、……其道路沿、公園沿ノ土地ヲ分合区画ヲシマシテ、適當ナル建築ヲ為スノニ必要ナル地割ヲシマシテ、又必要ナル準備ヲ致シマシテ、……其處ニ道路ナリ公園ニ相応シヤウナ市街ヲ作ルノ便ニ供シヤウト云フ目的デアリマス」と説明する。「必要ナル地割」をすること、別な箇所では「適當ニ地割ヲシテ土盛ヲスルナリ……宅地ノ間ニ道路ヲ造ルナラバ道路ヲ造ツテ、チヤント「ロット」ヲ極メテ处分サセルコトニナル」と表現しているが、こうした市街地における土地利用の適正規模のあり方こそ、池田が最も苦慮していたことのように思われる。

このように池田が期待する背景には、前述のように、市区改正が

残地収用と超過収用的規定をもうけていながらも、相当に小規模な土地をもその時々の判断で「一宅地ヲ為スモノ」として許容し、その結果、道路沿道に整然とした一定規模の宅地を整備することに失敗し狭小建築物の出現を許したという事実がある。また池田の説明

するような被収用地の管理処分のあり方こそ、都市空間の立体化と合理的利用を目的に、パリ改造が、少なくとも幹線道路に沿った部分については徹底して重視し、追求した点であつたこともたしかである。おそらく池田は、こうした日本の現実と諸外国の実践の両方を視野に入れていたのである。

しかし、その反面、土地利用、土地市場のあり方を含めて、社会経済事情を、また政治状況を著しく事にする日本と諸外国との相違、とくにパリ改造をなしとげたフランスとの諸条件の相違を十分には考慮していないようにもうかがわれる。こうした、いわば制度自体の本質を見抜く理解と現状認識の微妙なズレが、わが国における超

過収用の実現可能性や、それが志向する都市秩序を実現する代替案についてのより突つ込んだ議論をささえぎつたものもありうる。このことは震災復興をめぐる議論において再び問題になる。

3. 後藤新平と「東京市政要綱」

さて、後藤新平は一九一八（大正七）年四月、すなわち都市計画法の成立をまたずに外務大臣に転じ、同年九月の寺内内閣総辞職までその地位にとどまつた。その後、一九二〇（大正九）年十二月、獄事件による田尻市長の引責辞職で混乱する中、東京市会をはじめ、渋沢栄一、原首相らの勧めを受けてついに東京市長に就任する。三人の助役には、後藤の都市研究のいわば右腕たる、都市研究会理事で当時社会局長であつた池田宏をはじめ、都市計画課長の前田多門、元内務省警保局長の永田秀次郎が就任した。

他方、都市状況に視点を移せば、都市計画行政が次第に充実し、都市計画法ほかができたとはいえ、都市の膨張が続き、これを適切に制御できない現実にはさほど変化はなかつた。都市研究会会長である後藤が市長としてまず手がけたことは、東京の総合的な都市計画構想、都市改造ビジョンのとりまとめだつた。一九二一（大正十）年五月の「東京市政要綱」、いわゆる「八億円計画」がそれである。¹²⁾

ここにもられた新事業は全体で十六項目、七八八億円の財源を要する十～十五年の長期に渡る事業として計画されたものであつた。ちなみに十六項目の内容は以下のように広範囲に及んでいる。



永田秀次郎（東京市政調査会所蔵）

II 座談会／基調報告

- ①都市計画ノ設計ニ基ク重要街路ノ新設及拡築。
- ②重要街路ノ舗装計画。
- ③重要街路ヲ占用スル工作物（地下埋設物及路上建築物類）ノ整理。
- ④糞尿及塵芥類ノ処分設備。

- ⑤社会事業ニ関スル各種ノ施設。
- ⑥小学教員機関ノ拡充。
- ⑦下水改良事業ノ完成。
- ⑧住宅地ノ経営。
- ⑨電気及瓦斯事業ノ改善。
- ⑩港湾ノ修築及水運ノ改良。
- ⑪河川ノ改修。
- ⑫大小公園及広場類ノ新設及改設。
- ⑬葬場 納骨堂及墓地、火葬場類ノ新設。
- ⑭市場及ト揚類ノ新設。
- ⑮上水拡張事業ノ完成。
- ⑯市庁舎及公会堂ノ新設。

そして、後藤にとつて、こうした道路・交通を核にした総合的・抜本的な都市計画事業を長期にわたつて実現していくために不可欠な条件が、市の財政計画の確立であり、特別市制制定による行政の二重監督を解消すること、さらに科学的市政の実現のための調査機関の創設であった。端的に言えば、権限の上でも財源の上でも都市自治体としての自立性を高め、都市計画の責任主体となつて輻輳する都市問題を自ら打開していくこうとの構想であつたといつてよい。

では結果はどのようなものであろうか。安田善次郎が兇刃に倒れ、原敬が刺殺されるなど、資金的にも政治的にも相次いで支えを失つたこの計画は、ほとんど日の目を見ぬままに実現の見通しをたたれていた。一九二二年に成立する加藤友三郎内閣もまた、緊縮財政の基本姿勢のもと、後藤の計画（特別市制構想や土地への特別課税権付与の提案を含む「八億円計画」及び「東京市政ニ関スル意見書」）には冷淡であった。一九二三（大正十二）年四月末、後藤は東京市長を辞職する。ビーアドの助言はもちろん、幸いにして安田

財閥の寄付を得、科学的な市政を追求する母体となつた市政調査会の設立はこの時期の唯一の例外的成果といつてよいかもしれない。しかし、この「八億円計画」が、数ヶ月後、震災復興をどのように進めていくべきか、その検討の基礎となり原点となつていることもまた確かである。

4. 土地区画整理と地帯収用

冒頭にふれたとおり、関東大震災は、東京市政を離れた後藤を内務大臣にして、かつ東京の都市計画、しかもその全面的復興にあたる責任機関・帝都復興院の總裁に据えることとなつた。内相として「まさに復興計画において都市計画の最後の実践の機会をえた」⁽¹³⁾のだった。最後に震災復興について、とくにその土地区画整理を手がかりにその特質を見てみたい。

震災復興計画それ自体に関連して、その予算額が大幅に削減され計画の縮小を余儀なくされていつたことはよく知られている。同様に、土地区画整理自体も当初からの案ではなかつた。震災復興を語るとき、その成果を最も雄弁に語る事業が焼失地域全域を対象にした土地区画整理事業であることはたしかであろう。しかし、この手法も、後藤自身が内相就任直後、「帝都復興ノ議」において明らかにした「焼土全部買上案」すなわち土地公有化策からすれば、大いなる後退であつた。土地利用・処分に対する公的な関与を重視するのか、私的所有權の尊重を大前提とし、その利用・処分のあり方を基本的に地主に委ねるのか。この問題をめぐる攻防は、復興院計画局長・池田宏が中心になつて起草され、法制局長官との協議ならびに閣議を経て復興審議会に付議された全三十八条の「帝都復興法案」をめぐる議論のなかに具体的に見て取ることができる。

問題の核心は、法案が土地区画整理事業に関する規定とともに、従前の規定以上に超過収用（以下、ここでは地帯収用と表現する）

を認める規定を含んでいたことにある。前者は從来からの地主組合施行に加え、行政官府施行の原則を明記した点で、後者は「一宅地ヲ為スニ足ラサル」場合においても地主による買戻権を認めないかたちで区画整理に必要な付近地を収用できるとした点で、ともに一九一九年都市計画法の限界を大きく乗り越えるものだった。

池田が市区改正土地建物処分規則以来の超過収用的規定の仕組みと帰結に注目し、これをより機能させ、必要な地割を施し、望ましい都市秩序を創出するために腐心して都市計画法第十六条二項に取り入れたことはすでに述べた。しかし、都市計画法制定後もその適用事例は極めて限定されていた。震災復興に際して、池田がこの規定にさらなる実効性をもたせようとえたことは容易に推測できる。具体的には「旧道を保留しつつ道路を抜げる」という観点から地帯収用の活用を主張している。その財政効果も強調していた。

しかし、これに真っ向から反対し、市街地の全面的な区画整理の実行を訴えたのが、復興院建築局長・佐野利器を中心とする人々であつた。

副総裁・宮尾舜治は池田ら地帯収用を主張する人々を「実行派」と呼び、佐野ら全面的区画整理を主張する人々を「理想派」と呼んでいる。結局、大橋新太郎のよう⁽¹⁴⁾に、地主の中にも極めて熱心に区画整理の意義と効果を論ずる者もあり、後藤もまたそうした声に影響も受け、最後は区画整理を決断するにいたつたと、笠原敏郎は後に回顧している。おそらくは、地帯収用によつた場合に即必要になる莫大な財源の調達に、明るい見通しがもてなかつたのではないだろうか。⁽¹⁵⁾

実際、評議会・特別委員会の一員として審議に加わった大橋は、「一割無償提供」を提案しつつ、それが地主にとつても、借地人にとつても、さらに市財政の将来にとつても負担が少ないものだと論じている。併せて、四億円の街路費の過半をしめるであろう土地買

を認める規定を含んでいたことにある。前者は從来からの地主組合施行に加え、行政官府施行の原則を明記した点で、後者は「一宅地ヲ為スニ足ラサル」場合においても地主による買戻権を認めないかたちで区画整理に必要な付近地を収用できるとした点で、ともに一九一九年都市計画法の限界を大きく乗り越えるものだった。

池田が市区改正土地建物処分規則以来の超過収用的規定の仕組みと帰結に注目し、これをより機能させ、必要な地割を施し、望ましい都市秩序を創出するために腐心して都市計画法第十六条二項に取り入れたことはすでに述べた。しかし、都市計画法制定後もその適用事例は極めて限定されていた。震災復興に際して、池田がこの規定にさらなる実効性をもたせようとえたことは容易に推測できる。具体的には「旧道を保留しつつ道路を抜げる」という観点から地帯収用の活用を主張している。その財政効果も強調していた。

しかし、これに真っ向から反対し、市街地の全面的な区画整理の実行を訴えたのが、復興院建築局長・佐野利器を中心とする人々であつた。

副総裁・宮尾舜治は池田ら地帯収用を主張する人々を「実行派」と呼び、佐野ら全面的区画整理を主張する人々を「理想派」と呼んでいる。結局、大橋新太郎のよう⁽¹⁴⁾に、地主の中にも極めて熱心に区画整理の意義と効果を論ずる者もあり、後藤もまたそうした声に影響も受け、最後は区画整理を決断するにいたつたと、笠原敏郎は後に回顧している。おそらくは、地帯収用によつた場合に即必要になる莫大な財源の調達に、明るい見通しがもてなかつたのではないだろうか。⁽¹⁵⁾

実際、評議会・特別委員会の一員として審議に加わった大橋は、「一割無償提供」を提案しつつ、それが地主にとつても、借地人にとつても、さらに市財政の将来にとつても負担が少ないものだと論じている。併せて、四億円の街路費の過半をしめるであろう土地買

収費を区画整理によつて節約できるとも主張している。⁽¹⁶⁾

こうして、「実行派」の地帯収用の法制化は見送られ、一九二三年（大正十二）年十二月、当初の法案は最終的に、「理想派」の市街地区画整理をもつばら規定するかたちで全十条の特別都市計画法として成立をみたのだった（公布・施行は翌年三月）。

おわりに

市街地区画整理の根拠法として、特別都市計画法が震災復興に果した役割は極めて大きい。最後に改めて、都市計画法とは異なるその特質を確認しておこう。

第一に耕地整理法を準用することに変わりはないものの、例外規定を設け、建物ある宅地を市街地区画整理地区へ強制編入できる途を開くとともに、工事完了前の換地処分を認めたことにある。焼失市街地の全面的な再編はこの制度がなければ不可能であった。この点に関連して、官公有地、鉄道用地、さらに寺院境内地・墓地も強制編入できるとされ、整理地区の総合的な設計に大いに寄与した点も注目に値する。

第二は、行政官府を施行主体とする強制的区画整理の制度と手続きを確立したことである。具体的には国の諮問機関として国が全六十五の地区に組織する市街地区画整理委員会の主導のもとに、整理設計や換地処分、補償金に関する事項を決定していく。この委員会には当該地区的地主、借地人から互選で選ばれた委員が参加している。地主のもつ所有権とともに、多くは事業主が当事者となつて借地権によつて、土地利用が相當に細分化していた現実に照らせば、適切かつ賢明な仕組みであった。もちろん、そのことが事業にブレーキをかけることもあつた。

この手法に関連して、「一割の公共減歩制（宅地の無償供与）」を原則としたことも看過できない（これを超えた分については補償さ

れる）。新制度の参考とされたブロイセンのアジケス法が三五%の減歩をみとめ、ビーアドも二〇%の公共減歩を提案するなど、「一割」という割合はそれらに比較すれば大きくはないが、逆に地主の抵抗感を緩和したことも推測される。

さらに実施に際しては国と市による分割施行方式（市が五十地区、国が十五地区）を採用する一方、区画整理実施機関として国と市の双方がそれぞれ四箇所の出張所（市はさらに四カ所の土木出張所をおいた）をおき、その上で国（内務省復興局）の出先機関の所長が市のそれを兼任し、国・市の円滑な協力・連携関係を維持する工夫がなされている。

反面、区画整理は課題も残すことになった。市区改正以来の計画的な都市形成の試みという文脈に立ち返るならば、もつとも大きな課題は、震災以前の過小画地、極小宅地が解消されなかつたことにある。このことに関連して、都市空間の立体的な再編も実現しなかつたことも大きい。

たしかに特別都市計画委員会は、焼失地域全体の再編を視野に入れて、町割（ブロック割）のみならず、宅地割（ロット割）にまで踏み込んで、区画整理道路を計画している。しかし、「六m以上」という原則によりながらも、小規模宅地の換地や零細借地を考慮して、現実には、四m、三mといった細街路を容認する方針をとったのだった。

こうした事態こそ、おそらくは、震災復興にあたつて池田らが最も懸念し、回避しようと意識していた事態と思われる。それはまた、当初、後藤新平が共有していた懸念でもあつた。たしかに未曾有の震災にもかかわらず、東京は再建され、数多くの幹線道路や都市施設に象徴されるように、都市空間は新たに再編された。明治近代化以降、市区改正を経験し、都市計画法の成立を見ても、容易には打開されず、一九二〇年代まで積み残されたきた諸課題が、震災復興

を経て一気に解決したともみれる。

しかしながら、こうした捉え方とは異なる評価の視点もある。すなわち、細街路の容認が示唆するように、道路先行という復興事業のあり方は、区画整理が立体的区画整理にいたらなかつたこともあって、建築物の構造や形態を大きく制約していくことになる。現実にみられるように、土地と建物を一体のものとして捉えた上で、地域あるいは都市全体における都市空間のあり方を根本から再編していくことには成功していないといわざるをえない。むしろ都市のあり方をネガティブな形に規定したという側面をもつてゐる。復興計画案へのコメントを求められたハンブルク市・都市計画技師のフリッツ・シューマッハ¹が、自らが重視する「立体的」ビジョンと対置させて復興計画案を「平面的」ビジョンと評している点は、都市空間の再編のあり方を考える上で極めて興味深く示唆に富む。¹⁷震災復興土地区画整理は、たしかに東京の再建と市民生活の再建に大きく寄与した。しかし、そこに一定の限界があることも事実である。この限界をどのように克服すべきなのか。震災復興後に残された東京の都市構造は、都市空間の近代化とは何か、望ましい都市空間とは何かを、今日改めて我々に問うてゐる。

【注】

(1) 鶴見祐輔『決定版』正伝・後藤新平 8 (政治の倫理化「時代」) (二〇〇六年、藤原書店)、二一六一二一七頁。なお訳文の一部を改めたことをお断りしたい。ビーアドの思想については、東京市政調査会編『チャールズ・A・ビーアド』(昭和三十三年)を参考にした。とくに土地利用、受益者負担については、同書所収の柴田徳衛「ビーアド博士の財政思想とその系譜」を参考にした。

(2) 小倉庫次『復興正史』(昭和五年、宝文館)、一二一一五頁。

(3) 震災復興全体の成果については、福岡峻治『東京の復興計画 都市再開発行政の構造』(一九九一年、日本評論社)ならびに越澤明『東京

都市計画物語》(一〇〇一年、筑摩書房)に詳細に整理されており、本稿においても参考にした。

(4) 本稿の執筆に際しては、古典的な資料である前掲の小倉庫次の作品をはじめ、東京市政調査会編『帝都復興秘録』(昭和五年、宝文館)、復興局編『帝都復興事業概観』(昭和三年、東京市政調査会)、東京市役所『帝都復興祭志』(昭和七年)を参考にした。

(5) 石田頼房『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』(一〇〇四年、自治体研究社)、五六一五七頁。

(6) 羽貝正美『近代都市計画とパリ都市改造』、『総合都市研究(東京私立大学都市研究所)』(第五十八号、一九九六年)、七三一九五頁。

(7) 鈴木栄基『日本近代都市計画史における超過収用制度に関する研究』(一九九一年、学位論文・東京大学)、日本における超過収用制度の導入過程とその実際について詳細に論じられており、参考にした。

(8) 震災前、明治期後半以降の東京市及び郊外の人口の推移ならびに、都市状況については、石田頼房 前掲書、八三頁、福岡峻治 前掲書、一九一四頁。なお、ここでいう「郊外」は、一九三二(昭和七)年五月に東京市に編入された5郡82町村を指している。

鶴見祐輔は当時の道路事情と都市状況を次のように描写している。

「当時の東京の道路はといえば、雨の日は泥濘、踝を没し、晴れの日は紅塵天を被い、路面電車は常に殺人的な大混雑を現わし、下水は悪水が溜つて到る所黴菌製造所の觀を呈し、水道は夏になると断水騒ぎで苦しめられた。小学校は二部授業をやり、あるいは塵芥掃除といい屎尿問題といい、未解決の問題が山積している。これを概言するならば、当時の東京市の病弊は、現実の東京市が、明治維新以来、驚異的大發展をなせるにかかわらず、これに対応すべき都市計画の事実が遅々として進まなかつたことにある」、「正伝・後藤新平7(東京市長時代)」(一〇〇四年、藤原書店)、三七一頁。この様相は、田山花袋が「泥濘の都念」と回想した一八八一(明治十四)年ころの東京とさほど変わつてゐないことを示唆している。『東京の三十年』(原著は一九一七(大正六)年)、ここでは一九八一年の岩波文庫、七頁を参考にした。

(9) 飯沼一省先生業績録編纂委員会『飯沼一省』(一九八八年、財都市計画協会)、一二三頁。

(10) 飯沼一省先生業績録編纂委員会、前掲書、とくに「都市計画行政の変遷」を扱つた一九一三六頁を参考した。飯沼一省は内務省土木局道路課、同河港課、地方官勤務等を経て、一九二二(大正十一)年

三月、内務省都市計画局に勤務し、翌年、十カ月にわたる欧米諸都市の視察の機会も得て、わが国を代表する都市計画の専門家となつて行く行政官のひとりである。飯沼は欧米諸都市の視察の途次、ベルリンにおいて震災の詳報に接している。また、イギリス田園都市のプランナーであるレイモンド・アンダーウィンをはじめ多くの専門家の知遇を受けているが、後述のF・シユーマッハーからもハンブルク市の都市計画について説明を受けている。同書、一三七一七七頁。

(11) 鈴木栄基、前掲学位論文、五七頁。

(12) 福岡峻治 前掲書、九八一一四頁。

(13) 福岡峻治 前掲書、一一七頁。併せて帝都復興法案の審議過程について参照した。

(14) 大橋新太郎(一八六三~一九四四)は長岡出身の実業家で、博文館の設立者である。衆議院議員、のちに貴族院議員となり、昭和十年には日本工業俱楽部理事長に就任した。

(15) 前掲『帝都復興秘録』三二三頁。また佐野利器のはたした役割とその都市思想については、以下に興味深い指摘がある。藤森照信『明治の東京計画』(一〇〇四年、岩波書店)、「現代文庫版のための追補」三七九一三八三頁。また佐野の人と業績の全体については、越澤明『佐野利器と帝都復興事業』「都市をつくった巨匠たち」(新谷・越澤明監修、都市みらい推進機構編集、二〇〇四年、ぎょうせい)所収、二二三一一八頁に詳しい。

(16) 東京市役所『帝都復興祭志』六〇八一六〇九頁。福岡峻治前掲書一五二頁~一五四頁。

(17) フリツ・シユーマッハー『帝都復興計画を評す』(東京市政調査会、大正十四年十二月受付)。併せて福岡峻治『大正十二年の特別都市計画法と東京の復興計画』(『現代法学』第六号、一〇〇四年)五七頁一七七頁、石田頼房『日本都市計画史におけるグランドデザイン』(『都市計画』、一七五、一九九二年)六八一七三頁を参考にした。