

# 誰が都市を創ったか

## —わが国の都市計画と地方自治—

えひめ地域政策研究センター

特別研究員 柏谷 増男



### 1. 神は田舎を造り、人は都市を創る

「都市とは何か」について語ったダンテの言葉である<sup>1)</sup>。集落をも含めて、農村は自然に発生したものであるが、都市は住民の意思の下に創られた、いわば人工物なのである。ヨーロッパや中国、イスラム都市をも含めて、大陸の都市は城壁都市を起源とする。古くからの面影を残すヨーロッパの都市はいずれも、堅固な城壁で囲まれ、その内部は高密度の石造建築物でぎっしりと詰まっている。日当たり、風通し、狭い街路等生活環境は必ずしもよくない。何故、このような住まい方をするのであろうか。「安全」のためである。蛮族、侵略者の脅威に常にさらされていた大陸住民は、堅固な城壁を築き、その中に住むことによって「安全」を確保した。膨大な建設費や労力、傭兵の費用などを市民は負担しなければならなかった。建設費を軽減するためには、城壁の長さを小さく、つまり都市面積を小さくしなければならず、可能な限り高密度な都市居住が必要とされた。そして、環境の良くない都市居住を少しでも円滑にするためには、厳しい生活ルールを守らねばならなかった。「都市」は、そこに住む人が明確な目的を定め、自らの力で築き上げたものである。

近代の都市計画は、産業革命以後に生まれた「高密度都市居住の弊害を克服するためのフィジカルプランニング（物的計画）」であるが、そこには大陸諸国に共通す

る「都市の起源」が色濃く反映されている。都市計画は本来的に住民自治に基づくものであり、市民の意思を形作る「計画」と市民自らの手で造り上げる「建設（実施）」によって実現されるものである。

本稿では、都市計画の中で重要な役割を果たす都市計画道路の「計画」と「建設（実施）」に焦点をあて、主に愛媛県での事例を中心にして、地方分権の流れを考察する。

### 2. 黎明期わが国の都市計画と地方自治

わが国の都市にも城壁は見られるが、それは殿様を守る城壁であって、町民を守る城壁ではなかった。町は自然発生的に人が集まった結果であり、ダンテの言葉では大規模な農村集落に過ぎない。わが国都市計画の先駆けと言われる「東京市区改正条例」は、土木構造物を主体とするインフラ整備の色が濃いものであったが、そこでも官と地方との関係について、やかましい議論があったようである<sup>2)</sup>。

ヨーロッパの近代都市計画理念を導入しようとした「都市計画法」は、大正8年（1919年）に公布された。「都市計画」は、“都市計画委員会の議を経て内務大臣が決定し、内閣が認可する”と定められた。各県に知事を会長とする都市計画地方委員会が置かれ、委員会は、会長のほか、官僚、学識経験者、県議会議員、市長、市会議

員等、国側委員と地方側委員がほぼ半数ずつで構成されていた。ただし、市長や市議員は所属する市の議題にのみ参加が許されていた。地方の実情ないしは民意を反映するためのある程度の配慮はなされていた。しかしながら、議案提出権者は内務大臣であり、議案は内務省官吏である都市計画地方委員会事務局職員によって作成されており、「都市計画は国家の事務」であった。「都市計画」の理念を主体的に担える「地方自治」あるいは「市民」が存在していなく、近代都市計画の概念や技術を受け入れるだけの学識や経験を持たない自治体の下では、「計画」段階における地方自治がきわめて不十分であったことはやむを得なかったのかも知れない。

大正12年（1923年）に関東大震災が発生、震災復興事業がわが国の都市計画最初の実践の場となった。実施事業の中核は区画整理事業であった。区画整理事業では地権者が無償で土地を提供し、その土地を集約して広幅員の街路を造って行く。市民自らが「計画」し、市民自らが「建設（実施）」する「西欧型都市計画」では当たり前の方法ではあるが、「都市」の伝統を持たないわが国では、区画整理事業への反対は熾烈を極め、事業が断念される地区も少なくなかった。当時の住民にとっては、広幅員の街路なぞ必要ではなく、「国家の事務」としての都市計画は、その実施段階で否応なしに住民生活を脅かすものに過ぎなかったと推察される。しかし、震災復興事業によって、“江戸の面影を残す大規模集落”は、形の上では“世界の一等国を目指す帝都”になったのである。

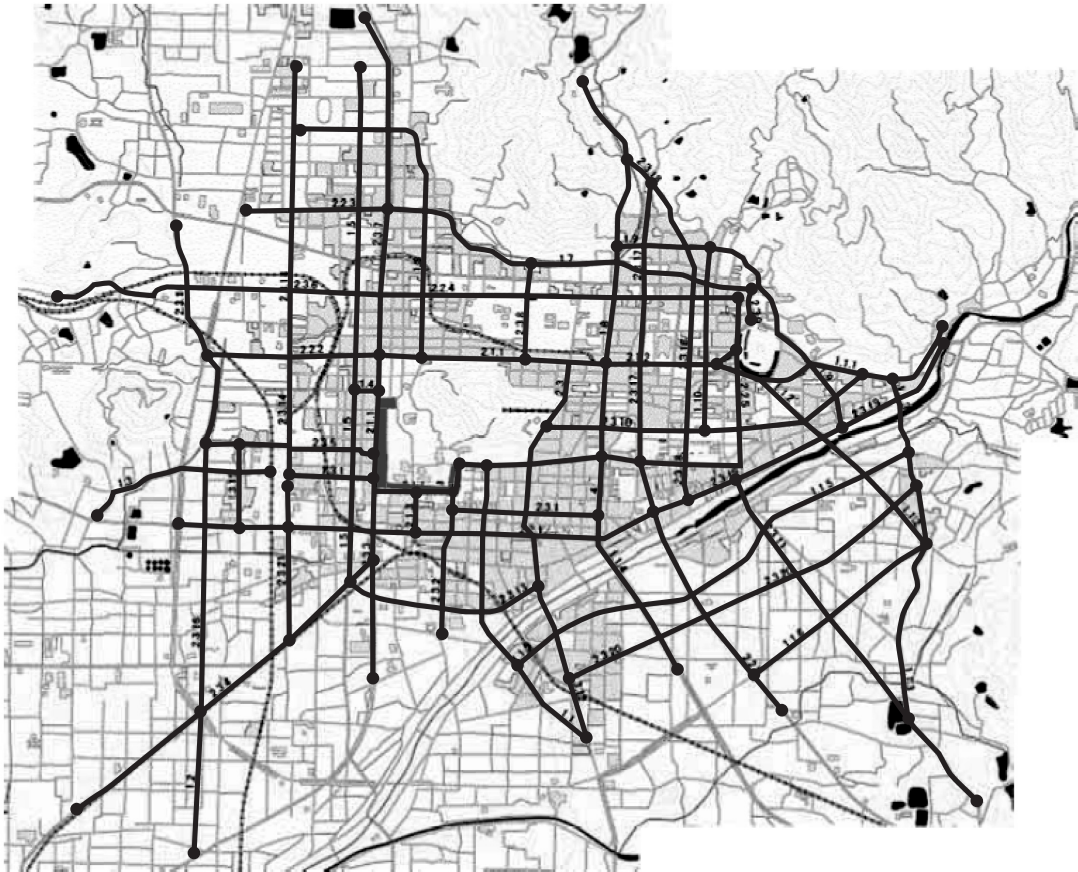
### 3 地方都市への「都市計画法」の適用—愛媛県下の事例—

昭和初期には、地方都市でも都市計画法適用都市が見られるようになる。愛媛県都市計画地方委員会は昭和3年に発足した。昭和4年1月に今治市、11月に松山市、10年4月には三津浜町、新居浜町での都市計画法の適用が都市計画地方審議会で承認され、大洲町、西条町での適用が報告されている。また、宇和島市は11年3月に承認された。都市計画を具体的に策定したのものとして最も

重要なものは都市計画街路網の決定であり、以後これに着目して、都市計画の「計画」と「建設（実施）」を考察する。

都市計画街路網の決定は、7年に今治市、9年に松山市、14年に新居浜市、17年に八幡浜市、18年に宇和島市の順に行われた。ここでは、松山市の決定について、都市計画と地方自治との関係を見る。

昭和9年の都市計画地方審議会で総路線数47、幅員8m～22m、街路総延長91,390mの松山都市計画街路が承認された。路線網の姿は図-1に示す通りで、国鉄松山駅と中心市街地を結ぶ大手町通線は幅員22m、城山を周回する中央循環線、中央循環線から道後に向かう東一万道後線、同じく中央循環線から松山市駅に向かう花園町線はいずれも幅員20mで計画された。当時は、大手町通線、堀端筋が幅員18mで整備された直後で、一番町筋は14.4m、大街道は12.5mであったが大部分の街路は幅員5.4m以下だったと推察される。昭和3年の市内自動車台数は108台であり、市民にとっては驚くばかりの大計画であった。審議会では、市議員は、“道路網案をもう少し早く見せてもらいたかった。百年の大計を即決せよと言われても困る。”、県議員は、“これだけのものにここで答えるのは無責任。今図面を見ただけで良し悪しを議論することは困難。”と発言しており、事前資料や説明のない唐突な提案であった。県土木課長は、“路線配置は先進都市の状況を参考にし、幅員は都市の規模により一定の規格を定めた。”と説明し、国が定めた都市計画であることをうかがわせている。「計画」は明らかに国が定めたものであり、「地方自治」はまったく関与しえなかったと思われる。「建設（実施）」については、提案理由書は、“これらの路線の全部を直ちに工事に着手する必要はない。また、財政も許さない。しばらくは都市計画決定にのみ止め、将来の区画整理事業に待ちたい”と述べ、国は関与しない一方、地元が実施できないことも承知している様子が窺われる。



図一 昭和9年松山市都市計画街路網（注；下図は現在の松山市地区）

#### 4 松山市の戦災復興土地区画整理事業

昭和20年、全国主要都市と同様に、松山市も戦災に遭い、市内の55%に相当する面積479ha、戸数14300戸が焼失した。政府は、同年12月には、“土地区画整理事業を急速に実施すべき、中小都市でも主要幹線街路幅員は36m以上、幹線街路幅員は25m以上とせよ”との戦災地復興計画基本方針を策定した。この指示のもとに、松山市でも昭和9年計画を改訂し、昭和21年に、総路線数56、幅員8m～40m、街路総延長133,250m、平均して昭和9年計画の1.5倍～2倍の幅員を持つ都市計画街路網を都市計画決定した。国の幅員基準は、将来、わが国が復興した時には当時のアメリカ並みの自動車保有水準になると考慮して定めたものであるが、昭和21年に松山市の自動車一日交通量は最大の一歩町で230台、幅員30mにすべき西堀端では2台に過ぎなかった。

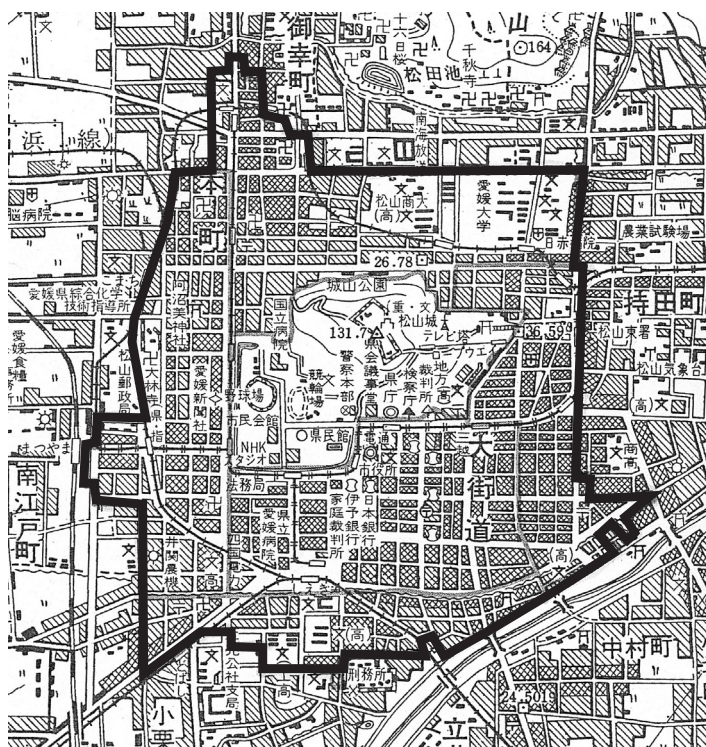
土地区画整理事業については、当初496ha（最終的には345.5ha）を事業区域、地権者が提供すべき土地面積の割合を示す平均減歩率は17.38%とされ、土地はすべ

て無償提供であった。なお、所有地25坪未満の者は減歩が免除されたが、400坪以上の者の減歩率は30%であった。当時、土地区画整理事業がいかなるものであるかを知る自治体職員は担当技術者も含めてほとんど皆無であったので、地権者は、市または国に、所有地を一方的に取り上げられると感じ、驚愕したと推察される。審議会の席上、松山市長は、“区画整理によって理想的な市街地が出来るのはよいが、そのために減歩が3割にもなると住むところなくなる。松山のような田舎の町では無理。”、“新聞で見ると、区画整理は市がやることになっており、驚いている”と発言している。一見無責任のように見えるが、昭和9年の都市計画街路網決定時の国と市との関係を考慮すると、市長の発言は十分理解できる。

事業担当者である市、焼け跡に立ちすくんだ地権者、それぞれに大変な苦労を重ねて、戦災復興土地区画整理事業は成し遂げられ、20路線、23,300mの都市計画街路網が整備された。図一2に示す市内電車環状線と中の川通りで囲まれた地域がほぼ区画整理事業区域<sup>3)</sup>に対応す



るが、これらの地域の道路はほぼすべて戦災復興土地区画整理事業によって、つまり市民の土地無償提供によって産み出されたのである。昭和21年都市計画街路網で、50年後の平成8年に存続している道路についてみると、10数年間の戦災復興土地区画整理事業による改良済み延長は、50年間の道路事業、街路事業等税金を使って整備した道路のほぼ2倍に相当している。市街地部では戦災復興土地区画整理事業以外には、さほど道路は作られなかった。現在でも、区画整理事業区域の境界内外での道路整備水準の違いは明らかである。



図一 区画整理施工区域図（参考文献3）より引用

こうして、昭和9年の都市計画街路網は、さらに拡幅された形で、市民にとっては思いがけない苦勞を強いられた上で、実現したのである。「計画」は国の意思によるものであり、「建設（実施）」は国に強いられて、市民が苦難の末に達成したものである。自由意志としての「地方自治」は存在せず、努力のみが市民に課せられた。しかしながら、この都市計画街路網は、その後のモータリゼーションに十分対応でき、21世紀の今日においても都市基幹施設として我々の都市生活をしっかりと支えている。押し付けの「計画」ではあったが、結果的に

は方向は正しかった。後世の世代は、「地方自治」なきもとに、「地方負担」を見事にやりぬいた市民に深く感謝するとともに、都市を作った市民がいたことを誇りに思うべきであろう。県内では、松山市のほかに今治市や宇和島市でも戦災復興土地区画整理事業が行われ、現在に残る整然とした中心市街地の街路網が整備された。

## 5 新都市計画法に見る地方への権限移譲

国が圧倒的に支配していた旧法下の都市計画は、戦後の経過とともに、国の統制力が実質的に弱まり、県が大きな役割を果たすようになっていったと思われる。適用市町の数も増えていった。愛媛県でも昭和24年に三島町、川之江町、25年長浜町、26年大洲町、菊間町、28年三瓶町、29年郡中町、30年宇和町、31年壬生川町、北条町、内子町、32年保内町、広見町、35年野村町の順で、現在の都市計画街路を持つ市町の都市計画街路決定がなされていった。これらの市町の都市計画街路については、計画決定時の事情等はわからないが、街路網図から判断して、かなり意欲的に取組んだと推察されるものもあるが、当該市町がどこまで、自らの意思で都市計画にかかわったのか疑問なしとしえない例もある。昭和26年の都市計画審議会議事録を見ると、提案された自町の原案を事前に全く見ていない町長、都市計画街路決定に不可欠なはずの地図を十年以上経過して未だ作成していない町などがある。

昭和43年（1968年）、都市計画法が全面的に改正された。以後、それまでの都市計画法は旧法、昭和43年改正法は新法と呼ばれることとなった。地方自治との関係で見ると、新法では決定権限の多くが、都道府県知事及び市町村長に移譲されたこと、案の作成及び決定過程に住民参加手続きが導入されたことが挙げられる。都市計画案件のうち重要なものは都道府県が定め、より軽易なものは市町村が定めるとされた。また、県決定分も含む原案を、原則として市町村が作成し、そのために市町村審議会が設けられた。しかしながら市町村審議会が都市計画法には明文化されてなく、地方自治法に基づいて設置されていた。県内のすべての都市計画は都道府県に設置

された都市計画地方審議会で決定されねばならず、市町村審議会は、都市計画地方審議会に市町村の意見を付議するための機関でしかなかった。なお都市計画地方審議会は、学識経験者、国の出先機関の長、県議会議員などが主な委員で、市町村からは市長会、町村長会、市及び町村議員会の代表のみが参加しており、会長は学識経験者が互選で選ばれていた。都市計画地方審議会の議題提案者は県知事であり、知事が提案しないため、市町村審議会で可決された案件が都市計画地方審議会で決定されなかった例もある。新法での「分権」は、国から県に対する分権であり、市町村は意見を付議できるに留まっていた。また、起債や補助金等の財政的仕組み、技術基準などを通じて実質的に、また大臣同意によって法的にも国の強い指揮監督が及ぶなど、国の監督も大きく影響していたといえる<sup>2)</sup>。

昭和40年代後半から、地方都市でもモータリゼーションの急激な進行を受けて、郊外での拡散型スプロールが顕著になり、道路整備が喫緊の課題となっていった。松山市の環状線整備や今治市南部の道路整備、これらの都市及び旧東予市での土地区画整理事業など、市が積極的に計画や整備に取り組んだ例もあるが、県下の多くの小規模自治体では市町村自らが街路網計画を立案、整備することはなく、“道路整備に取組む”との首長の言葉は、“国や県への陳情”を意味していた。事実、県下の小規模自治体では、不十分ながらも地方自治が組み入れられた新法を活用して、自力で道路整備を実施した例は少なく、バイパス整備等国や県の事業のための改訂を除けば、旧法下で決定された都市計画街路網がそのまま今日まで残された例が多い。

## 6 地方自治、分権の流れと都市計画法改正

都市計画は市民生活に深く関わっており、市町村にとっては重要な計画または事業であるが、市町村権限の及ぶ領域は制限されたため、全国的には、地方、特に市町村からの分権要請は強かったと思われる。昭和60年以降ひんぱんに都市計画法施行令が改正され、都道府県から市町村への決定権限の移譲、大臣認可の廃止などが部分

的に進められていった。

この間、国全体としての地方分権への流れが強くなり、地方分権一括法を受けて平成10年（1998年）及び平成12年（2000年）に都市計画法及び都市計画法施行令が大幅に改正された。改正の趣旨では“現行都市計画法制定後30年を経て都市をめぐる経済社会環境は大きく変化しており、都市計画制度が、”地域が主体となり、地域ごとの課題に的確に対応しうるものとなる”ことを目的としたと述べられている。平成10年の改正では、用途地域、その他の大部分の地区指定、大規模なものを除く市町村道、10haを越えない公園・緑地、単独市町村の下水道、50haを越えない土地区画整理事業、3haを越えない市街地再開発事業、地区計画など、都市計画の大枠にかかわるものや大規模な施設や事業などを除いて、実質的に行われる都市計画業務の大半が、市町村に委譲され、都道府県の同意を得ればよいことになった。都市計画道路に関しては、高速自動車国道、一般国道、都道府県道のすべてと、その他の道路のうち車線の本数が4以上のもの又は自動車専用道路については都道府県が定め、それ以外の道路については市町村が単独で決められることになった。

また、平成11年には、市町村都市計画審議会が都市計画法に明文化され、従来の都市計画地方審議会は都道府県都市計画審議会に名称変更された。市町村都市計画審議会を経た案件については、再度都道府県都市計画審議会に諮ることなく都道府県の同意を得ることができ、市町村と都道府県とはほぼ対等の関係になったと言える。

平成23年5月に、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次一括法）」が制定され、都道府県が定める都市計画に係わる国の同意協議の一部廃止、市が都市計画を定める際に必要であった都道府県の同意を、同意を要しない協議に変更することとなった。このうち、後者については、市は都道府県と協議をしなければならないものの、万一協議が不調に陥った時に、市が見切り発車しうることを認めている。市が決められる施設や事業に

は大規模なものは含まれないが、実質的には大半の施設や事業が該当している。新都市計画法（1968年法）が根幹としていた都道府県の市町村に対する優越性は大きく後退した。さらに、平成23年8月には上記法律の第2次一括法が制定され、市町村道、公園・緑地、土地区画整理事業、市街地再開発事業に関する規模要件は撤廃されるなど、都市計画決定権限が都道府県から市に、さらに大きく移譲され、都道府県が決定する範囲は大きく縮減された。都市計画は住民生活や土地・建物の権利に深くかかわっており、多くの場合に市が実施主体になることを考慮すると、個別案件についての都道府県と市の立場は、市がリードして、都道府県は単に助言を与える関係になる可能性が高い。実質的、あるいは結果的に見れば、市が都道府県に対して優位になるのではないかと考えられる。このように解釈すると、地方分権一括法のもので都市計画法の改正は、都市計画の権限主体を都道府県から市に、さらに推し進めたものと評価される。

## 7 都市計画道路の見直し

都市計画街路網は、主要な地方都市では昭和初期に計画決定されていた。このうち戦災都市では戦災後直ちに見直され、戦災復興土地区画整理事業によって道路が整備された。また、小規模な市町村でも昭和20年代から30年代にかけて、旧法の時代に街路網が決定された。その後もモータリゼーションの進行と市街地の拡大に伴って、新たな時代に対応した道路整備のために、何度か都市計画街路網の見直しは行われた。

ところが、何らかの原因で道路整備に取り掛かれず、当初決定のまま残された路線が存在していた。年月が経つうちに、当初決定時に将来の発展が期待された市街地が時代の変化に取り残されて事業の意義が薄れるとか、道路設計の基準である道路構造例の規準がグレードアップされ、幅員の狭い道路では国の補助を受けることができなくなる等の事情により、これらの路線の整備は年々困難になっていった。一方、都市計画道路の敷地では地権者に建築制限をかけているため、長期未整備の都市計画道路の存在は、当該市町村にとっては重荷となってい

ったのである。近年、多くの地方都市では人口が減少、あるいは近い将来に減少が避けられなく、また厳しい財政事情に追い込まれている。都市計画道路整備の圧力は弱まり、かつ実施する力が失われてきた。このような事情のもとで、平成10年代の半ばから全国的に広く、都市計画道路の見直しが検討されるようになった。

表一は、県内の都市計画道路整備状況を示したものである<sup>3)</sup>。戦災復興土地区画整理事業を実施し、今日まで道路整備に一定の努力を払ってきた松山市や今治市では、改良済み延長もある程度長く、改良率も6割を越えているが、国道整備の恩恵にあずかっていたいくつかの市町村を除けば、改良率の値は新居浜市が50%弱、その他の市町では40%に満たない。未整備区間を持つ路線数は県全体では240路線であり、そのうち約44%の106線では都市計画決定あるいは変更後30年以上放置されたままである。愛媛県でも平成20年に「都市計画道路見直しガイドライン」<sup>4)</sup>を作成し、その後、多くの市町で都市計画道路見直しが検討され、案が作成されつつある。

表一 都市別都市計画道路現況（平成18年度末）  
（参考文献4）より修正して引用）

都市名	計画延長(km)	改良延長(km)	改良率(%)
松山	168.58	104.95	62.3
今治	119.94	76.96	64.2
宇和島	62.43	23.16	37.1
八幡浜	23.49	4.6	19.6
新居浜	104.03	50.04	48.1
西条	100.4	39.37	39.2
大洲	15.67	12.24	78.1
伊予	16.41	6.45	39.3
四国中央	52.8	18.27	34.6
西予	29.75	10.34	34.8
東温	11.31	11.31	100
松前	4.01	4.01	100
砥部	5.03	4.32	85.8
内子	5.98	1.55	25.9
鬼北	6.31	0	0

それらの案を見ると、新しい都市計画道路の追加、あるいは既存路線の振替といった「前向きの見直し」はほとんどなく、既存路線の廃止や幅員縮小といった「後退のための見直し」が多く見られる。県のガイドラインで



も基本姿勢の第1で、“都市計画道路は長期的観点から必要性が位置付けられたものであり、単に長期未着手というだけで見直しするのは望ましくない”と謳っているが、一方的に廃止に向かっていると推測される市町も少なくない。県内の市街化区域内及び用途区域内の都市計画道路改良済密度は1.26km/km<sup>2</sup>で全国43位<sup>4)</sup>、ほとんどの市町はその他の幹線道路を加えても、国が望ましい水準とする3.5km/km<sup>2</sup>には遠く及ばない。しかも、住民アンケートなどでは、依然として道路整備への要望は根強いのである。このように一方的な後退とも思われる状況は、愛媛県都市計画審議会会長である筆者にしても残念であり、県の担当者も憂慮されているのではないかと推察する。しかしながら、都市計画法に見られる現在の地方分権状態のもとでは、県の立場では弱い助言に留まらざるを得ない。

## 8 望ましい都市は創られるか

わが国の都市計画法は、大正8年の旧法では国が圧倒的な権限を持っていた。戦後の地方自治の流れの中で、国から地方への実質的な権限移譲は少しずつ進んでいたようだが、それを決定づけたのは昭和43年の新法であった。しかしながら、昭和43年新法での「地方」は、県であり、住民に最も近い自治体である市町村は県におかれた都市計画地方審議会に意見を付議する役割に留まらされた。近年の地方分権一括法のもとでの都市計画法改正は、都市計画の権限が実質的な担い手である市に移ったという点では画期的である。この背景には、大都市圏内市町村等の先進都市での“より良い都市計画を自らの手で創り上げたい”とする運動があったことは間違いない。その意味では、地方分権は都市計画推進のための大きな力となっている。しかしながら、地方の遅れた都市では、現在の地方分権は“都市計画の未来を閉ざす”権限をも与えてしまったように思えてならない。そうした都市では、戦後の都市計画街路決定は、国または県からの「一方的な指導」あるいは「押し付け」であり、市民の意思を形作る「計画」でなかったかも知れない。また、市民自らの手で造り上げる「建設（実施）」はとても自

分たちの力では出来ないとあきらめてきたのであろう。市民自らが考え、自らが負担しないままでは、行政体への権限移譲だけで、未来の住民にとって望ましい都市は創られそうにない

冒頭に述べたように、都市は、集住しようとする人々が、自分たちの生活の形態を明確に「計画」し、その形を物的に創り上げた（「建設」した）ものであり、その原点は、住民の「協働」にある。集まることが都市成立の必須条件であり、そこでは、個人の利益よりも共同体の意思が尊重されねばならない。徹底して「協働」することを通じて、市民の意思を形作る「計画」を作成し、市民自らの手で造り上げる「建設（実施）」によって始めて、住民自治に基づく都市が実現されるのである。

## 参考文献

- 1) 加藤 晃、竹内伝史編著、新・都市計画街論、共立出版、2008年
- 2) 石田頼房、日本近代都市計画の百年、自治体出版社、1987年
- 3) 松山市建設部都市計画課、松山市都市計画概要、松山市役所、1975年
- 4) 愛媛県土木部道路都市局都市計画課、「都市計画道路見直しガイドライン」、2008年

## Profile 柏谷 増男 (かしわだに ますお)

現職 愛媛大学名誉教授  
愛媛大学社会連携推進機構客員教授  
学歴 京都大学大学院工学研究科修了  
専門 都市計画、交通計画、地域計画  
著書 『都市と土地の経済学』（共著 日本評論社）  
『都市の交通を考える』（共著 技能堂）