

156. 都市計画法制定後から戦災復興期まで(1920年代~1940年代)の用途地域指定の技術基準に関する研究

- 政府の計画標準と東京の用途地域指定基準を対象に -

A study of the technical standards on zoning from 1920s to 1940s.

- By Analyzing the Standards of National Government and the Standards on Zoning for Tokyo -

杉田早苗
Sanae Sugita

This study aims to grasp the technical standards of zoning from 1920s to 1940s. By analyzing the planning standards of zoning and the reason why use district in Tokyo was decided, the followings are found out.

1. What was emphasized in the technical standards of zoning had changed from the present conditions of land into the ideal land use. In concrete, standards of selecting the regions and order of deciding the regions changed.

2. Some of reasons for deciding use districts in four times zoning were different from the technical standards of zoning. But general characteristic of reasons that was emphasized had changed real conditions in place into ideal land use.

Keywords: Zoning, The technical standards, The planning standards
用途地域, 技術基準, 計画標準

1. はじめに

(1) 研究の背景・目的

1919年に公布された都市計画法および市街地建築物法によって誕生した用途地域制は、その形を変えつつも現代に引き継がれている制度である。そのため用途地域制に関する歴史研究は、現代の制度の出発点を検証するという意味でも数多く行われている。特に法制定前後から戦時中の用途制限一時停止までを対象とした先行研究では、学術・行政分野における背景思想を扱ったものが中心であり、用途地域制の背景思想については多くの研究成果が得られている。しかし思想が実際の都市空間に適用可能になるには、具体的な仕組みや技術として形を与えることが必要である。用途地域制では、実際の用途地域指定を検討する際の技術基準となったのは、都市計画法と市街地建築物法⁽¹⁾が公布された後に示された計画標準であると考えられるが、計画標準や用途地域指定の基準を扱った歴史研究は少ない。

そこで本研究では、用途地域制定期から戦災復興期までを対象に、計画標準を分析することで、どのような用途地域指定の技術基準が用いられていたのかを明らかにすることを目的とする。また計画標準もそのまま都市に適用されたとは考え難く、実際の指定の現場で用いられた判断基準の内容を検証することも目的とする。

(2) 先行研究

先行研究では、用途地域制が確立する前後と都市への適用が開始され始めた昭和初期までを中心に用途地域制の思想や考えを扱っている。まず小林¹⁾は大正9年から大正14年を対象とし、学術・法制立案関係者の考えから、用途規制の位置づけや規制理念・内容等について整理し、今日問題とされている事項の底流が地域制制定の当初から存在していたことを示した。また外尾²⁾は大正8年から昭和18

年までの、学術・行政分野での関係者の記事から、地域制に対する受け止め方や考えを整理し、その変遷をまとめた。大方³⁾は旧都市計画法立案から震災直前までの東京の地域制のプラン内容に見られる土地利用計画に関する考えを考察し、土地利用計画と用途規制を実体的に分離させることができないまま、地域制にその両方の役割を担わせようとしたため、地域制が用途規制に傾いたことを指摘している。

これに対し小林は⁴⁾、「地域決定標準」(昭和2年)の指定手順を分析し、既成市街地への現状追認の指定という方針により、助長行政としての用途地域制の意図が実現しなかったことを指摘している。また、指定内容では指定理由書における未指定地の指定理由を分析しており、未指定地が現実都市への適用の際の矛盾を引き受ける地域として利用されていたことを指摘している。

上述にあるように戦前の用途地域制の方向性は、思想としては将来を構想する土地利用計画の概念を求めていたが、実体としては現状追認指定に傾いたことが指摘されている。しかし、戦後に誕生した計画標準では、その性格が理想追求型になったとする指摘⁵⁾もあり、両時期の間には大きな内容の転換があったことがわかる。同時に戦前とは異なる市街地整備が急務とされた特殊な社会状況下にあった用途地域制は、大きな転換を迎える機会を持ったとも言えよう。

本研究ではこの両時期の変化について注目し、具体的な技術基準の変容を明らかにするとともに、戦前には実体化できなかった思想・理念が如何にして技術基準へと反映されたのか、思想・理念と技術基準との関係にも着目する。

(3) 研究の対象・方法

本研究では都市計画法及び市街地建築物法が制定された後から戦災復興期までの間に示された公的標準および実際の適用例である東京の用途地域指定に際して提示された指

定理由を分析対象とする。東京を扱う理由は、都市計画の施策展開が中央政府との強い結びつきから⁽²⁾全国に先駆けて行なわれた為である。都市計画の年表⁽⁶⁾から抽出した結果、分析の対象は計画標準が4、用途地域指定が4となった⁽³⁾。また本研究では用途地域制の地域地区のうち地域を中心に分析を行う。

研究の方法としては、計画標準では用途地域指定の選定基準、指定手順の基準、指定配置の基準について考察を行う。また用途地域指定の指定理由では指定に至った判断基準を分析した。

2. 計画標準と用途地域指定の歴史の概要

用途地域制の根拠法となる都市計画法、市街地建築物法(以下、物法)の概要及び計画標準と用途地域指定の歴史概要を整理した【図-1】。

最も初期の計画標準は、昭和2年に開催された全国都市計画主任会議で提示された「地域決定標準」である。この「地域決定標準」は、昭和8年の内務省通達「都市計画調査資料及計画標準に関する件」で示された「地域決定標準」として引き継がれ、ここに用途地域制の公的計画標準が誕生する。昭和20年には全国の戦災地に対して「戦災地復興計画基本方針」の中で土地利用計画に関する大まかな方針が示された。昭和21年には「戦災都市土地利用計画設定標準」が提示される。この標準は、法定の用途地域とは異なる独自の地域・地区種を用いていたが、土地利用計画を用途地域指定へと読み替えるための地域地区種別の対応表が添付されており⁽⁷⁾、計画をそのまま用途地域指定へと実現化することを想定していたことがわかる。

用途地域指定では、大正11年に東京駅を中心とした半径4~5kmに含まれる東京市及び近接27町村に物法適用範囲⁽⁴⁾が設定され、これに対する最初の用途地域指定は大正14年に告示された⁽⁵⁾。昭和3年には物法適用区域が拡張され、これに合わせ昭和4年に第2回目の用途地域指定が行われた。昭和10年になると、当時の都市計画区域全域に物法適用区域が拡張され、第3回目の用途地域指定が行われた。昭和21年には、戦災復興計画とともに第4回目の用途地域指定がなされたが、この時は既存指定を廃止し土地利用の計画標準に基づいて新たに全面指定が施された。

3. 計画標準の内容

(1) はじめに

計画標準の内容から項目を作成し整理した【表-1】⁽⁸⁾⁽⁹⁾。以下では【表-1】の大項目を《 》、小項目を[]、原文からの引用を「 」で表記する。

(2) 計画標準の内容項目

内容項目の種類としては《区域の設定》、《地域の設定》、《地域の配置》、《地域の面積》、《図面・作成資料》、《全般方針》の6つの大項目に分類した。

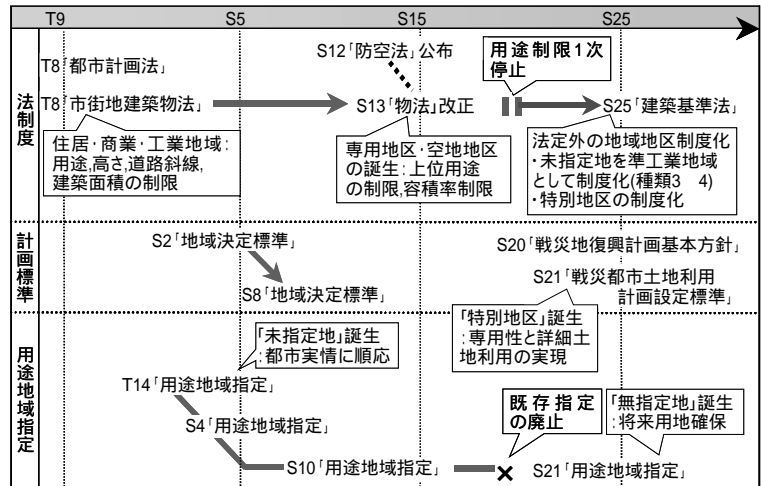


図-1 計画標準と用途地域指定の歴史概要

計画標準ごとに見ると、昭和2年の「地域決定標準」は昭和8年の「地域決定標準」の初案であるため、両者は共通項目が多くなっている。しかし「地域指定の維持」、具体的には「地域を変更することは之を避くること」という規定が消滅している。これは現況を尊重して決定した地域を変更しないということであり、現況の土地利用を維持する意図の表れだったと考えられるが、この規定が消滅したことは、将来的な土地用途の変更を前提とするようになったという点において重要な変更点といえる。「戦災復興計画基本方針」では他の標準にはみられない全般的な指定方針が示され、[地域地区の専用制を高度化]や[実現化の為指定の精密化]など、専用化を実現させるため、きめ細かな土地利用計画を目指している。また[地区の不適合配置の変更合併]や[主要営造物の適切配置・移転]等、地区や営造物配置を修正し適切・適正配置の実現を目標としている点は、[地域指定の維持]を掲げていた昭和2年の「地域決定標準」とは大きく異なる方針である。「戦災都市土地利用計画設定標準」では

表-1 計画標準の内容項目

元号	計画標準	区域の設定		地域の設定	地域の配置	地域の面積	図面・作成資料	全般方針
		区域を設定	区域の定義	人口による区域配分の補正	各種地域の面積割合	各種地域の面積割合		
S2	地域決定標準							
S8	地域決定標準						*1	
S20	戦災地復興計画基本方針							
S21	戦災都市土地利用計画設定標準						*2	

*1 標準には記載されていないが、地域決定資料の中に含まれている地域調査資料には、建築が制限される工場等を調査し図示する工場分布図が含まれている。

*2 標準には記載されていないが、「戦災都市における土地利用計画の設定について」(戦災復興院計局局長、建築局長連名通牒)には「土地利用計画表示」として地域地区や営造物の表示凡例が示された。

《図面・作成資料》、《全般方針》以外は「地域決定標準」と多くの共通項目を有している。

項目ごとにみると、大項目では《区域の設定》、《地域の設定》、《地域の配置》、《地域の面積》に共通する項目が多く、小項目では[区域設定]が共通している。

以下では、共通する項目が見られた《区域の設定》、《地域の設定》、《地域の配置》、《地域の面積》の詳細な内容を分析していく。

(3) 《区域の設定》・《地域の設定》

《区域の設定》・《地域の設定》を整理した【表-2】¹⁰⁾。

まず《区域の設定》に関する内容を見ると、「地域決定標準」では現況の土地条件から「市街地」「未建築地」に区分し、それにより地域地区の指定方法を違えている。一方、「戦災都市土地利用計画設定標準」では区域が「市街地区域」「緑地地域」「留保地域」の3種に増えている。その定義を見ると、現況の土地条件や土地利用だけでなく、将来的な必要性や用途の適性、自給自給や市街地拡大の防止といった機能を満たすために必要な土地を選定することが記述されている。

次に《地域の設定》について見ると、「地域決定標準」では「市街地」「未建築地」に分けて指定方法が示されている。「市街地」では現況の土地条件や土地利用を示したのち、設定にあたってはそれらの現況を尊重することを規定している。「未建築地」でも「市街地」と同様の現況に準拠して地域を設定することとなっているが、「市街地」と大きく異なるのは、商業地域と工業地域を設定した残りの部分を住居地域とすることを指示した点である。つまり「未建築地」では商業地域、工業地域が住居地域よりも優先して決定される

表-2 《区域の設定》・《地域の設定》の詳細内容

「地域決定標準」(昭和2年)(昭和8年)		「戦災都市土地利用計画設定標準」(昭和21年)	
《区域の設定》		《区域の設定》	
[区域を設定]		[区域を設定]	
【市街地/未建築地】 市街地と未建築地とに区分		【市街地区域、緑地地域、留保区域】 都市計画区域を市街地区域、緑地地域及び留保区域に大別	
《地域の設定》		《地域の設定》	
[各種地域設定の留意事項]		[区域の定義]	
市街地	【指定地域の選定基準】 市街地では一般に土地の現況を尊重し建物用途別現況圖に準拠して各種地域を定める 尚下記に依り案配すること() 商業地域 ・ 停車場及埠頭附近地、交通の中心地、公館地区 ・ 人口密度漸減して商業化傾向の土地 ・ 前各号に近接して建築物密集の土地 工業地域 ・ 地勢平坦、港湾・運河に接近、運輸の便なる土地 ・ 地下水豊富な土地、填油口、坑道口の附近地 ・ 動力、用水等供給、排水処置容易な土地 住居地域 ・ 特に樹林、水邊の風致に富める土地	【指定地域の選定基準】 市街地区域は既成市街地又は近い将来市街地として開発する区域 ・ 緑地地域として必要ある区域及び市街地としての復旧が不適当な区域を除く ・ 地形、地貌、環境及び交通、運輸等の施設の状況から見て、将来商業、工業、其の他の業務又は住居の何れかの用途に適すると認められる土地 緑地地域は、緑地として保存すべき区域 ・ 良田、良畑、山林、池沼、河川等の存する区域で、都市の自給自給、厚生、風致保存等の見地から特に存知育成を必要とするもの ・ 市街地の連檐を防止し、これを適当な団地に区画するため必要な地帯 留保地域は、差当り緑地地域としての決定を留保する区域 ・ 市街地周辺部の山林、農耕地、聚落等で近く市街地化する見込なく、且つ差当り地域・地区決定の見透し困難な土地	
	未建築地	【指定地域の選定基準】 前項()に準拠して各種地域を定めること 【地域指定の順序】 先ず商業地域の系統を確立し次に工業地域の配布を定め残余の土地を住居地域とする 【諸施設との連繫】 都市計画諸施設との連繫を計ること 【悪影響の回避】 工業地域の決定には恒風の方向を考慮する 【地域の未設定を許可】 近く市街地化の見込なく地域の決定が困難な土地及農林業地、工業地等で空地として保存が適当な土地は地域を定めなくてよい	[人口による区域配分の補正] 【市街地区域 150-200人/ha、その他 100-150人/ha】 都市の目標人口と照合して各区域の配分を補正する ・ 市街地区域における利用面積の人口は1ha 当り大体既成市街地で 150~200人、その他区域で 100~150人を標準とし全体で平均 150人程度
		《地域の設定》	
		[各種地域設定の留意事項]	
		【指定地域の選定基準】 用途地域、地区の配分に当つては、土地、建築物及び各種の都市施設の現況を考慮すると共に、夫々の用途に応ずる適地を選定する 【地域指定の順序】 市街地区域から商業地域及び工場地域を除いた区域を住居地域とする 市街地区域を商業、工業、住居の3地域に区分し、これに特定用途の地区を配分し、更に市街地状況に応じ必要ある区域には防火地区、高度地区等を設定	

手順となっていた。「戦災都市土地利用計画設定標準」では「現況を考慮すると共に、用途に応ずる適地を選定」となっており、「地域決定標準」に見られた現況の尊重から用途の適正度を重視する選定基準へと変化している。また「市街地区域」のみに対して用途地域を設定することが書かれており、さらに「未建築地」で見られた指定の手順が「市街地区域」に対して用いられるようになってきていることがわかる。

(4) 《地域の配置》・《地域の面積》

《地域の配置》・《地域の面積》を整理した【表-3】¹¹⁾。

各地域をみると、商業地域では「地域決定標準」で路線的商業地域に関する規定のみが示されており、特にその配置間隔が1km以内と数値的に示されている点が特徴的である。この規定は「戦災都市土地利用計画設定標準」ではなくなり、代わりに小団地もしくは適当な幅の帯状の形態を分散的に配置することや多中心的な配置を規定している。

工業地域では職住との連繫という点ではどちらも同じであるが、工業地域に住居地域を介在させるという配置による連繫ではなく、交通機関を居住地との交通機関による連繫に考慮することが規定されている。また、「地域決定標準」では過大な工業地域の設定を避け工業地域内に適度な住居地域を介在させる方針だったが、小団地もしくは適当な幅の帯状の形態を分散的に配置する規定へと変化している。

また住居地域をみると、「地域決定標準」では工業地域と同様に過大な地域設定を避けることと未指定地、工業地域との関係を考慮することが規定されていたが、「戦災都市土地利用計画設定標準」では住居地域の配置に関する規定は見られない。これは(3)でみたように、「戦災都市土地利用計

表 - 3 《地域の配置》・《地域の面積》の詳細内容

		「地域決定標準」(昭和2年)(昭和8年)	「戦災都市土地利用計画設定標準」(昭和21年)
《地域の配置》	基本	各種地域の配布状態を整理すると共に必要に応じ区域外との関係を考慮商業地域を除き路線的な地域指定を避ける	-
	商業	路線的商業地域は断続させない ・住居地域内では間隔1km以内 ・工業地域内では工業地域の幅およそ1km未満の場合は配置しない 未建築地では市街地の商業地域に隣接する以外は集团的に設定しない	商業地域、工業地域は・成るべく小団地又は適当な幅の帯状の区域とし分散的に配置して職場と居住地の有機的連?を図る 商業地域は、停車場前その他交通の要衝及び公館、事務所、商店、娯楽機関等の集中を予想される区域は集団・路線的にとる 商業地域は、都市部のみに集中させないで都市の規模に応じ、適当に副都心又は部分的中心を形成するよう配置する
	工業	工業地域並に工業地域内に介在する住居地域は相当な大きさを有する 工業地域はその幅が過大になることを避け、適当に住居地域を介在させ又は之と連係を保たせる(昭和8年のみ)	商業地域、工業地域は・成るべく小団地又は適当な幅の帯状の区域とし分散的に配置して職場と居住地の有機的連?を図る 工業地域は、既存工場の種類規模並びに分布状況及び将来の工業的發展の動向並びにこれに應ずる立地条件、職場と居住地との交通関係等を考慮して配置する
	住居	住居地域は幅が過大になることを避け、未指定地又は工業地域と連係を保たせる(昭和8年のみ)	-
	未指	広大な未指定地は特別な場合以外は設けない	-
	緑地	-	緑地地域は市街地地域の周辺部において帯状、環状又は放射状にとる
面積	各種地域の面積割合は区域内市街地に付て沿革及現状を調査したるものを基準とし別に当該都市に於ける将来の計画を参照して適当に之を定む	用途地域地区の面積割合は都市の性格及び既往統計資料から将来の職業人口構成、建築物の用途別割合を推定して按配する	

画設定標準」では商業・工業地域の残余部分を住居地域とする指定手順を規定していたことから、特に配置についての規定を設けなかったと考えられる。

面積に関する項目は配置と同様、現状を基準とする規定から、将来的な職業人口と用途別割合から面積割合を算出する規定へ変化していることがわかる。

(5) まとめ

区域設定・指定地域の設定・選定基準

「地域決定標準」では、現況の土地条件によって区域を設定していた。また、用途地域指定では現況土地条件を尊重しそれに準拠することが規定されていたが、「戦災都市土地利用計画設定標準」になると現況土地条件は考慮するものの用途の適度や将来的な必要性、ある機能を満たすために必要な場所という選定基準へと変化していた。

指定手順の基準

区域設定や指定の選定基準の違いだけでなく、用途地域指定の手順にも変化が見られる。「地域決定標準」では商業地域、工業地域の配置を先に決定し残余部分を住居地域にするという指定手順は、「未建築地」だけに用いられていたが、「戦災都市土地利用計画設定標準」では「市街地」区域、すなわち用途地域を設定する区域全体に対する指定手順として示されるようになった。

指定配置の基準

「地域決定標準」では工業地域、住居地域、未指定地域で広大・過大な地域設定は避けることが規定されていた。「戦災都市土地利用計画設定標準」では商業地域、工業地域では小団地又は帯状の配置を分散的・多中心的に配置することが規定されるようになる。また同標準では、住居地域に関する規定が消滅しているが、これは指定の手順で見たように住居地域が商業地域と工業地域の残余部分として決定するという手順を取ったためだと考えられる。

4. 用途地域指定理由にみる判断基準

各用途地域指定理由にみる判断基準を整理した【表-4】¹²⁾。

なお都市計画施設の改修や事業変更に伴うものは除外した。

指定の判断基準を抽出したところ、現況の土地条件、現況の土地利用、他の用途地域との連続関係、将来予想が困難・将来の発展傾向、配置(生活圏・分散配置)、工場従事者への住宅供給、悪影響の回避・緩和、軽工業地に充てる為、の8つとなった⁶⁾。このうち計画標準に全く見られなかった判断基準は、の3つである。判断基準の具体的内容を見ると、他の用途地域との連続関係では住居地域や工業地域に連続・接続することが判断基準となっているが、これは「地域決定標準」で見られた「広大・過大な工業地域、住居地域は避けること」という指定配置の基準に反するものだと言える。実際に昭和4年や昭和10年の用途地域指定の結果、下町には工業地域が、山の手には住居地域が大きく広がることになった。工場従事者への住宅供給では、工業地域内の農耕地や農村集落を工場従事者のための住宅地に供するという判断が為される。これは計画標準に見られた、工業地域に住居地域を介在させ職住を連繫させる、という指定配置の基準をより具体化した例といえよう。

次に地域別にその判断基準の変遷を見ていく。

大正14年の指定では「土地高燥、風物快適」や「居住者の安寧」といった住居地域に求められる現況の土地条件が整っていること、また現況の土地利用が住宅地であることが住居地域指定の基準となっていた。昭和4年では広範囲での住居地域の指定を行っているにも関わらず、土地条件のみが記載される。昭和10年にはこれまでの土地条件や土地利用を重視した判断基準に加え、工業地域内にある農耕地や農村集落が工場従事者への住宅供給地として対象化されるようになる。また住宅地として発展傾向にある、工業地として発展見込みがない等、将来の土地利用の発展傾向を加味するようになる。さらに昭和21年では半径1kmの生活圏の構成という配置の基準が挙げられるようになる。

商業地域では、大正14年には土地条件(土地平坦、交通便利)が良好であることと、現況土地利用が商業地であること

が基準となっている。路線の商業地域では主要な街路であることが基準となっており、この傾向は昭和10年まで続いている。しかし昭和21年には、判断基準は大きく転換する。現況の土地利用が商業であるという基準は見られなくなり、住居地域と合わせた1Kmごとの生活圏の構成という配置の

基準が重視されるようになる。

工業地域では、大正14年では土地条件(地勢平坦、水運利便がある)と土地利用が判断基準として挙げられている。昭和4年、昭和10年になると土地利用を基準に挙げることが減り、代わりに工業地域との連続や将来的に工業地域とし

表-4 指定理由に見られる指定の判断基準

	現況条件	現況利用	他用途	将来発展	配置	工場従事者	悪影響	軽工業地	指定理由の詳細			
									現況の土地条件 現況の土地利用	他用途地域との関係 将来予想・発展傾向	配置(生活圏・分散配置) 工場従事者への住宅供給	悪影響の回避・緩和 軽工業地に充てる為
住居地域	T14								土地高燥、風物快適にして土地の現況は主として住宅の用に供せられているため、商業地域が工業地域の中に介在している住宅街で、土地開発の現状・将来から居住者の安寧を保護し快適利便を進めるに適す			
	S4								地域の大部分は地勢概ね高燥であり、住宅地として利用できる状態にある			
	S10								住居地域に連続し土地高燥で風致に富み現に住宅地として利用されている 風致に富み、所々農村集落地があり、これを工業地域にすると風致を損ない衛生上悪影響を及ぼす 工業地域であるが、現状は概ね農耕地で交通整備により小住宅地として発展傾向にあるため区画をつくり住居地域に変更、12の路線的商業地を配置し、工業従事者の住宅地に供するため変更			
	S21								工業地域であるが、交通の利便向上にもなって通勤者等の住宅地として飽和状態に達しており、また2,3の小工場が残っており工業地として発展する見込みがないので住宅地域に変更、地域内の沿道を路線的商業地域に変更 工業地域に属しているが、概ね農耕地で将来住宅地として最も適当な地であるため住宅地域に変更、区域内の都市計画道路沿線を路線的商業地域に変更			
商業地域	T14								土地平坦、交通の便消整い、土地開発の現状から(集団) 既に同地的商業の中心を為す小団地は商業地域として、住居日常の利便享楽に備え、且つ土地利用実情に適合せしむる(集団) 住居地域内に存在する主要なる街路の両側一帯(路線) 工業地域と雖も特に主要なる商業街路に付いては沿線商業の繁栄を保護し得べし(路線)			
	S4								貨物取扱駅であるため駅付近を指定(集団) 付近の集团的商業地域と比較してほとんど差がないので変更(集団) 昭和2年の道路統計路線の沿線、及び現に商業地として発展の著しい路線を路線的商業地域とした(路線) 既に商業的發展が進み、また将来においても同様発展する予想がある路線を変更(路線)			
	S10								板橋区内における地方的中心地であるため(集団) 住居地域内における都市計画路線、主要道路沿い(路線)			
	S21								交通機関及び人口の都心集中を極力さけるため、地盤も弱く交通にも支障の多い丸の内、京橋、日本橋方面の都心部にある商業地域を山手線沿線に分散した。(集団) 山の手方面の住居地域内の幹線道路沿いの路線商業地域は実際に商業地域として発展しているところは極僅かなので、全面的に検討を加え、意味のないところは全部廃止し、交通機関の沿線で停車場附近の繁華街のみを残した。これは丁度生活圏における日常中心として適当な位置に配置されることになった。(路線) 消費中心地を大森、五反田、渋谷、新宿、池袋、王子、錦糸町等にも育成してこれを副都心とし、更に日常生活の中心地を凡そ1km毎に配置し、生活圏の構成を図る。(集団)			
工場地域	T14								平野にして河川縦横に貫流して水運の利多く土地の現況は既に工場の用地として開発せられたる所多く、将来に於ける水陸通運の施設も整備するに難しからず、その位置の方向は略住居地域及商業地域に対し煤塵、悪臭の散布を免れしむる 現に工業地として開発しつつあり、その地勢亦水陸通運の施設を為すに適す			
	S4								地勢概ね平坦で水陸運輸の利便を備えている、且つ規定の工業地域に接続している、これらの両地方は将来においても工業地域として発達する状況にあるので、この地域を集团的な工業地域とする 地勢が平坦で且つ多摩川に沿っているので工業地域に変更			
	S10								土地概ね低燥で荒川法水路を中心とする広大な工業地域に連続していることから工業地域として発展することが予想できる区域 水運利便で工業に適し 従来伸縮工業地として発達している			
	S21								東京に必要な工業に限定し、地方に分散し得る工業はできるだけ分散させる方針だから従前のような膨大な工業地域は必要ない、工業の種類と立地条件を考慮し、河川運河沿いに適し職場と住居の分離を図った。最も、軽工業、家内工業的色彩の濃い部分は混在するよう、余裕を残した。 隅田川、中川、荒川、東京湾沿岸、その他水路沿いに配置し大団地の工業地を廃止した。			
未指定地	T14								現在既に中小工場の集団地であり、土地低燥で住宅地として適当に非ず、しかし、ここに大工場の簇出して煤塵、臭気を発散するのは付近の住宅地の忍ぶ所に非ず 工業地域と接触する部分で現在商店、工場混合の状態を呈する土地は工業地域の及ぼす影響を緩和し土地の現況に適合 土地の現況既に大小工場が存在するが、常風の方向は背後の住宅地域及び商業地域に対する不断の脅威になるのみならず、築港計画が未定で将来の利用の予測が困難なため 目黒川改修の計画確定したのだが、これに沿った商工業発展は予測できない			
	S4								蒲田の塵埃焼却場、堀ノ内火葬場及び玉川、野方の阿房場を未指定地とした 古来彩色、食料品工業等の地方的軽工業地である			
	S10								住宅地との緩衝地帯のため 近年、軽工業地として発展の傾向があり、また工業地域と住居地域との緩衝地帯にするため 既に広闊な工業地域があり、現状は農耕地、農村集落地なので、将来は工業関係者の住居地として利用させることが得策 火葬場設置のため			
	S21								住居地域であるが、食料品、染色、製綿等の工業が盛んで、特に最近陸羽羽街道の開設により交通の利便が向上したため、軽工業の発達に資するため変更 軽工業地に充てるため 住宅地域であるが、軽工業用地に充てるため変更 この地域は軽工業的色彩濃厚な地域なので、将来軽工業地区となるような部分を指定した。あるいは将来の発展の規模によっては更に住居地域、工業地域に分割する可能性がある。			

注) 現況利用の = 現況利用が住居、工業、商業ではない場合(未指定地は特定の現況利用が想定されていない為)とした
将来予想・発展傾向の = 将来予想が困難である場合

て発展することが基準に挙げられるようになる。昭和 21 年になると、工業地域の連続性や将来発展しそうな地域といった基準によって指定されていた方向性は一転し、現況の工場も抑制する方向に急激に変わる。これは東京にとって必要最低限な工業地域だけに限定した上で、分散配置を成すという配置の基準に拠るものである。

未指定地では、大正 14 年では工業地域の悪影響を緩和することが主な基準となっており、次いで工場立地や商店・工場混在といった現況土地利用や将来の利用予測ができないことを挙げている。昭和 4 年になると火葬場や屠場などの住居・商業地域には建てられない建築物が立地していることが基準となる。続く昭和 10 年では、これまでと比べて 2 つの点において大きく異なる。1 つは軽工業地として将来的に利用に充てるといふ基準が見られるようになること、もう 1 点は住居地域と同様に現況の農地を工業地域従事者の住宅地として利用することが適しているとの理由である。昭和 21 年ではこれまで見られていた判断基準のうち、軽工業地としての判断基準だけが残ったといえる。

5. 結論

先行研究で指摘されているように、昭和 2 年、昭和 8 年の計画標準では現況を尊重するなど、思想レベルでは構想されていた目的達成型の土地利用計画を立案するための指定技術基準ではなかったといえる。しかし「戦災都市土地利用計画設定標準」では、その実効性・実現性という点は別として、指定の技術基準には理想的な土地利用計画を実現する規定が盛り込まれるようになる。その技術基準の変化点としては、用途地域指定の選定基準として現況ではなく用途の適性や機能確保を重視したこと、さらには建築物がない場所に用いられていた商業地域・工業地域を優先して決定し残余部分を住居地域とする指定手順を適用することであった。これは商業地域・工業地域の配置を重要視し住居地域の配置そのものには配慮しないことを表しており、商業地域・工業地域を「図」、住居地域が「地」となる関係を技術基準に盛り込んだといえる。しかし、このような基準にもとづいて指定した土地利用と実現する方法として想定されていたのは、土地利用計画の地域地区を対応表に従って法定の用途地域・地区へと機械的に読み替えるというものであり、この点において理想的土地利用基準と現実の都市空間への適用とは大きな隔たりが存在していたといえよう。

実際の用途地域指定は大きく 8 つの判断基準に分類できた。そのうちの 3 つは上記の計画標準の基準とは異なるものであり、計画標準に示された技術基準をより具体化する基準や、逆に「過大な指定を避ける」という技術基準に相反するような判断基準も考察された。しかし未指定地を除く住居地域、商業地域、工業地域の全般的な傾向としては、地域によってその変化の時期は異なっているものの、戦災復興期へと近づくにつれ配置論を基本とした理想的土地利用を実現するための判断基準へと変化しており、用途地域指定の技術基準は計画標準、現場の判断基準とも同様

の変容を遂げていたと考えられる。

このような変化は、当時、地域の規模決定や配置の技術の科学的な方法の確立が求められていたことや国家高権のもと推し進められたものだと見て取ることも可能であろう。いずれにせよ、この変容はそれまで実現し得なかった理想追求型の思想・理念が計画に反映される契機となったことは確かである。これは思想・理念が技術基準と結び付いたことによるものであり、結果、理想的と評される戦災復興の土地利用計画を生み出した。しかし技術基準は現実の問題や状況へ対応するべく変容したというより、思想・理念からの影響から変容したと言え、住居地域の指定手順や法定の用途地域・地区への機械的な読み替えなど、現実空間へと適用するには不十分な状態に留まったと考えられる。

【補注】

- (1) 市街地建築物法施行令では、詳細な建築物の規定を行っているが、これは指定後の地域内での建築行為規制に関する基準である。
- (2) 都市計画法施行後、他府県の都市計画委員会とは異なり都市計画東京地方委員会は内務省に設置され、内務次官が会長を務めていた。このことから、東京の都市計画は内務省とのつながりが強く、その位置づけは特別なものだったと言える。
- (3) なお、分析対象とした「戦災地復興計画基本方針」(昭和 20 年)は、他の計画標準ほど詳細な技術基準を定めたものではないが、翌年の「戦災都市土地利用計画設定標準」へと繋がる土地利用の基本方針が示されていることから、分析対象として含めた。
- (4) 東京における最初の都市計画区域は 1921 年(大正 10 年)に東京駅を中心に半径 16Km を基本として設定された。この都市計画区域の一部が物法適用区域として設定された。
- (5) 1923 年(大正 12 年)に都市計画東京地方委員会が指定案を可決、内務大臣への認可申請を行っていたが、翌月の関東大震災のため認可申請は取り消され再度検討された。堀内亨一(1978)、「都市計画と用途地域制」、pp50、西田書店によれば、1925 年の指定 1923 年の指定案を修正したものが地域指定理由書、付属史料も原案がそのまま添付されている。
- (6) 用途地域指定理由書には、指定の追加や変更された場所ごとに追加・変更の理由が記載されており、その理由を全て列挙した上で内容毎に分類し、指定の判断基準として抽出した。

【参考文献・引用文献】

- 1) 小林重敏(1978)、「我が国における用途規制の歴史の変遷に関する研究Ⅱ - 用途規制啓蒙期を中心に -」, 都市計画論文集, No.13, pp289-294, 日本都市計画学会
- 2) 外尾一則他(1979)、「地域制の歴史の変遷についての一考察(1)」, 都市計画論文集, No.14, pp355-360, 日本都市計画学会
- 3) 大方潤一郎(1980)、「旧法制定・実施過程における土地利用計画の発想の天折」, 都市計画論文集, No.15, pp13-18, 日本都市計画学会
- 4) 小林重敏(1979)、「我が国における用途規制の歴史の変遷に関する研究」, 都市計画論文集, No.14, pp361-366, 日本都市計画学会
- 5) 石田頼房(1996)、「日本近代都市計画の百年」, pp219
- 6) 財団法人都市計画協会(1990)、「近代日本都市計画年表」
- 7) 建設省編(1959)、「戦災復興誌 第 7 巻 計画事業編」, pp85
- 8) 都市研究会編(1928)、「都市計画必携」, pp115-116, 都市研究会
- 9) 前掲書 7), pp121-124, pp56-57, pp85-88
- 10) 前掲書 7), 8)
- 11) 前掲書 7), 8)
- 12) 本表作成にあたっては、以下の資料を参照した。
・用途地域指定(1925):復興事務局編(1932)、「大正 12 年 8 月 10 日都市計画東京地方委員会議決東京都市計画地域及地区變更指定ノ件」(大正 13 年 12 月 10 日 特別都市計画委員会 第 8 回総会),帝都復興事業誌 計畫篇・監理篇・経理篇, pp378-392
・用途地域指定(1929):特別都市計画委員会編(1929)、「東京都市計画地域變更並指定ノ件」(昭和 3 年 12 月 5 日 特別都市計画委員会 第 21 回総会),特別都市計画委員会議事速記録第十一號, pp131-133 および特別都市計画委員会編(1929)、「東京都市計画地域變更並指定ノ件(特別委員長報告)」(昭和 4 年 3 月 8 日 特別都市計画委員会 第 22 回総会),特別都市計画委員会議事速記録第十一號, pp395-409
・用途地域指定(1935):都市計画東京地方委員会編(1935)、「東京都市計画地域及工業地域内特別地区追加指定ノ件」(昭和 9 年 11 月 17 日 都市計画東京地方委員会 第 16 回委員会),都市計画東京地方委員会議事速記録第六號, pp167-169 および 都市計画東京地方委員会編(1935)、「東京都市計画地域及工業地域内特別地区追加指定ノ件」(昭和 10 年 3 月 26 日 都市計画東京地方委員会 第 17 回委員会),都市計画東京地方委員会議事速記録第七號, pp164-168 および 都市計画東京地方委員会編(1935)、「東京都市計画地域及工業地域内特別地区追加指定ノ件」(昭和 10 年 5 月 21 日 都市計画東京地方委員会 第 18 回委員会),都市計画東京地方委員会議事速記録第七號, pp357-362
・用途地域指定(1946):新建築社(1946)、「東京復興地域計画に就いて」,新建築,第 21 巻,第 6 號, pp3-7 および 新建築社(1947)、「東京復興都市計画概要」,新建築,第 22 巻,第 1 號, pp18-30