

## 「都市研究会」から近代都市法制の誕生へ

川西 崇行（早稲田大学教育・総合科学学術院講師）

初期の『都市公論』の巻頭言には毎号、「都市研究会長 子爵 後藤新平」の署名つきで都市研究会の「趣意」が載っていた。その後半には「曩に予の内務大臣なりし時、時運の趨く処を察して著手したる都市改造の事は幸にして世の諒解する処と為り今や既に必要なる法制の制定を見たるの時、之が運用は偏に当局の先見明智と果敢決行に俟ちつつありと雖も、其の活殺は一に繋りて市民全体の自覚に在るは論を須いざるに顧み大に同志を糾合して到る所に先覚の士の奮起を促し（後略）」という一節が載っていた。

これは後藤の偽らざる自負であり、心境であったであろう。

### 泥濘の都—「市区改正」の末期

大正5（1916）年、後藤新平は寺内正毅内閣の内相兼鉄道院総裁となり、従前からの懸案であった広軌改築案や、遅々として進まない市区改正—都市の近代化—に取り組むこととなる。

明治21（1888）年に公布された東京の都市改造計画「東京市区改正条例」の事業実施は当初より思うに任せず、明治36（1903）年に（路面電車の走る）幹線道路の修築を骨格として残しつつ計画規模を大幅に縮小した「新設計」となり、また尾崎行雄市長の元で一旦成立しかかった「東京市建築条例」も流れ、やむをえず大阪・京都などには東京の市区改正条例を準用する旨（大正6（1917）年）が示されるなど、東京はもとより国中で急速に進む都市化—それに対応する都市基盤の整備—に制度が追いつかない状態が続いていた。

### 「都市研究会」

そうした状況下「阿吽の呼吸」というべきか、大正7（1918）年3月、内田嘉吉（貴族院議員）、潮恵之輔（内務次官）、水野錬太郎（前内務大臣）、床次竹次郎（同）、阪谷芳郎（元東京市長）ら後藤に近い都市政策に理解のある名士を顧問、また理事者として、当時の都市・建築行政・研究の先端にあった、池田宏（内務官僚）や佐野利器（東京帝大教授）、関一（のちの大阪市長）、片岡安（同年、関西建築協会を設立）、渡邊鏡蔵（東京帝大教授）、直木倫太郎らと、内田祥三、笠原敏郎などその周辺人物といった顔ぶれで「都市研究会」が発足、その会長に後藤を据えた。

### 都市計画調査委員会と内務省都市計画課

同年7月、建築学会等の要請に応えるかたちで、内務省内に上述の水野錬太郎（内相）が会長となって、都市計画法制・諸制度を検討する「都市計画調査委員会」が置かれ、大臣官房には都市計画調査委員会の事務局として都市計画課が置かれ、課長には池田宏、当初の職員には笠原敏郎、山田博愛ら、のち黎明期の旧法（1968年改正の（新）都市計画法）に対して、1919年制定の（旧）都市計画法を「旧法」と称する）体制、敷いてはのちの都市計画行政・研究を支える人材がその任に当たった。

### 都市計画法と市街地建築物法

渡辺・渡米経験のあるドイツの都市建築法規やニューヨークにおける「地域制」を目の当たりにした—池田らを中心に検討が重ねられた都市計画調査委員会による原案は、紆余曲折を経て、事業の「皮」＝大枠を定める（旧）都市計画法（以下、「旧法」）と、「餡」＝市街地の建築の集団規定・単体規定等を定める市街地建築物法（現在の建築基準法の前身にあたる法規。以下「物法」）に分かれ、同年12月に結審し、翌大正8（1919）年4月、法律として成立、公布された。

その過程で、法の趣意としての美観の問題、軟弱地盤などの建築制限の問題、都市計画独自財源の問題などがどんどん削ぎ落とされたものの、従来の市区改正型の街路築造による、ある意味「線的」な都市改良から、「面的」な都市整

備が可能になった。また結果的に極めて特徴的な国主導（国家の事務）の都市計画委員会官制（都市計画中央委員会、都市計画地方委員会）が敷かれた。

法の枠組みから言えば、「都市計画区域」という（従来の自治体の境を超えた「整備されるべき都市の範囲」の）「フレーム」を法によって定め、当該地域の「都市計画地方委員会」によって計画に関する様々な事項を立案・調整され、地域地区や街路などの都市計画決定に至る（内務大臣決裁）というプロセスを経て諸事業がなされるというものである。その整備手法のなかには、区画整理（一般にアディクス法に由来するとされる手法）や超過収用など、姑息的用地買収によらない都市計画事業の可能性を担保したのもであった。

例えば、東京では、当時の東京市（旧 15 区）の範囲を超え、東京駅付近を中心とした半径 4 里（約 16 キロ）、周辺郡部 84 町村を含んだ、ほぼ現在の 23 区に相当する地域が東京都市計画区域とされ、大正 10（1921）年には街路網が計画、また、区域内には商業／工業／住居の地域制が敷かれた。これにともなって、集団規定らしきものなかった都市部の建築に一定のコントロールを掛けることが可能になったものの、物法の適用範囲と「都市計画区域」の不一致（すなわち指定建築線が運用出来ない）、また、先に述べたように都市計画の独自財源を持たなかったことから、自治体の負担は大きく、また既存の自治体との折り合いをつける困難等から（市区改正の末期から引き続いて）旧法の施行後も東京はじめ諸都市での都市計画事業の進捗は捗々しいものとはいえなかった。

### 後藤東京市長と都市計画

「都市研究会」という都市研究の一大人脈・拠点をつくり、また日本初の都市-建築法規である旧法・物法の制定をレールに乗せた後藤は、大正 7（1918）年の寺内内閣総辞職で（前官待遇を得るものの）一旦閣外に去り、日露協会や「大調査機関」設置などの諸案件に奔走した後、大正 9（1920）年、渋沢栄一、原敬らと計らったのち、いわゆる「三田」-池田（宏）、永田（秀次郎）、前田（多門）-を助役として引き連れて東京市長の任に就く。

そこで打ち出されたのが、大正 10（1921）年の「東京市政要綱」-世に言う「八億円計画」である。

詳細は別稿に譲るが、遅滞する東京の都市基盤整備を迅速にすすめるためのマスタープランである。街路整備、共同溝を主に、その他、上下水改良、水運改良、舗装、港湾修築、田園都市（郊外整備）、公園、教育（学校改良）、葬祭場、市場、屠場、塵芥処理、社会事業（公設市場、セツルメントなど）など多岐にわたる都市の近代化、底上げ政策であった。また、この 8 億という数字は奇しくも後年の震災復興（帝都復興）の概ねの予算と一致する。

大正 12（1923）年 4 月 27 日、後藤は、世評「私設外相」「赤爵」と称せられたように、思うところあってか外交に傾倒して、市長を辞し、後任に腹心・永田秀次郎を据える。この時点で彼が直後、東京の都市計画の表舞台に再登場を余儀なくなれ、また腹心・永田が後年「地震市長」と称せられるなどは当然予想もつかないことである。

（注）都市研究会-都市計画調査会-旧都市計画法・市街地建築物法の制定、内務省都市計画課の設置に至る経緯は、一次資料としては『都市公論』『都市問題』等の各巻、池田宏、片岡安、飯沼一省らの著作、都市研究会『都市計画講習録』等、あるいは、笠原敏郎他『建築物法規概説』、大河原春雄（1991）『都市発展に対応する建築法令』、各種先行研究としては、都市計画領域からは、渡辺俊一（1993）『都市計画の誕生』や、越澤明（1991）『東京都市計画物語』『東京の都市計画』、石田頼房（2004）『日本近現代都市計画の展開』など、また、都市行政の側面からは西尾勝（1966）『都市計画の行政制度』や、竹下譲（1982）『都市計画史概説』『都市・自治史概説』中嶋章（1993）『東京市政と都市計画』などに詳しい。