

## 近代日本の都市政策の形成と都市行政の諸問題

- 1 はじめに
- 2 大正期都市政策の形成
- 3 東京復興計画
- 4 都市不燃化政策
- 5 スラムクリヤランス
- 6 おわりに

福岡峻治\*

## 要 約

この論文では、著者がこれまで主として取り組んできた大正期における日本の都市政策形成の研究をふりかえって、わが国都市政策の枠組みと都市行政の仕組みの問題を、その創生期に遡ってあらためて考察することとしたい。

1923年の関東大震災後の有名な東京復興計画と東京復興事業の実施を通じて確立された土地区画整理事業は、都市計画の有力な手法となったのであるが、この事業を基礎にわが国の再開発行政の仕組みが形づくられたのである。つまり、この区画整理の手法を適用した都市計画の実験の中から、共同建築組合や不良住宅地区改良法という現代日本の都市再開発制度の原型が形づくられた経緯を明らかにする。

また、東京復興事業を通じてつくり上げられた都市再開発行政の仕組みが、今日の都市政策を規制する基本的条件を形づくってきたのではないか、この問題を併せて考えることにしたい。

以上の考察にもとづいて、大正期の都市政策研究は、第二次大戦後における現代日本の都市政策形成と都市行政の課題についていくつかの示唆を与えてくれることを指摘する。

## 1. はじめに

筆者は、1967年東京都立大学大学院に入学して以来、都市行政研究に取り組んできた。日曜行政学ではじめた研究というせいもあって、26年あまりの時間をかけたわりにはその歩みは遅々としてはかどってはいない。最初に取り組んだ大正期の

都市政策形成のテーマをはじめとする一連の論文について、ようやく一昨年『東京の復興計画—都市再開発行政の構造』としてまとめたところである。第二次大戦後の都市政策研究については、目下少しづつ手をつけはじめているが、いまだその成果をとりまとめるにはいたっていない。それはこれからの課題といわなければならない。

そこで、拙著『東京の復興計画』ができるまで

\*東京都立大学都市研究センター

の経緯と内容を紹介する形で、私のささやかな研究の歩みをたどることにしたい。拙著は、1923年の関東大震災後の有名な東京復興計画をめぐる後藤新平の構想と計画を、その変容から事業の実施にいたるまでを描きだそうと試みた四つの論文からなりたっている。

わが国の都市政策、とくに大正期の都市政策は、1919年に制定された都市計画法および市街地建築法によって都市計画に制度的な裏付けが与えられたところに起点をもっている<sup>1)</sup>。しかし、都市政策の構想を最初に提起したのは、じつは後藤新平が率いる都市研究会であった。都市研究会は1917年に内務官僚を中心に結成され、都市計画の推進と市政改革を主張しつつ、都市計画運動を展開していたが、1919年9月、その機関誌『都市公論』に「都市住宅政策要綱」を発表したのである。ここでは、都市問題をはじめ市民の日常的利害と結びつけてとりあげるとともに、都市自治体の次元で、都市問題に合理的な解決を与えていくための政策を提起するとともに、その実現可能性を追求している。しかし、都市計画の権限が都市には与えられておらず、都市は都市計画の主体とされていなかったために、市民のイニシアティブによる都市づくりの手続きが欠落していたのである。このため、都市政策はたんに当面の都市問題に対処しうる行政制度・技術の移植という課題にとどまらず、この課題を遂行すべき行政主体のあり方、ないしは既成の行政体制の改革という問題が問われざるをえない。このことが、大正期都市政策の抱える大きな課題であり、都市自治体の構造にかかわる根本問題であったのである。

さて、日本の都市行政研究の起点はどこに求められるであろうか。それは、東京市長後藤新平が、アメリカのC・A・ビーアドを1922年にわが国に招聘し、東京市政の調査を委ねた時点にはじまるというよい。ビーアドは、東京に代表される日本の都市問題の問題性を明確に解析したという意味で、わが国都市行政のパイオニアであった。彼の東京市政論（The Administration and Politics of Tokyo—A Survey and Opinions）は1923年10月にニューヨークで刊行されたが、それは、関東

大震災で壊滅した東京に与えられた報告書であり、まさに東京復興計画をめぐる論議の最中に投じられたのであった。ビーアドは、震災の直後に後藤新平内相の招きで再び東京を訪れ、『東京復興に関する意見』をまとめて、具体的な東京再建計画を提案している。当時の都市行政は、自治的な基礎をまったく欠いていたために、ビーアドの都市理論はわが国にはうけつけられずに終わったけれども、彼の『東京市政論』がこの時期のわが東京に与えられたことの歴史的意義は決して小さくない<sup>2)</sup>。

東京復興計画に関しては、その成立にいたるわずかの時期に限られるが、あらゆる立場の人々が都市計画について論議をたかかわしたことはこれまで例をみないほどであった。たしかに、特別都市計画法が定めた土地区画整理事業は、都市の不衛生な裏長屋を整理して、道路をはじめとする都市基盤整備をすすめたが、それは市民のための住宅供給を導く契機にはならなかったのである。東京を近代的都市として整備していくためには、たんなる平面的区画整理に止めず、さらに一歩進めて立体的区画整理が社会的に要請されたけれども、過小画地の統合や、共同建築制度ないし共同建築組合が機能する条件はついに整えられなかったからである。また、都市研究会が掲げた都市住宅政策の中核をなすべき住居法もこの時期には具体化されることなく終わったのである。このように、東京復興事業は、総合的住宅法制をまったく欠いたなかで遂行されなければならなかったのである。

都市再開発事業の主体についてみれば、復興事業の実施を通じて、国の機関と都市自治体とが二元的に共存する体制が新たに創設され、東京市はあたかも「中央政府の組織の一つ」の如く機能したのである。この結果、東京復興計画は、特別都市計画法の制定にもかかわらず、かえって新しい都市行政の基礎を固める機会を東京市から奪い去ることになったというよい。総合的都市政策の展開を阻む行政構造が、まさに東京復興事業を通じて創出されたのである。

本稿では、拙著所収の四つの論文を中心に、大

正期の都市政策の枠組みと行政の仕組みという課題をとりあげ、その解説を試みることにしたい。また、現代日本都市政策の課題についても、私がこれまで進めてきた研究作業との関連で若干ふれるつもりである。

## 2. 大正期都市政策の形成

大正期都市政策の形成と構造をとりあつかった第一論文は、1971年から72年にかけて「大正期の都市政策」として発表した。

この論文では、大正期になってはじめてわが国でも都市政策が誕生し、個別的、部分的に開花して結実していくさまとその筋書きをたどり、それが都市計画と住宅政策との連携を求める方向線できりまとめられていたことを独自の観点から整理しようと試みた。具体的には、わが国初めての住宅立法である住宅組合法を皮切りに、その姉妹法たる住宅会社法案、さらには、関東大震災を契機に制定された特別都市計画法といった当時の主要な住宅・都市計画立法を手がかりに、制度の枠組みと行政主体の創出、およびそれにまつわる諸論議の経緯を明らかにしている。舞台は、いうまでもなく首都東京であり、したがって都市政策の枠組みも東京市政とそれをとりまく当時の行政の仕組みを中心に解析されている。

論文の焦点の一つは、二つの住宅立法を中心とする都市政策の枠組みなり、意義をめぐる問題である。この点にふれるにあたっては、都市研究会の「都市住宅政策要綱」をとりあげておかなければならない。要綱<sup>3)</sup>は六項目からなりたっており、その内容は、建築敷地の造成、交通機関の整備、上下水道の完成、電気およびガスの供給、住宅の建築および建築事業の保護、そして、住宅に関する行政から構成されている。これは、もともと、住宅組合や住宅会社の設立という当面の住宅政策を中軸にして作成されたのであったが、のちに、「田園都市の奨励」という項目がつけ加えられたことから明らかとなり、E・ハウードの田園都市理論を受容し、これを都市区画整理による住宅地造成という手法によって実現しようという構

想が基本にすえられていたのである。

ここからよみとれるとおり、都市研究会は、都市住宅政策を都市計画の一環として位置づけ、郊外住宅地計画をめざし、宅地造成から関連公共施設の整備までを含めて、有機的かつ一体的なまちづくりの有り様を体系的に提示している。とくに、都市住宅行政に関しては、住居法の制定のほか、住宅の監督、都市住宅局の新設という政策が要綱に掲げられており、都市研究会では住居法要綱の作成に向けて調査する方針を定めた。しかし、その積極的な論議の展開はみられなかったのである。当時の大都市は、東京を含めて圧倒的に借家中心の市場で構成されていたために、借地・借家人の保護を狙いとする借地借家法の制定が当面する主要な課題とされ、ついで住宅組合法案および住宅会社法案が取り上げられるという形で住宅政策が展開していく。この結果、住居法制定論議は棚上げといつか見送られ、これらの住宅立法と切り離されてしまったのである。1927年の不良住宅地区改良法の制定に際しても、住居法は再び棚上げされ、見送られてしまうのである。

それでは、住宅組合法はどのように評価されるであろうか、この点をとりあげておこう。第一に、住宅組合法は中堅所得層に対して持家を取得させることを狙った政策として、たしかに一定の有効性をもっていたが、施策対象がかなり限定され、この政策だけで住宅問題のすべてが解決できるわけではないことも明らかであった。それ故に、中堅所得階層に対するもっと幅広い住宅供給対策として住宅会社法案の制定が要請されるのであり、また、さらに進んで、低所得層に対する国庫補助による公営住宅法の制定が、住宅組合法および住宅会社法と三位一体をなすべき政策<sup>4)</sup>として社会局官僚によって構想され、提唱されたのである。

第二に、住宅組合法が想定した住宅組合は、その規模があまりに零細で、かつ、多数組合の連合組織といった形をはじめから否定していたために、田園都市の建設、ないしは郊外住宅地の供給との関係では、その手段には到底なりえないという性格をもつ。わが国の住宅組合制度の仕組みと、それが本来めざそうとした目的との間には容易に

解消したいギャップとジレンマがあったといわなければならない。

つぎに、住宅会社法案についての評価はどうか、この点をとりあげておこう。第一に、住宅会社は田園都市建設の主体として、したがって、また都市計画事業の実施主体としても大きな期待がよせられていた。その意味で、住宅会社法案の挫折は、三位一体の住宅立法体系をつき崩しただけでなく、土地区画整理手法を住宅供給に結びつけていくべき実施主体を制度上欠落させてしまうことになったのである。この結果、都市計画事業制度としての一団地の住宅経営制度とその内容を具体化させていく途はこの段階では閉ざされてしまったといわなければならない。たしかに、当時、関一が指摘したとおり、田園都市なり新都市の建設ということになれば、政府が指導するか、補助金でも下付されるか、あるいは新法制の発布をまたなければその実行は思いもよらないという状況であったからである<sup>5)</sup>。

第二に、住宅会社法案は、この以後、大正期に設立される財団法人同潤会や耐火建築助成のための復興建築助成会社のモデルとされていった点では重要な意義がある。その反面、住宅会社法案の挫折は、総合的住宅法はもとより、公営住宅法の制定も欠いた状況の下で、住宅政策の決定的な立ち遅れを招く大きな要因になったと指摘せざるをえない。この結果、都市計画運動は、都市計画の実施主体を東京市に求め、後藤新平東京市長の東京市政要綱（いわゆる8億円計画）へ、そして、都市中央部の改造計画へ向かうことになる。

後藤新平の東京市政要綱と、その内容を継承し、発展させた東京復興計画が、この論文のもう一つの焦点である。筆者は、計画の構想とその変容、膨大な審議会の仕掛けとその内部矛盾、そして、とりわけ東京の再開発から生ずる開発利益とその帰着をめぐる政治的争点に視点を絞って、東京復興計画の根幹であった特別都市計画法——土地区画整理制度誕生の経緯を追求しようと試みた。ここでは、ニューヨーク市政調査会のC・A・ビーアドの進言と意見<sup>6)</sup>などをひきあいに詳細に論点を紹介したところである。復興計画は、これに要

する費用負担のあり方の問題をめぐって政治的決定が求められたが、その際の政治的争点は、特別都市計画法—土地区画整理の施方法と公共減歩をめぐる取扱いに絞られていった。結局、一割の公共減歩方式による土地区画整理事業が、復興事業の根幹をなすものとして、国と東京・横浜両市とによる分割施行の形で導入されることで決着したのである。

それでは、震災復興計画の意義はどのように評価すべきであろうか、この点をとりあげておこう。大震災は東京市の改造計画実現にとって障害となっていた多くの外観的要素を一掃したため、都市計画を実現する絶好の機会が到来する。しかも、後藤新平の内相就任は、東京市の弱体な行財政基盤という制約条件をこえて、中央政府のイニシアティブで上からの都市計画を実施していく可能性を生み出した。

しかし、第一に、強力な都市計画主体の創設を狙って後藤内相が提案した復興省の構想は、既成の行政構造に阻まれたため、閣議でいれられず、妥協の結果つくられた復興院ですら議会の反対でついに廃止を余儀なくされたことを指摘しなければならない。都市計画の主体は、中央政府のレベルでも行政セクショナリズムの拘束の前に確立できなかったのである。

第二に、都市改造の手法としては、後藤内相が提唱した土地整理案、すなわち焼土全部買上案に代わって、特別都市計画法が制定され、一割公共減歩方式による土地区画整理制度が導入されたことをあげなければならない。それは、ビーアドの提唱した受益者負担制や、開発利益の公共還元という面からみればかなりの限界があったけれども、復興計画の根幹をなす街路・公園・運河等の整備の手法として復興事業の中核にすえられ、都市計画法の機能を代行する役割を果たしたのである。

第三に、復興計画の内容についてはどうか。復興計画の対象は、焼失区域に局限され、その規模が大幅に圧縮されたこと、とくに、街路・公園計画が縮小され、地下鉄整備が計画から除外されるなど、計画内容は最低限のものに圧縮されたこと

である。このため、残された都市計画の課題は「無限」に大きなものであったといわなければならない<sup>7)</sup>。じじつ、復興計画は、東京市全域にわたる、あるいは都市計画区域をとりこんだ総合的都市計画の展開とは、はじめから切断されていたことである。このため、都市計画における「総合性」は確立されず、既成事実そのまま放置される結果をまねき、ここに、追いかけて行政のパターンを生み落とし、これを型として定着させることになったのである<sup>8)</sup>。

都市計画運動は、総合的都市政策の展開をめざしつつわが国の縦割り行政の構造に対して正面から挑戦を試みたけれども、挫折し敗北せざるをえなかったことを指摘しなければならないであろう。

### 3. 東京復興計画

拙著第二部は、震災復興計画の制度的基盤をつくった特別都市計画法の実施過程をとりあげている。ここでは、土地区画整理制度の枠組みとその展開および、さまざまな都市計画実験の経過とを、都市再開発行政という側面から再構成し、今日の都市再開発政策の原型をその創世紀に遡って追求しようと試みた。内容は三つの論文からなりたっている。

まず、1987年に発表した第二論文、「震災復興区画整理の実施過程」においては、特別都市計画法により実施された土地区画整理事業の仕組みを、事業主体と施行区域、都市計画としての決定手続、さらに、区画整理施行の手順と手続にわたって明らかにしようとした。具体的には、実施主体たる国と市との協力の仕組み、地主・借地人等地権者の参加、地区の整理計画と復興計画全体との調整の必要とその限界といった観点から土地区画整理の有り様を詳細に実態に即して紹介しようと試みた。その際、とくに住宅地、商業地、寺院地、および不衛生地区などをとりあげ、区画整理に伴う公共減歩の発想とその展開、諸要因の相互調整の経緯を中心に据えて、いわゆる町割・宅地割の整理作業と、地区の基盤整備との関連や町割・宅地

割の変更に伴う統一復興計画の変更手続をさまざまな側面から解き明かし、東京復興計画の「変容」の過程を生々と描き出したつもりである。とりわけ、区画整理の実施主体をどのように編成していくのか、つまり、区画整理の一元的管理体制の創設は、復興計画の統一の実施にとって不可欠の課題となる。以下、この点について若干ふれておくことにしよう。

復興院では、議会で修正可決された予算を前提に、当初、区画整理の施行方法に関しつぎの三つの案を検討している。一つは、国と市との共同施行案であり、同一地区を二つの主体で共同施行し、別途経費の分担割合等を定めるといふもの。二つは、国と市との分割施行案であって、市施行地区内の幹線道路用地については国で補償しようといふもの。三つは、国と市との分割施行を前提にしながら、官公吏兼任という手法によって一元的に統轄しようといふものであった。復興院内部の議論は、分割施行案に賛成者は多くなく、大方は国が代執行の方式により直接全面施行する方向に一旦は傾いた。しかし、最終的に議会の予算修正によって国の区画整理施行範囲が限定されている以上、国が方法の如何を問わず全面的に直接施行することは適当でないという判断に帰着したのである。この結果、国は、幹線道路建設にかかわる部分として、東京約100万坪、横浜約30万坪に限って施行し、残りは東京・横浜両市長の施行に委ねるといふ分割施行の方針が決定されていく。

それでは、国と市との分割施行に際して、両者の事業はどのように調整されたのであろうか。調整の仕組みは、国と市との出先機関の長を内務省の官吏が兼任する方法により内務省復興局を基軸にして、区画整理事業と街路建設事業とを一元的に管理できる仕組みをつくりあげたのである。具体的には、出先機関の長を兼任制にした外に、国が市の事業に協力し、事実上共同作業を行う形での区画整理助成地区制度、および、国・市間の土地補償費等経費負担調整手続きの三つからなりたっている。

また、都市計画の決定手続きにおいては、幹線・補助線街路はもとより、区画整理街路といわれる

細街路をも計画内容に含める形がとられ、街廓割（町割）だけでなく画地割（宅地割）まで、都市計画規則制が及ぼされた。このように、特別都市計画委員会は、区画整理街路の決定、変更にも関与することにより、事実上、画地割＝宅地割までを完全に規制する形をとって、区画整理委員会の町割・宅地割へのイニシアティブを抑えこむ仕組みをつくりあげたのである。

それでは、区画整理事業はどのように評価できるであろうか。さいごにこの点をとりあげておこう。文豪谷崎潤一郎は、震災前の東京について、「旧き日本が捨てられて、まだ新しき日本が来たらず、その執方よりも悪いケオスの状態<sup>9)</sup>にあると診断していた。彼は、震災後の東京の復興をふりかえり、それは「見事に成し遂げられたとは云え」「根本的な変革とまでは行かなかった」と判定し、「旧東京の不規則な街路の俵はなほ充分に跡を絶ったとは云ひにくい」との断定を下している<sup>10)</sup>。震災復興にかかわるこうした判断が下される背景として、われわれは、後藤内相の雄大な都市計画ビジョンにもとづく大規模な改造案が実行されずに終わったこと、復興計画が平面的な区画整理にとどまって、立体的な区画整理に至らなかったこと、そのために、区画整理は住宅供給を導く契機とならずに終わったこと、山の手の市街地がほとんど手つかずに旧態を保ったこと、そして、さらに、この山の手と郊外とが、震災後いっきに民間の手によるはげしい開発の嵐にまきこまれていったことを指摘しなければならない。

しかし、区画整理事業は、1919年の都市計画法の機能を代行する役割をはたし、一定の有効性と効率性を発揮したことも歴史的な事実である。第一に、それは、公共減歩方式によって街路・公園・運河などの公共用地を生み出す仕組みとして、都市計画上の「画期的大事業」<sup>11)</sup>と評価できるのである。区画整理の実施規模は3300 haにおよび、第二次大戦後の戦災復興事業の施行面積1274 haをはるかに上回っている<sup>12)</sup>。

第二に、それは、焼跡地域のほとんど全部におよぶ広範囲にわたって、街廓の状況を一新したことに顕著な特色を見出すことができる。とくに、

江戸以来の町割・宅地割を改革したこと、また、区画整理に併せて、地域制の制定と見直しとによって東京の土地利用の構造を根本的に再編成し、第二次世界大戦後の高度成長期にいたるまでの土地利用の原型を形づくったことである。しかし、反面、過小画地の積極的な整理を回避し、これを温存したこと、上物をふくめた立体的区画整理が実現しなかったために、それは、住宅供給を積極的に導く契機となることができなかつたことも確かな事実である<sup>13)</sup>。

第三に、区画整理制度は、復興事業を通じて、ほぼその原型を完成し、都市計画における最も有力な事業手法としての地位を確立したことであろう。しかし、区画整理制度そのものは、もともと地区的計画手法であって、あくまで個別のかつ部分的な都市計画に止まらざるをえないという決定的な限界をもつ<sup>14)</sup>。そして、この区画整理の手法と手続きとが、東京復興事業の経験をつうじて後追い行政のパターンを型として定着させていくことになったのである。都市計画のマスタープランと総合的な都市政策がこの歴史的時期においてすら確立されるべくして確立できなかったために、後追い行政と巨大な行財政投資の悪循環を生み落としていくことになる。

#### 4. 都市不燃化政策

第三論文は、1989年、「震災復興計画と都市再開発構想—共同建築組合法案の論理と構造」と題して発表された。この論文では、都市不燃化政策の一環として、かつ、その決め手というべき政策として内務省復興局が立案した共同建築組合法案をとりあげている。ここでは、核心となる共同建築の発想を、「立体的区画整理」の形で再開発という権利の再構成のための手続きを開拓しようとした構想として位置づけ、その制度化の契機と法案の枠組み、そして、挫折の根本的要因をさぐるよう努めた。つまり、この論文では、組合契約により併合される借地権を基礎として、建物の立体化・共同化を企図した共同建築構想を中心に、地権者の共同化と、これに伴う権利の調整手続きにまつ

わる問題に焦点をあわせて、法案の仕組みを解析しようと試みたのである。

復興計画論議の中では、東京を「不燃焼都市」に改造しようという構想は、復興院建築局長を経て東京市建築局長も歴任した佐野利器や、都市政策家の渡辺鉄蔵など、建築家・都市計画家たちの強い要請を背景に展開された。1922年に指定された近代的防火地区は震災後に見直しがなされ、大幅に拡大されるとともに、防火地区整備のための建築助成の導入と、建築助成株式会社の設立などの諸施策が実施に移されたのである。

そこで、耐火建築を経済的かつ効率的に推進していくためには、共同建築の促進が要請されたのであるが、そのためには、区画整理で生み出された零細な宅地・借地の合併・統合を進める手立てが必要であった。しかし、すでに述べたように、区画整理事業は、建築敷地に対する最小画地規制を伴わず、小規模・過小宅地の取用を大幅に制限して、事業執行の能率が極力追求されたのである。つまり、従来の土地権利者を追い出さないという区画整理の根本方針の下に、不整形な宅地は整形なものに是正され、若干の宅地分合も確かに行われたけれども、整理後には、広い街路に面して多くの狭小宅地が造成されるという結果を招いたのである。このような過小宅地の上に、土地所有者又は借地権者が、別々に単独で耐火建築を行うことはほとんど不可能であり、かつまた、著しく不利益となる場合が少なくないという状況であった。そこで、この過小宅地・借地の統合のための政策として、新たに立体的区画整理としての再開発政策構想が提起されていく。それが、共同建築の制度構想であり、具体的には共同建築組合法案の形で提案されたのである。

以上に述べたとおり、防火地区整備のための建築助成と共同建築とは不可分の政策といわなければならない。復興局は、東京市からの申入れをうけ入れて、共同建築の必要性を認め、防火地区内の共同建築に関する特別法を制定して、共同建築を規律する一方、これに対して助成を行うべく計画し、立案を進めた。この場合、共同建築組合法案には二つの問題があった。一つは、防火地区内

の借地権に関し、耐火建築物の建設に伴う借地権の変更と、これに伴う権利調整のための法律手続を特別に定める必要があることである。もう一つは、もっと根本的に、借地権の譲渡転貸について、法制度上の枠をとり払い、これに大幅な自由を付与することができるかどうか、この点は借地権の根本構造にかかわる問題であった。この二つの問題が、共同建築組合法案成立の前提条件となり、その成否の鍵をにぎることになっていくのである。

復興局は1926年1月10か条からなる「共同建築法案骨子」を公表したが、その内容は、共同建築の事業主体を防火地区内の地主と借地権者とからなる組合とし、この組合に対して、つぎのような特典をあたえて事業を促進しようというものであった。

- ① 多数権利者の同意があるときは、同意しない地主・借地人に対して組合への強制加入権を与え、加入不同意者に対しては、土地使用权を組合に譲渡せしめること。
- ② 組合に対する借地権の出資にあたり、民法612条（賃借権の譲渡又は転貸）の規定にかかわらず地主の承諾を要しないこと。
- ③ 登録税・地方税の免除措置等を設けること。

また、復興局は、防火地区内借地権について、借地権の延長を堅固な建物における更新の場合と同じく30か年とし、借地人の地主に対する請求権をみとめ、地代その他の条件については、借地権者と地主との協定により定めるという趣旨の法案を作り公表したのである。しかし、復興局の防火地区内借地権に関する法案は、結局、司法省との調整がとりつけられずに挫折してしまう。そして、最終的に仕上げられた防火地区内借地権処理法案は、司法省の復興局への修正要求の線でとりまとめられ、防火地区内借地権について、借地人の権利保障の規定はまったく盛り込まれず、かつ、共同建築法案とは切り離して議会に提出されていくことになる。このことは、共同建築法案を具体化していくにあたって決定的に大きな制約条件になってしまったのである。

それでは、市政調査会・建築学会の共同建築組

合法案の内容はどうか、つぎにこの点をみておこう。法案要項<sup>15)</sup>は25項目からなり、まず、防火地区内の一団の土地の使用権者（これは、所有者又は借地権者をいう。）が共同して耐火構造の建物を建築する場合には、共同建築組合を作ることができる（第4項）と定め、防火地区内の地主・借地権者で共同建築組合を設立できるものとしている点は復興局案と同じである。つぎに、防火地区内の借地権については、その存続期間はすべて組合設立の日から30年と定めたこと（第10項）。第三に、組合加入を欲しない所有者および借地権者については、組合は所有権又は借地権を買い取り、又は土地所有者に対し、借地権を設定できるものとした（第7項）ことである。これらの二点は、法案要項における防火地区内借地権の取扱いの特色である。さらに、法案要項は、組合事業の施行にともない、地上の在来物件の除却に関する費用負担を組合に課し、完成した共同建築の割当・分割方法を具体的に規定した（第13項、第16項）。また、市政調査会及び建築学会では、上記提案に加えて共同建築組合の財政、区分所有権の法制等の確立、ならびに、過小宅地の造成防止策を具体的に提案したのである。

共同建築組合法案は、復興局案、市政調査会・建築学会案のいずれをとっても、第一に、防火地区内借地権の保護にかんする立法的解決をその前提条件としていた。第二に、共同建築組合に対する権限の付与に関して、土地所有者および借地権者に対する組合への強制加入と、借地権の出資とその譲渡・転貸を想定していた。このため、借地権の譲渡・転貸の自由の拡大を含めて、借地権の強化ないしは自由化が強く要請された反面、土地所有者の制限という大きな課題がはさまれていたのである。

震災後の焼跡借地権・借家権の保護に関しては、すでに1924年7月に借地借家臨時処理法が定められ一連の措置が講じられていた。それによると、第一に、滅失建物又はバラック（仮設建築物）の借主（借家人）に新建物の先借権（優先借家権）が認められたこと、第二に、家主たる借地人の同意だけを条件に借家人の建てるバラックの保護規

定が設けられたこと、第三に、借地人の建物が震災により滅失した場合にも借地権の存続が認められ、借地権の登記も建物の登記もなくとも、借地権に一定の期間の対抗力が与えられたことである。第四に、地代・家賃など賃貸借条件変更の裁判手続が新たに導入されたことである。

以上の措置は、非常時立法として、焼跡の借地借家人保護のために「相当徹底した」法律であっただけに、土地所有権はかなり制限されることとなった。しかし、臨時処理法はあくまでも、罹災地の借地借家関係の動揺を沈静化させるための緊急対策ないし暫定措置であって、それは、賃借権の譲渡・転貸制限に対する「制限」の拡張規定にはなっても、根本的には借地法の構造を変革するものではなかったのである。依然として、借地法は、所有権と切り離して借地権を自由に譲渡・転貸する途を拒み続け、1927年の防火地区内借地権処理法は、この線で決着していくことになる。共同建築法案の成否は、この借地法の構造と、これにより設定される防火地区内借地権の有り様とによって、根本的に規制されたのである。

内務省内に設置された法令審査会では、復興局提出の共同建築組合法案につぎのような反対意見が出された。これは、一つは、地主・借地人・借家人等の錯綜した権利義務を法文上明確に解決することは困難だということ。二つは、共同建築組合に対して土地所有者の強制加入を行うことは、公益上問題であり、所有権の制限になるということにあった。

そして、この第二の意見が最も有力な反対意見であった。土地所有者の組合への強制加入が認められないならば、共同建築組合法案は立案の根底を失うことになるのである。いずれにしても、内務省法令審査会は、共同建築に対して極めて消極的な見解をとって、これを葬り去ったのである。

復興局の意向も、1926年の夏を迎え、区画整理による建物移転工事が最盛期を迎えようとしており、本格的な本建築の時期となり、耐火建築強制に伴う借地条件の変更問題、その紛争処理対策を重視せざるをえなくなる段階にさしかかってきていたのである。また、この時期の復興局汚職の摘



発と、これによる幹部の辞職が、法案を制定法までもっていくエネルギーを喪失させたことも否定しがたい。共同建築組合法案は、防火地区内借地権処理法と切り離され、復興局で別途引続き検討が行われたが、ついにその議会提案を見送られてしまったのである。

共同建築組合法案は、借地権を出資せしめ、その「合同」を前提として、かつ、所有権者、借地権者を組合に強制加入させようとしているだけに、借地権の譲渡・転貸の制限をとり外して、借地法の仕組みを根本的に変更しようとする狙いをもつものであった。また、それだけに、借地権の有り様を通じて土地所有権の内容そのものの制限を迫るという問題提起を含んでいたことが注目されるのである。

共同建築組合法案が課題として取り組んだ過小画地対策は、もともと区画整理事業の一環として、区画整理の段階で解決されるべき課題であった。この意味で、共同建築組合法案が共同建築を立体的区画整理として位置づけ、その構造と手続きを具体的に提案したことは、今日の「立体的区画整理」ないし「立体換地」の原型として注目してよいであろう。新たな都市再開発手法の創出というこの点で、共同建築組合法案の今日的意義があるというべきである。

さいごに、不燃都市建設の目標と共同建築の構想について若干の評価を加えておくことにしよう。都市の不燃化政策という観点からみるならば、震災復興計画における防火地区の拡大と建築助成政策は極めて大きな前進であった。新たに集団的防火地区を拡大し、建築助成政策を実施したこと、さらに、建築助成株式会社を創設し、耐火建築・共同建築の途を切り拓いたことは画期的なことと評価すべきであろう。

また、共同建築組合法案に関しては、第一に、伝統的な木造都市から近代的な「耐火高層」都市へと都市像、都市のイメージを転回させようとしたことにおいて重要な意義をもつといえる。第二に、「最低建築敷地単位」の概念の設定と、これにもとづく土地利用構想は、都市計画の基本課題に関する問題提起としての意味をもつといえる

であろう。第二次大戦後の戦災復興計画において、最小画地基準が一応設定され、それが建築基準法にとり入れられるべきものとして考えられていたことは、この問題提起をうけとめたものとして注目に値する。第三に、共同建築を過小宅地の整理・統合と結びつけようとした構想として構成された共同建築組合法案制定の試みは挫折したけれど、これを通じて立体的区画整理として権利を再編成する仕組みと手法を具体的に提案したことは注目すべき点である。

以上に指摘した意味で、大正期の都市不燃化政策－防火地区・建築助成政策・建築助成株式会社および共同建築組合という一連の構想は、第二次大戦後の日本の都市再開発行政の起点としての意義をもつといえるであろう。

## 5. スラムクリヤランス

第四論文は1991年に拙著刊行の際に「不良住宅地区改良法の構造」と題して書き下ろしたものである。この論文では、まず、不良住宅地区改良法制定の前提として、内務省社会局が設立した第三セクター・財団法人同潤会が手がけたモデル改良事業をとりあげ、それをもとに立案された不良住宅地区改良法案の枠組みと問題点を明らかにしようとする。とくに、不良住宅地区改良法案が都市計画法や、あるべき住宅監督制度という課題と切り離されたという問題と、それが住宅地再開発手法として定着する経緯を明らかにしている。

すでに述べたとおり、社会政策行政の立場から大正期都市政策の推進にあたった社会局官僚は、住宅組合法、住宅会社法および公営住宅法からなる三位一体ともいえるべき住宅政策構想をもっていたのである<sup>10)</sup>。とくに、公営住宅法については、イギリスの住宅政策をモデルとして、国庫による手厚い補助・助成を基本にした自治体による公営住宅制度の創設を想定していた。不良住宅地区改良法は、国庫補助制度としての公営住宅政策を具体化したという意味で、まさに画期的な意義をもつ。

また、住宅会社法案制定の試みは挫折したけれども、その政策形成の段階で想定された住宅事業

主体としての住宅会社は、かなり違う形ではあるが、この時期に震災後の応急住宅対策の一環として設立された財団法人同潤会の形で実現されたのである。同潤会は、住宅供給事業の目的で設立された特別行政機関（ad hoc authority）として都市自治体と併存・並立する住宅行政主体としてこの時期にその組織を確立していくことになる。この意味で同潤会は、不良住宅地区改良法とこれに基づく国庫補助住宅制度の導入と並んで、住宅政策における縦割り行政を形成する決定的な契機となったことを指摘しなければならない。

さて、もう一つの側面として、住宅政策は、居住水準の保障と併せて、適切な住居費負担の確保という点から、最低生活保障、つまり、公的扶助政策の形成との関連をぬきに論じられないが、この面で社会局の取組みは著しく遅れていたのである。日本の新救貧法ともいうべき救護法の制定は、不良住宅地区改良法よりも2年遅れて、1929年によりやく実現していく。したがって、住宅行政は、最低生活保障政策による支援をうけられずに、公的扶助政策の拡充の動きと並行する形で、不良住宅地区改良法案が立案されたため、この面でも居住水準や家賃政策の有り様は大きな制約を蒙らざるをえなかったといわざるをえない。

不良住宅地区改良法は、以上にとりあげたような制約条件の下で成立した。住宅地区改良事業によって供給された住宅は、わが国公営住宅行政の起源をなすものであり、その枠組みと制約条件は、現代日本の再開発行政のあり様を大きく制約するものともなっているのである。

不良住宅地区改良法の枠組みとその特質について、ここで簡単にふれておくことにしよう。第一の特質は、同法が個別法ないし事業法として、都市計画法と切り離される形で制定されたことである。同法立案者の一人、藤野恵は、同法を都市計画法と一般法・特別法の関係に立たない、特定の地区における不良なる居住状態の改良を目的とする「対症的特別法」だと規定したのは、両法の相違に着目した判断を示したものであろう。マスタープランをもたないのみならず、都市計画との接点ないし接着点をもたない個別事業としての

み、改良事業は存在したのである。

第二の特質は、不良住宅地区改良法は、総合的住宅法制—住宅監督制度の構想と切り離されて成立したことである。しかも、改良法は、不良住宅の判定基準のみならず、あるべき住宅基準を定めることができなかつたため、住宅法規としては、総合性を全く欠くものであったといわなければならない。このため、民営借家に対する家主の住宅改良責任を問う手続きを事実上欠落させ、民営借家の住宅水準を家主の意のままに放任させ、制度上、不良化防止の歯止めを欠くという致命的限界をもたざるをえなかつたのである。

第三の特質は、改良事業の施行に伴う受益者たる地主にたいして、受益者負担制度をあえてとり入れなかつたことである。法案起草者の一人は、その理由について、「受益の限度を定められず、特別の負担を課するのは適当でない」からだと説明しているが、それは、開発利益の公共還元にたいする内務官僚の姿勢の有り様にかかわるだけでなく、イギリス住宅法制の考え方とは決定的に異なる対応だといってよい。

第四の特質は、不良住宅地区改良法が公益法人についても内務大臣認可より事業主体としての途を開いたことである。この結果、社会局による同潤会の設立に伴い、国・東京市という二つの事業主体が並立・併存する構造をつくり出し、東京における住宅行政を複合化し、政策調整のありようを制度的に大きく規定していくことになったといわなければならない。この結果、個別の事業法、そして国庫補助事業を通じて、都市行政と密接にかかわる住宅行政の分野においてすら、縦割り行政が強烈に貫徹していく契機になるのである。

住宅行政は、第二次大戦後、厚生省社会局から建設省住宅局へ移管され、一元化されたが、縦割り行政が都市行政の展開を制約している現実には些かも変わりがない。むしろ、その領域は大幅に拡大し、発展し続けているといつてよいであろう。そして、総合的住宅政策と住宅法制の立ち遅れが、都市住宅行政の成立を妨げ、都市住宅水準の有り様を大きく規定するとともにアフーダブル・ハウジングの実現を制約しているといわなければならない。

らない。

## 6. おわりに

以上にみてきたとおり、筆者は、もっぱら自ら手がけた主要な論文を中心に大正期における日本都市政策形成の研究の跡を辿ってきた。ここでは、大正期の住宅・都市政策の形成過程を明らかにするとともに、東京の「復興計画」がなぜ「都市再開発行政」に限定され、そこに帰着していったのか、このような視点から復興計画の軌跡と到達点をつきとめ、復興計画のディレンマを明らかにしようとしてきた。

すでに述べたとおり、筆者は東京の復興事業を区画整理の手法を応用した「都市計画の一大実験室」ととらえ、その経験と実績が、耐火建築助成制度の創設や、立体的区画整理のための共同建築組合の設立、さらには共同建築組合法案、不良住宅地区改良法といった、今日のがわが国における都市再開発制度の原型が作り出されていった経緯を裏づけたつもりである。

また、東京復興事業を通じて作りあげられた都市行政の仕組みが今日にいたるまでのわが国住宅政策ならびに都市政策の枠組みを創出し、そして、それを規制する基本的条件を形づくっていることを明らかにすべく努めてきた。

わが国の都市行政の構造のもとでは、総合的・統一的都市政策はもとよりのこと、都市管理という概念すら成立しえないといわなければならない。それ故に、巨大都市東京の管理・制御と、これによる「均衡のとれたまちづくり」という今日的課題は、縦割り行政の構造との取組みなくしては打開の手掛りを見い出すことはできないのではなかろうか。

### (注)

- 1) 福岡、1991、p. 13参照。
- 2) ビーアドの都市理論とその評価については、赤木須留喜「都市行政研究の回顧と展望」東京都立大学都市研究組織委員会編『都市研究の現状と課題(中)』1974、pp.17-24参照。
- 3) 福岡、1991、pp.37-39参照。
- 4) 内務省社会局官僚による三位一体ともいうべき住宅立法政策の提唱については、福岡、1991、p.65参照。
- 5) 関一『都市政策の理論と実際』1966、都市問題研究会、p.113。
- 6) C・A・ビーアド(1964)所収の「東京復興に関する意見」(同書、pp.280-304)参照。
- 7) 小倉、1930、p.259。
- 8) 福岡、1991、p.187およびpp.322-323参照。
- 9) 『谷崎潤一郎全集』第2巻、1934、中央公論社、p.9。
- 10) 前掲書、p.19。
- 11) 小倉、1930、p.257。
- 12) 越沢、1991、pp.230-231参照。
- 13) 区画整理の評価については、稲垣栄三『日本の近代建築(下)』1979、鹿島出版会、p.250参照。
- 14) 赤木須留喜「福岡峻治著『東京の復興計画—都市再開発行政の構造』」『法律時報』63巻12号、pp.112-113参照。
- 15) 市政調査会・建築学会の共同建築組合法案要項については、小倉、1930、pp.184-188参照。
- 16) 注4)参照。

### 文 献 一 覧

- 赤木須留喜  
1977 『東京都政の研究』未来社
- 石田頼房  
1986 「日本における土地区画整理制度史概説 1870-1980」『総合都市研究』第28号
- ウィリアム・A・ロブソン  
1968 (東京都企画調整局・財団法人東京市政調査会編)『東京都政に関する報告書』
- O E C D(建設省監修、国際都市政策研究会訳)  
1986 『都市への警告—O E C D対日都市レビュー—政策勧告』商事法務研究会
- 小倉庫次  
1930 『復興正史』宝文館
- 越沢 明  
1991 『東京の都市計画』岩波書店

- |                                |      |  |
|--------------------------------|------|--|
| 小玉 徹                           | 1986 | 「関一と住宅政策－第1次大戦後日本住宅政策の形成過程」『大阪の歴史』第18号 |
| 「震災復興と「助成会社」」『日本史研究』294号       | 中邨 章 |  |
| C・A・ビード(東京都政調査会訳編)             | 1933 | 『都市計画と東京市政』敬文堂                         |
| 1964 『東京の行政と政治－東京市政論』東京都政調査会   | 西尾 勝 |  |
| 高木鉦作                           | 1966 | 「都市計画の行政制度」『都市問題講座(7)・都市計画』有斐閣         |
| 1950 「都市計画法」『日本近代法発達史』第9巻、勁草書房 | 福岡峻治 |  |
| 高野雄一                           | 1991 | 『東京の復興計画－都市再開発行政の構造』日本評論社              |

#### Key Words (キー・ワード)

Reconstruction Plan for Tokyo (東京復興計画), Urban Land Adjustment Project (土地区画整理事業), Urban Redevelopment System(都市再開発制度), Urban Housing Policies (都市住宅政策), Structure of Tokyo Municipal Administration (東京市政の構造)

The Making of Municipal Policies in Modern Japan  
and Problems of Municipal Administration

Shunji FUKUOKA

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University  
*Comprehensive Urban Studies*, No. 50, 1993 pp. 79-91

In this article, I have attempted to clarify the framework of municipal policies and the problems of municipal administration by looking back on my studies of Japanese municipal policies of the Taisho Era.

The Reconstruction Plan for Tokyo after the great earthquake of 1923 brought forth the urban land adjustment projects. This type of project proved to be an influential model for urban renewal projects to improve infrastructure.

I have attempted to describe how the prototype of Japanese renewal systems, such as the Slum Clearance Act and the Association for the Joint Construction of Buildings (Kyodo Kenchiku Kumiai) were produced, and how they were based on the Urban Land Adjustment Project.

The administrative structure for urban renewal was based on the Post-earthquake Reconstruction Project of Tokyo and set the conditions which still restrict present municipal policies in Tokyo.

This article will present some suggestions for Japanese municipal studies to examine present urban problems.