

# 近代京都の市街地形成と土地区画整理事業

上野 裕\*

## 摘要

近代京都の都市形成に果たした土地区画整理事業の意義について地域論的な観点から考察した。この事業は、1920年代の人口急増と都市発展に対して、市街地を取り囲む形で計画・実施され、スプロールの拡大を防ぎ、整然とした街区からなる郊外地域を創出していった。都市計画事業として実施されたが、高燥地の北部では組合による居住環境整備の下、良好な住宅地が形成され、今日に継承されている。他方、南西部では市街地化の進行、地権者の多さから組合結成には至らず、多くの地区が市代執行で実施された。区画整備の進行とともに地価上昇をみ、工場のほか商店、住宅などの立地する混在地域へと変容していった。事業の実施においては、当該地区の自然環境や交通整備など地域的条件、地区住民（組合員）の取り組み姿勢が大きく影響した。平安京以来の歴史の継承性（格子状街区割など）を強く意識しかつ近代的思想も取り入れ作成された「敷地割報告書」が事業計画の基盤をなした。

キーワード：近代都市形成、土地区画整理事業、敷地割報告書、京都市

## I はじめに

明治以降の産業の近代化は都市を中心に展開し、大正期に入ると都市への急激な人口集中とともに居住環境の悪化や市街地の無秩序な拡大を顕在化させ、その対応策が求められるようになった。こうした背景のもと都市発展の方向性をコントロールすることを目的にした都市計画法が1919（大正8）年に制定された。それまでの近代産業の育成、教育・研究、医療機関などの創設と軌道敷設を伴う主要街路の拡幅など産業インフラを柱とした、いわば施設（点）と街路（線）から周辺町村を含む面的な都市づくりへの転換である。

とくに居住地形成という面から同法に基づく土地区画整理事業（以下「区画整理」と表記）は、整然とした宅地開発を推進する政策として大都市を中心に組み込まれ<sup>1)</sup>、新たな市街地あるいは当時の郊外を創り出したという点で、近代の都市形成を特徴づける政策であり空間現象といえよう（片木篤ほか、2000）。また、都市計画法そのものが「官」の計画として「官」による都市づくりと位置づけられてきたが（本間義人、1986）、「区画整理」は、名古屋や大阪に多くみられるごとく地権者からなる組合を結成し、むしろ「民」の力があって計画、実現されていった<sup>2)</sup>。組合結成を含めた行政側と住民側の関わりがこの事業の実現については新たな都市空間の形成に大きく影響を及ぼしたといえよう。

---

\*龍谷大学文学部 E-mail : h-ueno@let.ryukoku.ac.jp

本論では、「区画整理」によって創出された地域が都市内の良好な住宅地として今日に引き継がれている京都市をとりあげ、「区画整理」について地理学的視点から検討を加えていく。拙稿(2010)でも指摘ように、京都市も他の大都市同様に大正中期から都市計画法に基づく用途地域の指定とこの事業の導入(1925(大正14)年)によって秩序ある都市空間構造の形成やその拡大が進むが、これらについて建築学、都市計画学、歴史学から多くの研究(高橋ほか、2003など)がなされている。こうした中で、鶴田・佐藤(1994)、中川(2008)による「区画整理」地区の街区割など計画学的観点からの指摘と、その推進役となる行政側からみた導入プロセスの解明は、本論の問題意識とも重なる点があり以後の考察においてもさらに参照したい。

しかし、当然のことながらこれら既往研究では「区画整理」そのものの動向を対象とし、地域との関わりに対する踏み込みは強いとはいえない。では地理学からのアプローチはどうか。管見する限り大阪を取り上げた天野の研究(2000)のみで、そこでは「区画整理」とくに組合の設立経緯、市電の誘致や公園建設という視点からとらえ、推進する組織や人物などの存在の重要性を指摘している。

これらの研究成果から地理学の課題として次のよう点が考えられる。近代の都市形成とくに郊外住宅地形成という視点の中で、「区画整理」の位置づけを明確にする必要がある。この事業の導入・実施プロセスと市街地化の関わり、そこでは鶴田・佐藤(1994)の指摘に関わる街路、公園、広場など建造環境からなる街区の特徴あるいは分譲価格、さらに土地所有の変化や住宅地の階層化などが課題となる。その際、計画・実施する地域の持つ歴史的、自然的な条件、さらに地域社会のあり様、リーダーの有無・考え方なども重視したい。またこの事業の推進役となる行政側のとくにプランニング(計画思想)がどのようなものであるか、そして現実の事業実施との乖離を含めその理由も検討課題となる。加えて事業実施された地域での住民が新たな空間をどのように消費し使用しているのか、さらに住文化の新たな形成がみられるのかも興味深い課題である。

こうした中で、本論では、とくに歴史都市ということふまえ、「区画整理」の新たな市街地形成における位置づけ、導入プロセス、空間的な展開、導入地区の事例の検討から、近代の都市形成を特徴づける郊外形成との関わりそしてこの事業の果たした役割を明らかにしたい。さらにこうした近代化事業が歴史の継続性とどのように関わるのかという点にも言及したい。

## II 戦前期郊外化における土地区画整理事業の位置づけと実施プロセス

### 1. 住宅の郊外化と土地区画整理事業

戦前期の郊外住宅地は、その多くが土地会社や私鉄によりホワイトカラー層(以下、新中間層と表記)を対象に開発された(水内・綿, 1996; 松田, 2003; 大平, 2009)。郊外は都心から離れた緑豊かな専用住宅地で近代的な生活様式や、居住文化の形成される地域とした「ブルジョワ・ユートピア」(ロバート, 1990)に対応する新たな都市空間となっていく。京都市の場合、

戦前期の郊外の住宅地化は大きくは3つの居住形態によって進められたといえよう。

第一タイプは1910年代から始まる新中間層向けの住宅地形成で衣笠園（1.4万㎡）、南禅寺旧境内の別荘地、下鴨下河原町（9.9万㎡）、北白川小倉町（6.6万㎡）などからなり、主に北部の高燥地と東山麓に形成された。この他には小規模な工場跡地（岡崎）や公家邸宅（烏丸一条）も一部別荘地化した（石田潤一郎ほか、1988；1991；矢ヶ崎、1998；小原、2014）。これらは民間の土地会社による住宅地開発が主流で、その規模は東京や大阪に比べ小さいが、街区割は方格状の計画性の高いものであった。しかし、市街地全体の将来的発展を見据えたものではなく、新中間層を対象とした投機的、営利的な開発であったといえよう。

第二タイプは、京都市に隣接する西、西南部の周辺村（朱雀野村、大内村など）の低地で工場が多く集まる地区での住宅地化である。第一のタイプとほぼ同時期に始るが、中川（1990）が指摘するように、この地域には京都市よりも低い地方税、京都市の戸別税に対する家屋税、地価の安さを背景に多くの簡易住宅建設などによって、工業労働者を中心に多くの人口流入がみられた<sup>3)</sup>。第一タイプとは対照的にブルーカラーの薄給者からなり居住における経済負担のより低い住宅地で、産業革命時に旧市街に隣接し工場や労働者の集積するデッキンソンの都市内部構造モデルの中間地帯に対応するといえよう。この段階では、両タイプは居住環境の面で大きく異なるが、ともに計画的な市街地化誘導策の中で展開しているのではないという点では共通するといえよう。

そして第三のタイプが、大正から昭和初めにかけての「急激ナル都市膨張ノ勢ハ右計画発表（街路拡築・新設）ト相俟テ農耕地ノ宅地化ヲ促シ雑然無統制ナル不良市街ハ日ヲ遂テ出現ニ至リ都市経営上看過スベカラザル状態トナリタルヲ以テ之ガ対策ヲ講ズルノ緊要ナルヲ痛感シタルト」<sup>4)</sup>という状況のもとで計画、実施されたのがこの「区画整理」で、これによって昭和初期には旧市街地を取り囲む新たな郊外住宅地が形成されることとなる。この事業は、前二者に比べ規模と計画性という点で郊外住宅地域形成に果たした役割ははるかに大きい。さらに第二次大戦後の都市づくりのインフラ整備をなしたという点でも重要である。このタイプを含めた戦前期の住宅地開発は都市人口の急増に対応する形で明治後期から顕著となるが、東京や大阪でみられるような市域外の遠方に飛び地的に広がることはなかった。周囲が山に囲まれた盆地地形であることが開発を制限し、また当時、京都市の街自体が居住環境に恵まれた地域と認識されていたこと<sup>5)</sup>などによるといえよう。

## 2. 土地区画整理事業の実施プロセス

### 1) 都市計画街路建設と土地区画整理事業の導入

都市計画法に基づく「区画整理」は、新たな秩序ある土地区画を造り出す手法として関東大震災（1923（大正12）年）の復興に導入されるなど有効な土地政策（越沢、1991）と認められたが、その導入、実施においてだれが事業主体となるか、減歩率をいくりにするかなどクリアすべき多くの課題をかかえている。事業主体は地主など土地所有者からなる組合であるが、それが

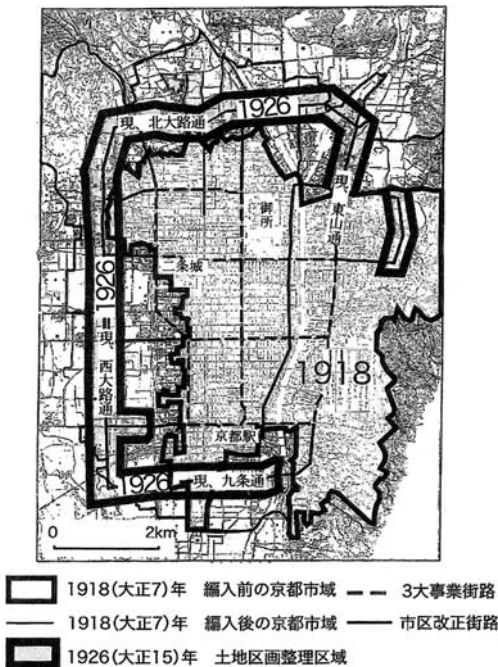
結成できない場合や途中で解散する場合もみられた。これに対し都市計画事業として公共団体施行によっても実施された。前者を都市計画法12条認可の任意的土地区画整理、後者を13条認可の強制的土地区画整理とそれぞれよばれた(石田頼房, 1986)。

京都市の場合は、この事業が1918(大正7)年の新市域を貫通する市区改正街路(1919(大正8)年計画)、そしてそれを引き継ぐ形で翌年に制定された都市計画法のもとで、現在の北大路通や西大路通など15路線(1921(大正10)年決定)と一体となり、かつ市街地のほぼ全域を取り囲む形で、そして13条と12条認可によって実施されたことに大きな特徴がある(第1図)。他の都市ではみられない画期的な「区画整理」で、郊外の整備や乱雑な道路建設・開発を防ぐ点でも高く評価された(楠原, 1928)。「区画整理」の導入までの過程を整理したのが第1表で、これから導入の前後(1920年代)において、3つの事業がほぼ同時並行的に行われていたことがわかる。1つは1921(大正10)年から始まる都市計画街路新築拡築事業、2つめは1922(大正11)年に設置された京都市の敷地割調査会<sup>6)</sup>による市街地およびその周辺の街区割や街路幅員の標準の策定作業で、その後の都市計画事業としての「区画整理」(13条認可)の基礎をなす、3つめは1925(大正14)年に始まる民間施行(12条認可)による「区画整理」である。

この中で、最初の都市計画事業である街路建設は受益者負担への強い反対などもあり予定通りには進まなかった(石田頼房, 1987)。そこでこの環状街路建設と「区画整理」を一本化し実現する検討が1925(大正14)年に始まり、翌年には実施されることとなった。その骨子は<sup>7)</sup>、環

状街路の沿線に街路の等級に応じて土地区画整理地を定め(150間(270m)~120間(220m))、地主に受益者負担として沿線の用地を提供させ、京都市が地上物件の移転費と街路建設費を負担し、さらに区画整理地では京都市指導の下で組合結成をめざし、結成が難しい地区は京都市の代執行で実施するというものであった。これによって施行面積は1926(大正15)年には1,035ha、さらに1928(昭和3)年には1,405haまで広がった<sup>8)</sup>。

事業実施にあたっては、京都市では1925(大正14)年に「土地区画整理助成ニ関スル規程」、京都府でも1927(昭和2)年に「土地区画整理助成規程」のもと組合結成に対し助成金が供出された。さらに、京都市は、代執行の手続き規定、地区外の受益者負担の制度、建物のある宅地の強制編入などについて内務省に申請し、1931(昭和6)年の都市計画施行令改正の



第1図 第二次大戦前の土地区画整理区域  
(内務省都市計画課(1927)、『都市計画要鑑 付図』  
(復刻版1988年, 柏書房)を基に作成)

第1表 土地区画整理事業導入の推移

年	市区改正・都市計画 15 事業路線計画	敷地割調査会と土地区画整理
1918（大正 7）	市区改正条例の準用，16 町村編入	
1919（大正 8）	京都市市区改正委員会結成（内務省） 市区改正道路計画決定 （15 路線，44.4 km） 都市計画法制定	
1920（大正 9）	都市計画京都地方委員会の再結成	
1921（大正 10）	都市計画道路新設拡築事業決定 （10 年計画） 15 路線の建設開始，進捗せず （*1927 年で計画の 1/6）	
1922（大正 11）		京都市敷地割調査報告書原案作成 敷地割調査会の設置（京都市）
1923（大正 12）	[特別都市計画法（震災復興）]	京都市都市計画敷地割報告書
1924（大正 13）		都市計画敷地割調査会規定の制定（京都市） （区画整理のための補助道路と敷地割の基準を 審議） 都市計画法に基づく用途地域の決定 都市計画展覧会（大丸呉服店 11 月 15 日～11 月 24 日）
1925（大正 14）		京都市土地区画整理助成ニ関スル規程（5 月） 組合施行「小山茶ノ木」ほか北部地域（10 月）  環状道路と土地区画の一体化の研究開始（5 月） 京都市長から市会へ（10 月）， 知事から都市計画委員会へ申達（11 月）
1926（大正 15）		都市計画京都地方委員会で決定 [1,035 ha]（8 月） 都市計画展覧会（大丸呉服店 9 月 21 日～9 月 30 日） 土地区画整理課（京都市）の新設（11 月）
1927（昭和 2）		土地区画整理助成規程（京都府）
1928（昭和 3）		土地区画整理事業地区：1,405 ha に拡大
1929（昭和 4）		
1930（昭和 5）		
1931（昭和 6）		都市計画施行令の改正 （第 3 条認可の施行法，受益者負担の徹底）
1932（昭和 7）		京都市による最初の代執行着手 1938（昭和 13）年まで実施

『京都市史』、『京都都市計画小誌』（1929）、中川（2008）などを参照に作成。

下で、翌年から代執行に着手することとなった（大森，1933；鶴田・佐藤，1994）。

## 2) 敷地割報告書と街区形成

戦前期の「区画整理」が現在の市街地形成に果たした役割の大きさを示すのが第 2 図である。北部の格子状の秩序ある街区からなる住宅地はこの事業に基づき形成され，また街区が天正地割に基づく古い市街地の縦長の長方形に対して横長の長方形が卓越していることなどが読み取れる。そこで，この秩序ある市街地化を進めた計画的な街区割について，「京都市都市計画敷地割



第2図 第二次大戦前の土地区画整理区域  
(太線で囲んだ部分, 地形図は「京都東北部」「京都市西北部」1996)

報告書」(1923(大正12)年<sup>9)</sup>)を中心に整理しておきたい。

この報告書は「都市ノ敷地割ハ、道路計画ト相俟テ、都市計画中最重要ナル部分ニシテ、都市ノ平面計画ノ根本ヲナスモノナレハ、是レカ決定ニハ、宜シク諸方面ヨリ観察精査シテ、慎重ナル研究ヲ要スルコト勿論ナリトス」で始まり、さらに「吾京都市ノ如キハ、暫ク現状ニ従ヒ、徐々ニ其進展ヲ待チ、以テ将来ノ変化ニ適合スル計画ヲ要スルモノナリトス」と述べ、都市の近代化は各々の都市のもつ自然環境や歴史的条件を重視し進めるべきであることを示唆している。そして、1922(大正11)年に市の中央部を対象とした街区の現状調査の結果と平安京の延喜式制敷地割、欧米のそれとを比較し、京都市の敷地割の現況とあるべき標準を提起し

第2表 『京都市都市計画敷地割報告書』(1923(大正12)年)の概要

<p>十、計畫ニ對スル大體觀觀念</p> <p>一、從來ノ京都市ハ、南北街ヲ主トセシモ、住宅ニ對シテハ、東西線ヲ主トスルコト、光線直射ヲ受クルニ便ナルヲ以テ、住宅區域ハ勉メテ此方針ヲ取ルコトトス、從テ、南北ノ交通上、多少ノ不便ヲ來ス事ヲ免レサルナリ。</p> <p>二、主要幹線ハ、從來ノ建造物ヲ顧慮セス、可成直通スルニ勉ム。</p> <p>三、第二次ノ路線、局部的ノ道路ハ、在來ノ建造物ニ應シ、多少ノ屈曲ヲ忍ビ現状ヲ尊重セリ。</p> <p>四、「ブロック」ノ厚ハ、各道路ノ配置ニヨリテ定リ、各道路ノ配置ハ、現在ノ道路及地物ニ順應スルヲ要スルカ爲一般論トシテ先キニ定メシ標準ニ一致セシムルコトヲ得ス、廣狹大小、種々ノ變態ヲナスモ亦止ムヲ得サルナリ。</p> <p>五、丘陵起伏スル地、又ハ住宅地域ニテ風致ヲ望ム場所ハ、道路必スシモ直線タルヲ要セス、寧ロ知性ニ應シ、曲線を配シ、勾配を緩和シ、美觀ヲ添ヘ、單調ヲ避ケントス。</p> <p>六、各屋敷ノ間口奥行ヲ限定シ、極端ナル統一制ヲ取ルハ、到底本市に適用ス可キニアラズ、兩街路間ノ奥行ハ、各人ノ富ノ程度、及希望に應シテ占有セシメ必スシモ二等分セズ、又間口も或ル單位ノ倍數ト限ルコトナク、隨意ニ廣狹自由ナラシムルモノトス。但シ一方ノ殘地、一部宅地を成シ得サルニ至ルモノニ就テハ、相當ノ制限ヲ設クルモノトス。</p> <p>七、更ニ小路ヲ要スル場合モ随意トス、是レ將來ニ應シ、改廢ス可キモノニニシテ、三十間内外ノ兩街路間住宅、商業地域ノ混雜ハ、大局ニ影響ナシ、暫ク自然ノ推移ニ任スヲ便トセン。</p> <p>八、一系統ノ街路幅員ハ、某局部ニ於テ現存地物ノ爲狹少トナルモ、其程度ニ依リ許容セントス、大ナル樹木、由緒アル建物、墓地等ノ爲メニハ、其部分ヲ狹マ、トシ、或ハ迂回シ、又ハ其レヲ圍ミテ周リニ街路ヲ作ルモノトス。</p> <p>九、現在市内ハ多ク其儘トシ、主トシテ郊外地將來ニ應スル計畫ヲサ樹テタリ。</p> <p>十、歐米各都市ニ見ル斜線ノ配置ハ、勉メテ之ヲ避ケ、本市從來様式ノ長方形ヲトレリ、斜線ハ日本建築ニ對シ、甚シク其敷地造成に不都合ニテ、交通上ノ利便、是レト相償ハサルヲ思ヘハナリ。且各角點ニ壯麗ナル觀牝鹿ナル建造物ヲ得テ、都市ノ美觀ヲ飾ル如キハ、容易ニ望ム可カラサルモノナル可シ。</p>
---

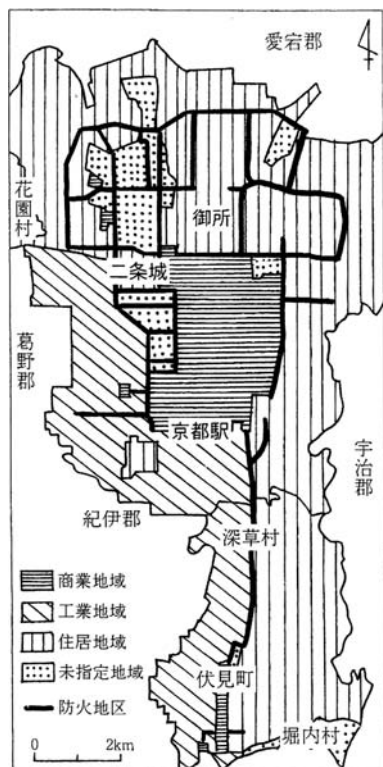
たものであるが、そのまとめとなる部分を第2表として掲載した。

この中で、最初に指摘されているのが、「従来ノ京都市ハ、南北街ヲ主トセルモ、住宅ニ対シテハ、東西線ヲ主トスルコト、光線直射ヲ受クルニ便ナルヲ以テ、住宅区域ハ勉メテ此方針ヲ取ルコトトス、従テ、南北ノ交通上、多少ノ不便ヲ来ス事ヲ免レサルナリ」で、街区割が格子状という点では歴史を継承しているが、日射を受ける東西線を主とする近代的な街づくり思想が反映されたといえる。2つ目の主要街路は可能な限り直通することが望ましいが、その他の街路は既存の建造物や地物に応じて屈曲することも可能であることも一様に近代的な改造でないことを示そう。最後の10番目の指摘にも歴史性を重視していることが見て取れる。そして9つ目に「主トシテ郊外地将来ニ応スル計画ヲ樹テタリ」とあるように、この報告書がその後の「区画整理」を行う上での基礎となっている。

そして具体的な標準も提起された。街区幅の標準は、「商業地域・住居地域（下）」で25.85間（47m）、「住居地域（上）」で30.25間（55m）、「工業地域 丙・乙種」で24.5間（44m）、「工業地域 甲種」で110間（198m）と、都市計画法の下で同時期に指定された用途地域（第3図）と対応する。この標準については、特等・1等・2等から6等の7種類とし、それぞれ18間以上・15間（27m）・12間（22m）・9間（16m）・6間（11m）・4間（7m）・3間（5m）とする。

さらに軌道を敷設する街路は単線の場合4等（幅員6間）以上、複線の場合3等（幅員9間）以上とし、1等街路には遊歩道または植樹帯を、4等以上の街路には歩道を必ず設け、道路の角地の屈曲部は中心線の半径50間以上の隅切を行うことなどからなる。

この提起を受け、1924（大正13）年に結成された敷地割調査会特別委員会によって4年後の1927（昭和2）年に「区画整理」の基礎的設計案がまとめられ、街区規模は東部・北部の住宅地区で東西50~70間（90~126m）、南北25~30間（45~56m）とし、西部工業地区で東西40~70間（72~126m）、南北40間（72m）、南部工業地区で東西60~80間（108~144m）、南北50~60間（90~108m）と決定した<sup>10</sup>。先の報告書の街区幅は奥行のみを示したもので、「区画整理」の南北の規模に対応することとなるが、住宅地域についてはほぼ一致するが、工業地域については、先の報告書で取り上げた「工業地域丙・乙種」が工場の立地しつつある地域で24.5間（45m）としているのに対し、「区画整理」では40間（72m）前後とし広い区画となっている点で、工業化の進展をめざした街区割の反映ともとれる。なお、



第3図 都市計画用途地域図（1924年）  
（京都市（1983）『建設行政のあゆみ  
付図』から作成）

「同甲種」の110間(198m)は、この時点ではそれほどの大工場が立地することが想定できていないことによる。この事業は用途地域と一体化させつつ都市づくりのインフラ整備を確実に推進する役割を果たしたと理解される。

### 3) 土地区画整理事業と土地会社による宅地開発

1920年代の計画的な郊外の住宅地化は次の3タイプが同時に進行していった。最初の本格的な住宅開発は土地会社による新中間層を対象とした北白川小倉町で、1925(大正14)年に第1回分譲が始まった。そして同年に組合による12条認可の「区画整理」が市街地の北部(洛北)の小山花ノ木地区と紫竹地区で実施され、翌年の1926(大正15)年に都市計画事業として市街地を囲郭する13条認可の「区画整理」が決定される。

この中で、小倉町の住宅開発は区画整理の街区形成の手法を取り入れ、南北25間(45m)、東西26間(47m)のほぼ正方形の街区を基本に南北4本、東西5本の街路(幅員3.5間(6m)、3間(5m))からなる新たな宅地景観を出現させた(第4図)(中嶋, 1995)。最初に分譲は一戸当たり96~323坪(317~1066m<sup>2</sup>)で最も多いロットが104坪(343m<sup>2</sup>)であったが、第2回からは78坪も分譲に加わり、4回に分譲(1925(大正14)~1937(昭和12)年)で約2万坪(7万m<sup>2</sup>)すべてを売却することになる(高橋・中川, 2003)。購入者は学者、医師、銀行家、企業経営者など富裕層を対象とした宅地であった(田中, 2007. 小原, 2009)。

1929(昭和4)年の敷地南側の今出川通が拡張、直線化され百万遍・銀閣寺道間に路面電車が開通し、翌年には東方文化学院京都研究所(現在の京都大学人文科学研究所)が開設されたことなども分譲を進めた要因といえよう。

しかし、この小倉町は都市計画区域に入っていたため、第2回分譲(1930(昭和5)年)からは「区画整理」の基準に合わせた街区割となる。それまでのほぼ正方形から南北25間(45m)、東西50間(90m)の長方形の街区に変わり、かつ角地では隅切りも行われ、街区形態に開発時期の違いが刻まれることとなる。この後も、小倉町は良好な住宅地であり続け、むしろ隣接する北白川土地区画整理組合などは小倉町の25間(45m)・50間(90m)の街区に整合するように区画されていった。小倉町は京都における住宅地形成の先駆けをなし、「区画整理」の街区形成にも影響を及ぼしたが、その後は大



第4図 倉町住宅分譲地と北白川土地区画整理区域  
(「分譲地」「区画地」「通」を加筆)  
(京都市都市市街地整備課蔵)



規模な「区画整理」によって形成された街区の中に取り込まれるような形となった。

#### 4) 土地区画整理事業推進の背景

京都市の場合、この事業の中心が都市計画事業として計画、実施され、その大半が民間の組合からなる東京、大阪、名古屋などの大都市とは大きく異なる。12条認可の民間組合による施行は23件、13条認可は26件で大差ないが、その面積は後者が3倍以上となる<sup>11)</sup>。この背景には何よりもこの事業に対する行政側の対応の遅れがあったといえよう。それは、「区画整理」が制度化される以前の市街地の開発は、すでに人口集積、市街地拡大が始まった大都市では耕地整理事業によって市街地開発が進められていた。東京で125、名古屋で28、横浜で26、大阪で12、そして神戸で20地区と展開していたが、京都は6地区に止まり<sup>12)</sup>、しかもそれらはいずれも農業基盤整備であった（鶴田・佐藤、1994）。耕地整理事業による市街地整備の経験がほとんどなく、また「区画整理」の導入自体も外周街路の建設を進めるための方策という見方もでき、他の大都市と比較し組合の結成と「区画整理」の実施において行政側の取り組みは十分ではなかったといえよう。

しかし、そうした状況の下で市街地がスプロール的に拡大し早急なる対応策に迫られ、かつ先行する他の大都市に学ぶことで、前例のない大規模な「区画整理」が行政側の手によって計画、実施されることとなった。そして、この事業の決定から実施までの短期間で、街の姿を変えかつ土地所有権、減歩などに関わる市民の知識、理解を深め、また協力してもらうために、市民向けの「京都市都市計画展覧会」などを開催した。この展覧会は1924（大正13）年11月と2年後の1926（大正15）年9月の2回実施されるが、前者は京都大丸呉服店主催、京都府・市の都市計画課等の後援で行われ、平安時代から京都を通覧する時代参考品のほか都市計画に関わる図面が多数出品され、後者は京都市の主権によるまさに目前に迫った「区画整理」を中心とした展覧会で、初日のだけでも会場の大丸呉服店には25,000人の入場者があったという<sup>13)</sup>。主催が民から官への交代さらに市民の関心の高さは、京都市の近代的な都市づくりにおけるこの事業の意義の大きさを示そう。また京都市新聞紙上においても都市計画および区画整理の理解を求める次のような記事が連載された。

京都市都市計画課による「京都市の発達史（一）～（五）」（1925（大正14）2月23日～2月27日）は、今回の都市計画事業の意義を、京都市街が平安時代から長い歴史の上に形成されていることの再認識、都市美や戦乱からの復興と対応させつつ述べている。翌年の「一般市民の心得ねばならぬ市の区画整理案 その計画理由－施設方法（上）（下）」（1926（大正15）年9月8日～9月9日）は、市土木局の市民向けに配布したパンフレット「京都市都市計画・土地区画整理とはどういうことをするのか」を再度新聞に掲載したものである。郊外市街地化における役割、施行方法や手順、この事業による利益などをわかりやすく説明している。そして「市民の利害に大関係ある区画整理と補助道路（一）～（一九）」（1926（大正15）年8月31日～9月19日）は、京都の都市問題の現状とその対策としての都市計画、土地区画整理事業の必要性とその内容を、より具体的に都市計画担当者や学者等によって述べられている（秋元、2009）。これらの記事に共通

するのは、新たな都市づくりのための都市計画事業が平安京以来の歴史性を断ち切るのではなく、むしろ延長線上にあるという考え方がベースにあることである。そうした認識を市民にもってもらおうことが、大規模な区画整理を成しえた要因の一つともいえよう。

### Ⅲ 土地区画整理事業の空間的展開

#### 1. 京都市の土地区画整理事業のタイプと空間的分布

京都市の「区画整理」は、上述したように他の大都市に比べ13条認可による公共団体施行のウエートが大きい、導入においては、まず都市計画事業区域で組合結成を優先し、結成が困難な場合には京都市施行（1932（昭和7）年以降）となる2タイプによって実施された。これに12条認可の民間施行も含めると、「区画整理」は第3表に示すように、①個人・共同施行、②組合施行、③13条認可の組合施行、④13条認可の京都市施行の4タイプからなる。その分布は第5

第3表 第二次大戦前に認可された土地区画整理地区一覧

民間組合による施行（都市計画法第12条認可）

① [個人・共同施行]

図番号	地区名	施行面積 ha	認可年	換地処分年
1	小山花ノ木	1.3	1925(大正14)	1925(大正14)
2	吉田近衛	0.7	1930(昭和5)	1931(昭和6)
3	島津一人	7	1939(昭和14)	1970(昭和45)
4	東向	1.5	1940(昭和15)	1943(昭和18)
合計		10.5		

② [組合施行]

図番号	地区名	施行面積 ha	認可年	換地処分年
5	紫竹	8.7	1925(大正14)	1927(昭和2)
6	紫野門前	24.6	1926(大正15)	1935(昭和10)
7	加茂第一区	18	1926(大正15)	1935(昭和10)
8	加茂第二区	11.8	1928(昭和3)	1931(昭和6)
9	高德寺	4.8	1927(昭和2)	1930(昭和5)
10	洛北第一工区	22.3	1927(昭和2)	1931(昭和6)
11	洛北第二工区	3.1	1931(昭和6)	1932(昭和7)
12	紫竹芝本	15.7	1929(昭和4)	1936(昭和11)
13	北白川	39.8	1929(昭和4)	1948(昭和23)
14	松平筑前	4.2	1931(昭和6)	1956(昭和31)
15	平井高原	18.9	1931(昭和6)	1939(昭和14)
16	上堀川	26.4	1932(昭和7)	1937(昭和12)
17	桃山	36	1932(昭和7)	1943(昭和18)
18	加茂之荘	25	1934(昭和9)	1940(昭和15)
19	上桂	7.8	1934(昭和9)	1954(昭和29)
20	桂駅西口	21	1934(昭和9)	1948(昭和23)
21	松賀茂	19.5	1936(昭和11)	1941(昭和16)
22	今宮	65.5	1939(昭和14)	1960(昭和35)
23	洛南	50.4	1940(昭和15)	1956(昭和31)
合計		423.5		

都市計画事業として施行（都市計画法13条認可）

③ [組合施行]

図番号	地区名	施行面積 ha	認可年	換地処分年
24	西ノ京北部	12.4	1928(昭和3)	1950(昭和25)
25	西院北部	37.3	1928(昭和3)	1954(昭和29)
26	西紫野	28.1	1929(昭和4)	1936(昭和11)
27	東紫野	54.5	1929(昭和4)	1936(昭和11)
28	下鴨	44.8	1930(昭和5)	1938(昭和13)
29	西七条	137.1	1931(昭和6)	1960(昭和35)
30	西寺	118.2	1931(昭和6)	1944(昭和19)
31	金閣寺	28.7	1931(昭和6)	1941(昭和16)
合計		461.1		

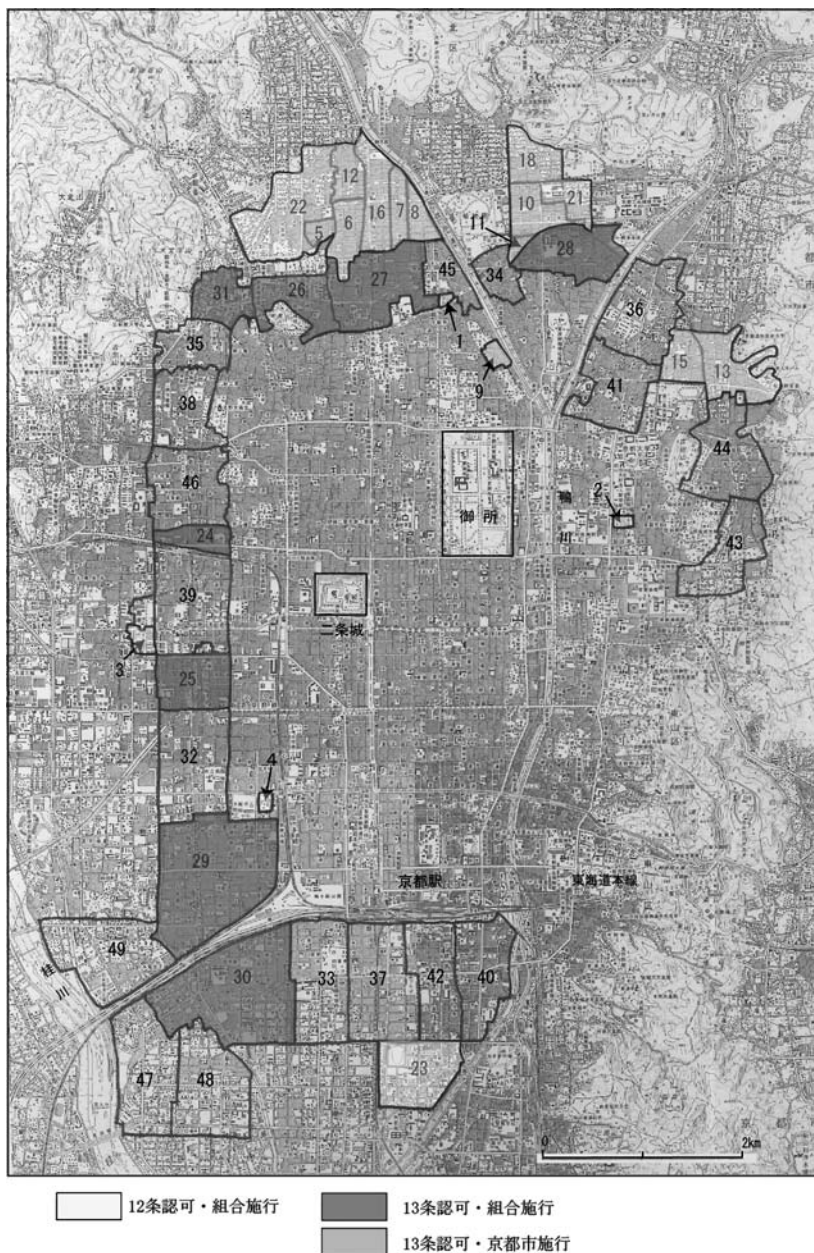
④ [京都市による施行（市代執行）]

図番号	地区名	施行面積 ha	認可年	換地処分年
32	西第一	71	1932(昭和7)	1939(昭和14)
33	南第一	63.4	1932(昭和7)	1940(昭和15)
34	西第二	28.7	1934(昭和9)	1941(昭和16)
35	北第一	16.5	1933(昭和8)	1939(昭和14)
36	東第一	64.9	1935(昭和10)	1943(昭和18)
37	南第二	76.8	1935(昭和10)	1956(昭和31)
38	西第三	45.5	1935(昭和10)	1960(昭和35)
39	西第四	71.1	1935(昭和10)	1967(昭和42)
40	南第三	57.9	1936(昭和11)	1951(昭和26)
41	東第二	47.4	1936(昭和11)	1960(昭和35)
42	南第四	57.2	1937(昭和12)	1943(昭和18)
43	東第四	31.2	1937(昭和12)	1958(昭和33)
44	東第三	58	1938(昭和13)	1959(昭和34)
45	北第二	14.9	1938(昭和13)	1943(昭和18)
46	西第五	48.3	1938(昭和13)	1960(昭和35)
47	吉祥院西	80.5	1939(昭和14)	1960(昭和35)
48	吉祥院東	72.3	1941(昭和16)	1965(昭和40)
49	吉祥院北	79.9	1941(昭和16)	1966(昭和41)
		985.5		

(京都市『京都市の区画整理』2007, 4-5より作成)

図に示した。

まず、施行件数は①②合わせて23件、③④合わせて26件と大差ないが、施行面積の一件あたりはそれぞれ18.9haと55.6haで、都市計画事業区域での規模の大きさが確認できる。しかし、都市計画事業区域の26地区の施行面積は、最小で12.4ha（西ノ京北部地区、第5図の24）、最大で137.1ha（西七条地区、同図の29）とその広狭の差が大きく、地区によるこの事業への対応



第5図 第二次大戦前に認可された土地区画整理地区の分布  
 (京都市(2007)『京都市の土地区画』の付図より作成)

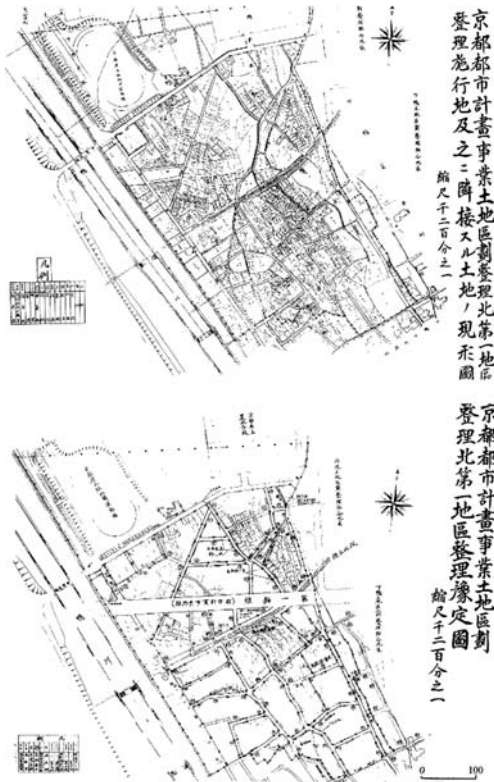
が異なることを示す。事業認可、すなわち開発のスタートは12条認可の小山花ノ木地区（同図の1）の1925（大正14）年で、そこから10年間にわたって4タイプが併存しながらもっとも進展する時期となる。ただし、事業認可され工事が始まって最終的な換地処分が戦後に持ち越される地区もあり、とくに④京都市施行に多い。これらについて、上述した土地利用の現状と将来の方向性を示す用途地域を参照にみてみよう。

12条認可の①②はいずれも京都市北部<sup>14)</sup>の「住宅地域」に指定された地域からなる。この中で大正末から昭和初期に開発され郊外住宅開発の嚆矢をなすのが、賀茂川右岸の紫竹（第5図の5）・紫野門前（同6）・加茂（同7, 8）・紫竹芝本（同12）・上堀川（同16）地区からなる地域である。高燥で住宅地に適する地域とした京都市の指導、助成を受け、そのほとんどが農地であった地域<sup>15)</sup>を住宅地化していくこととなる。またこの地域は、その大半が旧大宮村に属し大正初めまでの土地所有者をみると7割以上が当該地域以外に居住することも<sup>16)</sup>、積極的に組合を結成し住宅建設という投機的な土地利用を進める要因になったと推察される。事業を遂行する組合員数（土地所有者）は、紫竹地区の33人から加茂地区の102人と差があるが、工事着工から1～3年で完了している<sup>17)</sup>。この他、洛北（第5図の10, 11）・加茂之荘（同18）・松賀茂（同21）地区、さらに東部の北白川（同13）・平井高原（同15）地区もほぼ同様の状況のもとで組合を結成し住宅地化を図ることとなる（藤岡・西村、1968）。洛北地区については後述するが、北白川地区は上述した土地会社による小倉町住宅開発の延長線上の住宅地化であるが、都市計画線である白川通り（12間（22m）道路）以東の宅地化は戦後のこととなる（石田潤一郎ほか、1988）。

13条認可の③④の地区は都市計画街路の北大路通、西大路通、九条通、東大路通に沿って分布する。西大路通の西ノ京北部地区（第5図の24）の北側と北大路通の各地区は「住宅地域」、東大路通の地区は「住宅地域」「未指定地域」で、西大路通の西第4地区（同39）の南側と九条通は「工業地域」で、対照的な用途地域となっている。

この中で北大路通から西大路通の場合、住宅地域に適した高燥な地域で12条認可同様に組合を結成し宅地化を進めた地区（下鴨・東紫野・西紫野・金閣寺（第5図の28・27・26・31））と組合結成に至らなかった地区（北第一・北第二・西第二・西第三・西第五（同34・45・35・38・46））からなる。後者の京都市施行となった地区の理由は短期間での土地所有者の合意が得られなかったことがあげられるが、そうした状況を生む背景には、この事業が始まるまでにすでに宅地化率が8割を占め入り組んだ土地所有関係にあったこと<sup>18)</sup>などがあるだろう。例えば北第一地区の現況と「区画整理」予定図を比較すると、都市計画街路第1号線（現、北大路通）は予定通り東西の直線街路となるが、その他の計画街路はすでに市街地化した現況の街路に制約を受けていることが理解される（第6図）。

「工業地域」となる西大路通の南半部から九条通にかけても組合結成と未結成の地区に分かれるが、その背景は北大路通の地区と同様とみてよかろう。西第一（第5図の32）と西第四（同39）地区は当初組合を結成しそれぞれに西院南部、西ノ京南部という組合名のもとで事業をスタートさせたが、組合員の希望がまとまらず解散し京都市施行となった経過がある。ちなみに組



第6図 北第一地区の土地区画整理による街路街区の変化  
(京都市都市市街地整備課蔵)

合員数は西第一地区が202名、西第四地区が184名と多いことも原因したといえよう<sup>19)</sup>。組合結成できた地区は、規模それほど大きくない西ノ京北部（同24）と西院北部（同25）地区、そして農地が多く残り土地所有者も多くない西七条（同29）と西寺（同30）地区である。しかしこれらの地区は換地処分決定が戦後にずれ込むこととなる。工業地化の進展（工場立地）との影響がみてとれる。東大路通の各地区も本来は「住宅地域」となるはずであるが、すでに鐘ヶ淵紡績の京都工場（1908（明治41）年操業開始）や多くの広巾友禅工場が立地する<sup>20)</sup>東第一地区（第5図の36）は「未指定地域」となっている。なお、この「未指定地域」は工業化を図る地域に設定される場合が多い。

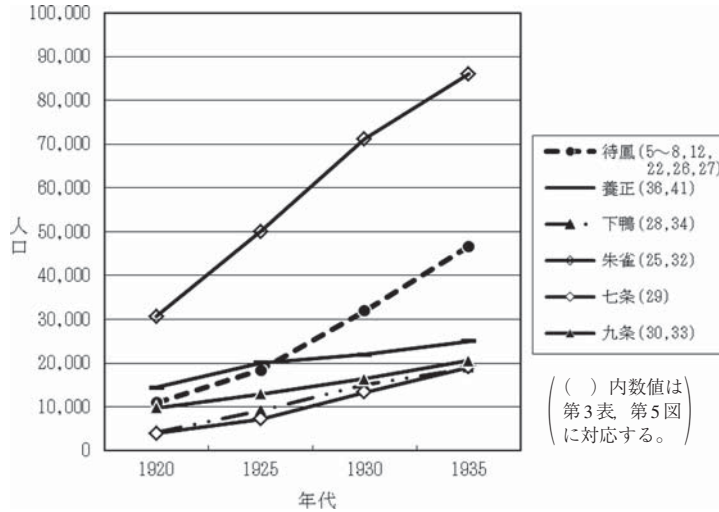
以上から、①タイプの地区は小規模で分散し住宅地化という点ではほとんど影響をもたない。②タイプの地区は1920（大正9）年代後半から洛北の高燥地に集積し京都の郊外住宅地化を推進したといえよう。③タイプの地区は都市

計画事業区域であるが、組合結成できた地区は②タイプと一体化する北部住宅地と耕地が広く残る西南部に多い。④タイプの地区はすでに人口が増え住宅地の立地もすすみ既成市街地化しつつあり、また組合員数が多いため組合結成が困難で、むしろこの事業が再開発事業的な性格をもつことになる。

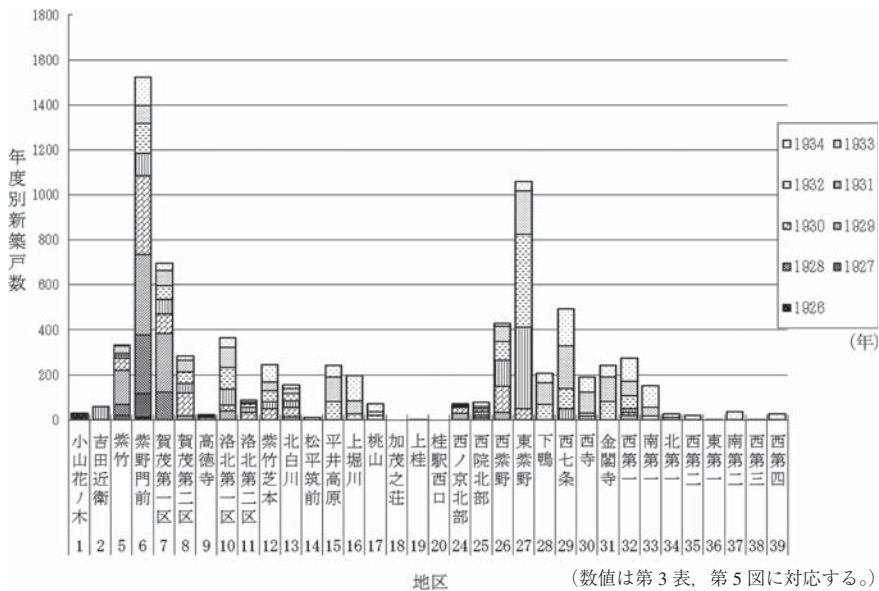
## 2. 土地区画整理事業の進展過程

「区画整理」は、地域をどのように変え、市街地化をどのように進めたのかについて、事業導入から10年後の人口変動、工事の進捗状況、住宅建設の動向の関わりからみてみよう。

第7図は国勢調査の統計単位である元学区（小学校区）の、事業導入前の1920（大正9）年から京都市施行も加わり急速に「区画整理」が進んだ1935（昭和10）年までの人口推移をみたものである。この間、人口増加の著しいのが、西院北部（第5図の25）と西第一（同32）地区を含む朱雀学区である。この地域の中でも特に西院北部地区では、「区画整理」が始まる以前から工場立地と自然発生的な市街地化が進み、事業着工が組合結成から7年後の1935（昭和10）年と遅くれ、その間も工場や人口増加が進んだ。逆に、西第一地区は京都市施行で進められ、1932（昭和7）年に工事着工し、2年後には完成した<sup>21)</sup>。



第7図 土地区画整理事業導入前後の人口変動 (1920-1935年)  
(国勢調査報告書より作成)



第8図 土地区画整理地区の新築戸数の推移 (1926-1934年)  
(『京都市土地区画整理事業概要』1935年より作成)

次いで人口増加の多いのが北大路通の紫竹・紫野門前・加茂 (第8図では「賀茂」と表記) 第一第二・紫竹芝本・西紫野・東紫野 (第5図の5, 6, 7, 8, 12, 26, 27) 地区を含む待鳳学区である。この地域はとくに「区画整理」が進む1925 (大正14) 年以降に急速に人口が増え、かつ第8図の新築住宅も上位を占めることとなる。これらの地区は、いずれも事業認可とともに工事に着手し数年で完了をみ、北に広がる民間組合施行の事業とともに戦前期における典型的な郊外住宅地形成の基盤を築いたといえよう。その他、「未指定地域」の東第一 (第5図の36) と東第二

（同 41）地区を含む養正学区、「工業地域」の西寺（同 30）と南第一（同 33）地区を含む九条学区、同じく「工業地域」の西七条地区（同 29）を含む七条学区、そして「住宅地域」の下鴨（同 28）と北第一（同 35）地区の人口はいずれも漸増傾向にある。この中で、組合を結成した 3 地区（西寺・西七条・下鴨）は、1932（昭和 7）年と 1933（昭和 8）年に工事着工し 1935（昭和 10）年までにはほぼ完了するが<sup>22)</sup>、京都市施行の地区も 1932（昭和 7）年からほぼ同時期に実施された。

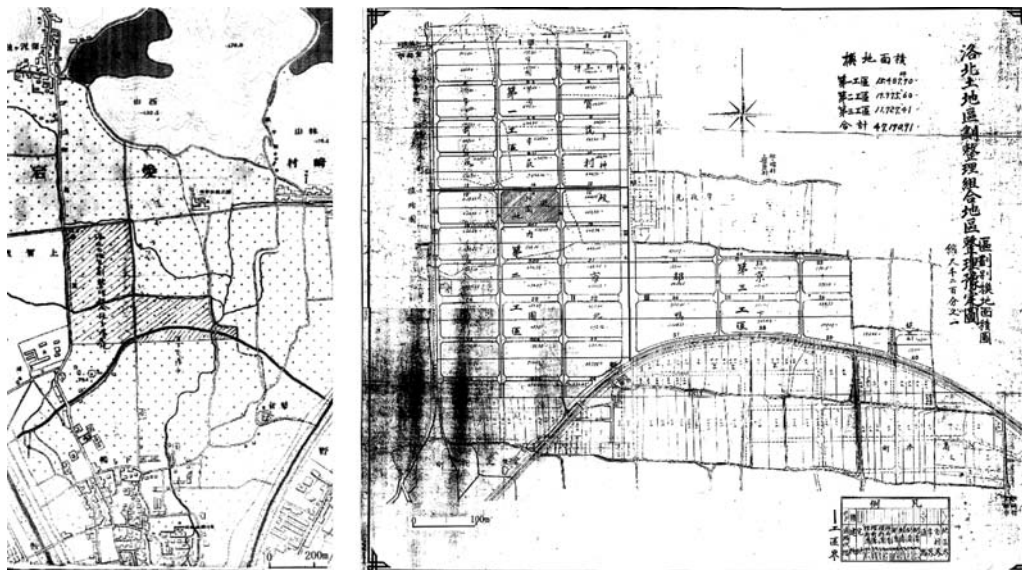
しかし、新築住宅は地区により進展に違いがみられる。「工業地域」の地区での新築住宅が少ない中であって、西七条地区のそれは北部の「住宅地域」に匹敵する数である。堀子川と天神川の流れる低湿地で洪水にも見舞われる地域であったが、この事業とともに「堀子川天神川ハ之ヲ改修シテ土地ノ利用ニ便ナラシムルト共ニ地区ノ排水ヲ完全ナラシメ」<sup>23)</sup>という河川改修と、多くが耕地であったことが住宅建設を進めることに繋がったといえよう。逆に「住宅地域」の北第一地区は上述したようにすでに住宅の立ち並ぶ市街地を形成することで新築住宅はほとんどみられない。

1920（大正 9）～30（昭和 5）年代の人口推移と新築住宅戸数は、この事業が洛北の新たな良好な住宅地の形成、そして工場の立地と人口急増しつつある西南から南部およびすでに住宅地となっている北部での再開発事業的な性格をもつことを改めて示そう。その後の外縁での秩序ある市街地化にもこの事業が影響を及ぼすこととなる。

### 3. 「住宅地域」と「工業地域」の土地区画整理事業

北大路通を中心とした地域と西大路通を中心とした地域は、用途地域ではそれぞれ「住宅地域」と「工業地域」に指定されているが、そのことも含めて事業の進展に上述したように相違が認められる。ここでは入手できた文書資料と区画整理予定図などを手掛かりに、「住宅地域」の洛北（第 5 図の 10, 11）、加茂（同 7, 8）、「工業地域」の西第一（同 32）地区からその相違についてさらに探してみたい。

北部の「住宅地域」となる洛北地区については、『洛北土地区画整理組合助成一件 昭和 4 年』と『洛北土地区画整理組合 昭和 9 年』（いずれも京都府立京都学歴彩館蔵）があり、次のようなことが指摘される。1927（昭和 2）年申請し翌年に 57 名で結成<sup>24)</sup>された組合は、京都市に編入される直前の上賀茂村の 71,400 坪（23.5 ha）を京都府助成のもとで「区画整理」をおこなった。その範囲は第 9 図に示すように耕地率 96.7%<sup>25)</sup>の農村で、土地所有者は地元の上賀茂村および隣接する下鴨地区（第 5 図の 28）をはじめ京都市在住者からなる。街区割は敷地割の基準に沿う東西 40～50 間（72～90 m）、南北 25～30 間（45～54 m）であるが、建築敷地面積は一戸当たり 59.77 坪（197.2 m<sup>2</sup>）と事業地区全体の中でも最も大きい。また坪単価も 31～54 円、売買価格は 3,382.39～6,108.18 円とこのあと記す地区よりもかなり高額となっている。このことは「高級住宅地ヲ出現セシムル目的ヲ以テ後退建築線ノ規程ヲ設ケ東西線ニ対シ平屋ノ部分ハ一間以上、二階ノ部分ハ二間以上後退セシメ以テ新築ニ際シ統制ヲ加ヘタリ。其他風致ヲ添フル為疏水



第9図 洛北地区の土地区画整理事業区域 (左図：予定地，右図：街区割)  
 (京都府立京都学歴彩館蔵『洛北土地区画整理組合助成一件』1929年による)

分線ノ堤防ニ桜，楓ヲ新植セリ。]」<sup>26)</sup>とあるように家屋を街路から2~4m程度後退させかつ建蔽率を50%程度に押さえ、街区全体としても植栽を設けるなど組合が最初から高級住宅地形成を目指したことも一致する。そうした個々の家屋や街区全体は、当時のまちづくりの視点にもなった都市美(中島，2009)を具現化した組合の取り組みともいえよう。

同様の傾向は加茂地区(第5図の7, 8)においても、『大京都の都市計画に就て』(1931年)<sup>27)</sup>の記録から見る事ができる。この地区は1918(大正7)年に京都市に編入され事業は京都市助成のもと、1926(大正15)年に組合結成、翌年に工事着工、1930年竣工と短期間で区画整理を実現した。1930(昭和5)年当時の総戸数は493戸で、1戸当たりの建築坪数は平均37.7坪(124.4m<sup>2</sup>)、建坪のそれは17.58坪(58m<sup>2</sup>)と洛北地区よりも分譲規模は小さいが、坪単価は44円とほとんど変わらない。家屋は和式木造407戸、和洋折衷83戸、2階建て414戸、そして下水道完備も完備された新たな居住空間が形成された。そこでの住人は平均世帯人員4人弱で、俸給生活者156人、商・工・農等実業経営者87人、医師・弁護士・美術家等自由職業41人、労働者48人、学生を含む無職133人と、中間層が多く住む地域であることが認められる。

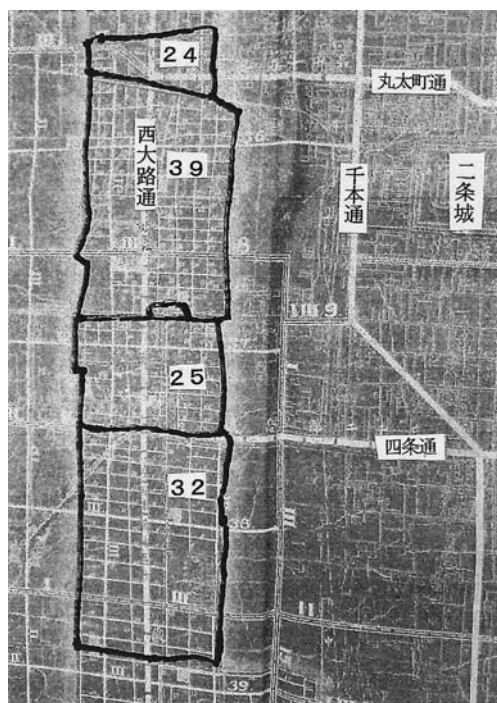
洛北地区と加茂地区は今日においても京都の良好な住宅地となっている。この要因として、北部の高燥地という住宅地に適した地形環境、都市計画街路の新設と北大路通の路面電車開通(1930(昭和5)~1934(昭和9)年)<sup>28)</sup>という交通条件の整備などとともに、都市計画区域の事業に先行し積極的に組合を結成し、最初から良好な住宅地を創造する計画をたて「区画整理」を推進した組合員の意識に注目する必要がある。

他方、「工業地域」の西第一地区(第5・10図の32)は、西大路通に沿う東西700m、南北1kmからなり、1928(昭和3)年には西院北部地区(同25)に対して西院南部地区として組合を



結成したが、事業の進捗がみられず解散し、京都市施行として実施されることとなる。組合結成から解散までの記録である『西院南部区画整理組合一件 昭和3～6年』（京都府立京都学歴彩館蔵）によれば、組合員は205人と多く、一部組合員は最後まで換地に反対し、最終決定する総会（1931（昭和6）年）の出席者は108人であった。しかもこの地区には17町会がありその調整にも難航した。しかし、「最近非常ナル發展ヲ示シタル所ニシテ不規則狹隘ナル道路に面シ又耕地ヲ宅地に変更シ家屋工場ヲ新設スル等急速ニ進展シ何等統一ナキ乱雑ナル市街ヲ形成シツ、アリ」<sup>29)</sup>というスプロールのな家屋や工場立地が進む西院北部地区に対して、この西第一地区は「昭和七年九月工事ニ着手昭和九年八月完成シ縦横ノ新道路開設サレタルヲ以テ家屋ノ新築日ニ増加の趨勢ニアリ」<sup>30)</sup>というように整然と建設されていった。

この相違は、市街地化の進展の遅速にあり、それは主要街路である四条通の北に位置する西院北部地区には1928（昭和3）年に四条通と丸太町通を結ぶ西大路通に路面電車が開通したが、四条通以南の西第一地区には1935（昭和10）年になってようやく敷設されたこと<sup>31)</sup>に大きく影響しているといえよう。ここでの工場は、低湿地で水に恵まれ大正期から進出の始まった染色業で、昭和に入り集積が進む。西院村は1920（大正9）年人口は2,992人であったが、1927（昭和2）年には8,129人と急増し、その多くは村の上代地区（西院北部地区に該当）で、下代地区（西第一地区に該当）はまだ宅地よりも畑地が広がっていた<sup>32)</sup>。同じ「工業地域」であっても「区画整理」区域の市街地化の相違がその進展に大きく影響したのである。また、短期間でしか



第10図 西大路通と土地区画整理地区  
（京都府立京都学歴彩館蔵）  
（数値は第3表・第5図に対応する）

も京都市の強い指導の下で結成された組合（西院北部地区）は受け身的でかつ権利主張も強いことから、人口、家屋、工場の増加に対応しつつこの事業を積極的に推進することが困難であったといえよう。

この地区の街区割は、東西に長い格子状となるが、東西55～130m、南北50～90mと1街区の広狭に差がみられる（第10図）。既存街路や建物、地区外との連絡上必要あるものは残す<sup>33)</sup>ということが影響したとみられる。「工業地域」として発展させるために工場誘致、天神川の河川改修、運河開削、発電所建設などを計画し、「区画整理」を行うことで土地の価値も上がるが（整理後は17～20円/坪（生島，1938））、工業化が進むのは戦後のことであり、しかも洛西工業地区として桂川右岸の方に伸びていくことになる。また、この事業で住宅地は従前の37,163～162,297坪（12.3～53.6ha）と

4.5倍と拡大した。この時代は、「区画整理」によって街区が整備されたことで土地の価格が高騰し、工場よりも地価負担力の大きい商店や住宅が入り込み住工商の混在する地域になっていった。大正、昭和初期、多くの都市は工業都市をめざし広範囲に「工業地域」を指定するが、必ずしも現実の工場集積と対応するものではなかった。現在は「準商業・準工業地域」となっている。

「区画整理」は都市づくりの基盤として重要であるが、その基盤をどのように生かしどのような都市をつくるのかは導入地区の地域的な条件と地区住民（組合員）の取り組みのあり方に強く影響される。

#### IV 小 括

本論では、近代の都市形成を推進する政策であり、京都市では今日のインナーエリアにおける良好な住宅地形成の基盤をなした土地区画整理事業について地域論的な視点から検討を加えた。その結果は次のようにまとめられる。

京都市では1910年代から土地会社による北部の高燥地や東山麓での計画的な住宅開発や南西部での工場立地と付随するスプロール的な住宅地化がみられた。そうした中で1920年代の都市人口急増、市街地拡大に対して秩序ある都市発展の基盤をなしたのは、旧市街地を囲郭するように実施された「区画整理」であり、また当時の郊外住宅地形成に果たしたという点でその役割は大きい。

この「区画整理」は、民間組合による1925年の計画・実施（都市計画法12条認可）と、翌年にそれまで進展しなかった市区改正街路を引き継ぐ都市計画街路建設と一体化した都市計画事業（都市計画法13条認可）として、組合施行と京都市施行によって実施された。

「区画整理」と同時に指定された用途地域との対応からみると、「住宅地域」とされた北部地域（北大路通以北）では組合結成から事業開始、換地完了までが短期間で、かつ厳しい建築条件の下で家屋を建設し、中間層向けの居住地となっていく。それは、洛北土地区画整理組合にある条例、低い建蔽率や街路と建物の距離の確保などの規制が、今日まで続く良好な住宅地の基礎をなすことにもみられる。この背景には、北部の高燥地という住宅地に適した地形環境、都市計画街路の新設と路面電車開通という交通条件の整備に加え、積極的な組合の結成と良好な住宅地の創造という地区住民の強い意識もあげられる。

他方「工業地域」のもとで区画整理が導入実施された主に西部・西南部（西大路通）の地区では、すでにスプロール的な市街地化が進み、組合をつくった地区がむしろその対応に苦慮し、また組合数の多さもさらに事業開始を遅らすこととなる。しかし「区画整理」による土地価格の上昇は、地価負担力の小さい工場に変わり住宅や商業機能の立地を進め、住工商の混在する地域に変容し今日に至る。当時の工場は小規模な主に染色関係が多く、「工業地域」として工場の集積が進むのは戦後になってからのことであり、しかもその中核はさらに西方の桂川左岸となる。な

お、この西大路通にとどまらず、北大路通でもすでに市街地化していた地区では、この事業は再開発としての性格をもつことになる。

「区画整理」は、都市計画法のもと、秩序ある市街地形成とともに画一的な都市景観をつくりだすともいわれるが、導入する地区の地域的な条件（自然環境、交通条件など）とそれに関連する地区住民（組合員）の都市づくりへの取り組む姿勢が独自性のある都市景観を生む。

「区画整理」を推進する京都市・京都府は、その導入、実施において京都市の持つ歴史性を十分に考慮しあるいは生かし進めた。平安京以来の歴史と「区画整理」の意義等を地元新聞に連載しかつ市民対象の展覧会開催などで、近代都市づくりが長い都市の歴史を踏まえ、その延長線上にあることを強調した。この事業の計画・実施にあたっては、条坊制や天正地割の格子状を踏襲しつつも太陽光を意識した東西に長い街区パターンに変えるなど、歴史の継承性を強く意識しかつ近代的な思想を取り入れ作成された「敷地割報告書」が、その基盤をなした。

#### 付記

本論は関西大学に提出した博士論文（2011年）の第3章に修正を加えたものである。その内容は近畿都市学会2017年度秋季大会で発表した。

#### 注

- 1) 都市公論 16-6 (1933) : 355-358 の「土地区画整理統計」によれば、全国 35 箇所の都市区域とその区域内で土地区画整理事業を実施した件数とその施行面積をみると、6 大都市がそれぞれ全体の 63%、84.7% を占める。
- 2) 1945 年までの土地区画事業の導入件数と施行面積の内訳は、「組合および個人施行」が 832 件、30,225 ha に対して「公共団体施行」は 158 件、13,061 ha と、戦前の区画整理は圧倒的に民間主導型で進められてきた（土地区画整理誌編集委員会編（1996）『土地区画整理のあゆみ』：20-22 による）。
- 3) 1907 年と 1916 年の人口は、朱雀野村では 8,038 人から 28,446 人へ、大内村では 3,200 人から 8,921 人へ大幅な増加を示した。
- 4) 京都府・京都市（1935）『京都土地区画整理事業概要』、4。
- 5) 大阪毎日新聞（1908（明治 41）年 5 月 24 日）には次のような記事が掲載された。「郊外生活」の見出しのもと「京都は山紫水明の地にして市内至る所殆ど遊園と申しても差し支えなき程の御座候。従って京都市にては俗塵を避けて不便なる市外に移転する必要を認めず。今日交通機関も不便にして全く市内と郊外との連絡を欠如せるに於いて郊外生活者の稀なるも当然の儀と存じ候」
- 6) 『京都市日出新聞』1926（大正 15）年 9 月 7 日この組織は成案をつくる市会の土木委員や都市計画委員と市側の市長、助役、都市計画関係の官僚から構成された。
- 7) 前掲 4) : 5-6。
- 8) 前掲 4) : 10-11 区画整理事業予定地に隣接する地域で、将来組合結成による施行が難しいとされた区域が追加された。
- 9) 当時都市計画部長の職にあった永田兵三郎によってまとめられた。
- 10) 前掲 4) : 5 : 11-12。
- 11) 前掲 2) による。
- 12) 東京については越沢（1991）、名古屋については名古屋都市センター（1999）『名古屋都市計画史』、大阪については大阪市都市整備協会（1995）『大阪市の区画整理』による。
- 13) 京都歴史資料館のテーマ展「京都のかたちⅦ－大京都の時代－」（2008. 10. 10～2009. 1. 25）のリーフ

レットおよび秋元せき(2009)による。

- 14) ①②タイプには、この他に京都市伏見の「松平筑前」「桃山」および桂川右岸の「上桂」「桂駅西口」が含まれるが、市街地の連続性という点で第5図からは外した。
- 15) 前掲4)：42-45：82-83において、これらの地区の現状は「大部分ハ耕地ナリキ」「大部分ハ竹林ニシテ」とあり、また事業導入前の耕地率が80%以上となっている。
- 16) 復刻版(2009)『京都地籍図 第4巻 京都市及接続町村地籍図附録 第参編 接続町村之部』不二出版には京都市への編入前(明治末期から大正前期)の京都市および周辺町村の小字単位で、一筆ごとに地番、等級、地目、反別、地価、住所、所有者が記載されている。この中で大宮村は14の小字、715筆からなるが、そのうち510筆の所有者が当該に居宅を持たないことが住所録から理解される。
- 17) 京都市土木局(1929)『京都都市計画小誌』の「土地区画整理組合一覧表(昭和4年1月15日現在)」による。
- 18) この事業導入直前の北第一地区の耕地率は約2割と導入地区中最小である(前掲4.83による)。また前掲16)からも北第一地区を含む下鴨村の場合、当該地域以外に住居するものは皆無となっている。
- 19) 前掲16)による。
- 20) 養徳小学校創立50周年記念事業委員会(1978)、『養徳五十年史』：65-75。
- 21) 前掲4)：22-23。
- 22) 前掲4)：38-41。
- 23) 前掲4)：39-40。
- 24) 区画整理事業が着工した1928(昭和3)年9月1日現在の組合員名簿は111名である。
- 25) 前掲4)：82。
- 26) 前掲4)：29。
- 27) 京都市土木局長、高田景が、京都市の都市計画の変遷、街路計画や土地区画整理事業についてまとめたものである。
- 28) 京都市(1975)、『京都の歴史 8 古都の近代』。学芸書林：461-462。
- 29) 前掲4)：35-36。
- 30) 前掲4)：22-23。
- 31) 前掲27)：60-65。
- 32) 西院史編集委員会編(1983)、『西院の歴史』：159-170。
- 33) 前掲4)：22-23。

## 文献

- 秋元せき(2009)．1920年代京都における都市計画展覧会の歴史的意義－都市計画にみる歴史的意識－。人文研究，**98**，297-324。
- 天野太郎(2000)．近代都市形成期における土地区画整理事業の果たした役割－大阪市の初期設立土地区画整理組合を事例として－。日本都市学会年報，**33**，85-94。
- 生島稔郎(1938)．京都工業地区造成事業に就いて(一)(二)，区画整理 4-5，45-48；同4-6，56-58。
- 石田潤一郎・中川 理・橋爪紳也(1988)．明治後期以降の京都市およびその周辺地域における住宅地形成事業について－近代日本の市街地形成に関する考察(その1)－，1988年度日本建築学会近畿支部研究報告集，909-912。
- 石田潤一郎・中川 理・橋爪紳也(1988)．北白川住宅の成立－近代京都における住宅地形成(その1)－。日本建築学会大会学術講演梗概集(関東)，815-816。
- 石田潤一郎(1991)．衣笠園の形成－近代京都における住宅地形成(その2)－，1991年度日本建築学会近畿支部研究報告集(計画系)，809-812。
- 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，**28**，45-87。
- 石田頼房(1987)．『日本近代都市計画史』，柏書房：187-198。

- 上野 裕(2010). 近代京都の都市計画と都市形成. 史泉, **111**, 30-44.
- 大平晃久(2009). 戦前期の郊外住宅地開発と近代化－高松市郊外の挿頭丘住宅地を事例として－. 地域と環境, **8・9**, 363-376.
- 大森吉五郎(1933). 京都市に於ける土地整理問題に就いて. 都市公論, **16-6**, 2-13.
- 片木 篤・藤谷陽悦・角野幸博編(2000)『近代日本の郊外住宅地』鹿島出版会.
- 楠原祖一郎(1928). 京都市とその田園計画に就いて（前・後）. 都市創作, **4(5)**, 22-39. 同 **4(6)**, 8-25.
- 越沢 明(1991). 『東京都市計画物語』. 日本経済評論社：19-38.
- 小原文明(2009). 1935年の京都市における就業地と居住地－『日本全国諸会社役員録』を用いての分析－. 地域と環境, **8・9**, 351-362.
- 小原文明(2014). 土地所有の変遷にみる近現代－京都市岡崎・南禅寺地区を事例に－. 日本都市学会年報, **47**, 249-258.
- 高橋康夫・中川 理編(2003). 『京・まちづくり史』昭和堂, 186-197；152-161；198-211.
- 田中和子(2007). 近現代京都の富裕層と都市空間構造. 金田章裕編『平安京－京都 都市図と都市構造』京都大学学術出版会：211-231.
- 鶴田佳子・佐藤圭二(1994). 近代都市計画初期における京都市の市街地開発に関する研究－1919年都市計画法第13条認可土地区画整理を中心として－. 日本建築学会計画系論文集, **458**, 99-108.
- 中川 理(1990). 『重税都市－もうひとつの郊外住宅史－』住まいの図書館出版局：95-138.
- 中川 理(2008). 都市計画事業として実施された土地区画整理. 丸山・伊従・高木編『近代京都研究』思文閣：52-85.
- 中嶋節子(1995). 北白川小倉町の住宅地形成について－近代京都の住宅地開発－. 日本建築学会大会学術講演梗概集（北海道）, 11-12.
- 中島直人(2009). 『都市美運動 シヴィックアートの都市計画史』東京大学出版会：479-494.
- 藤岡謙二郎・西村睦男共著(1968). 『北白川と嵯峨野－大都市周辺地域の人文地理的モノグラフ－』. 地人書房：31-55.
- 本間義人(1986). 『官の都市 民の都市』日本経済評論社.
- 松田敦史(2003). 戦前期における郊外住宅地開発と私鉄の戦略－大阪電気軌道を事例として－. 人文地理, **55(5)**, 86-102.
- 水内俊雄, 綿久美子(1996). 戦前期開発の郊外住宅形成史－大阪狭山市の狭山（自由が丘）住宅地を事例として－. 地理科学, **51(1)**, 34-54.
- 矢ヶ崎善太郎(1998). 近代京都の東山地域における別荘群の初期形成事情. 日本建築学会計画系論文集, **507**, 213-219.
- ロバート・フィッシュマン（小池和子訳）(1990). 『ブルジョワ・ユートピア 郊外住宅地の盛衰』, 勁草書房.

## Urban Formation and Land Readjustment Project in Modern Kyoto

UENO Hiroshi\*

This study examined the significance of land readjustment projects from a geographical viewpoint in urban formation of modern Kyoto. This project which was implemented as an urban planning project, was implemented in a manner surrounding the urban area against the rapid population growth and urban development in the 1920s, and prevented the spreading as sprawl and created a suburban area consisting of orderly district blocks.

In the northern part of the high dry area, a good residential area was formed under the improvement of the residential environment by the union, and it is succeeded today.

On the other hand, in the southwestern part, due to the progress of urbanization, the large number of landowners did not lead to union formation, and many districts were implemented in the city execution. With the formation of the block, land prices rose, and they shifted to mixed areas where factories, shops, houses, etc. are located. Regarding the implementation of the project, the regional conditions such as the natural environment of the district and transportation improvement, and the attitude of the local residents to deal with were greatly affected. A “Site Division Report” created strongly aware of the succession of history since Heiankyo (grid-like block division etc.) and incorporating modern ideas became the basis of the project plan.

**Key words** : Modern urban formation, land readjustment projects, “Site Division Report”, Kyoto city

---

\*Faculty of Letters, Ryukoku University      E-mail : h-ueno@let.ryukoku.ac.jp