

近代京都の都市計画と都市形成

上野 裕

1 はじめに

今日、京都の都心部をなす四条通りや烏丸通りは明治以降に拡築され、また市内に広がる格子状の町割は平安京の条坊制がそのまま拡大したものではなく、大正から昭和初期の土地区画整理事業によるものである。こうした近代の都市基盤整備事業は、京都の都市形成に大きな役割を果たし、長い歴史の中で培われてきた重層的な地域構造を理解する上でも重要な意義をもつ。したがって近代の都市づくりを復原することは、歴史地理学ではもちろんであるが、現代の都市の地域構造を理解し説明する都市地理学においても重要な課題となる。

近年、地理学分野からも、近代京都を対象とする研究成果が得られてきた。それらは主に、この時代に形成された郊外における新たな住宅地化や工場進出とそれに伴う社会空間構造の変化⁽¹⁾、そして旧市街地の都市構造を地価分布によって分析したもの⁽²⁾からなる。また新たな視点として近代都市づくりの政策面、都市基盤整備事業に着目した研究もみられる⁽³⁾。この中で岡本は明治期の三大事業の街路拡築をとりあげ、街路拡築が明治以降の一貫した計画のなかで実現され、かつこの事業によって商業空間の近代化がもたらされことなどを指摘している。

近代の都市基盤整備事業については、先行する歴史学や建築・都市計画学での研究蓄積に学ぶことは多い。そこでは明治の京都策⁽⁴⁾、街路拡張のプロセスにおける課題⁽⁵⁾、土地区画整理のパターンや導入プロセス⁽⁶⁾などが対象となっている。こうした政治的な動き、事業そのもののパターンや意義に関する研究に対して、地理学の課題は都市基盤整備事業が近代の都市形成にどのような役割を果たしたのかを明らかにすることであろう⁽⁷⁾。

近代の都市空間は、明治維新という大きな社会変革に対応するために、新たな都市基盤整備事業とその実現のための市域拡大によって、改造され拡大していくことになる。そして、その都市基盤整備事業の根幹をなすのは1919年制定の都市計画法⁽⁸⁾で、これによって国家の一元的な管理のもとでの都市づくりが大都市、地方都市で順次実施されることになる。とはいえ、それらの導入は歴史的背景や地域条件の違いによって必ずしも一元的とはならないであろう。そうした観点から小論では、近代の都市基盤整備事業と都市形成との関わりを市域拡大の視点も導入し検討を加えていく。その際、都市計画法の制定以前と以後に分け、とくに制定以後の京都の近代都市形成の独自性とその課題を提示したい。以下、京都の都市計画の変遷を示す表1を参照に検討していく。

表1 第二次大戦前における都市計画の系譜

	全国・東京	京都市関係	京都市の市域拡張
1872 (明治 5)	銀座煉瓦街建設 (東京)	京都町並一間引下令	
1879 (明治 12)			上京・下京区
1882 (明治 15)		同令廃止	
1885 (明治 18)		琵琶湖疏水起工	
1886 (明治 19)	日比谷官庁街計画 (東京)		
1888 (明治 21)			9 村編入
1889 (明治 22)	東京市区改正条例 市町村制		市制 (市制特例)
1890 (明治 23)		長屋建設規則	
1894 (明治 27)	日清戦争		1 村の一部編入
1895 (明治 28)		第 4 回内国博覧会	
1898 (明治 31)			市制特例廃止
1899 (明治 32)	耕地整理法	臨時土木調査に係わる答申 (道路拡張・上水道・市域拡張)	
1902 (明治 35)			1 村の一部編入
1904 (明治 37)	日露戦争		
1907 (明治 40)		三大事業着手	
1911 (明治 44)	改正市町村制		
1912 (大正元)		三大事業完工式	
1914 (大正 3)	第一次大戦		
1915 (大正 4)		即位大礼	
1916 (大正 5)	工場法		
1918 (大正 7)		市区改正条例 (5 大都市*)	16 町村編入
1919 (大正 8)	都市計画法・市街地建築物法 (東京)	市区改正設計	
1920 (大正 9)		都市計画法 (5 大都市*) 市街地建築物法 (5 大都市*)	
1921 (大正 10)		市区改正決定 (道路・橋梁の改良)	
1922 (大正 11)		都市計画区域決定	
1923 (大正 12)	特別都市計画法		
1924 (大正 13)	(震災復興)	都市計画用途地域決定	
1926 (昭和元)		外郭環状線区画整理認可	
1927 (昭和 2)	不良住宅地区改良法	都市計画街路決定	
1928 (昭和 3)		即位大礼	
1929 (昭和 4)			上・中・下・左京、東山
1930 (昭和 5)		風致地区指定	
1931 (昭和 6)			1 市 26 町村編入、7 区
1935 (昭和 10)		大水害	
1937 (昭和 12)	日中戦争		
1939 (昭和 14)		大京都振興計画	
1941 (昭和 16)	太平洋戦争		

*5 大都市：京都・大阪・名古屋・横浜・神戸

2 都市計画法以前の都市基盤整備事業

(1) 明治・大正期の近代化政策

京都は、東京遷都により都市的発展の根底にあった「帝都」としての地位を失い、東京に対し

西京とよばれる時期もあったが、ヨーロッパの近代的な制度や政策を積極的に取入れ再生・復興を図った。この近代化政策は、以下に示す3期からなる「京都策」という名の下で実施された⁽⁹⁾。

「京都策」の第1期（1868～1881年）は、近代化の基礎づくりの時期で、殖産興業をめざす勸業場や理化学の研究機関としての舎密局の開設や全国にさきがけての小学校の開設などの勸業政策と教育に関わる事業が実施された。第2期（1881～1895年）は、琵琶湖疏水に代表される産業インフラ整備の時期である。疏水建設（1885年起工、1890年完成）は、京都・大津間の水運ルートの開設を当初の目的としたが、その後蹴上での落差を利用した水力発電所の建設（1891年）、都市用水・飲料水、防火用水、洛北地域の灌漑など多目的な総合開発事業へと発展していった。とくに水力電力は各種工場の動力源⁽¹⁰⁾として、路面電車の運行などにも活用され、京都の近代化に寄与した。

そして、1895年には平安遷都1100年記念祭と大阪との誘致競争の末決した第4回内国勸業博覧会が岡崎地区で開催された。平安神宮の造営、時代祭・都をどりの創始を含むこの大イベントは京都のもつ伝統とともに近代化政策の成果を全国に発信する役割を担った。しかも、これらの事業は1870年に産業振興のための下賜金（産業基金10万両、現在の50億円に相当）と貸付金（勸業基金15万両）を用い実施され⁽¹¹⁾、国家援助があって実現したのであった。

これに対し、第3期（1895年～大正年間）は、本論で課題とする都市基盤整備事業を中心とした、京都百年の大計と位置づけられる「三大事業」が実施されていく。三大事業は、第二疏水の建設と発電事業、第二疏水から上水を供給する水道事業、主要道の拡築と軌道敷設事業（1908年起工）からなり、当時の内貴市長の下水道事業、教育施設、風致保護、道路、水路、鉄道などに及ぶ広範な都市構想⁽¹²⁾に基づき、次の西郷市長の下で実施された。第二疏水完成と夷川・伏見発電所の新設、蹴上上水場建設と水道事業の開始、そして道路拡築と路面電車事業の開業（1912年）などによって、都市景観は大きく変わっていった。なお、これらの事業は前2期と違い国家補助がないため、京都独自の事業として巨額のフランス外債などによって進められた。

こうした中で、1888年に鴨川以東の京都市街に隣接する南禅寺村、岡崎村など愛宕郡9村が編入されることになる。翌年の市制施行、疏水事業、それに伴う工場の進出、旧第3高等学校の誘致、さらに三条以南の東山の公園地化の構想⁽¹³⁾など、近代化のための諸事業実施を目的とした編入であったが、将来的な発展をみこした当該村の反対はほとんどなかった⁽¹⁴⁾。以後、市域拡大は近代都市建設のための都市基盤整備事業と重なりながら進むことになる。そして、1100年記念祭翌年の1896年に臨時土木委員会が設置され、市部拡張計画のための「市域拡張」「道路改良」「上水道」の調査が行われ、その3年後には「臨時土木調査に関わる答申⁽¹⁵⁾」が提出された。この中には、すでに烏丸通りなどの拡築や紀伊郡深草村・伏見町などの編入も含まれ⁽¹⁶⁾、以後に継続される市域拡張と都市基盤事業の方向性が示されていた。

(2) 街路拡築

①三大事業による街路拡築

近代化の重要課題の一つに狭隘な街路の拡築があった。京都でも明治早々に府知事により「京都町並一間引下令」が布達された（1972年）。しかし、一間（1.8m）程度の後退ではそれまでの街路空間が建築用地に取込まれる分の一部を回復にすぎないという議論、さらに財政難などから府会の強い反対を受け、10年後には廃止となった⁽¹⁷⁾。そうした流れの中で、三大事業での街路拡築は、旧市街地の都市基盤整備の柱として計画、建設されることとなった。なお、この時すでに東京では市区改正設計が実施（1889）され、その手法や成果がこの事業にも少なからず影響したとみてよからう。

拡築は烏丸通など6路線、21km余にわたるもので6年後に旧市街地の骨格街路として完成する（図1）。近世まで概ね3間（5.4m）前後であった街路が、9～15間（16～27m）に拡築され⁽¹⁸⁾市街地の景観が一変する。この中で、烏丸通りは主要街路としてだけではなく「行幸道」という役割も担い街路樹の植栽など美的景観にも配慮されもっとも広い15間の街路となった。東本願寺前は多くの参詣者の安全確保と門前を小公園とするため、現在にみられる設計に変更された⁽¹⁹⁾。また、商業施設の集積する四条通りも拡築幅12間となった。小売業者から拡築より狭隘な道路の方が繁栄するなど反対の動きもあったが、祇園祭の山鉾巡行のために路面電車の軌道を南にずらす以外は計画通り拡築された⁽²⁰⁾。これらの通りは、その後の大正・昭和大礼では提灯行列の繰り出す祝祭空間となり、不特定多数の人々が行き交う開かれた空間としての性格もった⁽²¹⁾。街路沿いには伝統的な呉服商などに代わり銀行など近代的な店舗が次々と建設され近代的な商業空間が形成されてくる⁽²²⁾。

②市区改正道路

さらなる街路拡築・新設は、東京市区改正条例の準用により1919年に計画されたが後述するように実施に至るまでに時間を要した。これに先立ち1918年に以下のような経過で周辺11町村と5村の一部が京都市に編入された（図2）。

第一次大戦景気による工業の発展は、京都の周辺町村での工場立地と労働力流入をもたらし人口を急増させた（図3、表2）。都市計画用途地域設定（1924年）のために作成された図4の大正期の工場分布図からも、市街地周辺とくに西南方向に工場の集積していることがわかる。ここには従業員1000以上の大規模工場も立地した⁽²³⁾。市街地も京都市域を越え拡大し、その大部分が京都市から電気の供給を受けるなど日常生活上京都市と深い関わりをもつに至っていた。また戸別税を課す京都市から労働者や職工には負担の少ない家屋税であった周辺町村へ流出していったことも人口増加の要因となった⁽²⁴⁾。この頃、「年々歳々移住者多く従って資力のあるものは漸次借家を建築するも殆ど空家なきの盛況を見る⁽²⁵⁾」にみられるように、投機的、集中的な借家経営が進められていった。

こうした現況のもと、1916年に就任した木内知事は「京都市は今後工業の都として将た遊覧の都とし是を二要素として将来の発展を図る所なかるべからず⁽²⁶⁾」とし、将来の発展に備えた都市計画等を容易にするために、まだ農村の段階にとどまっている周辺町村の編入を積極的に推

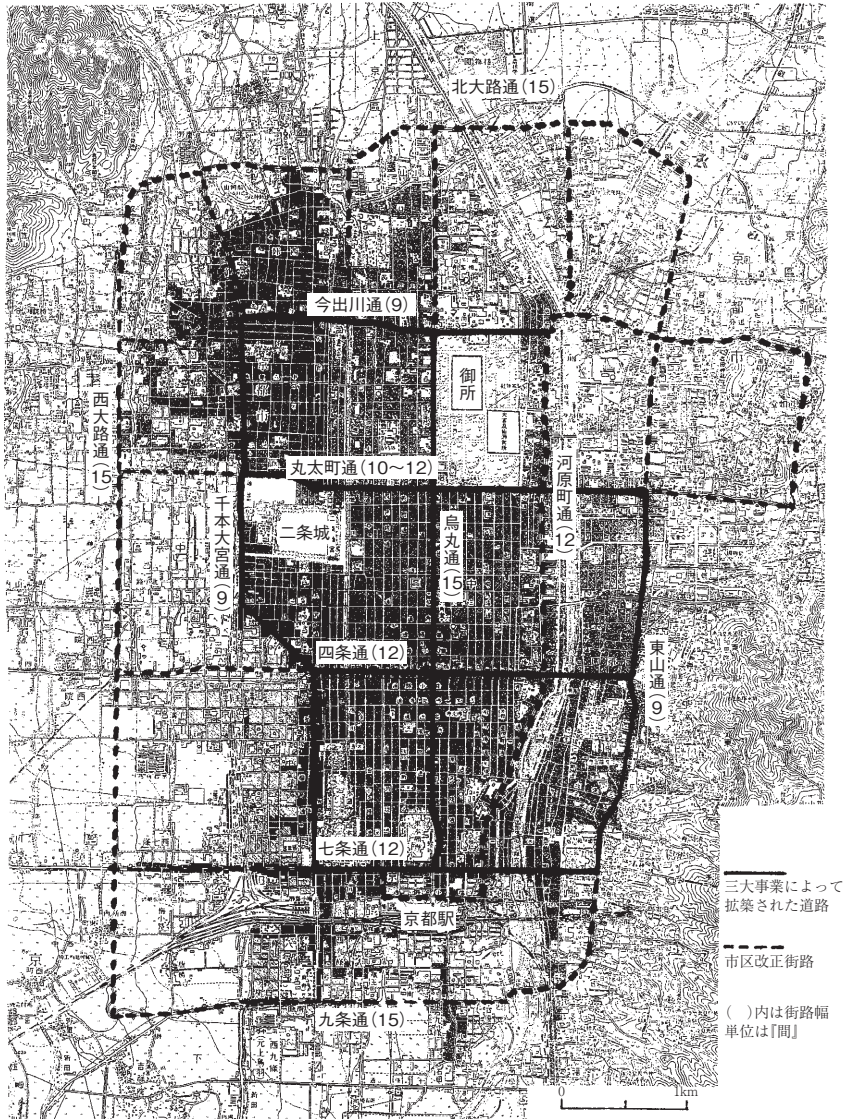


図1 街路拡築・新設計画図
 (『建設行政のあゆみ 付図』京都市 1983年より作成)

進した。しかし、すべての町村が順調に編入された訳ではなかった。農科大学（現、京都府立大学）など諸学校の移転が計画された下鴨村では、当初編入による伝統的な生活の混乱を危惧する農民層の強固な反対があったが、新たな住宅地となり居住者の京都市との日常的な往来が活発化する中で、京都市の都市計画に加わることを選択し編入を決定した。16師団を抱え多くの工場を誘致し、都市化に対応すべくインフラ整備を行う力をもつ深草村は、京都市街地と連担化しつつある伏見稲荷神社周辺から北側の編入（村域の15分の1）にとどまった⁽²⁷⁾。この時期は、都市化に対して大都市京都に編入することで財政難や諸施設を整備しようとする町村と、大都市近郊として自立を続ける町村とに大きく二分された。

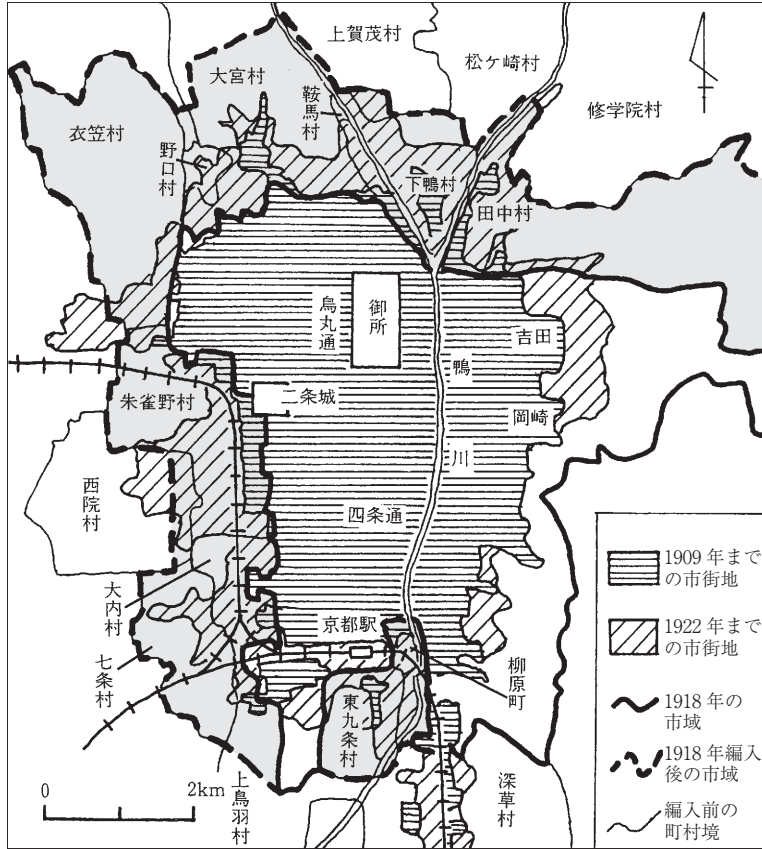


図2 市街地と市域の拡大
 (『京都市町村合併史』京都市 1986年および地形図より作成)

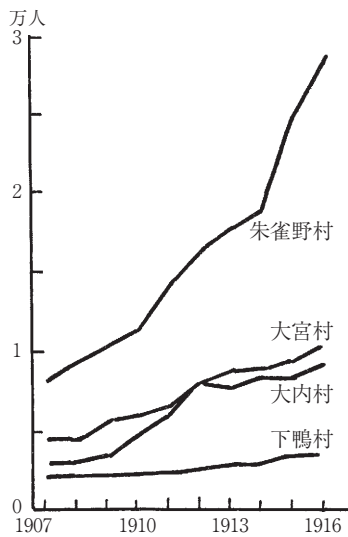


図3 1918年編入町村の人口推移
 (『京都市町村合併史』京都市 1986年, 564-567頁より作成)

表2 1918年編入町村の職業別人口(1916年現在)

郡名	村名	農業	工業	商業	その他	無職不詳	計
愛宕郡	白川村	130	129	42	667	1,591	2,559
	田中村	541	1,130	2,850	4,940	1,348	10,809
	下鴨村	337	106	142	360	2,708	3,653
	鞍馬口村	91	6	379	82	551	1,109
	*上賀茂村	5	108	47	60	697	917
	*大宮村	1,412	5,366	958	1,590	219	9,545
	野口村	40	205	246	547	483	1,521
葛野郡	衣笠村	657	854	166	1,173	118	2,968
	朱雀野村	381	5,165	10,580	11,432	888	28,446
	*西院村	36	77	56	204		373
	大内村	185	2,033	3,946	2,757		8,921
	七条村	1,014	1,054	367	1,077	189	3,701
紀伊郡	*上鳥羽村	53	52	135	30	514	784
	東九条村	1,306	363	1,761	2,910	53	6,393
	*深草村	213	142	31	369	184	939
	柳原町	11	1,014	673	5,935	14	7,647

数値の単位は人

*は一部編入区域のみの統計数値

(『京都の歴史8』京都市, 1975年, 315頁による)

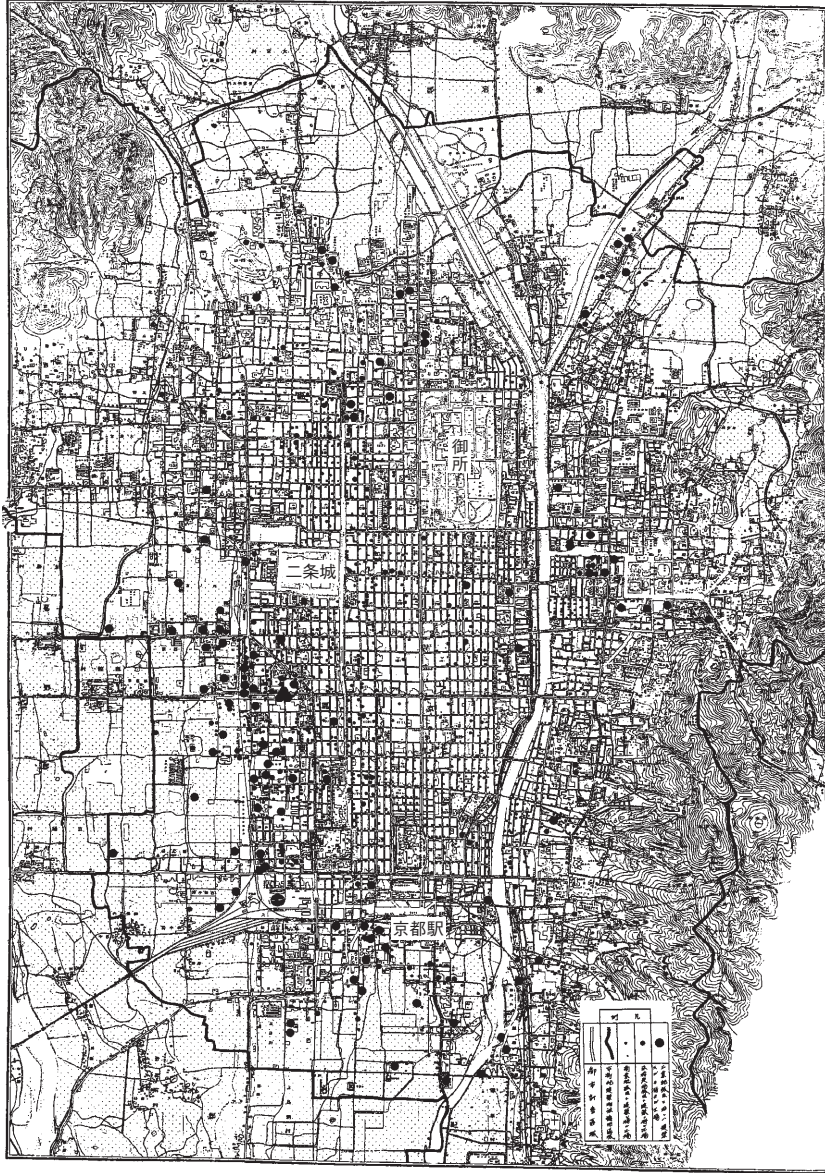


図4 都市計画地域参考工場分布図
 (『都市計画要鑑 附図』内務省都市計画課 1927年(復刻版, 1988年柏書房)による)

また、編入過程では各町村から共通課題として、小学校の設置や運営を学区に委ねる学区制の廃止と、戸別税への変更が出されていた。前者は、学区自体は存続するものの、教員給支給は市が統一支弁することで教育行財政の統一化を図ることとなった。後者は、持家・借家にかかわらず一戸を構える者すべてにかかる戸別税を周辺町村と同じ家屋に課税する家屋税に改められた⁽²⁸⁾。いずれも編入年の1918年に廃止、変更されたが、地域のもつ異なる条件に折り合いつけることでようやく編入が進められたのである。

そして編入された新たな市域を貫通し市街地を取り囲む形で街路幅 15 間 (27 m) の北大路通・西大路通・東大路通・九条通の外郭環状街路など 15 線の建設が計画された。市域拡大と街路計画とが一体となり郊外の都市空間を創りだしていくこととなる。しかし、現実にはこの事業の有力財源である受益者負担制度への反対運動などから工事の遅れや用地買収が進まない街路もあった⁽²⁹⁾。市街中心部では、河原町通と木屋町通でいずれを拡築するか市会でも論議され、最終的に河原町通に決定した。木屋町通は高瀬川の埋立で拡築工事がスムーズに進むとの意見もあったが、逆に高瀬川の景観保全を重視する考えが優勢を占めた結果であった⁽³⁰⁾。

3 都市計画法による都市づくり

大正中頃に入ると街路を中心とした市区改正設計では、急増する都市人口、拡大する市街地をコントロールすることが難しくなり、新たに都市域を対象とする都市計画法、市街地建築物法が 1919 年に公布される。京都府では都市計画京都地方委員会を設置し、1921 年に市区改正設計を引き継ぐ街路計画に着手し、次いで都市計画区域の決定 (1922 年)、用途地域指定 (1924 年)、そして防災地区、下水道事業、土地区画整理事業等を次々に手がけていく⁽³¹⁾。

(1) 街路計画と土地区画整理事業による郊外形成

先に計画された市区改正街路は、上述した受益者負担制度への地元住民の反対運動などで工事が遅れたり用地買収の困難な地区もあり、予定通りには建設されなかった。一方ではこれら街路の大部分が新たに編入された地区で宅地化や工場立地による急速な市街地化が進んでいた。これに対し、京都市は用地買収の代替策として土地区画整理の手法を用い、それまで個別に検討していた市区改正街路建設と郊外の市街地整備に有効な手段である土地区画整理事業を統一し実施するという画期的な政策によって、郊外周辺部の整備、発展をめざすこととなった⁽³²⁾。

土地区画整理事業は、その前身である耕地整理事業に代わって都市計画法の中に 12 条および 13 条として初めて定められた。12 条認可は民間組合が独自に行う私的事業 (任意的土地区画整理) で、13 条認可は公共団体施行、民間施行にかかわらず都市計画区域として決定する事業で「強制的土地区画整理」といわれる⁽³³⁾。関東大震災の復興政策で有効な手法として評価され大都市の郊外開発や火災復興事業として普及していくことになる。しかし、その多くは 12 条認可のもとで実施され、6 大都市の中で 13 条認可による事業は京都のみで、その点でも注目される。

その区画整理区域は、1926 年に都市計画事業として市区改正街路である外郭街路および白川通の一部に沿い街路幅の 10 倍に相当する地帯で、その面積は全体で 425 万坪 (1402.5 ha) に及んだ⁽³⁴⁾ (図 5)。事業実施にあたっては「土地区画整理助成規程」などの助成制度を設け民間の組合施行を奨励したが、組合結成が難しく事業実施の進まない地区も多く現れ、最終的には 1932 年を境に京都市の施行のもと実施されていった。組合と京都市施行が混在する形での土地区画整理事業となったが、組合施行の面積は全体の約 30% にとどまり、市代執行で実現された事業で

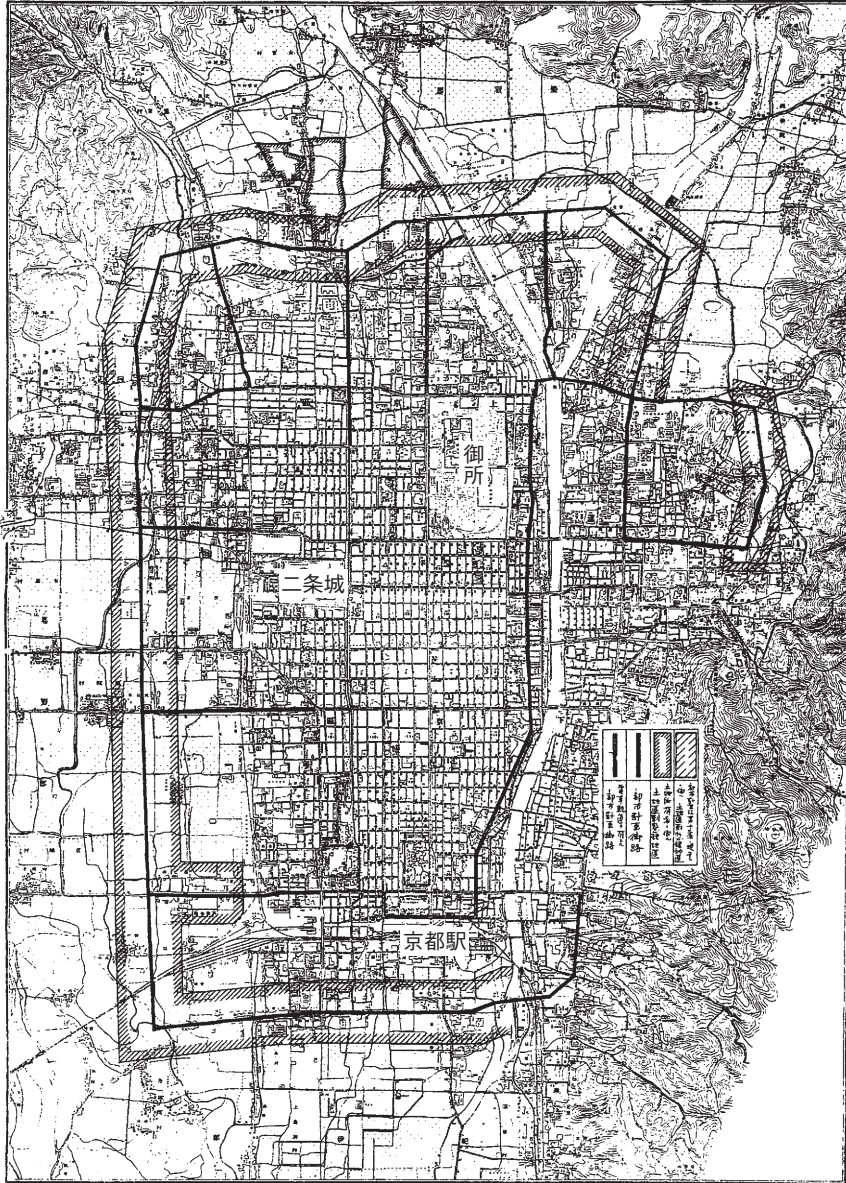


図5 都市区画整理分布図
 (『都市計画要鑑 附図』内務省都市計画課 1927年(復刻版, 1988年柏書房)による)

あった⁽³⁵⁾。

外郭街路以外では、市街地北部の小山や紫竹など15地区(305.4 ha)で1925年から12条認可のもとで土地区画整理事業が導入された。13条認可の地区より規模は小さいが、目的が住宅開発と明確で、地形的にも高燥地で宅地に適し、都心と結ぶ幹線道路の建設や軌道敷設が、事業推進の要因になったといえよう。このことは、外郭街路の中でも宅地化に適した北部地区ではその多くが組合を結成し区画整理によって良好な住宅地をつくり出してことに繋がる。また、工業用

地の需要の増大に対しては、「大京都振興計画」として市南西部の桂川左岸で、天神川と御室川の河川改修事業と併せ道路や用排水の整備を進め「工業地区土地区画整理事業」が1939年に第13条認可で着手された⁽³⁶⁾。これらは、第二次大戦で中断されるが、戦後再開し完了をみる。

市区改正街路は7年後にようやく実現されることとなるが、将来発展を見据えたこの街路計画は、土地区画整理事業の手法を導入し街路沿いに格子状街区からなる新たな郊外という都市空間をつくりだしたといえよう。そしてこの事業は、当時の都市整備の役割にとどまらず、この地区を今日の既成市街地（インナーエリア）の中にあって整然とした街区からなる良好な住宅地域とした点で再評価されよう。

(2) 用途地域の設定と都市圏形成

都市計画法では、都市基盤整備のために行政の境界を越え広く区域指定することが可能となり、京都の最初の都市計画区域は、1922年に四条烏丸を中心に半径約10kmの地域（京都市と周辺3町27ヵ村の全部と1町5ヵ村の一部）に及ぶ都市圏的レベルで設定された。さらに2年後には、土地利用の混在をできるだけ避け各地区の機能を有機的に結びつけることをめざす、都市計画の根幹である用途地域が隣接する4町村（伏見、深草、花園、堀内）を含め指定された（図6）。ここで指定された地域すべては、後述するように昭和に入り編入され大京都をつくりだしていくことになる。このように京都の市域は都市計画区域の設定と変更に対応し拡大してきた。

用途地域は、東部および北部の高燥地を「住宅地域」、店舗の集積する中央部を「商業地域」、土地は低湿地であるが大阪方面との輸送の便に優れた西南部を「工業地域」とし、さらに調整地の役割をもつ「未指定地域」の4地域からなる。これらは市街地建築物法のもとで設定されたが、住宅地域が用途地域全体の43.9%、以下、工業地域が26.6%、商業地域が20.2%、未指定地域が9.3%となっている⁽³⁷⁾。しかし、未指定地域は西陣地区などであることから、全体として工業地域の割合が高くなっている。これらの地域指定は都市づくりの方向性を示す第一歩であるが、旧市街地での土地利用の踏襲と都心部の形成、そして工業化をめざす「工業地域」の広さに特色がある。その後、用途地域の拡大など何度か変更されていくが、この骨子は大きく変わることなく引き継がれ、今日に至っている。

この他様々な公共事業も進められていった。公園の開園（岡崎・1900年、円山・1914年）、第二疏水と併せた上水道の建設（1912年から給水開始）、公設市場の北野、川端、七条での開設（1918年）、市立病院の西院での新設（1915年）、新町頭、田中大久保などでの市営住宅建設（1920年）、清掃事業としての十条処理場の完成（1925年）、続いて伏見の横大路焼却場の設置などが行なわれた。市街地外縁部に多く立地するこれらの施設は、社会資本の投下による近代都市の整備を示すとともに⁽³⁸⁾、都市空間の拡大要因ともなった。なお、都市計画法の施行以降、京都市で扱う業務が量的にも質的にも増大したため、1920年からは都市計画行政を扱う都市計画課と社会事業を推進する社会課をそれぞれ分離し新設した。今回はほとんど触れないが、社会事業の立地展開についての検討も近代都市を理解するうえで必要となろう⁽³⁹⁾。

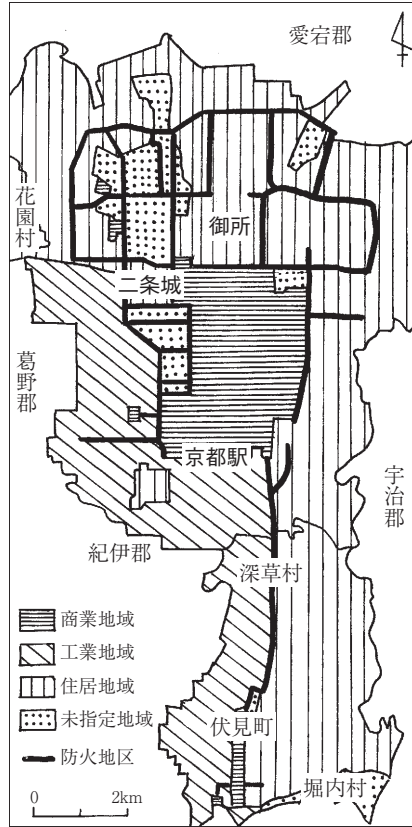


図6 都市計画用途地域図（1924年）
 （『建設行政のあゆみ 付図』京都市 1983年より作成）

(3) 都市計画の実現と大京都形成

上述のように、都市計画法の施行そして都市計画事業は、周辺市町村の編入によってはじめて実現されるものである。このような大規模な都市域の拡大は1921年の名古屋、1925年の大阪、1927年の横浜、そして1932年の東京でも展開し、まさに都市間競争の様相を呈していた。こうした中で、京都の第二次市域拡張は、ようやく1931年に周辺の1市26ヵ町村の編入によって実現し、面積もそれまでの4.78倍となる288.64km²となり、いわゆる大京都の成立をみるに至った（図7）。

この構想は、その骨子を1899年の「臨時土木調査に係わる答申」に求められるが、その後、1918年の市域拡大と市街地化前線における外郭街路計画、1920年の都市計画法のもとでの外郭街路と土地区画整理事業が一体となった市街地の整備計画、そして都市計画区域と用途地域指定により広大な市域拡大を進めることでようやく実現した。この構想の中心は、先にあげた木内知事の考えに示されるように、都市発展の柱は工業と観光であるという基本が継続されてきたことによるといえよう。

第一次大戦後、周辺町村では引き続き人口増加、市街地化が進んでいたが、財政力不足や経済

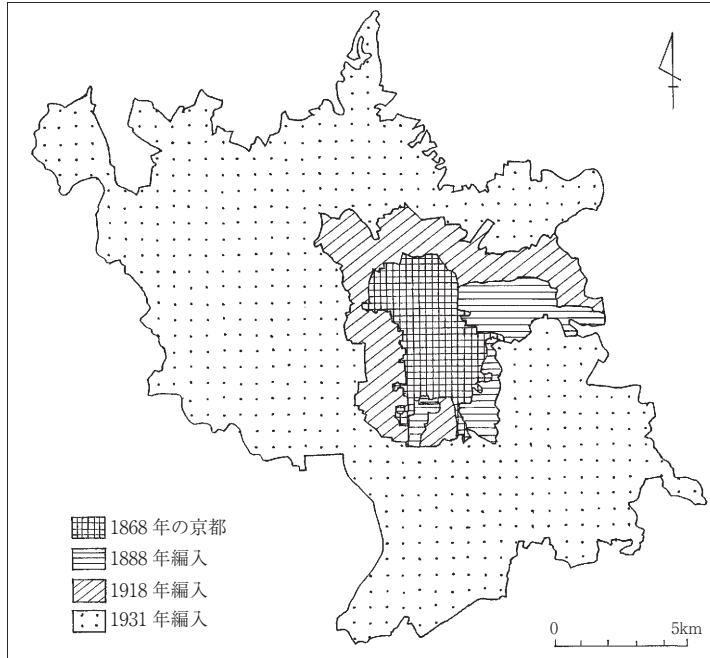


図7 市域拡大の変遷
 (『京都市政史 第1巻』京都市 2009年, 68, 258, 413頁より作成)

不況によって街路建設など都市基盤整備事業を行うことが困難な状況にあった。財政力不足には郡制の廃止(1923年)も少なからず影響した。郡は府県と町村の間に介在し学校・道路・堤防などの施設を経営していたが、その廃止に伴い、それらの事業を町村が担うことになり財政運営がさらに厳しくなった。また、府財政を市部・郡部・連帯に分ける三部経済制(1881年制定)も郡部の府税負担が大きく、周辺町村の財政にマイナス影響を及ぼした⁽⁴⁰⁾。こうした背景のもと、多くの町村はむしろ京都市への編入を強く希望し陳情も積極的に行った。

そうした中で、会社・工場240余り、人口33,000人余をもつ伏見町と師団および工場の誘致に成功した深草町はこれまで同様編入反対の立場をとった⁽⁴¹⁾。さらに、伏見町はその人口と経済力をもって1929年に市制を施行する。この動きは、各種の都市計画事業を統一的に実施するうえで、時代の要請を無視したものという批判をうけ⁽⁴²⁾、また紀伊郡町村からも孤立していくことになる。しかし、京都市にとって、この南部工業地帯の市町村との合併は将来の都市的発展の鍵であることから、府・市議会での大討論をへて、さらに三部経済制も廃止し伏見市および深草町の条件を受け入れることでようやく1931年に編入が実現される。伏見市の編入条件は伏見の名称存続、道路や水道などのインフラ整備、学校や病院の社会施設の継承など30項目に及んだ⁽⁴³⁾。この時期の大規模な周辺市町村の編入は、すでに設定されていた最初の都市計画区域に対応したもので、将来の都市化を見据えた広域的な都市圏的視点で進められたとみてよからう。

4 おわりに

今日の都市空間構造は、近代の都市基盤整備事業を抜きには語れない。明治後期の三大事業、そして大正期の市区改正設計、都市計画法のもとでの諸事業は、都市空間の骨格を造り、郊外地域さらに都市圏を形成してきた。そこには必ず京都の市域拡大、周辺町村の編入という空間的、政治的課題が存在した。そうした中で、三大事業以前に「臨時土木調査に係わる答申」として、都市内部から都市圏形成を含む広域的な視点から都市づくりが提言されていたことは留意したい。

近代都市づくりの柱は街路拡築であったが、ようやく三大事業の一つとして市街地街路とそれらを取囲む街路が対象となり実現された。伝統的な商法にこだわり拡築反対の多かった四条通は、市街電車の開通も加わり近代的商業空間に変わり現在の都心部を形成するに至った。また烏丸通は「行幸道」として最も重視され、さらに東本願寺の要望で街路設計が変更されるなど、京都のもつ帝都としての重層的な歴史が反映された街路拡築でもあった。

大正に入ると、京都市は著しい人口増加と市街地化に対応すべく都市基盤整備が求められる中、未だ農村段階にある地域を含め周辺 16 町村の編入を成し遂げた。将来発展を見据えたこの編入は、周辺町村の自力での道路拡築・新設などの困難さや京都市の家屋税への変更など財政・税制での違いに折り合いをつけての実施であった。そして編入した周辺町村を貫く環状街路が市区改正設計のもとで計画されるが、地元住民の受益者負担による実施への反対から、予定通りには進まなかった。

大正後半期には、都市計画法の制定によって行政区を越えた広域的な都市づくりが進められていくこととなる。市区改正街路もこの都市計画法に引き継がれ、都市計画事業として土地区画整理事業と一体となり、かつその大半を京都市による大規模な事業として実施された。この事業は秩序ある郊外を創造するとともに、現在のインナーシティでの良好な住宅地となっている。また用途地域は旧市街地での土地利用を踏襲し、都心部の形成と工業化の推進に特色ある指定となった。これを含め都市計画区域は実に市域の 5 倍近くまで広がる 1 市 26 町村の編入を前提とした設定であった。郡制廃止と三部経済制による周辺町村の財政負担増が編入を推進したが、工場立地などで財政的に独立性の強い伏見市、深草町は最後まで編入に反対姿勢を示した。工業化をめざす京都府・市は最終的には伏見市の条件付き編入を認め、大京都といわれる都市圏を形成した。

都市基盤整備事業を中心とした近代の都市計画は、旧市街地の整備、郊外地域の形成、都市圏の創出を、地方制度や財政状況の障害を越えた市域の拡大（周辺町村の編入）によって実現してきた。それらの事業が都市拡大にともなう都市問題への対処というよりは将来発展を見据えた広域的視点からの計画、実施であった。また、平安京に遡る長い歴史をもつ都市づくりは、近代における「行幸道」や格子状の街路形態などにみられるように、近代で断絶するのではなくむしろ連続性のなかにあると理解すべきであろう。

こうした点を踏まえ、現代に繋がる近代京都の都市空間形成については、広域的な都市計画の基礎となった「臨時土木調査に係わる答申」、今日なお良好な住宅地となっている土地区画整理事業、そして都市計画法制定以前の行政（知事）・名望家を柱とした自治体と制定後の都市官僚による都市政策の推進⁽⁴⁴⁾を取り上げ地域論的な検討を深めていく必要があるだろう。

付 記

本稿を作成するにあたりご指導いただきました伊東理先生はじめ関西大学地理学教室の先生方にお礼申し上げます。

注

- (1) ①田中和子「近現代期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』、京都大学出版会 2007）211～231頁。②ヴォー・ゴク・ハン、木村大輔、小林善仁、塔筋岳史、藤井暁、藤田真人、水内俊雄「地図で復元する近代京都市の歴史社会地理」、空間・社会・地理思想 8, 2003, 76～115頁。③小原文明「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, 2009, 351～362頁。
- (2) ①井上学「明治・大正期の地価分布」（矢野桂司・中谷友樹・磯田弦編『バーチャル京都－過去・現在・未来への旅－』、ナカニシヤ出版, 2007）、62～65頁。②山田誠「地価分布からみた近代京都の地域構造」（丸山宏・伊從勉・高木博志編『近代京都研究』、思文閣出版 2008）、86～108頁。
- (3) ①保本野夢「『古都』京都と天皇制の可視化」、空間・社会・地理思想 9, 2004, 19～53頁。②岡本訓明「近代京都・三大事業における道路拡築事業とその影響」、史泉 107, 2008, 61～78頁。
- (4) ①小林文広「『京都策』考」、京都市歴史資料館紀要 15, 1998, 27～44頁。②伊藤之雄「都市経営と京都市の改造事業の形成」（伊藤之雄『近代京都の改造－都市経営の起源 1850～1918－』ミネルヴァ書房, 2006）、31～82頁。
- (5) ①鈴木栄樹「京都市の都市改造と道路拡築事業－烏丸通・四条通を例として－」（伊藤之雄『近代京都の改造－都市経営の起源 1850～1918－』ミネルヴァ書房, 2006）、138～151頁。②伊從勉「都市改造の自治喪失の起源－1919年京都市区改正設計騒動の顛末－」、（丸山宏・伊從勉・高木博志編『近代京都研究』、思文閣出版 2008）、3～47頁。
- (6) ①鶴田佳子・佐藤圭二「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, 1994。②中川理「都市計画事業として実施された土地区画整理」（丸山宏・伊從勉・高木博志編『近代京都研究』、思文閣出版 2008）、52～85頁。
- (7) 水内俊雄「近代都市史研究と地理学」経済地理学年報 40-1, 1994, 1～17頁、ここで都市空間形成と都市政策、あるいはエージェンシーとの関わりを整理し近代都市研究の課題を提示している。
- (8) 渡辺俊一「『都市計画』の誕生－国際比較からみた日本近代都市計画－」柏書房, 1993
都市計画法の成立過程と特色が述べられている。
- (9) 京都市『京都の歴史 8』學藝書林, 1975, 18～24頁。
- (10) この発電事業によって、疏水分水線では当初工場立地が見込まれていたが、分水線に近づかなくとも電力を引用して工場を起こしうることから、工場や商店の移転を予定していた人々が困惑したと京都市日出新聞（1888. 6. 11）は報じている。
- (11) ①京都市『京都市政史 第1巻 市政の形成』京都市, 2009, 20頁。②京都市水道局『琵琶湖疏水の百年・叙述編』京都市, 1990, 64～67頁。
- (12) 京都市『京都市政史 第4巻 資料 市政の形成』京都市, 2003, 199～204頁に内貴市長の京都策に関する京都市議会議事録が原文にそのまま掲載されている。
- (13) 中島直人『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 2009, 328～332頁。

- (14) 京都府立総合資料館編『京都府市町村合併史』京都府, 1968, 529～531 頁。
- (15) 京都市『京都市都市計画概要』京都市, 1944, 20～21 頁。
- (16) 前掲04535～538 頁。
- (17) 石田頼房「日本の伝統的建築線－明治初年の庇地制限－」(石田頼房『日本近代都市計画史』, 柏書, 1987) 138～149 頁。
- (18) 前掲(3)②62～72 頁。
- (19) 前掲(5)①146～147 頁。
- (20) 前掲(5)①151 頁。
- (21) 中川理「『歴史都市』京都にみる近代都市の生成と現代都市の成立」, 年報都市史研究 16, 2009, 71～87 頁。
- (22) 前掲(3)②72～76 頁。
- (23) 1920 年の『工場通覧』には, 下京区壬生周辺に辻紡績所 1239 人, 河合合名会社染色 248 人, 横井染工合名会社 139 人, 松風工業株式会社硝子工場 401 人が立地する。
- (24) 中川理「明治末期から大正期の京都における市街地の拡大－税負担不均衡を契機とする周辺町村への移住を中心に－」, 日本建築学会計画系論文報告集 382, 1987, 110～119 頁。
- (25) 京都日出新聞 1917. 8. 20 による。
- (26) 前掲04545 頁
- (27) 前掲04555 頁および 569～571 頁
- (28) 松下孝昭「京都市の都市構造の変動と地域社会－1918 年の市域拡張と学区制度を中心に－」(伊藤之雄『近代京都の改造－都市経営の起源 1850～1918－』ミネルヴァ書房, 2006), 250～290 頁。
- (29) 石田頼房「京都における受益者負担金反対運動」(石田頼房『日本近代都市計画史』, 柏書, 1987) 187～198 頁。
- (30) 前掲(11)①480～488 頁。
- (31) 前掲05戦前の都市計画事業がよく整理されている。
- (32) 前掲(6)①②。
- (33) ①石田頼房「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, 1986, 45～87 頁。②越沢明「区画整理の展開と近代日本都市計画」都市計画 175, 1992, 61～67 頁。
- (34) 前掲0575～76 頁
- (35) 京都府・京都市『京都土地区画整理事業概要』京都府・京都市, 1935, 22～28 頁
- (36) 生島稔郎「京都工業地区造成事業に就いて (一) (二)」区画整理 4-5, 1938, 45～48 頁。区画整理 4-6, 1938, 55～58 頁。
- (37) 前掲0543～44 頁。
- (38) 前掲(1)②
- (39) 前掲(7)および水内俊雄・木村義成「世界都市の貧困, 差別, 都市社会運動」(水岡不二雄編『経済・社会の地理学』有斐閣アルマ, 2002), 327～365 頁。
- (40) 前掲(11)①370～372 頁。
- (41) 前掲04575～580 頁。
- (42) 京都日出新聞 1921. 4. 9 による。
- (43) 前掲(11)①412～413 頁。
- (44) この研究例として, 西部均「都市計画濫觴期の地理的理想力をめぐるポリティクス－「大大阪」の都市範囲と高速交通機関路線への投影－」人文地理 53-4, 2001, 63～80 頁による大阪官僚の都市計画策定過程での地理的創造力の分析がある。

(関西大学大学院文学研究科・博士課程後期課程)