

土地高度利用論の歴史的展開

——概説及び田口卯吉の高度利用論と現代——

0. はじめに
1. 土地高度利用の年代図表について
2. 明治初年の土地高度利用論
3. 田口卯吉の土地高度利用論
4. おわりに……1880年代と1980年代

石田 頼 房*

要 約

現在の都市計画をめぐる様ざまな議論の背景には、土地高度利用あるいは土地利用高度化という概念がある。そればかりではなく、日本近代都市計画を歴史的に動かしてきた主要な課題が土地高度利用をめぐる問題であった。この論文は、日本近代都市計画における土地高度利用をめぐる課題、議論、制度の展開に関する一連の研究の第一報である。

この論文は、日本近代都市計画史を、土地高度利用という側面から「年代図表」をつくって概観するとともに、その重要な事項について述べた概説部分と、その歴史的展開の最初の部分ともいえる明治初年の土地高度利用論を、自由主義経済論者田口卯吉の土地高度利用論を中心に検討した部分よりなる。田口卯吉の高度利用論は、欧米都市の当時の実態をモデルに、道路拡幅と中層の西洋式借家の建設によって、東京など日本の都市を改造しようという考えで、特にそれを民間の投資により実現しようというところに特徴があった。彼の議論は、1880年代の主流派の議論であったが、1980年代の中曽根内閣以後の規制緩和・民活路線、新自由主義的土地高度利用論とも相通ずるところのある議論であった。

0. はじめに

土地高度利用、あるいは土地利用の高度化という概念をどう考えるかは、現在の日本都市計画をめぐる最大の論点であるといつて過言ではない。

現在(1992年5月)、政府により都市計画法、建築基準法の改正が国会に提出され、社会党と社民連からも対案が提出されている。政府案は、都市計画中央審議会および建築審議会の1991年12月の答申を受けて立案されたものであるが、都市計画中央審議会および建築審議会の中間答申の段階か

* 東京都立大学都市研究センター

ら、建設省と東京都との間でどのような制度化を行なうかについて、さまざまな折衝が行なわれてきた。この改正が、1989年の土地基本法の制定を受け、東京一極集中といわれる問題に対する一つの処方箋の意味を持っているからである。東京都のこの問題に対する立場は、ここ数年来発表されてきた、東京都集中問題調査委員会の報告（集中問題委，1990；1991）、『東京都市白書'91』（東京都都市計画局，1992）、均衡ある都市づくりプロジェクトチーム中間報告などで一貫しているように、東京の一極集中を抑え、限界に達しつつある東京の都市問題を緩和し、均衡ある都市の発展を促す観点から、土地の高度利用を抑制する方向で政策を進めようとしていることは明らかである。一方、国の政策は、1980年代半ばの中曽根康弘内閣以来、これも一貫して、土地の有効・高度利用を促進することで土地問題・都市問題を解決しようとしてきたこともよく知られている。今回の法改正も、都市計画中央審議会の意図はともかく、政府の案は土地の有効・高度利用促進を目標にしたものである。したがって、東京都と建設省の折衝・議論の背景には、土地の高度利用、特に東京の土地の高度利用をどう考えるかという論点が存在していた。たとえば、東京都の集中問題調査委員会の報告にあった「階層容積制」（集中問題委，1991：38-39）と、建設省が当初制度化しようとした「誘導容積制」とは、非常によく似た制度であり、新聞報道などでは、ともに「ダウンゾーニング」といわれていた。しかし、東京都の考え方は、実現する容積率を現在の指定容積率から少しでも低めようという意図を持ったものであったが、建設省の考え方は、指定容積率を総て実現するようになんとかして誘導したいという意図にもとづくものであった。

このような中央政府と地方政府レベルの議論だけではなく、もっと身の回りの問題、例えば、建築協定の更新を議論する住民の話し合いで問題になるのも、土地利用の高度化である。すなわち、居住環境は守りたいが、地価の高騰・住宅取得難のなかで子供との将来の同居を考えるならば、ぎりぎりの高度利用を図りたいので、建築協定を緩

和できないかというような意見が、話し合いのなかで多くでてくるのである。

このように、現在、日本の都市計画を論ずるとき、あらゆる局面で、「土地高度利用」は避けて通れない問題とってよいだろう。その意味で、最大の論点なのである。

それどころか、土地の高度利用は、日本都市計画史における最大の論点、あるいは、良かれ悪しかれ、常に日本都市計画制度の展開の起動力になってきた概念、といってもよいのである。

日本近代都市計画の発展はつまるところ、都市の土地の高度利用、都市空間の高度利用にどう対応するか歴史であった。しかし、その割には、土地高度利用を計画論的に、あるいは歴史的に研究してきた論文は少なかった¹⁾。そこで、日本の都市計画の今後を考える上でも、都市の土地の高度利用について、さまざまな角度から研究を行なう必要があると考えた。この論文はその第一報のつもりであり、まず、日本近代都市計画における土地の高度利用にかかわる動きを「年代図表」を使って概観し、さらに明治初年の土地の高度利用論の一つの典型として田口卯吉の土地高度利用論を取り上げ、最近の土地高度利用論と比較することによって、土地高度利用論が日本近代都市計画史を貫く、一方の主張であることを明らかにしようと試みた。

なお、本論文は、1991年10月に開かれた近代都市史研究会と東京都立大学都市研究センターの都市史・都市計画史の合同研究会で発表した内容をもとに大幅に加筆修正したものである。

1. 土地高度利用の年代図表について

1-1. 年代図表というもの

日本近代都市計画における土地高度利用をめぐる動きについて概観するために、土地高度利用に関する年代図表を作成した（図-1）。

まず「年代図表」について簡単に説明しておこう。年代図表の作成は、私の都市計画史研究の一つの手法である。年代図表は、いわば通常の年表

を空間化・図化したものである。年表は、いうまでもなく、歴史上起こった事項を、ある場合には分類して、年代順に並べたものである。年表では、もっぱら時間的な後先が問題になって、示される事項の相互関係を示すことは必ずしも目標とされてはいない。これに対し、年代図表は一方の軸を時間軸に取った平面の上に、分類した歴史的事実・事項を示し、関連あるものはくくり、影響は矢印で示すなどして、それらの事項の相互関係を併せて示そうとしたものである。

いままでに、建築線制度²⁾、土地区画整理³⁾、開発利益の社会への還元⁴⁾などについて年代図表を作成発表している。

年代図表は、研究の手段という側面と研究の結果という側面の両面を持っている。研究の手段というのは、このような年代図表を作成するプロセスを通じて、問題の歴史的展開に関する認識が深まり、整理されるということであり、研究の結果というのは、事項の相互関係が研究によって明らかになって、はじめて年代図表にうまく表示できるという意味である。

1-2. 土地高度利用年代図表の解説

図-1は、1991年の研究段階でまとめた土地高度利用に関する年代図表である。横軸は他の年代図表と同じく時間軸である。ただ、土地利用の高度化は、事実としても、それを進める制度的にも、1960年以後に急速に促進され、したがって多くの事項が記録されるので、横軸の時間目盛りを調整してある。

縦軸は、どの年代図表でも、基本的には歴史的事項の分類である。年代図表では最下段を、それぞれの問題に関して、日本都市計画に影響を与えた外国の制度・理念・著作などの記録に当てているが、土地高度利用の場合、この部分はまだ充分研究されておらず未完成である。第二段目は、土地高度利用に関する議論・理念・著作を記録している。高度利用促進論は第二段目の上側に、高度利用抑制論は下側に記入してある。この小論でとりあげる田口卯吉の土地高度利用論、中曽根康弘の主張なども記入されている。第三段目は、土地

の高度利用に関連する周辺の状況として、建物の高層化に関わる技術、集合住宅の建築形式の動向、地価上昇の動向などを記録しようとしている。

それより上部が、年代図表の中心であり、土地高度利用に関わる都市計画制度、特に土地利用計画制度の動向を記録している。ここでは事項を、用途地域制など地域地区制に関わるグループと、地区的土地利用計画制度に関わるグループに大別して示した。さらに、前者については制限の手法により建ぺい率・空地制限、容積率制限、高さ制限の三つに分類し、後者については地区的計画制度の型分類により、緩和型地区的計画と制限型地区的計画の二つに分類した。

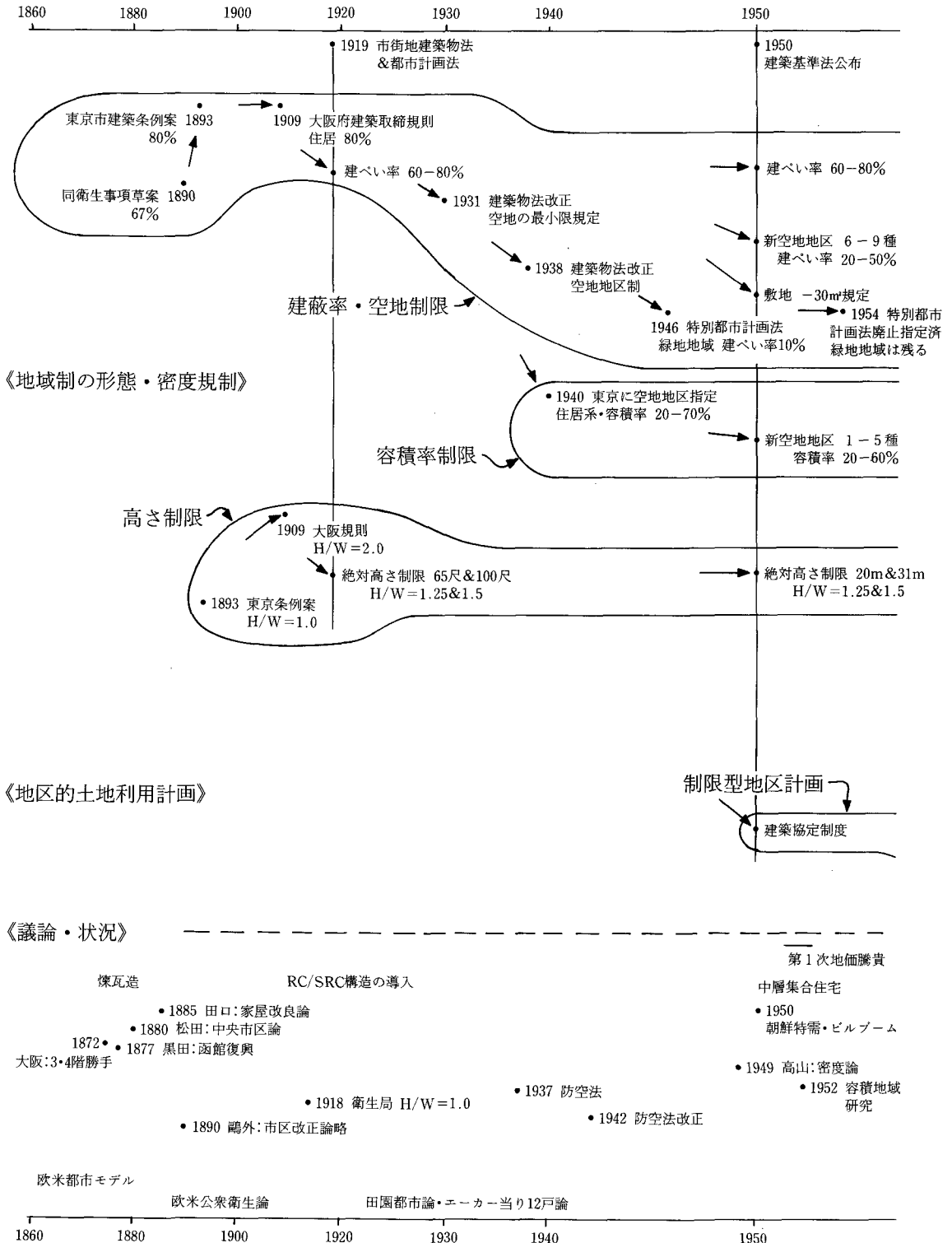
相互関係を矢印で示したことは他の年代図表と同じだが、この図では、一つ一つに事項が土地の高度利用を促進する働きをしたのか、抑制する働きをしたのかをベクトルの矢印で示してみた。関わりのある事項のグループの中で、土地利用高度化の促進と抑制の波が、どのように動いたのかを大まかに知ることが出来る。例えば、1920年代から30年代を通じて、住宅地の建ぺい率・容積率などの制度が、高度利用を抑え、居住環境を守る方向で動いたのが読み取れる。

1-3. 年代図表上のいくつかの重要ポイント

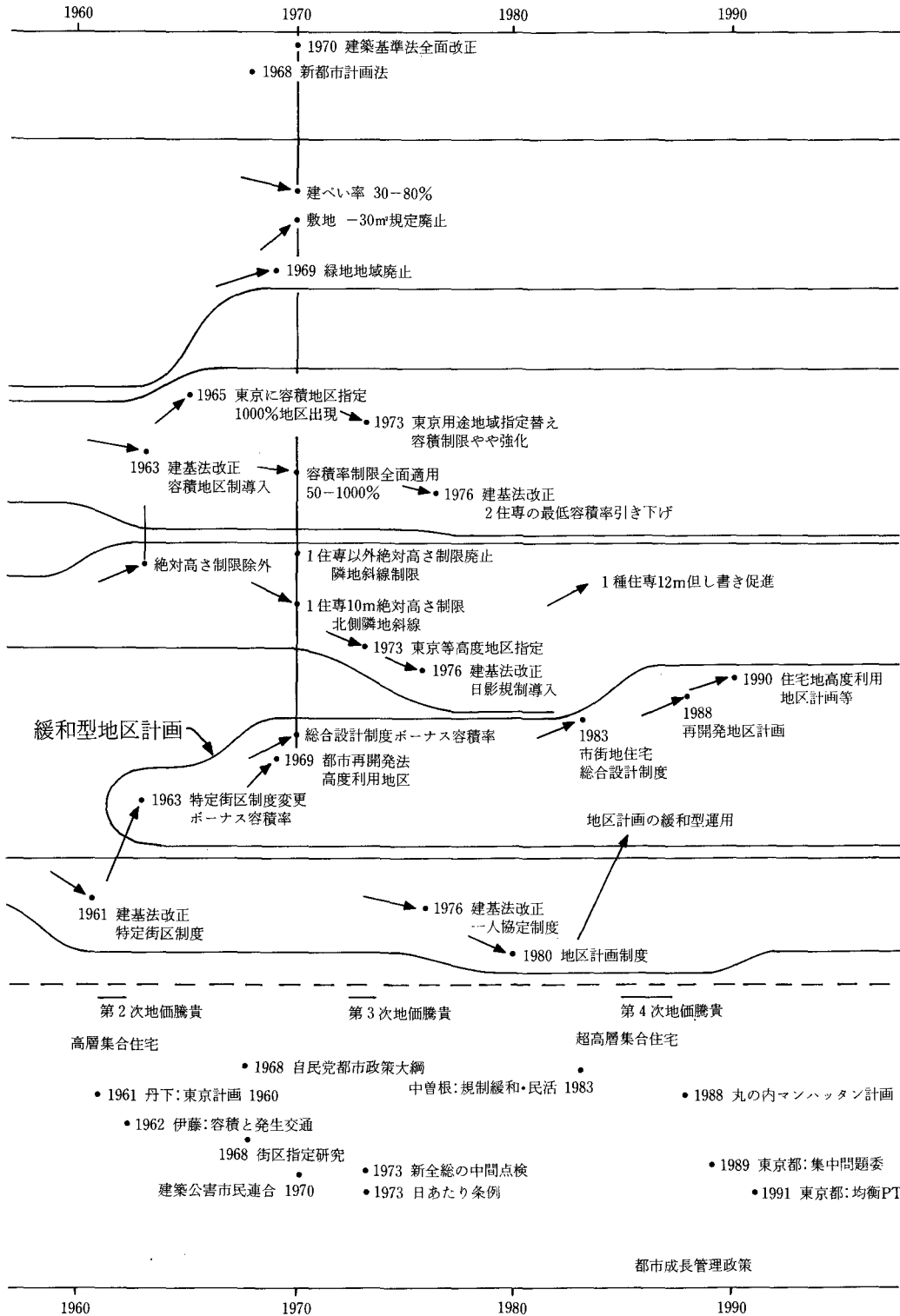
土地高度利用に関する年代図表の理解を助けるため、年代図表上の、ということは日本における土地高度利用の歴史的展開のということになるが、いくつかの重要なポイントを簡単に説明しておこう。これらは、いずれ、この土地高度利用に関する一連の研究で稿を改めて詳論したいと思っている点でもある。

ア) 土地高度利用思想の「刷り込み」

明治初年の日本の都市、特に東京は、土地の高度利用という点に関しては極めて特異な状況にあった。全体としていえることは、市街地の庶民の住んでいた部分、いわゆる町地における密度は、極めて高かった。しかし、それは人口密度を指標に見た場合であって、建ぺい率、平均階数、容積率などの指標で見るとは、それほどでもなく、



図一 土地高度利用の年代図表 (1991. 9)



むしろ低かったと思われる。さらに、東京では、広範囲に存在した武家地が、桑茶政策の影響もあり、明治初年には極めて低利用度であり、市街地全体の平均的密度は、決して高くはなかった。

幕末・明治初年に欧米を訪問し、その都市形態に触れた者が、大規模高層建物の存在、高密度に見えるその状況と、上記のような日本都市の実態を比較・認識し、一種の都市カルチャーショックを受けたことは無理のないことであった⁵⁾。このとき日本人は、高層化あるいは土地高度利用を一般的に是認し、プラス・イメージと受けとめ、そのような認識の「刷り込み」が行なわれてしまったのではないだろうか。

このことは、その後の日本における土地高度利用思想に大きな影響があったといえよう。

イ) 市街地建築物法と密度論

1919年の市街地建築物法においては、密度は、結局、用途地域ごとの建ぺい率と高さ制限の組み合わせによって規定された。当時まだ延べ床面積制限あるいは容積率という考え方はなかった。その制限内容は、住宅地についてみても、建ぺい率は10分の6という極めて緩いものであり、絶対高さ制限が65尺(約19.7m)であったから7階建ての集合住宅が建つ高さであった。したがって、容積率に換算すると、地上階だけで420%という大幅な容積率が認められる計算になる。これらの数値は、建ぺい率はともかくとして、当時は中高層の建物があまり多くなかったから、単なる計算上の可能性の問題だったが、その後、ここまでは既得権という考えになり、現在に至るまで、土地利用度の基準のように機能している。

しかし、この時期に、このような計算をして密度を考えたものは必ずしも多くはなく、むしろ密度、あるいは高層化を規定するものとしては、前面道路からの斜線制限が重要視されていた。市街地建築物法制定にあたった都市計画調査委員会の議論の中で、沿道建物高さ/前面道路幅の数値として、欧米の例を参考にあるべき数値1.0を主張する内務省衛生局と、道路実態を考え、もっと緩い基準を考えていた都市計画側との間で議論があっ

たが、結局、住居系建物は1.25という妥協的な数値に決まった⁶⁾。

ウ) 「エーカー当たり12戸」

年代図表の再下段に示されている「エーカー当たり12戸」という数値は、イギリス田園都市、田園郊外の計画論における密度の一つの基準とされたものである⁷⁾。日本においてもこの考え方は比較的早く伝わっていた。

興味深いのは『京都都市計画敷地割報告書』⁸⁾という1923年に出された報告書である。この報告書は、京都市の郊外区画整理を進めるにあたって敷地割りの標準を見いだすために、京都市内の敷地割りの実態を詳細に実態調査し分析した研究であるが、そのなかで、「レイモンド・アンウキン」が住宅地の標準的密度を「エーカー当たり12戸」としていること、これを道路率25%および40%で平均敷地規模に換算すれば、それぞれ76.50坪および61.20坪に当たると述べている。さらに、京都市の当時の平均敷地規模は調査によれば39.6坪であって欧米の基準にはるかにおよびないので、採用すべき敷地割りの方法として、欧米水準の敷地奥行きを仮の小道路を配置して2分割することによって、当面は当時の水準の敷地割りとし、将来は、小道路を廃止して欧米水準の敷地規模に引き上げるという方法を示している。これは、欧米の「エーカー当たり12戸」という戸数密度を目標に、日本の住宅地の敷地の零細性を見直し、好ましくない土地高度利用を解消しようという提案にはかならない。

また、1929年の伊部貞吉「土地区画整理論」は、やはりアンウインなどの住宅標準戸数(戸数密度)の事例を紹介し、30戸/haという数値を密度の標準としてあげている。この数値は、エーカー当たり12戸にきわめて近い数値である。

エ) 都市防空と空地地区

年代図表で見られるように、土地高度利用のバクトルが全体として下向きの時期、すなわち土地の高度利用を抑制しようという動きが顕著であった時期が、1930年代と1970年代の2回ある。前者

は、市街地建築物法制定時に不十分だった住宅地の密度規制を強化した時期であり、後者は1960年代の高度成長下で進んだ急速な建物高層化・土地高度利用に対する反省から生まれた動きである。

1930年代の動きは、前に述べたように市街地建築物法による形態規制では、住居地域でも容積率換算で420%という高密度な土地利用が可能であったのに対し、何らかの制限を加えようという考えであった。1931年の市街地建築物法改正で敷地内空地の最低限を決めることが出来る制度が導入され、さらに1938年の改正では空地地区制（戦前空地地区）が導入された。空地地区の制限内容は適用都市ごとに決められていたが、東京の場合は敷地面積の20%から70%に床面積を制限する、現在の容積率に似た制限が初めて導入された。

もちろんこの制度の導入は、「エーカー当たり12戸」などの住宅地密度と環境に関する議論にもとづき、新しく形成される住宅地の環境向上をねらったものである。しかし、同じ目的を持ち同時に制度化された住居専用地区があまり使われなかったのに対して、空地地区が積極的に使われた背景には、建物間隔を広げ火災延焼を防止しようという、都市防空の考え方があった。

オ) 最小限敷地と-30 m²規定

日本の都市計画・建築法制には1980年の地区計画制度の導入まで、建築敷地の最小面積を決める「最小限敷地規制」という制度はなかった。1980年の制度も地区整備計画が決められた地区で建築制限の内容として決められるオプションの一つとして制度化されたに過ぎない。このことが敷地面積100 m²以下の一戸建て住宅などという、過密な低層住宅地を可能にしてきた。1992年の都市計画法・建築基準法改正案では、地区計画とは無関係に低層住居専用地域に最小限敷地規制を導入できるように提案されている。

さて、1950年の建築基準法制定から1970年改訂まで存在した規定に「-30 m²規定」または「30 m²控除規定」といわれるものがある。これは非商業系用途地域における可能建築面積を計算するに当たって、まず敷地面積から30 m²を控除してから建

ぺい率（10分の6）を掛けるという制度である。

この規定は、明らかに、間接的ながら最小限敷地を規定していた。すなわち住宅一戸の最小建築面積を、例えば30 m²とすれば、 $(A-30) \times 0.6 \leq 30$ という計算から、敷地面積Aは、最小限80 m²なければならないことになる。

この規定は、1970年の建築基準法集団規定の全面的改正において、廃止されてしまった。この廃止の理由は明らかにされてはいないが、当時の建築審議会委員によれば、容積率制限も強化されたことであるし、守られにくい「-30 m²規定」は廃止したということであったという。確かに、この改正で非商業系用途地域に連動する建ぺい率制限は、60%一本ではなく、30%や40%という低い建ぺい率も出来た。しかし、住居地域や第2種住居専用地域の大部分など、建ぺい率60%も広範に存在するわけであり、「-30 m²規定」の廃止は、土地高度利用・過密化の促進に他ならなかった。したがって、年代図表上では、この規定の廃止は土地利用高度化を示す上向きのベクトルと共に表示されている。

カ) 特定街区制度の変質

1961年の建築基準法改正で制度化された特定街区制度は、商業地域などにおいて当時存在していた絶対高さ制限を、特定の街区について撤廃することをインセンティブに、建ぺい率・容積率を厳しく制限する制度であった。したがって「特定街区」では、容積率が最も緩やかな場合でも600%に制限されていた。これは、31 mという絶対高さ制限と商業地域で防火地区かつ角地の場合は建ぺい率100%が認められるという条件の敷地の想定可能容積率1000%に対しては、かなりの制限強化といえた。したがって年代図表上では下向きのベクトルで表示されている。

しかし、1963年の建築基準法改正で容積地区制が導入され、より広い範囲で絶対高さ制限撤廃と容積率制限を結び付ける制度が導入されると、特定街区制度は、地域地区制による指定容積率を緩和することをインセンティブにする制度、いわゆるボーナス容積率制度に変質させられた。これは、

緩和型地区的計画という、もっぱら土地利用高度化を意図した制度の導入に先鞭を付けたもので、日本都市計画史の土地高度利用に関する流れにおける重要な画期となった出来事であった。したがって年代図表上では、強い上向きのベクトルとして表現されている。

2. 明治初年の土地高度利用論

前にも述べたように、幕末から明治初年にかけて欧米に渡航した人びとが欧米都市を実見し、高層建築と遭遇したことによる都市カルチャーショックは非常に大きなものであったに違いない。

これらの人達の印象に強く刷り込まれた高層化のプラスイメージは、それらの人達の考えだけでなく、明治初年における日本の都市論を強く規定したように思われる。この論文では、田口卯吉を例に、この時期の都市論に現れた土地高度利用論を検討するが、最初に、この時代のいくつかの土地高度利用論を紹介しておこう⁹⁾。

ア) 大阪道路経界令と三四階勝手

1871年3月に大阪府は、「道路ヲ狭隘ナラシムル可ラサル件」を布達した。これは大阪市内の道路と建築敷地の境界を画定し、従来の道路幅員まで拡幅し回復することを意図した布達であり、「道路経界令」と呼んでいる。

大阪府は、これに関連して翌1872年1月に「焼失跡并ニ新築ニ関スル件」布達を出しているが、その中で、道路経界令に対する違反行為が起ころのは「住居ノ狭小不便利ヨリ心得違モ致ス儀ニ可有之候ニ付、向後二階三階四階等取建可為勝手候」と述べている。要するに、道路拡幅で敷地の減った分は土地の高度利用でおぎなえるように、従来は規制されていた建築の「多層化」は制限しない「勝手」であるというのである。これは、明治初年の土地高度利用政策の最も早い時期のものと考えられるが、道路拡幅・敷地減少・土地高度利用という、この時期の土地高度利用論の特徴を備えている。

イ) 黒田長官の函館大火復興時の論旨

1878年の函館大火復興に際し黒田清隆開拓使長官が示した論旨の中に、「今道路ヲ広闊ニセハ幾許カ各自宅地ヲ減スヘシ然レモ当港従来平屋多シ今之ヲ二三層ノ家屋ニ改造シ又床下ニ穴蔵ヲ設ル等ノ工夫ヲ用井ハ必宅地ノ縮減ヲ憂ルニ及ハス欧米諸国ノ都府ハ六七層ノ家屋アリ是高価ノ地所ヲ減シ無税ノ空中ヲ使用スルノ便法ナリ」というくだりがあるという(川上, 1990: 63)。

この考えは、道路拡幅により減少した敷地面積を高度利用によって補おうというのであり、前項の大阪府の布達とも相通じ、また、高層化が無税あるいは地代のいらぬ空中の利用とみなす点では後で紹介する田口卯吉の議論とも通じ、いわば、この時期の土地高度利用論の典型を示している。

ウ) 松田道之の中央市区画定論

1880年11月に時の東京府知事松田道之は「東京中央市区劃定之問題」と題する文書を東京府会議員に示し、一般にも公表した。この文書は、東京の市区改正事業の対象区域を「中央市区」という都心部¹⁰⁾に限定することを提起し、行なうべき市区改正事業の内容を示したものである。既に詳しく検討したが(石田, 1979)、この文書は、直接的に土地高度利用の必要性や方法を述べてこそないが、市区を縮小し事業を行なえば実現される「中央市区」の市街地像として、「商業隆盛地価亦随テ騰貴シ尺寸ノ余地ナキ日即チ巍乎タル層楼林立ノ時ナリ」などと述べている。すなわち松田知事は、地価の高騰を是認し、「尺寸ノ余地」なく土地を高度利用し、「巍乎タル層楼」すなわち高層建物が「林立」するような市街地を、市区改正事業の目標としていたのであり、土地高度利用論を述べていると見ることが出来る。

エ) 田口卯吉の高度利用論

自由主義経済論者・経済ジャーナリストの田口卯吉が、1881年の論文「火災豫防法」以後に展開する土地高度利用論については、次節以下で詳しく検討するが、道路拡幅・建物敷地減少・建物高

層化という、この時期の典型的な土地高度利用論であった。

オ) 森鷗外の土地高度利用批判

欧米都市の実態がプラスイメージとして人びとの考えに刷り込まれている状況の中で展開された当時の典型的な土地高度利用論に対して、反対する議論は極めて少なかった。その珍しい議論が、森林太郎（鷗外）の市区改正論である。鷗外の論文「市区改正論略」の中で「遠心論」「離立論」として展開される土地高度利用批判については、既に詳しく検討したが（石田，1991）、田口の土地高度利用論と対比しつつ、本論文でも、3-4で簡単に取り上げる。

3. 田口卯吉の土地高度利用論

3-1. 鼎軒・田口卯吉（1855—1905）¹¹⁾

田口卯吉は鼎軒と号し、明治年間を通じて活躍したアダムスミス流の自由主義経済論者として知られる。田口は幕臣の子として幕末の江戸に生まれ、明治維新後、大蔵省翻訳局上等生徒として英語、経済学を学んだといわれる。

1879年に東京経済雑誌を創刊・主宰し、この雑誌上で経済問題ばかりでなく都市問題に関しても多くの論文を発表している（田口卯吉全集刊行会編，1928）。

また、政治的活動としては、1879年に東京府会が設置されると、1880年に府区部会議員に当選し、常置委員をつとめた。田口は政治的には自由党系であり、沼間守一などととも嚶鳴社に属し、自由党の機関誌『自由新聞』の編集に係わり、社説を担当していたこともあるという。その後、東京市会議員として活動し、1894年には衆議院議員に当選して国政にも参与した。その議員としての活動の中には、例えば、前述の松田道之知事の「東京中央市区劃定之問題」に、主宰する「東京経済雑誌」の名前で「謹テ御下問ニ答ヘ奉ル覚書」を1880年11月末に発表しているし¹²⁾、大火で焼失した貧民居住地区神田橋本町の買収を決めた1881年1月の東京府区部会では、橋本町居住者の追い立

てだけを論ずる議論の多い中で、ほとんどただ一人貧民のことも考えた「今橋本町ニ居ルモノハ他ニ移ルモ営業ニ差支ハナキヤ」という質問をしているなど¹³⁾、都市問題に関するものが少なくない。

また、田口卯吉の活動の一つに、『群書類従』『国史大系』他の史料叢書の覆刻・編集など、歴史学分野の出版活動もあるという。

3-2. 田口卯吉の都市論

田口卯吉の都市に関する論文は、ほとんど全部が彼の主宰する「東京経済雑誌」に発表されているが、船渠開設の議（1879）／東京論（1880）／火災予防法（1881）／東京湾濤の好況（1883）／東京市区の改正（1884）／東京城郭頼むに足らず（1884）／再び東京城郭の頼むに足らざるを論ず（1884）／東京家屋の有様を改良する難からず（1885）／東京家屋の制限法を設くるの議（1885）などがある。

これらの論文の簡単な解説は、既に発表しているので（石田，1979）、繰り返して紹介することはない。結論的にいえば、それらの議論の特徴の第一は、都市東京の具体的イメージとして、貿易港をつくり東京を経済都市とし、皇城を市街地に変え、市区を縮小し、道路を拡幅し、建物の高層化を図ることを提起していることである。第二は、そのような改造を民間の投資・事業で行なうことを基本にすべきだとし、政府はそのような民間投資を誘導するような政策を取れと主張していることである。

いわば、田口卯吉の都市論は、自由主義経済論者、「民活」論者としてのものであり、そのためにも東京の経済的地位を高めることが必要で、自由貿易を中心とした国際的経済活動の中心都市とすべきだと主張したのである。

3-3. 田口卯吉の土地高度利用論

田口の都市論は、多かれ少なかれ、土地の高度利用に触れている。ここでは、その中から、1881年の「火災豫防法」と1885年の「東京家屋の有様を改良する難からず」を取り上げ、田口の土地高度利用の考え方を分析してみよう。

ア) 火災豫防法 (1881)

論文「火災豫防法」は、1881年2月25日から3月15日付けまでの3号にわたって東京経済雑誌に連載された。

この論文が書かれた1881年2月から3月という時期はどういう時期であったかを論文の背景として、まず見てみよう。1879—1881年の二冬、東京では連続的に大火があった。まず、1879年12月には、箔屋町大火といわれる焼失戸数1万戸を越す大火があった。1880年12月には、7000戸を超える火災があり、明けて1881年1月26日には、焼失戸数1万戸を越し、明治期最大の市街地火災といわれる松枝町大火が起り、同年2月にはさらに2回、1000戸を越す大火があった。このように、1879年から1881年にかけては、東京の火災史上、まさに最悪の時期だったのである。東京府も火災予防のため、1881年2月25日に「防火路線並=屋上制限規制」を公布し、また、道路整備事業、運河開鑿事業を進め、その沿線に防火路線を建設することを強力に押し進めた。このような状況の中で、多くの新聞・雑誌も火災予防に関し活発な論陣を張った(石田, 1979)。東京経済雑誌もその例外ではなく、田口の「火災豫防法」は、まさにこの時期、「防火路線並=屋上制限規則」が公布され、府会で道路運河の拡幅事業の予算や神田橋本町の復興方法が論議されているときに書かれているのである。

田口は、2月25日付けの論文で、まず火災の原因を考え、ついで当時の火災予防に関する一般の議論を批判している。

火災多発の原因に関しては、①市街に木造家屋の多いこと、②木造家屋の多いのは、「商賈少く技術師及び労役に従事するもの多き」ためだと述べる。「商賈」は資産を大事にし家屋を堅固にするが、技術師(職人の意味か)や労役に従事するものは資産の必要なく、借家住まいで家屋が焼けても失うものはないので火の元の用心もしないし、中には悪心を起こして放火し利益を得ようとするものさえいるなどと論じている。これは、当時の一般論調ほどあからさまな言い方ではないが、貧民

火災原因論の立場に立つものといえる。

田口は、当時の火災予防方法として、①塀牆による火災予防線、②貧富分離論、③貸倉による火災予防線があるとし、これら総てに同意できないという。塀牆は効果があるだろうが市街地を分断してしまい、貧富分離は社会の大変動を起し、富人にとっても使用人が得にくく不便だ、倉庫は需要少なく無駄なうえ、塀牆と同様市街地を分断するということである。

3月5日、15日付けの論文では、いよいよ田口自身の火災予防法を展開するのだが、冒頭で根本的名案はなく、対策は「余弊」をとまなうが、道路拡幅と家屋建築の制限の二つは、その効果と余弊を検討しても実行すべきものと述べる。

田口はまず、煉化造・石造などの焼失の危険のない家屋をつくる方が経済的にも有利なのに、東京の家主が依然として6~7年で焼けることを前提に木造貸家を建てるのはなぜかを検討し、道路が狭い現在の市街地の状況で、借り手のあるように窓を大きくあげれば不燃建物でも延焼のおそれがあるからだと説明する。そこで、まず道路を拡幅し延焼のおそれを減らすことを第一にせよと説く。

その道路の拡幅、田口のいうところの「町区の制」は、具体的には「縦一町ごとに往来を通ずる事」「此の往来の路幅は十間と為す事」「横三十間毎に往来を通ずる事」「此往来の路幅は十間と六間とにして交互に配置する事」であるという。こうすれば、延焼のおそれは減り、不燃建築の有利はあきらかで「家屋の改良令せずして行はる」はずだと田口は主張する。

また、従来商人が自分の家の上階を他人に貸す習慣がなく、それを好まないとしても、道路拡幅により「住地減して地価愈よ高貴となる」ならば¹⁴⁾、利益をあげようという観点から「地代を払はざる空中に借家を建て之に依りて家賃を得んと欲する」ことになり、「東京府下の家屋四五階の煉化造となりて軒を並ぶる」ことは難しくない、極めて楽観的な見通しを述べる。

このように、道路拡幅をしさえすれば、市場原理で「東京に於て三階以上の煉化家屋を建設し之

を以て営業するもの」が出てくるのだから、「家屋制限法を立つる唯だ最初此勢を誘導するの手段に止まる」と、あくまで官のすることは初期の誘導だけで、あとは民間の力で火災予防が達成されると強調するのである。

イ) 東京家屋の有様を改良する難からず(1885)

論文「東京家屋の有様を改良する難からず」は、1885年1月に『東京経済雑誌』248号から251号に連載された。土地高度利用論としてみたその趣旨は、論文「火災豫防法」と大差はないが、その概略、特に目新しい点を指摘しておこう。

まず、田口は「株式所持人」の出現、「株式投資」の状況について述べ、当時これらの人達が安全有利な投資先を見つけられないでいることに着目し、家屋建築の安全有利さを示し、株式投資家を家屋建築に投資させるべきだと述べる。

東京の現状では、家屋建築は頻々と火災に逢うので極めて危険の多い投資先であり、建築を粗末にし、3～5年で元金償却しなければ貸家業は採算が合わない。東京の家賃水準は高いように見えるが火災保険料を含んでいるようなものである。まず、火災を予防し、貸家業を安全なものにする必要があるとして、持論の「町区の制を改」め、「東京の家主等が西洋借家の建築法を執行」するように仕向ける方法を主張する。

この論文で目新しい点は、①西洋家屋の制は「一町区は一家屋若くは二三の家屋」になっていて「規模巍然として驚く」ようだが「其実は我町家と異なる」ことはない。「我町区に於ける路次は則ち彼れの家内に於ける通路階段なり。我町区に於ける裏長屋は彼れの四階五階なり」との見方を示した点と¹⁵⁾、②費用的にも、「裏長屋を廃して之を三階四階に押し上ぐるは大資本を要するが如く思はるべしと雖も、三階より以上を建つるは唯々煉瓦壁を伸ばす丈けの事にして、建築費は之が為に非常に増加するものにあらず、却て別に裏長屋の為に柱を建て屋根を葺くに比すれば資本を要せざるものとす」としている点、③また、家屋建築の個人的自由と共同的利益に関して「西洋の家主等は家屋建築に就いて大いに制限を受くるが如しと雖

も、その制限は郡県的の制限¹⁶⁾にして、一町区全体の利益に合するものなり。我町区の家主等は家屋建築に就いて無限の自由を得るが如しと雖も、其自由や封建割拠的自由にして、一町区全体の利益に合せざるものなり」と述べている点などである。

ウ) 田口の土地高度利用論、民活論の検証

田口は、「米歐回覧実記」などで紹介されている西洋貸家の知識から、これを好ましい改善の目標像と考えていたものと思われる。このような見方は、何も田口だけではない。内務省衛生局長・東京市区改正委員などを勤めた長と専齋も、「借家ノ説」の中で、西洋式借家で東京市区を改良せよと述べている(長与、1886)。

ただ、田口が煉瓦造三階四階家屋が木造とさして変わらない価格で出来るとした見積りは、経済の専門家らしくない誤りである。当時、一般的な木造柿板葺き裏長屋の坪単価が6円30銭であったのに対して、煉瓦造の坪単価は34円70銭と、5.5倍にも達した。しかも、煉瓦造建物を2階建てから3～4階にするのは、「唯々煉瓦壁を伸ばす丈けの事」ではないことも明らかである。これらの点は、当時の火災保険に関する調査で明らかにされていたのだから¹⁷⁾、田口は、少し調べれば分かることを手抜きをしていたといわざるを得ない。田口が「火災豫防論」のなかで建物が通常考えられている期間の3倍の期間火災にあわなければ、資本の2倍の利益があるなどといっているのは、火災にあわない建物が同じ資本で出来るということを前提にしている。その前提が違っているのだから、田口の議論は全く成立しないのである。

田口は、「東京家屋の有様を改良する難からず」のなかで、「一町区一二の大家屋」の西洋式借家の「八利益」を、次のように述べている。これを検証してみよう。

第一として述べている従来の「一町区の全家屋を建つるの費額」で「三階作りの一大煉瓦家屋」が出来るといふ説が誤りであることは、既に述べた。

第二、「隣町区に失火ありと雖も」「延焼を防ぐ

を得」る。第三、裏長屋の失火と違って、三階の「一煉瓦室内に起こりたる失火は他に延焼しがたきもの」は、一応正しい指摘だろう。ただ、不燃の煉瓦造建築が地震に弱いことは後に関東大震災で明らかになり、耐震的にするには、さらにコストがかかることになる。第四、「一町区の家屋に数多の人民住居」するので「瓦斯を引き水道を引くにも一管にて弁ずる」ことが出来、かつ「住民多くして負担に堪ふる」というのも、若干の前提が必要だが是認できよう。

第五に、火災が減れば財主が家屋建築に投資するようになり、供給がふえ市場の法則で「家賃の相場非常に下落」するという。しかし、前提の建築コストに問題があるし、また、家賃が「非常に下落」すれば、当然利潤が減るので家屋建築への投資が減るのも市場の法則であり、田口のいうように、黙っていて好結果が生まれるはずがない。

第六の、一町区一家屋となれば、土地の筆数・地主数が減り「地租、家屋税等を徴収する方法簡便」というのは、一町区一家屋実現の条件と結果を入れ違えている。一町区一家屋を実現するためには、筆数・地主数を減らすか、地主達が共同建築に合意することが必要だが、そのいずれも難しい。田口の議論は、困難な前提をあたかも容易にもたらされる結果の如く述べ、それをもとに利益があると結論しているのだから、詭弁といわざるを得ない。

第七と第八は、火災減り「人民多く繁昌地に集合」するようになることで、公共の「消防、警察、郵便等の費大に減少」、私的にも「万事近辺に於て弁ずる」ことが出来、「婢僕の数減じ」「人力車等を備使するを要せ」ず、「貨物を運搬するの費大に減少」することとなり、「一家の経済に於いて偉大の節約」になるという。これは、市区縮小・高密度化の利点としてしばしばあげられることであるが¹⁸⁾、本来、そのことに要する費用を考え、費用便益分析が必要だろう。田口は、西洋式煉瓦造貸家の建設費用は従来の町区建設費用と同じとしているから、便益を定性的に数え上げさえすればよいのだが、実は改造には多大な費用を要し、ことはそれほど簡単ではない。

3-4. 田口卯吉と森鷗外

森鷗外が『国民の友』に発表した「市区改正論略」の中で、名指しではないが田口などの「歐式の石室」論者を批判したことは既に発表した論文で指摘した¹⁹⁾。

例えば、鷗外が「近心の都会は事を咫尺の間に弁じて、民其利に頼るが如くなれども、人愈々稠ければ阻滯杜絶の虞もまた愈々多し」といっているのは、田口のいう八利益の第八「人民多く繁昌地に集合」による「一家の経済に於いて偉大の節約」に対する反論ともいえる。また、鷗外が「離立の家多ければ、街面に布くべき瓦、石、土瀝青等にも金を費やすこと多く、彼の家を作るに先だちて布くを便とする上下水の管にも、財を磨すること多し」と述べているのは、田口のいう八利益の第四、第七の論点を一応肯定したものであるが、鷗外は単純に利益の面だけ見ずに、「利害を商量」すれば、地価の高いところはやむを得ないとしても、なるべく密度の低い「離立」建築の市街地を目指すべきだと主張する。

森鷗外と田口卯吉の土地高度利用をめぐる論点の違いは、一つには森が公衆衛生学者であるのに対し田口が自由主義経済論者であることの違いでもあろうが、医者・衛生関係者の中にも長与専斎や高木兼寛²⁰⁾のように、西洋式借家により市区改良を進めるべきだという論者も居た。また、当時の新聞などの論調も、多くは市区縮小・土地高度利用の立場であった²¹⁾。いわば田口卯吉の土地高度利用論は当時の主流派の主張であり、森の議論こそ「朝陽ノ鳳鳴」「空谷ノ梵音」²²⁾であった。

田口ら主流派の土地高度利用論は、いわば欧米都市の外観、華やかなイメージ、印象をもとに目標像を組み立てた議論であり、鷗外の議論は、4年間のドイツ留学によって得られた公衆衛生に関する学識、『ドイツ公衆衛生協会四季報』などを通じて得られたドイツの建築家・都市計画家・地方行政官の居住問題に関する取り組みについての最新情報を基礎に組み立てられた議論であったことが、このような違いを生んだといつてよいだろう。

田口らが「西洋式借家」というときイメージし

ていたのはパリの表通りから見た軒高の揃ったアパルトマンの姿であり、鷗外が「欧風の石室」というときイメージしたのは、ベルリンのミートカゼルネの、しかもジメジメした中庭に立ったときのイメージではなかったろうか。

4. おわりに——土地高度利用論の1880年代と1980年代

この論文では、土地高度利用の年代図表を使って日本における土地高度利用論の概要を述べるとともに、明治初年の土地高度利用論の典型として、田口卯吉の土地高度利用論について検討した。

田口卯吉の土地高度利用論の特徴は、土地高度利用の無条件ともいえる是認と、土地高度利用の推進を、市場原理によって、民間の力で行なわせるべきだという考え方である。田口は、家屋制限についても、「最初此勢を誘導するの手段」と述べ、投資家を土地高度利用に誘導する手段であり、後は、民間に自由にやらせることで目的を達すると考えていた。家屋制限を、それによって、望ましい居住水準を実現したり、市街地の形成を計画的にコントロールする手段だとは決して考えていない。

この当時の東京には、都市計画・建築規制は、まだほとんど全く存在していなかったから、「規制緩和」を主張することこそなかったが、彼は東京経済雑誌社の「覚書」（東京経済雑誌社、1880）では、既存不適格建築への制限適用の猶予を主張するなど、規制に対しては終始消極的であった。

市場原理を重視する自由主義経済論者、民活論者、規制への消極性とならべてくると、田口の主張は、「規制緩和」「民活方式」が主流となっている現代、1980～90年代の政治家・財界の主張を見るようである。別の言い方をすれば、中曽根康弘元首相に代表される1980年代の新自由主義・民活論者の主張は、100年間の近代都市計画の努力と実績を無視して、1880年代に逆戻りしたというべきかも知れない。

1880年代の田口の土地高度利用の主張も、1980年代の中曽根元首相をはじめとする土地高度利用論も、低層建築を直ちに低利用とみなす議論、建

物高層化と土地高度利用の関係の混同、人口密度と建築床面積で計った密度の関係の理解不十分、土地高度利用と居住環境の「利害を商量」しないことなど、「計画音痴」ともいうべき粗雑な土地高度利用論である点でも共通している。

しかし、田口の議論と1980年代の議論とは全く同じではない。その相違を探せば、田口の議論は、ともかく当時の欧米都市の状況というモデルを持っており、低層高密の市街地を中層高密へと変える中で、一方で欧米都市なみの幹線街路と高い道路率を実現するという目標像を掲げていた。また、欧米でもドイツのミートカゼルネに見られるように、実は実現困難だったし、田口の議論にも実現の保証は全くないのであるが、「人民の住宅」は「空気を暢通」「日光を射入」させるために「多く窓を穿」たなければならないと述べ、裏長屋の居住環境改善のための標榜して土地高度利用を主張している。これに対して1980年代の議論は、欧米都市と日本都市のインフラストラクチャーの整備状況の差を無視し、単に建物の高層化、容積率の引き上げなど、建物敷地単位の土地高度利用を主張している。また、土地問題の「解決」は、ともかく建物床の供給増によって可能だという立場から、市街地で日照を期待するのは贅沢だとさえ主張し、居住環境を改善することを標榜さえしない。このように、1980年代の土地高度利用論は、いわばモデルも目標像もない土地高度利用論になっているのである。

まさに、百年を経て、日本の土地高度利用論は、いっそう問題の多いものになって来ている。年代図表で示した多くの点をたどり、問題の多いこの土地高度利用概念の発展のプロセスを追及することを通じ、その本質を明らかにし、一般に存在する誤解を解き、日本都市計画の転換の展望につなげることを今後の課題としたい。

注

- 1) 川上、1990は、この問題を論じた数少ない論文の一つである。また、大野・ハベ、1992は「高度利用論の神話」という項を設け、従来の高度利用論の誤りを鋭く指摘している。

- 2) 石田頼房・池田孝之「『建築線』計画から地区計画への展開」『東京都立大学都市研究センター』、1984、pp. 4-5
- 3) 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号、1986、pp. 46-47
- 4) 石田頼房編著『大都市の土地問題と政策』日本評論社、1990、pp. 166-167
- 5) このことは、久米邦武『特命全権大使米欧回覧実記』博聞社、1878などを読むと随所にみられる。
- 6) 加藤仁美『市街地建築物法における道路幅員規定の成立経緯に関する研究』（東京都立大学工学研究科博士論文）、1992
- 7) 西山康雄『アンウインの住宅地計画を読む』彰国社、1992
- 8) 京都市都市計画課『京都市都市計画敷地割報告書』1923は、比較的薄い小冊子である。
- 9) 川上、1990は、以下に述べる諸論の内、黒田清隆の函館復興に関する議論、松田道之の中央市区劃定論について触れている。本論文も、函館復興に関する部分は川上の論文によっている。
- 10) 中央市区の範囲は2案示されているが、いずれも、日本橋区・京橋区の大部分および神田区・芝区の一部である。
- 11) 田口卯吉の伝記については、塩島、1912；1930を参照。
- 12) 東京経済雑誌の名前であるが、田口自身の手になるものと考えられる（石田、1979：24-25）。
- 13) この質問をめぐる府会の状況については、石田、1987b：74-75を参照のこと。
- 14) 田口の主張する「町制」、すなわち市街地の道路パターンの道路率を計算すると、38.9%になる。他方、江戸以来の一町四方の街区で、街路が平均4間ぐらゐとすると、道路率は12.9%ぐらゐになるから「住地」の減少は、約30%ということになる。
- 15) このような見方は、岩倉使節団の記録にも見られる。例えば、ロンドンについて「上ニハ層樓ヲ起シ、八九層ニ及フ、最上七八九層ニハ小民住ス、猶我東京ノ路次ノ如シ」という記述がある（岩波文庫版『米欧回覧実記(二)』1978：61）。
- 16) この郡県の制限の意味は良く分からない。広い立場からの、あるいは公的立場からのというような意

味か。

- 17) 「火災保険料調査ノ要略」東京都編『東京市史稿・市街篇』65巻、1973：309-311
- 18) 高木兼寛(1884)なども、このような考え方を述べている。
- 19) 石田頼房「森鷗外の市区改正論・「市区改正論略」を中心に」『総合都市研究』43号、1991：21-35
- 20) 高木は「京橋、日本橋、神田等ノ如キ重モナル市区ニテハ平家ノ建築ヲ禁シニ階三階若クハ四階造リトナスヲ要ス斯クスレハ是レ迄ヨリモ多クノ人ヲ狭少ノ面積中へ容ル、コトヲ得」などと述べ、これが「数十万ノ細民」を都心から「逐ハスシテ自ラ退去」させる方法だと主張する（高木、1885）。
- 21) 例えば、1880年1月の『郵便報知新聞』の「東京市井之区画結構」をあげることが出来る（石田、1979：21-24）。
- 22) 鷗外が、論文「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」の中で高木兼寛、松山棟庵が大日本私立衛生会雑誌に載せたの論文を皮肉を込めて評した言葉。

文 献 一 覧

- | | | |
|-------|-------------|---|
| 石田頼房 | 1979 | 「東京中央市区劃定之問題」について」『総合都市研究』7号：15-34 |
| | 1987a | 『日本近代都市計画の百年』自治体研究社 |
| | 1987b | 『日本近代都市計画史研究』柏書房 |
| | 1991 | 「森鷗外の市区改正論」『総合都市研究』43号：21-35 |
| 大野輝之、 | レイコ・ハベ・エバンス | |
| | 1992 | 『都市開発を考える・アメリカと日本』岩波新書 |
| 川上秀光 | 1990 | 「土地高度利用政策の起源、軌跡、展開」計画論研究会編『巨大都市東京の計画論』彰国社 |
| 塩島仁吉 | 1912 | 『鼎軒田口先生伝』経済雑誌社 |
| | 1930 | 『田口鼎軒略伝』東京経済学協会 |
| 高木兼寛 | 1884 | 「裏屋ノ建設ハ衛生上及経済上ニ害アリ」 |

- 『大日本私立衛生会雑誌』18号：15-19
 1885 「東京衛生事務ノ拡張ハ市区ノ改正ヲ要ス」同上20号：4-9
 田口卯吉
 1881 「火災予防法」『東京経済雑誌』54号～56号
 1884a 「東京城郭頼ムニ足ラズ」同上、225号
 1884b 「再ビ東京城郭頼ムニ足ラザルヲ論ズ」同上、230号
 1885 「東京家屋ノ有様ヲ改良スルコト難カラス」同上、248～251号
 田口卯吉全集刊行会編
 1928 『鼎軒田口卯吉全集（全5巻）』
 東京経済雑誌社
- 1880 「謹テ御下問ニ答ヘ奉ル覚書」『東京経済雑誌』45号：983-985
 東京都集中問題調査委員会
 1990 『東京集中問題調査報告書』東京都都市計画局
 東京都集中問題調査委員会
 1991 『均衡のとれた東京の成長をめざして』東京都都市計画局
 東京都都市計画局都市整備室
 1991 『東京都市白書'91』東京都都市計画局長と専齋
 1886 「借家ノ説」『大日本私立衛生会雑誌』35号：19-31

Key Words (キー・ワード)

Taguchi Ukichi (田口卯吉), Intensive Land Utilization (土地高度利用), Western Style Tenement (西洋式借家), Market Mechanism (市場原理), Private Initiative (民活), Chronological Diagram (年代図表)

The Historical Development of the Intensive Land
Utilization Concept in Japanese Urban Planning
—Outline of Development and Opinion of a Laissez-faire
Economist in the Early Meiji Era—

Yorifusa Ishida

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

Comprehensive Urban Studies, No. 46, 1992, pp. 139—153.

At present, the most important key-word for urban planning in Japan is “Intensive Land Utilization.” In fact, this has been the single most important issue in the history of planning in Japan. A bill revising the Town Planning Act and the Building Act has been submitted to the Diet presently in session (May 1992). The Ministry of Construction wants to obtain a new measure to stimulate intensive land utilization. The debate of this bill seems to depend very much on the parliamentarians’ attitude regarding the concept of intensive land utilization.

This paper first outlines the historical development of the intensive land utilization concept in Japanese urban planning using a ‘chronological diagram’, developed by the author as a measure. Second, the characteristics of the concept of intensive land utilization in the early Meiji Era are demonstrated by the example of Ukichi Taguchi (1855-1905), an economist of the School of Adam Smith and editor of a famous economic magazine (*Tokyo Keizai Zasshi*). Taguchi, following the model of European cities, described the future Tokyo as a city of wide roads and high-rise buildings and apartments. In his articles he maintained that the Tokyo will definitely be modeled after the European example, through the Laissez-faire policy on private building activities accompanied by public road widening projects. Moreover, he declared that land prices would increase as building sites are reduced as road space increases. He saw this development as favorable to high-rise building and intensive land use.

The paper points out similarities and dissimilarities between discussions on the intensive land utilization concept in 1880’s by the likes of Ukichi Taguchi and those in the 1980’s by then Prime Minister Nakasone. One of the dissimilarities is that the former had a future image of cities — although it could not be realized easily — but the latter did not.