

## 今治市都市計画道路網の変遷

愛媛大学名誉教授

柏谷 増男

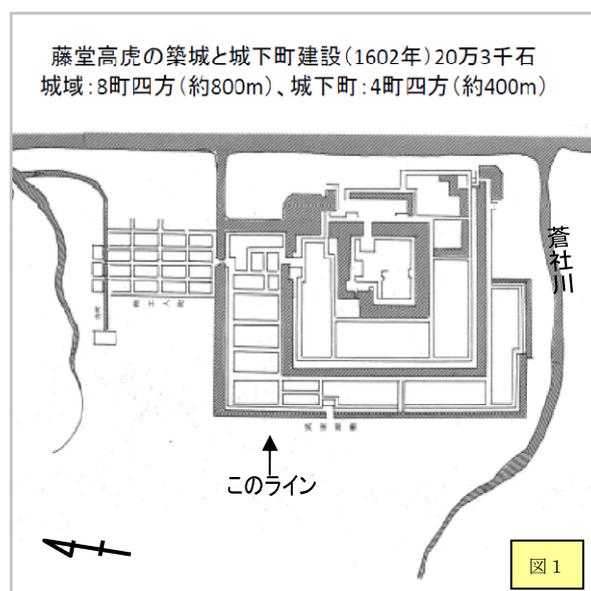
本日、皆さんにお話しをする内容は、非常にローカルな話題であり、また、この会にご参加されているほかの都市に比べれば非常に小さなまちである今治市の話です。しかしながら、小さなまちの都市計画道路網の変遷にも、我が国の都市計画の流れが反映されていると思っています。そういう意味で、我が国の都市計画の歴史を復習してもらえないのではないのかなと思っています。もう1つは、私は学会が開かれる度に、全国の様々な都市を訪問するのですが、その時に地元の歴史の話を知ると、その土地のことがよく分かり、訪問がより有意義になるように思います。ですから、先ほどの吉田様のご講演のアンケートでも初めて今治に来たという方がたくさんいましたので、このまちのことを知っていただき、今晚そして明日を楽しんでもらいたいと思っています。



まず始めに、都市計画法が大正9年1月に施行されましたが、それ以前のまちはどのようなものであったのかという話をさせていただきます。次に、今治市において昭和7年に計画決定された都市計画街路網が、どのようなものであったのかをお話しさせていただきます。次に、都市計画街路網が実際に整備されるようになった戦災復興都市計画の話、モータリゼーションの進行と郊外スプロールによって都市の構造が変わっていったという話、そして最後に、近年の都市計画道路網の見直しと若干の私見を、将来展望という形でお話しさせていただきます。

### <都市計画が始まる以前の道路網について>

都市計画が始まる以前の地域の道路網がどのようなものであったのかと言いますと、全体に共通するのは、1つは条里制だと思います。これは、奈良時代につくられた道路割りです。城下町の場合には、その上に道路網がある程度確定されてきました。そのほかにも本州の町では、五街道の整備に代表されるような幹線的な街道が、都市の道路網に影響を与えたようなところがあります。しかし、四国の場合には、そのような大きな道がなかったので、条里制と城下町というものによって道路網が作られています。条里制というのは、奈良時代の制度であり水田耕作に対応しています。そのため、ほぼ等高線に沿って線が引かれて、その直角に対して格子的な道路網が考えられました。これは、全国の町や村に条里制の遺構として残っています。



次に、これ（図1）は今治の城下町です。実はこのラインが、このホテルが建っている前面の道路です。ここから少し北に行けば国道317号があり、少し大きな交差点があります。そこに泉川という小さな川が流れていますが、それがお堀の跡です。こちらには、蒼社川という川がありますが、そこまでがお城の侍が住んでいた地域で、約800m×800mの広さでした。城下町の方は、この部分の400m四方ということで、城域と比べるとかなり小さくなっています。今治のまちは、江戸時代全体を通じては、松山藩の支藩3万5千石の藩ですから、そこまで大きくはなかったのですが、城域はとても広がったのです。これはなぜかと言うと、このお城は築城で有名な藤堂高虎が造ったのですが、当時、藤堂高虎は20万石を与えられていました。20万石のお城として、彼は縄張りを引きました。しかし、城下町の方は、すぐに3万5千石になってしまったので、小さなまちしかできませんでした。江戸時代の小藩としては、かなり広いお城の縄張りを持っていたわけですが、現実には、20万石で造ったお城が3万5千石でしかないわけですから、この土地利用はどうであったかと言うと、土地利用はかなり畑が多かったようです。また、本町というメインストリートがあり、その道の幅員は4.5m、それ以外の道路の幅員はその半分でした。全国的に見ても、地方都市の町家では幅員4～5mの道路が1番大きな道路でした。



そして、明治時代を迎えます。これ（図2）は、明治22年の図面です。当時の陸地測量部、いわゆる国土地理院の図面に相当します。図の下の方の道路は条里制の道路で、上の方の道路は城下町の町割りの道路です。城下町の町割りの道路と条里制の道路は、食い違っています。条里制の道路は、海岸より少し内陸に入った田畑が多い地域の等高線に沿ってつくられています。ところが、今治城は先ほどお見せしたように、海水を引き入れて造ったお城ですので、直近の海岸線に平行になるように造られました。この内陸部の等高線と当時の海岸線が、微妙に食い違っていたので、城下町の道路の軸線と条里制の道路の軸線との違いという形で残っていました。これは実は、現在に至るまで残っています。この研修会を行っているホテルの前の道路が1つの境界でして、この道路を北に少し行くと市役所があるのですが、市役所から北側に伸びている道路が少し屈曲しています。市役所から北側については条里制の道路、市役所から南側は城下町の道路になっています。

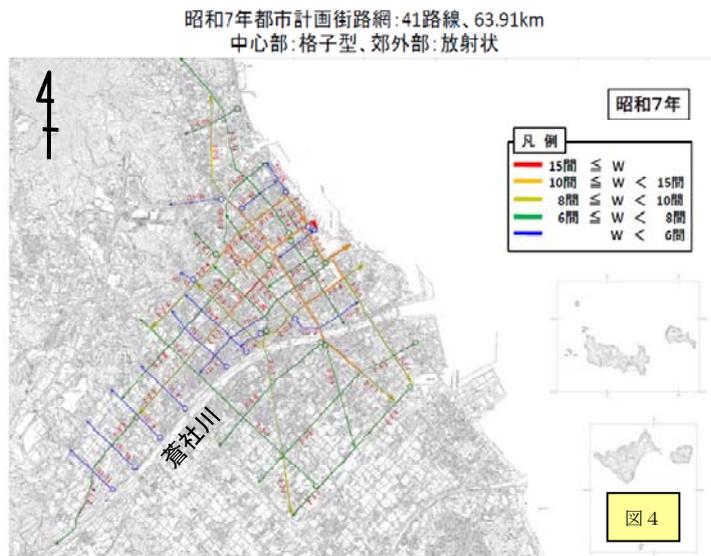
#### <都市計画法の適用（旧法）>

さて、皆さんご存じのように、都市計画法が大正8年に成立し、9年の1月から施行されました。この研修会に出席している皆さんは、政令指定都市の方もたくさんおられまして、そのような都市には大正末期に都市計画法が適用され、早い都市では大正14、15年、そうでない都市でも昭和2、3年ぐらいに都市計画街路網の都市計画決定がされています。今治市は、小さなまちなので、都市計画法の適用が正式に決まったのが昭和3年です。そして、都市計画街路の決定が昭和7年にされました。その当時の記録を見てみますと、まちの中心部については、縮尺600分の1の路線実測をしております。都市計画街路を決めるわけですから、かなり詳細な地図を作らなければいけません。そのために、お金を多く投資したと思います。今治市の都市計画区域の中心部につきましては、縮尺600分の1の測量図面を作っていましたが、郊外部については、このような道路が

あればいいという程度だったので縮尺 3000 分の 1 で図面を作っています。いずれにせよ、当時からきちんと測量を行ったうえで都市計画街路の決定をしているということです。これ（図 3）が、昭和 7 年に愛媛県の都市計画委員会から出された都市計画街路網です。この当時の都市計画は、国定都市計画ですから、国が計画して、国が実施する都市計画でした。なので、県の地方委員会があるといっても、それは内務省から派遣された職員が中心であり、どこまで地元の間が関与できていたかという、あまり関与できていなかったのではないかと思います。県庁所在地である松山市の案が出た時も、市議会議員が「初めてこの図面を見る。もっと早く我々に知らせてくれれば、もっと検討できた。」という発言をしていたことが記録に残っています。市議会議員が、都市計画審議会に出て初めて図面を見て、その場で決めなければいけないというような全くの国主導であったわけですが、実はこの街路網の中に、港に近い道路があるのですが、これについては図面が間違っています。間違っているということから、地元の間が図面をほとんどチェックできずに、国から来た方々で図面を作られたのだろうと推測することができます。



ここ（図 4）に書いていますが、昭和 7 年の都市計画街路網は、41 路線の 63.91km でした。この延長は、当時のこのぐらいのまちとしては標準的だろうと思っています。都市計画区域は今治市、近見村、立花村及び日高村の 1 市 3 村にわたっていたのですが、街路密度はこの都市計画区域の面積  $1\text{ km}^2$  に対して 2.8km であり、現在の都計街路の水準とほぼ同じぐらいです。ちなみに今治市の場合、平成 24 年度に今治市都市計画街路の見直しを行いまして、現在の都市計画街路の延長は 64.08km でほとんど変わっていません。街路の密度も、市街化区域面積  $1\text{ km}^2$  当たり 2.8km でありますので、全く同じ密度だったわけです。この図面の中心部には赤色や黄色の線が多くありますが、これは相対的に少し広い道路ということです。幅員約 20m 前後が中心部の幹線街路であり、周辺部になると 8m ぐらいの幅員となっています。街路網の形状は、中心部は格子状になっています。これは先ほども言いましたが、このまちの道路の構造が条里制を踏襲しても、城下町の道路割りを踏襲しても格子状になるからです。周辺部へ行くと放射状の道路が見られます。この放射状の道路は、当時は小さなまちですが、町の中心から各方面へ伸びる道路を想定していました。しかし、ここに元の街路や里道があったかという、そういったものはあまりなく、将来このようになるのではないかとという想定で線が引かれています。



どのような考え方の下でこの都市計画街路が決定されたのかという、先進都市の例を参考にしています。

特に具体的な考えはなく、国の方で雛型を定め、雛型のとおりに決めているわけです。幅員については、『街路の幅員は交通量に準拠して決定すべきであるが、将来交通量の推計は甚だ困難なため』と説明されています。今治市の資料は残っていないのですが、この当時、松山市の昭和 11 年の自動車保有台数が 195 台ですから、交通量推計をしてもあまり意味がないし、そもそも自動車が走っていないわけです。そういう中での道路網の決定なので、交通量推計はせずに都市の規模によって一定の規格を決めていました。

また、この計画街路を実際に整備するののかということですが、非常に整備費用が巨額になるので、直ちに事業に取りかかることは財政上不可能でした。都市計画として決定しておき、市街地建築物法の適用、これは道路予定地に対して建築物を建ててはならない、敷地を後退させなさいということなのですが、そういうことや、土地区画整理事業を行う時にあわせて街路整備をすることにしました。したがって、街路網を決定しても直ちにに取りかかるものではないから、財政的な問題を心配しなくていいということです。

なぜこのような絵に描いた餅のようなことをするのかというと、皆さんご存じのように、我が国の近代都市計画の具体的な街路網をつくったのは、関東大震災の後の復興計画でした。実は、関東大震災の復興事業によって、都市計画技術者が初めて日本で養成されました。そして、復興計画がある程度形になると、彼らは仕事がなくなるので、その彼らを地方へ送って、地方の都市計画に取り組みせ、大正末期から昭和にかけて全国の地方都市の都市計画が進められていきました。このような事情で地方の都市計画が行われていたので、別に地元から具体的にこの道路をつくりたいといった案があったわけではありませんでした。では、全くの絵に描いた餅かということ、最後に書いてあるとおり、『街路確定の効果は、市街地建築物法により、街路の幅員がいわゆる建築線となる』ということで、将来の街路空間は確保されていますよと都市計画街路の効用を言っているわけです。

大正末期、昭和初期の都市計画を研究されている方の文献などを読んでみますと、一部の先進都市では、単独事業で街路事業に取り組んだところもありますし、また、区画整理事業を手掛けたというような都市もあります。しかし、それはごく一部の都市でありまして、愛媛県内においては1つもありませんでした。先ほども言いましたが、今治では 9.0m ぐらいの道幅が 1 番広がったわけですが、そのようなまちに幅 20m の線を入れても、家が密集して建っていたわけですから、実際立ち退きなどできるわけがありませんでした。ましてや、お金もなかったのです、このような計画は実現するわけがなかったのです。

#### < 戦災復興都市計画 >

しかし、歴史は皮肉なもので、実はこれが実現したわけです。なぜかということ戦災であります。家が密集していたわけですから、焼け野原にでもならなければ都市計画街路の整備なんか考えられなかったのですが、戦災によって焼け野原になってしまったわけです。そうすると、都市計画街路の線があるので、計画線が入っている敷地には建物を建てられないわけですが、ここでもう 1 つ大きな問題が起こりました。戦災地復興計画基本方針が昭和 20 年、敗戦の年の 12 月に閣議決定されたのですが、この方針で、道路幅は将来の自動車交通を考慮して決定しなさいとされました。主要幹線道路の幅員は、大都市では 50m 以上、中小都市では 36m 以上にしなさいということですので、今治市の場合は幅員 36m の道路が町の中心を東西に通っていくわけです。その他の幹線道路は、中小都市で 25m 以上で計画しなさい、それから必要に応じて 50m または 100m の広い道路をつくりなさいという方針が決まりました。これにより、名古屋や広島 100m 道路が計画決定されたわけです。自動車交通量はどれくらいだったのか、松山市の場合で言いますと、1 番市内で車の台数が多かった県庁前で 1 日交通量が約 230 台でした。幅員 30m で 4 車線の本町通りでは、朝から晩まで数えてたったの 1 台、車なん

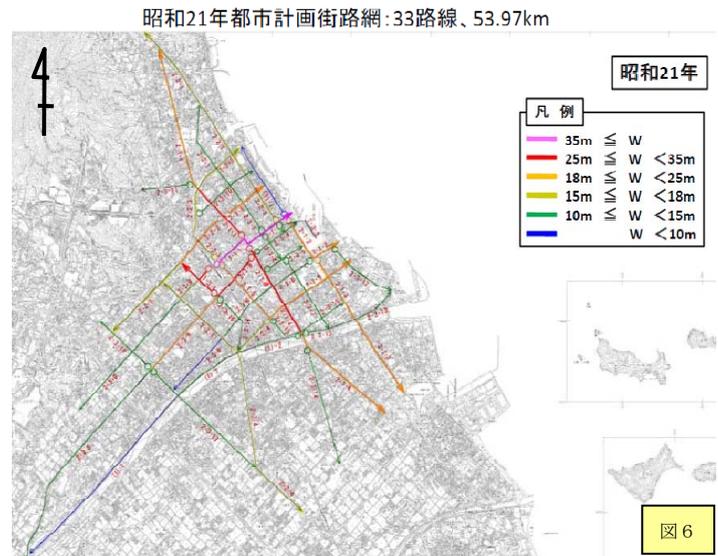
て全然走っていなかったわけです。そのような時代に、この田舎のまちに幅員 36m、20m の道をどんどんつくりなさい、土地区画整理事業をやりなさいということを決めたわけです。

なぜこのようなことを決めたのか、私の考えをお話ししたいと思います。1940 年のアメリカの自動車保有率は 1 人当たり 0.24 台、つまり 4 人に 1 人は車を持っていました。これはアメリカ全体の値ですから、都市部になればもっと車保有率は高かったのだらうと思います。では、その頃の日本はどうであったのかと言いますと、昭和 21 年で 0.002 台/人ですから、1000 人に 2 人しか持っていなかったわけです (図 5 参照)。日本が、

アメリカ		日本	
1935年	0.206	昭和11年	0.003
1940年	0.242		
1945年	0.219	昭和21年	0.002
1950年	0.324	昭和25年	0.005
1960年	0.409	昭和35年	0.036
		昭和40年	0.083
		昭和45年	0.181
		昭和50年	0.260

アメリカの 1940 年の水準に追い付くのが昭和 50 年です。1975 年にほぼ追い付くわけです。敗戦の廃墟の中に立って、内務省の都市計画技術者は、「見渡す限りの焼け野原だけど、日本だって復興すればアメリカ並みに車を持つ時代が来る。」と確信していたわけです。その時に、旧法の下での都市計画街路の幅員では十分ではないだろうと当時の技術者は判断したのだと思います。現在の政令指定都市や県庁所在地などの中心市街地の道路は全て、その当時に計画されたものなのです。交通量推計をすることはありえないので、おそらく 1940 年代のアメリカの自動車保有率から見たら、アメリカのまちはどの程度の道路幅員でやっているのか、それを日本も見習うべきだという考え方であったのだらうと思います。

大雑把に言いまして、旧法の都市計画街路網の 1.5 倍の幅員で戦災復興の街路網は作られています。先ほども言いましたように、旧法の計画でさえ、とてつもない計画でした。20m の幅員で都市計画決定せよと言われただけでも驚いたのに、その 1.5 倍にせよと言われたら大変なわけがあります。今治市でも昭和 21 年の計画決定のもとで街路網を策定しました。これ (図 6) は昭和 21 年の街路網ですが、赤い線が増えていまして、幅員が広がっています。なおこの時は、33 路線の 53.97km になっています。昭和 7 年の計画決定が 41 路線、63.91km でしたので、かなり縮小



しています。全国的に見ると、このように縮小した例というのは少ないわけです。どのように縮小しているのかというと、中心部はほとんど残しており、郊外部の路線、これは元々あまり実現性を意識せずに引いていた線ですので、この際に廃止しようと考えたのだと思います。最大幅員は、22m であったのが 36m になっています。街路網形状は、中心部格子型、郊外部放射状とし、従来のものを踏襲しています。ただ、旧の街路網では、屈曲とか食い違い、特に私が始めに言いましたように、城下町の町割りである格子型と条里制である格子型が微妙に違っているため、当然、その接点になっている所は、食い違い交差が多かったわけですが、そういったところは全部直しています。1 番重要なことは、実現性の高い街路網になっていることです。昭和 7 年は、国の命令でしたので、いつ整備できるか分からないがとりあえず決めておこうという程度だったのですが、昭和

21 年は区画整理事業によって早期に整備しなければいけなかったもので、かなり現実的な街路網になっています。そして、戦災復興の区画整理事業を行いました。事業期間は昭和 21 年～47 年と書いてありますが、これは皆さんご存じのように清算事務などが相当長期にわたりますので、実際に道路の幅員が目に見えて現れたのは早かったです。戦後 2、3 年で幅員が確保されていました。推定減歩率は約 20%です。狭小宅地については、減歩されておりませんので、ある程度広い宅地を持っていた方は、おそらく 3 割程度の減歩でした。現在は、公共施設管理者負担金があるので、幹線街路については用地買収を区画整理でもやっているはずなのですが、当時は用地買収は一切ありませんでした。当然、地権者は猛反対でしたし、行政の方も知識もなければ何も知りませんでした。愛媛県の都市計画審議会の議事録を見ますと、松山市長が都計審の席上で、「今朝、新聞を読んで驚いた。区画整理というものは、市がやらなければいけないのではないか。」とっています。市長が、都計審に出席して、計画決定する際にそのようなことを言うわけです。しかし、旧法の都市計画は、特に戦前は全部国が丸抱えでしたから、こういったことが起きるのは仕方なかったのです。市役所の職員も何ら知識がない、一銭も用地買収費を払わない、そのような中で区画整理事業を行ったので、その道のりは大変なものでした。しかしながら、この戦災復興の区画整理事業によって、昭和 21 年に立てた都市計画街路延長の 24.53%ができました。昭和 35 年時点の都市計画街路に関する調査データがあるのですが、それを見ると完成道路延長は 15.3km、そのうち 86.5%が戦災復興事業で整備されました。逆に言うと、戦災復興以外では街路が整備されていません。これはおそらく今治市だけでなく、全国の都市の中心部でも、戦災復興で整備された街路がほとんどだろうと思います。

これ（写真 1）は、昭和 28 年くらいの今治市の状況です。海側が城下町、山側が条里制の区画割りになっています。この当時は、ほとんど車なんて走っていない、道路だけが広がったわけです。この時は、道の形状ができるのが早かったです。戦災復興区画整理事業が決まり次第、職員が幅杭を打ちにいったのだらうと思います。この当時の街路事業というのは、全部都計審に諮るわけですが、その都計審の資料を見てみますと、側溝の費用などはある程度月日が経ってから出てきていました。舗装はもっと後になります。とりあえず、用地確保が 1 番だったということが分かります。このようにして戦災復興ができていったわけです。



#### <モータリゼーションの進行と郊外スプロール>

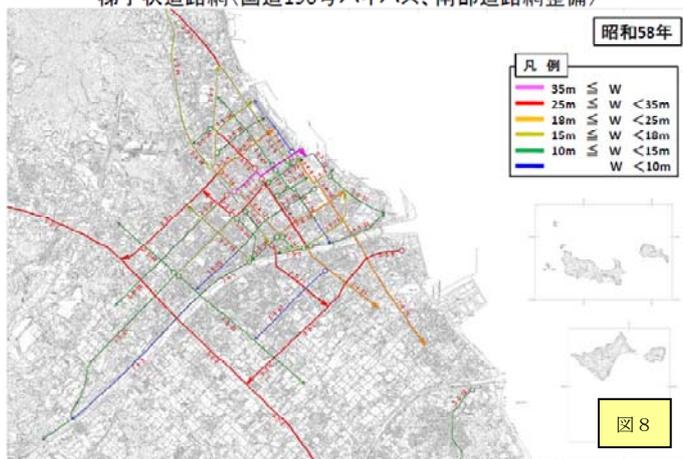
その後、我が国は高度成長期に入り、自動車保有率は増えていきます。モータリゼーションが進行するとスプロールが始まるわけですし、今治市においても中心部の人口は、昭和 40 年までは何とか増加してきましたが、それ以降は徐々に減少しています。北部は若干増えましたが、すぐに行き詰まりました。南部や西部、特に南部に人口が増えていきました（図 7 参照）。モータリゼーションの進行によって、

4. モータリゼーション進行と郊外スプロール					
自動車保有率(台/人)全国	昭和35年	0.036			
	昭和40年	0.083			
	昭和45年	0.181			
	昭和50年	0.260			
郊外スプロール 今治市内地域別人口	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	
	中心部(8.57km <sup>2</sup> )	54390	+624	-4365	-5365
	北部(10.06km <sup>2</sup> )	12803	+659	+2194	+582
	南部(27.57km <sup>2</sup> )	21001	+2800	+6210	+8288
	西部(27.42km <sup>2</sup> )	11868	+325	+2616	+5096
南部:人口増大、道路未整備。唐古台団地(36.16ha、1057戸、昭46~49年)					

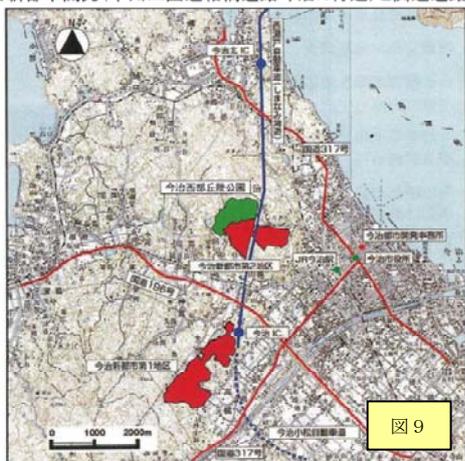
南部や西部に郊外スプロールが進行していったわけです。このような状況に対して、街路網を変更していかなければならないのですが、ここで1番大きなインパクトを起こしたのが国道196号バイパスでした。これにより、都市計画街路を大幅に見直す必要が生じました。これまでの中心部格子状・周辺部放射状という形態を梯子状の形態にしていかなければならないことになりました。海岸部と内陸部に大きな道路があって、それを縦につないでいく、こういう街路網が必要だろうということになりました。

これ（図8）は、昭和58年の都市計画街路網になります。左下に斜めに入っている赤い線が、国道196号バイパスです。元の道路網が海岸沿いにある程度残っており、これらとバイパスを梯子状に結ぶ道路網が計画されました。さらに、本州四国連絡高速道路のインター開通とともに、今治新都市事業を都市再生機構と一緒に進めようということで、現在ほぼ完成していますが、この整備をやることになりました。この影響はどうかと言いますと、新都市の開発によって市の西部の都市計画街路網が充実されていったわけです（図9・10参照）。それまでは、南部の方は宅地化が進行していったということで、都市計画街路や市道も充実して整備されていたのですが、西部の方はそういった整備が遅れていました。

昭和58年都市計画道路網  
梯子状道路網(国道196号バイパス、南部道路網整備)



今治新都市開発(本州四国連絡橋道路今治IC付近)と関連道路整備



平成14年都市計画道路網  
(新都市と西部郊外の道路整備)



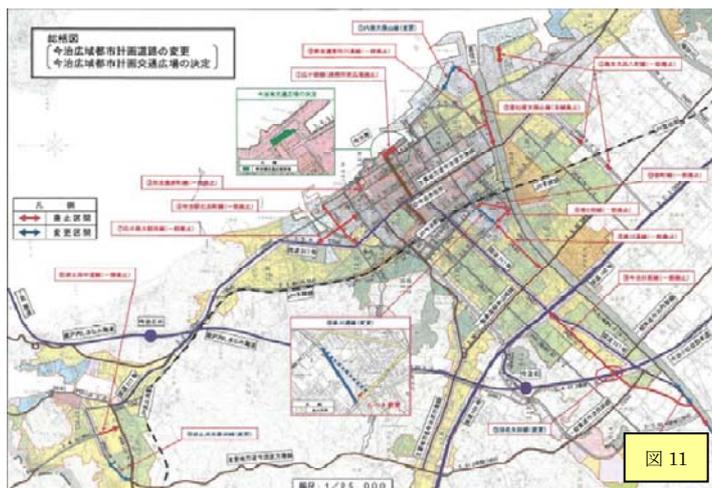
### <都市計画道路網の見直しと将来展望>

そして現在に至りまして、近年全国の自治体でやられている都市計画街路網の見直しに入ったわけでありまして。今治市は、平成24年度に見直しを行いまして、少し全体の延長を減らし、密度が2.8km/k㎡になりました。しかし、全国平均は2.58km/k㎡ですから、全国平均よりは少し上を保っています。都市計画街路以外の幹線道路を含めると、市街化区域1k㎡当り3.53km整備されております。市街化区域での望ましい幹線道路密度3.5km/k㎡を上回っていますので、少しぐらい密度が減少してもいいだろうということで見直しを行いました。どの辺りを具体的に見直したのかというと、中心部は震災復興で完成していますのでそのままあります。中心部より少し北側、この辺りはある程度廃止しています。中心市街地の少し外側、昭和21年には市

街地が進行すると考えていたエリアなのですが、ここは土地利用がそんなに進まないし、計画決定から時間が経っているので計画道路を廃止しましょうということになりました(図11参照)。現在の整備された幹線街路網がこれ(図12)でありまして、中心市街地は戦災復興でほとんど完成しています。郊外部は、愛媛県下の松山、新居浜、西条と比べると、道路整備が進んでいるのではないかと考えています。

最後に、評価と展望なのですが、私は、今治市はこの規模の地方都市としては、まずまずの水準ではないかと考えています。郊外部の道路整備も、南部の市道整備、新都市開発に伴う都市計画道路整備によりある程度対応できていると思います。

郊外居住が主体の都市構造になってきています。今世間で言われているコンパクトシティをどう考えるかということなのですが、私も様々な会議に参加させてもらっていて、どの会議でももっと自動車が走りやすいまちをつくってくれと言われます。これは80歳の老人からも言われます。公共交通に頼らないといけないということを言われる方は、実は非常に少ないように思います。車で楽に行けるまちをつくってほしいという要望が多いのです。私は、地方都市の場合は、市民は圧倒的に自動車利用を前提とした郊外居住を望んでいると思います。それが、実現できるかできないかというのが問題でありまして、今の予算状況や道路整備についての様々な社会的制約などを考えると、なかなか道路整備はできないのだということのもとで、私はコンパクトシティが言われてきているのではないのかなと思います。郊外スプロールとコンパクトシティのどちらが良いかは難しいところですが、現実に日本の多くの都市が集約型都市構造を目指さなければいけないとは思いますが、しかし、私が個人的に思うのは、コンパクトシティは道路整備が行き詰まってきた場合ということで、道路整備が割と進んでいけば郊外での生活を楽しむという生活スタイルも悪くはないと思います。ただ、現在の郊外生活道路が本当に満足いくものなのかというと、そうってはいません。これ(写真2)はアメリカの郊外住宅地、ごく普通の一般的な住宅地です。高級住宅街ではありません。残念ながら、日本の住宅地はこういう環境作りにはまだまだ至っていない



道路現況図(都市計画道路以外の道路を含む)



高級住宅街ではありません。残念ながら、日本の住宅地はこういう環境作りにはまだまだ至っていない

と思います。そういう意味で、都市計画は市民に喜んでもらえる未来をつくっていくことだと思います。だから、どういう形の未来ができるかは、それぞれの事情によって変わりますが、自動車利用を前提とした都市であれば、やはり子供や高齢者が安心して暮らせるようなインフラ整備をこれからしていく。予算の問題もあって、なかなかできないのですが、都市計画というのは予算よりも土地の方が大事だと思います。市民がみんな自分達の土地を提供するから、いいまちをつくろうという熱意さえあれば、私はいい都市計画ができるのではと思っています。

以上、勝手なことを言いましたが、これで私の話を終わりたいと思います。ありがとうございました。