

13. 東京の中小河川の都市計画に関する歴史的経緯

Historical Details concerning the Planning of Small and Middle Size River in Tokyo

技術支援課 石原成幸

1. はじめに

現在、東京都知事の管理するほとんどの中小河川では、その改修に際して河川法による河川整備計画のほか、都市計画法に基づく都市計画決定を行ったうえ、都市計画事業として河川改修を実施している。

これは、全国的にも非常に事例が少ないものとなっている。他府県（政令指定都市を含む）における河川の都市計画決定としては、埼玉県や横浜市で市街地を貫流して新たな河川施設（分水路や調節池等）を設ける場合などが挙げられる。

これに対して、東京の中小河川では、治水対策としての現河川の拡幅を、整備計画（河川法）に基づき都市計画決定のうえ、都市計画事業として進めている。環状七号線地下調節池などの河川施設計画では、都市計画河川の計画決定の変更となる。

本報では、東京の中小河川が市区改正条例の時代から一環して都市計画に位置づけられて改修されてきた経緯と背景を示すとともに、中小河川の改修に影響を与えた他の都市計画との関連を概説する。

2. 調査対象

東京都知事が管理する法定河川は図-1に、都市計画河川は図-2のとおりである。

このうち、東京の中小河川とは、主に隅田川以西に位置する都知事管理の法定河川のことであり、多摩川の指定区間などは除くものとする。

本報における都市計画の経緯については、市区改正を含む明治期より現在までの期間を対象とする。

3. 東京市・東京都の沿革

東京府・市および都（以下、「東京」という。）における地域的な構成および制度面での変遷については、表-1に示すとおりである。

1) 職制沿革

ここでは、東京都が発行する「東京都職制沿革」¹⁾に基づき、関連する部局の沿革を概説する。

大正14年には、東京市に区画整理局のほか、河港課、公園課や復興総務部が設置されていることが判る。

昭和5年の東京市には、都市計画課（計画掛ほか）と区画整理課（整地掛ほか）が設置され、土木局に河港課（技術掛）があるほか、保健局に公園課が置かれている。

昭和8年になると、図-3に示すとおり監査局が設置され、都市計画課は監査局に所属し、計画掛と整地掛を所管している。

昭和18年には、東京都制が施行された。これに伴い新たに計画局が設置され、都市計画課に計画係と技術係を配すほか、河川課（工事係ほか）と公園緑地課（同）が設置されている。

昭和21年になると、計画局を改組し建設局が設置され、都市計画課が技術係と復興区画整理係を所管し、新たに整地工事課や土地課（戦災関係）が設けられている。

2) 事務分掌

昭和11年に発行された「東京都職員録」³⁾によれば、当時の各課の事務分掌は下記のとおりである。

公有水面埋立法 第1条

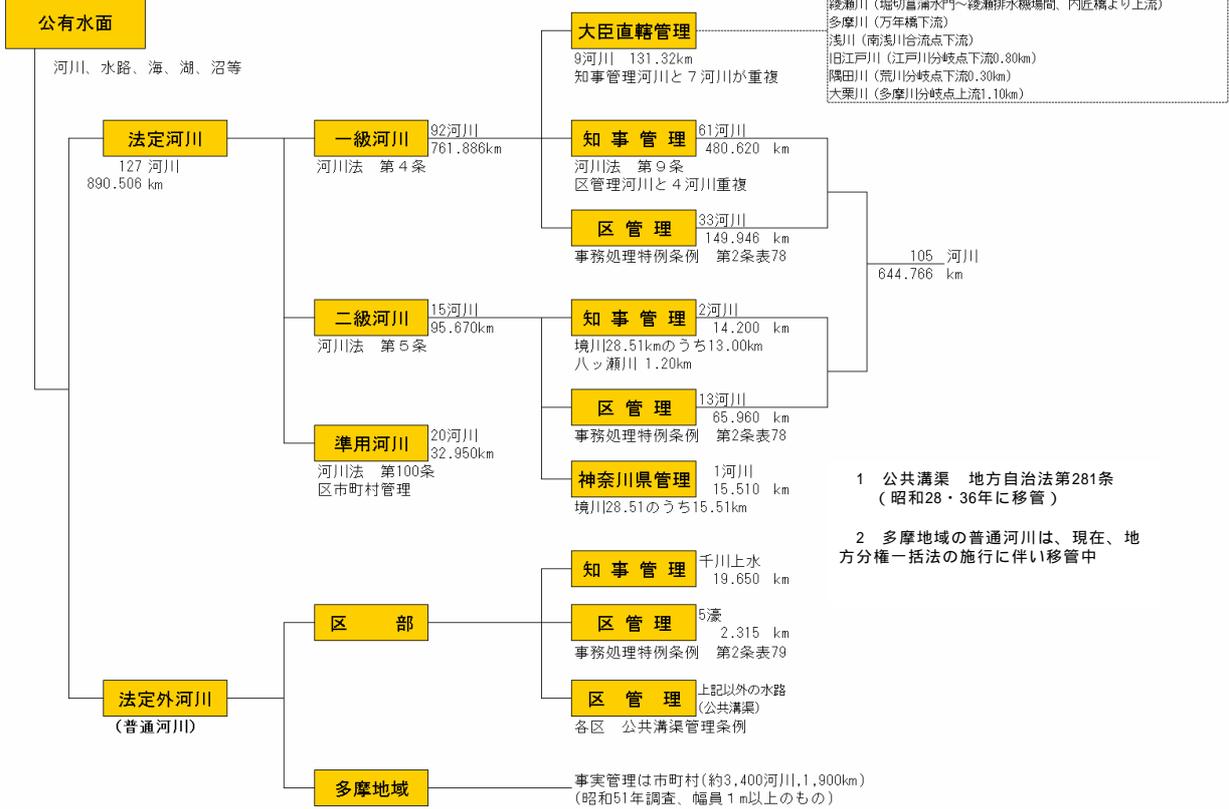


図 - 1 東京都 河川管理体系図²⁾

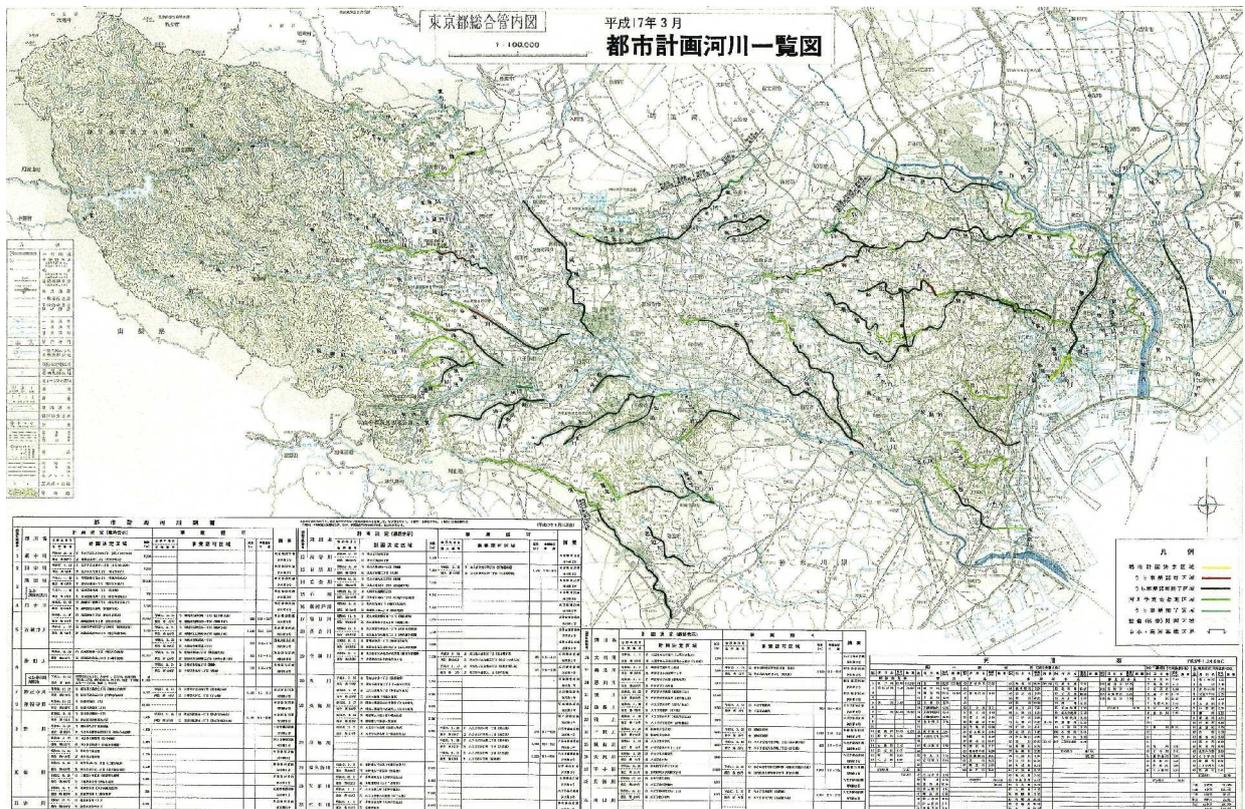


図 - 2 東京都管内 都市計画河川一覽図

出典：河川部

つまり、内務省は市制・町村制公布による地方行政制度の確立とあわせて、地方都市のまちづくり体制まで掌握することとなったのである。

2) 都市計画法（旧法）

大正7年、内務省大臣官房に都市計画課が設置され、同8年には都市計画法と市街地建築物法が公布された。その際の首都東京における特徴として、市街地建築物法の所管は、内務大臣の委任を受けた警視總監が執行した点である。ここに、建築警察制度が確立され、昭和18年の都制施行まで続くことになる。

同法で新たに制度化された主な事項は、次の三点である。

都市計画区域および都市計画制限の制度

地域制度

受益者負担制度および超過収用制度

一方、立法時に大蔵省の反対で財源的な裏づけ条項が削除された。このため、東京では同法第6条に基づく内務省令で規則を定め、都市計画道路や運河、下水道等の施設整備を受益者負担により進めた。

なお、同法では、都市計画決定の対象が個別の施設となっており、施設を総体的に指定するものでなかった点において、現行制度と異なっている。

3) 都市計画東京地方委員会

大正9年、後藤新平が東京市長に就任し、翌年には「東京市政要綱」（俗に、「8億円計画」という。）が発表された。理想的な都市計画であったが、財政的な制約から実現には至らなかった。

大正11年には、都市計画東京地方委員会が現在の23区に相当する地域を対象として、「東京都市計画区域」を決定した。

当時の都市計画地方委員会は各都道府県に設置され、知事が委員長を務めていたが、東京にあっては内務省次官がその長を司り、委員会事務局も東京府ではなく内務省に設置されるなど、直接指揮が色濃い体制であった。

4) 特別都市計画法（震災復興）

大正12年、関東大震災が発生し、東京は壊滅的な打撃を受け、都市構造にも大きな損害を生じた。

後藤新平は内務大臣かつ帝都復興院総裁に就任し、「復旧ではなく復興」を掲げて計画を立案した。

復興計画に際して、東京と横浜を対象とする特別都市計画法が公布された。

この特別法の特徴は、耕地整理法を準用した土地区画整理手法の採用であり、自治体施行の途を開いたことにある。

政府の予算削減を受け、東京市では区画整理の事業主体を国から市へ変更することで、焼失地全体の事業を実施した。予算面では分割されたが、事業面では東京市復興事業局の幹部を内務省復興局の職員が兼務する形を採り、一体的に事業を推進している。

なお、昭和9年には都市計画法が改正され、区画整理事業が都市計画事業として位置づけられている。

5) 戦前・戦時体制と法制度

昭和13年、都市計画法が改正され、第1条の都市計画の目的に「防空」が追加されるとともに、「緑地」が都市計画施設に位置づけられた。

昭和18年には戦時体制強化の一環として、東京府と東京市を廃したうえ「東京都制」が施行された。

これにより、旧東京市35区は市を介さずに直接都に属する組織となる。その目的は、首都東京の大都市行政の円滑化および戦時事務の効率的な執行のためであり、内務大臣が任命する都長官が首長である等、現行の都制度とは異なるものであった。

6) 戦災復興計画（東京特別都市計画）

昭和20年、内務省に戦災復興院が設置される。

国土局長は、防空法の効力が切れる昭和21年7月までに、新たな都市計画決定を行うよう指示した。

同22年には戦災復興院告示として、東京の都市計画運河・河川の改修、高潮事業、埋立て等を決定している。

また、市街地に山積みされた灰燼の処理にあたっては、都市計画東京地方委員会が「不用河川埋立計画」（原文のママ）を決定のうえ、埋立造成地の売却益で灰燼を処理する計画とし、同25年までに工事を完了しているが、その背景などの詳細は紙面の関係で別の機会に譲る。¹³⁾

7) 首都圏整備計画

この時代は、高度経済成長に向け新たな首都建設関連法令の整備が進んだ時期である。

首都建設委員会は昭和28年、東京における環状・

放射網による高速道路建設を勧告した。

昭和33年以降では、東京都市計画地方審議会の公園緑地調査特別部会が、東京公園緑地計画の全面改訂を決定し、高速道路調査特別部会が道路網計画を立案、河川下水道調査特別部会では河川と下水道整備のあり方を、順次報告している。

(1) 都市計画高速道路

ここで、昭和36年に東京都の首都交通対策審議会から答申された「東京都における総合的交通対策について」のうち、道路計画と同用地取得対策に関する記載は、次のとおりである。¹⁴⁾

道路計画

第1．高速道路対策

1．環状道路の整備

4．以上の措置を進めるに当たって考慮すべき事項

(1)路線の選定にあたっては、市街地の都市利用を十分に考慮し、つとめて未利用地および治水、舟運上支障のない河川敷又は鉄道敷等公共用地、公用地を利用すること。（原文のママ）

また、昭和35年に東京都オリンピック準備局が発行した「東京都オリンピック時報」に記載された首都高速道路に関する文章には、次のような記載がある。¹⁵⁾

首都高速道路の建設計画

高速道路の形態

広巾員の道路の中央をとる場合	(35%・110)
一般住宅の上を通る場合	(14%・90)
河川の上を通る場合	(30%・110)
河川を干拓して河床をとる場合と掘割式でとる場合	(6%・60)
…都市の美観上からも、工事の点からも都市内高速道路の理想型である。…	
トンネルでとる場合	(7%・120)
平面部分をとる場合	(4%・55)

なお、上記の()内は、筆者による全体に対する凡その比率と建設費(単位:万円)を示している。

上記にある干拓・掘割式は、経済性でも高架式、トンネル式の約半額であり、美観上からも優

れていると記されているが、全体の6%に留まっている。このほかの要素および用地買収費を勘案しても、当時の首都高速道路建設が経済性から路線を選定したのではないこと、用地買収等の制約が少なく短期間で建設できるルートを選定したことが判る。

この結果、日本橋川や古川、隅田川の堤防上と隅田公園の上空などを占用し、築地川や楓川などが廃止となって首都高速道路が整備されたことは周知のとおりである。

なお、岸井孝幸氏の記事¹⁶⁾によれば、当時の東京都の担当者は、首都高速道路の地下案と掘割案(原文のママ)も検討したが、地下案はGHQにより費用面で否定され、掘割案も建設省河川局が受け入れず実現しなかったとある。

この掘割案とは、大雨時には道路閉鎖して河道として利用する前提のものであり、狩野川台風の被害や神田川水系で平水位が危険水位に達する所要時間を鑑みれば、河川局の判断は当然のことと云える。⁵⁾

(2) 河川下水道調査特別部会

昭和36年10月、同特別部会は、東京都市計画地方審議会会長(東京都知事)宛の報告書(通称、「36答申」と云う。)を提出した。

当該報告書は、市街地における河川汚濁の現況と下水道整備の促進を図るため、源頭水源を有しない河川の下水道幹線(暗渠)化する河川を定めたものである。河川の全部又は一部を下水道幹線化するのは、次の14河川である。

呑川、九品仏川、立会川、北沢川、烏山川、蛇崩川、目黒川、渋谷川、古川、桃園川、長島川、前堰川、小松川境川東支川、田柄川、

以上のように、この時代は高度経済成長に伴い、河川の汚濁が進行したため、住民からの苦情に対処するという理由付けのもと、河川を利用した道路整備や下水道整備が進められ、河川の改廃が進んだ。

36答申等により下水道化・暗渠化された主な中小河川は、表-3のとおりである。

5. まとめ

過去における東京の都市計画は、当初から内務省

表 - 3 河川における下水道・埋立計画等一覧表

区分	No	河川名	河川法指定				河川都市計画			下水道計画・埋立計画等							備考
			級 種	対 象		法 指 定 日	対 象	延 長	告 示 日	幹線名 または 事業者	最 終 対 象			都計告示 当初 変更	暗渠化ほか 始点 延長	未施工 延長	
				区 間 (下流～上流)	延 長						区間 (始点) (終点)	延 長	当初				
3 6 答 申 河 川	1	呑川	2	東京湾～ 新桜橋	14.42	S40.04.01	河口 九品仏川合流点	9.24 9.33	S22.11.26 S45.12.22	呑川 合流・雨水	夫婦橋～ 新桜橋	7.40 11.72	S25.07.10 S37.03.31	合流点 駒込通り	5.09	6.63	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	2	九品仏川	2	呑川合流点～ 自由が丘3丁目	2.61	S40.04.01				呑川上 (合流)	呑川合流点～ 目黒区自由が丘	2.27 2.27	S25.07.10 S51.07.10	合流点 上流端	2.27	0.00	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	3	立会川	2	東京湾～ 碑文谷3丁目	7.41	S40.04.01	河口 宮前橋	7.01 7.02	S22.11.26 S45.12.22	立会川 合流・雨水	浜川橋～ 宮前橋	7.41 6.69	S25.07.10 S37.03.31	月見橋 碑文谷3	6.20	0.49	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	4	北沢川	2	目黒川合流点～ 江下橋	5.50	S40.04.01	鎌倉橋下流 鳥山用水合流点	1.32 1.32	S22.11.26 S45.12.22	北沢川 (合流)	目黒川合流点～ 上北沢1丁目	5.74 5.74	S25.07.10 S37.03.31	合流点 上流端	5.74	0.00	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	5	鳥山川	2	目黒川合流点～ 三鷹・世田谷境界	11.70	S40.04.01	目黒川合流点 小田急電鉄橋梁	5.56 5.56	S22.11.26 S53.06.10	鳥山 (合流)	池尻町 鳥山町	10.59 10.59	S25.07.10 S37.03.31	合流点 上流端	10.59	0.00	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	6	蛇崩川	2	目黒川合流点～ 宮前橋	5.11	S40.04.01	目黒川合流点 環状7号線	4.21 4.22	S22.11.26 S45.12.22	蛇崩川 (合流)	目黒川合流点～ 宮前橋	5.37 5.37	S25.07.10 S37.03.31	合流点 上流端	5.37	0.00	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	7	目黒川	2	東京湾～ 池尻4丁目	7.82	S40.04.01	河口 大橋	8.02 7.41	S45.12.22 S53.06.10	目黒川 合流・雨水	池尻4丁目 大橋	3.82 0.65	S25.07.10 S53.06.10	大橋 上流端	0.65	0.00	SS3 大橋上流の暗渠化取り止め 36答申区間 大橋～合流点 0.63km 緑・遊
	8	渋谷川	2	古川合流点～宮益橋 旧準 廃止:宮益橋～中央線鉄橋6.09	2.90 6.09	S40.04.01 S40.04.01	天現寺橋 宮益橋	5.39 2.52	S22.11.26 S45.12.22	渋谷川 (雨水)	天現寺橋～ 宮益橋	2.90 2.90	S37.03.31 S37.03.31	稲荷橋 宮益橋	0.24	2.66	下水道・駅前広場 36答申区間 天現寺橋～上流端
	9	古川	2	東京湾～渋谷川下流端 運河 東京湾～一之橋	4.35 2.00	S40.04.01 S22.11.26	一之橋～天現寺橋 河口～一之橋(運河)	2.34 2.30	S45.12.22 S22.11.26	渋谷川 (雨水)	中之橋～ 天現寺橋	2.32 2.32	S37.03.31 S37.03.31	中之橋 天現寺橋	0.00	2.32	中之橋下流 運河計画 36答申区間 中之橋～天現寺橋 2.62km
	10	桃園川	旧準	準用解除(廃止) 中央線鉄橋～神田上水合流点	4.33	S41.01.24	JR中央線交差点 神田上水合流点	4.33	S22.11.26 S41.01.24	桃園川	神田川合流点～	4.33 4.33	S25.07.10 S37.03.31	合流点 上流端	4.33	0.00	下水道幹線化完了 公園・遊歩道
	11	田柄川	1	指定廃止 石神井川合流点～練馬区田柄1丁目	5.24	S56.04.03				田柄川 合流・雨水	石神井川合流点～ 上流端	5.24 5.24	S39.02.25 S37.03.31	合流点 上流端	5.24	0.00	下水道幹線化完了 緑道・遊歩道
	12	長島川	1	指定廃止 江戸川からの分派点(上流端)	2.90	S52.04.18				葛西掛 (合流)	S49.12 下水道化計画廃止	2.90 0.00	S39.02.25 S49.12.16		2.90	0.00	親水緑道公園
	13	前塚川	1	指定廃止 中川合流点～江戸川区松本町	3.20	S52.04.18				西小松川 東小松川	S49.12 下水道化計画廃止	3.20 0.00	S39.02.25 S49.12.16		3.20	0.00	緑道
	14	小松川境川 東支川	1	指定廃止 小松川境川合流点～江戸川区松本町	3.26	S52.04.18				西小松川 (合流)	S49.12 下水道化計画廃止	0.60 0.00	S39.02.25 S49.12.16		3.26	0.00	親水公園
計	14	河川			75.50			87.10				64.09	57.82		55.08	12.10	
そ の 他 の 河 川	1	谷沢川	1	多摩川合流点～ 田中橋	3.70	S41.03.24	多摩川合流点	3.70	S41.03.28	谷沢川 (雨水)	用賀町1丁目	4.62 3.34	S25.07.10 H01.06.16		0.00	3.34	法定河川管理 (田中橋上流 1.10km暗渠化)
	2	谷端川	1	普通	3.96	S56.04.03	山手線下～池袋 河川改修		S05.08.13	谷端川	JR板橋駅付近～ 環状6号線	3.96 3.96	S25.07.10 S56.02.28	JR駅 環6	3.96	0.00	下水道幹線化完了
	3	江古田川	1	妙正寺川合流点～ 下徳殿橋	1.65	S40.03.24				中新井 (合流)	妙正寺川合流点～ 下徳殿橋	1.60 1.60	S25.07.10 S37.03.31		0.00	1.60	法定河川管理 下徳殿橋上流は暗渠化完了
	4	前谷津川	1	指定廃止 新河岸川合流点～板橋区下赤塚町	4.38	S52.04.18				下赤塚 練馬	新河岸川合流点～ 下赤塚町	4.38 4.38	S39.02.25 S37.03.31	合流点 下赤塚	4.38	0.00	下水道幹線化完了 緑道
	5	出井川	1	指定廃止 新河岸川合流点～板橋区泉町	3.05	S52.04.18				志村 合流・雨水	新河岸川合流点～ 和町	3.05 3.05	S25.07.10 S25.07.10	合流点 和町	3.05	0.00	下水道幹線化完了 緑道
	6	内川	2	東京湾～ 国電ガ-ド下	1.55	S40.04.01	河口 東海道線	1.55	S40.04.01	馬込 (雨水)	H04下水道化計画廃止 河口～JR東海道線	1.69 0.00	S56.02.28 H04.02.27		0.00	1.69	法定河川管理 (東海道線上流 0.14km下水道化完了)
	7	宇田川	普通				渋谷川～松涛橋 河川改修		S06.08.10 S22.11.26						3.75	3.75	下水道幹線化完了
	8	河骨川	普通												1.30		下水道幹線化完了
	9	渋谷川	2	古川合流点～宮益橋 旧準 廃止:宮益橋～中央線鉄橋6.09	2.90 6.09	S40.04.01 S40.04.01	天現寺橋 宮益橋	5.39 2.52	S22.11.26 S45.12.22	千駄ヶ谷				稲荷橋 新宿御苑	4.44		下水道幹線化完了 (36答申と重複)
	10	谷田川					監染川放水路～幹線 河川改修		S06.08.10 S22.11.26						6.00		下水道幹線化完了
	11	京橋川													0.60		首都高速道路
	12	榎(エネ)川													1.22		首都高速道路
	13	山谷堀川	公水		0.34										0.34		緑道
	14	洲崎川	1	指定廃止 大横川南合流～江東区深川加崎	0.45	S52.04.18	江東区深川加崎町～ 深川洲崎弁天町	1.06	S39.01.27 S49.12.25		建設局		S49.00.00		0.45		歩行者・自転車道
15	油堀川	1	指定廃止 隅田川合流点～大島川東支川	1.66	S52.04.18	中ノ川分岐点～ 仙台堀川支川合流点	0.98	S22.11.26		首都高		S49.00.00		1.66		首都高速道路	
16	仙台堀川 支川	1	指定廃止 油堀川合流点～仙台堀川分派点	0.26	S52.04.18	横十間川分岐点～ 塩浜川合流点	0.59	S22.11.26		江東区		S49.00.00		0.26		公園	
計	16	河川			21.02			15.79				19.32	16.35		31.43	10.38	

注 東京都「東京都市計画河川、下水道調査特別委員会に関する報告書」昭和36年11月 建設局河川部「都市計画河川一覧表」昭和60年3月 建設局河川部「河川指定等関係資料集」昭和59年3月 ほかより作成
本表は、普通河川、54答申・江東内部河川を対象外としている。 本表記載の延長と告示文および参考資料の延長とは、計画延長・河川実延長、計数整理の結果等で異なっている場合がある。 内務省:内務省告示、 戦後復旧:戦後復興院告示

主導によって立案・決定されており、河川もその例外ではなかった。現在、東京都が都市計画施設として、都市計画法に基づき河川の改修事業を進めているのは、都民への事業の事前周知のほか、このような歴史的な経緯を有しているからである。

また、過去における東京の中小河川では、区画整理の換地先や事業費を捻出するため、都市計画事業として河川の埋立や改廃が行われてきた。これは、従来云われてきた「まちづくり（都市整備）と一体となった河川や公園の施設計画が立案されていたなら、都市の河川はもっとよくなっていたであろう」という一般論¹⁸⁾に反する事実である。

その原因の一つには、東京における為政者や計画立案者が、まちづくりの長期的なビジョンへの配慮に欠け、現実的な対応として面整備・道路整備を優先したことにある。また、ある時期には都市計画の立案部門と道路・河川の管理部門が異なっただけ、立案部門が独自判断で処理したことも一因であろう。

現在、東京都では緊密な連携により、都市整備局が都市計画道路の計画策定を担当し、道路建設・管

理を建設局が担当するという分掌になっている。

一方、河川にあっては、都市整備局が計画手続き事務を所管していることに変わりはないが、実質的な河川計画の策定は建設局河川部が担うという相違が生じている。このことは、河川の埋立・廃止と云う極限の経験を踏まえ、河川管理者が計画策定の実務を所管する必要性を痛感した結果であると考えられる。

昭和63年、東京都は河川管理者として原則、今後は中小河川の埋立を行わないことを表明している。

最後に、本報が活用され、今後の適正な河川活用のあり方の検討、河川計画の立案者が歴史的経緯への造詣を深めることで、まちづくりと一体となった河川計画の策定に資することを願うものである。

なお、区画整理方式による都市改造（整備）が、様々な場面で河川埋立の要因となっていたこと⁵⁾については、別の機会にその詳細を記すこととする。

謝辞

本報の作成にあたっては、河川部関係者のご協力を頂きましたこと、ここに記して謝意を表します。

参 考 文 献

- 1) 東京都情報連絡室(1986) : 東京都職制沿革、
- 2) 東京都建設局河川部(2009) : 東京の河川事業 平成21年4月、ほか
- 3) 東京市総務局(1936) : 東京市職員録、6-15
- 4) 東京市企画局都市計画課(1939) : 東京都市計画概要 昭和14年3月、38-41
- 5) 石原成幸(2008) : 東京の中小河川における都市計画と歴史的経緯に関する基礎的研究、都市公園No. 182、95-102
- 6) 東京都公文書館(2003) : リファレンスの杜 - 江戸東京歴史問答、152-1658
- 7) 小木新造ほか(2003) : 江戸東京学事典、三省堂、1102-1105
- 8) 大浜徹也(1993) : 江戸東京年表、小学館、254-255
- 9) 石井 實(2001) : 写真集・東京 都市の変貌の物語 1948～2000、192-193
- 10) 東京都都市計画局(1989) : 東京の都市計画百年、108-115
- 11) 東京都首都整備局(1971) : 東京都都市計画概要（昭和45年版）、
- 12) 越澤 明(2001) : 東京都市計画物語、筑摩書房（ちくま学芸文庫）、
- 13) 東京都建設局(1948) : 建設のあゆみ、
- 14) 首都交通対策審議会(1960) : 既存道路対策、道路計画および道路等交通関係公共用地取得対策に関する答申書、
- 15) 東京都オリンピック準備局(1960) : 首都高速道路、東京都オリンピック時報 第1巻第3号、
- 16) 岸井孝幸(2007) : 日本の川、河川開発調査会、7-9、
- 17) 例えば、勢田昌功(2009) : 地域づくりと河川の関わりの変遷と今後の課題、都市計画 278号、9-12