

# 琉球大学学術リポジトリ

## 戦後沖縄都市計画の実際史に関する研究

### その1：首里大中町「細部街路」計画による細街路整備の効果と地区計画課題

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学工学部 公開日: 2007-08-23 キーワード (Ja): キーワード (En): Road construction, Detail plan, Boundary line 作成者: 池田, 孝之, Ikeda, Takayuki メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/1447">http://hdl.handle.net/20.500.12000/1447</a>

戦後沖縄都市計画の実際史に関する研究

その1：首里大中町「細部街路」計画による  
細街路整備の効果と地区計画課題

池田孝之\*

**A Study on Historical Facts in Okinawa  
Town Planning after the World War II**

**Part I : Road Construction by Detail Plan  
on Syuri Onaka cho**

Takayuki IKEDA

**Synopsis**

This study presents an account of the effects on road construction by Syuri Onaka cho detail plan on Okinawa and considers some problems on the application of its system.

Principal results of this study are as follows :

- (1) The actual results of road construction by the detail plan amount to 55 per-cent in initial plan.
- (2) However, the detail plan has some problems on the method of planning and its presentation to the residents.
- (3) The system doesn't have proper measure in undertaking the plan. Therefore, it is short of realizability in the road construction.
- (4) The future subjects of the system are as follows :
  - a) Readjustment of the planning condition, for instance, the boundary line.
  - b) Improvement in the method of presentation and tracing the planning line in the field.
  - c) Effective use of the detail plan.
  - d) Compensation for the site of road.

Key words : Road construction, Detail plan, Boundary line.

---

受付：1982年10月30日

\* 琉球大学教養部・都市計画学

○ 本研究は、その要約の一部を日本建築学会学術研究発表会（1982.10）において発表している。

はじめに

特定の実験施設を持たず100年の大計を立てる都市計画にとって歴史的事実が唯一の実験場であり、その検証から得られる教訓は現在の都市計画問題並びに今後の都市計画を展開する上で最も重要な役割を果す。戦後の沖縄における都市計画は、外国政府の統治下という特殊状況もあるが、その間の関連法制史及びその運用の実態については明らかになっているものが少ない。本研究は、この戦後の沖縄都市計画のうち特に、市街地整備に係わる事実の焦点を当てながら、その実態的検証の積み重ねを通して、戦後沖縄都市計画史の全体像を明らかにし、かつそれからの教訓を導き出していこうとするものである。

今回対象とする首里大中町では、1960年より中福員の道路網を「細部街路」として都市計画決定し整備を進めている。同時期に都市計画決定された久茂地、板坂の両地区における細部街路計画が部分的であるの

と較べると、当該地のそれは約23.2haの範囲にわたる面的な細街路整備計画である。計画決定された当時は、戦後15年のまだ米国政府統治下の特殊状況にあったとはいえ、細街路整備を都市計画決定によって行うという、いわば、1980年5月の都市計画法及び建築基準法の一部改正によって創設された地区計画制度における「地区施設」の概念の先駆的な実例といえることができる。ここでは、この首里大中町「細部街路」計画における細街路形成の効果を実態的に検証することから、戦後沖縄都市計画の歴史的事実の一部を明らかにするとともに、法定都市計画による細街路整備の問題点、当該地区及び類似手法での地区計画運用上の課題について検討する。

1. 「細部街路」の都市計画決定

那覇市における「細部街路」は3地区ある。他2地区も含めて「細部街路」の都市計画決定に至る経緯、手順等について概略しておくこととする。<sup>1)</sup>

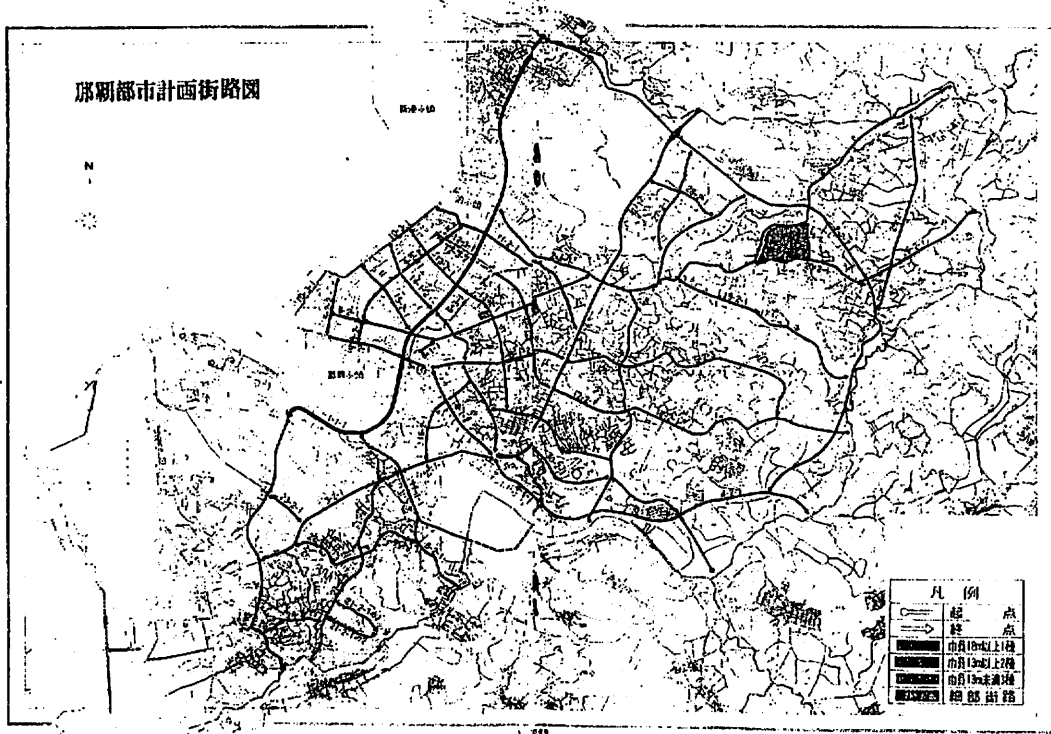


図 - 1

### 1-1 久茂地町内細部街路

那覇市で最初の細部街路が都市計画決定されたのが久茂地地区である。当該地区は久茂地と松尾の町境にあって、国際通り周辺の区画整理区域からは除外されていた。

他方、地区内には蒸があることから、もともと土地利用が有効に進まず、また道路等の土地基盤が未整備であった。このため、地区内の地主より道路整備の要請が市へ出されていた。

当時、那覇市では、道路整備が、都市計画上の中心課題であり、幹線街路に限らず、細部街路にあって必要があれば都市計画として整備していく方針であった。従って、この久茂地地区での細部街路整備の要請が出されると、早速、市では、細部街路の計画を策定し、1959年4月23日に行政主席へ「都市計画細部街路決定について」の申請をしている。同申請における説明では当該地区での計画決定理由として次のように述べている。

この計画街路は区画整理地域と未区画整理地域とを結ぶ街路で各々巾員六米である。この街路の周辺地域は地盤が高く、現在のままでは土地利用価値も低い。

よって街路計画と並行して土地利用を図り、都市を有機的に発展させたい。

以上の説明に計画決定の理由がよく表われているが、計画決定に至る重要な契機は地元住民による要請にあったにも拘らず、文面には見られない。この後の2地区にも共通する点ではあるが、都市計画である細部街路の計画には地区からの要請が実際としてはあっても、計画策定の表向きの理由とはならないのである。この段階での細部街路計画は地区からの発想でなく、あくまで都市全体からの細部計画として位置付けられる。

1959年10月14日行政主席名により久茂地町内細部街路の都市計画決定は認可され、同年10月30日に市は決定の告示をした。

### 1-2 壺屋（桜坂）町内細部街路

続いて細部街路の都市計画決定は、壺屋（桜坂）と首里大中町で同時に行われた。

壺屋地区の場合は、防災上の問題発生がその決定に至る契機となっている。これを契機として市と地区住

民との改善整備に対する話し合いがもたれ、道路整備の計画が策定された。

当初は、この道路整備計画の実現に対しては、道路位置指定によって誘導整備を進めていたが、その進展は遅く、また系統的なものとはならないことから、市としては、当該地区の道路整備計画を「細部街路」として都市計画決定することになったのである。

都市計画決定は次に述べる首里大中町細部街路と併せて行っている。従って、その理由説明、期日については、次項で触れる。

### 1-3 首里大中町内細部街路

いままでの久茂地、壺屋の両地区はいずれも既成市街地内での細部街路であり、それは道路整備を中心とする「地区改善」を目的とするものであった。これに対し、郊外地である首里大中町で細部街路が都市計画決定されることとなったのは、地区住民による「地区整備」の要請が大きい。また、計画決定のベースとなる土地所有者と土地利用者との一致が、戦後の土地関係の権利が不明確であった那覇市全体の傾向に対して当該地では、比較的安定していたということもある。<sup>2)</sup>

地区内にはバス修理場を中心として、広範囲に土砂採取場があり、それが、災害発生の問題を持っているだけでなく、地区の住宅地としての発展を阻害する大きな要因となっていた。加えて、地区内には全般的に道路が未整備な状況にあったことから、地区住民及び地区内にあった首里支所より早期の道路整備を中心とする住宅地整備の要請が出された。

さて、先に述べたごとく、この首里大中町の細部街路の都市計画決定は、壺屋地区と併せてなされている。1959年6月市議会に提出された大中町・壺屋都市計画細部街路の提案理由を、やや長い引用だが見てみよう。

那覇市においては1956年に都市計画幹線街路は決定されたがその進捗状況は極めて低く又これ等の幹線街路にかこまれた地域については道路が少く普及率は一割から三割の程度であり、そのため道路だけでなくその他公共施設についてもほとんどなく、都市防災上はもちろん市民の保健衛生面からも非常に悪化している現状である。

当該地区の改造或は土地利用の増進をはかる

ことは単に細部街路のみによって解決されるべきではないが細部街路を指定し、これを施工実現することは都市改造計画の一環として極めて重要な事である。

以上の事から特に早急に指定を必要とする当該地区についても細部街路の決定をなし土地利用の増進をはかりたい。

ここに、那覇市における都市計画細部街路の考え方の特徴が表われている。すなわち、①全般に道路整備が進まず、それを上回る無計画な市街化に対して、幹線、細部を問わず道路整備が急務な状況におかれていたこと。②細部街路の計画は「都市改造計画の一環」として位置付けられ、「地区改造」「土地利用の増進」がその目的にある。③計画決定は「特に早急に指定を必要とする」地区を優先し、④計画細部街路の「施工実現」に市は積極的な行政責任を明らかにしていること、などにその特徴を見ることが出来る。

首里大中町・壺屋（桜坂）地区の都市計画細部街路の決定は、1960年7月22日行政主席席で認可され、同年8月3日市はこれを告示した。

#### 1-4 都市計画細部街路における実現性

都市計画決定された細部街路には当然その都市計画事業としての実現性が問われる。これについては、次の2点において、後退したといわざるを得ない。

第一は、当時市は、都市計画決定は全ての（巾員に拘らず）街路に対して出来、従って事業化も可能と考えていたが、結果としては周知のごとく、都市計画街路は決定出来ても、一般に巾員12m以上（中には8m以上の場合もあるが）の幹線的街路のみ補助事業としては成立しなかったことである。従って当然のことながら、細部街路を事業として実施するには市単独の財源が必要となった。

この考え方の背景には、那覇市では、戦後一時的に、市条例として個々の都市計画、建築に関する法制を有していたこと<sup>3)</sup>、また、法にもとづかない事業であっても琉球政府より必要に応じて補助金を受け各種事業（例えば区画整理、街路事業等）を実施していたという実績を有していたこともある。この意味においては、細部街路事業化の可能性は高かったといえるが、次の状況はこれを全く打消すことになった。

第二の点は、細部街路の都市計画決定後、那覇市に

おける市街化が急速に拡大し、その後の整備需要が基幹的なものみに集中し、そのプライオリティが変わっていったことである。この期間より細部街路は都市計画としての「規制」のみによって道路空間を確保することにその役割が課され、「街路」としての整備事業の可能性は無くなったといえる。

これらの事業化後退の背景には、細部街路の実現は、都市計画決定による「規制」だけでも可能であり、道路空間さえ確保されれば、後に整備の手立ては何とでもなる、という安易な期待がなかったとはいえない。

#### 1-5 細部街路都市計画決定の方法

この細部街路の都市計画決定の方法については、次のような手順で行っている。

- ①まず、地元地区の要請を受けて、必要な地区に対して市は計画の策定にかかる。
- ②この場合、地元の要請は参考意見とし、市が単独で計画策定、告示を行う。
- ③従って、計画案の説明会あるいは現地での表示等は行っていない。
- ④計画の策定に際しては、1/600の現地測量図を作成し、それにもとづいて、細部街路の計画図を策定している。
- ⑤細部街路の都市計画決定は文面により、公報で告示している。従って図面での告示はしていない。
- ⑥市での計画図の閲覧は可能とした。

このように、都市計画決定としては、細部街路の計画策定及びその告示方法は、かなり一方的な方法で行われたといえる。

ここにおける問題は、①計画策定の段階で地区住民（土地建物の権利者等）への説明がなされていないこと（計画案への住民意見の反映の欠除）、②計画決定の告示に図面が記載されず、文面のみで行われていること（計画案の地元への周知不徹底）、③さらに、細部街路の配置計画において、現況図は活用しているものの、土地所有との関係（すなわち公図）は考慮されていないこと、にある。

これに対し、評価すべき点は、①1/600という詳細な測量図を作成し、それに基づいた詳細な計画図を策定したこと、②また、上記のような計画策定及び決定方法に対して、地区住民の抵抗もなく、受け入れられたという、当時の状況があったこと、であろう。

2. 首里大中町内細部街路における細街路形成の実態とその効果

それでは、首里大中町を例として、都市計画細部街路による細街路形成の実態及びその効果について検証してみよう。ここでは以下の資料をもとに分析した。

- ① 首里大中町内細部街路計画図及び現況図 1/500 (1979)
- ② 現況測量図 1/600 (1960)
- ③ " 1/500 (1965)
- ④ 首里大中町公図 1/1,200 (1960)
- ⑤ " 1/500 (1982)
- ⑥ 航空写真(モノクロ) (1945)

- ⑦ 航空写真(モノクロ) (1970)
- ⑧ " (カラー) (1978)

2-1 細部街路計画の指定状況

表-1, 図-2に示すごとく、首里大中町の細部街路計画は、巾員4m, 6m, 9mの3種類からなり、各々の計画延長距離は、巾員4mが815m, 同6mが1,715m, 同9mが767mと、巾員6mが過半(52%)を占めている<sup>4)</sup>。

これを指定方法別にみれば、全体としては、既存道路の拡巾が62.1%と最も多く、新設30.8%, 変更7.1%の順となっている。詳しくは、巾員別で、巾員9mの計画街路の全てが拡巾, 同6mは過半(56.6%)

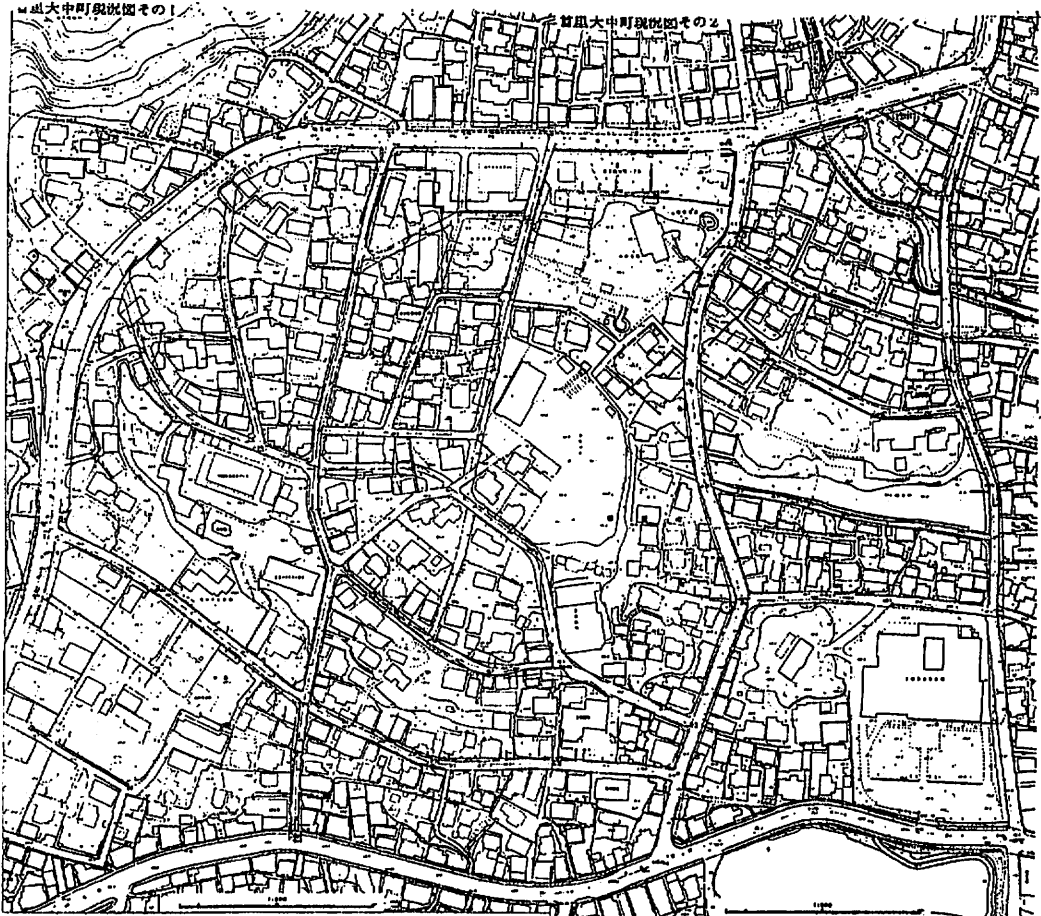


図 - 2 首里大中町内細部街路の指定

が拡巾、これに対して、逆に、巾員4mは約6割強が新設と異っている。

指定パターンとしてみれば、南北方向の計画街路は補助幹線的で拡巾によっており、東西方向の計画街路は区画街路的で新設によるものが多い。

表-1 細部街路計画

		(延長距離：m)			
方法 幅員	新設	拡幅	変更	合計	
4 m	480.0 (58.9)	308.5 (37.9)	26.5 (3.2)	815.0 (100.0)	(24.7)
6 m	536.5 (31.3)	971.0 (56.6)	207.5 (12.1)	1,715.0 (100.0)	(52.0)
9 m	—	767.5 (100.0)	—	767.5 (100.0)	(23.3)
合計	1,016.5 (30.8)	2,047.0 (62.1)	234.0 (7.1)	3,297.5 (100.0)	

## 2-2 細部街路形成等の実態と動向

### 1) 道路形成の状況

1960年当時の現況測量図1/600と1979年現在の測量図(現地調査によって1982年3月現在に修正)1/500を比較分析した結果、表-2、図-3に示すごとく、計画通り街路が形成した「全形成」は18.5%と少いが、計画通りの巾員ではないが部分的に形成された「部分形成」36.6%を含めれば、55%と過半を占めることとなり、全体としてはある程度の効果があったといえることができる。

巾員別にみれば、巾員4mの計画街路が最も形成率が高く、全形成43.3%、部分形成30%と計7割強が何らかの形状で街路となっている。巾員6mとなると全形成15%、部分形成約50%とやや落ち、巾員9mとなると部分形成が14%に過ぎず、残る86%は未形成とかなり形成率が悪い。つまり、小巾員ほど形成率が高く、大巾員のそれは低いといえる。

指定方法では、「新設」は部分形成が51.6%と多く、計画通りにはいきにくいことを示しており、他方「拡巾」は形成率が高く、中でも巾員4mは全んど(92%)が全形成、巾員6mは2割強が全形成となっている。だが、全て拡巾指定である巾員9mになると全んど(86%)が未形成となっている。「変更」の場合は、巾員6mの約2/3が部分形成、巾員4mの全てが未形成といずれも低率である。つまり、新設はそのまま

形成されることが少く、拡巾で4mがかなりがらばって全形成の比率を上げているものの他は部分形成にとどまっているという傾向がうかがえよう。

以上の事項から、細部街路では、新設よりも拡巾の方が形成され易く、しかも小巾員ほどその率が高いことがわかる。これらの傾向は、計画街路実現に対する土地負担が要因として大きく働いていると考えられる。すなわち、道路用地を部分的に提供する「拡巾」は、そっくり取り込まれる「新設」よりも土地の負担が少く、加えて、それは、小巾員になるほど、その値(土地面積)が小さくなるからである。

表-2 首里大中町細部街路形成状況

		(延長距離：m)			
計画街路	全形成	部分形成	未形成	合計	
新	4 m	68.5 (14.3)	232.0 (48.3)	179.5 (37.4)	480.0 (100.0)
	6 m	51.5 (9.6)	291.5 (54.3)	193.5 (36.1)	536.5 (100.0)
設		120.0 (11.8)	523.5 (51.5)	373.0 (36.7)	1,016.5 (100.0)
拡	4 m	284.5 (92.2)	12.0 (3.9)	12.0 (3.9)	308.5 (100.0)
	6 m	206.0 (21.2)	427.0 (44.0)	338.0 (34.8)	971.0 (100.0)
	9 m	—	108.0 (14.1)	659.5 (85.9)	767.5 (100.0)
幅		490.5 (24.0)	547.0 (26.7)	1,009.5 (49.3)	2,047.0 (100.0)
変	4 m	—	—	26.5 (100.0)	26.5 (100.0)
	6 m	—	137.0 (66.0)	70.5 (34.0)	207.5 (100.0)
更		—	137.0 (58.5)	97.0 (41.5)	234.0 (100.0)
合	4 m	353.0 (43.3)	244.0 (29.9)	218.0 (26.8)	815.0 (100.0)
	6 m	257.5 (15.0)	855.5 (49.9)	602.0 (35.1)	1,715.0 (100.0)
	9 m	—	108.0 (14.1)	659.5 (85.9)	767.5 (100.0)
計		610.5 (18.5)	1,207.5 (36.6)	1,479.5 (44.9)	3,297.5 (100.0)

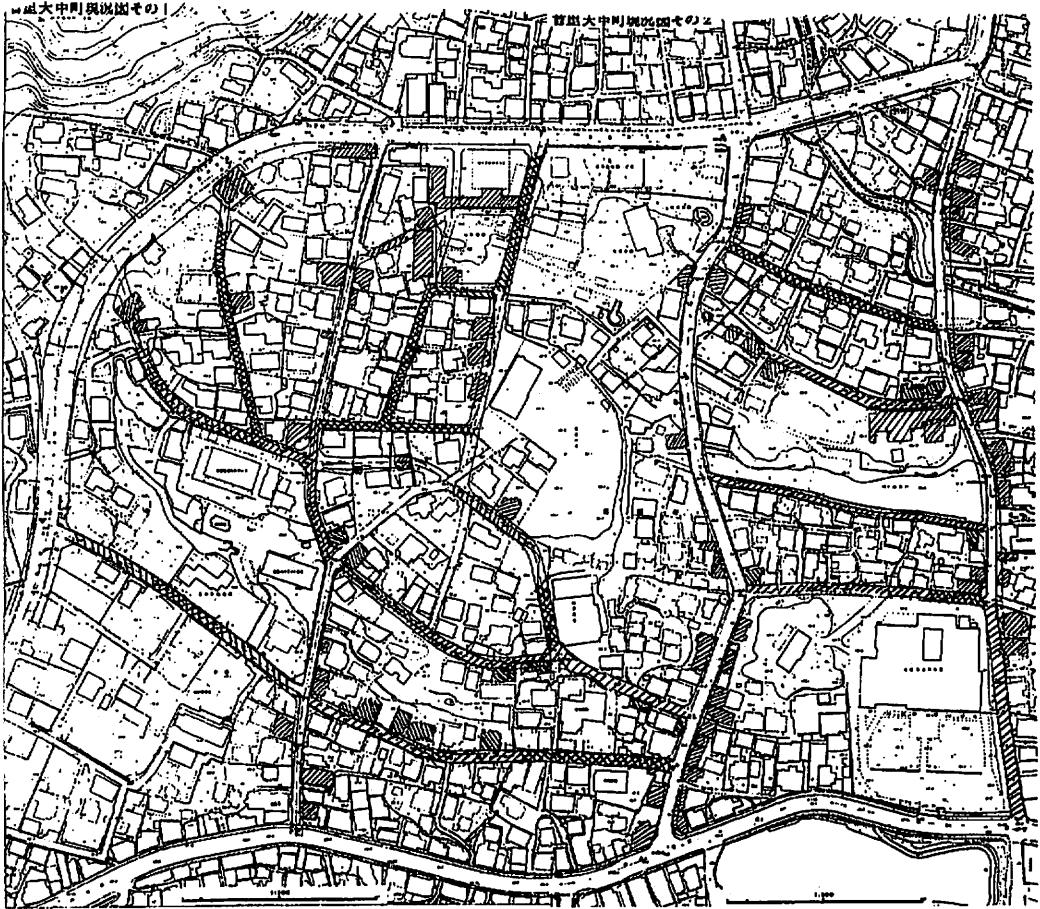


図 - 3 首里大中町内細部街路の形成状況

- 凡 例
- 細部街路計画線
  - ..... 全形成
  - //// 部分形成
  - |||| 突出建物

## 2) 道路整備の状況

地区における道路の整備状況を見ると(図省略), 全体としては, ほとんどが舗装済となっている。未舗装は253m(7.5%), 砂利敷が64m(1.9%)に過ぎない。このことは, 地区内の道路が細部街路の形成の有無に拘らず, 固定化していることを示している。

しかしながら, 道路と敷地との境界部分の整備内容について見ると状況は少し変わってくる。南北方向の補助幹線的街路の場合がほとんど側溝が設置されている以外は, 排水機能不良, 境界不明の道路が多い。すなわち, 東西方向, その他の道路は, ①ブロック塀, 石

垣, フェンスによるもの, ②直接住宅の壁面が接しているもの, ③加えて, 舗装がくずれていて境界不明なもの, 等, いずれも, 物的には, 建築敷地側の範囲を示していることは判るものの, 道路側から見れば, その境界(真直に通っていない), 整備の質(縁石, 側溝なし)において不備な点が多い。

このような状況にあつて, 計画街路が形成された部分について見ると, 部分的に側溝(U字溝), 縁石が設置されている。このことは道路形成に際して, その境界を明確化するような側溝, 縁石の設置が計画街路実現の条件として大きく働いているともいえる。



## 3) 建物の動向

細部街路計画線に対する建物の動向についてみる(図-3、表-3を参照)。表-3は1965年作成の1/500の測量図と現在(1982.3)とを比較し、その間の建物の変化を示したものである。

表-3 街路計画線と建築

	突出建物	後退建物	合計
1965年以前	55 (45.1)	67 (54.9)	122 (100.0)
新築	25 (29.1)	61 (70.9)	86 (100.0)
増築	5 (38.5)	8 (61.5)	13 (100.0)
改築	33 (35.1)	61 (64.9)	94 (100.0)
1965年以後	63 (32.6)	130 (67.4)	193 (100.0)
合計	118 (37.5)	197 (62.5)	315 (100.0)

計画街路線に突出している建物の割合は、計画決定直後の(1965年)45.1%から、現在(1982年)の32.6%へと減り、特に、新築建物の7割強は計画線より後退して建っている。この意味においては、建物の後退は進んでおり、それによる街路空間の確保が形成されつつあると見ることが出来る。

だが、全体としては、建物は後退しても道路としては十分に形成されておらず、ブロック塀、石垣等が残存もしくは別途築造されており、ここに、都市計画決定のみによる細街路整備の大きな問題が存在する(この実態については、次節で事例として取り上げる)。

街路計画線に突出している建物は計画線に少しかかっているものが多いが、これは、もとの既存道路に接して建物が建っていたことによるものであるが、その中で、新設計画街路線については、計画線間の中央に建物が建っているものがいくつか目立つ。それは又、改築、新築の建物がほとんどである。このような建物は法的には違法建築であり、街路計画と建築指導との調整が不十分な状況がうかがえる。<sup>5)</sup>

## 4) 事例

ここで、いままでの特徴を示すいくつかの実例につ

いて紹介しよう。

## (a) 道路

まず、道路については、計画通り拡巾された道路として図-4がある。これには、U字溝が設置されている状況がわかる。図-5は、部分的に拡巾された例でフェンス工事の際にその側だけが拡巾されたものと思われる。



きれいに舗装され、両側にU字溝が設置されている。

図-4



フェンスの側だけ部分的に拡巾された道路

図-5

図-6は街路計画線の位置と大きくズレて道路が形成された例である。これは、実際は既存道路を整備しただけのものであり、既存道の位置を無視した計画線の設定のまずさの結果ともいえる。

図-7と図-8は、道路形成がなされず、あるいは中途半端な状態(路地として)で放置されている例である。未舗装であり、道路境界も不明である。

図-9は、全く形成されなかった狭巾員(2m未満)の路地である。この場合においても、路地の両側に、ブロック塀、生垣がある点に注意。

図-10は、舗装されている道路であるが、道路と敷地の境界が不明な例である。このようなケースの場合には、いつまでも残存する(従って計画街路としては未完成のまま)可能性が強いといえる。

(b) 建物・塀

次に街路計画線との関係から建物・塀についてみてみよう。

図-11は、街路計画線を守って新築された建物で、



計画線とは大きくズレて道路が形成されている  
図 - 6

この場合は、スミ切り部分を含めて、ブロック塀も後退している比較的良好な例である。これに対して、図-12は、建物は計画線より後退したがブロック塀が突出している例である。このケースは最も多い。

図-13と図-14は、新設街路の計画線に対して、その中央に新築された例で、明らかに、R-C造の形態を示している(つまり、違法建築)。このような例は、この地区内に4件見られる。

図-15は、ブロック塀が後退しているまれな例で、図-16は、新築に際して建物、ブロック塀共に後退した例(左)と建物は後退したがブロック塀は計画線に突出させた例(右)とが対比される例である。この場合、道路が未舗装でかつ、境界が不明な点に注意。



計画街路が形成されておらず、未舗装の路地となっている  
図 - 8



未舗装の道路、境界も不明  
図 - 7



巾6mの計画街路であるが、現在は2mにも満たない路地で、舗装もされていない  
図 - 9

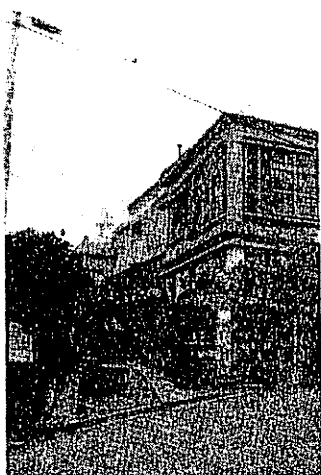


道路は舗装されているが道路と敷地との境界が不明。 図 - 10



街路計画線を守って新築された建物、ブロック塀も後退している。

図 - 11



建物のみは計画線より後退しているが石垣が大きくはみ出している。

図 - 12



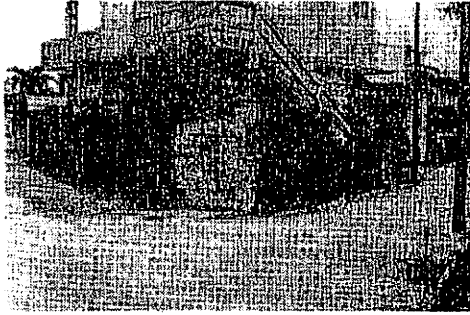
街路計画線間の中央に新築のコンクリート住宅が建てられている。

図 - 13



正面の家が計画線間の中央にある。

図 - 14



計画通りではないが、多少ブロックが後退している

図 - 15



左側の建物は計画線に沿って新しくブロック塀を作ったが、反対に右側の住宅は計画線にはみ出してブロック塀を作り、道路も未舗装である。

図 - 16

### 5) 土地所有と細部街路

1960年当時の公図1/1200(図-17)と1982年現在の公図(図-18)を比較しながら、土地所有の状況と細部街路との関係を見てみる。

#### (a) 1960年の状況

細部街路が指定された1960年当時の地区内の土地状況を見ると、街路計画線の位置と既存道路(当時の)あるいは土地所有界(筆界)とがかなりズレていることがわかる。

すなわち、計画線の指定位置は、部分的には公道と合わせているが、補助幹線的街路計画線の土地が公道ではなく、しかも分筆もされていない(私道でもない全くの私有宅地)。また、東西方向に多い公道は計画線の位置とかなりズレていたり、別途現道もない(公図上では道路としても現道がない)状態で存在しているなど矛盾が多い。ここには、地区内の土地状況そのものの問題とそれを配慮していない街路計画線の指定のまずさの問題の2つがある。

#### (b) 1982年の状況

1960年より1982年の22年間にかけて、地区内の土地状況は、土地所有の単位がかなり細分化したものの、その骨格となる公道の位置はほとんど変わっていない。むしろ、上述した1960年当時の矛盾をそのまま引き継いだ形で、より複雑化した状態となっている。

特に、道路については、①公道だが現道のないもの、②公道だが現道とズレているもの、③現道はあるが公図に記載されていないもの(宅地)、④現道はあるが分筆のみのもの(私道)、などである。

#### (c) 道路形成と土地所有との関係

それでは、細部街路計画線による道路形成が、この土地所有の状況とどのような係わりにあるのかについて見よう。(図省略)

計画線にもとづいて形成された道路について、その土地を見ると、もともと、あるいは現在において公図上の公道となっているものがほとんどであるか、あるいは、公道とのつけ換えが可能な(公道とズレた現道で実質的に代替している)もののケースが多い。だが、拡巾された部分の土地については分筆されていない。

これらのことは、細部街路計画による道路形成が現道と一致した公道、すなわち、指定時において、既存公道として実態のあった道路の拡巾を中心として実現していることをさし、逆に、そのような実態のない土地については、なかなか形成されにくいことを示している。加えて、このように部分的ではあるが形成された(拡巾が多い)道路空間にあっても、その拡巾された部分の土地が権利上からも道路として分筆されるところまでいっていない。すなわち、ここに、細部街路という都市計画決定のみ(規制のみ)による道路整備は、道路空間としてはある程度確保し得ても、元の狭巾員の公道を残しつつ(あるいは少しは拡巾して)も、拡巾部分の土地が分筆されることもないことから、ブロック塀、石垣等により敷地内にとり込まれてしまうという問題が、土地所有の状況からもうかがえるのである。

もうひとつの特徴は、先の事例でもみたように、計画線間の中央に建物が新築された場合、その敷地は、計画線とは無関係に別途公道に接していることである。図-19に示すように、この例の場合における敷地は、計画線通りに利用しようとする、敷地が2分割され、

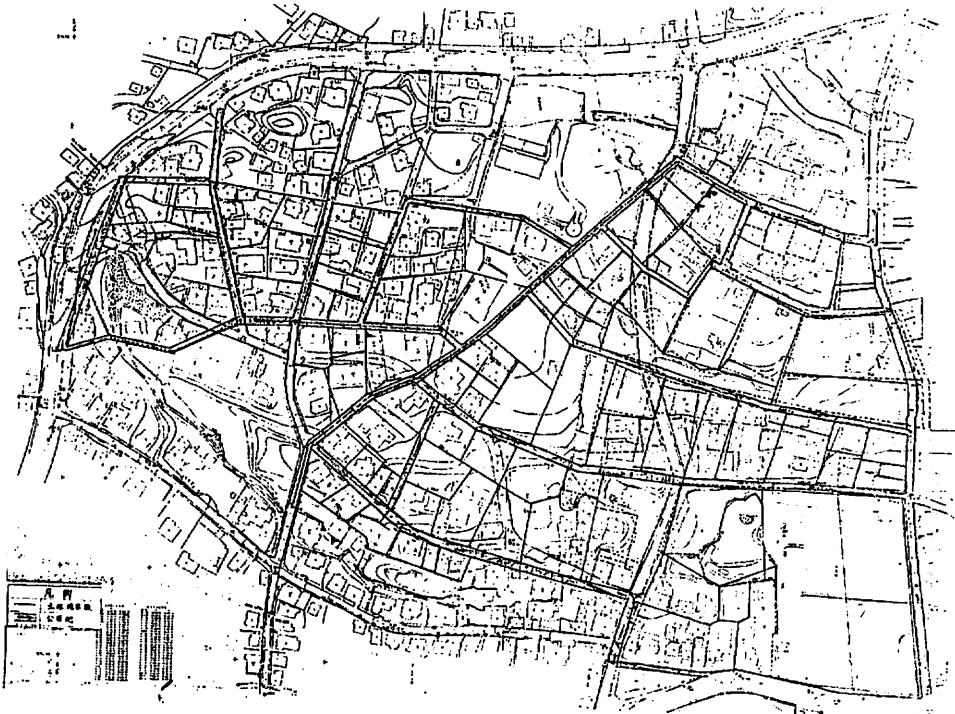


図 - 17 地籍図 (1960年)



図 - 18 地籍図 (1982年3月現在)

かつ小さく、また三角地のような建築不能地を生じてしまう。他方、この敷地は、既に公道（狭巾員だが現道でもある）に接していることから、従前のままの敷地で建築してしまったと考えられる。法的にはあくまでも違法建築であるが、建築指導においても、このようなケースの指導は判断に苦しむところであろう。ここには、地区の土地状況を無視した細部街路の指定問題、及び、それを是正出来なかった計画変更システムの欠除、建築指導の不備が指摘されよう。

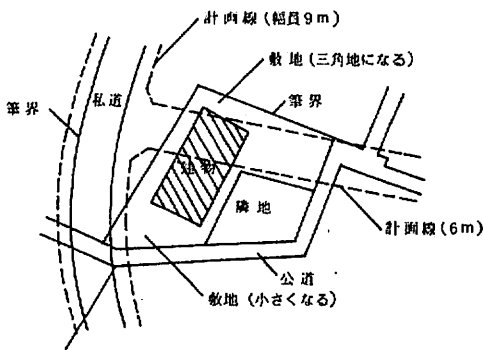


図-19 計画線内の建築例

### 3. 「細部街路」方式の問題点

ここで、首里大中町を例として見た「細部街路」方式の問題点について考えてみる。

#### 3-1 細部街路の特徴の整理

まず、細部街路方式のもつ特徴点を整理してみよう。特徴の第1点は、細部街路が都市計画決定であることである。この種の細部街路誘導、整備手法が、任意の計画、開発指導としての指導要綱によって行われているのが一般である（大阪茨木市、横浜大豆戸町、茨城県勝田市等）のと較べると、都市計画決定という法的手段によって細部街路整備を誘導しようとしている点は独自のものといえる。しかも都市計画事業にはもち込まれず、計画決定のみの、いわゆる「ゆるい規制」によって細部街路形成を誘導するという、従来はその実施及びその効果が疑問視されていた手法でもある。しかしながら、法的規制手法によって細部街路形成の計画誘導を面的に行うという手法は、戦前の市街地建築物法による建築線制度にも通じる手法であるということもで

きる。その意味においては、細部街路方式は我が国での伝統的な細部街路整備手法を受け継ぐものといえる。

また、当初にも述べたごとく、1980年5月に創設された地区計画制度における地区施設及びその計画規制手法の概念は、法的規制による地区施設（細部街路等）の計画誘導であり、建築線制度、細部街路方式を受け継ぐ制度手法なのである。

第2の点は、細部街路の指定方法にあり、既存道路を拡巾する拡巾指定が中心となっていること、それは又、巾員6mの中巾員が中心であることである。一般に細部街路を面的に整備しようとする場合、既存道路を利用するが多いが、細部街路においても、基本は既存道路を利用した拡巾指定が中心となっている。しかしながら、その巾員が6mを中心としている点においては、水準が高い。つまり、建築基準法で道路要件とされる最低基準巾員4mを上回る6mを大中に採用していることは、よりその実現が難しいことになる。この点に関しては、先にも述べたが、都市計画街路としての最低道路巾員は6mとされた建設省道路構造基準（当時は案）に準拠したことによる。

細部街路整備手法としては、建築基準法においても道路位置指定制度、二項道路制度があるが、これらの手法を用いず、都市計画法による都市計画決定の手法を採用したところに、この道路計画水準の設定がある。

第3の点は、細部街路の指定が行政による一方的な決定であったことである。一般的な都市計画決定の際には、公聴会等の手続きを経て決定されるが、細部街路の都市計画決定に際しては、地区住民に対して何ら説明がなされず、ましてや計画策定に住民の意見が反映されることはなかった。当時の那覇市における都市計画決定の方法がこのようであったことから、都市計画の決定としてはやむを得なかった面もあるが、ここにおける特徴は細部街路計画が、地区からの発想ではなく、行政による基幹的都市計画の一部としての観点から計画されていることにある。

#### 3-2 現象の特徴

次に、この細部街路方式による細部街路形成等の現象の特徴について整理すると、第1は、計画通り道路が形成されることは少く、部分的な形成にとどまっていることである。これは、新設指定の場合は、計画巾員より狭く形成されるか、系統的でなく寸断されて形成

されていること、拡巾指定の場合は、わずかしか広がついていないことをさすが、その背景には土地の状況を無視した計画策定の問題がある。

第2は、建物は後退しても道路としては出来ていないことである。それは、街路計画線に沿って建物は後退して建つが、ブロック塀や石垣が、別途計画線内に突出して設けられることから、結果としては、道路が形成されていないことになる。この現象は、都市計画決定のみによる細部街路方式のもつ問題を最も良く示している。

第3点は、違法建築が許容されていることである。数件ではあるが、街路計画線内にR・C造の新築建物が建っており、その建築敷地は、街路計画線によって建築不能となる土地が生じること、また別途に接する既存道路があることから、このような現象が生じたと考えられるが、その背景には、計画策定の面と、建築指導体制の面にまたがった問題がある。

### 3-3 問題の所在

ここで、いままで出てきた問題点を整理し、その問題の所在について考えてみよう。

第1の問題点は、細部街路計画の策定及びその決定方法の問題、いわば「指定のまずさ」がある。それは、①地区において既存道路そのものが公図とズレているという、計画のベースの問題、②地区における公道、筆界等の土地の状況と街路計画線との整合性がとれていない。これは、計画性（実現へ向けた）の欠除ともいえる。③細部街路計画図が公示されず、結果的には住民への衆知がなされていないという、PRの問題から発生している。

第2の問題点は、整備保障のない都市計画決定の問題である。それは、①R・C造等の特殊建築の制限のみで、既得権、増改築、工作物の築造等が許容されるという、規制効果の問題。②旧道部分の舗装はされたが、道路敷地の境界確定、側溝、緑石の敷設等の道路としての確定及び整備がなされない、という道路整備の問題である。③さらに、都市計画決定に際して1/500という詳細図が作成されたにも拘らず、結果的には、計画面、建築指導面、いずれにおいても活かされなかったことである。

第3の問題は、計画行政と建築指導行政との調整機能の不備である。これは、細部街路方式そのもの問

題ではないが、結果的に計画の実現を担保する人が、その後の計画と建築指導の両行政に求められ、また、その体制なくしては、このような詳細な計画規制は成立し得ない。この意味において、大中町で見られた違法建築の存在は細部街路方式を支える基本体制の欠除を露呈させたものである。

### 4. 類似手法による地区計画制度運用上の課題

それでは、今後、このような細部街路方式に類似する計画手法によって細街路整備の誘導を図るには、どのような点が課題となるか、大中町地区における地区計画制度運用に向けて検討してみる。

まず、手掛りのひとつとしては、詳細図を活かすことである。詳細な計画規制である地区計画運用には、詳細な計画図の策定は不可欠であることはいまでもない。大中町における細部街路計画及び現況図が1/500という詳細性を有していることは、同地区における地区計画制度適用の十分なベースがあるということができる。ただし、そのままでは今まで見たような問題の解決にはならないことから、次のような改善、活用の工夫が必要である。

①現況と土地の状況との整合性を持った計画の策定（計画の修正）をする。これについては、現況と公図とを一致させる計画ベースの整備が前提となるが、地区計画と併せて「土地の境界整理」を行う方法も検討する必要がある。また、計画に際して配慮すべき土地の状況としては、既存道路との接続方法、筆界線にまたがった計画線の指定、及び土地所有単位に対応した宅地割（建築敷地造成）の想定が、戦前の建築線制度運用の教訓からも重要な点である。

②計画図を用いたPR。地区からの発想を必要とする地区計画制度運用には、具体的な姿での理解、協力が不可欠である。詳細計画図（あるいは案）は、常に地区住民の参画を促すような方法で提示する必要がある。当該地区には、タタキ台としての詳細計画図が存在することから、これを十分PRし、その上で修正（場合によっては実施）していくことが考えられる。

③現地での表示を明確化する。上記にも関連するが、策定された計画図は、現地において具体的に明示することが、その後の計画実現への担保としては最も重要な出発点となる。この場合の表示とは、計画図の入ったカンパンの設置、計画線の指定位置を示す杭

(中心杭と後退線上の境界杭の2種を土地、建物の状況により選択), 縁石等を設置することである。

④公図上の土地の分筆。計画の担保にとって問題となるのは、当事者の認識と共に、その第三者への継承である。地区内の土地が他の手へ渡った場合に、計画の継承を担保するのに最も有効な方法は、計画部分の土地を分筆しておくことである。無論、分筆に要する費用負担を軽減する措置を講じておくことはいうまでもない。

⑤計画、指導体制の整備。詳細な計画図の存在は、その後の計画実現へ向けた指導、監察を可能とする。もちろん上述してきた計画のPR, 表示等がなされれば、特別な指導、監察は不要となるかもしれない。だがここで、重要なことは、計画の策定とからめて、計画の実現を促進する計画と建築指導との連絡、調整体制を整備することである。

次に、重要な課題となるのは、都市計画決定の意味を明確にすることである。本来の都市計画決定の場合には、用地買収を含めた事業と切り離せない。それを切り離し規制のみで計画を進めるのに都市計画施設としての決定は何の役割を果たすのか、再検討する必要がある。むしろ、ここでは、求められている細部街路が都市というよりは地区計画制度における地区施設そのものをさしていることから、「地区施設」へと切り換えを行うことが計画の策定及びその実施を地区的なものへと適合させ、計画と整備対象との矛盾を解消することになる。

しかしながら、単に細部街路を地区施設に置き換えただけでは計画の実現性は担保されるかという点、不十分であり、地区計画制度における、開発許可の適合、道路位置指定の特例、予定道路等の制度手法を運用するは無論のこと、加えて、地区レベルでの整備に適合した、促進、誘導、保全のための、助成、事業手法を工夫、開発して併用することが必要である。それは特に、①計画策定(あるいは修正)のためのプランナー派遣あるいは助成、②小範囲で土地の交換分合を可能とする境界整理制度(事業)、③分筆、登記の助成、④現地表示のためのカンバン、杭の支給、代行、⑤先行的道路整備のための借地方式による道路整備事業、

⑥一定巾員以上の道路負担に対する補償等といった、ややソフトな制度、事業手法が求められる。

#### おわりに

本研究を進めるに当っては、那覇市都市計画部長嘉手納是敏氏を始め、都市計画課より資料提供等の協力をいただいている。謝意を表したい。

#### 注

1) 資料は那覇市都市計画課による。また関連して、嘉手納是敏氏よりのヒアリングの結果も加えている。

2) 戦後の混乱期にあって、土地の不法使用、あるいは政府の指示による強制的割り当て使用(一般に割り当て土地と呼んでいる)が行われ、本来の地主及び土地所有界が不明なまま、別途に第三者による土地使用が既成事実化するという、土地所有者と土地利用者との不一致が旧既成市街地では一般であった。

3) 戦後、当初は、沖縄での法制については、ニミッツ布告によって日本の旧法(戦前適用されていた日本法)が適用されていたが、行政制度が本土と異ったために都市計画法並びに関係法規の適用ができないことから、那覇市では、1950年8月に都市計画法、市街地建築物条例を制定して事業の推進を図っていた(「那覇市の都市計画」1980より)。

4) 計画街路の幅員6mが多いことについては、当時、建設省で道路構造令(案)が検討されており、そこにおける基準が6m以上となっていることから、これを積極的に採用したとされている。

5) 都市計画街路計画線内でも許容される建築物として、ブロック造が含まれることから、結果的に計画線へ突出する建物はこれによるものが多いが、中にはR・C造も目立つ。

#### 参 考 文 献

- 1) 池田孝之・石田頼房「建築線制度に関する研究その1～3」1979・3～1981・3『総合都市研究』V.1・6, 10, 12。
- 2) 池田孝之「法的決定による細街路整備と地区計画」1982・10, 日本建築学会学術研究論文梗概集。