

「首都圏」形成の歴史社会学序説

—1964年東京五輪は「東京」に何をもたらしたか—

松橋 達矢

本稿では、戦後東京大都市圏をめぐる都市構造成立の「起源」を探るべく、グローバル・ナショナル・ローカルな水準での東京の中枢性や媒介性（≒結節性）を拡大・高度化していくメディアとして機能する、交通網再編のプロセスへと照準化する。筆者はこれまで、東京・丸の内地区を事例として、近代都市・東京の中枢性や媒介性を高度化していくプロセス（都市空間の社会的組織化）、すなわち資本や政治にかかわる諸主体の様々な権力の行使が、都市計画や都市開発といった特定の主体によって組織化される空間の再編成を通じて、ないし特定の制度や文化、利害布置を表現する空間の再生産を通じてなされている点に着目し研究を進めてきた（松橋 2012 など）。しかしながら、都市の政治経済学的アプローチとも呼ぶべき新都市社会学派の諸研究が、近年のアセンブラージ・アプローチ（ヒトモノのフラットな関係論的視座）の批判的摂取を通じた〈都市的なるもの〉のマテリアルな位相への着目を経て新たな研究展開を迎えつつある今日（森・岩館・植田 2017）、東京を東京たらしめている諸条件とそれに基づく空間—社会構造再編プロセスを、交通・通信に代表されるインフラの「モノの厚み」（田中 2017）の観点から捉え返すことは、グローバルな規模で高まりを見せる今日の東京を支える中枢性や媒介性の内実を検討するのみならず、東京大都市圏（以下「東京」と表記）の中心—周辺関係構築プロセスにおける社会的な分極化の拡大とその中における「東京都心」の意味合いの変遷を辿ることにもつながるはずである。

この点を踏まえ本稿では、とりわけ都市空間の具体的編成と直結する物理的メディアであり、インフラとして機能する「交通体系」整備の動きに着目し、とりわけ今日の都市構造の根幹をつくったと思われる1950-60年代の「東京」における都市空間形成の動向とその内実を探ることとした。一般的に今日の東京の原型は戦前の1920年代に成立したとされるが、狭義の東京のみならず多摩地域などの都下や埼玉・千葉・神奈川の三県、

そして50km圏に位置する諸地域も含めた首都圏という枠組みでいうと、戦前の「大東京」構想からの連続線上に位置する1956年の「首都圏整備法」成立、そして主要な都市インフラ整備が進展した1964年の東京五輪開催を契機とする高度経済成長以降とみなされることが多い。中でも首都高速道路や東海道新幹線、羽田空港、環状7号線等の交通網整備は、首都圏という枠組みに政治・社会的な実態を与えるものとして重要な意味を持つのみならず、当時の都市問題解消のための手段としても浮上していた(松橋 2017)。オリンピック関連道路に代表される道路整備が、1964年大会において最も「大きな遺産」であるとする見解がある中(『第18回オリンピック競技大会——東京都報告書』)、それ以前から進みつつあった東京ならびに首都圏(広義の「東京」)形成に向けた複数の動きとどのように結びついた／つかなかったのか、そしてその動きが今日までつながる空間—社会構造へといかにつながった／つながらなかったのか、を個別論点としてではなく、形成主体とプロセスに着目しながら統合的に捉え返す試みはそれほど多くない。2000年代以降の都市構造再編との連続性や、2020年大会との関係においてその「起源」を探る意図も含め、1950年代の「首都圏整備法」成立以降の一連の流れと1964年の東京五輪開催に向けた準備過程の関係性を踏まえつつ、「中枢性」と「先端性」、「郊外」の組織化とその変容要因から「東京」の形成プロセスをこのタイミングで議論することが本稿の課題となる¹⁾。

1. 研究の背景と目的

1.1 空間構造をめぐる研究群

20世紀初頭からはじまったとされるシカゴ学派・都市社会学は、対象や方法、そのスタイルの相違はあれど、都市生態学的な視点に立つ空間構造とその変動要因の検証に関心を払ってきた。とりわけ前者に焦点をおいたのは、様々な社会指標を地図の上に描く社会地図の作成を通じ、都市全体の構造変動を捉えようとしたE.W.バージェスらに主導された都市空間構造論の系譜に位置づけられる議論であるが、日本においては「同心円地帯理論」の批判的検討やその乗り越えを企図した1950-60年代における都市社会構造図式に基づく研究群(奥井復太郎、矢崎武夫など)、あるいは同時期からの総合都市分類の議論を経て1980年代以降に結実していく倉沢進を中心とする社会地区分析の取り組みなど、狭義の東京を対象としなが

ら、機関の種類や規模、数の集積状態からの分析に基づく記述中心の研究へと偏重していく(松橋 2012)。

今回対象としている広義の「東京」という点でいうと、倉沢進ならびに浅川達人らによる『新編 東京圏の社会地図』が嚆矢となるが、東京圏における空間構造再編のトレンドを辿っていくと、基本的には「同心円構造の明確化」という一言へと集約される。より具体的には、「かつては歴史的・社会文化的に形成された地域特性を強く持った各地域が、その特性を少なくとも相対的に弱め、東京都心部からの距離帯ごとの同心円構造を形作るようになった」(倉沢 2004:23-4) わけであるが、その顕在化は2000年代以前、より具体的には1970~80年代に既に起こっていた。例えば西澤晃彦は、ブルーカラー労働者の占める割合の高い地域、すなわち《ブルーカラーゾーン》の分布を、①東京圏周縁部(埼玉県北~北西部の山間地域、茨城県南部県境地域、房総半島中部、横須賀市ならびに神奈川県県央部など)、②荒川・墨田川流域(荒川・墨田・足立・葛飾区+東武伊勢崎線沿線に北方へと伸びるくさび型のベルト地帯、ならびに埼玉県南部の工業地帯)、③川崎市湾岸部、の三地域として類型化し、1975年段階では分散傾向にあったものが当該期間に明確化が進んだ点を指摘する(西澤 2004:164)。ただここで見るべきは、多摩地域など東京西部の住宅開発が進展した一部地域を除き、1975年段階での南関東における「郊外」の住宅がホワイトカラー、ブルーカラー双方を吸収していたとする知見である(西澤 2004:172)。

一般的に近代の都市発展は、先端産業としての製造業を中心として展開してきた関係から、河川や湖沼、海岸線沿いで拓がってきたが、バージェスにおける「同心円地帯理論」におけるループ(≒中心業務地区)はオフィスや工場も、勤労者や労働者を集める機能という点では特に区別はされていなかった。しかしながらシカゴやロンドン、そして東京においても、両者の立地は緩やかに棲み分けがされていた点を踏まえると、この二つの都市の「中心」機能がいかに連結しつつ、それぞれに結びつく「郊外」を形成してきたかという観点から、都市構造形成についての考察を行うことが本稿の趣旨にもかなうだろう。

この点について玉野和志は、都心の機能をa.文字通り中枢管理機能の集積を意味する「中枢性」、b.都市の発展を支える主導的産業の集積を意味する「先端性」、という二側面で区別しつつ、「東京」を「郊外」も含め

た三元的構成の観点からいかに形成されてきたかを把握することを提案する。その上で、その動きが個別の産業組織や個々人の活動によってなされるのみならず、多くの場合、国家や地方自治体の政策等の対応と不可分である点を指摘するが(玉野 2009:66-7)、この視点は本稿にとっても重要となる。例えば建築家のR.コールハースは、電気、空調、交通機関、通信設備などのインフラが巨大で人工的な建造環境を形成し、地域社会から背を向ける形で旧来的な街並みの変質させる様子に現代都市の特質(「ビッグネス」)を見出している。こうした「ビッグネス」は専門家集団や企業、自治体等が所有・管理する中で資本主義的論理へと吸収される中で商品へと変質していくが、その中において国家機関は、生産と消費双方へと直結する建造環境形成を通じ新たな投資対象を創出していくための規制緩和・民営化を進展させる一方(Harvey 1989 = 1997)、「市場の失敗」によって喪失されかねない労働者の再生産に必要な集合的消費手段の維持へと注力することも同時に求められる(Castells 1977 = 1984)。先進国におけるグローバル・シティを中心に、今や都市そのものが投機対象となる中、インフラの整備を経由しながら巨大投資が集中する都心部やウォーターフロント、ターミナル駅周辺を中心に、巨大なオフィス空間や商業空間、マンション等に代表される大規模集合住宅等が複合する非土着的な都市景観を、他方において都心周縁や郊外における一戸建や小規模集合住宅形成地域においてはある種の階級対立を伴う形での空間的・社会的分断を表出させる都市景観をそれぞれ形成していくこととなるが、それでは国家や自治体といった公的セクターはどのような基準のもとで「都市政策」や「都市計画」等を経由しながら誘導・維持・管理・規制主体として介入していくのだろうか。

1.2 空間と権力をめぐる研究群：都市政治というアリーナをめぐって

この点の実証研究は、日本においては政治学と社会学を中心として近年、政府／公的－非政府／私的アクター間のネットワーク形成に照準化する形で、特殊な統治形態を想定する規範的・制度論的アプローチを採る都市ガバナンス(統治)論、ないし利害と理念関係に基づく権力関係を扱う記述的・批判的アプローチを採る都市レジーム論に依拠する形で一定の蓄積を見せつつある(遠藤 2018:131)。特に後者に焦点を当てると、少数のエリートによって独占される権力へと照準化するハンターらによるエリー

ト主義と、争点ごとの意思決定の場での権力行使主体やプロセスに焦点化したダールらによる多元主義のあいだでのCPS（地域権力構造）論争に対する批判的検討の上に成立している（丸山 2015:42-8）。争点の浮上そのものを抑止することで「非決定」に関する権力行使に着目したバクラック & バラッツらの研究を嚆矢として、「統治上の決定において、一定期間持続する役割において遂行可能な制度的資源へのアクセス権をもつ、非公式だが相対的に安定した配置」（Stone 1989）の様相を、統治上の意思決定の能力や行為主体、行為主体間の関係性から活写することで、権力行使をめぐる歴史的・構造的要因へと着目したストーンらによるレジーム論は、特に「東京」中心部以外を対象とする都市・地域社会学の研究群に多大な影響を与えている点は周知の通りだろう（中澤 1999・2005; 松本 2010; 黒田 2013; 木田 2016; 遠藤 2018）。レジームにかかわる成員が必ずしも「開発」「成長」を前提としない点を踏まえつつ、特定の価値判断を越える形で多様な動機や思惑を持ちながら動く主体へと着目しながら、ローカルな水準での「統治連合」の成立・持続・解体プロセスを描くことが可能となるこの枠組みは、方法論的な意味において明確な特徴を有していることは間違いない。

ただし「東京」、とりわけ東京23区を中心とする「都心」ないし「都心周縁」地域を取り扱うのにあたっては、こうした利点を十全に活用し得ないことも事実である。本稿の論旨に即しそのうちのひとつを採り上げるとすれば、民間企業などの利益集団を一つのアクターとみなし、（自治体等の）都市政府や政治家、官僚のみならず、経済界の有力者を含めた多様なアクター間の結びつきを記述することには成功したもの（Elkin 1987）、都市を閉鎖系と見なさず、グローバルないしナショナルな諸影響を受けながら、ローカルな都市政府（東京の場合における「都」）が決定に対し介入していくプロセスを、空間構造再編を経由する形で表出する構造的影響の観点から描き切れるとは言い難い点が挙げられる。

例えば西山隆行は、東京と同様の「世界都市」であるニューヨークにおける（寛大な社会福祉政策の伝統としての）アーバン・リベラリズムの持続と終焉を論じたが（西山 2008）、その立脚点となったのは「レジーム論」ではなく、その手前の研究としてレジーム論が直接的な乗り越えを図ったピーターソンの「都市の限界」論であった。CPS論争の末期に登場した「都市の限界」論は、公共選択論の立場からとりわけ（都市政府と）

中央政府、市場との関係に照準化しつつ、都市「政治」ではなく都市「政策」が重要視される点に言及し、アメリカの地方政府がそれぞれの地域の権力構造の差異を越え（市の経済発展を促進する）「開発政策」に積極的な一方、社会福祉政策に代表される（市の経済発展を阻害する）「再分配政策」に消極的にならざるを得ない構造的特徴について明らかにしている（Peterson 1981）。ちなみにピーターソンの議論は、都市の政治エリートの「（政策的）合理性」へと照準化している点で、「不動産価値の増大」への強い関心を有する経済的主体による都市政治への積極的関与がもたらす帰結を議論するR.モロッチらによる「成長マシン論」、都市「政府」以上の様々な含意を有する都市「統治」の観点からの「都市企業家主義」の拡がりに目を向けたネオ・マルクス主義の研究群（Harvey 1991 = 1997）、との親和性が非常に高い。いわばネオ・エリート主義の流れに位置づけられるこれらの研究群は、とりわけ国家と「都」の結びつきの強さ、そして「都市の成長・復活」をけん引する金融資本主義の影響の強さが端的に表れる、今日の「東京」における「開発政策」を前提とした構造変動要因とそのプロセスを描くうえで、（遅れたものとして）無視し得ないことは確かである。

1.3 視点・対象・方法

そこで本稿では、「レジーム」分析が持つ「何を実行しようとしていたか、あるいは少なくとも結果的に何を実行したか」（松本 2010:29）という「政策」目標設定とその帰結をめぐっての観点と特長としての方法論的明確さを最大限活用しつつ、ネオ・エリート主義の研究が照準化してきた「開発政策」の具体化プロセスを検討していく。その際に対象となるのは、東京五輪開催「前」の東京都の長期計画としての第一次首都圏基本計画であり、そこを入り口にして交通網整備を契機とする「中枢性」と「先端性」、「郊外」の組織化がいかに進んだ／進まなかったか、そしてそこに東京五輪開催という要素がいかにからんだか／からまなかったのかという観点から考察を試みる。

東京の都市空間構造と交通計画の関係を論じる際、インフラストラクチャーとして機能する道路網や鉄道網整備、さらにはその更新や維持、管理に代表される交通網再編の動きは、重要な意味をもつ。戦後、そして東京五輪を挟んでの高度経済成長期の首都圏における急速な人口ならびに物

流需要の増加は、交通渋滞緩和や駐車場不足への対応を含めた道路・鉄道交通の再編を促した。しかしながら、道路ならびに鉄道整備に端を発する「開発政策」をめぐっては、概して社会経済情勢や財政状況に応じてニーズの変化が生じ、計画の変更や中止、あるいはさらなる事業の遅滞を余儀なくされるケースが多い。それ故、「開発政策」の目標設定やその達成について、そこに関わるアクターの利害や関係性、その促進/疎外要因から探ることは、「中枢性」と「先端性」、「郊外」の組織化プロセスとその現在地を見定めることへもつながっていくはずである。

なお、第一次首都圏基本計画を入口に三者の関係性を議論するのにあたり、表1のような枠組みに沿って、「中枢性」をめぐる議論として東京駅周辺地域をめぐる計画とその動向(対象A:≡既成市街地)、「先端性」については東京湾臨海部をめぐる計画とその動向(対象B)、そして「郊外」については調布市をめぐる計画と動向(対象C:≡近郊地帯)を確認しつつ、それらが東京五輪開催を契機にどのように促進/疎外されたかを確認していきたい(表1)。

方法については、他領域の先行研究等に依拠した文献研究がメインとなるが、それ以外のデータとして、第一次首都圏基本計画ならびに東京五輪に係る国・自治体・シンクタンク等が作成した行政文書や一般公開資料に加え、当時の新聞記事や雑誌記事、学界関連のドキュメント等を使用する。なお都知事や市長等の動向については、一部本人による著作物等も使用するが、主観等に基づく記述が目立つものもある。ただここでは、他資料や他領域の先行研究等を併用することで、極力当時のリアリティを復元することを優先する。

表1 都市空間の三元的構成に基づく分析枠組

三元的構成	特徴	「東京」の典型例
中枢性	中枢管理機能集積地&旧製造業集積地	丸の内・霞が関・日本橋(都心3区)等 (対象A:東京駅周辺)
郊外	人口再生産地域 (近郊農業、衛星都市等を含む) 産業拠点	「国家・自治体」の介入 「交通」による接続 東京五輪という契機 山手地区(中枢性) (対象C:調布) 城南地区(先端性) 城東工場地帯(隅田川沿)
先端性	(工業地帯&労働者居住地区混交)	(対象B:東京湾臨海部) 京浜工業地帯(川崎・横浜)

出典：(玉野 2009) をもとに筆者作成

2. 「首都圏」をめぐる「計画」に準拠した「開発政策」策定と推進体制構築

2.1 原型としての第一次首都圏基本計画の概要：

東京都&建設省&周辺自治体という中心的アクター

戦後の東京の都市空間構造と交通計画の問題、とりわけ「中枢性」と「先端性」、そして「郊外」の関係性を考える際の準拠点となるのは、広義の「東京」、すなわち東京駅を中心とする半径50kmを対象とする「首都圏整備法（1956年）」に基づき二度にわたり策定された「首都圏基本計画」（以下「計画」と表記）の存在である。

第一次「計画」は、1958年7月告示、1975年を目標年次とする計画であり、既成市街地として東京都区部および三鷹・武蔵野などの多摩地域の一部、横浜・川崎、川口市を指定しつつ、人口増加要因としての大規模工場や大学の新設・増設等を抑制する一方で、人口密度や土地利用の適正化を図ることを目的として、電力や交通施設等のインフラストラクチャーの整備を行うことに主眼を置いていた（吉田 2014：237）。首都建設委員会（旧建設省外局）作成の「首都圏構想の素案」に準拠しながらつくられたこの「計画」は、1944年イギリスの「大ロンドン計画（Greater London Plan）」を参考にしつつも、高速道路網の整備も含め、もともと関東大震災後の復興街路計画→戦災復興計画に至る流れの中で、旧内務省主導で構想された戦前の計画を縮小・変更する形で具体化された「国」主導の計画である。とはいえ「首都建設法（1950年）」と首都圏整備法のはざまで、「グレーター東京と首都圏整備」を選挙公約に掲げ130万票を獲得し三選を果たす安井誠一郎の姿勢に見られるように、「都」においても東京都建設局都市計画部を中心に、独自姿勢を保ちながらも協調路線を歩んでいた。「今の東京では、都民も為政者もどうにもならないくらい行き詰っている。その打開策は今の東京の地域をぐっと広げる他ない」（朝日新聞：1956年4月21日朝刊7面）として首都圏整備法成立を積極的に支持する安井は、整備法成立後に総理府外局として衣替えし、関係官庁・周辺自治体との調整の機能も有する首都圏整備委員会と協調しながら「開発政策」路線を敷いていくこととなるが、首都東京の「都市基盤整備」という観点から総論としては好意的に迎えられた「計画」は、様々な「現実」との齟齬の大きさからその達成を妨げられることとなる。石田頼房は、①計画策定人口を急速

に上回る人口増加、②計画自体に生じる構造的問題、という二点をその要因として挙げたが(石田 1992)、「中枢性」と「先端性」、「郊外」の組織化プロセスにおいて特に注視すべきは後者の問題である。すなわち、A. 大規模工場・大学等の移転促進(「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律(1959年制定)」)とその後の高度利用に伴う集積・過密化の一層の促進、B. 新規工業用地造成に伴う都心業務の一層の高度化、という「中枢性」の集中化に伴う弊害のみならず、「先端性」を担う地域の「中枢性」ないし「郊外」への移行不可能性が表面化するためである。

2.2 東京五輪を契機とする「開発政策」路線構築へ：

他論点の接合と多様なアクター参入

第一次「計画」は、既成市街地におけるインフラ整備とともに、近郊地帯における人口抑制策としてのグリーンベルト設置、そして東京30-50km圏に位置し一定の都市的集積を有しつつ、今後さらなる工業用地・住宅地開発の推進(「首都圏市街地開発区域整備法(1958年制定)」)を企図する衛星都市建設がセットで設けられていた。「開発政策」という観点からいうと、1) 首都高速道路を含む道路、地下鉄、駐車場、港湾埋立事業など広義の交通政策分野への予算・資源の重点配分に伴う既成市街地への一極集中促進、2) 旧農民層と労働組合等を中心とする反対運動とそれに呼応する自治体の動きに基づく独自の「開発政策」路線構築、の二点が第一次「計画」が「頓挫」していく要因となるが(石田 1992)、まずは、1)の部分を中心に「東京都心」の「中枢性」強化の動きと「先端性」の内実が変容していくプロセスを追っていこう。

ところで第一次「計画」における既成市街地は、東京都区部ならびに武蔵野・三鷹両市に代表される主に「中枢性」と結びつく諸地域と、川崎・横浜・川口市に代表される主に「先端性」と結びつく諸地域の二領域から構成されていたが、「中枢性」と「先端性」のコントロールに基づく人口抑制という目的に対しては二重の意味で不発であった。前者については、工業・学校の新增設の抑制が当初から図られたものの、肝心の中枢管理機能を支える業務ないし商業等の規制は想定されておらず、後者については制定当初はそもそも工業立地が承認されており、その後1964年の暮れ以降に一部への新增設規制が行われるようになっても、埋立地への規制が対象外となったが故に、東京湾岸部を中心とする「開発政策」促進に歯

止めがかからなかったのである。

この「頓挫」に向けた契機のひとつとなるのは、1964年の東京五輪開催であり、数多くの課題を抱えていた「都」における「状況改善のための、いわば起死回生のチャンス」として位置づけられつつ、「国」と「都」が協調路線を敷きながら、都市の構造再編を促す「開発政策」の正当化と推進を促す原動力となった。その一翼を担ったのは、安井誠一郎の参議院議員への鞍替え後、「シロウト都知事」と揶揄されながら、日本体育協会会長ならびに日本オリンピック委員会委員長、そしてIOC委員を務めながら、IOCとJOC、そして「国」と東京都建設局など当時首都高速道路敷設へと動いていた「都」を結びつけることを期待された東龍太郎である。自民党を中心とする保守勢力後押しのもとで東京五輪決定と前後して都知事に就任した東であるが、当時官房副長官を務め、後に東京都知事に就任する鈴木俊一のほか、当時建設省技官であった富樫凱一（都議会からの反対により頓挫）を五輪と首都圏整備を担う副知事として迎えることを検討するなど、就任当初から「国」と「都」の協調体制構築を前提に（五輪開催を契機とした）都市インフラならびに首都圏整備を旗印とする「開発政策」実現を目指す方向が見え隠れしていた。その柱となるのは、首都高速道路や「オリンピック道路」整備等の交通網再編を通じた都市構造再編という方向性であった。

とはいえこの方向性は、少なくとも当時の「開発政策」目標設定と「実現」を支持する人々にとっては事実上の既定路線であり、五輪を契機としながら広義の「都市計画」の機運を立ち上げていく、という「財界」「学界」「メディア」も含めた「総合」的な取り組みをとりつつも、その内実は多様な形で進んでいた点に注視しておく必要がある。例えば読売新聞が発起人となった「都市建設調査会（1959年）」では、首都圏整備委員や東京都建設局といった該当部局はもちろん、運輸・通産・国鉄・自治・経済企画庁といった関係官庁、東京商工会や東京都民銀行、日本郵船、住宅公団、東京市政調査会といった半官半民、都市計画や建築学、社会学を中心とする、日本都市計画学会・日本都市学会等を母体とする研究者30数名が集められ、まずは「公害」「道路・鉄道」「下水」という当時の都市問題における三本柱を中心に議論が展開される。

その特集記事である「都市のカルテ」における最初の対象は東京であったが、ここで着目すべきは「1＝東京駅（1959.5.7）」からはじまり、「2＝

隅田川(1959.5.14)」「3＝高速道路(1959.5.21)」「4＝五輪準備 道路・駐車場・選手村・ホテル(1959.5.28)」というように、いずれにおいても「交通」も含めたインフラ整備問題が柱におかれていること、そしてその解決策として見据えられるのが(多様な都市更新を許容する)「空白」の活用にあった点である。立場や五輪に対するスタンスの違いを越えて、「なんとかしなければならない(都・建設局長)」とする「開発政策」実現の阻害要因とみなされていたのは「土地収用の困難さ」であり、「マスコミという強い後ろ盾があるので、調査内容が世間に発表され市民を啓発(奥井復太郎)」「いま一番切実なのは土地の問題だ。都市建設のカギといえよう。…(中略)…調査会が世論、政治を含めての全体の雰囲気を高め問題解決を示せば(安芸咄一)」「都市建設問題は世論による圧力が必要だ。(東京市政調査会・前田多門)」など、「お役所が鳴り物入りで叫んでもちっとも進まない(建設省都市計画局長)」現状がある以上、「土地収用」に対する「理解」向上と「啓発」を行うのみならず、様々な「調査」を経て「土地収用」を必要としない異なる選択肢を検討するのは当然の帰結となろう。

3. 第一次「計画」に基づく「開発政策」と東京五輪に基づく「開発政策」のあいだ

3.1 「中枢性」強化のせめぎあい：

皇室関係用地をめぐる宮内庁&国鉄というアクター

そこで改めて「発見」されるのは、a. 皇室関係用地、b. 河川・海など「水」の空間、c. 旧軍用地・軍需工場跡地、という現行の土地所有関係の影響を受けづらい三つの「空白」の存在である。このうち、対象地域に関係するものとして、aの論点を中心に、東海道新幹線新駅設置場所決定と首都高速道路敷設をめぐる議論を確認しておこう。

まず前者については、1947年の首都圏整備委員会での東地区への地下道設置の申し合わせ、ならびに宮城再建ないし交通緩和策としての皇居の移転・開放も含め、宮内庁作成の原案をもとに議論されていた皇居造営審議会等との関係性において考える必要があるが、国会関係10名に加え、学識関係者15名の枠として上記の「都市建設調査会」のメンバー、そして都知事になった東がそこに加わっている点は注視すべきである。同年4月の設置から9月の大筋決定まで、複数回かけて議論が重ねられた審議会では、宮殿造営の方向性やその予算措置、そして皇居移転・開放も含めた都

市計画との関係、の三点が議論された。特に三点目については、皇居の一部開放をめぐり、原則現状維持の方向性で「慎重」な審議を求める宮内庁と、東地区を中央公園化し解放を求める建設省、「恩賜」公園形式でスポーツ等多様な用途に開かれた形での解放を求める東京都や千代田区、文化・社会事業団体、交通渋滞の解消を視野に入れ道路への解放を求める東京都や都市美協会等、多様な利害や意図が交錯する。様々な形での「調整」が行われた結果、最終的には宮内庁が管理する「付属庭園」として一般利用を限定化する一方、旧北の丸地区の公園化と千鳥ヶ淵の一部の高速道路活用への「言質」がとれた。その経緯を受けて国鉄でも、東京駅や汐留、品川、皇居前地下等から東海道新幹線の終着駅についての議論を同年12月に行っているが、所管でもある建設省や「都」建設局、首都圏整備委員会の地下活用ないし「品川」移転の意向を無視する形で、現行の東京駅への決定を見ている。皇居造営審議会の決定「以前」においては、立体交差式での「道路」開通を企図していた一部の学識経験者に対し、国鉄側（幹線調査室）は解放前提で地上部の高層化（商業施設）とセットで「地下」新駅の構想を立てていた（読売新聞：1959年1月6日朝刊1面）点を踏まえると、複数の意図や利害関係がせめぎ合いながら結果的に「頓挫」を余儀なくされたという理解が妥当となろう²⁾。

この動きと並行して進展するのが首都高速道路建設であるが、首都建設委員会から日本都市計画学会への委託調査を経て作成された「首都高速道路に関する計画（1952）」に基づく勧告にはじまり、この勧告を受けて策定された建設省による基本方針（1957）、東京都都市計画高速道路調査特別委員会ならびに建設局都市計画部による計画案（1958）、首都整備委員会による「既成市街地における都市高速道路整備計画（1958）」と段階を踏んで計画案が肉付けされ、上述の皇居造営審議会の議論が行われていた1959年8月には既に「都市計画決定」がなされていた。8路線約71.03 kmの建設計画のもとで設定された同路線は、同年5月の東京五輪開催決定、ならびに上述の審議会での「言質」等を踏まえ、1960年の首都整備委員会にて五輪施設周辺や羽田空港と都心部を結ぶ5路線・31.3km区間を「東京オリンピック道路」として、予算措置も含め重点的に整備を進めていくことを決定する。日本橋川上空の事例にみるまでもなく、不利用地ないし街路（37.7%）・河川（35.0%）上、その他国等が保有する公共用地（12.9%）を活用した（高架式を導入しての）「立体交差」実現を柱とするこの計画

は、河川ないし濠上においては関係主体（皇居周辺でいうと宮内庁や文化財保護・警備等に関わる関連官庁）との調整、民有地を通過する場合は調整のみならず強制収用も含めた土地買収等の対応（明治神宮内苑をかすめる4号線については、用地買収や献木のほか、「石垣」等の文化財保護）を経て、五輪開催の9日前に予定路線すべての開通をみるが、こうした五輪開催に向けた「開発政策」は、第一次「計画」に基づく「開発政策」とのあいだで様々な帰結と矛盾をもたらすこととなる。

3.2 「中枢性」「先端性」のせめぎ合い：

東京湾岸部における通産省&財界&学界というアクター

そもそも五輪を契機とした「開発政策」成立以前から、第一次「計画」実現に向けた「開発政策」推進を支えた東京都建設局都市計画部ならびに建設省を中心とするグループの「開発政策」目標と、それ以外の主体（特に財界ならびに通産省）が構想する「開発政策」目標のあいだには、多かれ少なかれ温度差が生じていたことは確かである。

例えば、先述した「都市建設調査会」に所属する日本住宅公団（1955年創設）の初代総帥であり、のちに千葉県知事を務める加納久朗は、年間30万人ペースで増加を続ける流入人口を吸収する住宅団地造成に向け、第一次「計画」におけるグリーンベルト地帯指定やそれに対する反対運動等の兼ね合い（4.1で後述）、あるいは複数の地権者間にまたがる用地取得が進まない状況等を鑑み、用地確保の戦略として水面埋立事業を住宅公団の業務範囲に組み込むことを検討する（豊川 2017）。戦後の産業経済と産業拡大の規模についての調査研究を進めることを目的とした私的シンクタンクであり、加納も含めた政・財・官・学（とりわけ財界、旧通産省系）の重鎮を委員として招聘したが故に事実上の政府の諮問機関としても機能していた産業計画会議（松永安左衛門結成）は、同時期加納が中心となる形で「東京湾2億坪埋立についての勧告（1959.7.29総会承認：以下「勧告」）」を行っている。「勧告」では、工場の大規模化と輸送コストの関係から臨海部への工場需要が増大しているにもかかわらず、（第一次「計画」において既成市街地に指定されている）鶴見、川崎には土地がなく、横須賀や三浦半島に加え、1958年に計画決定された京葉工業地帯造成計画、1960年に開通を果たす京葉道路との関係で浮上する船橋、千葉から内房にかけての工場地域の拡大に対し限界がある点の記載からはじまるが、それと

セットの議論として農地侵蝕と土地買収の困難さ、交通の混乱も含めた住宅問題の存在がクローズアップされる（産業計画会議編 1959：2-3）。「ネオ・トウキョウ・プラン」と呼ばれる、東京湾海域の3分の2を埋め立て、1975年までに京浜側で290万人、千葉から姉ヶ崎、木更津、君津にかけての京葉側で270万人の増加人口を吸収、道路や鉄道等の整備を通じて8の字型の都市圏を構想するこのプランは、4兆円の投資を要する文字通り「夢物語」であったことは確かである³⁾。

しかしながらそれが「夢物語」として終わらず、埋立計画に対してある種のリアリティをもたらしたのは、1950年代の「総合調査」とそれに基づく「総合的な都市社会認識の試み」を希求する都市研究のありよう（松尾2014）、とりわけ建築畑を中心とする「学界」の動きであった。その中でも上述の「都市建設調査会」にも名を連ね、加納の埋立計画の議論を察知しつつ、東京の量的側面把握を通じての「科学」的な「知」に基づく東京湾上の都市開発構想「東京 1960」を練り上げた丹下健三研究室の存在は大きいだろう。

1950年代前半に東京都庁舎の設計に関与した丹下は、統計数学に基づく都市のアクセシビリティ把握と新規性創出の観点から、人口集中が（都庁が存在する）有楽町を中心に「同心円」状で起こるとした1950年代と比較した時、50年代後半には新宿や池袋、渋谷や上野、品川などターミナル駅をピークとして、（人口集中が）複数地点で起こった結果、人口増加スピードにインフラ整備が追いつかずに都市の成長を阻害する、という見解に立つ。そうした意味で、第一次「計画」に代表される従来型の人口分散型の衛星都市モデル、かつ首都高速道路整備公団の道路第一主義的な計画に対しても批判的だった丹下は、「直接コミュニケーションの手段として、交通は、1000万都市の機能活動の基本的な物的基礎である」（丹下 1961）として、加納案を修正する形で東京から木更津に向けた二本の高速道路を柱とするサイクル・トランスポーターションシステムに基づく「線」型モデルの都市（「軸」）構想へといたることとなる（豊川 2017：52-4）。過度な人口流入に耐え、インフラ整備も含め計画的な発展を可能とする線型モデルに立つと、その始発点として中枢管理機能の集積とセットとなる新東京駅は東京湾上に置かれるなど、「空白」として多様な主体に「発見」された東京湾岸の埋立地の重要性はより一層増していくこととなるが、もちろんそのままの形で実現に至ったわけではないし、国会での議論や関係官庁

等の議論も含め実現可能性に疑問符が付けられた。ただ、その後東京市政調査会首都研究所によりまとめられた『東京改造に関する論説・政策に関する研究(1962年)』でのまとめでもわかる通り、「学界」も含めたこうした動きが第一次「計画」のリアリティを大きく失わせ、第一次「計画」に基づく「開発政策」の解体に一役買ったことは確かである。

3.3 旧軍用地返還をめぐる選手村決定プロセス：米軍というアクター

もう一つc.旧軍用地・軍需工場跡地をめぐるのは、主にアメリカとの関係性が「国」や「都」、周辺自治体も含めた関係アクターの意図を越える形でその決断に影を落とす。特に1960年の日米新安全保障条約調印・批准という流れは、東京五輪に基づく「開発政策」の目標そのものやそのプロセスに対しても多大なる影響を与えていた。

1950年代の東京は、「東京都心」「都心周縁」「郊外」いずれにおいても、主だった施設や住居、オープンスペースを中心に、(1952年のサンフランシスコ平和条約発効を受けて、速やかに返還するよう指示が出ていたにもかかわらず)米軍に接收され続けていた。筆者が専門とする丸の内地区の位置する千代田区と中央区については、敗戦後GHQの本部の置かれた第一生命ビルを中心にひとときその数が多く、丸の内から新橋にかけて立地していたオフィス・ビルやホテル等の既存の建築物は占領軍の宿舎として転用されている。東京のビジネスセンターの機能は、八重洲・日本橋方面へと移行していく一方、日本橋側の事務所不足が加速した結果、占領の手から逃れていた新橋・虎ノ門・京橋方面のオフィス街化を急速に進展させていくこととなる⁴⁾(東京百年史編集委員会編 1972)。

その後、1957年の岸・アイゼンハワー共同声明において提示された「重要」な変更事項に基づき、「東京都心」部の米陸軍は急速に撤退していくこととなるが、占領初期に大規模な建設が行われた「都心周縁」ならびに「郊外」の旧軍施設は未返還のまま残されることとなった(佐藤 2006: 123)。東京五輪を契機とする「開発政策」は、そうした意味で「都心周縁」ないし「郊外」に残された旧軍用地の返還と転用を前提に出発したものである。

1959年のオリンピック招致成功を受け、大会準備作業はスポーツの監督官庁である文部省、招致主体である東京都、そして日本体育協会による三者連絡協議会による「調整」を経て設置された組織委員会へと引き継がれ

ていく(尾崎 2002)。この当時残っていた主要施設として赤坂・六本木のハーディバラックス、代々木のワシントンハイツ、赤羽のTOD(兵器製造・貯蔵施設)、成増のグラントハイツ、朝霞のキャンプドレイク、立川基地・横田基地等があるが、組織委員会設置以前から、選手村は朝霞、抑え兼役員の宿舎として代々木、という順位づけは明確であった(東 1978: 193)。準備委員会副会長として前東京都知事の安井を配しつつ、「都」は並行して東京都オリンピック東京大会準備協議会を発足させ、道路建設、下水道整備、環境美化等の関連事業計画を立案することで、第一次「計画」に基づく「開発政策」と東京五輪に基づく「開発政策」を連結させる体制構築を進めていく。

オリンピック組織委員会は、第3回に(「大会の選手村として朝霞キャンプの返還折衝を強化すること」)を決定し、総理府、防衛、外務、大蔵、文部、建設等の関連省庁のトップ宛に用地確保の重要性を記す文書を作成・提出したほか、第13回においても朝霞・選手村案を再度確認しつつ、競技場使用に基づく代々木返還を盛り込むなど、第一次「計画」において「近郊地域(グリーンベルト)」指定された朝霞を前提とした動きは、少なくともこの段階では「国」レベルでも共有されていた。しかしながら1961年5月、日米合同委員会で「東京オリンピック大会建設用地としてのキャンプ朝霞及びワシントンハイツ住宅地区の部分解除について」と題する、A.朝霞地区(日本側返還要求部分)のオリンピック期間限定の一時使用案、B.朝霞地区維持に伴う代替候補地提示案、C.ワシントンハイツ住宅地区全体返還に伴う代替住宅施設準備案、の三案に基づく米軍側が提示した回答は、「青天のへきれき(東龍太郎)」との表現にみられるように(尾崎 2002)、日本側の二つの「開発体制」の連携、とりわけ環状7号線など「オリンピック道路」建設を中心とする動向にも支障をきたすことが懸念された。「都」ならびに朝霞を抱える「埼玉県」、そして当該地域選出のオリンピック組織委員会委員は、これまでの経緯等を踏まえ最後まで抵抗を試みるが、新安保条約やアメリカとの関係を勘案しての自民党本体、第24回組織委員会で示された事務局作成の調査結果報告書を受けてのオリンピック組織委員会、そしてその流れを受けてのマスコミ報道、と最終的にはアメリカの提案するワシントンハイツ全域返還&選手村設置が既定路線化することとなる。

こうしてワシントンハイツには、第一次「計画」から距離を置く丹下健

三が「人間性の回復」の象徴として設計した国立代々木競技場（旧国立屋内総合競技場）などが建設されたが、このことは第一次「計画」に基づく「開発政策」と東京五輪に基づく「開発政策」の連携が機能不全を起したこと、そしてその一因にアメリカ側の意向が大きく働いたことを暗喩する。1950年代末、東京の大規模米軍施設返還によるオリンピック施設建設という大筋は日米間で暗黙の合意がありつつも、「東京都心」からの米軍撤退を通じ反米感情を押さえる方策を採る一方、戦前からの首都防衛のための軍事基地が多数配置されており、戦後も稼働を続けていた東京西部の「郊外」、とりわけ第一次「計画」とも関係も深い国道16号線に沿う形で円弧上に展開する軍事施設へと重心を移しつつあった（吉見 2015）。1960年前後を転換点として、東京23区を含めた「東京都心」「都心周縁」の接収はほぼ解除される一方、武蔵野、三鷹、府中、町田などを含めた都下、多摩地域における返還は1970年代を待たねばならず、ワシントンハイツ宿舍の調布移転という流れはこの中で生じてくることとなる。

4. 「郊外」における二つの「開発政策」への対応とその帰結： 調布市という事例

4.1 第一次「計画」に対する「反発」と実力行使

調布市は、旧神代町と旧調布町の合併の下、1955年に誕生した自治体であり、調布という名前が古代の税制「租庸調」のうち、武蔵野地区特産の「布」を納めていたところから派生することからもわかる通り、基本的には養蚕を中心とする農耕地域であった。戦前においては、陸軍省と東京府の支援による東京重機製造工業組合の設立に端を発する軍需工場の集積と、それと並行しての調布飛行場建設がなされた軍事地帯として、敗戦後は立川や横田等の飛行場と同様、軍事上の目的から優先的に占領されたものの、占領軍の「食」を支える「水耕農場」として活用されるなど、農耕地帯としての姿も残存させていた（調布市市史編集委員会 1997）。

ただし調布もふくめた周辺自治体は、この時期、高度経済成長を背景とする都市化の進展とそれに対応した「開発政策」へのニーズも高まっていた（図1、表2・3）。旧神代町側の長年の課題であった旧調布町との教育（格差）問題解消等に端を発し、「教育を無視して市政というものが、地方公共団体の大きな使命というものが有り得ない」とする旧神代町長であり、初代調布市長でもある山岡柳吉の発言に見られる通り、一貫して教育

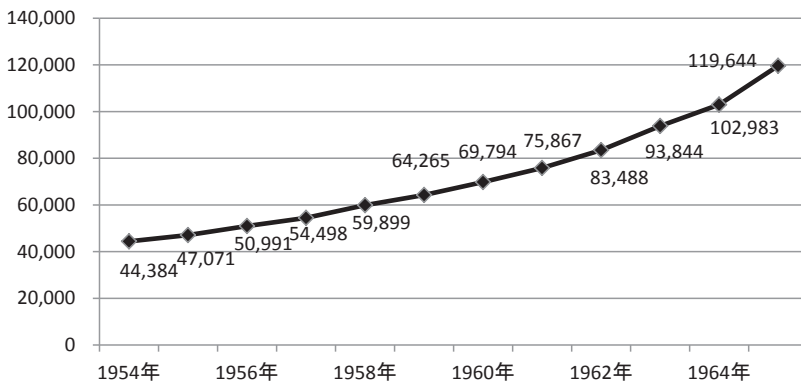


図1 調布市人口の推移

出典：調布市企画調整部広報課『数字で見る調布市』をもとに筆者作成

表2 一般会計予算支出上位4項目比率並びに総予算

年	教育	社会及 労働施設 (民政費)	市役所 (総務費)	土木 (+都市計画)	総予算(円)
1955年	24.2	17.7	16.4	17.0	¥267,141,603
1956年	25.5	15.8	19.3	20.3	¥282,253,750
1957年	26.4	15.5	21.2	14.1	¥305,994,230
1958年	28.5	10.9	17.3	15.6	¥393,318,120
1959年	27.1	12.4	15.4	23.0	¥482,883,696
1960年	31.0	12.3	15.0	15.7	¥531,623,890
1961年	22.8	12.1	16.5	19.5	¥682,349,490
1962年	21.4	13.1	17.6	18.2	¥805,251,277
1963年	25.0	14.1	17.1	18.2	¥1,187,157,940
1964年	26.8	15.5	13.3	23.2	¥1,550,243,000

出典：(調布市議会事務局編 2006:9)をもとに筆者作成

予算への配分が高いことが見てとれるものの、人口急増に対応するための学校建設費用も含め、予算の大部分が宅地・住宅建設、道路建設、都市再開発を含む、「開発政策」に基づくインフラ整備に割られてきたことはま

表3 市長施政方針演説にみる政策課題認識の変遷

	市長(年度初め)	政策課題①	政策課題②	政策課題③	政策課題④	政策課題⑤
1955年	山岡 柳吉(保守)	教育内容	上下水道設置	農業振興	観光資源活用	予防衛生施策推進
1956年	山岡 柳吉(保守)	交通機関誘致	道路整備	健全財政	教育内容	都市計画推進
1957年	青木 貞治(保守)	教育施設	建設事業推進	産業振興	保健・環境衛生	社会福祉
1958年	青木 貞治(保守)	教育	土木建設	産業経済	観光・統計	保健衛生
1959年	竹内 虎雄(保守)	土木建設	道路整備	教育施設	工場誘致	ガス+上下水道整備
1960年	竹内 虎雄(保守)	都市整備	民生安定	教育振興	産業経済	
1961年	竹内 虎雄(保守)	教育施設	環境衛生	都市計画・区画整理	街路整備	上下水道整備
1962年	竹内 虎雄(保守)	/				
1963年	本多嘉一郎(革新)	市役所機構改革	教育施設	都市計画	清掃事業	道路敷整備
1964年	本多嘉一郎(革新)	教育施設	社会福祉	道路交通網整備	上下水道	社会施設整備

出典：(調布市議会事務局編 2006) をもとに筆者作成

ぎれもない事実である。

そうした中、安井都政下で出された首都圏整備法制定に端を発する一連の「計画」、とりわけ「近郊地帯(グリーンベルト)」指定は、米軍を中心とする施設が存在する同地ならびに周辺地域においては、「開発」抑制「以上」の意味合いを持っていた。首都圏整備法が制定されてから半年が経過する1956年10月31日、調布市役所にて武蔵野や三鷹、府中に調布の4市、ならびに都下に位置する13町の代表が、それぞれの立ち位置から「近郊地帯」指定へと反対する「緑地帯設定反対期成同盟(その後、「東京都近郊地帯設定反対期成同盟」に改称)」を組織化する。調布市においては、その組織化に先がけて議会にて「首都圏対策特別委員会」を設置し、「既成市街地」への編入を柱として、住民投票の実施や都市計画事業の遂行を求める「既成市街地指定に関する決議」を可決しているが(調布市議会事務局 2006)、農業に軸足を置く土地所有者や農業団体、その代弁者としての議会を中心とする運動の背景には、「いも・麦」から近郊型「蔬菜」生産への転換直後の茨城や栃木方面との競争発生、そして都市化の波の到来に伴う生活費の高騰のはざまに、農業「しか」できなくなる危惧の存在があった(石田 1992)。

事実、この時期の調布市においては、周辺地域と同様、急速に畑地に代表される農地や山林から他用途への転換が進行しつつあった。当時当該地域で市街化過程の調査を行っていた小島・木下・広瀬は、市の提供資料

(図2)と新築住宅ならびにその居住者を対象とする調査に基づき、1955年を境に急速に農地転用が進展していること、そのうち「売買を伴う転用(農地法第5条)」に着目すると工場会社関係が3割強、個人ならびに不動産会社による住居関係が5割強(うち9割が個人)を占めることなどを明らかにしている(小島・木下・広瀬 1959)。特に前者については、急速な市街化の進展、それに対応するために先述の学校建設等へと着手する中、降ってわいた「近隣地帯」指定に対し、積極的に市街化を推進するための既成事実を積み重ねていくという戦術的意味合いが強い。大規模工場誘致(1957-58年に3社)とそれを促進するための「調布市工場誘致条例」を制定(1959年)している点からも、市長ならびに議会が積極的に独自の「開発政策」を路線を敷いていく姿が浮かび上がる⁵⁾。

そうした中、首都圏整備委員会ならびに「都」は、第一次「計画」に基づく「開発政策」実現に向け、関係市町村ならびに地元選出の国会・都議会議員との「調整」へと乗り出す。グリーンベルト内に所在する関係市町村を8ブロックに分けつつ、ブロック別の市街地比率設定に向けた折衝を行うことで運動の分断を図るものの(調布市市史編集委員会 1997: 837)、1975年の推計人口等に基づき「穴あけ」設定を行う手続きも含め対立の収束が困難となる中、最終的には「都」(建設局都市計画部長)による整備法棚上げ発言、それを受けての三多摩地域の都市計画方針策定の斡旋を経

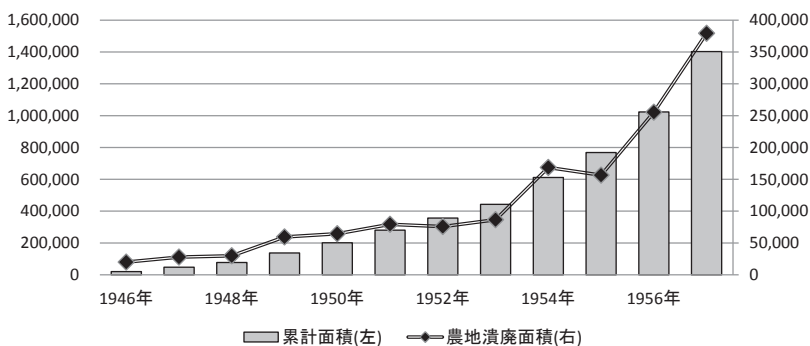


図2 調布市における農地潰廃状況

出典：(小島・木下・広瀬 1959) をもとに筆者作成

て、第一次「計画」の「近隣地帯」指定は運用面から徐々に骨抜きが進められることとなる。

4.2 東京五輪に基づく「開発政策」の焦点としての「調布飛行場」跡地

同時期、調布飛行場跡地（「調布基地」）に立地する、「水耕農場」従業員が寄宿していた旧兵舎の敷地約300坪が40世帯に払い下げられるなど、徐々に軍用地返還の流れが生じてきた。独自の「開発政策」路線を敷きながら工場誘致とともに、急速な人口増加に対応するための様々なインフラ整備が必要となる調布市においては、1955年「都」に返還され、その後小型機専用飛行場として運輸省航空局によって管理されるスペースも含めた当該施設の跡地活用は、非常に重要な案件であった。事実、オリンピック招致が決定した1959年6月、当時の調布市長であった竹内虎雄は、市議会ならびに市体育協会と協調しながら、朝霞に対抗する形で、米軍管理部分の飛行場と「農場」からなる「調布基地」の返還を企図しての「オリンピック選手村」誘致へと声を上げている（毎日新聞：1959年6月5日朝刊12面）。この時期市長になった竹内は、議会における正副議長がいずれも保守が占め、革新（日本社会党）が下野し完全野党としての立場を堅持する路線へと転換する中、「開発政策」路線を強める姿勢を明確にする（表3・4）。

さらに1960年の新安保体制確立以降、徐々に基地使用頻度が低下する中、自衛隊や運輸省、民間航空会社の働きかけに先んじて、地元返還への道筋をつけるべく、竹内は先述の加納から挟間茂に総裁が交替した日本住宅公団宛に、宅地開発を念頭に共同歩調をとるよう文書を通じ要請を（尾崎 2002）、その後返す刀で「調布基地の閉鎖に伴う払下げ要求に関する決議」を全会一致で取り付けるにいたる。都営住宅建設、ならびに神代団地に代表される住宅公団による団地建設計画策定は徐々に進んでいくものの、人口増加に対し住宅供給が追い付かない中、この時期、「農場」が1961年6月に閉鎖することが決定したことと相まって、調布市においては「調布基地」全体返還を基本方針としていく。

そうした中で起こるワシントンハイツ選手村決定＋米軍住宅調布振替案は、文字通り調布における「開発政策」の「頓挫」をもたらすものとなる。先述の通り、同年5月の米軍からの回答に端を発する選手村騒動と並行し、調布市主導で「調布基地」を抱える調布・三鷹・府中で対策協議会を設け協調路線を敷く下地を作りつつ、実際に「事前協議制の確立」を旗

印に三市の市長ならびに市議会議長は、そろって調達庁、日米合同委員会、「都」に対し陳情を行う（『調布市報』第68号）。とはいえ、「農場」解放という部分は一致しつつも、米軍住宅移転に関しては影響の少ない三鷹・府中と、敷地の大半を抱える調布では相当の温度差が生じていたことは事実である。

10月17日、とうとう都議会において、ワシントンハイツ選手村の方針変更について「会長一任」という事実上の受け入れが決まり、都議会の提示した条件を丸呑みする形で24日の閣議決定へと雪崩を打って移行すると、調布移転の交渉のバトンは政府の手に渡る。関係三市の市長ならびに市議会議長は官邸に呼び出され、「オリンピック成功への協力」という大義名分のもと、それに見合った「地元の意向を尊重」して落としどころを探る「条件闘争」の局面へと移るわけであるが、「宿舍も基地だ」として基地化絶対反対を唱える革新勢力を抱えた当該自治体においては、市議会での審議が必須となる（毎日新聞：1961年10月18日朝刊12面）。特に1961年は調布市議会において会派が結成された年であり、第一会派はこれまで通り無党派・保守を中心に19名の議員を抱える「一成会」であったが、既に内部分裂の兆しが見えていたこともあり、社会党に無党派の一部を加え10名の議員が所属する、第二会派の「革新議員団」に議長職を掌握されていた（表4）。市議会では本件に関する審議が臨時会等で実施されたが、11月5日の一成会側が請求・召集した「調布水耕農園関係三市の動向と本誌の今後の対策について」にて、審議未了・廃案になったにもかかわらず、11月8日に改めて「調布水耕農園に関する今後の対策について」が上程され、翌9日にかけて可決することで最終的には受け入れを決める（調布市議会事務局 2006：60-5）。11月17日、調布市を含めた三市は「調布水耕農園にワシントンハイツ等移設に伴う条件」を総理府に提出、「条件闘争」路線へと完全に移行すると、何度かの協議を経て、1962年3月15日、「オリンピック成功」に協力するという「名」と、国と都の負担による野川改修事業と周辺道路整備という「実」を獲得することとなるが、市長の議会への介入を疑われた一連のプロセスは、独自の「開発政策」ならびにその推進体制に大きなひびを入れ、当該地域を東京五輪に基づく「開発政策」の流れへと巻き込んでいく結果となった。

表4 調布市議会議員構成等の変遷

	保守+中道 (無所属等)	革新 (社会・共産等)	議長	副議長
1955年	25(革新5)	5	林米一郎(旧調布+無所属)	牛越元吉(旧神代+社会)
1956年			林米一郎(旧調布+無所属)	牛越元吉(旧神代+社会)
1957年			林米一郎(旧調布+無所属)	牛越元吉(旧神代+社会)
1958年			竹内→南→加藤	南→田辺→金子
1959年	20	10	林米一郎(無所属)	小林幸吉(無所属)
1960年			林米一郎(無所属)	石出信治(社会)
1961年			豊山八郎(社会)	小林幸吉(無所属)
1962年			林米一郎(無所属)	森田 孟(社会)
1963年			19	11
1964年	小林幸吉(無所属)	原品 健(社会)		

出典：(調布市議会事務局編 2006) をもとに筆者作成

5. 1964年東京五輪がもたらしたものと：まとめに代えて

その後、1962年に第一次「計画」の一部改定が行われ、「計画」の主要要素の一つであるグリーンベルトの成立を支える近郊地帯の用途指定が変更されると、同年、建設省内に大都市開発問題懇談会が、翌1963年に首都圏整備委員会内に首都基本問題懇談会が相次いで設置されるとともに、矢継ぎ早に都心機能の純化・再開発という「東京都心」「都心周縁」の「中枢性」強化方針を打ち出していく。このように、すでに東京五輪開催「前」にあたる準備段階で、第一次「計画」のコンセプトは大半が死滅ないし変形したこととなるが、それでは東京五輪開催が第一次「計画」、そしてその後の「東京」の空間-社会構造形成へともたらしたものとは何であったのか。

まず「中枢性」の観点からいうと、特定街区制度(1961)や容積地区制度(1963)制定にみられる、「(道路幅員に基づく)高さ」から「容積」への規制様式変更に伴い、「高層化」ないし「地下化」が進展する「東京都心」「都心周縁」を中心に、当該地域の空間枠組みと社会的基盤、そして身体の関係性を取り結ぶ前提を意図せざる形で表出させた(松橋 2017)。交通渋滞等の問題を解消すべく、濠や河川等の埋め立てと並行した道路建設や大規模ビルに堪えうる形での街区再編が進展するのみならず、建築の

垂直的变化を伴いながら不動産資本との結びつきが強まっていく「都心」に対し、人々の関わり方や身体置きかたにも大きな影響が生じてくる。この点は「都心周縁」についても同様であり、東京五輪を契機に実施される国道246号線の拡幅ならびに首都高3号線開通を背景に拠点性を増していく渋谷に見られるように、建築やそれが作り出す空間そのものから、多様なメディアを媒介としながら都市空間と多くの人々の身体を接続する様式を定着させつつ（吉見 2016）、旧軍用地の分布に規定されながら五輪会場に選定された東京西部の山の手の一部を「副都心」として、23区、特に山手線内の「中枢性」を高めていく結果をもたらす。

また「先端性」という観点からいうと、1960年の日米新安全保障条約調印・批准、資源・エネルギー政策を含めたアメリカとの強固な結びつき確立とそれに伴う急速な経済発展がもたらす大規模石油コンビナート開発ニーズの向上が（石田 1992）、新たな「空白」としての東京湾岸ならびに埋立地の重要性をさらに上乘せした。先述した京葉臨海工業地帯造成計画については、第一次「計画」において指定されていた千葉・市原・五井は全体の12%を占めるにすぎず、グリーンベルト地帯として指定予定であった市川・船橋沖、周辺地域としての木更津・君津等、先述した産業計画会議の参加者（主に財界・エネルギー系）らを中心に埋立計画を推進していくことで、土地取得等の困難で遅々としての進まない第一次「計画」を機能不全に陥らせることにつながっていく。急速に進んでいく埋立造成に基づく「空白」の創出という「夢」の手法は、「中枢性」という意味では、1968年に成立する第二次首都圏基本計画において浮上する都心機能を外部化する「副都心」として、「先端性」という意味では工場等の新設抑制が行われた川崎・横浜・川口の代替先として、都心部への自動車交通量の抑制と混雑緩和を目的とした東京湾岸道路整備とセットとなる形で、以降もたびたび「東京」の構造再編をめぐる議論の俎上に現れてくることとなる。その主役となるのは、先述した鈴木俊一ならびに丹下健三のタッグが再浮上する「都」、同じく第二次産業を中心とする財界ならびに通産・運輸・建築に代表される官庁が足並みをそろえるJAPIC（日本プロジェクト産業会議）であり（豊川 2017）、アクアラインや東京レポート構想など、1980年代の「世界都市」戦略を経由し今日の「東京」の「開発政策」へと直結する潮流を形成するにいたる。

そして最後に「郊外」については、人口増加の中心が「東京都心」「都

心周縁」を抱える23区から、都下の多摩地域ならびに埼玉・千葉・埼玉へと移行していく中、1950年代に「東京都心」で発生していた多様な問題の外部化と直面する。人口集中を支える多様なインフラ整備や環境問題の発生をめくり、旧来の「開発政策」とは異なる目標やプロセスの「政策」とその推進体制構築が求められる中、地域の条件に応じた多様な政治的・社会的選択が実現していく。その端的な例が横浜市の飛鳥田市政（1963）や東京都の美濃部都政（1967）誕生に代表される、1970年代まで続く革新自治体の隆盛ということになるが、埼玉県や今回事例として採り上げた調布の事例など、1963年の地方統一選前から既にその流れは始まっていた。特に多摩地域の場合は、広域化するゴミやし尿処理等の問題、先述した東京五輪後も駐留する米軍施設接収問題、宅地開発問題への対応も含め、より「住」を重視した選択が先鋭化することとなる。

こうしてみていくと、戦後復興から高度成長への移行に伴う東京五輪開催までの時代は、多様な主体が有する利害やそれに基づく複数の「夢」が「開発」へとひもづけられつつ、それが（アメリカという、より上位の審級を参照する形で成立する）オリンピックというメガイベントがもたらすひとつの「夢」へと回収されるプロセスとして読み取ることができる。ただし、メガイベントにおける「限られたわずかな期間の出来事だけに使用する空間を、密集した都市のなかでどう見つけ出すか」という前提から考えた場合、1964年五輪においては軍事や天皇制にまつわる二つの権力基盤の解体を経て生じた「遺産」を活用することで「偶然」成立したとする指摘にあるように（町村 2018）、都市の「計画」や「開発」、そしてそこで繰り広げられる人々の営みを経由し、物理的な、あるいは記録や記憶などの形を取りながら持続・変容していくこうしたプロセスは、いわば時間的秩序の観点からの捉え返しが必要となるだろう。この時期につくられたインフラ、そしてそのインフラを使用する、同時期に「東京」の特定地域へと集住するようになった人々の経年変化とどのように向き合うのかも含め、2020年の東京五輪開催前後の動きから学ぶべきものは多い。

注

- 1) 2019年7月27日に開催された日本大学社会学会大会のテーマ部会「都市・地域・まちの社会学」では、「2000年代東京圏における都市構造再編の動向——「交通網再編」からみた東京の「中心性」の今日的形態」というタイトル

にて、丸の内地区ならびに足立入谷地区を事例に報告を行ったが、当日の質疑の中で今日の動向の新しさや事例の位置づけを含め、十全な回答を準備できなかった点を踏まえ、枠組み構築作業の一環として本稿を執筆した。当日の登壇者2名(名古屋学院大学・早川洋行先生、中森広道会員)と司会者(後藤範章会員)、参加者のみなさまには伏して感謝申し上げる。

2) 都市建設調査会発足と並行して「国鉄新幹線のターミナル」をテーマに実施されていた日本都市学会関東支部研究例会にて磯村英一は、当時建設計画が具体化しつつあった東海道新幹線の終着駅について、①皇居前の地下広場、②新宿・淀橋浄水場跡もしくは代々木・ワシントンハイツ跡、③(埋立の進展を見越しての)中央区役所前の築地川近辺、の候補地を提示したが、議論の結果で共通の見解を見たのは1. 地下活用、2. 自動車増量を見越した駐車場設置、3. 都心との近接性、の三点であった(読売新聞:1959年5月3日朝刊9面)。

3) 「勧告」の巻末では、「東京湾埋立についての加納構想(I~III)」が付されているが、こちらは文字通り「夢物語」が描かれ、下河辺淳や日笠端など建設省建築研究所所属の研究者を中心に組織される東京湾問題総合研究小委員会がそれを具体化する形で脇を固めている。

また、1964年3月の「新東京国際空港の建設に関する勧告」では、運輸省が前提とする新東京国際空港をめぐる航空政策(羽田空港存続+富里建設)に対する批判として、当時の建設省の知見とも一致する東京湾内の埋立地への新空港建設を提案、その第一候補として木更津地区を挙げている(朝日新聞:1964年3月5日朝刊4面)。

4) 『東京都百年史』第6巻。折しも1955年に森不動産(現:森ビル)が設立、翌年より新橋・虎ノ門地区を中心に次々と建設を進めていくこととなる。

5) グリーンベルト指定に対しては、「この点については既に全面的に反対を唱えている。その現れとして、あらゆる面に市街地作りしなければならぬということからこの誘致条例を作ったものである」(1959年3月13日)との調布市議会での市長答弁が残されている(調布市市史編集委員会 1997:841)。

主要参考文献

東龍太郎, 1978, 『独善独語』金剛出版。

Castells, M. 1977, La question urbaine. (=山田操訳, 1984, 『都市問題』恒星社厚生閣)

- 調布市市史編集委員会, 1997, 『調布市史 下巻』.
- 調布市議会事務局編, 2006, 『調布市議会50年史』.
- Elkin, S.L. 1987 *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press.
- 遠藤智世, 2018, 「都市レジームと参加・協働——千葉市における市民参加・協働の取り組みを事例に」『日本都市社会学会年報』36: 130-46.
- Harvey, D., 1989, "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism," *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 71 (1) : 3-17. (=1997, 廣松悟訳「都市管理社主義から都市企業家主義へ——後期資本主義における都市統治の変容」『空間・社会・地理思想』2: 36-53.)
- 石田頼房編, 1992, 『未完の東京計画』筑摩書房.
- 木田勇輔, 2016, 「都市レジームはいかに再編されつつあるか? ——1980年代以降の名古屋市政を事例に」『日本都市社会学会年報』34: 106-23.
- 小島重次・木下茂徳・広瀬力, 1959, 「調布市における市街化過程について——住宅造成及び実態」『日本建築学会論文報告集』63: 345-8.
- 倉沢 進, 2004, 「東京圏の空間構造とその変動 1975-90」倉沢進・浅川達人編『新編 東京圏の社会地図 1975-90』東京大学出版会: 11-46.
- 黒田由彦, 2013, 『ローカリティの社会学——ネットワーク・集団・組織と行政』ハーベスト社.
- 町村敬志, 2018, 「オリンピックで見上げた空はなぜ青かったのか——メガイベントの隠れた効用と両義性」石坂友司・松林秀樹編『一九六四年東京オリンピックは何を生んだのか』青弓社.
- 丸山真央, 2015, 『「平成の大合併」の政治社会学』御茶の水書房.
- 松橋達矢, 2012, 『モダン東京の歴史社会学』ミネルヴァ書房.
- , 2017, 「「丸の内」をめぐる「景観」論争の系譜——「開発主義」と「市民の動員」の観点から」『関東都市学会年報』18: 13-26.
- 松本 康, 2010, 「三鷹市における郊外レジームの形成と再編——市民協働型都市経営レジームの成立?」『グローバル都市研究』(3): 27-57.
- 松尾浩一郎, 2014, 『日本において都市社会学はどう形成されてきたか』ミネルヴァ書房.
- 森 啓輔・岩舘 豊・植田剛史, 2017, 「新しい物質主義の社会学に向けて——本質主義と構築主義を超えて」『ソシオロギス』13 (2) : 1-33.

- 中澤秀雄, 1999, 「日本都市政治における「レジーム」分析のために——地域権力構造(CPS)研究からの示唆」『年報社会学論集』: 108-18.
- , 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道1994-2004』ハーベスト社.
- 西山隆行, 2008, 『アメリカ型福祉国家と都市政治——ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』東京大学出版会.
- 西澤晃彦, 2004, 「職業階層からみた東京圏」倉沢進・浅川達人編『新編 東京圏の社会地図 1975-90』東京大学出版会: 163-85.
- 尾崎正峰, 2002, 「スポーツ政策の形成過程に関する一研究」『一橋研究年報 人文科学研究』39: 159-252.
- Peterson, P.E. 1981 *City Limits*, University of Chicago Press.
- 産業計画会議編, 1959, 『産業計画会議の第7次レコメンデーション 東京湾2億坪埋立についての勧告』ダイヤモンド社.
- 佐藤洋一, 2006, 『図説 占領下の東京』河出書房新社.
- Stone, C. N, 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas.
- 玉野和志, 2009, 「都市の空間構造とコミュニティの社会的形成」玉野和志・浅川達人編『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』: 55-79.
- 田中大介編, 2017, 『ネットワークシティ』北樹出版.
- 丹下健三研究室, 1961, 「東京計画1960」『新建築』1961年3月号.
- 東京百年史編集委員会編, 1972, 『東京百年史』第6巻.
- 豊川斎赫, 2017, 『丹下健三』岩波書店.
- 吉田 樹, 2014, 「東京を中心とした都市構造と交通計画との関係」『地学雑誌』123(2): 233-48.
- 吉見俊哉, 2015, 「ポスト戦争としてのオリンピック: 1964年東京大会を再考する」『マス・コミュニケーション研究』86: 19-37.
- , 2016, 『視覚都市の地政学——まなざしとしての近代』岩波書店.