

## 철도사업과 도시만들기 - 일본의 사철을 사례로 하여 -

土井 勉

阪急電鐵株式會社 文化・技術研究所

### 제1장 철도가 구축한 도시

#### Prologue 인상과가 철도를 타고

18세기 중반의 방적기나 동력기의 개발에서 시작하는 산업혁명은 경공업, 다음으로, 중화학공업의 생산력의 압도적인 향상을 야기했다. 공장군의 도시로의 집적과 그곳으로 설치된 기계에 의해 생산되는 대량의 제품의 탄생과 유통망의 정비, 이와같은 활동을 지지하는 요원으로서 직주블리된 노동자층과 셀러리맨층의 등장 등 현재의 도시에서 생활문화의 기반 형성이 시작되었다.

산업혁명은 제조업의 과격한 발전을 촉진한 사람들의 생활과 문화를 크게 바꿨다. 게다가, 근대적인 도시적 생활스타일을 최종적으로 방향설정, 산업혁명의 정점이 된 것이 1825년 영국의 스티븐슨으로부터 개발된 증기기관차 로커모션호에 의한 스톡턴~달링턴 간, 약 44km시속 18km/h의 철도개통이었다. 1829년에는 더욱 개량된 증기기관차인 로켓호가 스티븐슨 아들에 의해 개발되고, 다음해 30년에 맨체스터~리버풀 간을 연결하는 약50km 시속 40km/h의 철도로 실용화되었다.

영국에서 개발된 철도는 곧 세계중으로 부설되게 되었다.

1827년에는 아메리카에서는 볼티모아·오하이오 철도회사가 창설되고, 아메리카 최초의 철도가 30년에 볼티모아~에리코즈미르즈간 약 42km으로 개통되었다. 프랑스에서는 32년에 리요~산테티엔느간의 철도의 개통, 독일에서는 뉴름베르크~헬트 간, 벨기에에서는 브뤼세루 근교에서 함께 35년, 오스트리아는 37년, 러시아는 38년, 이탈리아는 39년과 유럽대륙에서도 잇달아 철도가 부설되게 되었다. 미국의 서부개척사는 1869년에 개통된 아메리카 대륙횡단철도와 함께 진전되었다. 아시아에서는 인도에서 1853년, 일본에서도 1872년에는 新橋~요코하마간의 29km을 연결하는 철도가 개설되었다.1)

&lt;표 1&gt; 산업혁명과 철도개통

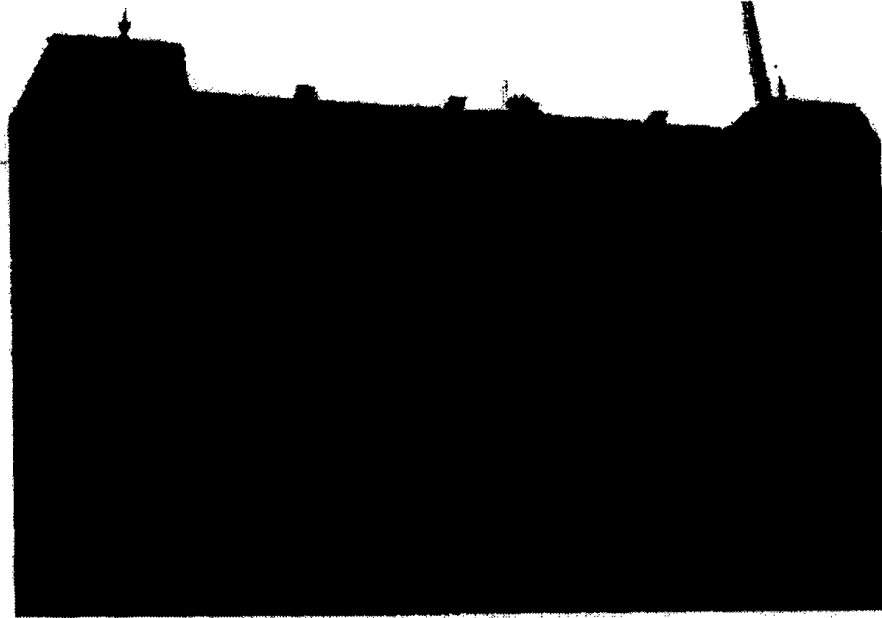
년	사	항
1769	아크라이트 (영)	수력방적기
1781	와트 (영)	복식증기기관 (동력기)
1783	헨리·코트 (영)	페드법 (단철생산)
1825	스티븐슨 (영)	스톡턴 = 달링턴 철도개통
1830	스티븐슨 (영)	맨체스터 = 리버풀 철도개통
	(미)	볼티모아 = 에리코즈미르즈 간 개통
1832	(프)	리요 = 산 테디엔느간 개통
1935	(독)	뉴름베루크 = 쾰트 간 개통
	(벨기에)	브룩세루 근교
1869		아메리카대륙 횡단철도 완성
1872		新橋-요코하마 (영국의 지원)

철도의 최대특징은 정시성을 계속 확보하고, 그것 이전의 교통수단과는 비교되지 않을 정도로 고속운전이고, 그러나 대량으로 사람들이나 물자를 운반하는것에 의해 「공간거리」의 개념을 극복한 것이 있다. 이것에 의해서 산업 도시로의 집적을 촉진하고, 동시에 도시에서 일하는 사람들에 대해서 일상적인 이동을 안정적으로 유지할 수 있도록 되었다. 철도망의 발달에 의해 근대산업의 도시로의 집적과 그것을 지지하는 사람들의 활동의 무대인 근대도시가 형성되었고, 중심도시와 그 주변지역을 포함하고 일체가 되어서 활동하는 도시권으로서 성장하는 기반이 만들어졌다. 근대도시를 중심으로 말할뿐만 아니라, 새로운 시대로 적합한 문화의 꽃이 피는 연 무대이기도 했다.

프랑스에서 발생한 인상파도 이러한 시대배경에 입각하여 탄생했다. 인상파 화가들은 잘 알고 있는 듯한 풍경만이 아니고, 도시의 풍속이나 철도나 역도 제재로 하고 있다. 일본에서도 가장 인기가 높은 서양화의 분야이다.

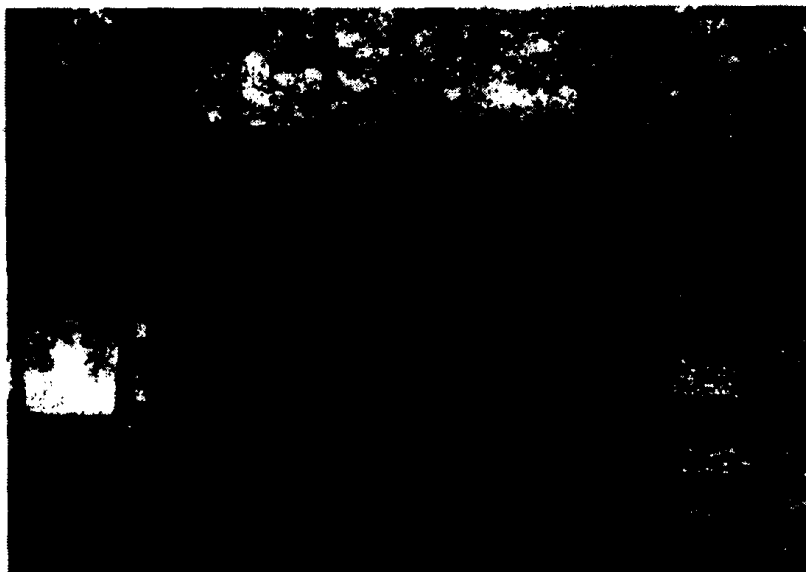
인상파는 철도와 분리시킬 수 없는 관계에 있다. 한편 화가들은 자신의 공방(atelier)에 틀어박혀서 그림물감을 유발로 만드는 화작에 힘썼다. 그림물감의 운반이 곤란하기 때문에 옥외 제작은 극히 어려운 것이었다. 그런데, 산업혁명에 의한 기술혁신은 그림물감에도 파급되었다. 19세기 전기에는 운반가능한 튜브에 충전된 그림물감이 개발되었다. 인상파 화가들은 튜브식 그림물감을 가지고, 붓과 파렛트나 이젤을 휴대해서 새롭게 개통한 철도를 타고 파리교외의 경승지에 옥외제작을 하기 위해 나간 것이다. 모네는 교외의 경승지만이 아니고, 교외로의 입구인 파리의 산·라자루역을 제재로 한 그림을 몇 번이나 그리고 있다.

<그림-1: 모네가 반복해서 그린 파리의 산·라자루역>



파리 최초의 철도는 1837년에 산·라자루역과 시외의 루·페백촌을 연결하여 개설되었다. 이러한 철도를 활용해서 새로운 것을 좋아하는 화가들은 왕성하게 교외로 나가서 옥외 제작을 했었다. 이 파리 최초의 철도연선의 샤토우·쿠로와지역의 주변의 세느강을 따라 현재 「인상파의 산보길」이라 하는 하이킹·코스가 만들어져 있다.2) 이 길을 따라서는 모네나 르느아르 등 인상파 화가들이 그림을 그렸다고 하는 장소가 산재하고 있다. 그곳에서는 그 장소에서 그려진 명화의 복제가 게재되어있고, 회화제작 당시의 모양과 상상을 하면서 보행회유를 즐길 수 있는 구조로 되어있다.

<그림2> 인상파의 산보길



덧붙여 말하면 필자도 2002년 8월에 현재를 방문했지만, 파리에서 철도로 30분 정도의 장소에 화가들이 그린 모양과 거의 변화되지 않은 풍경이 남아있었다. 산림이 풍부한 숲과 세느강을 바라보면서, 도시와 교외의 녹지가 명확하게 분리되어 있는 파리와 도시의 경계가 애매한채 도시권이 확대하고 있는 일본도시와 대비되고, 그 쪽의 도시와 교외의 관계에 관한 차이를 실감했다.

그런데, 철도는 많은 사람들이나 대량의 물자의 수송을 통해서 산업활동의 폭발적인 전개에 기여한 것만이 아니고, 인상파 화가들이 교외에서 새로운 그림의 가능성을 모색하기 위해 이용된 장치로서 새로운 문화형성의 숨은 원동력으로도 되어있다.

새로운 시대를 여는 상징으로서 철도나 역은 인상파의 회화만이 아니고, 먼지역의 산지에서 다양한 식재의 확보나, 접시·유리 등의 식기의 물류를 통해 음식문화에도 크게 영향을 주었다. 게다가 이러한 문화적인 변화를 종합하도록 문학이나 음악 등 분야에서도 작품형성의 대상으로도 되었다. 예를 들면, 일본에서도 石川啄木은 「일약(一握)의 사(砂)」(1910(명치43)년)이고 「밤늦게 정차장으로 들어가고/들었고/나오지 않는 모자를 쓰지 않은 남자」, 「시골 방언의 그리운 정류장의/흔잡 중에/방언을 들어러 가다」등 도시의 고독과 철도역을 접친 작품을 발표하고 있다. 啄木은 도시와 고향을 연결하는 상징으로써 철도를 포착하고 있지만, 철도가 부설되는 고향 쪽에서 보면 철도는, 확실히 새로운 문화의 조짐을 도시에서 운반해 가는 것이고, 근대를 구체적으로 상징하는 장치로서 존재하고 있었다. 이리하여 철도는 선로와 기관차·전차와 역 등에서 구성되는 교통수단이라고 말하는 것 뿐만 아니라 근대화를 운반하는 장치, 다른 세계와 현재를 연결하는 장치로서의 이미지를 포괄하는 것으로 되고, 많은 사람들의 마음을 사로잡는 것이 되어 있었다.

## 도시문제와 전원도시

산업혁명은 분업을 하는 것에 의해 생산성을 비약적으로 향상시킨 것처럼, 도시의 토지 이용에도 공장이나 직장과 주택의 분리가 진행되었다. 이러한 움직임을 유지한 것이 교통인프라로서의 철도였다. 철도는 지금까지의 수송수단에 비해 대량성, 정시성, 고속성이 우수하기 때문에 생산활동이나 통근교통의 인프라로서 큰 역할을 다하게 되었다.

도시가 많은 산업을 집적해 감에 따라 철도역에도 다수, 다양한 사람들이 집산하게 되었다. 그 때문에, 먼곳에서도 한눈에 알 수 있는 역과 알 수 있도록 랜드마크로서의 탑이나 정시성의 상징으로써 해의 큰 시계나 역이용자에 대한 서비스 등을 가지는 시설로서 건설되도록 되어 있다. 영국에서 시작된 산업혁명의 흐름과 철도의 부설은 세계의 도시로 파급되었다.

재빠르게 산업의 집적이 진행된 도시에는 고용이나 비즈니스기회를 구하는 사람들이나 기업이 급속하게 집중되고, 그 생산력도 향상되었다. 많은 사람들이 모이는 것에 의해 도시의 매력은 증대하고 도시의 문화도 개화해 갔다.

그러나 도시에는 원래 정해진 공간밖에 없다. 그 때문에 급격한 산업과 사람의 집적이 진행되는 것에 의해, 밀집화의 문제가 발생하고 많은 왜곡이 현재화 하게 되었다. 공장 등에서 발생하는 소음, 진동, 악취, 대기오염, 수질오탁 등 환경문제, 사람들의 집중에 의한 주택난, 무질서한 밀집시가지 형성에 의한 교통혼잡, 과밀거주, 위생상태의 악화에서 발생하는 콜레라 등의 질병의 유행, 재해시의 위험성의 증대 등 현재로 이어지는 도시문제의

발생이다.

이러한 도시화에 의해 발생한 문제에 대해서 도시의 구조나 토지이용, 도시시설 등 주요 도시의 물적환경을 컨트롤하는 방책으로서의 「도시계획」과 주택이나 생활 등 사람들의 도시내에서 전통적인 경영을 근대적을 개선하는 「생활개선」에 의한 대응이 제기되었다.

이면에서도 최초로 대응하고, 근대도시계획이 탄생한 것이 영국이었다. 런던은 1801년에 인구가 96만명 이었던것이, 1901년에는 454만명으로 100년간에 실제로 5배의 인구증가가 있고, 도시화에 의한 다양한 문제가 다발하고 있었던 것이다.3)

이것에 대응하기 위해서 1848년에 파밀거주나 배수, 위생 등 생활개선을 대상으로 한 공중위생법이 성립되었다. 게다가 직장인·노동자계급 주택법, 런던 건축법 등 환경, 위생, 불량주택 등 생활환경 개선으로의 대처가 시작되었다.

그러나 도시공간의 컨트롤의 대처는 그보다 늦었고, 영국에서 최초로 도시계획법인 주택·도시계획법이 1909년에 성립하기 까지 많은 시간이 필요했었다.

그 사이를 메웠던 것처럼 환경이 악화된 산업도시에서 떨어진, 자연환경에 은혜입은 교외에서 양호한 공간의 컨트롤을 하고, 동시에 새로운 생활스타일을 구축한 「전원도시」가 19세기말 20세기초 초두에 탄생했다.

전원도시를 이끈 것이 에베네자·하워드이다. 하워드는 1898년의 저작(1902년 『내일의 전원도시』로 개칭)에서 직주근접, 자급자족, 풍부한 녹지환경을 가진 전원도시구상을 제시했다. 그 이념을 구현화하기 위해 1903년부터 건설이 개시된 런던 교외 56km를 경계로, 다음으로 20년에도 런던 교외 32km에 새로운 경계선을 그었다. 이 토지는 일관해서 전원도시재단이 관리하고 있다. 그래서 지대 등으로부터 생기는 이익을 재단은, 아름다운 환경의 유지, 역사적 건조물의 보전, 질병이나 커뮤니티 활동으로의 원조·조성, 무료버스의 운행 등에 활용하고 있다. 전원도시는 도시문제에 대해서 도시공간의 컨트롤과 함께 생활스타일의 제기라고 하는 두개의 면으로부터 대처였다. 하워드가 제기한 전원도시는 일본을 포함한 세계 전체에 크게 영향을 주었다.

### 일본의 사철의 탄생

일본의 철도는 1872(명치5)년에 新橋~요코하마 간의 개설로부터 시작되었다. 1874년에는 동해도선오사카~고베간의 개통 등, 국토의 골격을 통과하는 간선교통로로서의 부설이 진행되고 전국의 도시를 연결하는 네트워크의 구축에 정부는 주력하고 했다.(칼럼 「일본철도여명기」 참조.)

한편, 사철에 대해서도 명치중기 이후, 일본철도(현재의 동북본선 등), 산양철도(현재의 산양본선) 등이 차례차례로 개통되고 있었다. 그러나 이들 철도의 대부분이 정부의 조성등을 받은 것이고 국내의 간선철도망을 구성하는 것이었다. 따라서, 1906년(명치39)에 철도국유법의 제정에 의해 국유화되어 국철로 되어 전국을 연결하는 네트워크 조직에 포함되어져 갔다. 이렇게 해서 전국을 네트워크하는 국철의 노선망은 형성되고 있었다. 이 상황을 사람들은 어떤 모습으로 받아들였는가. 원무사(元武史)는 화십철로(和辻哲郎)의 저작 『자서전의 시도』를 빌려서, 철도의 개통에 의한 들뜬 기분은 「밖의 세계와의 연락을, 사실상에서도 또 상징적인 의미에서도, 표시하게 되었다」고 하는 의식에서였다고 설명하고 있다.5) 곧바로 철도는 문명을 외부에서 운반해 오는 새로운 시대의 상징으로 받아들여지고 있었다.

이러한 국유화된 철도 이외에도 사철이 있었다. 관동의 케이힌(京浜)전기철도(品川~神奈川, 현재의 케이힌(京浜)급행전철)이나 남해철도(難波~和歌山市, 현재의 남해전기철도) 등이다. 이들의 철도의 대부분은 1890년에 공포된 궤도조례를 근거로 한 것이었다. 도시간이나 도시와 교외를 연결하는 노선연장은 수십킬로 정도 짧지만, 아직 비전화의 국철과는 다른 전선(全線)이 전화(電化)되어 있었다. 이들 궤도계의 철도가 본격적인 운송기관으로서 오사카를 중심으로 하는 관서에서 발달하게 되었다.6) 이것은 1910년경까지 다 나와 현재의 남해, 鐵道, 阪神, 京阪, 阪急의 사철 5사가 다한 역할이 컸었다. 특히, 관서에서 사철은 도시와 밀접하게 관련되는 운송기관으로서 탄생, 성장발전한 것이다.

### 1910년의 충격·교외주택지의 탄생

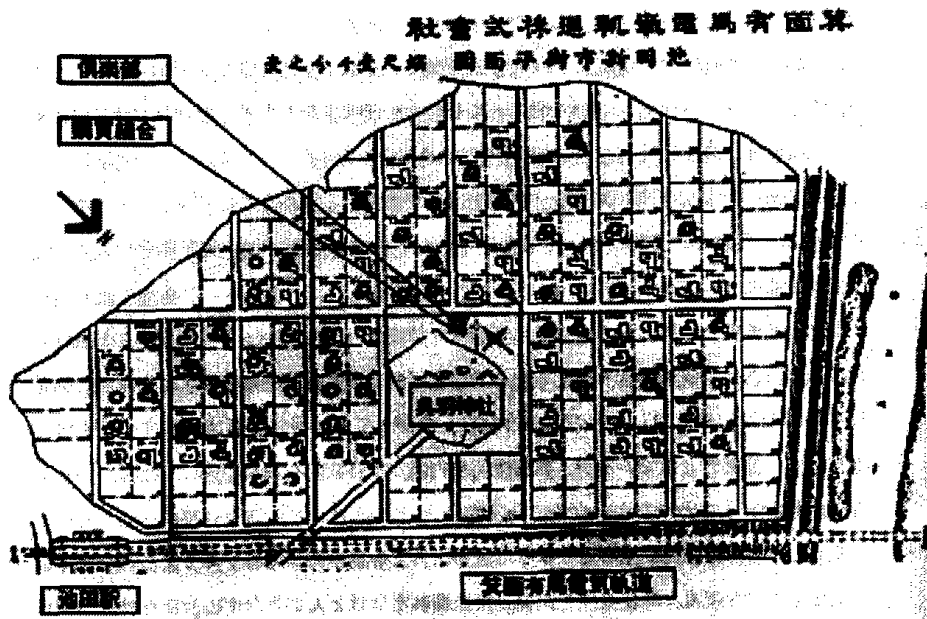
일본에서도 명치유신 이후, 근대산업이 한번에 전개되었다. 방직, 섬유 등의 경공업은 처음 기계금속 등의 중화학공업에 대해서도 현저하게 발전을 보였다. 그리고 산업의 발흥(勃興)과 함께, 제외국과 같이 환경문제나 공중위생 등 도시문제로서의 대응이 중요한 과제로 되고 있었다. 특히, 오사카시는 산업도시로서 크게 발전했다. 명치 말년에 정리되어진 大久保高城의 『最近之大阪市』(1912년)에 의하면, 오사카시의 공업생산은 1900(명치33)년부터 1911년까지 간의 금액으로서 3배, 인구는 1902년의 95만인에서 11년에는 127만인으로 부풀어 오르고, 인접 町村을 더하면 142만인 정도로 되었다. 공장에서는 연기가 오르고, 공장에 인접해서 증가하는 인구를 흡수하기 위한 연립주택이 건립되고 있었다. 오사카시는 「동양의 맨체스트」로 불리게 되었다. 이러한 급격한 산업의 성장은 대기오염, 수질오염 등 환경문제도 다발하고, 1890년, 1907년, 10년이라고 하는 것처럼 빈번하게 콜레라가 유행했다. 오사카 시내에 거주하는 사람들의 경우 환경문제=건강은 신변에 압박한 과제였다.

이와같은 상황을 배경으로서, 일본에서도 전원도시 붐이 일어났다. 하워드드의 『전원도시』는 당시의 단지 5년 후의 1907년에 내부성 지방국 유지에 의해서 출판된 전원도시는 베스트셀러로 되었다. 이 문제에 대응한 사람들의 관심이 높음을 유추할 수 있다. 이후토완이 「교외의 이미지는 도시의 이미지에 대응해서 생긴것이다....(중략)....도시가, 몹시 싫어하는 것, 즉 『사악한 소음』이라고 기술될 때에는, 교외는 신성하지 않지만 로맨틱한 광채를 가지고 있다」8) 고 하는 상황이 형성되도록 되어 온것이다.

關西에서도 1905년에 개통한 阪神전철은 연선에 사람을 불러 들이기 위해서 08년에 『시외거주의 권장』을 출판하고, 동년 오사카매일신문도 「교외생활」 특집을 게재하고 교외의 붐은 높아졌지만, 유감스럽게도 1900년대 초두에 있어 대중을 대상으로 한 교외 주택지의 실체는 없고 자산가 등이 도시근교에 양호한 환경을 요구하는 별장적인 것이 집중하였다. 아사이신문사회주의 村山龍平을 시작으로 하는 關西의 재계인이 집중해 살고 있는 阪神간의 어영이나 주길 등의 소규모인 차가경영(08년 阪神전철에 의한 서궁 등)이 어느 정도 있었다.

이러한 현상에 대해서, 일본에서 최초로 대규모로 교외주택지의 개발·분양이 이루어지고, 「교외주택지」가 구체적으로 모습을 드러내었다. 그것이 1910년에 箕面有馬전기궤도(현재의 阪急전철)가 판매를 개시한 이케다室町주택지이다.

<그림3> 이케다 室町 주택지



약 3만3천평, 약 200호라고 하는 규모도 전대미문이었지만, 그 판매방법도 충격적이었다. 당시의 일반서민의 주택은 임대주택이 중심인 것에 대해서, 할부식(월부)의 분양이라고 하는 방법을 고안했기 때문이다. 100년 후의 현재도 계속 분양방식으로 단독주택을 판매하는 주택지개발이라고 하는 비즈니스·모텔이 탄생한 것이다. 이것을 발안한 것이 阪急전철의 실직적 창업자 小林一三이다.

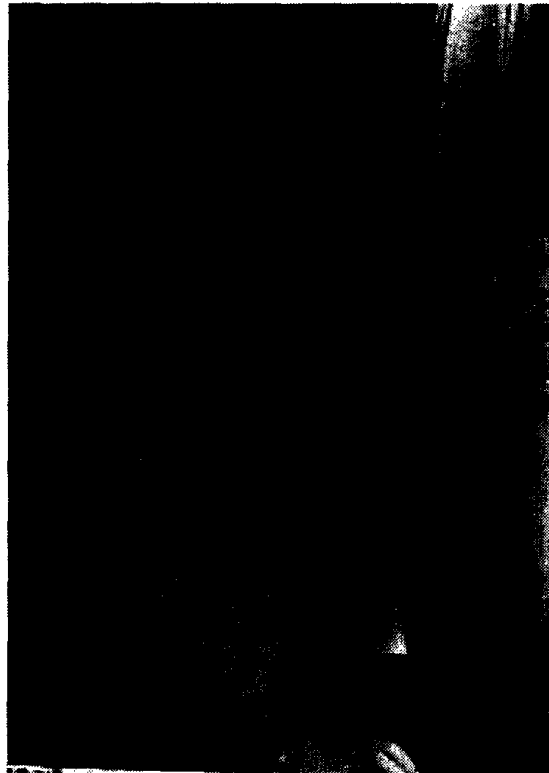
<표 2> 교외주택지 前後

년	사 항
1902	하워드 「내일의 전원도시」
1903	(영) 레초와스건설개시
1905	阪神전기철도개통
1906	철도국유화
1907	내무성지방국유지 「전원도시」
1908	阪神 「교외거주의 권장」
1909	阪急 「신주택지안내」
1910	경편(輕便)철도법: 국유화이유의 도시근교에서 국지적 교통기관 京阪전철·箕面有馬전기궤도, (阪急) 개통 阪急に 의한 池田室町주택지 분양
1911	이케다室町에 室町위원회 탄생 阪急·宝塚신온천
1914	阪急·宝塚소녀가극
1919	지방철도법 도시계획법·시가지건축물법
1920	(영) 우에루우인건설
1921	궤도법

### 교외주택지=이케다 室町

箕面有馬전기궤도는 1906년에 설립되었다. 阪神전철이나 京阪전철 등 다른 사철의 노선이 기존의 도시나 기존집락을 연결하는 것이었지만, 箕面有馬전기궤도(이하, 阪急전철)는 부채를 가진 욕의 모습을 한 여성을 전면에 그린 창업시의 포스터(그림4)에서도 알 수 있듯이, 오사카 시내에서부터 북부의 경승지인 箕面과 有馬은천방면(실제로는 宝塚까지)을 연결하는 교외유람전철이라는 성격의 것이었다.

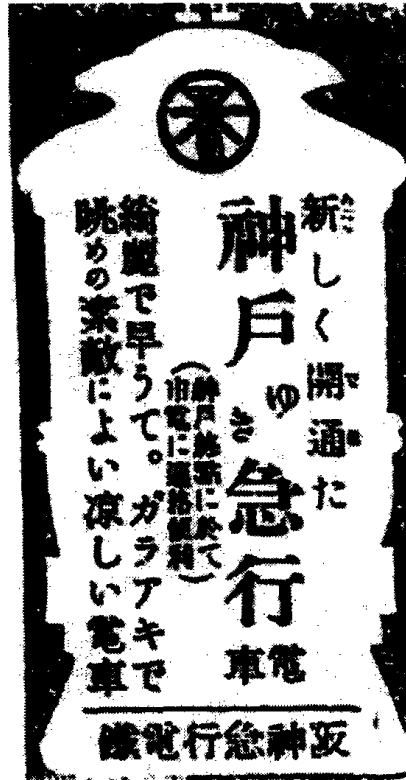
<그림4> 箕面有馬 전기궤도 개업시의 포스터



이것에는 계절에 따라 여객수요가 있지만, 안정적인 대량의 이용자를 예상하는 것은 곤란한 것을 쉽게 상상할 수 있다. 그림-5는 1920년 阪急고베선개통시의 신문광고이지만, 여기에서도 「깨끗하고 빠르게 전망이 뛰어나게 좋은 상쾌한 전차」라고 스스로 승객이 적지 않은 것을 인식하게 하는 카피를 큰 글자로 적고 있다.



<그림5>カラアキ 電車



神戸本線開通を告げる新聞広告  
(大正9年7月)

그러나, 小林一三가 본격적으로 철도사업의 성립을 생각한 것에서 새로운 전제가 이루어지게 되었다. 철도예정노선을 스스로 답하하면서, 철도부설과 교외주택지개발사업과의 센터를 생각한 것이다. 연선의 주택지개발에 의한 분양사업으로 수입을 얻는 것과 동시에, 주택의 증가가 연선인구의 증가를 촉진시키고 철도이용자의 증가로 된 것에서 철도수입의 증가를 예상할 수 있었다. 이러한 다면적인 경영에 의해 회사의 경영을 유지하는 것을 생각한 것이다.

그 제1호가, 왜 이케다 室町(현재의 오사카부 이케다市 室町)였다. 이케다室町 주택지개발은 일본에서도 다른 사례가 없었던 것이고, 경영을 유지하기 위해서는 절대 성공하지 않으면 안되는 사업이었다. 이 사업으로 좌절하면 다음에는 없을지도 모른다.

이 이케다 室町 주택지개발의 개념이 분양직전의 1909년에 발행된 『어떠한 토지를 선택해야 하는가, 어떠한 집에 살아야 하는가, 신주택지안내』라고 하는 책자에 「모범적 교외생활」로서 간결하게 정리되고 있다.(표3).

&lt;표 3&gt; 모범적 교외생활

天与의 은혜	물자의 공급 자유롭게 되는 것 완전하게 학교병원을 존재시키는 것. 전신전화의 수단이 있는 것. 기후풍속모두 아름다운 것. 수질양호한 것. 오사카까지 전차의 시간 약 23분으로 될 것. 전차운임이 저렴할 것. 전국의 중앙에 위치시키지만 이전에 연도의 각 곳의 장소유량장이 출유자재될 것.
인위적 설비	완전한 도로를 설계하고 양측에 수목을 심을 것. 일호건설의 가옥을 건축할 것. 정원을 넓게 할 것. 전등설비가 있을 것 구거(溝渠)하수 등 위생적 설비를 충분히 할 것. 사회직영의 구매조합을 설치, 玉突台其(옥돌태기) 외의 설비를 완전하게 할 것 공원 및 화수원을 설치하여 화초분재 원예취미를 보급할 것. 이발사, 서양세탁 등 일상 필요로 하는 점포를 설치시킬 것.

이 책자의 초두에서는 「아름다운 물의 도시는 꿈으로 사라지고, 빈어두운 연기의 도시에 사는 불행하게 되는 우리 대오사카시민제군이여... 대 오사카시민의 위생상태에 주의하는 제군은 겁이 나는 모양으로서 도회생활의 불안을 느끼게 하시고, 동시에 전원취미에 부유해진 즐거운 교외생활을 그리워 하는 염원과 꿰어지고」와 대오사카내의 환경악화에 대해서 양호한 환경의 교외주택지를 아름다운 문장으로 선전하고 있다.

이러한 선전을 실현하는 장으로서, 표-3에 나타낸 것과 같이 이케다 室町주택지의 특징은 당시 걱정되던 교외생활의 불편이나 교육에 관한 걱정하는 일 등의 단점으로서의 대응, 풍부한 자연 등 입지조건과 편의시설 등 인위적 설비로 제시된 새롭게 계획했다는 점에서 기술되고, 안심하고 즐거운 교외생활을 할 수 있도록 하는 장을 제공하는 것을 강조하고 있다.9)

일본의 교외주택지 개발의 기본모형으로서 이케다 室町주택지는 탄생했지만, 이것은 하워드가 제창한 전원도시와 교외의 양호한 환경에서 주택을 제공하는 점에서는 공통이지만, 지장의 준비는 없고 거주기능에 특화된 것이고, 토지는 분양되어 개별로 관리하는 것으로 되어있는 등 이념에 관한 중요한 점에서 다른 점이였다. 그 후, 현재에 이르기까지 일본의 교외주택지개발은 이러한 형태의 것이 압도적으로 주류로 되고 있다.

단 이케다 室町주택지에서는 분양당초부터 현재에 이르기까지 지역 커뮤니티 활동이 활발하게 행해지고 있다. 분양개시 다음해 1911년에는 室町주택지를 유지관리하는 것을 목적으로 한 주민조직으로서 室町위원회가 탄생했다. 그 후 활동은 충실하고 지역커뮤니티활동 으로서는 특이한 것이지만, 법인화가 행해졌다. 이것이 현재의 사단법인 室町회였다. 35년에는 활동의 거점으로서 阪急철도가 분양당초부터 설치되고 있었다. 「클럽(俱樂部)」의 건물을 매수하고 室町회관으로서 현재도 당시의 면역을 남긴 시설로 다채로운 지역활동의 장으로서 활용되고 있다. 또 室町유치원의 운영 등 지역에 근저가 되는 활동을 현재도 계속하고 있는 것은 특필되고 있는 것이다.10) 21세기의 지역 커뮤니티 활동으로서 NPO(특정비영리활동법인)이 주목되고 있지만, 이케다 室町은 교외주택지로서의 선구였던 것은 아

니고, 지역 커뮤니티 활동에서도 선진적인 활동이 계속해서 행해져 온 것이다.

**생활스타일 · 개발자 = 小林一三**

사철창생기에 있어서 다양한 사업의 전개에 대해서는 약소하다고 생각되어지는 箕面有馬전기케도를 阪急전철 더불어 宝塚극장, 阪急백화점, 영화의 東宝 등에 교육된 小林一三의 활동이 그 전형으로 되는 것으로 생각되어진다. 교외주택지 개발 이외에도 철도를 축으로서 연선의 주민에 다양한 생활문화에 관한 사업을 했기때문이다.

<표 4> 小林一三연보

1873(명치 6)	야마나시縣 구기市에서 탄생
1888(명치 21)	경응의숙입학
1907(명치 40)	기면유마전기케도전무
1910(명치 43)	철도개통, 주택지분양
1914(대정 3)	보총소녀가극초공연
1929(소화 4)	판금백화점개업
1957(소화 32)	死去

阪急東宝 그룹, 전원조포의 계획 등

小林의 사업의 배경에는 도시내에서 직장의 근대화에 의해 직주분리가 진행되고, 가족이 사는 주택지에서 도심의 직장으로 출근하고 월급을 받는 셀러리맨 등의 증가가 있었다. 당시 새롭게 형성된 셀러리맨의 사람들에 대해서 새로운 감각으로 다양한 선전이 준비되었다. 전차내의 광고도 小林一三의 발안으로 일컬어진다. 언론과 방송을 중시하고, 이것에 의해서 교외주택지의 생활의 소개를 하고 있다.

<그림6> 山容水態



1913년부터 발행된 월간지 『山容水態』의 발생에서는 교외생활의 즐거움이나 연선소개 등의 기사를 중심으로 「계산상에서 본 교외거주/매월 고심하지 않고 집을 사는 주로 봉급 생활자들을 위해」(14년 3월호) 등 셀러리맨으로의 주택지판매를 의도한 기사가 많았다. 그러나 다음에는 남성상대의 기사는 자취를 감추고, 「전원생활의 유아에 미치는 감화」(14년 6월호) 「이상의 아이방」(15년 4월호) 「이상의 부엌」(16년 5월호) 등 교외에서 가정생활이나 생활개선을 테마로한 기사가 증가해 왔다. 교외주택지에서 appeal은 남성보다도 여성을 중시하는 쪽이 효과적이라고 하는 인식때문이다. 이러한 찬안점의 예리함이 小林의 사업에 대처하는 자세의 특징이다.

이케다 室町에 계속해서 櫻井(11년), 豊中(13년)에 주택지 개발을 하고, 이러한 경험을 살려서 동경의 전원조포의 개발 등에도 관계하고 있다.11)

小林은 교외주택지개발만이 아니고, 연선의 사람들에게 다양한 생활문화를 제공하는 노력을 아끼지 않았다.

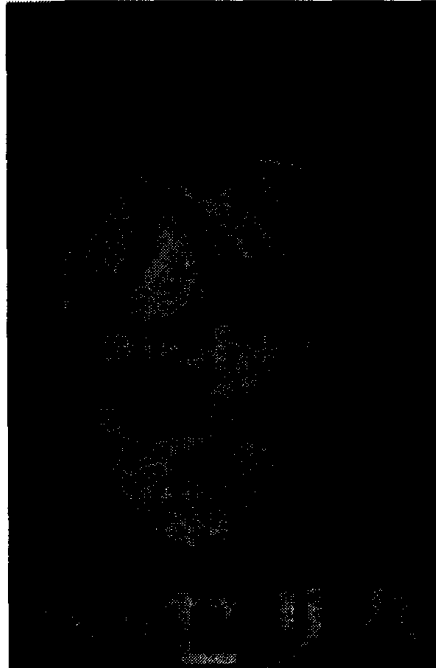
철도개업시의 1910년에 종단역의 箕面에는 동물원, 다음해 11년에 宝塚에서 레저시설로서 宝塚신온천(후의 宝塚familyLand)의 개설을 하고 있다. 宝塚신온천에는 12년에 양식당·연무장·실내풀 등의 시설이 있다. 「파라다이스」가 정비되고, 13년부터는 부인 박람회(표5) 등 집객 이벤트도 개최되게 되었다.

<표 5> 宝塚신온천event

년	Event 명	개최장소
1911	산림아이박람회	箕面동물원
1913	부인박람회	宝塚신온천
1914	혼례박람회	宝塚신온천
1915	가정박람회	宝塚신온천
1916	빈거박람회	宝塚신온천

小林은 소녀가극을 육성하는 개념으로서 「대극장주의」와 「신국민극의 창성」의 2개의 점을 제창하고 있다. 「대극장주의」란 연극을 대극장에서 많은 관객에 보여주는 것에 의해 입장료를 염가로 억제시키는 것이다. 소녀가극은 고액소득자에 대한 것만이 아니고, 많은 서민에 몇 번이라도 보여주는 것을 의도한 것이다. 실제로 24년에는 4,000인 수용의 宝塚대극장의 개설을 하고 있다. 「신국민극의 창성」이란, 하가키 등 종래의 것과 다른 새로운 연극을 만들것이다. 이것을 실현하기 위해 교육기관으로서 19년에 宝塚음악가극학교(현재의 학교법인 宝塚음악학교)를 설립하고 인재의 육성을 했다.12)(그림)

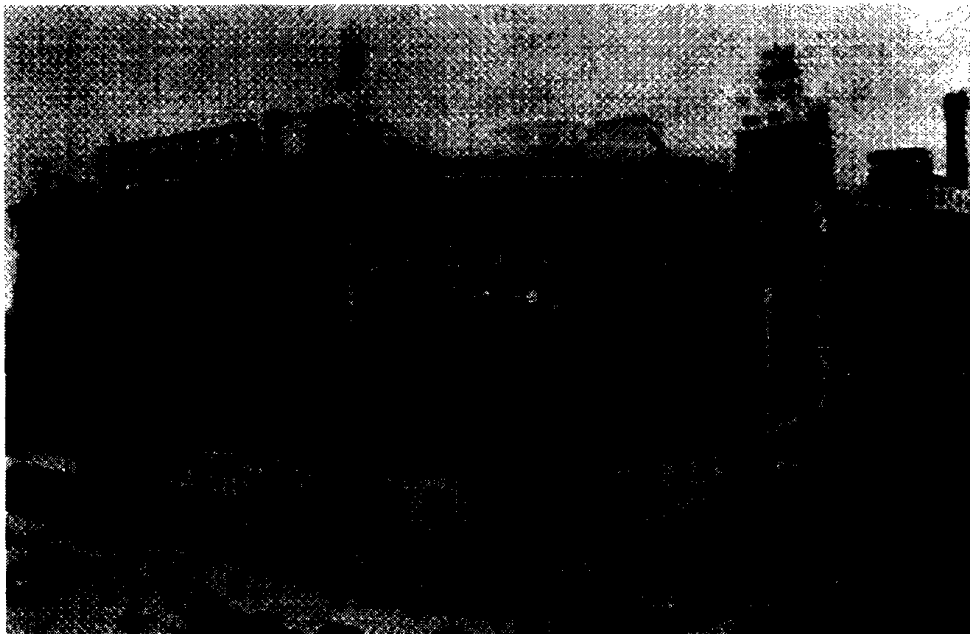
<그림7> 파리ゼット 공연포스터



게다가 小林一三이 행한 철도연선에서 생활문화에 관한 사업으로서 터미널 백화점의 개설이 있다.

阪急에서는 주택지 개발이나 연선의 레저시설개설 등의 노력에 의해 철도연선의 인구도 증가하고 철도이용자나 터미널인 梅田역의 이용자도 증가하고 있었다. 이 상황에서 힌트를 얻어 20년에 고베선 개통후 5층건물의 1층에 잡지, 잡화, 식료품을 판매하는 白木屋, 2층에 직영식당을 개설했다. 그리고 29년에 지상 8층 지하2층, 연상면적 10,000㎡을 넘는 일본에서 최초의 터미널 백화점, 최초의 전철자본에 의한 백화점인 阪急백화점이 탄생했다.(그림8)

<그림8> 阪急백화점



그 외에도 小林이 행한 생활문화에 관한 것으로서, 26년의 리조트형의 양풍호텔인 宝塚호텔의 개설과 동경에서 비즈니스호텔(38년, 동경신교의 제일호텔)·개설이 있었다. 종래의 동경의 호텔 상장이 10엔 정도였던것에 비해 출장시 이용하기 쉽도록, 오사카에서 동경까지 기차의 2등침대차의 요금과 거의 동일한 금액의 2엔50전으로 하는 획기적인 요금의 설정을 하였던 것이다. 도 연선으로의 학교의 유치(29년 관서학원의 서궁시로의 이전등), 37년에 스포츠나 이벤트의 중심으로서 서궁에 구장의 개설, 宝塚극장에서 발전으로서 영화회사의 동보의 창설 등 수많은 것이 있다.

이것들의 小林一三의 사업에 일관해서 보여지는 것은, 사람을 나르는 인프라 구조로서의 철도를 기초로서, 그것을 활용해서 「대중과 직결해서, 대중에게 무엇인가를 계속해서 편의를 주고, 일전을 주는 것만이 영외롭다는 생각」(13)라는 판단을 하고, 그러나 새로운 시대의 조짐이 느껴지는 것을 염가로 대중에 제공하는 것에 지혜를 짜냈다고 하는 것이다.

단, 阪神간 혹은 阪急연선의 생활문화는 小林一三 및 阪急전철만이 형성된 것은 아니다. 경합하는 철도였던, 阪神철도와 절차탁마(切磋琢磨)나 조합원수 140만인과 세계에서 3대의 손으로 꼽을 수 있는 거대한 생협인 현재의 공동기업에 기초를 구축한 사회운동가인 賀川豊彦, 관동대진해(1923년)에 의한 관서로 피난해 온 谷崎潤一郎(곡기윤일랑) 등 많은 문화인들의 활동도 큰 영향이 있었다는 것을 잊어서는 안된다.

이러한 철도를 축으로 하는 사람들의 활동의 결과로서 연선에 사는 사람들은 평일은 전차를 타고 통근통학을 하고, 휴일은 터미널 백화점에서 쇼핑이나 식사를 하거나, 영화나 연극을 보거나 宝塚family-land에서 놀거나, 가극을 본다고 하는 생활문화가 형성되어 있었다. 그리고 그것에 대응해서 주택지, 역전상업시설, 변화가 등의 도시기능이 형성되어 있었다.

곧 小林一三이 자서전에서 「阪急연선은 이상의 주택지로 되었다」고 기술한 모습이 형성되어간 것이다.(14)

그러나 1910년 이래 약 90년간 계속되어온 小林의 사업도 21세기에 들어 점점 변곡점을 맞고 있다. 연선인구의 소자고령화나 인구감소 등을 배경으로서, 여객유치를 목적으로 개설된 宝塚family-land나 阪急서궁 스튜디오의 철퇴가 2003년에 이루어질 것이다. 그 한편으로, 새로운 터미널 입지형 편의점 등 유통업의 사업의 전개 등 대중에 기초를 둔 신규사업으로 대처되고, 곧 티켓의 IC카드화를 입각한 다양한 사업이 구상되고 있다.

## 1919년의 도시계획법

小林一三이 최초의 분양식 교외주택지개발이라는 수법은 순식간에 각 철도연선으로 확대되어 갔다. 사람들의 양호한 환경이 기대할 수 있는 교외에서 생활을 하겠다는 수요가 교외주택지의 공급에 의해서 현재화 되었다.

이 현상에 관해서 도시를 계획하는 입장에서 보면, 도시의 환경악화에 대해서 철도회사나 연선의 개발자 등에 의해서 교외에 주택지를 제공한다고 하는 개발행위이고, 도시문제의 해결을 향해서 도시구조나 도시의 토지이용 등의 개편을 행하기 위한 일정의 이념을 근거로 도시계획으로서 대처된 사업은 아니다.

그러면 도시계획측은 무엇을 해 갔는가.

江戸시대부터의 도시의 형태를 근대화하는 시도는, 예를 들어 동경에서 1872년(명치 5년)년의 대화재를 기해서 사업화된 銀座煉瓦(은좌연와)의 건설 등을 명치초기부터 행해져

왔다. 우선은 근대 국가로서 수도의 체재를 정비하는 대차였다. 그러나 다음으로 각실과 함께 도시가 근대화되게 되면, 이미 기술한 것 처럼, 도시문제가 큰 과제로 되어 왔다.

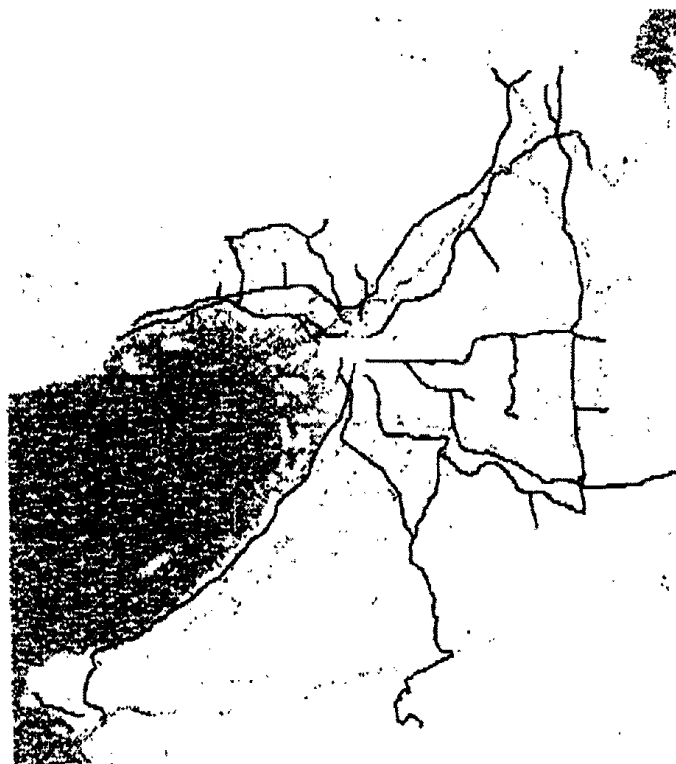
도시전체의 모습을 계획하는 것으로서 일본에서 최초로 제도화된 것이 1888(명치21)년에 고시된 동경시구 개정안 예이다. 시구개정이란 시가지개조에 대한 것이다. 다음해 89년에는 동경시구개정설계라는 도시계획안이 정리 고시되었다. 이 계획에서는 간선도로의 계획이 중시되고 있다. 게다가 이 간선도로계획은 시가지철도(노면전차)의 노선계획을 의식한 것이었다. 당연하지만 당시는 자동차화의 파도는 아직 아득한 저편에 있고, 도시의 중요한 교통수단은 노면전차였다. 최종적으로 계획도로 123노선, 연장 약 175km가 1918(대정7)년까지 거의 완성하지만, 그 대부분에 노면전차가 부설되게 되었다.<sup>15)</sup>

동경뿐만 아니라 오사카시나 京都市에서도 1900년대 초부터 시내의 도로정비는 노면전차의 발달과 밀접하게 연관되어 있었다. 노면전차를 원활히 움직이기 위해서는 도로 확폭이 필요했기 때문이다.

일본 최초의 시가지전차는 1895(명치28)년에 京都市내에서 운행이 개시되었다.

그 후, 京都市에서는 1907(명치40)년에 수리사업, 수도사업, 도로확장 및 궤도 부설사업에서 「京都市 삼대사업」을 계획, 1910(명치43)년에 烏丸通他 6노선의 기공을 하고, 12(명치45)년에 市電車が 주행되게 되었다. 이 이후 순차도로확장과 궤도 부설사업은 진전해 가게 되었다. 그 결과, 소화 30년대에는 노선연장이 74km로 최대가 되고, 일일약 60만명에 이용되게 되었다.

<그림11> 關西 私鐵의 부설상황



오사카시에서는 시내최초의 시가지 전차가 1901(명치 36)년대 영업이 개시되었다. 그 후, 도로확폭이나 교량을 재건하는 것이 행해지고, 시내의 간선도로망의 골격이 완성되었다. 최성기의 1943(소화 18)년에는 노선연장 115km, 일인 143만명을 나르게 되었다. 또한, 오사카시에서는 최초의 지하철 御堂筋線(매전=心齋橋)가 1933(소화 8)년에 개통하는 것과 동시에, 수익자부담방식으로 확폭된 御堂筋線은 다음 해 34년에 개통되었다.

이렇게 해서 전국의 각 도시에서는 시가지 전차망이 형성되고, 동시에 간선도로망이 정비되었기 때문에, 최성기의 1932년(소화 7년)에는 67도시 1479km에 달하였다.

소화 30년대 후반부터 시작한 자동차화 이후, 현재에 이르기 까지 도시의 간선도로는 자동차교통을 위한 도시의 골격을 형성하고, 원활히 보조간선도로나 구획도로로 유도하는 기능이 중심이라는 것처럼 생각되고 있다. 그러나, 여기에서 현재처럼 1900년대 초두에서는 자동차교통에 대응하기 위한 간선도로계획이 행해지고, 사업화되었던 것 때문은 아니다. 실제자동차의 대수자신도 소수였다. 도시의 간선도로망은 시가지전차부설(전차도의 정비)을 위해 계획되고 구축된 것도 많이 있었다(구 도로구조령의 도로의 표준단면). 이러한 시대의 간선도로의 정비에는, 시가지전차부설 이외에도 관동대진재에 있어서 진재부흥사업, 태평양전쟁시의 방공속 개적지정비나 전재부흥사업에 의한 것 등이 있었다.

원래는 시가지전차부설을 위해 계획되고, 정비된 간선도로도 자동차화의 진행과 동시에, 자동차교통과의 혼재가 문제시된 것처럼 되었다. 그 결과 1960년대에서 70년대로 되면 많은 도시에서 시가지전차가 철거되게 되었다.

그런데 1918년에는 동경시구개정조례를 京都市·오사카 등에 준용하는 것으로 되었지만, 도시의 근대화에 따르는 문제의 발생은 현저하였고, 간선도로의 정비나 노면전차의 부설 상하수도의 시설 등의 시가지의 개량만에서는 대응할 수 없게 되었다. 팽창하는 도시전체를 계획의 대상으로 생각해서 도시구조·토지이용계획 등을 입각한 「도시계획」을 행할 필요가 생겨나기 때문이다.

그것에 대응하기 위해 1919년에 일본 최초의 도시계획법 및 시가지 건축물법이 제정되었다.

이 도시계획법의 특징은 도시권을 이미지해서 시역을 초월한 도시계획구역의 설정, 토지구획 정리사업, 용도지역제(주거지역, 상업지역, 공업지역의 3종)의 도입 등이다. 또한 도시계획위원회 등 도시계획에 대처체계에 관해서도 발족해 오고 있다. 이것에 의해 근대적인 도시계획의 체재와 체제가 정비되고, 도로, 하천 등의 기반정비에 관한 계획이 행해지는 것처럼 되었다.

이 도시계획법이 제정된 4년 후의 1923년에 관동대진재가 일어났다. 이 부흥을 목표로 해서 진재부흥도시계획이 책정되고, 동경·요코하마의 도로, 공원 하천운하, 교량, 학교의 불연화, 동윤회(同潤會)에 의한 철근콘크리트造 집합주택의 건설 등 수도권의 도시개조에 성과를 올리게 되었다. 이러한 取組(대처)를 통해서 도시계획기술도 한번에 진전하고, 그 경험은 전국에 확대되어 갔다. 도시계획기술자도 해외의 도시계획기술의 동향에 민감으로 되고, 도시계획의 상위계획으로서 지방계획이 필요있는 것이었던 1924년의 암스테르담 국제도시계획회의의 내용이나, 1933년의 CIAM(현대건축구제회의)에 의해 「아테네헌장」 등도 따라서 일본에 소개되고, 이론적인 영향 등도 미치게 되었다.



<표 6> 도시계획법

년	사	항
1889	동경시구개정설계고시	
1895	교토에서 시가지전차 (교토전기철도)개통	
1901	오사카시, 시가지전차개통	
1902	(영) 하워드 「내일의 전원도시」	
1907	교토시삼대(수리, 수도, 철도확폭 및 궤도부설) 사업	
1909	(영)주거 및 도시계획법	
1910	이케다실정주택지개발	
1918	동경시구개정조례를 교토·오사카에 준용	
1919	도시계획법·시가지건축물법	
1921	궤도법	
1922	내무성에 도시계획국	
1923	관동대진재, 제도부흥계획	
1924	암스테르담 만국도시계획회의	
1928	오사카역전구획정리사업인가	
1933	오사카시, 지하철매전일심?교개통 CIAM 아테네 헌장	
1934	오사카시, 어당근개통	
1946	전재부흥사업	
1968	도시계획법·건축기준법	

### 1930년의 성숙 : 관서(關西) 사철 왕국의 형성

關西 사철의 철도부설현황을 그림-11(芦川氏 작성도)에 나타난다. 이것을 보면, 2001년 7월의 關西 사철 대기업 5사의 총 영업 킬로수는 656.8km이지만, 1930년말 시점으로 606.3km가 형성되어 있다. 1930년말에 현재의 92.3%의 노선이 이미 개통·영업하고 있던 것으로 된다. 阪急, 阪神의 梅田, 남해의 難波 등 주요 터미널도 이미 형성되어 대부분의 승강객이 이용하고 있다. 이 시기부터 대기업 사철의 노선이 크게 연장되지 않는다는 것은, 말하자면 철도를 축으로 한 인구와 산업의 배치를 행정단위가 아닌 광역적으로 파악한 關西의 도시권이, 이 시기에 정해진 것으로 생각된다.

한편 현재의 關西사철이 본격적으로 발달한 것은 소화 초기이고, 주요 터미널도 1927년 小田急이 新宿, 東京 横浜 철도가 澁谷, 28년에 西武가 高田馬場에 설치하고 있다는 상황이며, 다른 사철은 이보다도 아직 시기가 늦어진다. 이처럼 關西에 있어서 사철망의 형성이나 터미널의 정비는 關東과 비교하여 현격하게 빨리 「사철왕국」(17)으로써의 실태가 형성되었다.

사철부설과 함께 교외주택지 개발도 진행되어(그림-12, 각 사철연선의 주요 주택지 개발 : 角野 pp.38), 이 무렵이 되면 철도회사 뿐만 아니라, 연선의 사람들에 의한 토지회사나 토지구획정리사업 등의 활동도 두드러지고, 다양한 주체에 의한 주택지 공급이 행해지게 되었다.

철도 연선에 개발된 주택지에 많은 사람들이 살게 되면, 교외 주택지에 있어서 새로운

생활문화가 개발되게 되었다. 1930년 전후를 중심으로 주된 것을 보면(표-7 : 연표) 나타나듯이, 현재도 계속하여 터미널과 교외주택지를 철도로 연결하는 것으로부터 생겨난 생활문화를 유지하는 것이 많이 탄생하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 7> 1930년의 성숙

년	사	항
1920	阪急신호선개통	
1921	난신호생협설립	
	阪急, 岡本에서 주택지개발	
1923	관동대진재	
1924	宝塚대극장준공	
	阪神갑자원구장개설	
1926	宝塚호텔개업	
1928	阪神, 갑자원에서 주택지개발	
1929	關西학원, 서공시에 이전	
	梅田에 판급백화점개업	
	육장	
1930	갑자원호텔개업	
1933	「패tus」 창간	
	谷箕潤一郎(곡기윤일랑)	

이미 서술한 터미널백화점의 제 1호도 1929년에 阪急 梅田역에 개설된 阪急 백화점이다. 철도의 노선연장은 이미 각 사철과도 이미 둘러싸여 있던 것이고, 계속해서 다른 사철에 있어서도 터미널백화점이 개설되고 있다. 도시와 교외주택지를 연결하는 철도 터미널의 이용자가 증가함에 따라, 이러한 사람들에게 대한 物販·식욕 등 다양한 욕구에 대응한 서비스 제공 등을 행하는 사업이 역전이나 그 주변부에도 증가하여 역전지구에 있어서 변화가가 형성되고 있다.

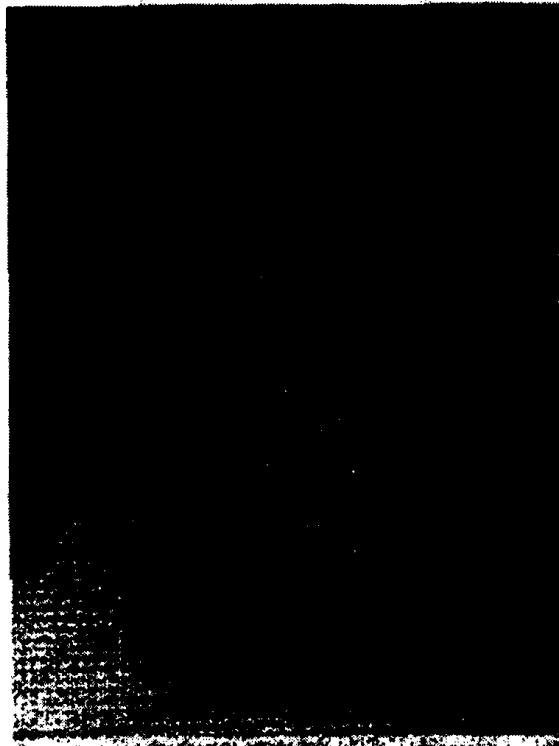
철도 연선에 있어서 생활문화를 바라보는 기획전시회로써 阪神 淡路 대진재 후의 2년 후에 즈음하여 1997년에 阪神 간 복수의 미술관·박물관으로 개최된 공공 기획전 「阪神 간 모더니즘 - 六甲山麓로 꽃 핀 문화, 명치말기·소화 15년의 궤적」이 있다. 阪神간은 사철 철도망을 축으로 하여 오사카시와 고베시로 하는 대도시에 끼인 교외주택지로써 새로운 생활문화가 화려하게 전개된 전형적인 무대였다.

이 기획전의 도감이 「阪神간 모더니즘」(「阪神간 모더니즘」전 실행위원회 : 「阪神간 모더니즘」, 淡文社, 1997년 10월)으로써 시판되고 있다. 여기에서 채택된 주요 항목으로써, 스페인 스타일 등 독특한 양식의 건축, 호텔 문화, 패션, 음악, 출판, 谷崎潤一郎 등의 문학, 학교와 교육, 미술, 사진, 宝塚가극, 무도장, 영화, 甲子園 등 스포츠, 오락이나 위락시설, 리조트 지로써의 阪神 간 등이 있다. 이렇게 다양한 분야에 있어서 생활문화가 사철노선망형성의 시기를 중심으로 전개되는 것이고, 이렇게 많은 것이 현재의 우리들의 일상생활에 큰 영향을 미치고 있는 것이다. 이 圖錄의 권두에는 小松左京의 「阪神간을 쌓은 교통인프라의 발전」이라는 논문이 게재되고 阪神간의 연선에는 근대적인 생활문화, 주문화를 중심으로 한 독특한 문화권이 형성되어, 세계를 상대로 해 왔다. 상당히 매우 선명하지만, 근대적인

문화가 길러지고 있다]라고 언급되고 있다.18)

예를 들면 당시 阪神간에 거주를 하고 있던 谷崎潤一郎의 [細雪]은 大阪시내에 實家와 阪神간의 고급주택지와 왕래나, 神戸시내의 점포를 방문하거나, 음악회등의 이벤트에 나갈 것 같은 부호들의 자매들의 일상생활이 그려지는 장편 소설이다. 또 당시 精道村이라 말해지는 芦屋시에는, 여성이 술에 취하는 테마로 하여 점점 종합잡지가 되어가는 부인잡지[패션](그림13)이 1933년 12월에 창간되어 태평양전쟁개전경까지 柴山勝(필명 火華子)에 의해 편집발행되고있다.

<그림13> 잡지 「패션」



주로 阪神간을 중심으로 여성독자에, 기사나 요판인쇄, 독자의 모임으로서의 살롱의 개최 등을 통하여, 새로운 복식정보와 함께 근대적인 생활문화에 관한 정보의 제공을 차례차례 행하고 있다. [패션]을 보면 광고의 많은 업종에 미용원·미용실과 사진관이 있다. 게다가 역전에 점포를 마련하고 있는 것이 많다. 맑은 날에 술에 취하여, 사진관에 기념사진을 촬영하는 것이 생활이 되어 있었을 것이다.

바로 小松이 말하고 있는 것처럼 철도 연선과 축으로 한 주택지를 중심으로 한 생활 문화가 길러진 것이다. 이러한 사람들이 도심의 터미널에 나가는 것에 의하여 변화가동도, 이용자의 요구(needs)에 부합하여 전환을 진행하는 것에 의해, 근대적인 변화가로서 전환하고 있었다.

阪神간을 전형으로 한 도시와 철도와 교외 주택지의 관계는, 다른 철도의 연선에서도 거의 같았다. 단지 연선에 있어서 교외주택지 개발의 시기나 규모 등의 경과나, 노선설정이나 이벤트, 상업과 같은 관련사업의 대처 등 각 철도회사의 경영전략이 다르고, 또한 연선의 역사성이나 풍토에 의해 각 철도 연선 지역에 독자의 지역 이미지가 형성되게 되었다.19)

철도연선의 지역 이미지는, 거기에 사는 사람들의 거주지 선호에도 영향을 미치고 있다. 關西의 주택정보지의 대부분이 大阪시를 중심으로 하여 철도 연선별로 잡지의 지면 구성을 사용하고 있는 것도, 사람들이 주택을 찾는 경우에 우선 철도 연선에서부터 결정해 가는 것이 배경이 되고 있기 때문이다.

## 제2차세계대전부터 고도경제성장기의 도시와 철도

1930년을 정점으로 關西의 사철망정비는 진행되고, 동시에 근대적인 생활문화도 육성되고 있었다. 그러나, 시대의 장면전환은 급속히 진행되었다. 1932년에는 5.15사건, 36년에는 2.26사건 그리고 38년에 국가총동원법 공포, 41년 태평양전쟁 발발한 것과 같이 한번에 전쟁의 길을 진행하게 되었다.

전사자 200만명, 공습 등에 의한 사망자 100만명, 공습을 받은 도시 215개라고 하고 사람들의 생명은 물론이고 생활이나 문화, 도시에 있어서도 큰 상흔을 남기고, 1945년에 제2차 세계대전은 종결되었다.

철도의 전쟁중·종전직후를 보면, 우선 직접·간접적으로 전재에 의하여 철도에 대하여 큰 피해를 입은 것에 대해서 부흥 사업이 행해졌다.

또 사철에 있어서의 전중은 전재외에도, 지금까지 철도 사업 가운데에서 한개 부문을 형성하고 있는 전동·전력 공급 사업이, 1941(소화 16)년의 배전 통제령에 의하여 철도회사로부터 분리되고 전국에서 9사가 있는 배전 회사(현재의 9개 전력회사)에 통합된 것이나, 전시하의 수송력 증강을 위해 철도회사의 합병이 진행되는 등 철도회사의 경영상 큰 성과였다. 關西사철에서 주요한 합병은 남해와 阪和철도, 關西 급행과 大鐵, 阪急과 京阪이었다.

도시 계획에 있어서 전쟁을 수행하기 위해 다양한 계획이 행해졌지만, 대도시에는 전쟁 말기에는 공습의 피해를 작게 하는 목적으로 방공 공지나 방공 공지대의 계획이 도시의 구조에 큰 영향을 주었다. 이것은 기성시가지에 있어 연소방지를 위한 공지나 광폭원의 공지대를 철도시설조절이나 간선도로연도에 만들어 내기 위하여 건물 소개를 실시하는 것이었다. 이러한 강인한 수법으로 도시내에 공지대가 탄생하였다. 비(非)전재도시(실체는 공습 등도 받았지만)인 京都市의 도심부 외곽을 형성하고 있는 간선도로인 堀川通, 御池通, 五條通 등도 소개 적지에 의하여 산출된 것이다.

게다가 전재 부흥 사업을 추진하기 위하여 46년에 특별 도시계획법이 공포되고, 재해 도시의 기성시가지에서는 토지구획정리사업이 진행되고 있었다. 도시의 부흥을 위해서는 토지의 정서(整序)가 중요하게 인식되어, 그 사업수법으로써 토지구획정리 사업이 추진되었다. 이를 위해 재해를 입은 지방도시의 역전에서는 어디에도 같은 도시구조로 되었다. 이에 대해서 石田은 「역전에 같은 네모진 역전 광장이 있으며, 그로부터 철도에 대하여 직각으로 넓은 폭원의 주요 간선도로가 곧게 뻗어 정비되며, 역으로부터 일정 거리폭이 되더라도, 이것과 직교하고 이제 1개의 주요간선도로가 있으며, 이 2개의 광폭원 도로를 축으로, 다음은 일정한 기준으로 바둑판에 가구를 할당한 획일적 패턴이 많은 것은 부정」할 수 없고 「전재 부흥 도시에서는 지방성을 잃어버렸다」라고 하는 비판도 있지만 「전후의 혼란기 중 서둘러 계획안을 만들지 않을 수 없다는 것을 생각한다면, 어느 정도 어쩔 수 없다」라고 진술하고 있다.<sup>20)</sup> 질을 문제 삼기 이전에 양의 공급을 하지 않을 수 밖에 없었던 시대였다.

부흥 사업이 서서히 궤도를 타니까 경제활동도 활발하게 되어, 도시에서의 고용이 다시 증가하고 인구가 도시에 집중되었다.

1950년대 후반부터는 고도경제성장기의 조짐이 시작되고, 1960(소화 35)년의 「소득 배증 계획」에 의하여 본격화하였다. 경제성장의 목표를 70년대에 GNP를 2배로 하는 것으로 하고, 그 실현을 위하여 국토계획으로써 태평양벨트 지대로 임해 콤비나트의 입지와, 이를 고속으로 연결하는 국토축으로써 고속도로와 신간선을 건설한다고 하는 방향이 제시되었다. 이 방향에 근거하여 62년에는 국토종합 개발법에 근거한 전국 종합개발계획이 책정되게 되었다. 이 계획으로는 지역격차 시정을 위한 거점개발방식이 제시되어 신산업도시나 공업정비특별지구의 정비를 행하는 것으로 되고, 같은 해 신산업도시건설촉진법, 공업정비특별지역정비촉진법이 제정되면, 전국 각 도시로 지정에 대한 맹렬한 진정(陳情)이 전개되었다. 국토의 균형있는 발전이 바람직한 것인가, 또는 어느 정도 지역의 개성을 중시하는가에 대해서, 국토계획이나 도시계획은 명확한 의미를 가질 필요가 있지만, 이것은 국토의 균형을 선택한 것이 있다.

고도경제성장기에서는 농림수산업을 주된 산업이라고 하는 지역이나 채탄(석탄을 채굴함)지역 등에서 대도시권으로의 인구이동은 두드러지고, <표-8>은 1955년에서 65년의 10년간의 국세조사의 인구수이지만, 전국의 인구증가는 약 720만인, 3대도시권합계의 증가수는 약 810만인이고, 전국의 증가를 대도시부의 증가가 상회하고 있다. 이러한 자료에서도 지방부의 과소(過疎)화와 도시부의 과밀화가 진행된 것을 이해할 수 있다.

동경대도시권의 인구는 1955년에서 65년에 약 1.37배, 오사카 대도시권에서도 240만, 1.27배의 증가로 되고, 대도시권에 급격하게 인구가 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 도시 특히 대도시권에서는 생산기반과 고용기회와 소비기회, 기타 몇 번 우연히 만났는지를 알 수 없는 기대 등 사람들을 흡인하는 힘이 크게 되어있었다. 동시에 지금은 단괴(團塊) 세대로 불리는 전후직후에 생긴 베이비 붐 세대가 대학으로 가게 되면, 인기가 있는 대도시권의 대학은 정원을 넘어서 대응하도록 되고, 점점 대도시권의 인구증가가 진행되게 되었다.

<표 8> 고도경제성장과 인구의 도시집중

	1955년 대전국 점유율		1965년 대전국 점유율		증가비
동경권	13,051	15.5%	17,864	19.6%	1.37
나고야권	6,399	7.6%	7,330	8.0%	1.15
오사카권	9,001	10.7%	11,406	12.5%	1.27
3대도시권계	28,451	33.8%	36,600	40.1%	1.29
전국	84,115	100.0%	91,302	100.0%	1.09

(데이터는 각년도국세조사. 東京圈은 東京都, 神奈川縣, 埼玉縣, 千葉縣, 大阪圈은 大阪府, 兵庫縣, 京都府, 各古屋圈은 愛知縣, 三重縣, 岐阜縣)

고도경제성장기에는 각 철도는 전쟁 중의 합병 등의 체제도 해소되고, 거의 현재의 형태로 되었다. 이 시기의 각 철도의 최대의 과제는, 증가하는 인구의 결과로서 생긴 대량의 이용자, 특히 통근통학시의 러쉬에 대응할 수 있는 수송력의 증강이었다. 일부는 새로운 노선의 연장 등도 있었지만, 그것은 천리(千里) 뉴타운이나 泉北 뉴타운과 같이 주도하게 계획된 대규모개발에 대응한 것에 한정되고 있다. 그것보다도 기존의 노선을 활용하고, 보

다 많은 사람들을 실어나르는 것과 혼잡률의 저감을 도모하기 위해 일정표의 연구, 연결수의 증가, 플랫폼의 연장 등 수송력 증강을 행하는 것이 중시된다.

지방부에서 대도시부에 대량으로 유입한 인구를 수용하는 것이 필요로 되지만, 도시내의 주택적지는 이미 택지화되고, 도시근교의 철도역 앞도 대개는 전전(戰前)의 교외주택지개발에 의해 택지화가 진행되어 왔기 때문에, 역에서 보다 떨어진 주택지개발이나, 도시내나 주변부에 남은 농지 등에 대한 주택지개발이 소위 무질서하게 행해지게 되었다. 스프롤(sprawl)과 미니개발의 진행이다. 이러한 도시로의 인구집중에 의한 과밀에서 생긴 도시문제가 대도시부에서는 큰 과제로 되어 있었다.

角野에 의하면 「전쟁 전(戰前) 개발된 교외주택지의 대부분은」환경이 악화된 도시에서 벗어나고, 「아름다운 자연이나 공기를 기초로 살아간다는 명쾌한 요구(needs)」를 가진 중상류계층을 위한 「넓이, 품질 모두」에 충분한 것을 제공하는 것이었지만, 전쟁 후에는 「계획적으로 개발된 대규모 신도시를 제외하고」 반드시 양호한 질의 것으로는 되지 않았다고 지적되고 있다. 이것은 전쟁 후에 도시 전입하여 주택을 요구하는 많은 사람들이 「본래라면 이미 작은 도시에 가까운 곳에 살고 싶다.」고 하지만 「주로 경제적 사정과 타협 가운데서, 생활이 선택되는 경향」이 강한 것에 의한다.

교외주택지가 철도연선부터 떨어져 정비된다고 말하는 배경에는, 도로정비의 진보가 있다.

일본의 도로정비의 본격적인 시작은 1954년에 사업비 2,600억 엔을 계상한 제1차 도로정비 5개년계획과, 건설성(현, 국토교통성)이 금후의 도로정책의 모습을 자문과 명신고속도로 건설이 세계은행 차관으로 행해지기 위한 검토를 행하는 목적으로 미국에서 56년에 워트킨스 조사단을 초빙하는 것으로 시작한다. 이 조사단은 일본의 도로투자의 확대나 고속도로의 조기착공 등을 보고하고, 58년에는 고속도로건설을 포함시킨 제2차 도로정비 5개년계획이 책정됐다.

도로정비가 진행됨과 동시에 자동차산업도 번성하게 되었다. 자동차 교통의 증가는, 교통수단의 변화뿐만 아니라 많은 사람들의 생활스타일을 변모시키고, 도시구조에도 영향을 미친다. 드디어 본격적인 자동차화시대의 막이 열리게 되었다.

## 자동차화와 철도·교외화로 중심시가지 공동화

자동차가 판매된 초기의 경향은 택시 등 영업용이나 업무용 등에서 취득된 것이 많고, 개인소유인 것은 극히 적었다. 그러나 고도경제성장기에 들어서면서 자동차 메이카는 개인소유가 가능한 가격설정을 염두에 둔 자동차의 제품개발을 적극적으로 행하였다. 그 결과 자동차는 마이카라는 형태에서 폭발적으로 증가하게 되었다. 자동차보유대수는 1967년에 1000만대를 초월하고, 더욱더 그 4년 후의 71년에는 그 부분의 2000만대를 초월하고, 4세대에 1대라는 수준까지 자동차는 보급되었다.

자동차보급의 증가는, 주택지가 종래의 철도역 도보권에서 점점 떨어져 개발되고 있었던 것과 연동하고 있다. 이것은 일본만의 것은 아니다. 자동차형 교외주택지의 모델을 제시한 것이 미국이다. 柏岡富英은 1950년대에 있어서 미국의 이상의 생활이 텔레비에서 날마다 통하는 「아빠는 무엇이든 알고 있다.」 「I·Love·루시」 등의 인기 프로그램의 무대로 된 잔디가 있는 교외주택+마이카+텔레비전+핵가족의 라이프스타일이 국민적인 생활목표로 된 것을 지적하고 있다. 고도경제성장기에는 이러한 미국의 교외생활을 무대로 한 텔레

비·드라마는 일본에서도 방영되어 인기를 독차지하였다. 여기에서 묘사된 생활스타일을 모델로 해서, 그것에 조금이라도 근접하기 위해 일본에서도 교외주택지의 부지가 아무리 협소하더라도, 마이카와 텔레비전과 핵가족의 생활을 영위하기 위해 열심히 노력을 행하는 사람들이 대량으로 나타났다. 小林一三이 1910년대에 제안한 철도 연선형 교외주택지에 있어서 생활스타일과 달랐다. 마이카형 교외주택에 있어서 생활스타일의 출현이다. 그리고 사람들의 수요를 만족하기 위한 차고가 있는 교외주택지가 공급되고 있다. 이러한 주택의 매매가격은 근로세대의 수입으로서 구입가능할 필요가 있었다. 그래서 경제적 사정과 미국의 텔레비전 프로그램에서 묘사된 주택상의 타협으로서, 기성시가지에서는 택지면적을 작게 해서 가격을 억제하고, 또한 도시주변지역에서는 지가가 싼 도시권의 외연부에 진출하는 경우에 의해서는 스프롤(sprawl)을 일으켜 가면서 주차장이 있는 소규모 마이카 형 교외주택지는 확대되어 오고 있다.

1964년 10월에는 일본 최초의 올림픽대회인 동경올림픽이 개최되었다. 그것을 목표로, 동일한 달에 동해도 신간선이 개통되었다. 다음 해 65년에는 일본 최초의 도시간고속도로인 明新고속도로도 전선개통하는 것으로 되었다. 관서에서는 같은 65년에 阪神고속도로1호선(매전=道頓堀)가 완성되었다. 차츰차츰 고규격 간선도로의 정비가 진보되어갔다.

게다가 관서에서는 1970년에 개최된 오사카 만국박람회에 방문하는 사람들을 원활히 수송하기 위해 많은 철도·도로의 정비가 행해졌다. 만국 박람회의 당초 관객수는 3000만명으로 예상되었지만, 개최직전에는 5000만명으로 수정되고, 최종적으로는 6400만명을 돌파한다는 공전의 이벤트였다.

만국박람회의 수송의 기본은 철도에 엮고, 오사카의 철도에서는 지하철 堺筋線の 延伸과 阪急전철의 교류, 북오사카 급행의 건설을 시작해서 만국박람회의 개업까지에 많은 철도정비가 이 기회에 행해지는 것으로 되었지만, 도로에 관해서도 만국박람회에 관련해서 많은 정비가 행해지는 것으로 되었다.

만국박람회에서 교통망의 정비가 추진되는 한편, 도시내에서는 자동차화의 진행에 의해서 간선도로에 부설되고있는 市電車과 자동차의 혼재가 문제로 되었다. 또한 市電車이용자도 차츰차츰 한계점으로부터 감소경향으로 되어 가고, 오사카시에서는 공공교통으로서 지하철정비를 추진하는 한편으로 市電車の 철거를 추진하는 방침에 근거하여 1969년 오사카시에서는 市電車은 전폐된 것으로 되었다. 神戸市の 市電車도 71년에는 전폐되었다. 京都市の 경우도 기본적으로 이것들의 도시와 동일한, 70년에서 순차폐지가 행해져 78년에는 전폐되었다. 그 과정에서 시민 등에서 시전철거에 대한 반대의 소리나 타 부현에서의 자동차에 의한 관광교통 때문에 발생하는 교통혼잡에 대한 반발은 크게 73년에 「마이카 관광거부선언」이 발표되었다. 현재에서 보면 京都市가 「거부선언」을 행하는 것 등 지극히 예민한 인상이다. 그러나 실제로는 문자를 통한 「선언」이 있고 「관광에 편리한 공공교통기관의 정비」 등 선언에 근거하여 시책의 구체화도 불충분하고, 유감이지만 그 효과는 미진하였다.

이렇게 해서 1900년대 초두에서 도시의 간선도로정비를 추진해 온 시가지 전차가 많지만, 70년 전후에 도로를 자동차교통에 넘기고 철거되는 것으로 되었다. 그러나, 市電車에 변하는 공공교통기관으로 되는 것의 지하철이나 모노레일 신교통시스템 등의 정비는 생각대로 진행되지 않고, 버스는 증가하는 한편 자동차교통의 혼잡에 연루되어 정시성이나 정속성의 확보는 곤란한 것으로 되고, 공공교통의 서비스 수준은 市電車 철거에 의해서 저하된 것으로 생각된다.

도시내에서는 市電車철거가 추진되었던 이 시기에서도 각 철도는 연선에 있어서 인구증

가와 이용자 증가의 대응에 따라오고 있다. 특히 오사카 도심에서는 이용자의 증가가 현저히 近鐵의 上本町역, 阪急의 梅田역등이 수송력증강을 목적으로서 대조 되었다. 동시에 개조의 시기에 역의 아래에 상업시설을 도입하는 등 역공간의 복합적인 정비가 추진되었다.

대도시권으로의 인구·산업의 집중은 토지이용상의 혼란과 자동차화의 진행은 환경문제나 교통문제를 일으키고, 1919년의 도시계획법에서는 대응이 곤란했기 때문에, 68년에 전면적인 개정이 행해졌다. 신도시계획법의 특징은, 도시계획 결정권한은 지사 및 시정촌으로의 이양, 계획결정에 이르기 까지 종람 등 참가수속의 도입, 시가화구역과 시가화조정구역의 창설, 용도지역의 세분화와 용적율제한, 개발허가제도의 창설 등이다. 동시에 건축기준법개정이나 도시재개발법의 제정 등도 행해진 새로운 도시계획에 대응하는 체제가 구축되었다.

이 도시계획법의 배경에 어떤 기본적인 생각으로서, 과밀대책으로서 토지이용에 혼란을 정서하기 위해 도시내의 토지에 대해서 구역구분이나 용도지역에 의한 기능분담·기능순화를 토지이용계획으로서 행하고, 기능분담한 지역에 대해서 도로나 철도 등 고속교통망으로 뺏어지는 것에서 도시의 잠재력을 담보한다는 것 때문이었다. 또한 이러한 개념으로부터 집중이 지나쳤다고 생각되는 도시기능의 재배치를 행하기 위한 도심기능의 일부를 도심외연부등에 이전하는 부도심구상등도 추진되었다.

게다가 철도역전지구에서는 밀어닥친 자동차교통을 처리하기 위한 도로나 주차장 부족과 밀집한 저층 노후 건축물의 철거를 목적으로서 시가지재개발사업이 추진되는 것으로 되었다. 시가지재개발사업의 목적은 기성시가지의 재편에 있고, 도시내에서 적지가 있으면 어디에서나 행해질 수 있다는 것이지만, 시가지재개발사업은 「역전시리즈」로 말해지는 것처럼 대부분이 역앞에서 실시되고 있다. 이것은 도로의 정체대책으로서 철도 건널목을 제어하기 위한 철도고가사업등과 연동해서 재개발등이 행해지는 것이 많은 일이 한 원인일 것이다. 게다가 역앞에서는 도시계획도로 뿐만 아니라 교통광장도 정비할 필요가 있고, 광장도 포함한 도로로서의 사업비가 많게 되는 일 때문에 도로특별회계의 보조가 많이 기대할 수 있는 일도 역앞시리즈로 된 요인으로 생각된다 이렇게 해서 만들어진 많은 역전 지구시가지재개발사업은 계획·설계시점에서는 궁리는 되어 왔지만 결과적으로는 닦은 분위기로 되는 것이 많다.

시가지로의 인구나 산업의 집중을 분산시키기 위한 토지구획정리사업이나 시가지재개발사업, 간선도로나 자동차용 우회로의 정비가 추진되었다. 인프라가 정비되는 것에 의해서 종래 도심에 있던 대규모사업소나 병원, 학교, 시설 등의 교외이전을 추진하는 것으로 되었다. 동시에 길가에 넓은 주차장을 완비한 교외형 쇼핑 센타가 건설되고, 각지에서 상업핵의 입지이동을 야기하고, 기성시가지에 있는 전통적 상점가를 쇠퇴시키는 큰 요인이 되는 사태가 발생하였다. 게다가 교외주택지도 자동차이용을 전제로서 역앞에서 가까운 개발이 추진되었다.

도시내의 변화가 중심에 있던 중심시가지의 세력이 차츰 낮아지고, 더욱 공동화되어 가는 일이 많게 되고, 그것이 새로운 도시문제로서 인식되게 되었다.

도시화의 물결은 도로정비와 동시에 개발 잠재력이 있는 도시의 외연부를 확대해 갔다.

### 매력 있는 도시와 제3의 장소

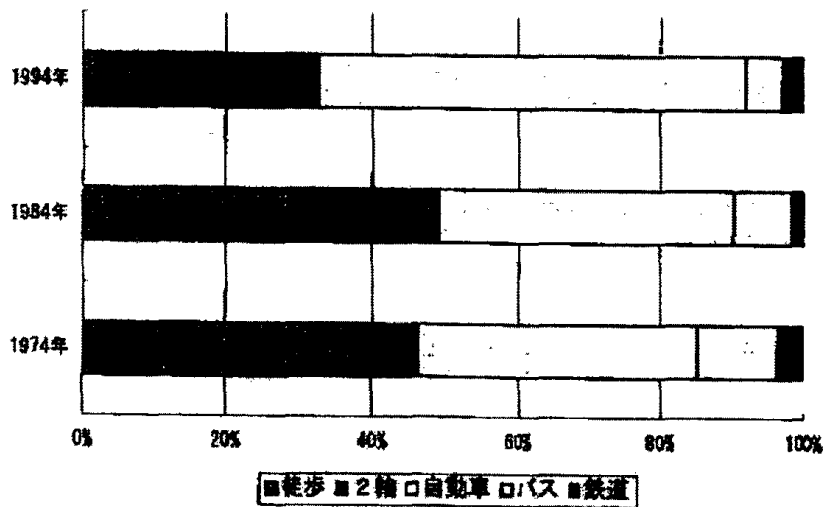
중심시가지의 쇠퇴는 자동차화의 진행에 의한 상업시설의 교외화와 소비자의 생활스타



일의 변화에 큰 요인이지만 마이카+교외형 생활스타일 지향에 의한 기성시가지에서의 전출에 의한 본고장 사람들이 감소에 의한 소비자의 절대수의 감소도 큰 영향이다.

설상가상으로 市役所·현청 등의 대규모 행정시설의 교외전출, 공립병원 등 대병원의 규모 확대나 설비변신을 목적으로 이전, 공장 등 제한법 등 규제에 의해 규모 확대를 하는 대학등 교육시설의 전출 등, 도시에서 보면 대규모 집객시설의 교외화에 의해 타격을 받았다. 그 결과가 중심시가지의 공동화이고, 공공교통의 쇠퇴이다.

<그림15> 카나자와 도시 퍼슨-트립조사: 교통수단이용의 변천



<카나자와 도시권 퍼슨트립 조사>

구분	1974년	1984년	1994년
도보	37.2	28.8	20.1
2륜	9.2	20.4	12.6
자동차	38.7	40.9	59.2
버스	11.2	8.1	5.1
철도	3.7	1.8	3.0
계	100.0	100.0	100.0

예를 들면 <그림-15>는 비교적 밀집한 도시구조를 형성하고 있다고 생각되는 카나자와 도시권에서 퍼슨-트립 조사의 결과이다. 퍼슨-트립 조사는 사람들이 어떠한 목적으로 이동하는 것에 트립이라는 단위로 분석하는 교통실태조사이다. 이 30년간에서 사람들이 교통하는 것에 이용한 교통수단의 변화를 보면 도보가 크게 감소하고, 철도나 버스도 감소하고 있다. 압도적으로 증가한 것은 자동차이다. 도보에서 자동차로 교통수단이 변하고 있다. 확실히 가까운 곳의 술을 파는 집에 맥주를 사러 갈 때에 걸어서 나가는 사람이, 편의점에 자동차로 가는 경우도 증가한다고 생각되지만 도시의 구조가 도보권으로 완결된 일상생활이 교외로 확대되는 것에 의해 자동차를 이용하지 않으면 달성하지 못하는 것처럼 되는 것도 원인이다.

도시내의 시설확충이 용적률이나 공장등 제한법 등의 규제에 충족하지 않는 것이나 기

성시가지의 매각이익에 의해 확대 토지를 확보하려는 것을 목적으로 많은 시설이 도시에  
서 유출되었다. 그 때문에 종래는 도보와 공공교통으로 충족해 온 것이 교외로의 자동차이  
용이 증가하는 것이다. 오사카시에서는 1977년부터 81년까지 사이에 대학이 1교 시내에서  
이전하고 있다. 그 결과 학생·원생, 교직원을 포함하여 약 8,000인이 감소하고 있다. 이들  
사람들이 연간 200일 대학으로 통학하는 것으로 연간 180만인의 집객력이다(표-9). 이 숫  
자는 2000년도의 테마파크 전국 5위의 倉敷치보리공원(182만인)에 필적하는 숫자이다. 그  
적지에 주택이나 공원이 가능한 것에 의해 도시경영으로서는 좋은 것일지도 모르지만, 다  
양한 사람들이 대학과 그 주변이 갖고 있던 번성함과 비교될 수 없다.

<표-9> 대학이전의 임팩트(오사카시)

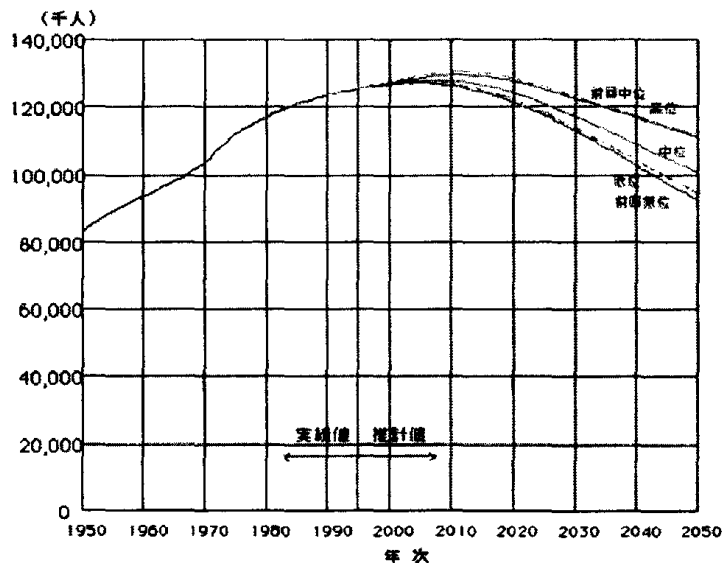
	대학수	학생·원생수	교직원수	계
1977년	9	38,323	6,924	45,247
1981년	8	31,195	5,811	37,006
차	1	7,128	1,113	8,242

(오사카시 통계서)

현재 많은 도시에서는 park and ride나 community bus의 도입 등 TDM(교통수요메니  
지먼트)시책, 중심시가활성화책 등을 시책 패키지로서 공공교통을 축으로 하는 마을조성이  
적극적으로 추진되고 있다. 도로 등의 시설정비와는 다르다. 이와같은 기존시설의 이용을  
공리하는 시책도 포함하여 도시구조재편으로 도전이 기대된다.

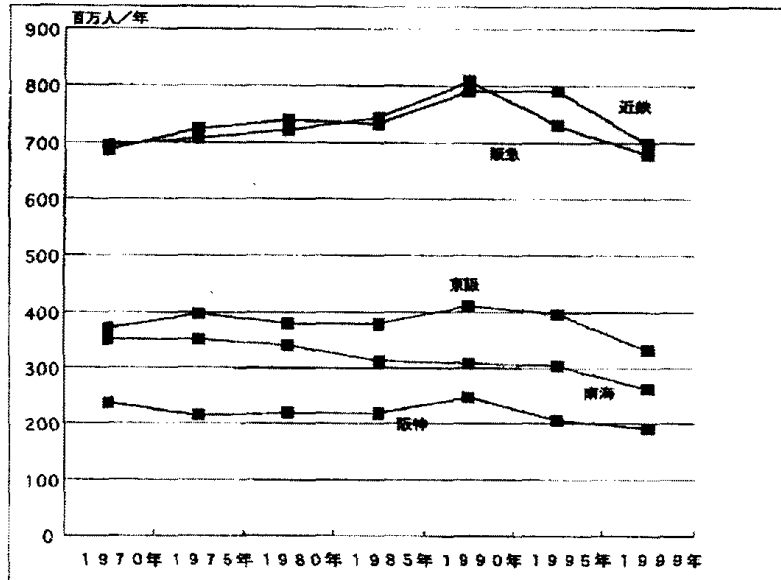
중심시가지의 공동화를 포함하여 확대하고 있는 도시이지만 더욱이 소자고령화, 인구감  
소사회를 받게 되는 것으로 되었다. 국립사회보장·인구문제연구소에 의하면 일본의 총 인  
구는 2006년의 약 1억28백만인이 피크로 그 이후 감소를 유지하여 2050년에는 약 1억인으  
로 된다. 또 65세 이상으로 정의되고 있는 노년인구는 증가를 계속하여 2030년에는 총인구  
의 약 30%로 된다고 추계되고 있다(그림-16, 사회보장·인구문제연구소 HP).

<그림16> 인구의 장래예측



고령화사회와 총인구의 감소가 산업이나 경제활동, 도시에 큰 영향을 미치는 것이 상정 가능하다. 예를 들면 철도이용자의 추이를 보면(그림-17), 관서의 사철에서는 약 1990년에 이동자의 피크이고, 이미 감소과정에 들어서는 것을 알았다.

<그림17> 關西 私鐵의 이용자수의 추이



이것은 총인구의 감소라고 하여도 외출율이 높고, 교통수단 이용도 많이 활발하게 활동하는 생산연령인구(15세에서 64세)수가 감소하였기 때문이다. 이와같은 상황은 금후 더욱 급격하게 진행하므로 철도이용자는 인구의 감소에 의해서도 크게 감소하는 것이 추측된다. 한편 藤井聰에 의하면 자동차교통은 고령화사회로 되어도 증가한다고 생각된다. 이것은 고령자의 자동차 의존경향이나 면허보유율이 증가하는 것으로 상정되는 것이다. 인구가 감소하여 고령화사회가 진행되면 더욱 철도이용자가 감소하는 것이라고 생각된다.

예상한대로 중심시가지는 공동화하여 교외화가 진행되고 철도나 공공교통이 쇠퇴하는 것처럼 도시를 우리들은 바라는 것일까? 혹은 의도적으로 계획하여 구축해가는 것일까? 그러나 이것이 현상이고, 가까운 미래의 도시의 모습으로 될 것으로 되고 있다. 이것에 대하여 우리들은 무엇을 바라고, 어떠한 도시상을 실현하는 것이 가능한지를 진정으로 생각할 필요가 있다. 이를 위해 필요한 시점을 다음에 제시하고 싶다.

#### ○도시로의 집적의 촉진

현재 활발하게 의논되고 있는 「도시재생」의 시점도 있다. 산업혁명에 의한 도시로의 사람·물건·자본의 집적에 의한 도시의 환경악화에 대응하기 위한 기능분산이 진행되었다. 그러나 자동차화를 전제로 하는 주택이나 대학, 대규모사업소의 교외입지는 앞에서 본 것처럼 중심시가지의 공동화와 공공교통의 쇠퇴를 가져오는 것으로 되었다. 이것을 재생하기 위해서는 그 반대로 행하는 것이 필요하게 된다.

그 조건은 정비되어 가고 있다.

예를 들면 제조업에서도 IT기술도입에 의해 소음·진동 등의 경감이 가능하게 되는 것도 있다. 어떤 것에 의해서도 중요한 것은 도시에 사람이 집적하는 것에 의해 전문기술을

가진 사람들이 공동으로 하여 일을 하는 것에 의해 높은 질의 것을 산출하는 것이 가능하게 된다. 뉴욕의 실리콘·아레나 샌프란시스코의 멀티미디어·가우치 등 해외의 사례 등도 참고하면서 도시에서의 고용을 증가시키는 것이 필요하게 된다. 이를 위하여 도심부에서 새로운 시설을 정비하는 것에 의해서도 도시의 개성을 중시하여 기존의 도시의 시설·분위기를 남겨두는 방책도 생각되는 것이 필요한 것이라고 하겠다.

#### ○도시구조의 콤팩트화

산업에서 공동작업도 현실에 사람과 사람이 직접 얼굴을 만나서 성립하는 것이다. 그 때문에 다양한 사람들이 모이는 공간, 목적 없이 걷는 것이 가능한 변화가 등 도보로 활동이 달성가능한 도시구조로 재편성하는 것이 필요하다. 그를 위해 상업, 업무, 교육기관, 서비스시설, 의료시설 등의 시설배치를 조달로 고려하여 도심부의 밀도를 높이는 것이 필요하게 된다.

동시에 콤팩트한 도시구조는 자동차 이용이나 그 총주행거리가 감소하는 것이 생각되므로 배기가스에 포함되는 CO2의 배출량의 삭감에 기여하는 것이 된다. 사회적으로 큰 과제인 지구온난화 문제에 대해서도 중요한 대처라고 말할 수 있다.

도시구조의 콤팩트화의 이유로는 공공교통망의 정비, 충실을 중시하는 것과 함께, 저밀도한 교외에서 그 기능을 발휘하는 것이 가능한 자동차이용의 억제책으로서 자동차의 유입규제 등 TDM시책을 동시에 실시하는 것이 바람직하다. 그리고 자동차교통을 처리하는 것이 기본적인 기능이라고 생각되는 것과 같은 도로에 대해서, 식재나 보행자나 공공교통의 도입 등 다양한 공간적인 기능의 시점에서의 재정비를 하는 것에 의해 매력있는 도시공간의 형성을 하는 장이 가능하게 되었다.

더욱더 고령화사회에서는 특별히 자동차로 나가는 것이 없이, 걸어서 혹은 공공교통기관을 이용하는 것으로 매일의 외출의 목적이 달성가능하다는 선택지를 가진 도시구조쪽이 안전하면서 또한 누구라도 살기 좋은 것이라는 것이 명백하다.

또 콤팩트 도시가 금후의 도시의 나아가야 할 답이라는 점에 대해서 교통혼잡의 해소로의 의문이나 소음·대기오염 등의 환경악화, 자연경관에서의 격리, 실현가능성에 대한 의문 등이 제시되고 있는(예를 들어 鈴木勉: 「지속가능한 도시형태로서의 콤팩트도시론」, 도시계획 232, pp. 11-14, vol. 50/No.3, 2001년 8월), 단 적어도 20세기 초에서 도시의 환경열악상태는 탈거가능하였다고 한다면, 철도의 시차운임 정도의 검토 등에 의한 혼잡완화 등은 현재의 고도정보기술 등의 응용으로서 대응이 가능한 것이고, 실현을 향한 보다 깊은 의논이 기대된다.

#### ○도시와 철도의 새로운 관계

지금까지 보아온 것처럼 도시구조의 변화는 인프라로서의 교통수단의 변화가 큰 영향을 미쳐왔다. 전기와 같이 앞으로 밀집한 도시구조를 지향하는 경우에 중심적인 교통수단으로서 자동차가 부담한다고는 생각되지 않는다.

또 버스에서는 그 기본적인 구조로서 대량의 사람을 한번에 처리하는 것은 어려움이 있고, 도시의 중심적인 교통수단으로 되는 것에는 무리가 있다. 철도가 가령 8량편성의 각차에 100명을 승차하고 있는 것으로서 5분 간격으로 1시간에 9600명을 나를 수있지만, 버스에서는 50명 승차로서 1분간에 3.2대의 수송으로 동일한 수를 나르지 않으면 안되게 되고, 이러한 수송을 버스로 실제로 하는 것은 무리가 있다. 게다가 철도역과 비교해서 자동차의 주차장이나 버스·터미널을 중심으로, 이들 시설의 주변에 매력있는 마을이 형성될 것인가. (교토대학대학원 교수 北村陸·선생의 시사에 의하면)

따라서, 도시의 매력인 대량의 사람들의 집적을 형성하기 위해서는 자동차나 버스 만으로는 충분한 것은 아니다. 철도도 적지않게 LRT(Light Rail Transit, 새로운 타입의 노면전차)가 필요하다. 더욱이 철도에는 사람들이 집산하는 시설인 역이 있다.

매력적인 도시형성을 생각하기 때문에, 철도를 축으로 한 공공교통주체로 도시의 구조를 생각하는 것이 필요하게 된다. 곧 밀집한 사람이나 정보가 집적하는 도시로의 지향이 중요하다.

동시에 이미 개발된 양호한 환경을 유지하고 있는 교외주택지나 테마를 짜내어 계획된 교외주택지 개발과 철도나 공공교통과의 연결이 필요하게 된다.

지금까지 도시축에서 철도를 본 경우는, 자동차와 같은 교통수단으로 사람들을 나르는 시설이라 하는 위치불임이었다. 철도 및 역은 단순히 교통수단 만이 아니고, 역을 기점으로 도시와 철도의 새로운 관계를 생각하는 것이 기대된다.

○도심 터미널, 역과 도시재편

단 도시구조의 재편을 단시간에 하는 것은 곤란하다. 그러나 힘든 것으로 지가하락에 의해 도심부의 지가도 상대적으로 하락했기 때문에 도심부의 인구가 증가경향에 있다. 또 주변부나 교외의 역에서도 도보권이라 불리는 역에서 500·1000m 정도 범위에서 「시가지맨션」이라 불리는 주택으로 인구정착이 진행되고 있다. 이러한 조류를 살리기 위해서는 도심터미널이나 역을 지척의 중심으로서, 도시의 매력을 높이기 위한 방안을 우선적으로 진행시키는 것이 중요하다고 생각되어진다.

게다가 2000년에 성립한 「고령자, 신체장애자 등의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화의 촉진에 관한 법률」(교통barrier-free법)에 입각해서 이동원활화를 진행하는 지역도 역으로부터 약500·1000m 정도의 구역을 중점정비지구로서 역까지의 경로 등의 정비방침을 정하게 되었다. 이러한 것에서, 다양하고 대량의 사람들이 집산하는 터미널 역을 시작으로 하는 역이 도시에 미치는 역할을 재검토하는 것이 바람직하다. 도시의 매력은 다양한 사람들의 집적이고, 역은 가장 많은 사람들이 왕래하는 장소이다. 그 장소를 매력적으로 하는 것에 의해 도시는 활동이 넘치는 장으로 되는 것이 가능하게 된다.

○제 3의 장소와 slow-space

사람들이 생활상에서 자택, 직장으로 이어지는 「제3의 장소」의 필요성이 미국의 사회학자 올덴바구에 의해 제안되고 있다. 제3의 장소란 사람들이 일상적으로 교제하는 장소이고 카페, 선술집, 공민관, 미용원 등을 포함하고 있다. 사람들이 사회성을 유지하기 위해서는 사회적 교류를 물리적으로 가능하게 하는 공간을 필요로 하기 때문이다.<sup>32)</sup> 이러한 장소가 있는 것은 도시의 매력형성에 중요한 의미가 있다고 생각된다. 도시의 매력은 다양한 사람이나 가치관과의 교류·교착이 있다고 한다면, 이 제3의 공간이야말로 앞으로 도시에 요구되는 것이라고 할 수있다.

사람과 교제는 효율성으로 평가할 수는 없다. 생산성이나 일을 진행하는 것으로서 효율성이 중시되는 비즈니스의 장으로서도 단시간에 효율적으로 사람과의 교제를 하는 것이 요구되는 것은 거의 없다. 도시의 매력을 높이기 위한 제3의 매력의 장소에서는, 사람과 교제하는데 적합한 시간의 감각을 공간적으로 전개하는 것이 바람직하다. 여기에서는 이러한 공간을 slow-space로 하기로 한다. slow-space란, 규격화되고 신속하게 제공되는 fastfood의 대항개념으로서, 계절이나 토지의 식재, 전통적 조리방법 등을 중요한 것으로 한 식사를 slow-space라 한다.

도시에서는 효율적으로 활동하는 것을 지지 하기 위해서 fast-space가 필요하게 되지만,

시간을 사람의 신체의 감각이나 감성의 관점에서 취한 공간 개념인 slow-space도 불가결하다. 호텔의 아트리움광장, 앉기 쉬운 벤치, 양질의 디자인된 산보길, 설 수 있는 cafe 등이 제3의 장소이고, slow-space에 해당하고, 그것들이 도시나 공간을 매력적으로 한다. 이러한 공간을 상업화한 것이 스타박스 등의 카페이다. (사진)

카페는 음식을 판매하지만, 실제로는 그곳에서 음식을 매개로서 그곳의 장소에서 보내는 시간의 쾌적성을 손님은 구입하고 있는 것이다.

이와 같은 시점에서 도시와 역의 관계를 보면, 다양한 사람들이 집산하고 있는것, 역 그것이 지역의 랜드마크로 될 수있는 것, 이미 cafe 등의 시설입지가 진행되고 있는 것 등 역이나 역의 주변지구를 대상으로 종래 자연발생적으로 생겨온 제3의 장소를 계획적으로 형성하기 위한 방법론적인 검토를 진행하는 것이 기대된다. 게다가 고속성·효율성만이 아니고 여유를 느낄 수 있는 slow-space로서 공간형성에 대해서도 검토를 진행하는 것이 바람직하다.

실제로 이러한 사례로서 카페 등의 그 외에서도 2002년에 개업 100주년을 맞은 江ノ島 철도의 경우가 있다. 일본경제신문 2002년 9월의 기사에서 江ノ島 철도는 「승강객수는 변하지 않는 상태이고, 경영적으로는 안정되고 있다. 교통기관의 가치는 신속함만이 아니고 『저 유연한 느낌이 좋아서 연선에 살고 있는 사람도 적지 않다.』(江ノ 전연선신문사의 吉田 克彦(길전극언)사장),<sup>34)</sup> 고 소개되고 있다. 연선의 사람들이 이러한 호감을 가지는 것도 철도가 살아남는 하나의 선택지이다.

#### ○집적촉진에·도시계획의 논리의 재편

도시가 지금까지 생각한 경우에 제도적인 변화가 없다면, 민간의 사업이나 주민활동에 기대하는 것만으로 되어 버린다. 법제도에 대해서도 지금까지의 도시에 적합한 것이 요구되었다.

도시계획법에 대해서는, 그 탄생하고 부터 지금에 이르기까지의 기본적인 과제는 「과밀 대책」이고, 그 대응책으로서 도시의 「기능분산」을 원활하게 진행하기 위해서 토지이용계획을 책정하고, 도시개발사업을 하는 도시시설의 배치를 해 왔다. 도시내에서의 밀집시가지 문제는 지금 해결되지 않으므로, 그 대응은 필요하지만, 오히려 중심시가지의 공동화나 인구감소사회를 자세히 살펴볼 때에 필요로 되는 것의 도시적기능의 「집적촉진」이고 사람을 모으기 위한 「지역의 상표화」이다. 그 방책으로서 「기능복합」을 원활하게 진행하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 도시계획법이 대상으로 하는 토지이용계획이나 인프라 정비만이 아니고, 산업정책 등과의 시책에 관한 의견교류가 바람직하다. 우선 도시계획법의 패러다임의 변경이 바람직하다.

게다가 도시계획기법 자신은 규제에 대해서는 다양한 수단을 가지지만, 그에 비해 사업화를 하는 재원은 주로 도로특별회계의 일부가 충당하고 있기 때문에 아직은 빈약하다. 이 동원활화의 촉진이나 공공교통을 축으로 하는 도시구조형성 등에 대한 사업비 들의 확대가 기대된다.

또 역과 공공교통과 도시의 관계를 보다 매력적으로 정비하기 위해서 필요로 되는 법제도가 실제로는 일본에는 아직 미정비이다. 도로, 철도, 버스 등에 대해서는 개별의 법률은 있지만, 그것들을 연휴해서 예를 들면, 영국이나 프랑스에서 제정되어 있는 「교통기본법」처럼 지역의 마을조성이나 매력 향상을 촉진하도록 법률체계의 정비와 재원의 조치가 필요하다.<sup>35)</sup>

공공교통은 일본에서는 기본적으로 사기업이 담당하고 있다. 경쟁원리가 움직이는 것에

의해 이용자에 이익이 야기되는 것이 기대되기 때문이다. 그러나 이미 이제까지 보아온 것처럼 공공교통의 이용자는 감소 일변도로 가는 것이 상정되기 때문에, 그 경영은 점점 어렵게 된다. 사업회사로서 어려운 경영을 계속하는 것은 자본의 논리로는 용납되지 않는다. 그것을 피하기 위해 다양한 사업전개로 대처하거나, 관서의 사철·버스합계 40사국(2002년 6월 현재)의 참가에 의해 거의 공공교통이고 공통승차권의 이용이 가능하게 되는 「스룻토 KANSA」와 같은 대동단결을 하는 것으로 경영기반의 강화를 의도하는 자조노력이 되고 있다.

또 지역의 사람들과 공생관계를 모색하고 있는 사례로서 교토시 교통국이 운행하고 있는 도심순환 100엔버스와 그것을 지원하고 있는 복수의 도심상점가와와의 관계가 있다. 상업시설로 왕래객을 위한 엘리베이터 설치가 가능하다면, 상점가를 평면으로 연결하는 버스는 지역을 횡으로 연결하는 엘리베이터로 위치지워져 지원이 이루어지고 있다. 다양한 경우가 있지만, 지역의 사람들과 함께 나아가는 공공교통의 입장이 모색될 필요가 있을 것이다.

도시의 밀집한 집적축진을 진하는 것에 의한 도시의 매력 향상을 꾀하는 것을 통해서 철도사업으로서 새로운 小林一三모델이 탄생하는 것이 기대된다.

게다가 도시는 지역에서 다양한 활동을 하는 사람들의 무대이고, 그 사람들이 매력적인 마을의 모습을 그리는 것이 바람직하다. 곧 「이역의 사람들이 자율적 계속적으로 대처하는 지역의 환경개선활동」(36)으로서의 「마을조성」을 하는 것이 필요하게 된다. 이러한 활동을 지속하기 위해서는 전국일률로 사업채택기준에 입각한 국고보조금에 의존하는 사업에 전부 잘 맞는 것은 아니다. 그 때문에 도시마다 다른 지역기준으로 사업을 실시하도록 하는 것이 상정되기 때문에 행정층의 자주적인 재원의 확보 정책에 지혜를 짜내는 것이 필요하게 된다. 또 그와 같은 지혜를 짜내는데 땀을 흘린 도시가 한층 빛나게 되는 것이 21세기 도시의 모습일 것이다.