

Essay: The Olympics Facility Master Plan and Tokyo's Urban Planning

Naoto Nakajima

エッセイ：
オリンピックの「総合施設計画」と東京の都市計画
中島直人

Whose Work was the Facility Master Plan?

Facilities for the Olympic Games are more than simply architecture. They belong to the realm of urban design. The Facility Master Plan for the 1964 Tokyo Olympics was drawn up on the basis of such an understanding. How did it develop? According to an article contributed to *Shinkenchiku* in 1964 by Eika Takayama (1910–1999) and Takashi Kato (1935–), the backbone of the Master Plan was “transportation lines, and the urban facilities related to them”.¹ In other words, it was a roads plan. It had to deal with questions on two scales – macro questions and micro questions. Macro questions had to do with Tokyo as a whole. Micro questions had to do with the sporting arenas, the Olympic Village, and other individual facilities. Takayama was a professor in the University of Tokyo's Department of Urban Engineering, which had just been established in 1962, and Vice-Chairman of the Special Facilities Committee chaired by Hideto Kishida (1899–1966). Kato was a student in Takayama's laboratory, while also working the Facilities Department of the Organizing Committee. As directed by Kishida and Takayama, he was involved in the planning and design of the entire range of Olympic-related facilities. Both Takayama and Kato were specialists in urban planning, so it is easy to imagine that they regarded the Master Plan as their province. But more than Takayama and Kato, macro questions in particular were the province of “Emperor” Masao Yamada (1913–1995), the powerful head of urban planning for the Tokyo metropolitan government.

From Traffic Crisis to Urban Design

In the wake of the wartime devastation of Tokyo, a reconstruction plan was drawn up under urban planner Hideaki Ishikawa (1893–1955). A basic policy of this plan was to restrict the population of the urbanized ward area of the city to 3.5 million persons. It was a very idealistic plan, calling for the establishment of wedge-shaped green belts and spacious boulevards, 100 m in width. To realize this plan, land readjustment (rezoning and reallocation of properties) would have to be carried out across wide swaths of the city. But the assent of property owners proved difficult to obtain. Moreover, General Headquarters of the occupying Allied forces had instructed the city to implement an austere budget. In the end, land readjustment was carried out for 1,234 hectares, only 6.1% of the original goal. As a result, the postwar reconstruction plan failed to build sufficient urban infrastructure. Meanwhile, policies to restrict population growth were never implemented and were soon abandoned. This led to an influx of new residents and the start of a sharp increase in population density. One result was extreme traffic congestion.

By 1955, Ishikawa had left the Tokyo Bureau of Construction and was succeeded by his protégé Yamada, who became head of the bureau's planning division on the recommendation of his mentor. Yamada was left with the task of dealing with the failures of the postwar urban reconstruction plan, and thought

that the first priority should be addressing the traffic situation in Tokyo. In 1956, Tokyo published a white paper on roads which proclaimed that “The year 1965 is a crisis for road traffic in Tokyo.” Later, in 1959, it published a pamphlet entitled “Can Traffic Congestion Be Solved? – Expressways Will Rejuvenate Tokyo”. The pamphlet pointed out that “Tokyo's roads were built when the city had about 60,000 vehicles. Today it has about six times more, roughly 370,000. Naturally, the traffic situation is atrocious.” To solve the problem, it proposed a “surgical rejuvenation”. The first step was to augment the capacity of the arterial roads within Ring Road No. 6 (Yamate Avenue) by constructing a network of expressways. The official selection of Tokyo as the Olympics host city came in May 1959, the month when the pamphlet was published.

Yamada could not have been too happy that the Olympics were coming to a city in the throes of a “traffic crisis”. But the Olympics turned out to be an opportunity. The looming traffic crisis of 1965 was swiftly averted thanks to special budget allocations for Olympic projects and the pressure to quickly achieve stakeholder consensus. Looking back, Yamada wrote that “Our plans to break through the traffic impasse by building roads were very useful to the Olympics, and the Olympic deadlines were very effective furthering the projects.”² Almost 100% of budgetary allocations scheduled for the Metropolitan Expressway network up to 1970 were expended for the Olympics (enabling an 80% project completion rate, due to rising land prices). A further expenditure of 71 billion yen on Olympic-related roads enabled construction of 22 routes, including Radial Road No. 4 (Aoyama Avenue / Tamagawa Avenue), Radial Road No. 7 (Mejiro Avenue), Ring Road No. 3 (Gaien-higashi Avenue), Ring Road No. 4 (Gaien-nishi Avenue), and Ring Road No. 7. However, Takayama and Kato perceived Yamada's work not only as a solution to the problem of transportation during the Olympics, but also as an opportunity to provide a new viewpoint on green spaces. They interpreted it as the beginning of an awareness of connectivity between green spaces. This discovery of visual structure and changes in awareness has much in common with the ideas of Massachusetts Institute of Technology (MIT) urban planner Kevin Lynch (1918–1984), whose seminal books *The Image of the City* (1960) and *View from the Road* (1964) were published around the same time. Takayama and Kato brought to the Facility Master Plan an appreciation of the latest trends in urban design, a perspective that was missing in Yamada.

Radial Route No. 23 in Yoyogi-no-Hara

The Master Plan discussed the handling of locations such as the Meiji Shrine Outer Garden, Yoyogi-no-Hara, and Komazawa Olympic Park. Among these, Yoyogi-no-Hara is interesting here.³ Takayama and Kato discuss Radial Route No. 23 with relation to the Olympics. Passing to the north of the Yoyogi gymnasiums, it would bisect the park proposed for the area after the Olympics. They explain that this was regarded as problematic,

「総合施設計画」は誰の仕事だったのか？

オリンピック施設は建築設計の領域に収まらない。都市設計の領域で考えるべきである。そうした思考から生まれたのが「総合施設計画」である。1964年の東京オリンピックで「総合施設計画」はどのように展開されたのだろうか。『新建築』1964年10月号で論文「オリンピック東京大会における総合施設計画」を寄稿した高山英華(1910～1999年)と加藤隆(1935年～)は、その根幹になるのは各施設を結ぶ「交通路線、これらに関する都市施設」であるとしている。¹ 端的にいえば道路計画である。そして、「総合施設計画」は2つのスケールの問題に対処しなければならない。一つは東京全体の「マクロな問題」、もう一つは競技場や選手村などの個々の施設周辺の「ミクロな問題」である。

当時、1962年に設立されたばかりの東京大学都市工学科の教授であった高山は、1964年のオリンピック東京大会組織委員会内に設置された施設特別委員会(委員長:岸田日出刀、1899～1966年)の副委員長を務めていた。加藤はもともと東京大学高山研究室の大学院生であったが、在学中からオリンピック東京大会組織委員会施設部に勤務し、岸田と高山らの指示のもとで、大会関連の施設全般の計画、設計に携わっていた。都市計画を専門とする高山と加藤に「総合施設計画」こそが自分たちの仕事であるという自負があったことは想像に難くない。しかし「総合施設計画」のうち、特に「マクロな問題」への対処については、高山や加藤の仕事という以上に、当時、東京都の都市計画のトップに立ち、「山田天皇」とも呼ばれる権勢を誇った都市計画家・山田正男(1913～1995年)の仕事であった。

「道路交通の危機」からアーバン・デザインへ

都市計画家・石川栄耀(1893～1955年)のもとで焼け跡の上に描かれた東京の戦災復興都市計画は、都区部の人口を350万人に抑えることを基本方針として、楔状の緑地帯や100mの幅員をもったプールパール造成など、きわめて理想主義的な性格をもった内容であった。この戦災復興都市計画を実現するためには、土地区画整理事業を都区部の広い範囲で実施する必要があった。しかし、地権者たちからの賛意は得られず、またGHQの指示による緊縮財政政策の影響を受け、結局、土地区画整理事業は当初予定面積の6.1%に過ぎない約1,234haの実施に留まった。したがって、戦災復興都市計画では十分なインフラは整備されなかった。その一方で、具体の規制方策をもたなかった人口抑制策は早々に放棄され、東京への急激な人口集中が始まっていた。結果として、東京の道路交通は混乱をきわめた。石川の後継、教え子にあたる山田が、石川から後継指名を受けて東京都建設局計画部長に着任したのは1955年である。

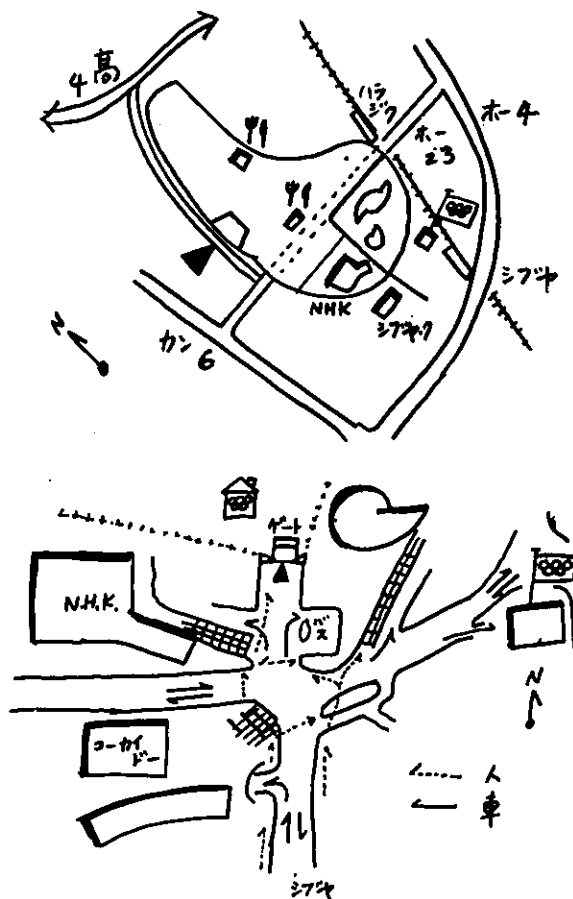
戦災復興都市計画の後始末を任せられた山田が、まず手を打たないといけないと考えたのが東京の道路交通問題であった。東京都は1956年に道路白書を発表し、「昭和40年は都心部の道路交通の危機である」と広く訴えた。その後、1959年のパンフレット『道路交通の混乱は救えるか—高速道路を中心として東京は若かえる』でも、「東京の自動車が6万台程度の時代に整備された道路であるため、今日の約6倍に近い37万台を数えるばう大な自動車台数となると当然のことながら、交通は混乱して交通地獄的な状況を出るに至った」とし、その対策「若返りの手術」として、第一に環状6号線(山手通り)以内の平面の幹線道路の交通能力を補う目的をもった高速道路の建設を挙げた。オリンピック東京大会の開催が決定したのは、このパンフレットが発行された1959年の5月であった。

This page, above and below:
Illustrations of the Yoyogi-no-Hara area by Eika Takayama and Takashi Kato. p. 116: Aerial view of the Yoyogi-no-Hara area.

本頁、2点: 高山英華と加藤隆による代々木の原エリアの挿絵。116頁: 代々木の原の航空写真。

山田は「道路交通の危機」の状況にある東京でオリンピック大会を開催することを手ばなしでは喜ばなかった。しかし、結果としては、オリンピック開催が「契機」となり、昭和40年(1965年)の「道路交通の危機」はオリンピック関連での特別予算措置、合意形成の迅速化によって、急速に解決していくことになった。山田は「交通事情を打開するためにわれわれが始めた道路計画がオリンピックのために非常に役に立ち、なお、かつ、またオリンピックの期限のために促進もされた」と振り返った。² 首都高速道路網は当初計画の昭和40年度までに事業費ベースでほぼ100% (地価上昇のため、事業進捗ベースでは80%)、さらにオリンピック関連街路は総事業費710億円で、放射4号線(青山通り・玉川通り)・7号線(目白通り)、環状3号線(外苑東通り)・4号線(外苑西通り)・7号線など22路線が整備されたのである。

しかし高山と加藤は、山田のこの仕事を、「都市交通の危機」、オリンピック大会時の輸送問題の解決という面だけではなく、首都高速道路上の車窓から得られる緑地への新たな視点が、緑地同士の横断的なつながりへの認識を生み出したという面からの意味づけを提示している。このような視覚の構造、認識の変化への着目は、同時代にMIT(マサチューセッツ工科大学)のケビン・リンチ(1918～1984年)が発表した革新的な『The Image of the City』(1960年)や『The View from the Road』(1964年)のアイディアと共通するものがあった。高山と加藤は、「総合施設計画」の中に、山田にはなかった最新の「アーバンデザインの面」を見いだしていた、その点に注目すべきである。



and discussed plans to build the road below grade. But actual construction of the road was put off until after the Olympics because it had been decided to use Washington Heights as housing for the athletes. This, they explained, allowed the Olympics to use the entire park area. Therefore, “one of the border conditions when the design of the gymnasiums was entrusted to Tange was that the site would neighbor a wooded park.”⁴ Illustrations show Radial Route 23 as a dotted line, weakening its sense of presence and graphically indicating a temporary state that would exist only for the Olympics. Unlike the awkward positioning of the gymnasiums in relation to the Shibuya and Harajuku stations, the positioning of the complex as one part of a vast wooded park is suggestive of possibilities to us in the present.

Radial Route 23 was mentioned again recently in a book by Kato about “untold stories” of the 1964 Olympics.⁵ According to the book (which Kato calls “fiction”, but is that true?), Kato consulted Kishida and Takayama and altered the proposed route of the road. The original plan called for it to cross the bridge at the entrance to Meiji Shrine after leaving Omote-sando and then run past the south side of the shrine. But that route would completely destroy the connection between the bridge and Minami-sando (the southern approach to the shrine), and by doing so would dramatically alter the character of Omote-sando. Kato, Kishida, and Takayama altered the route so that it turns left before reaching the bridge. Crossing the below-grade Yamanote rail lines over the new Olympic Bridge, the new route preserves the shrine’s entrance configuration and the form of Omotesando. Even a single road like Radial Road No. 23 has a story to tell about urban planning.

Translated by Thomas Donahue.

Notes:

1. Eika Takayama and Takashi Kato, “Orinipikku Tokyo taikai niokeru sogo shisetsu keikaku” (Facility Master plan of the Tokyo Olympics), *Shinkenchiku* (October 1964):118.
2. Masao Yamada, *Sangyo Seisaku* (May 1964).
3. Yoyogi-no-Hara was a military parade ground, later converted into a housing development named Washington Heights for U.S. Army Air Force personnel. Today it is the site of Yoyogi Park, the Yoyogi National Gymnasiums, and the NHK Broadcasting Center.
4. Takayama and Kato, “sogo shisetsu keikaku”, 119.
5. Takashi Kato, *Densetsu Orinipikku Tokyo taikai shisetsuzukuri uramonogatari* [Untold stories of the legendary Tokyo Olympics facility construction], (Tokyo: Tokyo Kenchikujuku, 2018).

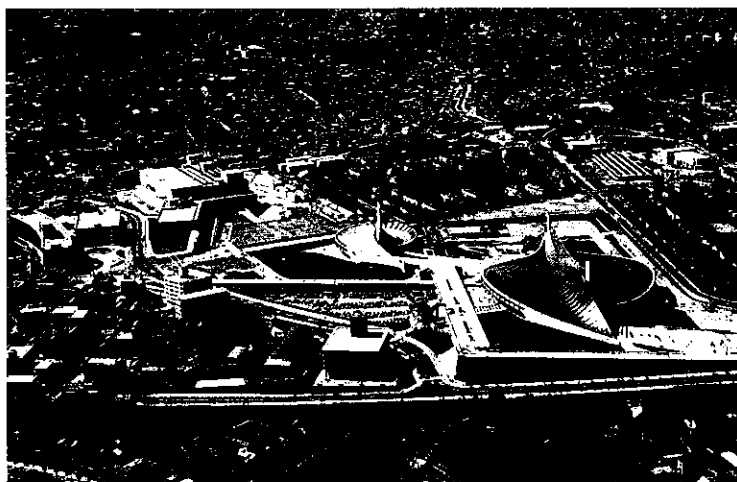
代々木の原における放射23号線の存在感

「総合施設計画」における「ミクロナ問題」にたいする対処については、神宮外苑、代々木の原、駒沢公園について解説がなされているが、ここで注目したいのは、やはり代々木の原であろう。³ 高山と加藤は、代々木体育館の北側を通る都市計画街路放射23号線に言及し、それが公園を平面的に二分してしまうことが問題視され、掘割式のハーフカット方式での建設となったこと、しかも、ワシントン・ハイツが選手村として使用されることが決まったため、大会時には放射23号線は建設せず、公園を一体として使うようにしたと解説している。したがって、「丹下健三氏に設計を委嘱された際も、境界の条件としては、森林公園に接することになっていた」のである。放射23号線が点線で表現され、存在感を消されている挿絵(115頁、上)は、オリンピック東京大会時のみ一時的に実現した状態を示しているが、実に新鮮である。代々木体育館が渋谷駅方面とも原宿駅方面ともどこか都市的な接続が中途半端で窮屈に配置されている現状とは異なる、広大な森林公園の中の一角という位置づけ、可能性を示唆するものとして、現代的に受け止めるべきであろう。

なお、放射23号線については、昨年、出版された加藤隆の著書⁶において、加藤が岸田と高山と相談して、当初の線形を変更させた経緯が語られている(加藤はこの著作の内容は「フィクション」であると断っているが、本当にそうだろうか)。当初、放射23号線は表参道から神宮橋を渡って、まっすぐ神宮南端を抜けていていた。しかしその線形だと、神宮橋の先、南参道との接点である枡形を破壊し、ひいては表参道そのものを大きく変えてしまうことになる。岸田、高山、加藤は、放射23号線を神宮橋手前で左に折り、山手線の掘割を斜めに渡る橋(五輪橋)を新たに架橋することで、明治神宮の枡形、表参道のかたちを守ったのである。放射23号線という一つの街路にも都市計画の物語が刻まれている、そのことにも留意したい。

原註:

1. 高山英華、加藤隆「オリンピック東京大会における総合施設計画」、『新建築』1964年10月号118頁(本誌右頁)。
2. 山田正男、『産業政策』、1964年5月号
3. 代々木の原は戦前までは日本陸軍の練兵場であったが、戦後は米軍の兵舎・家族用居住舎が開発された。現在は代々木公園、国立代々木体育館、NHK放送センターがある。
4. 高山、加藤、前掲書、119頁(本誌右頁)。
5. 加藤隆、『伝説オリンピック東京大会施設づくり裏物語』(東京建築塾、2018年)



Naoto Nakajima was born 1976 in Tokyo, Japan. He received his doctorate from the Department of Urban Engineering at the University of Tokyo. After serving as an assistant professor at the University of Tokyo, visiting researcher at Yale University, and lecturer and an assistant professor at Keio University, he now serves as an associate professor of the Department of Urban Engineering at the University of Tokyo. He specializes in urban design, urban theory, and the history of urban planning.

中島直人は東京大学大学院准教授。1976年東京生まれ。東京大学工学部都市工学科卒、同大学院修士課程修了。博士(工学)。東京大学大学院助手、同助教、イエール大学客員研究員、慶應義塾大学専任講師、同准教授を経て現職。専門は都市デザイン、都市論、都市計画史。