旧都市計画法による最初期の都市計画区域指定に見る計画技術・思想と その実際に関する研究

～大正期迄に旧都市計画法が適用された中小都市43市を対象として～

A STUDY ON DESIGN TECHNIQUE AND DESIGN THOUGHT OF THE FIRST DECISION OF CITY PLANNING AREA BY THE CITY PLANNING ACT OF 1919

～In the cases of 43 small and middle scale cities where the city planning act
was enforced by the Taisyo era～

浅野 純一郎*

Jun-ichiro ASANO

This paper clarifies design technique and design thought of the first decision of City Planning Area in the case of 43 small and middle scale cities. The elements of area decision are population, planning population density and area division. They are related very closely each other. Area division is decided from administrative area, distance from the center of the city and zoning conception. This paper divided the methods of area decision into 6 types. Because each municipality had recognized that the decision of City Planning Area meant working area decision of City Planning Projects, they responded to government plans actively.

Keywords: *The City Planning Act of 1919, City Planning Area, Design technique, Calculation of planning population, Planning population density, Method of area division*

1919年都市計画法, 都市計画区域, 計画技術, 人口飽和計算, 標準人口密度, 区域画定

1. はじめに ～研究の背景と目的～

都市計画区域は旧法第1条及び第2条によって日本で初めて規定された都市計画法の法律効果付与区域であり、都市計画制度の基本である。また、その区域概念は、都市計画の対象が市と町村の複合体からなる実質上の都市であることを明確にした点や、市町村の合併が容易に進まない中で、都市の実質的な存在を根拠にして行政区域とは別種の行政手続き体制を確立した点に意義があるとされ¹⁾、それらは当初の都市計画が対象とした戦前の六大都市の課題対応上必要不可欠であった¹⁾。他方、最初期の区域指定は白紙の計画図への初筆の意味でもあり、市街地に加え将来の都市拡張に備えて広く郊外地を取り込むことは、何を根拠に何を目標・目的にしてどの規模程度の区域設定を行うのかという、文字通り都市の将来構想の立案と同義であった。つまり、最初期の区域指定法を明らかにする事は、当初の区域概念とその構成技術の具体的な検証作業であるだけでなく、大掴みではあるが都市の将来構想そのものの発想法を見る事にも関係するのである。そこで本研究は、旧都市計画法による最初期の都市計画区域指定の計画技術や計画思想とその実際面について論究することを目的とする。また、その対象を中小都市群²⁾に限る理由は、区域指定の具体的事例（計画技術の用い方やコンセプトの立案）を豊富に見出せる事、都市規模の関係上、中小都市群と六大都市とを

同列に扱えない事、既往研究が六大都市に多く中小都市群に圧倒的に少ない事による。

既往研究を見ると、戦前の都市計画について多数同時的に対象都市を扱って分析した研究には城下町都市の街路計画を主に分析した一連の研究がある³⁾。最初期の都市計画区域指定に関する研究には、特定の大都市を対象としてその決定経緯や設定基準を明らかにした研究があるが⁴⁾、対象都市を多数同時的に比較しながら（特に中小都市群に対し）、都市計画区域の指定法の全容を明らかにした研究が少ない。最初期の都市計画区域指定は、現行の都市計画区域の見直し論議が高まる機会毎にその意義や内容が再評価され得る事から、今日の課題にも密接なテーマであると考えられる。

2. 研究の方法とフロー

本研究の方法は文献調査に依るが、参照した主文献は「都市計画要鑑」、内務省都市計画公文書、各県の都市計画地方委員会議事速記録、都市研究会発行の機関誌「都市公論」の諸論文である。また、調査対象とした都市は、大正期迄に都市計画法が適用になった、当時の六大都市を除く中小都市43市である。その理由は、都市計画法の適用時期が早い都市ほど重要度の高い都市であると考えられる事と参考文献の資料的制約に依る。内務大臣官房都市計画課発行の「都

* 長野工業高等専門学校環境都市工学科 助教授・博士(工学)

Assoc. Prof., Dept. of Civil Engineering, Nagano National College of Technology, Dr. Eng.

市計画要鑑」(昭和二年刊)は当時の公式都市計画文書であり重要度の高い資料であるが、前出の43市については都市計画区域決定理由書に加え、将来人口計算表や付図等の基礎資料を網羅している。つまり、この43市を対象とする事により同レベルの確かさで比較を行うことが出来る。そして、他の主文献についてはこの43市について資料収集し参照した⁽³⁾。

本研究では、まず都市計画区域の意義と法的効果を論じ(3-1節)、計画策定の為の将来人口予想法や区域画定法を検証した上で(3-2節～4章)、区域決定経過の実際面(特に意見変化の型とその内容)を明らかにする(5章)。こうした分析過程を通し、計画技術の具対と区域決定の背後にあった考えを、事実の連鎖に着目することで解釈することで明らかにしていく。

3. 都市計画区域指定の原理

3-1. 都市計画区域の意義と法的効果

1章で見たように、国内的に見れば都市計画区域制度の設立意義は大きい、都市計画が自治体の事務ではなく国の事務であるとする視点に立ち、その権限区域として画された点で都市計画区域は国際的には奇異な制度とされる⁽⁸⁾。旧法起草者池田宏の旧法の解説として、「(東京市区改正)土地処分規則中今日の法律思想に適合せざる点を改めるようにしたいと云うのが主眼であり」と述べており、具体的に買収協議不調時の法的取り扱い、残地時価買い上げとその

手続き緩和、地帯収用、土地区画整理を挙げた上で、「以上の外は——(中略)——大体今日の市区改正の様にして行き」たいとしている⁽⁹⁾。つまり、旧法の主眼は都市計画事業実施(特に土地収用)の円滑化にあり、その権限区域としての都市計画区域は事業をする区域の明確化を意味したと考えられる⁽⁴⁾。

区域指定の法的効果は、直接的には国有河岸地の公共団体下付(9条)、市街地建築物法の地域・地区の指定または廃止(10条)、土地区画整理の施行(12条)の3点があり、10条の地域指定がなされると用途規制や建築線規制がかかる⁽⁵⁾。間接的には、街路・公園・運河等の各施設の計画が決定されるので、事業実施の際には計画地は土地収用の対象となることで影響が及ぶ。

昭和2年時での市街地建築物法の適用範囲は母都市の行政区画だけの場合が多く、都市計画区域の一部区域を占めるだけであった。こうした区域指定型は、都市計画区域(特に郊外部)が都市基盤の先行整備的手法の導入可能区域を明確化する役割を持っていたことを示すと考えられる。

3-2. 都市計画区域の計画手続きと決定要素

表1、表2では対象都市の都市計画区域関連指標と指定基準の諸元を一覧する。これらの指標が共通項目である事から明らかなように、各都市の立案は共通の手順・手続きで行われたが、その順序は、①都市計画法適用都市では、最初に内務省の指示に基づき区域指定に必要な基礎調査が行われ、②その結果を基に実質的な立案作業は各県の都市計画地方委員会(事務局)で行われた(その結果は区域案として知事から内務省へ内申された)。③内申された案を審査した後(審査後の案が原案である)、内務省は関係市町村の意見を聴取し(旧法2条)、原案に聴取意見を付して地方委員会へ諮問した。④地方委員会で議決を受け、答申内容を考慮の上、内閣の認可を受けた(旧法2条)⁽⁶⁾。

次に区域指定の決定要素であるが、都市計画地方委員会審議では事務局側から区域決定の理由や計画内容が詳細に説明されており、決定要素についても明快に語られている。例えば、都市計画香川地方委員会では中川孝太郎幹事(地方技師)が「区域決定ニ必要ナル五ツノ要件」として、「都市計画区域ト市ノ行政区域トノ関係」、「都市計画ノ将来ノ計画年限ヲ定ムル事」、「将来ノ人口ヲ予想スル事」、「人口ノ密度ヲ推定スル事」、「都市ノ中心地ニ到達致シマス時間」を挙げており⁽⁷⁾、別の例では、都市計画三重地方委員会で原案説明に立った岩井藤太郎幹事(松坂市土木技師)が「第一ガ行政区画、ソレカラ人口ノ増加率、ソレカラ交通ノ状態、此ノ三ツヲ標準トシタ」と述べている⁽⁸⁾。また、仙台都市計画区域の審議に臨席した内山新之介内務技師は「他ニモ亦理由ガアリマスガ」としながら「人口ノ増加ニヨルモノ」「時間帯ノ方面カラノモノ」「各種地域ノ関係ヨリ来ルモノ即チ住居地域商業地域及ビ工業地域等ニツイテ観察スルモノ」を挙げており⁽⁹⁾。しかし、次節で見るように、中川の言う「計画年限」や「人口予想」は、岩井の言う「人口増加率」を根拠に算出するのであり、「中心への到達時間」は「交通の状態」と密接不可分である。このように中川の五要件は岩井の三標準や内山の前者二つに矛盾せず、むしろ詳細に要件を列挙しており、さらに都市計画公文書(都市計画区域決定理由書)に記載された基準項目(表2)ともほぼ合致する為⁽¹⁰⁾、本研究では中川の五要件と内山の「地域ノ関係」の六つに沿うことにする。

表1 都市計画区域関連基礎指標一覧

番号	都市	都市計画区域認可日	人口(大正9年国勢調査人口)	人口増加率(1)内は人口算定期間	人口(大正9年都市計画区域人口)	都市計画区域面積(坪)	(都市計画区域内)利用面積(坪)
1	札幌	S2.1.12	144,889	71%増(T4-13)	?	31,592,000	27,434,200
2	函館	T15.7.6	144,749	56%増(M42-T8)	164167	25,412,819	23,927,325
3	小樽	T15.7.6	108,113	17%増(M42-T8)	116438	39,504,000	8,491,371
4	仙台	T14.3.11	118,984	29%増(T2-12)	136120	15,995,364	13,240,280
5	新潟	T14.3.20	92,030	31%増(T1-11)	110809	28,028,600	20,802,700
6	長岡	T15.10.20	45,256	12%増(M43-T9)	50349	8,492,687	6,974,742
7	富山	T15.4.12	61,812	27%増(M43-T9)	76480	11,786,217	10,616,783
8	高岡	T15.4.12	39,908	10%増(M43-T8)	77443	11,197,311	8,827,858
9	金澤	T14.5.29	129,265	?	146606	11,786,217	10,616,783
10	長野	S2.1.20	57,147	5.5%増(M43-T8)	65019	14,250,000	9,630,000
11	松本	S2.1.20	53,527	37.7%増(M43-T8)	59127	17,220,000	6,616,144
12	岐阜	T13.12.4	62,715	43%増(T4-12)	96535	12,783,516	9,646,948
13	大垣	T15.5.21	28,333	47%増(M43-T8)	40973	9,414,652	9,054,386
14	静岡	T14.9.15	74,093	26.9%増(T2-12)	105054	15,218,000	11,362,000
15	浜松	T14.8.22	72,258	72%増(T2-12)	101014	22,425,000	18,885,000
16	清水	T15.1.27	37,106	36%増(T3-13)	54006	16,925,000	9,965,000
17	豊橋	T14.1.8	65,163	43.8%増(M43-T12)	95918	25,668,671	17,544,889
18	岡崎	T15.4.6	38,180	81%増(M43-T13)	53469	17,774,000	11,509,000
19	一宮	T15.3.2	27,263	70%増(M43-T13)	55041	11,121,548	10,621,458
20	津	S2.3.8	47,742	9.9%増(M43-T8)	64789	14,382,000	11,220,600
21	堺	T14.2.12	82,678	?	100043	6,451,737	6,266,137
22	尼崎	T14.2.4	38,461	69%増(T1-11)	78341	14,009,850	12,887,000
23	西宮	S2.12.9	?	?	?	?	13,489,567
24	和歌山	S2.2.24	93,792	10.9%増(T9-14)	142048	8,359,240	6,931,670
25	岡山	T13.12.6	110,402	16%増(T2-11)	122268	14,837,000	13,243,000
26	広島	T14.1.16	160,504	?	190401	17,517,816	9,843,000
27	呉	T14.3.3	130,354	28%増(T2-12)	173525	23,373,835	5,344,100
28	下関	T14.2.2	78,585	4%増加(T2-9)	116197	27,216,206	10,407,370
29	高松	T15.5.19	62,047	16%増加(M43-T8)	68788	6,547,000	5,857,000
30	丸亀	T15.5.19	26,748	23%増(T7-13)	33003	6,042,240	4,996,480
31	高知	T15.2.18	69,493	40%増(M43-T13)	73732	9,266,000	4,732,000
32	福岡	T14.4.22	122,995	20%増(M43-T8)	194524	29,433,939	22,420,900
33	門司		85,228	14%増(T2-12)	88989	11,633,455	5,215,524
34	小倉		48,972	11%増(T2-12)	81210	16,709,858	10,982,747
35	若松		49,341	54%増(T2-12)	60109	18,301,488	14,659,078
37	八幡		102,648	106%増(T2-12)	119370	19,917,592	10,509,427
38	戸畑	T15.11.24	37,748	16.4%増(T4-14)	37748	2,750,000	2,218,968
36	大牟田	T14.4.22	64,305	90%増(M43-T8)	121113	22,009,354	13,926,870
39	長崎	T15.1.23	176,534	51%増(T1-11)	198890	29,234,697	7,231,853
40	佐世保	T15.6.14	95,736	33%増(T1-11)	130468	31,000,501	11,530,953
41	熊本	T14.11.26	129,667	21%増(M43-T9)	140588	15,809,031	12,249,000
42	大分	T15.4.30	43,150	24%増(T3-13)	52569	12,742,761	8,181,566
43	鹿児島	T14.10.6	100,320	42%増(M43-T9)	126800	18,714,343	8,431,269
北九州4市(合計)			286,189		349,678	66,562,393	41,366,776

元データは「都市計画要鑑」による。北九州4市は門司、小倉、若松、八幡の合計。?印は数値記入無し。

表2 都市計画区域指定の為の基準諸元一覧

番号	都市	都市の位置づけ	市の中心	区域範囲		計画時の現行密度(坪/人)			標準人口密度(坪/人)			計画飽和人口	計画年数(年)		都市計画区域内市町村		字分け等の有無	
				中心への到達時間	中心からの半径	市域	近郊	外郊	市街地	近郊	外郊		飽和人口	※ 計画予定年	画期間	全域編入市町村		一部編入町村
1	札幌	本道の政治の中心	商業的中心地点 大通及び停車場通の交差点	1時間	半径4哩	48.8			中核部20	周囲部40	市外80	510,643	S63年	62	1市	1町4村	河川分け、道路中心線分け、番地分け	
2	函館	港湾都市、本道の開発上、対外関係上重要な地位	経済的中心地区 末広町	1時間	半径6哩				市部20		郊外80	468,907	T66年	51	1市	5村	大字・小字分け、町道中心線分け、番地分け	
3	小樽	港湾都市、樺太及露領沿海州に達する交通の産業都市、東北文化の中心地	経済的中心地点 第一火防線十字街	1時間	半径5哩	東方・南方は半径5km、西方・北方は			市部20		郊外40	332,169	T82年	67	1市1村	1村	大字分け	
4	仙台		芭蕉の辻	30-40分		現行政区境界	22.5	55.7	500	市内中核部20	市内周囲部40	80	253,375	T63年	48	1市2町	1村	大字分け
5	新潟	産業都市	征屋小路と国県道との交差点	30-40分		日本海に面して横9km、縦6km	西新潟24.6、東新潟97.2	955		西新潟20、東新潟40	40	80	376,654	T60年	45	1市2村	4村	大字・小字分け、河川分け
6	長岡		市役所	30-40分	半径2哩	48.4				40		郊外80	112,357	T109年	94	1市	6村	大字・小字分け、河川分け
7	富山	産業都市	西町電車交差点	30-40分	半径3.5km	22				20	40	80	204,197	T55年	40	1市1町3村	4村	大字・小字分け
8	高岡	産業都市	商業中心 香林坊 電車交差点	30-40分		旧市15			市域20		郡部80	141,825	T80年	65	1市2町3村	2村	大字分け、河川分け	
9	金澤			30-40分	半径2.5哩	旧市21			市域20		郊外40	364,405	T55年	40	1市4村	2村	字分け	
10	長野	遊覧都市	経済的中心地点 六三銀行前	1時間		旧市26.7			20	40	80	149,625	S255年	254	1市2村		なし	
11	松本			1時間					40		郊外80	118,966	T47年	32	1市1村		なし	
12	岐阜	産業都市、遊覧都市	柳ヶ瀬電車交差点	30-40分	半径4哩	31			市域20	40	80	261,299	T51年	36	1市1町6村		なし	
13	大垣		藤町警察署前	40-50分	半径2哩	40.5			市部40		郡部80	130,215	T69年	54	1市1町3村	4村	大字分け	
14	静岡	近代都市、政治都市	札ノ辻	30-40分	半径3哩	20.7	中核部20.5、周囲部125.7		市部20	40	80	241,937	T66年	51	1市3村	3村	大字・小字分け、河川分け	
15	浜松	近代都市、商工都市	浜松停車場前 江尻停車場前	30-40分	半径3哩					40	郊外地80	310,260	T60年	45	1市6村	2村	河川分け	
16	清水	港湾都市、東海の要衝 清水港	国道1号(改修の見込線)と5号の交差点	30-40分	半径3哩	30.6	123	201.3	20	40	80	156,687	T97年	82	1市4村		なし	
17	豊橋	産業都市、軍事上本州中部の枢要地		1時間	半径5km(3哩)				市部(市街地)40	市部(郊外地)80	郡部80	258,205	T103年	88	1市1町1村	1町2村	大字分け、河川分け	
18	岡崎	産業都市	廣生町国道交差点	30-40分	半径2.4哩	102		郊外497	市部40		郊外80	192,700	T92年	77	1市3村	2村	大字分け、河川分け	
19	一宮	近代都市		30-40分		90		郊外194	市部40		郊外80	163,518	T113年	98	1市2町2村		なし	
20	津		商業的中心地 大門町観音寺前	1時間	半径1哩	47		編入町39、183.7	市部40		郡部80	173,582	S109年	108	1市2町4村		なし	
21	堺			30分		旧市16.6			※1 15.8	※2 郊外 31.6		237,250	T63年	48	1市1町2村		なし	
22	尼崎	工業都市	市役所(旧場内三の丸)	30-40分	半径4哩				市部20	40	80	294,073	T110年	95	1市5村		なし	
23	西宮								西宮市・芝村20		その他6町村60	279,824			1市1町5村		なし	
24	和歌山		一番丁一番地地先	30-40分	半径4000m				市部20		郡部40	222,294	T37年	32	1市1町6村	1村	河川分け	
25	岡山	産業都市	柳川筋及び駅前電車線交差点	30-40分	半径4哩	旧市域25	303		旧市域20	40	80	318,837			1市5村	1村	島分け	
26	広島		紙屋町電車交差点	30-40分	半径2.5哩	42			半径1哩圏内20	半径2哩圏内40	近郊外部80	271,000	T56年	41	1市3町3村	1村	河川分け	
27	呉	海軍鎮守府の所在地	経済的中心地点 中通六丁目	1時間	半径4哩	10	旧市10.5、旧生野村		市部10	20		340,410	T43年	28	1市3町1村		なし	
28	下関		経済上の中心地区 市役所	1時間	半径5哩	194	113	479	旧市10、旧生野村	20	40	80	283,010	T55年	40	1市3町2村		なし
29	高松		丸亀町北端の交差点	30-40分		西方哩半、東方2哩、南方3哩	市部40.9		市部40		郡部80	110,013	T47年	32	1市1村	2村	大字分け	
30	丸亀		商業的中核地点 通町における国県道	30-40分	半径2哩		市内102.1		市内40		市外80	96,581	T82年	67	1市2村		なし	
31	高知	近代都市		30-40分			旧市と旧江ノ口町32.2		旧市と江ノ口町20	40	80	141,375	T49年	34	1市1村		なし	
32	福岡	一大商工都市	西中州公会堂前	30-40分	半径5哩			106	624	20	40	80	452,505	T53年	38	1市4町7村		なし
33	門司	商業都市		30-40分			37.6		20	40	80				1市1村		なし	
34	小倉			30-40分			86.3、旧市19		20	40	80	949,800	T57年	※3	1市1町1村		なし	
35	若松			30-40分			41.9		20	40	80	※3	※3		42	1市1村	1村	大字分け
37	八幡			30-40分			25、旧市20.7		20	40	80				1市1町1村	1村	大字分け	
38	戸畑						58		市部20			110,948	T40年	25	1市		なし	
39	大牟田	産業都市	市役所前	30-40分	半径5哩	35		郊外地205	市内20	2町2村の大牟田近接部40	残部80	348,022	T47年	32	1市2町3村		なし	
39	長崎	商工業都市		30-40分		市内21			市内12		郡部40	406,024	T33年	18	1市5村	1町	大字分け	
40	佐世保	海軍鎮守府を中心都市とした特殊工業都市	島源橋	30-40分		市内21.7			市内20		市外40	236,459	T58年	43	1市5村	1村	島分け	
41	熊本		商業的中核地点 花園町記念碑付近	30-40分	半径4哩	旧市21.42			20	40	80	246,000	T54年	39	1市1村	4村	大字分け	
42	大分		市役所所在地	30-40分	半径3哩半	110.9			40		郊外地80	162,020	T68年	53	1市2村		なし	
43	鹿児島		天分館通と高見馬場通との交差点	30-40分	半径4哩	市街地32.2			20		郊外地40	291,326	T56年	41	1市1村	3村	大字・小字分け	

注: 飽和人口予定年と計画期間については、都市計画公文書(理由書)や都市計画地方委員会議事録に記述がある場合は、それを優先し、ない場合には、「都市計画要綱」の人口増加図表を参照している。

※ 計画期間は、大正15年(昭和元年)からの期間である。※1: 1平方哩50000人(原文表記に従う)。※2: 1平方哩25000人(原文表記に従う)。※3: 4市合計での集計値が掲載されている。

3-3. 計画人口飽和計算と標準人口密度

表2に示す計画期間を見ると、都市毎に大きな格差があり、少なくとも共通の計画期間を設定した上で計画立案が成されたのではないことが判る。また、中川の言う五要件の内、行政区画(表2中の

編入町村)、人口密度(表2中の標準人口密度)、到達時間の何れもが都市毎に格差がある中で、全ての都市に共通したのは将来の人口予想、つまりその計算方法であった。その方法について、都市計画熊本地方委員会事務局技師吉田浩は「過去ノ統計ヲ最小自乗法ト云フ

モノニ依リマシテ、将来ヲ推算スルコトニナツテオリマス」と述べているが⁽¹¹⁾、具体的には、表 1 の人口増加率算出期間の各年度の人口を基に、年時と人口の二軸を以て直線式を近似させ、その勾配と切片の値を最小自乗法で決定したのである。他方、表 2 の標準人口密度欄に見るように⁽¹²⁾、通常都市計画区域は市街地、近郊、外郊等、複数のゾーン毎に標準人口密度が設定されたので、各ゾーンの面積を標準人口密度で割ることで各ゾーン並びに区域全域での計画飽和人口が算出される。そこで、ゾーン毎に先の直線式を算出し、市街地での人口飽和後は市街地の人口増加分が近郊に流入し⁽¹³⁾、近郊での人口飽和後は市街地と近郊の人口増加分が外郊に流入すると考えて外郊部の人口飽和時を求めれば、自ら区域全体の人口飽和予定年が決定することになる。熊本を例にすれば、市街地が大正 14 年に、近郊が大正 29 年に、外郊が大正 54 年に人口飽和し、外郊部の人口飽和が区域全体の人口飽和時となる⁽¹⁴⁾。このように、計画人口飽和計算には人口指標だけでなく、標準人口密度と区域範囲（面積）が密接に関係している。そこで、標準人口密度の設定のされ方を見る。

都市計画区域のゾーン区分は 2 区分の場合と 3 区分の場合があるが（表 2）、市街地に関しては（市内や市部等の市街地該当分を含む）20 か 40（坪/人）、郊外地（近郊や外郊の該当分を含む）に関しては 40 か 80（坪/人）の数値がほとんどである。その為、2 区分の場合には市街地 40、郊外地 80 の組み合わせが多く、3 区分の場合には市街地 20、近郊 40、外郊 80 が一般的である。また、当然ではあるが、何れの標準人口密度も計画時の密度数値よりも小さいことから（特に市域と市街地）、数値設定に当たっては計画時密度が参照されたことが窺われる⁽¹⁴⁾。

3-4. 区域画定の参考指標

前節で見たように区域範囲が画定しなければ、計画飽和人口と人口飽和予定年（計画年限）は決定しないが、区域画定⁽¹⁵⁾の基本指標とされたのは中心地からの距離（「中心への到達時間」と「中心からの半径」）であった（3-2 節での中川の第五要件）。まず、市の中心について見ると、都市計画区域決定理由書では基準とされた市の中心地が具体的に記述されているが（表 2）、当時の内務省の指示内容からこれらは各都市の経済的中心地に該当すると考えられる⁽¹⁶⁾。次に、区域範囲を見ると、中心からの半径は区域範囲の大きさ（計画飽和人口）に直結するが、数値の都市間格差が大きくなっており、特色を見いだすことが難しい。また、各都市の交通機関の普及差を反映し、同じ到達時間の範囲が同じ中心からの半径範囲とはなっていない。しかし、中心への到達時間を見ると、30～40 分が 30 事例、1 時間が 9 事例と、一定の共通性が見られる為、区域画定の判定材料として中心からの半径範囲より中心への到達時間が重視されたと考えられる。

4. 都市計画区域範囲の具体的画定法

4-1. 行政区域不分割の原則

前章では、将来人口予想と中心地からの距離を基準として都市計画区域が決まるという区域設定のやや理論的側面を見たが、実際の都市計画区域指定は具体的かつ個別的な区域画定に依っている。本章では、その区域画定法に着目する。その第一は、3-2 節でみた都市計画区域の決定要素の一つである行政区域であり（中川の第一要件）、都市計画区域は行政区域界で割るのが原則であった。例えば、第 1

回都市計画岡山地方委員会において、「現在ノ行政区域以外ノ方面ヲ都市計画区域内ニ決定スル場合ニ各村ノ必要ノ部分ヲ部分的ニ割クト云フコトハ之ハ原則トシテ出来ナイノデアリマスカ」という横山 晃太委員の質問に対し、大海原重義議長（岡山県知事）は「私カラ答弁スルノモ可笑シク考ヘマスガ」と断りながら「實際ノ上ニ於テハ税ノ徴収、費用ノ負担、又萬般ノ行政事務ノ上カラシテ一町村ヲ画シテ事業ノ費用ヲ負担シ或ハ都市計画ノ事業ヲ遂行スルト云フコトハ非常ニ不便デアリマス、各市ノ状態ヲ見マシテモ何レモ行政区域ヲ以テ区域ニ編入シテ居ルヤウニ考ヘテ居リマス」と発言しており⁽¹⁷⁾、行政区域不分割が原則であった事やその理由が行政事務や事業遂行の合理化・効率化によるものであることが判る。

表 2 では都市計画区域内の市町村数や字分けの有無を一覧しているが、行政区域界割りをを行っているのは 43 事例中 19 例である。逆に、行政区域界割りでない場合の内容は 6 種類あり⁽¹⁸⁾、24 例が該当する。例外型の内容を詳しく見る為に、母都市の周辺に広大な原野が広がる北海道の諸都市を特殊例として除いて例外型を見ると、河川分けや島分けといった明確な地理的境界によって一部例外的区域画定が行われた事例が 5 例見られる（浜松、和歌山、岡山、広島、佐世保）。一方、大字分けや小字分けを含む区域画定例は 16 例見られる。表 3 や表 5 では都市計画地方委員会議事録を基に都市計画区域指定の背景にあった内務省側の計画意図や地元要望をまとめているが、これを基に字分けの理由を見ると、編入町村の行政区域が広すぎる為山間部を除くように字分けされたケース（金沢・静岡…以上表 3、高松…表 5）と、平野部に母都市が位置する場合には、編入町村の行政区域が広すぎる為母都市との関係の密接さを考慮して平地で字分けされたケースがある（仙台・長岡…表 3）⁽¹⁹⁾。しかし、平地部での字分けや小字分けは、あくまで例外であるとする内務省側の強い主張があることから⁽²⁰⁾、例外型を認める場合の優先順位を推測することが出来る。つまり、内務省の区域画定法は、行政区域不分割を原則としつつも編入自治体が広すぎる場合には、河川分けや島分け或いは山間部を除く形で大字分けといった地理的条件を基に例外型を認め、平野部で字分けをせざるを得ない場合には母都市との関係を考慮しながら大字分けをした。平野部での小字分けは最も例外度の強いものであった。

4-2. 工業・産業振興目的の区域画定

3-2 節にて内山新之介内務技師は区域指定の決定要素として「地域ノ関係」を挙げていたが、都市計画区域決定理由書には編入市町村ごとに各方面の将来土地利用の構想が具体的且つ簡潔に記述される場合が多い。つまり、中心からの距離に加え将来土地利用構想をも鑑みて具体的区域画定を行うのが基本作業であった（これを基本型と略称する）。本節と次節では、それとは別に特殊事例を見る。その第一が工業や産業振興を目的とした区域画定例である。都市計画区域決定理由書の文中には、当該市の将来構想や都市の位置づけがキーワードで記述される場合があるが、産業都市や工業都市の記述が多く（表 2）、工業振興や産業振興が重要な課題であった事が窺われる。とりわけ、その将来構想が明らかに都市計画区域の指定範囲に影響した（中心からの距離より優先された）と見られるのが、図 1 に示す静岡・清水を除いた 6 事例であり、いずれも母都市と同時に港湾や河川を包含するように区域指定されている点が共通している。

この内、大牟田では当時既に三池炭坑が隆盛であり、母都市に対

して、積出港のある三川町や炭坑の所在地である駿馬村・玉川村は隣接している為、これらの町村を包含するように区域画定をする事は合理的な判断であったと思われる(図1)。他方、一宮では当時既に機業・染業が隆盛であったが、原料の買入・生産品の売却地(一宮)と生産地(奥町、起町)が隣接していないのにもかかわらず、両者の関係を重視して区域指定している。この結果、母都市である一宮は都市計画区域の東端に位置することになり、地元関係者からは一宮市の東隣の町村が区域からはずれることの弊害が指摘されるが(表5)、成案は変更されていない。一宮は平野部に位置し周辺部に多数の小聚落があるが、母都市と周辺聚落との関係を考慮した同心円の区域指定とするよりも、既往産業の展開を一層重視したことが判る。

大牟田や一宮が既往産業を重視したのに対し、将来の工業・産業振興を構想して区域指定されたのが残りの4事例である。いずれも、港湾を重視している点や河川改修計画や運河計画が関係する点が共通している。富山では、豊富で低廉な電力供給地であることを背景に神通川河口に位置する東岩瀬港と富山市を運河で結び、その沿線を工業地化する構想が都市計画区域指定当初から考慮されていた。また、この構想は実現しており、事業化に伴い昭和3年3月20日に都市計画区域が追加決定された結果、区域は南北に細長い形状となった⁽²¹⁾。高岡では(図1)、富山と同様に母都市と離れた伏木港とを結ぶ運河計画が構想されていた。都市計画区域決定理由は「本地方ハ一革ノ水ヲ隔テテ満鮮及沿海州ト相対シ電力ハ豊富ニ勞力ノ供給亦潤沢ニシテ地価低廉ナルヲ以テ産業発展の要素が備わる上、「将来飛越鉄道及小矢部川ヲ利用スル高伏運河ノ開設」を見れば産業の興隆がさらに著しくなるであろうから「本市ノ都市計画区域ヲ決定スルニ当リテハ独り市域ノミナラス北東伏木港ニ至ル一帯ノ疆域ヲ包括サセルヘカラス」と記しており、区域画定と将来構想が密接であることが判る。また、豊橋都市計画区域では、吉田港を擁し、諸河川が貫流する牟呂吉田村は豊橋市が産業都市としての機能を発揮する為には必要不可欠だとされ、その「諸川ヲ拡張連結スルニ豊川及柳生川二河川ヲ以テシ之ヲ基本トシテ運河ヲ縦横二開鑿シ吉田港ト連絡セシメ且港湾ノ改修ヲ行フ等諸般ノ設備」を成せば工業地として将来有望だろうとする構想までが述べられている⁽²²⁾。さらに岡山では、母都市の東面、北面が山地に接する為、将来の都市の発展が西か南に限られる中で、内務省案は三幡港の修築や旭川の改修と沿線での工業地形成を見込み、南側に区域指定をするも

表3 都市計画地方委員会での事務局説明に見る立案者側の計画意図

都市名	内務省原案の計画意図・計画理由
仙台	仙台市は西北二面に七北田村の山岳丘陵を控えて発展の余地がないので、東と南に求めるしかない。西北は市の行政区域、東南は隣接町村を区域界とした。七郷村は将来の工業地として必要だが、あまりに広いので大字分けした。
長岡	人口5~6万の都市では、なるべく都市計画区域を狭く、包含市町村を少なくしたい。最初の内務省案では周辺町村の数は多く、しかも広い為、長岡市だけで適当とする見方であった。しかし、それでは都市計画をする価値がないという地元の意見があり、どうしても密接な関わりがある部分を周辺町村から一部切り離して区域編入する形で、長岡市が原案を出してきた。これに基づいている。
高岡	飛越鉄道、高伏運河の開設が見込まれ、電力豊富、労働力潤沢、朝鮮・清洲・沿海州に相対する地勢から産業都市としての発展が見込まれる。その為、市域だけでなく伏木港一帯を区域編入する必要がある。
金沢	できるだけ行政区域で都市計画区域をきつた。富樫村や小坂村は広すぎる上、大部分が山地である為、字分けで山地部分を除いている。字分けをする場合は、平地では行わない方針である。
岐阜	陸軍第68連隊が駐在しており、北長森村は岐阜市と隣接が深い。長良川沿岸は風光明媚で歴史的な名勝地なので、長良村は岐阜市の発展に欠かせない。加納村と三里村は岐阜市と一体的で下水道計画が密接である。こうした理由から、都市計画区域を設定した。
静岡	静岡市は、西に広い幅(最小幅270間)の安倍川がある為、市の発展は東南北の三方に頼られ、市の東方にある清水市とは関係が強い。巴川を利用した清水港と結ぶ運河を造れば、工業地として期待できる。また、静岡都市計画と安倍川改修工事とは密接不可分であるので、北方にも広く範囲を取った。千代田村と賤取村は南北に長いので、字分けとし北部の山間を除き南部だけを編入した。
豊橋	工業地として発展する為には、吉田港を持つ牟呂吉田村を包含する必要がある。同地には豊川や柳生川をはじめ、多数の河川が貫流しており、これらを基本運河として縦横に張り巡らし、港湾改修をすれば、工業地として有望である。その為に海岸部を編入した。
一宮	一宮都市計画区域は、一宮を中心として西に広く、東に狭い。その理由は、市の西方の起町と奥町は非常に機業・染色業が盛んであり、将来の産業計画として編入不可欠である。また、将来の本曾川の運河計画についても考慮した。これらを入れると範囲が広くなるので、東の方面の範囲を狭くしている。現在、東方には商取引も少なく、面積も広いのでこの方面を除いている(例えば、西成村は一宮市の2倍の広さがある)。
津	都市計画区域を大字で区切りにくいという内務省の方針で、津市に隣接する2町4箇村を区域編入した。
西宮	西宮都市計画は孤立するのではなく、大朝、尼崎、神戸の各都市計画と連携することが重要である。
岡山	旭川の改修、岡山港の修築及びその外港である三幡港の修築が出来れば、岡山は産業都市としての発展が望める。本市の発展方向は、宇野村を除くと東と北は山間であるので、南か西かのどちらかである。岡山港がある関係上、南への可能性が最も強いから、旭川を挟んで南に都市計画区域を設定することが最も重要である。
高松	北は瀬戸内海に面し、西方では山地に接している。将来の発展は主に東南方に広がっていく。その為、東南方に広がる区域設定とした。都市計画区域は、決して人口の多い面積の広い都市の実現を希望するのではない。どこまでも秩序のある規則正しい発展をした都市の実現を目指している。むしろ、最小尺度において都市の区域を決定するのがよい。
高知	高知市の他に、将来合併すべき運命にあるものを区域とした。下地町と潮江村は合併が実現し、高知市に編入されることとなった。小高坂村だけが残ることとなったが、合併の機運は高まっている。
門司・小倉・八幡・若松・戸畑	門司以西、八幡、若松に至る間の地帯は、社会的経済的状態は殆ど同一の程度であり、一つの連繫的計画が必要である。
大牟田	大牟田市は、三池炭坑を背景として発展してきた。抗口や三池港は郊外にあるが、これらを含む区域とした。三川町は、すでに大牟田と連携しており三池港が所在する。玉川村と駿馬村は炭坑の所在地である。三池村と銀水村は住宅地や遊園地に適する。これらを区域に編入した。
長崎	都市計画区域面積は2923万坪であるが、山地を多く含むので利用面積は724万坪である。必要な利用面積を確保した結果、都市計画区域が非常に広いので、財政的にもこれ以上広くすることはできない。

本表は、都市計画地方委員会での事務局側の説明の骨子をできるだけキーワードや表現を引用する形で再録した。

図1 都市計画区域指定諸例一覧(産業・工業振興重視の区域画定例を中心に)

のであった(図1)。他方、地元側では母都市の西や西南部を区域編入する意見が強かったが(表5)、立案者側は当初案を固守しており、いかに内務省側が工業振興重視をしていたかが窺える事例となっている⁽²³⁾。いずれにしろ、これらの事例から区域画定の方法に中心地からの距離とは別の論理、つまり都市の将来構想に従って画定する方法があった事や、その典型例は工業・産業振興目的であり、港湾や水運(河川改修・運河計画)と密接に関係していた事が判る。

4-3. 複数都市計画区域の連携型と都市計画区域画定法の類型化

中心地からの距離とは別の要因が都市計画区域画定に影響したと考えられるパターンで、前節とは別のものに複数都市計画区域の連携型がある。図1の静岡都市計画区域では、母都市は区域内の西端に位置しているが、都市計画区域は隣接する清水都市計画区域と接続するように指定されており、母都市と周辺聚落との関係を重視した同心円的の区域指定とは異なる形状になっている。この理由として、静岡都市計画区域決定理由書では「本市ハ東方六哩許ニ清水港ヲ控ヘテ之ト経済的關係頗ル深く」という経済的関係の深さや国県道並びに鉄道の接続状況を挙げ、「将来巴川ヲ利用スル運河ヲ開鑿シテ清

水港トノ連絡ヲ図ルニ於テハ」その付近一帯は工業地として期待できるという将来構想までが記述されている。このように複数都市計画区域の連携を重視して都市計画区域が指定された事例には、大阪都市計画区域と隣接する堺都市計画区域、神戸・大阪の両都市計画区域間を接続するように指定された西宮と尼崎都市計画区域、北九州に位置する門司、小倉、戸畑、八幡、若松の五都市計画区域がある⁽²⁴⁾。

本章で見てきたように、行政区域不分割の原則の有無を横軸に取

表4 都市計画区域画定法の類型化

区域画定法	行政区域界割		
	原則型		例外型
	基本型※	長野、松本、岐阜、津、呉、下関、丸亀、高知、福岡、大分	札幌、函館、小樽、仙台、新潟、長岡、金沢、大垣、浜松、岡崎、和歌山、広島、高松、長崎、佐世保、熊本、鹿児島
		一宮、大牟田	富山、高岡、豊橋、岡山
連携型	連携型	清水、堺、尼崎、西宮、門司、小倉、若松、八幡、戸畑	静岡

※:中心地からの距離と地域の関係を考慮した区域画定法で、母都市と周辺聚落との同心円的の区域指定をイメージとする。

図5 都市計画地方委員会議事録に見る地元意見と内務省側の回答

都市名	地元の要望・意見	左に対する事務局(内務省)側の回答(見解)
仙台	★師範学校、高等学校が移転され、住宅も増加していることや、仙山鉄道が10年以内に敷設されることから、市の北方(七北田村大字荒巻)を区域編入して欲しい(仙台市市会全会希望)。	
長岡	★・上川西の本村(信濃川左岸)が除かれているのはなぜか(区域に編入して欲しい)。	・本来であれば、上川西村は必要緊密の程度から一村を除きたかった。しかし、長岡市の飛び地(上水道水源地)が上川西地籍(信濃川右岸)の先にある為、この右岸部のみ区域に編入したい。
金澤	★(片岡安意見)・野々市町は金澤に近く、交通の便もよいので区域編入すべきではないか。北陸線の鉄道と野々市駅が原案では都市計画区域の境になっている。鉄道沿いは発展するだろうからまず、浅野川の上部部にある平坦地(押野村の一部)は、将来良好な住宅地として見込める為、金沢市が希望したのに編入されていない。字分けをしにくいことにはなるが、それは仕方のない。	
浜松	1.飯田村は村全部を編入しなかった理由は何か(村全部の編入を望む)。2.浜松を中心として半径3哩という、新津村も入るのにこれを除いた理由は何か?新津村は、地形や隣接村との関係から見ても入れべきである。	1.飯田村は、天竜川の中洲と西岸に分かれており、中洲部分を除いた。芳川村も同様である。2.新津村は発展が著しくなく、海岸部であるが砂山が多く、都市計画に利用するのは困難(海水浴にも利用できない)ので除いた。
清水	1.清水市と静岡市の間にある久能村が入っていないが、理由は何か。2.江尻駅を中心として、半径3哩という、新津村も入るのにこれを除いた理由は何か?新津村は、地形や隣接村との関係から見ても入れべきである。また、連絡した都市計画なので共通の計画としてやるべきではないか。	1.久能村は山地が多く、利用面積がごくわずかであるので、直ちに都市計画区域に入れないといけないわけはない。必要があれば、随時編入する予定である。2.庵原村は山が多く、広い(清水都市計画区域1600坪に対し1015万坪である)。その為、事業を進める上で具合が悪い、火急の必要はないと判断した。3.連絡する都市計画には、東京や大阪、北九州に例がある。清水、静岡、都市計画の立案者は地方委員会であり、共通の研究をしているので、大丈夫である。
岡崎	■都市計画区域は、岡崎市を中心として東に広いのに、西には矢作川を隔てて隣接する矢作町が入っていない。矢作町の富力は高く(一戸当たり600円程の積み立てがある)、岡崎市が負う所は大きい。矢作町編入は、岡崎市会全会の希望である。	・矢作川は交通の障害であり、橋梁を造るには資金もかかるので、計画からは除いている。
一宮	△一宮市の東方の町村、西成村の一部や萩原村の一部では、一宮と連担して家屋が出来ている場合がある。東方についても都市計画区域編入すべきである。	・東の方を入ると、区域が広くなるので、将来必要になった時でよいと考える。
津	★(一身田町の希望)一身田駅は、一身田町ではなく隣接する大黒村にあるので、駅も一緒に編入して欲しい。	・大黒村の一部編入は認められない。現在でも広大な区域を持つ計画になっている。
尼崎	★1.都市計画区域に入ると、直ちに市街地建築法の適用を受けるので不利である。★2.市とは違い、周辺町村の場合、代表者が地方委員会に入って発言権を有することが出来ないの不利である。	1.市街地建築法の適用と都市計画区域の指定は別である。
西宮	(編入町村の多数意見)1.町村長や町村議会からも地方委員会へ委員を出せるようにして欲しい。2.市街地建築法の適用に関しては、予め町村に諮問して欲しい。(精道村の意見)3.精道村は早くから耕地面積を持っているので、都市計画で勝手に道路を造られるのは困る。精道村は昔から西宮よりも西の隣接町村と関係が深い。むしろ神戸都市計画区域に編入して欲しい。	2.市街地建築法の適用と都市計画区域の指定は別である。3.精道村が外れると、尼崎、西宮、神戸が繋がらないので理想の都市計画が出来ない。これらを連続的に区域に入れる必要がある。いものを西宮の計画ではなくて、阪神間一体の計画という考えがある。精道村と全然連絡しない画するという意図ではなく、精道村が東(西宮)に入るかは重要ではない。
岡山	★1.岡山市の西南にある大野村、今村、芳田村は、半径4哩の範囲内にあり、編入を希望したはずだが、区域から外れている理由は何か。この3ヶ村の内、大野村は平地で続いており、現に岡山駅の操車場は大野村にある。△2.逆に横陽村は半径4哩外にあり、旭川河岸から2哩あるのに編入されている。行政区域を割って(字分けをして)都市計画区域に編入することは出来ないのか。旭川河岸の町村を入れるのはよいが、旭川改修の実現があった後などには実現性が低い。	2.横陽村を入れたのは、旭川を改修して工業地帯を築くためであり、一村々々入れたのは単に行政区域の問題である。行政区域を割くことは出来ないことではないが、税の徴収や費用の負担等で不利である。
下関	△1.王司村を入れない理由は何か。△2.長府町の沖、安岡町の方面、彦島町の方面など、水面を区域に入れてはどうか。△3.海面を中心に見る見方はいいのか。門司、下関を一緒に見て都市計画を立てると言う考えはないのか。そういふ場所では日本では此処しかない。△4.例えば、下関と門司が橋を造ると同時に、門司側の橋を造ると下関が決めることは出来るのか。	1.王司村は長府町の東側に位置し、これまで含めると都市計画区域が広くなりすぎるので除いた。2.水面を入れなくても計画はできる。(以下、榎木寛之内務技師の答え)水面を都市計画区域に入れた事例は日本にはない。また都市計画事業を行う場合、区域外であっても差し支えない(貯水池などに例がある)。3.都市計画区域が他県と隣接して事業が行われる事例は、東京、横浜にある。こういう場合は、よく調査をして行うので問題はない。他府県に都市計画区域が跨るということは手続きの問題から出来ない。負担関係は府県単位になっていることや地方委員会の官制や費用も違うので都合が悪い。根本精神から言うと、日本全国に渡って都市計画区域を考えるとよいが、取り扱いは法律から言うと出来ない。4.実例が無く、出来ない。関係が密接な都市計画事業等に向かって統一の計画案を立てれば、という希望は古くから議論されてきたが、出来るのは遠い将来の事だと思う。
高松	★太田村と鷺田村の一部を除いた理由は何か。人口は単利法で増えるのではなく、複利で増える。内務省案の直線式のやり方では人口増を少なく見積もっている疑いがあるから、太田村と鷺田村も入れるべきである。	・太田村の内、区域に含めた4大字は3哩の半径に入っており、県道に隣接する上、相当の連携家屋がある。それ以外の3哩外は発展する見込みがないので除いた。鷺田村の内、区域から除いた大字万蔵以北は高松西部の山地であり、当然必要ない。
丸亀	★(大須賀義委員(丸亀市長)意見)高松と丸亀の都市計画は根本的に違う。高松は平野の中の一部市であるが、丸亀は周りに数個の都市があり、合わせると人口約7万ある。よって、それを含めた連合都市計画をやらないう意味がない。その上で、多度津町と豊原村の編入を希望する。★(秋山正一委員(市会議員))丸亀都市計画区域は、東部の土器村が編入されているが、東部には発展しておらず、むしろ西部に発展している。その意味では、多度津町と豊原村を入れるべき。丸亀を中心として半径3.5哩の円を描くと、多度津、宇多津、普通寺に接する。これら自身が発展するから人口飽和はそれほど遠くない。英国の田園都市は人口3万が理想で、その連携都市ということを書いているが、丸亀ではそれが出来る。だから政府は丸亀を指定したのではない(都市計画区域広くなるべき)。	丸亀は、面積は高松に匹敵しているが、人口は3分の1しかない。原案でも十分に区域は広い。計画年限は60-70年と長い。これ以上広くすることは出来ない。
高知	△1.(坂本助太郎内務技師の意見)小高坂村の北に連なる森村、初月村は住宅地として適当なので、将来区域に入れるべき。△2.(その他委員の意見)国分川が改修されたら、下知町の対岸である高須村及び五台山村は、下知町の東部が工業地たるべき関係上、同様に利用されるべきなので将来区域編入すべきである。	
長崎	★1.長崎市の西に隣接する福田村の一部編入を希望していたが、除いた理由は何か。福田村は多くの村民が三菱造船に勤める等関係が深い。★2.長崎港の入り口に位置する香焼村は、衛生面、保安面、経済面からきわめて重要だが、これを除いた理由は何か。以上市会全会希望。	1.長崎市は水上交通で発展してきた。福田村は平面的には近いが、長崎市との間に大きな山があり障壁となっている。よって、長崎の発展は福田村でなく、北部の西浦上村方と考えている。また、福田村は大きな村であるので、一部区域編入も考えたが、大字分けは出来るだけ避けたい。2.香焼村は一つの島であり、海から崖が切り立ち、平地も少ない。区域編入した土井首村と深堀村が水上交通だけでなく陸上交通も期待できることは事情が違う。地元委員は、非常に広大な都市計画を思い描いているが、長崎は中都市の少し多い所という位置である。そういう事を考えて案を見て欲しい。
熊本	■1.熊本市は地形的に北に南まで、南に発展するしかないから、南の力合村、田迎村も区域に編入して欲しい。△2.熊本で工業地帯というところ、市の西南方面しかない。よって、坪井川の水運を考えて欲しい。	

本表は、都市計画地方委員会での事務局側の説明の骨子をできるだけキーワードや表現を引用する形で再録した。各意見に付記号は表8で分類する意見照会時との関係を示す。

表6 計画の策定所用期間

期間欄の単位は「ヶ月」

※ 都市計画法適用時	区域案内申時	意見有無照会時	地方委員会開催時	区域認可時
期間	A	B	C	D
最短期間	0.5(戸畑)	0.5(高松、丸亀)	0.5(14市)	0.5(9市)
最長期間	36(札幌)	11.5(北九州4市)	3(熊本)	8.5(北九州4市)
平均期間	11.5	5	1	2.5
都市数※2	32	26	31	41

根拠資料は「都市計画要鑑」により、各期間を0.5ヶ月単位で数え、適宜四捨五入した。

※：区域案内申時は、地方委員会による案を知事が内務省へ内申(あるいは内議)した日を示す。
意見有無照会時とは、旧法2条に基づき市町村の意見を徴すべく照会した日を示す。都市計画要鑑の記述により、単に照会日の場合と照会期間(内務省が照会した日時とその報告があった日付の双方が記載されている場合はその間の期間)を示す場合の双方がある。地方委員会開催時は、諮問案を地方委員会が審議した日であるが、都市計画要鑑に諮問を発した日と答申日の記述がある場合は、その間の期間を示す。
※2：都市数は都市計画要鑑の記述から、各期間を数えられた都市数を示す。

表7 意見有無照会時から地方委員会決議時期間での意見変化

意見変化の型※	都市数	都市数
意見照会時 → 地方委員会決議時		
異議なし → 異議なし	14	都市数
意見あり → 異議なし	11	都市数
意見あり → 希望意見あり	13	10
不明	5	3

※：意見照会時の「意見あり」とは、異議有りの場合や、何らかの希望条件や意見が付いた場合の全てを指す。地方委員会決議時の「希望意見あり」とは、具体的希望を付して原案可決となった例、つまり希望意見をつけて決議されたケースを示す。

り、範囲画定のパターンを縦軸に取ると、最初期の都市計画区域画定の型は表4に示す6パターンに分類できる⁽²⁵⁾。これによれば、行政区域界割を行い、中心地からの距離や地域を根拠にした区域画定を行うパターンが最も一般的なものと見ることが出来る。

5. 都市計画区域の決定経過と地元側の反応

表6は、都市計画法適用から都市計画区域認可までをAからDの4期間に分け、各期間での所用期間を示している。この内、旧法2条で聴取された市町村意見は原案にそのまま付されて地方委員会に諮問されたので、C期間における内務省による区域案の変更はなかった(その為、Cでは平均1ヶ月しか所用していない)。そこで期間Cの前後での意見変化パターン(市町村意見の地方委員会議決への反映度)を見ると(表7)、「意見あり→希望意見あり」は13例あり、この内、10都市では母都市の意見が委員会での希望意見となっている。さらにこの内2例(長岡、豊橋)では、期間Dで内務省が希望意見を受け容れ原案が変更され認可された⁽²⁶⁾。このように、委員会審議後の原案変更事例が少ない事や、変更のあった2例も大字レベルを含める程度の軽微な変更であることから、「はじめに区域画定ありき」で後から人口や距離の数値を理屈付けたというよりも、それらの数値を以て必要以上の過大区域にならないよう判断したのではないかと考える⁽²⁷⁾。尚、地方委員会審議での、市町村意見聴取時の意見に関する発言の有無を見ると(表8・表中の記号は表5の地元側意見に関係する)、9例(64.3%)で同じ意見の発言があり、予め周知な準備があったと見られる。市長や市議会議員、県会議員は委員会委員になり得た為、彼らは積極的に地元側の意向を発言し(例えば丸亀(表5))、その意見は市会全会一致という手続きを採っている場合があった⁽²⁸⁾。区域決定経過を把握し得た長岡を例にすると(図2)、長岡では期間Dで上川西村が追加されただけでなく、期間Aにおいても長岡市側の意向を入れた内申案が策定された⁽²⁹⁾。以上のことから、区域案については地元側に一定の研究に基づく独自案があったこと、抜本的な変更は出来ないまでも、少なくとも母都市には区域決定に関し一定の関与力があったことが判る。さらに、表5の地元側意見の多くは当該地の将来構想や展望を挙げつつ区域編入要望を出しているが、こうした活発な反応の背景には、都市計画区域

図2 長岡市にみる区域画定経過

表8 地方委員会審議時における発言パターン

記号	発言パターン	都市数
★	意見照会時 審議時の発言	
★	意見あり 同じ意見について発言	9
■	意見あり 別の意見について発言	2
△	意見無し 発言あり	3
	不明	3

計算の方法、区域画定の基準やパターンを明らかにし、都市計画区域画定法を6パターンに分類した。また、区域決定の経過を分析することで、区域決定に関わる計画主体間の力関係や地元側の反応内容を見た。

本研究の分析を通し、都市計画区域決定に際しての計画思想あるいは計画意図には以下の3点が考えられる。①比較的短期間に多数の決定を行う必要があった為、内務省は共通の手続きと手法を用い、また行政手続きの効率化の為に行政区域不分割を区域画定の原則とした。こうした手法の共通化と区域画定の単純化の考えが認められる。しかしながら、都市によっては将来構想を描くことで柔軟な区域画定がされた。その背景には、②都市計画区域が都市計画事業実施可能区域を示していることから、都市計画区域の指定が実現可能性のある将来構想の指定範囲として捉えられた事があると考えられる。それ故に、内務省原案に対する地元側の反応も活発であったし、内務省の原案自身が構想を描いていた場合があった。こうした、都市計画区域を将来都市構想の実現範囲として見る見方が認められる。さらに、③区域決定に当たっては、市町村意見聴取を慎重に行った。つまり、内務省の一方的決定プロセスではなく、市町村との双方向的プロセスが一定程度あった。他方、都市計画区域の指定には必要不可欠範囲の指定を内務省は固持し、必要以上の過大指定を認めていない。こうした地元側の意見聴取の慎重さと区域指定に関しての現実性重視(特に財政的理由を根拠として)の考えが認められる。

今後の課題としては、各都市の都市計画区域指定後の変遷(区域変更やその理由)を明らかにすることや本研究対象期間における区域決定経過を新資料の発見を待って詳細化することがある。
謝辞:本研究は平成16年度科学研究費補助金若手研究(A)の助成を受けて行った。この場をかりて感謝の意を表す。

【補注】

- (1)例えば、当時の東京の市街地は市域を越えて広がっており、都市計画の新技術での対象区域は市域外の郊外であった(参考文献2)より。
- (2)旧都市計画法第2条の規定による市指定に関する件を審議した第5回都市計画中央委員会(大正12年4月21日開催)において長岡隆一郎は「大体人口九万以上ノ都市ヲ中都市ト認メ」と発言しており(参考文献3)より、人口9万以上六大都市未満が中都市、9万未満が小都市であった。中小都市への都市計画法適用は大正12年7月1日に25都市、同14年3月27日に1都市、同14年4月1日に15都市、同15年4月1日に2都市、昭和2年4月1日に22

都市と、その数は急速に増加していった（参考文献4）より）。

(3)都市計画公文書については、各都市の都市計画区域決定理由書に加え、街路、地域指定、公園の各計画の理由書を収集し、都市計画区域指定の内容がその後の各計画の立案にどう影響したのかを分析した。都市計画地方委員会議事速記録（都市計画区域審議分）を収集・参照したのは、表1に掲げる43市の内、札幌、函館、小樽、新潟、岐阜、大垣、豊橋、和歌山、広島、福岡、門司・小倉・八幡・若松、佐世保、大分の16市を除いた、27市についてである。上記16市については、各県庁・市役所担当課に対して資料有無に関する調査を行ったが、保管されていなかった。

(4)実際、地方委員会審議の際には、そのような説明が事務局側からされている。例えば、岡山都市計画区域の審議では、臨席した飯沼一省内務事務官は「都市計画区域ト云フモノハ（中略）都市計画事業ノ施行セラレル区域」と云って間違いないと説明している（引用は補注(17)に同じ）。

(5)対象都市中、堺、尼崎、西宮以外の都市では、緩和規定が適用された。

(6)都市計画区域調査資料として求められたものは、行政区画図、人口統計表、面積及び人口密度表、時間帯図、交通機関配置図、上水・下水道配置図、風致景勝地図があった（参考文献10）より）。また、この調査は事務局と市当局が協働で行う場合があり（岐阜、大垣、和歌山等）、案の作成には両者が協議をした例がある（長岡）（都市計画要鑑による）。③において、内申した案の審査時に内務省で案を変更した例があるかは、資料がなく判らない。

(7)「都市計画香川地方委員会議事録（第1回（大正15年3月9日開催―以下、T14.3.9 開催と略記する））」より引用。

(8)「都市計画三重地方委員会議事録（第2回（S2.2.15 開催））」より引用。

(9)「都市計画宮城地方委員会議事録（第2回（T14.2.23 開催））」より引用。

(10)表2は都市計画決定理由書の記載を基に各項目の数値やキーワードをまとめている。

(11)「都市計画熊本地方委員会議事録（第2回（T14.11.16 開催））」より引用。

(12)人口密度単位に関し、20 坪/人=151.25 人/ha、40 坪/人=75.62 人/ha、80 坪/人=37.81 人/ha である。

(13)市街地での人口は直線式の勾配に従って飽和後も増え続けると仮定する。市街地の人口飽和後はその増加分を近郊部に上乗せする為、近郊部の直線式の勾配はその分急になる。

(14)高岡の市街地では現行密度の値が標準人口密度の値よりも小さいが、これは市域（標準人口密度）の範囲よりも旧市（現行密度）の範囲が狭いことに依る。

(15)3-3 節で見たように、計画飽和人口の計算方法によれば、具体的な区域範囲が決定されれば計画飽和人口や計画期間は一定しない。その為、この具体的な区域範囲を決定するという意味における範囲決めを区域画定と本文中では記述する。これに対し、区域指定（例えば、都市計画区域の指定等）は法律用語と同義で用いることとし、区別する。

(16)都市計画区域の立案に先立って行われた基礎調査の中に時間帯図の作成があり、都市の経済的中心地に到達する時間に基づいて10 分間隔で到達範囲を図化することが求められた。また時間の算出には徒歩の他、電車や乗合自動車等各種交通機関の所要時間や待ち合い時間に至るまで細かく指示されていた（参考文献10）より）。

(17)「都市計画岡山地方委員会議事録（第1回（開催日は補注23））」より引用。

(18)例外型の境界分け呼称は、境界に位置する地物によって区域分けがされる場合にはその地物を呼称に用い（河川分け、道路中心線分け）、固有の区域そのものの範囲によって区域分けがされる場合には、その区域内容を呼称に用いている（番地分け、大字分け、小字分け、島分け）。また、河川分けや島分けの場合には実質的には字分けでもある場合が多いが、区域分けにおける地理的要因を重視して呼称を決めた。尚、大字分けの集計には字分け（金沢）を含めている。

(19)議事録での記述はないものの、地理的にみて山間部を除く字分けケースに該当すると考えられる例には長崎、鹿児島がある。また、母都市との関係の密接さを考慮して平地部で字分けされたケースと考えられる例には、新潟、富山、高岡、大垣、豊橋、岡崎、熊本がある。尚、若松都市計画区域と八幡都市計画区域には栃尾町がそれぞれ大字分けで二分割されているが、同町は両都市計画区域に全町が包含されている。

(20)第2 回都市計画石川地方委員会では金沢都市計画区域が審議されたが（T14.3.26 開催）、平地部における字分けを巡って、学識経験者として委員に選出されていた、関西建築界の重鎮であり旧都市計画法成立にも大きな役割を果たした片岡安委員と事務局側との間で激しい議論の応酬があった。金沢市南西部に位置する野々市町は都市計画区域に編入されていたが、区域境界附近に鉄道と鉄道駅があり将来の市街地化が見込まれることから、その附近の区域編入（平地部での字分けの必要）を片岡が主張したのに対し、字分けは山間部のみでの例外であり、平地部での字分けはしないとする原則を事務局側は主張した（表5）。結局、片岡の意見は参考意見とされた。また、仙台では市の西北二面が山間に面している為、将来の市街地発展を東南二面に求めざるを得なかったが、市の東南部に位置する七郷村が広いため同村の二大字のみが区域編入された（平地部での字分け）。これに関し、第二回都市計画宮城地方委員会（T14.2.23 開催）において上田萬平議長（宮城県知事）は「七郷村ノ二大字ハ寧ろ例外デアッテ」とその事情を説明した後「大字ノ区域編入デサハカクノ如ク例外デアルノニ況ンヤ小字ナドニツイテハ例外モ又例外トスル所デアリマス」と述べている。これらのことから、山間部を除くタイプの大字分けに比べて平地部での大字分けは例外度が強く、小字分けについては例外中の例外だったことが判る。

(21)富山都市計画は、大正14年4月12日に都市計画区域が認可された後、昭

和3年3月20日に区域追加並びに街路・公園・運河・土地区画整理が認可され、さらに昭和6年9月22日に地域認可と続き、各計画が立て続けに計画決定された。また、街路計画の一部と運河は計画決定と同時に執行年度割決定（昭和3～7年度）がなされ、土地区画整理も旧法13条（いわゆる強制的土地区画整理）によって決定1年後から行われた。このような背景として、富山市では、1903（明治36）年に神通川が直線的に河川改修された結果、旧市街地北方に約30万坪の廃川地が残されていた。その為、昭和初期の都市計画ではこの廃川地を生かし、運河計画や土地区画整理等を導入することで、将来の工業地とすることが構想された。昭和3年3月20日の計画認可に先立って行われた第3回都市計画富山地方委員会において、臨席した榎木寛之内務技師は審議案件であった4種の計画と2種の執行年度割について「之等六種類ノモノハ実ハ相關連シテ一体ノモノデアリ」、「運河計画ハ大富山ト岩瀬港トノ連絡計画デアリマス、街路計画ト相持チ富山及其附近一帯ノ地ニ対スル総合的計画ノ表現デアリマス」と述べている。富山の例は、都市の将来構想と都市計画区域の指定が密接に関係していることを示すだけでなく、実際に各種計画が投入され実現した点で、貴重な事例だと考えられる。

(22)「」内は豊橋都市計画区域決定理由書（大正14年1月8日認可）より引用。尚、第19回都市計画愛知地方委員会（S3.1.13-16 開催）では豊橋都市計画の街路計画が審議されたが、説明に立った石川栄耀技師は街路計画の詳細について「運河網ノ関係デソレガ発表ニナレバ完全ニ説明ガ出来ルト思フ」と延べ、運河計画についても「大体内務省ト各方面トモ協議シテ大体ノ成案ガ出来テ居リマス」と発言しており、街路計画の立案と並行して運河計画の立案が進んでいたことが判る。しかし、その後敗戦時までに豊橋では運河計画は認可されていないことから何らかの理由で保留になったものと思われる。

(23)第1回都市計画岡山地方委員会（T13.11.17-18 開催）では岡山都市計画区域が審議されたが、事務局側の説明に立った楠宗道幹事は、旭川を挟んで南に都市計画区域画定した原案を「至極妥当デアル」と述べている。逆に、地元委員からは、大規模な浚渫が必要な旭川改修（運河利用を見込んでいた）の見通しの立たない事や母都市の西側、西南側には鉄道が敷設されており、一部市街地の連担化が見られることから、岡山市の西部、西南部を区域編入することを主張して大激論となった。結局、旭川の早期改修を望むという希望決議を附して原案可決となったが、旭川の改修と沿線の工業地化を構想した原案に内務省（事務局）側が固執する姿勢が際立つ内容となっている。

(24)都市計画区域決定理由書や都市計画地方委員会での説明では、西宮や北九州5市ではいかに一体的都市計画を樹立することが重要であるかが、殊に強調されている（表3）。また、本文中のいずれの事例においても街路計画は主要幹線街路の都市計画区域間の接続が完全に整合するように立案されている。

(25)表4中の区域画定における基本型は、中心からの距離や地域との関係を総合的に考慮して区域画定された事例全般を含む。それとは別に、特定の政策的判断（将来構想や他都市計画区域との連携）に基づく区域画定が行われた傾向の強い事例、かつその事が区域決定理由書や議事録での記述から明らかな事例を例外型として分類した。

(26)希望意見の受諾に際し、内務省は再度当該町村に意見照会をしている。期間Dに長岡は4ヶ月、豊橋は3.5ヶ月を要しており、平均より長い。追加編入されたのは長岡が上川西村1大字の一部、豊橋が二川町の2大字の一部である。(27)表5で見ると、地元側の区域拡大要望に対し、区域範囲を必要以上に拡大しない事や（長岡、浜松、津等）、可能な限りの資金軽減を主張している点で（岡崎）、事務局（内務省）側の回答は一定している。

(28)仙台、岡崎、長崎の例がある（表5）。

(29)期間Dでの追加に関しては、上川西村には長岡市の上水道水源地があるという理由が考慮された（表5）。期間Aの内務省の当初案は基礎調査を行った事務局と長岡市当局で協議した結果、合併後長岡市範囲（旧長岡市と旧四郎丸村）であった。しかし、長岡市側から再度意見があり周辺町村の一部を加えた内申案が作られた。以上の内容は都市計画要鑑と議事録を根拠とする。

(30)例えば、長野の事例では、都市計画法適用から都市計画区域認可の時期にかけて、地元側の詳細な都市計画研究があったことや、都市計画区域だけでなく、街路等各地設を含めた独自案が、将来構想を含めて練られていたことが判っている（参考文献11））。

【参考文献】

- 1)宮澤美智雄、都市計画区域の由来、都市計画250号、pp.5-8、2004.8
- 2)石田頼房、日本近代都市計画の百年、自治体研究社、pp.117、1987.1
- 3)内務大臣官房都市計画課、都市計画要鑑第3巻（昭和二年刊(1)）、柏書房、pp.23-27、1988.2
- 4)同上 pp.98-100
- 5)佐藤滋、城下町の近代都市づくり、鹿島出版会、1995.8
- 6)「野中勝利・佐藤滋、城下町都市の戦前の街路計画に関する研究、都市計画論文集27号、pp.61-66、1992.11」等
- 7)上田隆夫・赤崎弘平、1922 年大阪都市計画区域決定経緯と区域設定基準に関する内務省案・大阪市案の論争点について、都市計画論文集37号、pp.883-888、2002.11
- 8)秋本雄雄、何故都市計画区域が存在するか、都市計画250号、pp.9-12、2004.8
- 9)池田宏、都市計画法と建築法、都市公論第2巻2月号、pp.53-61、1919.2
- 10)全国都市計画主任官会議、都市公論第10巻5月号、pp.47-49、1927.5
- 11)浅野純一郎、長野都市計画の策定経過に関する研究～1868-1930 年問を対象として～、日本建築学会計画系論文集第557号、pp.265-272、2002.7

（2005年1月24日原稿受理、2005年6月3日採用決定）