戦前地方都市における都市計画の策定経緯と事業化

～松江市を事例に～

HISTORY OF THE DEVISING OF A CITY PLAN AND THE IMPLEMENTATION OF THE PLAN
IN A LOCAL CITY IN THE PREWAR PERIOD

- With reference to the case of Matsue city -

中野 茂夫^{*1}

Shigeo NAKANO

This study aims to clarify the realities of city improvement in the prewar period with reference to the case of Matsue City. The city-planning project of Matsue City ended up with only one city-planned street being developed as a state-aided unemployment relief project. However, it is clear that the civil development plans achieved a certain degree of success as evidenced by the landfill project implemented as part of the partial rerouting of the Hii River, road improvement by central and prefectural authorities, an unemployment relief project, land readjustment of fire-damaged areas, and the forced relocation of buildings.

Keywords : *Legal city planning, Local city, Matsue, City planning street, Land readjustment*

法定都市計画, 地方都市, 松江, 都市計画街路, 土地区画整理

はじめに

地方都市を題材とした都市計画史研究に関しては、国立公文書館所蔵「公文雑纂」をはじめとする公文書を主史料とすることで、法定都市計画の計画や事業の具体的な内容や空間的な特徴、都市計画地方委員会の計画意図等について明らかにされつつある^{注1)}。しかし通常、計画決定に関する公文書に掲載されている情報は限られているため、計画段階における調査や計画策定における議論の様子、地元の動向等も含めた総体的な策定プロセスを明らかにした研究は少ない。とくに第二次世界大戦前（以下「戦前」）の都市計画事業はすでに指摘されるように財源の関係から限定的であり^{注2)}、都市計画の決定事項にそくして別途行われた各種事業によって都市整備が進められていたことが指摘されているが、その具体的な内容にまで踏み込んだ地方の都市計画史研究はあまりない^{注3)}。

そこで、本研究では戦前の松江における都市計画の実相について、計画策定の経緯と事業化の観点から総体的に明らかにすることを目的とする。ここで扱う「都市計画」は、法定都市計画として計画決定には至らなかったものの実際に策定が検討されていたものや、都市計画事業によらない各種事業も含めて広い範囲で捉えている。そうすることによって法定都市計画の軌跡を追いかけるだけでは見えてこない地方都市の市街地整備について再評価することができのではないかと考えている。本稿はあくまで松江を対象とした個別事例の検討にすぎないが、こうした事例を積み重ねることによって財政の逼迫から否定的な見方がされている戦前の地方都市における都市計画のあり様やその特質を浮き彫りにすることにつながるという見通しに立っている。

計画策定の経緯については、松江市では都市計画区域と都市計画街路の決定が重要な審議事項だったが（Table1）、まず都市計画法の適用に向けて実際に行われた「都市計画準備調査」の調査内容と計画の素案を明らかにする。その上で「都市計画準備調査」の成果や都市計画島根地方委員会における審議、市行政の意向等と照らし合わせながら、松江における都市計画の策定経緯について明らかにする。その際、松江の都市計画導入期に長らく市長を務めた石倉俊寛の言説にも注目する必要がある。本研究では計画策定の経緯も分析対象に含めているため、法定都市計画としては計画決定には至らなかったものの、実際に計画が検討されていた湖岸道路や用途地域も取り上げる。一方、事業化に関しては、Table1に示すように都市計画事業は一等大路三類一号線と二等大路三類六号線が事業決定しただけであったが、都市計画街路にそくして各種事業が施工されていたため、それらも含めて分析を行う。とりわけ火災からの復興は他の例にもれず、地方において都市計画街路が整備される重要な契機だったため、それに関連する公共団体施行以外の土地区画整理事業についても詳述する。また本研究は社会システムの断絶もふまえて戦前までを対象としているが、戦時中の建物疎開については、史料の制約から戦後直後の後処理でしか実態を把握できないため、対象に含めている。

なお、戦前松江市の都市計画については『松江市誌』^{注4)}に事実内容が紹介されているが、計画策定の過程やそれに関連する議論等については十分述べられていない。また先行研究の脇田（1999）^{注5)}は都市施設の分布状況に重点を置いており、法定都市計画の具体的な内容については『松江市誌』以上の情報を提示していない。

^{*1} 大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授・博士(都市・地域計画)

Prof., Graduate School of Human life Science, Osaka City University, Ph.D.

Table1 Matsue city planning chronology

date	city planning decision	City Planning Shimane Regional Council	
		No.	date
1928-10-01	city planning area	1	1928.9.4
1930-01-21	change of city planning area	2	1929.12.24
1931-01-01	application of Urban Building Law	-	
1932-12-09	city planning street	3	1932.7.11
1933-10-02	city planning street project and schedule [Fig.1-I.3.1]	4	1933.9.18
1934-01-24	land expropriation of city planning street	-	
1937-08-07	city planning street project and schedule [Fig.1-II.3.6]	6	1937.7.26
1937-08-25	tax on beneficiaries for city planning street		
1938-04-05	change of city planning street project and schedule [Fig.1-II.3.6]	7	1938.3.22
	partial change of city planning street [Fig.1-II.2.4]		
1939-03-31	change of city planning street project and schedule [Fig.1-II.3.6]	8	1939.3.22
1941-03-31	change of city planning street project and schedule [Fig.1-II.3.6]	10	1941.3.31
1944-07-07	partial change and discontinuance of city planning street project	12	1944.6.10
	partial change[Fig.1-II.3.1, II.3.2], discontinuance [Fig.1-II.3.6]		
1946-11-09	reconstruction city plan of production city and shedule	13	1946.9.17

“Koubun Zassan”, National Archives of Japan and “Document of shimane urban planning council”, in the possession of Shimane prefectural official archive center.

1. 都市計画準備調査

松江市では大正10年度から都市計画準備調査に着手しており、大正11年7月4日の市会の議決にもとづいて都市計画準備調査委員が設置された。調査委員は市会議員と選挙で選ばれた公民、学識経験者で構成されており、第一部「交通地域の指定に関する件」、第二部「下水道其の他衛生上設備に関する件」、第三部「築港及埋立に関する件」、第四部「市区拡張に関する件」の4部会に分かれて調査が進められることになった。そして大正11年11月22日に開催された第一回調査委員会で定めた調査方針にもとづいて都市計画の基礎調査が開始された。

一方、大正13年10月15日には内務省都市計画局長から「都市計画法第二条ノ規定ニ依ル市指定ニ関スル件」（内務省発第五四号）が各道府県に通牒され、「都市計画ノ施設ノ必要」を客観的に示す上でも詳細な調査が求められており、その趣旨にそって都市計画準備調査が実施されることになった。大正14-15年度に臨時都市計画準備調査委員規定が定められ、35名の委員（市会議員30名・その他5名）によって各項目の調査に対する意見がまとめられ、市長に報告されることになった。また調査に応じて学識経験者を顧問を囑託し、委員会の参与とすることとされた。「都市計画準備調査一途」³⁸⁾には調査の方針についてつぎのように記されている。

……本市ハ先ツ以テ人口十萬ヲ包容スヘキ都市ノ建設ヲ企図シ、松江大橋ヲ原点トセル半径一哩半ノ圏内ニ於テ別表ノ如ク本計画上必要ナル各種ノ準備的調査ヲ為セリ、而シテ此調査ノ区域ハ本市ノ外ニ郊外地タル津田、乃木、法吉、川津ノ四村ニ跨リ面積約五百四十七万坪ニシテ本市現在面積ノ約三倍八分ニ当レリ。

このことから、松江市では人口10万人以上の都市を目指しており、松江大橋を原点として半径1.5マイル圏内を調査対象地に設定していたことがわかる。その範囲は、松江市だけでなく、隣接する旧津田、乃木、法吉、川津の4ヶ村に及んでおり、郊外も含めた都市計画区域を想定していた。松江市の都市計画準備調査は大正15年6月に完了し、都市計画法適用に向けた稟請書が提出されることになった。一連の調査の結果、「準備調査街路一覧表」「市内堀川整理計画」「宍道湖面埋立計画一覧表」「都市計画地域地区一覧表」「死

亡率統計」に関する資料が作成された^{注7)}。なお、下水改良調査は未了だったという。

「準備調査街路一覧表」によれば、一等大路22路線・総延長18,111間、二等大路19路線・総延長14,219間、二等小路11路線・総延長5,800間となっており、合計51路線、総延長38,130間（約68,634m）であったことがわかる。一等大路の幅員は大半が12間（含一部6間）であった（18間、13.5間、13間が各1路線）。二等大路と二等小路の幅員はすべて6間と3間であった。とりわけ広幅員の一等大路の路線数が多いことが特徴として挙げられる。

「市内堀川整理計画」では、7つの堀川（四十間堀・北堀・京橋川・米子川・瀬田橋川・中堀・小堀）の整理を計画しており、総延長2,183.5間、面積15,910.7坪であった。この内、中心市街地を流れる京橋川の埋め立てが、延長820.5間、面積5,746坪となっており、最大規模になっていることがわかる。戦後、京橋川を埋め立てて都市計画街路とする計画が策定されたが、ここにその端緒が確認される。一方、「宍道湖面埋立計画」は、末次町で延長268間、面積8676坪、横浜町・幸町で延長306間、面積14,200坪の合計22,876坪を埋め立てるという計画になっていた。前者が湖岸道路湖北線、後者が同湖南線に該当しており、後述する湖岸道路の整備とも関連していたと推定される。また「都市計画地域地区一覧表」によれば、住居地域1,557,000坪、商業地域442,000坪、工業地域245,000坪、公園地区318,000坪、風致地区100,000坪、未指定地域449,000坪、未指定地域以外の山地等が837,323坪と見積もられており、総計は3,948,323坪であった。当時の松江市の市域は、1,406,336坪であり、周辺市町村も含めて都市計画区域を設定し、地域地区を定める予定だったことが窺える。

2. 都市計画区域の決定

昭和3年9月4日に第一回都市計画島根地方委員会が開催され、松江市の都市計画区域について審議が行われた。同委員会幹事の竹内常八の説明から、都市計画区域は一人当たりの面積をもとに算出し、範囲を決定していたことがわかる。当時、都市計画区域内における標準は、市部で1人当たり25坪、郡部で1人当たり80坪とされており、旧松江市域ではすでに1人当たり29坪4合に達していたため、やや過密であることが指摘されている。先述のように、松江市の都市計画準備調査は松江大橋を中心に隣接4ヶ村も含めて行われており、本来なら周辺の郡部も含めて議論する必要があるが、このときは松江市域のみを都市計画区域に設定することが審議されている。というのも、昭和2年12月に灘町で大火が発生したため、急遽、復興に迫られることになり、そのための土地区画整理を施行するためには、速やかに都市計画法を適用し、都市計画区域を定める必要があったからである。このため第一回都市計画島根地方委員会の議論では、今回の区域設定はあくまで火災復興という特殊な事情を考慮した暫定的な措置であり³⁸⁾、周辺地域への都市計画区域の拡張は今後検討することになった。こうして松江市の都市計画区域は、昭和3年10月1日に市域のみを範囲として計画決定されたが、本来、都市計画区域は郊外の市街化を抑制するために周辺地域も含めて設定するものであり、今回の決定はそれに該当しないはじめての例であったという。

もちろん、こうした経緯だったから、昭和4年12月3日に内務省から都市計画区域拡張の諮問があり、第二回都市計画島根地方委員会

で審議されることになった。都市計画島根地方委員会では、榎木寛之内務技師の内示にもとづき、都市計画区域の範囲を検討し、最終的に導き出した原案は、松江域に法吉村、津田村、乃木村、朝酌村の一部、川津村の一部を加えた区域であり、拡張後の都市計画区域の総面積は1,065万8,636坪、利用可能面積は602万7,847坪（市部1,220,447坪、郡部4,807,400坪）と算出された。先述の市部および郡部の1人当たりの標準面積から当該区域には人口10万8,910人を収容できると見積もられている。これは都市計画準備調査で想定していた計画人口とも対応している。ただし朝酌村の一部が追加されている点、川津村が一部のみに変更されている点で、都市計画基礎調査の対象範囲とは若干異なっている。昭和2年末の人口（松江市43,613人で郡部含めて5万人余）に年平均人口増加数846人（市部774人、郡部72人）を足し合わせた結果、当該の都市計画区域では70年近く人口が飽和しないという計算結果が導き出されている。当時の都市計画における計画年数は50年が目安とされており、その期間内に都市計画区域の人口が飽和することはないため、区域の設定としては妥当である旨の報告がなされている。このように当時の都市計画区域は計画人口と計画年数を根拠に設定されており、標準的な一人当たりの面積を算出した上で計画区域の範囲を決定していたことが確認される。

都市計画島根地方委員会の開催に先だって、事前に都市計画区域編入に関する意見徴収が行われており、委員会において朗読されている。それによれば、法吉村、津田村、乃木村の三ヶ村は異議なく賛成しているが、川津村は市街化によって耕地が減少することを理由に反対している。複雑なのは、朝酌村で村全体を区域に組み込むなら異議はないものの、村の一部のみを範囲に組み込むことによって施設整備の格差が生じることを懸念して反対している。一方、松江市からは、遊覧都市として整備するにあたって、景勝地である浜佐陀川付近まで都市計画区域に含めたらどうかという市会における議論も報告されている¹⁰⁾。しかしながら都市計画島根地方委員会において強い反対意見はなく、原案の通り可決し、昭和5年2月1日に計画決定した。また市街地建築物法の適用範囲も、昭和6年1月1日から松江駅に近い市外の地域に拡張されることになった。

その後、昭和14年2月11日に川津村、昭和14年11月1日に朝酌村が、それぞれ松江市に編入されたのにもない、すべての村域が都市計画区域に組み込まれることになった。

3. 都市計画街路の策定と事業化

3.1 都市計画街路の策定 (Fig.1・Table1)

松江市の都市計画街路については、昭和7年11月8日に開催された第三回都市計画島根地方委員会の席上で、議長が「大正十四年頃ヨリ調査ニ着手致シマシテ県、市及ビ内務省ト再三再四慎重協議ヲ重ネマシタ結果、今回漸ク成案ヲ得マシタ」¹⁰⁾と述べているように、先述の準備調査以来、県と市、内務省で何度も協議しながら練り上げられ、最終的には同年12月9日に26路線が計画決定された (Fig.1)。その内訳は一等大路三類1路線（幅員22-28m）、二等大路一類2路線（幅員20m）、同二類8路線（幅員15m）、同三類13路線（幅員11m）、一等小路2路線（幅員8m）であった。路線数は「準備調査街路一覧表」の約半数になっており、総延長も36,790m余に大幅に縮小変更されていることがわかる。とくに一等大路に該

当する広幅員道路の総延長・路線数が大幅に削減されている。ただし「準備調査街路一覧表」にもとづく計画図は、管見の限り未発見のため、具体的な路線の変更点は不明である。

計画策定の方針については、幹事の竹内常八（地方技師）からつぎのように報告されている。

……ソレデ今回決定セラレントスル此ノ街路計画案ハ松江築港完成ノ曉ヲ考ヘマシテ松江駅及松江港附近ヲ交通運輸ノ中心点トシテ、一等大路第三類第一号幅員十二間ヲ南北ニ通ジテ主要幹線ト致シマシテ、更ニ之ニ関連致シマシテ二等大路第一類第一号路線幅員十一間ヲ橋南部ニ配シ、尚主要幹線ニ接シマシテ二等大路第一類第二号路線幅員十一間ヲ橋北部ニ配置致シ、之ヲ大体ノ基幹ト致シ、更ニ之ニ八間線八線ヲ放射状ニ配置致シマシテ、幹線街路網ヲ確立セシメ、之等ノ幹線ヲ連結統制スル為ニ更ニ十一米（六間）幅ノ道路十三線及ビ四間幅員（八米）二線ヲ適当ニ配置致シマシテ此ノ街路計画案ヲ樹立セラレタル次第デゴザイマシテ、此ノ道路数ノ合計ハ二十六線デアリマス、総延長ハ九里十二丁四十六間ニ達スルノデアリマス。

之等ノ路線ハ現在市街地ノ交通運輸ノ欠陥ヲ補フト共ニ将来市街化ノ趨勢顯著ナル東方郊外地、其ノ他郊外地トノ交通ノ幹線ヲ定メラレタモノデアリマシテ、此ノ計画ニ当リマシテハ街路ノ屈折ハ可及的ニ之ヲ避クル方針ト致シ、尚地勢、特種ノ市街建築物等ノ関係ヲ考慮シタモノデ各路線ノ幅員ハ何レモ将来ノ交通量其ノ他各種ノ事情ヲ推測シテ之ヲ定メ、詰リ工事費等ノ事ヲ考慮致シマシテ、尚街角ハ原則的ニ之ヲ剪除スル方針ヲ以テ大綱ヲ決定セラレタモノデゴザイマス。

この説明から、松江駅と松江築港に近く、新大橋を通過して橋南と橋北をつなぐ一等大路三類一号線（幅員22m）が松江の大動脈として位置づけられていたことがわかる。それを軸に二等大路二類一号線（幅員11間）を橋南の、二等大路二類一号線（幅員11間）を橋北の幹線道路とし、二等大路二類8路線（幅員8間）を「放射線状」に配置するという方針だった。ただし「松江都市計画街路網図」（Fig.1）から、必ずしも「放射線状」の街路計画になっているわけではないことがわかる。その上で二等大路三類13線と一等小路2線を適宜配置するというものであった。これら都市計画街路は、市街化が顕著であった東方を含む郊外地の幹線としての役割を担うものであった。なお、道路拡幅とともに街路の屈折はできるだけ避ける方針であり、街角は隅切りを設けるために原則として剪除することで、鍵曲等の旧城下町の構造を更新しようとしていたことが確認される。

また、計画決定の理由書に「之等ノ路線ハ今直ニ事業トシテ執行スルハ財政上許ササル所ナルヲ以テ此際之ヲ都市計画トシテ決定シ以テ市街地建築物法ノ運用及土地区画整理ノ施行ニ備ヘムトス」¹¹⁾と説明されているように、市街地建築物法の運用と土地区画整理の基準として計画決定しようとするものであったことがわかる。こうした決定理由は、都市計画街路事業を遂行する財政力のない地方都市で共通している。そして財政に余裕ができた段階で、「路線中最モ緊急ヲ要スル而モ効果的ノモノヲ選ビマシテ都市計画事業トシテ決定」¹²⁾する方針だったことがわかる。

第三回都市計画島根地方委員会では、休憩時間を設けて図面をもとに各自質疑を行った後に審議が再開され、鉄道と主要な都市計画街路との立体交差を考慮するように注文が付けられたものの、原案通りに決定した。

ここで「交通運輸ノ中心点」として位置づけられた松江港と都市計画街路との関係についてみておきたい。松江港の築港について昭和6年12月号の「港湾」¹³⁾では、つぎのように紹介されている。

Fig.1 Matsue city planning street map with land readjustment map

“Document of shimane urban planning council, No.3.4.6-10” (Shimane prefectural read division, 1945) in the possession of Shimane prefectural official archive center.

Table2 The rlist of urban development project in Matsue (research date 1942.11.15)

No	city planning	type of project	enforcer	the length of a road(m) / area(Tsubo)	plan of road width(m)	the width of a road(m)	working expenses(Y)	number of city planning street (grade.class.number) / name of land readjustment
①	city planning street	City planning project	Matsue City	246	22	22	100,000	I.3.1
②	city planning street	Road repair	Shimane prefecture	133	11	11	46,310	II.3.5
③	city planning street	Road repair	Shimane prefecture	212	22	22	73,455	I.3.1
④	city planning street	Bridge-building	Ministry of Home Affairs	140	22	13	360,000	I.3.1
⑤	city planning street	Bridge-building	Shimane prefecture	134	11	12	360,000	II.3.5
⑥	city planning street	Route improvement	Ministry of Home Affairs	1,514	20	15	87,000	II.1.1
⑦	city planning street	Fire reconstruction	Matsue City	387	11	11	28,490	II.3.5, II.3.9, II.3.13
⑧	city planning street	Fire reconstruction	Matsue City	180	11	11	9,810	II.3.7
⑨	city planning street	Fire reconstruction	Matsue City	410	15	15	46,481	II.2.4
⑩	city planning street	Bridge-building	Shimane prefecture	28	22	14	29,366	I.3.1
⑪	city planning street	Route improvement	Ministry of Home Affairs	887	22	13-16	59,800	I.3.1(pavement)
⑫	city planning street	Road repair	Shimane prefecture	2,056	15	10	172,385	II.2.2
⑬	city planning street	City planning project	Matsue City	296	11	11	72,400	II.3.6 (under construction)
⑭	city planning street	Road repair	Shimane prefecture	361	15	15	345,000	II.2.2 (under construction)
⑮	Land readjustment	Fire reconstruction	Land readjuntment union	3,872(Tsubo)			6,601	Nadamachi land readjustment
⑯	Land readjustment	Fire reconstruction	cooperative association	3,714(Tsubo)			3,155	Teramachi land readjustment
⑰	Land readjustment	Fire reconstruction	Land readjuntment union	39,587(Tsubo)			385,887	Syoto land readjustment
⑱	Land readjustment	Label the ground	Land readjuntment union	43,361(Tsubo)			42,255	Mukoujima land readjustment (under construction)

“Document of shimane urban planning council, No.3.4.6-10” (Shimane prefectural read division, 1945) in the possession of Shimane prefectural official archive center. ①～⑱：the same as Fig.1 number.

……また荷揚場裏側に四間道路を新設するほか大橋川沿ひに御手船場町から松江駅へ通ずる幅員二間の道路を築設して海陸の連絡をますます緊密にし貨物運輸の円滑を期することになった、なほ都市計画道路網の決定に伴って市民から要望されてゐる大橋北詰から大橋川に沿うて築港に達する幅員六間の道路も財政が許せばなるべく早く完成せしめる方針である。

第三回都市計画島根地方委員会が開催される約一年前の資料であるが、御手船場から松江駅に通じる幅員2間の道路、荷揚場裏側の4間道路を新設し、さらに大橋北詰から大橋川に沿って松江築港に達する幅員6間の道路も都市計画街路の決定にともなうて財政が許す限り整備される方針だったことがわかる。これらは松江大橋から一等大路三類一号線と交差し、松江駅前に通じる都市計画街路（二等大路二類八号線）に該当しており、幅員11-15mの街路として整備される方針だったが、戦前の時点で拡幅されることはなかった。

3.2 都市計画街路の事業化 (Table1)

さて、昭和8年9月18日に、都市計画街路の事業化に向けて第四回都市計画島根地方員会が開催された。このとき議題として取り上げられたのは旧国道19号線に該当し、松江でもっとも広幅員（車道幅員16m、歩道各3m）だった一等大路三類一号線の一部を整備する事業であった。これは産業開発と交通機関の統制を目的とし、新大橋の架け替えにあわせて、雑賀町から天神川右岸に至る延長246m（幅員22m）を整備しようとするもので、松江における道路計画の根幹となる事業として位置づけられていた^{注14)}。

当初、総工費は約18万円と見積もられており^{注15)}、事業主体となる松江市は国庫補助の審査を受けていた。すでに指摘されるように、国道・府県道に該当する都市計画事業に対してはじめて国庫補助が導入されたのが昭和8年度からであり^{注16)}、松江市も最初に交付を受けた19都市の内の一つに該当している。『都市公論』^{注17)}にはつぎのように記されている。

都計道路補助金交付都市決定

内務省都市計画課では昭和八年度において中小都市が産業振興、時局匡救事業によつて改良せられた道路、港湾等と都心とを連絡する国道、府県道の改良工事を都市計画事業として執行する場合は国庫補助金を交付することになったので、過般来これが補助総額四十八万円の地方公共団体割当につき審査中であつたが、六月一日左の十九都市を決定、六月中に執行箇所の調査を完了し補助金交付の指令を発することになった（対象都市省略）

このことから、中小都市の産業振興、時局匡救事業によって改良された道路や港湾等と連絡する国道、府県道の改良工事を都市計画事業として実施する場合に国庫補助が交付されることになっており、松江市の一等大路三類一号線も、産業開発の一環として整備された松江港附近で架け替えられることになった新大橋と連絡する国道であったことから交付対象になったことがわかる。

国庫補助の交付を受けて一等大路三類一号線の事業化について第四回都市計画島根地方委員会で審議されることになったが、そこで議論されたのが財源であった。というのも竹内幹事の説明を以下に抜粋する通り^{注18)}、戦前の都市計画において一般的に用いられていた受益者負担ではなく、公債を財源とする方針だったからである。

……受益者負担金ヲ課セナイト言フ理由ハ、本事業ガ時局匡救事業ニ準ズル事業デアルト云フコト且ツ新大橋改架ト関連致シマシテ緊急執行ヲ要シマシテ昭和八年度ニ於テ是非完成セムベキモノト云フコトニ起因スルモノデアリマシテ、且又之ノ規定ニ基ク負担金ヲ謹少区間ニ課スルハ附近地ノ商工業ガ目下尚余リニ不振デアルコトト、街路開設後ニ於ケル附近地ノ土地利用価値増進ノ程度ガ、極メテ謹少デアルト推測セラレタ結果ト、察知スル次第デゴザイマス。次ニ天神川ニ架スベキ橋梁ニ付キマシテハ、今回ノ事業計画ニ包含セラレテキナイノデアリマスガ、此ハ本件事業促進ト共ニ何ラカノ方法ヲ講ジマシテ、計画セラルベキモノト信ズルノデアリマス。本件都市計画事業ハ新大橋改架天神川橋梁計画等ノ実施ト相俟ツテ、産業開発ニ資スルコロ甚大ナルノミナラズ、交通運輸機関ニ一新機軸ヲ招来致シマシテ、松江市将来ノ大計ニ寄与スベキ重大案件デゴザイマス。……

この説明から、昭和恐慌の救済措置として各地で実施されていた時局匡救事業に準じるかたちで計画されていたことがわかる。そこで新大橋の架け替えにあわせて、産業開発に効果があり、交通の基幹となる都市計画街路を整備する計画であり、緊急かつ将来的に重要な街路が選ばれた。ただし附近の商工業が不振であり、土地利用の増進に限られているという判断から、受益者負担を課さない方針だったことがわかる。これに対し、内務技師の坂本助太郎は次のように質問している。

都市計画事業ノ財源ノ一部トシテ受益者負担金ヲ一般ニ充テ、オルノデアリマス。然ルニ当事業ニ限ツテ受益者負担金ヲ課セナイト云フコトハ若シ此ガ先例トナレバ、将来都市計画事業施行上一大障害トナルデハナйкаト思ヒマス。其レハ四番ニ伺ヒタイノデアリマス。受益者負担金ヲ課セザル本事業ハ先例トナル処ハナйкаノデアリマスカ。斯ウ云フコトヲ伺ツテ見タイト思ヒマス。

このことから、内務省としては、当時、都市計画事業の財源は受益者負担金によるのが一般的であり、この事業で例外的に受益者に負担を課さないとすると、その後の事業費の確保に大きな障害となることを懸念していたことがわかる。それに対し、答弁を求められた松江市長の石倉俊寛（四番）はつぎのように答弁している^{注19)}。

私カラオ答ヘ致シマス。之ノ都市計画事業ヲ実施スルニ当リマシテ案画致シマシタ当初、……一番ノ御質問ノアリマシタ通り全ク受益者負担ヲ課セナイト云フコトハ不合理ノヤウニ考ヘマシタノデアリマスガ、然シ先程竹内幹事カラ委シク御説明ガアリマシタヤウナ状況デ、大体之ノ事業ヲ実施スルニ当ツテ、新大橋ノ改架ト云フコトヲ行ツタ為ニ、是非交通系統カラ之ノ道路ヲ構築セネバ新大橋改架ハ容易ニ実現セナイト云フ関係モアリ、更ニ本年度ノ事業トシテ之ノ道路ヲ構築セネバナラヌト云フヤウナ点ナリヲ考慮シテ、之ノ沿道受益者ニ負担ヲ掛ルト云フコトハ容易ニ出来難イノミナラズ、従来規定ヲ設ケテオリ

マス其ノ規定ニ依テ三分ノ一ヲ定メレバ、負担シ切レナイト云フヤウナ関係ヲ持チマシテ、受益者負担ヲ掛ケナイト云フコトニ致シマシタノデアリマス。

今後都市計画法ニ依リマシテ実施致シマス場合ニハ此ノ分ヲ先例ト致シマセンデ、将来ハ負担規定ヲ設ケ其レニ基イテ受益者ノ負担ニ依テ事業ヲ施行致シタイト思ヒマス（後略）

この答弁から、当初、松江市側も都市計画事業の実施にあたって受益者負担を検討していたことがわかる。しかし本年度に新大橋の架け替えるのにあわせて、そこに接続する当該道路の整備をせざるを得ないこと、昭和恐慌下において沿道住民に負担をかけることができないという点から、松江市では受益者負担を徴収せずに整備する方針を固めた。ただし、あくまでも特例であり、今後の都市計画事業においては受益者負担によって事業化すると説明している。こうして一等大路三類一号線の事業化は原案の通り可決され、10月2日に決定、同10月12日に告示された。総事業費は10万円であり、国庫補助2万円、残額を県と市で負担することになり、昭和8年度中に整備が完了した。

松江の大動脈である一等大路三類の都市計画事業はわずか246mと部分的だったが、国道に該当する路線だったこともあり、内務省によって新大橋が事業費36万円で架け替えられたほか、舗装工事が行われている。一方、県でも松東の火災復興土地地区画整理にあわせて道路改良と天神川の架橋を行っている（Table2）。

つぎに、松江の都市計画街路事業が事業決定するのは、二等大路三類六号線であり、昭和12年7月26日に開催された第六回都市計画島根地方委員会で審議された。二等大路三類六号線は、松江の中心市街地と、白潟埋立地先の松江水上飛行場（定期航空大阪松江線）を連絡する重要な道路であったが、既存の市道の幅員が5mと狭小で交通上不便であったこと、白潟遊園地で翌年度に神国大博覧会が開催予定だったことから、昭和12年度中の事業化が計画された。具体的な事業内容は、総工費72,400円（主な事業費目：用地13,498円、移転費23,154円、道路築造費14,316円、舗装費6,205円、橋梁費8,800円、事務費3,999円ほか）で、延長296mを幅員11mに拡幅し、白潟埋立地に橋梁を新設しようとするものであった。

このとき議論の焦点になったのは、二等大路三類六号線の都市計画街路がわずかに曲がっている点であった。将来的に直線的な街路整備ができるように道路の方向性のみを決定し、拘束力が生じる詳細な線引きを行わないようにしたらどうかという意見も出されていたが、建築規制をとまなう都市計画街路の性格上、線引きをせざるを得ないことが補足説明され、直線化にあたって用地買収が嵩むという工費の点、博覧会までに間に合わせるという工期の点から最終的には原案の通りに可決された。この街路事業の財源は、市債とともに先述の受益者負担金が徴収されることになり、同委員会では「松江都市計画事業道路新設拡築受益者負担ニ関スル件」の審議もあわせて行われた。受益者負担制度は内務省令にもとづいており、各都市で定めた条文の内容はほとんど同じだったとされるが、受益者負担の範囲と割合については若干の相違があった。松江市では負担の範囲を道路幅の五倍とし、負担額は道路新設の場合で1/3、道路拡幅の場合で1/4とされたが、それは当時の負担割合としては一般的な内容だったという^{注20)}。このころ松江では火災がくり返し発生しており、火災復興のたびに受益者負担が掛かることを懸念し、市長

が緩和措置を取れるようにするといった意見も出されたが、最終的には条文に付け加えられることなく、原案の通りに可決した。

つづいて、第七回都市計画島根地方委員会では、都市計画街路の変更と事業執行年度変更の審議が行われた。街路変更は、昭和12年4月に中原町で大火が発生し、区画整理を施行する関係で二等大路二類四号線の位置を2m西側に移動するというものであった。大火の際に四十間堀川が延焼防止の役に立ったことから、防火線として機能させるために、堀川にかかっていた都市計画街路を移動するものであり、防火という観点から異議なく可決した。一方の事業執行年度変更については、先にみた二等大路三類六号線の用地買収が、日中戦争の影響で捗らず、また神国大博覧会も延期されたことから、昭和12-13年度継続事業に変更された。けれども、この街路整備は難航し、第八回都市計画島根地方委員会でも事業年度割の変更が審議され、物価高騰のため、事業を中止するか否かの審議が行われたが、すでに半数以上の土地所有者の買収が進められていたことから、昭和14-15年度の二カ年継続事業として実施することが決定された。さらに第十回都市計画島根地方委員会では、昭和12-15年度の間に3割3分4厘しか完成できなかったことから、昭和16-18年度に事業執行年度割を延長することを計画決定した。

このようにくり返し事業を延長したものの事業を完遂することはできず、昭和19年6月10日に開催された第12回都市計画島根地方委員会において二等大路三類六号線の廃止が審議され、同年7月7日に告示された。その際の理由書にはつぎのように記されている^{注21)}。

本路線ハ松江駅ヨリ神国博覧会々場ノ予定地タル白潟埋立地ニ到ル都市計画事業路線トシテ昭和十二年ヨリ松江市ニ於テ事業執行中ナリシモ時局ノ進展ニ伴ヒ神国博覧会ノ開催無期延期トナリ為メニ事業執行モ予期ノ進捗ヲ見ズ三度ニ亘リ執行年度ヲ延長セシモ遂ニ本年三月末日ヲ以テ事業年度満了トナリ今般ノ都市計画戦時特例ニ拠リ事業廃止セムトスルモノナリ

この史料から都市計画戦時特例にもとづき都市計画事業を廃止したことがわかる。なお、ここまでの工事の進捗は「橋梁工事完成ノ外一部用地買収及物件移転ヲ了セルモ全工事ノ三十五%ヲ進メタルニ過キス」^{注22)}とあることから、橋梁と全工事区間の35%が完了したにとどまったことがわかる。また同時に、二等大路第三類一号線、同二号線の変更も決定された。その理由書にはつぎのように記されている^{注23)}。

本路線ノ沿線一帯ハ時局ノ要請ニ基キ急速ニ工場地帯ノ造成セラレツツアル所ニシテ殊ニ広範囲ノ地域ヲ擁スル三井木船建造株式会社松江造船所ノ設置スル所トナリ為ニ既定計画街路路線ノ一部ヲ南方ニ移動セシメ以テ工場機能ノ障害ヲ避クルト共ニ戦時下ニ即応スル都市計画事業ノ合理化ヲ計ラムトスルニアリ

戦時下において軍需工場用地を造成するために、既存の都市計画街路を工場の機能を阻害しないように変更しており、当時の地方の都市計画においても戦争の影響が確かに及んでいたことが窺える。

3.3 松江市の道路整備 (Fig.1・Table2)

「都市計画区域内事業調」(昭和17年11月15日現在調)を整理したのが、Fig.1とTable2の①～⑧である。先述の通り、松江市における都市計画街路事業は①と③の2路線だけであり、③は中断を余儀なくされた。一方、内務省が施工した国道改良事業は⑥⑩、島根県が

施工した局部改良は②③⑫⑭が該当しており、都市計画街路の道路改修や舗装などが一度行われたことが確認される。その中心になっているのが、現在の松江の大動脈となっている新大橋をはさむ南北の幹線道路(一等大路三類一号線①③)とその延長線(二等大路二類二号線⑫⑭)であり、橋梁の改築も含めて整備された(④⑩)。また近世以来の中心軸であった松江大橋をはさむ南北線(二等大路三類五号線②⑤⑦)でも道路改修や橋梁の改築が行われていることが確認される。また火災復興にともない、道路整備(⑦⑧⑨)や区画整理(⑮⑯⑰)が行われており、他の地方都市と同様、市街地整備の契機となっていたことがわかる。

4. 未決定の都市計画

①湖岸道路：宍道湖の湖岸道路は、観光都市松江における一大事業であり、先述の都市計画準備調査の一環で計画され、大正14年3月30日に開催された都市計画準備調査委員会の総会において大綱が決定した。石倉俊寛市長の「湖岸道路問題に就て」^{注24)}によれば、松江市はつぎの意向を持っていたことがわかる。

……今や伯備線は開通し近き将来には大社宮島線の開通を見んとし又松江港、恵曇港修築竣成の期も近づき殊に松江と神都大社とを結ぶ一畑電鉄は日に十数回の直通電車を通はして居る様な次第で時世は将に刻々と変化しつゝあるのでありまして水郷都市、遊覧都市としての特色を発揮すべき施設につき時代は將に之を促して居るのであります、各般の施設に於て遅れ勝ちな我が市に於ても遊覧都市としての対策に付計画を樹つるは最も肝要であります、又一面、時恰かも内務当局に置かれては斐伊川改修事業に伴ひ宍道湖の航路浚渫をせらるゝ予定で、是によりて多量の残土が出ますから之を埋立工事に利用することが出来るので此の埋立の出願をするには今が千載一遇の好機会でありまして、他日如何に好景気となり財源がありまして埋立の免許がなければ事業は出来ないのでありますから今此の埋立出願をすることは最も機宜に適したものと信じます

この記述から昭和5年当時、伯備線の敷設や松江港の竣工、一畑電鉄の開設により、水郷都市、遊覧都市として特色を発揮する土壌が整いつつあったことが窺える。一方、斐伊川改修事業にともなう宍道湖の浚渫によって大量の残土が発生したことから、それを埋立工事に利用することで湖岸道路の整備を進める絶好の機会としてとらえていたことがわかる。そして昭和4年10月以降、詳細な調査研究を行った結果、以下の計画を想定していたことが、前掲の「湖岸道路問題に就て」からわかる。

- 一、湖岸道路として新設せんとする位置は湖北線法吉村大字国屋天倫寺鼻より松江大橋に至る八百九十九間、白潟線松江大橋より白潟天満宮裏新設橋南詰に至る五百二十三間、湖南線幸町北端より乃木村大字福留半原橋に至る一千三百七十八間、合計延長二千八百間、内橋梁五ヶ所延長百二十五間であります
- 二、道路幅員は大体二十間とし外側七間を植樹地帯となし、次に幅六間の車道を設け而して幅五間の芝生園を置き、更に幅二間の歩道を画するのであります、湖北線大橋より西約百間、白潟線大橋より西南約七十間、湖南線半原橋より湖岸に至る約百間の部分は歩道のみ構築する計画です
- 三、埋立出願面積は六万八千七十一坪にして同時に埋立つべき民有水面二千二百八十二坪を有するが故に埋立総面積七万二千二百五十三坪なのであります。而して此の中道路敷地に供用すべき面積は四万二千六百七十坪とし他は余剰地であります

四、埋立に要する土量の一部は内務省斐伊川改修事業中に含まれるを宍道湖浚渫土砂を利用し、不足土量は可成其の附近に於て湖底を浚渫し之に供するのであります

五、之に要する総工費は八十万円であります

六、末次埋立地八千八百八十八坪中六千坪、金二十四万円を以て売却し資金に充当し、残高五十六万円は工事の進捗に伴ひ余剰として生ずべき二万七千五百八十三坪を売却して支弁するのでありまして、工事終了せば、金三万八千六百六十五円に相当する土地を余す計算であります

この史料から、湖岸道路計画では、湖北線（899間）、白潟線（523間）、湖南線（1,378間）の三線が計画されていたことがわかる。道路幅員はおよそ20間とし、その内訳は一部区間を除いて、湖岸から幅7間を植樹地帯、幅6間の車道、幅5間を芝生公園、幅2間の歩道を設けることを想定していた。埋立総面積は70,253坪であり、その内、道路敷地は42,670坪の予定で、のこりは余剰地として売却することで事業費を捻出する方針だった。埋立の土壌は内務省の斐伊川改修事業の一環として行われる宍道湖浚渫土砂を利用し、不足分はできるだけ事業力所周辺の湖底を浚渫することで調達する算段だった。事業費は総工費80万円と算出しており、事業計画は第一期から第四期の10ヶ年を想定していた。具体的には、末次埋立地のある湖北線から順次湖南線にかけて事業を実施する計画であり、いずれも埋立事業と道路整備を一体的に行い、沿道の余った土地を売却して事業費を捻出する方針だった^{注25)}。このように余剰地の売却利益によって事業費をまかなうという計画手法は、国内で制度化されつつも、ほとんど使われなかった超過収容の考え方に近いものであったといえる。

ところで、宍道湖の湖岸道路は、昭和12年に作成された「松江都市計画図」にも図示されているように、市街地整備の観点から一体的に考慮されていたと推測されるが、法定の都市計画街路として計画決定されることはなかった。その理由は、湖岸道路が埋立事業と一体的に整備される計画だったことから、公有水面埋立法にもとづく事業として位置づけられていたからだと考えられる。

さて実際の事業化に関しては、県が難色を示したため、着工は一年延期になったが、継続した運動が功を奏し、内務省に20年継続事業として条件付きで認可されることになり、昭和七年三月に起工式が行われた。「山陰新聞」（昭和6年5月20日付）によれば、具体的な条件は、①着工は財源確定後とする、②湖岸の風致を破損しない施設にすること、③一線が完成しなければ、他線に着手しないこと、④道路をを国有に寄付すること、⑤埋立法に従うこと、⑥実施設計はその都度、県の承認を受けることであった。実際には、①の条件を満たすことは困難であり、戦前の時点

では、失業救済事業として一部が整備されるにとどまった^{注26)}。

②用途地域：松江市に用途地域が導入されるのは、昭和32年1月のことだが、調査自体は昭和13年前後に「松江都市計画地域」について検討されており、

Table3 Zoning plan in Matsue before W.W.II

Zoning	preparatory city planning survey		Zoning of Matsue proposed city plan	
	area(tsubo)	%	area(tsubo)	%
Residential area	1,557,000	39.4	2,477,500	74.3
Commercial area	442,000	11.2	453,100	13.6
Industrial area	245,000	6.2	376,000	11.3
Unspecified area	449,000	11.4	28,100	0.8
Park district	318,000	8.1		
Scenic district	100,000	2.5		
Mountains etc	837,323	21.2		
Total	3,948,323	100.0	3,334,700	100.0

“Matsue’s progress”(early Showa era) and Document of shimane urban planning council(personal collection).

以下の文書が作成されている^{注27)}。

……今本市ノ地域ニ付按スルニ現在商業ノ最モ殷盛ナルハ市ノ南北幹線タル大橋筋通りト東西幹線ノ本町、末次町通り及松江駅ノ東西通りニ沿フ市ノ中心地ニシテ利便ナル地区ヲ之ヲ商業地域ニ定メ、所謂、橋北即チ大橋川以北及天神川以南ノ高燥且緑地ニ富ム健康保健地ハ住居地域トシ恒風ノ関係及交通運輸上ヨリ尤モ至便ノ位置ヲ占ムル大橋川下流部天神川ニヨリ圍繞セラル、松江駅以東区域ヲ以テ工業地域ニ指定シ将来ノ発達ヲ遂ケシムルハ適当ナリト信ス、此ノ外、駅裏ノ一部片倉製糸工場ニ至ル区間ハ工業地域ニ於テ発散スル煤煙、臭気、其他噪音ノ緩衝地帯トシテ未指定地区ニ保留シタリ、尚大橋川以北川津村及朝酌村ノ市ニ接続スル耕地ハ灌漑用水其他トノ関係上之レヲ現存ノ俟永久ニ緑地トシテ保存セムトスル方針ナリ

この史料から、松江市では白潟本町を中心栄えた南北幹線の大橋筋、松東土地区画整理で整備された東西幹線（現東本町、東茶屋町、末次町とつづく商店街）、松江駅前の東西道路の中心市街地を商業地域として想定していたことがわかる。一方、大橋川以北と天神川以南の旧武家地の一帯を住居地域に設定していた。また大橋川下流で天神川と囲われた水運の発達する地区を工業地域にする予定であった。また市の北東部に位置する川津村、朝酌村に接続する耕地は灌漑用水その他との関係から緑地として保存する方針だったことがわかる。

先述の「都市計画準備調査」と比較すると商業地域の面積があまり変わっていないのに対し、住居地域が92万坪余も増加していることがわかる（Table3）。その一方で未指定地域が大幅に削減されているほか、風致地区も設定されていない。工業地域は13万坪余り増加している。「都市計画準備調査」では具体的な地域が設定されていないことから単純に比較はできないが、それぞれの面積からは必ずしも「都市計画準備調査」を踏襲しているわけではないことが想定される。

松江市では、戦前の時点において用途地域の導入に向けた詳細な調査が少なくとも2度実施されていたことが確認されるが、実際に計画決定されることはなかった。おそらく市街化が顕著ではなかったことが要因だと推察されるが、実際に都市計画島根地方委員会の席上で議論された記録は管見の限りでは確認されない。

5. 土地区画整理事業

5.1 松江における耕地整理・土地区画整理

松江市では、法定都市計画の適用前の大正15年11月に旧津田村と連合で耕地整理組合を設立している。この耕地整理では、斐伊川改修工事の一環として大橋川を浚渫し、そこで発生した土砂を使って浸水に悩まされていた駅南東部の水田一帯を嵩上げする計画であ

Fig.2 The final land readjustment plan of Matsue city and Tsuda village (“Kukaku Seiri” vol.2-8, p.44, 1936.8) (traced map)

Table4 Land readjustment in Matsue before W.W.II

District name	area (Tsubo)	working ecpsenses (¥)	approval date	constructio n date	completi o n date	enforcer	outline
Nadamachi	3,872	6,601	1929.1	1929.3	1931.8	Land readjuntment union	Fire reconstruction
Teramachi	3,714	3,155	1930.5	1930.9	1931.6	Cooperative association	Fire reconstruction
Mukoujima	43,361	42,255	1930.11	1931.4	-	Land readjuntment union	Lebel the ground
Syoutou	39,587	385,887	1932.5	1932.7	1941.1	Land readjuntment union	Fire reconstruction

Table5 Area ratio befor and after Shoutou land readjustment project

	geography	area befor land readjustment (Tsubo)	area ratio (%)	area after land readjustment (Tsubo)	area rario (%)
private land	rice field	5,567.00	14.0	738.00	2.0
	field	1,758.00	5.0		
	residential land	22,880.44	59.0	27,062.15	70.0
	miscellaneous land	69.00			
	private load	296.00	1.0		
	pond	3.00			
	on the water	3,585.61	9.0		
	total	34,159.05	88.0	27,800.15	72.0
State-owned land	river	64.28		584.94	2.0
	ditch	745.20	2.0		
	street	3,540.50	9.0	10,102.31	26.0
	bank	508.46	1.0	94.80	
	total	4,858.44	12.0	10,782.06	28.0
	total	39,017.49	100.0	38,582.06	100.0

“Chiseki”(Shimane prefectural civil engineering section 1932)in the possession of Shimane prefectural official archive center. There is an error of 0.15 tsubo after land readjustment.

り、第一区を松江（事業費32,853円余）、第二区を旧津田村（事業費85,684円余）に分割して施行され、昭和8年8月末日に完了した。耕地整理による事業であったが、実質的には土地区画整理による市街地整備であり、松江停車場に近いことから駅の南側と東側は次第に宅地化していた（Fig.2）。また片倉製糸会社や日本放送電会社火力発電所等の企業が立地したことから、市内随一の工業地へと変容していった。

一方、法定都市計画にもとづく土地区画整理は、Table4に示すように、灘町、寺町、向島、松東の4地区で施行された。灘町の土地区画整理は、先述の通り、昭和2年12月に発生した火災復興として計画された（Fig.1-⑮）。松江市は専任職員を増員して事業の指導を行うとともに、道路工事費のすべてを負担した結果、組合の負担は土地の無償提供と事務費1,900円のみであった^{注28}）。また灘町の火災は周辺一帯にも延焼したことから、罹災した寺町でも共同施行の土地区画整理が施行されることになった（同-⑯）。その後、松江市では毎

Fig.3 Shoto land readjustment plan (traced original old map) in the possession of Shimane prefectural official archive center.

年度経費を計上して土地区画整理の啓蒙を行っており、とりわけ市外北東の郊外において地主たちにその必要性について勧奨したという。向島では、市営瓦斯工場や公設運動場（松江運動場・松江野球場）の計画とあわせて区画整理による郊外開発が開始された（同-⑱）。また松江市は、とくに市街地整備の必要性の高い地域においては、都市計画事業として市が施行する意向を持っていたようである^{注29}）、戦前の時点で公共団体施行土地区画整理は計画決定されていない。次節では、戦前松江市最大の土地区画整理だった松東地区については述べることにする（同-⑰）。

5.2 松東の土地区画整理事業

昭和6年5月16日午後三時半頃、末次町の旅館から出火し、大橋川筋、新材木町、漁師町、御舟屋町、末次魚町、鍛冶町、紙屋町、向島町の大部分に延焼し、総戸数650戸が焼失した。5月18日には、大火復興に向けた協議のために緊急で市会が開催されている。市会では、まだ未決定のため予定線だったが、一等大路三類一号線に該当する南北幹線道路（幅員八間乃至八間二分）、京店から向島まで通じる六間道路、大橋北口から新大橋までの四間道路の整備は異論なく、東西道路を三本にするか四本にするかの議論が分かれたため、現地調査を実施することになった^{注30}）。その結果、当初、京橋川は都市計画に関連して埋め立てる予定だったが、延焼を防ぐのに一定の役割を果たしたことから、幅十間くらいに狭めた上で浚渫し、温存する方針に変更した。南北線の幹線道路は十間乃至十二間の広幅員街路とし、東西の幹線道路は京橋川沿いに変更することになり、二等大路三類八号線予定線（十間乃至十二間）として整備されることになった。この二路線を基軸とし、罹災地区内に東西線と南北線を配置することになったが、議論がまとまらなかったため、松江都市計画の顧問だった内山新之助（大阪市都市計画課長）の意見を参照することになった。

内山は火災の一報を受け、5月19日の始発で松江市役所を訪れ、土木課で打ち合わせた後に現地視察を行った。内山の復興に向けた見解は概ね松江市と一致していたが、東西道路は3路線とする提案している^{注31}）。しかし従前の表通りに面する商店の間口の総延長が1,200間だったのが、700間に削減されることになるため、松江市は内山に再設計を依頼している。この再設計案については、5月20日に開催された市会において審議され、白熱した議論が繰り広げられたようであるが、最終的に一等大路三類一号線と二等大路三類八号線の予定線を幹線道路として、東西線5本、南北線8線が計画された（Fig.3）。また向島内堀を埋設して市街地とし、漁師町水門付近に漁船

Fig.4 Old photo of reconstruction one year after Shoto big fire Sanin chuo shinpo 1932.5.16

30-40隻収容する船溜所を1カ所と、京橋川と大橋川をつなぐ運河（幅員6-7間）を設けることも計画された。その後、区画整理の計画が決定するまでは、市街地建築物法施行細則第十一条第三号にそくして罹災地一帯において本建築の建設は認めない方針であり、あわせて建築線の指定も行われた（昭和6年5月26日県告示）^{注32)}。

以上の基本方針にもとづき、松東土地区画整理組合（組合長：石倉俊寛松江市長）では「設計書」^{注33)}を作成し、昭和6年7月12日に各種の認可申請を行っている。「設計書」の整理施行の目的には「本地区将来永遠ノ重要施設ニ対シ根本的計画ヲ樹立シ復興事業ノ完成ヲ必要トスルモノナリ。仍テ本組合ハ左ノ各号ノ事項ヲ行ヒ交通、保安、衛生、経済上等ノ欠陥ヲ補ヒ専ラ宅地トシテ利用ヲ増進セントス」と記されており、火災復興に向けて、交通や衛生施設の不備を補いつつ、宅地整備に重点を置いた事業方針だったことが窺える。Fig.5の区画整理前後の比較でも、田畑と水面の面積が大幅に減少する一方、宅地と道路の面積が増加していることから、農地の宅地転用と京橋川の埋立によって、一定幅員の道路用地を確保するとともに宅地整備が行われたことがわかる。

ところで、松東の土地区画整理については、Fig3に示すように単純な矩形の街区割になっていた。換地計画についても「設計書」から「換地、新設街路ニ接シ建築ニ便スルタメ可成直角ニ区分シ面積ハ従前ノ土地台帳地籍ニ比例セシムモノトス」とあるように、建物を建てやすくするためにできるだけ矩形の街路に直交するように区画し、面積も従前の土地面積に比例させるという方針になっており、それにもとづいて短冊型の敷地に町家形式の店舗兼併用住宅が建ち並ぶ一般的な市街地が再建された（Fig.4）。このようにわざわざ都市計画技術官僚を招聘したにもかかわらず、単純明快な街区・画地の計画が策定された背景には、早急な復興の必要性に迫られていたことが挙げられよう。

罹災地復興を目的としていた松東の土地区画整理は、組合施行ではあったものの、石倉市長が組合長を務めているように、実質的には公共的な事業であった。こうした事業手法が取られた理由には、昭和9年12月の都市計画法改正までは、同法第十三条において土地区画整理は認可後1年以内に施行に着手するものがない場合に限って公共団体施行が認められることになっていたことが挙げられる。いうまでもなく火災復興は早急に行わなければならないが、罹災した地権者による組合の結成は難しいため、松江市が工事費を負担し、組合は事務費4,800円のみを負担することで速やかな事業化に漕ぎ着けており、昭和8年6月の時点で9割が完了していたという^{注34)}。ただし一部の換地には時間を要し、最終的には昭和16年1月に完了した。

6. 戦時疎開の後処理：生産再建整備都市計画街路事業

松江市では、昭和20年度に入って「建物強制疎開跡地道路広場計画」^{注35)}を作成し、7月中旬に内務省の決定を受けて確定する見込みだったが、市街地建築物法、建築調査令、臨時建築制限令によって面積、構造、場所等の建築規制を行うために、参考までに21カ所の疎開跡地の道路広場を公表している。

終戦後、戦災の被害を受けなかった松江でも、強制疎開の跡地処理のために生産再建整備都市計画事業が実施されることになった。同事業の決定理由書（昭和21年11月9日 務省告示第168号）にはつぎのように記されている。

Fig.5 Production city reconstruction project after W.W.II in the possession of Shimane prefectural official archive center.

「松江生産再建整備都市計画街路及び同事業並びにその執行年度割決定」

理由書 建物疎開跡地の内、都市計画上必要なるものを採り上げてこれを広場又は街路広場とし、同時に生産再建整備事業として決定経済復興乃至生産の充実に資せしめようとするものである

この史料から建物疎開跡地の後処理として広場ないし街路広場の設置が計画されたことがわかる（Fig.5）。旧城下町以来、商業地として賑わい、密集市街地だった駅前から白濁本町周辺と（Fig.5-1・2・5・①・②）そこから橋北の殿町に抜ける道路沿いの交差点で隅切りが計画されていたことがわかる（Fig.5-4～8）。また松江城の南側でも一部事業が行われている（Fig.5-9・10）。一方で、経済復興に向けた生産再建に関わる広域道路の計画も含まれていた。具体的には市街東部の二等大路三類一号線・同二号線が該当している。

松江市の生産再建整備都市計画事業は昭和22年度から24年度にかけて事業化される計画になっており、初年度に用地貸借、最終年度の築造工事が行われることになっていた。このため、松江生産再建整備都市計画街路事業及びその執行年度は、昭和23年3月31日付で決定され、4月27日に告示された（建設院告示第149号）。昭和22年度には生産再建整備事業の一環として二等大路三類一号線の整備が事業決定している。その決定理由書にはつぎのように記されている。

さきに松江都市計画として事業決定を見た二等大路二類八号線（停車場大橋線）と関連して松江港及び同工業地とを結ぶ重要路線であるが街路の破損等甚しいので生産再建整備事業として決定し松江市長をしてこれを執行せしめ、近隣戦災都市に対する生産供給源として整備すると共に、松江市健全なる発展に資せんとするものである。

この記述から松江市を近隣の戦災都市に対する生産供給源として位置づけ、工業地と松江港を結ぶ重要路線としてこの都市計画街路が整備されたことがわかる。同街路の整備は昭和26-27年に一部計画変更・事業変更され、昭和28-30年度にかけて舗装工事が行われた。

おわりに

法定都市計画の適用に向けて実施された都市計画準備調査は、人口増加率等の客観的な数値を示したものであり、都市計画区域の設定において重要な根拠になった。けれども具体的な都市計画の策定段階で調査結果が直接反映されることはなかった。ただし湖岸道路は、基礎調査から延々と継承されたと推察されるが、戦前の時点では都市計画決定されなかったものの、一部が失業救済事業として事業化され、戦後に都市計画道路として公園とともに整備され、現在、観光都市・松江を象徴する都市空間となっている。

一方、都市計画事業による基盤整備は、国庫補助の交付された松江の南北の主要幹線である一等大路三類一号線が失業救済事業として整備されたのにとどまった。けれども都市計画事業以外にも、①斐伊川改修の一環としての埋立事業、②国と県による道路改良、③失業救済事業、④災害復興土地地区画整理、⑤建物強制疎開跡地の処理という点から一定の成果が上げられたことが明らかとなった。①に関しては、水都・松江の特徴だと考えられるが、都市整備にあたってどうしても水面の埋立が必要であり、内務省の巨大プロジェクトだった斐伊川改修事業の一環として浚渫された土砂を松江駅南側の耕地整理や湖岸道路の一部、火災復興の京橋川埋立などに利用し、都市整備を促進した。②と③に関しては、昭和恐慌後に失業救済事業とともに、国府県道の道路改良が広域的に推進されたことがすでに指摘されているが^{注36)}、松江でも同様の事業が確認された。④に関しては都市計画手法としては一般的のものであったが、松江では四ヶ所の火災復興土地地区画整理によって中心市街地の更新が行われた。なかでも大規模火災が発生した松東地区では、当時の都市計画法では土地地区画整理の認可から1年は公共団体が事業を施行することはできなかったため、市長自ら組合長となり、市が工事費を負担することで半公共的な事業として緊急的に復興が進められていたのである。昭和9年12月に都市計画法が改正され、公共団体が災害復興の土地地区画整理事業を施行できるようになるまで、各地で半公共的な復興が工夫されていたが^{注37)}、松東の事例もその一端として位置づけられよう。⑤建物強制疎開の跡地処理にあたって生産再建整備都市計画事業が実施されており、戦災復興のように都市構造を改変するほどの大規模な事業ではなかったが、非戦災都市の整備に寄与していたことが示唆されるのである。

本稿で取り上げた松江の事例は、法定都市計画事業がほとんど機能しなかった戦前の地方都市においても、さまざまな調査や議論を行い、①～⑤でみたような都市整備を積み重ねることによって、地味ながらも着実に市街地を更新していった典型例として位置づけられよう。

謝辞

科研費（基盤B：26289215／18H01603）の成果の一部である。

注

- 注1) 野中勝利「城下町都市の戦前の街路計画と都市的拠点との関連」（『日本都市計画学会学術研究論文集』28、pp.229-234、1993）ほか一連の研究や浅野純一郎『戦前期の地方都市における近代都市計画の動向と展開』（中央公論美術出版社、2008）等、枚挙にいとまがない。
- 注2) 例えば、佐藤滋『城下町の近代都市づくり』（鹿島出版会、1995）P.58等で指摘されている。

- 注3) 前掲『戦前期の地方都市における近代都市計画の動向と展開』P.210でも長野市を事例とした検討から、都市計画街路事業よりも失業者救済事業や国道や県道などの道路建設によって街路整備が進められたことが指摘されている。地方都市の場合、史料の制約は大きいですが、こうした観点から事例研究を蓄積し、戦前の地方都市における都市計画を法定都市計画以外の事業も含めて再評価する必要があると考えられる。
- 注4) 上野富太郎・野津静一郎『松江市誌』（松江市、1941）。
- 注5) 脇田祥尚ほか「城下町を基盤とした近代都市計画の展開～松江市における都市施設の分布と街路計画に着目して～」（『日本都市計画学会学術研究論文集』34、pp.557-582、1999）。
- 注6) 奥村久雄所蔵「松江の進展」（昭和初期）所収。なお適宜、句読点を補っているほか旧漢字は常用漢字に直している。以下の引用史料も同じ。
- 注7) いずれも奥村久雄所蔵「松江の進展」（昭和初期）所収。
- 注8) 後藤・安田記念東京都市研究所所蔵「都市計画島根地方委員会議事速記録」（第一回、昭和三年九月四日、10頁）には「（前略）昨年未焼失シタル地区ヲ復興スル為メ土地地区画整理施行スル為メニハ是非松江都市計画区域内ニ於テ施行スルノ必要ニシテ且至便デアルト謂フ特殊ナ事情ガアリマス（後略）」とある。
- 注9) 後藤・安田記念東京都市研究所所蔵「都市計画島根地方委員会議事速記録」（第二回開会、昭和四年十二月二十四日）には「松江市ハ一面ニ於テ遊覧都市ノ設備ヲセネバナリマセン、ソウシテ見マスト此濱佐陀川迄ノ沿岸ハ最モ景勝ノ地デアリマス、又現ニ松江市街ノ距離カラ申シマシテモ、余リサウ距離モアリマセンシ、抑々遊覧地トシテ施設ヲシマスニハ此方面ハ近キ将来ニ於テ何等カ具体化スルモノト思ヒマス、成ルベクナラバアノ辺迄ヲ編入シタイモノ」と記されている。
- 注10) 後藤・安田記念東京都市研究所所蔵「都市計画島根地方委員会議事速記録」（第三回開会、昭和七年十一月八日）。
- 注11) 前掲「都市計画島根地方委員会議事速記録」（第三回開会）。
- 注12) 前掲「都市計画島根地方委員会議事速記録」（第三回開会）。
- 注13) 「松江築港の利用方法」（『港湾』9-12、昭和6年12月号）。
- 注14) 島根県公文書センター所蔵「第3・4・6・7・8・9・10回 都市計画審議会関係綴」（島根県道路課、昭和20年度）。
- 注15) 『都市公論』（14-11、p.82、1931.11）。
- 注16) 例えば、越澤明『復興計画』（中公新書、2005）pp.97-100等
- 注17) 『都市公論』（16-7、p.114、1933.7）。
- 注18) 前掲「第3・4・6・7・8・9・10回 都市計画審議会関係綴」。
- 注19) 前掲「第3・4・6・7・8・9・10回 都市計画審議会関係綴」。
- 注20) 前掲「第3・4・6・7・8・9・10回 都市計画審議会関係綴」。
- 注21) 国立公文書館所蔵「国土都市計画 島根県・熊本県」（昭和19年）。
- 注22) 国立公文書館所蔵「国土都市計画 島根県・熊本県」（昭和19年）。
- 注23) 国立公文書館所蔵「国土都市計画 島根県・熊本県」（昭和19年）。
- 注24) 石倉俊寛「湖岸道路問題に就て」（『松江市公報』号外（昭和五年二月十六日）松江市役所発行）。
- 注25) 石倉俊寛「湖岸道路問題に就て」（『松江市公報』号外（昭和五年二月十六日）松江市役所）には「元来計画予定は湖北線から始めるのでありますが、其の埋立関係工事費十六万八千余円は先づ現在末次埋立を順次所要に応じて売却し五年度より七年度に亘り施工し、次に湖南線中松江市内埋立関係工事費十四万二千余円は末次現在埋立地の残地及湖北線埋立に依り生じたる余剰地を売却し昭和七年度より九年度に亘り施行し（中略）前後十ヶ年度に亘り確実なる埋立地等を売却ひたる収入を以て工事を第一期第二期第三期第四期に分つて逐次施行する」とある。
- 注26) 「松江市の湖岸道路（島根）」（『都市公論』14-9、p.84、1931.9）に「なおいよいよ工事に着手することになれば失業救済の意味を多分に含め工事に使用する人夫その他実人員約一万三千人は失業登録名簿を作成して失業者に優先権を与へ極力救済するはずである」とある。
- 注27) 「都市計画島根地方委員会作成史料」（筆者所蔵）
- 注28) 『都市公論』（16-6、pp.291-292、1933.6）。
- 注29) 『都市公論』（16-6、pp.291-292、1933.6）。
- 注30) 「山陰新聞」（昭和6年5月19日）。
- 注31) 「山陰新聞」（昭和6年5月20日）。
- 注32) 「山陰新聞」（昭和6年5月19日）。
- 注33) 島根県公文書センター所蔵「地籍」（島根県土木部、昭和7年）所収「耕地整理法施行規則第八条ノ規定ニ依ル設計書」。
- 注34) 『都市公論』（16-6、pp.291-292、1933.6）。
- 注35) 松江市所蔵「建物疎開跡地に関する件」昭和20年度。
- 注36) 岡田知弘「重化学工業化と都市の膨張」（成田龍一編『都市と民衆』pp.196-236、吉川弘文館、1992）等。
- 注37) 前掲『復興計画』等。

HISTORY OF THE DEVISING OF A CITY PLAN AND THE IMPLEMENTATION OF THE PLAN IN A LOCAL CITY IN THE PREWAR PERIOD

– With reference to the case of Matsue city –

Shigeo NAKANO *¹

*¹ Prof., Graduate School of Human life Science, Osaka City University, Ph.D.

This study aims to clarify the realities of city improvement in the prewar period by studying the history of devising a city plan as well as the implementation of the plan and projects other than city planning in a local city with reference to the case of Matsue City. Matsue City designated areas subject to city planning on the basis of a preparatory city planning survey. Road networks proposed in the city planning preparatory survey were not necessarily translated exactly into streets as envisioned in the city plan; however, the lakeside roads constructed survived down to the postwar period and ended up as park roads, although they were not incorporated into the official city plan. The city-planning project of Matsue City ended up with only one city-planned street being developed as a state-aided unemployment relief project. However, it is clear that the civil development plans achieved a certain degree of success as evidenced by the landfill project implemented as part of the partial rerouting of the Hii River, road improvement by central and prefectural authorities, an unemployment relief project, land readjustment of fire-damaged areas, and the forced relocation of buildings.

The Hii River project facilitated city improvement because soil dredged from the river was used as landfill to improve farmland behind Matsue Station, improve lakeside roads, and to fill in parts of the Kyobashi River. At the same time, roads were improved and the layout of city streets was altered as an unemployment project. The readjustment of reconstituted fire-damaged land in the Shoto area was implemented by a city planning association, but it was a semipublic project because the mayor of Matsue City was made president of the association and because the city bore the construction cost. The project facilitated the improvement of the city center in terms of sidewalks. A reconstruction project implemented as post-treatment of the forced relocation of buildings was the starting point for the postwar city planning of cities that were not damaged by the war, although the project was not as big as the reconstruction plan for war-damaged areas undertaken during the postwar period.

(2018年8月4日原稿受理, 2019年1月22日採用決定)