

足利市の都市計画行政の初期における区域決定に関する一考察*

A Historical Study on District Decisions in the First Stage of the City Planning Administration of Ashikaga City

福島 二朗**, 中川 三朗***

By Jiro FUKUSHIMA and Saburo NAKAGAWA

概要

本研究は、わが国初の都市計画法の制定後間もない時期における地方都市の対応について、栃木県足利市を事例として検証することを目的としている。具体的には、今回収集した昭和初期における足利市の都市計画に関する多数の未公表資料を基に、都市計画区域設定の考え方、および区域の拡張に至る過程について検証するとともに、その基本姿勢について考察を行った。

その結果、①従来不明であった足利市の都市計画行政の初期における区域決定の具体的な思考過程が明確になったこと、②区域決定の基本的な考え方は国家の事務としての一元化の指導等により、標準的なスタイルを反映したものであったこと、③但しその中であって、地域の将来ビジョンの方向性が見られたこと、等が確認された。

1. はじめに

わが国における都市計画行政は、1888（明治21）年制定の東京市区改正条例を端緒とし、その後1919（大正8）年に、急激に膨張する大都市への対応策として旧都市計画法が制定された。足利市では、1927（昭和2）年に法の適用を受け、1929（昭和4）年に都市計画区域が設定され、さらに、その3年後の1932（昭和7）年には区域の拡張が行われている。しかしながら、従来足利市における区域の設定およびその拡張についての具体的な方法については明確にされてはいない。今回、足利市の近代化過程に関する調査の中で、昭和初期における都市計画に関する多数の未公表資料を収集した。そこで本研究では、足利市における都市計画区域の設定とその後の拡張の考え方、およびその過程についてそれらの収集資料を基に検証するとともに、計画に関わる基本姿勢について考察することを目的とする。

2. 収集資料の概要

今回収集した資料を表1に示す。これらの資料は、1974（昭和49）年の市史編纂過程（市史は昭和50年から順次発刊されている）において確認されていたようであるが公表はされなかった。今回、足利市教育委員会文化課歴史博物館準備室ならびに都市計画課の協力を得てあらためて収集したものであり、公表されるのは一部を除き初めてとなる。

*keywords：近代、都市計画史、要因分析、足利市

**正会員 足利工業大学都市環境工学科講師

***正会員 工博 足利工業大学都市環境工学科教授

（〒326-8558 足利市大前町268-1 Tel. 0284-62-0605）

表1 収集資料一覧

①足利都市計画道路交通調査図(昭和3年)	⑩都市計画区域市内町村別人口増加図表
②足利市都市計画街路網図	⑪無題(工場規模別分布を示したもの)
③足利市都市計画街路網及地域指定図	⑫足利市都市計画区域内大字別色分圖
④交通機関配置図	⑬風致景勝地図(3葉)
⑤乗合自動車系統図	⑭足利市都市計画行政区劃圖
⑥道路幅員及び勾配圖表	⑮足利市都市計画行政区劃圖
⑦車両別調査表	⑯足利市都市計画区域擴張圖
⑧足利市都市計画時間帶圖	⑰岐阜 都市計画地域圖
⑨都市計画区域内人口密度圖	⑱濱松 都市計画風致地域圖

3. 足利市における法の適用と区域設定の展開過程

1908（明治41）年3月の足利町議会において市制施行準備のための町務調査会が設置され¹⁾、1921（大正10）年1月1日より市制が施行された²⁾。翌1922（大正11）年2月の市議会において都市計画調査委員会が設置され（第6号議案）、委員の選挙が行われ（第11号議案）、10名が選出された^{3), 4)}。これにより、都市計画法の適用に向けた準備体制が整い、以降、法適用の先進都市への視察等が行われている。そして、1927（昭和2）年3月に勅令35条により都市計画法の指定を受け、同年4月1日より施行された⁵⁾。その後、都市計画区域設定に向けた実地調査⁶⁾や先進都市への調査等が行われ、1928（昭和3）年7月に関係町村の了解が得られ、9月10日、栃木県知事に足利都市計画区域の申請が行われた⁷⁾。そして、1929（昭和4）年6月6日に内閣の許可が得られ、6月12日に区域決定の旨が告知された⁸⁾。その後、用途地域および道路網の設定に関する調査が行われている。また、1931（昭和6）年7月に都市計画委員が招集され、道路網についての打合せが行われるとともに、区域の拡張に関する打合せが行われた⁹⁾。その後、区域の拡張に関する実測および資料収集が継続して行われ、1932（昭和7）年6月、市議会において区域拡張が決議された¹⁰⁾。そして、同年9月2日に

内閣の許可が得られ、9月8日、区域の拡張が告示された¹¹⁾。

表2に、足利市における法の適用と区域設定の展開過程について示す。

表2 足利市における法の適用と区域設定の展開過程

年	月	日	内 容
明治41	3		町務調査会が設立される
大正10	1		市制施行
大正11	2		都市計画調査委員が設置される
大正12			先進都市に対し視察が行われる
昭和 2	3	23	勅令35条により都市計画法の適用を受ける
	4	1	都市計画法施行
	6	30	都市計画調査委員が改選および増員される
昭和 3	3	3	都市計画専務委員を開会諮問した結果、毛野村の一部(大字山川、岩井、勤農、常見、北猿田)三重村全域及山邊村の一部(大字田中、朝倉、借宿堀込ノ内中川)を計画区域として調査を行うことを決めた
	3	3	都市計画に関する実地踏査が行われる (下野新聞:「足利都市計画区域・今日自動車に乗り隣接踏査の上決定」足利市都市計画委員会は今日3日午前9時から市役所で開会大貫助役上原庶務課長から経過報告後10時から自動車で隣接各町村を現地調査の上都市計画区域を決定するはずである)
	3	4	都市計画区域、委員会打合、及び全員協議の上決定 (下野新聞:「都市計画区域決定に委員会打合、全員協議の上決定」足利市都市計画区域決定について市理事者から案を提示し終わり午後5時から一行は二台の車で都市計画に編入すべき各隣接町村を現地踏査したが、都計全員(12名)協議会を開いて区域を決定する)
	3	14	勅令28号により市街地建築物法適用都市に編入される
	3	17	横浜、濱松、名古屋、堺、和歌山、岡山等の各都市を視察(市長・他)
	4	7	専務委員会を開会、都市計画区域に関する調査事項を報告
	5	15	都市計画委員会が開かれる (下野新聞:「足利市都市計画区域或いは変更か山邊村堀込を入れ毛野村だけ除くらしい」)
	6	6	都市計画に関する実地調査終了
	6	16	県土木課長一行足利市都市計画区域を視察 (下野新聞:「丸山土木課長一行足利市都市計画区域を十八、十九兩日間視察」)
	7	17	専務委員会及全員委員会を収集諮問し実地踏査の結果全員一致で三重村全園、山邊村全園、毛野村の一部(大字岩井、勤農、山川、常見、北猿田)を適当であると認め内申に決する
昭和 4	7	19	都市計画区域決定にあたり、三重、山邊、毛野村の三村長の打合会を開き了解を得る
	9	10	都市計画区域に関する事項を知事に申請
	3	11	三重村村会において都市計画区域の件 議決
	3	13	毛野村村会において都市計画区域の件 議決
	3	14	山邊村村会において都市計画区域の件 議決
	4	16	市会において足利市都市計画区域決定ノ件 議決
昭和 5	6	6	足利市都市計画区域 内閣の認可を得る
	6	12	足利市都市計画区域決定が告示
昭和 5	9		道路網に関する実測終了(総延長3万5千余間)
昭和 6	7	14	都市計画委員収集し道路網及区域拡張打合並に渡良瀬河川改修の件面毛駅前拡張の件に関し協議する
昭和 7	5		都市計画区域の拡張に関する実測及び資料収集を完了
	6	8	市会において都市計画区域の拡張に関する内務大臣の諮問に答申決議を為す
	7	8	市会において都市計画拡張に関する栃木地方委員会の答申決議あり
	9	8	従来の計画区域に御厨町梁田村の全域及北郷村の内大字大月、利保、江川を追加の旨告示

(各年の「事務報告書」、「議事録」、「市報」等を基に作成)

4. 都市計画区域設定に関わる決定要因についての検証

(1) 都市計画区域設定の基本となった考え方

a) 昭和4年認可の「都市計画区域決定理由書」の検討
足利市では、前述のとおり、1929(昭和4)年に都市計画区域の認可を受けるが、その際作成されたと思われる「足利市都市計画区域決定理由書」が『足利市史 第4巻』に掲載されている¹²⁾。しかしながら、この「理由書」は出典が不明であり、今回収集した「足利市都市計画区域内市町村別人口増加図表」とは数値に若干のずれがあり、且つこの「理由書」に対応した「人口増加図表」は現在のところ見つからない。但し、区域の設定に関する基本的な考え方は、市史・図表ともほぼ同じである(数値の異なる標準人口密度が2度記載されており、後出の数値については今後検討したい)。従って、分析に使用する数値は今回収集した資料を基に行うこととし、基本的な考え方については「理由書」をも含めて検討することとする。そこで、昭和4年の区域の設定の際の基本となった考え方・項目は、①人口増加率を踏まえた将来人口による人口密度と計画区域面積の妥当性、②経済的社会的関連性、③中心部からの半径距離4軒圏内、④中心部に到達する時間距離3,40分圏、の4項目である。

b) 昭和7年認可となる区域拡張の「理由書」の検討
次に、計画区域決定から3年後の1932(昭和7)年に新たに区域の拡張が行われたが、その時の「理由書」については前出の『市史』にも記載されており、その出典は明確である。但し『市史』には詳しい数値等が省略されているため、拡張区域に含まれた北郷村の書類綴¹³⁾を基に、検討を行う。昭和7年の区域拡張における「理由書」に示された基準で前回との差異は、「半径距離」が4軒から5軒へ、また、「経済的社会的関連」という表現から「経済上社会上密接なる…」という、より踏み込んだ表現となっている点である。「人口密度と計画面積の妥当性」および「時間距離の設定基準」は前回をそのまま踏襲している。勿論、人口および面積は拡張予定区域の数値を使用している。

(2) 都市計画区域の設定と区域拡張の決定要因の検証

a) 人口動態と人口密度についての検証

まず、1932(昭和7)年の区域拡張について検討するため当時における人口動態を表3に示す。第1回国勢調査が行われた1920(大正9)年から1935(昭和10)年の第4回国勢調査までの4回の統計を基に、「足利市」と「足利市を除く郡部」の地域における各々の増加率をみると、区域拡張が行われた昭和7年前後において人口増加の伸び率の高さは市内から郡部へと移行し、郡部における急激な人口増を示している。このことは、都市計画法の大きな目的のひとつである“膨張する郊外のコントロール”という基本理念を、足利市では区域拡張の基本的な考え方として踏襲していることがわかる。

表3 足利市・足利郡の人口動態

地区/年代	大正9年	大正14年	昭和5年	昭和10年
足利市(人)	33634	39401	43898	48878
人口増加率(%)		17.15	11.41	11.34
周辺町村総人口(人)	69244	72236	73195	81818
人口増加率(%)		4.32	1.33	11.78

(栃木県統計書を基に作成)

次に、「⑩足利都市計画区域内市町村別人口増加圖表」を基に、都市計画区域および拡張区域の設定の考え方・手法について検証を行う（図1）。ここでは、市部・市外部及び総区域に区分し、大正元年から15年後までの人口の推移を最小二乗法で算出し、1年の増加人数を係数（傾き）として、さらに市部・市外部の標準人口密度（市部40坪/人・市外部80坪/人）を設定し、昭和元年を

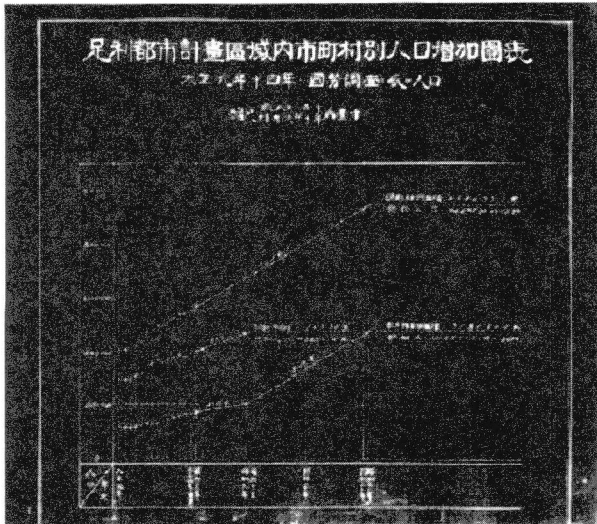


図1 足利都市計画区域内市町村別人口増加圖表
(足利市所蔵)

基準年として飽和人口（人口密度が標準人口密度に達する状態）に達するまでの年度を試算している。市部の係数は838人/年、市外部では410人/年、総区域はその合計の1248人/年として算定している。そして、市部が飽和状態となった後は増加人口は市外部に流出すると仮定し、区域全体の飽和年度を求めている。このような都市計画区域の設定方法の考え方は、1920（大正9）年の東京都市計画区域の設定方法を範として他の都市もそれに倣って行われたことが指摘されている¹⁴⁾。

図2は、この算定方法を基に作成した検証図であり、拡張前と拡張後の飽和人口到達年度を算出し比較したものである。拡張後の係数1299人/年は拡張区域の人口を加えて前述と同様の方法により求めている。これによると、拡張前総区域では1956（昭和31）年に人口飽和となるが、区域の拡張が行われることにより、33年後の1989（昭和64）年まで飽和到達期間が延長されることを示している。

このように、足利市では標準人口密度を市部40坪/人・市外部80坪/人と設定しているが、この設定規模は、6大都市の区域決定が行われた1922（大正11）年以降については各都市ともほぼ同様である。1927（昭和2）年現在で都市計画法の適用を受けた71都市中、その前年までの適用都市49都市の内、東京・横浜を除く47都市について計画内容・設定状況が示された『都市計画要鑑』を調べると¹⁵⁾、①中枢部20坪/人・近郊40坪/人・外郊80坪/人、②市部40坪/人・市外部80坪/人という概ね2つの類型に大別されていくのがわかる。この2つの類型の

選別区分は概ね人口規模を基としており、足利市では後者に属している。しかしながら、この標準人口密度の設定規模も足利市の固有値ではなく、国の指導や先例に倣った形での設定であったものと考えられる。

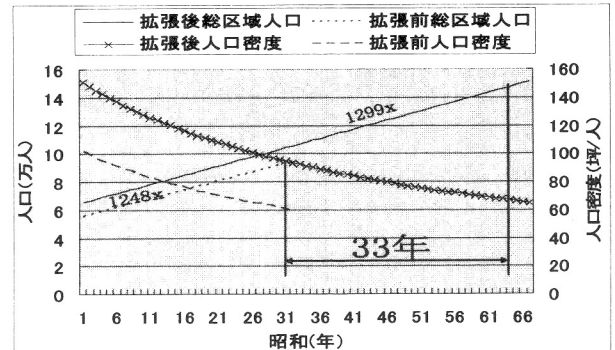


図2 標準人口密度と飽和人口による検証図（著者作成）

b) 時間距離に関する検証

次に、区域の設定から区域拡張に至る間について、時間距離がどのように関わったのか検証を行う。図3は、今回収集した「⑧足利都市計画時間帯圖」であり、10分刻みに10分から60分までの到達時間帯を示している。また、図4は「⑤乗合自動車系統圖」でバス路線経路（昭和5年頃の乗合自動車12社）を示している。さらに、図5は、「⑪無題（工場規模別分布を示したもの）」で、職工数に応じて3区分しその位置を示している。これら3葉の図面に「⑩足利都市計画区域擴張圖」を重ねたものが、図6に示す時間距離検証図である（但し、工場は100人以上の工場のみプロット。また、都市計画区域から外れているため記載されていなかった1工場を追加した）。この図から、到達時間の位置の決定は、鉄道と路線バスの所謂公共交通機関を基準にしていることがわかる。また拡張区域2箇所が「理由書」でいう40分圏内に概ね収まること、特に、拡張前区域に位置している大規模工場も包含されることになる。これらのことから、区域決定の基準となった要素は、「理由書」で謳われた「半径距離」よりも「時間距離」を優先させていたこと、さらに、「経済上社会上密接…」と強く打ち出されたその意味は、



図3 足利都市計画時間帯圖（足利市所蔵）



図4 乗合自動車系統圖 (足利市所蔵)

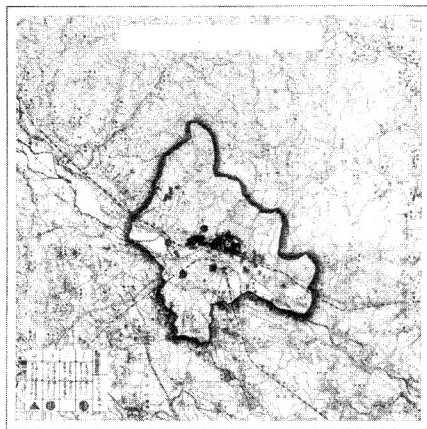


図5 無題（工場規模別分布を示したもの）（足利市所蔵）

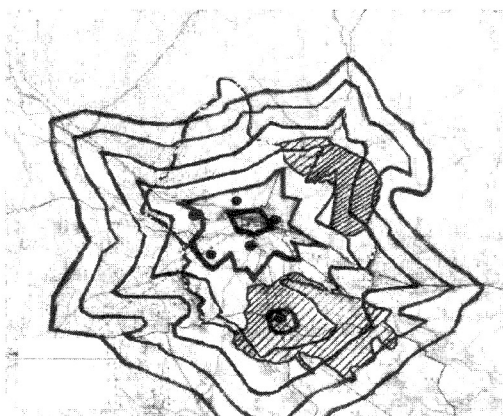


図6 時間距離検証図 (著者作成)

公共交通機関による地域の連帯感および基幹産業としての大規模織物工場を想定していたものと考えられる。

c) 先進都市への視察に関する検証

表4に、大正10年（市制施行）～昭和7年（区域拡張の認可）間における法適用の先進都市への視察について示す。これらの視察都市の内、標準人口密度の設定が足利市と同じ都市は、岡崎・一宮・長岡・松本・大垣の5都市であり、また、時間距離の設定が同じ都市は仙台・岐阜・浜松・新潟・尼崎・和歌山・長岡・静岡・岡崎・一宮の10都市である。しかしながら、前述のとおり、標準人口密度および時間距離の設定は国が示した標準的な書式と先例を踏襲して決定されたと考えられるので、足利市が直接模範とした都市の特定は困難である。ただ、視察都市の内、岐阜・浜松・八王子・米沢等は繊維産業を基幹産業とした都市であり、それらの都市への視察が都市計画区域決定を間近に控えた昭和3年から拡張に向けた昭和6年に集中していること、今回収集した資料の中に岐阜と浜松の都市計画図が含まれていること、また、筆者らの既存研究において足利市の都市施設（近代水道の敷設）の計画に先進都市が大きく関わっていることが確認されていることも含め¹⁶⁾、その後の足利市の都市計画決定に何らかの影響を示唆しているものと思われる。

表4 先進都市への視察

年	都市名	人数	調査目的
大正12	上田・松本・長野・長岡・新潟・金沢・福井	6名	土木行政・道路行政・水道事業
	郡山・福島・米沢・山形・仙台・函館	3名	土木行政・道路行政・水道事業
	明石・尾道・佐賀・別府・堺	不明	土木行政・道路行政・水道事業
	掛川・浜松・尼崎・和歌山・大垣・一宮	5名	土木行政・道路行政・水道事業
	浜松・一宮・上田	3名	土木行政・道路行政
	福島・米沢	4名	市政・施設事業
大正14	山形・秋田・宮城	2名	産業
	札幌・小樽・旭川・帯広・室蘭	9名	産業
	樺太・帯広	3名	産業
大正15 (昭和元年)	帯広	2名	産業
	八王子・浜松・名古屋・堺・和歌山	3名	上水道事業・産業・都市計画
	仙台・福島・若松・長岡・新潟・長野・松本	5名	上水道事業・産業・都市計画
	前橋・沼田	3名	上水道事業
昭和3	浜松・一宮・長野・岐阜・大垣・豊橋・半田・岡崎・松本	1名	統計事務
	前橋・長野・甲府・松本・八王子	3名	社会事業施設
昭和6	静岡・豊橋・浜松・岡崎・一宮	3名	社会事業施設

（各年の「足利市報」・「足利市事務報告書」・「足利市議事録」を基に作成）

5. まとめ

本研究の成果は、以下のとおりである。

(1) 足利市の都市計画行政の初期に行われた都市計画区域の設定と拡張区域設定の際の基本的な考え方、およびその思考過程が明確になった。それは、今回初めて公表されることになる多数の図面資料を活用した検証・分析による成果だと言える。

(2) 足利市の区域決定に関わる要素は概ね先例に倣うものであり、国の指導と思われる標準的書式を大きく反映したものであった。その背景には、既に先学が指摘しているように統一した理念と統一した手法による国家の事務としての一元化を目指した方針とともに¹⁷⁾、法適用後間もない時期における地方都市の知識・技術の希薄さによるものと思われる。

(3) このような状況の中で、拡張区域の決定に際して基幹産業への措置が見られたことは、都市（地域）の将来ビジョンを画したものであり、地域の方向性を示した決定として評価できるとと思われる。

今後は、このようにして行われた区域設定の今日における可否についての検討を行うとともに、収集資料のうち今回分析できなかった用途地域指定図、および風致景勝図等を基に、都市計画行政の初期において足利市がどのような方向を目指したのか、さらにそれが現在にどのような帰結していったのかについて検証したいと考えている。

謝 辞

本研究に際し、貴重な資料の収集にご協力を賜った足利市教育委員会文化課歴史博物館準備室ならびに都市計画課、また、当時の議事録等の閲覧にご配慮頂いた足利市議会事務局に対し、深甚なる謝意を表します。

なお、調査および論文作成にあたっては、足利工業大学都市環境工学科土木史研究室の学生諸君ならびに大学院生に多大なご協力を頂いた。ここに、記して御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 足利市：「足利市制施行誌」，p 1，1922
- 2) 同上，p 274
- 3) 足利市：「議事関係綴（大正11年）」
- 4) 足利市：「足利市議会議員並びに委員名簿（大正10年～昭和6年）」
- 5) 足利市：「足利市報（第57号）」，1927
- 6) 「下野新聞」，昭和3年3月3日
- 7) 足利市：「足利市昭和三年事務報告書」，p 48，1929
- 8) 「官報（第734号）」，昭和4年6月12日
- 9) 足利市：「足利市昭和六年事務報告書」，p 172，1932
- 10) 足利市：「足利市昭和七年事務報告書」，p 263，1933
- 11) 「官報（第1709号）」，昭和7年9月8日
- 12) 足利市史編纂委員会：「近代足利市史 第4巻 史料編 近現代Ⅰ」，足利市，pp. 431-433，1975
- 13) 北郷村：「都市計画関係書類綴」，昭和7年6月
- 14) 石田頼房：「内務省編纂『都市計画要鑑』解題」，復刻版 石田頼房 解題「都市計画要鑑 第1巻」，柏書房，pp. 13-25，1988
- 15) 復刻版 石田頼房 解題：「都市計画要鑑 第3巻」，柏書房，1988
復刻版 石田頼房 解題：「都市計画要鑑 第4巻」，柏書房，1988
復刻版 石田頼房 解題：「都市計画要鑑 第5巻」，柏書房，1988
- 16) 福島二郎・為国孝敏・中川三朗：足利市における近代水道の敷設過程に関する一考察，土木史研究第21号，pp. 357-364，2001
- 17) 石田頼房：「内務省編纂『都市計画要鑑』解題」，前掲14) 復刻版「都市計画要鑑 第1巻」，柏書房，pp. 13-25，1988