

昭和3年の富山都市計画（その1）

都市計画法適用の特異性及びその背景について

白井 芳樹¹

¹正会員 （〒274-0072 千葉県船橋市三山3-14-5）
E-mail:maruko41shirai@gmail.com

旧都市計画法時代は、都市計画は国の事務であり、都市計画法適用市の指定、都市計画の内容の決定等は全て国の権限であった。

富山市が都市計画法適用市に指定されたのは大正13年5月である。この指定は、富山市一市を対象に、而も都市計画中央委員会の議を経ずになされた特異なケースであった。

本稿は、富山市の都市計画法適用市指定に至る経緯、その特異性の背景等を探るものである。

Key Words : *the old City Planning Law, peculiar application of the Law to Toyama City*

はじめに

富山市に都市計画法が適用されたのは大正13年のことである。全国で32番目、日本海側では前年指定された金沢市、新潟市に次いで3番目であった。富山県と富山市は早くから都市計画法の適用を国に要望し、前年の指定を大いに期待していたのであるが、案に相違して指定に洩れてしまった。

富山市への法適用の指定は、富山市のみを対象に行われた。しかも前年までと異なり、内務省が指定にあたって都市計画中央委員会に付議せずに指定を行った特異なケースであることが分かった。

本稿は、こうした特異な富山市の法適用市指定がなされた経緯や理由を当時の委員会記録等に基づき探ろうとするものである²⁾。

1. 都市計画への期待

（1）都市整備の状況

富山市では明治～大正年間にかけて人口及び世帯数がほぼ一貫して増加傾向にあり、周辺の町村を含め住宅地が拡がり、工場の立地が進んでいた。また、城郭地の変化、神通川の改修（馳越線工事³⁾）、鉄道駅の開設と市電の開業、歩兵連隊の設置等都市整備をめぐる条件が大きく変わろうとしていた。

こうした都市化の動向や都市整備条件の変化に対応して、市区改正（街路整備）、火防水路等都市施設の整備が行われたが、全体計画がないまま個別施設の部分的整備に止まっていた。

（2）都市計画法適用を切望

大正9年に都市計画法が施行され、同年東京市等6大市に、同12年に長崎市等25市に同法が適用され、都市計画が実施されつつあった。富山市は大正12年の法適用をめざして準備を進めていたが、選にもれてしまった。そのため富山市会は、内務大臣後藤新平宛てに意見書を提出し「都市計画法の適用を切望」した⁴⁾。

軌近市勢著しく振作し、飛越鐵道の開通、東岩瀬港の修築、電氣事業の勃興等に伴ひ、新に施設すべき事業が一、二に止らない。殊に神通川廢川地處分の如きは市に密接なる關係を有し其處分の適否は市將來の盛衰に關するもので、今や廢川地處分は已に具體化してその實施を見るの日も近づきつゝある情勢なれば、若し廢川地處分以後に都市計畫法の適用を受ける様では、六芒十菊諸般の施設に齟齬を來し、着手した事業もこれを變更又は廢棄する様なことにならぬとも限らぬ、仍つて廢川地處分の實施に先だち、速に都市計畫法第二條に依り本市を指定せられたく願望する

意見書の眼目は「市に密接なる關係を有し」ている「神通川廢川地處分」を実施するために「速に都市計畫法第二條に依り本市を指定せられた」という点である。

この他、工場、商業及び住宅地帯の区画の設定（土地利用ゾーニングのこと）、街路の整備と軌道の敷設改良、上下水道の施設等「數多為すべき事業があり、之等計畫の統制を期するために都市計畫法適用指定の一日も早からん事を望んでゐた」。

（3）廢川地處分問題

ここで都市計画の實施が急がれる基となった廢川地處

分問題について述べる。

明治 36 年に神通川の馳越線工事が竣工した後しばらくして、計画の狙いが外れて捷水路たる馳越線を平水が流れるようになり、様々な後遺症が生じた。

第一、馳越線を流下する土砂により河口の東岩瀬港が埋塞し使用不能に（河口部の問題）。

第二、さりとて馳越線を本河道とするには河川断面が不十分（新河道の問題）。

第三、本川として機能するはずだった旧河道が干上がり、そのままでは利用困難な土地に。しかも旧来の中心市街地と富山駅前地区（駅は明治 41 年開業）との連絡の妨げに。

第四、旧河道の流水が著しく減少し東岩瀬港から市街地内部への舟運が不能に。

第五、旧河道沿岸市街地の排水が困難に（以上三つは旧河道の問題）。

第一と第二の課題は、大正 11 年に県による東岩瀬港修築事業と内務省による神通川第三次改修事業として一体的に進められることになった（別稿³⁾）。残るは第三～第五の課題を片付けることである。旧河道（廃川地）の処理の要は、埋立造成し利用可能な土地にすること（第三の課題）及び水路を確保し舟運と排水に利用すること（第四、五の課題）を同時に解決することであり、これを実施するためにも都市計画法の適用・施行が切望されたのである。

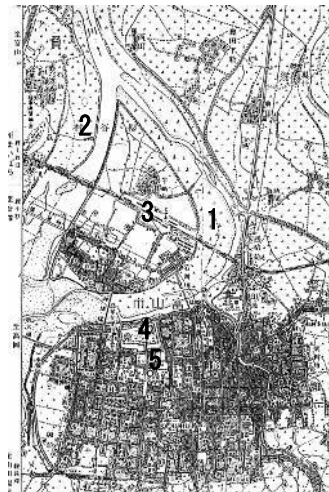


図-1 大日本帝国陸地測量部 地形図 富山近傍十號
明治四十四年測圖より

2. 都市計画法適用市指定の特異性

（1）大正 13 年富山市単独指定

大正 13 年 5 月 29 日勅令第 135 号をもって、同年 6 月 1 日から富山市に都市計画法が施行されることが決まった。富山市の指定は、全国で 32 番目、日本海側では大正 12 年指定の新潟市、金沢市に次いで 3 番目である。

大正 13 年に都市計画法適用市の指定を受けたのは富

山市のみである。大正 14 年までの指定状況は、大正 9 年に東京市等 6 市、同 12 年に札幌市等 25 市、同 14 年には佐世保市等 15 市が指定された。同 15 年以降も複数市が同時に指定されていることから富山市単独指定は例外的に思える。さらに指定に至る経緯を調べると、都市計画中央委員会の議を経ることなく指定されるという、例外的措置によるものであったことが判明した。先行する 31 市と後続の市の指定の状況をみてみよう⁴⁾。

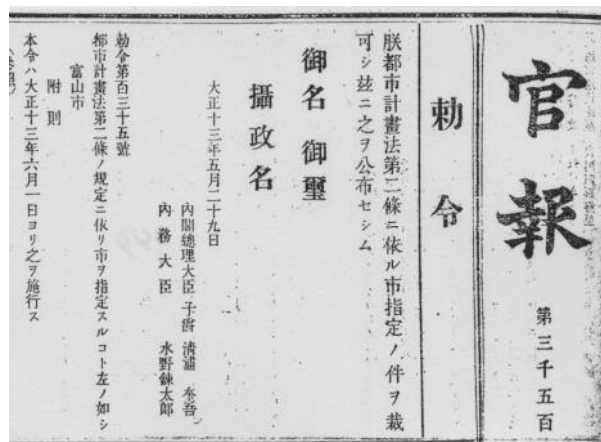


写真-1 富山市が指定された勅令第百三十五號

出典；官報第 3529 號，大正 13 年 5 月 30 日より

（2）東京市等六大市の場合

最初の都市計画法適用市は、大正 9 年 1 月 1 日指定の東京市等六大市である。六大市の場合は既に東京市区改正条例が適用又は準用されていたため、都市計画法第 29 条の規定により勅令による指定があったものと見なされたのである。

（3）大正 12 年指定の 25 市の場合

次の都市計画法適用市は札幌市等 25 市であるが、すんなりと決まったものではない。第 5 回都市計画中央委員会（大正 12 年 4 月 21 日）に内務省都市計画局から長崎市等 20 市を指定する勅令案が諮問されたが、議決に至らず、特別委員会に付託された。第 6 回都市計画中央委員会（同年 4 月 30 日）において特別委員会（委員長阪谷芳郎）の答申どおり、原案の 20 市に豊橋市等 5 市が追加され都合 25 市の指定が議決された。追加の 5 市は、原案に含まれている「二十市トノ權衡上」豊橋、浜松、岐阜、大牟田の 4 市を加え、更に「豊橋ト濱松ヲ認メル以上、静岡ヲ省クコトハ事情ニ於テ許サレヌ」ので静岡を加えるという説明である。

富山市は原案にも追加案にも含まれていなかった。追加が 5 市に限定されたのは、阪谷の説明によれば、当局が最大限可能とする 20 市を大幅に上回る追加は現実的でないと判断し、「議論スレハ幾ラテモ議論ノ餘地カアル」が「何レノ所カテ切りヲ付ケルヨリ仕方ナイ」ためであった⁵⁾。

（４）都市計画中央委員会諮問の位置づけ

実は、都市計画法適用に係る勅令案を都市計画中央委員会に諮問することは、法令上の必要はなかった。それにも拘わらず 25 市の場合、都市計画中央委員会に付議されたのは、都市計画区域や街路網等を内務大臣が決定するにあたっては都市計画委員会に諮る必要があったが（法第 2 条、3 条）、当該都市に都市計画法を適用することについて都市計画委員会の関与がないのはいかなるものか、という考えが都市計画委員会の側にあったためではないか。同時に内務省当局としても、いずれ都市計画区域等を都市計画委員会に諮ることを考えれば、都市計画法適用についても都市計画委員会に説明し議決を得ておいた方が好都合だと考えたのではないか。つまり法令上必要がない 20 市の都市計画法適用について都市計画中央委員会に諮問されたのは、内務省、都市計画委員会双方の思惑があったことだったと思われる。

（５）第 7 回都市計画中央委員会事後報告

富山市に法適用が決まってから 4 ヶ月後の大正 13 年 10 月 7 日に第 7 回都市計画中央委員会が開催された。「都市計画法適用都市ノ指定方針ニ関スル件」が諮問されたのであるが、その審議の過程で「大正十二年七月ニ至リ之ヲ札幌市以下二十有五ノ中小都市ニ及ホシ、大正十三年五月更ニ富山市ヲ加ヘ」たことが事後報告された。その理由について、内務省都市計画局長堀切善次郎は次のように述べている⁹。

〔札幌市等ノ〕二十五都市ニ先般富山市ノーツカ入リマシテ、今日テハ六大都市ノ外ニ二十六都市ニ〔適用ニ〕ナリマシテ合計三十二都市ニナツテ居リマス。前ニ此中央委員会ニ二十五都市適用ノコトヲ諮問セラレマシタ時ニ二十都市施行ノ諮問ニ對シマシテモ中央委員会ノ答申ニ依ツテ五都市ヲ加ヘマシタ。其時コチラノ御方針ヲ伺ヒマシテ其二十五都市ト略同様ノ状態ニアリマス富山市ニ於テ市内ヲ貫流セル神通川ノ廢川地ニ對シテ早く計畫ヲ樹テル必要カアリマスノテ、此富山市ヲ本年加ヘマシタ。

富山市を指定した理由として、①前回の中央委員会で指定された 25 都市とほぼ同様の状態であったこと、②神通川廢川地の処分計画立案を急ぐ必要があったことが述べられている。

3. 都市計画法適用市指定の特異性の背景

（１）都市計画法適用都市の指定に関する方針

第 7 回都市計画中央委員会において「都市計画法適用都市ノ指定方針ニ関スル件」が可決された。この「方針」は、

①当該市の情勢に鑑み都市計画の必要があると認められること

②当該市も道府県も都市計画法適用を希望すること

③当該市や道府県が自ら都市計画に関する基礎的調査資料の整備や都市計画地方委員会の経費を負担することを条件として内務省は都市計画法適用市として指定するというものである。

方針を変更する理由は、都市計画は国の事務であるからその経費も国の負担で行ってきたのであるが、内務省都市計画局の予算には限りがある。しかし必要な都市には都市計画法の適用を認めて都市計画を普及せしめたい。そこで、地元の道府県市が負担するのであれば、都市計画法適用を認めようというものである（以下の引用は議案の理由書である⁷）。

都市計畫ヲ決定スルハ内務大臣ノ權限ニ屬スル所ニシテ今若シ都市計畫法ヲ施行スヘキ都市ノ数ヲ（三十二都市より）増加スルトキハ其ノ調査立案ニ多數ノ職員ヲ要スヘクスクノ如キハ從來ノ豫算人員ノ下ニテハ到底望ムヘカラサリシヲ以テナリ〔…〕苟（いやしく）モ都市ノ存スル以上都市計畫ナカルヘカラサルハ論ヲ俟タス。〔…〕本邦現時ノ情勢ヲ見ルニ未タ都市計畫法ノ適用ナキ中小都市ニシテ巷衢ノ形成其ノ體ヲ成ササル儘ニ膨張シ交通、衛生、保安等ノ見地ヨリシテ一日モ之ヲ放置スヘカラサルモノアリ〔…〕故ニ今若シ斯カル都市カ自ラ都市計畫ニ關スル基礎的調査資料ヲ整ヘ本省ニ於テハ之ニ基イテ都市計畫を決定スルノ方法ニ出ツルニ於テハ必スシモ職員ノ増加豫算ノ増額ヲ俟タスシテ是等諸都市ニ都市計畫法ヲ適用スルコトヲ得ヘシ〔…〕故ニ將來ニ於テハ右ノ標準ニ依リテ都市計畫法ヲ漸次他ノ都市ニモ適用スルノ方針ヲ採ラムトスルモノナリ

都市計画中央委員会の議決に基づき、内務省都市計画局長から道庁長官及び府県知事宛て「都市計畫法第二條ノ規定ニ依ル市指定ニ關スル件」が通牒された（大正 13 年 10 月 15 日）。尚書きに「都市計畫トシテ特別ノ國庫補助等ノ儀ハ無之候條爲念申添候」とあった。

こうして、対象市において法適用の必要性、適用の希望、経費の地元負担があれば、内務省としてはこれを認め、法適用市として指定することとなった。こうなると都市計画中央委員会への諮問も不要となる。この結果、翌大正 14 年から昭和 4 年までの 5 年間に富山県高岡市等 62 市が都市計画法の適用を受けることとなった。全国の中小都市の多くで都市計画法が適用されるようになったのである。

（２）方針変更の背景

都市計画法適用市に関する内務省の方針変更は、第 6 回都市計画中央委員会（大正 12 年 4 月 30 日）から第 7 回（同 13 年 10 月 7 日）の間になされたことが分かる。

その背景として、第5回委員会で設置した特別委員会で
の議論があったものと考えられる。その議論について阪
谷特別委員長が次のように説明している⁸⁾。

（前の第5回委員会で）御諮問ニナツタ案ニテハ二十市
ニ限ラレテオリマスケルト何故二十ノ市ニ限ツタカ、又
將來如何ナル標準ヲ以テ都市計畫法ノ適用ヲ指定スルノ
テアルカ、トウモ諮問案ニ依テ二十ニ限ラレタ理由ガ明
瞭テナイ。其點カ明カニナツテ居ラナイト、世間ニ議論
ヲ生ジタ場合ニ、甚タ説明ニ窮スル譯テアルカラ、都市
計畫法ノ適用ヲ指定スルニ就テノ、謂ハハ標準トカ、資
格トカ云フコトニ就テノ論究カ非常ニハカ間シカツタノ
テコサイマス。〔…〕或ハ市ト云フモノニ對シテハ全部
認メテモ宜イテナイカト言フ論モ出ル譯テアリマス

このように、特別委員会は「都市計畫法ノ適用ヲ指定
スルニ就テノ標準、資格」が明らかでない、世間に説
明できないではないか、と内務省に対し謂わば迫ったの
である。こうした指摘あるいは要請を承けて、翌年、内
務省は都市計畫法を指定するに当たっての「標準」を定
めたものと推測される。

（3）富山市の都市計畫法適用市指定の特異性の背景

大正13年5月の富山市への法適用の指定は、同年10
月の指定方針変更前になされた。この具体的な理由や経
緯は分からないが、次のように推測することができる。

指定の標準で示された3条件が満たされていたのは事
実であろう。そうでないと内務省として「世間に説明」
できないからである。条件1（法適用の必要性）につい
ては、第7回都市計畫中央委員会で堀切都市計畫局長が
説明したとおり満たしていたことが分かる。条件2（地
元の希望）については、先に述べたように富山市が法適
用を「切望」していたことで分かる。条件3（経費地元
負担）については、富山県と富山市が内務省に対し確約
したものと思われる。

大正13年5月という時期については、この頃までに、
内務省の指定方針標準案がほぼ定まり、かつ富山県・富
山市との事前協議が整ったためと思われる。

都市計畫法の適用、都市計畫の立案等は国の事務であ
ったが、少なくとも都市計畫の必要性が認められれば、
あとは地元の希望と負担により都市計畫法が適用され都
市計畫が実施されることになった。限定的とはいえ、都
市計畫の実施について府県市に主体性がもたされたこと
になったと言えよう。富山市による都市計畫法適用の切
望が、都市計畫における一つの画期を生み出すきっかけ
になったといってもいいかも知れない。

最初の富山都市計畫が定められるのは大正13年の都
市計畫法適用から4年後のことである（別稿⁹⁾ 参照）。

おわりに

本稿の調査、考察により次のようなことが分かった。

大正13年の富山市への都市計畫法適用の指定が単独
でなされたことについて、

①前年の25市の指定は、内務省都市計畫局の原案20
市に都市計畫中央委員会が5市を加えるよう求めた結果
であること

②富山市の指定は、前年までのように都市計畫中央委
員会の議を経ずになされたものであること

③翌年の都市計畫中央委員会では、諮問「都市計畫法
適用都市ノ指定方針ニ関スル件」が可決され、直後に内
務省が府県市に対して局長通牒を発したこと

④この指定方針は、当該市が、都市計畫法適用の必要
性を有し、適用を希望し、かつ都市計畫に関する経費を
負担する場合、内務省は法適用市として指定するという
ものであること

⑤この指定方針は、内務省都市計畫局の予算を以てし
ては法適用市を増やすのに限界があるため定められたも
のであること

⑥この指定方針を内務省が定めた背景には前年の都市
計畫中央委員会での議論があったこと

⑦この指定方針により、都市計畫法の適用、都市計畫
の実施について、府県市が主体的に取り組める道が開か
れたこと

⑧富山市が単独で、かつ内務省の指定方針が定まる前
に都市計畫法適用市の指定がなされたのは「神通川ノ廢
川地ニ對シテ早く計畫ヲ樹テル必要カア」と内務省が
認めたためであること

今後は、さらに他の都市計畫関係資料等を調査し、指
定方針策定の経緯、効果等を具体的に探ることとしたい。

参考文献

a) 本稿は、筆者「昭和初期の富山都市圏における土木事業と
三人の土木技師」東京大学学位論文、2005年を参考に、新た
な知見、解釈、考察等を加え作成したものである

1) 神通川第二次改修事業により開鑿された捷水路のこと

2) 金山米次郎「富山市の法適用當時を顧みて」都市公論第19
巻第5号、昭和11年5月、p22-25

3) 筆者「神通川改修事業と東岩瀬港修築事業 大正14年の計
画変更をめぐる」

4) 都市計畫法適用市の指定状況は東京市政調査会『日本都市
年鑑』昭和6年1月、各市要覽 p2-19 による

5)～8) 都市計畫中央委員会の議事記録は内務大臣官房都市計
畫課『都市計畫要鑑』昭和2年8月、p9-25 による

9) 筆者「昭和3年の富山都市計畫（その2）計画の特徴と評
価について」参照

（2016. 4. 11 受付）