

## 1933年都市計画法改正による観光町村への法定都市計画の敷衍の特異性

戦前の観光町村に対する法定都市計画に関する研究 その1

THE UNIQUENESS OF THE APPLICATION OF THE CITY PLANNING LAW  
TO THE TOURISTIC TOWNS AND VILLAGES THROUGH THE REVISION OF THE LAW IN 1933

Study on the implementation of the city planning to the touristic towns and villages before WW2, Part 1

西川 亮\*, 中島直人\*\*, 窪田亜矢\*\*\*, 西村幸夫\*\*\*\*

Ryo NISHIKAWA, Naoto NAKAJIMA, Aya KUBOTA  
and Yukio NISHIMURA

This paper focuses on the revision of the City Planning Law in 1933, which extended the law's application to small towns, focusing primarily on towns with hot springs (Onsen), beaches, historical sites and sightseeing places.

In this paper, 56 towns are identified as scenic towns in light of official statements made and reasons given for the plan. These scenic towns, compared with the others, made a greater number of planning decisions regarding scenic districts and parks.

*Keywords:* City Planning Law, Revision in 1933, scenic towns, tourism, before WW2, Kazumi Iinuma

都市計画法, 1933年改正, 景勝地, 観光, 戦前, 飯沼一省

## 1 はじめに

## 1.1 研究の背景

西村(2011)<sup>1)</sup>は都市計画の枠組みでは観光問題はほとんど対象とならずにきたとし、両者の関係を「没交渉」と表現する。その理由を西村は幾つか指摘している。まず、従来の観光政策の多くは観光関連産業政策で観光地の整備には重点が置かれていなかったこと。そして都市計画側では観光地よりも都市問題が激化している地域を優先したこと。観光地の発展は観光関連産業自らが責任を持つべきという考えがあったこと。観光のような「娯楽」を都市計画の対象と捉えることに消極姿勢があったこと。観光は短期的な結果で施策が左右されるのに対し都市計画は長期的・安定的な施策があり、都市計画と政策の射程距離が異なること。観光政策は観光客向けだが都市計画は居住者向けであること。都市計画は質の差別化よりも量的な充足が求められたことである。

確かに、バブル期の乱開発は「都市計画法・建築基準法による規制の緩い山間・臨海部リゾート地」で生じており、その責任は「都市計画法を中心とした国の法体系にある<sup>2)</sup>」と批判されているとおり、観光地で都市計画法が十分に機能していないのは明らかである。

一方、山口(2015)は大正・昭和初期は近代都市計画と観光施策に基づく都市形成が急速に進み、「観光」を都市戦略として掲げ、景勝地開発に取り組んだ時代だったことを具体的な事例を用いて示している<sup>3)</sup>。また、筆者らは地方集落である雲仙において、戦前に都

市計画法を適用して観光地としての基盤を構築したことを明らかにしている<sup>4)</sup>。これらの研究を踏まえると、戦前の都市計画と観光地は必ずしも「没交渉」ではなかったことが示唆される。都市計画行政においても、1933年の法改正で都市計画法の適用を町村にまで広げたが、その後内務次官から各地方長官及び都市計画東京地方委員長に宛てた「都市計画法令ノ施行ニ関スル件依命通牒(昭和8年5月18日内務省発都第一三号)(以下依命通牒とする)」にて「温泉地、海水浴場、史蹟地、遊覧地等を有する<sup>5)</sup>」町村を都市計画法の適用条件の1つとしていた。すなわち、観光地に対して積極的に都市計画法を適用していこうとする動きがあった。戦後の都市計画と観光の「没交渉」と対比すると、法改正及び依命通牒の存在は近代都市計画史において特異的であり画期的な史実であったと仮説して本論を進める。

## 1.2 関連する既往研究と本研究の意義

## ①近代都市計画史研究が主に対象とした都市の範囲

戦前都市計画に関する研究は、1970年代より都計法導入前後の概念研究が盛んであった<sup>6)</sup>が、1990年代からは戦前の都計法適用の実態についても目が向けられるようになってきた。戦前都市計画の実態について、東京や大阪などの大都市から地方都市へと視点を移す嚆矢となった研究として、野中による一連の研究<sup>6)</sup>が挙げられる。野中は、全国の城下町を対象に、都計街路事業や風致地区の指定が地域づくりに与えた影響などを明らかにしている。その後の目立つ

\* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 博士課程・工修  
／(公財)日本交通公社 研究員  
\*\* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授・工博  
\*\*\* 東京大学 特任教授・工博  
\*\*\*\* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 教授・工博

Dept. of Urban Engineering, Graduate School of Engineering, the University of Tokyo, M. Eng. / Researcher, Japan Travel Bureau Foundation  
Assoc. Prof., Dept. of Urban Engineering, the University of Tokyo, Dr. Eng.  
Project Prof., the University of Tokyo, Dr. Eng.  
Prof., Dept. of Urban Engineering, the University of Tokyo, Dr. Eng.

た研究としては、浅野による地方 34 中都市を対象とした戦前の都市計画に関する一連の研究<sup>7)</sup>が挙げられる。このように地方都市の近代都市計画の実態は徐々に明らかにされてきている。ただ、都市計画研究であるため、その対象地は主に市制を引いた都市であり、町村かつ観光地の法定都市計画については十分には研究対象にされてこなかった。

## ②風致地区研究

戦前の観光地と都市計画との関係を言及する研究として、風致地区に関するものが挙げられる。戦前の風致地区については都市計画学や造園学において様々な研究蓄積がある<sup>8)</sup>がそれらの殆どは東京や京都など大都市を対象としていて、地方の実態はほとんど明らかになっていないなか、保川ら<sup>9)</sup>は戦前に指定された全国の風致地区について明らかにした。保川らは戦前に指定された 150 の風致地区についてその理由書を元に決定理由の傾向を分析し、観光目的の風致地区指定がなされた可能性を指摘している。しかし、カテゴリー化の過程においてその適正性に欠ける点が散見された<sup>10)</sup>。さらに風致地区指定の前提には都計法の適用が必要である。戦前の都市計画では、市こそ都計法適用率が高かったものの、町村はそうではなかった。したがって、町村の都計事業を論じるためには、都計法の適用を踏まえなければならない。そして景勝地の都市計画は本来風致地区の指定に止まらないはずである。本研究では街路や公園といったツールも含めて観光町村の都市計画を明らかにしていく。

## ③1933 年法改正に関する既往研究

石田<sup>10)</sup>は 1933 年法改正によって町村が独自に都市計画法の適用を受け、別個の都市計画区域の指定を受けることになったため、都市計画よりも広域の地方計画の必要性が論じられるようになったと述べる。また、渡辺<sup>11)</sup>は 1933 年法改正について「大都市のみの都市計画」から「中小都市をも含む都市計画」への性格の変化と述べる。しかし、これらの研究では 1933 年法改正の背景やその成果は不明である。また、観光地を有する町村に都市計画法を優先的に適用させることとなった依命通牒の存在は指摘されていない。

近代都市計画史研究の範疇においては、大都市の都市問題解決に発端のある都市計画法が観光地という特殊な地域にまで敷衍されていった事実を明らかにする点で近代都市計画史の広がりを示すという意義がある。

## 1.3 本研究の目的

前述の通り、本研究は 1933 年法改正及び依命通牒が観光地を持つ町村にまで都市計画を広める機会を与えたという観点から近代都市計画史において特異的であったと仮説し、その特異性を明らかにすることを目的とする。具体的には、まず観光地を有する町村への法定都市計画の敷衍という史実を明らかにする。そのためには、目的①：当時の観光地の状況と法改正の意図を明らかにする。

ところで、法定都市計画には次の 3 つの段階がある。すなわち、都計法の適用（第 1 段階）、都計区域の指定（第 2 段階）、街路・風致地区等の決定<sup>12)</sup>（都計決定：第 3 段階）である。都計法はそれ自体を適用するだけで効力があるわけではない。都市計画区域は都計決定を許可する範囲を定めるもので、その設定方法が重要だが、それ以上に重要なのは都計決定であり、これを表現して初めて都計法の意義が生まれると言っても良い。言い方を変えれば、法が適用され、区域が設定されても都計決定がなされないと都計法の意義は薄

まる。そこで、法定都市計画の観光町村に対する敷衍は、都計決定を以ってそれが実現したと判断する。そのため、目的②：法改正後の各県及び町村の努力や検討を踏まえつつ都計決定に至った観光町村を抽出する。目的③：それらの観光町村はどのような都計決定を行ったのかを明らかにする。その上で、目的④：観光町村に都市計画法を敷衍した法改正と依命通牒の近代都市計画史における特異性を論じる。①③を明らかにする過程で、観光町村特有の特徴を見出すために、町村全体との比較をすることとする。

## 1.4 研究史料

ここでは主なもののみ挙げ、詳しくは脚注や参考文献を参照されたい。2 章・3 章は主に雑誌『都市公論』の収録記事を用いた。後述するように雑誌『都市公論』1930 年 7 月号は観光地を特集する号であった。また、『都市公論』や『斯民』『自治研究』の飯沼一省による論考を参照した。4 章では『都市公論』（1933.3～1939.12）の「都市雑報」、『庭園』（1933.3～1939.12）の「ニュース」、『風景』（1933.3～1939.12）の「内外ニュース」を用いた。5 章では『官報』（1933.3～1945.8）、東京市政調査会発行の『日本都市年鑑』（S10～18、S24）、国立公文書館に収蔵されている『公文雑纂（都市計画）（1933 年～1945 年）』の都計決定理由書を用いた。

## 1.5 用語定義

本研究では、前述の依命通牒を踏まえて「温泉地、海水浴場、史蹟地、遊覧地等を有する町村」を総称して「観光町村」と呼ぶ。そのうち、都計法の適用を行った町村を「法適用観光町村」、更に都計決定を行った町村を「観光都計町村」とする。本研究で対象とするのは、単に景勝に優れている町村ではなく、それが観光や休養、慰楽に利用されている町村である<sup>13)</sup>。

## 2 都計法改正前史

### 2.1 1920 年代の景勝地の状況

1920 年代は本多静六が「殊に山岳に登攀し或は温泉に保養する者が著しく増加して来て、苟も道路の通ずる処、宿泊設備の存する所は殆ど一として利用せられない所はなく、併も階級職業、年齢・男女等の別なく極めて民衆的に利用せられる傾向を示して来て、現に阿蘇山・大和アルプス・日本北アルプス・富士等に於ては一ケ年の登山者数は数万乃至十数万に達し<sup>12)</sup>」と述べるように観光地に人が集まり始める時代であった。一方で遊覧者相手の商売が景勝地に増え始めるのもこの時代であり、日本三景では「品の悪い売店や旅館の建物が甚だ不体裁に軒を並べ」、「風致が一日一日と破壊せられて行くのではあるまいか」という懸念も生まれ始めていた<sup>13)</sup>。つまり、人と施設の集中により、景勝地が「都市化」「観光地化」を始める時代であった。

### 2.2 専門家の見解と内務省の検討

主に本多静六や田村剛等が林学・造園の見地から景勝地の保護開発について検討していたが、管見の限り、景勝地に都市計画の必要性を初めて述べたのは岡崎早太郎の著作「都市計画と法制（1925 年）」である。岡崎は著書の中で「或る一定の期間に於て五十パーセント」以上の人口増加を示す海岸地、鉱泉地その他の遊覧地、史蹟、名勝地及び一団の住宅地に都市計画樹立の義務を負わしめ」ているフランスの例を示し、日本でもそうあるべきだという主張をしていた。フランスの例はその後も他の専門家が観光地に都市計画が

必要であることを示す際に用いられている<sup>14)</sup>。この主張は海外を模倣すべしという点に重きが置かれており、具体的な計画の考え方には言及されていない。

一方、その少し後から内務省側でも都計法の改正を検討していたことが新聞によって報道されている。1928年7月19日に読売新聞は「市に準ずる二万以上の町並びに特殊な温泉、海水浴場等を有する町についても同法を適用することに内定した」と論じ、1928年7月23日長崎日日新聞ではより詳細に、「内務省では都市計画法を根本的に改正し之が改正法律案を衆議院に提出することに決し、改正原案を10月開会の都市計画中央委員会に諮問することとなった(中略)市に準ずる人口二万以上の町又は特に繁華なる温泉地、海水浴場地(人口を問わず)等にも適用し交通、衛生、保安、経済等の各施設を完備せしめる」と報じられている。1928~29年に内務省が改正法律案を議院に提出したという記録は議会議事録では確認できないが、早い段階から温泉地や海水浴場などの景勝地に都計法の適用が必要であることは認識していたと言える。一方で、当時内務省では、町村に都計法を適用することは「都市計画法」という名称に合わないという意見もあった<sup>15)</sup>。

1930年頃になると専門家の景勝地に対する意識に変化が見られるようになる。その象徴的なのが1930年7月に『都市公論』にて特集された「勝地計画号(筆者註:勝地は景勝地の意味。原文ママ)」であり、都市計画系の専門誌で初めて景勝地を特集するものだった。「勝地計画号」は、あらゆる土地の利用を整備するためには総合的計画の確立が必要であり、中でも「国土の慰楽地方たる温泉地、海水浴場、史跡地、風景地に対し、休養遊覧系統の総合的計画を定め、之が開発に努むるは目前の喫緊事」であるため、「慰楽地方に対する総合的計画観念の普及と計画の具体化を計る」ことを意図して特別号として発行されたものであった<sup>16)</sup>。「勝地計画号」では、兒玉九一や折下吉延らが景勝地における都市計画の必要性を強調し、具体的にホテルや慰楽施設の配置計画と連携させた総合計画の必要性やパークシステムの必要性を述べるようになっていく。

また、都市研究会は1930年に次の項目に該当する地域を各県に尋ねる調査(以下、都市研究会調査とする)を行っていた。(一)市街地建築物法適用及都市計画的総合遊覧休養計画樹立の必要を認めらるゝもの(以下(一))、(二)市街地建築物法適用を必要と認めらるゝもの(以下(二))、(三)都市計画的総合遊覧休養計画の必要を認めらるゝもの(以下(三))について、これらに該当する地域と(ア)特徴(温泉地、海水浴場、史跡地、景勝地、その他)、(イ)人口(ウ)来訪者動静、(エ)従来の開発及保存施設の有無、(オ)将来の計画施設を尋ねるものである。この調査結果は「都市計画区域外に於ける全国慰楽休養地方開発計画」として「勝地計画号」に36ページに亘って発表されている。47道府県のうち43道府県から回答が集まり、全国的な動向を把握できる<sup>17)</sup>。

この調査は対象を都市計画区域外に限定しており、全国の景勝地の実態把握よりも都市計画区域外にある景勝地の実態把握が重視されている。調査実施に至った経緯は不明だが、この調査はそれまで内務省が検討してきた町村への都市計画適用基準に対する全国ニーズ調査に相当するものと捉えることができる。

調査の結果、(一)が86、(二)が13、(三)が28で、計127の地方が挙げられた<sup>18)</sup>。当時、どのような計画が必要だと地方の都市

計画専門家は感じていたのか。回答文に「都市計画的総合計画」の必要性が明記されている20の回答<sup>19)</sup>からその傾向を分析する。幾つかの地域では一般的な都市計画を指し、具体的な意図は読み取れないものの、概ね次のような視点の必要性が求められていたことが分かる。すなわち、(い)周辺景勝地と接続する道路の整備、(ろ)民間開発の防止・規制、(は)他の産業との両立、(に)建造物・街区の改善、(ほ)市街地街路の改善、(へ)風景の保存である。(い)は景勝地を広域的に捉えそれらの間のアクセスを可能にする視点である。(ろ)は無統制な風景破壊に繋がる民間開発に対して行政が計画によってコントロールしようとするものである。(は)は森林経営等による景勝地への影響に対し、それらを認めつつ景勝地としての特性を両立するための視点である。(に)や(ほ)は観光客の快適な滞在を実現するために計画の必要性を認めていた。(へ)は景勝地の特徴である風景そのものの保存を目的とするものである。

この調査は「各地方幹事諸氏に(中略)御調査を御願致しました」

表1 1930年都市研究会調査「都市計画区域外に於ける全国慰楽休養地方開発計画」にて計画の必要性が指摘された地方とその回答意図

地方名	回答文抜粋	意図
下田天城地方	下田町は(中略)ホテル、ゴルフ場競馬場等の計画を有す、其の他福生澤村(景勝地、温泉地)、南崎村(勝地、温泉地)上河津村(景勝地史蹟、温泉)下河津村(同上並に海水浴場)濱崎村稲取町(景勝地史蹟、海水浴場)等都市計画総合計画の樹立の要あり	意図不明
三島田地方	修善寺等の景勝史蹟地温泉地、(中略)中野野村等の景勝温泉地、(中略)仁科村等の景勝史蹟地、海水浴場、土肥村の景勝温泉地海水浴場等は又都市計画総合計画樹立の必要あり	意図不明
富士川地方	景勝地として富士川町、富士町、吉原町、島田町等あり、内吉原、島田町は史蹟としても又著る、之等はすべて都市計画総合計画樹立の要あり	意図不明
興津地方	興津町並に祖師村は景勝地並に海水浴場として著名にして総合計画樹立の要あり	意図不明
舞坂地方	焼津町(景勝地、海水浴場)、榛原郡川崎町(景勝地、海水浴場)引佐郡賀賀町(風景地)(中略)等は又都市計画の総合計画の要あるものと認めらる	意図不明
紀南地方	府県道は地元人も熱心に希望するも未だ着手の運びに至らず、新宮、津、木本の三角関係は速に総合計画樹立の必要を認む	い
奥利根地方	来遊者多く一部には開発企圖利権屋の運動もあれど未だ都市計画的総合計画の樹立なきを遺憾とす	ろ
名張地方	赤目の上流部を堰止め山上に湖沼を造り香楽園に連絡する案を樹つる人あり、附近は砂防指定地にして遂に総合計画樹立の必要あり	ろ、へ
宝塚地方	従来阪神急行電鉄会社の乗客吸引作並に土地経営策として營利的に開発經營したるものにして歴史深からず巨額の資を投じて継続せるも何等系統的計画に基かずして自然の発展に委したれば道路の如き狭小無系統にして野外施設等は殆ど考慮されざる状態なり。将来の計画も何等総合的のものなく、近時六百人を収容する円型ダンスホール、及雪洲プロダクションを建設する計画ありと聞く。(中略)宝塚の今後の発展に就きては総合的計画樹立の必要認めらる	ろ
富士山麓地方	近時国立公園及外客誘致の論議となりたるを以て市街地建築物法及都市計画法の適用をなし、森林經營其の他産業と景勝地に関する各種計画等とを総合せる完全なる計画の下に其の實現を期せざる可からず	は
山中温泉地方	(浴客)年々増加の傾向ありて、而も未だ家屋の建築に秩序なく加ふるに快適なる遊遊道路を缺く状態なれば宜敷く都市計画的総合計画を樹立すべきなり	ほ、へ
朝明地方	關西中京地方の浴客を迎へつつあり、此の地方一帯平屋木造の家多く路幅又狭き故総合的計画と市街地建築物法を適用する必要あり	ほ、へ
藍の江地方	ゴルフ場設置の計画ある等其の発展目覚しきものありて此處に一大樂園は現出せられんとしつつあり。故に本地方に於ては今日統制ある計画を樹てに據り指導經營せしむるに非ざれば無統制なる各地温泉場と軌を同ふするに至らん。されば市街地建築物法を適用し風致地区の設定、道路計画を確定する等総合的計画樹立の必要を痛切に感ずる	ろ、ほ、へ
蘆屋地方	北九州工業都市の発達に伴い遊覧地として更新發展の微現はれ、地元民の熱望は、工業労働者の保健休養と相俟ちて、当地域の総合的遊覧施設計画の要を感く	意図不明
鳥原地方	現在は集落密集し無秩序なるを以て、合わせて根本的に都市計画的総合施設及び市街地建築物法の適用を要する	ほ、へ
九州の最南端	近時交通機關の普及に伴ひ外客の遊覧漸次頻繁を加へ發展の見るべきものありて都市計画法若し市街地建築物法の適用によりて総合的計画を樹立して得來に備ふるは極めて緊要の事	意図不明
飯坂地方	温泉郷なり...上川の清流に恵まれ附近には信夫荘司佐藤基治の大鳥城跡、医王寺、天王寺等ありて風景地を主題とする都市計画的総合計画の要あり	と
紀三井寺地方	本地方も和歌浦を主体として都市計画的総合計画を樹立し交通機關を整へ、特に風致の煙滅せんとしつつある雑質崎半島に迄是れを普及せしむるか懸崖曲浦風潮をも抱擁する佳境は正に近畿地方の瀬海遊覧地として一頭地を抜くに至らむ	と
延岡地方	風致景勝地を主題とする都市計画的総合計画を必要とす	と
白河地方	小峰城址、彌山城址、藤原南湖神社關山満願寺の勝友月山の景、白河の關跡等の史蹟名勝に富むを以て街衢の整理と共に都市計画的総合計画を望む所	に、へ

【出典】都市研究会:地方通信(各府縣の回答による温泉地、海水浴場、史蹟地、風景地の實際と将来の計畫)、都市公論13(7) pp.142-177、1930年より作成。各府縣の回答のうち「都市計画」「総合計画」「総合的計画」といった文言を含む回答を筆者が抽出。【凡例】い:周辺景勝地と接続する道路の整備、ろ:民間開発の防止・規制、は:他の産業との両立、に:建造物・街区の改善、ほ:市街地街路の改善、へ:風景の保存、意図不明:本文から読み取れないもの

とあるように、回答者は都市研究会の各地方常任幹事であることに注目したい。地方常任幹事は東京以外の46道府県に置かれ、地方常任幹事は、都市計画地方委員会の事務官や技師、県土木課長が務めていた<sup>18)</sup>。つまり、各県の実情を良く知る全国の都市計画の専門家が景勝地にも都市計画が必要だという意識を持っていた。

### 2.3 過渡期としての市街地建築物法適用

当時は都計法自体が市及びそれに接する町村にしか適用可能でなかったため、市に接していない町村では都市計画区域にするという選択肢は与えられていなかった。そのため、都計法の改正が検討されながらもなかなか実現に至らなかったなか、市に接していない町村の一部では市街地建築物法（以下物法）の適用を試みる例が見られるようになった。物法は制定当初から原則として「勅令ヲ以テ指定スル市、區其ノ他ノ市街地」とされていたが、「特別ノ必要アル場合ニ於テハ勅令ヲ以テ其ノ定ムル所ニ依リ前項ノ市街地ノ外ニ互リ本法適用ノ區域ヲ定ムルコトヲ得」ものとなっていたため、町村であっても特別に必要な理由があれば適用可能であった。

町村としては、「せめて同法（都計法）の姉妹法である市街地建築物法の適用を受け、同法による建築線・用途地域などの規定を適用して、市街地が混乱におちいることを予防する<sup>19)</sup>」もので、観光町村でも物法を取り入れる動きが見られた。具体的には、逗子町や鎌倉町（以上1931年適用）、小浜町（1932年適用）などである。逗子町や鎌倉町は「遊覧地トシテ其ノ名著ハルルノミナラス避暑、避寒ノ適地ナルを以テ季節的ニ人口ノ増減ヲ来ス」ことと「近時益々定住者ノ増加ヲ見るノ趨勢」を理由に適用が認められていた<sup>17)</sup>。

## 3 1933年都計法改正

### 3.1 都計法改正に対する飯沼都市計画課長の意図

まず、都計法改正自体についてその意図と背景を整理する。1933年都計法改正の主な改正点は、全市に対する都計法の適用、一部の町村に対する都計法の適用、都市計画区域決定手続きの簡素化の3点である。これらの都計法改正を担ったのは1931年12月に都市計画課長となった飯沼一省であった。

飯沼は2つの観点から町村の都市計画の必要性を訴えていた。第1に、大都市分散化から飯沼が主張していた地方計画<sup>20)</sup>に依るものである。中心都市が計画を持つと同時にその周囲に分布する中小都市（衛星都市）自体も独自の計画も必要で、中心都市と衛星都市を包括する地方全体の計画が地方計画であった。しかし、中小都市が独自の計画を持とうとすると、町村に都計法が適用できないという当時の法的制約の壁にあたる。

第2の観点は都市計画の役割についてである。飯沼は「過大都市の救済策」としての嫌いがある都市計画は本来あるべき姿ではなく、「過大都市の予防」こそが都市計画の役割であると主張しており、大都市のみが都市計画を持てば良いという考えは過りであり、小都市にも計画を有する必要があると論じていた。ただし、小都市は小都市にふさわしい理想を追求すべきだとも述べている。

つまり、飯沼にとって都計法を町村にまで延伸させるということは、六大都市や中都市への都計法適用に次ぐ単純な対象範囲の拡張としてではなく、大都市との間に創出する連たん性と小都市の計画の独立性を期待してのことであった。

これらの考え方は3つ目の改正点である都市計画区域決定手続き

の簡素化にも繋がる。飯沼は改正以前の市に対する都市計画の時代に、都市計画区域の範囲について柔軟性を持たせた解釈をしていた<sup>18)</sup>が、都計法改正当時は、市が都計法を適用してから都市計画区域を決定するのに「年餘の歳月を費したものが決して少くない。こんな有様では、(中略)折角の都市計画法も之をはたらかせることが出来ない<sup>19)</sup>」という意識に変わり、市町村の区域を以て都市計画区域とする際には都市計画委員会に諮らずに内務大臣の決定を受けることを可能とした。この改正は都計法の迅速な展開を促そうとしたものだが、その行政区域を以て都市計画区域とする場合に手続きを簡略化することは、結果的に町村に対して小都市としての独立性と拡大成長ではない小都市にふさわしい計画の策定を誘導するものになっていると捉えることができる。

都計法改正に影響を与えたもう1つの事実として、1931年に耕地整理法が改正されたことが挙げられる。耕地整理法は本来、農業上の利用増進を目的に耕地を整理することが目的であるのに、耕地整理という名義のもとで宅地の造成や区画の整理を行うことが横行していた<sup>20)</sup>。従来町村は都計法の適用がなされないため、土地区画整理を行う手段を持ち得なかった。そのため、耕地整理法を用いた区画整理を試みていたが、この法改正により、それが禁じられた。内務省ではこの改正を受けて一時期町村のための土地区画整理法の立案を検討していたとも言われている<sup>21)</sup>が、単独法の立案には至らなかった。結果として町村への都計法の適用を認め、都市計画区域内の土地区画整理を可能とした。大沢（2015）は山中温泉の大火復興において耕地整理法の適用が農林省から拒否されたことを明らかにしているがその理由については考察していないが、背景に耕地整理法の改正があったと考えるのが妥当である。山中温泉が参考にしようとした城崎温泉の耕地整理という方法が適用できなくなったのはこのためである<sup>22)</sup>。このように、1933年都計法改正はそれまでの都市計画からの大きな変更点が幾つも盛り込まれており、戦前都市計画の1つの分岐点と捉えられるべきである。

### 3.2 優先的に都市計画法の適用を図る町村の指針提示

1933年5月18日に内務次官は各地方長官及び都市計画地方委員会会長に対し、「都市計画法令ノ施行ニ関スル件依命通牒（昭和8年5月18日内務省発都第一三三号）」を通知した。依命通牒では町村への都計法適用について、(一)人口増加率顕著ナルモノ、(二)人口一萬以上ノモノ、(三)温泉地、海水浴場、史蹟地、遊覧地等ヲ有スルモノ、(四)災害を蒙リテ復興ヲ要スルモノ、(五)港湾ノ修築、工場、停車場ノ設置等に伴ヒ市街地ノ造成セラレントスルモノ等の5つの指針が出された。大・中都市の都市計画は折下が「人口本位の杓子定規<sup>23)</sup>」と例えるように、人口規模を基礎として計画されており、(一)や(二)、(五)については同様の考えが見られる。(四)は町村の災害復興に都市計画の必要性を認めたものであり、生活基盤造成を目的とする。(三)の意図については次項に考察する。

### 3.3 観光町村における都市計画適用に対する飯沼の考え

では、飯沼は「温泉地、海水浴場、史蹟地、遊覧地等ヲ有スルモノ」に都市計画法を優先的に適用することをどう捉えていたのだろうか。前述の通り、飯沼が都市計画課長に就く前から観光町村に対する都市計画法適用については内務省内で検討されており、その影響もあると考えられるが、ここでは飯沼の積極的な意思を探りたい。当時、飯沼は観光地に関する幾つかの発言を残している。

表2 飯沼一省の観光地に対する発言

論考名・発表誌	飯沼の論考
小都市論 (自治研究 6(6) 1930年6月 pp.1-18)	私は或る種の市町村に対しては更に一步を進めて、都市計画の樹立と其の施行を強制しなければならぬと考える。(略) 国家的な史跡名勝地にして遊覧客の發到する市町村の如きは、其の都市計画を準備すべきや否や、其の都市計画を実施するや否やを其の市町村の自由に放任することは、日本の国土の合理的開發の上から觀察して許すを得ない。
都市計画の近況 (自治研究 8(10)、1932年10月、pp.11-26)	外国の觀光客や飛行家などの「美しい日本」といふお世辭を真にうけて、日本人は日本が世界中で一番風景のすぐれた国だと自惚れている。或る程(原文)日本は、其の風景の勝れた点に於て、有数の国であるかも知れない。けれども欧州の諸国も亦、夫々其の特色とする風致を誇りとしているのであって、決して諸外国に於ては風景の見るべきものがないのではない。只欧米の諸国と吾國とを比較して著しく相違せりと思はることは、欧米の諸国は其の天与の風景を維持保存する為めに、官民共に非常なる努力をしている。之に反して世界第一の景勝國たることを自惚れている日本人が、其の景勝を維持する為めに、果して何れだけの努力をしているであらうかということである。天然の風趣に恵まれた点に於て、日本は確かに出色の国である。それと同時に此の天然の風趣を尊重することを知らざる点に於て、世界第一の国である
都市計画法中改正法律案に就て (都市公論 16(3)、1933年3月、pp.2-5)	風景國たるわが日本の國には、到る處に山姿水態の美しさに囲まれた温泉郷があり、又白砂青松の海水浴場がある。かかる町村には夫々季節に応じて、東西より多数の人士が訪ねて来る。為めに交通機關は日本に整備せられ自動車は年を逐うて殖えて行く。住宅も新築せられ、商店も設けられる。けれどもかかる場合の市街地の構築は全く各個人任意の仕事に放任せられているのである。(略) 其の結果は動もすれば、其の周囲の風景が壊されるやうなことになる場合も少なくない。これは矢張り一つの公定せられたる計画法に従つて發展し膨張すべきではなからうか。其の周囲に美しき山、清冽なる水があれば、尚更其の計画は慎重に考究されなければならぬものではなからうか。
町村に於ける都市計画一斑 (斯民 28(5)、1933年5月、pp.29-33)	わが國には風景の甚だ勝れたる温泉町、海水浴場、避暑地等が少くない。之等は従來其の發展の上に於て甚しく無統制であり、折角の風景を破壊する處すらあつたのであるが、之等町村も今後は夫々其の地形、風致と巧に融合したる發展計画を決定すべきであつて、而して此の計画法に従つて建築敷地と遊歩場、公園等を設けなければならぬ。
(注)国会図書館に所蔵されている1930年～1935年の飯沼一省による論考から観光地に関する記述のあるものを筆者が抽出した。	

管見の限り、飯沼が初めて観光地の都市計画に言及したのは、1930年6月の「小都市論」においてである。そこでは、国家的な史跡名勝地を有する市町村が都市計画を持たずに開発を進めていくことは国家にとって損益であり、国が命じて都市計画を策定させなければならないと述べている。続く「都市計画の近況」では、日本の風景だけが美しいものではないと述べた上で、「世界第一の景勝國たることを自惚れている日本人が、其の景勝を維持する為めに、果して何れだけの努力をしているであらうかということである。天然の風趣に恵まれたる点に於て、日本は確かに出色の国である。それと同時に此の天然の風趣を尊重することを知らざる点に於て、世界第一の国である」と述べ、風景保存の必要性を強く説く。

1933年法改正直後に述べた「都市計画法中改正法律案に就て」で「町村に於ける都市計画一斑」はこれまで無統制な開発がなされ、それによって周囲の風景が破壊されていた問題に対し法定都市計画を導入することで風景を守りながら発展していく必要性を説いている。

2.1に見たとおり、当時は観光という行為が盛んになっていく時代で、当時の飯沼の問題意識としては観光地に人が多数押し寄せるという現象が起きながら、それを受け入れる地域側に何ら計画性ある風景保存と利用空間整備がなされていないことに危機意識を持っていた。飯沼は風景そのものとその風景を利用する空間を明確に分離し、風景については保存し、利用する空間については風致に融合するように建築のコントロールや公園の整備といった計画的な開発を行う必要がある、それを国が主導的に進める必然性があると考えていたことが分かる。

1931年5月に起きた山中大火からの復興には内務省の人間が多数関わっていることが知られている<sup>22)</sup>。町村レベルの都市計画に国の役人複数名が関わることは特殊であり、内務省の積極性が感じられる。その中の一人が飯沼であった。飯沼は「山中町が大火だと聞いた時、頭の中にはすぐあの狭い、曲りくねった通路が浮んだ。焼跡にまた元の儘の市街地が出来上るのかなと思った。残念なことだとも思った、当時都計法は市でなければ之を適用し得なかつたから

である。然るに町当局及町民諸君の非情な苦心と努力とによって、一つの復興計画が樹てられ(略)法律や制度は死物である。根本的なものは人の熱、人の力、人の和であるといふことを、之程如実に示された事例を他に知らない<sup>23)</sup>」と述べ都計法の不備を認め、それを克服する地元住民の努力に感銘を受けている。飯沼の論考で山中温泉の経験が何かしらの影響を与えて町村への都計法適用という法改正に進んだとは判断できるものはないが、町村への都計法の適用の必要性を認識する1つの出来事になったのではないかと推察される。

3.1に見たとおり、町村への都市計画法の適用拡張は、地方計画論と過大都市の予防を意図してのものであった。しかし観光地についてはそのいずれも当てはまらない。風景の破壊が生じ始めている観光地の当時の状況を鑑みて特例として都市計画法の適用を認めたと理解できよう。また、依命通牒(三)は観光地を訪れる都市住民の利用を意識して都市計画の必要を認識したものであり、居住者ではなく訪問者の滞在のために都市計画を目指した点で依命通牒の他の項目とは異なつた。

なお、1930年代初頭は政府が外貨獲得という経済的観点から外客誘致に積極的に取り組んでいた時代であり、特定の観光地を結ぶ国際観光ルートが模索されていた。また、1932年には国立公園法が施行となり、1934年に8つの国立公園が指定されている。戦前の国立公園は利用に重点が置かれ、一種の観光地と捉えることができる。しかし、飯沼がこれらの観光政策や国立公園指定地と都市計画法の適用対象地との関係性を論じたものは確認できていない。飯沼はあくまでも観光地に都市計画法を適用可能にするという法の整備の面で力を発揮したと言える。

## 4 都計法改正後の展開

### 4.1 都計法改正後の町村への都計法適用に向けた国や県の動き

当時、都市計画の樹立には費用がかかるもので贅沢なものという意識や大都市にのみ必要なものであるという意識があつた<sup>24)</sup>。飯沼は都計法改正後、正しい都市計画の理解を促すために「都市計画法の話」という小冊子を作ったり、一般向けに「都市計画夜話」執筆して法の趣意を広くわかりやすく周知しようとしていた<sup>25)</sup>。

また、法改正を受けて各県では、様々な方法で町村の都計法適用に対応してきた。対応の方法は県によって様々で、県が主導的に都計法を適用させる町村を選ぶものもあれば、希望する町村が県に申請する方式をとつたもの、都市計画調査の予算を確保するものなどがあつた。いずれの県も積極的に町村に対して都計法の適用を支援していたと言える。

北海道や群馬県、愛知県、香川県では観光町村に対して優先的に都計法の適用を試みる動きも見られた(表3)。北海道では阿寒国立公園及び大雪山国立公園が1934年12月に指定されるが、1933年時点で「国立公園地帯に於ける風致保存」のために国立公園周辺町村に都計法を適用することが検討されていた<sup>26)</sup>。群馬県では伊香保町や草津町などの温泉景勝地に対する都計法の適用が検討されていた<sup>27)</sup>。香川県では知事から内務省に遊覧地としての町勢進展の途を辿っているため、これら各町の重要施設を統制し、かつ将来の地方計画実現のため都計法を適用してもらいたい旨申請<sup>28)</sup>しており、積極的に国に働きかけていた。

表3 都計法改正後の各県の対応<sup>13)</sup>

県名	各県の都市計画法改正に対する取り組み姿勢が分かる記述(種類や主要約等を記している)文末の( )は雑誌名と号数	類型
北海道	国立公園地帯に於ける風致保存のためには、公園地帯付近の町村に対し改正都市計画法の指定を申請せしめ都市計画法に基く各般の市街整備をなす。(都市公論 16(5) 1933年5月)	県による決定
千葉県	該当する町村で都市計画を施行したい町村は県に申請(都市公論 16(5) 1933年5月)	町村の自発性尊重
群馬県	群馬県土木課では地方郡邑町村を指定して都市計画法に基く施設計画と一面勝地協会の設立によって地方都市の発展を期すべく人口一万人以上の町村及び温泉泉勝地左記二十五ヶ町村を都計適用候補地に挙げ、近郊町村連絡都計案を樹立させることとなった(庭園 16(2))	県による決定
富山県	県の都市計画でもこれに関する予備的調査をなすこととなった(都市公論 16(7) 1933年7月)	県主導の町村への働きかけ
岐阜県	最近著しく発展を示しつつある県下中小都市に対しては是非とも都市計画法を施行し、将来に備えねばならぬと種々計画を進めた結果まづ人口一万人以上を擁し、将来ますます人口増加の趨勢にある各町に対し五十年前へ備える規模の下に町村都市計画を実施するよう極力勧奨(都市公論 17(12) 1934年12月)	県主導の町村への働きかけ
静岡県	都市計画法の施行は県内多数町村の要望である(中略)県都市計画課では町村財政状態の適正なる判断の下に至急街路計画を樹立し、交通、衛生、保安、経済上の恒久的重要施設の完備を期している(都市公論 20(2) 1937年2月)	町村の自発性尊重 県の判断
愛知県	大都市(名古屋・豊橋・一宮・岡崎・瀬戸)を中心とする衛星小都市50町村に対しても都計法を実施する事になった。県が選定した12町村に対して実施方を勧奨中であるが、それに漏れた町村でも実施を要望する町もある県ではさき人口一万人以上を有する海水浴、温泉、史跡遊覧地に適する30箇町村に都市計画法を適用せんと本省に申請(都市公論 16(11) 1933年11月)	県主導の町村への働きかけ
大阪府	府下各町村の目下都市計画法の適用を要する町村のうち地方的に中心となるべき町村等24ヶ町村を本年度内に指定し年間五万円の予算で明年度より指定各町村の調査測量に着手(都市公論 16(9) 1933年9月)指定候補町村24箇町村中から最も緊急とするもので、しかも熱心にこれを希望し、財政的にも十分力ありと認むる町村から手を着ける(都市公論 16(10) 1933年10月)	県による決定及び町村の自発性尊重
兵庫県	適用を受けようとするものあらば内申された旨県から通牒を發したところ、三町から指定方を申請して来た。全県にわたり五力年計画で基本調査を行ふことに内定(都市公論 16(8) 1933年8月)	町村の自発性尊重
奈良県	丹波市のほか第一期計画として高田、郡山両町にも都市計画法実施を推奨する方針であるが、前記各町村が都市計画を実施する場合、相当の測量調査費を必要とし、その一部は地元町に負担するが残り県費を支出すべく(都市公論 16(9) 1933年9月)	県主導の町村への働きかけ
鳥根県	当該町村の希望があればだちに調査に着手し、その手続きをとるべく、(中略)町村長に通牒を發したが、県では県下でも可能性のあるものとして、10箇所をあげ極力勧奨する(都市公論 16(7) 1933年7月)	町村の自発性尊重
香川県	香川県知事から内務省に左の10箇町は工業地、遊覧地としてのいずれも町勢進展の途を辿っているため、これら各町の重要施設を統制し、かつ将来の地方計画実現のため10箇町に都市計画法を適用してもらひたい旨申請した(都市公論 16(11) 1933年11月)	県による決定
愛媛県	新居浜、西條、三津浜、八幡浜各町では逐年人口増加し都市の発達著しいものがあるが今回都市計画法の適用を受けたい旨主務省へ申請方を各町長から県へ正式に願ひ出た(都市公論 16(12) 1933年12月)	町村の自発性尊重
佐賀県	鳥居町がさきにトップを切り同法実施方を県当局に要望し、県当局もその必要を認め地元負担関係を確め実施する意向をもっている(都市公論 16(9) 1933年9月)	町村の自発性尊重
熊本県	八代町ではさきに県が内定した都市計画に漏れた(一県が町村を選んでいたことが分かる)(都市公論 16(10) 1933年10月)	県による決定

(注) 1933年3月~1937年12月号の『都市公論』の『都市雑報』、『庭園』の『ニュース』、『風景』の『内外ニュース』に掲載された情報から、1933年都市計画法改正後の各都道府県の対応が分かる記事を筆者が抽出して作成した。

4.2 都計法改正後の観光町村に対する都市計画の検討と期待

都計法改正後、観光町村を巡りどのような動きがあったのか。当時の専門雑誌のニュース記事を元に表4に整理をした。検討されていた計画の内容は様々であり、中には都市計画法の範囲を超えたものも散見される。離島を一体的にした計画(三重県鳥羽町)や国立公園博物館(三重県御船町)、紅葉の朱化地帯(群馬県伊香保町)など、地域の特性を踏まえたアイディアが盛り込まれており、都市計画法を用いながら理想とする観光地を作り上げようとしていたことがうかがえる。なお、専門雑誌のニュース記事になるものは全国の動向の一部に過ぎない。ここで重要なのは少なくともこれらの観光町村において、都計法改正を契機に都市計画の樹立を目指していたという事実である。1933年都計法改正以後、戦争の影響を受けるまでの僅か10年足らずの時期に全国的に観光町村が都市計画を実現しようとした動きは一種の運動論としてさえ捉えられる。

5 観光都計町村の抽出

表4 都計法改正後の観光町村に対する都市計画検討と期待<sup>14)</sup>

県/町村名	観光町村に対する都市計画の検討内容(従来の( )は雑誌名と号数)
秋田県 宮川村・田沢村・神代村	都市計画法の適用範囲が拡大され、景勝地、温泉地、海水浴場などにも適用されることになるので鹿角郡宮川、仙北郡田沢神代の三ヶ村に景勝地温泉地としての総合的な都市計画法を実施し、一大観光地帯を実現すべく目下計画を進めている(都市公論 16(6)1933年6月)
群馬県伊香保町	県都市計画課では都市計画を実施すると共に風致地区の指定を行い、更に自然美の雄名公園に緑地地帯、さては紅葉の朱化地帯を作って面目を一新、ということとなり原案作成に着手。都市計画の根本趣旨は雑然たる家並を整理し更に温泉の利用範囲を拡張して普通住家の建築に便せ与え伊香保町全体を大きくゆとりた温泉を表現しようとするもの(風景 4(6)1937年6月)
神奈川県鎌倉市	内務省では景勝と史跡の旧都鎌倉を日本代表の国際観光都市に築き上げるため模範的都市計画施設をめぐらすことに決定(都市公論 18(7)1935年7月)
神奈川県湯河原町	湯河原を理想的温泉遊覧都市につくりあげるため、都市計画法を実施することに決す(都市公論 18(4)1935年4月)
岐阜県下呂町	中部日本の観光舞台として名震るとともに理想的な泉郷たらしめるため、下呂町ではさきに都市計画事業を施行。引き続き道路網の完成、風致地区の設定などを行う(都市公論 18(7)1935年7月)
岐阜県中津町	観光地「岐阜中津」に明粧すると同時に、工場を大々的に誘致して産業とし中津を建設する基礎工作たる都市計画道路について県都計局ではかねて図面的設計を進めていた(都市公論 20(6)1937年8月)
岐阜県高山町	岐阜都市計画地方委員会と飛騨市庁及び高山町が主体となって、計画上最も考慮を要する風致景勝地の調査を終えた(風景 2(9)1935年9月)
静岡県熱海町	東京オリンピック開催を目前に控えて観光都市としての総合的發展を期する目的から県都市計画課が急遽立案中(都市公論 20(3)1937年3月)
愛知県大井町	県都市計画課と協議して付近名勝地帯を包含する広範囲な都市計画案を樹立中であつたが、ようやく成案を得た(風景 3(4)1936年4月)
愛知県蒲郡町	東海観光地帯蒲郡一帯に対する緑化風致地区を樹立する愛知県都市計画課(風景 5(8)1936年8月)
三重県鳥羽町	景勝地鳥羽町での都市計画施行を機とし附近の阪手、加茂、神島、菅島、志志、桃取の各離れ島をもつて今度風光明媚の鳥羽港を中心として一大観光港湾都市を建設すべく計画(都市公論 17(9)1934年9月)
三重県御船町	御船町の都市計画腹案は村として全国に珍しい観光施設を完備する誇るべきもの。案の内容は夷舟荘を中心として一大軟景を造成して背後の城の山を健康住宅地とし、山から七滝にかけて緑地帯の公園を建設しその中へ国立公園博物館をも建てる(都市公論 20(4)1937年4月)
大阪府長野町	同町を取り囲む補公遺跡や名勝を取り入れた天遊覧都建設の百年の大プランを立てるべくこのほど府都市計画課国部技師に設計を依頼(都市公論 19(9)1936年9月)
和歌山県瀬戸山町	温泉都市を実現せしむべく県都市計画地方委員会技師らが測量計画に着手した(都市公論 17(9)1934年9月)
岡山県児島郡六町	同地方の海岸線景勝地は大部分瀬戸内海国立公園の地域に編入されてをり、未編入のものに対しては風致地区とする(都市公論 20(3)1937年3月)
宮崎県真幸村	新たに直線道路を開墾、京町温泉を中心に巨大な温泉プールや遊戯場を作り桜や銀杏の街路樹を植込んだ綺麗な環状線道路を開通、春秋には満街を桜と銀杏に彩る一大温泉郷を実現させる(都市公論 18(3)1935年3月)

(注) 1933年3月~1937年12月号の『都市公論』の『都市雑報』、『庭園』の『ニュース』、『風景』の『内外ニュース』に掲載された情報から、1933年都市計画法改正後の各都道府県の対応が分かる記事を筆者が抽出して作成した。

本研究では、1.3の通り、都計法の適用のみならず更に都計決定がなされていることを以て法改正の意義が生まれると考える。そこで、国立公文書館所蔵の『公文雑纂』に収録されている都計決定の理由書を用いて都計決定を実現した観光都計町村を抽出する<sup>15)</sup>。

5.1 都計法適用町村数の全体

観光都市計画町村の都市計画とそれ以外の町村の都市計画とを比較するため、前提として戦前に都計法を適用した町村の全体数を把握する。東京市政調査会発行の『日本都市年鑑(S10~18, S24)』に記載されている町村の都計法適用年月日を元とした。ある町村を中心に周辺町村も含めて都計法を適用する例も見られるが、ここでは中心となる母町村の数のみ集計する。合併等で市制に移行した町村も存在するが、市制移行前に都計法を適用した町村を対象とする。また、町村同士が合併して町村となる場合もあったが、合併前に都計法が適用されていたればそれらを集計し、合併後の町村は集計していない。つまり、町村として内務省によって都計法の適用が認可されたものを集計した結果、1945年8月までに576町村が都計法を適用したことが明らかになった。

都計決定の実態については『官報』及び国立公文書館所蔵の『公文雑纂(都市計画)』から把握することが可能である。官報には都計決定が告示されており、公文雑纂では都計決定の内容が確認できる。多くの都計決定は官報記事と公文雑纂とが対応しているが、一部の都計決定はいずれか片方のみでその存在が確認できた。576町村の

表5 都計法決定を受けた町村の数

都計決定種類	町村数	比率	都計決定種類(組合せ)	町村数	比率
都計街路決定	196	87.9%	都計街路のみ決定	153	68.3%
風致地区決定	64	28.7%	風致地区のみ決定	23	10.3%
都計公園決定	25	11.2%	都計公園のみ決定	1	0.4%
都計決定町村(*)	224	100.0%	都計街路・風致地区決定	23	10.3%
(注)本表は町村のときに都市計画法の適用を受けたものの都計決定数を集計しているため、その後市制に移行して都計決定されたものも含む。また、都計決定町村とは、街路、風致地区、公園のいずれか1つでも戦前に都計決定のあった町村をさす。東京市政調査会発行の『日本都市年鑑(S10~18, S24)』を元に筆者が集計をおこなった。			都計街路・都計公園決定	6	2.7%
			風致地区・都計公園決定	4	1.8%
			全て決定	14	6.3%
			計	224	100.0%
			街路・風致地区・公園の都計決定なし	352	-

表6 観光都計町村の都計決定状況

県・町村名	街路	風致	公園	県・町村名	街路	風致	公園
1 北海道千歳村	他	◎		29 静岡県新居町	工	◎	◎
2 宮城県白石町	◎	◎		30 静岡県舞阪町		◎	
3 宮城県湧子町		◎		31 滋賀県長浜町	高/工	◎	
4 秋田県大湯町	◎			32 滋賀県彦根町	他	◎	
5 福島県白河町	交	◎		33 兵庫県洲本町		◎	
6 茨城県土浦町		◎		34 兵庫県赤穂町		◎	
7 栃木県藤原町	◎			35 奈良県郡山町		◎	
8 群馬県太田町	工	◎	◎	36 奈良県生駒町		◎	
9 埼玉県鳩ヶ谷町	商/工	◎		37 和歌山県瀬戸野村		◎	
10 千葉県佐原町	交	◎		38 広島県竹原町	工/港	◎	工/港
11 神奈川県鎌倉町	◎	◎		39 広島県厳島町		◎	
12 神奈川県藤沢町	工/住		◎	40 広島県庄原町		◎	
13 神奈川県茅ヶ崎町	工		◎	41 山口県岩国町	工	◎	
14 神奈川県大磯町				42 徳島県小島町	港/工		
15 神奈川県小田原町	◎	◎		43 香川県琴平町		◎	
16 神奈川県三浦町	◎	他		44 長崎県小浜町	◎	◎	
17 神奈川県湯河原町		◎		45 長崎県千石町		◎	
18 新潟県名倉山村		◎		46 長崎県加津佐町		◎	
19 石川県山中町		◎	他	47 長崎県島原町	◎	◎	◎
20 石川県山代町	◎	◎		48 長崎県大村町		◎	◎
21 山梨県下吉田町	◎			49 長崎県天上村		◎	
22 山梨県身延町		◎		50 宮崎県高城町		◎	◎
23 長野県信濃尻村		◎		51 宮崎県高岡町	他	◎	
24 長野県軽井沢町	◎			52 宮崎県高岡町		◎	
25 長野県平穂町		◎		53 宮崎県高鍋町	他	◎	◎
26 静岡県三島町	◎			54 宮崎県高千穂町	◎		
27 静岡県大宮町	◎	◎	◎	55 宮崎県岩戸村	◎		
28 静岡県熱海町	◎	◎		56 鹿児島県指宿町	◎		

【凡例】◎:国立公文書館所蔵の公文雑纂(都市計画)の各町村の都計決定理由書(昭和8年~昭和20年)において、次の(a)~(c)のいずれかの条件を満たすもの。(a)町村の特徴として「温泉(地)、海水浴場、史跡(地)、遊覧(地)」という文言が含まれていること、(b)優れた景勝を有する町村で、それが観光利用されていると表現されていること、(c)町村内に景勝地であつて観光利用がなされている地域が存在すること。交:交通の要衝を理由とした都計決定、工:工業や工場立地を理由とした都計決定、商:商業地を理由とした都計決定、住:住宅地を理由とした都計決定、港:港湾整備を理由とした都計決定、他:その他を理由とした都計決定

表7 観光都計町村とその他都計町村の人口規模の比較

人口	観光都計町村					その他都計町村				
	5,000以下	5,001~10,000	10,001~15,000	15,001~20,000	20,001以上	5,000以下	5,001~10,000	10,001~15,000	15,001~20,000	20,001以上
観光都計町村	14.3%	39.3%	16.1%	10.7%	8.9%	7.1%	16.7%	16.7%	14.3%	5.4%
その他都計町村	8.3%	27.4%	22.6%	16.7%	14.3%	5.4%	16.7%	16.7%	14.3%	5.4%
人口	30,001~35,000	35,001~40,000	40,001~45,000	45,001~50,000	50,001以上	30,001~35,000	35,001~40,000	40,001~45,000	45,001~50,000	50,001以上
観光都計町村	3.6%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	56				
その他都計町村	4.2%	0.6%	0.0%	0.6%	100.0%	168				

(注)1935年国勢調査結果より作成。比率の検定は2群の母比率の差の検定を2検定による両側検定で行った。人口10,000人以下で観光都計町村の方がその比率は有意に高い(5%有意)。

表8 観光都計町村とその他都計町村の都計決定の比較

都計決定の種類	観光都計町村		その他都計町村		比率の検定
	町村数	比率	町村数	比率	
都計街路決定あり	21	37.5%	160	95.2%	**1%有意
風致地区決定あり	40	71.4%	23	13.7%	**1%有意
都計公園決定あり	10	17.9%	13	7.7%	*5%有意
都計街路のみ決定	11	19.6%	141	83.9%	**1%有意
風致地区のみ決定	27	48.2%	7	4.2%	**1%有意
都計公園のみ決定	4	7.1%	0	0.0%	**1%有意
都計街路・風致地区決定	8	14.3%	7	4.2%	**1%有意
都計街路・都計公園決定	0	0.0%	4	2.4%	有意差なし
風致地区・都計公園決定	4	7.1%	1	0.6%	**1%有意
全て決定	2	3.6%	8	4.8%	有意差なし
複数の都計決定あり	14	25.0%	20	11.9%	*5%有意
計	56	100.0%	168	100.0%	

(注)比率の検定は、2群の母比率の差の検定を2検定による両側検定で行った。観光都計町村は表6の◎が付いている都計決定のみ分析している

都計決定の実態を見ると、戦前に街路が決定されたのは196町村、

風致地区は64町村、公園は25町村であった<sup>注10)</sup>。これらのいずれかが決定された町村数は224であり、いずれの決定もない町村数は352であった。つまり、都計法の適用は果たしたものの、都計決定は4割弱に留まっていた。

都計決定の種類のみ合わせを見ると、街路のみ決定した町村が最も多く都計決定町村の68.3%に上った。以下では街路、風致地区、公園のいずれか1つでも戦前に都計決定のあった224町村を「都計決定町村」と呼ぶ。

5.2 観光都計町村の抽出と人口規模の特徴

都計決定町村のうち、観光都計町村を抽出する。本研究の問題意識に基づき景勝に優れているだけではなく、観光地としての特性を有する町村を抽出するため、次の条件を定めた。国立公文書館所蔵の公文雑纂(都市計画)都計決定理由書(昭和8年~昭和20年)において、(a)町村の特徴として「温泉(地)、海水浴場、史跡(地)、遊覧(地)」という文言が含まれていること、(b)優れた景勝を有する町村で、それが観光利用されていると表現されていること、(c)町村内に景勝地であつて観光利用がなされている地域が存在することで、それらを背景に都計決定がなされている町村を抽出した<sup>注11)</sup>。

その結果、街路決定理由書から21町村、風致地区指定理由書から40町村、公園決定理由書から10町村が該当した(表6、9)。これらを整理すると、全56町村が「観光都計町村」であり、都計決定町村に占める比率は25.0%である。都計決定町村から観光都計町村を除いた町村は観光地としての理由以外で都計決定がなされた町村であり、「その他都計町村」と呼ぶ(224町村-56町村=168町村)。観光都計町村とその他都計町村の人口規模を比較すると、表7の通り、観光都計町村の方が人口の少ない町村の比率が多い。

5.3 観光都計町村の都計決定の特徴

観光都計町村の中で、複数の都計決定がなされている町村については、そのうち観光地としての特性ではなく他の理由から都計決定がなされたものが存在する町村もある。それらは主に交通の要衝や商業都市、工業都市としての発展などを理由に都計街路を計画するものであり、観光地としての特性を持ちながら一方では都市としての発展の為の都市計画がなされていたことが伺える。

本研究は、観光地としての特性に起因する都計決定に着目している。そこで、観光地としての特性以外に起因する都計決定を除いた上で、観光都計町村とその他都計町村の都計決定の内容を比較する(表8)。観光都計町村の方が街路決定比率は低く、風致地区と都市計画公園の決定比率は高い。観光都計町村は風致地区を積極的に用いて自然景観の保護に取り組んでいたことが伺える。また、都計決定の組み合わせについて比較すると、観光都計町村は「風致地区のみ決定」や「街路・風致地区決定」「風致地区・公園決定」の比率が高い。複数の都計決定はその他都計町村に比べて多く、観光町村の方がより総合的な都市計画が構想されていたことが分かる。この事実は、風致地区の決定ばかりが着目されていた既往研究に対して、街路や公園、それらの都計決定を複合的に見る新たな視点の必要性を示す。

5.4 観光町村における都計決定の障壁

5.3で56つの観光都計町村を抽出したが、表1に掲載した都市研究会調査に挙げられた都市計画を必要とする地域や表3や表4で明らかにした景勝地は必ずしも含まれているわけではない<sup>注12)</sup>。都市

計画の必要性を認めていた、あるいは実際に様々な検討をしていた観光町村が都計決定に至らなかったのはなぜか。戦前都市計画の一般的な問題として財政的な課題が挙げられる他、都市計画に対する正しい理解の欠如<sup>注19)</sup>、調査資料の不足<sup>注20)</sup>、技術人員不足<sup>注21)</sup>等の問題が考えられるが、更に次のような観光町村に特有の問題があったのではないかと。

飯沼は戦前の都市計画について「都市計画の原案はやっぱり各地

方、各都市で準備する(中略)実際は市長の手元で案<sup>29)</sup>を作成すると述べていたが、町村においては実際の調査や手続きは県や都市計画地方委員会技師に委ねられており、町村の発意のみならずそれを理解し都計決定にまで引き上げるためには県レベルでの理解や協力が必要であった。表3の通り、一部の県では町村の主体性を重んじていたが、県が主導的に動いたものもあった。町村と言っても各県には様々な町村があり、限られた財政資源・人的資源の中で、県

表9 都計決定理由書から抽出される観光町村

都計決定理由書より抽出	観光町村名/決定年	理由書の文言
都市計画街路決定理由書より抽出	1 北海道千歳町/1940	千歳村は景勝支笏湖を控え観光地として著名なる
	2 秋田県大湯町/1939	大湯町は温泉地にして十和田国立公園を控え付近地亦景勝に富み観光遊覧都市として発展
	3 栃木県藤原町/1939	藤原町は鬼怒川、川治の両温泉を中心とする近代的温泉都市として近時急激なる発展を遂げつつある
	4 神奈川県鎌倉町/1938	鎌倉町及隣接各町村の交通系統を見るに(中略)産業及観光上遺憾の点あり
	5 神奈川県小田原町/1942	小田原市は風光と温和なる気候とに恵れ観光、保健、休養の好適地として漸次発展し来たる
	6 神奈川県三崎町/1939	三崎町は(中略)最近交通機関の発達に伴い東京横浜方面より同所域ヶ島漁港の景勝地に来遊するもの亦逐年激増
	7 石川県山代町/1939	山代町は加賀温泉中閑雅なる温泉地として発展し将来益々進展の趨勢にあり
	8 山梨県下吉田町/1940	下吉田町は富士登山及同五湖遊りの入り口
	9 長野県軽井沢町/1940	軽井沢町は風光明媚にして著名なる観光地たると共に本邦屈指の避暑地として夙に知られる所のみならず其の環境は別荘地としても亦格好の地
	10 静岡県三島町/1936	三島町は水郷として名あり宜相の咽喉を擁し其の温泉、景観を背景とし東海に於ける観光遊覧系統上最も重要な地位を占む
	11 静岡県大宮町/1936	大宮町は官幣大社浅間神社鎮座し富士登山口(中略)観光上最も重要な地位を占む
	12 静岡県熱海町/1937	熱海町は(中略)富士箱根国立公園の指定と相俟って今や本邦屈指の憩業休養都市として其の重要な地位を占む
	13 兵庫県赤穂町/1940	赤穂町は赤穂浪士発祥の地として(中略)将来工業地、観光地として順に発展せんとする趨勢
	14 和歌山県瀬戸鉛山村/1938	瀬戸鉛山村は古より温泉郷として知られたる所なる
	15 広島県厳島町/1941	厳島町に於ける道路系統は(中略)近代都市としての交通の用に適せず特に軍艦発後皇軍の武運長久祈願の爲の参拝者激増せる
	16 香川県琴平町/1940	琴平町は香川県の西部に位し有名な金刀比羅宮は(中略)四季賓客の絶ゆることなく殊に春秋の候全国各地より購集する参詣客
	17 長崎県小浜町/1936	小浜町の一部にして雲仙国立公園の核心をなす本区域の街路は数年来公園計画道路(中略)本町の中心海岸温泉市街地の計画樹立に...
	18 長崎県島原町/1939	島原町は眉山、雲仙岳、有明海等の景勝地に臨む観光地たる
	19 宮崎県高千穂町/1941	高千穂町は天孫降臨の地とし夙に世に知られ近時観光旅客の来遊年々増加の傾向にあり
	20 宮崎県岩戸村/1941	岩戸村は天孫降臨の地として夙に世に知られ近時交通機関の発達に伴い観光客の来遊する者年々多き
	21 鹿児島県指宿町/1936	指宿町は温泉地として益々発展の傾向を有す
風致地区指定理由書より抽出	1 宮城県白石町/1939	白石町は清流白石川に臨む山紫水明の城下町にして幾多の風致景勝に恵まれ又史蹟名勝に富む
	2 宮城県鳴子町/1942	鳴子町は陸羽東線沿線の山間部傾斜地に発達せる温泉街
	3 福島県白河町/1943	白河町は往時に於ける城下町にして史蹟・名勝各所に点在し付近一帯景勝に富む
	4 群馬県太田町/1940	太田町は古来商業及遊覧の地として知られ其の周囲には名勝史蹟夥からず
	5 茨城県土浦町/1937	桜川土浦町の西南を廻りて(中略)水郷地方特有の風光と相俟って観光休養地帯として祖業の地
	6 埼玉県鳩ヶ谷町/1935	鳩ヶ谷都市計画区域内は土地高燥空気清澄にして自然の風致景勝の地を保有す(中略)都人の遊楽に適す
	7 千葉県佐原町/1942	佐原都市計画区域南部一帯の地は概ね樹林に覆われたる丘陵地にして往古より水郷遊覧地として利根河畔に発展し来れる所なり
	8 神奈川県鎌倉町/1938	鎌倉都市計画区域内に於いては(中略)神社寺院に丘境残碑に郷土鎌倉又緑地に海濱に観光遊覧地として著名なり
	9 神奈川県小田原町/1939	小田原町は(中略)史蹟に富み丘陵相模灘に臨む景勝の地なり
	10 神奈川県湯河原町/1940	湯河原町は古来温泉地として其の名人口に膾炙せられ其の四周亦史蹟に富み風光の地なり
	11 新潟県名香山村/1942	名香山村内(中略)妙高山麓に位する一帯の地は(中略)名勝野原湖を俯瞰する風致景勝の地なり然も付近には著名なる温泉国際スキー場及観光ホテル等の施設在り国民保健上にも亦重要な地
	12 石川県山中町/1939	山中町及西谷村下谷一帯の地は(中略)大聖寺川の清流あり風光明媚の温泉地なるを以て遊覧保養地として其の名全国に高し
	13 石川県山代町/1940	山代町は加賀温泉中閑雅なる温泉地にして(中略)景勝地相連り風致に恵まれたる地なり
	14 山梨県身延町/1940	身延町は日蓮宗総本山身延山久遠寺の所在地にして登山する信徒年十六万を算え(中略)将来観光都市として発展の傾向顕著なる
	15 長野県信濃尻村/1937	信濃尻都市計画区域は(中略)古来風光明媚を以て其の名知られ自然の景勝に富むを以て近年避暑遊覧地として開発利用せられ
	16 長野県平穂町/1939	平穂町は平穂温泉郷として知られる所謂観光地にして志賀高原を包摂する広大な地積を占め
	17 静岡県大宮町/1936	大宮町附近は富士山を中心とする岳麓景勝地帯の要衝を占め幾多の史蹟並に風景地を有す
	18 静岡県熱海町/1937	熱海町は伊豆半島の咽喉に位し温泉の豊富なると幾多の景勝に富み気候温和なるを以て温泉地、別荘地、遊覧保養地として其の名全国に高く
	19 静岡県新居町/1939	新居町は浜名湖を中心とする景勝地帯にして観光遊覧地として将又海水浴場として夙に其の名著れ
	20 静岡県舞阪町/1939	舞阪町は東海の景勝浜名湖に臨み四時気候温和にして環境風致に富むを以て休養地として将又海水浴場として発展見るべきものあり
	21 滋賀県長浜町/1938	長浜城址を含む桜の名所豊公園並に慶雲館附近一帯の地、松樹繁茂せる田村山の景勝地琵琶湖湖岸周遊道路沿いの地域は(中略)保健憩業地として好適
22 滋賀県彦根町/1938	彦根市は(中略)社寺旧跡を包含したる風致景勝の地を保有す	
23 兵庫県洲本町/1937	洲本は避暑遊覧地として海水浴場として近時来遊する者年五十万人以上に達し其の名額に著はる	
24 兵庫県赤穂町/1940	赤穂町は瀬戸内海に臨む景勝の地なるのみならず赤穂浪士を以て其の名世に高く史蹟又夥からず	
25 奈良県郡山町/1939	郡山町を中心とする一帯の地は高燥閑雅にして明媚なる風光を具え観光の適地なり	
26 奈良県生駒町/1939	生駒山は全山翠密に蔽われ山頂は眺望雄大にして各種の観光施設を具え遊覧の適地なり	
27 広島県竹原町/1940	竹原町は瀬戸内海に臨む景勝の地にして、頼山陽の如き偉人傑士の遺跡、史蹟多き	
28 広島県厳島町/1938	厳島町には社殿優雅なる厳島神社あり本町を俗に宮島とも稱し史蹟に富み景勝地として名高く	
29 広島県庄原町/1941	庄原町に於ける風致景勝の地は僅かに上野池を中心とするものにして(中略)上野公園は県下に於ける桜の名所として又行楽地として利用されつつある	
30 山口県岩国町/1938	岩国町は名勝錦帯橋を以て其の名夙に著る(中略)観光遊覧の好適地たり	
31 徳島県小松島町/1940	小松島町は(中略)風景に富める地多し(中略)都市民の行楽、憩安、休養等に適す	
32 長崎県小浜町/1937	小浜町は雲仙及海岸温泉地より成り国際的避暑地として其の名顕る	
33 長崎県千々石町/1937	千々石町は雲仙国立公園登山道路の經過地にして雲仙火山火口壁穴壙千々石●に流出したる渓谷一帯を占むるを以て地勢極めて変化に富み風光明媚	
34 長崎県加津佐町/1937	加津佐町の海岸線は(中略)風光極めて明媚なり而して近時雲仙国立公園の発展に伴い海水浴場として内外人の来遊する者多き	
35 長崎県島原町/1937	島原は雲仙国立公園の入口に膾炙せらるるに依り其の登降の要衝に当る関係と海水浴に適するが為近時内外人の来遊する者益々多き	
36 長崎県矢上村/1937	矢上村は長崎市に隣接する関係上市民の行楽地及海水浴場として其の名あり(中略)海水浴客一日数千人に及びホテル別荘の増加の傾向にあり	
37 宮崎県高城町/1937	観音池は(中略)高城町の近郊に位し保健休養の好適地	
38 宮崎県高岡町/1936	伊勢ヶ浜は高岡町の東南部に位し(中略)眺望の美に富むのみならず好個の海水浴場たり(中略)来遊する者漸次其の数を増し	
39 宮崎県高岡町/1935	高岡町は高千穂峰の山麓に位し古来歴史上の伝説ある地として知られ従て史蹟、名勝に富むこと多し	
40 宮崎県高鍋町/1939	舞鶴城址は古来樹木の美に富み眺望展げ高鍋町の近郊に位する保健休養の好適地なる	
41 群馬県太田町/1937	太田町は観光遊覧地として著名	
都市計画公園決定理由書より抽出	2 神奈川県藤沢町/1937	片瀬町附近より藤沢町、茅ヶ崎町、平塚市及大磯町に至る海岸は所謂湘南の一部にして(中略)海水浴に適するを以て古より別荘休養地として人口に膾炙せらる
	3 神奈川県茅ヶ崎町/1937	茅ヶ崎町は(中略)風景に富める地多し(中略)都市民の行楽、憩安、休養等に適す
	4 神奈川県大磯町/1937	大磯町は(中略)風景に富める地多し(中略)都市民の行楽、憩安、休養等に適す
	5 静岡県大宮町/1936	本町は黨家富士を中心とする岳麓景勝地帯の要衝に位する
	6 静岡県新居町/1939	新居町は浜名湖を中心とする景勝地帯にして観光遊覧地として将又海水浴場として夙に其の名著れ
	7 長崎県島原町/1937	島原町は古来古戦場として名あり(中略)森岳城址及北方の眉山の東北麓旧日野馬場跡の附近地は共に風景に富み名勝地として知られ
	8 長崎県大村町/1939	観音池は(中略)高城町の近郊に位し保健休養の好適地
	9 宮崎県高城町/1937	観音池を中心とする樹林地帯は環境自然の風趣に富み休養憩業の景勝地たり
	10 宮崎県高鍋町/1939	舞鶴城址を中心とする一帯の地は環境自然の風趣に富み休養憩業の景勝地たり

(注)国立公文書館所蔵の公文雑纂(都市計画)の各町村の都計決定理由書(昭和8年・昭和20年)において、次の(a)~(c)のいずれかの条件を満たす町村と理由書の記述を抽出した。(a)町村の特徴として「温泉(地)、海水浴場、史跡(地)、遊覧(地)」という文言が含まれていること。(b)優れた景勝を有する町村で、それが観光利用されていると表現されていること。(c)町内に景勝地かつ観光利用がなされている地域が存在すること。また、都計法適用時に町村であったことを条件に抽出しているため、都計決定時には市制に移行しているものも含む。



表 10 県別の都計決定町村・観光都計町村・その他都計町村

県名	全体	観光	その他	県名	全体	観光	その他	県名	全体	観光	その他
北海道	1	1	0	石川県	8	2	6	岡山県	7	0	7
青森県	5	0	5	福井県	5	0	5	広島県	9	3	6
岩手県	4	0	4	山梨県	4	2	2	山口県	5	1	4
宮城県	6	2	4	長野県	6	3	3	徳島県	3	1	2
秋田県	1	1	0	岐阜県	4	0	4	香川県	8	1	7
山形県	2	0	2	静岡県	11	5	6	愛媛県	2	0	2
福島県	6	1	5	愛知県	6	0	6	高知県	0	0	0
茨城県	7	1	6	三重県	4	0	4	福岡県	0	0	0
栃木県	6	1	5	滋賀県	2	2	0	佐賀県	1	0	1
群馬県	3	1	2	京都府	3	0	3	長崎県	7	6	1
埼玉県	5	0	5	大阪府	12	0	12	熊本県	3	0	3
千葉県	7	1	6	兵庫県	3	2	1	大分県	5	0	5
東京都	4	0	4	奈良県	4	2	2	宮崎県	16	6	10
神奈川県	9	7	2	和歌山県	3	1	2	鹿児島県	6	1	5
新潟県	7	1	6	鳥取県	0	0	0	沖縄県	0	0	0
富山県	2	0	2	島根県	2	0	2	合計	224	56	168

(注) 網掛けは都計決定町村が5以上あり、観光都計町村が0あるいは1の県

のどの町村の都市計画に優先して着手するか、それをどのように決めるかについての戦略が県には求められたと言えよう。

観光都計町村とその他都計町村の県別分布とを比較すると、前者が少なく、後者が多い県が多く存在する(表10)。これらの県では、観光町村よりも他の町村で優先的に都市計画が取り組まれたということを意味する。一部の町村では、観光地としての特性による風致地区決定と工業都市としての都市の発展に必要な街路の決定を行うといったハイブリッドな動きも見られたが、町村の中でも観光地よりも工業都市化や工場立地、港湾整備に伴う市街地拡大といった発展が期待される町村の都市計画の方が優先されていった、あるいは観光地としての特性を有していたとしてもそれよりも経済発展に必要な都市計画に重点が置かれたのではないかと推察される。

## 6 結び

### 6.1 明らかになった事実

1920年代は景勝地が都市化・観光地化を始める時期であった。1930年に都市研究会によって実施された調査では全国の観光町村で都市計画の必要性が確認されたが、景勝地を使った民間の経済活動による破壊に対する危機意識や林業等との両立の必要性、風致保護の必要性の認識、旅行者の快適性向上の必要性などが求められるようになったためであった。

飯沼一省は内務省都市計画課長として法改正に取り組んだが、観光町村への都市計画の道を拓くことになったが、飯沼は景勝の保護と利用空間の適正な都市化に都市計画の必要性を認めていた。

1933年法改正後、全国的に法定都市計画を実施して観光地としての整備を目指す動きが展開した(表4)。その結果、都計法適用に続いて更に街路や風致地区、公園の決定といった段階にまで至った観光町村は、全国で56町村に及んだ。それは、街路・風致地区・公園のいずれかの都計決定を受けた町村の1/4に当たる数で決して少なくない。

56町村の観光地としての特性から都計決定された項目をその他一般町村と比べると、風致地区の決定を積極的に行っており、既往研究でも示唆されていた通りであった。風致地区のみではなく、観光地として街路計画や都市計画公園を計画する町村も一定程度見られたほか、街路・風致地区・公園のうち複数の都計決定がなされる比率はその他一般の町村よりも多く、総合的な都市計画を目指そうとしていたことが分かる。

### 6.2 1933年法改正による観光町村への法定都市計画敷衍の特異性

第一に1933年法改正における観点、第二に都市計画法史という観点、第三に実際の都計決定という観点から1933年法改正による観光町村への法定都市計画敷衍の特異性を論じたい。

第一について、飯沼の町村一般に対する都市計画法の適用の意図は、地方計画と大都市化の事前防止にあった。しかし、観光町村は喫緊の課題として生じ始めていた観光地の風景の保存と増加する観光客が滞在できる空間づくりから都計法の適用が位置付けられた。つまり、法改正の本来の主旨とは異なる事情から観光町村への都計法適用が位置付けられた点で特異的だったと言える。

第二について、大都市の問題解決という市区改正を出自として生まれた都市計画法は1920年代後半に中小都市へと展開していったが、法適用の優先順位の基準には人口や都市規模が影響していた。つまり、居住者の生活環境改善を目的とした法定都市計画が広がりを見せていった。その考え方は1933年法改正で町村にまで都市計画法を適用する際にも依命通牒(一)(二)で継承されていた。しかし、依命通牒(三)は人口要件を求めず観光地を有するという条件のみで都市計画法適用を可能とするものであった点で、制度上特異なものと位置づけられる。すなわち、都計法に求められる役割が居住者の生活環境改善ではなく観光客の滞在環境改善にあった点がそれまでの都市計画法の考え方とは異なっていた。実際の適用状況を見ると、確かに観光都計町村の方が人口10,000人を下回る町村の比率が高く、人口要件のない依命通牒(三)は、人口は少ないものの観光資源を有する町村の法定都市計画導入を実現した。なお、1968年都市計画法改正において、観光町村に関する依命通牒(三)は都市計画法施行令第二の四「温泉その他の観光資源があることにより多数人が集中するため、特に良好な都市環境の形成を図る必要があること」として受け継がれていると見ることができる。しかし、「多数人の集中」と「良好な都市環境の形成」という条件が加わっており、都市計画法の適用という観点から見ると1933年法改正時の依命通牒(三)ほどの汎用性を持たなくなった。この点においても依命通牒(三)の特異性が際立つ。

第三については、6.1に述べた通り一般的な町村とは異なり、観光町村は複数の都計決定を用いた総合的な都市計画を目指していた。

今後の研究課題としては、本研究で抽出した56の観光都計町村を対象に、都計決定の空間的な特徴や意味、都計決定のプロセス、観光政策との関係性、現代までの継承性などについて明らかにしていく必要があると考える。

#### 注

- 注1) 都市計画法令ノ施行ニ関スル件依命通牒(昭和8年5月18日内務省発第第一三号)
- 注2) 例えば、大阪府池田町(市)は「地方古来より遊観勝区」にカテゴリ一化されているが、理由書は「快適なる住宅都市たらしめむとする欲求に即応せしめんが為現存する山林緑野等の郷土風致を維持保全する」とあり、カテゴリー化の適正性が問われる。
- 注3) 都市計画街路や都市計画公園は「決定」であり、風致地区は「指定」だが、全て「決定」で用語を統一した。
- 注4) ここでは観光の意味を単に遊覧に止めず、休養や慰安も含める。
- 注5) 静岡民友新聞1931年6月22日朝刊2面記事による
- 注6) 新潟県及び鳥取県については該当する地域なしという返事があり、秋田県は調査中で締め切りに間に合わず、奈良県、愛媛県、埼玉県、沖縄県、佐賀県については返事が得られなかったが、愛媛県については

- 7月号発行後に都市研究会に回答したため、8月号に掲載されている。
- 注7) 都市公論では、各県から寄せられた回答が羅列されているだけで、総括する記事等はない。
- 注8) 回答文では都市計画的総合遊覧休養計画に類似した表現として「都市計画的総合計画」や「総合せる完全なる計画」、「総合(的)計画」「総合的遊覧施設計画」等が見られそれらを抽出した。ただし徳島県小松島地方では小松島港の整備による物資大集積地としての総合計画、山口県萩地方では港湾修築後の工業勃興に向けた総合的都市計画樹立が回答されており、本研究の趣旨と異なるため対象から外した。
- 注9) 都市公論 16(6) (「勝地計画号」の前号) に当時の地方幹事事務所及び氏名が掲載されている。
- 注10) 飯沼一省の地方計画論については、秋本福雄・阿部正隆・梶田佳孝：飯沼一省の米欧外遊と地方計画との遭遇、都市計画論文集 Vol. 44-3 p.871-876, 2009.10 に詳しい。
- 注11) 静岡民友新聞 1931年6月22日朝刊2面記事による
- 注12) 山中大火は1931年5月7日であり、耕地整理法の改正は1931年3月30日であった。
- 注13) 全県の対応を把握することは資料的制約上困難なため、「都市公論」雑報や「庭園」ニュース、風景「内外ニュース」を参照して作成した。参照したのは都市計画法改正の1933年以降支那事変の起る1937年までの雑誌である。
- 注14) 注13)と同様
- 注15) 戦前の都市計画事業は全て国立公文書館所蔵の「公文雑纂」に収められており、理由書も確認することができる。公文雑纂の理由書は字数が短く情報量が少ないとの指摘もあるが、一律の条件のもとで全国の理由書を比較できるというメリットがある。
- 注16) なお、追加指定や計画変更についてはカウントしていない。また、土地区画整理事業やその他施設の決定状況については今後の研究課題とする。
- 注17) 決定理由書に基づく判断をすることで、少なくとも本研究で言及する町村は全て観光地としての特性を有していたと断定できる。なお、都計法改正直後に積極的だった表4の香川県の各町村については、風致地区等指定されているものの、観光町村としての条件を満たす理由書でなく、対象外となった。
- 注18) 表4に記載の町村のうち、宇治町・高石町・白子町・豊浜町は都計決定に至っているが、景勝観光都市計画町村の条件を満たさなかった。宮津町・箕面村・鹽竈町・蒲湯町・白鳥本町・屋島町・多度津町・善通寺町・真幸町はいずれも都市計画法の適用は受けたものの都市計画には至らなかった。表5に記載の町村については、高山町・犬山町・伊香保町・蒲郡町・鳥羽町・真幸町・長野町・下呂町・中津町はいずれも都市計画法の適用は受けたものの都市計画には至らなかった。宮川村・田沢村・神代村は都市計画法の適用に至っていない。
- 注19) 例えば与野町では「既に耕地整理を施行したので都計調査の必要がないとこれを拒み町長以下理事者は寄りつかず(1933年都市公論16(9)都市雑報)」という態度で埼玉県が都市計画法適用を説得するのに苦労したという。また、軽井沢町では、都市計画法と市街地建築物法の混同から、都市計画法適用に対する住民の反対によって法適用が2年ほど遅れた(軽井沢町誌刊行委員会：軽井沢町誌。歴史編 近・現代, 1988.3)。
- 注20) 熱海町では、正確な地図の不足から都市計画の決定に苦労していた。特に景勝地は自然が険しく、当時の地図技術では困難が多かったものと考えられる(都市計画静岡地方委員会：熱海の街路, 1937)
- 注21) 例えば、京都府では町村に都市計画法を適用するための事務及びその指導やその他の業務増大に伴い、都市計画京都地方委員会では内務省に技師一名の増員を申請、許可を得ていた(日本庭園協会：ニュース、庭園 15(9), 1933.9)

#### 参考文献

- 1) 西村幸夫：観光政策から見た都市計画，新都市，Vol.65, No.2, pp.98-101, 2011.2
- 2) 桜井良治：真鶴町のリゾート開発規則条例と自治体の都市計画権限，静岡大学経済研究，Vol.1, No.1, pp.65-91, 1996.8
- 3) 山口敬太：観光施策に基づく都市建設構想と都市基盤形成の近代的展開，科学研究費助成事業 研究成果報告書(課題番号：23760573)，2014
- 4) 西川亮・中島直人・窪田亜矢・西村幸夫：昭和前期の雲仙における国

- 際公園都市計画に関する研究・戦前の景勝地における都市計画の展開，都市計画論文集，No. 51-3, pp.1160-1167, 2016.10
- 5) 大方潤一郎：旧法制定・実施過程における土地利用計画的発想の夭折，第15回日本都市計画学会論文集，pp.13-18, 1980  
渡辺俊一：法案条文からみた旧都市計画法の成立過程，第16回日本都市計画学会論文集，pp.109-114, 1986  
渡辺俊一：旧都市計画法の成立過程における「大阪市街改良法案の位置」，第17回日本都市計画学会論文集，pp.109-114, 1987
  - 6) 野中勝利：城下町を基盤とする最初の都市計画街路網の計画手法，日本建築学会計画系論文集，No.464, pp.121-131, 1994.10  
野中勝利：城下町都市の戦前の街路計画に関する研究，1992年度日本都市計画学会学術研究論文集，pp.61-66, 1992  
野中勝利：城下町都市における戦前の風致地区の指定にみる都市づくり上の風致地区の位置付けと役割，日本建築学会計画系論文集，No.471, pp.99-109, 1995.5
  - 7) 浅野純一郎：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，日本建築学会計画系論文集，No.595, pp.125-132, 2005.9  
浅野純一郎：旧都市計画法による初期街路計画の立案とその特色に関する研究，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，日本建築学会計画系論文集，No.603, pp.121-129, 2006.5
  - 8) 種田守孝・篠原修・下村彰男：戦前期における風致地区の概念に関する研究，造園雑誌，Vol.52, No.5, pp.300-305, 1989.3  
原泰之・小野良平・伊藤弘・下村彰男：戦前期における風致地区制度の位置付けに関する歴史的考察，ランドスケープ研究 Vol.69, No.5, pp.813-816, 2006  
中林浩：1930年代における景観・都市美についての計画理念・京都府における風致地区行政をつうじて，都市計画論文集，No.17, pp.433-438, 1982
  - 9) 保川一歩・十代田朗・津々見崇：戦前の風致地区指定の特徴に関する研究，都市計画論文集，No.49-3, pp.1065-1070, 2014.10
  - 10) 石田頼房：日本近現代都市計画の展開，自治体研究社，2004
  - 11) 渡辺俊一：「都市計画」の誕生・国際比較からみた日本近代都市計画，柏書房，1993
  - 12) 本多静六：海外に於ける国立公園及森林公園の実況，庭園，Vol.5, No.4, 1923.4
  - 13) 田辺淳吉：名勝地と建築，庭園，Vol.6, No.7, 1924.7
  - 14) 折下吉延：風景地開発と都市計画，都市公論，Vol.13, No.7, 1930.7
  - 15) 都市研究会：都市公論，Vol.13, No.6, 1930.6
  - 16) 飯沼一省先生業績録編纂委員会：飯沼一省，1989
  - 17) 公文類聚・第五十五編・昭和六年・第三十八巻・地理・土地・都市計画(市街地建築物)所蔵，大正九年勅令第五百四十号市街地建築物法適用区域ノ件ヲ改正ス(国立公文書館所蔵)
  - 18) 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，2009
  - 19) 飯沼一省：町村と都市計画，斯民，Vol.28, No.3, 1933.3
  - 20) 唯野喜八：耕地整理法改正の説明，税，臨時増刊9, 1931.9
  - 21) 折下吉延：風景地開発と都市計画，都市公論，Vol.13, No.7, 1930.7
  - 22) 大沢昌玄・岸井隆幸：旧都市計画法適用前に実施した山中大火復興土地区画整理事業の課題と対応策，都市計画論文集，No.50-3, pp.1212-1217, 2015.10
  - 23) 山中町：復興の山中温泉，1935
  - 24) 飯沼一省：町村と都市計画，斯民，Vol.28, No.3, 1933.3
  - 25) 飯沼一省先生業績録編纂委員会：飯沼一省，1989
  - 26) 都市研究会：都市雑報，都市公論，Vol.16, No.5, 1933.5
  - 27) 日本庭園協会：ニュース，庭園，Vol.16, No.2, 1934.2
  - 28) 都市研究会：都市雑報，都市公論，Vol.16, No.11, 1933.11
  - 29) 内政史研究会：内政史資料第七九，1969

# THE UNIQUENESS OF THE APPLICATION OF THE CITY PLANNING LAW TO THE TOURISTIC TOWNS AND VILLAGES THROUGH THE REVISION OF THE LAW IN 1933

Study on the implementation of the city planning to the touristic towns and villages before WW2, Part 1

*Ryo NISHIKAWA* \*, *Naoto NAKAJIMA* \*\*, *Aya KUBOTA* \*\*\*  
and *Yukio NISHIMURA* \*\*\*\*

\* Dept. of Urban Engineering, Graduate School of Engineering, the University of Tokyo, M. Eng. / Researcher, Japan Travel Bureau Foundation

\*\* Assoc. Prof., Dept. of Urban Engineering, the University of Tokyo, Dr. Eng.

\*\*\* Project Prof., the University of Tokyo, Dr. Eng.

\*\*\*\* Prof., Dept. of Urban Engineering, the University of Tokyo, Dr. Eng.

This paper focuses on the revision of the City Planning Law in 1933, which extended the law's application to small towns, focusing primarily on towns with hot springs (Onsen), beaches, historical sites and sightseeing places.

In the 1920s, scenic areas started to be developed, but the disorganized and uneven nature of this development caused some problems. In the face of this, city planners realized the importance of planning in scenic areas. Research by the Toshi-Kenkyukai (都市研究会) in 1930 clarified that many city planners could utilize city planning in scenic towns to protect the environments from damage by the private companies, to conserve the scenery, to improve the space for tourists, and to combine existing industry with new markets for tourism. At that point in time, the City Planning Law did not apply to small towns. In 1933, the law was revised and small towns with hot springs (Onsen), beaches, historical sites and sightseeing places were included. Kazumi Iinuma, the chief officer of the city planning department, aimed for conserving the natural scenery of these towns, in addition to developing the district close to the natural scenery properly.

Through the application of the City Planning Law, the layouts of small towns were decided not only by the town's will but also the prefectures. 576 towns in total applied the revised City Planning Law by the end of the WW2. 224 of them had planned streets, scenic districts or parks. In this paper, 56 towns are identified as scenic towns in light of official statements made and reasons given for the plan. These scenic towns, compared with the others, made a greater number of planning decisions regarding scenic districts and parks.

(2016年9月7日原稿受理, 2017年2月15日採用決定)