

# 近代下呂に都市計画はあったのか

出村 嘉史<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 博(工) 岐阜大学工学部社会基盤工学科  
(〒501-1193 岐阜市柳戸1-1, E-mail:demu@gifu-u.ac.jp)

近代に著しい発展を遂げた岐阜県飛騨地方の温泉都市である下呂（当時は下呂町）を対象にして、この地における都市形成の背景を収集した関係資料から整理し、近代地方小都市が辿った都市計画の在り方を明らかにすることを目的とする。法定都市計画では、昭和8年（1933）改正後の都市計画法に従って、昭和11年に都市計画決定されているが、実際に都市建設のビジョンが描かれているのは、これに大きく先だっている。ここに地元の名士・手を結ぶ外部資本などの都市に主体的に関わる立場の活躍が見出され、都市計画はこの時に既に描かれている構想を描き直したものにすぎなかったと考えられる。この事例は、小規模の地方都市で展開した地域主導の都市計画の在り方を知る一つの典型と位置付けられる。

**キーワード:** 戦前の都市計画, 地方計画, 中小都市計画, 近代温泉街, 下呂

## 1. はじめに

日本の近代都市計画といえば、東京市区改正を全国の比較的規模の大きな都市（六大都市として東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸、あるいはそれらに準ずる函館・岐阜・熊本など43の地方都市）に準用した旧都市計画法に基づく国家的事業と理解されるのが一般的である。一方で、岐阜県内のようなさらに地方へ目を向ければ、多治見、高山、関、下呂など比較的小規模な都市において都市計画法の基づく都市計画が、戦前に既に成立している。では、そういった地方の小都市において、この都市計画は、どのような機能を果たしていたのだろうか。本稿では、近代に著しい発展を遂げた岐阜県飛騨地方の温泉都市である下呂（当時は下呂町）を対象にして、この地における都市形成の背景を整理し、近代地方小都市が辿った都市計画の在り方の一つの典型を明らかにすることを目的とする。

## 2. 近代下呂の基盤的特徴

下呂市街は、木曾川の支流である益田川の河畔にあり、本稿は湯之島・森・幸田の3地区からなる中心部を対象とする（図-1）。この町は日本三大名泉と言われる温泉を有するが、湯坪（湯床）は益田川の低水敷にあり、近世には水害によって失われている時期が長い。そのため湯坪を確保していても、温泉営業は限られた宿屋が立つのみであった。こうした宿屋は、「湯番」を行う湯仲間（温泉営業権を持つ）によって経営されていたと考えら

れている。近代初期のこの地域の経済基盤は、専ら農業及び林業であった。入会地だった土地を区有(町有)にした山地は重要な公の経済基盤となった。

湯坪は江戸末期に消失し、区民は近代に入っても永らく探し求めている。地所名称区別・地租法・河川法などにより、近代には河川敷は国有になった。その中に湯坪があるため、新しく湯坪を探索するにも県に対して短期の借用願いを繰り返し提出して許可を得る必要が生じた。湯之島では、湯仲間全員の連名で書類を作成している<sup>1)</sup>。

下呂では大正15年（1926）に町制が敷かれ、下呂町において都市計画指定を受けて計画区域が定められたのは、昭和11年（1936）6月1日のことである。



図-1 下呂市街

## 3. 戦前の都市計画に対する内務省の考え方

### (1) 都市計画法（旧法）と1933年改正都市計画

日本の近代都市計画に関する主要な研究は、主に都市計画法成立前後や大都市においてそれが適用されるケー

スに焦点が当てられてきた。従って、下呂のような小都市に適用された都市計画に着目するとき、既往研究から直ちにその位置づけを把握しようとするには困難がある。例えば、浅野<sup>2)</sup>・橋本<sup>3)</sup>は近代地方都市を対象とする研究をしているが、対象は主に『都市計画要鑑』（大正11年~昭和2年）に収録されるような都市で、下呂のような小さな町は扱っていない。渡辺<sup>4)</sup>は法定都市計画の黎明期に焦点を当てている。石田<sup>5)</sup>は近現代の都市計画の展開を網羅的に明らかにしているが、小都市における都市計画について、掘り下げてはいない。

石田頼房によれば、下呂における都市計画実施の時期は、1933年に都市計画法が改正された後にあたる。この改正によって、大都市地域にある町村が独立に都市計画法の適用を受けて、別個の都市計画区域の指定を受けることが出来るようになったとされる<sup>6)</sup>。では、具体的に改正都市計画法とは、どのようなものであったのか。

『都市公論』昭和8年3月號・4月號に、都市計画法改正についての貴族院議會・衆議院議會での討議が掲載されている。そこで説明される改正の内容は次の通り<sup>7)</sup>。

都市計画法中左ノ通改正ス

第一條中「市ノ区域内ニ於テ」ヲ「市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ」ニ改ム

第二條 都市計畫區域ハ市又ハ前條ノ町村ノ區域ニ依リ主務大臣之ヲ決定ス

主務大臣必要ト認ムルトキハ關係市町村及都市計畫委員會ノ意見ヲ聞キ前項ノ區域ニ拘ラズ都市計畫區域ヲ決定スルコトヲ得

議會で説明される改正の要点は、①市に対しては指定の手續き（勅令など）を省いて総ての市に都市計画法を適用すること、②都市計画法を町村にも適用できるようにしたこと、③都市計画区域の決定の手續きを簡易にし、市町村の区域に依る場合は、主務大臣の許可のみで可としたことであった。この改正案について、様々な質問、現状の都市計画に対する批判などが国会で議論されているが、そういった中で飯沼一省（当時内務省都市計画課長）の答弁に、改正の主旨が表れている。

**飯沼政府委員** 将来綜合的ノ計畫ヲ廣イ地域ニ亘ツテ立テナケレバナラス場合ニ、都市計畫區域ノ關係ガドウカト云フ第一ノ御質問デアリマスガ、東京ヲ中心トスル地方、或ハ京阪神地方ニ於キマシテ、或ルーツノ都市ダケヲ摺ヘテ計畫ヲスルダケデハ不十分デアリマス、其一ツツノ都市ヲ計畫致シマス前ニ、先ヅ其地方全體ノ計畫ヲ豫メ立テ置キマシテ、ソレニ基キマシテ各都市ノ計畫ヲ立テル必要ガアリハセヌカト云フコトヲ私共近頃考ヘテ居ルノデアリマシテ、何トカソウ云フ途モ段々ト開キ、且ツ調査研究ヲシタイト考ヘテ居ルノデアリマスガ、サウ云フ場合ニ付キマシテハ、是ハ矢張今ノ都市計畫區域ト云フノトハ全く別ナ、地方計畫トデモ申シマスガ、サウ云フ計畫區域ガ必要ニナルノデハナイカト思ハレマス、詰リ非常ニ廣イ地方計畫區域ノ中ニ、澤山ノ都市計畫區域ガ抱擁サレルト云フヤウナコトニナリマスノデ、都市計畫區域其ノモノハ餘リ廣イ區域ヲ取ルト云フコトハ如何カト考ヘテ居リマス...

上記<sup>8)</sup>は事務的簡素になるのはいいが、都市計画とは根本的に相当広範囲にわたる影響を及ぼす事業であるがために内閣の許可という制度が出来ていたはずのところ、内閣の許可制度を廃してよいのか、という質問に対する

回答である。内務省都市計画課としては、地方計画（Regional Planning）を念頭に置いているため、行政区域外にわたる都市計画区域にかつての意味を重視していない。この発言の前にも、「都市計畫區域其ノモノハソレ程重要デハナク（飯沼）」と言っている。

また、同年後日に飯沼は「都市計畫に就て」<sup>9)</sup>という稿では、次のように述べており、この時期に実施された都市計畫の優先順位が把握される。

…内務省としましては、各都市色々ノ事情はありませうけれども、先ヅ都市計畫ノ最も根本的ノ事柄と致しまして先ヅ街路系統ノ計畫、地域ノ計畫及び公園、風致地區というやうな緑地ノ計畫、此ノ三ツノものはすべてノ都市を通じて共通的ノ根本的ノ事柄であると考へまして、…（中略）…併しながらさういふ計畫を樹てやうとすれば非常な時日を要するのでありまして之は理想ではありますガ、現在ノ所先ヅ街路網を決め、次に地域を決めるといふやうなやり方をやつて居る譯であります。

従って、改正都市計画法による中小都市計画に関しては、以下のように捉えるべきだろう。

- 1) 都市計画の上位に地方計画を立てるべきとされ、その中に町村が分散の拠点として位置付けられている。
- 2) 改正する都市計画上、もはや都市計画区域の広がりそのものは重要ではなく、市街地の計画に集中する視点へ収縮しつつある。
- 3) まずは中小都市へ効率的に、少なくとも街路網と地域制を適用させなければならない、と内務省が考えた。

## (2) 下呂における法定都市計画

法改正後、中小都市に対する都市計画へ向けた動きが始まり、同年中に岐阜においても適用する中小都市が選定される。内務省は、各地方にそれぞれ地方都市計画を構想するよう促しているが、その一つ岐阜においては、小都市計画として数を揃えているだけのように見える。

「町村都市計畫は綜合實施」<sup>10)</sup>

都市計畫は今回大都市のみならず廣く一般町村にも適用されることゝなつたが、内務省では各地方町村において單獨で計畫を立てることは結果において面白くないので、經濟的に見て關聯する地方を綜合し一單位として國家的見地より確固たる都市計畫を樹立することゝなり、これに對する各地方の情況及び意見を求むべく、八月十二日各地方長官宛通牒を發した。即ち内務當局の企圖するところは東京市を中心とする關東地方都市計畫と同様各地方にそれゝ地方都市計畫地區を決定し數ヶ町村を包含し産業道路の建設、衛生施設の完備等萬全を期せんとするものである。

「都市計畫を十ヶ町に（岐阜）」<sup>11)</sup>

小都市の都市計畫は多治見町が全國のトップを切りこのほど認可されたが、縣ではさらに同法により都市計畫を實施すべく豫定されてゐる二十一箇町のうち十箇町を第一期計畫として、九年度中に實施すべく縣が積極的に乗り出すことになつた。その十箇町はすでに各町會で實施を決議してゐる大野町、笠松町、高山町、關町のほか大井町、中津町、揖斐町、笠原町、土岐町、下呂町である。

結局、下呂の都市計画は、昭和11年6月に定められた。

◎内務省告示第三百四十三號

都市計畫法第一條ノ規定ニ依リ岐阜縣益田郡下呂町ヲ指定ス

昭和十一年六月一日 内務大臣 潮惠之輔

◎内務省告示第三百四十四號  
都市計画法第二條一項ノ規定ニ依リ岐阜縣益田郡下呂町ノ區域  
ヲ以テ下呂都市計畫區域トス  
昭和十一年六月一日 内務大臣 潮惠之輔 官報

改正都市計画法に従い下呂町に都市計画を指定したこと、同法に従い町域をそのまま都市計画区域としたことが分かる。この直後に決定されたはずの都市計画図面は失われており確認できないが、先述のように、まず道路網と地域制を定めたものと考えられる。岐阜県都市計画課長から照会依頼に対して、昭和25年6月2日下呂町長名義で提出された「都市計画街路決定」の図面<sup>12)</sup> (図-2: 下呂町建設部所蔵)が確認できる最古のものであるが、「変更」ではなく「決定」の図面とされていることから、これが最初期(恐らく上記決定の直後)の街路網計画の写し(あるいはそのもの)であると考えられる。図中で益田川に架かる三つの橋梁のうち、計画決定時には、右側の六見橋の他は、まだ建設されていない。既存の曲線状の道路に加えて、直線状の計画道路が描かれている。こうした直線道路によって、格子状に区画されて描かれる箇所は、幸田地区と森地区である。

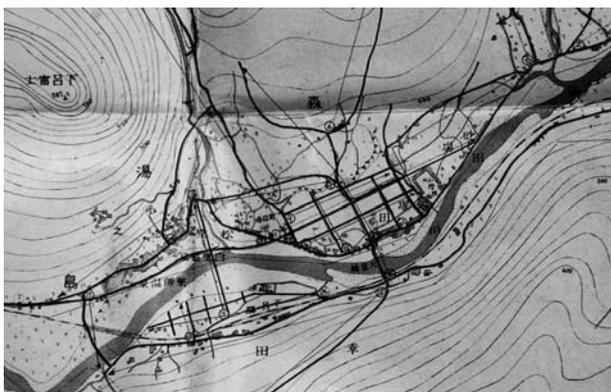


図-2 都市計画街路図市街地部分(但し1950時)

### (3) 町内における都市計画への対応

以上のように、下呂における法定都市計画は昭和8年(1933)5月<sup>13)</sup>の都市計画法改正によって可能になり、昭和11年6月の都市計画決定によって進められることとなった。一方、昭和7年2月1日発行の『下呂町報』には、既に以下のような記事が掲載されていた。

「下呂町の都市計畫に就て」<sup>14)</sup>

「温泉の都」を建設すると言ふ理想の下に本縣關係當局に於て下呂町の都市計畫的調査を行はるゝことになりました。

右都市計畫調査は今直ちに都市計畫法を適用せらるゝと言ふ譯ではありませんが、該法律に準じて、将来の大局根本的、其準調査を行はふと言ふのであります。

それで差當り本縣より専門技術員が出張せられ、町内の現況を仔細に調査し、第一段としては、地形的調査を行ひ、基本となるべき地圖を作成せられることとなります。

(中略)

都市計畫案が出来上るとしましても、それをすぐ其の計畫通り實施すると言ふことは、財政上の都合もあつて、中々六ッかしい問題であります。本町が将来の大發展を遂げる上に於て、よく二十年三十年の後の事も考慮の内に容れ、大体の理想を描き、方針を立て計畫を進めて置くことは最も大切な事と信ずる

次第であります。

幸いに本縣當局の方の御理解あつて、是等の点に着眼して頂くことが出来ますのは、町将来のため誠に好都合の事と存じます(以下略)。

法が改正されるより1年以上も前にあたるこの時期において、都市計画岐阜地方委員会が既に準備を始めていたことが示される。『下呂町報』は「自治の振興を期せむには町村民が社會共同生活の眞義を解し且つ立憲自治思想を涵養するにあり是が助長を圖らんには政令の普及徹底を圖り町村の施設財政の状況其他必要なる事項を一般に周知せしむるの要あり」<sup>15)</sup>として下呂町農会と役場が共同発行した広報誌であり、当時の下呂役場(特に助役の黒木徳一郎)の責任で執筆されている。すなわち、役場のレベルで「直ちに適用される訳ではない」などの確に理解した上で「本県当局の方の御理解あつて」と、下呂町の意味を示しているさらに、同年4月の記事では、「湯の街—盛春の譜」<sup>16)</sup>

—陽來復の春を迎へて、町内各種の事業計畫も一層活氣附いて來た——一大泉都建設への高らかな足音——

新緑に秀で秋色にさかへ、いさゝか春の花に惜しまれる下呂も、近頃の計畫地には盛んに櫻が植へられる。秋の山壁が紅葉に塗り潰される様に春の山懷を櫻の海と化したい理想子のねがひも着々見現されて行く

と、「一大泉都」建設のために、各種の事業計画があり、それが着実に実現されている旨が散文的に描かれている。この計画というのは、時期からみて法定都市計画でないことは明らかである。しかしながら、あるビジョンを以て市を包括する計画があったことが、いわば当然の事として語られている。それでは、下呂町において、法定都市計画以前に進められてきた都市建設とは、どのようなものであったのだろうか。

## 4. 実際の都市建設の時期

大正9年(1920)発行の『日本温泉案内』に掲載される「下呂温泉」は、平湯温泉の項の最後に「飛驒には猶ほ數箇所の温泉場がある」と補足的に6行程度の紹介にすぎず、「道路は益田川に沿つて、僅かに一水を隔つるのみである。浴舎は三十二軒あつて、何れも岸頭に散在されて居る」と述べられるのみである<sup>17)</sup>。その状態から先に見た「大泉都」を標榜するに至る近代下呂の急速な都市建設は、どのように行われたのか。昭和4年に発行された下呂温泉土地協会による案内<sup>18)</sup>(次頁図-3)に、一つの視点から見たその概要が示されている。この案内は、表面に下呂市街地の絵図案内(彩色された鳥瞰図)と協会の扱う土地の所在が描かれており、裏面に下呂市街地發展の顛末が手短かに説明されている。すなわち「多大の犠牲を払って掘削」が成功し「薬師湯、白鷺の湯を建設し以て一般民衆の浴場」とされたこと、これにより

温泉復興が始まり「百般の施設に命懸けの努力」が払われ、また「名古屋市に本社を有する飛騨川温泉株式会社」が湯之島山岳部に一大遊園地と温泉ホテルを企画中（岩田武七・湯之島館のこと）、幸田では「名古屋市の富豪後藤幸三氏」が温泉街として新市街を建設し、さらに「飛騨を縦貫する高山線」の工事が進みつつあることが記載される。高山線以外は、全て地元名士・有志あるいは外部から来る資本化による開発である。

さらにこれによれば、下呂温泉土地協会とは、「遊覧都市として理想的の建設」をするために、町の計画立案と同時に土地所有を円滑にするための「資本化の投資企業」がないために、「土地所有の有志相謀り本會を設立し以て受給の圓滑を圖」ることを目的とするものである。他の資料によれば、理事には瀧多賀男（水明館創業者）が就いている<sup>19)</sup>。

以下、各地区毎に適した開発のビジョンが列挙されている。森は町の中樞として、湯之島は公共浴場・旅館などによる市街地、幸田は駅周辺の温泉街として開発するなど、明確な目論見が描かれている。これらの説明と描かれた絵図から伺うことのできる構想は、後に図2に示したような都市計画として描かれ直されることになる。

こうした構想を含めた都市建設過程について本稿では逐一詳らかにしないが、都市計画決定以前に、以下のような視点によって各種主体（多くは個人名が把握できる）の取り組みが認められる。すなわち、1) 林業・養蚕業（開発のための経済基盤）、2) 温泉経営（旅館組合・外部資本）、3) 電力事業（温泉掘削、汲み上げの動力など）、4) 鉄道事業（高山線開通）、5) 道路・橋梁事業（建設に対する寄附・補助）、6) 観光産業（乗合自動車・登山・土産物産業）、7) 土地開発（民間による区画整理）などの視点で整理することができる。

上記下呂温泉土地協会において昭和4年の時点で既にビジョンが表明されていることから、昭和11年の都市計画決定の位置づけとしては、内務省が描いた地方計画は殆ど黙殺されるかたちとなり、むしろこうした取り組みを法の適用のもとに整理するものであったと考えられる。

## 5. 結論

近代下呂に都市計画はあったのか。近代都市計画についての概念整理が改めて必要であるが、下呂において実施されてきた都市建設は、有る程度の計画的視点を持った主体が牽引をして行われてきたことが認められ、法定都市計画として計画が描かれる前から、包括的に町を捉える視点は培われてきたものと考えられる。重要なのは、そこへ至る極めてローカルな構想と関係の力学であり、

現在そうした動きの詳細を明らかにすべく調査を進めているところである。

謝辞：本稿は、第13回都市形成史研究会（平成22年5月8日）における議論を経たものである。

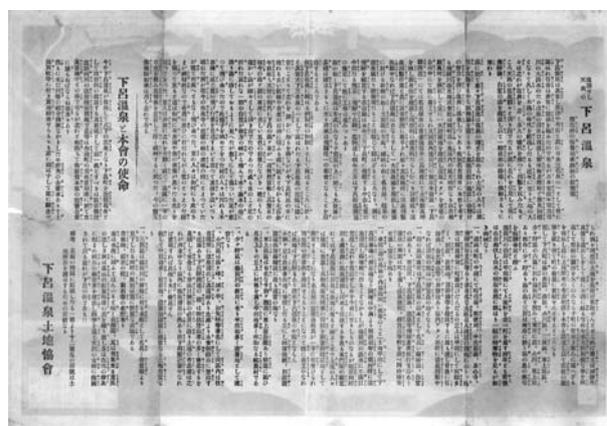


図3 下呂温泉土地協会発行パンフレット（1929）

## 参考文献

- 1) 北條浩：下呂温泉史料集，下呂温泉保護協会，p. 45，1967
- 2) 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，2008
- 3) 橋本哲哉編：近代日本の地方都市 金沢／城下町から近代都市へ，日本経済評論社，2006
- 4) 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，1996
- 5) 石田頼房：日本近現代都市計画の展開，自治体研究者，2004
- 6) 石田頼房：前掲，2004，p. 146
- 7) 都市計画法改正と貴族院：都市公論，1933. 3
- 8) 「都市計画法改正と衆議院」：都市公論，1922. 4
- 9) 「都市計画法に就て」：飯沼一省，都市公論，1933. 10
- 10) 「町村都市計画は綜合實施」：都市公論，1933. 9
- 11) 「都市計画を十ヶ町に（岐阜）」：都市公論，1933. 11
- 12) 土第113號「道路網計画書提出について」及び土第136號「都市計画街路網決定に関する資料提出について」，下呂市建設部所蔵，1950
- 13) 「都市計画法に就て」前掲
- 14) 下呂町役場・農會：下呂町報，1932. 2. 1
- 15) 下呂町役場・農會：町報，1927. 4. 10
- 16) 前掲：下呂町報，1932. 4. 5
- 17) 小川菊松：日本温泉案内，誠文堂，p. 221，1920  
但し、初版は大正6年であるため、改訂の度合いによっては、描かれたのは3年前の状況である可能性もある。
- 18) 下呂温泉土地協会の案内，1929，下呂温泉博物館所蔵
- 19) 下呂町：湯の街下呂，下呂町役場発行，巻末広告，1931