

# だれのための阪神大震災復興か

神戸の歴史・地域・都市・経済・生活



# 震災復興計画の思想 ——歴史的な考察

越 沢 明

## 関東大震災の復興計画

大正8年に都市計画法が公布され、近代的な都市計画制度(用途地域、区画整理、都市計画制限、都市計画税・受益者負担金など)が導入されて4年後の大正12年に発生した関東大震災によって東京、横浜は潰滅した。これは戦災を除けば今なお世界最大の都市災害である。そして関東大震災後の復興計画によって東京、横浜の都市改造が達成された。この帝都復興事業は日本人が経験した初の本格的な都市計画事業であり、しかも6年半という短期間で既成市街地の全面的な都市改造をやり遂げたという点で世界の都市計画の中でも特筆すべきことである。

戦前の日本の都市計画は内務省が決定し、府県市が実施することになっていたが、帝都復興事業は都市計画の草創期であり、また被害が甚大であるため、特別立法を行い、国と府市で事業を分担し、幹線道路、大橋梁、大公園など根幹的なインフラ整備と区画整理の一部は国が特別の官庁(帝都復興院、後に復興局となる、約1000名の職員を擁する)を新設し、自ら事業を執行している。

内務大臣後藤新平は綿密な調査を重視し、大胆に将来のビジョンを描き、それを強烈なリーダーシップで実行するという日本では希有なタイプの政治家であり、彼の周囲には進取の気性あふれる有力な学者(耐震構造を研究し、建築行政を整備し、建築界に若くして君臨した東大教授佐野利器など)、技術者、官僚(内務省の初代都市計画課長池田宏、内務省警保局長を経験し、後藤の後任として東京市長となった永田秀次郎、戦後は国鉄総裁として新幹線をつくった十河信二など)がブレーンとして集まっていた。帝都復興事業は後藤新平と後藤派の優秀なブレーン、テクノクラートの集団の尽力によって達成されたものである。

震災の5日後、後藤新平は復旧(原状回復)ではなく、復興(抜本的な都市改造)する方針を閣議で決定し、翌週、天皇の詔書でこれを再確認し、3週間後に政府原案(幹線道路、公園等を具体的に図化し、事業費を積算したプランを数案作成し、比較検討する)をまとめ、審議会と議会を経て、3カ月後に政府

予算と特別立法を可決している。

このように復興するという基本方針はきわめて早い時期に確立されており、長老政治家と議会の無理解によって復興計画は大幅に縮小されたものの、長年の懸案であった東京の都心と下町の本格的な都市改造を実現するだけの内容は死守されている。

帝都復興事業は災害に強い都市構造とし、日本人の土地・建物の考え方を配慮して、欧米に学んだ近代都市計画の思想、技術に日本独自の工夫を加えている。

それは第1に、区画整理の手法で都市改造を行い、密集市街地を一掃する一方、元からの地域住民が転出せず、街路や公園の新設用地を住民は均等に負担したこと(1割の無償減歩)。一方、著名なパリの都市改造は幹線道路の新設を主体として超過収用により、住民移転を前提としている。

区画整理は佐野利器の主張によるもので、佐野利器と彼の部下(内田祥三、笠原敏郎、伊部貞吉ら)たちは、区画整理に不安を持ち、反対する住民に対して啓蒙と説得の先頭に立っている。

第2に、地域コミュニティのシンボルとし、防災拠点を兼ねて不燃建築の小学校と小公園を52カ所、セットで新設したこと。

佐野利器は小学校をモダンで頑丈なデザインで再建し、水洗便所を導入して、市民の衛生思想の向上を図った。また公園、校庭のフェンスは低くし、老人や子供が安心して逃げ込めるようにしており、「人に優しい」理念がうかがえる。

第3に、多数の死者が橋が焼け落ちた川べりに発生したことを再現しないために、不燃耐震構造で多数の風格ある橋梁を新設し、隅田川沿いを公園化し、レクリエーションと広域的な避難地、延焼阻止の機能を兼ね備えたことである。

第4に、同調会という日本初の公的住宅供給の組織を設立し、戸数は少なかったものの住宅政策を都市計画の中に導入し、スラム改良(猿江、中之郷など)をする一方、モダンな中産階級向けの集合住宅(青山、代官山など)を日本で初めて建設し、洋風の住文化を導入したことである。

そして帝都復興事業を通じて都市土木、建築、造園の技術が



神戸市長田区の跡地。倒壊家屋で生活道路がふさがれている



寸断された阪神高速道路。全線にわたって使用不能であり、抜本的な再建が必要である

発展し、技術者集団が養成された。例えば、復興局橋梁課長の田中豊はその後、東大教授を兼務し、日本の橋梁技術を確立した。また、大公園を担当した復興局公園課長の折下吉延と小公園を担当した東京市公園課長の井下清によって日本の近代造園の設計・技術が確立している。さらに、建築では佐野利器の指導の下に、耐震構造、防火建築、共同不燃化、集合住宅など、その後日本の建築学の多様な展開の基礎が形成されている。

## 帝都復興事業の遺産と防災思想

帝都復興事業は土木、建築、造園がひとつの組織でひとつのプランに共同で取り組み、その結果、すぐれた設計思想の街路、並木道、橋梁、公園、広場、学校、集合住宅などをつくり出した。しかし、今日、完成当時の姿をとどめているものはほとんど存在しない。

昭和40年代の東京は自動車交通を優先し、街路空間のオープンスペース機能、防災機能を軽視したため、震災復興でつくられた東京の並木道(アベニュー)は植樹帯や並木が撤去され、隅田公園は高速道路の建設により公園の枢要部が消滅した。

このように帝都復興の社会資本整備の当初の姿は大部分が失われており、今日、都民は震災復興の理念を忘れ、その遺産の大切さを実感していない。近年、廃校となった小学校の跡地利用についても、ここが帝都復興事業が残してくれた大切な防災拠点であるという認識にたつた議論は見られない。また、この約10年間、盛んであった「景観」、「自然との共生」にもとづく公共事業の多くはフローの“お化粧直し”にとどまり、平時は美しく、非常時は災害に強いストックとなる骨太の社会資本と呼べるものは少ない。

その後、戦前における大規模な都市災害は、昭和9年の函館大火であり、その復興には関東大震災の経験が生かされ、防災の考え方がより徹底している(当時の函館の人口は札幌、仙台より多く全国で9番目)。

函館の復興計画の特色は、幅55m、36mの緑地帯を兼ねた防火道路(うち1本は河川沿い)で市街地全体を分割し、防火帯を形成したことである。著名な函館の夜景はこの広幅員街路が

つくる光の帯である。

一方、昭和18年の鳥取大地震(倒壊住宅は全戸数の81%)では、戦時中のため復興の措置を取らず公園の新設もしなかったところ、そのツケが回り、昭和27年の鳥取大火で再び、市街地全体は灰燼と帰した。そこで幹線道路の拡幅、旧袋川の両側に配置した緑道によって防火区画をつくり、この年に成立した耐火建築促進法の適用を全国で初めて受け、商店街を耐火建築の防火帯として再建している。

## 阪神大水害と戦災復興

太平洋戦争の末期、空襲によって日本の都市は壊滅した。この結果、全国115都市で戦災復興の都市づくり(戦災復興事業)がおおむね1960年にかけて実施され、中心市街地は区画整理され、街路、公園が新設され、様相が一新した。

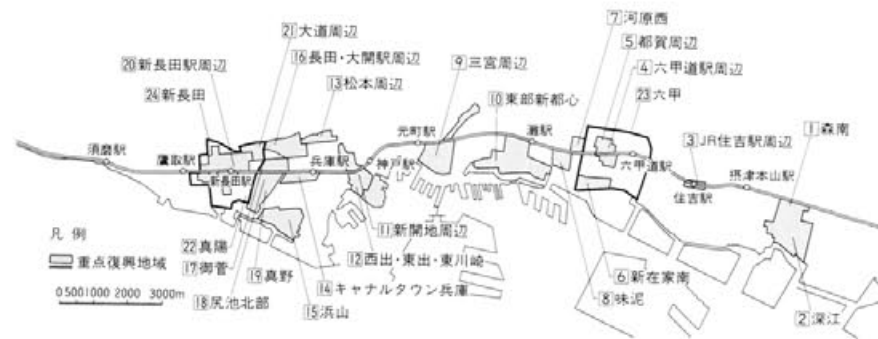
戦災復興事業はビジョンの策定、復興計画の指導、国庫補助は全面的に国が行い、復興計画の策定と事業の実施は自治体に委ねられた。そのため、戦災復興事業がいち早く成功した都市は、国県市の協調、首長の指導力、幹部技術者の熱意、地元議会の理解が揃っていた。逆にこの条件が欠けていた都市(東京など)は挫折している。

内務省では1945年8月、敗戦の数日前から戦災復興の都市計画の調査、立案を開始しており、その年の暮れに基本方針を閣議決定している。その内容は今もそのまま通用する立派なもので、都市全体の土地利用のマスタープランをつくり、防災と保健と美観を兼ね備えて広幅員街路と広場、帯状緑地を縦横に配置し、市街地を防火帯で分割する方針を打ち出している。

昭和24年のドッジラインの緊縮財政の犠牲となり戦災復興事業の内容は圧縮され、幅100mの街路や帯状緑地は多くの都市で廃止されたが、それでも当初の雄大な構想は、杜の都仙台を代表する並木道である定禅寺通り、名古屋の公園を兼ねた100m道路、姫路城に向かって一直線に延びる大手通り、広島府の平和大通りや太田川緑地などに、今なおその片鱗、痕跡を見ることができる。

昭和13年7月、阪神地域に大水害が発生し、六甲山系の崩壊





神戸市「重点復興地域」(24地域)  
出所)「震災復興まちづくりニュース」第4号(神戸市住宅局、都市計画局、1995年3月21日)をもとに編集部で作成

による土石流によって、神戸、西宮、芦屋の市街地は大きな被害を受け、神戸市の罹災戸数は7割に達した。神戸市は抜本的な復興計画を策定し、県市一体となってその実現のために国に陳情運動を行ったが、すでに戦時体制下の財政難から河川改修のみを国の直轄事業で行い、山手幹線、浜手幹線(現第2阪神国道)、山麓都市計画道路や布引公園の新設など都市計画に関する事業はすべて予算が見送られている。

昭和20年の戦災後、神戸、西宮、芦屋で戦災復興計画の取り組みが開始された。神戸では昭和21年3月、復興基本計画要綱を定め、土地利用、街路、公園、交通などの基本方針に基づいて、被災地に対する約2100haの区画整理(市街地の約7割に相当)をはじめ、全市的な街路網、公園、緑地などが都市計画決定されている。

神戸の戦災復興では、市街を東西に貫く山手、中央、浜手の3本の幹線道路が完成し、王子公園、海浜公園などが拡大・新設された。また、帝都復興事業にちなって小公園は小学校に併設して新設された。

しかし、六甲と海に挟まれた市街地全体の防災のために南北方向の防災遮断帯として計画され、平時は都市に美観とうるおいを与え、水害時は氾濫の洪水敷となるという一石三鳥を目的とした河川沿いの幅70mの帯状緑地、また新生田川と都賀川の中間の市街地に設定された幅100mの「緑樹」という名称の広幅員街路の計画は昭和30年に廃止され、一部分しか実現しなかった。

つまり昭和13年の大水害の復興計画の内容が、戦災復興事業でようやく実現した。そして、昭和21年の戦災復興計画の内容が未完であるという事実を踏まえ、少しでもこの帯状緑地の実現を図るのが、阪神大震災の復興計画の重要な課題であり、歴史的な使命である。なぜならば、大都市の社会資本整備は歴史観を持ち、一貫した計画理念の下で長期にわたって着実に実行しなければ、達成されないからである。

この戦災復興の帯状緑地は、新生田川、石屋川、妙法寺川などで部分的に完成しており、これらの河川沿いの公園緑地は小学校と併設した小公園とあいまって、今回の阪神大震災におい

て、延焼阻止の役割や被災者の避難地、防災拠点、復興基地としての役割を立派に果たしている。

### 復興計画の課題

阪神大震災の復興計画、復興事業の現時点の課題をいくつか指摘したい。

第1に復興計画には阪神地域、近畿圏の広域的なインフラ整備(広域幹線道路、広域防災拠点、港湾など)、都市レベルの都市計画(都市全体の道路網、公園緑地、土地利用、都心・副都心など)、地区レベルの街づくり(住民参加、住宅・商店・工場の再建など)の三つの段階があり、それを、事業をめぐる国県市の役割分担、官民の役割分担をコーディネートするという難しい問題が存在する。

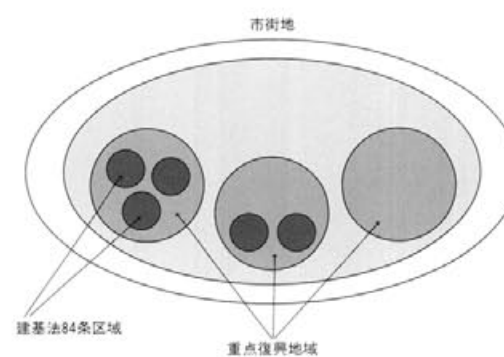
それに加えて、

- ①地方分権と住民参加という時代の流れ、
  - ②被害(倒壊)は広範囲であるが、市街地の全面破壊(焼失)は限定的であるという今回の震災の特徴、
  - ③一般に自治体の総合計画が網羅的、総花的になっているという現状、
- を踏まえると、「復興」像が見えにくくなっている。

第2に震災から2カ月後の3月中旬に、被害が甚大であった地区の被災市街地復興推進地域と区画整理・再開発等の都市計画決定がなされ、神戸市の復興住宅整備緊急3カ年計画の公表など復興の枠組み(スキーム)が具体的になってきた。

県市の復興計画の策定と公表は6月とされている。

しかし、復興計画の基本的な考え方、インフラ整備の全体像、おおまかなスケジュール、今後のプロセス、概算事業費の見積り等について、概ねの案という形で早目に公表し、世論に復興の必要性を訴え、住民への理解を求めておいた方がよいのではないだろうか。基本方針のレベルでの世論の支持を得たうえで、具体的な計画は事業費とリンクして複数案を検討していくことが必要になると思われる。なぜならば、街路や公園事業の用地を取得することも、区画整理の減歩を緩和したり、再開発住宅の質を向上させることも、結局は自治体の財政支出の規模と国の



- ：震災復興促進区域 5,887ha  
甚大な災害を被った市街地のうち、震災復興のための事業等の整合を図り、災害に強いまちづくりを進める必要がある区域。
  - ：重点復興地域 1,225ha、24地域  
震災復興促進区域内で、特に緊急かつ重点的に都市機能の再生、基盤整備、住宅供給を行うべき地域。地域ごとの整備目標を定めて、市長が指定。建築行為は確認申請の30日前までに届出。
  - ：建築制限区域 233ha、6地区  
市街地整備の事業等を円滑に進めるうえで、緊急の措置として、建築基準法第84条により2月間、建築制限を行ない、2ヶ月後に被災市街地復興特別措置法により被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行なった地区。(面積は増減あり)
- 神戸の震災復興まちづくりのスキーム(神戸市資料等をもとに越沢作成)

国庫補助の配分によって左右されるからである。

第3に、現状復旧でよいのか、生活道路・公園等が不足しており、本当は基盤整備が望ましいのか、市街地の全域にわたって自治体は早急に町丁別に地区診断を行い、その結果を住民に公表すべきである。そして、住民にも自分の居住している地区の状況を知ってもらい、街づくりのあり方を自主的に考えてもらった方がよい。なぜならば、神戸、芦屋、西宮の市街地は戦災復興事業などで、ある程度の基盤整備は出来上がっており、道路の拡幅を必要とせず、そのまま現状復旧にしてもよい地区がかなり広範囲に存在するはずである。そのような地区は転出希望者の宅地を数区画程度買取して小公園、広場を新設すれば、「復興」としてはある程度十分であり、そのような地区には住民が早期に自力で住宅、商店、オフィスを再建することが望ましい。

一方、もし、住民の意向がまとまれば、ミニ区画整理や民間再開発を誘導したいと行政サイドで判断している地区があるのであれば、それを公表して、住民の意向がまとまるよう公的助成策を検討すべきではないだろうか。1ha程度の地区でも土地の交換分合、土地の買入れ等によって広場が誕生したり、倒壊したマンション(容積率をオーバーした不適格建築物が多い)の敷地を拡大して再建することができれば、それはそれで大変良いことであり、マイクロな「復興」といえる。

第4に、関東大震災と戦災の復興の時代にはなかった新しいテーマ、特に倒壊した集合住宅(マンション)の建替えと老人の福祉住宅という問題が大きな課題となったことである。

マンションの建替え問題が大都市でいずれ深刻化することは、前から想像されていたことである。これが今回の阪神大震災で、倒壊という形で一挙に噴き出してきた。被災マンションの建替えを実現するためには、建替えを希望しない人や高齢者など建替えの資力のない人の区分所有権を買い取る必要がある。今後は、建替えは、公団・公社ですべて対応することは困難であり、民間デベロッパーに対しても買取りを可能とするように法改正を検討すべきである。道路拡幅、広場の用地提供など都市計画に寄与するマンション建替えに対しては、低利融資や容

積率ボーナスなどの公的な助成措置を図っていくべきであろう。

阪神大震災は被災者の多くが一人暮らしのお年寄りという社会的弱者であったことが特徴的である。このような高齢者の住まいについては、ヘルスケア型の高齢者対応の安全な集合住宅を、公共が主体となって被災地とその周辺に建設し、この高齢者対応マンションの区分所有権や永久居住権(その人一代限りとする)と被災地における従前土地・建物の権利を交換するという措置が、今後ぜひとも必要になると思われる。

第5に、住民の理解と協力を得てきめ細かくまちづくりを推進するためには、マンパワーが必要である。そのため、県市は復興まちづくり財団、協会のような組織を設立し、意欲的な民間コンサルタント、コーディネーターをその財団、協会から地元で公費負担で派遣することが今まさに必要である。地元のマイクロな「復興」計画、マンション再建計画等の計画立案、事業実施のコンサルティングを行い、また行政と住民の接点とすることがぜひとも必要である。

第6に、防災上、最も重要なことは広域的、根幹的な緑とオープンスペースのインフラ整備を実現することである。これは国県市の財政支出による決断にかかっている。広域的な防災拠点としての大公園、河川沿いの幅100mの帯状緑地をぜひとも実現させ、かねてより騒音・振動公害が深刻であった阪神高速道路を地下化し、地上の浜手幹線は拡幅して広幅員の公園道路(パークウェイ)とし、大都市における高規格道路と都市環境の調和のモデルを何としても実現してほしい。そのことが、「緑の政策大綱」(昨年閣議決定)の実践であり、関東大震災の復興計画から戦災復興まで過去の都市計画の思想と経験を継承し、防災と美観を兼ね備えたストックとなる社会資本を次世紀に遺産として残すことになるからである。

こしざわ あきら 長岡造形大学助教授

#### 参考文献

- 1)越沢明『東京の都市計画』岩波新書、1991年
- 2)越沢明『日本の都市再開発史』第3、第4章、全国市街地再開発協会、1991年
- 3)越沢明「函館の大火を契機とした都市改造」『住宅』1992年9月号
- 4)越沢明「大震災、復興への視点」『朝日新聞』1995年2月3日

# なぜ阪神大震災は おきたのか

武田 則明



手前から京町ビル、銀行協会、江戸町ビル(神戸市中央区、1月20日)



阪急電鉄三宮駅付近の高架橋(2月27日)



JR三宮駅前(4月2日)

## お彼岸の神戸

今日も神戸はコンクリートを壊すブレーカーのダダダーという音と、その粉塵のスモッグの下に沈んでいる。そのせいで神戸人の標準スタイルは帽子を被りマスクをしスニーカーを履いて、リュックサックを背負って歩いている。神戸と大阪を結ぶJR、阪急、阪神はすべて切断されており、切れた間をシャトルバスか歩いて繋いでいる(JRは4月1日より復旧)。このために時には1時間以上バス待ちをし、しかもバスも交通渋滞に巻きこまれ公共交通機関を利用しても阪神間を2、3時間を要する。まるで彼岸と此岸ぐらゐの感覚的差を感じる。それは大阪へ出るとまるで地震なんてどこにもなかったように見えるし、神戸の出来事は夢か幻としか思えないからである。

## 何が壊れたか

阪神大震災で新幹線、阪神高速高架道路、阪神、阪急の鉄道橋や港湾埠頭の土木構築物および多くの建築物が壊れた。特に震災対策を取るべき市庁舎(S36竣工)および兵庫警察や消防署、西市民病院など、市民の安全を守り怪我人を守るべき施設がやられた。そしてライフラインのガス、水道が止まった。幸いなことに、学校の被害が少なかったので避難場所として現在も使われている。兵庫高校の場合、避難場所であるために授業ができず、学校ごと鈴蘭台高校に同居している。

阪神大震災は建物が壊れただけでなく、安全性への信頼も崩壊した。安全性は科学技術に裏付けされ、進歩発展することは素晴らしいことだと考えられていた。この進歩発展信仰にも疑問を持った。昭和11年に出来た旧国鉄の鉄筋コンクリートの高架の被害は小さく、それと隣りに平行に走る阪急の鉄骨高架が壊れ、三宮～神戸間のJRは復旧したのに、阪急はいつ復旧する

か見通しも立っていない。神戸祭りのメイン会場であるフラワーロード沿いの日本生命ビル、交通センタービル、神戸新聞会館、そごう、国際会館、明治生命ビル、神戸市役所そして市街地改造のさきがけとなったサンブラザビルが全壊した。

これらの建物は日本を代表する一流の大手設計事務所の設計であり、大手建設業の設計施工である。いわば技術日本の看板であり、支えてきた企業である。フラワーロードに接する神戸の歓楽街の建物の被害は甚大である。しかしこれらの建物は無名の設計者で、無名の施工者すなわち、大手が受注しても安かろう、悪かろうの孫請け、曾孫請けの手抜き工事であるからである。例えば柱の溶接が刃物で切断しているようになっているのは明らかに溶接不良であるからである。しかし柏井ビルのように大手設計施工の建物は人の目の前で震災後の余震で倒れた。これを見ても歓楽街の手抜き工事とどこが異なるのか。特に設計施工の建物の被害が多い。工事費が安いために手抜きをしたのだろうか。決してそれはいえない。大手設計施工の建物の工事費は私たち弱小事務所が羨むほどの工事費である。それでいて私の事務所が建てた建物は、無被害であったことを考えるとあまりにも違いすぎる。

## 真の技術とは何か

新耐震の設計指針以前が壊れ、それ以後が残ったのかといえは必ずしもそうとはいえない。真の技術とは、想定した外力には耐えるが、それを超えた力が入った時には壊れるものであり、壊れた建物は技術的には最高の水準の技術であるといえるのだろうか。それならば誰が想定入力を決めたのか。そして壊れずに残った建物は過大設計だったのか。

私の場合、例えば100tに耐える要求に対し、101tで壊れるようにはなっていない。それには安全率が決められ、鉄筋コン

クリートの最終強度に対し1/3以下におさえられていた。実際に想定入力3倍以上の入力があったのだろうか。

また設計者も施工者も人間が作るものであるから百点満点を取ることは不可能であろう。しかしせめて80点以上の仕事をし作られていたら起こらなかった事故が多くあった。例えば構造計算の間違いがあつたとしても現寸になった時点でチェックできたはずである。30年前に横浜市の体育館の屋根が雪のために落下したことがあつた。大手の設計で市の監理で、大手の施工であつた。この時、誰の責任かが問われた。審査会の結論は3者で責任を負うことであつた。原因は構造計算の間違ひであつたが、監理者や施工者は長い経験から、これは細過ぎるのではないかと設計者に質問すべきであつたのに、誰もしなかったからである。

## 誰が責任を取ったか

監理者と施工者も責任が重いということである。構築物の規模が大きくなり、複雑になってきた時、これが出来るのは大手組織事務所か大手建設業でしかないといわれた。建物の崩壊に対し誰も責任を取らない無責任な国民に成り下がってしまった。あまりにも大きすぎ、複雑になった建物はコンピューターやCADが書けけれどもコンピューターやCADは決して責任を取れない。なぜなら入力人間が行うからである。責任の取れない手に余ったスケールになってしまっている。人間には1日24時間しかない。したがって複雑で大規模なものにはもっと時間をかけて作るか、手に負えるスケールに小さく分割して、はっきりと責任者が分かるようにすべきであろう。そうすれば資本が集中し、いわば独占になることはない。中小規模の設計事務所が活躍できることになる。

次に太平洋戦争の責任を天皇が取らなかったように政治汚職

の責任を大臣が部下に押しつけ、また、会社の責任を社長が取らない態度が慰安婦問題に対する無責任性の遠因であり、壊れた建物の責任を取らない専門家を育てた。その上、設計者も施工者も現場に近付かないで、職人に任せきりになっていた。バブルがはじけた時、現場経費を節減するために施工図を自分たちで書くように、墨出しは職人に任せずに自分たちで打つようにと指示があつた。しかし施工図が書けないので自腹を切つて外注した。その上現場に投入する人間の数を合理化、経費節減の名目で半分以下に減らした。ていの良い手抜き工事である。これが高速道路橋の鉄筋溶接不良と、新幹線の橋桁のコンクリートから大きな木片が出てきた遠因である。もし監理者と施工責任者が立ち会っていたら起こり得ないことである。このようにことは基礎的である。

## ポスト震災の建築へ

バブル時代を表すポストモダンが崩壊し、まさにデコンストラクションが物理的現実となった。建築家はもっと基礎に忠実な技術力と、それに裏打ちされた思想の構築が必要である。少し浮かれすぎ、ふざけすぎたのではないか。あまりにも利己主義的な社会風潮に乗り軽佻浮薄な建築の時代といわれても仕方がない。震災を経験して、もっと自然や社会に対して謙虚に接し、人間の生き様を問う精神的緊張感のある、基礎に忠実な純潔な建築が待たれている。

残された21世紀までの短い時間に20世紀を総括する建築思想とデザインが待たれる。やることをやり尽くし何をしてよいのか目的を見失い無駄なデザインに踊らされて、浮かれた時代に対して、地球に対し、市民社会に対し、人間に対し正面を向いたまじめな伝統と技術に裏打ちされた心のこもった建築が主流にならなければならない。 たけだのりあき 武田設計