

□震災復興計画

長岡造形大学 教授 平井邦彦

1. 震災復興計画の考え方

突如として都市壊滅という事態が発生し、都市が白紙に近い状態になってしまった時、どのような都市復興のイメージをもつか。

阪神・淡路ではまさにこの事態が起きた。

これに関しては、三つの考え方ができる。

第一は、地震があろうがなかろうが、めざす都市像は変わらないはずであり、したがって地震前から理想的な都市計画を作っておいてその実現に努め、被災後もその都市計画に基づいた復興をすべきという考えである。「事前計画実現型復興」といえよう。

第二は、いや、災害は場合によっては事前には予想もつかなかった事態を引き起こすものであり、その場合には発生した事態をふまえて、全く新しい都市計画や街づくりを考えるべきであるという考えである。「計画一新型復興」といえよう。

第三は、権利と義務をともなう現行の都市計画の他に、なんら権利と義務を伴うものではないが、「何かあったらこうしよう」という都市計画をもっておこうという「二枚都市計画型復興」ともいうべき考えである。

2. 実際の事例について

これまでの災害、震災、大火等の復興についてみると、実は三つとも事例がある。

(1) 事前計画実現型復興

第一の事例は、1948年(昭和23年)の福井地震で壊滅的被害を受けた福井市の震災復興である。

1945年(昭和20年)の戦災で市街地がほとんど焼失した福井市は、46年から、戦後日本一ともいわれる面積567haの戦災復興整理事業に着した。現在行われている阪神・淡路震災復興区画整理事業の総面積は230haであり、その2倍以上の大きさであった。だが、着手したものの、計画絶対反対の声が随所に強く、事業は遅々として進まなかった。

福井地震はそういう時に起こった。福井市は震災で壊滅・焼失した上に、地震の1ヵ月後に豪雨災害に襲われた。震災による地盤沈下と亀裂のために九頭竜川の堤防が決壊し、市街地浸水が起こった。倒壊したり焼けこげた建物の残骸が市街地跡をうず巻いた。

この震災は、戦災復興進展に大きくドライブをかけることになった。事業の必要性

への市民の認識も徹底し、反対運動は急速に収まっていった。仮換地指定も快速で進むとともに、建物焼失により曳き家による移転工事の押せ押せ操作の大半がなくなり、仮換地への新築も容易となった。49年から事業は大きく進むこととなったが、それでも20年以上もかかった事業であった。

(2) 計画—新型復興

このタイプの事例としては、1974年(昭和49年)の伊豆半島沖地震での山腹崩壊によって埋没した中木地区、1991年(平成3年)の雲仙普賢岳災害の火砕流被災地区、1992年の北海道南西沖地震で津波災害で壊滅した奥尻島青苗地区等の復興がある。いずれの災害も事前には夢想だにされていなかった。

中木地区では、全83戸中、全壊26、全焼7、死者30人の被害を受けた。地区は、土地区画整理と共同住宅再建により地震前とは全く姿を変えた。

雲仙普賢岳の水無川流域は、何年にもわたった火砕流と土石流で全く姿を変えた。

火山活動も鎮静化し、大規模砂防工事により、全く新しい景観を生み出しつつある。

北海道南西沖地震における死者・行方不明者数は330人であったが、うち197人は奥尻島であった。島の青苗地区は、根こそぎもっていかれたという表現がぴったりなほど津波にさらわれた。地震後は地区全体への高台への集団移転も提案されたが、漁業のために浜辺を離れられない人もおり、高台への移転事業と浜辺での防潮堤建設、盛土、集落整備事業の両方が行われた。

(3) 二枚都市計画型復興

完全に二枚の都市計画が用意されていた

わけではないが、それに近い形といえるのが1976年(昭和51年)の酒田大火復興と、1923年(大正12年)の関東大震災の帝都復興事業であった。

酒田大火では、繁栄を極めた江戸時代からの歴史を誇る市の中心商店街を含む22.5haが焼失した。由緒と格式のある中心商店街であったとはいえ、離れた駅前での再開発、郊外化の進展などにより、活力低下は誰の目にも明らかだった。具体的な整備像があったわけではないが、中心商店街の活性化のために何かしなくてはならないということは、行政、商工関係者、市民ともに共通の認識となっていた。

大火はこうした状況の中で起こった。市は焼失区域を含む32haの区域に、建築基準による最長2ヵ月間の建築制限をかけ、その間に区画整理事業の認可を得て、建築制限を続行し、事業区域内には仮設店舗以外の建設は認めなかった。事業には再開発事業も加わり、2年半で中心商店街と周辺住宅地が復興した。すさまじい復興スピードであった。

震災復興については、震災前、江戸の町をこじあけて西洋諸都市に比肩しうる近代都市に改造するという事は、明治以来の内務官僚の悲願でもあった。地震発生は9月1日であったが、2日に組閣が行われ、内務官僚であった後藤新平が内務大臣に就任する。震災前に東京市長を務め、東京改造に情熱を燃やしていた後藤は、1919年に制定された都市計画法では東京改造をできないことを知り尽くしていた。

その彼が、内務大臣になったことは、帝都震災復興の最高責任者となったということ

であった。後藤にとって、震災は帝都改造の「千載一遇」のチャンスであった。彼は、強大な権限をもった帝都復興院を作り、全国から技術者、実務家を集め、区画整理という新事業手法を生み出して帝都改造に適進した。現在の東京中心部の基盤はこうして生み出された。後藤は、彼だけのもう一枚の都市計画を事前にもっていたと言える。

3. 阪神・淡路震災復興区画整理

阪神・淡路震災復興の区画整理については、上記3タイプが同時進行した。

震災復興区画整理は、地震発生から2ヵ月後に都市計画決定された10地区に後発の1地区を加えた11地区でスタートした。

事前計画実現型復興でスタートとし、大きくつまついたのが全国的にも有名になった神戸市森南地区であった。当初計画は、震災前都市計画を基本とし、若干の道路幅を加えたものであったが、これが被災権利者の猛反発を受けた。現在は、当初計画とはまったく異なるものとなっている。

計画一新型復興は、尼崎市築地地区、淡路島の北淡町富島地区、芦屋市西部地区である。築地では地盤の液状化が発生するとともに、ゼロメートル地帯の危険性を浮かび上がらせた。ここでは地盤かさ上げを含め、市街地大改造方式が取られた。富島では、震災前は農漁村の面影を強く残していたが、大幹線道路建設を含む都市基盤一新計画が打ち出された。その後、幹線街路は残るものの、震災前の道路形態を残すような計画へと変更された。芦屋市西部地区は神戸市森

南地区に隣接する地区であるが、森南地区の復興計画に合わせて震災前の都市計画が一新された。隣接する地区でありながら、一方は事前計画実現型復興、他方は計画一新型復興での出発であった。芦屋市西部地区の住民の反発は大きく、現在は当初より大きく変わった結果となった。

完全な二枚都市計画復興ではないが、それ的な復興は神戸市西部の諸地区や西宮市の西宮北口北東地区などである。神戸市西部では、戦災復興区画整理がなされたが、今回の震災では、これが十分になされなかった地区に大きな被害が集中した。道路一本を隔て、区画整理済み地区と未整備地区が、火災を含め被害の態様が際立った違いを見せた所もある。したがって、神戸市西部の被災地区では区画整理の導入が一定の説得力をもった。西宮北口北東地区は、震災前に区画整理事業、再開発による市街地整備が二度にわたって挫折した経緯をもつ地区である。今度こそは、という思いを受け入れる土壌はあった。

4. 二枚都市計画を

現在の都市計画は、おおむね10年程度先をにらんだものであり、しかも一定の調整・妥協のもとに生み出されたものである。

しかし、震災などの大災害は、いわば百年の大計をたてる機会を突如として与える。現行都市計画の多くはそれに応えうるものではない。事前に都市計画があったとしても、それが住民に徹底していない例は、森南だけでなく各地にみられることである。し

たがって、事前計画実現型復興には大きな限界がある。

「災害の創造力は、常に人間の想像力を上回る」ものである以上、計画一新型復興は、いつでもどこでも必要とされる場合があることを覚悟しておかなければならない。だが、想像を上回ることに對する計画がありえるのか。

二枚都市計画は、事前計画現実型復興の限界を補うとともに、計画一新型復興にも応えうる可能性をもつものである。

それは、二枚都市計画では、夢を無限に語り、描くことができるからである。

自動車を排除した都市、大規模システムに頼りきりにならない自然エネルギー（風、光、水、土等）を活用した自立的な都市、空洞化が進む都市中心部における多世代居住の生み出し、ゼロメートル地帯の解消等は、ぜひとも実現させたい課題である。

しかしながら、これらの実現に必要なことを今すぐに都市計画決定することはできない。激しい軋礫と反発は容易に予想されることである。だが、語りあい、実現すべき市街地像を描くことはできる。いずれは、ということであれば合意することもできる。合意が煮詰まり、現実への適応が可能となれば、現行都市計画を変更すればいい。

そして、現実に震災等の大災害が起これば、即座に現行都市計画を、夢を込めたもう一枚の都市計画に取り替える。

大災害は、時代の「堰開け」である。凋落を堰によってかろうじて持ちこたえられていた動きは、支えを失い一気に落ち込んでいき、上昇を堰によって抑えつけられていた動きは、障害がなくなったことで一気に上昇していく。阪神・淡路地域ではそれが起きている。震災復興には、それを支える巨大なエネルギーが必要であるが、そのエネルギーを生み出すのは夢である。市民の夢だけでなく、産業・経済システムの夢である。

二枚都市計画のうちの現行都市計画は、現在の市民及び現在の産業・経済システムの短・中期的都市展望である。もう一枚の夢の都市計画は、市民の意識変革のみならず、現在の産業・経済システムの体質転換と新産業・経済の生み出し、育成の方向を示すものである。したがって、両計画のつき合わせは、都市の既存勢力と新興勢力との激突と調整作業となる。

日常的なこうした絶え間ない激突と調整があつてこそ、災害前に活力ある都市活動が生み出されるし、災害後のエネルギーシユな復興が可能となる。

さまざまな都市、地区で二枚都市計画の動きを起こしたいものである。