

大規模都市型災害後の都市復興における社会的コンフリクトの発生とそのプロセス*

*A City Improvement vs. Quick Recovery of Sufferers' Daily Life?: Social Conflict after Disasters **

上西 周子**・家田 仁***

*By Shuko KAMINISHI** and Hitoshi IEDA****

1. はじめに

大規模災害後の都市復興過程では、罹災者が不都合を克服し、早く災害以前の状態に近い生活レベルを取り戻す「罹災者の生活再建」が求められる。一方、破壊された都市も又、再び生活の場としての役割を担うことを期待され、如何様に都市を再建するかについての議論が展開される。都市施設自体を物理的に復元しようと指向することも選択肢の一つである。しかし、過去の多くの事例、とりわけ我が国の事例では、都市の性能を従来水準より改善しようとする「都市改造」が要請されてきた。この「都市改造」がもたらす便益は、必ずしも「罹災者の生活再建」に直結するものではない。そのため「都市改造」要請は、過去の多くの事例において「罹災者の生活再建」要請と対立傾向を有してきた。そして、この対立傾向が都市復興過程において、罹災者と行政間の紛争や、長期的視点に立った都市計画の挫折等といった何らかの痛みを引き起こしてきたことは想像に難くない。しかし現在までのところ、都市復興に於けるこうした二つの要請の特質を明確に意識した議論は十分になされてこなかった。

そこで、本研究では、過去の都市復興事例において二つの異なる要請の間に生じた紛争、対立、葛藤といった事象（以下、コンフリクトと呼ぶ）の発生とそのプロセスを明らかにすることを目的とした。

2. 都市復興の予備事例調査～生活再建及び都市改造に関する行政施策とその結果～

コンフリクトを観測するための都市復興事例として、幅広い対象を取り扱うという方針の下、表-1に示した12事例を選出した。まず、各事例の概略を把握し（表-1）、二つの要請の満足度を大まかに判断した。図-1はその結果を示したものである。これらの中から多様性を確保しつつ、また、資料制約等を勘案し、詳細調査の対象と

して、関東大震災・東京戦災・福井地震（福井戦災）の3事例を選定した。表-2は上述の3災害の被害状況を示したものである。

3. 都市復興過程に生じた多様なコンフリクト

コンフリクトの発生や、そのプロセスは、二つの要請の状況と、それへ対応する行政施策に強く依存するものと考えられる。そこで3災害の復興事例について、要請のあり方、行政施策、コンフリクトの実態を調査した。ここでは、そのうちのいくつかを紹介する。

(1) 都市計画に対する反対運動と市長選挙：福井地震（福井戦災）

地震が発生する3年前の1945年7月、福井市は米軍の空襲によって罹災面積約180万坪にわたる被害を受けた。当時、日本一の悪路といわれていた福井市では、1946年10月、特別都市計画法の適用都市の指定を受け、約169万坪の区画整理事業を実施し、画期的に街路の幅員を拡大する等都市改造を実施することになった。

これに対して、市民の中に都市計画に対する反対機運が醸成され始めた。1947年3月16日には、市会議事堂で、社会党福井市支部主唱の福井市区画整理改案期成同盟市民大会が開催され、社会党関係者をはじめ、市民側代表等約100名が参加した。顕在的なコンフリクトの出現である。この市民大会では、“現在計画されている区劃整理は一部有力者のため歪曲された非民主的なもので、この際市民の総意により改案してもらい、民主的な区劃整理にすべきであると強調”¹⁾され、この目的達成のために改正期成同盟会が結成された。

時を同じくして、市議会では、“都計のなかに市民の要望を汲み入れてもらい速急に実施こそ市発展のためにも、また市民の将来のためにもなるとの意見の一致を見るに至り、このたび都計施行者である県および市を鞭撻する機関として市復興促進期成同盟会を結成すること”¹⁾になった。1947年4月、地方自治法が公布され、市長が公選になるにあたり、都市計画反対派は有賀栄作を市長候補に掲げ、推進派は熊谷太三郎市長の公選市長出馬を要請した。選挙の結果は18,093票対8,697票で熊谷市長が圧勝し、都市計画反対派の動きは選挙が終わ

* キーワーズ：防災計画、都市計画

** 正員、工修、建設省近畿地方建設局京都国道工事事務所、〒601-8445 京都市南区西九条菅田町24番地、TEL:075-691-6155、FAX:075-671-5798、e-mail: s.kaminishi_at_kyoto@kyoto.moc.go.jp

*** 正員、工博、東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻 教授

表-1 予備調査対象事例とその概要

対象災害	発災年	行政施策		罹災者自己・相互扶助関連
		都市改造	生活再建	
明暦の大火	1657	武家屋敷、寺社の移動、広小路・防火堤の設置、屋根の泥塗りと穴蔵の設置、瓦・茅葺屋根の禁止	御救小屋、粥施行(23日間)、焼米放出、価格統制、資金援助	居回り施行、武家・寺院の施行
ロンドン大火(英)	1666	木造建築物の禁止、クリスマス・レなどの抜本的な都市改造案の挫折	陸軍のテント支給、応急仮設住宅の建設	寄留、慈善事業
安政の地震	1855	『雨露を凌候迄に可成手輕に普請可被致置候』との趣意による復旧	御救小屋、粥施行、御救米	居回り施行、武家・寺院の施行
関東大震災	1923	幹線街路(延長114km)、区画整理(3,600ha)、公園(55ヶ所)	避難所・集団バラック設置、同潤会による住宅供給	富豪による支援、地方への避難
函館大火	1934	区画整理(422ha)、幅員55m、36mの防火緑樹帯道路の設置	避難所設置、仮設バラック設置、共愛会公共住宅供給	焼失区域周辺での寄留多数
戦災復興	東京都	「東京戦災復興計画」(2万haの区画整理)を挫折、駅前広場の設置、区画整理(1,652ha)	応急仮設住宅の建設、ハ・ラック・壕舎の補修資材配布、余裕住宅開放	焼け野原へのハ・ラック、壕舎設置
	名古屋市	100m街路2路線を導入、区画整理区域内での道路率は14%から29%に増加	応急簡易住宅の建設	疎開、罹災地周辺への寄留
	コベントリー(英)	市中心部の再開発、歩行者専用商業区域の設置など(100ha)	臨時宿泊所(福祉局供給)、プレハブ応急住宅、公共住宅の供給	—
	ドレスデン(独)	積極的復旧	—	—
福井地震	1948	幹線街路網の整備、生活街路の拡幅、公園増設、区画整理(550ha)	避難所の設置、仮設バラック、公営住宅供給、資材の供給	貸間住宅建設、自力建設多数
唐山地震(中国)	1976	建築物の耐震性向上、衛星都市建設、緑地帯・オープンスペースの確保	軍隊による救済、仮設住宅供給40万	—
阪神大震災	1995	区画整理(125ha)、市街地再開発(26ha)、まちづくり協議会の設立	避難所・仮設住宅の設置、公共住宅の供給、自力再建支援	コミュニティによる相互扶助、ボランティア

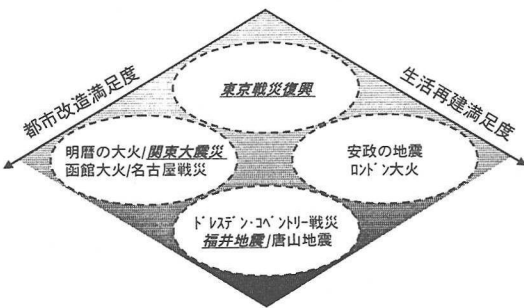


図-1 2要請の満足度

るとともに終息した。福井市の復興は、その後の地震を経て、比較的円滑に都市改造を達成している。その一因には、市民側から沸き起こったコンフリクトが選挙という公の場で決着を見たということが、その後のコンセンサスの得やすさ等に寄与したことがあげられるだろう。

(2) バラックの撤退延期運動等：関東大震災

1923年9月1日マグニチュード7.9の地震が南関東一帯を襲い、東京市の人口231万人のうち148万人が罹災し、死者は6万人に上った。大量の罹災者は「警察署及び区町当局者の努力に依つて漸次各学校、寺院等に収容せられ、或は知己親戚を頼つて寄寓し或は郡部に移

表-2 調査対象災害の被害概要

	関東大震災	東京戦災	福井地震
発災年	1923	1945	1948
罹災人口(千人)	1,479	2,578	92
死者数(人)	58,104	88,250	930
罹災戸数(千戸)	312	93	12

動した²⁾。しかし、「尚ほその大部分は行くに所なく頼るに知己なく、止むを得ずその露天に起臥して寝食を續けて居た²⁾。東京市では、市内111箇所に集団バラック1,296棟を建設し、約78,000人を収容した。こうしたバラックは、当初一時的避難所として半年くらいを見込んで建設され、バラック居住者は救護費等一切を支給されていた。しかし、地震発生から9ヶ月後より該経費は世帯主において負担することになり、また、必要に応じてバラックの整理が試みられ始めた³⁾。

これに対して、居住者は撤退延期運動等を起こし立ち退きに抵抗するというコンフリクトが発生した。内務省当局、警視庁、東京府市の関係者は協議の結果、地震から1年後、「土地明渡しの爲の必要³⁾」等の理由によって撤退を敢行することを決定した。ここで、「土地明渡しの爲の必要」とは、大規模な都市改造を指向した帝都復興事業への影響を懸念したものである。1924年11月、東京市は3期に分けてバラックを撤退整理する計画を

立て、1927年3月末日までに集団バラックを全部撤退させた。関東大震災では、この他にも、1924年5月23日に設立された財団法人同潤会が建設した2,160戸の「假住宅」の撤退に際しても“居住者間に住宅存置期間の再延長、不当なる退去費の要求、住宅不動産同盟の組織など種々の不穏の策動をなす傾向”⁴⁾が報告されているが、どのコンフリクトも当局側の方針に決定的な影響を及ぼすような力を有することなく帰結した。

(3) 都市改造に関わる都知事と計画者の相剋：東京戦災

東京都は第二次世界大戦において93回に及ぶ空襲によって死者88,250人にも上る壊滅的な被害を受けた。終戦後、東京の焼け野原には、100万人に上る罹災者が残されたという。終戦から約1年後、東京都長官に就任した安井誠一郎は回想録『東京私記』の中で、以下のように記している。

“国内事情が両者（震災と戦災）は全く反対だった。…税をおさめてくれる事業体はほとんど潰滅状態のところへもってきて、「食料をよこせ」という人ばかりふえているのだ。…大風呂敷といわれた震災復興計画でさえ、あまりに急速度の東京の膨張に取り残されて、たちまちハンカチ級になったのを直接経験している連中だから、こんどこそその轍を踏まないぞとばかり、遠大雄渾なプランを練り上げてもってくるのだ。…だが、私は目をつぶって、それらをすべて押さえてしまった。「何はともあれ、今は一人の都民も死なさぬことだ。…何と言われてもかまわないから、これ以上の無理を都民に強いる施策は後へ回そうじゃないか」と部内を説いて、あまり見栄えのせぬ復旧に精を出してもらって…”⁵⁾。ここから、都市改造を推進しようとする計画者と、政治家としての知事との相剋が観測される。

東京都では、1945年12月に閣議決定された「戦災復興計画基本方針」を受けて焼失区域を上回る約2万haの地域を土地区画整理対象地区とした抜本的な都市改造を指向した「東京戦災復興計画」を策定していた。しかし、安井知事の姿勢等によって、最終的に戦災復興事業が実施された面積は当初予定の6%、1,274haであった。計画者と知事の間に生じたコンフリクトは罹災者の早期生活再建要請に対応するという形で帰結したのである。

(4) 後藤新平の内的葛藤：関東大震災

地震翌日の9月2日、内務大臣となった後藤新平は、一人で「帝都復興の議」をまとめ、9月6日の閣議に提出した。ここで後藤内相は、“這次の災害は頗る廣汎なる範圍に亙り、ほとんど帝都樞要の地を焦土とせるを以

て多年懸案の都市計畫を實行し、理想帝都を建設するには結構無二の機會なりとし、此の際世界に誇るべき大帝都を建設して國家百年の大計を樹立すべく、その爲めには大々的調査を遂げ、完全なる大計畫を樹て、費用の如きは數十億をも辭すべきにあらず”⁶⁾としている。

しかし、復興事業は閣僚や財界人等によって構成された帝都復興審議会の消極的な姿勢のもと、縮小の動きを見せた。震災発生から約3ヶ月後、計上復興事業費総額5億9,700万円となった政府案は当時議会の多数派を占めていた政友会の反対に遭い、総額1億600万円の事業費削減が主張された。

政府内部において後藤新平の側近である中村は公やピアードは、議会の帝都復興事業計画に対する態度に憤り、議会解散や辞職を主張した。しかし、後藤新平は予算修正案を受け入れることを決意し、以下のような声明を発表した。“今や帝都の復興は災余の民政に直面して寸時もこれを擱き難きの秋に当たり、時局の紛糾を見るが如きことあらば、各般の事業、為に頓挫し、市民をして益々、窮地に陥らしむるの結果となるは、必然にして、ここは到底、政府の忍びあたわざるところなりとす。議회를解散して民意に問うの途なしとせざるも…帝都の復興は事百年の大計に属し、もとより遺漏なきことも期するといえども、窮迫せる市民の現状に鑑み、忍び難きを忍びて、しばらく議会の修正に同意を表し、他日を期して完きを期せむとす”⁶⁾。つまり、市民生活の早期再建のためには、復興計画の早期推進が必須であり、内容的に不服があったとしても忍従しようとした声明である。これによって、総辞職等の実態をもったコンフリクトは回避されたが、そこには、顕在化しないコンフリクトが存在していたものと考えられる。

4. 都市復興過程におけるコンフリクトの時間的経過のパターン

3つの事例調査で観測したコンフリクトから、一般的な都市復興過程におけるコンフリクトの時間的経過を見出した。図-2は、これを図式化したものである。

「はじめに」でも記したように、都市復興過程には、「罹災者の生活再建」、「都市改造」という二つの要請が生じる。ここで生じる要請には、災害や、市民、行政等に関連する因子が関わっているため、要請のあり方は、各事例ごとに大きく異なる。しかし、例えば繰り返し災害に襲われている都市では、都市改造要請が強まる等といったように、影響因子と要請の間には汎用的な傾向が存在する。

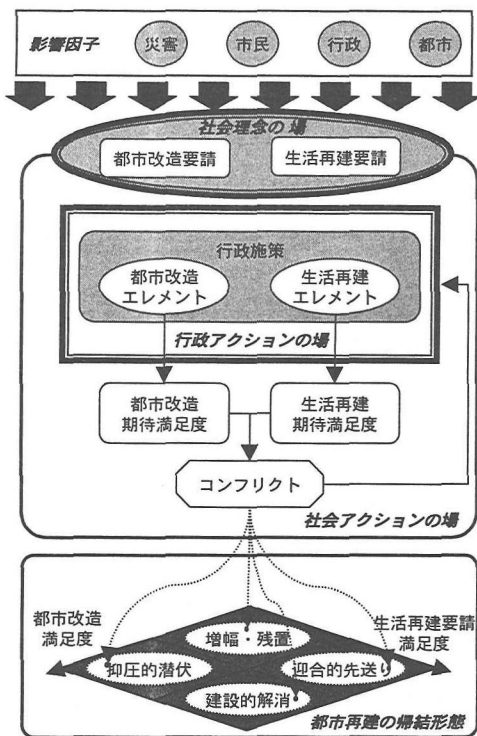


図-2 コンフリクトの時間的経過の図式

こうした要請を受けて、行政は施策を講じる。その中には、都市改造要請に応える都市改造エレメントと生活再建エレメントが含まれており、こうしたエレメントと、その他社会の動きに応じて、二つの要請に対して期待される満足度（以下、期待満足度と呼ぶ）が形成される。さて、通常、この二つの要請の期待満足度を「行政施策」によって同時に十分高めることは、①対立傾向を有するという要請自体の本質的な性質、②行政施策に対する財政等の各種制約条件、の両者から見て容易なことではない。そのため、二つの要請の期待満足度は不均衡になりがちであり、不均衡の程度によって何らかのコンフリクトが生じる。こうして生じたコンフリクトは、また、行政施策にフィードバックされ、こうした循環を繰り返しながら都市復興は進行する。講じられる行政施策の形態、満足の程度には、上述のような影響因子が制約条件として関与する。そして、ここでも、財政状況が潤沢であれば、行政は二つの要請両者を念頭に置いた複合施策を採りやすいといった汎用的な傾向が見出せると考える。

コンフリクトは、都市復興過程の中で変容し、何らかの帰結がもたらされる。この帰結形態には、①両方の要請に対する満足度をうまく高めたコンフリクトの建設的解消、②都市改造を優先し、生活再建を蔑ろにした

抑圧的潜伏、③生活再建を優先し、災害に弱い等の都市問題を先送りにした迎合的先送り、④両方うまくいわずに、コンフリクトを増幅・残置させた状態の4つが考えられる。

ここで、阪神・淡路大震災を振り返ると、都市再建過程に生じた要請の性質が過去の事例と大きく異なっているものと考えられる。市民と行政の関係が大幅に歩み寄り、さらに、価値観の多様化という言葉に象徴されるように、人々の求める都市像が確定しない現在、都市改造要請は存在するものの、具体的な力を伴って推進されるような性質を持ち得なかった。一方、“焼け跡からの即座の槌音はあまり聞かれない、といった日本の災害史上新しい状況になった”⁷⁾との指摘に見られるように、人々の自己救済能力の低下に加え、求められる生活水準が高くなったことによって生活再建要請は著しく高度にそして複雑化していた。

しかし、都市復興過程に講じられた施策は、両要請の変化を十分に考慮したものではなかった。そのため、早期の都市計画決定、また、仮設住宅の運営等において禍根を残すようなコンフリクトを生じさせたものとする。

5. おわりに

阪神・淡路大震災でも明らかのように、再び大災害が都市を襲った場合、その復興過程に大きな困難が伴うことは容易に想像できる。こうした困難な問題こそ、過去の事例から得られるヒントが重要であると認識している。今後は、さらに事例を積み上げることによって、コンフリクトの発生とそのプロセスのメカニズムを探求し、そこから現代に生きるようなヒントを導きたい。

謝辞：本研究にあたり、神戸大学室崎益輝教授、筑波大学大村謙二郎教授、称名寺住職須藤隆仙さん他多数の方々にご指導、ご協力いただいた。ここで、感謝の意を表するものである。

参考文献

- 1) 福井新聞, 1947.3.17
- 2) 復興調査協會編：帝都復興史：附横浜復興記念史, p.25, 1930
- 3) 東京市社会局編：東京市社会局年報, 第5回（大正13年度）, p.126-135, 1925.9
- 4) 宮澤小五郎編：同潤會十八年史, 一成社, p.33, 1942.9
- 5) 越沢 明：『東京の都市計画』, 岩波新書 200, p.232-233, 1991.12
- 6) 復興調査協會編：帝都復興史, 復興調査協會編, 1930, p.90-91
- 7) 小林英之：都市災害史のなかの阪神・淡路大震災, 建築雑誌, Vol.111, No.1382, p.50, 1996.1