

酒田大火からの復興事業遂行プロセスに関する研究*

A Study on the Process of the Reconstruction after the 1976 SAKATA Big Fire

手塚 慶太**、天野 光一***

By Keita TEZUKA, Koichi AMANO

Abstract

This study regards the reconstruction planning as a conflict between the plan for the future and the recovery of people's livelihood, and reviews the process of reconstruction after the 1976 SAKATA Big Fire in detail. This viewpoint is very important to make good use of the experience. Generally, the process of past reconstruction planning was not clear because the viewpoint was ambiguous and the reconstruction report only scratched the surface of the process. SAKATA Big Fire is a quite recent example of fire disaster, and therefore we were able to interview directly the planners of the reconstruction and review the report carefully from this viewpoint.

As a result of this study, we were able to clarify that the planners put a lot of stress on the plan for the future in the reconstruction planning, and that they considered the recovery of people's livelihood the key to rapid reconstruction. Urban planners in Sakata city had a future vision before the occurrence of SAKATA Big Fire and they lead the project team consisting of officials of the Ministry of Construction, Yamagata Prefecture, and Sakata city. They made a lot of effort for the realization of rapid reconstruction, and this rapidness minimized the conflict.

1. はじめに

都市災害において復興が目指されるとき、それは一方で、その災害を契機とした都市改善であると考えられる。ここではそれを理想的な街づくりと呼ぶ。またその一方では、被災した都市を再び生活の場にしなければならない。ここではそれを生活再建と呼ぶ。そのため、災害復興都市計画においては、その両者をどう折り合いをつけていくかがポイントとなる。

しかし、次の2点が指摘できる。

(1) 過去の復興事業に関する報告書¹は、いずれも問題とならない範囲での記述にとどまっている。行政サイドから、復興事業の進行中または直後といった時期に出版していることが理由であろうが、実際に事業を遂行していった過程の中で、どのように折り合いを付けたのかという具体的な対策まで述べているものはほとんどない。

(2) 既存研究としては、雲仙普賢岳、奥尻町、阪神・淡路大震災を題材とした、被災者・住民サイドのニーズに対応した生活再建に関する研究²や復興計画策定プロセスに関する研究³がある。しかし、1.生活再建を担う住民サイドからそのあり方が研究されており、興味深いものが抽出されているものの、実際に事業を遂行してい

く、いわば行政サイドからそうした住民サイドによる生活再建をどう考慮しながら理想的な街づくりを進めていったのかを扱ったものはない。2.いわば進行中の復興事例に関するものであり、ある程度の時間が経過した過去の事例を扱ったものではない。進行中であればこそ明らかにできることももちろん多いであろうが、逆に進行中であるだけに論じられない部分もあろう。

実際に復興事業を遂行していく際に参考となる過去の知見は、「住民の理解を得て」などという表層的なものではない(酒田の復興事業において、過去の報告書は役に立たなかったという佐藤氏の証言もある)。理想的な街づくりと生活再建の折り合いをつけてゆく中で、実際はどのような問題が生じ、それをどのように乗り越えていったのかという、具体的な詳しいプロセスを明らかにすることこそが有効な情報になるものと考えられる。

2. 対象と目的

本論文の対象は酒田大火からの復興事業とする。一つの事例だけでは一般化できないのはもちろんのことであるが、詳しいプロセスこそが過去の知見として重要であるとの認識から、対象を絞り追及することにした。その

* keyword : 復興、酒田大火、区画整理

**学生会員 東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻 修士課程(〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1)

***正会員 工博 東京大学助教授工学部土木工学科

上で、酒田を取り上げた理由としては、

- (1)復興に関する報告書が比較的詳しく、また資料が多いこと
- (2)当時の担当者に直接インタビューが行えること
- (3)比較的最近の事例であること
- (4)一般に成功事例とされていること

の4点である。

そして、酒田大火からの復興事業遂行プロセスを対象として、計画者(行政サイド)として自身が目指す理想的な街づくりと住民サイドから出される生活再建の要望をどう折り合いを付けながら復興事業を遂行していったのか、その詳しいプロセスを明らかにするとともに、一般的な土地区画整理事業との比較によって、火災復興の特殊性を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

理想的な街づくりと生活再建のせめぎ合いという観点に立ち、問題を解決するための方法などのより詳細なプロセスを明らかにしていくための方法として、当時の担当者である大沼氏(現在酒田市長、当時酒田市建設部長)、佐藤氏(現在酒田市収入役、酒田市都市計画課長)、金子氏(現在(財)福岡土地区画整理協会理事長、当時建設省区画整理課専門官)、大屋氏(現在(財)住宅産業研修財団企画部長、当時区画整理課建築係長)、都原氏(現在、(財)日本緑化基金常務理事、当時建設省街路課係長)へ直接インタビューを行った。

このインタビュー調査の結果、まず当時の酒田では、それ以前の復興の報告書が参考にならなかった反省から、まだ現実に復興が進行中であることと行政の立場であることから、書けないことはあるにしても詳細な報告書を残さなければならないとの認識があり、比較的詳細な報告書が残されていることがわかった。

そこで本論文のまとめ方としては、a)前述のせめぎ合

いという観点での報告書の整理により、不明な点を抽出した後、b)インタビュー調査の結果で補完していくという形式を取り、酒田大火からの復興事業遂行プロセスを明らかにしていく。

また、区画整理事業に関しては既存研究から一般性の高いと思われる特徴・問題点を抽出し、酒田と比較していくことにする。

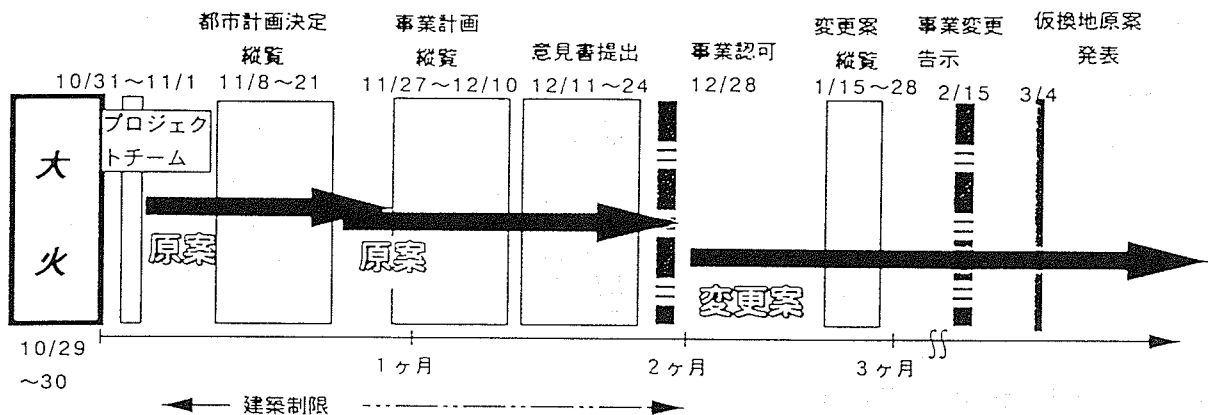
4. 酒田大火とその復興の概略

昭和51年10月29日17:40頃、木造映画館から出火した火事は、折りからの強風に煽られて燃え広がり、翌30日5:00の鎮火まで、約11時間にわたり酒田市の中心部22.5haを焼き尽くした。その被害は、1774棟が焼失、罹災世帯1023、罹災者3300人、被害総額は約405億円におよんだ。

復興への動き出しは素早く、鎮火した30日には、建設省から4人の技術陣が派遣され、翌31日には国、県、市の合同プロジェクトチームが結成され、2日間で計画の原案が完成した。この原案は、“防災都市作り”を基本とし、1 将来交通量に対応した幹線道路の整備、2 近代的な魅力ある商店街の形成、3 住宅地の生活環境の改善整備、4 商店街と住宅街の有機的な結びつけ、の4点が骨子とされた。また、事業手法としては、基盤整備に土地区画整理事業、上物整備に市街地再開発事業、商店街近代化事業が導入された。

復興事業の概略の流れを図1に示す。被災区域には、2ヶ月の建築制限がかけられ、その間に、むろん住民縦覧も含めて、都市計画決定、事業計画決定がなされた。その後、事業計画の変更が行われるも、大火から約4ヶ月後の昭和52年3月4日に仮換地原案が発表され、同年8月31日には全地域における仮換地の指定が完了している。そして大火から約2年半で復興宣言を出すに至っている。

図1 酒田火災復興土地区画整理事業の流れ



5. 一般的な土地区画整理事業の特徴・問題点

本論文は酒田大火からの復興事業遂行プロセスを明らかにすることがその目的の第一であるが、先に一般的な土地区画整理事業の特徴、問題点をまとめる。次節で、酒田においてそれがどのような形で表れていたのかも含めて論じていくことにする。

抽出した特徴・問題点は以下の6点である。

(1) 総合的な整備が行えること

“土地区画整理事業は特定の公共施設だけを部分的に整備するのではなく、公共施設、建築物などまちづくりのほとんど全ての要素を総合的に整備の対象とできる事業である。”⁵⁾ また、“単体ではなく、道路、公園など他種類の公共施設を合わせて整備するとともに、民間の敷地と建築物も合わせて整備する事業である。建築物整備は通常は土地区画整理事業そのもので行われるものではないが、(以下略)”⁵⁾

(2) 既成市街地よりも新しい市街地の形成が進んでいること

“日本の現在の既成市街地の約1/3は区画整理によって作られ、その区画整理は新しい市街地を作る手法すなわち新開発型区画整理であった。”¹⁾ あるいは“宅地が細分化され、堅固な建築物の多い既成市街地での単独施行は困難であり(中略)やはり土地区画整理事業の本命のフィールドは郊外の新市街地形成の場である。”²⁾ との指摘がある。

(3) 計画の硬直性³⁾

区画整理自体の問題として“計画の硬直性”³⁾ が挙げられており、“地権者は明確な利用意識をもたないままで、区画整理は出発の時点でほとんど全てが「固定化」されているのである”³⁾ と指摘されている。

(4) 事業に時間がかかること

“区画整理は工事・移転の物理的な手間の他、多くの手続きを有し、他の手法と比べても一步一步多くの手間をかけて行うスピードの遅いものである。イ生活を営みつつ事業を行う、ロ事業の最適性より公平性”³⁾ であることが指摘されている。また“最近では市街地改造型の土地区画整理事業が多くなり、移転棟数の増加に伴う事業期間の長期化が大きな問題となっている。”⁶⁾ “一般の公共施行による土地区画整理事業の場合、調査から完了まで15年から20年位かかる。”⁶⁾ との指摘もなされている。

(5) 市街化の遅れ

“事業後の実態は必ずしも早期に市街化が進んでいるとは言いがたい。”⁴⁾ “この要因として①道路、公園、水道等の都市基盤施設は、投資効率上市街化に先立ってできるだけ早く整備することが望まれるため、事業着手後直ちに市街化を望むことに無理がある②新市街地等では事業に参画している地権者の中に当面営農を継続

するものがあり、地権者は財産保全上土地の売却に消極的な場合があること③新たに土地を購入したものであっても財産保有を目的としたり、建設資金の不足から直ちに住宅棟を建てる意図がない場合があることが挙げられる”⁸⁾

(6) 減歩の問題

“公共公益施設の負担等が影響して、減歩率が高くなり、事業化が難しくなっている”⁷⁾ の指摘、また前章のインタビュー調査の際に、当時建設省区画整理課の大屋氏も“通常の区画整理では、減歩を下げるために、道路や公園などの公共用地をあまりとらないでやるが多い”と指摘しておられた。

6. 復興事業遂行プロセス

前述のように、酒田で発行された報告書は比較的詳しいものであるが、理想的な街づくりと生活再建のせめぎあいという観点で、見直してみると疑問点も多い。本論文では、復興の流れに沿って、以下の4段階に分けて、順に述べていく。

1. 復興計画立案の体制とその原案について
2. 建築制限と仮設住宅、仮設店舗の兼ね合い
3. 事業認可とその変更
4. 仮換地指定の経緯について

また、それぞれにおいて、

- a) 報告書の整理、不明な点の抽出
- b) インタビュー調査によりわかったこと
- c) 筆者らによるまとめ
- d) 一般的な区画整理との比較

というレベル分けをおこなう。

(1) 復興計画立案の体制とその原案について

復興計画立案の体制

a) 復興計画の立案は、国、県、市の合同プロジェクトチームによって、鎮火から一夜明けた10月31日から11月1日の2日間で行われた。ここでは、国として、建設省から4人の技術陣(区画整理課金子専門官、大屋建築係長、街路課都原係長、都市計画課鳥居係長)が派遣されている。報告書では、この辺りまでの記述しかなく、このプロジェクトチームで、どこ或いは誰が主導権をもって立案していったのかはよく分からない。

b) 復興計画の立案は、市がイニシアチブを取って行われたことがわかった。建設省から4名が派遣されているが、それは酒田にはFAXが一台しかなく、その送受信にも著しく時間がかかったという当時の状況の中で、建設省との連絡の簡略化のため、また復興計画に関する手続きや補助金の関係など方法論についての指導という立場のものであった。

c) すなわち、ここでは

- ①市側が明確にイニシアチブをとったこと

建設省からの派遣によって、

- ②建設省本省との連絡の簡略化が図られたこと
- ③手続き、補助金などの情報が素早く市側で手に入れられたこと

が原案作成の迅速さを保証していたと考えられる。

原案の内容

a) 原案の作成に当たり、理想的な街づくりと生活再建をどう折り合いをつけたのか。復興計画としては、理想的な街づくりに生活再建が制約条件となると考えられるが、その辺りをどう考えていたのか、報告書からはわからない。

b) 原案のハード面は当時としては理想的なものを作成したとのことであった。その作成は、市の方がそれまでの都市計画行政の中で考えておられたことをベースにして、どんどん進められていったということである。わずか2日間という短期間で原案が完成したのは、そういったベースがあったことと、市役所は大火を免れたためにデータがきちんとあったことが大きかったとのことであった。

一方、生活再建に関しては、事業を素早く進めるということだけが認識されていた。また、事業を素早く進めていく上で、被災区域内にバラックが乱立してしまう事態を避けるため、建築基準法による建築制限の2ヶ月で区画整理事業の事業認可を受けることを目標とした。事業認可を受ければ区画整理法による建築制限へ引き継ぐことができる。そのための手続きは順調にいけば2ヶ月で可能であるという見込みが立ったため、その2ヶ月に賭けることにし、そこから逆算して事業認可までのスケジュールが決められていった。

c) すなわち、ここでは

- ①都市計画としての将来の構想が出来きていることが原案作成の迅速さを担保し、その迅速さによって
- ②建築制限を建築基準法から区画整理法へと引き継いだこと

つまり更地からの区画整理事業という条件を保証したことが挙げられる。

d) 一般的な区画整理との比較

ここで、土地区画整理事業の特徴・問題点として挙げた(1)総合的な整備が行えることをそのまま踏まえたものとなっている。(3)計画の硬直性については素早く事業を進めることを目指すのみで具体的な対策は考えられていない。しかし、結果的に事業は素早く進められた。(6)減歩の問題については考慮されており、用地買収を行うことによって、減歩率を下げることを確認されていた。用地買収に伴う困難も予想されており、原案が作成された2日間の間に班編成を行い、用地買収班として精力的に対応していったことがわかった。

(2) 建築制限と仮設住宅、仮設店舗の兼ね合い

a) 酒田では、建築基準法による2ヶ月の建築制限をかけ、仮設住宅については、罹災世帯の1/3に当たる300戸を目標にすぐに建設できる場所を選定した。しかし、被災区域に近いところを、という住民の強い要望から、最終的に12月20日までに198戸を設置した。ところが、罹災世帯数は1023世帯であり、2割ほどの仮設住宅である。当初の目標の低さ、また実際設置された戸数の少ないことについては、報告書には記述がない。

b) 目標として罹災世帯の1/3としたのは、酒田は地方都市であり、親戚縁者が近くに住んでいるのでそこに身を寄せることができるとの見込みによったことが分かった。また、最終的にはそれよりも少ない198戸となったのは、実際に親戚縁者のところに身を寄せた罹災者が多かったなどの理由によって需要が無かったことと、仮設住宅の用地選定、建設の過程で、会社の寮やお寺等で空いている部屋を使ってもよいとの申し出があったこととの2点による。

また、これに関連して、酒田では、借地借家臨時処理法により、その保護をしたのであるが、実際にそれに該当したのは2、3件であったことも分かり、地方都市ならではの状況であり、またそれにはきちんと対応していることがわかった。

c) 結果として、酒田では、住民の需要に対して十分な仮設住宅の供給をおこなったことがわかった。

d) この建築制限によって、前節で述べたように、被災地域が更地のまま保たれ、前章(2)既成市街地よりも新しい市街地の形成が適していることを実践する形となった。

(3) 事業認可とその変更

事業認可まで

a) 酒田では、建築基準法による建築制限の2ヶ月の間に、都市計画決定を経て、事業認可に至っている。報告書では、復興計画の原案に対して、住民から多くの反対があり、行政としても多くの説明会を開き、PRに努めたことが書かれている。住民縦覧の際に提出された意見書の内容などは整理されていて、住民からどのような不満の声が上がったのかは分かるのであるが、その割には実にスムーズに進んでいる印象を受ける。

b) 事業認可までに生じた住民反対の大きな理由が、住民と行政との時間的なズレの存在にあることが分かった。この時点で住民が気にしているのはショッピングモールなどのいわば社会基盤施設ではなく、自分の土地がどうなるかということであるが、行政側の計画の手順としては、まず社会基盤施設の計画、その後住民の関心の大きい換地計画へと進むものである。ここに行政と住民側との時間的なズレが存在するということである。この

問題に対しては 1.問題を先送りする、2.理想的な街づくりと生活再建を同一視させる、といった方法が採られた。具体的には、“まずこれは皆さんから認めてもらわないと、復興がいつになるかわからないよ。細かいことはまだ時間があるから、それはみんなで考えましょう。”との説明を行ったとのことである。

- c) すなわち、ここでは事業認可を得るまでに、
- ①行政と住民との時間的なズレの存在が問題として生じ、その対策として、
 - ②問題を先送りする
 - ③理想的な街づくりと生活再建を同一視させるといった方法をとりながらも、住民の最大の関心事を先送りし、強引に押し進めたといえるであろう。

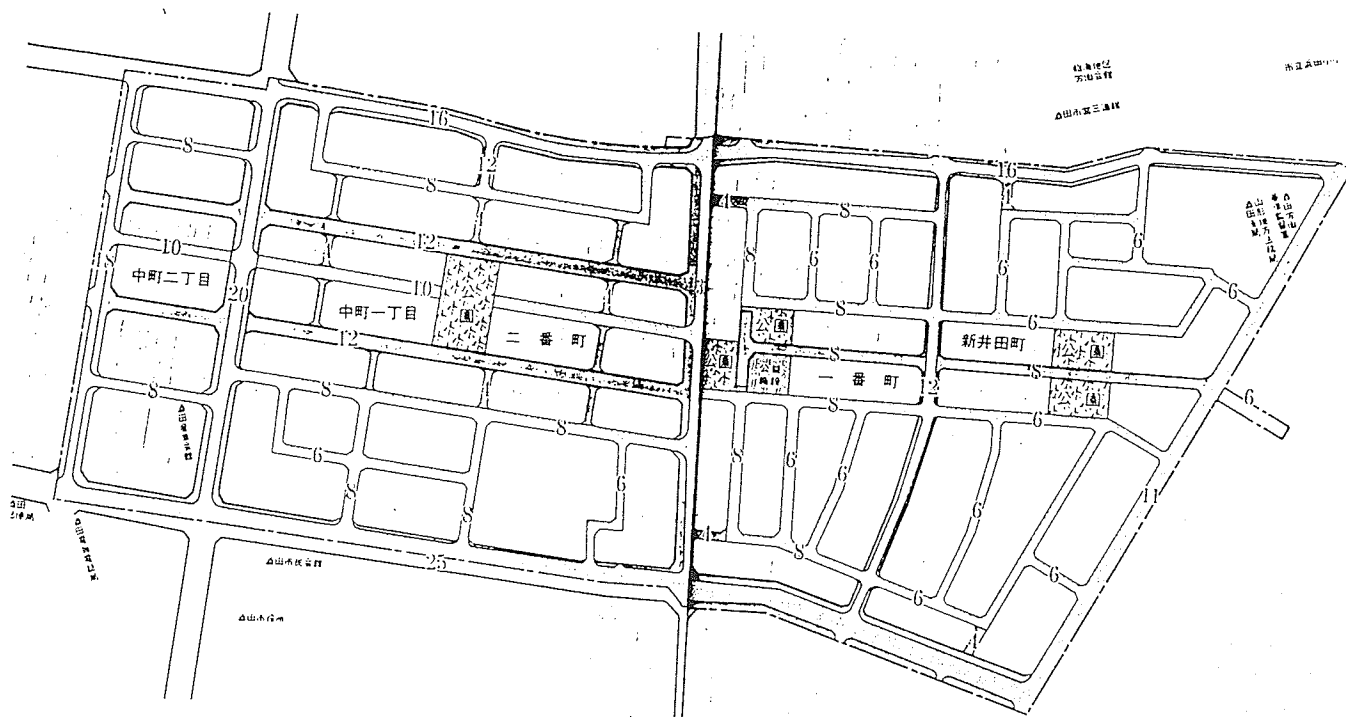


図2 事業変更前（“酒田大火の記録と復興への道”より）



図3 事業変更後（“酒田大火の記録と復興への道”より）

事業計画変更の意味

a) 事業認可を受けた直後に、事業計画の変更がなされた。報告書によれば、この変更によって激しい反対運動が徐々に下火になったとの記述がある。しかし、次の図 2、3 に示すように、一見しただけではどこが変更になったのかわからない。反対が多かったとされる 32m 道路も、歩行者専用道路も変わっていない。

b) 前項で述べたように、ある意味強引に押し進めて、事業認可までこぎ着けたのであるが、当然住民の不满は残っていた。そこで、事業計画の変更が重要な意味を持っていた。つまり、何を変更したかは重要ではなかったのであり、変更つまり住民に対して行政が一步引いて見せることが重要だったという証言が得られた。

c) このことによって住民との間で、“行政も我々の話を聞いてくれるのだ”という信頼関係が確立されたといえる。

すなわち、事業変更の意味とは

①事業認可まで押し進めてきたものも一步引くという姿勢を見せることによる、事業者としての誠意の訴え

であり、その結果として、

②行政と住民との信頼関係の確立がなされたといえよう。

住民組織のオーソライズの重要性

a) 報告書の記述では小さいのであるが、この時期、住民組織を酒田大火災害復興自治会協議会としてオーソライズされている。

b) ところが、このことによって、住民一人一人の感情を住民側の意見として調整できるようになり、復興を進めるための住民との話し合いの中で非常に大きなキープポイントであったということもわかった。

d) 一般的な区画整理との比較

区画整理事業との兼ね合いでいえば、ここでは (3) 計画の硬直性、(4) 事業に時間がかかることであるが、(3) に対しては、弾力的な運用(事業変更)をすることでむしろ信頼関係の確立に役立て、(4) については復興という特殊性つまり生活再建の必要性があることで最短の 2 ヶ月で事業認可に到達している。

(4) 仮換地指定の経緯について

a) 事業計画が認可されれば、土地区画整理事業は換地作業に入る。そうなれば、後はいかに早く生活再建を進めるかということになる。報告書では、仮換地指定後の建築物の着工を早めるために、区域内の整地工事の早期着工を行ったとある。それ以外には記述がないが、約 6 ヶ月で換地作業は完了している。これは実に速いペースであろう。

b) ここでは整地工事の早期着工とともに、換地作業

において、次の 2 点の工夫を行ったことがわかった。1. お知らせ会の開催。これは仮換地を指定する前に住民同士の意見調整の場を設けることによって、行政の側からは言いにくいことを、住民同士でお互いに処理してもらうということである。2. ブロックごとの仮換地の指定。これはブロックごとでまとまったところから仮換地の指定をするということで、合意形成の促進をしたということである。

d) 区画整理事業の (5) 市街化の遅れについては整地工事の早期着工が効いているであろう。また、仮換地指定後の市街化については進みが早く、昭和 54 年 6 月で実質的な建物件数の約 9 割が完了している。これにはやはり、災害復興での生活再建への要求の高さと見ることができよう。

7. 結論

理想的な街づくりと生活再建のせめぎ合いに着目して酒田大火からの復興事業遂行プロセスを捉えたわけだが、生活再建に対する具体的な対策としては、

①住民の要望に沿った仮設住宅の供給

だけである。この理由としては、行政側が考える生活再建とは、とにかく事業を早く行うことであったことが挙げられる。そのための工夫や方法を含めたプロセスとしては、

復興計画の立案においては、

②市側が明確にイニシアチブをとったこと

③都市計画としての将来の構想が出来ていること
建設省からの派遣によって、

④建設省本省との連絡の簡略化が図られたこと

⑤手続き、補助金などの情報が素早く市側で手に入れたこと

が原案作成の迅速さをもたらした。その結果、

⑥建築制限を建築基準法から区画整理法への引き継ぎ

という区画整理事業を円満に進める条件を満たすことが出来た。事業認可を得るまでには、

⑦行政と住民との時間的なズレの存在

が問題として生じ、その対策として、

⑧問題を先送りする

⑨理想的な街づくりと生活再建を同一視させる

といった方法を取りながらも、いわば強引に押し進め、事業変更が

⑩押し進めてきたものも一步引くという姿勢を見せることによる、事業者としての誠意の訴え

との意味を持ち、その結果として、

⑪行政と住民との信頼関係の確立

がなされた。

その後は、整地工事の早期着工とともに、換地作業において、

⑫お知らせ会の開催

⑬ブロックごとの仮換地の指定

により合意形成の促進をした。

結果的には、事業がきわめて迅速に進んだことが、理想的な街づくりと生活再建の軌轢を最小限に押さえ、2年半という短期間に復興宣言までこぎ着けた一番大きな要因となったといえる。

また、酒田火災復興土地区画整理事業の特殊性を考えると、一般的な区画整理事業の特長を生かし、問題点を押さえる結果であった。

8. おわりに

本論文は計画者(行政)サイドからの詳細なプロセスを明らかにした。今後の課題としては、

(1)他の事例についても、同様に深くそのプロセスを追求し、比較すること

(2)一つの事例において、住民サイドからの生活再建への要望との比較

(3)最終的には、(1)、(2)を通して、計画者、住民の両サイドからの詳しいプロセスを複数の事例で明らかにし、それらの比較を行うことが挙げられる。

(1)で他の事例を取り上げるとすれば、酒田では2ヶ月間で事業認可を取れたことが大きかったので、初期において問題、2ヶ月で事業認可が取れなかった場合で、なおかつその後、うまくいった事例があれば、また明らかになることが多いのではないであろうか。

本研究にあたり、インタビュー調査に快くご協力いただいた、酒田市長大沼氏、同市収入役佐藤氏、(財)福岡土地区画整理協会理事長金子氏、(財)住宅産業研修財団企画部長大屋氏、(財)日本緑化基金常務理事都原氏には大変お世話になりました、どうもありがとうございました。

補注

i 例えば、

福光大火誌、富山県福光町、S55.3、
森町大火災害誌、北海道森町、S40.8、
新潟大火災誌、新潟県新潟市 S34.4、など

ii 例えば、

越山、室崎：“阪神・淡路大震災における応急仮設住宅に関する研究”、都市計画学会論文集、No.31、P.781、1996、など

iii 例えば、

南、大柳：“奥尻町青苗地区の復興まちづくり計画の策定過程”、都市計画学会論文集、No.33、P.835、1998、

佐藤、片寄：“神戸市の震災復興促進地区における復興事業計画の特徴について”、都市計画学会論文集、No.31、P.823、1996、など

参考文献

- 1) 小寺稔：“21世紀の日本の区画整理”、都市計画、No181、日本都市計画学会、P.81、1993
- 2) 日笠端：“都市計画制度論から見た土地区画整理事業”、都市計画、No181、日本都市計画学会、P.8～9、1993
- 3) 藤原洋：“計画自由度をもった大街区方式区画整理の提案”、都市計画、No181、日本都市計画学会、P.73～75、1993
- 4) 村橋正武等：“土地区画整理事業地区における市街化過程のミクロ分析”、都市計画論文集、日本都市計画学会、P.235、1992
- 5) 建設省都市局区画整理課：“土地区画整理事業と住民参加”、区画整理、9503、日本土地区画整理協会、P.4～6、1995
- 6) 霜田宣久：“まちづくりの土台としての土地区画整理事業”、都市計画、No181、日本都市計画学会、P.39、1993
- 7) 久保光弘：“新型土地区画整理事業の提案”、都市計画、No181、日本都市計画学会、P.62～63、1993
- 8) 村橋正武等“土地区画整理事業と市街地形成”、都市計画、No181、日本都市計画学会、P.40、1993

報告書

- よみがえる酒田(Ⅱ)－大火復興のあらまし－、酒田、市 S53.10
復興さかた、酒田市、S56.2
酒田大火記録と復興のあゆみ・・・、酒田市建設部、S52.6
酒田大火 復興建設のあゆみ、酒田市建設部、S54.9
酒田大火の記録と復興への道、酒田市、S53.3
よみがえる酒田－中町再開発のすべて－、酒田市、S54.3