

戦災復興と同時期に行われた 災害復興土地区画整理事業に関する基礎的研究 -戦災復興との違いと事業推進思想-

大沢 昌玄¹・岸井 隆幸²・三友 奈々³

¹正会員 日本大学准教授 理工学部土木工学科 (〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台1-8)

E-mail:moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp

²フェロー会員 日本大学教授 理工学部土木工学科 (〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台1-8)

E-mail:kishii@civil.cst.nihon-u.ac.jp

³正会員 日本大学助手 理工学部土木工学科 (〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台1-8)

E-mail:mitomo@civil.cst.nihon-u.ac.jp

戦後全国各地で大規模な市街地火災が発生し、戦災復興と並行して災害復興土地区画整理事業が実施されている。1948年の福井地震における復興も土地区画整理事業で行われており、これらの災害復興土地区画整理事業は戦災復興土地区画整理事業に比べ、短期間で実施されたとの評価を得ている。

そこで本研究は、戦災復興期に行われた災害復興土地区画整理事業の実施実態を明らかにした上で、災害復興土地区画整理事業の推進要因を探ることを目的とする。

その結果、戦災復興期に70都市で83地区1,992haの災害復興土地区画整理事業の実施が確認できた。また、戦災復興誌や山田正男の言説から、災害復興土地区画整理事業の事業推進要因を抽出することができた。

Key Words : *Disaster-Rehabilitation Land Readjustment Projects, WW2 Rehabilitation, Discourses Analysis, Promotion of Land Readjustment Projects*

1. はじめに

(1) 研究背景と目的

東日本大震災被災地では、各地で土地区画整理事業が復興の事業手法として用いられ、事業化に向けて動き出している。被災地の中には、土地区画整理事業を近年実施しておらず、技術者がいない、或いは一度に多くの事業が動き出すことから技術者が大幅に不足しているなど、事業推進上の課題を抱えつつある。特に東日本大震災は、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県の沿岸部に甚大なる被害を生じさせ、これほど多くの都市の復興を一度に考えるのは、戦災復興以来である。戦災復興では、これまで土地区画整理事業を行ったことがない都市でも実施され、技術者が大幅に不足していたにもかかわらず、技術者育成を行いながら事業を進め、現在の大都市の骨格が形成された。しかしながら事業が長期間にわたり、事業費の増大や移転補償の拡大に伴う地権者合意に大きな課題を抱えたのも事実である。

一方、戦後全国各地では大規模な市街地火災が発生し、

戦災復興と並行して災害復興土地区画整理事業が実施されている。1948年の福井地震における復興も土地区画整理事業で行われており、これらの災害復興土地区画整理事業は、戦災復興土地区画整理事業に比べ、短期間で実施されたとの評価を得ている。

そこで本研究は、戦災復興期に行われた災害復興土地区画整理事業の実施実態を明らかにした上で、災害復興土地区画整理事業の推進要因を探ることを目的とする。

(2) 戦災復興期の定義

本研究における戦災復興期とは、終戦直後から戦災復興事業費として予算計上がなされていた1960年までと定義し、研究を進めることとする。

戦災復興事業は、1945年12月に「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定され、この方針に基づき、被災都市の復興計画の立案が検討され、事業執行法制として1946年9月に特別都市計画法が制定され、当時の112都市において戦災復興土地区画整理事業が実施された。

この戦災復興事業は、早期事業実施を目指すこととさ

れていたが、ドッジラインに基づく事業費の見直しや既成市街地故の移転補償の増大、さらに合意形成の難しさ故に、東京、大阪、神戸などの大都市では事業がなかなか進まず、事業再検討の最終年度である1955年度が近づいても事業収束の日処が立たない都市が続出した（事実、戦災復興土地地区画整理事業は、神戸市において1999年まで行われていた）。そのため、事業費の追加を行った上で、1955年度より3箇年、大都市は4箇年（1960年まで）で事業を収束させることが決定された。なお、この時点で事業が収束していなかった都市は、予算としては都市改造事業に引き継がれた。

(3) 既存研究の整理

戦災復興に関しては、中島⁽¹⁾や新谷⁽²⁾、石丸⁽³⁾らの一連の研究があり、設計思想や実施内容など多くのことが明らかにされている。一方、災害復興については、越澤⁽⁴⁾が詳細かつ具体的に述べている。また最近では、吉川の論説⁽⁵⁾もある。災害復興土地地区画整理事業については、著者らの一連の研究がある。しかしながら、本研究の目的である戦災復興期に行われた災害復興土地地区画整理事業に着目し、さらには戦災復興土地地区画整理事業と比較した研究は確認できなかった。

(4) 研究方法

戦災復興期の災害復興土地地区画整理事業の実施状況については、著者の先行研究⁽¹²⁾⁽³⁾において作成した1919年の旧都市計画法制定期から現在までの災害復興復興土地地区画整理事業実施状況データより抽出する。そのデータは、「土地地区画整理のあゆみ（日本土地地区画整理協会）」、「日本土木史」（土木学会）、雑誌「区画整理」（日本土地地区画整理協会、現街づくり区画整理協会）、雑誌「新都市」（都市計画協会）より作成した。

戦災復興については、戦災復興における事業実施内容が詳細に収録されている都市計画協会の「戦災復興誌」より抽出することとし、災害復興土地地区画整理事業の推進言説については、当時の都市計画行政の内容が網羅されていた雑誌「新都市」（都市計画協会）及びその中で記載されていた山田正男の言説を参考にし、山田正男の「時の流れ都市の流れ」⁽⁶⁾から抽出する。

2. 戦災復興と同時期に行われた災害復興土地地区画整理事業

(1) 1945～1960年までの実施状況

戦後、日本は空襲による被害だけでなく、カスリーン台風などの水害、市街地を襲った大火、福井地震、南海地震による津波被害など、数々の災害により国土が荒廃し、それら災害からの復興も行われてきた。戦災復興

112都市に加え、全国で災害復興土地地区画整理事業が行われた。戦災復興期に行われた災害復興土地地区画整理事業について、都道府県別に戦災復興土地地区画整理事業と併せてまとめたものを表-1に、10ha以上のものを図-1に示す。なお、戦災復興の値は当初計画時の都市数と施行予定面積である。

表-1 戦災復興期に行われた災害復興土地地区画整理事業

都道府県	戦災復興		災害復興		
	都市数	面積(ha)	都市数	地区数	面積(ha)
北海道	4	104	9	9	215
青森県	1	468	0	0	0
岩手県	4	128	4	4	274
宮城県	2	431	4	4	43
秋田県	0	0	6	9	245
山形県	0	0	1	1	14
福島県	2	242	1	1	4
茨城県	5	970	1	1	20
栃木県	2	84	1	1	7
群馬県	2	344	0	0	0
埼玉県	1	166	0	0	0
千葉県	2	1,127	1	2	4
東京都	2	1,507	0	0	0
神奈川県	4	1,819	1	1	4
新潟県	1	601	4	6	80
富山県	1	1,118	3	7	90
石川県	0	0	0	0	0
福井県	2	651	6	6	341
山梨県	1	495	0	0	0
長野県	0	0	5	6	130
岐阜県	2	725	0	0	0
静岡県	4	2,454	2	2	15
愛知県	4	4,251	0	0	0
三重県	4	1,407	3	4	26
滋賀県	0	0	0	0	0
京都府	0	0	0	0	0
大阪府	3	6,633	0	0	0
兵庫県	12	4,299	1	1	25
奈良県	0	0	0	0	0
和歌山県	4	496	1	1	23
鳥取県	1	16	3	3	185
島根県	0	0	0	0	0
岡山県	1	627	0	0	0
広島県	3	2,024	0	0	0
山口県	4	594	0	0	0
徳島県	1	578	0	0	0
香川県	1	548	0	0	0
愛媛県	3	891	0	0	0
高知県	1	522	2	2	58
福岡県	6	1,732	2	2	72
佐賀県	0	0	0	0	0
長崎県	2	811	1	1	35
熊本県	4	556	0	0	0
大分県	1	101	1	1	19
宮崎県	6	528	1	1	14
鹿児島県	9	2,208	6	7	51
合計	112	42,255	70	83	1,992

その結果、70都市で83地区1,992haの災害復興土地地区画整理事業が行われ、戦災復興と並行して多くの災害復興土地地区画整理事業が実施されていたことが判明した。

都市数と地区数で一番多いのが北海道の9都市であり、施行面積では福井県の341haである。福井県は、1948年6月28日に発生した福井地震（M7.1）からの復興が多くを占めている。

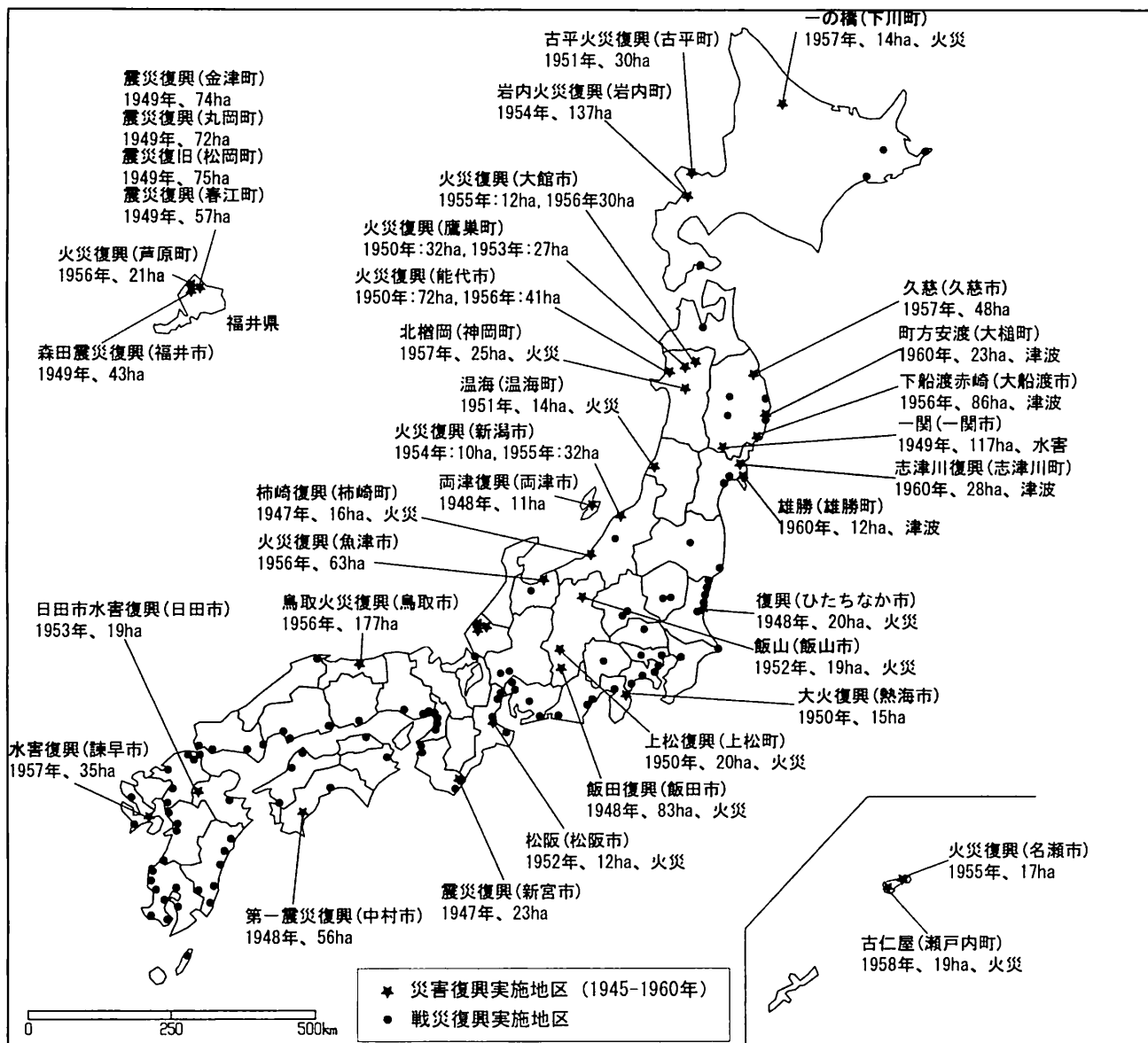


図-1 戦災復興期に行われた主な災害復興土地地区画整理事業 (10ha以上)

戦災復興は行われていないが災害復興が行われているのは、秋田県、山形県、長野県の3県であり、秋田県は6都市で9地区245haと、地区数では北海道と同数で一番多く、長野県も5都市で6地区130haと多い。戦災復興実施都市で災害復興土地地区画整理事業を実施していたのは、いわき市、福井市、富山市、新宮市、福岡市、北九州市、日南市、阿久根市の8都市あった。

戦災復興112都市と並行して62都市で災害復興土地地区画整理事業を実施しており、全国でこれだけの事業が実施されていたことは、技術者の確保や施工者の確保の点からも学ぶべきところである。

(2) 実施状況の特徴

戦災復興期の災害復興土地地区画整理事業について、施行期間（事業認可から換地処分まで）を把握することができた70地区について調査したところ、平均面積は27.1ha、平均施行期間は9年であった。戦災復興土地地区画

整理事業の平均施行期間は18年であり、災害復興土地地区画整理事業はその半分である。表-3に示すとおり、戦災復興期の災害復興は火災からの復興が多く、戦災は空襲による火災による罹災であったことを踏まえると、同じような復興事業であったとも考えられる。そのことから、戦災復興土地地区画整理事業に比べ、災害復興土地地区画整理事業の方が速やかに実施されていたとも言える。

次に、施行面積と施行期間との関係を見る（図-2）。なお、前述のように施行期間が確認できなかった地区もあったことから、施行期間が把握できた70地区を分析対象とする。その結果、施行面積と施行期間の間には相関関係（ $R^2=0.001$ ）は見られず、施行面積の大きさが施行期間に左右されていなかった。施行期間分布を見ると、5年以内に完了しているものが最も多く、災害復興と言っても速やかに実施され、事業が完了していたことが読み取れる（表-2）。

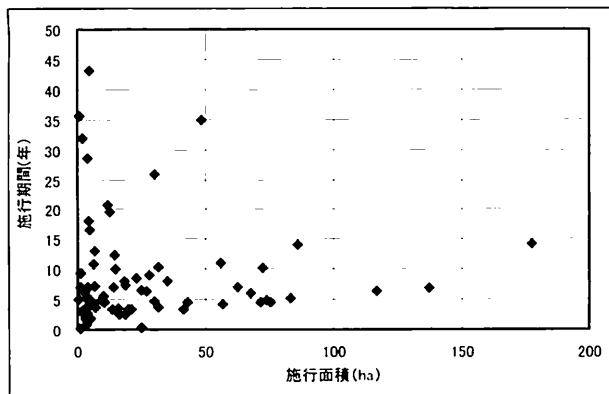


図-2 戦災復興期の災害復興地区画整理事業の面積と期間

表-2 施行期間と地区数

施行期間	～5年	～10年	～15年	～20年	～25年
地区数	29	22	9	3	1
施行期間	～30年	～35年	～40年	40年～	合計
地区数	2	2	1	1	70

また、年度別に災害復興地区画整理事業の認可面積と地区数を見る（図-3）。戦災復興期には、災害復興地区画整理事業が年2地区以上認可されており、これは常に災害に見舞われ、復興が必要とされていた証左である。年度別では1949年が最も多く、これは福井地震における復興地区画整理事業が強く影響している。

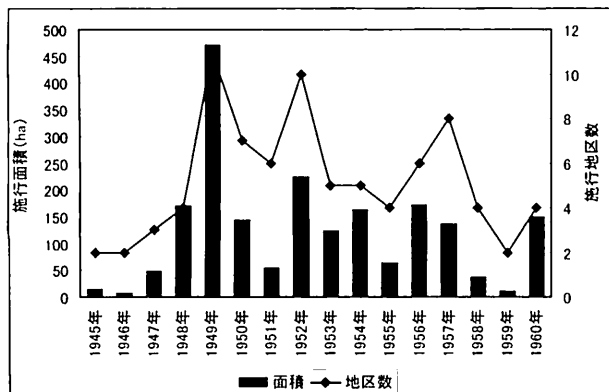


図-3 戦災復興期の年度別認可面積と地区数

表-3 災害別復興地区画整理事業

	火災	震災	津波	水害	不明	合計
地区数	45	5	8	4	21	83
平均面積 (ha)	24.4	64.0	29.0	59.5	-	-
	火災	震災	津波	水害	不明	合計
地区数	42	5	6	4	13	70
平均施行期間 (年)	8.8	4.5	14.8	6.9	-	-

災害別復興地区画整理事業の状況を確認すると、火災が一番多く、次いで津波の順であった。施行面積では震災が一番大きい、施行期間では一番短いという特徴が見られた（表-3、下段は施行期間が把握できた地区）。この震災は福井地震であり、今後は福井地震からの復興

土地区画整理事業について詳細に調べる必要性を痛感している。

3. 戦災復興と同時期に行われた災害復興土地区画整理事業の評価

(1) 戦災復興と災害復興

戦災復興土地区画整理事業は特別都市計画法に基づき実施され、災害復興土地区画整理事業は旧都市計画法、1954年の土地区画整理法制定以降は土地区画整理法に基づき実施されていた。この戦災復興15年間に、復興に関する土地区画整理事業については、三つの根拠法が混在していた。

制度上の大きな違いは、特別都市計画法は減歩率15%以上に対しては土地補償金（後の減価補償金）が交付され、土地区画整理法では減価補償金制度があり、減歩緩和のための制度があったが、旧都市計画法に基づく土地区画整理事業では減歩緩和の方策が付与されていなかった。また、土地区画整理委員会委員について、特別都市計画法及び土地区画整理法は選挙により民主的に選出するのに対し、旧都市計画法では施行者が委嘱によって決められるという差異があった⁷⁾。

(2) 戦災復興誌による災害復興評価

戦災復興誌の中で、戦災復興土地区画整理事業と同時期に行われた災害復興土地区画整理事業との比較が行われている。その本文には「事業は殆んど3箇年及至5箇年と言う短期に完成している。戦災復興事業に於ても一応5箇年計画というものもあり、事業の予算獲得についてもかなりの努力が払われていたのであるが、事業が長期に亘った為要移転建築物が後から増加して来、又直接の事業施行担当者が数回も変わるなど、結局、全体的に低い単価で不十分な工事で終らせねばならないような結果を来したのである。」⁸⁾と記述されている。このことから、戦災復興と比較して災害復興の事業期間の短さが評価されていた。この内容から、戦災復興の進捗の遅さの背景には「予算規模（不十分な工事費）」「事業期間長期化による建物の新たな建築（移転補償費の増大と換地設計の難しさ）」「担当者の人事異動」があると読み取れる。また、旧都市計画法に基づく災害復興土地区画整理事業の場合においては、土地区画整理委員会委員を施行者が委嘱により決めることができたため、委員会は非常に速く設置でき、仮換地案の審議及び決定が速やかに進み、これが事業推進要因ともなっていたと言う⁹⁾。

なお、戦災復興誌では特に優れた災害復興の事例として、飯田大火からの復興土地区画整理事業を挙げている¹⁰⁾。この飯田大火の復興土地区画整理事業を指導したのが、山田正男である。そこで、山田正男による自著⁶⁾の

中で、戦災復興と比較しながら災害復興土地区画整理事業の推進要因について具体的に述べられていた言説を発見したことから、以降山田正男について述べることにする。

4. 山田正男の災害復興土地区画整理事業推進思想

(1) 山田正男について

山田正男は、東京都首都整備局長、建設局長として高度成長期の東京の都市基盤をつくり、事業化した人物として知られている。石川栄耀が計画屋であったのに対し、山田正男は事業屋として事業を積極的に推進する人物であった。山田正男の功績により、首都高速や環状7号線などのオリンピック関連施設が1964年に間に合ったとも言われている。

山田正男は、1955年12月に東京都建設局計画部長に就任し、その後首都整備局長、建設局長を歴任、1970年に東京都を退官、その後首都高速道路公団の副理事長、理事長を歴任している。この東京都時代における山田正男の活躍については多く語られており、伝説ともなっている。しかし、東京都以前の山田正男についてはあまり語られていない。東京都以前は、約1年間神奈川県土木部計画課長、それ以前の1944年から1954年にかけては、内務省、戦災復興院、建設省において都市土木の指導的立場にあった（表4）。

表4 山田正男の経歴

年 月	経 歴
1937年3月	東京大学工学部土木工学科卒業
1937年4月	内務省都市計画東京地方委員会
1940年4月	内務省都市計画大阪地方委員会・興亜院囑託
1944年3月	内務省都市計画東京地方委員会
1944年12月 ～ 1954年3月	内務省、防空総本部、戦災復興院、経済安定本部、建設省
1954年4月	神奈川県土木部計画課長
1955年12月	東京都建設局計画部長
1960年7月	東京都首都整備局長
1967年12月	東京都建設局長

(2) 災害復興土地区画整理事業推進思想

山田正男の災害復興土地区画整理事業の推進思想は、「時の流れ 都市の流れ」より伺い知ることができる。山田正男は、戦災復興土地区画整理事業の進捗状況を「戦災復興土地区画整理事業が換地の遅延のために散々苦労とムダをした」⁽⁴⁰⁾と述べており、戦災復興の事業遅延要因を踏まえ、災害復興土地区画整理事業の推進要因を記載している。その言説を分析した結果、「換地設計の早期樹立」「復興計画を作成する市街地図の準備」「事業費の確保」の三つに推進要因を集約することができた。以後、この三つについて具体的に山田正男の言説を示しながら説明する。

a) 換地設計の早期樹立

山田正男は、戦災復興土地区画整理事業の遅延を換地の問題であるとし、遅延を「戦災復興土地区画整理事業が換地の遅延のために散々苦労とムダをした」⁽⁴¹⁾と述べている。そして「災害後の復興土地区画整理事業では直ちに原形を尊重した土地区画整理の設計図、減歩率、換地の基準等復興都市計画基本方針を作成して当該公共団体の議会の議決を求め、測量と並行して法律上の認可手続を待つことなく原則としてブロック毎に権利者が協議をして自主的に原位置を尊重した換地を定める、この際役所側は指導相談の役割をつとめる、応急建築も復興建築物もすべてこの換地に建てさせる、法律手続はもちろん減歩の凹凸精算はすべて測量の確立を俟って後でゆっくり行なうこととしたことである。この拙速手法は後で多少の精算事務の繁雑は避けられないとしても、これによって各市町ともそれぞれ復興目的を短時間で達成することができた。」⁽⁴²⁾と述べている。この方針を実施した最初の事例が飯田復興土地区画整理事業であった。飯田に続き、熱海、能代、福井地震の復興の際にも行ったとのことである⁽⁴³⁾。

b) 復興計画を作成する市街地図の準備

山田正男は、被災後の建物再建のスピードを懸念し、「ノド元を過ぎるとすぐ熱さを忘れるからである。特に火災の場合は拙速主義を取らなくてはならない。家屋が建ってしまったら、元のモクアミだからである。」⁽⁴³⁾とし、そのためには、復興計画を検討・確定する上で市街地図の準備の必要性を述べている。戦災復興については、「戦災復興事業は悪い見本である。之も原因こそ違え、火災復興対策である。然しその原因が戦災であり、その規模並に数が著しく大きく、敗戦後の混乱、市街図の準備がなかった事、その為に復興都市計画を樹てるのに長期間を要した事等の為にいたずらに時日を経過して、チャンスを逸してしまった」⁽⁴⁴⁾としている。それに対し、熱海の火災復興が短期間で行われたのは、市街地図が予めあったことが大きな要因であったと述べている。「熱海市の場合が最もいい例である。熱海市は既に1/600、1/3000の市街図を持って居たので、大火後直ちに復興都市計画を樹立し、見事にそのチャンスをつかんだのである」とし、「普段の準備が肝心である。」と締めくくっている⁽⁴⁵⁾。

c) 事業費確保

山田正男は、事業費確保の重要性について、「先立つものはカネである。災害復興対策事業には多大の経費を要するのである。之に対して国が相当の援助をしなければ、復興都市計画事業の実施は殆ど不可能である。」⁽⁴⁶⁾と、国の支援、即ち国費投入の必要性を述べている。しかしながら、国費投入の考え方が復興ではなく復旧に対するものであることを問題視していた。「都市計画とし

ての災害復興対策の悩みは、如何にして国庫補助を確保するかと云う一点にある。」⁽¹⁷⁾とし、その背景には国費投入の理念として「法律で保護されて居るのは、単に所謂“天然災害”の、しかも原則として原形復旧費なのである。災害復興対策としての都市計画措置は上述した様に原形復旧処ではない、従って法律的には何等の庇護も保証も受けて居ないのである。」⁽¹⁸⁾と述べている。

なお、山田正男は自著⁽¹⁹⁾の中で、各災害の復興状況についても言及している。例えば、1933年の昭和三陸地震津波からの復興について、「高潮に依る市街地の被害をさける為、市街地の高地移転を行った。但し此の場合ノド元を過ぎて熱さを忘れた様である。」⁽¹⁹⁾と述べており、時の経過に伴う災害に対する認識の低下についても指摘していた。

5. おわりに

本研究で、戦災復興期に行われていた災害復興土地区画整理事業の実施実態を明らかにした。戦後の日本において、戦災復興と並行して多くの災害復興土地区画整理事業が行われてきた。1945～1960年の戦災復興期では、戦災復興が112都市で、災害復興が62都市（戦災復興8都市を除く）で行われ、計174都市で復興土地区画整理事業が行われた。この状況の中で、戦災復興の長期化に対し、災害復興は短期間で行われていたとの評価がなされていたことを本研究にて把握した。また、戦災復興土地区画整理事業の事業遅延要因を鑑み、災害復興土地区画整理事業では換地設計が迅速に行われていた。さらに、山田正男の言説から、災害復興土地区画整理事業推進要因を解説した。その結果、災害復興を推進する上で、「換地設計の早期樹立」「復興計画を作成する市街地図の準備」「事業費の確保」の三つが大きな要因であることがわかった。

今後は、戦災復興期以外に行われた災害復興土地区画整理事業について言説分析を行い、事業推進要因を明らかにする予定である。それらを踏まえ、災害復興推進要因を示し、伝承することを予定している。

補注

- (1) 中島伸：東京都戦災復興区画整理事業における市街化計画からみた計画実態に関する研究，日本都市計画学会都市計画論文集 No.44-3，pp.811-816，2009.
- (2) 新谷洋二：戦災復興計画の立案，東京における計画と事業，都市をつくった巨匠たち，(株)ぎょうせい，pp.223-237，2004.
- (3) 石丸紀興：戦災復興院嘱託制度による戦災復興計画と計画状況に関する研究(戦災復興計画研究その1)，日本都市計画学会都市計画論文集 No.17，pp.439-444，1982.

- (4) 越澤明：復興計画，中央公論新社，2005. など
- (5) 吉川仁：被災後対応の歴史に学ぶ災害対策の新しい枠組みに向けて，建築雑誌 2013 年 3 月号，日本建築学会，pp.18-21，2013.
- (6) 建設省：戦災復興誌第1巻 計画事業編，(財)都市計画協会，pp.52-53，1959.
- (7) 前掲(6)
- (8) 前掲(6)
- (9) 前掲(6)
- (10) 山田正男：時の流れ 都市の流れ，都市研究所，p.17，1973.
- (11) 前掲(10)
- (12) 前掲(10)
- (13) 山田正男：時の流れ 都市の流れ，都市研究所，p.177，1973.
- (14) 前掲(13)
- (15) 前掲(13)
- (16) 前掲(13)
- (17) 前掲(13)
- (18) 前掲(13)
- (19) 山田正男：時の流れ 都市の流れ，都市研究所，p.175，1973.

参考文献

- 1) 大沢昌玄，岸井隆幸：災害復興土地区画整理事業の実態，土木学会土木計画学研究・講演集 Vol.32(CD-ROM 所収)，2005.
- 2) Masaharu Oosawa, Takayuki Kishii : On the Disaster-Rehabilitation Land Readjustment Projects in Japan, Proceedings of International Symposium on City Planning 2008, pp.897-905, 2008.
- 3) 大沢昌玄：災害からまちを甦らせる「区画整理」-災害復興土地区画整理事業の実施実態と変遷-，区画整理第54巻第8号，(社)街づくり区画整理協会，pp.12～17，2011.
- 4) 大沢昌玄，岸井隆幸：戦災復興土地区画整理事業の後世への継承に関する基礎研究，土木学会土木史研究講演集 Vol.30，2010.
- 5) 建設省：戦災復興誌第1巻 計画事業編，(財)都市計画協会，1959.
- 6) 山田正男：時の流れ 都市の流れ，都市研究所，1973.

(2013.4.6 受付)