

1955(昭和 30)年新潟大火と復興計画

伊東 孝祐¹・大沢 昌玄²・伊東 孝³・山浦 直人⁴

¹ 正会員 都市・土木史研究所(〒141-0022 東京都品川区東五反田 5-22-5-112)
E-mail: geddylee@west.cts.ne.jp

² 正会員 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: moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp

³ 正会員 産業考古学会会長 (〒113-0034 東京都文京区湯島 1-12-5 子安ビル 6F (株)プラス・ワン 気付)
E-mail: ponte3890@gmail.com

⁴ 正会員 株式会社千代田コンサルタント(〒388-8011 長野県長野市篠ノ井布施五明 341-7)
E-mail: yama3417@mx2.avis.ne.jp

新潟市はその成立時から格子パターンの整った町割りで、また非戦災都市でもあり、大きな都市改造は永く行われていなかった。最初の都市改造のきっかけとなったのが 1955(昭和 30)年 10 月に発生した新潟大火である。本論は、この大火復興計画について、計画論だけでなく人物や財源にも着目し、その計画的特徴を明らかにすることを目的としたものである。計画的特徴としては、i)街路と防火建築帯による防火帯の形成、ii)墓地整理による空間創出と地域性に配慮した公園緑地計画、iii)立体換地による墓地整理計画で、iii)に関しては計画策定の中心人物である玉村栄二の発案であることを指摘した。また復興財源として公営競技(競馬および競輪)および富くじの収益金が使われていたことも明らかとなった。

Key Words: 新潟大火, 復興計画, 防火建築帯, 墓地整理, 玉村栄二, 公営競技収益金

1. はじめに

旧都市計画法ならびに市街地建築物法施行以降、多くの都市では災害をきっかけとして都市改造が行われてきた。新潟市も 1955(昭和 30)年の大火をきっかけとして都市改造が行われたが、注目すべきは比較的街区が整っていて街路網を根本的に考え直す必要がない中で、都市計画的改良を施すために土地区画整理を主体とする復興事業が行われた点である。土地区画整理を伴う災害復興は公共施設の整備改善および宅地の利用増進を図る上で旧来の街路網を根本的に見直している事例が多く、新潟市の事例はかなり稀なケースであるといえる。

本論は、1955(昭和 30)年に発生した新潟大火の復興計画について、計画論だけでなく人物や財源にも着目し、その計画的特徴を明らかにすることを目的とする。資料は『昭和三十年新潟市大火災誌』を基本資料とし、その他関連する行政資料や雑誌記事をもととした。

新潟大火を扱った研究としては、戦後の大火復興計画事例の比較分析対象として新潟大火復興を扱った越山の研究¹⁾、寺町の変容要因分析の観点から復興計画を扱った山口の研究²⁾、堀割の喪失要因分析の観点から復興計画を扱った松本の研究³⁾があるが、本論のように人物や財源まで扱った研究は見られない。

2. 大火以前の新潟市の都市形成と都市計画

(1) 都市の形成⁴⁾

現在の新潟市の中心部を形成している旧新潟町にあたる区域は自然発生的にできた都市ではなく、港町として新たな町建てにより形成された商業都市であり、その起源は上杉謙信が越後を治めていた時期までに遡る。大火が発生した古町地区は 1655(明暦元)年に古新潟町の移転により誕生、当初より格子パターンの整った町割りを有しており、移転にあわせて堀割の開削も行われた。1858(安政 5)年には日米修好通商条約により開港五港の一つとなるが、水深が浅く、外国船の入港も少なかったため、唯一外国人居留地が設定されなかった都市である。1889(明治 22)年に市制施行となり、信濃川の西岸に新潟市が誕生した。1914(大正 3)年に信濃川対岸の沼垂町を編入したことで、信濃川を挟んで東西に核を有する細長い都市構造となった。円圏域を基本とする他都市とはこの点で大きな違いがある。

(2) 大火以前の都市計画と都市計画事業

大火以前の都市計画策定状況を表-1 に示す。1923(大正 12)年に旧都市計画法適用都市となって以降順次計画が策定されていたが、事業化されたのは土地区画整理

を除けば都市計画街路2路線の拡幅のみで、その後は進展もなく、また戦災にもあっていないことから、大きな都市改造が行われないまま大火をむかえた。都市計画事業は1932(昭和7)年9月16日に計画および執行年度割が決定認可(同月27日都市計画公告)、一部受益者負担により柵谷小路および東仲通りが計画幅員どおりに拡幅された。大火復興の時、沿道建物の移転補償の関係からこの2路線の再拡幅は行われなかった。

(3) 新潟市と大火⁵⁾

新潟市は度々大火に見舞われている。焼失戸数が100戸以上の火災も江戸期(享保以降)には15回、明治・大正期だけで19回発生しており、特に1880(明治13)年、1908(明治41)年3月および同年9月の火災は1,000戸を超える大災害であった。亀井幸次郎は、都市大火の性状として、建築用材と気象条件との関連性を指摘、気象的要因として乾燥状態と強風状態が相当時間続いている時に発生しやすいと述べている。また積雪期に日本海側で見られる強い季節風は大火とは無関係で、むしろ長時間の強風状態と長く続いた乾燥状態が大火発生に相当関係があると指摘している⁶⁾。

3. 1955(昭和30)年大火と都市復興計画

(1) 大火の発生⁷⁾

1955(昭和30)年10月1日2時50分頃、医学町1番

表-1 新潟市における都市計画等策定状況⁸⁾

公告・告示年月日	番号等	内容
1923(大正12).5.29	勅令第276号	旧都市計画法適用
1925(大正14).3.20	都市計画公告	都市計画区域
1926(大正15).6.10	内務省令第15号	市街地建築物法適用
1927(昭和2).2.25	都市計画公告	街路
1927(昭和2).4.6	内務省告示第313号	地域の指定
1941(昭和16).5.14	内務省告示第286号	運河
1942(昭和17).6.24	内務省告示第480号	風致地区

注)計画変更および土地区画整理決定は除く

地の新潟県庁第三分館から出火、日本海を北上中の台風22号からの強風およびフェーン現象の影響(異常乾燥)で飛火により瞬間に火の手は広がり、約7万8千坪を焼失、8時間後には概ね鎮火したが、残火鎮滅したのは同日の19時頃であった。新潟市では1954(昭和29)年4月27日に万代橋西詰から知事公舎までの柵谷小路両側奥行き11メートル、延長2,240.9メートルが防火建築帯として指定(建設省告示第586号)されていたが整備は進んでおらず、その矢先の大火であった。大火状況図を図-1に示す。

(2) 復興計画の立案過程⁹⁾¹⁰⁾

表-2に復興計画案の決定までの動きを示す。大火の2日後には計画の大要が決定し、13日後には復興土地区画整理区域決定についての建設省告示にこぎつけている。計画策定の中心人物は建設省都市局都市建設課の課長補

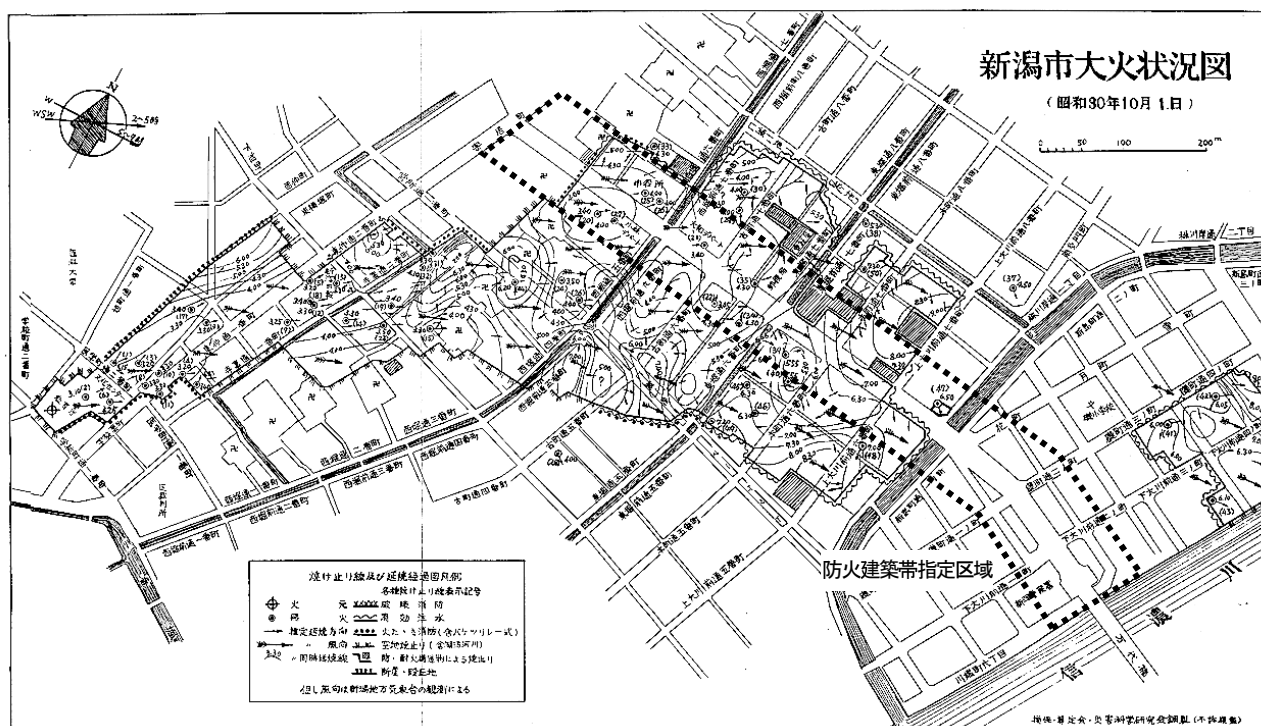


図-1 新潟市大火状況図(一部加筆)¹¹⁾

佐である玉村栄二で、その他都市建設課を始め、住宅局住宅建設課および建築指導課の技官が加わり、県および市をリードする形で計画案の立案が図られていた。

計画案に対して、県は一部の原案修正は他の住民の苦情を誘発し、事業の遅延を招く恐れがあることから原案通り遂行という方針で臨んだ。また町内ごとの自主的な地割相談を指導し、土地区画整理委員会の決定を待たないまでも、大した変化のない町内から本建築を黙認する方針を採った。さらに復興にあたっては、水路および道路路上にある従来の占用物を許可しない方針をとった。

中心人物となった玉村栄二は、1941(昭和16)年に北海道帝国大学を卒業後、朝鮮総督府、長野県、建設省、東京都を通じて20年以上にわたり都市計画行政に関わっていた技術官僚である¹¹⁾。玉村は長野県時代に飯田大火復興にかかわっており、後年この飯田大火復興を思い出深い三つの事業のうちの一つに挙げている¹²⁾。

(3) 復興計画の内容¹⁰⁾

被災地は大火以前から街区が整っており、火災跡地だからといって街路網計画を根本から考え直す必要がなかった。復興計画案を策定するにあたり玉村らが苦慮したのは、このような状況の中で如何に都市計画的な改良を施すかという点であった。計画案を図-2に示す。都市復興計画はi)土地区画整理の実施、ii)防火帯の形成、iii)街路拡張・新設、iv)公園緑地帯の整備、v)墓地整理が主たる内容である。iii)iv)にあわせて一部堀割の埋め立ても計画された。

従来の防火帯は広幅員街路のみで形成されていたが、1952(昭和27)年の鳥取大火以降は街路+防火建築帯により形成されるように変化している。これは耐火建築促進法(昭和27年5月31日法律第160号)の制定が大きい。風が強い場合はかなりの街路幅員がないと防火対策とならないという点もあったからと思われる。

西堀を境に西側の寺町の景観・環境・尊厳を活かした公園整備と東側の他門川埋め立て・マーケット整理跡地を活用した緑地帯整備といった緑地計画の存在や、飯田大火復興で行われた立体換地による納骨堂方式の墓地整理計画も注目すべき点として挙げられる。後年、玉村は“市街地の内に沢山あった寺院墓地を整理することによって区画整理がうまくいった”¹³⁾と述べており、納骨堂方式の墓地整理計画は玉村の発案であることが推察される。

(4) 事業費

都市復興の主事業である土地区画整理は県施行によって行われた。実施状況を表-3に、年度別事業費を表-4に、年度別の財源を表-5に示す。減歩率は11.28%である。街路事業費が事業費の2/3近くを占めており、その

表-2 復興計画案の作成過程⁹⁾

10月1日	大火の発生、建設省は職員派遣を決定 市災害対策本部より応急計画を発表
2日	建設省職員が早朝に現地入り、建設省・新潟県・新潟市により現地視察、打合せ会の開催。建設省、新潟県、新潟市合議の復興計画原案完成。
3日	新潟市議会全員協議会を開催、原案を了承。 復興土地区画整理計画案の完成。
5日	建設大臣に土地区画整理決定の申請
10日	都市計画地方審議会を開催、計画案を了承。 土地区画整理区域を建設大臣が決定
14日	建設省告示(土地区画整理区域)
27日	事業計画の縦覧を告示
11月4日	北村知事が寺院側代表と墓地移転問題について 懇談(不調に終わる)
14日	都市計画地方審議会開催、提出意見書について 審議(異議申し立て24件)
18日	審議会は原案通り事業計画決定されるように知 事に答申
21日	事業計画決定について建設大臣認可
25日	事業計画決定につき県報公告

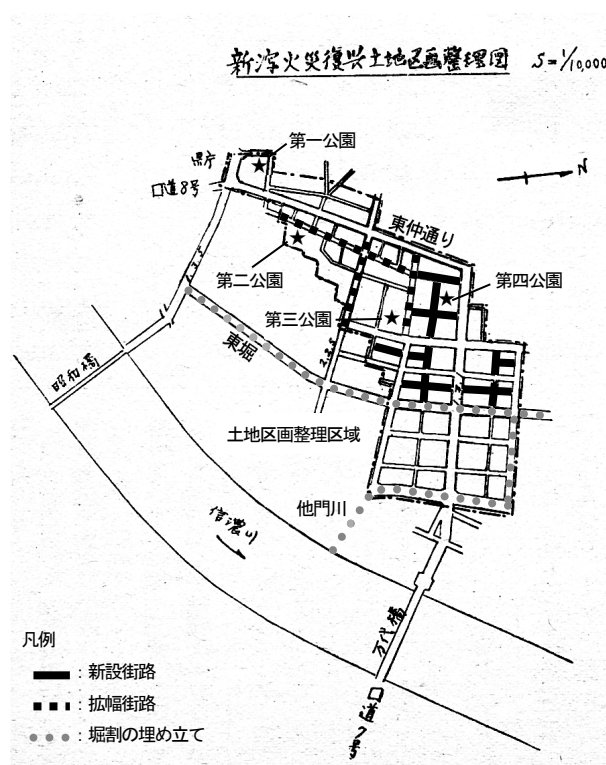


図-2 復興計画図(一部加筆)¹⁰⁾

大半は用地買収費と思われる。新潟市も火災復興土地区画整理負担金および耐火建築費補助という形で負担が生じている。これに関し新潟市は1956(昭和31)年度予算に、それぞれ1,000万円、800万円を計上している¹⁴⁾。

特筆すべきは、財源確保のために公営競技および富くじの収益金が充てられたことである。公営競技について、新潟市は大火以前から市営競馬を開催していたが、災害復興事業財源の確保するため1956(昭和31)年より弥彦競輪場にて市営競輪も開催している¹⁵⁾。また新潟県は災害を受けた新潟市の復興をはじめ、様々な公共事業を行うための資金を調達するため、1955(昭和30)年11月20日

から12月19日まで「新潟県振興宝くじ」を1枚100円で発売している¹⁶⁾。これらの具体的な収益額や用途については不明である。

(5) 事業上の課題¹⁰⁾¹⁷⁾

事業を進めていく上で特に問題となったのが、墓地整理、露店市場・戦争引揚者のバラック・マーケットの取り払いの問題である。

墓地整理については商店街の発展等を阻害する位置にあることから大火以前から何度か話題にのぼった問題であったが、その都度反対にあい頓挫していた。今回も単に土地区画整理区域内14寺院だけの問題としてではなく、新潟市仏教会が全寺院に影響する問題であるとして、反対運動に乗り出している。この問題をめぐって、納骨堂方式の整理案が提案されたが、再三仏教会側と協議が重ねられた結果、各寺院で条件が異なることから最終的には寺院の自主性に委ねる形となった。結局、墓地整理は行われたものの、納骨堂方式の墓地整理計画は実現せず、計画された公園のうち、第二号公園は実現しなかった。

取り払い問題については、他門川沿いに立地する引揚者に対して市が無償で貸し付けた住宅兼店舗の鏡橋マーケットの不法占拠の解決が望まれていた。市内には他に西堀、東堀、蔵所堀にも同様のバラックの店舗街が存在していた。河川・運河上のマーケットの居住権をたてにした不法占拠問題は、新潟大火当時は全国的に見られ、全国の被災地を調査した亀井幸次郎は都市防災上の問題点であると指摘¹⁸⁾、実際に1958(昭和33)年の古仁屋大火(鹿児島県瀬戸内町)では火元となっている¹⁹⁾。移転先の問題から、復興事業期間中には解決せず、他門川の埋め立ても昭和30年代末までにずれ込んだ。

4. まとめ

比較的街区が整っていた新潟市において大火後、都市計画的改良を施すために計画された復興計画の計画的特徴は、i)街路と防火建築帯による防火帯の形成、ii)墓地整理による空間創出と地域性に配慮した公園緑地計画、iii)立体換地方式による墓地整理計画であるが、iii)については実現しなかったが計画策定の中心人物であった玉村栄二の発案であることを指摘した。事業にあわせて戦後の負の遺産である公有地の不法占拠問題(露店問題)の解決も目論まれていた。さらに本事業実施にあたっては公営競技および富くじの収益金が充当されていたことが明らかとなった。但し、具体的な収益額や用途については不明のため、これらについては今後の課題である。

表-3 土地区画整理施行前後の状況²⁰⁾

種類別	施行前		施行後	
	地積(坪)	(%)	地積(坪)	(%)
公共用地その他	35,234.28	31.25	44,261.00	39.26
民有地その他	77,183.24	68.46	68,481.10	60.74
測量増減	324.58	0.29		
計	112,742.10		112,742.10	

表-4 復興土地区画整理事業の年度割事業費²¹⁾

	計	昭和30年度	昭和31年度
区画整理費	6,083,000	2,700,000	3,383,000
移転補償費	14,286,017	6,000,000	8,286,017
街路事業費	59,751,023	22,128,000	37,623,023
公共空地費	3,750,000		3,750,000
墓地整理費	8,800,000		8,800,000
事務費	3,512,400	1,172,000	2,340,400
計	96,182,440	32,000,000	64,182,440

表-5 復興土地区画整理事業の事業年度別財源²¹⁾

	計	昭和30年度	昭和31年度
国庫補助金	48,091,022	16,000,000	32,091,022
起債	48,091,220	16,000,000	32,091,220
計	96,182,440	32,000,000	64,182,440

補注

[1] (公財)東京都市づくり公社所蔵の玉村栄二直筆の履歴書による

参考文献

- 1) 越山健治：災害後の都市復興計画と住宅供給計画に関する事例的研究，pp.39-55，2001(博士論文)。
- 2) 山口佳織・越澤明・坂井文：新潟市の中心市街地に位置する寺町の変容プロセスとまちづくり，日本建築学会技術報告集，Vol.17，No.36，pp.667-670，2011。
- 3) 松本智史・越澤明：「水の都」新潟における掘割の喪失過程について，日本建築学会技術報告集，第18号，pp.281-286，2003。
- 4) 新潟市：新潟市のあゆみ，pp.3-6，2007。
- 5) 編纂委員会：昭和三十年新潟市大火災誌，新潟市，pp.423-427，1959。
- 6) 亀井幸次郎：日本における都市大火の性状について，日本火災学会論文集，Vol.11，No.1，pp.1-6，1961。
- 7) 文献5)，pp.4-17。
- 8) 印刷局：官報，第3248号，第3771号，第4138号，第45号，第78号，第4302号，第4635号。
- 9) 文献5)，pp.203-214。
- 10) 玉村栄二：新潟市火災復興区画整理事業，(財)都市計画協会，新都市，第9巻，第12号，pp.11-14，1955。
- 11) 文献5)，p.16と17の間。
- 12) 玉村栄二：けんせつ局報，第68号，p.2，1969.5。
- 13) 玉村栄二：「新都市」二十年間の回顧と都市計画の問題，(財)都市計画協会，新都市，Vol.21，No.1，pp.13-14,24，1967.1。
- 14) 新潟市：新潟市政だより，第13号，p.1，1956.4。
- 15) 新潟市：新潟市政だより，第33号，p.3，1957.12。
- 16) 新潟市：新潟市政だより，第8号，p.1，1955.11。
- 17) 文献5)，pp.214-224。
- 18) 亀井幸次郎：都市大火と都市計画家，(財)都市計画協会，新都市，Vol.13，No.3，pp.18-19,25，1959。
- 19) 小室鉄雄：瀬戸内町火災復興事業について，(財)都市計画協会，新都市，Vol.13，No.3，pp.20-25，1959。
- 20) 文献5)，p.214。
- 21) 文献5)，pp.227-228。

(2016.4.11 受付)