

## 国土政策研究所 講演会

# 「震災復興・戦災復興の成果・失敗とその反省を踏まえて～東京の失敗を東北に持ってくるな！～」



### 講演者

筑波大学客員教授

甲村 謙友 氏

開催日 平成 23 年 5 月 30 日(月)

### プロフィール

1951 年、奈良県生まれ。東京大学工学部卒業。1974 年、建設省（現・国土交通省）に入省。2005 年国交省中国地方整備局長、2008 年同河川局長、2009 年同技監を歴任。2011 年 1 月に退職。2011 年 10 月、独立行政法人水資源機構理事長就任。筑波大学客員教授、日本大学客員教授、芝浦工業大学非常勤講師を兼務。

【甲村】 本日は、「震災復興・戦災復興の成果・失敗とその反省を踏まえて」と題して、講演します。震災とは 1923 年の関東大震災、戦災とは第二次世界大戦による被災のことです。そこからの復興の成果と失敗、さらに反省をお話することで、今年 3 月 11 日に起こった東日本大震災の復興の参考になればと思います。

副題に「東京の失敗を東北に持ってくるな！」と付けましたが、この「東京の失敗」とは、現在の東京のことではありません。後述しますが、関東大震災における復興はかなり成功したものの、もっと進めておけばよかったと考えています。一方、戦災復興は、東京においては完全に失敗でした。その失敗を今回の東日本大震災に持ってくるな、という趣旨です。

今から 82 年前、後藤新平は 1929 年の第 3 回都市計画講習会の基調講演「都市計画と自治」で、「幾多の成功、幾多の失敗の跡をご研究になるということは、都市計画の研究に最も必要なる問題」と述べています。本日の私の講演

の目的も、震災に加え戦災も含め、復興の成功と失敗を皆さまに伝えることです。それが今後の東日本大震災の復興に役立つであろうと考えています。

### 関東大震災はどんな震災だったのか、その被害状況、損失

関東大震災の被害状況を話す前に、「TOKYO MEGA QUAKE 1923」と題されたビデオをご覧ください。YouTube にもアップロードされています。

【ナレーション】 これは大正 12 年（1923 年）初夏の東京の様子です。このころ東京は人口 400 万人に達し、世界有数の巨大都市として成長を続けていました。しかし、この映像が撮影されておよそ 1 カ月後、首都圏は日本災害史上類のない未曾有の大惨事に見舞われることとなります。

大正 12 年 9 月 1 日、明け方からの豪雨がうそのように晴れ上がった残暑の厳しい日でした。人々が昼食の準備を進めていた午前 11 時 58 分、関東一

円をマグニチュード 7.9 の巨大地震が襲いました。激しい揺れで、東京市内のおよそ 3 万 7000 戸余りの家屋が一瞬のうちに全半壊しました。当時、東京のシンボルだったレンガ造りの浅草十二階も 8 階から上が折れるように崩壊。この地震を境にしてレンガ造りの建物は急速に姿を消していくことになりました。

さらに、お昼どきだったことが災いし、市内の 134 カ所から火災が発生、火の手は折からの強風にあおられて瞬く間に燃え広がりました。大八車に家財道具を満載し、火の手を逃れる人々、これがやがて逃げ道をふさぎ、さらに積み荷のふとんや衣類に引火して延焼の拡大を招きました。隅田川の東岸に位置する本所区陸軍被服廠跡地では火災旋風と呼ばれる炎の大竜巻が発生、およそ 4 万人が亡くなり、避難していた人のほとんどが助かりませんでした。その後、3 日間にわたって燃え続けたこの大火災が、関東大震災の被災規模を 20 倍にも拡大したのです。

（ある被災者の証言）「木造の建物な

どは、順々に燃えているんじゃないですからね。この周りが温まって、いわゆる発火点に達するとね、大きな建物が一遍にパッと燃えちゃうんですから。焼け死ぬと言うけどね、それ以前に窒息しちゃってるんですよ」。

ラジオ放送も始まっていないこのころ、ある流言飛語がきっかけとなって、罪のない6000人もの人々が虐殺される恐ろしい事件も起きました。不確かな情報がパニックを招き、人々を狂気に駆り立てたのです。

震災直後から政府は帝都復興院を立ち上げ、防災を念頭に置いた新たなまちづくりに着手しました。幹線道路が新設され、市内の道路も軒並み拡張工事が行われました。当時の交通量からは広過ぎると言われた昭和通りも、延焼を食い止める目的でこのときに新設されました。昭和5年(1930年)まで7年間にわたって続けられた、この帝都復興計画により、現在の東京の原型ができたのです。

【甲村】 このビデオの中の数字は、その後、中央防災会議等が検証し、修正しています。1922年の東京市の人口は約250万人でした。死者は10万5385人で、その内訳は火災9万1781人、家屋倒壊1万1086人、工場倒壊1505人、土砂688人、津波325人です。

震源地は房総半島から神奈川にかけてです。震源地付近の揺れが大きいのは当然ですが、今回の東日本大震災と同様に震源地から離れた江戸川や荒川、埼玉低地部、さらに利根川沿いでも大きく揺れました。関東大震災での津波高を見ると、静岡県熱海で12m、千葉県相浜で9.3m、神奈川県三浦で6mを記録しています。かなりの津波だったにもかかわらず、その

死者は325人と少なかったのが今回の東日本大震災と大きく異なる点です。

皇居から東側の東京下町がほぼ全焼しています。その数は、倒壊、全半壊を含めると37万2000戸で、そのうちの約6割にあたる21万戸が火災で焼失しています。先ほどのビデオにもありましたが、ちょうどお昼どきで炊事をしていた人が多かったことが原因です。さらに、この日は能登半島沖に台風が接近し、関東一円に強風が吹いていたのも被災規模を拡大させました。出火点が134カ所あります。このうち、消防や自主消防で消火できたのは約4割の57カ所。残りの約6割は炎が渦巻き、東京中心部から下町を焼き尽くしました。

先ほどのビデオで、死体が折り重なっていたシーンは本所被服廠跡で、今の両国の北側、墨田区横網にありました。東京市の死者6万8660人の64%にあたる約4万4000人が、ここへの避難後、火に囲まれて死亡しています。

また、関東大震災での地震による直接的な損失は、当時の金額で55億から100億円。1922年度の国家予算は14億2900万円ですから、その約4倍から7倍にあたります。

## 関東大震災の翌日に30億円の「東京復興4方針」を提示

後藤新平は、寺内内閣で1918年4月まで内務大臣を、同年9月まで外務大臣を務め、1920年12月から震災の半年近く前の1923年4月まで東京市長でした。東京市長だった1921年に、当時の東京市予算(1億数千万円)をはるかに上回る、事業費8億円の「東京市政要綱」をまとめました。これは、重要街路の整備をはじめ、下水改良、

港湾修築、水運改良、大小公園の整備などを計画した都市整備計画で、その規模の大きさから「後藤の大風呂敷」と呼ばれています。

後藤新平は震災翌日の9月2日に内務大臣に就任し、その当日、「東京復興4方針」を練り上げました。それは、東京を旧状のまま再建するのではなく、①遷都を否定、②復興費に30億円をかける、③欧米の最新の都市計画を適用する、④都市計画の実施のために地主に断固たる態度をとり不当利益を許さない——という方針でした。なぜ復興費が30億円か。それは、東京市長時代の1921年に「東京市政要綱」などをつくったときの経験から、エイヤッ!と出したと考えられます。

その4日後、9月6日の閣議に「帝都復興ノ議」を提案します。これは、①総理大臣を長とする臨時帝都復興調査会の設置、②帝都復興の経費は原則として国費とし、その財源は内外債による、③焼失区域の全域を一括買収し、整理後、それを払い下げ、または貸し付けるやり方とする——の3点を掲げています。今回の東日本大震災では、復興財源として増税の議論がされていますが、関東大震災時は国債でやると明言しています。ただ、3点目の「焼土全部買収」は、買収にあまりにも金がかかるという理由で、閣議で否決されています。

その後、9月22日に10億円の内務省案を大蔵省に説明しています。9月27日には帝都復興院が設置され、この総裁を内務大臣の後藤新平が兼任し、10月18日に帝都復興院が約13億円の「甲案」と10億円の「乙案」の「帝都復興計画」を決定しました。この甲案と乙案について、各省の次官や知事、市長らによる参与会、さらに

政界や実業界、学識者などからなる帝都復興評議会が審議しました。そして、11月21日の帝都復興評議会後に、大蔵省から予算は7億2000万円まで削られました。

その理由として当時の財政事情があります。1914年に第一次世界大戦が始まると、日本は戦争によるバブル景気で、“成金”という言葉も生まれました。しかし、この好景気は戦争が終わると長く続かず、1920年に反動恐慌が日本で起こります。こうした状況でしたから、国債を出しても、その償還財源が厳しいと大蔵省は判断したのです。

### 30億円から4.7億円に なぜ復興予算は縮小したのか

この7億2000万円で決まれば、まだよかったんです。その後、11月27日に帝都復興審議会の2回目会合が2カ月半ぶりに開かれると、予算はさらに修正されます。街路の幅員が広すぎる、区画整理は国や市ではなく地主がすればいいなど、政府案を批判する反対意見が相次ぎ、6億円に縮小されました。この審議会には、当時の総理大臣以下全閣僚と、2大政党の政友会から高橋是清、憲政会から加藤高明、財界から渋沢栄一などが参加しています。

そして、12月10日、第47議会で5.7億円の予算案を提出します。議会では、政友会が大反対をして、12月24日に2割カットの修正案が可決されました。しかも、帝都復興院の事務費をゼロにする案が多数決で通ってしまいました。これにより、帝都復興院は翌年の2月23日に廃止されます。

そもそも、復興関係の事業をすべて帝都復興院に集約させるのは、後藤新平の提案でした。しかし、関係省庁か

らいろいろ言われ、被災者支援などは結局別の部署ですることになったので、私は帝都復興院をつくった意味はあまりなかったのではないかと考えています。

なぜ、9月2日の「東京復興4方針」の30億円から、3カ月半余の間に4億7000万円まで予算が削られていったのか。先ほどの話を補足すると、当時の政治情勢があります。関東大震災の4日前、8月28日に総理大臣の加藤友三郎が急死し、日露戦争のときに海軍大臣だった山本権兵衛に天皇から組閣の大命が下ります。しかし、当時の2大政党だった政友会と憲政会が入閣しませんでした。震災後も特に政友会は政府に非協力の姿勢をとり、予算カットを主張しました。そして、12月27日に虎ノ門事件が起こりました。議会に臨席する摂政宮(後の昭和天皇)を難波大助が狙撃した事件です。この責任をとり、山本内閣は総辞職し、このとき後藤新平も内務大臣を辞めています。

こうした不安定な政治情勢に加え、震災復興計画を策定する組織がいろいろ



図-1 帝都復興計画甲案

あったことも、予算の削減に影響しています。総理大臣を長とする帝都復興審議会、後藤新平が総裁の帝都復興院、さらに参与会、帝都復興評議会と、組織にかけるたびに意見と中身が変わっていったからです。

そして、先述の第一次世界大戦後のバブル崩壊による財政難も、予算縮小の原因に挙げられると思います。

### 復興の対象エリアを 焼失区域に限定 密集市街地での区画整理は世界初

ここで強調したいのは、9月1日に関東大震災が発生し、紆余曲折があったものの、3カ月半余の12月24日に復興計画と予算が確定している点です。次に、その具体的な計画の内容をみていきます。

先ほど説明した「帝都復興計画甲案」(図-1)は、焼失区域を超えて整備する案でした。しかし、復興予算が縮小した結果、「帝都復興事業計画 附 震災復旧事業」(図-2)を見ると、計画はほぼ焼失区域に限定されています。

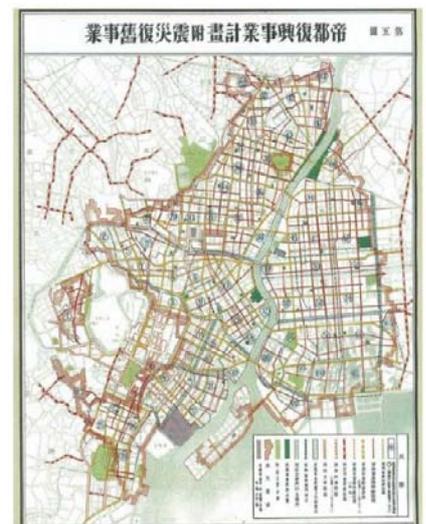


図-2 帝都復興事業計画 附 震災復旧事業  
出典：「1923 関東大震災報告書 - 第3編」  
中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会

そして、そのエリアを中心に区画を整理し、道路、橋梁、公園などを整備する事業計画です。

計画の施行者を整理すると、国（内務省復興局）、東京市、東京府の3つ、実態的には国と東京市の2つに分かれます。例えば、区画整理は、大規模な15地区を国、残りの50地区を東京市が担当しています。街路は、幅員22m以上は国、11m～22mは東京市。公園についても、隅田公園などの大公園3つは国、その他の52は東京市の施行です。つまり、国と東京市が役割分担をしながら整備したのが大きな特徴です。この点は、今回の東日本大震災の復興で参考にしてほしいと思っています。

東京市の現場事務所の所長や課長は、内務省の職員に委嘱されました。人の委嘱によって、例えば国の所長と市の所長が同一であり、密接な調整をとる必要もなく、計画が実施できたわけです。

密集市街地で区画整理手法を採用したのは世界で初めてでした。それまで

の世界では、例えば、19世紀後半のナポレオン3世時代にオスマンが計画したパリ改造のような、超過収用手法でした。この手法は、事業者が整備対象の街路や公園などの公共施設だけでなく、民間の土地も買収して、周辺の市街地も区画整理をし、整備後に資産価値が上がった土地を売却し、資金を回収する手法です。つまり、公共事業による外部経済効果を事業者が回収するわけです。

後藤新平が9月6日の閣議に提案した「帝都復興ノ議」の3番目に挙げ、閣議で否決された「焼土全部買上案」は、この手法におそらく近いと思います。また、現在の第二種市街地再開発事業は、いったん施行地区内の建物・土地を買収または収用し、取得した再開発ビルの敷地や床以外の権利（保留床処分）で事業費をまかなう点は、ある意味、超過収用手法に似ていると思います。

図-3は、吾妻橋、東駒形、本所の区画整理前と後を示した地図です。右下の地図が区画整理後で、この中央上

部の突端の白い部分が現在のアサヒビール本社です。江戸時代以来の街並みが続いていた区画整理前の上の地図と比較すると、大街路や中街路が多いのが分かります。平均減歩率は15.3%で、そのうち10%を無償減歩し、残り5.3%は減価補償のような形でお金を払っています。

約20万戸の住居移転を含む約3000haの区画整理を、予算が通った12月24日から1930年3月26日まで約6年3カ月というスピードで実施しています。どのように事業を進めたのか、今でも不思議なほどです。現在、この規模を区画整理するには20年から30年ほどかかると言われ、阪神・淡路大震災のとき、神戸では最長16年ほどかかっていたと思います。

## 関東大震災の復興計画が東京下町の都市基盤の礎に

図-4右側の写真は、昭和通りの現在の様子です。計画では当初40間(72m)道路でしたが、予算縮小の結果、幅員約44mで建設しています。通り



図-3 土地区画整理

出典：左：「1923 関東大震災報告書 - 第3編」中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会

右：「東京都市計画物語」 越澤明著 日本経済評論社 1991年

図-4 街路整備

出典：左：「1923 関東大震災報告書 - 第3編」中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会

の真ん中の立体交差は、1964年の東京オリンピック開催に当たり、交通量増加に対応するため植樹帯を立体交差にしたものです。

この南北に延びる昭和通りと、大正通り（現・靖国通り）をクロスさせ、東京駅周辺から放射状に街路網を整備しました。街路は、国が幅員22m以上の52路線119kmを、東京市が幅員11～22mまでの122路線139kmを施行しました。幅員11m未満の細かい街路605kmを含め、約6年3カ月で整備しています。東京市15区の道路率は、関東大震災前は11.6%でしたが、震災復興の区域に限ってはこのとき27%まで上昇しています。

江戸時代から、道路は歩くのを主体に造られました。そのため舗装率は低く、1921年の東京市の舗装率は約9%で、「晴れの日には黄塵が舞い飛び、雨の日には道路にドジョウがすむ」と皮肉られていたほどです。震災復興の区域では、その後の約10年で舗装率が82%にまで上昇しています。

隅田川に架かる橋のうち、関東大震災で残ったのは新大橋だけです。オールスチールのトラス橋で、震災時には多くの人命を救いました。この橋は

1976年まで現役で、今は愛知県犬山市の明治村に移設保存されています。

図-5右上は、永代橋の震災直後の写真です。永代橋もスチールでしたが、橋面の木材が焼け落ち、現在の橋に架け替えられました。震災復興では、この永代橋をはじめ、相生橋、清洲橋、蔵前橋、駒形橋、言問橋を国が施行し、両国橋、厩橋、吾妻橋を東京市が施行しました。これら9橋梁に新大橋を加えたのが、「十大橋鳥瞰図」です。

帝都復興院初代橋梁課長の田中豊氏は、永代橋や清洲橋など数々の名橋を設計し、これにちなんで土木学会田中賞が1966年度から設けられています。橋のデザインをみても、吊り橋、タイドアーチ橋、ゲルバー式など、実に多彩です。しかし、それ以上に驚くのは、約6年3カ月の間に国施行で142、東京市施行で313の橋を架けたことです。

なお、この「十大橋鳥瞰図」に勝興橋はありませんが、この橋は復興計画の予算縮小の中で架橋が見送られ、その後の1940年に完成しています。

隅田公園、浜町公園、錦糸公園の3つの大きな公園は、内務省復興局が整備しています。東京市の小学校は、関東大震災で大半が倒壊・焼失し、117

の復興小学校が建てられました。そのうち52の小学校には小公園を併設し、2000年には49カ所が現存しています。

なお、隅田川の両岸に整備した隅田公園は、浅草側を埋め立てることによって造っています。当時、荒川放水路を開削工事中で、1930年に完成するため、隅田川を多少埋めてもいいという判断だったと思われます。この公園は、1931年に都市研究の専門誌『都市公論』の中で、「ヴォーターフロント」として、横浜の山下公園とともに紹介され、ウォーターフロントのはしりでした。現在、東京都が緩傾斜堤等で再整備を進めています。

以上、震災復興計画を総括しますと、まず、地震発生から4カ月未満で計画や予算が確定していることです。さらに、その後の約6年3カ月で、約20万戸の移転を伴う区画整理約3000ha、街路863km、橋梁455橋、3大公園と52の小公園ができていることは驚異的です。つまり、東京下町は、震災復興によって都市の基盤ができ、インフラが整備されました。これが、その後の戦災復興と明らかに違う点です。

一方、この震災復興にはマイナス面もあります。事業計画から除外された

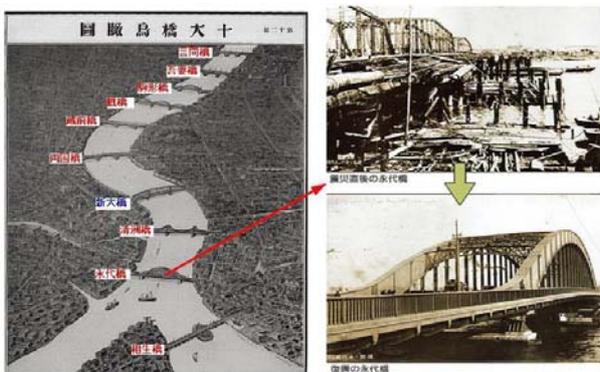


図-5 橋梁

出典：左：「1923 関東大震災報告書－第3編」中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会に橋梁名記入  
右上、右下：「復興」東京市 昭和5年3月 東京都公文書館所蔵



図-6 公園

出典：左：「1923 関東大震災報告書－第3編」中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会に公園名記入  
右上：土木学会土木図書館「デジタルアーカイブス」

非焼失区域の山の手は、都市基盤整備が遅れ、焼失区域からの移転者で密集市街地、あるいは不良住宅がスプロール的に広がりました。もう一つが、バラック建築の容認です。当初、焼失区域では当面の住宅としてバラック建築を認めていましたが、区画整理後もそのまま合法化されました。本来は、耐火建築で整備する予定でしたがバラック建築を認めざるを得なくなり、これが後に戦災での焼失、あるいはスプロールになったと思います。

## 震災復興のための公債発行額は一般会計歳出金額の約5%

ところで、「政府財政が悪化し、昭和金融恐慌を引き起こしたのは、関東大震災で国債を発行し過ぎたから」と言う方がいます。しかし、1923年から1930年までの震災対策経費の支出総額は13億9000万円です。一般会計歳出総額は129億円ですから、国家予算の約11%に過ぎません。しかも、経費の内訳は、国庫余剰金18%、普通財源等39.5%、公債は内外債を含めて42.5%です。つまり、公債発行額は、一般会計歳出総額の約5%です。詳しくは、高橋亀吉・森垣淑『昭和金融恐慌史』などに書かれていますが、私は財政が悪化した要因を次のように理解しています。

まず、第一次世界大戦の好景気と1920年の反動デフレの処理が不適切だったことです。不良企業や不良銀行の処理をしないまま関東大震災が起これ、政府は震災手形割引損失補償令を公布しました。これは震災前に銀行が割り引いた手形のうち、決済不能になった損失を日本銀行が補填するものです。この制度を利用して不良債権を震災手形という形で割り引き、損失を

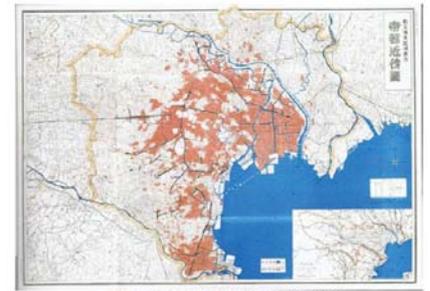
穴埋めしようとしたのが鈴木商店や台湾銀行でした。

さらに、第一次世界大戦後の金解禁で日本の為替レートをどうするかという問題が金融不安を広げ、1927年に取り付け騒ぎの昭和金融恐慌が起こっています。その2年後の1929年、ニューヨークのウォール街で起こった世界大恐慌も日本の財政悪化に追い打ちをかけました。

ちなみに、公債発行額は、震災の間は歳出の約5%だったんですが、1932年以降、歳入総額の30%前後にまで急増。この原因は軍備増強とともに、1929年に始まった世界恐慌に対する高橋是清大蔵大臣の積極財政もあつた。つまり、震災復興が財政を悪化させたわけではないと思います。

## 後藤新平の震災復興計画がそのまま実施されていたら

関東大震災の震災復興をもっとやっておけばよかった、と感じているのは、私だけではないと思います。『陛下、お尋ね申し上げます』（現代史出版会



戦災焼失区域表示 帝都近傍図(昭和20年)  
ピンク色:戦災焼失区域  
薄い青色:疎開区域

図-7 戦災焼失区域

1982年、文春文庫1988年)では、昭和天皇がインタビューに次のように答えられています。

「震災のいろいろな経験はありますが、一言だけ言っておきたいことは、復興に当って後藤新平が非常に膨大な復興計画を立てたが…。もし、それが実行されていたら、おそらく東京の戦災は非常に軽かったんじゃないかと思って、今さら後藤新平のあの時の計画が実行されないことを非常に残念に思います。」

図-7のピンク色は、戦災による焼失区域です。関東大震災による焼失区域だけでなく、ほぼ東京全域が被災し

## 焼失面積(関東大震災) 罹災面積(戦災)

旧東京市区部	全面積(km <sup>2</sup> )	焼失面積(km <sup>2</sup> )	不焼失面積(km <sup>2</sup> )	焼失面積率(%)
麹町区	8.16	1.81	6.35	22.2
神田区	3.07	2.88	0.19	93.8
日本橋区	2.96	2.96	—	100.0
京橋区	4.55	3.91	0.64	85.9
芝区	9.39	2.24	7.15	23.8
麻布区	3.97	0.00	3.97	0.0
赤坂区	4.23	0.31	3.92	7.4
四谷区	2.77	0.06	2.71	2.2
牛込区	5.21	0.00	5.21	0.0
小石川区	6.49	0.26	6.23	4.0
本郷区	4.83	0.85	3.98	17.6
下谷区	5.05	2.41	2.64	47.8
浅草区	4.81	4.61	0.20	95.8
本所区	6.08	5.76	0.32	94.8
深川区	7.80	6.60	1.20	84.6
合計	79.37	34.66	44.71	43.8

旧東京市区部	区域面積(km <sup>2</sup> )	罹災面積(km <sup>2</sup> )	比率(%)
麹町区	8.28	4.37	52.75
神田区	3.10	2.24	72.14
日本橋区	3.12	1.53	48.97
京橋区	5.11	1.07	21.03
芝区	8.81	2.36	27.45
麻布区	4.29	3.14	73.24
赤坂区	4.3	3.24	75.37
四谷区	3.24	1.89	58.32
牛込区	5.21	3.73	71.64
小石川区	6.06	5.32	87.92
本郷区	4.87	2.00	40.97
下谷区	5.04	1.22	24.22
浅草区	5.21	4.66	89.42
本所区	6.49	5.50	84.74
深川区	8.24	7.95	77.89
合計	81.17	50.22	60.40

出典 東京百年史 1979年

出典 東京都戦災史 1953年

図-8 関東大震災と戦災との比較

出典: 左「東京の都市計画100年」1989年3月 東京都都市計画局地域計画部都市計画課

右: 西田幸夫、博士論文「江戸東京の火災被害に関する研究」、2004年

ています。東京は118回の空襲を受け、死者約10万人。被災面積195km<sup>2</sup>、焼失家屋約71万棟となっています。

鉄道や道路、河川沿いの濃い青色は、空襲による延焼を防ぐ目的の「疎開地」です。後述しますが、この疎開跡地を東京都は戦後にすべて払い下げてしまいました。そして、それを再び買収し、1964年の東京オリンピック開催に合わせて青山通りや玉川通りといった放射4号を整備したりしました。今も、マッカーサー通りと呼ばれる新橋-汐留間も、いったんは払い下げたのを立体道路で工事したりと、東京都は非常にしんどいことをやっています。

図-8は、関東大震災による焼失面積と第二次世界大戦による罹災面積の比較です。図中に赤印を付けた7区は、関東大震災の復興計画で事業を実施した地域です。全体の焼失面積率は、関東大震災が43.8%だったのに対し、第二次世界大戦は60.4%と上昇しています。一方、赤印のうちの日本橋区（現・中央区北部）は100%から48.97%に減少。京橋区（現・中央区南部）も85.9%から21.03%に、下谷区（現・台東区西部）も47.8%から24.22%に下がっています。この数字からも、震災復興事業が戦災の罹災比率を下げたのが分かります。

しかし、浅草区（現・台東区東部）、本所区（現・墨田区西部）、深川区（現・江東区西部）の下町は、日本橋区や京橋区、下谷区ほど罹災比率は減っていません。それは、1945年3月に下町を中心に東京大空襲があったからです。もう一つは、街路網自体の密度が東京中心部と下町とでは違う点が挙げられます。

ちなみに、第二次世界大戦で314回の空襲を受けたベルリンの死者は2～

5万人です。東京に比べ被害が少なかったのは、街路の幅あるいは耐火建築の差だと思います。

## 1945年に 戦災地復興計画基本方針

日本は空襲により、215都市、6万4500haが罹災しました。その復興都市計画の経緯を見ていきます。

終戦直後、1945年8月17日に発足した東久邇宮内閣は、同年10月9日に解散。その後、進歩党・自由党連立の幣原内閣が翌年5月22日まで、自由党の第1次吉田内閣が1947年5月24日まで、社会党の片山内閣が1948年3月10日まで、民主党の芦田内閣が同年10月15日までと、政権交代を伴う短命内閣が続いています。

こうした中、1945年11月5日に内務省が発案し、「戦災復興院」を設置しました。そして、12月30日に「戦災地復興計画基本方針」を閣議決定。この前、9月か10月に県や市には内示が伝えられていたようです。

この閣議決定の内容は後述しますが、その実施について、内務省の戦災復興院事務方は、「関東大震災のときに国と市で役割分担をしたのだから、今回も国が施行すべき」と主張していました。しかし、当時の戦災復興院の総裁・小林一三（阪急電鉄創業者）は、憲法が変わったのだから自治体に任せよう主張。5大都市も、ぜひ自治体でやらせてほしいとのことで、結局、補助事業として自治体が施行することになりました。

各自治体の首長が戦災復興に熱心ならよかったのです。しかし、東京都知事はちょうど官選から民選に変わった時期でした。その安井誠一郎知事は、現在、寝る家もなく、路頭をさまよう都

民の住宅確保こそ最優先課題と、戦災復興都市計画を握りつぶしたんです。この件で後世、非難されるのは覚悟のうたと安井都知事は言っているのですが、この際、私も批判します。戦災復興をしないで、当面の住宅、食料確保を優先した東京と、復興に熱心だった名古屋や広島と比較すると、その成果に大きな差が出てきているのです。

また、終戦当時、GHQ（連合軍総司令部）の占領政策は、日本の民主化が第一でした。しかし、1948年頃に共産主義・社会主義陣営との対立が激しくなると、GHQは日本を西側陣営の防波堤にしよう方針を転換。そして、都市整備に投資するな、もっと工業生産に投資せよということで、1949年3月7日に経済安定9原則を示した「ドッジライン」が実施されます。インフレ収束と黒字財政を目的とした、財政金融引き締め政策です。この緊縮財政により、公共事業はバッサバッサ切れ、失業や倒産が相次ぎました。国鉄総裁が失踪し、翌日に死体で発見された下山事件が起きたのもこの頃です。

## 戦災復興都市計画の再検討 大幅に規模縮小された基本方針

そして、1949年6月24日に「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」を閣議決定します。

従前の基本方針では区画整理・買収を罹災地域全体とし、防災とアメニティーに配慮しています。主要幹線道路の幅員は大都市50m以上、中小都市36m以上で、必要個所に50～100mの広幅員街路または広場を設ける。緑地の総面積は市街地面積の10%以上で、必要に応じて市街外周に緑地帯をつくる計画もありました。さらに、市街地整備に伴い共同溝を設置、都心

部及び防火帯地区は堅牢建築物以外の建築物を禁止し、その他の地区もできるだけ耐火にする計画でした。

一方、ドッジラインを反映した1949年の戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針では、区画整理は罹災区域内としています。しかも交通や消防、防火上で特に憂慮される区域に限定されました。また、幅員がおおむね30m以上の街路は、その実現性ならびに緊要度を勘案し、変更になっています。

その結果、100m幅員街路は16路線から4路線へと大幅に減り、実際に整備されたのは名古屋の久屋大通と若宮大通、広島の前大通りの3路線だけです。同様に緑地も面積でなく、児童公園や運動場に重点を置き、東京都では総面積で約40%の縮小になっています。さらに、共同溝や耐火建築についても、大幅に方針が変更されました。

続いて、1946年の東京戦災復興都市計画を具体的に見ていきます。青い太い線が100m道路で、昭和通りや靖国通りがこれに該当します。この計画の道路構造は、中央部に40mの植樹帯を設け、防災とアメニティーに配慮していました。しかし、この計画が実現されたのは、残念ながら環状三号線

の文京区小石川4丁目から5丁目にかけての延長400mぐらいです。そのほかの街路の幅員は、都市計画変更で大幅に縮小しています。

区画整理は当初、震災復興事業で区画整理した区域も含めて約2万haを計画していました。そのうち、震災復興区域以外の9917haを事業予定地として、1946年10月から翌年3月にかけて3296haの事業を開始したわけです。しかし、その後はドッジラインで大幅に縮小しています。

## 復興のための都市計画 理想の道路とは？

これからお見せするのは、東京都の都市計画課が1946年に製作した「二十年後の東京」というPRフィルムの一部です。この映像はYouTubeにもアップロードされています。まず、その冒頭シーン、戦災の状況についてです。

【ナレーション】 新しい時代にふさわしい、新しい形の都をつくり出すための絶好のチャンス。どこの国も望んで得られない理由、絶好のチャンス。この千載一遇の好機会をむなしく見送ってしまうようだったら、私たち日本人は、今度こそ本当に、救われたい劣

等民族だと世界中の物笑いの種にならなくてはならないでしょう。

「敗戦に何の都市計画ぞ、放っておくがいい、立つがままに立たせるがいい」という人たちもいます。だがその結果は、5坪の土地に5坪のバラック。それが狭い道路を押しつぶし押しつぶして立ち並び、東京は5年もたたないうちに貧民窟のような町になってしまうでしょう。

世間の人がよく誤解しているように、大きなビルディングがめじろ押しになっているような町をつくり出すのばかりが都市計画ではありません。私たちの都市計画は、そんな時代遅れなブルジョア都市をつくり出すことであってはなりません。私たちの新しい時代のためにはどんな形の都市がふさわしいのでしょうか。私たちの東京都、復興のための都市計画は何を目標として進んだらいいのでしょうか。

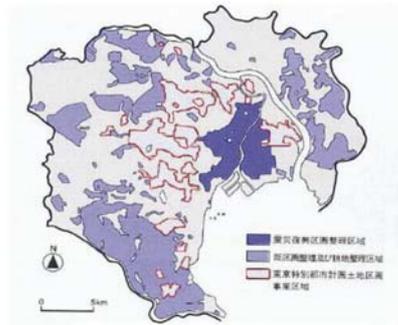
【甲村】 このビデオは全部で40分ほどで、途中を省き、「交通の計画」を見たいと思います。

【ナレーション】 新しい東京都の道路の幅は、20m、25m、30、36、40、50、80、100mの8種類になります。比較のために書き添えてみますと、現在の銀座通りは25m、昭和通りは44mになります。道路はすべて緑化され、電柱は地下に埋められます。路面電車や高架電車もすべて地下鉄とするのが理想ですが、20年後の東京ではまだそこまでは無理でしょう。

今までの歩道のない道路は、車が人の道を通っていたのではなく、人が車の道を通っていたのです。つまり、こうした場所では、人間のための道が全く考慮されていなかったのです。ですから、そこを通る人たちは文字通り、居候のように小さくなって、



東京戦災復興計画幹線街路計画図(昭和21年)



東京戦災復興計画区画整理区域図(昭和21年?)

図-9 1946年の東京戦災復興都市計画

出典：「東京の都市計画100年」 1989年3月 東京都都市計画局地域計画部都市計画課

乗り物に気兼ねしながら隅っこのほうを歩いていたものでした。

これからの道路では、今までのように歩道が虐待されているではありません。歩道は堂々10m、緑化された我らの道を、バスや自転車に脅かされることなく安心して歩けるようにならなくてはなりません。人生ある道路を。楽しい都市の建設は、まず歩く楽しさを取り戻すことから始めましょう。そして、地域の整備と相まって、通勤も買い物も散歩も、すべてこの緑化された美しい道路を歩いて目的を果たせることが望ましい。

都内の主な道路は、都心の公館地区を中心に、丸く取り巻いた8本の環状道路と、八方に放射された19本の放射道路とで交通の網目をつくります。碁盤目の道路では、都心部へ向かうのに常に三角形の二辺を歩かされることになって能率が悪く、この放射線と環状線によるほうが新しい方式とされています。この放射道路は東京都を取り巻いている、いわゆる衛星都市に延び、東京都とこれらの都市との関係をますます密接なものにしていきます。

【甲村】 このビデオにあるような道路ができなかった理由の一つは、人口の増加です。終戦直後、東京都区部の人口は278万人でした。区部への流入抑

制措置をとりましたが、実際にはどんどん流入し、1947年は382万人に増えています。この増加した人たちの住まいの多くが、戦災の罹災地や都市計画の公園、疎開跡地などで、不法占拠的に仮設住宅が建ち並びました。この疎開跡地ですが、広島や京都は公有地化したのに、東京都は民間に払い下げてしまいました。

もう一つの理由は、防空のため1939年に東京緑地計画を策定し、1945年までに延焼防止の防空緑地として買収していた746haの土地の件です。この土地について耕作を許していたために農地解放の対象となり、小作人に払い下げてしまいました。これではいけないと、1948年8月、都市計画で1万8000haを緑地地域に指定しましたが、緑地に違法建築で家が建っても、それを追認する形で緑地指定を解除しました。結果、1969年の新都市計画法施行時、東京都には緑地がなくなっていました。

### 当初計画の80m～100m道路はほとんどが25m級に

図-10は、東京戦災復興都市計画の変容です。左は1946年、右は1955年の都市計画道路網図です。赤い太線の幅員80～100m道路が1本も残っていません。最大でも幅員50mの街路

で、大半が25m級の街路に計画変更されています。

当初の計画から幅員は縮小しても、早く完成していればまだよかったです。例えば、環七通りの全線開通は今から16年前の1985年1月です。環八通りは5年前の2006年5月です。そして、虎ノ門から東京港までを直線で結び、マッカーサー道路の異名を持つ環状二号線は、現在、工事中です。

このように道路計画は縮小されたり、遅れたりしましたが、一方で、河川の埋め立ては早々と進んでいます。安井都知事が1947年に不用河川埋立事業計画という都市計画決定をしたからです。今から見れば困った計画です。この計画の目的は、戦災のがれき処理で、当時、約3000万㎡あったがれきを河川に埋め、その土地を売却し、財源にあてたのです。この事業で東京駅八重洲口にあった外堀、東堀留川、竜閑川、新川、真田堀、浜町川、六間堀川など、実に多くの河川が姿を消してしまいました。

### 広島市の戦災復興計画

こうした東京の戦災復興と対照的なのが広島や名古屋です。私は中国地方整備局に勤務していましたので、広島を例に話します。

原爆が投下され、廃墟と化した広島は、100年間は草木も生えないと言われました。復興計画を検討するとき、広島市を放棄し、市全体をがれきのまま原爆遺産として残して、新しい都市をつくらうという市民の提案もあったそうです。

しかし、当時の広島市都市計画課長の竹重貞蔵氏は、市民から意見を聞き、後に建築家の丹下健三氏も加わって、



図-10 東京戦災復興都市計画の変容

出典： [http://www.mori.co.jp/company/urban\\_design/mid-tokyo/mtm15.html](http://www.mori.co.jp/company/urban_design/mid-tokyo/mtm15.html)

1946年10月に復興計画が策定されました。市の中心部の半径約2km区域を対象に1520haの区画整理をし、東西に延びる幅員100mの平和大通りとともに、街路を500mから600m置きに、河川沿いには緑地帯を整備しました。

この復興計画は最初からすんなり進んだものではありません。例えば、今は景観工学の中村良夫教授の設計による、景観に配慮した護岸になっている地域では、1968年の再開発計画の策定までは罹災者、引揚者が不法占拠していました。それを再開発計画で10年かけて高層住宅をつくりました。

それと、疎開跡地を払い下げず、そこに100m道路をつくる計画でした。しかし、当時は市民に住宅がないのに、こんな広い道路をつくってどうするんだと評判が悪かったそうです。1955年の市長選で、この100m道路の計画を半分にし、残り半分に市営住宅を建てる公約を掲げた市長が当選しました。しかし、その当時の広島市助役がそんなことをしては末代の名折れだと、市長に待ったをかけたんです。そして、市民に100m道路への関心を深めてもらうため、「廃墟の町に緑を」と、市民から樹木への寄付を募る献木運動もしました。また、1949年8月には、国による補助率の引き上げや国有財産の譲与を認める広島平和記念都市建設法が制定され、これも広島の復興に役立てられていきました。

## 当面の生活や住宅施策と連動した基本方針を一刻も早く

1945年の戦災地復興計画基本方針は、防災・アメニティーを重視した点では理想的な計画です。しかも、8月15日の終戦後4カ月半で基本方針を閣議決定したのは非常に評価できま

す。ただ施行主体において、当時の戦災復興院の総裁・小林一三と事務方で意見の相違がありました。結果、自治体施行になったため、自治体によって成果に大きな差が生じたわけです。東京都では計画のほとんどが実行されず、広島や名古屋では戦後高度成長の都市インフラの整備につながったとも言えます。

しかし、広島では不法占用あるいは罹災者、引揚者住宅の後処理に苦勞し、そのために東京では計画の実施を断念したわけです。つまり、戦災地復興計画基本方針は、計画としては理想的ではあっても、当面の住宅確保施策との関係が希薄でした。路頭に迷っている人が多くいる現実に対する対策が講じられていなかったのです。

東京では道路の幅員や区画整理が大幅に縮小されたために、現在も豊かさを実感できない都市空間が形成されています。戦災復興でできなければ、その後の高度成長期に引き続き都市改造をすればよかったのです。しかし、残念ながら日本は大災害時とオリンピックや国体などのイベント時にしか、政治家も市民も都市整備に関心を持ちません。

いま、東京に首都圏直下型地震が起ると、最悪、全壊焼失85万戸、死者1万1000人と想定されています。戦災復興、あるいは高度成長期にできなかったツケを抱えていると言えます。

では、関東大震災の震災復興と、第二次世界大戦の戦災復興、その反省を踏まえ、今回の東日本大震災で何をすべきか。

一つは、政府による明確な復興方針を早く出すことです。関東大震災では発生後11日後に「関東大震災直後ノ詔書」が発せられています。戦後は少

し遅いとはいえ、それでも4カ月半後の12月30日に戦災地復興計画基本方針を閣議決定しています。

今回の東日本大震災では、復興方針がいつ出るのか気になります。1995年の阪神・淡路大震災のときは、発生後1カ月余りで、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」と、「被災市街地復興特別措置法」を公布・施行しています。また、2カ月目に復興計画の都市計画決定を行っています。これをマスコミは、住民の意見を聞かず、強権的に行政が決めるのはけしからんと批判しましたが、私は計画を決めないよりはいいと思います。何の見通しもない現在の状況は、非常に危惧されるべきです。まず、基本方針や計画を決め、その後修正していけばいいのではないのでしょうか。

その復興計画を立てる際には、被災者の当面の生活や住宅との関係をどう考えるかです。いくら将来の立派な絵を描いても、当面をどう乗り切るか、時系列的な整合がないと、東京の戦災復興都市計画のように失敗するのは明らかです。繰り返しますが、震災復興計画は予算を含めて4カ月ほど、東京戦災復興都市計画の策定は1年ぐらいかかっています。その間、不法占拠あるいはバラック住宅等がどんどん建ち、できる計画も実施できなくなっています。

従来は二次元的な都市計画でしたが、今回の東日本大震災は津波の対応がありますので、三次元的な都市計画が必要です。海岸沿いの街の高さが地域で異なるのに合わせて、基本方針や計画をつくらなければならないと思います。そして、その具体的なビジュアルを一刻も早く出すべきです。いろいろな会議のホームページを見ている

と、エコタウンやコンパクトシティなど、文字は多いのですが、だれでも目で見て分かる絵を具体的に描いた提案はほとんどありません。

もう一つは、関東大震災のときは、国と東京市が役割分担をし、約6年3カ月で約3000haの区画整理をしています。国が広報、大規模な区画整理や街路、橋梁を担い、それ以外を東京市が担当しています。戦後復興では、自治体がすべて担い、国は全く何もできませんでした。この二つの復興事業の成果の差は歴然です。いまは地方分権の時代ですから、国が施行主体になるのは難しいと思います。ただ、インターネットを見ると、例えば、宮城県では国の代行制度を求めています。例えば、人事交流などで都市計画等の専門家などを自治体に派遣する、そんな調整も必要ではないかと思えます。関東大震災の復興事業では、現場の所長や課長を内務省復興局職員に委嘱しました。

## 現在及び将来の繁栄のため 復興計画にあわせた予算を

財源としての復興税について話しま

す。関東大震災のときは、内外債で資金手当てをしたり、剰余金や一般会計でまかない、増税はしませんでした。戦災復興のときは、連合国側からの援助がありました。どちらの場合も、当時は日本政府の財政が厳しく、官民あわせて資金がなく、外債や外国の援助に頼らざるを得なかったわけです。

同様に現在の日本政府は赤字です。ただ官民あわせた国家としては、対外純資産を持つ債権国です。東日本大震災で大被害を受けたにもかかわらず、円安ではなく円高が進んでいる。それは、日本が今、海外に持っている対外純資産を売り、円に換金して東日本大震災の復興費に使うのではないかとの思惑があるからだと思えます。

誤解を恐れずに言えば、計画が財政に縛られるのではなく、財政が計画に合わせてお金を用意していただきたい。それは、財政は黒字にするためにあるのではなく、現在および将来の国民の繁栄のためにあると思うからです。

先述の「関東大震災直後ノ詔書」には、非常に興味深い内容が書かれています。

「朕深く自ら戒慎（かいしん）シテ已マサルモ惟（おも）フ二天災地変ハ人カヲ以テ予防シ難ク只速ニ人事ヲ尽シテ民心ヲ安定スルノ一途アルノミ凡ソ非常ノ秋ニ際シテハ非常ノ果斷ナルヘカラス若シ夫レ平時ノ条規ニ膠柱（こうちゅう）シテ活用スルコトヲ悟ラス緩急其ノ宜（よろしき）ヲ失シテ前後ヲ誤リ或ハ個人若ハ一会社ノ利益保障ノ為ニ多衆災民ノ安固ヲ脅ス力如キアラハ人心動揺シテ抵止スル所ヲ知ラス」。まさに現代を予測し、1923年に詔書が出たような感じがします。

過去の震災や戦災の成功と失敗を研究することは、都市計画だけでなく、今回の復興に最も必要となる問題の提議につながると思えます。後藤新平は、82年前の基調講演で、「諸君が将来の都市計画というものについては、攻究と英断と勇気が必要である」と述べています。

国土技術研究センターも、ぜひ攻めの研究「攻究」をし、東日本大震災のよい復興ができますよう、願っています。本日はありがとうございました。

以上