

巨大都市インフラ構想を比較する

—名古屋の百メートル道路の実現と神戸の防災基幹道路構想の挫折—

西山康雄*

この論文では、まず各地の広幅員・百メートル道路を類型化し、つぎに、名古屋戦災復興都市計画のなかで実現した2本の百メートル道路の構想プロセスと、神戸市復興計画における巨大都市インフラ構想を含めた市街地復興像の検討プロセスを分析した。そして、これらの巨大都市インフラの実現と挫折の社会的理由、神戸にみる新しい市街地復興像を探り、神戸の拠点復興が「実現」した東京戦災復興都市計画と漢方的発想という点で類似し、また、名古屋が外科的手術、国家の意思という点でパリのシャンゼリゼ大通りに似ている点を指摘した。

Comparative Study on Large Scale Urban Infrastructure

Success of 100-meter Wide Road in Nagoya
and Failure of Basic Road Proposal for Disaster Prevention in Kobe

Yasuo NISHIYAMA*

This paper first classifies the double lane and 100-meter wide roads in several cities, and analyzes the conceptual process involving the two 100-meter wide roads built under Nagoya's war reconstruction program and the process of surveying districts earmarked for reconstruction including large urban infrastructure under the Kobe reconstruction program. It then searches for social reasons behind the success and failure of large urban infrastructure projects as well as new image of built-up area in Kobe for reconstruction. It draws an analogy between the reconstruction of Kobe's key districts and the gradual self-recovery concepts behind the successful war reconstruction program of Tokyo, and points out that Nagoya's surgical operation resembled Paris' Champs Elysees in that it was the will of the nation.

1. 広幅員・百メートル道路を類型化する

阪神・淡路大震災の直後、われわれは、神戸市街地を東西に走る巨大都市インフラストラクチャ、防災基幹道路構想を提案した。しかし、『神戸市復興計画』（1995年6月、神戸市発行）のなかでは、この構想を含め、巨大都市インフラの整備はついに取り上げられなかった。そして、「成熟した市街地において、住民と協議して巨大都市インフラ整備を進

めることは、平時でもきわめて難しい。まして、非常時には不可能に近い」「今回は、拠点復興、復興まちづくりがキーワードだ」との印象を強く持った。つまり、市街地復興計画の考え方が、新しい、いわば第二段階に入ったと痛感した。

第一段階とは、関東大震災(1923年)の復興から、戦災復興を経て酒田大火(1976年)の復興に至る間で、つぎのような発想が見え隠れしていた。

「基盤未整備の木造密集市街地を、〈この際〉思い切って再整備しなければならない。伝統的市街地の抜本的な改造、巨大都市インフラ整備は、積年の重要な都市計画上の課題で、防火という大義名分もある。もし実現しなければ、千載一遇のチャンスを逸

* 東京電機大学建築学科教授
Professor, Dept. of Architecture,
Tokyo Denki University
原稿受理 1997年11月15日

する。経験からして、構想が大きすぎるということはない」

この第一段階の戦災復興都市計画の優等生は、名古屋であった*1。

名古屋は、全国最大の3,500haもの広大な市街地を基盤整備し、都心に2本の幅員百メートルの公園道路を建設した。百メートル道路は名古屋の戦災復興都市計画の成果を象徴しているといえよう。また明治以来、わが国の都市計画は、伝統的市街地を道路拡幅により、いかに近代的市街地に組みかえていくかを課題としてきた。その意味では、この百メートル道路は、明治以来の土木型都市計画の成果を象徴するものでもあった。そして、のちの高度経済成長期、都心の貴重な都市ストックとして、道路、公園、地下商店街、広場、高速道路、子どもの遊び場、駐車場、バスセンター、洪水時の調整池、地下鉄と、さまざまな都市型土地利用需要に応じてきた。まさしく、あるべきものが、あるべき場所に、適切な時期に建設されたわけで、「昭和の遺産」と名づけるにふさわしい。

ところで、広く世界の大都市をながめた時、名古屋以外にも、パリのシャンゼリゼ通り、札幌の大通公園、広島の大平和通りなど、時代と状況はさまざまではあるが、都心というあるべき場所に広幅員・百メートル道路を生みだし、これらが大きい都市ストックとして、現代都市の魅力づくりに貢献している事例がある。これらを建設・構想の動機から「平時・非常時」、市街地の状況から「既成市街地・新市街地」という二つの軸で類型化してみよう(Fig.1)。なお、東京の戦災復興都市計画、今回の神戸の震災復興計画では、構想の段階に終わっている。

非常時に既成市街地を切り開き広幅員・百メートル道路を構想したのは、東京、名古屋、広島である。東京では、石川栄耀(1893-1955年)*2の率いる復興チームが壮大なる構想を示した。しかし、「実現」した東京戦災復興都市計画はJR駅前に限られた。広島市戦災復興都市計画の場合、河川と2本の百メートル道路で市街地を分断し、防火区画をつくることを目的とした。実現した平和大通りは、戦時中の建物疎開の跡地を利用し、比治山・広島城にうまく結びつけている。今回の阪神・淡路大震災の防災基幹道路構想もこの類型に入れてよい。

つぎに、平時に既成市街地を皇帝ナポレオンの権力で切り開き、広幅員の都市軸・シャンゼリゼ大通りを建設したのはパリである。さらに、平時に新市

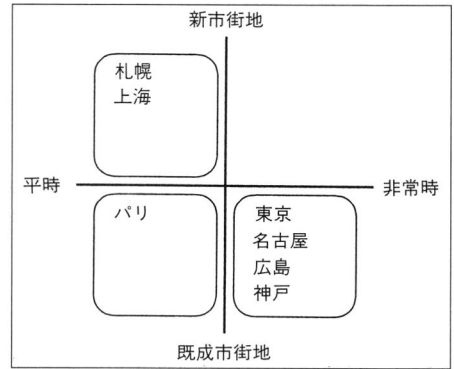


Fig.1 広幅員・百メートル道路の類型化

街地を建設する際、広幅員・百メートル道路を建設したのは札幌、上海である。札幌では防火を目的に、幅員百メートルの火防線を構想し、ともかくも空地を確保しようとした。市街地の分断をめざした点は名古屋・広島と同じである。上海では広幅員道路で区分けされた大街区を大まかに形成し、そのなかは比較的自由に路地・小路で宅地を細分化していく空間構成となっている。街区概成型市街地像である。そして、この広幅員・路地混合システムは、北京のフートンから成長期のソウルの路地・小路網に至るまで、一つの系譜をなしている*3。

あらためて札幌、上海から広島、神戸までの7都市の広幅員・百メートル道路構想を整理したFig.1をながめてみる。わが国の場合、既成市街地の大規模な面的整備、そしてその象徴としての広幅員・百メートル道路構想は、札幌を除いて、非常時の復興計画のなかでしか構想されず、また実現しなかったことに気づく。名古屋戦災復興都市計画の場合、「都市構造上、防災的に、また都市美観上、広幅員の街路を導入することは、われわれ(内務省技術官僚)の大きな夢の一つであった」*4という。まさしく、その積年の夢は非常時にしか実現しなかったわけである。

ところで冒頭で、わが国の復興都市計画の歴史を、

- *1 名古屋の戦災復興都市計画は、かつて筆者も文献(1)6)7)で分析・展開した。
- *2 石川栄耀の都市計画思想については、生誕百年を記念した参考文献(2)3)がある。
- *3 かつてソウルの事例を、街区概成型区画整理と名づけ、その宅地化のプロセスを分析したことがある。西山康雄他「街区概成型区画整理地区の空間構成に関する研究」1988年、第23回都市計画学会学術研究論文集。
- *4 黒瀬太一氏からの筆者あての1994年6月14日付の私信。黒瀬氏は、都市計画愛知地区委員会の公園担当技師として、1944年4月8日から1948年1月20日まで愛知県下の戦災復興都市計画を指導した。

第一段階の名古屋戦災復興都市計画、第二段階の神戸市市街地復興計画と区分けし、復興像として「百メートル道路」「拠点復興、復興まちづくり」がそれぞれに対応することを指摘しておいた。この論文では、こうした第一・二段階の復興都市計画の特徴を、「なぜ名古屋で2本の百メートル道路は実現したのか」「なぜ阪神・淡路大震災で防災基幹道路構想は実現しなかったのか」という二つの設問で解き明かしていきたい。そして、「日本の都市計画技術は、災害復興を契機に飛躍的に発展してきた」ことを考えた時、この作業は、わが国の都市計画の歴史そのものの一端を解き明かすことにつながるであろう。

2. 名古屋・百メートル道路構想のプロセスを探る

2-1 はじめに

名古屋は、①都心を、戦後、戦災復興都市計画で基盤整備し、そして、②都心周辺地区を戦前、石川栄耀らの指導のもと区画整理し、さらに、③郊外を経済成長期に区画整理した。つまり、市域全体にわたり、また時期としては、都心周辺地区→都心→郊外の順に基盤整備してきた。名古屋都市計画は、「区画整理事業により道路を建設する」という基盤整備型都市計画の頂点を示しているといえよう。市域全体にわたり広幅員幹線道路がよく整備され、久屋大

通り、若宮大通りという2本の百メートル道路が、東西南北に走る。

ところでこの百メートル道路は、どのような発想と経緯で決まったのであろうか。「1945年12月6日の最終案」へ至るプロセスでは、「1945年10月15日案」「1945年11月29日案」が公表されている*5。当時の新聞記事をたんねんに追ひ、立案プロセスを再現するとともに、計画を担当した愛知県計画課の田中弥一技師へのインタビュー*6で補強してみたい。

2-2 1945年12月6日の最終案へ至る立案プロセス

1) 1945年10月15日案：中京復興の構想(Fig.2)

名古屋戦災復興都市計画の立案作業は、1945年9月半ばには始まっている。そして、第一次案にあたる「中京復興の構想」では、将来の200万都市を想定し、道路と公園を中心に市街地の構造化をはかることを検討している。新しい文化と産業をはぐくむ場として、名古屋の復興を考えるという基本方針である。

計画内容は、①戦前に都市計画決定された街路網と公園体系の継承と拡大、②戦災復興にあたり、〈この際〉ということ新たに提案した内容、と分かれる。とくに新たな提案として注目すべきは、鶴舞公園、盛り場・大須、白川公園を結ぶ幅員百メートルの遊歩道構想である。田淵寿郎技監（10月10日に赴



Fig.2 1945年10月15日案：中京復興の構想



Fig.3 1945年11月29日案：市街地を分断する防火帯構想

任)の率いる、名古屋市役所の計画グループが立案を担当した。また、名古屋の場合、広島などと違い、戦時中の建物疎開の跡地を利用して百メートル道路を構想したものではない。

2) 1945年11月29日案：市街地を分断する防火帯構想 (Fig.3)

1945年11月29日の中部日本新聞に、「幹線道路は50米に、新春から道路整理に着手」と、小さな囲み記事がある。目につきやすい記事ではないが、内容は重要である。

「大須、鶴舞間の幅員百米の遊歩道路はこれを延長し、水主町(かこまち)から阿由知通りに至る四キロと更に中部日本新聞社本館付近の川端町から市役所に至る高速線の両側に五十米ずつの延長二キロの遊歩道路を設け、堀川、新堀川は緑地帯で接続させる」

この「11月29日計画案」は愛知県庁の田中弥一技師*7が立案を担当し、地元側の最終案であった。そして、内務省の指導のもと、東西百メートル道路の位置が北寄りに修正され、1945年12月6日の「最終案」となった。

3) 1945年12月6日最終案：大中京再建の構想 (Fig.4) 「大名古屋市再建の構想は今着々実現に移され市施設局では全力を挙げて実地測量に当たっている。…差当り百万の人口を目標に幹線道路、公園道路な



Fig.5 久屋大通り(名古屋)の現況

どの計画実施を急いでいる……」

8月末から始まった測量が着実に行われ、幅員百メートル以上の2本の公園道路が提案されたことを示す記事である。名古屋城から南へ、市役所、一街区をそっくり公園道路に転用した久屋大通りを経て、新堀川運河へ至る南北の百メートル道路は、市街地を東西に分断する。また、西は中川運河から若宮大通りを経て、鶴舞公園北東の吹上に至る東西の百メートル道路は、市街地を南北に分断する。つまり防火帯として、市街地を四つの防火ブロックに分ける目的で構想されたわけである。

田中弥一技師は、名古屋の戦災復興都市計画について、筆者に対して、つぎのように述べている*6。

西山：南北の久屋大通りをここにもってきたのは、かなり必然性がある。いろいろシミュレーションしてみたが、ここしかない。

田中：僕もずいぶん考えたけどもね、(疎開空地帯で、幅員50mをすでに確保はしているが、市街地の西に寄りすぎの)伏見通りではないんだね。名古屋城のグリーン、新堀川と結んで、街を分断しようというねらいがあった。

西山：建物の被災状況からみると、東に振るのは、戦災を受けていないところが多く無理。大津通りは中心軸で、このすぐ隣の街区をぬいて、広幅員の百メートル道路を設定すると、都市



Fig.4 1945年12月6日最終案を報道する中部日本新聞の記事

* 5 これらの日付は、いずれも関連記事が新聞に掲載された日である。

* 6 1994年6月18日に大阪でインタビューした。田中弥一氏は、東京工業大学建築学科を昭和8年に卒業。大阪府都市計画委員会を経て、昭和13年、愛知県計画課・都市計画愛知地方委員会へ赴任した。

* 7 建築職ではあったが、戦時中、建物疎開主任であったため、1945年9月半ば、星敏雄愛知県計画課長から、街路網の検討を依頼されたという(田中弥一インタビューより)。

の歩く軸、避難場所にもなる。

田中：もうあんたわかっちゃっているじゃない。もう僕のいうことないよ。大津通りの拡幅はダメ。そうすると、もうね、ここしかないんだ。この街の大きさから考えてね。(久屋大通りの位置は) 割合早く決めた。あまり苦労した覚えはないですね。(内務省の) 町田保さんがこの案をみますよ。大いにやろうじゃないかっていう、ポジティブな意見だった。

西山：百メートル道路を含め、計画が実現するという確信はありましたか。

田中：できると思いましたがね。今やらなかったらやる時はない、ただそれだけです。名古屋も僕の言うことよく聞いてくれたですよ。それは今でも感謝していますよ。まあ、(戦災復興都市計画は) 名古屋市民のこれはピクトリーですよ、勝利ですよ。

2-3 百メートル道路の皮肉と空地の思想

百メートル道路の目的は、木造の燃えやすい市街地を広幅員街路と河川で分断し、延焼を避けるという防火思想にあった。戦前の防空対策、防空都市計画を引き継いだものであった。つまり、百メートル道路の前提とした沿道市街地像は、密集木造市街地であった。しかし、百メートル道路が完成した時、皮肉にも、沿道には当初の想定市街地とは違う、高い防火性能を持つ中層建築物が建ち並んでいた。

したがって百メートル道路は、その後の多様な土地利用をみると、防火のために「ともかくも用地を確保する」「ともかくも空地を確保する」という発想で、巨大な公共空地を都心ストックとして確保した点に、大きな意義があったといえよう。

大谷幸夫教授はつぎのように語り、「空地の思想」として展開している。

「都市の空地が少なくなっている原因として、それぞれがその時点で必要とし、価値があると評価したことの実現にのみ熱中する、という行動がある。…都市の土地利用を〈留保する〉〈余地を残す〉という考え方は、私たちにはすべてが見えているわけではない、という自覚を前提にしている。未知なるものために、留保し余地を残すことで、たとえば災害時に、空地によって、災害という未知なる異常事態に対処することが可能となっている」⁴⁾

名古屋百メートル道路構想には、未来の、未知の利用のために、都心に空地を確保するという「空地の思想」があった。

3. 神戸・防災基幹道路構想ついに取りあげられず

3-1 防災基幹道路構想のゆくえ

「山が海にせまり、東西の横に長い神戸市街地の特徴からして、まず市街地を縦の要素で分断する必要がある。つまり、河川、広幅員街路、公園・空地、面的整備地区、鉄道、耐震耐火性能の高い防火建築帯などの要素をうまく結びつけ、市街地を空間的に分断・分節化する。そして、自立的な空間単位の集合として神戸市街地を再構成する。さらに、東西に細長い市街地の中央に、国道2号、中央幹線、山手幹線などの既存広域幹線道路を、買収、交換分合により部分拡幅し、これを防災基幹道路として位置づける。この防災基幹道路の沿道には、緑地・空地を確保し、防災基地を計画的に配置する、また道路地下に共同溝の建設、沿道建築の地下空間を備蓄倉庫、貯水槽として利用し、見返りに容積率を割り増しする」

これが防災基幹道路構想で、依田和夫慶應義塾大学教授の構想をもとに、筆者が肉づけした巨大都市インフラ構想である。1995年1月19日、被災3日目の時点で、今回の阪神・淡路大震災復興計画の一つの柱として、兵庫県、神戸市に提案した。

その後の経緯はどうであったか。

2月4日、被災後およそ3週間を前にして、兵庫県復興計画の骨格作業をひとまず終えた建設省技術幹部は、つぎのように語っていた。

「これまでの第一段階では、地区レベルの復興事業を検討してきた。防災基幹道路など、都市構造全体にかかわる防災事業は、海側になるか、山側になるか、今後、検討したい」

つまり、「防災基幹道路構想に代わるものとして、なんらかの東西の〈横の都市軸〉を検討したい」との判断である。被災直後のこの時期、「都市構造の抜本的改革なくして、なにが復興計画か。復興計画の名に値しない。なぜ、もっと壮大な、ロマンあふれる復興計画が出てこないのか」と、神戸市の計画部隊を叱咤激励する声は多かった。

3-2 神戸市市街地復興計画の立案プロセスと巨大都市インフラ構想のゆくえ

では、神戸市役所の復興計画作業チームは、巨大都市インフラ整備をどのようにとらえていたのだろうか。

神戸市市街地復興計画の基本方針は、つぎの四段階を経て決められた。そして、1995年1月29日、つ

まり被災後12日目には、震災復興土地区画整理事業地区5カ所、震災復興市街地再開発事業地区2カ所が市役所内部で決定し、3月17日に都市計画決定した*8。

〔第一段階〕1995年1月17日(火)の地震直後から20日(金)の4日間で、この間に被災実態を調査し、被害の全体像を大ざっぱに把握し、復興の基本戦略を検討し始めた。

〔第二段階〕1月21日(土)から1月23日(月)の3日間で、都市計画局が中心に復興計画の基本方針を模索し、とりあえず第一次案を作成した。

〔第三段階〕1月24日(火)から1月28日(土)の5日間で、福岡土地区画整理協会の作業チームとともに、区画整理と再開発事業により公的支援すべき地区の選定とその基本構想図を作成した。そしてこの間さらに、都市計画局と住宅局は共同作業を通じ、復興計画の論理を構築し、市街地復興計画の概要を確定した。

〔第四段階〕1月29日(日)から2月半ばの間で、震災前からのまちづくり協議会の活動を再認識し、復興計画の論理の一つに組み入れた。

なかでも重要なできごとは、1月26日に開催された神戸市都市計画局と住宅局の合同会議である。ここで神戸市市街地復興計画の骨子が決まった。この合同会議の内容をまとめた文書、『震災復興計画に関する基本的な考え方』につぎのような一文がある。「都市構造の見直し等を含む抜本的な復興計画に関しては、市全体の復興計画(今後6か月を目処)の中で策定する」

しかも、この文章は「基本的な考え方」の1項目に掲げられている。さらに、第2項の「当面、震災緊急復興計画基本方針を策定し、緊急に次の措置を講じる」では、「(面的整備地区とともに)緊急に整備すべき街路等についての事業実施方針も策定する」と述べている。つまり、

①1月26日に決めた市街地復興計画は、面的整備の事業手法として、基盤整備は区画整理事業で、住宅供給は住宅市街地総合整備事業で行うことを骨子としている。

②都市構造の見直しに結びつく街路事業の検討は、今回はできなかった。今後、作業を行う。

と読みとれよう。1月26日案では、たとえば防災基幹道路構想を含めた巨大都市インフラ整備は、たいへん気にしながらも見送ったわけである。したがって、復興区画整理の計画作業チームはこの基本方

針を受け、「地区レベルの、短期事業しか扱っていないが、これもやむをえない」と語りながら立案作業を続けていったという。

では、1月26日メモのめざした「今後6か月を目処に、神戸市全体の抜本的な復興計画を策定する」作業はどうなったのであろうか。1995年6月30日に発行された『神戸市復興計画』のなかで、いかに都市構造は抜本的に見直されたのであろうか。

「防災都市基盤」の検討では、河川緑地軸、街路緑地軸、山麓緑地軸、臨海緑地軸からなる防災緑地軸と、大は市全体から小は生活文化圏を対象とする防災拠点構想が示されている。さきほどの2月4日に建設省幹部が発言した線に沿ったものといえよう。さらに、「主な市街地整備事業一覧表」には24か所の重点復興地域が示され、また、三宮・東部新市街地・ハーバーランドの三極構造による都心機能の連携強化も、従来からの計画課題を再確認する形で打ち出されている。

たしかに『神戸市復興計画』のなかでは、「ついに防災基幹道路構想、取りあげられず」であった。つまり、巨大都市インフラ整備ではなく、こうした諸計画をきめ細かく実現することで、防災性能の高い、都心機能を強化した都市構造への組み替えをめざしたものといえよう。被災の実態、基盤整備の状況、まちづくりの実績などを考えた時、この選択は正しかったのであろうか。また、神戸市復興計画に、巨大都市インフラ整備ではない、どのような新しい市街地復興像を読み取ることができるのか。この点は次章で検討したい。

4. 名古屋震災復興都市計画と神戸市市街地復興計画を比較する

ここではまず、名古屋震災復興都市計画を、なぜ百メートル道路は成功したかという観点から、また、神戸市市街地復興計画を、なぜ防災基幹道路ができなかったか、それに代わる新しい市街地復興像はなにかという観点から分析する。

4-1 名古屋震災復興都市計画成功の要因

名古屋震災復興都市計画が成功した要因はなんであろうか。筆者も以前に論じたことがある^{6,7)}。また、区画整理事業を担当した名古屋市の活動に焦点

*8 この間の分析に関しては、たとえば参考文献5)、また、西山康雄「神戸市市街地復興計画の立案プロセスについて」(東京都都市計画局主催講演会、1997年11月)などがある。

をあてた『新しい鯪』⁸⁾は、事業の経緯をわかりやすく描き、住民向けの都市計画啓蒙書としてすぐれている。

ここでは、住民、行政、時代状況とに分けてみていこう。

住民は、減歩、換地といった区画整理の原理を理解していた。すでに大正期以来、石川栄耀の指導で、都心周辺部の広い地区で区画整理が進み実績があったからである。「お上のやることに従順」という住民気質もあるだろう。市議会も戦災復興区画整理を支援した。また、高間宗道を中心に宗教関係者が協力し、市街地の墓地を郊外の平和公園に飛び換地で移転できたことも大きい⁸⁾。

名古屋市と愛知県のすぐれた技術力もある。名古屋市では、田淵寿郎助役の強いリーダーシップの下、塩田実男が中心となり、多くの若手職員を実務を通じ見よう見まねのなかで育てていった。たたき上げの塩田は、理論より実践を重んじ、「わかりやすく、簡単で、公平な換地手法としました⁹⁾」という。一方、東京の戦災復興区画整理の担当者は、「(名古屋の換地のような)あんな簡単な手法なら、子どもにだってできるよ、と皆笑っていました」(渡辺孝夫インタビュー)と語っていたという。広幅員・百メートル道路、公園体系などの名古屋戦災復興都市計画を立案した、愛知県の都市計画担当者の技術力もある。その一員として公園緑地を担当した黒瀬太一技師は、「機会があればなんとかして、そういう(広幅員の)街路を実際につくりたいというわけでした。したがって、名古屋市における百メートル道路も、こうした長年にわたる内務省的都市計画構想とでも言うべき、われわれの伝統に立つものであった¹⁰⁾」と述べている。

時代状況も味方した。手際よく、早めに換地作業を行っていたため、1949年のドッジラインによる戦災復興事業再検討の時点で、たとえば百メートル道路の場合、飛び換地が終わり、事業縮小は無理であった。全国各地の戦災復興都市計画を指導・監督していた名古屋出身の山田正男・内務省技師は、「名古屋はまず道路を先につくっちゃうんだ。換地計画なんかつくる前に道路をつくっちゃうんだよな。市民の了解はその後。東京であんな荒っぽいことをやったら殺されちゃうよ。だから僕の担当した広島とか、高知なんかは(名古屋流に)道路を先につくっちゃうという指導をした。そういう都市はうまくいってるんだ」と語っていた。

成功要因はこのようにいろいろ説明できよう。しかし大事なことは、区画整理の勘所をきちんと押さえ、諸要因が全体としてうまく結びつき相乗効果を発揮したという点であろう。

4-2 神戸市の復興計画にみる市街地復興像の特徴

1995年1月19日、われわれが兵庫県、神戸市に提案した防災基幹道路構想は、「まち街区・まち住区」の提案と対となっていた。「まち街区・住区」とは、復興まちづくりは、被災者の自宅復興が数戸単位、さらには街区・住区単位での共同復興に結びつくことができれば望ましい、そこで、「まち」づくりを通じた「街区・住区」レベルの復興という意味で名づけたものである。合意のよりやさしい小単位を積み上げていくという復興構想で、広域、強い計画の意志の必要な防災基幹道路とは対照的な提案であった。

しかし、神戸市の復興現実をみると、街区レベルでの共同復興もなかなか難しく、防災基幹道路はたんなる構想で終わった。なぜ防災基幹道路構想は実現しなかったのか。つぎのような、いくつかの理由が考えられよう。

小集団の復興を積み上げる「まち街区」「まち住区」が難しい時、まして、より多くの利害関係者のかかわる巨大都市インフラの実現はもっと難しい。既成市街地で道路拡幅を進めることは、平時でもきわめて難しい。まして、こうした非常時に、巨大都市インフラ整備を試みることは不可能だ。まちづくり協議会を中心に復興まちづくりを進めていく場合、対象は住宅、住環境整備であり、巨大都市インフラの議論はなじみにくい。巨額の予算措置とマン・パワーを必要とする巨大都市インフラ整備は、国の指導と支援なくしては実現できない。神戸は首都ではない。村山内閣という指導力に欠けた政治状況、分権の都市計画を考えた時、防災基幹道路の実現は不可能に近い。広く区画整理を行うなかで巨大都市インフラを生み出すという手法は、すでに戦災復興土地区画整理事業を行った神戸ではなじまない。現代都市復興のポイントは、復興が時間との勝負であるという点で、遅れた時、都市機能は他都市・地域へ流出する。人口と都市活動をいかに早く呼びもどし、災害前の状態を回復することができるかが重要である。復旧をまずはめざすべきで、巨大都市インフラ整備などの復興へは踏み出せない。

神戸市はこうした事態を読み、巨大都市インフラ

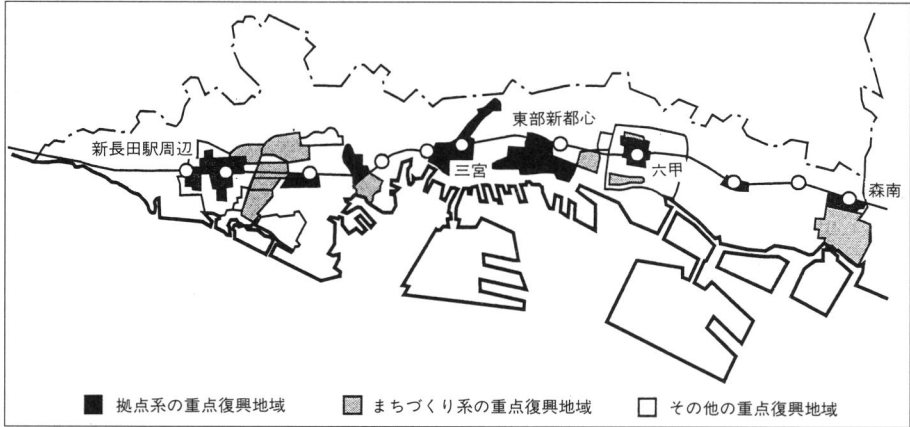


Fig.6 神戸市復興計画にみる重点復興地域の類型化

に代わる、別の論理で復興計画を組み立てた。では、神戸市復興計画のなかに、どのような新しい市街地復興像を読み取ることができるのだろうか。

神戸市の市街地復興像は、1995年3月17日に公示され、『神戸市復興計画』のなかで体系化された24か所の重点復興地域によくあらわれている(Fig.6)。重点復興地域は、①市民生活の場である住機能の復興を、まちづくり協議会を中心に早急に図れ。阪神・淡路大震災では、住宅が大きな被害を受けた。公的支援による住機能の回復が、市街地復興のかなめである。区画整理による面的整備必要地区は、思いのほか小さい、②中枢管理機能と駅前拠点機能を回復せよ。復興拠点を全市にバランスよく配分する。拠点の早期復興こそ、都市復興のかなめである、③公的な復興投資を特定地区に集中せよ(傾斜復興・拠点復興)、④第一次復興の地区を限定し、早急に事業成果を出せ(拠点復興)、という四つの復興戦略により、都市システム全体を早急に回復させ、強化するとの意図で構成されている。

すでに神戸市は、大きな震災復興土地区画整理事業の実績を持っていた。広く面的整備を進めるなかで巨大都市インフラを実現するという、市街地整備の段階は終えていた。成熟市街地である。したがって、地区を限定して、拠点的、重点的に地区整備を行えばよいという発想である。たしかに重点復興地域は、面積にして1,225ha、震災復興促進区域全体の20%を占めるに過ぎない。さらに重点復興地域をよくみると、

①復興拠点を、鉄道駅周辺に、全市域にわたり戦略的に配置し、ネットワークを形成し、拠点復興の効果周辺に及ぼしていこうという「拠点

Table 1 名古屋戦災復興都市計画と神戸市震災復興都市計画を比較する

| | 名古屋戦災復興都市計画 | 神戸市震災復興都市計画 |
|---------|-------------------|----------------------------|
| 被災市街地 | 前近代的な伝統市街地 | 面的整備の済んだ成熟市街地 |
| 目的 | 防火、道路網整備 | 都市機能の回復と強化 |
| 市街地復興像 | 面的整備象徴としての百メートル道路 | 拠点復興、復興まちづくり手段としてのまちづくり協議会 |
| 手段 | 区画整理 | 区画整理 住宅市街地総合整備事業 |
| 都市計画の性格 | 国・中央集権の都市計画 | 地方自治体・分権の都市計画 |

復興」系が8カ所

②まちづくり協議会を中心に、被災住民、行政、まちづくりプランナーが協議し、調整と合意のもとで住宅および住環境を整備するという「まちづくり」系が10カ所

の二つの系統からなることに気づく*9 (Fig.6)。

神戸市は、都市機能の回復と拡充を目的に、「まちづくり」系と「拠点復興」系からなる重点復興地域を、戦略的に配置するという新しい市街地復興像を提起している*10。これは、現代大都市災害の本質と復興思想に新しい解釈を示したものとさえいえる。

4-3 二つの復興都市計画を比較する

名古屋戦災復興都市計画と神戸市震災復興都市計画にみる特徴を、「被災市街地の整備段階」「復興の

*9 「拠点復興」は、土井幸平大阪市立大学教授が、神戸市復興計画の論理を読み取り名づけたものである。

*10 「神戸市復興計画」のなかで「都市機能の回復」に関連した記述をおおざっぱに数えると40箇所以上ある。

目的」「市街地復興像」「復興都市計画実現の手段」「都市計画の政治的性格」の5点で比較し、まとめてみた(Table 1)。ここではさらに、「計画決定プロセス」と「平時の都市計画との関連」という2点から分析してみたい。

「中央集権の都市計画」の時代に、国が護民官の立場で復興事業を行った名古屋と、「分権の都市計画」「復興まちづくり」がキーワードになった神戸では、その違いは大きい。トップ・ダウンとボトム・アップという計画決定プロセスの違いである。

トップ・ダウン型の名古屋の場合、他の都市に比べさして強い抵抗もなく、震災復興土地区画整理事業は進められた。さきほどの「成功の要因」分析に加え、あらかじめ飛び換地の不服を想定し、代替地も用意していたという気くばりも指摘しておきたい。こうした勘所を押さえ、「人情味あふれる区画整理」をするという、石川栄耀率いた戦前・名古屋時代からの伝統もあった。たんなるトップ・ダウンだけで、都心の百メートル道路が完成したわけでは決してない。

ボトム・アップ型では、私益、コミュニティの共同利益、広域的利益という三つの調整が課題となる。この時、まず、「いかに私益より共同利益を優先させるか」が課題となり、私益・共同利益と広域的利益の調整は、つぎの段階とならざるをえない。したがって、防災基幹道路という広域的調整を必要とする広域スケールの構想は、ことに震災復興という非常事態のもとでは、実現は難しかったといえよう。

つぎに「平時の都市計画との関連」である。ここで、「百メートル道路」も「拠点復興・復興まちづくり」も、震災、震災をきっかけに新しく編み出された概念ではないことに注目しておきたい。「百メートル道路」は昭和10年代の国防都市計画の継承である*11。また「拠点復興」は、成熟した市街地を拠点的に再開発するという、さらに「復興まちづくり」は住民参加、住民主体の都市計画、つまりまちづくりという、いずれも80、90年代の平時の都市計画を受け継いでいる。平時と非常時の都市計画は強く結びつき、その論理は継承されたわけである。

5. おわりに—外科手術的発想と漢方医療的発想

1997年の夏、パリのシャンゼリゼ大通りで1冊の本を読んだ。出版されたばかりの『フランス第二帝

政下のパリ都市改造』¹³⁾である。皇帝ナポレオン三世のもとで、「パリの外科手術」に腕をふるった、セーヌ県知事オスマンの都市改造の意図と思想が、うまく描かれている。そして、ラ・デファンスの凱旋門に立った時、オスマンの残した歴史的遺産を大づかみに継承した再開発センスの良さに改めて感心した。そして、ポンピドー・センター、ルーブル美術館増築などの拠点的な、新しい建築施設群をつけ加え、市街地にアクセントと魅力を与えている点に強く印象づけられた。また、平時と非常時の違いはあるが、オスマンのパリ再開発と名古屋の震災復興都市計画は、外科手術的手法である点、さらに上からの強い意志のもとで行われた事業であるという点で似ていると感じた。

パリから帰り、改めて石川栄耀の関係した東京防空都市計画大綱(1940年決定)、東京震災復興都市計画(1946年計画決定)にみる広幅員・百メートル道路構想を読み直してみた。しかし復興計画論として興味を引いたのは、「未完」の広幅員百メートル道路・緑地構想ではなく、1950年3月に変更され区画整理の行われた地区、つまり「実現」した東京震災復興都市計画であった。石川栄耀はどのような「計画の論理」で、壮大な東京震災復興都市計画の撤退を、都市計画家として正当化し、納得したのだろうか。「実現」した東京震災復興都市計画は、山手線、京浜東北線、総武線の駅周辺地区であり、その目的は、ここに駅前広場と盛り場を配置することにあった。「交通広場ではあるが、ともかく広場をつくろう、これが一番の仕事だった。駅前広場周辺には、それまで街道筋にあった盛り場を移し、副都心としたい。当時は、業務機能は予測できなかった」(石川允・前東京電機大学教授インタビュー)

東京にみる復興事業を通じた副都心の形成は、神戸市の震災復興計画でいう拠点復興の発想に相通じる。重要な地区を、まず必ず押さえるという発想である。神戸の拠点復興論は、駅前の復興拠点を第一次復興として、まずは手がけ、確固たる拠点ネットワーク、つまり骨格的な都市構造を築き、周辺に効果を及ぼすという復興戦略である。これは、パリ、名古屋、広島、「未完」の東京震災復興都市計画にみる、既成市街地を切り開き広幅員・百メートル道路を建設するという「外科手術的」発想とはかなり違う。「実現」した東京震災復興都市計画と神戸市市街地復興計画にみる副都心・拠点復興の考え方は、ツボ(JR駅前拠点)と経絡(鉄道)という「漢方

*11 参考文献10) 11)。また参考文献12)の第6章も、興味深い視点を示している。

医療的」発想ともいえよう。

参考文献

- 1) 世界公園フェスティバル95実行委員会編『世界公園会議報告書』1996年
- 2) 石川栄耀博士生誕百年記念事業実行委員会『石川栄耀都市計画論集』日本都市計画学会、1993年
- 3) 日本都市計画学会『都市計画：石川栄耀生誕百年記念号』日本都市計画学会、第182号、1993年
- 4) 大谷幸夫『空地の思想』北斗出版、1979年
- 5) 西山康雄『阪神・淡路大震災復興計画の論理』『地震災害の教訓』都市防災美化協会、1996年
- 6) 西山康雄「名古屋戦災復興都市計画の立案過程」日本都市計画学会中部支部主催シンポジウム「戦災復興都市計画を日英で比較する」1995年
- 7) 西山研究室ワーキング・ペーパー「名古屋戦災復興都市計画事業の初期過程」1990年
- 8) 村松喬『新しい鯨』毎日新聞、1964年
- 9) 塩田実男「私と区画整理」『区画整理』1989年12月号
- 10) 越沢明『東京の都市計画』岩波書店、1991年
- 11) 越沢明『東京都市計画物語』日本経済評論社、1991年
- 12) 石田頼房編『未完の東京計画』筑摩書房、1992年
- 13) 松井道昭『フランス第二帝政下のパリ都市改造』日本経済評論社、1997年