

戦災復興計画の意義とその遺産

越澤 明 北海道大学大学院教授
(こしざわ あきら)

水準の高い都市づくりの理念と意欲を含んでいた戦災復興都市計画だが、実際には大幅後退を余儀なくされた。未完の計画が今日に残した遺産とすぐれた都市計画思想を現代にどう生かすかを考える。



戦災復興院の設立とGHQの役割の有無

戦災復興計画の早期策定、戦災復興事業の早期着手が実現した理由は、意欲的な内務官僚、大橋武夫（昭和19～22年、内務省国土局計画課長、戦災復興院次長で退職、衆議院議員、法務総裁、労働大臣）の指導力、優秀な都市計画技師たち（退官後、大学教授となった人が少なくない）の精力的な仕事によるところが多い。敗戦を事前に知った大橋武夫は8月15日の数日前、建物疎開を中止させ、戦災復興都市計画の準備を課員に命じた、防空総本部のスタッフも計画課に戻り、この作業に加わった。

戦災復興計画の基本方針、復興院官制案、街路・公園・駅広場など計画標準原案、特別都市計画法案、区画整理換地計算方法などを

連日、精力的に作成した。1945年9月7日、主要都府県の都市計画課長に対して内示会を行い意見を聴き、10月12日、全国都市計画主任官会議（つまり都道府県都市計画課長会議）を開催した。この結果、仙台、名古屋、大阪、神戸、広島など各地で地元行政、議会、商工界により復興計画の検討・推進のために委員会等が組織され始めた。この段階ではあくまで都市計画行政レベルの政策である。

幣原内閣の内務大臣堀切善次郎（内務省都市計画局長、復興局長官を歴任、その後公職追放）は大橋武夫の戦災復興計画原案を支持し、11月5日に省と同格の戦災復興院の設立、12月30日、「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定され、戦災復興は国家レベルの方針、国策となった。

戦災復興院の設置によって、国に住宅宅地行政を含めて広義の都市計画行政の職員定員

(とくに上位のポスト)が大幅に増加、新設され(技術者がはじめて本省課長や局長級 [= 勅任官、現在の指定職]に就任)、人材をプールし、養成する役割も果たした。

これに対して戦災復興院の2人の民間人総裁(小林一三、阿部美樹志)は、戦災復興の推進には寄与しなかった。また、GHQは戦災復興を支援しなかった。財津吉史(内務官僚、昭和22~24年建設省都市局長)は記す(財津吉史『心の鉦をうち鳴らしつつ』1985)。

「小林総裁は『戦災により、日本は全土が焦土と化したのだから、その復興は到底国費を以て賄い切れるものではない。出きる限り、地方の自力復興に委ねるべきである。従って予算の要求は最小限に止めよ』との意見であった。これに対して、大橋局長を頂点とする事務当局は『焦土と化した地方に自力で立ち上がる力はない。この度の戦災は国家の責任に因るものであるから、当然その復興は、国費を以て賄うべきである』と主張し、両者真向から対立、しばしば激論が闘わされた。」

大橋武夫は証言する(『大橋武夫追想録』1987、聞き手は大本圭野・現東京経済大教授)。

大本 戦災復興院をつくられて、運営上のご苦労は。

大橋 予算が取りにくかったのがいちばん苦しかったです。

大本 どうして予算が取れないですか。

大橋 小林一三さんという人は、予算を余計に取るなんていうのは国家の費用をむだに使うことがという考えだから、予算折衝なんていってくれない。私がいくだけです。

大本 大蔵省は復興院にどうして厳しいんですか。

大橋 大蔵省は財政が苦しいから。そういうときにまったく新規の予算でしょう。それでも初めの年に5億取りました。

大本 GHQとの関係はどうだったんでしょうか。

大橋 GHQは全然支援しませんでした。GHQは日本が良くなることを希望しないんだから。GHQは日本を占領に来たのであって、日本を統治するために来たのではないんですから。日本の統治者として、日本の復興をやりにきた訳ではないんです。都市計画というのには、結局、進駐軍は冷淡だったですよ。日本の復興ですから。

大本 アメリカによる戦後改革というのは、都市計画の領域ではゼロに等しいと考えてよろしいですね。

大橋 ええ。GHQで一番影響を受けたのは内務省解体でしょうね。

大橋武夫の証言を長く引用した理由はGHQの役割の有無を明確にしたいためである。東京の長期未着手であった環状2号線(汐留・虎ノ門間)は、全国新聞がマッカーサー道路と事実でない報道を繰り返してきた。環状2号線はGHQとは無関係であり、すでに1944年、都市計画街路予定地として建物疎開していた(これは、当時担当していた奥田教朝、後の建設省都市局技術参事官より直接伺ったインタビューによる)。GHQは東京の復興街路を「これでは戦勝国の記念道路だ」と極めて冷淡であった。

水準の高い戦災地復興計画基本方針

閣議決定された「戦災地復興計画基本方針」は、水準の高い都市づくりの理念と意欲が示された政策文書である。基本方針は、復興計画の目標として、過大都市の抑制並びに地方都市の振興を図るために、都市の能率、保健、防災を主眼とし、国民生活の向上と地方的美観の発揚を企図することを述べた。また、土地利用計画として、土地配分の計画的な決定、地域地区の精密指定・専用制、公共施設の適正配置・移転を述べた。「土地利用計画」という用語・概念が都市計画行政で使用されたのはこれが最初である。

基本方針は、主要施設として街路、緑地、港湾・運河・飛行場、その他（電線地中化、下水道など）を取り上げているが、その内容はきわめて高水準である。街路については、将来の自動車交通および建築様式への適用とともに、防災、保健、美観に資することを指摘し、「幅員 50 メートル乃至 100 メートルの広路、又は広場を配置し、防災及び美観の構成を兼ねしむること」としている。戦災復興事業によって仙台、豊橋、名古屋、岐阜、津、堺、広島、高松、鹿児島など全国各地で広幅員の並木道が実際につくられ、都市のシンボル空間となったのは、国の高水準の方針があったためである。

公園緑地は、緑地（オープンスペース）という広範な意味を持つ用語を敢えて使用し、公園、運動場、公園道路その他の緑地は「系統的に配置せらるること」と、公園緑地系統（パークシステム、緑のネットワーク）の思想を示した。緑地の総面積は市街地面積の 10% 以上としており、緑地率を数値を示し

て、「必要に応じて市街外周に於ける農地、山林、原野、河川等、空地の保存を図るため、緑地帯を指定し、その他の緑地と相俟って、市街地への楔入を図ること」と、1930 年代の東京緑地計画に始まるグリーンベルト思想をうたっている。戦災復興事業によって全国各地で河川沿いの带状緑地が計画され、神戸、芦屋、徳島、広島、宇部、鹿児島などで実現したのは、このような国の基本方針があったためである。

戦災地復興計画基本方針を具体化するため、一連の計画標準が通牒として策定された。基本方針と計画標準は関東大震災、函館大火、東京緑地計画、新興工業都市などそれまでの都市計画の経験と思想の集大成であった。

- ①「戦災都市土地利用計画設定標準」
- ②「緑地地域指定標準」
- ③「緑地計画標準」
- ④「緑地地域の取り扱いについて」
- ⑤「復興土地区画整理設計標準」
- ⑥「過小宅地並びに過小借地整理標準」
- ⑦「街路計画標準」
- ⑧「駅広場設計標準」

①の標準は、「土地利用計画は、都市計画区域内における土地の用途に関する基本計画であって、地域・地区の指定、道路・広場・公園・緑地等の計画、土地区画整理の設計、主要営造物の配置計画等の基準となるものである」としている。土地利用計画は市街地配分計画、地域地区計画、主要営造物計画から成る。市街地配分計画は都市計画区域を市街地区域（既成市街地、近い将来市街地に開発育成する区域）、緑地地域、留保地域（災害の危険が多い土地、近く市街化する見込みが

ない地区)に三区区分し、将来目標人口と人口密度標準によって補正する方法論を示している。

これは、1964年・1967年の宅地審議会答申、1968年都市計画法の線引き制度、人口フレームの方法論と同一である。線引き制度の考え方はすでに1946年に通牒として示されていた。土地利用、街路、公園緑地の計画思想は戦災復興計画によって飛躍的に進歩した。1968年都市計画法により線引き制度は実現した。しかし、街路と公園緑地の計画標準は戦災復興計画が最も高水準であり、今なお、それを回復していない。

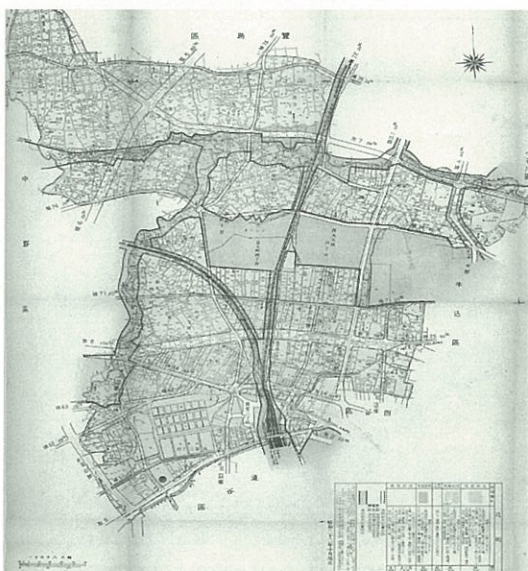
戦災復興事業の成果と遺産

廃墟の中から開始された戦災復興事業は国庫補助率9割という驚異的な国の財政措置により開始された。しかし、戦災復興事業はインフレ、資材統制、闇市と仮設住宅の急増、人口流入に直面した。1949年3月、ドッジ公使の経済安定・緊縮財政方針により公共事業費、とくに戦災復興事業が削減されることになった。また、東京の都市計画緑地、都市計画道路における建築許可問題が占領軍の逆鱗に触れ、吉田茂総理の復興都市計画過大論に発展した。

1949年6月、「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」が閣議決定され、都市計画は大幅に縮小されることになり、同年8月、115都市すべての見直し作業が実施された。区画整理は5カ年計画とし、区域を圧縮する一方、建築物の制限を緩和した。

街路については幅員30メートル以上を「幅員のはなはだ大なる街路」と規定し、この結

図1——東京都新宿区の戦災復興計画(1946年)



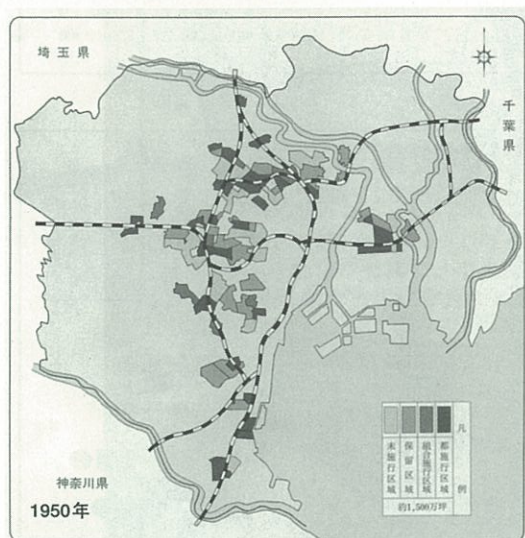
放射6号線(大久保通り)は幅員100m(現在は30m)、放射7号線(目白通り)は50m(現在は27m)、環状6号線は80m。河川沿い、JR線路沿い、陸軍用地(元尾張藩下屋敷)、環状4号線沿いが带状緑地となっている。
(出所) 越澤明「1945～1964年の我が国の都市計画」『新都市』2000年8月号。

果、東京、川崎、横浜、名古屋、大阪、神戸、広島の7都市で計画されていた100メートル道路は名古屋の2本、広島の本を除いて、廃止された。また、带状緑地も一部の都市を除いて廃止された。国庫補助率は昭和24年度から2分の1に引き下げられ、昭和34年度にうち切られた。

戦災復興見直しについて、当時の建設省は公式に次のように総括しており、無念さが伝わってくる。

「これは日本経済を安定させるために政府資金による投融資を大幅に緊縮する施策に関連してとられたもので、当時としてはあるいはやむを得ない措置であったかも知れないが、今日の都市の状況を見ると、まことに惜しみても余りあることであった」(『建設省十五年小史』昭和38年刊)

図2——東京の戦災復興事業の縮小



1946年、6,100万坪(20,165ha)の区画整理を都市計画決定。1947年、帝都復興地区を除外して約3,000万坪(9,917ha)を事業決定。1950年、約1,500万坪(4,958ha)に事業縮小。その後、保留地区と未施行地区は事業廃止された。最終的な施行面積は1,274haまで縮小された。(『蘇った東京』東京都、1987)

その後、日本が世界有数の経済力を身につけた高度成長期になると、この無念さは忘れ去られた。戦災復興事業のやり残し、未施行、計画の縮小・廃止した箇所を再度復活させて、ブルヴァール(緑の並木道)、河川沿い带状緑地、市街地の長期未着手公園、密集市街地の区画整理などを事業化しようとの世論は生まれなかった。

広島市では市長選挙で100メートル道路への住宅建設を公約とする渡辺忠雄市長(1955～59)が当選したが、佐々木銑助役が必死に説得して、市長を翻意させ、むしろ、100メートル道路の緑化運動を市民参加で実施することにした。

東京都では安井誠一郎知事には都市計画への熱意が無かった。敗戦国は復旧のままでよいという考えのGHQのお膝元である。東京の戦災復興事業は数度にわたり、大幅に縮小

図3——東京の木造密集市街地の出現



重点地区	
①	大森中地区
②	林試の森周辺(荏原北・目黒本町)地区
③	世田谷区役所周辺地区
④	中野南台地区
⑤	東池袋地区
⑥	十条地区
⑦	大谷口地区
⑧	町屋・尾久地区
⑨	西新井駅西口周辺地区
⑩	雑々道周辺地区
⑪	立石・両国地区

戦災復興事業を大幅に縮小した結果、東京では木造密集市街地がベルト状に出現した。防災上、危険性が高い地区となっている。(『防災都市づくり推進計画(整備計画)』東京都、1997)

され、国鉄駅前周辺に限定された。駅前地区のみが施行された理由は、戦前の駅前広場の都市計画だけは死守したためである。この結果、木賃ベルト地帯と呼ばれる木造密集市街地が山手線沿いにベルト状に出現し、また、環状2号線、3号線、4号線、放射6号線など骨格となる幹線道路が、幅員縮小したにもかかわらず、今なお未完成である。これらは20世紀の「負の遺産」である。

東京都が戦災復興事業を大幅縮小した結果、皮肉なことに戦災復興に熱心な他都市の予算配分が不十分ながらも何とか確保された。全国各地の戦災復興事業は昭和30年代にほぼ完成し、国は1960(昭和35)年に戦災復興祭を挙行了。そして、清算事務の完了(つま

り登記など事業の最終完成)は1970年代・80年代まで、時間を要した。名古屋、仙台、広島、横浜など各都市は戦災復興事業誌をこの時期に刊行している。しかし、全国の主な都市で神戸市のみが清算を完了せず、事業誌も刊行しないまま、阪神・淡路大震災が発生した。戦災復興事業誌もなく、神戸の戦災復興事業の成果を世間が知るすべが無かった。このことは阪神・淡路大震災の復興区画整理に対して世論の理解を得ることを不利にした原因である。

当初計画より縮小されたとはいえ、戦災復興事業は1600年前後に建設された我が国の近世城下町、宿場町の都市形態を一新し、戦後の高度成長を支える中心市街地のインフラを創り上げた。日本の歴史の中で、全国一斉に都市が計画的に建設されたのは、安土桃山・江戸初期の城下町建設とこの戦災復興事業の2度である。

戦災復興事業の意義と成果は国民にもっと知られて良いはずである。しかし、学校の郷土史で教えたり、博物館の展示はほとんどなく、地元公務員や都市計画の専門家ですえ無関心であることが多い。このような事態が阪神・淡路大震災の復興区画整理の都市計画決定の際、世論の反発、マスコミの誤解、専門家の冷淡さをまねいた遠因である。

大阪と神戸を結ぶ大動脈である第二阪神国道(国道43号線、幅員50メートル)は、1938年の阪神大水害の復興計画の際、「浜手幹線」として構想され、1946年の戦災復興事業によって実現し、だだっ広い幅員50メートルの道路用地が出現し、市民を驚愕させた。元来、浜手幹線は戦災復興街路計画標準にもとづく典型的な広幅員街路であり、交通幹線よりも防災帯としての機能を重視し、その断面

は4列並木、植樹帯、歩道を広く取ったブルヴァールとして設計され、昭和20年代にこの断面で竣工した。

しかし、国道2号線の交通量急増により、1960年、第二阪神国道は、車道を18メートル(4車線)から33メートルに(10車線)に拡げ、内側の並木を撤去し、歩道を縮めた。その後、中央分離帯には阪神高速道路の高架橋が建設された。1995年の阪神・淡路大震災の被災、国道43号線訴訟の国敗訴により、国道43号線は広域防災帯と位置付けられ、両側1車線の車道削減、沿道の用地買収が実施中である。

『第二阪神国道工事誌』(建設省近畿地方建設局阪神国道事務所、1975)は冒頭、次のように記す。

「将来の高架が予想されていたとはいえ、中央分離帯の緑と色とりどりの花の美しさを失い、また、六甲の美しい眺めを視界から失ったのは、いかにも残念な思いがする」

戦災復興計画のすぐれた都市計画思想を知り、その遺産をどう生かすのかは、今日的な都市政策の課題である。

参考文献

- 越澤明『東京の都市計画』(岩波新書、1991年)。
- 越澤明『東京都市計画物語』(ちくま学芸文庫、2001年)。
- 越澤明『復興計画』(中公新書、2005年(8月刊行))。
- 新谷洋二、越澤明監修、都市みらい推進機構編『都市を造った巨匠たち』(ぎょうせい、2004年)。
- 建設省編『戦災復興誌』全10巻(都市計画協会、1959~1961年)。
- 名古屋市計画局、名古屋都市センター編『名古屋都市計画史』(名古屋都市センター、1999年)。