

関東大震災等復興と都市計画法

(東日本大震災の復興に向けて)

(財) 民間都市開発推進機構

審議役 小松 章剛

はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、M(マグニチュード)9.0という地震の規模、津波被害、被害額等過去の災害とは比較にならない未曾有の災禍を我が国にもたらした。現在、被災地にあつては、震災復興のための取り組みが続けられているが、本稿では、関東大震災及び第二次大戦の戦災を先例として、震災等復興の経緯等と都市計画関係の分析を行うものである。

大震災などからの復興事業の要諦は、ニューヨーク市政調査会専務理事チャールズ・A・ビアード(CHARLES. A. BEARD、米国の歴史家、政治外交史学者)が震災発生直後、内務大臣後藤新平(前東京市長)からの招聘を受けた際に発した「新街路を設定せよ、路線内の建築を禁止せよ(注)、鉄道駅を統一せよ」という電報文が端的に表現しているのではないかと。

当時の東京市は、人口膨張と過密化、郊外の成長の一方で、市内は住宅不足、狭隘な道路、下水道未整備など劣悪な環境下にあった。数年前の大正8年には、都市計画法及び市街地建築物法が制定、施行されていたものの、事業は遅々として進まず、このような状況下で大震災が発生し、放置すれば無秩序な開発が横行することになり、首都としての健全な発展は望めない。ビアードは、前年、訪日した際東京の実情を知ったことから、このよう

な電報文を出したものと考えられる。

(注)電文中この部分は、原資料では、“forbid building within street lines”であるが、文献によっては、“forbid building without street lines”としているものもある。本稿では、東京市政調査会所蔵資料によった。

本稿の構成は、都市計画法制定以前の市区改正、(旧)都市計画法制定の経緯、東京の都市計画に大きな役割を果たした後藤新平、関東大震災の発生、復興計画、特別都市計画法等を主として記述し、併せて第二次大戦戦災復興に関しても触れた。

1. 東京市区改正と(旧)都市計画法の制定

(1) 東京市区改正(都市計画法以前)

東京は、明治維新により江戸から東京と改称されたが、市街地は道路幅員が狭いなど防災上の課題や上下水道の未整備などの問題を抱えていた。これらの課題を解決するため、都市改造事業として市区改正が企図され、明治21年(1888)東京市区改正条例(勅令第62号)が公布された。条例の要点は、内務大臣の下に東京市区改正委員会を設置、同委員会が市区改正の設計を行い各年度の事業を定めるものとされ、市区改正の財源として特

別税を課すことを定めた。翌年、委員会による「東京市区改正設計」が公示され、事業が始まったものの、財政難のため事業は遅々として進まず、明治 36 年になって、計画を大幅に縮小して事業を実現していった。これにより路面電車を通すための道路整備（拡幅）や上水道の整備、日比谷公園の新設が行われた。先般、100 年を迎えた日本橋の架け替え事業もこの計画に沿って実行されたものである。市区改正は、その後、大阪、名古屋、京都、神戸、横浜の各都市に準用された。

市区改正は、都市計画事業の実現には、大きく効果を果たしたものの、街づくりのもう一つの柱である、建築物の規制は行われず、これは、後の市街地建築物法の制定を待つことになる。

(注)「市区」とは市街の区画のことである。

市区改正は、この事業が「東京市区の営業、衛生、防火及び通運等の永久の利便を図ること」を目的とするところから名付けられた。

(2) (旧) 都市計画法の制定

旧都市計画法の制定過程を辿ってみると、都市計画法制定の端緒になったのは、内務大臣後藤新平（前東京市長）が中心となった、都市研究会の設立である。その後、建築家片岡安が中心となって、建築関係 3 学会が共同で都市計画法制定の請願運動を展開したことから、後藤が必要な予算措置を取り、内務省に都市計画調査会を置き、後に初代都市計画課長に就く池田宏が法案策定の議論を先導した。

1919 年（大正 8 年）都市計画法は、建築物の規制を目的とする市街地建築物法（建築基準法の前身）とともに制定・公布された。新たに制定された都市計画法では、都市計画

区域、用途地域など地域地区制度の創設、都市計画制限による私権の制限、土地区画整理制度などが導入され、主務大臣の指定する市に適用されるものとされた。また、市街地建築物法により、建築物にも一定の規制が及ぶこととなった。両法の制定は、奇しくも関東大震災発生の 4 年前のことである。法律は整備されたものの、財政的な理由などで、都市計画の策定がなかなか進まない状況下で大震災が起こり、これらの新法が計画的な復興に大きく寄与することになる。特に、都市計画法において、土地区画整理について、明確に規定を設けた（手続き的には、農地を対象とした耕地整理法を準用）ことが、後に震災復興事業の円滑な実施のうえで大きな効果を挙げることとなった。

2. 関東大震災と復興事業

関東大震災は 1923 年（大正 12 年）9 月 1 日に発生したが、その復興には、後藤新平という傑出した人物と、施行されて間もない都市計画法及び市街地建築物法の果たした役割は大きい。大震災復興は、これら両法による新しい都市計画を東京において実現する機会となったともいえるのである。それを更に法制面で補強したのが東京及び横浜に適用された特別都市計画法であるが、これについては、後述。

(1) 後藤新平（東京市長、内務大臣）の存在

後藤新平は、元々は東北地方で医術を習得し開業する医者であったが、内務省の長与専斎衛局長の知遇を得て、内務省に転進した。その後、行政手腕を評価され、請われて当時日本の植民地だった台湾総督府の民生局長に

就任した。この台湾総督府時代に後藤は都市計画の重要性を認識するようになる。当時の台湾の衛生状態は極めて劣悪であり、これを改善するには、上下水道の整備と街路の拡幅が急務となっていた。後藤は、英国人技師ウィリアム・K・バートンの調査結果に基づき、台北外主要都市において都市計画の策定を行い、事業に着手した。後藤のこのときの経験は、後に満鉄総裁となり、大連、奉天などの都市を建設するうえで活かされた。日本の統治下となった満州（中国東北部）では、広く鉄道網を敷設するとともに、大連、奉天（瀋陽）、撫順などの都市を都市計画に則り建設し、これにより終戦までの間、日本の支配権が確立することになったのである。

後藤は、1920年（大正9年）12月東京市長に就任するが、在任中の1921年（大正10年）5月「東京市政要綱」いわゆる八億円構想を打ち上げた。これは、後藤による東京改造プランであり、その当時は大風呂敷といわれ揶揄されたが、その後の歴史をみれば、結果として大震災復興の礎としての役割を担ったことになる。

（2）大震災の発生と復興計画

関東大震災発生

1923年9月1日（大正12年）午前11時58分相模湾北西部を震源とするM（マグニチュード）7.3の大地震が発生し、この地震により東京では、市域の約45%に当たる約3,500haの市街地が焼失する大災害となった。

震災の翌日に成立した山本権兵衛内閣の内務大臣として、先年東京市長を辞したばかりの後藤新平が起用され、後藤は、直ちに「復興4方針」を決めるとともに、復興計画の策定と事業の推進を図るため、帝都復興院を設立した。後藤が目論んだ復興構想は、総額41

億円にも及ぶものであったが、財政規模からみてとてつもなく大きかったことから、政府部内では、二つの案がまとめられ、甲案は事業費12億円余、乙案は同9億円余というものであった。

帝都復興院参与会及び帝都復興院評議会で検討し、結果としては、当時の財政事情から甲案が政府原案とされた。この政府原案も、帝都復興審議会における審議の過程で大幅に修正され、さらに帝国議会において多数派を占めた政友会の修正意見により審議の過程で大幅に削減され、事業費は4億円余とされた（当時の国家予算の約1/3）。

この復興計画により現在の昭和通りなど防災を考慮した幹線道路は実現したものの、その幅員は原案の40間（約72m）から24間（約44m）へと狭められた（後藤の原案では60間（約108m））。その他の復興の柱である永代橋などの架け替え（永代橋は明治30年（1897年）鉄橋に架け替えられたが、橋底が木材であったため震災時炎上した）、隅田公園等の整備などは実現している。公園整備は、三大公園（隅田・浜町・錦糸町）のほか、52箇所の小公園が小学校と一体のものとして整備された。

大震災復興計画が比較的早期に出来上がったのは、大正8年に都市計画法が制定されて以来、まちづくりに法を活用するため関係者間で議論が続けられてきたからであり、また、一方では、江戸の街の骨格を活かすという方針があったため、手間がかかったともいわれている。

（3）特別都市計画法の成立（帝都復興法案から特別都市計画法へ）

特別都市計画法の制定経緯

復興計画の決定とともに特別都市計画法（大正12年法律53号）が成立した。これは、震災復興のための土地区画整理事業に関する特別措置を定めたものである。関東大震災復興といえば、帝都復興計画とその成果である、道路、橋梁等整備が想起されるが、これらの事業の基になる土地区画整理は、特別都市計画法の制定によってなし得たものであり、本稿ではそのことに焦点を当てて分析、評価したい。

復興計画の実現のため、政府は、当初、復興のための組織、復興財源、土地区画整理に関する都市計画法の特例等復興全体を包括する、全四十九条に及ぶ「帝都復興法」の成立を企て、帝都復興院において立案した原案を帝都復興審議会に諮ったものの、強硬な反対に遭い変更を余儀なくされた。これは、震災復興を土地区画整理事業を主体とすることに、反対論（地主側）が強かったためであり、帝都復興審議会は紛糾した。事態が急を要することから、帝都復興審議会は、協定案（調整案）を作成し、帝都復興院は、これを踏まえて検討した結果、幹線道路の幅員の縮小（24間（約44m）の予定のものは22間（約40m）に）、東京築港と京浜運河計画を復興計画から外すなど修正した。帝都復興審議会における議論の収束の過程で、それまでとは流れが変わり、土地区画整理の対象を焼失地域全部に拡大するという方針が打ち出されたことを受けて、政府は、帝都復興法の提出を断念し、土地区画整理事業の遂行に必要な条項のみを十条ほどに絞り、都市計画法の特別法として帝国議会に提出、法案は成立した。これが特別都市計画法である。

特別都市計画法の役割

特別都市計画法が震災復興に果たした役

割は大きい。同法の特質としてまず挙げられるのは、耕地整理法準用の例外規定として、建物の存する宅地を強制的に施行区域に編入することができるとしたことと、工事完了前の換地処分を認めたことである。先に述べたように、旧都市計画法において、土地区画整理の規定が初めて置かれたものの、手続きは耕地整理法を準用していたため強制力が担保されていないものであった。耕地整理法では、建物の存する宅地を施行区域に編入するためには、当該土地の所有者及び関係人の同意を得ることを必要としていたことが、震災復興に活用するうえで障害となった。震災により混乱状態になっていた市街地整備において、応急復旧としてのバラックなどが建ち始めていた状況下で所有者及び関係人の同意を得ていたのでは到底、事業が実施し得なかったからである。

また、特別都市計画法は、行政庁を施行主体とする区画整理事業の手続きを明確にし、減歩についての補償は、施行地区宅地総面積の1割を超える部分についてのみ行うものと規定した（公共減歩制）。

なお、大震災の発生により、1923年（大正12年）8月、都市計画東京地方委員会で議決された東京市内の用途地域指定は延期され、東京及び横浜の都市計画は、震災復興都市計画事業として実施されることとなり、結局、第1回の用途地域指定は、1925年（大正14年）2月に行われた。

（4）帝都復興事業の成果

こうして、帝都復興土地区画整理事業が国及び東京市により施行され、昭和5年までの間に国施行が15地区、東京市施行が50地区、対象面積約3,000ha、東京市の焼失面積のほ

ば全域に当たる広大な面積が整理された。対象となった地域では、道路に面さない、言い換えれば防災上問題のある宅地はほぼ一掃され、幅 4m以上の（生活）道路が整備されるとともに、上下水道、ガスなどの生活インフラも整備された。

その反面、復興計画が縮小されたことで、非焼失地域が土地区画整理事業区域から外されたが、例えば墨田区では、南側地区では、震災復興事業の実施によりある程度整然とした街並みが形成された一方で、北側地区（スカイツリー建設地の押上地区、向島地区など）は、震災復興の対象外で、田畑がそのまま密集市街地となり現在に至っており、防災上の課題を残した。

関東大震災は、社会的には大正デモクラシーという自由主義の新しい流れの中で発生したが、災害後の混乱に乗じるように朝鮮人の虐殺や無政府主義者の弾圧が行われ、こうした動きが治安維持法（1925年、大正14年）の制定等へ繋がっていくことになる。関東大震災が残したものとして、見落とされがちなのは、都心部の人口減少と周辺部の人口増である。都心3区（千代田、中央、港）の人口をみると、1920年（大正9年）には82万人だったものが、1940年（昭和15年）には77万人に減少している。これは、東京市内の大震災による犠牲者数を含んだ人口減であるが、その一方では、都心3区以外の区部や郊外では、1920年（大正9年）には336万人だったものが、1940年（昭和15年）には678万人とほぼ倍増しており、ドーナツ化現象のはしりともいえる。いうまでもないが、これらの人口動向には、郊外への鉄道の延伸とそれともなう宅地開発が一つの要因となっている。

3. 戦災復興と（新）特別都市計画法

戦災復興計画基本方針

第二次大戦からの戦災復興においても土地区画整理が主体として行われた。関東大震災における焼失面積は3,636ha、これに対して戦災における焼失面積は、15,867ha、（東京）全焼建物は、関東大震災においては366,000戸、戦災においては764,000戸（東京）と戦災の被害規模は格段に大きい。この戦災復興においても、復興計画は当初立案されたものがその後経済情勢などを理由に縮小されるという経過をたどった。

戦災復興都市計画の策定に先立ち、事業推進のための組織として、戦災復興院が設立され、また、1945年（昭和20年）12月「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定された。

「戦災地復興計画基本方針」では、復興の基本的考え方として、「復興計画は産業の立地、都市農村の人口配分等に関する合理的方策により、過大都市の抑制、地方都市の振興を図ること」が目標であり、そのために、「その基礎となる土地整理事業は、性質上出来る限り急速に実施すべきもの」とした。土地区画整理に関しては、土地整理は罹災区域の全体にわたり急速に実施すべきこと、そのため関係土地の全部を整理施行区域に編入すべきこと、過小画地の整理を行うこと等とした。

（新）特別都市計画法

基本方針の翌年、昭和21年9月には、（新）特別都市計画法が制定、施行され、同法により戦災都市として指定された115都市で特別都市計画が策定されたが、東京においては、戦災復興都市計画は、既に8月15日の敗戦を待たずに検討が始められていた。昭和21年に策定された都市計画では、東京の復興土

地区画整理は、対象面積が 20,165ha（昭和 20 年 3 月 10 日の大空襲では、約 19,500ha が焼失）とされていた。しかし、GHQ の反対や、昭和 24 年に来日したドッジ公使による経済安定政策、いわゆるドッジラインによる緊縮財政のあおりを受けて、計画は縮小されることとなり、「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」（昭和 24 年 6 月 24 日閣議決定）に基づく昭和 30 年の計画では、約 5,000ha へ削減され、最終的に土地区画整理が実現した地区面積は、約 1,652ha に過ぎなかった。

（新）特別都市計画法の特徴

戦災復興のため制定された（新）特別都市計画法は、戦災を受けた市を復興対象都市として主務大臣が指定すること、土地区画整理事業を円滑、迅速に実施するため必要な規定を置いたほか、特徴的なこととして緑地地域いわゆるグリーンベルトを市町村の区域を越えて指定できることとしたことがあげられる。この緑地地域制度は、1969 年（昭和 44 年）に新都市計画法が制定されるまで続いたが、指定の実績は少なかった。

（新）特別都市計画法により「戦災都市」として指定され「戦災復興都市計画」を策定した都市は、全国で 115 都市に及んだが、その後政府は緊縮財政下における過大な財政負担を懸念して、「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」（昭和 24 年 6 月 24 日閣議決定）に基づき、特別都市計画法に基づく事業規模を大幅に縮小させた。この政府方針に反発した自治体が国会に働きかけ、いくつかの特別都市建設法を成立させた。これは、広島平和記念都市建設法（昭和 24 年法律 219 号）、長崎国際文化都市建設法（昭和 24 年法律 220 号）、京都国際文化観光都市建設法（昭

和 25 年法律 251 号）など 15 都市に及んでいる。

4. まとめ

（1）都市計画法と土地区画整理（法）

都市計画法と土地区画整理（法）の沿革を整理すると次のとおり。

- 明治 32 年 耕地整理法施行
（農地を対象に区画整理）
- 大正 8 年 （旧）都市計画法 制定
（「宅地の増進」目的の土地
区画整理、耕地整理法の
準用）
- 大正 12 年（旧）特別都市計画法 制定
（土地区画整理の手続きを規定）
- 昭和 21 年（新）特別都市計画法 制定
（緑地地域の指定など）
- 昭和 29 年 土地区画整理法 制定
- 昭和 44 年（新）都市計画法 制定

（2）（新旧）特別都市計画法の成立過程

関東大震災復興のため制定された（旧）特別都市計画法（大正 12 年法律 53 号。昭和 16 年廃止）と戦災復興のため制定された（新）特別都市計画法（昭和 21 年法律 19 号。昭和 29 年廃止）は、ともに対象となる都市を限定し、都市計画法（準用する耕地整理法）に定める土地区画整理に関する特別法であるが、前者が当初は復興の基本法として立案されたものが、議論の過程で法の目的、対象等を絞り込み、結果的に都市計画法の特別法として成立したのに対し、後者は、最初から戦災復興土地区画整理の実施に関する特別法として立案されたという違いがある。

(3) 関東大震災復興過程の背景等

関東大震災復興において、復興計画が当初案より大幅に縮小したり、法整備が難航したりした背景には、次のような政治的、財政的事情があった。結局、関東大震災復興は、政府部内の関係者の努力により昭和5年まで続けられ、相当の成果を得たものといえるが、その過程では、政治的妥協を余儀なくされるなど当初の理想から後退したことを忘れてはならない。

① 当時の政治情勢

当時の議会では、政友会が多数派を占め、政府に対し復興予算政府原案5億7,500万円のうち区画整理及び街路事業費1億余の削減を求め、結果的には復興予算は、4億6,800万円にまで減った。さらに、政友会は、帝都復興院の事務費全額の削除を求め、政府部内で検討の結果、帝都復興院総裁後藤新平（内相）の英断により要求を受け入れるという事態にまで至った。

② 当時の緊縮財政情勢

関東大震災当時（1923年）には、我が国は、日清・日露両戦争の戦費支出により財政が疲弊していたことに加え（当時は軍事予算が一般会計予算全体の3割ほどを占めていた）、第一次世界大戦後の世界的不況に対応し、緊縮財政がとられていたため、後藤の理想計画案41億円は、一般会計予算の2.7倍と極めて膨大なものであり、その後、帝都復興院内で甲乙両案がまとまったものの、帝都復興審議会及び帝国議会における審議の過程で大幅に削減されたのもやむを得ない面があったといえる（別表）。

③ 復興組織（複雑な意思決定過程）

震災復興のための組織として、後藤新平

の提唱により帝都復興院が設立されたが、帝都復興院内部にあって、帝都復興院参与会（関係官署の次官、知事、学者、実業家などにより構成）及び帝都復興院評議会（各分野の専門家により構成）があり、また、帝都復興院とは独立の機関として、帝都復興審議会（閣僚、財界代表などにより構成）が設置された。特に帝都復興審議会では、「復旧」か「復興」なのかという根本的な議論から始まっており、土地区画整理事業に関しても理解がなかなか得られず、とりわけ建物の存する宅地を施行区域に編入できるとすること等について反対論が強く、復興計画案に大幅な修正が加えられるなど影響が大きかった。

④ 都市部における土地区画整理事業

土地区画整理は、ドイツ等において郊外地開発の手法として誕生したもの（アヂケス法）であるが、我が国では、大正8年制定の都市計画法の中に土地区画整理制度が導入されたものの、手続規定は、農地を対象にした耕地整理法の準用という形を取ったため、既成市街地で実施された例は少なく、大規模なものは関東大震災復興土地区画整理事業が初めてであった。当時、耕地整理の主体は地主層であり、耕地整理をめぐる地主と小作人の間に激しい対立がくりひろげられた。そうした社会情勢下において、都市部においても土地区画整理事業を展開することには、関係者に相当抵抗があり、特別法が成立する障壁となったものと思われる。

おわりに

東日本大震災復興へ向けて

3月11日に東日本大震災が発生して以来、国及び自治体では、被災地の復興へ向けて鋭意検討を進めている。国にあっては、復興構

想会議の設置、補正予算編成、東日本大震災復興基本法の制定などの措置をとっているが、復旧・復興は時間との闘いでもある。関東大震災復興時のように政争の駆け引きに無駄な時間を費やしたり、予算・計画等が妥協の産物となるようなことは避けなければならない。

津波被災地復興の要は、「産業がなければ住民は戻らない」ということである。海外の災害であるが、2005年8月に米国を襲ったハリケーン・カトリーナにより市域468km²の8割が浸水したルイジアナ州ニューオーリンズ市では、復旧・復興の基本を、雇用の確保（Job - Creation）と住民の取戻し（Repopulation）とし、基盤産業である観光振興とともに、恵まれた石油資源の活用等を図った結果、6年間で雇用は、54万（2006年）から58万（2010年）に増加し、人口は、被災後減少したものの（46万人→21万人）、2010年7月時点で34万人（被災前の70%）まで回復している。

被災した地方の基幹産業は、水産業、製紙、製鉄等である。高台移転ということが議論さ

（別表）

大震災の被害額、復興事業費等

震 災	関東大震災	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日	1923(大正12年) 9月1日	1995(平成6年) 1月17日	2011(平成23年) 3月11日
地震の規模	M7.9	M7.3	M9.0
被害額	約45億円 (日銀推計)	約9.6兆円 (国土庁推計)	約16~25兆円 (内閣府推計)注
復興事業費(国費)	約4.6億円	5.02兆円	19兆円(10年間で23兆円)
GDP(名目)	約149億円(GNP)	約489兆円	約476兆円
一般会計予算額	約15億円	約74兆円	約97兆円

(注) 内閣府は、津波被災地を2つのケースで推計。

れているが、その是非や成否はともかく、急がれるのは、産業が成立するような都市基盤づくりであろう。

復興の前提となる土地を巡る課題に関して、被災した東北各県では、地籍調査が8割以上実施済み（平成21年度末、青森：92%、岩手：90%、宮城：87%）という整備状況にある（平成23年土地白書）。復旧・復興のための工事に着手する際、土地所有者の確認や境界の確認が必要となるが、地籍調査が実施済みの地域では、出来上がった地籍図を活用して所要の測量などを円滑に進めることが可能である。

東北地方は、恵まれた自然風土に囲まれ、古くからの伝統が育まれている地域である。震災により住民の多くが仕事と生活の場を奪われたが、被災地の住民は、彼らの故郷に愛着と誇りを持っており、必ず元の地域に戻り、賑わいが出てくるものと信じたい。それらの人々に安心して住める安全な地域社会を形成することが、国及び自治体の責務である。

帝都復興計畫東京市案一般圖



帝都復興計畫

『帝都復興計畫東京市案一般圖』（『帝都復興事業大綱』第九章より）。40億計画とも呼ばれる、東京市が検討した最大規模の復興計画案。街路計画や公園・緑地などの計画が集約されている。
提供 - 東京市政調査会専門図書館

参考文献リスト

- 「震災復興 後藤新平の120日」
後藤新平研究会編著
(藤原書店)
- 「都市開発 第1編 法制度」
伊藤 滋監修
(財)日本経済研究所
- 「東京都市計画物語」越澤 明
(筑摩書房)
- 「建設経済レポート NO57」
2011・10 (財)建設経済研究所
- 「日本の都市法 I」原田純孝
(東大出版)
- 「復興建築の東京地図」別冊太陽
(平凡社)
- 「震災復興と都市空間の近代化」
(「都市問題」2007・8)
東京市区改正全書 (国立国会図書館)
- 「戦災復興誌第3巻 建設省編」
(都市計画協会)