

57. 大震火災都市における復興計画に関する研究 —北但馬地震(1925)における城崎町、豊岡町の事例—

A Study on the Reconstruction Planning suffered from the Big Fire by Earthquake
—Case Studies on Kinosaki town and Toyooka town in Kitatajima Earthquake in 1925—

○ 越山 健治 (神戸大・院・自然科学)、室崎 益輝 (神戸大・都市安全研究センター)

Kenji Koshiyama : Graduate School of Science and Technology ,Kobe Univ.

Rokko-dai 1-1 ,Nada-ku ,Kobe 657-8501

e-mail : koshi.kenji@nifty.ne.jp

Yoshiteru Murosaki : Research Center for Urban Safety and Security ,Kobe Univ.

Rokko-dai 1-1 ,Nada-ku ,Kobe 657-8501

e-mail : murosaki@ipc.kobe-u.ac.jp

Many cities were suffered from Earthquake and Big Fire in Japan, and many plannings were made at the time. This paper is written about the cases of Kinosaki town and Toyooka town suffered from Kitatajima Earthquake in 1925. These two plans were made in the same time, but their characters were very different each other. The principal points were the system of cooperation with people living in the town, the budget for the reconstruction of the town, and the urban planning for the safety and security. We compared Kinosaki planning with Toyooka, and brought out the essence of reconstruction planning.

Key words : Reconstruction Planning, Kinosaki, Toyooka, Big Fire by Earthquake

1. 研究の背景

内外の災害復興事例は、わが国の都市計画及び防災計画にさまざまな影響を与えている。欧米におけるロンドン大火、サンフランシスコ地震後の各都市や、日本における函館大火、第2次世界大戦後の広島などに、災害復興計画の先進事例を見ることができる。阪神・淡路大震災後の災害復興過程の混乱を見るにつけ、これらの先進事例に学び、その教訓を生かして防災都市づくりを進める必要を痛感している。そこで本研究では、わが国における大震火災後の復興計画事例に焦点を当て、復興過程を明らかにするとともに、今後の災害復興計画への教訓を導き出すことを目的とする。

本稿では、1925年に生じた北但馬地震によって大きな被害を受けた城崎町・豊岡町(現豊岡市)を取り上げる。この事例を取り上げた理由は、①都市計画史上、歴史的にあまり明らかになっていない事例である、②2つの都市で同時に性格の異なる復興計画が行われた、③地方の小都市で特徴のある計画がなされている、の3点である。この2都市の比較検討を行うことで復興計画と都市復興過程の関係をより詳しく分析する。

研究方法は、文献資料の収集・当時の新聞記述の内容把握及び現地でのヒアリングにより得た情報により、復興計画、復興過程の分析・考察を行っている。

2. 大震火災事例について

関東大震災以降に発生した大震火災事例を列記したものが表1である。大震火災とは、地震の震動による被害と共に火災を発生し被害を拡大させたものである。最近では北海道南西沖地震(1993)、阪神・淡路大震災(1995)と相次いで大震火災を発生している。地震以外の都市大火が酒井大火(1976)以来発生していないことを考えると、地震火災は現代都市において危険性の非常に高い災害であるといえる。

表1 大震火災事例(1923～)

年代	地震名	焼失 家屋数	主な火災被害都市
1923	関東大震災	447,128	東京・横浜市 他
1925	北但馬地震	1,164	城崎町・豊岡町
1927	北丹後地震	2,894	峰山町 他
1946	南海道地震	2,598	新宮市
1948	福井地震	3,851	福井市・丸岡町 他
1964	新潟地震	290	新潟市
1993	北海道南西沖地震	189	奥尻町
1995	兵庫県南部地震	7,608	神戸市

3. 北但馬地震について

北但馬地震の概要は表 2 である。特徴としてはそれまで大きな地震がほとんど記録されていない場所で生じたこと、地震動被害のみならず火災被害が大きかったこと、極めて限定した地域（兵庫県北部）に被害が集中していること、関東大震災後まもなく生じた災害であること、が挙げられる。

4. 城崎町の事例

4.1 城崎町被害概要

北但馬地震によって城崎町は壊滅的な被害にあった。死者は 272 人 (8.0%)、焼失戸数 548 戸 (78.6%)¹⁾であった。カッコ内は地震前の全数に対する割合である。地震発生時刻が昼食の準備時であったこと、木造の高層建築が密集していたこと、都市形状上狭隘な道路網となっていたことが火災被害を大きくしている。この火災によって、2-3 時間で市街地のほぼ全面、約 10 万 m²を焼失した。

4.2 城崎町復興計画概要

a. 復興計画の策定過程

復興計画の策定は兵庫県土木部が中心となり行われた。城崎町・豊岡町の計画に関しては、数人の県土木技師が道路計画を中心に作成している。城崎町では県の計画案に対し、多くの点で変更を求め、町の意見を反映させた。最終的には、道路・河川幅や路線計画は町の計画に沿ったものとなった。城崎町は計画策定の中で、町長と数名の有識者がチームを組んで計画作成の先頭に立ったといわれている²⁾。

b. 復興理念（スローガン）

復興に向けて当時町長の西村佐兵衛氏が掲げた理念は大きく 2 点である。1 点目は「温泉復興」である。当時の新聞に載せられたコメントによると「復興策を立てる考えであるが、永久策としてはこの町の生命は温泉であるから復旧をこの方面に集中せねばならぬ」「震災によって温泉客に与えた恐怖心を取り除き、同時に今後の建物は耐震耐火的なものとなし再びこうした類を繰り返さぬ計画を樹立せねばならぬ。」³⁾と述べている。町長は温泉の町という旧来からの町の性格を引き継ぎ、さらに共同浴場を中心とした防災計画によって訪問客の信頼を回復し客足を呼び戻すことが城崎町復興の最善策と考えていた。

2 点目は「教育の復興」である。町長の指示により地震から 5 日後には小学校のグラウンドで授業を再開している。ここには、教育のできるだけ早い開始によって子供たちを勇気づけ、そうすることにより大人たちを励まし復興への意欲を沸きださせることにつながるという意図があったと思われる。

この 2 つの復興理念により、罹災民の復興意識を高め、今後の町の発展する方向性を打ち出している。地震直後に明確で効果的な理念を強くアピールしたことが、結果として復興事業全体に非常に好影響を与えたと考えられる。

c. 住民参加

復興計画の作成にあたって町民大会が度々開催された。第 1 回目は地震後約 3 週間後に開かれ、今後の町民代表となる復興委員の選出が行われ、また町長から復興方針および計画が発表され議論されている。数十回にわたる町民大会によって、「全地主が公簿面積の 1 割を町に無償提供する」「共同浴場再建を中心とした温泉街の復興を行う」「県の防火建築

表 2 北但馬地震の概要¹⁾

日時	1925 年 (大正 14 年) 5 月 23 日 午前 11 時 10 分頃
震源地	兵庫県北部 円山川河口付近
地震規模	M7.0 震度 6 (豊岡測候所観測)
被害数	死者 570 人 全壊家屋数 1,164 戸 焼失家屋数 1,696 戸
被害概要	城崎町・豊岡町 (現豊岡市) では、被害が甚大。 城崎町では火災被害によって町全体が焼失。

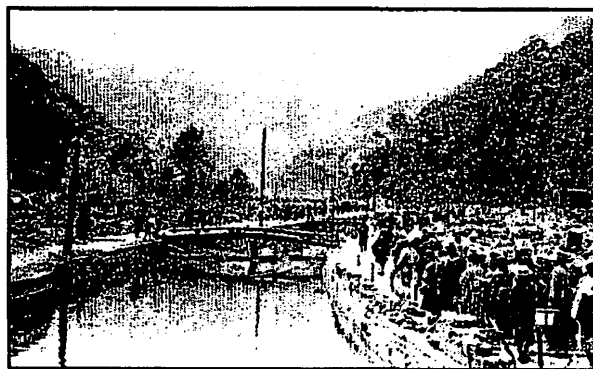


写真 1 城崎町の焼跡 (中央は大鷲川)

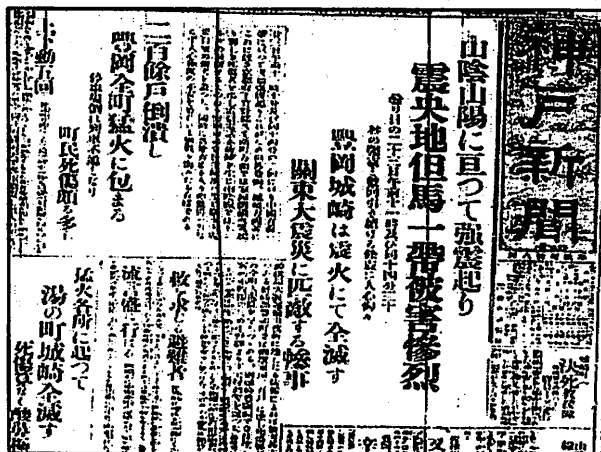


写真 2 当時の新聞 T14.5.24 (神戸新聞)

地区案に反対する」等が全会一致を原則として決定され、復興事業を行う上で中心的な存在となった。このように城崎町の復興計画は住民参加型の計画であったといえる。

行政との関係を考えてみると、町が全滅し被害の度合いがどの住民もほぼ一定である、住民の大半が旅館業者であり利害関係が一致する、旅館組合という強固な組織が昔から形成されていた、等の理由で合意形成が行いやすい地盤があった。

d. 町長のリーダーシップ

城崎町独自の案を次々と計画し、事業として実行できたのは町長の強力なリーダーシップのもと、町民と一体となったまちづくりを行った結果である。この町長の創造力・行動力・熱意によって、国及び県議会を動かし、町民を引っ張り、城崎町の土台を作り上げることができた。また町長の人脈を通じ、当時の早稲田大学の有識者と強い関係を持ち、さらに中央政府官僚等のつながりにより、当時最新の理論を取り入れ、積極的な都市防災計画をデザインできたことも復興計画の大きな特徴である。

4.3 城崎町復興計画の内容

a. 共同浴場の復旧

城崎町には震災前に 100 戸余りの旅館が存在したが、ほとんど焼失してしまった。共同浴場 6 か所もほぼ全滅状態であった。共同浴場の復旧は多くの中小旅館にとって最も望まれるものであり、復興事業において最優先された。

町会と町民大会で「同じ場所に同様に共同浴場を建設する」方針が決定され、共同浴場はいち早く復旧した。一の湯（写真 3）、曼陀羅湯（写真 4）は当時の著名な建築家岡田信一郎氏によってデザインされ、また防災上耐火構造で建設された。囲碁の布石にも似た分散配置、耐火建築の積極的採用、最先端の建築デザインへの志向など、城崎町のランドマークであった共同浴場は地震後復興のシンボルとしての役割を果たすこととなった。

b. 区画整理と道路河川幅員拡張

地震前の城崎町では河川沿い及び駅前通りの主要県道でさえ約 2.7m の狭い道路であり、火災被害を拡大させた大きな要因となった。このため道路計画は、県道の幅員拡張および道路の直角交差化を掲げ、区画整理事業と相まって行われた。最も困難とされる区画整理が、町民の協力で比較的計画通り行われたことで、路地裏の道路も十分な幅と直角交差が可能となり、震災以前と比較すると整然とした街区ができあがった⁴⁾。また、町の中央部を流れる大谿川は、毎年のように氾濫をおこしており長年の懸念事項であったが、地震後流域の直線化・川幅の拡張、護岸の嵩上げを行い、出水対策として太鼓橋が数カ所につけられた。この改修により水害の被害が激減し、町の防災力の向上に寄与した。

こうして、拡張された道路と河川によって町の中心に約 20～27m 幅の帯が通り、これが防火帯の役目を果たし、さらに各共同浴場もこの道路沿いに点在し、後に植樹された柳並木⁵⁾を含めた、景観的に非常に優れた通りとなっていて、現在でも城崎町を象徴する通りとなっている。

c. 防火建築の設定

兵庫県当局は、「都市の保安上最大の脅威は何と言っても火災でありこの被害を軽減するためにはどうしてもこの地区の設定が必要となるので、両町百年の計として…」⁷⁾との理由で、建築物に対する防火地区を決定した。内容は地区の建築物に対して制限を設け、「同地区内において新築、改築、増築、移転などをする際は耐火構造でなければならない」「建築前に役所に届け出をすること」「防火構造の建物に対し補助を行う」というものであった。

県原案では駅前、川沿いの県道沿い及び町役場周辺、一の

湯付近を設定していたが、町民は「景観を損ね、城崎の風情にそぐわない」「再建過程途中であり、木造建築を再び鉄筋にすると後戻りになる」「補助金の財源に不安」と猛反対をした。結局、県は西村町長にこの件を一任するとし、最終案は主な公共建築物と数戸の商店・住戸で防火建築地域を形成するという形を取った。こうして東西に細長い城崎町を分断するように防火建築群や防火帯が設定され、町はいくつかの地区に分割された。また、区画整理事業を行うことによって数カ所の小さな空地进行け、町内に配置するといった計画もなされており、同時に防災的な役割を果たしている。

このように、防火建築、小空地が木造家屋群の中に効果的に設定されており、町の景観を維持しながらも火災の拡大阻止の役割を担っている。



写真3 一の湯 (昭和8年)



写真4 曼陀羅湯 (昭和初期)

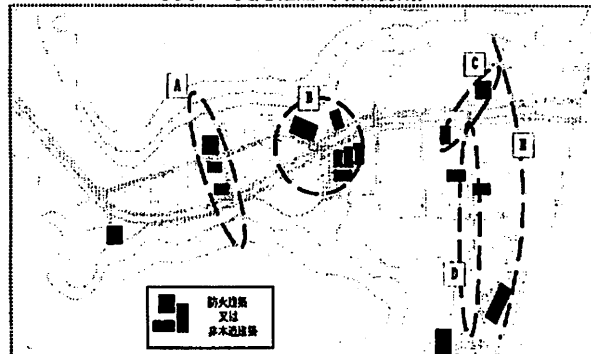


図1 城崎町復興計画⁸⁾

- A 防火建築+道路 (防火帯)
- B 非木造建築群 (防火地区)
- C 防火建築 (防火地区)
- D 道路+防火建築 (防火帯)
- E 路線橋 (防火帯)

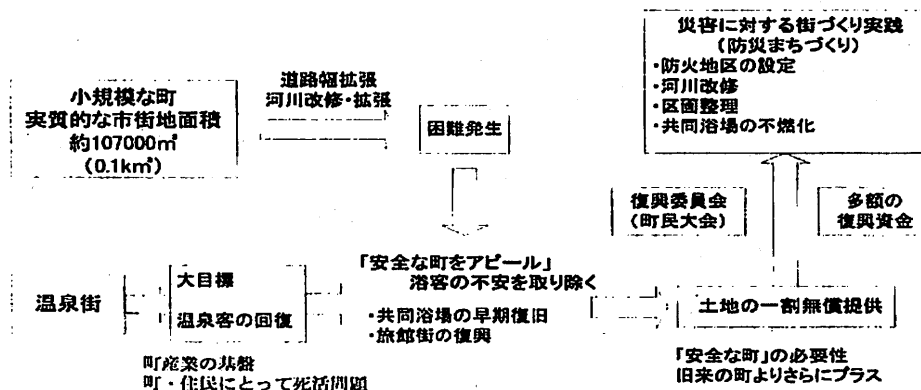


図2 城崎町復興計画の合意形成過程

5. 豊岡町の事例

5.1 豊岡町被害概要⁸⁾

北但馬地震による豊岡町の被害は、死者 88 人 (1%) 全壊家屋数 257 戸、焼失家屋数 1,031 戸 (全壊+焼失で 59%) である。火災は地震後すぐに数カ所から出火したが、それらはすぐに鎮火した。しかし夕方過ぎに再出火し、倒壊した木造家屋に燃え広がり大火災になった。地震火災特有の発生時間のずれがあった事例である。火災が拡大した地区は旧市街地であり、県道を挟んで両側に木造家屋が密集し、地区内の道路は狹隘で袋小路になっていた。

5.2 豊岡町復興計画概要

a. 復興理念

当時の町長、伊知智氏が掲げた復興方針は大きく次の 2 点であった。1 点目は「挙町一致」を説き、全町民の協力を仰いだことである。町民に対し復興のために多少の犠牲を厭わず、町全体の復興に協力を要請しており、暗に罹災民会等反対運動を牽制していた。

2 点目は、大規模な公共事業の重視である。町行政側は、不況と地震の影響で財政的に苦しい豊岡町の状況を、公共施設中心の都市計画事業を促進し「大豊岡」の建設をもって切り抜けようとしていた。

b. 「大豊岡計画」

大正前期の好況期に、豊岡町のさらなる発展のために大規模な都市改造構想が町執行部から打ち出された。主な内容は、円山川の改修と鉄道の敷設に伴い道路網を一新し、宅地を新規造成し、街道ぞいの旧市街地から駅前通りを新中心市街地として計画することであった。この計画は、シカゴのパークシステムなどの都市計画技術を参考にしており、格子状の道路網、地区制の導入、壽公園のロータリー道路、シビックセンターなど先進的なデザインを用いた大規模なものであった。しかしながら、大正後期の不況によって町財政が圧迫され、さらにこの計画事業により町民の負担が増大することとなり、結局は計画の縮小を余儀なくされた。また区画整理は「都市

計画法」ではなく、「耕地整理法」に準じて行われたため、東京・横浜の復興計画のような本格的な都市計画事業とはならなかった。

c. 住民との対立

大規模な都市改造に際し、町民は特に区画整理事業について町執行部と対立していた。地震後には「復興区画整理組合」が組織され、町執行部は復興計画によって共同の受益者となる代わりに、地主に対し土地の一角の減歩を要求した。しかし地主の強硬な反対にあい、結局土地の買収に予算の大半を費やすこととなり、道路計画などの実行は困難となった。最終的には組合自体も解散、事業は中止する事態となった。この時点で豊岡町の都市改造計画は行き詰まりを見せ、旧市街地周辺の整備も不十分な状況の中終了した。

5.3 豊岡町復興計画の内容

a. 大豊岡計画の継続

地震当時の豊岡町は都市改造事業の途上であり、火災地区にも区画整理事業が行われる予定となっていた。地震規模の割には死者数が少ない理由として、区画整理事業がなされていた地域で、道路が緊急避難路及び避難場所となったこと、地震直後の火災が消火できたこと、などが挙げられる。「大豊岡計画」は、地震前にすでに財政面で厳しい状況に陥っていたが、町執行部は復興計画作成にあたり、地震後も事業は計画通り継続する事を決定した。

b. 道路整備

この地震で、火災や倒壊などの大きな被害を受けた地区の多くは旧市街地域で区画整理事業が未完了の所であった。このため、特に火災の生じた元町通り周辺の道路整備が、復興計画における緊急課題となった。

地震後の事業により、元町通りは直線化され約 11m 幅となった。また、駅前通りは約 15m 幅の直線道路となり、この 2 本の県道を主体にして格子状道路が市街地全域に敷かれた。しかしながら、旧市街地付近は住民や寺院の合意が得られず、



図3 豊岡町全図⁹⁾

区画整理事業がとん挫すると同時に、十分な道路網の構築がなされぬまま計画は終了した。主要な道路の幅も当初予定よりも大幅な縮小がなされており、計画で目指した全域での格子状の道路網、2本の大通りの実現はならなかった。

c. 防火建築地区設定

兵庫県は城崎町同様、防火建築地区の設定を行った。県道沿いの建築物を防火建築とするように指定し、建築に際し補助金を出した。この防火建築設定は、家屋の復興過程で実行され、結果として県道と防火建築群により防火帯を形成した。これによって2本の県道は近代的な洋風建築が立ち並ぶ通りとなり、この防火帯により豊岡町は大きく4つの地区に分割された。

6. 城崎町と豊岡町の比較

①都市形態・性格・被害状況の違い

城崎町は、山間の小さな平地に生まれた元来温泉を中心とした接客業の町であり、豊岡町は円山川沿いの盆地にできた城下町から発展した杞柳工業中心の商工業の町である。地形条件から見ると、城崎町は周辺が山であり都市の外枠が固まっているが、豊岡町は盆地であり、当時周辺に拡大傾向にあった。つまり、都市計画事業を行う上で、限られた敷地と自然環境から大幅な都市改造が不可能であった城崎町と、周辺が開け新たな土地の開拓が容易であった豊岡町とで計画の自由度に隔たりがあった。自由度が限られている城崎町では、旧来の歴史・文化的な流れを継続しつつ、防災的な要素を組み込むことに成功したといえるだろう。

また、地震被害を考えてみると城崎町ではほぼ全域を焼失し、町民全体が被害を受けており、復興に対し住民および行政が立場を同一にしており、合意形成が容易な環境となっていた。しかし、豊岡町では被害の大きい地域と小さい地域で温度差を生じ、さらに大豊岡計画の影響で全域の都市計画が復興と併せて考えられたため、被害が小さい地域の町民の理解を得ることができなかった。

②住民対話型と対立型

城崎町では早い時期から町議会と町民の間で復興事業に関して話し合いの場が持たれ、十分な議論を行い町民に協力を得ることができる計画となった。豊岡町では地震前からの地主運動を牽制し、官主導の立場とって積極的に計画を行う姿勢を貫いており、町民との対立が深まっていった。そのため、地震被害が大きかった地域に関しても、区画整理が未完成で事業を終了する結果となり、十分な防災まちづくりが達成できなかった。このように住民と行政の合意形成の結果の違いが現れている。

③都市計画上の目的性の違い

復興計画作成は兵庫県が行っており、両町ともほぼ同様の基本計画案が出された。しかし城崎町では復興計画の中で町の防災対策に最も重点を置いており、それが町の復興につながるという意識があった。豊岡町は、復興計画は大規模な都市改造の継続的事業であり、この都市改造の完成が復興の目標となっていた。前者が限られた面積で小規模ながら綿密に計画された防災まちづくりを行った例であり、後者は復興事業を大規模な公共工事中心の都市改造事業ととらえた例であり、町の姿勢の違いが事業の進展に影響したといえる。

④復興資金について

同じ兵庫県下で分配が行われているが、被害状況に対して城崎町の方が有利な配分であった。これには多分に政治的な地盤の影響が強くでており、当時政権を握っていた憲政党の有力議員の地盤であった城崎町と、対立政党の基盤であった豊岡町との差が表れていると思われる。また、城崎町は当時文化人が多数訪れており、時の内閣一行と西村町長との親交も深かったといわれ、資金援助の面でも関係していると思われる。

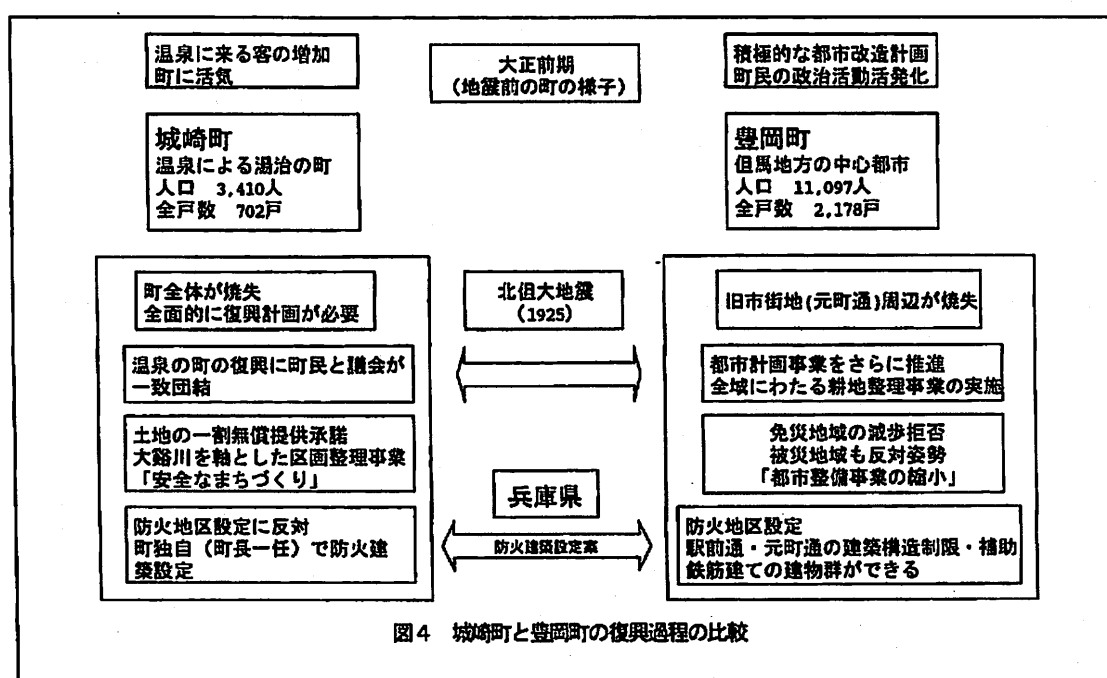


図4 城崎町と豊岡町の復興過程の比較

7. まとめ

城崎町の復興計画は、旅館業中心の町という特徴があるが、町会と町民の協力、町長のリーダーシップ、明確なスローガン、不燃建築群による防火帯の形成など、復興計画事業として優れているだけでなく、自然環境と調和し旧来の町の性格を継続した計画で都市景観的にも非常に優れている。住民参加が重要な課題となり、コミュニティー単位での復興計画が必要とされている現代においても、教訓となる事例が多い事例である。

豊岡町は、都市計画で一定の成果が見られたが、地震後、特に火災地域での区画整理が中途終了し、防災的な視点から見ると十分とはいえない結果となった。これは住民との対立によって、当初の計画から変更・縮小を余儀なくされたことが影響している。

この2つの事例は同時期、同種の復興計画事業ながら、その都市の性格・当時の状況が強く表れており、しかも時代背景を考えると、大正デモクラシーが一定の広がりを見せ、民主主義の動きが非常に活発な時期であり、双方とも復興計画作成、事業進行に民衆の力が大きな影響を与えている。

現代の復興計画においても、都市をデザインする場合に、どれだけ防災性を考慮し、さらに住民を説得するだけの材料を持っているかが大きな要因になるとと思われる。城崎町の復興計画事業は、住民の合意形成過程及び合意に至る条件の優位性が明確であり、そこに秀逸な都市デザインが生かされた希有な事例であろう。

- <注釈>
- 1) 日本被害地震総覧(1987), 東京大学出版会
北但震災誌(1926), 兵庫県 より
 - 2) 現地ヒアリングによる
 - 3) 神戸新聞(1925.6)における記述より
 - 4) 石田手記(当時の旅館「まんだらや」主人、石田松太郎氏の手記、後に城崎町長の記述に基づく)
 - 5) 昭和7年に本田静六氏(当時東京大学名誉教授)のアドバイスをもとにおこなったといわれている
 - 6) 北但震災誌の城崎町復興計画をもとに作成
 - 7) 北但震災誌における記述より
 - 8) 乙丑震災誌(1942), 兵庫県城崎豊岡町役場 より
 - 9) 豊岡復興誌(1936), 但馬新報社 より抜粋

<その他の参考文献>

城崎町史(1990), 城崎町
豊岡市史(1987), 豊岡市
城崎町消防年表(1974), 城崎町消防本部
城崎町年表史(1967), 城崎町温泉課
城崎物語(1990), 神戸新聞社但馬総局

