

# 地方分権と中央集権の狭間で迷走する 復興計画～市町村主体でやるしかない～

政策研究大学院大学名誉教授・GS デザイン会議代表  
篠原 修



## 1. 帝都復興事業のこと

大震災からの復興というと、どうしても関東大震災後の帝都復興事業のことが頭に浮かぶ。関東大震災は大正 12 (1923) 年 9 月 1 日だったから、もう 90 年も前のことになる。帝都復興事業は国と東京、横浜の市の直轄事業であり、新規に組織（帝都復興院、後に復興局）を立ち上げた事業だから、今回の東日本大震災のような市町村と県が主体になり、民間のコンサルタントがそれに加わる復興事業とは体制が異なるので単純に比較する事はできない。しかし、その体制の違いを超えて今回の復興計画の参考になる事柄は多いと思う。以下に要点を記してみよう。

### (1) 全体の体制づくり

帝都復興では、当時内務大臣であった後藤新平が復興院の総裁を兼務した。後藤は台湾、満州で鉄道と都市づくりを実践していて、更に直前には東京市の市長だった。つまり都市の計画と事業のプロだった。都市の復興は当時の所管で言えば内務省だったから、復興組織の幹部には内務官僚を充てるのが普通であったろう。しかし、後藤はそうしなかった。鉄道時代の部下だった十河信二を予算の要である経理局長に抜擢し、その十河の推薦で、やはり鉄道にいた太田圓三

を事業の中心となる土木局長に充てた。共に 40 歳代前半のバリバリである。才能と情熱を基準にした人選であった。二人とも都市の経験はなかったにも関わらず。建築局長には東大の教授だった佐野利器の兼務とした。佐野は建築構造の専門家で、建物を耐震化するための起用であった。つまり、後藤はポストで人を選ばず、気心の知れた有能な人物を配下に揃えたのである。

帝都復興院の設置は 9 月 27 日、震災は 9 月 1 日だったから 1 カ月も経たない迅速さであったことになる。以上のスピード感、人事の柔軟性を辿ってみると、溜息ができる。何という違いであろうか。今回の復興庁ができたのは 1 年以上の後、人事は従来型のポスト主義ではなかろうか。阪神淡路大震災で活躍した人間を充てるのかと思ったが、そういう動きは感じられなかった。復興の指揮系統もいかにも複雑である。最前線の市町村は県の意向を伺い、復興庁を向き、そして補助金の大元である国交省や農水省、水産庁をも向かねばならないかのように見える。

時あたかも地方分権時代を迎えていたということはあるにせよ、復興全体の体制づくりにおいては退歩しているのではないかと思うのは筆者のみであろうか。

## (2) 帝都復興橋梁の体制づくり

帝都復興事業は区画整理に始まり、公園整備に至るまで実に多岐にわたった。その全てを述べる訳にはいかないので、ここでは橋梁について紹介する。復興橋梁は400橋以上を約7年間で完成させた。国が担当したのは115橋である。トップは土木局長の太田、その下の橋梁課長はやはり鉄道にいた田中豊、当時30歳代半ばで、この田中が橋のトップである。田中にも実際の橋の経験はなかった。しかし、何と若い抜擢であることか。その下のエンジニアの大半は大学を出たての人間だった。太田はこの期に欧米先進国に負けない橋をと考え、意匠担当に通信省から建築の山田守をスカウトした。山田に付いて来たのが後に大建築家となる山口文象である。

したがって、復興局の橋は土木のエンジニアと建築家のコラボレーションの設計である。7年間で115橋を計画し、設計し、施工管理までやって完成させたのである。今考へても凄いと思うのは、この忙しい事業にも関わらず、多くの名橋を生み出した点である。忙しいからできませんでしたという言い訳はきかない、これが我々に残された教訓である。隅田川に架けられた橋は当時、帝都復興の華と言われ、その代表格の永代橋と清洲橋は、現在では国の重要文化財に指定されている。大学を出たてだった福田

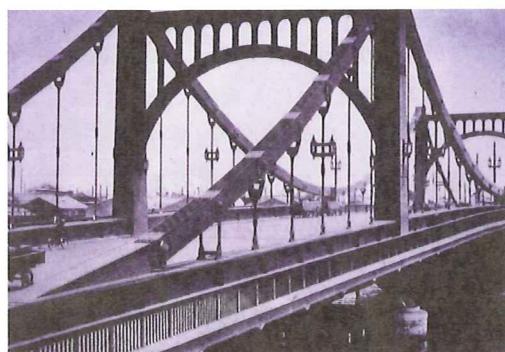


写真-1 帝都復興の華と言われた清洲橋。  
現、国指定重要文化財

武雄は田中の指導の下に、同時期に新潟の萬代橋を設計し、完成させている。萬代橋も国の重要文化財となっている。御茶ノ水の外堀に今でも架かる聖橋は、土木の成瀬勝武と建築の山田の設計で、完成時には共に30歳であった。

なぜこのような、思い切った人材の登用が現在はできないのであろうか。仕事は相変わらずの入札で今回も発注するのだろうか。国交省や県の実績データを持ってすれば、誰に頼めばいい橋ができるのかは容易に分かるはずである。

## 2. 後世への贈り物を

前項では復興事業の橋を紹介した。復旧ではなく復興をという期待に応えて、帝都復興では橋以外にも多くの資産を残している。その一つが、当時臨水公園と呼ばれた大公園である。これは勿論防災緑地を兼ねていた。隅田川に臨む隅田公園と浜町公園であり、横浜の海に臨む山下公園である。いずれも設計は内務省の造園技師、折下吉延である。

隅田公園の最大の特色は、水辺にプロムナードを造り出した点である。それまでの日本には専用の散歩道などはなかったから、思い切った計画であった。桜並木が3列に植えられた。江戸の昔からの墨堤の花見の伝統を踏まえた整備である。デザインの基調はアールデコ、当時の最先端のデザインと伝統が融合した公園だった。



写真-2 隅田公園のプロムナード。当時のモダン  
デザインと伝統の桜並木

浜町公園は、公園の入り口に劇場が誘致されている。今もある明治座である。ここでは公園行政と文化行政が一体化されていたのである。それまでの日本にはなかった斬新な公園であった。小公園にも工夫が見られ、耐震性を備えた鉄筋コンクリートの小学校と併設されていた。日常には小学生が校庭に加えて公園も使って活動し、小学校がない時間には住民が校庭をも使って遊ぶという考え方である。災害の非常時には校庭と小公園が避難所となるのである。新しい考え方の防災拠点をつくり出したのであった。小学校を管轄する教育委員会と市の公園課の連携である。阪神淡路大震災の折に見た避難所にあてられた小学校の凄まじい混雑を見て、なぜ帝都復興の小公園が一般化しなかったのだろうかと残念に思ったことは記憶に新しい。

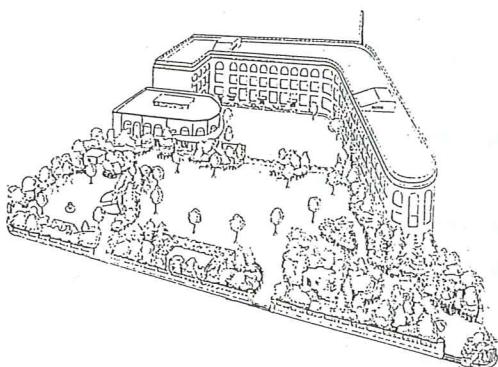


図-1 耐震設計の鉄筋コンクリートの小学校と小公園。  
教育行政と公園行政の連携

このような新しい試みが、今回の大津波後の復興公園に期待できるだろうか。復興計画の進捗を仄聞していると、公園は公園、防潮堤は防潮堤、住宅地は住宅地と別々に進んでいるようと思われる。補助金の財布が違い、事業の遣り方が違うためなのであろう。しかし、これではよいものはできない。物事をトータルに考えてこそ、よいものが生まれる可能性が高まるのである。駅と駅前広場をトータルにデザインした



写真-3 日豊本線・日向市の駅と駅前広場。都市計画、建築、土木、工業意匠のコラボレーションデザイン

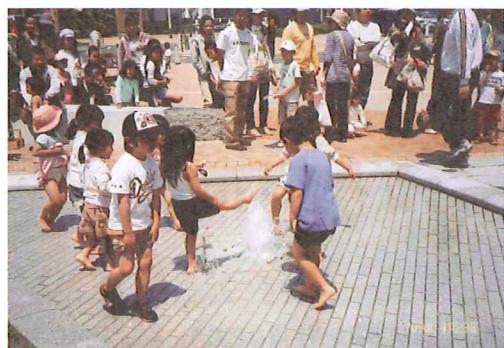


写真-4 駅前広場の水を楽しむ子供たち

日豊本線の日向市駅、それに加えて忠別川の公園と橋をも一体的にデザインした函館本線の旭川駅を見てもらえば、それは一目瞭然である。

できることなら、工事費を積み上げて予算を確定し、その総額の予算は市町村の裁量で自由に配分して使ってよいとすることがある。そうすれば事業を組み合わせて無駄を省き、公園と防潮堤が融合するような、公園と市街地が一体となるような新しい試みが行われ、従来の遣り方ではできなかった資産となるような斬新な公園が期待できよう。やってできないことはないはずである。帝都復興ではやっていたのだから。

以上は公園の話だが、ことは公園に限られない。先に取り上げた橋でもよいし、鉄道の駅でも道の駅でもよい。学校であっても、住宅地であってもよい、勿論中心市街地であってもよい。問題は帝都復興の時とは違い、錯綜する指揮系

統であろう。市町村の職員、県の職員、復興庁の職員、国交省や農水省の職員などに加え、調査・計画・設計で実際に手を動かすコンサルタントの人間。いかにも複雑な混成部隊の体制である。誰がトータルに考え、誰がトータルな指揮をとるのであろうか。その問題は次項で論ずることとして、一つでもよいから後世への贈り物を生み出す努力を望みたいのである。できれば他所からの人を惹きつけるような贈り物を。



写真-5 長崎水辺の森公園と歩道橋。土木と造園のコラボレーションデザイン

### 3. 自主・自立の精神を、県・国と対等に

#### (1) 指揮系統の確立と専門家会議

以下では復興の最前線にいる市町村の職員と、実際に手を動かすコンサルタントの人間を主たる対象にして書く。最重要のキーパーソンは市町村の幹部職員である。復興に当たってまず重要な点は、計画の指揮系統を確立することである。復興の補助金は、道路、河川、漁港、街と別々で、残念ながら一本化されていないから、計画全体をトータルに考えられるのは市町村をおいて他にない。ただし、県のサポートが不可欠である。インフラである防潮堤や道路は県の事業になるのだろうが、自分の腹は痛まないから好きにやって下さいという姿勢ではよい町にはならない。県の事業であれ国の事業であれ、鉄道の事業であれ、全てをトータルに調整するのは市町村だという覚悟でことに当たって

もらいたい。そのためには、筆者が年来実行している大テーブル方式でやってもらいたい。

大テーブル方式とは関係者が一堂に会して議論するやり方である。全ての案件を直接の会話で議論する。県はこう言っています、国はこう言っていますという間接情報で判断することは避けてもらいたい。もう一言いうと、県や国の計画を前提条件にしない、鵜呑みにしないということである。県にも国にも、市町村の意向を踏まえて計画の変更をしてもらうべきである。なぜならそこに住み続けていくのは市町村の住民なのだから。これを可能にするには、各分野の専門家をスカウトして、復興計画の専門家会議を設けるのがよいと思う。

長崎では県と市が「環長崎港アーバンデザイン専門家会議」を設置して、県と市の公共事業の全てをデザインの観点からチェックしている。民間の案件も議題に上げることもある。既に10年以上の実績を持つ。水辺の森公園、水路に架かる橋、美術館、都市計画道路、旅客船ターミナルと積み上げてきて、現在は県庁の建物を検討している最中である。専門家は都市計画、土木（筆者）、建築、造園、照明の分野からなっている。プロジェクトの性格に応じて、担当を決め、この担当になった専門家が設計指導を行い、最終的には専門家会議の議論を経てデザインを確定する。

#### (2) 言うなりになる下僕意識からの脱却

まちづくりやインフラに携わるエンジニア、特に土木のエンジニアは、都市と国土を、やや大げさに言えば、近代文明を支えてきたという自負があるためか、主人の言うことに従順である。無理な要求にも技術力でなんとか応えようとする。ここに言う主人とは政治家であり、民主主義の現代にあっては住民であり、科学技術そのものである。これらの主人に疑問が持たれ

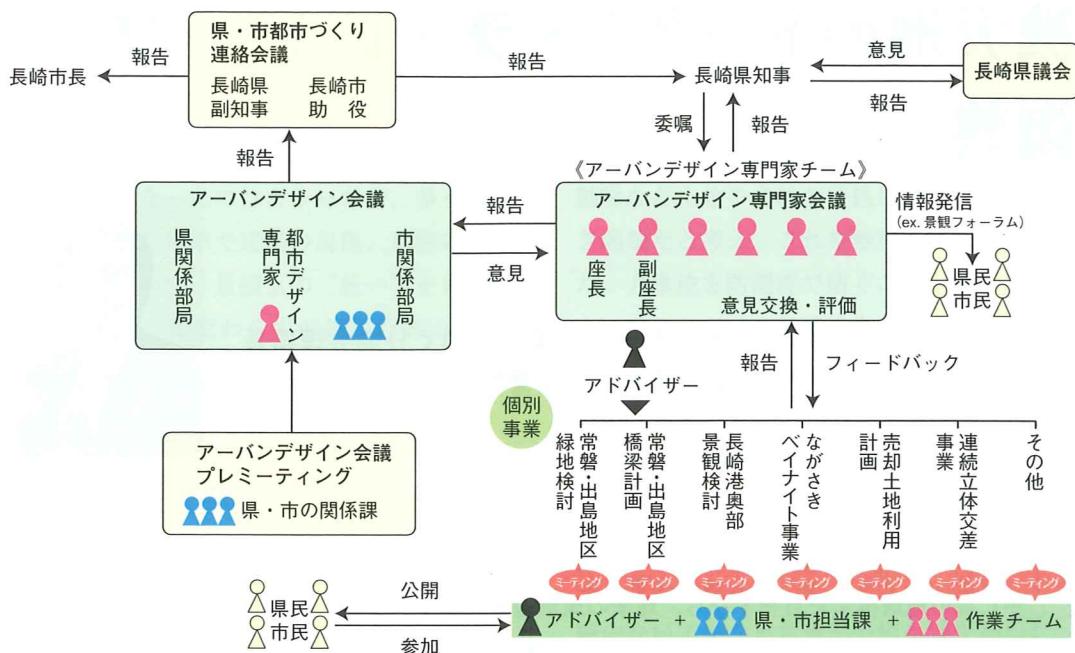


図-2 環長崎港デザインシステム

なかった時代には、主人の言うことに従っていれば問題はなかった。しかし今回の大震災と津波が教えたことは、主人の考え方そのものが間違いではないかという反省を強いたことであろう。人為の力による完全な安全や完璧な防災などというものはないことが明白になったのである。国の基準に従ってやったのにとか、県の指導に準じてやったのですがと言ってみても、災害はそれを許してはくれない。国や県が命を守ってくれる訳ではないのだ。今、復興最前线に立つ市町村に求められているのは、自分たちのことは自分たちで考え、自分たちで決めるという自主・自立の精神である。他人に頼らないという精神である。所詮他人は他人であり、自分たちを守ってくれる存在ではないのだから。

上からの指示を何の疑いもなく忠実に実行する下僕意識から脱却し、自らの価値観と歴史と風土の教える生活実感を頼りに復興計画を立てもらいたい。幹線道路や防潮堤は県事業とな

っていると聞く。県の予算でやるんだから、自由にやって下さいではなく、それが自分たちの身の丈にあったものになっているのかを、よく議論してもらいたい。本当に何百年にも渡って維持管理できるものなのかどうか。いざ災害の時にコンクリートの防潮堤が機能するものなのかどうか。また、浸水した地区を公園にするのはいいにしても、草ぼうぼうの荒地にならないのかどうかを。それは国や県事業だから県が面倒を見てくれるを考えているのなら、それは甘いと言わざるを得ない。予算不足でいつ市町村の管理にと言い出さないとは限らないからだ。言われたとおりにやる、決められたとおりにやる、という下僕意識から脱却して、自主・自立の精神で復興を考えて欲しい。

#### 【参考文献】

- 1) 帝都復興の橋については、中井 祐：近代日本の橋梁デザイン思想、東大出版会、2005
- 2) その他、復興に関する篠原の提言については、エンジニアーアーキテクト協会のホームページを参照