

# 静岡市の戦災復興と都市不燃化

## Urban War-damage Reconstruction in Shizuoka City and its Urban Fire-proof Projects

○ 田中 傑<sup>1</sup>  
Masaru TANAKA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 京都大学 防災研究所  
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

This paper has identified the origin of disaster risk reduction in urban planning in Japan after 1945 through the analysis of collaboration among urban planning, building regulations and housing policy of the local authority of Shizuoka City in order to realize urban fire-proof spaces, paying attention to 1) character of urban space, 2) planning concepts for urban reconstruction owned by the local city authority and 3) the design and its modification of urban blocks of land readjustment project during urban war-damage reconstruction period.

**Keywords** : urban war-damage reconstruction, disaster risk reduction in urban planning, fire-proof building, land readjustment, Shizuoka City

### 1. 研究の背景・目的と研究の枠組み

#### (1) 研究の背景と目的

大規模な災害は既成市街地を理想的な市街地へと改造するために各種施策を一体的・集中的におこなう好機である。静岡市中心部では1940年の大火後に延焼遮断や災害時の避難を企図した基盤整備がなされたが、資材統制下であったため、建築物の耐火性能を高める規制・誘導は殆どなかった。

こんにち、鳥取大火とそれを直接の契機として制定・公布された耐火建築促進法（いずれも1952年）とが戦後の防災都市計画の本格化を促したとみなされているが、このような耐火建築の計画的・量的配置を通じて実現された戦後の防災都市計画の源流がどの時点にまで遡れるのか、既往の研究は明らかにしてこなかったと考える。

そこで、本稿の目的を1945-60年の静岡市の同市で実施された都市計画・建築規制・住宅政策が如何に連携して都市不燃化を進めたのかを、1) 市街地特性、2) 行政当局の市街地再建に対する計画理念、3) 復興区画整理の街区設計とその変遷に着目して論じ、耐火建築物の配置を通じて実現される戦後の防災都市計画の源流を確認することとした。

#### (2) 研究の対象、方法および用語の定義

本研究は静岡市（現、同市葵区）の駿府城址以西、安倍川以東、鉄道省・国有鉄道線路以北、安西通り以南の地域を対象とした。同地域は中心市街地（呉服町・両替町一帯）と、同中心部にとって長年、火災リスクの因であり続けた柳町・番町・田町・新富町地区を含む領域である。これ以外の地域の動向については必要な場合にのみ言及した。

本研究の対象を静岡市としたのは、静岡県地震防災センターの近傍に所在する同市葵区の川辺地区における戦災復興区画整理が1947年に海外に紹介され<sup>1</sup>、その戦災復興都市計画が先進的<sup>2</sup>あるいは規範的なものであると日本国政府あるいは連合国軍司令部が認識していたと推察

されるためである。

研究は戦災復興誌、同時代の新聞記事や政治雑誌、公文書綴りなどの文献を用いておこなった。

最後に、本稿における「都市計画」という用語を、当時の都市計画法に規定されていた都市計画事業のほか、公的・私的な各種建築物の計画的建設をも含む「広義の都市計画」を指して用いたことを断っておく。

### 2. 戦前期までの計画・整備とその射程

#### (1) 大火の発生前

表1に市街地形成に関する事項（戦前期）を、また図1に1940年（大火以前）の市街地構造を示した。

静岡市では1927年に都市計画法が施行された後、1928年から都市計画街路事業が始まり、七間町通りや本通の拡幅、駒形通り・御幸通り・昭和通りの開削が計画、施工された。また、1933年には呉服町通りに建築線が指定され、漸進的に拡幅されることとなった。駒形通り、本通、昭和通りの路線形状をみれば、これらが市街地の拡

表1 市街地形成に関する年表（戦前期）

年月日	主体	事項	典拠
1928年	市	静岡都市計画事業、第一期 街路事業（現在の通称で、御幸通り、昭和通り、七間町通り・駒形通り、江川町通り、北街道線）、着工	静岡市 編（1933）、静岡都市計画の概要 第1輯、p.39
1932年	市	静岡都市計画事業、第二期 街路事業（現在の通称で、御幸通りの市役所以北、昭和通りの本通以北、本通り、南幹線、馬淵線）、着工	同上、p.97
1929年2月3日	市	伝馬町小学校RC造校舎、竣工（1935年、増築竣工）	静岡市立伝馬町小学校 編（1972）、「てんま」創立七〇周年記念誌、p.9
1929年	市	安西小学校RC造校舎、竣工	静岡市立安西小学校 編（1985）、創立七〇周年記念誌 あんざい、挿絵頁
1930年4月12日	市	一番町小学校RC造校舎、竣工	100周年実行委員会編（2001）、静岡市立一番町小学校 創立100周年記念誌、p.10
1932年7月	市	新通小学校RC造校舎、竣工	創立八十周年記念誌編集委員会編（1982）、創立八十周年記念誌 たかね、p.234
1933年5月15日	県	呉服町通りに建築線、指定	静岡県告示第486号（1933年5月20日）
1940年1月15日		静岡大火	
1941年	市	静岡都市計画事業、第一期 街路事業、竣工	
1945年6月19日		静岡空襲	

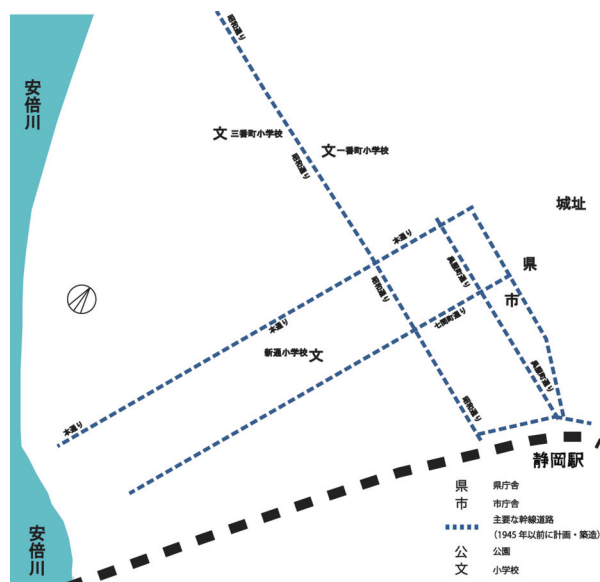


図1 1940年(大火)以前の市街地構造

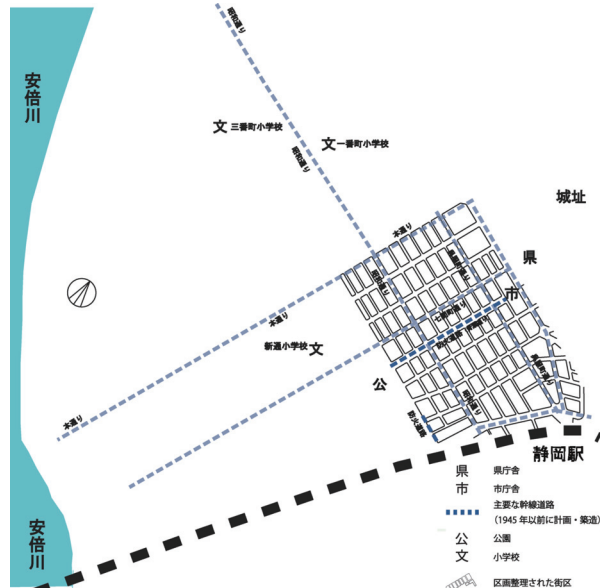


図2 大火復興後(1940~45年)の市街地構造

張にともなう広域的ネットワークの確保を目的としていたことが判る。

一方、市立小学校4校の不燃化も1929年から1932年にかけて実現した<sup>3</sup>。

この時期の市街地形成の特徴は、線(既存道路および新設道路)の整備による市街地拡大への対応と、点(公立小学校の不燃化)の整備による地区コミュニティの拠点確保にあったとまとめられよう。

## (2) 大火復興事業

1940年1月15日、中心市街地が静岡大火で焼失したことをうけて、焼失地(本稿で対象としているエリアのほか、御幸通り以東の栄町・伝馬町一帯、鉄道線路以南でも施行)では大火復興区画整理事業が施行された。

図2は本稿で対象としているエリアにおいて同事業によって整備された街区を示している。呉服町通り、両替町通りなど既存の主要道路の拡幅がなされる一方、街区を東西で二分する形でいわゆる「背割り道路」が開削された。これらは交通処理や裏宅地の有効利用、着火・延焼の防止を目的としていた。

また、現在は青葉通り(南西-北東方向に走る幅員36mの街路)、駿河町通りの西門町付近(南東-北西方向に走る)、つつじ通り(南東-北西方向に走る、対象エリア外)と呼ばれる広幅員道路が防火道路として開削された。これらは(1)で言及した各幹線街路(南西-北東方向に走る七間町通り・本通・駒形通り、南東-北西方向に走る御幸通り・昭和通り)とともに市街地を区画する格好になった。青葉通りの幅員が36mととっても広がったことを見ても、大火復興区画整理の設計が1940年の大火と同様な北西からの風による延焼を警戒してのものであったことが窺える。

このほか、焼失した寺院の境内・墓地を郊外へ移転させた跡地に、幅員36mの防火道路(青葉通り)に直交する形で大公園(常磐公園、図2中の「公」)を、区画整理によって生み出した土地に小公園を、それぞれ整備した。後者のうち、伝馬公園は伝馬町小学校の焼け残り校舎(1929年竣工、1935年増築のRC造校舎)に、森下公園は森下小学校(木造校舎)の焼け跡に隣接して、整備された。このような既存RC造小学校への小公園の追補は、焼跡の一部に東京の震災復興小学校・復興小公園と同様の防災拠点を設置する目的があったと考えられる。

以上のように、大火復興期の都市計画は、それまでの線と点によって整備された近代的都市施設のストックを、面的な整備によって補完・拡充するものであった。

## 3. 戦災復興期の計画・整備とその射程

### (1) 戦災復興事業

1945年6月19日、静岡市は空襲を受け、大火後に再建が進んでいた中心部を含めて広い範囲が焼失した。

戦災焼失エリアから大火復興区画整理のなされたエリアを差し引いた領域に対して、戦災復興区画整理が計画されたが、1949年のドッジラインによる財政緊縮にともなって同事業エリアは縮小され、市街地中心に隣接するか、あるいは広幅員の都市計画道路が計画された場所に限定して施行されることとなった<sup>4</sup>(図3に対象地区における戦災復興区画整理の街区を示した。白抜き部分では事業は後回しとなったものの、街路計画の決定自体は有効なまま。また、関連年表を表2にまとめた。)。

このうち川辺工区は大火復興区画整理のエリアと一部重複しており、大火復興時に計画され、整備が進んでいた公園(常磐公園、図3中で薄く示した「公」)や防火道路の一部(駿河町通りの西門町付近)を縮小・減幅させている。これは減歩率の緩和を目的とした措置であると考えられる。また、大火復興区画整理の際の伝馬町小学校と同様に、新通小学校の焼け残ったRC造校舎(1932年竣工)に隣接させて新通公園を整備した。

安倍川工区においても道路と公園(駒形第二公園、安倍川町公園)が計画されたが、道路については、南北(南東-北西)方向の広幅員道路の配置間隔が川辺工区に比べて広くなっていて、公園についても件数こそ多い(川辺工区の1箇所に対して安倍川工区は2箇所)もののひとつひとつの面積は小さかった。道路計画に関して付言すると、川辺工区および安倍川工区に計画された道路の幅員は1946年10月2日の戦災復興院告示第181号に示された当初計画から変更されていないため、両工区における広幅員道路の計画密度の違いは戦災復興計画が構想された当初から存在していたことが判る。

### (2) ウワモノの建設

安倍川工区に計画された広幅員道路の配置間隔が川辺

表 2 市街地形成に関する年表（戦災復興期）

年月日	主体	事項	典拠
1946年4月5日	市	増田茂、公選市長に	静岡市議会史編集委員会編（1973）、静岡市議会史、p.346
1946年10月2日	市（国・県）	都市計画街路決定、戦災復興土地区画整理区域決定、同工区決定（戦災復興院告示第181号）	静岡市役所建設部編（1960）、静岡戦災復興誌、p.15およびp.22
1947年1月14日	市（国・県）	戦災復興土地区画整理事業決定（戦災復興院告示第2号）	静岡市役所建設部編（1960）、静岡戦災復興誌、p.22
1968年10月16日	市	戦災復興土地区画整理事業区域から除外された番町工区での土地区画整理事業が事業決定	静岡市三番町学区誌編集委員会編（1980）、三番町学区誌、p.301

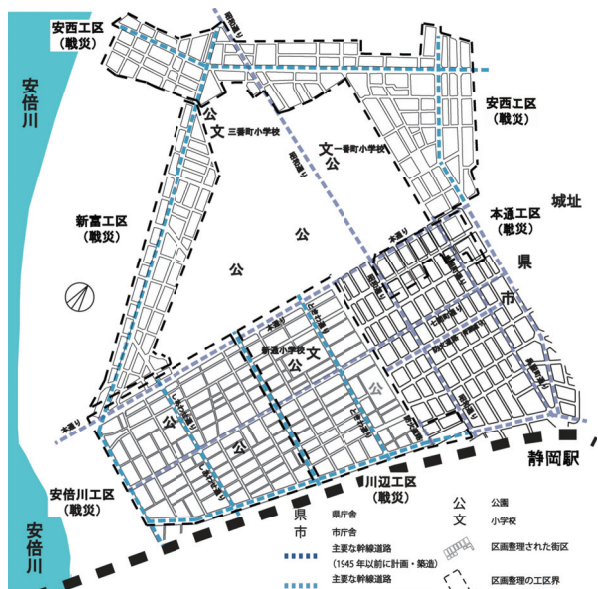


図 3 戦災復興（1950 年代）当時の市街地構造

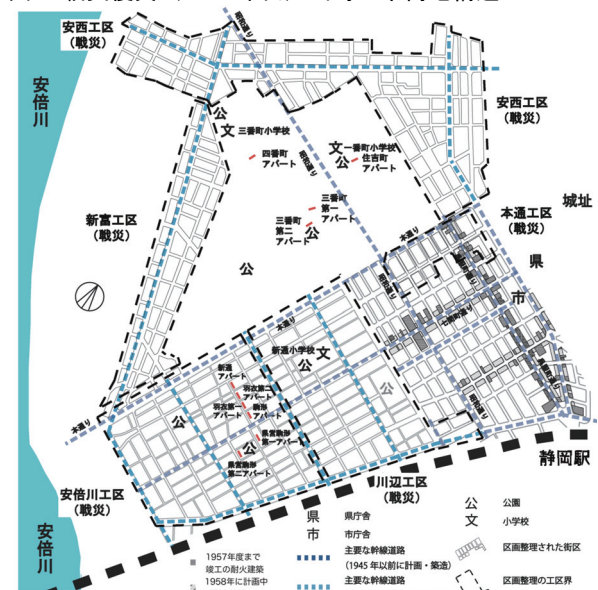


図 4 昭和 30 年代当時の市街地構造と耐火建築物

工区に比べて広がったことの原因として、安倍川工区が川辺工区に比較して中心市街地（大火復興区画整理のエリア）から遠いこと、同工区に小規模な土地所有者・借地権者が多く、減歩率を抑制する必要があったことなどが推察される。

しかし、同市当局は戦災復興区画整理事業と同時進行で自ら安倍川工区に防火帯を計画・建設した。すなわち、「住宅不足の緩和と防火の施設と一石二鳥を狙う」ため、同市営住宅を「建設省の不燃住宅建設計画」に基き（引用、

表 3 耐火建築の建設に関する年表（戦前期）

年月日	主体	事項	典拠
1948年5月22日	市	『公営住宅による防火帯構想』の登場 『静岡市では住宅難緩和と都市美、防火の見地から本年度に市営アパートを建設する計画を樹て、『第一建設地は羽衣町で岡町から田町にかけこの防火アパートを漸次建設、火災防衛は鉄壁とするのが望み』	静岡新聞1948年5月22日（2349号）、2面
1948年度	市・県	市営 羽衣第一アパート、市営 羽衣第二アパート、県営 駒形第一アパート、竣工	
1949年1月6日	市・県	『臨時防火建築規則』にもとづく防火区域を告示、区域内に建設する建築物はすべて防火的な配置にするか、あるいは外壁と軒裏を防火構造とする義務 前掲『防火帯構想』の拡張	静岡新聞1949年1月7日（2577号）、2面
1949年1月7日	市	『建設省建設局長伊東五郎氏から、防火帯と住宅難緩和のため向う三か年間に現在と同規模の鉄筋アパート卅棟の建設計画をたてて直ちに本省に申請せよ』と指示 『この防火帯住宅の計画路線は旧静岡城南方の市中心街（、）駒形を経て新富町に至り安西から浅間神社前、静岡駅に至る間を防火帯とし、これに目下建設中の羽衣町鉄筋アパートを起点として車町・三番町に至り防火地区を真二つに割る防火住宅を建設するもので、都市防衛の万里の長城ともいえる』	静岡新聞1949年1月7日（2577号）、2面
1949年3月11日	民間	静岡市不燃都市建設連盟、発会。 『第一次の計画は七間町、呉服町を全部四階建鉄筋コンクリート作りとしT字型に結び一階は商店二、三、四階は住居、貸事務所その他に活用（、）さらに御幸通りも同様。』、『このコンクリート建物街は目下進捗中の市営防火アパートと連繋して完全な防火帯となる』	静岡新聞1949年3月11日（2640号）、2面
1949年6月	市	再検討五ヶ年計画、番町工区を除外	静岡市三番町学区誌編集委員会編（1980）、三番町学区誌、p.297
1949年度	市・県	市営 駒形アパート、市営 新通アパート、県営 駒形第二アパート、竣工	
1950年初頭	市	増田茂 市長による『防火帯構想』の修正 『いまやりかている鉄筋のアパートは一応あの線は一切切らず、今度方向を変えて本通に平行した線の向い側に十棟位の鉄筋アパートをばったてたい、これは庶民住宅（註、市営住宅）の方面とそれから金融公庫（註、民有住宅）の両方合せて二十棟位、目標を立てておるんですがね』	静岡公論1950年3月号、p.25
1950年度	市	市営 住吉町アパート、市営 三番町第一アパート、竣工	
1951年6月4日	国	公営住宅法、公布 同法第5条第3項は公営住宅とその共同施設に耐火性能を確保に努力する旨、規定	社団法人 都市不燃化同盟（1957）、都市不燃化運動史、p.411
1951年度	市	市営 三番町第二アパート、市営 四番町アパート、竣工	
1952年5月31日	国	耐火建築促進法、公布	
1956年1月～	国・県・市	防火建築帯の造成、着工	静岡市役所市長公室編（1958）、静岡 昭和33年版、p.120

ママ）六大都市に同調して同年に鉄筋コンクリート 2 棟（48 戸）の（引用補、資材および予算の）割当を受け」、「先ず市内羽衣町に建設計画を定め、以来これを基点として一連の防火壁を形成し、全市を火災の危険より守ると同時に近代文化の理想的定住都市の建設に成果をあげた」のである<sup>5</sup>（図 4、表 3）この事実は、同市当局自身が安倍川工区における戦災復興区画整理が同工区の課題（災害脆弱性）を解決するには不十分と看做していたとの証左と解釈できよう。なお、この当時、公営住宅法（1951 年 6 月）は制定前であり、同法第 5 条第 3 項に規定されている「公営住宅における耐火性能の確保の努力義務」も法律としては示されておらず、木造で建設するのがごく一般的であった。

上記の 2 棟が同市の RC 造公営住宅の嚆矢、市営羽衣第一アパートと同第二アパートであり、これ以後、同市と静岡県は安倍川工区内に RC 造公営住宅を次々と建設した<sup>6</sup>（表 3）。その配置をみると、市営住宅 4 棟と県営住宅 1 棟はほぼ一直線に並び、残り 1 棟の県営住宅は先の県営住宅 1 棟とともに近隣公園（駒形第二公園）を東と西から防衛する位置に建てられていた（図 4、安倍川工区内に赤く表現）。

これらのアパート建設が戦災復興区画整理と並行して進められたことの証左が存在する。図 5 は 1948 年 11 月時点の最初の街区設計図（アパート群の周辺部分のみトレース）、図 6 は 1954 年 10 月の換地設計変更認可申請に添付された街区設計図（同前）で、それぞれに上述のアパート群を重ねている。街区設計が県営駒形第一アパート（図 5・図 6 中の「3」）、市営新通アパート（同、「4」）および県営駒形第二アパート（同、「6」）の附近その他で変更されていることが判る。前 2 者の変更はアパート群を一直線に配置するため、後者の変更は街区

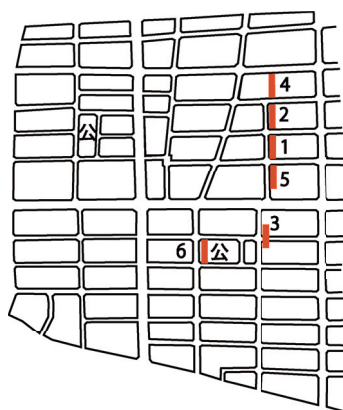


図5 当初（1948年）の街区設計

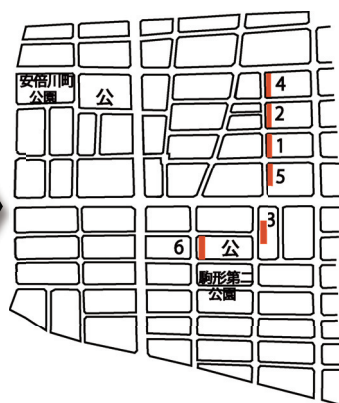


図6 変更認可（1954年）時の街区設計

- 凡例
- 1: 市営羽衣第一アパート
  - 2: 市営羽衣第二アパート
  - 3: 県営駒形第一アパート
  - 4: 市営新通アパート
  - 5: 市営駒形アパート
  - 6: 県営駒形第二アパート

というアイデアは興味深い。

今後は同アイデアを構想した技術者の解明を進めていきたい。

#### 図表の出典

表1～3、図1～7はいずれも筆者作成。各図の典拠は以下の通り。

図1：静岡市編（1927）、静岡市勢要覧昭和二年九月刊行 所載の『静岡市全図』をトレース

図2：図1に、静岡市役所市長公室編（1958）、

静岡 昭和33年版、p.121の『静岡市防火建築帯』のトレース結果を重ね合わせ

図3：図2に、静岡市役所建設部編（1960）、静岡戦災復興誌、p.28の『静岡復興土地区画整理設計図』のトレース結果を重ね合わせ

図4：図3に、静岡市住宅政策課所蔵『平成20年度 駒形団地・新通団地バルコニー塗装改修工事設計図 案内図・配置図』および静岡県 所蔵『静岡県土木事務所建築住宅課 駒形第一アパート 工事設計図 配置図 平面図』、『同 駒形第二アパート 配置図 平面図』のトレース結果を重ね合わせ

図5 静岡県歴史的文書閲覧室所蔵 静岡県歴史的文書 簿冊番号 1084 簿冊名 静岡復興土地区画整理 No. I 所収『静岡復興土地区画整理 安倍川工区現況並整理予定図 1/1,200』（静岡市から静岡県に宛てられた、特別都市計画復興土地区画整理設計認可申請 1948年11月30日付静甲復区第109号の添付図）に、図4・5でトレースした公営住宅を重ね合わせ

図6 静岡県歴史的文書閲覧室所蔵 静岡県歴史的文書 簿冊番号 1085 簿冊名 静岡復興土地区画整理 No. II 所収『静岡特別都市計画復興土地区画整理 安倍川工区整理予定図 1/1,200』（静岡市から静岡県に宛てられた特別都市計画事業復興土地区画整理 設計変更認可申請 1954年10月25日付静建都第61号の添付図）に、図4・5でトレースした公営住宅を重ね合わせ

公園（駒形第二公園）内にアパートを配置するために隣接街区を公園用地に替えて街区を統合させるためになされたと考えられる。

このアパート群、すなわち防火帯は1948年5月時点ではさらに北西方向へ延びる構想であった（表3、静岡新聞1948年5月22日、2面）が、ここで述べた6棟の建設（1948～49年度）をもって取りやめとなり、かわって本通の北側に「南西―北東方向」に国庫補助公営住宅および住宅金融公庫融資の民間耐火建築、合計20棟並べることが構想され始めた（表3、1950年初頭の増田市長の談話）。当該エリアは戦災復興区画整理エリアから除外された（旧）番町工区に位置しているが、1950年度および1951年度に国庫補助公営住宅が4棟を建設されている。このうち三番町第二アパートはずっと後年、1968年に事業決定（表3）した同工区における区画整理事業が実現した番町公園へ向かって北西から南東方向に進む延焼を喰い止める位置（番町公園の北西端）に建設されている（図4）。

現在、同市葵区中心部に残る防火建築帯（図4中、かつての大火復興区画整理エリアにおいてハッチをかけた部分に建設）は耐火建築促進法（1952年）に基づいて建設されたもので、この原型となった構想は1949年1月7日の新聞記事が初出（表3）であり、いずれも公営住宅を防火帯として建設する構想よりも後に登場・実現している。

#### 4. まとめと今後の課題

以上の作業により、戦前期から戦災復興期にかけての静岡市の都市計画は、当初は線と点の整備により、やがて大規模災害のたびに面的な整備を実施しながら、市街地の抱える課題に対してそれまでの都市施設を新たな計画によって追補する形で解決しようとしてきたことが判明した。

また、小規模なままで終わったとはいえ、本項で述べた「公共建築（耐火構造の公営住宅）を計画的に配置することで実現する防災都市計画（静岡市では1948～51年）」が「民間に耐火建築を建設させて実現する鳥取大火復興モデルの防災都市計画（1952年～、静岡市における構想自体は1949年）」に先んじていたことも明らかになった。

過去の火災統計が消防署・消防団単位で残されていないため、これらアパート群建設の防災上（延焼遮断）の効果を検証することは不可能であるが、蟬集したバラック群の中にいわば橋頭堡として公営住宅を先行建設する

<sup>1</sup> 静岡市役所建設部編（1960）、静岡戦災復興誌に示されている川辺工区の換地例（設計図）は英語で表記されている。この図が海外に紹介された傍証として、都市連盟1950年12月号、p.17に「同（引用註、静岡）市の戦災復興特別都市計画事業は十七・五万坪の第一期工事を終り、模範的区画整理事業として海外にまで紹介された」という記述がある。

<sup>2</sup> 技術的あるいは時間的な点。なお、川辺工区の換地設計認可は1947年6月28日で、同市の戦災復興の中で最初であった（静岡市役所建設部編（1960）、静岡戦災復興誌、p.26）。

<sup>3</sup> 一番町小学校と新通小学校は図1中の「文」とし、ラベルを附して表現。1929年竣工の伝馬町小学校（1935年、増築）および安西小学校は研究対象地区の外に立地。各校舎の竣工時期は静岡市立伝馬町小学校編（1972）、『てんま』創立七〇周年記念誌、p.8、静岡市立安西小学校編（1985）、創立七〇周年記念誌 あんざい、挿絵頁、100周年実行委員会編（2001）、静岡市立一番町小学校 創立100周年記念誌、p.10に基づく。

<sup>4</sup> 対象地区における川辺、安倍川、安西、新富の各工区と、対象地区外の神明、八幡、草深、鷹匠の各工区。この時点で、3(2)で言及する番町工区は戦災復興区画整理事業のエリアから除外されているため、街区を描いていない

<sup>5</sup> 静岡市（1950）、昭和二十五年 静岡市勢のあらまし、p.59

<sup>6</sup> 1948年に前述の2棟のほか県営 駒形第一アパートが、また1949年に市営駒形アパート、市営新通りアパート、県営駒形第二アパートが、それぞれ竣工。