

## 糸魚川大火からの復興の課題

過去の大火復興の経験に学んで



兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科  
研究科長・教授 室崎益輝

### 1. はじめに

昨年末に発生した糸魚川大火は、建物の焼失面積が3万㎡を超える大火としては、1976年の酒田大火以来のものである。40年ぶりの大火ということで、忘れかけていた密集市街地の大火の危険性を思い起こさせるとともに、大火からの復興のあり方を再考させる機会を与えてくれている。

同じ災害からの復興であっても、震災からの復興と大火からの復興とでは、同質の面もあるが異質の面もある。そこで、ここでは大火からの復興の特質をも配慮して、糸魚川大火からの復興のあり方を考えてみたい。

### 2. 糸魚川大火の概要

まず、糸魚川大火の概要を見ておこう。

被災エリアの焼失面積は約40,000㎡、建物の焼損棟数は147棟、建物の焼損面積は約30,000㎡である。負傷者は消防団員の15名を含む17名、約120世帯が被災している。

焼失区域は、図1に示されるJR糸魚川駅から日本海までの東西約150メートル、南北約300メートルの範囲である。銀行などの業務施設、飲食店などの商業施設が立地する、商住混合の中心市街地である。1932年の糸魚川大火の後に再建された古い木造家屋が集積する市街地で、木造率が9割と高かった。

被災地は、フォッサマグナの日本海側への出口にあり、「姫川おろし」などと呼ばれる局地風が吹くところで、当日も強風が吹いていた。火災の発生した10時ごろから鎮圧状況になった20時ごろまでは、平均風速10m/s前後、最大瞬間風速20m/s前後の強風が吹き荒れていた。



図1 糸魚川大火の被災区域（時事ドットコムより）

火災は被災地の南西の隅の中華料理店で発生している。出火時に店主がいなかったこともあり、発見と通報が遅れ、消防の先着隊が到着した時には、すでに隣家に延焼していた。地方都市ということで、消防ポンプ車両も少なく、最初にポンプ車が3台駆けつけ、6口のホースで放水したが、火炎を包囲することができずに、拡大を許している。

今回の大火の最大の問題は飛火である。強風により、無数の飛火が発生した。街区を超えて、飛火火災が少なくとも10ヶ所発生し、同時多発火災となっている。その飛火に加え、応援の消防部隊の到着が遅れたこともあって、大火を許している。結局、日本海まで燃えて焼け止まっている。

なお、延焼速度は70~100m/hと、酒田大火よりはやや遅かった。

### 3. 復興と減災の課題

糸魚川市では、行政と被災者が連携する形で、復興計画の検討が行われている。糸魚川市が設置した「糸魚川駅北復興まちづくり協議会」は、市民や被災者の声を「まちづくりカフェ」などを開催して拾いあげて、この6月末に復興計画構想案を市長に提出している。これから、復興事業や復興まちづくりの実施に移行することになる。

そこで本稿では、その復興計画や復興事業の更なる充実やより良い遂行に寄与できればとの思いから、糸魚川の復興において取り組むべき課題や留意すべきポイントを、「災害復興の一般論」と「大火復興の特殊論」の両面から論じることとする。

#### (1) 災害復興の原理に学ぶ・・・一般論

重要な災害の特質が2つある。その第1は、被災者の生命や生活を含めたすべてのものを奪うということである。希望や未来をも奪い、自立することを困難にする。それだけに、復興や復旧では、希望や自立を取り戻すことが求められる。

その第2は、その地域が持っていた弱さを顕在化するということである。災害に弱い状態にあったことを明らかにし、高齢化や過疎化などの歪みを明らかにする。それだけに、安全な社会を築くこと、社会の改革をはかることが求められる。

その特質を踏まえて復興の課題を要約すると、「自立、安全、改革」の3つが、復興のキーポイントとなる。安全だけを追求しても駄目だし、安全を忘れて自立だけを追求しても駄目である。そして何よりも、災害が半面教師として教示してくれた「社会的矛盾」に向きあって、改革をはかることを追求しなければならない。

第1の課題の自立に関していうと、**Revitalization**（再生）という目標像が大切になる。目標は、形式だけを追い求める **Reconstruction**（再建）ではない。復興という言葉の辞書で引くと、「再び勢いを取り戻すこと」とある。生きる力を取り戻し、勇気や希望を取り戻すことに他ならない。

第3の課題の改革に関していうと、創造あるいは創造的復興という目標の、正しい理解が必要になる。創造的復興というのは、前よりも良い状態にすることではあるが、量的拡大を求めて焼け太ることではない。それは、質的転換をはかって未来を築くことに他ならない。創造という言葉の辞書で引くと、「新しいものを生み出すこと」とある。

それは、前よりも立派な空港をつくることでもなく、前よりも大きな商店街をつくることでもない。中越地震の復興の時に目指した「軸ずらし」を意味している。

「立て直し」に加えて「世直し」が必要ということでもある。人口減少化あるいは地域格差化の中で、いかなる未来社会を築き上げるのかを、私たちはしっかり考えなければならない。

さて問題は、第2の課題の安全をどう理解しどう具体化するかである。同じ悲しみを再び繰り返さないために、防災や減災に努めることは復興の必須の課題である。ただ、「パンのみに生きるにあらず」で安全だけを追い求めると、無味乾燥な社会ができてしまう。安全は必要条件であっても、十分条件ではないのだ。

安全性とともに利便性や快適性をも追求し、それらのすべてを満足させる最適解を求めなければならない。安全の実現手段は多様である。多様ゆえに、選択肢がいくつもあり、柔軟な対応が許される。堤防をつくるだけ、不燃化するだけがとるべき選択肢ではない。

これに関わって、「アメコミセキュリティ」という言葉がある。アメニティ+コミュニティ+サスティナビリティ=セキュリティということで、自然が豊かで文化があり、人のつながりがあって、さらに持続性があれば、結果として安全はついてくることを、アメコミセキュリティという言葉に込めている。

安全だけを追求してはいけないし、安全を狭く考えてもいけない、真の安全とは何か、真の幸福とは何かを考えて、それを目指してゆく姿勢が欠かせない。

#### (2) 大火復興の事例に学ぶ・・・特殊論

さて、大火復興の特殊論に話に移そう。その特殊性を理解するために、過去の大火復興の代表事例をいく

つか取り上げてみたい。

都市の大火は、都市の形成と連動する形で発生する。わが国では、平安時代以降に繰り返し発生している。方丈記に触れられている 1177 年の安元の大火（太郎焼亡）はその代表例である。その時どのような復興がなされたか不勉強で知らないが、大火があれば必ず復興都市づくりが行われるのが常である。

### 19 世紀までの大火復興

江戸時代の東京では、300 年の間に 100 回もの大火に見舞われている。その中で最も大規模であったものが 1657 年の明暦の大火である。その明暦大火の後、延焼遮断をはかる広場としての「火除地」、延焼遮断をはかる道路としての「広小路」が、広範囲につくられている。この火除地と広小路を軸とした大火後の復興計画は、燃えやすい木造を旨とするわが国の市街地では連綿として受け継がれている。

京都や高山などの歴史的市街地を見ると、相隣関係を大切に、個々の家屋の弱さを集団的に守ろうとしている。点で守ろうとする西欧に比して、線あるいは面で守ろうとする「防火の伝統」が、わが国にあることがわかる。火除地を設ける、うだつを上げる、蔵を並べる、窓を虫籠にする、家並を揃えるといった「相隣秩序」で、大火に備えようとしてきた。ここでは、防火と景観が融合していることに留意したい。

明治時代になっても、銀座の大火（1872）や神田の大火（1881）など、大火が次々と発生している。これらの大火の復興を見ると、明治時代になって、煉瓦造などの建築の新技術と区画整理など都市計画の新技術を活用して、江戸時代の広小路形成や瓦屋根普及の取り組みの「さらなる進化」が目指されている。

### 20 世紀以降の大火復興

その流れの中で 20 世紀を迎え、1919 年に都市計画法と市街地建築物法が成立し、区画整理事業など制度面からも、都市防火や復興計画を進める環境が整っている。法制的近代化の中で、プランニング面ではパークシステムの考え方、マネジメント面では区画整理の考え方が、わが国にも定着することになる。パー

クシステムというのは、シカゴ大火の後の復興で用いられた手法で、緑の公園と街路で市街地をブロック化し、大火の延焼遮断をはかろうとするものである。

その考え方で復興がはかられたのが、1923 年の関東大震災からの復興であり、1925 年の北但馬地震からの復興である。関東大震災の復興については周知のことと思うので説明を省き、ここでは北但馬地震からの復興について補足しておきたい。というのも、広島戦災復興や中越の震災復興と並んで、北但馬地震での城崎の大火復興は、「日本の 3 大復興」として高く評価できるからである。

城崎の復興は、木造ゆえに大火を招いたにもかかわらず、温泉街としての賑わいを重視して、あえて木造 3 階建ての復興を選択した。その木造 3 階建てのリスクを回避するために、共同浴場や公共建築などを不燃化して連ね、防火帯として延焼をブロックする方式を採用している（図 2）。

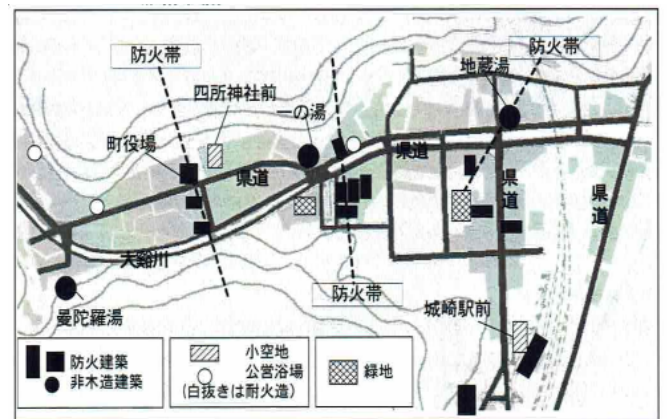


図 2 城崎大火からの復興計画<sup>1)</sup>

この城崎大火では、温泉街としての賑わいや景観と防火との整合がはかられている。先に述べたアメコミセキュリティの考え方が貫かれているのだ。それに加えて、計画策定のプロセスで住民参加がはかられている。当時としては画期的なことであるが、「みんなで温泉復興を」ということで、町民大会を数十回も開いて、合意形成をはかっている。だからこそ、素晴らしい復興が達成できたといえる。

表 1 に、20 世紀の主な大火を示す。このすべてについて詳しく紹介できないのは残念だが、主要な特徴について触れておくことにしたい。

表 1 20 世紀の主な大火事例

大火名(原因)	発生日月	焼失面積 (ha)	大火の特徴	復興の特徴
城崎大火(地震)	1925. 5	10	地震で火災発生、温泉街がすべて焼失	公共施設と共同浴場を不燃化し防火帯の形成、住民主導
函館大火(強風)	1934. 3	416	烈風下、中心市街地を広い範囲に焼失、死者多数	国の主導の下に総合的防火都市を建設、パークシステムの導入
飯田大火(強風)	1947. 4	73	木造密集の市街地 8 割を焼失、水利が不足	従事に交差する広幅員の道路で市街地を 4 分割、公共用地 25%
能代大火(強風)	1949. 2	83	市街地の 4 割を焼失、木造工場群が延焼拡大	東西 2 本、南北 2 本の遮断帯で市街地を分割、植樹も
鳥取大火(強風)	1952. 4	152	鳥取地震後のバラック群が大火の要因に	耐火建築促進法による防火建築帯、耐火建築による商店街再生
新潟大火(強風)	1955.10	26	台風の影響で、中心市街地が焼失	防火建築帯に加えて緑地帯も、学会が復興提案
大館大火(強風)	1956. 8	25	大火を何度も経験、にも関わらず大火を許す	防火建築帯、連鎖店舗、下駄履きアパートの建設
酒田大火(強風)	1976.10	23	木造映画館から出火、強風と飛火で拡大	商店街の近代化、防火帯をかねたショッピングモール、官民共同

1938 年の函館大火は、20 世紀最大の強風大火である。その復興は、大火後の復興計画はこうあるべきという一つのモデルを示すものとなっている。城崎の復興と同様に、関東大震災の経験が生かされている。避難広場や延焼遮断帯の設置、公共施設の不燃化、防火水道の整備などを、パークシステムの理念のもとに総合的に実施している。幅 55m の緑樹帯 6 路線に直行する形で幅 36m の緑樹道 4 路線を配置して、防火都市の実現をはかった。と同時に、近代化の課題に積極的に取り組み、都市の景観形成や学校などの公共施設の充実をはかっていることを、評価したい。

1947 年の飯田の大火と 1949 年の能代の大火は、戦後の混乱のもと脆弱は市街地が放置されている中で発生し、中心市街地のほぼ全域を焦土と化している。市街地全体を大火から守るということで、広幅員の遮断帯を十字にクロスする形で配置し、都市レベルでの防火区画の形成をはかっている。この遮断帯に防火性と景観性を与えるために、植樹による緑化をはかっている。飯田大火復興の遮断帯としての桜並木とリンゴ並木は、有名である。

ここで見逃してならないのは、飯田大火で住宅敷地の裏側に幅 2m の「裏界線」と呼ばれる消防用通路を設けたことである。大火後の復興は、表通りの不燃化や広幅化に重点が置かれがちで、アンコの部分の街区内の防火性向上が疎かになりがちである。その弱点を補うものとして、背割あるいは裏界の整備をはかっていることを、評価したい。ただこの発想は、他の大火の復興には受け継がれていない。



図 3 飯田大火からの復興計画<sup>2)</sup>

1952 年に、戦後の都市不燃化運動の果実としての「耐火建築促進法」が成立し、連続した耐火建築で延焼遮断をはかる防火建築帯をつくる道が開かれた。この防火建築帯を主要道路沿いにつくる形で、復興をはかったのが 1952 年以降の鳥取大火、新潟大火、大館大火の復興である。緑地という自然系で遮断する防火から、耐火建築という人工系で防火する方向に大きく舵を切ることになる。鳥取の駅と県庁をつなぐ若櫻街道沿いの防火建築帯は、今も現役として存在している。1976 年の酒田大火は、それまでの区画整理中心の

復興、行政主導の復興に風穴を開けるものとなっている。防火建築帯整備ではなく、商店街近代化の手法を使って、商店街の再生を実現している。1階をセットバックし2階を庇のようにせり出した形での、近代的な商店街を実現している。合意形成の過程で、協議を被災者と何度も繰り返し、被災者の声を反映する形で合意形成がはかられている。そのプロセスで培われた被災者の主体的な力が、不況の中でも商店街を維持するバネとなっている。

### 大火復興の特徴と教訓

以上の過去の事例から、大火復興に関わる特色や留意点が浮かびあがってくる。大火の被災の特徴として、第1に市街地の被災範囲が限定的であること、第2に被災者の被災状況が均質であることを、指摘できる。

第1の点でいえば、函館大火のような例もあるが、被災範囲は総じて10ヘクタールから数十ヘクタール程度である。それだけ、震災復興に比べると、復興で考慮すべき要件も少なく、復興の事業の規模も小さい。そのため、計画の策定も事業の実施もスムーズに行く。大火復興の基本方針策定の期間は、飯田大火で8日、能代大火で4日、鳥取大火で4日ときわめて短期間で収まっている。酒田大火では、復興原案は、その概要が大火の2日後に出来上がり、8日後には原案が公示され、51日後に計画案が確定している。速ければいいというものではないが、被災者にとっては復興の見通しを持つことができ、人口流出にも歯止めをかけることができる。

第2の点でいえば、焼失によって更地になるという状況はほとんどの被災者に共通しているので、復興について利害が激しく対立することはあまりない。それだけ、共同あるいは協調して復興を進める可能性が大きい。大火復興での合意形成は、震災復興と比較すると容易にできている。とはいえ、被災者ごとに権利関係や経済条件が違うため、そのギャップを埋める仕組みを構築しないと、前には進めない。

全域が焦土と化しているということでは、白いキャンパスに絵を描くようなところがあり、トップダウン

的に行政が復興の絵柄を示すのが、一般化している。城崎のような住民主導の事例もあるが、行政主導の事例が殆どである。震災復興以上に行政主導の傾向が強い。先に述べた計画策定が早いというのも、この行政主導と密接に関わっている。

ところで、そうした大火復興の特色を踏まえつつ、過去の事例や歴史の流れに学んで、留意しておくべきポイントがある。その1は「行政主導から官民協働への転換」である。迅速さということでは、行政主導が有効かも知れないが、合意形成が疎かになったり、市民の率先的な参加が得られにくくなったり、地域性を考慮した復興ができなくなったりする。市民社会の時代に即した協働のあり方を、大火復興でも追及しなければならない。

その2は「防災主導から総合発展への転換」である。大火を防ぐことだけを考えた復興は魅力の無いものとなり、結果的に被災地の衰退を招いている。城崎の復興や酒田の復興に学んで、地域の活性化や地域の持続化を目指すことが欠かせない。復興がプロセスということでは、復興をはかり地域を発展させる主体性を育むことが、ここではキーポイントとなる。

その3は「表通り偏重から裏通り重視への転換」である。モナカの理論というのがある。お菓子のモナカのカワとアンコは足し算で、アンコが悪いとカワを厚くしてお茶を濁すことになる。防火帯を整備し区画整理するのは、カワを厚くすることに等しい。それ以前に、路地などのアンコの部分を良くする努力をしなければならない。ということでは、飯田大火の裏界線の整備を再評価すべきだと思っている。線から面への転換が必要だということである。

## 4. 糸魚川復興のこれから

復興の原理にも過去の事例にも学びながら、これからの糸魚川の復興のあり方を、考えてみたい。ところで、糸魚川に即して復興を考える場合、糸魚川大火の実態を踏まえて考えること、糸魚川地域の問題点も踏まえて考えることが欠かせない。

糸魚川大火の拡大原因の中で、復興で配慮すべき事柄は、第1に、高齢化と人口減少で地域コミュニティが衰退しており、出火の時点で周辺の人々の気付きが遅かったことに示されるように、コミュニティの監視性が弱まっている。この監視性や互助性の回復をいかに高めるかが課題となる。空き家や空き店舗をなくすことは無論のこととして、そのうえでハイテクを利用した隣保間の共同監視のシステム導入などを検討する必要がある。

第2に、敷地背後に向けての増築が進んでおり、消防隊の裏側からの進入が困難になっている。そこで、アンコの部分の防火性を高める一助として、街区内部にある細街路を整備して、消防活動にも資するようにならなければならない。この背後の通路は、危急時の2方向避難を確保するための通路としても役立つ。

第3に、消防水利が、日常時には十分であっても非常時には足りないことが明らかになった。非常の場合の水利を確保するための環境整備がある。海水や河川の水を利用した水利システムが必要で、暗渠化した水利であっても非常時には利用できるようにすること、せせらぎ水路などを張り巡らして容易に水利を確保できるようにすることを考えたい。

第4に、大きな塊の飛火による延焼火災が発生した。飛び火そのものを抑制すること、飛火が発生しても制御できるようにしておくことが必要である。これについては、建築的対策と消防活動的対策と都市計画的対策の3つが必要となる。建築的対策では、飛火着火を許さない建築構造にすることが求められる。

消防的対策では、飛火警戒部隊による初期消火の態勢を作ることが求められる。都市計画的対策では、延焼遮断帯を整備しても軽々と乗り越えられることが明らかになったので、延焼遮断帯に背の高い耐火建築群を併設する、ドレンチャーなどの水幕装置を併設するなどの検討が必要かも知れない。

第5に、今回はたまたま南風であったが、過去には西風で大火が起きている。ということでは、南風による大火だけを考えていてはならない。西風に対する

大火も考え、東西方向の遮断帯だけではなく、南北方向の遮断帯をも確保することを忘れてならない。

以上は、防火面からの考察である。繰り返し述べているように、防火面のみ考えていてはならない。糸魚川の歴史や文化を引き継ぐこと、糸魚川の活力の衰退に歯止めをかけること、糸魚川の自然を活かした魅力を作ることなど、真に豊かな糸魚川を復興では目指さなければならない。

景観や観光の面からは、雁木のある街のよさを、安全性も考慮しつつ継承することが、何よりも求められる。と同時に、秩序の取れた新しい街並みを生み出す努力も必要であろう。街並み景観のデザインガイドを定めて、文化的価値のあるまちづくりに務めなければならない。その場合、山と海の関係性の理解も大切で、海や山の自然が活かされるようにしたい。

さて、駅前の商店街の果たす役割への配慮も欠かせない。都市においては、中心市街地の商店街は「まちのリビングルーム」である。地域の人が集い、情報と資源を得る場所である。それだけに、商店街の再建は被災者だけの問題ではなく、糸魚川市全体の問題として、市民全体がそのあるべき姿を考えなければならない。市全体の死活に関わる問題として、行政の思い切った支援が必要なのかも知れない。

## 6. おわりに

復興で大切なのはそのプロセスである。プロセスがよければ結果はついてくる。被災者はもとより市民や関係団体の声のとどく街づくりの仕組みづくりを疎かにしてはいけない。計画案ができて終わりということではなく、持続的にみんなで復興まちづくりを進めていかなければならない。

## 文献

- 1) 越山健治・室崎益輝：災害復興計画における都市計画と事業進捗状況に関する研究、都市計画論文集、No.34、1999.11.
- 2) 飯田市土木課：飯田市都市計画概要、1954.