

# 創造都市と伝統

——大災害からの都市復興を事例に——

池田 清 (下関市立大学)

査読付き論文

原稿受付日 2006年12月5日 原稿採択日 2007年9月21日

## 第1章 創造都市と伝統

21世紀の先進国における都市づくりで注目されているのは、創造性を核心とする創造都市論である。この都市論は、経済のグローバル化、情報化、産業構造の転換の中で、近代の重化学工業化を基調とした都市づくりの衰退に対し、持続可能な都市発展へ画期的な視点を提起した。これからの都市や地域の持続的発展は、人的な資源こそが地域資源の中心となり、人間の創造的なアイデアの持続的成長が不可欠であるという。創造的なアイデアの持続的成長には、地域の文化的蓄積を集積する組織と、世界的な情報や知識を吸収し伝達する組織など、文化インフラストラクチャーと呼ばれる「制度的厚み」が必要となる。つまり大量生産・大量消費社会では、機械の性能が商品の質を決めるが、21世紀の知識情報社会では人々の創造的能力こそが経済や社会の原動力となる。そしてこれから必要とされるインフラは、20世紀のような空港や道路、港湾のような物的なインフラではなくて、都市の芸術環境、文化、芸術のストックであるとされる<sup>1)</sup>。このような創造都市は、その都市の歴史や伝統に深く根ざしたものである。たとえば創造都市のモデルとされるイタリアのボローニャ市は、中世の自治都市や専門的職人業のギルド組織、美術や工芸、ゴシック建築などのまちづくり、そして第二次大戦時におけるレジスタンス運動や戦後の住区評議会など住民の生活圏における自治など、都市づくりの実験と試行錯誤における一連の学

習過程の伝統に根ざしている。

一方、後発国および発展途上国における地域づくりで注目されたのが内発的発展論であった。内発的発展論を提起した鶴見和子は、国民国家を単位とする近代化の発展を批判し、地域と住民を単位とした小伝統の中に、現在人類が直面している困難な問題を解くかぎを発見する。そしてこの理論は、古くから伝わる伝統の型を、新しい状況から生じる必要によって、古いものを新しい環境に照らし合わせてつくりかえ、そうすることによって、多様な発展の経路をきり拓く、伝統の再創造の過程として地域づくりを把握した<sup>2)</sup>。以上、先進国の創造都市論も後発国の内発的発展論も、その創造過程の基軸に伝統を据えているという共通点があることに注目したい。

現在、わが国の都市づくりも、いわゆる「創造性」をキーワードとしたビジョンを掲げている。たとえば東京都は、「東京の新しい都市づくりビジョン」(2001年10月)を策定し、「世界をリードする魅力とにぎわいのある国際都市東京の創造」を今後の都市づくりの目標としている。東京、のみならず横浜市、名古屋市、大阪市、神戸市などの大都市の基本構想も、表現やニュアンスの違いはあるものの都市の「創造」をビジョンに掲げている。たがボローニャなどの「創造都市」が、地域に根ざす伝統や文化、技術、人材などを活かし知識や技術、文化を創造する都市づくりをめざすなど、いままでの近代化を見直す動きがあるのに対し、わが国の「創造都市」は、近代以降の大量生産・消費型経済と中央集権的官僚システムに基づき都市を「物

的空間」として成長させる都市づくりの「伝統」の延長線上にあるのではないか、この疑問にアプローチすべく、本稿は、阪神・淡路大震災の「創造的復興」による新たな都市づくりを検証する。なぜなら「創造的復興」は、近代以降のわが国の都市づくりの「伝統」である都市計画高権思想と、都市を物的空間として計画する思想、そして「復旧よりも復興を」の近代化・成長型都市思想にもとづいているからである。それゆえ、今、各都市で掲げられている「創造都市」は、ある意味で阪神・淡路大震災後において「創造都市」をめざした「創造的復興」の過程を検証することで、その本質の一端が解明できるのではないか。その際、大震災の「創造的復興」は、近代以降の日本の都市づくりの「伝統」に深く根ざしているため、以下ではこの問題を検証する。

## 第2章 日本の近代化と地域

### 第1節 近代天皇制国家と農村

日本の近代化は、国際的圧力による植民地化の危機のもとで、自由と民主主義を求めた自由民権運動を阻止し、その魂を抜き取り、古代以来の天皇制という枠内での「自由」や「権利」を「上から」与えるとともに、他方で西欧の近代国民国家と資本主義経済に急速にキャッチアップすべく、「富国強兵」「殖産興業」を国是として推進された。そしてこれらを可能にした主要な制度が、天皇制イデオロギーの徹底としての国家神道、教育勅語、徴兵制度、そして明治憲法、町村合併、明治地方自治制度、神社合祀令などであった。伊藤博文は、明治憲法を作るためにヨーロッパに視察にいくが、「伊藤博文の憲法調査に強い印象を与えた『硯学ノ士』であるベルリンのグナイストとその愛弟子モッセ、ウイーンにおけるシュタインらは、法とはそれ自体として抽象的に存在するものではなく、歴史のなかに埋め込まれたものであり、歴史的沿革を無視して国家の運営を行うことは不可能であり、『国家精神ノ帰趨スル』国教が必要であり、日本では仏教か神道を国教ないしそれ

に類する存在として置くべきと強調した」<sup>3)</sup>。

そこで日本にも国家的な宗教が必要ということで、天皇と神道を明治憲法の基礎にすえ、中央集権的天皇制国家がつくられる。さらに天皇制国家の神社合祀令(1906年)によって、日本中の神社が再編成され、国家神道を成立させる条件を草の根から形成させた。つまり明治維新は、政権を朝廷に奉還したため、天皇統治の正当性を国民に示すことが必要となり、その根拠として神道教義が求められた。神道教義は、皇室の祖先神である天照大神を最高の神とし、その神勅を受けたとされる皇祖以来、万世一系、日本の統治権を天皇家が継承してきた、というものであった。天皇は統治権者という政治的存在であるだけでなく、皇祖神を祭る最高聖職者であり、みずからも神の後裔として現人神となった。天皇制国体による神道教義は、現人神天皇を頂点とするヒエラルキー秩序に、民衆の心に根付いている素朴な祖霊信仰を組み込むことで民衆の心を支配し、天皇に対する絶対的な忠誠を誓わせ、民衆の士気を高揚させ戦争遂行のために動員したのである。戦前の天皇制中央集権的国家による言論、思想、表現などの自由の徹底的弾圧、男女差別、朝鮮、中国などアジア人の差別、そして徹底した思想統制と村落共同体に対する圧力によって村落民どうしが相互監視の状態に置かれ、日本独特の村落社会が形成されるのである。そこでは、「部落の成員相互の関係は、全人格の関係であって、契約的で一面的な関係ではない。成員の部落所属感は強い。部落全体の価値は、常に成員個人の価値に優先する(成員個人にとって部落に優越する価値はない)。その構造は、成員の上下関係を含むが、同時に水平関係(平等主義)をも加えている。このような村落共同体の『意識』を、その他の小集団(たとえば会社)にうけつぎながら、上下関係の秩序を強調したのが、明治天皇制社会であった」<sup>4)</sup>。

このような村落社会を築く上で決定的な役割を果たしたのが時の内務大臣であった山県有朋による明治地方自治制度である。山県は、

単なる集権体制でなく永い歴史と伝統を有する既存の自然町村に存する社会連帯の意識と慣習を地方制度の底辺に礎定し、民心の不満を吸収するとともに、官治機関としての府県を、その上部に配置することによって新しい明治集権体制の国民に対する内面化を図ったのである。自治町村は、その意味で、官治府県と対立するものではなく、むしろ相互補完の関係にあった。すなわち明治地方自治制度は、市町村自治を旧慣尊重という枠のなかに押しとどめることによって、自由民権運動など国民の人権、民主主義を求める運動を抑圧する「巧妙な集権体制」をつくりあげた。ここでいう地方自治とは、住民の自治権にもとづくものでなく、町村を家に擬人化し、その隣保共同の精神を体現するものと想定されていた。山県は、地方自治の底辺に固有の慣習である家族的秩序を礎定し、民心の不満を吸収するとともに、官治機関としての府県を、その上部に配置することによって、新しい明治集権体制の国民に対する内面化が可能であることを洞察していた<sup>5)</sup>。以上、天皇制国家が、国家神道や明治地方自治制度などによって、戦前の日本社会の特徴であった農村社会と人々を如何に掌握し支配してきたか、逆に言えば地域に根づいていた伝統的自治がいかにか奪われてきたかを検証してきたが、以下で都市について考察しよう。

## 第2節 近代化と都市

近代以降の日本の都市は次のような特徴を有している。第1に、日本の主要都市は、欧米先進諸国に急速にキャッチアップすべく、文明開化、富国強兵、殖産興業の国策のもとで国家権力と密接な関係をもって形成されてきたことである。明治政府は、帝都である東京や外国人居留地のある横浜、神戸、長崎などの都市を、内に対しては国家権力の象徴としての意味をもち、外に対しては近代国家の体裁と威信を高揚させるための装置と位置づけた。さらに政府は、江戸や大阪などの封建城下町を資本主義的な都市に変革するために、港湾（築港）と道路（市区改正）の整備を重視した。たとえば当時の東京府知事の芳

川顕正は、東京を単なる首府たる政治都市のみならず経済都市にするために、内務卿山県有朋宛に「品海築港之儀ニ付上申」をし、「商品即チ貨物ノ由テ以テ輸出入スル所ノ港湾及道路」の整備、すなわち「大船ノ自由ニ出入」できる港を築き、貿易・通商を盛んにすれば、港を中心に道路が整備され経済都市が形成されると考えた。さらに芳川顕正は、都市づくりにおいては「道路橋梁及河川ハ本ナリ、水道家屋下水ハ末ナリ」が本旨であるとの「市区改正之儀ニ付上申」をし、この「上申」を受けて1888年（明治21年）に市区改正条例が公布された。この市区改正では、西欧の近代的な土木・建築技術による道路、橋梁、河川の事業が中心となり、国家の管轄する事業でありながら、その負担を東京府が担うと官治的色彩の強いものであった。また東京の都市づくりは、「オスマンのパリ大改造をモデルにしたと言われるように、近代国家の体制に必要な帝都構築をめざした」<sup>6)</sup>ものであり、住民参加のもとで住民の住宅や公園、上下水道などの生活基盤の充実によって、ひとり一人の「生活の質」を向上させることを目的としたものではなかった。

さらに都市化と産業革命による工業化とは密接な関係を有しているが、辻清明によれば、日本の工業の発展は都市形成に必要な大量の人口流入の導因とはなかったが、マックス・ウェーバーの指摘するような欧米における近代市民社会の形成に見られるような、都市をもって、絶対権力に対抗して自己の利益を保障するための自立共同の拠点と考える企業家は乏しかったという。むしろ政府や県庁との間に、いかにして抜け駆きのパイプを敷設するかに腐心する寄生的産業が大量に排出した（同時に大量の官僚の企業への天下りという現象は、その対価といってよい）。したがって、ここでは、都市を市民連帯の場と見なす企業倫理や公共意識は成長せず、逆に都市はその域外の権力と結びついた企業利益の草刈り場という観を呈するに至った。・・・このように都市における食い逃げ的な産業の発展は、村落社会文化の影響を引きずる都市住民と相まって、自立的存在としての都市の成熟

を妨げ、公共社会の成長を阻止する大きい理由となった<sup>7)</sup>。都市計画は、以上のような無定形な都市を整備しようとした政策であったが、日本の都市計画法（1919年）は東京市区改正条例（1888年）の行政システムをそのまま受継いでいたため、都市自治体がその地域の施設や環境を自主的に整備することは許されず、「交通・衛生・保安・経済等に関する計画」（第1条）の作成・決定・事業執行は、内務大臣が決定する国家の事務とされるなど官治的色彩が濃厚であった<sup>8)</sup>。またその経費は、原則としてそれぞれの市が負担することになっており、けっきょく、都市はその負担に耐えきれず、各省それぞれから出る補助金に依存する結果となり総合的計画が実現できなかったのである。さらに最も重要なことは、日本の近代的都市計画は、公すなわち官によって決定されるべきであり、市民に「知らしむべからず、依らしむべし」という都市計画高権という思想を本質としていることである。都市計画による道路は、都市にとって「有益」なものであるから、権力行使の権能を有する国や自治体が、住民の意思のいかんにかかわらず一方的な意思決定を行うというものである。この思想は、戦後になっても「公権力の行使にあたる行為とは、平等な権利主体間の水平的な関係とは区別される、権利、服従の垂直的關係において、権力行使の権能を有する者が優越的な意思の主体として相手方の意思のいかんにかかわらず一方的に意思決定をし、その結果につき相手方の受忍を強制しようという効果をもつ行為」<sup>9)</sup>として公認されている。

第2に、西欧の土木技術や都市計画は、わが国の都市づくりに重要な影響を与えたが、この技術の考え方の基礎になっているのが、近代科学の方法論である精神と物質（身体）、主体と客体の二元論であり、数学をモデルとした機械論的自然観であった。このような機械論の方法論に基づきテイラーによって生み出された科学的管理法は、生産性と効率性を重視し、人間をモノや機械とみる傾向を強め、1920年代における米国のフォード・システムに取り入れられ、大量生産・大量消費の社会

システムが形成されていく<sup>10)</sup>。さらにこの思想は、20世紀の近代的都市計画にも決定的な影響を与える。近代的都市計画の代表格であるル・コルビュジェは、物理的自然科学の基礎の上で機械体系的効率性を目標として、専門的な知識と技術を有するテクノクラートや官僚による合理主義的な都市づくりを提示した。それは、機械文明のもたらした機能主義、技術主義を都市計画に応用しようとしたものである。すなわちコルビュジェは、1920年代に米国で確立されたフォードシステム、大量生産システムを都市計画に適用しようとしたのである<sup>11)</sup>。そして都市行政における意思決定が、効率性を重視する傾向を強めると、「技術的合理性」を基準とする「科学的管理」が「公共的」だということになり、「人間が暮らす都市」を「物」の空間としてみなして都市を計画していく。特にそのモデルとなった米国のニューヨーク市の再開発は、都市の密集地区をスラムクリアランスし、緑の広い空き地と高層建築をつくり、その間を高速道路が縦貫する新しい都市形態を生んだ。この米国モデルは、近代日本の都市づくりに決定的な影響を与えるのである。

第3に、わが国の都市づくりは、度重なる大火や地震、戦争などの災害と復興の歴史でもあったということである。為政者にとって、都市を焼け野原のようにしてしまう大災害は、都市の大規模な改造を行ううえで「千載一遇」の機会と映ったからであろう。明治初期の銀座大火（1872年）、関東大震災（1923年）、戦争災害（1945年）、阪神・淡路大震災（1995年）などの大災害後において、政府と地方自治体は、都市を元の状態に戻す復旧ではなく新たな都市に改造する復興を実施してきた。その際、都市復興は、その時代の為政者の都市思想を体現し、最先端の都市ビジョンと計画を実行することであった。たとえば1872年の大火で焼失した銀座れんが街の復興は、帝都の威信をかけて都市を改造しようとした最初の試みであった。また帝都を襲った関東大震災においては、後藤新平が、関東大震災後の「帝都復興の議」において、「帝国の首都、国家政治の中心、国民文化の淵源で

ある東京の復興は、いたずらに一都市の形体回復の問題に非らずして、実に帝国の発展、国民生活改善の根基を形成する理想的帝都建設の為の絶好の機会」<sup>12)</sup>と述べ、東京復興において「欧米の最新の都市計画を適用する」ことを基本方針の重要な柱とし、世界に例を見ない3600haに及ぶ規模の区画整理の計画を掲げた。ここで注目すべきは、都市づくりの思想と技術、ノウハウとの関係である。たしかに技術やノウハウというものは、書物や文献だけでなく、むしろ人を介した実際の仕事を通じて発展していく。仕事現場でのさまざまな試行錯誤と苦楽を共にする体験の中で人間関係がつくられ弟子が養成され技術者集団が形成される。と同時に技術やノウハウは、その時代の為政者の都市ビジョンと一体となって実践されていった。このことをわが国における「近代都市計画の父」<sup>13)</sup>と言われた後藤新平の思想や都市計画を検証することで明らかにしよう。

### 第3節 後藤新平の都市思想

後藤新平は、植民地台湾や満州の都市計画、そして帝都の都市計画や関東大震災の復興計画を手がけた。満鉄（南満州鉄道株式会社）初代総裁となった後藤新平は、植民地満州の都市計画において重要な役割を果たした人物である。後藤は、台湾総督府民生局長として台北などの都市整備を行い、その経験を満州付属地での都市計画事業に活かしている。後藤が植民地で実践した経営思想は、文装的武備論であった。彼によれば、行政の秘訣は人間の弱点に乗ずることであり、王道の旗を以て覇術を行うことである。鉄道や石炭採取などによって経済発展を図るとともに、都市計画に基づいて教育、衛生、道路などを整備して近代的都市をつくる。そしてその巨大な都市という装置で威信を示すことにより、植民地住民を支配しようとしたのである<sup>14)</sup>。

満州の都市計画の特徴は、公共部門が計画区域を全面買収し、道路、上下水道などの社会資本を整備し、そうすることで地価上昇した土地を売却ないし貸付けし、その収益を都市計画事業に充当し採算を重視したことであ

る。問題は、強権的な都市計画事業によって、格安の価格で買収され、現地の農民たちは土地を失い生業的に方向転換或いは移住の要ありと指摘されるなど問題は多かった<sup>15)</sup>。つまり、植民地の都市計画においては住民の人権尊重の法制度や感覚は欠如しており、ましてや住民参加のまちづくりは望むべくもなかったことは言うまでもない。以上のように国内で困難であった都市計画が満州国で実現できたのは、植民地支配を背景にしていたからに他ならない。日本軍国主義の植民地経営、占領地支配政策の一環として都市計画が行われたのである。

さらに後藤新平は、植民地の都市計画の手法を日本に導入しようとして、内務大臣の時代に旧都市計画法（1919年公布）、東京市長時代に東京市政要綱の立案を行い、そして1923年9月の関東大震災後の帝都復興総裁として復興計画を作成する。後藤は、震災による帝都復興を目的とした旧「特別都市計画法」（1923年）を制定する。後藤は、震災復興事業において、満州の都市計画のように既成市街地の全面買収を計画したが、財源の制約のため郊外地の宅地開発技術であった土地区画整理を既成市街地に導入し、今日に至る土地区画整理の手法を確立していく。この土地区画整理は、東京の大地主などが区画整理によって地価上昇の莫大な利益を生じるとの思惑から導入された側面も無視できない。その結果、東京の焼失地約1000万坪のうち約700万坪の既成市街地に区画整理が実行され、約70万坪が特別都市計画法第八条の規定によって無償収用される。復興事業に必要な公共用地の約7割を無償収用した土地区画整理の手法は、住民の負担によって全面買収方式と同様の効果をもたらしたのである<sup>16)</sup>。

しかし、土地利用の更新を促した区画整理事業の完成は、零細土地利用権者を駆逐し東京の都市構造を大きく変化させた。復興事業の直前（1922年）と直後（1930年）を比較すると、下町（土地区画整理実施地域）の人口は、147万人から119万人へと大幅に減少し、郊外人口は143万人から289万人へと急増し、都市のドーナツ化を促進したのである。

区画整理は表通り及び準表通りのみの市街地を形成し、従来の露地、裏店と称せる消費的客人即ち商品に対する純需要者を排除したのである。さらに狭小な地面に工夫して建てられた家なので、実に手狭に建て込まれている上に、高価な家賃と敷金を請求されるとあって、住民たちは郊外へと移転するようになった。その一方で、大会社、中堅商店主などによる土地利用更新が急速に進行した。つまり関東大震災復興計画は、経済成長と都市の基盤となる道路整備を目的としつつ、都市の肥大化に対して工業、商業、住宅地域の都市機能の地帯分化を促したのである<sup>17)</sup>。

#### 第4節 戦災復興計画

戦後、戦災によって被災した都市を復興する計画は、東京や大阪、名古屋、神戸など全国115都市が、戦災復興を管掌する戦災復興院によって戦災都市に指定され、「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定される(1945年)。「戦災地復興計画基本方針」では、過大都市の抑制と地方中小都市の振興を謳い、被災都市の戦災復興土地区画整理(当初計画1億8000万坪、再検討計画8500万坪)が計画された。戦災復興土地区画整理事業は、関東大震災の復興事業のために立法化し(1923年にいったん廃止)、その後復活適用した「特別都市計画法」を根拠法としている。その基本的性格は、「被災市街地を土地区画整理事業によって街区を整え、公園や幹線道路などの公共施設を整備する事業」である。市街地整備と幹線道路や公園などのインフラストラクチャーを同時に進める一石二鳥の手法であった。神戸市の戦災復興事業で重要な役割を果たしたのが、原口忠次郎(当時の神戸市長、復興本部長)であった。原口は、戦前の内務省の土木技術者であったが、満州国の国土計画に必要な人物として満州に招聘される。満州国の国土計画は、産業立地計画とそれを支えるための基盤整備として建設事業計画から成っている。さらに建設事業計画は、鉄道・道路建設、河川、都市計画及び建築活動から構成されていた。これらの建設事業を行うには、優秀な技術者・プランナーが必要であり、

満州国側は技術者・プランナーを関東軍を通じて日本の内務省に指名したが、そのうちの一人が原口忠次郎であった<sup>18)</sup>。原口の満州での体験が、戦後の神戸市の都市づくりに決定的な影響を与えたことは、次のような彼の回想録からもうかがえる。「在満六年……私の後半生を支配するような幾多の貴重な経験を積み重ねることができたのは確かだ」<sup>19)</sup>。「私の頭の中には新京の都市計画の思い出があった。私の目には焼け野原と化した神戸の町が満州の荒野に映った。(中略)私の持っている技術と経験のありったけを満州に続いてこの神戸につき込もうと考えたのである。……戦災というわざわいを転じて福となす。いまこそ神戸という都市を、生まれ変わらぬ絶好のチャンス。……どうせやるならただ復興するだけではおもしろくない。焼け跡に新しい神戸を造ってやろう」<sup>20)</sup>と「復旧より復興」の都市づくりを推進していく。

神戸市は、市街地面積の7割に当たる2240haを戦災復興土地区画整理事業区域に指定し、他都市をぬきこんで戦災復興計画のほとんどを実行する。復興計画の目的は、「個人的、村落的な古来からの通路あるいは街路等の狭小なために生ずる近代都市的弊害を、この戦災を契機として根本的に区画整理して除去」し、「中央東西幹線を計画して産業交通の利便をはかると共に……土地の立体的使用を考慮して、将来の高層ビル街の建築敷地造成に力をそそぐ」ことであった<sup>21)</sup>。土地区画整理事業は、道路建設のために住民から宅地の一部を無償収容し、「公共減歩率は全市平均して25%」<sup>22)</sup>で大きな住民負担を伴った。この事業によって「地価が上がる」「便利になる」「街が活性化する」と宣伝されたが、実際は神戸市の言い分とは反対に、国道43号線など主要幹線沿いのインナーシティ地域は、大量の自動車道路による排気ガスや騒音、振動などの環境悪化によって住民の流出が相次ぎ、そこでしか生活できない低所得者層や高齢者の滞留と、零細自営業者の経営を悪化させ、インナーシティ問題の温床を形成したのである。この復興事業は、陣頭指揮をとった元神戸市長宮崎辰雄や、大震災復

興を担った元神戸市長笹山幸俊などテクノクラートを養成する基盤となった。

以上、近代以降の日本の都市づくりは、国家神道、教育勅語、徴兵制度、地方自治制度などにより、国民に滅私奉公の精神を強い、国民が自分たちで地域づくりや自治を実践する機会も能力も奪っておきながら、「公共性」を担えるのは国家であるとの高権的思想のもと、富国強兵・殖産興業・文明開化を推進すべく、「人間が暮らす都市」を経済成長のための物的な空間として計画し実践してきた。このように近代以降の日本の都市づくりの「伝統」である近代的土木・建築技術にもとづく都市計画高権と都市を物的空間として計画する思想は、多分に戦後も継承されていることは否定できない。戦後の憲法など人権と民主主義的諸制度などによる断絶を有しつつ継承されていく。

### 第3章 阪神・淡路大震災の「創造的復興」

兵庫県によれば「創造的復興」とは、「従来の考え方を越えた都市基盤の整備とそれを活用したコミュニティ形成のモデル地域をめざし、復興にあたって重要なことは、単に1月17日以前の状態を回復するだけでなく、新たな視点から都市を再生する『創造的復興』を成し遂げることである。そのため、『兵庫2001年計画』の総合的点検において示された『21世紀初頭の新たな兵庫の創造についての基本的な考え方』と『被災地域の長期ビジョン』のうえにたって、関西国際空港開港、大阪湾ベイエリア整備、明石海峡大橋建設等により世界都市関西の形成が期待されるなか、阪神・淡路の文化的特性を活かし、新しい都市文明の形成をめざす」<sup>23)</sup>ものであった。神戸市の復興計画も、多国籍企業の国際競争力強化と経済成長を重視した「神戸市基本構想」（1993年）と「第4次神戸市基本計画（暫定版）1994年」をもとに立案された。兵庫県、神戸市の「創造的復興」は、グローバル経済化の進行にともない新たに必要とされる都市基盤（神戸空港、医療産業都市、15m水深の高規格パース、高層再開発ビルなど）を整備

し、世界都市関西の形成に参画する都市づくりを目標としていた。その具体的な政策が、大震災の1ヶ月後の港湾計画決定であり、2ヶ月後の都市計画決定、そして神戸空港、医療産業都市など震災復興とは直接関係のない大プロジェクトであった。神戸港開発6,700億円、区画整理事業2,400億円、再開発事業3,540億円、神戸空港（関連事業含む）1兆円、中央市民病院移転400億円で計23,040億円にも達する。

都市の復興においては、誰がいつどのように都市計画を行うかが、被災者が一刻も早く元の暮らし（生活、営業、労働）を再建できるかの鍵を握っている。だが行政が、都市計画を一方的に決定したことは、行政と地域住民との話し合いによる合意の前提を破壊し被災者の暮らしの復興を遅らせることとなった。行政側の言い分は、2ヶ月で建築基準法にもとづく建築制限の期間が過ぎてしまい、住民が細い道路を拡幅せずに、バラバラな建物を立て防災街づくりができないというものであった。だが大震災後のちょうど2ヶ月後に被災地市街地復興特別措置法が成立し、バラバラな建築を防ぐ規制は、この法に基づき最長2年間かけることができ、住民との話し合いによって都市計画することができたはずである。計画決定された地域内では、建築が制限され換地手続きが済まない被災者は住宅などを再建できず、もと住んでいた地域に戻れない。神戸市の区画整理事業地域（143.2ha）は、5年経過しても自分の土地が確定せず、住宅再建ができない人が5割近くに達している<sup>24)</sup>。計画決定された再開発計画（26ha）も、大震災10年を前にした時点でも、約40棟の再開発計画事業のうち完成しているのは6割程度である。さらに新長田駅前地区再開発事業（20.1ha）のように大規模な開発のため過剰投資となり空き店舗が相次ぎ採算が取れず財政負担を余儀なくされている。計画地域は、広い道路と高層ビル、規格化された住宅の建設が進んだが、被災者が自主的に住宅を再建することができず、零細な地権者や借家人は街から追い出され自営業や零細企業は駆逐され、被災地の人口減少と地域社

会と地域経済の活力を弱めている。

本来、復興において最も重視される課題は、空港や道路、都市計画、高層の再開発計画ではなく、福田徳三が関東大震災復興において強調した「人間の復興」である。福田によれば、「復興事業の第一は、人間の復興でなければならない」。「人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならない。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を総称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」<sup>25)</sup>。阪神・淡路大震災においても、生存の基盤である住宅や営業所の倒壊と、営業・労働機会の喪失こそ生活困難の要因であったから、住宅、営業所の再建と労働機会の復興が求められた。だが住宅の再建では、私有地内での仮設住宅建設は「私有財産の形成」につながるからと被災地内で住まい営業することが困難となった。地元から遠くはなれた仮設住宅や災害公営住宅、そして住宅再建に制約がかかる都市計画決定、住宅再建のための公的支援（国による現金給付など）の法制度の欠落、さらに被災地から遠く離れた仮設工場などの施策によって、長年、同じ地域で暮らし、取引や仕事を融通し合うなどコミュニケーションを通じて育まれた信頼と互恵性の関係性が脆弱化したことが、被災地の復興を遅らせた要因であろう。

さらに災害は、複雑で多様な被害をもたらすので、被災者の「人間復興」のためには、当該自治体の責任者が、被災者の悩みや苦しみに心をかたむけ、何を求めているかを把握し、的確に対処する「現場主義」が求められる。だが大震災直後、当時の神戸市長は被災現場に姿をみせず本庁で指揮をとっていたという。確かに自治体の長は、住民に近い存在でないといふ民意をつかみにくい。まして震災といった重大事であり、被災の実情を目で確かめ肌で感じ、市民の苦悩を知り、それに応え

生かすのが心の通った政治であるだろう<sup>26)</sup>。

このような都市行政の官僚主義は、住民の意思やニーズから乖離し、投じた資金と施策の割には被災者の救済と復興には効果的ではなく、ひいては住民の行政に対する信頼を失わせることになった。以上のように「創造的復興」は、道路、港湾、空港などの物的インフラの「創造」を進めたが、生活や営業の復興や創造においては見るべきものはなかったのである。

日本の近代の都市計画は、台湾、満州などの植民地において、当時の最先端の技術や計画が実践され、その経験やノウハウが後藤新平などの人材を媒介として関東大震災の復興計画、そして戦災復興計画に引き継がれた。さらに植民地の都市計画に携わった原口忠次郎が、戦後の神戸市復興計画の陣頭指揮を取り、その弟子とも言える笹山幸俊が戦災復興計画の経験のもとで、阪神・淡路大震災の復興計画において大規模な土地区画整理や再開発計画を実践していく。このように関東大震災後の復興計画で、はじめて導入された市街地での土地区画整理の方式は、神戸市の原口忠次郎や宮崎辰雄、笹山幸俊などのテククラートを媒介として、神戸市の戦災復興や阪神・淡路大震災での大規模な区画整理へと受け継がれているのである。だが戦後の神戸の都市づくりは、戦後の憲法や地方自治制度、農地改革、財閥解体など一連の民主的改革にみられるように、戦前との断絶の側面も無視できない。たとえば1951年の港湾法の施行によって、神戸市長が港湾管理権を取得し、民主的港湾行政を行なえる条件が整備されたことである。さらに大震災の復興政策において、憲法を被災者の暮らしに生かすべく、世論や運動によって市民立法による「生活再建支援法」や、被災者のための災害公営住宅などをつくらせた。とはいえ、連続面として重要な点は、戦時期においては、戦争遂行という目的のために土地、水、労働力などあらゆる資源を総動員することであったが、戦後は経済成長という目的のために、災害復興もその発想の延長線上によって、あらゆる資源を総動員する体制であったという共通点を有し

ている。

以上のように近代的都市形成に決定的な役割を果たす都市計画は、ある意味で戦前との連続性を有していたのであった。神戸市は、戦前、戦後を通じて近代的都市計画と土木技術のフロントランナーであり、それらの技術やノウハウは、経済成長の基盤としての物的計画と物的施設の整備を目的としていた。だが官僚主義による「物」中心の都市行政の論理は、被災者の「もと暮らしていた街にもどり生活や仕事を再建したい」という生活者の要求やニーズ論理と乖離し、そのことが復旧・復興を遅らしたのであろう。

以上、国や被災自治体が、人間が住まう都市を、経済成長のための「物的」空間と見なしかにして「創造的復興」を立案し実行して行ったかを、近代以降の日本の都市づくりの特徴を踏まえ、関東大震災、戦災復興、阪神・淡路大震災後の都市復興の事例によって検証してきた。現在、東京をはじめとした日本の大都市は、「創造都市」の理念を掲げているが、阪神・淡路大震災の「創造的復興」を検証する限り、地域の文化や伝統、そして人間どうしの信頼を重視する創造都市論と乖離し、グローバル経済下における都市間競争に優位に立つべく、大規模な開発型の都市づくりに他ならなかった。それでは日本において真の創造的都市づくりに必要なことは何なのか、そのことを次に検証しよう。

## 第4章 創造、学習、伝統

### 第1節 創造と学習

野中郁次郎・竹内弘高によれば、創造とは、新しいアイデアと同じくらいイデアル（理想）を創ることであり、創造的革新の本質は、ある理想やビジョンに従って世界を創り変えることであるという<sup>27)</sup>。野中らは、企業の競争力の強化のために知識創造性が求められており、そのためには新しいアイデアや企業のアイデンティティが必要であるとの文脈で理想を問題としている。だが筆者は、企業の競争力強化という観点ではなく、個人やさまざまな団体や企業、自治体など目的の異なる組

織を有する都市や国づくりにおいて、過去の失敗や経験から深く学び教訓を引き出し考え抜かれた創造性や理想を問題としている。そのことを考察するために、創造的都市の提唱者であるチャールズ・ランドリーや学習理論を提起したN.ウィーナーの議論に注目することにしよう。

チャールズ・ランドリーによれば、創造性は学習過程であるという。「創造性は個人、組織または都市に属すると思われる特性に依存するが、特性は偏見のない方法で物事を考えることに基礎をおく機知に富んだ問題解決の能力であり、知的なリスクをとる気質であり、問題への新しい実験的なアプローチであり、そして決定的なのは、反省することができる能力であり、創造や再創造を導く学習のサイクルをつくりだす能力である」<sup>28)</sup>。ランドリーの主張する創造性にとって不可欠な概念である学習は、N.ウィーナーによれば、「新たな経験や行動の結果を神経組織によって脳に伝達し、それを過去の経験や行動の総括である記憶と照合して、変化する環境に適応すべく新たな判断と行動を創造する営みである」<sup>29)</sup>と定義される。N.ウィーナーは、学習を個人レベルで把握したが、ここでは学習を社会や国家レベルで考察することを課題としている。その理由は、日本という国は、戦前、戦後、度重なる大災害を経験しているにもかかわらず、社会や国レベルで学習がなされず、その失敗の教訓が活かされず同じ過ちを繰り返しているからだ。

その要因は、第1に、日本において民主主義と政治的権利が十分に機能していないという問題がある。アマルティア・センは、「民主主義と政治的権利が機能すれば、飢饉その他の経済的な惨事を防止することができる」と主張した。なぜなら「自らは飢饉（そのほかの経済的惨禍）の影響を受けることが滅多にない独裁的支配者は、防止策を適時に実施する動機を欠きがちである。それと対照的に、民主主義下の政権は選挙に勝たなければならず、飢饉やそれに類した破滅的事態を避ける方策を講じる強い動機を持っている」<sup>30)</sup>からだ。たしかに関東大震災では、天皇制絶対主

義国家のもとで国民の自由や権利は制限されていたし、戦後も憲法などの法・制度によって建前としての民主主義は保障されているが、国民の中にひとり一人の自由や個性、人権を尊重するマインドが根づくには、人権や民主主義の伝統が未成熟であったことは否めない。

第2に、日本社会が利害によって分裂し、個別利害によって物事を判断し行動する偏狭さや歪みが、社会レベルでの学習の障害となっていることである。地震や戦争など大災害の復旧・復興において、住民の生命と暮らしの再建よりも、危機管理や物的インフラストラクチャーの早期の復旧と「創造的復興」が優先されるのは、政治家や官僚と密接なつながりをもつ大手土木建設業など開発関連企業の利益獲得の機会と、トップ・ダウン方式の都市計画や土木技術を担う技術者の活躍できる機会が増すからである。社会レベルでの学習には、このような個別利害の評価や利権ではなく、被災者の「人権の保障を社会の便益として高く評価し、この便益の実現には、どの水準の費用負担が適切かを考察する社会的評価」<sup>31)</sup>が求められる。この社会的評価のためには、公正な科学者や専門家による評価と、その評価内容や情報の公開、そして人権感覚や民主主義に習熟した住民の政治過程への参加が必要である。すなわち民主主義と人権、個性が尊重される社会的雰囲気と、それらを保障する政治、経済、社会システムの確立、社会的な評価と公正で専門的な第3者機関、情報公開と住民の政治過程への参加こそ、個別利害による社会的分裂状態を克服する道であろう。

## 第2節 伝統と創造

鶴見和子は、国民国家を単位とする近代化の発展を批判し、地域と住民を単位とした内発的発展論を提起した。これは、地域の小伝統の中に、現在人類が直面している困難な問題を解くかぎを発見し、古くから伝わる伝統の型を、新しい状況から生じる必要によって、古いものを新しい環境に照らし合わせて作りかえ、そうすることによって、多様な発展

の経路をきり拓く、伝統の再創造の過程である。社会の伝統とは、ある地域または集団において、世代から世代へわたって継承されてきた型（構造）である。第1は、衣・食・住に必要なすべてのものをつくる技術の型である。第2は、世代から世代に継承されてきた社会関係の型である。たとえば、家族、村落、都市、村と町との関係の構造等が含まれる。第3は、意識構造の型である。世代から世代へ継承されてきた考え、信仰、価値観などの型が含まれる<sup>32)</sup>。日本の都市における内発的発展（創造）を考察する場合、日本社会の伝統とは何かが明らかにされねばならない。

野中郁次郎・竹内弘高によれば、日本の知的伝統の最も重要な特徴的は、第1に「人間と自然への一体化」すなわち「主客一体」であるという。これは、「万葉集」の自然への共感や、「源氏物語」の自然の変化の美しさ（ものあわれ）、「新古今和歌集」で表現された繊細な情感などに現れている。第2に「自他統一」である。西洋で一般的な人間観は、原子的・自立的であり、自己と他者の関係は機械的で、事物を客観的な立場から概念化するが、日本人は自己を他者あるいは物と関係づけることによってそれらを理解しようとする<sup>33)</sup>。

以上の「主客一体」、「自他統一」が、日本の知的伝統であることは、南方熊楠が洞察していたものである。南方熊楠は「事の学」を提唱し、「事」とは、「心界と物界とが相接して、・・・心界と物界と雑りて初めて生ずるはたらき」<sup>34)</sup>であるという。ここで「心」は人の内なる精神の作用（具体的には、感じる、思考する精神のはたらき）であり、「物」とは外界の世界であり、「事」とは、「物」に触れたとき内面に生じる何らかの想念（美の観念、意志や思考）<sup>35)</sup>である。橋爪博幸によれば、日本人が「自然との親密さ」をもち、そのため繊細な文化を持ちえたとする持論を、南方がロンドン時代にまとめたと考えられる『日本のタブーシステムについて』の要約原稿にみることができるという。そのなかで南方は「日本国民の気風といえる感情—遠い祖先にとって神聖な場所であった神社や

森、川、丘陵、洞窟などと親密であること—  
 こういった感情を、日本に根づいていたタブーシステムが強力に後押しし、そのことが日本の文学を創立せしめた。その文学の繊細さにおいて、極東の地で匹敵するものはない<sup>36)</sup>と記している。人々が、森羅万象の妙なる世界の一端に触れたとき、森羅万象の世界は、もはや自分とは関係のない客観的な世界ではありえない。『心』と『物』が融合し共有している<sup>37)</sup>。

南方の「事の学」でいう日本固有の文化は、季語など自然を対象とした俳句や、文学、絵画、音楽などの芸術だけでなく、陶器、木工、染物、彫刻、建築、金属加工など日本の伝統的な手仕事における美と技巧の結晶となって現れているのではなかろうか。柳宗悦は、民衆の手仕事がつくりだす生活用品の中に美を見いだしたが、松井健は「柳宗悦が民藝の手仕事や用というときには、そこにきわめて人間的な人ともとの交流がイメージされている。それは、つくられるものについて、美についてもそうであるが、ある種対話の可能な相手として想定されている」という。たとえば「その土地の鍛冶屋は、鋏をつくる場合、畑の土の堅さや石の混じり具合、粘りの強弱、使う人の身長や筋力まで考慮した」。だが「機械による大量生産は、平均的な鋏を安価に提供したかもしれないが、対象とする土質の差異にこまかく対応することもできなければ、個々の使い手の快適な使い心地をかなえることもできず、修理によって使い続けることも困難にしてしまい、手になじむというように表現される、道具と人間との間で長い年月かかってつくり上げられた精妙なインターフェイスを完全に葬り去ってしまった」<sup>38)</sup>。

近代以降の日本の「伝統」は、技術の型としては、手仕事でなく機械生産を重視し、主体と客体を分離・対立させた近代自然科学の方法論に基づく、近代西欧の土木技術と都市計画、社会関係の型としては住民や地域よりも国家を主体とした中央集権主義、意識構造の型としては自主的・主体的精神ではなく、強制された滅私奉公の精神であった。それだから南方熊楠は、日本の伝統と断絶した形で

輸入された近代自然科学の方法論を批判したのだった。熊楠によれば、「自然科学者は、天然の森や海のなかの世界を客観的に観察し、実験室では反復可能な実験をし、その結果を記述し体系化する。それらの成果によって、物体の運動や物質の性質に関する豊富な知識のもとに工業技術が発展し、さまざまな道具や機械が生み出され、今日それらが、ものにかかわるわれわれの生活の幅を際限なく広げている。だが実体としてある物質のみを扱う自然科学者は、天賦の『心性の諸作用』（思考や、想像その他もろもろの精神のはたらき）を活用することができない『不具者』である。なぜなら自然を対象化するだけでは、個々人のもつ『心性の諸作用』、たとえば自らが外の世界と交流したときに生じてくる感情や感動といった躍動が、顧みられることがなくなってしまう」<sup>39)</sup>からである。「不具者」とは、度を越した表現のように思われるが、熊楠は、西欧の近代科学を全否定したのではなく、その成果を活かすためにも、「人」と「物」とが交流、対話し、その交わりから、人間が単に知ること以上の「事」が生まれる「事の学」の大切さを言いたかったのであろう。ましてや都市計画においては、「人」が認識し働きかける対象が「人が暮らす都市」であるがゆえに、自然科学の「人」と「物」との関係以上に、人間的なコミュニケーションや感性、想像力が求められるのであろう。

本稿は、日本の都市づくりの「伝統」と、阪神・淡路大震災の「創造的復興」とを検証することで、現在の日本における「創造都市」の本質にアプローチしようとした。近代以降、日本の都市づくりは、それまでの日本の伝統を無視して、富国強兵・殖産興業・文明開化のために西欧の科学・技術を導入した。特に日本の近代的都市計画においては、住民の人権を無視した植民地の都市計画や、大震災など異常事態のなかで、都市計画は国家が決定するという「都市計画高権論」のもと、都市を「人間が暮らす」空間としてよりも、帝国の威信を誇示し、国をリードする大企業や産業のための「物的」空間としてみなし「創造」してきた。阪神・淡路大震災の復興において

も、都市を経済成長のための「物的空間」とみなし、社会的弱者は「人間復興」から排除された。それゆえこれからの都市づくりは、近代科学、技術を全否定することではなく、その成果を活かすためにも、人と人、人と物との交流や対話が重視されねばならず、その中から困難な課題を克服する創造性が生まれるのではなからうか。その際、南方熊楠の「事の学」や柳宋悦の「民藝と手仕事」の議論は参考になるのではないか。

特に強調したいのは、都市づくりにおいては、都市自治体、住民、企業、各種団体などが、相互の対話やコミュニケーションを行い信頼と互恵関係を築くとともに、都市政策における社会的評価が行えるような行財政システムの構築が必要である。なぜなら本来の創造都市は、「物」を作ることが目的ではなく、住民と自治体職員、科学者、専門家などが、住民が安心して暮らすことができる持続可能なコミュニティやまちづくりを考え工夫し創造する過程で、人権や民主主義に習熟する人間として発達することを課題としているからである。

## 注

- 1) 池上惇「地域固有の文化資源を見直す都市設計—マルチメディア産業と創造都市」池上惇ほか編『現代のまちづくり』丸善、2000年、19-20ページ、佐々木雅幸『創造都市への挑戦』岩波書店、2001年
- 2) 鶴見和子「内発的発展論の系譜」鶴見和子・川田ただし『内発的発展論』東京大学出版会、1989年、58ページ
- 3) 山口輝臣『明治国家と宗教』東京大学出版会、1999年、57-63ページ。伊藤博文に対して行ったグナイストの講義録は残っていないが、伊藤巳代治の回顧によれば、グナイストは『憲法なるものは其国の国体、歴史、慣習、民情を離れて抽象的に制定し得べきものに非ず』云々と述べたという（「憲法制定回顧」、『東京朝日新聞』大正2年2月11日、山口輝臣『明治国家と宗教』東京大学出版会、1999年）
- 4) 加藤周一『加藤周一著作集7 近代日本の文  
明史的位置』平凡社、1979年、138-139ページ
- 5) 辻清明『日本の地方自治』岩波新書、1976年、180-181ページ
- 6) 京都自治体問題研究所編『都市計画への挑戦』勁草書房、1980年、52ページ
- 7) 辻清明『日本の地方自治』岩波新書、1976年、16-25ページ
- 8) 高木鉦作「都市計画法」鶴飼・福島・川島・辻編『日本近代法発達史』第9巻、勁草書房、1960年、147ページ
- 9) 最高裁判所大法廷昭和56年12月16日、大阪空港夜間飛行禁止等請求事件における中村治朗裁判官の意見
- 10) F・W・テイラー『科学的管理法』上野陽一訳、1969年初版、産業能率大学出版部
- 11) ル・コルビュジェ『ユルバニスム』樋口清訳、鹿島研究所出版会、1967年、211-212ページ
- 12) 越澤明『復興計画』中央公論新社、2005年、43-44ページ
- 13) 越澤明『復興計画』中公新書、2005年、24ページ
- 14) 鶴見祐輔『後藤新平』（第2巻）1933年、814-817ページ。持田信樹「大正期・東京の都市形成について」神戸都市問題研究所『都市政策』第35号
- 15) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、1987年、204ページ、「第2回満州都市計画問題研究会会報」1939年4月
- 16) 持田信樹、前掲「大正期・東京の都市形成について」
- 17) 児玉徹『欧州住宅政策と日本—ノン・プロフィットと実験—』ミネルヴァ書房、1996年
- 18) 原口忠次郎『わが心の自叙伝』のじぎく文庫、1971年、38-39ページ
- 19) 同上、1971年、42ページ
- 20) 同上、55-56ページ
- 21) 建設省編『戦災復興誌』（第10巻）都市計画協会、618-619ページ
- 22) 建設省編、同上、673ページ
- 23) 兵庫県「阪神・淡路震災復興計画—基本構想—」1995年4月 兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」1995年7月。新潟中越地震でも「創造的復旧」が復興のスローガンとなっている。

- 24) 神戸新聞, 1999年11月24日付け
- 25) 福田徳三『復興経済の原理及若干問題』同文館, 1924年を紹介したのが, 岡田知弘「中越・中山間豪雪地域での震災復興の意義と方向性」自治体問題研究所・にいがた自治体研究所主催『中越大震災からの復興・全国シンポジウム』2005年3月26日の報告である。
- 26) 尾形誠宏『神戸のまちづくり, その光と影』近代文芸社, 1998年, 148ページ
- 27) 野中郁次郎・竹内弘高『知識創造企業』東洋経済新報社, 1995年, 11-12ページ
- 28) チャールズ・ランドリー『創造的都市—都市再生のための工具箱—』後藤和子監訳, 日本評論社, 2003年, 14ページ
- 29) 『人間機械論』鎮目恭夫他訳, 第2版, みすず書房, 1985年
- 30) アマルテイヤ・セン『自由と経済開発』石塚雅彦訳, 日本経済新聞社, 2000年, 14-15ページ
- 31) 池上惇『財政学』岩波書店, 1990年, 18ページ
- 32) 鶴見和子「内発的発展論の系譜」鶴見和子・川田ただし『内発的発展論』東京大学出版会, 1989年, 58ページ
- 33) 野中郁次郎・竹内弘高『知識創造企業』東洋経済新報社, 1995年, 11-12ページ
- 34) 『南方熊楠 土宜法竜 往復書簡』八坂書房, 1990年, 46ページ, 橋爪博幸『南方熊楠と「事の学」』鳥影社・ロゴス企画部, 2005年, 19ページ。本稿の南方熊楠の「事の学」については, 橋爪博幸の研究を参考にしている。
- 35) 橋爪博幸『南方熊楠と「事の学」』鳥影社・ロゴス企画部, 2005年, 24ページ
- 36) 南方熊楠資料研究会編『熊楠研究』第6号, 2004年, 323ページ, 橋爪博幸『南方熊楠と「事の学」』鳥影社・ロゴス企画部, 2005年, 248ページ
- 37) 橋爪博幸『南方熊楠と「事の学」』鳥影社・ロゴス企画部, 2005年, 248ページ
- 38) 松井健『柳宗悦と民藝の現在』吉川弘文館, 2005年, 94-95ページ
- 39) 橋爪博幸『南方熊楠と「事の学」』鳥影社・ロゴス企画部, 2005年, 226ページ。