

阪神・淡路大震災の復興をめぐる集中討議と提案

—まちづくりとすまいづくりの連携をめざして—

キーワード：1) 阪神・淡路大震災, 2) 震災復興, 3) すまいづくり, 4) まちづくり, 5) NPO, 6) 中間組織, 7) 仮設住宅, 8) 公営住宅, 9) 地区計画

主査 高見沢 実*¹
委員 岡崎 篤行*² 加藤 孝明*³
〃 久保田 尚*⁴ 瀬戸口 剛*⁵
〃 早田 宰*⁶ 園田真理子*⁷
〃 谷下 雅義*⁸ 中井 検裕*⁹
〃 野澤 康*¹⁰ 平山 洋介*¹¹
〃 福田 展淳*¹² 森反 章夫*¹³
〃 山本 俊哉*¹⁴

1. 本研究の目的

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、戦後最大の被害をもたらした。また、それが大都市型の災害であったこと、「右肩下がり」の時代状況の中で発生したことなどにおいて、わが国の経験する初めての大地震であったということが出来る。被災地においては、被災直後の緊急避難から応急対応を経て、破壊された定住の場を、再び生活の場に再生させるべく、継続的な復興への取り組みがなされている。

しかし、ライフラインが復旧し、被害の少なかった地域での生活が回復する一方、甚大な被害を受けた地区での復興は徐々にしか進まなかった。また、例え進んだとしても、かつての問題を再生産するような「バラ建ち」が、中心にならざるを得なかった。その上、最も支援を必要とする人びとが、仮設住宅での長期生活を余儀なくされるなどの問題が継続している。更に、被災後1年を経た頃になると、被災地からは確たる将来像が持てない不安や、遅々として復興事業が進まないいらだちや、あきらめの声も聞かれるようになった。「今度は関東大震災」との関西からの発言も、被災直後には存在した国をあげての支援ムードや関心が、急速に醒めてしまった状況への怒りに聞こえる。

しかし、こうした事態に対し、現地以外の研究者に関心がないわけではない。学会レベルでも、また、個人のレベルにおいても、いろいろな機会を見つけては、何かをしようと試みるものの、それらが蓄積されず、個別の動きにとどまり、展望が持てない、というのが正直なところではないだろうか。

本研究は、こうした状況を踏まえて構想された。

まず、専門家がいくら「あるべき論」を提言しても、それだけでは不十分であろうとの認識から出発する。また、現地から発せられる「個別地区での支援は大変シン

ドクで、全体を見る余裕が持てない。無責任なことを言うこともできない」とのつぶやきに、耳を傾けることから出発する。更に、この問題が、阪神・淡路地域にとどまらず、関東地域やその他全国の「明日の問題」であるとの認識に立つ。

本研究の目的は、一言で言えば、表題のとおり、「阪神・淡路大震災の復興をめぐる集中討議と提案」である。とりわけ、最大のテーマと考えられる、まちの復興とすまいの復興を、バラバラにではなく連携させながら生活を取り戻し、新たな文化をいかに創っていくかに焦点を絞る。

これまで分散していた情報を持ち寄り、整理し、集中討議を通して認識を深め、ポイントとなりそうな部分を発見し、共有し、それを突破すべく、自由な立場で提案することが、この研究の大きな目的である。また、「集中討議」の具体的な目的を述べると以下の3点になる。

- 1) 阪神・淡路大震災が日本全体の問題であることを改めてアピールする
- 2) 阪神間のまちづくりに学び、共に考える場をつくる
- 3) 短期的課題にしばられず、転換点を迎えた日本の21世紀のビジョン、新たなまちづくりの進むべき方向性につき、それぞれの専門家同士の、更には専門家と市民と行政の間でじっくり議論する

2. 研究の構成

研究は3段階で構成される。第1は「集中討議」の準備段階、第2は「集中討議」の実行と提案、第3は、提案を更に具体化するための方向性の模索である。

2.1 「集中討議」の準備

研究の中核をなす「集中討議」を企画・実行するために、本研究委員会を核として、実行委員会が組織された。実行委員会は現地の専門家などの「講師」に集中討議へ

*¹ 横浜国立大学工学部 助教授

*² 東京都立大学工学部 助手

*³ 北海道大学工学部 助教授

*⁴ 中央大学理工学部 専任講師

*⁵ 神戸大学発達科学部 専任講師

*⁶ マス都市建築研究所 取締役

*⁷ 東京大学工学系研究科 助手

*⁸ 早稲田大学社会科学部 専任講師

*⁹ 東京工業大学工学部 助教授

*¹⁰ 早稲田大学理工学総合研究センター 専任講師

*¹¹ 埼玉大学工学部 助教授

*¹² 日本建築センター建築技術研究所 主任研究員

*¹³ 工学院大学建築学科 専任講師

*¹⁴ 東京経済大学経営学部 助教授

の参加を依頼すると共に、学生・院生などと連携してまとめ役をこなす。実行委員会のうち2～3名が事務局を務め、実行委員会の運営・調整にかかわると共に、講師陣との調整を図る。また、この集中討議を市民に開かれた場とするため、まとめの討議を公開形式で行う。

2.2 集中討議

2.2.1 テーマ設定

実際の集中討議では、主として、グループに分かれた討議やワークショップが中心になる。実行委員会で議論の結果、以下の6グループに分けて集中討議を行うことになった。取り上げるテーマは、阪神・淡路大震災の被災によって顕在化した、すまいづくり・まちづくりに関する重要な事項を基本として設定した。更にそれぞれがキーテーマを媒介として有機的関連を持つことを重視し、図2-1のような全体像のもとに細部が詰められた。

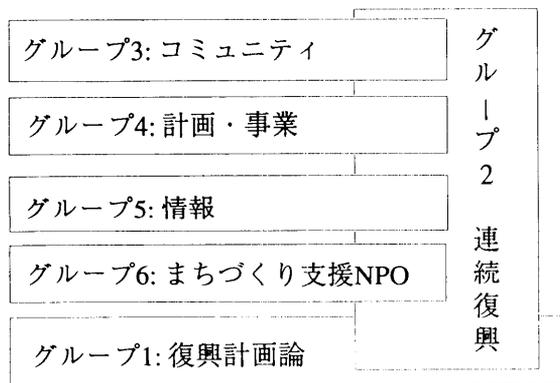


図2-1 研究全体の相互関連

<グループ1> すまい・まちづくりの『新しいシステム』と復興計画論の検討

20世紀後半の計画論、とりわけ復興計画のレビューの上に、新たな計画論を展望する。阪神地域の復興もそうした大きな枠の中で議論する。他グループの検討内容に理論的根拠を与えること、他グループ間の連携・統合を促すこと、全体の最終的提案を行うことも役割とする。

<グループ2> 連続復興

郊外や臨海部への仮設住宅大量供給—大量の公営住宅供給…といった供給サイドの論理に偏るのではなく、地域のきめ細かな住ニーズに最大限応える新たな復興システムのシナリオを検討・提案する。それは、被災地において徐々に復興し、まちづくりにも貢献するシナリオでなくてはならない。

<グループ3> 「コモンズ」によるまちづくり・すまいづくりへの展開

インナーシティの長所は最大限採り入れつつも、脆弱化した現代のコミュニティの再生のあり方を展望し、コレクティブハウジングなどの新しい方法論を広く議論す

る。

<グループ4> 計画から事業への連続的展開

まちの将来計画が無い被災地では、事業論が先行して、なかなか復興への道筋が見えてこない。ここでは、災害特例地区計画制度のような新たな計画・事業手法をイメージしつつ、合意手続きも含む計画・事業システムのあり方を具体的に模索・提案する。

<グループ5> 災害時に役立つために、情報システムはどうあるべきか

応急・復旧・復興の各場面で、とりわけ、被災者に必要な情報とは何かを整理した上、情報システムの現状と課題、地域情報システム普及のあり方を具体的に模索・提案する。

<グループ6> 復興まちづくりの社会的システムの構築と、まちづくり支援NPOの可能性

震災後に生まれたまちづくり支援NPOに着目し、そのネットワークと支援のあり方や、専門家・行政機関などのかかわり方について包括的に討議した上、まちづくり組織のネットワーク構想を描く。

2.2.2 プログラム

図2-2は、最終的に確定し実行された「集中討議」のプログラムである。3日間に及ぶ討議は8つのセッション(S0-S8)に分けられる。全体討議とグループ討議を織りまぜることで、できるだけ実質的討議ができると共に、全体での意識の共有化を図れることをめざして、プログラムをデザインした。特に、グループ1には、全体の連携を促し、最終段階で「神戸宣言」を作成する役割を持たせた。その関係から、2日目のセッション3,4においては、他グループ(グループ2～6)に散らばって、それぞれの討議に参加し、それをセッション6以降のグループ討議に持ち帰る方法をとった。また、プログラム進行の中で、若干予定を変更した部分もある。例えば、2日目夜のセッション6は、各グループで「行動計画」を作成するパートであるが、最終的には模型を用いた提案を行うということになった。そのため、グループ2(連続復興)とグループ4(計画・事業)は合同で討議を行っている。

2.2.3 「集中討議・神戸宣言」

各グループの討議結果は、最終日の公開ワークショップ(セッション8)の場で発表された。各グループごとの提案は、更に、実行委員会の名前で「集中討議・神戸宣言」として以下のようにまとめられた。本稿では「集中討議」の到達点である「神戸宣言」を以下に紹介する。

9/11 (水) 六甲道南再開発事務所			9/12 (木) こうべまちづくり会館<2・6階>					9/13 同左	
S0 16-17	S1 17-19	S2 19:30 -21	S3 10-12	S4 13-15	S5 15:30 -18	S6 19-21	S7 10-12	S8 14-17	
マクロ G1	オープニング	マクロ・連続復興・コミュニティグループ合同で震災後の問題状況につき共通の認識をもったうえ、今後のあるべき復興計画論および連続復興モデル検討上の課題を討議する	情報情報交換会 他の各部門に散らばり、S1で提示したあるべき論としての仮説がどの程度有効かを、先進的・萌芽的事例を通して検討する		中間報告会	行動計画	発表準備	公開ワークショップ	
連続復興 G2		1.これまでの経緯のレビュー ・復興経緯のレビュー ・仮設住宅をめぐる問題 2.あるべき計画論・シナリオ ・新しい復興計画論 ・復興シナリオの提示 3.新しい計画実現上の課題 ・連続復興検討上の課題 ・新たな復興計画論の課題	先進的・萌芽的事例の検討 1.自力仮設の位置づけ 2.真野地区における先進事例 3.久二塚地区における先進事例 4.その他の既成市街地型仮設 5.事前協定制度などの事例	事例を踏まえて一般システムへ 1.住宅切符制等との比較 2.災害救助法の見直し 3.「仮設」の多様化 4.仮設と本設の中間形態提示 5.まちづくりとの連携		行動計画	発表準備		
コミュニティ G3			先進的・萌芽的事例の検討 1.ケア付き仮設(芦屋市呉川町) 2.コレクティブ・ハウジング 3.地域安心拠点 4.住まい再建のための支援 5.その他の事例	事例を踏まえて一般システムへ 1.コモンズによる住まいづくり 2.自主・協働の住まいづくり 3.公民交えた多様な仕組み 4.地域施設ネットワークのモデル構築 5.地域住宅政策の充実		行動計画	発表準備		
計画・事業 G4		街区・地区の被災前後の状況に応じた計画の姿と再生プロセスの姿を、複数のシナリオとして提示する。またそれらを可能とする計画・事業システムのあり方を仮説的に描き出す。	先進的・萌芽的事例の検討 1.新存家の計画と共同建替え 2.真野モデルの再検討 3.尼崎市築地地区(遅い都決) 4.その他の事例	事例を踏まえて一般システムへ 1.日常的に描いておくべき計画 2.緊急対応のまちづくり 3.都市計画・条例・協定のあり方 4.共同・協調事業の支援方策 5.モデル事例の検討		行動計画	発表準備		
情報 G5		応急・復旧・復興各場面に必要な地域情報の整理のうえ情報システムの現状と課題を討議し、今後の地域情報システム普及のあり方を仮説的に描き出す。	先進的・萌芽的事例の検討 1.インターVネット・かわら版など 2.NGO、NPOによる支援 3.地元協議会等における事例 4.その他の事例(山田村など)	事例を踏まえて一般システムへ 1.地域情報システムのモデル構築 2.地域情報拠点のあり方 3.新情報システム普及の課題		行動計画	発表準備		
組織 G6		神戸におけるまちづくり支援NPOの課題 1.復興まちづくりの問題点 2.まちづくり組織の構図 3.専門家の関わり方 4.まちづくりNPOの課題	先進的・萌芽的事例の検討 1.真野地区のまちづくり 2.行政支援の実体と新しい方式 3.海外のまちづくりNPO 4.全国の先進事例からみて	事例を踏まえて一般システムへ 1.まちづくり組織と情報ネットワーク 2.支援NPOのマネジメント 3.専門家の連携と協力 4.まちづくり公社の役割可能性 5.神戸に於るまちづくりネットワーク		行動計画	発表準備		

図2-2 「集中討議」全体見取図

われわれの問題意識

・早期、大量、単一型復興の限界

震災からの復興をできるだけ早く行わなければならないことは言うまでもない。しかし、平時でさえ本質的に硬直的なわが国の行財政システムが、震災による被害の程度と質の多様性に柔軟に対応できるはずもなく、結果として早期の復興は、大量に、しかも単一の方法とタイプを通じて行われることにならざるを得なかった。

・都市計画への不信の広がり

震災による被害は、これまでに都市計画の名のもとに行われてきた都市に対する様々な改善の試みが、その大きな目的の一つのはずの人々の安全性の確保という点からも全く十分でなかったことを露呈させた。このことによる市民のこれまでの都市計画に対する無力感に加え、震災直後の都市計画決定の問題に代表されるように、復興過程においては現在の都市計画が復興に対する市民のニーズを反映することができず、その結果市民の都市計画への不信がますます高められることになった。

・国、自治体のセクショナリズムに基づく財政支援

震災からの復興に対する様々な支援、とりわけ財政上の支援は国レベル及びそれを反映した自治体レベルの既成のセクショナリズムの枠組みに従って行われ、その結果、支援の分断、重複などが生じ、支援は効率性と効果において十分なものとなっていないのみならず、政策的にも本来意図しなかったような結果をもたらし、それがまた新たな問題を引き起こしている場合さえある。

・生活と切り離された復興

長い時間をかけて出来上がってきたまちは、人々の生活、暮らしの場であり、その復興の意味するところは、インフラと器としての住宅に代表される単にハードな物的環境を再整備することであってはならないはずである。もともとの居住地と分離された郊外における仮設住宅の大量供給に代表されるように、人々の生活の場としてのまちとのつながりと無関係な復興過程は、結果的にまちの復興につながらない。

・取り残された白地地区への対応

被災地域の大半は重点復興地区からはずされ、都市計画の分野における行政からの支援はない。白地地区の住民たちは、自らの生活、自分たちのまちの復興に立ち上っているが、資金的にも人的にも支援の途絶した状況は、住民たちを苦境に追い込んでいる。これ以上の放置は、復興に最も必要な住民自身の熱意を奪い取りかねない。広大な白地地区に対する、計画・制度の整備・策定は焦

眉の課題である。

・われわれの提案の立場

現地で今も進められている復興の試みの中には、「古い都市計画・住宅政策のシステム」の持つ問題を乗り越え、新しい「住まい・まちづくりのシステム」につながる萌芽的現象も見て取れるのではないか。このような仮説に立ち、ここでは、今後いつ起きるかも知れない他の大都市での大震災に際しても役立つ、いわば「一般解」を見出しつつも、その一方でできる限り神戸をはじめとする被災地のこれからの復興にも役立つ提案を行うこととする。

われわれのスタンス

まちづくりは、住民と共にしかあり得ない。住民に学び住民に理解できるまちづくりを目指す。多様な人々が生きることができ、一人一人の力を発揮できる開放されたまちの再生、創出のため必要なことを行う。これは生活全般を支えるまちづくりであり、いわゆるハード・ソフトの区別には拘泥すべきではない。このようなスタンスに立つために、全体を重視し部分をそれに沿わせるトップダウン型の復興システムでなく、部分を重視しその集合としての全体を調整するボトムアップ型の復興を支えるシステムの構築に貢献したい。

われわれの提案

●連続復興システムを確立する

震災後1年半の経過からわかるように、復旧・復興の過程においてはまちやすまい、生活を巡る人々の要望は刻々と変化するものである。そうした現実を踏まえ、「地域」における「生活」を継続させながら連続的に人々の要望やまちの状況をフィードバックし徐々に復興していくシステム、すなわち「連続復興システム」を確立する必要がある。

●単一目的から多目的

まちが連続的に復興するためには、仮設でありながら本設の機能を持つといった「機能の弾力性」、平時から、多目的に使う用地を確保しておくといった「まちそのものの弾力性」が必要である。既存の事業制度は、道路・公園・学校・住宅などそれぞれ単一の目的を持ち、単独で運用されるが「まち」の観点から包括化することが求められる。

●選択肢を増やす

今回の震災では画一的に仮設住宅が大量に用意されたが、被災の状況、被災者の属性に応じて、短期の避難所、

半恒久的仮設、自宅の修繕など多様な方法が求められた。住民が生活の再建方法を自らの意志で自由に選べるよう法体系の枠を乗り越えた多様な選択肢が用意されなくてはならない。

●まちづくりを広げる戦略として専門家を育成する

長期に渡る復興の過程の各局面においては、個々人の意見の調整や目標像の共有が必要とされる。しかし現状の「まちづくり協議会」等の住民組織が上記の役割を担うには限界がある。従って、地域に生きる人々の生活の将来の道筋を示しながら、地元組織の自律を支援する役割を担う専門家が重要となる。まちづくりセンター等のインターメディアリー（中間組織）が様々な分野の専門家を巻き込みながら、中間領域で活躍しう地域・情報・生活のオーガナイザーを育成する形で確立されて行かねばならない。

●被災から復興までの過程をサポートする地域情報拠点を構築する

被災時から復興までに必要な情報を自ら発信し、選択を可能にする情報拠点を地域ごとに整備する。同時に多量の情報を整理するエディタリーな役割を果たす情報オーガナイザーの育成を行い、平常時からまちづくりに必要な情報の提供を行えるようにする。このことが連続的な復興や非常時においても幅広い選択肢を可能にする。

●多様な活動を行っているまちづくり支援NPOのネットワーク化

活動の場面や組織の規模・形態等において多様な形で存在し、かつ今後も増えるであろうまちづくり支援のNPOを、多元・多層的なネットワークとして連携させるような役目（コーディネート機能）を担うことのできるネットワークの軽い専門家組織が形成されていくことが重要である。またそれらは、地域においてまちづくりの拠点を構築する形で成立していくことが望ましいと言える。

●草の根の経済活動をまちづくりのシステムとして採り入れる

地震は多くの人々から生活の糧を奪い去った。生計が立たなければ生活もない。避難した人々が、地域に帰り生活を取り戻すために、復興関連、その他の事業は、草の根の経済レベルまでおろされる必要がある。国や自治体は地域での住民の経済活動を支える初期投資を積極的に進めなければならぬ。逆に地域の自律性を奪うような公共投資は慎むべきである。まちづくり支援NPOは、各地域間での市民のニーズと供給側を結びつけ、回転資金を獲得して、住民が自ら生活を再建する手助けができるだろう。

●地域での復興を助けるための国、自治体の支援のあり方を変える

地域で住民主体の復興まちづくりに必要とされていることは多岐に渡る。しかしその多様性に行政のタテ割りシステムは対応できていない。地域の必要に応えるためには、タテ割りの資金が地域のために総括され、用途には地域の意志が反映されるべきである。行政は資金の公正な分配と監査と共に地域住民の主体的なまちづくりの支援の役割を果たす。住民は自ら最も必要とする事柄に資金を回せるようになり、限られた復興資金が有効に使われることになるだろう。

●計画から事業への連続性が確保できる地区のまちづくりシステムを構築する

現在の地区レベルのまちづくりシステムでは、まちづくりの総意を取り付けながら徐々に個別のアクションへ進む技術と制度を要していない。例えば、まちづくりのビジョンの作成から地区計画制度の適用、個別事業の実施へ連続的に移行できるような、新しいまちづくりシステムの構築が必要とされている。

●住民の多様な活動を尊重し、そのまちづくりへの可能性を育成する

地域における豊かな生活を実現させるために、住民の現在までの多様な活動やライフスタイルを尊重し、かつそれぞれをまちづくりにつなげるための支援を行う専門家が必要である。またその可能性を大きなものにするためには、日常的な生活に根ざした「まちづくり教育」の場面が、専門家のNPO化を伴う形で用意されていかなければならない。

2.2.4 「集中討議」を踏まえた提案の深化

以上のような「集中討議」の成果を踏まえ、さらに提案を深化するべく検討を行った。とりわけ「連続復興」概念や「中間」概念がポイントとなったが、ここでは「中間」概念は「連続」という言葉の中に包含しうるものと考え、また、被災後の対応のあり方が、研究の中心テーマであることを踏まえて、ここでは「連続復興」概念を軸に、全体のとりまとめ結果を章を改めて示す。

3. 生活再建を重視した「連続復興」の提案

3.1 基本的考え方

復興をめぐるいろいろな考え方があるが、ここでは、以下の3点を基本的考え方とする「連続復興」を提案したい。

- 1) 生活再建が連続的に行われることを最重視する
- 2) 単一の解決策ではなく複数の選択の機会を確保する
- 3) 結果的に、応急仮設住宅の大量供給に依存しないシ

システムを形成する

3.2 「連続復興」のプログラム・イメージ

以上の考え方をもとに、「連続復興」のプログラム・イメージをまとめたのが図3-1、図3-2である。

3.2.1 現行の復興プロセス

図3-1は、現行の復興のプロセスを、主として制度的側面から模式化して示している。とりわけここで特徴的なのは「仮設住宅による解決」の部分であり、2年以内に撤去することが前提である。仮設住宅の解消は、公営住宅の大量建設によることが期待されている。被災地では「復興事業」が進むが「まちづくり」と呼ぶには数々の限界があり、かつ、公営住宅の大量建設と復興事業とは必ずしもうまく結びついていない。

3.2.2 目標とすべき復興のプロセス

図3-2は目標とすべき復興のプロセス、すなわち、「連続復興」のイメージを模式化したものである。主要なポイントは以下の点である。

- 1) 日常的なまちづくり、すまいづくりの蓄積によって、被災時に地域型仮設住宅等を地域の中で建設する可能性を高めている
- 2) 応急仮設住宅の大量建設に偏っていた施策が是正され、多様な選択肢が可能になっている
- 3) 多様な選択肢が用意されることで、仮設住宅を2年以内に解消することが唯一の目標にはなっておらず、復興まちづくり、住まいづくりが進展する中でスムーズに生活が再建される
- 4) 応急仮設住宅の一部は恒久化に耐えられるように質が高められ、連続的な生活再建の可能性を高めている
- 5) 多様な選択肢があることにより避難所での生活は短期化している

3.3 「連続復興」の諸側面と課題

「連続復興」というコンセプトの中にはさまざまな側面を含んでいる。そこで5つの重要な側面に絞ってその意味・意義をまとめながら、3.2.2で提出したモデルに含

まれる限界や問題点の抽出をすることによって、今後に残された課題を整理する。

3.3.1 時間軸からみた連続性の確保

<考え方の基本>

「建物」に着目した場合、制度上・観念上は、仮設住宅＝仮の低質なすまい、本設住宅＝恒久的に使用する良質なすまい、という不連続な2段階の仕分けが一般的である。しかし現実には、とりわけ自力仮設住宅の場合、仮設か本設かの見極めは困難である。こうしたことから、「仮設」と「本設」の間に「中間」的な建物が必要とか、まずはテンポラリー・タウンを造った上で、合意のできたところから本設化する、といった議論がなされている。しかしながら、これらは事業段階としては一つの目安になると考えられるものの、本質は少し別のところにあるように思われる。

むしろ重要なのは、そうした「建物」に着目した議論ではなく、「人」に着目した議論、すなわち、生活の連続性を重視した復興をどう進めていくべきか、どのような可能性があるかだと思われる。

<検討の方向・課題>

ここでは、経験に学びつつ、どのような条件が、そうした対応を選択させたかにつき、掘り下げて考えてみるのが重要と思われる。

一つは、神戸市の応急仮設住宅・恒久住宅への対応については、多くの行政情報やその評価に関する情報が発信されているが、芦屋市ではどうだったか、西宮市ではどうかというとなかなか全体像がつかめていない。これは例えば、神戸市が、区単位である程度独立して仮設住宅を造ってれば、多くの問題は回避されたのではとの議論について、ある程度の示唆を与えると考えられる。この場合、当然、被災度が高い割に、郊外部・臨海部に空地を持たない区では、やむを得ず学校用地等をかなりの期間、仮設住宅用地にあてるなどの対応が迫られるなどのデメリットも、覚悟しなければならないだろう。芦屋市はまさにそうしたケースとなった。

また、再開発事業や区画整理事業適用地区における、

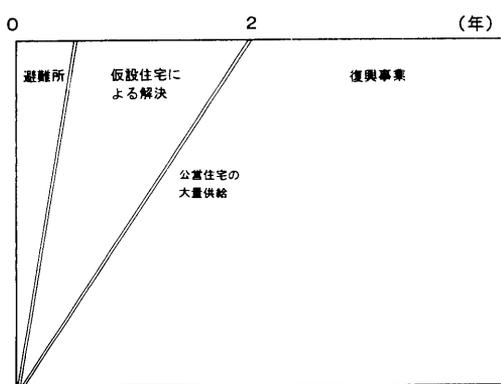


図3-1 復興のプロセス（現行）

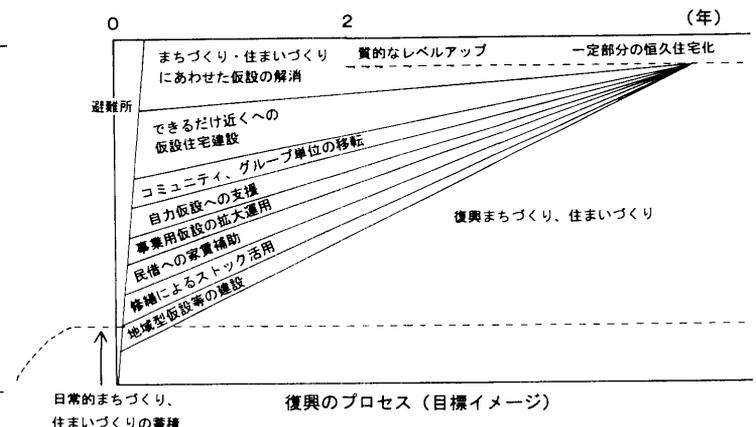


図3-2 復興のプロセス（目標イメージ）

事業用仮設住宅の果たした役割を積極的に評価しながらその適用の拡大を模索することや、これらの事業地区の一部に、従前居住者用住宅を先行して建設し、事業を多段階的に進めていくなどの事業方式の開発・評価も必要である。これらについては、既に震災後のアイデア・コンペ等によってさまざまな提案がなされている。こうしたアイデアを更に掘り下げたり、アイデアを具体の事業手法に落とし込んでいく作業なども、有用なアプローチと考える。

その他、時間軸からみた連続性の確保という課題は、以下に挙げるすべての側面にかかわってくる。

3.3.2 住宅供給の階層性からみた連続性の構築

<考え方の基本>

今日の住宅政策は、力のある人には自助努力を要求し、取り残される特定の人のために福祉的住宅を供給するとの2極に分極化している。もちろん、特優賃制度などによって、その間を埋めるような仕組みも準備されている。しかし、今回の震災では、古くからの借地・借家関係の存続によって吸収されていた、低家賃住宅需要・供給問題が一気に表面化しており、解決の糸口が見えないまま、2年が経過している。

とはいえ、基本的には、「自助」と「福祉」の間の溝を埋めるシステムづくりが、重視されるべきと考える。この際、国レベルでの住宅政策の大きな転換も必要であるが、同時に、災害後という特殊な状況下においてこそ、求められる諸施策も充実していく必要がある。

<検討の方向・課題>

一般には、使用可能な住宅ストックの修繕施策、きめ細かな家賃補助などのメニューを充実させ、選択肢を広げるべきとの議論がある。先の図3-2も、基本的にはそれに従ったものであるが、既に震災から2年強を経た時点で考えると、もう少し踏み込んだ整理も必要である。

第1に、日常的な耐震補強・建物修繕などの自主的努力との関係である。防災の観点から考えると、ある建物の耐震補強をしたり建替を促進することは、その当事者のためだけでなく、広い意味での公共性に寄与する行為と考えられる。従って、減点方式で木造密集市街地を改善していく発想にとどまらず、プラス志向で個人や組織の努力が評価され、インセンティブが伴うような仕組みが強化される必要がある。

第2に、被災後に動いた結果としての計画・市場の評価である。その後の調査によって、応急仮設住宅に残された世帯は、予想していたよりも更に低所得層に偏っていることが明らかになった。しかし募集・入居結果をみると、公営住宅のみによる対応には、やはり大きな限界があることが分かってきた。また、持家世帯でも、従前の狭小敷地に、物的・法的・資金的制約から、住宅が再建できない場合も多い。しかし一方、阪神間の中でも、

大阪寄りの立地の良い地区では、マンションが数多く建設され、既に、従前の人口を上回っている。このように、住宅需要の問題もさることながら、供給面でのミスマッチによる効率の悪さが目立つ。更に言えば、こうした事態に対応するには、単なる「政府」vs「市場」論では限界があることは明らかである。結局、「政府」論にせよ「市場」論にせよ、個人単位での住宅支出の可能性の面からしかみていない点に限界がある。実際には、社宅単位での炊き出しや、コミュニティ単位での復興まちづくりの動き、更には事例は少ないが、複数敷地での共同再建など、共同的な力が働くことによって、1+1が3となり4となることが可能である。「コモンズ」概念もそうした共同性を具体的に切り開くものと考えられる。

第3に、第1、2の点を更に詰めていくと、住宅への支援は個人支援になるから公の金は使えないとの論理が、一面ではそのとおりであるものの、それを突破する道筋が開けてくるのではないか。そのひとつは、住宅は社会資本であり、その整備には公共性があるとの視点である。ふたつめの道筋は、住宅は共同資本であり、共同性へのインセンティブの強化によって、公共目的に寄与できるとの視点である。ただし、いずれの場合も、公共に寄与するための担保をどこかに求めることが要求される。第1の道筋との関係では、その場の防災性の向上によって、地区レベルでの防災性の向上に、確かに寄与すると測定（事前評価と事後確認）ができることと、測定に使う指標に社会的認知を与えることが重要である。第2の道筋との関係では、政府の力には限界がある。特に緊急時には、多様な主体が立ち上がらなければ、事態は悪化すると認識を共有した上で、一定の共同活動について支援を行っていく、とのコンセンサスをつくっていくことが前提となる。コ・ハウジングのように、住宅政策の側からの支援を強化していくことが、その基本形になると考えられる。災害救助法の運用上の工夫によっても、図3-2にあるような、コミュニティ、グループ単位での移転や、逆に、仮設住宅地からの、グループ単位での恒久住宅への移転なども可能になる。狭小敷地の共同化についても、一旦まちづくり会社や企業が土地を買収して整地し、再建グループがそれを引き継ぐような方式などがもっと強化される必要がある。

3.3.3 行政施策の面からみた連続性・多様性・柔軟性の確保

<考え方の基本>

現行の災害救助法の論理は、「自らの資力では住宅を確保できないもの」に、住宅などを現物支給するというものである。一方、復興事業の論理は、災害により被害を受けた市街地を物的に再生すること、更に言えば、公共性の高いライフラインやインフラ・ストラクチャーを整えることを、一義的な目的とするものである。このよ

うに、それぞれの施策はかなり限定的な目的を持っており、復興を総合的に行っていくためには限界があると言わざるを得ない。

しかし3章冒頭の「基本的な考え方」に示したように、復興は生活再建を基本に据えることとするなら、生活再建を支えるまちづくり・すまいづくりシステムの構築を急ぐことが必要になる。この際、生活再建という総合的目標を掲げることによって、行政施策の面でも連続性を高めることが可能ならずである。

<検討の方向・課題>

タテ割り行政の弊害や、限定された枠内でしか動けない事業制度を改革していくために、いくつかの方向が考えられる。

第1は、現行制度の柔軟化である。復興事業という意味では、区画整理事業と再開発事業の役割が大きいと考えられるが、それぞれ独自の事業システムを持っており、柔軟な運用には限界がある。先に示した図3-1では、そうした意味を込めて「復興事業」とこれらと呼び、目標イメージを示した図3-2では、「復興まちづくり」とネーミングしている。結局、再開発や区画整理は、事業内容とそれを遂行するための手順を、一般的に示しているだけである。従って、その場の具体的目標像そのものや、それを形成していくためのシステムや支援措置、更には、権利者それぞれのニーズに対応した、きめ細かな方策まで扱っているわけではない。従って、こうした「まちづくり」関連部分については、自治体レベルの条例や支援措置等によって補完しながら、その場に即した対応をしていくことが必要である。また、そうした面を強化することによって、現行制度をある程度柔軟化することが可能である。もちろん、制度そのものを改善して、使い易くすることも必要であろう。

第2は、新しい仕組みの導入である。密集市街地整備法の中には街区整備組合やまちづくり支援機構といった、事業を内部的に、あるいは側面支援的に動かしていくための組織が想定されている。また、久二塚地区（再開発事業）のように、独自のまちづくり会社をめざしているところもある。更に、地区計画やミニ区画整理によって土地の交換分合を円滑化したり、生活道路レベルの街路にまで補助が得られるようになるなど、新たなまちづくりの仕組みが充実しつつある。これらは「区画整理」「再開発」といった単品完結型の仕組みというよりも、長所組み合わせ総合力発揮型の仕組みである。従ってこれらは、その場の状況により組み立てることができ、柔軟な対応が可能となる。

第3は、第1、2の点とかわるが、事業法から組織法へとの方向である。もちろん事業を推進するためには事業法的仕組みが不可欠であるが、これまであまりにそうした面に偏った制度構成だったとの認識から、事業を

動かしていく組織の充実・強化を図るアプローチである。住宅・都市整備公団自体もこの方向での位置づけが可能かも知れない。

第4は、任意事業のパワー強化である。法定事業と言っても、すべての部分が法定されているわけではない。要所要所が法律で押さえられているのと同じように、任意事業と言っても、全く任意にやっているわけではなく、ポイントを押さえれば、ある程度のパワーアップが可能である。権利の制限や、権利状態をある時点で押さえておくこと、共同体の合意に強制力が働くこと、事業に一定程度の公共性が認められて、補助金や税制の面でインセンティブが働くことなどについては、必要な場合には、それらを可能とする枠組みが用意される必要がある。

第5は、「黒地」「灰地」「白地」の動的運用である。これは、現行の都市計画事業の仕組みが単線的、かつ、固い構成になっていることが、84条建築制限区域の指定や都市計画決定を、必ずしも望ましい形で行えない原因ではないか、との認識からくる発想である。つまり、84条区域の指定においては、その後の責任問題や、マンパワー・資金の限界問題を背景に、慎重になり過ぎ過小な指定しかできなかったのではないかと思われる。また、3月17日の都市計画決定も、一旦決定したら後戻りできず、早く指定しないと事業化が困難になるとの、切迫した状況でなされている点に着目したものである。これは、これまであげた4つの点の改革と、セットで考えられるべき方向である。基本的には、1) 行政提案の「黒地」はもっと限定的に、2) 「灰地」の灰はもっと黒くかつ広く、3) 「白地」の「灰」「黒」への塗り替えは、もっと柔軟にが原則と考える。1)の意味は、「黒地」は行政が責任を持って提案するものだけに限定し、地元合意を基本とするものは「灰地」に位置づけて、ある程度見通しがついた段階で塗り替える。2)の意味は、84条区域は大きくかけておき、一定期間を過ぎて動きがなければ、建築制限の部分だけは解除して、インセンティブが働くという意味での「灰」色は残しておく。インセンティブの中には、一定条件のもとに、事業用仮設住宅の建設も可能とする。例えば、住市総・密住事業、地区計画区域内であれば、まちづくり途上段階の事業用（仮設）住宅を、可能とするといった内容が考えられる。こうした動的運用は、地区計画やまちづくり条例といった制度を、自治体の工夫で用いることから、可能性が開けてくるものと考ええる。

3.3.4 技術の面からみた連続性の形成

<考え方の基本>

応急仮設住宅の大量・画一的供給を批判することはたやすい。しかし、住宅生産システムの近代化によって、日常的な住宅生産システムは大手ハウスメーカーを中心とするものに変容しており、まちの個性や多様なニーズ

に対応できるようにはなっていない。被災後に建てられた住宅を見れば、その現実が明らかである。

今回の地震後、全国（あるいは世界）から駆けつけたボランティアの中には多くの大工、建築家がいた。一つひとつの成果は小さかったものの、倒れかかった住宅の立て起こし、修繕、多様な応急仮設住宅づくりなどのさまざまな対応が各地でなされた。これらを一般化すれば、設計者、施工者、利用者が連携した中間システムが各地に一時的に再興したとも言える。「大量」「画一」なシステムを変えていくためには、政策の転換によって、「上から」の仕組みを変えていく。それと同時に、こうした中間システムを再生・振興することにより、「下から」の選択肢を広げていくことが是非必要である。

<検討の方向・課題>

この分野は、従来の分類によれば「建築生産」である。しかし、建築学会が編集途上の『阪神淡路大震災調査報告』の目次案をみても、建築生産を扱った部分は極めて少量である。唯一特化して詳細に報じられたのは、応急仮設住宅を、短期間に集中建設する生産システムについてである。その他関連するものとしては、震災後に建てられた住宅が在来構法かプレハブかを分析するものや、まちづくりや建築計画・設計のサイドからの個別ケースの紹介である。

結局、真野地区や魚崎地区などで試みられた個別事例や、「関西市民住宅供給機構」の試みなどに学ぶことから始めるしかないのかも知れない。例えば真野地区では、災害対策本部が仲介者（保証人）となる形で、京都の工務店組合と契約を結び、建築士のアドバイスを受けながら補修工事にあたっている。被災直後の取壊し過ぎや、画一的応急仮設住宅・プレハブ住宅建設といった建築生産関連の課題を、真に解決しようとするなら、単なる補修補助金の上増しのような政策では、ほとんど効果が上らないであろう。より根本的に、時間の制約下における建築生産システムの可能性を、検討することが必要である。その中からは、多分、日常的な生産・維持保全・修繕システムとの関係が出てくる。それらは、耐震補強システム（技術、制度、補助金等のインセンティブ、推進組織）の整備や、高齢者対応住宅への住宅改造などの課題と結びつく。やがては、「生活」そのものと「住宅」との良い関係のつくりかた、といったテーマにかかわってくるものと思われる。その際、例えば震災後に各自治体が設けた、耐震診断助成制度があまり使われていないように、タテ割りの個別制度では効果が薄い。総合的な目で、生活の見直しを含めて、自己点検や地区点検ができ、多様な選択肢が用意できるような仕組みが、用意される必要がある。

3.3.5 組織の面からみた連続性・重層性の確保

<考え方の基本>

日本は集団主義の国だとよく言われる。国、県、地元市町村、自治会、個人の連鎖が、どちらかという上意下達式に機能している。そうした面では組織がしっかりしているとも言える。しかし、何かが起こった場合、個人の発意によって、コトを組織化し目的を達成する、という意味での組織は極めて稀薄である。今回の震災では、萌芽的な試みも数多くみられたとは言え、目的を持った組織づくりが圧倒的に遅れている。

地区、グループ単位で、多様な目的に向かって自己組織化がなされ、それらが既存の組織の弱点を補完しつつ、連続性を確保するような方向が模索される必要がある。震災後、各地で組織化されたまちづくり協議会の役割も、地区全体のおおまかな方向づけを行うためには重要である。しかしながら、多様な目的を持ち基盤のしっかりした、さまざまな組織が重層的に存在してこそ、復興時の多様なニーズにも、機動的に対応できると考えられる。

<検討の方向・課題>

ここでは思い切って「復興まちづくり」の概念を広げ、まずは広い意味での「組織」を取り上げてみる。地区ベースの住民がつくる「まちづくり協議会」一つをとっても、その役割は被災の程度、地域特性、適用された事業、地元の他組織や支援組織との関係、協議会自体のメンバー構成などによって多種多様なはずである。「福祉」や「環境」などに分野を広げれば、更にその傾向は強まる。ただし、それらを「連続復興」と関連づけていく場合、いくつかの重要な切り口がありそうである。

その一つは、組織の目的との関係である。復興まちづくりにかかわる組織を大きく2つに分けると、運営組織と特定目的追求組織（計画策定、事業推進、共同利益追求）があると思われる。その境界は必ずしもはっきり分かれるわけではない。前者は、自治会・町会組織のような、コミュニティにおける日常的な活動、例えば広報の回覧、冠婚葬祭関連行事、イベント開催などを行うものである。それに対して、後者は、まちづくりの目標づくり、計画づくりをはじめ、高齢者介護、広場づくり等の特定の目的を追求するものである。まちづくり協議会は後者の一つの典型と考えられるが、ほかにも多様な組織が震災後にできている。また、被災直後の救出活動等は、あえてこの分類にあてはめれば、運営組織の活動である。まちづくりに着手するためには、そのための組織を新たに（既にあった場合には再度位置づけを行って）、場合によっては自治会活動と両輪で（野田北部）行うことになる。あるいは、その組織が全体を統括して（真野）、更には、その組織は特定の事業推進の協議機関となって（六甲道駅南）、特定目的の達成をめざしていくことになる。従って、この場合重要なのは、そうし

て形成された組織の目的をはっきりさせ、達成したい内容との間にズレがある場合には、別組織をつくったり、支援を依頼するなどの形で補完することであろう。逆に見れば、そうした多様な目的に対応できる、さまざまな組織が緊急時に支援体制をとれることである。この場合、行政の役割との関係では、直轄請負、対抗、補完、無関係などさまざまなタイプが考えられるが、どれが良いと言うのではなく、その場の状況によって、柔軟に対応できることが重要と思われる。

第2は、組織を動かしていく仕組みと組織そのものの違いである。ここでは特定目的追求組織に限定して考えてみる。もちろん組織自体に強力な推進機能が備わっていればよい（真野）が、震災直後に一般的なものは、組織をつくること自体に多大なエネルギーが必要で、組織化自体が困難な点である。従って、組織を動かしていくとなると更に困難を極める。そこで、組織を形成し、それを動かしながら目的を実現していくための支援が必須条件になるが、支援の形態・程度・内容はさまざまである。場合によっては、支援組織がまるごと特定目的の追求のために支援に入ることもあるし、地元まちづくり協議会を形成・運営するための、サポーターとして支援にあたる場合もある。あるいは、そうした多様な支援組織自体を支援する基金や補助金の整備、場合によってはそうした基金に対する補助金の整備も重要である。「まちづくり支援NPO」のネットワーク化はますます重要になりつつある。

第3は、組織自体の位置づけにかかわる事項である。ここも特定目的追求組織を念頭に整理する。先に、「地区、グループ単位で多様な目的に向かって自己組織化がなされ、それらが既存の組織の弱点を補完しつつ連続性を確保する」と述べた。組織は、運営の民主性・正統性だけでなく、合理性（合目的性）、効率性・持続可能性、管理遂行能力（目的実現可能性）が問われる。ベストなのはこれらすべてが備わっている組織であるが、実際にはそれは不可能であり、とりわけ緊急時には、どこかの部分はたとえ弱体でも、別の部分を重視するなどの対応もある程度やむを得ない。また、第1、第2の点とかかわるが、自前でできる目的を限定的に設定し、できない部分は積極的に支援を仰ぎ、それらを管理しながら目的を遂行していくことが求められる。この際、地区組織としての民主性や正統性の問題に触れない範囲で目的を追求する、といったタイプなど、多様な形があって良いし、多分、それを積極的に支援しなければ、できることはかなり限定されるであろう。

4. 総括

生活再建を重視した「連続復興」という切り口で図3-2を提案したが、その実現のための課題を整理していく

と、かなり広範な分野に関連していることが改めて認識される。それら現在の課題に共通するイメージ（あくまで直観的なもの）は、それぞれの要素が固く、隙間だらけで、孤立しており、特定のことは強いが他には弱く、結果として「不連続」になっているというものである。この「不連続」さを乗り越える努力は各地で試みられたが、かなり無理をしており、現在の社会システムの中では、その限界を強く認識させられた。

あえて列挙してみた数々の課題を、今後どうやって実際に解いていくか。多分、被災地域においてもまだまだ可能性はあるし、持続的に課題の解決を図っていくことが必要である。また、今後の災害に備えて、どの地域においても今回挙げた課題の解決に真剣に取り組むべきであろう。

将来目標イメージをあえて述べるなら、それぞれの要素の目的ははっきりしているが、柔軟で、かつ、要素が多様化しており、それぞれが連携しており（連携可能性を持って常時動いており）、それぞれの長短を補完しあって総合力を発揮できる体制が柔軟に組める。その結果として、「連続性」を確保し、緊急時にも平常時にも、柔軟に対応できるという姿である。この際、「情報」の「ネットワーク」が、大きな支えになることが予想される。

今回の「集中討議」の実行を核とした研究自体が、そうした将来像をめざした取り組みである。こうした試みを、テーマを深化させたり、別途設定しながら繰り返すことにより、緊急時にも対応できる、現代的で柔軟な研究・実践スタイルが確立できるものと考えられる。実際、現地の「まちづくり支援ネットワーク」の支援がなければ、この企画は成立しなかったであろう。また、インターネットが無ければ、全国各地に分散した研究委員間の、あるいは実行委員会グループ間の事前準備は、途方もなく労力のいる作業となったであろう。更に、3日間の「集中討議」の結果を、3日目の午後にまとめて、「神戸宣言」として発表することは、会場に持ち込んだ各種電子機器の力なくして、できなかったであろう。

最後に、研究委員会メンバーのほかに、実際には数名の実行委員会メンバーがいたことを申し添える。また、「集中討議」がまちづくりの「サマースクール」でもあるという主旨から、「校長先生」役を快く引き受けて下さった広原盛明先生をはじめ、数十名の「講師」その他の人びとに、この場を借りて感謝申し上げる。更に、その運営に携わった20数名の大学生・大学院生や、会場を快く提供して下さった神戸市六甲道駅前再開発事務所、神戸市こうべまちづくり会館にも厚く御礼申し上げます。