

# 3-1

## 基本的考え方

被災者みずからによる  
総合的地区再生の基本を問う

林 泰 義

地域社会の総合的再生は地域住民自身が中心となった取り組みを基礎に置くべきことが、日本のみでなく先進諸国、開発途上国を問わず共通認識となってきた。「新しい公共」の概念が拓く住民・NPO・企業そして行政の諸主体の連携と支援により、住民自身による復興を支える、住民主体の計画・事業制度と社会の仕組みを創設することが日本の課題である。同時に平常時を含め地域社会の自治・自立の力量（地域力）を高め、ボトムアップにより地域を支える都市骨格形成の全体戦略方針を確立することが問われている。

### (1) 地域社会主導の復興への基本認識

#### 1) 新しい「公共」概念が求めるもの

阪神淡路大震災後の救急・救援、復旧・復興の過程で行政のみでは到底対応し得ない事態が同時多発した。

被災地のこの事態に対応しようと全国から集結したボランティア、そして民間非営利団体（以下、NPOと略称する）の活動が行政では欠落する領域で多くの成果をあげ注目された。この出来事が引き金になって1998年3月、特定非営利活動促進法（通称NPO法）が議員立法によって成立した。

公共とは行政をさし、行政は市場に委ね得ないあらゆる社会的ニーズに応える責任を一手に担ってきた。この制度的構造の破綻が震災により誰の目にも明白になった。

「新しい公共」とは、「市場に委ね得ない社会的ニーズは、行政にくわえ市民自身（ボランティア）、そしてNPOの3者によって担われる」とする概念である。

欧米において発達し開発途上国においても成長しつつある民間非営利セクターは、1980年代以降、急速に社会的構造の重要な部分を占めるに至った。

日本においても、例えば高齢社会の膨大な福祉ニーズに対応するため、民間非営利セクターの確立が求められている。

阪神・淡路大震災後の復興過程でわれわれの社会が、成熟した民間非営利セクターを欠いたことが、被災者の生活再建とコミュニティの再生に如何に大きな影を落としたかは、はかり知れないものがある。

多様なNPOを受け入れ、この活動を支えうる社会システムを創出することは、平常時のまちづくりを含めて、われわれにとって緊急の社会構造上の課題である。

#### 2) 衰退コミュニティを支える内発的復興

今回の地震災害は、インナーシティーの物的社会的に弱い地区に集中して被害を与えた。大災害は、通常そのよう

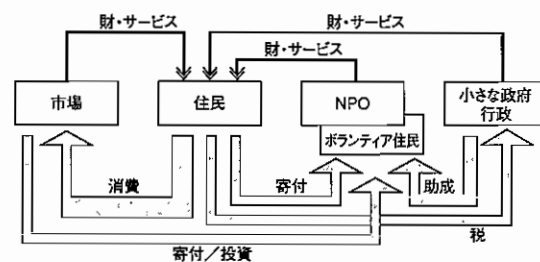


図1 「新しい公共」=行政+NPO+ボランティア住民

に起こるものである。

もともと社会生態上、脆弱なバランスによって存続してきた地域であり、微妙な支え合いの網の目が個人の生活のすべてを支配する実態がある。

災害を都市整備の絶好の機会と捉える通念化した考え方は、成長期の経済発展段階にある開発途上国で、若年層が多い年齢構成の地域で正当化されうるものである。

今日の日本の状況で無条件に正当化できる考え方ではない事を充分認識すべきである。

行政主導の都市基盤整備が脆弱なコミュニティを荒廃させ破壊したニューヨークのサウスブロンクスを始め多くの都市の経験を生かすことが復興の第一歩である。

案の段階からの十分な参加を欠いたまま都市基盤整備を進めることは、被災者にとってしばしば自然災害に加え事業災害という二重災害をもたらす事実も認識しなければならない。

脆弱なコミュニティの復興はコミュニティへの注意深いエンパワーメントのもとで内発的な取り組みを中心に進めることにより、初めて成果が得られる事実が、途上国・先進諸国を通じて確認されてきた。

地区コミュニティの状況を把握し地区住民の発意のもとで内発力を尊重した市街地整備方式を住民主導によって選択する意義の認識が求められる。

#### 3) インナーシティを支える都市構造強化

阪神淡路大震災において都市構造上、停滞・衰退・荒廃が発生し易い地域が破壊されたことは、その復興が非常に困難であることを意味した。

既に震災前から郊外地域及び臨海部における大規模な都市開発が民間開発投資を外へと誘い、既成市街地から人口を吸い出す一方、郊外・臨海商業の競争力がインナーシティーの商業を圧倒する構造が確立されていた。

インナーシティ問題発生はこの構造を知りつつも復興事業は応急仮設住宅、災害公営住宅の大部分を郊外・臨海地域に建設せざるを得なかった。

従来からインナーシティーを弱体化してきた正にその都市構造の強化をもたらしたことが、例えば神戸西部の復興を構造的に困難にしている事態を認識する必要がある。

さらに震災後の遠隔地への住宅配置が復興計画及び事業への住民参加及び住民主体の取り組みに重大な障害になった事実が各地から報告されている。

復興事業は都市の構造上弱い地域を強化する方向で進める事が望ましい。このためには平常時から住民・行政の連携により入念に住民参加のまちづくり提案を用意することの意味は大きい。

阪神・淡路大震災からの教訓の一つである。

#### 4) 復興にかかわる決定過程への住民の参加

阪神・淡路復興の中心的役割は行政が担い復興の諸計画を策定し事業を推進した。この諸行政計画はしたがって住民にとって他に選択の余地のない決定的に重要な復興の枠組みであった。

このように重大な意味を持つ決定であったにも関わらず住民参加の機会はないに等しく、あっても形式的であった。

迅速な復興を急ぐあまり住民参加の機会は事実上閉じられた。

行政主導で計画決定を強行した結果、復興過程を混乱・停滞させた例がみられた一方、決定を急がず充分住民参加の時間をとってかえって順調な復興事業の進捗を実現している例もある。

これらの例からは学ぶべき多くのことがある。

住民参加を欠いたための混乱によって住民と行政は多くのマイナスの労力と時間を費やし、復興に必要な貴重なボランティア専門家の時間を消耗させた。

その時間と労力を協働の基礎の上に立つ参加に振り向けることがどれほど有意義かは言うまでもない。

被災者も行政も復興が早ければ早い方が良い点では基本的ニーズは一致している。

また住民と行政が協働すれば復興の実現が速まることは両者の共通認識である。

緊急事態への迅速な対応が求められる状況であればあるほど当事者である住民の参加は欠くことが出来ない。むしろ事態への的確で速やかな対応と復興事業の円滑な進行のために有効かつ必須のプロセスである。

大災害時の住民の復興への強い願望を協働のエネルギーに集約するのは参加であるという勇氣ある認識が求められている。

#### 5) 事態への迅速な対応のための徹底した分権

震災後の緊急事態に迅速に対応することが痛切に求められている状況の下で、国、都道府県そして市町村という3段階の集権構造がもたらした弊害は大きい。タテの行政主体間の膨大な調整業務による著しい非効率、実態と乖離した行政措置の発生などは深刻な課題を提起した。

現場への徹底した権限及び紐付きでない財源の付与と現場のエンパワーメント（例えば人材としてのメンバーの送り込みなど）が必要なことは、この経験から明らかになった重要な認識である。制度の改革が必要なことは明らかである。震災後の制度の改善にも関わらず、積み残された縦割りの制度構造は少なくない。

上記の認識を前提に以下に復興に取り組む基本となる考

え方を述べる。

## (2) 復興に取り組む基本となる視点

### 1) 復興の核心は被災者の生活再建、コミュニティの再生

阪神・淡路大震災後4年を経て、都市の物理的構造の復興が順調に進んだ一方で、復興から取り残された被災者の生活再建・コミュニティの再生がますます解決困難な深刻な問題となっている。

被災者の苦衷はもとより国民もこの事実によく不安を感じており、復興事業のあり方への疑問が深まっている。

被災者の生活再建とコミュニティ再生は復興の核心であり、この再建・再生を支えうる都市経済の再建と都市の物理的構造の回復が総合的に達成されたときにはじめて復興と呼ぶに値する。

上記の国民の不安の裏には、この社会的認識が制度・施策に反映されるのかを疑う心理がある。うらがえせば基本的に復興がめざすべき目標への社会的合意が形成されてきたとも言える。

被災後の混乱状況の中で迫られる、ぎりぎりの選択を導く視点は何か。

例えば地区からの「ボトムアップの再生・復興」への取り組みは、都市の骨格的基盤施設の整備などの「トップダウンによる都市の物理的構造の復興」への要請との間で厳しい対立やトレードオフの関係を生み出す。

この対立を解決に導くのは復興の核心についての社会的

合意「被災者の生活再建、コミュニティの再生」を第一にすえる視点でなければならない。

復興まちづくり事業および都市構造再建の決定につき、この視点から深く吟味しなければならない。

都市構造の復興を第一にし、生活再建・コミュニティ再生を犠牲にするような事があってはならない。

### 2) 被災者の望む「生活・まち」のイメージを出発点とする

被災者の第一の願いは「もとの住まい・暮らし・人間関係・仕事への復帰」である。このことを率直に受けとめる必要がある。

例えば老朽木造の密集する基盤未整備の市街地が危険であり、これを単に回復するだけでは災害から何も学んだことには成らない事は被災者にも分かっている。

しかし、だからといって避難所暮らしや仮設住宅住まいの身の上で一気に巨大な再開発ビルや整然とした区画整理市街地等の「未来の街」絵巻きを見せられてもどうだろうか。

被災者には被災者独自の生活の回復へのせつば詰まった願いがあり、さしあたり自分の家あるいは部屋を明日にでも取り戻し、仕事や日常のこまごました暮らしのディテールを回復したいのである。

遠大で時間のかかる「けっこうな話！」はひと落ち着きしてからじっくり考えさせてほしいと言うのが本音だろう。

「住まい・暮らし・人間関係・仕事」の回復を保障する

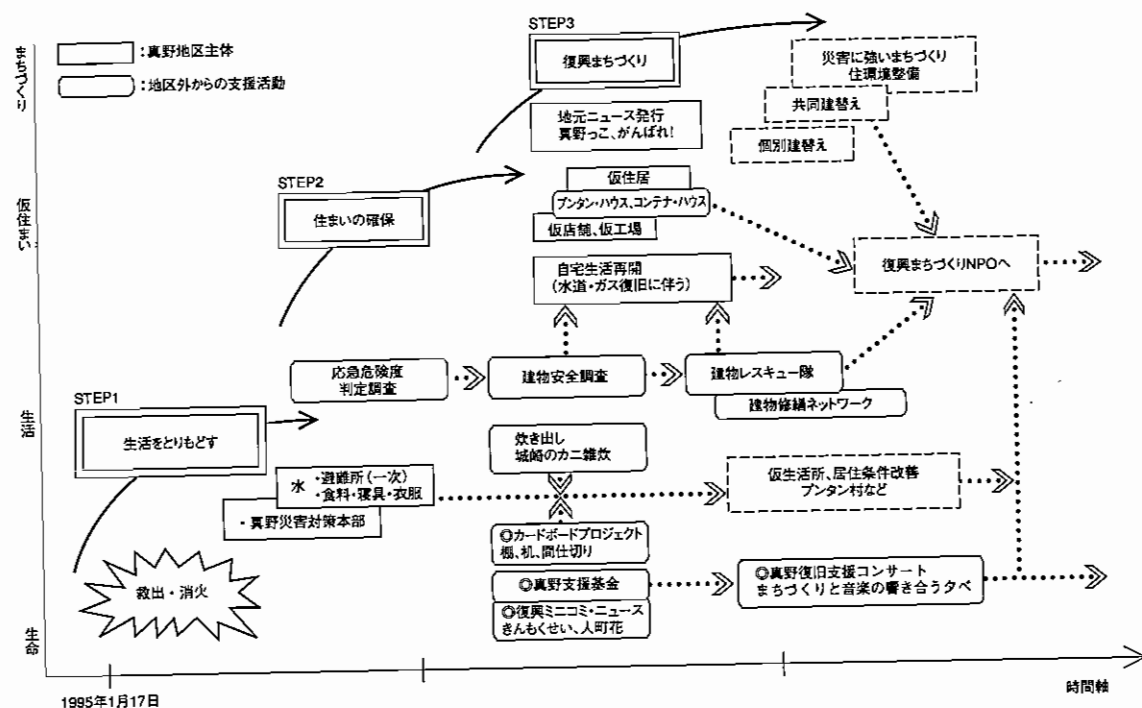


図2 被災者の生活回復と復興まちづくりへの取り組み

事が、まずは最初の出発点である。

このステップを踏むことが被災者の心の安定を生み、復興イメージを震災前の街の回復にとどまらない「よりよい生活・まち」へ発展させる基礎である。心理学などの見地からの多くの指摘を踏まえて復興計画及び事業に臨むべき事は多い。

この視点が復興まちづくり案検討の出発点である。

### 3) 被災者の選択、自己決定の可能性拡大の視点

生活再建の主体は被災者自身であることを実態化し、再建に当たっての自己決定を可能にする選択可能性を如何に広げうるかを問う視点が求められている。復興の諸施策が被災者の自由な選択の幅を広げ、自己決定の可能性を拡大しているか否かを常に問う必要がある。

今回の震災の復旧過程では例えば被災建築物の解体撤去費の補助が出た。一方住宅の建設に対しては別途様々な制度があり、さらに阪神淡路復興基金(フェニックスファンド)からの融資・利子補給制度がある。

しかし、もし解体撤去の助成と住宅建設への助成や補助が細分されず包括助成として被災者に活用可能であったとしたらどうだったか。

この場合被災者自身の判断で解体撤去或いは住宅再建又は賃貸住宅居住のどれにどう使うかが決定できる。被災者自身の選択の幅が広がり自己決定が可能になる。用途を細分し対象者の条件を行政が特定した資金の提供は煩雑なばかりで被災者の選択の幅を限定するだけでなく、資金の活用を被災者から奪っている。

このように行政主導による復興、即ち細分化された補助・助成制度や、応急仮設住宅や災害公営住宅のような物の直接供給施策は、行政に施策対象者を選ぶ自由はあっても被災者の自己決定の幅は認め得ない原則に貫かれている。ただ一つの決まった再建の筋道を受け入れる以外にない状況に被災者はおかれるのである。

むしろ活用可能なリソースを被災者の手に委ね、実状にあわせて自由に選択し活用しうる復興施策を評価し、促進する視点が必要である(単線復興・複線復興:平山論文参照)。

### 4) コミュニティビジネス支援の視点

また地域の就業の機会を回復し、地域の企業経営を再建し新たな事業を起こすコミュニティビジネス支援活動はミクロな地域経済再建であり生活の経済的基礎を回復するために欠かせない活動である。

地域のこの活動が問いかける視点を特に行政が獲得する必要がある。

東灘では解体撤去作業を被災し失業した住民の収入確保

に生かそうと、避難所の住民が事業組織をつくり(「解隊」といった!)請け負うことが提案された。

アメリカのスラムであれば行政が喜んで支援したであろうこの発想は日本の行政には通じなかった。登録された解体業者のみが仕事を請け負えると言う基準があったと言う。行政の基準で仕切ることが正しいと言う形式主義の組織文化が、地域の主体的な経済的基礎回復の活動をあくまで認めないのである。

復旧・復興のための投資を如何に有効にコミュニティビジネスの起業と発展に結びつけられるか。この視点からあらゆる事業や公共投資を評価し地域の再生に結びつけねばならない。

復興の結果を大きく左右する視点である。

## (3) 住民主体の復興を支える3つの条件

住民主体の復興まちづくりの推進には前述の基本的視点に加えて、住民主体の復興を支える条件を整える必要がある。以下に基本となる3つの条件を挙げる。

### 1) 従前からの居住立地の回復

被災地のコミュニティの存続には被災者が従前のすまい・暮らしを1日も早く取り戻すことが何よりである。

被災者は仮設から本設まで、地区内に連続して留まりつつ地区の復興計画・復興事業の検討・決定に案の段階から参加する事が実質的に保証されねばならない。しかし、これは極めて実現困難である事が今回の大震災で明らかになった。

その理由には次の点があげられている。

- 既成市街地には仮設住宅の用地として活用可能な空地がない。あるいは少ない。
- 短期間の仮設住宅建設には大規模敷地での一括大量建設がもっとも適している。大規模敷地の確保は臨海部や郊外地の事業用地を狙うしかない。
- 制度上、仮設住宅建設は政府の事業であり、自治体の裁量で現実の状況に柔軟に対応する余地が少ない。このため一律の対応で建設可能な上述の立地にならざるを得ない。
- 全市一律の入居募集により公平性を保つ。このためわずかな地域型仮設もそれが立地しているコミュニティの住民が入居できない。

これらの点を乗り越えるには、以下の改革が必要である。

- ①被災敷地の活用に制度上の道を開く(第3部提言8参照)。
- ②仮設住宅建設の制度上の徹底した分権。
- ③行政による直接供給のみでなくNPOなど多様な主体が

既成市街地内の仮設住宅供給を担いうるよう制度を改正する。(連続復興の考え方・高見沢実論文参照)

④NPOなどの民間供給主体の事業能力を培う。これにより既成市街地内の供給を可能にする。

被災者が従前居住地に住み続けながら復興計画・復興事業に参加しようようにするためには、震災前からの着実な積み上げが必要である。

## 2) 住民と行政の真に水平な関係をつくる

住民と行政の協働のためには「両者が対等の立場・対等の条件のもとで検討・討議し、共同決定に至りうる機会と場」(コンテスト・グランドの実現、平山論文参照)を社会的に(例えば条例として)位置づける必要がある。

現行法のもとの住民と行政の関係は決して対等ではない。この点を列挙すると以下のとおりである。

- 住民参加の機会は復興事業対象地区(例えば黒地地区の区画整理地区)であっても制度上は極めて限られている。運用上は住民と行政の協議が頻繁に開催されているものの制度上の権限があくまで行政にあるので既定の決定事項を変更するか否かの判断は行政の裁量に委ねられるのが実情である。
- 復興事業については補助金に頼る度合いが高い。住民と自治体の協議に際して自治体の裁量で住民の提案に応じうる幅は狭い。水平・対等の関係を期待し得ない制度上の構造になっている。
- 95年3月の都市計画決定後の住民参加の場面でも行政の対応が硬直的であるのには上述の制度的状況が反映している。
- 現行制度では法律の住民参加の規定が極めて簡略であり、行政の裁量の幅が大きい。このため形式的参加の手続きで権力的に制度上の決定を行うことが可能である。このため現行制度では行政が緊急時を理由に強行決定を選択する誘惑に克てないことが今回証明された。この事態を繰り返さないためには、以下の必要がある。

①計画決定・事業決定について制度上の住民参加規定を格段に強化し、案の段階からの参加と情報公開を義務づけるなどを法に定める。

②制度上の分権を徹底する。少なくとも災害復興に際して特設の分権が必要である。

③その際自治体に不足する人財を補強するためには他の自治体などからのマンパワー支援の仕組みを強化する。

## 3) 被災者支援ネットワークの形成

阪神・淡路大震災後の重層的な被災者支援ネットワークの働きはまさにネットワーク社会の新しい力を示すものであった。情報・資金・人財のいずれの面からも従来の歴史

を塗り替えるものであった。

ここで支援ネットワークとは、被災者のための情報・人財・資金支援の諸活動をネットワークする民間非営利組織である。

まちづくりに関わる組織を取り上げる。

### ①被災地区住民組織によるネットワーク

被災コミュニティ自身が支援ネットワークの中心的役割を果たした例としては神戸市長田区真野地区がよく知られている。

真野地区災害対策本部(後に真野地区復興まちづくり事務所)は、災害後3日目には地区住民によって設立され今日に至る地区再生の要の役割を果たした(第2章参照)。

その真野地区は外部からの様々な支援活動によっても支えられた。支援組織の現地側の受け入れ体制を用意し、各種支援を個々の被災者に結び合わせるなど地区のためのネットワークマネジメントは前記対策本部が担った。

### ②専門的支援活動をネットワークする組織

イ、まちづくり・建築専門家のネットワーク

神戸市で震災直後に立ち上がった「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」はプランナーである小林郁雄氏が中心になって呼びかけたまちづくり専門家・建築家によるネットワーク活動組織である。

西宮市では後藤祐介氏を中心に同様のネットワーク組織が生まれている。

ロ、弁護士など6職能のネットワーク組織

阪神淡路まちづくり支援機構は1996年9月に大阪弁護士会を中心とする呼びかけにより設立された。弁護士、税理士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、司法書士、建築士の6つの職能の専門家をネットワークして組織された。被災者からの生活・住宅問題の相談・助言などの要請に応えるネットワーク活動を行ってきた。

### ③大学・学生のネットワーク

阪神間はもとより各地の大学の専門家が、学生を被災地に入らせ、多くの実践体験を積む例が各地でみられた。大学の専門家・学生とコミュニティの間のネットワークは平常時のまちづくり活動としても重要である。

### ④資金支援のネットワーク：民間非営利基金

資金的支援については、民間非営利の基金が複数設立され、被災者支援ネットワークが市民の復興まちづくり活動と各基金の資金助成を結びつける役割を果たしている。

### ⑤サイバーネットワークによる情報サービス

今後の災害時に重要な役割を担うことが確実と予想されるのはサイバーネットワークによる情報サービスである。今回の震災でも多層的なネットワークが形成された。

今後は全国あるいはグローバル・ネットワークと共に地域ベースのローカルな多層ネットワークが重要になる。個別のノードをリンクしカ所へのアクセスから各所のノードに連絡できるシステムなど高度でタフな情報ネットが求められよう。

## ⑥平常時からの組織化と実践による蓄積

これらのネットワークはいずれも民間非営利の立場にたち、タテワリの行政施策にとらわれず、被災者のニーズに即して柔軟で適切な技術・資金サービスが提供できる点に特質がある。

地域社会内のネットワークや情報ネットワークは平常時からの蓄積が重要であることが今回の震災の経験から明らかになった。

専門家によるネットワーク組織は平常時から震災対応の組織を立ち上げ、職業組織であれば平常時から災害対応の支援活動方針を定め、各地の災害への支援の実践により経験を積んでいることがもっとも望ましい。静岡県建築士会が被災建築物の危険度判定士を養成し、震災発生後2日目には建築士を現地に派遣し得たのは日頃からの準備の賜であった。

大学とコミュニティのネットワークも同様である。

## ⑦ネットワーク形成及び運営支援の仕組み

平常時からこれらのネットワークの形成と持続的運営を促すために行政のみでなく民間主体を含めた資金支援、技術・情報支援、そして人財支援のシステムを構築する必要がある。

## (4) 復興への地域力を養う

地域住民組織などコミュニティが自ら復興事業を進めよう力量を養う仕組みが重要である。

### 1) 地域の力量とは何か

地域の力量とは、第1に住民の相互支援活動能力、第2に住民主導の非営利事業法人(NPO)の設立など自己組織化の能力、第3に地域自身により復興事業を推進しうる運営能力、第4にコミュニティビジネス支援能力、即ち地域住民の起業または地域企業の新規事業おこしに必要な情報・専門知識サービス、資金などの調達能力、そして第5に、地域独自の資金活用能力の5つの力である。

### 2) 復興過程での地域の力量の充実：Capacity Building

衰退コミュニティでは通常、高齢化・失業・低所得などが内発力を奪っている。地区住民が自ら状況の打開に取り組みうる力を付けること、それによって内発力を取り戻すことが最初の一步でなければならない。被災直後からの限界状況のプロセスの中で住民の主体的活動が各地で盛んで

あった。人々の協働の気持ちを受けとめて従前にまして緊密な人間関係の網の目を構築し、復興に取り組む過程で地域の力量を高めた事例は各地にある。

この段階での外部からの専門的支援は地域の力量を培う意味で重要である。

## 3) 自己組織化による力量の向上

まちづくり協議会方式は住民の協働意識の高まりと活動の広がりが生んだ自己組織化のひとつのパターンであり、復興まちづくりに対応する組織形態として重要な役割を果たした。

神戸市「すまい・まちづくり人材センター」による専門家派遣・まちづくり協議会助成はこの意味から重要であった。

## 4) 事業型NPOを支える社会的仕組みの必要性

しかし今回の復興過程では、それ以上のレベルアップは出来なかった。復興事業の経営段階まで住民の力量を発展させる適切な仕組みがなかったのである。

いくつかのまちづくり協議会が自力で住宅供給等の事業に乗り出す意向を持ち準備したにも関わらず、行政はこれに依って支援することができなかった。

その理由の一つはNPO法が制定以前だったため現実的で短期に取得可能な非営利法人格がなかった事である。やむを得ずまちづくり協議会が事業推進組織を営利会社とすると、行政は営利法人には支援も協力もできないと言う。行政が地域の内発力を培うよう支援する視点がなかったのである。行政は従来からの形式的原則を破る能力がなかった。

NPO法が成立した今日、行政は住民による復興事業主体の意義を認めてこれを支援する仕組みを用意する事が出来るはずである。

## 5) 事業型NPOによる地域の自立・再生

地域の住宅再建や公園などの施設整備を住民・行政協働の事業機会として事業型NPOを支援し、またその管理運営を地域のNPOの仕事として生かすことも可能であろう。

地域自身の手による仮設住宅及び低所得者住宅供給によってはじめて、地域の被災者が優先的に入居できる。この仕組みを現実化する事はコミュニティを維持しつつ復興に取り組む上できわめて重要な事は言うまでもない。

またコレクティブハウジングなど入居者を先決して住宅供給することが被災地の実態として求められている。この場合も、硬直した行政組織ではなく、地域自身が事業主体となり適切な対応をすることによってこれが可能となる。

## (5) 住民主体の復興への制度改革

復興まちづくりの現行制度には「被災者の生活再建とコミュニティの再生」を基本目標に位置づける制度概念が欠落している。さらに都市経済と都市基盤とをこれに加えて総合的に復興に取り組みうる制度的枠組みが形成されていない。

### 1) 地区の総合的まちづくり制度

既に述べたタテワリ行政による円滑な復興の阻害の実態に照らして、基礎自治体への分権を前提として地区における復興まちづくりの総合的・社会的仕組みおよび制度（地区の総合まちづくり制度）の創設が求められている。

### 2) 自治体が自由に活用しうる財源の大幅拡大

日本の補助金制度は補助基準が細部にわたって定められ、補助対象と資金の使途が強く制約されている。英米法のもとでは、補助金の使い方には自治体に大幅な裁量の権限を与えているとは全く対照的である。

加えてアメリカは1974年の住宅及びコミュニティ・ディベロップメント法により、総合補助金制度を導入しており、イギリスは1994年のSRB制度で都市再生の総合補助金制度を導入している。

日本も地方分権の進展に伴い補助金制度そのものを廃止する方向が出され、補助制度の転機に立っている。政府からは自治体に大幅な裁量権を認める交付金を支出する方向が議論されている。

総合まちづくり制度に取り組む自治体の自由な裁量のもとに活用しうる財源の大幅強化が必要である。

### 3) NPOの活動を支える税制の創設

総合まちづくりにはまちづくりNPOの活動が欠かせなくなると考えられる。このNPOの運営を支えるためにも寄付控除などの税制を整える必要がある。

特定非営利活動促進法の付則にある税制上の優遇措置の制度化に際しては、上記総合まちづくり制度と連動する仕組みを組み込むべきである。

## (6) ボトムアップの全体戦略方針

地区復興の視点からのボトムアップの復興事業が描く集合像とマクロからの全体像をどう総合するかが都市全体の戦略方針（復興計画）の最も核心を成す課題である。

### 1) ボトムアップの方針の必要性

#### ①地区からの提案

地区復興のためには地区内の努力のみでなく、地区復興に大きな影響を与えるマクロな問題、例えば仮設住宅・公営住宅の配置の方針に対し地区からの提案が必要である。

#### ②選択の幅がない現状

今回の住宅復興については、短期に大量の公的住宅の直接供給が要請され、これに応えることが最優先された結果、現実的に確保可能な用地の活用が選択された。

その結果、既成市街地内の衰退地域再生を困難にすることが明らかな郊外地及び臨海部への住宅供給方針が定められた。

既成市街地内部の地区からは都市構造上の矛盾を拡大するマクロな方針に対してインナーエリアへの住宅配置が要望されたが現実にはこれを可能にする諸条件が整っていないのである。

#### ③内発力に裏付けられた提案へ

地区が十分な力量があり地区独自の住宅用地の確保、地区自身の手による住宅の供給・運営等が可能であればマクロな方針を定める際に地区からの迫力ある方針をより力強く主張出来たであろう。

その為には既に述べた「従前からの居住立地の回復」「内発的な地域の力を培う」などに必要な制度・態勢・経験の蓄積により地区コミュニティを支えうる条件が満たされていなければならない。

平常時からの積み重ねが鍵である。

### 2) 戦略方針作成過程の透明性と参加の機会

#### ①連携を支える認識・目標の共有

戦略方針（復興計画）は、その作成過程を公開し、市民の提案と参加の機会を保障すべきである。復興過程の住民と行政の連携を支える認識・目標を共有することが最も重要だからであり、そのためには全体の戦略方針への住民参加による決定は最良の機会だからである。

#### ②参加の体制補強とプロセスの透明化

マクロな戦略方針の住民参加による策定を震災後の逼迫した時間の中で進めることは容易なことではない。危機的状況の中での住民参加は、行政からは時間とマンパワーを要する方式と見て敬遠される傾向がある。

マンパワーは全国各地の自治体からの職員派遣・応援等により対応しうる条件を整えておかなければならない。また民間プランナーの協力をも含めて、住民参加のプロセスが適切なコーディネートのもとに進みうる様にならなければならない。

マスコミの活用を含め作成過程を透明化し、参加の機会を用意することは決してできないことではない。

この事によるメリットを認識すれば、これを避けるべきではない。

# 3-2

## 基本的仕組み

### コミュニティ自発の地区再生へ

本節は、復興まちづくりを進める際の基本的仕組みのあり方につき、5つの視点から論じている。

まず、第1項では、「連続復興」の視点の重要性を提示したあと、新たなシステムのあり方を概念的に整理し、さらに、そうした新しいシステムに向けての具体的な課題を整理している。

続く第2項では、「複線復興」の重要性を述べたうえで、コミュニティに根ざした多様な住宅再建・まちづくりプログラムの有効性を示唆している。

第3項は、地区を単位とした総合的まちづくりを進めていくためには、総合的な資金の確保やヨコ割りのシステムづくり、担い手づくりなどが重要なことなどを論じている。

第4項は、災害現場では、その現場での決定が極めて重要であり、その後方支援を充実すべきことを、現場からの声として強く訴えている。

最後の第5項は、生業の再建も含む生活世界の再建を基本とする総合的社会的復興が最優先されるべきことを論じている。（高見沢実）

## 1. 連続復興

高見沢実

### (1) 連続復興とは

震災は突然やってくる。しかし震災後の復旧・復興過程は長く、それは被害が大きければ大きいほど長期にわたる。阪神・淡路大震災は現代の大都市を直撃して、このことを現実に示すことになった。

震災後の経過が示すように、復旧・復興の過程においては、まちやすまい、生活を巡る人々の状況は刻々と変化するものである。しかし、さらにその生活それぞれに着目すると、震災前と震災後、さらには平穏な生活を取り戻すまでの時間は連続しており、それらをトータルとしてとらえたうえで、最善の方策を選択する、選択できることが重要なことに気づかされる。この過程で起こる絶望や不安をできるだけ減らし、安心や希望をできるだけもてるような生活再構築の方法がきわめて重要になるのである。

ここではそうした目標を達成するための視点として「連続復興」を提案する。日々の現実をふまえ、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、徐々に人々の生活やその集合体であるまちを復興していくシステムを「連続復興システム」と呼ぶ。

### (2) 現行の復興プロセス

図1は、現行の復興プロセスを、主として制度的側面から模式化して示したものである。被災直後に避難所生活が始まる。ここで一度目の生活の不連続が起こる。その後、自力で問題を解決できる世帯が一定程度存在する一方、多くの世帯が応急仮設住宅に移り住む。いずれにしても二度目の不連続である。しかしこの際、避難所生活に比べれば「住居」としての質はとりあえず向上するので、その面ではプラスと認識される。しかし、問題は次々に明らかになり、不安定な生活が続く。さらにこの応急仮設住宅は2年以内に撤去することが前提で、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。ここで3度目