

(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の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み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かったのである。

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」「内発的な地域の力量を培う」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ねばならない。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しなければならない。

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

の不連続が起こる。仮設住宅にもコミュニティが生まれ、それなりに安定してきた生活が再び断ち切られることになる。さらに、公営住宅は一般に画一的であり、既成市街地には立地しにくく、ここでも問題が発生する。被災地では再開発事業や区画整理事業に代表される「復興事業」が進むが、生活の連続性という視点からみると、ここでも何回かの不連続が発生する。また、この復興事業は「まちづくり」と呼ぶには数々の限界がある。

被災地には大量の公的資金が投入されるにもかかわらず、こうした不連続は幾度も各所で発生し、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おらず、課題をかかえている。

(3) 目標とすべき復興のプロセス

図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4点である。

第一に、日常的なまちづくり、すまいづくりの蓄積によって、被害を最小限に食い止めている。また、日常的な空地の整備などによって、被災時に仮設住宅を地域の中で建設する可能性を高めている。すなわち、日常的なまちづくりを地道に行うことによって、災害に強く、災害後も連続的な生活を可能とする地域力を高めている。

第二は、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。「複線復興」については次項で述べるが、「連続」という観点からみても、いくつかの点が改善されている。地域型仮設住宅の建設は、被災後も地域の中で住み続ける可能性を高めている。不連続回数は減少しなくても、不連続の程度を緩和することで安心を与え、安定した生活を早期に取り戻すことが可能になるだろう。修繕による住宅ストックの活用や民間借

家への家賃補助も、できるだけ既存のまちのストックを有効に活用することで不連続の緩和に寄与する。事業用仮設の拡大運用や自力仮設への支援も同様な効果がある。また、コミュニティやグループ単位での仮設住宅への移転や、できるだけ近くの場所に仮設住宅を建てることも不連続の緩和に役立つだろう。さらに、仮設住宅の質を高めることもそうした趣旨に沿った制度改善である。

第三は、こうして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なかでスムーズに生活が再建される。つまり、いろいろな施策で不連続の弊害を緩和することによって時間に余裕が生まれ、短期・大量の公共事業によらなくても、合意形成や事業計画にじっくり時間をかけながら復興まちづくり、すまいづくりを徐々に進めることが可能になっている。再開発が区画整理かではなく、また、郊外の画一的な公営住宅ではなく、地域のニーズを受けとめ、個々の生活の連続性を高める施策に変質している。

第四に、これらの結果、避難所での生活は短期化している。

(4) 「連続復興」の諸側面と課題

図2に示した理想モデルには限界や問題点があることも事実である。そこで、いくつかの側面からそれらを抽出し、今後に残された課題を整理する。このうち、第一の日常的なまちづくりの蓄積については、なによりもそうした課題を住民自らが自らの課題として認識するとともに、行政の支援を得て継続的な取り組みを行うことが必要である。また、第三、第四の点は、第二の点が解決して初めて達成可能と考えられるので、ここでは第二の点に着目して課題を整理する。

第二の点は、それぞれに制度上、運用上、組織上の課題と時間的制約がある。制度上の最大の課題は、災害救助法と復興事業の不連続あるいは無関係である。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」に住宅等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、さらにいえば、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もっており、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。また、現行の災害救助法では応急仮設住宅の供給は都道府県知事の仕事となっており、制度的には可能な委任も細部が明確にされない活用できず、機動的・地域密着的な活用が困難である。さらに、規定のうへではストック住宅の修繕が可能とされるが、補助金が応急仮設住宅に比較して少額にとどまる点、たとえ修繕を選択してもそれに対応する組織・技術がしっかりしていない点など、さまざまな課題がある。

また、地域の中で仮設住宅の供給を可能にするためには、一定条件のもとに、「黒地」以外の地区でも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制度改正が必要である。

しかし、さらに問題を詰めていくと、悪しき公平主義という日本の行政の根幹にかかわる問題に行き着く。しかしこれは、行政だけの問題ではない。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いえる。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希薄である。今回の震災では萌芽的な試みも数多くみられたとはいえ、目的をも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、地区全体の大まかな方向づけを行うためには重要であるが、多様な目的をもち基盤のしっかりしたさまざまな組織が日常的なかで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のである。

2. 複線復興

平山洋介

(1) 単線型から複線型へ

震災が引き起こした住宅被害の特徴は、大規模性、階層性、地域性である。神戸市の市街地における住宅の全半壊率は約4割、滅失率は約4分の1に達した。とくに激しく被害を受けたのは、木質住宅、長屋住宅、零細な一戸建住宅であった。そこに住んでいたのは低所得、高齢の世帯が中心である。インナーシティの住宅ストックは壊滅的な状態に陥った。

住宅復興の施策は、避難生活から応急生活、そこから恒久住宅の生活に移行する“ライン”を想定し、これに沿った「単線型」計画を編成した。避難生活のために避難所が設置され、それを応急生活に導く手段として仮設住宅の大量建設が実施された。恒久住宅の基軸施策は公営住宅の大量供給である。これらの施策は法定事業としての根拠を備えている。計画作成と事業化は迅速に進められ、「単線型」計画の遂行に向けて全力が投入された。

しかし、住宅被害の実情は複雑に錯綜する問題群を生みだしている。「単線型」のシンプルなシナリオは予定調和が難しい。被災地のこれまでの経験が示唆しているのは、より多角的な選択肢を豊富に備えた「複線型」のプログラムを編み上げ、それに対する被災者のアクセスをつねに開放しておく戦略が必要とされることである。

(2) オープン・プロセス

「単線型」計画は“スケジュール”を設定したうえで作動する。仮設住宅の入居者募集は1995年1月から7月にかけて5回にわたって実施されている。第3次募集において避難所世帯に対する優先枠が設定された。避難所の解消時期が8月とされたことに関連して、優先枠ははだいに拡張し、仮設住宅は避難所の解消策としての性質を強めた。

これに続いて、仮設住宅を解消し、仮設世帯を公営住宅に誘導するための施策が焦点化した。神戸市における公営住宅の入居者募集は1995年10月の第1次から1998年5月

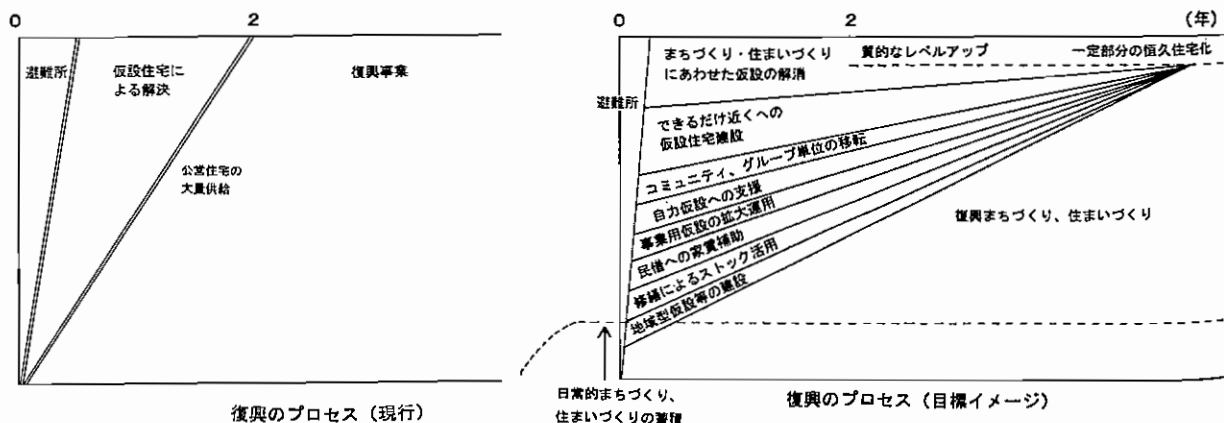


図1 復興のプロセス(現行)

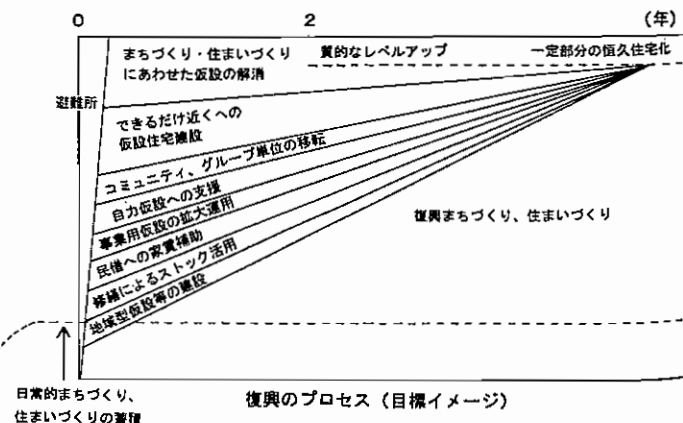


図2 復興のプロセス(目標イメージ)

の第5次にかけて行われた。仮設世帯の優先枠は第2次募集から設置され、その拡張にともない、公営住宅は仮設世帯を集中的に対象化するようになった。これに並行して、仮設世帯の公営住宅の空き家への斡旋、恒久住宅への入居を待機する仮設世帯に家賃補助を提供し、仮設からの転出を誘導する手法、仮設世帯が希望の公営住宅に入居できるまで空き家に暫定的に入居する制度、などが開始されている。仮設住宅の供給が避難所解消に関連づけられたのと同様に、公営住宅は仮設解消策としての位置を付与された。

注意を要するのは、被災者の生活再建は実際には多様な段階と経路を含んでいる点である。生活而建て直す速度と方法は階層性と地域性が認められる。被災者の実態は時間の経過につれて個性が強まっている。住宅復興の施策はスケジュールの完遂に固執する必要はなく、柔軟性と可変性を備えたオープン・プロセスを想定し、状況の変動に応じて計画を組み替える構え方が求められる。固定化したスケジュールの設定は、その遂行自体を目的化する傾向を含んでいる。

神戸市では1995年7月に住宅復興のための緊急3か年計画が策定され、1996年7月にはその見直しが行なわれている。兵庫県は仮設住宅の解消時期を1998年9月として定めていたが、7月になってそれが不可能であることを認め、1999年3月を新たな解消時期として再設定するにたった。住宅復興における計画とスケジュールの変更が不可避であったことがわかる。

「単線型」計画は住宅復興の「収束」を予定する。恒久住宅の建設が完了するとき、復興のスケジュールはひとまず終着点に到達する。しかし、その時点において被災者の生活再建が達成されているとは限らない。恒久住宅を確保できていない被災者が存在するであろうし、恒久住宅に入居した世帯であっても、その住まいがニーズに合致しないケースが生じる。住宅復興の仕事は「収束」の地点が明快とはいえず、長期的なオープン・プロセスの途上に位置すると考えておく必要がある。

(3) マルチ・プログラム

住宅復興の「単線型」計画は「分割」をともなつて進むところに特徴がある。

第1に、3段階計画は「ライン」の段階を“避難”“応急”“恒久”に「分割」し、生活再建の経路を指定するように機能する。しかし、注意すべきは、震災直後から現在にいたるまで、被災者はさまざま場所に住み、多彩な経路を選択してきた事実である。住む場所の実態的な性質は仮泊性と定住性を端点とする軸線上に相対的に分布

し、“避難”“応急”“恒久”の指標によって絶対的に分類できるとは限らない。仮設住宅における居住が長期化する被災者が存在する。このケースの仮設は必ずしも仮泊の場所とはいえない。公営住宅に入居できた被災者の一部は定住の場所を確保できたとは考えていない。より適切な住宅への転居を希望する世帯が存在する。市街地では多数の自力仮設住宅が建築された。極端に低水準の建築から恒久住宅に近い建築まで、多彩な内容を含んでいる。被災者の多くは転居を繰り返してきた。どの場所が“避難”に相当し、どの場面が“応急”なのかは明瞭とはいえない。

第2は、“自助”と“福祉”の「分割」である。住宅確保の原則は“自助”である。それが難しい世帯に対しては、“福祉”としての対応が準備される。仮設住宅と公営住宅の大量建設は“福祉”ラインを構成する。この“福祉”の住宅供給は、“自助”の原則に対して鋭利な緊張関係をはらんでいることから、対象者を絞り込んで選別し、“残余化”することによって、制度的な根拠を維持する。

現実の被災者は、公的施策の必要性に関して、連続性と多様性をもっている。深い援助を必要とする被災者、補完的な支援を求める世帯、自助の力をもっている被災者など、あらゆるケースが連続的に想定される。そのニーズの内容は多様であろう。しかし、住宅復興の施策は被災者を“自助”と“福祉”のラインに振り分けるように機能する。一方において、“自助”ラインの被災者が公的施策を必要としていることがあるだろう。他方において、“残余化”した“福祉”ラインの対象として選別的に切り取られた被災者は、社会的・空間的な隔離が強まる可能性があるだろう。

第3に、住宅復興の施策はストック修復からフロー供給までの手法が準備されてよい。しかし、「単線型」計画はフロー供給を「分割」して重点化し、そこに全力を投入するものとなった。

震災直後に問題となったのは、被災した建築物への対応のあり方である。採用された施策は、災害救助法にもとづく被災建築の解体と瓦礫処理であった。同法は損壊家屋に対する応急修理の制度を含んでいる。しかし、この手法は従前の通達によって公費負担が29万5,000円に限定され、効果は乏しいと判断されたことから、実際の使用は見送られた。これに比べて、瓦礫処理については、既存通達における11万4,900円という公費限度額の規定が取り払われ、公費による全額負担が決定されている。災害救助法が装備している手法のすべてが使用されるのではなく、明白な偏向が生じ、解体と瓦礫処理に向けた強いドライブが誘発された。震災直後の時点において、ストック修復の路線は破棄され、フロー供給のための準備作業がなされている点に

注意しておく必要がある。

生活再建の段階と経路が多様性を有している実態からすれば、「単線型」計画の「分割」指向は被災者のニーズとの整合性が不安定化せざるをえない。公的介入の濃度と選択肢に幅をもたせ、マルチ・プログラムを編成する必要がある。住宅復興の進展につれて、民間借家への家賃補助、民間借家の借り上げによる公営住宅の供給、ストック修復への利子補給、高齢者のためのリバース・モーゲージなど、新たなプログラムが開始されるようになった。これらは基幹的な施策に比べれば、現時点では効果が大きいとはいえない。しかし、住宅復興における「複線型」計画の採用が必然性をもっていることを示唆している。

(4) コミュニティ・ハウジング

住宅復興の施策はマス・ハウジングが基調である。住宅被害がきわめて大規模であることから、その根拠は明快であるかのように見える。しかし、大量に建設された仮設住宅は、立地の偏在、質的な低水準、殺伐とした風景など、多くの問題を招いてきた。公営住宅の大量建設は立地偏在などのために需給関係のミス・マッチが生じている。

マス・ハウジングによる「単線型」の施策だけでは複雑な問題群に向き合うことは困難であろう。被災した現場の問題に忠実に反応するところから、コミュニティ・ハウジングの方法を組み立て、「複線型」の選択肢を豊富化する方向性が必要とされている。コミュニティ・ハウジングは速度が遅いように見える。しかし、被災現場に対する即地的な反応の同時多発は、より着実な復興の達成に向けて貢献をはたすことができる。

時間の推移につれて、コミュニティ・ベースの試みはしだいに広がるようになった。国庫補助を利用した共同再建事業、小規模な共同再建に対する復興基金の補助、保留床の公営住宅としての買い取り、組合施行の小規模な区画整理、密集事業による道路買収、街並み環境整備事業による街路整備、街並み誘導型地区計画の適用、住宅再建に併せた私道整備への補助、共同再建と街路整備を一体化する街区共同再建、定期借地権方式による住宅再建支援、隣地買い増しへの利子補給など、多彩なプログラムが準備されるにいたっている。これらの施策は、まちづくり協議会などの住民組織が実施を支えているケースが多い。コミュニティ・ハウジングがどこまで効果を発揮できるのかは、現時点では不明確である。しかし、住宅被害の階層性と地域性、あるいは個性は、被災現場の実情に応じたプログラムを欲求し、「複線型」計画を編成するベクトルを促進している点が注目されてよいだろう。

3. 地区を単位とした総合的まちづくり制度の創設

佐藤 滋

(1) 震災が再認識させたまちづくりの力

人口1万人前後の小学校区程度の地区の単位で、地域社会が主体となって住環境だけでなく福祉や地域産業、文化教育などを含めた総合的なまちづくりを推進することが重要であり、そのあり方をここでは検討しよう。

阪神・淡路大震災は、不燃化の度合いや公園、緑地の整備などこれまでのまちづくりの細かな成果が、被災やその後の復興に明確な差をもたらした。被災時に風が弱く延焼の速度が遅かったためである。この震災はそのような意味で、まちづくりの成果を検証し今後のまちづくりを考える上で多くの示唆を与えてくれた。すなわち、阪神・淡路大震災は、地域社会が日常から主体的に総合的なまちづくりを進めることの重要性を実証してくれた。

小学校区程度の地区レベルでのまちづくりの重要性は1970年代のコミュニティ論のなかで登場する。市街地をコミュニティの単位に分けて住民参加で地域社会を運営するという構想で、住環境整備に関しても地区を単位に「まちづくり協議会」などを立ちあげ、自主的に計画作成から地域社会の運営までを担う試みが進められてきた。たとえば神戸市の長田区・真野地区ではまちづくり推進会が中心になり、福祉から産業、住環境、住宅づくりの問題まで幅広い地域活動を展開してきた。このような日常的に進められる総合的なまちづくり活動が、救援、復旧そして復興まちづくりのプロセスで、いかに価値があるかが明らかになった。

すなわち防災まちづくりといっても、ハードな燃えない倒れないまちづくりだけに焦点を絞るのではなく、総合的なまちづくりの試みが重要なのである。

(2) 「総合的まちづくり」のふたつの道筋

では「総合的なまちづくり」として具体的に何をすればよいのであろうか。その道筋は以下の二つが考えられる。

第1は、条件が整った地区から、地区を限定して、集中

的な施策と財源を投下し、広範に広がる木造密集市街地のまちづくりの核となるモデル的な実践を進める方法である。問題のある地区や日常活動をすでに進めていて成果の期待できる地区に限定し、そこへ投資を集中し総合的なまちづくりを進める方法である。

第2は、住環境整備法等により基本的なまちづくりの目標体系を明らかにして、広範な木造密集市街地全般にわたって施策を進めてゆく方法である。施策の展開としては広く薄くなるが、国民的、社会的なコンセンサスの形成を優先させて、木造密集市街地全体の整備と住環境の改善を進める方法である。

本来的には第2の方法が理想であるが、我が国の都市計画行政の体質からいって、第1の方法を先行させ、長期的には第2の方法への移行を目指すことが現実的であろう。

(3) 5つの施策の提言

ここでは総合的なまちづくりを地区レベルで展開してゆくために以下の5点を提言する。

第1は、国民的なコンセンサスのもとでの、木造密集市街地のまちづくりのための十分な財源の確保である。地区のレベルで木造密集市街地の総合的なまちづくりにより福祉や都市型産業の振興など、広範な都市問題に対処する有効なプログラムを確立し、木造密集市街地で国家的な課題として全面展開するのである。コミュニティ住環境整備モデル事業として生まれて以降、実施されてきた改善型まちづくりの成果をもとに考えたとき、どのような財源が必要とされるのであろうか。

まず1地区0.5～1km²程度の、人口で言えば4,000人から8,000人程度の地区で、改善型のまちづくりを具体的な事業として進め10年程度で明らかな効果が現れるためには、これまでの東京都墨田区京島地区などにおける実績から勘案して、毎年10億円程度の事業費を投入する必要がある。これを10年以上にわたり続けた京島地区では、防災道路が徐々に整備され、ポケットパークやコミュニティ住宅がインフィルされ、あるいは街区単位の整備が近隣計画に従って進められ、さらに民間の投資による事業が現れるなど民間資本も含めて投資が循環し、市街地の連鎖的な変容が見られるのである。

東京都では木造密集市街地の重点整備地域として6,000haを指定し、さらに整備の必要な木造密集市街地として23区内だけで23,000haを指定している。もしこれを6,000haのみで実行するとしても年間の予算は120地区1,200億円、23,000haで展開すれば460地区4,600億円の規模になる。全国に24万haの木造密集市街地があるとす

る建設省の推定に従えば4,800地区4兆8,000億円が年間で必要になる。現状ではこの予算を10年20年間続けてやっと我が国の木造密集市街地は全体として動き出すことができるのである。

第2は総合性の担保のための公的資金のあり方であり、地域が主体的に総合的に公的な資金を使用できる枠組みを制度化する必要がある。地区レベルの施策に対し個々の補助金を別々に入れるのではなく、地域限定の一括交付税のように、自治体と地域に自由度を与え、もっとも効果的総合的に公的資金が使える制度が必要である。

投資を1地区につき10年で100億と考えれば、それを循環させながら民間の投資をどう誘導するかなど、地区ごとに綿密なプログラムを作成し、これを実行する体制を整えたところから100億の起債なり一括交付金を認めていくべきである。

第3は、地域独自の総合的なまちづくりを実現する計画システムの確立である。例えば福祉施設や公共住宅の住宅建設、学校の建て替えや住環境整備、商業近代化事業や産業振興施策、そしてケースワーカーによる福祉サービスなど、地区の中にはさまざまな事業のメニューがある。また同時に各種の市民活動が展開されている。しかし多くの場合これらは何ら横の関係がなくバラバラに進められている。たとえば、福祉目的の公営住宅と産業施策としての若者向けの在宅オフィスの共同事業、学校の建て替えと連動したコミュニティ住宅建設などにより、地域に住み続けられる居住様式が実現すれば、地域の中で親族や地域社会が支えあう福祉が可能になる。地域に住み続けることを前提とした、福祉、地域産業、教育文化などの施策を連動させ、また立地によっては都市型の新たな産業施策と住宅施策のリンクなどにより相乗的な効果が生まれるであろう。

このような意味で地域の条件に立脚した総合性を独自に組み立てる計画システムが必要なのである。具体的には自治体のまちづくりを、地域単位で総合的に扱える体制に組み替え、地域事務所などにより地域社会と密着して計画立案から事業までを進める体制を整え、前述の自由度のある財源と連動してはじめて総合的なまちづくりが可能となる。

第4に、まちづくり協議会や専門家、まちづくり会社などの担い手の育成である。まちづくり協議会が地域社会の総合的なまちづくりの受け皿となることがまず基本であり、非営利法人に属する専門家が行政や民間セクターとの橋渡しとなってまちづくり計画の作成や運営を支え、さらに非営利のまちづくり会社が事業の一部を担うという構図が考えられる。もちろん市場性のある事業は民間セクターが進めるべきであるが、短期で経済的な利潤が期待できない地

区には、公的に支えられる非営利法人の存在が重要である。

まず、まちづくり協議会に法的な権限を与えて認知することが重要である。神戸市や東京都世田谷区ではまちづくり条例などにより首長がまちづくり協議会を認定し¹⁾、まちづくり計画の作成、提案権を付与するという方法がとられており、このような仕組みは活用できよう。

さらに、専門的な知識と人材を安定的に供給し、一部の事業を担う非営利組織が重要である。民間の都市計画プランナーがこのような長期の活動を支えることを一般化することはなかなか難しく、公的な援助を継続的に受ける組織が必要になる。設立形態は、1)住宅や都市基盤整備に関わる公社・公団などが再編成されてこのような中間セクターを設立する、2)純粋に市民有志による寄付等で市民セクターとして設立する、3)民間企業の出資による財団などで設立する、4)力をつけたまちづくり協議会が非営利まちづくり会社として設立する、などが考えられる。

第5に、総合的なまちづくりが目指す当面の空間像を明確にし、なにを達成するかを明らかにする必要がある。木造密集市街地が切れ目無く広がり、そこに都市計画道路が1km程の間隔で建設されているのが木造密集市街地の現状で、その内部にコミュニティ活動の中心となる骨格的な場が必要とされる。地域の日常生活の中心で災害時の避難救

援・復旧活動の中心となる場をシンボルとして全体の像を明確にする必要があろう²⁾。たとえば、共同化による集合住宅、広場とそれを囲む公共施設などをコミュニティ道路の沿道に整備し、被災時の救援活動を担う骨格を形成するのである。いずれにしても、目指すべき空間像はそれぞれの地区の事情によるので、一律にこのようなものがなければならぬとせず、既存の小規模な公園があればそれを取り囲むエリアと緑道のネットワークをつくるという方法など、空間的なパターンは様々考えられる。

(4) 総合的なまちづくりのための制度

以上の5点の内容を含んだ総合的なまちづくり制度の創設が望まれる。例えば、その評価はともかく、関連11省庁による中心市街地活性化関連法と関連制度などは、一つのモデルであろう。これまでの木造密集市街地のまちづくりの実績をふまえ、総合的なまちづくり制度を土台にすることにより、まちづくりの飛躍が期待される。

注

- [1] 世田谷区では、1995年の改正により、まちづくり協議会の認定制度は廃止され、まちづくり協議会および住民がまちづくり計画を区長に提案できることになった。また街づくりの推進等については3段階の指定制度になっている。このうちまちづくり推進地区は議会で決定することになっているが、他は行政による指定で、いずれも10年間の期限付きとなった。
- [2] 「住み続けるための新まちづくり手法」(佐藤滋+新まちづくり研究会)のp.184に詳述してある。

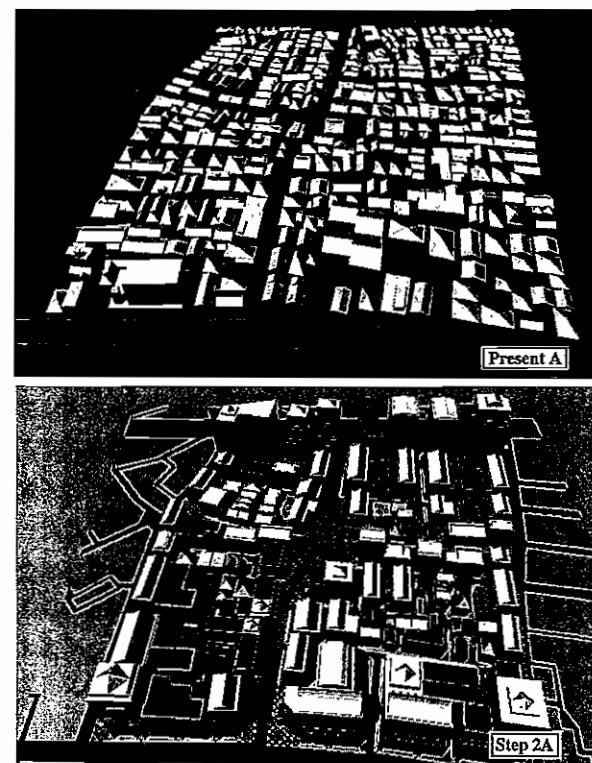


図1 地区レベルのまちづくりの空間像の例(上段現状、下段整備イメージ)¹⁾

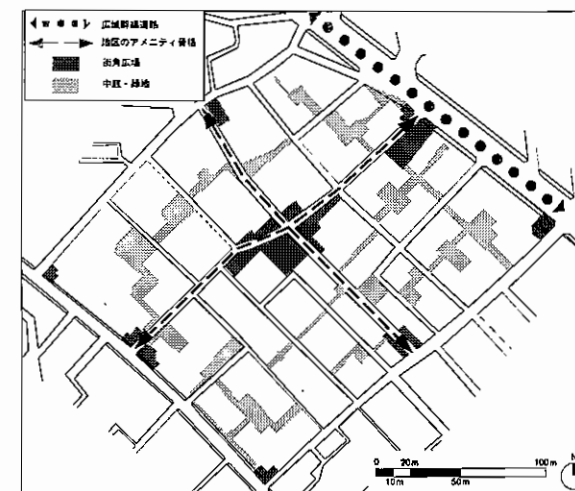


図2 街角広場を結ぶ十字のアメニティ骨格と中庭・緑地のネットワーク

4. 現場での決定・後方支援の充実

小林郁雄

(1) 震災現場の実感と震災が教えたもの 震災現場の3つの呪文

「巨大なものは、もろい」

「やって無いことは、できない」

「自分でできることを、自分でする」

この3つの呪文は、震災ユートピアといわれる1995年1月から3月の3ヵ月間に、阪神大震災の現場で私たちが学んだ教訓である。6,000人を越す震災死者、15万戸の減失住戸、30万人の避難者、300万人のなんらかの被災者の、無念と後悔の果てにあって体得した諦観であり覚悟である。震災現場での実感である。

巨大なものやピラミッド型組織はもろい。一部が崩壊すると全体機能がマヒする。高架高速道路、行政統治機構など絶対的な確かさを信頼させていたものほど、危機状況に対応不能なことがよくわかった。

練習でできないことが、本番でできる訳がない。日常的なまちづくり活動の継続が、非常時の震災復興にどれほど役に立ったことか。常日頃やっていることでも、突然の災難に平常時の8割の結果が出せれば、よしというものだ。

人ととやかく能書きを示す前に、自分ですることが震災ボランティアの原則である。自分でできることをする自助は、被災者復興の原点である。自分でできることを自分でする以上に、何か確かなものがあろうか。それを相互に助け合ったのが、震災被災地3ヵ月間のユートピアだった。

自律と連帯が阪神大震災が教える震災文化の核である。

(2) 自律生活圏の市民まちづくり 自律と連帯に向けて

震災半年後に思い至ったことは、それらを総合した「小規模分散自律生活圏の多重ネットワーク社会」という都市像であった。大規模統合メカシステムから小規模集積ネットワークをめざし、国家・大都市、国際・大組織を分解し、地方主権・コミュニティ経済社会の自律確立と相互の共

助・運営のための連帯をめざす。

そのために、自律生活圏が相互に連帯できる仕組み・基幹構造・技術が必要である。それにも増して自律生活圏における「市民まちづくり」の保証が重要である。

「市民まちづくり」促進のための基本条件であるまちづくり法やまちづくり条例などの法律的条件整備がまず基本である。まちづくり協議会などを中心にした住民主体のまちづくり活動を、地方自治のなかで地域活動全体に必要なシステムと認知する必要がある。営利を目的としないまちづくり組織のNPO法人格認定や地域まちづくり法人(CDC)の育成なども不可欠である。

これら基本条件整備、認知、育成などのために、早急に取り組まねばならないことは多い。

震災の最も重要な教訓は「自律と連帯」である。それは復興、防災、まちづくりの基本である。自分でできることを自分で考えて自分でする。それらが相互に理解しあい連帯する。それが災害にうたれ強い街の基本、ボランティア行動の基本、日本の将来を決定する組織形態NPO・CDCの基本であり、住民主体・地方主権のまちづくりのゴールでもある。

それが震災復興が示す「市民まちづくり」の根幹である。

(3) 復興現場におけるリアルタイムの対応 復旧復興のプログラム

阪神大震災の復旧復興計画には、3つのタイプがあった。

- ① 応急対応・復旧計画（現場即応プログラム）
- ② 都市計画・まちづくり計画（天下王道プログラム）
- ③ この際・都市改造計画（誇大妄想プログラム）

時系列的にはこの順序で、復旧復興計画はスタートした。

第1段階の計画・プログラムは、地震直後の倒壊建物からの救出に始まり、公園などへの避難、小学校などの避難所における生活運営、水の運搬などに起因する近隣コミュニティの突然の形成といったことから、家屋の被災度判定、改修診断や仮設住宅（テント、コンテナなど含む）、職場と生活再建、心の支えに至るまで、こまごまとみみっくともまことに重要な現場での応急の対応、復旧の計画が策定され、同時並行する即応プログラムが積み重ねられた。

第2段階はほぼ2ヵ月後（建築基準法84条の建築制限最大期限、都市計画事業決定期日）に始まり、緊急3年事業5年、目標10年といった復興への都市計画を中心に、さまざまな市民まちづくり活動がプログラムされた。

ほぼ同時に、しかしいつも少し手遅れぎみに、第3段階の「この際」の計画・プログラムが提案される。外野席からは地震直後から声があがり、各種学会、団体、業界か

らの提案が順次公表された。県・市の復興の全体計画への取り組み（国の阪神・淡路復興委員会2/16～、県の都市再生戦略策定懇話会2/11～、神戸市復興計画検討委員会2/7～）はなんとか震災1ヵ月後までに始まり、約半年後（1995年6月～7月）に一応の結論が出そろった。内容には「この際だから是非」という大プロジェクトはもり込まれたが、実現への具体方策の提案は乏しく、3年後の現在も熱っぽく語られる構想は聞こえない。

(4) 私たちが震災復興現場でしてきたこと 人と金のネットワーク

被災地の中心にいる私たちまちづくりプランナーを中心に、建築家・造園家、学者・学生などによる専門家ネットワーク（復興市民まちづくり支援ネットワーク、ランドスケープ復興支援会議/阪神グリーンネット、関西建築家ボランティアなど）を結成して、人間力と資金力の絶対不足を補い、相互情報交換をしてきた。主たる任務である、住民と行政の間の通訳・連絡・意志交換などと併せて、都市構造計画からの配慮、まちづくり計画支援のネットワーク・情報センターの役割も果たしてきた。

もちろんコンサルタントの立場から行政の復興計画検討ワーキングなどにも協力したが、個々にそれぞれの地区と付き合い、地域にねぎした「まちづくりプランナー」の最重要・最優先すべき役割は、復興市民まちづくりへの支援であった。これまでどうりの職業でもあり、そうした役割を10～15年以上続けて来た結果でもあった。

まちづくり支援活動の経費面に関しては、幾つもの震災特例の行政対応と新たな民間基金の仕組みによって支えられた。まず、都市計画事業（特に区画整理事業）地区では住民（権利者）と行政（事業者）の対話をつなぐ「まちづくりコンサルタント」の役割を正に評価し、換地諸費などからの経費負担が行われている。まちづくり協議会への活動助成に加え、まちづくり支援の派遣コンサルタント費用負担は、国からの補助事業と復興基金の「復興まちづくり支援事業」によって、震災前に比べればはるかに手厚い対応がなされている。

しかし、これらは公的な事業が関与する場合に限られ、またハードな施設整備につながらない場合には全く不十分である。それを補ったのが、後方の支援をえて設立された市民まちづくり支援基金「阪神・淡路ルネッサンスファン（HAR基金）」である。被災地の「まち・すまい・くらしの再建」を、広大な白地地域を対象に、地元組織活動、それに協力する多様な領域の専門家を支援する基金である。助成金額は多くはなかったが、1995年12月第1回助成と

いう迅速さと、すべてを公開審査会で決定する透明性が、それを補って余りある評価ができる。阪神・淡路コミュニティ基金（HACF）や公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金など少し対象が異なる民間基金も、重要な役割を果たした。後方支援で確実に役立つのは「自由かつ弾力的に活用できる資金」である。

(5) 逆転するプロセスへの対応 現場の決定しかない

突然の非常事態では、平常の「構想→計画→事業」というプロセスは逆転する。緊急の地区事業が決定し、市街地の整備計画や道路港湾住宅など各部門全体計画が決まり、その後都市全体の復興構想が組み立てられる。

復興に向けてすぐさま覚悟すべき劇甚被災地区への都市計画事業が、まず決意される。計画決定への通常の手続きさえこなせば法律的には問題ないという行政現場の決定については、承服しかねる部分も多いが、震災後1週間でラフスケッチを描き、1ヵ月で計画案を公表し、2ヵ月で計画決定という、拙速でも地区再生への具体展望をとりあえず示したことは評価すべきである。

次いで、重点復興地域指定や住宅整備緊急3ヵ年計画など、部門計画が決まれば、それらの総体としての震災復興計画の構想案が神戸市は6月末、兵庫県は7月末に策定・発表された。具体的計画から抽象的計画へ、部門別計画の後を全体計画が追うプロセスである。日頃の計画策定プロセスの全く逆の順序である。

非近代的都市計画たとえば第三世界での都市貧困層の居住地形成の現実、自分の生活から始まり、住宅、それが集まる地域、地域が重なる都市という順番しか、ものが進まないというバロス理論があるそうだが、大災害緊急時にはまた、そうなるしかない。

震災現場では、専門家たちはこの逆転プロセスに必死で対応するプロセスプランナー・プログラマーであるしかない。原則的には間違っている。この逆転プロセスは原理違反である。しかし、被災現場では行政だけでなく、そうするほかないことを、遠方・後方からは想像して欲しい。現実の一つの地区、一つの共同化を支援し、救うことに必死の状況の中で、原理・原則を叫ばれても聞こえないし、聞く気にもなれない。後方では、原理原則を徹底討議してほしい。しかし、それをナマのまま現場の現実に持ち込まないでほしい。走りながら考えている者たちにとって、立ち止まって一考せよという無意味なことを要請しないほしい。明日の話は、今日の役にはたさない。

5. 総合的社会的復興まちづくりの目標

小森星児

(1) 禍福転換論の見落とし

「禍いを転じて福となす」という人口に膾炙したことわざがある。今回の震災のあと、為政者によってしばしば引用されたのは記憶に新しい。たしかに都市計画の歴史を振り返っても、大火や戦災が市街地の近代化を促進した事例は洋の東西を問わず数多い。飢饉や疾病、あるいは侵略など住民の生活をおびやかす事件がなければ、今日の都市は生まれなかったという見方にも一理ある。その意味では、都市計画史は不吉な災厄の歴史だといえよう。

しかし、被災者の立場から見ると、禍いが福となるとはにわかには信じがたい。巨視的には、一方で大きな損失が生じて他方でそれを埋め合わせる福があれば、全体として勘定が合う。今回の震災では、政府は道路、鉄道、港湾、電力、ガス、上下水道などいわゆるライフラインや産業基盤の復旧に迅速に着手するとともに、劇甚被災地には大規模な区画整理事業の実施を決定した。こうした素早い公的介入方式の導入には、関東大震災における復興院と今次大戦における戦災復興院の経験が大きな要素であったことは関係者の証言によっても明らかであり、公平に見て、被災地における迅速な物的復興という観点から評価すれば、都市基盤の重点復旧を優先して推進する方式の有効性は改めて確認されたといつてよい。

ところが、禍いを被った者と福を受けた者という観点から捉えなおすと、この評価は大きく揺らぐ。今回の震災では、当初、被災地のすべての住民、すべての企業が等しく罹災したと思われた。しかし、時間の経過とともに災いを福に転じる能力に大きな違いがあることが明白になる。たとえば被災者にたいする住宅の手当を見ても、組織としてもっとも素早かったのは全国規模の大企業の大阪本支店であった。被災した社員のためにその日のうちに住いを用意し、また食料や飲料水の差し入れに社員を派遣するなど対応が早かった。罹災企業でも、外部とのリンクの強弱が復旧の速度を分けた。全国的に生産拠点を配置している大

企業は、いち早く製品の肩代わりを進める一方、従業員も域外の工場に一時的に再配置するなど企業全体として打撃を吸収する体制を整えた。系列の中小企業でも、親企業の支援で立ち直った例がある。T自動車の孫請企業では、震災直後から本社から派遣された応援部隊の昼夜兼行の活躍で、短時日のうちに生産再開に漕ぎつけた。

他方、大企業であっても、地元性の強い公益企業や電鉄、百貨店などは本業の被害が大きかっただけでなく、こうした対応にも出遅れた。まして地元市場に依存する罹災中小企業は域外の競争企業に市場を荒らされ、再起への道は遠かった。またケミカルシューズ業界では、大手スーパーが発展途上国の製品輸入に切り替えたため受注が激減し、操業は再開したものの売上が伸びない状況に追い込まれている。地域に密着してサービスを提供する零細小売店舗では、再開を断念したケースも少なくない。

もちろん、政府も復興資金の貸付や仮設工場の建設など地元企業の再建に手を尽くした。しかし、基本的には基盤整備や各種助成制度は競争条件の改善を通じて大企業や広域市場をもつ企業に有利に働いたが、地域経済に強く組み込まれている地元企業にはそれだけでは十分でなかった。禍いをうけた企業（被災企業）と福を享受した企業（受益企業）の違いが、市場経済のメカニズムを通して一層拡大されたといえよう。

個人のレベルでは、この被災と受益のコントラストは一層顕著である。もともと肉親を失った家族に復旧や復興はありえない。また、住み慣れた近隣の絆を断ち切られて、避難所から仮設住宅へと漂流せざるをえなかった被災者に、それが福だと納得させることは酷であろう。まして県外に避難した被災者は、県内にとどまっていたり仮設住宅に入居すれば得られたであろうささやかな福にさえ見放されたという救いのない不安感に陥っている。

(2) 個の復興と集団の復興

いうまでもなく、近代社会は個人の健康や財産が損なわれた場合、その損失をカバーするためさまざまな保険制度を編み出した。われわれの日常生活においても生命保険、健康保険、火災保険（ただし地震免責）、失業保険、自動車保険など、知らず知らずのうちにいくつも加入していることに改めて驚かされる。もちろん、大震災のような場合、保険の給付だけでは十分でないが、義援金や公的支援も制度的に定着した。金額ではともかく、個人にたいする補償の仕組みはかなり整ってきたといつてよからう。

しかし、集団として失ったものについてはどうか。都市生活、とくにインナーシティでの生活は多くの地縁、人縁、

そして各種の機関縁で結ばれている。それぞれのつながりは、1本1本は弱くて人びとをつなぎとめるには十分でないかもしれないが、それが織りあわせられ縦横に重なり合うと強力な接着剤となる。設備の整った公営住宅にも、環境のよい郊外にも移り住もうとしなかった下町の住民がもつ濃密な生活世界への執着をこれまで行政の担当者は見逃し、ニュータウン行きのバスに乗り遅れた頑迷で不運な人びとだと思いついていた面があることを否定できない。

生活世界という用語はきわめて多義的である。コミュニティと呼ぶほうが無難かもしれない。しかし、被災地では施設整備や組織づくりと結びつけて語られることの多いコミュニティという用語を、今はあえて用いない。それにもともとコミュニティの役割が強く意識されるのは集団がなんらかの危機的状況に曝されたときなので、日常的・習慣的な生活世界のほうが議論をすすめるのに適当であろう。

生活世界とは、周知のようにフッサールに遡るが、最近の人文主義的都市地理学者のさまざまな用法を要約すると「住民にとって馴染みのある空間で、居心地がよく、物理的にも心理的にも安全な場所であり、改まった心の備えなしに日常の生活を繰り返し送ることのできる経験装置」を意味する。郊外住宅地の場合、私的空間と公共空間の区別は厳然としていて、生活世界は空間的には明確な領域をもたないことが多い。ところがインナーシティでは住居内部と外部の境界が相互浸透的で、街路や市場が生活世界の焦点を形成することが少なくない。まちにたいする愛着の度合いや同じ学校に通った者の同志的な結び付きの強弱は場所や時代により異なるが、日々の暮らしがおびやかされることなく営まれるという安心感が住民の生活を支えてきた。

実は、大都市に集積する中小企業についても、さまざまな形態の相互補完的結合が見出される。今回の震災で壊滅的な打撃を受けたのは、この地域内の生産ネットワークであった。個々の工場は、機械設備さえあれば生産できる。しかし、複雑な分業システムの復旧には生産拠点の再開だけでなく、ネットワークの再構築が必要であった。ところが神戸市は仮設工場の供給という思い切った手段を採用したにもかかわらず、抽選で入居企業を決定するというきわめて官僚的責任回避的な行動のゆえに期待通りの効果をあげられなかった。ここでも、集団が失ったものを取り戻すという視点の欠如が指摘できる。

(3) 生活世界の再建を目指すまちづくり

被災者個人の生活再建、たとえば住宅の建替や雇用の確保については従来の手法でかなりの程度対応できるが、生活世界の再建になると問題意識そのものが希薄であると評

さざるをえない。復興公営住宅などその好例で、鉄の扉で内外を強固に仕切った構造が、必ずしも入居者のライフスタイルに合致しないことはよく指摘される通りである。不燃耐震の建物がもたらす安全感と、知り合いに見守られている安心感のどちらをとるか、これはもちろん二者択一の問題ではないが、下町の生活世界を一変させるような住宅しか供給できないのは発想の貧困といわれても仕方がない。

たしかに、我が国の場合、郊外のニュータウン建設では、規模はもちろん住宅や環境の質の高さでは世界をリードしている。しかし、自ら進んで入居した住民は、年齢、職業、ライフスタイルなどの面で極めて均質的で、そこでの生活世界は長い時間をかけて熟成され、多様な要素が微妙に調和している下町のそれとは住民生活に占める重要性の面でも、民間分野の果たす役割においても比較にならない。

それではソフト面ではともかく、ハード面でのまちづくりは成功したといえるか。都市史の専門家はロンドン大火のあと、木造建築を禁止した卓見を称賛する。しかし日照、換気、防湿などに問題のある非木造建築のほうが、大火を遙かに凌ぐ犠牲者を生んだことを見落としてきた。今回のように大量の中高層公営住宅の供給が行われた事例は、第2次大戦直後を除いて他に例がない。そして、その前例は必ずしも心強いものではない。パリの郊外で、あるいはロンドンのイーストエンドでその後なにが起こったのか、政策当局が事前に十分に検討したのか気掛かりである。

結論を急ごう。筆者の主張は、まちづくりは生活世界の再建を優先課題とするべきであるというに尽きる。換言すれば、以前住んでいた人びとが違和感なく生活できる環境づくりが目標であり、復興の進捗状況は従前居住者がどれだけ戻ったかによって判定すべきだということとなる。

この考えは別に目新しいものではない。以前、筆者はまちの個性や文化はそこに愛着をもつ住民にささえられて初めて活性化すると指摘し、復興という掛け声のもとで一色に塗りつぶすかわりに、それぞれの特色にマッチした色合いを歴史や風土のなから発掘することを提案した。

まちづくり即区画整理事業というハード再建に偏った進め方では、震災で失われた生活世界の再建という提案は時代錯誤だと受け取られがちである。現に行政当局は創造的復興というモットーのもとで古い衣装を惜し気なく捨て去ろうとしている。しかし、禍をまっぴらに積年の懸案を片付けようとする発展途上国向きの政策はもはや有効ではない。総合的社会的復興まちづくりは、まず、それぞれの地域が長年にわたって築いてきた生活、環境、景観にたいする畏敬と伝承の思いからスタートするのが望ましい。