

ず開発により地域社会が危機にさらされるような場合において地域力の高低は決定的な違いを地域に及ぼす。

第2に、行政職員にとっては実質のある住民参加の現場を体験する機会は稀であり、分権と共に直面する本格的な住民参加に向けての職能の蓄積にもなる。

第3に、まちづくりのプロセスでコンサルタントなどの専門家とのネットワークが出来ることも収穫の一つである。外部とのネットワーク形成は今日では容易であり、また必然でもある。しかし、今回の震災後の状況を見ると外部に強力なネットを持ち得ているか否かの差は大きい。

第4に、コンサルタントなどにとっては、まちづくり専門家として育って行く貴重な機会である。

この様に「住民主体のまちづくり」は住民・専門家・行政のパートナーシップを育てる揺り籠の役割を担っている。

自治体としてこのまちづくりに積極的に関わる事は震災に対する予防的な意味を持つのみでなく、災害後の復興の社会的な力を培う事をも意味している。

2) 復興過程に発生する対立状況

復興においては多くの主体の協力が必要な反面、対立的関係の発生も避けられない。とりわけ行政と住民の対立は力の弱い住民の生活に重大な影響を及ぼす。複層的・多義的連携方式が共存し、緩やかな関係を保って交流・交信していることは、様々な対立的状況を乗り越えるためにも重要である。

震災復興の取り組みの中で、災害の規模が大きければ大きいほど行政と住民の間に行き違いや、誤解に基づくミスリードが発生しやすい。

また創造的批判に対する評価の訓練がされていない日本の行政担当者は、住民からの批判や反対に対して硬直的反応に陥りやすい傾向がある。

加えて震災を都市整備の千載一遇の好機と捉える時代錯誤の職業意識が未だに生き延びている場合は、コミュニティが危機に瀕しているのを度外視して破壊的な整備事業を提案する事態が発生しうる。

3) 対立的状況を解く社会的仕組みの創出

この様な事態は当事者間の協議では対立が解けない構図となり易い。タテワリ行政の固い壁を解きほぐすには住民、行政いずれにも多様多層の連携関係が必要である。

何故か日本の行政は政治を、行政の筋道にヨコヤリを入れるいかがわしいものとしてけぎらいする傾向がある。しかし本来政治は住民の立場に立って行政が陥りがちなタテワリの割拠主義や形式的公平性の罫をただす役割を持っている。固着した対立状況から脱出するためには良い意味での政治の力学も必要である。

住民と行政の決定的対立が生じた場合に本来の民主シの視点に立ってこれを調停しうる社会的仕組みを持つことは、地域の高度な力量を示すものである。

(3) 復興事業促進のための 資金的パートナーシップの形成

行政による資金と市場の資金のみでなく、民間非営利の資金の存在は、住民主体の事業の組立の幅を広げる意味で極めて重要である。現段階の日本ではNPOの未発達のために事業型NPOのイメージが希薄である。しかし、アメリカに限らずヨーロッパにおいても低所得者住宅供給を柱とする強力な住まい・まちづくりの事業型NPOが大きな役割を果たしている。これを支えるのは成熟した高度な資金・金融システムにおけるパートナーシップである。

必要とされるシステムは以下の通りである。

- ①初動期の資金調達（回転型基金、行政による短期資金供給、金融機関と行政の連携による融資保証）
- ②不動産証券化とその市場を活用した事業型NPOの資金回転の円滑化
- ③事業型NPOに対し民間の投資を誘導する税制の開発
- ④行政による総合補助金制度の創設
- ⑤民間財団による資金パッケージの創設とこれによる事業型NPOへの事業資金配分

多様なパートナーシップによる復興支援は開かれはじめたばかりの社会的領域である。とくにNPOを巡る社会経済環境はこれから誕生する領域である。

今後の取り組みによってあらたな可能性を生み出す事が望まれる。

このほか、技術面、事業面の連携支援体制が重要であるが、これについては既に、3章3節3「専門家による復興支援」等に述べているので、ここでは省略する。

注

[1] 都市計画家、故水谷顯介氏の門下、弟子を“自称”する都市計画・建築・造園などのコンサルタント、行政マン、学生などが集まり、「都市と建築」とテーマに、報告、討議などを定期的に行っている。

以下のホームページに紹介記事がある。

<http://web.kyoto.inet.or.jp/org/gakugei/kobe/index.htm>

3-4

復興まちづくり計画と 住民の関係

この節では、行政主導の改造型復興事業と住民による復興まちづくりの関係について考える。

その第1項は、復興都市計画のプロセスの逆転の中で現れた「合意形成」の虚構性と、「コンテスト」の可能性についてである。

第2項は、復興まちづくりにおける住民側からの「カウンタープラン」の有効性である。

第3項は、「開発型復興」と「生活型復興」の対比による復興コンセプトの点検である。

以上のような復興思想の点検、計画協議の場の点検、及び連続的・複線的な復興プログラムのあり方についての論点を受けて、これらを都市計画手法としてどのように受けとめたらよいかの考察については、次節以下で考察する。(水口俊典)

1. コンテスト・グラウンド

平山洋介

(1) 合意形成批判

都市における場所は“コンテスト・グラウンド”として形成される。すなわち、多様な人びとが、特定の場所に対して、互いに異なるアイデンティティを欲求し、緊迫した関係を生みだす。

ハンナ・アレントが言ったように、人間の条件の本質は多数性にある^[1]。この条件のもとで、開かれた公的領域が形成され、互いに異質の人びとが出現し、共通の関心に対して政治的な関係を切り結ぶことができる。アレントは、人間が多数であること、互いに異なっていること、共通の関心をもっていることを強調し、公的領域を“現れの空間”として位置づける。都市の場所が他者性、異質性、多様性に対して開かれ、人びとの共通の関心を表象するとき、そこにコンテストのプロセスが成立する。

現代の都市計画は“合意形成”を指向するようになった。そのための制度と技術のあり方に対する関心が高まっている。しかし、注意を要するのは、“コンテスト・グラウンド”に対して“合意形成”を求める方向性は、特定のアイデンティティを選別して成長させ、それとは異質の発想を衰弱させるベクトルの形成を意味することである。“合意形成”の達成が宣言されるときがあるとすれば、そこには何らかの黙殺と排除が必然的に付随する。“合意形成”はアイデンティティの政治性を迂回する傾向を有し、異質性に対する寛容を縮減するからである。アイデンティティは単一の起源、歴史、特質に同一化され、その地点において静止するように加圧を受ける。

脱近代主義の建築・都市計画は場所性の明示を重視する。ハイデガーの形而上学批判を通じた存在論は「故郷喪失」の概念を示し、建築・都市計画の領域に対して影響を及ぼしてきた。ハイデガーに師事したオットー・ボルノウの論考、クリスチャン・ノベルグ＝シュルツの“ゲニウス・ロキ”などが典型であろう。近代主義、普遍主義、合理主義、ハイ・カルチャーへの反発を経由して、脱近代主義の

流れは特定の場所の意味と文脈を読み直す作業を促し、地域主義、特殊主義、バナキュラー・デザイン、新歴史主義、新伝統主義などを呼び起こしてきた。

しかし、ハイデガー的な場所性の安易な強調は特定のアイデンティティへの同一化を求めるように働く。ドリー・マッシーは場所性の理解のあり方に対する批判を繰り返し、①場所の歴史は単一の起源に還元されるのではなく、つねに変成の途上にあること、②場所が“境界”の内部に完結することはありえず、アイデンティティは外部との関係を通じて変転すること、③場所は矛盾と他者性の複合をはらみ、必然的に流動していること、を指摘している^[1]。

“合意形成”とは理論的・実践的に不可能性を内包したイデオロギーに他ならない。時間と空間を凍結・閉鎖してはじめて政治を消し去り、社会を同一化することができる。しかし、現実には、都市の時間は停止できず、空間は閉鎖できない。多数の人びとが都市に入り込み、異質性の複合が政治を発生させ、場所の定義を浮動させる。引力と斥力の交錯こそが都市の常態を特徴づけ、“合意形成”の理想はフィクションの次元から抜け出すことはできない。

都市を人工の“自然”として考えるとすれば、計画の行為はこの“自然”に対して切れ目を入れ、“境界”をたちあげ、その内側に特定化された視線を与え、そこに構築すべきアイデンティティの定義を絞り込み、それを達成するための技術を編成する。計画は“自然”の連続性と複合性に対する強度の介入を通じて場所の定義を純化するように働く。このことが“コンテスト・グラウンド”における計画の原理的な緊張関係を意味しているだろう。

(2) “協働”の矛盾

被災地の復興都市計画は震災発生から2ヵ月目に速攻決定された。この計画決定は住民と行政の間に強い摩擦を引き起こし、これに反応して、神戸市では協議会方式にもとづく“協働”の都市計画を行う方針が示された。住民の意向を取り入れて計画変更と事業計画の策定を進める方針である。“協働”の事業がコンテストの実施を通じて計画・事業の内容に影響を与えたことは事実である。区画整理の事業区域では減歩率はしだいに低下してきた。幹線道路の幅員が縮小された地区がある。再開発の事業区域では、防災公園の規模縮小と形状変更がなされた事例がある。これらは住民の意向を反映した部分を含んでいる。

しかし、当初の計画決定が事業区域の将来のアイデンティティを即決していることに変わりはない。復興都市計画は“逆転”したプロセスをたどった。最初に住民組織をつくり、意見交換を行い、地区の将来像を検討し、そこ

から事業手法の選択に進むのではなく、最初に計画決定と手法選択の“事実”があって、そこから住民組織が設置され、意見交換が開始される。事業区域の範囲、事業手法、公共施設の骨格などを変更することは、実際にはきわめて難しい。決定された計画の範囲の中でしか空間の蘇生をイメージすることが許容されない。事業手法は固有の技術的原理を有していることから、将来像の発想はその制約の範囲内に限定される。プロセスの“逆転”のもとで、“協働”の可能性は当初から拘束をとまなうものであった。

計画決定が提示した空間像は、限定された視線にもとづいて構成された特異なアイデンティティにすぎない。“協働”の都市計画はこの空間像を所与の前提として設定することから、コンテストの範囲を絞り込み、“合意形成”に追い込むように作用せざるをえない。計画決定は縦覧、意見書、審議会などを経由して定められている。これらの手続きは制度的なコンテストを意味してはいるが、実質性を失った形式のレベルにとどまっていることは、よく知られているとおりである。

ある事業区域では再開発事業のデザイン基準が発案されている。この再開発の計画は超高層の建築群を建造するマッシブな空間像を提示し、タワーとオープンスペースのメカニク配置を指示したものである。しかし、デザイン基準の指針では「ヒューマンスケール」「集落的街並み」「親密な生活空間」などの目標が示されている。空間像の実際とデザイン基準のコンセプトには不自然な乖離が認められる。ここでは脱近代主義的な場所性を仮構しようとする感覚が現れている。

復興都市計画を実施するうえでコンサルタントなどの専門家の技術力は不可欠の要素になっている。“協働”の場面では住民の計画づくりを支援するために専門家が起用される。この方式はアドボカシー・プランニングの発想に由来しているとみられる。しかし、“協働”における専門家の位置づけは微妙な不安定性を含んでいる点に注意を払っておく必要がある。すなわち、コンサルタントは“公共施行”の事業において、“行政”と契約を結び、“事業費”から報酬を受け取り、“住民”を支援する仕事を担う。専門家の通常の職能はクライアントの立場を代弁し、その利益の増進のために技術を駆使するところにある。アドボカシー・プランニングの考え方は、司法過程における弁護士とクライアントの関係に発想の基礎があり、プランナーの職能を代弁機能として明確化するものであった。しかし、“協働”の都市計画では、コンサルタントは代弁すべき主体が不明瞭であり、その役割は矛盾した宙吊りの状態に位置されている。

(3) オープン・コンテストに向けて

現代の都市計画に求められているのは、“合意形成”の技術ではなく、“オープン・コンテスト”の構想であるように思われる。多数の互いに異なる人びとが共通の関心に対して意見を表明でき、それへの尊重がなされ、アイデンティティの政治性に対する寛容と耐力を保ち、“合意形成”への収束を予定しない、そのような開かれた時間と空間が必要とされる。

震災は建築の皮膜を引き剥がし、木材、鉄骨、コンクリートの残骸を人びとの目の前に投げ出した。この“自然”の傷口に対して、都市計画の技術はいわば自動的な反応を示した。再開発、区画整理などの事業は技術的な原理にしたがって特定の空間像への直結と収束をスケジュールする。アレントによれば近代社会における技術のオートマティズムこそが公的領域の侵食を進めてきた。被災地の惨状は人びとの共通の関心である。開いた傷口がどのような世界に通じていくのかについて、多数の考え方があり得るだろう。しかし、この“自然”をめぐる政治は受容されず、傷口を塞ぐために技術の自動操縦が進んでいる。

“コンテスト・グラウンド”において「決定」はどのようになされるのか。“合意形成”の不可能性を受け入れるとすれば、計画の行為は何をどのように「決定」できるのか。この問題については、具体的な制度と技術の発案を急ぐのではなく、「決定」の概念自体を再考する必要があるだろう。周知のように、ジャック・デリダは理性、真理などの形而上的な概念の“脱構築”を行ってきた。そのために脱近代主義者の頭目とみなされ、政治性の希薄がイメージされてきた。しかし、デリダの“脱構築”は他者性との関係を問題にすることから、実際には政治性を必然的に強めてきている。デリダの「決定不可能な独特のものが決断あるいは決定可能性の場を開く」という「決定」に関する指摘は示唆を含んでいるように思われる。「計算可能なプログラムを超えているような空間の中でのみ、決断は存在できるようになる。計算可能なプログラムは、責任を特定原因のプログラム可能な効果に変容させる。それによって責任のすべてを破壊してしまうだろう。決定不可能なものを経由する審議がなければ倫理的責任と政治的責任は存在することができない」^[1]。

注

[1] アレント、1994(1958)『人間の条件』ちくま学芸文庫

[2] D. Massey, 1994, *Space, place, and Gender*, Polity Press.

[3] J. Derrida, 'Afterword' in *Limited Inc.*, Northwestern UP, 1988

2. カウンタープラン方式の導入

児玉善郎

(1) はじめに

阪神・淡路大震災後に緊急に取り組まれた震災復興都市計画事業において、当初行政が示した計画案に対し地区の住民と専門家が協力して、「カウンタープラン」を作成し住民本位のまちづくりを進めようとする動きがみられた。ここでは、震災後のカウンタープランづくりを行った地区の事例について、その意義と果たした役割を検証することにより、震災復興まちづくりにおいて「カウンタープラン方式」を導入する可能性と課題について整理する。

(2) カウンタープランづくりの経緯と特徴

今回の震災後の復興都市計画事業において、行政の計画案とは異なる計画づくりを住民を主体に行ったのは、六甲道駅南の市街地再開発事業、森南地区の区画整理事業、芦屋西部地区の区画整理事業の3つの地区に代表される。各地区のカウンタープランづくりの背景、位置付け、内容は異なっている。以下に各地区の経緯を簡単に整理する。

1) 六甲道駅南地区・市街地再開発事業

六甲道駅南地区では、都市計画決定に反対した住民が中心になって「考える会」を結成し、筆者を中心とする大学の研究者・学生の協力により住民代替案づくりを都市計画決定直後に行った。地区住民50人あまりの参加による2回のデザインワークショップを開催し、行政の示す超高層・高層中心の再開発計画とは異なる、中・低層中心で地区全体に緑道や中規模の公園をバランス良く配置するカウンタープランを作成し、行政に提示した。結果的にはこのカウンタープランがそのままとりあげられることはなかった。その後、地区の住民・権利者の全体を対象とした「まちづくり協議会」が結成され、そこで当初の計画の内容について再検討が行われた。その際に、住民によるカウンタープランが既につくられていたことが、計画を変更しようとする議論の方向性に影響を与えた。その背景には、カウンタープランづくりに関わった住民の多くが、まちづくり

協議会の役員に立候補し選ばれ、またブロックによっては協議会役員会の中核を構成することにより、カウンタープランで検討した内容を、計画変更へ反映させようとする強い意志がみられた。その結果、公園の広さ・形状の変更、施設計画の高さ、配置の変更などの計画変更へと繋がっていった。

2) 森南地区・土地区画整理事業

神戸市東灘区の森南地区では、復興区画整理事業の都市計画決定が行われる前から、被災地の中でも最も大きな反対運動が展開された。「森南町・本山中町まちづくり協議会」を2月に結成し、2,000人あまりの署名を集め、都市計画決定しないよう市長に対して陳情書を提出するとともに、「わが町森村の基本構想」を作成し、あわせて提出した。これは、地区の歴史的な経緯をふまえて、震災後のまちの復興をどのように進めていくべきかを文章によりまとめたものであるが、行政が決定しようとしている計画に対して最も早い時期に具体的な対案を示したものと注目される。都市計画決定直前には、神戸市長からまちづくり協議会宛に陳情に対する回答が寄せられ、「……都市計画決定後も従来にこだわることなく、……皆様方とともにまちづくりを進めていくことを確約します。住民の皆様方の合意のないまちづくりはあり得ません」と明記されていた。都市計画決定前に、このような市長からの返答を得られたのは、唯一森南地区だけであり、構想レベルであるが対案を持って陳情したことの一つの成果といえる。都市計画決定後森南地区では、協議会が独自に選定した大学の研究者をアドバイザーに迎え、具体的なカウンタープランづくりを進めた。その結果、1995年8月に「森南地区復興まちづくり憲章」と「基盤フレームとこれからのまちづくりの展開」を住民による計画案としてまとめた。これは、区画整理事業を前提とせず、従前の街の再建をめざすという内容であった。住民合意の得られる区画整理事業を実施したいという市と住民側で度重なる会合がもたれ、アドバイザーの大学研究者をサポートする市からの派遣コンサルタントが加わり調整案が検討され、住民が必要ないと主張した17mの幹線道路や公園などの公共施設を大幅に削減し、震災前の街への復興という住民の意向に近い形に変更するとともに、減歩率を最大2.5%にまで下げる内容が示された。その後、まちづくり協議会内部の意見のくい違いから協議会が3つに分裂し、ブロック毎に事業化が進められている。森南地区は、街の復興に対する基本方針を早い段階から共有しカウンタープランづくりを行ったことと、住民をサポートする専門家を住民組織自ら選定したことが、計画案の修正に大きく貢献したものである。

3) 芦屋西部地区・土地区画整理事業

芦屋西部地区は自力復興が可能であり、また希望するものが多かった。地区の公園内のテント村に多数の住民が避難しており、そこに震災直後から大学の研究者チームが支援に入った。区画整理事業の計画が行政から発表され、住民と大学の支援チームが、協力して都市計画決定に対する反対運動を展開した。計画決定後は訴訟の準備にまで発展した。計画決定後の住民によるアンケート調査では、90%が区画整理事業に反対という結果が出た。土地区画整理事業の撤回を求める運動が先行し、カウンタープランづくりはその活動の延長線上に位置づけられた。そのため、震災の年の10月頃からはじめ12月頃に住民計画案がまとめられ、市に提出された。カウンタープランの特徴は、区画整理事業を前提とするのではなく、まちの空間イメージを、住民相互が共有できる計画とすることを大きなねらいとした点である。地区を10のブロックに分け、ブロック毎の住民集会を重ね、まちの歴史、イメージ、課題を把握し、大学の支援チームが「住民によるまちづくり構想」としてまとめた。震災前の道路、宅地割りを可能な限り活かし、さらに震災前には失われつつあった水と緑の環境の大幅な充実をめざしている。もう一つの特徴は、専門家の関わり方で、震災直後から地区にボランティアとして入った大学の支援チームが、一貫して住民から依頼されて案づくりを行う立場を維持した点である。森南地区のように、カウンタープランづくりに際し、大学のアドバイザーに加え行政からの派遣コンサルタントが加わることはなく、行政は独自にまちづくり素案を平行してつくり、市案と住民案の両方を対峙させながら議論が進められた。

(3) カウンタープラン方式の可能性と課題

1) カウンタープランの位置づけ

住民による計画案づくりをどの段階で、どういう位置づけで行うかが重要である。今回の震災後に試みられた3つの事例は、いずれも震災直後の都市計画決定に強く反対する運動からスタートし、計画決定を撤回させることをねらいとし、また決定内容や事業手法にこだわらず、カウンタープランづくりを行った。そのために、署名を集める、訴訟の準備をするといった不要な労力が必要とされた。震災復興で、住民の生活再建を少しでも早く行う観点からすれば、これは決して望ましいことではない。本来、行政が震災復興として、一定の地区に対し、都市計画上のアクションを行うことを表明し、区域を示すとしても、その地区での計画内容や事業手法を決定しない段階で、住民がどのようなまちの再建を望んでいるかを「住民まちづくり案」

としてつくることを保障し、支援することが必要であると考えられる。

2) 専門家の位置づけ

今回の3つの事例では、いずれも大学の研究者が住民を支援する立場で、カウンタープランづくりに参加している。逆に言えば、現状の専門家派遣の仕組みのもとで、行政から委託されて、民間コンサルタントが地区に派遣されたのでは、住民側に立ったまちづくり案をつくるのが難しい。専門家が住民と行政の中間に位置し、独立した立場でまちの計画案づくりに関わる構造を担保するためには、専門家が行政から委託を受け、費用を受け取るのではなく、専門家が行政から委託を受け、費用を払う仕組みが必要である。森南地区では、住民組織がアドバイザーを選んだが、結果としては行政からの派遣の形を取り、その専門家をサポートするコンサルタントが行政から委託された。一部の住民からは、行政の意向を住民に押しつけているという見方がある時点からされるようになった。その意味では、住民、行政、専門家という3者の構造ではなく、住民-住民側専門家、行政-行政側専門家という4者の構造を可能とし、住民案と行政案を対峙させて議論をしながら、一つの計画案にまとめていくという仕組みの必要性が指摘できる。芦屋西部地区は、この仕組みに近い形で進められ、協議会を通じてわずかな費用が専門家に払われたが、現状の行政からの協議会に対する活動費用助成の範囲内では、労力に見合った費用が払えないという問題があった。専門家の適切な位置づけの確立には、地区住民組織に対し、住民が独自に専門家に委託することを前提とした活動資金助成が必要となる。

3) 効率的な合意形成プロセス手法の確立

復興まちづくりにおいて、カウンタープランづくりを取り入れていくためには、住民による効率的な議論と合意形成を図る手法を確立する必要がある。震災復興の場面においては、各々の被害の状況、権利の状況、生活再建ニーズなどが異なるために、議論が輻輳し、時には住民同士の対立を生み、計画案をまとめるのに苦心する場面が多々みられた。地区住民全体を対象としたワークショップの開催や地区を細かくブロックに分けた丁寧なヒアリングなどが事例では試みられたが、計画づくりへの住民の参加度、参加意識という点や時間や労力がかかり過ぎる点で一長一短がみられる。震災復興に関わらず、平時のまちづくりにおいて、住民同士が民主的に話し合い、計画をまとめる経験を積み重ね、合意形成のための手法を確立していくことが今後必要とされている。

3. 生活型復興と開発型復興をめぐって

広原盛明

(1) 開発型復興のもたらしたものの

復興まちづくり計画の根幹をなすのは「復興とはなにか」ということ、すなわち復興のコンセプトを明確化し定立することである。この点で阪神・淡路震災復興計画における復興コンセプトは周知の如く「開発型復興」であり、より具体的には「単なる復旧を超えた復興」であった。それは戦前の関東大震災や大平洋戦争による戦災からの復興計画で採用された伝統的な復興戦略であり、大災害を千載一遇の機会として平常時では不可能な（あるいは長期間を要する）都市改造や大規模なインフラ整備を一挙に推進しようとするものであった。手法面に着目すれば、それは「奇貨の都市計画」ともいべき性格を有し、それゆえに震災などで都市が大々的に破壊された状況下では必ずや「開発型復興」として登場する必然性に裏打ちされていた。

開発型復興が成功するには、それに必要な幾つかの基礎的な社会経済条件（ファンダメンタルズ）がある。基本的には、マクロにみて公共土木事業を中心とする復興事業が多面的な経済波及効果を引き起すような成長型（発展途上型）の経済状況にあること、具体的には、都市住民の所得・雇用を必要最小限みさせるだけの産業活動、経済活動が維持展開され、復興事業の進展とともに成長・発展する地力と可能性を有していること、同時に都市人口が若くて活力に富み、復興事業が都市人口回復の契機となり、また人口増加を通し「需要が需要を呼び、投資が投資を呼ぶ」ような状況の存在がそれである。

だが、阪神・淡路大震災の場合、時代は開発型復興が成立するマクロ的条件を既に喪失していた。とりわけ80年代後半のバブル経済の崩壊以降、経済成長はマイナス成長を含めて低迷をきわめ、産業界ではリストラの嵐が吹き荒れて雇用状態が著しく不安定化し、また大都市人口が一転して高齢化と減少傾向を示すなど、公共土木事業が震災復興の決め手として活躍する時代背景はすでに遠のいていたのである。

いわば、壮大な「歴史的時代錯誤」の下でつくられた開発型の震災復興計画は、依然として経済成長と右肩上りの将来人口の増加を前提にして一方では大規模インフラネットワークの建設を通して大都市圏の拡大を目指し、一方では都市機能の高度化のための拠点再開発を大々的に推進するものとなっていた。実体をともなわない都市の壮大な物的イメージが一人歩きをして巨大な「ハコモノ計画」と化し、「モノの復興」をテコとして都市開発を推進しようという構図になっていたのである。

しかし震災発生から5年目を迎えようとする現在、開発型復興は次第にその矛盾の度合を深めつつある。まず開発事業の原資である公共事業が財政事情の悪化から野放図に予算化されなくなってきた。また、計画通りに復興した開発事業が当初の見込みよりもはるかに低い利用水準で低迷している。そして何よりも当初期待された「復興ブーム」が遂に起らなかった。開発事業を引き金とする都市の復興は「8割復興」とか「まだら復興」とかいわれるように計画通りに進展していないのである。

代って浮上してきた最大の問題は、市街地人口の回復が著しく遅れていることである。市街地人口が回復しないことは、被災市街地が都市住民の生活空間・定住空間としての機能を未だ回復させないでいることを意味する。それはまた「卵とニワトリの関係」とでもいえようが、市街地人口の回復の遅れは、一定の人口集積を前提としてはじめて成立する各種の地域産業、コミュニティビジネスの再生を著しく妨げている。都市復興の原動力はインフラなどモノそれ自体にあるのではなく、それらを利用する都市住民の営業活動や日々の生活の営みに依拠している以上、復興計画の要諦は被災後の市街地人口をいかに維持するかであり、その成否が都市復興を左右するといってもよい。開発型復興は、震災直後の都市計画決定の強行によって市街地の空地化、空洞化に拍車をかけ、「本格復興」に至るまでの時間を長期にわたって空費し、その結果として都市復興の原動力としての住民エネルギーに多大の制約を課したのである。

(2) 生活型復興としての復興まちづくり計画

これに対して「生活型復興」は、まず復興コンセプトに関して「人・まち・くらし」の三位一体の復興を重視する。それは東京都復興計画検討委員会によって1998年1月に発行された、「東京都生活復興マニュアル」においても確認されているように「都民の生活再建、生活の基盤であるまちの再生（まちづくり）に必要なソフト、ハードのいずれの施策をも計画の内容とする」のであり、かつ復

興総合計画が特定分野計画であるインフラ整備計画に対して「最上位計画」としての位置を与えられているのである。

このように「人・まち・くらし」の復興まちづくり計画がインフラ整備など「モノ」の復興計画よりも高い序列と優先順位を与えられていることが、生活型復興の第一要件である。

復興コンセプトを「人・まち・くらし」の復興に設定するとき、次に検討されなければならないのは従来の「応急対応、復旧、復興」という復興プロセスの妥当性である。開発型復興においては「復旧よりも復興」というスローガンに象徴されるように、「復興＝開発」とする考え方が支配的である。しかし「復旧」が文字通り従前の姿に戻すことだとしてもそこに何らかの「改善」を含まない復旧はあり得ない以上、「復旧＝改善」と解するのが常識というものであろう。決して単なる「現況復帰」というわけではないのである。その意味で復旧と復興は相対的な概念であり、復旧は「元の姿に近い形での改善」、復興は「元の姿を大きく変えた改善」ということになる。生活型復興においては、復興プロセスをよりきめ細かく、より連続的に把握して「人・まち・くらし」の継続性を維持しながら復興を進めることを重視する。つまり、非常時での「応急対応」はともかく、一応平常事態に戻った段階での復旧を「暫定復旧」と「本格復旧」に区分して復旧の位置づけとそれに至るプロセスの詳細化を図り、また復興を「改善復興」と「開発復興」に区分して復興レベルの明確化を図ることが求められるのである。こうすれば、「応急対応」からいきなり「復興」へ命がけの跳躍を強いられることもなく、また「復旧」ということで事実上、支援方針が放棄されるといった事態を避けることも可能となるであろう。

以上の復興コンセプトとプロセスを被災市街地の復興まちづくり計画として適用しようとする、具体的にどのような内容となるであろうか。この点で最も注目されるのが東京都復興計画検討委員会が「生活復興マニュアル」に先だって97年5月に発行した「東京都都市復興マニュアル」における「仮設市街地」という新しい概念である。仮設市街地の考え方は、本格復興が完了するまでに相当の時間を要することから、市街地再生の「過渡期のあり方」を提起するものであり、また、復興まちづくりを住民主体で進めるため、被災者が被災地あるいは周辺地区に居住して、多くの住民のまちづくり参加の条件確保を視野に入れたものである。東京都のマニュアルによれば、その趣旨は、大都市での震災は膨大な被災者を生み出し、復興に相当な年月を要すると見込まれるため、疎開地や被災地内外で「暫

定的な生活の場」を確保することが不可欠であり、仮設市街地をそのための生活の場として運用しようというものである。

このように仮設市街地とは、仮設市街地に形成される応急仮設住宅、自力仮設住宅、仮設店舗や事務所及び残存する利用可能な建築物からなる市街地をいい、その際、災害救助法の適用に基き応急修理により利用可能な建築物の最大限の暫定利用に努めることとされている。また、仮設市街地の土地は従前から空地的に利用されていた土地、及び倒壊家屋等を除去した跡地等を対象とし、被災の程度に応じて公有地だけでなく民有地も考慮するとされている。そして、被災者の生活再建と復興まちづくりを進めるために、被災地の近傍に被災者が暫定的に居を構えることが必要であることから、被災前のコミュニティの継承に十分考慮を払いながら仮設市街地の形成と運用にあたることとされているのである。

つまりここでは、阪神・淡路大震災の開発型復興計画においてとられた山形県酒田方式のスクラップ・ビルド方式の都市計画路線は完全に否定され、そのアンチテーゼとして、生活型復興になじみ易い暫定復旧、本格復旧、改善復興といった連続復興型の復興プロセスが新たに提起されているのだといえよう。

さらに、生活型復興に基く復興まちづくり計画の具体化にあたってもう一つの重要なポイントは、計画策定と進捗管理に際しての「人・まち・くらし」の実態把握に関する調査活動の重要性である。阪神・淡路大震災の開発型復興計画においては、「モノの復興」に重点が置かれた結果「ヒトの調査」については現在に至るも不完全なままで放置されている。被災者の全容を把握する数字がなく、したがって事実上仮設住宅に居住している被災者を対象とした施策に終わっている。

この点でも東京都のマニュアルでは復興まちづくり計画にとって被災者の悉皆調査しかも経時的な継続調査を最も基本的な調査活動として位置づけていることが画期的である。すなわち全ての被災者を対象にした「被災者センサス調査」を必須のものとして位置づけ、被災前の状況（住所、世帯構成、住居等）被災後の状況（同左）、被害状況（身体、住居、営業等）、今後の生活に対するニーズや意向などを的確に把握することが意図されている。またこのセンサス調査と並行して、身体障害者など特別なニーズをもつ災害弱者のための「地域福祉需要調査」もコミュニティごとに実施されることになっており、生活型復興の特徴をよくあらわしている。

(3) 幾つかの反省点

震災発生時、日本中の都市計画や住宅に関係する全ての研究者や専門家は形容しがたい衝撃に襲われたといわれる。筆者もまたその一人であり、日頃から神戸のインナーシティ問題の研究に取り組んでいたこともあって、このような大惨事の基盤となった密集市街地の再開発こそが震災復興計画の中心にならねばならないと強く感じていた。いわば密集市街地の基盤整備こそが復興まちづくり計画の全てであるかのような考えを抱いていた。

しかし、震災から4年近くの年月が経過した時点でその時を振り返ってみると、復興まちづくり計画というものをやはりステイックな空間イメージとして機能的にしか把握していなかったことを率直に反省せざるを得ない。それは確かに開発型復興計画を批判する一つのスタンダードポイントではあったが、しかし、復興プロセスのもつ重要性を看過もしくはきわめて軽視していた点で誤りを言い逃がられるものではない。復興まちづくり計画の本質は、復興をいかに粘り強く実現していくかというプロセスにあるのであって、この点を抜きにした「大復興計画」も「密集市街地再生計画」も所せんは大同小異の存在だったのである。

今さらといえないこともないが、もし震災発生時点で都市計画の専門家がビジョン談議にうつつを抜かすことなく、徹底して被災者のセンサス調査に取り組み、そこから引き出されてくる数々の当面的課題を一つ一つ誠実に対処していたなら、被災地や被災者の今日の現状はもっともっと異なったものとして現出していたにちがいない。

阪神・淡路大震災の研究はもう終わったという研究者がいるとも聞けが、しかし、研究テーマを一時期の被災実態調査とそこから導かれる物的な都市計画的提案で終れりとするならともかく、実は復興まちづくり計画の研究はこれからが本番だというのが筆者の偽らざる感想である。