041214 季刊「不動産研究」第 47 巻 1 号　平成 17 年 1 月発行

阪神大震災の復興から何を被災地は学んだか

小林郁雄（まちづくり会社コー・プラン）

１．３つの教訓／小規模分散自律生活圏の多重ネットワーク社会

震災ユートピアといわれる1995年の１月から３月にかけて、阪神大震災の現場で私たち被災市民が肝に銘じて学んだ教訓は、次の３つである（図１）。

１）巨大なものは脆い

２）やってないことはできない

３）自分でできることを自分でする

第１は、脆くも崩れ去った高架道路や電気ガス水道の寸断された広域網、自分達の知らないところで決定されてきた都市運営システム、制度疲労していた精緻なピラミッド型統治機構など。これらが大災害情報途絶・緊急支援の届かぬ時、どれほど頼り無く何の意味も持たぬものなのかを、私たちは知ってしまった。巨大なものやピラミッド組織は脆く、一部が崩壊すると全体機能が麻痺する。高架高速道路・全体行政統治機構など絶対的確かさを信頼させていたもの程、危機状況に対応不能なことが良く分かった。

情報技術などさまざまな助けを借りて、「大規模集中」の２０世紀文明から、「小規模分散」社会をめざす必要がある。あらゆる集中ピラミッド状態から、すべて小さいもののネットワーク化へ、である。

第２は、平常時にやってないことを、すわ非常時といって、できるわけがないこと。練習をつんでなければ本番はおぼつかないという、当たり前のことを改めて知った。都市計画・まちづくりから共同化・マンション再建など、多くの人々の多くの意見を調整しなければ、何ごとも復興は始まらない。そうした合意形成の事前準備に、堅苦しい協議会活動の定常的開催が必要とは限らない。盆踊りでもバザーでも、地域の話し合いの習慣さえあれば十分である。計画につながる日常化システムが重要である。日常的なまちづくり活動の継続が、非常事態の震災復興にどれほど役にたったことか。「まちづくり協議会」の本当の存在意義はそこにある。

第３は、人に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やNPOの原則であることを学んだ。さらに、自分でできることをする自助が被災者復興の原点でもある。自分でできることを自分でする以上に確かなことはない。それを相互に助け合ったのが、震災被災地３ヶ月間のユートピアであった。ネットワーク社会とはどういうものかが、おぼろげな姿を見せていた。

「市民まちづくり」の原則は「自律」であり、それはパートナーシップの基礎条件である。自律を条件とした「連帯」がネットワーク社会の中枢である。「自律と連帯」こそが、阪神大震災が教える震災文化の核であり、私たちが震災から学んだ最も重要なものである。そして、阪神大震災に直面して、私たち被災市民が最も心に深く刻んだその想いから描いた都市生活の将来像が「小規模で分散した自律生活圏の多重なネットワーク社会」である。

２．３つの知恵／ふれあいセンター・コレクティブハウジング・まちづくり協議会

阪神大震災でなくなったものは数多くあるが、新たに生まれたものもいくつかある。震災復興「まちづくり協議会」がその一つである。仮設住宅「ふれあいセンター」と協同居住型集合住宅「コレクティブハウジング」と合せて、この３つを私は阪神大震災が生んだ「新たな知恵（仕組み）」としている。

被災者・避難民・仮設住宅収容者が最も必要とするものは、孤立しないための相互交流の場である。ふれあいと交流であり、そのための「ふれあいセンター」であった。新たにつくられる本設住宅と新しいコミュニティ形成の出発点は、協同居住へのまなざし、配慮である。「コレクティブハウジング」がその責の一端を担った。同時に、コレクティブタウンとしての下町近隣環境の再生がそれ以上に必要である。そのためにも、自分たちの「まちづくり」を話し合う機会・定常的取り組みが、非常時の力となる。まちづくり協議会の日常的な活動の重要性はそこにある。

仮設住宅地を支えた「ふれあいセンター」、震災復興住宅に導入された「コレクティブハウジング（協同居住型集合住宅）」、市民主体の震災復興における「まちづくり協議会」、の３つが阪神大震災から生まれた復興まちづくりの希望であり、これからの成熟社会・市民社会における重要な仕組みとなるものであり、全国に発信すべき被災地の希望でもある。そこでの、高齢密集都市集住への具体的仕組みとして、ふれあいセンター・コレクティブハウジング・まちづくり協議会が、自律生活圏の基本部分をなすという構図である。

震災復興混乱期すなわち行政的基準化される前に、この３つの仕組み（システム）を支えたのは、３つの新たなネットワーク運動であった。ふれあいセンターにおける被災民の集まりを支えた「震災ボランティア」、コレクティブハウジングの実現とたちあがり・生活支援を行った「事業推進応援団」、まちづくり協議会の活動・交流をコーディネートしてきた「市民まちづくり支援ネットワーク」の存在が重要であった。それらは、既存組織・既存運動体にはない自由な自律活動と、ゆるやかな連帯に、いずれもその特徴がある。阪神大震災がボランティア元年、市民ネットワーク元年といわれる所以であり、我が国のＮＰＯ（特定非営利）活動の原点ともなった。

今後到来する大都市既成市街地の21世紀のまちづくり課題を解決する方策として、重点的にすすめるべき仕組みは、密集市街地における安全安心なまちづくりのための「ふれあいセンター」、高齢社会における住宅・住環境整備に向けた「コレクティブハウジング」、そして、都市計画・まちづくりにおける住民参加システムとしての「まちづくり協議会」の３つであるということを、阪神大震災復興は示したのである。

３．復興都市計画・まちづくりの検証

兵庫県が行っている震災１０年の総括検証と今後への提言の「市街地整備事業」の項目を担当したが、その結論は「つね日ごろからのまちづくりの重要さ」であった。以下に各項目の検証から得られた今後の方向についてのコメントを要約する。詳細な検証データな

どは2005年1月12～15日に神戸で行われる「創造的復興フォーラム」で公表されるので、参照されたい（図２、図３）。

（１）復興市街地整備事業の進め方～復興事業は早期・柔軟・多様性を～

●復興スケルトンの早期提示

今回の震災では震災後１～２ヶ月後に、神戸市ほか４市において震災復興緊急整備条例が制定され、震災復興促進区域や重点復興地域など市街地復興の対象となる地域的な枠組みや公と民の役割分担などが示された。公と民が協働して復興を進めるためには、個別の復興事業がスタートする前に、復興全体の基本枠組み、各復興事業の分担・相互関係、国・地方の役割、公と民の役割など、いわば「復興スケルトン」を早期に提示すべきである。そのためにも、「事前復興」への取り組みが重要である。

●二段階都市計画決定による復興事業の実施

今回の震災復興土地区画整理事業では二段階都市計画決定の方法がとられた。震災復興市街地再開発事業においても、都市計画決定した内容を事業の進捗に応じて柔軟に変更した地区が見られた。復興事業を進める手法は多種多様であり、また、今回の震災を契機に被災市街地復興特別措置法が施行されている今日では、当時と状況は異なるが、今回の震災復興で行なわれた二段階の都市計画決定の方法は、緊急時の方法として今後の参考にすべきである。さらに、日常時においても住民参画型のまちづくりへの重要な方向として、都市計画決定方式の見直しの参考とすべきである。

●生活再建の多様な選択肢の提示

今回の震災では、例えば、土地区画整理事業では、都市計画決定後事業認可前においての税金控除が有効に働き、転出による生活再建を希望する人の用地買収を進めることで、合意形成を促進することができた。事業全体の促進・早期の生活再建という面では、転出を含めた生活再建の多くの選択肢を早期に提示することが重要である。

（２）復興市街地整備事業の実施～まちづくり協議会を支える専門家派遣などの支援～

●専門家、地元のリーダー等の人材養成と確保

まちづくりを進めていくためには、専門的知識と経験のある専門家の助言や計画案作成などの協力が不可欠であり、そのため、日常から、まちづくり専門家派遣、登録制度、マンパワーの育成、まちづくり学校、コンサルタントなどの職能者の教育、勉強会などが求められる。また、まちづくり協議会の運営がうまく進んだ要因の一つに、まちづくり協議会のリーダーに恵まれたこととの意見があった。まちづくり協議会の運営には、適切なリーダーを養成することも大切である。

●合意形成を進めるための専門家派遣あり方

復興事業では、住民側がまちづくり協議会等により自分たちの住んでいる地域の復興の方針、復興計画、事業計画等について話し合いを行い、合意形成の上、住民主体の復興計画づくりを行うことが重要であり、行政は、これらの過程でのまちづくり活動を支援（専門家の派遣、まちづくり活動に対する助成、情報提供等）することが大切である。

今回は、新たに設立した「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」による復興まちづくり

支援事業により、まちづくりアドバイザーやコンサルタントが派遣されたが、震災から半年以上たった1995年9月からであり、震災直後のまちづくり立ち上げ時期には機能しなかった。今後は、できる限り早期に支援できるように平時から震災復興の派遣システムを準備するべきである。派遣する専門家は、適材適所が肝心であり、行政は日頃から地元の状況、専門家の活動などについて把握しておくことが必要である。

●広域的な専門家支援システムの確立

今回の震災では、大阪・京都などの近くの都市圏が比較的無事であり、都市機能が維持されていたため、各種の支援や専門家派遣、マンパワーの投入などはそれらを中心に可能な状況があった。今後、地方部で震災などが起こったときには、近隣にこうした大都市機能や専門家がある程度集積している都市が隣接している可能性は低いものと考えられる。こうした状況に対応していくには、震災時に機能した都市計画プランナーや建築家などによる「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」や、1年半後に結成された「阪神・淡路まちづくり支援機構」のような弁護士、コンサルタント、司法書士等の専門家同士の組織づくりや情報交流を日常的に行っておくとともに、さらに別地域や都市圏からの支援が可能なように日頃からの交流を進めておく必要がある。

●事業推進ノウハウをもつ公的セクターの役割

今回の震災においては、住宅・都市整備公団（→都市基盤整備公団→都市再生機構）や兵庫県住宅供給公社、神戸まちづくりセンターなどが、豊富な事業経験とマンパワーを活かし、土地区画整理事業、市街地再開発事業、マンション再建、まちづくり協議会支援などにおいて、重要な役割を果たした。

都市再生を担う新法人へ移行した公団であるが、将来的にも「まちづくり・復興の緊急部隊」としての位置づけが必要と考えられる。震災が起きた場合に、被災自治体に十分な復興計画や事業のノウハウ、経験者がいるという保証はなく、むしろ、少ない可能性の方が高いので、市街地整備事業の経験を継承をしていく必要がある。

●柔軟な復興事業を進めるための基金制度

まちの復興にあたっては、被災地域の実情に応じたきめ細かな支援が必要となる。今回の復興では、既存の制度で対応しにくい部分を、兵庫県と神戸市が出資する財団法人による復興基金が「まちづくりアドバイザーやコンサルタント派遣」、「小規模共同建替等事業」、「復興市街地再開発商業施設等入居促進事業」、「被災市街地復興土地区画整理事業地区内土地利用促進事業融資利子補給制度」などまちづくりから施設利用促進までを基金事業として補い、柔軟に対応してきた。今後、いつ、どこで起こるかも知れない災害に対しても、様々な復興の課題に対し、柔軟かつ早期に応え得る公的な復興基金制度の整備が必要である。

●人のネットワークを現地に残すことの有効性

今回は組合が独自の工夫で都市計画決定前に仮設店舗や事業用仮設住宅を用意した事例や、事業計画決定前に事業用仮設住宅を建設するための工夫が行われたが、現地での仮設住宅や店舗の確保は、人のネットワークを現地に残し、地域の復興力を高め事業促進や合意形成に役立った。今後、復興推進地域の指定があれば、各事業の都市計画決定前であっても事業用の仮設住宅や店舗の建設に対する補助ができるよう検討する必要がある。また、応急仮設住宅についてもできる限り事業予定地区の近くに建設し、地元住民が入居できる

よう配慮することが望ましい。

●被災建物共同建替事業

市街地再開発事業は、都市計画決定、事業認可などの手続きが必要であり時間がかかる。また、事業規模が大きくなるため地区の状況が大きく変化する。被災地復興、被災者支援には、狭小宅地の被災者などが共同で建替えることを支援する、被災建物共同建替事業のような制度が有効である。

●地区特性を反映した現場中心のまちづくり

復興市街地整備事業の実施にあたっては、その地区に震災前からあったまちの文化、歴史、街並みなどの特長を活かし、地区特性を充分に反映した現場中心のまちづくりを進めることが大切である。

（３）住宅供給、市街地復興と面整備事業～まちづくりとすまいづくりの総合化～

●住宅供給と市街地整備事業の連携が必要

今回の震災においては、再開発事業や土地区画整理事業の実施において住宅供給部局との連携不足（保留床の公的住宅としての活用など）が指摘されていた。早期の生活再建と都市復興という面からは、住宅供給と市街地整備事業の連携が不可欠であり、今後、両者の制度上の違い（整備体系、スピード）を乗り越え、連携の仕組みをより密接、柔軟かつ大胆に拡充する必要がある。淡路での一宮町、東浦町の密集事業での連携を参考としたい。

●地域を取り巻く環境の変化への対応

今回の震災においては震災前からの商業環境の変化による市場等の衰退や経済状況の低迷が、そのまま震災復興事業にも影響を及ぼし、商業再編（解散）的な再開発事業や土地区画整理事業が多数見られた。被害の大きな地区では、居住者構成や地域経済状況の変化など地区を取り巻く環境が大きく変化することになる。市街地再開発事業は建物建設まで一貫して進められる公共事業方式で、基本的には独立採算型の事業システムであり、被災地復興に適用するのには、無理な点も多い。新長田駅南再開発地区では特に事業地区も広く、事業完了まで時間のかかることなどから被災地復興としては多くの課題を抱えている。さらに商業業務施設の整備については、地区を取り巻く環境変化や周辺地域での商業施設の変動にも配慮しながら事業計画の策定をするとともに、特色あるまちづくり（たとえばアジアンマーケット、沖縄ワールド、温泉利用施設など）をすすめ、広域から人を集客できる特色ある施設を計画する必要がある。

●事業地区内の空地の活用

被害の大きかった区域では、復興事業の計画から事業完了までの間、合意形成や基盤整備のために多くの時間が必要なため、空地のままの土地がある場合が多い。地域の賑わいと安らぎをもたらすために、事業完了までの間、空地をイベント広場、ポケットパーク、来客用駐車場、復興事業のＰＲセンターなどの形で有効活用するための工夫が必要である。

●再開発ビルの空床などの利用促進

再開発事業により完成した建物の入居促進や区画整理事業地区内の土地利用促進策が復興基金により行われ成果を上げている。今後はさらに社会情勢や地区周辺の状況を勘案して，時代に対応した新たな支援策（たとえばＮＰＯ活動拠点支援事業、ベンチャー起業支援事業など）を実施することが有効である。

４．防災まちづくりへの３つの力／地域力・市民力・場所力

まちづくりとは、「地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動」と、私は定義している。すなわち「まちづくりとは運動である」ということだ。だから「防災まちづくり」とは、ある地域や地区において、そこの住民を中心にした市民（シビリアン）が、自分たちの手でやり続ける「防災」のための、その地域の環境改善の運動・活動ということになる。重要なのは、「地域における」「市民による」という点である。地域市民が安全安心をめざす防災のための運動を自分たちが自律的に、継続的にやり続けることである。

それでは、都市の防災力とは何か？巨大地震に備えるための「力」とは何を必要とするのか？阪神大震災からの復興まちづくりでわかったことは、「地域力・市民力・場所力」の３つの力が大規模災害に対し「うたれ」強い都市の基本であるということである。

自然災害に強い都市づくりとして、ヨロイカブトに身を固めた都市のイメージは、どこかドンキホーテの姿に重なる。阪神大震災の直接の経験からの結論は、自然脅威の想像を超える巨大さであり、抑止力で立ち向かうことの限界を認めることである。例えば「関東大震災クラスにも耐える」ということで、多くの構造物が崩壊した。関東大震災時よりも大きな自然力がやって来たからである。いま「阪神大震災にも十分対応できる」と謳ってみても、いずれそれ以上の脅威がやってくる。

それでは、どうすればいいのか？

災害からの被害を最小に抑えるのは「地域の力」である。常日頃の「まちづくり」の積み重ねが非常時の対応力となる。大地震・大水害でも大規模テロでも、最中や直後の救助救援は、その地域での助け合い以外に頼るものはない。すなわち「自分でできることを、自分でする」ことであり、その時「やってないことは、できない」のである。しかし、地域力に限界があり、持続性や展開性に問題があることは明らかである。地域を超え、普遍的な課題を扱うＮＰＯやボランティアの協力支援が必要不可欠である。行政や企業、他地域や外国からの救援支援は、そうした「市民の力」のバックアップとしてはじめて効力を果たす。そうした地域力・市民力なき被災地への対外支援は、途方もない後方支援（ロジスティックス）なしには効力を持たない。

地域力と市民力が機能するためには、それらが顔を合わせ出会うことのできる「場所の力」が鍵を握っている。場所力が介在することによって、地域力は「プラットフォーム」を現場にもつことができ、市民力は「ネットワーク」を現場につくることができるのである。まちづくりプラットフォームとまちづくりネットワークこそが、21 世紀の市民活動社会の基本構造である（図４、図５）。

５．参画協働と市民まちづくり

（１）神戸市協働と参画のプラットフォーム

神戸市は、2001 年 11 月に新たに矢田市長が就任し、その最大の公約は「市民主役のまちづくり」だった。当面の課題対応として、市街地活性化、危機管理、市民参画の三つのプロジェクトチームが立ち上げられた。多様なセクターの市民と行政が同じ場所に集い、

様々な協働のアイデアを出しあい、参画の実現をめざす「協働と参画のプラットフォーム」として、市庁舎24階（夜間休日も開放されている展望ロビーやレストランのある階）の大きな会議室を、事務局のフリーオフィスと市民が常時アクセス自由なスペースへと改造がされて、2002年初よりさっそく利用開始された。さらに、2002年4月から市民局を改組し「市民参画推進局」が設置されている。

また、市民参画条例の制定をめざしたワークショップが、各区ごとに続けられて2002年秋をめどに置いた検討だったが、ワークショップでの意見などから条例化よりも協働参画の具体的活動を優先させるという方針転換がされた。ワークショップでの意見を広く市民に問う形での「1万人アンケート」や、地域課題解決や地域の活性化・魅力づくりをめざす協働の市民活動を、市民自らが企画・提案・実施する「パートナーシップ活動助成」が始まり、地域組織やＮＰＯなどに公募、公開審査で32活動（総額2600万円）が2002年9月に決定した。

（２）兵庫県参画協働推進条例

兵庫県は2001年9月、井戸新知事になって、21世紀の兵庫づくりに「参画と協働の県政」の推進が強調されている。2000年度から「準公職」をテーマにした住民の参画と協働システム検討にひき続き、2001年度は「県民の参画と協働の推進に関する条例化等検討委員会」で検討が重ねられ、年度内には条例化が予定されていた。その大まかな構成は、条例の目的、参画と協働の基本理念・基本原則をもとに、「地域社会の共同利益（コモンズ）」と「県政」への参画と協働の道具が用意される。道具とは、情報提供、場の提供、地域づくりの担い手支援、情報共有のしくみ、計画立案等（会議公開、公募委員、パブリックコメントなど）や事業等の実行（公共施設の協働運営、推進員や協力員、アウトソーシングなど）さらに評価・検証（モニターチェックなど）への参画・協働方法である。それらを使って、参画協働を進めていくのに、提言・支援する第三者機関としての参画協働推進委員会を用意するという内容だった。

しかし、予定されていた2002年2月の県議会上程が見送られた。最大の争点は「地域づくりの担い手の認証」と「参画協働推進委員会」の２つ。伝え聞くところでは議会筋は、県民の代表である県議会があるのに、改めて「認証」を「委員会」がするというのはどういうことか。いくつかのNPOは、地域づくりを自律的にやっているのを条例によって県が「認証」するとかせんとか、おせっかいな、ということのよう。どっちもどっちではあるが、参画協働方式が自律連帯をむねとする市民活動社会の基本原理である、ということに異論があるわけではないので、約１０か月の冷却期間をおき、議会が受け入れやすいような形（認証は登録制度に、委員会は既存の県民生活審議会に）で決着がつき、「県民の参画と協働の推進に関する条例」は2002年12月20日に公布された。

（３）参画協働による市民活動社会

こうした市民の「参画協働」への取り組みは、全国を駆け巡り燃え広がっている。「自律と連帯」を合言葉とする「市民活動社会」が21世紀の社会像である。それは、地域主権・情報共有を条件に、市民が主体となりコンパクトな自律生活圏が多重にネットワークしている自律連帯社会ということである。国家やグローバル経済といった「国際・企業」時代

から、個人や地域ネットワークによる「民際・市民」世界への転換が、最優先課題であり、そのキーワードとなる行動原理が「参画協働」である。

市民活動社会の基本は、コミュニティ（地域社会）を基礎単位として、そのネットワーク化された状態も含めての維持・運営・発展で、そこで繰り広げられる活動の総体が「地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動」と定義される＜市民まちづくり＞である。対比的に＜法定都市計画＞は「国家における、行政による、統一的連続的な、環境形成制度」ということになろうか。

（4）まちづくり協議会と市民まちづくり

そうした市民まちづくり（環境改善運動）の鍵を握るのが「まちづくり協議会」である。逆にいえば、まちづくり協議会は自らのまちの自律圏としての活動にこそ、その存在意味をもたねばならない。震災復興でその意味が確かめられたまちづくり協議会が継続・発展していかねばならない理由であり、市民まちづくりに果たす責務はたいへんに大きい。

市民活動社会の市民まちづくりにおける倫理的論理的な社会基盤は「合意形成」である。まちづくり協議会は、そうした合意形成のための、住民を主体とする集まり・機会・場（フラットなプラットフォーム＝誰もが自由にアクセスでき、好きなところに出発できる）であり、住民を中心とした自律的で連帯した市民組織である。あるいは、あるべきである。

住民主体の市民まちづくりを支えるまちづくり協議会を中心にした都市計画システムが、神戸市では1980年代から整備されてきた。その基本は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（1981年12月制定）いわゆる「まちづくり条例」に基づく。この条例は、神戸市が住民組織としてのまちづくり協議会を認定すると、その地区におけるまちづくり構想の市長への提案権をもつことになり、合意すればまちづくり協定が結ばれる。

この条例が生まれることになった住民まちづくり活動で全国に名高い「真野まちづくり推進会」に1982年5月まちづくり協議会認定がなされて以来，震災前に12地区の認定がされていた。その他、長田区野田北部地区や灘区味泥地区など、住民自らで自分たちのまちを良くしていこうとつくった組織として、さらに17地区ぐらいができていたり、準備中だった。そうした背景を持つゆえに、震災後神戸市だけでも合計100のまちづくり協議会が、復興まちづくりに向けて、活動してきている。とりわけ、震災以前からまちづくり活動のあった地区では、震災直後から秩序だった将来を見据えた「復興市民まちづくり」が直ちに始められ、突然の緊急時には、常日頃の身に付いた活動がまことに重要な役割を果たすということである。

全国の都市で、なにはともあれ、明日からでも準備すべきは、こうしたまちづくり協議会などによる「市民まちづくり」への取り組みといえよう。

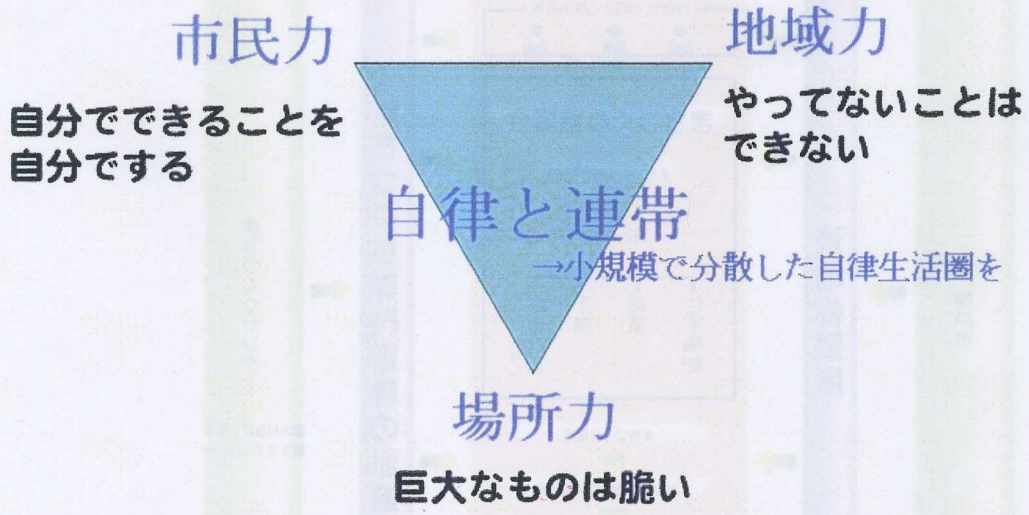

図１　震災復興の３つの教訓と３つの力

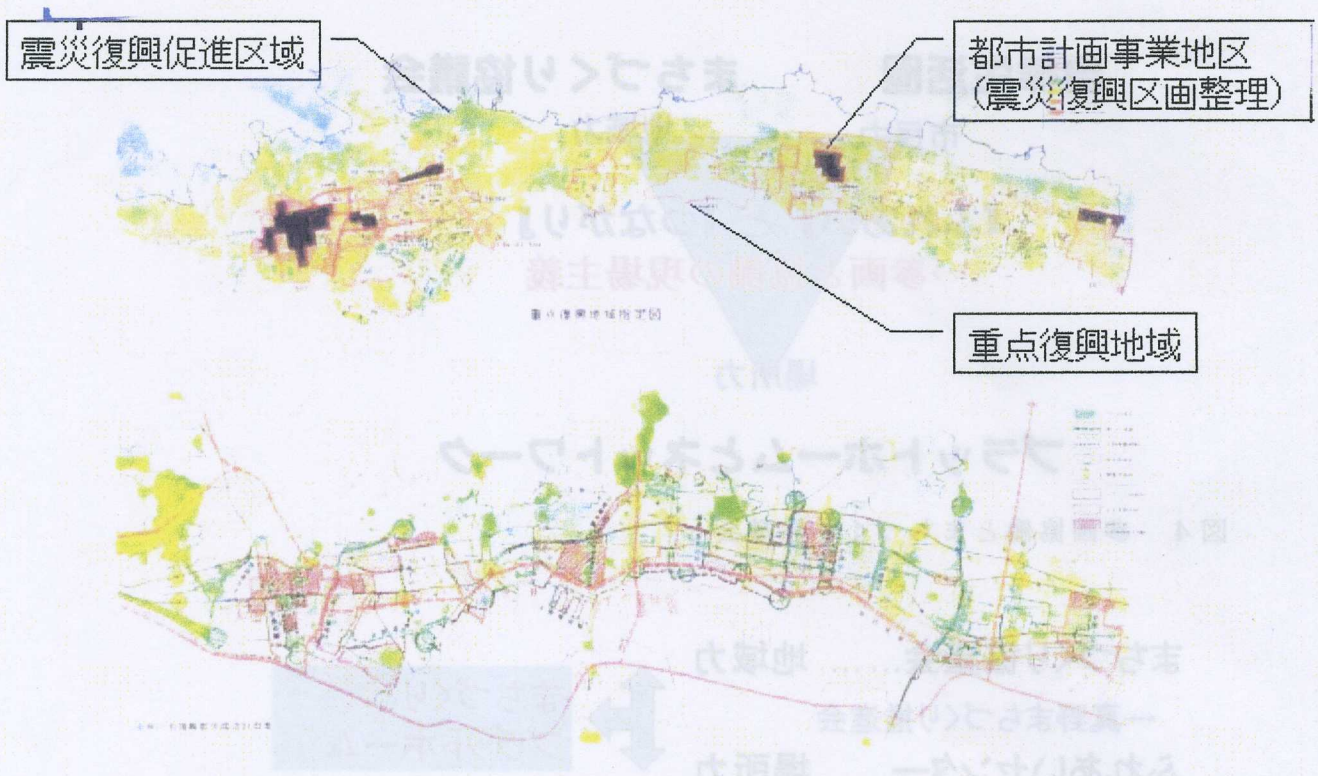

図２　神戸市震災復興重点地域と都市構造計画小林私案

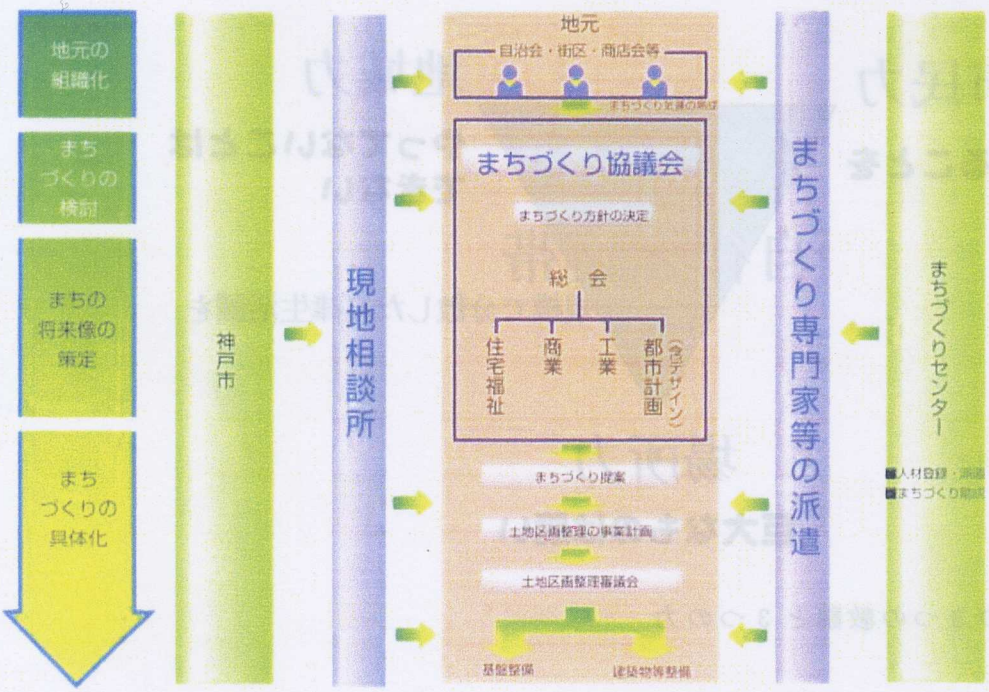

図３　神戸市の震災復興まちづくり協議会システム（土地区画整理事業）

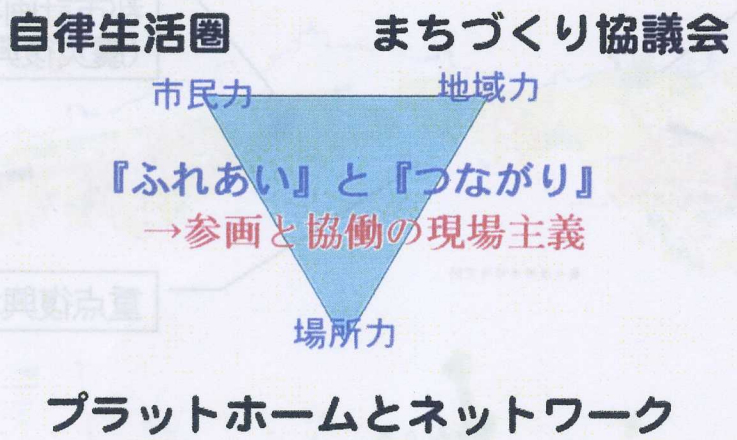

図４　参画協働とまちづくり協議会

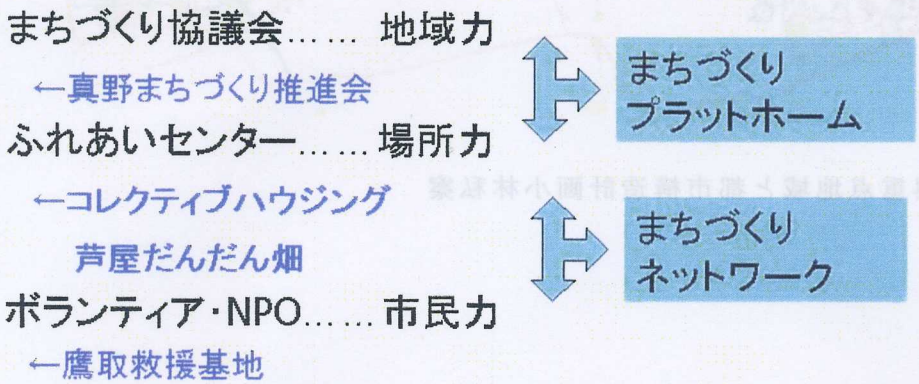

図５　まちづくりプラットフォームとネットワーク