2021年　第１回都市環境デザインセミナー
テーマ　「災害復興；世代を繋ぐ、知の継承」
（関西ブロック、九州ブロック共催）

＜趣旨＞

昨年９月17日、都市計画学会関西支部主催で、「復興検証と知識継承」シンポジウムが開催されました。今回のセミナーはその続編です。大災害後の復興まちづくり・復興都市計画という活動をと通して、承継者は次の世代に何を継承しようとしたか、どのように継承しようとしたか、またその継承者は、その姿に何を見ており、何を受け継いだか、世代を繋ぐ知の継承はどうあるべきか。現場を超えた知の継承を３世代に渡って考える場を持ちたいと思います。

まずは第１回目として、「阪神淡路大震災の知の継承」を下記のように実施します。さらに第２回として「東日本大震災の知の継承」、第３回目として「中越地震、熊本地震の知の継承」を開催する予定です。

世話人　岡絵理子

第１回「阪神淡路大震災の知の継承」

日時　1月26日　18時30分～

場所　zoom会議

＊経験の伝達１（鳴海邦碩）＜復興・防災は特殊なまちづくりか＞

復興や防災がまちづくりの基本であるにもかかわらず、長く特殊な領域として取り扱われてきた。そうした状況下にあった筆者らは、阪神・淡路で「復興・防災」に直面せざるを得なかった。その経験の一端を紹介しつつ、それを同じ場で体験した次の世代が何を得たかについて意見交換したい。

＊経験の伝達２（小林郁雄）＜復興都市計画事業のあるべき姿は＞

復興市街地再開発事業（とりわけ阪神大震災の新長田南地区）などがうまくいかない（評判が悪い）のは、なぜだろう？まちづくり協議会など地域住民主体の事業への参画が都市計画事業に不可欠と阪神・淡路の復興経験が明らかにしているのに、依然として都市計画法は旧態のままなのは、なぜか？

学んだこと１；越山健治

学んだこと２；柴田祐

学んだこと３；阿部俊彦

＜発言者のプロフィール＞

鳴海邦碩（なるみ・くにひろ）

大阪大学名誉教授、関西大学客員教授。日本都市計画学会元会長。大阪をはじめ関西の各地のまちづくりを支援。インドネシアをはじめアジア諸国の都市環境調査を行なってきた。サントリー学芸賞、不動産協会賞等を受賞。著書に、『都市の自由空間』『都市の魅力アップ』『失われた風景を求めて』他多数。

小林郁雄（こばやし・いくお）

人と防災 未来センター上級研究員、兵庫県立大学特任教授。神戸大学工学部建築学科卒業。大阪市立大学大学院工学研究科都市計画専攻修了。都市・計画・設計研究所勤務。地域計画、市街地整備、住民主体のまちづくりまで 幅広く都市プランニングを専門とする。1986 年にコー・プラン(CO-PLAN, Inc.)を 設立。阪神・淡路大震災後は、被災地の復興に多く携わる。1995 年、阪神大震災 復興市民まちづくり支援ネットワークを立ち上げ、世話役を務める。

越山健治（こしやま・けんじ）

関西大学社会安全学部・教授。神戸大学工学部環境計画学科卒業。同大学院自然科学研究科建設学専攻修了。（株）富士総合研究所（現みずほ情報総研）研究員、神戸大学大学院自然科学研究科助手、人と防災未来センター研究員を経て、2010 年より現職。博士（工学)。

阪神･淡路大震災の被害および復興過程の研究及び､国内外の都市災害復興計画および復興過程に関する研究､災害時の行政対応および地域防災計画に関する研究を実施してきた。阪神・淡路大震災の復興公営住宅居住者調査を題材とした研究で地域安全学会論文奨励賞受賞。

柴田祐（しばた・ゆう）

熊本県立大学環境共生学部・教授。大阪大学工学部環境工学科卒業、大阪大学大学院工学研究科環境工学専攻修了。造園コンサルタント、大阪大学大学院工学研究科助教、熊本県立大学環境共生学部准教授を経て、2017 年 4 月より現職。専門は地域計画、農村計画、景観計画。熊本地震、令和 2 年 7 月豪雨からの集落の復興について調査研究、実践を行っている。主な著書に『住み継がれる集落をつくる』(共著、学芸出版社、2017 年)、『都市縮小時代の土地利用計画』(共著、学芸出版社、2017 年)、『都市・まちづくり学入門』(共著、学芸出版社、2011 年)、『都市計画とまちづくりがわかる本』(共著、彰国社、2011 年）などがある。

阿部俊彦（あべ・としひこ）

立命館大学理工学部建築都市デザイン学科 准教授

早稲田大学理工学部建築学科卒業、同大学院修了。現代計画研究所大阪事務所、ダン計画研究所を経て、LLC 住まい・まちづくりデザインワークスを共同設立。早稲田大学都市・地域研究所客員研究員を経て、現職。博士（工学)。気仙沼市内湾地区の復興まちづくり、東京都内の事前復興まちづくり等に関わる。日本都市計画学会計画設計賞･論文奨励賞、日本建築学会作品選集入選、都市住宅学会長賞、これからの建築士賞など受賞。

経験の伝達１　〈復興・防災は特殊なまちづくりか〉

鳴海　邦碩

この研究会のねらい

昨年の 9 月に、日本都市計画学会関西支部の主催で、阪神淡路大震災の復興を振り返るというシンポジウムが行なわれましたが、時間が短く、充分議論ができませんでした。今回はその延長戦のねらいもありますが、まず最初に、先般のシンポジウムの時の私のまとめの一枚を示しておきたいと思います。2012 年の都市計画家協会で「神戸から東北へ～我々は何を学んだか」というテーマでした。

私が指摘したのは、「ひょうごまちづくりセンター」「こうべまちづくり人材センター」が出来た事、「きんもくせい」という情報交流メディアが出来た事、景観に関するまちの保全事業に熱心に取り組んだという事が、とても重要だったのではないかということが、私の認識でした。

このまとめの一枚にも顕れていますように、私のお話しは、事業とかではなく、それに関わった研究者やコンサルタントの方々についてが、メインになります。阪神・淡路の震災が起こったときには、私は 50 歳で、それから 20 数年経ち、そのころ 20 代・30 代だった方々が、今 50 歳くらいになっています。この人たちに今後まちづくりを担っていただくことを考えると、世代的な意見交換をもう少ししておきたいと思い今日の資料を準備しました。

＊阪神・淡路大震災復興における専門家派遣
＞＞ひょうごまちづくりセンター＞＞兵庫県と神戸市が地方債を発行して確保した。
＞＞こうべまちづくり人材センター＞＞国庫補助制度のまちづくり総合支援事業、土地区画整理事業、都市再生等による専門家派遣制度についても同センターに集約して支援事業を実施

＊復興情報の交流メディアが生れた＞＞きんもくせい
＞＞同じような市町グループで、他のまちの状況がわかる知恵の出し合い、学びあい

＊景観ルネサンス・まちなみ保全事業の取り組み
＞＞歴史的まちなみやシンボル的建築物の復興、街並み景観の形成に対する支援

図１　学ぶべき要点　都市計画家協会での講演　2012

①岩崎 信彦（神戸大学文学部）　②宇於崎 泰宏（(財)日本システム開発研究所）
③内山 一郎（大阪府消防防災安全課）　④卜部 兼慎（(株)GK京都企画部）
⑤荏原 明則（神戸学院大学法学部）　⑥沖村 孝（神戸大学都市安全研究センター）
⑦太田 敏一（神戸市震災復興本部）　⑧河田 惠昭（京都大学防災研究所）
⑨河村 忠男（中央復建コンサルタンツ(株)）　⑩北山 斉（運輸省第三港湾建設局）
⑪北岡 孝統（21世紀ひょうご創造協会）　⑫小林 郁雄（(株)コー・プラン）
⑬佐藤 隆雄（(財)日本システム開発研究所）　⑭鈴木 昌治（近畿地方建設局）
⑮田中 聡（京都大学防災研究所）　⑯谷口 仁士（国際連合地域開発センター）
⑰辻江 賢治（大阪市市民局）　⑱土岐 憲三（京都大学工学研究科）
⑲鳴海 邦碩（大阪大学工学部）　⑳橋本 学（京都大学防災研究所）
㉑林 春男（京都大学防災研究所）　㉒藤田 正（大阪女子大学学芸学部）
㉓細田 龍介（大阪府立大学工学部）　㉔宮野 尚人（(株)エムツープランニング）
㉕室崎 益輝（神戸大学工学部）　㉖保田 邦生（関西電力(株)）

図２　執筆者一覧

２６名が書いた「私の見つけた 5 つの教訓」

1998 年（平成 10 年）に、＜「私の見つけた 5 つの教訓」講演集＞という冊子が出来ました。「阪神・淡路大震災の教訓を世界と 21 世紀に発信する会」というのがありここが取りまとめたものです。

26 名（図２）の人たちが、２～３年の間に経験したことを基にして書いていいます。私も書きました。26 名がそれぞれに 5 つずつ書いたので、130 程度の項目があります。復興の現場でがんばっていた人達が、そんなに震災から経っていない頃に、復興のいろんな仕事が一段落して、自分を振り返って書いたものですから、かなり生々しいといいますか、本音が随分と書かれていると思います。当時の研究者たちの気持が現れている資料として参考になるのではないかと思い、紹介しておきます。

私の「5 つの教訓」

私が書いた 5 つの教訓について簡単に紹介しますと、第１には、災害などの不都合が起きてはじめて、自分たちの周りのことがわかる、法的な状況に気付くということでした。また、2 つ目には国税を使うということには論理的にも大変難しいルールがあり、簡単には使えないということでした。普段、ちゃんと議論していないことが、緊急時に露出することだと思います。

3つ目は復興のまちづくりは、「元に戻る」ことではないということでしたが、この段階ではまだ議論の途中でしたが、元に戻そうとしても、変化をともなってしまうのです。そこで「公の原理を強調しすぎると、角をためて牛を殺すことになりかねない」という議論でてきました。

被害調査の項目のことも大事です。学会調査も含め、たくさんの調査がありましたが、途中で住宅の戸数の調査がないことに気付きました。住宅復興計画を作るにあたって戸数が必要なのですが、消防など、被害の調査は棟数で行なわれるのです。日本は調査の多い国ですが、こうした盲点もありました。

最後は、まちづくりの用語のことです。まちづくりは市民主体とよく言われますが、言葉がとても難しい。まちづくりは制度と密接な関係がありますから、行政用語・法律用語ばかりになる。様々なところで住民会議が開かれましたが、話が通じないことがしばしばありました。とりわけ行政用語を使った話になると、大学の教員でも解らないことが多い。まちづくりを平易に、市民レベルで語れるようにするのが一番の課題ではないかと

1. 自分の住宅や住宅周りの環境に関する法や制度を常日頃から理解しておく必要がある。

人は交通事故とか災害とか、いわば不幸なことに出会ってはじめて、法や制度に直 面することが多い。今回の震災からの再建を契機に、不動のものであると信じられていた持家などの不動産が、既存不適格を言い渡されて驚いた人は少なくない。資産保全の意味からも、制度や法律に照して、身の周りの環境がどのように位置付けられるかを認識しておかなければならない。また、その認識に立ってまちづくりに関する検討が行われることが望まれる。

2. 国税を使う論理を非常時にもあてはめると、結果として大きなムダが生じかねない。

応急仮設住宅の大量供給は、被災した人々を救援する上で、必ずしも合理的な選択ではないという意見が震災直後からいわれていた。つまり、被災者一人一人にお金を 渡して自由に非常時を乗切ってもらう方が、合理的だという考えがあった。しかし、それでは個人保障になるということで、その方策はとられなかったのである。被災地の周辺地域には、健全な地域が広がっていたが、そのストックを充分活用することができなかったことは反省されなければならない。

3. 復興まちづくりは、もとのまちにもどることではなく、大きなスケールでのまち起こしである。

公営住宅が大量に供給され、戸建て住宅等の自力再建が進む一方で、民間による大量の新規住宅供給が同時に展開しており、戸数からみれば既に震災前の住宅戸数を越えている。つまり、復興地域は経済的な市場のなかで競争にさらされており、復興をまち起こしとして進めることが余儀なくされている。このような状況で、公の原理を強調しすぎると、角をためて牛を殺すことになりかねない。

4. 日本は世界に冠たる調査王国だが、縦割り調査データは非常時には役に立たない。

震災後の復興計画策定に関して、失われた住宅戸数の把握が必要であったが、そのデータがなかった。消防関連では慣習的に、被災した建物は棟数で記録するため、戸数が判明しなかったのである。そこで、都市計画や建築関連の学会の合同で実施された建物被害実態調査をベースに、滅失戸数の推計が行われた。このような縦割りに起因する調査項目の問題は他にもあり、防災・復興の観点も含めた調査項目の見直しが必要である。

応急危険度判定、警察・消防調査（被害の速報的調査）、建物被害調査（義援金の配分、固定資産税の減免措置、復旧・復興施策のための被害実態把握等）、地震保険損害査定など。全国的に共通に利用できる調査法の確立が求められる。

5. まちづくり制度は複雑・難解であり、平易な言葉で語れるものにしなければならない。

まちづくりに関する法や制度はあまりにも専門的・技術的で、なかなか市民が理解できるようなものになっていない。平常時のまちづくりでもそれが弊害をもたらしているが、非常時にはいたずらに混乱を引き起こす原因になる。まちづくりが市民主体のものであるとすれば、まちづくりを誰にでもわかるような言葉で語れるようにする必要があり、行政は常日頃そのトレーニングをしておかなければならない。

岩崎信彦　神戸大学 文学部

■町内は、相互救助と復興まちづくりにおける生きた単位である。

町内会・自治会はコミュニティ活動の基礎単位となってきたが、震災を通して改めて近隣救助、町内救援のきずなの重要性が確認された。さらに、復興まちづくりにおける合意形成も町内単位で行われることが有意義であった。ただし、町内会・自治会と復興まちづくり協議会が競合する場合もあるので、平時から町内会・自治会を開かれた活動体にしていく必要がある。

林　春男　京都大学防災研究所

■災害対応者には、休みのスケジュールを明示し、それだけは厳守すべきである。

ベトナム戦争に参加した米兵が戦地にいる期間は最初から1年間と明示されていた。彼らは帰国の日が来るのを楽しみに毎日を送っていた。それが希望だった。将来の見通しがもてないほどつらいものはない。個々の災害対応者には最初から勤務のスケジュールを明示し、全体としてのローテーションを確立し、必要な人数を確保するべきである。

北岡孝統　21世紀ひょうご創造協会

■都市災害はインナーシティ問題の顕在化である。

自然災害は都市のもつ矛盾を一挙に顕在化させる。都市計画行政がいままで 解決を遅らせてきた都市「陰」の部分としてのインナーシティ問題が復興に陰を落としている。これからの防災はインナーシティ問題の解決無しには語りえない。

ト部兼慎　GK京都 企画部

■地域防災知識の醸成
～～社会システムとしての日常学習のしくみ

普段やらないことは、とっさの時には出来ない。知らないことは、とっさの時にはわからない。災害の時どういうことがおこるのか、どういう風に過ごしたのか、何をすればいいのか。家族、コミュニティーで話し合うこと、語り継ぐこと。普段の都市生活において、さりげなく情報がメッセージされている等、自分たちが真っ先に逃げ込む場、役に立つモノたちの場所、つかいかた等々、イメージを持つ。イメージが機能を生むような、上手な日常学習の方法・仕組みが必要である。

細田龍介　大阪府立大学工学部

■街づくりの前に現場を歩こう。

神戸の街も一部を残しておよそ旧の状態に戻った感がある。復旧が第一段階であったのであるから当然と言えば当然である。しかし、街づくりに関して市民の生活の場、ライフラインの確保を優先させた復旧であったかどうか、余りの早さに目を奪われているうちに殆ど終わった感がある。沿岸、水際線の復旧にしても同じである。廃棄物で港湾の一部を埋立て、インフラ整備を行い、人工島の埋立の推進、更には空港まで建設が予定されるに至ってようや く市民が騒ぎ出した。このような復旧、開発事業の線引きは何時、誰が行ったのか、 現場を歩いてみたことのある者が引いた線とは思えない。少なくとも「海からの視点 」など全く無視されたような悲しさを覚えている。

室崎益輝　神戸大学工学部

■復旧事業のまえに復興憲章を

とりあえずの復旧を急ぐあまりに、復興の全体像や原則を明確にしないまま突走ってしまった。そのことが、目先の利益のみを追い求める行動を生み出し、また相互理解や相互調整を困難にしてしまった。サンタクルーズの復興のように「総論ははやく、各論は遅く」といった原則を再確認する必要がある。これに関して、復興ビジョンあるいは復興原則として何を定めるべきか、阪神・淡路大震災の教訓をもとに、しっかり議論しておく必要がある。

1989年、ロマプリータ地震
カリフォルニア州

小林郁雄

阪神・淡路大震災3年を迎える被災地から、この震災が生んだ文化というか、全国の参考になるものが三つ生まれた。「ふれあいセンター」と「コレクティブ・ハウジング」と「まちづくり協議会」である。逆にいえば,これら以外の復旧復興の様相は、既存システムの応用に過ぎない。

そして,既存法令の最大限の活用・適用こそが震災直後に国家が決定した枠組みであり、被災地での新たに沸き起こった創造的自立復興政策を押さえ、結果として阪神都市圏の地域自律の阻害につながっていく。

図４　ユニークな「５つの教訓」の記述例

思います。このことは今も変わっていないと思います。

いくつかの着目した指摘

この冊子が発表された当時、読んで共感・同感した点について少し紹介しておきたいと思います。

まず、神戸大の岩崎先生の「町内」ということ、さらには、GK 京都の卜部さんの「コミュニティーの問題」です。日常から非日常につながるこのポイントは、自分の経験した範囲でも非常に大事だと思いました。

21 世紀ひょうご創造協会の北岡さんが述べた「インナーシティ問題が顕在化」したということは、居住環境に関わる仕事をしている多くの人たちの実感だと思います。

林先生の「復興の仕事にも休みが必要」はユニークな視点です。こういう合理性が日本人には少し欠けているかもしれない。

大阪府大の細田先生は造船学科の先生で、陸地の方ばかりが注目されるが、海に目がいっていないとか、当時神戸大だった室崎先生の復興憲章のような考え方を先に作らなくてはならないとか、さらには今日の２番目にお話しされる小林先生の「3 つの新しい方法」の話もユニークだったと思います。

こういう資料もまちづくりを学ぶ上では重要ではないかと考え、紹介しました。

震災復興への関与と学んだ事

私は、阪神・淡路大震災にはさまざまな関わり方をしましたが、公的なものとしては図５のようなものになると思います。かなり多いですが、兵庫県庁に務めていたことが反映しています。防災や復興の専門ではなかったのですが、これらの経験でずい分勉強させてもらいました。

・既存計画を下敷きにする

学んだ事の一つは、都市再生戦略策定懇話会の時の下河辺淳委員の発言でした。

「地域のビジョンを造り直そうとするのではなく、これまでの総合計画などを基礎として、復興計画を策定する方針で取り組むべきであると考える」。この発言は、皆が浮き足立っている状況の中で、なかなかの見識だったと今も思います。既にある計画の枠組みに自信をもち、手馴れた方法で復興事業に当たる、という考え方です。その後の計画策定において、この見解が大きな影響を与え、「既存計画を下敷きにして」復興計画が策定されていくことになったと思います。

緊急時には手馴れた方法に頼るべきだという考えは計画のリスク回避の観点からも是認されると思います。そのためには普段から多面的なまちづくりの手法に親しんでおくことが一番なのですが、実際にはいうほど簡単ではありません。

計画が進むにつれて、元を越える復興が目指されるようになっていきました。

① 1995年2月に設置された、都市再生戦略策定懇話会の下に設けられた研究企画委員会の委員。
② 1995年5月に設置された、ひょうご住宅復興会議の委員。
③ 1995年5月に設置された、阪神・淡路震災復興計画策定委員会および企画委員会の委員。
④ 1996年1月に設置された、阪神・淡路震災復興計画推進委員会の委員（この委員会終了後も、引き続き諸関連委員会に参画）。
⑤ 1996年度に行われた『兵庫県防災まちづくりガイドライン』策定委員会座長（『兵庫県防災まちづくりガイドライン』1997年3月）。
⑥ 1998年度に行われた「兵庫県景観復興マスタープログラム」策定委員会座長、同年10月報告書刊行。
⑦ 1998年度に行われた兵庫県の「伝えたいふるさとの景観」募集のための委員会座長。1999年3月報告書刊行。
⑧ 1999年に兵庫県が行った震災復興5年目の震災対策国際検証事業の検証会議委員。
⑨ 2003年度に行われた兵庫県の復興10年総括検証・提言事業の委員。「まちづくり分野」の検証・提言検討作業の部会長。

図５　鳴海の震災復興への主な公的関与

もう一つ学んだことは「復興計画には段階構成がある」ということでした。検討委員会の委員には若い先生方も多く、大きな痛手を受けた人びとの復興の在り方、そのなかでの「まちづくり」のあり方、具体的な暮らしの再建、皆が避難している状態での住民会議のやり方、手探り状態的でもありました、みんな真剣に議論しました。

・事業のオンパレードの復興

ところが少し時間がたって行政、国から予算が発表されると、決定された計画は「〇〇事業何億円」のオンパレードで、一生懸命議論したことが見えなくなっているわけです。報道の仕方の問題でもあるわけですが、計画に熱が感じられなくなる。予算の組み立てが、行政計画の基本なのだということが、特に研

究者には解りにくいことでした。

神戸市を退職し大学で教職にあった高寄昇三先生は、「大型プロジェクトのような計画は、補助制度の裏付けがあり、先行整備されやすい。これに対して生活基盤・ソフトシステムなどは、事業化が遅れ、立消えとなりやすい」と述べています。また、社会福祉の専門家である一番ケ瀬康子先生は、「東京ですべて、決めようとするからそのおかしさに気づかない。あくまで現地主義で対応すべきだった」（これは、仮設住宅を公的な土地に集約して建てたことに関連して述べられた意見）と述べています。このような意見があっても、計画は粛々と進められていくのが現実でした。

このようなことが反映しているのでしょうか、「まちづくりとはビルを建設すること」と認識している人が、有識者の中に今もかなりおられます。

・都市計画は上位計画ではない

これは自分の不勉強を晒すようですが、「復興都市計画」が「復興計画」の一番重要な計画だと自分は思っていました。ところが実際には、行政の中では、必ずしもそうではなかったことを後で知ることになりました。

つまり「都市計画」とは手続きなわけで、都市計画は空間目標ではなく、実際には、「事業の制度的位置づけ」なのです。ですから、計画としての重要性も、上位というよりは「中位」的だと思いました。そのことを短期間に教えてくれたのが復興計画だったのです。手続きとしての都市計画を勉強したわけです、

検証の段階で見えてきた復興まちづくりの組み立て

兵庫県はかなり積極的に震災復興の評価を行ったと思います。私が関係したものは、1999 年の震災復興 5 年目に行った震災対策国際検証事業と 2003 年度に行われた復興 10 年総括検証・提言事業です。前者は海外から専門家を読んだりして、かなり自由な組み立てで検証作業を行ったと記憶しております。ところが 10 年検証になると、網羅的になるので型のようなものが感じられるようになりました。

震災を教訓にした新たな視点からの先導的な取り組み

（1）県民、地域団体、NPO/NGO、企業、行政等が共に取り組む協働の仕組み
（被災者復興支援会議、NPOと行政の協働会議、兵庫県雇用対策三者会議等）

健康福祉
（2）被災高齢者の見守り体制の整備と自立支援に向けた取り組みの展開
（LSA、SCS、コミュニティプラザ等）
（3）コレクティブ・ハウジングなど新しい住まいづくりの推進
（4）こころのケア対策の推進と兵庫県こころのケアセンターの開設
（5）災害医療システムの中核となる兵庫県災害医療センターの開設

社会・文化
（6）生活復興県民ネットの設置とひょうごボランタリープラザの開設
（7）教育復興担当教員の設置と新たな「防災教育」の推進
（8）兵庫県立美術館「芸術の館」など復興のシンボルともなる文化施設の整備

産業雇用
（9）（財）新産業創造研究機構など産業復興を推進する組織・仕組み
（10）雇用就業対策等による生活支援の推進
（11）コミュニティ・ビジネスなど新しい働き方への支援

防　災
（12）24時間監視・即応体制の確立と自衛隊等関係機関との連携強化
（13）広域防災拠点の整備
（14）神戸東部新都心における国際的機関等の集積

まちづくり
（15）高規格道路網の整備など多元・多重の総合交通体系の整備
（16）まちづくり協議会等による住民主体のまちづくりの推進
（17）西宮浜・南芦屋浜など地域の特色を生かした新都市づくり
（18）六甲山系グリーンベルト整備等の推進

震災の経験と教訓の継承・発信
（19）震災の経験と教訓を継承・発信する取り組みの推進
（20）阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターの開設

図６　先導的な取り組み、「復興１０年総括検証・提言」概要版

1「復興のまちづくりにおける取り組み」
2「復興市街地整備事業における取り組み」
3「豊かな自然環境の保全と創造に向けた取り組み」
4「循環型社会づくりに向けた取り組み」
5「街並み景観、歴史的建造物における取り組み」
6「街並み緑化・公園整備に向けた取り組み」
7「新都市開発に向けた取り組み」
8「道路、港湾、鉄道、空港の整備に向けた取り組み」
9「上下水道、電気、ガス、情報通信基盤施設の整備に向けた取り組み」
10「河川、海岸、ダム、砂防施設等の整備に向けた取り組み」
11「社会基盤整備全般における取り組み」

図７　まちづくり部会報告、「復興１０年総括検証・提言」2003

『阪神・淡路大震災復興誌』（全 10 巻）もなかなかがんばった資料です。1 巻・2 巻は（財）21 世紀ひょうご創造協会、それ以降は（財）阪神・淡路大震災記念協会によって作られました。私もこれに何編か書きましたが、ユニーク、かつ貴重なものが多かったと思います。

資料や記録の整理は、長期間にわたる広範なものになっていくと、型のようなものが生まれ、自治体の総合計画の目次のようになっていくように思います。復興計画も自治体計画なのですから当然そうなります。そのプロセスのなかで「まちづくり」がどう位置づけられていくか見てみましょう。

図６は「復興１０年総括検証・提言」概要版に記載された「震災を教訓にした新たな視点からの先導的

な取り組み」を示したものです。「まちづくり」の内容が限定的になってしまっているのがわかります。

「復興１０年総括検証・提言」のまちづくり部会は私が部会長を務め、図７の構成の検証・提言書を作成しました。残念ですが、ここでも暮らしや住宅が省かれており、まちづくりが限定的に捉えられているように思います。担当を決め、分担して作業にあたった結果でもあります。

私たちは都市計画という立場上このような見方をしているように見えますが、実は大きな課題を秘めていることを後で論じることにしましょう。

重点的に取り組んだこと

復興や防災をまちづくりとして論じる話題として、私が取り組んだいくつかのプロジェクトを紹介したいと思います。

・兵庫防災まちづくりガイドライン

一つは震災の翌年に「兵庫防災まちづくりガイドライン」の作成に取り組んだことです。震災が起きたのは当時十市十町で、この地域が復興に取り組むわけです。これを期に、残りの市町も「防災まちづくり」に取り組むべきではないかと考えました。

「まちづくりのなかで防災を考えていく」あるいは「防災を通じてまちづくりを考える」、いずれにしてもどの市町も関心があるのではないかと思いました。

半年ぐらいかけて作成したのですが、関心を持って取り組む市町がほとんどなかったことには失望というより、びっくりしました。取っ掛かりのテーマとして、「住環境の改善」、「歴史的なまちなみ保全」、「福祉、バリアフリーのまちづくり」など、地域地域の特徴と課題を設定したのですが、うまくいきませんでした。

・兵庫県景観復興マスタープログラム

もう一つのテーマは景観の問題です。復興が進むにつれて、まちが変化して行く。とりわけお年寄りの方にとって、まちの変化が早送りの映画のようでとても不安だといわれようになりました。そこで景観対策を検討したわけです。

新聞も「まち中がプレハブ住宅だらけだ」と書いたりするものだから、ハウスメーカーの方と一緒に議論もしました。「プレファブ住宅」と「プレファブのような住宅」の違いもわかりました。

一番インパクトがあったのはハウスメーカーの人の次のような意見でした。「私たちもプロですからいいまちにしたいと思っています。ところが、将来、こういう街にしたいという方針をもっているまちはほとんどない。ですから、お施主さんと私達で作るしかない」。

一部の景観形成地区などを除けば、そのような方針を持っている街は皆無と言っていいのです。そこで、「１年に一回でもいいから、お正月とかお祭りの時にでも、皆でまちは将来どうあったらいいかについて話し、一枚の紙にでも書いておけば、ハウスメーカーの人に言われなくてもすむ」と思いました。

図８　景観復興マスタープログラムの部分

・伝えたい景観の募集

同じような意見が淡路島も含めて広く聞かれるようになりました。街がどんどん変わっていき、故郷の景色が失われるということが危惧されたので、「震災を乗り越えて県民が選んだ　伝えたいふるさとの景観」を募ることにしました。この時は 1500 くらいの写真となぜそれが大切なのかを説明したコメントを頂きました。

この過程で作成された景観アーカイブは、景観復興や歴史的建造物の再建などにも活用されました。

・まちの復興カルテ

もう一つ、多くの大学と学生たちを巻き込んだ活動があります。震災にあうということは、震災は、人

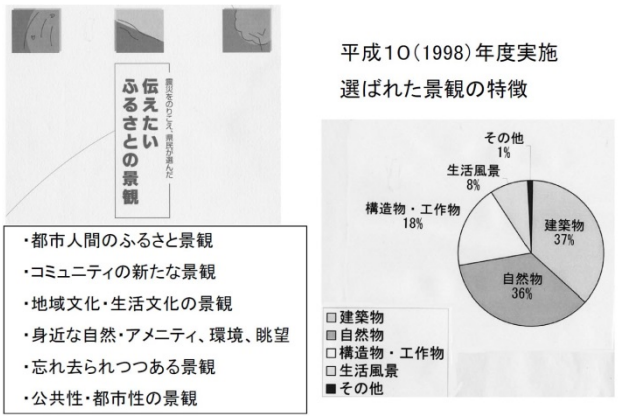


図９　伝えたいふるさとの景観

であれば病気やケガしたのだから、どのように治っていくのかということの時間を追いながらカルテとして調査し記録しよう、そこから学ぶことがあるのではないかということで、震災の翌年から 10 年間、8 つの地区で行いました。全 10 巻の報告書になっています。

この時､第一回目の調査を担当した学生は大学４年生ぐらいだったのかもしれませんが、10 回目に近い終りの方の調査を担当した学生は震災当時小中学生だった可能性があります。モチベーションを維持するのが大変で、それも大事な教育の核になったと思います。

専門家のネットワークの形成

都市計画ないしまちづくり分野の人材が､阪神･淡路大震災への対応に当たって効果的に連携できたという事実があります。これはタイミングがもたらした結果でもありました。

日本都市計画学会の関西支部と都市環境デザイン会議関西ブロックの設立がほぼ同じ時期に起こり、中心となって活動した人たちが重なっていたことがその背景にあります。

都市環境デザイン会議関西ブロックが 20 周年記念事業で発行した『JUDI　Kansai　仕事の軌跡と展望』(2011) に、震災当時、兵庫県職員だった難波建は次のように書いています。

「日頃の都市をめぐる広い意味での仕事への取り組みや､セミナー､フォーラムなどの場での共同作業や議論を通じて生まれた人間関係が、震災復興の計画や現場においても、誰がどのような能力を持っていて､どんな仕事ができるのか､ＪＵＤＩ関西の仲間には互いの存在や役割が手にとるようにわかっていた。今、誰がどのような役割を果たすべきか、自分の仕事を誰に渡せばいいのかという、いわば職場の仲間同志の感覚で復興に取り組めたという状況があった」。

「震災復興の現場は、多くの新しい都市環境デザインを生んだ。とりわけ学生にとって、どんなゼミより大きな教育･学習の場を提供したのだと思う。そしてそこで学んだことが継承され、活かされることにより､都市環境デザインの発展があり､また当時その現場で対処したわれわれにも、おりあるごとに気持ちを新たにして新しい時代をつくりだしていくことが求められているのであろう｣。

同じ記念誌の第１章は｢ＪＵＤＩ関西と震災復興｣の寄稿にあて､図 10 のような全体構成となりました。メンバーが広範囲に活動していたことが示されていると思います。

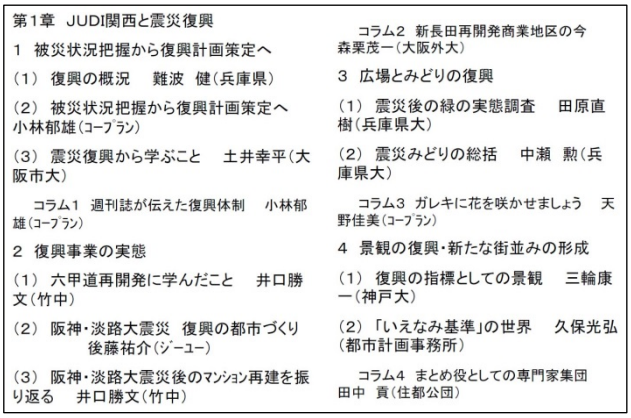


図 10　ＪＵＤＩ関西と震災復興

このようなプロセスを振りかえってみると、都市計画学会や都市環境デザイン会議等で震災復興に関わった多くの人たちは、私の場合は景観や都市デザインが専門で、他の人たちも大概防災以外の仕事に関わってきた人がほとんどです。ですから、阪神･淡路大震災が起きてその復興に専門家として関わっていきますが、いつも「まちづくり」、とか「アーバンデザイン」的な視点で復興等を考えてしまうところ

があります。

しかしながら時間が経過し、さまざまな災害を経験するようになると、「復興まちづくり」とか、「事前復興まちづくり」など、新しい考え方が定着してしつつありあす。

まちづくりの内容と担い手の変化

「協働のまちづくり」の展開など、震災復興は、「まちづくり」の大事さを教えてくれました。しかし、他方で、「まちづくり」を担う人材が育っていないのではないかという問題が認識されるようになりました。神戸の復興まちづくりに貢献した久保光弘は、都市環境デザインセミナーで次のように述べています（2003 年度第７回都市環境デザインセミナー）。

「コンサルタント自体は高度成長期からの新しい職業で、都市拡大の時代だからこそ都市計画に関わる人材が育てられてきた。（中略）たとえコンサルタントがいなくなっても、行政は専門的立場からずっと継続して町や住民の生活支援するところで、都市計画やまちづくりも行政が担当していかざるを得ない。そうなるとやはり都市計画の実務的ストックを行政に蓄積していくことが必要であり、行政自体が変わっていかなければならない」。

日本都市計画学会関西支部もこのころ同じような問題意識を持ち、人材育成の課題を検討するために、2003 年以降、特別員会を設けてさまざまな角度から検討し、実際の取り組みもしてきています（図 11）。また、都市環境デザイン会議関西ブロックでも、有志が参加し、東日本大震災からの復興に学ぶなど、さまざまな努力を続けています。

このような状況は全国的に広がっています。この点は国も認識するところで、市街地整備事業関連に特化し過ぎるきらいがありますが、2008 年に図 12 に示すような検討と提言を行っています。

復興・防災は特殊なまちづくりか

2011 年、東日本大震災の発災の後に、阪神・淡路大震災からの復興の経験に基づいて、『災害対策全書』

都市計画の内容変化とその担い手の将来
日本都市計画学会関西支部　特別委員会の設置提案　2003年9月

「まちづくり」の時代、「協働のまちづくり」の体験、など、震災復興のまちづくりが大きな影響を与えた。

しかし、その人材が育成されていないのではないかという問題提起。

＊基盤整備型の公共事業が減少傾向にあること
＊事業展開において民間との連携が求められていること
＊資金運用等経済・経営に通じた人材が求められていること
＊まちづくり協議会等地域の活動が基礎となること
＊規則一辺倒ではない、自由な観点と、真のクオリティを理解できるコーディネーター的人材が求められていること

公務員倫理規程などで異分野交流の場が激減した

図 11　日本都市計画学会関西支部の取り組み

○研修会等を通じた技術の継承と新たな人材の養成
○退職した人材の積極的活用
○市街地整備人材の地域偏在等に対応した人材派遣の充実
○UR等の市街地整備に係る全国的専門機関の有効活用
○コーディネート・調整業務に対する正当な評価の確立
○地域の市街地整備に対するまちの専門家等の積極的参画
○区画整理士等の資格取得者の有効活用

図 12　『今後の市街地整備の目指すべき方向』から　2008 年　国土交通省検討会

１被災者の生活再建／２要援護者の生活復興／３医療の復興／４こころのケア／５教育の復興／６芸術と文化の復興／７住宅の復興／８産業の復興／９雇用・就業の復興／１０復興のまちづくり／１１都市基盤の復興と防災都市構造の強化／１２グリーンリカバリー

図 13　＜復旧・復興編＞の構成

が刊行されました。「災害概論編」「応急対応編」「復旧・復興編」「防災・減災編」の全４巻で、この第 3 巻＜復旧・復興編＞の分野別課題が図 13 のようになっています。

ここにおける「復興のまちづくり」の位置づけは、図６における「まちづくり」とよく似ています。部分化されてしまっています。それはそれでいいとしても、これからの人材を育てていくうえでは、枠組みを作っておきたいところです。

阪神・淡路大震災において復興まちづくりに関わった専門家のなかには災害や防災の専門家はいたと思いますが、復興の専門家は居なかったのではないかと思います。別の言い方をするならば、その時期のまちづくりの課題は「復興」にあり、それに取り組ん

だ人たちのなかから復興まちづくりの専門家が生まれてきたのだと思います。そうした新たな試みのなかから「事前復興」などの考え方が生まれてきました。こうした関連用語を並べてみると図 12 のようになります。

「防災まちづくり」は、災害に強いあるいは災害があっても被害を小さく抑えられるまちづくりといえると思います。歴史は古いです。「復興まちづくり」というと、まさに事業として進行中ということになります。災害が多発しているので、「復興まちづくり」は常時、どこかで動いています。「事前復興まちづくり」は、これらに備える考え方で、多面的な観点から備えておくという意味があると思います。

阪神・淡路大震災以降、東日本大震災への取り組みも手伝って、災害・復興関連のまちづくりの考え方が、急速に育ち広がりをみせてきました。これからの日本のまちづくりを牽引するのではないかと期待もされています。

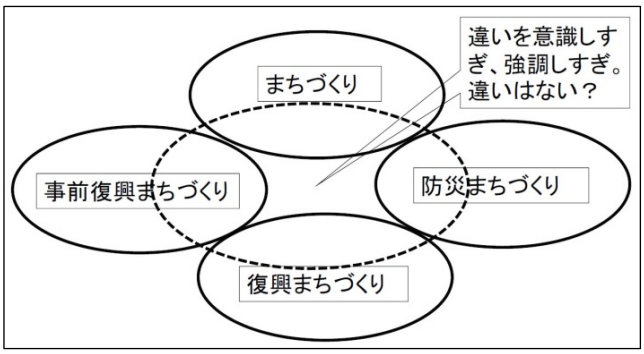


図 14　さまざまなまちづくりの重なり合い

阪神・淡路大震災の復興まちづくりでは被災地域が 4 種類に区分されました。再開発・区画整理が行われた「都市計画事業地区」、「新都市開発地区」、いくつかの事業を組み合わせて行う「市街地改善型事業地区」、そしてそれら以外の「自力再建地域」です。そしてそのすべてが、被災した阪神・淡路地域であることを忘れてはいけません。

経験の伝承２　〈復興都市計画事業のあるべき姿とは〉

小林　郁雄

はじめに

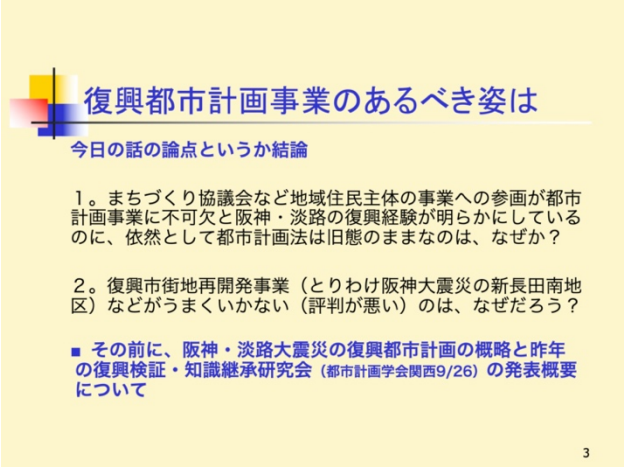
こんにちは、人と防災未来センターの小林です。9 月の都市計画学会では、上原さん（元兵庫県）、鳴海先生（元大阪大学）、それぞれ行政と学会の方と 3 人でしたので、私は民間のコンサルタント（元コー・プラン）という立場で話をしました。本日はその延長線なので、復興都市計画事業に限った話をしたいと思います。

20 数年前の話を鳴海先生がされたので思い出しましたが、JUDI ができて 4 年目かくらいに震災が発生しました。最初に井口さんからコー・プランに連絡があった時、何か必要なものはありますかと電話があり、とりあえず事務所が倒壊して何もないので、JUDI の名簿をもらえませんかということで、JUDI メンバーの電話番号が書いてある名簿を送ってもらいました。インターネットもない頃ですから、電話で何かを相談したり、聞くというのが、非常に重要なことだったことを思い出しました。非常時での最重要事の一つはそうした関係と電話番号ですね。

今日の私の 2 つ論点

地域の人たちが主体でつくっている「まちづくり協議会」というのが、20 数年前の先ほど鳴海先生から紹介いただいた私の提言にもあるように、この阪神・淡路大震災での復興の原点だということが、かなりのところまで確からしいにも関わらず都市計画法の中で、まちづくり協議会が全く関与していないのはどういうことなのだ、もう 20 何年経っているではないかという話がひとつです。

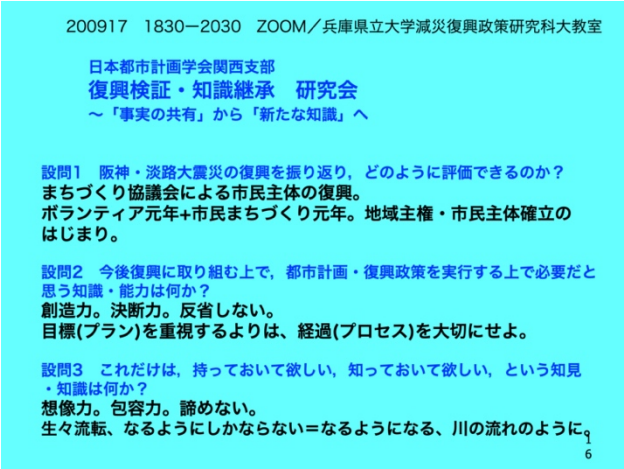
2 つ目は特に復興市街地再開発事業です。とりわけ阪神・淡路大震災の新長田南地区の評判が悪いといいますか、何故上手くいかないのか、問題提起といいますか、結論といいますか、についてです。具体的な事例の中でこの 2 つについて考えてみたいと思います。



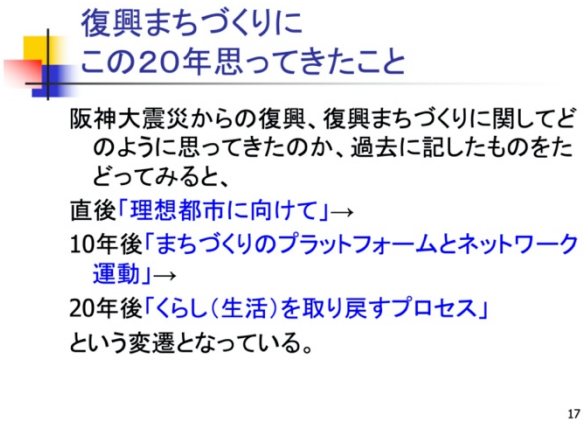
その前にそもそも阪神・淡路大震災とは、という話と、9 月に発表した中身にも少し触れておかないといけないと思うので、ごく簡単に。

阪神間の被災地に、復興に向けて多くの地区に復興都市計画事業（区画整理と再開発）が決められ、神戸市ですとこの図の上段の黒い地区が都市計画事業地区です。神戸市東部の六甲道駅南地区の復興市街地再開発事業は 10 年位前に完成しております。それから、西神戸のほうは火災で大きな被害を受け、それぞれ大きく被災した市街地、例えば新長田や鷹取などに復興都市計画事業が計画され、それらがどう評価できるか（設問１）ということを 9 月にはお話しました。まちづくり協議会による市民主体の復興とい

うのが一番肝でした。



設問２の今後復興に取り組む上では何が必要か、ですが、クリエティビティ（創造力）です。設問３のこれだけは持ってほしいというのは、イマジネーションといいますか、想像力です。なるようにしかならないということで、そのようなこと言っていていいのかという話もありますが、逆に言えば、なるようになるのですから、想像力がないところに事業を作っていく力なんていうのは起こってこないということです　　。



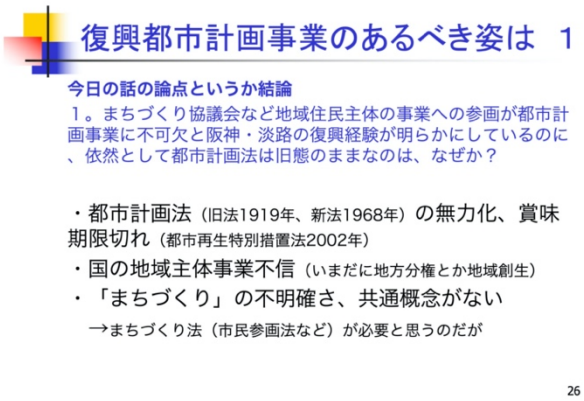
この 20 年「復興」について何を思ってきたか？復興とは一体何か？という話ですが、元の暮らしを取り戻していくプロセスこそが復興であり、復興がゴールではないと思ったほうが良いのではないか。今だからそのように言っていますが、直後、10 年後、20 年後にそれぞれ話をしたことを振り返ってみますと、ずいぶんと変化してきています。

まちづくり協議会の位置づけ

今日の私の論点のテーマ１は、まちづくり協議会がなぜそんなにだめなのか、正規の都市計画の中に位置づけられないのか、です。何を伝えるかについてもう少し明確にすべきであったと考えています。結局復興まちづくりを推進するための仕組みのまちづくり協議会をもっときっちりと位置づける必要があるということです。

次回、その次のセミナーで東日本大震災や中越地震について討論される予定ですが、阪神・淡路が「まちづくり協議会」を伝承すべきとすれば、中越は「地域復興支援員」、東日本は「グループ補助金」であろうと私は思っています。もう一つ東日本は、「みなし仮設」という、既存住宅の仮設利用というのも大きな経験だと思います。次の南海トラフ地震西日本大震災の際には、みなし仮設住宅（住宅供給から居住保証への転換も含め）が非常に重要になってくると思っております。

結局地域の復興の取り組みというのは、住宅・住まいの問題と、職場・しごとの問題と、コミュニティー・まちの問題の三つが同時に成り立って初めて復興の暮らしが成り立つと思っています。住まいを基本にした「まちづくり協議会」が特に住宅面を、「グループ補助金」で仕事面をカバーし、あるいは「地域復興支援員」でまちづくりをカバーするということが、復興都市計画事業や防潮堤建設など以上に重要であると考えています。



では、何故そのようなことが分かっているにも関わ

らず、依然として都市計画は旧態のままなのかということなのですが、一つ目に、都市計画法ができたのが 1919 年ですのでもう 100 年前、新法に衣替えしたのが 1968 年ですからもう 50 年経ちました。旧法はちょうど 50 年後に新法に改正されているのですから、2018 年くらいに改正されていて当たり前だと思います。都市再生特別措置法が 2002 年にできて、基本的に都市計画法はもう必要ないという話なのではないかと思っています。二つ目に、国は地域主体の事業が当てにならない、信用していないのではないかと思っています。芦屋の JR 南側駅前再開発でも揉めていますが似たような話ですね。いまだに地方分権・地域創生だなんて言わなくてはならないということでは、復興にまちづくり協議会が重要であるという話は、なかなか国は考えていないのではないかと思います。

一番問題なのは、三つ目の「まちづくり」という言葉が不明確で、共通概念がないということで、鳴海先生のお話にもありました通り、「まちづくり」についてそれぞれが勝手なことを思っていることが一番のネックなのではないかと思っています。とりあえずは、都市計画法の改正はどうでもよいと思いますが、「まちづくり法」のような市民参画法というものをつくることにならない限りは、国は恐らく信用しないだろうと思いますし、阪神・淡路大震災で 25 年前からまちづくり協議会が大切であると分かりながら、いまだに制度的に対応されていないことを何とかしないといけないのではないでしょうか。

復興市街地再開発事業がなぜ上手くいかないのか

二つ目の論点の再開発事業については、実は昨年末 25 周年目で、新長田南地区の震災復興再開発事業の検証というものが神戸市から発表され、有識者会議も 4 回くらい行われています（委員長を加藤恵正さん、委員を角野幸博さんら）。それを踏まえてこの 2021 年 1 月神戸市のホームページに報告書が掲載されていますので、是非見て頂ければと思います。完了には後 2、3 年かかるということで、事業の途中ではあります。

新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業の検証
報告書（令和3年1月、神戸市）から

新長田駅南地区の全景（駒ヶ林町5丁目付近上空から令和2(2020)年11月5日撮影）

29

事業実績

区分	数値
面積	19.9ヘクタール
事業年度	平成6(1994)年度～令和5(2023)年度(予定)
施行者	神戸市
事業費	2,279億円(見込)
施設建築物	44棟(商業、業務、公益施設、住宅、駐車場等)
公共施設	道路 17路線　公園　3箇所
その他施設	駐車場3箇所　約650台(住宅用を含まない)、歩行者の3層ネットワーク整備
生活再建状況	従前権利者(生活者) 1,596人　再開発ビル入居 919人 地区外転出 677人
住宅供給	震災から3年で供給開始 震災から8年で従前規模供給 既供給戸数 2,674戸(分譲1,783戸、賃貸891戸) :従前約1,500戸
商業床	震災から3年で供給開始 震災から12年で従前規模確保 商業軸完成 大正筋商店街は震災から9年、一番街商店街は震災から13年 約 52,000㎡ (特定建築者による整備床を含まない): 従前約48,000㎡ ※別途 業務床 約 52,900㎡(特定建築者による整備床を含む)
工業床	地区内再建を果たすことはできなかった
事業収支	令和5(2023)年度末時点で-326億円の収支差発生 (市保有床181億円売却した場合)
人口	夜間人口 6,058人(令和2(2020)年6月30日) ※従前4,456人(平成7(1995)年1月1日) 昼間人口 令和5(2023)年には震災前水準上回る見込み ※従前4,906人(平成3(1991)年7月1日)
建物・公共施設	耐震率100%(従前14%) 耐火率100% (従前64%) 容積率452%(従前213%) 私道(2項道路)4.5kmの解消

地区の被害：全半壊・焼失約83%、死者49人）

31

簡単に申しますと商業プロジェクトとしては「ハード整備再建は果たせたが、商業としての賑わいに課題が残っている」ということでした。しかしながら、住宅プロジェクトとしては「震災前の約 2 倍の住宅が建てられ人口は 1.4 倍になっている」ということが検証の内容です。

他の震災復興第二種市街地再開発事業との比較

- 県内の他の震災復興第二種再開発事業と比較すると、地区面積、総事業費及び権利者数都も突出して大きく、また事業期間も突出して長い。
- 整備された公共施設(道路、公園等)の地区面積に占める割合は各地区とも概ね5割前後であるが、従前の公共施設面積に対する増加割合は新長田駅南地区(及び宝塚駅前地区第2工区)が小さい。

地区名	新長田駅南地区	六甲道駅南地区	西宮北口駅北東地区	宝塚駅前地区第2工区	尼市神社駅前地区	仁川駅前地区
施行者	神戸市	神戸市	都市基盤整備公団	宝塚市	都市基盤整備公団	都市基盤整備公団
地区面積	19.9ha	5.9ha	3.35ha	0.88ha	1.56ha	1.64ha
総事業費	2,279億円	892億円	725億円	135億円	192億円	239億円
権利者数	1,974人	894人	582人	82人	193人	118人
事業計画決定公示から建築工事完了公告まで(※)	26年10か月(予定) 平成8年9月～令和5年7月	8年0か月 平成8年3月～平成16年3月	6年10か月 平成8年5月～平成13年4月	4年6か月 平成8年3月～平成12年9月	3年5か月 平成8年5月～平成11年10月	5年9か月 平成9年6月～平成14年4月
(従前)公共施設面積	8.64ha	1.70ha	0.27ha	0.41ha	0.26ha	0.39ha
(従後)公共施設面積	9.42ha	2.71ha	1.71ha	0.43ha	0.86ha	0.75ha
公共施設割合	47%	46%	51%	49%	55%	46%
公共施設の増加割合	1.1倍	1.6倍	6.3倍	1.1倍	3.3倍	1.9倍

※ 建築工事完了後の地路工事等は共は公設施設整備の期間は除く
資料）兵庫県県土整備部まちづくり局市街地整備課　兵庫の再開発

33

阪神・淡路大震災では震災復興第二種市街地再開発事業が 6 地区できています。全部の評判が悪いわけ

ではありません。とりわけ新長田南地区の評判が悪いのです。平屋や二階建ての連なる街の中にいきなり超高層ビルができたということが一番の衝撃なんでしょう。

神戸市は、言い訳も含めて割と素直に様々な立場から検証をしています。復興事業目的は「早期生活再建」と「都市機能の更新」ということで、これは大体上手くいったのではないかということです。2 か月後のかなり早い時期に都市計画を決定し話を進めたということに対しては、仕方がないのではないかという感じですね。事業規模の 20ha と日本で 2 番目に巨大な再開発をこの震災復興でやったということは確かに問題でしょう。

ただ住宅に関しては実は大変上手くいっていると私も思います。TV 等マスコミで紹介するのであれば、商業施設の失敗を報じるだけでなく、高層住宅棟などの供給が上手くいっているかについても報道しなければと言っています。商業・工業についてはもちろん色々問題があります。

事業収支については、総事業費 2,300 億円ほどで 300 億ほどが赤字になりそうです。しかし 15%程度の赤字なので、そう大した事業の失敗とは言えないかと思います。30 年後くらいには 70 億程度黒字の税収があるということが書いてありますから、100 年くらいたてば採算が追いつくのではないかとも思っています。

そのほか、検証の状況だけではなく教訓については、ガバナンスを強化しなければならない、リスクマネジメントが十分でない、事前復興につながる人材育成等、先ほど鳴海先生が言われたような話ですね。このようなことが検証に書かれており、新長田駅南地区はこれからどうしたらいいかということまで踏み込んだ内容になっているのはなかなか見上げたものだと思います。

多くの批判のなかで、元神戸大学の塩崎賢明さんに代弁いただくのが良いと思いますが、結局住宅再建・生活再建で規模がこのような事業では適切ではないということ、大きな面積で巨大なものをどんどん建てるというというのはこの地区に合わないということ、その計画内容が不適切であることから採算上のリスクがあるということ、これは 10 年くらい前の本の中で指摘されていることです。

多くの批判の内容（一例）

塩崎賢明「住宅復興とコミュニティ」2009年日本経済評論社

新長田地区の再開発事業は以下の点が問題である（74頁）

第一に、被災者の住宅再建・生活再建にとって適切ではないということである。

第二に、20haの広大な地域に巨大な高層ビルを林立させるという空間計画がこの地区に合致していない。

第三に、計画内容が不適切であることから、事業の先行きが見通せず、採算的にきわめて大きなリスクを抱えている。

43

ほぼ先程お話しました神戸市が有識者会議でやっていた反省と言葉遣いが違うだけで似たようなものになっていますので、ここらあたりが新長田南復興再開発の問題なのですが、なぜそんなことになるのか、なったのか？がいちばんの問題です。

それから、この 1 月 23 日に検証が公表されましたが、24 日の朝日新聞で兵庫県立大学の澤田雅浩先生や新聞記者が同じようなことを言っています。震災特番テレビなどで放送される内容も、よく 20 年間同じようなことばかり言っているなぁと思いますが。

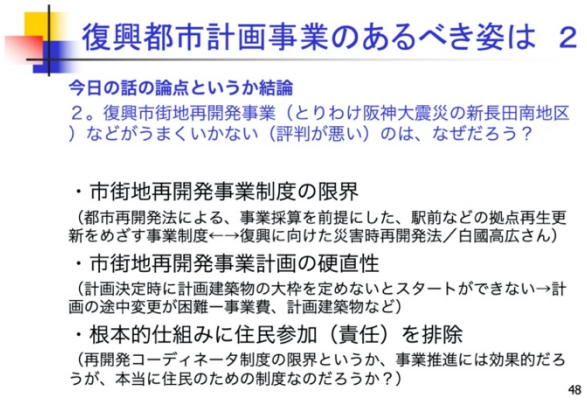
201224朝日新聞朝刊30面

朝日新聞では、住宅については比較的上手くいっているということが記載されていて、ぜひ見ていただきたいのはスライドの左の〇のところです。遠藤美波さんという朝日新聞の記者がこれを書く前にどの

ような視点で書けば、新しい切り口になりますか？と電話で質問してきました。新聞記者がそんなことを聞くのかとも思いましたが、10 分くらいお説教しまして、その成果？か記事の最後に面白いことを書いていました。明石から新長田に引っ越してきた人が「商店街は確かに賑わいにかけるけど、賑わいがなくても生活には困らない」という文章で結んでいるところに、なかなかやるじゃないかという、新聞記者としてワンパターンデスクへの抵抗というのが感じられました。要するに賑わい賑わいといって、商業床がシャッター街であるというけれども、上に住んでいる人達からするとそれは大した問題ではないということを、商店街の方は分かっていないのではないかなという気がします。

加藤さんが有識者会議の中で検証を振り返って大変素直なコメントをされていますが、神戸市がよく報告書としてきっちりと書いたなぁと思います。加藤さんは「かかる事態の背後にある情報共有・合意形成や組織における意思決定のメカニズムの脆弱性」と、特に「事業ガバナンスとリスクマネジメントに関わる課題は、今回適用された第二種市街地再開発事業という都市計画事業制度の在り方と強くかかわっています。」として、高度経済成長期の市街地整備を念頭に設計された仕組みのため、地価上昇や保留床売却を前提に事業を成り立たせるという市街地再開発事業制度の前提条件は 1995 年にはすでに消滅していたと書いておられます。

さらに付け加えれば、震災で燃えてしまったようなところで進めるべき事業制度として、市街地再開発事業は不適切であるということだと私は考えます。



そこで、今日の第 2 の論点の復興市街地開発事業がなぜ上手くいかないのかについての私の見解は、次の 3 つ理由があると考えます。1 つは今、加藤さんが書かれたことを紹介しましたが、市街地再開発事業制度そのものが事業採算を前提にして拠点の更新を目指す事業制度なわけですから、震災復興で被災を受けたところの復旧には似合わないのは当たり前なのではないかということです。

これは白國高広さん（新長田駅南地区復興再開発事業のコンサルタント）が「神戸市の市街地復興支援の理論と実践」という本の中で、復興に向けた災害時再開発法のようなものを用意しておかないから上手くいかないと書かれています。全くその通りだと思います。私は災害時「再開発法」にとらわれる必要もなく、要するに災害時に共同して再建するという制度を持っていないということが問題ではないかと思います。同じ復興都市計画事業の土地区画整理事業についてはもう少し柔軟ですし、密集事業・住宅市街地総合整備事業のような任意の誘導事業はここまで硬直化しないで何とかやってきたと思います。

2 つ目に、市街地再開発事業計画はその事業規模が非常に硬直化せざるをえないということです。計画決定した時に、建築物の大枠を決めないと事業がスタートしないというところですね。20ha の地区の建物の全体の事業費・計画規模などを最初に全部決めないと、再開発事業はスタートしないわけなので、災害復興事業にはそれは無理でしょう。20 年も経っているにも拘らず部分部分の修正くらいでは難しい。全体の事業費の計算根拠が変わるわけですから。

そして 1 番問題なのは 3 つ目で、再開発事業というのは根本的な仕組みに住民参加を排除しているのではないかということです。実は再開発コーディネーター制度というのがあり、市街地再開発事業には再開発コーディネーターが制度上つくようになっています。区画整理事業等にはないので、住民参加は再開発の方が進んでいるという気がしていたのですが、

ここ４～５年、どうも違うのではないかと思うようになりました。再開発コーディネーターという専門家が行政と手を組んで事業を進めるという、それは住民のために行うのでしょうけれども、住民がそれを本当に理解しているかというと、非常に疑問だと思います。事業推進には効果的で、再開発コーディネーターが住民を中心においた努力を疑うものではありませんが、本当に住民のためにといいますか、住民が自分たちのこととして、自分たちが事業するということにならないという仕組みになってしまっているのではないかというところに問題があるということです。

非常に専門的な話と申しますか、マニアックな話になってしまいましたが、実は東日本大震災でも、石巻とか気仙沼でも再開発事業が行われていると思うので、是非その辺りがどのようになっているのか気になりますのでコメントを頂ければと思っております。以上です。

学んだこと１：阪神・淡路大震災以後の問題意識

越山健治

はじめましての方もおられると思います。関西大学の越山です。1995 年に神戸大学工学部環境計画学科で学生をしており、阪神・淡路大震災は私が 4 年生の時の卒業研究をしている 1 月に起きました。たまたまいた研究室が室崎研究室でしたので、震災等々の調査をすることになります。1995 年 4 月から修士にいきまして、火災調査・仮設調査・被災地調査等々の研究室調査を行っておりました。しかし修士論文を書く際に、室崎先生は何を思われたか被災地の研究をするのであれば、阪神・淡路大震災のことではなくさらに昔のことを調べなさいとご意見を頂きました。そこで、私が修士研究で行ったことは、日本のこれまでの災害復興がどのように進んできたのかという「大震火災地域における復興計画に関する研究」を書きました。阪神・淡路大震災の調査もしていましたが、並行しながら、戦災復興・関東大震災・さらに福井・新宮・城崎・峰山のような小さな地震災害があった地域の小規模な復興計画と復興プロセスの研究を行っていました。1998 年から 2002 年まで神戸大学の助手で研究を進め、その際には国内の復興事例・阪神・淡路大震災の復興調査や、海外の事例としてトルコ・台湾で災害が起きた時でしたので現地調査・中国リャンファンの復興事例・唐山の復興 30 年を対象にしながら博士論文「災害後の都市復興計画と住宅供給に関する事例的研究」を仕上げました。2002 年から、人と防災未来センターに行き阪神・淡路大震災の復興や、復興公営住宅の調査を行いながら、海外の地震災害や復興等々を扱い、2010 年に関西大学社会安全学部の教員になり、一年経ちほっとしたところで東日本大震災が起きたということで研究経緯をたどっています。

私自身は阪神・淡路大震災を経験として、都市計画の専門家というよりもやはり災害の研究を専門として都市計画やまちづくり、住宅供給を行ってきました。本日先生方のお話を聞き何を学んだかですが、個人的な問題意識として災害は現場が大事であるのと同じようにまちづくりも現場が大事であるとよくいわれます。現場知らないやつが何を言っていんだとよく言われます。これはまちづくりの話も同様ですが、実は災害の現場でも同様に言われています。やはり現場が重要であるということは、現場で得る経験知というものが、非常に価値が高いものとして扱われるという風に個人的には思います。ではその経験知をどうするのか、生かすのか、殺すのか、もしくは生かせるのかというところが、知識継承研究会を発足させるスタート地点にあります。災害の経験知は普通の経験知と違い実は特殊です。まず非日常で、日常的なものではありません。次にほとんど起きませんし、使うときは違う時間で違う場所になります。異時間異空間でその知識を生かさなければならないし、伝えなければならないということがあるので非常に難しいです。災害対応の特徴として、違う所・違う時間に起こっているにも関わらず、よくよくみると同じことで困っているし、同じような問題が起こっていて、同じように被災者が苦しんでいるということが度々おこります。あまり信じてもらえないのですが、似たようなことが起こるんですね。似たような原因で起こるので、これをどうにか出来ないかというところが個人的な問題意識としてあります。そうすると、知識移転をどうするかということを考えなくてはならないと思っているのですが、経験は「何を」ではなく「どうやって」伝えるのかが大事であると個人的には思ってました。そして今日の話を聞いていても、「何を」は分かる人には分かります。様々な本にも書いてあるし、話を聞いたこともある内容ですが、おそらくそれをどのように伝えるか、を考えなくては伝わらないというのがとても重要だと感じています。つまり形式知があっても「行動知」にはならないのです。経験を生かした実現には中々ならないのは何故かというと、時間も場所も様々なことが違う

からです。時間も場所も違うから、といってしまいますと生かせないですけれども、だからいって生かせるような「一般性抽象性の高い知識」は実際には使えないといわれます。ではどのようにすればいいのかということを、何度も自分自身が体験したことがあります。一方、災害現場はとても「忙しい」です。なぜなら、被災というものと向き合わなくてはならないからです。過去に学ぶ時間はあるのかとよく言われます。今現在、目の前に迫っているもので一杯一杯な状況なのに、過去に学んで正論問われてもそんなことは聞いていない、そんなことあるならばどのようにすれば良いのか言ってくれ、しかしどうすればいいと言ってもそんなことは出来ないという話になり堂々巡りになることが多いです。また、災害対応・災害経験・災害まちづくりを誰がするのかという話ですが、これも非常に明解で、やったことがない人が行うのが普通です。まして、被災者はさらに忙しいし、さらにやったことない人達で、住民主体というかけ声をかけるほど、やったことない何も知らない人たちがやることになります。では、どのようにすればいいのかというところで、非常に悩むというというのが今現在の現状です。違いを探すのは、もちろん全部違うので実は結構簡単です。そのため何が共通点であるかを共有することが、とても重要であると個人的には思いました。鳴海先生や小林先生の話を聞いて、私達が、今現在と何が共通しているのかを、互いに共有することが大事だと思っております。伝える側は全部共通していると思っていても、受け取り側が違う点を言ってしまうと、実は違うところは多くあり、結局「違う」になってしまいます。しかし、そうすると知識移転・経験移転は起こらないのではないかと感じています。共に学んで問題解決にあたる活動の中で知識移転がされる正統的周辺参加・状況的学習をする中でよく使われますが、災害のまちづくりや復興のまちづくりや災害経験というのは、おそらくこれに非常に近いのではないかと個人的には思いました。今日の話を聞いてなんですが、鳴海先生が、復興・防災のまちづくりと、普通のまちづくりが分離しているという話をされていて、なるほどなと思いました。まちづくりに防災も日常も復興も事前復興もないではないかという鳴海先生のお話でしたが、復興都市計画事業という枠組は存在します。しかしそれも都市計画・市街地再開発も日常ではないか？といわれるかもしれません。しかし、災害時の市街地再開発、土地区画整理事業といった都市計画事業にはスピードが求められ、急進的な計画事業となります。この激変する環境に適応するような「まちづくり」というのは、現在のところない気がします。また、そもそもその事業をひっくり返すような「まちづくり」、住民主体のまちづくりというのもない気がします。なぜならば、これらを普通は必要としないものであるからです。日常経験しない「まちづくり」なのだけれども、起きたならば絶対に避けることができないという「まちづくり」が、ひょっとしたら復興まちづくりなのかなと思いました。この場合、普通のまちづくり協議会も曖昧であると小林先生がおっしゃっておられたので、復興まちづくりはさらにぼやけていて曖昧ではないかと言われればそうなのかなと感じた次第です。このような話をさらに都市計画行政の方や行政マンの方とすると、そこまでいつ考えるのというかという議論になってしまいますし、その先には進まないということがよくあります。そこでさらに指摘すると、もう話を聞いてもらえないので、結局先ほども申しましたように同じような課題が同じように山積し、同じように突破できないという20数年だったのではないかという個人的な意識があります。さて、それから、小林先生から都市計画制度は災害復興に使えるかという話だったんですが、これについてはよく小林先生と議論して大体同じ着地点でした。相当上手く使わないと使いえないと思いますが、使わざるを得ないというのが災害時の都市計画事業であると思います。再開発事業は非常に硬直的で使えない、一方土地区画整理事業はまだ融通が利くと小林先生おっしゃってましたが、土地区画整理事業も個人的には色々研究してみますと非常に難しいという風に思います。密集型で補助事業を

加えてなんとか取り廻せばですが、これは相当技術が必要な方法であると思いました。またそもそも、住宅と直結する土地整備手法は存在するのかという話になると、密集事業や住宅改良等々になりますので、それを大規模に面的にできるかについては、相当テクニカルな問題で、住民主体のという話とはどんどん乖離していってしまいます。被災者の立場、被災者の支援と「事業区域居住者・事業対象者」が同じように扱えるのかといわれると、現在の都市計画制度では難しいのではないかとおもいます。では被災者支援用の都市計画制度はそもそもあるかというと、都市計画をする上で被災者を救うという制度はほんの限られた部分しかなく、そこをどのように拡張しながらうまくやっていくかという方法を、これまでの復興でも苦しみながらやっていたけれども、結局同じ問題にいつも当たるなと感じている次第です。以上です。ありがとうございました

学んだこと２；阪神・淡路大震災から学んだこと

柴田　祐

熊本県立大学の柴田と申します。よろしくお願いいたします。私も阪神・淡路大震災の時は、越山先生と同じように 4 年生で卒業論文を書いていました。そのあと大学院に進み、ドクターを取った後、大阪のコンサルタントで 7 年務めた後、大阪大学で 5 年務め、2013 年に熊本に移ってきました。

中越地震の時はコンサルタントに務めていましたが、正直、中越地震の印象は当時ほとんどありませんでした。東日本大震災の時には阪大で助教をしており、後ほど申し上げますが、JUDI の皆さんと様々な検討をし、非常に勉強させていただきました。このような経緯がある中で、熊本に移ってき 4 年目の春に熊本地震を経験しました。そして、今年が 8 年目ですが、令和 2 年 7 月豪雨を経験しております。

この企画をいただき、阪神・淡路大震災以降のことを振り返ってみると、学んだこととして思い当たるのは、淡路島の北淡町富島での大学院の演習と、鳴海先生もお話されていました街の復興カルテです。

まず、富島での演習についてです。直後の被災状況調査は、先輩たちがされているのを横で見ながら、それよりもまずは卒論という感じでした。大学院進学後、授業の演習で北淡町富島の復興まちづくり構想を検討しました。この演習は、計画系の鳴海研究室の 5 人のほか、建築設計の東研究室の 5 人と、環境システムの盛岡研究室の 2 人、トータル 12 人で行いました。そのため、様々な分野の 12 人が、夜な夜な喧々諤々議論したことが思い出されます。

富島は淡路島の北淡町の役場のある中心市街地です。我々は、6 月に 2 日間、泊まりがけで行きました。その時に、まち歩きをしながら、空き地の状況や井戸の分布を調べたり、山から海に向かう路地が重要なのではないかという話をしたりしました。最終的にまとめたレポートは A3 で 41 ページもありますが、今見てもそれなりにちゃんとした目次になっているなぁと思います。

当然、土地区画整理事業の実施が計画されているということは知っていたのですが、全くそれを無視して私達なりにどのような復興がありうるのかということを検討しました。住民の方にお話を伺うと、地区の真ん中を通っている「中道（ナカミチ）」は、海側の幹線道路ができるずっと前、みんなで土地を出し合って道路を作ったんだということを伺い、それと同じ発想でいけば、路地のよさを残しながら基盤整備ができるのではないかということを考えました。我々としては、どうしても路地を残したいので、建築系のメンバーは小さな敷地が集中するエリアではコレクティブハウスとしながら路地的空間をその中に作っていこうということを考えたり、計画系のメンバーは街角の広場のようなものを作ってはどうかということを考えたりしました。

その中で、私が主に担当しながら検討したことが、どのようにして路地の雰囲気を残しながら 4m道路を確保し、住宅の再建を進めていくのかということでした。当時、地区内はほとんど更地でしたが、再建するために 4m道路が必要であれば、ナカミチと同じように更地の所からみんなで土地を出し合いながら、最低限必要な分だけ路地を拡幅していけば、全部の路地を拡幅する必要はなく、実は結構、路地のまま残した状態で住宅の再建をすすめることができるのではないかと考えました。建て残った住宅はそのまま残しながら、建物の再建や更新に合わせて順番に道路ができていくプロセスを示しながら、最終的には基盤が整いつつ、路地も残るまちになるのではないかという提案です。

全体コンセプトを「ともに学びあうまち・富島」ということでまとめ、残すべきものは色々ありますが、残してはならないものとして「人が死ぬようなまち」と考え、路地は大切だけど危険な細い道は残さないようにしようとか、様々なことを考えました。今回、久しぶりにこれを眺めて、当時のことを思い出した

りもしましたが、これが私としては原点だと思っております。つまり現場に行くということ、フィールドワークの仕方を学びましたし、それから全然違う分野の学生同士で意見を交換しながらまとめていくというプロセスを経験することもできました。その後博士課程へ進学し、防災や地震とは全く異なる分野、兵庫県の丹波や但馬をフィールドとした土地利用計画で学位を取ったのですが、それでもこの富島での経験は大きな糧となりました。

コンサルタントを経て阪大に戻り、東日本大震災の際には、JUDI のメンバーの方々と一緒に「復興の姿研究会」に携わるようになりました。その時には、東北の被災地にも何度も行きましたが、過去の災害から学ぼうということで奥尻島や玄海島に行ったりしましたし、あわせて富島を再訪問しました。16、7 年ぶりの訪問で、実はその間、ほとんど富島に行っておらず、本当に久しぶりだったのですが、学生時代に考えたことを思い出しながら、土地区画整理事業によりできあがったまちを見ました。土地区画整理事業自体は、非常に苦労しながらも、路地の線形が残っている部分がいくつかあったり、祠や神社もその場所で残してポケットパークとして整備したり、様々な工夫が見られました。一方で、路地の線形が残ったとしても、そこに建つ住宅のデザインが合っていないので、漁村らしさが感じられなかったりしましたし、圧倒的な空き地の量にびっくりもしました。学生時代に一生懸命、復興について考えた地区を JUDI のメンバーと訪れ、意見交換しながら様々なことを考えることができたのは、本当に貴重な機会となりました。

その後、熊本地震を経験しました。前震の時もかなり揺れましたし、被災地もすぐ近くだったのですが、自分自身が被災したという感覚はありませんでした。しかし、本震では、自分も被災した、被災者になったという感覚がありました。しかも、この時まだ熊本に移って 3 年目が終わったところでしたので、熊本での人的ネットワークはほとんどなく、とにかく大変なことになったけれど、専門家として何をどうしたらよいのだろうと、本当に途方にくれました。

3、4 日後ぐらいだったでしょうか、はっとして、そうか復興カルテだと思ったんです。本棚が倒れ、ぐちゃぐちゃになった研究室の本の山から、何とか街の復興カルテの 1 年目の報告書を掘り出し、先ほど鳴海先生がご紹介されていた文章、「被災地は、人間に例えれば、怪我人である。人間と同じように、回復の程度に応じながら、段階段階を追って、治療を行っていく必要がある。」という部分を改めて読んで、それでやるべきことが見えたと感じたことを今でも覚えています。

阪神・淡路大震災の時は、多くの大学や学会が関わりながら、1,000 人以上のボランティアで調査したと聞いていたのですが、やるべきことが見えても、ほとんど熊本でのネットワークがない中で、どうしたらよいのだろうと立ち止まってしまいました。同じ頃、建築学会九州支部の構造系が中心となって、益城町の中心市街地で被災状況調査をすることになったということを聞きました。それじゃあ、被災地としては農村部の方が圧倒的に面積も広いし、農村部の被災状況調査を自分でやるしかないと覚悟を決め、5 月の連休あたりから調査を始めました。

調査は、益城町をはじめとした農村部の 18 集落、2,325 敷地を対象としていて、地震以来半年ごとに再建状況の調査を続けています。街の復興カルテと同じように10年調査をするぞとがんばってきてはいて、次回が 5 年目となりますが、1 研究室でやっていますので正直そろそろ息切れしてきていまして、さらに昨年 7 月には県南部で豪雨災害もありましたので、この 5 年で一旦まとめようかと考えています。

この調査の結果については、機会があればいずれご報告させて頂きたいと思います。ありがたかったのは、当時、長岡にいらっしゃった澤田先生から、ifield という携帯端末を使ったフィールド調査のツールを紹介して頂いたことが、実働的には非常に大きかったです。このツールはGPS と連動させながら、携帯端末から現地でデータ入力したり、写真撮影したりできるので、調査結果の集計作業も非常に容易

ですし、GIS 上に調査結果を載せることも簡単にできます。阪神・淡路大震災の時、先輩達が色鉛筆で地図の色塗りをしているのを見ていましたので、技術の進歩のありがたみを感じます。この調査を半年ごとにやっていますので、例えば、サポートをしているまちづくり協議会で、半年ごとに地図やグラフを住民の方にも見て頂きながら、検討を進めることができていたりします。

私が学んだことをまとめますと、富島ではフィールドワークの基本を学び、さらにそれを一つの構想としてまでまとめるということを仲間と議論しながらすることができました。これは研究者としても原点かなぁと思っています。さらに、東日本大震災の時には、富島に戻って再び色々なことを考えることができたということも自分にとっては非常に大きなことでした。同じような経験を熊本の学生にもさせたいなと思いながら、試行錯誤を続けています。

それから、街の復興カルテに継続的に関わりながら、後輩達をサポートしたという経験があったからこそ、熊本地震の直後、防災が専門でない自分に何ができるのだろうかと本当に途方に暮れた時、発想のよりどころに街の復興カルテがなりました。自分が普段から考えていることを、普段どおりにやるしかない、なので無理に防災よりのことをしたり、考えたりしなくてもいいんだという、ごく当たり前なことに気づくことができました。

まちづくり協議会については小林先生が阪神・淡路の一つの成果だとおっしゃっていましたが、私もその通りだと思いますし、益城町はその神戸市からの応援職員のアドバイスによってまちづくり協議会を軸とした復興に積極的に取り組んでいます。現在、27 地区でまちづくり協議会が立ち上がっていますが、神戸と同じように土地区画整理事業などの公共事業の実施に伴うちづくり協議会が 10 くらいで、残りの 17 は農村部のまちづくり協議会です。農村部では公共事業の計画は当初なく、まちづくり協議会での議論を通じて住民に必要な事業を考えてもらい、それを町に提案し、町がそれを取捨選択しながら採用するという進め方がとられました。詳細はまた後日、ご紹介させて頂きたいと思いますが、益城型のまちづくり協議会に発展してきていると思います。

防災が専門でない自分が、ここまで災害に関わることになるとは当時は思ってもみなかったことですが、現在の私があるのは、学生時代の阪神・淡路大震災に学ばせていただいたことが、大きいと思っています。以上です。ありがとうございました。

学んだこと３；復興時に活かされる平時の住民主体まちづくり

阿部 俊彦

１．阪神・淡路と、東京の事前復興まちづくり

鳴海先生や小林さんがお話しされたことを学んだだと思って東北に行ったのですが、出来たことと、出来なかったことがありました。私が関わった気仙沼の内湾地区の復興支援はコープランの吉川さんとタッグを組んで行いました。吉川さんは確か鳴海研出身で、小林さんのところでスタッフとして阪神・淡路の復興にも関われた方です（次回のセミナーに登壇予定)。

私は、早稲田の佐藤滋研究室で、越山先生や柴田先生よりも少し年下ですので、阪神淡路の復興支援には、関わることが出来ていません。佐藤研では、先輩の饗庭先生や真野先生らが、現地で復興調査・研究をされていましたが、私が研究室に入った時には、研究はひと段落しており、しいて言えば野田北部にお祭りに手伝いに行くくらいのことでしか関わることができておりません。卒業してから、とにかく阪神淡路の現場・復興にも関わりたいと思い、江川さんの現代計画に就職しました。私は、東京の者ですが、災害復興住宅の設計に関わりたいと思い、あえて大阪事務所に入りました。しかし、入った時には、ほぼ完了していましたので、結局、復興に関わることはできませんでした。その代わり、平時のまちづくりで、浜甲子園団地の建て替えの仕事で、小林さんのワークショップに参加したり、平時の防災まちづくりでGUの後藤さんのお手伝いをする機会があり、阪神・淡路の復興を牽引されたプランナーの方から、その知を学んできたつもりです。

その後、東京にその後戻り、佐藤先生の下で、阪神・淡路と同じような直下型が東京で起きたときにどうするのかという問題意識のもと、事前復興のまちづくりの研究をしていました。鳴海先生から、事前復興を平時のまちづくりの分けて考えるべきではない、というお話がありました。東京で、阪神・淡路大震災の経験をどう継承して首都直下に備えるか。事前復興まちづくりのワークショップでは、阪神・淡路で被災した野田北部地区の復興のプロセスをベースにしたプログラムで、疑似体験をします。佐藤滋先生は「連続復興」という言葉を使っていて、平時のまちづくりと復興のまちづくりは、別々のものではなく繋がっているものだと言っています。復興プロセスをイメージすることで、事前に、復興の体制をつくり、安全なまちにしておくためのまちづくりに展開する、それが事前復興まちづくりの重要なところであると考えています。事前復興のワークショップを体験して、新宿の戸塚地区のまちづくり協議会の本多会長は、「普段からやっておかないと災害時に出来るわけがない。復興のプロセスを知ることで、普段からのまちづくりやコミュニティー、繋がりや顔の見える関係が重要だということが分かった。普段から、当たり前のことがちゃんと出来ていなければならないということが分かった」とおっしゃっています。むしろ、復興や防災のまちづくりが特殊だと思っているのは専門家だけであり、普通の一般の方たちがあまり特殊であると思っていないのではないか。平時のまちづくりと、復興や防災のまちづくりは、共通している部分も多く、一体的なものであるということは、僕はそういう地域の方々の話から感じています。

２．スピードが優先された東日本大震災の復興まちづくり

さて、本題の東北の話に行きたいと思います。まず、鳴海先生の「防災・復興まちづくりは特殊なまちづくりなのか？」という問いについてです。私は、気仙沼の内湾地区の中心市街地の復興に関わってきました。東北の沿岸の津波被災地では、どこでも共通で言えることですが、当初からスピードが優先され、現場では、平時のまちづくりのようにじっくり、まちづくりの進め方について考えることが許されない雰囲気でした。

特に行政側（被災自治体）の意識として、国から事業のメニューや期限が示されたので、「今なら、地元自治体の負担なしでインフラ整備などの復旧をしてくれる。急がないといけない」、ということが頭にあるわけです。一方で、冷静になると「人口は減少しているのに、どこもかしこも整備する必要があるのか」ということにも、みんな気づいていました。でもそのような意見を言える雰囲気ではありません。結局、インフラ整備が優先され、どんどん土木工事が進められていくということが起きてしまいました。本来であれば、初めに住民の要望を聞き、どのようなまちで暮らしたいかを考えるべきところが、鳴海先生の話にもあった「まちおこし」の計画が、後回しになってしまいました。「さあ、まちおこしについて、みんなで話しましょうか」と思った時には、目の前に、海への眺望を遮る防潮堤の工事が既に進められていました。そのため、事後に、各地で様々な問題が起きました。

３．平時と復興のつながりを意識した気仙沼市内湾地区

そのような中でも、内湾地区は少し違いました。内湾は、防潮堤問題で有名になりましたが、それがきっかけになって、震災前から考えてきたまちの目標像やスローガンの大切さを、地域の皆さんが気づきました。本当に大切にしていかなければならないものは何か？　多くの歴史的建造物も流れてしまい、男山や角星の建物は、上部だけが残りました。2 人ともまちのリーダー格の方ですが、当初は、「もう壊してもいいんじゃないか」「新しい街にしていくのだから、古いものをそんなにお金をかけて修復する必要はないのではないか」と、あきらめておられました。しかし、時間が経つに連れて、歴史的な街並みを保全する活動が平時から取り組まれていたことを思い出し、最終的に、復元されました。内湾では、徐々に、平時と復興の繋がりを意識したまちづくりに展開していきました。平時のまちづくりの前提として、住民合意のもとで丁寧に時間をかけていくということがあげられます。しかし、復興では、スピードが重視される中、「気仙沼は復興に時間がかかりすぎているのではないか」などと批判されることもありました。「復興集中期間の終了が迫っているのに、いつまで時間がかかっているんだ」と言われていたのも事実です。内湾の地域住民からも、「時間がかかりすぎると人が戻ってこないのではないか」という不安の声もあがっていました。しかし、最近、調べたのですが、結果的に、ほかの市内の区画整理事業区域よりも内湾のほうが人口減少率は低いです。気仙沼市でも全域で10％くらい減っていますが、市内の他の区画整理事業区域は 40 から 50％減少していますが、内湾は 20％くらいに止まっています。そのあたりのことも踏まえて、本当に急がなくてはならないのかということを、考え直す必要があると思います。