

JUDI 関西と震災復興

- 1 被災状況把握から復興計画の策定に至る JUDI メンバーの主体的活動
- 2 事業を見据えた居住地と住宅の再建への取り組み
- 3 都市・生活空間再建に関わる住民とのコラボレーション
- 4 震災復興から普段の仕事に繋ぐ

メンバー（井口勝文、角野幸博、久保光弘、小林郁雄、難波健*）

1995年1月17日に起きた阪神淡路大震災による都市へのダメージに対する復旧、復興には JUDI 関西の多くのメンバーが携わってきた。そして震災後 15 年を経過して、当時最前線で活動した人たちがそろそろリタイアの時期を迎えている。

震災は、JUDI 関西にとって特有のテーマであり、「JUDI 関西と震災復興」では、震災後の都市環境デザインの視点での対応と 15 年を下手今後の展望について語ると同時に、応募のあった会員の仕事事例にある 22 件の震災関連事業等を中心に、震災での JUDI 関西の活動を知らない次代に繋ぐものを明らかにしていくことが重要ではないかと思う。

阪神淡路大震災からの復興は、当時都市の課題を 10 年早く提示していると言われていた。震災以前から言われてきた都市構造としての災害に対する脆弱性、密集市街地に対する都市環境面での対応、あるいは住民の住まいに対する意識を都市環境の改善としてまとめ上げる都市レベル、地区レベルの対応の課題が、震災により鮮明になったといえる。同時に、復興過程を通して行政と住民の間に JUDI 会員らの専門家が明確に位置づけられたということが言える。

都市は誰がつくるのか、環境への意識等々、様々な局面で都市・環境・デザインについて JUDI 会員が、住民の、公共の、民間セクターの震災復興事業と関わり、大きな役割を果たしてきたことを明記することができる。

復興への取り組みは、震災後の時間との戦いであり、走りながら情報を集めて方向を見定め、被災者とのコラボレーションのもとに、振り返っては軌道修正をしてまたひた走ることの連続であった。

この過程において、専門家が震災復興に対処するについて、普段の JUDI 会員との交友等により培われた人間関係が緊急時に大きな役割を果たしたことに視点をあてて「JUDI 関西と震災復興」の関係の中から都市環境デザインの仕事を解き証してみたいと思う。

培われた人間関係とは、平日頃の都市を巡る広い仕事への取り組みや、セミナー、フォーラ

ム等の場での議論を通じて生まれた人間関係であり、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どんな仕事をしているのかがJUDI関西の仲間には互いの存在や役割が手に取るように分かっていた。各自が今、果たすべき役割と、その仕事をだれに渡せばいいのかということが、いわば同じ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。

また、いつでも連絡が取れる人間関係は緊急時の連携としては重要なことである。学会活動などの組織的な連絡網ではなく、個人と個人の人間関係とネットワークにより、通常行われていたJUDIの活動は、非常時に役立つ側面を持っていたということができる。

「JUDI関西と震災復興」では、希有な都市直下型震災の経験から次代に語り継ぐ都市環境デザインのテーマを、多種多様な職業や立場の都市環境デザインに関わることから生まれた人間関係が織りなしてきた状況を中心に語り、残していければいいのではないかと思う。

1 被災状況把握から復興計画の策定に至るJUDIメンバーの主体的活動

震災復興は、早急に目にみえる事業が立ち上がらなければならないという、時間との勝負であった。事業を立ち上げるには計画が必要であり、現状を把握しなければ計画は立てられないが、震災直後の状況は通常見知った都市やまちが広範囲に劇的に変化していた。震災復興は、その状況を把握し、共有するための作業への取り組みから始まった。

(1) 被災状況の把握

震災による被災状況の把握がどのように行われたかについて兵庫県から公式に発刊されている「阪神・淡路大震災復興誌 第1巻」ではほとんど触れられておらず、かろうじて第3部 団体等の対応の中で神戸大学の欄に「緊急被害調査の実施」として第1次1月20日から第3次3月11日までと、日本建築学会の欄に「兵庫県南部地震災害初動調査」1月24日～26日の記載がみられる。

しかし、この間、航空写真から被災状況を把握し、これを図化し、行政等に提供する初期の現況把握作業にJUDIメンバーは関わっていた。また、電話で被災状況の情報交換を行い、真っ暗闇の被災地に対し、きらきらと明かりがあふれる大阪界隈で会って、現地に入るための情報交換が行われた。

(2) 現状把握から計画へ

1月末には被災状況をもとに行政による復興事業の提案が行われ、2月には事業体制が整備され、3月17日の都市計画決定に至る。この過程の中で、復興事業に至る現状把握から計画策定における記録に整理されていない活動を通してJUDIメンバーが何を感じ、どういう行動を取ったかを残すことは重要なことと考えられる。

この節では、これまであまり知られていない被災直後からはじまる現状把握の作業の実態、情報交換等による被災情報の共有から計画づくりに至る流れを記録することにより、重要な情報は待っては得られないこと、情報は共有することで活かされること、また、情報を持つ現場で作業する者とその情報が価値を持ち計画に結実する過程を記録していただきたい。

応募があった仕事

- ・ 阪神・淡路大震災直後に実施した被災状況マップの作成（井口）
- ・ 密集市街地整備に関する一連の調査（難波）
- ・ 都市復興支援研究並びに復興まちづくり検証活動（土井）
- ・ 災害に強い公園緑地等のあり方に関する基礎調査（佐々木）

《阪神淡路大震災直後の都市計画の動向》

年	事項	備考
1995 H7	1.17 阪神・淡路大震災	
	2. 1 建築基準法84条建築制限（神戸市、西宮市）	神戸6地区、西宮2地区
	2. 9 建築基準法84条建築制限（宝塚市、芦屋市、北淡町） 建築基準法84条建築制限を3月17日まで延長	宝塚3地区、芦屋2地区、北淡1地区
	2.16 「神戸市震災復興緊急整備条例」公布施行	
	2.16 神戸市震災復興促進区域 5,887ha指定	
	2.26 「被災市街地復興特別措置法」公布施行 ・被災市街地復興推進地域の創設 ・土地区画整理事業等推進のための手法拡充 ・住宅供給確保のための特別措置	
	3.16 兵庫県都市計画審議会	震災復興案件49件付議、議決
	3.17 震災復興関連都市計画決定告示	緊急復興事業17地区の内16地区
	3.17 神戸市重点復興地域 24地域 約1,225ha指定	
	3.23 被災建築物悉皆調査、兵庫県南部地震による被災市街地の ~30 地形図作成（県都市計画課）	
	3.24 「西宮市災害に強いまちづくり条例」公布施行	
	3.24 「伊丹市震災復興緊急整備条例」公布施行	
	3.27 「宝塚市震災復興緊急整備条例」公布施行	
	3.28 「芦屋市震災復興緊急整備条例」公布施行	
8. 8 震災復興関連都市計画決定告示	緊急復興事業17地区の内1地区	
8.17 「阪神・淡路都市復興基本計画」策定		
9.14 「ひょうご都市（まち）づくりセンター設置		
1996 H8	1.16 神戸及び阪神間の都市計画区域の「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」都市計画決定告示	

コラム <震災復興まちづくり支援に関するコンサルタント批判>：プレイボーイ記事（鎌田 慧）の指摘について（小林氏執筆）

現状の把握から計画、事業に至るプロセスでのまちづくりコンサルタントの復興支援への関わり方について、マスコミからの批判が一部に報道されたが、これに対する現場からの反論は行われなかった。この機会に事実と見解をコラムとして明らかにしてはどうであろうか。

2 事業を見据えた居住地と住宅の再建への取り組み

震災復興は、初動機の現状把握、計画策定から事業の段階を迎える。しかし時間との勝負である復興の特徴の一つとして計画と事業の境界が明確に定められない状況にあった。幹線道路等の基盤整備の方向が決まる中で、面整備では住民と事業主体の間での復興事業への対処についての合意が得られないといった状況も数多くあった。

(1) まちのイメージをつくる作業

基盤整備と上物整備が同時に進行してまちのイメージが形成されていくケースが多かったことも特徴の一つである。たとえば言えば区画整理と建築が呼応しながらまちのイメージが形成されたと言える。一方で、なかなか共通のイメージが形成されなかったケースも多くあった。

(2) 都市のイメージと復興事業

基本的に従来の制度を使って震災復興が行われたが、震災特例としての運用が復興の鍵となった例もある。その代表的なものが既存不適格の容積とか高さの建物が、震災特例で再建されるといったケースである。計画サイド、事業サイドで都市のボリュームに現れる都市イメージに疑問が提示されながら復興は進んでいった。

これは本来平常時に議論されるべき問題で、緊急事態として復興の中で結論を出す類の問題ではないのであるが、震災で提示された課題として復興に携わった方々の心に残る課題であった。

(3) 二段階都市計画

震災復興の都市計画決定として、都市計画の大枠部分を第 1 段階の都市計画として決定し、暮らしに密接に関わる区画道路、街区公園等を住民の総意により第 2 段階の都市計画として決定する二段階都市計画が特徴としてあげられた。

これは従来からある考え方であるが、一日も早く方向を決めねばならない復興事業においてはこの考え方の具体的な適用により、都市の骨格である都市計画からまちづくりと融合した計画の実現が図られたとみることができる。

(4) 建物共同化への取り組み

狭小宅地や密集市街地が都市の不良資産として放置されてきた問題は震災後に大きく取り上げられたのであるが、この解決策の一つとして震災後の生活再建の中で建物の共同化への取り組みにエネルギーが投じられた。密集市街地の住まいの復興と同時に被災した狭小宅地の環境改善の切り札としての建物共同化はいくつかの成功を収めた。これを平常時の手法として高めることは、今後の都市環境のあり方として重要なことではあるが。

(5) 行政と住民の間で事業をまとめる役割

事業を地区でまとめて整理する役割を果たしたのが当時の都市基盤整備公団である。公団と行政の関係についても互いの信頼関係で結ばれていたと言える。

再建事業、共同化についても公団の制度が活用される一方、住宅再建における保留床の引き受け手として住宅供給公社の果たした役割も大きい。

(6) 中間的な手法への展望

1968 年の都市計画法が施行後 30 年余経過して、どうも当初の想定どおりにうまく機能して都市をコントロールして、本来の整備、開発ができていないということに都市計画の関係者はうすうす気づいていたと思う。震災復興での黒地の事業地区がまさに都市計画法の世界であるが、大半の区域は灰色か白地でいわば住民の自主再建により復興が進められたことは、本来の都市計画に対し、計画密度の低い都市計画、ハードでない再開発等の中間的手法が必要であることが示されることとなった。

(7) 経済原則に則らない仕事

都市の整備は、経済原則が優先する構図を持っている。事業評価も経済的効果を最優先とする考え方がベースにある。しかし、震災復興の仕事に立ち向かう専門家は作業フィーがどこからどのように出るかを考えて仕事をするようなことはほとんどなかった。行政からも契約至上でなく、まず仕事があって契約はあとでついてくるという状況にあり、まさに信頼関係に基づく仕事の仕方があった。こういった取り組み方に関する議論も平常時の議論として行う必要がある。

また、マンション再建においては保留床処分によるメリットを活用する経済原則に対し、様々な主体が自己負担をすることにより再開発を成立させていくという都市再整備の先行的な事例が多く生まれた。

この節では、復興事業を成就させる大きな活動の流れの中で、大きな課題、小さな課題を包括しながら進めていった事業がうまくいった点、課題として残したい点の双方の視点で事業を整理していただきたい。

応募があった仕事

- ・ 阪神淡路大震災の復興事業（千葉）
- ・ 西宮市森具地区震災復興事業（田村）
- ・ 弓木町4丁目（市場再建）再開発事業（斉藤）
- ・ 被災マンション建て替え事業（井口）
- ・ 神戸市震災復興計画の一連の業務（三好）
- ・ 若宮地区震災復興住環境整備事業（江川）
- ・ 西宮北口駅北東震災復興土地区画整理事業（後藤）
- ・ 六甲23（小泉製麻煉瓦工場および木造本社棟）再生活用（井口）
- ・ 東部新都心H A T神戸・ランドスケープデザイン（佐々木）
- ・ 六甲道駅南地区震災復興市街地再開発事業における都市デザインとプロセスの成果（斉藤）

コラム <被災地空間のやすらぎプロジェクト> がれきに花を：阪南市街地緑化再生プロジェクトの展開とJUDIメンバーとの関わり

建物の崩壊、除却、空地の出現そして復興・再建が通常では想像できない広大な規模と短い時間で動いている被災地の空地に、勝手に花の種を植えて夏の暑さと埃っぽさにいっぴくの清涼感を与える意図を持って立ち上がった「がれきに花を」は、JUDIメンバーとも関わりの深い、語り継がなければならないプロジェクトである。

3 都市・生活空間再建に関わる住民とのコラボレーション

JUDI会員によるまちづくりは震災前から盛んに行われていた。都市計画という枠組みの中で、住民の意見を集め、地区計画などの手法にまとめ上げていく手法は、官主導の都市計画

から民間、住民主導の都市計画への大きな時代の流れを形成しており、JUDIメンバーはその重要なスタッフであった。

(1) まちづくりと都市計画の仲立ちとなるまちづくり支援

震災後の復興事業とまちづくりの流れとの関係では、枠組みとしての都市計画とまちづくりが、ある場面ではうまく機能しあい、ある場面ではぶつかり合って進んでいく場面が見られた。

住民の意見を制度を駆使して実現していくプロセスが評価され、事業として短期間に成立する場面もみられた。そして、都市計画側にも、まちづくり側にもJUDIメンバーらの専門家がいたということがある。

(2) まちづくり協議会とのコラボレーション

まちづくりの原則についての合意を導く協議会が機能し、まちづくり提案が行われ、それが都市計画の実現、復興事業に結びつく。震災を通じた協議会の成長発展を見守るJUDI会員にとって、復興事業の成就是平常時の成果が実を結ぶ場でもあった。

(3) 復興空間の魅力づくり

都市計画は住民から遠いものであったが、震災復興ではある場合は住民の意図の前に立ちはだかる壁でもあったが、その壁に穴を穿ち、復興空間の魅力づくりにより身近な都市空間を形成する提案に至る、その魅力づくりを提案し実現にむすびつけるのも都市環境デザインの仕事であった。

同じように、狭小な居住空間を共同化というキーワードのもとに居住空間、ひいては都市空間に晴れやかな住まい空間を提案することにもある場合は成功し、また失敗もあった。

この節では、住民やまちづくり協議会とJUDI会員ら専門家によるふれあい、話し合い、意見交換かにより、住民が主体性を持って計画の実現が図られるプロセスとその醍醐味そしてその展望を記してもらいたい。

応募があった仕事

- ・ 住民参加のせせらぎづくり松本通り（横山あおい）
- ・ 新長田駅北地区東部（震災復興土地区画整理事業）まちづくり支援（久保）
- ・ 「まちづくり協議会とまちづくり提案」出版（久保）
- ・ 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク（小林）
- ・ 南芦屋浜コミュニティ・アート計画（小林）

コラム <復興まちづくりの情報発信> きんもくせい：阪神淡路震災大震災復興市民まちづくり支援ニュース

1995年2月10日に発刊され、97年8月27日に50号で終刊を向かえた「きんもくせい」には、まちづくり等の専門家、研究者、行政をはじめ、復興に携わる人、その周辺の人、応援団など様々な立場での意見が寄せられ、タイムリーなニュースはやがて貴重な復興の記録となった。

4 震災復興から普段の仕事に繋ぐ

1995年のJUDI関西のフォーラムでは被災地の復興のあり方を視野に入れて阪神間、神戸ハーバーランド・六甲アイランドと京都と能勢街道においてプレフォーラムを開催し、「まちとアイデンティティ 震災の見る市民参加の都市環境デザインの連続性」を開催した。

また、1999年のフォーラムでは「参加型都市環境デザインをさぐる - 神戸からのまちづくり」により、復興における住民参加のまちづくり、都市づくりを取り上げている。

(1) 都市のアイデンティティと住民参加のまちづくり

これら2回のフォーラムは、JUDI関西が発想する地域らしさ、住民参加が震災復興をかたちにする際に必要不可欠な条件であるという震災復興への意見の表明を意図していた。

(2) 震災復興に総括はあるか

震災後、兵庫県では5年検証、10年検証が大々的に行われ、JUDIメンバーが多く検証に関わっている。ここで総括されたものは次ぎの時代に震災の貴重な遺産として引き継がれなければならないものである。

(3) 震災復興のリーダー

震災当時のJUDI関西には、行政のリーダー、まちづくりのリーダー、学識経験者のリーダーとして震災に深く関わるメンバーがおり、また、共同化、区画整理、再開発、公園整備等の計画や現場に携わる幅広い、層の厚い人材が豊であった。

震災復興においてJUDIが大きな役割を果たせたとすれば、こういった層とリーダーの存在とその形成についても常に考えておくことが必要であろう。

ある日、突然襲った震災からの復興からやがて平常時に移り、復興といったことは聴くことが希になってくる。しかし、震災での経験や震災を通じて考えたことは都市環境デザインにとって貴重な財産として、震災を語り継ぐこと、都市の姿を描き続けることの重要性を示してもらいたい。

応募があった仕事

- ・ 阪神・淡路大震災 復興10年総括検証、復興10年委員会（鳴海）
- ・ 復興景観マスタープログラム、伝えたいふるさとの景観（堀口）
- ・ 「失われた風景を求めて：災害と復興、そして景観」（鳴海）
- ・ 神戸市三宮北部地区の阪神淡路大震災からの復興プロセスに関する定点観測調査（角野）
- ・ 都市復興支援研究活動並びに復興まちづくり検証活動（土井）

コラム <10年検証で取り上げられたテーマとその普遍的意味> 復興10年総括検証・提言報告：検証の過程と検証してよかった点と検証しつづけなかった点

《復興 10 年総括検証・提言における J U D I 関西の活動に関係のあるテーマ》

(まちづくり分野から)

	テーマ	検証担当
1	復興のまちづくりにおける取り組み	土井 幸平
2	復興市街地整備事業における取り組み	小林 郁雄
3	新しい都市核の形成に向けた取り組み	角野 幸博
4	町並み景観における取り組み	鳴海 邦碩
5	町並み緑化・公園整備に向けた取り組み	斉藤 庸平
6	豊かな自然環境の保全と創造に向けた取り組み	中瀬 勲