

総合都市研究 第68号 1999

都市研究所共同研究Ⅲ シンポジウム (第2回)

震災復興計画の策定プロセスと復興まちづくりの初動対応

日時 1998年11月27日(金)午後1時~午後5時

場所 東京都立大学91年館

概 要

我が国は、災害多発国であり、主要な都市は戦災によって壊滅的な被害を被っている。そのため、我が国では、その基盤施設や都市構造が都市復興事業によって形成されている都市が少なくない。阪神・淡路大震災でも、被災地では、直後の困難な状況下での復興計画づくりにはじまり、4年経つ今日も、復興都市づくり・復興まちづくりが進行中である。東京都では、被害想定に基づいて様々な震災対策を講じ、拡充してきたが、震災復興に関しても、事前の取り組みを構築してきた。その一つのとりまとめが、「都市復興マニュアル」である。この研究会では、東京都が事前復興計画として準備した復興マニュアルを事例として、阪神・淡路大震災後の復興計画とその進捗についての報告、被災地での都市計画プランナーとしての復興まちづくりへの取り組みからの報告、真野地区での震災対応と復興まちづくりへの対応からの報告を踏まえて、震災復興計画の策定と復興まちづくりの実践に向けての初動対応のあり方とその課題をめぐって討論したものである。

なお、以下の記録は、この公開研究会の企画者である筆者が当日の記録をもとに文章化したもので、発言の要約のしかたや細部の表現などに関する文責は、筆者にある。

司 会：高見沢邦郎（東京都立大学工学研究科・都市研究所兼任研究員）

報告者：中林 一樹（東京都立大学都市研究所専任研究員）

「東京都都市復興マニュアル」の枠組みとその復興戦略

上原 正裕（兵庫県都市住宅部計画課）

兵庫県における復興都市計画策定に向けての初動対応

小林 郁雄（㈱まちづくり会社コー・プラン）

神戸における復興まちづくりの初動対応と専門家の役割

宮西 悠司（神戸・地域問題研究所）

真野における復興まちづくりの初動対応と住民

討論者：浜田甚三郎（㈱首都圏総合計画研究所）

吉川 仁（防災&都市づくり計画室）

（とりまとめ：中林一樹*）

0. 都市復興計画に関する公開研究会の趣旨について

中 林 一 樹

今日の公開研究会では、「震災復興計画策定プロセスと復興まちづくりの初動対応」のテーマを設定しました。実は、阪神・淡路大震災の後、東京都は都市復興マニュアルというものをつくりました。まだ地震は来ないけれども、地震で大きな被害が出たときにどのように都市復興を進めるかという検討を進めてきました。その後、マニュアルのシミュレーションが重要課題であることから、1998年9月1日の総合防災訓練に引き続いて、3日目である9月4日に東京都に復興対策本部を模倣的に立ち上げて、震災から2カ月間の初動期の復興計画づくりの作業を、マニュアルに基づいて一応やってみたのです。この復興計画策定模擬訓練には、東京都と防災都市づくり推進計画の重点整備地域を持つ7区が参加しました。私も企画準備に関わっていたので、訓練も拝見させていただきました。この訓練はどのように復興計画を策定していくかという課題を、模倣的に実践してみたものですが、さまざまな難しい問題があるということを実感しました。

本日の公開研究会は、東京都でつくった都市復興マニュアルを一つの材料にして、阪神大震災での初動期の復興プロセスに関わる話を伺いながら、東京のマニュアルで考えているような復興のやり方にどういう問題があるのかということ、関西から来ていただきました3人の先生方にいろいろと注文をつけていただくという企画です。本日の資料として下記を用意しました。

1. 東京における地震災害からの復興戦略と事前準備の考え方 (中林)
2. 「東京都都市復興マニュアル (抜粋)」
3. 「ひょうごの復興都市づくり (抜粋: 被害状況・体制の整備・都市復興の考え方・第一段階までの都市計画の取り組み)」
4. 「現場での決定・後方支援の充実」 (小林)
5. 「阪神大震災一震災の記憶と復興への歩み」 (抜粋: 真野地区の活動の経過)

1. 「東京都都市復興マニュアル」の枠組みとその復興戦略

中 林 一 樹

本日の話題提供として、最初に、東京都が公表しております「都市復興マニュアル」の基本的な枠組みとその復興戦略に関して、説明したいと思います。

阪神大震災が起きてもう4年近く経ちますが、この阪神大震災が起きるまで、東京都の震災対策の中で復興計画というのはあまり主要な課題としては取り上げられてこなかったと思います。阪神大震災で、現代我が国の都市復興をどうするかが大きな関心を呼び、東京も復興問題を自らの震災問題として考え出した。震災を時系列で考えると、災害直後の応急対応、それから緊急復旧、応急復旧、そして本格復旧、恒久復興へという時間経過で捕えますが、実際には地震発生と同時に一斉にあらゆる対策実施作業が始まって、一方で緊急対応をしながら同時並行的に復興をどうするかということを考えなきゃいけないんだということがまざまざと見えました。

四つの視点

そこで、東京は、都市計画学会に委託という形で都市復興マニュアルを検討し、事前にどんな準備をしておけばいいんだろうかとマニュアルづくりが始まったわけです。さまざまな議論があったわけですが、私としてはこの「事前に都市復興計画を考えていく視点」として、四つの視点があると考えています。

第一に、都市復興とは個々の地区が対応する「まちの復興」と、都市構造にかかわる「骨格的インフラの復興」と両方あるということです。そこで第一の視点は、その骨格にかかわる部分についても、日常の、災害が起きる前のインフラ整備の計画を無視するのではなく、その延長線上に、復興計画が造られるであろうということである。「この際の復興計画」という議論が、阪神・淡路大震災の後、いろいろなされたのですが、「この際、全く新しい計画を」という話はなかなか現実的には難しいのではないかと。たしかに「この際」

という必要はありますが、「全く新しい」ということが可能であろうか。基本的には、骨格構造といえども、事前に存在している、骨格構造にかかわる諸計画を、どれだけ都民と行政あるいは区市町村が共有しておくことができるかが、事前復興として考えておくべきポイントの1つではないか。現在、92年の法改正に伴う都市計画マスタープランで区市町村は住民参加を十分に行いながら、新しい都市像を描くという時期にあります。その中で、どのような形で都市の骨格像が描かれ、住民と行政に共有化されていくかという問題は、復興問題と不可分のものであって、別のものではない、という認識が第一の視点です。

第二は、「まちづくり」というまちスケールで復興を考えるときの問題です。これも神戸でよく聞く話ですが、事前にまちづくりを進めていた地区では、いろいろ問題が含まれているにしても、復興まちづくりへの取り組みが早く立ち上がり、結果的に迅速あるいは有効な進展をしている点です。すなわち、「どういうまちを目指すのか」というまちづくり目標は災害が起きてから改めて考えるというよりも、事前にそれぞれのまちが目標を掲げてそれぞれのまちづくりを目指していることが重要だということです。しかも、まちづくり目標を事前に地域の中で共有しておく。さらに、まちづくりを考え実践していく主体組織を事前に形成しておくことこそ、事前復興にとって非常に重要な役割ではないかという視点です。

それから第三の視点が、都市復興では都市計画的な被災市街地の整備という復興が重要であり、ある種の最終目標ともいえます。しかし、その被災市街地には被災者となった市民がいて、生活も、あるいは経済活動、仕事も被災している。それらの市民1人1人の生活の復旧・復興、地域の経済の復旧・復興、あるいは個々の住宅の復興というもの、道路整備など市街地としての復興というものをどう連動させていくかという視点です。まちの復興に連続する被災者の生活復旧支援策を整理し、体系化して、いつでも提示・供給できる状況に準備しておくことは、都市復興を考える上でも重要な課題なのです。

それらを踏まえて、四番目に、都市復興をどう進めるかというシナリオとマニュアルを事前に準備しておくことです。都市復興マニュアルは、単なる「技術マニュアル」ではなく、復興の理念とシナリオによってその使い方が決まるものではないか。重要なのは、市民に対して、事前に都市復興のシナリオを提示し、マニュアルも公開して、共通の価値観を形成しておくことこそ、重要であるというのが四番目の視点なのです。

都市復興と生活復興

こういうことが事前都市復興計画の意義であり、戦略ではないかなと考えていたわけです。東京の場合には、事前復興マニュアルとして2つのマニュアルを策定しました。一つが「東京都生活復興マニュアル」というマニュアルです。ここでは被災者1人1人のすまい・くらし・しごとを被災から復興に向けて連続的に支援するための仕組みを、従前に整えておこうという発想でつくられたマニュアルと位置付けられます。具体的な中身は、住宅の復興、暮らしの復興、雇用と産業の復興、の3つのテーマの復興への、現状における支援策を整理し、もし現状で災害が起きれば、すぐに準備しそれぞれ被災者が生活復興に、あるいは住まいの復興に立ち向かっていけるような段取りを事前に準備しておこうというものです。この生活復興の主な狙いは、3カ月ほどの応急対応・緊急復旧期に多数の被災者に必要な応急対応・支援を迅速に準備し、まちの復興につなげる個々の生活の立ち上がりを支援していこうというものです。

この東京都の「生活復興マニュアル」の中には、そういう意味で緊急対応期に行政が何をやるか以外に、自力復興を前提に個々の被災者が生活を復興させていくときに、行政としてはどんな支援ができるかということを体系的に整理し、まとめておくという考え方が含まれています。従って、ソフト面からの生活復興といっていますが、その目標は原状回復への「生活の迅速な復旧」に置かれているわけです。

もう1つは、「都市復興マニュアル」です。こちらの方は、迅速性もさることながら、本格復

旧・恒久復興に向けての仕組みを検討したものです。物的側面での復興とはいえ、災害直後の応急対応期から交通施設の迅速な復旧など非常に多くの需要があり、緊急復旧あるいは応急復旧への対応もしながら、より耐震性の高いあるいは水準の高い施設や環境への恒久復興に向かって進めるための仕組みを検討したものです。都市復興の動きを神戸で見ると、1月26日（1週間後）に震災復興本部ができ、2週間後の2月1日に建築基準法84条の建築制限をし、そして1カ月後（2月16日）に神戸市は復興緊急整備条例を制定し、84条建築制限を1カ月延長した。そして2カ月目（3月16日）重点復興区域の指定とその一部いわゆる黒地地域での土地区画整備事業・市街地再開発事業による復興事業の都市計画決定をしています。

実にこの2カ月間というのは、様々な応急対応と併行して、これ以降の都市復興をどう進めるかという非常に大事な時期でした。この東京都の都市復興マニュアルというのは、災害直後から復興に向けて何を調べ、どういう段取りで、どのように復興計画の策定に向かい、そしてその事業の実施に向かっていくのか、直後の2カ月間の重要性を再認識しながら、復興事業が実践的に動き出す1年間の流れを事前に整理しておいて、東京で何ができるのかを考えておこうとつくられたものなのです。

本日のテーマである復興計画対応の初動期というのは、発災からの最初の2カ月間をイメージしたもので、この2カ月間のあり方が、震災復興計画の行方を左右すると考えたからです。

被害想定に見る東京の地震被害の様相と復興

都市復興マニュアルの策定過程では1991年公表の関東大震災型の被害想定しかなかったのですが、その後（1997.8）「直下地震に関する被害想定」が公表され、それを前提に、震災対策の見直し拡充が展開されています。この地震被害想定では、4種類の直下の地震を設定しています。区部直下、多摩直下、神奈川県境直下（むしろ川崎・横浜直下というべきでしょうか）、それから埼玉県境直下の4種類です。想定被害全体では、区部直下が一番大きいわけで、建物全壊が4万3,000

棟、半壊が9万棟、1部損壊が約20万棟強と想定されていますが、最も被害を出すのは火災で、想定では38万棟も燃えるとしている。これらから、東京の地震被害の様相を描き、「じゃ東京の復興をどうするんだ」ということを、このマニュアルに基づいて考えていかねばならない状況になっていると思います。

もう少し具体的にイメージしてみると、強い地震が発生すると、初動対応・応急対応が、地震災害対策本部を中心に、都及び区市町村で始まります。避難所問題、大火災が発生すれば広域避難後に避難所へというような対応が求められてきます。その一方で、被災地では何が起きているのか、被害概要をどのように把握するか、など被害把握に向けてのさまざまな動きが出てきます。38万棟も燃えるような火災では「復興対策本部をつくって計画的な復興だ」というのはすぐわかるわけですが、それでもおおよそ街区単位で被害を把握して、都市計画的にはどこを計画復興するのかの意志決定が必要になります。

災害対策本部でもまた、被害の状況を把握しながら、物資救援などの応急仮設住宅などの応急対応策が動き出すわけですが、1週間ぐらいの間に震災復興対策本部もつくって、二本部制で復興問題にも取り組んでいこうという考え方をとっています。

都市復興の体制とシナリオイメージ

被害の概況の把握によって、応急対応を進めるとともに、地震からの1週間以内に、復興対策本部を都・区市町村で該当する地域に設置しよう。同時に都市計画連絡会議が設置され、都と区市あるいは国等々の連絡体制を整備する。そして2週間以内に、一応どんな都市復興をめざすのかという基本方針をつくって公表したい。さらに、この期間に被害概要をもう少しきちんと把握して、町丁目単位くらいのもう少し詳細な被害調査を実施し、それに基づいて2週間以内に、面的な復興事業が求められそうな区域に建築制限区域を設定する。そして1カ月以内に復興方針と、さらに詳細化された被害調査に基づいて具体的にどういう復興をしていくか、ということに関連して、復興整

備条例を制定しよう。この復興整備条例というのも条文などは事前に準備しておくことで対応が速やかになると考えたわけです。これが1カ月目までの都市復興計画策定へのシナリオ・イメージなのです。

その後、条例に基づいて復興する区域を指定し、その中でより具体的な都市復興基本計画を策定して、2カ月日には復興都市計画原案を都市計画決定に持ち込みたい、というのがひとつの手順です。もしそういう形にいかない場合には、新しく制定されました被災市街地復興特別措置法による建築制限への移行ということも想定しておく必要があります。神戸の場合には、この新法を建築制限としては使わなかったと思いますが、次の大災害のときにはこの特別措置法をどう使うのかは、都市復興に向けての初動期の大きな課題になると思っています。この法の使い方がどうなるのかという問題は、いろいろなケースでの模擬訓練をやった上で使い方が分かってくるのではないかと思いますので、事前復興を考える上で、ひとつの重要な論点ではないかと思っています。

復興のための区域区分

こうした都市復興計画策定のシナリオの中で一番重要な課題が、区域区分、都市復興のための地区設定になると思います。面的な土地区画整理事業にしろ、あるいは拠点的な都市再開発事業にしろ、一体的な市街地復興をしようという「重点復興地区」と、一部で面的整備あるいは共同化などの復興事業による「復興促進地区」、それから基本的には個別復興を前提とする「復興誘導地区」という三種類のパターン分けになります。この区域区分の考え方と方法が、2カ月目の都市復興計画の基本方針にとって最も重大な課題でしょう。

これを都市復興マニュアルの中では、三つの対策基本図のオーバー・レイ(重ね合わせ)で考えることとしました。しかも、事前に準備しておくというわけです。対策基本図(1)は、従前に進めてきていたまちづくりのうち、とくに防災都市づくり推進計画でのまちづくりの動向と、その地域の基盤整備状況というものを踏まえて、復興を考える際の必要条件にするという考え方です。

防災都市づくり推進計画とは、木造密集市街地で、災害時の危険性が非常に高い地域を、予防的に災害に強いまちに改造していこうという計画であります。23区と7市の約6割、28,000haにもなる木造密集市街地の中でも、危険性が高く整備が急がれる重点整備地域が6,000ha、この中に11地区合計1,880haをまちづくり重点地区として位置付け、優先的にまちづくりを進めようという計画です。これに土地区画整理事業を行ったか否かなどの基盤整備状況を重ね合わせたのが復興対策基本図(1)です。東京都全体でみると10万分の1等といったスケールでしょうが、各区市では常に最新のものを地図情報として1万分の1のようなスケールで準備されている必要があるということです。これを事前につくっておき、いざというときにすぐに取り出せるようにしておくというのが、事前復興のための準備の一つであります。さらに、これは事前に市民に公開しておくのです。

もう一つの復興対策基本図(2)というのは、復興するまちのそれぞれの位置づけということになります。まちづくりを進める上で、災害の前にさまざまな計画構想があるわけです。都の基本構想といえる「生活都市東京構想」、さらに「都市再開発マスタープラン」や「住宅マスタープラン」、そして幹線道路や公園緑地等の都市基盤施設の整備状況などは、当該地区の都市復興を考える際に、事業内容に付加価値を与える条件といえます。区市町では、現在進行中の「都市計画マスタープラン」もこの対策基本図(2)の重要な要件になると思います。これらの計画構想の常に最新のものを、地図情報として整備しておくことが必要だと考えたのです。

そして、復興対策基本図(3)とは被害図です。それぞれの条件を持った市街地にどんな被害が出るかという地区別の被害状況、これだけは事前につくっておくわけにはいきませんので、2週間~1カ月という期間で被害を把握し、地図化し、対策基本図(1)、(2)に重ね合わせるという作業をしようと考えています。少なくとも街区単位にどんな被害がどの程度出ているかということを集計したものが対策基本図(3)ということで、これら

の3枚の対策基本図をオーバー・レイする形で復興計画の地区区分を考えていこうというわけです。

以上のような考え方に基づいて、都がやるべきこと、区市町村がやるべきこと、そして事前に準備しておくこと、事後に実行するために事前に備えておくこと、そして事後にどういう段取りで復興計画の立案に向かうか、といったことを都市復興マニュアルはとりまとめているのです。決して、「計画の絵を描いておく」ということではありません。

この復興マニュアルは、我が国では初めてのものだと思いますが、今後にも多くの課題も残しています。ひとつは、広大な東京の被災地で、2週間くらいで本当に被害の把握が出来るのか、誰がどのようにやるのか、など初動期の鍵である被害調査の進め方です。被災地での住民参加をどのように進めるのかも大きな検討課題です。被災地に被災者を可能な限り留めるような理念をうたったのですが、「仮設市街地づくり」の方法論も大きな課題です。また、復興まちづくりの推進には、プランナーの係わりが不可欠ですがこれも大きな課題です。この9月に最初の模擬訓練をしましたが、今後も繰り返しながら、マニュアル自体も改定されていく必要があるわけです。

2. 兵庫県における復興都市計画策定に向けての初動対応

上原正裕

私は震災時には土地政策局というところにいました。幸い土地は壊れませんから、震災後の2カ月間は、友軍としてずっと復興計画策定の応援をしていました。県全体の復興計画で、「フェニックス計画」と言っていますが、それをつくるための提言委員会というのがありまして、そこの応援に行っていました。この委員会は、県全体の復興計画の策定にあたってさまざまな意見を県に提言するというのを、県が手伝うという変な格好ですけども、それをもとにそのあと全体計画ができたといっていいと思います。2カ月が過ぎて、都市計画決定が済んでから、計画課に引き戻された

のです。それまで計画課が長かったものですから、そこで復興をやれということ、2カ月目以降については非常に詳しいんです。しかし、今日のテーマの「震災直後の2カ月」というのは脇で友軍をしていた見聞ということなんです。

阪神・淡路大震災の被害の様相

初めに、震災直後、全国特に東京都を初めとして全国からの応援をいただきましてありがとうございました。おかげで兵庫県では、かなりの復興が進んでおりまして、復旧はもう終わっています。これからの復興というのは生活と産業にかかっています。産業は全国的にも大変な時期ですが、やはり神戸の産業は非常に厳しいという状況です。そういった中で、まだまだ課題はあるものの、だいぶ先も見えてきたという状況です。

まず、兵庫県で何があったかということ、最初にお話ししておきたいと思います。市街地の直下の地震で、建物の全壊が集中的に発生した地区が帯状に出現したのですが、神戸の西の方では、それに加えてかなり街区単位で燃えてしまったのです。しかし、早朝で、無風状態ということが幸いして、少し広い道路があるところで延焼が阻止され、燃え移らなかったところがたくさんありましたが、やはり道路のきちんとなような密集市街地が燃えました。鉄筋コンクリート造の建物でも無残にも燃えたものが少なくありません。建物自体は残るんですけども、中の方は燃えてしまったものが少なくないのです。

被災地には、非常に大量の瓦礫がでました。焼失地ではとくに鉄が出ました、冷蔵庫も鉄ならば自動車も鉄で、随分鉄が出たという気がします。

それから、神戸の東部の方で顕著ですけども、木造住宅の揺れによる被害です。どちらかというと関西は台風の方が怖いものですから、伝統的に屋根の瓦の下に土を敷いて重たくしていただきましたので、壊れてしまうと土埃がひどく、航空写真では土色がよく目立ちました。直後は屋根が傾きながらも残っていたのですが、瓦礫を撤去してみますと、あたり一面空き地という地区が少なくなかったのです。

市街地全体に被害が及んでいましたけれども、

実際は、非常に狭い範囲に集中しています。震度計では、最初は、あくまでも兵庫県南部地震は震度6ですが、その被害の集中によって震度7の地域が特定されたわけです。国道43号を挟んで、北側の鷹取や新長田方面の被害に比べて、南側のまちづくりで有名な真野地区の辺は、そんなに全壊は出ていなかったのです。このように、同じ市街地の中でも被害は均等ではなく、地区によって分かれているというのが、今回の特徴だといえます。

神戸の断層はこのずっと上の方なんです。山ろくに断層が通っています。これは野島からずっとこう割れてきたんですけども、断層から一定の距離のある地区に特に大きな被害がありました。しかも一部では燃えています。南北にみるとよくわかりますが、阪急電鉄から上はわりと被害が少ないんですね。山すその断層の近くの方がむしろ被害が少なく、真ん中のJR線沿いの地区がむしろ被害が大きい。さらに南の方へ行くと、地区によっては液状化があるんですが、やはり被害が少なくなります。非常に局地に、細長い帯で壊れました。その中に、東西の副都心と言われている六甲道と新長田が含まれていて、大きく被害を受けたのです。

過去の都市整備と被害

復興に向けて、どういったところで復興事業をやっていくかという視点から、過去の都市整備と被害状況との関係がよく議論されます。例えば、区画整理などの面整備したところとしていないところで差があるんじゃないかということです。神戸でみると、震災復興で土地区画整理をやっている地区ではなく、やっていない地区が燃えてしまいました。これは、震災復興土地区画整理事業をやりますと、もちろん街区内部の「あんこ」の部分は余りできていないところもありますが、かなり建て替えを促進する効果がありますので、建物の被害が少なくなったということも大きいと思います。それにしても、あの無風状態でも、やはり4メートルぐらいの道路ではどんどん燃えてしまいました。道路幅が10メートルぐらいあると止まり、ちょっとした公園でも止まりました。

さすがに三宮の都心地区は耐火建築なので、木

造密集市街地のように壊れてはいないのですが、それでもやはり古い建物を中心に壊れました。市役所の前の道は、実は昔の川筋で、これを付け替えて、居留地や港をつくってきたのです。そういった川沿いだったせいかも知れませんが、かなり壊れました。神戸市役所自体が壊れちゃったのです。その壊れたところに都市計画課や水道局がいたんですけども、神戸の水道や都市計画の人たちは図面もないまま復旧・復興に出発しなければいけなかったのです。こういった地区は基盤整備ができていますので、整備事業を行う場所ではありません。しかし何らかの都市計画的復興をしようと地区計画による協調の復興計画を決めました。

被害調査と復興への第一歩

実は、震災直後にやはり「すぐに被害状況を把握しなきゃいけない」というのはよくわかっていたんですが、それだけの人数がいまませんでした。そこで、街区単位でいいからとにかく被害状況をまとめようということにしました。建築・都市計画両学会が逐一悉皆でやった被害調査とは別に、各市町村から、街区単位でどれぐらい壊れたのかを報告してもらいました。「街区単位でほぼ全体が壊れたところ」、「街区単位でかなり被害が大きいところ」、「焼けたところ」、というぐらいの区分で、被害の把握を行いました。復興に関して、速報値で方針を決めなきゃいけないわけで、この被害状況をもとに考えていったのです。

建築基準法84条の建築制限区域ですが、早いところでは2月1日にやっています。震災から2カ月で都市計画を決めるためには、84条区域が大きな意味を持ちました。つまり、都市計画事業区域と84条区域とはほとんどイコールなんです。結果としては、ですから被災後1週間ぐらいで大体状況をつかんで、2週間目で方針を決めて、84条区域を決めました。その決めた所というのは、実際は都市計画事業にほぼ移行していく場所ということ、ご理解いただきたいと思います。

この震災では、神戸市の被害地域はかなり広い区域ですけども、芦屋市も市域の中ではかなりの部分をやられました。阪神間では、尼崎はそん

なに被害がなかったんじゃないかと、当初は思っていました。しかし、あとになって築地という地区で土地区画整理事業をやるんですけれども、ここでは結局、84条制限をかけませんでした。

全体として、何とか公共団体に復興事業をやらうと決めた地区が、黒地地区といわれている法的な面整備事業をやる区域と、灰色地区といわれている任意の事業区域です。そこには住宅市街地総合整備事業をかなり広範囲にかけまして、この区域全部を何かの事業をやるということではなく、個々の事業の対象区域ということでした。黒地地区では全域で事業をやるのですが、灰色地区では何らかの形で公共が復興事業をしようということですが全面的ではないのです。

二段階の復興都市計画

今回の復興計画では、二段階方式の都市計画と言われました。震災からの2カ月では、さすがに全部は決めきれないということで、それぞれの地区の被害状況をにらんで、大枠をとにかく決めたくわけです。例えば、松本地区ですが、南側は戦災復興のときに土地区画整理をしました。北側の今回被災した地区はそのとき反対され、そのために燃えてしまったのではないかとという反省もあって、かなり早い時期に、地元の方の努力もあって土地区画整理事業での復興を目指されたのですが、最初に決めたのは、区域と幹線道路だけです。

平成8年3月ころ、地震から1年以上経って、ようやく細街路や公園などを含めた都市計画が決められました。幹線を決めたあと、地元で、この道路を決めましょう、公園はこの辺にしましょうと議論を重ね、決めていきました。さらに実際の事業計画を決めなきゃいけないので、その事業計画では、さらに詳細な都市計画のレベルでの合意がなされていったわけで、このようなプロセスをとって復興都市計画が決められていったのです。

例えば、火災があった松本で住民の方にどんなまちにしたいかという、やはりあのとき水がなかったね、ということで、道路に水路を通そうとか、公園と公園の間を水のある道でつなごうとか、そんなことを市と住民と合意して決めていかれたわけです。水路自体までは都市計画で決めるわけ

ではなく、あくまでも道路として決めます。ですから、どうしてこんなに道路が広いんだ、という意見が最初随分あったようです。しかし、こうした議論を踏まえて合意されてくると、まちにとっては大きな意味がある道路が出来てきたということでしょう。二段階都市計画の一つの例でございます。

復興再開における計画の合意づくり

次に、復興都市再開の例ですが、再開というのは、土地区画整理みたいに二段階でゆっくり決めるわけにいきません。ほんとは、最初に決めたことがすべてなのです。この時に建物の容積(規模)も決めてしまうのです。だけど、そうは言っても、地元のほうで皆さんの考え方が変われば決めたことの変更もあります、ということで話を進めてきたのです。普通、再開は、都市計画で1回決めるとそんなに変えないものですが、六甲道地区では、変えてもいいからこの区域でこんな再開をしましょう、6つの街区に割って、ここに大きな公園をつくりましょうと、始めたのです。被害は集中的に発生していたわけですが、やっぱりここは副都心だからということで、駅周辺は再開事業での復興を目指したわけです。当初案では、中央に真四角の公園がありましたけれども、それは大体この位置にこれぐらいの規模の公園が防災拠点としては必要であるということで決めたんです。その後、実際の形は、ちょっとこの国道に面するようにしましょうとか、ここは南北に人が流れなきゃいけないから、通路型に公園を細長くしましょうとか、いろいろ地区の方が話し合いをされて、公園の形が変わっていったのです。

84条制限を使わなかった復興都市計画の決定

尼崎の築地という地区があります。ここは、液状化地区で、ほとんど外観で見ると壊れてないように見えたんです。両学会調査では、外観調査ですから、判定は被害軽微でした。しかし、建物の内部は、実は床が大きく傾いていたとか、地盤がめちゃくちゃだったとか、被害の大きさが後から分かってきました。もともとここは尼崎の城下町で、運河もあり船運があったんですね。その南にできたのが「築地」という新しいまちです。新し

いといっても、江戸時代に埋め立ててつくったまちなんです。液状化したということがわかりまして、全面的に建て替えが必要になり、個々の建て替えをするためにも、土地区画整理をしながら地盤を嵩上げしようということで、土地区画整理事業に地区改良事業をセットにしてやりました。大きな改良住宅を、地区外も対象に含めて建てているのですが、現在、大工事をやっているところです。ここはもう10年も20年も前から、市が「何か住環境整備をしなくちゃ」と考え、住民の方と話し合いをもってきた地区でしたが、なかなか事業化までいかなかったのです。しかし、この震災を機に、一気にまちづくりが展開されたという感じですね。もともと公園も少しはあったんですが、もっと大きくしましようとか、そういった細部は、やはり最初の都市計画決定以降の話し合いで、二段階的に事業計画を決めていったということです。

都市復興基本計画

かなり早い時期に、全体のマスタープランをつくろうということで、作業をしていたのですが、公表できたのは震災から6カ月後になりました。4月には大体の考え方を示し、県の復興計画の案について、県民の皆さんからの意見を募集しました。復興によって再建する市街地というのは防災的にも備えた市街地にしようということを提案したのです。それから、従来どうも防災というと避難ばかり考えていたけれど、密集市街地では単に逃げるだけではなく、被災者を救援する場所が必要ということも含めて考えると、市街地には2キロ四方ぐらいの単位空間にコミュニティー防災拠点を配置するというのがひとつの最小単位だろう。災害時には、ここに居住者が逃げてくるのですが、逆にこちらに救援物資が運べるようにしておくというようなことも考えておく必要があります。関東大震災の復興で、学校と公園の一体整備というのがひとつのモデルになっていたと思うんですが、今度の震災でも、非常にそれが役に立ちました。すべての学校が避難所になり、その横には小さな公園があって、仮設住宅を建てたり、さまざまに活用されたのです。いろんな意味で、関

東大震災の教訓が今回でも生かされたと思うんですが、それをさらに発展させていくという考え方を示したのです。こういったところに商業とか福祉施設なんかも立地誘導すると、日常的にも本当のコミュニティの拠点になるのではないかと考えたわけです。

もう少し大きい市街地の枠組みでは、やはり今回の震災ではほとんど無風だったので10メートルの道路でも火が止まりましたが、本当は風があればかなり広い範囲で燃える可能性があったわけです。関東大震災というのは逆に風があり過ぎたというか、低気圧に向かって例外的に強風が吹いていた日だったと思うのですが、それにしてもある程度の風があれば、もっと燃え広がっていたというので、現状の河川と道路を活用して不燃化を進めて、延焼遮断帯を整備する構想も復興計画の柱です。例えば国道43号については、道路周辺を国に買っていただこうと考えました。阪神高速道路に関連した公害問題も同時進行していたので、国も買う気になっていただき、43号の沿道に緑地を随分買っていただきました。このようなことも、市街地の復興まちづくりと併せて進めてきたのです。

兵庫県における復興への対応活動

今年の9月に『ひょうごの復興都市づくり』という本をまとめました。震災のあと、4年も経ちますと計画課の中でも担当者がどんどん代わってしまいます。このままでは計画課の中に直接に震災を知らない職員ばかりになってしまうので、何とか記録だけとっておこうというつもりで書いたものです。ですから、ここに書いてあるのはそれぞれの担当者が分担執筆して書いた貴重な記録です。

これによると、まず、被害総額は約10兆円で、そのうちの6割は建築物です。やはりこの地震では、ほとんどの建築物に被害が集中したのです。

この激甚な被害が発生した地震の直後、まず、計画課の部屋の中はグチャグチャという状況で、ロッカーが飛び散っていました。もし昼間だったらだれか死んでいたか大けがをしていたなど言いながら、出てこられた職員で片づけをしたのが最

初の仕事でした。「とにかく職員を集めて、現場へ行かそう」というのが一番最初に考えたことです。

それから、今後の都市計画をどうするのかという問題を考えました。年度末なんで、一般の普通の案件もいっぱいあります。兵庫県というのは500万人の県民がいて、そのうち神戸・阪神に300万人います。ほとんどそこが被災地なんですけれども、同時に日本海もあれば姫路もあるわけで、200万人は直接地震とは関係がないわけです。そこでは平時の都市計画が進んでいるわけです。そこを放ったらかしにして、というわけにはいかないのです。そのあたりをどう対処していくのが一番悩ましいところだったんです。そこで、大きく班編成をしました。復興班と通常班に、まずは大きくグルーピングすることからスタートしました。

兵庫県の方も、30日には既に「復旧本部」から「復興本部」に切りかわっています。災害対策本部というのは震災の直後につくられるわけですが、その後、復旧本部がつくられ、さらに復興本部とかわって、本格的な復興に向けての専属職員を置くようになったのが3月15日です。復興本部ができて、私もそこに配属されたまま、この4年間まだずっとそこから抜けられずにいます。部屋は計画課というところにいるんですけども、辞令は復興本部のままなんです。4月1日に緊急体制がそのまま認知され、復興班の中にそれぞれの地域を総合的に見るような地域班をつくらうということにして、全国からの応援職員も含めて復興への体制をつくりました。何しろ3月17日の都市計画審議会を開くところが一番大変だったわけですが、全国からの応援を得ながら、この1年を過ごしました。

被害の把握から都市復興へ

都市復興を考える基礎に「被災状況の把握」があります。これは、まず、できるだけ職員が現地に行こうと考えました。各市の職員です。神戸市の場合のはかなりの人数が行けたのですが、芦屋市はどうしても行けないので、県の職員と近畿地建の職員とかが一緒に行きました。阪神間の各市は、市の全域に対して被害地域が狭かったのですが、芦屋市は最も市域が狭かったのですがそのほとん

ど全域が壊れたということでした。市長さんは後に、「最初の1週間とにかく亡くなった方の遺体をどうするかで手一杯、それも自分のところだけでは処理能力が足らず、ほかの府県に緊急に頼みに行くというのが精一杯だった」と回想しておられました。実際、市役所の中にも避難者があふれており、ほとんどの職員がそちらの対応に回りました。我々も、ほとんどのところは全部応援に行っています。最初の1週間もちろん応援に行っています。そういった応援体制によって、全員が行ってしまうと、実は県として復興に向けての状況把握ができないという矛盾がありますので、ある程度、計画課については応援職員の割り当てを減らしてもらいました。それで、被害の概況把握のあとすぐに方針検討ができました。各市町村でも、何とか被害状況を把握し、緊急復興地区の確定を含む復興への方針検討を同時にしていったのです。

都市復興については、2つの流れで考えたということです。ひとつは、県全体がどういうふうな復興していくか、という総合的な震災復興計画を総括部というところで考え始めていったのです。4月には構想を出し、7月には決めました。これと併行して、都市を全体としてどう復興していくかということを示そうと、7年の8月には都市復興基本計画を策定しました。これを、そのまま法定計画である「整開保の方針」の変更に取り込み、さらに第2段階の都市計画にまでもっていきました。

そしてもうひとつに、順序は逆転していますが、いわゆる2カ月後の都市計画決定があります。どうしてもこちらに注目がいてしまいますが、マスコミが書き立てた、いわゆる緊急復興地区です。2カ月で決めるのかという話でしたけれども、3月17日に基準法84条の制限が切れると同時に都市計画決定をすることで、土地区画整理と再開発による地区については都市計画法による制限に移行していった。さらに、4月28日というのは、三宮の地区計画の都市計画決定で、8月8日というのは尼崎市の築地地区の土地区画整理事業の決定のことです。

この緊急地区については、第二段階の都市計画決定に向けて、フォローしていったのですが、この間に、国の方で「被災市街地復興特別措置法」というのをつくってくれました。それは、非常なスピードで、2月26日に制定され2カ月目に間に合わせてくれたんですが、もう2カ月目以降は都市計画法でいくということで進んでいたものだから、乗りかえられませんでした。後の議論になると思いますが、本当にこれを使った方がよかったかどうかというのは判断が難しいところです。法制定の経緯から今回は使えなかったと思っています、選択肢はなかったと。阪神・淡路大震災は、酒田モデルを参考にしています。酒田の場合は2カ月で事業計画までいっちゃってますが、今回はそこへは行っていません。2カ月でやったのは都市計画の第1段階だけです。そこは震災復興も含めて大災害からの復興に対して、何か決まったルールというのがあるわけじゃなく、今回は今回のやり方になったということだと思います。

たしかに、住民の方のまちづくりに対する意識も成熟してきています。成熟はしてきているけれども、やっぱりある程度「場所」を示さないとだめなのではないか、と考えたわけです。放っておくと個々に建ってしまうのではないか。震災復興とは非常に違って、皆さんお金もあるわけです。それから住宅制度も随分整っていて、民間の金融も含め、住宅金融はバブル後で利子が低かったですから、放っておくとすぐ個別に再建してしまうというのは目に見えていました。確かに、最初の2カ月ぐらいというのは瓦れきがいっぱいですから、再建は無理だろうと思っていたのですが、いずれ表道路に接している人から個別に建てられてしまうと真ん中の人は建たなくなるんじゃないかと、随分責任者としては考えたと聞いています。そんなようなことを考えながら都市計画に臨んだと聞いています。

結果として、幾つかの地区ではうまくいっておりますし、2～3の地区でいまだに苦戦している地区も実際あります。こういったやり方がよかったかというのは、まだ軽々には言えません。

緊急復興地区を、どのように区分したかという

ことですが、三宮の都心地区は基盤整備が完了しているのです、ここは地区計画でいこうと考えました。その他の鉄道駅周辺で、副都心などに位置付けられていてとくに高度利用を図るべきところは再開発にする。それから基盤整備がないようなところは原則として土地区画整理とするというようなことで、全部の市街地に被害は広がっていますが、街区というレベルで見ると局所的になっているということ踏まえて、ある程度地区を絞っていかざるを得なかったということです。そんなような作業をしてきました。それによって84条制限を指定し、都市計画に移行したということです。

なお、84条制限の指定者は、84条というのは建築行政ですから、建築確認業務を行う特定行政庁がやるわけです。ほとんどが市町に移行しているわけですが、芦屋市とか北淡町はまだ市町に移行していないので知事がやりました。

復興まちづくりへの制度の整備

あわせて、やはり「まちづくり」は、できるだけ住民の方が自ら発意する方がいいので、まちづくり支援システムを充実しようということになりました。神戸市では既にこうした制度はあったわけですが、神戸市以外ではまだそれほど整備されていなかったわけです。さらに、震災復興に向けて、神戸市においてももっと充実させた方がいいのではないかとということで、兵庫県で「ひょうごまちづくりセンター」をつくり、非常に大きなお金なんです。「震災復興基金」をつかって、その基金を活用して専門家派遣制度をつくらうと、立ち上げました。基金は、本当はもう少し早く設立できるとよかったんですが、都市復興基本計画で復興まちづくりを認知してもらった後につくったために、少し遅れました。しかし、その後非常によく活用していただいています。とくに、いわゆる白地と言われている事業区域以外での復興に関わる様々な支援になっていると思います。

被害調査・基本計画策定と予算

緊急調査と悉皆調査とがあって、緊急調査はとにかく全体を、都市計画のために急いで把握するという作業ですが、悉皆調査は、これは同時併行

で学会を中心に学生さんらが歩いて調べておられたのですが、その調査範囲をもう少し広げる必要があると考え、兵庫県の方で区域拡大して調査を補足しました。これができあがったのは2カ月後の都市計画決定から見ると、大分後です。被害状況の手書きの地図ができたのは、大分後になりました。

併せて道路などの被災状況も調べていましたが、かなり通行不能になっているということがわかってきました。また、火災地域では、焼け止まりがどれぐらいになっているかというようなことも調べました。

こういった調査と基本計画の策定とで、あわせて2月補正、3月で4億円ほど予算を執行しました。しかし、実際この時期は、都市計画で手一杯だったような状況で、4月以降に予算の執行が延びました。基本計画についてはその後、随分議論してできたんですが、調査は既にやっていただいていたので、それらを活用させていただきながら、やっぱり夏ぐらいまでかかりました。

復興事業と専門職員の不足

当然この復興事業は、全部、今回は公共団体でやるということです。つまり市町が事業者になるわけです。ただし、芦屋市のようになかなか大変なところについては、住都公団が応援するということがスタートしています。芦屋市も昔は土地区画整理事業もやっていたのですが、最近では市街地再開発しかやっていなかったもので、土地区画整理が分かる職員がいなくなっていたのです。神戸市などは、戦災復興以来今日まで土地区画整理をやっている職員がいます。やはり、こういう事業をやろうと思うと、各市に事業ができる専門的職員がいないと難しい。これは県がやる事業ではございません。県は都市計画はやりますけれど事業をやっていませんから、後ろから応援するだけになってしまうのですが、とくに北淡町のように従来都市計画をやったことがない自治体でやるのは、非常に大変でした。今でも大変ですが、そういった問題も横たわっているのです。

東京の場合、こういった状況はないのですが、兵庫県の場合はいろんな地域があったなと思

っています。

特別法など検討と条例の整備

県でも、一時期、特別法の検討を本当に真剣にやりました。他とは全く違う状況が発生しているということで、阪神大震災からの復興を特別法という形でできないかと、内部でプロジェクトチームをつくって検討したのですが、実際これは検討だけに終わりました。ですから、基本的には従来のシステムを最大限使うこととしました。つまり国の補助システムをいかに使うかということです。国の方でも、今回は震災配慮型の事業ということでやっていただきましたので、個別の事業をうまく組み合わせるとするのは非常に大変ですが、従来システムをうまく柔軟に活用していたと考えています。

実際に新たにやられたのは、各市町村での条例制定です。県が条例をつくるまでもなく、既に神戸市は条例をつくっていました。そこで重点復興地域とかを発表され、これについては他の市町ではやや右にならえという感じでしたが、同様につくられております。

緊急復興事業の二段階都市計画の現実

二段階方式ですけれども、最初の段階では区域を決める。区域を決めないと話し合いの土俵が決まらないのです。「なぜ、この区域なのか」というのは、多分一番の問題だと思います。最初は、土地区画整理という減歩がある、ということを先に住民の方が勉強されました。実は補償もあるんですけど、それはあまり宣伝されませんでした。最近になって「何で自分のとこに入れてくれないや」という声も実はあるという話を、ある自治体の都市計画課長さんが言っていますが、最初は「減歩、減歩」という話だけが世の中に伝わってしまいました。再建するのに実は「補償」というのがあるんだ、ということがあまり知られていなかった状況があったようです。土地区画整理というのは住宅を建てるために道路や公園を整備する仕組みですが、どの範囲でつくるかという基準が必ずしもあるわけではありません。やはりこれはある程度、行政の側で線引きをさせていただきました。線引きとともに骨格的枠組みについては決

めましたが、中身については自由に——自由に——といっても骨格については余り変えられないと思うのですが——、ある程度住民の方の意見を採ってつくった方がいいという方式でやりました。これを二段階方式と言われていますが、これも実は、限られた時間の中でやっていくということから、結果的に二段階になってしまったという面があります。復興というのには両方の面があると思います。「非常に急いで決める必要がある」ということと、「住民の方が時間をかけて決める」ところを残しておくという面があるのだと思います。

被災市街地復興特別措置法の制定と運用

特別措置法ですが、これは建築制限と事業特例の2つの面を持ち、建築制限については2年間を限度にできるということで、2月26日に制定施行されたのです。

今回は、建築制限は使わず、復興推進地域の指定と復興事業計画の決定を、3月17日に同時決定しています。それは、事業特例は被災者にとっても重要で、折角こういう被災者のための法律がつけられたのですから活用しようということです。特例としては、集約換地ができるとか、住宅の給付とか、保留地の特例とか、いろいろ用意されていたのですが、土地区画整理というのはなかなか簡単ではなく、集約換地というのは本当は難しいです。換地照応の原則という、そこにいる人は大体そこに換地されるといういわゆる照応の原則があります。集約するには違う場所に飛ばすことが必要ですが、これは非常に難しいんです。でも、幾つかの地区で共同化を前提に「飛ばしている」例がその後できていますから、それはそれなりによかったのかなと思っています。

復興推進地域の中で、公共による事業をやらなかったのが神戸市の湊川地区と神前町地区の二つです。これは非常に小さい地区ですけれども、住民の側からの提案によって区画整理が起こっているところで、組合施行でやっているのです。非常に規模は小さいですが、復興推進地域は2年間有効ですから、組合からの要望で利用されたということです。

最後に、2カ月以降今日までの状況ですが、都市

計画素案から、原案を都市計画審議会で審議する日には、その会場にまで開催反対の人たちが押しかけたわけです。そういったこともあって、都計審では、「今回の都市計画が緊急に行われたという状況にかんがみ、今後まちづくりをする各段階において関係住民と十分意見交換を進めること」という付帯意見つきで答申がされました。これを受けて、知事が都市計画の変更も含め、今後は柔軟に対応すると表明したことで、何とか2カ月での都市計画決定をやったということでございます。その後、話し合いをしながら進めてきた今日のまちづくりの現状ですが、決定区域が広い地域では、都市計画決定後に事業に向けて、一つの都市計画が幾つかの地区に分かれまして、その地区ごとに現在進行しています。土地区画整理の進捗では、かなりの地区が工事を着工していますが、幾つかの地区では、いまだに事業計画が決まっていないというところもあります。仮換地まで行くと個々の再建がどんどんできますが、そこまでが大変なんです。再開発事業もそれぞれ進捗している状況にあるというのが、現状なのです。

3. 神戸における復興まちづくりの初動対応と専門家の役割

小林 郁雄

今日のテーマは「神戸における復興まちづくりの初動対応と専門家の役割」ということになってますが、何の話をするかなと考えていました。神戸の話神戸市職員になりかわってお話するのも、東京の都市復興マニュアルの話がメインテーマなので必要かなという気もしていたのですが、やはり私たちが都市計画のコンサルタントとして復興に向けてやってきたことの話をしたと思います。後半で時間があれば、被災状況の調査、こればかりは事前に用意できないということで、特にそれについて少しお話をしたいと思っています。

復旧復興のプログラム

都市計画学会の特別委員会の作っている本『安全と再生の都市づくり』に書いた「現場での決定・後方支援の充実」の中で、「逆転するプロセ

スへの対応」ということを書きました。中林さんの「事前の用意」とか、上原さんからの「順番に都市計画決定」とかあるいは全体計画とかの話があり、そのとおりなんです、最も重要だと思う話は、素直に考えると、いろいろな全体の計画・構想があり、それに対応してある地区の計画をつくり、その中の事業をしなければいけないところで事業をする、という計画の流れです。事業をするということは、そういう全体の中に位置づけられて事業をするというのが平常は当たり前なのですが、緊急事態に立ち至った時にはそんなことを言ってもらえないという話になるのですが、それで本当に計画理論としてもいいのかなという疑問を持ってみるべきではないかということです。つまり、緊急事態における都市計画システムという大きなテーマではないかと思っております。と申しますのは、大被害、大災害が起こりますと、一番先にしなければいけないことは、被害全貌の把握は当然ですけれども、その中でやはり被害が一番ひどい地区でどうしていくのかという問題だと思います。「復興現場におけるリアルタイムの対応」という課題です。それは「復旧復興のプログラム」ということで3つあると思うのです。

3つのプログラム

第一が「応急対応・復旧計画」で、現場の即応プログラム。これは細かなことを含めて、現場で対応しながらいろんな計画をするという場面があるわけです。宮西さんがこのあと真野地区でのことをじっくりと話してくれると思います。第二は、「都市計画・まちづくり計画」で、天下王道プログラムと言っていますが、これは正面から「どうしようか」という計画対応です。第三が「この際・都市改造計画」です。これは、「誇大妄想プログラム」と言っています。

これら3つは、それぞれ違うタイプのプログラムだと私は理解しています。天下王道だからこれが大事だとは全く思っていない。逆に、そんなことでええのかいな、というようなことにも「天下王道」といういい加減な言葉を使っているのですし、誇大妄想のプログラムは誇大妄想だということからばかにしているわけではない。意外と誇大妄想

的な考えというのは非常に重要だとも思っています。ただその重要さは、必ずしも現場で重要かというところでもないわけで、いろんな立場でいろんな意味があるのです。都市計画なりまちづくりでも、立場によって、あるいは対応によって、いろんなタイプがあるはずで、大きく分けると3つのタイプがあると思うのです。

それぞれのタイプが、構想・計画・事業という計画プロセスの中でどう考えられるか。例えば、現場即応のプログラムというのは、構想というような話は乏しいわけで、現場で事業をどうするか、なのです。全体構想は頭の中に多少はあるわけですが、今何をするかというのが非常に重要だということです。天下王道のプログラムでは、やはりバランスのいい計画・事業ということが中心で、構想はどっちでもいいともいえるでしょう。誇大妄想型では、現在の事業はどっちでもよくて、計画を含んだ全体構想そのものが非常に重要だということになります。こういう力点の置き方に違いはあるかと思いますが、3つ違うタイプの計画的考え方が併行的に進むということになります。

一番被害のひどいところの復興が大事

一番重要なのは非常に被害がひどいところで、まず決意されねばならないのは、その場所をどうするか、ということでしょう。それだから阪神・淡路大震災でも84条の建築制限の指定もされたし、そこへ都市計画決定による事業での復興ということを行政がとにかく表明したわけです。「拙速」と言えるかもしれませんが、「拙速も重要だ」という具体的な展望がとりあえず出されたのです。2カ月間の間の対応とはそういう形で出されたもので、これが「第一段階の都市計画決定」という意味だと思います。

この第一段階、第二段階というような言葉での表現ですが、今から整理すればそういうことでしょうけれども、当時は多分そうではなくて、「とにかく何らかの対応をすべきことを、今わかる範囲で決めればこうなる」ということだったのだと思います。現在の都市計画の決定システムからは、あのような形になるのだと理解すべきだと思います。

逆転のプロセスからのまちづくり

最も重要なところでの計画をまず決めて、それから半年後ぐらいに、県も市も国もそうですが、全体の計画とか、住宅の緊急整備計画とか、港湾の復興計画とか、それらを総合化した全体構想が決められていく。これを逆転していると思うのではなく、そうせざるを得なかったと理解すべきでしょう。というのも、第三世界といいますか途上国の都市計画というのは、多分そういうことになっていると聞いております。とにかく「今の自分の生活をどうするか」というのが大前提で、そのために住宅はどうか、その住宅が集まったら地区はどのようになっているか、その地区が都市の中でどういう状況になるかという順番にしか、物事は考えられないということです。戦災の後の状況も多分そうだったのだらうと思いますが、大災害時も、復旧復興へのプロセスとしては重要な順番になるのではないかとということです。

その逆の順番、逆転のプロセスの中で、私たちは、コンサルタント、プランナー、専門家としてはそういう訓練を受けておりませんが、対応せざるを得ないわけです。それは何かというと、「プロセスに対応するプラン」、あるいは「プログラマーとして、プロセスをどうしていくか」ということでした。今やっていることが、こういう状況の中でこうなっていくから、これをやるんだ、というように、必死に状況変化を追っかけながら現状に対応するというをやらざるをえない現実があったということです。

端的に言えば、応援に駆けつけている途中で、生き埋めになった人がおればそれは助けざるを得ない。人道的というよりも人間的な行動になるわけです。合理性で考えれば、その1人を、例えば消防士の人たちが3人がかりで救うことの方が重要か、あるいはその3人が駆けつけて消防自動車に乗って火災に立ち向かう方が重要か、といえれば当然後者であるわけです。同じことがプランナーでも言えるわけで、ある地区の共同化なり何らかの形の支援をすると、目の前のことをせざるを得なくなるわけですが、それをしていけば他の仕事はできないということになるわけです。役所でも

同じことです。そういうバランスの中でしか現実の物事はないわけです。その初元的なことを全部放ったらかして全体統制の中で動けといっても、そんなことは人間としてできないことがいっぱいあるわけです。そうかと言って、目先のことだけで突き動いては、社会のシステムというか全体プロセスの中で私たちがやるべき非常に重要な部分というのがあるわけです。そこのところが非常に難しいが、それは、そういう状況に立ち至った中で考えざるをえない。つまり、いろいろなことを事前に考えておかないと、そういう場面に立ち至ったときに非常に混乱が起こるのではないかなという気がする一方、そうかといって、その順番をマニュアル化して決めておいて、そのマニュアルどおりに動いたらいいかというと、やはり想定しないことはいっぱい起こるわけですから、そのときに大変困るだろうという気がします。

事前復興計画は重要か

解決としては、結論でもありますが、先般の被災者復興支援会議でも提案したのですが、「事前復興計画というのは非常に重要だ」ということです。その中で最も重要なことは、「事前に想定できない事態が起こったときに、それに対してマニュアルそのものが自己組織化といいますか、マニュアルの中で自分で想定できない事が起こったときにはこういう形で対応していくということが自律的に行われること」だと思います。予想外のことが起こるのが災害なのです。マニュアルに書いていないからお手上げだ、というようなマニュアルでは意味がないのではないかと思います。非常にわかりにくい話ですが、「自己組織化的マニュアル」というのを用意しておく必要があるということでしょうが、やはり「プロセスとかプログラムの仕方についての事前の合意」ということではないかと、私は思っております。

コンサルタントの役割

六甲道駅周辺地区を事例としてみますと、駅の南側が再開発事業、その周辺と駅の北側で土地区画整理事業が進められています。このほかにも計画的に復興を進めてきた地区があるのですが、現

在は「旧震災復興促進区域」「旧重点復興区域」ということになっています。というのは、神戸市の震災復興条例が3年間の時限立法ですから、この6月（1998年）で失効してしまっていて、震災復興促進地域、重点復興地域という条例上の用語がなくなっています。少し大きい範囲で住市総を対象事業にした重点復興地域と、その中に都市計画事業による事業地区が指定されました。現在も、そういう事業が行われているわけですが、その中で「まちづくり協議会」ができています。再開発や土地区画整理事業が行われているところは100%、それも非常に細かい町や街区単位ぐらいの協議会がたくさんでき、ずっと行政と住民の方の協議が進められております。一応、仮換地が済んで事業が進んでいくと、連合協議会というような格好で、例えば8つの町協議会が連合して1つの大きい協議会になったり、事業の進捗にあわせて変化もしています。また、南側の再開発事業区域には6つの街区がありますが4つの協議会ができています。再開発事業の建物単位では6街区なのに住民単位の協議会は4つの地区という「ねじれ」が生じていて、ややこしい関係があります。これらの協議会は震災後できたわけですが、震災前からある協議会の地区もあります。

また、従前に区画整理がされていて重点復興区域外の、全くの白地地域といわれるところでも、少ないですがまちづくり協議会が組織されている地区もあります。再開発などの事業の権利をめぐる、個々の人たちがぎりぎり話し合いをする場合の協議会と、白地地区のように、ゆるやかに、わがまちをどうしていこうかという協議会とは、構成単位の大きさも違います。

震災前の協議会（神戸市のまちづくり条例で震災前に認定されていた協議会）は、新在家とか、西の方では真野とか西神戸、尻池北部などかなりあります。ニュータウンにもありました。震災後には新たにたくさんまちづくり協議会ができ、ピークでは100以上の協議会ができていました。

その中で、新在家南地区の協議会は、ジーユー計画研究所の後藤さんがコンサルタントとして派遣されております。これは震災前からで、いろ

んな形のまちづくり提案とか協定を用意していました。たまたま震災の後、協定を神戸市と結んだのですけれども、地区の中で幾つか共同化とか、あるいは道路整備とかを住民の人たちと一緒に協議しながら進めてきました。そのためのいろんな準備とか、根回しとか、協議資料をつくるとか、そういうことをずっとやっているのがコンサルタントの役割です。地区全体に関わる道路とか公園といったような事業とか、まちづくり協定なりあるいは地区計画といったことが大きなテーマになるわけですが、同時に、隣り合った何軒かの方々が共同で共同化ビルを建てるとか、あるいはどんな賃貸住宅を地主の人が建てようかとか、あるいは更地の敷地の利用をどうするかとか、防犯問題だとか、さまざまな個々の話にもいろいろ相談にのっていくというのが、まちづくり地区におけるコンサルタントの仕事です。新在家の場合は、3つの街区で共同化が既にほとんどできております。このようなことを、震災前からやってきて、震災後もやっているわけです。私たちの一番メインのまちづくり、市民のまちづくりに対する支援の活動の一環です。

復興市民まちづくり支援ネットワーク

震災のあと、いくつかの活動をしました。すでに震災前にまちづくりの協議会があるところは、これまでの業務の継続といえますが、震災後の協議会をつくるという地区では、協議会ができるまでの多様な活動もあちこちでしました。例えば、土地区画整理の事業化前のA調査とかB調査という段階で、地元の協議会がまだできていないところでの、地元の人たちとの調査段階でのつきあいもあります。全く面的な事業のない新在家地区では、全く違う役割になります。真野地区ですと、木賃事業とかコミュニティ住環境整備事業の発展した密集事業がかかっているわけで、そういう誘導型の事業をベースにしたまちづくりがある。あるいは浜山地区のように、震災前から区画整理事業と密集事業を合併施行でやっていたような、完全に事業型のまちづくり協議会の地区もある。そういったいろいろなレベルで、それぞれのコンサルタントも、いろんな形の協力をしているわけで

すが、震災に遭ったときには、いろんな地区の被害状況を気にしながらも、それぞれのコンサルタントが従前から付き合っている地区に、まずは行くなり、相談を受けるということを1月からずっとおこなっていたわけです。それで、その人たちの間のネットワーク、とくに相互の情報交換する組織が必要ではないかと考えていました。

本来の行政的システムであれば、いろんな地区の調査研究や事業への協力についての仕事は、行政としての全体の仕事量や予算の配分などの行政上の関係も含めて、通常ですと入札行為というような発注方式で処理されていくわけです。しかし、この震災の混乱の中で、もうそういうやり方は多分この1年間ではできないだろうということでした。それは行政の担当者と話をしたんですが、コンサルタントに来てもらい手伝ってもらうようなことを、行政側でいろいろ考えて進めるような暇はないし、余地もないということでした。コンサルタントはコンサルタントで何とかしてくれ、というようなことを雑談として話しまして、それもそうだと思います。そんなら我々が勝手にやらしてもらいましょか、ということで、こちらはこちらなりに、関係しているコンサルタントが関係している地区でやるということになっていったわけです。

ただ、当然、いろんな形でいろんな地区の調査や事業に関わり、地元の人と仲良かったりそうでもなかったりと、いろいろ立場が違う人たちなわけです。そういう人たちが勝手に、例えばみんなが真野地区へ行ってもしょうがないわけです。真野は宮西がおるから任せておけばよろしい、新在家は後藤さんがやっとなるから後藤さんに任じとこう、という話は当然あるわけです。しかし、これまでだれも行っただけで被害は非常に激しくて何とかしないとイケない地区もたくさんあったわけです。今までそんな調査してない、例えば「森南地区とか六甲の北地区とか、そんなところは どうするねん」という話になります。誰が面倒みるのか、比喩的に言えば、そんな地区に誰が国選弁護士として貼りつくのかということ。そういうことを含めて、コンサルタントがどうい

形でどういうことをどこでやっていくか、というような情報交換をせめてお互いにやろうということで始めたのが、「復興市民まちづくり支援(コンサルタント)ネットワーク」だったのです。

1月25日ぐらいからお互いに連絡をとっていました。なぜ25日かと言いますと、私の事務所の電話が通じたのが25日でした。事務所は全壊しましたから電話は自分で直したんですけども、それが25日で、それまでは電話が通じてませんから連絡のしようがなかったのです。その前に自宅には電話は来てましたから夜中には電話してました。そこから電話をかけ始めまして1週間ぐらいで、つまり30日ぐらいまでに大体の体制、だれがどこで何をしてるか、やってないところには誰が行けるかというようなことを決めました。神戸というのは東神戸と西神戸と都心部という3つの町が一緒にあるような都市ですから、それぞれの地区のどこの担当はだれで電話番号はこれや、というリストをつくったのが最初です。これは度々作りかえています。また一応、ネットワークの連絡会議というのを、東とか西とか、あるいは市役所の人とか県の人とかみんなが集まって、ほとんど週1回ぐらいはずっと続けていました。当初は、条例がどんな内容になるかとか、都市計画決定そのものがどうなっていくか、ということもだれもわかっていなかったのです。例えば国では住市総の事業制度をどういう形でつくろうとしているか、どういう形で活用しようとしているかとか、共同化の制度の中でどんな補助がどういう形で動くようになるのかとか、補助率は一体いくら位になるのかとか、わからんことは一杯あるわけです。リアルタイムで情報交換しておかないと、私たちが住民の人たちが共同化しようと言うのに、その補助金が5分の4でどこまで金が出るとか、密集事業というけど本当につかえるのかとか、そういう非常に技術的な問題もあります。また、いろんな地区で土地区画整理の減歩は9%とか10%とかいう話、「西の方はそう言ってる」、「東はそんなもんで話にならん」、5%や2%やとかいうような話もしているわけで、新聞があまりあてにならない。行政側は、ほとんどアナウンスできない状況

で、要するに行政に「広報担当部局」がないというのは大きな問題だと思いました。

結局、最終的には情報とお金と人の3つの問題になるわけですが、いろいろ情報交換することが、まちづくりを推進する上で、非常に重要でした。そこで、連絡会とともに『きんもくせい』という復興まちづくり情報紙の発行を始めたわけです。自前のメディアを持つことは大変に重要だと思います。また、いろいろ活動しているまちづくり協議会が発行していたまちづくりニュースをまとめた本もつくりました。

まちづくり基金

それからお金の面では、「HAR基金」という阪神・淡路ルネッサンスファンドです。東京の林さんとか山岡さんとか都立大の高見沢先生とか、いろんな方に助力していただきまして、まちづくり基金という自主活動を支える仕組みが作られたのです。兵庫県のまちづくりセンターでは、復興基金を使ってコンサルタント派遣とかまちづくり助成にお金が出ているのです。県の担当者は復興基金を使ってやったらいいじゃないかということで、民間がそんなことまで心配せんでもよろしという話もあったのですが、そうはいかんでしようということで基金づくりが進められたのです。コンサルがきちんと仕事をするために、「10億円集めて20人が5年間仕事をしなくても飯が食える」というのが私の最初の目標でした。「仕事をしなくても」というのは、被災地の人たちのまちづくりに24時間働いても多分お金は出ないだろうから、その担当者（コンサルタント）の生活費を面倒見ろということ。1人あたり事務費を入れて1,000万円、20人で2億円。2億円が5年間で10億円、という計算であります。一方、神戸市が10億円やっぱりつくろうということで、それなら合わせて20億やれという話にして始まったのがルネッサンスファンドです。実際は、4年間で2,000万円ぐらいですか。大体50分の1です。県の方の復興基金からは3年間で4億5,000万円ですが、それにまちまち事業で4億ぐらい入っていますから、大体10億円ぐらいになるでしょう。いろんな地区のまちづくり助成になっています。民間の方

も、ルネッサンスファンドは3,000万円くらいになるでしょうが、阪神・淡路コミュニティ基金とか六甲アイランド基金を入れれば10億円ぐらいあるわけで、大体それぐらいのオーダーで世の中は動きました。

すまい・まちづくり人材センター

それから、県よりも神戸市が先行していたものに、「すまい・まちづくり人材センター」という仕組みがあります。行政の方と住民の支援グループに対して、センターが間に入っているような支援をするというもので、一元化された支援システムがつくられました。組織とお金があってもそれだけでは物事は動かないが、人がいれば動くという実例として、神戸市の「すまい・まちづくり人材センター」が語られます。というのは、支援ネットワークと神戸市の人材センターとは、かなりタイアップしてというよりも、事務をほとんどネットワークで引き受けてやっています。当初から、だれがどういう形でどこで働くとかまちづくりとして有効になるかということは、地元の人以上に私たちがよく知っていますから、実効的な運営が出来たと思っています。行政の人はなかなかそういうことを知っていても言えない。お金と場所は用意いただいても、それに対する人間側の用意がなかなか難しいということで、神戸市の人材センターは県の方の都市（まち）づくりセンターとは違うということになったようです。

84条区域の指定の背景

復興への初動対応として、ぜひ報告しておきたいのは、建築基準法84条のことです。震災復旧過程でも直後の復興まちづくりへの動きの中で、1月31日ごろに建築基準法84条の区域指定がされたわけですが、そのときには当然その区域には予定事業という形で、たとえば森南地区は土地区画整理をやる予定で84条の建築制限をする。それから六甲道駅の南は再開発するということで84条の指定をする、というように、建築基準法の84条の区域指定をするということは都市計画事業の予定をもう既に想定しているわけですね。つまり、実際には、震災からの2週間で、1月の末には、既にそういった被害のひどいところで84条をかけること

ろについては、どんな事業をするかという予定を決めて、建築制限がかかっているわけです。その予定について、いろんな事業的な背景を計算しながら、予算の問題とかが絡んで修正を加えながら、2月下旬の都市計画の縦覧が始まるという段取りになっているわけです。1月31日というか2月1日に84条の指定をされるまでに、どの地区で何の事業を考えるかというのをほぼ決めていたということなのです。つまり1月23日から26日に大体決まっております。その中身はいつでもよくって、26日に決まったことが、31日の84条の指定になって、2月下旬からの縦覧になって、3月17日の決定になるわけですが、ほとんど3月17日の決定に近いものが、震災から2週間で決まっていたということです。

この間の動きで、3つの問題がありました。1つは、1月26日段階で神戸市ではたくさんの地区改良事業が予定されていましたが、全部なくなりました。結局、芦屋の若宮地区とあとで増えた築地地区以外に震災復興の地区改良事業というのはありません。これは、住宅局の事業ですので、都市計画決定は必要ないんですけども、大きな問題ではなかったかと思っています。住宅地区改良事業という非常に有効な手だてが、どうしてなくなってしまったのかという問題です。

2つ目は、23日から26日の間に、例えば真野地区の区画整理事業がなくなり、改良事業になります。その後、この改良事業もなくなるわけです。最後は住総と書いてあります密集事業だけになるわけです。それから西須磨の区画整理事業もなくなります。この2つの区画整理がなくなった理由ですが、これははっきりしています。真野がいやだと言ったというのと、西須磨は市長がいやだと言ったということです。こういうことになっているようですが、恐らく想像はつくということで確かなことだろうと思います。真野地区では、事前に20年間も、いろんな形の地区の事業が行われていれば、いまさら区画整理はないやろうというのは常識的にわかる。西須磨のように20数年間も土地区画整理事業を検討してきたが、震災の1年前に区画整理はもうやらないという地元の反対運動

があったところでは、やるというのは無理だろうと。これもよくわかるわけです。ただ、23日に候補地区として挙がっているのは、あのような密集地区は土地区画整理をしてまちをちゃんとするのが原則的に必要だ、という思いがあったと理解していただいたらいいんじゃないかと思います。

3つ目は、森南地区ですが、23日には街路事業でやると言っていたのが26日に土地区画整理になるわけです。これがいまだにわからない部分であります。どうしてこういうことになったのか。

この3つが、非常に重要なところですよ。

被害地図について

それから「緊急被災地図」についてですが、先ほどの報告で、県が被害状況を街区単位で集めた、速成の被害地図もつくられたとありました。あるいは芦屋市では県の方と建設省近畿地建の方が協力されて被災地図をつくったという話は、聞いていましたけども実物を見たことはありません。しかし、現地にはたくさん、いろんな被害地図があるはずですよ。被災地図というのはなかなかつくりにくいといいますが、1つずつに皆ドラマがありますので、本当はだれかがきっちりフォローしておく必要があると思っています。

事前のまちづくりとネットワークが大事

それから最後に、事前にいろんな形でまちづくり活動をしておくということが、中林さんからもありましたように、非常に重要だと思います。それと同時に、いろんな形でまちづくりの専門家、学会も、行政の中の専門家も、さらに当然それを職業にしている私たちコンサルタントも、非常に緩やかでもいいから日頃からネットワークを持っておくということがずいぶん重要ではないか。例えば宮西さんと私はもう20数年来の友人というより一緒に仕事をしてきた仲間ですから、彼が真野で何をするかというのは大体想像がつくということです。それから、後藤さんも30年間にわたって一緒に仕事をしてきた先輩ですので、新在家地区なりほかの地区でどんなことをされるかというのは、聞かなくてもわかっている。そこまできなくても、大阪の高田さんと久保さんが、どんな方で、緊急復興地区へ行って何をされるか、お

およその見当はつく、という感じを持っていないとネットワークにならないわけです。例えばどこかの民間の、例えばオオバとかあるいは市浦都市開発とかそういう会社の名前で、ある地区のまちづくりをされると言われても、だれがするかがわからないと、何をするか全く見当がつかないわけですね。それはつかなかったらつかないで、別にどうでもいいやということになるかもしれませんが、そこで行われようとしていることの、全体の中での位置づけ、自分の中での位置づけとしてどういう形の関係を持ち得るかということが想像できないと、「自分のことしかできない」ということになるわけであります。宮西さんも、彼は1年か2年、真野のたこつぼに閉じこもっておりましたけれども、アンテナだけは多分私たちとつながってますから、全体として何が行われているかは心配していない。その全体の中で自分が何をするかという位置づけが心配なくてできていたんではないかと思っております。

4. 真野における復興まちづくりの初動対応と住民

宮西 悠司

きょうは、真野でまとめた「阪神大震災—震災の記憶と復興への歩み—真野地区の活動の経過」という資料集にも収録されているのですが、まちづくりの現場での初動対応ということについて、話をしたいと思います。この本は、真野のまちづくり会社で売っていますから、買って下さい。真野の震災の記録づくり

この本は、初動対応そのものなんです。なぜかという、3月6日だったかな、それから毎週、「真野っ子！ガンバレ」という新聞を地域で発行したわけです。その縮刷版がここに載っているわけです。現在も続いているのですが、90号まで載ってます。ところが3月にこの新聞を出す前については、全然記録がないわけです。まちで何をやったかという記録がないのです。真野の対策本部にはとにかく資料が積んであった。そこで、宇都宮大学の社会学の今野先生は、震災前から真野地区にずっと出入りしていたのですが、彼にとにか

く震災の記録をつくれという指示をしまして、彼に全部対策本部にある資料を渡して、3月の初めまでの記録、この新聞を出していない段階の記録をつくってもらいました。ですから、この刷り物の中には1月17日発災した日から50日目ぐらいまでの記録を、年表風にまとめているわけです。要は、発災直後、一人一人の記録というのは多分だれか書いているとは思いますが、地域の記録というのは多分ないと思います。ですから、これからの話は、地震が起きたらこういうふうになるよ、ということの結論ともいえるし、あるいは追体験できるのがこの赤い本になっているわけです。この本も、なぜ印刷したかということ、こういう話はまちづくりにとっても絶対必要だということ、印刷したわけです。ですから、地震なんて遭ってみないとわからないわけだけでも、とにかくこの本を読んだら追体験できるということです。

もし仮に何か震災が発生して、当然ここに集まっている方はそのときに多分、最先頭に立ってボランティア活動をするのか、またはそういうボランティア活動をまとめていくのだと思いますし、または被災者としてその地域で自ら復興に立ち向かっていく最前線に立っているんだろうと思いますが、そのときにはぜひこの本があったということをお願いしてください。そうするとかなりのことが参考になるはずですよ。

地震の直後

私はプランナーで、真野の居住者ではありません。地震の時も、真野地区には僕はいなかった。僕の家は真野地区から10キロぐらい離れたニュータウンで、地盤がしっかりしたところだったので、震度5でした。ですから、私の家の中ではガラス食器1つ壊れなかった。たまたま私の家はそういう状態だったわけで、私はほとんど被災者ではありません。

1日目、地震の日は、私の義母が長田区でひとり暮らしをしているので、それが一番心配だったわけですが、まずそれを確認に行きました。家は多少壊れたんですけどご自身は元気だったので、私の家に連れてきた。私にとっての憂いというのはそれでなくなったんですが、そのときに小林

郁雄さんの会社が全壊とかいう情報が入ってきました。

2日目に、とにかくその会社を見に行こうと思って家から単車で出たんですけども、灘にある会社に着く前に神戸の被災地を見たら、やっぱり動けなくなってしまったんです。500メートル移動するのに30分かかったと思います。それは交通障害があってもなくて、やっぱり壊れたまちを見たらこう動けなくなる。被災の状況、その激しさ。僕も建築出身ですから、なぜこの建物壊れたの?というような興味から、まだくすぶっている状況、火事が起こった状況、それから多分その火事で焼け死んじやった人に線香を傾けてる家族の姿とか、そういうのを間近に見たらやっぱり動けなくなってしまうんです。

そんなこともあって、ただ「真野にとにかく1回頭を出しとかんと、あとで叱られるな」と思って真野に行ったんですが、それ以来、本当に蛸壺に入るように、コボンと入ってしまって、出れなくなってしまうんです。多分5月の連休ぐらいまで、真野ですって寝泊まりしておったということです。先ほど小林さんが言いましたけれども、30万人の話は小林が面倒みる。だから俺はもう30万人のことは気にしない。ただし、真野の5,000人は僕が面倒みる。だから僕には要らぬことを言ってくれるなよ、と小林さんに電話で話して、僕は30万人という仕事から開放してもらったわけです。だから真野で、十分にやりたいことをやりました。その結果がこの記録集なんです。

真野に行く

僕のやってきたことの背景にはいろいろあると思うのですが、一つはやっぱり真野に入ったときに被災状況を自分で克明に見たということ。もう一つ、僕が有利だったのは、自分自身が被災者じゃなかったということ。そして一つは、1日目は僕はずっと家でテレビを見ていて、被災地の全体像がおぼろげながら分かっていたことです。私の家は7時ぐらいにはもう電気が通じましたから、テレビを見れました。テレビで映ったところがどこなのかというのは、私は全部わかりました。だからどこでどういうことが発生しているのかとい

うがわかりました。当然それは東京にいた皆さんと同じ条件なんです。しかし、多分小林さんもそうですが、被災者の方はほとんどその時はテレビを見ていない。当然真野の連中もそういうのは見ていない。自分の周りのことしか知らない。僕はテレビを見ていたわけで、僕はそういう状況を知って真野に入った。それで一番最初に僕が言ったのは、「真野の被害というのは大したことない。もっとひどいところがたくさんある。だから、手が回らない。手が回らないから、だれかが助けてくれるなんて絶対思うな。自分でやれ。自分でやろう」と。それが、「例えばまちづくりをやってきたではないか。今までは練習やと。これからが本番なんや。だから自分たちのことを自分たちでやろう。」と、一番最初にみんなに会ったときに、それを言いました。ですから、真野から僕は動けなくなってしまうわけです。

自らやろうと言っても、やっぱり指令塔がないと動かないですね。真野の人間は、僕も20数年つきあってますから、私の顔を見たら安心するわけです。「とにかく宮西に全部任した」というような話の雰囲気になってしまったわけです。僕はほとんど今まで住民に対して命令はしたことなく、「こんなのやりまへんか」というような感じでも提案をしているわけでしたが、そのときから住民に対して「あれをやれ、これをやれ」というような命令をしました。多分、命令ができたからいろんなことが動けたんだろうと思います。ですから、やっぱり危機管理というのは、どっちかというとかかなり強権を持ってないとだめです。しかも、その強権をうまく使うためには、私は多分いろんな情報を先取りしていたというようなところがあつたのですが、一番有利な立場にあつたのではないかな、と思います。

真野の災害からの立ち上がり

先ほど市役所では、1月26日に復興の議論をしていて、真野は区画整理の話があつたが住宅改良になったとかいうことでした。しかし真野では、全く別のことが一杯あつたのです。

1月30日に小学校で仮授業の再開がありました。これが、発災の2週間後です。この1週間前

に、小学校の学校長が私に、「児童を学校に集めて、とにかく安全確認をしたい」と耳打ちされちゃったわけです。その時の学校というのは、小学校に400人～350人ぐらいの人が避難していて、教室を全部使っているわけです。当然インナーシティの真野は過疎地域ですから1学年1クラスで、6教室空けたらよかったわけですが、子供たちを集めるということはそういうことなのです。僕はそれまでは例えば救援物資とか、そういう話だけで駆けずり回っていたわけですが、その話を聞いたときに、僕はピーンと来ちゃったんですね。小学校にいる、教室にいる被災者を移動させなきゃいけない。移動させなきゃいけないというふうに考えたときに、全部わかっちゃったんです。わかったというのは何がわかったかということ、住まいのことなんです。

身近な避難所づくりを

それで、27日に市役所に行ったのですが、そのときは役所は何をしてたかということ、先の小林さんの話にあったように、土地区画整理とか、役所のまちづくりにかかわる人たちは、そういう話を一生懸命していたわけです。そこへ、僕はなにを言いに行ったかということ、避難所をどうすんの、このまんま置いとくの、だれが面倒見てくれるの、仮設住宅はどうやってつくるんですか、というような話を聞きに行ったわけです。避難所というのは、これは自然発生的にできているので、一次避難所というようなイメージなんですね。でも、それは学校です。これは子供たちの施設です。そこに被災者が入り込んでくるわけですから、学校が再開したら当然施設は返さなきゃいけない。復旧するというのは、そういうことなんですね。そうすると、今みんながいる避難所はどうすればいいのか。二次避難所が要るのではないかな。僕は、道路をつぶしてもいいから二次避難所をつくるべきではないか、公園つぶして二次避難所つくらなきゃいけないなと思ってたわけです。その話を言いに行ったんです。

ところが、「宮西君な、できへんねん。できへんねんよ。」「なんでっか」と言うたら、「神戸市は、蚊帳の外なんや。避難所の話は、市役所関係

ないねん。仮設住宅も関係ないねん。」「えー、何でっか、それは」と言うたら、災害救助法という法律があって、市役所は蚊帳の外に置かれとるんやと言う話なんです。僕はびっくりしちゃったわけです。

市役所は、ほんとに関係なかったんですよ。避難所は、県が管理するということになって、県は、管理してました。毎日パトカーに乗って県の職員と警察官が巡回しに来てくれました。何かありませんかといって毎日来てくれました。午前中に来るんです。こんなどうですかと言うと、午後になって、お伺いした話はこういう理由でできませんと、それだけ言ってくる。だから毎日来るけれども何もしてくれなかったという印象です。要は、避難所というのは県の管轄ですから、今度東京で震災が起きたら、例えば八王子市は避難所の面倒は見てくれないのではないかな。東京都の管理ということになるわけですが、何かおかしいのではないのでしょうか。

それで僕は、『災害救助法に欠如あり』と言う文章を書きました。神戸市というのは指定都市ですが、災害救助法では県に権限が集中しているんです。とにかく機関委任事務して、どんどん下におろしていくというのはわかるんですけども、厚生省から例えば避難所のための金とか仮設住宅のための金だとか、建物を補修する金だとか、それらを全部、県が入って、配分するという事ですから、やはり県が一番力が強くなるわけです。しかし、まちからみていると、やはり避難所だとか、そういうのは一番身近な自治体が面倒見ると言う話になってないとおかしいと思ったんです。実際に、例えば避難所の話はほとんど自然発生的にできたままで、そのあとほとんど手を入れず、芦屋市ではダンボールを配るとかというようなことで避難所の環境に少しプライバシーを確保するとか、何かそういうのはやったところが若干あったけれども、ほとんどは多分、手が入っていないはずで、ただ、避難所に市役所の職員を配置するとか、そういうのはありましたが、避難所を新しくつくるとか、そういう発想はほとんどなかったはずで、自然発生的にできたまま、ほとんど計画的

な話というのはそこには入っていなかったんじゃないかと思います。

仮設住宅も身近な震災対策にすべき

次に応急仮設住宅の話ですが、僕は、専門家というのにほとんどそのときに絶望しました。ちょっと強い言葉ですが、絶望というか、ものすごいショックを受けたのは、ある専門家が、「被災地に非戦闘員は要らない。被災地から引き離せ」というような言い方の提言書を見たときです。この大先生が書いた文章に、僕はショックを受けました。「何ですか、これは」と思いました。でも事実はそうなっているわけです。事実はそういうふうになったわけです。土地区画整理をやったところに今行ってみると、人が住んでません。住んだ人はみんな遠くの仮設住宅へ行っているわけです。ただ「遠くの仮設」といってもイメージできないかもしれませんが、例えば墨田区で被災した人が、多摩ニュータウンのここに仮設をつくったから多摩ニュータウンに行きなさいと、そういう言われ方をしたわけです。だから、遠い、不便だという話になったのです。神戸ではそんなに距離はないので、墨田区から多摩ニュータウンにというようなひどい話ではないですが、でも神戸市民の日常感覚では、または長田の市民にとってみたら、イメージとしてはそんなイメージだったのです。

実際は被災地に被災者がとどまれない。そういう状況で復旧、復興が始まったわけです。しかし、やっぱり大事なのは、被災者が被災地にいないというのは、被災地のことを考えられなくなってしまふということです。被災者のことを忘れてしまうのです。ですから、今度やっぱり考えなきゃいけないのは、この問題で、阪神の震災で一番やはり大きな問題のひとつはそこかなと私は思っています。これは大変難しい話だろうと思いますが、それができないとやっぱり何のために復旧、復興を考えるのか、というのがぼけてくる。だから多分マニュアルをつくるというのは、その部分をどういうふうにやっていくかが大きな問題だと思うのです。今回やっぱり30万人の避難者という大きなしかも都市の被災でした。神戸市の促進区域

だけでも6,000ha、東京の「防災都市づくり推進計画」の重点地域も同じ6,000haです。そういう広大な地域が被災すれば、いろいろあります。すべてに公平にということよりも、それぞれにどうやっていくか。真野だったらできるかもしれないけども、ほかの地区はできない、というような話は当然出てきます。でも、私はそこに努力するというような話をやっぱりしていけないといけないのかなと思っています。私の「災害救助法に欠如あり」で言いたかったことも、多分全部その辺にあります。今でも個人的には、それは、そうあったらよかったのにな、と思っています。

建物安全調査について

ひとつの真野の地図があります。これは真野地区にどんな建物が建っているかということが確認できる地図なんです。一番下に「調査年月日、1981年」というふうに書いてあります。1981年というと今から18年前ですが、真野の建物の調査をしました。その時の地図が今回役立ったんです。

小学校の話ですが、「教室空けたいんや」という校長先生の話に、被災者を動かさなきゃいかんと考えたのです。でも、被災者を動かすためには、とにかく家へ帰す必要がある。「もう余震来ないから、もう大丈夫だから家へ帰れ」と言いたかったわけですが、その家がどうなっているかというのはわからないわけです。それで、やっぱり家を調べてみないと仕方ないということで、1軒1軒、建物安全調査をしようと思いついたわけです。思い立ってできたのは、この地図があったからです。僕は3日目の夜に家へ帰って真野の資料をリュックサックに詰め込んで、大きな荷物を3つ、それに凶面を背中にくくりつけて、50ccの単車で真野に戻ったのです。その時のリュックサックの中に、この地図が入っていたわけです。これは、20年ぐらい前に僕が真野の調査をしたときのものです。不良度判定調査という建物の1戸1戸の判定をやった時の野帳が残っていたわけです。この詳細な地図があったから調査できたのです。要するに、外から建物を見たって、所有者がだれか、どこからどこまでがどの人の家なのかというのがわからん。単に被害を調べるだけでなく、被災者の復興

につなげるには、所有関係や居住関係が必要です。両学会での学生たちの調査では、住宅地図を持って回ったのですが、あれだったら名前が書いてあるから、ある程度関係がわかるわけです。でも、現地に行くと、ただもうペシャンコにつぶれてますから、なかなか識別は難しかったんだろうと思います。でも、真野ではこういう500分の1の地図を1000分の1に縮めたものが残っていたのです。これが一番精度の高い地図で、それがとりあえず手近にあったわけですから、これで建物調査をやりました。

建物調査は、被災度判定チェックシートを準備し、建築士の方に応援に来てもらって1戸1戸チェックしてもらったわけです。2月の土曜日、日曜日を使って、延べ人数360人の建築士の方に来てもらって悉皆調査をしました。

これでどの建物がどの程度壊れているか、というのを調査したのですが、同時に、半壊とかの人にとってみたら、家はそのまま大丈夫なのかというのが、その当時は一番関心があったわけです。そこで、この調査をやる前に、とにかくその日は建築士の方が行くから、調査に回るから、もし聞きたい人がいたら家にいるようにと呼びかけました。多分、建築士も本当は判断するのに家の中に入らないとできないわけですから、家の中も見せて、相談したい人はそういうやりとりをしてもらう、というようなことをやったわけです。その結果が、地図になっているのです。応急危険度判定とも違う、被災度判定とも違う調査をやったのです。

復興まちづくりボランティア

その他、震災のときに感じたのは、やはり「格差」と言うことです。力のある人はどんな状況にあっても力があり、弱い人はやっぱりどこまでいっても弱く感じたのです。例えば小学校に避難しているおばあちゃん。おばあちゃんの家は、瓦屋根が落ちちゃったのですが、力ある者は次の日からブルーシートを掛けてました。大工さんとかそういう鳶の関係の人だとかというのは、当然そういうブルーシート持ったりするから、次の日にはもうさっとやってしまう。そういう人もいました。でも、できない人もおります。そのおば

あちゃんに家へ帰れるかと言うたら、「うーん、戸が開かない」という。戸が開かなきゃ家へ入れないので、「じゃ、戸を開けてやろうか」と。開けてみると、家具が倒れてる。おばあちゃんでは起こせない。じゃ、みんなで行って家具起こしてやろうか、屋根にブルーシート掛けてやろうか、というのが「建物レスキュー隊」なんです。それから、その建物の補修も地域でやりました。地域でやったというのは、個別には大工さんが探せないし、いないんです。そこで、滋賀県の工務店の生協みたいな組織の人たちが手伝ってくれるという話になって、滋賀県から通いで来てくれたわけです。ものすごい渋滞のときにですから、毎日通えない。そこで、ここで浜田甚三郎さんが真野に寄贈してくれた「コンテナ」をその大工さんたちの宿舎なんかに利用しました。非常に助かったわけです。こうして、建物の補修とかそういうのも地域でやりました。

ですから、この真野の活動をまとめた本は、真野のためにつくったものではないんです。実は、次に地震があったときにどうするの、それを学んでほしいためにつくったのです。また、真野はたくさん義援金をいただきました。やっぱり何か返さなきゃいけないと当然思っています。それも、この本を作った一つ理由です。重要な資料を皆さんに提供しているというつもりでいますから、大震災後には当然やらなきゃいけないような事柄を、大体網羅的に整理してあります。抜けてる話も多分あると思いますが、地域でみんなで支え合って生活していくためには、とにかくこういう話も要するという事です。

まちづくりGISについて

それでも、私は震災後、暇でした。ほとんど仕事をしなかった。何をやってたかという、コンピューターと遊んでいた。それは何のためにといいことですが、僕はコンピューターとつきあうのがとにかく10年出遅れまして、何とかそれを取り戻さなきゃいけないなというのはあったんです。一番大事な話はやっぱりGIS、地図情報システムです。地理学会の人たちが我々に、地図情報を使わない手はないよと言ってくれ、見せてくれ

た。でも、それはほとんど我々には手が届かないものでした。見せるばかりで、助けてくれない。それで、結局、自分で学習したわけです。

地図情報システムはものすごい有効です。パソコン持っている人がどんどん増えているんですが、ワープロとインターネット以外で、まちづくりに有効なのは、データベース、もう1つは図形情報、地図情報で、それをデータベースとリンクするというのが地図情報システムなんです。神戸で、我々の仲間の中でも、2人ぐらいがやっと多少いじれるということでした。もっと手軽に使えるものが何かないか、と探しまくりましたが、なかった。それで、仕方がないから、自分で開発した。僕らも、震災後、アップル社に手紙を書いて「マックをくれますか」言うたら、2台持ってきてくれたんです。そこから真野のGISは始まったんです。それでも、当初は実際にはそういう地図情報システムというところまでは構築できなくて、まちづくり新聞を発行するぐらいしか使っていなかったわけです。一段落してくると、僕は暇だったからその地図情報システムができるようになりました。

これからは、それぐらいは道具としてコンピューターを使い切れるようにならないと、ボランティアに行ったら、役に立たない。ボランティア行くためには、やっぱり何か、例えばそういう情報を整理するというぐらいは私はできます、と言うて行ければ、多分みんな役に立つんじゃないかと思うんです。

5. 討論「震災復興計画の策定プロセスと復興まちづくりの初動対応」

司会：高見沢 邦 郎

高見沢 阪神から三人の方に来ていただいて、話の内容の割り振りが結果的に大変うまくできていたと思います。行政からのある種の見方と事実関係、そしてコンサルタント、プランナーの実際の活動あるいは、全体像を押さえネットワークをつくりながらのお話、それから真野にこもってしまった宮西さんの思いとまちからの発言というのが、うまく揃いました。

一方、東京都の復興マニュアルあるいは事前の防災都市づくり推進計画というのを、神戸に学びながら、去年までに大体出そろって、運用が始まりつつある状況です。

会場からのご意見なども伺いますが、きょうの趣旨はあくまで、神戸での実状を大前提に、東京のマニュアルづくりに関与した我々もいろんな問題を気づいたりしているけれども、さらに今日来ていただいた皆さんからも問題を指摘していただきたいと思っています。ですから主たる対象は、被災後の緊急応急時の2カ月、あるいはその後の半年、さらに、前後半年から1年ぐらいの間に、うまく再建のプログラムが動き得るかどうか、というあたりが主題かと思います。

そこで、議論に先立ってコメントをいただくことにします。まず、浜田甚三郎さんは都市復興マニュアル策定を実際事務局として東京都の仕事をされたコンサルタントです。それから、吉川仁さんは東京の、あるいは全国の防災まちづくりや復興の問題を昔からやっておられた。防災を専門とするプランナーという位置づけが昔から与えられていて、しかし、防災に専門性はない、というのが彼の持論ではあります。けれども、一応我々から見ればもっとも防災の問題を知っているはずの人であります。

浜田甚三郎 コメントというよりも、復興マニュアルを手伝っているときに疑問がたくさんありまして、神戸へ行ってもなかなかちゃんと聞けないようなことがあったものですから、それをコメントのかわりに5点ほど教えていただければと、きょうは大変楽しみにしております。

1点目は、被害に関する緊急調査、悉皆調査ということでいろいろな調査をやられたということですが、それと災害対策法にもとづく被害調査ですね。自治体で何人死人が出た、あるいは家が何軒壊れたという災対法の調査が規定されています。それに基づいて、災害救助法の適用などが検討されるわけですが、それと復興関連の調査がリンクしてたのかりんくしてなかったのかということです。それからその一連の被害状況の中で、避難者の把握とか連絡とかというのはどのように

なっていたのか、郵便局はどこに転出されているか転送先が分かっていたようですが、確認されたことがあったのでしょうか。つまり、被災者のセンサス（人口動向調査）が要るよという議論があったにもかかわらず、結局できなかったのではないかと思うのですが、このような問題をどう考えたらいいのかということです。被害及び避難者の生活をきちんと把握するというのはどうしたらいいんでしょうかというのが1点目です。東京のマニュアルにも一応は書いてあるんですけども、まだ欠陥商品だと思っています。

2点目は、建築制限の問題です。建築制限は、建築基準法84条と特措法7条が準備されたのですが、神戸では2カ月目で特措法の建築制限ではなく都市計画の法定決定による建築制限にシフトしたわけです。特措法の建築制限を前提にすると、アパートはだめと書いてありまして、アパートがだめだとなると、東京でアパートの多い地区に被害が集中した場合には、特措法の建築制限が障害になりはしないかなということも心配しています。その辺の建築制限の問題をどう考えたらいいかということです。それから建築制限に絡んで、あるいは条例で、建築確認の事前届出制を神戸市がやっておられましたが、あの意味とか効果とか事務量がどんなもんだったのかなという質問です。つまり建築制限と条例の関係についてお聞かせいただければと思います。

3点目は、「仮設市街地づくり」というのを東京の都市復興マニュアルの目玉のひとつとして、提案しています。この考え方で神戸をみると、長田区の再開発を進めている「久二塚地区」のケースがあります。久二塚のケースは基本的に3haのうち1ha位の土地を地元の人が借りまくって、住宅を100軒ぐらい、それから店を100軒つくっているのです。地元の方が、自前で緊急避難の生活空間・仕事空間を元のまちにつくったということですが、こういうようなものが他にも神戸であったのかどうか。それから都市計画学会でつくっている「安全と再生の都市づくり」という本の一部ですけれども、その中で、時限的都市施設の考え方とか、横浜市で震災時の土地利用計画の仕組みづ

くりとかというような話が出てます。つまり仮設的なものをつくる時に土地とか建物とか人手とかをどうするかという仕組みが東京のマニュアルでは欠けています。それをどういうふうと考えたらいいのかということをお教えいただければと思います。

4点目は、これはなかなか聞けなかった話なんですけど、面整備事業地区の設定の経緯で、国、県、市のやりとりの中身です。小林郁雄さんから先ほど、いくつかの地区で実は土地区画整理が消えちゃったとかいう話がありましたが、そのあたりでどのような絡み合いで実際のところが決まっていたのか、というところがどうも見えてこない。その辺、差し支えない範囲で教えていただければと思います。

最後に5点目として、事業の経験がない自治体では急に事業といってもできないという話と関連するのですが、東京の防災都市づくり推進計画では、重点地区というのは防災まちづくりを重点的に進めようという地区で、土地区画整理とか再開発事業も一部で織り込みながら1,880haが指定されています。概ねは、いわゆる「修復型」の事業をやらざるを得ないだろうと言われているわけですが、そういう修復的な事業をやっているところに、強烈な被害があったときに、復興計画ではある程度「改造型」にシフトせざるを得ない。修復型でやってたところを改造型にシフトするというのは、果たしてその地元のまちづくり協議の連続性という点でもうまくつながっていくのだろうか、何かうまくつなげる工夫があるのだろうかということです。さらに、東京の事情ですと、区役所とか市役所は改造型の面整備というのはほとんど経験がないというような中で、本当にできるのか。そういうことも絡めて教えてください。

司会 今、5つありました。具体的な東京を意識しながらお話しがえればと思いますけど、あと、会場から関連して1、2このことを聞いておきたいと思っています。

池田（法学部） ひとつが人口の回復のことです。このところ、長らく現地では「8割復興」という言葉が続いておりましたが、その状況、例えば現

在時点で被災地で10万人以上も減った人口が、被災地にどれだけ回復しているのでしょうか。あるいはまだ1割ぐらい戻っていないのかとも思うのですが。それから人口について言うと、例えば東灘なんかでは震災前の135%とか111%というところがある。ここはもう明らかに大阪やその他のところから被災者ではなく移住したわけですね。それを除いて、純粋にもともと住んでいる方がどのぐらい戻ったかということが大事だというふうに思います。

2番目に、ケミカルシューズ製造とかの地場産業ですが、その工業出荷額などは被災前に比べてどの程度回復しているのかということです。

吉川 仁 ひとつだけ関連質問をしておきます。わりと早い時期に、戦争直後にできた罹災市街地借地借家臨時措置法が適用されたのですが、あれは復興現場ではプラスかマイナスかゼロか、どのようにみればいいのでしょうか。現場や、県・市の立場でも、違うと思いますが。

司会 8つの問題が並びました。まず全体像ということで池田先生からの復興の程度についてですが、1つは人口の量的な、あるいは住宅の建設というような指標でみるとどうなのでしょう。産業復興の問題もありました。私が言っちゃ変だけれども、正確な数字は把握しかねている、という程度のことを我々は把握していると言ったらいいのでしょうか。ですから建築学会・都市計画学会の提案としても、とにかく「復興の程度をきちんと捕捉する(復興アセスメント)」ことが出されています。これは県、市が独自にやり出すなんてことは費用の問題からしても無理があるから、学会も協力するけれども国がやはりそういうプロジェクトを立てるべきだ、と再三言ってきたことです。それで、最近聞いている話の中では、2000年国調で少し項目を付加させたような調査をしようということを少しは議論しているやに聞いていますが、上原さん、いかがでしょうか。分かる範囲で。

上原 人口ですが、やっぱり1割ぐらいは戻っていないんじゃないかと思います。データとしては他の流入がありますから、純粋に戻ってきているのがどれくらいか、5%とか1割とか、実は分か

らないわけです。神戸は100年でできた町です。ですからもともと流入が激しい都市で、ちょうど郷里に帰ろうかなという人もいたりとかで複雑です。復興住宅は全国からたくさんの斡旋、申し出があったんですが、そんなには行っていませんが何人かは行っています。その後、そちらに住みついている方もいると聞いていますし、さらに、被災者でこの被災を契機に故郷である他府県に行かれた人もいると聞いています。データは私を持っていませんが、基本的にはさっき言ったように、ちゃんと調査しないとわからない。住民基本台帳と国調だけでもかなり数字が違うんです。ですから何をもって正しい数字かわからないのですが、現実に市街地にはまだ空地が一杯あります。

それから、地場産業の産業出荷額ですが、私が復興本部にいた一年ほど前には、5割ぐらいでした。最近でも6割とか7割になったという声は、あまり聞きません。というのは、長田の方の場所は現在、土地区画整理事業中で、建物もまだ余り建っていないですから、工場再開といっても仮設でやっていたり、マンションの下を借りたりとかそんなことでやってる状況なのです。もともと弱い地場産業だったのですから、土地区画整理事業が終わって本格的に建ってきたら少しは戻るかもしれないですが、必ず百に戻るという保証はないんじゃないかと言われています。

小林 全体としては、8割復興というのが正しいと思います。現在はもうちょっといってるかもしれないですが、今年の春頃はそれぐらいかなと思っています。人口はまず、調べればわかるんだけど、なかなか調べようとしません。県に阪大の鳴海さんと一緒に大分言ったんですけど、結局はわからない。今わかっているのは、水道の契約口数で人口(世帯)の回復程度を見てるというぐらいです。細かいことは不明なので、大雑把なつかみでいうと、30万人がピークで避難しましたので、家を一度離れた人は最低30万人。そのうち10万人は1週間から1カ月以内の、水道が復旧したときに自宅に帰っています。それから他の10万人は被災地外に出られたと考えられています。残りの10万人が応急仮設住宅に入居されました。応急仮設住宅は

4万8千数百戸ですから、まあ1戸当たりに2人という感じですか。この仮設住宅の人に関しては全部追跡調査されています。開発市街地と既成市街地の問題は残りますけども、神戸は市域が広いですから、一応、神戸市内に神戸市の人は大体入居しています。多少は大阪の臨空タウンとかに行っていますが。しかし、現在でも、1万戸ぐらい、多分2万人弱、1万7~8千人残ってると思いますが、まあ年度内ぐらいに数千人になるということです。今のところ、2,000人ぐらいが行き場がないことになっていますので、最後には多分1,000人オーダーぐらいで残るんじゃないかと、今、うわさされています。

それから県外というか、被災地外に出た10万人ですが、これはよくわからないんです。けれども、5万人ぐらいは帰ってきているんじゃないかという感じが、多分、水道のデータなんかから見るとわかります。その残りの、出ていった5万人がどうなるかということは、多分もう帰ってこないだろうということです。今、県で、帰ってきてくださいという作戦計画で登録をされていますけれど、多分最大でも5,000人ぐらいしかそういう登録をされないだろうということです。その方は、何か帰るだけの状況があれば帰ってこられる。だから4万人近い方はもう帰ってこられないんじゃないかなというのが私の感じですか。

工業出荷額の方も、地場産業の特にケミカルシューズ系の靴屋さんなどは5割、これはかなりはっきり製造高とか何とかデータが出ていますが、今手元にはありません。多分5割から頭打ちで、従前の5割で終わっていると思います。トータルで8割と言っていたのが今年の4月ぐらいですが、全工業出荷額とか総生産額とかいうのでならしますとそれぐらい。しかし、これは多分大企業の不景気のせいでも8割なだけで、被災地の震災の分だけでいうと、その分は景気はほとんど10割戻ってるんじゃないかと思っています。要するに、ケミカルゴム工場はもともと減少傾向にあったわけですが、全体で見れば、バブル後の不景気の方が影響が大きいんじゃないかなという気がします。

それから、罹災市街地の借地借家法ですが、全

く役に立たない。まもなく「21世紀の関西を考える会」で報告書が出ますけれども、マイナスの方が大きいという結論になっております。これは私じゃなくて弁護士さんがそう書いています。要するに、借地借家人の権利を守ったために、その人が家を建てるかということそんなもんで建つわけがないんです。どうなったかということ、地主がその人たちの権利を金で解決する、ということの役には立ったという程度でしょうか。まあ、借地の人が多少は金になるという話ですけれども、実はそこに大きな問題があって、空き地が一杯できて土地が売れない、利用できないので、地主は貸したままの方がいいわけです。借地料入ってきますからね。

市街地には、たくさん空き地が残っています。調べてみると、だいたい、神戸市で6万敷地の空き地ができました。98年の夏でそのうち半分が残っているのではないかと思います。住宅でも店舗でも、再建されたものは容積が以前の倍ぐらいで建っていると思いますから、従前の人口とかいろいろなものが8割ぐらいしか戻っていないとすれば、容積2倍で建てれば、敷地の半分は空くという簡単な計算もできます。大体、半分ぐらい土地が空いているというのが印象です。

そういうことで空き地は空き地のままであって、処分ができないということになる。地主は貸して借地料が入った方がいいので、借家人、借地人にそのまま借りていてくださいということになるわけです。借地人は借りていても建てる金がないので、空き地に借地料を払い続けることに耐えられなくて手放すことになる。震災直後にはそれまでの地価の5割で地主が買いたいたとか、普通土地代の何割までで買い戻すかという話でもあったわけですが、3割だとか、今はもうゼロで戻すというふうなことまで言われています。

そういった状況に罹災借地借家法というのは全く役に立っていない。特に借家の問題は非常に問題ですね。期限の問題とか。それのおかげで、いっぱいもめごとが起こっています。それが、住宅を建てる方のもめごとにはならないで、お金の面でのやりとりの話だけですから、必ずしも借地人

とか借家人が有利というだけの話でもない。その辺でも大いに問題があるから、この法律はさっさとやめろというのが弁護士さん、法律家の結論のようです。

上原 浜田さんの質問で僕のわかることだけ言います。災害対策法での調査、これは基本的には、罹災証明のための調査なので、市町の業務です。すぐに市町の人(災害対策本部として)調べています。都市計画じゃありません。その話と、両学会で学生が中心にやったのとは、また違います。県の都市計画部門で補足調査をしたのは、両学会のボランティア学生さんの調査に対してです。それもただ外観調査ですから、正確さは100%ではもちろんありません。8割とか7割とか言われています。市町の職員といっても、建築の専門家ではありません。あきらかにつぶれたら全壊というのはいいのですが、救助法上の被害認定の基準があってやっているんですが、必ずしも正しい半壊とかとはまた別話になります。また今回、静岡で始めた応急危険度判定制度の経験が役に立って、緊急に調査しました。それはそれで、また判定方式があって、静岡の方が指導してくれて、チームをつくって、特に神戸の重要建築物から調査に入ったのです。それに、県も入って一緒に部隊をつくって、重要建築物から順にその危険度を判定して、要はその使用制限の判断をしようというものです。危険な状態になった建物に人が入っていくと、余震などで二次災害が起こる、それを避けるために、二次災害対策としての緊急調査をやったのです。それに準じたものを、独自にもできない市町については、県も応援して、そこに住んでいたら危ないですよ、余震が来たら倒れますよという判定と勧告をしにいったのです。これはまあ、被害調査というよりも、むしろ緊急安全対策という話でございませぬ。ある程度構造がわかるなり、本来は判定の講習を受けた資格を持った人がいかなければいけないというのが緊急調査です。

それから、都市計画の調査というのは、「市街地のどこをどう復興していくのか」という観点で、都市計画の職員が自分の目で見えるため地域に入っていったのです。専門家として見る必要があるの

で、自主的に都市計画の調査もとりかかったのです。ただ、災対法というのは後々まで大きな影響がありまして、その全壊と半壊でもらえる金が半分ぐらい変わっちゃう。最初は10万円と5万円だからいいけれども、今度の法律ができて、基金制度ということになると、兵庫県が呼びかけてつくってますが100万円とか50万円とか分かれてきてしまいますから、この辺とどう整合させるかという問題はあるかと思えます。

次に、被災者をどこまで追跡調査できるかという話ですが、これは本当にわからないです。先ほども言いましたが、わからないんです。都市計画事業をやった区域については、とにかく権利制限がかかりますから、何が何でも追いかけるということで全部郵便物を配達証明で郵送しました。ですから、あれだけの意見書も出たといえるのですが、そうじゃないところについてはあまりわかっていないのではないかと思います。本当にやろうと思ったら、国民総背番号制みたいなアメリカなんかでやっているようなことでもしないと、多分わからないだろうと言っている人がいます。

浜田 復興マニュアルの策定過程でちょっと気になったのは、東京都の問題としては未解決なんです。罹災証明のための調査と都市計画のための調査を一緒にするようやり方ができないかということです。それができたら二度手間にならないし、効率もいいのではないかという問題意識なんです。

上原 西宮市なんかに聞きますと、かなり罹災証明のものも復興計画でも使ったと聞いています。しかし、判定結果をそのまま使ったわけではないとも聞いています。

小林 芦屋もそうですね。要するに小さい自治体というか、ある範囲の自治体ですと、罹災証明の全半壊判定と、いろんな都市計画事業なり建築の被災の関係がリンクしてます。というのは、そんなにいくつもの種類をやっている暇がないということ、かなり詳細にまちの様子が通常からわかってますからね。どの家がどうだということが、芦屋市の職員なら、あの家はあそこのどこにあってどの道のどこにあるというのが皆わかってますか

ら、可能です。神戸市ぐらいになると、わからないでしょう。区役所ではわかっているかもしれませんが、区役所の罹災証明を出しているところと、本庁の都市計画をやっているところとは何の連絡もありませんから、その間のコネクションをとるとなると、宮西さんが言っていたようなGISのような技術がないとだめでしょう。でもその技術は、ほとんど3カ月は役に立たないと思いますね。動かないと思います。そんなこと、やっとならへんと。だからそれを専門にやってくれるような、例えば京大防災研が長田区へ来て瓦礫処理の支援をやりましたけれども、それでもすぐには実際の行政には多分役に立たないですね。計画と、現地での罹災証明に絡む生活支援と、都市計画の動きが一体化していないということです。そんなことが一緒に、ほんとになるのかはこれからですが、なればいいんですけど、それは大変難しい課題です。要するに行政的対応の筋(部門)が全く違う人たちがやっているわけですから、そこを一体化できるのは知事とか市長しかいないではないかと思えます。というのは住宅局長なり都市計画局長と生活局長と市民局長が横に並んで、そういう話ができるかということ、日常的にそんなことやっていないとすれば、ほとんどできないんじゃないかなと思います。だから小さい自治体のところはいいんです。

上原 質問の2の建築制限ですが、建築基準法の84条は、「禁止」と「制限」が選べる制度ですが、今回は禁止はとてどもできないので、制限にしたのです。神戸市の担当課長さんによると、2月1日から17日までの、震災からの最初の1カ月にかけたけれど、その間に新たに建てられる人なんているわけがない。瓦礫の処理ができないのですから。しかし、制限をかけないと行政の意思が説明できないからかけたということです。もちろんその後1カ月延長したのは、都市計画へつないでいくため、延長の1カ月でも普通の木造住宅は建つわけですが、現実にはそれだけ資材を手当できる人がいたんだろうか、という話をしてました。実質的に、あれだけの災害で84条の意味は何かというと、ほとんど次の復興都市計画へのステップじゃ

なかったのかなと言っています。手続きは少し違うと思いますが、何をかけようと似たようなものかなとも思います。ただおっしゃるように、2年となると全然意味合いが違ってきます。今回建築基準法の84条を都市計画法の53条並みの制限にしていますから、割と緩いんですけど、特措法の7条制限だと、さっき話したようにアパートが建てられませんので、かなり厳しい制限になり、しかも期間も長くなるのかなという話をしていました。

それから、条例による届出制度というのは時限立法的にやっていました。これは、ひとつはどの辺が重点復興かというようなことを示すということ、もう一つは禁止までいかないけれども届出制で計画的復興をフォローしようかということをやったと聞いております。ちょっと事務量までは私には分かりません。

小林 詳細は知りませんが、私、届け出た方から言いますと、いわば確認申請にもう1枚紙つけて、丸つけるだけで全く何もしていないですから、実質の事務量はゼロなんだと思います。

上原 3番目の「仮設市街地づくり」ですが、この震災は既成市街地に被害があったので、被害に見合う仮設住宅を造るには「建設場所がなかった」の一言に尽きます。確かに、被災地に人が住むというのが一番の大原則なんです。住めなかった所が大問題になったのですが、住んでいた所、例えば築地地区なんかは、住みながらみんなでルール決めたんでうまくいったといえるかも知れません。住めないところで、人のいないところで、決めていくというのが、一番大きな問題だったといえるでしょう。芦屋市なんかは公園すらなくて、学校の校庭に仮設を建てちゃったわけです。そういうことをしているのかどうかという話はありません。ただ、一時避難所というときの「イチジ」というのは「いつとき」という意味だろうと思うわけです。本当は学校は、一時避難所のはずだったんですが、そこに半年以上も長いなければいけなくなった事態というのが問題なわけです。

そういう意味で、既成市街地には学校と公園しかなかった。そこに、災害対応のために使うべき

施設を全部つくっちゃうと、仮設住宅の場所が郊外になったりあるいは市外になったりということが、とくに神戸なんかでは出てきてしまったのです。しかし、これは原因ははっきりしていて、土地がなかったに尽きると県では思っています。民有地の中で民間が自分で仮設を立てることは救助法の応急仮設住宅としては、法律上できないことになっているとも聞いています。なお、久二塚の例は、応急仮設住宅というよりも、復興事業用仮設への展開ということだといえます。

浜田 その後、厚生省はいいって言っていましたので、「禁止」ではないと思いますが。ただ、厚生省は、あのとき内部文書で、厚生省が民有地を含めてどうやって応急仮設住宅の土地を確保するかということで、地元から問い合わせに対する回答書というのがあったのです。それによりますと、民地を使うと期限が切れたときの被災者への対応が難しいのでだめだというような見解が書かれていました。

参加者 そんなことはない、一時貸借なんだから。

参加者 いや、厚生省の見解としてそういう文書が流れたことはあるようです。しかしそのあとの段階で、それはできますという回答になって、文書でちゃんと出しています。

中林 神戸もそういう意味ではすべてが市有地、国有地、県有地ではなくて、そのJRの清算事業団の持っていた土地なんかを借りてやっているわけですよ。

小林 純粹の民間の用地もありますよ。

中林 だから民間の用地を正式に借り上げれば建つんだと思うんですが、ただそのときには入居者の管理は全く市が仮設住宅一般として一律に管理するので、家の庭を貸すから仮設住宅を建てて、町内の人に優先的に使わせてください、というようなことは全くできない。そこが何か一番大きな問題だったのかなと思うんです。

司会 3つの質問にも共通ですけれども、避難所や登記簿の調査とか、建築制限から始まって「自力仮設」へのとりくみというような問題になってきましたが、宮西さん、一言何かありませんかね。

宮西 例えば、まちづくりの現場というか、地元

で言ったら避難所に入っている人のリストをつくることは可能なんです。なぜか言うと、要するに行方不明者を捜してもらうためです。終戦後、戦災での行方不明者をずっとラジオでやっていた「尋ね人」のようなことがあるわけですから、多分、避難所はきっちりとその名簿をつくっていたはずなんです。ただ、そのあと、家がつぶれていて、どこか地区外に出ちゃった人はやっぱり真野でも捕捉できなかった。自治会長さんが知っている場合もありますが、またはもとの住所に貼り紙がしてあるんです、どこどこに行きましたからと。それらは一応、真野では全部拾い上げたんですが、ふらりといなくなった人は拾えなかった。真野では、真野から転出した人、行き先のわかっている人にはとにかくラブレターを出しました。このラブレターを出すというのも、地元ではもめました。要するに、「真野に帰ってこい」ということなんか、絶対言えないやろうと。だって、生活の手だても持ってないわけやから。そういう意味で、地元からこのラブレター出すのは非常につらかったのだけど、それでもやった。それは多分、いなくなった世帯に対してはがきを出して、アンケートが返ってきたのが78通ほどあったのです。でもそれは、1%というような、もうほとんど調査ができなかったというぐらいの割合です。だから、やっぱり転出者の捕捉というのは、まちづくりの組織があったから真野ではこういうふうにできたんだけど、多分ほかの地区では非常に難しいだろうと思う。要するに地元が動かない限りはわからない。役所では多分わからないでしょうね。

その他、気になる話では、仮設住宅で久二塚の話ですが、ああいう事業用地を使ったのは久二塚だけです。建設省は、再開発事業の前倒しを認めただけです。事業決定しなくても、計画決定だけで事業用仮設つくってもいいよという話は必要や、と言ってきたのだが、ほかの地区はやっぱりそれをしなかった。僕はもっといろんな地区でやったらよかったと思います。でも多分、差別とか格差とかそういう話になるんですね。要するに自分、その地域、例えば区画整理がかかっている地区だけが地元に残れる、というような優先入居と

いう話になって、地域優先になってくる。そうすると、それ以外の地域とのバランスの話があって、あんまり積極的に進めなかったという印象があります。土地区画整理で勝手にというか、自分で仮設住宅なり事業用店舗をつくったりしている人は結構いるんです。ところが、これが区画整理事業が進んでいくと、その換地をする。するとその家をつぶさないと換地が決まらないとかいうような話になって、かなり個人の意思みたいのが優先されてきて、仮設とはいえその人との補償交渉とか折り合いがつかないと、区画整理事業が前へ進んでいなくなる可能性がある。ある意味で、そういう個人で動いたやつが障害になっている可能性がある。しかし、久二塚みたいに比較的空いたところに計画的に事業用仮設をつくっていくということになると、土地全体を計画的に使える。だから、どちらかという被災地で区画整理とかそういう事業をかけるようなところでは、僕はやっぱり積極的にまちとして仮設住宅とか事業用の仮設建物をつくっていくべきではないかなと思う。それを前提にして、計画を考えると新しい発想も出てくるのではないかな。例えば区画整理の照応の原則だとか基本的な原則があるんだけど、やはり先にそういうまちとしての復興への動きをしていると、何か区画整理そのものの考え方も多分変わってくるのではないかなと、そんな印象があります。小林 久二塚がこうした動きを始めたのは、たしか2月ぐらいだと思います。だから再開発事業が都市計画決定される前に、都市計画決定をある意味では見越して、自力型の復興を始めた。とにかく建ててしまえば、あとからでもなんとかなるだろうということで、多分建ててしまったのだと思います。とにかく都市計画事業の決定前に、仮設として、店舗や住宅を造っていくというのは大変だったと思います。事業用仮設は、普通は事業決定しないといけない。計画決定だけでやってしまうのも普通は考えられないのですが、この場合はもっと早かった。大変早くやったんですが、逆に、多分2月ぐらいにその話をしないとこの話はできなかったかもしれません。3月ぐらいから、応急仮設住宅ができます。被災者がそこへ入ってしま

うとまちに出てこれないですね、逆に。そうなる、もう話が始まらないんで、仮設住宅ができて郊外へ行く前に勝負しないといけないという感じですね。久二塚はそのタイミングで動いたといえるのかもしれません。ただ、これだけの土地の持ち主と話をして、借地料含めて契約し、それから建物を建てるお金を用意して、実際にお金だけあったって建たないわけで、資材・建材や人手なんか調達できる能力のある人がいて、初めて可能であったことは間違いないところでしょう。真野もごちゃごちゃ言わずに建ててしまったらよかったです。ただ問題は、公園で建てようというところに真野の間違いがあったかもしれない。正当な第2次避難所というのをみんながつくって、生活を始めてしまえばできたということかもしれない。参考までに、店舗系では、多分、菅原市場が早い時期に建てます。共同店舗で一緒にやるんで、あれは事業用仮設かもしれない。それと鷹取の商店街の一部に、仮設の店舗を、2棟ぐらいだと思いますけれども、都市計画決定前後につくってしまったのも、仮設市街地づくりの一例といえるかもしれません。

浜田 都市計画学会の提言9のところに、「仮設市街地づくりのポイント」として、自力仮設への応援もしようという話と、半壊住宅を取り壊し(公費解体)しないで、修理して使おうという話を強調しておきました。これは、東京の復興マニュアルの考え方でもあるのですが、修理して使うときに、東京都の地域防災計画では、これも災害救助法で決まってるんだと思うんですが、修理費が30万円ぐらいなんですよ。神戸もそうだったと思います。それをもうちょっと上げて、例えば50万円とか100万円とかであれば、補修して、仮設よりもましに、しかも地域で住めるんじゃないかという話が絶対あると思っています。そうすれば、遠隔地に応急仮設住宅をつくらなくても済むし、仮設そのものが少なくてすむ。仮設一戸は270万円といいますが、工事費や水道整備など諸々を入れれば、500~600万円くらいになるのではないのでしょうか。もっと修理のことを考えるべきだということも、仮設市街地づくりにはあるので

す。

宮西 なぜできなかったのかというと、行政にも音頭をとる人がいなかった。さらに、全体としてどんな策がありうるのかわかっていなかった。でも、そういう意味では、真野はとにかく修繕をやったわけです。それをやったのは阪神・淡路大震災では真野だけだったと思っている。そのためには、やはり大変なんだけど、建物安全調査の話から始まって、修復するというところまで、真野はかなりきっちり押さえているんですよ。そういった被害調査資料をちゃんと整理しなきゃいけないということを思いつつ、今までできていないが、進めています。もう1つある資料としては、その建物の補修のためのやりとりをした経過が全部残っているんです。設計して、その見積もりを出して、その見積もりの了解をとって、支払いの方法、中間払いで何ぼ払うというような、そういう細かいことも全部やってるわけです。やはりそれは、大事な話だと思うね。公費解体で、とにかくつぶさなくてもいい家もつぶしちゃったということもあるし、やはり住める家は何とか残して住み続けるというような、そういうこともかなり大事な話なんだけど、やるとなったらかなり大変な課題です。

吉川 先ほどの、避難所のことで、市町村がかかわらないという話をしてたんですが、現在の東京の地域防災計画でいうと、避難所の開設というのは区市町村がやることになっていて都に届出をする。そしてもし学校等が足りない場合には、屋外にもつくれる。それも届出して相談すれば、屋外にも受け入れ施設を開設することができる。ということで、一応区市町村ベースで避難所の開設をする形で、東京都の最新の地域防災計画はできています。

宮西 避難所の設置の権限を区市町村が握っているというのが正しいと思う。しかし、現代の法制では都道府県が握って、区市町のやることは要するに、弁当幾つ配ったかということを一生懸命数えて、県と国にその金をもらおうということです。

災害対策基本法の枠組みというのは、一応都道府県がメインで、国が財政的援助をする。ただ都

道府県がメインといっても、災害救助法の規程に関して、災害対策基本法と救助法の法規体系が少し違うんですよ。厚生省は要するに昔の戦災者の救護とかそういう時代の思想がずっと続いていますから、国が面倒を見る。ところが自治法は戦後の地方自治法で、それを受けて災対基本法ができたときに、国よりも都道府県が所管ですよということになっている。知事の権限が強いのです。ところが今度のような災害を見てみると、実際の被災者に対する救護をするのは区市町村であり、場合によってはもう少しその下の区や真野のような地域だったりする。その辺のギャップが完全に出てきていたということだといえます。これは評論家的解説ですが。

司会：高見沢 その他の質問で、面整備する区域の決定に関して小林さんから1月23～26日という日取りの、衝撃的な動きを聞かせてもらったのですが、それも踏まえながら、国、県、市のやりとりがどうだったのかという質問がありました。これは、答えられる範囲で結構です。あえて神戸がどうこうというのではなく、東京都の場合にどう考えておけばいいのかということで話していただければ幸いです。結局、東京で、特措法を使うにしても、7条区域(建築制限)の設定ということになると、そのときに復興に関連して中身をどの程度まで決めておくべきか、という課題に直面するのは間違いないでしょう。でも、このマニュアルでは、幾ら読んで、わからないんですよ。これがひとつのブラックボックスです。

しかも東京都の復興マニュアルの書き方で僕が受け取っている限りでは、かなり抽象的な書き方をしているということが1つと、それから建築制限の区域指定後の4カ月から6カ月の間に、黒地から灰色に移ってもいい、灰色から黒地に変わってもいいという相互乗り入れを可能にする考え方が示されている。これも大きな特徴なんですけれども、ただ本当にそれが都なり建設省の中でのリアリティを持つのか。あるいは現実に「対住民」でそういうことが可能なのか。かえってうまくいかないんじゃないか、もっと簡単にやっちゃった方がいいという論も、一方ではあると思うんです

ね。その辺が我々の悩みであるということを前提にして、上原さん、何かございますか。

上原 基本的には都市計画は、新法のときから市町原案と言われまして、すべて市町原案です。決定権者が県か市かは分かれますが、これは決定権の法律上の扱いであって、知事決定であっても都市計画の原案は市がつくる。これはもうずっと新法になってから30年も守っているルールで、震災復興もそれでいっています。ですから、市から上がってきた都市計画案を、県は中を見て大丈夫か、どこまで決めるのか、という従来のやり方でやっています。ただ、大変な量の計画を、非常にスピーディにやったということが、平時とは違ったというだけです。例えば、事前協議という制度があり、知事決定については国と事前協議をしますが、従来であれば、その案件ごとに相談に行くんですが、今回は全部、県も市も一堂に集まって、国の関係者も全部一堂に集まって、そこで議論しました。それをもって事前協議とみなすというやり方をしました。そういうスピーディな運用はしましたが、基本的には、従来の枠組みでやっています。ですから、「国がここをやれと言って決めた」というように何かの新聞に書いてあることがありましたけれど、そういうことは事実としてはないと聞いています。

小林 兵庫県で「ひょうごの復興都市づくり」という本を作ったのですが、その後ろに復興計画づくりをめぐる座談会が載っているんです。県の方は割と素直に、オープンに、いろいろ話しをされています。震災当時は、溜水副知事が建設省審議官だったわけですが、そこに全部情報が集まっていたと思います。溜水さんが講演会を幾つかやっていますよね。例えば土地区画整理協会とか、土木学会とか。非常に素直に、かなり答えておられまして、あれを全部きちっとトレースすれば、おおよそのことははっきりするんだと思います。ところが、その講演会でも出てきますけれども、神戸市の人とか芦屋市の人ほとんど何も具体的な話は一切、こういう本でさえしない。今でもしない。今おっしゃられたように、実際の原案をつくるのは市町でやっておられるわけですが、

そこのブラックボックスというのはなかなか開かない。それが県に持ってこられ、県が相談を受けたあたりからは、割とはっきりわかってくるわけです。市町のブラックボックスに、どれぐらい県、国の圧力がかかっているかということについては、結局、まだ分からない。市町が原案決めると言っても、当然補助金が絡みますから、全く勝手にというものでもないと思います。補助金なかったら別にどうってことないですけど、補助金が絡みますから。平時がそうなので、金を握っている国が承知しない限りは、震災復興といえども、市町だけでは決めないと思うのです。特に再開発なんかそうです。そこの案配がどうなるかを見極めるためには、当然、非公式、公式にいろんな形で相談をしていると考えるのが普通だと思います。そこのところがまだ不明なのです。さっきの話も、市の中で討議されてた結果だけです。これが県やら国とどういう形でやりとりされたかというのは、私はわかりませんが、市の中でこういう形で23日から26日まで検討されたということです。すでに20日に国の方が来て、神戸市と話しているわけで、それは復興誌の冒頭にも書いてありますし、いろんな記事にも書いてありますので、20日に土地区画整理の話なんかの協議は始まったのは間違いのないわけです。それから27日か26日か今のところはっきりしないんですけど、そこで国と神戸市とが協議しているのも間違いのないわけで、そこで今言ったような手続き的な協議と、実際の市町が原案を決めるときの協議、事前協議の事前みたいな協議がなされたということなんです。実際はそこで計画が作られ、物事を決めてしまっているというところに、いろいろ問題もあるかなと思います。

司会：高見沢 実際の状況の中で、市がどう国と対応したかという問題は、まあ大体想像がつくともいえます。これはもうちょっと広く言えば、都市計画の分権化ということでも現在いろいろ言われている問題で、水平調整とかの話も現に常に行われているということですね。法律が変わろうと、これは補助金が具体的に絡んでくるから非常に大きい。

宮西 都市計画決定とか事業決定とかの問題ですが、実は、そんなにややこしくはないです。結局、決定されて区画整理事業をやってどれだけの補助金が入って、事業のお金がどういう形で動いていくかということを見極めない限りは、事業者としてはそんなことは決められない。それだからしっかりやるんだと思います。再開発もそうです。結局、その補助金で事業をコントロールしているシステムそのものが変わらない限りは、そここの調整はブラックボックスから出られないのではないかと。

司会: 高見沢 ということですね。とことん詰めたにしては、新長田なんかよくあんな再開発に踏み切ったものだという気もしないでもないし、ちょっと、「とことんどんぶり」ですね。

最後のご質問に対するご意見を皆さんからいただいて、そのあと吉川さんにまとめを2~3分お願いしたいと思います。

最後のポイントは、ちょっと拡大解釈すると2つあるわけです。東京都もそうですけど、「事前復興」というか、災害前の都市計画・まちづくりは、基本的には修復型で行かざるを得ない。一部には再開発なんかをその中で重層的にかけますが、多くの場所は、任意の、阪神・淡路大震災の復興でいえば灰色地域的な手法しかない。しかし、一旦、災害が起き、被害が発生すれば、復興ではそれを強度の改善型、あるいは事業型に変えざるを得ない。あるいは、その方が幸せだと考えられるような場所もたくさん出てくるだろう。その時、連続性あるいは対住民ということはどう切り替えられる可能性があるか。これはまあ机の上の議論なのかもしれませんが、それは我々も非常に悩んでいるところです。

それからもう1つのは、災害が起きちゃった後、特措法の7条区域に入れて建築制限をしたとしてもその後に灰色へ戻す、白地へ外すこともあるという考え方です。あるいは神戸でも、今回ミニ区画整理みたいな手法が起きてきたわけですけども、逆に灰色や白地のところで事業型の手法が望まれたときに、復興事業として「できるのかどうか」という問題です。

両側の問題がこれには含まれておりますけれども、いかがでしょうか。

上原 先ほどのことも非常に関係ある問題と思います。改造型にするとお金も要ります。国の補助金も要るけども自治体のお金も要ります。それから人間が要ります、市が事業主体になるんですから。どれだけの人間が、そこに今いるんでしょうか。区画整理ができる人、あるいはそういうノウハウを持っている人が何人いるのか。それが非常に大きい問題になるんじゃないかなと思います。このように見ると、神戸市だからできたということがあります。まさか神戸に地震があるとは思っていなかったんでしょうけれども、神戸市は震災復興のあとも、農村部で土地区画整理事業をやっていました。西宮市もやっていました。事業をやっていたので、人もいました。尼崎市は土地区画整理をやったのですが、被害があまりなかったので、かなり集中投入しています。宝塚市もそうです。人が割といるんだけれども被災が少なかった、そういうところはかなり進みます。しかし、芦屋市みたいに割と裕福ですけどもそんなに財政力があつたわけじゃないところでは大変で、それが事業するのという話になりますよね。

修復型の方がもちろんお金も少ないし、住民にとってもそれでよければいいんですが、まず復興事業全体のボリューム決定というのが重要な意味を持っていたのではないかなと思っています。個人的には、あんな大改造が必要な災害が今後起こるのかなという気もしますね。例えば、イタリアなんか、改造型というよりは修復型で事業をやっているわけですから、それでよければ本当はその方がいいですよ。そんなこと、やらなくていいのなら、みんなやりたくないんです。伊丹市でいくつかの修復型の地区を見てきましたけど、そこはそれで随分うまくいったなと思うんですよ。集落のみんながセットバックして土地を出して道路ができた。道路ができるだけの余裕のある敷地があった、前面を1メートルなり2メートル出すことができる敷地があったので、密住事業でできたのです。それから淡路でも、北淡町の富島地区は土地区画整理に走りました。しかし、一宮町とか大

きな被害を受けましたが、都市計画区域じゃないので土地区画整理は手段として選べなかったの、密住事業でやって、それなりに進んでいると聞いています。そういう修復型でいけるところは、それでいった方がいいと思います。

しかし、こんなに被害が出たのに、公園がない市街地でいいのかという問題もあります。公園は誰かからどこかの土地を買わないとできません。それをどうやるのか。そこの人の犠牲でやるのか、みんなで出すのか、ということは手段の問題で、皆さんで決められたらそれが一番いいんです。やっぱり、震災前にどれだけ住民の方がまちづくりの話し合いをして、まちの目標を持っているか、ということに尽きるんじゃないかなと思いますね。これからは、建築制限は選べるわけです。2カ月で復興に向かうか、みんなが我慢して2年建てないでおきましょうという地区があれば、それは決められるわけです。じゃあどこに住むのかという問題が出てきますが、それを選べるとなるとかえって非常に難しいなとも思います。いずれにせよ、普段からまちの目標を持っていることが大事で、そう簡単に役所の都合だけでシフトしましたとは言えないのかなと、最近感じているんです。

小林 修復型でずっとやってきてても、第2次関東大地震が来て、全部燃えてしまったら修復もへったくれもないですよ。焼け野原で、もう一度家を建てるときに、前と同じ狭い道つくるか、何かしようというようなことになり改造型になる、ということのごく当たり前に住民が決める問題になると思いますね。だから、そうなってしまえば、簡単にシフトすると思います。改造型か修復型かを考えるのに、一番簡単な例が、野田北部地区です。あそこはたまたま鷹取東の土地区画整理区域と重複していますからややこしいですが、2街区だけ土地区画整理で、あとの6街区が密集事業です。でも、ほとんど何の問題もないですね。燃えて道がないんだから道をつくろう。壊れてはいるけれども燃えていないから、こちらは地区計画でセットバックにしよう。そういう話は割と簡単じゃないかなと私は思います。

それから、事業の経験の問題はおっしゃられたとおりで、行政というか事業者側もそうですが、住民側も全く同じ事情だと思います。だから、事業そのものを住民がどれだけ理解するかという問題です。それは既定の事業ありきで始まっちゃうとそういうことになるわけですが、まあそれはしようがないとすると、松本地区と南側の上沢地区の土地区画整理事業とか、あるいは浜山地区でやってた事業が、松本のリーダーと浜山のずっと区画整理やってきたリーダーとは師弟関係という人間関係があって、事業のことがわかっていくわけです。あるいは、真野地区のやっていることは逐一、浜山地区ではみんな知ってるとか。そういうお互いの関係を、住民がどれほど日常的に理解しているかということが、大事だということです。吉川 お聞きしたい話もいっぱいあるのですが、僕がいくつか感銘を受けた中で、小林さんが、復興まちづくりをするときの「人」「金」「情報」という3原則を話され、「人と情報」の両方をネットワークとしてすすめたという話は、正直言って今後の東京における復興とか実際の防災まちづくりを進める上で大きな課題かなと思いました。さらに、協議会とか情報公開とかそういった意味で非常に大きな課題が示されたのかなと思います。

それ以外にも幾つかありますが、3つほどお話ししておきたい。1つは、やはりみんながしみじみ指摘していた「人」の問題です。土地区画整理や再開発事業の専門家または専門職員がいたとか、それから、幸か不幸かわからないんですけど、神戸または阪神間だったので、各市町の復興計画の策定にあたって、または各々のまちの事業の推進にあたって、このまちはだれが責任を持ってこの人がやれば大丈夫だといった意味での専門家が、よく見えていた。不明なところでごちゃごちゃやるのではなく、みんなが割と見えていたというのが大きな意味を持っていたのだと思いました。例えば森崎さんの活動や、それから小林さんと神戸市の関係とか、後藤さんが西宮でいろいろ活動されていたとか、もちろん宮西さんの真野とか、その町全体の大きな方針、地区の方針、それを決めていくのに人の要因というのは非常に大き

かったのだなと改めて思っています。

それから2点目が、プランニングの問題です。これは人の要因も含めて東京に置き戻して考えると大きな課題になると思うんです。計画的な意味で言えば、例えば東京都は防災都市づくりの推進計画をつくって一応重点地区を指定したということになっています。重点整備地域も設定した。現状ではそれが行政の中での位置づけにとどまっています。例えば、恐らく市民が被災したときに、この地区が重点地区だったことを知っていたという方は、まず少ないのではないかと。都民にそんなに知られていないだろうな、というのが1点です。それからもう1点は、その復興まちづくりなり、防災まちづくりもそうですが、例えば土地区画整理とか再開発、それから密集事業とか、まちづくり事業の言語(ボキャブラリー)が非常に少なく、どういうまちをつくるかということが、専門家はそれぞれわかっているわけですが、市民に伝えられているだろうかという点です。この事業がどういうメリットがあって、こういうデメリットもあるとか。それを地元の方へいきなりそのまま押しつけざるを得ないような仕組みが、今までの復興のまちづくりや防災のまちづくりでもあったと思っています。ただこういう経験は、1年ぐらいいもやっていると、もう皆さんわかっているようになる。地域の人たちも、こういうまちをつくるんならこういう事業が有利だなというあたりは、かなり気づいてくるというか、成長してきます。そういう形で地域合意の形成というのができてくるわけです。そういう意味では、みなさんが指摘されたように、事前のまちづくりの重要性、それからいみじくも小林さんがさっき、道路ぐちゃぐちゃなところで、全部焼けてしまったあとで修復と言っても意味がない、とおっしゃたけども、それを理解するには、そういうような事前からの取り組みというのが重要だったのだらうなと思っています。

それと関連して、すべての地区で、じゃ専門家がに入って住民の希望するとおりにまちづくりをしていけばいいのか、という問題になると思うんです。そうするのはひとつの理想かもしれませんが、

実際、良好な環境にはならないだろう。ただその自治体ごとのまちづくりの仕組み、例えば協議会をこういうふうにつくって、こういうことをやるんだとか、そういう仕組みは、従前のものがすべてを災害後の復興のまちづくりも関係するんだらうなと再確認しました。そういう意味では、プランニングとかプランナーに課せられた課題というのは平時も災害後も非常に大きいということです。

それからもう1点提起されたのは、民の論理と公の論理のぶつかり合いといいますか、法理と情や実態との問題です。これは宮西さんがいみじくも指摘されましたけれども、実際地元のほうから仕組んで、ここを立ち直して乗り切るにはこういう形でやらなきゃいけないというような個別な動きと、それから戦後に間もなくできた災害救助法、それから新潟地震の前のころにできた災害対策基本法、そういった災害法体系とがぶつかり合っていて、あるいは変にきしみあって、様々な問題が出てきているわけです。それが今度の東京の復興マニュアルを検証する中で、事前にここではどうもぶつかりそうだな、ここは縦割りだめになりそうだな、というような課題をシミュレートしながら拾い出し、埋めていかなきゃいけないなというように思っています。

そういう人の要因、計画の要因、それから法制度の問題、いろいろ非常に重要なことを宿題として考えさせていただきました。これらはまた大きな研究テーマになったし、ひとつの方向性が見えてきたなとも思っています。

司会：高見沢 それでは時間が過ぎてますので、最後の締めをお願いします。

中林 吉川さんがきちんと整理してくださったので、必要はないと思います。神戸からとくにお忙しい3人に都立大学まで来ていただきまして、また東京からも2人、お忙しいところ来ていただきまして、ありがとうございました。

研究会の直前まで準備でドタバタとコピーしたりして、開会が少し遅れてしまったのは申しわけありませんでした。多分こんなドタバタとは比べようもない事態が、実際に災害が起きたときの対応でしょう。きょうの小林さんのお話の中だ

ったと思いますが、災害というのは予定通り起きない。「マニュアル通りにならないことをうまくやるマニュアル」をどう作り、準備しておくかという問題提起があったのですが、まさにそういうことであるなあと思いました。「結果を決めて準備しておくのではなく、プロセスを多様に準備して待ち構えておく」あるいは、「対応が常にできるようにしておいて、あらゆる変化に柔軟に対応していく」ということが「復興マニュアル」の本当の意味なのだと改めて思いました。

東京都では、この都市復興マニュアルに基づく「復興計画策定模擬訓練」というのを1998年が1年目で、あとまだ2年、3年と続ける予定と聞いて

ています。その過程で、できれば住民の方とか、産業界の方とか、いろんな方にも参加していただきながら、とにかく模擬訓練というマニュアルのシミュレーションを一通りやってみて、いろいろ問題が出てきたところでマニュアルの改定を考えたいこうという段取りで進めているところと聞いています。その作業には直接的にこの都市研究所がかかわっているわけではないのですが、都市研究所の都市研究テーマのひとつとして、都市復興問題は継続していきたいと思っていますので、よろしく願いいたします。

(了)