

第5章

復興に向けた活動

いよいよ住民主体の復興まちづくりに乗り出す段階である。

そこでこの章では、まず、避難所や仮設市街地での暮らしのなかから、どう住民主体の復興まちづくりに向けた活動を立ち上げ、運営し、成果をまとめるか、すなわち復興まちづくりの基本的な進め方と、そこにおける行政および専門家の役割について、主に復興まちづくり計画をまとめる段階における専門家の支援を手掛かりに述べる。

また、本章の第3節では、阪神・淡路大震災を念頭において、被災住民がなぜ「自生的仮設市街地」をつくりあげたかについて述べる。第4節では、東京都の震災復興マニュアルに沿って、建築制限区域で、「時限的市街地（仮設市街地）」を建設するには、地域住民がどのような事柄を配慮し、いかなる活動プログラムを組み立てなければならないか、時系列で述べる。

1 復興まちづくりの基本

私たち仮設市街地研究会のメンバーは、東京を活動の拠点としているが、阪神・淡路大震災以来、国内外各地で起こる震災のいくつかの被災地の支援に関わってきた。

そうした体験を踏まえ、ここでは復興まちづくりを進める上での仮設市街地の4原則（①地域一括、②被災地近接、③被災者主体、④生活総体）の重要性と、復興まちづくりにおける専門家の役割について述べたい。

1) 被災者主体の復興まちづくりを

多数の生命・家屋・財産や都市機能が一挙に失われたことへの緊急的対応と、被災地に建物が無秩序に建ち並ぶのを防ぐなどの理由から、被災地全体の復興構想をはじめ、復興まちづくりの基本的枠組み（復興まちづくりの重点地区、基幹的な道路・公園など都市施設の配置や土地利用計画、適用される主な事業、さらにはその実現にいたる大まかなスケジュールなど）は、できる限りすみやかに定められる必要がある。個々の被災地区の復興まちづくり計画や具体的な事業の内容は、被災都市全体の復興まちづくりの基本的な枠組みに沿って、検討が進められるからだ。

しかしながらそうした復興まちづくりの基本的枠組みは、新たな建築制限の実施や、都市計画決定の手続きを含むケースが多く、行政と地区の住民・権利者との間に鋭い対立を生むこともしばしばある。

阪神・淡路大震災では、被災後2ヶ月の間に神戸市から示されたのは、第一に、先に挙げたような復興まちづくりの基本的枠組みであった。それに基づく個々の地区レベルの具体的なまちづくり計画や、計画を実現するための土地区画整理事業などの事業、建物の用途や形態規制などの内容は、以降の地区住民・地権者の主体的な取り組みに委ねられた。いわゆる「二段階方式」と呼ばれる手順である。

こうした復興まちづくりの基本的な枠組みの提示、また、それに先立つ建築基準法84条に基づく建築制限に対し、「あまりに一方的ではないか」「まだ仮設住宅すらできていない段階なのに」「白紙に戻し、住民の参加により計画を定めるべき」などと、多くの地区で反対の声が上がったのは、当然といえば当然である。

そもそも、神戸などでは、大地震の発生自体が行政・市民などの想定外であった。予期せぬ発災後の大混乱のなかで、「日々の暮らしすらままならない段階で、行政からの復興まちづくりの提案など論外だ」との感情的な反応もあっただろう。

復興まちづくり計画に基づく都市計画案を「一刻も早く提示したい」という行政の立場は理解できるとしても、「一方的な押し付け」と批判する住民・権利

者の声も、またもつともである。また、一概に住民・権利者とはいえ、市の提案への評価ひとつをとっても、それぞれ被災の状況や、地主であるか、借地あるいは借家権者であるか、などによって大きく変わってくる。

問題は、こうした多くの主体それぞれの立場の相違を、どうしたら克服できるかである。

まず行政は、「二段階方式」の採用の有無を含めて、復興まちづくり全体の進め方そのものについて、被災者をはじめ、市民に広く周知し、理解を求めることが必要である。さらに、少なくとも個々の地区の具体的な復興まちづくりに関して言えば、被災者を入れた計画づくりの場の設定と、借家人などへの手厚い措置が不可欠であると考えられる*5・1。

また、「二段階方式」を採る場合、個々の地区の復興まちづくり計画を検討した結果によっては、先に第一段階として定めた基本的枠組みが変更されうる、といったように、「二段階方式」自体がそもそも柔軟性を備えたシステムでなければならないだろう*5・2。

仮設市街地の考え方は、阪神・淡路大震災における、行政の復興まちづくりの取り組みをめぐる、以上のような衝突・対立を目の当たりにしたことが、その起点のひとつであった。

こうした深刻な衝突をできるかぎり防ぎ、多くの被災者の納得を得ながら復興まちづくりを進めるためには、震災が起こる前からの、まちづくり協議会などによる住民主体のまちづくりの取り組み……第6章で述べるさまざまな事前の備えが最も重要であるが、被災直後の避難所が設けられる段階で、避難者主体の避難所の円滑な運営と仮設市街地の建設を視野に入れた「避難所運営協議会」をすみやかに立ち上げる必要がある。さらに、これを復興まちづくりを中心的なテーマとする「地域復興協議会」へと発展させていくことが大切だ。

2) 復興の話合いは身近な場で

被災者をはじめとする、住民・権利者による復興まちづくりの検討の場は、当然のことながら住民・権利者が、できるかぎり参加しやすい時間・場所に設けられねばならない。

ほとんどの住民が被災により離散してしまったり、避難所で当座の日々を凌

いでいるような状況の下での、行政による都市計画案の公告・縦覧など一連の手続きの空しさ、難しさについては多くを語るまでもないだろう。

地域復興協議会をどう立ち上げ、どう運営するかといった点でもまったく同様の問題に直面する。

阪神・淡路大震災では、被災地において復興まちづくりを検討する組織（まちづくり協議会）の立ち上げに当たり、散り散りになってしまった従前居住者の名簿づくりや、それに基づいて連絡をとること自体がきわめて困難であったことがリアルに記されている*5-3。

また、多くの努力により、まちづくり協議会がスタートしたとしても、その後の検討に必要な、たとえば、アンケートの実施、まちづくりニュースの配布、会合への参加の呼びかけなど、一つひとつが、通常時のそれとは比べものにならないほど膨大な労力を伴うものであった。

こうした状況は、まちづくり協議会のリーダーや役員など、話し合いの場の運営を中心的に担う人々にとって、たいへん厳しいものであるが、同時に、住民・権利者一人ひとりにとっても、平常時なら当たり前のように生活に溶け込んでいる近隣同士の「口コミ」「井戸端会議」なども不可能となり、孤独な、あるいはコミュニケーションが極端に限られたなかでの参加、意思表示、選択とならざるをえなかったのは想像に難くない。復興まちづくりは、被災地に居残った者ばかりでなく、避難所や仮設住宅に住む者、親類縁者や知人を頼った者など、当面の転居を余儀なくされた住民・権利者をぬきにして進めることがで



図5-1 復興まちづくり素案をめぐっての意見交換（神戸市六甲町4・5丁目まちづくり協議会、1996年2月）（出典：六甲道駅北地区まちづくり連合協議会まちづくり記録誌編集委員会『未来へ』2001年）



図5-2 復興まちづくりの勉強会（神戸市森後町3丁目まちづくり協議会、1996年6月）（出典：六甲道駅北地区まちづくり連合協議会まちづくり記録誌編集委員会『未来へ』2001年）

きない（図5・1、2）。

住民主体のまちづくり（被災者による、被災地の復興まちづくり）を展望する上でも、被災後、住民・権利者が従前の暮らしの場にできるだけ近いところで暮らすことができるよう、行政はもとより仮設住宅の建設予定地の地権者など多くの関係者に十分な配慮が求められる。

ポスト阪神・淡路大震災の大きな地震災害、たとえば新潟県中越地震などでは、地域特性がかなり異なっていたとはいえ、阪神・淡路大震災での教訓を活かし、第2章で述べたように従前の地域コミュニティの継続に配慮した仮設住宅の建設、入居、運営などが徐々に試みられ、成果を上げつつある。

仮設市街地の4原則（①地域一括、②被災地近接、③被災者主体、④生活総体）は、以上のような切実な問題から提起されたものであり、本書はその実現に向け、できるかぎり具体的な方向を示そうとするものである。

2 専門家の役割

1) 住民・地権者と行政の溝を埋める

ところで、仮設市街地に立ち上げられた地域復興協議会の場で、復興まちづくりに取り組もう、と一口で言っても、まちの人々にとっては、実際にどのようなことから始めたらよいのか、わからないのが普通であろう。平常時ですら、まちづくりをめぐる行政と住民・地権者との話し合いの場が、行政への糾弾集会、あるいは感情的なやりとりと化し、まったく先が見えなくなることは私たちがしばしば体験するところである。

こうした住民・地権者と行政との間の対立・衝突の大小、有無に関わらず、復興まちづくりの検討の場で、住民・権利者と行政の間の溝を埋め、具体的なイメージを描いて復興まちづくりの歩みを後押しできるのは、おそらく、そのまちに直接の利害関係をもたず、かつ、幅広い知見をもつ専門家以外にない。

阪神・淡路大震災では、たとえば神戸市真野地区のように、震災以前から住

民主体のまちづくりが進められてきた地区は別にして、行政から新たに復興まちづくりのための検討の場、すなわち、まちづくり協議会の結成が呼びかけられ、行政から委嘱を受けた建築家や都市計画コンサルタントが専門家として検討に参加した*5・4。

これらの専門家の、場合によっては献身的な活動の多くは、行政に委嘱された形をとったとはいえ、求められる成果とマンパワー、それに対応する経済的な見返りとの考量だけからいっても、実態においてボランティアに近いものといつてよい。

仮設市街地、さらには地域復興協議会における、専門家の最大の役割は、より幅広い知見・客観性を備えたスペシャリストとして、まず、当該被災地における復興まちづくりの目標、適用しうる諸事業や補助制度のあらまし、土地地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅地区改良事業や地区計画など、主だった事業や制度の特徴とメリット、あるいはデメリット、適用する場合の都市計画手続きの流れなど、復興まちづくりの基本となる仕組みを住民・権利者にわかりやすく示すことである。

次に、復興まちづくりの目標はもちろん、たとえば、土地地区画整理事業では減歩率、市街地再開発事業では権利変換率など、事業手法の違いによって、個々の住民・権利者の生活や財産が、どのように変わる可能性があるのかを具体的に示し、復興まちづくりのあり方についての住民・権利者一人ひとりの差し迫った選択をサポートすることである（図5・3）。

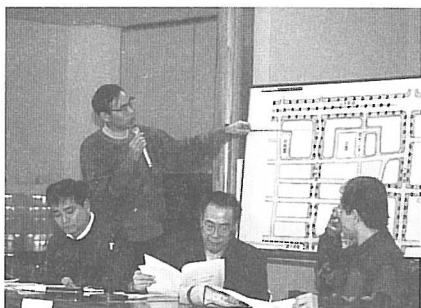


図5・3 復興まちづくりの検討（神戸市六甲町4・5丁目まちづくり協議会、1996年3月）
（出典：六甲道駅北地区まちづくり連合協議会まちづくり記録誌編集委員会『未来へ』2001年）

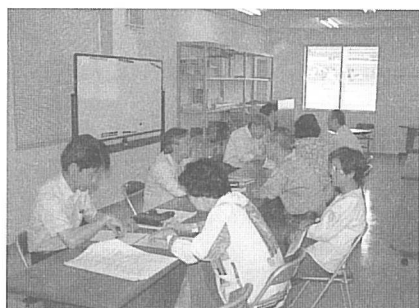


図5・4 住宅再建のための相談会（神戸市六甲道駅北地区、1996年6月）
（出典：六甲道駅北地区まちづくり連合協議会まちづくり記録誌編集委員会『未来へ』2001年）

以上のような専門家としての役割は、被災地の復興まちづくりという、一刻を争う状況の下での、集会のための資料づくり、正副会長をはじめ、地域復興協議会の役員や行政の担当者との事前・事後の打合せ、資料の作成、ニュースの編集・発行、場合によっては見学会やイベント、住民・権利者全体への説明会の準備、関連の支援組織との調整、というように、地道で膨大な作業の積み重ねにほかならない。阪神・淡路大震災でそうだったように、こうした作業を通じて、はじめて、専門家と住民・権利者との信頼関係が構築できるともいえるよう。

地域復興協議会におけるまち全体の復興の検討と並行して、個々の被災者に的をしぼった、住まいや、店舗、工場等の再建のための建築相談、借入金返済の方法や補助金の活用などの資金計画はもとより、暮らしの全般にわたる相談への対応が、建築士、土地家屋調査士、測量士、さらには、税理士、弁護士などの専門家には求められる（図5・4）。

当然のことながら、地区の復興まちづくりを検討する途上では、しばしば被災地区内の土地の売買や建物の建設などが生じる。

それらの動きのなかには、それまでの地域復興協議会における検討の積み重ねが、一挙に意味を失いかねないような深刻な事態が、急にたち現れることがある。たとえば、地域復興協議会の議論のなかで、重要な道路を整備するための候補地として位置づけられつつあった土地に、突然、規模の大きなビルディングの建設計画がもちあがる、などの場合である。そうした事態に地域復興協議会がどう対応するか、といった意思決定も専門家の親身なサポートがなければ現実には難しい。

一方、復興まちづくりの構想なり計画なりの検討を進めるためには、地域復興協議会のメンバーはもちろん、避難所、あるいはその後の仮設市街地での数多くの人々の暮らしを、心身ともに健康に保つことが必要である。

このため、定期的な巡回診察や健康相談、メンタルケアなど、医療・福祉の専門家による、さまざまなサポートが重要な役割を果たすのはいうまでもない。こうしたいわばソフト・ハードの両面での専門家の支援がうまく噛み合うことがとても大事だ。

仮設市街地に設けられた「復興まちづくりセンター」は、地域復興協議会を

軸とするまちの復興に向けた真剣な話合いの会場であると同時に、被災地の住民・権利者と行政、専門家、さらには、まちの外からの支援者、支援団体などが気軽に立ち寄って率直に意見を交換したり、相談ごとをもちこんだりすることができる貴重なサロンとして機能させる必要がある。

2) 専門家の異議申し立てと新たな提案

地域復興協議会での検討を含め、具体的な課題の解決をめぐる住民・権利者、行政の担当者などとの話合いを通じ、浮き彫りとなった制度や行政施策の問題点を整理し、行政サイドの制度や対策の改善に結びつけるのも、専門家の大切な役割である。そうした意味で、本書自体が仮設市街地の提案であるとともに、少し大げさにいえば、仮設市街地の考え方を手掛かりとした、より好ましい社会のありようへの問題提起のひとつである。

第6章でも述べるが、たとえば、2007年11月9日、国会において全会一致で可決成立した、被災者生活再建支援法の改正^{*5-5}は、それまでの制度に対する専門家の強い異議申し立てが、背景にあることを忘れてはならないだろう。

同時に、これからの災害対策は、いっそう幅広く専門家の参画や提案などを受け入れていく必要がある。

阪神・淡路大震災における県・市による郊外型、つまり一団型の仮設住宅地の建設を振り返って、ある神戸市のまちづくりコンサルタントは「私たち専門家がもっと発言し、より好ましいものときになかったか」と述べている。そうした教訓を踏まえ、今後はとくに、行政と専門家の間に緊張感ある太いチャンネルづくりが必要だ。

ここでは最近の地震災害におけるこうした参画・提案等のなかから、仮設市街地の基本的な考え方に深く関わるものをいくつか挙げたい。

神戸市野田北部地区における仮設店舗の建設

阪神・淡路大震災直後、インドネシアから神戸市へ復興支援の合板がたくさん寄贈された。神戸市はこれをどう使うか悩んだ（第4章 p.107 参照）。

鷹取商店会の位置する神戸市野田北部地区では、ほとんどの店舗が倒壊・焼失するという甚大な被害を受けた。商店会の青年部は、いちはやく、この合板の一部や県・市の助成金を活用して、仮設店舗が建設できないかどうか検討を

開始。かねて商店街の活性化問題に携わっていた建築家が無料で設計を担当してくれた。発災から約7ヶ月後の1995年8月、八百屋、和菓子店など8戸の仮設店舗がめでたく完成、祝賀会を開くことができた。

この仮設店舗の建設は、まちの生活利便を高めると同時に、被災住民を勇気づけ、復興への強い意志を象徴する出来事となった。ちなみに、建築工事は、地元の大工さんたちがボランティアとして快く引き受けてくれたとのこと。建設用地が借地であったため、土地所有者の協力を得られるかどうかがかぎであったが、野田北部まちづくり協議会が土地所有者と青年部の間に入り実現した。多くの関係者の理解・協力を踏まえ、被災住民を積極的にサポートしようという建築家、大工さんら専門家の力が遺憾なく発揮された好事例だ。

中越地震における仮設住宅の配置

第2章5節で述べたが、中越地震の被災者のための応急仮設住宅には、阪神・淡路大震災の教訓がさまざまに活かされた。仮設住宅の棟配置では、並行する2つの棟の玄関が向かい合うよう配置された。これは、除雪の容易さを意図するとともに、互いの棟の住民間のコミュニケーションを促進するためだという。一見ささやかなことではあるが、阪神・淡路大震災に見られなかった、貴重な配慮のひとつである。

この裏には、行政の技術者の機転があった、といわれるが、仮設市街地の基本原則からみるとたいへん重要な一歩だといえよう。

今後の仮設住宅地の建設に当たっては、こうした中越地震での実績をさらに充実・発展させることが不可欠である。

そのためにも、いざというとき、専門家の意見をより広く採り入れることのできるような仕組みが、自治体の地域防災計画などに盛り込まれてよい。

避難所の間仕切りによる快適化

阪神・淡路大震災から今日にいたるまで、私たちが心を痛めるのは、避難所の雑魚寝状態だ(図5・5)。



図5・5 中越地震での避難所
(小千谷市総合体育館、2004年11月)



図 5・6 矢野トンプー氏による家具作製のワークショップ（神戸市真野地区、1995年2月）
（出典：阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局『きんもくせい』4号、1995年）

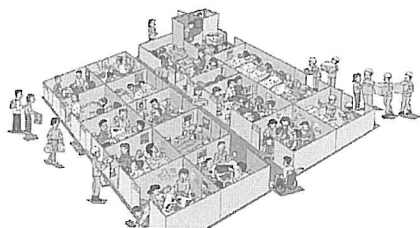


図 5・7 最近の避難所向け簡易間仕切り例
（出典：大学産業館ホームページ）

中越地震でも避難所に充てられた体育館などは、相変わらずプライバシーの一片もない苛酷な雑魚寝・詰め込み状態であった。

避難所での生活は、数ヶ月に及ぶことが普通だ。今後は、避難所の運営の円滑化と併せ、「人間の住まい」として、もっとプライバシーに配慮のなされた、余裕のある空間づくりが必要ではないか。

そうした観点から、阪神・淡路大震災の発災直後に提案のあった強化ダンボール製の応急収納家具（図 5・6）、最近では、多くの専門家や企業が競って開発している避難所向けの簡易間仕切りシステム（図 5・7）の常備・活用等が行政サイドでもっと真剣に取り組まれるべきだ。

東京区部などでは、1960年代に不燃化された数多くの公立小・中学校が建て替えの時期を迎えている。これらの小中学校の体育館などは、地域防災計画で避難所に位置づけられているものが多い。

今後は、公園のシャドウプランと同様、これら小・中学校についても、建て替えに合わせ、より快適な避難所のイメージを踏まえた、シャドウプランづくりをしておくことが大切ではなかろうか。

3) 事前の備えに専門家の参加を

先に第3章4節で紹介した復興模擬訓練での専門家のいちばんの役割は、技術的なノウハウもさることながら、参加した住民の声に耳を傾け、意見をうまく引き出したり、被災状況の想定などについての想像力をかきたてることであ

るといってよい。専門家にとっても、すこぶる実践的なトレーニングだ。

しかしながら、以上のような復興模擬訓練は、全国的にみると、まだまだごく一部の自治体で行なわれているにすぎない。これからは、こうした新たな試みをさらに広げていく必要がある。

とはいえ、そもそも行政のなかに、震災復興まちづくり訓練について積極的な評価ができる職員が存在しなければ、何事も始まらないだろう。また、いったん訓練に取り組むとなったとき、行政サイドには、充実した訓練を実現するため、町会、商店会、PTAなど地域の関係者と、都市計画コンサルタント、建築家、弁護士などさまざまな専門家集団との間をとりもつといった、まさにコーディネーターとしての役割が求められる。

ここでは、そうした復興模擬訓練に取り組むに当たり、ことに重要だと思われるいくつかの点について挙げたい。

①行政マンも知恵を出そう

地元の実施自治体の職員は、自らの課題として主体的に取り組む必要がある。つまり、訓練を都市計画コンサルタントなどの専門家に、まかせっきりにするなどは論外である。地元の事情に詳しいことを利点に、訓練を少しでも効果的なものとするよう、企画づくりなどの段階から知恵を出そう。

②幅広い関連職員の参加を

いざというときの理解者をできるだけ多くすることも、訓練の大きな狙いのひとつだ。訓練には、防災担当や都市整備部門の職員に留まらず、地区の出張所の職員や福祉・保健、産業振興、広報担当の職員など、関連する職員にできるだけ幅広く呼びかけ、参加してもらおう。

③学校サイドとの積極的な関わりづくりを

訓練の会場は、多くの場合、学校である。訓練を実りある楽しいものとするためには、教員、子どもたち、PTAなど、学校関係者の積極的な関わりが欠かせない。そうはいつても、「学校関係者の地域を見るまなざし次第だ」というのも事実であるが、実施主体がまずは話を切り出そう。

④参加して楽しい企画を

「防災訓練」といわれると、なんとなく気が重いという人は多い。列をつくってぞろぞろ歩く、などは勘弁してくれ、という気持ちはわからないではない。

実際には、復興まちづくり訓練は、自由にものいえる場なのだが。そこで、とにかく参加してよかった、楽しかった、という企画をつくろう。

⑤地区の防災まちづくりにむすびつけよう

訓練の対象地区は、なんらかの防災上の課題を抱えていたり、他の地区に比べ、住民に課題への取り組みの機運が芽生えている地区であることが普通だ。訓練をその場限りのものとせず、地区内の公園のシャドウプランの検討や建物の耐震化促進のきっかけとするなど、地区の防災まちづくりにつなげていこう。

4) 専門家の自発的な活動を

これまで都市型震災を中心に、仮設市街地の考え方をベースに被災者の支援、とりわけ復興まちづくりにおける専門家の役割と、ボランティアな活動の重要性を述べた。

ところで、このような役割を期待される医療や福祉の専門家をはじめ、建築士、都市計画コンサルタント、測量士、土地家屋調査士、さらには、弁護士、税理士、不動産鑑定士などの専門家あるいは専門家集団の日常の業務を見渡すと、これらのほとんどが、いわゆる「受注業」である。病人が病状を訴えてはじめて医者の仕事ができる。あるいは、建築主の依頼があってこそ建築士の仕事ができる。つまり、あらかじめ、「お客様」の個別・具体的な要請があってから動き始めるといった職種であり、業態である。

しかしながら、阪神・淡路大震災では、通信や交通のネットワークが寸断され、こと細かに被災状況が伝わらない中ですら、「ともかく、ただちに、可能な限り支援をしよう」と立ち上がった専門家・専門家集団がさまざまに出現した。こうした動きを前向きにとらえたい。

ポスト阪神・淡路大震災では、そうした動きがいちだんと盛んになり、かつ、スムーズなものとなりつつある。この間、各地で弁護士、司法書士、技術士、建築士などの専門家集団が復興まちづくりを支援するため、相互の連携を強める動きが芽生えてきた。東京都においては、2004年11月、弁護士会をはじめとする十数団体により、「災害復興まちづくり支援機構」が立ち上がり、各区で実施されている復興模擬訓練に参加するなど、積極的な活動を展開しつつある。たいへん心強いことだ。

これまで述べた専門家の自発的・積極的な活動は、今後起こるべき災害への備えであるのみならず、真の成熟型社会の形成に向けた専門家の役割として、高く評価されるべきであろう。

3 被災者の目線から制度を考える

1) 被災によって、地域住民は、どのような境遇におかれるか

被災とは、住民にとって平凡な日常の唐突な壊滅である。住民は、ありふれた家事、当たりまえの近所づきあい、日々繰り返されてきたさまざまな行為が突然遮断され、住み慣れた場所から放り出される。しかも、いかなる社会的な防備もなく、立ち尽くすしかない。それゆえ、復興とは、住民にとって、平凡な日常の回復である。しかし、営々と年月をかけて築きあげてきたあの「平凡な日常」は、とり戻そうにも、あらかじめ失われてしまっている。「なんでもない暮らしの、ひとつひとつがいとおいしい」*5.6。それゆえ、生存の証しであるかのように、崩壊のその場所で、住民は生活の息吹、そのたたずまいの回復に向けて踏み出すしかない。その第一歩は、住まいの再建である。こんな簡潔な思いが、しかし、多大な社会的・制度的な壁に阻まれる。だから、回復への歩みは、いたるところで、さながら小さな戦闘の様相を呈しはじめ、やがて「なんでもない暮らし」の奪還の実践になる。

「避難所」は、災害救助法が用意してくれた退避する施設である。しかし、なぜか、避難期限がきられている。退避を早急に切り上げ、避難所を明け渡さねばならない。だが、甚大な被災では、住まいが確保できない被災者、再建が容易でない被災者がいる。そこで、「応急仮設住宅」が、次の退避の受け皿として周到にも準備されている。このように、災害救助法は、被災者に、退避する受け皿を時間的な順序にしたがって用意して、「経路」*5.7を制度化している。

さらに、阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅の入居者選考にあたって、高齢者・障害者・母子家庭など弱者優先の規準を設定した。災害救助法が公的扶

助による救済の原理で構成されている以上、やむをえない判断とはいえる。しかし、その結果、この救済規準に適合しない住民は、ことごとく自助の階層とみなされ、避難所の次の居場所を自力で確保することを強えられる。そればかりか、応急仮設住宅の入居者の選考規準が、復興公営住宅の入居者の選考にも適用される。こうして、被災した都市中間層は自助の階層として、震災復興の初動期に、公的扶助の対象外に追いやられてしまった*5*8。

災害救助法にもとづく初動期のこの公的対応が、被災者総体を、公助によって救済されるべき人々と、自助努力によって再建するべき人々に分割する。被災者は、災害救助法によって作りだされた大きな2つの階層に分離され、それぞれ、別の「制度的な経路」にそって、それなりの生活復興を図ることになる。その結果、地域復興の在り方が強力に規制され、かつ、整序され、地域住民は救済階層と自助階層に分解される。これでは地域協働復興とはいえない。

2) 被災住民がつくった自生的仮設市街地

制度的経路に乗らない実践がある。阪神・淡路大震災における神戸市兵庫区の本町公園避難所である。あの時、市内の多くの近隣公園は周辺住民の自主避難の場となり、やがて、テント村が形成された。そのなかでも、本町公園では、ボランティアによる経済的・人的支援によって、1995年の夏に、木造の仮設住宅群と集会所などが自力建設され避難所となった。そして、災害救助法の適用が打ち切られた1995年8月20日以降、行政制度的には不法占拠と認識されながらも、2000年4月20日までの5年間、本町公園避難所はそこに暮らす住民たちによって、コミュニティとして運営されてきた(図5・8.9)。

この本町公園避難所は、被災した地域住民の生活の回復に向けた簡明な思いがそのまま表現され、結果として制度的経路とは異なりながらも、被災住民の切実な利害と要望が、端的に実現された物的なかたちのひとつとなった。その要望と利害は3点に集約される。まず、被災家屋の整理・ガレキの処理など私的な被災対応を納得いくまでおこなうこと、次に、地域復興の過程をみずから判断し、復興を協議すること、そして、住宅など暮らしの再建のために、経済的な資力、時間的余力を確保することである。

この本町公園避難所は、法・制度から切りはなされて、被災住民が自発的に

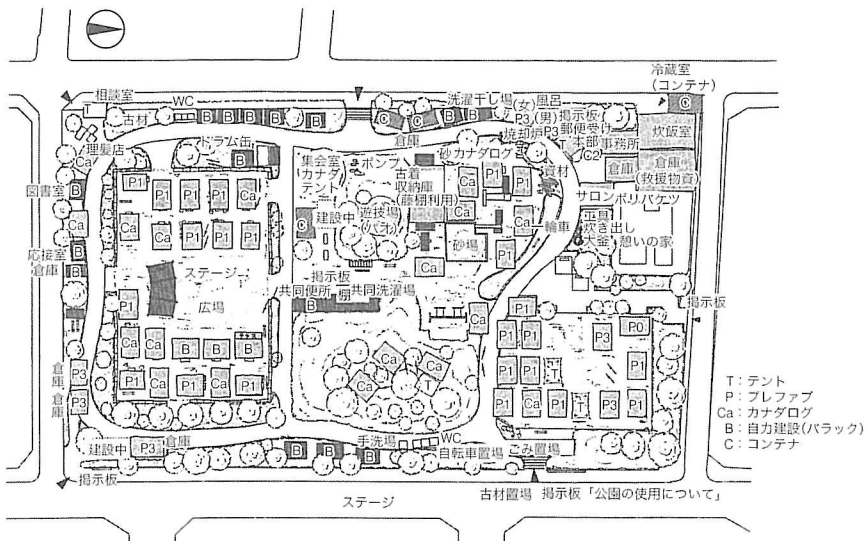


図5・8 本町公園避難所平面図(出典:
『住宅建築』1995年12月号、建築資料研究社)

立案し、立ち上げた仮設市街地である。自立的仮設市街地の概念の基点をここに位置づけなければならない。「自立的仮設市街地」の根幹は、従前の生活圏の近傍

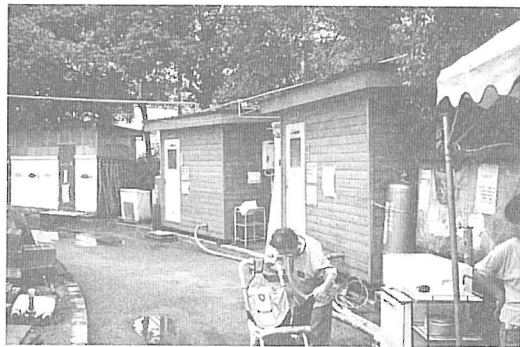


図5・9 本町公園避難所での生活

に留まりつづけ、発災時の緊急避難対応をこえて、法・制度と関わりなく、住民主導で生活復興をめざし、その拠点を形成することである。

たしかに、本町公園避難所では、緊急避難の場から仮設市街地の施設を立ち上げるときに、近隣公園の利用をめぐって地域の一般市民との間に摩擦があった。それは、近隣公園の非常時使用について、制度的な公式の方針もなく、まして、周辺地域住民とのあいだに、事前に十分な合意がとりつけられていないため、避けられない結果である。このような摩擦を避けるには、たとえば、被災時に近隣公園などを仮設市街地にすみやかに転用できるように、シャドウプランを事前に策定し、しかも、近隣の地域住民に承認されていることが重要に

なる。ここに仮設市街地の計画論が要請されるひとつの根拠がある。

仮設市街地の計画論は、被災住民による仮設市街地をもとめる自生的な運動を、計画論的に支援する任務を負う。仮設市街地の計画論は、被災した地域住民の生活回復の思いを根本的にうけとめる。思いとは、自分の敷地に、仮でもいい、住まいを、とまかく確保することなのである。

阪神・淡路大震災でも、神戸市内だけで 5000 棟もの自力仮設住宅が建設された*5-9。被災住民が単独でも立ち上がる力、この自ら生存を確保しようとする自存の力を組織化し、計画論的に支援することこそ、仮設市街地論の最大の眼目である。仮設市街地とは、「本町公園避難所」を単に公園だけにとどめず、被災地の全域に、空間的に展開することによって獲得されるのである。すなわち、その基本は、住民相互の社会関係を保全するために、コミュニティをベースに、自力仮設建物を計画的に立ち上げることである。その意味で、あらゆる仮設市街地は、「コミュニティ対応型仮設市街地」という性格を帯びる。

3) 時限的市街地という制度的工夫

だが、高度な都市社会では現代都市計画の強力な意志が存在し、そのため、地域の復興に作用することもまた自明なことである。その最初のあらわれが、第一次建築制限である。この制限は、行政が都市計画事業の導入を予定していることのシグナルである。

被災者は、可能ならば、ただちに住まいなどの再建をめざす。にも関わらず、建築制限区域内では、「市民」は、住宅・店舗・事務所・工場などの十全な再建を制限される*5-10。しかも、復旧・復興に関与する現行の法システムのもとでは、仮設店舗・工場などはいうまでもなく、災害救助法にいう応急仮設住宅ですら、当該区域に適切に提供されることが、制度的に担保されているわけではない。

行政はその権力作用によって、市民の土地所有権の行使に一方的に義務を重課するのである。この「法・制度的な片務的な事態」は、都市計画による建築制限がもたらしたものであり、その制限に見合うだけの生活維持の制度的担保を欠いている。ここに、建築制限と、被災住民が自生的に生活を回復しようとする運動との折り合い、調整の問題が生まれる。1995 年の阪神・淡路大震災時

のように、公民協働の内実がきびしく問いただされる最初の場面が現れる。

住民に一方的にしわ寄せがくるようなこの片務的な事態は、新しい法・制度の形成によって緩和されねばならない。東京都では、その震災復興マニュアルの制度的なフレームに、本書が提起する仮設市街地の考え方を「時限的市街地」として概念化し、導入した。そのマニュアルでは、時限的市街地は、復興協議のための地域復興協議会が結成され、その地域が協働復興区の認定を受けた場合に、建設が可能になるとしている。このことは、ひとつには、都市計画事業の導入の最終的な決定は十分な住民協議を経てからおこなうこと、ふたつには、その復興協議のために、仮設市街地の形成を制度的に支援することを含意している。

それゆえ、被災住民の側からいえば、時限的市街地をつくるには、当該区域の住民間に強い協働関係を築き、まず、地域復興協議会を立ち上げ、認定されなければならない。たしかに、時限的市街地は、地域協働にもとづかなければ、つくりだすことが困難な試練である。しかし、それは同時に、建築制限の片務的な事態を打開する果敢な試みでもある。その意味で、建築制限対応型仮設市街地と呼べる。ただし、その内実は、地域社会を、協働関係でささえられるように、コミュニティとして保全するのであり、その意味で、「コミュニティ対応型仮設市街地」でもある。

他方、建築制限がかかっていない中被害地域においても、被災住民が組織的に復興協議をおこなわなければ住宅等の再建が困難な地区があり、コミュニティ対応型仮設市街地が要請されよう。時限的市街地でなければ仮設建物建設の制度的支援はない。民間ベースの組織的な建設支援が得られればそれでよい。問題はそれが得られない場合である。その場合は、建築制限区域と同じように、地域復興協議会と協働復興区が認証されて、時限的市街地が可能になる。その結果、コミュニティ対応型仮設市街地の建設の公的な支援がうけられることになる。

4 地域住民組織の復興活動と時限的市街地

前項で述べたように、東京都の震災復興マニュアルでは、時限的市街地は、地域復興の住民体制が「地域復興協議会」として公式に認定された地域であれば、その建設と公的支援が受けられるように組み立てられている。以下では、そのマニュアルを参照しながら、被災住民が時限的市街地を地域の復興の手懸かりにする場合に、住民活動がどのように展開するのか、その基本的なステップを、「建築制限対応型仮設市街地」の場合を中心に、考えてみよう。

1) 避難所運営が、地域協働復興の「提議」をはらむ

第一次建築制限は、発災後のごく初期、2週間目くらいにかけられる。それは、都市復興の行政による最初の合図である。被災住民は、既存の町内会・自治会、PTA、商店会、その他NPOなどの地域住民組織を結集して、避難所運営組織をつくり、被災住民の応急的な生存水準を維持するために、避難所運営の円滑化を図っている段階である。だが、建築制限がかけられた地区では、地域住民の住宅・土地の財産権に関わる、住民間ならびに公民間の協議が避けられない制度的な事態が出現したわけである。このことは、被災住民には、にわかには納得されない。しかし、自分たちが置かれてしまった不如意な事態は理解されねばならない。

この段階では、被災者は自分がどう生活再建を図るのかを考えるのに手一杯である。被災地は、住民世帯の被災状況、収入・負債など経済状況、家族構成などに応じて生活のさまざまな再建方向があらわれる。したがって、被災住民にとって、同意はおろか、協議にいたることすら容易ではない。しかし、建築制限という行政の意思表示にたいして、地域の被災住民の側から、それにたいする応答がなされるべきである。避難所運営会議（の中核となる地域住民）は復興に向けてひとつの「提議」を発信する。最初の「行動プログラム」である（以下、住民組織のプログラムを●印で特記する）。

- 時限的市街地を導入するか否かを「協議」すること

その際、重要なことは、復興に向けた地域の協議が避けられないこと、住民主導の復興まちづくりを行なうには、制度的には時限的市街地を導入することが得策であることなどが、地域の被災住民に十分に説明されることである。

ここで重要なことは、被災住民がその提議をとりあえず受け入れるには、提議する主体に関わる社会関係資本^{*5-11}、とりわけ、あたらしい人的ネットワークと信頼が、そのときまでに形成・蓄積されていることが不可欠である、ということである。避難所活動で中心となる被災住民が行なってきたさまざまな支援や救援などの実績が、提議の受け入れを大きく左右するのである。この一点で、初動期の避難所運営は、応急避難対応ための活動であるばかりでなく、まさにその支援活動そのものが、地域復興のための住民間の社会関係資本づくりでもある。

一般に、都市型社会はコミュニティが希薄であるといわれている。それゆえ、災害復興では、避難所運営をとおして地域の社会関係資本を築きあげることが、ことのほか重要である。コミュニティは、地域住民の復興活動、そのさまざまな行動プログラムをとおして形成されるのである。

さらに、この提議にもとづいて行なわれる住民間の協議のなかで、まさにその協議自体が公共的な問題に関わるものであり、しかも、その結果が実効性を得るためには、地域住民に協議そのものが承認されていることが不可欠となることに思いいたる。かくて、地域住民に、地域復興協議会を組織せざるをえないことが徐々に認識されるようになる。

2) 住民主導の意志表示としての時限的市街地へ

たしかに、既存の地域住民組織を中核にした避難所運営組織は、第一次建築制限によって、地域復興に向けた適切な対応をおこなう任務・役割を、初期段階から強られる。しかも、避難所運営と地域復興、この二層の対応のしかたの是非が、復興協議について地域住民の納得と承認、そして、来るべき「地域復興協議会」への信頼の成否を左右する。ひいては、協議会を有効に起動できるかどうかを決定するのである。それゆえ、避難所運営組織を早期に再編して、地域復興に向けたセクションをつくらねばならないといえる。

地域復興セクションは、避難所内部の被災者に留まらず、被災した地域全域と在宅の被災者に十分に目配りしながら、救援と支援の活動を展開し、その上で活動の対象を、住宅再建をはじめとして、まちの復興に徐々にシフトさせなければならない。たとえば以下のような行動プログラムが挙げられよう。

- 救援物資は避難所に集約されるため避難所の外にはとどかない。それゆえ、地域に留まっている被災住民にも、生活物資・情報を提供すること
- 地域外に暫定的に転出する住民には、その転出先と住宅再建の意向などを確認すること
- 地域の被災状況の全体を住民組織によって把握し、行政の応急危険度判定・被災度区分判定・罹災証明と照合すること
- ガレキを地域で一括処理するなど、地域協働の復興活動を少しずつ具体化すること
- 家屋修繕プログラム等を実施すること
- 住宅再建・都市復興の行政情報を当該地区住民に提供すること

こうした復興関連の行動プログラムを通じて、地域復興セクションの活動の延長線上に、地域復興協議会を立ち上げ、その存在を顕在化することが急がれる。応急仮設住宅の入居者の公募がはじまる時期（阪神・淡路大震災では約1ヶ月後）、あるいは、第二次建築制限に切り換えられる発災2ヶ月後など、さまざまな制度的な経路の分岐点にあわせて、地域復興協議会が、被災住民に向けて、復興への態度を表明し、被災住民に復興への海図と適切な航路を示さねばならない。

その地域復興協議会の最初の重要な仕事は次のことである。

- 住民協議で時限的市街地を当該被災地につくるか否かを決定すること

この時限的市街地の計画は、たしかに行政の計画意志を前提にする。場合によっては法定都市計画事業の導入もありうる。だからこそ、被災市街地復興特別措置法（以下、「特措法」と略す）にいう復興推進地域の指定を、地域住民主導の復興に切り換える好機ととらえた上で、復興まちづくり計画を住民主導で策定するか否かの決定について協議し、その判断が被災住民に共有されることが重要である。

そのためには、次のことが協議には用意されねばならない。

- 時限的市街地の方針、可能ならば、その計画素案を提案すること

重要なことは、震災弱者と呼ばれた被災者や借家層のために、そして、住民が地域の復興協議に参加できるように、地域内に仮設住宅が確保できるか否かについて見当をつけておくことである。

とはいえ、地域住民は避難所運営の任務をこなしていくことに集中しているのが実情であり、行政・専門組織による適切な誘導と強力な支援がなければ、以上のような初動期の地域協働復興の活動を独自に見通すこと、そのうえ、それらを単独で実行することはほとんど困難である。かくて、外部の支援組織との緊密な連携が、初動期にこそ必須となる。この支援任務はきわめて大切である。

3) 「建築制限」を逆手にとること

東京都の震災復興マニュアルに則れば、時限的市街地を地域に導入する場合、その地域は、第二次建築制限では特措法の適用をうけることになる。その結果、住民協議の結果次第では、建築制限の当初の意味をかえることができる。このことがきわめて重要である。

それまでの第一次建築制限は、都市計画事業を導入するという行政の計画意志をそのまま直接、意味していた。しかし、特措法による建築制限区域では、住民の協議によっては、都市計画事業を一律に導入しなければならないわけでもなく、さまざまな任意事業による復興も可能になるのである。この特措法の柔軟性を十二分に活用し、建物再建が困難な接道条件などの局所ごとの状況に適合的な再建手法を定めながら、住民主導で地区全域の復興計画をつくり出すのである。地域復興協議会が、復興まちづくり計画指針案を策定し確認することは、住民みずからが、地区の土地利用を、さらには地区空間像を、定めることになる。

それゆえ、時限的市街地を形成することの意義は、たんに暫定的な生活の場を確保することに留まらない。たとえ、行政版復興まちづくり方針・計画案（道路・公園などの公共施設整備）との調整が避けられないにしても、住民版復興まちづくり計画案を策定し実現するためでもあることが、いよいよ明確になる。こうして、時限的市街地を構想することはまさに、自生的な仮設市街地の形成

のうねりと「共振」し、被災住民が構想自体に参画することのみならず、復興まちづくり計画にむかう強力なインセンティブとなるのである。

住民が復興まちづくり計画指針案を迅速に策定するには、以下の行動プログラムが重要である。

- 建物再建を困難にする局所的条件を見定め、それを解消する適切な誘導・規制手法について学習すること
- 地域被災状況に応じて復興に有効な事業はなにかを、専門家の診断と支援を受けながら、検討すること
- 復興まちづくり計画指針案を策定すること

こうして、地域に導入できそうな事業のおおよその見当がついて、いよいよ地域復興協議会は、時限的市街地建設の新しい活動段階に入る。

- 仮設建物群を調達する具体的なプログラムを策定すること

共同型自力仮設住宅、応急仮設住宅のほかに、建築制限に対応した事業用仮設住宅あるいは仮設店舗、さらには、復興コミュニティ住宅など、地域に可能なさまざまな仮設住宅の見通しを得る。かくて「建築制限対応型仮設市街地」として、時限的市街地が具体的に日程にのぼる。

しかし、ここで、時限的市街地計画を具体的に提案する場合の最大の問題につきあたる。それは、時限的市街地に用意される仮設住宅数が、仮設住宅が必要な被災世帯数に満たない場合、どのように、仮設住宅入居世帯を決定するかという複雑な問題である。時限的市街地の入居者を確定するための問題群があらわれる。ここでは多様な相関項があらわれ、きわめて確定が難しい。

まず、地域復興協議会の組織範囲が、建築制限区域と一致していれば、当該区域住民がその優先対象になると判断するのが、制度的には妥当であると考えられる。他方、避難所にいる被災住民の従前居住地が、建築制限区域をこえてひろがっていれば、避難所において時限的市街地を提議すること自体が、避難所運営に亀裂を入れかねない。場合によっては、この事態を回避するには、特措法の区域設定の見直しなど、制度運用の機動性が確保されることが重要になるろう。

だが、なによりも、応急仮設住宅に優先入居できる社会的弱者をどう処遇するかが最大の課題である。それは時限的市街地の意義そのものに関わる。また、

借家人が対象となるかならないかは、事業計画に相関するともいえる。

さらに、区域内、あるいは、近接地で仮設用地を確保するにあたって、用地を提供する地主には、優先入居などの相応のインセンティブが必要であるとも判断される。しかし、それでは、地域社会の公平・平等の原則が保てないという問題が生じるだろう。他方、仮設用地が十分に調達されなければ、地域復興協議会がこれまで築きあげてきた社会関係資本が崩壊し、復興協議が住民間のみならず、公民間でも難行し、その結果、地域復興が遅れることになる。

そこで、きわめて重要な行動プログラムが提議されねばならない。

- 地域住民の協議によって、形式論理的には難問と思われる入居者決定問題に解法をあたえること。

この地域に固有の配分の「知恵」こそが、地域住民の「自存の論理」である。

4) 時限的市街地の運営と復興の本格協議へ

さて、時限的市街地を実現するには、合意形成の負荷・建物配分の負荷ばかりでなく、運営の負荷、そして、経済的な負荷がある。しかも、被災にたいする緊急対応の時期だけに、地域復興協議会の力量には限界がある。なによりも、時限的市街地の計画が策定されたからといって、それはあくまでも本格復興の中継地点にすぎず、ただちに復興まちづくり計画の策定に向けた住民協議に取り組みねばならない。それゆえ、時限的市街地の計画・実施のプロセスでは、地域復興協議会と行政との役割・任務の分担を明確にする必要がある。

時限的市街地に関わる計画・発注・費用負担・管理・運営などについて、行政の全面的な支援と代行は、公民協働の重要な最初の局面をつくりだす。こうした行政の積極的な対応があつて、建築制限によつてもたらされた片務的事態が、本格的にかつ実質的に補填されるといえよう。それゆえ行政にとって、時限的市街地の計画・事業化のプロセスの支援体制と制度づくりはきわめて重要である。また、これが明確でなければ、地域復興協議会は、時限的市街地の実現という決定的な選択に踏み込めない。基本的には、地域復興協議会が、計画・管理・運営の主体になることがのぞましいが、そのための総合的な「地域力」があるかないかの判断が、その都度、公民協議でなされねばならない。

こうして、ようやく仮設住宅・店舗などが順次建設される。地域復興協議会

が、これらを適切に管理・運営するプログラムが開発・用意されなければならない。例えば以下の活動項目が挙げられよう。

- 地区外に仮居住する当該地区の被災住民を、時限的市街地に転入させるなどの、時限的市街地入居者を再配分すること（その論理と技術）
- 時限的市街地の管理と運營業務が、地域復興協議会の収益事業になる仕組みをつくること（仮設建物の管理を委託できるようにする制度設計等）
- 上記のような収益をベースにして、地域復興協議会が、地域復興に還元できるさまざまな事業プログラムを開発・実施すること

次第に、時限的市街地が地域復興にとって有効であることが、さまざまに確認される。それは、時限的市街地の直接・間接のステイクホルダーを拡大し、これまで蓄積してきた社会関係資本を一層強固なものにし、その結果、本格復興の協議を円滑化することにつながるのである。それゆえ、時限的市街地は、被災住民が本格的な復興まちづくり計画の協議に入る、物的な基盤になる。

たしかに、時限的市街地の概念は、被災者を個別に支援するのではない。それは、被災者の個別復興のありかたを踏まえつつ、地域単位の協働の意志に結集させることを重視している。住民の地域協働は地域自治の公共性を帯び、その結果、行政的な公共性と地域住民とのコンタクトの局面をつくりだす。したがって、時限的市街地とは本来的に、復興に向けた地域自治のための中間的な空間施設なのであることが、改めて認識される。

一般的に言って、地域協働復興の過程では地域住民のさまざまな集合的意思決定があるが、ふたつの局面、契約（法・制度）に関わり、反対者を抑圧する「合意形成」（consensus）局面と、行動プログラムに関わり、共感と協同を蓄積する「同意調達」（consent）局面とを峻別しておくことは重要である。地域住民組織はこのふたつの局面を実践する。それにたいして、形式的にいえば、行政は合意形成に関わるのみである。地域復興協議会は、住民間の協働のための行動プログラムを開発し、住民を先導する。しかし、そのプログラムは、住民の協働なくして動かない。そして、協働を通して、同意調達をおこない、確実に社会関係資本づくりをすすめて、最終的に、復興まちづくりの事業計画について行政との合意形成にむかうのである。その意味でも、時限的市街地に関わ

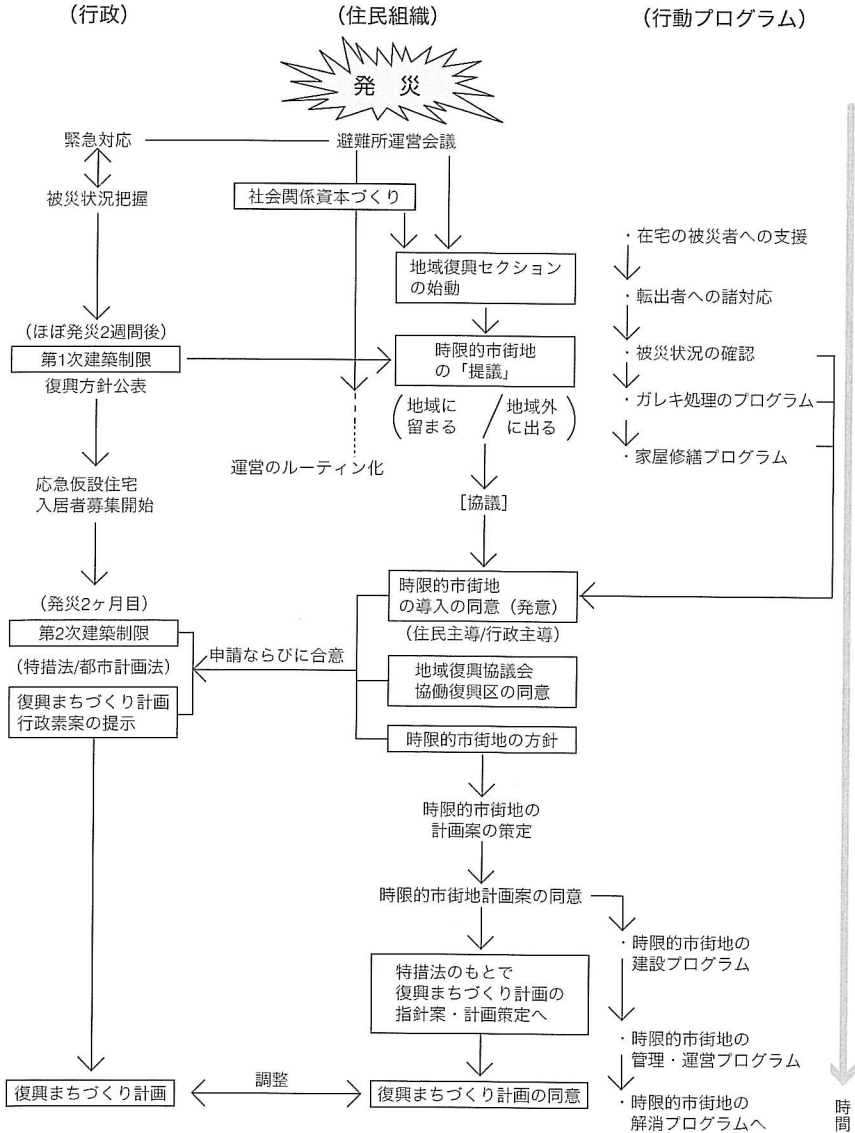


図 5・10 住民の目線からみた復興の海図と航路 (図 1・14, p.33 参照)

る多様な行動プログラムはきわめて重要である。

そこで、本節で解題した時限的市街地の存立に関わる住民の行動プログラムと同意調達、そして、それと行政の都市復興の展開と合意形成などの相関図を図5・10として、まとめておこう。重要なことは、中核的な住民組織が、行政が予定する復興過程のエポックの意味を先取的に把握し、そのエポックごとの態度と判断を地域住民に先導的に鮮明にすることである。この能動性が確保できるか否か。それは、避難所運営のしかたに、まず、賭けられているのである。

- * 5・1 五十嵐敬喜「神戸復興、まず借家人救済」日本経済新聞、1995年3月14日
- * 5・2 こうした「二段階方式」の有効性を積極的に肯定する見解として、たとえば、小林郁雄（まちづくり株式会社コー・プラン）「阪神大震災の復興から何を被災地は学んだか」『季刊不動産研究』、第47巻第1号、2005年1月
- * 5・3 神戸まちづくり協議会連絡会「復興まちづくり 本音を語る 005」学芸出版社ホームページ『震災後に動き出したまちづくり協議会』1996年7月24日
- * 5・4 「復興まちづくり一覧」『造景』、創刊号、1996年2月、p.125
- * 5・5 支援金支給対象者の年齢収入要件の撤廃、定額支給手続きの簡素化や住宅本体の再建をも対象とし、支給額を増額する、など。
- * 5・6 寺尾美代子「なんでもない暮らしの、ひとつひとつがいとoshii」長征社編『大震災・市民篇 1995』長征社、1996年、pp.149-153 この書物は、被災者の痛切な「声」を丹念にひろい、編集しており、「被災」状況を「被災者」の立場から考えるための原点である。
- * 5・7 D.C. ノース（竹下公規訳）『制度・制度変化・経済効果』晃洋書房、1994年、pp.121-132
- * 5・8 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房、1999年。特に第2章を参照されたい。
- * 5・9 塩崎賢明『民間自力活用とコミュニティ保全による震災住宅復興のあり方に関する研究』私家版、2007年
- * 5・10 「市民」とは、法的な権利・義務を担う人々の在り方を指し、「住民」とは、「市民」ではない次元で、日常的な活動を担う人々のあり方を指すことにする。したがって、人は、まず「住民」としてあり、法・制度と関わらざるをえないとき、「市民」として現れるといえる。
- * 5・11 R.D. パットナム『哲学する民主主義』NTT出版、2001年
特に第6章を参照されたい。R.D. パットナムは、「社会資本」(social capital)を、諸個人間の利害や関係を調整し社会組織の活動を活発にするために不可欠な資源とし、信頼・規範・ネットワークなどを挙げている。ここでは、公共施設などのインフラを指す「社会資本」と区別するために、あえて、「社会関係資本」と表記した。