
安全と再生の 都市づくり

..... 阪神・淡路大震災を越えて

(社)日本都市計画学会 防災・復興問題研究特別委員会 編著

学芸出版社

小林重敬

(1) 本書作成の経緯

(社)日本都市計画学会では、阪神・淡路大震災の発生直後から、被災地域での復興支援を主眼に起きつつ、関西支部と連携をとりながら活動を行ってきた。

当初は学会学術委員会におかれた復興問題検討小委員会を中心に、関西支部と協力してシンポジウムの開催等をおこない、さらにそれら活動内容を日本都市計画学会編『阪神淡路大震災 都市の再生—報告・提言・資料—』として刊行した。

上記の被災直後の活動を95年6月で終息させ、学会として復興問題から防災・復興問題に視野を広げ、3か年を目途とした防災・復興問題研究特別委員会を発足させた。すなわち復興問題は当面の大きな課題であるが、一方防災問題は学会が恒久的に取り組むべき課題であるとして、防災・復興問題をテーマとした研究特別委員会を発足させ、3つの課題をテーマとした調査研究活動を以下に示す目的を持った3部会を設置しておこなってきた。本書はその成果を都市計画学会 防災・復興問題研究特別委員会編『安全と再生の都市づくり—阪神・淡路大震災を超えて—』としてまとめたものである。

1) 第1部会 防災都市計画・地域防災システム検討部会

防災都市計画と地域防災システムのあり方に関する研究を進める部会で、「防災の観点から都市はどうあるべきか」を明らかにするために、防災空間というハードな空間体系とその空間の防災性能を支えるソフトなシステムのあり方を検討する部会である。

2) 第2部会 計画支援・住民参画検討部会

市街地復興への計画支援と住民参画のあり方に関する研究を進める部会で、阪神・淡路大震災からの復興における実践をふまえて、「安全で住みやすい都市をつくるための計画支援と住民参画はどうあるべきか」について検討する部会である。

3) 第3部会 計画・事業制度検討部会

復興都市計画及び防災都市計画の計画・事業制度に関する研究を進める部会で、「安全で住みやすい都市づくりを制度的にどのように支えるか」という、新たな事業計画の提案やその制度的提案を含めた都市災害からの復興と、さらに広く防災都市計画実現のために、計画・事業の制度的仕組みを検討する部会である。

(2) 本書のねらい

阪神・淡路大震災から4年が経過し、また学会研究特別委員会を設置して3年半あまりが経過した。その間の阪神・淡路大震災の復興過程について様々な評価がなされている。復旧は一定程度進んだが、復興は十分なものとは言えず、復旧80%、復興20%という評価や、「モノの復興」、「施設の復興」は進んだが、「ヒトの復興」、「機能の復興」は必ずしも十分ではないという評価である。

道路、鉄道、港湾などの都市インフラの復旧に比較して、住宅復興は遅れたし、また住宅復興は民間の住宅供給を含めて大量の住宅が建設され、量的には大きな成果を挙げつつあるが、供給の地域差、それに深く係わる復興に乗り遅れた階層、地域社会が顕在化してきていることを含めて大きな課題が残されている。その結果、人口の回復に地域差が生まれ地域社会の復興に課題を残している。

震災は「モノ」や「施設」を破壊しただけではなく、その「モノ」や「施設」を使って活動していた様々な機能を破壊したこと、その復興は「モノの復興」や「施設の復興」ほど簡単でないことが、大都市圏における震災によって従来の災害以上に明らかになった。

上記のような実態は、学会研究特別委員会が先に述べた3つの部会を設置して調査研究活動を行ってきたことが間違いではないことを示している。

わが国の都市の多くは、将来、震災をはじめとする大きな災害に見舞われる可能性があり、都市の安全性を高めるための計画づくり、防災性を高めるための都市づくりの必

要性を今回の阪神・淡路大震災はわれわれに認識させた。

防災が手がかかりに日常的な都市の快適性や機能を向上させる計画が必要であり、そのことが非常時の対応やその後の復旧復興に効果をもたらすことが改めて認識されたことである。

そこで、第1部会は、予防・応急対応・復旧復興などの多段階かつ連続的な内容を持った計画体系を、ハードとソフト両面に配慮した総合的な体系として用意すること、さらに事前復興としての防災都市計画を位置づけることを基本的な防災計画の手がかりとして、次世代の都市づくりや地域形成に資する都市計画技術を考える視点を提供することを目的として活動し、本書にそのまとめを示している。

一方、約4年間にわたる復興過程でわれわれが認識したもうひとつの重要な視点が、復興には、人のきずな、人のつながりが重要な機能を果たすという事である。それが「モノの復興」、「施設の復興」のみではなく、それと並んで「ヒトの復興」、「機能の復興」を実現するためには欠かせない要素であるということである。それは地域社会のなかにおける人のきずな、つながりはもとより、復興に係わる多くの専門家、なかでもまちづくりをコーディネートする専門家とのつながり、さらには行政とのつながりである。災害からの復興に当たって、そのような人のきずなやつながりというソフトの部分の重要性が明らかになったの

も今回の特徴である。

第2部会では、住民組織であるまちづくり協議会や専門家組織であるNPOなどに着目しながら、計画支援や住民参加の面から復旧復興過程の検討をケース・スタディを参考にしながら行ってきた。その結果、連続復興、複線復興などの新しい基本的仕組みやボランティア・コモンズやコンテキストゲランドなどの新しい概念を導入して計画支援・住民参加についての提案を本書で行っている。

また震災などの災害復興には、復興を支える制度などの仕組みが復興の進みかた、復興の内容に大きな影響を与えることが明らかになった。現行の計画制度や事業制度の多くは、平常時を想定して形作られており、今回のような大規模な災害に迅速かつ確に対応するには十分な仕組みではなかった。すなわち、非常時の計画や事業のあり方を、あらかじめ検討しておくことの必要性をわれわれに十分認識させた。

そこで第3部会では、従来の制度の不備であった事項、有効であった事項について検討を加えた上で、現行制度を基盤におきながら、抜本策から部分改善策までの多様な制度の補強のあり方について検討し、総合性、迅速性、実効性を重視する新しい計画・事業制度のあり方を本書で25の提言としてまとめている。

上に述べたように、本書は上記の3つの部会が3年半あ

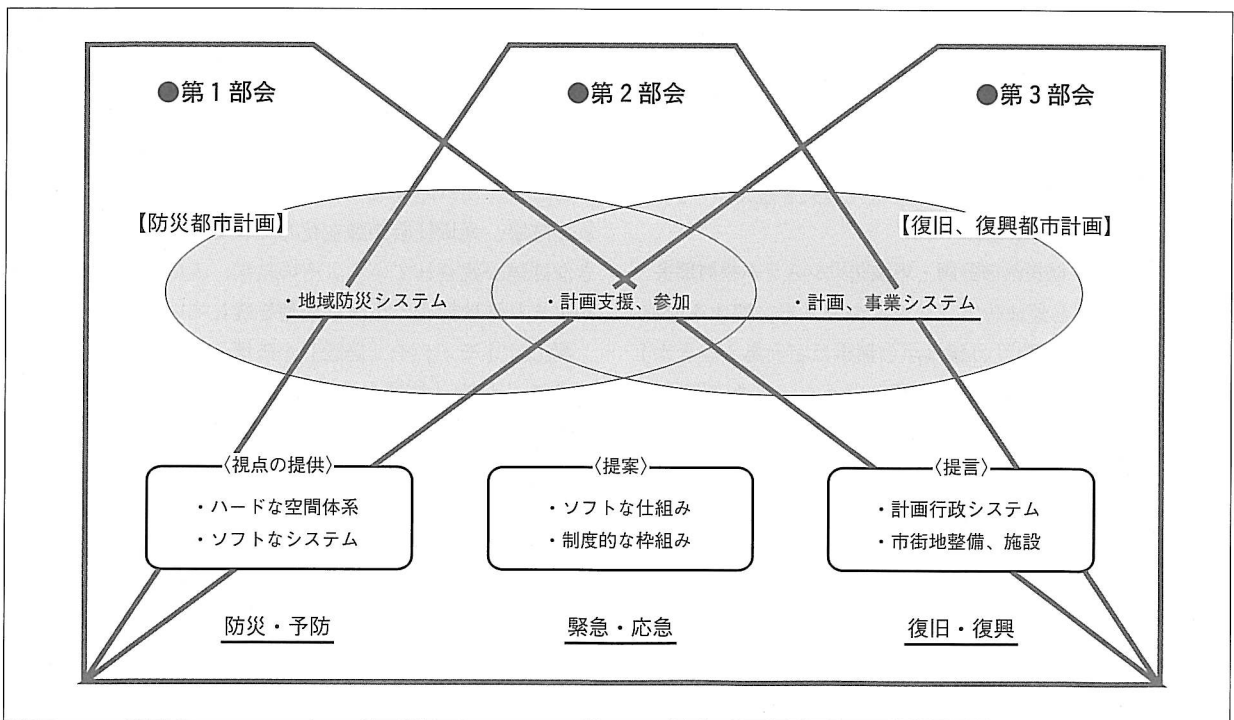


図1 3部会の取り組みの構図

まりにわたって調査研究活動を進めてきた結果を報告としてまとめたもののうち、部会毎の報告内容の骨子にあたると思う部分を中心にまとめたものである。

したがって部会によって、基本的な課題とそれへの対応方向についての視点の提供を中心的にまとめた部会から、提言を中心にまとめた部会まで、まとめのスタンスが異なっている。

本書の3つの部会の検討課題、検討のスタンスなどを全体として簡潔に図示すると図1のようになる。

(3) 本書の特徴

本書には調査研究のアプローチに幾つかの特徴的な点があるので、それについて述べておく。

第1の特徴は、今回の阪神・淡路大震災を契機としてまとめられたこれまでの多くの刊行物が阪神・淡路大震災を直接的にかつ全面的に対象としているのに対して、阪神・淡路大震災に学びながらも、阪神・淡路大震災を一定程度距離を置いて見ていることである。そのことによってかえって今回の震災だけにとらわれなくて、次の時代の安全と再生の都市づくりのあり方を考えることができたと考える。それは、また学会の関西支部に置かれた震災復興都市づくり特別委員会と役割分担の結果でもあり、また本部の本特別委員会の活動の場が東京を中心としていたことからくる制約の結果でもある。

もちろん、現地調査は幾度となく行ったし、研究特別委員会には阪神・淡路大震災の復興まちづくりなどに実際に参画している者も多い。さらにそれらの学会員による復旧復興事業などのケース・スタディなども本書には含まれており、真摯に阪神・淡路大震災から学び続けたことは他の調査研究と変わりはないと考えている。

第2の特徴は、第1の特徴との関連から出てくるものである。阪神・淡路大震災の復興問題を大きな課題として意識しながらも、復興問題に課題を限定することなく、防災問題にも取り組んだことである。委員会の目的で述べたように復興問題は当面の大きな課題であるが、一方、防災問題は学会が恒久的に取り組むべき課題であるとして、防災・復興問題に視野を広げたことである。

その意図は、都市計画関係者に防災都市計画・地域防災システムについての十分な認識をいただきたいこと、そのことによって本書がわが国の都市・地域での「災害に強い都市づくり・まちづくり」に貢献することである。

第3の特徴は、現状の調査研究の上に立って、これからの安全と再生の都市づくりを目指す立場からの視点を提供し、それらを提案や提言を中心にまとめていることである。

なお視点や提案、提言のもとになった調査研究の成果は特別委員会のテクニカルレポートとして部会毎にまとめられている。

しかしここで指摘しておきたいことは、それら視点、提案、提言のよって立つ基盤が部会毎に異なることであり、それが先に述べたように部会毎の表現の違いとなっている。すなわち第1部会は視点の提供、第2部会は提案、第3部会は提言となっていることである。

第1部会と第2部会は次世代の都市づくりを視野に入れながら、第1部会は防災空間というハードな空間体系とその空間体系を支えるソフトなシステムのあり方を考える視点を提供しているし、また第2部会は住民参加と計画支援というソフトな仕組みとそれを支える制度枠組みを提案している。それに対して第3部会は現在の都市計画制度などの現行制度を前提にそれを補強しさらに新たなものに作り替えるための提言を行っている。

第4の特徴は、本特別委員会の活動が幅広い学会員および学会員以外の方の参加によって議論されてまとめられたことである。阪神・淡路大震災の復興過程を評価する視点も必ずしも同じではない学会員が議論を重ねながらまとめたものである。さらに国の職員、地方自治体の職員、民間コンサルタント、大学研究者などの幅広い議論への参加をえてとりまとめたものである。議論を尽くして理解を深めたが、それでも意見が分かれる部分については両論が併記されていることである。

調査研究活動の過程で、数度のワークショップやシンポジウムを開催し、学会員のみならず一般の方々からも様々な意見をいただいていた。また国の関係者、神戸市をはじめとする多くの自治体の関係者からも、様々な機会をとらえて意見をいただいていた。そのことも上記のような幅広い意見のまとめとなった要因でもある。

本報告書は都市計画学会の防災・復興問題研究活動の1経過点での報告であると考え、今後とも学会がこの面での調査研究を深化させるための出発点となることを期待する。

本特別委員会の活動を始めるに当たって、学会員に基金への寄付をお願いしたところ、200名以上の学会員から260万円にのぼる基金が寄せられた。本書の刊行にあたってその基金を出版費用として有効に利用させていただいた。

また学会事務局の福山圭介氏には特別委員会の運営から本書のとりまとめまでの事務を一貫して担当していただいた。さらに出版にあたって前田裕資氏（学芸出版社）と小川格氏（南風舎）の御協力をいただいた。

深く感謝する次第である。