

第2章

ケーススタディ： 地区復興における参加と支援の実態を探る

第1章でみてきた復興過程におけるさまざまな取り組みの検証は、総論としてのとらえ方であった。本章の役割は、被災市街地のなかから3つの代表的な地区をとりあげ、被災から緊急・応急対応、さらには復旧・復興過程における各地区での住民参加・計画支援の実態を描き出すことにある。

まず2-1では、震災以前より活発なまちづくり活動が展開されていた神戸市真野地区をとりあげ、そうした活動が、被災直後の活動のみならず、復興を進めるうえでも大きな力になっていることを検証する。2-2でとりあげる野田北部地区は、地区の相当部分が全壊・全焼するという大きな被害を受け、一部区域が区画整理事業実施区域となった。震災後の苦境の中で、さまざまな支援活動が行われ、地元組織も試行錯誤しながら復興に立ち上がっている。その取り組みの4年間を報告する。

2-3の六甲道駅南地区は、震災復興の第二種市街地再開発事業が地区全体に適用されたケースである。形式的には全員転出を基本とする第二種再開発事業が震災復興に適用され、都市計画決定された当初段階において空間像まで提示された。当地区では、地元住民や協議会、コンサルタント、神戸市の間で、都市計画の内容の変更、事業計画の策定…と進む一連の過程でさまざまな議論が繰り返された。そうした“協働”の復興都市計画の実態を踏まえて、基本的な課題を提示する。

2-4では、それぞれの特徴をもつ上記3地区を横断的に比較し、住民参加・計画支援をめぐる論点を整理する。

2-1

真野地区の復興まちづくり

中村正明

本節では「住民主体の復興まちづくり」の一事例として神戸市長田区の真野地区のまちづくりをスタディする。真野地区の復興まちづくりは、「個別事例」である。しかし、「個別事例」のていねいなスタディ、言い換えれば現場からの思考こそが、住民主体の復興まちづくり論を意味のあるものにしようと思われる。

真野地区では震災から3年を経て、個人住宅の再建や地区内の公共施設の整備が進み、着実に復興が進んできた。また、住民主体のまちづくりの面では、復旧、復興というテーマから、次の一步を踏み出しており、復興まちづくりから平時のまちづくりへと移行している。

注：本節では「真野地区では、○○された」という表現が何度か出てくる。

その時の「地区」という言葉は、運河や幹線道路で区画された地理的なエリアを指すのではなく、また、真野小学校の校区としての社会的なエリアを指すでもない。

真野地区の「地区」という言葉は、そこで生活する人と人とのつながりの総体として、そこから生まれてくる地域活動の主体として、コミュニティという人格ある共同体として考えていただきたい。

(1) はじめに

本稿では、住民によるまちづくり活動、まちづくり制度、そしてまちづくり支援という点を念頭に置きながら、真野地区の住民主体の復興まちづくりが辿ってきた道筋を振り返ってみたい。

しかし、この3年間は、非常に多くのまちづくり活動が凝縮されている期間であり、ここでそのすべてを確認し、意味づけていくことは不可能である。それゆえ、本稿では3年間のまちづくりをいくつかの断面からスタディすることになるが、まず初めに、真野地区の復興まちづくりの大きなポイントをまとめてみたい。

1) 避難所ではなく地区全体

真野地区では震災直後から多くの住民が小学校などに集まり避難所となった。被災地全域において、同様に自然発生的に避難所ができ、その運営は避難者を中心に行われた。真野地区でも避難所ごとの運営がなされたが、震災3日後に自治会長や住民有志により真野地区災害対策本部が設置され、避難所を統括し、さらに自宅に残る被災者も含めて地区全体での緊急対応活動を行う体制が取られた。住民が地区全体を対象とした震災対応を早期に立ち上げたことは、まちづくりで培ってきたコミュニティの力の表れであり、また、その後の復興まちづくりの活動をスムーズに進めていく重要なポイントとなった。

2) 法定復興ではなく任意復興

震災から2ヵ月後の1995年3月17日、神戸市内の6地区、計180haの地域で法定都市計画である土地区画整理事業や市街地再開発事業などが計画決定された。この計画決定の妥当性やその後の進展については、ここで論じるものではないが、問題を多く含んだ計画決定であったことは確かである。そして、真野地区はこの計画決定された事業区域には入らなかった。つまり、都市計画事業による住環境整備という意味での「復興まちづくり」の可能性は、3月17日でなくなった。このことの是非についてはいろいろな判断基準があるが、法定事業による復興という大きな流れに巻き込まれていたとすると、復興まちづくりがまったく異なったものとなっていたことは確実である。結果として任意復興であったことで、まちの復興が早まり、また「地域の共同の利益」というまちづくり理念が直接的に現れた活動が多くなった。

3) プランではなくプログラム

被災地では、「まちづくり協議会が住民参加のワークショップを開き、コンサルタントなどのアドバイザーの助言

のもとで、自分たちの地域の復興まちづくりプランをつくる」という、ひとつの復興まちづくりのイメージがあった。しかし、真野地区では震災後に地区の復興計画案（プラン）を描いたり、復興計画案作成のための特別な住民参加型の会が持たれたことはない。その代わりに、大きな被害を受けた地区を蘇生させるためのプログラム、被災者が地域にとどまり生活を再建するためのプログラムが重視された。住民主体の復興まちづくりの各種の活動が、地区の復興プログラムの中に位置づけられていた。

4) 一時的ではなく永続的

真野地区のまちづくりは震災以前に30年間という活動期間があった。そして震災と同時に復興まちづくりとなったが、3年間を経て、さらに充実したまちづくりを見いだそうと活動を続けている。このようなまちづくりの各段階では、地域のまちづくり組織や人材が育ち、まちづくりの理念を確実に次に受け継ぎ、途切れることがない。震災4年目は復興まちづくりの終わりではなく、新しいまちづくりの始まりとなっている。

(2) 復興まちづくりの既定条件

被災地での復興まちづくりにとっては、震災前の地区の状況と被災状況が第一の大きな既定条件となった。ここでは、真野地区の既定条件について簡単にまとめる。

1) 地区の概要

真野地区は三宮から西に約5km、長田区の南東部に位置する約40haの区域であり、震災前の人口は約5,500人であった。

明治の中期頃までは村落が点在する農村地域であったが、明治後期に田畑を区画する農道を拡幅し、幅員4～5m程度の区画道路がほぼ100mおきの格子状に整備された。その後、大正から昭和初期にかけて、近接して位置する大工場やその下請けの中小工場の職工用の住宅地として開発され、長屋密集街区が形成された。

第2次世界大戦による被害も免れたため、震災前まで戦前の長屋密集街区が残っていた。住宅の老朽化が一因となり人口の減少と高齢化による地域活力の低下が続いており、典型的な神戸インナーシティであった。

一方、これらの長屋と工場と商店が混じりあった地区の状況が、いわゆる「下町」的な雰囲気と生活を残し、暖かいコミュニティを生み出していた。

2) 震災前のまちづくり

公害反対運動から始まった真野地区のまちづくり活動は、1960年代半ばから約30年にわたって展開されてきた。その蓄積が、震災後の復興まちづくりの下地となっていたこ

とは、疑問の余地がない。

震災前の真野地区のまちづくりは、1980年に組織された「真野地区まちづくり推進会」が中心となっていた。まちづくり推進会は、神戸市のまちづくり条例によって認定された協議会であり、地区利益を代表する団体である。まちづくり推進会を中心として、神戸市と協調して工場跡地での公営住宅の建設や共同建替の推進に取り組んできた。また、まちづくりの将来像とルールを定めた「真野まちづくり構想」（1980）、「真野地区地区計画」（1982）に従って、住民と協力した住環境整備に取り組んできた。

90年代に入ってから、街区内の環境整備を目的とした街区計画への取り組みがなされたが、あまり進んでいなかった。真野地区のまちづくり活動が沈滞していた時期でもあった。

まちづくり推進会は約60名の住民で組織され、そのメンバーの多くが自治会や婦人会、子供会等の地区の諸団体の委員を兼ねており、地域活動の中心的な組織であった。

3) 地震による被害状況

真野地区は震度7の激震ラインからはわずかに南側にずれていたこともあり、長田区の周辺地区と較べると比較的軽度な被害であった。以下に真野地区の震災による被害状況をまとめる。

①インフラ、地区施設の被害状況

地震直後から電気、ガス、上水道がストップした。電気は当日の夕方から復旧したが、上水道は2月の後半、ガスは3月の後半まで回復が遅れた。また、地区内の区画道路は倒壊家屋の瓦礫などで数カ所で通行不可能となった。小学校、集会所、民間企業の体育館などは被害がなく、避難所として使用された。

②家屋に関する被害状況

木造老朽長屋、木造文化住宅などを中心に、全2,500戸のうち約2割5分の600戸の家屋が全壊した。しかし傾いたものに比べ、完全に倒壊したものは少なかった。また、倒壊した家屋の隣の家屋はなんともないという様に、被害がモザイク状に広がっていた。

地区の南東部で地震直後に火災が発生し、約1,300㎡（43戸）を消失したが、消火により延焼がくい止められたため、地区の壊滅的な被害には至らなかった。

③人に関する被害状況

地震の直接的な被害で地区全体では19名の犠牲者がでた。また、家屋の被害により震災直後は約1,400人が避難所生活を強いられた。このうち2/3は、余震が収まった時点で帰宅できたが、残りの1/3は次の住まいが確保できるまで、長期の避難所生活を余儀なくされた。最終的には、

約500世帯1,000人の住民が継続居住不可能となり、地区外に転出した。

(3) 復興まちづくりの過程

復興まちづくりの段階と中心的活動

真野地区の復興まちづくり活動は、全被災地的な状況の変化と、それに対するまちづくり活動から5つの段階に分けられる(表1参照)。

第Ⅰ期

第Ⅰ期は、震災直後で混乱していた時期である。地元住民が消火救出活動、避難所の開設、食糧の確保などの活動を推進した。コミュニティが地域力を発揮することで住民に安心感を与えることができた。まちづくりという枠を超えた住民活動が展開された。

第Ⅱ期

第Ⅱ期にはまだライフラインが復旧しておらず、多数の住民が避難生活を続けていた。多くのボランティアが真野地区を訪れ、対策本部の活動を支援した。また、住宅の問題に対処するため外部の専門的なボランティアと連係して建物の被災度判定調査、建物の修理等に関する相談が行われた。これらの活動は、復旧から復興へのまちづくりを地区という単位(主体)で行っていきこうというものであり、対策本部を中心に地元住民のリーダーがその意義を理

解しており、実践していくことができた。

第Ⅲ期

第Ⅲ期では、平時の生活に戻れる人と戻れない人の生活レベルの差が大きくなった。その分かれ目は住宅の被害であった。自宅が継続居住可能である世帯に比べ、継続居住不可能となった世帯は避難所生活が長引き、個人の生活の再建への糸口がつかめなかった。真野地区では、避難所生活を続ける被災者の生活改善のため、第二次避難所の建設や仮設住宅の地区内建設要求運動を行った。同時に、地域ミニコミ誌『真野っかがんばれ』の発行や調査活動、例年の地域行事を行い、震災からの復興が地域のスローガンとなるよう幅広い活動を行った。

第Ⅳ期

震災から半年を経て、8月末で避難所が解消され、震災のひとつの象徴が地域から消えたことで、表面上は震災が終わった感が強くなった。しかし、住宅再建や地区内仮設住宅の問題などは引き続き地区として対応、支援していく必要があるという認識から、真野地区復興・まちづくり事務所を設立し、震災後続いてきた住民ボランティアの常駐体制を維持し、地区内の問題に対応した。

一方、地区内では至る所で住宅の新築、改築工事が始まった。住環境整備という面でのまちづくりの絶好のチャンスでもあったが、地区として積極的に事業を進めることが

		I 期	II 期	III 期	IV 期	V 期
		1995 1/17	95/1 95/2	95/3 95/4	95/8 95/9	97/1 98/1
		混乱から自治へ	復旧と連帯	温度差の拡大	住宅再建ラッシュ	新しい像と展開
真野地区の復興まちづくり		・地域ぐるみでの生活防衛 ・食料の確保と配布 ・対策本部による一元化 ・自治会の活躍	・地域としての避難所運営 ・自宅への戻り支援 ・ボランティアの受入れ	・自宅戻り or 地区外仮設 ・長期化する避難生活 ・地域仮設の模索	・個人の住宅再建の進展 ・地区計画での対応の限界 ・テーマ毎のまちづくり	・地域施設の完成と活用 ・地域住宅の完成 ・新しい地域像の獲得 ・平時のまちづくりへの移行
住民によるまちづくりの活動と成果	生活	・生活物資5,000人分確保 ・地区内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・食料配布の継続 ・避難所の運営 ・カードボードプロジェクト ・建物相談 ・建物安全調査	・避難所縮小→→→解消 ・安心避難所計画 ・建物レスキュー隊 ・建物修繕ネットワーク ・地域型仮設住宅建設 ・共同再建への取り組み	・コレクティブ住宅検討 ・個人の住宅再建 ・共同再建計画 ・地区計画の届け出 ・真野小学校、保育園完成	・地域福祉センター ・デイサービスセンター ・真野ふれあい住宅(コレクティブ住宅) ・災害公営住宅(シルバー向けを含む) ・共同再建完成(東尻池コート、菊藻)
	住宅					
	住環境					
活動の中心となったまちづくり組織		・災害対策本部 ・自治会、住民有志	・災害対策本部 ・自治会、住民有志	・災害対策本部 ・自治会 ・まちづくり推進会	・復興・まちづくり事務所 ・まちづくり推進会 ・ふれあいのまちづくり協議会 ・(有)真野っこ	・復興・まちづくり事務所 ・まちづくり推進会 ・ふれあいのまちづくり協議会
地区外からの活動支援・計画支援		・個人ボランティア	・個人ボランティア ・支援ネットワーク ・専門ボランティア(建築、医療、法律など)	・個人ボランティア ・支援ネットワーク ・テーマ別支援(共同再建、建物補修)	・個人ボランティア ・HAR基金 ・テーマ別支援(共同再建、コレクティブ)	・テーマ別支援(共同再建、コレクティブ)
復興に関する主な法・制度		・災害救助法	・災害救助法(仮設住宅) ・重点復興地域指定(区画整理はなし)	・災害救助法(地域仮設) ・公費による解体 ・密集市街地整備促進事業(受皿住宅、応急住宅)	・地区計画 ・密集市街地整備促進事業 ・インナー長屋制度	・災害公営住宅の応能家賃

表1 真野地区の復興見取り図

できなかった。また、この期間を通じて共同再建やコレクティブ住宅への取り組みが一步一步進められた。

また、地域福祉活動の充実を目的としてふれあいのまちづくり協議会が活動を再開している。

第V期

復興3年目が復興まちづくりの第V期である。3年を経てまだ地区内に仮設住宅が残るものの、個人の住宅再建や公的サービス施設の建設が進み、震災復興という大きなテーマでのまちづくりは終わった。この段階では、地域福祉センターを活用した地域福祉活動や、コレクティブ住宅や共同再建による地域住宅への取り組み、地域福祉活動の模索などがまちづくりのテーマの中心となっている。復興まちづくりから平時のまちづくりへの切り替えの時期であった。

(4) 自治からまちづくりへ

震災直後の混乱を解消したのは、行政ではなく、地域住民による自治活動であった。真野地区では、その自治活動を原点としたまちづくり活動への展開を望んだが、全市的な対応しかできない行政とは協調することができず、コミュニティを基盤とした復興プログラムは完全には実現でき

なかった。しかし、緊急応急対応の中で、地域の内外で支援活動組織が生まれ、それら自発的組織の連携した活動が地区の復興の中で大きな役割を果たした。

1) 地域ぐるみでの生活確保

真野地区の住民は震災の瞬間から、地区内を走り回った。火災の消火、倒壊家屋からの救出、避難所の開設、水・食料・生活物資の確保、寸断道路のガレキの撤去、夜警…。このような活動は被災地全域で行われたが、真野地区では震災3日目の災害対策本部の立ち上げにより、これらの活動が組織化され、地域という自治活動の主体が確立された。地域としての活動が最も力を発揮したのは、食料の確保であった。初期の混乱はあったものの、地区の全住民5,000人分の食料を確保し、各自治会を通じて一日2回全世帯へ届けるというシステムを震災から1週間で確立した。

真野地区の災害対策本部は、地区内においては住民活動全体を統括する組織として機能したが、対外的な面でも地区を一本化できている強みを示した。特に、行政との交渉やボランティアへの対応、全国からの支援、援助の受け入れなどの面において大きな力を発揮したことは、コミュニティという主体の存在意義を十分に明らかにした。

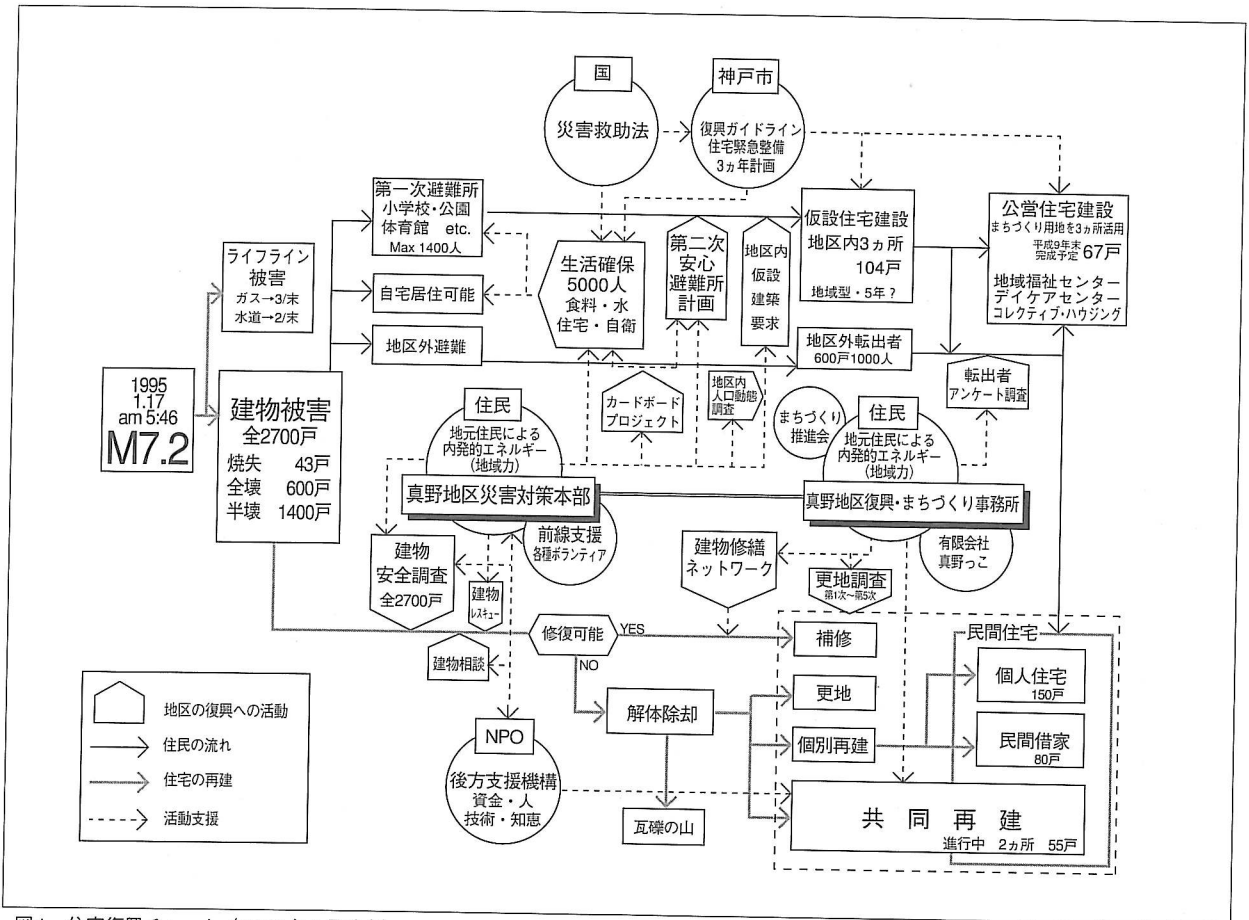


図1 住宅復興チャート (1996年1月時点)

2) コミュニティを基盤とした復興への道筋

震災後の厳しい危機的状況を地域ぐるみの自治活動で乗り切ると、次の目標はコミュニティを基盤とした生活再建であった。その原則は、「被災者が地域にとどまりながら生活および建物の再建をする」ということであった。この原則のもとに、震災1ヵ月後には地域の復興への道筋（プログラム）が描かれた。このプログラムがその後の活動の位置づけを明確にし、適切な活動が展開された。

3月の時点で未だに250名以上が避難生活を続け、復興のめどがたたない中、まずは被災者の生活環境の改善に主眼が置かれた。自宅が安全であるか否かの判断を正確にするため、建築士による地区内の全戸の被災度調査を行った。瓦が落ちた住宅には、住民のボランティアがレスキュー隊として応急処置をした。またカードボードによる避難所の環境改善を行った。さらに、建物相談、建物修繕、避難者安否確認調査、転出者調査などが行われた。これらの活動は外部の専門家やボランティアの協力を受けながら、対策本部が推進してきた。

震災から5ヵ月を経た6月には、避難所生活者の居住環境の改善のために、地域として安心避難所を計画し、実現に取り組んだ。郊外の仮設住宅の代わりに安心避難所を地区内に建設し、家を失った被災者が地域を拠点として生活を再建するという試みであった。その後、行政の地域型仮設住宅の建設が具体化したところで、仮設住宅の誘致に切り替え、最終的に地区内に104戸の仮設住宅が建設された。仮設住宅には地区内の避難者の優先入居を市に働きかけたが、地域に根ざした生活再建という理念は、行政の公平性の前には無力であった。

図1は震災後1年の時点でそれまでの活動をまとめたものである。真野地区の復興まちづくりがプランではなくプログラムであった事を示している。

3) 被災地の実情と制度の乖離

避難所から仮設住宅へと移転できない住民の多くは、もともと住んでいた地域でないと生活できないという人が多い。にもかかわらず、最大の公的支援であった仮設住宅の建設では、地域というものが全く考慮されなかった。運用面も含めて災害救助法という制度と被災地の現場の実情はまったく擦り合うことがなかった。

また、真野地区は震災以前から密集市街地整備促進事業制度（以下、密集事業）の適用地区であり、コミュニティ受け皿住宅の建設の実績もあった。密集事業では、事業地区内で火災があった場合、被災者のコミュニティ住宅への優先的な仮移転ができることになっている。しかし、真野地区のコミュニティ住宅は全市的な被災者向け住宅とし

て転用され、コミュニティ住宅の役目を果たせなかった。区画整理などの事業区域では、事業用仮設住宅が前倒しして建設されたが、密集事業ではそのような対応はなかった。

復興まちづくりの初期段階の目標であったコミュニティを基盤とした生活再建を目指すさまざまな活動は、有効な制度的保証が得られないまま、縮小していくこととなった。

(5) 個人の住宅再建と地域のまちづくり

震災後半年を経て始まった建設ラッシュは過去10年分の建替えを上回るものであった。真野地区では、以前のまちづくり計画および地区計画を震災後も引き継ぐことが確認され、密集事業を積極的に活用する重点復興地域に指定された。つまり住環境の整備という点では、震災は計画実現のチャンスであった。

しかし、個人の住宅再建は、まちづくりと連携されず、狭小な敷地での3階建てが数多く建てられた。これらは建築基準法により、個々の住宅としては大きく改善された。しかし、地区の住環境改善のための道路拡幅や共同化による街区整備への取り組みには至らなかった。住民のまちづくり組織としての取り組みも不十分であった。また、それをフォローすべき行政側の施策も、密集事業、インナー長屋制度、共同協働促進など、いずれも現場ではうまく機能しなかった。

1) 活発な個人の住宅再建

震災後の個人の住宅再建は、まず被災した家屋を解体撤去するかどうかから始まった。真野地区ではその判断の助けとするため建物安全調査を行ったが、実際には期限付きの公費解体という施策のため、必要以上に解体された。

解体せずに改修、改築で再建した住宅も多いが、改修改築の規模は様々である。屋根の補修のみという工事から、老朽化していた被災住宅が新築のような3階建てになるものまであった。改修改築工事は地区計画の届出もなく、現地調査でも実数は把握できていない。震災前ならまちづくり推進会で問題となるような改築も、混乱した状況の中で見逃されてきた。

解体した住宅については、震災後半年から2年目にかけて建設ラッシュで、約200件が新築されている。地域としての機能が崩壊していないことが、活発な個人の住宅再建を引き起こした。これらは確認申請、地区計画の届出が出されており、建築物としては建築基準法および地区計画の規定をクリアするものとなっている。街区内部での新築が全体の4割程度である。明らかな違反建築に対しては、震災以前と同様にまちづくり推進会で議論されている。

2) 地区計画による復興まちづくり

1982年に定められた真野地区の地区計画は、用途の制限と区画道路の壁面後退のみの緩い制限であった。それゆえ、震災後も制限に違反するものは少なかったが、地区計画自体が積極的な住環境の改善を誘導することもなかった。一方神戸市では、震災以前からインナーエリアの密集街区の整備を目的として、地区計画を担保として建ぺい率の緩和を行うインナー長屋改善制度を制定しており、震災後もその活用を推進していた。そこで、真野地区でも街区内部の長屋の更新誘導の手段として、インナー長屋制度の活用を検討したが、地区全域の一括指定は認められなかった。住民の街区レベルでの計画への取り組みの不足、行政の制度の利用への意気込み不足などに問題があるのだろうか、規制型の制度である地区計画にボーナスをつけることで住宅更新を誘導し、住環境整備を図るという新しい手法は真野地区では試すことができず、単に震災以前の状況を引きずっただけであった。

3) 密集事業の限界

真野地区では、震災以前から密集事業でコミュニティ住宅の建設、道路・隅切りの拡幅用地の買収、歩道整備、施設整備に伴う建物の買収、公園の整備、まちづくり用地の買収などを行ってきた。そして震災後も、重点復興地域の指定を受け、密集事業でまちづくりを進めるというお墨付きをもらっていた。復興まちづくりの切り札として期待された事業であったが、現実には建替えをする敷地での道路用地や隅切り部分の買収すら進まず、密集事業による成果をまったく上げることができていない（共同再建の補助金だけ）。震災以前には、まちづくり推進会の調整と行政のタイミングよいフォローで密集事業を展開してきたが、震災後はどちらからも動きがなかった。行政側に事業推進の意志が見られなかったことは、密集事業の位置づけがそれだけ低かったということであろうが、密集事業による復興まちづくりは実現しなかった。

(6) 街の復興と新しい地域イメージ

震災から3年、街の復興状況は目覚ましい。300軒を越える個人住宅の再建とともに、3年目にはコミュニティの核となる公的施設が一新され、街に活気を与えている。真野小学校、しりいけ保育園が竣工し、災害公営住宅（2カ所）、地域福祉センター、デイサービスセンター、真野ふれあい住宅が完成した。また、従前長屋世帯の戻り入居を可能にした東尻池コートも完成した。防火水槽や消防団詰所もできた。これらの建設は、20年間のまちづくりで育ててきたものが実を結んだものであり、まちづくりの成果

であると言える。また、復興まちづくりという苦しい取り組みが、それぞれの計画をより深化させている。

東尻池コートや真野ふれあい住宅は下町型集合住宅のイメージを明確にし、まちづくりの目指す方向を住民に伝える事例となった。

1) 公的施設とまちづくり

街の復興のひとつの特徴となっているのが、公営住宅や地域向けの公的サービス施設の建設が一気に進んだことである。これらは震災以前のまちづくり活動の中で確保してきたまちづくり用地を活用したものであり、全市向けの災害公営住宅となった点は別として、まちづくり計画に沿っている。さらに、真野まちづくりの念願であった地域福祉センターやデイサービスセンターは、成果であると同時に、復興まちづくりの中で育ててきた地域福祉の実践の場として今後のまちづく活動の拠点となるものである。

これらの施設は市によって計画、建設されたものであるが、計画の早い段階からまちづくり推進会やふれあいのまちづくり協議会の場で検討され、住民の意見が行政側に伝えられた。災害公営住宅の一部に消防団詰所が設置されたが、住宅局と消防という縦割りの間で積極的に動いたのは地域の住民であった。

さらに全国で初めての取り組みとなる市営コレクティブ住宅（真野ふれあい住宅）の計画では、市の初期の計画に対して、3回のワークショップを開き、地域住民の声を参考にして大きな計画変更を実現した。地域のまちづくり活動が、公的施設の計画へ主体的に参画し、完成後の自主的な利用推進を目指す模範的な事例となっている。

2) 震災から生まれた地域住宅

「真野ふれあい住宅」と「東尻池コート」は、真野の復興まちづくりの中でも特に注目を浴びた。「真野ふれあい住宅」は前述のように全国初の公営コレクティブ住宅であり、「東尻池コート」は、震災で焼失した一画で、従前の地主と借家人が協力して再建した共同住宅である。

「真野ふれあい住宅」は、多くの仮設住宅で見られた被災者同士のゆるやかな助け合いをベースとして、単なる住戸の集合ではなく、生活の集合をも楽しめることを目的とした公営住宅である。ワークショップによる市の案の変更は、共同生活施設部分をより豊かにするものであった。さらに、入居者のグループ応募や入居トレーニングなどが試みられた。入居後の住民にはまだ戸惑いがあるようだが、共同食堂・台所を使って地域住民との交流も始まっている。今後、ふれあい住宅の住民の生活が地域に広がっていく、また、地域が広くゆるくふれあい住宅を支えていく関係が結ばれていくというイメージが描かれている。

真野地区の復興状況

	戸建て新築（工事中を含む）
	集合住宅（新築）
	まちづくりの成果（新築）
	駐車場
	資材置場
	更地のまま

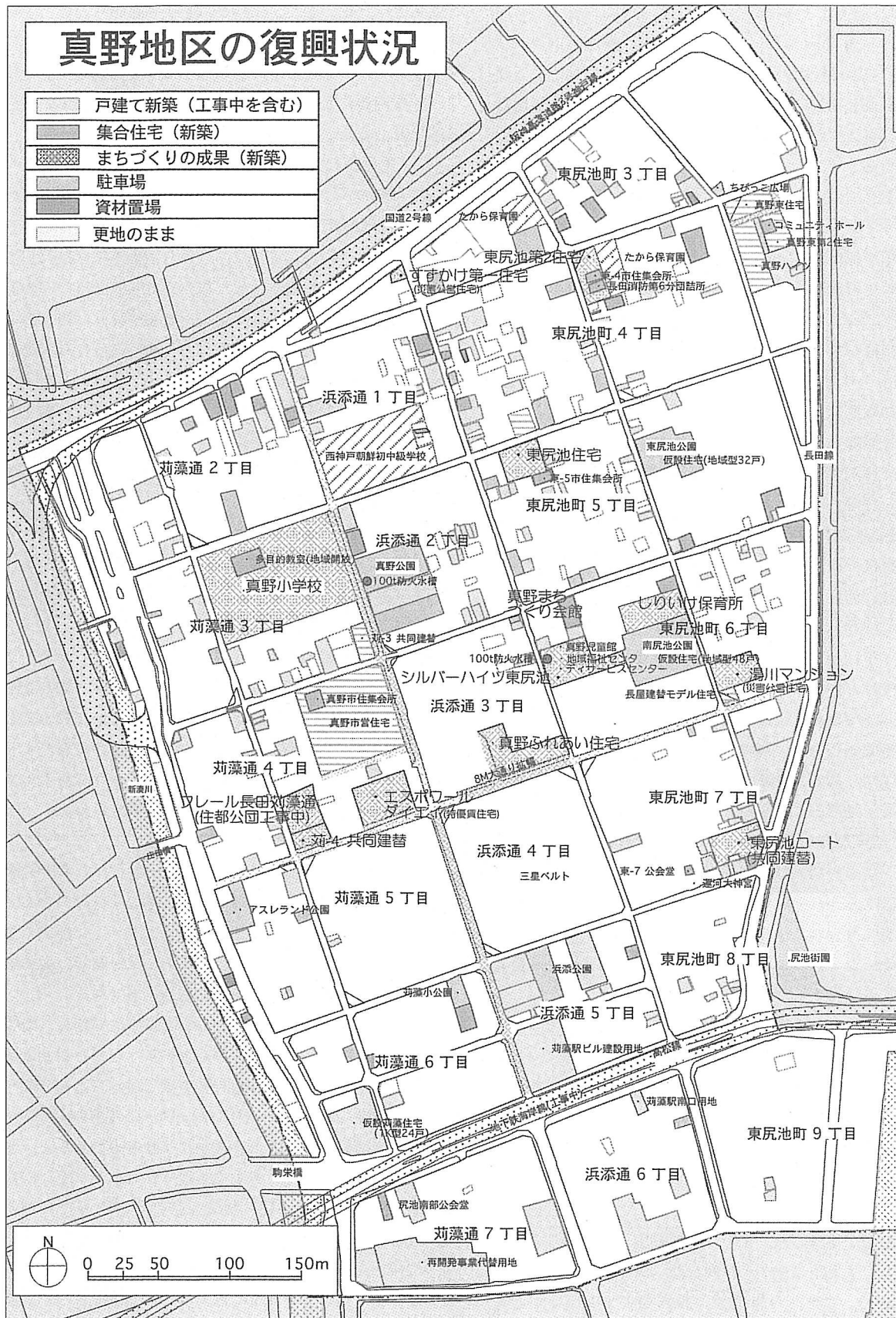


図2 真野地区の復興状況

「東尻池コート」は、震災で家を焼失し、従前居住者がバラバラに散らばった困難な状況であったが、震災後3カ月の段階で地区の自治会長が積極的に連絡を取り、根気強く話を続けていったことが現在の再建につながった。住民の生活再建への諦めない努力が第一であったが、外部の専門家グループが計画をまとめ、まちづくり推進会がバックアップし、さらに神戸市や住都公園との協力があったことで完成した事業であった。路地の雰囲気を残し、地域との関係を大切にしたいデザインは、地域住民にも好印象を与えている。被災者が被災地で地域との関係を維持しつつ生活を再建するという復興の原則が、3年目にしてようやく実際のものとなった。地区内にまだ多く残る長屋住宅の共同建替のモデルとなることが期待されている。

3) 復興まちづくりを支えた組織

地区内の住宅や施設が復興まちづくりの中で進むのと同時に、地域のまちづくり組織も新しい役割を担いつつ変化してきた。震災前の「まちづくり」はまちづくり推進会の活動という範囲で受け取られていたが、震災を機に「まちづくり」の範囲が広がった。地域の利益のために活動する住民組織が、それぞれの活動を確立し始めているためである。

① 対策本部と復興・まちづくり事務所

避難所解消後の1995年9月に、復興・まちづくり事務所が設立され、災害対策本部の業務を引き継いだ。プレハブ2階建てのスペースを確保し、まちづくり会館として利用している。地域のリーダーがスタッフとして常駐することが継続的な活動につながっている。地区のミニコミ紙「真野っこガンバレ」の発行が現在でも続けられ、日常的に住民と接触できる点で他の組織とは異なっている。また、まちづくり推進会やふれあいのまちづくり協議会などの活動を支える役割を担っている。

まちづくり事務所は、固定的な組織ではないが、対策本部解散以降着実に活動してきた面で、その存在が地域から認められている。活動の範囲をはっきりさせずとも組織の緩さゆえ、あらゆる様相のまちづくりに対応可能となっている。

② 「推進会」と「ふれまち」

震災後のまちづくり推進会は、地区計画、まちづくり協定に基づく届出により地区内での建設を把握、調整するという従来の業務と、震災前からの公的施設の計画の実現の段階での地区を代表する組織としての議論検討が中心的な活動であった。施設の整備が一段落した段階で、今後の住環境整備の取り組みの方針の検討が必要となっている。

ふれあいのまちづくり協議会（ふれまち）は神戸市から

認定されている地域福祉活動団体であり、震災前に組織されていたが、実質的にはほとんど活動していなかった。震災後に高齢者等への地域ケアを見直そうということから活動が再開された。盆踊りなどの地域行事がふれあいのまちづくり協議会に移管され、住民の中に浸透していくための活動を行っている。地域福祉センター、デイサービスセンター等を活用し、今後の地域福祉活動のあり方を考えていく組織として期待されている。

③ 有限会社真野っこ

真野地区では震災以前に、推進会の運営や駐車場経営の問題などから地域のまちづくりのためのNPO（法人格を持った団体）の必要性が認識された。震災後の1995年11月に、復興支援基金を活用して有限会社として法人格をもつ組織が設立された。まだ実験的な段階ではあるが、ゆくゆくは事業を行いその収益をまちづくりに還元していくことを目指している。

④ 後方支援機構（NPO）

真野地区の復興まちづくりを支援しようという動きが全国的に広がり、東京に真野支援事務局が設けられ、支援基金を募るとともに、支援者に対して機関誌を発行し、真野地区の復興の状況を報告した。総計で千数百万円にのぼる支援金が集められた。この真野復興支援基金は、真野地区と個人的なつながりを持つ人々から始まったが、復興支援コンサートなどを通して、真野地区を知らなかった人からもまちづくりへの賛同支援が得られている。まちづくり支援型のNPOであった。

(7) 「コレクティブタウン」への挑戦

最後に震災を経て、そして復興まちづくりの成果として、真野地区のまちづくりが新しい方向を見だしつつあることを報告する。

真野地区のまちづくりが20数年来目指してきたものは、「地域の共同の利益」であり、その理念と活動の経験は震災直後に最大限に力を発揮した。生存をかけた生活防衛が「地域の共同の利益」となったためである。そして、復興まちづくりを経験して、新しいまちづくりの目標（地域政治の目標）を見定めつつある。それは、地域の中で安全に安心して生活できる豊かな環境づくりである。福祉センターができ、デイサービスセンターができ、介護保険制度が始まって、それだけでは安全安心なまちはできない。施設や制度を活用するためにも、住民同士が地域の中で支え合っていくことが重要である。そのかたちは、コレクティブ住宅や東尻池コートの中に発現しつつある。

20年前のまちづくりのイメージは「下町の雰囲気」「住

工商の共存」という言葉でしか語られなかったが、震災後3年間のまちづくり活動から、新たに「コレクティブタウン」というイメージが湧き出してきている。新しいまちづくりが始まっている。

参考文献

- 1) 『真野まちづくりと震災からの復興』阪神復興支援NPO編、自治体研究社、1995
- 2) 『震災の記憶と復興への歩み』真野地区復興・まちづくり事務所編、1997
- 3) 中村正明「修復型まちづくり論の再構築～被災地神戸・真野地区のまちづくりの実証的研究～」修士論文、1997

■真野まちづくり用語集

●自治会長

真野地区は16の町丁からなり、各町丁で自治会が組織されている。各町で選出された自治会長は自動的にまちづくり推進会のメンバーとなり、まちづくりについての職務も持つ。

●住民有志、同志会

復興まちづくりや地域行事などでは多くの住民有志が動いた。特に同志会という40代から50代の男性が集まる親睦団体が地域活動を支えている。

●消火活動

断水し、消防車も来ない状況での消火であった。地区内に住む消防団員が駆けつけたこと、地元企業の防火用水及び放水機が借りられたこと、そして周辺住民が逃げずに活動したことが消火につながった。

●倒壊家屋からの救出

家屋の倒壊により下敷きになった住民の救出も、早くから住民の手で行われた。誰が住んでいるのか、どのあたりで寝ているかを知っているという関係が強みになった。また、普通では手に負えない鉄筋コンクリートの建物でも、地元企業の重機を借りて一週間におよぶ救出作業が行われた。

●避難所

小学校、企業の体育館、保育所、集会所2カ所、老人いこいの家、公園2カ所が避難所となった。各避難所は自治会、避難者、ボランティアなどにより運営された。対策本部の管理のもとに、企業の体育館や保育所などから解消を進め、最終的には小学校へと統合された。対策本部が避難者の移転先を積極的に確保したこともあり、8月末には避難所を解消することができた。

●食料の確保と配布

市役所や区役所に食料を求める市民が殺到している状況から、個人での食糧確保には限界があると判断され、真野地区では全住民分の食料を一括して確保する体制をとった。小学校に集められた物資

は、対策本部—自治会長—班長—住民という流れで配布された。配布にかかる労力は大きかったが、地区の状況に応じて物資の量を減らしながら、避難所の解消までこのシステムが続いた。

●支援の受け入れ

地域外からのボランティアや物資の受け入れは、他地区に較べて多かった。外部から市役所等に支援の申し出があったときに、まとまった量の支援は、それを受け入れる側の負担もあったため、地区として体制を整えている真野地区に多くの支援が集まったという面がある。

●ボランティア

個人ボランティア、組織ボランティア（YMCA等）、グループ（専門学校、市民グループ）などが多数集まった。また、短期の一仕事という活動のほかに、長期的に地区にとどまっていたボランティアも多く、延べ3,000人くらいが活動した。対策本部が食料と寝場所を確保し、受け入れ体制を整えたことも大きな要因となった。

●建物安全調査

2月の土日に、1ヵ月にわたって関西の建築士や学生延べ360人の協力で行われた。調査は地区内全住戸を外観目視し、被災度を4段階で判定した。事前に住民に配布した問診票による相談も行われた。地区内全2,712戸中、健全そうに見える703戸（26%）、修理によって継続居住可能1,139戸（42%）、応急修理は可能264戸（10%）、全壊および修理不可能606戸（22%）。

●建物相談

建物安全調査に参加した建築士が、引き続き真野地区を支援しようということで行った。

3月から4月にかけて約10日間行われ、全76件の相談があった。相談内容では、建て替えか補修か（40件）、補修費用の見積もり依頼（17件）が多かった。

●建物レスキュー隊

建物相談で、雨漏りがしているが自分では修理できないという高齢者がいたため、同志会を中心とする住民ボランティアでシート張りなどの応急処置を行った。

地区内45件の活動を行い、住民に喜ばれた。

●カードボードプロジェクト

厚さ15mmの三層構造のダンボールを使い、避難者と一緒に避難所の環境改善に役立つ棚や仕切りを作る活動が中心であった。真野小学校前にビルダーズヤードを構え、半年ほど活動を続けた。ボランティアが長期滞在しながら地域の活動を支援する、地域密着型の活動の拠点となった。

●建物修繕

建物再建支援の最大の取り組みは建物修繕であった。住宅の補修をしたいが、工務店が見つからないという多くの声に対して、対策本部が仲介者（保証人）となり、住民が京都の工務店の組合と契約を結び、支援グループの建築士のアドバイスを受けながら補修工事を進めるという建物修繕の体制をつくった。対策本部は住民の相談の窓口となるとともに、契約の履行を保証した。また地域内に大工の宿舎を確保し、その他工事に必要な手配を引き受けた。

対策本部からの呼びかけや口コミで約50件の相談があり、実際に23件（新築3件、補修20件）の工事を行い、平成8年6月で終了した。京都の業者や対策本部にこなせる仕事の量の限界があったことや、個人的に神戸で業者を見つけることができた人が多かったことなどから地区全体へ波及するには至らなかった。

●地区内人口調査

真野地区では、震災後は地区人口を5,000人として活動を続けてきた。しかし、震災後に地区外に転出した人数はかなりの数に上ることが予測された。

そこで地区内の人口動態を把握し、まちづくり活動（例えば仮設住宅の建設の要求）の裏付けとなるようなデータを得るために1995年6月上旬に人口調査を行った。各町の自治会長に調査票を配布し、6月1日の時点で地区内に居住している世帯の世帯主名と家族人数を記入してもらった。その結果、震災後に約500世帯1,000人、震災前の人口の約2割が地区外に転出していることが判明した。

●転出者調査

震災復興のまちづくりには震災後に地区外に転出し仮設住宅等で生活している人の真野地区への住み返りの意向も重要であると考え、地区外に転居している世帯の生活状況と今後の真野地区への住み返りに関する意向を把握するために、1995年10月から年末にかけて転出者調査を行った。転出世帯として402世帯がリストアップされ、うち78世帯からアンケートが回収できた。

アンケートの結果では、転出世帯の約3割が仮設住宅で、8割以上が長田区外で暮らしており、全体の8割以上が真野地区への住み返りを希望しているが、実際に戻れる目途がたっているのは1割弱であり、特に震災前に借家に住んでいた世帯はほとんど戻れる目途が立っていないことが判った。

●安心避難所計画

3月中に開かれたまちづくり推進会で「地区内の公園などに仮設住宅を（市に）建ててもらおう、ダメなら自分たちで建てよう」という意見があり、3月末に神戸市に要望書を提出した。

5月に入ってからは仮設住宅の自力建設の検討をはじめた。ボランティアグループが中心となって実際に作る仮設住宅の研究を行った。また、地元では地区内に残る避難者に対して地区内での仮設住宅の自力建設に対する意向調査をしたり、避難者説明会を開いた。しかし建設可能な土地が公園や市有地しかなく、建設自体が違法行為になることもありなかなか前に進むことができなかった。

最終的には神戸市とも交渉の上、地区内の公園1カ所に2階建てのプレハブを利用した第2次避難所4戸を建設した（1995年12月に解消）。

●地域型仮設住宅

6月に入ってから神戸市は仮設住宅の建設戸数を増やし既成市街地内にも建設していく方針を出し、真野地区にも建てたいという話を持ちかけてきた。地区内の仮設住宅の建設には、公園が使用不可能になるというデメリットもあったが、地区としては避難者の生活確保を最優先

ということで仮設住宅の建設を受け入れた。その後、推進会および対策本部は神戸市との話し合いの中で、当初4戸の建設予定だった仮設住宅を104戸まで増やし、地元避難者の優先入居をねばり強く要求していった。

地域型仮設住宅は台所、トイレ、風呂が共同で、個人スペースは1室のみという間取りであったが、当初の予想に反して、住民同士の大きな混乱もなく、逆に顔なじみができて安心だという声も聞かれた。

●建設ラッシュ

地区計画による届出は、震災後98年1月までに184件となっている。震災前の13年間で250件であったが、それに迫る数となっている。

●街区レベルでの計画

真野地区ではまちづくり計画の当初から、街区内部の住環境整備を課題としており、一部街区で長屋街区モデル整備事業の指定も行われた。推進会からは様々な呼びかけがなされたが、現実には街区計画を作成してそれに沿ったまちづくりを進めていこうという気運は生まれなかった。

●真野小学校

真野地区全体がちょうど真野小学校の校区に当たることから、地域活動の拠点として地域に貢献している。震災後に新築が完成した。学校の教職員と住民のつながりもあり、地域に溶け込んでいる。児童数が200人まで減ってきており、地域のまちづくりと共通した悩みとなっている。

●災害公営住宅

震災前から建設していた市営住宅（20戸）、災害公営住宅（3カ所計65戸、うち1カ所29戸がコレクティブ住宅）が建設された。いずれも全市からの応募となったが、真野地区からの入居者も多い。災害特例による家賃設定により、高齢者の負担能力が配慮されている。

●東尻池コート

この共同再建は「被災者がみんな元の場所に戻れる」ことを目指して取り組まれた。「めどすは下町型集合住宅！」と

いうテーマのもと、ハード、ソフトの両面で地域になじむように計画されている。以前からあった井戸やお地藏さんを活かした、路地の雰囲気を持つ空間づくりが心がけられた。また、周辺環境に配慮した形態とし、高さを抑える等の工夫をしている。

事業は、3名の地主と5名の持地持家の住民が共同して、18戸（従前持家5戸、借家13戸）、約730㎡の敷地を一体化し、12戸の借家と6戸の持家の共同住宅を建設し、区分所有する計画。建設は公団事業とし、賃貸部分は「民営賃貸用特定分譲住宅制度」を、持家部分については「グループ分譲住宅制度」をそれぞれ利用する。また「民賃」部分は、今回の震災復興のために神戸市が新たに制度化した「神戸市民間借上賃貸住宅制度」（「民借賃」）にもとづいて神戸市が20年間借り上げ、公営住宅として運営する。この制度では、罹災証明を持つ従前借家人の優先入居を認めており、本事業でも7世帯の借家人が戻り入居が可能となった。また、神戸市の「密集住宅市街地整備促進事業」により共同化助成を受けているほか、住宅再建のための利子補給制度を活用している。

●真野ふれあい住宅

3階建て、29戸。住戸タイプは1DKから3DKまであり、さまざまな構成の世帯の入居を想定している。1階に共同食堂をもち、住民は自由に利用できる。住戸南側が通り抜け可能な続きバルコニーとなっており、生活の気配を感じさせるプランとなっている。

●「真野っこガンバレ」

対策本部、復興・まちづくり事務所から発行が続けられている地域のミニコミ紙。98年8月で138号に達している。震災直後からは記事の内容が変わってきているが、地区内全世帯へ配布され地域情報の重要な発信源となっている。