

復興まちづくりはいかにあるべきか

塩崎 賢明

1. はじめに

戦後最大の災害となった阪神大震災からまもなく4ヵ月になろうとしている。緊急避難的な課題から、次第に長期的恒久的復興の課題が重要になってきている。しかし、実際には、まだ、4万人以上の公的避難所生活者が存在し、明日の見通しの立たない人々が大量にいる。この時点で重要なことは、緊急避難的課題を速やかに解消しつつ、長期的課題を進めることである。その中心的な問題は、「労働総研ニュース」¹⁾でも指摘したように、被災者の生活の安定を速やかに確保し、まちづくりへの参加を保障することである。しかし、残念ながら、その後の経過は必ずしもそのように進んではいない。今日、復興まちづくりにかかわる論点として、以下の3点が重要であると考え。すなわち、第1に緊急避難的課題の解決と復興の課題の連結、第2に、復興まちづくりのハード（フィジカル）な目標像、第3に参加の問題である。以下、これらについて筆者の考えを述べたい。

2. 避難所問題

緊急避難の生活形態として避難所生活がある。神戸市では最大時23万人もの人々が避難所にいた。行政当局は、7月にはすべての避難所を解消するめどを立てると発表しているが、現在な

お4万人弱の人々が公的避難所で生活している（5月8日現在）。公的避難所以外の私的な避難所・テント村等の人口は定かでない。

復興の最重要課題はいうまでもなく住宅である。被災者の意見を復興計画に反映することを考えた場合、少なからぬ人々が、まだ避難状態にあることに直面する。このことは、実際に苦しい生活から人々を救出するという点で重要であり、同時に今後の復興計画を考える上でも大きな問題である。人は、食うや食わずの状態未来のことをまともに考えることはできないからである。現時点で、復興計画を真正面から検討していくには、3ヵ月たっても、少なからぬ人々が非人間的な避難状態にあることを問題にしないわけにいかない。復興計画という中長期的課題は緊急避難的課題と密接不可分に結びついており、後者の失策は前者の方向性を誤らせる危険性を内包している。

（1）避難生活の解消

避難所を早く解消すべき理由は、①災害救助法では1週間の施設とされており、法律の趣旨からすればとっくの昔に解消されていて当然である。②また、實際上、きわめて劣悪な生活条件であり、避難者の健康をまもるためにも、人道的見地からも、一刻も早く解消すべきである。③小中学校などの、避難所が置かれている施設の正常な運営のためにも、解消することがもと

められる。

神戸市には4月25日現在384箇所の避難所があり、40,133人が生活している。神戸市は7月末までに避難所の解消のめどをつけることを目標として掲げたが、避難所の解消にはその前提として、避難所生活者のための住宅が用意されねばならない。はたして、それが避難所生活者に的確にフィットするかどうかが問題となる。この点は後述する。

避難生活の解消問題としてとえられた場合、公的避難所以外に暮らす人々の問題が浮かび上がる。もともと公的避難所に入れずに、溢れ出てしまった人々や何らかの理由で公的避難所に入らなかった人々が相当数存在する。そのボリュームは定かでないが、避難所に配達する給食数で見た場合、就寝者数の33%増しぐらいである(4月10日現在)。これは、避難所周辺にいるテント村その他で給食を求めている人々の数であり、私的避難所の人数と必ずしも同一ではないが、これに近い人数の人々がいることは間違いない。かれらの生活状態もまた、困窮をきわめており、早急に解消されなければならない。

(2) 仮設住宅

兵庫県は仮設住宅を4万戸建設する予定で、そのうち、神戸市分は2万3千戸である。神戸市が3月10日におこなった全市の避難所調査(回収数20,613)では、住宅の被害が大きかった16,807世帯(全体の84.5%)のうち86.9%の世帯が仮設住宅を希望している。神戸市の仮設住宅への第1次申し込み者は6万世帯であり、この戸数では明らかに足りない。神戸市はさらに8,500戸の増設を県に要望し、県は国に対して5,600戸(第1次分)の増設を要望している。しかし、仮設住宅の必要戸数は正確にはよくわからない。市外転出者やテント村など私的避難所生活者の仮設住宅希望数がつかめていないから

である。

仮設住宅の数量だけでなく、立地や設備、居住性などの質的な問題がある。3月18日現在で、仮設住宅に当選しながら辞退したものが神戸市など7市で510件あることが報じられたが(読売、3月18日)、3月末現在神戸市で少なくとも7,713戸の決定に対して住戸の鍵が渡されたのは5,142戸であった。これらは、大部分が元の居住地から遠く離れた仮設住宅に入居希望しないものとみられる。

3. 復興都市づくりのイメージ

復興問題に関して、「震災に強いまちづくり」が共通のスローガンとなっているが、中身は必ずしも一致しているわけではなく、2つの潮流がある。

第1は、地震に対してハードな力で対抗し、地震に打ち勝つという考え方である。具体的には、今回のような震度7の地震でも壊れない耐震構造や液状化に耐える地盤改良などによって堅固な都市づくりをめざす方向である。

これに対して第2の考え方は、自然に逆らわず、自然と共生しながら地震による破壊をなるべく小さく受け流し、速やかに避難して安全を確保するような都市づくりである。むしろこの考え方も、構造物としての安全性を軽視するわけではないが、それだけに依存しないという立場である。

両者の基本的な相違点は、自然に対して対抗的か柔軟か、という点にある。前者は、地震に対して構造物の強度で安全性を確保するという点に重点があるため、どんな反自然的な都市づくりも技術的に可能という考え方に導き、超高層住宅や地下街、大規模交通施設の錯綜した都市形成を促す危険性がある。しかし、自然の力は人間の想像を越えてやってくるのであり、そ

特集・阪神大震災から何を学ぶか

うした都市づくりは結果として大規模な被害に結びつく。

4. 大都市開発の見直し

復興まちづくりを考える場合、今回の地震から教訓をくみとり、既存のまちづくりの方針(マスタープランなど)を点検し見直すことが必要である。

(1) 一点集中型都市構造の転換

震災で神戸の中心部である三宮は壊滅的打撃を受け、市役所の建物の一部が使用不能となった。神戸市はもともと、東西に細長い市街地を形成していたが、戦後、六甲山の裏側の開発と埋立を並行して進め、同時に市街地の中心部は兵庫、神戸、三宮と次第に東に移動してきた。そして、線的な都市構造から三宮を中心とする同心円的な一点集中型構造へと変化してきた。こうした構造は神戸に限らないことであるが、都心部においては夜間人口が少なく、郊外部では雇用が少ない。人々は郊外のベッドタウンから遠距離通勤によって、中心部に働きに出る。中心部には鉄道・道路等の交通機関が集中し、平時から混雑を招いている。

このような構造は、効率的ではあるが、中心部の打撃によって全体がマヒする危険性をもっている。地震に対してねばり強い都市を築くためには、むしろ、それぞれの地域が一定程度の自立機能を持ち、大都市はその連合として形成されることが望ましい。それぞれの地域はできる限り職住近接を実現し、そのために雇用も備えた郊外の市街地形成が必要である。

今回の地震は発生時刻が、早朝であったため、ほとんどの家庭では家族が一緒にいたとおもわれる。これが、オフィスアワーであれば、家族は離ればなれになっており、交通・通信の寸断によって相互の安否確認もできず、大混乱を招

いたと想像される。この点からも、総合的な機能を備え、職住近接の自立的な地域の形成が望ましい。無論、各地域は自治をおこない、災害に対しても、地域で独立して機能できる防災体制を持つことが必要である。

(2) 都市開発

次に、都市開発における自然破壊を中止することが不可欠である。ポートアイランドや六甲アイランドで大きな人的被害が出ていないこと、建築物の倒壊等もなかったことをもって、埋立地は安全といった議論がでている。ポートアイランドでは、液状化が大規模に発生し、唯一の橋は通行不能となり、孤立化した。地震直後は島を脱出しようとする人々が橋に殺到し、パニック状態に近かったという。また、市民の反対を押し切って、人工島に移転した市民病院は被災者救済にほとんど機能できなかった。これらの人工島は現在でも新交通システムが復旧せず、半ば孤立状態にある。また、埋立地という軟弱地盤に立つ高層建築物が本当に損傷を受けていないかどうかは即断できないし、地震時の揺れの激しさは言語に絶するものであったという。運良く倒壊しなかったとしても、そこは人間の住む場所として適切な空間とはいえない。

震災復興に際して、西宮市などの埋立地に大規模な住宅団地を建設する計画が浮上しているが、住宅確保の重要性は当然としても、埋立地に高層住宅を建設することは避けるべきである。

(3) 市街地形成

市街地の形成については、地上地下の重層的な過密空間をなるべく避けるべきである。この点で重要なことは、今回の地震で地下街での被害が少なかったことを理由に地下空間の開発を促進する考え方が出てきていることである。

地下空間での死者は少なかったが、実際には地下鉄駅舎が破壊されるなどの被害も出ている。

また、地下街が完全に稼働している時間帯で地震が発生していたならば、火災等の危険性は非常に高かったとみられ、大きな犠牲者を出していたであろう。

市街地の形成のあり方としては、そうした自然に逆らう形ではなく、むしろ、オープンスペースや緑をきめ細かく、大幅に拡大することが重要である。今回の震災でも、緑が延焼をくい止めた例は多数報告されているし、身近なオープンスペースが避難や、避難生活に大いに役立っていることは明白である。神戸市は一人当たり公園面積が政令指定都市の中では最も大きい(約14平米)が、これは山間部の広域的な公園が平均値を押し上げているのであって、今回震災を受けた古くからの市街地では、約5平米である。この点では全市に何カ所かの巨大な広域避難場所の計画だけでなく、身近なオープンスペースが重要である。

(4) 国土構造・地域構造

神戸・阪神間の抱える問題は当該の自治体だけでは解決しない問題も多い。そのひとつは非常に狭い地域に、国土幹線がひしめいていることである。交通ネットワークはそれなりに必要であるが、だからといって個別地域の生活環境を破壊してよいというものではない。とりわけ、大規模幹線道路の集中は、この地域のまちづくりにとって大きな足枷となっており、この問題は都市の骨格を考える上で避けて通れない。今回、阪神高速道路は600メートルにわたって倒壊し、橋桁は93枚落下し、464本の橋脚が損傷を受けた。道路の事業者は早速に復旧工事にとりかかっているが、この問題は壊れたから復旧すればよいという単純な問題ではない。いわば、この地域の都市の骨格にかかわる大きな問題である。

5. 復興まちづくりと住民参加

復興まちづくりに課せられた大きな責務として、住民参加がある。言うまでもなくわが国の都市計画では計画される地域の住民はその決定に際して直接参加することが許されていない。都市計画の決定は都市計画審議会の議を経て知事や市町村がおこなう。唯一、市民が関与できるのは、決定の前に2週間縦覧される案を見ることと、それに関して意見書を提出することだけである。知事は市民から直接選挙で選ばれているとはいえ、市民は何もかも白紙委任で託しているわけではない。ましてや、個々の住民の生活や財産に直結する問題について、意見が反映できない仕組みはいかにも後進的である。欧米諸国では、こうした都市計画に市民が参加できる制度がさまざまに行われている。近年になってわが国でも市民参加が必要との認識は高まりつつあり、先の都市計画審議会答申でも取り上げられたが、法改正にはつながらなかった。このような文脈の中で、震災復興のまちづくりを考えると、今回の震災復興を市民参加導入の端緒とすることが求められているといえよう。

現実にこれまで起こってきたことは、その逆の現象であり、相変わらず行政主導の強権的都市計画決定であった²⁾。しかし、兵庫県下13カ所で提案された都市計画案に対して、市民の反対運動はかつてなく盛り上がり、行政当局を驚かせた。その結果、県の都市計画審議会は、住民との話し合いを行うよう異例の付帯意見を付け、また神戸市長は、反対運動の強かった森南地区住民に、今後は住民と話し合う事を約束する念書を送った。計画決定は行われたものの、こうした成果は今後のまちづくりを進める上で大きな足がかりとなるものである。

しかし、実際に、話し合いが行われ、住民の

特集・阪神大震災から何を学ぶか

意見が反映されるためには、すくなくとも当面3つの条件が必要である。

第1に、希望する従前居住者が地域に戻って来られる条件をつくることである。住民の7～8割がいない地域では、話し合うためには、毎回電話や手紙で連絡を取らなければならない。多くの住民が、帰って住む場所がないのである。このことは先の緊急避難的課題とリンクしている。避難所解消のために闇雲に人々を遠く離れた地域に追いやってしまったのではまちづくりに住民参加をと言っても空虚である。人々は徐々にコンテナや簡易なプレハブなどの応急的住まいを共同でつくり始めている。行政は個人補償をしない原則や公平性等の点から、仮設住宅づくりに終始しているが、そこには大きなミスマッチが生じている。まちづくりを進め、本設の住宅建設をうまく進める上でも、民間共同による応急住宅建設を認め、支援することが必要である。

第2に、全地区に自由に使える集会所の設置が必要である。多くの地域で集会所は破壊され、または避難所などに転用されている。人々が集まり、学習し、個々の意見を出し合うためには、場所がある。まちづくりが問題となっている全ての地区で、住民のための「復興まちづくりセンター」を、テントなりプレハブなりで、早急に用意すべきである。

第3に、専門家の支援体制が必要である。広大な被災地に対して、専門家の数量は圧倒的に不足している。全国的規模で専門家の支援ネットワークが必要であり、同時に、専門家が住民参加に正当に寄与するためには、住民が自由に選定する専門家に対して行政が財政的援助を行う仕組みが求められる。

(神戸大学工学部助教授)

注

- 1) 拙稿「阪神大震災と復興の視点」(『労働総研ニュース』No.59, 1995.2.1)
- 2) 拙稿「復興都市計画と民主主義」(『世界』1995年5月号)



みんなできりひらこう震災復興

2・18震災復興フォーラム全記録

第1部 震災と復興都市づくり
第2部 2・18震災復興フォーラムの記録
第3部 資料篇(提言・要請・アピール・意見書)

定価 1,200円・B4・P135

* * * * *

発行所・兵庫県労働運動総合研究所

問い合わせ・〒650 神戸市中央区中通3-1-16
サンビル201号 TEL 078-371-4560