

② 震災ユートピアが生んだ三つのしくみ

■小林郁雄

阪神大震災で学んだことのうち、被災地から全国の「まちづくり」に関心のある方々にぜひとも伝えたいもの、この大震災が生んだ知恵というか文化というか全国のこれからのまちづくりにおいて参考になるものが、三つある。「ふれあいセンター」と「コレクティブ・ハウジング」と「まちづくり協議会」である。

全国の大都市がいずれ直面する課題、密集市街地の安全安心まちづくり、高齢社会における住宅・住環境整備、都市計画まちづくりにおける住民参加など、それらに突然大規模に対応せざるを得なかった被災地の経験を報告する。住民発意のまちづくりとその対応や行政のかかわり、という本特集とはややズレてはいると思うが、「転換期」の行政システムという問題意識において、ギリギリ非常時の取り組みも参考になると思う。

1 阪神大震災は住宅災害・インナーシティ災害

阪神大震災は、神戸・阪神間の既成市街地中心部のインナーシティを直撃した。そこには密集老朽住宅が集中しており大火を招いた。街のなかに住み続けてきたお年寄りたちや街のなかにしか住み続けられない収入の乏

しい人々が、そこで数多く被災した。

国家や都市行政の観点からは「都市機能の被災」がこの震災の特徴であるが、街の破壊の大部分は住宅の被災であり、被災者にとつての最重要事は「すまい／住宅再建」である。被災した財のうち住宅は最も大きな個人資産であったが、それ以上に住宅が暮らし（コミュニティ）の基礎をなす社会的基盤であったことを、肝に銘じて思い知ることとなった。セカンドハウス、ホームオフィスなどという絵空事にバブルのなごりと一語に浮かれていた自分が恥ずかしい。

住宅の滅失とそれに伴う人口流転は、そうした個人被災の巨大な集合というだけではなく、行政をはじめ経済循環を含めた社会全般の仕組みがなかなか復元しない最大原因となっている。道路鉄道港湾ライフラインなど都市基盤の復旧復興は成ったと叫んでみても、生活基盤である「すまい」が支える「暮らし」が成立しない限り、「しごと」に大きな影響を与え、「まち」が形にならないだけでなく、システムとしての都市は再生しない。阪神大震災はそれゆえ（住宅災害）が最大の特徴であり、それら多くの住宅が複雑に絡み合っており「まち住区」をつくってきた下町の相隣環境の破壊をもたらし（インナーシティ

災害）でもあった。

2 仮設住宅地を支える「ふれあいセンター」

仮設住宅における「ふれあいセンター」と公営住宅における「コレクティブ・ハウジング」の建設導入は、同じ課題への対応の結果と思っている。（インナーシティ災害）が破壊した、助け合いながら住んでいた「暮らし」の再生のためには、「すまい」としては住むための箱だけを作ってみても駄目だということである。そうした生活やコミュニティのまごとの再生を、たとえ疑信的にでもつくりあげる仕組みとして、ふれあいセンターとコレクティブ・ハウジングが生まれたといえる。

「ふれあいセンター」は、一、二年（あるいは数年間からもっと長くなるかもしれない）は住まなければならない仮設住宅団地に収容された避難民（仮にも「住宅」なのだから被災居住者というべきか）が、寄り合い、話し合い、慰め合い、元気づけ合う場所としてつくられた仮設の集会施設である。当初は仮設百戸に一カ所の計画であったが、五十戸に一カ所に増やされ、戸数の少ない所では空き仮設などを利用した「ふれあいルーム」と

- 1 阪神大震災は住宅災害・インナーシティ災害
- 2 仮設住宅地を支える「ふれあいセンター」
- 3 協同居住型集合住宅「コレクティブ・ハウジング」
- 4 震災復興における「まちづくり協議会」

ふれあいセンター（西神第7仮設ふれあい喫茶）



いう簡易なものもある。

一般には、仮設を訪問する支援員の部屋、便所、小さな台所、ところによっては和室などがあるが、それ以外はがらんとしたスペースだけである。このがらんとした何もないスペースが実に重要であることがよく分かった。多くの福祉ケア専門家に加え訪問ボランティアなどを中心に、仮設住宅においてほとんど生きる気力を失った人々を見守り、話し相手になり、さまざまな催しを開くことができる拠点として、ふれあいセンターの果たしてきた役割は大きい。その多目的な利用のために、がらんとしたスペースをさまざまな支援者が工夫して使う(例えば、ふれあい喫茶など)。運営委員会組織(仮設自治会や周辺既存組織・ボランティアなど)や復興基金からの運営費補助など、それらを支えるサブシステムも用意されていた。

下町の路地でおしゃべりをする生活習慣、それが助け合いのためには重要な要因だったということが、よく分かった。ふれあいセンターでは、多くの震災ボランティアの活動がそこを核として展開された。仮設自治会のセンター運営なども含め、こうした経験によって「仮設住宅コミュニティ」というものができていく過程を学び、いきつくところ「まちづくり」とは何かということのヒントを多くの被災地住民はふれあいセンターを通じて学んだと思う。一九九八年春にピークを迎える災害公営住宅への入居によって、取り残され今度は少数派になる仮設住宅残存者にとつての生活福祉拠点として、ふれあいセンターはますますその役割が重要になる。

3 協同居住型集合住宅「コレクティブ・ハウジング」

協同居住型と断らねばならないように、現在の集合住宅は論理矛盾した存在である。プライベートが優先し、「鍵ひとつで他と没交渉で生活できる匿名性の高い住まい」が都会のマンションである。災害公営住宅でも基本は同じである。上下左右の生活騒音が十分遮音できている性能、相互に隣がのぞき込めないようなバルコニー、できるだけ維持管理の手間が必要のないように配慮された最小限の共用部分など、集合住宅の基本はできるだけ独立性が高く、限りなく戸建住宅に近いものを、である。江戸・明治時代以来の町家・長屋はそうではなかった。遮音や延焼防止などはしたくとも出来なかったが、それらの密集する下町は各種コミュニティ施設の併存も含めて、集合居住が否応無く展開していた。神戸西部の長田区・兵庫区で震災によって炎上した多くの戦前長屋集中地区は、そうした住民のいる濃い付き合いが残されていた街であった。私たちはそこを、コレクティブ・タウンだったと呼んでいる。

ていた在宅の障害者・高齢者のために、地域において二十四時間ケア(老人ホーム職員などによる)する、高齢者住宅と福祉施設の中間のような仮設住宅である。独立した十六平方メートルの部屋(押し入れ、トイレ洗面所はある)と共同台所・食堂と共同浴室をもつ平屋で一棟十四戸。まさに先進地北欧にかなり普及しているコレクティブ・ハウジングと同じ形式である。

こうした、協同の台所・食堂などコレクティブ部分(単なる共用部分ではなく、それぞれの私的空間の一部を集めたもの)を持ち、そこでのコレクティブ生活を前提とした住まいを、復興住宅につくろう、災害公営住宅につくってほしい、そのための事業推進にさまざまな活動をしようという応援団である。その二年間の応援成果は、県営住宅で七住宅二百三十二戸、神戸市営で一住宅二十九戸が事業化された。すでに入居済みの県営片山住宅、市営真野住宅いずれも「ふれあい住宅」という愛称で呼ばれているのは、仮設住宅での「ふれあいセンター」というネーミングと無関係ではない。さらに新長田駅南復興市街地再開発事業の久二塚六地区で従前居住者住宅の一部に検討中であり、また復興基金において民間事業者が建設するコレクティブ・ハウジングへの補助制度もできている。

この度の震災復興住宅全般を見て、何か新しい住宅としての文化があるとはとても思えない。ハウスメーカーによる大量のプレハブ戸建住宅、日一杯以上の容積を積むことに専念せざるを得ないマンション再建と共同化事業住宅、大量規格化緊急迅速性能発注の災害

同居住型住宅を、災害復興公営住宅の中で作って欲しいという運動を石東直子さんと「コレクティブ・ハウジング事業推進応援団」を結成し、始めた。その最大の動機は芦屋市などに設置されたケア付の地域型仮設住宅を知ったことによる。震災により突然避難所に逃げ込んだ、かなり社会生活に不自由し

コーポラティブハウジング(県営南本町ふれあい住宅) 協同スペース



公営住宅。十万户を越す住宅を一举に供給しなければならぬというこの三年間、住宅建築家は一体何をしてきたのか。そんな中で、コレクティブ・ハウジングがほんの少しだけではあるが（全災害公営の十パーセントがシールバー・ハウジング、一パーセントがコレクティブ・ハウジングである）、ほとんどが単身高齢者向けとあまりに限定的で、しかも入居者募集ではあまり人気はないが、それでも被災地からの唯一の住宅文化であると思う。

4 震災復興における「まちづくり協議会」

そして、三つ目が「まちづくり協議会」である。

真野地区（神戸市長田区）に代表される住民主体のまちづくりにおいて、まちづくり協議会を中心にした都市計画システムが、神戸市で一九八〇年代から整備されてきた。その基本は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（一九八一年十二月制定）いわゆる「まちづくり条例」に基づく。一九八二年五月の真野まちづくり推進会に対するまちづくり協議会認定以来、震災前に十二地区の認定がなされていた。その他、鷹取の野田北部まちづくり協議会、兵庫の上沢地区まちづくり連絡協議会、灘の味泥下町活性化委員会など、住民が自分たちのまちを良くしようとして作った組織として、さらに十地区ぐらいでまちづくり協議会ができていた。東京都世田谷区、大阪府豊中市など多くの自治体で、神戸のまちづくり協議会方式を取り入れて、

より進んだ取り組みも始まっていた。

こうした震災以前から組織のあった地区では、震災直後から秩序だった復興まちづくり活動が直ちに始められている。真野、新在家、野田北部、味泥地区など以前からのコンサルタントと共に、なじみの役員世話人たちが震災その日から救出・復旧活動を始めている。協議会として認定されていたかどうかではなく、これまでいかに仲良く活動して来ているかが、重要であった。

これに対して都市計画事業地区に決められて、急いで作られた協議会の多くは活動の経験が無く、苦しい立ち上がりを見せていた。しかし、神戸ではお手本になる協議会があったから良いほうで、芦屋市や淡路の北淡町などでは参考になるものが無くて、住民は混乱を見せている。まちづくり協議会方式が、突如の震災復興まちづくりにおいて主役を占めることになり、震災を契機にして公民権を得た、と言える。

多くの震災復興まちづくり協議会は行政区画整理や再開発事業を推進するために必要な組織として作られたもので、震災復興土地画整理事業地区を中心に神戸では七十以上を数える。震災直後住民の猛烈な反発を招き、一九九五年三月十七日の混乱した都市計画決定から、いかにして住民と行政との対話が可能となり、事業推進に向けての協議を始めることができるようになったかは、この新たなまちづくり協議会の結成数にみる事ができる。

そうした急ごしらえの震災復興まちづくり協議会が意味がないものかという点、そうで

はなく、地震で壊れてしまった自分たちの街をどうするのか、行政に対してどう対応していくのか、そうした気持ちを整理する場としても、さまざまな局面で重要な働きをしてきたといえる。最初は行政に対抗する、あるいは行政の傀儡と言われるようなスタートであったが、それぞれが運営に苦勞し、自らの構成を整え意見集約の方式を定め、成長してきている。コンサルタントたちも住民の意見を整理し、協議会を住民と行政の意見調整のシステムとして、リードしてきた。

まちづくり協議会によって物事の賛否などを決める方法も、きちんと投票するところもあるが、拍手で大まかに決めてしまうところもある。決定しても個人を絶対的に拘束する訳ではない、すなわち法的根拠を持たないことの意味を、お互いに自分のために勝手に活用すればいい。といったある意味ではいいかげんな、おおらかさが重要ではないか。個々の権利にまで踏み込む権限はまちづくり協議会には無いし、持たない方がいい。

まちづくり協議会の究極目標は、だから行政への提案を住民意志として纏めることではない。住民相互の意志確認と連帯にこそ、その目標がある。お互いの利害得失を越えて、理解し合うことにある。意見が違ふからといって分裂してはいけない、まちづくり協議会の最悪の選択である。異なる意見を包み込んで地域生活が継続していく形が民主主義であり、コミュニティの基本ではないか。

震災復興まちづくり協議会は、これまでの対行政への注文型から、自分たち自身の意見調整を自ら行うという役割に直面していくこ

コレクティブハウジング(市営真野ふれあい住宅) 路地スペース



