

大災害後の復興計画策定過程 ー神戸市とニューオーリンズの計画策定過程の比較を中心として

Planning Process of Long-term Disaster Recovery Plan
-A comparative study of planning process with Kobe and New Orleans

太田敏一¹, Laurie Johnson², 牧 紀男³, 林 春男³

Toshikazu OTA¹, Laurie JOHNSON², Norio MAKI³
and Haruo HAYASHI³

¹神戸防災技術者の会

K-TEC (Kobe Technical Experts Co-operative Association for the prevention against disasters)

²Laurie Johnson コンサルティング

Laurie Johnson Consulting

³京都大学防災研究所 巨大災害研究センター

Research Center for Disaster Reduction Systems, DPRI, Kyoto University

This paper compares the long-term recovery planning processes observed in both Kobe and New Orleans from their respective major disasters according to “Five Ws and One H” principles. These principles were originally identified from the analysis of planning process for the formulation of the 1995 Kobe earthquake long-term recovery plan by Kobe City. As a result, we found some similarities and differences in planning processes for both cities to introduce the important determinants for successful recovery planning process.

Keywords: 1995 Kobe earthquake, Hurricane Katrina, long-term recovery planning, planning capability, civic participation, leadership

1. はじめに

(1) 研究の位置づけ, 目的, および方法

大災害からの復興は, 対象が広範囲にわたり, また, 復興を成し遂げる時間も長期にわたる。そして, その最初に行われるものが復興計画の策定作業である。もちろん計画は, 長期の実施の中で絶えず見直され修正されながら進んでいくが, 当初の計画は, 当面の復興の方向性を決定づける。その意味で, 災害後にどのように復興計画を策定するのかは, その後の復興にとって極めて重要である。大きな被害を受けて混乱する最中での復興計画策定に際して, その参考となるためのものが存在すれば, 計画を策定するものにとって一助となると考えられる。

災害後の復興計画の策定過程に関する研究については, これまで, 例えば, 石田, 越澤, 西山, 梶等, 浦野等の著作がある。また, 石丸等, 室崎等, 越山等, 高橋等, 南等, あるいは, 牧等の研究などがある⁽¹⁾。

越山は, 阪神・淡路大震災における神戸市や兵庫県復興計画における特に都市計画に関するこれまでの研究のレビューを行っている¹⁾。

阪神・淡路大震災以前の復興計画は, 一部には, 関東大震災の際の社会政策と住宅政策を同時にすすめた同潤会の活動⁽²⁾のような特徴的な復興施策もあるが, 牧等の指摘にあるように, ほとんどがインフラおよび都市計画に関するものが中心であり, 市民生活全般の復興を包括する復興計画が策定されるようになるのは阪神・淡路大震災以降である²⁾。これまでの復興計画に関する研究において, かなりのものが都市計画を主要なテーマに据え

ており, 復興計画の策定過程については, 部分的に取り扱われているものの, 復興計画策定過程を中心にとらえたものは数少ない⁽³⁾。

太田らは, 2008 年に阪神・淡路大震災からの神戸市復興計画の策定過程に関して, プロジェクトマネジメントの手法を元に, 策定過程の各要素 (①復興計画策定の決定と組織の設置, ②復興計画策定の目的, ③復興計画の期限および期間, ④復興計画策定手順, ⑤専門的で高い視点からの検討, ⑥ステークホルダーの参加, ⑦市民参加, ⑧復興計画の重点の明示) の 8 つ, 潜在的な要素として, ⑨計画策定能力, ⑩パッション⁽⁴⁾という 10 の側面) について, 実際の策定作業に基づいた研究を行っている³⁾。

一方, 2005 年のハリケーン・カトリーナとリタ襲来後のニューオーリンズ市においては, 当初の復興計画策定が住民の支持を得られず混乱し, 最終的に策定が完了するのが被災からほぼ 2 年と, 大きく遅れた。

ハリケーン・カトリーナ後のニューオーリンズ市の復興計画については, 近藤が, 明確な都市像に基づく戦略的枠組み, すまいの再建と地域レベルの復興まちづくり, 市民参加, 復興計画づくりへの専門家の参加という視点で研究を行い, その中で一部神戸との比較を行っているが, 両市の策定過程の比較を主とするものではない⁴⁾。

そこで, 本研究は, 比較的近い時期に大きな災害を経験した神戸とニューオーリンズという日米の二都市の行政計画としての復興計画⁽⁵⁾の策定過程を 2008 年の研究で得られた各要素を元に比較し考察を行う。

なお、本研究の対象としているものは、復興計画策定過程における各要素の比較であり、復興過程全体を比較するものではない。また、本研究は、神戸とニューオーリンズという特定の都市の事例を対象にしたものであり、日米両国の一般的な比較を行うものでもない。

両市は制度的にも政治的にも異なる状況の中で復興計画を策定しており、それらの条件が計画策定にも影響を与える。本研究においては、これらに十分注意しながら、あくまでも、復興計画の策定過程上の各要素に対して実際の経過と事象に基づいた比較考察をすることにより、両市の計画策定過程での相違や共通性を見出し、これにより、復興計画策定過程における有用な知見を見出すことを目的とする。

研究の方法としては、先行する太田らの研究で明らかにされたこれらの要素を5W1H (What, When, Who, Why, Where, How) 及び計画策定にあたっての当事者の能力という要素として再構築し、その視点から両市の復興計画策定過程の比較を行う⁽⁶⁾。

なお、ニューオーリンズ市の復興計画策定過程においては、Unified New Orleans Plan (以下UNOPと略)の策定にかかわった著者の一人が入手した一次資料、およびいくつかの報告にもとづき⁽⁷⁾、不足する部分は、関係者へのヒアリングにより補足した。

2. When : 時間軸による比較

(1) ニューオーリンズ市の復興計画策定プロセスの概観

まず、計画が策定された「時間」にもとづく整理を行うことにより、策定プロセスの概観を追うことにする。策定過程の概要の記述は、ニューオーリンズ市の場合についておこなう。神戸市については、太田らの研究を参照されたい。

ハリケーン・カトリーナは、2005年8月29日にルイジアナ州とミシシッピ州の境に上陸し、ルイジアナ州、ミシシッピ州、アラバマ州などに大きな被害を及ぼしたアメリカ史上最大のハリケーンである。とくに、ニューオーリンズ市では運河の堤防が複数箇所破堤、市域の80%が浸水した。さらに9月24日には、ハリケーン・リタが来襲し、ニューオーリンズ市のLower 9th地区などが再度洪水被害にあい、結局市内では浸水が57日以上続いた地区もあった。

こうした被害に見舞われたニューオーリンズ市が、カトリーナとリタの襲来を受けた後の、復興計画策定過程は、正式な復興計画である「統合ニューオーリンズ計画」(Unified New Orleans Plan : “UNOP”)を策定するのに、災害発生から結果的に2年近くの時間を要したが、それまでもいくつかの試みがなされていた。**<BNOB>**2005年9月30日、カトリーナから1カ月後、リタ襲来からわずか1週間後に、Naginニューオーリンズ市長は、17人の委員で構成される“Bring New Orleans Back Commission”(BNOB委員会)を立ち上げた。そして、2005年末までの計画策定をめざした。しかし、このBNOB計画ができあがりつつあった時期に、土地利用計画案に対して住民から反対の声が起こり、2006年1月にはNagin市長自身が公然と計画に反対を唱えるようになり、3月20日にはBNOB計画のささやかな発表が行われたものの、市長選挙に向けた活動の中で、市長自身がはっきりとその立場に立たないことを表明しBNOBは廃案となってしまった。

<ランバート計画>BNOBの混乱を背景に、ニューオーリンズ市議会は、自ら近隣地区の計画作りに乗り出し

た。2005年12月に市議会は、洪水にあった49の近隣地区の復興計画策定を決定、2006年3月にマイアミを拠点とするコンサルタントであるLambert Advisory社と契約、5月には建築家やプランナーが7つのチームに分かれて近隣地区でのミーティングを行うなどして、2006年9月には計画はできあがった。(以下「ランバート計画」とよぶ)しかし、ランバート計画は、すべての地域を網羅できていないことや、洪水に対する安全性確保の対策には触れずに無条件に安全なものとして前提しているなどの問題があり、結局ルイジアナ州政府も連邦政府もこれを正式な復興計画として認めなかった。

<ESF-14>また、連邦政府緊急事態管理庁(FEMA)の所管する連邦政府の復興支援施策であるEmergency Support Function (ESF)-14にもとづいた復興計画策定がニューオーリンズ市周辺の小さな地域で行われたが、ニューオーリンズ市では、他の地域が発表した4カ月後の2006年8月中旬に、36のプロジェクトをリストアップしたオーリンズ・パリッシュESF-14計画を発表したものの、市議会の承認も得られず結局、認知されなかった。

<UNOP>連邦政府や州政府からの復興資金獲得のためには正式に承認された復興計画の存在が不可欠であったが、ニューオーリンズ市では復興計画策定の試みが次々と失敗したため、復興資金の獲得ができない状況が長く続いた。事態を憂慮した市民やルイジアナ復興庁

(Louisiana Recovery Authority 以下LRAと略)は、正式な復興計画策定への支援をロックフェラー財団に要請した。ロックフェラー財団は、「すべての人の声を聞き、優秀なプランナーにより、しかるべき時期までに計画が策定されること」を条件にグレーター・ニューオーリンズ基金(Greater New Orleans Foundation (GNOF))に350万ドルを寄付した。その他の資金も加わり、新しい復興計画策定の動きが始められ、統合ニューオーリンズ計画“UNOP”として作業が行われることとなった。

UNOPのU(Unified)が示すように、この計画はこれまで行われた復興計画策定の試みをすべて継承し、一つに統合したという意味合いを持っている。UNOPの作業の開始について市長と市議会議長、市計画委員会委員長そしてニューオーリンズコミュニティサポート基金の代表の4者が合意文書に署名したのは、2006年8月28日であり、実に、ハリケーン・カトリーナの襲来から丸1年が経過していた。その後、地元および全国から優秀なプランナーが選定され、半年をかけて全市計画と近隣地区計画の策定作業が平行してなされた⁽⁸⁾。また、NPO法人アメリカスピークスは、独自に資金を調達し、UNOP策定のための市民集会をサポートする活動を実施した。そして、2007年1月末に原案ができ、その後、市計画委員会による確認作業やLRAや州政府の承認を得て、2007年6月末にやっとUNOPは正式な計画として認められたのである。

(2) 策定開始時期

上記の経過から、BNOBとUNOPの策定作業について、Whenに関する項目を整理する。なお、ランバート計画およびESF-14は、結果的には重要な役割を果たしておらず、本研究の対象から除外した。

BNOBの策定をNagin市長が決めたのはハリケーン・カトリーナから1ヶ月後である。しかし、カトリーナの3週間後に連続して巨大ハリケーン・リタが襲来し

ており、そのことを考慮すると、かなり早い決断であると言える。

神戸市の場合、復興計画策定のための組織「神戸市震災復興本部総括局」が設置されたのが、大震災から9日後の1月26日である。また、当時の市長、笹山が復興計画の策定を頭に描いたのは、震災の当日であったとのことである⁽⁹⁾。

大災害の後、人々は当面の日常の復旧を急ぐとともに、恒久的な生活の場の復興に向かう。とりあえずの復旧の中にも、復興の要素が入ってくる。脆弱なまちの構造をそのままにして住宅が再建されれば、ふたたび脆弱なまちを再現してしまうことになる。復興の方向性を示すには急いで行う必要がある。その意味で、両市ともスタートは非常に機敏であった。しかし、ニューオーリンズでは結果的にBNOBは、市民に受け入れられないとみた市長の放棄によって途中でとん挫したわけであり、そのためニューオーリンズ市の復興計画は、UNOPとして再出発することとなり、その再着手はハリケーン・カトリナの大襲来から1年後と、大幅に遅れたのである。

(3) 復興計画のディレンマ

このように、復興計画は、急いで作るという要請があるが、一方で、多くの市民は大災害の後、避難先に避難しており、計画の内容を知ることや、計画策定に自ら主体的にかかわるという点で大きな困難がある。また、市民が、本当に計画を理解して自らの計画としていくということにも長い時間や経験が必要となる。ここに復興計画に共通する大きなディレンマがある。

阪神・淡路大震災後の被災地では、このディレンマが都市計画をめぐって顕著に現れた⁽¹⁰⁾。神戸市では、被害の大きかった地域が無秩序に再建され元の状態に戻ってしまうことを避けるため、大震災からわずか2カ月後に、復興区画整理事業などの都市計画決定がなされた。そのあまりの短期間の計画決定では、大きな混乱があり、計画決定に対して批判する論文も発表されている⁽¹¹⁾。

これに対して、室崎は、阪神・淡路大震災において2種類の「2段階計画論」が提起されたとしている⁵⁾。すなわち、一つは、「都市計画事業の骨格となる幹線道路や基幹公園などは行政主導で取り急ぎ決定し、地区内の道路やコミュニティ公園などは地域住民の意向も聞いて決定する」という計画策定を2段階にするものであり、もう一つは「被災地に仮設的な住まいを確保して仮設都市をつくりあげ、しかる後にじっくり都市復興に取り組もう」という2段階の都市建設である。

また、日本都市計画学会 防災・復興問題研究特別委員会は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた提言の中で「緊急時の都市計画決定方式の多元化を図る」という提案において、一つの方向性として「従来の都市計画方式を修正した方式」の一つとして、「2段階都市計画決定型」という、阪神・淡路大震災後に行われた事例と同趣旨の提案が行われている⁶⁾。

阪神・淡路大震災後の混乱の中、都市計画決定がなされた地区では、具体的なまちづくりの中身が住民の意見をくみ取りながら住民、行政双方の長時間にわたる努力により作られていった。その経緯を住民の側から記録した神戸市のある地区の記録誌には、何回も会合を持ち協議を重ねながら自らのまちの計画を作り上げてきた住民たちの努力の跡が記されている⁷⁾。このような2段階の進め方は、復興計画特有のディレンマを解消する一つの解決策であると考えられる。

(4) 策定の期間

神戸市復興計画は、1995年6月末に完成しており、策定するのに要した期間は、震災の日から数えて5カ月半である。これをそれまでの日本の大災害後の復興計画策定期間と比較すると、例えば新潟地震の際の新潟県の復興計画は約5カ月（1964年6月16日に地震が発生、計画書の答申は11月19日）、伊勢湾台風における愛知県の復興計画は約6カ月（1959年9月26日に台風襲来、計画策定は1960年3月）⁽¹²⁾であり、日本の復興計画策定期間としては、平均的なものと言える。しかし、例えば酒田大火後の復興計画では、1976年10月29日の大火発生の後、1週間足らずの11月4日には都市計画原案が都市計画審議会です承されるというような超短期間の立案という過程も存在する⁸⁾。ただ、阪神・淡路大震災以前の復興計画は、ほとんどがインフラや都市計画に限定されたものであり、市民の生活再建にいたる幅広い計画ではなかったということは留意しておく必要がある。

さて、この策定期間をニューオーリンズのBNOBとUNOPについて見てみることにする。BNOBでは、正式決定は3月であったが、これらの暫定的な案はその2か月前の1月中旬には順次発表されており、作業開始からほぼ4ヶ月間であった。一方、UNOPは2006年9月から作業を開始し、完成したのは、実質的には2007年1月末であり、作業の期間は約5ヶ月間であった。

このように、これらの計画策定作業としてかかった期間は、神戸の場合もニューオーリンズの場合もよく似た期間を策定に費やすことが必要であったと言える。

そして、BNOBは、最終的には策定を諮問した市長自身が拒否することになり、結果的にニューオーリンズ市の正式な復興計画の策定は、1年10カ月の期間を要することとなったのである。

(5) 計画の対象期間

これらの計画は、復興をなしとげるのに必要な時間をどのような長さとして見ていたのか。神戸市復興計画は、復興計画の対象期間を10年間の計画と定めていた。ニューオーリンズ市の場合も、UNOPの中で対象とする事業期間を10年とすると明記されており、同じである。

復興計画の期間は、その対象とするものによって当然異なってくると考えられるが、どちらの計画も単にインフラや都市計画だけにとどまらない、幅広い計画となっており、その復興のためには10年間という期間設定がなされた。

しかし、どちらの計画もすべてを10年とはしておらず、緊急度の高い事業は短い期間を設定している。神戸の場合は、住宅や、道路やライフライン、港湾など緊急性のある事業に対しては1～3年間の期間を設定していた。UNOPでは、すべての事業を短期（1～2年）、中期（3～5年）、長期（6～10年）に分けて緊急度を定めている。

3. What : 計画の対象

(1) 何を計画の対象とするか

復興計画の対象としては、阪神・淡路大震災以前は都市計画やインフラを中心としたものがほとんどであった。例えば、1976年の酒田大火後の計画は、区画整理事業を中心としたものであったし、1959年の伊勢湾台風後の愛知県の復興計画や1964年の新潟地震では、インフラを中心とした計画であった。

阪神・淡路大震災では、復興計画の当初から「市民の生活の再建」というテーマが対象となり、幅広い分野が計画対象となった。その結果、神戸市の復興計画の事業

は、都市の「安心・安全」，「活力」，「魅力」の復興を「協働」によりなしとげるという大目標のもとで多くの計画が提起され、結果的には一番下の分類で約千項目の事業が計上された。

一方、ニューオーリンズにおいても、当初から幅広い分野が対象とされた。BNOBでは都市計画、インフラ、文化、教育、健康と社会サービス、経済の発展、効果的な行政という7つの分野ごとに部会が設置され各分野ごとの計画が検討された。また、UNOPにおいては、BNOBを継承し、洪水対策、インフラおよびライフライン、交通、住宅、経済発展、保健、教育、歴史的保存と都市景観、環境、コミュニティ・サービス：公共の安全、コミュニティ・サービス：レクリエーションと図書館、その他の市の資源および文化資源という13の幅広い分野での計画が計上されている。

ハリケーンカトリーナによる被害額については、約10兆円という、過去のハリケーン被害に比してはるかに大きな額が算出されている⁹⁾。そして、阪神・淡路大震災での被害額もほぼ同規模である。これだけの大きな被害は、市民生活のあらゆる分野に及んでおり、このこともどちらの計画も幅広いものにならざるを得なかった要因であると考えられる。

(2) 重点を示す

復興計画の内容が幅広いものとなり、多くの事業が含まれるようになると、その中で重点を示すことが重要となる。この重点の示し方では、神戸市復興計画とニューオーリンズのUNOPとでは少し異なった形になっている。

神戸市復興計画は、その被害が市民生活全般に及んだことから、市民の生活復興にかかわる非常に幅広いものとなり、もっとも下位の単位では約千もの事業が計上された。このうち、例えば港湾や住宅などのように一部の事業は、2年とか3年の期限が明記され、また、前期5カ年の事業の列举もなされたが、個々の事業の優先度をすべて示すことはできなかった。しかし、計画における重点を示すことが復興の推進にとって重要であるとの指摘が復興計画審議会においてなされたことから、神戸市復興計画は、数多い復興施策の中から重点となるものを「シンボルプロジェクト」という形で示している。

復興計画において、重点を示すことの重要性については、国が設置した「阪神・淡路復興委員会」から「特別事業」と「特定事業」という二つのタイプが提案された。特別事業は、「各省の事業の中の重点を示すもの」すなわち、各事業の重要性を明示するものであり、「特定事業」は、省庁横断的な事業をさして名付けられた¹⁰⁾。神戸市復興計画のシンボルプロジェクトには、都市計画や住宅再建計画などは個別に取り上げられているが、目的に沿って分野横断的にまとめたものも多く含まれていて、国の復興委員会の提案の「特定事業」に性格が似ている。

一方、ニューオーリンズ市のUNOPでは、提案されたすべての事業に対して優先度を三段階で評価して明記している。これは神戸の場合とは異なる。実は、神戸の場合においても、先の国の復興委員会の提案を受けて、1995年6月頃から、復興事業の中の重点となるものを「特別事業」として選定しようとする動きがあった。神戸市をはじめ被災自治体は、国の復興本部にその原案を持ち寄り、選定作業が始まったかに見えたが、8月ごろには何の説明もなしにその作業は消滅した。これに対しては、あまりにも多くの事業が持ち込まれて収拾がつかなくなったため、などの理由が当事者の間でささやか

たが、市の復興担当者にとっては不可解なまま、作業が打ち切られた。

このように、日本の場合、各省庁の縦割りの力が強く、事業が各省庁に認められれば、その実現に対してかなりの信頼性を得られるという利点があるが、個々の事業の優先度をすべて明らかにする作業は、各省庁及び財政当局とのすりあわせなどの調整のための十分な時間が必要であり、現実には、予算の最終的な確定の作業の中で煮詰められるという経過を必要とする。

一方、ニューオーリンズのUNOP策定の過程では、図-1のように、人口回復の増大程度と将来の洪水のリスクの二つの軸で評価し、その組み合わせでA、B、Cの3段階の政策エリアを示す考え方が提示された。この評価フレームにより、各事業の優先度が住民の参加するパブリック・ミーティングや地区ミーティングで議論され、決定されていた。UNOPにおいて個別の事業ごとの優先度がすべて明らかにされたのは、先のBNOBでの失敗から、市が持つ政策課題を市民により理解しやすい形で提示することの重要性を学んだことにある。

BNOBが失敗した最も大きな原因は、7つの部会のうちの都市計画部会が提案した、洪水被害にあった低い地区を緑地に変更し、かつ、当面4ヶ月間住宅の建築を許可しないというものであった。しかも、その案が突然、地元紙に対象地区を緑の点で示す地図とともに掲載されたことが混乱を大きくした¹¹⁾。そのため、UNOPにおいては、地図を出さずに、市民自らが、政策の優先度を考えることができる方法の採用に細心の注意が払われた。そこで、この図を活用して、リスクと人口の回復を考慮して、限りある資源の中での各事業の優先度を市民自らが考えていくという方法が試みられたのである。

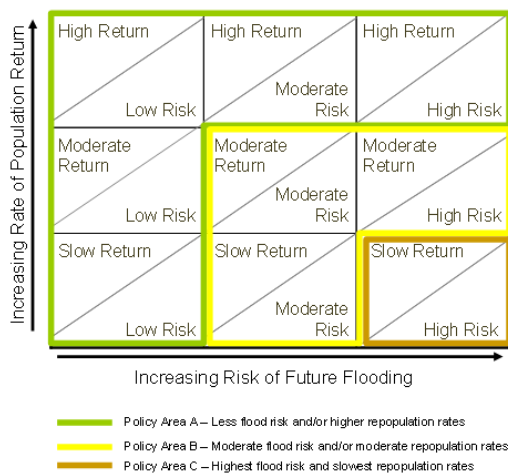


図-1 UNOPにおける政策エリアの分類評価

もう一つは、アメリカでの予算獲得のあり方に大きく関係していると考えられる。すなわち、大災害からの復興をめざす今回のような事例では、膨大な事業費を一気に生み出すための国や州の資金が不可欠である。ところが、復興事業を行うための主な財源であるCommunity Development Block Grants (CDBG) 基金などは連邦政府の住宅都市開発部 (HUD) の資金ではあるが、ルイジアナ州を通して配分される。そして、州は、LRAが復興計画策定のために作成した「復興計画ガイドライン」に沿って、復興事業の優先度を3段階で示すことを復興資金提供の条件としていた。すなわち、市は、復興資金獲得のためには、復興事業のすべてを示し、また、その優先度をすべて明らかにするところから始めなければなら

なかったのである。しかも復興計画にリストアップしたからと言って、その資金を得られるという保障はまだまったくない。現実にはニューオーリンズ市はUNOPに計上した復興事業費のわずかしか獲得できていない⁽¹³⁾。

なお、先に述べたように、UNOPは先行するBNOBやランバート計画、ESF-14などの諸計画を継承したものであり、これらの作業で復興事業の精査もかなり進められており、事業費算定の時間的な余裕が十分あったことも考慮しておく必要がある。

神戸の場合は個々の事業の優先度を明確にできなかったが、優先度を明確にする作業は、今後の日本において、より重要な課題となることが予測される。すなわち、遠くない将来に起こることが確実視されている東海、東南海、南海地震について、それらが同時に起これば被害額が最大81兆円にも及ぶとの予測が内閣府から公表されているが⁽¹²⁾、そうなった場合に、広域の各地域が競って復興を行いたいと望んでも、国家財政の支援にも限度があることが考えられる。その場合には、復興事業の優先度を各地域で明確にすることが非常に重要となる。何を優先すべきかを市民とともに考えたUNOPの手法は大いに参考になるものと考えられる。

4. Why : 何のために復興計画を策定するのか

少し順序が逆になったが、本来、なぜ復興計画を策定するのか、ということがまず設定される必要がある。

牧らは、これまでの災害後の復興計画策定を被害状況と関連させ研究し、被害が一定の割合を超えれば、復興計画が策定されてきたという関係性を見出した⁽²⁾。すなわち、ある程度部分的な被害にとどまっているうちは、それへの対応だけで良いが、被害の規模が大きくなると行政計画としての「復興計画」が必要となるということである。

阪神・淡路大震災後の神戸市の復興計画の目的は、「復興の方向性を計画としてまとめる」と「復興の事業をまとめる」ことの二つであった。前者は、市民や事業者、関係機関などに対して市の復興について、全体像や復興の諸施策の目的や内容を明らかにするということである。

後者は、主に、国に対して、そのために必要な事業と費用を明らかにするということである。なぜなら、神戸市における復興事業の総額は前期5カ年だけで六兆円と見込まれていたが、当時、神戸市の税収は、年間三千億円弱であり、復興を成し遂げるためには、国の財政的な支援が不可欠であった。このため、当時の復興本部総括局長が市議会で「国は復興については自治体が計画を策定し、国がこれを支援するものという立場から、早急に復興計画を策定するように求めている。本市としても、復興計画の内容が平成8年度国家予算の概算要求に盛り込まれるよう急いで策定したもので、7月10日の国の阪神・淡路復興委員会では神戸市の意見を述べることになっている」⁽¹⁴⁾と述べているように、復興計画は国の財政支援のための予算化にとっても重要な役割をなすものであった。

一方、UNOPにおいては、その冒頭で、「なぜ復興計画が必要か」という項目をもうけ、限られた資源（資金、マンパワー）を有効に投入するための優先度を明らかにする計画が必要であること、そして、人々が帰ってきたくるような公的資金の投入を誘発する計画、安全性を高める計画が必要であると明記している。

これら二つに共通するように、行政が策定する復興計画は、市民に向けて復興の方向性を指し示すとともに、

復興のための公的資金（主に国の資金）を獲得するという目的がある。

5. Who: 誰が、復興計画策定に関与したのか？

今回研究の対象としているのは、行政計画としての復興計画であり、誰が策定する計画か、ということに関しては、それを策定した主体は地方自治体である、ということは明確であるが、誰が関与して策定したのかについては、さまざまな視点から見ることができる。

(1) 専門家の関与

阪神・淡路大震災後の神戸市の復興計画では、まず最初に計画の方向性を定めるガイドラインを作成したが、それについては、行政と専門家だけの検討委員会で検討された。専門家の関与という点では、それ以前にも多くの例があり、先にあげた伊勢湾台風後の愛知県の復興計画や新潟地震の後の新潟県の復興計画も、行政と専門家が中心となって行っている。また、酒田大火後の復興都市計画では、専門家として、そしてその後の実務にも責任を持てる行政職員として国の区画整理事業の専門家が派遣されている。このように日本においては、復興計画策定に専門家が積極的に関与していくということは、過去にも事例が多くあり、また、復興をより確かなものにしていくためにも重要である。

これに比べるとUNOP策定に中心にかかわったものは、コンサルタント集団であった。これは、一つには、すでに先行するBNOBやランバート計画などがあり、どのようにまとめ上げる（Unify）かという課題が中心であったということも一因であるかもしれない。しかし、計画作りの最初のアクションとなったBNOBにおいても、例えば都市計画の分野では、その中心となったのはこの部門を率いたCanizaroが招へいたコンサルタントであり、また、その後、BNOBの対案作成のため市議会が招へいたのもマイアミのコンサルタントであった。これらの事実から、アメリカという社会においてコンサルタントが持つ影響力の大きさを考えさせるとともに、日本の事情の違いを推察させる。

ただ、どのような立場にせよ、専門家が中心に関与しているという点は同様である。

(2) 行政職員の関与

一方、非常に対照的であるのは行政職員の関与という点である。阪神・淡路大震災の後の神戸市の復興計画策定においては、専門家の指導的な意見を基に、計画策定に直接責任を負う復興本部総括局のみでなく関係部局が積極的に関与し計画が策定された。そしてこのことは、日本においては何ら特別なことではなく、行政職員が積極的に関与するのは当然のことと考えられている。

しかし、ニューオーリンズ市においては、UNOPの策定において行政職員はほとんど積極的な役割を果たさなかった。策定に主にかかわったのはコンサルタントであり職員ではない。そのため、いったんできた計画を行政に説明するというような手間も必要となった。2007年1月に、ニューオーリンズ市の復興部局のトップとして招へいされたBlakelyおよび彼のスタッフに対して実に4ヶ月間もの間、UNOPの内容を説明する必要があった。計画は、実施されるためにあるものであり、その後実施にかかわる行政職員の計画段階での関与の希薄さは、計画への一貫した責任という点で弱さがあると危惧せざるを得ない。

さらに、行政職員の関与という点では、国の行政職員

の関与という点も大きく異なっている。新しい施策は、一般的に現実に適用される段階までに、現地の状況への適合や他の施策との調整などのブラッシュアップが必要なものである。神戸市の場合、計画策定の段階から、「縦割り」の各省庁との濃密な協議が並行して行われ、計画が決まった段階では、かなり調整が進展しているという場合が多い。ニューオーリンズ市においては、そのような協議はなく、まず、国の資金の窓口である州が定めたガイドラインに沿った計画であることが認められて、資金配分が決定され、市はそれを受けて実行に移すという段階的な流れとなっている。そのため、この点でも計画と実施でギャップが生ずることが懸念される。

(3) ステークホルダーの関与

復興計画にはさまざまなステークホルダーが存在する。市民、企業、専門家、団体、県や国などの行政とその関係機関などである。神戸市では、ガイドライン策定後に、復興計画をまとめあげるための復興計画審議会にこのステークホルダーの参加を求め、100人の委員により、計画を検討した。その内訳は①学識経験者 40名 ②市会議員 6名（各党派からの代表）③民間各種団体からの代表者等 43名（住民代表等 25名 経済界代表 12名 労働界代表 6名）④国や県との関係行政機関の職員 8名 ⑤神戸市助役 3名である。そこに、市の関係局の職員も毎回参加する形態であった。

また、市全体の計画検討の場以外でも各分野で個別の委員会が設置されて復興計画の検討がなされた。そこでは個別の専門的な分野の問題について、よりつっこんだ議論を重ね、そこでの検討結果をまた全体の委員会に持ち込むというような形でステークホルダーの意見を集約していった。また、復興資金のカギを握る国の行政組織に対しては、100人の委員会にも代表が参加するとともに、日本固有の「縦割り」行政の仕組みにそって、各省庁と非常に濃密な協議を重ねることでの対応がなされていった。

一方、ニューオーリンズではどうであったのか？BNOBの委員会は、17人の委員の親委員会の下に7つの分野別の部会が存在し、その部会の中にも分科会が存在するなど、非常に多くのメンバーを集めたものであった。親委員会の17人の委員は、幅広い分野から招集されており、また、個々の分野別部会のメンバーは、部会長以外は市長の任命でなく部会長が必要な招集をおこない、自発的に活動するという非常にユニークな活動をしていた。これらのメンバーはステークホルダーを正式に代表したものとは言えないが、数多くのステークホルダーが入っていたことが考えられる。しかし、BNOBの各委員会の活動については十分な記録が残っておらず、また、その計画を市長が放棄したため結果的には十分機能しなかったと言える。

次のUNOPの策定においては、広範なステークホルダーを集めた委員会は存在していなかった。策定作業は次項で述べるような市民参加の会合を持ちながら、各分野の専門のコンサルタントが中心になって行われた。ただ、UNOPの策定作業をサポートする組織として設置されたCommunity Support Organization (CSO)のメンバー構成は、グレーターニューオーリンズ基金(GNOF)およびロックフェラー財団から1名、ニューオーリンズ市長、市議会から1名、市の計画委員会から1名、市の5つの地区代表各1名というステークホルダーのバランスを考慮した構成であった。神戸市の100人の審議会の構

成とは異なるが、ある程度ステークホルダーの代表ということとは配慮されていると見ることができる。

(4) 市民参加

ステークホルダーにおいて最も重要なものは市民である。その市民の参加においては、神戸市復興計画の場合、100人の大規模な復興計画審議会の中に多くの市民、事業者の代表の参加を図るとともに、1000人の市政アドバイザーに提言を求め、さらに、市民に対して提言募集を行うなどの対応がとられ、また、各局の各分野別の計画作りにおいても関係者の意見を多く求め、それを市の復興計画に反映させるよう努力されることにより行われた。しかし、復興計画策定は、ある意味で時間との戦いであり、これで十分であるかということ、そうも言いきれず、太田らは限定的なところがあつたと評価している。

これに対して、UNOPの策定にあたっては、遠隔地に避難をしている市民をも巻き込んだ画期的な対応が取られた。すなわち、草の根の市民団体や避難している市民の組織との協力や、インターネットによる広報、メディアの活用などにより計画策定の活動の周知が図られた。インターネット上では、市民が参加できる検討会議の予定や結果だけでなく、計画の資料や地図なども掲載された。地域の計画は、多くの地域のプランナーが委員会を組織し、そこに他の地域の組織の参加も得て検討が進められた。対象となる13の地区すべてで4回もしくはそれ以上の地区会議が開催され、3回のコミュニティ議会(Community Congress)、そしてCSO主催のパブリック・ミーティングが頻繁に行われた。さらにNPO団体の「アメリカスピークス」が支援を行い、第2回と第3回のコミュニティ議会は、多くの避難者が参加できるように、ニューオーリンズ、ヒューストン、ダラス、アトランタでも同時に実施されて、その状況がインターネットを通じて国中に送られた。第2回目のコミュニティ議会では、2500人の市民が参加した。

UNOPでは、最終的な合意形成の方法についても注意がはらわれた。コミュニティ議会では復興計画の施策の方向性や優先度に対する考え方、実行のためのコンセプトなどに対して投票がなされ決定されていった。また、各地区の地区会議においては、最終的には、その地区においてリストアップされた事業が、復興において持つ価値、コミュニティの関心度、地域へ与える影響・効果などの評価軸に対する市民の投票により順位づけられた⁴⁾。

このようにUNOPでの市民参加は特筆すべきものであったが、いくつかの特殊な条件を見ておく必要がある。一つは、UNOPの場合、先行する計画、特にBNOBの失敗は、計画策定における市民の合意形成の重要性を示すものであり、市民が納得する市民参加と合意形成の手法を生み出す必要があつたという点である。

そしてもう一つは、遠隔地も含めたコミュニティ議会で発揮されたICT技術の進展である。実は、阪神・淡路大震災の際にも神戸市では電子メールによる意見募集が行われたが、あまり多くの意見は寄せられなかった。それは、当時、まだ電子メールは、ごく一部の人のみの通信手段であつたためである。しかし今や、電子メールは非常に一般的な通信手段となり、15年前の状況とは大きく異なる。このように新しく可能となったコミュニケーション・ツールの活用も大いに考慮する必要がある。

6. Where: 策定の場所

復興計画において、作られた「場所」という項目は一

一般的には被災地であるのであまり意味を持つ要素ではない。

ただ、Whoとも重なる要素であるが、阪神・淡路大震災からの復興特定事業として掲げられた上海長江プロジェクトなどの4つの提言は、国の復興委員会の委員の夢として提示されたことが、提案した当時の委員長から語られている¹³⁾。

この例のように、復興計画は、すべてが被災地だけで作られるものでもない。兵庫県の阪神・淡路大震災の教訓においても、被災地主体の復興が重要であるとともに、被災地主体の復興を国が支える枠組みが重要である、と総括している。¹⁴⁾

そのような目でUNOPを見た場合、非常に興味深いのは、復興計画の策定に重要な役割を果たしたコンサルタントは、必ずしも地元の人間とは限らず、全米各地から選定された人々も参加しているという点である。その際、近隣計画は地元のコンサルタントが、全市計画は全米規模で選別された者が中心となって策定するというように、全米から選抜された人材を地元の人材と融合するような工夫をして作業がなされた。

復興計画は、地元のことをよく知っているものが中心となって策定することは地元の地理や歴史を熟知している点で好ましいことではあるが、必ずしも地元の人材だけにこだわるのが最善ではない可能性があることをこの事実が物語っている。

7. How: どのように策定されたのか

(1) 手順：二段階策定

阪神・淡路大震災後の神戸市の復興計画策定は、まず最初に「ガイドライン」を専門家の検討を中心に作成し、その後、それを目次のように活用しながら復興計画をまとめていった¹⁵⁾。そしてこのような二段階の方法は、過去の復興計画においても非常によく行われるやり方である。一例をあげると、新潟地震での新潟県の復興計画においては、1964年6月16日の地震の後、7月中旬に復興委員会が設置されてから9月8日までは「基本的考え方」の検討が行われ、復興計画書の構成までが決められている。約3カ月で基本的な部分を決定したという点では、神戸とまったく同様の進め方であった。

また、神戸市の復興計画では、時系列において二段階であっただけでなく、全体計画を個別の分野別計画の策定と並行して行うという点でも、二段階に進められた。すなわち、全体の復興計画の策定と並行して、各分野においても分野別の復興計画の策定のための委員会や検討会が設置され、そこでの検討を全体の中に持ち込む形で内容をより深いものにするという作業があった。

UNOPにおいても、同様に、いくつかの形態の二段階策定を見ることができる。

UNOPは、策定作業の構成において当初から二段階であった。すなわち、計画を大きく「近隣計画チーム」と「市全体計画チーム」に分け、近隣計画を市の全体計画の中に入れ込むという作業を行った。部分から全体へという作業が明確に行われた。

また、UNOPそのものが、何段階かを経た作業であるということがある。すなわち、UNOPは、被災直後からの復興計画の動きであるBNOB、次にランバート計画、そして連邦政府の基準に沿ったESF-14などの成果をすべて統合する作業であった。その意味では、先行する作業を基礎にした段階的な作業であった。

ニューオーリンズ市計画委員会は、UNOPの策定が

始まる前に「Neighborhood Planning Guide」というものを策定していた。このガイドラインは、神戸市や新潟県の場合のような目次となるものではなく、策定のための手順や市民参加のためのポイントなどを示したものであったが、UNOPの策定の際のガイドラインとして大いに役に立った。

また、先にも述べたLRAの復興計画のガイドラインは、パリッシュがESF-14にもとづき計画を策定するための指針となるものであり、UNOPにおいても準拠すべき重要なものであった。

このように、まず、復興のしっかりした骨組みや進め方のポイントを専門家を中心にガイドラインとして作り上げる作業は、復興計画の策定の仕方として、結果的には短期間で質の高い計画とするための非常に汎用性の高い有益なものと考えられる。

(2) 委員会の設置

阪神・淡路大震災後の神戸市では、当初から委員会方式で計画が検討された。委員会の設置は、Whoの要素としてとらえることもできるが、どのような手法で検討を進めるかの視点から、Howの要素で抽出する。この委員会は、最初のガイドライン検討の段階では、「復興計画検討委員会」として27名の学識経験者のみで構成される委員会が設置され、次の復興計画の中身を決めて行く段階では「復興計画審議会」として、ステークホルダーの代表を百人集めた審議会が設置された。これと並行して、分野別にも委員会が設けられ、そこでの議論の結果が、審議会の中に盛り込まれていった。兵庫県においても同様に、産業復興会議や住宅復興会議などが委員会方式で検討が進められた¹⁴⁾。この専門家やステークホルダーを集めた委員会方式は、日本での復興計画策定においては一般的なものであり、過去の大災害後の復興計画でも採用されている。

一方、ニューオーリンズ市では、当初のBNOBでは、代表となるメンバーが市長から委嘱され、実際の作業は、各部門の代表が、自らメンバーを集めて任された部門の計画を策定した。したがって神戸の場合の委員会方式とは作業の方法が異なる。また、UNOPにおいても計画検討の作業はコンサルタントを中心に行い、策定のための委員会は設置されなかった。ただ、先に紹介したUNOPの策定作業をサポートする組織として設置されたCommunity Support Organization (CSO)というものがあったが、これは計画の内容を検討する組織ではなく、計画策定作業を側面から支援するための組織であった。

このように、委員会形式という点で見ると、この両市の対応は全く異なっている。しかしニューオーリンズにおけるこのような方法は、必ずしも米国で一般的というわけではない点には注意が必要である。¹⁶⁾

8. 当事者の能力

以上で5W1Hの各要素での比較検討は終えるが、さらにこの要素の範疇に入らない当事者の能力という重要な要素についてもいくつか比較したい。

(1) リーダーシップ

以上の経過を見てきて明らかなように、ニューオーリンズ市での復興計画の遅れの最終的な原因は、BNOBの段階で、市長がそれを放棄したことにあるのは明確である。それでは、BNOBの計画は、内容としてUNO

Pと大きく違う問題点を持っていたのであろうか？

BNOBが受け入れられなかったのは、特に都市計画部門の計画における低い土地を買い取り緑地に変更する、そのために当面4ヶ月間建築を禁止する、という提案であった。それに対して、そこに住むアフリカ系アメリカ人を中心とする層が、自分たちを戻ってこなくさせる計画である、と反対したのであるが、実は、最終的に計画として成案を見たUNOPの中にも同様の考えがクラスター化などの復興施策において提起されている。ニューオーリンズ市は、市域が拡大する中で人口も漸減しており、効率の悪い土地利用が拡大し、また、放棄される住宅が治安の悪化の原因にもなってきた。そのため、市として、被害が大きかった低い土地の地域に対して、復興の過程で有効な土地利用を図るということは、当然出てくる方向であった。

失敗の原因は、計画がトップダウン的に提示され市民の合意を得ることができなかったこと、そして、悪いタイミングで地元紙の地図が出てしまったことなど様々な要因があげられるが¹¹⁾、市長が、自らの選挙を控えたさ中に自ら諮問したBNOBを放棄したことが決定的な行為となったことは否定できない。

大災害からの復興においては、トップのリーダーシップがこのように明確にその後の方向性を左右する。阪神・淡路大震災後の神戸市においても、震災からわずか2カ月後の3月17日に震災復興区画整理事業などの都市計画決定が行われ、その性急な対応に被災地では大きな混乱があった。しかし、その時の神戸市長笹山は、それに対して自らの意思を貫徹した¹²⁾。当時の神戸市の方法に対しては批判した論文も発表されているが、ここでは、この両市長の対応が、まったく対照的であったこと、そして、その結果、ニューオーリンズ市民は2年間にわたり復興計画がない状態となり、復興への明確なステップが踏み出せない事態となったということを指摘しておきたい。リーダーシップのあり方が復興のその後の進捗を左右した明確な事例であった。

(2) 計画策定能力

復興計画策定能力というものを考えるときには、先ほどの「誰が策定をするのか：Who」の項目と大いに関係がある。神戸市の場合、専門家の意見を元に神戸市の行政職員が策定の中心となったが、その際に、非常に役に立ったのが、直前まで作業をしていたマスタープランの改定作業である。大震災の3年前から始まったマスタープラン改定の作業は、マスタープランを直接担当する企画部局の職員のみならず、各分野を担当する各局の計画部局の職員の能力を大きく高めていた。そのことが、復興計画策定に大いに寄与した。

一方、ニューオーリンズ市にあつては、先ほど述べたように、UNOP計画は、コンサルタントを中心にして策定され、市の行政職員の関与が極めて希薄である。理解したいことではあるが、ニューオーリンズ市では、ハリケーン災害後の比較的早い時期に、職員を3000人削減する一環として、計画部門の職員を24人から8人に減少させた。この中にはプランニングを専門とする4名も含まれていた。これから復興計画を策定しようという時期に、である。ハリケーン・カトリナの後、比較的早い時期にニューオーリンズ市の計画部(Planning Department)を訪れた筆者らは、人手をなくしてしまったその組織のプランナーがなすすべもなく意気消沈しているところを目撃した¹⁷⁾。

それと呼応するように、ニューオーリンズ市ではマスタープランが長年放置されてきたという事実がある。UNOPでも指摘されているが、1972年に作られ始めたマスタープランはカトリナ災害まで一部(12のパートのうちの4つ)は完成されずに放置され、以前にできたものも時代にあわせて改定するような動きはなかった。このようなことが結果的には市の行政職員の計画策定への関与が希薄であることにつながっていると考えられる。

なお、復興計画におけるマスタープランの重要性について、ここで付言しておきたい。UNOPにおいても、マスタープランを早急に時代に合わせて見直し更新をし、そしてマスタープランが力を持つようにするべきであると、その重要性を指摘している。災害からの復興を始めようとする時点で、その地域の長期のビジョン、マスタープランが有効に存在していることは極めて重要であると考えられる。それは、大災害を受けたまちがどのような方向をめざしてきたのか、そして今後どのように進むのかを示すその時点での基準であり、復興計画を考える原点となるものであるからである。

(3) 信頼関係

神戸市とニューオーリンズ市との比較を行っている中でもう一つの重要な要素の存在が浮かび上がってきた。それが、「信頼関係」である。

この信頼関係は、いろいろな局面で浮かび上がっている。一つは行政組織間の信頼関係である。

神戸の復興に当たっては、財源の多くを国に依存しており、既存の法体系の中という限界がある中で、既存の補助事業手法をベースに、それを震災復興に適合するように工夫して修正しながら行われてきた。そしてそれらは、国の省庁と度重なる協議を経て、協議が整えばほぼ確実に実行することができた。

一方ニューオーリンズでは、どうか？国の工兵隊が整備した運河の破堤が原因で浸水被害が起こったため、運河の復旧については、国の仕事としてなされるとともに、それへの補償の意味合いがあつて「ロードホームプログラム」が行われ、持家及び貸家に対して、再建費用の提供や移転希望者への買取を行っている。しかし、市が行う復興事業については、先述したように国から資金を得られるかどうかきわめて不鮮明であり、しかも政治的な力が非常に大きく影響する。そして、これと関連して、指摘されているのが、連邦政府、州のニューオーリンズ市に対する不信感である¹⁸⁾。国と地方の信頼関係の欠如が、先ほどの資金の問題のさらに根底にあると考えられる。

信頼関係を市民相互あるいは市民と行政という視点で見るとどうであろうか。神戸市では、例えば復興都市計画事業では、当初市民との間に大きな軋轢があつたが、頻繁に開催された地元説明会などを通じた双方の地道な努力により、市民と行政そして市民相互の信頼関係を培い復興を進めていくことができた。

一方、ニューオーリンズでは、特有の潜在的で複雑な問題として、人種の問題があることは避けて通れない。BNOBが受け入れられなかった原因は、低い土地の住民達が、強制的に移転させられると受け取り反発したことにあるが、この根底には人種間の不信が横たわっている。すなわち、低い土地にはアフリカ系アメリカ人たちの居住が極めて高い比率を占めるが、彼らが、その計画はエリート白人層が自分らを追い出すためにこの計画を

作ったのだととらえたことが指摘されている。そして、ニューオーリンズでは、1927 年のミシシッピ川の洪水対策をはじめ行政への根強い不信が歴史的に醸成されてきた¹¹⁾。このように、市民相互の不信および市民と行政の不信が、復興の問題をさらに難しくしてきた。

復興にかかわる人々相互の信頼関係が十分構築されているかどうか、復興計画の速やかな策定とその後の遂行に大きな影響を与える。そして、この信頼関係は、結局、災害前の地域における相互の信頼感の蓄積の結果であり、日常的な相互の人間関係が災害後の復興に大きく左右すると言える。

策定能力、信頼関係ともに、災害前の状態を無視して災害後に突然理想的な状態を生み出すということはない。すべては、それまでの常時に持っている自らの能力からスタートせざるを得ないのである。

9. まとめ

以上、5W1Hおよび当事者の能力について、神戸市とニューオーリンズ市の復興計画策定過程の比較を行ってきた。これまで検討してきたことをまとめると表－1 のようになる。

以上の比較を概観してみると、両市とも行政計画としての復興計画は同じような目的を持ち作成されたことがわかる。しかし、その完成時期には丸1年の差がある。この原因は、復興を率いるトップのリーダーシップが最終的なひきがねになったが、実は、カトリーナ以前からニ

ューオーリンズが潜在的に持っていた問題が策定過程で顕在化したことが、計画が停滞する背景にあり、その困難な状況の中で、先行計画を引き継いでUNOP策定の努力を行ってきたということが明確になった。UNOPにおける画期的な市民参加の手法は、その困難な状況を打開し市民の信頼と合意を得るための新しい挑戦であった。

策定においては、2段階に策定され、専門家の役割が大きいことは共通しているが、行政職員の役割及びコンサルタントの役割は、両市でまったく対照的であった。

また、事業の優先度の提示の仕方は、各国の予算のあり方と関係していることも明らかとなった。

2007 年1月から2年あまりニューオーリンズの復興を率いたBlakelyによると、ニューオーリンズ市は全米でも「計画」ということへの取り組みにおいて極めて消極的な特殊な都市であるとのことである。したがって、今回の比較は、米国一般の事情に敷衍するのではなく、ニューオーリンズ市という全米の中でも極めて個性的な市との対比であったと限定して解釈する必要があるが、きわめて特徴的な結果が得られたと考える。

大災害の後の復興計画策定は、まだ混乱が冷めやらない状況からスタートし、早急に方向性を出すことが求められる。大災害後の実際の計画策定過程に沿って行われた今回の比較研究が、将来そのような混乱の中で策定する立場となった人たちへの有益な情報提供となることを願っている。

表－1 神戸とニューオーリンズの復興計画策定過程の比較

要素	比 較 概 括
What:何を	復興の方向性を示すとともに、復興のための事業費を獲得する、ということは同じ。 また、どちらも幅広い総合的な復興計画。 優先度の明示は、UNOPの方がより詳細に明示。
When:何時	どちらも早く着手した。ただ、ニューオーリンズではいくつかの先行の試みが失敗し、完成は1年半遅れ。 計画の対象期間は全体としては10年、しかし、急ぐものはより短く設定しているという点は同じ。
Who:誰が	市が策定した行政計画である、ということは同じ。 専門家の関与という点ではどちらも同じ。 ニューオーリンズでは特にコンサルタントが活躍。一方、行政職員の活動は希薄。 市民の参画では、UNOPでは非常に画期的な対応がみられた。
Why:何故に	復興の方向性をまとめ明らかにするとともに、復興のために必要な事業費を明確にするという点は同じ。
Where:どこで	神戸の場合は主に地元を中心に策定されたが、UNOPは全米規模でもプランナーが選定された。
How:①二段階	概要から詳細に、部分から全体に、という二段階はどちらもに見られた。
How:②委員会	神戸は委員会の議論を経て計画が策定されていたが、ニューオーリンズではそれによらなかった。 UNOPでは市民参加の積極的な多様な形態（コミュニティ、地区、全市レベル）が見られた。
当事者能力① リーダーシップ	両市の市長の対応は正反対であり、そのことがニューオーリンズの計画策定が混乱する直接の原因となった。
当事者能力② 信頼関係	ニューオーリンズでは市民相互、市と国、市民と行政などの信頼関係に課題があった。
当事者能力③ 計画策定能力	神戸では、先行するマスタープラン策定作業が能力を高めた。 ニューオーリンズでは、行政の計画担当職員が大幅に減員された。 また、マスタープランが長期間放置されていた。

謝辞

本研究にあたっては、イリノイ大学のRobert Olshansky教授には、資料の提供や多くの貴重なアドバイスをいただいた。また、ニューオーリンズの復興にかかわる方々からも多くの協力をいただいた。心から感謝の気持ちを申し述べる。

補 注

(1) 石田頼房は、「日本近代都市計画の百年」（自治体研究社 1987 年）において、日本の明治以降の都市計画の歴史を概観する中で、関東大震災や戦災からの復興について論じている。また、越澤明は「復興計画」（中公新書 2005 年）において、幕末から阪神・淡路大震災までの復興計画について、主に都市

計画を中心に論じている。西山康雄は、「危機管理の都市計画」（彰国社 2000 年）において、酒田大火や阪神・淡路大震災などからの復興を都市計画について論じている。梶秀樹、塚越功らは「都市防災学 地震対策の理論と実践」（学芸出版社 2007 年）において主要な地震後の復興都市計画を紹介している。浦野正樹らは、「復興コミュニティ論入門」（弘文堂 2007 年）で、日本や世界の災害からの復興について論じているが、その中で一部、復興計画に関して記述している。

石丸紀興は、戦災復興及び関東大震災の帝都復興に関する各都市における計画過程や体制、あるいは計画そのものについての研究を、室崎益輝、大西一嘉らは、戦前的大火後の復興や戦災復興などについての研究を、越山健治、室崎益輝は、過去の大震災、および大火災後の各都市の復興計画についての研究を、高橋和雄らは、雲仙普賢岳噴火災害後の復興計画に自ら参画した経験をもとにしての研究を、南慎一らは、北海道南西沖地震後の奥尻島における復興計画に関する研究を、牧らは、小千谷市での市民参加による復興計画策定過程の研究を発表している。これらの中で復興計画策定過程そのものを研究の中心としたものは、南らの「奥尻町青苗地区の復興まちづくり計画の策定過程」（都市計画学会 1998）、高橋らの「火山噴火災害復興計画と大学」（長崎大学公開講座叢書 1999）、牧らの「ステークホルダー参画型復興計画策定手法の構築—小千谷市復興計画策定での試み」（京都大学防災研究所年報 2006）のみである。（2）同潤会は関東大震災後の復興事業の一環として、バラック解消のための住宅政策だけでなく、社会事業も含めた多様な事業を展開した。（佐藤滋「集合住宅の変遷 東京の公共住宅とまちづくり」（鹿島出版会 1989 年）を参照）

（3）国立情報学研究所の論文検索サイト CiNii および都市計画学会論文データベースによりキーワードを「復興」として検索をし、ヒットした 2048 件の論文中、災害からの復興計画の策定過程に記述が及んでいるものは 46 文献あった。これらのうち、3/4 が都市計画分野の論文であった。また、全体の中で復興計画策定過程を中心としたものは（2）で紹介した 3 論文および太田ら（地域安全学会 2008）の 4 つのみであった。

（4）先の太田らの文献での⑩の要素のミッションはリーダーとしてのそれを対象としていたことから、本論では要素名をリーダーシップに変更して論じている。

（5）ここで「行政計画」としているのは、行政自らが「何らかのビジョンの元に行政の将来的な展望を志向する」（「行政法のエッセンス」櫻井敬子 学陽書房 2007 年 10 月）計画である。また、復興計画は、都市計画や港湾計画など別に法律で定める計画も包括する総合的な行政計画としてとらえている。

（6）プロジェクトマネジメントの手法はもともと 5W1H に還元される性格を持っている。「世界一やさしいプロジェクトマネジメントのトリセツ」（西村克己 日本実業出版社 2007）では、プロジェクト計画の基本は、5W1H に、予算はいくらかかるのか（How much）を加えた 5W2H である、としている。

（7）ニューオーリンズ策定過程の記述については、下記を参照した。著者の Johnson は、UNOP 策定において市全体計画策定に直接かかわった者であり、Olshansky は、UNOP 策定の際のナショナルアドバイザーチームの一員であった。

①Laurie A. Johnson “Developing a management Framework for Local Disaster Recovery :A study of the U.S. disaster recovery management system and the management process and outcomes of disaster recovery in 3 U.S. cities” Dissertation Prepared Fullfillment of the Doctoral Degree Graduate School of Informatics, Kyoto University, 2009

②Robert B. Olshansky, Laurie A. Johnson, Jedidiah Horne, and Brendan Nee, “Planning for the Rebuilding of New Orleans” Journal of the American Planning Association, Vol. 74, No. 3 ,Summer 2008

③City of New Orleans, “Unified New Orleans Plan” 2007

（8）全国から選定されたコンサルタントの中心として活動した Laurie Johnson, また、UNOP の 4 人のナショナル・アドバイザー・チームの中の Kenneth Topping, Robert Olshansky は、阪神・淡路大震災後の神戸市の復興について研究を行ってきた研究者である。Johnson は、2009 年 10 月に東京で開催されたシンポジウムにおいて、阪神・淡路大震災における神戸の復興計画に関する経験がさまざまな形で UNOP に反映されたことを述べている。（Symposium on International Cooperation in Disaster Reconstruction and Revitalization, Tokyo, 2009 年 10 月 19 日）

また、ニューヨーク日米センターは 2006 年 3 月にニューオーリンズで「神戸の復興：ニューオーリンズおよび湾岸地域への教訓」と題した公開セミナーを開催し、その後、同年 10 月にはニューオーリンズで復興にかかわる専門家が神戸を訪れるなど、ニューオーリンズの復興にとって神戸とのかかわりは大きい。

（国際交流基金日米センター「報告：ハリケーン・カトリーナ災害復興協力のための日米対話プロジェクト」 2007 年 3 月）

（9）当時の市長、笹山幸俊へのインタビューは、2009 年 1 月 26 日に、笹山が顧問をしている（財）神戸国際協力交流センターで行った。

（10）神戸市の復興計画における分野別計画と全体計画の関係については参考文献 3）を参照されたい。

（11）当時の法律では、建築基準法 84 条で建築の禁止を行える期間は、2 ヶ月間が限度であった。被災地の各自治体がこの制度に基づき復興都市計画を急ぐ最中の 2 月 26 日に「被災市街地復興特別措置法」が施行され、これにより 2 年間は建築猶予が可能となったが、すでに手続きが進んでいる中での施行であり、この新しい法律に基づいた対応を考えた被災自治体はなかった。

神戸市の都市計画決定については多くの文献があるが、ここでは下記を紹介しておく。

・中山久憲「苦闘 元の街にすみたいんや！—神戸市湊川町・住民主体の震災復興まちづくり—」晃洋書房

また、神戸市の都市計画決定を批判したものとして、塩崎賢明の下記を紹介しておく。

・「阪神・淡路大震災の復興都市計画事業における 2 段階都市計画決定方式」の評価に関する研究 都市計画学会 1998

・「都市計画決定と住民参加」地域共生のまちづくり 学芸出版社 1998

（12）「伊勢湾台風災害復興計画書 愛知県」の日付は昭和 35 年 3 月となっていて日についての記述はない。なお、参考にしたのは、同年 8 月 15 日に刊行された計画書である。

（13）ニューオーリンズの復興を率いた Blakely によると 2009 年 4 月現在で、UNOP に計上した復興事業全体の 1 割しか得られていないとのことである。（2009 年 4 月 24 日 災害対応研究会 大阪）

（14）神戸市議会復興委員会（1995 年 6 月 27 日）での山下彰啓神戸市復興本部総括局長の発言（市会時報 平成 7 年度）

（15）復興計画の策定作業は神戸市復興本部設置条例、復興計画審議会設置条例（1995 年 2 月 15 日臨時市会で可決）により市としての位置付けを明確にして、ガイドライン策定から復興計画の策定まで一連のものとして行われた。

（16）Blakely は、1989 年 10 月のロマプリータ地震の後のオークランド市の復興計画策定の委員会の委員長を務めたが、その際の委員会の構成や方法は神戸と似ているとのことである。

（2010 年 5 月 8 日 京都大学）

（17）2006 年 3 月 3 月 25 日に訪問。

（18）L R A の長期地域復興計画特別委員会の委員長を務めた Fraiche によると、連邦政府やルイジアナ州はニューオーリン

ズ市の行政能力に対して懐疑的である，とのことである。
(2009年3月7日 神戸)

参考文献

- 1)越山健治 「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題ー被災後の都市社会が直面したすまいやまちの復興課題」，減災 Vol. 1, 山海堂，2006
- 2)牧紀男，林春男，太田敏一 「どれだけの規模の災害に見舞われたら復興計画が策定されるのか？ー復興計画が策定される災害規模と計画内容」地域安全学会論文集 No. 9 地域安全学会 2007
- 3)太田敏一，牧紀男，林春男，「神戸市復興計画策定過程の評価と考察」，地域安全学会論文集 No. 10 地域安全学会 2008
- 4)近藤民代 「巨大都市災害後の復興計画づくりを考える」減災 Vol. 3, 山海堂，2008
- 5)室崎益輝 「復興都市計画論の再構成」地域共生のまちづくり 生活空間計画額の現代的展開，学芸出版社，1998
- 6)日本都市計画学会 防災・復興問題研究特別委員会編著，新しい計画・事業制度をめざして 25 の提言「提言4 緊急時の都市計画決定方式の多元化を図る」，安全と再生の都市づくりー阪神・淡路大震災を超えて，学芸出版社，1999
- 7)六甲道駅北地区まちづくり協議会他 「六甲道駅北地区 復興まちづくり記録誌 未来へ」2001
- 8)酒田市 「酒田大火の記録と復興への道」1978
- 9) The White House “The FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA LESSONS LEARNED” pp.6-8, 2006
- 10)阪神・淡路復興委員会「提言8」(1995年5月22日)
- 11) Marla Nelson, Renia Ehrenfeucht, Shirley Laska “Planning, Plans, and People: Professional Expertise, Local Knowledge, and Governmental Action in Post-Hurricane Katrina New Orleans” Cityscape: A Journal of Policy Development and Research Volume 9, No.3, 2007
- 12)中央防災会議「東南海，南海地震等に関する専門調査会 第14回」 2003年9月17日
- 13)下河辺淳 「インタビュー：復興計画の夢」建築雑誌 Vol. 111 No. 1382, 1996
- 14)兵庫県「伝える 阪神・淡路大震災の教訓」ぎょうせい2009 (原稿受付 2010.5.29) (登載決定 2010.9.12)