

## コミュニティ自発の復興を目指して

住民参加・計画支援の実態と提案

くり公社の設置やまちづくり条例の整備も進められている。今後、地域に目を向けた、まちづくり意識の高い地域の住民等を軸に、計画づくりから施設づくりまで、その内容とレベルに応じて、参加と協議の目的を明確にし、そのプロセスを重視していく取り組みが必要である。手続きとしての参加は定型化できても、多様な価値観と社会関係を営む住民による協議のスタイルとプロセスは柔軟である必要がある。まちは、理念としての世界ではなく模型が示す形の世界でもない。生業や知識、所得、年齢の異なる人たちが暮らしている世界であることを理解して進めていく必要がある。

こうした人たちの防災まちづくりに関する認識の共有化と計画化、実施手段の検討を助けるために、図や模型等が利用され、ワークショップという協議スタイルも定着化してきたが、こうした道具立てやスタイルが目的化し、定型

### 視点9

#### 防災ひとづくりと災害文化の継承：防災まちづくりに関する多様な教育・学習の実践

一般住民の意識の醸成と活動展開と子どもたちの意識喚起に向けて、日常的な学校教育や社会教育等、多様な機会と場を設け、防災まちづくりに関する教育と学習を進めていく必要がある。

それぞれのまちには、かつて、地震、火災や水害等の災害に関して、その危険を認識し、地域的に伝統的な知恵や工夫を積み重ねてきた歴史がある。土蔵造りやウダツ、火除け地、広小路、防火用水など、江戸期の防災対策ばかりでなく、明治以降も大火・震災・戦災とその復興の繰り返しの中で、その時代々々の社会経済形態は違うにしても、一般の住民が災害を自分の住む所の問題として理解し、工夫し、対策が進められてきた。しかし、災害対策基本法の制定以降、各種の法制度・事業が整備され、行政レベルの防災対策が進むとともに画一化し、また一般の人たちの意識において、防災やまちづくりは自らの問題ではなく、行政の問題としてまかせてしまう社会的な意識形成がなされてきた感がある。

一方で、1960年代の先駆的な動きを背景に、1970年代に展開された環境カルテづくりや歴史的町並み保存活動、まちづくり・村おこし活動は、テーマを拡大しつつ、今なお多様な展開を見せていく。しかし、防災・まちづくりに関する社会的な意識や地域レベルでの活動には、阪神・淡路大震災後においてもなお、差がある。こうした状況がどのような社会的な構造や経済的なシステム等を起因としてもたらされるのか、防災まちづくり・防災計画の根底にあるこうした大状況を問い合わせていく必要がある。

小学校教育においては、1980年代から、環境教育を中心に、実地に自分たちのまちを見直す試みが始まられ、カリキュラム化されている。一方で、避難訓練や家庭との

化されることには問題がある。防災に関する知見や計画・事業に関する法制度が専門分化する中、普通の人が理解し、考え、意見や利害を調整するために、どのような方法が有効かを常に問い合わせていくことも必要である。

このことは、専門性を持つ行政職員や研究者、計画・事業プランナー等が、一度それぞれの立場と専門性をはずした普通の家庭人として考えてみることの必要性を示しているといえる。例えば、隣地との共同化や街区レベルでの共同化を実施していくためには、普通の家庭人として、どのような道具やステップがあれば理解と実施が可能かを検証することもある。そして、こうした方法論的技術の構築が、現状放置ではなく、各主体間の意見の対立を超えて、責任と役割を分担し、現実的な一步を踏み出すことにつながっていくと考えられる。

第2部は、被災地域の住民みずからによる復興事業への取り組みを中心課題としてとらえ、「住民参加・計画支援」の視点からの問題提起と提案をとりまとめている。

震災復興の過程から明らかになったのは、日本の都市・住宅政策の枠組みに「住民と地域社会こそ住まい・まちづくりの主体である」と言う自明とも思える基本概念とそれを支える制度仕組みを欠いていることの深刻な影響である。実は復興事業において頭在化した被災者の生活再建と地域社会の再生の諸問題はここに起因するのである。

第2部の構成は、まず震災後4年の復興過程を振り返り（第1章）、具体例を取り上げ復興事業の実態を掘り下げ（第2章）、これらを踏まえ住民参加・計画支援に関する提案（第3章）をとりまとめている。「提案」は、現行法の枠自体の改革を含め中長期の視点にたち「新しい公共」の提唱を起点に地域社会の総合的な復興・再生への基本概念と制度枠組みの創設を問いかけている。

この提案が住民、民間非営利法人、企業、そして行政の活発な相互改革活動と創造的な連携の手がかりとなり、すべての被災者、さらには全国すべての地域の人々が未来への希望をみずから手で拓くための、社会的仕組み創出の一歩となれば幸いである。

## 第1章

# 震災後4年の復興過程を踏まえて

本章は、住民参加・計画支援の観点から震災後4年間の復興過程を検証しようとするものである。まず1-1で、住宅・市街地の復旧・復興に関する問題を総括した後、1-2以降は4年間の復興においてキーとなった3つの課題について論じている。それらの課題とは、復興における「協働のまちづくり」の中心的主体であるまちづくり協議会、復興の方向を決定付けた都市計画決定、そして震災復興で様々な形で試みられた新たな計画支援の経験である。

# 住宅・市街地の復旧復興をどう捉えるか

高見沢邦郎  
安藤元夫

震災後3年を経た時点で、貝原兵庫県知事は「復旧実態は80%、新しい施策という意味での復興は20%、平均すればまだ50%」と、笛山神戸市長は「8割は復興したが、9割に引き上げるには大変な努力がいる」と語ったという。住宅・市街地の水準が從来程度まで戻ることを復旧とし、より望ましい水準への整備が進むことを復興としよう。震災後3年余を経て復旧はある程度までなされ復興も進みつつあるが、厳しい現実にも目が向けられなければならない。特に地域的な、あるいは住民階層的な意味での両極化、そして問題の沈潜化が大きい。また、なしとげられた復興が新たに対処すべき問題を生んでもいる。これらの問題発生は多少とも、被災直後からこれまでの対応プロセスがもたらしているのではないか。特に計画の方法と進め方等において検討すべき事柄が多いと思われる。

1-1では前半で復興過程と住宅・まちづくりのプロセスを再整理し（高見沢担当）、後半ではその中でも大きな課題である、主として区画整理と再開発事業地区での住宅の問題を論じよう（安藤担当）。

## 1. 「復興3年」を経て状況を振り返る

### (1) 被災後1年の時点では問題をこう捉えた

筆者（高見沢）は1996年初めに復旧復興プロセスを辿り「避難所問題」から「専門家の支援」に至る問題状況と、3つに類別化される課題、すなわち「被災地の状況改善のための課題」「今回は間に合わないが早急に検討すべき課題」「議論を深めて中期的に対応すべき課題」を論じた<sup>1)</sup>。第1の「被災地の状況改善」という課題に関しては、①住宅復興は、需給の合致を求めながら、手探り状態であっても予測を繰り返して、応急仮設住宅から恒久住宅へと進むプロセスを管理すること。②法定都市計画事業については、行政側の柔軟な計画変更と住民側の小異を捨てた歩み寄りで事業の進捗を図ること。③その他の地区（非法定事業地区）での費用とマンパワーの不足は如何ともしがたいが、育てるべき事例も出ており、他地域へも波及させるべきこと。④国の財政支出として3兆4千億が決まったがさらに持続的対応が要請されること、を述べた。

「今後のために早急に検討すべきこと」としては、①不必要な家屋の解体を減らすために、住宅の被災度判定から補修に至るシステムを整備すべき、②避難所と応急仮設住宅に関わって生じた問題を回避すべく、災害救助法、災害対策基本法の見直しも含めた検討が必要、③被災市街地復興特別措置法（特措法）を使った場合の都市計画決定方法のシミュレーションが必要（緊急整備条例も関係する）、④同じく特措法第3章の市街地開発事業等に関する特例の適用について検討が必要、⑤住環境整備に関わる計画論、事業論、参加論の一層の充実が必要、⑥罹災都市借地借家臨時措置法適用の見直しが必要、であることを述べた。

議論を深めるべき中期的課題としては、①住宅被災に対する共済・基金の必要性、②住環境整備法制定の問題、③マンション再建法の問題、④住宅・まちづくりにかかる民間非営利組織の問題、を述べた。

以上を記してから2年半が経った今振り返ってみると、中期的課題とした災害基金に関しては被災者生活再建支援法が、住環境整備に関しては密集市街地整備法が、NPO活動に関しては特定非営利活動促進法が相次いで制定された。逆に被災地で至急に対応すべき事項や早急に検討すべきと考えた事項への取り組みが不十分という状況にある。「急ぎ議論すべきこと」と「そのあとに議論すべきこと」との筆者の仕分けが間違っていたとも思えない。住宅市街地再建の現実を見据えて方法を講ずるという大事な作業が

遅れていることは確かだろう。

### (2) 不足していた視点

解決すべき問題の見取りは、上記で紹介した被災1年後の記述でそう間違っていたとも思うが、その後の2年余の経過の中から改めて分かってきたこともある。また、基本的な見方や問題整理に十分でなかったところや追加すべき事柄も見出される。起こった事象をとりあえず辿った時点から、るべき復旧・復興のプロセスとしてより一般化すべき時点ともなった。

といったことで上記の記述を修正するとすれば、第1には、住宅まちづくり計画の立案・決定・実施を、より「連続的」に（一度に全てを決めず、住民の主体的な参加に応じて段階的連続性をもって決めていく）、より「複線的」に（対象となる地域と時期的段階に応じて適切な方法を多様な選択肢から選ぶ。最初から「唯一この方法しかない」という単線的な進行にならないようとする）、より「複合的」に（一つの手法だけでなく、総合的な復旧復興がなされるように手法を重ね合わせる）進めるべきことの強調がある。1年目の小論でも、住宅復興については一応の複線化を意識していたが、都市計画決定関連の流れについては、変更はなされるべきとしても枠組みは所与のこと、との意識が強かった。都市計画にかかる決定ももっと段階的に、複線的に行われるべきことを示す必要がある。また、市街地再建と住宅再建はより連携したものとして複合的に実施されるべきだった。特に応急仮設住宅や復興公営住宅の建設が、市街地再建のプロセスとの関係性が薄いままであった。住宅と市街地の二つの大きな流れはもっと複合的に組み合わされるべきである。

第2に修正されるべきは、住宅市街地復興が、特に下町と称せられる住商工の混在地では産業・就業の復興と密接不可分であることを指摘していなかった点である。今日の長田区等西部での復興の遅れが産業・就業問題の遅れに起因することは明らかである。

またこれは修正を要するというより、前回の小論では敢えてふれなかつたのだが、被災以前の予防対応の問題がある。これについては、震災後に東京都等他の都市で幾つかの進展があったことも踏まえて議論をしておくべきだろう。

## 2. 復旧復興過程の10の課題

このような修正の観点も加えて、改めて予防から復旧復興に至る見取り図を描けば図1のようになる。以下、この図を参照してもらいながら、課題を10点に集約整理して説明していきたい。その中でも⑤以下は他の節や章でも主

題となるので簡単にふれ、主として①～④の項目について記述する。

### ①多様な被災状況を予期した避難対策と

#### 長期間にわたる避難所生活の問題

「避難」は住宅まちづくりそのものではないが、復興の主体となるべき住民の生命の問題であり、また、事前の予防対策にも関係する。「避難」問題と「避難所」問題は重なりもあるが、法的には前者が災害対策基本法による地域防災計画で扱われ、後者は直接的には災害救助法で扱われる。もちろん、法の管轄が異なるからといって別問題とは言えない。同一空間が避難地となり避難所となることもあろう。しかし縦割り行政下にあっては問題を整理しておくことが必要である。

すなわち、避難地は大火や有毒ガスなどの流出、余震による二次災害が予想される時に集まるための指定された場所である。そこで情報を聞き、場合によってはより安全な場所に集団的に避難することもある。したがって安全性の確保された避難路も必要となる。また、大都市において昼間に震災が発生することを想定すると、遠くの職場や学校からの帰宅の問題、いわゆる帰宅困難者問題も生ずる。避難問題の一環として考慮の対象に入れておくべきだろう。

一方避難所とは、火事や倒壊で住まいを失う等の事情にある住民の、当座の生活の場所である。災害救助法上は被災の翌日より起算して1週間を限度に設置するとされているが、これは水害の場合、水が退けば自宅に戻れる場合が多いことを想定していると言われる。住宅を失う住民はそう多くないので、3週間以内に建てられる応急仮設住宅への収容で解決されるということになっている。

しかし大震災ではそうはいかないことが今回改めて認識された。被災した住民は、ともかくも近所の公共施設、特に学校に殺到した。避難地や避難所の計画があろうとなかろうと、当然の行動だろう。そして学校等は、実に半年後にも避難所として存在せざるを得なかつたのである。

結論の第1には、避難計画と避難所の設置計画が事前に練られていて、それが地域住民に理解されている必要のあることだ。これは主として地域防災計画の扱う範囲の問題であるが、同時に、復興のための住宅まちづくりの基礎条件でもある。つまり第2には、かなりの期間暮らさざるを得ない避難所が、その後の住宅まちづくり情報を伝え、協議し、実行する「場」となり得ることを認識しなければならない。例えば真野地区では半年間、避難所たる真野小学校に対策本部が置かれ、いかに多くの協議がなされたことか。もちろん避難所以外に適切な場所が確保されなければない。例えば野田北部では老人憩いの家の存在がまちづくり

り協議に大いに役立った。日々の食料の入手をはじめ、生きることで手一杯の時期ではあるが、少しずつ住宅づくり、まちづくりが動き始める。いかにして住民の集まるる場所、協議のできる場所を確保するかは被災直後から永くにわたる課題となる。場所の確保が計画支援・住民参画の前提条件であることがいまさらではあるが強調される。

## ②住宅と市街地の被災度把握と

### それに基づく複線的計画対応

復興都市計画等の策定のためには、被災の程度ができるだけ正確に把握されていなければならないし、全壊や全焼に至っていない場合、個々の住民が自己住宅に戻れるか、補修で当面住み続けられるかの判断材料が提供されなければならない。今回の震災では、都市計画事業地区を決める調査は行政で行われたようであるが、市街地の全体的な調査は都市計画学会・建築学会の合同調査、それを資料とした都市住宅学会による分析の他にはあまり行われなかった

ようだ。また応急危険度判定は多少行われたが被災度区分判定は十分でなく、解体撤去費用の公費負担も相まって不必要な建物解体がなされたと言われる。

これらの反省からして、復旧復興計画に役立てるばかりでなく、当面の自宅への戻りも可能とする被災度・危険度の調査が緊急時に行われなければならない。調査自体がその後の多様な住宅確保の選択可能性を示す指針として役立つよう、当初から設計されていなければならない。前者は調査とその公表のシステムをつくることであり、後者は、複線的な住宅復興へつながる計画システムが初めからある程度見えていなければならないということである。調査については建築士会や学会の組織力を通して専門家を集めることになるが、残念ながらまだ十分にその仕組みはつくられていない。また緊急応急時の住宅対策が計画システムとして（東京などの自治体で）練られているかというとまだ十分でない。その一因にはこれら対策が基本的には灾害救

助法、災害対策基本法の範囲にあり、都市計画・住宅部門との協調が図りにくいこと、実際に被災度調査の実施を担う民間専門家の体制づくりが遅れていることがある。復旧復興の長い道のりの出発点として、十分な検討とシステムの構築の必要性が改めて強調される。

### ③避難所から多様な住宅への移行の計画化

#### 一とりわけ修繕で戻すこと

自宅の近くの避難所で緊急期の対応をしつつ、次の住宅の手当を講ずるわけだが、全壊等の場合には応急仮設住宅が基本であるにしても、その選択肢は多様なものであるはずである。補修によって自宅に戻るシステムが必要なことを確認すべきである。それ以外に空家等の公的住宅への一時入居（今回は1.1万戸が1年を原則として活用された）、親戚・知人・社宅への一時入居（その数ははっきりとは把握されていない）も大事な選択肢である。

今回は震災後半年間に48,300戸の応急仮設住宅が供給され、そのこと自体は大変な努力と評価されるが、結果的に次のような問題を生じさせた。すなわち、居住地と遠く、地元の復興への参加を難しくしたこと、応急仮設住宅から復興公営へという単線的な住宅復興となり、復興公営の需要を大きくしたこと（逆に言えば民間賃貸需要を減少させたこと）、県外も含む自力での避難者に以後の住宅復興の情報が少なく、対応も弱かったこと、等である。住宅復興計画は、当初から複線的思考を内包すべきだったと言える。

### ④時限的な住まい・時限的な市街地の形成

今回の応急仮設住宅は上記の量の問題と並んで、建設地の問題が大きかった。既成市街地に土地を見出だせず、もとの居住地から遠いところに住むケースが多かったことである。復興都市計画策定への参加の点でも、その後の街の復興の点でも、より多くの住民をより早く、もとの住まいに近い場所に戻れるようにすべきだった。

いわゆる現地仮設が少なかった理由は用地の不足とされているが、必ずしもそればかりではない。応急仮設住宅の事業は災害救助法による厚生省の機関委任事務（今回は県が全てを委任され、市への委任はなされなかった）で、地元自治体の都市・住宅行政当局の意向が反映されにくかったことも一因である。最大の理由は、民有地の借上げによる建設を行わなかったことだろう。もちろん仮設の撤収段階の問題等があり、簡単ではないが、対応は不可能ではなかった筈である。また今後のことを考えれば、個人が行う仮設住宅建設を災害救助法の補助の範囲に含ませる方法も検討に値する。戸当たり300万円近くを投入し、しかも2年、3年を超えて存続させざるを得なかつた仮設住宅なら

ば、災害救助法の運用で個人による建設に対して補助を行うこともあり得るのではないか。

また別の事項だが、法定事業地区でつくられる事業用仮設の問題がある。今回、事業認可以前に用地買収と建設が行われたのは評価されるが、今後の特措法適用下では法定事業の採用が決まるまで、半年あるいはそれを超える期間が想定される。結果的に事業用仮設住宅の建設が遅れる事態もあり得る。法定事業が適用されるか否かがわからない地区でも事業用仮設をつくり、仮にその地区で法定事業が成立しなくても要綱事業の範囲で事後の措置をすることが考えられてよい。

仮の住まいでのいいから、ともかくも住んでいた場所に戻って生活を復旧させることが最大限追求されるべきである。このことに関して、東京都の「都市復興マニュアル」<sup>2)</sup>ではこの概念を「仮設市街地づくり」と敢えて定義し、今後への方針としている。建築制限との関係や、土地確保問題等検討課題は多いが、一つのありうべき考え方であろう。

### ⑤住民協議と事業手法決定の多様化

以上のような手立てで、現地にできるだけ戻れる住宅復興プロセスが用意されることが市街地復興事業への住民参加の基本要素となる。その上で、今後の大都市における大規模災害で適用される特措法を前提とした決定へのプログラムが議論されなければならない。

このことについては本章の2節で協議会の実態と課題として、3節で都市計画決定の実態と課題として検討されるのでそちらに譲る。特措法との関係で一言だけいえば、法第2章の、復興推進地域の範囲とそこでの緊急復興方針の内容をどの程度柔軟なものと考えるかが大きな問題となる。被災後2ヶ月で決められるこの「地域」と「方針」が法定事業の決定と同等の固さでなされれば、今回の3月17日問題を再び生じさせてしまう。上記の東京都のマニュアルではこれをかなり柔らかく考えていることも、ついでながら紹介しておこう。

### ⑥手法の豊富化と多重的な選択

法定事業のあり方などは第3部の主題なのでここではふれないが、特措法第3章の運用や各種の要綱事業も含め、また神戸市等で独自に適用された手法も含め、今後の知識は少なくない。兵庫県、神戸市等の行政当局が経験を整理し、今後への提言としてまとめてほしい。

### ⑦復興都市計画・住宅復興計画・雇用復興計画の連携

将来への重要な課題がこれら諸計画の連携の問題である。同じ都市建築部門である都市計画と住宅計画さえ縦割りシステムの中で十分には整合していない。特措法での区画整理事業では基盤整備と住宅建設を関連づける条項もあるが、

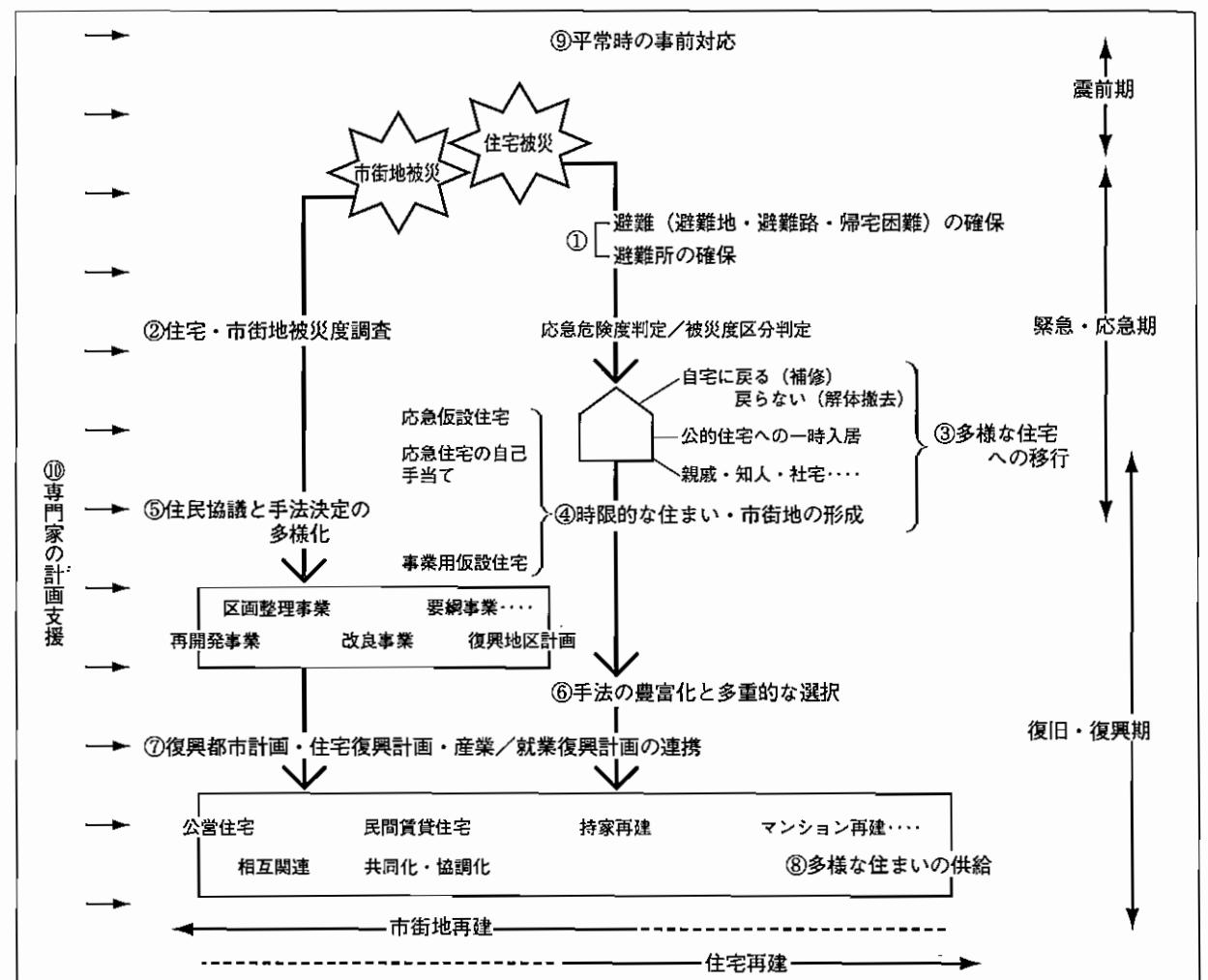


図1 復旧復興の見取り図 (Ver.2) (Ver.1は参考文献1を参照のこと)

今回は殆ど用いるに至っていない。

ましてやもと住んでいた市街地に戻り就業も復活するという「暮らし」との連携はうまく進まなかつた。連携以前に、雇用の復活そのものが困難性をはらんでいる。残念なことではあるが、都市復興・住宅復興と暮らしの復興との連携は今後の大きな課題と指摘するにとどめざるを得ない。

都市計画と住宅計画の連携のうちの基本部分である、区画整理事業と再開発事業での両者の関係については、本節の後半で論述したい。

#### ⑧多様な住まいの供給

これも項目だけを挙げるに留めるが、復興公営住宅との関係で一つだけ言えば、民間賃貸住宅の活用という施策が十分には動かなかったことがある。家賃補助あるいは借上げによって公営住宅に準ずるもののがもっと重視されてしかるべきだった。

僅かに、といつては言い過ぎだが、大量の復興公共住宅の街区や住宅の設計に高齢者対応を講ずるなどある程度の配慮がなされたこと、高齢者コレクティブといった次代へつながる取り組みがなされたことは評価されよう。

#### ⑨平常時の事前対応

平常時に住みやすく、震災時に強いまちづくりの必要性は今更言うまでもない。課題を大括りすれば、一つにはいわゆる「まちづくり」であり、改善型整備の推進が中心になるが、改造型との重層化も検討課題である。もう一つには、もし震災が起きたとき、被災の程度との関係を配慮しながらどのような復興計画を描くかを事前に検討できるか、それへ住民はいかに関与可能なのかの問題がある。東京都の「防災都市づくり推進計画（1997.3）」と既述の「マニュアル」における両方の問題への対応の仕方は、今後の検討への素材となろう。

#### ⑩専門家による計画支援

最後に、平時も含め、住民への支援を専門家がいかに行うべきかの問題がある。言ってみればこれが第2部の主題でもある。今回の震災での経験については本章の第4節で論述する。第2章、第3章も市民参加と計画支援の問題を基底において論じられるのでそちらを参照してほしい。

ところで専門家といっても、行政、学会、職能団体に属するという視点からは、これら団体間での連絡調整を適切に行って協調の体制をどう組むかの問題がある。正直なところ都市計画学会においても被災直からの対応プログラムが練られているわけではないし、他団体との協調体制も未検討である。

ところで専門家の支援問題を多少とも複雑にしているの

は、コンサルタント業務を営んでいる専門家（民間プランナー、建築士など）にもボランティア的な支援活動が期待されることである。ある水準でFIREが保証される行政からの委託業務に対し、ボランティアの場合は類似の仕事が無償または実費程度でなされる。職能における仕事への対価や責任の問題をどう考えるか、またそれを市民にどう理解してもらうかは、震災だけでなくまちづくりのNPO論としても大きな課題である。また、被災の態様は必ずしも今回の震災と同様とは限らない。関東大震災型の市街地大火が区画整理済み地区で生ずると、再度の区画整理というより個別建替えや共同化が復旧復興の手段となってくる可能性が大きい。そうなると任意事業が中心となり、いわゆるコンサルタント派遣的なシステムが重要になるが、その際に上記の職能論、ボランティア論の問題が一層大きくなる。

阪神・淡路大震災はわが国のボランティア問題の大きな転機になり、NPO法制定の引き金になったと言われる。専門家のまちづくり支援も新たな段階になった。

### 3. 土地区画整理事業・市街地再開発事業と住宅計画

#### (1) 法定都市計画等の概況

復旧復興は連続的、複線的、複合的に行われるべきとし、特に都市計画と住宅計画の連携が重要であることを述べてきた。しかし現実の復興まちづくりの中で、ことはそう単純ではなく、どのような関係性をもって行われているのかさえ簡単には把握できない。

ここでは都市計画を「ある一定の面的な広がりをもつ区域で基盤整備や住環境整備を行う事業やまちづくりの取り組み」と定義する。その中でも土地区画整理事業・市街地再開発事業に問題を絞り、住宅施策や住宅再建がいかに進められているかをみる。現実の制度運用面から「連携」問題を紹介することで、3章で論ずる「参加と支援」論の基礎となる実状の一端を理解してもらえばと思う。

神戸市は、復興促進区域（5,887ha）の内1,225haを重点復興地域に設定した。それらは、法定都市計画である土地区画整理事業、市街地再開発事業区域を中心に、住宅市街地総合整備事業（住市総）、密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）等である。土地区画整理事業、市街地再開発事業は法定都市計画で「強い」事業であり、住市総、密集事業は要綱で「弱い」事業である。

住市総の指定地域は8地区で、六甲（296.7ha）、新長田（251.5ha）という区画整理、再開発事業を核にその周辺を含む地区と東部新都心周辺地区（168.1ha）が指定の中心

である。このことから、将来の神戸の副都心のための都市計画という位置づけが住宅建設事業の側面からみても大きな比重をもっていることがはっきりする。また、区画整理、再開発事業の地区は森南地区を除くとすべてこのエリアに入っている。

一方、密集事業については12地区が指定されているが、震災前からの地区が9地区と大部分である。このことが、神戸市では震災前から協議会方式による住民参加のまちづくりが行われていたといわれるゆえんである。真野、浜山、東川崎地区等、木賃住宅地区を主とし、インナーシティの改善型まちづくりを行っていくという従前からの方向である。

このように、都市計画と住宅施策事業を重ねてみると性

格の異なる2種類のエリアに分かれることが明らかになる。長田地区、六甲地区では将来に向けて大きい変動が予想される。とりわけ震災前から最も問題が大きく、震災被害も大きかった長田地区では、地域の性格を変えていく方向であり、今後様々な矛盾をはらみながら事態が展開していくであろう。

#### (2) 土地区画整理事業と住宅

今回の被災のエリアは、地域による階層性の違いが大きく、そのことが被害だけでなくその後の土地区画整理事業やその中の住宅要求にも表れている。区画整理事業は震災3年を過ぎて、地区によって進捗状況が大きく違う、早い地区（鷹取東第一、西宮森具等）では、仮換地が終了

都市名	地区名	面積(ha)	進捗状況(仮換地等)		受皿住宅内容		共同再建	從前世帯数人口
			H9年7月	H10年7月	戸数	内訳		
西宮市	西宮北口駅北東*	31.2	審議会選挙 H9.3.16	仮換地 70%	地区外 187戸	市営(3ヶ所)127戸(多くは入居済)、公団(4ヶ所)60戸(多くは入居済)	2件 20名、40戸 4名、6戸	約1,700世帯 4,000人
	森具	10.5	仮換地 100% H8.11.30	仮換地 100% 工事85%	地区外 144戸	市営(4ヶ所)106戸(1ヶ所建設中、多くは入居済)、公団(4ヶ所)38戸(多くは入居済)	1件 28名、68戸	830世帯 1,840人
芦屋市	中央	13.4	審議会選挙 H8.10.20	仮換地 53%	地区外 54戸	低所得者用16戸(入居済)、中間所得者用38戸(既設の再開発住宅)	—	760世帯
	西部地区**	21.2	まち再興計画提案 H9.8.12	事業計画 H10.3.5 仮換地	95戸	地区内45戸、地区外50戸	—	約1,200世帯
東灘区	森南*	16.7	都市計画変更(1丁目) H9.5.30	第一地区 36%	0戸	—	—	1,501世帯 3,282人
灘区	六甲道駅北	16.1	仮換地 3%	仮換地 28%	61戸	H10.3発注、H11.9完成予定	1件 12名、40戸(保留床29戸)	1,810世帯 4,182人
	六甲道駅西	3.6	仮換地 32%	仮換地 86%	52戸	H10.3発注、H12.2完成予定	—	494世帯 1,098人
兵庫区	松本	8.9	仮換地 26%	仮換地 39%	40戸	2ヶ所(各20戸)、H10.3発注、H11.7、8完成予定	1件 1名、21戸(保留床なし)	1,206世帯 2,367人
	御苔東	5.6	審議会選挙 H9.3.30	仮換地 23%	14戸	H9.12発注、H10.12完成予定	1件 約15名(未定)	554世帯 1,225人
神戸市	御苔西	4.5	審議会選挙 H9.3.30	仮換地 22%	94戸	2ヶ所 66戸(H9.9発注、H11.10完成予定)、28戸(H10.3発注、H11.8完成予定)	1件 約10名(保留床なし)	331世帯 731人
	新長田駅北*	42.6	仮換地 6%	仮換地 20%	143戸	水笠西42戸(H9.5入居済)、神楽(1期)65戸(H10.9入居予定)、神楽(2期)36戸(H9.7発注、H11.3完成予定)	8件：①42名、99戸(保留床67戸)、②20名、35戸(18戸)、③20名、35戸(21戸)、④19名、18戸(10戸)、⑤25名、93戸(63戸)、⑥20名、69戸(44戸)、⑦50名、88戸(58戸)、⑧未定	3,267世帯 7,587人
須磨区	鷹取東第一	8.5	仮換地 90%	仮換地 94%	25戸	H10.3発注、H11.6完成予定	5件：①14名、26戸(保留床10戸)、②8名、8戸(1戸)、③37名、40戸(25戸)、④40名、68戸、⑤14名、57戸	905世帯 2,051人
	鷹取東第二**	18.1	審議会選挙 H9.6	仮換地 24%	99戸	大田東38戸(H9.9発注、H10.11完成予定)、千歳17戸(H9.9発注、H10.10完成予定)、公団44戸	3件：①6名、35戸(保留床なし)、②25戸、③未定	1,747世帯 4,099人
北淡町	富島	20.5	審議会選挙 H9.5.11	仮換地 6.5%	57戸	37戸はH10.7入居済	—	602世帯 1,670人
尼崎市	築地	13.7	仮換地 33%	仮換地 36%	505戸	改良住宅 地区外120戸(H10.3入居済)、地区内(2ヶ所)385戸(第2～第6期、H15.3まで)	—	1,200世帯 約2,500人

注1：原決定の甲東瓦木南土地区画整理事業地区(5.4ha)を含めて31.2haである。

2：芦屋西部は、第一地区(10ha、公団)、第二地区(11ha、市)だが、今まで西部地区として協議会をつくっている。

3：森南は、第一地区(森南町1丁目)、第二地区(森南町3丁目・本山中町1丁目)の進捗状況である。

4：新長田駅北地区、鷹取東第二地区は、途中で鷹取工場跡地が追加され、地区面積は、59.6ha、19.7haとなっている。

5：各自治体へのヒアリングによる。平成10年7月末段階のデータである。

表1 土地区画整理事業の進捗と住宅施策

し、工事も過半を越えている。いくつかの地区では、当初決められた都市計画決定が一部変更（西宮北口駅北東、芦屋西部、森南、六甲道駅北、鷹取東第二地区）されている。概略的にみれば、阪神間の都市と神戸市東部では、土地区画整理事業の是非をめぐってまちづくりが展開され、神戸市西部の地区では、区画整理事業を一応認めた上でまちづくりが展開されていると言える。住宅要求も地域住民の階層性とかかわっている。前者の地区では公的な住宅要求はほとんどないが、後者の神戸市西部地区等では借家人層が多く、住宅要求も大きなものとなっている。

では区画整理事業地区での住宅施策の動向はどのようにあらうか。土地区画整理事業は、基本的には土地にかかわる制度であり、上物には関係しない。しかし、事業によって住宅を失う人等に対しては、住市総や密集事業を合併施行することによって受皿住宅（従前居住者用賃貸住宅）を供給する施策が行われている。以下、住宅要求とそれらの施策をみる（表1参照）。

#### ①西宮市・芦屋市・神戸市東部地区

西宮市では、地区外に受皿住宅を計画している。西宮北口北東地区では住市総（187戸）、森南地区では密集事業（144戸）を使っている。入居資格者は、震災前当該地区に居住していた人で、「市に土地等を売却した人」「家主が被災した建物の再建を断念した（または、断念することが予想される）ため、住宅を失うことになる借家人」「経済的な理由等により再建できない建物所有者」であり、借家人層や零細持家層に対象が広げられている。市はアンケート調査を行って需要層を把握し、供給戸数を計画している。また、立地は地区外ではあるが、近接した地区が多くなっている。

受皿住宅以外のこととしては建物の共同再建がある。たとえば北口駅東北地区では2件が計画されている。1件は権利者18名（借家人、地主、持地持家の人）の事業である。借地人層は権利が小さいため仮換地を受けて再建するのは苦しい、持地持家層も土地が狭くて十分な建物が建たない、地主は高齢のため借家経営を考えている、といった状況である。もう1件は長屋建（4名）で持地持家だが、個別では土地が狭すぎて再建できないことが共同化の動機になっていて、2名が新たに加わって6戸の小規模な共同再建を行う。

芦屋市や神戸市東部地区は持地持家層が多い地区なので、住宅は当然自力で建設すると考えている層が多く、まちづくりとして住宅施策への要求はあがってこない。地・家主層も地区に居住しており、それらの人の経営する木賃住宅等もあったが、借家人層は相対的に少なく、地震後、地

域を離れていることもあってまちづくりにはほとんどかかれていない。

#### ②神戸市西部地区

以上と対照的なのが長田区を中心とする神戸市西部地区である。従前は借家人層や零細な長屋持屋層が多く、公的住宅への住宅施策要求は高い。

神戸市は、今回受皿住宅を住市総事業によって重点復興区域を対象に2,879戸計画しており、区画整理地区では484戸、再開発地区は446戸である。また、地域的にみると、東神戸1,224戸、西神戸1,655戸である（1998年7月末現在）。これを、区画整理事業地区との関連でみると、次のような問題点をあげることができよう。

第1には受皿住宅の戸数の問題がある。居住者の要求に対して受皿住宅の戸数が地区内に少ない。これは入居資格とも関係している。すなわち神戸市の入居資格は、再開発、区画整理、密集事業、住市総事業によって住宅を失う人であり、基本的には「市に土地を売却した人」「それが地家主の場合であれば、その借地・借家人」であり、入居対象が厳しくなっている。この戸数問題の背景には、受皿住宅を区画整理地区内にたくさんはつくりたくないとする市の姿勢があると思われる。

第2には立地条件の問題がある。神戸以外の市であれば地区外に受皿住宅を建設する場合でも市域が小さいため、それほど離れた場所にならないし、各事業ごとに各地区外住宅という対応が基本になっている。しかし神戸市の場合には、区画整理や再開発地区内に建設する受皿住宅については地区内居住者の入居が優先される。しかし、地区外の場合は神戸市域全体での受皿住宅として一本化されるため、仮設住宅や復興公営住宅の場合と同様の地域ミスマッチの問題をはらんでいる。市域単位で一本化では広すぎるのである。

第3には用地の取得難がある。たとえば鷹取第一地区等では、区域があまり広くなく、かつ事業所等も多くないため、まとまった土地が取得できていない。そのため、受皿住宅は、地震前、地区でアパート経営をしていた家主3人の共同化計画に市も参画することで進めようとしている。これはこれで興味深い試みとして考えることができるが、住宅経営の視点から戸数を増やすと階数が高くなり、周辺居住者から同意を得られない等の問題が生じている。

受皿住宅以外で注目すべき事項として小宅地所有者への共同化対応がある。土地が小さいため換地によっては十分な住宅が建たないことから、短冊換地による共同住宅事例や公団のグループ分譲による換地にかわる実質的な住宅取得等、多様な取り組みも生まれている。たとえば新長田駅

北地区御屋敷通り1丁目の事例では極端に細長い短冊換地を行い、その上に民間ディベロッパーとの等価交換で共同化事業を実施している。また鷹取東第一地区では、日吉町6丁目（住市総、住都公団のグループ分譲による共同化、敷地面積660m<sup>2</sup>、14人の権利者、6階建て26戸）、若松10丁目（住市総、住都公団のグループ分譲による共同化、8人の権利者、3階建て8戸）の例があげられる。これ以外にもいくつかの共同化が模索されている。

#### ③尼崎市築地地区での住宅改良との合併施行

尼崎市・築地地区は今回の土地区画整理事業地区の中で他地区と異なる2つの特徴をもっている。第1は、3月17日に都市計画決定をしなかった点であり、第2は都市計画と住宅政策との結合として区画整理と改良住宅の合併施行を行っていることである。震災後のまちづくり事例の中でも多くの知見を提供している地区と言える。築地地区は尼崎市の臨海部のほぼ南端の居住地で江戸時代の埋立による城下町であるため、従前から街割りされていた（背割り街区で、背割り水路が昔は裏にあり、それを埋めた90cmぐらいの道に家を建てていた）。築地は液状化で家が少し傾き、床が砂で壊される等、尼崎市で最も被害が大きかった

が、数字上での建物被害は比較的少なかった（770棟中全壊13、半壊210余り）。

3月に都市計画決定を行わなかった理由は、第1に、建物被害が相対的に小さかったこと（建築制限との関係）、第2には、2月26日に築地地区復興委員会が発足し何らかの事業が必要だということにはなっていたが、地元の機が熟していなかったからである。8月に土地区画整理と改良住宅の合併施行で事業を行なう都市計画決定がされた。この地区は海に近く地盤も低いため液状化の被害が大きく、施行地区全体を平均1.5m程度地盤を上げる本格的な工事が必要とされた。その後仮換地指定も進み、遅れたスタートだったが今では最も事業が進んだ地区の一つになっている。

改良住宅事業は、借家率が70%程度と高く住宅戸数を確保する必要があることから決定された。地区内1,050世帯に対してアンケート調査を行い、約500戸という必要戸数を決め、区画整理地区内に385戸、地区外（地区隣接地）に120戸の計505戸を計画し、地区外の120戸は既に完成し、1998年3月には入居に至っている。

尼崎市は、震災前から区画整理事業と改良住宅事業の合併施行の経験をもっていたため、基盤整備は区画整理しか

都市名	地区名	面積(ha)		進捗状況		住宅施策				従前権利者	従前世帯人口	
				事業計画	着工	分譲住宅(%)	内訳	賃貸住宅(%)	うち受皿住宅			
神戸市	六甲道駅南	5.9	第1(0.7ha)	H8.3	H9.7	170	権利床90 保留床80	0	0	170	土地所有454 借地55 借家279	700世帯 1,400人
			第2～4(5.2ha)	H9.11～H10.8		656		195	195	851		
			小計			826(80.9)		195(19.1)		1021(100.0)		
	新長田駅南	20.0	第1地区久二塚6(3.6ha)	H8.10	腕塚6一部H9.7	133		136	80	269	土地所有905 借地231 借家637	1,600世帯 4,600人
			その他			687		0	0	687		
			第1地区久二塚5(4.4ha)	H9.5	腕塚5一部H10.3	156		108	108	264		
			その他			416		97	40	513		
			第2地区(7.6ha)	H9.1	日吉2一部H9.3	99		140	140	239		
			その他			370		200	0	570		
			第3地区(4.4ha)	H9.10	若松3一部H10.3	259		140	140	399		
			その他			210		100	0	310		
			小計			2330(71.7)		921(28.3)	508	3251(100.0)		
西宮市	西宮北口駅北東	3.3		H8.5	H10.3	320(79.2)	権利床179 保留床157	0+84 (20.8)	地区外84	404(100.0)	土地所有220 借地161 借家201	280世帯 700人
宝塚市	宝塚駅前第2	0.9		H8.3	H9.9	153(100.0)	権利床16 保留床137	0(0.0)		153(100.0)	土地所有52 借地6 借家24	28世帯 86人
	亮布神社駅前	1.6		H8.5	H9.8	72(100.0)	権利床13+5 保留床54	0(0.0)		72(100.0)	土地所有93 借地33 借家67	46世帯 131人
	仁川駅前	1.6		H9.6		131(100.0)	権利床5 保留床128	0(0.0)		131(100.0)	土地所有60 借地3 借家44	36世帯 89人

注1：受皿住宅とは従前居住者用賃貸住宅のことである。

2：西宮北口駅北東地区的賃貸住宅0+84は地区内は0であることを示す。宝塚市亮布神社駅前の権利床+5は特定分譲を示す。

3：各市へのヒアリング等による。平成10年7月末段階のデータである。

表2 復興市街地再開発事業の進捗と住宅施策

ないと考えた。上物については再開発、密集事業、住宅改良事業の3つの選択肢があることを住民に示しながら、借家率の高さと、戸数確保の必要性から、改良住宅を勧めている。なおこうした合併施行の結果、宅地30～40m<sup>2</sup>といった狭小宅地層の人々にとっては、小さくても個別で換地を受ける、建物の協調・共同化をする、土地建物を売却して改良住宅に入居する、という3つの選択肢が可能になった。

### (3) 市街地再開発事業と住宅

区画整理が土地だけを対象にするのに対して、市街地再開発事業は、土地建物を含めて対象になるため、従前権利者の生活への影響は格段に大きい。住宅との関係で最も問題となる借家層のことを考えると、再開発の場合には「地主が転出する時には、施行主体が家主にならなければならない」として借家人の保護をするようになっている。この点は区画整理と異なっている。表2は、震災復興再開発事業の進捗状況と住宅施策を示したものである。事業タイプは規模から3つに分かれ。すなわち、20haに及ぶ新長田駅南地区の大規模再開発、六甲道駅南と西宮北口駅北東地区の中規模再開発、それに宝塚市の3地区で計画されている小規模駅前再開発、となる。

再開発事業そのものについては、とくに新長田駅南地区の再開発事業は超高層を含む数十棟の計画であり、採算性を含めた事業の成立条件、地元居住者・営業者の生活条件とも非常に問題点が大きい。住宅施策との関連では、区画整理事業と異なり、六甲道駅南で1,000戸、新長田駅南で3,000戸というかなりの供給戸数をもつ。また、受皿住宅についても新長田駅南で数百戸の戸数になっている。

また、区画整理事業と同様、再開発事業についても地域性があり、かつ施行主体の違いもある。公団施行の西宮北口駅北東地区および宝塚市の3地区ではいずれも賃貸住宅の計画はない。受皿住宅については、西宮北口駅北東地区では区画整理地区と共に、地区外供給で対応しており、宝塚では受皿住宅要望はでていない（従前、壳布神社駅前等には文化住宅等があったが、震災後他へ転居。要望があれば、宝塚市の災害公営住宅等への入居で対処する）。

### (4) 都市計画と住宅再建

以上、法定都市計画事業での住宅への対応をみてきた。被災地域にはこれら以外に要綱での任意事業の地区もあり、また、膨大な白地区域も存在している。それらの地域でも基盤整備が行われていれば住宅再建に的が絞れるが、道路の未整備な所では住宅再建が困難であったり、できないと

いう問題にぶつかる。

さて法定事業地区では住宅復興は順調なのか。震災後必要とされる都市計画やまちづくり、住宅対策については各都市、各地区によって多様であり、そうした点をふまえて評価していくなければならない。そのことを前提にしても、決してすべてが順調とは言えない。

問題の第1には、被災地に早期に大多数の住民が戻り協議する体制をつくれなかったことがある。そして第2には法定事業、改良事業、任意事業といった多様な手法からの選択を排除して単線的な計画対応になっていたことがある。そして第3には基盤整備（都市計画）と住宅再建を一体のものとして捉える観点や経験が不足していたことがある。

全体としては、個々の施策や手法の充実もさりながら、それらを連続・複線・複合したものとして用いる計画理念の不足である。今後の大規模地震による被災を念頭に置けば、これらの理念の共有を前提とした住民・行政・専門家の協働のあり方が問われていると言えよう。

#### 参考文献

- 1) 高見沢邦郎「住宅市街地再建への諸課題」『都市計画、200-201合併号』1996.4
- 2) 東京都「都市復興マニュアル」1997.5
- 3) 土地区画整理事業を中心とする復興まちづくりの動向については、安藤元夫「震災復興まちづくりの3年目の動向と課題—土地区画整理事業地区のまちづくりを中心に—」『1997年日本建築学会大会都市計画協議会資料』1997.9も参照のこと

## 1-2

### まちづくり協議会の活動と課題

## 1. 復興まちづくり協議会の実態から見た課題

後藤祐介

#### (1) まちづくり協議会

##### 1) 神戸市における震災以前からのまちづくり協議会

神戸市では、昭和56年12月に「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」（これを略して「神戸市まちづくり条例」と呼んでいる）を制定し、住民参加型まちづくりの進め方をルールづけており、この中でまちづくり協議会の認定制度を設けている。これは、まちづくり協議会の組織等を立ち上げ、地区住民等の大多数の支持を得ているなどの条件を満たすと「まちづくり条例」に基づく「まちづくり協議会」として認定する制度である。

神戸市では、平成7年1月17日の阪神・淡路大震災以前に12のまちづくり協議会が認定されており、これらのまちづくり協議会では、協議会を立ち上げると、市長へまちづくり提案をするため住民アンケート調査や総会等を2～3年行い、アンケートの回収率6～7割程度の中で、住民の大多数の意向が集約されていると判断される段階で神戸市に認定され、「まちづくり提案」を行ってきた。

##### 2) 震災後に出来たまちづくり協議会の代表性

震災後に出来たまちづくり協議会は、これらの約10倍、100以上を数えるといわれている。これらの多くは、地区区画整理事業や第二種市街地再開発事業地区における行政からのトップダウン型の都市計画決定・事業への反発をきっかけに立ち上がった組織が多い。当然これらの事業地区

地区名	面積	発足	認定	提案
1. 真野地区	*	39ha	S55.11	S57.05
2. 丸山地区	238ha	S55.10	S57.09	—
3. 御崎地区	*	29ha	S53.05	S57.09
4. 新開地地区	*	21ha	S59.10	S60.08
5. 岡本地区	10.8ha	S57.09	S61.10	S67.08
6. 東川崎地区	*	24ha	S60.08	S62.10
7. 西神戸地区	*	191ha	S59.07	S63.09
8. 北須磨地区	98ha	S63.10	S63.10	—
9. 浜山地区	*	68ha	H元.02	H3.06
10. 尻池北地区	25ha	H元.01	H5.02	H5.04
11. 新在家南地区	*	27ha	H3.07	H5.05
12. 深江地区	*	111ha	H3.07	H5.05

\*は震災重点復興地域

表1 案例に基づき「認定」されたまちづくり協議会

ないと考えた。上物については再開発、密集事業、住宅改良事業の3つの選択肢があることを住民に示しながら、借家率の高さと、戸数確保の必要性から、改良住宅を勧めている。なおこうした合併施行の結果、宅地30～40m<sup>2</sup>といった狭小宅地層の人々にとっては、小さくても個別で換地を受ける、建物の協調・共同化をする、土地建物を売却して改良住宅に入居する、という3つの選択肢が可能になった。

### (3) 市街地再開発事業と住宅

区画整理が土地だけを対象にするのに対して、市街地再開発事業は、土地建物を含めて対象になるため、従前権利者の生活への影響は格段に大きい。住宅との関係で最も問題となる借家層のことを考えると、再開発の場合には「地主が転出する時には、施行主体が家主にならなければならぬ」として借家人の保護をするようになっている。この点は区画整理と異なっている。表2は、震災復興再開発事業の進捗状況と住宅施策を示したものである。事業タイプは規模から3つに分かれる。すなわち、20haに及ぶ新長田駅南地区の大規模再開発、六甲道駅南と西宮北口駅北東地区の中規模再開発、それに宝塚市の3地区で計画されている小規模駅前再開発、となる。

再開発事業そのものについては、とくに新長田駅南地区の再開発事業は超高層を含む数十棟の計画であり、採算性を含めた事業の成立条件、地元居住者・営業者の生活条件とも非常に問題点が大きい。住宅施策との関連では、区画整理事業と異なり、六甲道駅南で1,000戸、新長田駅南で3,000戸というかなりの供給戸数をもつ。また、受皿住宅についても新長田駅南で数百戸の戸数になっている。

また、区画整理事業と同様、再開発事業についても地域性があり、かつ施行主体の違いもある。公団施行の西宮北口駅北東地区および宝塚市の3地区ではいずれも賃貸住宅の計画はない。受皿住宅については、西宮北口駅北東地区では区画整理地区と共通で、地区外供給で対応しており、宝塚では受皿住宅要望はでていない（従前、売布神社駅前等には文化住宅等があったが、震災後他へ転居。要望があれば、宝塚市の災害公営住宅等への入居で対処する）。

### (4) 都市計画と住宅再建

以上、法定都市計画事業での住宅への対応をみてきた。被災地域にはこれら以外に要綱での任意事業の地区もあり、また、膨大な白地区域も存在している。それらの地域でも基盤整備が行われていれば住宅再建に的が絞れるが、道路の未整備な所では住宅再建が困難であったり、できないと

いう問題にぶつかる。

さて法定事業地区では住宅復興は順調なのか。震災後必要とされる都市計画やまちづくり、住宅対策については各都市、各地区によって多様であり、そうした点をふまえて評価していくなければならない。そのことを前提にしても、決してすべてが順調とは言えまい。

問題の第1には、被災地に早期に大多数の住民が戻り、協議する体制をつくれなかったことがある。そして第2には法定事業、改良事業、任意事業といった多様な手法からの選択を排除して単線的な計画対応になっていたことがある。そして第3には基盤整備（都市計画）と住宅再建を一体のものとして捉える観点や経験が不足していたことがある。

全体としては、個々の施策や手法の充実もさりながら、それらを連続・複線・複合したものとして用いる計画理念の不足である。今後の大規模地震による被災を念頭に置けば、これらの理念の共有を前提とした住民・行政・専門家の協働のあり方が問われていると言えよう。

#### 参考文献

- 1) 高見沢邦郎「住宅市街地再建への諸課題」『都市計画、200・201合併号』1996.4
- 2) 東京都「都市復興マニュアル」1997.5
- 3) 土地区画整理事業を中心とする復興まちづくりの動向については、安藤元夫「震災復興まちづくりの3年目の動向と課題—土地区画整理事業地区のまちづくりを中心に」『1997年日本建築学会大会都市計画協議会資料』1997.9も参照のこと

## 1-2

### まちづくり協議会の活動と課題

## 1. 復興まちづくり協議会の実態から見た課題

後藤祐介

#### (1) まちづくり協議会

##### 1) 神戸市における震災以前からのまちづくり協議会

神戸市では、昭和56年12月に「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」（これを略して「神戸市まちづくり条例」と呼んでいる）を制定し、住民参加型まちづくりの進め方をルールづけており、この中でまちづくり協議会の認定制度を設けている。これは、まちづくり協議会の組織等を立ち上げ、地区住民等の大多数の支持を得ているなどの条件を満たすと「まちづくり条例」に基づく「まちづくり協議会」として認定する制度である。

神戸市では、平成7年1月17日の阪神・淡路大震災以前に12のまちづくり協議会が認定されており、これらのまちづくり協議会では、協議会を立ち上げると、市長へまちづくり提案をするため住民アンケート調査や総会等を2～3年行い、アンケートの回収率6～7割程度の中で、住民の大多数の意向が集約されていると判断される段階で神戸市に認定され、「まちづくり提案」を行ってきた。

##### 2) 震災後に出来たまちづくり協議会の代表性

震災後に出来たまちづくり協議会は、これらの約10倍、100以上を数えるといわれている。これらの多くは、地区区画整理事業や第二種市街地再開発事業地区における行政からのトップダウン型の都市計画決定・事業への反発をきっかけに立ち上がった組織が多い。当然これらの事業地区

地区名	面積	発足	認定	提案
1. 真野地区 *	39ha	S55.11	S57.05	S55.07
2. 丸山地区	238ha	S55.10	S57.09	—
3. 御薗地区 *	29ha	S53.05	S57.09	S61.09
4. 新開地地区 *	21ha	S59.10	S60.08	S61.04
5. 岡本地区	10.8ha	S57.09	S61.10	S67.08
6. 東川崎地区 *	24ha	S60.08	S62.10	—
7. 西神戸地区 *	191ha	S59.07	S63.09	—
8. 北須磨地区	98ha	S63.10	S63.10	—
9. 浜山地区 *	68ha	H元.02	H3.06	H3.07
10. 尻池北地区	25ha	H元.01	H5.02	H5.04
11. 新在家南地区 *	27ha	H3.07	H5.05	H5.05
12. 深江地区 *	111ha	H3.07	H5.05	H5.06

\*は震災重点復興地域

表1 条例に基づき「認定」されたまちづくり協議会

では事業化への推進派と反対派に分かれることが一般的で、「地区住民等の大多数の支援を得て」というところまでまとまり得ないことが多く、どの協議会もまちづくり条例に基づく「認定団体」にはなっていない。即ち、まちづくり協議会の代表性は不確かなまま、住民参加の復興まちづくりは進められている。他の芦屋市、西宮市、宝塚市をはじめとする阪神・淡路の市町は「まちづくり条例」そのものが存在せず、神戸市方式の条例に基づくまちづくり協議会のような代表性は極めて曖昧である。

### 3) 復興における行政のまちづくり協議会対応

阪神・淡路大震災の復興まちづくりにおいては、土地区画整理事業等の事業地区を中心に多数のまちづくり協議会が立ち上がったが、行政はこれを住民が地区単位でまちづくりに取り組む団体として大多数の地区に活動助成を行い、また、コンサルタントを派遣して支援してきた。神戸市以外の市町も同様に対応した。

しかし、この裏には行政の計画に反対する団体（例えば、都市計画道路の突然の事業認可への反発や土地区画整理事業の計画決定への反発）に対しては、行政からの支援が無かったことは言うまでもない。即ち、阪神・淡路大震災の復興まちづくりにおいて、行政は行政の方針と噛み合うまちづくり協議会にのみ対応してきた。

### 4) 計画対応と事業対応の組織区分の必要性

神戸市方式のまちづくり協議会は、「地区計画」や「まちづくり協定」等の主に計画対応が目標の仕組みであり、地区住民の最大公約数的合意に基づく認定制度をもって、その代表性と権能を有しているが、市街地再開発事業や土地区画整理事業、住宅地区改良事業の法定事業地区における「まちづくり協議会」は、自ずとその代表性の内容と機能は前者と異なるものであり、そのあり様を基本的に考え直す必要がある。

今回の阪神・淡路大震災の復興まちづくりでは、この点で従来の神戸市の計画対応型まちづくり協議会方式が便宜的に流用されており、事業地区におけるまちづくり協議会のあり方についての論議が不足したままになっている。

## (2) まちづくり協議会と行政の噛み合い

阪神・淡路大震災の復興まちづくりは、既成市街地における住宅中心の復興であり、住民と行政の協働による噛み合った取組みが必要であることはいうまでもない。

しかし、3年半を経過した現在、良く噛み合った地区と噛み合わない地区が明確化して来ており、全く噛み合わず復興事業を縮小、抹消しつつある地区も現われてきている。

### 1) うまく噛み合った地区

まちづくり協議会と行政が比較的良く噛み合った地区としては、次のような地区があげられる。

白地地区 西宮安井地区等

灰色地区 真野地区、新開地地区

深江地区、新在家南地区等

事業地区 神戸市：鷹取東地区、松本地区等

西宮市：森具地区等

宝塚市：川面地区等

伊丹市：荒牧地区、西野地区等

尼崎市：築地地区

芦屋市：若宮地区

津名郡：郡家地区、仮屋地区等

白地地区と灰色地区は、地区計画等の計画対応や密集事業等の任意事業地区であり、原則的に民間プランナー等の支援により、住民と行政が噛み合った地区のみが面的復興を果たしている。事業地区的宝塚市川面地区、伊丹市の荒牧地区、西野地区と尼崎市築地地区、芦屋市若宮地区等は計画決定をワンテンポずらし、事業手法について行政と住民組織が話し合う時間を数ヵ月長く持った地区である。

### 2) うまく噛み合わず難航している地区

まちづくり協議会と行政が噛み合わず、復興まちづくり事業の合意形成が難航している地区としては次の地区があげられる。

白地地区 —

灰色地区 —

事業地区 ○土地区画整理事業地区

芦屋市西部地区、中央地区

神戸市森南地区等

津名郡富島地区

○第二種市街地再開発事業地区

神戸市長田南部地区、六甲道駅南地区等

白地地区と灰色地区はトップダウン型の法定事業の押し付けがない地区であり、まちづくり協議会すら立ち上がりない地区もあり、当然、行政と住民の確執もない。但し、白地地区における都市計画道路等の突然の事業認可については各所で両者の確執が起こっている。

土地区画整理事業地区や第二種市街地再開発事業地区においては、まちづくり協議会の代表性及び権能に曖昧な点があり、事業の性格上、また、行政能力を含め、事業の合意形成が難航しているケースが多い。

### 3) 噛み合わず事業を縮小、抹消しかかっている地区

まちづくり協議会と行政が話し合ったが噛み合わず、事業を縮小または抹消しかかっている地区としては次の地区がある。

西宮市 阪神西宮駅南地区 (縮小)

芦屋市 JR芦屋駅南地区 (縮小または抹消の方向)

これらの地区は各市の重点復興地域にあげられ、住民組織とかなり具体的な検討を行ったが、事業の成立性が見込めず、事業を縮小したか抹消しかかっている地区である。

### 4) 事業縮小も場合によっては必要

震災後3年半を経過した現在、我が国の社会情勢、とりわけ経済情勢が極めて厳しい中で、阪神・淡路大震災からの復興まちづくりの最大の関心事は、まちづくり協議会と行政が噛み合わず難航している新長田駅南地区や六甲道駅南地区の第二種市街地再開発事業をこのまま続けて、事業完成までに何年かかるのだろうか、市財政は先行きどうなるのだろうかという問題である。現在、阪神間の殆ど地区で住宅の供給過多現象が生じている。このような中で、上記のような規模縮小や事業化を断念する地区が存在しても当然ではないかと考えられる。そのような答えも可能な行政とまちづくり協議会の話し合いが持たれることが必要である。

## (3) まちづくり協議会の区分、限界と行政判断の重要性

### 1) 計画対応型と事業対応型のまちづくり協議会

阪神・淡路大震災の復興まちづくりでは、まちづくり協議会の代表性と権能に一定の限界、即ち、計画対応と事業対応の区分が必要であることが見えた。即ち、トップダウン型の第二種市街地再開発事業のような復興事業において、従来の計画対応型のまちづくり協議会といった住民組織では、その代表性、権能面で充分対応しきれない。事業対応型の住民組織が必要である。そのため行政においても事業型まちづくりの推進技術の向上が期待される。

### 2) まちづくり協議会の限界と行政判断の重要性

まちづくり協議会と行政の噛み合いにおいても、行政の側に復興における「計画」と「事業」を曖昧にしている点があり、特に事業型まちづくりについては、まちづくり協議会との調整に苦慮しつつ事業化を図っているものの、素人集団としての住民組織の一定の限界を認識すべきであり、行政としては、一段上からの計画性、都市経営、投資効果を勘案した行政判断が必要な面もある。

## 2. 震災復興におけるまちづくり協議会制度とその課題

中井 檜裕

### (1) 協働のまちづくりにおけるまちづくり協議会の性格

震災復興まちづくりにおける大きな特徴の一つは、復興を担う中心的主体の一つとして、「まちづくり協議会」が位置付けられたことである。被災各自治体の中でもとりわけ神戸市はこの仕組みに熱心だったが、それはまちづくり協議会が、神戸市が復興にあたって提唱した「協働のまちづくり」を成立させるための制度的装置であったからに他ならない。

協働のまちづくりにおいては、まちづくり協議会は行政と個々の住民の間に位置し、この両者間のコミュニケーションを担う存在となる。しかしながらまちづくり協議会には、行政と個々の住民の間にあって単に情報を伝達するという単純なメッセージとしての役割をはるかに超えるものが要求されることになる。なぜなら、住民側から行政へ情報を伝達する場合には、個々の住民の意思は必ずしも一致しないのが普通であるから、そこではまず住民の「意思の統一」を図り、その結果を、「住民の代表」として行政に伝えなければならないからである。また逆に、行政から住民へ情報を伝達する場合には、行政の意図を、できるだけ住民個人個人に「正確に」伝達しなければならない。

このことは、まちづくり協議会には、2つの相異なる性格が同時に存在することが要求されていると考えられる。1つは概ね前者の「意思統一・住民代表」という役割から発生するコミュニティ政府的性格、いま1つは後者の「行政意図の正確な伝達」という役割から発生する行政の出先としての行政エージェント的性格である。

震災復興に限らず、およそ全てのまちづくり協議会は、この2つの性格の相克と融和の上に成り立っているといつてもよからう。本稿は、まちづくり協議会の有するこの2つの性格をフォーカルポイントとして、神戸市におけるまちづくり協議会を通じた震災復興まちづくりを制度の

観点から考察するものである。そしてそのためには、まず震災以前から存在したまちづくり協議会制度について検討する必要がある。

## (2) 神戸市のまちづくり協議会制度

### 1) まちづくり条例と震災前の協議会

昭和56年に神戸市は、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を定めた。この条例は今日「まちづくり条例」と呼ばれており、我が国でまちづくり協議会を通じた住民参加方式を規定した最も初期の条例の一つである。

条例ではまず、①地区的住民等の大多数により設置されていること、②構成員が住民等、学識経験者などであること、③住民の大多数の支持を得ていること、の3つの条件を満たす団体を、市がまちづくり協議会と「認定」する(4条)。認定されたまちづくり協議会は、まちづくり提案を策定することができ(5条)、また市長との間でまちづくり協定(6条)を締結することができるようになる。震災前にこの条例によって認定されたまちづくり協議会は12あり、そのうちの8地区でまちづくり提案、4地区でまちづくり協定の締結にまで至っていた。

これら12協議会の条例による認定前の活動状況を見ると、真野地区を代表例として、いずれも長期間にわたって組織作りや勉強会、ニュースレターの発行など、かなり積極的にまちづくり活動を行っている。この意味では、これら震災前におけるまちづくり協議会は、認定があろうがなかろうが、いずれにしろまちづくりの実績という点ではあまり変わりなく、先の2つの性格で言うならば行政エージェント的性格はほとんどなく、むしろ地域の努力により自発したコミュニティ政府的性格を強く有する存在として、まちづくりのイニシアチブをとっていたと見ることが可能だろう。

### 2) 認定行為の意味

ではこの制度における、条例による認定行為のもつ意味とは何だろうか。それは2つあると考えられる。

1つは住民の合意形成、地区の代表としてそれ以前から存在していた役割、言い換えればまちづくり協議会のコミュニティ政府的性格の公式の認可である。しかし、これは既に述べたように、認定以前から事実上存在する性格を、単に形式上公式に後付ける以上のものではなく、認定により協議会は地区の代表性を公式に与えられた合意形成機関となるが、このことに大きな意味があるとは考えにくい。むしろより大きな意味をもつのは、次の行政のエージェント化としての意味であろう。

認定された協議会は、まちづくり提案を策定し、市長とまちづくり協定を締結することができる。まちづくり提案もまちづくり協定も法的には強制力のない、いわば住民の善意に基づく任意手法である。特にまちづくり協定は具体的な土地利用に関わり、土地利用規制としての役割を期待されるものだが、その効果を担保するためには、何らかの公的な「お墨付き」があった方がよい。その「お墨付き」こそが、協議会認定の意味であり、言い換えれば、もともと任意協定であるまちづくり協定に一定の拘束力を持たせたかに見せるようにするための必要条件が協議会の行政エージェント化であり、認定によってこの必要条件が満たされるのである。

実際、神戸市の場合、まちづくり協定の運用は次のように行われる。まず、まちづくり協議会側には、その一部会として協定運営委員会が設けられる。一方で、まちづくり協定が定められた区域内で建築・開発行為を行おうとする者は、建築確認申請より以前に、行為の内容を市に届け出なければならない。届け出られた内容は、市と協定運営委員会の両方で審議され、意見がある場合には申請者にその内容が伝えられることになる。このように、まちづくり協議会が審査、勧告という形で行政とはほぼ同等に関与しており、このことはまちづくり協議会の行政エージェントとしての性格を顕著に示す一面といえよう。

### 3) 協議会の2面性からみた震災前のまちづくり協議会制度

以上の議論をまとめると、神戸市の条例によるまちづくり協議会制度は、地域の努力により自発したコミュニティ政府的性格を有する組織に対して、その性格が十分に熟した頃を見計らって認定行為により行政エージェント的性格を与え、地区環境の自主的管理を行わせる仕組みと解釈することができる。つまり、これは協議会を通じた住民の自主的まちづくりを新たに触発するというよりは、長期にわたって自発的に行われてきた自主的まちづくりを支援するための制度として考えた方が適当である。従って地区の数は限られているが、その地区では真野のようにまちづくりの実績をあげているものが多く、条例によるまちづくり協議会制度は、平時においてはまちづくりの支援手段として一定の効果をあげていたと評価することができるだろう。

### (3) 震災復興におけるまちづくり協議会

神戸市は上記のような平時の仕組みを、震災復興に積極的に取り込んだ。しかしながら、もともとこのまちづくり条例は地区計画の策定手順を定めた条例であり、この意味では、神戸市のまちづくり協議会制度は地区環境の「管

理」を目的としたものであって、もともと「復興」を目的としたものではない。また上述のように、この制度はまちづくりの「支援」として捉えることが適当と考えられるが、今回のように甚大な被害からの復興の過程では、支援以上のものが必要とされると考えられる方が妥当であろう。結局、平時を前提としたまちづくり協議会制度は、震災復興においては何らかの歪みが生じるものと考えざるを得ない。以下ではその歪みを、都市計画事業が行われる区域とそれ以外の区域のそれぞれについて、協議会の有するコミュニティ政府、行政エージェントとしての2つの性格から、議論してみたい。

#### 1) 都市計画事業が行われる区域

3月17日の都市計画決定については、次節「都市計画決定の課題」で述べられている通りであり、拙速な決定に問題があったことは多くの有識者が指摘している通りであるが、これらの地区に対して神戸市は、住民不在の拙速な決定という汚名を払拭せんとするかのように、まちづくり協議会を復興に積極的に位置付けた。それは、「二段階都市計画決定方式」と呼ばれているように、3月17日の都市計画決定を第1段とした上で、具体的な事業計画決定の段階で、まちづくり協議会が作成したまちづくり提案に基づき第2段の都市計画決定を行い、また必要によっては第1段の決定も見直すというものである。その結果、都市計画事業が行われる区域では、震災後、主として行政からの呼掛けによって、100以上のまちづくり協議会が設立された。

しかしながら、震災後に設立された協議会と、神戸市の従来のまちづくり協議会制度によって設立された協議会とでは、コミュニティ政府、行政エージェントとしての2つの性格から見た場合、全く異なったものと言わざるを得ない。その違いを最も端的に表しているのは、行政によるまちづくり協議会の「認定」行為の意味であろう。

二段階都市計画決定が意味するところは、都市計画事業が行われる区域におけるまちづくり協議会とは、簡単に言うならば、あらかじめ計画決定された区域で、事業計画に対する合意を取り付けるための装置ということである。これらのまちづくり協議会も行政によって「認定」されるが、これは条例に基づく認定ではない。そしてこの場合の認定行為がもつ第一義的な意味は、行政から見た場合の地元窓口の一本化であり、行政による地区の代表性の付与と言るべきであろう。このことは結果として、それまで何の実績もない組織に対して、まちづくり提案という形での合意形成目的のために、コミュニティ政府的性格を強制することになるのである。

また行政による地区の代表性の付与は、形式的ではある

が、半ば必然的行政と個々の住民との間のコミュニケーション手段としての行政エージェント化を促すことになる。

つまり、平時の場合のまちづくり協議会制度における認定行為が、コミュニティ政府的性格が成熟した後にそれを後追い認知し、かつ地区環境管理のために行政エージェント的性格を与えるのに対して、震災復興における協議会認定は、行政上の必要性から、まちづくり協議会に対して行政エージェント的性格とコミュニティ政府的性格を、同時に強制するものと理解することができよう。従って、震災復興における協議会認定には、平時のように明示された条件はない。条例に示された認定の条件である地区の代表性は、震災復興ではそれを与えることこそが認定の役割であって、その条件とはなり得なかった。だからこそ震災後に設立されたまちづくり協議会の認定は条例に基づく認定ではないのである。

都市計画事業が行われる区域におけるまちづくり協議会は、誕生を強制され、さらに誕生と同時にいきなり行政エージェント的性格とコミュニティ政府的性格を強制された。その結果、コミュニティ政府的性格をうまく獲得し得た場合もある。鷹取東地区や松本地区などはこれにあたるが、だからといって復興において協議会が制度として有効に機能したと言うべきでないことは明らかである。これらは、いわば復興における協議会制度のもつ欠陥を、例えば卓越したリーダーの存在、高い能力を備えた専門家の関与などという個別的原因によって克服し、行政の認定後にコミュニティ政府的性格を確立したと考えるべきなのである。むしろ一般的な結果はこのような個別的原因に恵まれなかつた場合であり、多くのまちづくり協議会では役員たちは代表性に悩み、また行政の手先ではないかと住民からの不信を招いている協議会さえある。

一方、コミュニティ政府的性格をうまく確立し、それを行政エージェント的性格と両立させたような復興まちづくり協議会として最も成功した場合でも、復興まちづくり協議会はもともと「事業計画」のための協議会であり、一旦まちづくり提案が合意により策定されれば、その後の役割は不明確である。具体的な事業段階では、施行者である行政と個々の地権者との交渉が中心で、協議会の出番はほとんどなく、せっかく確立できたコミュニティ政府的性格も継続しない。こういった協議会では、平時の場合のまちづくり協議会制度の本来の役割である、事業後の地域「管理」の段階までコミュニティ政府的性格を持続させることができるかが課題となろう。

#### 2) 都市計画事業が行われない区域

都市計画事業が行われないいわゆる灰色地域、白地地域

においても神戸市は、まちづくり協議会を通じた復興まちづくりという考え方を復興の中心に据えたが、協議会の設立に対する態度は都市計画事業区域と全く異なっていた。すなわち、都市計画事業区域では、全ての地区に対してまちづくり協議会の設立を前提とした（結果的に全ての地区でまちづくり協議会が設立され、認定された）のに対して、その他の地域、特に白地地域では、住民の自發に任せ、まちづくり協議会が設立された場合には、それを通じた復興支援を行うとして、協議会を復興の前提としなかったのである。

このような態度は、住民の間で気運が高まり、住民組織のコミュニティ政府的性格が熟成すれば、それを協議会として認定し、支援するというわけであるから、実は震災前のまちづくり条例による協議会制度の場合と全く変わっていない。確かに一部の地域に対しては、専門家が派遣され、協議会に向けた組織整備を促すような動き、言いかえれば行政が住民組織のコミュニティ政府的性格の強化を促すことを見られたが、灰色地域および白地地域に対しては、基本的には平時の場合の仕組みとしてのまちづくり協議会制度が適用されたのである。

従って、都市計画事業区域におけるまちづくり協議会が、まがりなりにも結果としてうまくいったケースがあったのに対して、その他の地域のまちづくり協議会がほとんど機能しなかったのはある意味で当然のことだったと言えよう。なぜならば、平時のまちづくり協議会制度は、長期間の住民の自發によるコミュニティ政府的性格の熟成の上に成り立ち、しかもそれは地区の相当程度できあがった環境「管理」が目的であって、甚大な被害からの「復興」を多くの住民が避難して不在の状況下で行わなければならぬ際にも有効に機能することを期待できるはずもないからである。

わずかに、都市計画事業区域外でまちづくり協議会が機能した例がある。例えば、真野や深江、新在家南地区などである。深江や新在家南では、震災後に、地区的復興建築活動に対する一定の規制としてまちづくり協定を締結している。しかし、これらはいずれも震災前から活発なまちづくり活動を行い、震災前に既に条例による認定を受けているまちづくり協議会である。このことは、震災が発生してからその復興において平時のまちづくり協議会制度を活用しようとしても、ほとんど無力であることを端的に証明するものと言えよう。

#### (4) 震災復興まちづくり協議会制度の教訓

今回の震災復興においては、まちづくり協議会を通じた

復興まちづくりは、全体としては限定的なケースを除いてうまく機能しなかったという事実は認めざるを得ないだろう。しかしこのことが、まちづくり協議会を全否定するものでないことは言うまでもない。次項で森反が述べるように、今回の震災復興の中でも、まちづくり協議会活動の中から新たなコミュニティと個人の関係の発現が見られるよう、まちづくり協議会に秘められた可能性は小さくない。全国各地でまちづくり協議会を通じたまちづくり活動が展開されており、震災復興まちづくり協議会の教訓をそれやら、次にどこかで訪れるであろう震災からの復興に生かすことを考えることが重要である。

##### 1) 平時の協議会活動の重要性

さて、震災復興まちづくり協議会の最大の教訓は、やはり、まちづくり協議会は第一義的には平時にこそ有効であり、平時からの活動が震災復興においても協議会の可能性を最大限に發揮させるということだろう。平時からの協議会あっての震災復興時の協議会なのである。

神戸市が震災前に整備したまちづくり協議会制度は、限られた地区であってもそこでのまちづくりは高く評価することができ、また、これらの地区の震災復興まちづくりは特に都市計画事業が行われない地域において秀でた結果をもたらしている。震災復興において都市計画事業が必要となることは否定しないが、今回の経験からも明らかのように、それらは被災地の中でもごく一部に限られることになろう。行政が被災地全てに万遍なく支援することが難しい以上、被災地であっても都市計画事業が行われないより広範な地域においては、平時からの協議会を通じたまちづくり活動が、震災復興により重要な役割を果たすことになる。そして平時におけるまちづくり協議会制度は、既に神戸市が昭和56年の段階で整備した仕組みが、全国的にも参考になるものと思われる。

##### 2) 震災復興まちづくり協議会の条件

では、平時からの蓄積がない場合、震災復興まちづくりにおけるまちづくり協議会をうまく機能させるためにはどのようにすればよいか。ここでは、これまでの本稿の議論から、大前提となる条件を3つ指摘しておく。

第1は、まちづくり協議会の設立に伴って、コミュニティ政府的性格を強制するのではなく、あくまでもその醸成をはかることである。そのためにはある程度の時間がかかることはやむを得ず、また協議会の目的を理解し、その立場にたって行政あるいは個々の住民と協議し、組織の育成をはかれる専門家の関与を充実させることが重要と思われる。今回の震災復興においても、こういった専門家が関与した地区では、まちづくり協議会がうまく機能したケースが少

なくない。その際には、善意であってもしばしば誤解を生じやすい行政による専門家派遣のみならず、むしろ学会も含めて、行政も認知する専門家集団による専門家支援の充実をはかる必要がある。

第2は、まちづくり協議会の目的を、できるだけ明確に限定することである。今回の震災復興の場合には、特に都市計画事業地区の場合、その目的が事業を前提としたまちづくり提案の策定に限定されていたということで、この条件は満たしていたとも言える。もし仮に、協議会の目的がもっと一般的、広範囲な震災復興まちづくりにあったとすれば、協議会における議論も分散し、また人的資源の面からもまちづくり協議会はほとんど機能しなかったものと思われる。同時にこの場合の課題は、既に本稿でも述べ、また前項で後藤も触れているように、このように限定された目的で設立された「特定タスク型」のまちづくり協議会（主として「事業」を念頭においた協議会となると思われる）を、復興の過程が進行するにつれて、どのようにして平時のまちづくり協議会に近い、より広範囲のまちづくりに関与する「全般環境管理型」の協議会へと展開させていくかであろう。ここでは、このような2種類のまちづくり協議会は、もともと不連続なものとして別々に考えるという可能性も含めて、一層の検証と検討が必要だと思われる。

第3は行政の責任の明確化である。今回の震災復興で行われた行政によるまちづくり協議会の「認定」は、行政と協議会の責任分担を曖昧にし、本来は行政にある地域の合意形成の責任が、あたかもまちづくり協議会にあるかのように見せる効果をもたらすものだったと言えよう。まちづくり協議会は、住民の自發組織であり、行政エージェント的性格は有していても行政そのものではない。またコミュニティ政府的性格は有していても、ガバメントではない。復興まちづくりに関する最終的な責任所在は被災地市民の公的・法的な総意主体としての自治体にあり、個々の住民や個別被災地区のまちづくり協議会ではないことをあらかじめ認識し、明示しておく必要があろう。

### 3. 震災復興まちづくり協議会の実践と都市計画のパラダイム

森反章夫

#### (1) 法定都市計画と復興まちづくり協議会の「立場」

##### 1) 二段階都市計画決定の作用——「場」の設定

二段階都市計画決定は、現行の都市計画の体制のもとで、緊急の都市及び住宅復興の要請にもとづいて行なわれた3.17都市計画決定の異例性によって付帯的に生じた。神戸市条例の「まちづくり協議会」の方式が結果として採用され、震災復興まちづくり協議会が作り上げるまちづくり提案にもとづいて事業計画内容の協議を行なうというスキームが、法定都市計画事業の仕組みに導入されたのである。無論、計画決定の異例性には、都市計画一般の権力的な性格が現われており、計画決定そのものの手続きに対する強力な批判がある。たしかに、国家高権的な決定手続き、そして「土地収容権」（区画整理では「直接施行」）を持つ事業決定によって呈示される強制的な公共性は、「防災」という都市計画の根本的理念によって正当化されるかもしれない。しかし、ここにあらわれている権力的な特徴は、事前確定的で、しかも情報の非対称性、さらには形式的な市民参加の手法に依拠し続けている現行の都市計画の体制そのものである。

他方、「二段階都市計画決定」には、どのような都市計画決定あれ、関係権利者の協力なくしてはすすまないという都市計画の現段階の認識があらわれている。それは、「まちづくり協議会方式」を探りあげていることである。復興まちづくり協議会の原型は、たしかに地区計画の策定にむけてまちづくり提案を行なう（神戸市の）計画対応型まちづくり協議会である。この計画対応型のまちづくり協議会は、いわゆるインナーシティ問題を抱えている既成市街地の住環境を漸進的に更新していく仕組みとして考案された。一般に、市民はその個別の意志の任意性において、いわゆる建築自由の原則——その私的所有権の行使を保障されている。地区計画は、当該市民が、その私的所有権の行使の仕方——とりわけ、使用権、処分権を自ら限定す

るものである。それは、住環境を自らが担保するために自己創設する、土地・建物の私的所有権の行使の自己組織化である。一方、法定都市計画事業区域の決定は、当該区域の個別市民の意志による財産権行使の「任意性」を制御し、全面的に計画的に規整しようとする作用をもつ。とはいえ区画整理事業では、土地利用計画の事業内容を決めるにあたって、自己組織化を不可避的なものとした。「所有権」の対象（土地あるいは建物）に直接訴求していく事業であるゆえに、二段階都市計画決定は地区住民の所有個人主義的な自明性、その行使・主張を強力に制御する操作子となる。

都市計画決定によって分割・排除された復興促進地域、いかなる事業の網の目もかかっていない「白地」地域で、住民の自力による「まちづくり協議会」の立ち上げが、多大な住民・コンサルタントの働きかけにも関わらず、困難をきわめている。それは、まさに所有個人主義的なふるまいへの規制力がどのように働いていないことを示してはいないか。確かに、3.17都市計画決定には問題がある。がしかし、まちづくり協議会が、都市集住の現在に、計画技術としても、社会組織としても重要な意義を持つとすれば、復興促進区域面積のわずか4%の区域とはいえ、まちづくり協議会方式の実践の潜在的なく場が、法によって用意された事は、十分留意すべきことである。

## 2) 「合意形成」の水準の問題——「合意／計画の（共同）意志」

都市計画事業の計画決定の区域で結成される復興まちづくり協議会は、その法定都市計画（技術）に対応を強いられている、あるいは、強いられて対応する。区画整理事業は土地の形質の変更に関わる事業であり、その対象者は地権者、借地人に限定されている。計画技術上、借家人は排除されている。さらに、対象者とはいえ、10～15坪の弱小権利者は、区画整理の結果、住まいの再建が不可能になる可能性もある。このような「計画劣者」は、また、権利関係、経済的な資力による「構造的な劣者」である場合が多い。インナーシティにあっては、さらに、高齢者世帯である場合も多い。

復興まちづくり協議会が、まさに「事業対応型」の組織形成と目標を持つとすれば、そのメンバーは、計画技術が限定する「権利者」となり、地域住民は分割されることになる。権利者にとって計画決定は、住宅再建の自己決定への介入であり制約である。とりわけ自力再建可能な階層にとっては、他者との協議という余分な負荷を受け取ることになる。この水準で、計画決定そのものに対立する。この対立は、権利者にとっては計画の解除の要求を含意す

る。建築自由の原則を持つ権利者は、建築が全面的に禁止されているわけではないから、住宅を再建すればよい。現行の都市計画の体制では、事業遂行が停止され、宙に浮くことになる。これは、都市計画決定が創出したく場が概念的なものである以上、当然の事態である。最終的には「直接施行」が行使されるまでの期間であるが。

他方、権利者が、く場の廢棄をせずにまちづくり協議会の「協議」につく時、計画の解除の権利者の要求は、計画による制限を受容した場合、どのような公共的なみかえりがあるのかということにもなろう。この論点で、権利者間の平等と公平の原則のもとで、利益の共同性、あるいは同一性を形成する場合、これが「合意形成」の第二の水準である。この水準では、「合意のパラドックス」が現われる。権利者は、契約論的公共性によって保障されている私有財への干渉を排除しようとする。当然の権利行使である。しかし、住宅は計画的に決定される。その計画を自らが決めねばならない。その計画の全体は、公共財と私有財の画然たる総和からなる。権利者間の合意形成の目標は、当然にも私有財の自己保全であり、それ以外の公共財の獲得要求になる。計画の全体は、その部分をそれぞれ形づくる私有財と公共財の配分が決定されねば決まらない。公共財の確定と私有財の確保とは、ここでは、相互前提的である。かくて、私的所有権の所有個人主義的な主張は、計画の事前に戻るか、他者の犠牲を不可避とする。権利者の減歩への敵意と制限される見返りとしての公共財の拡充の要求は、何も生成変化させないか、あるいは、誰もが等しく犠牲者になる可能性にさらされ、相剋的な関係に入る。権利者の「権利保全」に基づく合意形成は、実は、権利者間の関係を非協調的なものにしている。こうしたメカニズムはたしかに都市計画決定のもたらした帰結であるが、権利者が第一の水準で示す計画へ対抗の集合化が内部相剋に帰結していくという背理がある。これは、計画への有効な対抗になりえない。この「合意形成（共同）の背理」は、結局、（社会）契約論的公共性によって自らの権利が保障されているにも関わらず、当の契約論的公共性（計画決定）に対してその権利に依拠して対抗することにもとづく。忘れてならないのは、この権利－共同－合意形成の水準は、当該地域の借家人・計画的劣者、そして構造的劣者の排除の上に成立しているということである。そして、この水準は、復興まちづくり協議会のく場そのものの廢棄か、内部崩壊に至るのである。

## 3) 復興まちづくり協議会の立場——受容性と自発性

幸いなことに、復興まちづくり協議会が、純粹たる「合意」の水準に立脚しているということは、仄聞しない。む

しろ、明確に「地域の従前居住者の早期の地域での居住の確保」が、その活動の目標である。そこでは、借家人・計画劣者、零細な権利者・構造的劣者に目線をおいて、その実践が構想される。それは、あらかじめ権利を括弧にくくって、強力に所有権者の所有個人主義的なふるまいを制御しようとしている都市計画のく場の創設の水準に同調することになる。復興まちづくり協議会の多くが、都市計画決定にあえて抗おうとせずに最終的に受容している積極的な根拠は、この私的所有権の留保状態の平面の確保が、地域住民の居住——く住むことの総体——の安定の早期の獲得にとって有利であると判断しているからだ。このような計画決定の非抵抗的な受容のスタンスは、まちづくり協議会にとって基本的なものであり、確かに、行政のエージェントと言われかねないが、一層根源的なものである。そして、地域住民の居住の安定にとって、都市計画の描き出す「防災」上不可欠とされる道路・公園などの公共施設の配分・配置にもとづく地域空間像の構想に容易には馴致されえないという、スタンスにもなる。これは、例えば、広幅員の道路の導入が、住環境にマイナスになるという単純な都市計画の逆行性、あるいは逆生産性を認知しているからだ。そして、そのことは行政も了知している。そこに、行政がまちづくり協議会方式を要請した理由もある。このように、復興まちづくり協議会の基本的な立場は、非抵抗的な受容と不服従な自発性の二面性のバランスの上に築かれる。

## （2）復興まちづくり協議会の実践の戦略・戦術

### 1) 集合的意志決定の実践の質——「協同の意志」によるく場の領有

復興まちづくり協議会は、計画技術の限定する権利者の枠をこえて、地域住民総体に、そして、まちの復興にかかる。その実践は、地域空間像（道路・公園、そして住宅などの物在の空間形成）、社会的居住状態（年齢、所得階層、人種など）、経済的状態（工業、商店街）、これらをふくむ地域居住像の模索にむかう。たしかに、区画整理事業は、地域空間像の物的な基礎を、土地利用計画によって用意する。それはしかし、まちづくり協議会のまちの復興の限定された部分である。まちの復興の意志こそが、まちづくり協議会の駆動力となる。

事業計画の決定に至る過程は、合意形成型の意志決定の方式をのりこえていく実践の連続であるといえる。その実践ひとつひとつの判断の準拠は、「早急に、従前居住者が戻れること」という暗黙の綱領にもとづいている。区画整理事業の住民説明会では、当然にも、権利者は減歩という技術

を認めようとしない。行政は「事業による土地の価値の増進」を、そして減歩によって公的施設がつくられ、より広くなった道路・公園の防災機能について言及する。その行政の説明は、「計画の意志」の表明である。「価値が増進すれば固定資産税があがる」、「いまのままの道路でも十分や」という住民側の生活実感にとどくものではない。その深い溝の合間にむけて、まちづくり協議会のスタッフはいう、「あんたも出す、隣も出す、そうしてわしらの道を作る、と考えられないでしょうか」。減歩という技術のもたらす「公共施設」の計画的な意味と、まちづくり協議会が与える意味とは全く対照的なものである。まちづくり協議会のスタッフのメッセージは、説得や和解の技術かもしれないが、この説得・和解が成立するく場、それが訴求して創出しているく場が重要である。住民説明会ではにわかに受け入れがたいが、みずからが「共出」する土地で地域空間をつくるということ、それは単に「供出」によって道路が拡張されるに過ぎないことだが、そのことを集合的に決定することは物在に「計画の意志」がいう公共性とは別種の公共性を与えるということ（「わしらの道」）が納得されてくる。それは権利者がみずから「権利」を保留し、みずからにとってはそれは「損にはならない」決定であり、それが集まればそうでない場合に比べて大きな力を得る、そういう決定であることに気付く一瞬の出来事である。そのようなく場の実質化こそ、まちづくり協議会の目指すところであり、そこではまさに、ひとは「住民」であって、「権利者・市民」ではない。

く場の意志決定は、みずからの「権利」とそれにもとづきつつ、それを支える「契約論的な公共性」に準拠してはいない。権利に準拠すれば、市民相互間の相剋状態（あるいは、市民社会における相互の排斥の強化）か、行政との対立に入るからだ。それは権利の行使の制限を解除、あるいは解消させないばかりか、一層、宙づり状態を複雑にしていく。そのことは、権利の論理を徹底すれば了解できることである。復興まちづくり協議会が準拠するのは、「他者と協同すること」、それが非協力関係の「共同」よりも一層大きな余剰をもたらすことへの賭けである。その意味で、このく場は協同の場になるのであり、そこからつくりだす集合的な意志決定は、「協同の意志」の形成を企てるのであり、それこそ、契約論的な公共性—超越的な中心性に支えられた個人の集列性—の体制とは全く逆立する、協同的公共性—個人が延長—連結していく、中を欠如させた横断的な諸関係の領域—の創出である、と言わねばならない。

## 2) 実践のはらむジレンマ——ヴァナキュラーな実践

まちづくり協議会が、事業計画の提案、あるいは、計画決定以降、「ロスト・フィールド」の状態に陥るといわれる。野田北部まちづくり協議会のように、事業区域外の地域にまちなみ誘導型地区計画をかけ、街路整備事業などを取り入れながら、次々と事業を呼び寄せ展開させていく例は、稀なものである。松本まちづくり協議会は、まちづくり会社をつくり「24時間安心システム」の構築にむかいい、新しい地域社会のありかたを模索している。そして真野にあっては、20年にわたる「まちづくり構想」が、施設的に納得できる水準で実現し、地域社会をいよいよ熟成させようとしている。しかし、「ロスト・フィールド」の状況はなべて、復興まちづくり協議会にとって深刻なのかもしれない。確かに「協同の意志」の領域の形成は、事業区域の中では最終的には、権利諸関係——ここでは土地の私有と公有の再配分——の「合意」の形成に、いわば、「計画の意志」の体制に媒介されて、具体的な地域空間に転化せざるをえない。地域住民が住宅を再建しもどってくることの物的な基盤の完成に、エネルギーが集約されている。そこかしこにある整備された地域空間はまさに「わしらの空間」である。しかし、それは、私有財と公共財に二分され、体制によって整型されている。ここに、復興まちづくり協議会の実践のジレンマの根本がある。

「ロスト・フィールド」の状況とは、日常が恒久化すれば「地域社会の存在」が見えないようにできている市民社会の鏡にうつしたものにすぎない。そこからは、復興まちづくり協議会の実践は、制度の都市計画のシャドウ・ワークの領域に見えよう。たとえあっても、「協同の意志」は、「合意／計画の意志」とはまったく異質なものである。そして今日、インナーシティにおける地域空間の更新にあたって、「協同」の領域を経ずには制度の都市計画は作動しない、ということを被災地のまちづくりの実践は示している。いいかえれば、制度の都市計画は、「地域社会の存在」が「協働」可能なように自らを組み替えずに、動かない、ということである。

復興まちづくり協議会のヴァナキュラーな実践のジレンマは、「合意／計画の意志」の側から「曖昧」「代表性に問題がある」「権限が不明確である」として指摘されてきた。まちづくり協議会がしつらえた地権者集会の場では、「区画整理事業の区域外の者が、なんの権限があってこの席にいるのか」と協議会スタッフに投げ掛けられたこともある。しかし、それらは、合意・計画の論理の射影された組織像にもとづく批判である。例えば、多数決の原理を

導入するべきであると、合意の論理が主張されたとしよう。しかしこの主張自体をどのようにして「合意」するのだろうか。さまざまな手続きの正当性の主張は出来るが、手続きそのものは偶有的な選択に委ねられる。議決や、代表性、そして権限も、今日の市民社会の自明性の中で判断されている。それが問題化していくのは、まさに、まちづくり協議会の実践の累積によって事業計画提案、あるいは、仮換地案という法・権利の平面に接近していくからである。そして「合意の意志」はかならず、超越的な全体である国家・法とそこから付与される「権利」にまもられたがる。全く逆に、「協同の意志」は、互いが、自己決定する様式にこそ根付いており、超越的な集合としての全体ではなく、個が互いに連結するその「協同の意志」への権利の委譲による。それが、まちづくり協議会への「信頼」の構造をつくりだす。

### 3) 「協同の意志」にもとづく戦術——プログラムの多様な展開

区画整理事業は住宅施策とは切離されている。そして、その事業は計画弱者を、さらには構造的劣者を排除していくことになる。復興まちづくり協議会は、この排除を可能な限り抑止しなければならない。野田北部まちづくり協議会では、仮換地素案の策定段階から、従前借家人が戻り入居できる受け皿住宅を模索している。民間借り上げ賃貸住宅制度による公的支援の導入の可能性など、コンサルタントが中心になりながら協議会のスタッフと行政との研究がなされている。また、狭小敷地ごとに住宅建設可能性を判別する研究が、コンサルタント森崎輝行氏によって独自にまちづくり協議会に提出され、地権者の仮換地素案作成段階の意志決定のひとつの基準として活用された。こうした復興まちづくり協議会の実践は、協議会の未完の地域居住像のプログラムと言えるし、制度の都市計画にとどまつてはなしえない「協同の意志」の表現であると言ってよい。野田北部まちづくり協議会が、住民の信頼をうけ、その「協同の意志」への委譲に応えればこたえるほど、さらに信頼を賦与され、その「協同の意志」は豊かにそして美しいものになる。コンサルタントの発案に賛同し半年近くかけて準備した「コムステイ」事業の実践もある。それは、地区外居住者が、野田北部に戻ろうとする意志を支え、そして誘導しようとする試みであった。このような多様な試みは、区画整理事業のプランが要求しているものではなく、まさに「協同の意志」が表出し、実践するプログラム群である。そのプログラム群は、決して法定事業の受容という立場からは生まれない。むしろ、非不服従な自発性の立場によるものである。

このような多様なプログラムの展開は、地権者が合意形成に焦点を合わせて貧血症的な要望を出す「計画の意志」の傾向性とは全く逆に、協同的公共性の累積的な豊饒化につながる。これがなければこそ、行政との「協議」が、単なる要望・要求闘争に陥らないで、行政裁量の弾力化を引き出してくれるのである（野田北部街並誘導型地区計画の条件緩和）。復興まちづくり協議会の実践、その多様なプログラムの展開、そうした中から見えてくるであろう地域居住像のプランを、制度の都市計画はどう協議するのか。

## (3) 復興まちづくり協議会の「協同」の実践

### —実践的閉域化の原則

復興まちづくり協議会は、自らの「協同」の質を生成させる多様なプログラムを展開している。象徴的にいえば、「復興まちづくり協議会連絡会」という各地域の協議会の横断的なネットワークが結成されている。会長の中島克元氏は「弱い者同士が力をあわせること」の形を模索して、このネットワークが創られたと述べている。まさに、様々な弱さ——ひとりひとりの住民のレベルでは、自力では住宅再建が出来ない弱さ、協議会レベルでは、「市民」に呼び掛けても応答されない弱さ、契約論的公共性の執行者である行政に対して、何もできない弱さ——この「弱さ」こそが「協同」の関係を招き寄せる。その「協同」の関係を生成・継続するには、固有のプログラムがその都度、企画される。それは、都市計画事業のプランの実現のためのプログラムとは異質なものである。

ヴァナキュラーなプログラムは、都市計画の計画技術に対応していくものである。それが、例えば、従前の借家人の戻り入居のための受け皿住宅のプログラムである。そのためには、仮換地素案段階での微妙な地権者の権利調整への関与のプログラムも必要になる。自助努力の限界をこえている領域を協同的に集約させることで、そこに「公的支援」を引き込もうとする。それしか方法はない。それは、まちづくり協議会の地域居住像の、プログラムによる漸進的な組立ての道程である。

逆に、まちづくり協議会の「地域活動」の重要な場所>は、それが、たとえ公共財であるからといって、行政の権限に委ね、依存したままにするわけではない。それどころか、行政の「頭ごなし」の許認可を「越権」として「協議」する場合もある。例えば、大国公園をめぐつては、行政からの「仮設住宅建設」の打診を断り、他地域の市民の慰霊祭の許可を「協議」によって延期してもらう場面があった。大国公園は、確かに公共財である。しかし、協議会にとっては、協同財である。この<場所>

に関わる社会的二重性、所有権・共同・計画の意志と使用的協同性・協同・協同の意志、これこそ復興まちづくり協議会の実践の重要な帰結である。

まちづくり協議会の不服従な自発性が、道路や公園といったハードの次元にもうひとつの社会的な質、使用の協同性、あるいは、「協同資源」をつくり出し、環境に独特の利用上の価値を与える。そうであればこそ、復興まちづくり協議会が行政と「協議」し、折衝していくことが可能になる。それは、「自立・自存」の集合体であるとの当然の権能というべきではないか。そのことを今度は逆に、行政が受容している。それをマヌーバーといわれようと、そこで生じている事態は「協働」という言葉にふさわしい。まちづくり協議会のヴァナキュラーなプログラム群と制度の都市計画のプランとの「協働」の場が生まれ、そこに「協議」が実践される。このまちづくり協議会と行政との関係には、あきらかに実践的な閉域化と呼ぶべき独特の境界線がひかれている。まちづくり協議会がつくり出している「協同の意志」による（場）の領有のための、実践的な閉域化の原則は、しかし、地域社会の存在の平面として、横断的に絶えずひらかれて、連結していく特質をもっている。

## 参考文献

- 1) 森崎輝行「まちづくりにおける復興計画とその実践—野田北部地区」「造景」No15、建築資料研究社、1998.6
- 2) 宮西悠司「復興への加速」「造景」No15、建築資料研究社、1998.6
- 3) 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会「震災3年・復興まちづくりへの提案」阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会、1998.1
- 4) 「きんもくせい（創刊号～終刊号（50号））合冊版」阪神・淡路復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局、1997.11

## 都市計画決定の課題

阪神・淡路大震災被災地を対象とした復興都市計画のプロセス及びその計画内容をめぐる議論は、復興都市計画のあり方について貴重な経験を私たちに提供した。

顧みれば、震災復興といった非常時の都市計画には、平時の都市計画のもつ体質、性状が最も凝縮した形で表現されたともいえる。従って、この経験は単に復興都市計画のあり方を示唆するにとどまらず、住民参加、自治体への分権、都市計画事業の選択などをめぐり、日本の都市計画のあり様を問うものでもあった。

私たちは、この経験を踏まえ、復興都市計画のマニュアルの作成を急ぐとともに、日本の都市計画のより良き発展を追求する機会としたい。(内田雄造)

### 1. 復興都市計画決定の問題点

塩崎賢明

#### (1) はじめに

阪神大震災後の復興都市計画事業として神戸・芦屋・西宮など4市1町において土地区画整理事業や市街地再開発事業がおこなわれたが、その都市計画決定は震災から2ヶ月後の3月17日になされた。これに対して、当時被災者から大きな反発を招来し、いわゆる「2段階都市計画決定方式」や「協働のまちづくり」を導入する直接の契機となった。この都市計画決定が、阪神・淡路の被災地の復興にとってどのような効果をもたらしたのかを検討することは、一般に災害復興の都市計画事業および平時の都市計画における参加のあり方を検討するうえで有用な知見をもたらすであろう。

以下では主に神戸市の場合を取り上げ、復興都市計画の経過と現状、および問題点について述べる。

#### (2) 復興都市計画決定の手続き

わが国の都市計画の決定は、都市計画審議会の議を経て知事または市町村が行うこととなっており、議会は直接関与しない。都市計画の決定に際しては、2週間の縦覧が義務づけられているが、公聴会は必ずしも行わなくてよい。住民は都市計画案をみて、意見書を提出することができるだけであり、住民参加の制度としては、内容がきわめて貧弱である。この点は從来から指摘され、都市計画中央審議会でも住民参加問題が取り上げられてきた。学会においても「参加型まちづくり」がしばしばとりあげられ、遅滞ながら、わが国の都市計画にも住民参加の導入が不可避という機運が醸成されつつあった。

震災発生の2ヵ月後に復興都市計画決定を行うに至る過程は、極めて性急であった。手続きとしては合法であるが、実態は官僚的というべきものであり、地元住民からすれば強引で理不尽なものであった。神戸市都市計画審議会では2,000以上、芦屋・西宮でも1,000人以上から意見書が提出されたが、その多くが手続きの不当性を訴えていた。

決定段階における手続き上の問題点を以下に列挙する<sup>1)</sup>。

第1に、この都市計画決定は、当時の被災住民の実状に照らして合理的なものといえない。

都市計画案がつくられた東灘、灘、中央、兵庫、長田区における死者は合計3,400人にのぼる。また、東灘、灘、兵庫、長田区では全住宅の43%、40%、36%、47%が全半壊している。灘区六甲南地区では9割、東灘区森南地区ではおよそ7割の人々が疎開し自宅を離れている。また、西宮市森具地区でも半数以上が地区外に転出している。つまり、都市計画に重大な利害関係をもつ住民が地元にいらない状況のもとで、一方的に告知し縦覧するという手続きになっているのである。行政は、地域を離れた住民には郵便などで知らせたというが、果たしてそれで伝わったか、内容が理解されたか。また、そもそも死と直面する体験からまもない人々に、都市計画案を遠く離れた地で理解することができるのか、といった疑問が残る。

第2は縦覧場所・方法の問題である。人口150万人の神戸市で、縦覧場所は市役所近くのサンボーホール1ヵ所である。各地区に説明会場が設けられたが、そこにはまちづくりニュースなどはあるが、都市計画案の図書はない。公共交通機関はトップし、道路は瓦礫や渋滞で思うように通行できないという中で、三宮まで行って縦覧することは至難の業である。被災者の多くが肉親の死や傷病と直面し、食事にも事欠く状態であった。罹災証明などの手続きでも、長時間並ばれ、たらい回しにされ、1日仕事という状況である。神戸市の縦覧者数は730人であったというが、筆者の観察ではさまざまな業者が来ており、そのすべてが住民ではない。

縦覧方法にも問題がある。縦覧スペースはせまく、図書は1セットしかなく、コピーは許されない。縦覧時間も土・日を除く9時から17時15分とされ、一般のサラリーマンは事实上縦覧できない。また、縦覧図書は一般市民には容易に理解できない表現である。都市計画法施行規則では、写しを縦覧に用いることが許されているから、これらの点は本来、改善できる事柄である。

第3に、都市計画審議会の審議の問題である。市の審議会も、県の審議会もはじめから1日で決定するという予定で組まれている。建築制限の切れる3月17日の直前の数日間に、各市と県の審議会を連続して開催していることを示している。

第4に、意見書の取り扱いの問題である。

神戸市では、縦覧・意見書提出終了の翌日に審議会がおこなわれ、西宮市では翌々日に開かれている。これでは審議委員が2,000通を越す意見書を検討する時間的余裕はない。

い。しかも、神戸市では、13日（月曜日）の意見書提出期限に先だって、10日（金曜日）までの意見書を整理して要約をつくり検討するということが行われた。つまり、10日以降13日までの意見書は事実上検討されないこととしたのである。県の審議会では通常2週間前に審議委員に資料が届けられ、少なくとも2回の委員会を開催して決定に至る。今回は一部委員の請求によって6日前になってようやく資料が届けられた。

これらのことは、審議会が事実上、計画案や意見書を十分に検討することができないものとなっていたことを示している。

#### (3) 性急な都市計画決定の理由

性急な手続きが強行された理由は、当時の言説とその後の議論から、以下の点に集約される<sup>2)</sup>。

第1の理由は、建築基準法84条による被災地での建築制限の期限が切れる前に都市計画決定を行い、建築制限を継続する必要があるということである。

第2に、行政側の立場として、復興方針の早期提示の必要性、復興事業の放棄・中断は許されないという使命感があり、このため、「早期着工→早期復興による生活再建・経済復興を意図し」、「時間との戦い」に勝ち<sup>3)</sup>、「官庁主導型と罵倒されようとも事業化を急ぎ、事業の足がかりを築かざるをえなかつた」という事情である<sup>4)</sup>。

第3に、被災市街地復興特別措置法による建築制限は都市計画法のそれよりも厳しく、被災者の生活再建を妨げるという論点もあげられる。

第4に、「都市計画法に定める実質的手続要件を充足し、かつ、住民との対話を基本とする計画決定プロセスを忠実に遵守していけば、計画決定は何時になるか予想できないし、話し合いは終わりなき紛糾の泥沼に陥る恐れ」があり<sup>5)</sup>、対話に時間をかけなければ、事務手続きの遅れは免れず、事業実施の遅延は必至となる、という議論である。

第5に、都市計画決定を行うことによって国からの補助金が確保できることがある。被災都市自治体は権限なき復興事業体であり、府県が機関委任事務として中央政府から下請けし、市町村はそれを孫受けするシステムになっていることが背景にある。「今度の都市計画事業でも震災3日後には建設省区画整理課長は神戸市を訪れ、復興事業として区画整理をするか否かの決断を迫っている。数時間にわたる両者の交渉の結果、事業化を決定した」という<sup>6)</sup>。

#### (4) 都市計画決定の回避・延期の可能性

次に、以上の理由・背景について検討し、性急な都市計

画決定を回避し、延期することが可能であったかどうかを検討する。

第1に、建築制限の継続性は、必ずしも市街地開発事業の都市計画決定によらなくともよい。なぜなら、2月26日に公布された被災市街地復興特別措置法により復興推進地域の指定をするならば、最長2年間の建築制限が可能だからである。すなわち、復興推進地域の決定だけを先におこなうことによって、区画整理や再開発の決定は後にのばすことができたのである。

第2に、復興方針を早期に示すことと、個別地域の都市計画決定をすることとは別であり、先述のように、全体の復興計画ができる前に、特定地域の事業を先に決定したことは本末転倒である。

「時間との競争」や「復興事業の中止はできない」といった点について言えば、結局は計画内容の問題に帰着する。計画内容が住民に知らされず、理解されないままでは、この論理は通用しない。ましてや、計画の中身が地元にとってマイナスのものでは、中断せず急ぐことは害悪である。例えば、基盤整備の済んでいる森南地区では、ほとんどの宅地は従前のままで建築可能であり、住民にとって区画整理の必要性が乏しいわけで、「時間との競争」は説得力を持ち得ない。

この点に関して、「もっと時間をかけてやれというマスコミ報道は、次々と個別建築がすすみ、都市計画の実現が不可能になる危険性の側面を無視した、一時的に聞こえの良い論評にすぎない」という引用がなされているが<sup>7)</sup>、当を得ない。なぜなら、先述のように、建築制限は特別措置法で可能であるし、都市計画決定が行われても、木造2階建て住宅などの個別建築は可能であり、事業が始まれば補償しながら移転を行うのであって、都市計画決定が数ヶ月遅れたからといって、事業が不可能になるものではない。

第3に、特別措置法の建築制限は大都市法の区画整理促進区域における制限をほぼ踏襲しており、都市計画法の制限とほとんど同じである。ただ、特別措置法では申請があった場合許可しなければならないものとして、木造等2階建て以下のお宅や業務用建築をあげている（第7条2項）。この中にアパート等が含まれていないことをもって、制限が厳しいという解釈は成り立たない。これらの建築制限の趣旨は、良好な市街地形成を達成することにあるのであって、何を許可するかは、当該地域の復興計画に照らして知事等が判断すべきである。

第4に、話し合いをすれば、終わりなき紛糾に陥り、決定が何時になるか予想できないという懸念は、一面で理解できるが、だからといって、被災者への周知・納得がない

まま決定することを合理化できる根拠とはならない。都市計画法17条の趣旨は、都市計画が一般住民に及ぼす影響が極めて大きく、義務を課し権利制限を行うものであるから、あらかじめ広く案を知らせ、意見を反映するという点にある。今回の都市計画は決して軽微なものではなく、極めて広範囲で重大な内容であるから、この点に特段の配慮を行うべきである。つまり、決定が長引く懸念があるとしても、法の趣旨は住民への周知と意見の反映を重視していると解すべきであり、その上で速やかな決定に至る努力が行政に求められていたのである。

また、実態面からみれば、建築行為ができないような基盤未整備地区では、何らかの都市計画を必要とする客観的条件があるわけで、周知徹底し、話し合いを行えば、理解される可能性は大きい。仮に全員賛成に至らずとも、行政と住民は良好な関係を持ちえたであろう。つまり、本来一致できる可能性が高い地区においても、強行決定によって、無用の不信感を作り出した面を否定できない。

この点に関する具体例が、液状化で木造密集住宅地に大きな被害を出した尼崎の築地地区である。そこでは、あえて3月17日に都市計画決定は行わず、住民との話し合いを続けて、8月に都市計画決定、12月に事業計画決定を行った。話し合いに2年はかかる、不法建築が乱立して震災スラムになったわけでもない。

第5に、財源確保を急ぐ必要性については、事業目的・内容についての合意が前提であり、それなくしての財源確保は論理が逆転している。建設省の幹部がこの時期に決定すれば、特別の財源が確保できるかの説明を行ったという話があるが、天災は行政の会計制度にあわせてやってくるわけではない。復興のために制度改善や柔軟な運用が求められているのである。

市町村に権限がなく、国の指導で計画決定が強行されたという点は、事態の本質を突いたものと言えよう。国の指導に従い、補助事業として推進する以外に予算確保の道がない、という認識が今回の決定の最も強い動機になったと思われる。しかし、地域に必要な計画であれば、決定を急ぎ予算を確保することに意味があるが、そうでないところでは、予算確保そのものに意味がない。また、決定が遅れば予算や補助金が確保できないということも正確ではない。築地地区では、計画決定を迫る強い働きかけに抗してあえて決定を延期したが、それゆえに補助金が来ないとということはない。

以上のように、いずれの論点も、復興を急ぐからといって、今回の性急な都市計画決定を正当化しうる理由にはならない。特別措置法を活用しながら、1~2ヶ月周知期間

を置くことは十分可能である。逆に、強引な決定は行政不信を増大させ、以後のまちづくりの障害となるというマイナス面にも目を向けるべきであつただろう。

## (5) 2段階都市計画決定の評価

復興都市計画の性急な決定は、「2段階都市計画決定方式」と「協働のまちづくり」という2つの新しい概念をもたらした。前者は当初の都市計画決定を限定されたものとし、住民への周知や合意形成の欠如した決定の弊害を最小化すること、後者は、以後の決定及び事業の実施を住民参加の下で行うことをめざしたものであった。都市計画決定問題の考察にとって、特に前者の評価は重要である。

「2段階都市計画決定方式」とは、3月17日の都市計画決定の直後に知事から発表されたもので、今回の決定は都市計画の大枠と骨格施設を決定したもので、詳細な内容は住民との話し合いをへて第2段階で決定するというというものであった。いわば3月17日という「絶対的」期限と住民の反対・非合意という二律背反のなかで登場したものである。しかし、2段階都市計画決定方式は理論的に整合性を欠くものであり、同時にその後の経過を見れば、実態としても問題性をもつものであった<sup>8)</sup>。

第1に、都市計画決定の内容を2段階に区分して行うことは、区画整理事業では可能であるが、市街地再開発事業においては、内容上、無理がある。市街地開発事業の都市計画は一般に、事業の種類・名称・施行区域とその面積を定めなければならない（都市計画法12条）。市街地再開発事業では、これに加えて、公共施設の配置及び規模、並びに建築物及び建築敷地の整備に関する計画を定め（再開発法4条）、住宅不足の著しい地域では、確保されるべき住宅の戸数その他住宅建設の目標を定めなければならない（再開発法5条）。つまり、再開発では相当程度詳細な事項

変更事項	地区	変更内容	変化量 m <sup>2</sup>
都市計画事業	なし		0
事業種類	なし		0
施行区域	●新長田北 ●富島	区域拡大 区域拡大	+ 186,000 + 4,000
幹線道路	●西宮北口 ●森南第1 ●森南第2 ●富島	(15 - 18)m × 640m 12m × (440 - 430)m 8 × 570m - 12 × 590m 17m × (430 - 880)m (9 - 17)m × 240m 15m × (1350 - 1280)	- 1,920 + 120 - 2,520 - 7,650 - 1,920 + 1,050
公園等	●芦屋西部 ●森南第1 ●六甲道駅北 ●鷹取東第2 ●六甲道駅南 ●新長田駅南	0.35ha - 0.3ha 2700m <sup>2</sup> - 3000m <sup>2</sup> 0.8ha - 1ha 1ha - 1.3ha 0.93ha - 1.0ha 1.6ha - 1.9ha	+ 500 - 300 - 2,000 - 3,000 - 700 - 3,000

\*変化は（変更後-変更前）で表示。道路については幅員×延長。  
●区画整理事業 ■再開発地区、再開発地区的区画道路計画の変更分は除いてある。

表1 都市計画決定の変更内容

まで決定することとなっており、大枠では済まない。もちろんその決定を変更することは何度も可能であるが、そのことは逆に2段階に限定することの意味を薄くしている。

第2に、1段階目で大枠を決定し、2段階目で詳細をきめるという枠組みにおいては、大枠の内容に遡ることができるか否かが問題となる。大枠という場合、都市計画事業の実施も含まれており、そのこと自身を問題視する場合、第1段階目に立ち返ることができなくては意味をなさない。また、それを是とした場合でも、詳細の計画を詰めていけば、前提となる大枠に疑問が生じることが起こりうる。この場合も第1段階目に立ち返り、その変更が必要である。実際の経過をみると（表1）、施行区域の拡大が2地区、幹線道路の変更が4地区、公園等の変更が6地区で行われたが、都市計画事業そのものをを取りやめたり、事業種類を変更した地区はひとつもない。森南や富島の幹線道路の変更は骨格に関わるが、全体的には、大枠を変更するに至っていない。結局、「2段階都市計画決定方式」は、現行制度でも必要があれば変更可能な都市計画決定をあえて2段階と設定し、2段階目に参加性を含ませることによって、実際には1段階目の決定の重要な部分を固定化する役割を果たしたといえる。

したがって、「2段階都市計画決定方式」を今後の災害時においても援用するといった一般化は論理的には帰結できない。むしろ、平時からの参加を伴った都市計画案の作成、情報公開を進めること、都市計画の柔軟な変更を可能とする運用体制を準備することが必要であろう。

## (6) るべき復興都市計画のシナリオ

以上の考察から、復興都市計画事業は、上位計画としての復興計画全体のビジョンのもとに位置づけられ、地域住民への周知と合意形成を踏まえて行われるべきであり、それは制度上可能であったことが指摘できる。震災後東京都が作成した「都市復興マニュアル」<sup>9)</sup>は、復興の手順を整理している。

そこでは、都市復興のスケジュールを6期に分けている。第1期（発災～1週間）は緊急対応期であり、第2期（1週間～1ヶ月）に建築基準法84条の建築制限を告示するが、第3期（1ヶ月～2ヶ月）では、その期限切れを前に被災市街地特別措置法第5条による復興推進地域指定の都市計画決定準備を行うこととしている。又、この時期に復興目標・土地利用方針・都市施設整備方針・市街地復興基本方針を含む都市復興基本計画（骨子案）を策定公表することとなっている。第4期（2ヶ月～3ヶ月）では、都市復興基本計画（骨子案）との整合をはかりながら、まち

づくり協議がはじまり、災害前に既決定されていた都市施設の事業化方針を明らかにし、未決定都市施設の都市計画決定準備を行う。そして、第5期（3ヶ月～6ヶ月）にいたって、いくつかの地区で都市計画決定に至るとされている。この期に都市計画決定にいたらない地区は、第6期（6ヶ月以降）において、2年以内に都市計画決定への合意形成をはかり事業決定・着手へと進むとされている。

ここでは、復興の全体方針が個別地区の事業に先立って策定公表されること、住民参加を通じて、2年間の期間を見据えて無理なく合意形成をはかることが目指されている。阪神・淡路大震災の被災地復興でとるべきであった手順を的確に示した一例と言えよう。

#### 参考文献

- 1) 主要な論点は塩崎賢明「震災復興と区画整理・再開発」（『都市問題』1995.8）に述べた。
- 2) この部分、塩崎賢明「3・17都市計画決定再考」（兵庫県震災復興研究センター編『生活再建への課題』1996.5）参照。
- 3) 高寄昇三「阪神大震災と自治体の対応」pp.163、（学陽書房、1996.1）。
- 4) 高寄昇三、前掲書、pp.166
- 5) 高寄昇三、前掲書、pp.162
- 6) 高寄昇三、前掲書、pp.168
- 7) 高寄昇三、前掲書、pp.164、坂和章平他「震災復興まちづくりへの模索」（都市文化社、1995.8）pp.108からの引用
- 8) 塩崎賢明「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」（1998年度第33回日本都市計画学会学術研究論文集）参照
- 9) 「東京都都市復興マニュアル」（1998.5）

## 2. 復興都市計画のあり方

内田雄造

### (1) 神戸市にみる復興都市計画の特徴

神戸市の復興都市計画の特徴として、計画プロセスの面においては、①被災2ヶ月後に市街地開発事業の施行区域、幹線道路、防災的な役割を併せもつ近隣公園などの都市計画施設の計画決定が強行され、②市街地開発事業の詳細計画、補助幹線道路や主要街区道路、街区公園などの都市計画施設の計画は計画の進行に応じて後日に決定されるという、2段階都市計画方式が採用されたことが挙げられる。一方、計画内容としては、土地区画整理事業、市街地再開発事業と道路計画が重視されたが、この計画は、関東大震災の復興都市計画、戦災復興都市計画、そして酒田大火後の復興都市計画の流れをひく、伝統的あるいは旧態依然たる計画といえること、などが挙げられよう。

ただし、第2段階の都市計画は森南地区などの例外を除いては、実質的には第1段階の都市計画の枠内でブレイクダウンを試みたものであった事実を確認しておきたい。

### (2) 復興都市計画に寄せられた批判

神戸市民から市の復興都市計画に寄せられた批判は多岐にわたるが、その内容は計画決定のプロセスに関わる分野と、計画の内容に関わる分野に大別される。

計画のプロセスと計画の内容の両者に関わる問題として、行政当局の計画へのアカウンタビリティの欠如が挙げられる。具体的には復興計画の全体像が明示されなかつこと、第1段の都市計画の決定を急ぎ、被災後2ヶ月で計画決定を強行した理由が説明されなかつことが挙げられる。

被災の規模が大きければ、復興計画の規模も大きくなり、従前に定められた「整備・開発又は保全の方針」の範囲を逸脱する計画も必要となる。従って、それらの復興計画を方向づける全体構想の明示が不可欠であろう。一方、例え六甲駅南地区のように既定の「都市再開発方針」で位置づけられている市街地再開発事業の場合でも、この都市計画がどこまで市民に共有されているかについては残念ながら

限界があろう。とすれば、形式的に「既に決定済みの計画」と強弁するより、復興計画の全体構想の中で位置づけなおし、市民の了解を得る必要があったと思われる。

3月17日の都市計画決定に関しては、この時期になぜ計画決定を強行する必然性があったかについて行政当局から説得力のある説明はなされなかった。事業予算に関わる国との微妙なやりとりの存在などの事情も推察されるが、被災市街地復興特別措置法により、被災市街地復興推進地域では最大2年までの建築制限が可能であったのであり、都市計画決定の一方的な強行は市民に大きなしこりを残したといえよう。

計画プロセスに関しては、3月17日の都市計画決定への批判が強い。形式的にはともかく、被災した住民にとって未だ生活の復旧に大らわなこの時期、まして劇的な被災地では市外や地区外に避難している住民も少なくないこの時期に住民が計画案の説明を聞き、縦覧の会場に赴き、都市計画審議会に意見書を提出するという住民参加の可能性は乏しいものであった。復興都市計画の決定がいたずらに遅延されることは望ましくないが、筆者は3月17日に都市計画決定を急ぐ必要はなかったと考えている。

このような状況の中で行政当局が2段階都市計画の方式を採用したことは次善の策としては評価されよう。平時の都市計画、とくに市街地開発事業の都市計画決定においても、この2段階都市計画方式をもっと積極的に採用することが望まれる。

しかし、神戸の2段階都市計画方式では、例外を除き、第1段階で決定された計画の大枠は不变とされ、第2段階の計画の前提とされた。第2段階の都市計画では、各地区的まちづくり協議会が活発に活動した例も少なくないが、これらのまちづくり協議会でもなぜこの事業が採用されたか、なぜこの幹線道路や大規模な公園が地区内に計画されたのかという住民の疑問が続出している。これらの疑問は地区レベルでは説明が不能である場合も多く、行政当局は全体構想を明示するとともに、場合によっては第1段階の都市計画決定の見直しも考えて然るべきであったと思われる。第1段階の計画が不变な前提とされたことにより、特に若い世代の住民にしらけ現象がみられ、まちづくり協議会の活動の沈滞化を招いた。まちづくり協議会は行政の計画を了承する機関として批判を浴びることも多かった。また、まちづくり協議会に関わったコンサルタントグループが住民から「行政の意向を体して計画をとりまとめる役目」と白眼視されるケースもみられた。

計画内容に関しては、市街地開発事業の是非、土地区画整理事業の場合の減歩率の水準が争点とされた。一方、幹

線道路、大規模な防災機能を併せもつ公園の計画については、なぜこれらの都市計画施設が地区内（自分たちの居住地）に必要なのが問われることとなった。

震災復興都市計画としては、土地区画整理事業と市街地再開発事業が重視された。この2つの事業に対しては、被災市街地特別措置法により、事業手法の拡大・ソフト化も図られ、国がこの手法を重視していたことは明白であった。

零細な宅地所有者が多い地区では、土地区画整理事業の減歩率の水準が争点となった。結果的には行政当局の努力もあって、実質の減歩率は小さくなつたが、当初は議論も多かった。

市街地再開発事業に対しては、①高層住宅という居住形式、②区分所有という所有形式、③商業・業務床の位置づけなどが議論となつた。従来は低層高密居住地に住んでいた住民にとっては、高層居住や区分所有という所有形式が問題とされた。借家人に対しては公共サイドが保留床を購入又は借り上げて、公共住宅を供給するという意向が早々と表明された。住民からは3月17日の都市計画決定の際に描かれた、新長田南地区や六甲駅南地区の商業施設優先のイメージが濃い再開発事業に対し強い違和感が表明された。結果的に、この行政素案はそのまま計画決定されたが、新長田駅前の市街地再開発事業において商業施設用に想定された巨大な保留床は、現時点においてはキイテナントが見つからず、具体化は極めて難しいとされている。そもそも阪神地区に計画された数多くの巨大な再開発事業が共存しうるものかどうかは計画的にみていさか疑問であり、早急に大規模な計画変更を含む見直しが必要と思われる。

一方、修復型の住環境整備事業については住民の要望は大きかったが、復興都市計画事業区域には採用されず、専ら重点復興地域で適用された。住宅市街地整備総合事業などの住環境整備をねらいとする事業は法的根拠をもたない要綱事業であり、行政計画としてのプライオリティは低く、財政的にも冷遇されることとなつた。

### (3) 復興都市計画の課題

前節で、神戸市の復興都市計画について市民レベルで何が問題とされてきたかを述べた。本節では、前節を踏まえ、都市計画の立場から復興都市計画の課題を整理したい。

第1に、災害の実態、応急対応、復旧、復興のすべての分野にわたり、徹底した情報の公開が不可欠である。特に被災後の混乱の中で、情報の伝達が難しく、デマなどが生じがちのことを考えると、行政やNPOを含め、あらゆるメディアを活用した情報の伝達・公開、特に計画に関わる情報公開が要請されよう。

第2に、行政当局は復興都市計画に関わる基本方針を早期に策定する必要があり、ついでこの基本方針にもとづいた基本構想の策定が必要である。この基本構想では、土地利用や幹線道路など都市のインフラストラクチャー整備計画、拠点地区や劇甚被災地などの特定地区の計画、一般市街地の整備計画、住宅計画などの大枠が定められる必要があろう。この基本構想にもとづいて復興都市計画が策定されることとなるが、この第1段階の復興都市計画策定にあたっては、住民参加が不可欠である。また、具体的な計画の検討を通じて、基本構想へのフィードバックを図り、基本構想を改める必要も生じよう。

第3は、より狭域の計画策定に関わるプロセスである。復興都市計画の方針の決定、基本構想の策定、基本計画の策定と第1段階での都市計画決定という前述のプロセスを経れば、この第2段階の都市計画の策定は相対的にはより容易になると筆者は考えている。しかし、この時点で実質的にははじめて都市計画に参加する住民も少なくないと思われるし、地区レベルの具体的な計画策定を通じて、はじめて計画の全体像が見えてくる住民が多いことを考えると、第1段階の都市計画決定を絶対化することなく、柔軟に対応することが必要であろう。

第4に、復興都市計画の方法論として、連続復興、段階的・計画的復興の視点が必要と筆者は考えているが、この問題については第3章にゆずりたい。

第5に、具体的な復興都市計画の内容に関わる点である。筆者は神戸の復興計画においては、道路計画などに比して都市を分節化する緑地計画が冷遇されたと考えている。また、筆者は被災市街地復興特別措置法により、住宅地区改良事業をミニ化・ソフト化することが望ましいと考えているが、土地区画整理事業や市街地再開発事業と幹線道路計画の組み合わせからなる旧態依然たる災害復興都市計画を見直し、修復型の住環境整備事業やミニ化・ソフト化した住宅地区改良事業の活用を考慮する必要があると感じている。

#### (4) 都市計画策定マニュアルの整備

関東大震災後の震災復興都市計画はもとより、戦災復興都市計画も基本的に国主導の計画であり、地方自治体の意向が積極的に反映されることはない。いわんや住民の意向が反映されることは少なく、住民は計画に抵抗し、非協力を貫くことによってのみ計画が変更されることを期待しうるといった状況であった。

しかし、今日では住民参加の都市計画が追求される一方、都市計画の地方分権も進みつつある。このような状況の変

化もあって、災害復興都市計画の計画プロセス、計画内容の変革が求められている。特に災害復興都市計画という時間に制約の大きい非常時の都市計画においては、予め应急対応・復旧・復興に見合った復興都市計画策定のフローを整備するとともに、各ステージで必要とされる作業内容をマニュアル化し、行政と住民の双方で確認しておく必要がある。

阪神・淡路大震災を契機として、各自治体で復興都市計画の策定マニュアル（名称は多様である）の作成が急がれた。ここでは東京都が1997年5月に作成・発表した『東京都都市復興マニュアル』に掲載された「図-1 都市づくり部門の復興プロセス（全体）」を紹介したい。東京都という性格上、実際の手順としては、都と区市町村の役割分担が必要となるが、図では計画作業の流れが整理されて示されている。

この図は一つの事例であり、都市の性状と規模、災害の規模、自治体の行政能力などによって復興プロセスは当然変化するが、計画のフローは参考となる。筆者も既述したところであるが、被害概況の把握、都市復興基本方針の策定、都市復興基本計画（骨子案）の策定、復興都市計画の決定、そして2段階都市計画決定というプロセスが注目される。

#### (5) 問われる平時の都市計画の蓄積

都市の復興計画策定マニュアルの作成は必要条件であるが、このマニュアルがあれば復興都市計画がうまくいくわけではない。また、震災といった予め具体的な被害を想定し、一定の類型的な計画基準の設定はともかく、具体的な復興都市計画を前もって策定しておくことは不可能に近い。

一方、平時において全く議論されたことのないような新しい内容をもった計画が、災害後の混乱の中で住民の合意を得て策定されるケースも現実問題としてはほとんど想定しづらい。

とすれば、平時の都市計画において広く住民の参加を求め、復興計画の争点ともなりうる防災のまちづくり計画、都市のインフラストラクチャーの配置計画などについて日常的に議論を重ねておくことが必要となろう。

神戸市真野地区のまちづくりの事例が示すように、住民参加のまちづくりの経験は、まちづくりに係わる住民・コミュニティの主体形成と共同性を強化する。真野地区では災害時の消火活動、救援活動、仮設住宅の建設、そして復興のまちづくりに平時のまちづくりの経験が生かされ、まちづくり協議会は大いに力量を發揮したといえよう。ま

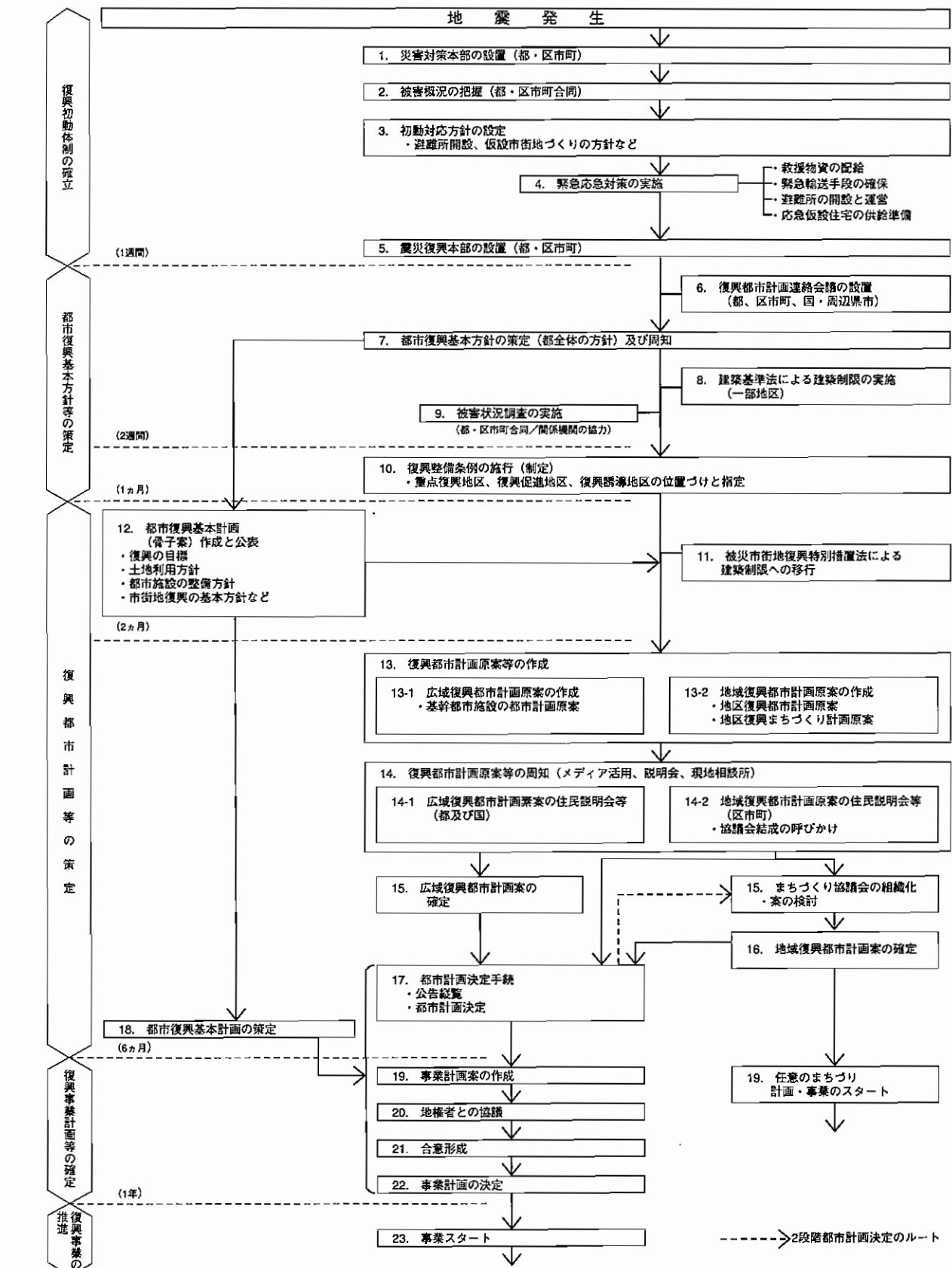


図1 都市づくり部門の復興プロセス（全体）（出典：東京都『東京都都市復興マニュアル』1997.5）

た、住民参加のまちづくりのプロセスで、住民と行政の相互の信頼も芽生え、そのパートナーシップは非常時の計画策定においても生かされることは明らかである。

筆者は都市全体にわたる計画としては都市計画マスター プランの策定が、また地区レベルにおいては、都市計画マスター プランの地域別計画やまちづくり協議会を中心とするまちづくり活動が重視されるべきであると考えている。このような平時における市民・行政双方にわたる都市計画・まちづくりの共通の経験が、復興都市計画においても大いなる糧となることを筆者は確信している。

#### (6) 非常時の都市計画の運用について

筆者はアジアの低所得者層の居住地のまちづくり関わっているが、そこでは必要に応じてさまざまな工夫がこらされている。时限の許認可や事業手法の活用、一般市街地より少々水準を下げたダブルスタンダードの採用、法律に対して行政府の命令による規制（法律が優先するが、現場では命令も一定の効果を有している）などが注目される。

日本の都市計画法、建築基準法においても都市計画法53条にもとづく都市計画制限（逆の視点にたてば一定の条件付許可）や建築基準法84条2項にもとづく2ヶ月の建築制限があり、被災市街地復興特別措置法では最大2年までの建築制限を認めるなど、法律による时限規制、ダブルスタンダードの適用などは少なくない。しかし、筆者はもっと積極的に弾力性をもった法律の制定や弾力的な権利制限を適用し、復興都市計画の領域を広げる必要があると考えている。

例えば、膨大な災害廃棄物の保管・処理施設や仮設市街

地という一団地施設に関しては时限的な都市計画が考えられてよい。时限的な都市計画とリンクして、一般の建築基準や環境基準を少々緩和した基準の設定も積極的に考えたい。そして、市町村の条例による規制も最大限に活用したいと考えている。

筆者はそもそも非常時の都市計画においては、前線の活動主体に最大限の裁量権を与えるべきだと考えている。すなわち、基礎的自治体に権限を集中し（場合によっては特別措置法により一定の権限を基礎的自治体に賦与し）、被災者である住民と直接に相対する自治体が最も活動しやすい形態を国は保障すべきであろう。財源に関しては一括補助を実施し、自治体と住民の意向を最大限に尊重することが好ましいと筆者は考えている。

最後に住民への支援について言及しておきたい。非常時の都市計画の成否は、住民の了解が得られるかどうかにかかっており、住民への情報公開と住民参加の保障が不可欠である。しかし劇的な被災地において、住宅が焼失あるいは全半壊したような状況下では住民参加など不可能であろう。そして神戸の経験からも明らかなように、高齢者、低所得者、被差別部落民、在日外国人などの社会的に弱い立場の住民が住宅を失いさらに仕事も失うといった事例が多くあった。これらの社会的弱者に緊急の補助を行い、彼等の参加を保障する手段として、筆者は被災者に対する公的支援が緊急に行われる必要があると考えている。

段階	基本課題	主要な手順
1 復興初動体制の確立 (発災～1週間)	都市復興に取り組む基本的な体制を確立し、初動期の適切な対応を行う。	①災害対策本部の設置 ②被害概況の把握 ③初動対応方針の設定 ④緊急応急対策の実施 ⑤震災復興本部の設置
2 都市復興基本方針等の策定 (1週間～1ヶ月)	都市復興に向けての基本的な方針を明らかにする。	①都市復興基本方針の策定 ②都市復興基本方針の周知 ③建築制限の実施 ④被災状況調査の実施 ⑤復興整備条例の施行
3 復興都市計画等の策定 (1ヶ月～6ヶ月)	都全体及び被災市街ごとの復興の基本的な計画、並びにその実現手法を明らかにする。	①都市復興基本計画（骨子案）の作成と公表 ②復興都市計画原案の作成 ③復興都市計画案の周知 ④復興都市計画の決定 ⑤都市復興基本計画の策定
4 復興事業計画等の確定 (6ヶ月～1年)	復興のための事業計画を立案し合意形成を図る。	①復興事業計画案の作成 ②復興事業計画の決定
5 復興事業の推進 (1年以降)	事業計画に基づいて、復興事業を円滑に推進する。	①復興事業の推進

表1 都市復興のプロセス（出典：東京都「都市復興マニュアル」1997.5）

## 1-4

### 計画支援の経験と課題

#### 1. 専門家の支援の全体像

高見沢邦郎

##### (1) まちづくり支援活動の構図

被災後4年を経る中で、多くの専門家が個人として、あるいは組織として住宅・まちづくりに取り組んだ。専門家（ここでは建築・都市計画の専門家だけでなく、まちづくりに関わった多くの領域の専門家を指す。震災前はまちづくりに関係していなかったが、被災後の活動で「専門家能力」を持つようになった住民も含まれる）の活動実態を見据え、その評価と今後の課題を見いだすことが重要である。

本節では専門家支援の概況を見た後、特徴的と言える3つの活動、すなわち、多方面の専門家を組織化し、住民支援に成果を挙げた「阪神・淡路まちづくり支援機構」、白地区域での復興を中心に専門家による支援をバックアップした「こうべまちづくりセンター」、そして民間による支援基金としての「阪神淡路ルネサンス基金（HAR基金）」を取り上げ、それに関わった方々からの報告をいただく。この他に専門家自身がつくった連絡組織、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークの活動も重要であるが紙幅の関係から、これについては同ネットワークのニュース『きんもくせい（全50号）』等を参照願うこととした。（高見沢邦郎）

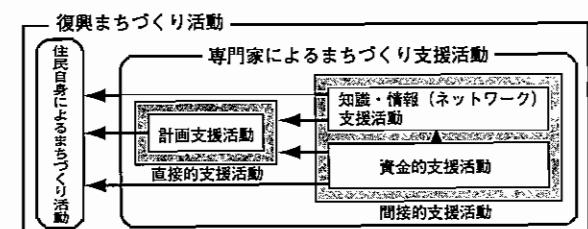


図1 支援活動の概略的整理

##### (2) 様々なかたちでの専門家による支援

活動の主体やその内容に着目し、具体例を挙げて整理したのが表1である。

行政は主に土地区画整理などの復興事業を担当したわけだが、そういった仕事はある意味での定常的業務であって、本稿での「支援」概念からは外してよからう。新しい意味での行政による支援は、まちづくり人材センターなどのコンサルタント派遣に代表される活動である（次頁表①）。事業が成立するかどうか見定めがたい場合でも支援し、協議会の立ち上げなど直接ハードに結びつかない活動にも支援した。行政としては新しいタイプの支援である。

次に(社)再開発コーディネーター協会、(社)建築士会な

た、住民参加のまちづくりのプロセスで、住民と行政の相互の信頼も芽生え、そのパートナーシップは非常時の計画策定においても生かされることはある。

筆者は都市全体にわたる計画としては都市計画マスター プランの策定が、また地区レベルにおいては、都市計画マスター プランの地域別計画やまちづくり協議会を中心とするまちづくり活動が重視されるべきであると考えている。このような平時における市民・行政双方にわたる都市計画・まちづくりの共通の経験が、復興都市計画においても大いなる糧となることを筆者は確信している。

#### (6) 非常時の都市計画の運用について

筆者はアジアの低所得者層の居住地のまちづくり関わっているが、そこでは必要に応じてさまざまな工夫がこらされている。时限の許認可や事業手法の活用、一般市街地より少々水準を下げたダブルスタンダードの採用、法律に対して行政府の命令による規制（法律が優先するが、現場では命令も一定の効果を有している）などが注目される。

日本の都市計画法、建築基準法においても都市計画法53条にもとづく都市計画制限（逆の視点にたてば一定の条件付許可）や建築基準法84条2項にもとづく2ヶ月の建築制限があり、被災市街地復興特別措置法では最大2年までの建築制限を認めるなど、法律による时限規制、ダブルスタンダードの適用などは少なくない。しかし、筆者はもっと積極的に弾力性をもった法律の制定や弾力的な権利制限を適用し、復興都市計画の領域を広げる必要があると考えている。

例えば、膨大な災害廃棄物の保管・処理施設や仮設市街

地という一団地施設に関しては时限的な都市計画が考えられてよい。时限的な都市計画とリンクして、一般的建築基準や環境基準を少々緩和した基準の設定も積極的に考えたい。そして、市町村の条例による規制も最大限に活用したいと考えている。

筆者はそもそも非常時の都市計画においては、前線の活動主体に最大限の裁量権を与えるべきだと考えている。すなわち、基礎的自治体に権限を集中し（場合によっては特別措置法により一定の権限を基礎的自治体に賦与し）、被災者である住民と直接に相対する自治体が最も活動しやすい形態を国は保障すべきであろう。財源に関しても一括補助を実施し、自治体と住民の意向を最大限に尊重することが好ましいと筆者は考えている。

最後に住民への支援について言及しておきたい。非常時の都市計画の成否は、住民の了解が得られるかどうかにかかっており、住民への情報公開と住民参加の保障が不可欠である。しかし劇的な被災地において、住宅が焼失あるいは全半壊したような状況下では住民参加など不可能であろう。そして神戸の経験からも明らかなように、高齢者、低所得者、被差別部落民、在日外国人などの社会的に弱い立場の住民が住宅を失いさらに仕事も失うといった事例が多くあった。これらの社会的弱者に緊急の補助を行い、彼等の参加を保障する手段として、筆者は被災者に対する公的支援が緊急に行われる必要があると考えている。

段階	基本課題	主要な手順
1 復興初動体制の確立 (発災～1週間)	都市復興に取り組む基本的な体制を確立し、初動期の適切な対応を行う。	①災害対策本部の設置 ②被害概況の把握 ③初動対応方針の設定 ④緊急応急対策の実施 ⑤震災復興本部の設置
2 都市復興基本方針等の策定 (1週間～1ヶ月)	都市復興に向けての基本的な方針を明らかにする。	①都市復興基本方針の策定 ②都市復興基本方針の周知 ③建築制限の実施 ④被害状況調査の実施 ⑤復興整備条例の施行
3 復興都市計画等の策定 (1ヶ月～6ヶ月)	都全体及び被災市街地ごとの復興の基本的な計画、並びにその実現手法を明らかにする。	①都市復興基本計画（骨子案）の作成と公表 ②復興都市計画原案の作成 ③復興都市計画案の周知 ④復興都市計画の決定 ⑤都市復興基本計画の策定
4 復興事業計画等の確定 (6ヶ月～1年)	復興のための事業計画を立案し合意形成を図る。	①復興事業計画案の作成 ②復興事業計画の決定
5 復興事業の推進 (1年以降)	事業計画に基づいて、復興事業を円滑に推進する。	①復興事業の推進

表1 都市復興のプロセス（出典：東京都「都市復興マニュアル」1997.5）

## 1-4

### 計画支援の経験と課題

#### 1. 専門家の支援の全体像

高見沢邦郎

##### (1) まちづくり支援活動の構図

まず専門家等の支援の実態を整理してみよう。図1のように全体を復興まちづくり活動と捉え、協議会等に代表される「住民自身によるまちづくり活動」を左に置き（図では小さく描いたが、実際には復興まちづくり活動の中心部分である）、それを支援する「まちづくり支援活動」を右に置こう。この支援活動に関して都市計画の側面からは、直接的支援としての「計画支援活動」が中心となる。しかし同時に、情報支援活動（専門家のネットワークを築いて知識や情報を収集整理し、発信する）や、資金支援活動（まちづくりを芽生えさせ活動に資金提供する）の二つからなる「間接的支援活動」が重要な役割を果たしたことにも注目すべきである。

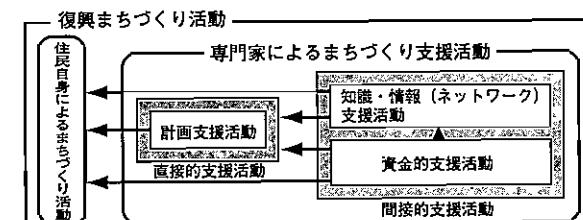


図1 支援活動の概略的整理

##### (2) 様々な専門家による支援

活動の主体やその内容に着目し、具体例を挙げて整理したのが表1である。

行政は主に土地区画整理などの復興事業を担当したわけだが、そういう仕事はある意味での定常的業務であって、本稿での「支援」概念からは外してよからう。新しい意味での行政による支援は、まちづくり人材センターなどのコンサルタント派遣に代表される活動である（次頁表①）。事業が成立するかどうか見定めがたい場合でも支援し、協議会の立ち上げなど直接ハードに結びつかない活動にも支援した。行政としては新しいタイプの支援である。

次に(社)再開発コーディネーター協会、(社)建築士会な

どの既往の職能団体が関わり、所属する会員が行った支援活動がある（②）。専門家の支援形態としては最もオーソドックスなもので、今回も法定事業やマンション建替え、共同再建などで具体的な成果につながっている。

一方、地域ごとに見られる被災の多様性に対応して多くの地域組織（協議会など）が誕生した。各地の協議会を結んで住民自身が意見交流する「連絡会」が住民の意思のもとにいくつかの形態で形成されたことも注目される。専門家はそれら連絡会の支援も行っている（以上③）。

④に示す支援はこの震災で初めて見えてきた形態と言つてよからう。例えば関西建築家ボランティアに代表される専門家の支援活動が多数見られた。また例えば「阪神・淡路復興まちづくり支援機構」は近畿弁護士連合会が主体となってつくられたが、多様な分野の職能団体がバックアップして、異なる分野の専門家がチームを組んで現場に入っている。

さらに特徴的なのは⑤のコンサルタント間のネットワーク組織である。阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークがその代表例だが、このネットワークが果たした役割は大きい。

さらにはこれも注目すべき活動として⑥の基金組織が生まれたことがある。HAR基金のような、純民間の基金が立ち上がった。県市が設置した基金ではあるが、コンサルタント派遣等の原資として大きな役割を果たした「復興基金」もここに挙げておく。

⑦は以上に含まれない学会等の研究活動である。

専門家支援の組織形態は以上の7類型に整理される。

### （3）いくつかの課題

専門家による支援に関し、この間に浮かび上がってきた論点も少なくない。今後議論を深めるべき事項として、6

活動主体・形態による分類	解 説	具体的な事例など
①行政による支援組織	復興基金により、各市町に相談窓口を設置し、アドバイザーパートナード派遣、コンサルタント派遣、まちづくり活動助成を行っている。神戸市では一括補助という形がとられている	こうべすまい・まちづくり人材センター（神戸市）、ひょうご都市づくりセンター（兵庫県）、復興メッセ
②既往の職能団体	震災前からの「職能団体」としての機能を継続し、他のボランティア的な性質をもつ団体と性格を異にしているものもある	再開発コーディネーター協会、建築士会
③地域組織	地域住民の意見交換、合意形成の場としての協議会・自治会・商業組合など	設立目的によって、法定・要綱事業型、行政対抗型、震災前からの協議会、などに分類できる
	「地域組織」間のコーディネート・ネットワークを図ろうとするもの。行政との関係は様々	神戸まちづくり協議会連絡会、長田のよさを生かした街づくり懇談会、復興市民まちづくり連絡会
	地域住民個人として、またコンサルタント派遣制度による技術支援のほか、地域組織との係わりが深い専門家団体の支援	関西建築家ボランティア、専門家の個人支援
④専門技術支援	震災前からの「職能」を活かした専門家たちが組織にとらわれずに各々の分野を活かした支援を行う。したがって、テーママニュニティを基にするものが多い	阪神・淡路まちづくり支援機構、コレクティブハウジング事業推進応援団、ランドスケープ復興支援会議
⑤コンサルタント間のネットワーク	広範な人々やネットの複合によって、被災地以外にも活動を広げているもの	神戸復興塾、市外・県外避難者ネットワークりんりん
⑥基金	コンサルタント間のネットワークを目的としたもので住民は含まないが、情報誌の発行やイベントの開催といった形で住民の参加が行われている。コンサルタント+a側のネットワーク	阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク、神戸東部・西部・都市心街地ネットワーク
⑦研究調査	それぞれの基金の性格は異なるが、復興基金以外はかなり自由に選用できる点で復興まちづくりに貢献している	復興基金（専門家派遣制度）、HAR基金、HAC基金、神戸まちづくり六甲アライアンス基金
	被災地各地で自主プログラムによって行われているものが多いなか、そのネットワークを図っていくものもみられる	震災復興・実態調査ネットワーク、建築学会、都市計画学会、被災者復興支援会議、支援機構研究会

表1 支援活動の諸形態

項目などを挙げておきたい。

1) 専門家各自がどのような立場をとるか、より具体的には行政の復興計画との距離をどのように取るのかの問題。行政計画をより良いかたちで実現するための技術的支援活動は当然としても、行政に対抗する立場も保証されなくてはならない。アドボカシィ・プランニングの問題とも言える。

2) まちづくりの専門家と言っても建築や都市計画関係だけではない。弁護士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、不動産鑑定士など多様な専門家が具体的なプロジェクトには必要である。法定事業ならコンサルティングの過程でこれら専門家も必要に応じて対応されるが、それ以外の復興まちづくりで市民自身が多様な専門家の支援を得ることは容易でない。

3) 専門家は一般に資格を有し職能団体に属している。しかし現実には職能団体に無関係に個人として支援にはせ参じた例も多い。職能団体の果たすべき役割、専門家としての責任の取り方、付随する報酬の問題などをどう考えるか。

4) 職能団体としての既往のネットワーク以外に、専門家を結ぶ新たなネットワークが生まれたことも今回の震災の特徴である。情報の交流と提供（地元以外の専門家とのものも含め）、各自の技術的技量の向上と共有などの面で見るべき成果があった。震災時には限られない新たなNPOの可能性にも通ずる経験と言える。

5) 同じように今回新たに見られたのが、行政以外の主体による資金的支援の組織であった。これも今後のNPO論に知見を提供していると言えよう。

6) そして最後に、改めて行政はこれら専門家による支援をどう考えればよいのかがある。特に問題になるのは白地区域など、行政の支援が薄いところでの専門家の hari付きをどうするか、あるいは行政の計画に反対し、対抗する動きに専門家を付けることができるかといった問題である。

## 2. 多方面の専門家による連携システムの形成とその成果

斎藤 浩

### （1）「阪神・淡路まちづくり支援機構」の設立

阪神・淡路大震災から1年7ヵ月あまりを経た96年9月4日神戸弁護士会館で「阪神・淡路まちづくり支援機構」（以下「機構」と略述する）がやっと設立された。

大阪弁護士会、神戸弁護士会、近畿税理士会、土地家屋調査士会近畿ブロック協議会、社団法人日本不動産鑑定協会近畿会、社団法人日本建築家協会近畿支部、近畿建築士会協議会、建築士事務所協会近畿ブロック協議会、近畿司法書士会連合会の9団体と、協力団体として社団法人日本建築学会近畿支部、都市住宅学会関西支部の2学会である。公的団体による市民の立場にたった復興を目指すわが国初のNPO組織の誕生である。設立に長くかかった。代表は広原盛明京都府立大学学長（当時）と北山六郎元日弁連会長、運営委員は各団体代表と個人で21名。

「機構」の事務所は3ヵ所設けられ（神戸弁護士会の主事務所、大阪弁護士会と日本青年会議所がつくっているハートネットワークセンターが支所事務所）、そこに寄せられた相談、出張相談、各構成団体やその構成員に寄せられた相談で「機構」で扱ったほうがよいと判断された事案も集約される。事務局委員会の審議で専門家派遣に適したものを見出し、派遣専門家の種類、数、期間を決める。研究者、コンサルタント、プランナー、弁護士、税理士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、司法書士、一級建築士が責任を持って、共同で解決に当たる。

各専門家は、「機構」と同時に、兵庫県の「ひょうご都市づくりセンター」、神戸市の「こうべまちづくりセンター」にも登録しておき（約400人の各種専門家が登録された）、県と市でそれぞれの基準に基づき判断して機関に専門家派遣費用を支弁する。住宅・都市整備公団との連携も一部できた。

専門家派遣には相談、学習会講師、アドバイザー、コンサルタントなどと種々のものがあり、1回だけのものから、数ヵ月、1年以上も現地に張り付いてやるものまで多様である。専門家にとっては、業として成り立つ費用が支

給されるわけではないが、完全な無償ではないレベルで、復興支援という意義ある専門知識投入の場を得るのである。

支援事業として結成後2年で約300件を受付けた。事務局委員会で審査し、28件を複数種類の専門家をセットにして（ワンパックで）現地に派遣する決定をした。派遣を類型化すれば、第1に共同建て替え等に対する権利調整・税務対応等の類型、第2に境界問題あるいはこれを含めた街区整備立案等の類型（須磨区月見山では広大な破壊地域での街路再建、ミニ区画整理型の取り組みが開始されている）。第3にマンションの建替え事業の類型、第4に土地区画整理事業対象地区における共同再建等の4類型となる。

巡回相談会も6回実施し、106件の相談を受けた。仮設住宅やまちづくり協議会など各会場1ヵ所につき、「機構」の構成団体から職種毎に7~8名の専門家が参加し、すまいとまちづくりに関する多面的総合的な相談をした。

### （2）付属研究会も設立

この「機構」には、研究会・政策提言機能がある。96年12月14日付属研究会を発足させた。これには全国の都市計画・建築・住宅系研究者、私法・公法系学者、コンサルタント、各専門家団体選抜の土業、合計30名が研究員となり、阪神淡路コミュニティ基金の資金援助を受けて研究を重ねた。98年1月、大震災3周年にあたり、提言を発表した。話題となり、建設省、国土庁、法務省、兵庫県、神戸市と協議を重ねた。1999年1月『提言・大震災に学ぶ住宅とまちづくり』（東方出版）を出版する。この出版には近畿弁護士会連合会から寄付を受ける。

### （3）どのようにしてこのシステムをつくったか

筆者は震災直後、大阪弁護士会の震災対策プロジェクトチームの座長に選任され、大震災の復興支援のなかで弁護士会を市民に近付けようと決意した。95年3月28日付で「阪神・淡路大震災の被災者救援のための提言の検討結果について」を会長あてに提出し、弁護士会が、対立する行政と市民との距離を縮め、被災者の役に立つための「専門家によるまちづくり機構」をつくるべきことを提言した。

そしてこれを日弁連にもちこんだ。多くの努力の結果、同年5月26日の第46回定期総会は「阪神・淡路大震災の被災者救援と市民本位の復興を求める決議」を採択し、その提案理由の中で「被災地の広範囲の復興については、各分野の専門家と市民の代表を中心メンバーとする住民の街づくりのための機関の設置」と明記したのである。

決議した以上、実現に向けて粘り強い取組をし、決議内容の実現のために働くねばならない。私は、この日弁連決

議を活用し、大阪弁護士会として研究者と専門家団体を組織し始めた。日弁連決議を実現すべくただちに建築学会、都市計画学会、都市住宅学会の中核的研究者、東西のコンサルタント代表、神戸弁護士会との調整に入った。初夏から盛夏、東京、京都、大阪、神戸の地を調整のためにひたすら歩いた。この汗の感覚と新しい知識学習の経験は多量で豊富だった。以前から興味を持っていたまちづくり分野であったが、これらの人々と接触し、都市計画関連法制度、住宅関連法制度の欠陥を学んだ。

95年8月24日、大阪弁護士会が主催し、神戸弁護士会の参加も得て、有識者との懇談会がおこなわれ、まちづくり分野の復興の課題と専門家の役割、準備すべき機構の内容が話し合われた。参加有識者は前記広原学長、住田昌二(現)福山市立女子短期大学長、高見沢邦郎東京都立大学教授、塩崎賢明神戸大学助教授、平山洋介(現)神戸大学助教授、藤田邦昭都市問題経営研究所所長、小林郁雄コー・プラン代表、杉原五郎地域計画建築研究所大阪事務所長。

9月28日大阪弁護士会、神戸弁護士会の両会長名で、社団法人日本建築学会近畿支部、社団法人日本都市計画学会関西支部、日本都市住宅学会関西支部、近畿税理士会、土地家屋調査士会近畿ロック協議会、社団法人日本不動産鑑定協会近畿会に、「機構」に賛同しともに作りだす呼びかけが行われた。その後、各団体で検討が開始された。

これに応じて12月22日、大阪弁護士会館で「機構」の準備会が開催された。準備会は、以後大阪と神戸を交互に会場として、96年8月20日まで10回を重ね(臨時は随時開催した)、機構の内容づくりをすすめた。どのような支援業務をやるのか、やれるのか、機構の事務所をどこに置き、事務職員をどのように確保し、専門家への行動費用の資金はどうするかなどに議論を集中させた。そのために非営利有力団体であるコープこうべ、神戸青年会議所、関係地方自治体である兵庫県、神戸市との協議も続けた。

一番苦労したのは「機構」の事務所をどこに置くかであった。責任が重いことがその理由と思われるが、依頼有力団体の理事長が結構な試みと評価しても、理事会などの決定で厳しいお断りの連絡が続いた。極めて意外なことであったが現実は厳しかった。結果は前記3箇所になった。

#### (4) 消極論のあれこれ

弁護士会内でみられた消極理由を整理すれば次のとおりである。第1は他団体と恒常的な組織をつくることは前例がない、第2はそのような組織で不祥事が起こったときの責任、第3に財政基盤を弁護士会で責任を持つのでない組織は、やはり責任は持てない、第4に弁護士会との間で職

域を巡り一定の緊張関係をもっている団体もあり、なぜこのような団体と同じ組織で活動するのかというものである。私は市民との距離を小さくし、市民の信頼のもとに業務を展開していくとする司法改革路線からは、突破するに何の問題もないと考えた。新しい試みには常に前例はない。万一不祥事が起れば相応の責任を弁護士会としてとることは当然であろう。いいことをするにはそれだけの気概がいろう。職域問題は、市民がその職業を求めている以上、他の職業がとやかく言うのはおこがましいかぎりである。市民の目の前で共同で仕事をし、その職業人には得手でないとみられる職域は市民によって見抜かれる。共に得手なら、双方の職域として尊重されるだろう。弁護士の活動の質と量が問われるるのである。

私たちは阪神間の非営利有力団体との提携を最後まで模索した。「コープこうべ」は、生活協同組合として全国一の規模で、ほとんどの家庭が加入している組織であるので、これとの連係に力を注いだ。この動きを見て朝日新聞が、準備会から「コープこうべ」への協力要請がなされたことに触れ、「専門家ボランティア」としての「機構」に期待を表明したほどだった。ところが、コープ側は、結局、行政と緊張関係にならないかと心配して、この計画に乗らなかった。残念であるしその決断は誤っていたと思われる。

#### (5) 隣接専門職団体、学会との共同を大きく

専門職の法定の7団体と2弁護士会が共同で組織を作ったのである。これは当然のことながら、相互の職業を認めあい、敬意をもって協力することの宣言である。このことの意義は大きいと考えられる。今回は弁護士会からの呼びかけであり、比較的スムーズに進んだと言ってくださる他団体の責任者が多い。多少のお世辞とおそらく大半の真実であろうと思う。学会は難しいところである。当初の呼びかけは3学会になった。都市計画学会は「機構づくりを始められることに心から敬意を表する」が、「都市計画学会関西支部独自のプログラムをすすめることを決定」しているので準備会には「欠席させていただきます」として、ついに準備会に人も出さず、協力団体にもならなかつた。学術団体としては別に動くと言うのである。協力団体となつた2学会も、学術団体だから具体的支援活動にはなかなか参加は困難であり、個人の研究者として協力していくといふ。もっともな気もする。ただ欲を言えば、学術団体性は確かであろうが、弁護士会をはじめ各専門職団体にもそれぞれの団体の性格があり、それぞれの性格を尊重しつつ新しい発想を出すところに新しい共同があろうと思うのである。論議を続けたいものである。

### 3. 参加のまちづくり専門家の育成

—こうべまちづくりセンターの取り組み

明石照久

#### (1) まちづくりへの知見を風化させないこと

兵庫県南部地域に未曾有の被害をもたらした平成7年1月の阪神・淡路大震災の日から早くも4年の歳月が過ぎようとしている。この4年間の関係者の懸命の努力が実を結び、すまい・まちの復興はかなり進んだようである。少なくとも表通りでは、震災の生々しい傷あとを目にするすることはほとんど無くなつた。

ところで、大きな自然災害等を契機として、それ以降の時代の社会システムや文化等に大きな影響を与えることになる先進的な取り組みが実験的に行われやすいことは一般によく知られている。阪神・淡路大震災においても今後の日本社会の変化を先取りするような多様で興味深い事例が数多く生じてきている。その意味では、震災をつぶさに体験した者のひとりとして、震災以後の貴重な経験を風化させることなく、正確に記述整理し、その中から今後の「まちづくり」に役立つと思われる知見を引き出し、伝えていく作業的重要性をひしひしと感じている。

ここでは、震災復興支援のための専門家派遣プログラムに具体的に携わった実務担当者の視点から、これからのが「まちづくり」においてその重要性を増すことになると思われる「まちづくり専門家」の役割とその育成策について簡単に報告しておきたい。

#### (2) まちづくりセンターの震災復興支援事業

住民主体のまちづくりを支援するための中核施設として、震災の1年少し前の1993年11月、神戸市中央区元町通に「神戸市立こうべまちづくり会館」が開館された。「こうべまちづくりセンター」は、この会館の管理・運営と各種のまちづくり支援事業を実施するための組織として財団法人神戸市都市整備公社内に設けられた。震災以前は、まちづくり大学や講演会の実施、まちづくり資料の収集・提供等、主に後方支援的な業務が中心であり、地域の住民に対する直接の支援にはほとんど関わりを持っていなかった。

ところが、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災を契機として、こうべまちづくりセンターの業務は大きな転機を迎えることとなった。兵庫県南部地域を襲った大地震は、深刻な被害を地元にもたらした。とりわけ、多くの住民は住宅を失い、すまい・まちの復興に関する住民の相談ニーズが激増した。これに対応するため、こうべまちづくりセンターでは、同年7月7日に「すまい・まちづくり人材センター」を発足させ、従来、神戸市が実施していた専門家派遣の制度(アドバイザー・コンサルタント派遣制度)をここに一元化した。この結果、住民からの要請に機動的かつ効果的に応えて専門家を派遣することが可能となった。そして、これ以後、地域への専門家派遣業務がこうべまちづくりセンターのまちづくり支援業務の中心になっている。

#### (3) 専門家派遣の成果

95年の制度発足以來、98年6月末までの期間で194地区に専門家を派遣した。このうち建築物共同化・協調化計画では、専門家を派遣した110地区のうち51地区で、マンション再建計画では派遣31地区中27地区でそれぞれ事業化に成功し、新たに3,599戸の住宅が供給される運びとなった(表1)。

事業化の率は通常の場合に比べて極めて高い数字を示している。これは震災復興という特殊な事情の影響が大きいとはいえ、すまいの共同再建に果たした専門家の役割に改めて注意を向けるに値する数字である。

#### (4) 復興過程における専門家の役割

まちづくりセンターからの派遣事例に即して言えば、共同再建(建築物共同化・マンション再建)等の過程における専門家の役割はおよそ次のように整理することができる。

##### ①情報の提供

法務・税務情報や建築に関する技術情報、共同再建に対する公的支援制度や手法に関する情報、及び事業採算に関する市場動向や金融関連情報等、共同再建を前に進めていくためには、膨大で多様な専門的情報が不可欠である。特

対象 区分	建築物 共同化 協調化 等	マンシ ョン 再建	まちづ くり 計画	道路整 備型グ ループ 再建	合計
派遣地区数	110	31	40	13	194
着工・竣工	51	27	9	8	95
継続中	34	3	27	4	68
事業化断念	26	1	4	1	31

(1998年6月30日現在)  
表1 専門家(アドバイザー・コンサルタント)派遣の概要

に初動期段階では、専門家から提供される各種の情報に対する期待が住民の間で大きいように見受けられる。

#### ②現況把握と課題発見の支援

一般に課題解決のプロセスは、現況を正確につかむことから始まる。地域の現況や権利関係さらには権利者の意向等を調査し、正しく把握したうえで、共同再建に關係する様々な変数を考慮・勘案しながら、課題解決の具体的な方策が見つけ出されていくことになる。ここでも専門家による技術的支援は重要な役割を演じている。

#### ③権利者間の連絡調整の支援

権利者間の調整をどれだけ円滑に進めていくかが重要なポイントであり、各専門家は再建組合等の総会、役員会等の運営支援やニュースレター、会報の発行支援等をはじめ、権利者間の連絡調整に当たる事実上の事務局の役割を果たしている。

#### ④相談・コンサルテーション

共同再建やまちづくり計画の策定にあたっては、個別の事情に応じたきめ細かな対応が必要であり、刻々と変化する状況を常に的確につかんでおく必要がある。その意味で権利者からのいろいろの疑問に答え、一緒に具体的な解決策を探っていく相談者としての専門家の役割に対しても権利者からは大きな期待が寄せられている。

#### ⑤計画案の作成と提示

計画案（素案レベルのもの）を作成し、これを提示することも復興支援プロセスの初動期における専門家の重要な役割の一つであると思われる。

### (5) まちづくり専門家の二つの機能

まちづくりセンターからの専門家派遣は、すまい・まちづくりのプロセスの比較的初動期段階に位置づけられる。そして、この段階において権利者相互の間で信頼関係をどこまで築けるかがプロセス全体の成否に大きく関わっている状況を多くの派遣事例から読み取ることができる。つまり、権利者の合意形成の始めの段階でつまづいた場合、最後までそれが尾を引く結果となることが多いようである。

ところで、専門家が権利者の合意形成過程で果たしている役割は、前節で触れたとおりであるが、機能面から見ると、「コンテンツの専門家」と「プロセスの専門家」という二つの機能に集約できると考える。

まず、コンテンツの専門家とは、それぞれの専門領域（建築、都市計画、法律、税務等）について深い知識と経験を持つ専門家であり、通常、専門家という言葉から思い浮かべるイメージに近い。

次にプロセスの専門家とは、全体の合意形成に向けて複

数の当事者の参加する過程（プロセス）の流れを円滑に進める役割を担う専門家であり、従来、あまり明確に意識されてこなかった職能である。

すまい・まちづくりの問題は、取り扱うべき範囲が非常に広いだけではなく、多種多様な当事者の利害の調整にも踏み込む必要があるなど、取り扱うべき変数が多い上に多元的で奥が深いという特徴を持っている。そして、このような問題に立ち向かうには、各方面の幅広くしかも深い知識とそれらの知識をうまく結び合わせて、合意形成のプロセスを進めていくスキルの両方が必要となってくるのである。

まちづくりセンターからの派遣事例においても、各専門家はこの二つの機能を巧みに使い分けているように思われる。そして、これから「すまい・まちづくり」を円滑に進めていくためには、むしろプロセスの専門家としてのスキルを持った人材を多く育成するとともに、合意形成プロセスを多角的に研究し、より効果的なプレゼンテーションの方法や合意形成のための技法等の開発に一層の努力を傾けていく必要があると思われる。

さらに、こうべまちづくりセンターの震災以後の経験は不十分ながらも「まちづくり」における資源動員の一つの試行事例として位置づけることが可能だと思うが、その経験に照らせば、すまい・まちづくりのような複雑な問題に的確に対応するための最も重要な要素は、多くの専門家や行政も含めた「すまい・まちづくり」の諸資源を効果的に動員できる体制の確立にあると思われる。

### (6) まちづくり大学専門講座の取り組み

こうべまちづくりセンターでは、1995年度から若手コンサルタントを対象に専門家向けの講座（まちづくり大学専門講座・実践ゼミ）をいきいき下町推進協議会（事務局：兵庫県建築士会）と共に開講してきた。ここでは、各種の震災復興支援の制度や手法を紹介するとともに具体的な成功事例を実際に地域に関わったコンサルタントから紹介してもらった。98年度も同様の講座を10月から開講しているが、こうべまちづくりセンターでは「まちづくり専門家」をはじめとする「まちづくり資源」活性化のための情報の結節点になるという明確な視点のもとに、本講座に取り組んでいる。

センターでの経験から、筆者が個人的にではあるが感じた「専門家の役割」等を少しはお伝えできただろうか。支援事業の知見を、各地域における参加のまちづくりに役立てていただけたらと思う。

## 4. 復興まちづくりを支援する資金源について

—阪神・淡路ルネッサンス・ファンドの経験から

山岡義典

### (1) 復興まちづくりに必要な資金

一般に市民・住民が主体的にまちづくり活動を行う場合、参加者本人たちは無報酬が原則とされる。しかし活動内容が具体化し現実性を帯びるに従い、専従で事務局を担うスタッフや外部から協力する専門家に対しては、一定の報酬を支払わないと継続した活動は難しい。これは災害復興時であるかないかに関わらず言えることだが、特に復興時のように短期間に集中的な知恵の集積が必要な場合には重要な課題となる。従って、復興まちづくりの資金としては、実際の活動に伴う支出とともに人件費が重要になる。特に専門家の報酬の支援が必要である。

専門家は、通常、専門の仕事で対価を得て生活を成り立たせている。一時的には専門家としての良心に基づく無報酬の協力も可能だが、それを長続きさせることはできない。何らかの生活保障が必要である。しかし参加者の個別利害を超えたまちづくり活動では、市民・住民が専門家の報酬まで担うことは、一般には難しい。特に甚大な被害の後では、そうである。またその報酬を復興まちづくりに関わる可能性のある行政や企業に直接頼ることも、それらと独立した立場で対等に関わりながら計画立案を進めようとすると、適切ではない。市民・住民のまちづくり活動に関わる専門家の報酬を、当事者である市民・住民でもなく関係者の行政や企業とも別の、第3の資金源で支援する仕組みが、何よりも必要なのである。

### (2) 阪神・淡路ルネッサンス・ファンド（HAR基金）の設立

HAR基金は、本来そのような資金源を目指して設立した。小林郁雄さんたちの被災地からの声、林泰義さんたちの直に支援に立ち上がった東京の関係者からの声、その他さまざまな声を集約しつつ1995年3月から本格的な検討に入った。設立準備の中心は田村明さんと廣原盛明さん。私も幹事の一人として走り回った。任意の基金よりも組織

的にもしっかりしたものとすることで(財)まちづくり市民財團の協力でその特別基金とすることにし、9月28日には神戸で設立記念シンポジウムを開催するに至った。11月には「まち・すまい・くらしの再建支援事業」として助成グループを公募、33件の応募から現地での公開審査によって11件を選び、計600万円の助成を決定した。12月には経団連社会貢献部との共催によって東京で「贈呈式と現地からの報告の会」を開催することができた。

当初の基金の構想は、各地のグループに年間1千万円規模の助成をめざし、5年間限定で20億円の基金とするものであった。専門家1人に専従者1人がかかるれば、1千万円程度は必要になる。準備段階や仕上げ段階ではそれ以下ですむものもあるから、年4億円があれば50箇所くらいで本格的な復興まちづくりが動き出すことになる。その5年分が概略の見当である。このため指定寄付による寄付金控除を受けて関連企業も対象に大規模な全国的な募金を行おうと考えた。しかし既存の組織や権力に無理に頼るよりも市民的な進め方にこだわったこともあって、現実には指定寄付を受けることも、関連企業の協力を得ることもできず、大きな風呂敷を小さくたたまとめて得なかつたのが実情である。これまでの助成実績は下表の通りで、募金の規模からも、専門家の報酬を支援するところまではとてもいくことはできず、各グループの関連経費の一部を支援しているに過ぎない。私たちの市民組織としての実力もさることながら、日本社会がここまで成熟していなかったというのも実感である。

しかしこの基金は、別の観点からは一定の役割を果たしつつあるように思う。総額としてはともかく、さまざま 「思い」を込めた寄付が寄せられ、それをもとに企業とも行政とも異なる、あらゆる立場から自由な助成が行われたことは、被災地のまちづくり活動に一定の活気と勇気を与え、年2回（1998年度から1回）の公募と公開審査による選考、それに贈呈式を兼ねた報告会は、まちづくり団体の交流の機会としても大きな意味があったように思う。

申請件数	助成件数	助成金額
第1回（1995.11）	33件	600万円
第2回（1996.6）	32件	1,100万円
第3回（1996.11）	24件	800万円
第4回（1997.6）	17件	735万円
第5回（1997.11）	20件	449万円
第6回（1998.9）	15件	546万円

表1 阪神・淡路ルネッサンス・ファンド（HAR基金）のこれまでの助成実績

### (3) 資金的基盤の確立に向けて

HAR基金自体は5年の継続を予定している。2000年の助成まであと2年を残すが、これまでの運用の反省も含めて、今後の災害復興まちづくりにおける資金的基盤の確立に対する、私なりの提案を行っておきたい。

#### 1) 通常時のまちづくり活動に対する多様な助成の仕組みを育てること

災害時の特別の活動の資金源よりも、まず通常の活動を支える資金源を豊かにしておくことが重要である。震災前に、全国的な財団法人としては「まちづくり市民財団」と「ハウジングアンドコミュニティ財団」が、地域的な公益信託としては「世田谷まちづくりファンド」などが存在した。いずれも設立間もないものであったが、資金面や人材面、助成方法のノウハウの面で、これらの経験がHAR基金の早期設立や効果的な活動にいかに大きな役割を果たしたかは、特筆しておいてよい。逆に言えば、もしもっと多様で豊かな助成の仕組みがあれば、もっと効果的な活動ができたかもしれないということでもある。通常の資金や人材が豊かであれば、非常にその一部を集中使用することで、少なくとも緊急対応については大きな役割を果たすことができる。

震災後のことではあるが、建築士会連合会の呼びかけで各地の建築士会に「地域貢献活動センター」が設立されつつあり、建築士を中心としたまちづくり活動を支援し始めている。今後のその普及とともに、それぞれの専門家集団がこのような支援基金を設立し、助成という創造的な行為に習熟しておくことが望まれる。そのような活動を促進するような社会的環境の整備も必要である。

#### 2) 長期的な復興活動を支援するための資金確保とその配分の仕組み

通常の資金源が豊かであれば、短期的にはそれを集中的に緊急投下することで対応が可能であるが、いつまでもそれに依存するわけにはいかない。それぞれの基金には本来の使命があり、それに早く戻ることが大切だからである。1年以上の対応には、独自の支援の仕組みを立ち上げる必要がある。その場合、平時から多額の基金やスタッフを備える必要はなく、必要な資金を系統的に募金し適宜に効果的に配分する臨機の体制づくりを準備しておくことが重要である。それは日本（あるいは世界）各地のどこでも発生した、あらゆる災害の被災地に適応できる仕組みとしておかなければならぬ。

HAR基金は一つのにわか実験であったが、その反省も踏まえて、あらゆる状況を想定した仕組みづくりのシミュ

レーションをしておくことが大切だろう。またその募金については、直ちに指定寄付が適用でき、個人や企業の寄付金が課税対象から控除できるようにしておくことが必須である。今回のHAR基金の場合には、その打診は早い時期に断られた。住宅の復興は個人の自己責任によるべきもの、まちづくりは行政が責任をもってやるべきことで、これらが民間の行う緊急に必要な公益活動とは判断されなかつたからである。このような仕組みの立ち上げについては、復興時に限らず日常時においても市民・住民による住まいづくり・まちづくりが重要な民間の公益的活動であるとの社会的・行政的・政治的な理解を深めておくことが何よりも欠かせない。

#### 3) 専門職における報酬規定と市民活動への協力における報酬の関係の明確化

何らかの支援によって市民・住民の復興まちづくりに協力して報酬が得られるとしても、それは通常の職業としての報酬（コンサルタント・フィー）よりも低くならざるを得ない。それは災害特需によって発生する仕事の報酬を引き下げる可能性がある。社会貢献としての行為に対する報酬をどう位置づけ、通常の職業報酬との区別をどう考えるかについて、それぞれの専門家集団において理論的に明確にしておく必要がある。それがないと、専門家の間での対立や、場合によっては憎悪すら生じかねない。

このことは何も災害時の特別の問題ではない。今後、日本の社会に市民活動団体などのNPO（民間非営利組織）が発達・普及するであろうことは、1998年3月に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立したことからも大いに予想される。この法律は、市民活動を行う団体等に簡便に非営利の法人格を与えるもので、1998年12月1日から施行された。そこですぐにと言うわけではないが、多くの任意団体が次第に法人格を得て、営利を目的としない事業体になることが予想される。寄付やボランティアに支えられるながら地域のコンサルテーションを行う組織が、各地に生まれてくるわけだ。その場合の専門家の報酬を、一般的のコンサルタント事務所と同じ考え方でいくのかどうか、専門職域団体で議論しておき、基本的な了解を確認しておく必要がある。

これは何も建築家や都市計画家に限られることではなく、医師であれ看護婦であれ、弁護士であれ公認会計士であれ、すべての専門職についても言えることである。

## 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・計画支援の実際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”的”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。

### (3) 資金的基盤の確立に向けて

HAR基金 자체は5年の継続を予定している。2000年の助成まであと2年を残すが、これまでの運用の反省も含めて、今後の災害復興まちづくりにおける資金的基盤の確立に対する、私なりの提案を行っておきたい。

#### 1) 通常時のまちづくり活動に対する多様な助成の仕組みを育てること

災害時の特別の活動の資金源よりも、まず通常の活動を支える資金源を豊かにしておくことが重要である。震災前に、全国的な財団法人としては「まちづくり市民財団」と「ハウジングアンドコミュニティ財団」が、地域的な公益信託としては「世田谷まちづくりファンド」などが存在した。いずれも設立間もないものであったが、資金面や人材面、助成方法のノウハウの面で、これらの経験がHAR基金の早期設立や効果的な活動にいかに大きな役割を果たしたかは、特筆しておいてよい。逆に言えば、もしもっと多様で豊かな助成の仕組みがあれば、もっと効果的な活動ができたかもしれないということでもある。通常の資金や人材が豊かであれば、非常にその一部を集中使用することで、少なくとも緊急対応については大きな役割を果たすことができる。

震災後のことではあるが、建築士会連合会の呼びかけで各地の建築士会に「地域貢献活動センター」が設立されつつあり、建築士を中心としたまちづくり活動を支援し始めている。今後のその普及とともに、それぞれの専門家集団がこのような支援基金を設立し、助成という創造的な行為に習熟しておくことが望まれる。そのような活動を促進するような社会的環境の整備も必要である。

#### 2) 長期的な復興活動を支援するための資金確保とその配分の仕組み

通常の資金源が豊かであれば、短期的にはそれを集中的に緊急投下することで対応が可能であるが、いつまでもそれに依存するわけにはいかない。それぞれの基金には本来の使命があり、それに早く戻ることが大切だからである。1年以上の対応には、独自の支援の仕組みを立ち上げる必要がある。その場合、平時から多額の基金やスタッフを備える必要はなく、必要な資金を系統的に募金し適宜に効果的に配分する臨機の体制づくりを準備しておくことが重要である。それは日本（あるいは世界）各地のどこでも発生した、あらゆる災害の被災地に適応できる仕組みとしておかなければならぬ。

HAR基金は一つにわか実験であったが、その反省も踏まえて、あらゆる状況を想定した仕組みづくりのシミュ

レーションをしておくことが大切だろう。またその募金については、直ちに指定寄付が適用でき、個人や企業の寄付金が課税対象から控除できるようにしておくことが必須である。今回のHAR基金の場合には、その打診は早い時期に断られた。住宅の復興は個人の自己責任によるべきもの、まちづくりは行政が責任をもってやるべきことで、これらが民間の行う緊急に必要な公益活動とは判断されなかつたからである。このような仕組みの立ち上げについては、復興時に限らず日常時においても市民・住民による住まいづくり・まちづくりが重要な民間の公益的活動であるとの社会的・行政的・政治的な理解を深めておくことが何よりも欠かせない。

#### 3) 専門職における報酬規定と市民活動への協力における報酬の関係の明確化

何らかの支援によって市民・住民の復興まちづくりに協力して報酬が得られるとしても、それは通常の職業としての報酬（コンサルタント・フィー）よりも低くなざるを得ない。それは災害特需によって発生する仕事の報酬を引き下げる可能性がある。社会貢献としての行為に対する報酬をどう位置づけ、通常の職業報酬との区別をどう考えるかについて、それぞれの専門家集団において理論的に明確にしておく必要がある。それがないと、専門家の間での対立や、場合によっては憎悪すら生じかねない。

このことは何も災害時の特別の問題ではない。今後、日本の社会に市民活動団体などのNPO（民間非営利組織）が発達・普及するであろうことは、1998年3月に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立したことからも大いに予想される。この法律は、市民活動を行う団体等に簡便に非営利の法人格を与えるもので、1998年12月1日から施行された。そこですぐにと言うわけではないが、多くの任意団体が次第に法人格を得て、営利を目的としない事業体になることが予想される。寄付やボランティアに支えられながら地域のコンサルテーションを行う組織が、各地に生まれてくるわけだ。その場合の専門家の報酬を、一般的のコンサルタント事務所と同じ考え方でいくのかどうか、専門職域団体で議論しておき、基本的な了解を確認しておく必要がある。

これは何も建築家や都市計画家に限られることではなく、医師であれ看護婦であれ、弁護士であれ公認会計士であれ、すべての専門職についても言えることである。

## 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・計画支援の実際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”的”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。

## 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うると思われる。

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のでもない。

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たいだきた。

### (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い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。このことは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つたが、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、震災前の地区的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こととする。

#### 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、明治後期に田畠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いる、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的状況が、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年にわたって展開してきた。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年代に入ってからは、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こととする。

##### 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ヶ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1,300m<sup>2</sup>(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名の犠牲者があった。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、余震が収まつ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發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なわれた。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）で行なっているものであり、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かった。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『真野っこがんばれ』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できた。

	I期	II期	III期	IV期	V期
真野地区の復興まちづくり	1995.1/17	95/1 95/2	95/3 95/4	95/8 95/9	97/1 97/1
混乱から自治へ	混迷から自治へ	復旧と連帶	温度差の拡大	住宅再建ラッシュ	新しい像と展開
・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 ・ボランティアの受け入れ	・自宅戻りor地区外仮設 ・長期化する避難生活 ・地域仮設の摸索	・地域施設の完成と活用 ・地区計画での対応の限界 ・テーマ毎のまちづくり	・自宅居住可能 ・新しい地域像の獲得 ・平時のまちづくりへの移行	
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	・地域福祉センター ・安心避難所計画 ・建物相談 ・建物安全調査	・地域型仮設住宅建設 ・共同再建への取り組み	・地域福祉センター ・安心避難所計画 ・建物相談 ・建物安全調査
住民によるまちづくりの活動と成果	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ
住宅	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ
住環境	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ	・地域内全世帯への目配り ・避難所運営の立ち上げ
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 ・(有)真野っこ
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 ・専門ボランティア (建築、医療、法律など)	・個人ボランティア ・HAR基金 ・テーマ別支援 (共同再建、建物補修)	・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)
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(地区内仮設) ・公費による解体 ・密集市街地整備促進事業 ・インナー長屋制度	・災害救助法(地区内仮設) ・公費による解体 ・密集市街地整備促進事業 ・インナー長屋制度	・災害救助法(地区内仮設) ・公費による解体 ・密集市街地整備促進事業 ・インナー長屋制度

表1 真野地区的復興見取り図

できなかつた。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歩進められた。

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Ⅵ期

復興3年目が復興まちづくりの第Ⅵ期である。3年を経てまだ地区内に仮設住宅が残るもの、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

なかつた。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

真野地区的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發揮したのは、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。

真野地区的災害対策本部は、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發揮したことは、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。

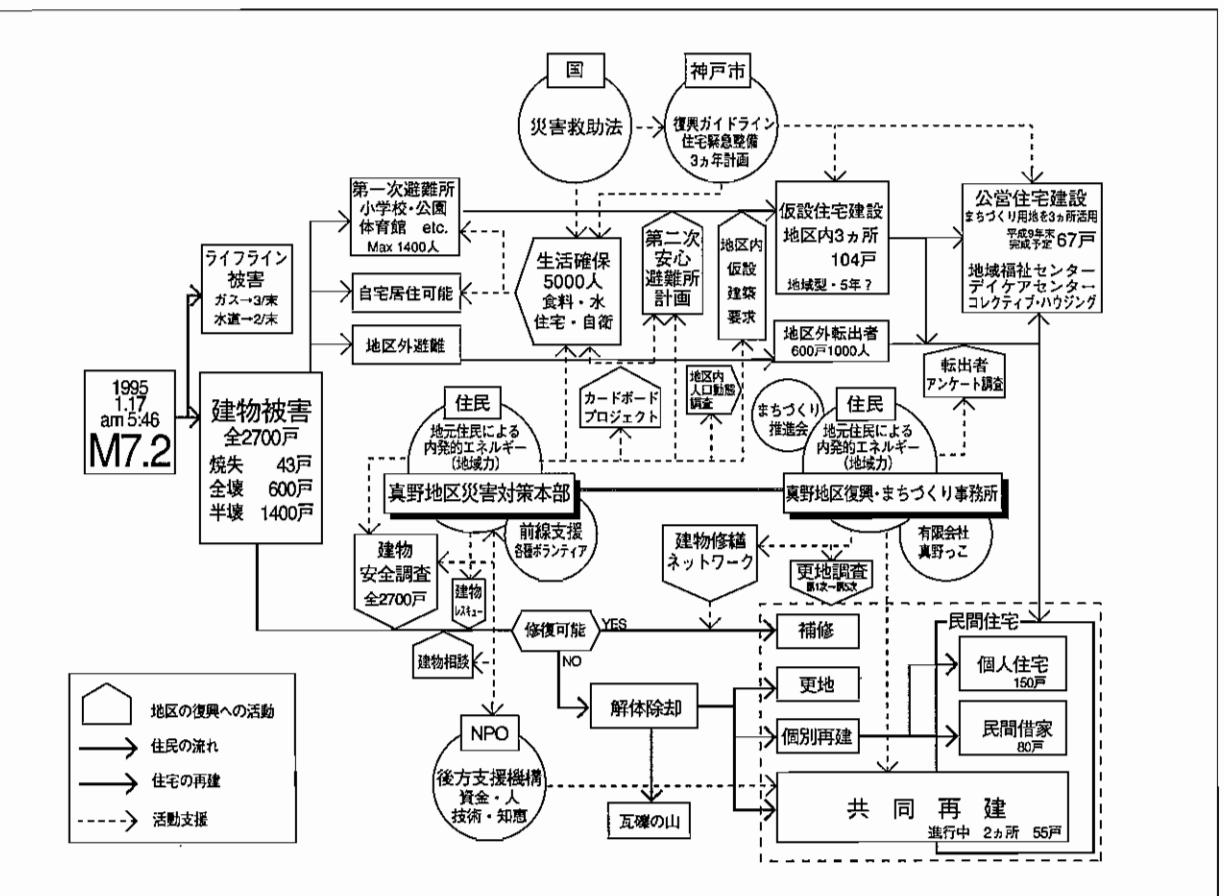


図1 住宅復興チャート(1996年1月時点)

## 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月の時点でもうだに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つことがなかった。

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されることになっている。しかし、真野地区的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つた。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つた。

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つた。

## （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つた。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、共同協調化促進など、いずれも現場ではうまく機能しなかつた。

## 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つたが、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した。これらは確認申請、地区計画の届出が出来ており、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つたが、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つた。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な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つた。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が、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つただけであった。

## 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なってきた。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つた。行政側に事業推進の意志が見られなかつたことは、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つた。

## （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ヵ所）、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り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是、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められている。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。

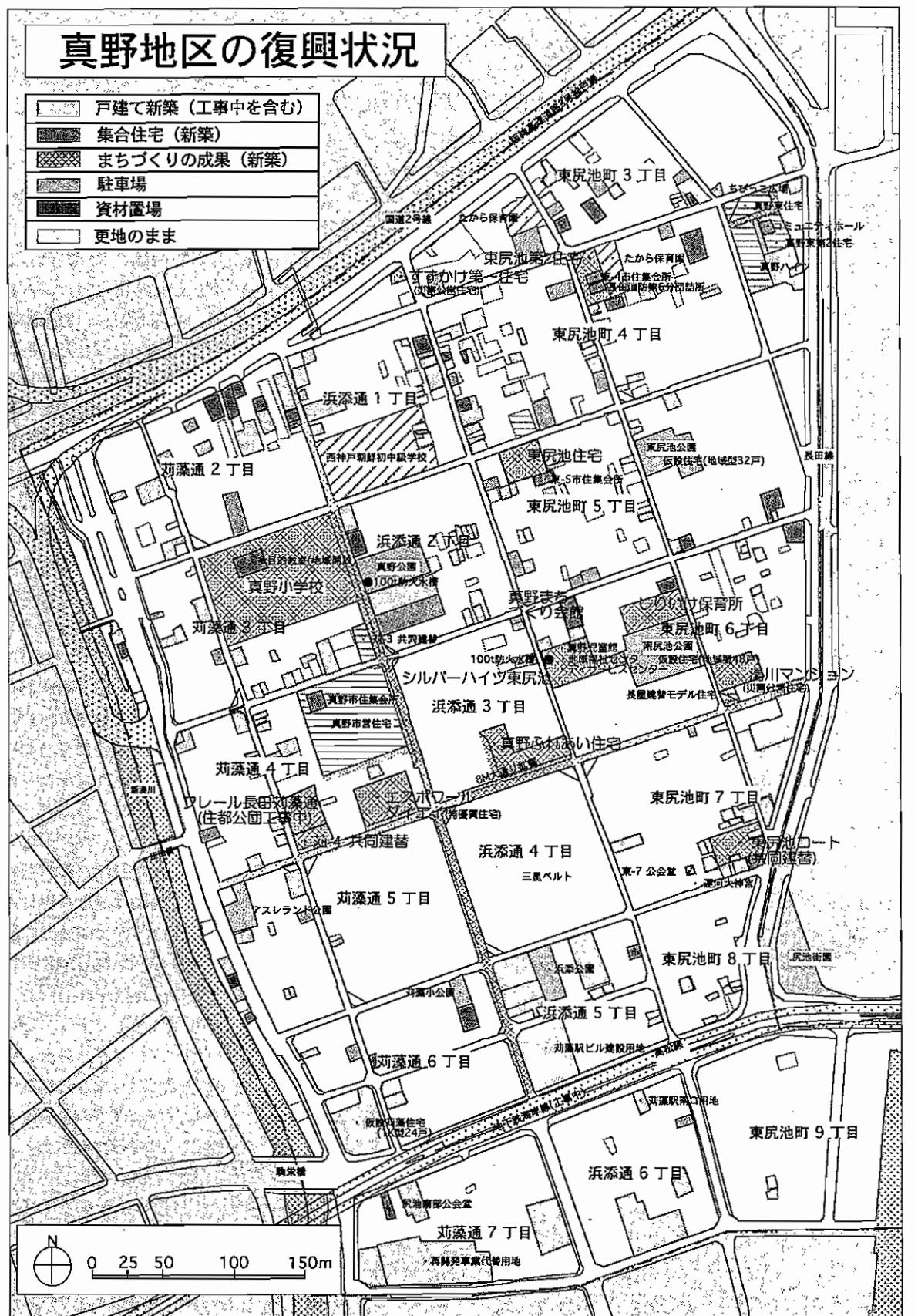


図2 真野地区の復興状況

「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ヶ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団との協力があって初めて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デザインは、地域住民にも好印象を与える。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現のものとなった。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。

### ④ 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議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。

の対策本部と復興・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。地区的ミニコミ紙「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てしまわない組織の緩さゆえ、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あ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（法人格を持つ団体）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) 「コレクティビタウン」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い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も、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つたが、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つた。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つたという面がある。

### ●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)などが多数集まつた。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つてのボランティアも多く、延べ3,000人くらいが活動した。対策本部が食料と宿場所を確保し、受け入れ体制を整えたことも大きな要因となつた。

### ●建物安全調査

2月の土日に、1ヶ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を行つた。

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)が多かつた。

### ●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つた。外に転出していることが判明した。

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つた。

### ●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つた。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。また地区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つたことや、個人的に神戸で業者を見つけることができた人が多かつたことなどから地区全体へ波及するには至らなかつた。

### ●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つた。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戻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戻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つた。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戻りを希望しているが、実際に戻れる目途がたつているのは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つていなかつたことが判つた。

### ●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効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つた。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効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つた。

最終的には神戸市とも交渉の上、地区内の公園1ヶ所に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、真野地区にも建てるといふ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る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つたまちづくりを進めていくという気運は生まれなかつた。

### ●安心避難所計画

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つてゐる。

### ●真野小学校

真野地区全体がちょうど真野小学校の

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蔵さんを活かした、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730m<sup>2</sup>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つた。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つておらず、生活の気配を感じさせるプランとなつてゐる。

### ●「真野っこガソバレ」

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つてゐる。

### ●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。「めざすは下町型集合住宅!」と

## 野田北部地区のまちづくり

真野洋介  
佐藤 滋

本節で取り上げる長田区野田北部地区では、復興まちづくりにおいて多くの成果があがつたと言われているが、一方でその限界に直面している地区もある。ここでは、被災直後の応急復旧期から3年半が経過した時点までの復興まちづくりのプロセスを整理、分析した上で、現状の進め方が抱える問題を考察し、行政と住民・専門家のパートナーシップ、制度のあり方及び運用、それらを含むまちづくりのプログラムについて考察した。

### (1) はじめに

野田北部地区の復興まちづくりのケーススタディに際しては、住民参加・計画支援の視点から、以下の3つのテーマが挙げられる。

1) 区画整理という都市計画事業がまちづくり協議会の地区に部分的に含まれたときにまち全体に表れる影響を分析する。またさまざまな事業を巻き込みながら、地区全体として整合性のとれたプログラムを構築するための方法を考察する。

2) 木造密集市街地、とりわけ狭小宅地、狭隘道路をかかえた戸建て住宅地における復興のモデルとして、まちづくりのプロセスの中で固有の地域空間像を取り結んでいくための方法を解明する。

3) 地域におけるまちづくり協議会の役割・可能性を考えながら、行政・専門家とのパートナーシップを築いていくための方法を解明する。また復興まちづくりから平常時のまちづくり活動へとシフトしていく中で、まちづくりの人材を発掘し、活動を維持していくための方策を確立する。

### (2) 野田北部地区の概要

野田北部地区は長田区西端に位置し、JR鷹取駅の沿線南側に広がる海運町・長楽町・本庄町・浪松町それぞれの2~4丁目、全12ヶ丁で構成される基盤目状の基盤の地区である。各街区は戦前の耕地整理事業による約100m角のグリッドからなり、戦災による消失を免れた長屋の一戸分(10坪~20坪)という狭小宅地と、3m未満の細街路により構成されていた。震災前は1,017世帯<sup>[1]</sup>が住む下町の良好なコミュニティが存在していたが、震災により地区の建物の7割が全壊という壊滅的な被害を受け、95年10月には人口も403世帯に激減した<sup>[2]</sup>。また、地区の一部(海運町2・3丁目)は全焼し、3月17日の都市計画決定では震災復興土地区画整理事業地区に指定され、長楽町以東の9ヶ町は住宅市街地整備総合支援事業<sup>[3]</sup>(住市総)地区に指定された。区画整理の単位は、野田北部地区の東側と重なり合うように広がる全焼・全壊地区で指定され、鷹取東地区と呼ばれている。この地区は神戸市内の指定地区の中でも比較的早期に事業の合意がなされた地区である。また、長楽町・本庄町の6ヶ町ではまだ事例の少ないまちなみ誘導型地区計画が指定された(図1)。

震災前のまちづくり活動については、93年1月に「野田北部まちづくり協議会」<sup>[4]</sup>が結成され、商店街の活性化

や地域の良好なコミュニティづくりを中心のテーマとして活動を進めてきた。また、ハード面においても、専門家とともに整備イメージを固め、94年12月には地区の中心的な公園である大国公園と、その南北のコミュニティ道路の整備を完成させた。

こうした矢先の被災であった。

### (3) 被災・復旧状況と応急復旧期のまちづくり活動

#### 1) 震災当日の状況と被災直後の住民活動

野田北部地区では、震災当日発生した東側地区からの火災により海運町2・3丁目の2街区は全焼してしまったが、7割近くの家屋が倒壊した本庄町以西の部分も合わせて、延焼前に、近隣住民による救助活動が行われ、多くの住民が救助された<sup>[5]</sup>(図2)。住民の大半は大国公園一鷹取駅前一鷹取中学校というルートで避難した。駅前広場に鷹取商店会の若手有志と協議会の若手メンバーが業務用の車や連絡用の黒板をもって駆けつけ、当日夕方には仮の災害復興対策本部が設けられた。被災3日後にはまちづくり協議会の中心メンバーが復興対策本部を立ちあげ、地区内の野田北部集会所に常駐する体制で活動を始めた。住民の多数が避難所(鷹取中学校)に避難していた時期であり、復興対策本部は、援助物資の受け入れ・運搬、ガレキの撤去などの当面の生活応急復旧の中心的な役割を果たした。

また、震災後1週間から10日の間に、まちづくり協議会の中から復興対策委員会のメンバーの人選が進められた。同時に、地区建物の被災状況の把握を行った上で、復興課題の整理・手順案の検討が専門家と共に進められた。

#### 2) 応急復旧期のまちづくり活動

##### ①まちづくり組織の改編

野田北部地区では、震災前のまちづくり協議会において、防災部というものがあり、地区的若手メンバーを取り込み、自主防災訓練や救護活動の研修を行っていた。これらの事前の経験とともに、被災時における防災活動において活躍したメンバーや、炊き出しや救援活動などを通じて生まれた新たなネットワークを取り込んでまちづくり組織を再編するという動きが起き、医療施設や独自の救援活動を行っていたカトリック教会の代表をいち早く復興対策本部の幹部に招き入れた。その後組織の再編が幾度となく行われ、より実質的な活動組織へと脱皮していった。これらの公共性をもつ地域施設を組み込んだネットワークが生まれたことにより、次のまちづくりサイクルにつながった。

##### ②まちづくりの方針の模索

95年2月1日に建築制限の指定を受けた海運町2・3丁目では、いち早く意向調査を行い、区画整理に対する対応を検討した。2月上旬に行なった商店経営意向調査と建替意向調査をもとに、協議会では地区計画や共同建替などを視野に入れた建替のパターンを専門家とともに検討した。この

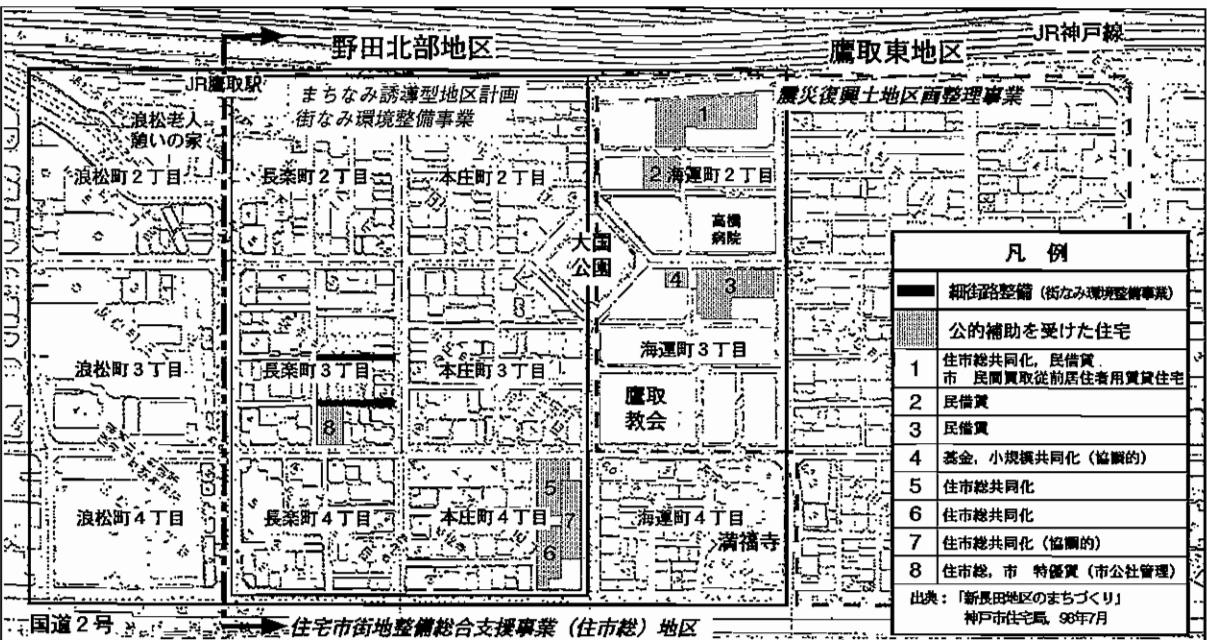


図1 野田北部地区の概要

ような迅速な対応の中で、「早く帰れることを優先する」という大きな方針を確認した。もう1つは「本復興」すなわち、仮設ではなく本設による住宅復興によって、住民を安定的に地区内に呼び戻すという方針があった。このように「いち早い本復興」を目指すが故に、協議会として地区内への仮設住宅建設の申し入れは行わなかった。その当時は仮設住宅が建設されても地区住民を優先する仕組みがなかったこともこうした判断につながった。

その一方で、商店街のようなコミュニティ再建の骨格と

なるものは、仮設店舗でもいち早く再開するという方針がとられた。また、地区の活動の中心である大國公園は、当初行政側から打診のあった仮設住宅建設を断り「公園として残しておく」という思い切った決断がとられた。

協議会の方針として、地域活動の空間を残しておくというものがあり、この公園は応急復旧期には炊き出しや救援活動、その後は夏祭りやさまざまなイベントの会場として、そして普段は緑化活動などを通じた地域活動や地域住民の憩いの場として使われてきた。これらのイベントは、地域

外の仮住まいでのぎながら地区内での本復興を待つ人々をつなぐ役割や、新規住民や周辺地域の住民に対して地区をアピールしていく役割を果たしてきた。

このように、その場しのぎの対策ではなく、先を見越した手順を考えて復興まちづくりの大まかな筋書きが構想されたのである。

#### (4) 復興まちづくりのプロセス

##### 1) 区画整理事業の進行

###### ①区画整理事業の事業化まで

95年3月17日の都市計画決定で区画整理事業の指定を受けた海運町2・3丁目では4月から6月まで専門家による個別意向相談が行われた。また同時に借地・借家権者への対応を開始した。6月から7月にかけての相談会・説明会を経て、7月末に付帯条件をつけた形で合意が形成された。その後鷹取東地区として隣接地域と一体で行われることとなり、9月初旬に鷹取東第一地区の区画整理計画案が決定・調印され、減歩率等の具体的な内容の調整に入っていた。しかしながら、行政、住民間に十分なやりとりが行われないまま進んでしまった事業決定のプロセスへの不満が、減歩率の「上限、最大、平均、最低」などの用語への戸惑いや不信感、行政担当者の回答のあいまいさにより一気に爆発し、鷹取東復興まちづくり協議会を介しての合意形成が困難になり、96年の1月に事業が一時凍結されることになった。その間減歩率等のコンセンサスを得るために、各町単位で話し合いが続けられた。凍結の是非をめぐる住民投票への動きなどもあったが、各町に持ち帰り、町ごとに凍結解除の是非と今後の進め方をとりまとめた結果、審議会での議論をクリアにし、審議会と協議会の意志疎通が十分にはかるようになるための「調整委員会」の設置を条件に、4月上旬に凍結が解除されることになった。

このような中で、野田北部まちづくり協議会としては、海運町2・3丁目ではすでに区画整理事業に対する合意が形成されていたため、大きな混乱はなかったが、鷹取東復興まちづくり協議会との重複併存や協議の進め方の違いに戸惑いを見せた面もあった。しかし、各町での主張の違いや足並みの乱れに冷静に対処する中で、凍結解除以降を見越しての準備を進めた。そのため凍結解除されるとすぐに換地ヒアリングが他町に先駆けて行われ、受皿住宅の説明会が行われた。また6月に審議委員会選挙が行われた後には、一挙に具体的な事業実施の動きが加速した。個別の換地協議も他町に先駆けて行われ、8月末に仮換地指定が決定された。9月には着工式が行われ、整地作業が開始された。

##### ②受皿住宅とモデル住宅の支援

区画整理は次の段階に入り、建築制限が解かれ、個別の住宅再建へとテーマが移っていた。この段階で協議会はa.受皿住宅をはじめとする共同住宅への支援 b.個別再建への支援の2つを目標としていた。

共同住宅に関しては、海運町2丁目に民間買取從前居住者用賃貸住宅と民間借上賃貸住宅を併存させた総合的な受皿住宅の試みが行われ、3人の地権者、専門家、行政担当者を交えた話し合いが進められた。この共同住宅では、地権者住宅を除く権利床の部分も市が借り上げる形がとられ、再建が困難で土地を行政に売却することになった地権者や、事業地権者が從前から抱えていた借家権者の入居が予定されている。公的補助を受けることによって、從前居住者が地区内の公的住宅に戻れるシステムと、区画整理事業地域における再建困難な地権者の救済策は特筆に値するが、あくまで区画整理事業地区における特殊な例で、同じ住市総地区でも種地の買い上げを行っていない灰地部分では展開・応用できない方法である。

また、当初予定されていた市の仮換地予定地を含む再建案が実現されず、近隣住民の反対により建築階数が下げられ、戸数が大幅に減少するなど、規模縮小を受け、当初描いていた「多くの住民を呼び戻す」という目論見通りにはならなかった。借家権者で、地主に再建のあてが無く、仮設住宅以外には選択肢のない住民は、地域内のどのストックを使っても救済できないのである。

また海運町3丁目の元商店街部分に再建される共同住宅に関しては、商店経営者が元の場所で営業を再開できることが最優先の課題として掲げられている。商店経営者は、いち早く元の場所に建設された仮設店舗→区画整理の事業用仮設→再建される住宅への入居の3つのステップにより生活再建プログラムが作られている。これらの計画においては、協議会組織が仮設店舗へのバックアップなど、復興の段階に応じた「まちの役割」を十分認識しながら、プログラム実現のための役割を担っている。

一方、個別再建に関しては、住宅メッセを利用したモデル住宅を地権者に斡旋し、海運町2丁目・3丁目で各1軒が先行的に着工された。これらはいずれも狭小宅地での戸建て再建のモデルであり、地区計画による建蔽率緩和を想定してのものであった。このような空間的な提案と同時に、二重ローンや3世代同居による若手住民の呼び戻しなど地区が抱える問題への対処も含んだ試みであった。

##### 2) 灰地地区におけるまちづくり

###### ①地区計画に対する合意の形成

野田北部地区においては、震災前から地区計画が専門家

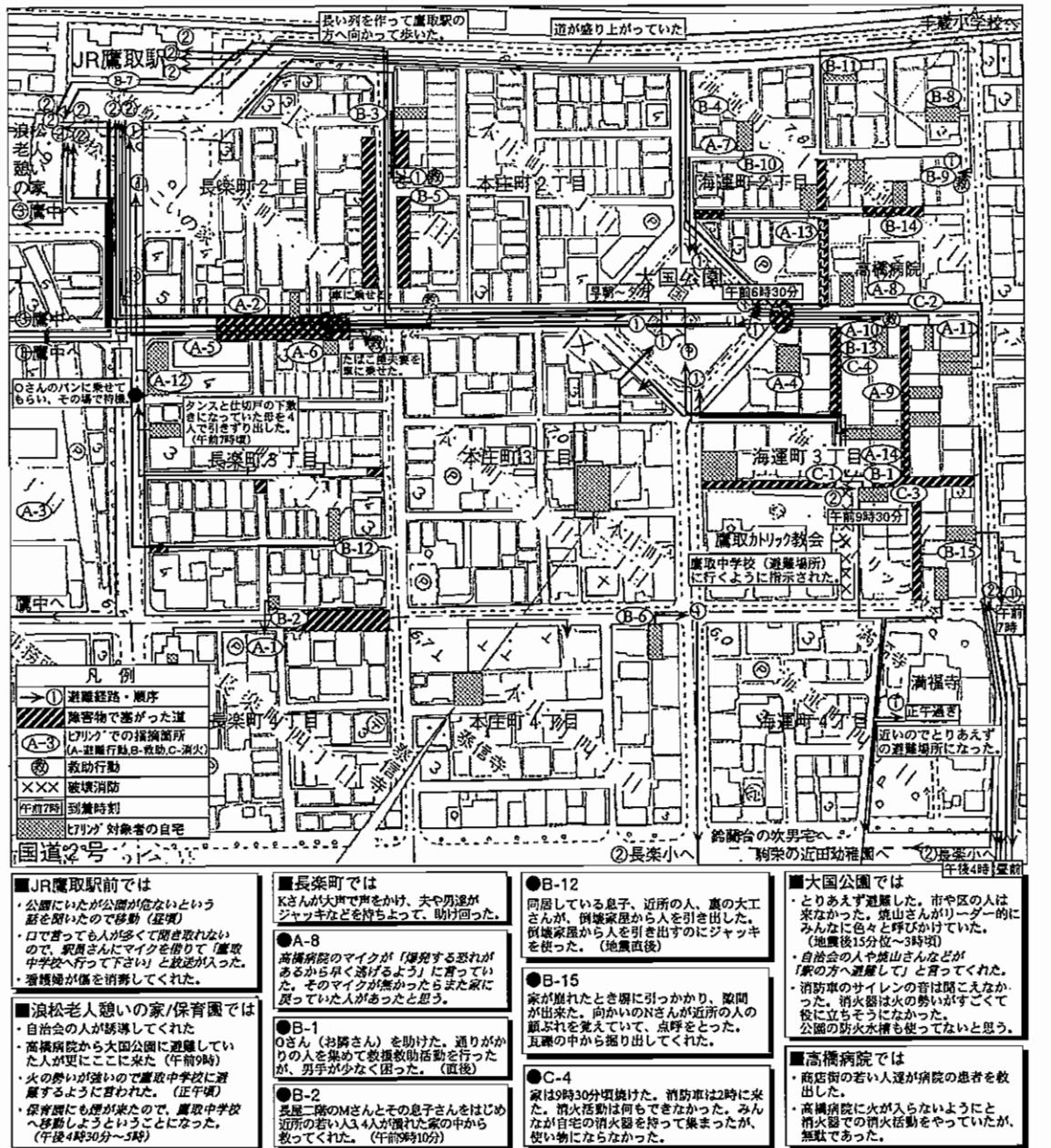


図2 震災当日における救助活動・住民活動（野田北部復興フロンティアによる被災状況・生活復旧状況ヒアリング調査をもとに作成）

から協議会に対して提案されていた。震災後、地区の一部だけが区画整理地域に指定された。そのためこのままでは区画整理完了後には地区内で街並みに差が出てきてしまうことが予想され、全体の整合性を図ること、狭隘道路、狭小宅地での建て替えを容易にすることを目標に専門家から灰地部分（長楽町・本庄町）でまちなみ誘導型地区計画が提案された。それに対し、協議会では、区画整理と並行して95年3月から地区計画に関する住民勉強会を重ねていたが、鷹取東地区の区画整理の様子を見ながらの進行と

なったため、十分な議論が進められず、なかなか進んでいかなかった。住民の中には角地で壁面線の後退などの規制は受けるが緩和措置を受けられない例や、敷地の条件から壁面線の後退を行うと指定容積率を使いきれない例があり、地区計画によるインセンティブの平等性を求める意見が多く上がった。その声を反映する形で、できるだけ地区の実状や将来イメージに合った形の地区計画にしていくために、敷地面積の最低限度（ $40m^2 \rightarrow 65m^2 \rightarrow 80m^2$ ）や住宅地区と住商協調地区の境界線、壁面線の後退地域等の変更について

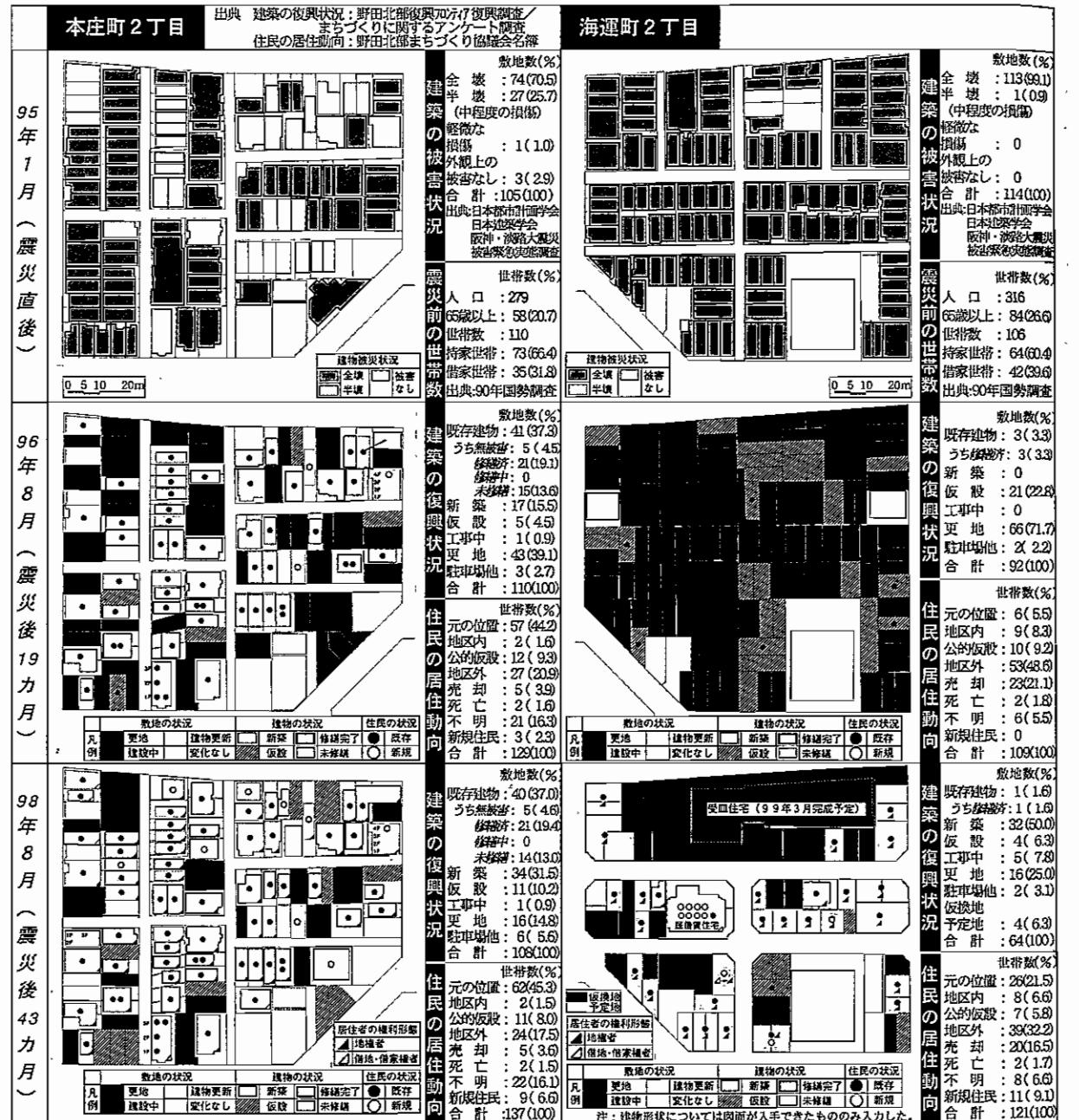


図3 代表的街区の復興過程と住民の居住動向

て協議会、専門家、行政の協議が続けられた。区画整理が一段落した96年6月には、地区計画についての勉強会を開催し、その後の住民総会によって導入が可決された。

## ②細街路の整備

地区計画が都市計画決定されたことを受け、実際に地区計画を空間に落としていきたいという地元の思いと街なみ環境整備事業<sup>[6]</sup>を用いてモデル的に事業を行いたいという行政の意向が一致したため、本庄町、長楽町の6ヶ町で細街路整備が行われることになった。このように従来密集事業で行われていた細街路の整備を、細かい意匠にまで補助を受けられる街なみ環境整備事業を用いることによって、地区計画で合意した空間像をより細かいところにまで行き届かせることができることになったことは大きい。

この事業は、まちなみ誘導型地区計画を策定する際に築かれた行政と協議会のパートナーシップの経験を活かして、行政がリードしていく形がとられた。最初に、行政から協議会に話を持ち込まれ、まず協議会で地区内の道路幅の測定を行った。この時点で行政側からは、最初の事業は地区内で2ないし3路線で行う予定であること、路線の条件として3m以下の道路であること、私道、公道から1路線ずつ選ぶことなどが条件として挙げられた。その後、町単位で行政による説明会が開催された。しかし、説明会の参加者は少なく、また、参加者の中にも、私道部分を最終的に

神戸市に移管することや事業実施にともなう門扉や塀の撤去等の条件に対し、難色を示す住民が少なくなかった。しかし、説明会の参加者の間では進めていきたい事業であるという合意が得られた。その後、協議会でさらに細かく各町ごとや路線ごとの説明会を行うと共に、神戸市に対して住民意向の申し入れを行った。神戸市が建設省と協議を重ねた結果、住民の意向に合うように次第に整備のための条件が緩和された。緩和の内容は、公道から公道へ抜けなくともできるところからやっていく、門扉や塀の撤去に関しては次回の建て替え時で良い等である。98年3月には2路線で細街路整備が完了し、他の路線についても住民の合意の形成されたところから順次整備が進められている。

## 3) 建築物等の更新過程と地区住民の居住動向

定点観測のデータと2つの居住動向に関する基礎データをもとに、区画整理地区／地区外における代表的な街区（海運町2丁目／本庄町2丁目）の復興状況と居住動向についてまとめた（図3）。

98年8月の時点では、本庄町2丁目において新築、仮設ともに建築率が上昇したが、住民の戻り率はそれほど上昇していない。また、再建不能の地権者が土地を手放し、新規住民が家を新築するケースが出始めている。海運町2丁目では、半数の敷地で再建が終わっている。元の場所で再建し、公的仮設住宅から自宅に戻る例も見られる。両地区で共通して言えることは、地区外に居住した住民が地区に戻ってこれないという現状である。両地区とも、再建を果たした世帯はほぼ全て借地・借家権者のいないAAAの地権者で、戸建て中心の復興となっており、借地・借家権者を抱える地権者の再建率は低い。海運町2丁目では、区画整理事業の換地の段階で土地を手放した地権者が従前地権者の3割を越え、それに伴い権利関係が清算された借地・借家権者は、地区に戻るあてがなくなってしまっていると考えられる（図4）。

## （5）まちづくり組織（協議会）の取り組みとその評価

### 1) 地区の将来像のプランとプログラムについての考え方

震災以前も以後も野田北部地区には地区全体の将来像についての明確な計画は存在しない。震災後は専門家による土地利用構想の提案など、将来像に関して外からの働きかけがあったが、これらが用いられて議論がなされたり、さらに具体的なプランの合意には特につながらなかった。全体イメージの合意形成の場としての協議会ではなく、再建に向けての条件整備を達成することが第一であり、これをサポートする役割としての協議会であった。そのため区画

図4 海運町2丁目における区画整理後の地権者別の再建段階と従前居住者のもどり状況（1998年8月時点の状況）

整理区域では、事業の早期進行、事業用仮設の導入、受け皿住宅や戸建て住宅など地区特性を代表する再建モデルの提示など積極的な動きを見せた。また、灰地地区においては、区画整理区域との整備水準を縮めるために、地区計画による街路空間の確保を最初に行い、次に細街路整備による空間の質の向上を目指した。これらは基本的には行政や専門家のアドバイスを受け入れる形で進められた。また、行政、専門家との緊密なやりとりと真剣な議論の中で、パートナーシップによるまちづくりにおいて、何が可能で何が不可能なのかを学びとつていった。

## 2) 身近なまちづくり活動

### ①建築パトロール活動

震災後の違法建築の問題は被災地の多くの地区的共通の問題であった。それに対して協議会では、自主的に地区内の建築パトロールを繰り返し、建設の基礎段階で違法であることが明らかなものに対しては警告を行った。神戸市建築指導課に対しては数度に渡り、建築指導の強化を申し入れており、神戸市や長田区と共同で建築パトロールを行った。その結果、違法建築を是正した例も見られる。地区計画が決定する直前には、地区内で建設を開始しようとする建物に対して、地区計画についての説明を行い、地区計画に沿った建物になるように申し入れを行った例もある。

### ②地区外居住者への対応

野田北部地区では地区に戻れず郊外の仮設住宅等で生活している住民を多数抱えている。これらの住民に対して、あまり多くのフォローは行われていない。区画整理が行われた海運町2・3丁目以外では、転居先が不明の住民も多い。そのような状況の中で、協議会では震災後約1年経過した頃から、特に郊外の仮設住宅や県営住宅などに一時居住している高齢単身、高齢夫婦世帯の友愛訪問を行っている。今後もこのようなきめ細かい活動が求められている。

## 3) 地区内ネットワークから地域ネットワークの形成へ

### ①鷹取救援基地との協力

海運町3丁目にあるカトリック鷹取教会内にある鷹取救援基地は、震災直後から周辺地域のボランティアの拠点として機能していた。大国公園での炊き出しに始まり、倒壊家屋の解体、引っ越しの手伝い、ブルーシート張りなどの応急復興、また地区内の仮設店舗の壁に絵を描いたりといった復興支援活動を行っていた。野田北部地区ではこれらの側面支援の恩恵を受けながら復興を進めてきた。しかし、協議会と共同で活動を行うことはほとんどなく、地区内の作業が少なくなるにつれ、関係が希薄なものになってしまった。また、協議会は慢性的な人手不足の問題を抱えており、救援基地は地域に貢献したい思いはあってもどうした

らよいか分からず、地域住民の同意を得られない等の問題を抱えていた。それぞれの抱える問題を話し合う中で、両者の関係にも変化が見られ、その結果、96年夏には共同で更地の草刈りが行われた。今後も共同で地域住民の支援をしていく方向も考えられるであろう。

### ②FM わいわいにおける情報発信

鷹取救援基地内にあるFM わいわいは、地域と地域に住む外国人との共生のための多言語ミニFM局である。このFM局で隔週放送の協議会による地域情報番組が設けられた。この番組では、まちづくりの現状や今後のまちづくりの展開に関する情報から、ゴミの出し方や駐輪問題への問題提起など様々な話題が話されている。協議会としては当初、地域外の元住民に対しても情報を提供していくような番組づくりを考えていたが、電波の受信範囲が限られており、郊外の仮設等までは届かないことから、特に地域住民に絞った番組づくりをしている。98年4月の番組改編により番組枠が拡大され、毎週放送されるようになってからは、まちづくりで培ったネットワークを活かして長田区内の他地区の協議会のメンバーや専門家、行政の担当者、ボランティアなどを招いての「まちづくりトーク」を行っている。この番組ではさらに、行政からの告知事項や行事予定、各協議会発行のニュースから抜粋した地域情報などを組み込み、「地区」から「地域」へネットワークを広げて情報発信が行われている。このようにまちづくりに携わる様々な主体を、地域住民の利益のために立場を越えてつなぎ合わせる役割を果たしている。

### 4) まちづくり組織の抱える問題

#### ①世代交代の問題

しばしばまちづくりが進んでいると言われている野田北部だが、組織における役割分担と世代交代が比較的うまく行われてきたことが大きい。組織全体を見渡し、地区全体の課題を整理しながらまちづくりの指揮をとるリーダーの存在と、区画整理や共同建替など権利関係の調整が必要な時期には市民生活関連の法律や建築の専門知識を持ち、各住民の権利保護に全力を挙げた役員の存在があり、地区計画や細街路整備など平常時のまちづくりへと移行する期間には若手役員がこれまで行政や専門家に全面的に任せていた勉強会の資料づくりや住民への説明を行うなど、役割分担がきちんと行われ、世代交代がスムーズに行われてきた。また若手メンバーがそれぞれの役割を自覚し、自ら発案して動ける体制や、広報紙の自力発行など、常に新たな試みを行ってきた。このような経験の中で、行政や専門家に頼るだけでない住民による新たなまちづくりの方向に向かいつつある。しかしながら、このように比較的人材に恵まれ

ている協議会においても慢性的な人材不足と次の世代交代への問題に悩まされている。協議会には多くの地域住民が役員として名前を連ねているが、実際に活動しているのは一部の10名程度であり、一歩間違えば組織が硬直化する恐れがある。これを回避できるかが課題である。

### ②住民との意思疎通

また、協議会と住民の意志疎通が十分に行われていないという面が一部はある。例えば、地区計画が住民に浸透する前に住民総会が行われたことが挙げられる。震災直後の95年3月から地区計画についての勉強会が行われ、住民総会の前に住民説明会も行われているが、6月の住民説明会の前には数ヶ月に及ぶ空白の期間があり、1度や2度の説明会では地区計画について住民の十分な理解は得られにくかった。さらに、勉強会や説明会の案内を地区内の全戸に配布しているにも関わらず、参加者は少なく、震災後自宅が既に再建されている住民のまちへの意識が低いことがネックとなった。住民意識の低下は、地区計画に続く街路整備の推進にも大きな問題となっている。これは、協議会が本来まちの住民がまちを考えいくための組織であると言う意識が住民には薄く「役員さんが上手くやってくれる」的な意識があることが原因の一つとして挙げられる。

### ③新規住民の地域コミュニティへの誘導

これまで野田北部地区は、震災前からの活動経過もあって、協議会と行政、専門家の連携が良く、比較的スムーズにまちづくりが進められてきた。震災以前からの住民は協議会の活動を支持し、協議会は住民の意向を反映できるよう努力を続けてきた。しかし、震災後被災マンションの再建や新築マンションの建設が進むにつれ、多くの新規住民が地区に定着しつつあり、まちづくり活動と無縁な状態で放っておけない状況が生まれてきている。既に現在でも、新築マンションの多くがオートロックであるため、自治会役員が会費徴収に行けない等の問題も起こっている。こういった状況の中で、新規住民がコミュニティにとけ込んでいける仕組みをつくることが大きな課題の一つである。これに対して、協議会では祭などのイベントを通じて、活動への参加を呼びかけたり、新規住民の把握につとめている。

### 5) 事業型まちづくりの限界

この地区では、専門家・行政など多くの人々の努力によって、様々な支援制度を用いて集合住宅をはじめとする地域の住宅ストックができあがっている。また両者との緊密な連携がなし得た多くの成果が上がった。これらはさまざまな事業の仕組みの中で生まれたものである。しかし裏を返せば緊急性の強い事業を介しての連携が中心であり、平常時における場合は個人としてしか関われないのが現状で

ある。こうした限界に協議会は気づいており、そのため、各種のイベントや勉強会・懇談会を通じて日常の連携を保っている。このように、野田北部のまちづくりにおいては、各事業をまちづくりに取り込んでいく過程や、これらを実施する時期の的確な判断などで特に見習うべきポイントが多いが、まちづくりの普遍的なモデルにはなっていない。というもの、連携ひとつをとっても各主体の並々ならぬ努力の結晶の成せるワザが多すぎるからである。

また、実質的な利益が見えやすい各種公的事業を軸として個々人（特に弱者）の問題解決やソフトづくりを行ってきたことが、成功の要因とされる。実際、出来うる限りのメニューを使って多くのものが整備されたし、独自のコミュニティが成熟しているが、もうひとつ魅力ある地域空間（かつての長屋の路地のような）のアイデンティティが大国公園以外に形成されていないのが現状である。住民自らの手による将来ビジョンを持ち、その中で固有の地域空間像を取り結ぶようなプログラムが織り込まれなければならない。そのためにはよりよい環境を作り維持していくための継続的なエネルギーを必要とする。このエネルギーを引き出す触媒的な役割、つまり外から常に新鮮な刺激を与え、風を送り込むことが支援グループの役割となろう。

## （6）まちづくり協議会の役割

地域住民には様々な立場がある中で、野田北部まちづくり協議会では地域住民の権利の保護を第一目標に掲げ、「権利者は平等である」を合言葉に、弱小権利者の代弁などを重点的に行ってきた。共同化や区画整理の換地にあたっては権利調整までも行っている。協議会の中で借地借家法を始めとするさまざまな法律を熱心に勉強した役員の役割が大きく、その存在なしには多くの事業がまとまらなかつた。協議会の範疇を越えると判断した部分については「個人の立場」で関わっている。このように協議会の役割として、個人の権利にどこまで介入するかというテーマがあるが、専門家ではない協議会の役員としての限界が見えてくる中で、ぎりぎりの線での調整となつた。また、弁護士の斡旋や制度の活用、関係専門家と権利者のコーディネートなど、「お膳立て」的な役割は今回のまちづくりにおいては非常に重要な役割となった。特に全体事業がまとまるまでの期間はほとんどこの役割に尽きたといつても過言ではない。本当の「住民主導」のまちづくりはこういった部分まで協議会が責任を持ってやらないとできないといったことを身を持って示した例である。

行政や専門家に対してのスタンスも同じで、受け身的な態度はとっていないのがこの地区の特徴であろう。その際、

法的な根拠を持たない任意団体ということや、地位的に住民の代表性を確保していないことや、行政との対等でない関係などが指摘されているが、野田北部まちづくり協議会はむしろこれらの立場の不明瞭さを逆手にとっているようにも見える。任意性や非代表性という性格はむしろNPO的である。意識を持ち、やれる人ができることをやるという姿勢を貫いている。多くの人をまちづくりに巻き込んだいという願いは持ち続けているが、声が出せない弱者の代弁はしても「全ての住民を代表して」などということは考えていません。協議会に期待をかける住民に対して全力で問題に取り組み、責任を負っているのである。このような任意団体としてまちづくり協議会を続けていく姿からその役割を再確認する必要があろう。

### (7) 野田北部まちづくりの今後の課題

狭小宅地が密集する市街地においては、個人の権利保護や再建の問題が大きすぎて、地域の共有空間が最も大きな公共性をもった街区以外に確保しにくいという問題がある。街区ですら反対が起きると整備できないといったシビアな状況の中で、さらに踏み込んだ公共空間や公益施設まで組み込んで行くには限界がある。保留床が比較的高い価格で処分できる東部の地区と比べて、権利変換型の共同化が成立しにくい中で、中規模な建替の連鎖の中でこのような公共空間を仕掛けていくのも難しい。3つの共同建替が実現した街区でも「個人の生活再建」という目標は達成されたが「地域に貢献する空間」は提案されても実現しなかった。また、まちづくりの夢や地域空間の思い入れはあっても、これをバックアップする支援制度がないため、実現には向かっていかない。区画整理の換地保留地や歯抜け状に残っている再建不能な更地を地域のオープンスペースや施設づくりの種地として活用したくても受け入れる制度がないのである。このような場所を活用しながら本当の「地区の計画」としていくために、地区固有の空間を作り上げていくためのプログラム、すなわち復興の第二段階のプログラムを組み上げることが必要である。このようなステップを持たせないと、せっかく築き上げたまちづくり組織の経験も今後、閉塞的な状況に陥って行くであろう。「地域住民の権利保護」から「地域住民のアメニティ向上」へと再浮上する姿勢がとれるかどうかが今後の課題である。

#### 謝辞

本稿をまとめる上で基礎となった野田北部復興フロンティアの活動は、野田北部まちづくり協議会の浅山三郎会長、焼山昇二氏、林博司氏、河合節二氏を中心とする多くのメンバーをはじめ、多くの関係者の方々に支えられています。記して心から感謝します。

またここでとりまとめた内容は、筆者の個人的な見解や分析が少なずありません。内容に関する責任は全て筆者にあります。

また野田北部復興フロンティアは以下に記載の早稲田大学建築学科佐藤滋研究室、社会科学部早田宰研究室の学生スタッフを始め、多くの協力者により活動を進めていることを付記します。

饗庭伸、藤田若菜、松本光司、山本裕道、笠真希、渡邊岳、柳智子、雑元昌一郎、曾根すなを、平岩正行

#### 注

- [1] 90年国勢調査による。
- [2] 95年国勢調査による。
- [3] 事業名称は現在のものを用いている。
- [4] この協議会は神戸市の条例にもとづく協議会ではなく、任意のまちづくり団体という位置づけである。
- [5] 以下の記述は、野田北部復興フロンティアによる被災状況・生活復旧状況ヒアリング調査（1996年2～4月）で得られた情報をもとに作成した。調査対象者は、被災状況・家族形態・権利関係などから代表的な世帯型を類型化し、それにもとづいて抽出した震災前の野田北部地区の住民44名（震災以前の全世帯の約4%）である。
- また、まちづくり活動についての記述は、この調査と平行して行った野田北部まちづくり協議会のメンバー9名に対するヒアリング調査をもとに作成した。
- またこれらを補足するものとして、野田北部復興フロンティアが地区に常駐して行った、まちづくり協議会の会合への出席（議事録の作成）や随時のヒアリングがある（1995年5月～1996年3月）。以降のまちづくり活動については、筆者ヒアリング（1997年5月、8月、10月、12月、1998年4月、8月）による。
- [6] 街みなみ環境整備事業は、神戸市が野田北部地区を最初の適用地区として97年6月から行っている事業で、「住宅が密集している地域で、ゆとりとうるおいのある住宅地区を形成するため、住環境の整備改善を行う事業」（神戸市住宅局パンフレットより）である。事業指定を受ける条件としては、住民が市と「街づくり協定」を結び、地域の特性にあったまちづくりを行うことなどがあり、主な事業内容としては、細街路の美化化、外構等助成（植栽、塀、門扉他）、住宅等修景助成（屋根、外壁）等がある。

#### 参考文献

- 1) 佐藤滋他「同潤会の実績から学ぶ—関東大震災とまちづくりー」『造景』創刊号、p.100～105、建築資料研究社、1996
- 2) 佐藤滋、早田宰「野田北部地区の諸主体の協調による復興プロセス」『計画支援・住民参画部会平成7年度報告』p.4～16、日本都市計画学会、1996
- 3) 森崎輝行、饗庭伸、早田宰「長田区野田北部地区・鷹取東第一地区的まちづくり」『日本建築学会大会都市計画部門PD資料』p.210～221、1996
- 4) 早稲田大学佐藤研究室、野田北部復興フロンティア「大国公園をつつむ地区的まちづくり 生活とまち復興の記録／人と人をつなぐまちづくりの提案」1996
- 5) 佐藤滋、真野洋介他「地区レベルの復興まちづくりプログラムに関する考察一立ち上がり過程の分析を踏まえてー」『住宅総合研究財团研究年報』第24号、p.167～176、1997
- 6) 森崎輝行「まちづくりにおける復興計画とその実践—野田北部地区」『造景』15号、p.38～70、建築資料研究社、1998

## 2-3

### 六甲道駅南地区：“協働”の復興都市計画

平山洋介

六甲道駅南地区は第二種市街地再開発事業が実施されている区域である。復興まちづくりでは多彩な手法が使用される。この中にあって、二種事業の再開発は、行政が全面的に権限・責任を負い、全面買収・管理処分の方式にもとづき、膨大な事業費・補助金が投入され、区域を全体的な改造に導くなど、とくに強力な手法としての特質を有している。

以下では、住民参加のために導入された“協働”的概念に焦点を合わせて議論を進める。

すなわち、二種事業という特徴的な手法が適用された区域において、“協働”はどのような緊張関係をはらみ、どのような役割をはたすのか。事業は実際にどのように進んできたのか。これらの問題が中心的な論点である。

（林 泰 義）

#### (1) 場所のアイデンティティ

被災地の復興のために一連の都市計画事業が展開されてきた。その特徴として、“協働”的概念が導入され、試行錯誤が進んできた点に注意を払っておく必要がある。すなわち、事業区域に“まちづくり協議会”を設置し、協議会と行政の“合意形成”を通じて事業を実施しようとする方式が試されている。

復興都市計画は1995年3月17日に決定された。震災発生から2ヶ月目の速攻決定であった。この計画決定をめぐって住民と行政の間に強い摩擦が生じたことは記憶に新しい。これに対して、兵庫県の都市計画審議会は計画案の承認にさいして「今後、住民と十分意見交換を進める」と述べた付帯意見を付加し、県知事は住民と行政の話し合いを通じて計画決定の変更があり得ること、事業計画などの策定において住民の意向に配慮することを明言した。神戸市では震災以前から協議会を通じた“協働”的なまちづくりが試行されていた。復興都市計画はこの概念を取り入れて事業を構成するものとされた。震災後に策定された「神戸市震災復興緊急整備条例」(1995.2)、「神戸市震災復興計画ガイドライン」(1995.3)、「神戸市震災復興計画」(1995.6)などでは“協働”的必要がつねに強調されている。

本稿では、神戸市灘区・六甲道駅南地区における第二種市街地再開発事業を素材として、そのプロセスの観察を行い、そこにみられる“協働”的実態について考察を行う。

都市の中の場所は“コンテスト・グラウンド”としての性質をもっている。すなわち、資本、行政、住民などは特定の場所に対して互いに異なるアイデンティティ——形態、機能、意味、象徴、……を欲求して動き、恒常的なコンテストを生みだしている。そこでは操作、妥協、譲歩、取り引き、抵抗などの一連の政治的な関係が形成される。すべての場所のアイデンティティは自明的に現れるのではなく、コンテストの過程を経由して定義され、あるいは再定義が繰り返される。

計画・事業の投入は場所の定義に関わる介入を意味し、それをめぐって多岐にわたる緊張関係が発生する。再開発の二種事業はとくに強力な介入として作動し、場所の状況を大規模な改変に導く。被災地の“コンテスト・グラウンド”に対して“協働”的概念はどのように作用するのか。この問題が本稿の主要な関心事である。六甲道駅南地区の再開発は事業の途上にある。ここでは概ね1998年8月現在までの状況に考察を加えている。

法的な根拠を持たない任意団体ということや、地位的に住民の代表性を確保していないことや、行政との対等でない関係などが指摘されているが、野田北部まちづくり協議会はむしろこれらの立場の不明瞭さを逆手にとっているようにも見える。任意性や非代表性という性格はむしろNPO的である。意識を持ち、やれる人ができることをやるという姿勢を貫いている。多くの人をまちづくりに巻き込みたいという願いは持ち続けているが、声が出せない弱者の代弁はしても「全ての住民を代表して」などということは考えていない。協議会に期待をかける住民に対して全力で問題に取り組み、責任を負っているのである。このような任意団体としてまちづくり協議会を続けていく姿からその役割を再確認する必要があろう。

### (7) 野田北部まちづくりの今後の課題

狭小宅地が密集する市街地においては、個人の権利保護や再建の問題が大きすぎて、地域の共有空間が最も大きな公共性をもった街路以外に確保しにくいという問題がある。街路ですら反対が起きると整備できないといったシビアな状況の中で、さらに踏み込んだ公共空間や公益施設まで組み込んで行くには限界がある。保留床が比較的高い価格で処分できる東部の地区と比べて、権利変換型の共同化が成立しにくい中で、中規模な建替の連鎖の中でこのような公共空間を仕掛けていくのも難しい。3つの共同建替が実現した街区でも「個人の生活再建」という目標は達成されたが「地域に貢献する空間」は提案されても実現しなかった。また、まちづくりの夢や地域空間の思い入れはあっても、これをバックアップする支援制度がないため、実現には向かっていかない。区画整理の換地保留地や歯抜け状に残っている再建不能な更地を地域のオープンスペースや施設づくりの種地として活用したくても受け入れる制度がないのである。このような場所を活用しながら本当の「地区の計画」としていくために、地区固有の空間を作り上げていくためのプログラム、すなわち復興の第二段階のプログラムを組み上げることが必要である。このようなステップを持たせないと、せっかく築き上げたまちづくり組織の経験も今後、閉塞的な状況に陥って行くであろう。「地域住民の権利保護」から「地域住民のアメニティ向上」へと再浮上する姿勢がとれるかどうかが今後の課題である。

### 謝辞

本稿をまとめる上で基礎となった野田北部復興フロンティアの活動は、野田北部まちづくり協議会の浅山三郎会長、焼山昇二氏、林博司氏、河合節二氏を中心とする多くのメンバーをはじめ、多くの関係者の方々に支えられています。記して心から感謝します。

またここでとりまとめた内容は、筆者の個人的な見解や分析が少なずありません。内容に関する責任は全て筆者にあります。

また野田北部復興フロンティアは以下に記載の早稲田大学建築学系佐藤滋研究室、社会科学部早田宰研究室の学生スタッフを始め、多くの協力者により活動を進めていることを付記します。

齋庭伸、藤田若菜、松本光司、山本裕道、笠真希、渡邊岳、柳智子、雑元昌一郎、曾根すなを、平岩正行

#### 注

- [1] 90年国勢調査による。
- [2] 95年国勢調査による。
- [3] 事業名称は現在のものを用いている。
- [4] この協議会は神戸市の条例にもとづく協議会ではなく、任意のまちづくり団体という位置づけである。
- [5] 以下の記述は、野田北部復興フロンティアによる被災状況・生活復旧状況ヒアリング調査（1996年2～4月）で得られた情報をもとに作成した。調査対象者は、被災状況・家族形態・権利関係などから代表的な世帯型を類型化し、それにもとづいて抽出した震災前の野田北部地区の住民44名（震災以前の全世帯の約4%）である。
- また、まちづくり活動についての記述は、この調査と平行して行った野田北部まちづくり協議会のメンバー9名に対するヒアリング調査をもとに作成した。
- またこれらを補足するものとして、野田北部復興フロンティアが地区に常駐して行った、まちづくり協議会の会合への出席（議事録の作成）や随時のヒアリングがある（1995年5月～1996年3月）。以降のまちづくり活動については、筆者ヒアリング（1997年5月、8月、10月、12月、1998年4月、8月）による。
- [6] 街みなみ環境整備事業は、神戸市が野田北部地区を最初の適用地区として97年6月から行っている事業で、「住宅が密集している地域で、ゆとりとうるおいのある住宅地区を形成するため、住環境の整備改善を行う事業」（神戸市住宅局パンフレットより）である。事業指定を受ける条件としては、住民が市と「街づくり協定」を結び、地域の特性にあったまちづくりを行うことなどがあり、主な事業内容としては、細街路の美化化、外構等助成（植栽、塀、門扉他）、住宅等修景助成（屋根、外壁）等がある。

#### 参考文献

- 1) 佐藤滋他「同潤会の実績から学ぶ—関東大震災とまちづくり—」『造景』創刊号、p.100～105、建築資料研究社、1996
- 2) 佐藤滋、早田宰「野田北部地区の諸主体の協調による復興プロセス」『計画支援・住民参画部会平成7年度報告』p.4～16、日本都市計画学会、1996
- 3) 森崎輝行、齋庭伸、早田宰「長田区野田北部地区・鷹取東第一地区的まちづくり」『日本建築学会大会都市計画部門PD資料』p.210～221、1996
- 4) 早稲田大学佐藤研究室、野田北部復興フロンティア「大国公園をつつむ地区的まちづくり 生活とまち復興の記録／人と人をつなぐまちづくりの提案」1996
- 5) 佐藤滋、真野洋介他「地区レベルの復興まちづくりプログラムに関する考察—立ち上がり過程の分析を踏まえて—」『住宅総合研究財团研究年報』第24号、p.167～176、1997
- 6) 森崎輝行「まちづくりにおける復興計画とその実践—野田北部地区」『造景』15号、p.38～70、建築資料研究社、1998

## 2-3

### 六甲道駅南地区：“協働”の復興都市計画

平山洋介

六甲道駅南地区は第二種市街地再開発事業が実施されている区域である。復興まちづくりでは多彩な手法が使用される。この中にあって、二種事業の再開発は、行政が全面的に権限・責任を負い、全面買収・管理処分の方式にもとづき、膨大な事業費・補助金が投入され、区域を全体的な改造に導くなど、とくに強力な手法としての特質を有している。

以下では、住民参加のために導入された“協働”的概念に焦点を合わせて議論を進める。

すなわち、二種事業という特徴的な手法が適用された区域において、“協働”はどのような緊張関係をはらみ、どのような役割をはたすのか。事業は実際にどのように進んできたのか。これらの問題が中心的な論点である。

（林 泰 義）

#### (1) 場所のアイデンティティ

被災地の復興のために一連の都市計画事業が展開されてきた。その特徴として、“協働”的概念が導入され、試行錯誤が進んできた点に注意を払っておく必要がある。すなわち、事業区域に“まちづくり協議会”を設置し、協議会と行政の“合意形成”を通じて事業を実施しようとする方式が試されている。

復興都市計画は1995年3月17日に決定された。震災発生から2ヵ月目の速攻決定であった。この計画決定をめぐって住民と行政の間に強い摩擦が生じたことは記憶に新しい。これに対して、兵庫県の都市計画審議会は計画案の承認にさいして「今後、住民と十分意見交換を進める」と述べた付帯意見を付加し、県知事は住民と行政の話し合いを通じて計画決定の変更が得ること、事業計画などの策定において住民の意向に配慮することを明言した。神戸市では震災以前から協議会を通じた“協働”的なまちづくりが試行されていた。復興都市計画はこの概念を取り入れて事業を構成するものとされた。震災後に策定された「神戸市震災復興緊急整備条例」(1995.2)、「神戸市震災復興計画ガイドライン」(1995.3)、「神戸市震災復興計画」(1995.6)などでは“協働”的必要がつねに強調されている。

本稿では、神戸市灘区・六甲道駅南地区における第二種市街地再開発事業を素材として、そのプロセスの観察を行い、そこにみられる“協働”的実態について考察を行う。

都市の中の場所は“コンテスト・グラウンド”としての性質をもっている。すなわち、資本、行政、住民などは特定の場所に対して互いに異なるアイデンティティ——形態、機能、意味、象徴、……を欲求して動き、恒常的なコンテストを生みだしている。そこでは操作、妥協、譲歩、取り引き、抵抗などの一連の政治的な関係が形成される。すべての場所のアイデンティティは自明的に現れるのではなく、コンテストの過程を経由して定義され、あるいは再定義が繰り返される。

計画・事業の投入は場所の定義に関わる介入を意味し、それをめぐって多岐にわたる緊張関係が発生する。再開発の二種事業はとくに強力な介入として作動し、場所の状況を大規模な改変に導く。被災地の“コンテスト・グラウンド”に対して“協働”的概念はどのように作用するのか。この問題が本稿の主要な関心事である。六甲道駅南地区の再開発は事業の途上にある。ここでは概ね1998年8月現在までの状況に考察を加えている。

## (2) 再開発事業の推移

### 1) 都市計画決定の摩擦

震災が発生した当時における六甲道駅南地区の特性を列挙すれば、次のとおりである。①低層住宅を中心としてマンションが混在する住宅系用途が主流を占め、そこに商業・業務機能が混入していた。②宅地面積が75m<sup>2</sup>未満の建築物数の比率は、神戸市33.0%、灘区44.2%に対して、事業区域では56.3%を占め、狭小宅地が多い。③権利者総数894のうちわけは土地所有496(55.5%)、借地53(5.9%)、借家345(38.6%)となっており、借地・借家が半数近くを占める。④65歳以上の人口比率は、神戸市11.5%、灘区14.2%に比べ、事業区域では27.9%に及び、高齢化が顕著に進展している。⑤建築物の全半壊率は棟数ベースで80.2%、戸数ベースで68.4%に及び、壊滅的な被害が生じている<sup>11)</sup>。

この区域に対する再開発事業は、①事業区域が約5.9haに及ぶ大規模性、②1haの正方形の防災公園（近隣公園）を基軸とした公共施設の整備、③公園を取り囲む平均約450%に及ぶ高容積の建築群、などを特徴とする計画として決定された。

計画書によれば、事業区域は、①第3次神戸市総合基本計画における東の副都心、②神戸市都市再開発方針における2号地区、③震災による壊滅的な被害を受け、防災拠点の整備が求められる地区、としての位置づけをもち、再開発事業は「土地の合理的かつ健全な高度利用と、商業環境の整備、良好な住宅の供給を図るために実施される。住宅供給のための施策としては、住宅市街地総合整備事業が適用され、従前居住者向けの公的賃貸住宅の建設が可能になっている。再開発は事業区域の場所に対して新しいアイデンティティを構築するためのクリアランス・アンド・ビルトの強力な計画を提示したといえよう。

計画決定をめぐって紛糾が発生した。総覧期間中における意見書の提出は約461件に達している。第1に、計画決定にいたる手続きに対する反発がみられた。震災によって多数の住民が住む場所を失い、地区外に避難し、生活が壊滅している時期に、都市計画は一方的に進められた。第2に、区画整理とは異なり、再開発の事業区域については計画案のパースが提示された。このパースに描かれた防災公園、高層の建築群は、震災以前の区域の状況とはまったく異なるマッシブかつメカニックな空間像を示し、住民を強く刺激した。第3に、事業区域はパチンコ店などの一部の建築を迂回した範囲が設定され、これへの強い疑念が示された。市当局の説明は、パチンコ店などは高度利用

地区の要件を満たしていること、公共施設整備の用地に該当していないことから事業区域から除外したというものであった。しかし、これに納得できた住民は少ない。こうした騒然とした状況をへて、再開発事業の計画決定がなされた。

注意を要するのは、この計画決定は事業区域の将来像をこの時点において基本的に確定していることであろう。復興都市計画では計画決定の変更は可能である。事業計画の策定は住民の意向を取り入れる方針が示された。しかし、現実的な問題として、事業区域の範囲、公共施設の骨格、事業手法の選択などの基軸的な部分の変更は難しい。

“協働”の都市計画は“逆転”したプロセスの中に位置づけられたといえよう。最初に住民組織を立ち上げ、意見交換を行い、地区の将来像を検討し、そこから事業手法の選択に進むのではなく、最初に計画決定と手法選択の“事実”があって、そこから住民組織が設置され、意見交換が開始される。決定された計画の範囲の中でしか空間の蘇生をイメージすることが認定されない。事業手法は固有の技術的原理を有していることから、将来像の発想はその制約の範囲内に限定される。プロセスの“逆転”的もとで、“協働”的可能性は当初から拘束をともなうものであった。

### 2) 協議会の始動

1995年6月18日に協議会が設立された。事業区域は4つの地区に分割され、それぞれの町丁名に由来する名称をもった深田5、深田4南、桜備4、桜口5の組織が形成された。このうち深田4南は市街地改造事業による区分所有の再開発ビルであった地区である。ここでは当面は管理組合が協議会としての機能をはたすことになり、正式の協議会は1996年3月24日に設立されている。深田4南の事業は“再々開発”である。これ以外の3つの地区は一般的な市街地である。1995年7月9日に連合協議会が発足した。4つの協議会の活動を調整しようとする組織である。深田4南は他の3つの協議会とは異なる動きを示し、迅速に話し合いを進め、1996年3月28日に事業計画の決定にいたっている。区分所有者である住民は、集合的な再建以外に展望はあり得ず、再開発事業を受け入れやすいことが主な要因であろう。

“協働”的まちづくりでは、協議会はコンサルタントの派遣を受けることができる。深田5、深田4南は環境開発研究所、桜備4、桜口5はRIAを、協議会をサポートするコンサルタントとして選定した。両者ともに再開発事業に実績があることで知られている。

こうして“協働”的復興都市計画はスタートした。当初の論点は主に次の3点であった。第1は、防災公園の根

拠である。協議会は1haの公園整備、それにともなう環境の激変に対して反発を繰り返し、緊迫した状態が続いた。行政は広域的な公園分布、避難圈域、避難人員、近隣公園の整備基準などの指標を用いて計画の根拠を示している。これは協議会からの説明要求の後の作業にもとづくものであった。防災に関する地域計画などをへて再開発事業の必要が明らかになるのではなく、再開発の計画決定の後に防災公園の根拠が付加されている。

第2は、残存マンションの問題である。事業区域ではいくつかのマンションが倒壊を免れ、その住民は建物の存続を望む場合があった。行政は新耐震基準以降の建築であり、かつ高度利用地区の要件を満たしている4棟のマンションに限って、検討の余地を残す方針を示した。

第3は、高層住宅の問題である。住民の大半は震災以前は低中層の住宅に住んでいた。高層住宅への反発は強く、それを低中層に転換する要求が示された。一戸建住宅の住民は建物の高さにかかわりなく、集合住宅それ自体への反発を表明してきた。

1996年2～3月に各協議会は公園・道路計画案に関する一定の選択にいたっている。各協議会においてコンサルタントは複数案を提示し、それをベースとして公園・道路計画案に関する検討がなされた。深田5では、公園の規模は①1ha、②2500m<sup>2</sup>の2種類、建築については①低・中・高層混在、②低・中層のみ、③残存マンションを残す場合の3種類、その組み合わせとして6種類の案が提示された。これらの案のすべては正方形の公園を設置する計画決定を廃棄し、公園を羽子板形に改変して区域南側の国道2号線に接続させる形態を採用している。桜備4と桜口5では、①計画決定のままの案、②羽子板形の1ha公園を設置する案、③より細長い1ha公園を設置する案、④公園を分散的に配置した案、⑤2,500m<sup>2</sup>のほぼ正方形の公園を採用した案、⑥残存マンションを残して1haの公園を設置する案、の6種類が示された。3つのすべての協議会において、公園への補助金の基準は1haと2,500haの2種類であり、その間の面積の場合は事業コストが上昇し、権利者の負担増につながるとの説明がなされた。桜備4と桜口5では、公園の分散配置の案は容積を消化できず、負担増を招くと説明されている。

こうした複数案をめぐる検討の結果として、防災公園は1haとされ、その形状は正方形から羽子板形への変更となった。公園の規模は“概ね”とされ、縮小の余地が残された。羽子板形の公園は、正方形に比べて、①南北方向の副都心軸への整合性が高い、②国道に接合することにより、災害時に車両等が入りやすい、③日常的な公園として

開放性が相対的に高いと判断された。残存マンションの扱いは保留事項となった。この計画案は3月17日に連合協議会がオーソライズしている。

### 3) 都市計画の変更

協議会は住棟配置計画、施設計画などを含む“まちづくり提案”的策定の段階に入った。1996年12月25日に桜備4、桜口5、及び連合協議会はまちづくり提案を市長に提出している。これに続いて、1997年1月16日～29日に都市計画変更の総覧が行われ、2月28日に計画変更がなされた。まちづくり提案を受けて計画変更が実施される形式がとられている。深田5はこれに遅れて1997年4月24日にまちづくり提案を提出した。連合協議会が深田5を待たずしてまちづくり提案を提出したのは、計画変更のための審議会の日程などに関連した対応である。計画変更は公共施設に関わる内容が中心であり、これについては深田5も同意していた。

まちづくり提案、及び計画変更にいたる経緯として、次の6点を記しておく。第1に、公園の規模は9,300m<sup>2</sup>に縮小された。これは公園の幅を狭めたもので、後述の南面住戸の増加の方針に関係している。震災直後から建設省は公園の面積は1haと2,500m<sup>2</sup>の間であっても柔軟に対応するとの方針を示していた。しかし、兵庫県の担当課は通常の基準に従うことを求めていた。このため神戸市は協議会に対して公園の規模は1haと2,500m<sup>2</sup>どちらかを選ぶように促してきた。しかし、県が1996年度に入って方針を柔軟化させたこと、六甲道駅北地区の区画整理事業では1haを下回る公園の規模が認められたことなどから、この事業区域においても公園の縮小がなされた。神戸市は当初は公園の縮小は難しいと説明していたことから、協議会は行政に対する不信感をもち、それを表明する場面があった。神戸市の立場からすれば、国と県の裁量に関わる問題は、判断が確定するまでは住民に対して情報を公開できない。第2に、協議会は容積率の消化と事業コストの関係を概ね受け入れ、低中層の住棟を望んでいたが、高層住宅の建設もやむを得ないと考え方をもつようになった。事業の技術的な原理が協議会の意向を制約していることが分かる。第3に、住棟配置計画について多様な議論が行われた。共通して目立ったのは、南面住戸への要求の強さであった。住棟配置が形成する景観、オープンスペースの内容などへの関心は相対的に低い。第4に、先行して事業を進める深田4南では権利床の価格が示されていた。他の3つの協議会は、権利床の価格は原価方式だけでなく、深田4南とのバランスを考慮することを行政に要求し、これが受け入れられた。深田4南は駅前の最も高地価の部分に立地してい

る。他の地区では深田4南に比べて権利床は低廉になることが明言された。第5に、施設計画に関して、深備5ではキー・テナント、桜備4では区役所、桜口5ではスポーツ系の健康増進施設を誘致する方針が決まった。第6は、残存マンションの扱いである。その住民の意向は被災した資産の価値、再開発による補償額、権利床の価格などから影響を受ける。行政は条件提示などの検討をへて、すべての残存マンションを事業に組み込んでいく方針を明らかにした。まちづくり提案において、残存マンションは基本的に事業に参画していく方向性が示された。

#### 4) 事業計画決定をめぐって

都市計画の変更から事業計画の決定に向けて、協議会は住棟・施設のより具体的な計画に関する検討を繰り返した。建築の高さは可能な限り抑制しようとする指向性が強く、住棟配置では南面住戸を増やす希望が強いなど、いくつかの特徴的な傾向が認められた。コンサルタントは複数案を作成し、これに対して協議会は街区別集会、全体集会などを行い、計画をしだいに固めるようになった。

この過程では、公的賃貸住宅の配置が論点となった。桜備4の地区は北側と南側の2つの街区から構成されている。まちづくり提案は北側に権利者の分譲住棟、南側に区役所などの施設と公的賃貸住宅を配置するものであった。南側の街区は幹線道路の国道2号線に接することから、騒音と排気ガスの問題の発生が予想され、北側の街区は相対的に良好な住環境が形成されると考えられている。しかし、1997年9月になって、神戸市は公的賃貸住宅を北側に組み入れる方針を明らかにした。北側の街区ではまとまった用地が先行買収され、そこへの先行着工が可能となった。先行着工の部分において分譲と賃貸のための機会を公平に設けることが神戸市の方針の論拠であった。これに対して、協議会では区分所有と公的賃貸の住棟の混合による管理問題などの発生についての懸念が指摘され、この論点をめぐって膠着状態が長引く状況が現れた。地区内の住民は66の権利者世帯から171名の署名を集め、市議会に対して「公的賃貸棟の建設阻止の陳情」を行った。この陳情は協議会が行ったものではないが、役員の一部が個人として関与している。神戸市は分譲と賃貸の動線分離などによって管理問題は回避できるとする見方を示し、協議会は街区別集会などをへて、最終的には公的賃貸住宅の先行着工を受け入れている。

事業計画にいたるまでの焦点は再開発ビルの床価格であった。床価格は管理処分の段階に入つてから明示される事項である。しかし、床価格の交渉を抜きにして事業計画を決定することは現実的に困難である。桜口5の協議会は、

床価格がすでに示されている深田4南との相対的な立地関係を検討し、その6割の床価格を市に対して要求した。これに対する神戸市の提示額は要求価格を上回るものではあったが、深田4南に比べて低廉な水準であった。協議会は市の提示額に関して、より低額の床価格を要求して交渉を続けるか、市の提示額を受け入れて早期復興を目指すかの二者択一方式のアンケートを行い、早期復興を望む住民が主流であった結果を受けて、事業計画に向けて進むことを決定した。深備5と桜備4は、桜口5における床価格の決定過程を参照し、それぞれ神戸市との交渉を行い、床価格の決定にいたっている。

桜口5では1997年11月20日、深備5では1998年3月12日に事業計画が決定された。桜備4の事業計画が決定されたのは1998年8月12日である。この地区的事業計画決定が遅れたのは公的賃貸住宅の配置をめぐる議論に時間を要したことが主要な要因である。これ以降、各協議会は管理処分計画に向けた活動に入っている。

#### (3) 協働の緊張関係

##### 1) 協働の枠組み

では、再開発事業において、“協働”的概念はどのような緊張関係を含んできたのか。稻本洋之助の整理によれば、協議会は事業区域の「住民」を代表し、行政はより広域的な「市民」を代表するとされている<sup>[2]</sup>。換言すれば、協議会と行政の“協働”は、少なくとも形式論理としては、「住民」と「市民」の“協働”を意味している。神戸市は市自身が「市民」を代表して“協働”的場面に携わっているとは表明していないと思われる。しかし、再開発事業は公共性が認定され、補助金が大規模に投入されることから、市当局は「住民」の範囲を超えて「市民」に配慮すべきことは明らかである。二種事業は公共性がとくに高い。以下では、この枠組みを踏まえ、協議会を基軸とした“協働”的分析を行う。その焦点は、協議会と行政、協議会と住民、協議会と市民、この3つの関係に関する観察である。“協働”的性質を解明しようとするとき、協議会を取り巻く重層的な関係に注意を向ける必要がある。

##### 2) 協議会と行政

“協働”を直接的に構成するのは、協議会と行政の関係である。行政の側からすれば、“協働”的仕組みが設置され、協議会という“相手”があつてはじめて事業を進めることができる。都市計画の事業区域では行政からの働きかけによって協議会が設立されている。行政は協議会を通じて情報を伝搬させ、住民の反応を捕捉する。“相手”が不在であれば、事業の手がかりは得られない。協議会の側

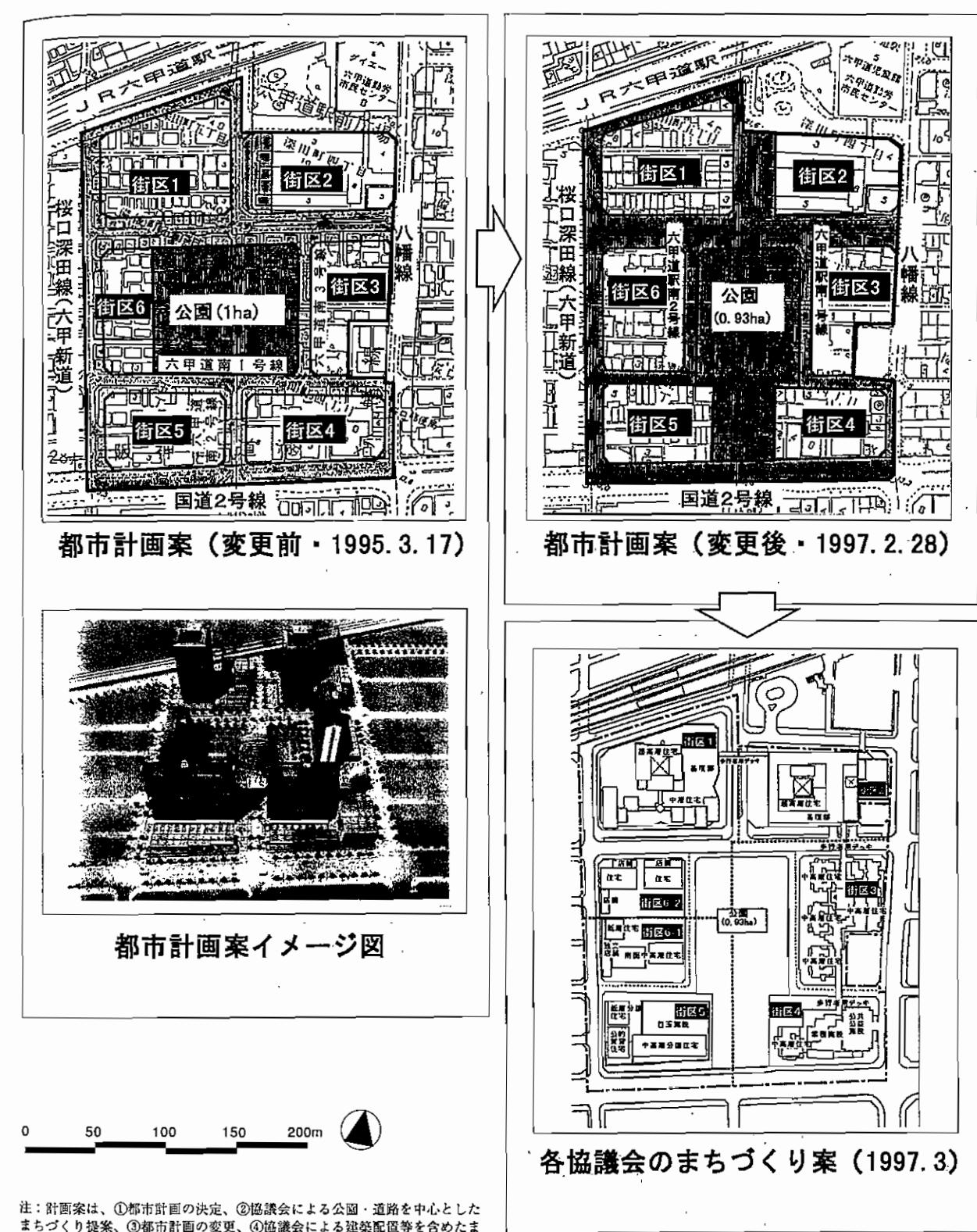


図1 六甲道駅南地区における計画案の変遷

注：計画案は、①都市計画の決定、②協議会による公園・道路を中心としたまちづくり提案、③都市計画の変更、④協議会による建築配置等を含めたまちづくり案の作成、⑤事業計画の決定、という順序で推移してきた。このうち①③④を図示している。

からすれば、“協働”的場面を経由して住民の意向を行政に対して伝えることができる。

しかし、協議会と行政の関係は対等ではあり得ず、摩擦を含んだものとなっている。第1に、二種事業における権限、義務、責任のすべては法的に行政に属している。協議会はあくまで任意団体であり、法的根拠をもっていない。神戸市のまちづくり条例では、協議会が一定の活動実績を示した後に、公的に認定され、条例上の根拠をもつことがある。しかし、震災後に発足した協議会はこの段階に到達していない。再開発事業の法制度では協議会は位置づけを有していない。

第2に、事業に関する知識、経験、情報は、協議会と行政とでは比較にならないほどの落差がある。行政が事業に精通していること、あるいは精通すべきことは当然である。協議会の役員は、再開発事業の基礎的な仕組み、“容積率”“保留床”“再開発路線価”などの基本用語の定義と含意を理解するだけで相当の期間が必要になっている。

第3に、上述のように、プロセスの“逆転”的問題がある。協議会は意向を表明できるとしても、それが受容される可能性は計画決定と事業手法が設定する制約の範囲内に限定される。防災公園をめぐって議論の紛糾が続く時期があった。公園の形状は変更され、規模は若干の縮小となつた。しかし、防災公園を設置すること自体は変更できない。協議会は低中層の建築を望んでいるとしても、最終的には容積を消化する高層建築を認めざるを得ない。プロセスの“逆転”は“協働”に対してストレスを蓄積させてきた。

### 3) 協議会と住民

協議会の設立当初は、緊張関係の焦点は協議会と行政の摩擦であった。協議会は計画決定への反発、行政への不信を示し、緊迫した状況がみられた。しかし、そこから時間が経過するにつれて、協議会と住民の緊張関係が顕在するようになった。

最初に重要なのは、協議会がコミュニティの意向を反映できるかどうかである。事業区域の住民構成は多様である。権利関係、所得階層、年齢層、居住者・事業者・不在地主などの属性に応じて、住民は事業に対して異なる意向をもっている。震災によって住宅を喪失した者は、早急な事業の実施による生活安定の回復を望む傾向がみられる。住宅が残った者は、時間を要するとしても、十分に議論を重ねる方向性を望む場合がある。自治会などの地域組織に関与してきた住民とそれ以外の住民とでは、意見が食い違うことがある。

協議会は住民の多様な意向を的確に捉えて議論を構成する必要がある。しかし、実際には協議会の役員構成には偏

りが認められる。事業区域では借地人、借家人が半数近くを占める。これに対して、協議会の役員は持地・持家が圧倒的多数を占め、借家人は皆無に近い。桜備4において公的賃貸住宅への反発が生じたことは、上述のとおりである。ここでは協議会が地区内の借家人を代弁するのではなくむしろ行政が借家人に配慮するという関係が生じている。協議会の役員の大半は居住者であり、事業者はきわめて少ない。協議会における住棟・施設の計画、床価格の交渉などは、居住者の立場からの論点が中心になってきた。

次に問題になるのは、協議会が代表している“住民”的定義である。再開発事業では“権利者”的法的位置は定められているが、“住民”的概念は存在しない。協議会では借家人が少ないと述べた。一方において、借家人は明らかに“住民”である。借家人の意向を反映させる回路の必要を支持する見方があり得る。しかし、他方において、借家人は補償対象の権利を有しておらず、その意味に限っていえば“権利者”ではない。再開発事業の協議会に借家人が少ない実態は妥当性をもつていると判断される可能性があり得る。不在地主が“住民”であるかどうかは議論の余地がある。しかし、不在地主は明らかに“権利者”であり、事業上の法的位置をもつている。これらの点は、協議会の基盤である“住民”的定義は実際に不明瞭であることを表現している。

協議会の活動は法的根拠を備えていない。しかし、計画案の作成における影響力をもっている。このため、協議会と個別権利の関係が問題になってきた。計画が進むにつれて、その内容は具体性を増し、個別権利が再現される形態の範囲を確実に狭めていく。権利者が計画案に異議をもっているとき、行政と権利者の間だけではなく、協議会と権利者の間に軋轢が生じる。協議会は個別権利に影響を及ぼす範囲にまで関与すべきかが問われてきた。これまでの住民集会において、「協議会は任意団体なので、私は行政と交渉する」「協議会が再開発の中身を決定してよいのか」「どのような根拠があって協議会が私の権利に影響を及ぼすのか」などの意見なし疑問が提起されている。

住民集会における決議は、住民の意向を反映していることが必要である。とくに計画案が個別権利に影響を与える段階になると、協議会は決議の正当性の保持に敏感にならざるを得ない。住民集会の初期では、出席率が問題になつた。出席者は3割前後であるケースが多く、その決議の正当性は脆弱であった。このため、アンケートによる意向調査、街区別的小集会などによる住民の意向の把握が試みられるようになった。1996年の末頃からは、各協議会の住民集会は委任状を集めようになった。深備5の住民集会

では委任状が議長委任であることに反発がみられ、それ以降は個人委任が可能になっている。桜口5では住民集会と郵送による投票を併用する手法が試された。計画案に関する決議を行うときは、協議会の役員が特定の案に絞り込んだうえで決議をとるのか、あるいは複数案を住民集会に提示するのかが問題になってきた。住民集会の決議は一般的に出席者、及び委任状の過半数によって成立してきた。しかし、ある住民集会では過半数による決議の正当性に対して疑問が提起された。協議会が住民の意向を捉え、決議に反映していく方法は確立されておらず、試行錯誤が続いてきたことが分かる。

### 4) 協議会と市民

復興再開発は事業区域の「住民」に対して直接的な影響を及ぼす。しかし、事業区域の範囲を超える「市民」との関係を有している。

事業区域では大量の公的資源が投入される。膨大な補助金、行政スタッフ、コンサルタントが集中する。公共施行の二種事業であることから、住民はリスクを負う必要はなく、譲渡税に関わる配慮がなされ、共同施設整備などへの負担は要求されない。復興再開発では国庫補助率が引き上げられた。事業認可を待たずに事業用仮設住宅の建設が認められている。再開発地区計画の適用により、二号施設と地区施設の用地費への国庫補助が導入される。再開発路線価は市場の1.3倍を超える水準に設定され、住民は市場では期待できない価格で資産を処分できる。

一方において、震災からの復興であるため、より深い公的資源の投入を支持する見解があり得る。被災者は震災によるダメージを受けたうえに、権利が制限され、防災公園の整備に協力している。他方において、被災地であるからこそ、公的資源の集中に疑問を提起する見方があり得る。事業区域に限らず、市街地は全面的に激しく被災した。都市計画が適用された面積は、被災市街地の4%を占めるにすぎない。事業区域の外側は“白地地域”と通称されるように、公的介入は微弱である。局所的な事業区域に公的資源が集中し、広大な“白地地域”的問題への配慮は乏しい。事業区域に注入される公的資源は市民の税金を含んでいる。再開発事業の公共性と市民の負担の関係、資源配分のバランスは安定性を欠いている可能性がある。

深田4南の“再々開発”は微妙な問題を含んでいる。先述のように、この地区は市街地改造事業による再開発ビルであった。そこに再び再開発事業が適用された。公的資源の配分の点からみると、再開発を2回にわたって実施する根拠は必ずしも明瞭ではない。“白地地域”ではマンションが倒壊して苦労している被災者が多い。その場合は自力

で再建に向けて努力する必要がある。市民が“再々開発”に同意できるかどうかは不明瞭である。

協議会による計画案の作成は、周辺住民としての市民に空間的な影響を与える。とくに深備5、深田4南では、超高層住宅が建築される。これは灘区における最高の高さの建築になる。事業区域の住民だけでなく、周辺住民への日照問題、区民全体の景観問題に強く影響を与える。しかし、市民がこれに意見を述べる機会は確保されていない。深田4南の超高層建築はすでに事業計画が決定されている。そこに市民が関与した形跡は見あたらない。深備5の住民集会では、周辺住民の意向が行政を通じて伝えられる場面があった。この地区では、住棟配置計画に関して、東西方向の板状住棟と塔状住棟の2案が検討されていた。板状住棟は南面住戸の増加を意図したものである。しかし、北側の周辺住民の日照に影響を及ぼし、景観形成の点からみて問題をともなうものであった。住民集会では、周辺住民が板状住棟に反発していることが報告され、塔状住棟が選択されるにいたった。しかし、この経緯は深備5の協議会における議論の内容がインフォーマルに周辺住民に流出したことによる。協議会において市民の意向が反映される正式の回路は原則的に不在である。

### 5) 協働における専門家の位置

以上に関連して、“協働”的復興都市計画における専門家の役割をみておく必要がある。復興都市計画ではコンサルタントの技術力は不可欠の要素である。しかし、“協働”的の場面では、専門家の位置が不安定になっている状態が指摘される。すなわち、コンサルタントは、〈二種事業〉の中で、〈行政〉と契約を結び、〈事業費〉から報酬を受け取り、〈協議会〉の計画案の作成をサポートするために派遣される。この立場は自ずから矛盾をともなっている。

協議会では行政と役員が直接的に話し合うのではなく、コンサルタントと役員が議論を進めるスタイルがとられている。行政は出席しているが、話し合いのイニシアティブはとっていない。行政の主導ではなく、協議会の意向を尊重していることを表現するための措置であろう。コンサルタントは協議会に派遣されて働いてきた。しかし、クライアントは行政である。再開発は二種事業である。その権限、義務、責任は行政にある。協議会とコンサルタントは双方ともに責任を負える立場ではない。コンサルタントは役員の意向だけをもとにして計画案を作成することは難しい。行政の意図と事業の公共性に配慮する必要がある。組合施行の再開発であれば、コンサルタントは情報のすべてをオープンにして、事業の組み立て、可能性、リスクを解説したうえで、組合のために全力を投入できる。二種事業で

は情報をつねにオープンにできるとは限らない。協議会が紛糾するとき、役員の罵声がコンサルタントに向かうことがある。コンサルタントは事業に関する情報を公開できる立場ではなく、罵声に対して適切に対応できないケースがある。深備<sup>5</sup>では、1996年末頃から、行政がコンサルタントとともに前面に出て、役員との議論を進めることになった。これは役員の質問に対してコンサルタントは責任ある解答を示せない場面があることに由来している。

コンサルタントなどの専門家は、クライアントの立場を代弁し、その利益を確保するために技術を提供する。プロフェッショナルとクライアントの関係は一般的には明快であるケースが多い。しかし、「協働」の過程において、コンサルタントは代弁すべき主体が不明瞭であり、その位置がいわば宙吊りの状態になっている。

環境開発研究所の有光友興は、六甲道駅南地区の仕事に携わってきた経験について、コンサルタントの立場から率直に述べている。「住民が権利者メリットを露骨に言い出した時、白地地区の被災者などと比べ再開発区域には多額の税金が投入されており贅沢言うなど喰元まで出していたが押された。——懸命に住民の案づくりに手を貸してきたのに肝腎のところ（床価格など）へきた時は責任のある答えができる者が答えろとの声には黙らざるを得なかった。組合施行のコンサルとは大いに違うところである。——役員会で何度も何度も説明し、やっと役員会での方向が出たので住民集会を開いたところ役員の中から反対意見が出、それを他の役員が止めることができない。住民からの質問にも役員が満足な答弁ができない。役員会での議論は何であったかと虚しい気持ちにさせられる。これも組合施行と大いに違うところである。——二種事業のまちづくり協議会とはしょせん施行者と住民の協議（条件交渉）の場であり、震災という特殊事情によりたまたまコンサルがその緩衝役に使われたという思いである」<sup>[9]</sup>。

#### (4) コンテスト・グラウンドと協働

最初に述べたように、都市における場所のアイデンティティは恒常的なコンテストの途上にあり、再定義が繰り返されている。アイデンティティとは単一の起源、動機、論理に還元されるのではなく、複数の主体間の関係に対して開放され、つねに変成するものとして理解する必要がある。

復興再開発の「協働」は「コンテスト・グラウンド」に対してどのように意味したのか。一方において、「協働」が「合意形成」を仮構するための装置として機能していることが指摘される。計画決定が示した再開発の空間像は、限定された視角から設定された特殊なアイデンティティに

すぎない。このアイデンティティはどのようなコンテストとも経由していない。計画案の縦覧、意見書の提出、都市計画審議会などはコンテストの制度を意味してはいるが、これが実質性を保持しているとは限らないことは、よく知られているとおりである。プロセスの「逆転」のもとで、「協働」はあらかじめ指定されたアイデンティティに向かって「合意形成」を絞り込むように追い込まれる。

他方において、「協働」の場面は多数の矛盾、対立、緊迫を引き出し、場所の定義に対してコンテストが実在することを証明してきた。協議会は正方形の防災公園に対して執拗な抵抗を示した。メカニックな超高層建築に対する住民の嫌悪感が繰り返し表明された。行政は借家人のために公的賃貸住宅を先行着工することを譲らなかった。計画決定と事業手法の拘束の範囲内ではあるが、コンテストが実施されてきたことは事実である。六甲道駅南地区では近い将来に高層住宅が建築され、平均容積450%の建築群が現れ、防災公園が整備されるだろう。この方向性はすでに不可逆の段階に入っている。しかし、「協働」を経験したコミュニティは、復興再開発のアイデンティティが「合意形成」の産物ではなく、それに対してコンテストが存在したことを見憶するだろう。

#### 注

- [1] 全半壊棟数・戸数の比率は日本都市計画学会、都市住宅学会の調査による。それ以外の数値は神戸市都市計画局調べ。
- [2] 稲本洋之助「復興への合意形成と法律学（上）」「法律時報」68巻6号、1996
- [3] 有光友興「まちづくり提案（街区別施設配置計画）を終えて：六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業の報告・第3回」「きんもくせい」47号、1997

## 2-4

### 3 地区の比較による復興プロセスと計画支援

#### 高見沢実

震災後の復興プロセスにおいてどのような計画支援が図られるべきか、またその可能性があるかを考えるために、個別地区的事例から学ぶと同時に、条件の異なる複数地区を比較してみることが有効と考え、ここでは真野、野田北部、六甲道駅南地区を取りあげていくつかの視点から比較・考察した。もちろん、復興プロセスは個別解の集合とならざるを得ない面も大きいが、そうした中から一定程度の共通項を浮かび上がらせ、個別解相互の位置関係を仮説として確認することができればと考える。

#### (1) いくつかの観点からみた相互比較

##### 1) 3地区の位置づけ

真野のまちづくり活動歴は長く、神戸市における住民参加型まちづくりの原点でありモデルでもある。しかし、物的整備という面で限界に直面していた（街区内部の再整備に踏み込めなかつた）し、近年では「ポスト真野モデル」ともいるべき新たなアプローチが、特に行政側からは模索されていた。震災後、真野は任意事業のみが適用される「灰色」地区となった。

野田北部は震災前にまちづくり活動が活発化していた地区で、震災後は特に被害の大きかった2ブロックが「黒地（区画整理）」となり、残りは「灰色」となった。

六甲道駅南は、震災前には駅前のブロックで市街地改造事業が完成していたのを除くと、特段のまちづくり活動は行われていなかった。震災後は「黒地（再開発）」となり、任意組織による活動を経て、事業推進のためのまちづくり協議会が設立された。

以上のように、3地区はそれぞれ性格の全く異なる地区である。

##### 2) 被災度との関係

真野は相対的に震災による被害が少なかった。しかし95年4月以降、戻れる住宅のあった人の多くが新生活に移行したのに対し、家を失った人々は困難が継続した。

野田北部では、全焼・全壊した海運2・3丁目（結果として区画整理事業適用）とそれ以外の区域で状況に差ができる、前者の復興が最優先の課題とされたことで、区画整理の進捗状況に大きく左右されながら復興まちづくりが進行していく。

六甲道駅南の被害は甚大だった。わずかに残った住民を中心に被災後の活動がなされたが、被災前に特段のまちづくり組織はなく、被災後も系統的な活動とはならなかった。

##### 3) 復興まちづくりの段階

神戸市では95年8月に避難所が一応閉鎖され、この頃から復興まちづくりが本格化する。

真野では95年9月以降が復興まちづくりの段階、97年以降は平時のまちづくりへの移行段階と考えられている。真野では震災前からのまちづくり計画が存在するので、とりあえずそこへの着地が可能である。ただし、震災前からの積み残しを引き続き「積み残し」と認識するのか、新たなまちづくりへ発展していくのかの課題は残る。

野田北部では、海運2・3丁目の区画整理事業のベースに合わせて復興まちづくりが展開しており、地区全体の一

は情報をつねにオープンにできるとは限らない。協議会が紛糾するとき、役員の罵声がコンサルタントに向かうことがある。コンサルタントは事業に関する情報を公開できる立場ではなく、罵声に対して適切に対応できないケースがある。深備5では、1996年末頃から、行政がコンサルタントとともに前面に出て、役員との議論を進めることになった。これは役員の質問に対してコンサルタントは責任ある解答を示せない場面があることに由来している。

コンサルタントなどの専門家は、クライアントの立場を代弁し、その利益を確保するために技術を提供する。プロフェッショナルとクライアントの関係は一般的には明快であるケースが多い。しかし、“協働”的な過程において、コンサルタントは代弁すべき主体が不明瞭であり、その位置がいわば宙吊りの状態になっている。

環境開発研究所の有光友興は、六甲道駅南地区の仕事に携わってきた経験について、コンサルタントの立場から率直に述べている。「住民が権利者メリットを露骨に言い出した時、白地地区の被災者などと比べ再開発区域には多額の税金が投入されており贅沢言うなど喉元まで出していたが押された。——懸命に住民の案づくりに手を貸してきたのに肝腎のところ（床価格など）へきた時は責任のある答えができる者が答えろとの声には黙らざるを得なかった。組合施行のコンサルとは大いに違うところである。——役員会で何度も何度も説明し、やっと役員会での方向が出たので住民集会を開いたところ役員の中から反対意見が出、それを他の役員が止めることができない。住民からの質問にも役員が満足な答弁ができない。役員会での議論は何であったかと虚しい気持ちにさせられる。これも組合施行と大いに違うところである。——二種事業のまちづくり協議会とはよせん施行者と住民の協議（条件交渉）の場であり、震災という特殊事情によりたまたまコンサルがその緩衝役に使われたという思いである」<sup>[3]</sup>。

#### (4) コンテスト・グラウンドと協働

最初に述べたように、都市における場所のアイデンティティは恒常的なコンテストの途上にあり、再定義が繰り返されている。アイデンティティとは単一の起源、動機、論理に還元されるのではなく、複数の主体間の関係に対して開放され、つねに変成するものとして理解する必要がある。

復興再開発の“協働”は“コンテスト・グラウンド”に対してどのように意味したのか。一方において、“協働”が“合意形成”を仮構するための装置として機能していることが指摘される。計画決定が示した再開発の空間像は、限定された視角から設定された特殊なアイデンティティに

すぎない。このアイデンティティはどのようなコンテストも経由していない。計画案の縦覧、意見書の提出、都市計画審議会などはコンテストの制度を意味してはいるが、これが実質性を保持しているとは限らないことは、よく知られているとおりである。プロセスの“逆転”的なもので“協働”はあらかじめ指定されたアイデンティティに向けて“合意形成”を絞り込むように追い込まれる。

他方において、“協働”的な場面は多数の矛盾、対立、緊迫を引き出し、場所の定義に対してコンテストが実在することを証明してきた。協議会は正方形の防災公園に対して執拗な抵抗を示した。メカニックな超高層建築に対する住民の嫌悪感が繰り返し表明された。行政は借家人のために公的賃貸住宅を先行着工することを譲らなかった。計画決定と事業手法の拘束の範囲内ではあるが、コンテストが実施されてきたことは事実である。六甲道駅南地区では近い将来に高層住宅が建築され、平均容積450%の建築群が現れ、防災公園が整備されるだろう。この方向性はすでに不可逆の段階に入っている。しかし、“協働”を経験したコミュニティは、復興再開発のアイデンティティが“合意形成”的な産物ではなく、それに対してコンテストが存在したこと記憶するだろう。

#### 注

- [1] 全半壊棟数・戸数の比率は日本都市計画学会、都市住宅学会の調査による。それ以外の数値は神戸市都市計画局調べ。
- [2] 稲本洋之助「復興への合意形成と法律学（上）」「法律時報」68巻6号、1996
- [3] 有光友興「まちづくり提案（街区別施設配置計画）を終えて：六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業の報告・第3回」「きんもくせい」47号、1997

## 2-4

### 3 地区の比較による復興プロセスと計画支援

#### 高見沢実

震災後の復興プロセスにおいてどのような計画支援が図られるべきか、またその可能性があるかを考えるために、個別地区の事例から学ぶと同時に、条件の異なる複数地区を比較してみることが有効と考え、ここでは真野、野田北部、六甲道駅南地区を取りあげていくつかの視点から比較・考察した。もちろん、復興プロセスは個別解の集合とならざるを得ない面も大きいが、そうした中から一定程度の共通項を浮かび上がらせ、個別解相互の位置関係を仮説として確認することができればと考える。

#### (1) いくつかの観点からみた相互比較

##### 1) 3地区の位置づけ

真野のまちづくり活動歴は長く、神戸市における住民参加型まちづくりの原点でありモデルでもある。しかし、物的整備という面で限界に直面していた（街区内部の再整備に踏み込めなかった）し、近年では「ポスト真野モデル」ともいるべき新たなアプローチが、特に行政側からは模索されていた。震災後、真野は任意事業のみが適用される「灰色」地区となった。

野田北部は震災前にまちづくり活動が活発化していた地区で、震災後は特に被害の大きかった2ブロックが「黒地（区画整理）」となり、残りは「灰色」となった。

六甲道駅南は、震災前には駅前のブロックで市街地改造事業が完成していたのを除くと、特段のまちづくり活動は行われていなかった。震災後は「黒地（再開発）」となり、任意組織による活動を経て、事業推進のためのまちづくり協議会が設立された。

以上のように、3地区はそれぞれ性格の全く異なる地区である。

##### 2) 被災度との関係

真野は相対的に震災による被害が少なかった。しかし95年4月以降、戻れる住宅のあった人の多くが新生活に移行したのに対し、家を失った人々は困難が継続した。

野田北部では、全焼・全壊した海運2・3丁目（結果として区画整理事業適用）とそれ以外の区域で状況に差ができる、前者の復興が最優先の課題とされたことで、区画整理の進捗状況に大きく左右されながら復興まちづくりが進行していく。

六甲道駅南の被害は甚大だった。わずかに残った住民を中心に被災後の活動がなされたが、被災前に特段のまちづくり組織はなく、被災後も系統的な活動とはならなかった。

##### 3) 復興まちづくりの段階

神戸市では95年8月に避難所が一応閉鎖され、この頃から復興まちづくりが本格化する。

真野では95年9月以降が復興まちづくりの段階、97年以降は平時のまちづくりへの移行段階と考えられている。真野では震災前からのまちづくり計画が存在するので、とりあえずそこへの着地が可能である。ただし、震災前からの積み残しを引き続き「積み残し」と認識するのか、新たなまちづくりへ発展していくのかの課題は残る。

野田北部では、海運2・3丁目の区画整理事業のベースに合わせて復興まちづくりが展開しており、地区全体の一

体的運営は保っているものの、再建を終えた住民のまちづくりへの意識は低く、「灰色」部分では地区計画は指定したものとの地区の将来像への意思統一は不十分と指摘されている。着地点ははっきりしていない。むしろ、新たなリーダー層を育てつつ、内なる活動によってまちづくりの方向を模索するなかで、着地点をこれから見いだしていく、という状況のようにみえる。

六甲道駅南では、復興再開発事業計画が固まり、管理処分計画等の段階に移行している。ここまでくると、事業ベースでみれば、これらは平時のまちづくりでもあり復興まちづくりでもある。しかし、第二種再開発という性格上、権利者は受け身の立場になりがちで、また、事業制度自体のシステムから逃れることは困難である。さらに工事全体には10年を要すと考えられているので、それまでのプログラムがたいへん重要になる。

#### 4) 地元組織の性格

真野のまちづくり推進会は震災前、形式的にも神戸市まちづくり条例に位置づけられていたが、震災後はさらに、自治活動の要として機能した。地域利益を守るためにケースごとにいろいろな立場をとりながら政治的な役割を果たしている。ソフト面は「ふれあいのまちづくり協議会」(これも神戸市の認定団体)が対応している。また、震災直後にできた対策本部が「復興・まちづくり事務所」に引き継がれて継続的な活動を行っている。

野田北部では、もともと自治会長がまちづくり協議会会長を兼ねており、まちづくりに対するスタンスもそれを反映したものになっている。

六甲道駅南では、95年6月にまちづくり協議会が発足するまでは、自治会があったほかは、個別・任意の動きしかなかった。新設されたまちづくり協議会も、(95年3月17日に都市計画決定された)復興再開発を前提とした計画合意機関であり、かなり限定的な役割しかもっていない。

こうして比較してみると、真野のまちづくり推進会、野田北部のまちづくり協議会、六甲道駅南のまちづくり協議会は、全く性格の異なるものといわざるを得ない。

#### 5) プランかプログラムか

真野地区では既に1982年にまちづくり協定を定めており、震災時点には「真野まちづくり第2期計画」によってまちづくりの基本方針が示されていた。被災後もそれらを受け継ぎながら、地区を蘇生させていくためのプログラムが重視された。

野田北部では震災前にも地区の将来像についての計画はなく、震災後もプランづくりはなされなかった。まちづくり協議会も、再建のプログラムに向けての条件整備が最大

の役割となっている。地区計画も策定されたが、これは具体的な将来像をしっかりと共有したうえでなされたとは評価されていない。では逆に、何故プランづくりがなされなかつたかを考えると(そのような余裕はなかったとの理由はあるとしても)、結局、既存の街区割りや宅地割りにはあまり手を加えずに使うという暗黙の前提があり、区画整理事業区域も結局、そうした前提に沿って事業が進行したからではないだろうか。

六甲道駅南ではもともと、地区の将来計画はなかった。震災後はまず84条区域に、さらに復興再開発事業地区となつたため、どのような事業を行うかという意味での恒久的計画づくり(プラン)の議論が先行した。プログラムの要素としては、土地買収や事業用仮設といった再開発事業のためのものがほとんどである。ただし、事業用仮設は家を失った権利者にとっては地区内に戻れるチャンスを提供したし、土地が売却できることも、積極的転出者にとってはメリットとなった。しかし同じ「黒地」でも、六甲道駅南再開発事業のように地区全体を改造するタイプの事業では区画整理事業と違って、かなり事前確定的にプランを描かざるを得ない。さらに六甲道駅南再開発を新長田駅南再開発と比較しても、新長田が既存の街区をベースに分節化しているのに対し、六甲道駅南では地区全体の総合的な設計に近く、なおさらプランが重視されたといえる。

以上をまとめると、もちろん日常的に地区の将来像をプランとして描いておけば、いざという時にプランづくりをかなり簡略、あるいは省略でき、緊急事態へのプログラム的対応に集中できるメリットはある。しかし、より重要なのは、いざという時に動ける組織であり、それをサポートできる体制であろう。さらにいえばこの過程で、地区の抱える課題に照らして対応策を重要度・緊急度の両面から重みづけし、限られた資源を投入してどのようなプログラムで臨めば最適かを、その場その場の状況で判断し、同意を得て確定し実行していく体制づくりが重要である。真野と野田北部では各種組織や人材の役割分担こそ異なったが、こうした体制がある程度しっかり機能している。しかし六甲道駅南では地区設計的再開発事業が先にありきとの形で行政の側からの働きかけで協議会づくりがなされ、地元の側では十分に関係者の組織化・体制づくりを果たすことができなかった。

#### 6) 「連続復興」

真野地区では、修復可能な住宅は修復して再生し、避難者に対しては一次避難所から少しでも環境の良い第二次避難所へ、仮設住宅、恒久住宅へと誘導していくプログラムが震災1ヵ月後に作成された。そして、これはほぼ確実に

実行されている。しかしそれは、公的支援の手の届かない部分を地区自らが補完するという対応が基本となった。

ハード関係では建物安全調査、建物修繕(対策本部が仲介者・保証人)、共同再建、地域施設を抱き合わせた公営住宅の建設、個別再建の調整などがあげられる。また、ソフト面でも建物レスキュー隊、カードボードプロジェクトと第二次避難所、地区内の仮設住宅(これは神戸市から話をもちかけられる。地元は公園をつぶしたくないとの意向もあった)、転出者アンケート調査(しかし、戻りたい人の希望をかなえる手段なし。情報を配るにとどまる)などがあげられる。

野田北部でも同様な試みがかなりなされている。しかし真野と異なるのは、被害の大きさ、とりわけ区画整理事業地区における被害と地区住民の離散である。結局、資力の無い旧借家層を中心とする人々が地元に戻るためのいろいろな試みはほとんど成功していない。連絡がとれないのはやむを得ないとしても、地元への復帰を呼びかける試みが低调に終わったことに示されるように、一旦地区外に転出した人々を呼び戻すことは容易でない。これは、当地区では当初から本格的な復興をめざし、「地区内に住み続けて復興を進める」という考えは重視されなかったこととも関連しているかもしれない。

六甲道駅南では復興再開発は長期の事業であり、結局、暫定的にしか生活が営めない状況をいかに解決するかは個人にまかされている。約900人の権利者に対して事業用仮設住宅118という数字や、いずれは壊すことになる自力仮設をどうみるかについては正確な評価が必要である。

#### 7) まちづくりビジネスの可能性

真野では有限会社「真野っこ」が設立されたものの、ビジネスは成立していない。ただし、地区内の公園・まちづくり用地といった物的資源や組織力を生かして、多くの公的資金や民間支援を地区として吸収しており、これらの中にはビジネスの要素も相当大きいのではないかと思われる。むしろビジネス展開が可能かどうかは、組織を支えるスタッフがそれなりに資金的な面で支えられているかどうかにまずポイントがあり、そのうえで、複数の公的資金や民間資金をどう呼び込めるかなども含めた多様な形態・内容の事業がみえてくるのではなかろうか。

しかし、野田北部では協議会の考え方として、こうしたビジネスを明確に拒絶している。ただし、「FMわいわい」等の形で、地元協議会組織とは別種の組織が地域に発生しており、中にはビジネスに近い形になっているものもあると考えられる。

六甲道駅南では、再開発事業システムという完結した世

界でまちづくり関連資金も動いている。協議会も再開発事業がらみの公的資金から間接的に「援助」されてはいても、地元組織が先にありきの動きではない。

#### 8) 支援ネットワーク

真野には復興支援基金のほか、多数の支援ネットワークがある。これらは外から自然にやってきたというより(そうした面も強いが)、コアメンバーを中心とした内部の活動のなかからネットワークができてきたという面が強い。

野田北部では、まちづくり協議会の運営を地元や遠方の専門家集団が支援しているが、むしろ「鷹取救援基地」や「FMわいわい」のような形の、地元だけを対象とせず広域的な支援を行う組織が地区内でクロスオーバーし、部分的に共鳴関係をもっている。

六甲道駅南では、地元専門家による代替案作成やアンケート実施などの支援活動もみられたが、再開発事業システムが自己完結的に動いており、資金の回転も、専門家の支援体制も内部に留まっている。

### (2) 総括

#### 1) 組織形態と計画支援

真野におけるまちづくり組織は、総合的まちづくりを進める自治組織型まちづくりであり、組織内部に専門家が常駐していた。野田北部のそれは、自治会活動を基本にまちづくり協議会が動く、自治会組織型まちづくりであり、まちづくりの専門的部分は外部からの支援を仰ぐ形で補完している。六甲道駅南は、復興再開発を進めるためのまちづくり協議会しかなく、高度に専門化されたコンサルタント(再開発コーディネーター)の主導のもと、地元のまちづくり専門家が側面から支援する形となった。

このように、まちづくりを進める体制は3地区間で大きく異なっている。あえて抽象化するなら、被害の程度、適用事業の種類、地元組織の性格によって計画支援の内容・程度は異なり、専門家のかかわり方についても、地域内オルガナイザー(真野)、協議会サポート(野田北部)、まちづくりコーディネーター(野田北部、六甲道駅南)、アドボカシー・プランナー(六甲道駅南(初期段階))、アドバイザー(六甲道駅南)など多様である。今後のまちづくりを考える場合、こうした多様な状況に対応できる支援システムを、専門家の多面的役割を想定しながら多層的に構築していくことが重要である。

#### 2) 地区の位置づけと計画支援

一般論として、地区の立地と計画内容・目標、行政の位置づけがどうなっているのかを前提条件として確認しておくことが必要である。六甲道駅南で計画された再開発事業

は立地特性や政策目的から、その地区内部での計画内容を超えており、行政の位置づけも高く、人的・資金的手当も厚いが、その分、地区組織が決定できることは限られていた。むしろ大きな枠組みとして行政が想定した計画を修正しながら承認していくための協議組織が必要とされた。新長田駅南再開発地区の久二塚<sup>5</sup>でも、仮設住宅・店舗建設に対する地元組織の対応は迅速かつ的確だったが、大きな再開発事業の枠組みからみれば、六甲道駅南と同様の制約下にある。ただし、地元側からのチェック機能・事業推進機能が存在していた方が、計画の質は向上するはずである。

しかし、地区のレベルを超えるこうした計画の場合には、そもそもその地区をどのように位置づけるという計画面のチェックと、その地区的事業推進にあたっての進行管理をチェックする機能が必要であるが、これらは弱体である。特に行政施行の事業計画の場合、都市計画決定時の問題のみならず、事業計画、管理処分計画等のポイントごとに計画内容を市民の側から実質的にチェックすべきであり、そうしたチェックを通して市民の側も責任意識をもつべきと考える。

### 3) まちづくりの内容と計画支援

真野は地区の立地からみて特に広域的な関連性が大きくなく、行政の位置づけも（まちづくりモデルという意味以外では）小さく、被災度も相対的に小さかったことから既存の計画の延長上に「プログラム」を考えることで対応できた。従って、ここで求められた「住民参画・計画支援」は、そうした前提や目標設定に沿ってきめ細かな対応を行っていくための、諸資源のネットワークづくりと諸プロジェクトを推進させるためのものだった。

野田北部は、震災前にまちづくりの将来計画をもっておらず、震災後もプログラム進行のための前提条件づくりに協議会は専念した。これは、地区の物的環境をある程度使い続ける事を前提としたために可能だったものと思われる。

六甲道駅南は震災直後に広域的位置づけをもつ再開発計画が行政より提案され、常にそのペースで震災後のまちづくりが進行している。

このように、3地区の復興まちづくりは3者3様であった。ただし、さらに一般化して考えるなら、たとえ位置づけや目標が異なっても今後考えられるべき要素も大きい。

例えば、まちづくり組織が発足していない段階でも、建物安全調査や建物修繕、転出者アンケート調査などを地区外部のNPO組織等が肩代わりしながら、地区の協議組織や運営組織が立ち上がるのを行政の援助を受けつつサポートするような形である。今回の震災後にも、これらがすべて完全にできた地区はほとんどなかったとしても、何らか

の形で対応した地区も多いものと考えられる。

それらをつなげていくと、ネットワーク型のNPO組織を平時に形成していくことの重要性が認識される。行政、公社、コンサルタント、大学等のほか、まちづくりビジネス、ボランティア組織、地域メディアなどがそれぞれに独自の役割を果しながら連携することの重要性である。

### 4) まちづくり制度と計画支援

再開発や区画整理に典型的にみられるように、（法定）制度が確立するとそれに関連する専門家が育ち、やがては組織化されて一種の（狭い）職能集団を形成する。しかし、こうした集団は特定の（法定）事業の枠組みの中で動く役割に特化することから、広い意味でまちづくりに必要とされているアドバイザー、アドボケーター、オルガナイザー、サポートーなどの役割が軽視されがちである。こうした状況を改善していく方法はいくつか考えられる。

第一は、地元組織等による代替案の策定を事業プロセスの中できちんと位置づけてそれに対するアドバイス、アドボケート機能を強化する方法である。さらに、地元組織に対するオルガナイザー、サポートー機能を強化するという方向で、これは既存制度を前提とした場合である。

第二は、事業法としての既存制度を改革して、組織化していくアプローチも考えられる。あるいはそこまで一気にいかなくても、既存のまちづくり協議会のなかでもある種の会社組織化をめざすケース（久二塚地区）や、新制度によってそれを実現する方向（密集市街地整備法における街区整備組合）もあるだろう。いずれの場合も特定の制度内で支援体制が完結するというのではなく、権利制限に関する部分、合意形成にかかる部分、事業推進部分、計画支援部分、進行管理部分が重層的に構成されながらまちづくりが進んでいくというイメージである。

これは、「灰色」「白地」地区にもある程度あてはまるのではないだろうか。これらの地区では合意形成部分や計画支援部分の強化が必要なほか、特に独自の課題として共通するのは権利制限部分と事業推進部分、進行管理部分の弱さである。広大な地域の中から事業の芽を見いだし、地区全体の復興と呼応させながら事業を育していくような方向は今後さらに強化すべきだろう。事業の内容は「共同化」「街路整備」など多様である。ここではコーディネーター、オルガナイザーが主導しつつ、サポートーが支援するという形がイメージされる。また、制度面でも一定の権利制限と進行管理が担保される必要があろう。具体的には、住宅・都市整備公団のかかわる任意事業や、湊川地区（神戸市兵庫区）で試みられているミニ区画整理（組合施行）のような手法をさらに一般化するような方向である。

## 第3章

### 提案： 総合的地区再生への社会・制度の再編

阪神・淡路大震災後の復興過程からは、1980年代、90年代を通じて日本社会が先送りしてきた改革の必要性が明確に示された。その第1が徹底した地方分権であることは言うまでもないが、第2は住民と地域社会の自立を支える社会的仕組みの確立である。

すなわち被災者みずから手による総合的な地区再生こそ復興が目指すものであり、この基本概念の社会的認知とこれに対応する社会の再編及び制度の創設が根本的課題である。

ここで提案は、こうした基本認識にもとづく中長期の改革の視点から展開されている。

提案の体系は、単一の視点に立つ固く統一されたものではない。現地調査と現場で奮闘する方々との意見交換、度重なる部会での討議により深まった論点と基本概念の共有を踏まえつつ、各提案者の自由な視点を尊重して、この提案は構成された。

冒頭に総括的な認識を置き（3-1）、「連続復興」「複線復興」など住民主体の復興を支える基本的仕組みを提案したうえで（3-2）、住民参加を支える諸主体の連携形成への提案（3-3）、住民と共に取り組むべき生活型復興等の計画概念とコンテストグラウンドなどの方法概念についての提案（3-4）、さらには復興実現の手法の総合化・多様化への提案（3-5）、最後に、平常時の蓄積を重視すべき諸領域（3-6）につき提案して締めくくりとしている。

震災復興が都市計画に突きつけたのは「行政すなわち公共」というフィクションの破棄であり、「住民こそ公共」とする概念の倒置に基づく都市計画の方法の再構築である。

それは制度構造の改革であり、住民自身の取り組みを支える社会への再編成である。

は立地特性や政策目的から、その地区内部での計画内容を超えており、行政の位置づけも高く、人的・資金的手段も厚いが、その分、地区組織が決定できることは限られていた。むしろ大きな枠組みとして行政が想定した計画を修正しながら承認していくための協議組織が必要とされた。新長田駅南再開発地区の久二塚5でも、仮設住宅・店舗建設に対する地元組織の対応は迅速かつ的確だったが、大きな再開発事業の枠組みからみれば、六甲道駅南と同様の制約下にある。ただし、地元側からのチェック機能・事業推進機能が存在していた方が、計画の質は向上するはずである。

しかし、地区のレベルを超えるこうした計画の場合には、そもそもその地区をどのように位置づけるという計画面のチェックと、その地区的事業推進にあたっての進行管理をチェックする機能が必要であるが、これらは弱体である。特に行政施行の事業計画の場合、都市計画決定時の問題のみならず、事業計画、管理処分計画等のポイントごとに計画内容を市民の側から実質的にチェックすべきであり、こうしたチェックを通して市民の側も責任意識をもつべきと考える。

### 3) まちづくりの内容と計画支援

真野は地区の立地からみて特に広域的な関連性が大きくなく、行政の位置づけも（まちづくりモデルという意味以外では）小さく、被災度も相対的に小さかったことから既存の計画の延長上に「プログラム」を考えることで対応できた。従って、ここで求められた「住民参画・計画支援」は、そうした前提や目標設定に沿ってきめ細かな対応を行っていくための、諸資源のネットワークづくりと諸プロジェクトを推進させるためのものだった。

野田北部は、震災前にまちづくりの将来計画をもっておらず、震災後もプログラム進行のための前提条件づくりに協議会は専念した。これは、地区の物的環境をある程度使い続ける事を前提としたために可能だったものと思われる。

六甲道駅南は震災直後に広域的位置づけをもつ再開発計画が行政より提案され、常にそのペースで震災後のまちづくりが進行している。

このように、3地区の復興まちづくりは3者3様であった。ただし、さらに一般化して考えるなら、たとえ位置づけや目標が異なっても今後考えられるべき要素も大きい。

例えば、まちづくり組織が発足していない段階でも、建物安全調査や建物修繕、転出者アンケート調査などを地区外部のNPO組織等が肩代わりしながら、地区の協議組織や運営組織が立ち上がるのを行政の援助を受けつつサポートするような形である。今回の震災後にも、これらがすべて完全にできた地区はほとんどなかったとしても、何らか

の形で対応した地区も多いものと考えられる。

それらをつなげていくと、ネットワーク型のNPO組織を平時に形成していくことの重要性が認識される。行政公社、コンサルタント、大学等のほか、まちづくりビジネス、ボランティア組織、地域メディアなどがそれぞれに独自の役割を果たしながら連携することの重要性である。

#### 4) まちづくり制度と計画支援

再開発や区画整理に典型的にみられるように、（法定）制度が確立するとそれに関連する専門家が育ち、やがては組織化されて一種の（狭い）職能集団を形成する。しかし、こうした集団は特定の（法定）事業の枠組みの中で動く役割に特化することから、広い意味でまちづくりに必要とされているアドバイザー、アドボケーター、オルガナイザー、サポートーなどの役割が軽視されがちである。こうした状況を改善していく方法はいくつか考えられる。

第一は、地元組織等による代替案の策定を事業プロセスの中できちんと位置づけてそれに対するアドバイス、アドボケート機能を強化する方法である。さらに、地元組織に対するオルガナイザー、サポートー機能を強化するという方向で、これは既存制度を前提とした場合である。

第二は、事業法としての既存制度を改革して、組織法化していくアプローチも考えられる。あるいはそこまで一気にいかなくても、既存のまちづくり協議会のなかでもある種の会社組織化をめざすケース（久二塚地区）や、新制度によってそれを実現する方向（密集市街地整備法における街区整備組合）もあるだろう。いずれの場合も特定の制度内で支援体制が完結するというのではなく、権利制限に関する部分、合意形成にかかる部分、事業推進部分、計画支援部分、進行管理部分が重層的に構成されながらまちづくりが進んでいくというイメージである。

これは、「灰色」「白地」地区にもある程度あてはまるのではないだろうか。これらの地区では合意形成部分や計画支援部分の強化が必要なほか、特に独自の課題として共通するのは権利制限部分と事業推進部分、進行管理部分の弱さである。広大な地域の中から事業の芽を見いだし、地区全体の復興と呼応させながら事業を育てていくような方向は今後さらに強化すべきだろう。事業の内容は「共同化」「街路整備」など多様である。ここではコーディネーター、オルガナイザーが主導しつつ、サポートーが支援するという形がイメージされる。また、制度面でも一定の権利制限と進行管理が担保される必要があろう。具体的には、住宅・都市整備公団のかかわる任意事業や、湊川地区（神戸市兵庫区）で試みられているミニ区画整理（組合施行）のような手法をさらに一般化するような方向である。

## 第3章

### 提案： 総合的地区再生への社会・制度の再編

阪神・淡路大震災後の復興過程からは、1980年代、90年代を通じて日本社会が先送りしてきた改革の必要性が明確に示された。その第1が徹底した地方分権であることは言うまでもないが、第2は住民と地域社会の自立を支える社会的仕組みの確立である。

すなわち被災者みずからの手による総合的な地区再生こそ復興が目指すものであり、この基本概念の社会的認知とこれに対応する社会の再編及び制度の創設が根本的課題である。

ここで提案は、こうした基本認識にもとづく中長期の改革の視点から展開されている。

提案の体系は、単一の視点に立つ固く統一されたものではない。現地調査と現場で奮闘する方々との意見交換、度重なる部会での討議により深まった論点と基本概念の共有を踏まえつつ、各提案者の自由な視点を尊重して、この提案は構成された。

冒頭に総括的な認識を置き（3-1）、「連續復興」「複線復興」など住民主体の復興を支える基本的仕組みを提案したうえで（3-2）、住民参加を支える諸主体の連携形成への提案（3-3）、住民と共に取り組むべき生活型復興等の計画概念とコンテストグラウンドなどの方法概念についての提案（3-4）、さらには復興実現の手法の総合化・多様化への提案（3-5）、最後に、平常時の蓄積を重視すべき諸領域（3-6）につき提案して締めくくりとしている。

震災復興が都市計画に突きつけたのは「行政すなわち公共」というフィクションの破棄であり、「住民こそ公共」とする概念の倒置に基づく都市計画の方法の再構築である。

それは制度構造の改革であり、住民自身の取り組みを支える社会への再編成である。

## 基本的考え方

被災者みずからによる  
総合的地区再生の基本を問う

林 泰 義

地域社会の総合的再生は地域住民自身が中心となった取り組みを基礎に置くべきことが、日本のみでなく先進諸国、開発途上国を問わず共通認識となってきた。「新しい公共」の概念が拓く住民・NPO・企業そして行政の諸主体の連携と支援により、住民自身による復興を支える、住民主体の計画・事業制度と社会の仕組みを創設することが日本の課題である。

同時に平常時を含め地域社会の自治・自立の力量（地域力）を高め、ボトムアップにより地域を支える都市骨格形成の全体戦略方針を確立することが問われている。

### (1) 地域社会主導の復興への基本認識

#### 1) 新しい「公共」概念が求めるもの

阪神淡路大震災後の救急・救援、復旧・復興の過程で行政のみでは到底対応し得ない事態が同時多発した。

被災地のこの事態に対応しようと全国から集結したボランティア、そして民間非営利団体（以下、NPOと略称する）の活動が行政では欠落する領域で多くの成果をあげ注目された。この出来事が引き金になって1998年3月、特定非営利活動促進法（通称NPO法）が議員立法によって成立した。

公共とは行政をさし、行政は市場に委ね得ないあらゆる社会的ニーズに応える責任を一手に担ってきた。この制度的構造の破綻が震災により誰の目にも明白になった。

「新しい公共」とは、「市場に委ね得ない社会的ニーズは、行政にくわえ市民自身（ボランティア）、そしてNPOの3者によって担われる」とする概念である。

欧米において発達し開発途上国においても成長しつつある民間非営利セクターは、1980年代以降、急速に社会的構造の重要な部分を占めるに至った。

日本においても、例えば高齢社会の膨大な福祉ニーズに対応するため、民間非営利セクターの確立が求められている。

阪神・淡路大震災後の復興過程でわれわれの社会が、成熟した民間非営利セクターを欠いたことが、被災者の生活再建とコミュニティの再生に如何に大きな影を落としたか、はかり知れないものがある。

多様なNPOを受け入れ、この活動を支えうる社会システムを創出することは、平常時のまちづくりを含めて、われわれにとって緊急の社会構造上の課題である。

#### 2) 衰退コミュニティを支える内発的復興

今回の地震灾害は、インナーシティの物的・社会的に弱い地区に集中して被害を与えた。大災害は、通常そのよう

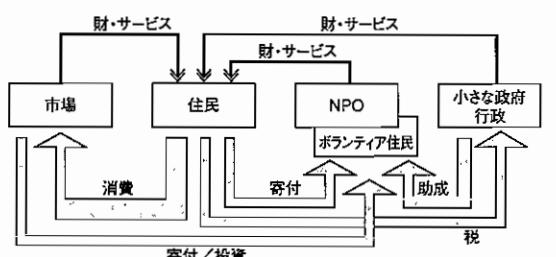


図1 「新しい公共」=行政+NPO+ボランティア住民

に起こるものである。

もともと社会生態上、脆弱なバランスによって存続してきた地域であり、微妙な支え合いの網の目が個人の生活のすべてを支配する実態がある。

災害を都市整備の絶好の機会と捉える通念化した考え方、成長期の経済発展段階にある開発途上国で、若年層が多い年齢構成の地域で正当化されうるものである。

今日の日本の状況で無条件に正当化できる考え方ではない事を充分認識すべきである。

行政主導の都市基盤整備が脆弱なコミュニティを荒廃させ破壊したニューヨークのサウスブロンクスを始め多くの都市の経験を生かすことが復興の第一歩である。

案の段階からの充分な参加を欠いたまま都市基盤整備を進めることは、被災者にとってしばしば自然災害に加え事業災害という二重災害をもたらす事実も認識しなければならない。

脆弱なコミュニティの復興はコミュニティへの注意深いエンパワーメントのもとで内発的な取り組みを中心に進めることにより、初めて成果が得られる事実が、途上国・先進諸国を通じて確認してきた。

地区コミュニティの状況を把握し地区住民の發意のもとで内発力を尊重した市街地整備方式を住民主導によって選択する意義の認識が求められる。

#### 3) インナーシティを支える都市構造強化

阪神淡路大震災において都市構造上、停滞・衰退・荒廃が発生し易い地域が破壊されたことは、その復興が非常に困難であることを意味した。

既に震災前から郊外地域及び臨海部における大規模な都市開発が民間開発投資を外へと誘い、既成市街地から人口を吸いだす一方、郊外・臨海商業の競争力がインナーシティの商業を圧倒する構造が確立されていた。

インナーシティ問題発生のこの構造を知りつつも復興事業は応急仮設住宅、災害公営住宅の大部分を郊外・臨海地域に建設せざるを得なかった。

従来からインナーシティを弱体化してきた正にその都市構造の強化をもたらしたことが、例えば神戸西部の復興を構造的に困難にしている事態を認識する必要がある。

さらに震災後の遠隔地への住宅配置が復興計画及び事業への住民参加及び住民主体の取り組みに重大な障害になった事実が各地から報告されている。

復興事業は都市の構造上弱い地域を強化する方向で進む事が望ましい。このためには平常時から住民・行政の連携により入念に住民参加のまちづくり提案を用意することの意味は大きい。

阪神・淡路大震災からの教訓の一つである。

#### 4) 復興にかかる決定過程への住民の参加

阪神・淡路復興の中心的役割は行政が担い復興の諸計画を策定し事業を推進した。この諸行政計画はしたがって住民にとって他に選択の余地のない決定的に重要な復興の枠組みであった。

このように重大な意味を持つ決定であったにも関わらず住民参加の機会はないに等しく、あっても形式的であった。

迅速な復興を急ぐあまり住民参加の機会は事実上閉じられた。

行政主導で計画決定を強行した結果、復興過程を混乱・停滞させた例がみられた一方、決定を急がず充分住民参加の時間をとってかえって順調な復興事業の進捗を実現している例もある。

これらの例からは学ぶべき多くのことがある。

住民参加を欠いたための混乱によって住民と行政は多くのマイナスの労力と時間を費やし、復興に必要な貴重なボランティア専門家の時間を消耗させた。

その時間と労力を協働の基礎の上に立つ参加に振り向けることがどれほど有意義かは言うまでもない。

被災者も行政も復興が早ければ早い方が良い点では基本的ニーズは一致している。

また住民と行政が協働すれば復興の実現が速まるることは両者の共通認識である。

緊急事態への迅速な対応が求められる状況であればあるほど当事者である住民の参加は欠くことが出来ない。むしろ事態への的確で速やかな対応と復興事業の円滑な進行のために有効かつ必須のプロセスである。

大災害時の住民の復興への強い願望を協働のエネルギーに集約するのは参加であるという勇気ある認識が求められている。

#### 5) 事態への迅速な対応のための徹底した分権

震災後の緊急事態に迅速に対応することが痛切に求められている状況の下で、国、都道府県そして市町村という3段階の集権構造がもたらした弊害は大きい。タテの行政主体間の膨大な調整業務による著しい非能率、実態と乖離した行政措置の発生などは深刻な課題を提起した。

現場への徹底した権限及び紐付きでない財源の付与と現場のエンパワーメント（例えば人材としてのマンパワーの送り込みなど）が必要なことは、この経験から明らかになった重要な認識である。制度の改革が必要なことは明らかである。震災後の制度の改善にも関わらず、積み残された縦割りの制度構造は少なくない。

上記の認識を前提に以下に復興に取り組む基本となる考

え方を述べる。

## (2) 復興に取り組む基本となる視点

### 1) 復興の核心は被災者の生活再建、コミュニティの再生

阪神・淡路大震災後4年を経て、都市の物理的構造の復興が順調に進んだ一方で、復興から取り残された被災者の生活再建・コミュニティの再生がますます解決困難な深刻な問題となっている。

被災者の苦衷はもとより国民もこの事実に広く不安を感じており、復興事業のあり方への疑問が深まっている。

被災者の生活再建とコミュニティ再生は復興の核心であり、この再建・再生を支える都市経済の再建と都市の物理的構造の回復が総合的に達成されたときにはじめて復興と呼ぶに値する。

上記の国民の不安の裏には、この社会的認識が制度・施策に反映されるのかを疑う心理がある。うらがえせば基本的に復興がめざすべき目標への社会的合意が形成されてきたとも言える。

被災後の混乱状況の中で迫られる、ぎりぎりの選択を導く視点は何か。

例えば地区からの「ボトムアップの再生・復興」への取り組みは、都市の骨格的基盤施設の整備などの「トップダウンによる都市の物理的構造の復興」への要請との間で厳しい対立やトレードオフの関係を生み出す。

この対立を解決に導くのは復興の核心についての社会的

合意「被災者の生活再建、コミュニティの再生」を第一にする視点でなければならない。

復興まちづくり事業および都市構造再建の決定につき、この視点から深く吟味しなければならない。

都市構造の復興を第一にし、生活再建・コミュニティ再生を犠牲にするような事があってはならない。

### 2) 被災者の望む「生活・まち」のイメージを出発点とする

被災者の第一の願いは「もの住まい・暮らし・人間関係・仕事への復帰」である。このことを率直に受けとめる必要がある。

例えば老朽木造の密集する基盤未整備の市街地が危険であり、これを単に回復するだけでは災害から何も学んだことには成らない事は被災者にも分かっている。

しかし、だからといって避難所暮らしありの身の上で一気に巨大な再開発ビルや整然とした区画整理市街地等の“未来の街”絵巻きを見せられてもどうだろうか。

被災者には被災者独自の生活の回復へのせっぱ詰った願いがあり、さしあたり自分の家あるいは部屋を明日にでも取り戻し、仕事や日常のこまごました暮らしのディテールを回復したいのである。

遠大で時間のかかる“けっこうな話！”はひと落ち着いてからじっくり考えさせてほしいと言うのが本音だろう。

「住まい・暮らし・人間関係・仕事」の回復を保障する

事が、まずは最初の出発点である。

このステップを踏むことが被災者の心の安定を生み、復興イメージを震災前の街の回復にとどまらない「よりよい生活・まち」へ発展させる基礎である。心理学などの見地からの多くの指摘を踏まえて復興計画及び事業に臨むべき事は多い。

この視点が復興まちづくり案検討の出発点である。

### 3) 被災者の選択、自己決定の可能性拡大の視点

生活再建の主体は被災者自身であることを実態化し、再建に当たっての自己決定を可能にする選択可能性を如何に広げうるかを問う視点が求められている。復興の諸施策が被災者の自由な選択の幅を広げ、自己決定の可能性を拡大しているか否かを常に問う必要がある。

今回の震災の復旧過程では例えば被災建築物の解体撤去費の補助が出た。一方住宅の建設に対しては別途様々な制度があり、さらに阪神淡路復興基金（フェニックスファンド）からの融資・利子補給制度がある。

しかし、もし解体撤去の助成と住宅建設への助成や補助が細分されず包括助成として被災者に活用可能であったとしたらどうだったか。

この場合被災者自身の判断で解体撤去或いは住宅再建又は賃貸住宅居住のどれにどう使うかが決定できる。被災者自身の選択の幅が広がり自己決定が可能になる。用途を細分し対象者の条件を行政が特定した資金の提供は煩雑ばかりで被災者の選択の幅を限定するだけでなく、資金の活用の自由を被災者から奪っている。

このよう行政主導による復興、即ち細分化された補助・助成制度や、応急仮設住宅や災害公営住宅のような物の直接供給施策は、行政に施策対象者を選ぶ自由はあっても被災者の自己決定の幅は認め得ない原則に貫かれている。

ただ一つの決まった再建の筋道を受け入れる以外にない状況に被災者はおかれるのである。

むしろ活用可能なリソースを被災者の手に委ね、実状にあわせて自由に選択し活用しうる復興施策を評価し、促進する視点が必要である（単線復興・複線復興：平山論文参照）。

### 4) コミュニティビジネス支援の視点

また地域の就業の機会を回復し、地域の企業経営を再建し新たな事業を起こすコミュニティビジネス支援活動はミクロな地域経済再建であり生活の経済的基礎を回復するために欠かせない活動である。

地域のこの活動が問い合わせる視点を特に行政が獲得する必要がある。

東灘では解体撤去作業を被災し失業した住民の収入確保

に生かそうと、避難所の住民が事業組織をつくり（「解援隊」といった！）請け負うことが提案された。

アメリカのスラムであれば行政が喜んで支援したであろうこの発想は日本の行政には通じなかつた。登録された解体業者のみが仕事を請け負えると言う基準があつたと言う。行政の基準で仕切ることが正しいと言う形式主義の組織文化が、地域の主体的な経済的基礎回復の活動をあくまで認めないのである。

復旧・復興のための投資を如何に有効にコミュニティビジネスの起業と発展に結びつけられるか。この視点からあらゆる事業や公共投資を評価し地域の再生に結びつけねばならない。

復興の結果を大きく左右する視点である。

## (3) 住民主体の復興を支える3つの条件

住民主体の復興まちづくりの推進には前述の基本的視点に加えて、住民主体の復興を支える条件を整える必要がある。以下に基本となる3つの条件を挙げる。

### 1) 従前からの居住立地の回復

被災地のコミュニティの存続には被災者が従前のすまい・暮らしを1日も早く取り戻すことが何よりである。

被災者は仮設から本設まで、地区内に連続して留まりつつ地区的復興計画・復興事業の検討・決定に案の段階から参加する事が実質的に保証されねばならない。しかし、これは極めて実現困難である事が今回の震災で明らかになった。

その理由には次の点があげられている。

- 既成市街地には仮設住宅の用地として活用可能な空閑地がない。あるいは少ない。
- 短期間の仮設住宅建設には大規模敷地での一括大量建設がもっとも適している。大規模敷地の確保は臨海部や郊外地の事業用地を狙うしかない。
- 制度上、仮設住宅建設は政府の事業であり、自治体の裁量で現実の情況に柔軟に対応する余地が少ない。このため一律の対応で建設可能な上述の立地にならざるを得ない。
- 全市一律の入居募集により公平性を保つ。このためわずかな地域型仮設もそれが立地しているコミュニティの住民が入居できない。
- これらの点を乗りこえるには、以下の改革が必要である。
  - 被災敷地の活用に制度上の道を開く（第3部提言8参照）。
  - 仮設住宅建設の制度上の徹底した分権。
  - 行政による直接供給のみでなくNPOなど多様な主体が

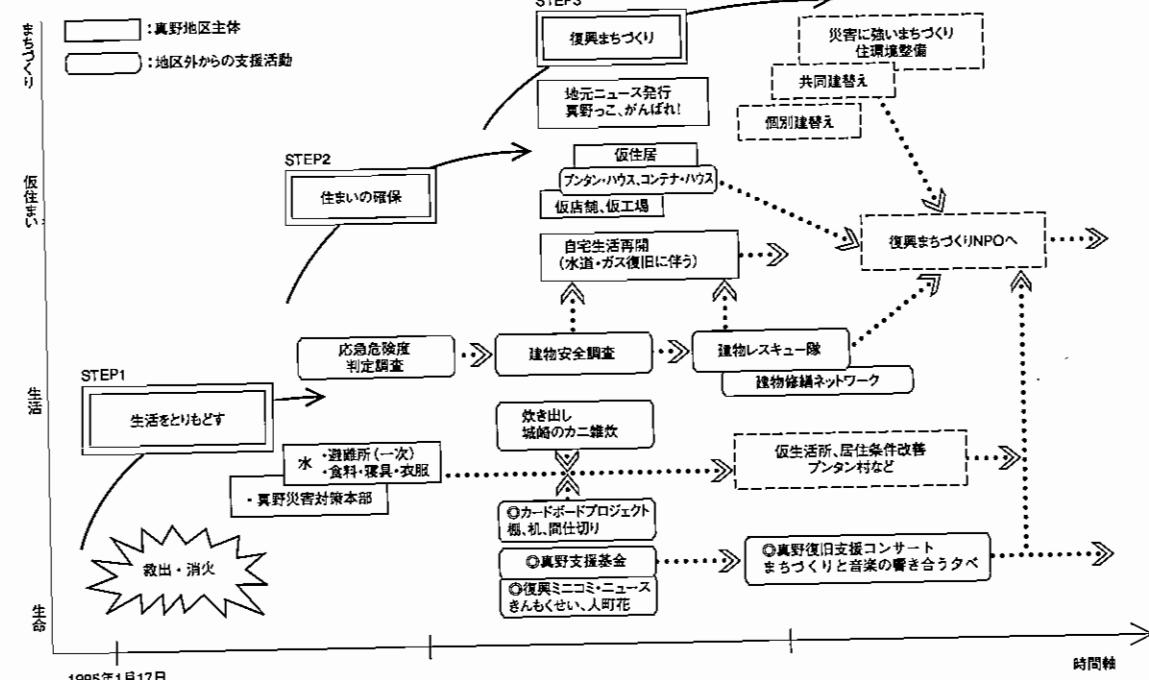


図2 被災者の生活回復と復興まちづくりへの取り組み

既成市街地内の仮設住宅供給を担うように制度を改正する。(連続復興の考え方・高見沢実論文参照)

④NPOなどの民間供給主体の事業能力を培う。これにより既成市街地内の供給を可能にする。

被災者が従前居住地に住み続けながら復興計画・復興事業に参加しうるようになるためには、震災前からの着実な積み上げが必要である。

## 2) 住民と行政の真に水平な関係をつくる

住民と行政の協働のためには「両者が対等の立場・対等の条件のもとで検討・討議し、共同決定に至りうる機会と場」(コンテスト・グランドの実現、平山論文参照)を社会的に(例えば条例として)位置づける必要がある。

現行法のもとでの住民と行政の関係は決して対等ではない。この点を列挙すると以下のとおりである。

- ・住民参加の機会は復興事業対象地区(例えば黒地地区の区画整理地区)であっても制度上は極めて限られている。運用上は住民と行政の協議が頻繁に開催されているものの制度上の権限があくまで行政にあるので既定の決定事項を変更するか否かの判断は行政の裁量に委ねられるのが実情である。
- ・復興事業については補助金に頼る度合が高い。住民と自治体の協議に際して自治体の裁量で住民の提案に応じうる幅は狭い。水平・対等の関係を期待し得ない制度上の構造になっている。

・95年3月の都市計画決定後の住民参加の場面でも行政の対応が硬直的であるのには上述の制度的状況が反映している。

・現行制度では法律の住民参加の規定が極めて簡略であり、行政の裁量の幅が大きい。このため形式的参加の手続きで権力的に制度上の決定を行うことが可能である。このため現行制度では行政が緊急時を理由に強行決定を選択する誘惑に免てないことが今回証明された。この事態を繰り返さないためには、以下の必要がある。

①計画決定・事業決定について制度上の住民参加規定を格段に強化し、案の段階からの参加と情報公開を義務づけるなどを法に定める。

②制度上の分権を徹底する。少なくとも災害復興に際して特段の分権が必要である。

③その際自治体に不足する人財を補強するためには他の自治体などからのマンパワー支援の仕組みを強化する。

## 3) 被災者支援ネットワークの形成

阪神・淡路大震災後の重層的な被災者支援ネットワークの働きはまさにネットワーク社会の新しい力を示すものであった。情報・資金・人財のいずれの面からも従来の歴史

を塗り替えるものであった。

ここで支援ネットワークとは、被災者のための情報・人財・資金支援の諸活動をネットワークする民間非営利組織である。

まちづくりに関わる組織を取り上げる。

### ①被災地区住民組織によるネットワーク

被災コミュニティ自身が支援ネットワークの中心的役割を果たした例としては神戸市長田区真野地区がよく知られている。

真野地区灾害対策本部(後に真野地区復興まちづくり事務所)は、災害後3日目には地区住民によって設立され今日に至る地区再生の要の役割を果たした(第2章参照)。

その真野地区は外部からの様々な支援活動によって支えられた。支援組織の現地側の受け入れ体制を用意し、各種支援を個々の被災者に結び合わせるなど地区のためのネットワークマネジメントは前記対策本部が担った。

### ②専門的支援活動をネットワークする組織

イ、まちづくり・建築専門家のネットワーク

神戸市で震災直後に立ち上がった「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」はプランナーである小林郁雄氏が中心になって呼びかけたまちづくり専門家・建築家によるネットワーク活動組織である。

西宮市では後藤祐介氏を中心に同様のネットワーク組織が生まれている。

### ロ、弁護士など6職能のネットワーク組織

阪神淡路まちづくり支援機構は1996年9月に大阪弁護士会を中心とする呼びかけにより設立された。弁護士、税理士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、司法書士、建築士の6つの職能の専門家をネットワークして組織された。被災者からの生活・住宅問題の相談・助言などの要請に応えるネットワーク活動を行ってきた。

### ③大学・学生のネットワーク

阪神間はもとより各地の大学の専門家が、学生を被災地に入らせ、多くの実践体験を積む例が各地でみられた。大学の専門家・学生とコミュニティの間のネットワークは平常時のまちづくり活動としても重要である。

### ④資金支援のネットワーク：民間非営利基金

資金的支援については、民間非営利の基金が複数設立され、被災者支援ネットワークが市民の復興まちづくり活動と各基金の資金助成を結びつける役割を果たしている。

### ⑤サイバーネットワークによる情報サービス

今後の災害時に重要な役割を担うことが確実と予想されるのはサイバーネットワークによる情報サービスである。今回の震災でも多層的なネットワークが形成された。

今後は全国あるいはグローバル・ネットワークと共に地域ベースのローカルな多層ネットワークが重要になる。個別のノードをリンクし一カ所へのアクセスから各所のノードに連絡できるシステムなど高度でタフな情報ネットが求められよう。

### ⑥平常時からの組織化と実践による蓄積

これらのネットワークはいずれも民間非営利の立場にたち、タテワリの行政施策にとらわれず、被災者のニーズに即して柔軟で適切な技術・資金サービスが提供できる点に特質がある。

地域社会内のネットワークや情報ネットワークは平常時からの蓄積が重要であることが今回の震災の経験から明らかになった。

専門家によるネットワーク組織は平常時から震災対応の組織を立ち上げ、職業組織であれば平常時から災害対応の支援活動方針を定め、各地の災害への支援の実践により経験を積んでいることがもっとも望ましい。静岡県建築士会が被災建築物の危険度判定士を養成し、震災発生後2日目には建築士を現地に派遣し得たのは日頃からの準備の賜であった。

大学とコミュニティのネットワークも同様である。

### ⑦ネットワーク形成及び運営支援の仕組み

平常時からこれらのネットワークの形成と持続的運営を促すために行政のみでなく民間主体を含めた資金支援、技術・情報支援、そして人財支援のシステムを構築する必要がある。

## (4) 復興への地域力を養う

地域住民組織などコミュニティが自ら復興事業を進めうる力量を養う仕組みが重要である。

### 1) 地域の力量とは何か

地域の力量とは、第1に住民の相互支援活動能力、第2に住民主導の非営利事業法人(NPO)の設立など自己組織化の能力、第3に地域自身により復興事業を推進しうる運営能力、第4にコミュニティビジネス支援能力、即ち地域住民の起業または地域企業の新規事業おこしに必要な情報・専門知識サービス、資金などの調達能力、そして第5に、地域独自の資金活用能力の5つの力である。

### 2) 復興過程での地域の力量の充実：Capacity Building

衰退コミュニティでは通常、高齢化・失業・低所得などが内發力を奪っている。地区住民が自ら状況の打開に取り組みうる力を付けること、それによって内發力を取り戻すことが最初の一歩でなければならない。被災直後からの限界状況のプロセスの中で住民の主体的活動が各地で盛んで

あった。人々の協働の気持ちを受けとめて従前にまして緊密な人間関係の網の目を構築し、復興に取り組む過程で地域の力量を高めた事例は各地にある。

この段階での外部からの専門的支援は地域の力量を培う意味で重要である。

### 3) 自己組織化による力量の向上

まちづくり協議会方式は住民の協働意識の高まりと活動の広がりが生んだ自己組織化のひとつのパターンであり、復興まちづくりに対応する組織形態として重要な役割を果たした。

神戸市「すまい・まちづくり人材センター」による専門家派遣・まちづくり協議会助成はこの意味から重要であった。

### 4) 事業型NPOを支える社会的仕組みの必要性

しかし今回の復興過程では、それ以上のレベルアップは出来なかった。復興事業の経営段階まで住民の力量を発展させる適切な仕組みがなかったのである。

いくつかのまちづくり協議会が自力で住宅供給等の事業に乗り出す意向を持ち準備したにも関わらず、行政はこれに応えて支援することができなかつた。

その理由の一つはNPO法が制定以前だったため現実的に短期に取得可能な非営利法人格がなかった事である。やむを得ずまちづくり協議会が事業推進組織を営利会社とすると、行政は営利法人には支援も協力もできないと言う。行政が地域の内發力を培うよう支援する視点がなかったのである。行政は従来からの形式的原則を破る能力がなかつた。

NPO法が成立した今日、行政は住民による復興事業主体の意義を認めてこれを支援する仕組みを用意する事が出来るはずである。

### 5) 事業型NPOによる地域の自立・再生

地域の住宅再建や公園などの施設整備を住民・行政協働の事業機会として事業型NPOを支援し、またその管理運営を地域のNPOの仕事として生かすことも可能であろう。

地域自身の手による仮設住宅及び低所得者住宅供給によってはじめて、地域の被災者が優先的に入居できる。この仕組みを現実化する事はコミュニティを維持しつつ復興に取り組む上できわめて重要な事は言うまでもない。

またコレクティブハウジングなど入居者を先決して住宅供給することが被災地の実態として求められている。この場合も、硬直した行政組織ではなく、地域自身が事業主体となり適切な対応をすることによってこれが可能となる。

## (5) 住民主体の復興への制度改革

復興まちづくりの現行制度には「被災者の生活再建とコミュニティの再生」を基本目標に位置づける制度概念が欠落している。さらに都市経済と都市基盤とをこれに加えて総合的に復興に取り組みうる制度的枠組みが形成されていない。

### 1) 地区の総合的まちづくり制度

既に述べたタテワリ行政による円滑な復興の阻害の実態に照らして、基礎自治体への分権を前提として地区における復興まちづくりの総合的・社会的仕組みおよび制度（地区的総合まちづくり制度）の創設が求められている。

### 2) 自治体が自由に活用しうる財源の大幅拡大

日本の補助金制度は補助基準が細部にわたって定められ、補助対象と資金の使途が強く制約されている。英米法のもとでは、補助金の使い方には自治体に大幅な裁量の権限を与えていているのとは全く対照的である。

加えてアメリカは1974年の住宅及びコミュニティ・ディベロップメント法により、総合補助金制度を導入しており、イギリスは1994年のSRB制度で都市再生の総合補助金制度を導入している。

日本も地方分権の進展に伴い補助金制度そのものを廃止する方向が出され、補助制度の転機に立っている。政府からは自治体に大幅な裁量権を認める交付金を支出する方向が議論されている。

総合まちづくり制度に取り組む自治体の自由な裁量のうちに活用しうる財源の大幅強化が必要である。

### 3) NPOの活動を支える税制の創設

総合まちづくりにはまちづくりNPOの活動が欠かせなくなると考えられる。このNPOの運営を支えるためにも寄付控除などの税制を整える必要がある。

特定非営利活動促進法の付則にある税制上の優遇措置の制度化に際しては、上記総合まちづくり制度と連動する仕組みを組み込むべきである。

## (6) ボトムアップの全体戦略方針

地区復興の視点からのボトムアップの復興事業が描く集合像とマクロからの全体像をどう総合するかが都市全体の戦略方針（復興計画）の最も核心を成す課題である。

### 1) ボトムアップの方針の必要性

#### ①地区からの提案

地区復興のためには地区内の努力のみでなく、地区復興に大きな影響を与えるマクロな問題、例えば仮設住宅・公営住宅の配置の方針に対し地区からの提案が必要である。

## ②選択の幅がない現状

今回の住宅復興については、短期に大量の公的住宅の直接供給が要請され、これに応えることが最優先された結果、現実的に確保可能な用地の活用が選択された。

その結果、既成市街地内の衰退地域再生を困難にすることが明らかな郊外地及び臨海部への住宅供給方針が定められた。

既成市街地内部の地区からは都市構造上の矛盾を拡大するマクロな方針に対してインナーエリアへの住宅配置が要望されたが現実にはこれを可能にする諸条件が整っていなかったのである。

#### ③内発力に裏付けられた提案へ

地区が十分な力量があり地区独自の住宅用地の確保、地区自身の手による住宅の供給・運営等が可能であればマクロな方針を定める際に地区からの迫力ある方針をより力強く主張出来たであろう。

その為には既に述べた「従前からの居住立地の回復」「内発的な地域の力量を培う」などに必要な制度・態勢・経験の蓄積により地区コミュニティを支えうる条件が満たされていなければならない。

平常時からの積み重ねが鍵である。

#### 2) 戦略方針作成過程の透明性と参加の機会

##### ①連携を支える認識・目標の共有

戦略方針（復興計画）は、その作成過程を公開し、市民の提案と参加の機会を保証すべきである。復興過程の住民と行政の連携を支える認識・目標を共有することが最も重要だからであり、そのためには全体の戦略方針への住民参加による決定は最良の機会だからである。

##### ②参加の体制補強とプロセスの透明化

マクロな戦略方針の住民参加による策定を震災後の逼迫した時間の中で進めることは容易なことではない。危機的状況の中での住民参加は、行政からは時間とマンパワーを要する方式と見て敬遠される傾向がある。

マンパワーは全国各地の自治体からの職員派遣・応援等により対応しうる条件を整えておかねばならない。また民間プランナーの協力をも含めて、住民参加のプロセスが適切なコーディネートのもとに進みうる様にしなければならない。

マスコミの活用を含め作成過程を透明化し、参加の機会を用意することは決してできることではない。

この事によるメリットを認識すれば、これを避けるべきではない。

# 3-2

## 基本的仕組み

コミュニティ自発の地区再生へ

本節は、復興まちづくりを進める際の基本的仕組みのあり方につき、5つの視点から論じている。

まず、第1項では、「連続復興」の視点的重要性を提示したあと、新たなシステムのあり方を概念的に整理し、さらに、そうした新しいシステムに向けての具体的課題を整理している。

続く第2項では、「複線復興」の重要性を述べたうえで、コミュニティに根ざした多様な住宅再建・まちづくりプログラムの有効性を示唆している。

第3項は、地区を単位とした総合的まちづくりを進めていくためには、総合的な資金の確保やヨコ割りのシステムづくり、担い手づくりなどが重要なことなどを論じている。

第4項は、災害現場では、その現場での決定が極めて重要であり、その後方支援を充実すべきことを、現場からの声として強く訴えている。

最後の第5項は、生業の再建も含む生活世界の再建を基本とする総合的社会的復興が最優先されるべきことを論じている。（高見沢実）

## 1. 連続復興

高見沢実

### (1) 連続復興とは

震災は突然やってくる。しかし震災後の復旧・復興過程は長く、それは被害が大きければ大きいほど長期にわたる。阪神・淡路大震災は現代の大都市を直撃して、このことを現実に示すことになった。

震災後の経過が示すように、復旧・復興の過程においては、まちやすまい、生活を巡る人々の状況は刻々と変化するものである。しかし、さらにその生活それぞれに着目すると、震災前と震災後、さらには平穏な生活を取り戻すまでの時間は連続しており、それらをトータルとしてとらえたうえで、最善の方策を選択する、選択できることが重要なことに気づかされる。この過程で起こる絶望や不安をできるだけ減らし、安心や希望をできるだけもてるような生活再構築の方法がきわめて重要になるのである。

ここではそうした目標を達成するための視点として「連続復興」を提案する。日々の現実をふまえ、地域における生活を継続させながら連続的に人々の要望やまちの状況をフィードバックし、徐々に人々の生活やその集合体であるまちを復興していくシステムを「連続復興システム」と呼ぶ。

### (2) 現行の復興プロセス

図1は、現行の復興プロセスを、主として制度的側面から模式化して示したものである。被災直後に避難所生活が始まる。ここで一度目の生活の不連続が起こる。その後、自力で問題を解決できる世帯が一定程度存在する一方、多くの世帯が応急仮設住宅に移り住む。いずれにしても二度目の不連続である。しかしこの際、避難所生活に比べれば「住居」としての質はとりあえず向上するので、その面ではプラスと認識される。しかし、問題は次々に明らかになり、不安定な生活が続く。さらにこの応急仮設住宅は2年以内に撤去することが前提で、仮設住宅の解消は、公営住宅の大量建設によることが期待されている。ここで3度目

## (5) 住民主体の復興への制度改革

復興まちづくりの現行制度には「被災者の生活再建とコミュニティの再生」を基本目標に位置づける制度概念が欠落している。さらに都市経済と都市基盤とをこれに加えて総合的に復興に取り組みうる制度的枠組みが形成されていない。

### 1) 地区の総合的まちづくり制度

既に述べたタテワリ行政による円滑な復興の阻害の実態に照らして、基礎自治体への分権を前提として地区における復興まちづくりの総合的・社会的仕組みおよび制度（地区的総合まちづくり制度）の創設が求められている。

### 2) 自治体が自由に活用しうる財源の大幅拡大

日本の補助金制度は補助基準が細部にわたって定められ、補助対象と資金の使途が強く制約されている。英米法のもとでは、補助金の使い方には自治体に大幅な裁量の権限を与えていのとは全く対照的である。

加えてアメリカは1974年の住宅及びコミュニティ・ディベロップメント法により、総合補助金制度を導入しており、イギリスは1994年のSRB制度で都市再生の総合補助金制度を導入している。

日本も地方分権の進展に伴い補助金制度そのものを廃止する方向が出され、補助制度の転換に立っている。政府からは自治体に大幅な裁量権を認める交付金を支出する方向が議論されている。

総合まちづくり制度に取り組む自治体の自由な裁量のもとに活用しうる財源の大幅強化が必要である。

### 3) NPOの活動を支える税制の創設

総合まちづくりにはまちづくりNPOの活動が欠かせなくなると考えられる。このNPOの運営を支えるためにも寄付控除などの税制を整える必要がある。

特定非営利活動促進法の付則にある税制上の優遇措置の制度化に際しては、上記総合まちづくり制度と連動する仕組みを組み込むべきである。

## (6) ボトムアップの全体戦略方針

地区復興の視点からのボトムアップの復興事業が描く集合像とマクロからの全体像をどう統合するかが都市全体の戦略方針（復興計画）の最も核心を成す課題である。

### 1) ボトムアップの方針の必要性

#### ①地区からの提案

地区復興のためには地区内の努力のみでなく、地区復興に大きな影響を与えるマクロな問題、例えば仮設住宅・公営住宅の配置の方針に対し地区からの提案が必要である。

### ②選択の幅がない現状

今回の住宅復興については、短期に大量の公的住宅の直接供給が要請され、これに応えることが最優先された結果、現実的に確保可能な用地の活用が選択された。

その結果、既成市街地内の衰退地域再生を困難にすることが明らかな郊外地及び臨海部への住宅供給方針が定められた。

既成市街地内部の地区からは都市構造上の矛盾を拡大するマクロな方針に対してインナーエリアへの住宅配置が要望されたが現実にはこれを可能にする諸条件が整っていなかったのである。

#### ③内発力に裏付けられた提案へ

地区が十分な力量があり地区独自の住宅用地の確保、地区自身の手による住宅の供給・運営等が可能であればマクロな方針を定める際に地区からの迫力ある方針をより力強く主張出来たであろう。

その為には既に述べた「従前からの居住立地の回復」「内発的な地域の力量を培う」などに必要な制度・態勢・経験の蓄積により地区コミュニティを支えうる条件が満たされていなければならない。

平常時からの積み重ねが鍵である。

### 2) 戦略方針作成過程の透明性と参加の機会

#### ①連携を支える認識・目標の共有

戦略方針（復興計画）は、その作成過程を公開し、市民の提案と参加の機会を保証すべきである。復興過程の住民と行政の連携を支える認識・目標を共有することが最も重要だからであり、そのためには全体の戦略方針への住民参加による決定は最良の機会だからである。

#### ②参加の体制強化とプロセスの透明化

マクロな戦略方針の住民参加による策定を震災後の逼迫した時間の中で進めることは容易なことではない。危機的状況の中での住民参加は、行政からは時間とマンパワーを要する方式と見て敬遠される傾向がある。

マンパワーは全国各地の自治体からの職員派遣・応援等により対応しうる条件を整えておかねばならない。また民間プランナーの協力をも含めて、住民参加のプロセスが適切なコーディネートのもとに進みうる様にしなければならない。

マスコミの活用を含め作成過程を透明化し、参加の機会を用意することは決してできることではない。

この事によるメリットを認識すれば、これを避けるべきではない。

## 3-2

### 基本的仕組み

コミュニティ自発の地区再生へ

本節は、復興まちづくりを進める際の基本的仕組みのあり方につき、5つの視点から論じている。

まず、第1項では、「連続復興」の視点の重要性を提示したあと、新たなシステムのあり方を概念的に整理し、さらに、そうした新しいシステムに向けて具体的な課題を整理している。

続く第2項では、「複線復興」の重要性を述べたうえで、コミュニティに根ざした多様な住宅再建・まちづくりプログラムの有効性を示唆している。

第3項は、地区を単位とした総合的まちづくりを進めていくためには、総合的な資金の確保やヨコ割りのシステムづくり、担い手づくりなどが重要なことなどを論じている。

第4項は、災害現場では、その現場での決定が極めて重要であり、その後方支援を充実すべきことを、現場からの声として強く訴えている。

最後の第5項は、生業の再建も含む生活世界の再建を基本とする総合的社会的復興が最優先されるべきことを論じている。（高見沢実）

## 1. 連続復興

高見沢実

### (1) 連続復興とは

震災は突然やってくる。しかし震災後の復旧・復興過程は長く、それは被害が大きければ大きいほど長期にわたる。阪神・淡路大震災は現代の大都市を直撃して、このことを現実に示すことになった。

震災後の経過が示すように、復旧・復興の過程においては、まちやすまい、生活を巡る人々の状況は刻々と変化するものである。しかし、さらにその生活それぞれに着目すると、震災前と震災後、さらには平穏な生活を取り戻すまでの時間は連続しており、それらをトータルとしてとらえたうえで、最善の方策を選択する、選択できることが重要なことに気づかれる。この過程で起こる絶望や不安をできるだけ減らし、安心や希望をできるだけもてるような生活再構築の方法がきわめて重要になるのである。

ここではそうした目標を達成するための視点として「連続復興」を提案する。日々の現実をふまえ、地域における生活を継続させながら連続的に人々の要望やまちの状況をフィードバックし、徐々に人々の生活やその集合体であるまちを復興していくシステムを「連続復興システム」と呼ぶ。

### (2) 現行の復興プロセス

図1は、現行の復興プロセスを、主として制度的側面から模式化して示したものである。被災直後に避難所生活が始まる。ここで一度目の生活の不連続が起こる。その後、自力で問題を解決できる世帯が一定程度存在する一方、多くの世帯が応急仮設住宅に移り住む。いずれにしても二度目の不連続である。しかしこの際、避難所生活に比べれば「住居」としての質はとりあえず向上するので、その面ではプラスと認識される。しかし、問題は次々に明らかになり、不安定な生活が続く。さらにこの応急仮設住宅は2年以内に撤去することが前提で、仮設住宅の解消は、公営住宅の大量建設によることが期待されている。ここで3度目

の不連続が起こる。仮設住宅にもコミュニティが生まれ、それなりに安定してきた生活が再び断ち切られることになる。さらに、公営住宅は一般に画一的であり、既成市街地には立地しにくく、ここでも問題が発生する。被災地では再開発事業や区画整理事業に代表される「復興事業」が進むが、生活の連続性という視点からみると、ここでも何回かの不連続が発生する。また、この復興事業は「まちづくり」と呼ぶには数々の限界がある。

被災地には大量の公的資金が投入されるにもかかわらず、こうした不連続は幾度も各所で発生し、公営住宅の大量建設と復興事業とは必ずしもうまく結びついておらず、課題をかかえている。

### (3) 目標とすべき復興のプロセス

図2は、目標とすべき復興のプロセス、すなわち「連続復興」のイメージを模式化したものである。主要なポイントは以下の4点である。

第一に、日常的なまちづくり、すまいづくりの蓄積によって、被害を最小限に止めている。また、日常的な空地の整備などによって、被災時に仮設住宅を地域の中で建設する可能性を高めている。すなわち、日常的なまちづくりを地道に行うことによって、災害に強く、災害後も連続的な生活を可能とする地域力を高めている。

第二は、応急仮設住宅の大量建設に偏っていた施設が是正され、多様な選択肢が可能になっている。「複線復興」については次項で述べるが、「連続」という観点からみても、いくつかの点が改善されている。地域型仮設住宅の建設は、被災後も地域の中で住み続ける可能性を高めている。不連続回数は減少しなくとも、不連続の程度を緩和することで安心を与え、安定した生活を早期に取り戻すことが可能になるだろう。修繕による住宅ストックの活用や民営借

家のへの家賃補助も、できるだけ既存のまちのストックを有效地に活用することで不連続の緩和に寄与する。事業用仮設の拡大運用や自力仮設への支援も同様な効果がある。また、コミュニティやグループ単位での仮設住宅への移転や、できるだけ近くの場所に仮設住宅を建てることも不連続の緩和に役立つだろう。さらに、仮設住宅の質を高めることもそうした趣旨に沿った制度改善である。

第三は、こうして多様な選択肢が用意されることで仮設住宅を2年以内に解消することが唯一の目標にはなっておらず、復興まちづくり、住まいづくりが進展するなかでスムーズに生活が再建される。つまり、いろいろな施策で不連続の弊害を緩和することによって時間に余裕が生まれ、短期・大量の公共事業によらなくても、合意形成や事業計画にじっくり時間をかけながら復興まちづくり、すまいづくりを徐々に進めることができなくなっている。再開発か区画整理かではなく、また、郊外の画一的な公営住宅ではなく、地域のニーズを受けとめ、個々の生活の連続性を高める施策に変質している。

第四に、これらの結果、避難所での生活は短期化している。

### (4) 「連続復興」の諸側面と課題

図2に示した理想モデルには限界や問題点があることも事実である。そこで、いくつかの側面からそれらを抽出し、今後に残された課題を整理する。このうち、第一の日常的なまちづくりの蓄積については、なによりもそうした課題を住民自らが自らの課題として認識するとともに、行政の支援を得て継続的な取り組みを行うことが必要である。また、第三、第四の点は、第二の点が解決して初めて達成可能と考えられるので、ここでは第二の点に着目して課題を整理する。

第二の点は、それぞれに制度上、運用上、組織上の課題と時間的制約がある。制度上の最大の課題は、災害救助法と復興事業の不連続あるいは無関係である。現行の災害救助法の論理は、「自らの資力では住宅を確保できないもの」に住宅等を現物支給するというものである。一方、復興事業の論理は、災害により被害を受けた市街地を物的に再生すること、さらにいえば、公共性の高いライフラインやインフラ・ストラクチャーを整えることを一義的な目的とするものである。このように、それぞれの施策はかなり限定的な目的をもっており、復興を総合的に行っていくためには限界があると言わざるを得ない。また、現行の災害救助法では応急仮設住宅の供給は都道府県知事の仕事となっており、制度的には可能な委任も細部が明確にされないと活用できず、機動的・地域密着的な活用が困難である。さらに、規定のうえではストック住宅の修繕が可能とされるが、補助金が応急仮設住宅に比較して少額にとどまる点、たとえ修繕を選択してもそれに対応する組織・技術がしっかりしていない点など、さまざまな課題がある。

また、地域の中で仮設住宅の供給を可能にするためには、一定条件のもとに、「黒地」以外の地区でも事業用仮設住宅の建設も可能とする、例えば住市総・密住事業、地区計画区域内であればまちづくり途上段階の事業用(仮設)住宅を可能とするといった制度改正が必要である。

しかし、さらに問題を詰めていくと、悪しき公平主義という日本の行政の根幹にかかる問題に行き着く。しかしこれは、行政だけの問題ではない。日本は集団主義の国だとよく言われる。国、県、地元市町村、自治会、個人の連鎖が、どちらかというと上意下達式に機能している。こうした面では組織がしっかりとしているともいえる。しかし、何かが起こった場合、個人の発意によってコトを組織化し目的を達成するという意味での組織は極めて希薄である。今回の震災では萌芽的な試みも数多くみられたとはいえ、目的をもった組織づくりが圧倒的に遅れている。

地区、グループ単位で多様な目的に向かって自己組織化がなされ、それらが既存の組織の弱点を補完しつつ連続性を確保するような方向が模索される必要がある。震災後、各地で組織化されたまちづくり協議会の役割も、地区全体の大まかな方向づけを行うためには重要であるが、多様な目的をもち基盤のしっかりしたさまざまな組織が日常のなかで重層的に存在してこそ、復興時の多様なニーズにも機動的に対応できると考えられるのである。

## 2. 複線復興

平山洋介

### (1) 単線型から複線型へ

震災が引き起こした住宅被害の特徴は、大規模性、階層性、地域性である。神戸市の市街地における住宅の全半壊率は約4割、減失率は約4分の1に達した。とくに激しく被害を受けたのは、木賃住宅、長屋住宅、零細な一戸建住宅であった。そこに住んでいたのは低所得、高齢の世帯を中心とする。インナーシティの住宅ストックは壊滅的な状態に陥った。

住宅復興の施策は、避難生活から応急生活、そこから恒久住宅の生活に移行する“ライン”を想定し、これに沿った「単線型」計画を編成した。避難生活のために避難所が設置され、それを応急生活に導く手段として仮設住宅の大量建設が実施された。恒久住宅の基軸施策は公営住宅の大量供給である。これらの施策は法定事業としての根柢を備えている。計画作成と事業化は迅速に進められ、「単線型」計画の遂行に向けて全力が投入された。

しかし、住宅被害の実情は複雑に錯綜する問題群を生みだしている。「単線型」のシンプルなシナリオは予定調和が難しい。被災地のこれまでの経験が示唆しているのは、より多角的な選択肢を豊富に備えた「複線型」のプログラムを編み上げ、それに対する被災者のアクセスをつねに開放しておく戦略が必要とされることである。

### (2) オープン・プロセス

「単線型」計画は“スケジュール”を設定したうえで作動する。仮設住宅の入居者募集は1995年1月から7月にかけて5回にわたって実施されている。第3次募集において避難所世帯に対する優先枠が設定された。避難所の解消時期が8月とされたことに連動して、優先枠はしだいに拡張し、仮設住宅は避難所の解消策としての性質を強めた。

これに統いて、仮設住宅を解消し、仮設世帯を公営住宅に誘導するための施策が焦点化した。神戸市における公営住宅の入居者募集は1995年10月の第1次から1998年5月

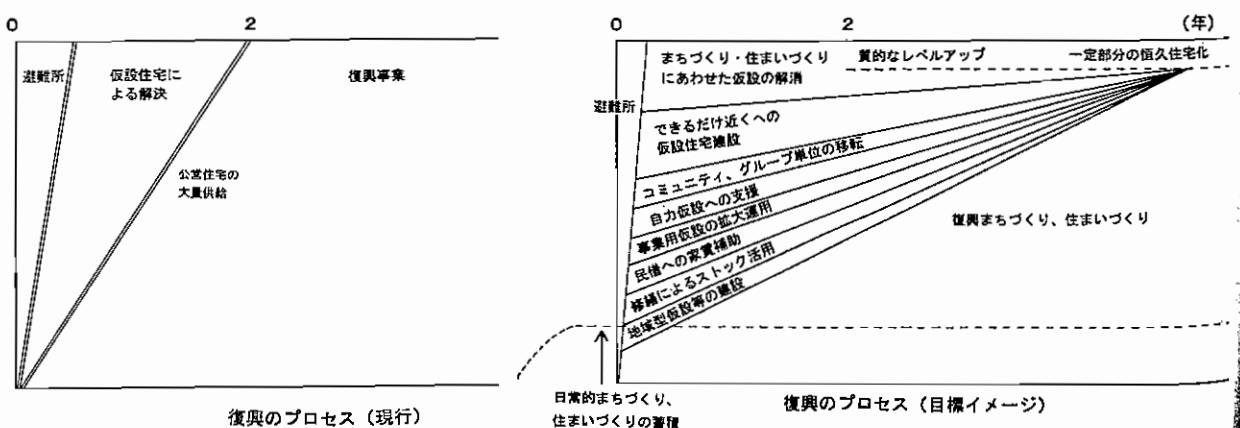


図1 復興のプロセス(現行)

図2 復興のプロセス(目標イメージ)

の第5次にかけて行われた。仮設世帯の優先枠は第2次募集から設置され、その拡張とともに、公営住宅は仮設世帯を集中的に対象化するようになった。これに並行して、仮設世帯の公営住宅の空き家への斡旋、恒久住宅への入居を待機する仮設世帯に家賃補助を提供し、仮設からの転出を誘導する手法、仮設世帯が希望の公営住宅に入居できるまで空き家に暫定的に入居する制度、などが開始されている。仮設住宅の供給が避難所解消に関連づけられたのと同様に、公営住宅は仮設解消策としての位置を付与された。

注意を要するのは、被災者の生活再建は実際には多様な段階と経路を含んでいる点である。生活を建て直す速度と方法は階層性と地域性が認められる。被災者の実態は時間の経過について個別性が強まっている。住宅復興の施策はスケジュールの完遂に固執する必要はなく、柔軟性と可変性を備えたオープン・プロセスを想定し、状況の変動に応じて計画を組み替える構え方が求められる。固定化したスケジュールの設定は、その遂行自体を目的化する傾向を含んでいる。

神戸市では1995年7月に住宅復興のための緊急3か年計画が策定され、1996年7月にはその見直しがなされている。兵庫県は仮設住宅の解消時期を1998年9月として定めていたが、7月になってそれが不可能であることを認め、1999年3月を新たな解消時期として再設定するにいたった。住宅復興における計画とスケジュールの変更が不可避であったことがわかる。

「単線型」計画は住宅復興の“収束”を予定する。恒久住宅の建設が完了するとき、復興のスケジュールはひとまず終着点に到達する。しかし、その時点において被災者の生活再建が達成されているとは限らない。恒久住宅を確保できていない被災者が存在するであろうし、恒久住宅に入居した世帯であっても、その住まいがニーズに合致しないケースが生じる。住宅復興の仕事は“収束”の地点が明快とはいはず、長期的なオープン・プロセスの途上に位置すると考えておく必要がある。

### (3) マルチ・プログラム

住宅復興の「単線型」計画は「分割」をともなって進むところに特徴がある。

第1に、3段階計画は“ライン”的段階を“避難”“応急”“恒久”に「分割」し、生活再建の経路を指定するように機能する。しかし、注意すべきは、震災直後から現在にいたるまで、被災者はきわめて多様な場所に住み、多彩な経路を選択してきた事実である。住む場所の実態的な性質は仮泊性と定住性を端点とする軸線上に相対的に分布

し、“避難”“応急”“恒久”的指標によって絶対的に分類できるとは限らない。仮設住宅における居住が長期化する被災者が存在する。このケースの仮設は必ずしも仮泊の場所とはいえない。公営住宅に入居できた被災者の一部は定住の場所を確保できたとは考えていない。より適切な住宅への転居を希望する世帯が存在する。市街地では多数の自力仮設住宅が建築された。極端に低水準の建築から恒久住宅に近い建築まで、多彩な内容を含んでいる。被災者の多くは転居を繰り返してきた。どの場所が“避難”に相当し、どの場面が“応急”なのかは明瞭とはいえない。

第2は、“自助”と“福祉”的「分割」である。住宅確保の原則は“自助”である。それが難しい世帯に対しては、“福祉”としての対応が準備される。仮設住宅と公営住宅の大量建設は“福祉”ラインを構成する。この“福祉”的住宅供給は、“自助”的原則に対して鋭利な緊張関係をはらんでいることから、対象者を絞り込んで選別し、“残余化”することによって、制度的な根拠を維持する。

現実の被災者は、公的施策の必要性に関して、連続性と多様性をもっている。深い援助を必要とする被災者、補完的な支援を求める世帯、自助の力をもっている被災者など、あらゆるケースが連続的に想定される。そのニーズの内容は多様であろう。しかし、住宅復興の施策は被災者を“自助”と“福祉”的ラインに振り分けるように機能する。一方において、“自助”ラインの被災者が公的施策を必要としていることがあるだろう。他方において、“残余化”した“福祉”ラインの対象として選別的に切り取られた被災者は、社会的・空間的な隔離が強まる可能性があるだろう。

第3に、住宅復興の施策はストック修復からフロー供給までの手法が準備されてよい。しかし、「単線型」計画はフロー供給を「分割」して重点化し、そこに全力を投入するものとなった。

震災直後に問題となったのは、被災した建築物への対応のあり方である。採用された施策は、災害救助法にもとづく被災建築の解体と瓦礫処理であった。同法は損壊家屋に対する応急修理の制度を含んでいる。しかし、この手法は従前の通達によって公費負担が29万5,000円に限定され、効果は乏しいと判断されたことから、実際の使用は見送られた。これに比べて、瓦礫処理については、既存通達における11万4,900円という公費限度額の規定が取り扱われ、公費による全額負担が決定されている。災害救助法が装備している手法のすべてが使用されるのではなく、明白な偏向が生じ、解体と瓦礫処理に向けた強いドライブが誘発された。震災直後の時点において、ストック修復の路線は破棄され、フロー供給のための準備作業がなされている点に

注意しておく必要がある。

生活再建の段階と経路が多様性を有している実態からすれば、「単線型」計画の「分割」指向は被災者のニーズとの整合性が不安定化せざるをえない。公的介入の濃度と選択肢に幅をもたせ、マルチ・プログラムを編成する必要がある。住宅復興の進展について、民営借家への家賃補助、民営借家の借り上げによる公営住宅の供給、ストック修復への利子補給、高齢者のためのリバース・モーゲージなど、新たなプログラムが開始されるようになった。これらは基幹的な施策に比べれば、現時点では効果が大きいとはいえない。しかし、住宅復興における「複線型」計画の採用が必然性をもっていることを示唆している。

### (4) コミュニティ・ハウジング

住宅復興の施策はマス・ハウジングが基調である。住宅被害がきわめて大規模であることから、その根拠は明快であるかのように見える。しかし、大量に建設された仮設住宅は、立地の偏在、質的な低水準、殺伐とした風景など、多くの問題を招いてきた。公営住宅の大量建設は立地偏在などのために需給関係のミス・マッチが生じている。

マス・ハウジングによる「単線型」の施策だけでは複雑な問題群に向き合うことは困難であろう。被災した現場の問題に忠実に反応するところから、コミュニティ・ハウジングの方法を組み立て、「複線型」の選択肢を豊富化する方向性が必要とされている。コミュニティ・ハウジングは速度が遅いように見える。しかし、被災現場に対する即地的な反応の同時多発は、より着実な復興の達成に向けて貢献をはたすことができる。

時間の推移につれて、コミュニティ・ベーストの試みはしだいに広がるようになった。国庫補助を利用した共同再建事業、小規模な共同再建に対する復興基金の補助、保留床の公営住宅としての買い取り、組合施行の小規模な区画整理、密集事業による道路買収、街並み環境整備事業による街路整備、街並み誘導型地区計画の適用、住宅再建に併せた私道整備への補助、共同再建と街路整備を一体化する街区共同再建、定期借地権方式による住宅再建支援、隣地買い増しへの利子補給など、多彩なプログラムが準備されるにいたっている。これらの施策は、まちづくり協議会などの住民組織が実施を支えているケースが多い。コミュニティ・ハウジングがどこまで効果を發揮できるのかは、現時点では不明確である。しかし、住宅被害の階層性と地域性、あるいは個別性は、被災現場の実情に応じたプログラムを欲求し、「複線型」計画を編成するベクトルを促進している点が注目されてよいだろう。

## 3. 地区を単位とした総合的まちづくり制度の創設

佐藤 滋

### (1) 震災が再認識させたまちづくりの力

人口1万人前後の小学校区程度の地区の単位で、地域社会が主体となって住環境だけでなく福祉や地域産業、文化教育などを含めた総合的なまちづくりを推進することが重要であり、そのあり方をここでは検討しよう。

阪神・淡路大震災は、不燃化の度合いや公園、緑地の整備などこれまでのまちづくりの細かな成果が、被災やその後の復興に明確な差をもたらした。被災時に風が弱く延焼の速度が遅かったためである。この震災はそのような意味で、まちづくりの成果を検証し今後のまちづくりを考え上で多くの示唆を与えてくれた。すなわち、阪神・淡路大震災は、地域社会が日常から主体的に総合的なまちづくりを進めることの重要性を実証してくれた。

小学校区程度の地区レベルでのまちづくりの重要性は1970年代のコミュニティ論のなかで登場する。市街地をコミュニティの単位に分けて住民参加で地域社会を運営するという構想で、住環境整備に関しても地区を単位に「まちづくり協議会」などを立ちあげ、自主的に計画作成から地域社会の運営までを担う試みが進められてきた。たとえば神戸市の長田区・真野地区ではまちづくり推進会が中心になり、福祉から産業、住環境、住宅づくりの問題まで幅広い地域活動を展開してきた。このような日常的に進められる総合的なまちづくり活動が、救援、復旧そして復興まちづくりのプロセスで、いかに価値があるかが明らかになった。

すなわち防災まちづくりといつても、ハードな燃えない倒れないまちづくりだけに焦点を絞るのではなく、総合的なまちづくりの試みが重要なのである。

### (2) 「総合的まちづくり」のふたつの道筋

では「総合的なまちづくり」として具体的に何をすればよいのであろうか。その道筋は以下の二つが考えられる。

第1は、条件が整った地区から、地区を限定して、集中

的な施策と財源を投下し、広範に広がる木造密集市街地のまちづくりの核となるモデル的な実践を進める方法である。問題のある地区や日常活動をすでに進めていて成果の期待できる地区に限定し、そこへ投資を集中し総合的なまちづくりを進める方法である。

第2は、住環境整備法等により基本的なまちづくりの目標体系を明らかにして、広範な木造密集市街地全般にわたって施策を進めてゆく方法である。施策の展開としては広く薄くなるが、国民的、社会的なコンセンサスの形成を優先させて、木造密集市街地全体の整備と住環境の改善を進める方法である。

本来的には第2の方法が理想であるが、我が国の都市計画行政の体質からいって、第1の方法を先行させ、長期的には第2の方法への移行を目指すことが現実的であろう。

### (3) 5つの施策の提言

ここでは総合的なまちづくりを地区レベルで展開してゆくために以下の5点を提言する。

第1は、国民的なコンセンサスのもとでの、木造密集市街地のまちづくりのための十分な財源の確保である。地区的レベルで木造密集市街地の総合的なまちづくりにより福祉や都市型産業の振興など、広範な都市問題に対処する有効なプログラムを確立し、木造密集市街地で国家的な課題として全面展開するのである。コミュニティ住環境整備モデル事業として生まれて以降、実施されてきた改善型まちづくりの成果をもとに考えたとき、どのような財源が必要とされるのであろうか。

まず1地区0.5～1km<sup>2</sup>程度の、人口で言えば4,000人から8,000人程度の地区で、改善型のまちづくりを具体的な事業として進め10年程度で明らかな効果が現れるためには、これまでの東京都墨田区京島地区などにおける実績から勘案して、毎年10億円程度の事業費を投入する必要がある。これを10年以上にわたり続けた京島地区では、防災道路が徐々に整備され、ポケットパークやコミュニティ住宅がインフィルされ、あるいは街区単位の整備が近隣計画に従って進められ、さらに民間の投資による事業が現れるなど民間資本も含めて投資が循環し、市街地の連鎖的な変容が見られるのである。

東京都では木造密集市街地の重点整備地域として6,000haを指定し、さらに整備の必要な木造密集市街地として23区内だけで23,000haを指定している。もしこれを6,000haのみで実行するとしても年間の予算は120地区1,200億円。23,000haで展開すれば460地区4,600億円の規模になる。全国に24万haの木造密集市街地があるとす

る建設省の推定に従えば4,800地区4兆8,000億円が年間で必要になる。現状ではこの予算を10年20年間続けてやっと我が国の木造密集市街地は全体として動き出すことができる。

第2は総合性の担保のための公的資金のあり方であり、地域が主体的に総合的に公的な資金を使用できる枠組みを制度化する必要がある。地区レベルの施策に対し個々の補助金を別々に入れるのではなく、地域限定の一括交付税のように、自治体と地域に自由度を与える、もっとも効果的総合的に公的資金が使える制度が必要である。

投資を1地区につき10年で100億と考えれば、それを循環させながら民間の投資をどう誘導するかなど、地区ごとに綿密なプログラムを作成し、これを実行する体制を整えたところから100億の起債なり一括交付金を認めていくべきである。

第3は、地域独自の総合的なまちづくりを実現する計画システムの確立である。例えば福祉施設や公共住宅の住宅建設、学校の建て替えや住環境整備、商業近代化事業や産業振興施策、そしてケースワーカーによる福祉サービスなど、地区の中にはさまざまな事業のメニューがある。また同時に各種の市民活動が展開されている。しかし多くの場合これらは何ら横の関係がなくバラバラに進められている。たとえば、福祉目的の公営住宅と産業施策としての若者向けの在宅オフィスの共同事業、学校の建て替えと運動したコミュニティ住宅建設などにより、地域に住み続けられる居住様式が実現すれば、地域の中で親族や地域社会が支えあう福祉が可能になる。地域に住み続けることを前提とした、福祉、地域産業、教育文化などの施策を連動させ、また立地によっては都市型の新たな産業施策と住宅施策のリンクなどにより相乗的な効果が生まれるであろう。

このような意味で地域の条件に立脚した総合性を独自に組み立てる計画システムが必要なのである。具体的には自治体のまちづくりを、地域単位で総合的に扱える体制に組み替え、地域事務所などにより地域社会と密着して計画立案から事業までを進める体制を整え、前述の自由度のある財源と連動してはじめて総合的なまちづくりが可能となる。

第4に、まちづくり協議会や専門家、まちづくり会社などの担い手の育成である。まちづくり協議会が地域社会の総合的なまちづくりの受け皿となることがまず基本であり、非営利法人に属する専門家が行政や民間セクターとの橋渡しとなってまちづくり計画の作成や運営を支え、さらに非営利のまちづくり会社が事業の一部を担うという構図が考えられる。もちろん市場性のある事業は民間セクターが進めるべきであるが、短期で経済的な利潤が期待できない地

区には、公的に支えられる非営利法人の存在が重要である。

まず、まちづくり協議会に法的な権限を与えて認知することが重要である。神戸市や東京都世田谷区ではまちづくり条例などにより首長がまちづくり協議会を認定し<sup>[1]</sup>、まちづくり計画の作成、提案権を付与するという方法がとられており、このような仕組みは活用できよう。

さらに、専門的な知識と人材を安定的に供給し、一部の事業を担う非営利組織が重要である。民間の都市計画プランナーがこのような長期の活動を支えることを一般化することはなかなか難しく、公的な援助を継続的に受ける組織が必要になる。設立形態は、1) 住宅や都市基盤整備に関わる公社・公団などが再編成されてこのような中間セクターを設立する、2) 純粋に市民有志による寄付等で市民セクターとして設立する、3) 民間企業の出資による財団などで設立する、4) 力をつけたまちづくり協議会が非営利まちづくり会社として設立する、などが考えられる。

第5に、総合的なまちづくりが目指す当面の空間像を明確にし、なにを達成するかを明らかにする必要がある。木造密集市街地が切れ目無く広がり、そこに都市計画道路が1km程の間隔で建設されているのが木造密集市街地の現状で、その内部にコミュニティ活動の中心となる骨格的な場が必要とされる。地域の日常生活の中心で災害時の避難救

援・復旧活動の中心となる場をシンボルとして全体の像を明確にする必要があろう<sup>[2]</sup>。たとえば、共同化による集合住宅、広場とそれを囲む公共施設などをコミュニティ道路の沿道に整備し、被災時の救援活動を担う骨格を形成するのである。いずれにしても、目指すべき空間像はそれぞれの地区的事情によるので、一律にこのようなものがなければならないとせず、既存の小規模な公園があればそれを取り囲むエリアと緑道のネットワークをつくるという方法など、空間的なパターンは様々考えられる。

### (4) 総合的なまちづくりのための制度

以上の5点の内容を含んだ総合的なまちづくり制度の創設が望まれる。例えば、その評価はともかく、関連11省庁による中心市街地活性化関連法と関連制度などは、一つのモデルであろう。これまでの木造密集市街地のまちづくりの実績をふまえ、総合的なまちづくり制度を土台にすることにより、まちづくりの飛躍が期待される。

#### 注

[1] 世田谷区では、1995年の改正により、まちづくり協議会の認定制度は廃止され、まちづくり協議会および住民がまちづくり計画を区長に提出できることになった。また街づくりの推進等について3段階の指定制度になっている。このうちまちづくり推進地区は議会で決定することになっているが、他は行政による指定で、いずれも10年間の期限付きとなった。

[2] 「住み続けるための新まちづくり手法」(佐藤滋+新まちづくり研究会)のp.184に詳述してある。

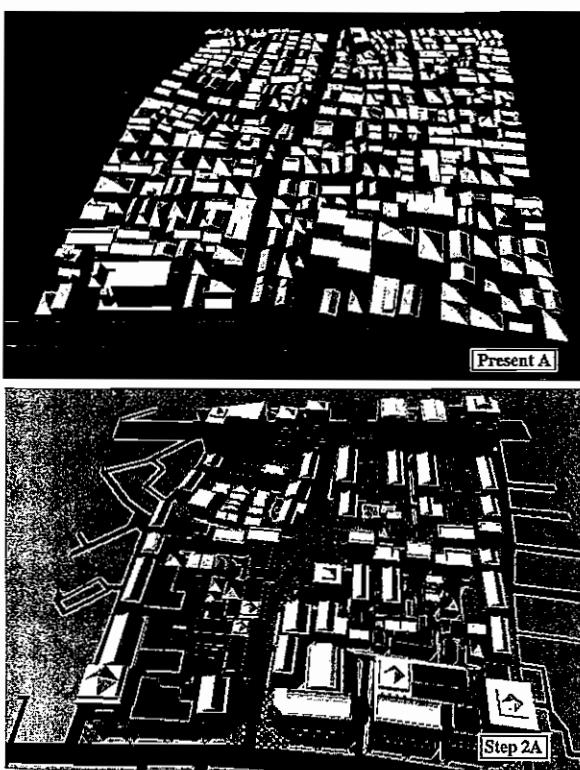


図1 地区レベルのまちづくりの空間像の例（上段現状、下段整備イメージ）<sup>[1]</sup>

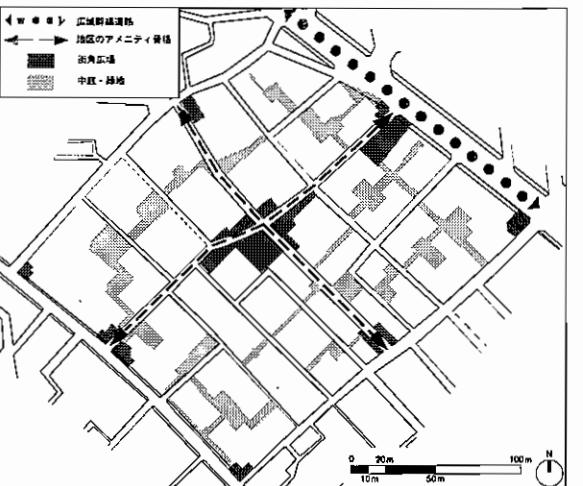


図2 街角広場を結ぶ十字のアメニティ骨格と中庭・緑地のネットワーク

## 4. 現場での決定・後方支援の充実

小林郁雄

### (1) 震災現場の実感と震災が教えたもの

震災現場の3つの呪文

「巨大なものは、もうい」

「やって無いことは、できない」

「自分でできることを、自分でする」

この3つの呪文は、震災ユートピアといわれる1995年1月から3月の3ヶ月間に、阪神大震災の現場で私たちが学んだ教訓である。6,000人を越す震災死者、15万戸の減失戸、30万人の避難者、300万人のなんらかの被災者の、無念と後悔の果てにあって体得した諦観であり覚悟である。震災現場での実感である。

巨大なものやピラミッド型組織はもうい。一部が崩壊すると全体機能がマヒする。高架高速道路、行政統治機構など絶対的な確かさを信頼させていたものほど、危機状況に対応不能なことがよくわかった。

練習でできないことが、本番でできる訳がない。日常的なまちづくり活動の継続が、非常時の震災復興にどれほど役に立ったことか。常日頃やっていることでも、突然の災難に平常時の8割の結果が出せれば、よしというのだ。

人にとやかく能書きを示す前に、自分ですることが震災ボランティアの原則である。自分でできることをする自助は、被災者復興の原点である。自分でできることを自分でする以上に、何か確かなものがあろうか。それを相互に助け合ったのが、震災被災地3ヶ月間のユートピアだった。

自律と連帯が阪神大震災が教える震災文化の核である。

### (2) 自律生活圏の市民まちづくり

自律と連帯に向けて

震災半年後に思い至ったことは、それらを総合した「小規模分散自律生活圏の多重ネットワーク社会」という都市像であった。大規模統合メガシステムから小規模集積ネットワークをめざし、国家・大都市、国際・大組織を分解し、地方主権・コミュニティ経済社会の自律確立と相互の共

助・運営のための連帯をめざす。

そのために、自律生活圏が相互に連帯できる仕組み・基幹構造・技術が必要である。それにも増して自律生活圏における「市民まちづくり」の保証が重要である。

「市民まちづくり」促進のための基本条件であるまちづくり法やまちづくり条例などの法律的条件整備がまず基本である。まちづくり協議会などを中心にした住民主体のまちづくり活動を、地方自治のなかで地域活動全体に必要なシステムと認知する必要がある。営利を目的としないまちづくり組織のNPO法人格認定や地域まちづくり法人(CDC)の育成なども不可欠である。

これら基本条件整備、認知、育成などのために、早急に取り組まねばならないことは多い。

震災の最も重要な教えは「自律と連帯」である。それは復興、防災、まちづくりの基本である。自分でできることを自分で考えて自分でする。それらが相互に理解しあい連帯する。それが災害にうたれ強い街の基本、ボランティア行動の基本、日本の将来を決定する組織形態NPO・CDCの基本であり、住民主体・地方主権のまちづくりのゴールでもある。

それが震災復興が示す「市民まちづくり」の根幹である。

### (3) 復興現場におけるリアルタイムの対応

復旧復興のプログラム

阪神大震災の復旧復興計画には、3つのタイプがあった。

①応急対応・復旧計画（現場即応プログラム）

②都市計画・まちづくり計画（天下王道プログラム）

③この際・都市改造計画（誇大妄想プログラム）

時系列的にはこの順序で、復旧復興計画はスタートした。

第1段階の計画・プログラムは、地震直後の倒壊建物からの救出に始まり、公園などへの避難、小学校などの避難所における生活運営、水の運搬などに起因する近隣コミュニティの突然の形成といったことから、家屋の被災度判定、改修診断や仮設住宅（テント、コンテナなど含む）、職場と生活再建、心の支えに至るまで、こまごまとみみっくともまことに重要な現場での応急の対応、復旧の計画が策定され、同時並行する即応プログラムが積み重ねられた。

第2段階はほぼ2ヶ月後（建築基準法84条の建築制限最大期限、都市計画事業決定期日）に始まり、緊急3年事業5年、目標10年といった復興への都市計画を中心に、さまざまな市民まちづくり活動がプログラムされた。

ほぼ同時に、しかしいつも少し手遅れぎみに、第3段階の「この際」の計画・プログラムが提案される。外野席からは地震直後から声があがり、各種学会、団体、業界か

らの提案が順次公表された。県・市の復興の全体計画への取り組み（国の阪神・淡路復興委員会2/16～、県の都市再生戦略策定懇話会2/11～、神戸市復興計画検討委員会2/7～）はなんとか震災1ヵ月後までに始まり、約半年後（1995年6月～7月）に一応の結論が出そろった。内容には「この際だから是非」という大プロジェクトはもり込まれたが、実現への具体方策の提案は乏しく、3年後の現在も熱っぽく語られる構想は聞こえない。

### (4) 私たちが震災復興現場でしてきたこと 人と金のネットワーク

被災地の中心にいる私たちまちづくりプランナーを中心に、建築家・造園家、学者・学生などによる専門家ネットワーク（復興市民まちづくり支援ネットワーク、ランドスケープ復興支援会議／阪神グリーンネット、関西建築家ボランティアなど）を結成して、人間力と資金力の絶対不足を補い、相互情報交換をしてきた。主たる任務である、住民と行政の間の通訳・連絡・意志交換などと併せて、都市構造計画からの配慮、まちづくり計画支援のネットワーク・情報センターの役割も果たしてきた。

もちろんコンサルタントの立場から行政の復興計画検討ワーキングなどにも協力したが、個々にそれぞれの地区と付き合い、地域にねぎした「まちづくりプランナー」の最重要・最優先すべき役割は、復興市民まちづくりへの支援であった。これまでどうりの職業でもあり、そうした役割を10～15年以上続けて来た結果でもあった。

まちづくり支援活動の経費面に関しては、幾つもの震災特例の行政対応と新たな民間基金の仕組みによって支えられた。まず、都市計画事業（特に区画整理事業）地区では住民（権利者）と行政（事業者）の対話をつなぐ「まちづくりコンサルタント」の役割を正当に評価し、換地諸費などからの経費負担が行われている。まちづくり協議会への活動助成に加え、まちづくり支援の派遣コンサルタント費用負担は、国からの補助事業と復興基金の「復興まちづくり支援事業」によって、震災前に比べればはるかに手厚い対応がなされている。

しかし、これらは公的な事業が関与する場合に限られ、またハードな施設整備につながらない場合には全く不十分である。それを補ったのが、後方の支援をえて設立された市民まちづくり支援基金「阪神・淡路ルネッサンスファンド（HAR基金）」である。被災地の「まち・すまい・くらしの再建」を、広大な白地地域を対象に、地元組織活動、それに協力する多様な領域の専門家を支援する基金である。助成金額は多くはなかったが、1995年12月第1回助成と

いう迅速さと、すべてを公開審査会で決定する透明性が、それを補って余りある評価ができる。阪神・淡路コミュニティ基金（HACF）や公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金など少し対象が異なる民間基金も、重要な役割を果たした。後方支援で確実に役立つのは「自由かつ弾力的に活用できる資金」である。

### (5) 逆転するプロセスへの対応 現場の決定しかない

突然の非常事態では、平常の「構想→計画→事業」というプロセスは逆転する。緊急の地区事業が決定し、市街地の整備計画や道路港湾住宅など各部門全体計画が決まり、その後に都市全体の復興構想が組み立てられる。

復興に向けてすぐさま覚悟すべき劇甚被災地区への都市計画事業が、まず決意される。計画決定への通常の手続きさえこなせば法律的には問題ないという行政現場の決定については、承服しかねる部分も多いが、震災後1週間でラフスケッチを描き、1ヵ月で計画案を公表し、2ヵ月で計画決定という、拙速でも地区再生への具体展望をとりあえず示したことは評価すべきである。

次いで、重点復興地域指定や住宅整備緊急3ヵ年計画など、部門計画が決められ、それらの総体としての震災復興計画の構想案が神戸市は6月末、兵庫県は7月末に策定・発表された。具体的計画から抽象的計画へ、部門別計画の後を全体計画が追うプロセスである。日頃の計画策定プロセスの全く逆の順序である。

非近代的都市計画たとえば第三世界での都市貧困層の居住地形成の現実は、自分の生活から始まり、住宅、それが集まる地域、地域が重なる都市という順番しか、ものが進まないというバロス理論があるそうだが、大災害緊急時にはまた、そうなるしかない。

震災現場では、専門家たちはこの逆転プロセスに必死で対応するプロセスプランナー・プログラマーであるしかない。原則的には間違っている。この逆転プロセスは原理違反である。しかし、被災現場では行政だけでなく、そうするほかないことを、遠方・後方からは想像して欲しい。現実の一つの地区、一つの共同化を支援し、救うことには死の状況の中で、原理・原則を叫ばれても聞こえないし、聞く気にもなれない。後方では、原理原則を徹底討議してほしい。しかし、それをナマのまま現場の現実に持ち込まないでほしい。走りながら考えている者たちにとって、立ち止まって一考せよという無意味なことを要請しないでほしい。明日の話は、今日の役にはたたない。

## 5. 総合的・社会的復興まちづくりの目標

小森星児

### (1) 禍福転換論の見落とし

「禍いを転じて福となす」という人口に膾炙したことわざがある。今回の震災のあと、為政者によってしばしば引用されたのは記憶に新しい。たしかに都市計画の歴史を振り返っても、大火や戦災が市街地の近代化を促進した事例は洋の東西を問わず数多い。飢餓や疾病、あるいは侵略など住民の生活をおびやかす事件がなければ、今日の都市は生まれなかつたという見方にも一理ある。その意味では、都市計画史は不吉な災厄の歴史だといえよう。

しかし、被災者の立場から見ると、禍いが福となるとはにわかには信じがたい。巨視的には、一方で大きな損失が生じても他方でそれを埋め合わせる福があれば、全体として勘定が合う。今回の震災では、政府は道路、鉄道、港湾、電力、ガス、上下水道などいわゆるライフラインや産業基盤の復旧に迅速に着手するとともに、劇甚被災地には大規模な区画整理事業の実施を決定した。こうした素早い公的介入方式の導入には、関東大震災における復興院と今次大震における戦災復興院の経験が大きな要素であったことは関係者の証言によても明らかであり、公平に見て、被災地における迅速な物的復興という観点から評価すれば、都市基盤の重点復旧を優先して推進する方式の有効性は改めて確認されたといってよい。

ところが、禍いを被った者と福を受けた者という観点から捉えなおすと、この評価は大きく揺らぐ。今回の震災では、当初、被災地のすべての住民、すべての企業が等しく罹災したと思われた。しかし、時間の経過とともに災いを福に転じる能力に大きな違いがあることが明白になる。たとえば被災者にたいする住宅の手当を見ても、組織としてもっとも素早かったのは全国規模の大企業の大本支店であった。被災した社員のためにその日のうちに住いを用意し、また食料や飲料水の差し入れに社員を派遣するなど対応が早かった。罹災企業でも、外部とのリンクの強弱が復旧の速度を分けた。全国的に生産拠点を配置している大

企業は、いち早く製品の肩代わりを進める一方、従業員も域外の工場に一時的に再配置するなど企業全体として打撃を吸収する体制を整えた。系列の中小企業でも、親企業の支援で立ち直った例がある。T自動車の孫請企業では、震災直後から本社から派遣された応援部隊の昼夜兼行の活躍で、短時日のうちに生産再開に漕ぎつけた。

他方、大企業であっても、地元性の強い公益企業や電鉄、百貨店などは本業の被害が大きかっただけでなく、こうした対応にも出遅れた。まして地元市場に依存する罹災中小企業は域外の競争企業に市場を荒らされ、再起への道は遠かつた。またケミカルシューズ業界では、大手スーパーが発展途上国の製品輸入に切り替えたため受注が激減し、操業は再開したもののが伸びない状況に追い込まれている。地域に密着してサービスを提供する零細小売店舗では、再開を断念したケースも少なくない。

もちろん、政府も復興資金の貸付や仮設工場の建設など地元企業の再建に手を尽くした。しかし、基本的には基盤整備や各種助成制度は競争条件の改善を通じて大企業や広域市場をもつ企業に有利に働いたが、地域経済に強く組み込まれている地元企業にはそれだけでは十分でなかつた。禍いをうけた企業（被災企業）と福を享受した企業（受益企業）の違いが、市場経済のメカニズムを通して一層拡大されたといいえよう。

個人のレベルでは、この被災と受益のコントラストは一層顕著である。もともと肉親を失った家族に復旧や復興はありえない。また、住み慣れた近隣の絆を断ち切られて、避難所から仮設住宅へと漂流せざるをえなかつた被災者に、それが福だと納得させることは酷であろう。まして県外に避難した被災者は、県内にとどまっていたり仮設住宅に入居すれば得られたであろうささやかな福にさえ見放されたという救いのない不安感に陥っている。

### (2) 個の復興と集団の復興

いうまでもなく、近代社会は個人の健康や財産が損なわれた場合、その損失をカバーするためさまざまな保険制度を編み出した。われわれの日常生活においても生命保険、健康保険、火災保険（ただし地震免責）、失業保険、自動車保険など、知らず知らずのうちにいくつも加入していることに改めて驚かされる。もちろん、大震災のような場合、保険の給付だけでは十分でないが、義援金や公的支援も制度的に定着した。金額ではともかく、個人にたいする補償の仕組みはかなり整ってきたといつてよからう。

しかし、集団として失ったものについてはどうか。都市生活、とくにインナーシティでの生活は多くの地縁、人縁、

そして各種の機縁で結ばれている。それぞれつながりは、1本1本は弱くて人びとをつなぎとめるには十分でないかもしれないが、それが織りあわされ縦横に重なり合うと強力な接着剤となる。設備の整った公営住宅にも、環境のよい郊外にも移り住もうとした下町の住民がもつ濃密な生活世界への執着をこれまで行政の担当者は見逃し、ニュータウン行きのバスに乗り遅れた頑迷で不運な人びとだと思い込んでいた面があることを否定できない。

生活世界という用語はきわめて多義的である。コミュニティと呼ぶほうが無難かもしれない。しかし、被災地では施設整備や組織づくりと結びつけて語られることの多いコミュニティという用語を、今はあえて用いない。それに、もともとコミュニティの役割が強く意識されるのは集団がなんらかの危機的状況に曝されたときなので、日常的・習慣的な生活世界のほうが議論をすすめるのに適当であろう。

生活世界とは、周知のようにフッサールに溯るが、最近の人文主義的都市地理学者のさまざまな用法を要約すると「住民にとって馴染みのある空間で、居心地がよく、物理的にも心理的にも安全な場所であり、改めた心の備えなしに日常の生活を繰り返し送ることのできる経験装置」を意味する。郊外住宅地の場合、私的空间と公共空間の区別は厳然としていて、生活世界は空間的には明確な領域をもたないことが多い。ところがインナーシティでは住居内部と外部の境界が相互浸透的で、街路や市場が生活世界の焦点を形成することが少くない。まちにたいする愛着の度合いや同じ学校に通った者の同志的な結び付きの強弱は場所や時代により異なるが、日々の暮らしがおびやかされることなく営まれるという安心感が住民の生活を支えてきた。

実は、大都市に集積する中小企業についても、さまざまな形態の相互補完的結合が見出される。今回の震災で壊滅的な打撃を受けたのは、この地域内の生産ネットワークであった。個々の工場は、機械設備さえあれば生産ができる。しかし、複雑な分業システムの復旧には生産拠点の再開だけでなく、ネットワークの再構築が必要であった。ところが神戸市は仮設工場の供給という思い切った手段を採用したにもかかわらず、抽選で入居企業を決定するというきわめて官僚的責任回避的な行動のゆえに期待通りの効果をあげられなかった。ここでも、集団が失ったものを取り戻すという観点の欠如が指摘できる。

### (3) 生活世界の再建を目指すまちづくり

被災者個人の生活再建、たとえば住宅の建替や雇用の確保については従来の手法でかなりの程度対応できるが、生活世界の再建になると問題意識そのものが希薄であると評

さざるをえない。復興公営住宅などその好例で、鉄の扉で内外を強固に仕切った構造が、必ずしも入居者のライフスタイルに合致しないことはよく指摘される通りである。不燃耐震の建物がもたらす安全感と、知り合いに見守られている安心感のどちらをとるか、これはもちろん二者択一の問題ではないが、下町の生活世界を一変させるような住宅しか供給できないのは発想の貧困といわれても仕方がない。

たしかに、我が国の場合、郊外のニュータウン建設では、規模はもちろん住宅や環境の質の高さでは世界をリードしている。しかし、自ら進んで入居した住民は、年齢、職業、ライフスタイルなどの面で極めて均質的で、そこでの生活世界は長い時間をかけて熟成され、多様な要素が微妙に調和している下町のそれとは住民生活に占める重要性の面でも、民間分野の果たす役割においても比較にならない。

それではソフト面ではともかく、ハード面でのまちづくりは成功したといえるか。都市史の専門家はロンドン大火のあと、木造建築を禁止した卓見を称賛する。しかし日照、換気、防湿などに問題のある非木造建築のほうが、大火を遥かに凌ぐ犠牲者を生んだことを見落としてきた。今回のように大量の中高層公営住宅の供給が行われた事例は、第2次大戦直後を除いて他に例がない。そして、その前例は必ずしも心強いものではない。パリの郊外で、あるいはロンドンのイーストエンドでその後なにが起こったのか、政策当局が事前に十分に検討したのか気掛かりである。

結論を急ごう。筆者の主張は、まちづくりは生活世界の再建を優先課題とするべきであるというに尽きる。換言すれば、以前住んでいた人びとが違和感なく生活できる環境づくりが目標であり、復興の進捗状況は従前居住者がどれだけ戻ったかによって判定すべきだということとなる。

この考えは別に目新しいものではない。以前、筆者はまちの個性や文化はそこに愛着をもつ住民にささえられて初めて活性化すると指摘し、復興という掛け声のもとで一色に塗りつぶすかわりに、それぞれの特色にマッチした色合いを歴史や風土のなかから発掘することを提案した。

まちづくり即区画整理事業というハード再建に偏った進め方では、震災で失われた生活世界の再建という提案は時代錯誤だと受け取られがちである。現に行政当局は創造的復興というモットーのもとで古い衣装を惜し気なく捨て去ろうとしている。しかし、禍をまって一挙に積年の懸案を片付けようとする発展途上国向きの政策はもはや有効ではない。総合的・社会的復興まちづくりは、まず、それぞれの地域が長年にわたって築いてきた生活、環境、景観にたいする畏敬と伝承の思いからスタートするのが望ましい。

# 3-3

## 参加と連携の主体形成

復興計画・復興事業への住民参加を支えるのは「まちづくり協議会」を始めとし、様々な住民組織、専門家、非営利再建事業組織、そして行政を含む地域再生支援の連携・パートナーシップである。復興を支える諸主体の連携システムをどのように構想し、形作る事が出来るか、地域毎の実践的・日常的な取り組みが鍵となる。

(林 泰 義)

### 1. まちづくり協議会のあり方

塩崎 賢明

#### (1) はじめに

「協働のまちづくり」は、復興まちづくりにおける住民参加の導入を意味するが、導入の経過から二面性を持っていた。すなわち、第1段階都市計画の強行決定という印象を緩和するオブラーートの役割を持つという否定的側面と、他方で、程度の差はある、住民との話し合いを実際に行うことにより、実質的に、参加が促進される可能性が生まれたという積極面である。従って、協働のまちづくりは当初からこの否定的側面を打ち消し、参加の実をどこまであげるかということが問われるものであった。

「協働のまちづくり」の住民側の担い手はまちづくり協議会であるが、その仕組みを震災前から作ってきたのは神戸市である。

#### (2) 神戸市のまちづくり参加システム

神戸市のまちづくりにおける参加の仕組みは、1981年の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」にもとづいており、まちづくり組織への助成・支援活動の根拠となってきたものが、1977年の「まちづくり助成制度」、78年の「コンサルタント派遣制度」および1995年の震災特例要綱である。まちづくり条例では、住民のなかの中心的メンバー（世話人）が呼びかけて協議会を発足させ、行政に対して申請し、これを条例によって認定するという形を取る。市は協議会活動に対して、助成や専門家派遣等の支援を行い、協議会は地区の将来像に関してまちづくり提案を行い、市長との間にまちづくり協定を結ぶ。つまり、「協働のまちづくり」は、住民組織であるまちづくり協議会の活動と専門家による支援活動を2つの軸として展開してきたのである。もちろん、この理想型に至らない活動についても先述のように、行政は各段階で助成・支援を行っている。まちづくり協議会等の組織は神戸市では約100団体あるが、このうち、震災以前に30団体が存在し、そのうち12は条例によって認定されたものである。

震災後、あらたに作られたまちづくり協議会の特徴は第1に、準備不十分のまま速成されたこと、第2に、まちづくりの「目標」があらかじめ決定されていたことである。震災後の協議会は約70であるが、そのほとんどは十分な準備もないままに急速形成された。しかし、より大きな相異は、震災前のまちづくり協議会が、まちづくりの目標（将来像）に関する議論と合意形成のプロセスを経ているのに比して、震災後のそれは、すでに決定された都市計画事業の実施についての「合意形成」を求められたという点である。

#### (3) 協議会の役割と限界

都市計画事業として行われるまちづくりについて、住民・権利者にとっての合意とは少なくとも3つの段階で納得することを意味する。

第1に都市計画事業を行うことそのものに対する納得である。今回の場合、都市計画決定がすでになされており、いわば前提条件となっている。

第2に、都市計画事業を行うとした場合の計画の中身についての理解・納得が重要である。神戸市のシステムでは住民側からまちづくり提案が提出され、これを受けた形で行政が事業計画を策定する。従って、まちづくりの中身は住民の要求を踏まえたものという形になっている。

第3に、事業実施に当たって各個人の負担についての納得が不可欠である。個人レベルで言えば、この段階さえ納得できれば、全体については合意できると言う面もある。逆に、全体計画は理解できても、個人レベルで不利益を被る場合には判断はつけないということがしばしば起こる。

合意形成とは最終的にこうした個人レベルでの納得をえることに他ならない。第3段階については、当然、いかなる他人も介入できないから、まちづくり協議会が合意形成において果たしうる役割は、第1と第2の段階に限られる。しかも、今回の震災では、第1段階は決定済みとなっていたから、まちづくり協議会の役割は、極言すれば第2段階の合意形成にあったことができる。

ただ、第3段階の納得ができなければ、全体が進捗しないという問題や、個々の住民が必ずしも十分な情報や判断力をもち行政と対等に交渉できるわけがないことから、第3段階の合意に関して、協議会が個々の住民・権利者を支援する積極的な役割を演じることが期待される面がないわけではない。この点は、協議会の存立基盤、力量、構成員の信頼の程度などに依存するものであり、今後の協議会のあり方に影響する問題である。

#### (4) まちづくり協議会の存立基盤と力量

合意形成の主体としてのまちづくり協議会には、地域住民・地権者などの正当な代表としての組織の存立根拠が求められることは言うまでもない。

神戸市の場合、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」で規定されるまちづくり協議会は、まちづくりに関して大きな役割を果たすことができる条件を有している。条例では、市長はまちづくり協議会を認定し、まちづくり協議会からの提案があったときは、これに配慮するものとされ、協議会と協定を結ぶことができる。つまり、まちづくり協議会は市長と対応関係をもつ重要な団体とされているのである。

その際、まちづくり協議会の認定条件は、①地区住民等の大多数により設置されていること、②構成員が、住民等、まちづくりについての学識経験者等であること、③地区的住民等の大多数の支持を得ていること、とされている。これらはいずれも抽象的規定でかなりの幅を持って判断できるものであるが、住民側では、実質的にこの条件を備えるために、規約や役員選出、運営方法等を民主主義的に確立することが重要である。

震災後のまちづくり協議会は条例による認定を受けていないものが多いが、実質的に上記の条件を備える協議会については、可能な限り、条例認定を行うべきであろう。

他方、「協働のまちづくり」の過程で、住民組織内部に対立や分裂が生じた事例が存在する。基本的な原因是、都市計画決定を前提として、第2段階の合意形成を求められたことにあるが、同時にまちづくり協議会運営における民主性・透明性の欠如から、対立を引き起こすといった事例もみられる。

まちづくり協議会は自らの存立基盤を明確にすることが必要であり、役員選出を合理的・民主的なものにすること、組織運営に関する規約、ルールを明確化し、民主性・透明性を確保すること、情報を全構成員に公開し、全住民・権利者の意見が反映できるシステムが不可欠である。また、住民内部からよきリーダーの登場を促し、住民自らが民主主義的運営に習熟していくことが求められる。

#### (5) まちづくり協議会の発展方向

事業計画が決定し実施段階に入ると、個々の権利関係に焦点が移行するため、まちづくり協議会の役割は相対的に低下する傾向がある。行政にとってまちづくり協議会はいわば、第2段階の合意形成のエージェントであるが、合意形成手続きを経た後の役割がなくなるわけではない。現実

に、道路や公園の詳細な計画やデザインに住民要求を反映させたり、事業後の地区の整備に関して地区計画を定める例も生まれている。震災後のまちづくり協議会活動は、献身的なものが多く、この経験を一過性のものに終わらせるのではなく、活動ストックを生かし、地域住民の持続的なまちづくり組織として発展させるという方向もあり得る。

こうした恒常的な組織は、まちづくりに関する地域住民の自立的な政府組織（自立ガバメント）として機能する可能性をもっている。自立ガバメントへの移行については、より広範な領域をカバーする自治会・町内会等との関係の整理が必要であり、自治会・町内会が存在しない地域では新たにそれを生み出す場合や、またまちづくり協議会がそれらの専門的な位置づけを担う場合などが考えられる。

行政はこれに対して、財政的援助と専門家支援を与えることが必要である。

## （6）都市計画への参加システムとまちづくり住民組織

都市計画中央審議会の中間とりまとめでは、公民協働のまちづくりの必要性を述べ、プロセスを重視した公民協働まちづくりシステムの確立、初期段階からの情報公開、まちづくり協議会などの制度的位置づけ、専門家支援の活用を強調している。そこでは、今後の都市計画のなかに、参加によるまちづくりのシステムをビルトインするべきであるという方向性が示されている。しかし、他方で、住民参加・審議会手続について法によるべきで条例による簡素化は認めない、まちづくりの基本方針策定や住民組織の位置づけ以外の規制・誘導施策は条例でなく法令によるべき、といった限界をも置いている。

神戸の経験に鑑みると、都市計画中央審議会も指摘するように、初期段階からの情報公開を積極的に進め、計画段階での参加をすすめることができるとある。非常時ではない場合には、この点に十分な時間をかけることが可能であり、それによって参加の内実は高められる。

逆に、平時の場合、緊急性が乏しく、住民組織の形成・認定が、容易に進まないという側面があるが、参加によって計画や事業の中身が住民要求を取り入れて変化していくことが実質的に保障されるならば徐々に事態が進展していくとみるべきである。行政からの働きかけ、組織形成の促進、専門家による適切なアドバイスなど総合的な参加促進のプログラムが必要である。

## 2. ボランタリー・コモンズとしての復興まちづくり協議会

—自發的集合体論

森反章夫

### （1）空間の規整化の社会的組織

—コモンズの優越の原則

制度の都市計画は、多様な地区計画手法を開発し、拘束的な規制から誘導的な規制、広域から地区・街区の狭域へとしぶりこみ、市民社会に降下接近し、よびかける。しかし、そこには、市民社会の所有個人主義の壁がたちふさがっており、市民の分断一統合（個別化＝全体化）の組織原理が作用している。そして都市空間には、市場の原理と建築自由の原則によって、空間の恣意的な秩序が存在するばかりである。都市計画の空間の計画的な秩序への志向は、容易にその組織的な基盤をみいだせない。

私的所有権を前提とする制度と市場の様式は、復興まちづくり協議会がつくりだしている協同の位相を切断している。復興まちづくり協議会の存在は、「地域活動」とおして協同的諸関係をきずき、公有/私有の所有関係を内在的にこえて、「地域」の領有可能性のく場＞を形成しようとする。その帰結が、「場所」の社会的二重帰属——所有関係上の帰属と利用関係上の帰属——である。協同の意志によって、権利の行使の仕方を規整し、空間の協同的秩序化、あるいは自生的な秩序化を、まちづくり協議会は企てるのである。「公園」は管理される公共財である以上に、住民が植栽し維持し、協同のさまざまな地域活動を展開する拠点となる。「道路」は単に移動の機能的な公共施設である以上に、議論し、学ぶ場所（「街角だけがまちかどではない、道路もまたまちかどである」）となるのである。

復興まちづくり協議会の企ては、地域全域の協同財化であり、「他人の土地に勝手に絵をかく」という都市計画に酷似する不遜な行為である。領有される「空間」、領有の実践の総体を「コモンズ」と称すれば、復興まちづくり協議会の諸実践は、まさにコモンズの優越の原則のもとにあらわすといえよう。そして、この原則を実質化するのは、市民社会の組織原理とは対称的な「協同」的諸関係

を形成させる延長一連結の組織原理である。この原理は、「地域社会の存在」の平面では、被災地全域にみられたボランタリーな救出救援活動に現出した。それは、「他者の実践状態」を受容しながら、他者を組み入れた実践を自らが自発的に選択することによって可能となる。それは、単なる個人の利益の最大化ではなく、他者との共有可能なメリット（利得）に、あるいは、単なる権利の保全ではなく、自らの権能・力能にもとづく実践の決定である。そのような個人の自己創発的な意志決定は、自己を拡張しつつ自己の領界をこえて、他者と連結させる。そのことがさらに、自己の利益・権利を一層創発的に延長していく。この延長一連結の関係原理こそ、コモンズの優越の原則をささえている。

### （2）情報とプログラム

—自己創発的な自己組織化

復興まちづくり協議会は二つの乖離した組織要件を課せられている。まちづくり協議会には、制度的には権限も代表性も明確ではなく、住民の自発的な任意の意志にゆだねられている。他方、復興まちづくりの事業目的のためには、まちづくり協議会は地域居住者に深く根ざさざるをえない。この結社の任意性と目的の地域性、「世話人」となるボランタリーな有志と地域居住者との乖離がある。

構造的には、復興まちづくり協議会の「協同の意志」の形成のモチーフは、個別市民の権利・利害の調整統合の困難さを解消することであるから、任意な自発性に依拠するほかはない。にもかかわらず、その困難さはいっこうに解消したことにはならない。解消するには、市民社会の社会的自明性を、たとえば、権利の平等・公平とか経済合理的な意志決定を留保させなければならない。この留保を第一次的な目標としながらも、この留保が前提でなければ復興まちづくり協議会は起動しない。だからこそ、この根源的なく場＞に、復興まちづくり協議会のボランタリーの実践が位置づく。そして、復興まちづくり協議会は、自らの基盤を自らが創出しつつ展開する自己創発的な自己組織化を不可避とする組織特性を帯びる「装置」である。ここにこそ、まちづくり協議会の苦悩がある。

この自己組織化の手法がプログラムの実践である。それは現象的には、地域居住者と復興まちづくり協議会の有志との乖離をうめる試みにすぎない。しかし、「ひとづくり、仲間づくりが大切だ」と協議会ではいわれる。まさに市民が住民に脱構築されること、分断一統合の組織原理の社会規範が相対化されて、延長一連結の集合体のあたらしい原理とその実践が社会規範としてたちあらわれること、これ

がプログラムに賭けられている。たしかに、まちづくり協議会は行政のもたらす計画の形式的な情報を地域居住者に伝達し啓蒙する役割をあたえられているように見える。しかし、情報の重層的な回路は、単なる情報伝達の機能に還元することはできない。それは、社会関係をつくりだす。情報の交換が実践され、「問い合わせ一応答」のくりかえしのなかから、限りなく互酬性に接近していく一種独特の相互性の関係がつくりだされている。プログラム実践は、情報論的な次元をふくみ「地域社会の存在」を励起する。

復興まちづくり協議会はどこでもおどろくべき回数の住民集会、役員会をこなし、コンサルタント他の支援をうけながら、実に多様なプログラムを展開している。被災直後の救出救援活動、倒壊家屋の解体撤去の手配をはじめとして、事業に関連するプログラムまで実に多様な活動がある。このプログラム群は、状況対応的で場当たり的なものである。しかし、それは、状況とく場＞がよまれ、発案されたものである。たとえば、野田北部まちづくり協議会では、被災直後から今日に至るまで24時間体制でスタッフが協議会の事務所につめている。地域の人々がいつ来訪しても応対できる。そこでの世間話のなかから、その人がおかれている切迫した状況、仮設生活の不便さと地元への思いを聴き取る。その情報からプログラムは生まれる。次々に、なすべきプログラムが協議会スタッフの間で議論される。プログラムの本質は協議会の住民への自発する応答情報である。

たしかに、プログラムは、地域の人々の困難を直接打開はしない。しかし、この単純な情報の呼応関係のくりかえしと密度は、人々のまちづくり協議会への期待を即事的な水準から規範的な水準に押し上げる。たとえ、まちづくり協議会が自分の期待に直接応えていないにしても、協議会に期待をよせることの妥当性を自己信憑をしている水準に人々が達している。それは、人々が、協議会スタッフのボランタリーな「協同の意志」を受容しつつある兆候といえないだろうか。

また、地域の人々の間でも、情報の呼応関係から協同的関係のベースがつくられる。プログラムが用意する住民集会の場面で、他の人々の困難と思いが相互に共有され、自分にとってどのような意志決定が重要であるかその方法論が共有されはじめる。全体的な「和」に拘束されるのでもなく、かといって自己の利益・権利を至上とするのでもない、相互保全の均衡の条件——「他者」がそれを受け入れるなら自分も受け入れられる条件を見いだしうる意志決定の技法がつくられるのである。これが、まちづくり協議会のボランタリー・コモンズの作法である。プログラムの

実践のただなかから、同意の方法論がそして綱領的なルールが見いだされる。そして「他者」とは、まちづくり協議会であり、その判断に住民は「負託」する。

### (3) まちづくり協議会役員とコンサルタント

—境界画定の綱渡り

復興まちづくり協議会の全過程を担うのが協議会役員とコンサルタントである。協議会役員は、地域居住者から承認されているとはいえ、制度的には権限も代表権も不明確な脆弱な地位である。そのため最終的なまちづくり提案の段階に近づくにつれ、協議会有志の地位と役割が、市民の側から問題にされる。しかし、協議会有志こそまず最初に自らが、市民・権利者の立場を離脱し、住民の立場にもとづいて協同の意志を強力に形成してきたのである。それは、いかなる利権とも切れた自由なボランティアの位置にあればこそ可能になった。だからこそ、その役割行動によって協同の意志と計画の意志を接続させることができてきているのだ。問題は、自発的な協議会有志の役割が、合意の段階に近づくにつれ、みえにくく、かつ、希薄になっていく過程そのものである。まちづくり協議会の実践的閉域化の原則が堅持されなければならない。それが「折衝」の問題である。

コンサルタントは、絶えざる「折衝」の専門家である。彼は「協同の意志」と「計画の意志」とを計画技術的にアレンジメントしていく「工作者」である。事業計画の専門的知識を生活者のことばに翻訳し、協議会役員、地域住民に伝え、その事業の可能性をわりださなければいけない。他方、行政に対して、地域居住者の即事的な多様な要求を一手に引き受け、計画技術の言語に翻訳して説明しなければならない。しかし、こうした翻訳者の立場のなかから、行政と住民に相互の協議の場をそれぞれの側に用意せざるようすむける。地域居住者に対しては、合意の意志を押し戻す戦術がとられる。強い提案を示し、市民の反発を引き出し、それをふたたび提案としなおす。そうした折衝の術がそこではとられる。逆に、行政の硬直した体制に対しては、事業要項の固有の解釈をほどこし、「協同の意志」が受け入れられる論理をくみたて、説得しなければならない。このようなコンサルタントの実践は、まちづくり協議会の実践の境界画定を仕切ることである。コンサルタントは、住民がまちづくり協議会に負託するまちづくり計画を最終的にかため、行政とまちづくり協議会にとって重要な第三者、「他者」の立場に立つのである。

## 3. 専門家による復興支援

高見沢邦郎

### (1) 果たした役割は大きかった

専門家による復興支援の実状が1章4節に紹介されている。いわゆるコンサルタント派遣の意義、弁護士や建築士など多分野の専門家が「ワン・パッケージ」で臨むことの必要性、また、それらの支援を後方から支援する基金の重要性などの指摘を確認しておきたい。

復旧・復興の住宅・まちづくりに関わる「専門家」の中心となるのは県市や公団等のスタッフ、あるいは各々の法定事業（主として土地区画整理事業、市街地再開発事業）を担当するコンサルタントであろう。ハードな専門技術としての事業コンサルタントだけでなく、被災住民の様々な要求を計画に反映すべく「まちづくりコンサルタント」と呼ぶべき専門家も活躍した。しかし一方都市計画決定が急がれたため、住民の参加が十分でなく、事業そのものあり方や内容が問われた。行政や事業コンサルタントも難しい局面に立たされ続けた。異議を発言する住民組織を専門家が支援するかたち（アドボケイト・プランニングと呼べよう）も生じた。白地区域などの非法定事業地域では行政からの支援がマンパワーとしても不十分で、ボランティア的に専門家またはその集団（NPO的な組織）による支援も広く行われた。

このような全体の進行過程においては、反省すべき点があるにしても専門家が重要な役割を果たしたことは疑いがない。それだけに今回の経過から多くの知見を学びとり、被災地での今後の対応について、また、いずれ起こる大震災への対応について検討をしておかねばならない。

### (2) 専門家による計画支援のあり方

#### 1) 行政による支援の意義とその限界への対応

行政や公団など公共側には多くの専門家がいる。彼らとコンサルタント（調査設計計画費としてフィーが支払われる）が復興の中心的役割を果たしてきたと言える。今後とも住民との協議を重ね、計画内容の修正も含めてよりよい

復興を目指してほしい。

しかし一方で、一つには住民組織から計画そのものの根本的な見直しが要求されること、もう一つには行政のマンパワーの及ばない白地区域などへの支援が必要なことからして、行政が直接的に行う復興支援だけでは限界がある。後者に対しては、コンサルタント派遣に代表される間接的な支援が行われ、今後もその継続と充実が求められる。しかし前者、すなわち計画への異議に対しては当然ながら行政からの支援は行われなかった。アドボケイト・プランニングを可能にするしくみが求められるが、今すぐにわが国の都市計画行政が対応できるとも思えない。

第1には時間がかかる日常的なまちづくりにおいて、相反する多様な意見をも闇わせる中から納得のいく合意にたどり着くシステム（コンテスト・グラウンドの形成）の経験を積むことが必要である。第2には、対立する意見の住民グループをボランティアで支援する専門家の存在とその意義を社会的に認めることが必要である。この2つを実施するには多くの抵抗があるが、欧米では既に当たり前のこととなっており、わが国でも計画システムの成熟化のために避けては通れない途である。アドボケイト・プランニングの実践を積み重ねなければならない。

#### 2) 多様な専門家—多方面の職能からの支援が必要

復興まちづくりには多方面の専門家が必要とされる。都市計画、建築だけでなく、不動産鑑定士や土地家屋評価士をはじめ、税理士、弁護士など税務・法務の経験知識も重要である。これまで土地区画整理事業、市街地再開発事業などの場合には、必要な段階においてこれら多方面の専門家が対応し、問題解決に当たってきた。しかし白地区域と称せられる非法定事業地域の場合には建築技術者が住民の相談に応じることが多かったが、他の専門領域に関する知識に乏しく、また、それらの専門家と協働する経験も少なかった結果、多少の混乱が生じた例も聞く。

対応できた事例は限られていたが、阪神・淡路まちづくり支援機構は1章4節で述べたように、多方面の専門家による連携のシステムを構築できた。そして県市のまちづくりセンターからの、主として復興基金による金銭的支援を受けて被災地の住民組織からの要望に応えた。支援機構の活動は白地区域での復興支援の進め方に様々な知見を与えていた。今回の経験を踏まえて、平常時も含むまちづくりにおいても多方面の専門家の参画した支援が当然のこととなるようにすべきである。

#### 3) 多様な専門家—コンテンツの支援とプロセスの支援

もう一つの「多様性」の意味は、専門家の機能にはコンテンツ、すなわち上述のような、都市、住宅、建築、評

価、税務、法務等それぞれの専門知識に立脚した専門性と、プロセス、すなわち住民間の合意形成過程を円滑に進める役割としての専門性があることである。こうべまちづくりセンターの取り組み事例からもこのことは明らかと言える（1章4節参照）。

合意づくりを念頭に総合的なコンサルテーションを行っている市街地再開発事業関連のコンサルタントにとってこのことは当たり前だろうし、改善型のまちづくりでもプロセスへの支援は重要事である。しかし白地区域などで生ずる大量の復旧復興ニーズに対応するには、これまで建築単体を超えるまちづくりの経験が少なかった建築士など、新たな人材の投入が必要になる。その場合には単なる建築家としての知識経験だけでなく、プロセスを運営する感覚も持つべきことを自覚しなければならない。

また今回の経験の中から、専門的な知識は持たないが、地元組織づくりや様々なネットワークづくりなど復興を支える主体の形成過程に関与し、その円滑な進行についてのノウハウを得た市民も少なくない。これらの市民も実は新しいまちづくりの「専門家」と言えるのではないだろうか。平常時のまちづくりにおいても、こういった市民的専門家の意義と役割を確認し位置づけるべきである。

#### 4) 支援の場所の確保

地元に組織をつくり、情報を伝え協議を進めるためには、小さことのように見えるが物理的な意味での「拠点」が必要である。小さくてもいいから「拠点集まれる場所」がなければならない。これも土地区画整理事業や市街地再開発事業の場合は行政費の中で「事務所」の設置が保証されるが、非法定事業ではなされないのが普通である。

このことは、もと住んでいた住民がいかに早く被災地へ戻り得るかの問題とも関連する。現地での応急仮設住宅の建設が行われず、個人人が行う仮設的住まいは補助の対象にならなかった。仮設住宅の多くはまちづくりの協議に参加するにはあまりに遠隔地だった。住民の戻り体制を確保するとともに、避難所にまちづくり協議のスペースを予め用意すること、現地の民有地の所有者と交渉し、仮設でいいからまちづくり事務所・相談所を数多く開設することが大切である。東京都の「都市復興マニュアル（1997.5）」にある「仮設市街地づくり」の考え方方が注目されるところである。

#### 5) 職能団体や学会・大学の役割の確認

多方面の専門家の連携には、各種の職能団体や学会の協力が不可欠である。震災直後から東海・関東・四国方面などからの建築士会会員、あるいは住都公団技術者などの応援で応急危険度等の調査がなされたし、都市計画学会・建

築学会が呼びかけた調査に多数の大学や自治体が応え、市街地の被災状況が把握された。以後の継続的調査でも学会や各大学の役割が大きかった。また、復旧復興の計画づくりにも再開発コーディネーター協会をはじめとする種々の職能団体に属する専門家が参加した。

しかしこれら活動が十分円滑に行われたわけではない。うまくいった場合も、その場その場でキーになる人物の適切な判断と指示にからうじて支えられたと言ってよい。もちろん最終的にはマニュアル通りの運用にとらわれず、個々人の適切な判断で対応していくべきとは言え、各職能団体や学会が専門家の支援の観点から対応方法を事前に用意して公表し、所属する専門家に理解を求めておく必要は大きい。またその際報酬（コンサルタント・フィー）をどう考えるかの問題もある。無償ボランティア、非常時の支援としてのフィー、平常時の仕事への対価としてのフィー、それぞれがどうあればいいのかは実は深刻な問題なのである。

改めて職能とは何か、職能団体とは何か、また行政や住民、他の団体との協力とは何かの確認をなすべきと言えよう。

#### 6) 「支援を支援する」組織が必要

多様な専門家による支援を実現するためには、その実施団体を後方から支援する組織、いわゆるインターミディアリーが必要である<sup>①)</sup>。具体的には、第1には様々な復旧復興情報の交換や討議のための組織であり、第2には実施団体を資金的に援助する組織である。

前者に関して今回は、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークや復興まちづくり連絡会が役割を果たした。特に支援ネットワークはニュースの発行も含め、具体的な地区と地区、行政と専門家、専門家どうしを、さらには阪神地域と他地域を情報的に結びつけ、有形無形の効用を果たした。

後者に関しては行政出資の復興基金の存在が大きかった。9,000億円の基金の運用益を5年間にわたり充当するという仕組みは新しく、コンサルタント派遣を含め様々な部門で有益だった。とはいってもこの仕組みの妥当性（本来は政府が財政的補助として使途の自由な資金を用意すべきではなかったか）、運用の適切性（県市による運用が硬直的でなかったか）については改めての議論が必要だろう。この他に阪神淡路コミュニティ基金（HAC基金）は主として復旧活動のソフト面について有効だった。特筆すべきは全くの民間からの募金をもとに、阪神・淡路ルネッサンス基金（HAR基金）が設置されたことだろう。復興基金のコンサルタント派遣がカバーできない、計画の見直しな

どを含む領域、具体的な事業ではないがノウハウの提供に役立つ領域などで、多様な活動を、僅かな金額だったかもしれないが支えたことは間違いない。

これら後方支援は欧米では多様に展開されている。それからの知見も得ながら、インターミディアリーの今後が、これから住宅まちづくりNPOの確立の問題も念頭において、議論される必要がある。

#### 7) 平常時から必要な専門家によるまちづくり支援

今回は不幸な被災ではあったが専門家による支援の問題には多くの経験が積まれたわけで、その知見が十分に平常時の様々なまちづくりに応用される必要性が指摘される。防災まちづくりにおいて改造型法定事業を選ぶか、改善型任意事業を選ぶかといった問題は平常時でも重要である。議論を重ねて合意に至るまでには専門家の様々な支援が必要である。計画の実施や地域社会の運営にも専門家の知恵が必要である。また、住民自身の中から専門家が出てくることも念頭におくべきである。今回の経験は次の震災が起きてからのみ役立つわけではない。平常時のまちづくりの積み重ねが災害時の対応に効果を發揮する。それらの積み重ねは、一つには個々の地区での復旧復興における力となるが、もう一つには、専門家ネットワークの構築、後方支援体制の確保といった計画支援システム全体を早期に立ち上げるのに役立つと考えられるのである。

#### 注

[1] アメリカのNPOの中で、現場のNPOを後方から支援する仲介的な役割を担うものを一般に指す。別の言い方で、インフラストラクチャー・オーガニゼーションと言う場合もある。

#### ③深刻な低所得の被災者住宅問題

この事が最も深刻な影響を与えたのは低所得者住宅供給の領域であった。

阪神・淡路大震災後、自力再建の力のない低所得の被災住民にとって、再開発などの制度事業対象者として低家賃住宅に入居出来る場合を除けば、公募により災害公営住宅に入居する以外には救われる道はなかった。

しかし、その公営住宅も希望する立地の入居はほとんど絶望的であり、住み慣れない土地の高層耐火建築の閉鎖的住宅ユニットでの暮らしの他に選択はないのであった。もちろん、被災地での共同建て替えに再入居できたケースもあるが、限られた件数であった。

#### ④住宅政策の転換期をふまえて

「復興すまい・まちづくり」のなかで低家賃住宅供給は、基本的には県・市の公営住宅以外なく、住宅供給公社や住宅・都市整備公団は低家賃住宅供給においては補完的役割を果たすことにとどまっている。

日本では誰もが疑問に思わないこの状況は、先進諸国の中では例外的な事態とみなされる問題をはらんでいる。

1980年代以降顕著になった各国住宅政策の転換の中で、低所得者住宅の直接供給から行政は急速に撤退し、家賃補助制度と民間非営利主体や民間企業を通じての間接的供給・運営制度の活用へシフトしてきたのである。

#### ⑤市民が非営利事業に乗り出せない日本

長田区真野地区、兵庫区松本地区ではいずれも、復興すまい・まちづくり事業のため非営利再建事業組織（復興NPO）の設立をめざした。

この両組織ともにその性格は利益追求組織ではなく地域再生を目的とする市民的公益性を追求するものであった。

しかし、特定非営利活動促進法が創設以前であったため、両地区では有限会社として組織化が出来なかった。行政は民間営利会社を支援する事が出来ない。営利会社への寄付も当然ながら税の控除を受けることは出来ない。

様々な制約が非営利事業の壁となったのである。

#### (2) 復興NPOを支える社会的システムの形成

復興NPOが活躍する社会は今日の行政と企業の2者によって動く社会とは大きく異なっている。

NPO社会は福祉国家の限界と市場万能社会のもたらす分裂を超えるものと期待されつつ90年代に存在感を増してきた社会である。いまや日本特殊論によってNPO社会への道は我々には閉ざされていると考えるには、問題の根はあまりに深いと考えられている。

## 4. 非営利再建事業組織の確立

### 復興NPOへの期待

林 泰 義

#### (1) 復興事業主体の多様化の必要性

復興事業がもっぱら行政セクターに支えられる現実は住民の生活再建への選択の幅をせばめ、沈殿状況の深刻な被災者層を生み出している。本来の意味での自己決定の機会を失わせているのである。

非営利再建事業組織（復興NPO）の登場はこの状況を根本的に変革する可能性を持っている。復興NPOの意義とこれを社会的に位置づけ充分活躍してもらうために何をすべきかを以下に提案する。

##### ①行政のみに頼る再建・再生の限界

被災者が抱える問題は居住、収入、日常の人間関係、そして心理的打撃など全生活領域におよぶ喪失からの回復である。縦割り行政体制はこの状況に対応するにはあまりに非効率であり、また圧倒的ニーズに応じうるキャパシティを持ち得ないので現実である。

震災直後のこの状況に対し史上最高のボランティアの活動が多くの救いをもたらした。行政のみに頼らない再建・再生の必要が痛感されただけでなく、ボランティアや民間非営利組織の重要性が明確になったのである。

##### ②制約下の民間非営利組織などの活動

民間非営利組織などの活動は救援期を中心に復興段階初期まで続き、被災者に貴重な支援を提供した。

しかし、いよいよ復興が本格化し、住宅の再建、事業経営の再開など専門的・技術的知識が必要とされ、資金力も求められる段階になると事態はボランティアや民間非営利組織の手に余るものとなる。

当時、日本の制度と社会システムは民間非営利組織を法人として位置づける制度すらなく、ましてやこれを支援し社会的役割の分担を期待するイメージすら希薄であった。

このため震災復興に民間非営利組織が果たし得た成果はきわめて限定されざるを得なかったのである。

①NPO社会の先行例：アメリカのシステム  
住まい・まちづくりのNPOが活躍するアメリカでは復興事業に果たすNPOの役割は非常に大きい。このことはノースリッジ地震、サンフランシスコ地震後の実績で知ることが出来る。住まい・まちづくりに限らず福祉や精神的影響からの回復などを含め、プロフェッショナルなNPOが被災者にとどきわめて重要な役割を担っている。

すまい・まちづくりNPOは、むしろ震災時よりは平常時のスラムの改善、低所得者住宅供給の主役として全国各地で活躍している。

一言でいえば、現場のすまい・まちづくりNPOの高度な事業能力は、行政と後方支援のNPO、さらには企業の3者の社会的支援の仕組みによって得られたものである。それは巨額の資金助成・融資及び投資、これを促す税制等を含む法制度の存在、NPOの経営技術等についての情報や研修機会の提供、諸主体横断的なパートナーシップ的支援仕組みの創出などによって培われているのである。

#### ②多様なニーズに応える多様なNPOへの期待

日本においても住民自身の手による復興NPO、まちづくり・住まいづくり専門家によるNPO、低所得者住宅の供給に焦点を含ませたNPO、高齢者のみの世帯の共同居住をめざすNPOなど様々なNPOの登場が期待される。

NPOの特質はその市民性に支えられた多様性、創造性・先進性にある。さらには機械的公平性にとらわれない支援の柔軟性、迅速な行動力、問題への総合的対応システム構築力にもある。

この特質は行政には不得意のものであり、NPOの存在意義を示すとともに、行政とNPOのパートナーシップの意味をも明らかにしている。住民の期待もまたNPOが今日の閉塞的状況を拓いていく行動特質を持つところにある。

#### ③予想以上に大きい住民のポテンシャル

世田谷区では基金を活用して「すまい・まちづくりNPO」にあたる「まちづくりハウス」の支援をし、92年発足以来8団体のハウスが登場している。

そのうち4つは住宅、2つは福祉まちづくり、1つは地区の身近な環境の改善、残りの1つは地区的くらし・すまい・まちの問題に総合的に関わるハウスである。

建設省やハウジングアンドコミュニティ財団の調査によれば、日本各地にはこの領域に既に多くのユニークなすまい・まちづくりNPOが登場している。中には強力な事業力を持ち、すぐれた先駆的成果を示すものも少なくない<sup>11)</sup>。

#### ④先駆的活動を広める社会システムの構築

この動きがさらに広く社会に根づくか否かは、先駆的事例から、それが広く成り立つうる要件を発見して、より多

くの人々が優れた事業力のあるNPOを生み出せる社会システムを構築することにかかっている。

システム構築への期待を現実にするには、上述のアメリカを引き合いに出すまでもなく、現場の実践をベースにそれぞれの地域に合った社会システムを立ち上げること、これに応じてより広い視野からの多様な後方支援の仕組みを行政・民間を問わず幅広く構築してゆくことである。

こうした社会システムはむしろ平常時の活動のなかで発達し強力なNPOを生んでいく筈である。

### (3) 復興NPO成立の当面の要件

復興NPOが成立しうるためには少なくとも以下の当面の要件を実現する必要がある。

#### ①復興NPOと行政の水平の協調関係

NPO法の施行に対応して自治体や省庁ではNPOとの関係、その支援のあり方を如何にすべきかの模索が始まっている。行政はNPOを「活用する」視点から「御用業界団体」と同様に考える傾向もある。

本来的には、行政では困難な事業、行政の事業以上の質を実現しうる事業、住民の自己決定の機会を豊かにする事業、そして創造的批判をも含め市民の視点からの行政の評価をNPOに期待すべきである。この視点からNPOに委ねるべき事業については行政は広い視野からNPOに社会的バックアップが得られるよう努めるとともに、必要に応じ連携し、または応分の費用負担をする。こうした関係を逐次構築していくことが社会的な力となってゆく事を認識することも重要である。

#### ②NPOへの資金的支援

今日、そして近未来のNPOにとっての最重要課題は従来、企業と行政と家計の間のみを流れていた社会的な資金・金融の流れを改革して、NPOセクターへの新しい流れを生み出すシステムの創設である。

当面の課題はNPO法の成立時に付則として組み込まれた税制上の優遇措置の制度化である。これを従来の特定公益増進法人の仕組みとは基本的に異なるものとして制度化しうるか否かが最初のハードルである。議員立法により成立した法律の出自からも幅広い国民の支持が鍵である。

非営利再建事業組織は、日常的な事業、例えば参加型の住宅供給事業に乗り出す事からスタートするであろう。

そこからの一步が大きな一步となることを期待したい。

#### 参考文献

- 1)『NPOとまちづくり』風土社、1996

資金を活用して復興市民組織の運営支援や復興まちづくりのための専門家派遣を盛んに行なった。

この実績を可能にしたのは震災前からの神戸市独自のコンサルタント派遣制度である。神戸市は82年に制定した通称・まちづくり条例に専門家派遣を位置づけている。

コンサルタント等の専門家を登録してまちづくりの現場の必要性と要望に応じて派遣するこの仕組みはしたがって1980年代からの実績を持っている。また神戸市はまちづくり施策の展開に早くから多くの専門家の知恵を動員してきており、これによって培われた大学やコンサルタントなど専門家とのネットワークが蓄積されていた。

この積重ねの中から培われた行政と専門家の良い意味での人間関係が震災後の連携を支えたのである。

#### 4) 地区を舞台とする住民・専門家・行政の連携

2章に紹介した神戸市長田区真野地区の事例は、住民・専門家、そして行政の連携の典型である。

昭和40年頃からの住民主導のまちづくりに加えて昭和50年代に入っての神戸市のまちづくり調査、その後のコンサルタント派遣などから住民、専門家、そして行政の連携関係が創りあげられた。

神戸市内には継続したまちづくり調査・まちづくり事業の対象地区がある。条例に基づくまちづくり協議会が設立されていた地区が震災前には12地区、その準備段階にあったものが30地区以上あった。

これらの地区では住民とコンサルタント、そして行政との連携関係がその関係の粗密はあるものの形成されていた。この事が震災後の地区の復興に大きな役割を果たしたことか確認されている。

これらの地区では従前からの住民参加によるまちづくりの経験とそれによって培われた地域の人間関係、住民と行政の相互の理解、さらには信頼関係がある。もちろんまちづくりに関する知識も蓄積している。いってみれば地域のまちづくりの力量が大幅に高まっているのである。

結果として震災後もまちづくり協議会を中心に復興への取り組みが順調に進んでいるのである。

#### (2) 実践から育てる連携の能力

##### 1) 連携の実践場：住民主体のまちづくり

この事から分かることは、平常時に実質のある住民主体のまちづくりに取り組んでいることの重要性である。実質のあるとわざわざ言うのは形式的に地域の長老を動員してコンサルタント任せのおざなりのまちづくり計画を作成するケースには以下の点はあてはまらないからである。

第1に、上述のように地域の力量が高まる。災害に限ら

ず開発により地域社会が危機にさらされるような場合において地域力の高低は決定的な違いを地域に及ぼす。

第2に、行政職員にとっては実質のある住民参加の現場を体験する機会は稀であり、分権と共に直面する本格的な住民参加に向けての職能の蓄積にもなる。

第3に、まちづくりのプロセスでコンサルタントなどの専門家とのネットワークが出来ることも収穫の一つである。外部とのネットワーク形成は今日では容易であり、また必然もある。しかし、今回の震災後の状況を見ると外部に強力なネットを持ち得ているか否かの差は大きい。

第4に、コンサルタントなどにとっては、まちづくり専門家として育って行く貴重な機会である。

この様に「住民主体のまちづくり」は住民・専門家・行政のパートナーシップを育てる振り籠の役割を担っている。

自治体としてこのまちづくりに積極的に関わる事は震災に対する予防的な意味を持つのみでなく、災害後の復興の社会的な力を培う事をも意味している。

## 2) 復興過程に発生する対立状況

復興においては多くの主体の協力が必要な反面、対立的関係の発生も避けられない。とりわけ行政と住民の対立は力の弱い住民の生活に重大な影響を及ぼす。複層的・多義的連携方式が共存し、緩やかな関係を保つて交流・交信していることは、様々な対立的状況を乗り越えるためにも重要である。

震災復興の取り組みの中で、災害の規模が大きければ大きいほど行政と住民の間に行き違いや、誤解に基づくミスリードが発生しやすい。

また創造的批判に対する評価の訓練がされていない日本の行政担当者は、住民からの批判や反対に対して硬直的反応に陥りやすい傾向がある。

加えて震災を都市整備の千載一遇の好機と捉える時代錯誤の職業意識が未だに生き延びている場合は、コミュニティが危機に瀕しているのを度外視して破壊的な整備事業を提案する事態が発生しうる。

## 3) 対立的状況を解く社会的仕組みの創出

この様な事態は当事者間の協議では対立が解けない構図となり易い。タテワリ行政の固い壁を解きほぐすには住民、行政いずれにも多様多層の連携関係が必要である。

何故か日本の行政は政治を、行政の筋道にヨコヤリを入れるいかがわしいものとしてけがらする傾向がある。しかし本来政治は住民の立場に立って行政が陥りがちなタテワリの割拠主義や形式的公平性の罠をただす役割を持っている。固着した対立状況から脱出するためには良い意味での政治の力学も必要である。

住民と行政の決定的対立が生じた場合に本来のデモクラシーの視点に立ってこれを調停しうる社会的仕組みを持つことは、地域の高度な力量を示すものである。

### (3) 復興事業促進のための資金的パートナーシップの形成

行政による資金と市場の資金のみでなく、民間非営利の資金の存在は、住民主体の事業の組立の幅を広げる意味で極めて重要である。現段階の日本ではNPOの未発達のために事業型NPOのイメージが希薄である。しかし、アメリカに限らずヨーロッパにおいても低所得者住宅供給を柱とする強力な住まい・まちづくりの事業型NPOが大きな役割を果たしている。これを支えるのは成熟した高度な資金・金融システムにおけるパートナーシップである。

必要とされるシステムは以下の通りである。

- ①初動期の資金調達（回転型基金、行政による短期資金供給、金融機関と行政の連携による融資保証）
- ②不動産証券化とその市場を活用した事業型NPOの資金回転の円滑化
- ③事業型NPOに対し民間の投資を誘導する税制の開発
- ④行政による総合補助金制度の創設
- ⑤民間財團による資金パッケージの創設とこれによる事業型NPOへの事業資金配分

多様なパートナーシップによる復興支援は開かれはじめたばかりの社会的領域である。とくにNPOを巡る社会経済環境はこれから誕生する領域である。

今後の取り組みによってあらたな可能性を生み出す事が望まれる。

このほか、技術面、事業面の連携支援体制が重要であるが、これについては既に、3章3節3「専門家による復興支援」等に述べているので、ここでは省略する。

#### 注

[1] 都市計画家、故水谷顕介氏の門下、弟子を“自称”する都市計画・建築・造園などのコンサルタント、行政マン、学生などが集まり、「都市と建築」とテーマに、報告、討議などを定期的に行っている。

以下のホームページに紹介記事がある。  
<http://web.kyoto.inet.or.jp/org/gakugei/kobe/index.htm>

## 3-4

# 復興まちづくり計画と住民の関係

## 1. コンテスト・グラウンド

平山洋介

### (1) 合意形成批判

都市における場所は“コンテスト・グラウンド”として形成される。すなわち、多様な人びとが、特定の場所に対して、互いに異なるアイデンティティを欲求し、緊迫した関係を生みだす。

ハンナ・アレントが言ったように、人間の条件の本質は多数性にある<sup>11</sup>。この条件のもとで、開かれた公的領域が形成され、互いに異質の人びとが出現し、共通の関心に対して政治的な関係を切り結ぶことができる。アレントは、人が多数であること、互いに異なっていること、共通の関心をもっていることを強調し、公的領域を“現れの空間”として位置づける。都市の場所が他者性、異質性、多様性に対して開かれ、人びとの共通の関心を表象するとき、そこにコンテストのプロセスが成立する。

現代の都市計画は“合意形成”を指向するようになった。そのための制度と技術のあり方に対する関心が高まっている。しかし、注意を要するのは、“コンテスト・グラウンド”に対して“合意形成”を求める方向性は、特定のアイデンティティを選別して成長させ、それとは異質の発想を衰弱させるベクトルの形成を意味することである。“合意形成”の達成が宣言されるときがあるとすれば、そこには何らかの黙殺と排除が必然的に付随する。“合意形成”はアイデンティティの政治性を迂回する傾向を有し、異質性に対する寛容を縮減するからである。アイデンティティは単一の起源、歴史、特質に同一化され、その地点において静止するように加圧を受ける。

脱近代主義の建築・都市計画は場所性の明示を重視する。ハイデガーの形而上学批判を通じた存在論は「故郷喪失」の概念を示し、建築・都市計画の領域に対して影響を及ぼしてきた。ハイデガーに師事したオットー・ボルノウの論考、クリスチャン・ノベルグ＝シュルツの“ゲニウス・ロキ”などが典型であろう。近代主義、普遍主義、合理主義、ハイ・カルチャーへの反発を経由して、脱近代主義の

ず開発により地域社会が危機にさらされるような場合において地域力の高低は決定的な違いを地域に及ぼす。

第2に、行政職員にとっては実質のある住民参加の現場を体験する機会は稀であり、分権と共に直面する本格的な住民参加に向けての職能の蓄積にもなる。

第3に、まちづくりのプロセスでコンサルタントなどの専門家とのネットワークが出来ることも収穫の一つである。外部とのネットワーク形成は今日では容易であり、また必然もある。しかし、今回の震災後の状況を見ると外部に強力なネットを持ち得ているか否かの差は大きい。

第4に、コンサルタントなどにとっては、まちづくり専門家として育って行く貴重な機会である。

この様に「住民主体のまちづくり」は住民・専門家・行政のパートナーシップを育てる搖り籠の役割を担っている。

自治体としてこのまちづくりに積極的に関わる事は震災に対する予防的な意味を持つのみでなく、災害後の復興の社会的な力を培う事をも意味している。

## 2) 復興過程に発生する対立状況

復興においては多くの主体の協力が必要な反面、対立的関係の発生も避けられない。とりわけ行政と住民の対立は力の弱い住民の生活に重大な影響を及ぼす。複層的・多義的連携方式が共存し、緩やかな関係を保って交流・交信していることは、様々な対立的状況を乗り越えるためにも重要である。

震災復興の取り組みの中で、災害の規模が大きければ大きいほど行政と住民の間に行き違いや、誤解に基づくミスリードが発生しやすい。

また創造的批判に対する評価の訓練がされていない日本の行政担当者は、住民からの批判や反対に対して硬直的反応に陥りやすい傾向がある。

加えて震災を都市整備の千載一遇の好機と捉える時代錯誤の職業意識が未だに生き延びている場合は、コミュニティが危機に瀕しているのを度外視して破壊的な整備事業を提案する事態が発生しうる。

## 3) 対立的状況を解く社会的仕組みの創出

この様な事態は当事者間の協議では対立が解けない構図となり易い。タテワリ行政の固い壁を解きほぐすには住民、行政いずれにも多様多層の連携関係が必要である。

何故か日本の行政は政治を、行政の筋道にヨコヤリを入れるいかがわしいものとしてけがいする傾向がある。しかし本来政治は住民の立場に立って行政が陥りがちなタテワリの割拠主義や形式的公平性の罠をただす役割を持っており、固着した対立状況から脱出するためには良い意味での政治の力学も必要である。

住民と行政の決定的対立が生じた場合に本来のデモクラシーの視点に立ってこれを調停しうる社会的仕組みを持つことは、地域の高度な力量を示すものである。

### (3) 復興事業促進のための資金的パートナーシップの形成

行政による資金と市場の資金のみでなく、民間非営利の資金の存在は、住民主体の事業の組立の幅を広げる意味で極めて重要である。現段階の日本ではNPOの未発達のために事業型NPOのイメージが希薄である。しかし、アメリカに限らずヨーロッパにおいても低所得者住宅供給を柱とする強力な住まい・まちづくりの事業型NPOが大きな役割を果たしている。これを支えるのは成熟した高度な資金・金融システムにおけるパートナーシップである。

必要とされるシステムは以下の通りである。

- ①初動期の資金調達（回転型基金、行政による短期資金供給、金融機関と行政の連携による融資保証）
- ②不動産証券化とその市場を活用した事業型NPOの資金回転の円滑化
- ③事業型NPOに対し民間の投資を誘導する税制の開発
- ④行政による総合補助金制度の創設
- ⑤民間財團による資金パッケージの創設とこれによる事業型NPOへの事業資金配分

多様なパートナーシップによる復興支援は開かれはじめたばかりの社会的領域である。とくにNPOを巡る社会経済環境はこれから誕生する領域である。

今後の取り組みによってあらたな可能性を生み出す事が望まれる。

このほか、技術面、事業面の連携支援体制が重要であるが、これについては既に、3章3節3「専門家による復興支援」等に述べているので、ここでは省略する。

#### 注

[1] 都市計画家、故水谷顯介氏の門下、弟子を“自称”する都市計画・建築・造園などのコンサルタント、行政マン、学生などが集まり、「都市と建築」とテーマに、報告、討議などを定期的に行っている。

以下のホームページに紹介記事がある。

<http://web.kyoto.inet.or.jp/org/gakugei/kobe/index.htm>

## 3-4

# 復興まちづくり計画と住民の関係

## 1. コンテスト・グラウンド

平山洋介

### (1) 合意形成批判

都市における場所は“コンテスト・グラウンド”として形成される。すなわち、多様な人びとが、特定の場所に対して、互いに異なるアイデンティティを欲求し、緊迫した関係を生みだす。

ハンナ・アレントが言ったように、人間の条件の本質は多様性にある<sup>11</sup>。この条件のもとで、開かれた公的領域が形成され、互いに異質の人びとが出現し、共通の関心に対して政治的な関係を切り結ぶことができる。アレントは、人間が多数であること、互いに異なっていること、共通の関心をもっていることを強調し、公的領域を“現れの空間”として位置づける。都市の場所が他者性、異質性、多様性に対して開かれ、人びとの共通の関心を表象するとき、そこにコンテストのプロセスが成立する。

現代の都市計画は“合意形成”を指向するようになった。そのための制度と技術のあり方に対する関心が高まっている。しかし、注意を要するのは、“コンテスト・グラウンド”に対して“合意形成”を求める方向性は、特定のアイデンティティを選別して成長させ、それとは異質の発想を衰弱させるベクトルの形成を意味することである。“合意形成”の達成が宣言されるときがあるとすれば、そこには何らかの黙殺と排除が必然的に付随する。“合意形成”はアイデンティティの政治性を迂回する傾向を有し、異質性に対する寛容を縮減するからである。アイデンティティは単一の起源、歴史、特質に同一化され、その地点において静止するように加圧を受ける。

脱近代主義の建築・都市計画は場所性の明示を重視する。ハイデガーの形而上学批判を通じた存在論は「故郷喪失」の概念を示し、建築・都市計画の領域に対して影響を及ぼしてきた。ハイデガーに師事したオットー・ボルノウの論考、クリスチャン・ノベルグ＝シェルツの“ゲニウス・ロキ”などが典型であろう。近代主義、普遍主義、合理主義、ハイ・カルチャーへの反発を経由して、脱近代主義の

流れは特定の場所の意味と文脈を読み直す作業を促し、地域主義、特殊主義、バナキュラー・デザイン、新歴史主義、新伝統主義などを呼び起こしてきた。

しかし、ハイデガー的な場所性の安易な強調は特定のアイデンティティへの同一化を求めるように働く。ドリーン・マッサーは場所性の理解のあり方に対する批判を繰り返し、①場所の歴史は单一の起源に還元されるのではなく、つねに変成の途上にあること、②場所が“境界”的内部に完結することはありえず、アイデンティティは外部との関係を通じて変化すること、③場所は矛盾と他者性の複合をはらみ、必然的に流動していることを指摘している<sup>[1]</sup>。

“合意形成”とは理論的・実践的に不可能性を内包したイデオロギーに他ならない。時間と空間を凍結・閉鎖してはじめて政治を消し去り、社会を同一化することができる。しかし、現実には、都市の時間は停止できず、空間は閉鎖できない。多数の人びとが都市に入り込み、異質性の複合が政治を発生させ、場所の定義を浮動させる。引力と斥力の交錯こそが都市の常態を特徴づけ、“合意形成”的思想はフィクションの次元から抜け出すことはできない。

都市を人工の“自然”として考えるとすれば、計画の行為はこの“自然”に対して切れ目を入れ、“境界”をたちあげ、その内側に特定化された視線を与え、そこに構築すべきアイデンティティの定義を絞り込み、それを達成するための技術を編成する。計画は“自然”的連続性と複合性に対する強度の介入を通じて場所の定義を純化するよう働く。このことが“コンテスト・グラウンド”における計画の原理的な緊張関係を意味しているだろう。

## (2) “協働”的矛盾

被災地の復興都市計画は震災発生から2ヶ月目に速攻決定された。この計画決定は住民と行政の間に強い摩擦を引き起こし、これに反応して、神戸市では協議会方式にもとづく“協働”的都市計画を行う方針が示された。住民の意向を取り入れて計画変更と事業計画の策定などを進める方針である。“協働”的事業がコンテストの実施を通じて計画・事業の内容に影響を与えたことは事実である。区画整理の事業区域では減歩率はしだいに低下してきた。幹線道路の幅員が縮小された地区がある。再開発の事業区域では、防災公園の規模縮小と形状変更がなされた事例がある。これらは住民の意向を反映した部分を含んでいる。

しかし、当初の計画決定が事業区域の将来のアイデンティティを即決していることに変わりはない。復興都市計画は“逆転”したプロセスをたどった。最初に住民組織をつくり、意見交換を行い、地区の将来像を検討し、そこ

から事業手法の選択に進むのではなく、最初に計画決定と手法選択の“事実”があって、そこから住民組織が設置され、意見交換が開始される。事業区域の範囲、事業手法、公共施設の骨格などを変更することは、実際にはきわめて難しい。決定された計画の範囲の中でしか空間の蘇生をイメージすることが許容されない。事業手法は固有の技術的原理を有していることから、将来像の発想はその制約の範囲内に限定される。プロセスの“逆転”的もとで、“協働”的可能性は当初から拘束をともなうものであった。

計画決定が提示した空間像は、限定された視線にもとづいて構成された特異なアイデンティティにすぎない。“協働”的都市計画はこの空間像を所与の前提として設定することから、コンテストの範囲を絞り込み、“合意形成”に追いつむように作用せざるをえない。計画決定は縦観、意見書、審議会などを経由して定められている。これらの手続きは制度的なコンテストを意味しているが、実質性を失った形式のレベルにとどまっていることは、よく知られているとおりである。

ある事業区域では再開発事業のデザイン基準が発案されている。この再開発の計画は超高層の建築群を建造するマッシュップな空間像を提示し、タワーとオープンスペースのメカニックな配置を指示したものである。しかし、デザイン基準の指針では「ヒューマンスケール」「集落的街並み」「親密な生活空間」などの目標が示されている。空間像の実際とデザイン基準のコンセプトには不自然な乖離が認められる。ここでは脱近代主義的な場所性を仮構しようとする感覚が現れている。

復興都市計画を実施するうえでコンサルタントなどの専門家の技術力は不可欠の要素になっている。“協働”的な場面では住民の計画づくりを支援するために専門家が起用される。この方式はアドボカシー・プランニングの発想に由来しているとみられる。しかし、“協働”における専門家の位置づけは微妙な不安定性を含んでいる点に注意を払っておく必要がある。すなわち、コンサルタントは“公共施行”的事業において、“行政”と契約を結び、“事業費”から報酬を受け取り、“住民”を支援する仕事を担う。専門家の通常の職能はクライアントの立場を代弁し、その利益の増進のために技術を駆使するところにある。アドボカシー・プランニングの考え方には、司法過程における弁護士とクライアントの関係に発想の基礎があり、プランナーの職能を代弁機能として明確化するものであった。しかし、“協働”的都市計画では、コンサルタントは代弁すべき主体が不明瞭であり、その役割は矛盾した宙吊りの状態に位置されている。

## (3) オープン・コンテストに向けて

現代の都市計画に求められているのは、“合意形成”的技術ではなく、“オープン・コンテスト”的構想であるように思われる。多数の互いに異なる人びとが共通の関心に対して意見を表明でき、それへの尊重がなされ、アイデンティティの政治性に対する寛容と耐力を保ち、“合意形成”への収束を予定しない、そのような開かれた時間と空間が必要とされる。

震災は建築の皮膜を引き剥がし、木材、鉄骨、コンクリートの残骸を人びとの目の前に投げ出した。この“自然”的傷口に対して、都市計画の技術はいわば自動的な反応を示した。再開発、区画整理などの事業は技術的な原理にしたがって特定の空間像への直結と収束をスケジュールする。アレントによれば近代社会における技術のオートマティズムこそが公的領域の侵食を進めてきた。被災地の惨状は人びとの共通の関心である。開いた傷口がどのような世界に通じていくのかについて、多数の考え方があり得るだろう。しかし、この“自然”をめぐる政治は受容されず、傷口を塞ぐために技術の自動操縦が進んでいる。

“コンテスト・グラウンド”において「決定」はどのようになされるのか。“合意形成”的不可能性を受け入れるとすれば、計画の行為は何をどのように「決定」できるのか。この問題については、具体的な制度と技術の発案を急ぐのではなく、「決定」の概念自体を再考する必要があるだろう。周知のように、ジャック・デリダは理性、真理などの形而上の概念の“脱構築”を行ってきた。そのため脱近代主義者の頭目とみなされ、政治性の希薄がイメージされてきた。しかし、デリダの“脱構築”は他者性との関係を問題にすることから、実際には政治性を必然的に強めてきている。デリダの「決定不可能な独特のものが決断あるいは決定可能性の場を開く」という「決定」に関する指摘は示唆を含んでいるように思われる。「計算可能なプログラムを超えているような空間の中でのみ、決断は存在できるようになる。計算可能なプログラムは、責任を特定原因のプログラム可能な効果に変容させる。それによって責任のすべてを破壊してしまうだろう。決定不可能なものを経由する審議がなければ倫理的責任と政治的責任は存在することができない」<sup>[3]</sup>。

## 注

[1] アレント、1994(1958)『人の条件』ちくま学芸文庫

[2] D. Massey, 1994, *Space, place, and Gender*, Polity Press.

[3] J. Derrida, 'Afterword' in *Limited Inc.*, Northwestern UP, 1988

## 2. カウンタープラン方式の導入

児玉善郎

### (1) はじめに

阪神・淡路大震災後に緊急に取り組まれた震災復興都市計画事業において、当初行政が示した計画案に対し地区的住民と専門家が協力して、「カウンタープラン」を作成し住民本位のまちづくりを進めようとする動きがみられた。ここでは、震災後のカウンタープランづくりを行った地区的事例について、その意義と果たした役割を検証することにより、震災復興まちづくりにおいて「カウンタープラン方式」を導入する可能性と課題について整理する。

### (2) カウンタープランづくりの経緯と特徴

今回の震災後の復興都市計画事業において、行政の計画案とは異なる計画づくりを住民を主体に行ったのは、六甲道駅南の市街地再開発事業、森南地区の区画整理事業、芦屋西部地区の区画整理事業の3つの地区に代表される。各地区のカウンタープランづくりの背景、位置付け、内容は異なっている。以下に各地区的経緯を簡単に整理する。

#### 1) 六甲道駅南地区・市街地再開発事業

六甲道駅南地区では、都市計画決定に反対した住民を中心になって「考える会」を結成し、筆者を中心とする大学の研究者・学生の協力により住民代替案づくりを都市計画決定直後に行った。地区住民50人あまりの参加による2回のデザインワークショップを開催し、行政の示す超高層・高層中心の再開発計画とは異なる、中・低層中心で地区全体に緑道や中規模の公園をバランス良く配置するカウンタープランを作成し、行政に提示した。結果的にはこのカウンタープランがそのままとりあげられることはなかった。その後、地区的住民・権利者の全体を対象とした「まちづくり協議会」が結成され、そこで当初の計画の内容について再検討が行われた。その際に、住民によるカウンタープランが既につくられていたことが、計画を変更しようとする議論の方向性に影響を与えた。その背景には、カウンタープランづくりに関わった住民の多くが、まちづくり

協議会の役員に立候補し選ばれ、またブロックによっては協議会役員会の中核を構成することにより、カウンタープランで検討した内容を、計画変更に反映させようとする強い意志がみられた。その結果、公園の広さ・形状の変更、施設設計画の高さ、配置の変更などの計画変更へと繋がっていった。

## 2) 森南地区・土地区画整理事業

神戸市東灘区の森南地区では、復興区画整理事業の都市計画決定が行われる前から、被災地の中でも最も大きな反対運動が展開された。「森南町・本山中町まちづくり協議会」を2月に結成し、2,000人あまりの署名を集め、都市計画決定しないよう市長に対して陳情書を提出するとともに、「わが町森村の基本構想」を作成し、あわせて提出した。これは、地区の歴史的な経緯をふまえて、震災後のまちの復興をどのように進めていくべきかを文章によりまとめたものであるが、行政が決定しようとしている計画に対して最も早い時期に具体的な対案を示したものとして注目される。都市計画決定直前には、神戸市長からまちづくり協議会宛に陳情に対する回答が寄せられ、「……都市計画決定後も従来にこだわることなく、……皆様方とともにまちづくりを進めていくことを確約します。住民の皆様方の合意のないまちづくりはあり得ません」と明記されていた。都市計画決定前に、このような市長からの返答を得られたのは、唯一森南地区だけであり、構想レベルであるが対案を持って陳情したことの一つの成果といえる。都市計画決定後森南地区では、協議会が独自に選定した大学の研究者をアドバイザーに迎え、具体的なカウンタープランづくりを進めた。その結果、1995年8月に「森南地区復興まちづくり憲章」と「基盤フレームとこれからのまちづくりの展開」を住民による計画案としてまとめた。これは、区画整理事業を前提とせず、従前の街の再建をめざすという内容であった。住民合意の得られる区画整理事業を実施したいという市と住民側で度重なる会合がもたれ、アドバイザーの大学研究者をサポートする市からの派遣コンサルタントが加わり調整案が検討され、住民が必要ないと主張した17mの幹線道路や公園などの公共施設を大幅に削減し、震災前の街への復興という住民の意向に近い形に変更するとともに、減歩率を最大2.5%にまで下げる内容が示された。その後、まちづくり協議会内部の意見のくい違いから協議会が3つに分裂し、ブロック毎に事業化が進められている。森南地区は、街の復興に対する基本方針を早い段階から共有しカウンタープランづくりを行ったことと、住民をサポートする専門家を住民組織自ら選定したことが、計画案の修正に大きく貢献したものと思われる。

## 3) 芦屋西部地区・土地区画整理事業

芦屋西部地区は自力復興が可能であり、また希望するものが多かった。地区的公園内のテント村に多数の住民が避難しており、そこに震災直後から大学の研究者チームが支援に入った。区画整理事業の計画が行政から発表され、住民と大学の支援チームが、協力して都市計画決定に対する反対運動を展開した。計画決定後は訴訟の準備にまで発展した。計画決定後の住民によるアンケート調査では、90%が区画整理事業に反対という結果が出た。土地区画整理事業の撤回を求める運動が先行し、カウンタープランづくりはその活動の延長線上に位置づけられた。そのため、震災の年の10月頃からはじめ12月頃に住民計画案がまとめられ、市に提出された。カウンタープランの特徴は、区画整理事業を前提とするのではなく、まちの空間イメージを、住民相互が共有できる計画とすることを大きなねらいとした点である。地区を10のブロックに分け、ブロック毎の住民集会を重ね、まちの歴史、イメージ、課題を把握し、大学の支援チームが「住民によるまちづくり構想」としてまとめた。震災前の道路、宅地割りを可能な限り活かし、さらに震災前には失われつつあった水と緑の環境の大幅な充実をめざしている。もう一つの特徴は、専門家の関わり方で、震災直後から地区にボランティアとして入った大学の支援チームが、一貫して住民から依頼されて案づくりを行う立場を維持した点である。森南地区のように、カウンタープランづくりに際し、大学のアドバイザーに加え行政からの派遣コンサルタントが加わることはなく、行政は独自にまちづくり案を平行してつくり、市案と住民案の両方を対峙させながら議論が進められた。

## (3) カウンタープラン方式の可能性と課題

### 1) カウンタープランの位置づけ

住民による計画案づくりをどの段階で、どういう位置づけで行うかが重要である。今回の震災後に試みられた3つの事例は、いずれも震災直後の都市計画決定に強く反対する運動からスタートし、計画決定を撤回させることをねらいとし、また決定内容や事業手法にこだわらず、カウンタープランづくりを行った。そのために、署名を集める、訴訟の準備をするといった不要な労力が必要とされた。震災復興で、住民の生活再建を少しでも早く行う観点からすれば、これは決して望ましいことではない。本来、行政が震災復興として、一定の地区に対し、都市計画上のアクションを行うことを表明し、区域を示すとしても、その地区での計画内容や事業手法を決定しない段階で、住民がどのようなまちの再建を望んでいるかを「住民まちづくり案」

としてつくることを保障し、支援することが必要であると考えられる。

### 2) 専門家の位置づけ

今回の3つの事例では、いずれも大学の研究者が住民を支援する立場で、カウンタープランづくりに参加している。

逆に言えば、現状の専門家派遣の仕組みの上で、行政から委託されて、民間コンサルタントが地区に派遣されたのでは、住民側に立ったまちづくり案をつくることが難しい。専門家が住民と行政の中間に位置し、独立した立場でまちの計画案づくりに関わる構造を担保するためには、専門家が行政から委託を受け、費用を受け取るのではなく、住民組織が委託をし、費用を払う仕組みが必要である。森南地区では、住民組織がアドバイザーを選んだが、結果としては行政からの派遣の形をとり、その専門家をサポートするコンサルタントが行政から委託された。一部の住民からは、行政の意向を住民に押しつけているという見方がある時点からされるようになった。その意味では、住民、行政、専門家という3者の構造ではなく、住民一住民側専門家、行政一行政側専門家という4者の構造を可能とし、住民案と行政案を対峙させて議論をしながら、一つの計画案にまとめていくという仕組みの必要性が指摘できる。芦屋西部地区は、この仕組みに近い形で進められ、協議会を通じてわずかな費用が専門家に払われたが、現状の行政からの協議会に対する活動費用助成の範囲内では、労力に見合った費用が払えないという問題があった。専門家の適切な位置づけの確立には、地区住民組織に対し、住民が独自に専門家に委託することを前提とした活動資金助成が必要となる。

### 3) 効率的な合意形成プロセス手法の確立

復興まちづくりにおいて、カウンタープランづくりを取り入れていくためには、住民による効率的な議論と合意形成を図る手法を確立する必要がある。震災復興の場面においては、各々の被害の状況、権利の状況、生活再建ニーズなどが異なるために、議論が輻輳し、時には住民同士の対立を生み、計画案をまとめるのに苦心する場面が多くみられた。地区住民全体を対象としたワークショップの開催や地区を細かくブロックに分けた丁寧なヒアリングなどが事例では試みられたが、計画づくりへの住民の参加度、参加意識という点や時間や労力がかかり過ぎる点で一長一短がみられる。震災復興に関わらず、平時のまちづくりにおいて、住民同士が民主的に話し合い、計画をまとめる経験を積み重ね、合意形成のための手法を確立していくことが今後必要とされている。

## 3. 生活型復興と開発型復興をめぐって

広原盛明

### (1) 開発型復興のもたらしたもの

復興まちづくり計画の根幹をなすのは「復興とはなにか」ということ、すなわち復興のコンセプトを明確化し定立することである。この点で阪神・淡路震災復興計画における復興コンセプトは周知の如く「開発型復興」であり、より具体的には「単なる復旧を超えた復興」であった。それは戦前の関東大震災や大太平洋戦争による戦災からの復興計画で採用された伝統的な復興戦略であり、大災害を千載一遇の機会として平常時では不可能な（あるいは長期間を要する）都市改造や大規模なインフラ整備を一挙に推進しようとするものであった。手法面に着目すれば、それは「奇貨の都市計画」ともいるべき性格を有し、それゆえに震災などで都市が大々的に破壊された状況下では必ずや「開発型復興」として登場する必然性に裏打ちされていた。

開発型復興が成功するには、それに必要な幾つかの基礎的な社会経済条件（ファンダメンタルズ）がある。基本的には、マクロにみて公共土木事業を中心とする復興事業が多面的な経済波及効果を引き起すような成長型（発展途上型）の経済状況にあること、具体的には、都市住民の所得・雇用を必要最小限みたせるだけの産業活動、経済活動が維持展開され、復興事業の進展とともに成長・発展する地力と可能性を有していること、同時に都市人口が若くて活力に富み、復興事業が都市人口回復の契機となり、また人口増加を通して「需要が需要を呼び、投資が投資を呼ぶ」ような状況の存在がそれである。

だが、阪神・淡路大震災の場合、時代は開発型復興が成立するマクロ的条件を既に喪失していた。とりわけ80年代後半のバブル経済の崩壊以降、経済成長はマイナス成長を含めて低迷をきわめ、産業界ではリストラの嵐が吹き荒れて雇用状態が著しく不安定化し、また大都市人口が一転して高齢化と減少傾向を示すなど、公共土木事業が震災復興の決め手として活躍する時代背景はすでに遠のいていたのである。

いわば、壮大な「歴史的時代錯誤」の下でつくられた開発型の震災復興計画は、依然として経済成長と右肩上りの将来人口の増加を前提にして一方では大規模インフラネットワークの建設を通して大都市圏の拡大を目指し、一方では都市機能の高度化のための拠点再開発を大々的に推進するものとなっていた。実体をともなわない都市の壮大な物的イメージが一人歩きをして巨大な「ハコモノ計画」と化し、「モノの復興」をテコとして都市開発を推進しようという構図になっていたのである。

しかし震災発生から5年目を迎える現在、開発型復興は次第にその矛盾の度合を深めつつある。まず開発事業の原資である公共事業が財政事情の悪化から野放団に予算化されなくなってきた。また、計画通りに復興した開発事業が当初の見込みよりもはるかに低い利用水準で低迷している。そして何よりも当初期待された「復興ブーム」が遂に起らなかった。開発事業を引き金とする都市の復興は「8割復興」とか「まだら復興」とかいわれるように計画通りに進展していないのである。

代って浮上してきた最大の問題は、市街地人口の回復が著しく遅れていることである。市街地人口が回復しないことは、被災市街地が都市住民の生活空間・定住空間としての機能を未だ回復させないでいることを意味する。それはまた「卵とニワトリの関係」とでもいえようが、市街地人口の回復の遅れは、一定の人口集積を前提としてはじめて成立する各種の地域産業、コミュニティビジネスの再生を著しく妨げている。都市復興の原動力はインフラなどモノそれ自体にあるのではなくて、それらを利用する都市住民の営業活動や日々の生活の営みに依拠している以上、復興計画の要諦は被災後の市街地人口をいかに維持するかであり、その成否が都市復興を左右するといつてもよい。開発型復興は、震災直後の都市計画決定の強行によって市街地の空地化、空洞化に拍車をかけ、「本格復興」に至るまでの時間を長期にわたって空費し、その結果として都市復興の原動力としての住民エネルギーに多大の制約を課したのである。

## (2) 生活型復興としての復興まちづくり計画

これに対して「生活型復興」は、まず復興コンセプトに関して「人・まち・くらし」の三位一体の復興を重視する。それは東京都復興計画検討委員会によって1998年1月に発行された、「東京都生活復興マニュアル」においても確認されているように「都民の生活再建、生活の基盤であるまちの再生（まちづくり）に必要なソフト、ハードのいずれの施策をも計画の内容とする」のであり、かつ復

興総合計画が特定分野計画であるインフラ整備計画に対して「最上位計画」としての位置を与えられているのである。

このように「人・まち・くらし」の復興まちづくり計画がインフラ整備など「モノ」の復興計画よりも高い序列と優先順位を与えられていることが、生活型復興の第一要件である。

復興コンセプトを「人・まち・くらし」の復興に設定するとき、次に検討されなければならないのは従来の「応急対応、復旧、復興」という復興プロセスの妥当性である。開発型復興においては「復旧よりも復興」というスローガンに象徴されるように、「復興＝開発」とする考え方支配的である。しかし「復旧」が文字通り従前の姿に戻すことだとしてもそこに何らかの「改善」を含まない復旧はあり得ない以上、「復旧＝改善」と解するのが常識というものであろう。決して単なる「現況復帰」というわけではないのである。その意味で復旧と復興は相対的な概念であり、復旧は「元の姿に近い形での改善」、復興は「元の姿を大きく変えた改善」ということになろう。生活型復興においては、復興プロセスをよりきめ細かく、より連続的に把握して「人・まち・くらし」の継続性を維持しながら復興を進めることを重視する。つまり、非常時での「応急対応」はともかく、一応平常事態に戻った段階での復旧を「暫定復旧」と「本格復旧」に区分して復旧の位置づけとそれに至るプロセスの詳細化を図り、また復興を「改善復興」と「開発復興」に区分して復興レベルの明確化を図ることが求められるのである。こうすれば、「応急対応」からいきなり「復興」へ命がけの跳躍を強いられることもなく、また「復旧」ということで事実上、支援方策が放棄されるといった事態を避けることも可能となるであろう。

以上の復興コンセプトとプロセスを被災市街地の復興まちづくり計画として適用しようとすると、具体的にどのような内容となるであろうか。この点で最も注目されるのが東京都復興計画検討委員会が「生活復興マニュアル」に先だって97年5月に発行した「東京都都市復興マニュアル」における「仮設市街地」という新しい概念である。仮設市街地の考え方は、本格復興が完了するまでに相当の時間を要することから、市街地再生の「過渡期のあり方」を提起するものであり、また、復興まちづくりを住民主体で進めるため、被災者が被災地あるいは周辺地区に居住して、多くの住民のまちづくり参加の条件確保を視野に入れたものである。東京都のマニュアルによれば、その趣旨は、大都市での震災は膨大な被災者を生み出し、復興に相当な年月を要すると見込まれるため、疎開地や被災地内外で「暫

定的な生活の場」を確保することが不可欠であり、仮設市街地をそのための生活の場として運用しようというものである。

このように仮設市街地とは、仮設市街地に形成される応急仮設住宅、自力仮設住宅、仮設店舗や事務所及び残存する利用可能な建築物からなる市街地をいい、その際、災害救助法の適用に基き応急修理により利用可能な建築物の最大限の暫定利用に努めることとされている。また、仮設市街地の土地は從前から空地的に利用されていた土地、及び倒壊家屋等を除去した跡地等を対象とし、被災の程度に応じて公有地だけでなく民有地も考慮するとされている。そして、被災者の生活再建と復興まちづくりを進めるために、被災地の近傍に被災者が暫定的に居を構えることが必要であることから、被災前のコミュニティの継承に十分考慮を払いながら仮設市街地の形成と運用にあたるとされているのである。

つまりここでは、阪神・淡路大震災の開発型復興計画においてとられた山形県酒田方式のスクラップ・ビルト方式の都市計画路線は完全に否定され、そのアンチテーゼとして、生活型復興になじみ易い暫定復旧、本格復旧、改善復興といった連続復興型の復興プロセスが新たに提起されているのだといえよう。

さらに、生活型復興に基く復興まちづくり計画の具体化にあたってもう一つの重要なポイントは、計画策定と進行管理に際しての「人・まち・くらし」の実態把握に関する調査活動の重要性である。阪神・淡路大震災の開発型復興計画においては、「モノの復興」に重点が置かれた結果「ヒトの調査」については現在に至るも不完全なままで放置されている。被災者の全容を把握する数字がなく、したがって事実上仮設住宅に居住している被災者を対象とした施策に終っている。

この点でも東京都のマニュアルでは復興まちづくり計画にとって被災者の悉皆調査しかも経時的な継続調査を最も基本的な調査活動として位置づけていることが画期的である。すなわち全ての被災者を対象にした「被災者センサス調査」を必須のものとして位置づけ、被災前の状況（住所、世帯構成、住居等）、被災後の状況（同左）、被害状況（身体、住居、営業等）、今後の生活に対するニーズや意向などを的確に把握することが意図されている。またこのセンサス調査と並行して、身体障害者など特別なニーズをもつ災害弱者のための「地域福祉需要調査」もコミュニティごとに実施されることになっており、生活型復興の特徴をよくあらわしている。

## (3) 幾つかの反省点

震災発生時、日本中の都市計画や住宅に関する全ての研究者や専門家は形容しがたい衝撃に襲われたといわれる。筆者もまたその一人であり、日頃から神戸のインナーシティ問題の研究に取り組んでいたこともあって、このような大惨事の基盤となった密集市街地の再開発こそが震災復興計画の中心にならねばならないと強く感じていた。いわば密集市街地の基盤整備こそが復興まちづくり計画の全てであるかのような考えを抱いていた。

しかし、震災から4年近くの年月が経過した時点でその時を振り返ってみると、復興まちづくり計画というものをやはりスタティックな空間イメージとして機能的にしか把握していなかったことを率直にいって反省せざるを得ない。それは確かに開発型復興計画を批判する一つのスタンダードポイントではあったが、しかし、復興プロセスのもつ重要性を看過もしくはきわめて軽視していた点で誤りを言い逃がれられるものではない。復興まちづくり計画の本質は、復興をいかに粘り強く実現していくかというプロセスにあるのであって、この点を抜きにした「大復興計画」も「密集市街地再生計画」も所せんは大同小異の存在だったのである。

今さらといえないこともないが、もし震災発生時点で都市計画の専門家がビジョン談議にうつつを抜かすことなく、徹底して被災者のセンサス調査に取り組み、そこから引き出されてくる数々の当面的課題を一つ一つ誠実に対処していたなら、被災地や被災者の今日の現状はもっともっと異なったものとして現出していったにちがいない。

阪神・淡路大震災の研究はもう終ったという研究者がいるとも聞くが、しかし、研究テーマを一時期の被災実態調査とそこから導かれる物的な都市計画的提案で終りりとするならともかく、実は復興まちづくり計画の研究はこれからが本番だというのが筆者の偽らざる感想である。

## 復興まちづくり手法の多様化・総合化

被災地再建の最初の計画作業は、地区復興の課題と将来の市街地像、そして復興まちづくりの進め方を住民に問うことである。この段階に前節のコンテストの場、カウンタープランの機会を用意し、開発型復興と生活型復興との選択を住民に問う「復興まちづくり協議地区」の仕組みを導入する（1項）。

ここでの協議により得られた将来市街地像を如何に実現すべきかに照らして、例えば都市計画と住宅事業の総合化を如何に進めるべきかが選択され実施される（2項）。とくに既成市街地の復興には住宅事業主体とその手法の多様化が切実に求められる（3項）。これらは今回の震災現場の苦渋からでた提案である。現場に権限が付与されればさらに柔軟な任意の手法が活用可能となる。制度手法から被災地を見るのではなく、被災実態を踏まえつつ住民の意向を如何に実現し得るか、この視点から制度手法を選択し組み合わせることを可能にしなければならない。（林 泰 義）

### 1. 「復興まちづくり協議地区」の創設

水口俊典

#### 復興まちづくりを支援する都市計画

本稿のテーマは、本書の別稿に述べている復興プログラムの柔軟化、住民による協議の場の豊富化及び復興計画思想の点検などの論点を受けて、これらを都市計画手法の問題におきかえ、被災住民による復興まちづくりを支援する道具として都市計画を改革するための提案である。

#### （1）復興格差と自力再建地区の問題点

##### 1) 被災地の地域差の進行と復興格差

被災地の被災前の状況は、市街化の経緯と居住者の特性、土地建物の権利関係が多様に混在していた。また、被災状況は激甚被災地の中でも建物毎に異なり、焼失した面積も大小ある。これに加えて、被災後の復興過程への公的関与が法定事業投入と自力再建とに分極化した。このような三重の要因に加えて、阪神都市圏の東西地域における住宅需要の差や中小企業と地域社会の関係の濃淡の違いもあって、被災地の復興格差が広がっている。

法定事業地区（いわゆる黒地）での住民と行政の対立と「協働」の過程については、この震災復興から多くの教訓が残されており、別稿で検討されている。

これと対照的に、広大な自力再建地区（いわゆる白地）では、激甚な被災地がそこに含まれるにも拘らず、一部を除いて公的関与から放置されている。

##### 2) 自力再建地区復興の問題点

自力再建地区の復興状況の一端を神戸西部インナーシティでの定点観測（都市計画学会関西支部『ここまできた震災復興1997』）から摘出すると、次の2つの問題点を指摘できる。第1は復興の停滞であり、とくに民間賃貸住宅の再建が遅れ、住民復帰と産業再生の障害の悪循環が生じている。接道のない空き地がかなり残っている。第2は不良な街区環境の再現であり、接道不良や狭小敷地3階建住宅の密集などにより、従前より悪化する傾向が部分的にみられる。これら2つの問題が同じ地区で同時に進行している。

これらの典型的な問題地区では、戦災復興土地区画整理などによって幹線道路は一応整備されているが、内部の区画道路が不足している。100m四方の街区にもう一本の6m幅の道路が拡幅または新設されるだけでも、再建の進み方が改善される効果が大きい。比較的低い整備水準の事業による公的関与によって、復興条件が改善される。

#### （2）生活再建と都市復興の連携

##### 1) 法定事業と生活再建の落差

わが国の大規模災害復興モデルは、関東大震災、戦災、近年では酒田大火の教訓を通じて、大規模な都市改造事業を緊急に投入するシナリオを描いてきた。今回の震災では、2ヵ月後の法定事業の都市計画決定にそれが集約的に現れている。

しかし緊急改造事業は、広大で多様な被災地の生活再建のための当面の答にならない。事業用仮設住宅等の工夫がなされたとはいっても、事業区域外住民にとっては無縁であり、また改造事業の進展をまっての生活スタートには長期間を要する。被災者の生活再建のために、事業区域外では地域型仮設住宅、住宅再建の任意事業、福祉の分野をはじめ、様々な施策が創設・投入されたが、法定事業地区内外の役割分担や都市復興と生活再建の連携を図る全体の見取図をつくりていない。

##### 2) 仮設市街地での生活再建の優先

このような教訓を下敷にして、『東京都都市復興マニュアル』1997年では「仮設市街地づくり」という注目すべき指針を提示している。仮設市街地とは、被災市街地の中にまず暫定的な生活と営業の場を確保して、従前の地域社会ができる限り再生させながら、まちづくり協議の場に多くの住民が参加できる条件をつくり出して、本格復興を円滑に進めるための過渡期のあり方を提起したものである。

そのために仮設市街地計画を立案し、そのもとで存置建物の活用のほか、建物の応急修理と被災現地での応急仮設住宅（災害救助法の運用改善）、自力仮設住宅と仮設店舗・作業場の建設支援（新設検討）、損壊建物の本格補修、本設建物の個別・共同建替などが順次実施され、連続的・漸進的に本格復興へ移行していく。

この考え方は、行政主導による都市改造事業の都市計画の緊急決定を基軸にした復興戦略に対置される、もう一つの都市復興戦略といえる。住民による生活再建を優先して、そのエネルギーを連続的に地域社会の復興計画へと組み入れていくために、様々な施策、大小の事業を組合せると、有力な復興プログラムとなりうる。

このような復興まちづくりを確実に進めるためには、仮

設市街地計画を地区の都市計画の中に位置づけて、本格復興に至るプログラムを共有し、公的住宅の供給などの公的支援の積極導入の根拠とその効果の担保、地区施設や仮設住宅建設のルールづくりの担保を整える工夫を要しよう。

#### （3）都市復興プログラムと復興地区区分

##### 1) 都市復興プログラムと法定事業の関係

神戸市の復興プロセスの例でみると、法定事業の都市計画決定が被災後2ヵ月で行われ、「神戸市復興計画」（都市づくり部門以外を含む総合的な基本計画）が被災後6ヵ月で策定されている。個別の法定事業地区とその他地区を合わせて、被災地全体を見渡した都市復興プログラムは策定されていない。

このような全体プログラムの不在または全体プログラムと地区的事業都市計画の順序の逆転から、次のような問題点が生じた。

- ① 法定事業をどの程度、どこに投入するか、しないのかについて協議する場がない。地区毎の説明はあっても、全体の被災状況の中で各地区の位置づけがなされない。
- ② 法定事業以外の地区について、条例による重点復興地域が指定されたが、復興まちづくりの目標、プロセス、手法が明らかにならず、個別的施策の散発となる。
- ③ 復興プロセスの実態をモニターした上で法定事業とその他の地区の区分の見直し、復興整備水準や資金・人材の資源の配分の見直しがなされない。例えば、再開発事業による過剰な床処分圧力が将来危惧される問題にしても、個別の事業計画の枠内では是正が困難である。法定事業地区が同地区外に対して果たす役割を吟味して、事業の範囲、投入資源を是正・縮小し、周辺地区により広く薄く資源を配置し直すといった小規模連鎖型の復興プログラムに修正していく必要がある。

##### 2) 被災地での多様な施策展開

被災地では、復興プロセスでの問題の顕在化、とくに生活再建の深刻化に対して、次のような多様な施策が工夫され、先進地区において事業等が展開してきた。

- ① 法定事業区域での2段階都市計画決定方式の導入（本書第2部、第3部の別稿参照）
- ② 住民協議による区画整理事業の追加（尼崎市築地地区、神戸市湊川1・2丁目地区ほか）
- ③ 区画整理から密集住宅市街地整備促進事業による道路整備への転換（宝塚市川面地区）
- ④ 密集事業、住宅市街地総合整備事業による法定事業地区外の整備（法定地区内で補完的に合併施行する場合以外は、被災前からのまちづくり活動が存在した地区が多

⑤地区計画制度による規制の組みかえ（神戸市野田北部地区ほか、住環境保全型の事例が多い）

⑥街なみ環境整備事業による生活道路整備（同上地区）

⑦優良建築物整備促進事業による任意共同再建（地区に散発しているが事例が多い）

⑧その他、住宅、個別敷地等に対するきめ細かな施策、高齢者施策の展開については、別稿「複線復興」を参照。このような個別施策と先進事例に学びながら、これらを分散的にではなく、地区別の復興まちづくり計画のもとに編成して、より効果的に活用していく仕組みが望まれる。

### 3) 都市復興基本計画と復興地区区分

被災地での都市復興プログラムと事業の逆転から生じた問題の教訓から、東京都都市復興マニュアルでは復興計画の体系化について検討している。これを参考にして、本書第3部では計画体系の確立を提言している。

それによると、市町村が被災地全体の都市づくり部門の復興プログラムを「都市復興基本計画（マスター・プラン）」として定めること、この計画を、市町村都市マスター・プランまたは被災市街地復興特別措置法の拡充によって、法制度に位置づけることを提言している。

この都市復興基本計画の主な内容の一つとして、被災状況を踏まえて復興に必要な措置をとりまとめる復興対象地区的地区区分がある。都のマニュアルでは、被災地について以下のような3種類の地区類型を設定している。この地区区分は、事前に周知された判定基準案によることを原則とし、また被災後一定期間を経て、区域の見直しや復興対策の水準の変更（地区類型の移動）を必要に応じて実施するとしている。

①重点復興地区：抜本的な都市改造事業を行う。面整備事業を都市計画決定する法定事業地区である。

②復興誘導地区：主として自力再建によって復興を図る。

③復興促進地区：都のマニュアルでは、上記2地区の「中間に位置づけられ、一部地区で抜本的な都市改造事業を実施し、そのほかでは自力再建型の復興を進める」としている。第3部の提言では、この地区を「部分的な整備事業地区」としている。

問題とすべきは、③の「復興促進地区」である。

## （4）「復興まちづくり協議地区」の提案

### 1) 復興まちづくり協議の開始

復興地区区分の第3の類型においては、都市改造と自力再建に地区を細分する前に、もっと基本的なテーマがある。地区復興の課題と将来の市街地像を住民に問い合わせ、復興ま

ちづくりの進め方について計画協議を行う。前述した仮設市街地づくりと生活再建の方針、自力再建を進めるための問題点、それを解決するのに必要なまちづくりルールの組み直し、復興推進のひき金となる大小の事業を段階的に投入していく仕組みを導入する必要がある。とくに、復興の停滞や不良な街区環境の再現を防止するためには、地区施設の早期決定と実現が重要である。

このような地区類型を、仮に「復興まちづくり協議地区」と呼ぶ。

### 2) 復興まちづくり協議地区と法定事業地区の線引き

協議地区と法定事業地区の線引きをどのように行うか。概念的には、都のマニュアルに示されるように、都市基盤が未整備かつ被害が大きい地区は法定事業へ、都市基盤が粗く整備されているか、被害が中程度であれば協議地区へ、という区分ができる。

しかし、法定事業地区の指定は、①被災全体の状況に規定される資源の配分可能量、②被災前からの計画の住民にとっての認知度、③復興過程で建物床需給の地域的なミスマッチが生じる可能性を考えると、当初から狭く設定したり、途中で協議地区に移行する場合が考えられる。逆に、当初は協議地区としておいて、まちづくり協議を経て、土地の交換等のために法定事業に移行する地区も考えられる。

復興地区区分における協議地区と法定事業地区の関係は、このように柔軟でフィードバックが働く仕組みとする必要がある。

### 3) 復興まちづくり協議地区の指定と建築制限

協議地区的指定については、都のマニュアルにあるように、震災前から準備された復興整備条例の施行によるとともに、これを継承した都市復興基本計画（より早期に発表するその骨子案を含む）で復興プログラムを方針化するという手順が考えられる。

協議地区内の建築制限については、後述するように、同地区では地区計画制度の適用とその一部の法定事業地区への移行が予定されることから、当初は建築基準法84条を適用し、その後特措法の復興推進地域へ移行させられることが考えられる。

## （5）災害復興地区計画の創設と都市計画の複線化

### 1) 「災害復興地区計画」の創設と協議地区への適用

協議地区での復興まちづくりの計画手法として、地区計画制度の枠組みを拡充した「災害復興地区計画」を創設して、これを適用することが最も適している。災害復興地区計画の詳細については、第3部で提言する。

## 2) 協議地区での復興まちづくりの手順

協議地区での復興まちづくりの手順は、概略次のようになる。

①仮設市街地づくり着手。建築基準法84条の建築制限。

復興整備条例による復興まちづくり協議地区の指定。

②都市復興基本計画（骨子案）に協議地区の基本方針を定める。特措法・復興推進地域の指定と建築制限。まちづくり協議会の立ち上げと現地復興センターの設置。

③災害復興地区計画の地区方針と仮設建築ルールの決定。仮設市街地での仮設住宅・仮設店舗等の建設・支援。

④地区整備計画の追加（地区施設とまちづくりルール）と地区施設整備事業の投入。法定事業・任意事業の導入方針の決定と地区整備組合の設立。都市復興基本計画に定める復興地区区分別の基本方針に基づき、各種事業手法を重点的に投入する。

⑤必要により、法定事業への移行、地区方針区域の縮小。

### 3) 復興方針の提案と代替案の扱い手

仮設市街地づくりと復興地区計画の策定を第1段階の目標として、まちづくり協議会を立ち上げ、計画協議を開始する。上述の手順の④の段階に至ると、まちづくりルールの組み直しと事業手法の導入方針が主なテーマになる。

この段階では、①整備水準の高い面整備事業の計画案を行政主導で提示するケース、②これに対するカウンタープランを住民側が提案するケース、③行政または専門家が複数の代替案を提示するケース、④行政は災害復興地区計画以外の提案をせず、住民またはその代弁者、地区外の利益を代弁するNPO等による複数の整備水準の代替案が提示されるケース、等が考えられる。高い整備水準の事業提案を行政側からしない場合に、かえって住民側からそれが提案される機会が高まる可能性もある。

### 4) 復興都市計画の複線化

以上に提案したような復興まちづくり協議地区と災害復興地区計画へのとり組みは、一方で法定事業復興、他方で自力再建の中での個別分散的な任意事業の投入という、分極化された跛行的な都市復興プログラムを改善する。

都市基盤の改造に行政専決型で緊急にとり組む「開発型復興」に対して、生活再建に向けて高まる住民の意思と行動を支援・誘導して、地域社会に存在しているソフト・ハードの資源を活用した修復によって、「生活型復興」にとり組むという都市計画の複線化の道が開ける。それは、住民のまちづくりを支援する都市計画の改革の方向でもある。

## 2. 法定都市計画と住宅事業の総合化

安藤元夫

今回の震災では、木造密集市街地が大きい被害を受けた。それに対する面整備方策として、法定都市計画では土地区画整理事業が、任意事業としては密集住宅市街地整備促進事業が実施されてきた<sup>11</sup>。震災復興区画整理で問題になったのは、①都市計画決定・事業選択の問題、②区画整理のめざす市街地空間像の問題、③住民の負担の問題、④住宅供給の問題、⑤事業規模の問題等である。

### （1）都市計画決定・事業選択の問題

震災時に誰がいつどのように都市計画事業を決めるかという問題がやはり大きい。「被災市街地復興特別措置法」によって、今後は2年以内の範囲で事業手法を決めることが可能になる。住民にとって、これまでの都市計画決定が参加なき強制であったことから参加による自主選択にかかる必要がある。また、行政にとっても複数の事業手法を提示したり、予定した事業手法を途中で取りやめたり変更できること等が求められる。

### （2）面整備でつくる市街地空間像

区画整理でどのような市街地空間を実現するのかという問題で、行政と住民の間に大きなギャップがある。一つは、市街地空間像の問題である。行政は将来のためのまちづくり、空間一新型のまちづくりを唱える。住民は、将来のまちづくりよりも、今日、明日の生活に即した継承型のまちづくりが大切であると主張する。

いま一つは公共施設整備の問題で、広い道路、広い公園は不必要だという住民の意見である。広い道路といつても幹線道路ではなく幅員8mの歩車共存のためのコミュニティ道路や6mの区画道路といったレベルの道路の話である。通過交通の侵入、道路の駐車場化に対するアレギーがあり、4m未満の路地等の居住者ほどその意識が強い。

震災後の区画整理では地区の居住者は大きな被害を受け、生活再建のためのまちづくりを望んでいる。そうした中で進める復興区画整理に求められる市街地空間像は次のよう

な条件が必要とされる。第一には、今までの生活を大きく変えないこと、空間的には、現道を中心しながら幅員4.5～5m道路も含めて、これまで培ってきたまちの仕組みを生かすことである。その上で、第二に画一的ではなく、多様な個性的な空間づくりを目指すことが重要である。筆者たちがこの3年間専門家グループとしてかかわってきた芦屋西部地区のまちづくりでは、街区を斜めに通る歴史のある川やT字路など、従前のまちの仕組みを積極的に生かすことによって通常の画一的な区画整理事業では実現できない個性的なまちづくり計画をつくってきている。

### (3) 住民負担の軽減

減歩は区画整理の本質と関係する。宅地が減っても土地利用が増進するので釣り合うというのは土地を資産価値とみる論理である。大多数の人は居住や自営のために宅地を利用しているのであり、宅地が減少すればその分だけ使用価値が下がることになる。こうした本質的な問題をもちながらも地価が常に上昇していた経済成長の時代には、区画整理の論理は一定の説得性をもっていた。しかし、これからは右肩下がりの経済の時代であり、加えて被災地では地価は一層下落しており減歩の論理は成り立っていく。

震災後の区画整理の特殊性も関係する。今回の復興区画整理では、神戸市の平均減歩率はほぼ9%である。震災前の上沢地区の減歩率が18%だったので数字的には半分であるが実際にはそうはない。通常の既成市街地の区画整理では、減歩はされても、家屋の多くは移転補償費とともに新築できる。しかし、震災の場合は大部分が全壊・焼失しているため移転補償費は小さく、相対的には安価な区画整理であるともいえるわけである。にも関わらず、減歩をやめられないのは増進の論理と受益者負担の論理があるからである。減歩で合意が長びき事業が遅れ、その間に住宅が再建されると移転補償費がより嵩むという悪循環を招くことになるのである。

既成市街地、とくに震災後の区画整理では、実質減歩ゼロといった措置が是非とも必要となる。実質減歩ゼロとは、私道負担程度までであろう。密集市街地では幅員4m未溝道路の街区が多く、その多くは私道である。神戸市では私道の場合には2分の1を宅地扱いしており、減歩率9%であれば、実質宅地の減少分はゼロから数パーセントまでになる<sup>[1]</sup>。なお、従前から幅員4m以上の公道に面する密集市街地での宅地の場合には、基本的には減歩なしにすべきである。幅員が4m以上の道路であれば市街地としての基本条件を満たしており、それでも区画整理事業が必要だというのであれば、それは公共として負担すべきだからであ

る。

今回、区画整理のほかに、密集事業による面整備（生活街路整備）が宝塚市、伊丹市等で行われている。幅員4m未溝道路を幅員4.3m、6.3m（宝塚）、5m（伊丹）に拡幅し、道路の部分またはその拡幅部分を一定の金額で買収している。区画整理では減歩による土地の提供、密集事業では買収ということで相矛盾する側面をもっている。

今後の提案としては、両者の特徴を生かしながら住民負担を減らす方向が考えられる。幅員4.5m、5m、6m等に整備する場合、4mまでは減歩で。それを越える部分は買収によることを原則とする。そうすれば、実際には一部減歩されながら見掛け上は安い金額で買い上げられたようになるわけで、こうしたことは住民感情、住民合意にとって重要である。

### (4) 多様な住宅施策の必要性

区画整理は土地だけにかかる事業なので上物である住宅には関係しない。そのため上物については今回は住宅市街地総合整備事業による受皿住宅で対応した（そこでの問題点は第1章を参照）。一方密集事業は大都市では木賃住宅の整備から出発したためコミュニティ住宅の建設や共同化への助成等住宅施策に重点があったが、今回は生活道路整備に使われた。

復興都市計画での住宅施策で重要なことは、第一に被災後、居住者がいかに早く元の地域に戻り、復興都市計画・まちづくりに参加できるかということであり、第二には都市計画事業における住宅供給の問題である。

#### 1) 居住者が早く元の地域に戻れるための施策

##### ①被災した住宅の徹底した修繕、修復活用

公費解体による壊しすぎをしない。危険度判定に加えて、修繕可能性判定を行う。修繕を徹底することによって継続して居住できるようにする。

##### ②自力仮設住宅の奨励・助成、増設型本設住宅の開発・助成

仮設住宅だけでなく、本設住宅でも、当面1DK等からスタートし資金・時間ができれば必要規模に増殖できる住宅の開発、助成が必要とされる。

#### 2) 都市計画事業による住宅供給

##### ①地域住宅階層による住宅施策要求の違い

芦屋・神戸市東部地域等では、住宅は個々人による自力再建が大部分である。長田等の神戸市西部地域では公的住宅施策要求が強い。

##### ②公的住宅供給の拡大と借家層の元居住地居住権の確保

区画整理では、土地所有者、借地層にのみ権利がある。

借家層は地域の構成員でありながら無権利である。さらには家主も被害を受けており元の借家を再建できないため多くが地域を離れざるをえない。借家層の保護が必要である。  
③住宅の共同化へのインセンティブの拡大

住宅の共同化を進めるためには、戸建て住宅で再建するよりも有利であることが明確にわかる、より大きなインセンティブが必要とされる。

### (5) 面整備事業の規模・タイプ

復興区画整理における合意にいたる障害には、施行規模の問題も大きい。範囲が広くなると施行エリア内は基盤未整備の部分だけではなくなる。また、戦災復興区画整理が過去に行われた区域を含む地区もあり、そうした点が合意をより困難にしている。逆に被害が大きく基盤未整備でも、区画整理地区に指定されていないところもあり、とくに小規模なエリアはほとんど対象とされなかつた。今後は、より小さい事業エリアが基本にされるべきである。

被害の多様性と木造密集地域の多様性を前提として、面整備事業地区とそれを取り巻くより緩い整備地区的あり方を考えると、①1ha程度の小規模面整備事業地区という基本タイプ、②数十ha規模の整備エリアのなかで複数の小規模事業地区があるタイプ、③従来の区画整理に近い数ha以上の面整備事業地区のタイプ、が想定される。

### (6) 基盤整備のための面整備事業からの転換

現在の区画整理は主として新市街地の整備手法であり、大都市既成市街地ではほとんど機能してこなかった。機能させるためには改善が必要であったが、そうした方向はとられず、既成市街地の整備手法は非常に不十分なままであった。震災後、多くの地区で区画整理が指定され、その不十分性や矛盾が明らかになった。震災は、多くの点で我が国が将来直面するであろう問題を先導的に明らかにしたといわれる。区画整理についてもそうであり、復興区画整理だけでなく既成市街地の区画整理を主とする面整備事業が基盤整備のためなく、住環境整備やまちづくりのための手法に転換されなければならない<sup>[2]</sup>。

#### 注

[1] 以下、（震災）復興区画整理、区画整理、密集事業と略称。

[2] 詳しくは、安藤元夫「震災復興区画整理の論点と展望」「地域共生のまちづくり」学芸出版社、1998.8

[3] 震災後、区画整理は以下の点で改善された。都市計画決定をした6m以上道路への補助対象の拡大、安全市街地形成土地区画整理事業の制度化、一般会計による区画整理の新設である。

## 3. 住宅事業主体・手法の多様化

間野 博

### (1) 震災時と平常時との違い

第一に大量の更新需要が同時に発生するので、①工事費の高騰、②工事の長期化、③質の低下、が生じる。一方、隣近所で同時に更新需要が発生するので、面的な共同建替えの千載一遇のチャンスでもある。

第二に、権利者の自由意志による需要ではないので、消極的更新も多く、いいまちづくりに結びつかない。

第三に、住宅を失った人々は仮設住宅や親戚宅の間借り同居など、安定した居住状況ないので、早く再建しなくてはならない。

第四に、基盤整備が併せて必要な地区ではそれが先であるから、再建は遅れる。

第五に、再建主体は震災によって経済的打撃を受けている人が多く、資金的に再建が困難である。

第六に、再建に相続問題がからむケースが多い。土地や家屋の権利を所有する人が死亡した場合は、再建の前に相続問題を解決しなければならない。そうでない場合でも、旧市街地では、震災前までは眠っていた相続問題が一気に噴き出てくる。

第七に、古い市街地では隣地境界でもめる場合が多いが、震災時には、地震で境界が動いているので更にトラブルが生じやすい。

### (2) 住宅確保に関する個別課題

#### 1) 持地持家

持地持家は最も更新が容易なタイプである。しかし、①相続問題、②高齢でローンが組めない、③敷地が狭い、④収入に打撃を受けて資金力がない、⑤境界が動いて隣地ともめている、⑥建築基準法上家が建てられない、等のネックがある。

#### 2) 借地持家

借地持家の場合は持地持家のネックに加えて、①元々の借地契約が古いため、借地権が不明瞭、②新地代、建替

承諾料、契約期間などの借地継続条件で地主と合意できない、③融資の条件に地主の抵当権設定の承諾を求める融資が受けられない、などのネックがある。

### 3) 借家人

「罹災都市借地借家臨時処理法」の適用によって権利が守られたにしても、今回被害が大きかった古い借家の從前の家賃は極めて低廉であったが、鉄筋コンクリート造に再建すると、利益を無視しても家賃は40m<sup>2</sup>で6~7万円になるので、再入居は困難である。

### 4) 地主・家主

家主も地主も被災している場合も多い。自分の家優先になるので、貸家・貸地についての対応が遅れがちになる。被災していない場合でも、更新を急がない、あまり貸地・貸家を望まない、といった傾向がある。

### 5) 区分所有マンション

全壊した場合は土地の共有持分だけが残るので民法の「共有」が適用され、半壊以下の場合は区分所有法が適用される。政府は「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」を制定したが、それでも建替えの合意は容易ではなく、後者は更に建替えか修復かの選択も必要であるが、これも容易ではない。反対者の買い取り請求には応じる義務があり、また債務が残っている場合は土地の抵当権は消えていないのでダブルローン問題はもちろん、ローンを組むこと自身容易ではない。

### 6) 道路狭隘

大きく3つの問題がある。一つは建築基準法の接道条件を満足しないことであり、一つは接道はしているが狭くて2m中心後退すると敷地が狭くなってしまうことが建たないことであり、一つは工事が困難であるということである。

### 7) 既存不適格建築物

既存不適格建築物のタイプには、①木造家屋で増改築によって不適格になった、②一敷地に建てられた長屋が各戸で敷地を割った結果不適格となった、③建築時よりも規制が厳しくなったため不適格になった、④元々違反建築物であった、⑤敷地の二重使用など合法的に既存不適格を作った、といったタイプがある。この中には、居住者には非がないケースも多く、再建に当たっては救済措置が執られてしまうべきである。

### 8) 高齢者

持家の高齢者にとっては、年齢制限で融資が受けられないため自宅を再建できず、また、長期ローンを抱える気がない人も多い。借家の高齢者にとっては住みなれた元の住所地にもどれる可能性は少ない。また、この混乱の中で正しく対応することは高齢者にとって困難である。

### 9) ダブルローン

金融機関は各々、償還金支払い猶予、猶予期間中の金利低減、償還期間の延長、などを打ち出しているが、本来は「地震保険」システムが解消すべき問題であろう。

### 10) 残存家屋

残存家屋については、早期に的確に診断することと、解体だけでなく、修理・建替えに対する支援策を同時に施すことが重要である。

### 11) 面的共同再建

隣接しあう敷地で同時に更新が必要になるチャンスはめったになく、また、狭隘道路で低層住宅が密集している地区では個別建替えよりも共同で面的に再建した方が良質な住宅を得ることができる。従って「共同化」による面的な再建を強力に推進する必要がある。

## (3) 住宅確保方策の基本的考え方

### 1) 立ち直るまでのフォローという観点

被災地は日本の一部であり、被災者の非常事態も基本的には一時的なものであるから、その対応の基本は、大部分の人々には立ち直るまでのフォローをし、一部の立ち直れない人々には福祉的対応を行う、ということである。

### 2) 復旧と復興

被災地である「古い既成市街地」は多くの問題を抱えながら放置されていた地域である。元の姿に戻る（復旧）だけでなく、これらの問題はこの機に解決すべきである。更に、「次世代型住宅・住宅地」も実現したい。

従って、対応策は①復旧、②問題解決、③先進性、の三つのレベルで考えなければならない。

全ての住宅・住宅地が「復旧」することはもちろん、「問題」はおおむね解決し、「次世代型住宅・住宅地」が市街地の目につく所で実現する状況を目指すべきである。

### 3) 住宅事業対策の前提

しかし、被災者の多くにとって「復旧」だけでも困難な状況に置かれている。そのために、多様な事業主体・手法が必要である。しかし、平常時における市街地の管理、更新システムにも多くの問題があり、それが震災時に露呈し、住宅確保の障害となっている現状からすると、抜本的な制度改革が必要である。

その中には、①地震保険の根本的見直し、②罹災都市借地借家臨時処理法の整備、③土地登記の座標化、④建設・不動産業界の制御、⑤建築基準法の強化、といった住宅確保の前提として必要な方策も多いが、ここでは触れないこととする。

## (4) 住宅事業対策の提案

### 1) 復旧対策

復旧対策は「修復」を重視する。そして、修復した人には、将来建替え時の特別助成を保証する。また、転出希望者に積極的に対応し、過密の解消、跡地の更地化を図る。これを基本として、「修復」「再建」「転出」対策として以下のような対策を講じる。

①手厚い補助：自らが原因でないにもかかわらず、建設費の高騰により通常より上回るコストや、客観的にみて不良住宅であったとしても建替えるつもりのなかつた老朽住宅を倒壊のため建替えざるを得ないのであるから、同程度の家を取得するために要する費用は公的に負担する。

②建築基準法の特例緩和：不適格建築物の救済

③長期償還・金利漸増型の長期低利融資：立ち直るまでの負担低減

④家主の再建肩代り：NPO等の建設代行や借り上げ（借り上げ公営の特例）

⑤借地人の再建融資：抵当権の趣旨からすると借地人の融資のために地主が土地の処分を強いられる恐れのある「土地の抵当権設定」は過酷である。融資完済時に予測される借地権価格と建物価格の合計までは公的保障により土地の抵当権設定を不要とする。

⑥借地権価格を利用した定期借地権方式：借地人が再建するための資金力がない場合に、NPO等公的セクターが底地と借地権を買い取り、定期借地権付き分譲住宅を建設し、その一部を従前借地人用とする方式を創設する。借地人にとっては低コストで取得でき、且つ、借地権売却による収入を住宅取得費用に充てができる。

⑦リバースモーゲージを利用した借家方式：持家で資産はあるが収入は低く、高齢のため自ら家を再建することが困難な人に対してリバースモーゲージを利用した借家を公的に供給する。

⑧借り上げ公営+従前居住者特定入居：借り上げ公営住宅制度は公募が基本である。一方、罹災者は低家賃住宅を求めている。そこで、家主等が建替える場合にはそれを借り上げるとともに従前居住者が特定入居できることとする。

⑨戻り入居に対する家賃補助

⑩NPO等による定期借地権設定型マンション建替え事業：NPO等も倒壊したマンションの敷地を全部買い取り、定期借地権方式で従前居住者に再分譲する事業

を実施できるようにする。

### 2) 面的コントロール支援

非常時で且つチャンスもあるので、強力なインセンティブを用意する。

①地区計画との連動：消極的更新と積極的更新のレバーリー差を埋める補助、地区計画道路を建築基準法上の接道と見なす。

②街並み誘導型地区計画、工区別一団地設計の活用

### 3) 面的共同再建支援

2) に加えて、合意形成、種地取得、建設代行、受け皿住宅確保、等を総合的に支援する。

①個別対応メニューの拡充：転出者の税優遇、受け皿住宅の確保等

②事業代行主体の拡大：公団等公共ディベロッパーの再評価と代行事業の拡大の他、NPOの活用

③合意形成プロの確保：専門家ボランティアの活用

### 4) 公営住宅

公的住宅では公営住宅に重点を置き、他の需要は極力民間誘導で対応する。公営住宅は需要特性に対応して以下の方針で供給する。

①市街地インフィル型供給を主体とする。

②工期の短い中低層を中心とする。

③借り上げ公営を積極的に適用する。

④面的共同再建と積極的に連携する。

### 5) 基金・支援金とNPO

住宅事業に対する基金・支援金の運用については、個人向け・復旧対応に偏らず、面的共同再建等「復興」対応にも力を入れ、その受け皿の枠を広げ、事業実施力のあるNPOを受け皿として認め、まちづくりボランティアの活動を「復興」に結び付ける。

## 平常時の蓄積の重視

日常のまちづくりへの取り組みは、地域の力量を確実に向上させる。とりわけ暮らしに直接結びついたささやかなプロジェクトが人と人との関係を結び合わせていく。人間のやわらかなコミュニケーションが個の自律を生み、市民的共同性を育てていく。

行政的公共性に対して市民的共同性はゆるやかな「新しい公共性」の領域を生み、個がのびやかに想いを現実化する力となる。

こうした地域力の蓄積は、行政による物理的な「事前復興」あるいは「危機へのイマジネーション」の提示を、住民の生活世界へと取り戻し、住民の手によってゆたかな内実のあるまちづくりへと結実させていく。

(林 泰 義)

### 1. 継続的まちづくりによる Capacity-Building —地域力の向上

宮西悠司

#### (1) “真野さん”は別だ

3年まえの大地震は直接的な大被害とともに、災い転じて効をなす状況もうまれた。

私が最大の効果だと感じたのは、それまで疎んじられ、ないがしろにされてきた地域社会の役割、特に、居住地ベースの人と人のつながり・絆・関係を、失ってはならないものとして、多くの人が素直に再認識してくれた点である。

地震後の真野地区は地域をまとめ結束し諸事に対応した。その応災力はめざましいものがあり賞賛された。しかし、評価しつつも“真野さん”は特別だと、別格あつかいをうけた。そこには、私たちが、極力わざわざを避けて生活してきた結果が、地震でゆきぶられ、あらわになった現実（あまりにもみごとな空虚さがそこにあったこと）をつきつけられ、その現状変更がいかに道遠しか、再構築に膨大なエネルギーを要するか、それを同時に認識させられた気持ちのなかに、絶望感とむなしさ、そして現状肯定、安易なところへ逃げ場を求めていく心理的現象が潜んでいたのではないかと思う。

世界の経済大国としてのしあがった日本、それを支えてきた社会の秩序原理、自由主義経済・市場経済体制、その体制のもとでは、地域に共同して生活する住民（生活者）というより、個々それぞれの私的利害の追求者、私的権利の担い手を演ずることを是認し肯定し、それでいいんだという社会風潮をともに認めてきた、そんな気持ちが強く支配していたと思う。

私は、真野地区のまちづくりに関わり、この街が持つすばらしい特質から多くのものを学んだ。その成果として、まちづくりは地域力の向上ではないかという仮説を提唱した。しかし、それは、あまり美味しいなかったようだが。

#### (2) 地域力のこと

“真野さん”は、地域を基盤にし地域住民が自主集団的活

動を通じて、住民相互が助け合う心を養い、良好な人間関係と健全な住環境を形成するところにある。“まちづくり”は「地域力を高める運動」として、具体的には、住民自身が地域への関心をいかに高めるか、地域を構成している物的・人的資源をいかに充実・蓄積させるか、加えて、地域の自治能力の強化といった、地域住民が取組むハードからソフトまでの、あらゆる活動を包括的にとらえられべきだと思っている。

真野のまちづくり運動は、公害追放、緑化推進、地域福祉、まちづくり構想の四つの段階に総括される。これらの30年の運動を通して、役割分担の明確な地域組織、各種活動目的を持った団体がうまれ、それら諸団体の民主的な運営に基づく活動が定着し、自主的な活動や様々なイベントの成果が、地域組織のリーダー役と住民の間の信頼関係を強固なものにしてきた。また、単なる下町の良さとも違う人間関係、一人ひとりの友人関係、同世代・異世代の間で、自分の生活する場の枠を超えて、豊かなネットワークが多層・多方向に張り巡らされてきた。

今回の震災のなかでは、多くの地区で多かれ少なかれ、人が人を助け、支えあうことによって生きる力を獲得し、緊急事態を乗り越えていく状況が出現した。

真野地区でも、地震直後における火災の初期消火や、瓦礫の下からの被災者の救出、道路をふさぐ瓦礫の撤去など日常的なつきあいのなかで形成されてきた顔見知りネットワークが有効に働いた。また、被災3日目という早い時期に、避難所や各町を束ねる形で「災害対策本部」が設置されたのは、地域組織間の交流密度の濃さや住民からの信頼の厚さの結果であったといえる。当然のことながら、これらの対応は、震災等の緊急時を想定して訓練し用意されたものではない。密集市街地であった所から防火に対する意識は高かったものの、災害対応を意識しての活動は皆無であった。

真野地区の救援から復旧・復興に向かうありさまは、30年間にわたる住民主体のまちづくりのなかで培われてきた地域コミュニティの力が、地震の被害を最小に押さえ、また被災から立ち上がっていくうえで如何に有効であるかを証明した。

#### (3) 共同の利益のこと

地震は広範囲に甚大な被害をもたらした。それが「地域のことは地域で守る」ことを決意させた。そして、弱い者に照準を合せて、一人ひとりの住民がこのまちで安心して住み続けていけるためにという「想い」が底流にあった。

私は、また、“まちづくり”を中間領域を豊かにしていく

ことだと想定してきた。生活の場は、個人なり企業・法人の私的な領域と公共の領域に区分されている。しかし、生活の場での活動を見ると、二つの領域では覆いきれない中間領域があり、そこを含めて展開しているのが常である。しかし、それは、あまり強く意識されてこなかった。

震災はこの中間領域があることを突然示してくれた。火災が発生しても消防自動車は通過するのみで消してはくれなかった。火は行政が消してくれるものと思っていた。こんな当たり前と認識していたことが、地震時は裏切られた。私的な領域が壊滅的打撃をうけ、公共の領域は不能になってしまった。

真野地区で対策本部を立ち上げたのは、まさに、この中間領域を自立させ「地域のことは地域で守る」ための活動をするためであった。私的利害の追求者、私的権利の担い手を演することをためらった住民は、「弱い者に照準を合せて、一人ひとりの住民がこのまちで安心して住み続けていけるために」という共同の利益を追求することにめざめた。

一時期、真野地区には地域の中で皆に関係することは対策本部で住民の代表者が決定し、皆が協力して実行するという幻の自治区ができあがった。現代の大規模な都市において、それを構成する小さな地域社会で、住民が直接に協力して皆の共同の利益を追求するという経験が乏しかったなかで、この体験は貴重であったといえる。

地震は、生活の場で、そこで生活する住民の共同の利益に関係する事柄を、皆で意志を決定することが住民主体の本質であると気づかせてくれた。が、公的な意志決定と目される部分は国なり地方自治体に独占されているのが現状で、中間領域における地域住民の共同の意志を決定し、それを保証するための法制度がない。地域の住民自らが、共同の利益を追求していく直接の担い手として成長していくことと、そのように成長しつつある住民組織を法制度として認知する仕組みがこの国にも必要ではないかと密やかに思った。だが、一方では、地域としての合意形成が多数決で決められるような安易な民主的法制度に馴染むかなというジレンマもある。

#### (4) “我が所”と“よりしろ”的こと

真野地区はこの30年間に、地域が抱えこんだ切実な問題や将来を見据えた課題を住民同志の知恵を集めつつ主体的に乗り越えてきた。真野の人々は機会あるごとに集まって、住むことの、人と人との関わる煩わしさをいとわず、楽しさを組み合わせてゆく術を洗練するなかで、住民の手による実態把握、問題点の洗い出し、学習、実践という

基本的活動パターン＝住民の主体性を確立し可能にしてきたといわれるが、内実は理解しがたく渾沌としている。

人は、自分の想いと、自らが実践できる行動の可能性のバランスの中で立場や意志の表明をする。有言と実行、それは地域における上に立つものの優れた資質である。地域の組織はその前提で成り立っている。

人には、自らも他人も認める“我が家”の人々は、“我が家”的意志を表明する誰かを選任し、その人の行動に想いの実現を託す。その人は地域の“よりしろ”のような存在である。“我が家”は様々な広がりをもち、地域では隣保や班といった小さい単位から、同一町内、町内会の連合、真野では校区レベルまで段階構成になっている。これは、活動目的と同じくする市民活動のアソシエーションでも本質は変わらない。単純化か複雑な構造にたっているかの違いである。

それは、個人をあくまでも基準にする欧米の成り立ちと異なる。分かりやすく言うと、天皇を頂点にした莊園制度がくずれ、武士団が武家の頭領を担ぎ上げ幕府をつくったのと同質である。和をもって尊しとした聖徳太子の時代から変わらない我が國の人間関係の特質なのかも知れない（地域社会をより分かりやすく理解するための私のキーワード）。

我が国の地域社会においては、その構成員の全ての人が、論理的に思考し、自覚的・自律的に行動しているわけではない。地域の共同の利益を保全し創造するための合意形成が、このような“我が家”と“よりしろ”が積み重なった地域の小さな政治状況のなかで成していくことを理解すると少しは安心する。真野地区では人とのコミュニケーションの密度が正否を決めるポイントとなっていることを、自明のこととし、だからこそ、それを高めるための活動が執拗に繰り返されているのである。

地域社会は“真野さん”を別格あつかいにしたほど、まだ幼い状態にある。真野地区は別格ではない。正常時に継続的なまちづくりによって地域力をたゆまず高めてきただけである。地域社会の役割と必要性が厳しく問われた震災の状況を踏まえるなら、正常時の蓄積を重視し、地域力を高める努力を続け、“我が家”を再認識し、搖るぎない“よりしろ”を洗練し、小さな政治の場を育てあげることが大事である。それが回り道のようになると、唯一の早道ではないかと思う。地方自治の原点としても。

## 2. 個の自律性・市民的共同性・行政的公共性

—創造的まちづくりにおける住民の日常的役割

延藤安弘

鋭い衝撃的な大地震。震撼させる家屋の全焼。不便と苦痛を強い避難所ぐらし……と、絶望の淵に追いやられながらも、住民が相互に癒しの関係を紡ぎだし、創造的まちづくりに赴くうちに、くらしと環境の回復・再創造をなしうることが、本書でとりあげられた典型地区をはじめ相当のところでみられた。

ところで、ここでいう創造的まちづくりとは、人間と地域の個性を生かすこと、個がまわりによって「生かされて生きる」生命が高まること、関係性の中に新しい喜びを見ること、異なるものがぶつかり新しい価値を生みだすこと、ソフト・ハード・ハートが相互浸透すること等をさす。

本稿のねらいは、創造的まちづくりにおける個の自律性と市民的共同性と行政的公共性のよき相互連携が必要であること、そして、その前提には、地域における日常の人間関係において、「人間コミュニケーションの創造」が存在することを明示することにある。

### (1) 人間コミュニケーションの創造性のための5原則

震災によって人々は想像を絶するダメージを物的に精神的に受けている。それを乗り越えていくための根幹的要件は、創造的コミュニケーションを日常的に紡ぎつづけるプロセスである。そこにみられる人間コミュニケーションの創造性の5原則とは、次の通りである。

#### 1) 関係づくり

まわりの住民がクラシとコロの面で病んでいる人ことに気を配り、同情をよせ、面倒を見るという人間関係のゆるやかな網目があること。

同情の本質は、他人と「ともに苦しむ」こと、もっと広い意味では「ともに感じる」ことである<sup>[1]</sup>。この近隣住民の間には、こうした同情という人間的現実の深みに到達せんとする発想と作法がみられる。「ともに病む」という友愛

にみたされた関係を築こうとする意思がある。「弱い人の立場にたって考え方行動することがまちづくりや」というつぶやきが住民の間にきこえる中で、「ともに苦しみ、ともに感じる」、人と人の〈関係づくり〉が日常的に生成されているというまちづくりの原則が、状況の中で生き生きと作動していることに注目したい。

#### 2) 気持ちづくり

病んでいる個は、まわりを呼吸しはじめるきっかけをつかむことにより、身体の行動や言葉のコミュニケーションによって、現実との接点を見出すようになったこと。その際、スポーツや遊びのような人の血をわかせ、人の気をそそる楽しい出来事が、まわりからの遮断・閉鎖の壁をこえさせていることに留意したい。人間誰しも自己の身体と心の中に埋もれさせている「情動性の資源」（E.レヴィナス）をさぐりあて、顕在化させるチャンスを得ることができれば、気持ちはゆるみ自由になっていくのである。

楽しいアクションの連続が「身体の生の律動」を再生させ、身体のリズムは心に浸透しリラクゼーションをもたらしている。精神の苦役の中に閉じこもっていた人が、心嬉しいふるまいと他者とのコミュニケーションの中に身をおきながら、気持ちがやわらぎ、自らまわりにかかわっていくことに喜びと感情と、何かやってみようの意志を高めるという〈気持ちづくり〉がもたらされるのである。気持ちと身体は連動しているのである。

まわりとのかかわりの身体的行動によって、心地よさを見出す〈気持ちづくり〉は、まちづくりのいまひとつ大切なことである。

#### 3) 生命づくり

個とまわりの間のエネルギーの交換の諸関係の中で、生命がよびもどされ高められていく。ひとりひとりがまわりの人間や環境との多様なやりとり、体験の共有化、期待されることと奉仕すること等の多様な関係のネットワークの中で、心と生命がよみがえっていいく。〈生命づくり〉とは、生物的生命を元気にすることをいうだけでなく、個とまわりの間のいつもたれつの関係と多元的な相互浸透のつみ重ねの中で、個の中で、個の中に生き生きとしたコロが湧きでてくることでもある。

人間は「ホモ・クーランス」（共に生かされて生きる日常的身体）である<sup>[2]</sup>。思いわずらい、不安、関心、ケアは人間の本質をなすものである。人間は、あらゆる思いわずらいや不安も、周りとのかかわりの中で、周りからの関心とケアの中で、癒されていき、からだとこころが溶融し、生命が生き生きとした状況をえる。人間のこころとからだと他者・周りの環境とが相和する状況が生まれる時、即ち、

個がまわりによって「生かされて生きる」関係としての〈生命づくり〉のプロセスが生成するとき、そのまちづくりは創造的であるといえる。

#### 4) 価値づくり

個は日常のささやかな連帯を体験することによって、自己の生き方の本質をまわりとの関わりのパースペクティブの中で把握し、しだいにあらがいがたく、「生かされて生きる」生命への畏敬の価値観をもつようになる。自己がよりよく生きるとは、「相手と適当な距離をおきたいと願うことと、相互に浸透したいという願望との均衡」<sup>[3]</sup>を達成することにある。そのためには、人は状況の中で絶えず、まわりとのダイナミックなかかわりの生成に価値を見出すようになる。こうした〈価値づくり〉は、自分たちのまちは自分たちでつくる、自分のくらし・健康は自分で面倒みるという自覚された意志を高めてくれる。「共に生きる」〈価値づくり〉への意志の力は、まちづくりの原動力となるのである。

#### 5) 状況づくり

人間も環境も都市も疲労困憊状態を癒す薬は、「ひかり」（まわり）を食べて生きられるようにする「葉緑素」だけである<sup>[4]</sup>。この場合の「葉緑素」とは、人間の体験、行動、感情、思考、欲望のからみあいのなかで生まれてくる生命の共振としての「気」である。植物が「ひかり」を呼吸して生きるように、人間は「まわり」を呼吸して生きるのである。そして、「ひかり」（「まわり」）を食べて生きられるようには、「葉緑素」という日常・非日常にわたるコミュニケーション、アクション、エモーション等の生命的現実がたゆまず生き生きと生成することが重要である。そのような「気」が旺んになる〈状況づくり〉が、まちづくりの中では、基本的に問われる所以である。

これら5つの原則は、相互にからみあって、行動と気持ちの変換の新たなリズムによって、ひとりひとりは自分自身の物語を生きることになり、生きられたまちづくりのプロセスが生成することになる。

### (2) 個の自律性・市民的共同性・行政的公共性

以上のような人間コミュニケーションの創造性が生き生きと脈うつ状況づくりの下では創造的まちづくりを促す原動力として、人間の生き方における〈個の自律性〉と地域住民の活動スタイルの〈市民的共同性〉の精妙な結び合いがある<sup>[5]</sup>。

〈個の自律性〉とは、ひとりひとりが基本的に周囲に支えられながら自立している、「生かされて生きる」ことをいう。それは、他者を排除する閉じこもりの「自立」では

なく、周りに頼りっぱなしの「依存」でもない。自律とは、共存的自立であり、自立的共存である。

〈市民的共同性〉にあっては、〈個の自律性〉を原点にしながら、多様な苦楽の思いと行動を共有しつつ、そうした共有体験が、次から次へと人間関係の稔りを呼びおこしていく。そこでは、価値観や領域間の壁がなくなり横断的であり、状況の変化に自由に対応し、その際の変容の身軽さの基準は常に弱者のクラシとイノチ本位である。〈市民的共同性〉は、法律や制度を固定的前提とすることなく、状況づけられた中で漂いながら、相互に配慮しつつ、地域独自の自己決定を行うという特質をもつ。

先に述べた「同情」の〈関係づくり〉、身体のリズム高揚による〈気持ちづくり〉、「生かされて生きる」〈生命づくり〉、「共に生きる」〈価値づくり〉、「気が旺んになる」〈状況づくり〉は、地域住民主体でくらし・まちづくりをすすめる中で生みだされる〈市民的共同性〉の原則といつてもよい。

〈行政的公共性〉は、〈市民的共同性〉の特質と対比的である。〈行政的公共性〉は公平性・平等性・機械的・硬直的であるのに対し、〈市民的共同性〉は、特異性・横断性・自由的・柔軟的である。前者がモノ・対象本意で産業・生産や開発本位であるのに対し、後者はイノチ・クラシ本意で共生・創出的である。前者が法定性を根拠とするのに対して、後者は市民間の間柄的自己決定を特徴とする<sup>[4]</sup>。

以上述べたことを束ねて、〈個の自律性〉と〈市民的共同性〉と〈行政的公共性〉の関係の網目を描いてみると図1のようになる。

〈行政的公共性〉だけに委ねると、カネ・セイド・モノの閉じた枠組みの中で、どこにいっても同じような無機的なカタチ・サービスが供給されかねない。〈行政的公共性〉だけでは、行政対象をカタ通りにたて割にしがちである。

例えば、「老人福祉は、〈老い〉という主体的で共同的な営みを奪った上で、人間を雇用、居住、食事、学習、娯

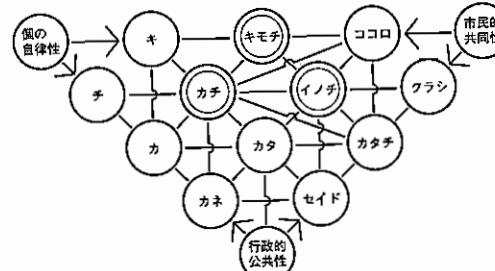


図1 創造的まちづくりを生成する〈個の自律性〉と〈市民的共同性〉と〈行政的公共性〉のネットワーク

楽、保健、医療、介護、安全などに個別機能的に分解して、外から専門機能化された老いのケアをはりつける営みである<sup>[5]</sup>。管理と効率と背中あわせになってしまっては、それぞれの地域の人間の特異性を生かした個性的まちづくりは生まれない。〈個の自律性〉と〈市民的共同性〉の横断関係をしくむことによって、〈行政的公共性〉の弊害をカバーできる。そのことは、〈行政的公共性〉の不備を補うだけでなく、よりいっそ「気持ち」「価値」「生命」を高揚させる状況を生みだす。

その際の基本は、やはり〈個の自律性〉を原点にすることである。創造的まちづくりは、個の自律性から始まり、市民は共同性のネットワークをおしひろげていく。即ち、楽しいふるまいの中で個の「キ」（気）をふくらませ、「チ」（血）をわきたたせ、経験の網目の中で考えの基本としての「カ」（概念）を触発するような、心愉しいアクションと経験の種子まきが行われていく。やがて、創造的まちづくりに向かう気持ちと価値と生命が芽生え、「ココロ」「クラシ」「カタチ」の花がほころぶ準備がなされる。美しい花が咲き誇るように、「セイド」「カネ」に支援されていく……。

〈市民的共同性〉セクターを強化することが、これからまちづくりで重要であるとよくいわれるが、それはNPO的組織を生みだすこと（これも大切であるが）とともに、その前提をなす個の自律性の動きを幅広く育むことが大切である。即ち、まわり（「ヒカリ」）を呼吸する「葉緑素」（行動・感情・知恵・情意など）をたっぷりもったまちづくり人を育み励まし勇気づけることが大切である。

とりわけ、個の生命としての意志の力、森羅万象に関与する意志と力としての「気」をよびますことが創造的まちづくりの基本である。

### (3) プラットフォームをエネルギーにする

個の自律性と市民的共同性と行政的公共性のトライアングルのもとに進化していく創造的まちづくりといえば、理念的にはカッコいいが、その実際のプロセスは、トラブルの連続である。あらゆるタイプのトラブルー意見の相違、価値の対立、悔恨、予算不足、技術の未熟さ、スケジュールのしばり、等々がまちづくりにはつきものである。

しかし、創造的まちづくりにおいては、トラブルを抑止しそれをマイナスとみなす発想ではなく、トラブルを事態の進展にとってのエネルギーであるとみなすプラス志向が重要である。

例えば、ある地区での緑道づくりをめぐる議論の中で参加者間に意見の相克があった。桜を沢山植えようという

「自然派」と、桜は枯葉をいっぱい落とすのでわざらわしいからやめてほしいという「管理派」がまっこうから対立した。その時、ひとりの住民は「子どもといっしょに枯葉を集めて枯葉のおふとんをつくってそこに子どもが入ると、枯葉はカサカサというとっても気持ちいい音をたててくれるよ。集めた枯葉を焼いて焼きいも大会やってみたら楽しいよ」と提案した。また別の住民は、「枯葉コンポストをつくって、子供といっしょにカブトムシをそこで育ててみたら、子どもはきっと喜ぶよ。枯葉コンポストはきっといい腐葉土をつくってくれるから、近所のお年寄りに腐葉土を配って花づくりのたしにしてもらったらどうかしら」とも提案した。こうしたいろんなアイディアが投げかけられていく中で、反対している人々も枯葉が決してわざらわしいものでなく、「そんなに楽しいこと、まわりの人々が喜ぶことに使われるなんならいいわ」と賛意を示すようになっていった。

このように、トラブルによって人々は本質を学ぶチャンスを得ることになるのである。トラブルは、創造的まちづくりのエネルギーである。

とともに、トラブルをめぐっての論議の過程、主体間の自由な相互のやりとりの関係を豊かにすること、即ち、respond（主題をめぐって応答関係を紡ぎだす行為）の体験がありつることは、名詞としてのresponsibility（それはdutyというおしつけられた義務ではなく、自発的な責任意識）を育むことになるのである。

まちづくりの過程でおこる対立・葛藤・緊張を創造的エネルギーにかえていくことをCreative Tension（創造的緊張）と呼ぶ。これを生かすことは、決して堅苦しいテンションの関係ではなく、いい加減な進め方がよい。「いい加減」というとチャランボラン、無責任というニュアンスもあるが、むしろ湯加減の丁度いいおふろに入っている時の独特の気持ちのよさのような「心地よい緊張感」としての「いい加減」さなのである。

「心地よい緊張感」「創造的緊張感」を大切にしながら、ことを進めていく中で、人々の間に自分たちのくらし・まちは自分たちでつくり育てようとの責任意識が高まっていくのである。

とはいえ、コトはそんなに簡単にすすむわけではない。トラブルは山積みし、にっちもさっちもいかないことが多いのがまちづくりの実状である。トラブルが降り積もりすぎると、原点に戻って、わが町をぶらりと巡ってみるタウンオオツチングやわが町のタカラさがしの旅にでてみるとよい。そうすれば、意外なタカラ（目にみえる環境、みえない文化、隠された人材等）の発見に至り、新しい

地平がみえてくることがある。また、トラブルが重なるときには、先進地見学の旅にでることもよい。問題を解きほぐし新しい発想を触発してくれる人の話をきいてみたり、異なる分野の本をよんでみたり映画をみたりして、意識をさすらいの旅にだしてやるものよい。

トラブルで立ち往生したら、いろいろな意味をはらんだ旅にでること、即ち、「トラブルたまるとトラブルで見る」スタイルは、創造的まちづくりでは大切なことである。意識を日常から非日常にシフトさせる旅は、対立・緊張・悔恨の創造的機能を生かすことになる。

「トラブルたまるとトラブルに出よう」は単なる言葉遊びではない。両方の言葉の語源は「トラバーユ」であり、それは苦役からのがれて旅にでることを意味しているのである。人間の言葉の文化の歴史の中に、現代の住民主体のまちづくりの営為との共通原則がひそんでいることがわかる。

ともあれ、本稿では、創造的まちづくり実現のためには、個の自律性、市民的共同性、行政的公共性のバランスを保つこと、そのためには市民の側から個の自律性と市民的共同性を育むこと、そして、それを促すには、「関係づくり」「気持ちづくり」「価値づくり」「生命づくり」「状況づくり」の間接コミュニケーション創造性原則と、トラブルをエネルギーにする意識と行動が重要であることを述べた。

最後にふれておきたいことは、市民の側の個の自律性と市民的共同性の多様な動きを、行政は抑制したり無視したりすることを避けるべきである。行政側は、その動きを支援するとともに、それを生かしようにセイドの創造的適用と新しいセイドの創発をはかっていくことが求められている。

### 注

[1] エーリッヒ・フロム著、作田啓一・佐野哲郎訳『希望の革命』、紀伊国屋書店、1970、p.126

[2] 石井誠士『癒しの原理』人文書院、1995、p.38

[3] ガブリエック・フィオーリ著、福井美輝子訳『シモーヌ・ヴェイユーひかりを手にいた女性』平凡社、1994、p.185

[4] ここでは、住民とはひとりひとりの個性ある生活者という個的存在を強調した概念であり、市民とは「自立した意見をもちながらも、相違のある他人を認め相違をこえていかに共同体を作り運営しきるかを心掛けている人々」（田村明『現代都市読本』）という個的存在を強調した概念である。

[5] 栗原彬『人生のドラマトゥルギー』岩波書店、1994、p.166

[6] 同上、p.200

\*本稿は「地域開発」1996.2（日本地域開発センター）の拙稿「人間を癒し、トラブルをエネルギーにする（市民的共同性）」を再編・補筆したものである。

### 3. 予定の基盤施設整備等を計画として定める

濱田甚三郎

#### (1) 東京での防災都市づくりの取り組み

東京都が平成9年3月にまとめた「防災都市づくり推進計画（整備計画）」では、23区8市を計画対象区域とし、その中を「一般市街地」「整備対象地域」「重点整備地域」「重点地区」に4区分する市街地ゾーニングをした。

「整備対象地域」とは〈整備計画〉の対象として市街地の防災性の向上を図る地域で28,300haにもおよんでいる。

「重点整備地域」は、整備対象地域の中でも特に災害時の危険性が高く優先的に整備すべき地域で、25地域、6,000haにのぼる。

「重点地区」は、重点整備地域内に設定した地区であり、地区内の災害危険性の軽減に合わせて、広域的な防災性の向上に寄与することをめざし、緊急に整備を図る地区で、11地区1,880haとなっている。

この「重点地区」並びに「重点整備地域」に設定した区域内及びその周辺区域等で、都住宅局・地元区の協調によって「東京都木造住宅密集地域整備促進事業（建設省の密集住宅市街地整備促進事業の都独自の補完制度）（以下木密事業と略称）」の実施を進めており、平成10年3月末現在では、57地区、2,456haで事業中であり、他に13地区、603haで事業適用の準備中である。

この木密事業は重点地区内では約1/4、それ以外の重点整備地域内では約1/5、整備対象区域で約1/15の区域で事業中であり、今後さらに重点地区、重点整備地域等で事業区域の拡張がはかられていくことになる。

木密事業以外でも、都市防災不燃化促進事業、防災生活圈促進事業が適用されている地区があり、さらに住宅市街地整備総合支援事業、都施行市街地再開発事業、土地区画整理事業の導入を検討している地区もある。

「防災都市づくり推進計画（整備計画）」は、不燃領域率という指標を計画の数値目標として設定しているが、重点地区では10年後の目標不燃領域率を50～65%とし、20年後には70%としている（現況平均、約37%）。重点整

備地域では当面10か年目標で45%としている（現況平均、約38%）。

重点地区、重点整備地域の面積は広大であり、また手付かずの地区が少なくない。それらの地区を緊急的ないしは優先的に整備するとすれば、市街地再開発事業、土地区画整理事業等の面整備型事業の適用は、ごく一部の区域に限られる事になると思われる。木密事業を始めとする各種の改善型事業がより広い対象区域をとりあつかわざるえないであろう。

その改善型事業も、取組み方に2タイプがある。一つは、地元住民による「まちづくり協議会」等のまちづくり組織をつくって、住民と行政の協働のまちづくりを志向・実践していくタイプである。いま一つは、広く事業区域をかけておいて、特に地元のまちづくり組織をつくらずに、それぞれの事業で定められている個別地権者への助成等を進めるタイプである。むしろ後者のタイプの方が地区の数が多い。

この改善型事業の目標を示すまちづくり計画も、2タイプがある。一つは、密集市街地内にある程度まとまった土地利用転換が見込まれる用地が存在していて、その用地の活用と周辺の密集市街地整備を連動して進めようとするタイプである。いま一つは、まとまった用地が存在せず、密集市街地の中に新たに道路・公園・ポケットパークなどの公共施設の整備をはかり、あわせて老朽住宅等の建替えを順次進めるというタイプである。

この改善型のまちづくり計画の特徴は、地区のドラスチックな変貌をめざすのではなく、部分的な改善を積み上げていくところにある。

例えば、道路整備の水準においては、消防活動に資する道路を限定的にとりあげて整備することが計画化され、4m未満等の現道を幅員6m程度の道路に拡幅し、その道路網の間隔は250mピッチ程度で考えるといった類いである。

他の道路については、沿道宅地での建替え時に順次後退をはかり4mの道路空間を確保していくという考え方が一般的であり、密集市街地に極めて多く存在している裏宅地については、手のほどこし様がないといった状況である。東京の住宅市街地での年間の建替更新率が約2%であることを踏まえると、市街地改善は長期間を必要とし、かつ街区全体の改善にはおぼつかない。

公園についても、先の計画タイプの後者の場合には、まとまりのある公園が確保できるほど、事業費がつかない（公園整備事業と連動して進められることはレアーケースである）ため、せいぜい1ないし2宅地を取得したポケ

ットパークを地区内に分散的に整備するにとどまっている。

本来はこうしたポケットパーク整備と同時にある程度まとった規模の公園を適切に確保したいところだ。

このように、東京における防災まちづくりは、事業化を必要とする所が多く残しながら、先行地区での取組みが進められており、そこでの計画・事業のあり方に多くの矛盾を内包したまま現在に至っている。

#### (2) 事前復興の考え方

先の東京都の「防災都市づくり推進計画（整備計画）」では、「重点地区については震災被害の未然防止の観点から、災害が発生する前から地域の安全性を高める『事前復興』という考え方に基づいて整備を進めていく」としている。

この事前復興の考え方には二つの意味を内包している。

一つは、被災前から防災まちづくりの計画を立案し、その実現への取組みを進めることができ、被災後の復興まちづくりへの連続的かつ円滑化した取組みに結びつくという意味である。

いま一つは、被災前から防災まちづくりの取組みを進め、それが一定の成果をあげていた場合（整備の進捗状況にもよるが）には、被害が低減されるので、復興まちづくりのエネルギーの軽減になるという意味である。

つまり、事前復興の観点でまちづくりに取組むことが、復興期間並びに復興財源の圧縮につながるという考え方である。

#### (3) 二重写しの地区整備計画

東京の例を中心に話題を進めてきたが、全国の大都市部等ではいずれも今後さらに計画・事業地区を広げていくことが求められているが、その際にこの事前復興の考え方をいま一步前進させることが必要である。さらに現在の計画・事業地区においても、再度計画の見直しの論議を始動することを期待したい。

いま一步前進するための推進エネルギーは、阪神・淡路大震災の教訓を受け継ぎ、まちづくりの現場で、このまちの問題は何か、もし震災が起きたらこのまちはどうなるか、その場合にはどうすればよいか、そうした事態を想定して事前にやっておくことなどあることがあるかの問題を設定しなおすことで生まれる。

それは、住民・行政に共有の「危機へのイマジネーション」の豊富化をはかるとともにいえる。そうした作業は実態のある参加のまちづくりによって支えられなければ意味のないものとなろう。

「危機へのイマジネーション」が共有された段階で、現状の問題をどのように打開するかの方法論の論議に取組む。

従来の改善型事業の計画検討に際しては、代替案が検討の俎上にのぼるケースはまれであった。そこで計画化の目標は、減災まちづくりに置かれた。

しかし、いざという場合には壊滅状態になるのではないかという「危機へのイマジネーション」の強度によっては、壊滅した場合はこんなまちにしよう。壊滅しないようにこんなまちづくりに取組もうというより踏み込んだ計画を代替案として検討することも必要である。

そうした計画案は抜本改造の区域がより広く描かれたものとなる。代替案はこの抜本改造型を対極として、現行の部分改造型の極までの間に様々な案がありえる。

この代替案について「危機へのイマジネーション」を下敷にした住民と行政の共同討議をおこなう。

その経験と記憶が、いざというときのまちづくりの合意形成に有効に働くことになる。

さらに代替案に関して論議をすることを一步進めて「二重写しの地区整備計画」として計画の位置づけを明確化することも考えられる。

代替案論議の中で収斂するのは部分改造型の改善計画であろう。「二重写しの地区整備計画」は、仮に災害が発生したらこうしようという、もう一つの代替案を住民・行政の共通目標として獲得しようというものである。

その代替案では、地区の生活基盤施設の整備水準はより高いものをめざし、またコミュニティ施設も適切に計画化したものとなる。裏宅地の多い街区では、街区の全面的な再整備が計画化されよう。

この2つの計画は、前者の計画をより拡充したものが後者となる場合と、両者を同一線上に並べることができない場合がありうるが、それはその地区的判断にゆだねればよい。

この「二重写しの地区整備計画」によって当面目標の計画と将来目標の計画の二重構造の計画体系を確立することになる。

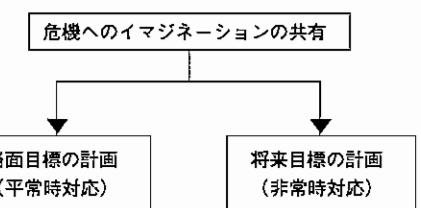


図1 二重写しの地区整備計画の考え方