

震災復興 10年の まちづくり

特集1

皆んな元気で
暮らそうよ

もつすべ、
あの時から10年に
なろうとしている。
わたしたちのまちづくりは
ここから始まった。

36 D 16A

16

復興まちづくりの10年

小林郁雄（コープラン代表）

阪神大震災から10年を迎える。十年一昔といわれるように、人々の記憶のひとくくりである。この10年間、震災復興で何が行われてきたか？

その検証は満10年目の2005年1月17日をめぐり、兵庫県・神戸市をはじめ市民組織なども含めて、多くのところで進められている。それら行政施策としての、あるいは、市民活動としての震災復興検証は、多方面にわたり詳細に順次報告されよう。1月18日から22日にかけて神戸・ポートアイランドで開催される国連防災世界会議をはじめ、第1回国際都市防災会議（1月18～20日、六甲アイランド）やメモリアルコンファランス（1月15～16日、人と防災未来センター）など多くの集まりでも討議されるだろう。

総括的な復興検証はそれらに譲って、ここでは私たち「市民まちづくり支援ネット」の10年の活動から見えてきたことを報告する。

プラットフォームとネットワーク 地域力・場所力・市民力

この10年の震災復興まちづくりとは結局何であったのか？ 私の結論は「いろいろな地域における、さまざまな市民による、まちづくりプラットフォームとまちづくりネットワーク運動」であったのではないかと、思っている。

まちづくりとは、「地域における、

市民による、自律的継続的な、環境改善運動」と定義している。すなわち「まちづくりとは運動である」。

重要なのは、「地域における」「市民による」という点にある。地域市民が安全安心・福祉健康・景観魅力のための環境改善運動を、自律的に、継続的にやり続けることがまちづくりである。

阪神大震災からの復興において、

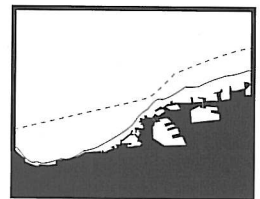
そうしたまちづくり（運動）でわかったことは、「地域力・市民力・場所力」の三つの力が大規模災害に対し「うたれ」強い都市の基本であるということである。

災害からの被害を最小に抑えるのは「地域の力」である。常日頃のまちづくり活動の積み重ねが非常時の対応力となる。大地震・大水害でも

大規模テロでも、その最中や直後の救助救援は、その地域での住民を中心とした助け合い以外に頼るものはない。すなわち「自分でできることを、自分でする」ことであり、その時「やっけないことは、できない」のである。ちなみに18年前に「地域力を高めることがまちづくり」と都市計画学会誌1986年8月号で喝

破したのは宮西悠司さんである（宮西さんは真野地区のまちづくりで2002年度石川賞を受賞した）。

しかし、地域力にも限界があり、持続性や展開性に問題があることは明らかで、地域を超えて普遍的な課題を扱うNPO・NGOやボランティアの協力支援が必要不可欠である。それを「市民力」と名付けたのは、初期の被災者復興支援会議（増田大成さん、故・草地賢一さん、林



春男さん、立木茂雄さんなど、私もその一員であった）である。被災地での10年、この新たな市民力による大きな潮流は、NPO法を産み、新しい公を育て、参画協働自治への原動力となっている。

行政や企業、他地域や外国からの救援支援は、そうした「地域の力・

市民の力」へのバックアップとして、はじめて効力を果たす。地域力・市民力なき被災地への対外支援は、途方もない後方支援（ロジスティックス）なしには有効とはならない。

さらに、地域力と市民力が機能するためには、それらが顔を合わせ出会うことのできる被災地などの現場

での「場所の力」が鍵を握っている。「場力」という新造語を、学生時代からの旧友である室崎益輝さんと冗談半分によく話し合い、震災復興にともに50代の人生を賭けてきた。ただ「バリキ」では語感がわるいので、最近「場所力」といつている。

その「場所の力」が介在することによって、地域力は「プラットフォーム」を現場にもつことができ、市民力は「ネット

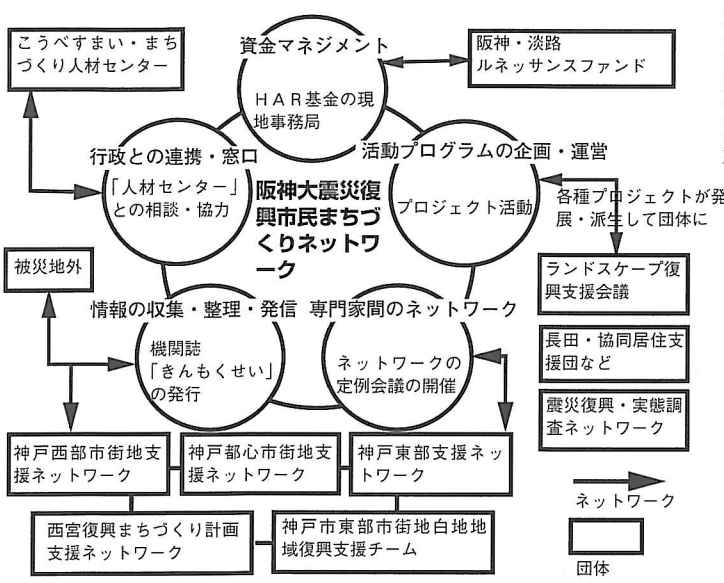
ワーク」を現場につくることでできるのである。だから場所力は現場力といつてもいいかもしれない。

プラットフォームとは、誰もが自由にやってきて、そこからおもいおもいにめざす目的に向かってともに出発する場所である。まちづくりでは自由な論議、自主的な活動ができる場・機会・集まりとしての「まちづくり協議会」がその役割を担い、「自律」がその基本である。

ネットワークとは、構造的なピラミッド型ではなく、網目状に何となくつながった（インターネットのワールドワイドウェブが最もその状態を明確に示している）支援のシステムで、「連帯」がそれらを支える原点である。

こうした「自律と連帯」を合言葉にした、まちづくりプラットフォームとまちづくりネットワークこそが、市民活動社会の基本構造である。21世紀の社会像である「市民活動社会」に向け、国家やグローバル経済といった「国際・企業」時代から、個人や地域ネットワークによる「民間・市民」世界へと転換していく。

図1 市民まちづくり支援ネットワークの活動
(作図/本山充秀)



市民まちづくり支援ネットワークと継続

目標は、地域主権・情報共有を条件に、市民が主体となりコンパクトな自律生活圏（コンパクトタウン）が多重にネットワークしている自律連帯社会だろう。そのキーワードとなる行動原理が「参画協働」である。市民活動社会の原点は、コミュニティ（地域社会）を基礎単位として、そのネットワーク化された状態も含めての維持・運営・発展である。そこで繰り広げられる活動の総体が〈市民まちづくり〉である。

大震災などでは、〈まちづくりプラットフォーム〉と〈まちづくりネットワーク〉が、被災地の「現場」に確立され、被災民の「細部」に至るまで行き届くことが〈復興〉である。現場（リアリティ）に真実があり、細部（ディテール）に神々は宿る、のである。

正式には「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」という長ったらしい名前だが、震災直後から10年間、私たちががなすべきこと・



被災度調査会議（西宮市民会館95年1月30日）

してきたこと、さらには、これからもしつづけること・しなければならぬことを、過不足なく示すためには

これだけの長さが必要であった。あのすべての状況が騒乱状態の震災直後の10日目に、私たちは何をなすべきかを考えて「とりあえず」つけた名称にしては、その後の活動の方向を示し、10年後の今も改称する必要のないことが、自慢である。しかし、5年目くらいから「阪神大震災復興」という前置きをわざと省略して、市

民まちづくり支援ネットと略称している。

「阪神大震災」からの「復興」にむけて立ち上がる「市民」による「まちづくり」を、「支援」する「ネットワーク」として、1995年1月27日に結成された。といっても、なんとか自力でつないだ電話線とFAXによって、プランナー仲間、建築関係者、大学研究者・学生などからうじて連絡がついたということであるに過ぎない。それ以後いまだに規約もありません、メンバーの人数さえ定かではなく、まさにゆるやかなつながり（ネットワーク）である。支援ネットがこの10年間してきたことは図1のように、大きくは五つの定常活動と、四つのプロジェクトであった。それらのなかで、今なお直接やっていることは、支援ネット連絡会議と機関誌「きんもくせい」の発行である。

ネットワークの本質は「情報の共有」にある。そのために顔を合わせる（連絡会議）とメディアで発信すること（機関誌）は、最も基本的な対応と考えている。それは私た

ちが当初から大切にしていた、現場（リアリティ）を大切にすること、

細部（ディテール）にこだわることに密接に関係している。理論原理主義に対する現場実利主義である。

そして、開かれたネットワークでゆるやかにつながっていることが、何を意味するのかといえば、「速度と継続」である。今となっては結果としてそう思うのだが、震災復興の最重要課題は速度（スピード）であった。一般には原理や原則がすべてのスタートであるが、非常事態ではちがう。速度の概念なしに正當や必要も、法律や計画もない。阪神・淡路

ルネットワーク・ファンダ設立やすまい・まちづくり人材センターへの協力活動など、平時の常識ではとても対応できることではないだろう。

私たちのゆるやかなネットワークは個々の活動に干渉せず、意思統一もない。機関決定しないから、どんな組織よりも「速度」では勝つ。しかし、当然であるがイデオロギーもないから、運動体とはならないし、蓄積にもつながらない。活動しているプロセスだけが結果である。だから

らやり続けること、「継続」が命である。

それは震災復興という命題と奇妙に軌を一にする。拙速との誹りを受けようが「速度」優先が許されるのは、唯一「継続」する場合だけである。現場に終わりがないように、運動であるまちづくりに、目標はあっても完成はない。そのため、まちづくり現場のプラットフォームとネットワークが必要とするのは「速度と継続」である。

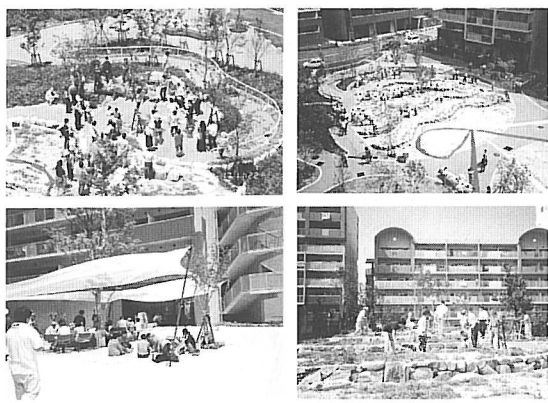
無謀なプロジェクトたち 支援のロジスティクス

被災調査、ガレキに花を、コレクティブ応援団、昔屋のだんだん畑という支援ネットのプロジェクト活動の中心人物はすべて女性である。小浦久子さん（大阪大学）、天川佳美さん（コー・プラン）、石東直子さん（プランナー）、橋本敏子さん（生活環境文化研究所）の面々である。ご存じの方はご存じでしょうが、皆さん一筋縄でいくようなおねいさんたちではありません。

どのプロジェクトも、震災直後の



芦屋のだんだん畑



とんでもない時の無謀な取り組みばかりだった。

「被災調査」は、建築学会・都市計画学会という権威と、学生とコンサルタントの実行力がうまく重なり合ったということになるのだろうが、なんば非常時とはいえ、山のよな軌轢・食い違いがあった。あいだに嵌った形になった小浦さんの悲鳴の電話が今も耳に残っている。

「ガレキに花を」は、被災して壊れた建物を撤去した土地、とりわけ、焼失地区の焼跡に花の種をまこうというとびきりの無謀プロジェクトだった。被災者である土地の持ち主（多くが家族などをそこで亡くしている）が、どう思うか。家の土台があったかちかちの土に、水がない（人が使うのさえままならない）状況で、種をまいただけで、はたして本当に花が咲くのか？ 天川さんの笑顔と怒鳴り声なしには、愛知県一宮からの花苗プレゼントの配布ともども、何も動かなかつただろう。詳しくは市民まちづくりブックレット『ガレキに花を咲かせましょう』を一読されたい。

「コレクティブ応援団」は、北欧などで実験的に試みられていたコレクティブハウジングを、震災の災害復興公営住宅に導入しようという運動体であった。急を要する、まさに速度が最優先するところに、その概念さえ未だ日本になじんでいない形式の住宅であるコレクティブハウジングを突然復興公営住宅に、という

のだから難しい。石東さんの住宅と高齢者福祉へのこれまでの長い経験の蓄積と熱い被災者への想いがなければ、実現はおぼつかず、入居後の居住ケアもままならなかつたであろう。学芸出版社から『コレクティブハウジングただいま奮闘中』という好著が出ているので、参考にさせていただきたい。

「芦屋のだんだん畑」は、復興公営住宅に「畑」をつくるというこれまたとんでも無いプロジェクトで、アートワークの責任者橋本さんと田甫律子さんをはじめとする多くのアーティストの迫力と気持がこもったものである。もちろん、コミュニティデザインを担当したワークショップの鉄人・伊藤雅春さんたちとの連

携の上でのことではあるが。いずれにせよ、非常時に乗じてということだけはあるが、公営住宅にだってこれだけのことはできるということは知っておいてもらえればと思う。それだけでなく、MACA（南芦屋浜コミュニティ&アートプロジェクト）応援団で今なお支援を継続中で、6年間の軌跡を「暴力とカスタマイズ」という冊子（2004年6月、MACA発行）にまとめている。

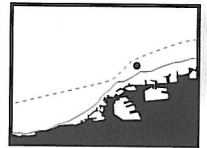
これら四つのプロジェクトともに共通して今なお、何らかの形で（いろいろな様相になつてはいるが）、活動・支援は続いており、「継続」せざるを得ない宿命を感じる。

支援ネットの世話人としては、こうしたプロジェクトをつつがなく進行させていくことの苦勞を記したいのは山々であるが、これら女性たちの無謀と言つていい活動を支えてきたこと（支援のロジスティクス）について知っていただければ十分である。そして、それはネットワークを維持運営していくこと、そのものというところもある。

「協働」の旗を掲げ続けて

岩崎俊延(有)プランまちさと

神戸市灘区丁R六甲道駅周辺では、震災後復興まちづくりに向けて、297haの住宅市街地総合整備事業が指定されるとともに、被災度の高かった駅周辺で、下図に示すように、四つの復興都市計画事業が進められてきた。



六甲道駅西地区の公共団体施行の土地区画整理事業と神前町2丁目北地区の組合施行土地区画整理事業が完成し、六甲道駅南地区の公共団体施行市街地再開発事業が最終段階の防災公園整備に入っている。六甲道駅北地区の公共団体施行土地区画整理事業も、最終ステップを迎えようとしている。

本稿では、六甲道北地区の復興まちづくりの10年を振り返り、その成果と課題について整理する。

●まちづくり協議会の結成

六甲道駅北地区では、土地区画整

的な努力と工夫もあって、順次実現していくことで、住民の「協働」のまちづくりへの信頼が徐々に高まってきた。

また、第2次以後のまちづくり提案を、まちづくりのイベント等の機会を活用しながら、神戸市を迎えて大勢の住民の前で行ってきたことも、信頼関係の建設に役立ったと考える。

●六甲道駅北地区

まちづくり連合協議会

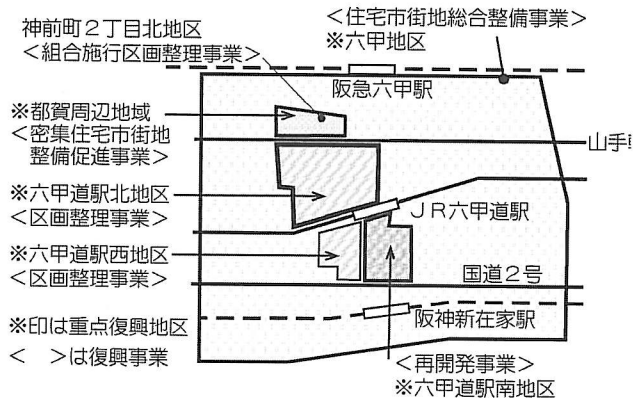
まちづくり協議会の最初の活動テーマが第1次まちづくり提案だった。提案されたまちづくり構想を受けて、神戸市から提案内容に沿った事業計画が提示されたことで、「協働」のまちづくりが実質的なスタートを切ったと言える。

その後、第1次まちづくり提案の内容を防災、生活環境、道路や公園など各論で具体イメージに深めながら、合計5次のまちづくり提案を行ってきた。

提案が、行政サイドの柔軟で建設

第1次まちづくり提案は八つの協議会がそれぞれにとりまとめ、提案したが、提案とりまとめの最終段階で、協議会の連絡体制づくりが進んだ。提案後、八つの各協議会の自立・主体性を基本に地区全体の復興まちづくりを検討・協議していくための連合協議会が設立された。連合協議会の中に部門別の検討を分担して進める六つの専門部会が設けられ、各協議会から担当者が参加して協議が進められてきた。この専門部会の活動が第2次以降のまちづくり提案を可能にした。

六甲復興区域



第2次まちづくり提案



●「勉強会」方式

六甲道駅北地区では、まちづくり協議会の会合を「役員会」や「幹事会」とせずみんなに開放された「勉強会」として進めてきた。「車座」で、「ざっくばらん」に、「足し算の話し合い」を進める努力を続けてきた。

第1次まちづくり提案を検討していた時期に、「区画整理反対」を含め、いろいろなご意見があったなかで、できるだけ何度も顔を合わせ、話し合うことが何より大切と考え、「勉強会」を重ねたことが、協議会

コミュニティニュース

各月初めのコミュニティニュースには、その月のカレンダーが載る、まちづくり協議会の勉強会、公園広場の掃除、ゴミ回収日などのスケジュールが記入されている。各家庭で冷蔵庫のドアに貼られ活用されている。



の力強い基礎を築くことにつながった。

現在も八つの協議会と六つの専門部会が月1回の定例勉強会を、そして連合協議会が毎月定例会議を継続しており、各協議会とも、定例勉強会だけで会合が160回を越えている。

●まちづくりニュース

当初まちづくり協議会ごとにまちづくりニュースを発行したが、連合協議会設立後、ニュースを集約し連合ニュースとして、「六甲道駅北地区まちだより」を月刊で発行してきた。各協議会からの編集委員で構成される編集員会で、各協議会や専門部会、さらに一般住民から原稿を集め、一回も休刊することなく、編集・発行が続けられ、すでに90号を越えている。

また、より肌理の細かなまちの情報発信のために、平成13年から週刊の「コミュニティニュース」が発行されており、これも1回も休刊することなく、すでに170号を越えている。

ニュース発行を継続してきたことが、まちづくりへの理解と協議会への信頼感等を育てることにつながっている。

●「みんなで」方式

○「六甲・秋のときめき祭」

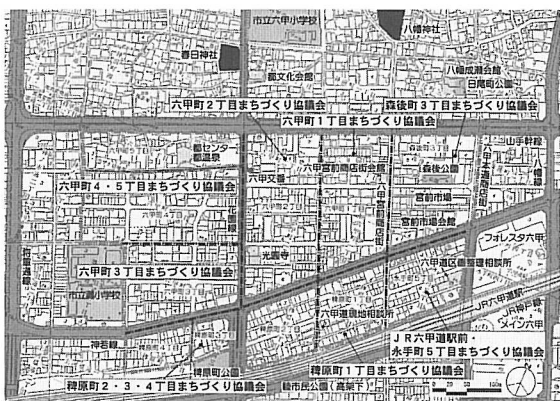
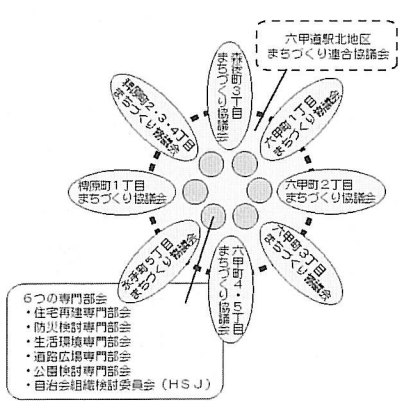
被災や土地区画整理事業に伴う事情から地区を離れて暮らす人々が集まって、励まし合い、復興に取り組んで行こうという趣旨から、当初「元氣UPフェア」としてまつりを開催した。これを地区の新しい行事として継続していこうということになり、「六甲・秋のときめき祭」と改称して、今秋で8回目を迎える。協議会ごとに屋台を出すなどすべて住民みんなの手づくりで運営しており、毎回2千人を越える参加でぎわっている。

祭の時だけ登場する人もおられ、コミュニティ活動への参加機会づくりの面からも大きな成果となっている。

○「みんなでテープカット」

公園やシンボル道路など施設が完成するたびにオープニングセレモニ

連合協議会の構成概念図



まちづくり協議会の区域

ーを手づくりで開催してきた。「みんなて TeePカット」と名付けて、来賓や「偉い人」だけでなく、子供からお年寄りまで、みんなが参加して TeePカットを行ってきた。こうしたことが「みんなでまちを育てよう」という意識を育てている。

○「六甲道駅北地区公園管理会」

地区に整備される公園・広場を地区全体で協力して維持管理・運営していくということになった。既存の公園管理会を「六甲道駅北地区公園管理会」に発展改称し、「公園だき祭」



より」を発行して、既存公園の管理から活動をはじめた。毎日曜日に多いときは40名近い人が集まって清掃や花づくりなどを続けている。そして、順次広場・公園の完成に伴って活動を広げ、当初のもくろみを実現しつつある。「公園だより」は97号を発行して、先述の「コミュニティニュース」に発展継承された。

○「せせらぎ大掃除」

復興のシンボルとなる道路として整備を提案した、六甲町線（幅員17m）六甲町線（愛称：六甲せせらぎ通り）に整備された「せせらぎ」もみんなで守り育てている。地区全体から住民が集まって年4回大掃除を行っている。

●「風の家」

第2次まちづくり提案で防災公園である近隣公園に防災拠点であると同時にコミュニティ活動の拠点となる集会所の建設を提案した。設計コンペ等を経て愛称「風の家」として今秋10月完成した。地域で運営・活用を進めていくための組織として、「風の家くらぶ」が設立された。

●「民主的コミュニティを育てる」

復興まちづくりを「協働」方式、「みんなで」方式を進めてきたなかで、多彩な人材がコミュニティに登場した。

一方、まちづくりが落ち着きを見せる中で、旧来の縦型・命令型発想が息を吹き返す心配も見られる。これを乗り越えて、多彩な人材による民主的なコミュニティを定着させることが、震災復興まちづくりの成果を地域に定着させるための重要な課題となる。

●「協働のまちづくりを継続するために」

地域では、協働のまちづくりの継続を支える人材を育てる努力が続けられている。しかし、協働のまちづくりは、もう一方の主人公である、行政サイドの対応体制が不可欠である。六甲道駅北地区における協働のまちづくりの行政側窓口は区画整理事業の担当課であった。事業の完了後、灘区役所など行政サイドの担当体制の円滑な継承等が重要な課題となっている。

ひのき広場オープンセレモニー



せせらぎ大掃除



まちづくり組織の展開

「部分組織」から「地区」へ、そして「地域」へ

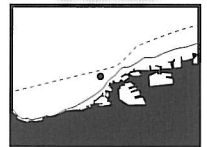
久保光弘(久保都市計画事務所)

まちづくり組織のプロセス

●部分組織

新長田駅北地区は、阪神・淡路大震災復興における最大の土地区画整理事業であり、JR新長田駅北側の新長田北エリア(42・6ha)と鷹取北エリア(17ha)に分かれているが、ここでいう「新長田駅北地区東部」(約28ha)は、新長田北エリアのうち、都市計画道路五位池線より東側の区域をさす。

新長田北エリアにおいて、震災後、町単位で21のまちづくり協議会ができた、そのうち新長田駅北地区東部では、12の協議会ができた。神戸市の10haを越える復興区画整理事業区域である新長田駅北地区、鷹取東第二、六甲道駅北地区のいずれも震災後徐々に2ha程度の小規模協議会が林立した。従来の考え方からすれば、

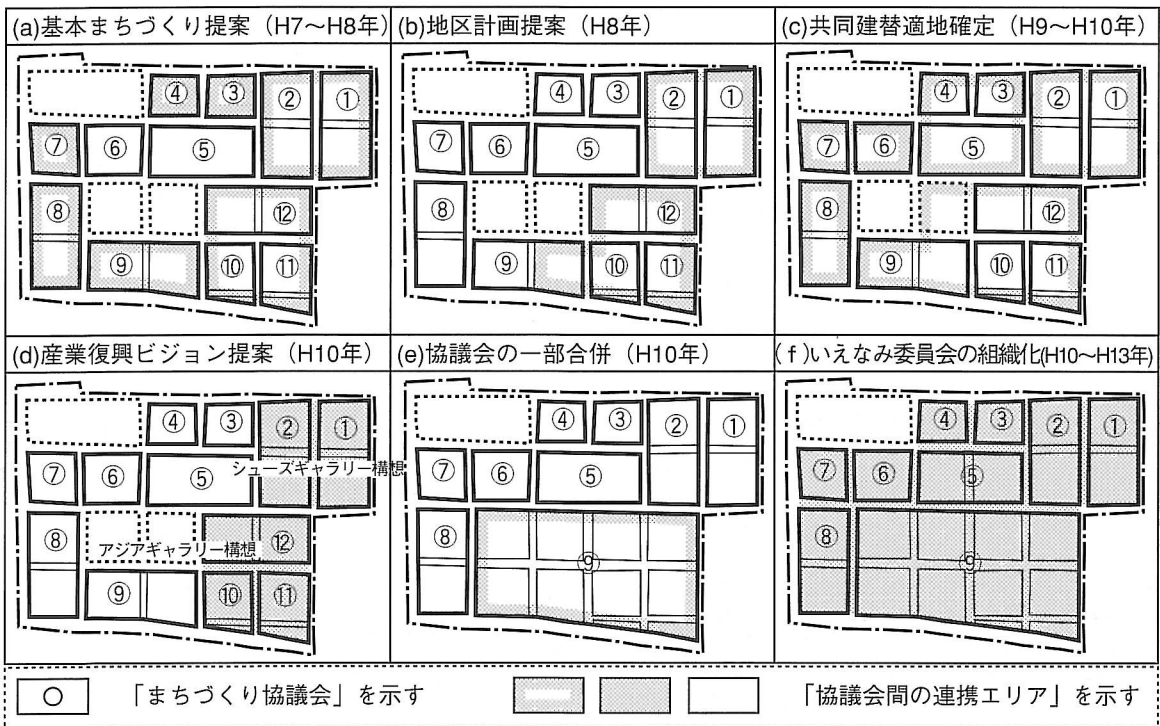


区画整理区域全体に一つの協議会をつくるのが合理的ということになるが、震災直後という混乱の中、行政の計画的コントロールが働かなかつたことが逆に、自然なまちづくり組織のあり方を我々に教えてくれた。それは、震災直後の混乱の中から始まり、区画整理事業の網がかけられたことへの対応等の個々の住民の明確な動機に基づく、自律的なボトムアップによる協議会結成の「自然さ」である。

●近隣協議会どうしの連携

当地区の各協議会は、それぞれの区域の計画である「基本まちづくり提案」を行ったが、その中で各協議会の区域だけではできない街区公園の配置、住工の住み分け、地区計画、共同建替などの課題の発生とともに

図1 区域のプランとまちづくり協議会の連携



(注)平成15年に西北角に新しくまちづくり協議会が結成され、当地区全域がいえなみ委員会、まちづくり協議会連合会に含まれることになった。なお、まちづくり協議会は合併等により、16年現在では9協議会。

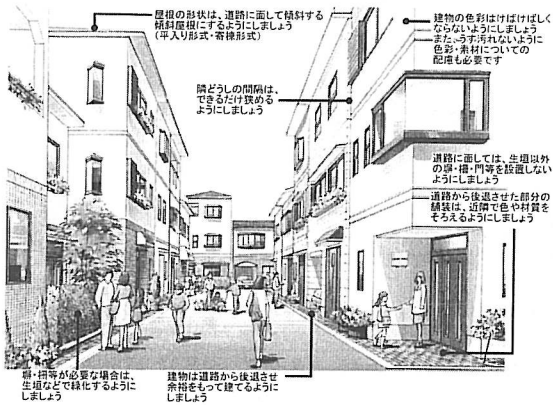
に、隣接協議会どうしが連携して計画づくりが行われた。その結果は、例えば共同建替では、希望する権利者のほとんどが共同建替に参加して

図2 いえなみ基準のイメージ

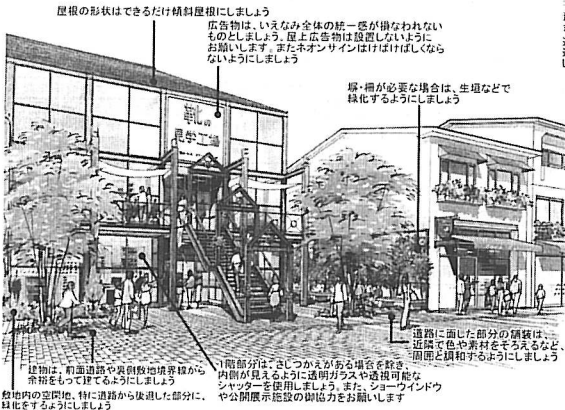


▲小規模併用住宅（店舗やシューズギャラリー等）のいえなみ基準

◀シューズギャラリー等、工場・業務系のいえなみ基準



▲戸建住宅の場合のいえなみ基準



五つの共同建替住宅ができるなど、従来では難しいと思われたことができています。

●地区全体のまちづくり組織へ

当地区まちづくりの特徴は、仮換地条件となる計画がまとまって、協議会活動の停滞が感じられる時期に「事業系まちづくり」から「ビジョン系まちづくり」への転換が図られたことであり、これが当地区まちづくりのターニングポイントであった。工業系土地利用のある協議会合同で「産業地区創造懇談会」をつくり、「シューズギャラリー構想」を市にまちづくり提案し、また商業土地利用のある協議会が合同で「アジア文化交流タウン検討懇談会」をつくり、「アジアギャラリー構想」をまちづくり提案している。この二つの懇談会で家並み景観のことが議題となり、それに伴って個別の各協議会でも景観のことが議題となるようになり、これらの各組織からの家並み景観に関する意見が編集されて「いえなみ基準」がつくられた。「いえなみ基準」は、平成10年に6協議会による景観形成市民協定として締結され、同時に6協議会による「いえなみ委員会」が結成された。その後、いえなみ委員会に他の協議会も

参加し、14年には、地区全体を総合的に取り組む「まちづくり協議会連合会」に発展した。

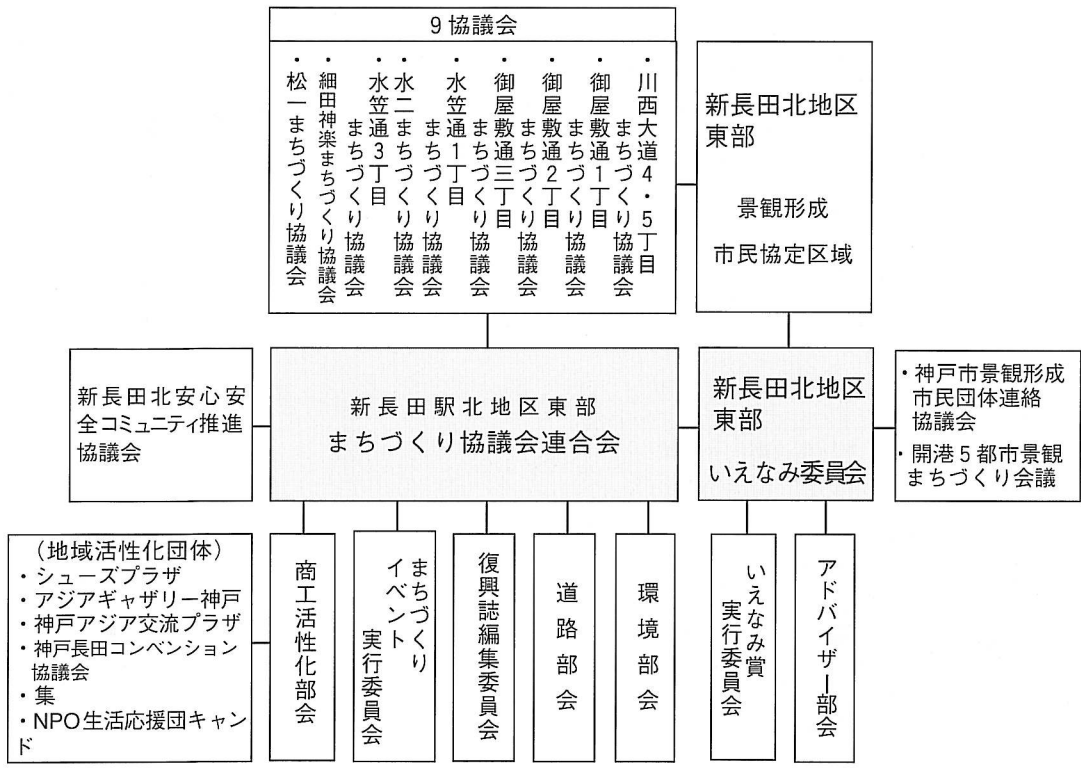
●地区を越えて地域へ

まちづくり協議会連合会には、多くの部会があるが、その中の「環境部会」が取り組む近隣公園づくりに関連した交番誘致の意見から端を発して、16年、区画整理区域外をも含む新長田北エリアの29の地域団体により、地域の福祉、防犯、防災に取り組む「新長田北安心安全コミュニティ推進協議会」が結成された。また、先に述べた産業ビジョンを提案した二つの懇談会は、協議会連合会の「商工活性化部会」に引きつがれたが、ここでは今、当地区で生まれたNPOを中心に「地域共通割引券」の実施を進めており、これを契機に新長田駅南などの地区との連携が進む気配がある。

プロセスから浮かび上がってきた「まちづくりのかたち」

コンサルタントとして支援していた私は、上で見たプロセスに「自然

図3 まちづくり組織



(じねん)」というものを感じていたが、「複雑系」の科学を知り、目から鱗が落ちる思いをした。それは、まちづくりによる市街地整備の技術が、個人の体験、直観、洞察といったものから、客観的な技術へと展開するにあたってを、複雑系の概念が有効なのではないかということである。

上に述べた当地区のプロセスを複雑系の概念を援用して表すとしたら次のようになる。

(1) まちづくりは個人を原点として、「自立した個が自然に秩序や構造を形成する」という「自己組織化」により、部分組織、地区、地域へと「まちづくり組織」と「まちづくり計画」が展開した。

(2) 「個や部分の自発性が自己組織化して、全体の高度な秩序を生み出す現象」そして「上の階層のシステムが逆に個や部分に影響力を持つ現象」をいう「創発」が、上の階層のまちづくり組織が形成されることに生まれた。

(3) ターニングポイントなどでは、まちづくり組織に「それまでとはまったく異なる性質を持つ存在へと連続に変化する」という「進化」が起こった。

(4) まちづくり組織は複雑化すると新しい性質を確保する。

これによって、「まちづくりとは、自己組織化、創発、進化を促すプロセスである」という言い方も可能になった。

まちづくり組織は生命体

当地区においては、地域産業であるケミカルシューズ事業所の減少と住宅地化の傾向、新旧住民の入れ替わりなど、地区の構造が変わりつつあり、まちづくり組織は新しいターニングポイントを迎えている。

ターニングポイントとは、協議会活動の衰退の兆候を示す危機であるが、一方では新しい力が現れて協議会活動の進化が行われる可能性のある段階でもある。地区を巡り生じている問題は多いが、これをまちづくり組織という生命体が進化しようとして、自ら生み出している肯定的な現象ととらえるべきだろう。

まちづくり組織に「それまでとはまったく異なる性質を持つ存在へと連続に変化する」という「進化」が起こった。

コミュニティの担い手として

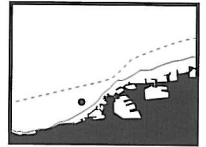
辻信一(株)環境緑地設計研究所)

本稿では、松本地区での初動期の具体的なまちづくりの進め方とその特徴を報告する。なお、誌面の都合上、ハード面の計画についての解説は省略させていただく。

まちづくりの始まりと合意形成のプロセス

震災直後から、火災保険の支払を求める住民運動として「復興委員会」が立ち上がり、活動を始めていた。その矢先、神戸市により土地区画整理事業の適用が提案され、3月の都市計画決定後「松本地区まちづくり協議会」が設立された(平成7年5月7日)。

まちづくり協議会結成後、まちづくり提案作成に向けての検討が始まったが、その後ほぼ1年余が当地区のまちづくりの方向性を決める最も重要な時期であった。この期間の経過(平成8年8月上旬まで)を整理



すると大きく4期に区分できる(下表)。

松本地区のまちづくりの特徴

まちづくりの進め方や組織の形態は千差万別で、一般解というのはいないといわれている。筆者が関わりを持った多くのまちづくり協議会も多様な姿を見せており、それらの中で、松本地区まちづくり協議会の特徴を整理すると以下のようなる。

(1) 1地区1協議会

当地区は、新長田北地区や六甲道駅北地区などの複数協議会と連合会といった組織形態に対し、比較的小さな区域で全地区を1協議会として活動を進めてきた。様々な活動を展開しつつ意志決定をする必要のあるまちづくり協議会としてこまわりのきく体制をとることができた。(2) 強力なリーダーシップとそれを支援

まちづくり協議会初動期の活動内容

| 時期 | 内容 |
|--------------------|---|
| 第1期 平成7年5月～8月中旬 | <ul style="list-style-type: none"> 役員会を中心に土地区画整理事業の基本の勉強、建物再建と建築基準法等についての勉強 松本線の幅員についての検討、全体土地利用の方向、公園や幹線区画道路の内容など計画の骨格となる部分についての意見集約 地区内に残るガレキ撤去の推進、被害を受けた擁壁の補修等環境整備に関する活動 |
| 第2期 8月～12月 | <ul style="list-style-type: none"> 役員会での各種方針の検討を経て「小委員会」という街区別集会での検討 まちづくりの全般的な考え方とその街区に特有な事項についての問題提起と話し合いによる方針 12月10日開催のまちづくり協議会総会ⁱⁱで「まちづくり提案その1」ⁱⁱⁱが採択され、12月18日に神戸市長に提出 |
| 第3期 平成8年1月～3月 | <ul style="list-style-type: none"> より柔軟に協議会が運営できるように役員会内に総務役員会を設けるなどの体制固め 一方、行政はまちづくり提案を受け、第2段階の都市計画決定及び事業計画決定の手続きを進め、3月下旬には事業計画の公告 |
| 第4期 平成8年4月～8月 | <ul style="list-style-type: none"> 行政手続きとして、区画整理事業を執行するための借地権申告・審議会委員選挙など実施 協議会では地区住民・地権者全員を対象とした建物再建のための勉強会の実施 地区計画^{iv}について検討し「まちづくり提案その2」としてとりまとめ、縦覧等の諸手続を経て決定された |

i この時点では、まちづくり協議会を構成すべき住民や地権者全員に周知できておらず、「暫定的に設立した」という認識であった。

ii この総会で正式に松本地区まちづくり協議会が設立された。

iii 「提案その1」としたのは、協議会からのまちづくり提案は今回だけでなく、今後も必要に応じて行なっていくという意志表示である。

iv <http://www.kobe-toshi-seibi.or.jp/matisen/1jouhou/syosai/rule/r00036.htm>

する執行体制

当地区では、地区内のみならず震災復興全体にも影響する強力なリーダーシップが特徴である。まちづくり協議会会長は、震災直後の「復興委員会」時点から住民への呼びかけ

をはじめ行政との折衝など多くの作業を率先して行い、まちの世論を積

出す執行体制

極的にとりまとめる努力をしてきた。さらに、それ支えるまちづくり協議会の役員組織が地域をリードしていた。

(3) 行政との信頼関係を基礎にした運営

当地区には「対立からは何も生み出せない」という合い言葉がある。

まちづくりの現場では、住民と行政の協議によって物事が決められ進められることが多い。意見の相違は多々あるが決定的な対立にまでいた

らずに、お互いに耳を傾けることが相互の信頼に結びつき、住民も行政も納得のいく形を作っていくと努力する姿勢がまちづくりを円滑に進めた原動力になっている。

(4) コミュニティ活動への発展

当地区では被災による住民の離散により、従来の地域コミュニティを維持することができなくなっていた。震災後は、事実上まちづくり協議会が唯一の地域コミュニティの組織的な担い手になったため、これまでも自治会がおこなってきたような地域イベントを始め地域内での様々な情報伝達などの作業も肩代わりする必要があった。しかし、土地区画整理事業の完了とともにまちづくり協議会の役割が終了することを見越して、全地区を1自治会とする「川池自治会」を結成した。

(5) 地区のシンボル「せせらぎ」

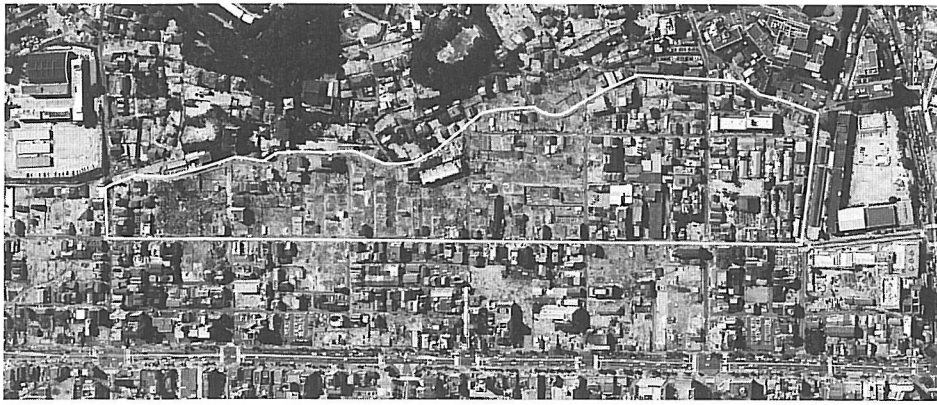
当地区の復興のシンボルである「せせらぎ」は、国土交通省の平成14年度都市景観大賞を受賞するなど社会的な評価を得ているが、何よりも住民がせせらぎの存在を誇りに思っていることがまちづくり

の成果として重要である。「地域にとつてお荷物になるように思うが、みんなでも面倒を見ることでこれがコミュニティの核になっていく」との考え方で整備し、常に住民の力で維持管理されている。

夢が持つ求心力

上記のような活動の他、「(仮称)

激甚災害復興基金制度」、「24時間安心システム」、(有)CDC神戸によるまちづくり会社への取り組み、小学校と連携した花苗づくり、台湾の被災地との交流、神戸まちづくり協議会連絡会の呼びかけなど、地区内外にわたる諸活動がある。未曾有の被害を受け打ちひしがれた地域住民がまとまってまちづくり協議会への求心力を保ち続けることができたのは、このような「夢」が提示されてきたからとも考えられるのではなからうか。平常時のまちづくりから考えると過剰とも言えるメニューを短時間で消化するといった密度の濃いまちづくり活動は、当地区のみならず震災復興まちづくり全般にわたる特徴であるということが出来る。



被災直後の空中写真(白枠内が松本地区)



せせらぎを楽しむ子どもたち



せせらぎの清掃風景

住民は戻ったか？

児玉善郎（日本福祉大学教授）

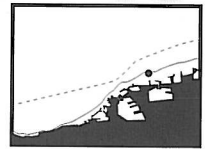
震災から9年が経過して

震災から9年が経過した2004年3月に、JR六甲道駅南地区で最後の再開発ビルが竣工し、地区内で計画された再開発ビル全14棟が完成した。震災から9年という歳月は、生活再建、生活復興をめざす被災者にとっては、とても長い時間であったといえる。一方で、5・9haもの大規模市街地再開発事業が、事業開始から9年で全棟竣工にまでこぎつけることができたというのは、異例の速さともいえる。ここでは、震災から10年目を迎えるようとしているJR六甲道駅南地区の現状とこれからの課題について紹介する。

住民・業者者は

地区に戻ったのか？

神戸市再開発課が2004年2月に発表した資料をもとに、事業の従



前、従後の権利者数の状況について表1に整理した。これによると、震災前にこの地区で居住や営業を行っていた権利者のうち（不在権利者を除いて）、完成した再開発ビルに入居して、居住・営業を行っている者は62・7%にのぼる。一般的な再開発事業における従前権利者の残留率としては、比較的高い数字といえる。これは、震災復興再開発事業として、従前権利の評価や仮住居・仮営業店舗などが通常より手厚く対応されたことや地区的特性として零細権利者が少なかったことが影響していると考えられる。しかし、4割弱にあたる221人の権利者が震災により地区外に転出したという事実も見逃せない。従前権利者には高齢者が多く、何年かかかるかわからない再開発事業による住居や店舗の再建を待つということは難しく、地区外転出を余儀なくされた人は多い。また、震災前

のこの地区は、一戸建て住宅中心の住宅地であったため、市街地再開発事業地区に指定され集合住宅としての再建が前提となり、震災前と同じ接地性のある住宅での生活ができなくなったために、地区外転出を選択した権利者もいる。今後、地区外に転出した権利者の現在の生活状況や意識についての追跡調査を行い、この震災復興再開発事業の検証・評価を行う必要があると思われる。

旧住民と新住民の融和がまちづくりの課題

再開発地区には全体で915戸の住宅が供給された。表2に示すように、732戸の分譲住宅が建設されたが、その内権利者向け住戸が295戸であるのに対し、一般分譲が37戸と約1・5倍の住戸が新規居住者向けとして供給されたことになる。ほとんどの住棟で旧住民より新住民の方が多くなっており、住棟によつては、旧住民の2倍以上の新住民が入居しているところもある。市再開発課のデータによると、一般分譲住宅を購入し新たに入居した居住

者像は、平均年齢46・9歳、平均家族人数2・3人となっており、世帯主年齢が若く学齢期の子どもをもつ核家族世帯が中心といえる。震災前から長年この地区に居住し、再開

表1 JR六甲道駅南地区の権利者の状況（2004年2月現在）

| | 権利者数 | | 店舗・事務所数 |
|----|-----------------|-----------------------|-----------------|
| | 権利者全体 | 地区内生活者（居住・営業） | |
| 従前 | 746人 | 593人 | 202店 |
| 従後 | 地区内生活再建 | | 100店 (49.5%) |
| | 372人 (62.7%) | 地区外転出 221人 (37.3%) | |

資料出典：神戸市再開発課

後の住宅に入居した権利者には、高齢者世帯が多く、新規入居者と居住者像が全く異なっているといえる。旧住民と新住民の居住者像の違いが、集合住宅の管理・運営やコミュニティとしての活動を進めていく上での問題となっている。震災前からの権利者は、震災による大きな被害を受けた経験から、安全で安心したまちに再建し、また同じような地震等の災害が起こったときにも、コミュニティとして結束していくことが重要であるという認識をもつ人が多い。それに対して、新たな居住者は、大阪や神戸への通勤・買い物の交通便利性、駅から近いという立地条件や六甲という地域イメージなどを評価して入居した人が大半で、集合住宅の管理・運営や災害時のコミュニティの役割には、ほとんど関心がない。住棟によつては、管理組合はようやくできて、居住者の大半は自治会に入っていないという状況であり、5・9 ha、14棟の再開発ビルのあるこの地区全体でまちを管理・運営していくことが難しい状況にある。居住者が安全・安心かつ快適に

生活していくためには、旧住民、新住民の区別なく、地区全体としてのコミュニティを醸成していくことが必要で、これからのまちづくりの大きな課題といえる。

残された公園整備を コミュニティ形成の核に

六甲道駅南地区では、再開発ビル14棟はすべて竣工し、残された主な整備は、地区中心に計画されている、約9300㎡の公園だけとなっている。この公園整備にあたっては、震災から2年あまり経た、1997年からまちづくり連合協議会内に、住民・権利者による「公園計画検討委員会」をつくり、その委員会の主催により住民・権利者に参加を呼びかけ、公園計画づくりワークショップを開催し、公園計画の検討、集約を積み重ねてきた。また、2000年には、公園が国道2号線に面する部分に整備する予定の都市広場について、国際コンペを実施し、イタリアの若手建築家の案を採用することが決定した。このような経緯をふまえて、2005年3月の公園着工に向

けて、新たな地区居住者や再開発地区周辺の住民にも参加を呼びかけて、公園の計画内容の確認と完成後の管理・運営のあり方についてのワークショップを10月からはじめようとしている。また、公園完成後に、公園での花づくりや管理・運営に住民として関わっていきたいという人たちによる「六甲道南公園はなくらぶ」が2003年1月から発足し、再開発地区内の公園予定地で空地となつている場所にプランターを置き、花壇づくりの活動を行っている。この他にも、再開発ビルの商業者が中心となつてつくられた「六甲道タレントの会」による地区の活性化を図るイベント実施の活動や、近隣の小学校の父親会である「パパイヤの会」が学校内だけでなく、地域のまちづくりに取り組むなど、震災後新たに取り組まれるようになった活動がみられる。このような自主的なコミュニティ活動の芽を活かし、来年度中には完成する公園をコミュニティ形成の核として位置づけ、住民主体によるまちづくりを進めていくことが期待される。

表2 住宅供給戸数

| | 全体 | 持家（分譲） | 賃貸 |
|-------------|----------|--|----------|
| 従前世帯数 | 約 700 世帯 | 約 420 世帯 | 約 280 世帯 |
| 建設戸数（管理处分時） | 915 戸 | 732 戸 （権利者住戸 295 戸） （一般分譲 437 戸） | 183 戸 |

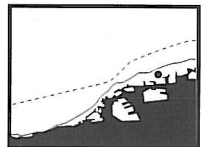
資料出典：神戸市再開発課



六甲道南公園の計画を含めた再開発地区全体の模型

新しいガバナンスを目指して

野崎隆一(株)遊空間工房



はじめに

震災直後、単なる復旧ではなく

「創造的復興を目指そう」ということが言われた。これは、復興まちづくりに関わる専門家や住民にとって

は、大きな希望となり、活動のエネルギーとなった。しかし、震災復興

都市計画事業の行われない所謂白地

地域において果たして創造的復興は

出来たのか？ 出来ないとするれば何が障壁となったのか？ 阪神・淡路

大震災の復興では、神戸市を例にとると、震災復興促進地域に指定され

た市域5887haの内、再開発や区画整理などの面的復興事業の行われた

地域は、僅か233ha(3.96%)に過ぎない。後に、密集事業や住市

総の指定区域を加えて1225haを重点復興地域として指定したが、内

容的には特に優遇措置がとられたとは言

い換えれば、被災地の96%が「白地地域」という復興を自力に委ねられた地域であったと言える。今後起こりうる大規模災害において、大半の被災者が自力再建の道を歩かざるを得ないことを思いつつ、白地地域で起こったことについて報告する。

まちづくり支援組織

震災直後、復興事業をめぐる都市計画決定の騒ぎが一段落した夏頃より、圧倒的な部分を占める白地地域の復興支援について、専門家による動きが自然発生的に起こってきた。その主なものについて紹介しよう。

●市民まちづくり支援ネットワーク

当初は、都市計画・まちづくりの専門家、大学研究者、行政担当者等が集まり、各地で展開される復興まちづくりについて情報交換・意見交

換を行っていた。2年目に入る段階では、議論の重点を白地地域に置く方針を決定し、情報交換に留まらず、白地地域でのまちづくり協議会結成を支援するため、神戸市の東部と西部に分かれて活動することになった。この内、東部白地地域復興支援チームでは、平成8年6月9日に区役所の後援を得て、自治会などの地域組織に呼びかけ「東灘市民復興まちづくりフォーラム」を開催し、会場となった東灘区民会館は溢れる市民の熱気に包まれた。

その後も、年1回のフォーラムを3年間続け、まちづくり協議会結成を呼びかけ続けた。その結果が「住吉第1住宅復興・まちづくり協議会」「住吉浜手まちづくりの会」「大石南まちづくり協議会」などの誕生につながった。

その後、「住吉第1」は、休眠状態となったが、新たに震災復興を主テーマにしない「住吉山田地区まちづくり協議会」や「青木南まちづくり協議会」「御影地区まちづくり協議会」などが、次々と結成され始動している。

まちづくりフォーラムの記事



●阪神・淡路まちづくり支援機構

白地の復興過程で起こる多様な課題を、多くの分野の専門家が連携して解決できる仕組みを作ろうと大阪・神戸の弁護士会が呼びかけ結成された。もともと連携や協力の歴史を持たない諸団体であるため、支援機構設立には多くの時間を費やし、弁護士・建築士・司法書士・土地家屋調査士・税理士・不動産鑑定士の6職種、9団体により結成されたのは、震災翌年の9月であった。

寄せられた多くの相談案件から複数の専門家の関与が必要と判断された案件について公募に応じた専門家チームが派遣された。各地でまとめつつあった「住宅の共同化」や「マンション再建」においては、税理士、司法書士、弁護士が派遣され、

権利関係の整理や税務面での処理でコンサルタントを助けた。西宮市の大規模地滑り地区では、弁護士、まちづくりコンサル、土地家屋調査士、税理士が派遣され、発生した土地の増減を、権利者の合意形成をはかりながら区画整理に近い手法で解決した事例もある。

白地地域復興における「住宅の共同化」「マンション再建」などの事例からは、初期の6ヵ月間が勝負であったことが判る。この時期における住民の合意と専門家との連携成立が、復興の行方を大きく左右する。現在、支援機構では、今回の教訓を活かすため全国各地で災害に備えた専門家団体の連携を呼びかけている。すでに静岡県では基盤の連絡組織が結成され、東京でも弁護士会を中心に準備のための話し合いが始まっている。

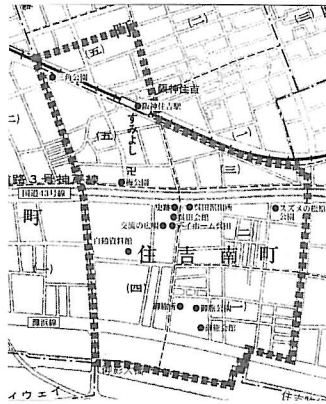
地縁系組織との確執

●魚崎地区

震災の7日後、在阪のアトリエ建築家を中心に設立された「関西建築家ボランティア」は、魚崎小学校遊

難所からの要請をうけて、2月末から魚崎地域への継続的支援を始めた。地元の避難所リーダーと共に毎週地区復興会議を開き、4月には、「魚崎地区まちづくりシンポジウム」の開催と11箇条からなる「魚崎地区まちづくり憲章」を起草した。同時に実施した相談会で五つ共同化のプロジェクトがスタートし、内二つが事業化された（「ネオウイング」「フエニーチェ魚崎」）。

住吉の地域資産



住吉地区のまちづくり構想

まちの課題と構想図 ~住吉呉田地区の将来のまちは…

今までの調査やワークショップで明確になったまちの課題をまとめました。まちの現状を把握し見直すとともに、今後の活動への大きなステップとなります。

歴史と文化
住吉呉田地区の歴史資源として御旅所や石碑があります。また、だんじりや精霊流しなど文化として暮らしの中に根付いたものを大切に継承します。

阪神住吉駅周辺
阪神住吉駅の周辺はまちの玄関口であり、潤いのある景観として、緑化などの整備が望めます。

地区内の緑化
住宅地内の身近な緑化の促進と、御旅公園・三角公園など地区内の公園管理も行っていきます。

生活道路の安全
歩道のバリアフリー化を提案し、通過進入車両の制限（一方通行、デバイスなど）にも取り組みます。

地元企業との共存
この地区には酒造会社のほか、多くの企業があり、まちの歴史に大きく関わっています。今後もまちとの交流を望みます。

43号線とまち
43号線の緩衝地帯や、危険交差点の改善、大型車の侵入禁止などの課題があります。

安全なまちへ
狭路道路（4m以下道路）の多い住宅密集地区は防災安全のための整備やルールづくりが必要です。

住みよい環境づくり
灘浜線などの広域幹線は排気ガス、振動等の影響を受けており、現存する緑地を活かした緩衝地帯の設置を望みます。また、防臭堤のイメージアップのための美化活動に取り組みます。

6月頃、震災直後の対応をめぐる、魚崎小学校避難所の運営を担った地元活動メンバー（40～50代）と20数年来役員を続けている長老達との間に、確執が生じていることが判明した。震災直後に生じた空白期（主要役員は地区外に避難して不在）への責任問題、長老役員に相談せず進めた復興会議など、双方の誤解は、大きくなるばかりだった。関西建築家ボランティアは、間に入り、まちづくり協議会設立に向けて説得を繰り返したが失敗に終わった。今は故人となった当時の連合自治会長のこととは「私らは、個人の私権に関わることは手を出さないことを鉄則としています」がすべてを言い尽くしているように思えた。その会長も亡くなる前年には、「役員意識も変わりつつある、もう少し待ってまちづくりを始めたい」と言われていたが、時すでに遅しである。初期の復興支援で、地元情報や信用獲得の面で地縁組織のバックアップの有無は決定的であった。

●住吉地区

魚崎の西隣、住吉呉田地区では、震災前から対岸の埋立地に計画された産業廃棄物の工場への反対運動が地区住民を中心に始まっていた。震災後も継続された運動は、平成8年に呉田地区協議会（連合自治会）の会長が、会社との協定書に独断で調印したことで紛糾したが、その結着をめぐる対立の中、反対運動のメンバーが中心となり、地区住民の7割近くの署名を得て平成9年2月に「住吉浜手まちづくりの会」が結成された。

まちづくりの会設立後も自治会に對して、經理の公開や公害企業との単独調印の責任追及を求める動きは続き、平成10年8月に25年間自治会長の席にあったK氏が突然辞意を表明し、新しい若手の自治会長が誕生した。その後、双方の会議へのオブザーバー参加や役員枠を設けるといった努力により、緩やかな関係改善が進められ、現在は共同後援による地区益踊りの復活や「公園管理委員会」のまちづくりの会への移管など、協力と役割分担が進みつつある。こうした関係改善は、アンケート回収

率80%の数字や、まちづくりフェスタなど「まちづくりの会」イベントへの参加人数（毎回5000～6000人）の多さに見られる、地域住民の認知が大きな後押しとなった。その背景には、自治会活動の不透明性や閉鎖性に対する永年の根強い不満があったと思われる。

●財産区

ここで触れた両地区には、共に全国でも有数の規模を誇る財産区（住吉は住吉学園という学校法人の形態をとっている）を形成しているという特徴がある。つまり、連合自治会と表裏一体の形で地域資産の管理団体が存在しているということになる。そのことが、権益化して、かえって地域自治を不透明にしているという事実も付記しておきたい。

新しいコミュニティ像

「まちづくり」には、自治会等の地縁系組織が中心にならねばならないと言われ続けてきた。しかし、長年の住民の無関心の中で醸成されてきた「自治会気質」をそのままにし

て新しい「住民主体のまちづくり・地域づくり」の実現は難しいというのが、私の結論である。

まちづくり協議会が、従来の地縁組織と決定的に違うのは、合意形成の機能（広報と意見聴取）とメカニズム（総会・役員会・規約等の公開性）を持っているということである。言い換えれば、地域住民の総意を形成し、それに基づいて活動する新しい地域組織が生まれたと考えるべきではないか。今、被災地では、「地域自前主義」が標榜されている。これは、震災後育ってきたNPOやボランティアが地域循環型経済の試みを行い、地域に根ざした福祉を目指すなかで言われてきた。しかし、行政に対して協力的である一方で要求型でもある従来の地縁組織との連携は困難であった。

私達は、復興まちづくりの中で分権社会と地域自治を実現することの重要さをますます重く受け止めながら、合意形成機能を備え自発的な活動に依拠する新しい「地域自治組織」こそが目標であることに気づき、それを垣間見始めている。

協議会組織から開かれたまちづくりのアーリーナへの展開

長田区・野田北ふるさとネットの取り組み

真野洋介(東京工業大学助教授)

復興10年目の課題

10年目を迎えた阪神・淡路大震災の復興まちづくりでは、行政が市街地再開発、土地区画整理の両法定事業や住宅市街地整備総合支援事業、街なみ環境整備事業などの事業を導

入し、まちづくり協議会や事業組合と協議して都市基盤の復興を推進してきた。

この方法は、行政側のパートナーが住宅や都市計画に関する専門部局であり、住民組織との1対1の緊密な協議によって方向性や目標が定められるため、地域の都市基盤や住環境を一定期間に復興させるために有効に機能してきた。

しかしながら、震災からのハードの復興が一定の収束を迎えた現在、地域運営という長期的な視点で見た場合、必要なテーマや総合的な視野、共通認識などの醸成面が難しいケ

ースが多くなっている。また、まちの課題や価値観の多様化に対応して、まちづくり協議会だけで住環境整備以外の活動を行うには、参加者や地域の間で齟齬が生じる場合が多い。

そのため、多くのまちづくり協議会においては、まちづくりの多様なニーズを反映する地域の総合的なビジョンが醸成されにくく、また将来のまちづくりのビジョンを共有する場としても不十分な実態が浮かび上がってきている。

その一方で、まちづくりの経験が一定程度蓄積され、成熟した段階に入っている地域では、停滞を打開するために、まちづくり協議会で行ってきた個々の活動をベースとしつつも、新たなプロジェクトを生み出し、従来の協議会に参加できなかった若い世代や外部の主体の参加によって、多様なテーマに向かったまちづ

くりを展開している。その過程の中で、協議会組織やNPOなどの市民活動組織、個人をネットワークしていくための新たな場が設定され、この場において地域のビジョンや課題について議論を戦わせ、共有すること、新たなプロジェクトや活動を起こしていく土台を築いている。

また、この過程においては、まちづくりの成果だけでなく、まちづくりのプロセスに関わる主体の関係性を整理し、その媒介となる資源やコミュニティ強化のためのプロジェクトなどをうまく組み合わせていくことが重要となる。

本稿では、まちづくり協議会を中心とした復興まちづくりの活動経験から生まれた「野田北ふるさとネット」のような、新たな展開を目指し意図的に開かれた場のことを「地域運営のアーリーナ」と名付け、従来の協議会組織との明確な役割の違いと

可能性について見ていくこととする。

野田北部地区がこれまで行ってきた復興まちづくりと現在の位置

神戸市は、1981年に「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を制定し、住民参加による住環境改善を進めてきた。震災後の復興まちづくりで芽生えた多くの市民活動を踏まえ、2001年からは、市民・地域と行政の新たな関係構築を目指した「協働と参画の条例(仮称)」が各地区での地域活動とリンクしながら検討されている。

そのうちの1地区である野田北部地区は、神戸市長田区の西端に位置し、JR鷹取駅の南側に広がる基盤目状の街区12カ町で構成される約13haの密集市街地である。

震災前は約千世帯が住む下町の良

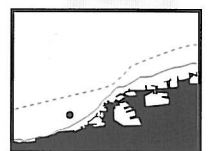




図1 野田北部地区の状況

好き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た。全焼した地区の一部は95年3月の都市計画決定で区画整理事業区域に指定された。区画整理、街並み誘導型地区計画など、最も早期に都市計画の合意形成を進めてきた地区である。

地区計画の策定後はまちなみ協定を締結し、街なみ環境整備事業によ

り私道を中心とした細街路の整備を連続的に行い、現在まで22路線の整備が終了している(図1)。

一方、野田北部地区では、日常の地域運営に必要な、多岐にわたるサービスを模索し、定着させつつある。具体的には、復興住宅の集会所を活用したコミュニティカフェ「ふれあい喫茶」や、ゴミ出しルールの多言語掲示板、フリーマーケットによるリサイクル「エコタウン・プロジェクト」、市内北部の農業地域(大沢町)との地域間交流などである。

現在の世帯数は775世帯(2000年国勢調査)であり、震災前の7割強の人口となっている。

10年のまちづくりプロセスと体制の変化

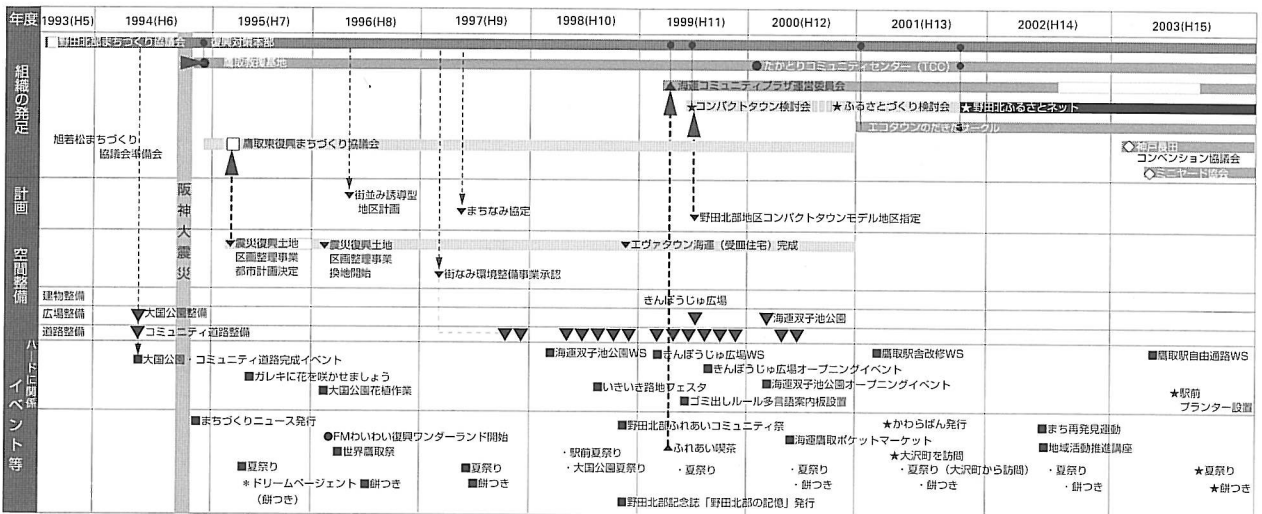
野田北部のまちづくりのプロセスは、二つのターニングポイントを境にして、以下の三つの段階に分けられる。まちづくりを進める体制はこの段階に合わせて変化してきた(図2、3、4、表1)。

(1)地域ビジョンの醸成と共有
震災前に発足したまちづくり協議

会においては、他地区よりいち早く進んでいた高齢化や商店街衰退への対策、オープンスペースの整備の構想が練られ、大国公園とコミュニティ道路の一体的整備や給食サービスの実施などが実現していた。長屋建て住宅の老朽化や狭隘路地、居住者の高齢化など根本的な問題に対しては未着手であった。

震災直後は復興対策本部(95年1月)の設置に始まり、復興対策委員会(96年2月まで19回開催)が復興の大まかな方向性(多くの住民がいち早くまちに戻る/商店街などまちの活動を早期再開する)を協議する場として機能し、これと合わせて、区画整理事業とまちなみ誘導型地区計

図2 まちづくりプロセス



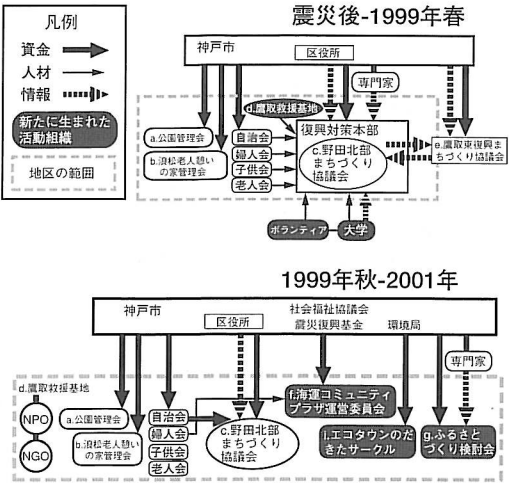


図3 まちづくり体制の変化

画を用いた空間イメージ（公共空間の骨格／土地利用／住宅再建）の合意形成が進められていった。

(2) ハード面の具体的な合意形成

96年1月以降、復興対策委員会は区計画、区画整理ともに町丁目ごとの説明会や合意形成を進めていった。協議会は、96年8月の仮換地指定、96年11月の地区計画告示、97年7月のまちなみ協定の締結と街なみ環境整備事業の認可へとつなげ、街区単位、路地単位での合意形成を進めていった。

これと合わせて、地域としてのまちづくりのモチベーションの持続に世界鷹取祭（96年11月開催）や路地祭をはじめとする数々のイベントが役割を果たした。また、外部の専門家や大学、ボランティアアグループ、ドキュメンタリー撮影チームなどがそれぞれの専門性を活かした側面支援の役割を担った。

(3) まちづくりのビジョンと体制の再構築

復興コミュニティ祭や復興住宅の完成など、初期の復興まちづくりが一段落しつつあった99年3月以降、復興という大きなテーマのもとにながっていた協議会、自治会ほか各組織の役割分担を明確にする時期となった。このことは平常期のまちづくりへの転換のために必要不可欠なことであったが、まちのビジョンや個人のモチベーションの乖離につながり、各活動は活発なもの、まちづくり全体としてはやや閉塞感が生まれていた。

また、この時期、プロジェクトや行政施策に対応した組織やグループが乱立し、以前から形だけ存在して

表1 地区内の組織一覧

| 記号 | 組織名 | 発足年 | 会員の構成 | 発足目的 | 活動内容 |
|----|---------------------|------|---|--|--|
| a | 大国公園管理会 | S40代 | 地域住民 | | 大国公園、海運双子池公園の管理 |
| b | 浪松老人憩いの家管理運営委員会 | S57 | 地域住民 | | 憩いの家の管理 |
| c | 野田北部まちづくり協議会 | H5 | 自治会・婦人会・老人会・子供会役員、民生委員、市政懇談委員 | うるおいやすらぎをテーマに地区の将来を考える | 大国公園とコミュニティ道路整備計画(H6.12完成)、鷹取商店街活性化計画→復興対策本部、各種イベント |
| d | 鷹取東まちづくり協議会 | H7 | 事業地区内自治会役員 | 震災復興土地区画整理事業の推進 | 地元の合意形成と、行政との協議→事業終了解散 |
| e | 海運コミュニティプラザ運営委員会 | H11 | 婦人会、自治会の有志 | 集会室をコミュニティの場所とする | ふれあい喫茶→助成金終了で解散 |
| f | たかとりコミュニティセンター(TCC) | H12 | FMわいわい、リーフグリーン、ツールドコミュニケーションNGOベトナムinKOBE、多言語センターFACIL、アジア女性自立プロジェクト、ワールドキッズコミュニティ | 多文化共生のまちづくり | 多言語での情報提供、教育、IT関係、高齢者・障害者の自立支援、外国人コミュニティ活動など |
| g | エコタウンのだきたサークル | H13 | 地域住民 | 環境にやさしいまちづくり | かわらばんでゴミ出しマナーなど呼びかけ、廃品回収 |
| h | 野田北ふるさとネット | H14 | 自治会、野田北部まちづくり協議会、婦人会、民生委員、児童委員、長寿会、大国公園管理会、海運コミュニティプラザ運営委員会、野田北部集会所管理会、子ども会、エコタウンのだきたサークル、TCC | 地区内の住民や事業者、地区に関わる諸団体、行政など様々な人々の参加と協力により、人情味あふれ安全で安心な「住みたい、住み続けたいふるさと」の実現をめざす | ・月1回の定例会 ・部会（かんがえーる会、やってみーる会） →自治会行事だった夏祭り、餅つきなどの主体になる |
| i | ふれあいまちづくり協議会 | H15 | 婦人会や自治会の有志 | 集会室をコミュニティの場所とする | ふれあい喫茶 |
| j | 神戸長田コンベンション協議会 | H15 | 野田北部地区、新長田駅南商店街地域、御蔵地域 | 修学旅行生を受け入れ、まちの説明をする | 体験学習受け入れ事業 |
| k | ミニヤード協会 | H15 | — | ミニヤードの全国展開 | ミニヤードの販売、啓発 |

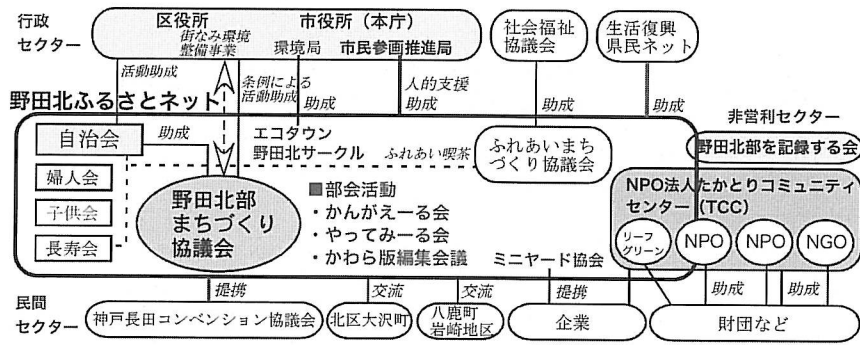
いた地域組織の再編や行政の組織改編と相まって、地域運営を創造的に進めていくには非常に複雑な体制となっていた。

これらの課題に対し、神戸市の新たな地域組織の再編や行政の組織改編と相まって、地域運営を創造的に進めていくには非常に複雑な体制となっていた。

これからの課題に対し、神戸市の新たな地域組織の再編や行政の組織改編と相まって、地域運営を創造的に進めていくには非常に複雑な体制となっていた。

これらの課題に対し、神戸市の新たな地域組織の再編や行政の組織改編と相まって、地域運営を創造的に進めていくには非常に複雑な体制となっていた。

図3 野田北ふるさとネットを取り巻く関係



再び各組織のメンバーが結集し、まちづくりのビジョンを醸成する場となった。特にまちづくりの理念と、持続的にまちづくりを進めていくた

めに、多様な力を結集できる体制についての議論が多くなされた。

ふるさとづくり検討会では、ニースレーターや組織名称にも表れているように、「ふるさと」にこだわったかたちになっている。狭い路地や連なる長屋群、これらが醸し出す独特な気配など、大正期にまちが開かれてから長年にわたって築きあげられたまちのデザイン・コードは震災と復興事業によって視覚的に失われてしまった。そのため、まちのよりどころを再考する意味で「ふるさと」というキーワードが浮上したのである。

この「ふるさとづくり」という総合的なテーマが、各組織をゆるやかに包み込み、参加メンバーが時間をかけて議論や情報交換を進めていく「野田北ふるさとネット」というアーリーナの誕生につながった。

ふるさとネットでは、テーマごとに「サークル」という名の部会を設け、プロジェクトごとに参加者を募る形をとっている。ふるさとネットは、これまでの数々のイベントの経験を活かし、地元企業等と連携した

コミュニティビジネスを育む場ともなっている。

まちづくりの体制がゆつくりと開かれていく過程

復興まちづくりにおいては、まちづくり協議会における協議の対象としては、都市基盤や住宅の再建や整備だけが遡上にのぼるが、まちづくりに方向性を持たせ、活きた動きにしていくためには、日常的な議論とやりとりの中で浮上する、多くのテーマやイメージが大切になってくる。

野田北部の場合、95年の夏祭りと同区画整理事業の合意形成、96年秋に開催された世界鷹取祭と街並み誘導型地区計画の施行、コミュニティFMでの番組担当と街なみ環境整備事業による細街路の整備、99年春のコミュニティ祭の開催といった具合

に、住環境整備とコミュニティのつながりを高めるためのイベントやプロジェクトが互い違いの縞模様のように一連のプロセスとして流れてきた。

特に細街路の整備は、路線ごとに、

沿道地権者の合意形成を行政と協議会が一体となって進めてきた。道路中心の確定作業は、各家々の敷地境界など権利関係を正確にし、建築法規や地区計画の遵守を促す陰の仕掛けでもあったし、路線ごとに完成祝賀会として開かれた餅つき大会は、顔の見えるコミュニティづくりの仕掛けとなった。

各組織が野田北ふるさとネットへと包み込まれていく過程において、個々の活動グループの構成員や活動力はむしろ弱まっている。はつきりと自覚された各グループ間の契約関係もない。しかしふるさとネットというまとまりで見ると、各組織が単独ではなし得なかったきめ細かいコミュニティ・プロジェクトを生み出す力が増大している。

野田北ふるさとネットの役割

野田北ふるさとネットの活動は月に一度開催される定例会と、ニースレーター「野田北ふるさとかわらばん」の発行という、極めて地味ながらも中核をなしている。

しかしながら、地域への安定した

情報の発信主体、常に地域の内外に開かれたまちづくりの場という二つの役割が、ふるさとネットにとって最も重要な役割である。

理念やミッション、広域にまたがる顧客を重視するNPOと、長年培

ゲーム(ミニヤード)による地域交流



地藏盆の風景



われた地域コミュニティの論理で物事を進める地縁組織、プロジェクトの遂行を第一に考える市民活動グループなどはそれぞれ、そのままでは組むことができないし、お互いの土俵に割り込んで議論しづらいのは自明のことである。

そのため、広い視野での地域運営に関して、それぞれの組織の立場を一步出た、個人の立場で参加し、創造的な議論ができる場の設定が非常に重要となる。

加えて、日常の持続的な活動を前提に考えると、理念としては正しくとも、常に真剣かつ十分な議論をし尽くす場の設定というものは非常に難しい。定期的な場において、まちづくりをあれこれと考えていく中で、まちづくりの方向性を醸し出していくケースが多い。

また、協議会主体のみでは、個々のプロジェクトを生み出していく力には自ずと限界がある。ふるさとネットでの議論から生まれた個々のプロジェクトが、企業や財団、他地域の主体等、パートナーを探し当て、協力することによって、自立的な資

金調達や人材支援を得ることを可能にしつつある。

野田北部地区では、大国公園、双子池公園という二つの公園に代表される、地域内の公共空間を介して実施されるイベントやプロジェクトが、地域内の活動組織とNPOを結び接点になっている。

パートナーシップの最新動向

昨年9月から、ふるさとネットでは、「野田北部『美しいまち』への取り組みを考える」連続ワークショップを開催してきた。ワークショップでは、ゴミ問題や迷惑駐輪、ペットの問題など地域生活のルールについて取り上げ、意識調査アンケートや課題整理のためのまちあるきも合わせて行われた。これらにより、地域の課題の再発見と、これまでの体制を進めてきたまちづくりの客観的位置づけが明確になった。

特にアンケートは、ふるさとネットが発行するニュースレターや新しくできた組織の認知度、パブリックコメントの募集など、普段特に積極的にまちづくりの活動に参加してい

ない地域住民の支持度合いや潜在的ニーズを再確認する作業であった。それぞれ回答率は高く、ニュースに至っては回答者の9割近くが認知しているだけでなく、情報に目を通してという結果となった。またコメントも率直なものが寄せられた。

先述の協働・参画条例検討のパートナーとなった、野田北部を含む市内のコンパクトタウン検討モデル地区それぞれの経験においては、まちづくり協議会がイニシアチブを取る地区、社会福祉協議会の地域パートナー組織であるふれあいのまちづくり協議会(ふれまち協)がイニシアチブをとる地区、小学校区を単位とした「地域防災コミュニティ」の活動メンバーが主導する地区、自治会主導の地区など、住宅地の性格や歴史の違いによる、様々な地域運営を行う形態が出てきたようである。また、中高生やサラリーマン世代など、これまでまちづくりにあまり関わりのない世代を巻き込むためのプロジェクトも生まれてきている。

これらの活動経験から、各地区からは、縦割りの助成金の一括化や、

まちづくりの初期における行政相談窓口の一元化などが声としてあがっている。これに合わせ、行政組織も、

専門部署の区役所への移行や、本庁内への市民参画局の設置、市民スタッフとの協働オフィス「協働と参画のプラットフォーム」の開設など、徐々に改編が進められている。

また、2002年度からは、各地域でのコミュニティ・プロジェクトを支援する「パートナーシップ活動助成」もスタートしている。これらの経験を大きく受けるかたちで、2004年10月1日からは「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」もスタートした。

ここで定義される「パートナーシップ」とは、市民と行政が互いに役割を尊重し、共に地域の課題解決に取り組み関係であるとしている。市民というくくりの中に、地域組織だけでなく、各地域が経験してきたまちづくりのテーマの広がりで生まれた組織やNPO、事業所等が含まれたかたちになっている。また、支援の中心についても、人材支援、財政的支援、活動の場の整備に分かれ、

より実質的な内容となっている。

おわりに

まちづくりの実態としては、野田北ふるさとネットの発足後も、目に見えて大きな変化は見られない。曆に沿って、数々の催しや地域サービ
ス、住環境保全の活動などが地道に続けられるだけである。小さな試行錯誤を繰り返し、集団や、地域としての力を発揮しやすい体制づくりと連携のスタイルを模索する過程の途上に現在の姿が位置づけられるのである。

今後ますます、ネットワークとしては大きくゆるやかな連携を保ちつつ、個々のプロジェクトや課題に対しては緊張感のあるパートナーシップを結んでいくという、一見相反するような体制をつくっていくプロセスと場（アリーナ）の設定が重要となってくるものと思われる。
また、市民セクター内の様々な連携の形と多様な活動創出、条例によって担保される行政の支援の仕組みの関係が、地域を単位としてシンプルな形で構築できるかどうか。「野

田北ふるさとネット」のようなまちづくりのアリーナが、個人と組織の関係を解きほぐし、まちづくりのビジョンを共有できるオープンな仕組
みとして機能し、しっかりとした地域運営を持続的に可能にするまちづくり組織へと展開していけるかどうか。

その際、一つ一つのプロジェクトに対して、財源や人材、情報などの支援、マネジメントの方法などを明確にし、経験を蓄積していくことや、しっかりとした組織運営のルール化、時期ごとに支援の形を見直しすることなどが今後必要となってくるであろう。

【注】

(1) アリーナという言葉は、格闘場、舞台などの訳がある。文献(7)によると、アメリカの都市計画には、都市社会の価値観の多様化を前提とした意志決定の場としてアリーナ、議会や首長がある。また、文献(8)では、パートナーシップのタイプの一つとして、「アリーナ型パートナーシップ」を地域マネジメントの決定・推進・調整の場と述べている。

【参考文献】

(1) 真野洋介、佐藤滋「野田北部地区のまちづくり」、日本都市計画学会防災・復

興問題特別研究委員会編著「安全と再生の都市づくり」、学芸出版社、22005228頁、1999年

(2) 野田北部まちづくり協議会、「野田北部の記憶」、1998年

(3) 真野洋介、平岩正行「密集市街地再生の検証 神戸市長田区野田北部地区のまちづくり」『造景』32号、建築資料研究社、92〜96頁、2001年

(4) 真野洋介「神戸市野田北部地区のまちづくり」、日本建築学会編「まちづくりの方法」丸善、66〜69頁、2004年

(5) 神戸市役所「コンパクトタウンづくりに関する地域活動調査業務報告書」2001年

(6) 国土交通省都市・地域整備局「京阪神における多様な主体の参加による新たな連携方策検討調査報告書」2004年

(7) 国土交通省社会資本整備審議会「次世代参加型まちづくり方策小委員会議事録第2回」8〜13頁、2003年

(8) 分権型社会の都市・地域ビジョン研究会「分権型社会の都市・地域ビジョン研究 パートナーシップによる地域マネジメント分科会研究報告2000〜2002年度」2003年

【謝辞】

本稿執筆に当たって、野田北ふるさとネットの林博司本部長、河合節二氏をはじめとするコアメンバーの皆様、神戸市市民参画推進局市民活動支援課、長田区役所まちづくり支援課の皆様には、多くの資料提供とインタビューにご協力いただきました。また作図や分析に関しては、中伏香織氏（市川市役所）の協力を受けました。記して感謝します。