

第12章

芦屋西部地区におけるまちづくり型 区画整理計画案作成の変遷プロセス

震災復興区画整理事業でのカウンタープランの意義



1 復興区画整理でのカウンタープランの意義

本章で取り上げる芦屋西部地区のまちづくりは、1995年3月17日の都市計画決定で復興土地区画整理事業地区に指定され、その後結成された区画整理に反対する住民の会が「区画整理を前提としないまちづくり案」を私たちとともにつくるといところから出発した*1。その後、住民の会を母体にまち再興協議会が結成され、住民と専門家グループがまちづくり案をつくりながら、それに行政が協力するというプロセスを経ており、ほかの地区とは様相を異にする。

とはいうものの、当然、区画整理反対からの事業への道のりは長く、行政に対する不信感をもった緊張関係から、少しずつ区画整理を正面から考えざるをえなくなっていくジレンマのなかでまちづくりが展開してきた。私たちも住民側に軸足をおきながら、行政との調整を図りつつ、まちづくり計画案を作成・修正していくプロセスをとってきた。

この芦屋西部地区のまちづくりプロセスは、カウンタープランの作成とその実質化という意義をもつ。都市計画決定・区画整理事業という行政計画に対して、「区画整理を前提としないまちづくり案の作成」を対置し、案作成後は協議会が設立され、長い論議のなかで住民案をベースにしながらく画整理事業計画案に結実していった。

本章での目的は、住民主体で取り組んできた芦屋西部地区の復興まちづくり・区画整理事業のプロセスをたどるなかで、カウンタープランの意義、役割を明らかにすることにある。具体的には以下の点を考察する。第1には、各プロセスでのまちづくり案（カウンタープラン）の意味を明らかにすることである。それは、1つには、プランの内容、絵柄の問題であり、いま1つは住民参加によるまちづくり案のつくり方の問題である。

第2は、既成市街地のまちづくり、とりわけ震災後のまちづくりでは住民合意のプロセスこそが重要であり、まちづくり案の作成過程が合意のプロセスと不可分の関係にあることを示す。

第3は、まちづくりプロセスでの行政、住民、専門家というまちづくりに関わる主体三者の関係、とりわけ専門家の役割を実践を通して明らかにする。

2 西部地区の概要と従前の宅地利用現況

芦屋西部地区は芦屋川西岸に位置し、神戸市東灘区と接する津知、川西、平田北、清水、前田町をあわせた通称「川西五町」とよばれる地区である。昭和初期に住宅街が形成され、戦災でかなりの面積が焼失し、戦後間もなく建てられた木造戸建住宅を中心に木賃アパートやマンションなどが混在したまちである。地区中央を東西に走る国道2号線沿いは商店も立地する下町の風情を残す地区でもあった。また、五町の自治会活動は活発で、住民間の結びつきも強く、商店街や子供会の行事等がまとまって取り組まれていた。

今回の震災復興区画整理事業の網がかけられた区域は、「川西五町」のうち平田北町と川西町の一部を除いた区域である。国道2号線から北側の前田町、清水町は第一地区として住宅・都市整備公団施行で、南側の津知町、川西町は第二地区として芦屋市施行である。

2 地区の従前の道路状況を図12・1に示す。第一地区の大きな特徴は、道路が

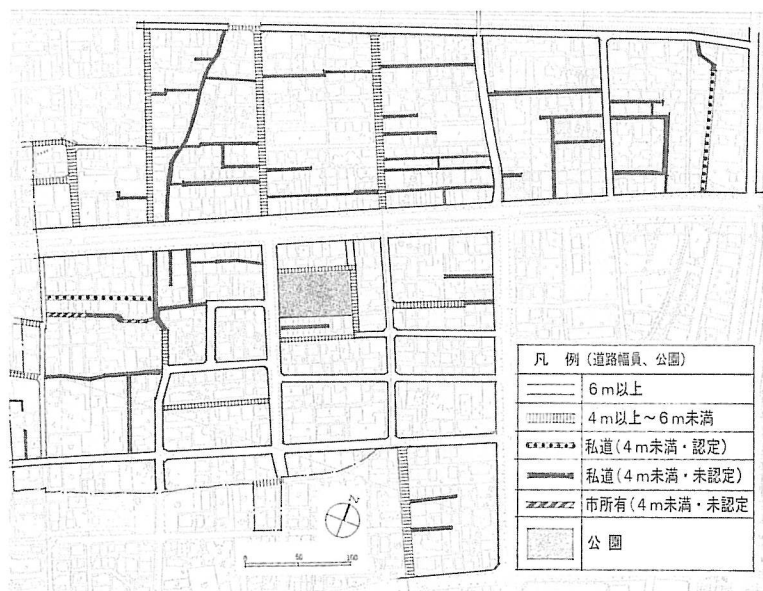


図12・1 芦屋西部地区の従前道路状況

未整備のままで、南北方向には公道が7本通っているが、東西方向はほとんどが4m未満の私道である。公園も未整備で、地区が国道2号線とJR線に挟まれていることから、周辺の街区公園の誘致圏からも分断されている。南側の第二地区は、川西町と津知町の一部で過去に戦災復興区画整理事業が行われ（1963年終了）、津知町の一部を除くと道路はすでに整備されている。公園としては津知公園（約2,700m²）があるが、幼児の身近なあそび場などの公園はない。

(1) 第一地区の宅地利用現況

戸建住宅が主体で、清水町の一部では集合住宅街区がみられる。また、住宅のうち約半数が借地・借家であり、宅地規模については100m²未満の宅地が清水町では約60宅地（30%）、前田町で約40宅地（24%）ある。道路との関係でいえば、多くの宅地は幅員4m未満の狭い道路に接し（地区内全宅地の43%）、一部には奥に入った旗竿宅地や車が進入できない宅地がみられる。

(2) 第二地区の宅地利用現況

地区内の住宅は戸建住宅が主体である。その中に集合住宅も点在しており、地区の南部には工場も立地している。宅地規模は、第一地区に比べて相対的に大きく、100m²未満の宅地が川西町では約30宅地（8%）、津知町で約80宅地（20%）である。第一地区と比べると道路は整備されているが、一部に旗竿宅地や、幅員4m未満の行き止まり道路に面する宅地もみられる。

3 まちづくり計画案作成のプロセス

まちづくり案作成のプロセスは、4段階に分けて考えることができる。

第1段階は、「芦屋西部地区住民の会」による区画整理を前提としないまちづくり案作成の時期（1995年8月～12月）*2、第2段階は、まち再興協議会の設立とアドバイザーグループによる区画整理を前提としたまちづくり案の作成と修正の時期（1996年1月～97年2月）、第3段階は、協議会自らの手による調査と区画整理を受け入れたまちづくり協議会案を作成した時期（1997年3月～8月）である。市は協議会案を受けて、都市計画決定の変更と事業計画の縦覧を行い、第一地区は1998年5月、第二地区は98年3月に事業計画を決定した。

第4段階が事業計画後の区画整理によるまちづくりである。本章では、芦屋西部地区のまちづくりを特徴づけている第1～第3段階のプロセスを主として取り上げる。

3・1 —— 住民の会による区画整理を前提としないまちづくり案の作成

住民不在の都市計画決定が強行されたことから、区画整理反対に向けての住民運動が活発に動き出すことになる。7月14日には区画整理の白紙撤回を目的とする「西部地区住民の会」が、設立総会を行い正式に発足する（組織率約70%）。「住民の会」から1995年8月に「区画整理を前提としないまちづくりを考えたい」という要請が近畿大学・復興まちづくり支援チームにあった。これは単なる反対運動から脱して、住民の住むまちは住民でつくるという運動への転換となる行動であった。

(1) 区画整理を前提としないまちづくりの条件

「区画整理を前提としないまちづくりを考えたい」という要請は、次の4条件に整理された。①4m未満の道路は拡幅するが、4m以上の道路は現状のままとする。②不合理な宅地割の街区（主に第一地区にみられる正背宅地、すなわち私道・一列宅地・私道・一列宅地等）の場合は背割街区で計画してよい。③新しい道路は設けない。④公園・広場用地は市が先行買収した土地をあてる。

(2) まちづくりのためのアンケート調査とまちづくり目標

支援チームはこの具体的なまちづくりの条件のほかに、住民の抱いている復興後のまちに対するイメージや思いをまちづくりに反映していく手がかりを得るため、アンケートによる意識調査を実施した。アンケートの内容は、震災以前の生活、震災被害の状況、現在の生活を中心に聞いた択一回答方式のほかに、今後のまちづくりに対する自由意見を記述するスペースを設けた。この欄には多くの意見が寄せられたが、それは都市計画決定に対する不満の意志表明であるとともに、住民によるまちづくり要求の萌芽でもあった。

その後、地区を10ブロックに分け、順次1回目の住民との対話集会（各ブロック、2～3時間）を開いていった。町別に整理したアンケートの生の声を素材として、震災前からのまちの記憶や環境資源を掘り起こす作業、それとは逆に地区の問題点、解決すべき課題を明らかにする作業である。

こうしたアンケートによる意識調査の整理とブロック会での討議結果を総括し、まちづくりの共通目標として次の8点を設定した。

①この地に息づく歴史性＝場所性を生かしたまちづくり、②今まで培われてきたコミュニティを大切にしたいまちづくり、③車中心主義から脱却した、人間中心の住環境づくり、④静けさ、美しさ、親しみやすさをもつ、弱者にも優しいまちづくり、⑤近代化の過程でないがしろにしてきた、水と緑の復権、⑥公（行政）と私（住民）の境にある、共を生かしたアメニティづくり、⑦現実に立脚しつつ未来を展望する、具体性をもった計画づくり、⑧住民参加でなく、住民が主体となって進める漸進的まちづくり、である。

さらに、これらのまちづくり目標を具体的な空間としてまちづくりに反映し、住民のイメージを膨らませるために、①水系を生かしたまち（水の復権）、とくに、地区北西部の清水町を斜めに横切る暗渠になっている津知川を再生した豊かな緑道づくり、②生垣や屋敷林を生かしたまちづくり、③街区内に設けるコモンスペースづくり、④プロムナードによるコモン広場のネットワーク化、⑤路地空間の再生など、まちづくりの素材としての環境資源を掘り起こし、地域に整合するデザイン要素を提案していくことを方針としてまとめた。

(3) まちづくり案の作成

住民の会からの区画整理を前提としないまちづくりの条件と、ブロック会で合意されたまちづくりの目標を具体的なイメージ案として展開していくための前作業として、①震災直後の航空写真（95年1月17日）から残っている家屋を

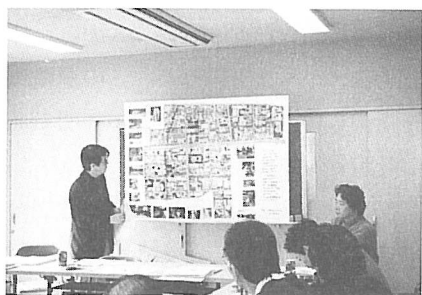


図 12・2 区画整理を前提としないまちづくり案の説明



図 12・3 ブロック会でのまちづくり案の説明

正確に1/1000の地図にプロットし、②全・半壊している家屋についても、敷地のどの位置に建っていたのか、できるだけ正確に棟の形状とともに1/1000の宅地図に写しとった（ただし、クラッシュ状態で棟の形状も判別できない家屋については描いていない）。さらに、震災半年後の更地の状況を示す航空写真（95年6月20日）から、③残った屋敷林や生け垣など、環境資源としての緑をプロットした。こうした作業は区画整理ではあまり意味のないことかもしれない。しかし地域に対する住民の思いやまちの記憶といった過去のイメージなど、まちの歴史性や街並みの記憶を継承していくためには大変重要な作業であり、まちづくりの作業のためにも欠かせないものであると考えた（図12・2、12・3）。

また、上述した津知川の再生やプロムナードによるネットワーク化といったデザイン要素が既存宅地や既存道路と整合し、先行買収地をコモン広場の用地にあてる見通しが得られたことから、第1次イメージ案（11・6案）として「住民の会」に提案した。

住民の会では、再度10ブロックでワークショップを行い、11・6案について議論を行った。そこでの大きい修正は、前回のブロック会での要望をもとに作成した狭小宅地の共同・協調化が当該住民全体の合意にいたらなかったことであった。修正案（12・10案）として再度提案した。

住民の会はこの案をもって、住民の合意を図るため、さらに4町別のワークショップを行い、詳しい宅地の情報や、今まで掌握できてなかった井戸のあった場所、その後の先行買収地、樹木の種類や大きさ、震災前のまちの状況や歴史など、その都度、まちづくり案に盛り込むべきものは反映させてきた。こうした延べ24回におよぶ、住民との対話やワークショップで揉まれたまちづくり案を再度、修正し「芦屋西部地区・住民によるまちづくり構想イメージ案」（図12・4）として住民の会に提案し、12月24日の住民総会で全会一致で承認された（図12・5）。これを受



図12・5 住民案を決定した住民の会総会（1995年12月24日）

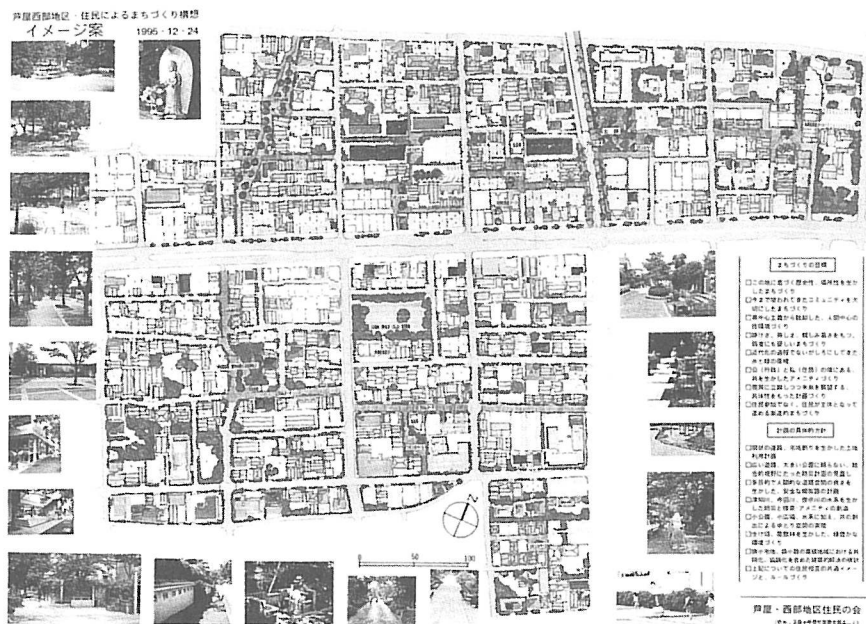


図 12・4 住民の会による区画整理を前提としないまちづくり案 (1995年12月24日)

けて住民の会は「芦屋西部地区まちづくりイメージ案基本構想」として12月27日に市に提出した。この案は、通常の画一的な区画整理事業ではありえない個性的な「まちづくり」案になっていると評価できる。

3・2 — まち再興協議会の設立と案づくりの検討

市は「住民案」が出されたことで、1996年1月7日に市の「(区画整理による)まちづくり素案」を発表し(図12・6)、街区ごとの住民説明会を行った。

他方、住民の会に対しては協議会の設立を打診した。このことは、行政が「住民案」を評価したことと、住民の会においても、2ヶ月余りの討議を経た後、行政の協力なしに住民案を生かす方法はないとする意見が主流となり「住民本意のまちづくりの実現」に向けて市長と覚え書きを交わしたうえで、96年3月17日に「まち再興協議会」を組織した。協議会の構成は、住民(38名の幹事、多くが区画整理反対)、アドバイザーグループ(近畿大学チーム(都市計画、建築デザイン)、弁護士、区画整理協会)に、行政、住宅・都市整備公団が

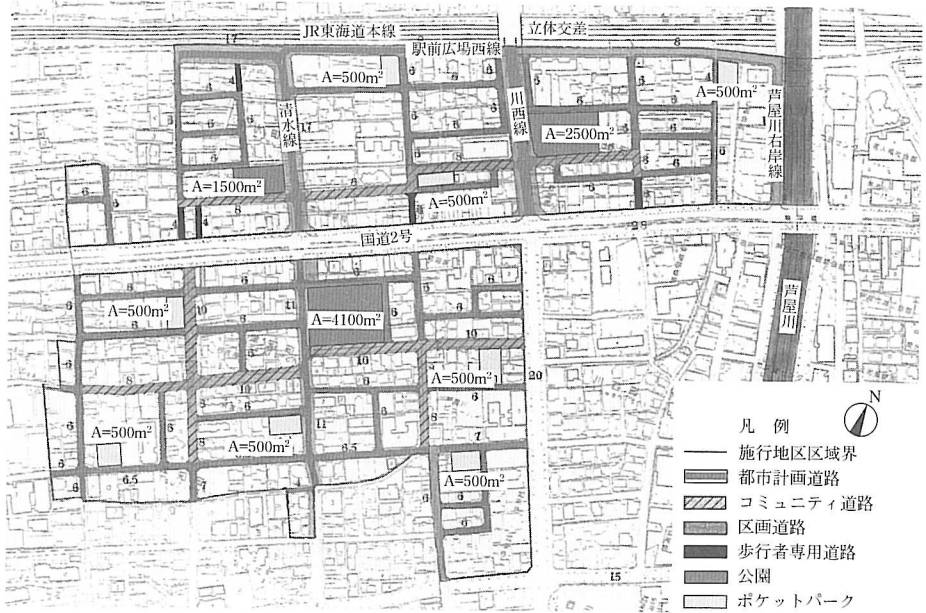


図 12・6 行政による区画整理・まちづくり素案 (1996年1月6日)

オブザーバーとして参加した。

協議会は区画整理を前提としない住民案と行政の区画整理案からどのような手続き・方法でまちづくり案をつくっていくかを、ほぼ毎土曜日繰り返し議論したがまとまらなかった。しかし、事業をともなわない住民案は絵にかいた餅にすぎないことを、多くの幹事はおおそ理解しながらも区画整理には踏み込めなかった。そのため最終的には7月にアドバイザーグループに事業手法も含めての案づくりを依頼することになった*3。

3・3 —— アドバイザーグループによる区画整理を前提としたまちづくり案の作成

(1) 9・23案の作成プロセス

協議会からの事業手法を含めたまちづくり案作成の要請を受けて、アドバイザーグループとして検討に入った。当然ながら「住民案」の段階からでも、まちづくりの目標の1つに「現実に立脚しつつ未来を展望する、具体性をもった

計画」として、何らかの見通しをもって取り組んできたので、少ない選択肢のなかから区画整理を選択した。

その理由は、①面的整備に適していること、②暗に表明されていたおおよその減歩率が政策減歩として低く抑えられていること（最終的には第一地区 6.3%、第二地区 3.0%）で、地区全体を概算しても私道の中心後退によって道路幅員 4 m を生み出す負担とほぼ同程度であること、いいかえれば負担の少ない生活再建型区画整理と考えられること、③区画整理であっても「住民案」をベースにすることで従来の画一的な空間の区画整理ではなく、まちづくり型区画整理が実現可能と思われたこと*4、④事業を前提としていない「住民案」の問題箇所が事業を導入することで解消されること*5、などがあげられる。

また、区画整理を前提としていない「住民案」を区画整理を前提としたまちづくり案につなげていくにあたり、何らかの論理的な方向づけが必要であり、以下のように考えた（必ずしも事業の採択条件をにらんだものではない）。

①道路配置パターンについて

- 原則として、住民案（既存道路をつかった計画）のままとするが、正背宅地は解消していく方向で考える。
- 第一地区の特徴であった「T型交差点」は交差する道路が同じ幅員であっても、優先道路は明確に認識されており、今まで交差点での事故が少なかったことから、区画整理においてもあえて解消しない方向で考える。
- 住民案のコモン広場を繋いでいるプロムナードはコミュニティ道路として位置づける。コモン広場にはアイストップになる景観要素を設け、住民案のように空間的に変化のある豊かなものにする。

②道路幅員について

- 道路の最低幅員は 4.5 m として考える。
- 2 スパン（2 街区長さ）以上にまたがる道路、あるいは街区を構成する道路は幅員 6 m として考える。
- 地区内の 1 スパンだけの道路、L 字型の配置パターンの道路は 4.5～5 m の幅員として考える。

③コミュニティ道路、公園、コモン広場などについて

- コミュニティ道路は 8 m とするが、単なる道路としてではなく、コモン広

場、ロードオアシスなどを併設することで、屋外での生活機能を充足させ、生活道路としての質の高い空間を創造する。

- コモン広場やポケットパークは、なるべく先行買収された宅地を用地にあてる方向で考える。
- 8m幅員は決して広いコミュニティ道路とはいえない。したがって、事業決定後であっても、換地計画によって生じるとされる端地をロードオアシス等の用地にあてることで、コミュニティ道路をより豊かなものにし、街並み修景にも生かす方向で考える。
- 水系を生かした公園やコモン広場を積極的に創造していく。とくに、清水公園では暗渠にされた津知川を再生し、川のながれに沿った緑道をもつりニアな形態の公園を創造する。また、公園（緑道）に交差する道路はX交差道路を導入して、公園（緑道）機能を損なわないようにすることで従来の区画整理にみられる画一的な四角い公園ではない、個性的なものになりうる。コモン広場には、備蓄を兼ねた防災用具庫や震災で役立った井戸を設置し、地域の防災意識やコミュニティの高揚に役立てる方向で考える。
- 既存の津知公園（約2,700m²）は区画整理事業上3,000m²以上に拡げる*6。津知公園は、閉鎖的なしつらえに問題があり住民には防犯や風紀上印象が悪く、拡げることには反対意見が多かった。しかし、記念樹的な楠の大木や、花見を楽しめる桜の老木があり、開放的な空間として再生する方向で考える。

④フットパスについて

- 4mに拡幅する必要がない道路はそのままフットパスとして計画する（とくに第一地区の国道2号線に通ずる4本のフットパス）。
- 第一地区のマンション街区は大きすぎるため、フットパスとコモンスペースなどを建物に影響しない範囲で路地的空間として計画する。

⑤残った建物、再建された住宅について

- 震災で残った建物や震災後に再建された建物はなるべく残すため、道路や公園用地にあてない方向で考える。

⑥防災に対する配慮について

- 緊急車両、とりわけ消防車による初期消火活動を満たすよう考える。アンケートでは「消防車は入らなくてもホースは届く、だから道路はいらない」と

いった乱暴な意見が多くみられた。初期消火作業のできる道路幅員を6m、消火活動のできる範囲を半径50mとして道路ネットワークを考える*7。

以上のような論理的方向づけをしてアドバイザー提案としてまとめたのが図12・7に示す9・23案である。

(2) 修正提案 (2・8案) の作成プロセス

協議会に示された9・23案は2ヶ月間に及ぶ議論でも、①区画整理に対する抵抗が大きいこと、②行政案とどのように違うのかという批判、③道路は4mでよい、④コミュニティ道路はいらない、⑤従来のみまでよい、などの意見で行きつ戻りつした。

その結果、9・23案は協議会の幹事会で修正せず以下のブロック会におおして議論することになり、11月下旬に延べ12回の地域別ブロック会を行った。あらかじめ9・23案を住民に郵送し、当日、9・23案に盛り込まれた内容を説明するとともに、①事業手法に区画整理を選択したこと、②道路と公園の考え方、③道



図12・7 アドバイザーによる9・23まちづくり案 (1996年9月23日)

路幅員と住宅再建の法的な関係、④道路幅員と社会的サービスの関係、⑤まちづくりにおけるコミュニティ道路の必要性、⑥その他、防災計画や住民主体によるまちづくりの意義などについて、住民の意見・要望を吸い上げた。出席できなかった住民には郵送で要望を受け取り、9・23案の修正作業に入った。

道路に関する意見が中心だったので、①街区内のL字型パターンの道路に準じて、交通量の少ない場合の「コの字型道路」も幅員5mの道路にする。②第一地区のマンション街区のフットパスやコモンスペースはマンションの再建事情（容積率の確保）があることがわかったため誘導的な方向で考える（実線から点線に修正）、③いま一度、再建された住宅の現況を厳密に検討しながら、道路線形に微修正を加え、アドバイザー修正提案（2・8案）として協議会に提示した。

ブロック会議で出された、①区画整理反対、②従来のまちなままで良い、③コミュニティ道路はいらないといった意見・要望は、当然修正では考慮できなかった。こうしたことが、後の「住民の意見が反映されていない」という一部住民のアドバイザー不信につながる発言であり、区画整理反対の大きさと住民主体のまちづくりの合意形成の困難性を実感することになる。

（3）協議会自らの手による協議会案の作成

協議会ではアドバイザーによる修正提案（2・8案）を最終案とし、図面に表せないものを要望事項としてワンセットで行政に提示する予定であったが、幹事会として全会一致とならず、さらにアンケート調査を行うことになった。内容は、区画整理事業の賛否と修正提案（2・8案）に対する意向（さらなる修正要望も）調査である。アンケートの結果は、区画整理に対しては、「区画整理を受け入れる」「やむをえず受け入れる」と「条件付きで受け入れる」を含めて68%、「受け入れられない」が18%であった。

2・8案については「この案でよい」と「この案でやむをえない」を含め41%、「一部修正が必要」23%、「反対」24%、であった。修正箇所については半数以上が道路幅員の縮小を求めている。アンケート結果を詳細に分析することで、幹事会としては初めて区画整理を前提とすることにほぼ決まることになる。

そのうえで4町に分けて最後のブロック会議を行って、アンケートで修正要望の大きかった部分を議論し、かつ集団で現地踏査も行ったうえで2・8案を修

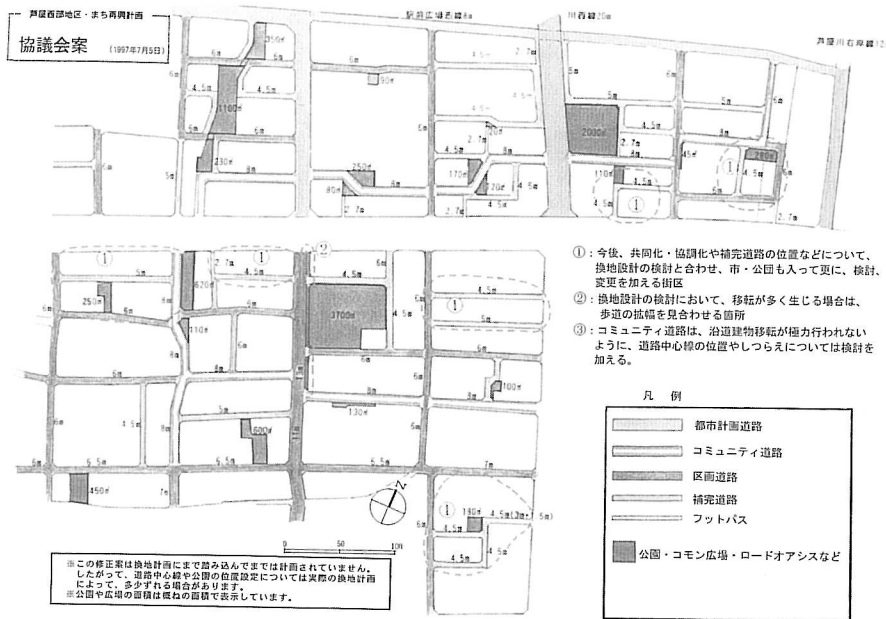


図 12・8 芦屋西部地区・まち再興計画協議会案 (1997年 8月 2日)

正し、協議会提案としての「まち再興計画」がまとまった (図 12・8)。

この案は、「幅員 5 m 以下の道路」のいくつかの箇所については、今後の検討で変更していく場合があることが付記された、協議会会長の言葉を借りれば、まさに苦渋の選択というものになっている。しかし、逆に考えれば一部合意にいたっていない部分は、ペンディングにするといったこれまでのまちづくりにはみられない協議会自身が考え出した創意が示されているともいえよう。

1997年7月21日の総会では「まち再興計画案」が「要望書」とあわせて提案され、4時間半にわたって議論された。賛否は総会の曖昧な多数決によるのではなく、往復はがきによる1世帯1票の記名住民投票で決めることになった。8月2日の開票結果は賛成 421、反対 242 で、支持率 64% で承認された (発送数 1, 213、宛先不明 9、無効回答数 13、有効回答数 663 で、投票率は借家層も含めて 55% と過半数を超えた)。そして協議会案として 8月 12日に市に提出された。

今回のまちづくり案作成の最終提案段階で特徴的だったことが 2点ある。1つは、協議会が自らの手でアンケート調査の集計・分析を行ったことである。

一部幹事からの専門家不信（このまま進むと区画整理になってしまう）もあり、それまで行っていた近畿大学へ郵送し、集計する方式から、協議会へ郵送し、集計、分析するようにした。幹事自らが汗し、考え、住民の意見を1つずつ読むことで、それまでの、主として会議で発言し不満を言うことから、区画整理事業をやむをえないものとして受け入れていく転機になった。

いま1つは、住民間での利害の対立の問題、民主主義の問題である。案が煮詰まっていくに従って、反対する人はより厳しい態度になっていき、区画整理を前提としたまちづくりを選択した後でも様々な局面で繰り返し反対が出てくる。そして最終段階では、最も強い反対者で大地主の2名が自ら幹事を辞任することになった。

市は「協議会案」を受け、協議会と協力してペンディングにされていたいくつかの箇所について、当該エリアの住民と話し合いを行い、最終的に事業計画案をまとめ、事業計画の縦覧に入った。事業計画は1998年3月に第二地区、5月に第一地区が認可された（図3・8、3・9参照）。

3・4 —— 事業計画決定以降のまちづくり

事業計画決定以降のまちづくりは、道路・公園等を、区画整理事業としてどのようなしつらえにしていくのかという問題と区画整理にとどまらないまちづくりルール等の課題に取り組んでいった。

1998～99年には、道路に関するワークショップを行い、1999～2000年には、各公園のワークショップを行いながらまちづくりを進めてきた。実際の事業化の過程では、コミュニティ道路のしつらえや仕上げ材で施行者側との対立もあったが、ねばり強い話し合いや事例学習等により合意していくことができた。

まちづくりルールについても憲章、地区計画をめざす取り組みを行っているが、昔からの自治会との関係を含めて苦闘している*8。

4 住民組織・リーダー層と専門家の役割

住民参加のまちづくりでは合意のプロセスこそ重要であるが、それに大きく

関わるのは住民組織・リーダー層の存在と専門家の果たす役割である。

4・1 —— 住民組織とリーダー層

住民組織の構成を96～97年のまち再興協議会幹事会でみる。男女では男性30人、女性8人と男性が中心で、年齢別では30歳代4人、40歳代9人、50歳代15人、60歳代10人で、50・60歳代が主になっている*9。

まちづくりを担ってきたリーダー層は以下の特徴をもつ。住民の会では会長を、その後の協議会では事務局局長を務めるM氏は一貫して住民主体の組織を引っ張ってきた。協議会会長のF氏は元小学校校長の人格者として会をまとめてきた*10。さらに事業計画決定後に参加してきたビオトープを実践している自然派の理論家であるT氏は協議会に新たな活力を育んでいる。その周りにコンサルタント、建築事務所、住職、主婦陣といった人々がサブリーダー層を形成している。こうした多彩なリーダー集団が本地区の特徴である。

また、本地区のまちづくりが区画整理反対から出発したため、住民の会から協議会への移行期、事業計画決定時等の各段階で強硬な反対者が幹事等から離脱していったことも本組織の特徴であり、震災後のまちづくりのむずかしさを示している。

4・2 —— 専門家の役割

まちづくりプロセスでの専門家の役割は、第1には、専門性（私たちの分野では都市計画と建築デザイン）であり、第2には、住民との信頼関係という人

間性である。合意にいたるためには、住民と専門家との信頼関係をベースにした、①案づくりのための論理的なルールの構築とその共有（主として都市計画）、②実践していくための概念としての言葉と、それを具体的に表すイメージとしての図柄をいかに共有できるか（主として建築デザイン）にある。



図 12・9 コミュニティ道路と再建された住宅



図 12・10 津知川を生かし、X 交差道路を導入した緑道・清水公園



図 12・11 清水公園につくられたビオトープ

論理的なルールの共有はまちづくりの方向性を明らかにする。前述してきたように第 1 には、区画整理を前提としない住民案から区画整理事業への転換の問題である。「4m 以上の道路は現状のままとする、しかし不合理な正背宅地は背割宅地にする」という住民案作成の条件は、区画整理を見通したギリギリの選択であり、結果として生活再建型、まちづくり型区画整理につながることを可能にした。第 2 には、コミュニティ道路の必要性や 6m 道路とそれ以下の道路の論理の問題で、「道路はいらない、今のままでよい」という意見に抗してきた。

一方、イメージを共有する図柄の作成も専門家の重要な作業である。図柄の表現については都市計画（土木的）とまちづくり（建築的）とで少し異なる。前者は道路・公園の位置や形態が中心になりがちで、後者は住宅を中心に街並みまでも表現したいとする。両者の違いは図柄そのもので空間をイメージさせるか否かである。そうした意味で、アドバイザーグループによる作図作業は街並み空間をイメージさせるために、道路、公園、残存建物や生け垣の緑、屋敷林等を克明かつ正確に位置を示しながら、フリーハンドで表現してきた。結果として、フリーハンドで描かれたまちづくり案はフリーハンドであるが故に、住民には気軽にその場で図柄の修正や新しい提案もできることを暗示させ、住民のまちづくりへの参加意識を高揚させ、なお一層住民のイメージを膨らませる効果をもたらした。

こうしたプロセスでつくられた住民によるまちづくり案といえども、対峙している行政（区画整理事業案）の前では、絵に描いた餅にすぎない。真の意味

での住民主体のまちづくりが推進できたのは、住民案が、①行政にとっても評価できる内容であったこと、②区画整理事業を前提としない案であっても、将来の区画整理への橋渡しを視野に入れたカウンタープランであったことである。さらに、大きなきっかけは一人の行政官による「住民案を区画整理の手法をつかって実現してはどうか」という絶妙な協議会への提案であった。結果的に、このひとことによって住民主体のまちづくりの展望がひらけ、画一的な区画整理事業から「まちづくり型」区画整理事業に転換できる契機を生んだといえる。

これまでのまちづくりプロセスをたどると、①まちづくり萌芽の段階、②まちづくり案作成の段階、③事業化の段階、④事業化後のそれぞれの段階で専門家の果たす役割は大きい。とくに、①と②の初期の段階ではアドボカシー・プランナーとしての見識をもった専門家の存在は住民のまちづくり意欲の高揚と合意形成を図るうえで重要である。

5 まとめ

本章では芦屋西部地区の復興まちづくり・区画整理事業を対象に、「区画整理を前提としないまちづくり案の作成」というカウンタープラン作成と、その案をベースに合意を図りながら区画整理事業へと結実させていくプロセスを考察してきた。

「区画整理を前提としないまちづくり案の作成」の段階では、次の3点が重要である。第1には、プランの内容、絵柄の問題である。ここでは、案作成にあたっての条件(4m以上の道路は現状のままとする、不合理な正背宅地は背割宅地にしてよい等)が、一方でしぼりの条件になるとともに、もう一方では、区画整理にとらわれない自由な空間発想を可能にした。いいかえれば、従前のまちの記憶や生活を重視しながら、将来の生活像の展望につなげることができた。

第2には、表現方法である。定規で描かれた直線的な道路、公園ではなく、フリーハンドによる生活をイメージさせる表現は、住民のなかに将来のまちのイメージを明確にしていくうえで大きな効果があることを考察した。第3には、地区をブロック会に分け、提案・討論・要望・修正をくり返していくというボ

トムアップ的参加の方法の重要性を明らかにした。

こうして作成した住民案を区画整理事業にのせていこうとする段階では、区画整理という住民にとっての対立物を最終的には受け入れていくプロセス、合意の問題が中心課題となる。合意のプロセスにおいても上記で述べた3点は基礎条件となるが、より直接的には行政、住民、専門家の関係である。

行政・住民の対立には住民不在の都市計画決定という原点の問題に加え、行政側には、これまでの官治的な都市計画の体質がある。住民意向より、国・県の意向が優先される傾向にあり、法定計画の硬さとして表れる。一方、住民側には、行政不信の大きさ、住民相互の問題等がある。そうした状況のなかで、住民サイドにたちながら、行政と住民をつないでいく専門家の役割を、実践を通して明らかにできたと分析できる。

最後に、「区画整理を前提としないまちづくり案の作成」という実践が、従来の、原則幅員6mで縦横に道路が通るという画一的な区画整理事業から、減歩の少ない生活再建型の区画整理事業、豊かな空間をもつまちづくり型の区画整理事業として成立することを明らかにした点は重要である*11。

まちづくり・生活再建のための土地区画整理を

震災から10ヶ月がたった。しかし、被災地でのまちづくりは一向に進んでいない。土地区画整理事業（以下、区画整理）地区を取り上げ、その問題点を考えたい。3月17日の都市計画決定後、行政は住民の大きな反対行動のなかで決定の不十分性を認め、区域と骨格を決めただけで中身については、今後十分住民の意見を取り入れていく、ということを表明した。しかし、その後も住民との信頼関係は、基本的には変化していない。それは、区画整理の中身についても住民と行政側で隔たりがあるからである。

先に区画整理ありきという事業主義、幹線道路・大公園中心主義の行政の考え方は区画整理の中身にも現われる。

自宅前の区画道路についても4mよりは5m、5mよりは6mの方がよい、道路はT字路より真っ直ぐのほうがよい、公園も広い方がよい、というのが行政側の論理である。

これに対して、住民の方は、今まで狭い道路で何も不自由してこなかった、それどころか自動車が入ってこないため子どもの遊び場、おしゃべりの場など多目的で安全な空間であった、6mになれば車の違法駐車になるだけだという論理である。また、公園等は暴走族やアベックのたまり場になるので必要ないという声には、一面の真実と、自分の宅地が削られるならそういうものはいらぬという住民の哀しい切実感も含まれている。

両者の対立、矛盾の背景には、区画整理の性格、これまでの事業の使われ方が影響している。既成市街地でのこれまでの区画整理は、幹線道路の拡幅・整備（都市計画）に主目的があり、住環境の整備（まちづくり）は副次的であった。

今回の区画整理の中身の論議に当たっては、これを転換し、まちづくりという視点から論議を始めねばならない。どのようなまちにしたいのか、まちのイメージはどうか、その姿は、ということがまずあり、それを実現するために区画整理は役立つのかというスタンスが必要である。

そのうえにたって、できあがる空間の問題と住民の負担（減歩）の問題がある。区画整理の仕組みは、土地の区画を換地によって整理するとともに各人の宅地を少しずつ減らすこと（減歩）によって道路、公園等を生み出す。宅地の減少分は土地の価値が増進するから釣り合うという論理である。

できあがる空間の問題については、従来型の区画整理の考え方では価値をあげるためには、縦横に道路が直行する画一的な街路パターンとなりがちで、車の入ってこない袋路方式等はとれないことになる。

減歩の問題は、区画整理の本質と関係する。宅地が減っても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商売のために土地を利用しているのであり、土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。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下落しており減歩の論理は成り立ちにくい。

さらには、震災後の区画整理の特殊性も関係する。通常の市街地の区画整理では、減歩はされるが、家屋の多くは新築される（原則的には曳家による移転であるが、実際には移転補償費をもとに新築する。そのための移転補償費は区画整理事業費のなかで大きな比率を占める）。しかし、今回の場合は大部分が全壊しているため移転補償は必要がなく、いわば安くつく区画整理ともいえるわけで、住民の悲惨な状況を考えると減歩にはまさに論理がなく、実質減歩ゼロといった措置が必要である。実質減歩ゼロとは、私道負担程度までであろう。

私たち近畿大学・復興まちづくり支援チームは、住民主体のまちづくりが前進するよう芦屋市西部地区をはじめいくつかの地区のまちづくりに協力している。そこで実感しているのは、「協働のまちづくり」といいながら行政主体、住民客体というなかでの信頼感の欠如である。区画整理ができたとしても住民が愛着のもてるまち、自分たちが復旧・復興したまちでなければその意味はない。生活の再建とまちづくりのための区画整理に向けての行政側の度量が切実に求められている。

初出：朝日新聞・論壇、1995年11月21日

タイトルは、新聞では「生活再建のための区画整理を」に変わっている。

注

- *1 私たちは震災直後、「近畿大学復興まちづくり支援チーム」をつくり活動してきた。「わが街 復興わが手で」という新聞記事(1995年2月6日、朝日新聞)で芦屋西部地区を知り、早くから津知公園テント村に支援に行っていた。そうした関係からまちづくり案作成を要請された。
- *2 これ以前の段階として、住民不在のままの都市計画決定を憲法訴訟問題として提訴する取り組みも行われたが、市長からの「話し合いたい」との要請に対してテーブルにつくことを決めている。
- *3 筆者は、事業手法を専門家グループで決めてまちづくり案をつくっても協議会に受け入れられないことが当然予想されたので、事業手法は協議会が決めるよう強調したがそうはならなかった。案作成後は予想以上に困難な過程をたどることになる。
- *4 生活再建型区画整理、まちづくり型区画整理については、「生活再建のための区画整理を」(安藤元夫、朝日新聞・論壇、1995年11月21日)で論じた(コラム参照)。
- *5 問題箇所とは、正背宅地のままで計画せざるをえなかった部分と35mを超える袋小路を残したままになっていたことである。
- *6 区画整理事業では、公園は区域面積の3%以上とされている。
- *7 狭あい道路とまちづくり研究会編、高見澤邦郎・小林重敬『狭あい道路とまちづくり』の150頁を参考にしている。
- *8 第一地区は区画整理事業としては2003年度に完了している。
- *9 まち再興協議会は、全世帯であり、ブロック会への参加者等はその都度異なるので、まちづくり組織の構成はその中心であるブロック会とした。
- *10 F氏の体調不良により会長はI氏に代わっている。
- *11 本章のもとになったのは、安藤元夫、曾根秀一、小島孜「芦屋西部地区のまちづくりプロセスにおける計画案づくりの変遷に関する研究—「まちづくり」型区画整理事業に向けてのカウンタープランの意義と役割—」日本建築学会計画系論文集、第557号、2002年7月。

参考文献

- 1) 安藤元夫、曾根秀一、小島孜「芦屋西部地区住民の会まちづくり案—生活再建のまちづくりから道路、公園を考える—」日本建築学会都市計画委員会住環境小委員会、1996年9月。
- 2) 安藤元夫、小島孜、曾根秀一「住民不在の都市計画決定を乗り越えた住民合意のまち再興」『阪神・淡路大震災 震災復興が教えるまちづくりの将来』学芸出版社、1998年。
- 3) 小島孜「創造的合意形成に向けての方法論的考察—芦屋西部地区復興まちづくりの中間総括—」日本建築学会計画系論文集、第524号、1999年10月。