

◇ 第 I 部 ◇

まちづくりとは何か

阪神・淡路大震災後の神戸の市街地復興は、住民主導によるまちづくりとしての取組みが行われ、ちょうど10年を経た。この中から「まちづくり」とは何かがみえてきた。

第I部では、まず筆者が捉えた「まちづくり」の概念を述べることから始めよう。

第 1 章

まちづくりと都市計画

「都市計画」の定義は人によって様々であろう。「まちづくり」の定義となるとさらに曖昧である。

一般に「都市計画」というとき、都市の物的な側面における計画をさし、必ずしも法定都市計画だけに限った概念でない。しかし、近代都市計画が都市計画法のもとに行政主導で行われてきた経緯から、市民や行政マンの中には、「都市計画」という言葉を、法定都市計画での実現手段という概念で捉えている人も多いのではないだろうか。これが「都市計画」とは別に「まちづくり」という言葉が使われやすい要因の一つかもしれない。

都市計画の転換点にある現在、そろそろ「都市計画」や「まちづくり」の概念を明らかにする時期になってきているのではないだろうか。

本章では、復興まちづくりの経験から「まちづくり」とは何かを明らかにしたい。そして便宜上、ここでは「都市計画」の定義を狭義ではあるが法定都市計画の概念として捉え、「まちづくり」と「都市計画」との関係を探ってみることにしよう。

1・1

現場から現れた「地区協議会まちづくり」の形

1・1・1 震災復興は、「住民主導まちづくり」を出現させた

◇コンサルタントとして長田に入る

平成5年、神戸市灘区^{もとめ}の求女塚西公園から三角縁神獸鏡7面を含む舶載鏡12面が発掘された。筆者がまちづくりコンサルタントとしてまちづくり活動を支援していた味泥^{みどろ}地区のまちづくり委員会が「まちづくり提案」した「西求女塚古墳公園構想」を受けた神戸市教育委員会が、発掘調査して見つけ出したものである。この時、この古墳は慶長の大地震（1596年）で墳形を留めないほど大きく崩れ込んだために、鏡が盗難にあわず今日まで残ってきたことがわかり、かつての大地震災害の凄まじさを見る想いであった。

それから2年もたたない平成7年1月17日午前5時46分に発生した大都市直下型の阪神・淡路大震災は、死者6,400人、全半壊・焼失家屋248,000棟、446,000世帯という未曾有の被害をもたらした。とりわけインナーシティにある木造密集市街地での被害は、甚大なものであった。

筆者は震災直後の阪神間の交通遮断の中、大阪の事務所からこの味泥地区に入ったが、町の光景はこの世のものとは思われないものであった。地区の住民は「待っていても行政は何もしてくれない。自分たちでやろう」と復興委員会を立ち上げた。いろいろな地区でそれぞれの住民が、行政マンが、種々な人々が、そしてコンサルタントも、個人の思いでそれぞれ動いたのが直後の状況であった。

神戸地元のコンサルタント、小林郁雄氏が阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークを立ち上げたのも震災後あまり日もたたない時であった。元来、

個人コンサルタントは目いっぱいの仕事を抱えてやっと経営が成り立つ職業であり時間に余裕がない。かつまちづくりコンサルタントの数が限られている。小林氏は、それぞれの地域に支援できるようコンサルタントに仮想的な分担を行い、時間を確保し対応するように呼びかけたのであった。その時、筆者に対応するようにと声をかけられたのが、以前に調査をしたことのある新長田であった。

震災から3カ月後の4月に、新長田駅北地区でケミカルシューズ作業所を自営する韓国籍住民の方から筆者の事務所に電話が入った。これが新長田駅北地区の住民の方々に会った最初である。震災後の混乱の中、4月末に設置された長田の住民、学者、専門家などの自由参加による「長田の良さを生かしたまちづくり懇談会」が、長田におけるまちづくりの出発点となった。

この懇談会を契機に新長田駅北地区東部の2、3の協議会のコンサルタントとなり、その後は芋ずる式に当地区で震災直後に12できた協議会のうち10協議会のコンサルタントとなった。コンサルタントは行政の回し者といわれ、ある有名な評論家が雑誌でまちづくり支援ネットワークが利権の縄張りをつくっているとしてコンサルタントの実名を報じるなど風当たりの厳しい状況のなか、やがて激しいやり取りが始まる協議会に入ってしまった。

◇震災直後、行政が掲げた協働まちづくり

神戸市は震災直後「震災復興緊急整備条例」を制定し、「協働によるまちづくり」を掲げ、市街地の復興を「まちづくり協議会」が主体となって行うまちづくりにより取り組む姿勢を明確にした。

「協働」とは、「住民、行政、事業者、専門家などまちづくりに取り組むそれぞれの主体が、自らの責任と役割を認識し、お互いに協力しながらものごとを進めていくこと」（神戸市『阪神・淡路大震災神戸復興誌』）であるが、この根拠となっているのが、「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」であり、通称「神戸市まちづくり条例」といわれているものである（巻末に収録）。「まちづくり条例」は昭和56年に制定されたものであり、その歴史は長い。その背景には、まちづくりの草分けとして知られている真野地区がモデルとしてある。

◇筆者の目からみた神戸まちづくりの流れ

筆者の仕事の記録を繰ってみるとまちづくり条例ができた昭和56年から2年間、阪神高速北神戸線建設に関して北区の沿線地区のまちづくり懇談会にコンサルタントとして派遣されている。神戸市全体のまちづくりの経緯を語る能は、筆者にはないが、筆者の神戸でのコンサルタントの実務を通していても神戸市のまちづくりの経緯が垣間見えてくる。

筆者がコンサルタントとして神戸市と関わりを持つようになったのは昭和40年代前半で、須磨ニュータウンの基本構想づくりへの協力からであった。やがてコンサルタントの業務は、ニュータウン計画から、にじみ出し地域と呼んでいた市街化区域農地の区画整理や整序に移っていった。この過程で、昭和40年半ば以降に行われた神戸市の西部、西区における北別府地区、池上地区等の市街化区域農地における区画整理事業では、最初から地権者が参加して計画づくりを行い、特定土地区画整理事業の全国的先駆けをつくった。ここには、先進的な農協であった西農協と神戸市担当者の熱意があった。

さらに時間とともに、既成市街地のまちづくりへ移っていく。これは、都市化社会から都市型社会へ徐々に移行していく過程でもあった。都市基盤施設も一定の水準が確保できつつあり、「シビルミニマムからコミュニティマキシマムへ」という言葉も聞かれ、地区の生活に徐々に眼を向けられていった。

昭和60年初頭から始まった灘区の木造賃貸住宅地区総合整備事業調査では、調査区域の四つの連合自治会幹部の参加によるまちづくり懇談会が2年間行われた。これには真野地区のまちづくりを経験した市職員の情熱があった。このように事業セクションで進められていた住民に関与を求めるまちづくりの流れは、平成初年に区役所にまちづくり推進課ができ本格的な体制がつくられた。まちづくり推進課ができたことを契機に先に述べたまちづくり懇談会に参加していた四つの連合会の一つである味泥地区でのまちづくりが始まった。周辺では、同じころに新在家南地区、そして震災の年に灘中央地区、その2年後に大石南地区と連鎖的に連担してまちづくり協議会ができる状況をつくりだしている。

人口減少社会でのコミュニティの再生が課題となり、都市づくりの手法がトップダウンからボトムアップへ、モデルとなる地区のまちづくりを行いその

波及効果で他地区のまちづくりの連鎖を促していくという手法が徐々に見え始めた。

◇まちづくり条例と協働まちづくり

まちづくり条例には、まちづくりの主体としての「まちづくり協議会」が位置づけられている。そして「まちづくり協議会」は、「まちづくり構想に係る提案」を「まちづくり提案」として策定することができ、「市長」はまちづくりを推進するための施策の策定や実施にあたっては、「まちづくり提案に配慮」するように努めるものとするとしている。ここの文章の表現で見ると、行政は、住民の意見に配慮するという「住民参加」の形態であるといえる。しかし、震災直前にはすでに認定されたまちづくり協議会だけでも13あり、それらの協議会活動の実践の積み重ねから「まちづくり提案」を実現するために、協議会が中心となり市がともに協力して、「ルールづくり」「ものづくり」「ことおこし」に取り組むという、まちづくり条例の表現よりもより住民のほうに重心を移した「協働」の形態に進みつつあった（図1・1）。

震災の混乱の中にもかかわらず、迷いなく行政やコンサルタントがまちづくり協議会による復興まちづくりに取り組めたのは、まちづくり条例などの制度と行政やコンサルタントに十分とはいえなくともまちづくりの経験があったからである。

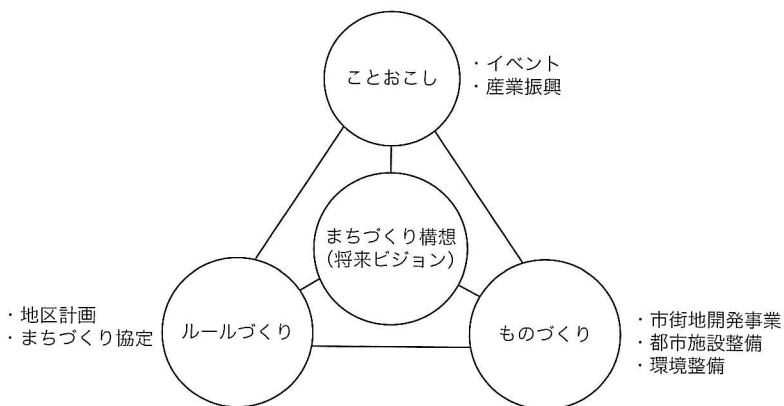


図 1・1 まちづくりの標準的な取り組み

◇震災復興はまちづくりの様相を変えた

神戸市では、震災前より「協働」の理念のもとに、まちづくり協議会によるまちづくりが単発的に行われていたが、震災復興では100を超えるまちづくり協議会ができ、まちづくり協議会によるまちづくりが市街地復興の柱となった。

震災前は、協働まちづくりといっても、行政やコンサルタントなど専門家が指導的、誘導的な役割を持つ面が多かった。しかし、震災復興まちづくりは、震災前のまちづくりとは、まったく様相を異にするものであった。震災復興まちづくりは、震災直後の混乱と行政に対する批判や反発から始まった。それは行政に対する妥当な批判もあれば、震災で被害を受けた諸々の感情が行政に集中して向けられたものもあった。圧倒的に住民の力が強く、行政が指導または誘導してまちづくりを進めるということが到底できる状況ではなかったし、それよりも大都市災害という多岐にわたる規模の大きい災害に対して行政だけで対応できることには限界があることは当然のことであった。

このような状況の中で、区画整理の都市計画決定が行われた新長田駅北地区の東部に12のまちづくり協議会が林立してできた。協議会の設立動機の多くが「区画整理に賛成するにしても、反対するにしても協議会を作らなければ行政は聞いてくれない」というものであるから、きわめて自然な協議会の発生であったといえる。

各協議会はそれぞれにおいて状況や意見が相当異なり、一つの地区として果たしてどうなるのか、というのがそのときの思いであった。従来の考え方からすれば、まず区画整理区域に対応したまとまった協議会を作るというのが合理的であり、平常時であれば、おそらくそのように行政が誘導や指導をしたであろう。しかし、自然発生的な協議会の林立が、後になってきわめて重要なまちづくりのあり方を我々に教えてくれることになった。

住民が主導するまちづくり協議会活動は、多数の個人の集まりによる活動であることから、協議会による計画形成の行方は、先の見えないものである。そして、震災復興まちづくりの結果は、将来の市街地の姿に大きな影響を与えるが、まちづくりのプロセスは「不可逆」で、いったんまちづくりにおける対応のタイミングを失すると取り返しがつかないものとなる。しかも協議会活動のプロセスを含めたまちづくりの実践についての理論がない。まちづくりの現場

でのコンサルタントは、個人的な経験と勘に委ねられた手探りの状況というのが現実であった。このような筆者のまちづくり支援の現場生活は10年に及ぶ。

◇これまでのまちづくりをブレイクスルーした

まちづくり条例に基づくまちづくりは、「まちづくり協議会」と「まちづくり提案」の二つの制度が、まちづくりを進める上で骨格的役割を果たすものであるが、この二つの運用においても大きな変化を起こした。

「まちづくり協議会」については、住民自らが、利害を異にする多くの住民の意見を調整し、一つの計画にするという厳しい状況の中で、自治のしくみとしてのまちづくり協議会の性格を明確にした。

「まちづくり提案」については、従来は、まちづくり構想として一つ、または少数であったものが、新長田駅北地区東部では、協議会がその後の計画および事業化のプロセスすべてに関わっていくことになり、多数のまちづくり提案を重ねていった。これらの一連の動きは、従来のようにまちづくり構想をまちづくり提案し、これを計画目標として予定調和を目指すものであったものから、多数のまちづくり提案を重ねることによって計画を進化させ、同時にまちづくり組織をも進化させるという対極的な計画のあり方を教えてくれることになった。

この結果は、ばらばらに設立されたまちづくり協議会から地区のまちづくり組織に発展し、共同建替を希望する地権者のほとんどが共同建替住宅を取得し、住民自らが運用する建築のルール「いえなみ基準」をつくり、地域産業や地域活性化に取り組み、さらに公園などの管理、防犯の取り組みなど全方位に広がる活動の展開へとつながっている。現実の厳しさを伴いながらも、このことは住民主導のまちづくり方式が従来の行政主導の市街地整備に比べ、特段の結果を生み出す可能性を持つことを明らかにしたというだけでなく、住民が主導するまちづくりにおいて、筆者がこれまで知らなかったシステムが隠されていることをうかがわせるものであった。本書ではこれらについて明らかにしていきたいと思っている。

◇まちづくりが都市計画と並ぶ柱に

日本の近代における既成市街地の再整備は、関東大震災の復興をはじめ、震災復興、各地域での災害復興等での復興土地区画整理事業によるところが大き

い。そしてこれらの復興事業がその後の都市計画や市街地整備についての歴史的なターニング・ポイントとなった。

阪神・淡路大震災の復興においても、土地区画整理事業が大きな役割を果たしたが、過去に見られない大きな特徴は、「住民主導のまちづくり」により行われたということである。震災復興における「住民主導のまちづくり」は区画整理事業に限らず、種々の市街地整備手法でも行われたが、これらのまちづくりの本質は共通するものであるとあってよい。

阪神・淡路震災復興まちづくりは、都市化社会から都市型社会への歴史的転換期にあることを浮き上がらせ、都市再生のパラダイムを変えた。「まちづくり」は、市街地再生、市街地整備などの重要な手法として、都市計画と並ぶもう一つの柱であることを明らかにした。しかし、「まちづくり」の概念はまだ共有されていないし、都市計画との関係も整備されていない。

1・1・2 まちづくり支援のしくみ

神戸方式とでもいうべき、まちづくり支援のしくみの特徴は、次の三つにみることができる。

第一にまちづくり条例に定められている「まちづくり協議会」と「まちづくり提案」の二つの制度がまちづくりの基盤にあること、第二に住民によるルールづくりとして、法による地区計画制度とは別にまちづくり条例による「まちづくり協定」、神戸市都市景観条例による「景観形成市民協定」が用意されていること、第三にこれらの条例に基づく協議会の活動を支援するために、専門家を派遣するなどの技術的支援や協議会活動費助成などの支援制度が整備されていること、である。この神戸方式は、震災復興において有効に機能することが改めて証明され、まちづくり支援制度の一つのスタンダードとあってよい存在となった。

まちづくり条例は、昭和56年から変わっていない。しかし、「住民参加」から「住民主導」、すなわち「住民による自治」という流れの変化の中で、当然運用や役割は変わらざるを得ない。そこで、震災10年を経た現在の視点から、まちづくり支援制度として重要な「まちづくり協議会」「まちづくり提案」「まち

づくり協定と景観形成市民協定」の三つの特徴と役割についてみていくことにする。

◇まちづくり協議会

まちづくり協議会は、個人の利害の折り合いの場である。

地区の住民、事業者等それぞれ個人が持つ事情、利害、考え方等は、千差万別である。まちづくりは、それぞれ異なった個人が原点にある。まちづくりが進行してもそれぞれ事情の異なる個人が原点にあり、何かがある時には、これが利害の問題等として表に現れてくる。

土地区画整理事業などの市街地整備事業や地区計画などのルールづくりは、個人の利害を伴うものである。それぞれ異なる個人の意向を一つの価値観としての計画に押し込むことは、難しいことである。それでも一つのまちづくり計画として事業化が進むということは、個人が学習しながら「折り合い」を見つけていくからである。「折り合い」とは、個人が他者や全体を配慮してできる自立的な妥協である。このような利害を異にする個人どうしが、一つの計画を共有し、折り合っていく土俵が「まちづくり協議会」である。

このような協議会にあっては、行政による「まちづくり協議会の認定」と協議会総会による「まちづくり協議会規約」の議決は、協議会運営において重要である。神戸市まちづくり条例にはこの「まちづくり協議会の認定」が定められている。

市街地開発事業やルールづくりを行う協議会の決定は、個人の利害に影響するものであることから、時として住民から協議会の決定に対して無効や違法性を問う言動、協議会の否定、協議会と対立する別組織の動きが現れてくる恐れを内包している。まちづくり協議会制度に基づいて行われた新長田駅北地区東部でも、初期には協議会を認めないとする別の組織化の動向があったし、その後も総会で決められた計画の無効を訴える署名活動も見られた。このような状況は一般に起こりえることである。当地区で、このような時に大きな力となったのは、まちづくり協議会が行政より認定を受けているという社会的な位置づけをもっていることであった。

神戸市まちづくり条例に定められている「まちづくり協議会」は、「地区住民の大多数により設置され」、「その活動が地区の住民等の大多数の支持を得てい

るものと認められるもの」として協議会の多様性に対応できるものとなっている。しかし地区関係者間において利害が発生することがある協議会では、協議会会員の資格を「住民、事業者、土地建物の所有者等、地区に関わる全ての人々」としないと十分には機能しない。「まちづくり協議会活動」とは、「地区の住民、事業者、地権者など関係者すべてが参加した合意形成組織による活動であり、地区の将来の発展を目指した活動」といってよい。

これは一般の「自治会」とは異なる。自治会は通常、地区内に居住しない地権者などが構成員から除外されているが、このことが地区においてマンションやラブホテルなどの建設紛争のときに往々にして問題となる。マンションやラブホテルの建設が適法である限り、自治会の反対運動も一部の利害関係者の反対に過ぎないからである。

震災復興で生まれたまちづくり協議会も復興事業の終焉とともに、協議会から日常的な自治会へと切り替えるところも多くなってきている。そのなかには「まちづくり協議会」と「自治会」の違いを明確に認識しないで協議会を解散している場合もあるのではないだろうか。

さて、協議会運営上重要としたもう一つの「まちづくり協議会規約」についてもみてみよう。

「まちづくり協議会規約」は、まちづくり協議会として地区の自治を行ううえでのルールであり、協議会設立総会においてまず議決すべき重要案件である。まちづくり協議会規約は、一般に名称および事務局、区域、目的、会員の資格、事業・活動、組織、会議・集会、会計・監査等で構成されるが、とりわけ、「会員の資格」と「会議・集会」の事項は重要である。

会員の資格については上で述べたとおりであるが、「会議・集会」に関しては、「協議会規約の決定・変更、役員会の決定・変更、会計、まちづくり提案、地区計画やまちづくり協定等のルールなど、重要な事項を協議会会員全員が参加できる総会で議決する」ということを明確に記載されることが必要である。通常まちづくりに関する検討は役員会が主になって進めるが、その中での重要な内容については総会に諮って決定するということである。

これによってまちづくり協議会は、地区に関わるすべての人々が参加する地区唯一の合意形成組織であり、まちづくり提案などの重要な事項を総会で議決

するという民主的なしくみを有している自治の組織といえることになる。

◇まちづくり提案

通常のまちづくりにおいては、協議会設立後の実績に基づき、市長が「まちづくり協議会」として正式に認定し、協議会は市長にまちづくり構想を「まちづくり提案」し、まちづくり構想に基づき協議会と市長がまちづくり協定を締結、または地区計画案を提案し、状況によっては公共施設の整備などが行われることが一般的であった。その後、さらに引き続いてまちづくり提案が行われることはそれほど多くない。

この通常のまちづくり提案の形を震災復興が進化させた。

震災復興まちづくりは一般のまちづくりに比べてまちづくりの進展が早いうえに、まちづくり課題や町の状況が刻々と変わる。このような震災復興区画整理事業においては、「まちづくり提案」の様相が異なっていた。そこでは、協議会活動のその時その時の結果が「まちづくり提案」に発現され、その積み重ねによって計画形成、ルールづくり、市街地整備が進展するという形が見られた。

ここでの「まちづくり提案」とは、一つのまちづくり構想のみならず、まちづくりに関する重要な事項として協議会総会が議決したもので、かつ行政との共有が必要な事柄となる。すなわち、「まちづくり提案」は、協議会が市長に提案した事項であり、幅広い内容を含む。

新長田駅北地区東部の場合、最初の基本まちづくり提案、地区計画提案、シューズギャラリータウン構想やアジアギャラリー構想のような地域活性化のビジョン提案、いえなみ基準、公共施設のデザイン、さらに共同建替や区画整理事業の進捗や状況の変化等に伴って発生する街区計画変更提案など、多数の計画提案がある。その他、まちづくり組織の変更や新設についての届出、いえなみ基準に関しての景観形成市民協定や景観形成市民団体の認定申請等、協議会が市長に提案したものでまちづくり提案の概念に含めると、平成16年には新長田駅北地区東部からのまちづくり提案数は数十にのぼる。

まちづくり提案は、個人の利害のうえに成り立っているだけに、まちづくり提案として定めた内容を疎かにすると、まちづくり協議会の基盤を危うくしかねない。そのため協議会は、やむを得ず「まちづくり提案の変更」を行う場合は、総会に変更の理由と変更案を提示し、承認を得たうえで計画の変更をまち

づくり提案として提出しており、住民が主体となって計画の管理が行われている。これはまちづくり条例でいう「市長は施策の策定にあたっては、まちづくり提案に配慮するように努める」とは、大きく様相が異なる。

ここで明らかになったことは、まちづくり提案は、第一に「地区の総意を示すもの」であり、第二に「住民と行政が共有するまちづくり計画」である、という協働まちづくりの中核となるツールであるということである。この二つは、震災前にすでに認識されていたことであるが、震災復興まちづくりにおけるまちづくり提案の運用の進化に伴い、さらに以下の三つのことが発見された。

第三にまちづくり提案とは、「積み重ねるもの」ということである。これにより漸進的に、そして時として飛躍的な変化を伴いながら計画形成がされることになる。従来のような数少ないまちづくり提案は、住民による計画であっても、計画は予定調和するものという性格から脱していなかったことからみて大きな変化である。

さらに第四にまちづくり提案は、「住民による自律的な計画管理のツールになる」ということであり、そして第五に「まちづくり提案を媒介として、多様な組織が生まれる」ということが付け加えられる。

これらは本書の第Ⅱ部でその実際を見てほしい。

◇まちづくり協定と景観形成市民協定

住民主導によるルールづくりのツールとして、「まちづくり協定」と「景観形成市民協定」がある。「まちづくり協定」は、神戸市まちづくり条例に定められており、「景観形成市民協定」は、「神戸市都市景観条例」（昭和53年制定、平成2年改正）に定められている（巻末に収録）。共に法的な強制力はなく、いわば紳士協定である。しかし、まちづくり協定と景観形成市民協定とは、機能に違いがある。

まちづくり協定は、まちづくり協議会と市長が「建築のルール」などを協定として締結し、両者で協力して建築主などにルールを守るようお願いをするものであるが、ルールの実施段階での取扱の窓口は行政となっている。

一方、景観形成市民協定は、身近な都市景観形成を図ることを目的とした市民団体等を市長が景観形成市民団体として認定し、景観形成市民団体の構成員どうしが締結した「景観形成市民協定」を市長が認定する制度である。すなわ

ち景観形成市民協定は、建築のルールを建築物等の所有者が民間の協定として締結し、これを市長が認定しているにすぎず、地区の景観形成市民団体が取扱の窓口となるものである。

景観形成市民協定は法的な強制力はなく、いわば紳士協定であることは上に述べたとおりであるが、地区の景観形成市民団体が建築のルールの策定段階のみならず、ルールの実施段階においても自主的に協定を管理、運用するルールづくりである点に大きな特徴がある。

神戸市でのルールづくりとして、地区計画はすでに多く定められており、そしてまちづくり協定についても事例が見られたが、特に景観形成市民協定は震災前に活用された地区はなく、震災復興まちづくりにおいて新長田駅北地区東部の「いえなみ基準」などで初めて活用された。

1・1・3 本書で扱うまちづくりは「地区協議会まちづくり」

◇まちづくりと都市計画とは異なる

「まちづくり」という用語は、ノンフィジカルな地域活動などの領域や官公庁が主導する都市計画事業などにも使われており、その意味は多様で曖昧である。「まちづくり」という言葉を介して多様な活動が行われることは望ましいことである。しかし、一方では「まちづくり」という優しい大和言葉の響きをもって本質を曖昧にしてしまう弊害もある。

震災復興の現場からの「まちづくり」の定義としては、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークのリーダーである小林郁雄氏による「地区の改善を持続的に行う住民主体の活動」がある。これを受けて越沢明氏は「都市計画」とは「整備によって都市または地域全体の社会資本、都市環境を改善する。同時に土地や建物の使い方についてのルールづくりを法律により行うこと」が本質であるとしている（越沢明「都市計画は自信を持って」『市民まちづくりブックレット No.7』）。

復興まちづくりは、従来の「都市計画」の概念と「まちづくり」の概念とは異なるものであることを明らかにし、双方がどのように役割を分担し連携すべきかを問いかけたといえる。

◇まちづくりは二つに区分される

まえがきにもふれたが、一般に「まちづくり」といわれているものには、大雑把に分ければ二つに区分されると考えている。その目安は、利害関係の調整の必要性の大きさである。

一つめのまちづくりは、公共施設の整備やルールづくりなど関係者の利害を調整しながら行うまちづくりである。関係者間の利害の調整という点から自ずと限定された地区が対象になる。地区の関係するすべての人々が参加する自治のまちづくりであり、これを「地区協議会まちづくり」とする。

二つめのまちづくりは、地域のまちづくりテーマを共有する任意の人々が行う利害調整をあまり伴わない地域活動である。関係するのは、自治会、地域組織、NPO、コミュニティビジネス事業者などであり、福祉、防犯、防災、地域活性化、コミュニティのふれあいなどが主な対象となろう。これを「地区活動まちづくり」としておく。

元来、都市計画は、公共性のもとに個人の利害の調整を伴うものであり、「地区協議会まちづくり」は都市計画の系統にあるまちづくりとあってよい。神戸市まちづくり条例も正式名が「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」というように、都市計画の系列にある条例である。「神戸市まちづくり条例」は、「地区協議会まちづくり」に関する条例としてよい。

平成16年神戸市は、「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」をつくった。このことによって、「地区協議会まちづくり」と「地区計画及びまちづくり協定に関する条例」、「地域活動まちづくり」と「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」という図式が明確になってきたように思う。

本書で扱う「まちづくり」は、「地区協議会まちづくり」である。

◇「地区協議会まちづくり」とは

「地区協議会まちづくり」の本質として、二つあげられる。

一つめは、「地区住民の合意形成組織による活動」である。二つめは、「プロセスが重要であり、計画や現れてくる町の姿は、その結果に過ぎない」ということである。

市街地整備事業やルールづくりを行うまちづくりは、個々に異なる意見を集約し利害を調整する地区の合意形成組織の存在が重要な要件である。すなわち、

まちづくり協議会のような民主的な地区の合意形成組織が不可欠である。まちづくりは、「地区住民の合意形成組織による活動」であるといつてよい。

「まちづくり」は、協議会活動の内容が発現して、ルールづくり、地区の空間形成、物的な施設の計画・実現・管理やコミュニティ形成が行われる。そして、小林氏が「まちづくりは持続的に行う活動」としているように、協議会活動が終われば、「まちづくり」は終わる。「協議会活動のプロセスが、計画や市街地の姿をつくるプロセス」であるということである。

新長田駅北地区東部では、土地利用適地、共同建替、地区計画、いえなみ基準、産業ビジョン等々、数々のまちづくり提案が行われてきた。産業ビジョン等は、その後のグローバルな産業や経済状況、それに伴う地区状況の変化により、最初のビジョンどおりにいかず変わっていかざるを得ないが、それはしかたのないことで、PLAN・DO・SEEの繰り返しがまちづくりといえる。田坂広志氏は『複雑系の知』の中で、「予定調和」の対極にある言葉として「開放系の未来」という表現を使っているが、まちづくりによる計画は、まさに「開放系の未来」とでもいうべきものである。「まちづくり」は、「協議会活動のプロセスが重要であり、計画や現れてくる町の姿は、その結果に過ぎない」という見方が適切である。

以上から、「地区協議会まちづくり」、すなわちここでいう「まちづくり」とは、「市街地形成、コミュニティ形成に関する地区住民等による合意形成組織の活動、及びその活動により計画や町の姿へと発現するプロセス」とする。

1・2

まちづくりと都市計画との連携

1・2・1 2段階都市計画決定方式

この震災復興では、まちづくり協議会により市街地復興計画に取り組むという流れと同時に、これに対応する都市計画のしくみが提示された。兵庫県知事の表明によるいわゆる「2段階都市計画決定方式」である。

2段階都市計画決定方式とは、平成7年3月に都市計画決定された根幹的都市施設による基本的な枠組みを第1段階めの都市計画決定とし、第2段階めは住民意向を反映させて、身近な道路や公園、地区計画等を都市計画決定するものである（図1・2）。2段階都市計画決定方式は、地域的な広がり、長期的な視点を踏まえて地域の骨組みを都市計画として定めたうえで、まちづくり協議会による計画づくりを誘導しようとするものであった。

2段階都市計画決定方式に対する筆者の見解を少し述べておこう。

第1段階めの都市計画決定（以下「1次都市計画決定」という）は地域の根幹的都市施設整備であるが、これも白紙から住民が検討すべきであったという意見がある。しかし、現実の雰囲気を経験したものとして、筆者は震災直後の一人ひとりが自身の早期再建に関心が強い時期に、広域的な視点、長期的な視点からの議論は難しく、行政が根幹的都市施設を1次都市計画決定として定めたことは、妥当であったと思っている。

1次都市計画決定は、地域形成の視点から十分に説明しうる内容であれば、行政から押し付けられたものであっても、協議会における1次都市計画決定の内容の検証の過程で住民等にある程度の納得を得ることは可能である。これについては第5章で述べる。

もし、協議会で1次都市計画決定の検証の結果、適切でない計画内容と判断されれば、1次都市計画決定の計画変更をすることが必要である。実際に復興区画整理事業地区においては森南地区で都市計画道路の変更、復興再開発地区においては六甲道駅南地区で都市計画公園の変更が行われた。しかし、都市計画決定の変更について、行政は地区の視点からの協議会の意見を尊重するだけでなく、市民に対して広域的、長期的な地域形成の観点から変更の理由を説明する責務がある。

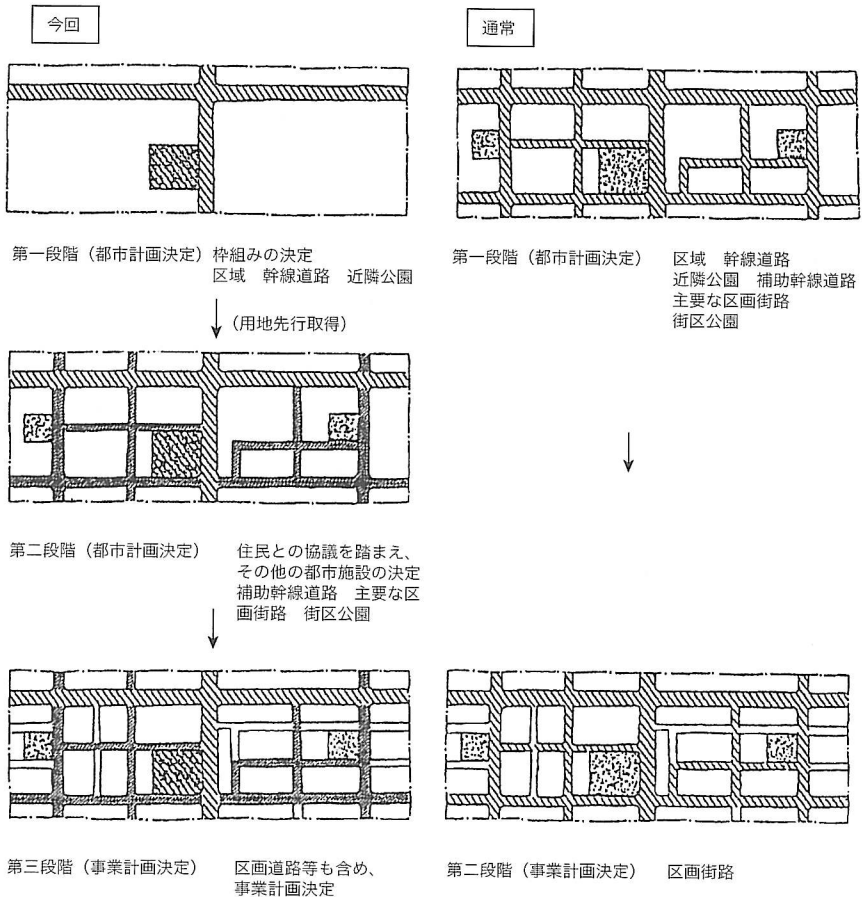


図 1・2 2段階都市計画決定方式概念図 (出典：神戸市『阪神・淡路大震災神戸復興誌』神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課、2000、p.708)

1・2・2 まちづくりと都市計画マスタープランとの連携

都市計画の体系に「まちづくり」をどのように位置づけるかは、これからの課題であるが、これについて一つの見方を示しておきたい。

2段階都市計画決定方式は、「地域形成の枠組み」をつくとともに地区の「まちづくり」を生み育てる役割を持ったと評価できる。ここから地域的な広がりや長期的な観点による地域形成の枠組みを「都市計画」とし、協議会によるボトムアップの計画づくりを「まちづくり」とする2階層の計画システムがみえてきた。

この場合同時に地域形成の枠組みと内発的なまちづくりを調整するシステムが必要であるが、この役割を都市計画マスタープランの地域別構想が担うことによって、現行の都市計画とまちづくりとの連携が可能になる。

2段階都市計画決定方式による1次都市計画決定である「地域形成の枠組み」に対する住民の対応が、都市計画決定後の追認とならざるを得ない点が大きな争点となったが、震災直後において「地域形成の枠組み」を協議会で白紙から議論することは困難であることを上で述べた。この「地域形成の枠組み」が都市計画マスタープランにおける「地域別構想」にあたるものである。

都市計画マスタープランは、市民参加による長期の目標を示すものとして、

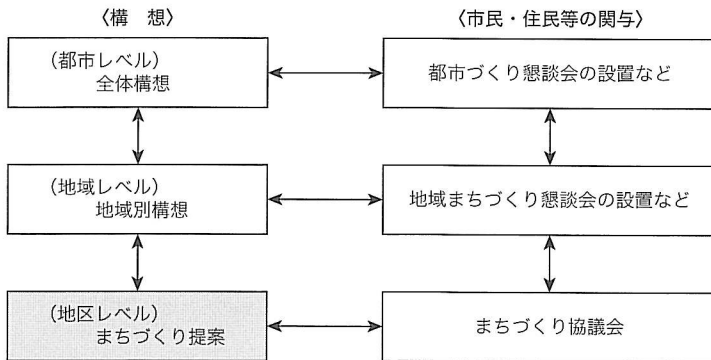


図 1・3 都市計画マスタープランとまちづくり提案との関係

都市レベルの「全体構想」と地域レベルの「地域別構想」で構成されている。このうち地域別構想を行う地域レベルは、極端に小規模な自治体を除き、一般的に複数以上の小学校区を含む比較的広い範囲である。まちづくり協議会で行われるまちづくりは、それより下の階層にある地区レベルである。つまり、都市の構成を通常「都市レベル」「地域レベル」「地区レベル」の三つのレベルで捉えることが実態にあっており、全体構想、地域別構想に加え、「地区別構想」を想定してよい（図1・3）。この「地区別構想」が、まちづくり協議会による「まちづくり提案」であるといつてよい。

このようにみえてくると「地域別構想」は、全体構想とまちづくり提案をつなぐツールという見方ができる。

都市レベル、地域レベル、地区レベルの三つのレベルで捉えると、都市レベルと地区レベルのそれぞれの構想は以下のように位置づけられる。

都市レベルの構想である「全体構想」は、広域的で長々期の都市の枠組みづくりであることから、広域的な視点、長期的な視点で市民の意見を聞きながらも主として行政が責任を持って対応すべきものである。

地区レベルの構想である「まちづくり提案」は、まちづくり協議会が行うレベルであり、住民総意によるまちづくり構想を行政にまちづくり提案し、行政がそれを支援するものである。

以上の関係のなかで「地域別構想」とは、「全体構想とまちづくり提案をつなぐツール」として位置づけられ、「都市全体の視点を含めた地域形成の枠組みについての地域住民のコンセンサスを得るとともに、まちづくりを生み育てる役割を担うもの」と捉えることができる。

今後、密集市街地においては、震災などの大災害が起こった場合の復興のあり方を、平常時に地域別構想をステージとして市民参加で検討しておくことが必要である。このことが震災時の都市計画決定をめぐる混乱を少なくするとともに「まちづくり」による復興を容易にすることになるであろう。

