

第 2 部

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

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顕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仕組みの創設を問いつけている。

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步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・復興に関わ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。

1-1

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、笹山神戸市長は「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・市街地の水準が従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みいる。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¹⁾。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・まちづくりにかかわ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年後での記述でそう間違っていなかったとも思うが、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、あるべき復旧・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にする）、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。都市計画にかかわ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行われた。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せられるべきである。

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、前回の小論では取ってふれなかったのだが、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分かの進展があったことも踏まえて議論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多様な被災態様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ったのである。

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疇の問題であるが、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ればなおいい。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れる場所、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げ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点もまだ十分でない。その一因にはこれら対策が基本的には災害救

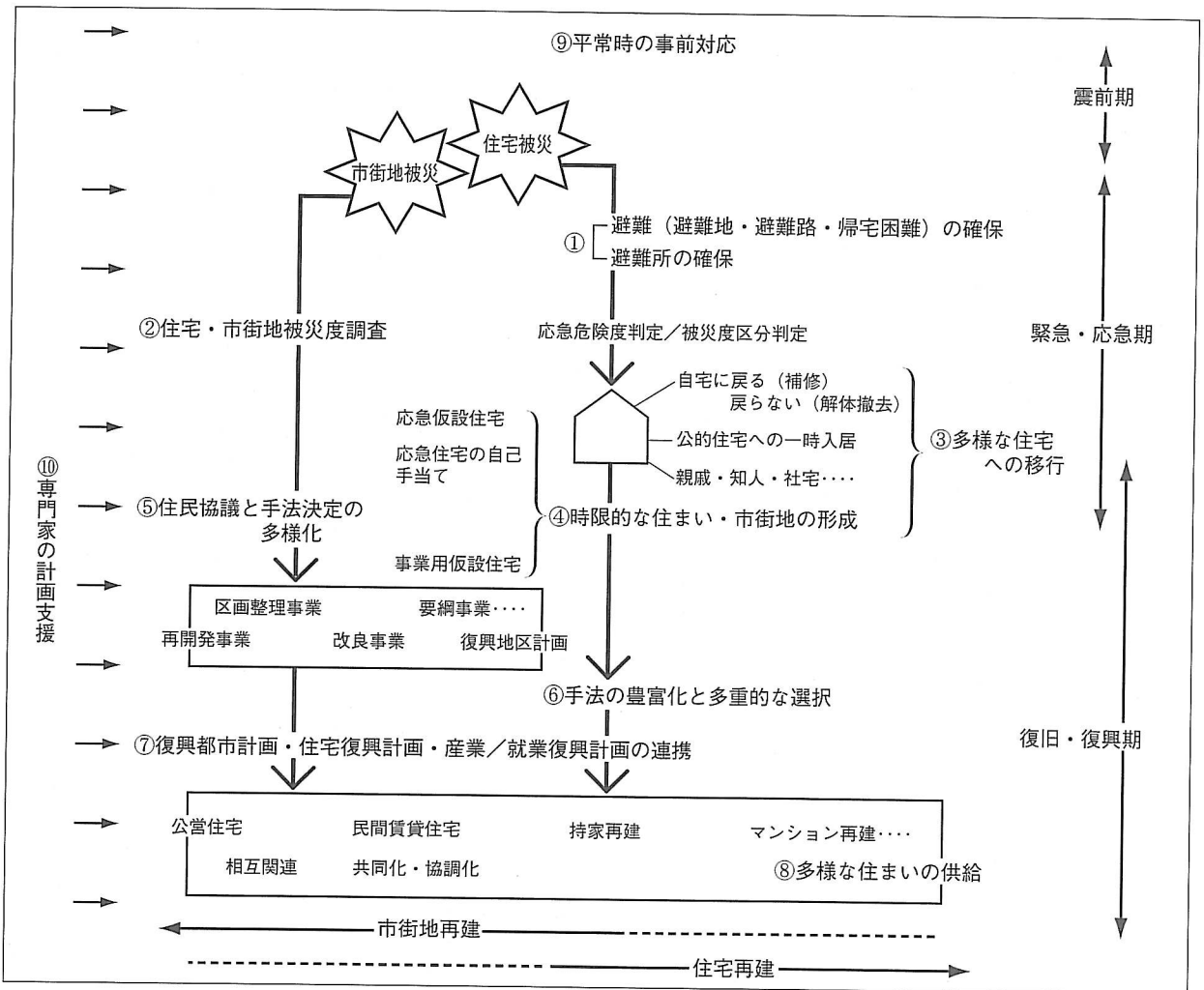


図1 復旧復興の見取り図 (Ver.2) (Ver.1は参考文献1を参照のこと)

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勢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ること

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った仮設住宅なら

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」²¹ではこの概念を「仮設市街地づくり」と取って定義し、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

以上のような手だてで、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件となる。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するかが大きな問題となる。被災後2ヵ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軟に考えていることも、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、今後への知見は少なくない。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、

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った。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ももっと重視されてしかるべきだった。

僅かに、とっては言い過ぎだが、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後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。ある水準でフィー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、被災の様子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だろう。

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ればと思う³⁾。

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、木質住宅地区を主とし、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で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い、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		共同再建	従前世帯数 人口
			H9年7月	H10年7月	戸数	内容		
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)160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
神戸市	長田区	御菅東	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
		御菅西	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入居済)、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
	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
須磨区	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%	改良住宅 505戸	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：既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。

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

注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。

注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。

注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であろうか。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・神戸市東部地域

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）、森具地区では密集事業（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がられている。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。たとえば北口駅北東地区では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。借家人層は権利が小さいため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域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わられていない。

②神戸市西部地域

以上と対照的なのが長田区を中心とする神戸市西部地域である。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見ると、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園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、住都公園のグループ分譲による共同化、敷地面積660㎡、14人の権利者、6階建て26戸）、若松10丁目（住市総、住都公園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う都市計画決定がされた。この地域は海に近く地盤も低い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	計(%)			
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)	日吉2 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)	若松3 H9.10	若松3一 部H10.3	259		140	140	399		
小計			210		100	0	310					
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	
	売布神社 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の賃貸住宅0+84は地区内は0であることを示す。宝塚市売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30～40㎡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多い。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かなければならない。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。

全体としていえば、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

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で、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り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。事業地区の宝塚市川面地区、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ntenボずらし、事業手法について行政と住民組織が話し合う時間を数ヶ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らない地区もあり、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、阪神間の殆どの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。

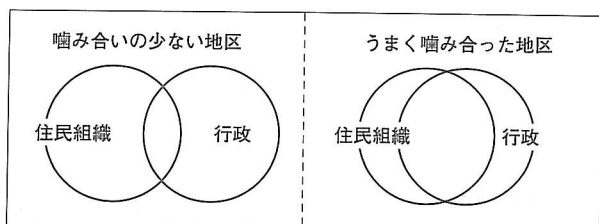
(3) まちづくり協議会の区分、限界と行政判断の重要性

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。そのために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 検裕

(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ンジャー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地区の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、ニューズレターの発行など、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の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なり、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、神戸市の従来のもちづくり協議会制度によって設立された協議会とは、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わなければならない。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、半ば必然的に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わなければなら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要因によって克服し、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。むしろ一般的な結末はこのような個別的要因に恵まれなかった場合であり、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、住民の自発に任せ、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も見られたが、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、長期間の住民の自発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ない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、地区の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に、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らや、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発揮させるということだろう。平時からの協議会あつ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、限定さ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、震災復興時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、大前提ともなる条件を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、住民の自発組織であり、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る。

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であれ、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」を採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る「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も働いていないことを示している。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〈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蓄す

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〈場〉が観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、〈場〉の廃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る。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〈場〉そのものの廃棄か、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・構造的劣者に視線をおいて、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〈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——〈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は、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〈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、まちの復興にかかわる。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）、経済的状态（工業、商店街）、これらをつむぐ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ずいている。区画整理の住民説明会では、当然にも、権利者は減歩という技術

を認めようとしめない。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、より広がった道路・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」の表明でもある。「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もつめて、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、そうしてわたしの道を作る、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〈場〉、それが訴求して創出している〈場〉が重要である。住民説明会ではにわかに入力を受けたいが、みずから「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（「わたしの道」）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〈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。

〈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〈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、中心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」の状態に逢着するといわれる。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、稀有なものである。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、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、具体的に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ったものにすぎない。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。たとえそうであっても、「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、ということを経験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は、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、なんの権限があつ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発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断されている。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ってはなさない「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、そして誘発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ぬ。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。これがあればこそ、行政との「協議」が、単なる要望・要求闘争に堕さないで、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、何もできないという弱さ——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もある。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」の重要なく場所>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、大国公園をめぐる、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・計画の意志と使用の協同性・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」の集合体であるこ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、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

1-3

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・西宮市など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。この点は従来から指摘され、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、遅滞きながら、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。

震災発生後の2ヶ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¹⁾。

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はいない状況のもとで、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カ所である。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。公共交通機関はストップし、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、長時間並ばされ、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実上縦覧できない。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がそれを示している。

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。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²⁾。

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³⁾、「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った」という事情である⁴⁾。

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、話し合いは終わらなき紛糾の泥沼に陥る恐れ」があり⁵⁾、対話に時間をかければ、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の補助金が確保できるということがある。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⁶⁾。

(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ぼ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「復興事業の中断はできない」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⁷⁾、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階建て以下の自己住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、終わらなき紛糾に陥り、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。ここでは、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年はかからず、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す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ったらう。

(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段階目で決定する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⁸⁾。

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

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でも可能であるが、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) あ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」⁹⁾は、復興の手順を整理している。

ここでは、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ヵ月)に建築基準法84条の建築制限を告示するが、第3期(1ヵ月～2ヵ月)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ヵ月～3ヵ月)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

変更事項	地区	変更内容	変化量 m ²
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	(15・18)m×640m 12m×(440・430)m 8×570m—12×590m	-1,920 +120 -2,520
	●森南第1	17m×(430・880)m	-7,650
	●森南第2	(9・17)m×240m	-1,920
	●富島	15m×(1350・1280)	+1,050
公園等	●芦屋西部	0.35ha—0.3ha	+500
	●森南第1	2700m ² —3000m ²	-300
	●六甲道駅北	0.8ha—1ha	-2,000
	●鷹取東第2	1ha—1.3ha	-3,000
	■六甲道駅南 ■新長田駅南	0.93ha—1.0ha 1.6ha—1.9ha	-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。

●区画整理地区 ■再開発地区、再開発地区の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

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ヵ月～6ヵ月）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ヵ月以降）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ヵ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ったこと、第1段の都市計画の決定を急ぎ、被災後2ヵ月で計画決定を強行した理由が説明されなかったことが挙げられる。

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わらわなこの時期、まして劇甚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遷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変とされ、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、各地区の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段階の計画が不変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）に必要なのか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ったが、当初は議論も多かった。

市街地再開事業に対しては、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った。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、この行政素案そのまま計画決定されたが、新長田駅前の市街地再開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事業が共存しうるものかどうかは計画的にみていささか疑問であり、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った。

(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なことを考えると、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る。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、地区レベルの具体の計画策定を通じて、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、具体の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は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少なかった。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る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、予め急急対応・復旧・復興に見合った復興都市計画策定のフローチャート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ろう。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被害を想定しづらい災害に対し、一定の典型的な計画基準の設定はともかく、具体の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発揮したといえよう。ま

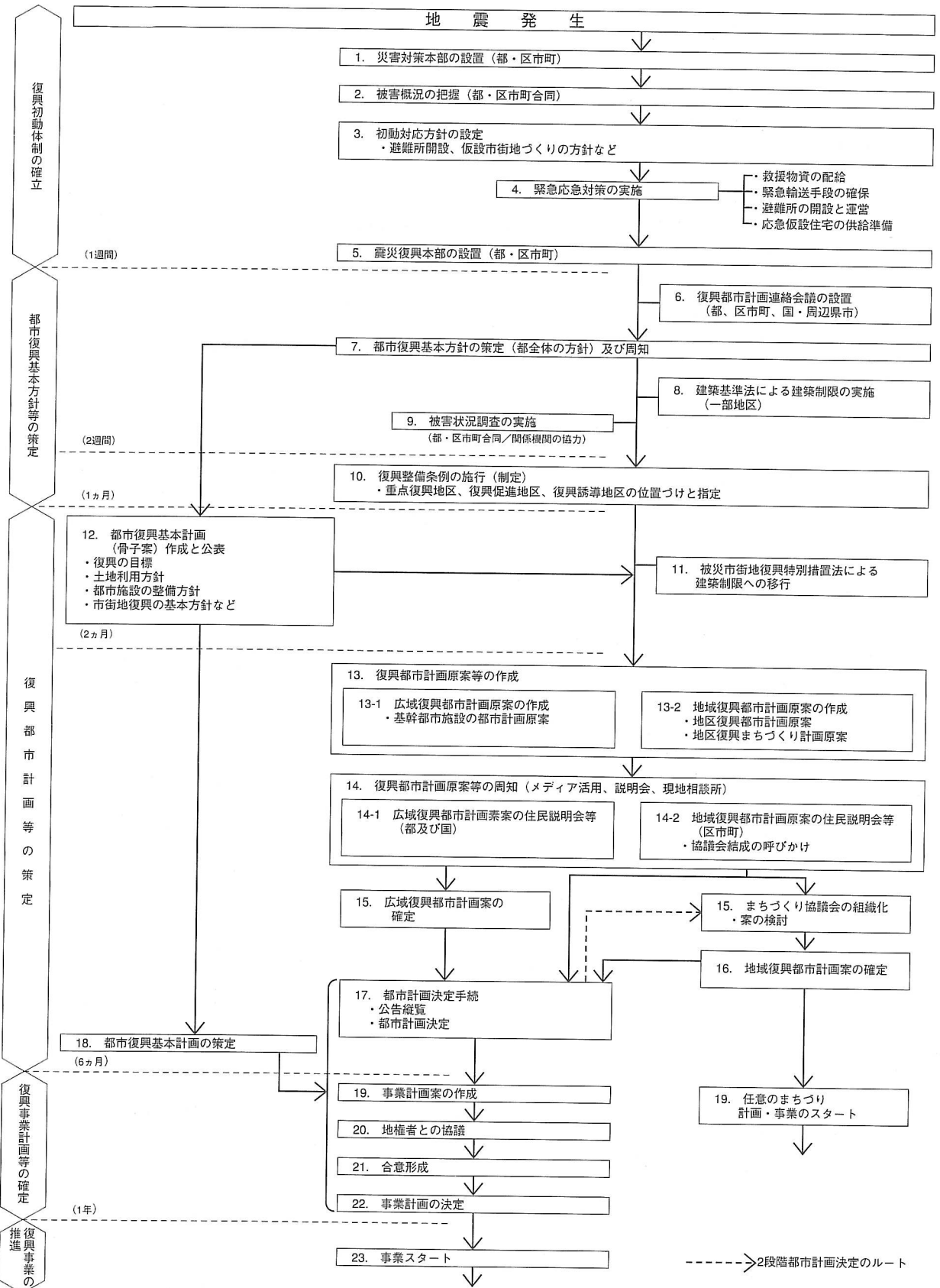


図1 都市づくり部門の復興プロセス（全体）（出典：東京都『東京都都市復興マニュアル』1997.5）

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。時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ヵ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、法律による時限規制、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時限的な都市計画が考えられてよい。時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。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。しかし劇甚な被災地において、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かった。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 復興初期体制の確立 (発災～1週間)	都市復興に取り組む基本的な体制を確立し、初期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ヵ月)	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ヵ月～6ヵ月)	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復興都市計画素案の周知 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ヵ月～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

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、その評価と今後へ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）」をとり上げ、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い。（高見沢邦郎）

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も注目すべきである。

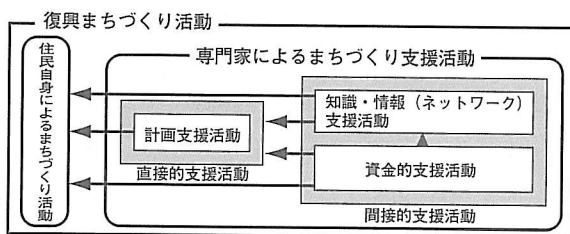


図1 支援活動の概括的整理

(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

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ってよからう。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つてつくられたが、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

項ほ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。アドボカシー・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まじた例も多い。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と成果があった。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はり付きをどうするか、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。

活動主体・形態による分類	解説	具体的事例など
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
④ 専門技術支援	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
	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、テーマコミ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
	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+α間のネットワーク	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・都心市街地ネットワーク
⑥ 基金	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運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イランド基金
⑦ 研究調査	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

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のが国初の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を選び、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構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案の類型、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士業、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かねばならない。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ブロック協議会、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出す呼びかけが行われた。その後、各団体に検討が開始された。

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には厳しかった。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はない組織は、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こう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。万一不祥事が起これば相応の責任を弁護士会としてとめ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いろ。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思わ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、これとの関係に力を注いだ。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学会になした。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った。学術団体としては別に動くと言うのである。協力団体となった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う。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らうと思うのである。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ことはほとんど無くなった。

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、伝えていく作業の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「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年の制度発足以来、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わる技術情報、共同再建に対する公的支援制度や手法に関する情報、及び事業採算に関わる市場動向や金融関連情報等、共同再建を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	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、共同再建に関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ける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ズレター、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角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、これからの「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）と共催で開講してきた。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たせ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、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ち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広原盛明さん。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をということで(財)まちづくり市民財団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人がかかわれば、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ろうから、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ざるを得なかったのが実情である。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、日本社会がそ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、さまざまな「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	11件	600万円
第2回(1996.6)	32件	16件	1,100万円
第3回(1996.11)	24件	14件	800万円
第4回(1997.6)	17件	16件	735万円
第5回(1997.11)	20件	11件	449万円
第6回(1998.9)	15件	10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

災害時の特別な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か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、非常時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ない。

HAR 基金は一つの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ったからである。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な問題ではない。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、一般のコンサルタント事務所と同じ考えていくのかどうか、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。