

# 1-2

## まちづくり協議会の活動と課題

まちづくり協議会は、「協働のまちづくり」を担保する制度装置であり、今回の震災復興まちづくりの鍵を握る存在である。まちづくり協議会そのものは、既に全国で様々な形で試みられているが、都市計画の正式プロセスにこれほど大規模に組み込まれ、まちづくり協議会を制度のレベルにまで高めたのは、この震災復興が初めてと言ってもよからう。震災復興では、都市計画事業が行われる地区を中心に、100以上ものまちづくり協議会が設立され、それぞれが悩みを抱えながらまちづくりに取り組んだ。

本節は震災復興におけるまちづくり協議会に焦点を当て、その検証を行うことによって、住民参加型まちづくりに期待されるまちづくり協議会方式に関する課題を探ろうとするものである。まず第1項で震災復興におけるまちづくり協議会の実態から見た現状とその課題をまとめ、第2項でまちづくり協議会を制度の観点から検証し、第3項ではまちづくり協議会の構成員とコミュニティの関係について社会的な考察を行っている。(中井検裕)

## 1. 復興まちづくり協議会の実態から見た課題

後藤祐介

### (1) まちづくり協議会

#### 1) 神戸市における震災以前からのまちづくり協議会

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

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

#### 2) 震災後に出来たまちづくり協議会の代表性

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

地区名	面積	発足	認定	提案
1. 真野地区 *	39ha	\$55.11	\$57.05	\$55.07
2. 丸山地区	238ha	\$55.10	\$57.09	-
3. 御菅地区 *	29ha	\$53.05	\$57.09	\$61.09
4. 新開地区 *	21ha	\$59.10	\$60.08	\$61.04
5. 岡本地区	10.8ha	\$57.09	\$61.10	\$67.08
6. 東川崎地区 *	24ha	\$60.08	\$62.10	-
7. 西神戸地区 *	191ha	\$59.07	\$63.09	-
8. 北須磨地区	98ha	\$63.10	\$63.10	-
9. 浜山地区 *	68ha	H元.02	H3.06	H3.07
10. 尻池北地区	25ha	H元.01	H5.02	H5.04
11. 新在家南地区 *	27ha	H3.07	H5.05	H5.05
12. 深江地区 *	111ha	H3.07	H5.05	H5.06

\*は震災重点復興地域

表1 条例に基づき「認定」されたまちづくり協議会

では事業化への推進派と反対派に分かれることが一般的で、「地区住民等の大多数の支援を得て」というところまでまとまり得ないことが多く、どの協議会もまちづくり条例に基づく「認定団体」にはなっていない。即ち、まちづくり協議会の代表性は不確かなままで、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。

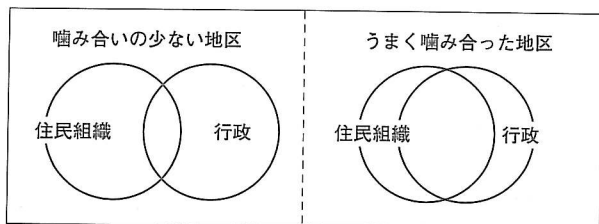
### (3) まちづくり協議会の区分、限界と行政判断の重要性

#### 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ってもよからう。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入れたいが、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えない。むしろ、非不服従な自発性の立場によるものである。

このような多様なプログラムの展開は、地権者が合意形成に焦点を合わせて貧血症的な要望を出す「計画の意志」の傾向性とは全く逆に、協同的公共性の累積的な豊饒化につながる。これがあればこそ、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