

2-4

3地区の比較にみる 復興プロセスと 計画支援

高見沢実

震災後の復興プロセスにおいてどのような計画支援が図られるべきか、またその可能性があるかを考えるためには、個別地区の事例から学ぶと同時に、条件の異なる複数地区を比較してみることが有効と考え、ここでは真野、野田北部、六甲道駅南地区をとりあげていくつかの視点から比較・考察した。もちろん、復興プロセスは個別解の集合とならざるを得ない面も大きいですが、そうした中から一定程度の共通項を浮かび上げさせ、個別解相互の位置関係を仮説として確認することができればと考える。

(1) いくつかの観点からみた相互比較

1) 3地区の位置づけ

真野のまちづくり活動歴は長く、神戸市における住民参加型まちづくりの原点でありモデルでもある。しかし、物的整備という面で限界に直面していた（街区内部の再整備に踏み込めなかった）し、近年では「ポスト真野モデル」ともいべき新たなアプローチが、特に行政側からは模索されていた。震災後、真野は任意事業のみが適用される「灰色」地区となった。

野田北部は震災前にまちづくり活動が活発化していた地区で、震災後は特に被害の大きかった2ブロックが「黒地（区画整理）」となり、残りは「灰色」となった。

六甲道駅南は、震災前には駅前のブロックで市街地改造事業が完成していたのを除くと、特段のまちづくり活動は行われていなかった。震災後は「黒地（再開発）」となり、任意組織による活動を経て、事業推進のためのまちづくり協議会が設立された。

以上のように、3地区はそれぞれ性格の全く異なる地区である。

2) 被災度との関係

真野は相対的に震災による被害が少なかった。しかし95年4月以降、戻れる住宅のあった人の多くが新生活に移行したのに対し、家を失った人々は困難が継続した。

野田北部では、全焼・全壊した海運2・3丁目（結果として区画整理事業適用）とそれ以外の区域で状況に差ができ、前者の復興が最優先の課題とされたことで、区画整理の進捗状況に大きく左右されながら復興まちづくりが進行していった。

六甲道駅南の被害は甚大だった。わずかに残った住民を中心に被災後の活動がなされたが、被災前に特段のまちづくり組織はなく、被災後も系統的な活動とはならなかった。

3) 復興まちづくりの段階

神戸市では95年8月に避難所が一応閉鎖され、この頃から復興まちづくりが本格化する。

真野では95年9月以降が復興まちづくりの段階、97年以降は平時のまちづくりへの移行段階と考えられている。真野では震災前からのまちづくり計画が存在するので、とりあえずそこへの着地が可能である。ただし、震災前からの積み残しを引き続き「積み残し」と認識するのか、新たなまちづくりへ発展していくのかの課題は残る。

野田北部では、海運2・3丁目の区画整理事業のペースに合わせて復興まちづくりが展開しており、地区全体の一

体的運営は保っているものの、再建を終えた住民のまちづくりへの意識は低く、「灰色」部分では地区計画は指定したものの地区の将来像への意思統一は不十分と指摘されている。着地点ははっきりしていない。むしろ、新たなリーダー層を育てつつ、内なる活動によってまちづくりの方向を模索するなかで、着地点をこれから見いだしていく、という状況のようにみえる。

六甲道駅南では、復興再開発事業計画が固まり、管理処分計画等の段階に移行している。ここまでくると、事業ベースでみれば、これらは平時のまちづくりでもあり復興まちづくりでもある。しかし、第二種再開発という性格上、権利者は受け身の立場になりがちで、また、事業制度自体のシステムから逃れることは困難である。さらに工事全体には10年を要すと考えられているので、それまでのプログラムがたいへん重要になる。

4) 地元組織の性格

真野のまちづくり推進会は震災前、形式的にも神戸市まちづくり条例に位置づけられていたが、震災後はさらに、自治活動の要として機能した。地域利益を守るためにケースごとにいろいろな立場をとりながら政治的な役割を果たしている。ソフト面は「ふれあいのまちづくり協議会」（これも神戸市の認定団体）が対応している。また、震災直後にできた対策本部が「復興・まちづくり事務所」に引き継がれて継続的な活動を行っている。

野田北部では、もともと自治会長がまちづくり協議会会長を兼ねており、まちづくりに対するスタンスもそれを反映したものになっている。

六甲道駅南では、95年6月にまちづくり協議会が発足するまでは、自治会があったほかは、個別・任意の動きしかなかった。新設されたまちづくり協議会も、(95年3月17日に都市計画決定された)復興再開発を前提とした計画合意機関であり、かなり限定的な役割しかもっていない。

こうして比較してみると、真野のまちづくり推進会、野田北部のまちづくり協議会、六甲道駅南のまちづくり協議会は、全く性格の異なるものといわざるを得ない。

5) プランかプログラムか

真野地区では既に1982年にまちづくり協定を定めており、震災時点には「真野まちづくり第2期計画」によってまちづくりの基本方針が示されていた。被災後もそれらを受け継ぎながら、地区を蘇生させていくためのプログラムが重視された。

野田北部では震災前にも地区の将来像についての計画はなく、震災後もプランづくりはなされなかった。まちづくり協議会も、再建のプログラムに向けての条件整備が最大

の役割となっている。地区計画も策定されたが、これは具体的な将来像をしっかりと共有したうえでなされたとは評価されていない。では逆に、何故プランづくりがなされなかったかを考えると(そのような余裕はなかったとの理由はあるとしても)、結局、既存の街区割りや宅地割りにはあまり手を加えずに使うという暗黙の前提があり、区画整理事業区域も結局、そうした前提に沿って事業が進行したからではないだろうか。

六甲道駅南ではもともと、地区の将来計画はなかった。震災後はまず84条区域に、さらに復興再開発事業地区となったため、どのような事業を行うかという意味での恒久的計画づくり(プラン)の議論が先行した。プログラムの要素としては、土地買収や事業用仮設といった再開発事業のためのものがほとんどである。ただし、事業用仮設は家を失った権利者にとっては地区内に戻れるチャンスを提供したし、土地が売却できることも、積極的転出者にとってはメリットとなった。しかし同じ「黒地」でも、六甲道駅南再開発事業のように地区全体を改造するタイプの事業では区画整理事業と違って、かなり事前確定的にプランを描かざるを得ない。さらに六甲道駅南再開発を新長田駅南再開発と比較しても、新長田が既存の街区をベースに分節化しているのに対し、六甲道駅南では地区全体の総合的な設計に近く、なおさらプランが重視されたといえる。

以上をまとめると、もちろん日常的に地区の将来像をプランとして描いておけば、いざという時にプランづくりをかなり簡略、あるいは省略でき、緊急事態へのプログラムの対応に集中できるメリットはある。しかし、より重要なのは、いざという時に動ける組織であり、それをサポートできる体制であろう。さらにいえばこの過程で、地区の抱える課題に照らして対応策を重要度・緊急度の両面から重みづけし、限られた資源を投入してどのようなプログラムで臨めば最適かを、その場その場の状況で判断し、同意を得て確定し実行していく体制づくりが重要である。真野と野田北部では各種組織や人材の役割分担こそ異なったが、こうした体制がある程度しっかり機能している。しかし六甲道駅南では地区設計的再開発事業が先にありきとの形で行政の側からの働きかけで協議会づくりがなされ、地元の側では十分に関係者の組織化・体制づくりを果たすことができなかった。

6) 「連続復興」

真野地区では、修復可能な住宅は修復して再生し、避難者に対しては一次避難所から少しでも環境の良い第二次避難所へ、仮設住宅、恒久住宅へと誘導していくプログラムが震災1ヵ月後に作成された。そして、これはほぼ確実に

実行されている。しかしそれは、公的支援の手の届かない部分を地区自らが補完するという対応が基本となった。

ハード関係では建物安全調査、建物修繕（対策本部が仲介者・保証人）、共同再建、地域施設を抱き合わせた公営住宅の建設、個別再建の調整などがあげられる。また、ソフト面でも建物レスキュー隊、カードボードプロジェクトと第二次避難所、地区内の仮設住宅（これは神戸市から話をもちかけられる。地元は公園をつぶしたくないとの意向もあった）、転出者アンケート調査（しかし、戻りたい人の希望をかええる手段なし。情報を配るにとどまる）などがあげられる。

野田北部でも同様な試みがかなりなされている。しかし真野と異なるのは、被害の大きさ、とりわけ区画整理事業地区における被害と地区住民の離散である。結局、資力の無い旧借家層を中心とする人々が地元に戻るためのいろいろな試みはほとんど成功していない。連絡がとれないのはやむを得ないとしても、地元への復帰を呼びかける試みが低調に終わったことに示されるように、一旦地区外に転出した人々を呼び戻すことは容易でない。これは、当地区では当初から本格的な復興をめざし、「地区内に住み続けて復興を進める」という考えは重視されなかったこととも関連しているかもしれない。

六甲道駅南では復興再開は長期の事業であり、結局、暫定的にしか生活が営めない状況をいかに解決するかは個人にまかされている。約900人の権利者に対して事業用仮設住宅118という数字や、いずれは壊すことになる自力仮設をどうみるかについては正確な評価が必要である。

7) まちづくりビジネスの可能性

真野では有限会社「真野っこ」が設立されたものの、ビジネスは成立していない。ただし、地区内の公園・まちづくり用地といった物的資源や組織力を生かして、多くの公的資金や民間支援を地区として吸収しており、これらの中にはビジネスの要素も相当大きいのではないと思われる。むしろビジネス展開が可能かどうかは、組織を支えるスタッフがそれなりに資金的な面で支えられているかどうかにもまずポイントがあり、そのうえで、複数の公的資金や民間資金をどう呼び込めるかなども含めた多様な形態・内容の事業がみえてくるのではなからうか。

しかし、野田北部では協議会の考えとして、こうしたビジネスを明確に拒絶している。ただし、「FMわいわい」等の形で、地元協議会組織とは別種の組織が地域に叢生しており、中にはビジネスに近い形になっているものもあると考えられる。

六甲道駅南では、再開事業システムという完結した世

界でまちづくり関連資金も動いている。協議会も再開事業がらみの公的資金から間接的に「援助」されてはいても、地元組織が先にありきの動きではない。

8) 支援ネットワーク

真野には復興支援基金のほか、多数の支援ネットワークがある。これらは外から自然にやってきたというより（そうした面も強いが）、コアメンバーを中心とした内部の活動のなかからネットワークができてきたという面が強い。

野田北部では、まちづくり協議会の運営を地元や遠方の専門家集団が支援しているが、むしろ「鷹取救援基地」や「FMわいわい」のような形の、地元だけを対象とせず広域的な支援を行う組織が地区内でクロスオーバーし、部分的に共鳴関係をもっている。

六甲道駅南では、地元専門家による代替案作成やアンケート実施などの支援活動もみられたが、再開事業システムが自己完結的に動いており、資金の回転も、専門家の支援体制も内部に留まっている。

(2) 総括

1) 組織形態と計画支援

真野におけるまちづくり組織は、総合的まちづくりを進める自治組織型まちづくりであり、組織内部に専門家が常駐していた。野田北部のそれは、自治会活動を基本にまちづくり協議会が動く、自治会組織型まちづくりであり、まちづくりの専門的部分は外部からの支援を仰ぐ形で補完している。六甲道駅南は、復興再開を進めるためのまちづくり協議会しかなく、高度に専門化されたコンサルタント（再開コーディネーター）の主導のもと、地元のまちづくり専門家が側面から支援する形となった。

このように、まちづくりを進める体制は3地区間で大きく異なっている。あえて抽象化するなら、被害の程度、適用事業の種類、地元組織の性格によって計画支援の内容・程度は異なり、専門家のかかわり方についても、地域内オルガナイザー（真野）、協議会サポーター（野田北部）、まちづくりコーディネーター（野田北部、六甲道駅南）、アドボカシー・プランナー（六甲道駅南（初期段階））、アドバイザー（六甲道駅南）など多様である。今後のまちづくりを考える場合、こうした多様な状況に対応できる支援システムを、専門家の多面的役割を想定しながら多層的に構築していくことが重要である。

2) 地区の位置づけと計画支援

一般論として、地区の立地と計画内容・目標、行政の位置づけがどうなっているのかを前提条件として確認しておくが必要である。六甲道駅南で計画された再開事業

は立地特性や政策目的から、その地区内部での計画内容を超えており、行政の位置づけも高く、人的・資金的手当も厚いが、その分、地区組織が決定できることは限られていた。むしろ大きな枠組みとして行政が想定した計画を修正しながら承認していくための協議組織が必要とされた。新長田駅南再開発地区の久二塚5でも、仮設住宅・店舗建設に対する地元組織の対応は迅速かつ確だったが、大きな再開発事業の枠組みからみれば、六甲道駅南と同様の制約下にある。ただし、地元側からのチェック機能・事業推進機能が存在していた方が、計画の質は向上するはずである。

しかし、地区のレベルを超えるこうした計画の場合には、そもそもその地区をそのように位置づけるという計画面のチェックと、その地区の事業推進にあたっての進行管理をチェックする機能が必要であるが、これらは弱体である。特に行政施行の事業計画の場合、都市計画決定時の問題のみならず、事業計画、管理処分計画等のポイントごとに計画内容を市民の側から実質的にチェックすべきであり、そうしたチェックを通して市民の側も責任意識をもつべきと考える。

3) まちづくりの内容と計画支援

真野は地区の立地からみて特に広域的な関連性が大きくなく、行政の位置づけも（まちづくりモデルという意味以外では）小さく、被災度も相対的に小さかったことから既存の計画の延長上に「プログラム」を考えることで対応できた。従って、ここで求められた「住民参画・計画支援」は、そうした前提や目標設定に沿ってきめ細かな対応を行っていくための、諸資源のネットワークづくりと諸プロジェクトを推進させるためのものだった。

野田北部は、震災前にまちづくりの将来計画をもっておらず、震災後もプログラム進行のための前提条件づくりに協議会は専念した。これは、地区の物的環境をある程度使い続ける事を前提としたために可能だったものと思われる。

六甲道駅南は震災直後に広域的な位置づけをもつ再開発計画が行政より提案され、常にそのペースで震災後のまちづくりが進行している。

このように、3地区の復興まちづくりは3者3様であった。ただし、さらに一般化して考えるなら、たとえ位置づけや目標が異なっても今後考えられるべき要素も大きい。

例えば、まちづくり組織が発足していない段階でも、建物安全調査や建物修繕、転出者アンケート調査などを地区外部のNPO組織等が肩代わりしながら、地区の協議組織や運営組織が立ち上がるのを行政の援助を受けつつサポートするような形である。今回の震災後にも、これらがすべて完全にできた地区はほとんどなかったとしても、何らか

の形で対応した地区も多いものと考えられる。

それらをつなげていくと、ネットワーク型のNPO組織を平時に形成していくことの重要性が認識される。行政、公社、コンサルタント、大学等のほか、まちづくりビジネス、ボランティア組織、地域メディアなどがそれぞれに独自の役割を果たしながら連携することの重要性である。

4) まちづくり制度と計画支援

再開発や区画整理に典型的にみられるように、(法定)制度が確立するとそれに関連する専門家が育ち、やがては組織化されて一種の(狭い)職能集団を形成する。しかし、こうした集団は特定の(法定)事業の枠組みの中で動く役割に特化することから、広い意味でまちづくりに必要とされているアドバイザー、アドボケーター、オルガナイザー、サポーターなどの役割が軽視されがちである。こうした状況を改善していく方法はいくつか考えられる。

第一は、地元組織等による代替案の策定を事業プロセスの中できちんと位置づけてそれに対するアドバイス、アドボケート機能を強化する方法である。さらに、地元組織に対するオルガナイザー、サポーター機能を強化するという方向で、これは既存制度を前提とした場合である。

第二は、事業法としての既存制度を改革して、組織法化していくアプローチも考えられる。あるいはそこまで一気にいなくても、既存のまちづくり協議会のなかでもある種の会社組織化をめざすケース(久二塚地区)や、新制度によってそれを実現する方向(密集市街地整備法における街区整備組合)もあるだろう。いずれの場合も特定の制度内で支援体制が完結するというのではなく、権利制限に関する部分、合意形成にかかわる部分、事業推進部分、計画支援部分、進行管理部分が重層的に構成されながらまちづくりが進んでいくというイメージである。

これは、「灰色」「白地」地区にもある程度あてはまるのではないだろうか。これらの地区では合意形成部分や計画支援部分の強化が必要なほか、特に独自の課題として共通するのは権利制限部分と事業推進部分、進行管理部分の弱さである。広大な地域の中から事業の芽を見だし、地区全体の復興と呼応させながら事業を育てていくような方向は今後さらに強化すべきだろう。事業の内容は「共同化」「街路整備」など多様である。ここではコーディネーター、オルガナイザーが主導しつつ、サポーターが支援するという形がイメージされる。また、制度面でも一定の権利制限と進行管理が担保される必要があろう。具体的には、住宅・都市整備公団のかかわる任意事業や、湊川地区(神戸市兵庫区)で試みられているミニ区画整理(組合施行)のような手法をさらに一般化するような方向である。