

3-3

参加と連携の主体形成

復興計画・復興事業への住民参加を支えるのは「まちづくり協議会」を初めとし、様々な住民組織、専門家、非営利再建事業組織、そして行政を含む地域再生支援の連携・パートナーシップである。復興を支える諸主体の連携システムをどの様に構想し、形作る事が出来るか、地域毎の実践的・日常的な取り組みが鍵となる。

(林 泰 義)

1. まちづくり協議会のあり方

塩崎賢明

(1) はじめに

「協働のまちづくり」は、復興まちづくりにおける住民参加の導入を意味するが、導入の経過から二面性を持っていた。すなわち、第1段階都市計画の強行決定という印象を緩和するオブラートの役割を持つという否定的側面と、他方で、程度の差はあれ、住民との話し合いを実際に行うことにより、実質的に、参加が促進される可能性が生まれたという積極面である。従って、協働のまちづくりは当初からこの否定的側面を打ち消し、参加の実をどこまであげるかということが問われるものであった。

「協働のまちづくり」の住民側の担い手はまちづくり協議会であるが、その仕組みを震災前から作ってきたのは神戸市である。

(2) 神戸市のまちづくり参加システム

神戸市のまちづくりにおける参加の仕組みは、1981年の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」にもとづいており、まちづくり組織への助成・支援活動の根拠となってきたものが、1977年の「まちづくり助成制度」、78年の「コンサルタント派遣制度」および1995年の震災特例要綱である。まちづくり条例では、住民のなかの中心的メンバー（世話人）が呼びかけて協議会を発足させ、行政に対して申請し、これを条例によって認定するという形を取る。市は協議会活動に対して、助成や専門家派遣等の支援を行い、協議会は地区の将来像に関してまちづくり提案を行い、市長との間にまちづくり協定を結ぶ。つまり、「協働のまちづくり」は、住民組織であるまちづくり協議会の活動と専門家による支援活動を2つの軸として展開してきたのである。むろん、この理想型に至らない活動についても先述のように、行政は各段階で助成・支援を行っている。まちづくり協議会等の組織は神戸市では約100団体あるが、このうち、震災以前に30団体が存在し、そのうち12は条例によって認定されたものである。

震災後、あらたに作られたまちづくり協議会の特徴は第1に、準備不十分のまま速成されたこと、第2に、まちづくりの「目標」があらかじめ決定されていたことである。震災後の協議会は約70であるが、そのほとんどは十分な準備もないままに急遽形成された。しかし、より大きな相異は、震災前のまちづくり協議会が、まちづくりの目標（将来像）に関する議論と合意形成のプロセスを経ているのに比して、震災後のそれは、すでに決定された都市計画事業の実施についての「合意形成」を求められたという点である。

(3) 協議会の役割と限界

都市計画事業として行われるまちづくりについて、住民・権利者にとっての合意とは少なくとも3つの段階で納得することを意味する。

第1に都市計画事業を行うことそのものに対する納得である。今回の場合、都市計画決定がすでになされており、いわば前提条件となっている。

第2に、都市計画事業を行うとした場合の計画の中身についての理解・納得が重要である。神戸市のシステムでは住民側からまちづくり提案が提出され、これを受けた形で行政が事業計画を策定する。従って、まちづくりの中身は住民の要求を踏まえたものという形になっている。

第3に、事業実施に当たって各個人の負担についての納得が不可欠である。個人レベルで言えば、この段階さえ納得できれば、全体については合意できると言う面もある。逆に、全体計画は理解できても、個人レベルで不利益を被る場合には判子はつけないということがしばしば起こる。

合意形成とは最終的にこうした個人レベルでの納得をえることに他ならない。第3段階については、当然、いかなる他人も介入できないから、まちづくり協議会が合意形成において果たしうる役割は、第1と第2の段階に限られる。しかも、今回の震災では、第1段階は決定済みとなっているから、まちづくり協議会の役割は、極言すれば第2段階の合意形成にあったとすることができる。

ただ、第3段階の納得ができなければ、全体が進捗しないという問題や、個々の住民が必ずしも十分な情報や判断力を持ち行政と対等に交渉できるわけではないことから、第3段階の合意に関して、協議会が個々の住民・権利者を支援する積極的な役割を演じることが期待される面がないわけではない。この点は、協議会の存立基盤、力量、構成員の信頼の程度などに依存するものであり、今後の協議会のあり方に影響する問題である。

(4) まちづくり協議会の存立基盤と力量

合意形成の主体としてのまちづくり協議会には、地域住民・地権者などの正当な代表としての組織の存立根拠が求められることは言うまでもない。

神戸市の場合、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」で規定されるまちづくり協議会は、まちづくりに関して大きな役割を果たすことができる条件を有している。条例では、市長はまちづくり協議会を認定し、まちづくり協議会からの提案があったときは、これに配慮するものとされ、協議会と協定を結ぶことができる。つまり、まちづくり協議会は市長と対応関係をもつ重要な団体とされているのである。

その際、まちづくり協議会の認定条件は、①地区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、まちづくりについての学識経験者等であること、③地区の住民等の大多数の支持を得ていること、とされている。これらはいずれも抽象的規定でかなりの幅を持って判断できるものであるが、住民側では、実質的にこの条件を備えるために、規約や役員選出、運営方法を民主主義的に確立することが重要である。

震災後のまちづくり協議会は条例による認定を受けていないものが多いが、実質的に上記の条件を備える協議会については、可能な限り、条例認定を行うべきであろう。

他方、「協働のまちづくり」の過程で、住民組織内部に対立や分裂が生じた事例が存在する。基本的な原因は、都市計画決定を前提として、第2段階の合意形成を求められたことにあるが、同時にまちづくり協議会運営における民主性・透明性の欠如から、対立を引き起こすといった事例もみられる。

まちづくり協議会は自らの存立基盤を明確にすることが必要であり、役員選出を合理的・民主的なものにする、組織運営に関する規約、ルールを明確化し、民主性・透明性を確保すること、情報を全構成員に公開し、全住民・権利者の意見が反映できるシステムが不可欠である。また、住民内部からよきリーダーの登場を促し、住民自らが民主主義的運営に習熟していくことが求められる。

(5) まちづくり協議会の発展方向

事業計画が決定し実施段階に入ると、個々の権利関係に焦点が移行するため、まちづくり協議会の役割は相対的に低下する傾向がある。行政にとってまちづくり協議会はいわば、第2段階の合意形成のエージェントであるが、合意形成手続きを経た後の役割がなくなるわけではない。現実

に、道路や公園の詳細な計画やデザインに住民要求を反映させたり、事業後の地区の整備に関して地区計画を定める例も生まれている。震災後のまちづくり協議会活動は献身的なものが多く、この経験を一過性のものに終わらせるのではなく、活動ストックを生かし、地域住民の持続的なまちづくり組織として発展させるという方向もあり得る。

こうした恒常的な組織はまちづくりに関する地域住民の自立的な政府組織（自立ガバメント）として機能する可能性をもっている。自立ガバメントへの移行については、より広範な領域をカバーする自治会・町内会等との関係の整理が必要であり、自治会・町内会が存在しない地域では新たにそれを生み出す場合や、またまちづくり協議会がそれらの専門的な位置づけを担う場合などが考えられる。

行政はこれに対して、財政的援助と専門家支援を与えることが必要である。

(6) 都市計画への参加システムと まちづくり住民組織

都市計画中央審議会の中間とりまとめでは公民協働のまちづくりの必要性を述べ、プロセスを重視した公民協働まちづくりシステムの確立、初期段階からの情報公開、まちづくり協議会などの制度的位置づけ、専門家支援の活用を強調している。そこでは、今後の都市計画のなかに、参加によるまちづくりのシステムをビルトインするべきであるという方向性が示されている。しかし、他方で、住民参加・審議会手続については法令によるべきで条例による簡素化は認めない、まちづくりの基本方針策定や住民組織の位置づけ以外の規制・誘導施策は条例でなく法令によるべき、といった限界をも置いている。

神戸の経験に鑑みるならば、都市計画中央審議会も指摘するように、初期段階からの情報公開を積極的に進め、計画段階での参加をすすめることが不可欠である。非常時でない場合には、この点に十分な時間をかけることが可能であり、それによって参加の内実は高められる。

逆に、平時の場合、緊急性が乏しく、住民組織の形成・認定が、容易に進まないという側面があるが、参加によって計画や事業の中身が住民要求を取り入れて変化していくことが実質的に保障されるならば徐々に事態が進展して行くこととみるべきである。行政からの働きかけ、組織形成の促進、専門家による適切なアドバイスなど総合的な参加促進のプログラムが必要である。

2. ボランティア・コモンズとしての 復興まちづくり協議会

—自発的集合体論

森反章夫

(1) 空間の規整化の社会的組織

—コモンズの優越の原則

制度の都市計画は、多様な地区計画手法を開発し、拘束的な規制から誘導的な規制、広域から地区・街区の狭域へとしばりこみ、市民社会に降下接近し、よびかける。しかし、そこには、市民社会の所有個人主義の壁がたちふさがっており、市民の分断—統合（個別化＝全体化）の組織原理が作用している。そして都市空間には、市場の原理と建築自由の原則によって、空間の恣意的な秩序が存在するばかりである。都市計画の空間の計画的な秩序への志向は、容易にその組織的な基盤をみだせない。

私的所有権を前提とする制度と市場の様式は、復興まちづくり協議会がつくりだしている協同の位相を切断している。復興まちづくり協議会の存在は、「地域活動」とおして協同的諸関係をきずき、公有/私有の所有関係を内在的にこえて、「地域」の領有可能性の〈場〉を形成しようとする。その帰結が、「場所」の社会的二重帰属——所有関係上の帰属と利用関係上の帰属——である。協同の意志によって、権利の行使の仕方を規整し、空間の協同的秩序化、あるいは自生的な秩序化を、まちづくり協議会は企てうるのである。「公園」は管理される公共財である以上に、住民が植栽し維持し、協同のさまざまな地域活動を展開する拠点となる。「道路」は単に移動の機能的な公共施設である以上に、議論し、学ぶ場所（「街角だけがまちかどではない、道路もまたまちかどである」）となるのである。

復興まちづくり協議会の企ては、地域全域の協同財化であり、「他人の土地に勝手に絵をかく」という都市計画に酷似する不遜な行為である。領有される「空間」、領有の実践の総体を「コモンズ」と称すれば、復興まちづくり協議会の諸実践は、まさにコモンズの優越の原則のもとにあるといえよう。そして、この原則を実質化するのは、市民社会の組織原理とは対称的な「協同」的諸関係

を形成させる延長一連結の組織原理である。この原理は、「地域社会の存在」の平面では、被災地全域にみられたボランティアな救出救援活動に現出した。それは、「他者の実践状態」を受容しながら、他者を組み入れた実践を自らが自発的に選択することによって可能となる。それは、単なる個人の利益の最大化ではなく、他者との共有可能なメリット（利得）に、あるいは、単なる権利の保全ではなく、自らの権能・力能にもとづく実践の決定である。そのような個人の自己創発的な意志決定は、自己を拡張しつつ自己の領界をこえて、他者と連結させる。そのことがさらに、自己の利益・権利を一層創発的に延長していく。この延長一連結の関係原理こそ、コモンズの優越の原則をささえている。

(2) 情報とプログラム

—自己創発的な自己組織化

復興まちづくり協議会は二つの乖離した組織要件を課せられている。まちづくり協議会には、制度的には権限も代表性も明確ではなく、住民の自発的な任意の意志にゆだねられている。他方、復興まちづくりの事業目的のためには、まちづくり協議会は地域居住者に深く根ざさざるをえない。この結社の任意性と目的の地域性、「世話人」となるボランティアな有志と地域居住者との乖離がある。

構造的には、復興まちづくり協議会の「協同意志」の形成のモチーフは、個別市民の権利・利害の調整統合の困難さを解消することであるから、任意な自発性に依拠するほかない。にもかかわらず、その困難さはいっこうに解消したことはない。解消するには、市民社会の社会的自明性を、たとえば、権利の平等・公平とか経済合理的な意志決定を留保させなければならない。この留保を第一的な目標としながらも、この留保が前提でなければ復興まちづくり協議会は起動しない。だからこそ、この根源的な場>に、復興まちづくり協議会のボランティアの実践が位置づく。そして、復興まちづくり協議会は、自らの基盤を自らが創出しつつ展開する自己創発的な自己組織化を不可避とする組織特性を帯びる「装置」である。ここにこそ、まちづくり協議会の苦悩がある。

この自己組織化の手法がプログラムの実践である。それは現象的には、地域居住者と復興まちづくり協議会の有志との乖離をうめる試みにすぎない。しかし、「ひとづくり、仲間づくりが大切だ」と協議会ではいわれる。まさに市民が住民に脱構築されること、分断—統合の組織原理の社会規範が相対化されて、延長一連結の集合体のあたらしい原理とその実践が社会規範としてたちあられること、これ

がプログラムに賭けられている。たしかに、まちづくり協議会は行政のもたらす計画の形式的な情報を地域居住者に伝達し啓蒙する役割をあたえられているようにみえる。しかし、情報の重層的な回路は、単なる情報伝達の機能に還元することはできない。それは、社会関係をつくりだす。情報の交換が実践され、「問いかけ—応答」のくりかえしのなかから、限りなく互酬性に接近していく一種独特の相互性の関係がつくりだされている。プログラム実践は、情報論的な次元をふくみ「地域社会の存在」を励起する。

復興まちづくり協議会はどこでもおどろくべき回数の住民集会、役員会をこなし、コンサルタント他の支援をうけながら、実に多様なプログラムを展開している。被災直後の救出救援活動、倒壊家屋の解体撤去の手配をはじめとして、事業に関連するプログラムまで実に多様な活動がある。このプログラム群は、状況対応的で場当たりのものである。しかし、それは、状況と<場>がよまれ、発案されたものである。たとえば、野田北部まちづくり協議会では、被災直後から今日に至るまで24時間体制でスタッフが協議会の事務所につめている。地域の人々がいつ来訪しても応対できる。そこでの世間話のなかから、その人がおかれている切迫した状況、仮設生活の不便さと地元への思いを聴き取る。その情報からプログラムは生まれる。次々に、なすべきプログラムが協議会スタッフの間で議論される。プログラムの本質は協議会の住民への自発する応答情報である。

たしかに、プログラムは、地域の人々の困難を直接打開はしない。しかし、この単純な情報の呼応関係のくりかえしと密度は、人々のまちづくり協議会への期待を即事的な水準から規範的な水準に押し上げる。たとえ、まちづくり協議会が自分の期待に直接応えていないにしても、協議会に期待をよせることの妥当性を自己信憑をしている水準に人々が達している。それは、人々が、協議会スタッフのボランティアな「協同意志」を受容しつつある兆候といえないだろうか。

また、地域の人々の間でも、情報の呼応関係から協同的關係のベースがつくられる。プログラムが用意する住民集会の場面で、他の人々の困難と思いが相互に共有され、自分にとってどのような意志決定が重要であるかその方法論が共有されはじめる。全体的な「和」に拘束されるのではなく、かといって自己の利益・権利を至上とするのではない、相互保全の均衡の条件——「他者」がそれを受け入れるなら自分も受け入れられる条件を見いださう意志決定の技法がつくられるのである。これが、まちづくり協議会のボランティア・コモンズの作法である。プログラムの

実践のただなかから、同意の方法論がそして網領的なルールが見いだされる。そして「他者」とは、まちづくり協議会であり、その判断に住民は「負託」する。

(3) まちづくり協議会役員とコンサルタント

—境界画定の綱渡り

復興まちづくり協議会の全過程を担うのが協議会役員とコンサルタントである。協議会役員は、地域居住者から承認されているとはいえ、制度的には権限も代表権も不明確な脆弱な地位である。そのため最終的なまちづくり提案の段階に近づくにつれ、協議会有志の地位と役割が、市民の側から問題にされる。しかし、協議会有志こそまず最初に自らが、市民・権利者の立場を離脱し、住民の立場にもとずいて協同の意志を強力に形成してきたのである。それは、いかなる利権とも切れた自由なボランティアの位置にあればこそ可能になった。だからこそ、その役割行動によって協同の意志と計画の意志を接続させることが可能になっているのだ。問題は、自発的な協議会有志の役割が、合意の段階に近づくにつれ、みえにくく、かつ、希薄になっていく過程そのものである。まちづくり協議会の実践的閉域化の原則が堅持されなければならない。それが「折衝」の問題でもある。

コンサルタントは、絶えざる「折衝」の専門家である。彼は「協同の意志」と「計画の意志」とを計画技術的にアレンジメントしていく「工作者」である。事業計画の専門的知識を生活者のことばに翻訳し、協議会役員、地域住民に伝え、その事業の可能性をわかりださなければいけない。他方、行政に対して、地域居住者の即事的な多様な要求を一手に引き受け、計画技術の言語に翻訳して説明しなければならない。しかし、こうした翻訳者の立場のなかから、行政と住民に相互の協議の「場」をそれぞれの側に用意させるようにしむける。地域居住者に対しては、合意の意志を押し戻す戦術がとられる。強い提案を示し、市民の反発を引き出し、それをふたたび提案としなおす。そうした折衝の術がそこではとられる。逆に、行政の硬直した体制に対しては、事業要項の固有の解釈をほどこし、「協同の意志」が受け入れられる論理をくみため、説得しなければならない。このようなコンサルタントの実践は、まちづくり協議会の実践の境界画定を仕切ることである。コンサルタントは、住民がまちづくり協議会に負託するまちづくり計画を最終的にかため、行政とまちづくり協議会にとって重要な第三者、「他者」の立場に立つのである。

3. 専門家による復興支援

高見沢邦郎

(1) 果たした役割は大きかった

専門家による復興支援の実状が1章4節に紹介されている。いわゆるコンサルタント派遣の意義、弁護士や建築士など多分野の専門家が「ワン・パッケージ」で臨むことの必要性、また、それらの支援を後方から支援する基金の重要性などの指摘を確認しておきたい。

復旧・復興の住宅・まちづくりに関わる「専門家」の中心となるのは区市や公団等のスタッフ、あるいは各々の法定事業（主として土地区画整理事業、市街地再開発事業）を担当するコンサルタントであろう。ハードな専門技術としての事業コンサルタントだけでなく、被災住民の様々な要求を計画に反映すべく「まちづくりコンサルタント」と呼ぶべき専門家も活躍した。しかし一方都市計画決定が急がれたため、住民の参加が十分でなく、事業そのもののあり方や内容が問われた。行政や事業コンサルタントも難しい局面に立たされ続けた。異議を発言する住民組織を専門家が支援するかたち（アドボケイト・プランニングと呼べよう）も生じた。白地区などの非法定事業地域では行政からの支援がマンパワーとしても不十分で、ボランティア的に専門家またはその集団（NPO的な組織）による支援も広く行われた。

このような全体の進行過程においては、反省すべき点があるにしても専門家が重要な役割を果たしたことは疑いない。それだけに今回の経過から多くの知見を学びとり、被災地での今後の対応について、また、いずれ起こる大震災への対応について検討をしておかねばならない。

(2) 専門家による計画支援のあり方

1) 行政による支援の意義とその限界への対応

行政や公団など公共側には多くの専門家がいる。彼らとコンサルタント（調査設計計画費としてフィーが支払われる）が復興の中心的役割を果たしてきたと言える。今後とも住民との協議を重ね、計画内容の修正も含めてよりよい

復興を目指してほしい。

しかし一方で、一つには住民組織から計画そのものの根本的な見直しが要求される場合があること、もう一つには行政のマンパワーの及ばない白区域などへの支援が必要なことからして、行政が直接的に行う復興支援だけでは限界がある。後者に対しては、コンサルタント派遣に代表される間接的な支援が行われ、今後もその継続と充実が求められる。しかし前者、すなわち計画への異議に対しては当然ながら行政からの支援は行われなかった。アドボケート・プランニングを可能にするしくみが求められるが、今すぐにわが国の都市計画行政が対応できるとも思えない。

第1には時間がかかっても日常的なまちづくりにおいて、相反する多様な意見をも闘わせる中から納得のいく合意にたどり着くシステム（コンテスト・グラウンドの形成）の経験を積むことが必要である。第2には、対立する意見の住民グループをボランティアで支援する専門家の存在とその意義を社会的にも認めることが必要である。この2つを実施するには多くの抵抗があろうが、欧米では既に当たり前のこととなっており、わが国でも計画システムの成熟化のために避けては通れない途である。アドボケート・プランニングの実践を積み重ねなければならない。

2) 多様な専門家—多方面の職能からの支援が必要

復興まちづくりには多方面の専門家が必要とされる。都市計画、建築だけでなく、不動産鑑定士や土地家屋評価士をはじめ、税理士、弁護士など税務・法務の経験知識も重要である。これまでも土地区画整理事業、市街地再開発事業などの場合には、必要な段階においてこれら多方面の専門家に対応し、問題解決に当たってきた。しかし白区域と称せられる非法定事業地域の場合には建築技術者が住民の相談に応じることが多かったが、他の専門領域に関する知識に乏しく、また、それらの専門家と協働する経験も少なかった結果、多少の混乱が生じた例も聞く。

対応できた事例は限られていたが、阪神・淡路まちづくり支援機構は1章4節で述べたように、多方面の専門家による連携のシステムを構築できた。そして県市のまちづくりセンターからの、主として復興基金による金銭的支援を受けて被災地の住民組織からの要望に応えた。支援機構の活動は白区域での復興支援の進め方に様々な知見を与えている。今回の経験を踏まえて、平常時も含むまちづくりにおいても多方面の専門家の参画した支援が当然のこととなるようにすべきである。

3) 多様な専門家—コンテンツの支援とプロセスの支援

もう一つの「多様性」の意味は、専門家の機能にはコンテンツ、すなわち上述のような、都市、住宅、建築、評

価、税務、法務等それぞれの専門知識に立脚した専門性と、プロセス、すなわち住民間の合意形成過程を円滑に進める役割としての専門性があることである。こうべまちづくりセンターの取り組み事例からもこのことは明らかと言える（1章4節参照）。

合意づくりを念頭に総合的なコンサルテーションを行っている市街地再開発事業関連のコンサルタントにとってこのことは当たり前だろうし、改善型のまちづくりでもプロセスへの支援は重要事である。しかし白区域などで生ずる大量の復旧復興ニーズに対応するには、これまで建築単体を超えるまちづくりの経験が少なかった建築士など、新たな人材の投入が必要になる。その場合には単なる建築家としての知識経験だけでなく、プロセスを運営する感覚も持つべきことを自覚しなければならない。

また今回の経験の中から、専門家的な知識は持たないが、地元組織づくりや様々なネットワークづくりなど復興を支える主体の形成過程に関与し、その円滑な進行についてのノウハウを会得した市民も少なくない。これらの市民も実は新しいまちづくりの「専門家」と言えるのではないだろうか。平常時のまちづくりにおいても、こういった市民的専門家の意義と役割を確認し位置づけるべきである。

4) 支援の場所の確保

地元に組織をつくり、情報を伝え協議を進めるためには、小さいことのように見えるが物理的な意味での「拠点」が必要である。小さくてもいいから「拠り集まれる場所」がなければならない。これも土地区画整理事業や市街地再開発事業の場合は行政費の中で「事務所」の設置が保証されるが、非法定事業ではなされないのが普通である。

このことは、もと住んでいた住民がいかに早く被災地へ戻り得るかの問題とも関連する。現地での応急仮設住宅の建設が行われず、個人が行う仮設的住まいは補助の対象にならなかった。仮設住宅の多くはまちづくりの協議に参加するにはあまりに遠隔地だった。住民の戻り体制を確保するとともに、避難所にまちづくり協議のスペースを予め用意すること、現地の民有地の所有者と交渉し、仮設でいいからまちづくり事務所・相談所を数多く開設することが大切である。東京都の「都市復興マニュアル（1997.5）」にある「仮設市街地づくり」の考え方が注目される所である。

5) 職能団体や学会・大学の役割の確認

多方面の専門家の連携には、各種の職能団体や学会の協力が不可欠である。震災直後から東海・関東・四国方面などからの建築士会会員、あるいは住都公団技術者などの応援で応急危険度等の調査がなされたし、都市計画学会・建

築学会が呼びかけた調査に多数の大学や自治体が応え、市街地の被災状況が把握された。以後の継続的調査でも学会や各大学の役割が大きかった。また、復旧復興の計画づくりにも再開発コーディネーター協会をはじめとする種々の職能団体に属する専門家が参加した。

しかしこれら活動が十分円滑に行われたわけではない。うまくいった場合も、その場その場でキーになる人物の適切な判断と指示に頼らざるを得ないと言ってしまう。もちろん最終的にはマニュアル通りの運用にとらわれず、個人個人の適切な判断で対応していくべきとは言え、各職能団体や学会が専門家の支援の観点から対応方法を事前に用意して公表し、所属する専門家に理解を求めておく必要は大きい。またその際報酬（コンサルタント・フィー）をどう考えるかの問題もある。無償ボランティア、非常時の支援としてのフィー、平常時の仕事への対価としてのフィー、それぞれがどうあればいいのかは実は深刻な問題なのである。

改めて職能とは何か、職能団体とは何か、また行政や住民、他の団体との協力とは何かの確認をなすべきと言えよう。

6) 「支援を支援する」組織が必要

多様な専門家による支援を実現するためには、その実施団体を後方から支援する組織、いわゆるインターメディアリーが必要である¹¹⁾。具体的には、第1には様々な復旧復興情報の交換や討議のための組織であり、第2には実施団体を資金的に援助する組織である。

前者に関して今回は、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークや復興まちづくり連絡会が役割を果たした。特に支援ネットワークはニュースの発行も含め、具体的な地区と地区、行政と専門家、専門家どうしを、さらには阪神地域と他地域を情報的に結びつけ、有形無形の効用を果たした。

後者に関しては行政出資の復興基金の存在が大きかった。9,000億円の基金の運用益を5年間にわたり充当するという仕組みは新しく、コンサルタント派遣を含め様々な部門で有益だった。とはいえこのような仕組みの妥当性（本来は政府が財政的補助として用途の自由な資金を用意すべきではなかったか）、運用の適切性（県市による運用が硬直的でなかったか）については改めての議論が必要だろう。この他に阪神淡路コミュニティ基金（HAC基金）は主として復旧活動のソフト面について有効だった。特筆すべきは全くの民間からの募金をもとに、阪神・淡路ルネッサンス基金（HAR基金）が設置されたことだろう。復興基金のコンサルタント派遣がカバーできない、計画の見直しな

どを含む領域、具体的事業ではないがノウハウの提供に役立つ領域などで、多様な活動を、僅かな金額だったかもしれないが支えたことは間違いはない。

これら後方支援は欧米では多様に展開されている。それらからの知見も得ながら、インターメディアリーの今後が、これからの住宅まちづくりNPOの確立の問題も念頭において、議論される必要がある。

7) 平常時から必要な専門家によるまちづくり支援

今回は不幸な被災ではあったが専門家による支援の問題には多くの経験が積まれたわけで、その知見が十分に平常時の様々なまちづくりに応用される必要性が指摘される。防災まちづくりにおいて改造型法定事業を選ぶか、改善型任意事業を選ぶかといった問題は平常時でも重要である。議論を重ねて合意に至るまでには専門家の様々な支援が必要である。計画の実施や地域社会の運営にも専門家の知恵が必要である。また、住民自身の中から専門家が出てくることも念頭におくべきである。今回の経験は次の震災が起きてからのみ役立つわけではない。平常時のまちづくりの積み重ねが災害時の対応に効果を発揮する。それらの積み重ねは、一つには個々の地区での復旧復興における力となるが、もう一つには、専門家ネットワークの構築、後方支援体制の確保といった計画支援システム全体を早期に立ち上げるのに役立つと考えられるのである

注

[1] アメリカのNPOの中で、現場のNPOを後方から支援する仲介的な役割を担うものを一般に指す。別の言い方で、インフラストラクチャー・オーガニゼーションと言う場合もある。

4. 非営利再建事業組織の確立

復興NPOへの期待

林 泰 義

(1) 復興事業主体の多様化の必要性

復興事業がもっぱら行政セクターに支えられる現実には住民の生活再建への選択の幅をせばめ、沈殿状況の深刻な被災者層を生み出している。本来の意味での自己決定の機会を失わせているのである。

非営利再建事業組織（復興NPO）の登場はこの状況を根本的に変革する可能性を持っている。復興NPOの意義とこれを社会的に位置づけ充分活躍してもらうために何をすべきかを以下に提案する。

①行政のみに頼る再建・再生の限界

被災者が抱える問題は居住、収入、日常の人間関係、そして心理的打撃など全生活領域におよぶ喪失からの回復である。縦割り行政体制はこの状況に対応するにはあまりに非効率であり、また圧倒的ニーズに応じうるキャパシティを持ち得ないのが現実である。

震災直後のこの状況に対し史上最高のボランティアの活動が多くのお救いをもたらした。行政のみに頼らない再建・再生の必要が痛感されただけでなく、ボランティアや民間非営利組織の重要性が明確になったのである。

②制約下の民間非営利組織などの活動

民間非営利組織などの活動は救援期を中心に復興段階初期まで続き、被災者に貴重な支援を提供した。

しかし、いよいよ復興が本格化し、住宅の再建、事業経営の再開など専門的・技術的知識が必要とされ、資金力も求められる段階になると事態はボランティアや民間非営利組織の手に余るものとなる。

当時、日本の制度と社会システムは民間非営利組織を法人として位置づける制度すらなく、ましてやこれを支援し社会的役割の分担を期待するイメージすら希薄であった。

このため震災復興に民間非営利組織が果たし得た成果はきわめて限定されざるを得なかったのである。

③深刻な低所得の被災者住宅問題

この事が最も深刻な影響を与えたのは低所得者住宅供給の領域であった。

阪神・淡路大震災後、自力再建の力のない低所得の被災住民にとっては、再開発などの制度事業対象者として低家賃住宅に入居出来る場合を除けば、公募により災害公営住宅に入居する以外には救われる道はなかった。

しかし、その公営住宅も希望する立地の入居はほとんど絶望的であり、住み慣れない土地の高層耐火建築の閉鎖的住宅ユニットでのくらしの他に選択はないのであった。もちろん、被災地での共同建て替えに再入居できたケースもあるが、限られた件数であった。

④住宅政策の転換期をふまえて

“復興すまい・まちづくり”のなかで低家賃住宅供給は、基本的には県・市の公営住宅以外になく、住宅供給公社や住宅・都市整備公団は低家賃住宅供給においては補完的役割を果たすにとどまっている。

日本では誰もが疑問に思わないこの状況は、先進諸国の中では例外的な事態とみなされる問題をはらんでいる。

1980年代以降顕著になった各国住宅政策の転換の中で、低所得者住宅の直接供給から行政は急速に撤退し、家賃補助制度と民間非営利主体や民間企業を通じての間接的供給・運営制度の活用へシフトしてきたのである。

⑤市民が非営利事業に乗り出せない日本

長田区真野地区、兵庫区松本地区ではいずれも、復興すまい・まちづくり事業のため非営利再建事業組織（復興NPO）の設立をめざした。

この両組織ともにその性格は利益追求組織ではなく地域再生を目的とする市民的公益性を追求するものであった。

しかし、特定非営利活動促進法が創設以前であったため、両地区では有限会社としてしか組織化が出来なかった。行政は民間営利会社を支援する事が出来ない。営利会社への寄付も当然ながら税の控除を受けることは出来ない。

様々な制約が非営利事業の壁となったのである。

(2) 復興NPOを支える社会的システムの形成

復興NPOが活躍する社会は今日の行政と企業の2者によって動く社会とは大きく異なっている。

NPO社会は福祉国家の限界と市場万能社会のもたらす分裂を超えるものと期待されつつ90年代に存在感を増してきた社会である。いまや日本特殊論によってNPO社会への道は我々には閉ざされていると考えるには、問題の根はあまりに深いと考えられている。

①NPO社会の先行例：アメリカのシステム

住まい・まちづくりのNPOが活躍するアメリカでは復興事業に果たすNPOの役割は非常に大きい。このことはノースリッジ地震、サンフランシスコ地震後の実績で知ることが出来る。住まい・まちづくりに限らず福祉や精神的影響からの回復などを含め、プロフェッショナルなNPOが被災者にとってきわめて重要な役割を担っている。

すまい・まちづくりNPOは、むしろ震災時よりは平常時のスラムの改善、低所得者住宅供給の主役として全国各地で活躍している。

一言でいえば、現場のすまい・まちづくりNPOの高度な事業能力は、行政と後方支援のNPO、さらには企業の3者の社会的支援の仕組みによって得られたものである。それは巨額の資金助成・融資及び投資、これを促す税制等を含む法制度の存在、NPOの経営技術等についての情報や研修機会の提供、諸主体横断的なパートナーシップ的支援仕組みの創出などによって培われているのである。

②多様なニーズに応える多様なNPOへの期待

日本においても住民自身の手による復興NPO、まちづくり・住まいづくり専門家によるNPO、低所得者住宅の供給に焦点を合わせたNPO、高齢者のみの世帯の共同居住をめざすNPOなど様々なNPOの登場が期待される。

NPOの特質はその市民性に支えられた多様性、創造性・先進性にある。さらには機械的公平性にとらわれない支援の柔軟性、迅速な行動力、問題への総合的対応システム構築力にもある。

この特質は行政には不得意のものであり、NPOの存在意義を示すとともに、行政とNPOのパートナーシップの意味をも明らかにしている。住民の期待もまたNPOが今日の閉塞的状况を拓いていく行動特質を持つところにある。

③予想以上に大きい住民のポテンシャル

世田谷区では基金を活用して「すまい・まちづくりNPO」にあたる「まちづくりハウス」の支援をし、92年発足以来8団体のハウスが登場している。

そのうち4つは住宅、2つは福祉まちづくり、1つは地区の身近な環境の改善、残りの1つは地区のくらし・すまい・まちの問題に総合的に関わるハウスである。

建設省やハウジングアンドコミュニティ財団の調査によれば、日本各地にはこの領域に既に多くのユニークなすまい・まちづくりNPOが登場している。中には強力な事業力を持ち、すぐれた先駆的成果を示すものも少なくない¹⁾。

④先駆的活動を広める社会システムの構築

この動きがさらに広く社会に根づくか否かは、先駆的事例から、それが広く成り立ちうる要件を発見して、より多

くの人々が優れた事業力のあるNPOを生み出せる社会システムを構築することにかかっている。

システム構築への期待を現実にするには、上述のアメリカを引き合いに出すまでもなく、現場の実践をベースにそれぞれの地域に合った社会システムを立ち上げること、これに応じてより広い視野からの多様な後方支援の仕組みを行政・民間を問わず幅広く構築してゆくことである。

こうした社会システムはむしろ平常時の活動のなかで発達し強力なNPOを生んでいく筈である。

(3) 復興NPO成立の当面の要件

復興NPOが成立しうるためには少なくとも以下の当面の要件を実現する必要がある。

①復興NPOと行政の水平の協調関係

NPO法の施行に対応して自治体や省庁ではNPOとの関係、その支援のあり方を如何にすべきかの模索が始まっている。行政はNPOを「活用する」視点から「御用業界団体」と同様に考える傾向もある。

本来的には、行政では困難な事業、行政の事業以上の質を実現しうる事業、住民の自己決定の機会を豊かにする事業、そして創造的批判をも含め市民の視点からの行政の評価をNPOに期待すべきである。この視点からNPOに委ねるべき事業については行政は広い視野からNPOに社会的バックアップが得られるよう努めるとともに、必要に応じ連携し、または応分の費用負担をする。こうした関係を逐次構築していくことが社会的な力となってゆく事を認識することも重要である。

②NPOへの資金的支援

今日、そして近未来のNPOにとっての最重要課題は従来、企業と行政と家計の間のみを流れていた社会的な資金・金融の流れを改革して、NPOセクターへの新しい流れを生み出すシステムの創設である。

当面の課題はNPO法の成立時に付則として組み込まれた税制上の優遇措置の制度化である。これを従来の特定公益増進法人の仕組みとは基本的に異なるものとして制度化しうるか否かが最初のハードルである。議員立法により成立した法律の出自からも幅広い国民の支持が鍵である。

非営利再建事業組織は、日常的な事業、例えば参加型の住宅供給事業に乗り出す事からスタートするであろう。

そこからの一歩が大きな一歩となることを期待したい。

参考文献

- 1) 『NPOとまちづくり』風土社、1996

5. 地域再生支援の パートナーシップ

林 泰 義

(1) 行政・NPO・大学・企業などによる 復興社会システムの形成

復興市民まちづくりの複雑な諸相に対応するためには、複層的な地域再生支援のパートナーシップが存在することが望ましい。住民にとって様々な選択が可能になるからである。

1) 連携を生む開放社会

多様なパートナーシップの自発的な発生を誘うためには、地域の社会的環境が開かれている事が条件である。

- ①行政について言えば情報公開、決定過程の透明性、住民参加の徹底が住民や企業との連携の基礎となる。
- ②住民相互、企業相互の交流など同種の主体の交流の機会が豊かであることはさまざまな連携の培養器である。
- ③同時に住民と企業、住民と行政、行政と企業と言う異種の主体の交流の機会は連携のためのとくに優れた培養器である。

2) 平常時の専門家の交流が培う連携

神戸では震災直後からまちづくりコンサルタント、建築家、造園設計家等の有志による「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」が活動を開始し、被災各地の復興市民まちづくりを支援すると共に、行政とも連携して復興まちづくりの迅速な展開のために、全くボランティアベースで活動している。このネットワークの人間関係は震災前から定期的に続けていた通称「水谷ゼミナール」がベースになっている¹¹⁾。

東灘地区で活動した通称「関ボラ」（正式には「関西建築家ボランティア」）は、建築士会の有志の集まりから発している。

いずれも平常時の人間関係が基礎となっていることに注目する必要がある。

3) 平常時に培われる行政と専門家の連携

神戸市の「すまい・まちづくり人材センター」は、震災後、阪神・淡路復興基金（フェニックスファンド）の

資金を活用して復興市民組織の運営支援や復興まちづくりのための専門家派遣を盛んに行った。

この実績を可能にしたのは震災前からの神戸市独自のコンサルタント派遣制度である。神戸市は82年に制定した通称・まちづくり条例に専門家派遣を位置づけている。

コンサルタント等の専門家を登録してまちづくりの現場の必要性と要望に応じて派遣するこの仕組みはしたがって1980年代からの実績を持っている。また神戸市はまちづくり施策の展開に早くから多くの専門家の知恵を動員してきており、これによって培われた大学やコンサルタントなど専門家とのネットワークが蓄積されていた。

この積重ねの中から培われた行政と専門家の良い意味での人間関係が震災後の連携を支えたのである。

4) 地区を舞台とする住民・専門家・行政の連携

2章で紹介した神戸市長田区真野地区の事例は、住民・専門家、そして行政の連携の典型である。

昭和40年頃からの住民主導のまちづくりに加えて昭和50年代に入ってから神戸市のまちづくり調査、その後のコンサルタント派遣などから住民、専門家、そして行政の連携関係が創りあげられた。

神戸市内には継続したまちづくり調査・まちづくり事業の対象地区がある。条例に基づくまちづくり協議会が設立されていた地区が震災前には12地区、その準備段階にあったものが30地区以上あった。

これらの地区では住民とコンサルタント、そして行政との連携関係がその関係の粗密はあるものの形成されていた。この事が震災後の地区の復興に大きな役割を果たしたことが確認されている。

これらの地区では従前からの住民参加によるまちづくりの経験とそれによって培われた地域の人間関係、住民と行政の相互の理解、さらには信頼関係がある。もちろんまちづくりに関する知識も蓄積している。いってみれば地域のまちづくりの力量が大幅に高まっているのである。

結果として震災後もまちづくり協議会を中心に復興への取り組みが順調に進んでいるのである。

(2) 実践から育てる連携の能力

1) 連携の実践場：住民主体のまちづくり

この事から分かることは、平常時に実質のある住民主体のまちづくりに取り組んでいることの重要性である。実質のあるとわざわざ言うのは形式的に地域の長老を動員してコンサルタント任せのおごなりのまちづくり計画を作成するケースには以下の点はあてはまらないからである。

第1に、上述のように地域の力量が高まる。災害に限ら

ず開発により地域社会が危機にさらされるような場合において地域力の高低は決定的な違いを地域に及ぼす。

第2に、行政職員にとっては実質のある住民参加の現場を体験する機会は稀であり、分権と共に直面する本格的な住民参加に向けての職能の蓄積にもなる。

第3に、まちづくりのプロセスでコンサルタントなどの専門家とのネットワークが出来ることも収穫の一つである。外部とのネットワーク形成は今日では容易であり、また必然でもある。しかし、今回の震災後の状況を見ると外部に強力なネットを持ち得ているか否かの差は大きい。

第4に、コンサルタントなどにとっては、まちづくり専門家として育てて行く貴重な機会である。

この様に「住民主体のまちづくり」は住民・専門家・行政のパートナーシップを育てる揺り籠の役割を担っている。

自治体としてこのまちづくりに積極的に関わる事は震災に対する予防的な意味を持つのみでなく、災害後の復興の社会的な力を培う事も意味している。

2) 復興過程に発生する対立状況

復興においては多くの主体の協力が必要な反面、対立的関係の発生も避けられない。とりわけ行政と住民の対立は力の弱い住民の生活に重大な影響を及ぼす。複層的・多義的連携方式が共存し、緩やかな関係を保って交流・交信していることは、様々な対立的状況を乗り越えるためにも重要である。

震災復興の取り組みの中で、災害の規模が大きければ大きいほど行政と住民の間に行き違いや、誤解に基づくミスリードが発生しやすい。

また創造的批判に対する評価の訓練がされていない日本の行政担当者は、住民からの批判や反対に対して硬直的反応に陥りやすい傾向がある。

加えて震災を都市整備の千載一遇の好機と捉える時代錯誤の職業意識が未だに生き延びている場合は、コミュニティが危機に瀕しているのを度外視して破壊的な整備事業を提案する事態が発生しうる。

3) 対立的状況を解く社会的仕組みの創出

このような事態は当事者間の協議では対立が解けない構図となり易い。タテワリ行政の固い壁を解きほぐすには住民、行政いずれにも多様多層の連携関係が必要である。

何故か日本の行政は政治を、行政の筋道にヨコヤリを入れるいかがわしいものとしてけぎらいする傾向がある。しかし本来政治は住民の立場に立って行政が陥りがちなタテワリの割拠主義や形式的公平性の罫をただす役割を持っている。固着した対立状況から脱出するためには良い意味での政治の力学も必要である。

住民と行政の決定的対立が生じた場合に本来のデモクラシーの視点に立ってこれを調停しうる社会的仕組みを持つことは、地域の高度な力量を示すものである。

(3) 復興事業促進のための 資金的パートナーシップの形成

行政による資金と市場の資金のみでなく、民間非営利の資金の存在は、住民主体の事業の組立の幅を広げる意味で極めて重要である。現段階の日本ではNPOの未発達のために事業型NPOのイメージが希薄である。しかし、アメリカに限らずヨーロッパにおいても低所得者住宅供給を柱とする強力な住まい・まちづくりの事業型NPOが大きな役割を果たしている。これを支えるのは成熟した高度な資金・金融システムにおけるパートナーシップである。

必要とされるシステムは以下の通りである。

- ①初動期の資金調達（回転型基金、行政による短期資金供給、金融機関と行政の連携による融資保証）
- ②不動産証券化とその市場を活用した事業型NPOの資金回転の円滑化
- ③事業型NPOに対し民間の投資を誘導する税制の開発
- ④行政による総合補助金制度の創設
- ⑤民間財団による資金パッケージの創設とこれによる事業型NPOへの事業資金配分

多様なパートナーシップによる復興支援は開かれはじめたばかりの社会的領域である。とくにNPOを巡る社会経済環境はこれから誕生する領域である。

今後の取り組みによってあらたな可能性を生み出す事が望まれる。

このほか、技術面、事業面の連携支援体制が重要であるが、これについては既に、3章3節3「専門家による復興支援」等に述べているので、ここでは省略する。

注

- [1] 都市計画家、故水谷頼介氏の門下、弟子を“自称”する都市計画・建築・造園などのコンサルタント、行政マン、学生などが集まり、「都市と建築」とテーマに、報告、討議などを定期的に行っている。

以下のホームページに紹介記事がある。

<http://web.kyoto.inet.or.jp/org/gakugei/kobe/index.htm>