

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い。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。財源につい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、住民の理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のように、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初期対応方針の設定 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年以上)	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。

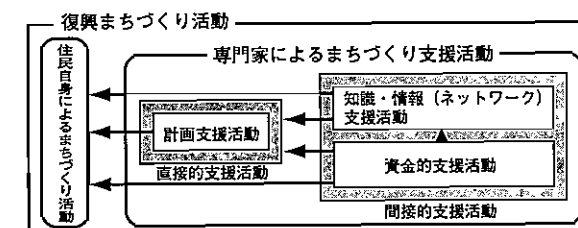


図1 支援活動の概括的整理

(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みよう。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ってつくられたが、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く。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参じた例も多い。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る。

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帯など、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	被災前からの「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話会、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協議会、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
⑥ 基金	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
	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固初の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業の類型、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。

巡回相談会も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して決意した。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(現)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、各団体で検討が開始された。

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、これとの連係に力を注いだ。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ると思うのである。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、共同再建前に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	道路整備型グループ再建	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、共同再建に関係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れら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元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益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

災害時の特別の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、もしもっと多様な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り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の問題ではない。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を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でいくのかどうか、専門職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。

第2章

ケーススタディ： 地区復興における参加と支援の実態を探る

第1章でみてきた復興過程におけるさまざまな取り組みの検証は、総論としてのとらえ方であった。本章の役割は、被災市街地のなかから3つの代表的な地区をとりあげ、被災から緊急・応急対応、さらには復旧・復興過程における各地区での住民参加・計画支援の実態を描き出すことにある。

まず2-1では、震災以前より活発なまちづくり活動が展開されていた神戸市真野地区をとりあげ、そうした活動が、被災直後の活動のみならず、復興を進めるうえでも大きな力になっていることを検証する。2-2でとりあげる野田北部地区は、地区の相当部分が全壊・全焼するという大きな被害を受け、一部区域が区画整理事業実施区域となった。震災後の苦境の中で、さまざまな支援活動が行われ、地元組織も試行錯誤しながら復興に立ち上がっている。その取り組みの4年間を報告する。

2-3の六甲道駅南地区は、震災復興の第二種市街地再開発事業が地区全体に適用されたケースである。形式的には全員転出を基本とする第二種再開発事業が震災復興に適用され、都市計画決定された当初段階において空間像まで提示された。当地区では、地元住民や協議会、コンサルタント、神戸市の間で、都市計画の内容の変更、事業計画の策定…と進む一連の過程でさまざまな議論が繰り返された。そうした“協働”の復興都市計画の実態を踏まえて、基本的な課題を提示する。

2-4では、それぞれの特徴をもつ上記3地区を横断的に比較し、住民参加・計画支援をめぐる論点を整理する。