

野田北部地区のまちづくり

真野洋介
佐藤 滋

本節で取り上げる長田区野田北部地区では、復興まちづくりに関して多くの成果があがったと言われているが、一方でその限界に直面している地区でもある。ここでは、被災直後の応急復旧期から3年半が経過した時点までの復興まちづくりのプロセスを整理、分析した上で、現状の進め方が抱える問題を考察し、行政と住民・専門家のパートナーシップ、制度のあり方及び運用、それらを含むまちづくりのプログラムについて考察した。

注：1995年5月22日より、筆者の研究室では、「野田北部復興フロンティア」として、以来今日まで野田北部まちづくり協議会に対して情報面での支援活動を行っている。その中で実施してきたさまざまな調査活動の記録を本稿での分析、考察に用いている。

(1) はじめに

野田北部地区の復興まちづくりのケーススタディに際しては、住民参加・計画支援の視点から、以下の3つのテーマが挙げられる。

- 1) 区画整理という都市計画事業がまちづくり協議会の地区に部分的に含まれたときにまち全体に表れる影響を分析する。またさまざまな事業を巻き込みながら、地区全体として整合性のとれたプログラムを構築するための方法を考察する。
- 2) 木造密集市街地、とりわけ狭小宅地、狹隘道路をかかえた戸建て住宅地における復興のモデルとして、まちづくりのプロセスの中で固有の地域空間像を取り結んでいくための方法を解明する。
- 3) 地域におけるまちづくり協議会の役割・可能性を考えながら、行政・専門家とのパートナーシップを築いていくための方法を解明する。また復興まちづくりから平常時のまちづくり活動へとシフトしていく中で、まちづくりの人材を発掘し、活動を維持していくための方策を確立する。

(2) 野田北部地区の概要

野田北部地区は長田区西端に位置し、JR鷹取駅の沿線南側に広がる海運町・長楽町・本庄町・浪松町それぞれの2~4丁目、全12ヶ丁で構成される碁盤目状の基盤の地区である。各街区は戦前の耕地整理事業による約100m角のグリッドからなり、戦災による消失を免れた長屋の1戸分（10坪~20坪）という狭小宅地と、3m未満の細街路により構成されていた。震災前は1,017世帯^[1]が住む下町の良好なコミュニティが存在していたが、震災により地区の建物の7割が全壊という壊滅的な被害を受け、95年10月には人口も403世帯に激減した^[2]。また、地区の一部（海運町2・3丁目）は全焼し、3月17日の都市計画決定では震災復興土地区画整理事業地区に指定され、長楽町以東の9ヶ町は住宅市街地整備総合支援事業^[3]（住市総）地区に指定された。区画整理の単位は、野田北部地区の東側と重なり合うように広がる全焼・全壊地区で指定され、鷹取東地区と呼ばれている。この地区は神戸市内の指定地区の中でも比較的早期に事業の合意がなされた地区である。また、長楽町・本庄町の6ヶ町ではまだ事例の少ないまちなみ誘導型地区計画が指定された（図1）。

震災前のまちづくり活動については、93年1月に「野田北部まちづくり協議会」^[4]が結成され、商店街の活性化

や地域の良好なコミュニティづくりを中心のテーマとして活動を進めてきた。また、ハード面においても、専門家とともに整備イメージを固め、94年12月には地区の中心的な公園である大園公園と、その南北のコミュニティ道路の整備を完成させた。

こうした矢先の被災であった。

(3) 被災・復旧状況と応急復旧期のまちづくり活動

1) 震災当日の状況と被災直後の住民活動

野田北部地区では、震災当日発生した東側地区からの火災により海運町2・3丁目の2街区は全焼してしまったが、7割近くの家屋が倒壊した本庄町以西の部分も合わせて、延焼前に、近隣住民による救助活動が行われ、多くの住民が救助された^[5]（図2）。住民の大半は大園公園一鷹取駅前一鷹取中学校というルートで避難した。駅前広場に鷹取商店会の若手有志と協議会の若手メンバーが業務用の車や連絡用の黒板をもって駆けつけ、当日夕方には仮の災害復興対策本部が設けられた。被災3日後にはまちづくり協議会の中心メンバーが復興対策本部を立ちあげ、地区内の野田北部集会所に常駐する体制で活動を始めた。住民の多数が避難所（鷹取中学校）に避難していた時期であり、復興対策本部は、援助物資の受け入れ・運搬、ガレキの撤去などの当面の生活応急復旧の中心的な役割を果たした。

また、震災後1週間から10日の間に、まちづくり協議会の中から復興対策委員会のメンバーの人選が進められた。同時に、地区建物の被災状況の把握を行った上で、復興課題の整理・手順案の検討が専門家と共に進められた。

2) 応急復旧期のまちづくり活動

① まちづくり組織の改編

野田北部地区では、震災前のまちづくり協議会において、防災部というものがあり、地区の若手メンバーを取り込み、自主防災訓練や救護活動の研修を行っていた。これらの事前の経験とともに、被災時における防災活動において活躍したメンバーや、炊き出しや救護活動などを通じて生まれた新たなネットワークを取り込んでまちづくり組織を再編するという動きが起き、医療施設や独自の救護活動を行っていたカトリック教会の代表をいち早く復興対策本部の幹部に招き入れた。その後組織の再編が度々となく行われ、より実質的な活動組織へと脱皮していった。これらの公共性をもつ地域施設を組み込んだネットワークが生まれたことにより、次のまちづくりサイクルにつながった。

② まちづくりの方針の模索

95年2月1日に建築制限の指定を受けた海運町2・3丁目では、いち早く意向調査を行い、区画整理に対する対応を検討した。2月上旬に行った商店経営意向調査と建替意向調査をもとに、協議会では地区計画や共同建替などを視野に入れた建替のパターンを専門家とともに検討した。この

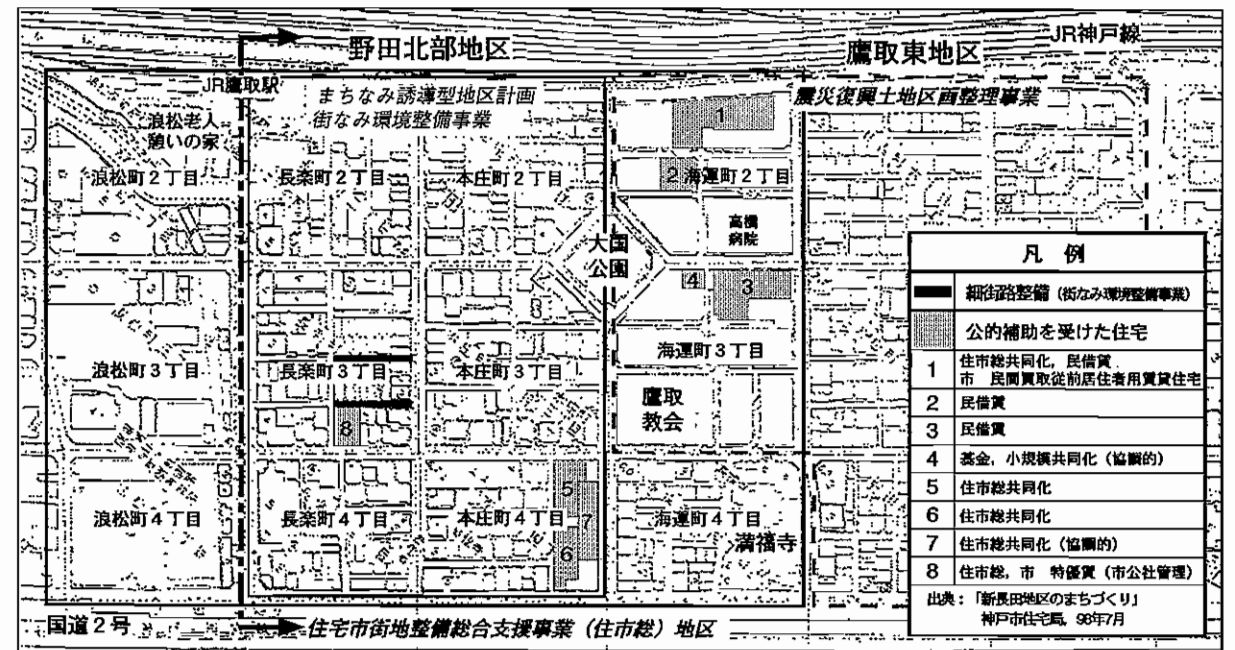


図1 野田北部地区の概要

ような迅速な対応の中で、「早く帰れることを優先する」という大きな方針を確認した。もう1つは「本復興」すなわち、仮設ではなく本設による住宅復興によって、住民を安定的に地区内に呼び戻すという方針があった。このように「いち早い本復興」を目指す故に、協議会として地区内への仮設住宅建設の申し入れは行わなかった。その当時は仮設住宅が建設されても地区住民を優先する仕組みがなかったこともこうした判断につながった。

その一方で、商店街のようなコミュニティ再建の骨格と

なるものは、仮設店舗でもいち早く再開するという方針がとられた。また、地区の活動の中心である大園公園は、当初行政側から打診のあった仮設住宅建設を断り「公園として残しておく」という思いきった決断がとられた。

協議会の方針として、地域活動の空間を残しておくというものが、この公園は応急復旧期には炊き出しや救済活動、その後は夏祭りやさまざまなイベントの会場として、そして普段は緑化活動などを通じた地域活動や地域住民の憩いの場として使われてきた。これらのイベントは、地域

外の仮住まいでしのぎながら地区内での本復興を待つ人々をつなぐ役割や、新規住民や周辺地域の住民に対して地区をアピールしていく役割を果たしてきた。

このように、その場しのぎの対策ではなく、先を見越した手順を考えて復興まちづくりの大まかな筋書きが構想されたのである。

(4) 復興まちづくりのプロセス

1) 区画整理事業の進行

①区画整理事業の事業化まで

95年3月17日の都市計画決定で区画整理事業の指定を受けた海運町2・3丁目では4月から6月まで専門家による個別意向相談が行われた。また同時に借地・借家権者への対応を開始した。6月から7月にかけての相談会・説明会を経て、7月末に付帯条件をつけた形で合意が形成された。その後鷹取東地区として隣接地域と一体で行われることとなり、9月初旬に鷹取東第一地区の区画整理計画案が決定・調印され、減歩率等の具体的な内容の調整に入っていた。しかしながら、行政、住民間に十分なやりとりが行われないまま進んでしまった事業決定のプロセスへの不満が、減歩率の「上限、最大、平均、最低」などの用語への戸惑いや不信感、行政担当者の回答のあいまいさにより一気に爆発し、鷹取東復興まちづくり協議会を介しての合意形成が困難になり、96年の1月に事業が一時凍結されることになった。その間減歩率等のコンセンサスを得るため、各町単位で話し合いが続けられた。凍結の是非をめぐる住民投票への動きなどもあったが、各町に持ち帰り、町ごとに凍結解除の是非と今後の進め方とをとりまとめた結果、審議会での議論をクリアにし、審議会と協議会の意志疎通が十分にはかれるようにするための「調整委員会」の設置を条件に、4月上旬に凍結が解除されることになった。

このような中で、野田北部まちづくり協議会としては、海運2・3丁目ではすでに区画整理事業に対する合意が形成されていたため、大きな混乱はなかったが、鷹取東復興まちづくり協議会との重複併存や協議の進め方の違いに戸惑いを見せた面もあった。しかし、各町での主張の違いや足並みの乱れに冷静に対処する中で、凍結解除以降を見越しての準備を進めた。そのため凍結解除されるとすぐに換地ヒアリングが他町に先駆けて行われ、受皿住宅の説明会が行われた。また6月に審議委員会選挙が行われた後には、一挙に具体的な事業実施の動きが加速した。個別の換地協議も他町に先駆けて行われ、8月末に仮換地指定が決定された。9月には着工式が行われ、整地作業が開始された。

②受皿住宅とモデル住宅の支援

区画整理は次の段階に入り、建築制限が解かれ、個別の住宅再建へとテーマが移っていった。この段階で協議会はa.受皿住宅をはじめとする共同住宅への支援 b.個別再建への支援の2つを目標としていた。

共同住宅に関しては、海運町2丁目に民間買取従前居住者用賃貸住宅と民間借上賃貸住宅を併存させた総合的な受皿住宅の試みが行われ、3人の地権者、専門家、行政担当者を交えた話し合いが進められた。この共同住宅では、地権者住宅を除く権利床の部分も市が借り上げる形がとられ、再建が困難で土地を行政に売却することになった地権者や、事業地権者が従前から抱えていた借家権者の入居が予定されている。公的補助を受けることによって、従前居住者が地区内の公的住宅に戻るシステムと、区画整理事業地域における再建困難な地権者の救済策は特筆に値するが、あくまで区画整理事業地区における特殊な例で、同じ住市総地区でも種地の買い上げを行っていない灰地部分では展開・応用できない方法である。

また、当初予定されていた市の仮換地予定地を含む再建築案が実現されず、近隣住民の反対により建築階数が下げられ、戸数が大幅に減少するなど、規模縮小を受け、当初描いていた「多くの住民を呼び戻す」という目論見通りにはならなかった。借家権者で、地主に再建のあてが無く、仮設住宅以外には選択肢のない住民は、地域内のどのストックを使っても救済できないのである。

また海運町3丁目の元商店街部分に再建される共同住宅に関しては、商店経営者が元の場所で営業を再開できることが最優先の課題として掲げられている。商店経営者は、いち早く元の場所に建設された仮設店舗→区画整理事業用仮設→再建される住宅への入居の3つのステップにより生活再建プログラムが作られている。これらの計画においては、協議会組織が仮設店舗へのバックアップなど、復興の段階に応じた「まちの役割」を十分認識しながら、プログラム実現のための役割を担っている。

一方、個別再建に関しては、住宅メッセを利用したモデル住宅を地権者に斡旋し、海運町2丁目・3丁目各1軒が先行的に着工された。これらはいずれも狭小宅地での戸建て再建のモデルであり、地区計画による建蔽率緩和を想定してのものであった。このような空間的な提案と同時に、二重ローンや3世代同居による若手住民の呼び戻しなど地区が抱える問題への対処も含んだ試みであった。

2) 灰地地区におけるまちづくり

①地区計画に対する合意の形成

野田北部地区においては、震災前から地区計画が専門家

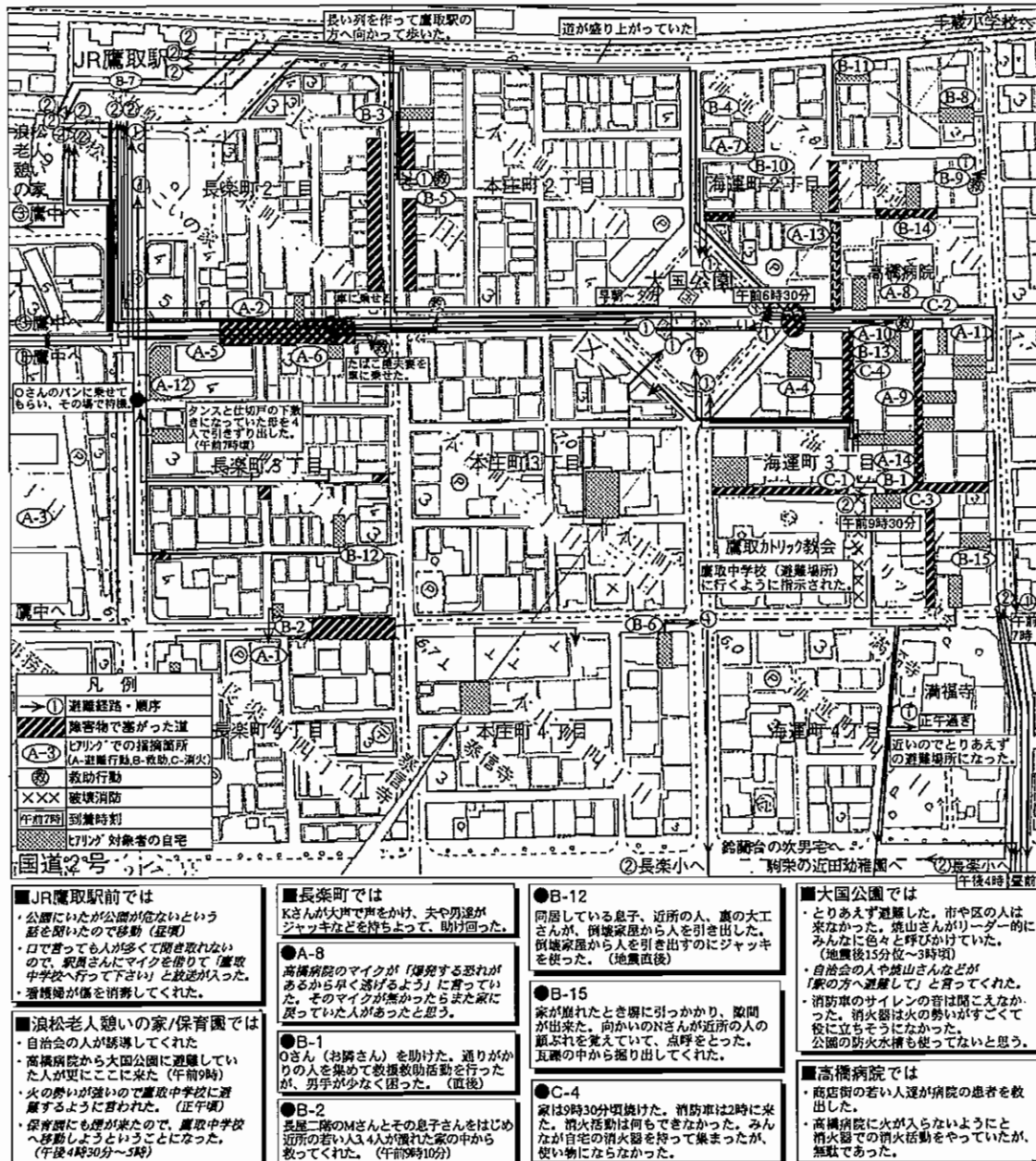


図2 震災当日における救助活動・住民活動（野田北部復興フロンティアによる被災状況・生活復旧状況ヒアリング調査をもとに作成）

から協議会に対して提案されていた。震災後、地区の一部だけが区画整理地域に指定された。そのためこのままでは区画整理完了後には地区内で街並みに差が出てきてしまうことが予想され、全体の整合性を図ること、狭隘道路、狭小宅地での建て替えを容易にすることを目標に専門家から灰地部分（長楽町・本庄町）でまちなみ誘導型地区計画が提案された。それに対し、協議会では、区画整理と並行して95年3月から地区計画に関する住民勉強会を重ねていたが、鷹取東地区の区画整理の様子を見ながらの進行と

なったため、十分な議論が進められず、なかなか進んでいかなかった。住民の中には角地で壁面線の後退などの規制は受けるが緩和措置を受けられない例や、敷地の条件から壁面線の後退を行うと指定容積率を使いきれない例があり、地区計画によるインセンティブの平等性を求める意見が多く上がった。その声を反映する形で、できるだけ地区の実状や将来イメージに合った形の地区計画にしていくなために、敷地面積の最低限度（40㎡→65㎡→80㎡）や住宅地区と住商協調地区の境界線、壁面線の後退地域等の変更につい

て協議会、専門家、行政の協議が続けられた。区画整理が一段落した96年6月には、地区計画についての勉強会を再開し、その後の住民総会によって導入が可決された。

②細街路の整備

地区計画が都市計画決定されたことを受け、実際に地区計画を空間に落とししていきたいという地元の思いと街なみ環境整備事業⁶⁾を用いてモデル的に事業を行いたいという行政の意向が一致したため、本庄町、長楽町の6ヶ町で細街路整備が行われることになった。このように従来密集事業で行われていた細街路の整備を、細かい意匠にまで補助が受けられる街なみ環境整備事業を用いることによって、地区計画で合意した空間像をより細かいところまで行き届かせることが出来るようになったことは大きい。

この事業は、まちなみ誘導型地区計画を策定する際に築かれた行政と協議会のパートナーシップの経験を活かして、行政がリードしていく形がとられた。最初に、行政から協議会に話が持ち込まれ、まず協議会で地区内の道路幅の測定を行った。この時点で行政側からは、最初の事業は地区内で2ないし3路線で行う予定であること、路線の条件として3m以下の道路であること、私道、公道から1路線ずつ選ぶこと等が条件として挙げられた。その後、町単位で行政による説明会が開催された。しかし、説明会の参加者は少なく、また、参加者の中にも、私道部分を最終的に

神戸市に移管することや事業実施にともなう門扉や塀の撤去等の条件に対し、難色を示す住民が少なかった。しかし、説明会の参加者の間では進めていきたい事業であるという合意が得られた。その後、協議会でさらに細かく各町ごとや路線ごとの説明会を行うと共に、神戸市に対して住民意向の申し入れを行った。神戸市が建設省と協議を重ねた結果、住民の意向に合うように次第に整備のための条件が緩和された。緩和の内容は、公道から公道へ抜けなくともできることからやっていく、門扉や塀の撤去に関しては次の建て替え時で良い等である。98年3月には2路線で細街路整備が完了し、他の路線についても住民の合意の形成されたところから順次整備が進められている。

3) 建築物等の更新過程と地区住民の居住動向

定点観測のデータと2つの居住動向に関する基礎データをもとに、区画整理地区/地区外における代表的な街区（海運町2丁目/本庄町2丁目）の復興状況と居住動向についてまとめた(図3)。

98年8月の時点では、本庄町2丁目において新築、仮設ともに建築率が上昇したが、住民の戻り率はそれほど上昇していない。また、再建不能の地権者が土地を手放し、新規住民が家を新築するケースが出始めている。海運町2丁目では、半数の敷地で再建が終わっている。元の場所で再建し、公的仮設住宅から自宅に戻る例も見られる。両地区で共通して言えることは、地区外に居住した住民が地区に戻ってこれないという現状である。両地区とも、再建を果たした世帯はほぼ全て借地・借家権者のいないAAAの地権者で、戸建て中心の復興となっており、借地・借家権者を抱える地権者の再建率は低い。海運町2丁目では、区画整理事業の換地の段階で土地を手放した地権者が従前地権者の3割を越え、それに伴い権利関係が清算された借地・借家権者は、地区に戻るあてがなくなってしまっていると考えられる(図4)。

(5) まちづくり組織（協議会）の取り組みとその評価

1) 地区の将来像のプランとプログラムについての考え方
震災以前も以後も野田北部地区には地区全体の将来像についての明確な計画は存在しない。震災後は専門家による土地利用構想の提案など、将来像に関して外からの働きかけがあったが、これらが用いられて議論がなされたり、さらに具体的なプランの合意には特につながらなかった。全体イメージの合意形成の場としての協議会ではなく、再建に向けての条件整備を達成することが第一であり、これをサポートする役割としての協議会であった。そのため区画

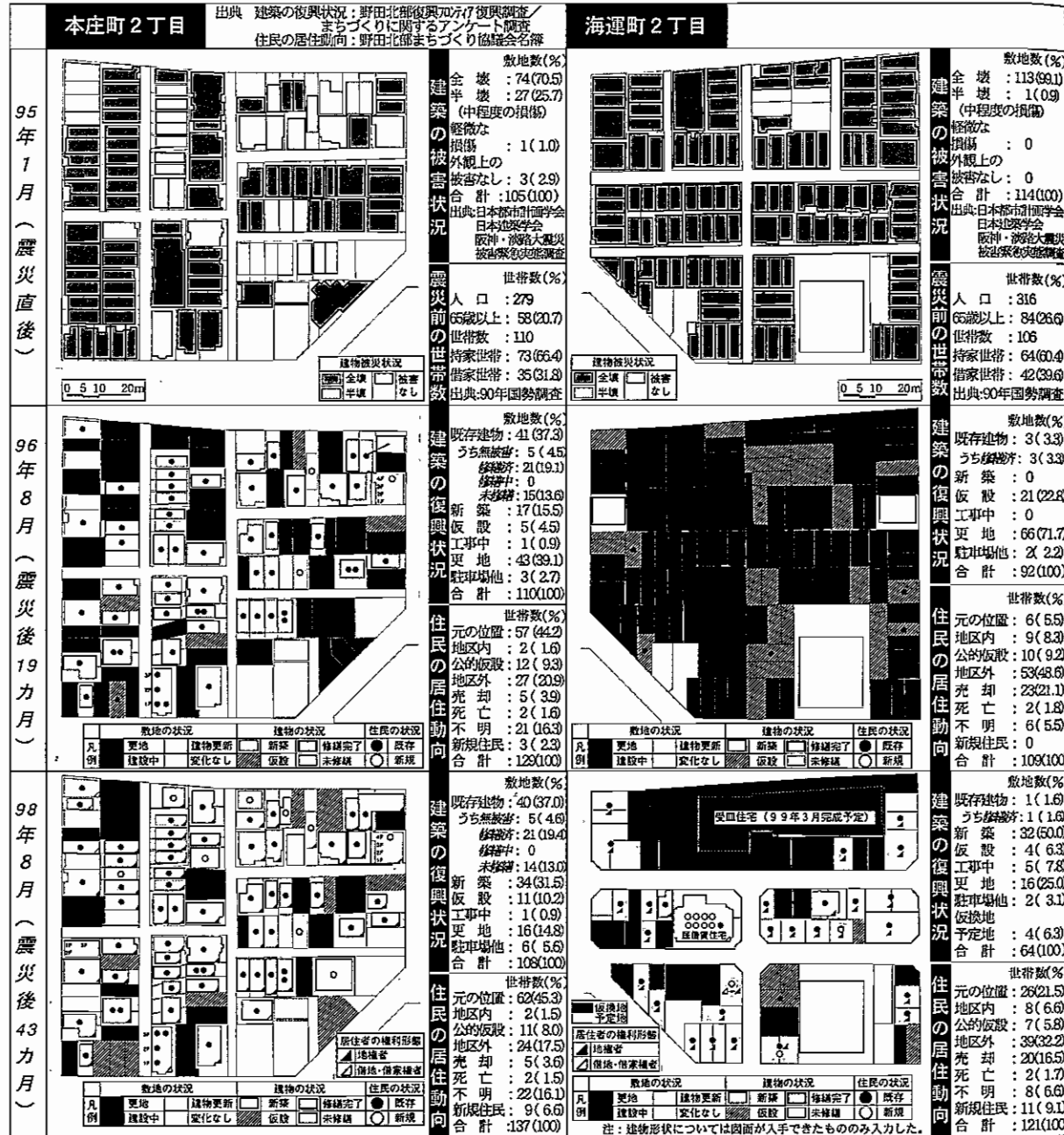


図3 代表的街区の復興過程と住民の居住動向

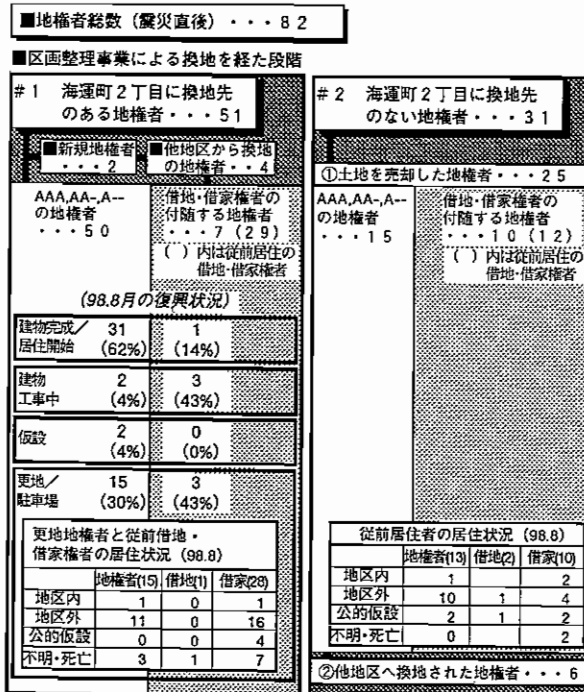


図4 海運町2丁目における区画整理後の地権者別の再建段階と従前居住者のもとり状況(1998年8月時点の状況)

整理区域では、事業の早期進行、事業用仮設の導入、受け皿住宅や戸建て住宅など地区特性を代表する再建モデルの提示など積極的な動きを見せた。また、灰地地区においては、区画整理区域との整備水準を縮めるために、地区計画による街路空間の確保を最初に行い、次に細街路整備による空間の質の向上を目指した。これらは基本的には行政や専門家のアドバイスを受け入れる形で進められた。また、行政、専門家との緊密なやりとりと真剣な議論の中で、パートナーシップによるまちづくりにおいて、何が可能で何が不可能なのかを学びとっていった。

2) 身近なまちづくり活動

①建築パトロール活動

震災後の違法建築の問題は被災地の多くの地区の共通の問題であった。それに対して協議会では、自主的に地区内の建築パトロールを繰り返し、建設の基礎段階で違法であることが明らかなものに対しては警告を行った。神戸市建築指導課に対しては数度に渡り、建築指導の強化を申し入れており、神戸市や長田区と共同で建築パトロールを行った。その結果、違法建築を是正した例も見られる。地区計画が決定する直前には、地区内で建設を開始しようとする建物に対して、地区計画についての説明を行い、地区計画に沿った建物になるように申し入れを行った例もある。

②地区外居住者への対応

野田北部地区では地区に戻らず郊外の仮設住宅等で生活している住民を多数抱えている。これらの住民に対して、あまり多くのフォローは行われていない。区画整理が行われた海運町2・3丁目以外では、転居先が不明の住民も多い。そのような状況の中で、協議会では震災後約1年経過した頃から、特に郊外の仮設住宅や県営住宅などに一時居住している高齢単身、高齢夫婦世帯の友愛訪問を行っている。今後もこのようなきめ細かい活動が求められている。

3) 地区内ネットワークから地域ネットワークの形成へ

①鷹取救援基地との協力

海運町3丁目にあるカトリック鷹取教会内にある鷹取救援基地は、震災直後から周辺地域のボランティアの拠点として機能していた。大國公園での炊き出しに始まり、倒壊家屋の解体、引っ越しの手伝い、ブルーシート張りなどの応急復興、また地区内の仮設店舗の壁に絵を描いたりといった復興支援活動を行っていた。野田北部地区ではこれらの側面支援の恩恵を受けながら復興を進めてきた。しかし、協議会と共同で活動を行うことはほとんどなく、地区内での作業が少なくなるにつれ、関係が希薄なものになっていった。また、協議会は慢性的な人手不足の問題を抱えており、救援基地は地域に貢献したい思いはあってもどうした

らよいか分からない、地域住民の同意を得られない等の問題を抱えていた。それぞれの抱える問題を話し合う中で、両者の関係にも変化が見られ、その結果、96年夏には共同で更地の草刈りが行われた。今後も共同で地域住民の支援をしていく方向も考えられるであろう。

②FMわいわいにおける情報発信

鷹取救援基地内にあるFMわいわいは、地域と地域に住む外国人との共生のための多言語ミニFM局である。このFM局で隔週放送の協議会による地域情報番組が設けられた。この番組では、まちづくりの現状や今後のまちづくりの展開に関する情報から、ゴミの出し方や駐輪問題への問題提起など様々な話題が話されている。協議会としては当初、地域外の元住民に対しても情報を提供していくような番組づくりを考えていたが、電波の受信範囲が限られており、郊外の仮設等までは届かないことから、特に地域住民に絞った番組づくりをしている。98年4月の番組改編により番組枠が拡大され、毎週放送されるようになってからは、まちづくりで培ったネットワークを活かして長田区内の他地区の協議会のメンバーや専門家、行政の担当者、ボランティアなどを招いての「まちづくりトーク」を行っている。この番組ではさらに、行政からの告知事項や行事予定、各協議会発行のニュースから抜粋した地域情報などを組み込み、「地区」から「地域」へネットワークを広げて情報発信が行われている。このようにまちづくりに携わる様々な主体を、地域住民の利益のために立場を越えてつなぎ合わせる役割を果たしている。

4) まちづくり組織の抱える問題

①世代交代の問題

しばしばまちづくりが進んでいると言われている野田北部だが、組織における役割分担と世代交代が比較的うまく行われてきたことが大きい。組織全体を見渡し、地区全体の課題を整理しながらまちづくりの指揮をとるリーダーの存在と、区画整理や共同建替など権利関係の調整が必要な時期には市民生活関連の法律や建築の専門知識を持ち、各住民の権利保護に全力を挙げた役員の存在があり、地区計画や細街路整備など平常時のまちづくりへと移行する期間には若手役員がこれまで行政や専門家に全面的に任せていた勉強会の資料づくりや住民への説明を行うなど、役割分担がきちんと行われ、世代交代がスムーズに行われてきた。また若手メンバーがそれぞれの役割を自覚し、自ら発案して動ける体制や、広報紙の自力発行など、常に新たな試みを行ってきた。このような経験の中で、行政や専門家に頼るだけでない住民による新たなまちづくりの方向に向かいつつある。しかしながら、このように比較的人材に恵まれ

ている協議会においても慢性的な人材不足と次の世代交代への問題に悩まされている。協議会には多くの地域住民が役員として名前を連ねているが、実際に活動しているのは一部の10名程度であり、一歩間違えば組織が硬直化する恐れがある。これを回避できるかが課題である。

②住民との意思疎通

また、協議会と住民の意思疎通が十分行われていないという面が一部にはある。例えば、地区計画が住民に浸透する前に住民総会が行われたことが挙げられる。震災直後の95年3月から地区計画についての勉強会が行われ、住民総会の前に住民説明会も行われているが、6月の住民説明会の前には数ヶ月に及ぶ空白の期間があり、1度や2度の説明会では地区計画について住民の十分な理解は得られなかった。さらに、勉強会や説明会の案内を地区内の全戸に配布しているにも関わらず、参加者は少なく、震災後自宅が既に再建されている住民のまちへの意識が低いことがネックとなった。住民意識の低下は、地区計画に続く街路整備の推進にも大きな問題となっている。これは、協議会が本来まちの住民がまちを考えていくための組織であると言う意識が住民には薄く「役員さんが上手くやってくれる」的な意識があることが原因の一つとして挙げられる。

③新規住民の地域コミュニティへの誘導

これまで野田北部地区は、震災前からの活動経過もあって、協議会と行政、専門家の連携が良く、比較的スムーズにまちづくりが進められてきた。震災以前からの住民は協議会の活動を支持し、協議会は住民の意向を反映できるよう努力を続けてきた。しかし、震災後被災マンションの再建や新築マンションの建設が進むにつれ、多くの新規住民が地区に定着しつつあり、まちづくり活動と無縁な状態で放っておけない状況が生まれてきている。既に現在でも、新築マンションの多くがオートロックであるため、自治会役員が会費徴収に行けない等の問題も起こっている。こういった状況の中で、新規住民がコミュニティにとけ込んでいける仕組みをつくるのが大きな課題の一つである。これに対して、協議会では祭などのイベントを通じて、活動への参加を呼びかけたり、新規住民の把握につとめている。

5) 事業型まちづくりの限界

この地区では、専門家・行政など多くの人々の努力によって、様々な支援制度を用いて集合住宅をはじめとする地域の住宅ストックができあがっている。また両者との緊密な連携がなし得た多くの成果が上がった。これらはさまざまな事業の仕組みの中で生まれたものである。しかし裏を返せば緊急性の強い事業を介しての連携が中心であり、平常時における場合は個人としてしか関われないのが現状で

ある。こうした限界に協議会は気づいており、そのため、各種のイベントや勉強会・懇談会を通じて日常の連携を保っている。このように、野田北部のまちづくりにおいては、各事業をまちづくりに取り込んでいく過程や、これらを実施する時期の的確な判断などで特に見習うべきポイントが多いが、まちづくりの普遍的なモデルにはなっていない。というのも、連携ひとつをとってみても各主体の並々ならぬ努力の結晶の成せるワザが多すぎるからである。

また、実質的な利益が見えやすい各種公的事業を軸として個人（特に弱者）の問題解決やソフトづくりを行ってきたことが、成功の要因とされる。実際、出来る限りのメニューを使って多くのものが整備されたし、独自のコミュニティが成熟しているが、もうひとつ魅力ある地域空間（かつての長屋の路地のような）のアイデンティティが大國公園以外に形成されていないのが現状である。住民自らの手による将来ビジョンを持ち、その中で固有の地域空間像を取り結ぶようなプログラムが織り込まれなければならない。そのためにはよりよい環境を作り維持していくための継続的なエネルギーを必要とする。このエネルギーを引き出す触媒的な役割、つまり外から常に新鮮な刺激を与え、風を送り込むことが支援グループの役割となろう。

(6) まちづくり協議会の役割

地域住民には様々な立場がある中で、野田北部まちづくり協議会では地域住民の権利の保護を第一目標に掲げ、「権利者は平等である」を合言葉に、弱小権利者の代弁などを重点的に行ってきた。共同化や区画整理の換地にあたっては権利調整までも行っている。協議会の中で借地借家法を始めとするさまざまな法律を熱心に勉強した役員の役割が大きく、その存在なしには多くの事業がまとまらなかった。協議会の範疇を越えると判断した部分については「個人の立場」で関わっている。このように協議会の役割として、個人の権利にどこまで介入するかというテーマがあるが、専門家ではない協議会の役員としての限界が見えてくる中で、ぎりぎりの線での調整となった。また、弁護士や制度の活用、関係専門家と権利者のコーディネートなど、「お膳立て」的な役割は今回のまちづくりにおいては非常に重要な役割となった。特に全体事業がまとまるまでの期間はほとんどこの役割に尽きたといっても過言ではない。本当の「住民主導」のまちづくりはこういった部分まで協議会が責任を持ってやらないとできないといったことを身を持って示した例である。

行政や専門家に対してのスタンスも同じで、受け身的な態度はとっていないのがこの地区の特徴であろう。その際、

法的な根拠を持たない任意団体ということや、地位的に住民の代表性を確保していないことや、行政との対等でない関係などが指摘されているが、野田北部まちづくり協議会はむしろこれらの立場の不明瞭さを逆手にとっているようにも見える。任意性や非代表性という性格はむしろNPO的である。意識を持ち、やれる人ができることをやるという姿勢を貫いている。多くの人をまちづくりに巻き込みたいという願いは持ち続けているが、声が出せない弱者の代弁はしても「全ての住民を代表して」などということは考えていない。協議会に期待をかける住民に対して全力で問題に取り組み、責任を負っているのである。このような任意団体としてまちづくり協議会を続けていく姿からその役割を再確認する必要がある。

(7) 野田北部まちづくりの今後の課題

狭小宅地が密集する市街地においては、個人の権利保護や再建の問題が大きすぎて、地域の共有空間が最も大きな公共性をもった街路以外に確保しにくいという問題がある。街路ですら反対が起きると整備できないといったシビアな状況の中で、さらに踏み込んだ公共空間や公益施設まで組み込んで行くには限界がある。保留床が比較的高い価格で処分できる東部の地区と比べて、権利変換型の共同化が成立しにくい中で、中規模な建替の連鎖の中でこのような公共空間を仕掛けていくのも難しい。3つの共同建替が実現した街区でも「個人の生活再建」という目標は達成されたが「地域に貢献する空間」は提案されても実現しなかった。また、まちづくりの夢や地域空間の思い入れはあっても、これをバックアップする支援制度がないため、実現には向かっていかない。区画整理の換地保留地や歯抜け状に残っている再建不能な更地を地域のオープンスペースや施設づくりの種地として活用したくても受け入れる制度がないのである。このような場所を活用しながら本当の「地区の計画」としていくために、地区固有の空間を作り上げていくためのプログラム、すなわち復興の第二段階のプログラムを組み上げることが必要である。このようなステップを持たせないと、せっかく築き上げたまちづくり組織の経験も今後、閉塞的な状況に陥って行くであろう。「地域住民の権利保護」から「地域住民のアメニティ向上」へと再浮上する姿勢がとれるかどうか今後の課題である。

謝辞

本稿をまとめる上で基礎となった野田北部復興フロンティアの活動は、野田北部まちづくり協議会の浅山三郎会長、焼山昇二氏、林博司氏、河合節二氏を始めとする多くのメンバーをはじめ、多くの関係者の方々に支えられています。記して心から感謝します。

またここでとりまとめた内容は、筆者の個人的な見解や分析が少なくありません。内容に関する責任は全て筆者にあります。

また野田北部復興フロンティアは以下に記載の早稲田大学建築学科佐藤滋研究室、社会科学部早田幸研究室の学生スタッフを始め、多くの協力者により活動を進めていることを付記します。

饗庭伸、藤田若菜、松本光司、山本裕道、笠真希、渡邊岳、柳智子、維元昌一郎、菅根すなを、平岩正行

注

- [1] 90年国勢調査による。
- [2] 95年国勢調査による。
- [3] 事業名称は現在のものを用いている。
- [4] この協議会は神戸市の条例にもとづく協議会ではなく、任意のまちづくり団体という位置づけである。
- [5] 以下の記述は、野田北部復興フロンティアによる被災状況・生活復旧状況ヒアリング調査（1996年2～4月）で得られた情報をもとに作成した。調査対象者は、被災状況・家族形態・権利関係などから代表的な世帯型を類型化し、それにもとづいて抽出した震災前の野田北部地区の住民44名（震災以前の全世帯の約4%）である。
- また、まちづくり活動についての記述は、この調査と平行して行った野田北部まちづくり協議会のメンバー9名に対するヒアリング調査をもとに作成した。
- またこれらを補足するものとして、野田北部復興フロンティアが地区に常駐して行った、まちづくり協議会の会合への出席（議事録の作成）や随時のヒアリングがある（1995年5月～1996年3月）。以降のまちづくり活動については、筆者ヒアリング（1997年5月、8月、10月、12月、1998年4月、8月）による。
- [6] 街なみ環境整備事業は、神戸市が野田北部地区を最初の適用地区として97年6月から行っている事業で、「住宅が密集している地域で、ゆとりとろうのおいのある住宅地区を形成するため、住環境の整備改善を行う事業」（神戸市住宅局パンフレットより）である。事業指定を受ける条件としては、住民が「市」と「街づくり協定」を結び、地域の特性にあったまちづくりを行うことなどがあり、主な事業内容としては、細街路の美化化、外構等助成（植栽、塀、門扉他）、住宅等修景助成（屋根、外壁）等がある。

参考文献

- 1) 佐藤滋他「同潤会の実績から学ぶ一関東大震災とまちづくり」『造景』創刊号、p.100～105、建築資料研究社、1996
- 2) 佐藤滋、早田幸「野田北部地区の諸主体の協調による復興プロセス」『計画支援・住民参画部会平成7年度報告』p.4～16、日本都市計画学会、1996
- 3) 森崎輝行、饗庭伸、早田幸「長田区野田北部地区・鷹取東第一地区のまちづくり」『日本建築学会大会都市計画部門PD資料』p.210～221、1996
- 4) 早稲田大学佐藤研究室、野田北部復興フロンティア「大園公園をつむぐ地区のまちづくり 生活とまち復興の記録／人と人をつなぐまちづくりの提案」1996
- 5) 佐藤滋、真野洋介他「地区レベルの復興まちづくりプログラムに関する考察—立ち上がり過程の分析を踏まえて—」『住宅総合研究財団研究年報』第24号、p.167～176、1997
- 6) 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』15号、p.38～70、建築資料研究社、1998

2-3

六甲道駅南地区： “協働”の復興都市計画

平山洋介

六甲道駅南地区は第二種市街地再開発事業が実施されている区域である。復興まちづくりでは多彩な手法が使用される。この中において、二種事業の再開発は、行政が全面的に権限・責任を負い、全面買収・管理処分方式にもとづき、膨大な事業費・補助金が投入され、区域を全体的な改造に導くなど、とくに強力な手法としての特質を有している。

以下では、住民参加のために導入された“協働”の概念に焦点を合わせて議論を進める。すなわち、二種事業という特徴的な手法が適用された区域において、“協働”はどのような緊張関係をはらみ、どのような役割をはたすのか。事業は実際にどのように進んできたのか。これらの問題が中心的な論点である。

(林 泰 義)

(1) 場所のアイデンティティ

被災地の復興のために一連の都市計画事業が展開されてきた。その特徴として、“協働”の概念が導入され、試行錯誤が進んできた点に注意を払っておく必要がある。すなわち、事業区域に“まちづくり協議会”を設置し、協議会と行政の“合意形成”を通じて事業を実施しようとする方式が試されている。

復興都市計画は1995年3月17日に決定された。震災発生から2ヵ月目の速攻決定であった。この計画決定をめぐって住民と行政の間に強い摩擦が生じたことは記憶に新しい。これに対して、兵庫県の都市計画審議会は計画案の承認にさいして「今後、住民と十分意見交換を進める」と述べた付帯意見を付加し、県知事は住民と行政の話し合いを通じて計画決定の変更があり得ること、事業計画などの策定において住民の意向に配慮することを明言した。神戸市では震災以前から協議会を通じた“協働”のまちづくりが試行されていた。復興都市計画はこの概念を取り入れて事業を構成するものとされた。震災後に策定された「神戸市震災復興緊急整備条例」（1995.2）、「神戸市震災復興計画ガイドライン」（1995.3）、「神戸市震災復興計画」（1995.6）などでは“協働”の必要がつねに強調されている。

本稿では、神戸市灘区・六甲道駅南地区における第二種市街地再開発事業を素材として、そのプロセスの観察を行い、そこにみられる“協働”の実態について考察を行う。都市の中の場所は“コンテスト・グラウンド”としての性質をもっている。すなわち、資本、行政、住民などは特定の場所に対して互いに異なるアイデンティティ——形態、機能、意味、象徴、……——を欲求して動き、恒常的なコンテストを生みだしている。そこでは操作、妥協、譲歩、取り引き、抵抗などの一連の政治的な関係が形成される。すべての場所のアイデンティティは自明的に現れるのではなく、コンテストの過程を経由して定義され、あるいは再定義が繰り返される。

計画・事業の投入は場所の定義に関わる介入を意味し、それをめぐって多岐にわたる緊張関係が発生する。再開発の二種事業はとくに強力な介入として作動し、場所の状況を大規模な改変に導く。被災地の“コンテスト・グラウンド”に対して“協働”の概念はどのように作用するのか。この問題が本稿の主要な関心事である。六甲道駅南地区の再開発は事業の途上にある。ここでは概ね1998年8月現在までの状況に考察を加えている。