

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、鎌元昌一郎、曾根すなを、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、ゆとりと潤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、細街路の美装化、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。この中であって、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専らなど、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。

(2) 再開発事業の推移

1) 都市計画決定の摩擦

震災が発生した当時における六甲道駅南地区の特性を列挙すれば、次のとおりである。①低層住宅を中心としてマンションが混在する住宅系用途が主流を占め、そこに商業・業務機能が混入していた。②宅地面積が75㎡未満の建築物数の比率は、神戸市33.0%、灘区44.2%に対して、事業区域では56.3%を占め、狭小宅地が多い。③権利者総数894のうちわけは土地所有496(55.5%)、借地53(5.9%)、借家345(38.6%)となっており、借地・借家が半数近くを占める。④65歳以上の人口比率は、神戸市11.5%、灘区14.2%に比べ、事業区域では27.9%に及び、高齢化が顕著に進展している。⑤建築物の全半壊率は棟数ベースで80.2%、戸数ベースで68.4%に及び、壊滅的な被害が生じている¹¹⁾。

この区域に対する再開発事業は、①事業区域が約5.9haに及ぶ大規模性、②1haの正方形の防災公園(近隣公園)を基軸とした公共施設の整備、③公園を取り囲む平均約450%に及ぶ高容積の建築群、などを特徴とする計画として決定された。

計画書によれば、事業区域は、①第3次神戸市総合基本計画における東の副都心、②神戸市都市再開発方針における2号地区、③震災による壊滅的な被害を受け、防災拠点の整備が求められる地区、としての位置づけをもち、再開発事業は「土地の合理的かつ健全な高度利用と、商業環境の整備、良好な住宅の供給を図るため」に実施される。住宅供給のための施策としては、住宅市街地総合整備事業が適用され、従前居住者向けの公的賃貸住宅の建設が可能になっている。再開発は事業区域の場所に対して新しいアイデンティティを構築するためのクリアランス・アンド・ビルドの強力な計画を提示したといえよう。

計画決定をめぐって紛糾が発生した。縦覧期間中における意見書の提出は約461件に達している。第1に、計画決定にいたる手続きに対する反発がみられた。震災によって多数の住民が住む場所を失い、地区外に避難し、生活が壊滅している時期に、都市計画は一方向的に進められた。第2に、区画整理とは異なり、再開発の事業区域については計画案のバースが提示された。このバースに描かれた防災公園、高層の建築群は、震災以前の区域の状況とはまったく異なるマッシュかつメカニク的な空間像を示し、住民を強く刺激した。第3に、事業区域はパチンコ店などの一部の建築を迂回した範囲が設定され、これへの強い疑念が示された。市当局の説明は、パチンコ店などは高度利用

地区の要件を満たしていること、公共施設整備の用地に該当していないことから事業区域から除外したというものであった。しかし、これに納得できた住民は少ない。こうした騒然とした状況をへて、再開発事業の計画決定がなされた。

注意を要するのは、この計画決定は事業区域の将来像をこの時点において基本的に確定していることであろう。復興都市計画では計画決定の変更は可能である。事業計画の策定は住民の意向を取り入れる方針が示された。しかし、現実的な問題として、事業区域の範囲、公共施設の骨格、事業手法の選択などの基軸的な部分の変更は難しい。

“協働”の都市計画は“逆転”したプロセスの中に位置づけられたといえよう。最初に住民組織を立ち上げ、意見交換を行い、地区の将来像を検討し、そこから事業手法の選択に進むのではなく、最初に計画決定と手法選択の“事実”があって、そこから住民組織が設置され、意見交換が開始される。決定された計画の範囲の中でしか空間の蘇生をイメージすることが認定されない。事業手法は固有の技術的原理を有していることから、将来像の発想はその制約の範囲内に限定される。プロセスの“逆転”のもとで、“協働”の可能性は当初から拘束をとまなうものであった。

2) 協議会の始動

1995年6月18日に協議会が設立された。事業区域は4つの地区に分割され、それぞれの町丁名に由来する名称をもった深備5、深田4南、桜備4、桜口5の組織が形成された。このうち深田4南は市街地改造事業による区分所有の再開発ビルであった地区である。ここでは当面は管理組合が協議会としての機能をはたすことになり、正式の協議会は1996年3月24日に設立されている。深田4南の事業は“再々開発”である。これ以外の3つの地区は一般的な市街地である。1995年7月9日に連合協議会が発足した。4つの協議会の活動を調整しようとする組織である。深田4南は他の3つの協議会とは異なる動きを示し、迅速に話し合いを進め、1996年3月28日に事業計画の決定にいたっている。区分所有者である住民は、集合的な再建以外に展望はあり得ず、再開発事業を受け入れやすいことが主な要因であろう。

“協働”のまちづくりでは、協議会はコンサルタントの派遣を受けることができる。深備5、深田4南は環境開発研究所、桜備4、桜口5はRIAを、協議会をサポートするコンサルタントとして選定した。両者ともに再開発事業に実績があることで知られている。

こうして“協働”の復興都市計画はスタートした。当初の論点は主に次の3点であった。第1は、防災公園の根

拠である。協議会は1haの公園整備、それにとまなう環境の激変に対して反発を繰り返し、緊迫した状態が続いた。行政は広域的な公園分布、避難圏域、避難人員、近隣公園の整備基準などの指標を用いて計画の根拠を示している。これは協議会からの説明要求の後の作業にもとづくものであった。防災に関する地域計画などをへて再開発事業の必要が明らかになるのではなく、再開発の計画決定の後に防災公園の根拠が付加されている。

第2は、残存マンションの問題である。事業区域ではいくつかのマンションが倒壊を免れ、その住民は建物の存続を望む場合があった。行政は新耐震基準以降の建築であり、かつ高度利用地区の要件を満たしている4棟のマンションに限って、検討の余地を残す方針を示した。

第3は、高層住宅の問題である。住民の大半は震災以前は低中層の住宅に住んでいた。高層住宅への反発は強く、それを低中層に転換する要求が示された。一戸建住宅の住民は建物の高さにかかわりなく、集合住宅それ自体への反発を表明してきた。

1996年2～3月に各協議会は公園・道路計画案に関する一定の選択にいたっている。各協議会においてコンサルタントは複数案を提示し、それをベースとして公園・道路計画案に関する検討がなされた。深備5では、公園の規模は①1ha、②2500㎡の2種類、建築については①低・中・高層混在、②低・中層のみ、③残存マンションを残す場合の3種類、その組み合わせとして6種類の案が提示された。これらの案のすべては正方形の公園を設置する計画決定を廃棄し、公園を羽子板形に改変して区域南側の国道2号線に接続させる形態を採用している。桜備4と桜口5では、①計画決定のままの案、②羽子板形の1ha公園を設置する案、③より細長い1ha公園を設置する案、④公園を分散的に配置した案、⑤2,500㎡のほぼ正方形の公園を採用した案、⑥残存マンションを残して1haの公園を設置する案、の6種類が示された。3つのすべての協議会において、公園への補助金の基準は1haと2,500haの2種類であり、その間の面積の場合は事業コストが上昇し、権利者の負担増につながるという説明がなされた。桜備4と桜口5では、公園の分散配置の案は容積を消化できず、負担増を招くと説明されている。

こうした複数案をめぐり検討の結果として、防災公園は1haとされ、その形状は正方形から羽子板形への変更となった。公園の規模は“概ね”とされ、縮小の余地が残された。羽子板形の公園は、正方形に比べて、①南北方向の副都心軸への整合性が高い、②国道に接合することにより、災害時に車両等が入りやすい、③日常的な公園として

開放性が相対的に高いと判断された。残存マンションの扱いは保留事項となった。この計画案は3月17日に連合協議会がオーソライズしている。

3) 都市計画の変更

協議会は住棟配置計画、施設計画などを含む“まちづくり提案”の策定の段階に入った。1996年12月25日に桜備4、桜口5、及び連合協議会はまちづくり提案を市長に提出している。これに続いて、1997年1月16日～29日に都市計画変更の縦覧が行われ、2月28日に計画変更がなされた。まちづくり提案を受けて計画変更が実施される形式がとられている。深備5はこれに遅れて1997年4月24日にまちづくり提案を提出した。連合協議会が深備5を待たずにまちづくり提案を提出したのは、計画変更のための審議会の日程などに関連した対応である。計画変更は公共施設に関わる内容が中心であり、これについては深備5も同意していた。

まちづくり提案、及び計画変更にいたる経緯として、次の6点を記しておく。第1に、公園の規模は9,300㎡に縮小された。これは公園の幅を狭めたもので、後述の南面住戸の増加の方針に関係している。震災直後から建設省は公園の面積は1haと2,500㎡の間であっても柔軟に対応するとの方針を示していた。しかし、兵庫県の担当課は通常の基準に従うことを求めていた。このため神戸市は協議会に対して公園の規模は1haと2,500㎡のどちらかを選ぶように促してきた。しかし、県が1996年度に入って方針を柔軟化させたこと、六甲道駅北地区の区画整理事業では1haを下回る公園の規模が認められたことなどから、この事業区域においても公園の縮小がなされた。神戸市は当初は公園の縮小は難しいと説明していたことから、協議会は行政に対する不信感もち、それを表明する場面があった。神戸市の立場からすれば、国と県の裁量に関わる問題は、判断が確定するまでは住民に対して情報を公開できない。第2に、協議会は容積率の消化と事業コストの関係を概ね受け入れ、低中層の住棟を望んではいたが、高層住宅の建設もやむを得ないとの考え方をもつようになった。事業の技術的な原理が協議会の意向を制約していることが分かる。第3に、住棟配置計画について多様な議論が行われた。共通して目立ったのは、南面住戸への要求の強さであった。住棟配置が形成する景観、オープンスペースの内容などへの関心は相対的に低い。第4に、先行して事業を進める深田4南では権利床の価格が示されていた。他の3つの協議会は、権利床の価格は原価方式だけでなく、深田4南とのバランスを考慮することを行政に要求し、これが受け入れられた。深田4南は駅前の最も高地価の部分に立地してい

る。他の地区では深田4南に比べて権利床は低廉になることが明言された。第5に、施設計画に関して、深備5ではキー・テナント、桜備4では区役所、桜口5ではスポーツ系の健康増進施設を誘致する方針が決まった。第6は、残存マンションの扱いである。その住民の意向は被災した資産の価値、再開発による補償額、権利床の価格などから影響を受ける。行政は条件提示などの検討をへて、すべての残存マンションを事業に組み込んでいく方針を明らかにした。まちづくり提案において、残存マンションは基本的に事業に参画していく方向性が示された。

4) 事業計画決定をめぐる

都市計画の変更から事業計画の決定に向けて、協議会は住棟・施設のより具体的な計画に関する検討を繰り返した。建築の高さは可能な限り抑制しようとする指向性が強く、住棟配置では南面住戸を増やす希望が強いなど、いくつかの特徴的な傾向が認められた。コンサルタントは複数案を作成し、これに対して協議会は街区別集会、全体集会などを行い、計画をしだいに固めるようになった。

この過程では、公的賃貸住宅の配置が論点となった。桜備4の地区は北側と南側の2つの街区から構成されている。まちづくり提案は北側に権利者の分譲住棟、南側に区役所などの施設と公的賃貸住宅を配置するものであった。南側の街区は幹線道路の国道2号線に接することから、騒音と排気ガスの問題の発生が予想され、北側の街区は相対的に良好な住環境が形成されると考えられている。しかし、1997年9月になって、神戸市は公的賃貸住宅を北側に組み入れる方針を明らかにした。北側の街区ではまとまった用地が先行買収され、そこへの先行着工が可能となった。先行着工の部分において分譲と賃貸のための機会を公平に設けることが神戸市の方針の論拠であった。これに対して、協議会では区分所有と公的賃貸の住棟の混合による管理問題などの発生についての懸念が指摘され、この論点をめぐって膠着状態が長引く状況が現れた。地区内の住民は66の権利者世帯から171名の署名を集め、市議会に対して「公的賃貸棟の建設阻止の陳情」を行った。この陳情は協議会が行ったものではないが、役員の一部が個人として関与している。神戸市は分譲と賃貸の動線分離などによって管理問題は回避できるとする見方を示し、協議会は街区別集会などをへて、最終的には公的賃貸住宅の先行着工を受け入れている。

事業計画にいたるまでの焦点は再開発ビルの床価格であった。床価格は管理処分の段階に入ってから明示される事項である。しかし、床価格の交渉を抜きにして事業計画を決定することは現実的に困難である。桜口5の協議会は、

床価格がすでに示されている深田4南との相対的な立地関係を検討し、その6割の床価格を市に対して要求した。これに対する神戸市の提示額は要求価格を上回るものではあったが、深田4南に比べて低廉な水準であった。協議会は市の提示額に関して、より低額の床価格を要求して交渉を続けるか、市の提示額を受け入れて早期復興を目指すかの二者択一方式のアンケートを行い、早期復興を望む住民が主流であった結果を受けて、事業計画に向けて進むことを決定した。深備5と桜備4は、桜口5における床価格の決定過程を参照し、それぞれ神戸市との交渉を行い、床価格の決定にいたっている。

桜口5では1997年11月20日、深備5では1998年3月12日に事業計画が決定された。桜備4の事業計画が決定されたのは1998年8月12日である。この地区の事業計画決定が遅れたのは公的賃貸住宅の配置をめぐる議論に時間を要したことが主要な要因である。これ以降、各協議会は管理処分計画に向けた活動に入っている。

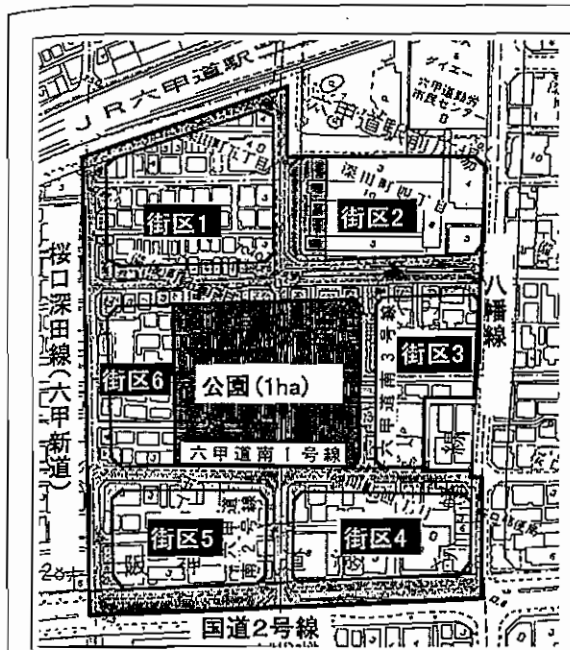
(3) 協働の緊張関係

1) 協働の枠組み

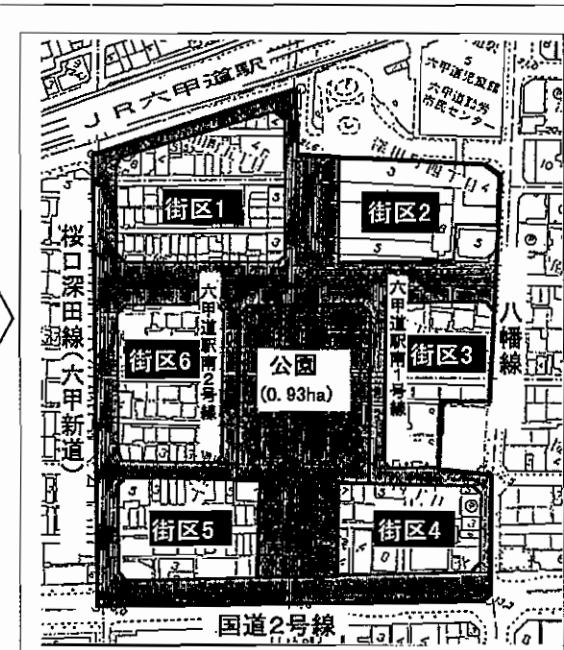
では、再開発事業において、「協働」の概念はどのような緊張関係を含んできたのか。稲本洋之助の整理によれば、協議会は事業区域の「住民」を代表し、行政はより広域的な「市民」を代表するとされている²⁾。換言すれば、協議会と行政の「協働」は、少なくとも形式論理としては、「住民」と「市民」の「協働」を意味している。神戸市は市自身が「市民」を代表して「協働」の場面に携わっているとは表明していないと思われる。しかし、再開発事業は公共性が認定され、補助金が大規模に投入されることから、市当局は「住民」の範囲を超えて「市民」に配慮すべきことは明らかである。二種事業は公共性がとくに高い。以下では、この枠組みを踏まえ、協議会を基軸とした「協働」の分析を行う。その焦点は、協議会と行政、協議会と住民、協議会と市民、この3つの関係に関する観察である。「協働」の性質を解明しようとするとき、協議会を取り巻く重層的な関係に注意を向ける必要がある。

2) 協議会と行政

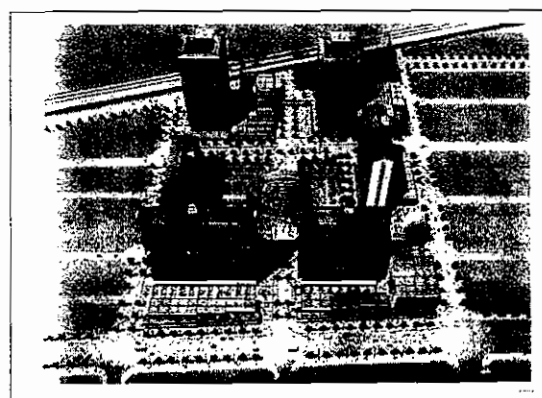
「協働」を直接的に構成するのは、協議会と行政の関係である。行政の側からすれば、「協働」の仕組みが設置され、協議会という「相手」があつてはじめて事業を進めることができる。都市計画の事業区域では行政からの働きかけによって協議会が設立されている。行政は協議会を通じて情報を伝搬させ、住民の反応を捕捉する。「相手」が不在であれば、事業の手がかりは得られない。協議会の側



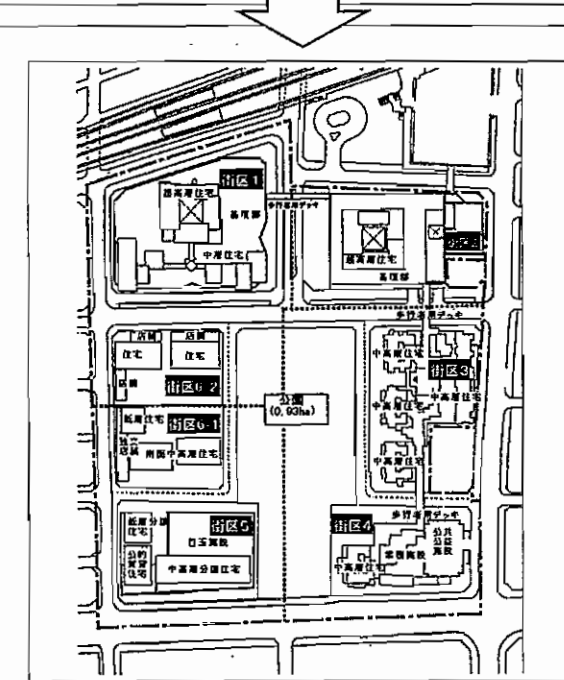
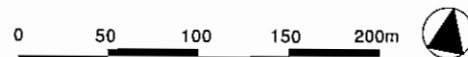
都市計画案 (変更前・1995. 3. 17)



都市計画案 (変更後・1997. 2. 28)



都市計画案イメージ図



各協議会のまちづくり案 (1997. 3)

注：計画案は、①都市計画の決定、②協議会による公園・道路を中心としたまちづくり提案、③都市計画の変更、④協議会による建築配置等を含めたまちづくり案の作成、⑤事業計画の決定、という順序で推移してきた。このうち①③④を図示している。

図1 六甲道駅南地区における計画案の変遷

からすれば、“協働”の場面を経由して住民の意向を行政に対して伝えることができる。

しかし、協議会と行政の関係は対等ではあり得ず、摩擦を含んだものとなっている。第1に、二種事業における権限、義務、責任のすべては法的に行政に属している。協議会はあくまで任意団体であり、法的根拠をもっていない。神戸市のまちづくり条例では、協議会が一定の活動実績を示した後に、公的に認定され、条例上の根拠をもつことがある。しかし、震災後に発足した協議会はこの段階に到達していない。再開発事業の法制度では協議会は位置づけを有していない。

第2に、事業に関する知識、経験、情報は、協議会と行政とでは比較にならないほどの落差がある。行政が事業に精通していること、あるいは精通すべきことは当然である。協議会の役員は、再開発事業の基礎的な仕組み、“容積率”“保留床”“再開発路線価”などの基本用語の定義と含意を理解するだけで相当の期間が必要になっている。

第3に、上述のように、プロセスの“逆転”の問題がある。協議会は意向を表明できるとしても、それが受容される可能性は計画決定と事業手法が設定する制約の範囲内に限定される。防災公園をめぐる議論の紛糾が続く時期があった。公園の形状は変更され、規模は若干の縮小となった。しかし、防災公園を設置すること自体は変更できない。協議会は低中層の建築を望んでいるとしても、最終的には容積を消化する高層建築を認めざるを得ない。プロセスの“逆転”は“協働”に対してストレスを蓄積させてきた。

3) 協議会と住民

協議会の設立当初は、緊張関係の焦点は協議会と行政の摩擦であった。協議会は計画決定への反発、行政への不信を示し、緊迫した状況がみられた。しかし、そこから時間が経過するにつれて、協議会と住民の緊張関係が顕在するようになった。

最初に重要なのは、協議会がコミュニティの意向を反映できるかどうかである。事業区域の住民構成は多様である。権利関係、所得階層、年齢層、居住者・事業者・不在地主などの属性に応じて、住民は事業に対して異なる意向をもっている。震災によって住宅を喪失した者は、早急な事業の実施による生活安定の回復を望む傾向がみられる。住宅が残った者は、時間を要するとしても、十分に議論を重ねる方向性を望む場合がある。自治会などの地域組織に関与してきた住民とそれ以外の住民とでは、意見が食い違うことがある。

協議会は住民の多様な意向を的確に捉えて議論を構成する必要がある。しかし、実際には協議会の役員構成には偏

りが認められる。事業区域では借地人、借家人が半数近くを占める。これに対して、協議会の役員は持地・持家が圧倒的多数を占め、借家人は皆無に近い。桜備4において公的賃貸住宅への反発が生じたことは、上述のとおりである。ここでは協議会が地区内の借家人を代弁するのではなく、むしろ行政が借家人に配慮するという関係が生じている。協議会の役員の大半は居住者であり、事業者はきわめて少ない。協議会における住棟・施設の計画、床価格の交渉などは、居住者の立場からの論点が中心になってきた。

次に問題になるのは、協議会が代表している“住民”の定義である。再開発事業では“権利者”の法的な位置は定められているが、“住民”の概念は存在しない。協議会では借家人が少ないことを述べた。一方において、借家人は明らかに“住民”である。借家人の意向を反映させる回路の必要を支持する見方があり得る。しかし、他方において、借家人は補償対象の権利を有しておらず、その意味に限って言えば“権利者”ではない。再開発事業の協議会に借家人が少ない実態は妥当性をもっていると判断される可能性があり得る。不在地主が“住民”であるかどうかは議論の余地がある。しかし、不在地主は明らかに“権利者”であり、事業上の法的な位置をもっている。これらの点は、協議会の基盤である“住民”の定義は実際には不明瞭であることを表現している。

協議会の活動は法的根拠を備えていない。しかし、計画案の作成における影響力をもっている。このため、協議会と個別権利の関係が問題になってきた。計画が進むにつれて、その内容は具体性を増し、個別権利が再現される形態の範囲を確実に狭めていく。権利者が計画案に異議をもっているとき、行政と権利者の間だけではなく、協議会と権利者の間に軋轢が生じる。協議会は個別権利に影響を及ぼす範囲にまで関与すべきかどうか問われてきた。これまでの住民集会において、「協議会は任意団体なので、私は行政と交渉する」「協議会が再開発の中身を決定してよいのか」「どのような根拠があって協議会が私の権利に影響を及ぼすのか」などの意見ないし疑問が提起されている。

住民集会における決議は、住民の意向を反映していることが必要である。とくに計画案が個別権利に影響を与える段階になると、協議会は決議の正当性の保持に敏感にならざるを得ない。住民集会の初期では、出席率が問題になった。出席者は3割前後であるケースが多く、その決議の正当性は脆弱であった。このため、アンケートによる意向調査、街区別の小集会などによる住民の意向の把握が試みられるようになった。1996年の末頃からは、各協議会の住民集会は委任状を集めるようになった。深備5の住民集会

では委任状が議長委任であることに反発がみられ、それ以降は個人委任が可能になっている。桜口5では住民集会と郵送による投票を併用する手法が試された。計画案に関する決議を行うときは、協議会の役員が特定の案に絞り込んだうえで決議をとるのか、あるいは複数案を住民集会に提示するのが問題になってきた。住民集会の決議は一般的に出席者、及び委任状の過半数によって成立してきた。しかし、ある住民集会では過半数による決議の正当性に対して疑問が提起された。協議会が住民の意向を捉え、決議に反映していく方法は確立されておらず、試行錯誤が続いてきたことが分かる。

4) 協議会と市民

復興再開発は事業区域の「住民」に対して直接的な影響を及ぼす。しかし、事業区域の範囲を超える「市民」との関係は有している。

事業区域では大量の公的資源が投入される。膨大な補助金、行政スタッフ、コンサルタントが集中する。公共施行の二種事業であることから、住民はリスクを負う必要はなく、譲渡税に関わる配慮がなされ、共同施設整備などへの負担は要求されない。復興再開発では国庫補助率が引き上げられた。事業認可を待たずに事業用仮設住宅の建設が認められている。再開発地区計画の適用により、二号施設と地区施設の用地費への国庫補助が導入される。再開発路線価は市場の1.3倍を超える水準に設定され、住民は市場では期待できない価格で資産を処分できる。

一方において、震災からの復興であるため、より深い公的資源の投入を支持する見解があり得る。被災者は震災によるダメージを受けたうえに、権利が制限され、防災公園の整備に協力している。他方において、被災地であるからこそ、公的資源の集中に疑問を提起する見方があり得る。事業区域に限らず、市街地は全面的に激しく被災した。都市計画が適用された面積は、被災市街地の4%を占めるにすぎない。事業区域の外側は“白地地域”と通称されるように、公的介入は微弱である。局所的な事業区域に公的資源が集中し、広大な“白地地域”の問題への配慮は乏しい。事業区域に注入される公的資源は市民の税金を含んでいる。再開発事業の公共性と市民の負担の関係、資源配分のバランスは安定性を欠いている可能性がある。

深田4南の“再々開発”は微妙な問題を含んでいる。先述のように、この地区は市街地改造事業による再開発ビルであった。そこに再び再開発事業が適用された。公的資源の配分の点からみると、再開発を2回にわたって実施する根拠は必ずしも明瞭ではない。“白地地域”ではマンションが倒壊して苦勞している被災者が多い。その場合は自力

で再建に向けて努力する必要がある。市民が“再々開発”に同意できるかどうかは不明瞭である。

協議会による計画案の作成は、周辺住民としての市民に空間的な影響を与える。とくに深備5、深田4南では、超高層住宅が建築される。これは灘区における最高の高さの建築になる。事業区域の住民だけでなく、周辺住民への日照問題、区民全体の景観問題に強く影響を与える。しかし、市民がこれに意見を述べる機会は確保されていない。深田4南の超高層建築はすでに事業計画が決定されている。そこに市民が関与した形跡は見あたらない。深備5の住民集会では、周辺住民の意向が行政を通じて伝えられる場面があった。この地区では、住棟配置計画に関して、東西方向の板状住棟と塔状住棟の2案が検討されていた。板状住棟は南面住戸の増加を意図したものである。しかし、北側の周辺住民の日照に影響を及ぼし、景観形成の点からみて問題をとまうものであった。住民集会では、周辺住民が板状住棟に反発していることが報告され、塔状住棟が選択されるにいたった。しかし、この経緯は深備5の協議会における議論の内容がインフォーマルに周辺住民に流出したことに起因している。協議会において市民の意向が反映される正式の回路は原則的に不在である。

5) 協働における専門家の位置

以上に関連して、“協働”の復興都市計画における専門家の役割をみておく必要がある。復興都市計画ではコンサルタントの技術力は不可欠の要素である。しかし、“協働”の場面では、専門家の位置が不安定になっている状態が指摘される。すなわち、コンサルタントは、〈二種事業〉の中で、〈行政〉と契約を結び、〈事業費〉から報酬を受け取り、〈協議会〉の計画案の作成をサポートするために派遣される。この立場は自ずから矛盾をとまっている。

協議会では行政と役員が直接的に話し合うのではなく、コンサルタントと役員が議論を進めるスタイルがとられている。行政は出席しているが、話し合いのイニシアティブはとっていない。行政の主導ではなく、協議会の意向を尊重していることを表現するための措置であろう。コンサルタントは協議会に派遣されて働いてきた。しかし、クライアントは行政である。再開発は二種事業である。その権限、義務、責任は行政にある。協議会とコンサルタントは双方ともに責任を負える立場にはない。コンサルタントは役員意向だけをもとにして計画案を作成することは難しい。行政の意図と事業の公共性に配慮する必要がある。組合施行の再開発であれば、コンサルタントは情報のすべてをオープンにして、事業の組み立て、可能性、リスクを解説したうえで、組合のために全力を投入できる。二種事業で

は情報をつねにオープンにできるとは限らない。協議会が紛糾するとき、役員への罵声がコンサルタントに向けられることがある。コンサルタントは事業に関する情報を公開できる立場にはなく、罵声に対して適切に対応できないケースがある。深備5では、1996年末頃から、行政がコンサルタントとともに前面に出て、役員との議論を進めることになった。これは役員への質問に対してコンサルタントは責任ある解答を示せない場面があることに由来している。

コンサルタントなどの専門家は、クライアントの立場を代弁し、その利益を確保するために技術を提供する。プロフェッショナルとクライアントの関係は一般的には明快であるケースが多い。しかし、“協働”の過程において、コンサルタントは代弁すべき主体が不明瞭であり、その位置がいわば宙吊りの状態になっている。

環境開発研究所の有光友興は、六甲道駅南地区の仕事に携わってきた経験について、コンサルタントの立場から率直に述べている。「住民が権利者メリットを露骨に言い出した時、白地地区の被災者などと比べ再開発区域には多額の税金が投入されており贅沢言うなど喉元まで出ていたが押さえた。——懸命に住民の案づくりに手を貸してきたのに肝腎のところ（床価格など）へきた時は責任のある答えができる者が答えるとの声には黙らざるを得なかった。組合施行のコンサルとは大いに違うところである。——役員会で何度も何度も説明し、やっと役員会での方向が出たので住民集会を開いたところ役員の中から反対意見が出、それを他の役員が止めることができない。住民からの質問にも役員が満足な答弁ができない。役員会での議論は何であったかと虚しい気持ちにさせられる。これも組合施行と大いに違うところである。——二種事業のまちづくり協議会とはしょせん施行者と住民の協議（条件交渉）の場であり、震災という特殊事情によりたまたまコンサルがその緩衝役に使われたという思いである」^[1]。

(4) コンテスト・グラウンドと協働

最初に述べたように、都市における場所のアイデンティティは恒常的なコンテストの途上にあり、再定義が繰り返されている。アイデンティティとは単一の起源、動機、論理に還元されるのではなく、複数の主体間の関係に対して開放され、つねに変成するものとして理解する必要がある。

復興再開発の“協働”は“コンテスト・グラウンド”に対してどのように意味したのか。一方において、“協働”が“合意形成”を仮構するための装置として機能していることが指摘される。計画決定が示した再開発の空間像は、限定された視角から設定された特殊なアイデンティティに

すぎない。このアイデンティティはどのようなコンテストも経由していない。計画案の縦覧、意見書の提出、都市計画審議会などはコンテストの制度を意味してはいるがこれが実質性を保持しているとは限らないことは、よく知られているとおりでである。プロセスの“逆転”のもとで“協働”はあらかじめ指定されたアイデンティティに向けて“合意形成”を絞り込むように追い込まれる。

他方において、“協働”の場面は多数の矛盾、対立、緊迫を引き出し、場所の定義に対してコンテストが実在することを証明してきた。協議会は正方形の防災公園に対して執拗な抵抗を示した。メカニクな超高層建築に対する住民の嫌悪感が繰り返し表明された。行政は借家人のために公的賃貸住宅を先行着工することを譲らなかった。計画決定と事業手法の拘束の範囲内ではあるが、コンテストが実施されてきたことは事実である。六甲道駅南地区では近い将来に高層住宅が建築され、平均容積450%の建築群が現れ、防災公園が整備されるだろう。この方向性はすでに不可逆の段階に入っている。しかし、“協働”を経験したコミュニティは、復興再開発のアイデンティティが“合意形成”の産物ではなく、それに対してコンテストが存在したことを記憶するだろう。

注

- [1] 全半壊棟数・戸数の比率は日本都市計画学会、都市住宅学会の調査による。それ以外の数値は神戸市都市計画局調べ。
- [2] 稲本洋之助「復興への合意形成と法律学（上）」『法律時報』68巻6号、1996
- [3] 有光友興「まちづくり提案（街区別施設配置計画）を終えて：六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業の報告・第3回」『きんもくせい』47号、1997

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のが有効と考え、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、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