

## 住民参加システムが震災復興初動期における まちづくりに与えた影響について

1. はじめに
2. 各地区の概況
3. 震災後のまちづくり活動についての考察
4. 結論と今後の課題

資料・神戸市まちづくり条例

大 倉 一 範\*  
山 川 仁\*\*  
秋 山 哲 男\*\*\*  
中 林 一 樹\*\*\*\*

### 要 約

1995年に発生した阪神・淡路大震災において神戸市は多大な被害を受けた地区の1つである。この論文は、この神戸市の復興まちづくりが住民参加の形で行われようとしていることに着目し、特に初動期においてどのような活動がなされたかを住民の人々へのインタビュー調査により明らかにし、住民参加の復興がどのような役割を果たしたかについて分析した。この調査の事例から次のようなことが明らかになった。震災以前にまちづくりの住民活動が行われていた地区では、リーダーを中心に復旧の対策・復興へのビジョンを住民が立て、また実践し、行政との信頼関係から両者の役割分担を自覚していたことがわかった。また、住民活動がなかった、あるいは本格化していなかった地区では、まちづくりの議論の土台がないまま都市計画案の提示があり、その結果行政との溝が深まった地区もある。そして住民が望むまちづくり案の提案に向けて震災後にまちづくりの勉強を開始した。

震災という非常時においてもまちづくりは住民不在ということは有り得ず、住民参加のまちづくりを進めるうえで行政と住民との信頼関係が重要であることが改めて示された。

### 1. はじめに

この論文では、数ヶ月の神戸市の震災からの復

旧・復興において、住民の参加がどのような具体的な役割りを果たしたかについてまとめたものである。新しい都市づくりがどのように行われるかを住民、特にまちづくりのリーダーのインタビュー

\* 東京都立大学工学部土木工学科学生  
\*\* 東京都立大学工学部土木工学科  
\*\*\* 東京都立大学工学部土木工学科・都市研究所・都市科学研究科  
\*\*\*\* 東京都立大学都市研究所

を軸に記録し、それが地域によってどのような特性を示し、さらにはその活力が復興のベクトル（復興の方針・速度）にどのような影響を与えたかを考察するものである。特に神戸市のまちづくり条例（条例の具体的な内容については最後の資料を参照）を基にして、震災以前に住民参加によるまちづくりが行われていた地区と、震災後新たに活動が行われるようになった地区を対象とすることで、震災以前の住民参加のまちづくりが震災という非常時においてその活動が他地区とは違った特徴があるのではないかと考え、今回の研究テーマとした。このタイトルとなっている「震災復興初動期」とは、震災直後の初期消火活動や救急活動が一段落し、救援物資も行き渡るようになった2月以降から、「非常時から平常時へ」移行したと言われる7月までを指している。それは、被災者の応急生活から「住宅の再建」へ向かう時期でもあり、この「震災復興初動期」を対象としたのは、変動の大きい過渡的時期ということもある。

復興まちづくりは、適用する事業制度の相違、各地区の被害の差異によって大きくその立ち上がりに影響を与えるが、本研究での対象地区としては、まず神戸市が指定した重点復興地域の24地区から基本的には選定している。この中からその地区のまちづくりが、前述した初動期において、組織的な活動が行われているという特徴が顕著な地区を9地区選び、そのリーダーである方々へのインタビュー調査を実施した。研究の主たる内容はインタビューを基に以下の3点とした。

- ・その地区の震災前のまちづくり活動の内容とその動きを確認する。
- ・被災後の住民活動がどのようにして行われたかを初期活動、復興への方針・対策、さらに時間を追って活動内容がどのように変遷したかを整理する。
- ・震災後の活動内容を確認した上で、各地区での住民参加のまちづくりが持つ共通点と相違点、さらに問題点を考察する。

今回の調査手法は、震災後おもに3月から6月下旬にかけて自治会・まちづくり協議会のリーダー

の方々を対象に数回に渡ってインタビューを実施している。数回のインタビューを行った人物は各地区で同一人物となるようにした。当初、地区がどのような状況であるかつかみ切れていなかったことや、被災者の方の気持ち時間がともに変動することも予想されたため、数回のインタビューを時期を変えて行っている。また、震災前と震災後のまちづくり活動の記録による調査も行った。震災前のものについては活動等を記した記録物（地区の新聞や計画書等）を収集した。また震災後の活動の記録に関しては住民の情報やインタビュー調査、地元で製作された新聞・小冊子等の資料によっている。

## 2. 各地区の概況

### 2. 1 各地区の震災以前のまちづくりの概況

各地区の概要は「表1：各地区の概況」に示す。この表では、各地区がインナーシティー問題（具体的には人口減少・高齢化・住居の老朽化・道路問題等）や市街地の再開発問題、そして道路の建設の問題等を抱えていたことが見て取れる。また、この表では各地区がまちづくりの学習を始めた年代の古い順に並べられている。そしてこの表に記述できなかった部分をその補足として以下に示す。

#### ●真野まちづくり推進会

この地区に関しては過去の活動が長期に渡るが、概略は次のとおりである。この真野地区は30年前の昭和40年代「公害デパート」と言われるほど大気汚染・水質汚濁がひどい状況であった。住民は住めなくなるという危機感を抱き始め、住民集会を開催。これがきっかけになり公害追放運動が始まった。この運動は工場側と厳しい公害防止協定を締結という結果を迎えたが、真野地区はこれに留まることはなかった。昭和50年頃からは地域緑化運動を始め、この運動を通じて住民・行政・企業の役割分業の取り決めが行われた。やがて住民運動は福祉問題にまで発展していく。これと同時にインナーシティー問題にも取り組み、現在の基礎が出来上がった。昭和56年にはまちづくり条例

のパイロット地区に指定され、地区計画を決定し、昭和58年にはまちづくり最初の成果物として長屋の建替えモデルである分譲住宅が完成した。

### ●西須磨まちづくり会議

この地区は他地区とは異なるまちづくりの経緯を持つ。平成5年それまで活動していた「まちづくり懇親会」が「まちづくり協議会」に移行する。もともとこの「懇親会」は、この地区内を通過する中央幹線道路の建設に関して話し合うために行政側の積極的な呼びかけで出発した。この母体となったのは地元3自治会であるが、役員が数多くの肩書きを持ち、その持ち回りで行われてきたことから、自治活動も旧来的であったという。そして以上のような背景から震災後新しく作られた「まちづくり会議」では3つのうち2つが自治会として支援を行っているが、西須磨西部連合自治会だけは自治会としての参加が出来なかった。このためこの会議が発行する新聞等には「会員有志」の文字が入っているのである。

## 2. 2 各地区の被災後のまちづくりの状況

ここでも前項と同様にアウトラインは「表1：各地区の概況」示し、ここではその補足をすることにする。

### ●真野まちづくり推進会

消火活動では、出火後すぐに消火にかかり約50軒ほどで鎮火させている。これは住民のパケツリレーと地元工場から水圧を上げるポンプを借り受けたり、工場の地下タンクの水を使ったりして消火した。住民が消防団を組織して消火しなければ、この焼失戸数では収まらなかったことは言うまでもない。この地区では17名の死者を出してしまったが、救出活動を通して住民は「役所は何もやってくれない、住民が自分達でやらなければ状況は変わらない」と実感したという。炊き出しは震災直後の17日から始まった。これら救援物資が徹底して「弱い人」にも行き渡るようにするため、受入窓口を一元化し、配布に当たってもルールづくりを行ったが、スムーズにいくようになるまでに1週間かかったということである。

震災後2か月近くが経過し、ライフラインも復旧

するようになり、あちこちで商店も営業を再開するようになって、被災者自身も自立して避難所の規模を縮小する方針を立てた。その支援策の一つが建築レスキュー隊である。これは避難所を出て自宅に帰れる人がスムーズに帰れるように家の後片付けを支援する組織である。まず建築家延べ330人による建物被災判定の後、このレスキュー隊が家を片付けた。ふだんの住民相互の繋がりや地元に着したコンサルタントの存在が帰宅までをも支援するシステムを作り上げた一因と言えよう。

### ●新開地まちづくり協議会

この地区では初期活動の後、被災者の支援と復興案づくりの2本立てで活動した。過去のまちづくり活動の実績を生かし、地区を担当していたコンサルタント（以下コンサルと省略）と一緒に被害状況の分析と復興のマスタープランを全体と個別ブロックの双方に渡ってまとめた「新開地再生プラン（素案）」を2月1日付けで発表した。まったく驚くべき速さである。特に復興に当たってはステップを考慮して仮設店舗の設計から共同ビル化、景観に渡るまでの多岐に及んでいる。専門家の支援に寄るところが大きいとはいえ、被災者に希望の持てるプランを被災者自身で作らせたことは非常に重要なことであった。

### ●西出・東出・東川崎地区まちづくり協議会

この地区では、震災以前から共同建替えが進められていたブロックがあったため、2月の時点で空室のあったこの事業用仮設住宅を災害用に流用するよう市に要請を行っている。

### ●尻池北部まちづくり協議会

自宅を修理して自立的な生活を行うためにこの地区で行われた建物の被害診断は、コンサルのアレンジであるが、協議会として実施することになった。3月後半に申込みを受け付け、37件の申込みのうち今回の修繕の対象となったものは15件であった。見積の段階ではゼネコンのボランティアが、大工さんも山口県からのボランティアである。

### ●久二塚地区まちづくり協議会

この地区は震災前から市街地再開発2種事業で事業が進められていたので、被災者用仮設住宅をこの事業用の仮設住宅・仮設店舗として建設するこ

表1 各地区の概況

地区名	震災以前の地区の概況	被災直後の状況
真野地区まちづくり推進会	まちづくりの活動は古く、公害問題の発生した昭和40年代に遡る。住工混在地域であり、公害対策を通じて工場との共生を図ってきた。まちづくりは、地区計画をもとに15年間活動した実績を持つ。	木造家屋が相次いで全壊。住民の必至の消火活動にも拘らず約50戸が焼失。過去のまちづくり活動を生かし、2、3日後には約5000食を確保したが、被災者の自立の観点から規模は徐々に縮小。建物診断等も行う。
新開地周辺地区まちづくり協議会	商店街の衰退と環境の悪化から立ち直ろうと83年に活動開始。コーポラティブ住宅の建設、アーケードの撤去などに取り組む。さらにオートビレッジ構想を打ち立て、地区再生に向け活動中。	老朽化したRC構造物に多数の被害。井戸水の手配、瓦斯メーターの停止、破損箇所に濡れタオルを巻くなどの活動を自主的に行う。コンサルと協力して被害調査後、2/1には基本構想をまとめる。
西出・東出・東川崎地区まちづくり協議会	震災でも被害を受けず、明治時代からの木造住宅が多く存在していた。「木造賃貸住宅地区総合整備事業」のモデル地区に84年指定されたのを受け、活動が始まる。住宅共同化に成功した実績もある。	明治時代からの木造住宅が多く全壊する。市場も一部で全壊。当時約2600人の避難者が3月には1/4に。域外のボランティアに頼らず、地元の人間だけで活動。事業用の仮設住宅を被災者用に流用するよう要請も。
尻池北部まちづくり協議会	キャナルタウン兵庫等の周囲の開発が進む中、取り残されてはと88年活動開始。木造住宅や4m未満の道路が多く残っている。また、工場も存在する住工混在地域である。	老朽化した木造住宅に多数の被害。震災当日の火災は水不足で消火出来なかったが、3日目の火災は運河の水で消火する。コンサルからの提案で家屋の応急修繕を実施。山口県から大工を招く。
浜山地区まちづくり協議会	周囲を運河と海・工場群に囲まれたこの地区は、インナシティ対策として89年発足。震災復興時に計画された道路の拡幅と地下鉄湾岸線の建設計画とも相俟って、震災前に事業の換地まで話が進んでいた。	長屋などの震災時被害を受けなかった老朽化した木造住宅に多数の被害。
久二塚地区震災復興まちづくり協議会	地下鉄湾岸線新長田駅建設に伴って、第二種市街地再開発事業を推進するために91年頃活動を開始。さらに古くは西の副都心まちづくり協議会として活動。地区内には大正商店街などがあり住商混在地域である。	長田区で火災による焼失面積の大きい地区の一つ。特に大正筋は全滅。市街地再開発事業の実施中であるため、前倒しの形で事業用の仮設住宅・店舗を要請。この入居説明会を3月に実施し、6月までに入居完了。
新長田駅前地区復興まちづくり協議会	昭和59年頃から西の副都心まちづくり協議会として久二塚地区と一緒に活動。3/17の都市計画決定を受けて本格的な活動に乗り出す。こも新長田一番街商店街を抱える住商混在地区である。	商店街沿いの老朽化した木造店舗に多数の被害。3/17の都市計画決定を受け、一時は署名活動を始めるが、市との交渉が不利になるのではと中止。商店街の仮設店舗建設の斡旋に尽力。現在協議会を組織化中。
西須磨まちづくり協議会	この地区は山手には須磨寺・離宮公園、海手には須磨海岸が広がる良好な住宅地である。この地区に道路拡幅の話が持ち上がるが、地元で統括する協議会の活動には住民の意見が反映されず、異論があった。	月見山付近の老朽化した木造住宅に多数の被害。外部からの救援が入る3日目までは機能せず。しかし、2/4には住民集会を開催するに至る。調査票を配り現状を把握。障害者の入浴斡旋、高齢者への救護等実施。
森南町・本山中町まちづくり協議会	この地区は阪神間にあり、良好な住宅地の代表とされてきた場所である。震災復興時に区画整理は終了している。昨年11月にJRから新駅設置の説明会があった。	老朽化していない木造住宅にも多数の被害。2/22の都計案提示を受け署名活動開始。3/13に市長へ陳情書提出。都計局による説明会も幾度となく実施されるが、不信心は否めない。4月以降3回に渡り勉強会も。

とを2月上旬に決定し、3月下旬には住民に対して全員入居を掲げ説明会を開催した。この後5月には仮設への入居が完了し、6月上旬には仮設店舗「パラル」のオープンに漕ぎ着けている。

#### ●新長田1番街商店街振興会

この地区では震災以前からまちづくりの勉強会等の活動は行っていたものの、組織化されておらず、まちづくりの本格的な活動には至っていなかった。震災後、一時期は都市計画案に反対するための署名活動を始めたが、復興には市との連携が必要との判断で中断した。現在は仮設店舗の斡旋と平行して、まちづくり協議会の組織化を行っている(7/13発足した。)

#### ●西須磨まちづくり協議会

当初は「同じ問題を抱える被災者が集まり、話し合い、どうすればよいかを共に考える」といった視点で2/4の集会を呼びかけた。しかし、同日に神戸市が発表した「震災復興緊急整備条例」の概要が新聞等を通じて明らかになると、この地区が道路・街路事業の対象となることが分かる。これを受け開かれた2/11の集会で、今後発生すると思われる各種の問題に対処していくために会議を発足した。このときにまちづくりに向けての提案の素案が議論されているが、ここで特徴的なのが「福祉のまちづくり」についてのアピールが盛り込まれていることである。この地区には「ハートふ

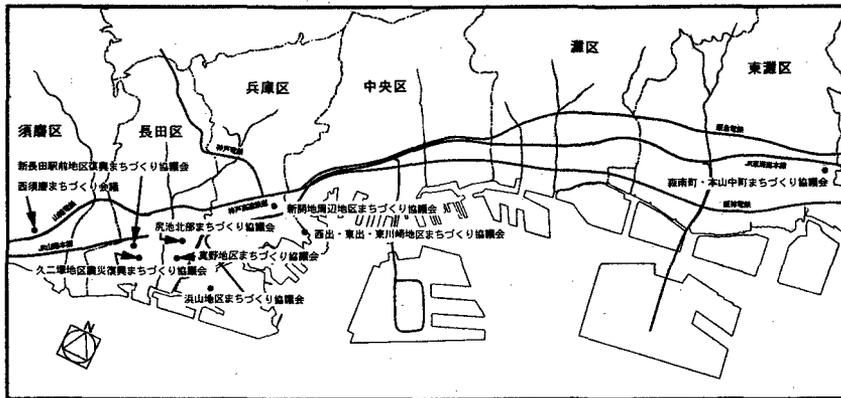


図1 調査対象のまちづくり協議会の所在地図

る須磨」という特別養護老人ホームがあり、自治会活動を通じて協力関係にあった背景がある。4月には、小冊子「西須磨のまちづくり・住民からの提案」を発行しており、まちづくり憲章についてもこの時点で作成中である。

●森南・本山中町まちづくり協議会

都市計画決定がなされる頃からこの地区は様々な形で報道された。震災前にこの地区にはまちづくり組織は存在しなかったが、皮肉にも市の都市計画案に反対するべく組織される形となった。代表者の意見では「無論、都市計画の必要性もわかるが、多数の疎開者がいるなかで、従来の手法にこだわり、住民不在のままでの都市計画案は到底納得できない。やはり、住民のコンセンサスを得不いままでは問題がある。」という。これまで市の都市計画局と幾度となく話し合いを続けてきた。その中で、「枠組みだけはそのまま決めたい。しかし、中身を見直すことはやぶさかではない。」といった返事が得られたため、とりあえずは市長や建設消防委員会への都市計画案見直しのための陳情の件は一段落し、3月下旬からは協議会の具体的な組織づくりを始めた。4月下旬頃から大阪教育大学の協力も得てアンケート調査を実施、さらに8月には「まちづくり憲章」を制定した。

3. 震災後のまちづくり活動についての考察

震災直後から1月末までのおよそ2週間には、以前ほど自治会が機能しなくなったとはいえ、住民が互いに助け合い、多くの人命を救い、そして人が死んでゆく様を目にした。これはインタビューを通して「ボトム・ボトムの関係」といった声や、「人間の根本的なところで人々が繋がっていると実感した」ということを異口同音に口にされるのを聞いたように、災害に対する心構えが十分ではなくとも現実の被災に直面して驚異的なマンパワーが発揮された。モノがないことやライフラインが寸断されているにも拘らず、住民らは出来る範囲以上のことをやってのけた。

しかし、この時期を経て2月に入ること、「先の見通しが不明で、何をすればいいのかわからない」という人々が多く見受けられた一方で、早い人では震災直後から将来について考え、いまどのように行動しなければいけないか、自ら実践する人もいた。殊にそれはまちづくりのリーダー達であり、自らの家族のことを考えると同時に自らが住む街を復興させることに力を注ぎ、同じく被災した仲間達に光を当てる大きな役割を担っていた。しかし、各地区に特徴があるように彼等リーダー達にも特徴を見いだすことができる。これを次のように大別して、これを軸に各地区の共通点と相違点

を探ることにする（地区の所在は図1を参照）。

- ・震災以前からまちづくり活動があり、地区のリーダーを中心に活動を再開した地区  
（真野地区、新開地地区、西出・東出・東川崎地区、尻池北部地区、浜山地区、久二塚地区、新長田地区の7地区）
- ・震災後に地区のリーダーを中心に本格的にまちづくり活動を開始した地区  
（西須磨地区、森南地区の2地区）

### 3. 1 震災以前から活動していた地区の特徴 と今後の問題点

これらの地区は、震災以前に自らが住む街が抱えていた問題を自覚していた地区で、これらの問題（主にインナーシティー問題であり、具体的には人口減少・高齢化・住居の老朽化・道路問題等）に取り組むために組織されていたと言ってよい。そして、いずれの地区にもその地区で中心となって活動する「まちづくりのリーダー」がいる点である。特に商業系の地区、例えば復興計画案を2月1日に示した新開地地区を始め、事業用の仮設住宅の建設を決めた久二塚地区など、この時期に始動した地区では「こういう時だからこそ、行政を当てにしてはいけない」とコンサルの支援を仰ぎながらも地区内の努力で何とかしようと懸命である半面、住居・住工混在系の地区では、もともと地区内にインナーシティー問題等が存在することと相俟ってか、前と比べてコンサル等が果たしている役割が大きいことも見逃せない。尻池北部地区のように、コンサルがその知恵を生かして建物診断を行った例もある。また、真野地区でもコンサルと住民がそれぞれの領分を生かし建物診断とレスキュー隊を組織している。これから述べる2地区や他の地区に比べて取りえた具体的な対策は早かったと見て取れるであろう。

いずれにせよ、震災以前から活動があった地区では行政との信頼関係が軸となっていたことが挙げられる。先ほど「こういう時だからこそ、行政を当てにしてはいけない」というコメントを載せたが、これは行政に対する長年の付合と信頼関係

の裏返しであり、お互いの限界を踏まえた発言だと考える。またこれらの地区では「住民が『再開発とはなにか』を知っていたことが最大の利点である」というコメントが多いのも特徴である。

この調査時点では、基本的に従来のまちづくり方針の延長線上に将来を考えている。特に事業が進んでいる地区では現在の計画を淡々と進めているところが多い。本調査から言える今後の課題としては、この震災での経験を今後の方針にどう取り込むか、逆に震災前から活動があったことが方針の見直しの足枷にならないか、若干の危惧を感じた。

### 3. 2 震災後に活動が本格化した地区の特徴と 今後の問題点

大多数の被災者が唯々その日のことを考えることで精一杯で、避難者への援助のマンパワーがボランティアという形で至る所に及ぶようになった時期のあとでも、「行政は何をやっているんや」「マスコミは何を伝えてるんや」と言った声が聞かれ、断片的な情報しか伝わらず、先も見えない状況に苛立っていた状況であった。本論で対象とした地区以外の多くの地区でもおもに6月から8月にかけて組織が立ち上がるのだが、神戸市森南地区と西須磨地区の2つの地区では2月に立ち上げなくてはならない地区の事情があった。それは行政からの復興都市計画案の提示に対応するためである。

#### ●神戸市森南・本山中町地区

震災から1か月以上が経過し、建築基準法84条制限に続く復興都市計画の決定がなされると、今後の対応の不透明さとも相俟って行政に対し住民が反発することとなる。当時マスコミを賑わした神戸市森南地区や芦屋市川西町等は行政と対決姿勢を取らざるを得なかったことに象徴されるように行政不信は頂点を極めていた。ただ、行政に不信を抱いたのは事実であったが、どの地区とて都市計画そのものに反対ではなく、このインタビューを通じて「(都市計画案について地元に対して事前に)何もいわずにそれは、ちょっと待って」というのが本心であったことを知る。都市計画案が住民の納得を得ない下で現行(平時)の方法によ

て決定された結果としての行政不信といえる。森南地区の方はインタビューの中で次のように答えている。「市側との合意のなかで、都市計画決定を撤回できなかったのは、網をかけたことに対する市側の法的立場があるのでは、と理解している。しかし、復興を急ぐ余地にそれでいいのか十分考えておらず、その半面、復興を棄権するわけにはいかないというジレンマがある。」

この地区が都市計画決定を受けた背景にはJR新駅建設に伴った道路整備がある。それを用地買収方式ではなく区画整理方式で行うことに「どさくさ紛れではないか」という憤りを感じているようだ。さらに追い討ちをかけたのが市の都市計画局との会合において、「駅（JR神戸線）を作るなら、駅前広場があるでしょ。17m道路もいるでしょ。反対するのなら、駅をやめましょうか？」というので、住民が「駅をやめてもいいけれど、それなら区画整理もやめなさい」と返事するといった話のやり取りから、地元住民は「（建設消防委員会に提出した）陳情書を通じてもう少し行政内でも（森南地区はこの案に反対であるという）コンセンサスを得ていたと考えていたのに、局内の課長クラスの頭が震災以前のままで、まだ未だに神戸市のなかにこういった役人がいることが行政に対する不信感を募らせている」と感じているそうである。

さらに支援に入った専門家についても、「この地区の個別事情も分からず一本調子に、すでにこの担当のコンサルも決まっている」ことに対して、前述の背景もあって行政に対する不信感は一層深まり、協議会の制度に基づいたコンサルを市側が用意しても「市の息がかかったものは信用できない」と独自に擁立する考えであると述べている。そして住民も市の計画に対峙する案を示すために新たに勉強を始めている。

#### ●神戸市西須磨地区

神戸市西須磨地区では道路計画を巡って復興まちづくりが紛糾した。西須磨住民だより4号（3/3発行）によれば、都市計画局の幹部との話し合いを次のように綴っている。

「3時間に及ぶやりとりの中で、市の計画が『はじめに道路ありき』だったことは認めましたが『と

にかく50年前の昭和21年に決定したものであり、いまさら変更できない。着工以降の段階で市民の意見を聞いてもよいが、植木の植え方、舗装の仕方について聞く程度で、道路の幅、位置等重要な点は変えられない』と50年前に作られた計画の強行は当然だとの見解を主張しました。」（～中略～）  
「また、道路の買収について『地震で家が壊れて困っている人は土地の買収を望んでおり買収は復興になる。周囲の買収対象以外の復興はその後で考える』と道路の建設にしか関心がないことを明らかにしました。」

実はこれより一つ前の3号（3/2発行）で討論のまとめとして「住民は、市の復興計画の行政主導・住民軽視の姿勢に大変な不安を抱いている」と書いている。つまりこの話し合いは、住民の不安を取り除くものではなかった。

以上のように、復興都市計画の内容に差異があるものの、まちづくりに関して学習歴の浅い地区では、信頼関係をもって話し合いを進めなければならない行政と住民が反発しあう結果となった。特にこの2地区とも従来の手法に疑問を持っており、特に「区画整理」手法には疑問を持ち、震災後のまちづくり学習のなかで、ようやく「住民の意志として自らのまちづくりは自らの手で考える」という方針が確立しつつある。森南地区や西須磨地区などは住民の側からの従来の手法に対する問題提起である。これは、まちづくりを進めるステップの第1歩に大きな差があるといえるのではないかと。

そして本来ならば、行政・コンサル・住民の三者の信頼関係が重要であることは、震災以前から活動している地区を見れば明らかであり、神戸市のまちづくり条例の中でもこの三者の信頼関係に基づいて都市づくりを行うことが理念になっている。

それにも関わらず、震災という非常時における都市計画の手続きも、特別立法はなく、結局は平常時の手続きをそのまま運用せざるを得ない状況の中で、事前の準備に時間をかけることもできなかったために、行政自らがこの前提を覆すに至った。ある地区担当のまちづくり推進課の職員も「他

地区のもめている状況を見るにつけ、どうすればいいのかと心苦しうし、協議会の結成以前に行政の信頼を回復するための活動も必要とならざるを得ないと考えている」とコメントしている。行政の「早くしなければ」という焦りが、住民との距離を作り、その結果時間のかかる方法にならざるを得なかった。今後、これをどう具体的なものにし、形あるものを創造していくのか行政・住民双方への課題となった訳である。

その一方で、震災後住民が組織化を行ったことで、まちづくり条例による助成金等の支援も得られると同時に行政やコンサルと協議する窓口を一元化できたことなど、神戸市のまちづくり条例が震災以前の遺産として果たした役割は大きい。この2地区が従来の手法に疑問があったと言えども、早期に組織化を行い順序立てて「総論から各論」への足場を固めつつあるのは、この住民参加のシステムがこの神戸市に存在し、過去に実績があったからに他ならない。特に西須磨地区では同地区内で過去に住民の意見を代表しない形での組織化がなされた点からも、この震災を機によりよいまちづくりを目指し、組織化を行えた点は、この地区にとって大きな利点であったと考えられよう。

さらに条例という形でシステム化されていたことが、今後に明確な形で行政との交渉が進行するよう住民に機会を与えたと言えるのではないか。そしてこのまちづくり条例が、震災復興の場において住民のマンパワーを組織的に引き出す手助けとなったと考えられよう。

## 4. 結論と今後の課題

### 4. 1 結論

この調査について次のようにまとめられる。

まず震災以前から活動していた地区では、住民・行政・コンサルの3者の信頼関係が軸となって、お互いの限界を知った上で復興まちづくりに向けてそれぞれの役割を果たしている。また、住民が都市計画の手法・手順を心得ていたことから、その知識が地域のまちづくり計画や支援策に生かされ

ている。

一方、震災後に活動を始めた地区では、特に決定を急がざるを得なかった行政の都市計画案によって住民と行政の間に深い溝が生じ、その反作用として震災後の早い時期に「住民には自らのまちづくりは自らの手で考える」といったまちづくり意識が芽生えた。しかし、まちづくりでは特に住民と行政の両者が足並みを揃えなくてはその実現はない。このことから、まちづくりの知識と理解にまちづくり経験の差を見出すことができる。

他方、双方に共通する点として、神戸市におけるまちづくりの実績が生かされており、前者では地域のまちづくり計画や支援策に生かされ、後者ではまちづくり条例が存在していたことで組織化がスムーズに行え、交渉が明確な形で進行するような機会をこの条例が住民に与えることとなった。

震災直後は「非常時」の中で行政は切迫した判断を迫られた。そして震災後かなりの時間が経過し、ようやく「平常時」に戻りつつある。その非常時に下した判断行為を今ここで問わないとして、平常時に移行している現在にこそ、これまでの住民参加のまちづくりから得た知恵・知識を行政・住民ともに生かしていかなければならない。

### 4. 2 住民参加のまちづくりの今後の課題

まちづくりは本来10年と言った長年に渡って行うのが一般的である。しかし、今回の震災では今まで住んでいた住宅が消え、早期に再建しなければならない。だが今迄と同じ住宅等を建設することは資金・法律の観点から難しく、その一方で共同化しようとしても住民の利害が対立して容易に合意が得られない状況が続いている、さらに今まで専門家の間では問題にはなっていたが実際には議論されていなかった事象が一気に噴出した。分譲マンションの再建などは、その典型であろう。前例のないことや、想定していなかった問題が噴出しており、これを一つ一つ解決しながら「道標をつける」のが「阪神大震災の復興への歩み」となるろう。

また、震災以前の今迄のまちづくりの活動の中にも、いま議論となっているまちを再建するとい

う問題の解答が潜んでいる。今回ほとんど被害を受けなかった地区に板宿市場地区がある。ここは昭和54年頃から活動を始め、震災前に、まちづくりとしては一段落ついている。これはその地区のリーダーのコメントを要約したものである。

「まちづくりの先頭に立ってきた経験からも、『住民参加のルール』という基本ラインを決める必要がある。『反対のための反対』ではなく、市側の言い分も理解できる人が行政の側と十分に話をし、持ち帰って住民と話すといったことを繰り返さなくてはならない。そのために『市の回し者だ』と言われることもあった。話し合いを繰り返す中で、自分らも犠牲を払わないと出来ないのではないかという理解が得られた。結局この説得に要した時間は3年足らずであった。」結論として、この会長さん曰く、「この説得は行政は出来ないし、してはいけない。それはその地区の実情を一番知っているのはその住民だからである」という。それゆえ、「市の回し者だ」と言われることがあるが、住民で盛り上がりを作らなくては住民が納得したまちづくりなどは出来ないことの証であろう。

今後、建物の共同化を軸に新たに復興まちづくり活動をはじめめる地区が、規模の差こそあれ至る所に出現することになる。そのような地区ではまちづくりに関する勉強と具体的な話を平行して進めなければならない。それゆえコンサルに依存する面が多いことは容易に想像がつく。そして住民が住民と向き合って解決しなければならないことが山積している。これらを地道に解決するより他に方法はないだろうが、解決するのに直接的な専門家の支援継続もさることながら、これら専門

家や住民の息が切れないような支援が、マンパワーや資金面の観点から必要であろうし、法令の改正や特別措置を講ずること等によって、越えなければならないハードルを低くする必要がある。

前述したように本来まちづくりは10年といった単位で一つの事業を終えるが、この研究では震災という特殊性と速報性を重視し、調査対象も初動期に時期を限定しているために、論文としては中間報告となった。今後時期を追って継続的な調査を行い、活動を記録することがさらなる研究の課題であろう。

おわりに

この論文は、被災者であるまちづくりのリーダーがお忙しい中インタビューに応じてくれなければ完成しえなかった。また、この研究を様々な形でご支援下さった神戸芸術工科大学の齋木・田中両先生をはじめ、専門家の方々に深く感謝いたします。

#### 参 考 文 献

- 1) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局編(1995)『阪神大震災・復興市民まちづくり vol.1』
  - 2) 後藤祐介(1995)「2・住民参加のまちづくりと都市デザイン」、『都市環境デザイン』学芸出版社
  - 3) 阪神復興支援NPO編『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社
- \*その他、各地区協議会等で発行された新聞、小冊子、意見書等を活用しています。

#### Key Words (キー・ワード)

Action of Residents (住民参加), Town Planning Code (まちづくり条例), Community (コミュニティ), Earthquake Disaster (震災), Rule of Town Planning (まちづくりのルール)

### 資料・神戸市まちづくり条例

神戸市では、住民参加のまちづくりは、住民と行政相互の信頼関係（パートナーシップ）が基本になって進められるものとし、市条例により行政と住民の役割分担等を含めた条例としては、「神戸市まちづくり条例」と「神戸市都市景観条例」がある。

この条例は、地区レベルの問題のある地区において、住民が中心になって、地区の実情に即したきめ細かいまちづくりの推進を図るための手続きを定めたもので、「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」（略して「神戸市まちづくり条例」という）として、昭和56年（1981年）12月に定められた。この条例によるまちづくりの進め方は次のとおりで、地区計画等のルールづくりに重点をおいた進め方になっている。

- ①地区住民等が「まちづくり協議会」を組織し、地区の将来像を「まちづくり提案」として策定する。
- ②「まちづくり提案」の中で、特に必要な事項があれば市長と協議会が「まちづくり協定」を締結する。
- ③地区施設の配置、規模または建築制限まで定め、必要であれば「地区計画」として都市計画決定する。

この過程で、まちづくり協議会の活動が地区住民の多数の支持を得ている場合に神戸市が協議会を認定する制度があり、住民参加のまちづくりの進め方としては有効なチェックポイントとなっている。

●これまでの住民参加のまちづくりの立ち上げ（平成5年（1993年）8月現在）

神戸市では、都市景観条例とまちづくり条例が制定されて以来、10年以上が経過しているが、これまでの住民参加のまちづくり組織の立ち上げと

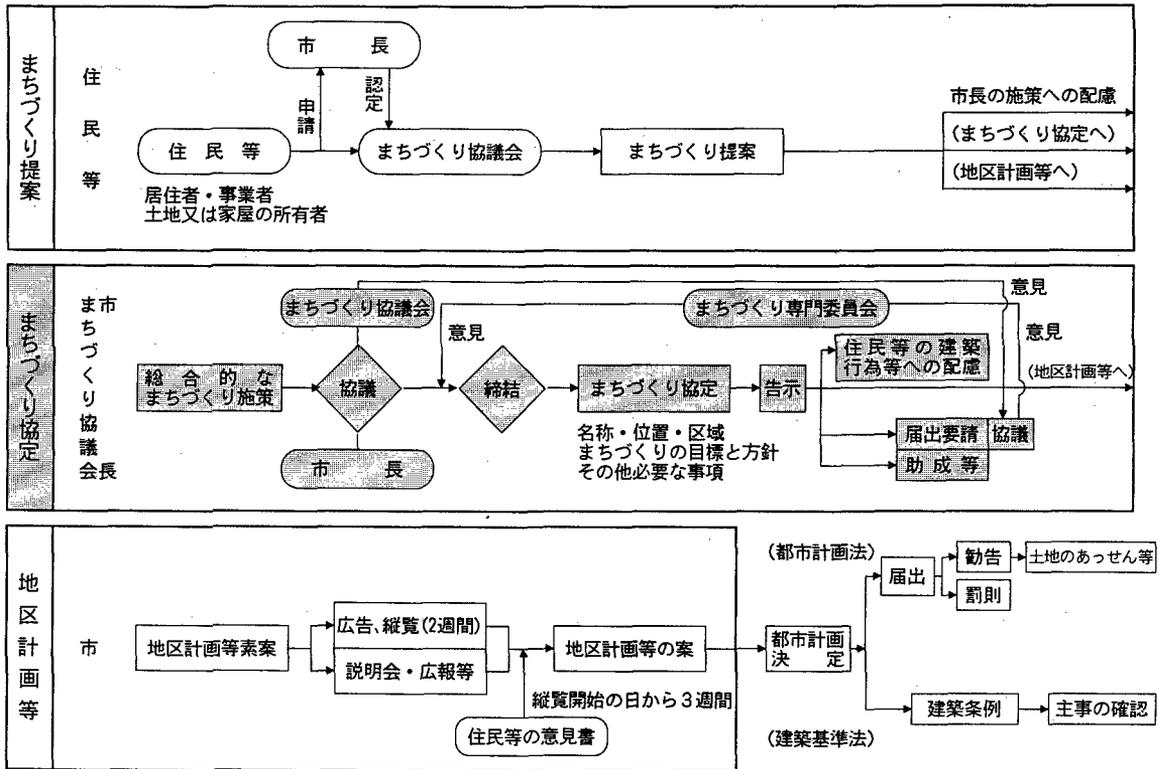


図2 「神戸市まちづくり条例」に基づくまちづくりの流れ

しては14のまちづくり協議会と4つの景観形成市民団体が組織されている。特にまちづくり条例制定以降約12年間には表1に示すような14の協議会で発足している。このうち神戸市に認定を受けた協議会は12地区で、市長に「まちづくり提案」を行った協議会は8団体である。地域的には、人口減少が著しい都心3区に9地区が集中している。

●住民・行政・専門家、三者一体による推進

住民参加のまちづくりはあくまでも住民が主役であるが、専門的な技術・知識は専門家や行政に頼らざるを得ない面がある。10年以上永続的に続くまちづくりにおいて、行政の担当者は2～3年で交代するシステムになっているため、行政の立場としてオブザーバー的に助言するに留まることが多い。実態として地元住民を中心に専門家（コンサルタント等）が継続的に支援していくケースが多い。

●多角的支援制度の充実

神戸市の住民参加のまちづくりは、10年以上を経過しているが、この間専門家の活動範囲の拡大や助成の長期化、助成額の増額等、次のような支援制度の拡充が行われてきた。

①まちづくり初動期立ち上げ支援制度の補充

住民参加のまちづくりにおける初動立ち上げ期

の大切さから、平成2年に「区民まちづくりトーク」制度や、「まちづくりアドバイザー」制度が補充された。

②助成等の長期化

まちづくり活動はどこの地区も2～3年で終わらないことから、まちづくり助成等従来の3年を限度とする1次助成に加えて、平成2年より2次助成が設けられ、「協議会認定」を受け、「まちづくり提案」を行った協議会に対し、3年後から10年目までの7年間を限度として助成が続けられることとなった。

③助成額の増額やコンサルタント活用の対象拡大

上記の他に、まちづくり助成の増額や、まち・すまいコンサルタント派遣制度の対象拡大等が行われた。

④各区にまちづくり推進課の設置

平成2年より各区の市民相談課がまちづくり推進課としてより積極的に住民参加のまちづくりを支援する体制となった。

（「神戸市まちづくり条例」について、「都市環境デザイン」（鳴海邦碩編／学芸出版社刊）、「2・住民参加のまちづくりと都市デザイン」（後藤祐介著）より引用）

表2 まちづくり協議会一覧（平成5年8月現在）

地区	協議会名	発足 (年月)	認定 (年月)	提案 (年月)	協定 (年月)	地区計画 (年月)	面積 (ha)	世帯数(世帯・人)
1. 真野地区	真野地区まちづくり推進会	S55.11	S57.5	S55.7	S55.10	S57.11	39	2,200世帯, 5,700人
2. 丸山地区	丸山を住みたくなるまちにする会	S55.10	S57.9				238	5,700世帯, 17,400人
3. 御菅地区	御菅地区各種団体連絡協議会	S53.5	S57.9	S61.9	H元.8		29	2,000世帯, 5,400人
4. 新開地地区	新開地周辺地区まちづくり協議会	S59.10	S60.8	S61.4			21	2,200世帯, 4,500人
5. 岡本地区	美しい街岡本協議会	S57.9	S61.10	S62.8	S63.5	H元.3	10.8	700世帯, 1,600人
6. 東川崎地区	西出・東出・東川崎地区まちづくり協議会	S60.8	S62.10				24	2,200世帯, 4,800人
7. 西神戸地区	西の副都心まちづくり協議会	S59.7	S63.9			S63.6 (新長田東)	191.3 (29.9)	12,500世帯, 33,800人
8. 北須磨地区	北須磨まちづくり推進会	S63.10	S63.10		H2.6		98	2,100世帯, 7,500人
9. 浜山地区	浜山地区まちづくり協議会	H元.2	H3.6	H3.7			68	3,500世帯, 9,000人
10. 尻池北部地区	尻池北部まちづくり協議会	H元.1	H5.2	H5.4			25	1,300世帯, 3,300人
11. 深江地区	深江地区まちづくり協議会	H2.7	H5.6	H5.8			115	9,300世帯, 24,000人
12. 元町地区	みなと元町タウン協議会	H3.3					40	1,400世帯, 2,900人
13. 新在家南地区	新在家まちづくり委員会	H3.7	H5.6	H5.7			27	1,000世帯, 2,000人
14. 玉津地区	玉津地域まちづくり促進協議会	H3.10					850	7,900世帯, 29,000人

## The Actions for the Cooperative Reconstruction of Houses between Local Residents and Executive Officers after the 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake

Kazunori Ohkura\*, Hitoshi Yamakawa\*\*, Tetsuo Akiyama\*\*\* and Itsuki Nakabayashi\*\*\*\*

\* Undergraduate Student, Tokyo Metropolitan University

\*\* Faculty of Technology, Tokyo Metropolitan University

\*\*\* Faculty of Technology, Tokyo Metropolitan University

\*\*\*\* Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

*Comprehensive Urban Studies*, No. 57, 1995, pp. 173-184

On 17 January, the most disastrous earthquake on record struck Hanshin and Awaji area in Japan. This report aims to describe for actions for the cooperative reconstructions of houses between local residents and executive officers. The author observed by interviews of the citizens of Kobe for 4 months. This reports that: the actions of experimented citizens taking part in studies of town planning, was to make courses of restoration and reconstruction in blocks, and to do it. They knew the importance of the cooperative town planning. On the other hand, that of inexperienced was to start the studies in order to show their plan against the officers'. It was estranged between them. The earthquake teach us that: the trust between them is important, and there is no town planning jointed no local resident.