

検証テーマ 『復興のまちづくりにおける取り組み』

検証担当委員 土井 幸平

大東文化大学教授

(要 約)

1 震災がもたらしたもの（住民主体のまちづくり等について）

(1) 震災前の概況

震災前、神戸市の真野地区等においては、先導的な住民によるまちづくり協議会の活動が行われていた。神戸市は、昭和56年全国に先駆けて「神戸市まちづくり条例」を制定し、13地区を認定していた。

(2) 震災による被害状況及びまちづくりの概況

震災では、老朽化した木造住宅が密集した市街地や、道路・公園等の都市基盤施設の不足が著しい地区において被害が甚大であったが、震災前から取り組んでいたまちづくり協議会の多くは、救援や復興に向けた取り組みが早く、日頃のまちづくり活動の重要性が再認識された。

震災後、「黒地地区」と呼ばれる土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画事業地区を中心にして「まちづくり協議会」が多く設立され、住民のまちづくり意向を集約し行政に提案する機関として重要な役割を果たしたが、都市計画事業地区以外のいわゆる「白地地域」においては、まちづくり協議会の立ち上げは少なかった。

2 復興過程における取り組みの概要

(1) 初動対応期（震災直後）

震災直後においては、被災市街地の建築物^{しつかい}悉皆調査の実施により被害状況の適切な把握を実施し、特に被害が甚大な地区では、無秩序な建築活動による密集市街地の再生を防止するため、建築基準法第84条による建築制限が掛けられた。その期限が切れる2ヶ月後の3月17日には、土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画と、2月26日施行された被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画が同時に決定された。

神戸市ほか阪神間の4市においては「復興基本方針・指針」を定めるとともに「震災復興促進区域等の指定」などを定めた「震災復興緊急整備条例」が制定された。

(2) 復興まちづくり初動期（震災直後～平成7年）

平成7年6～7月、兵庫県や各市では復興計画を策定し、8月には「阪神・淡路大震災復興計画」の中の都市づくりに関する分野の部門計画である「阪神・淡路都市復興基本計画」を策定した。

平成7年9月、県は「ひょうご都市づくりセンター」を設置し、阪神・淡路大震災復興基金による「復興まちづくり支援事業」を創設し、被災地における住民主体の復興まちづくり活動を支援するため、専門家派遣や活動助成などの支援と助成を開始した。これと平行して震災直後、「阪神・淡路ルネッサンス（HAR）基金」、「阪神・淡路コミュニティ（HAC）基金」、「神戸まちづくり六甲基金」など民間非営利機関による復興まちづくり支援活動が立ち上げられ、復興初動期に一定の役割を果たした。

復興事業地区を中心に地元意見集約や交渉の窓口としてのまちづくり組織設立の呼びか

けに応じて、「まちづくり協議会」が神戸市だけでも100以上設立され、住民の合意形成とまちづくり提案のとりまとめを推進した。

震災後、まちづくりプランナー、建築家、大学研究者、弁護士などにより、住民の復興まちづくりを支援する専門家ネットワーク組織が生まれ、定期的に情報交流や建て替え相談など様々な取り組みを行い、復興の推進に重要な役割を果たした。

(3) 復興まちづくり実践期（平成8年～平成9年）

復興事業の場合、緊急性やリスク面で民間事業者が参画しにくい事業地区が多数あったが、そういう中で再開発事業や土地区画整理事業、共同化事業の事業主体となった都市基盤整備公団や、マンション再建の支援を行った兵庫県住宅供給公社等が果たした役割は大きかった。

当初7年度から3カ年の期間でスタートした「復興まちづくり支援事業」は、平成16年度までさらに延長され、空き地環境整備助成やバザール設置助成等のメニューが拡充された。

(4) 本格復興期（平成10年～）

復興まちづくり事業が完了した地区やその他の地域では、「復興まちづくり支援事業」を用いてまちづくり計画を作成し、よりよい住環境を目指して地区計画の決定まで至った地区も多数あった。

県は、震災の教訓等を踏まえて、「安全・安心・魅力ある“人間サイズのまちづくり”を行政と住民の協働により推進する」ことを宣言した「まちづくり基本条例」を都道府県レベルでは全国で初めて、平成11年3月制定した。また、この条例に基づき全県で住民主体のまちづくりを推進するため「まちづくり支援事業」を創設し、専門家派遣や活動助成を開始した。

3 取り組みの成果と課題

(1) 復興過程における先導的な取り組み、仕組み

ア 「まちづくり協議会」による住民主体の復興まちづくりの進展

自治会等が復興まちづくりであまり機能しない中、「まちづくり協議会」は、専門家の支援を得て法律や制度等の正確な情報提供、情報公開を徹底し、ニュースの発行等も行い、役員のねばり強い活動等によりまちづくり提案をまとめ、住民の合意形成や復興事業の推進に大きく貢献し、復興まちづくりを住民主体で促進させる原動力になった。

震災後に多くの「まちづくり協議会」が設立されたことを受けて、「神戸まちづくり協議会連絡会」が結成され、協議会間の情報交流や個々の協議会だけでは対応できない課題に取り組んでいる。

イ 専門家派遣等の「復興まちづくり支援事業」の効果

「ひょうご都市づくりセンター」の設置と「復興まちづくり支援事業」の創設により専門家派遣や活動助成が実施され、復興まちづくりにおける住民の合意形成、復興事業の推進に効果的に機能した。

基金事業で弾力的な運用が可能であったことから、既存の補助制度では対応できない部分を補う制度として、復興推進地域に比較して支援施策が不足していた「白地地域」において、建物の共同化、協調化による再建や、被災マンション再建の推進に大いに寄与した。平成7～15年度の実績は、1,395件。

ウ 「まちづくり基本条例」の制定と「まちづくり支援事業」の創設による全県での住民主体のまちづくりの推進

県は平成11年3月制定した「まちづくり基本条例」に基づく「まちづくり支援事業」により、全県で住民主体のまちづくり支援を開始した。

平成11年度から15年度までに県下52市町で473件の「まちづくり支援事業」を活用した住民主体のまちづくり活動の取り組みが広がった。また、生野町や宝塚市な

ど、住民主体のまちづくりを推進するため、「まちづくり基本条例」を制定する市町も出てきている。

エ “まちづくり” “まちづくり協議会” の全国的普及

復興まちづくりにおいて展開された住民主体のまちづくり活動により、“まちづくり” “まちづくり協議会” の用語、概念が全国的に認知され、この時代の社会のあり方に新しい切り口を開いた。

(2) 実現出来なかった課題とその原因

ア 被災直後における住民と行政の対立、住民の合意形成に時間を要した

震災前の都市基盤が未整備な状態への復元を防止し、面的整備事業を早急に実施してまちの復興を促進するため、震災の2ヶ月後の3月17日に緊急復興事業の都市計画決定が行われた。避難生活を強いられる中で十分な住民合意の成立を待たず行われ、混乱を生じた地区も多数あった。

しかし、震災前から再開発準備組合等のまちづくりの取り組みがあった地区では、早い時期に再開発事業実施の方向性を確認できた地区もあった。

平素からの住民のまちづくりに対する取り組みや経験、知識が不足していたこと、また行政も都市計画マスタープラン等のまちづくり方針を地域住民に充分周知してこなかったことなどが混乱の原因といえる。

イ 「白地地域」におけるまちづくり活動の低調

いわゆる「白地地域」と呼ばれる都市計画事業や住環境整備系制度の適用などがない地域は、被災市街地の8～9割を占めたが、まちづくり協議会を立ち上げるなどの活動は低調であった。

復興推進地域に比較して行政のまちづくり支援策が乏しく、住民の自力再建に任されたためであった。このような地域では、宅地が狭小とか、道路への接道条件を満たしていないなどの問題、建設資金や権利関係の問題等の理由により再建が停滞し、更地のまま放置されている宅地が市街地に残存し、地域の活性化や賑わいづくりの上で課題とされている。

ウ 復興まちづくり協議会から平常時まちづくり協議会への移行の低調

復興のまちづくり協議会は、復興まちづくり事業の推進を主たる目的としていたため、復興事業が収束に向かうに従いその役割を終えたとして解散する協議会も出てきている。

復興のまちづくり協議会と平常時のまちづくり協議会の性格は異なるものの、防犯や福祉、景観やコミュニティ形成等の地域全体で取り組むべきまちづくりの課題は、広がり深まりつつある。復興まちづくりの推進組織を平常時のまちづくり協議会に円滑に移行させることが課題である。

エ 市町におけるまちづくり活動支援制度の未整備

ひょうごまちづくりセンターの「まちづくり支援事業」を活用する中で、住民のまちづくり活動を支援する制度を整備する市町も増加した。また、これらを受けて、県内の53市町においては「まちづくり協議会」と呼べる団体が、平成15年度末で約290団体と増加している。

しかし、県下の約半数の市町においては、「まちづくり支援事業」の活用もなく、また、住民のまちづくり活動を支援する取り組みもない状況であり、平素からの住民主体のまちづくりを推進する上で課題となっている。

4 今後への提案

(1) 初動混乱期に対応できる人材育成と支援ネットワークの構築

大規模災害時などの緊急時初動段階の混乱期にまちづくり専門家等を派遣できる制度を充実するとともに、住民のまちづくりを支援する専門家のネットワーク組織を構築しておく必要がある。

復興まちづくり活動を支援してきたまちづくり専門家の高齢化、まちづくり事業の減少、報酬の低廉さなどの状況より、次代を担うまちづくり専門家等の後継者養成が出来ていない。そのため、緊急時初動段階に対応出来るまちづくりコンサルタント等の人材育成を図る必要がある。

(2) 平常時における住民主体のまちづくりの一層の推進

平常時から地域住民がまちの将来像についてビジョンを共有し、コミュニティを育むまちづくり活動を推進する必要がある。市町は、都市計画マスタープラン策定への住民の参画を促進し、ハザードマップ等の情報公開の徹底に努め、住民主導による地区計画等のまちづくり計画策定活動を支援し、住民と行政の連携関係を平常時から構築しておく必要がある。また、まちづくり協議会等の多様な主体の自立・継続した活動展開を図るとともに、まちづくり協議会等のネットワークの構築も必要である。

(3) 住民主体のまちづくり活動を支える制度の整備

地域において住民主体のまちづくりを促進するため、市町におけるまちづくり条例等の制定を推進し、「まちづくり協議会」を市町の条例に位置づけ制度的に担保するとともに、市町におけるまちづくり支援制度の整備を推進する。また、まちづくり協議会による住民主体のまちづくり活動を促進するため、まちづくりリーダー等の人材育成を図る必要がある。

(4) まちづくり施策メニューの拡大

まちづくり協議会による街区レベルの市街地再生を推進するため、住宅再建と住環境改善を併せて推進する誘導的手法の構築、ミニ区画整理事業・ミニ再開発事業の適用拡大、街区環境保全と建築促進を図る建築ルール手法の導入など、まちづくり施策メニューの拡大を図る必要がある。

(5) “人間サイズのまちづくり”の総合的展開

県は、“人間サイズのまちづくり”のハード・ソフト両面の施策を拡充し、まちづくりセンターの機能充実を図りながら、市町との適切な役割分担と連携の強化のもとに、まちづくり支援を継続するとともに、住民や市町のまちづくりに関する活動支援の充実強化、県民局による現地解決型まちづくりの推進が必要である。

(本 文)

1 はじめに — “まちづくり” の定着と発展 —

養父市の職員（旧八鹿町でまちづくりを担当）は、検証ヒヤリング時に「まちづくりの火はもう消せない」と述べた。過疎化の進行する旧八鹿町の集落に派遣した専門家の協力により、住民が生き生きとまちづくりに取り組み始めたことに対して、それを担当した職員としてのまちづくりへの思いである。

このように被災地での「まちづくり」の取り組みは全県に及んでいる。「まちづくり」というキーワードは、この時代の社会のあり方に新しく重要な切り口を開いたと評価される。神戸市内のまちづくり協議会のある会長は、「インターネット検索では、“まちづくり”が100万件超、“まちづくり協議会”は2万件超がヒットする。震災前はこれが100分の1であった」という。

また、この震災を教訓に全国の多くの自治体で震災対策が進められている。東京都では、平成13年4月策定の東京都震災対策条例で、阪神・淡路大震災からの復興に果たした「まちづくり協議会」の役割を評価し、復興における共助の仕組みとして地域復興協議会を事前に立ち上げようとしている。

「まちづくり」という言葉は、かなり以前から広まりかけていたが、行政では震災前に神戸市が初めて条例として使い、「まちづくり協議会」ととともに、震災を契機に一気に、全国へ波及した。ただ、神戸市の真野地区や北野地区などの「まちづくり協議会」は、平常時のゆるやかな継続性のある住民の主体的な活動に対するものと認識されていたが、今回の震災復興事業では、事業を進めるための住民の合意形成組織として理解されたため、事業収束とともに解散するなど、従来のものとは異なる組織イメージがある。

緊急時から平常時にうまく移行させて、地区計画の策定、花と緑の運動、防犯・防災活動、福祉・バリアフリーの点検活動など、住民が自らかわる活動を継続させていくことが、重要な課題と思われる。このような認識を踏まえて、「まちづくり協議会」は復興プロセスでどのような役割を果たしたのか、都市計画事業の有無により、いわゆる白地と黒地といわれた地区ではどのような違いが生じたのか、これらについて以下の検証を行った。

2 震災がもたらしたもの

(1) 震災前の概況

ア 先導的な住民参加のまちづくり活動の取り組み

震災後、都市計画事業地区で相次いでまちづくり協議会が結成され、復興まちづくりの推進において大きな役割を果たしたが、まちづくり協議会の結成は、神戸市で昭和50年代中頃から始まったものである。

神戸市長田区真野地区では、昭和40年代初め頃から地区の諸組織の連合体である「防犯実践会」が公害反対運動に取り組み、移転した工場跡地などを公園に整備することを市に求めるとともに、寝たきり老人入浴サービス、給食サービスなど地域福祉活動に取り組んだ。

この活動から昭和53年に住民団体、企業代表、行政、学識者等により「真野地区まちづくり検討会議」が結成され、まちづくり構想を検討した。

検討会議は、「20年後のまちの将来像」、当面の目標である「第1期まちづくり実施

計画」をまとめた後、昭和55年に「真野地区まちづくり推進会」に発展した。

イ 神戸市におけるまちづくり条例の制定とまちづくり協議会

検討会議で、パートナーとしてまちづくり支援策、まちづくり政策を検討していた神戸市は、昭和56年12月に、全国で初めて「まちづくり条例」（神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例）を制定し、「真野地区まちづくり推進会」を認定まちづくり協議会の第1号とした。

神戸市の「まちづくり条例」は、地区計画の手続き条例として定められたもので、まちづくり協議会の認定、協議会によるまちづくり提案の作成及びその認知の手続きを定めている。

その後、長田地区北部の新興住宅地を基盤に活動していた「丸山防犯実践会」のほか、新開地、岡本、東川崎、西の副都心、北須磨、浜山、尻池北部、御菅、新在家南、深江、西二郎の地区で、震災前までに13団体が認定された。

このうち、真野、尻池北部、御菅、東川崎、浜山、新在家南、深江はインナーシティでの住環境整備を目標におき、北須磨、西二郎はニュータウンのコミュニティづくりをねらい、新開地、西の副都心は商業活動の活性化を意図していた。

協議会の活動は「ルールづくり」と「ものづくり」の二つの面があるが、ほとんどは、「まちづくり協定」を結んで地区計画をたてて、改築や新築の時点で目標に近づけていく長期間の年月をかけてまちづくりを行うルールづくりが中心で、将来のまちの姿を描いてきた。

まちづくり協議会の認定要件は次のとおりである。（条例第4条）

- (ア) 地区の住民等の大多数により設置されているとみとめられるもの
- (イ) その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有するものその他これらに準ずる者であるもの
- (ウ) その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ているものと認められるもの

(2) 震災後の概況

震災で建物被害は市街地全体に広がったが、火災により面的に消失したり、建物がほとんど倒壊するなど、特に被害の著しい地区が見られた。被害が著しい地区は、老朽化した木造住宅が密集した市街地で、道路、公園等の公共施設が未整備など、都市基盤施設の不足が著しい地区であった。

神戸市では、震災復興緊急整備条例による地域指定が行われた結果、その地域への公的事業の関与の程度に応じて、「黒、灰色、白」地域と呼ぶようになった。

震災復興の面的整備事業である土地区画整理事業や市街地再開発事業を都市計画決定された区域は、「黒地地区」と呼ばれたが、神戸でも被災市街地の3%をカバーするに過ぎなかった。

「灰色地域」は、住宅市街地総合整備事業（住市総）や密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）等の住環境の改善・再建を支援する制度適用の指定のある地域が対象であり、黒地の周辺を囲んでいる地域が多かった。

「白地地域」は、それら以外のエリアのことで、被災市街地の約8割を占めていた。

震災復興にあたって、兵庫県は、地元行政と地域住民が協調して復興を進めていくことを「阪神・淡路都市復興基本計画」に盛り込み、神戸市においても、住民主体のまちづくりを推進するため、「まちづくり協議会」の設立やその自主的な活動を支援した。「黒地地域」では、「まちづくり協議会」が全ての地区で設立されたが、「白地地域」で震災直後に設立された「まちづくり協議会」は数カ所にとどまった。

3 復興過程における取り組みの概要

(1) 初動対応期（震災直後）

ア 被災市街地の建築物^{しつかい}悉皆調査の実施

地震発生後、被災市街地の復興の準備段階として、市街地の建築物被災調査が始められた。各市町では、人手が絶対的に不足する中で、数日間で市街地全ての被災状況を把握する作業が進められ、被災地全体の状況が25,000分の1の図面としてまとめられ、その後の復興計画立案の極めて重要な基礎資料となった。この被災状況図は、A3版に縮小され、被災地から発信された最初の市街地状況資料として、全国各方面の方々に多数配布された。復興施策の的確な判断に当たって、早期に被災の全体像を把握することがきわめて重要である。

緊急に行なわれた現地調査は、全体の早期状況把握資料としては極めて有効であったが、調査精度や被災程度の分類にばらつきがあったため、再度、一定の視点、被災度判定基準のもとに詳細な現地^{しつかい}悉皆調査を実施することとされた。その時期、日本都市計画学会関西支部・日本建築学会近畿支部の組織した震災復興都市づくり特別委員会が、関西在住の学会員や関係大学の学生を動員して1月末から2月にかけて被災地全体の被害実態緊急調査を行い、その成果を「被災度別建物分布状況図集」として、3月末に公刊した。この貴重な実態調査資料の提供を受け、調査エリア外の空白部分を補完する形で^{しつかい}悉皆調査の成果が早期に得られた。

この^{しつかい}悉皆調査の成果は、被災建築物の分布を示す貴重な資料として、市街地復興のあらゆる分野で基礎資料となった。被災の実態をできるだけ正確にかつ早期に把握し復興関係者の共有とすることもきわめて重要である。

イ 建築基準法第84条による建築制限区域の指定

道路等の都市基盤が未整備で被害が大きな区域では、滅失した建築物が個別再建されると、震災前の都市基盤が未整備な状態が復元されるだけでなく、建築基準法の接道要件等により再建ができない多くの宅地を残すことになりかねない状況であった。

これを回避し、より多くの再建を可能とするためには、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の面的整備事業による行政支援策導入を一日も早く明らかにする必要があったが、これらの都市計画決定の手続きには、最低2ヶ月程度の期間が必要であった。そこで、都市計画決定に先立ち、神戸市、西宮市では平成7年2月1日付けで、宝塚市、芦屋市及び北淡町では2月9日付けで、建築基準法第84条の規定による区域指定が行われ、地震発生から1ヶ月間の建築制限が実施された。また、同法第84条第2項の規定に基づき、建設大臣の承認を得て、3月17日までさらに1ヶ月間延長され、建築制限は合計2ヶ月間実施された。指定された区域は、神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、北淡町の合計14地区、336.1ヘクタールであった。

建築基準法84条による建築制限の切れる平成7年3月18日以降は、土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画決定により引き続き建築制限が行なわれ、都市基盤の未整備な状態での再建を抑制した。

ウ 都市復興の基本方針の決定

被害が著しい地区は、老朽化した木造住宅の集中した市街地であり、路地で細分化された狭小な敷地、道路、公園等公共施設が未整備、あるいは幹線道路は整備されていても区画道路が未整備などの状況であった。

被災地の多くは、震災復興の土地区画整理事業等が実施されており、幹線道路などの基幹的な都市施設は一応整備されているため、広範囲な面整備は今回行わず、市街地の復興については、都市基盤が未整備で被害が大きく個別復興が困難な地区や、被害が大きく都市や市街地の将来像を実現するうえで整備・再整備が必要な地区を中心とし、市町を事業主体として緊急に面整備事業を実施することとした。

エ 被災市街地復興推進地域の都市計画決定

神戸市他4市町において土地区画整理事業の試行等のために緊急措置として講じられた建築基準法第84条による区域指定の効果が、3月17日に期限切れとなることを踏まえて、被災市街地の緊急かつ健全な復興を行うために、被災市街地復興特別措置法が2月26日に施行された。

緊急復興の都市計画の決定においては、土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画決定と併せ、被災市街地復興推進地域の都市計画決定が、神戸市他4市1町で、合計16地区、270.5ヘクタールで行われた。

この推進地域の決定により、建築制限と事業特例の二つの効果が働くこととなった。建築制限は、被災後2年間の限度として、その区域の復興のための都市計画が決定されるまでの間、応急的な建築や許可を受けた建築以外の建築の制限及び土地の形質の変更が禁止されるというものであった。

しかしながら、法律上、土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画決定後はその制限がかからないことから、今回復興事業を行う地域については、この推進地域と土地区画整理事業、市街地再開発事業を同時に同区域でかけることにより、建築制限を受けない措置を行った。

事業特例としては、復興推進地域での被災市街地復興土地区画整理事業の場合、復興共同住宅区への集約換地などができるようになった。また、区域内で地権者からの用地買収において事業認可前でも、土地の譲渡益課税に対し、5,000万円の特別控除が適用された。

オ 市町における震災復興緊急整備条例の制定

被災市町においては、被災地域の早期復興をめざして地域住民と一致協力して都市づくりに取り組むため、被災市街地の復興や住宅の整備・供給方針等を明らかにすることに努め、神戸市ほか阪神間の4市においては「復興基本方針・指針」を定めるとともに「復興の理念」、「市・市民・事業者の責務」や「震災復興促進区域等の指定」などを定めた「震災復興緊急整備条例」が制定された。(西宮市は、市街化区域全体を対象とし、区域指定の規定は定めていない。)

表1 復興基本方針・指針及び震災復興緊急整備条例の制定状況

市名	復興基本方針・指針	震災復興緊急整備条例
神戸市	震災復興緊急市街地・住宅整備基本方針について (H7.1.31公表)	神戸市震災復興緊急整備条例 (H7.2.16公布)
西宮市	西宮市災害市街地復興基本方針 (H7.1.31公表)	西宮市震災に強いまちづくり条例 (H7.4.1公布)
芦屋市	芦屋市震災復興事業基本方針 (H7.2.7公表)	芦屋市震災復興緊急整備条例 (H7.3.18公布)
伊丹市	伊丹市震災復興基本指針 (H7.2.21公表)	伊丹市震災復興緊急整備条例 (H7.3.24公布)
宝塚市	宝塚市震災復興基本方針 (H7.2.8公表)	宝塚市震災復興緊急整備条例 (H7.3.27公布)

カ 緊急復興事業の都市計画

(7) 二段階の都市計画決定

多数の家屋が倒壊・延焼して大きな被害を受けた地区について、自力再建が難しいため、早期に復興の道筋を提示し、住宅等の再建を可能にするためには、都市計画決定が必要であると考えられた。

土地区画整理事業や市街地再開発事業等の面的整備事業では、関係権利者と時間をかけて協議調整を重ね、総意を得て将来のまちづくりの絵を描いた上で、その中から必要なものを都市計画で決めるというのが通常を進め方である。

一方、震災復興においては、一日も早く復興の方針を示し、計画的な再建に着手する必要があったことから、早期の都市計画決定が求められた。

そんな中、被災の大きかった地域では、被災地から避難した住民も多く、また、現地にいる住民も日々の生活に奔走している状態で、まちづくりについて議論する住民が特定出来ず、骨格部分が決まっていない状態で議論しても議論が拡散してしまう可能性が大きい状況であった。

そのため、都市計画決定の手続きにあたっては、二段階都市計画の手法をとり、面的整備事業の都市計画については、混乱した被災地域の中で、住民に対する周知や合意形成を完全にはなしえない状況に配慮し、第一段階では、面的整備事業の区域と種類及び骨格となる都市施設（幹線街路、近隣公園）などを決定することとどめた。

その後、住民の総意による「まちづくり協議会」と市町の協働によって、住民の合意形成を得ながら、第二段階目の都市計画で、区画道路、街区公園などの詳細な決定を行った。ただし、再開発事業については、第一段階で法定の決定事項である建物ボリューム等も定め、第二段階で必要に応じて変更した。

(4) 3月17日より後の都市計画決定

2ヶ月後の平成7年3月17日都市計画決定より後に都市計画決定された地区は、組合施行等の再開発事業地区が多く、当初から地元主体でまちづくりの取り組みが行われていた地区であった。これらの地区では、専門コンサルタントの派遣を受けていたり、事業協力者が決まっていたことから、その助言と支援を受けながら勉強会の開催やまちづくりニュースの発行、権利者協議等を進め、合意形成の熟度と事業見通しが固まった時点で、都市計画決定手続きがとられた。都市計画決定時期が遅かった築地（尼崎市）の土地区画整理事業地区については、当面権利者の居住継続が可能であったことや、住民による復興の取り組みが始まったこともあり、専門コンサルタントの支援も受けながら、事業手法選択に関する地元協議を繰り返して、最終的に土地区画整理事業と住宅地区改良事業の合併施行が選択された。

キ 地区計画の実施

三ノ宮地区は、神戸の顔であるとともに中枢管理業務機能・広域商業機能等が集積しているが、震災で相当数の建築物が被害を受けた。

このため、北はJR神戸線、南は国道2号、東はポートライナー、西は鯉川筋に囲まれた面積70.6haの区域について、まちの復興が検討された。当該区域では、震災復興の土地区画整理事業等により、道路をはじめとした公共施設の整備が既になされていることから、都市の復興手法として地区計画で対応されることとなり、まず、平成7年2月1日、建築基準法第84条に基づき、建築制限が行われた。その後、地区計画が検討され、住民や企業の合意形成が進められた。

この結果、旧居留地、三宮駅南、税関線沿道南、三宮西、税関線東の5地区に分割したうえで、地区計画が4月28日に都市計画決定された。

5地区のうち旧居留地地区においては、震災以前から企業約100社でつくる旧居留地連絡協議会があり、市条例による景観形成地区指定を契機に活発な活動が展開されていた。ここでは、景観等に配慮したまちづくりが検討され、地区計画によるまちづくり

計画が早期に具体化された。

(2) 復興まちづくり初動期（震災直後～平成7年程度）

ア 阪神・淡路都市復興基本計画の策定

被災地域の早期復興を目指して、地域住民、県、関係市町が共通の認識を持ち、一致協力して都市づくりに取り組むため、今後の都市づくりのビジョンと方針及びそれを具体化するための施策をまとめた阪神・淡路都市復興基本計画を策定することとされた。

本計画は、阪神・淡路大震災復興計画の中の都市づくりに関する分野を対象とした部門計画であり、また、県の法定都市計画として定める「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」などに位置づけるものとして、平成7年8月に策定された。

この基本計画では、都市復興の基本方針、多核ネットワーク型都市構造の形成等の目標、都市復興のためのシステムとして住民の参加と合意に基づくまちづくりへの支援等を内容とする。

イ ひょうご都市づくりセンターの設置

被害の面的な広がりがあり大きくなかった地域でも、狭小宅地や接道状況が良くない地域では、個別での再建が困難なことから、住民が専門家の協力のもと建物の共同化・協調化等により再建を進める必要があった。

そこで、(財)兵庫県都市整備協会内に、「ひょうご都市づくりセンター」(現：(財)兵庫県まちづくり技術センター「まちづくりセンター」)が、平成7年9月18日に設置され、被災地における住民主体の復興まちづくり活動を支援するため、阪神・淡路大震災復興基金を活用した補助制度として、ウの「復興まちづくり支援事業」が創設された。

【復興基金】

阪神・淡路大震災からの早期復興のため各般の取り組みを補完し、被災者の救済、自立支援、被災地の総合的な復興対策を長期・安定・機動的に進め、被災地を再生するために「(財)阪神・淡路大震災復興基金」が平成7年4月1日に設立された。(財)阪神・淡路大震災復興基金では、兵庫県と神戸市が地方債を発行して確保した8,800億円を無利子で借り受け、その運用益等により各種支援事業を実施しており、きめ細かくニーズに即した施策展開が可能であった。

なお、神戸市においては、平成5年11月に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「こうべまちづくり会館」が開設され、それに伴い各種まちづくり支援事業を実施するための組織として「こうべまちづくりセンター」が設けられていた。

そして、平成7年7月には「こうべすまい・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。

同センターも、県のまちづくりセンターと同様に、人材育成や情報の収集・提供、まちづくりに関する調査研究等を実施し、市民主体のまちづくりを支援している。

ウ 「復興まちづくり支援事業」の創設

「復興まちづくり支援事業」は、阪神・淡路大震災の被災地において展開される住民主体のまちづくりに対して、まちづくり専門家の派遣やまちづくりの活動資金の助成などの支援を行い、市街地の健全な復興を推進することを目的とし、対象地域は災害救助法適用市町の災害により疲弊した地域である。

本事業は、市街地再開発事業や土地区画整理事業などの法定事業が行われる地区以外の地区における市街地復興のためのまちづくりへの支援、あるいは、こうした事業に至る初動期の支援、建物の共同化・協調化による再建や被災マンション再建への支援とし

て実施されたものである。

本事業は、当初、平成7年度から平成9年度まで3カ年の予定でスタートしたが、復興まちづくりへの有効性から平成12年度まで、さらに、平成16年度までと2度延長され、通算で10年間実施された。

本事業の制度概要は、次のとおりである。

(7) 専門家登録

- ・ 専門家派遣に対応するため都市計画の専門家や区画整理士、一級建築士等の有資格者、民間のまちづくりコンサルタント等、地区のまちづくりを支援する専門家を登録する。

(4) まちづくりアドバイザー派遣

- ・ 初期期のまちづくりを支援するため、地区の住民団体が行う勉強会等にまちづくり専門家を派遣する。
- ・ 派遣対象は、「地区のまちづくり」、「建築の共同化・協調化」、「コーポラティブ住宅建設」、「被災マンション建替」、「関連する法律問題」等の相談・学習会である。
- ・ 1地区に専門家を延べ5人まで派遣（原則）。派遣費用は専門家1人1回5万円を限度。なお、平成10年度からは、専門家派遣人数は、1地区延べ15人まで拡充された。

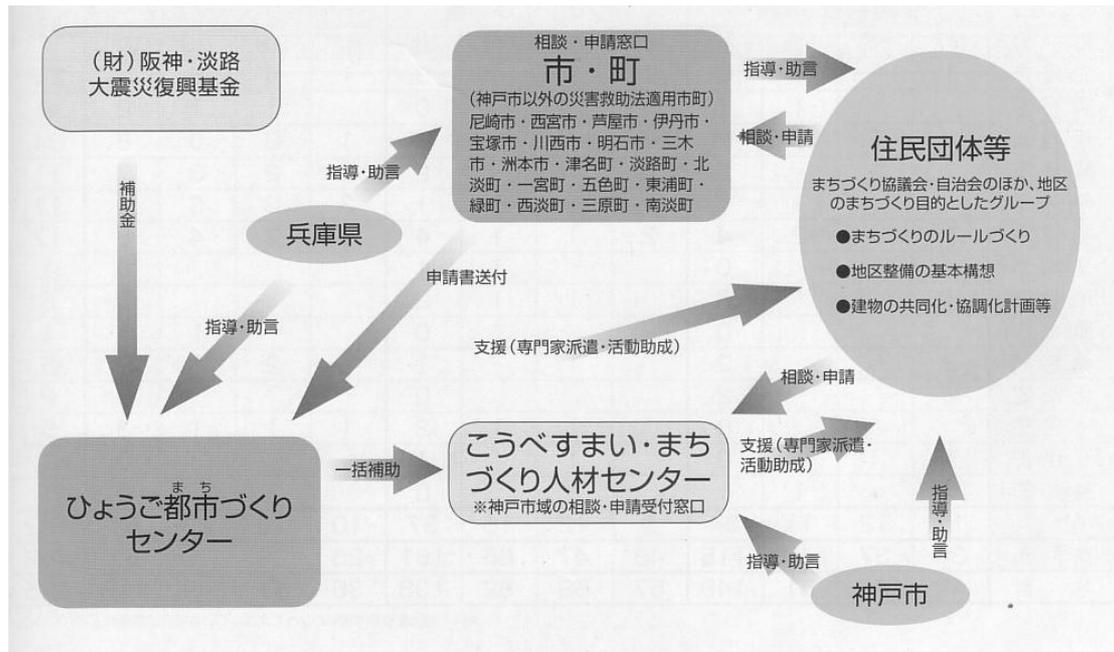
(ウ) まちづくりコンサルタント派遣

- ・ まちづくりを行おうとする地区の計画策定を支援するため、まちづくり専門家を派遣する。
- ・ 派遣対象は、「建築物共同化・協調化」、「コーポラティブ住宅建設」、「被災マンション再建」、「まちづくり（概ね0.5ha以上を1単位とする街区）」の各種計画策定である。
- ・ 1地区150万円を上限、ただし7人以上で構成される住民団体による申請または被災マンション建替計画に係る申請については、300万円を上限。

(I) まちづくり活動助成

- ・ 地区の復興に向けて、各種のまちづくり計画を検討するまちづくり協議会等の住民団体の活動費、計画策定等に要する費用の一部を助成し、まちづくり事業実施に結びつけることを目的とする。
- ・ 助成対象は、「広報紙、パンフレット等の作成費」、「会場使用料、視察経費、資料作成費等」、「まちづくりの基本構想、事業手法の検討等についてのコンサルタント委託費」、「協議会運営事務費等」である。
- ・ まちづくり活動を行おうとする地区（概ね0.5ha以上を一単位とする地区）の世帯数もしくは権利者の1/2以上が賛同する住民団体が対象。1地区300万円が限度。

図1 ひょうご都市づくりセンター模式図



※「ひょうご都市づくりセンター」は、現在、（財）兵庫県まちづくり技術センターの「まちづくりセンター」となっている。

エ まちづくり協議会の立ち上げ

平成7年3月に決定した第1段階の都市計画は、大枠部分の都市計画であった。しかし、本格的に復興を進めるためには、まちづくりの詳細部を決める必要があった。詳細部の計画案の策定にあたっては、住民の意向を反映する必要があり、いかにして住民の意向をまちづくりに反映させるかが、最大の課題であった。

震災前より、神戸市等の一部の市では、「まちづくり協議会」による提案を受け計画を策定する「協議会方式」を行っていた。震災復興にあたり、短期間で地元の意向を計画に反映するためには、この協議会方式が最適という考えの下に、行政もまちづくり協議会の設立を呼びかけていった。

行政としては、地元の意見集約と交渉窓口としてのまちづくり組織の設立を要望し、一方、地元住民の中にも前向きにまちづくりを考えていかなければならないと考えるグループが生まれ、両者がうまく呼応してまちづくり協議会の設立に結びついた。

住民が、まちづくり案を検討する中では、事業やまちづくりに対する考え方や所有する権利の違いから、住民間に対立が生じた地区もある。しかし、コンサルタント等の専門家の協力を得ながら、同じ地域に住む住民が共有する意識をベースに検討する中で、協議会役員をはじめとする住民の熱意と努力もあり、多くの地区で住民の総意がまとまり、まちづくり提案や要望書が提出された。

まちづくり提案等の地元の意向がまとまった地区については、次のステップとなる第2段階の都市計画を順次決定していった。

オ 専門家の支援ネットワークによる支援

阪神・淡路大震災の発生した平成7年は、“ボランティア元年”といわれたように、国内でボランティア活動の急速な高まりが見られた。まちづくりの分野においても、震災直後からネットワーク組織が約18団体立ち上がり、それぞれの特長を生かした自主的な活動を展開し、復興まちづくりにおいて重要な役割を果たしている。

「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」「神戸復興塾」「阪神・淡路まちづくり支援機構」「阪神白地まちづくり支援ネットワーク」などの「総合支援ネットワー

ク」は、主にまちづくりプランナー、都市計画関係、建築関係の専門家等が中心となって、震災直後から「市民まちづくり」を総合的に支援してきている。事業地区の住民リーダーなども、こうしたネットワークのなかで活動している場合が多い。

「共同再建支援チーム」「阪神グリーンネット」「コレクティブハウジング事業推進応援団」などの「専門支援ネットワーク」は、建物の共同化支援、緑化、住宅などまちづくりの基本となる専門領域の支援を行ってきている。

こういった活動が被災地で展開されたのは、震災前から地元密着型のまちづくりが神戸で行われてきたことが大きい。また、まちづくりコンサルタントやプランナーが、自主的な勉強会を震災前から行ってきていたことも震災後のネットワーク活動の基礎になっており、震災前からの準備が決定的に重要であることを示している。

(3) 復興まちづくり実践期（平成8年～平成9年）

ア 民間非営利機関による復興まちづくり支援活動

(7) 民間非営利基金の立ち上げ

震災後の早い時期から、被災地を訪れた東京を始めとする研究者・実務者を中心に「後方支援として何かできないか」が議論されていた。そして、住民主体のまちづくり活動に対する資金的援助を行うために、以下のような民間非営利の基金が複数設立された。

真野地区については、東京都世田谷区在住の有志によって、個別に資金援助活動が行われた。「真野支援基金」が東京都世田谷区在住の有志を中心に災害1ヶ月後に設立され、総額2,000万円の基金を目標に活動をはじめ、1年後までに約1,500万円の募金を得た。この募金の一部は真野地区に平成7年10月末設立された有限会社“真野っこ”への出資金として活かされた。

被災地全域を対象としては、平成7年9月に「阪神・淡路ルネッサンスファンド（HAR基金）」が住民主体の復興まちづくりの支援を目的に設立された。取り崩し前提の募金型基金として、復興住民まちづくり組織やこれを支援する専門家の活動グループなどの団体に対して助成している。活動した5年間で6千万円を越える寄付を集め、住民団体や専門家グループに延べ95件、53団体、5,000万円強の助成を行っている。助成審査は公開で行われ、活動団体の交流に寄与した。

その後、平成8年5月には日本財団の出捐により「阪神淡路コミュニティ基金（HAC基金）」が「被災市民の心身ケア」を目的とする活動支援を目的に3ヶ年8億円全額取り崩しの巨額な基金として設立された。

公益信託「神戸まちづくり六甲アイランド基金」は、神戸市域内を対象に国際コミュニティづくり、文化的な都市環境づくり等の活動を助成することを目的に、目標10億円の基金を目指して積水ハウスにより平成8年に設立された。

これら民間非営利機関によるまちづくり助成は、行政の関与する復興まちづくり支援事業の範疇に入りにくい多様な活動に対して行われた。

(4) 専門家連携による「阪神・淡路まちづくり支援機構」

平成8年9月、被災地のまちづくりを支援するため、全国初の専門家職能集団のボランティア団体「阪神・淡路まちづくり支援機構」が発足した。主たる構成団体は、弁護士会、税理士会、司法書士会、土地家屋調査士会、不動産鑑定、建築士会の6職種9団体の中央団体である。また、日本弁護士連合会、日本税理士会連合会、日本土地家屋調査士会連合会、(社)日本不動産鑑定協会、日本司法書士会連合会、(社)日本建築家協会、(社)日本建築士会連合会、(社)日本建築士事務所協会連合会の8団体全てが共催団体となり、兵庫県をはじめとした19団体が後援団体となっている。

活動範囲は、敷地境界線確認、狭小宅地共同化、マンション再建、建物診断、老朽度判定、耐震補強、土地区画整理事業、地区計画策定、建築協定締結、不動産価格判定、登記事務、税務相談、紛争調停などであった。

イ 面的整備事業の実施

(7) 事業実施状況

震災による被害が甚大な地区を中心として、震災復興のための面的整備事業として市街地再開発事業、土地区画整理事業、住宅地区改良事業、密集住宅市街地整備保健事業が、神戸市をはじめ被災地の8市4町の合計71地区で実施された。事業地区は、既成市街地が8割を占め、残りは淡路地域の集落と阪神間郊外の市街地内集落であった。

これらの面的整備事業の区域を含み、より広い範囲での住宅再建や基盤整備を行った住宅市街地整備総合支援事業（住市総）及び建築物の個別建替支援を行った優良建築物等整備事業（優建）も含めて、復興市街地整備事業としてみると、合計253地区で実施されている。

再開発や土地区画整理を適用した地区では、震災前から、「都市計画による都市再開発方針の2号地区の位置づけ」、「再開発準備組合などのまちづくり準備組織」、「事業実施についての調査や計画策定の実績」などの取り組みがあり、一定の事業化の素地が出来ていたところが多かった。

一方、密集事業に取り組んだ地区では、震災前に事業化の取り組みがなかった地区が多かった。

表2 市町別の復興市街地整備事業地区数

	再開発	土地区画整理	改良	密集	小計	住市総	優良	合計
神戸市	14 (2)	7		3	24	8	102	134
芦屋市		2	1		3	2	27	32
西宮市	5 (0)	2	1	2	10	2	26	38
尼崎市	4 (3)	1	6	3	14	1	2	17
宝塚市	4 (0)			3	7	2	9	18
伊丹市	1 (1)			3	4		1	5
川西市	1 (0)				1			1
明石市	1 (0)				1			1
北淡町		1		3	4			4
一宮町				1	1			1
東浦町				1	1			1
五色町				1	1			1
合計	30 (6)	13	8	20	71	15	167	253

※「再開発」()内は、県市の復興計画で震災関連事業と位置づけられた事業で内数

(4) 事業の進捗状況

面的整備事業の平成16年7月現在の事業種別進捗状況は、以下の通りである。

a 市街地再開発事業

- ・7市において30地区、面積63.1ヘクタールが復興関連事業として進められており、うち24地区が震災復興市街地再開発事業に位置づけられている。また、被災時には30地区のうち16地区が都市計画決定済みの段階であった。
- ・現在30地区中29地区について建築工事が完了している。

b 土地区画整理事業

- ・5市町において、13地区、面積255.9ヘクタールの震災復興土地区画整理事業が実施されており、うち4地区で換地処分が完了している。
- ・他の地区も、平成16年度中の工事の概成を目指して、事業が進められている。

c 住宅地区改良事業

- ・3市町において、8地区、面積30.5ヘクタールの住宅地区改良事業が実施されており、うち4地区が完了している。
- ・他の地区についても、平成16～22年度の事業完了を目指している。

ウ 共同化・協調化による再建

被災地域の民間住宅等の復興については、土地区画整理事業や市街地再開発事業等の面的な震災復興事業により進めているが、事業実施地区は被災地の一部に過ぎず、大半は自力再建が必要な地域である。

これらの地域は敷地が狭小で、接道条件が建築基準法を満たしていないとか、建ぺい率・容積率が超過している等、いわゆる既存不適格建物が密集しているケースも多く、単独では建築基準法や民法上の制限から、震災前と同規模の建物を再建することが困難な場合が多い。

これらの地域の住宅再建を進めるためには、複数の権利者が小さな敷地を出し合い、共同化により広い敷地にした上で、十分な面積を持つ建物を共同して立体的に建替える方向に誘導することが有効な手法である。

共同建て替えについては、震災前から国庫補助制度の「優良建築物等整備事業（共同化タイプ）」により、一定の要件を満たす地区について建築設計費や共同施設整備費等に対して、県と市が助成している。

震災後は、この制度について補助率の嵩上げや敷地要件の緩和の震災特例があり、被災地の市街地復興のためこの制度の活用を積極的に推進した結果、一定規模以上の共同建て替えの促進において成果をあげた。

エ 被災マンションの再建支援

震災で被災したマンションは、民間調査機関の「分譲マンションの被災度調査」によると、何らかの被害が確認された物件は、2,529棟（大破83棟、中破105棟、小破353棟、軽微1,988棟）と言われた。

震災後、被災マンションの建て替えについて行政に相談のあった地区については、平成16年11月時点で、105地区が建て替えを完了、55地区が補修、4地区が建て替えに向けて調整中である。

このうち優良建築物等整備事業による補助は92地区で、その他の補助が5地区、自力再建が8地区となっている。

被災マンションの再建においては、次のような取り組みを行い支援した。

(7) 震災型総合設計制度の創設

被災マンションの再建における再建方法に影響した問題として、マンション建設後に容積率の制度が導入され、容積率オーバー等の既存不適格により震災前の規模まで再建出来ないという問題があった。

これについては、3月17日の建設省通達により県下各特定行政庁が足並みをそろえて、建築基準法第59条の2（総合設計制度）を適用した「震災復興型総合設計制度」を創設し、公開空地を設置する方法で再建を支援した。

(4) 再建への合意形成の支援

被災マンションの再建では、区分所有者の間でそれぞれの価値観や家庭事情、経済状況等が異なり、権利調整や再建計画づくりなど様々な課題を抱え、合意形成は困難を極めることとなる。

そこで、合意形成において、「被災マンション建替等支援事業」による助成や「復興まちづくり支援事業」による専門家派遣により、区分所有者による再建への合意形成、再建計画づくり等について支援を行った。

「被災マンション建替等支援事業」では、区分所有者の再建への早期合意形成を促進し、周辺環境に調和する再建マンションの実現を促すため、再建を図ろうとする管理組合等の初期段階における次の活動に助成した。

- ・早期に区分所有者の合意形成を図る作業：概略設計、再建事業計画
 - ・再建への近隣合意を得る作業：周辺影響基本調査、周辺住民説明資料
- 「復興まちづくり支援事業」では、弁護士や税理士等の専門家とも連携し、専門家チームにより支援を行った。

(ウ) 県住宅供給公社の被災マンション等再建支援

県住宅供給公社は、平成7年4月より被災マンション等の再建への相談や事業化に向けていち早く対応するための組織整備を行い、「被災マンション等の再建（建替）支援事業」に積極的に取り組んだ。

県住宅供給公社は、「被災マンション等再建支援事業」として、公社が事業主となる支援策を打ち出し、参画要請が殺到したが、最終的に公社は42地区の事業に参画した。

再建する手法として、「全部譲渡方式」「地上権設定方式」「定期借地権方式」の3方式により各被災マンションの実情に応じた再建を行い、復興事業の重点課題である被災マンションの再建に先導的な役割を果たした。

なお、県公社にとっては、転出者の住宅や保留床の買い取りにより大量の住宅取得が発生し、その処分に大きなリスクを抱えることとなった。

(4) 本格復興期（平成10年～）

ア 「復興まちづくり支援事業」助成制度の拡充

「復興まちづくり支援事業」は、本格復興期を迎えて被災地における新たな課題として浮上してきた、再建されない空地の増加と、それらをコミュニティのための空間として活用したいという要望に対応するため、次のように助成制度を拡充した。

(ア) 空地の環境整備助成

- ・本助成制度は、平成10年度に新たに追加された制度で、当面建築計画がない空地を暫定的に憩いとふれあいの場となる公園・広場等として利用する住民団体に対し、整備費の一部を助成する。
- ・助成対象となる住民団体は、空地の環境整備を行おうとする地区（概ね0.5ha以上の街区）の世帯数もしくは権利者の1/2以上が賛同し、一定期間以上責任を持って空地の管理をしようとする団体。
- ・助成対象となる空地は、地震で家屋が滅失し利用されていないこと、当面建築計画がないこと、土地所有者が同意していること。
- ・助成金の限度額は、市町が助成する額と同額で、1空地あたり150万円。

(イ) バザール設置助成

- ・本助成制度は、平成10年度に新たに追加された制度で、当面建築計画がない空地において、暫定的に賑わいの場となるバザール形成を行う住民団体に対し、整備費の一部を助成する。
- ・助成対象となる住民団体は、空地の環境整備を行おうとする地区（概ね0.5ha以上の街区）の世帯数もしくは権利者の1/2以上が賛同し、一定期間以上責任をもって空地の管理をしようとする団体。
- ・助成対象となる空地と助成金の限度額は、(ア)の「空地の環境整備助成」と同じ。

イ 「まちづくり基本条例」の制定

阪神・淡路大震災時には、被災者の救命・救助活動や心のケアについて、日頃からまちづくり活動を活発に行っていた地域のコミュニティでは、その対応が早く効果的であった。また、震災後においても、ボランティア活動やまちづくり協議会活動などが、震災からの復興に大きな力を発揮した。

県は、こうした大震災の経験と教訓等をもとに、成熟社会における「住民主体による安全、安心で魅力ある“人間サイズのまちづくり”に、行政と住民の協働により取り組む」ことを宣言した「まちづくり基本条例」を平成11年3月に、都道府県レベルでは

全国で初めて制定した。

ウ 「まちづくり支援事業」の全県での実施

「まちづくり基本条例」の基本理念を実現するため、平成11年4月、(財)兵庫県都市整備協会の「ひょうご都市づくりセンター」を「ひょうごまちづくりセンター」に改称・機能拡充して、住民主体のまちづくり活動を支援するため、被災地の復興まちづくりを支援することに効果があった「復興まちづくり支援事業」を全県に拡大して実施することとして、以下の内容の「まちづく支援事業」を創設した。

なお、(ア)～(ウ)の事業は、「復興まちづくり支援事業」と同じ支援内容であるが、(エ)及び(オ)の事業は、新たに創設されたものである。

(ア) アドバイザー派遣 (1地区 上限15回)

(イ) コンサルタント派遣 (1地区 上限150万円)

(ウ) まちづくり活動助成 (1地区 上限年間100万円、最長3カ年、経費負担: 県1/2、市町1/2)

(エ) まちづくり広域活動助成

- ・まちづくり意識を高めるため、広域的なまちづくりに関する知識、技術についての調査研究活動に取り組む団体に、活動に要する経費を助成する。
- ・対象経費は、「広報誌、パンフレット等の作成、会場使用料、視察経費、資料作成費等」、「まちづくりに関する知識や技術についての調査研究、普及活動にかかる費用等」、「その他団体活動に必要な事務費等」である。
- ・助成費用は、1団体年間100万円を上限に最長3年間である。

(オ) まちづくり推進モデル市町支援事業

- ・まちづくりに積極的に取り組んでいる市町を対象として、「人間サイズのまちづくり推進方策等の策定」に資する調査研究等を支援し、市町のまちづくりに係る制度や体制整備等を推進する。
- ・対象経費は、「人間サイズのまちづくりモデル地区における事業のあり方、推進方策の調査・検討」、「人間サイズのまちづくりの制度、体制の検討」である。
- ・助成費用は、市町が行う上記に要する経費の2分の1(限度額は300万円)である。
- ・助成期間は、平成10～11年度の2年間で、助成対象数は、合計6市町(3市町×2年間)である。

エ まちづくり計画や地区計画等の策定の推進

復興事業が完了した地区や、その他の地域では、「復興まちづくり支援事業」を用いて、まちづくり計画を作成し、よりよい住環境を目指して地区計画の決定まで至った地区もあった。

西宮市では、震災後マンション建設が急増し、良好な住環境を保全するため、地域住民が「復興まちづくり支援事業」により派遣された専門家の支援を受けながら、主体的に地区計画案を作成し、都市計画決定をしたところが相当数に及んだ。

また、伊丹市や宝塚市の密集住宅市街地整備促進事業地区では、事業完了後の住環境を保全するため、地区計画の決定を行っている。

オ 市町における「まちづくり条例」の制定やまちづくり支援制度の整備の進展

県は平成11年3月制定した「まちづくり基本条例」に基づく「まちづくり支援事業」により、全県で住民主体のまちづくり支援を開始した。

この制度創設を受けて、平成11年度から15年度までに県下52市町で473件の「まちづくり支援事業」を活用した住民主体のまちづくり活動の取り組みが広がった。また、市町における専門家派遣や活動助成などのまちづくり支援制度を整備しているところは、平成10年度までは7市町であったが、平成16年2月現在では合計38市町にまで拡大している。

また、県における「まちづくり基本条例」の制定などを受けて、市町においても住民

主体のまちづくりを推進するため、生野町や宝塚市など4市町で「まちづくり基本条例」が制定され、さらに、今後の制定に向けて検討中の市町もいくつか出てきている。

4 取り組みの成果と課題

ここでは、復興過程において実施された先導的な取り組みと、実現できなかった取り組み及びその原因について分析・評価する。

(1) 復興まちづくり支援事業の実績と評価

ア 復興まちづくり支援事業の実績

(ア) ひょうごまちづくセンターにおける実績

「ひょうごまちづくセンター」における専門家登録の実績については、復興まちづくり支援事業のための専門家バンクには、平成12年度末でアドバイザー305人、コンサルタント124団体が登録していた。その後、平成13年度当初に専門家登録制度の見直しと一本化が実施され、同センターの「まちづくり専門家バンク」には、現在101人の専門家が登録されている。

「復興まちづくり支援事業」の平成7年度から平成15年度までの9年間の助成実績については、件数で合計1,395件、金額で合計約1億6千万円となっている。

本事業の内容を件数で見ると、全体的には平成11年をピークとして山形に分布しているが、近年は減少傾向である。当初はアドバイザーやコンサルタントの派遣が多かったが、まちの復興が進むにつれてそれらは減少し、現在は、逆にまちづくり活動助成の件数が派遣事業を上回る傾向になっている。

表3 復興まちづくり支援事業の実績（件数）

年度	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	空地の環境 整備助成	バザール設 置助成	合計
7	49	57	35			141
8	49	59	41			149
9	51	82	42			175
10	45	64	81	4	0	194
11	85	56	84	6	0	231
12	34	50	91	2	0	177
13	19	26	69	0	0	114
14	20	26	67			113
15	13	23	65			101
合計	365	443	575	12	0	1,395

※空地の環境整備助成とバザール設置助成は平成10～13年度に実施した。

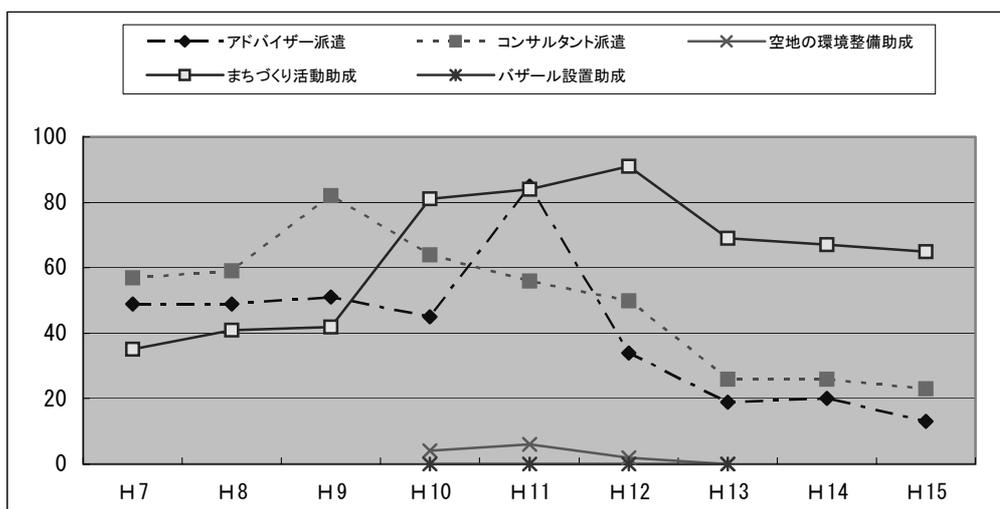
本事業の実績を金額で見ると、大きな割合を占めていたコンサルタント派遣が、平成13年度以降大きく下げているため、全体としてピーク時（平成9年度約2億円）の3分の1程度（約7千万円）になってきている。

表4 復興まちづくり支援事業の実績（金額）（単位：千円）

年度	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	空地の環境整備助成	バザール設置助成	合計
7	3,950	68,250	25,687			97,887
8	6,230	86,800	36,510			129,540
9	7,540	159,090	34,939			201,569
10	13,510	111,840	38,149	6,000	0	169,499
11	24,010	116,050	43,206	7,660	0	190,926
12	11,420	96,425	39,068	3,000	0	149,913
13	5,080	46,549	24,964	0	0	76,593
14	7,380	46,762	22,595			76,737
15	4,720	38,118	23,754			66,592
合計	83,840	769,884	288,872	16,660	0	1,159,256

※空地の環境整備助成とバザール設置助成は平成10～13年度に実施した。

図2 復興まちづくり支援事業の実績（件数）



空地の環境整備助成については、平成10年度に創設されたものの、実施件数は多くなかった。また、バザール設置助成については、創設されたものの実績がなかった。

実績件数で見ると、神戸市分が約3/4を占めている。「こうべまちづくり人材センター」は、「ひょうごまちづくりセンター」から一括補助を受けて、主体的に支援事業を実施している。神戸市以外の被災市町については、「ひょうごまちづくりセンター」が直接住民団体等に支援している。

表5 復興まちづくり支援事業の実績 (市町別、件数)

市町	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										空地の環境整備助成					合計					
	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	計	H10	H11	H12	H13	計						
尾崎市	1	1	3	1	7	4	2	3	1	23	1	3	4	2	3	3	2	2	4	24	1	4	5	4	4	5	2	2	3	30										0	77
西宮市	2	6	3	2	8	8	4	3		36	3	4	8	2	1	7	4	4	1	34	1	2	5	6	6	11	7	11	8	57										0	127
芦屋市	1	1		3	2	1	2	1	1	12	2			2	4	2	1		1	12	2	2	3	1	2	2	2	2	3	19										0	43
伊丹市			1		1					2	1					1				2	3	3	3	1	1	1	1	1	1	15										0	19
宝塚市	1	1	2		2	1	1	1		8	2	1	1	2	2	1		1	1	11	2	3	4		1	1	1	1	1	14										0	33
川西市	1	2								3	1	1	1							2										0										0	5
明石市			1		1					2				1	1					2		1	1	2	2	2				8										0	12
三木市										0			1							1				1	1	1				3										0	4
洲本市										0				1						1				1	1					2										0	3
津名町	2									2		1								1		2								2										0	5
北淡町	2				1				1	4						1				1					1	1	1	1	1	4										0	9
一宮町					1					1		1	1							2		1	1	1						3										0	6
五色町	1	1								2		1								1										0										0	3
東浦町										1				1						1										0										0	2
小計	11	12	11	6	22	14	9	8	3	96	9	12	16	11	11	15	7	7	7	95	10	18	23	16	17	24	14	18	17	157	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	348
神戸市	38	37	40	39	63	20	10	12	10	269	48	47	66	53	45	35	19	19	16	348	25	23	19	65	67	67	55	49	48	418	4	6	2	0	0	0	0	0	0	12	1,047
合計	49	49	51	45	85	34	19	20	13	365	57	59	82	64	56	50	26	26	23	443	35	41	42	81	84	91	69	67	65	575	4	6	2	0	0	0	0	0	0	12	1,395

(1) こうべ・すまいまちづくり人材センターにおける実績

神戸市における平成7年度から15年度までの9年間のコンサルタント派遣の実績は、件数で954件、金額で約30億円となっている。

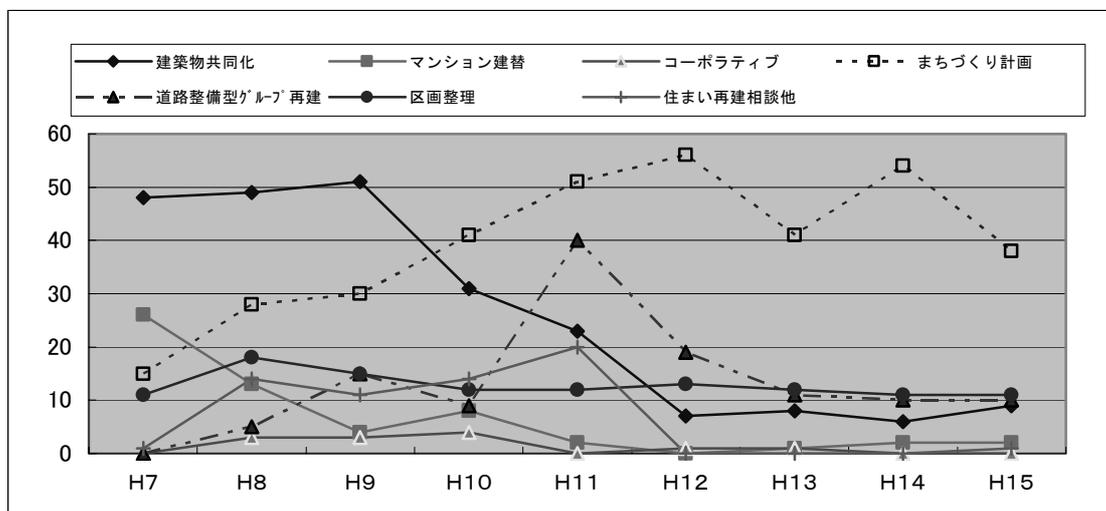
なお、神戸市においては、復興基金による「復興まちづくり支援事業」に加えて、国庫補助制度のまちづくり総合支援事業、土地区画整理事業、都市再生等による専門家派遣助成についても、同人材センターに一旦集めて、同センターを通したうえで、コンサルタント派遣を実施しているため、金額が大きくなっている。

表6 神戸市のコンサルタント派遣実績（年度別）

年度	建築物共同化	マンション建替	コーポラティブ	まちづくり計画	道路整備型グループ再建	区画整理	住まい再建相談他	合計
7	48	26	0	15	0	11	1	101
8	49	13	3	28	5	18	14	130
9	51	4	3	30	15	15	11	129
10	31	8	4	41	9	12	14	119
11	23	2	0	51	40	12	20	148
12	7	0	1	56	19	13	0	96
13	8	1	1	41	11	12	0	74
14	6	2	0	54	10	11	0	83
15	9	2	0	38	10	11	1	71
合計	242	59	11	348	118	114	62	954

出典：「こうべまちづくりセンター」のホームページ（H16.8）

図3 神戸市のコンサルタント派遣実績（年度別）



神戸市では、当初、建築物共同化やマンション再建に関する派遣が多かったが、最近では、まちづくり計画策定に関する派遣が多くなっている。

また、旧重点復興地域や旧促進地域における派遣が大部分を占めており、いわゆる「白地地域」等のその他の地域における派遣は全体の1割弱である。地域別に見ると、震災の被害の大きかった長田区、東灘区、中央区、兵庫区が多い。

表7 神戸市のコンサルタント派遣実績（区域区分別）（単位：件数）

区域区分	建築物共同化	マンション建替	コーポラティブ住宅	まちづくり計画	道路整備型グループ再建	区画整理	住まい再建相談他	合計
旧重点復興地域	159	15	2	125	72	114	22	503
旧促進地域	81	41	5	182	41	0	10	366
その他の地域	2	3	4	39	4	0	1	53
その他	0	0	0	2	1	0	29	32
合計	242	59	11	348	118	114	62	954

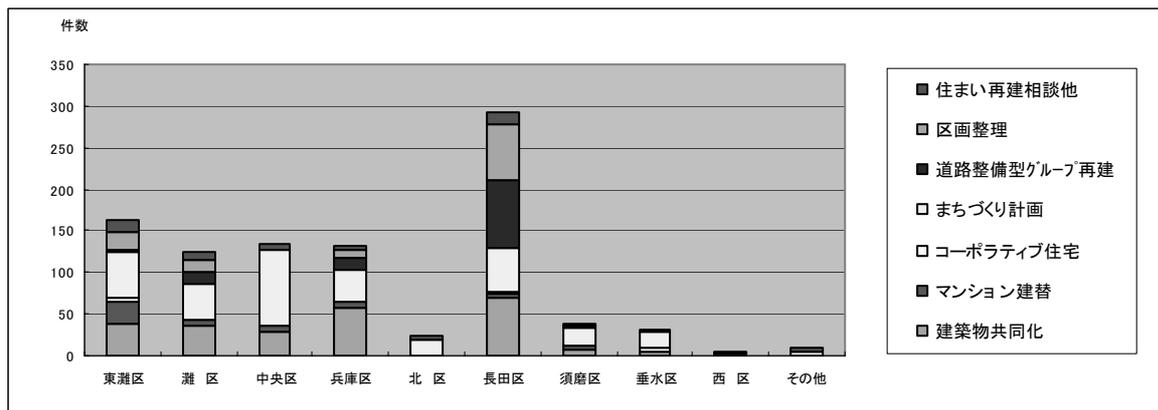
出典：「こうべまちづくりセンター」のホームページ（H16.8）

表8 神戸市のコンサルタント派遣実績（地域別）（単位：件数）

区名	建築物共同化	マンション建替	コーポラティブ住宅	まちづくり計画	道路整備型グループ再建	区画整理	住まい再建相談他	合計
東灘区	38	27	4	56	3	21	13	162
灘区	37	6	1	43	14	15	9	125
中央区	28	9	0	89	1	0	7	134
兵庫区	57	8	0	38	14	9	6	132
北区	0	0	0	19	0	0	4	23
長田区	70	4	2	54	80	69	14	293
須磨区	8	4	0	22	2	0	2	38
垂水区	4	1	4	19	4	0	0	32
西区	0	0	0	3	0	0	2	5
その他	0	0	0	5	0	0	5	10
合計	242	59	11	348	118	114	62	954

出典：「こうべまちづくりセンター」のホームページ（H16.8）

図4 神戸市のコンサルタント派遣実績（地域別）



イ 復興まちづくり支援事業の評価

基金による事業で、比較的弾力的な運用が可能であったことから、既存の補助制度では対応できない部分を補う制度として、復興まちづくりにおける住民の合意形成や復興事業の推進に有効に機能した。

特に、復興推進地域に比較して行政の支援施策が不足していた、いわゆる「白地地域」において、建物の共同化、協調化による再建や、被災マンション再建の推進に大いに寄

与した。

市街地復興においては、都市計画決定された面的な市街地整備事業地区以外でも、被災建物が広範囲に散在し、敷地が未接道や狭小等の問題を抱えた地区が多数あった。本事業は、そういう地区において建物の共同化・協調化、被災マンションの再建を進めるにあたり、住民の合意形成を図るときに活用された。

事業の内容を見ると、平成11年度の231件の支援実績をピークに徐々に減少しているが、支援総額としては、平成10年度末に5億円、13年度末に10億円を超えた。

また、まちづくりタイプでは、共同化・協調化による住宅再建の取り組みの件数が減り、地区計画の策定等、地区の新たなまちづくり活動の件数が増加傾向にあるなど、個々の住宅の再建から地区全体のまちづくりへと復興の着実な進捗が支援実績からも感じられる。

特に西宮市においては、震災後マンションが乱立し、住環境への影響を懸念する多数のまちづくり協議会が、景観や住環境を良好に維持するため、まちづくりアドバイザーの支援を受けながら地区計画の策定を進めている。

専門家派遣制度の評価について

明石照久氏（神戸市職員）の論文「震災以後の専門家派遣制度の運用に関する考察—こうべすまい・まちづくり人材センターの取り組みと課題」では、こうべすまい・まちづくり人材センターの専門家派遣制度について、以下のように評価している。

◆専門家派遣制度に対する評価

少なくとも建築物共同化の事例の約60パーセント、マンションの再建の約90パーセントについては、竣工又は着工若しくは事業化の見通しがたつ状態となっており、非常に高い事業化率を示している。専門家の派遣が無ければ、状況がどのように変化していたかについては推測の域を出ないが、このように高い事業化率を達成することは難しかったのではないと思われる。

平成8年度及び9年度の両年度にわたって専門家を派遣した団体を対象にアンケートを実施したが、回答を寄せた団体（回答率74.3%）からは概ね好意的な評価を得ている。ことに住民の意向集約、情報伝達、問題点の整理等の面での専門家の働きに対する評価が高かった。反面、地元とのコミュニケーションが不足しているようなケースについては専門家の対応に対する不満が寄せられていた。不満の主なもの、①十分な時間を取ってもらえなかった、②十分な専門知識が無かった、③住民の意見調整に踏み込んだ対応をしてもらえなかった等であった。

(2) 専門家による取り組みと果たした役割

ア 専門家ネットワーク組織の立ち上げ

震災直後から専門家のネットワーク組織が約18団体立ち上がり、それぞれの特長を生かした自主的な活動を展開し、復興市民まちづくりにおいて重要な役割を果たしている。

「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」「神戸復興塾」「阪神・淡路まちづくり支援機構」などの「総合支援ネットワーク」は、主にまちづくりプランナー、都市計画関係、建築関係の専門家等が中心となって、震災直後から「市民まちづくり」を総合的に支援してきている。事業地区の住民リーダーなども、こうしたネットワークのなかで活動している場合も多い。

専門家のネットワーク組織が具体的にどのような活動をしたかということについて、「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」の活動内容を見てみる。

同支援ネットワークは、以前から阪神間のまちづくりに取り組んでいたコンサルタントや研究者が中心となって、震災後10日目に設立された市民まちづくりの支援のための「ゆるやかなつながり」で、次の5つの定常活動を展開した。①ネットワーク連絡会議の開催、②ネットワークニュース「きんもくせい」の発行、③「復興市民まちづくり」（各まちづくり協議会ニュースなどの収録合本）の編集・刊行、④阪神・淡路ルネッサンス・ファンド（HAR基金）の現地事務局、⑤すまい・まちづくり人材センターの相談協力である。

また、次の3つのプロジェクト活動も行っている。①被害実態緊急調査、②市街地緑化再生プロジェクト、③コレクティブハウジング事業推進応援団である。

イ 「事業コンサルタント」と「まちづくりコンサルタント」

復興まちづくりでは、まちの復興を単なる建物の復旧や再建だけでなく、まちづくりとしてよりよい方向付けをすることにおいて、「まちづくりコンサルタント」等の専門家が、構想・計画づくりなど専門的・技術的なまちづくりの支援を行うとともに、住民と行政の間に立って、まとめ役として大きな役割を果たした。

まちづくり専門家としては、「事業コンサルタント」と呼ぶことが出来る人たちと、「まちづくりコンサルタント」と呼ぶことが出来る人たちに分けられ、復興まちづくりにおけるそれぞれの仕事のやり方においては、大きな違いが見られた。

「事業コンサルタント」は、行政が復興の枠組みとして、土地区画整理事業や市街地再開発事業を都市計画決定した区域で主に仕事をした。都市計画事業は、これまでの実績の積み重ねの路線上で、事業主体との契約関係でビジネスとしての結果を出した。「事業コンサルタント」とは、多くは再開発プランナーや区画整理士などの専門家であり、公的機関としての都市基盤整備公団なども加わった。

「まちづくりコンサルタント」は、都市計画決定事業区域外のいわゆる「灰色地域」や「白地地区」と言われた被災地で仕事をした。被災状況からいうと単体の建築物の再建ばかりでなく、面的にまちづくりとしての対応が必要な地区もあった。「まちづくりコンサルタント」は、任意の住環境整備事業や自力再建に委ねられた地区において、住民の悩みや要望から問題を抽出し、再建策を模索した。

「まちづくりコンサルタント」の仕事は、都市計画事業の市民側の相談役である場合もあったが、多くは再建が主目的であるまちづくりの方策の検討であり、地元被災地の大学関係の研究者、運動家、小規模コンサルタント事務所などであった。「灰色地域」や「白地地域」におけるまちづくりは、市街地再開発事業や土地区画整理事業のように、保留床や保留地により事業費の裏打ちをする事業手法とは違って、コンサルタントの作業費の出所が確保されない事業であった。

多くの「まちづくりコンサルタント」は、まちのあり方について行政と住民との間の中立的立場で、または、行政との交渉役として、使命感によりボランティアとしてスタートしたことが多かった。「まちづくりコンサルタント」が、自発的にこのような役割を果たした背景としては、戦後都市化の進んだ神戸や阪神間諸都市で、多くのまちづくり調査やまちづくり活動の需要があり、これらを担った専門家集団が育成されていたことを指摘できる。特に、地域の問題に精通し、住民の合意形成を図り関係者をコーディネートする力を備えたいわゆる「まちづくりコンサルタント」が育成されていた。

ウ 「まちづくりコンサルタント」の役割と課題

「まちづくりコンサルタント」に対しては、復興のために新たな情報提供を行い、活動資金などの支援が急務であったが、そのような中で、被災地の「まちづくりコンサルタント」は、自発的にまちづくり支援ネットワーク等の任意グループを立ち上げ、自らの事務所を事務局などとして、震災直後から復興まちづくりに向けた活動を開始した。

「まちづくりコンサルタント」と言われる人達は、地域への関わり方や仕事のやり方

も一様ではなく、地区計画や共同建替え・マンション再建築など、法的にも不足な状況があった。また、緊急に対応すべき問題が多く山積し、仕事としての費用の裏付けが保証されていない分野であった。

「まちづくりコンサルタント」は、自らの専門性を活かした自主的な活動を行うとともに、「まちづくり協議会」への支援や建物の共同化・協調化等の事業に関しては、行政の支援制度や復興まちづくり支援制度に支えられて活動してきた。

しかし、復興まちづくり事業は収束しつつあり、それらに伴い活動の場も減少してきている。これまで住民主体のまちづくりを専門家として支えてきた「まちづくりコンサルタント」は、50歳代や60歳代で、その数も減少しつつあり、また、次の世代を担う専門家があまり育成されていないことが課題である。

「まちづくりコンサルタント」について

後藤祐介氏（株）ジーユー計画研究所）へのヒアリング結果から

私は、住民主体のまちづくり協議会の継続的支援は、原則として「奉仕」であると考えている。まちづくりコンサルタントは、甘く「生かす」べきではなく、常々奉仕の精神を基本に「清貧」であるべきと思っている。そうでないと地元の住民との呼吸も合わないし、「儲かる」と企業がたかって来て質が落ちると予想されるからである。但し、私達「清貧のまちづくりコンサルタント」を殺さないで欲しい。その手立てとしての兵庫県や神戸市のまちづくりセンター等の「まちづくり支援事業」は有り難い制度だと感謝している。少なくとも、5年から10年といった継続性を意識して欲しい。

「まちづくりコンサルタント」の場合には、行政と市民との間の中立性を保ちつつ組み立てるか、行政側と市民側との立場を代弁しつつ双方の合意点を見いだす形が仕事のやり方である。従って、NPO法人等、行政側に帰属しない形のネットワークがよい。市区町村別の単位組織をつくり、日常から都市計画マスタープランなどの住民参加の仲立ちや専門家の意見集約を行っていくべきである。また、情報を流しつつネットワークを育てることも課題である。

建築関係者やコンサルタントだけでなく、弁護士や司法書士などそれぞれの組織が機関決定した形の「阪神・淡路まちづくり支援機構」は、総合的な専門家ネットワークを意図したものであった。「復興まちづくり支援事業」の専門家登録も行い、多分野にわたる専門家が連携して、市民の復興まちづくりを支援する組織という前例のない存在として、一定の成果を上げた。専門分野間の考え方の違い等により組織設立にエネルギーがかかり、その設立は震災から1年8ヶ月後のことであった。このため、最もニーズの高かった時に実力を発揮することが出来なかったことが課題として指摘された。今後は、平常時から非常時対応の横断的組織づくりを考え進める必要がある。

(3) まちづくり協議会による住民合意形成の促進

ア まちづくり協議会の設立

第1段階の都市計画決定により決定された復興事業地域において、より詳細部の計画案を住民の合意の下に作成するため、重点復興地域を中心として「まちづくり協議会」が、神戸市内でも100以上設立された。

神戸市認定の「まちづくり協議会」数は、以下のとおり。

- a 震災前の認定「まちづくり協議会」（13団体）
- b 震災後に認定された「まちづくり協議会」（56団体）
（平成12年3月31日現在）

表9 神戸市内の震災後認定されたまちづくり協議会数

	地区計画区域内	地区計画区域外	合計
復興土地区画整理事業	33	10	43
復興市街地再開発事業	2	8	10
土地区画整理事業	1	1	2
その他	1		1
合計	37	19	56

※56団体のうち53団体は平成11年11月15日に認定。また、平成12年3月31日に御屋敷通6丁目、久二塚6丁目の2協議会が認定された。

従来の自治会や老人会などが、復興まちづくりにおいてほとんど機能しない中で、「まちづくり協議会」は、専門家の支援も得ながら、正確な法律や制度等の情報提供を行うとともに、役員のおねばり強い活動等により徹底した情報公開を行い、まちづくり提案を策定し、住民の合意形成や復興まちづく事業の推進に大きく貢献し、復興まちづくりを民主的に促進させる原動力になった。

まちづくり協議会の設立の呼びかけについて

(震災当時の神戸市都市計画局長鶴来氏へのヒアリングより)

平成7年3月14、15日市の都市計画審議会、16日県の都市計画審議会が開催され意見書が約2,400も出てきた。3月16日の県都市計画審議会の後で審議会会長と知事が記者会見して「住民の意見を聞きながら柔軟に対応していく」と言った。

現況を充分把握していないし、地元住民が現地にいないので住民に充分周知できない、そういう状況での都市計画決定だった。そこで、地元に対して、①まち協をつくり意見を聞く、②現地相談所をつくる、③現地に専門家を派遣する、という3つの約束をした。そして、まちづくり協議会の設立を呼びかけていった。

次の表は、神戸市における「まちづくり協議会」数である。市から認定を受けていない協議会も含んでいるが、震災前の26団体から、現在は107団体と4倍以上に増加している。長田区、灘区、須磨区で、震災後に多く設立されている。

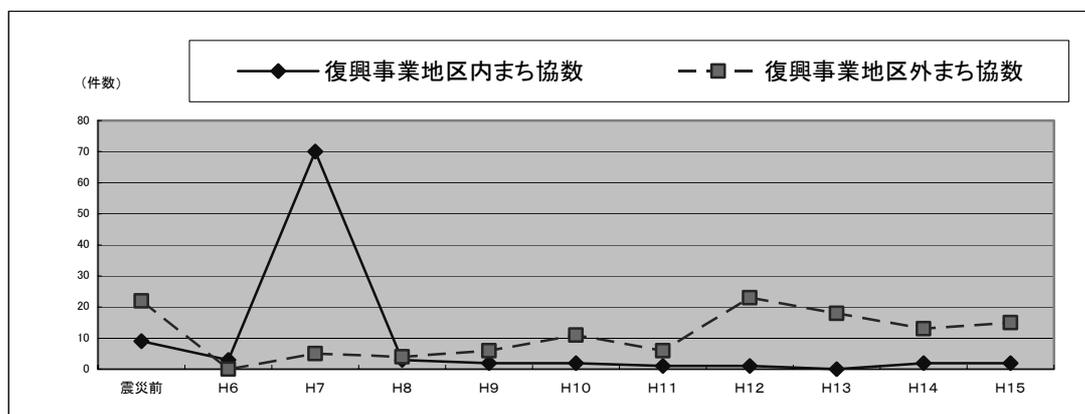
表 10 神戸市における震災前後のまちづくり協議会数

区名	旧重点復興地域		旧促進区域		その他の地域		合計	
	震災前	震災後	震災前	震災後	震災前	震災後	震災前	震災後
1 東灘区	4		7		0		11	
	1	3	1	6			2	9
2 灘区	16		2		0		18	
	2	14		2			2	16
3 中央区	2		7		0		9	
	1	1	3	4			4	5
4 兵庫区	5		4		0		9	
	3	2	1	3			4	5
5 北区	0		0		6		6	
					2	4	2	4
6 長田区	37		0		0		37	
	7	30					7	30
7 須磨区	8		4		1		13	
		8		4	1		1	12
8 垂水区	0		0		3		3	
					3		3	
9 西区	0		0		1		1	
					1		1	
合計	72		24		11		107	
	14	58	5	19	7	4	26	81

※神戸市から認定を受けていない協議会も含んでいる。(平成16年2月現在)

被災地における「まちづくり協議会」の年度別設立状況を「復興事業地区内」とそれ以外の地区に分けて見ると、「復興事業地区内」では、第1段階の都市計画決定に伴って、平成7年度に設立された「まちづくり協議会」が圧倒的に多いが、復興事業地区外では、平成10年頃から増加し、毎年一定数の設立が見られ、着実な「まちづくり協議会」設立への取り組みが見られる。

図5 被災地における「まちづくり協議会」の年度別設立状況



※現時点で解散しているまち協も含んだデータである。

イ まちづくり協議会の取り組み過程

復興事業地区の「まちづくり協議会」の取り組み過程については、各地区の特性や取り組みの経緯の相違などから一般化することは困難であるが、しかし、ほぼ共通するような取り組み内容もあるように考えられる。

(7) 土地区画整理事業地区におけるまちづくり協議会

土地区画整理事業地区については、神戸市灘区六甲道駅北地区における「まちづくり協議会」の取り組み過程をしてみる。(阪神・大震災復興誌第6巻の中から)

〈六甲道駅北地区の概要〉

復興土地区画整理事業六甲道駅北地区に指定されたのは、森後町3丁目、六甲町1丁目、六甲町2丁目、六甲町3丁目、六甲町4・5丁目、永手町5丁目、稗原町1丁目、稗原町2・3・4丁目の8ブロックで、神戸市の重点復興地区の「六甲道駅周辺地区」のうちJR六甲道駅の北側の16.1haの地区。震災前は、約1,800世帯、4,200人が住んでいた。

〈住民の混乱と反発の時期〉

平成7年2月1日に土地区画整理事業の対象と発表されると、住民は混乱し反発した。3月10日に住民有志が「六甲の新しいまちづくりを考える会」を発足させ、署名を集めて知事宛に意見書を提出した。

〈議論と勉強の時期〉

「考える会」はその後毎週勉強会を開き、学識者や学生の支援も得て、住民アンケートを実施した。その勉強会やアンケートで得られた住民の意思を踏まえて「考える会」は、5月10日から6日間に神戸市の担当者を招いて、「神戸市にモノもうす会」を9回開いた。多くの住民が参加し、行政側に不安や不満をぶつけ、復興のあり方について激しく議論した。これらを通してこれまで疎遠であった住民の間に連帯感が広がった。

〈行政への信頼感の萌芽の時期〉

当初、1haであった近隣公園の面積を住民の要望に沿って、神戸市が0.8haに縮小することが新聞に掲載されて、それが分かってから、住民は行政に対する信頼感を持ち始め、「今後の神戸市との話し合いは、市の認めた住民組織でなければならない」と受け止めるようになった。「モノもうす会」や事業説明会で、神戸市からまちづくり協議会の設立を呼びかけられ、神戸市から派遣されたコンサルタントとともに設立準備をはじめた。

〈まちづくり協議会の設立時期〉

六甲道北地区の8ブロックでは、8月に六甲町4・5丁目まちづくり協議会が設立されたのを皮切りに、この年の11月までに全てのブロックでまちづくり協議会が設立され、共通のコンサルタントチーム（3社）とともに勉強会を進めた。それぞれ週1回、役員や幹事以外に市民も参加して勉強会が続けられた。

〈まちづくり提案の検討と全体調整の時期〉

市との話し合いが進み、商店が多い地区、純粋な住宅地区など各ブロックで検討してきた「まちづくり提案」が具体化するにつれて、8ブロック全体での調整の必要性が切実になったため、12月に「六甲道北地区まちづくり協議会」が結成され、共通する課題を検討していくことにした。平成8年4月それぞれの協議会が市に「まちづくり提案」を提出し終わった時点で、市との交渉窓口として「六甲道駅北地区まちづくり連合協議会」が設立された。「連合協議会」は会長会や専門部会を設け、共同再建・協調再建などの住宅再建の方向を検討し、地区計画を検討したほか、復興まちづくり展、元気アップフェアの開催などのイベントを企画・実施した。

〈専門部会の活動時期〉

専門部会は、住宅再建、防災再建、生活環境、道路広場、公園検討の5部でスタートした。特徴的な専門部会は公園検討専門部会で、土地区画整理事業で計画されていた8,000㎡の近隣公園と1,000㎡の街区公園について、「子供からお年寄りまで安心して利用できる公園」を目指して、住民意見の収集や様々な公園の現地見学等の勉強会を実施した。

平成10年4月に提出した第2次まちづくり提案では、公園の維持管理に行政と協働で積極的に関わる住民組織を提案し、この基本方針に基づき、既存の公園も含めて地区にある全ての公園をひとつの組織が見守り育てていくことにし、「六甲道駅北地区公園管理会」を設立した。毎日曜に清掃活動を行うとともに、毎週「六甲道だより」

を発行し、「公園が地域の連帯とコミュニティ育成の場となっている」と評価している。平成10年5月には、まちづくり協議会から自治会への移行を念頭に6番目の専門部会として「自治会組織検討部会」を設けた。

(イ) 市街地再開発事業地区におけるまちづくり協議会

市街地再開発事業地区については、六甲道駅南地区におけるまちづくり協議会の取り組み過程を、その事業に参画し支援したコンサルタントへのヒアリング記録から見てみる。

コンサルタントへのヒアリング結果から

有光友興氏（有光友興再開発研究所代表）

六甲道駅南市街地再開発事業地区は、市施行の震災復興の典型的ないわゆる「黒地地区」。まちづくり協議会の推移として、第1段階は、まちづくり協議会設立までの段階。1月の震災から3月17日の都市計画決定を経て、7月には、まちづくり協議会が六甲道駅南地区の5.9haの中に4つできた。協議会ができて行政と住民が同一のテーブルに着くことができたのが第1段階。

第2段階は、まちづくり提案をまとめるまでの約1年半の段階。まちづくり協議会は4つですが、そのうち1つは、既に市街地改良事業の再開発主体でやったもののやり直しで、区分所有の組合ができていたから、ひとつの提案はいち早くでき、後で3つの協議会の提案が出た。これは、市街地再開発事業に住民が一応合意したということです。第2段階までは、コンサルタントが非常に重要な役割を果たした。

第3段階は、事業者の決定の段階。これは、従後の床価格について、住民から安くせよという要求が非常に強かったのですが、それが一応落ち着いて、時間的には差があるが、その1年後から1年半後に事業者を決定した段階。

第4段階は、管理処分計画を決定して着工までの段階。この段階では、まちづくり協議会のテーマは、どっちかという管理問題です。管理費を安くせよとか、管理問題が協議会の主たるテーマになってくる。

(ウ) 地元自治会がしっかりしていた地区での合意形成

地元の自治会がしっかりしていた地区では、行政と地元のねじれが少なかった。

尼崎市の築地地区では、地元のまとまりが強く町会がしっかりしており、震災前から参加型まちづくりが試みられていたこと、また、被災状況が液状化によるもので、多くの住民が自宅や周辺地域で住み続けることが可能であったことなどから、3月17日の第1段の都市計画決定をせずに、地元で一定の合意形成を行い、まちづくり案をまとめて、8月8日に第1段の都市計画決定を行った。土地区画整理事業と住宅地区改良事業の合併施行によるまちづくりを、借家人も含めて町会の延長で実施している。借家人が多い地区であったが、合併施行により、住民が元のまちに戻って住みやすい事業となっている。

淡路島の東浦町仮屋地区は、南北に細長い漁村集落で、復興事業手法として都市計画事業ではない任意事業の密集住宅市街地整備促進事業及び漁業集落環境整備事業を集落再整備型とあって良い形で活用して、震災からの地区再生・住宅再建を進めた。この地区はコミュニティがしっかりしており、また、住民の行政に対する信頼も厚かったことから、「まちづくり協議会」を設立せずに町内会毎に整備する道路を住民と町議会議員の立ち会いで決めて、行政と町会の連携により円滑な復興まちづくりが実施された。

地域のコミュニティがしっかりしている農山漁村部においては、復興まちづくりを進める場合に、事業手法にもよるが、必ずしも「まちづくり協議会」の設立を必要と

していない。むしろ既存の自治会や町会などにより、合意形成を図ることも可能である。

ウ まちづくり協議会における合意形成

「まちづくり協議会」では、専門家の支援なども受けて、全ての権利者に対して、ニュースの発行や説明会などにより徹底した情報提供を行い、また、アンケート等により住民の意向を確認した上で、総会でまちづくり提案を決定している。徹底した民主的な手続きにより合意形成が図られたと言える。

まちづくりコンサルタントへのヒアリング結果から

有光友興氏〔有光友興再開発研究所代表〕

私が思うまちづくり協議会の成果としては、公共団体施行の市街地再開発事業といえども、住民合意に基づく事業施行を実現したことだ。従来から、再開発協議会というのは公共団体施行の再開発でもあったが、代表者協議会の役員クラスに納得してもらって前進するという、どちらかというと施行者側の説明の場所だった。それに対して今回は、情報開示を徹底した。まちづくりニュース、あるいは説明会を頻繁にやって、最終的には住民総会で投票によって住民の意思決定をした。今までの公共団体施行の場合の協議会に対する説明会では、多少不都合なことは伏せて進めるということもあったかと思うが、そういうことが今回はまったくできなかった。全部ガラス張りで、しかも、全ての権利者に情報を提供して、徹底的に内容を知ってもらった上で、こういうやり方をしていくと決定した。これは、本当に画期的なことであった。

従来の都市計画の知識では、事業の合理性から考えて通常、土地区画整理事業区域単位にまちづくり協議会を設立する。しかし、神戸の復興土地区画整理事業地区では、住民主体の復興まちづくりを進める中で、自然発生的に町丁単位で小さなまちづくり協議会が林立した。新長田駅北地区では21の協議会ができ、六甲道駅北地区でも8つの協議会ができた。また、森南地区では、当初一つの協議会であったが、分裂して小規模の協議会になった。

生活の復旧や個人間の利害の調整ということから考えると自然な形であった。住民主体で土地区画整理事業等のまちづくりを進める場合は、異なる個人の意見が調整される場として、小規模協議会が適していることを示しているのではないか。

新長田駅北地区東部のケースでは、当初の「基本まちづくり提案」は主として街区計画であるので概ね単一協議会毎に行われたが、次の地区計画案、共同建替適地選定等になると、隣接する協議会が連携して「まちづくり提案」が行われた。このような単一協議会の連携の動きの過程で、協議会同士で組織を作り、「シューズギャラリー構想」や「アジアギャラリー構想」が提案され、全体の協議会が参加する「いえなみ委員会」ができて、「いえなみ基準」を自主運用するようになった。多くの小さな協議会からの「自己組織化」により、地区全体の秩序をつくり出すに至った。

まちづくりコンサルタントへのヒアリング結果から

久保光弘氏（(株)久保都市計画事務所）

神戸市内の10ヘクタール以上の復興事業区域では、まちづくり協議会は2ヘクタールぐらいで多数林立した。個人の理解の問題は、できるだけ小さい中で議論して大きくしていくという考え方。小さな部分から議論していく中で、隣接部分の影響もあって、ひとつの解を持っていく。協議会などが町丁（街区）単位でできているところは、ある一定のレベルを持っているから、よそと連帯

しやすく、連鎖的に広がっていく。新長田、六甲道でも協議会は存続しながら連続構造をもって、さらに組織が生態的に広がっていく。「人間サイズのまちづくり」とは、そのようなネットワークの広がりという見方もあると思う。要するに空間的なエリアの問題もあるが、むしろ「まちづくり」というのが時代の切り口だとすると、ネットワークの広がりというものもある。日本の都市計画の考え方の視点やスタンスと、「住民主導のまちづくり」の間には、基本的に異質なものがあつた。従来のスタティックな計画理論で「まちづくり」を評価すると全然違うものになってしまう。

エ まちづくり協議会の二つのタイプ

「復興まちづくり協議会」は、復興まちづくり事業の推進を目的とした協議会であり、震災前から地区計画等のルールづくり等に取り組んでいた平常時の「まちづくり協議会」とは、性格を異にする。

まちづくり活動を終えた地区の特徴は、「事業型」まちづくり協議会であり、復興市街地整備事業における住民の合意形成や、住環境保全のためのルールづくりを主たる目的とした取組みで、目的の復興市街地整備事業が完了したり、「地区計画」が都市計画決定されると活動を終わってしまうところが多数である。

一方、10年以上継続している地区の特徴は、「町並み型」まちづくり協議会で「自分達のまちは、自分達で良くしていこう」という発意からの住民の自立的取組みをベースに、「まちづくり組織」を立ち上げ、いろいろな活動を展開していくタイプである。このタイプは一般に、まず、住民の総意を集約した「まちづくりビジョン」を策定し、これを実現するために、まちづくり協定、地区計画等の「ルールづくり」や住環境整備事業、緑化事業等の「ものづくり」を展開していくこととなる。このパターンは、5年、10年、15年と継続するケースが多い。

いずれのタイプの「まちづくり協議会」であっても、目標を構成員が共有し、民主的な合意形成を行う点で、互助会的な活動を主に行う自治会とは異なっている。

オ まちづくり協議会のネットワーク

震災後に多くのまちづくり協議会が結成されたことを受けて、協議会間の情報交流や個々の協議会だけでは対応できない課題に取り組むため、17の地域のまちづくり協議会が発起人となって、「神戸まちづくり協議会連絡会」が、平成8年7月24日33地域の連合会として結成された。

まちづくり協議会連合会について

中島克元氏（松本地区まちづくり協議会代表）

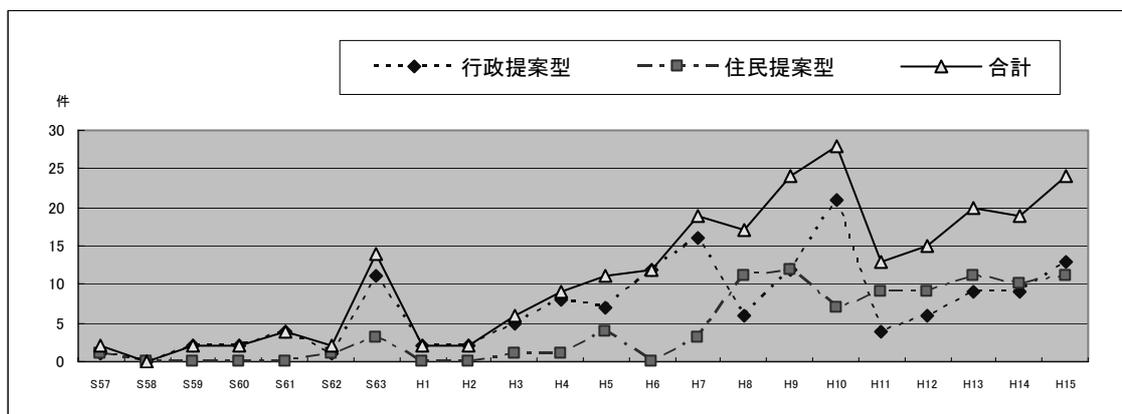
「まちづくり協議会連合会」は、その地域の会長もしくは事務局長、その団体の代表者のみに集まってもらふ趣旨でつくった。役員が中心となってやっている。我々が知っていることで、ヒントになることもある。これをつくった目的は、幹部でないとわからない苦しみがある。幹部は、次々と企画を立案していくという責務がある。そういう情報交換をやったという意味では、「まちづくり協議会連合会」は、ものすごく値打ちがあつたと思う。

カ 住環境保全型地区計画の策定

地区計画制度の創設期には、建築基準法に基づく建築協定締結地区からの移行が多数を占めていた。昭和57年度から震災直後の平成6年度末までの13年間の地区計画決定数は68であったが、平成7年度から15年度までの9年間の地区計画決定数は179で、震災後に地区計画決定件数が大きく伸びている。平成15年度末で合計247の

地区計画が決定済である。

図6 地区計画の決定状況（年度別）



震災復興の法定事業（土地区画整理事業、市街地再開発事業）や任意事業（密集住宅市街地整備促進事業、街並み環境整備事業等）により、住宅の再建などが進んだ市街地や、復興まちづくり支援事業による専門家派遣等を受けたいわゆる「白地地域」において、生活環境や住環境の維持・保全のために、地区計画が多数決定された。また、震災後、住民提案型の地区計画決定が大幅に増加しているのが特徴的である。

特に、低層建築物が建ち並び良好な住環境を保っていた西宮市では、交通利便性が高く、恵まれた自然環境に加えて、震災後、企業用地が住宅用地として大量に供給されたことにより、分譲マンション建設が急速に進んだ。このため、こうした状況への対応として、市は高度地区を見直し強化するとともに、これを補完する狙いで住民に地区計画によるルールづくりを促した。

その結果、震災後のマンション建設等により、市街地の変容が激しい南部市街地において、住環境保全のまちづくりに取り組む協議会が多数結成され、復興まちづくり支援事業等を活用して、建物の高さ制限強化等を目的とした地区計画案が策定された。市は、この提案を受けて19地区（453.3ha）の地区計画を決定している。

(4) 県における「まちづくり基本条例」の制定と全県での展開

ア 「まちづくり基本条例」の制定

県は、震災の教訓などを踏まえ、今後の成熟社会におけるまちづくりの考え方を共有し住民主体のまちづくりを推進するために、兵庫県におけるまちづくりの考え方等を宣言する基本条例として、都道府県レベルでは全国初となる「まちづくり基本条例」を平成11年3月17日に制定した。

少子・高齢化が加速する中、今後のまちづくりにあたっては、かつての我が国の下町にあったような心の通い合う地域コミュニティの形成が大きな課題であり、日常生活に必要な利便施設やサービス、公共施設等の住民の共用空間を住民の身近に確保し、まち全体が住民にとって一つの生活空間となるような“人間サイズのまちづくり”を兵庫の全土で進めることを目指している。

そして、「県民、行政、事業者のパートナーシップのもとに、生活者の視点に立った、安全で安心な魅力あるまちづくり」を基本理念として、成熟社会ふさわしい“人間サイズのまちづくり”を推進することを宣言している。

なお、“人間サイズのまちづくり”は、「外縁の自然環境へと都市が拡大する巨大サイズのまちづくり」「生活よりも経済効率性・機能性を重視した経済サイズのまちづくり」「全国一律の基準による個性に乏しい画一サイズのまちづくり」の対局にあるものとして位置づけられている。

(7) 「人間サイズのまちづくり賞」の創設

県は、平成11年に「人間サイズのまちづくり賞」を創設して、「まちづくり基本条例」の基本理念である安全・安心・魅力あるまちづくりに寄与する優れた建築物や顕著な功績のあった活動団体等を表彰し、“人間サイズのまちづくり”の普及を図っている。

平成11年度の第1回から平成15年度の第5回までに、合計140件が表彰されている。

(4) 「まちづくりグランドデザイン21」の策定

「まちづくり基本条例」に基づき、21世紀の成熟社会におけるまちづくりを先導するため、県民、行政及び事業者の共通認識の上に兵庫のまちづくりのあり方を明らかにし、まちづくり施策を総合的に講ずるための基本方針として、「まちづくりグランドデザイン21（まちづくり基本方針）」が平成12年3月に策定され、総合的な施策の展開が図られてきている。

イ 「まちづくり支援事業」の創設と実績

まちづくり基本条例の制定を踏まえて、“人間サイズのまちづくり”を全県で展開していくため、被災地で展開し住民主体のまちづくりに効果を上げてきた「復興まちづくり支援事業」の制度内容を全県下に拡大することとし、普遍的な制度として平成11年度に「まちづくり支援事業」が創設された。

(7) 「まちづくり支援事業」の実績

「まちづくり支援事業」の平成11年度から平成15年度までの活用実績をみると、活用している市町は、平成11年度の創設から着実に増加し、平成15年度末時点で兵庫県下全88市町のうち、52市町で活用されている。

表1-1 まちづく支援事業を活用した累積市町数

	神戸	阪神南	阪神北	東播磨	北播磨	中播磨	西播磨	但馬	丹波	淡路	合計
(総数)	(1)	(3)	(5)	(5)	(12)	(8)	(17)	(19)	(7)	(11)	(88)
H11	1	1	3	3	4	2	6	6	3	2	31
H12	1	2	4	3	4	2	7	8	3	3	37
H13	1	2	5	5	6	2	7	8	4	3	43
H14	1	2	5	5	8	2	9	8	4	3	47
H15	1	2	5	5	8	2	10	10	5	4	52

これを県民局毎に件数で見ると、おおむねまんべんなく活用されているが、傾向としては都市部に多い状況である。

表 1 2 まちづくり支援事業実績（県民局別）

（単位：件数）

県民局	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						合計	
	H11	H12	H13	H14	H15	計	H11	H12	H13	H14	H15	計	H11	H12	H13	H14	H15	計		
神戸	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	9	10	15	10	10	54	56
阪神南	2	5	2	3	3	15	1	2	2	1	2	8	0	0	3	4	5	12	35	
阪神北	4	7	10	8	8	37	2	3	6	4	4	19	0	2	2	4	3	11	67	
東播磨	6	8	3	5	6	28	1	3	1	2	1	8	0	0	2	3	4	9	45	
北播磨	2	3	6	17	12	40	0	3	2	2	4	11	4	7	12	7	6	36	87	
中播磨	2	2	4	5	3	16	3	1	0	0	2	6	0	4	3	3	1	11	33	
西播磨	7	5	2	5	7	26	4	3	3	1	1	12	2	6	8	7	5	28	66	
但馬	8	13	10	4	5	40	1	4	3	2	1	11	0	0	0	1	4	5	56	
丹波	1	1	0	4	5	11	2	1	1	0	1	5	0	1	1	1	0	3	19	
淡路	2	2	1	0	1	6	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3	9	
計	34	47	39	51	50	221	14	20	18	12	16	80	16	31	47	40	38	172	473	

この中でコンサルタント派遣の目的別件数を見ると、都市部・小都市部において、地区計画案検討や地区の整備に関するものが多く、その一方、農山村部では、景観形成やまちの活性化に関するものが多く、都市農村交流など村おこしの事例も出てきている。

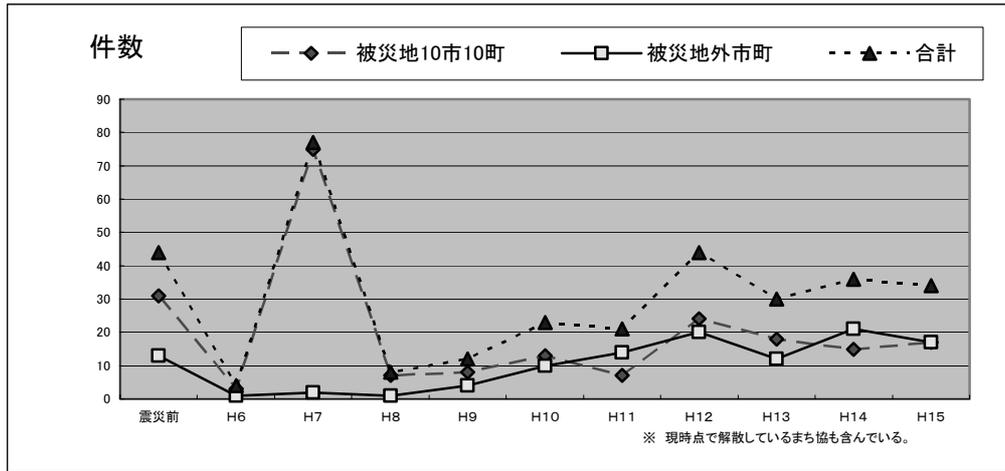
表 1 3 コンサルタント派遣の目的別件数

まちづくり目的	H11	H12	H13	H14	H15	計
地区計画案検討	4	5	4	4	6	23
景観形成等	1	6	3	2	2	14
区画整理事業の立ち上げ	3	1	2			6
まちの活性化	1	3	3	3	1	11
地区整備	3	2	3	2	2	12
公園づくり	1		2	1		4
密集市街地整備	1		1		5	7
市街化調整区域のルールづくり		3				3
計	14	20	18	12	16	80

(4) 「まちづくり協議会」の設立状況

全県下市町における「まちづくり協議会」と呼べるまちづくり活動団体の設立状況を見ると、まちづくり協議会が被災地で一斉に設立された7年度を除くと、「まちづくり基本条例」が制定された平成10年度以降に、「まちづくり協議会」の設立が増加している。被災地外、及び被災地内でも復興まちづくり事業地区以外の一般地区において増加し、合計約330のまちづくり協議会が設立された。その後解散した協議会もあるので、それらを除いて現在活動している協議会は、約290である。この内訳は、被災地で約190、被災地外で約100となっている。

図7 まちづくり協議会の年度別設立状況



「まちづくり協議会」のシステムは、全県下で住民主体のまちづくりを推進するための手法として広がりつつあり、県の条例制定及び「まちづくり支援事業」による成果と見ることが出来る。

ウ 市町におけるまちづくり支援制度の整備

市町における住民主体のまちづくりを支援する制度の整備状況を見ると、県が「まちづくり支援事業」を創設する平成10年度以前では7市町であったものが、平成11年度以降では31市町増加し、合計38市町において、住民のまちづくりを支援する制度が整備されている。これもまた、県の基本条例及び「まちづくり支援事業」による支援の成果であると考えられる。

今後は、全県において「まちづくり基本条例」の基本理念が実現するよう、さらに、県下の全市町において「まちづくり支援事業」の有効性を普及させ、また、市町におけるまちづくり支援制度の整備を推進していくことが課題である。

表14 県下市町における「まちづくり支援制度」の整備状況

県民局	<参考> 県のまちづくり支援事業の活用状況		専門家派遣+活動助成の制度の整備状況		活動助成制度のみの整備状況		対象を限定して支援している市町
	活用市町	未活用市町 ※	平成10年以前からの実施市町	平成11年以降の実施市町	平成10年以前からの実施市町	平成11年以降の実施市町	
神戸	1	0	1	0	0	0	0
阪神南	2	1	2	0	1	0	0
阪神北	5	0	0	1	0	1	1
東播磨	5	0	0	1	0	3	1
北播磨	8	4	0	2	1	3	1
中播磨	2	6	0	0	0	3	0
西播磨	10	7	0	0	1	3	2
但馬	10	9	0	1	0	2	4
丹波	5	2	0	0	0	1	1
淡路	4	7	0	0	1	0	0
小計	52	36	3	5	4	16	10
合計	88		38				

出典：県都市政策担当課長調べ（単位：市町数、平成16年2月現在）

注：「まちづくり支援事業」を平成11年度から実施しているため、市町における制度の整備状況をこの時期で2区分した。

まちづくり活動タイプをみると、阪神間では住環境の保全のための建築協定の更新や地区計画の策定が多数を占めている。その他の都市計画区域では土地区画整理事業や住環境整備事業の立ち上げ、駅前や商店街等の中心市街地活性化の活動が目立っている。都市計画区域外の市町では地区の活性化に向けたまちづくり活動が主流である。また、平成13年度の都市計画法の大改正に伴い、14年度から市街化調整区域でのまちづくり活動が増加する傾向にある。

エ 市町における「まちづくり基本条例」等の制定

県における「まちづくり基本条例」の制定と住民主体のまちづくりの普及啓発や施策展開を踏まえ、また、自治基本条例としての「まちづくり条例」の全国的な制定の動きなどにも対応して、県下では、神戸市以外の2市2町で、県の条例制定後「まちづくり基本条例」等が制定された。

また、これらの市町の他にも幾つかの市町において、現在、「まちづくり基本条例」の制定を目指した動きが出てきており、県の「まちづくり基本条例」は、県下の市町にも浸透しはじめている。

表15 兵庫県下市町のまちづくり基本条例等

市町名	条例の名称	備考
神戸市	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	S56.12.23.公布 S57.2.15.施行(最終改正H元.3.22.)
東条町	東条町里づくり条例	H13.4.1.施行
宝塚市	宝塚市まちづくり基本条例	H14.4.1.施行
	宝塚市市民参加条例	H14.4.1.施行
生野町	生野町まちづくり基本条例	H14.3.28.制定、H14.6.1.施行
伊丹市	伊丹市まちづくり基本条例	H15.3.制定、15.10.1.施行

生野町では、住民参画により策定した総合計画の住民参加による実行部隊として「地域づくり生野塾」の活動を展開していたが、県が「まちづくり基本条例」を制定したことをきっかけとして、住民参加のまちづくりシステムを確立するため、自治基本条例としての「生野町まちづくり基本条例」を平成14年3月に制定し、行政、住民が共に手を取り合う真の自治実現に向けた先進的な取り組みを展開している。

生野町におけるヒアリング結果から

生野町では、総合計画づくりに住民参加のワークショップ方式で取り組み、総合計画を平成8年9月に策定した。その総合計画に基づく住民参加による実行部隊として「地域づくり生野塾」を発足し、関心のある住民と町職員でチームを編成して、施策の実現に向けて活動を行っている。そんな中で、県が平成11年3月に「まちづくり基本条例」を制定したことをきっかけとして、住民参加のシステムづくりが確立できたという思いで、県条例に基づく住民参加システムを検討するモデル地区指定に手をあげた。そして、平成12年に「住民参加のまちづくり推進懇話会」を立ち上げ、生野塾などの検証を含めて、生野のまちづくりを将来に向けてどう発展させていくか検討した。専門家の意見聴取や先進的なまちづくり基本条例を制定したニセコ町にも視察に行き、将来にわたり住民参加のまちづくりを推進するためには、生野町においても「まちづくり基本条例」の制定が必要と判断した。そこで平成13年に「まちづくり基本条例検討会議」を立ち上げて、具体的な条文づくりを進め、平成14年3月に「生野町まちづくり基本条例」を制定した。条例を制定し、銀谷(かなや)

祭りや、町民の募金とボランティアによる生野イルミネーションロードを実施している。

(5) “まちづくり” “まちづくり協議会” の全国的普及

震災復興で展開された住民主体のまちづくり活動により、“まちづくり” “まちづくり協議会” の用語、概念が全国的に認知され、この時代の社会のあり方に新しい切り口を開いた。

阪神・淡路大震災の復興まちづくりにおいて、「まちづくり協議会」等による住民主体のまちづくりが大きな成果を上げたことなどを踏まえて、国においては、都市計画やまちづくりにおける住民の参画を充実させるという観点から、平成10年3月に「特定非営利活動促進法」が制定された。これは、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、市民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進することを目的としており、まちづくり活動は特定非営利活動の種類の一つとして位置づけられている。

平成12年には、都市計画法が改正され、地区計画等への住民参加をより充実させ住民の発意を促すため、条例等で定める内容に新たに地区計画等への案となるべき事項の申し出が出来るようにされた。また、都市計画を決定しようとする理由書を添付することを義務化し、住民への説明責任を強化された。

また、平成14年7月には都市計画法が改正され、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくりNPO等が、一定の面積以上の一体的な区域について、土地所有者等の3分の2以上の同意を得て、都市計画の提案が出来るようになった。

(6) 台風23号と新潟県中越地震における復興について

本稿を執筆している中、本県では10月20日に台風23号により45年前の伊勢湾台風以来の災害が発生し、また、10月23日には新潟県中越地震が発生して、阪神・淡路大震災以来初めて震度7が観測された。

台風23号は、本県で死者25名、1万棟近い床上浸水など、但馬、淡路地域をはじめ、県内各地に大きな被害をもたらした。被害の特徴としては、被災地が都市部のみならず農山村部を含み高齢被災者が多いこと、地域の基幹産業である農業や地場産業が大きな被害を被っていること、風倒木など林地被害が多発していることなどがあげられる。

新潟県中越地震は、死者が40名にのぼり、中山間部を中心に地滑りによる道路の寸断等により集落が孤立するなど、大きな被害をもたらした。阪神・淡路大震災が都市型災害であったのに対し、新潟県中越地震は、中山間部型災害としての様々な特徴を見せ、また、発生から兵庫県南部地震の2倍以上の余震（M4以上）が発生し被害を拡大させている。

阪神・淡路大震災と今回の台風や地震の災害を比較してみると、地域特性や被害内容などが大きく相違することから、阪神・淡路大震災における復興まちづくりにおける取り組みをそのまま教訓として活かせる部分は少ないように思われるが、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、台風23号や新潟県中越地震の復興まちづくりに対して、以下のような内容を提案する。

ア 小都市の市街地における復興まちづくりについて

洲本市の中心市街地には、台風による水害で大きな被害を受けた地区がある。生活道路の整備を同時に実施しないと個別の住宅再建ができない地区や、河川の改良復旧の実施において、同時に市街地整備を実施する必要がある地区もあるようである。

また、新潟県小千谷市では、全半壊が約1,600棟、一部損壊が約1万棟となっており、市街地において多数の住宅被害が発生している。

このような小都市の市街地においては、専門家による支援を受けながら、地域住民により、まちづくり協議会方式を活用して、復興まちづくりビジョンを策定し、復興まちづくり提案をとりまとめ、住民主体の復興事業を実施していくことが望まれる。

イ 山村集落における復興まちづくりについて

新潟県の山古志村などの山村集落で甚大な被害が発生しており、同じ農山村部における災害といっても、淡路島とは被害状況が多少相違している。しかし、淡路島と同じように地域コミュニティの力で、地域の様々な既存資源を活かし、その維持も図りながら集落として、地域が活力を持続できる復興へとつなげていく必要がある。

阪神・淡路大震災において淡路島の集落では、コミュニティがしっかりしていたことから、住民同士が助け合い、地域の復興を早く円滑に実現したところが多かった。特に被害が集中した漁村集落では、専門家の支援も得ながら、住民と行政が連携して、集落再生整備型といってよい形で密集事業などの住環境整備事業を活用し、地区再生・住宅建設を成し遂げた地区がある。

また、1999年9月21日台湾中部で発生した台湾921集集大地震では、阪神・淡路大震災において「住民主体のまちづくり」の重要性が確認されたことを参考にして、それまで取り組まれていた「社区营造（まちづくり）」をより広く大きく展開している。具体的には、専門家や民間団体の助け、住民自身の自覚などにより、幾つかの集落や部落が社区营造のまちづくりやコミュニティ・ビジネスとしての地場産業、都市農村交流等の復興事業を実施している。

中越地震の被災した山村集落の復興まちづくりにおいては、これらの取り組み事例を参考として、単なる個々の住宅再建だけにとどまることなく、まちづくり専門家の支援や民間団体の助けを得て、地域コミュニティとして、地域の再生ビジョンを策定し、地域全体の活力を持続できる復興まちづくり提案をまとめ、また、幾つかの集落が連携し、住民主体の復興まちづくりの推進組織を立ち上げて、地域の復興を推進していくことを提案する。

(7) 実現出来なかった課題とその原因

ア 被災直後における住民と行政の対立

関係権利者の所在も把握できない等の混乱の中で、十分な住民合意の成立を待たず緊急復興事業の都市計画決定が行われ、混乱を生じた地区も多数あった。

しかし、震災前から再開発準備組合等のまちづくりの取り組みのあった地区では、早い段階で再開発事業実施について確認できた地区もあった。結局、比較的順調に合意形成が進んだ地区は、従前からまちづくりに対する取り組みがあった、自治会やまちづくり協議会の組織が有効に働いた、組織のリーダーに恵まれていた、行政と地元との信頼関係ができていた、適切な助言を行なうコンサルタント等の専門家がいた、地区のまちづくりのマスタープランを既に検討していた等のことが指摘できる。

まちづくり協議会役員へのヒアリング結果から

中島克元氏（松本地区まちづくり協議会代表）

長期ビジョン、地域ビジョン、地域の将来像というものを我々は検討してこなかった。結局この町どうしようかという、そういうビジョンを持たなかった。住民が自分たちのまちに対して夢を持たなかった。子供たちに責任を持たなかったことを反省している。公園がなかったからつくりたいとか、しっかりした方針が残ったところはうまくいっているが、外から言われたからやっているところは、ビジョンがあやふやで、結局、まちづくりが不調に終わろうまくいっていない。

一方、合意形成に時間を要した原因は、事業に対する関係権利者の理解不足と行政の説明不足（特に土地区画整理事業では減歩に関して）、行政への根深い不信感を背景とす

る組織・役員の行政傾斜に対する反発、初動期の意見対立が高じて地元代表への個人的不信感などが相乗的に反対言動や反対組織を形成、事業地区内の関係権利者は合意しているが周辺住民との協議に時間を要し事業が遅れた地区もあった等であった。

平素からの住民のまちづくりに対する取り組みや経験、知識が不足していたこと、また行政も都市計画マスタープラン等のまちづくり方針を地域住民に充分周知してこなかったことなどが混乱の原因といえる。

また、緊急時の初動段階における専門家派遣では、専門家の支援ネットワークによる、専門家に関する情報把握に基づいた、土地勘があつて企画力のある専門家の適材適所への割り振りにより、円滑に事業の合意形成が進んだ所も多かった。しかし、一方で、土地勘がない専門家等の初期の対応の誤りや、地域特性をあまり考慮しない事業計画等により、混乱を助長して、あるいは行政不信を増幅したり、時間の浪費につながったりした地区もあった。

まちづくりコンサルタントへのヒアリング結果から

事前復興としてシミュレーションを

山口憲二氏〔(有)まち計画山口研究室〕

事業地区は千差万別で、同じ事業をやっても担当者によって随分違うし、コンサルタントによっても違う。行政にもベースになるところの理解が欠けていた部分があつたのではないかと思う。3月17日までに都市計画決定のための作業をした外から来た人も一所懸命やられたが、実際に担当についた人も区画整理が分かっていない人がたくさんおられた。どうしても分からないという状況で、原則論を持ち出した人もいれば、もっと柔軟に考えた人もいた。地元もヒステリー状況が続いていて、そこで3月17日の話が出て、住民も行政もコンサルタントも分からないもの同士が、そういう状況の中でぶつかりあうというのがあつた。そういう意味では、事前復興ということで、実際に災害が起こった時には、こういう復興の仕方があると一回シミュレーションをやつて、例えば、区画整理事業とは具体的にこういうことをやるんだと、再開発事業とはこういうことをやるんだというのを、住民が基本的に理解していたらいいと思う。区画整理とか再開発事業がどういうものか分からないわけだから、これで都市計画決定ということになるとますますヒステリー状態になる。

イ 「白地地域」におけるまちづくり活動の低調

いわゆる「白地地域」と呼ばれる都市計画事業や住環境整備系の制度の適用などのない地域は、被災市街地の8～9割を占めたが、まちづくり協議会を立ち上げるなどの活動は低調であった。

「白地地域」は、復興推進地域に比較して面積が広大で、行政が投入した人的支援などのまちづくり支援施策が乏しく、住民の自力再建に任されたためであった。このような地域では、宅地が狭小とか、道路への接道条件を満たしていないなどの問題、建設資金や権利関係の問題等の理由により再建が停滞し、更地のまま放置されている宅地が市街地に残存し、地域の活性化や賑わいづくりを進める上で課題とされている。

「白地地域」の中で再建が停滞した狭小宅地が多い地域は、木造住宅密集市街地である。このような住宅市街地の計画的な復興・再生を図っていくためには、住宅の再建(住宅施策)と市街地整備(都市計画)との連携による施策推進が欠かせない。しかし、こうした街区レベルでの市街地再生の実現のために、土地の交換分合と生活道路・小広場の整備を可能にするあらたな事業化手法と街区環境保全と建築促進を図る建築ルール化手法の構築が求められた。

そのような中で、神戸市兵庫区の湊川町1・2丁目地区（約1.5ha）と同市灘区の神前町2丁目北地区（約0.5ha）においては、地域住民が主体となった組合施行の土地区画整理事業が実施され、「白地地域」での取り組み事例として注目された。

両地区とも、比較的小規模な地区で、地区内に都市計画道路・公園が含まれておらず、生活に密着した区画道路の整備を目的として実際された。従って、土地区画整理事業の都市計画決定は行われなかったが、事業費補助などの優遇措置を受けるため被災市街地復興推進地域の都市計画決定が行われ、さらに、湊川町1・2丁目地区では密集住宅市街地整備促進事業を活用して、共同建替により共同住宅が建設され、細街路整備と住宅再建を同時に実現している。

このような取り組みが、「白地地域」でもっと実現できるような行政の取り組みがあっても良かったであろう。

なお、「白地地域」で「まちづくり協議会」の立ち上げが低調であったことについて、「白地地域」でのまちづくりに関わったまちづくりコンサルタントの次のような発言がある。

まちづくりコンサルタントのヒアリング結果から

「白地地域」における「まちづくり協議会」について

野崎隆一氏〔(株)遊空間工房〕

当時、新聞記事は区画整理とか再開発とかの復興事業のことばかりで、白地地域の人たちは、全般的においていかれているという感覚であった。白地地域では、なぜうちの地域でもやってくれないのかという反応だった。まちづくり協議会をつくって、合意形成をやっていく自発的な動きをしないとダメですよという話をした。なかなか、地域の合意形成ができないという中で、ずるずる時間がたっていった。実際、神戸市のU地区では、まち協をつくらうとして、若手の地域メンバーが集まって進めたが、長老クラスの人に言われて見事につぶされた。そんな経験があって、白地地域では難しいというのが当初の印象でした。そういう中で、96年に、後藤さんとか神戸大学の重村先生、主に東灘地域で活動していた人が集まって、震災から1年半以上たってから東灘区まちづくりフォーラムをやった。予想を超えた人たちが集まった。そのころは、まだ、まちづくりということについて熱気があった。東灘をどうするんだという話でいろんな地域から報告があった。その時我々が訴えたのは、とにかくまちづくり協議会というのは、黒地だとかそういったところで作るものじゃない。みなさんが自分たちの町をどうするかまず考えて欲しいと。そのために、まちづくり協議会を白地地域で設立したい。我々は応援しますからということでアピールした。そのフォーラムが終わってすぐに、住吉住之江地区というところでまち協ができ、その後、西宮市の安井地区で、97年には、住吉浜手まちづくりの会というのが生まれた。そのフォーラムの後から、やっとならばつぽつぽつとうまれました。実際まちづくり協議会が白地地域でできはじめたのは、2、3年後くらいからで、その頃から数が増えていった。事業地域でまちづくり協議会というのがあって、合意形成をしているいろんな事業を進めているというのが、なんとなく浸透していった。ただ、それを自分の地域でやろうというのは、それなりに時間がかかったというのが実情だったと思います。

ウ 復興まちづくり協議会から平常時まちづくり協議会への移行の低調

(7) 復興まちづくり協議会から平常時のまちづくり協議会へ

復興まちづくり事業が推進されている「黒地地域」では、復興事業の推進を主たる

目的としていたため、復興事業が収束に向かうに従い、その役割を終えたとして解散する「復興まちづくり協議会」が現れている。

一方、震災以前からまちづくり組織が活動していた地区では、震災直後から秩序だった復興まちづくり活動が行われ、また、復興が進んだ段階では、地域コミュニティの育成に向けた取り組みなどが行われている。

こうしたことから、震災後に発足した協議会における復興まちづくり活動から平時まちづくり活動への移行や、平時のまちづくり活動のあり方が課題として指摘できる。

近年、地域に従来からある自治会などの組織は、弱体化し現在の課題に対して十分に機能しにくくなってきているが、防犯や福祉、景観やコミュニティ形成などの取り組むべきまちづくり課題は、むしろ広がり深まってきている状況にある。

「復興まちづくり協議会」と平時の「まちづくり協議会」の性格は異なるものの、このような地域の課題に適切に対応するため、地域のまちづくりのビジョンについて皆が考え、合意形成を図り活動する組織として、復興まちづくりの推進組織を平時の「まちづくり協議会」に円滑に移行させること、或いは、「まちづくり協議会」からまちづくり会社等への円滑な移行を支援することが必要であり、課題と言える。

なお、震災前から活動していた「まちづくり協議会」については、平時のまちづくりとして、最近では、子供たちも巻き込んで、花や緑化、防犯、地域再発見などのコミュニティ形成や地域活性化につながる取り組みが行われている。

まちづくり協議会役員へのヒアリング結果から

佐野末夫氏（深江地区まちづくり協議会代表）

震災で一番勉強になったのは、緑（樹木）が重要ということとブロック塀はつくらないということで、緑や花を中心としたまちづくりをしてきて、今ではそれが浸透している。また、震災後、地区にマンションが増え、今まで深江に住んでいなかった人が増えた。40%くらい震災後に入ってきた人たちです。そういう人たちは、夜しか帰ってこないし、自治会にも入らないのでコミュニケーションが希薄です。どうしたら自治会に入ってもらえるかということで、こどもたちを出るだけ引っ張り出すことにした。夏祭りをすると5,000人くらい来るし、「親子まちあるき探検隊」で、子供たちにデジカメを渡して綺麗な花とか変わった家を撮ってきて発表してもらい、遊びも交えながら自分たちのまちを再発見してもらおう等の活動をしている。

(4) まちづくり協議会の新たな展開方向

「まちづくり協議会」の新たな展開方向については、神戸市復興・活性化推進懇話会により平成12年に策定された「コンパクトシティ構想調査報告書」の中で、次のように述べられている。

「まちづくり協議会」の新たな段階は、「人づくり」になり、協議会がまちを活性化する組織となるためには、自立化し、自主的な運営のため、「人づくり」や「システムづくり」を確立することが条件になる。また、協議会の新たな組織への発展方向の選択肢としては、営利を伴う会社化、非営利の法人（NPO法人）、コミュニティ・ビジネス、法人化自治会などがある。

神戸市の「コンパクトシティ構想調査報告書」から

「まちづくり協議会」の活動は、これまで建築協定、まちづくり協定、地区計画策定などの「ルールづくり」の段階や、施設設備、区画整理、再開発などの「ものづくり」段階を経てきた。次の新たな段階は、ボランティアやマネジメント等の「人づくり」になる。

まちづくり提案によって協働で作りだした地区施設では、地域住民が一定のルールで活用したいという要望が生まれてきている。街区公園や地域福祉センターなど地域の施設は地域住民の手で自主管理したらどうか、という問題提起がある。これは地域の総合的な運営によってまちを活性化し、「まちづくり協議会」を活動母体にしたいという問題提起でもあるが、このためには組織を自律化し、自主的な運営をどうするか、関連法規との関係をどうするかなどの課題を解決しなければならない。そのためには、マネジメントやボランティアを含めた「人づくり」や「システムづくり」を「まちづくり協議会」として確立することが大きな条件になる。

「まちづくり協議会」が、今後活動の領域を拡大し自主的運営をするためには、新たな創造的な活動を協議会自らが行わなければならない。従来のようにボランティアで運営されることが原則だが、組織が全体として動いていくマネジメントとそれにしたがって作業を実施する人が必要になる。それは、それぞれが意志と責任をもって、行動基準を明確にして、組織原則に基づいて行動するものである。

このようなボランティアのもう一つの大きな要素は、活動資金の出資者になって参加することである。活動の拡大とともに、必要になる資金を地域住民の中から調達しなければならないが、それには活動組織体として運営できる根拠と責任を明確化することが欠かせず、こうしたことが実現できる「人づくり」が「まちづくり協議会」に求められる。

「まちづくり協議会」は、ゆるやかな地域住民の結合体として地域住民の総意を前提とするものであった。必ずしも全員の合意を意味するものではないが、ゆるやかな組織体として、実態上反対が積極的でないことを前提にしている。しかし、協議会活動を新に拡大し、地域の課題やニーズに対応するには次のようないくつかの課題が発生する。

- 1) 代議員制度や定足数確定等を明確にし、意志形成のための総会運営の方法
- 2) 執行部への権限の委任と責任の明確化
- 3) 事業の契約行為が必要になるため組織の法人化

「まちづくり協議会」が新たな活動を展開するためには、協議会が母体となって新たな組織へ発展することになるであろう。その方向の選択肢には、営利を伴う会社化、非営利の法人（NPO法人）、コミュニティ・ビジネス、法人化自治会などがある。いずれにしても、新たな展開で必要になる組織と「まちづくり協議会」との関係は、厳格にはまったく別の組織になる。（注意：上記には、一部省略している箇所がある。）

エ 市町におけるまちづくり活動支援制度の未整備

県の「まちづくり支援事業」を活用する中で、住民のまちづくり活動を支援する制度を整備する市町も増加した。また、これらを受けて県内の53市町において「まちづくり協議会」と呼べる団体が平成15年度末で約290団体と増加している。

表 1 6 県内のまちづくり協議会等の数 (平成 1 6 年 2 月現在)

地域区分	団体数	有りの市町数	無しの市町数
神戸	107	1	0
阪神南	34	3	0
阪神北	34	5	0
東播磨	13	5	0
北播磨	27	8	4
中播磨	12	3	5
西播磨	19	10	7
但馬	22	10	9
丹波	13	4	3
淡路	7	4	7
合計	288	53	35

注) 「まちづくり協議会」とは、その活動内容が、まちづくり支援事業の「アドバイザー派遣」「コンサルタント派遣」「活動助成」のいずれかを活用して支援することが可能なもの言い、県内全ての住民まちづくり活動団体を網羅したものではない。

しかし、県下の半数の市町においては、「まちづくり支援事業」の活用実績もなく、また、住民主体のまちづくり活動を支援する取り組みもない状況で、平常時からの住民主体のまちづくりを推進する上で課題といえる。

オ 被災マンション再建の課題

被災マンションの再建については、比較的順調に地元関係者間の合意形成が進み工事の早期着手に至った事業地区と、地元関係者の合意形成に時間を要し、事業の進捗が遅れた地区があった。

被災マンションの再建においては、コーディネーターとして権利者の意見を調整し、まとめる能力が高く、さらに建築計画だけでなく、資金計画、法律などにかかる専門家集団を仕切れる能力のあるコンサルタントの養成が必要である。また、住民から人望があり、意見を束ねられる住民側のリーダーの存在も必要である。平素から修繕計画等を通じて、良好なコミュニケーションを築いておくことも重要である。

被災マンションの再建で課題となった住民の合意形成については、「マンション建て替えの円滑化等に関する法律」の施行により法律上は明確になっているが、法律上建て替え決議がなされても長年暮らしたマンションから転居を余儀なくされる人も出てくるかもしれない。出来るだけ長期間にわたり建物を維持管理し、様々な改善方を検討した上で、どのような状況になれば建て替えを行うか、普段から勉強会を開いて住民の間のコンセンサスを取り付けておくことが必要である。

カ 被災地におけるまちづくりの課題の残存

被災地における住民主体の復興まちづくりを支援する「復興まちづくり支援事業」の実績については、先に述べたように、平成 7 年度の開始後、平成 1 1 年度にピークを迎え、以後支援件数は徐々に減少している。しかし、震災後概ね 1 0 年を経過した現在も、合意形成の長期化等により、狭小宅地での共同化建て替え途上の地区があり、また、住宅等の復興が進む中で住環境が大きく変貌し、地区の将来に危機感をおぼえるなど、復興まちづくりに課題の残る地区や新たに課題が発生する地区が存在する。

こうしたことから、ここ数年、新規地区での本支援事業実施要望が 2 0 から 3 0 件程度あり、また現在、支援を実施している地区についても、まちづくり協議会の自律的な活動を促進し、復興まちづくりへの取り組みを確実なものとするのが重要である。

震災 1 0 年を経過した後も、復興まちづくりへの支援・対応が必要である。

5 10カ年の総括と今後への提案

(1) 10カ年の総括

ア 住民主体のまちづくりの推進

(7) 復興まちづくりの契機

被災直後、復旧、復興施策に関して住民と行政が対立する局面が見られた。地域の平常時における連携、信頼関係、コミュニケーション不足がその一因である。しかし、震災直後から復興初動期の混乱はある程度は避けがたい面がある。被災した住民、関係者は動揺し、正確でないものを含む多様な情報が行き交う中で行政の対応にも鋭敏になっている。一方で行政は、混乱状況の中で直ぐにも活動を開始するが、普段経験しない不慣れな局面が多く現れる。

この混乱の中から、被災各地域では時間の経過とともに、早期再建に向けて復興への方向性を見出す努力が行われ始める。ここに住民による自発的な、住民主体のまちづくりの契機が自ずから生まれたといえる。

(4) まちづくり協議会の立ち上げ

震災直後から復興に向けての住民組織が形成され始め、神戸市の例では、1年後には約100のまちづくり協議会が活動している。このうち3分の2は震災復興事業の行われるいわゆる「黒地地域」であり、行政施策の手の回らない広範囲に及ぶ「白地地域」でのまちづくり協議会の立ち上げ数は約3分の1と相対的に大きく立ち遅れたといえる。

事業の目的が明確な「黒地地域」では「まちづくり協議会」が形成されやすく、行政施策の明確でないいわゆる「白地地域」ではまちづくり協議会の形成が少ない。まちづくり協議会の立ち上げによっては、平常時におけるまちづくり活動の活発化、震災復興における「白地地域」への施策メニューの拡大が課題である。

(4) 震災前まちづくり活動の効果

自力復興に委ねられた白地地域においてまちづくり協議会の立ち上げが行われた地区の例を調べると、震災前から何らかのまちづくりに取り組んでいた地区がほとんどであることが分かる。また、黒地地区においても、震災前からまちづくりに取り組んでいた例が多くを占める。

平常時でのまちづくり活動の中で、住民に共有されていたまちの将来像についての議論が、震災後の復興まちづくりに指針を与えた。震災前のまちづくりが、事前復興計画の役割を果たしたといえる。このため、平常時のまちづくり経験地区では住民主体のまちづくりの立ち上げが早く、未経験地区では遅い傾向が顕著にできると考えられる。

イ まちづくりを支援する取り組み

(7) まちづくり専門家の役割

住民がまちづくり協議会に結集し初動期の混乱を乗り切る中で、まちづくり専門家たちが、第三者の立場でまちづくりに関する正確な情報提供役を担い、住民と行政の仲介役として、住民によるまちづくり活動を支援する役割を果たした。

特に、地域問題に精通するとともに、住民の合意形成を図り、まちの将来像を基本計画、事業計画としてまとめ、さらに関係者、専門家集団をコーディネートする能力を備えた専門家、いわゆる“まちづくりコンサルタント”が大きな役割を果たした。

震災前からまちづくりに取り組んでいた地域や、普段から付き合い合っているコンサルタントや専門家が関与する場合は、復興まちづくりの方向性を見出すのが早かったといえる。

震災復興まちづくりがコンサルタントや専門家を育てたのも事実である。

(4) まちづくり支援制度の評価

住民の合意形成が不十分なままに決められたまちづくりの方向性は、住民の反発が

根強く難航した。より多くの住民が納得する方向性に決め直すのに大変な努力が必要であった。

まちづくり初期における行政及び専門家のかかわり方、方向性の決め方が、その後のまちづくりの進展を大きく左右している。

住民によるまちづくり活動を支援し、専門家を適材適所に派遣する仕組みとして、県・市のまちづくりセンターによる支援制度は大きな成果を挙げ、重要な役割を果たしたと評価される。

(ウ) まちづくりネットワークの役割

阪神間地域において震災前から各種のまちづくりコンサルタント業務に従事していた専門家たちが、まちづくり支援ネットワークを形成し、個々には自立しているまちづくり各地区の横の連携、情報交換の重要な役割を担い、復興に貢献した。

まちづくり協議会の代表者による情報交換のネットワークも形成された。

震災復興まちづくりが、従来まちまちに仕事をしてきた専門家や関係者たちのネットワークを強化したといえる。

ウ まちづくり協議会システムの確立

(ア) まちづくり協議会とは

「まちづくり協議会」は、震災前の神戸市まちづくり条例の中にそのルーツがあるが、震災復興過程において一挙に拡大普及し、システムが確立したといえる。「復興まちづくり協議会」は、各地域の復興の目的に向けて合意形成をめざして結成された組織である。その規模、復興目的は多様である。組織の形成は、復興事業推進への行政からの呼びかけ、従前のまちづくり組織の延長、自治会活動からの展開など、様々なケースがある。

千差万別といえる多様性の中で、「復興まちづくり協議会」に共通するシステムの要点は、特定目的の共有、住民総会における合意形成と意思決定、住民を代表して行政に対する提案機能を保有することにあると考えられる。

従来の住民自治を担う自治会は、特定の目的に対して合意形成をめざす組織ではなく住民を代表する機能も弱い。むしろ日常的な地域の運営を延々と行う組織であり、自治会と「まちづくり協議会」とは異なるシステムをもつものである。

復興まちづくりは、数多くの「復興まちづくり協議会」の活動を通じて、住民主体のまちづくりの概念、住民、行政及び第三者たるまちづくり専門家の三者による役割分担、まちづくりの推進手順を明らかにした。このことにより、地域における住民自治のあり方に新しい視点を提示し、時代と社会の問題解決に展望を開いたものと評価できる。

(イ) 事業型協議会と町並み型協議会

「まちづくり協議会」については、「事業型まちづくり協議会」と「町並み型まちづくり協議会」の二つのタイプがあると考えられる。なお、GU計画研究所の後藤さんは、同じように「目的型」と「組織型」に分類できると指摘されている。

事業を目的とした「復興まちづくり協議会」は、その目的を達成した時点で終焉を迎えることになり、その後の受け皿として自治会に移行するケースがある。一方、「まちづくり協議会」が活動を継続し続けるケースもある。「事業型協議会」では、目的達成後の継続にあたって新たな目的を創出する工夫が求められる。

事業目的ではなく、「白地地域」における地区計画やまちづくり協定など地域のルールづくりを主要な目的とする「まちづくり協議会」では、計画やルールの策定が終わると住民の関心の持続が途切れやすい。このため、住民に目に見える成果を生み出す緑化、景観指導、公園保守、地域イベントなどの持続的運営やまちづくりニュースの発行など、まちぐるみで活動を継続しているケースが多い。地区の環境向上と住民交流の価値を目的として共有する、いわば「町並み型協議会」といえる。「白地地域」に

おける「まちづくり協議会」は、震災前から住民主体のまちづくりに取り組んでいた地区から多く生まれた。

「事業型」、「町並み型」のいずれにせよ、すべての「まちづくり協議会」では、住民が合意する方向性を見出す努力として、まちづくりの各局面で徹底した情報公開による協議と住民総会での意思決定が行われた。また“まちづくりニュース”の発行による住民への情報周知がまちづくり推進の重要なツールとなっている。

(ウ) まちづくり協議会の機能と単位

復興まちづくりでは、「事業型」、「町並み型」のいずれにせよ、「まちづくり協議会」が行政に提案するということが定着した。事業地区における事業計画に関わる提案、「白地地域」の地区計画策定・協定締結に関わる提案などである。この提案機能は、住民主体のまちづくりとして、「まちづくり協議会」の基本的な機能であるといえる。

土地区画整理事業や市街地再開発事業の事業地区では、「まちづくり協議会」は、事業の前段における基本計画策定への合意形成に重要な機能を果たしている。さらに事業地区では、事業実施段階において、私権間相互の利害調整の機能を果たしたと考えられる。全員の土地、建物の関わる私権間の横の利害調整は、顔の見える小単位地域が効果的であるため、事業型協議会の単位は小さくなる。

事業型協議会では、10ヘクタール以上の大きな地区の「まちづくり協議会」は、事業化段階で部分単位に分割される傾向があった。まちづくりは小単位からまとまるとともに、各単位が競争しつつ連携して広がるという発展構造が見られた。

これに対し、「白地地域」での町並み型の「まちづくり協議会」の単位は、地域性を反映した一定のひろがりを持つのが一般的である。地区の環境向上（環境保全、環境改善）を目的に、震災前から住民たちがまちづくりに取り組んでいる例が多く、町会、自治会の単位から中学校区までの規模に分布している。

日常の近隣関係の淡い都市市街地部と濃い周辺農漁村部における復興まちづくりの取り組みのちがいも見られた。都市部の「白地地域」では、「まちづくり協議会」の立ち上げは震災前まちづくり地区に限られたが、周辺部では、淡路島の各集落や、宝塚市川面、伊丹市荒牧などの既存集落単位の取り組みが行われた。

いずれのタイプにせよ、「まちづくり協議会」は、お互いの顔の見える人間サイズの小単位から始まっている。小集団でまとまる日本社会の伝統に根ざす契機があり、ローカルな地域ほど進みやすい面を持つともいえよう。県の「まちづくり基本条例」は、県下において各地域に潜在する小地域のまちづくりポテンシャルを励起する役割を果たしつつある。

エ まちづくりの発展性

(7) まちづくりは広がりつつある

被災地で数多く生まれ、震災復興に重要な役割を果たした「まちづくり協議会」の実践は、震災直後から刻々全国に発信された。平常時におけるまちづくり（事前復興）の重要性和住民主体の協議会システムの有効性が印象づけられ、全国にまちづくり機運がひろがる契機となった。

全国自治体で、阪神・淡路大震災を教訓として防災計画、震災対策の改定が進められたが、その最重要な施策はまちづくりである。

東京都庁の防災担当者へのヒアリング結果から

東京都では、阪神・淡路大震災が起これ危機管理の観点から見直しを行い、予防対策に応急復旧対策を含めた東京都震災対策条例を平成13年4月に制定した。その条例では、阪神・淡路大震災からの復興に果たした「まちづくり協議会」の役割を評価し、復興における共助の仕組みとして地域復興協議会を事前に立ち上げようとしている。

また、復興には共助の仕組みが必要と認識し、平成15年3月には、東京都震災復興マニュアル（復興施策編）と（復興プロセス編）を策定し普及を図っている。

まちづくりは、震災前は地区の環境改善をめざす事業（ハード）中心の行政施策分野で主に取り組まれていたといえるが、最近では、まちづくりは福祉、防犯、教育、地域経済活性化など地域社会のソフト施策分野にも広がりつつある。

震災復興において、地域のコミュニティの価値が再認識され、地域における人のつながりや住民の自発性を促す仕組みが多く分野で施策の基本となりつつある。まちづくり協議会はそのモデルである。

県の「まちづくり基本条例」の制定により、「まちづくり協議会」は被災地を越えて県下市町にひろく立ち上げられつつ、地域社会のさまざまな目的に対応しつつある。

養父市(旧八鹿町)まちづくり担当者へのヒアリング結果から

旧八鹿町での「まちづくり協議会」（以下「まち協」と表示。）は、土地利用計画の策定から始まったもので、県の「まちづくり支援事業」を活用して、城跡を核にしてまちづくりをやっている地区や、人口が少なく高齢者ばかりというところで、人口増をまちづくりの中心課題に据えている地区などがある。最終的には、まちづくり協定の締結を目指している。行政としても、まち協が出てくると合意形成が取りやすい。まち協があるのとないのでは、ものすごく違う。「まち協の火は消せない」。今までの事業というのは、行政の思いこみが強い事業であり、住民が望んでいないものもあったと思う。住民が一番暮らしやすい地域にするには、地域住民の思いが結集するまち協の動きに対し、行政とまち協の役割分担を明確にしつつ共に汗を流すことが必要。

(イ) 住民主体のまちづくりと行政

神戸には震災前にまちづくり条例があり、まちづくり協議会からの提案を受け入れる仕組みができていた。13の認定協議会があり復興まちづくりの柱となった。しかしそれ以外にも戦後都市化の進んだ阪神間諸都市では、多くのまちづくり調査や活動の需要の厚さがあり、これを担った専門家集団が育成されていた。この蓄積が、復興まちづくり支援に動員され、まちづくり協議会の行政への提案をサポートした。

行政の対応として、まちづくり協議会の提案を受けた都市計画原案の修正など、弾力的な行政運用が行われたことは、従来になかった大きな前進であり、時代の要請する行政の新しい局面を開いたといえる。

復興のまちづくりの取り組みは、住民からの提案という従来の都市計画にない新たな視点、切り口を示した。このことによって、主に行政が責任を持つ都市づくりと地域が関与するまちづくりという両輪の都市計画というべき、2段階都市計画論が復興都市計画において自然な形で実現した。

行政とまちづくり協議会は、地域のまちづくりを行う上で相互に不可欠な存在であり、施策実施のパートナーである。

(ウ) まちづくり支援専門家人材の育成

この10年で、まちづくりコンサルタントなど住民のまちづくりを支援する専門家とそのネットワークの知識と経験の集積が生まれた。このノウハウの集積を維持発展させ、平常時のまちづくりを広く支援していく必要がある。

都市化の収束しつつある現在、従来のような大型の公共事業を伴うまちづくり需要は縮小しそれに関わるジョブチャンスは減退している。これからのまちづくりは普通の既成市街地の環境向上をめざす小規模プロジェクトや、地域の活性化をめざすローカルでのまちづくりが主流になると考えられる。こうした中で、中長期のまちや地域の将来像を描き、ハード、ソフトの両面の施策をコーディネートできる力を持ち、地域に継続して関わることのできる若い世代のまちづくり専門家を育成する必要がある。

(2) 今後への提案

ア 初動混乱期に対応できる人材育成と支援ネットワークの構築

(7) 緊急時の専門家派遣制度の充実

大規模災害などの緊急時への対応として、初動段階の混乱期において、まちづくり専門家等を派遣できる制度をあらかじめ確立しておくとともに、派遣可能な専門家を育成しておく必要がある。

このため、「ひょうごまちづくりセンター」が、まちづくり支援事業により派遣する専門家を登録するため設置している「まちづくり専門家バンク」について、今後、専門家の活動範囲に「大規模災害への派遣」を加え、その内容を充実させるとともに、人と防災未来センターが実施している広域支援システムと連携し、被災地への支援体制を整備することが有力な方策である。全国的に大規模災害が頻発しているが、平素から県内のみならず全国を視野に入れた取り組みを進めることにより、危機意識の醸成や緊急時における円滑な対応を図ることができる。

(4) 緊急初動段階でのまちづくり専門家の確保、育成

緊急時における専門家派遣を円滑に行うには、平常時から震災復興に対応できる専門家を確保しておく必要がある。そのため、この度の震災復興で蓄積された専門家のノウハウを生かし、地域に根付いた若手コンサルタントを育成することが必要である。

(ウ) まちづくりを支援する専門家ネットワークの構築

弁護士や税理士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士などの専門家職能団体については、非常時対応の横断的な組織設立に時間とエネルギーがかかるため、事前に震災直後から各種相談に応じ専門的助言を行う体制を構築しておく必要がある。

そのため、震災を契機に構築されたまちづくり支援のための専門家ネットワーク組織の活動を継続・充実し、震災復興の経験を風化させることなく、将来そして他地域へ伝えていく必要がある。平常時においてネットワークを維持することにより、緊急時における円滑な支援対応が可能になり、また、ネットワークの継承が派遣可能な専門家や若手コンサルタントの育成につながる。

イ 平常時における住民主体のまちづくりの一層の推進

(7) 地域住民による地域の将来像（ビジョン）の共有の推進

震災では、平常時から地道な住民参加のまちづくりへの取り組みがあった地区において、各種まちづくり施策の勉強の積み重ねが生き、まちづくり協議会で自治会を超えた意識力と知識力が発揮され、復興まちづくりが円滑に進んだ。平常時からの住民参加への取り組みが、災害時における最も有効な事前復興対策、防災対策と言える。

震災等の非常時における緊急のまちづくりにスムーズに対応するため、平常時から地域住民がまちづくりに関する知識を習得するとともに、まちの課題や将来像についてビジョンを共有し、コミュニティを育むなど、まちづくりに取り組む必要がある。

(4) まちづくり計画策定への住民の参画の促進、情報公開の徹底

市町においては、老朽住宅密集市街地等のハザードマップの地域住民への周知浸透を図るなど、まちづくりに関する情報公開の徹底に努めるとともに、都市計画マスタープラン策定への住民参画の促進や、住民と行政との連携を平常時から構築しておく必要がある。

また、平成12年、14年の「都市計画法」の改正により、一定の要件を備えた場合には、まちづくり協議会やまちづくりNPO等が地区計画や都市計画の提案ができるようになったが、こうした動きをさらに加速し、住民の参画を促進する仕組みを拡大していくことが求められる。

まちづくりへの住民参画の手段として、地区計画の策定や神戸市のまちづくり協定の締結があげられる。居住地の住環境保全に取り組むことは、住民にとって非常に身近であり、将来にわたって継続するまちづくりのきっかけとすることができる。

(ウ) まちづくり協議会等の多様な主体の自律・継続した活動展開

復興まちづくりを契機として本格化した「まちづくり協議会」活動は、県下全域、そして全国へと拡がりをみせたが、一方では、復興事業の収束に伴い解散する協議会もある。

まちづくり活動は、“継続”することが重要である。「まちづくり協議会」の自律・継続した活動展開を図るためには、行政が支援施策を充実させる一方、協議会としても“継続”に向けた取り組みを行うことが必要である。

そのような中で、まちづくり協議会から、まちづくり会社やNPO法人化などへの動きも一部で見られる。

このため、当初の目的が終了した地区については、自治会等既存団体との役割分担など、「まちづくり協議会」のこれからの役割を再整理する。そのうえで、「まちづくり協議会」が主体となって、まちづくりイベントを継続的に開催し、住民が一体感をもちながら、将来のまちづくりについて考え、参加する機会を確保し続ける。また、花と緑の活動のように、誰もが楽しみながら参加できる活動を展開する。仮に「まちづくり協議会」が解散する場合でも、自治会の中に「まちづくり部会」を設置し、あるいは有志による「まちづくりクラブ」のような組織を設け、蓄積したノウハウを将来に伝えていく。或いは、まちづくり会社やNPO法人化など多様な主体への再編、新たな組織への展開なども検討することが必要である。こうしたことによって、防犯や福祉、景観などコミュニティ形成にとって具体的な課題が生じたときに、必要な対応を図ることができる。

また、活動資金については、会費の徴収が理想であるが、これができない場合、ニュースレターでの広告収入、イベントの参加費、事業ごとにメニュー化された各種補助金の多角的な活用等により、自主財源の確保を促進することが必要である。

(イ) まちづくり協議会等の多様な主体を連携するネットワークの構築

まちづくり活動を自律的に発展させていくには、協議会として個々に取り組むだけでなく、他の団体と交流し情報交換を行い、連携・交流を図るネットワークの観点が必要である。県下あるいは地域毎、テーマ毎に「まちづくり協議会」やNPO、専門家組織等の多様な活動主体のネットワークを構築し、連携を図ることが重要である。それにより、情報の共有や共通課題への対応など活動の強化・活性化につなげることができ、さらに県下全域へのまちづくり協議会やNPO、専門家組織等の活動の拡がりを図ることができる。

ウ 住民主体のまちづくりを支える制度の整備

(7) 市町におけるまちづくり条例制定の推進及びまちづくり協議会の位置づけの明確化

住民主体のまちづくりを推進するには、「まちづくり協議会」システムを活用することが有効である。自治会等とは異なり、明確なまちづくりの目標を共有し、合意形成を図り、地区全体の取り組み機運を高め、目標達成に向けた活動を自律的に展開し、

地区の活性化にもつながる。

「まちづくり協議会」の活動を推進するには、行政における制度の整備が必要である。このため、市町において「まちづくり基本条例」の制定等を推進し、「まちづくり協議会」をその条例に位置づけ、制度的に担保することにより、「まちづくり協議会」の設立やまちづくり活動の促進を図ることが求められる。

(イ) 市町におけるまちづくり支援制度の整備、住民リーダー等の育成

住民主体のまちづくりを促進するためには、地域のことを熟知し住民に最も近い行政団体である市町の役割が極めて重要である。市町においては、地域の実情を把握し、住民との調整を十分に行い、適宜・適切な情報提供を行うなど、信頼関係を構築し、地域のまちづくりの促進に取り組む必要がある。また、「まちづくり協議会」の運営支援や住民主体のまちづくり活動への支援制度を整備し、まちづくりリーダーなどの人材を育成するとともに、住民主体のまちづくりを支援するための庁内体制を確立することが必要である。

エまちづくり施策メニューの拡大

(7) 住宅再建と住環境改善を合わせて推進する誘導的手法の構築

住民による自力復興地区とされたいわゆる「白地地域」では、敷地レベルでの共同化、協調化による住宅再建はある程度進展したが、街区レベルまでの展開にはつながらず、接道条件の改善や生活道路等の整備を同時に図ることが前提となる地区での自力復興は、ほとんど進展しなかった。

街区レベルで、住宅再建と接道条件の改善や生活道路・小広場の整備等の住環境改善を合わせて一体的に推進する誘導的手法を構築する必要がある。

(イ) ミニ区画整理、ミニ再開発の適用拡大

神戸市兵庫区湊川1・2丁目地区や灘区神前町2丁目北地区では、組合施行の小規模区画整理事業（ミニ区画整理）と密集事業を組み合わせ、土地の交換分合による生活道路整備と住宅再建を実現した。

木造密集市街地における住環境整備を進めるためには、土地の交換分合と整序が不可欠であり、そのためには、土地区画整理事業が有効で、「安全市街地形成土地区画整理事業」も震災後創設されている。

「まちづくり協議会」等による街区レベルの市街地再生を推進するため、ミニ区画整理事業、ミニ再開発事業の適用を拡大する必要がある。

(ウ) 街区環境保全と建築促進を図る建築ルール手法の導入

神戸市では、独自の「インナー長屋改善制度」により、建ぺい率の緩和等の建築規制の弾力的運用により住宅再建の促進と街並み誘導を図り、また、「街並み誘導型地区計画」を適用して前面道路による容積制限や斜線制限の緩和を図るなど、密集市街地における住環境性能を個々の敷地単位ではなく、街区単位で確保しつつ協同の住宅・まちづくりのための取り組みを行っている。

住宅再建を街区全体としての住環境・街並み形成へとつなげていくため、このような街区の環境保全と建築促進を図る建築ルール手法の導入を推進する必要がある。

オ “人間サイズのまちづくり”の総合的展開

(7) 人間サイズのまちづくりのハード施策、ソフト施策の拡充

“人間サイズのまちづくり”の一層の推進に向けて、その具体的な目標像を設定するとともに、まちづくりの評価指標の提案などを行い、県民、事業者、市町等への“人間サイズのまちづくり”の理念の一層の浸透及び、各主体の取り組みの促進を図る必要がある。

防犯に配慮した住宅や公園等の社会基盤の整備、ユニバーサルデザインの推進、環境との調和に配慮した循環型のまちづくり、魅力ある景観の形成を図るまちづくりなど、ハードな取り組みを推進する必要がある。また、少子高齢化や市町合併が進展す

る中で、NPO等の新たな担い手との連携のもとに、地域のきめ細やかな住民自治の推進と、コミュニティ形成や地域活性化、都市と農山漁村の交流・連携といった人と人のつながりを促進することなどのソフトな取り組みに関する施策を拡充する必要がある。

(イ) 県によるまちづくり支援の継続

被災地においては、震災後10年を経過した後も、合意形成の長期化等により、狭小宅地での共同化建て替え途上の地区があり、また、住宅等の復興が進む中で住環境が大きく変貌し、地区の将来に危機感をおぼえるなど、復興まちづくりに課題の残る地区や新たに課題が発生する地区が存在しており、今後も復興まちづくりへの支援を継続していくことが必要である。

また、復興まちづくり支援事業を一般施策化した「まちづくり支援事業」は、県下における住民主体のまちづくりの推進に大きな役割を果たし、まちづくり初動期における支援が極めて意義あることを示した。今後さらに県下全域での住民主体のまちづくりを推進するため、県としても引き続き「まちづくり支援事業」を活用した支援を行っていく必要がある。

(ロ) まちづくりセンターにおける活動支援の充実強化

「まちづくり支援事業」の実施主体である「ひょうごまちづくりセンター」では、専門家の派遣や活動助成とともに、まちづくりリーダーや専門家の育成、活動団体の交流など様々な事業を行っている。今後これら事業の一層の推進を図るとともに、住民や市町のまちづくり活動支援を充実強化するため特に、ITを活用したまちづくり情報の提供、まちづくり協議会相互が情報発信・受信できるシステム構築等、新たな支援を重点的に行っていく必要がある。また、まちづくり協議会活動の活性化・向上のためのネットワークづくりにも、住民と連携し取り組んでいく必要がある。

(ハ) 市町との役割分担の適正化及び連携の強化

まちづくりにおいては、地域の実情に即した対応が重要であることから、市町における支援が不可欠である。

しかし、専門家派遣のための人材バンクの設置やまちづくりリーダーなどまちづくりを担う人材の育成、市町職員への研修等、広域的な対応を要するものなどは、スケールメリットを生かし県が総合的に実施することが効率的である。平成16年7月に県が実施した市町へのアンケートでは、まちづくりの課題として、住民の意識が低い、市町に専門職員が少ない、専門的な情報が少ない等の回答が示されており、こうした取り組みの必要性が伺える。

また、県として喫緊に取り組むべきまちづくりに関しては、県が自ら支援を行う必要があり、まちづくり条例や支援制度が未整備などまちづくりの経験が浅い市町に対し、普及啓発や意識づけ等を行い、取り組みの促進を図ることも重要である。

このため、今後とも県によるまちづくり支援事業を継続し、市町の取り組みを補完しつつ、市町における支援制度の整備を促進し、適切な役割分担のもと、まちづくり支援を行っていく必要がある。

その際、まちづくりについては、総論的な賛同を得ることは比較的容易であるが、具体論になると個人の権利や財産に関係するため、議論百出となり時間がかかることから、性急な成果を求めず、息の長い支援を行うことが求められる。例えば福崎町西大貫地区では、平成11年に初めてまちづくりアドバイザーの派遣を行い、その成果が平成16年6月、県下で初めての市街化調整区域特別指定区域の指定となって現れている。

(ニ) 現地解決型まちづくりの推進

まちづくりの課題や取組方向・内容は、地域によって異なり、地域特性に応じたきめ細かな対応が必要である。また、住民から見れば、身近なところで相談や必要な情

報を入手できることが、まちづくり活動を実践するうえで不可欠である。

しかし、市町におけるまちづくりセンターの設置が神戸市のみであり、県のまちづくりセンターも神戸市内に立地している。このため、こうした課題に対応し、復興まちづくりで蓄積されたノウハウを活かしながら住民主体のまちづくり活動を県下全域に拡げるためには、地域における推進・支援機能を充実強化することが重要である。

県においては、平成13年度に現地解決型の総合行政を推進するため県民局を再編し、まちづくりのための現地拠点として新たに「まちづくり課」を設置した。

そこで、まちづくり課において、今後、まちづくりセンターや市町等との連携をより一層深めながら、まちづくり施策の企画立案・実行機能の向上を図り、市町・住民団体のまちづくりに係る計画や取り組みの指導・支援を強化していく必要がある。

その際、総合事務所としての県民局の機能を発揮し、地域ビジョンを所管している企画調整部門、県民運動を所管している県民生活部門、美しい村づくりを所管している農林水産部門等と一体となって、各部門の関連施策を活用しながら総合的に取り組むことが重要である。

おわりにー「まちづくり」の全県への展開ー

震災後10年の現在、県下で活動中のまちづくり協議会は約300を数える。その内訳は、概ね被災地黒地地域、同白地地域、被災地外ともに約3分の1ずつである。この間、県がひょうごまちづくりセンターを通じて行った、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などの「まちづくり支援事業」(復興・一般共)は、約2,000件、総額約16億円である。その内訳は、被災地1,500件、被災地外500件である。

震災復興事業を中心に広まった「まちづくり協議会方式」は、被災地を越えて県下に広く展開しつつある。「まちづくり支援事業」は、マンション再建、共同化・協調化再建、地区計画の策定など幅広く住民主体の活動を支援し、住民主体のまちづくりが被災地全域でさらには県下に多様にひろがりつつあることの推進力としての役割を果たしている。

阪神間では震災前からまちづくりの芽出しがあった。しかしながら、復興のまちづくり協議会を中心とするこの10年のさまざまな実践は、まちづくりの壮大な社会実験を展開したものであり、まちづくりそのものを普遍化し深化させたといえる。

住民主体のまちづくり、まちづくり支援、まちづくりコンサルタント、まちづくりネットワーク、まちづくり提案、事業型と町並み型、二段階の都市計画、まちづくり条例などのキーワードが、まちづくり協議会の無数の実践を通じて、その実体を明らかにし、その意味を深めた。

兵庫県が制定した「まちづくり基本条例」は、全国的にみても都道府県レベルでは唯一の先進的事例である。これは震災と震災からの復興の経験が、現代社会におけるまちづくりの重要性を気付かせてくれたことによるものであり、条例制定後「まちづくり支援事業」は県下全域での展開が図られることとなった。今後とも「まちづくり」を全国に発信し続けることが重要と考える。

今回の復興10年検証においては、まず第一に、10年間のまちづくり実践記録を数量的に明らかにすることに努めた。さらに、数量では把握できない「まちづくり協議会」活動の多様かつ豊かな質的内容の側面をとらえるため、既公刊の多くの報告書類を参照するとともに、まちづくり協議会代表者、まちづくりコンサルタント、まちづくり行政担当者など、この10年間まちづくりを推進してきた多数の関係者からのヒアリング、証言から活動内部の実態把握に努め、その集約から検証を進めた。本文中に挿入した関係者のコメントは、その内容の一端を記したものである。(参照した報告書類、関係者ヒアリングのリストを末尾に掲げる。)

ご協力いただいた関係者に心より深謝する次第である。

(参考文献)

- (1) 「阪神・淡路大震災 検証提言総括」、震災対策国際総合検証会議、平成 12 年
- (2) 「阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告」第 5 巻〈まちづくり〉、兵庫県・震災対策国際総合検証会議、平成 12 年
- (3) 「ひょうごの復興都市づくり 阪神・淡路大震災からの歩み」、兵庫県都市住宅部計画課、平成 10 年
- (4) 「復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査 報告書」、兵庫県県土整備部、平成 15 年
- (5) 「復興まちづくりのあゆみ 復興まちづくり支援事業 3 年間の記録」、ひょうご都市づくりセンター、平成 10 年
- (6) 「復興まちづくりのあゆみ 2」(復興まちづくり支援事業平成 10 年度から 12 年度の記録)、ひょうごまちづくりセンター、平成 14 年
- (7) 「兵庫のまちづくり 協会 30 年のあゆみ」、財団法人兵庫県都市整備協会、平成 15 年
- (8) 「甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ」、兵庫県都市住宅部、平成 9 年
- (9) 「被災地まちづくり支援から学ぶ～専門家職能と市民の連携を全国から～シンポジウム記録集」、まちづくり支援全国交流シンポジウム実行委員会(阪神・淡路まちづくり支援機構/神戸市)、2000 年
- (10) 「兵庫の再開発」2004 VOL. 17、兵庫県県土整備部、平成 16 年
- (11) 「兵庫の区画整理」〈平成 13 年度〉、兵庫県県土整備部、平成 14 年
- (12) 「街の復興カルテ」2002 年度版、(財)阪神・淡路大震災記念協会、平成 15 年
- (13) 「安全と再生の都市づくり 阪神・淡路大震災を超えて」、(社)日本都市計画学会 防災・復興問題研究特別委員会、学芸出版社、1999 年
- (14) 「阪神・淡路大震災復興誌」第 5 巻、(財)阪神・淡路大震災記念協会、2001 年
- (15) 「阪神・淡路大震災復興誌」第 6 巻、(財)阪神・淡路大震災記念協会、2002 年
- (16) 「復興まちづくりキーワード集」(日本語版)、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク、1999 年
- (17) 市民まちづくりブックレット②『震災復興まちづくり「本音を語る」』、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク、1999 年
- (18) 市民まちづくりブックレット⑦『震災復興まちづくり「5 年と今後」』、神戸まちづくり協議会連絡会、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク、2001 年
- (19) 季刊「都市政策」第 99 号、(財)神戸都市問題研究所、平成 12 年
- (20) 「新長田駅北地区(東部)震災復興土地区画整理事業における住民主導のまちづくりシステムについての研究」、久保光弘、大阪市立大学博士論文、2003 年
- (21) 市町へのヒアリング(H16. 5. 25 実施:北淡町・東浦町、H16. 6. 28 実施:芦屋市・西宮市、H16. 6. 29 実施:生野町・養父市、H16. 7. 9 実施:宝塚市・伊丹市)
- (22) 鶴来紘一氏(元神戸市都市計画局長)へのヒアリング(H16. 6. 4 実施)
- (23) 小澤一郎氏(元建設省区画整理課長)へのヒアリング(H16. 7. 8 実施)
- (24) 東京都庁(総合防災部防災管理課)へのヒアリング(H16. 7. 8 実施)
- (25) まちづくりコンサルタントへのヒアリング(H16. 7. 13 実施:有光友興氏・久保光弘氏・野崎隆一氏・山口憲二氏、H16. 9. 1 実施:後藤祐介氏)
- (26) まちづくり協議会代表者へのヒアリング(H16. 7. 28 実施:深江地区の佐野末夫氏、真野地区の清水光久氏、野田北部地区の河合節二氏、松本地区の中島克元氏)