Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-06-07

「復興まちづくり」の展開と「まちづくり協議会」の可能性 : 神戸市灘区六甲道駅周辺を事例として

伊藤, 亜都子

(Citation)
社会学雑誌,17:117-136

(Issue Date)
2000-03-01

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81010952

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010952

「復興まちづくり」の展開と「まちづくり協議会」の可能性

――神戸市灘区六甲道駅周辺を事例として――

伊藤　亜都子
神戸大学大学院文化学研究科博士課程

はじめに

阪神大震災直後の一九九五年三月一七日、神戸市は復興都市計画として土地区画整理事業（六地区、約一二五ヘクタール）と市街地再開発事業（二地区、約二六ヘクタール）の都市計画決定を行った。以来、それぞれの地区で「まちづくり協議会」が組織され、それぞれの「復興まちづくり」が展開されることになった。この動きは、苦労が先立つ一方でコミュニティづくりの契機となっていることもたしかである。

本稿の目的の一つは、被災地での約五年間のまちづくりの経緯と現状について、事例を取り上げて把握することである。現在、多くの地区で震災復興から日常的なまちづくりへの移行段階にさしかかっている。この間の住民の必死の営みは、まちづくりについて考える際に多くのことを教えてくれる。

もう一つの目的は、震災後に広く認知されるようになった神戸市の「まちづくり協議会」という制度に注目し、協働のまちづくりを実現する可能性について検討することである。

一　神戸市の「まちづくり協議会」制度

神戸市は全国に先駆けて、「まちづくり条例」と呼ばれる形で住民主体のまちづくり形態を制度化した。震災前には、神戸市まちづくり条例にもとづく「まちづくり協議会」として一二地区（二九協議会）が認定されていた。これらの地区では、復興にむけた取り組みも早く、あらためて日常的なまちづくりの蓄積の重要性が再認識された[1]。震災後は、特にまちづくりの経験がなかった地域においても、まちづくりに取り組まなければならない状態におかれた。

まちづくり協議会の数は急増し、その存在も広く認知されるようになった。

神戸市で、住民と行政が協力する形でまちづくりに最初に取り組んだのは、須磨区板宿地区であった。昭和四六年、市による都市改造事業の計画に対し、反対運動が盛り上がった。それをきっかけに、やがて勉強会や話し合いの場がもたれた。昭和四七年に「板宿地区都市計画協議会」という協議会が結成され、そこでの成果を事業に生かすことになった[2]。

昭和四〇年代から公害問題を考える住民運動に取り組んでいた長田区真野地区では、活動がまちづくり運動へと発展し昭和五一年に「真野まちづくり推進会」が結成された。

いくつかの先進的な動向を背景に、神戸市では昭和五三年に既成市街地を総合的に診断するための「市街地整備のための環境カルテ」を作成し、市街地でのまちづくりに取り組む制度づくりに着手した。昭和五二年には、「神戸市街づくり助成制度」、昭和五三年には「神戸市まち・すまいづくりコンサルタント派遣制度」などを整備した。

そして、昭和五六年に住民主体のまちづくりを総合的、積極的に支援する「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」すなわち「まちづくり条例」が制定された（翌年二月より施行、平成元年改正）。この条例の目的は、「①住民参加のまちづくりにおける住民と行政の役割を明確にすること」と「②都市計画法に基づく地区計画等の案の作成手続において、区域内の土地所有者や利害関係者の意見をまとめるまちづくりの進め方を規定すること」である（伊賀　一九九四：九九）。

まちづくりの進め方には、二通りの流れがあり、一つは事業を行ってまちを改善していく「ものづくり」であり、もう一つはまちづくり協定や地区協定によって緩やかにまちを改善していく「ルールづくり」とされている。具体的な進め方としては、①まちづくり協議会の結成（地区の大部分の住民が住み良いまちづくりを推進することを目的に結成する）、②まちづくり提案（地区の将来像を策定して市長に提案する）、③まちづくり協定の締結（まちづくりのルールを定めて市長と協定を結ぶ）、④地区計画（より確実にルールを実現するために地区協定として都市計画決定を行う）という手順をたどる。また、これらまちづくり協議会の活動を市は、技術的、財政的に支援することも定められている。

震災後は、震災復興土地区画整理事業と震災復興市街地再開発事業の区域のすべてに「まちづくり協議会」が設立された（一九九九年三月時点で五五）。その他の地域でも住民が自発的に立ち上げ（同時点で一三）、震災前のものと合計して九七を数えている（浜田　一九九九：八五）。

「まちづくり協議会」の制度は、地方分権、住民参加に

よる地区の自発的ルールづくりという文脈からも期待され、今後は各自治体でも同様の制度が増加していくことも予想される（中井　一九九九：五〇）。その具体的な事例は次節で見ていくことになるが、制度的な限界や課題も指摘されている。

まず、制度的な限界としては、「まちづくり協議会」という組織があくまで任意団体という弱い立場にあることが挙げられる。マンションの管理組合のように法的な強制力をもたないために、違法建築などへの対応は難しく、協力の要請という形しかとることができない。また、収益事業が認められておらず、まちづくりの活動が制限される場合もある[3]。

現場では、役員の高齢化や複数の役員を兼ねることによる活動力の低下、震災復興の事業地区で多く生まれた協議会の今後の存続問題などが課題となっている（小浦　一九九九：四四）。

結局、「まちづくり協議会」が組織されれば自然にまちづくりがすすむ訳ではない。協議会は、住民の意思が反映できるしくみをもち、住民の代表組織であると承認されるべく地道な活動を続けなければ、住民からも行政からも協力を得ることはできない。その活動を通じて、地区住民の問題意識や関心を高めて参加を促し、問題解決能力や持続力を養っていかなければならない。行政や専門家、ボランティアの支援は大切であるが、それらを受け入れる能力も含めて、「まちづくり協議会」という制度を活用するそれぞれの地域の力量による部分が大きい。

二　六甲道駅周辺の「震災復興まちづくり」

二―一　灘区六甲道駅周辺の様子と復興計画

灘区のＪＲ六甲道駅の周辺は、「神戸市基本計画」において東部副都心として位置づけられているが、大部分は住宅・商業・業務が混在し、住宅の密集・老朽化、人口の高齢化の進行するインナーシティであった。今回の震災復興都市計画事業の目的には、震災からの復旧・復興とならんで、副都心の整備があげられている。

具体的な整備内容は、『震災復興まちづくりニュース（第三号）』（一九九五年二月二三日）で説明されている。

ＪＲ六甲道駅の南側は、市街地再開発事業を行い、ＪＲ六甲道駅の北側及び西側は土地区画整理事業を行う計画が発表された。防災拠点となる公園を配置し、周辺の道路を拡げて、災害時の避難経路を確保する。駅前周辺は、再開発ビルや共同再建を行って、商業・業務施設と住宅の供給を行う。また、商店街や市場の活性化も同時に行い、住宅地区でも建物の共同化・不燃化を図り、全体として東の副

都心にふさわしい、安全で快適な防災に強いまちづくりを進めることが告げられた。

この区域設定をもとに、「六甲道駅南地区」では第二種市街地再開発事業、「六甲道駅北地区」と「六甲道駅西地区」では土地区画整理事業に取り組んでいくことになる。

以下では、この三地区のこれまでの取り組みをそれぞれ具体的に見ていくことにする。

二―二　六甲道駅南地区市街地再開発事業

震災前は、五・九ヘクタールの六甲道駅南地区（以後、南地区）には、およそ七〇〇世帯、一、四〇〇人が生活していた。地震によって大きな被害を受け、再開発の計画案が公表されたときも住民の八～九割が地区外の避難所や親戚・知人宅に避難していた。

①都市計画決定と「六甲道南地区町づくりを考える会」

性急な都市計画決定に加えて、一ヘクタールの公園や超高層住宅などそれまでの六甲道のまちなみとはかけ離れているその計画案が、さらに住民不在の感を強めさせた。三月六日に地区内に残っていたわずかな住民たちで「六甲道南地区町づくりを考える会」（以後、「考える会」）を結成し、一三日には、地区外に避難している人々からも集めた四六四通という異例の多さの意見書を提出した。翌日には、市の都市計画審議会の傍聴を申し込みに行ったが断られ、都市計画案は承認され、一七日には正式に都市計画決定が行われた。その後、「考える会」では、神戸大学工学部の有識者らと二回のワークショップを行い、市と話し合いをするための具体的な住民案をつくった。

②「まちづくり協議会」の設立

四月、五月には、神戸市による事業の説明会やまちづくり協議会設立の呼びかけが行われていた。それに対して、まちづくり協議会をつくることは、再開発事業を認めることを意味するという理由で、協議会の設立を反対する声もあった。しかし、神戸市は、市と住民の窓口をまちづくり協議会に一本化したいとの立場を貫いた。まちづくり協議会を設立しなければ市との話し合いは事実上できないこと、実際に住民の意見をまとめる必要性を感じ始めたこと、再開発事業を撤回することは現実的に難しいこと、などの理由から六月に、住民によってまちづくり協議会の設立が承認された。南地区では、話しやすい規模での協議会をつくるために、既存の自治会の範囲をできる限り生かす形で四つのまちづくり協議会のブロックに分けた。各協議会の連絡・調整を行う組織として「六甲道駅南地区まちづくり連合協議会」も併せて設置した。

初期のまちづくり協議会は、市への不信感が大きく、計画の内容について議論ができる状態ではなかった。これまでの住民の働きかけに対して、提出した意見書への返答は

なく、審議会の傍聴も聞き入れられず、「考える会」の提案も正式なものではないとの理由で受け入れられなかった。神戸市は、「これからは住民の皆さんで考えて下さい」というが、本当に住民の意見は生かされるのか、という疑問が繰り返し出された。この時点では、「まちづくり協議会」の存在自体に意味があるのかどうか住民自身が戸惑っていたと言える。

③一ヘクタールの公園

公園については、一ヘクタールという規模に関心が集まった。神戸市の説明では、東部副都心であり地域防災拠点であるこの地域には、広域的な観点からも一ヘクタールは必要であるとのことであった。地区外の人々も利用する公園の土地を、地区内の住民のみが提供することに抵抗をもつ住民も少なくなかった。勉強会、住民集会、連合協議会、住民アンケートなどが重ねられ、公園の議論に約半年間が費やされた。その結果、都市計画決定から一年後の一九九六年三月一七日に、公園の規模は「概ね」一ヘクタール、形状は市の計画した正方形案に対し、「羽子板案」に変更することが決議された。[4] まちづくり協議会が活動を始めてから、最初の大きな決定事項であった。

④施設配置計画と公園の縮小

次に、各協議会は、施設計画すなわち敷地内にどのような施設や建物をどのように配置するかについての検討に入っていった。これが決まれば、事業計画の決定にたどりつく。公園は、地区全体にかかわる問題であったために、連合協議会での協議が繰り返し行われた。それに対して、施設計画は、基本的に各敷地内の計画であるため、議論の中心的な場は各協議会に移っていった。ただし、協議会の境界線が同一の街区内にある部分については、両協議会が「街区調整会議」をつくって、双方の立場を尊重しながら進めた。役員会、住民集会、小地域別住民集会、アンケートなどを行って意見の集約につとめた。その議論の中で、限られた敷地で住民の意見を反映した案をつくることは不可能であり、「概ね」一ヘクタールとされていた公園の面積を、「概ね」の範囲で縮小することが提案された。神戸市が県と交渉した結果、敷地を拡げるために公園を九、三〇〇平米まで縮小することが認められた。一九九七年二月二八日に公園区域の見直しを含めた都市計画の変更が行われた。その後、各協議会でばらつきはあったけれど、それぞれ施設計画案は決定され、事業計画決定に至った。

公園面積のわずかな縮小で、住宅の問題が全面解決するわけではなかった。それ以上に、変更不可能と思われていた公園面積を多少とも動かせたことによって、柔軟に対応した神戸市への信頼、努力している協議会役員に対する住民からの信頼、要求が通ったという役員の自信などにつながった意味が大きい。

⑤床価格

個々人の利害に直結する床価格の問題に、住民の多くが最も関心を寄せていた。床価格が高くなると、再開発ビルに入居できずに転出を余儀なくされる住民が増える。そうなれば、「一人でも多くの人が帰ってこられるように」という願いも、被災者の救済をうたった「震災復興まちづくり」の再開発事業も達成されない。役員会で、要求額の「落としどころ」の相談をし、各協議会から市長あての要望書を出した。神戸市からは、ひとりでも多く帰ってこられることが再開発の成功の鍵となるという考えは神戸市も同じである、との返答があった。後日、市が提示した床価格に対する住民アンケートでは、「早期事業化のため、やむを得ない」という意見が約七割を占めた。そこで、事業は先に進めながら今後も神戸市にさらなる努力を要望し続けるという方針が取られた。

⑥「女性の集い」

床価格と同様に、「権利者メリット」を主張する動きとなったのが、住宅内の間取りや内装、設備についてであった。それぞれの協議会で主婦を中心として「女性の集い」が何度も開かれ、住宅の間取り、収納、台所の仕様、ベランダ、床の防音など細部にわたる意見が交わされた。住宅内で最も長い時間を暮らす生活者として、女性の視点を生かした提案が数多く出され、一つ一つの回答を神戸市に求めた。神戸市は、実現出来るものは採り入れ、採用できないものについては納得のいく理由を、それぞれ述べなければならなかった。理由に納得が行かなければ、他のマンションの事例を持ち出して繰り返し要望が出された。その結果、大部分の要求を取り入れ、例えば床暖房や電気調理器など費用がかかるものは権利者が費用を上乗せして選び、間取りも選択できることになり、かなりフリープランに近い形になった。実際に入居して生活する立場からの意見を取り入れたことによって、一般分譲にも有利な魅力のある住宅ができる結果となった。

⑦再開発ビルの管理運営

再開発ビルの入居後は、建物の管理運営が必要である。しかし、マンション生活の経験のない住民も多い。当地区では、一九九八年四月に地区全体で「管理運営検討委員会」をつくり、区分所有法、管理規約などに関する勉強会や議論を進めた。毎月支払うことになる管理費への住民の関心は強かった。神戸市は、ビルの管理運営を行う管理会社として、財団法人神戸市都市整備公社（以後、公社）を提案した。しかし、複数の選択肢の中から、「管理費が安くて、質のよい管理のできる」管理会社を自らで検討しよう、という意見が住民から出てきた。「管理運営検討委員会」でも議題にのぼったが、一致した見解には至らなかったので、各建物ごとに管理会社も規約も決めていくことに

なった。

「桜口五まちづくり協議会」では、公社のほかにいくつかの管理会社から話を聞き、実際に管理しているビルの見学会も行って慎重に交渉を進めた。一九九九年六月に開いた住民集会では、候補とされた四社からの説明と具体的な管理費の金額提示があった。どの会社も最初にくらべてかなりの低額を提示していた。後日、投票によって得票数が上位の民間管理会社二社に絞り込まれた。市が施行者となる事業では異例であるが、この時点で公社は候補から外れた。[5] その後、一社に候補を絞り、細かな話し合いを進めている。

⑧今後の六甲道駅南地区

現在、南地区では再開発ビルが次々と着工している。新しくできるまちの愛称も、「ネーミング検討委員会」が募集し、一九九九年二月に、We Love, We Live の意味を込めた「WeLv（ウェルブ）六甲道」に決まった。一九九九年九月には、最初の再開発ビルとして、受け皿住宅となる公的賃貸住宅（四一戸）が完成し、地元の桜口五自治会による入居者の歓迎会が行われた。震災から四年九カ月を経て、仮設住宅や他県での生活からやっと地元に戻ることができた住民もいる。この自治会では、今後は新住民を含めたコミュニティーづくりを続けていく予定である。

二〇〇〇年四月には、駅前の超高層（三〇階）が完成する。地区内の権利者からの募集の後、残りの三六戸が今回の復興再開発事業では初めて一般分譲として売り出された。住宅供給が過剰気味のなか、売れ行きが注目されていたところ、二四三世帯からの応募があり、即日完売となった。[6] 最終的に一四棟の建物が完成するのは二〇〇三年頃の予定である。

今後は、防災の拠点であるとともにコミュニティ形成の場としても重要な公園づくりに取り組んでいく。一九九七年に「公園検討委員会」がつくられ、住民も参加した公園ワークショップが開かれた。しかし、具体的な公園の内容や管理の仕方などはまだ決められていない。公園は個人の利害が関わらずに、楽しく検討できる部分である。できるだけ多くの住民がまちづくりの楽しさに参加できる形で進めていくことが期待される。

二―三　六甲道駅北地区区画整理事業

六甲道駅北地区（以後、北地区）は、JR六甲道駅の北西に位置する一六・一ヘクタールの地域である。震災前の人口は四、一八二人で、一、八一〇世帯が生活していたとされている。震災によって全壊、全焼あるいは半壊の棟が全体の六七％を占める被害をこうむった。

事業計画が平成八年の一一月六日に決定し、仮換地指定も八〇％（平成一一年一〇月一日現在）に達した。長期的

なまちづくりへ向けて協議会の仕事も移行しつつある。

①「六甲のあたらしいまちづくりを考える会」と「まちづくり協議会」

震災の約一カ月後の二月二三日の「震災復興まちづくりニュース（第3号）」で発表された北地区の区画整理事業の計画について、有志らで結成された「六甲の新しいまちづくりを考える会」（以後、「考える会」）は、住民不在の一方的な進め方に対して、署名運動を行い、都市計画決定の延期を要求する意見書を提出した。しかし、その要求は、他地区と同じく受け入れられず、三月一七日に都市計画決定がなされる。当時を振り返って、連合協議会議長は「この決定は震災に苦しむ私たち被災住民に大きな困惑と不安をもたらし、行政不信以外の何物でもありませんでした」（藪田　一九九九：六九）と表現している。

北地区では、市のペースで区画整理が進められることをおそれ、まちづくり協議会の結成には慎重な態度がとられた。「考える会」は、数十回にわたって区画整理に関する勉強会を行い、五月には、市の職員を呼んで「神戸市に対してモノ申す会」を九回催し、その内容を議事録にまとめて、住民に配布した。その後、隣接する琵琶町では具体的にまちづくりが動き出していることもあり、「考える会」でもまちづくり協議会の設立が現実的であるとの方針が固まってきた。八月から一一月の間に、「考える会」のメンバーを中心として、自治会単位の八つの協議会と、協議会間の情報交換のための「六甲道駅北地区まちづくり連絡会」が発足した。

②事業計画と地区計画の決定

一日も早くよいまちを、という願いは共通であるが、公園や道路の計画を簡単に受け入れることはできず、「ぎりぎりの妥協点を見つけるための検討」（長嶋　一九九七：二）が繰り返された。ようやく一九九六年には、各協議会とも「まちづくり案」をニュースで住民に発表し、意見交換会、アンケートでおおむねの承認を得た。四月には、各協議会ごとに八つのまちづくり提案が市長に提出された。各協議会での案が出されてからは、北地区全体を見据えて市と交渉する窓口として、「六甲道駅北地区まちづくり連合協議会」を正式に結成した。五月には、市の歩み寄りによって、公園の面積が一ヘクタールから八、〇〇〇平米に縮小変更されることが発表された。連合協議会議長は、「この時点から住民と行政との間に信頼関係が生れ、共に協働の精神でまちづくりをしていく基盤ができました」（藪田　一九九九：七六）と回想している。一一月には事業計画の決定、一九九七年二月には、勉強会とアンケートを重ねて作成した地区計画の決定に至った。地区計画では、神戸市インナー長屋改善制度を利用して建ぺい率の一〇％緩和を行った。

③専門部会

連合協議会では、住宅再建、防災、生活環境、道路広場、公園という五つの専門部会を協議会横断的に組織して、まち全体を視野に入れる検討が具体的に始められた。ある役員は、「最初はお互いの陣地の取り合いのようだった」協議会が、専門部会ができた頃から、「まち全体のことを考えたら、自分の陣地も決まってくる、という考え方に少しずつなってきた」と発言している。専門部会での検討の成果は、毎月発行される連合協議会ニュース「六甲北まちだより」で報告される。「住宅再建専門部会」では、資金融資、住宅の建築、地区計画と街並みのあり方など住民共通の課題に取り組んでいる。「防災検討専門部会」では、通常のコミュニティの大切さを強調し、避難・誘導システム、防災用資器材倉庫の設置、管理について検討している。一九九九年三月一四日には、灘区で八つ目の防災福祉コミュニティ[7]が都賀地区で結成[8]された。「生活環境専門部会」では、ごみ問題、不法駐車・駐輪、犬猫の糞、騒音などの公害問題、街灯や集会所、交番などの施設の整備といった身近な生活環境の改善を進めている。「道路広場専門部会」では、無電柱化、道路の歩道・舗装・植栽、まちかど広場の計画などが検討されている。「公園検討専門部会」では、一九九八年一〇月に「まだ出来ていない公園も視野に入れたおそらく日本ではじめての管理会グループ（『六甲北まちだより』二三号）」である「六甲道駅北地区公園管理会」が発足した。現在は、既存の稗原公園の清掃、砂場の洗浄・消毒、樹木のせん定、遊具の修理、花壇づくりなどの活動を手掛けている。特に、清掃は毎週日曜日に行われ、毎回三〇人前後の住民が参加している。その活動も一年以上続けられ、掃除の場がコミュニケーションの場として機能し始めている。また、設備や計画など市に要望してそれらが受け入れられていく過程で、「我々が積極的に関わっていくことでひとつひとつ実現していくのを見ると、行政と協働で活動することの意義を実感（『六甲北まちだより』二一号）」することができる。今後は、清掃に加えてイベント的な行事も、公園を舞台として展開していく予定である。

④楽しめるまちづくりへ

震災から二年経過した一九九七年から、先述したように連合協議会からのニュースが毎月発行され、専門部会の活動が始まり、復興写真展や復興まつりなどのイベントが開催されるようになった。この時期から、「震災後から道路・公園の整備などハードのまちづくりに偏っていたまちづくり協議会も一息いれ、みんなで遊び楽しく語り合う気持ちも芽生え、今後のコミュニティづくりに向けて新しい気運を生み出」（藪田　一九九九：七七）し始めている。まつりは、毎年続けられ、遠方からも参加者が集まり、

「住民同士のふれあいの場となり、この町に無くてはならない大きなイベントに育ちつつある」（『六甲北まちだより』第二九号）。

一九九九年一〇月六日に開催された第三回復興まちづくり展では、約九〇名の参加者が集まり、各部会は、皆が参加しやすい催しをそれぞれ行った。会場は、室内にかぎらず、実際に公園や計画予定の道路など現地でも行われた。鍵渡しが間近の受け皿住宅である六甲住宅のそばの道路（六甲町線）では、道路広場専門部会が、計画中の「せせらぎ」の実験を行い、実際にポンプから水を流して水量や傾斜をたしかめた。また、六甲住宅の広場については、公園検討専門部会がワークショップを行い、子供から大人までが参加した。年々、まつりを行うチームワークや手際のよさがレベルアップして、盛大なまつりも比較的簡単にこなせるようになっているという。続く一一月七日には、「元気アップフェア」が開催された。これは、専門部会ではなく、協議会単位（＝自治会単位）で模擬店を出し、婦人会なども協力するバザーや住民によるフリーマーケットを行うなど、より区画整理事業をはなれ、地域で親睦を深めて活気を呼ぶためのイベントとなっている。

⑤今後の六甲道駅北地区

区画整理事業としては山場を越えた北地区であるが、換地が済んでもそれぞれが自宅を再建できなければ、まちができたとは言えない。協議会としては、二〇〇〇年中には八割程度の街並みが整うことを願っている。住宅再建専門部会を中心に、今後も補償や融資、新築のための知識など共通の課題について情報を収集し、必要があれば市と交渉していくことになる。

一方で、区画整理事業の終息とともにまちづくり協議会も役目を終え、将来的には地域の活動を自治会が中心的に担っていく予定である。一九九八年五月に結成された「自治会組織検討委員会」では、これまでの自治会を見直し、新しい規約づくりや現在の活動の生かし方などについて検討している。地震という不幸なできごとをきっかけに始まったまちづくりであり、まちづくり協議会であるから、その任務が終わること自体は喜ばしいことなのかもしれない。しかし、やっと二年近くの専門部会の活動が軌道に乗り始めている現状を見ると、本当のまちづくりはこれからだという思いが役員には強い。協議会や専門部会が形を変えることはあっても、これまでの努力を何らかの形で未来にもつなげていく組織づくりを目指している。

二―四　六甲道駅西地区区画整理事業

六甲道駅西地区は、六甲道駅の西南側に位置する三・六ヘクタールの地区である。琵琶町と呼んだ方がわかりやすいかもしれない。琵琶町は三丁目まであり、そのうちの一

丁目と二丁目の一部が今回の震災復興区画整理事業地区に指定された。震災前の人口は、一、〇九八人、世帯にして四九四世帯であった。火災の被害も大きく、全壊・全焼・半壊あわせて七〇％、死亡者も六一名にのぼり、灘区のなかでも、もっとも死亡者率の高いところとなった。

この地区では、事業計画が長田区鷹取東第一地区に次いで神戸市で二番目に決定した。苦しい時期を乗りこえ、現在は将来を見据えたまちづくりが形になりつつあるといえる。

①震災前の様子

琵琶町は、昭和五〇年頃から高齢化がすすんでいた。昭和五五年に地域の女性を中心とした「琵琶町友愛訪問奉仕グループ」が結成され、給食サービスを中心とした福祉ボランティア活動が展開されていた。昭和六〇年には、四つあった自治会が統合されて琵琶町自治会となり、地域福祉活動の内容も広がりを見せた。市への要望が受け入れられ、平成二年には在宅福祉センターが完成し、福祉活動の拠点も整っていた。この高齢者福祉を中心とした二〇年近い地域活動が、コミュニティの形成過程でもあったことが、震災後にはより明らかになる。

②「琵琶町復興住民協議会」

被災した住民の多くは、他の地域の人らとともに、在宅福祉センターを含む三カ所の施設で避難生活を送ることになった。自治会役員が中心となって、避難所の運営や住民の名簿づくりなどにあたった。一月末からは、ボランティアも避難所の運営に大きな役割を果たした。

三月一七日の都市計画決定によって、琵琶町の半分が区画整理事業区域に指定された。二日後に集会が開かれ、仮設住宅や区画整理を含めた地域の住宅問題について解決していく組織を自治会が中心となってつくることが決められた。そして、三月二六日という早い段階で「琵琶町復興住民協議会」が行政との窓口を果たす住民全体の組織として結成された。四月には、琵琶町では「琵琶町復興住民協議会」が他地区でのまちづくり協議会に相当するものであることを市との間で確認した。この協議会では、区画整理の対象からはずれている三丁目の住民も同じように協議会の役員として参加している。既成の自治会単位で、住民みんなで話し合って決めていくことによって、利害関係の話に終始してまとまりにくくなることを防いだ。

琵琶町でも、区画整理事業に対して、個人的に反対意見の人は多かったようだ。しかし、多くの高齢者が地区外に避難していること、被災した家が多いことなどもあって、大声で反対をとなえることはなかったという。「一日でも早く、一人でも多く」とかかげたスローガンは少しずつ住民に浸透し、次世代の人のためにどうあるべきかを考えるまちづくりが進められた。約三〇人の役員は、初めての経

験ばかりで最初はまとまりもつかなかったが一年、二年と活動を重ねるにつれて役員自身も成長をとげていった。

③事業計画と琵琶町公園

それでも、最初の一年は、会長をはじめとする役員の中心メンバーにとって苦しい時期だったという。まちの人が嫌がる事業をまとめて進めていくのは、精神的にも大変な苦痛であった。ニュースを発行し、アンケートを実施し、小集会を開いて情報の周知と意見の集約につとめた。

役員の苦労と住民の協力のかいがあって、「琵琶町復興住民協議会」が発足してから一年後の一九九六年三月二六日に、事業計画の決定にこぎつけた。

当初、二五〇〇平米の公園が計画されていた。それでは、その敷地に住んでいる人の飛び換地が増えてしまう。そこで、もともと在宅福祉センターに隣接して約六〇〇平米の琵琶町公園があることを利用して、それに道路と新しい敷地をつなげて公園の面積を確保した。公園づくりについては、アンケートやワークショップを重ねて、「新しい琵琶町公園づくりについての提案」を一九九九年五月二六日に神戸市に提出している。事業用仮設が取り除かれれば、二〇〇〇年中には、公園の着工に入る段取りである。

④地区計画

事業計画までが最初の関門だったとすると、次の段階が地区計画であった。狭小な土地が多く、再建が難しいので、地区計画をつくることになった。北地区では、琵琶町を参考に地区計画をつくったが、参考にするところが身近になかった琵琶町にとって、それは大変な仕事であった。地区計画は、一件でも反対の意見書が出れば認められない。協議会でも、アンケートや集会を開いたが、反対者との折り合いがつかず、結局、四通の意見書が提出された。しかし、協議会では市に認めてもらえるように要望書を出して、異例のことであるが地区計画の許可にこぎつけた。地区計画では、「世代を越えてふれあいのある、便利で、安全で、緑豊かなまちへの復興」をかかげるとともに、神戸市インナー長屋改善制度を利用して、建ぺい率の緩和（住宅地では六〇％から七〇％へ、住商協調地区では八〇％から九〇％へ）を行った。

この地区では、琵琶住宅以外の共同再建は行われなかった代わりに、二世帯住宅が多く再建された。これまで、若い世帯は、駐車場代だけでも数万円かかる市街地を離れ、郊外に移り住んでいた。それが今回、親の土地に二世代目がローンを組んで家を建て、一階を車庫にすることによって駐車場代も解決する。こうして、郊外に住んでいた若い世代が琵琶町に戻ってくることが出来た。

⑤琵琶町の特色

これまでの、琵琶町における活動経緯を見ると、以下のような特徴が指摘できる。

第一に、震災前から、高齢者福祉を中心とした地域活動が行われていた歴史をもっており、自治会という地域組織が、すでに親睦的な機能だけでなく、問題処理や組織運営を行える力を備えていたことがあげられる。そのために、都市計画決定が行われた混乱のなかで、他地区に先駆けて自治会を基盤とした住民協議会を組織して対応にあたることができた。これは、西地区が、三・六ヘクタールという比較的小規模な地域であり、まとまりやすかったことも幸いしていると思われる。

第二に、これまで育んできた自治会の力を生かせるように協議会の体制をつくっていることである。協議会には、区画整理事業地区に含まれない三丁目の住民も参加しており、地権者の集まりではなく、住民がベースとなる協議会となっている。この体制によって、区画整理事業にまちづくりの視点を取り入れやすくなっている。

第三は、地区内外のスタッフやネットワークに恵まれていることである。これは、協議会に開放性があり、多様な人が参加しやすい雰囲気を持っているためだと思われる。協議会には、女性や若い役員もそろっている。なかには、震災後にはじめて地域で力を発揮して、今では琵琶町に欠かせない存在になっている人もいる。ボランティアとの交流もさかんである。この活気とエネルギーが、震災後一年半の時点で地域住民による文集『あの刻を忘れない』を発行したり、すでに七回ものまつりを開催することを可能にしている。まつりは、遠方からのボランティアや、地区外に居住している琵琶町の元住民もかけつけ、盛況なものとなっている。

最後に、行政と住民の協力関係を築いていることがあげられる。一部からは、役員は市のまわし者であるという意見も聞かれる。しかし、琵琶町で区画整理事業が行われると決まった当時から、中心メンバーは、撤回できないからにはとにかく早くするべきだ、そのためには市とも信頼関係を結んで進めていかなければならない、という信念のもとで取り組んできた。

琵琶町では、これまでに数々の要望書を提出し、行政もそれに応える形で先例のないことも実現している。受け皿住宅である琵琶住宅（二〇〇〇年三月完成予定）につくられた集会所は、その最たるものである。受け皿住宅につくる集会所は、通常は、住宅の規模に合わせて、その住宅の居住者のみが利用するために作られる。しかし、要望書を出して、琵琶町全体の住民が利用できる一五〇平米の集会所を、住宅とは独立した平屋建てで建設することが認められた。それに続いて北地区の六甲住宅でも地域全体の集会所をつくることになった。

⑥今後の琵琶町

今後、協議会ではあと二年くらいをめどに、公園、歩道、

樹木のデザインなどについて住民の意見を取り入れて検討していく。将来的には、現在は休会中の自治会に地域の仕事を移行させていく予定になっており、二〇〇〇年の春頃に向けて自治会復活の準備をはじめている。住民の間では、協議会は「復興対応」のための組織であり、区画整理事業が終了すればその役目も終わって解散され、自治会が「日常生活への対応」にあたると認識されている。地区計画の目標の一つにかかげられている「震災前のコミュニティを復活し、その魅力を継承していくまち」の実現が、今後は自治会に委ねられていく。

三　三地区の特色

第二節で見てきた隣接する三地区について、特色をまとめてみたい。ただ、それぞれの事業の手法、面積や人口の規模、震災前の状態など諸条件が異なっている。地域性も全く同じではない。三地区を比較して優劣や評価を導くというよりは、それぞれの事情や地域色を踏まえて様々なやり方で歩んできた経緯から特色を拾い上げていきたい。

まちづくり協議会を分析する視点として岩崎（一九九八：一一）は、全体的コミュニティ（「まちづくり協議会」）レベルの活動主体と下位（町内あるいは「考える会」等）活動集団レベルの活動主体、行政との協調的対応と対抗的対応という二軸を設定している。

その視点を活用すると、西地区は、協調的な単位町内レベルの力が震災前のまちづくり活動によって強く作用しているタイプと分類される（同：一〇頁）。

その活動が生かされたまとまりのよさにより、市の呼びかけに先駆けてまちづくり協議会に相当する住民組織を設立することができた。熱心なリーダー層の活動に対して、声を大にして反対を唱えにくい力を最初から持っていたと言えよう。今回の震災で再認識されたように、琵琶町の事例も、平時のコミュニティづくりの大切さを示している。これは、逆にいえば、コミュニティづくりが時間のかかるものであって、日々の絶えざる活動と努力の積み重ねの結果であることを示しており、これまでの実績の少ない地域や、初対面の人ばかりが集まった仮設住宅や災害復興公営住宅でのコミュニティづくりがいかに大変であるかをあらわしている。区画整理事業に対して、最初から市との信頼関係を重視して取り組んできたことも注目に価する。先例のないことを実現させていき、間接的に北地区の手本となった場面もあった。

北地区は、西地区の琵琶町に比べて、面積も世帯数も約二倍の規模をもっている。そのため、それまでの自治会単位を基礎に八協議会を組織して事業をすすめた。協議会間の調整が必要な分、意見や計画をまとめることが決して容

易ではない場面もあった。規模が大きい上に、事業に対して協力的なメンバー中心に進められた、または西地区とは異なりもともとの自治会が強い統率力を持たなかった、など「事業への住民の対応力が相対的に弱い」（同：一〇頁）このタイプでは、コンサルタントとリーダー層が中心になって、いわば上からの組織化をはかっていく方策がとられた[9]。最近では、逆に規模の大きさを活かして、六つの専門部会を協議会横断的に組織したり、毎月ニュースを発行したり、ボランティアよりも地区の住民の協力を中心としたまつりを開催できる力を持っている。自分たちの意見が形になることの充実感、そのためには行政との協力が不可欠であることも実感し始めている。

南地区では、再開発という事業のために、区画整理事業に比べて土地の高度利用や効率的な都市機能の整備が求められる。そのため、既存のコミュニティや地域性を活かしにくい。この五年近くの歳月の間には、まちづくりに協力してきたにも関わらず、諸事情により途中で転出していった人々もいる。今後は大量の新住民を迎えることになり、人口の流出入が激しい。どのような人々でまちが構成されていくのかも予想しにくい。

突然の都市計画決定により、最初は市への不信感から始まった。少しずつ議論が可能な状態になり、ぶつかり合いや市側の柔軟な態度の中で徐々に信頼関係が築かれている。先の分析視点を活用すれば、協議会内に協調的部分（主に元自治会）と対抗的部分（主に元「考える会」）が併存していたタイプと言えよう。最近は、まちづくりの局面によって、協議会全体が協調的態度をとったり、対抗的な態度をとったりしている。「市の押しつけ」や「市の言いなり」を嫌う南地区では、住民で決められることは住民で決めてきた[10]。基本的に「もともと望んだ再開発ではない。この要求が通らないなら、我々は再開発の撤回運動を起こしてもいい。」という強気の姿勢を持っており、これは戦略でもあり本音でもある。室内の間取りやデザインにも強い要望を出し、結果的に最初より快適な住居が建てられることになった。管理会社、管理規約についても、今回は自らで検討し、決定する。その過程で、自分たちのまちに対する新しい愛着が芽生えてくれれば、事業が終了したあとも、住みよいまちをつくる活動は持続しうるだろう。地区計画などまちのルールづくりについても話し合っていく予定である。

三地区三様であるが、事業が山場を越えて、将来的にはまちづくりを担う組織を協議会から自治会へ移行させる予定は共通している。これまでの活動の生かし方が共通の課題である。

四　おわりに

最後に、「協議会」が住民主体のまちづくりを進める組織として機能するために重要な点について考えてみたい。

一つは、協議会と住民の関係にあると思われる。協議会が住民のまちづくり組織としての代表性を認められ、協議会の課題が地域共同の課題として住民に共有される関係になることが重要である。その状態にあって、初めて地域の合意形成や問題処理が可能になる。[11] 協議会で結論を急ぎ、住民の意見の把握や周知が不十分になると、住民集会で承認されずに不信感があらわになる場面も、初期においては珍しくなかった。そうした経験を重ね、情報伝達や合意形成の工夫と方法が築かれつつある。

二つ目は、よく指摘されているように、協議会と市との間に、信頼関係が確立され、役割分担が明確化されていることである。信頼関係とは、「行政の言うとおりにしていれば間違いがない」というものでは決してない。要望を出し続け、ぶつかりあいう中で、行政がそれに応える、あるいは不可能な場合はその理由を明らかにしていくことである。そうした過程で少しずつ関係が築かれていき、よりよいまちが作られ、住民の充実感と自発性が育つという循環が生まれていく。

ただし、単に市に協力しているのか、対等な関係を保っているのかの判断は難しい。同一地区内でもまちづくりの局面によって異なっている。そして、この判断のつきにくいところが「まちづくり協議会」の危ういところでもある。市やコンサルタントに比べて、知識や情報量の少ない住民側は、それだけでも圧倒的に不利な立場にある。市の計画案に対して、十分に判断して反論する材料を持たずに安易に納得する可能性もある。また、震災復興であるがゆえに常に時間に迫られている状況も、その可能性を高めている。そのような関係のもとでは、（市がそれを意図せずとも）市の計画は十分に理解・吟味されないまま自動的に進められ、しかもあたかも住民の代表組織がその計画を決定しているような形がとられていくのである。この状況に対する特効薬はなく、地道なコミュニケーションによってのみ解決される。ただ、前節でも見たように、協議会内外に批判的、対抗的なグループや人物が存在し、よい形でその能力が発揮されることは有効に作用する。

そして、この二つを保ちながら動き続けている状態、すなわち「持続」がまちづくりにとって非常に重要となることを強調したい。まちづくりが軌道に乗ったとしても、一つの行動や発言によって協議会と住民、あるいは協議会と市との間に築かれてきた信頼関係が崩れてしまうこともある。住民をまとめることは難しいが、住民のまちづくりへ

の関心がうすらぐことは非常に簡単である。このような場面で、まちづくりが常に「過程」であり、常に「動いている」ことを痛感させられる。そこで、より多くの住民が参加し続けるしかけをつくり、地区内外からの力を取り入れやすい雰囲気を保つ努力が必要となる。それらを実現していく場として、各地区で取り組まれているように、公園や集会所などの施設やまつりやイベントは大きな役割を果たしうる。

まちづくりの継続性という観点から見ると、震災後に協議会を設立した多くの地区が、現在、岐路に立っていると言える。将来を見据えて新しい活動を展開している地域もあるが、多くは協議会の解散と同時に、あるいは徐々に、まちづくりが終息する危惧もある。震災からの活動に疲れ、早く役目を終えたいという役員も多い。そもそもの始まりが、撤回が不可能な都市計画を前提に、市の方針でつくった協議会であり、諸制約のもとで進められたまちづくりだった限界でもある。しかし、地域活動の実績が生かされることは今回の震災で明らかになったとおりである。なんらかのきっかけがあれば、今回の活動を生かして再び動き始める可能性は高い。その中には、まちづくり協議会とは違う形での展開もあり得ると思われる。

註

(1) 小浦（一九九九：四四）によれば、協議会方式のまちづくりの蓄積が、震災後に結成されたまちづくり協議会におけるモデルとなっており、復興まちづくりの原動力となっている。

(2) 板宿地区については、神戸市都市計画局・板宿地区都市計画協議会編（一九七八）に詳細に記述されている。

(3) この側面を克服するために、例えば兵庫区松本地区では、幅広いまちづくり活動を持続させることをめざし、住民らが出資して有限会社「CDC神戸」を一九九八年に設立している。

(4) 「羽子板案」の具体的な内容については、伊藤：一九九六（一二五頁）を参照。また、公園の計画案が決定するまでの詳細な経緯については、伊藤：一九九七を参照のこと。

(5) 「深田四南まちづくり協議会」は、もともとが昭和四八年に市街地改造事業によって造成されたビルの住民で構成されており、ビルは公社が管理していた。今回も結果的には公社が選定されたが、検討したことにより、管理費の低減に成功した。

(6) 新長田駅南地区（二〇・一ヘクタール）でも、西部副都心の整備を目的に、市街地再開発事業が進められている。新長田駅南地区では、平成八年一一月一五日、平成九年二月二八日、同年九月二日の三回にわたって、道路・公園・用途地域の見直し等の都市計画変更を行っている。しかし現在、経済情勢や周囲の復興の遅れから、規模縮小にむけて再度見直しを検討している。

(7) 「防災福祉コミュニティ」は、神戸市が復興計画のなかで近隣生活圏の安心コミュニティとして位置づけ推進しているもの

で、「市民、事業者及び市の協働により、地域福祉活動を地域防災活動との緊密な連携を図りつつ、これらの活動に積極的に取り組むコミュニティ」とされている。詳しい組織、活動、事例などは倉田（一九九九）を参照。倉田は、この構想のすぐれた特質として、ねらいは防災であっても、そのためにもまずコミュニティの形成を第一に目指していること、防災と福祉をセットにして進めている点などを挙げている。

(8) 当地区の八協議会のうち二協議会は、もともとの連合自治会や財産区の区分で言えば八幡地区に属するが、すでに結成されている「八幡防災福祉コミュニティ」と連携を取りつつ、北地区という単位で都賀地区の防災福祉コミュニティに属することになった。

(9) ただし、その中で、事業に疑問を持つ者が半ばあきらめの中で少しずつ退いていったことは、残念であり協議会の損失でもあった。

(10) 今回の事業の進め方について有光（一九九九：一八）は、以下のように指摘している。「従来から、二種事業地区内に住民組織の『協議会』はできている。これらは主として施行者の説明の場であり、その役員会は施行者案打診の場であった。…これに対し今回の『まちづくり協議会』方式は、住民の意志決定を優先し、それにもとづき計画を変更したり、様々な条件の提示をした後、法手続きに入る進め方である。公共施行における住民参加の新しい方式であろう。住民側に大きなエネルギー（時間負担と熱意）とその持続性がなければ成り立たない。」

(11) 宮西（一九九五：三）は、まちづくり協議会に「住民に自然に備わった親睦や善意を越えて、地域の共同利益を住民自身の手で実現するための組織」としての役割を期待している。野崎（一九九九：三七一）は、「自治会も地域の一要素として捉え、そこに地域で活動する多くのグループを包含出来るような多重的・包括的ネットワークの形成」のための枠組みとしてまちづくり協議会を位置づけている。

参考文献

有光友興　一九九九「四つの地区の事業計画決定が終わって―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・第四回（最終回）―」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『論集　きんもくせい』第四号

伊賀俊昭　一九九四「住民参加によるまちづくりとまちづくり情報センターの設立」八木田功編『新都市』第四八巻　第一号（財）都市計画協会

伊藤亜都子　一九九六「『震災復興まちづくり』における住民の意思決定過程」神戸大学社会学研究会『社会学雑誌』第一四号

伊藤亜都子　一九九七「灘区六甲道駅南地区の市街地再開発事業の歩み」神戸大学〈震災研究会〉編『神戸の復興を求めて』神戸新聞総合出版センター

伊藤亜都子　一九九九「神戸市六甲道駅『副都心』の再開発事業」

岩崎信彦　他編『阪神・淡路大震災の社会学　第三巻　復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂

岩崎俊延・長嶋弘之・細野彰　一九九八「七〇〇回をこす勉強会で築いた協働の復興まちづくり」阪神大震災復興市民まちづく支援

ネットワーク事務局編『阪神・淡路大震災　震災復興が教えるまちづくりの将来』学芸出版社
岩崎信彦　一九九八「『国家都市』神戸の悲劇と『市民社会』の苦闘　―阪神大震災から見えてくること―」地域社会学会編『シティズンシップと再生する地域社会』ハーベスト社
倉田和四生　一九九九「震災後の『防災福祉コミュニティ』の展開　―神戸市の場合」岩崎信彦　他編『阪神・淡路大震災の社会学　三　復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂
神戸市震災復興本部総括局　一九九五『神戸市復興計画　概要版』
神戸市都市計画局・板宿地区都市計画協議会編　一九七八『住民参加の論理と心理（神戸市板宿地区の事例）』
神戸市都市計画局再開発部再開発課　一九九九『人にやさしい安心のまちづくり　神戸市の再開発事業』
神戸市都市計画局復興区画整理部　一九九七『安全で快適なまちづくりをめざして　神戸の震災復興土地区画整理事業』
小浦久子　一九九九「まちづくり協議会」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『論集　きんもくせい　第四号』
児玉善郎　一九九五「住民による計画案づくり　―六甲道駅南地区」阪神大震災復興市民まちづく支援ネットワーク事務局編『きんもくせい』第八号
首藤明和　一九九六「被災と復興過程にみる地域コミュニティの連続性　―阪神大震災下の六甲道駅西地区―」神戸大学社会学研究会『社会学雑誌』第一三号
辻　信一　一九九七「松本地区」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『論集　きんもくせい　創刊号』
中井検裕　一九九九「まちづくり協定の法制度的考察」東京市政調査会『都市問題』第九〇巻、第六号
長嶋弘之　一九九七「希望する皆が、一日も早く！～六甲道駅北地区復興まちづくりの報告～」阪神大震災復興市民まちづく支援ネットワーク事務局編『きんもくせい』第四九号
中野伸一・大原径子・三浦雅彦　一九九六「土地区画整理事業と住民の対抗および調整　―阪神大震災下の六甲道駅北地区―」神戸大学社会学研究会『社会学雑誌』第一三号
野崎隆一　一九九九「震災体験をまちづくりにどう生かすか」鈴木正幸編『ボランティア学のはじまり　―新しい街づくりを目指して―』六甲出版
浜田有司　一九九九「住民主体のまちづくりのしくみ」いきいき下町推進協議会　編『まちづくり実践ゼミ』（財）神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター
琵琶町復興住民協議会　一九九九『琵琶町復興住民協議会ニュース　いしずえ』第四一号
宮西悠司　一九九五「神戸方式まちづくり協議会へのラブコール」阪神大震災復興市民まちづく支援ネットワーク事務局編『きんもくせい』第二三号
藪田一彦　一九九九「六甲道駅北地区　―震災復興へのあゆみ」神戸市都市問題研究所『都市政策』第九五号　勁草書房

（追記）

まちづくり協議会の役員の皆様には、日常的に筆者を受け入れていただき、大変お世話になっております。また、貴重なコメントを下さったコンサルタントや専門家の先生方、忙しい合間に説明や資料を提供して下さった神戸市職員の方々にも記して感謝申し上げます。