神戸・区画整理事業地区の復興まちづくりの実態

—「まちづくり提案」に着目した協議会活動資料の分析を通して—

AN ACTUAL CONDITIONS OF MACHIZUKURI FOR RESTORATION
IN A LAND READJUSTMENT PROJECT DISTRICT IN KOBE CITY—Based on the analysis of the activity reports in the process to *Machizukuri proposals*—

中井浩司*, 小出 治**, 加藤孝明***

Kouji NAKAI, Osamu KOIDE and Takaaki KATO

This study aims to analyze the actual situation of *Machizukuri for Restoration* in a land readjustment project districts in Kobe city based on Activity reports of organizations by aiming to *Machizukuri proposals*.

As a conclusion, three facts are cleared: To make *Machizukuri proposals* is main target; It's hard to reward residents' opinions because of a structural defect of *Machizukuri proposals*; What was expected immediately after earthquake is not quite achieved.

Keywords: *Machizukuri for Restroration, Machizukuri proposals, Activity reports, Hanshin Earthquake Disaster*

復興まちづくり、まちづくり提案、活動報告書、阪神・淡路大震災

1. 研究の背景と目的

1995年の阪神・淡路大震災で被害の大きかった地域では、過去の大地震における震災復興と同様に、区画整理事業などの都市計画事業の活用が図られた。それと同時に、従来から住民参加型のまちづくり方式である「協議会方式」の活用が模索された。

東京都の「都市復興マニュアル」(1997)等にみられるように、今後の災害時の復興は、阪神・淡路大震災からの復興過程でみられたような「都市計画事業」と「協議会方式」を活用した「復興まちづくり」が指向されており、被災地での復興まちづくりの実態把握が必要といえる。

一方で阪神・淡路大震災以後、震災復興のプロセスを対象とした論文・報告が数多く出された¹⁾。しかし、これらの多くはある特定地域のプロセスを追跡したものであり、被災地の復興まちづくりが総体としてどのように進められ、どのような課題をもち、何を達成できたのかといった実態把握は行われていない。

震災復興区画整理事業地区での復興まちづくり活動の流れは、図-1にあるように3期にわけてとらえられる。すなわち、都市計画決定から第一次まちづくり提案とそれにもとづく事業計画の決定に至る第1期と、その後具体的なまちづくりの内容を検討する第二次まちづくり提案までの第2期、そして現在に至る第3期である。

図-1 復興まちづくりの流れ

ここでは、復興まちづくりの最初の到達点である第1期の復興まちづくり活動について、その活動成果が集約されている「第一次まちづくり提案」に着目したうえで、神戸市の震災復興区画整理事業地区を対象として、

- ①協議会の活動資料に基づいた協議会活動の客観的²⁾な把握
 - ②協議会活動の第一次まちづくり提案の提出段階までの活動評価
 - ③被災地での復興まちづくり活動の課題の把握
- を行うことを目的とする。

2. 研究の方法・対象など

本研究では、各協議会が作成した「活動報告書」から得られるデータをもとに、必要に応じてコンサルタントへのヒアリングやアンケート

* ㈱UFJ 総合研究所国土・地域政策部 研究員・工修

** 東京大学工学部都市工学科 教授・工博

*** 東京大学工学部都市工学科 助手・工博

Analyst, Land & Regional Policy Department, UFJ Institute Ltd., M. Eng.
Prof., Dept. of Urbanengineering, Faculty of Engineering, Univ. of Tokyo, Dr. Eng.
Research Assoc., Dept. of Urbanengineering, Faculty of Engineering, Univ. of Tokyo, Dr. Eng.

トを実施して、資料を補足し^(注3)、活動内容の把握・分析を行った。「活動報告書」は、各協議会を担当したコンサルタントが(財)こうべまちづくりセンターに提出したものであるが、その内容は公表されており、各協議会を横並びに比較・分析するために利用可能な客観的なデータであると考えられる。

なお、「活動報告書」には、時系列で主な出来事を示した「経過表」、各協議会が発行する「まちづくりニュース」、協議会が実施した「アンケート調査票」、成果物である「まちづくり提案・要望書」が含まれており、協議会によっては、各会合の「議事録・配付資料」や「アンケート調査結果」なども含まれている。

対象とした協議会は、神戸市内の震災復興土地区画整理事業地区のまちづくり協議会のうち、資料収集が行えなかった3協議会を除く全協議会である(表-1 参照)^(注4)。なお、表-1 に記載されている協議会には細田神楽地区^(注5)の各協議会などのように、活動の経緯の中で後に合併した協議会も含まれている。

本研究では、まず3章において協議会の現況や基本情報を整理したうえで、4章で各協議会の活動状況の把握を行う。こうした活動状況をふまえた上で、5章において震災復興まちづくりを評価するための視点を提案し、これにもとづいて今回の震災復興まちづくりの評価を試みる。その上で6章で復興まちづくりを進めていく上での課題を整理している。

3. 神戸市における協議会の状況

神戸市では震災前から「神戸市地区計画およびまちづくり協定等に関する条例」にもとづいたまちづくり協議会による住民参加型の

まちづくりが進められてきた。これに対して、神戸市の震災復興区画整理事業地区における協議会は、一部の例外を除いて震災後の都市計画決定に対応する形で設置されたものであり¹⁾、2000年1月現在で45協議会となっている²⁾。以下、表-1をもとに、その概要を整理する。

各協議会を担当したまちづくりコンサルタントに着目すると、およそ一定地区毎にまとまった範囲を特定のまちづくりコンサルタントが担当していることがわかる。各コンサルタントにアンケートやヒアリングを行った結果、担当地域の決定要因は主に次の4つに分類された^(注6)。

- ①コンサルタント間のネットワークによって互いに得意とする地域などを分担した。
- ②従来からのまちづくり活動などの結果、地元からの要請があった。
- ③行政からの依頼・紹介によるもの。
- ④その他。

協議会の運営単位に着目すると、その設立経緯から①ある協議会から独立した「独立型」(2協議会)、②単位協議会が複数集まりグループを構成している「連合型」(2協議会)、③独自の組織を持ち活動を展開していく「単独型」(39協議会)に分けられ、単独型では協議会の運営単位に着目すると、①工区単位で協議会を設置する「事業工区単位型」(6協議会)と②町丁目単位で協議会を設置する「町丁目単位型」(33協議会)の2種類がある。

4. 復興まちづくり活動の実態

ここでは、被災地における復興まちづくり活動の実態を把握す

表-1 神戸市震災復興土地区画整理事業地区の協議会一覧

地区名	組織名	担当 コンサル	タイプ	資料	地区名	組織名	担当 コンサル	タイプ	資料
森南	(森南町・本山中町まちづくり協議会)	(下の4つの母体)			御菅地区	御菅3.4地区復興対策協議会(御菅東)	F	イ	△
	本山中町1丁目まちづくり協議会			×		御菅5.6丁目まちづくり協議会(御菅西)	F	イ	△
	森南1丁目まちづくり協議会	A	ア	○	新長田駅北	新長田駅北地区まちづくり連合協議会			
	森南2丁目まちづくり協議会			×		御屋敷通1丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
	森南3丁目まちづくり協議会	A	ア	○		御屋敷通2丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
六甲道駅西	琵琶町復興住民協議会	A	イ	○		御屋敷通4丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
六甲道駅北	六甲道駅北地区まちづくり連合協議会		エ			御屋敷通5丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
	神原町1丁目まちづくり協議会	B	(ウ)	○		御屋敷通6丁目まちづくり協議会	I	ウ	○
	神原町2.3.4丁目まちづくり協議会	B,C,D	(ウ)	○		水笠通1丁目まちづくり協議会		ウ	×
	森後町3丁目まちづくり協議会	B	(ウ)	○		水二まちづくり協議会	H	ウ	△
	永手町5丁目まちづくり協議会	C,D	(ウ)	○		水笠通3丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
	六甲町1丁目まちづくり協議会	C,D	(ウ)	○		水四まちづくり協議会	G	ウ	○
	六甲町2丁目まちづくり協議会	B,C,D	(ウ)	○		水5まちづくり協議会	G	ウ	○
	六甲町3丁目まちづくり協議会	C,D	(ウ)	○		水笠6丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
	六甲町4.5丁目まちづくり協議会	B,C,D	(ウ)	○		松一まちづくり協議会	H	ウ	△
松本	松本地区まちづくり協議会	E	イ	○		松野通2丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
鷹取東第一	鷹取東復興まちづくり協議会	J	イ	△		松野通3丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
	(野田北部まちづくり協議会)	J	イ	△		松野通4丁目まちづくり協議会	G	ウ	○
鷹取東第二	千歳連合まちづくり協議会	K	エ	○		川西・大道(南)4丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
	寺田町1.2丁目まちづくり協議会	K				川西通5丁目・大道通5丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
	大池町1.2丁目まちづくり協議会	K				細田町4丁目・5丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
	千歳町1.2丁目まちづくり協議会	K				かぐら復興協議会(神楽町3丁目)	H	ウ	△
	常磐町1.2丁目まちづくり協議会	K				神楽町4丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
	千歳町・常磐町3丁目まちづくり協議会	K				神楽町5.6丁目まちづくり協議会	H	ウ	△
	千歳町・常磐町4丁目合同まちづくり協議会	G		○					
	戸崎通3丁目まちづくり協議会	G	ウ	○					
	西代通4丁目まちづくり協議会	G	ウ	○					
	戎町通1丁目まちづくり協議会	J	ウ	○					
	大田町1丁目まちづくり協議会	G	ウ	○					

注)
担当コンサルタントは、アルファベットごとに別会社
タイプはア:独立型、イ:単独・工区単位型、ウ:単独・町丁目単位型、エ:連合型
資料は○:報告書、△:ヒアリングなど、×:資料なし、となっている。

るため、2. で述べた資料から、協議会の活動度合い、まちづくり提案の内容、協議会で議論された内容（議題）を抽出、分析した。

(1) 第一次まちづくり提案提出までの時期・役員会の活動頻度に着目した活動の実態分析

多くの協議会では、役員会で各種の方向性や具体的な取り組みを決定した上で、その内容を住民全員の議決をとる総会（全体会議）に諮り、最終決定するという運営方式をとっているため、役員会の活動頻度を相互に比較することで、活動状況のマクロ的な分析が可能と考えられる。ここでは「第一次まちづくり提案提出までの時間」と「役員会の活動頻度」に着目した分析を行い、協議会活動の全体的な特徴を把握する。

1) 第一次まちづくり提案までの経過時間

協議会設立後から第一次まちづくり提案の提出までの期間（経過月数）に着目すると、図-2となる。分析対象となった協議会は、第1次まちづくり提案を提出し、なおかつその時期が資料から明確に判明している協議会で、震災前から設立していた野田北部まちづくり協議会と密接に関連して活動している鷹取東復興まちづくり協議会を除いた38協議会である^(注7)。

協議会設立後8ヶ月までに第一次まちづくり提案を提出した協議会が33協議会であり、もっとも時間がかかった協議会は設立後1年以上が経過している。全体の平均は約7ヶ月となっており、5～8ヶ月に提出した協議会が比較的多いことが読みとれる。

地区別でみると、新長田駅北地区や六甲道駅北地区・六甲道駅西地区では、協議会設立後比較的短期間で提案提出を行っている。一

図-2 協議会の設立から第一次まちづくり提案提出までの期間と協議会数

図-3 協議会の設立から第一次まちづくり提案提出までの期間と震災から協議会設立までの期間の関係

方、鷹取東第二地区や御普地区では、10ヶ月以上の協議会が多くなっている。

なお、連合型協議会あるいは同じコンサルタントが担当している近隣の単独型協議会では、提案提出の時期が同じになる傾向が強い。また、ある特定のコンサルタント（表-1中の「G」など）では、設立から提案提出までの期間が短くなる傾向が強くなっている。

次に、協議会設立から第一次まちづくり提案提出までの期間と、震災から協議会設立までの期間の関係をみると、図-3となる。全体的に、震災から協議会設立までの期間が長いほど、設立後から第一次まちづくり提案提出までの期間は短くなる傾向がみとれる。これは、早期の復興のためには事業計画を策定する、すなわち第一次まちづくり提案を提出する必要があるという今回の事情から、震災後から提案までの時間を短くする意識が働いたものと推察される。その中で、図中にあるように、鷹取東第二地区では、設立にも、提案までにも平均以上の時間を投入していることがわかる。

2) 役員会の活動頻度（月別の平均開催数）

第一次まちづくり提案までの役員会の月別平均開催数（以下役員会の活動頻度と称す）をみると、図-4のようになる。新長田駅北地区や鷹取東第二地区では月2回未満の協議会が多く、六甲道駅北地区では2回以上の協議会が多い。活動頻度が高いほど、住民が関与できる機会がより高いと考えられることから、活動頻度の高い地域ほど住民がより積極的にまちづくり提案の策定に関与し、活動頻度が低い地域では比較的コンサルタント主導型で策定されたと推測される。

次に、第一次まちづくり提案提出後の資料が確認できる協議会について^(注8)、第一次まちづくり提案の提出前後において、どのように役員会の活動頻度が変化したかを調査した。図-5は、第一次まちづくり提案の提出前の活動頻度に対する提出後^(注9)の活動頻度の割合

図-4 第一次まちづくり提案提出までの役員会の活動頻度

図-5 第一次まちづくり提案提出前後の役員会の平均活動数の変遷

(提案後の活動頻度／提案前の活動頻度) 毎に、協議会数を示したものである。これによると、特に新長田駅北地区の協議会で提案前に比べて協議会活動が縮小していることが分かる^{註10)}。協議会のタイプ別にみると、単独・町丁目単位型で比較的この傾向が強く、連合型、単独・工区単位型の場合は、活動の継続がみられることが多かった。

なお、活動が継続した場合、道路や公園の配置だけではなくソフト(防災・福祉)な活動や、より積極的なまちづくり活動、特定の課題(住宅問題)への対応などへ、活動の範囲が広がっている^{註11)}。

これらのことから、協議会の多くは第一次まちづくり提案の提出によってその活動が縮小することが多く、まちづくり提案を早期に実施する意向が働いたと考えられることから、第一次まちづくり提案の提出が、第1期における協議会活動の一つの目標となっていたことがわかる。

(2) まちづくり提案の構成

ここでは文書の形で「まちづくり提案」が保管されている38 協議会^{註12)}について、その内容を整理した。

その構成についてみると、各協議会のまちづくり提案を「前提条件」「ビジョン」「基本方針・基本計画」「構想図」「要望」の5つのカテゴリの組み合わせとしてとらえることで、まちづくり提案の内容をすべて網羅することが出来た。以下、それぞれのカテゴリについて、サブカテゴリやキーワード、並びに各カテゴリの内容について提案書に記載している協議会数等について分析する。

①前提条件

具体的には、コンサルタントからみたまちの課題や現状把握などが記載されている。課題・現状把握ともに記載があったのは、六甲道駅西地区の琵琶町復興住民協議会のみである。一方で新長田駅北地区や鷹取東第二地区では、こうした内容は記載されていない。

②ビジョン(目標・イメージ)

内容は、「企業・商業との共存」のような地域性の強い内容の他、「安全、安心、快適」「すべての世代が(住む、集う)」「豊かなコミュニティ」などのキーワードに集約される。

地域ごとにみると、新長田駅北地区や、鷹取東第二地区のうち千

歳連合まちづくり協議会除く協議会では、「企業・商業」との共存といった内容が含まれており、ほぼすべての地域で、コミュニティなどの表現がみられた。なお、担当コンサルタントによって、担当地区すべてでほぼ同じビジョンを提示している例もみられた。

ビジョンが複数の内容の協議会や単一の内容の協議会があり、新長田駅北地区の一部では、いくつかの協議会が共通の「地域の展望」を提示した後に、各協議会で「協議会の目標」をあげている。

③基本方針・基本計画

道路等基盤施設、土地利用に関する内容は、一部の協議会を除いて必ず記載されていた。その他のキーワードをあげると、「防災」「安全」「魅力的」「住宅再建」などとなるが、六甲道駅北地区ではこうした内容について記載されておらず、鷹取東第二地区でもこうした内容を記載した協議会は少ない。

④構想図

構想図あるいはイメージ図といった図面は、すべての協議会で作成されている。また、その内容をみた場合、道路幅員や道路・公園の配置については必ず記載されている。一方、土地利用について森南や松本などで記載がなく、記載がある場合でも住宅系土地利用(高層・低層の区別や、共同・個別の区別)についてのみ記載している協議会が多くなっている。

一方で、その他の地域的なコミュニティ施設などの公的施設を記載したのは鷹取東第二と新長田駅北地区の3 協議会、商店街について記載したのが六甲道駅北地区の2 協議会など、その他の内容についてはほとんど記載されなかった。

こうしたことから、ビジョンや基本方針の中で基盤には直接関係のない様々な項目を提示していたものの、構想図の段階では、事業を推進するために必要な条件を掲載するにとどまっていたといえる。

⑤要望項目

御菅地区を除く各地区で要望項目があげられている。

その内容についてみると、減歩率・移転保証などの事業実施に関する内容と、融資制度の新設要望・公的住宅の建設などの住宅再建に関する内容が多い。ただし、この内容は地区別に特徴があり、森

表-2 まちづくり提案にみられるカテゴリとキーワード

カテゴリとキーワード		記載のあった協議会など(かつこ内は全協議会数)						
		森南(2)	六甲道駅西(1)	六甲道駅北(8)	松本(1)	鷹取東第二(5)	御菅(2)	新長田駅北(19)
前提条件	課題記述	2	1	8				
	現状把握		1		1		1	
ビジョン (目標・イメージ)	企業・商業との共存			1		4		17
	すべての世代に・ゆとりある・コミュニティ	1	1	7	1	4	1	19
	防災・安全		1	8		1	1	1
基本方針・ 基本計画	基盤施設、土地利用・動線計画	2	1	8	1	5	2	19
	住宅再建	1					1	
	防災対策		1			2		10
	魅力的なまち・環境		1		1			
	商業・生き甲斐						1(商業)	1(生き甲斐)
	その他							
構想図	基盤に関する内容(道路・公園)	2	1	8	1	5	2	19
	土地利用に関する内容							
	ー記載のないもの	2			1	1		
	ー工業・商業・業務施設まで含めて記載がある		1	3			2	8
	ー住宅のタイプによる分類のみなされているもの			5		5		11
	公的施設に関するもの							
	ー公的施設ゾーン							2
要望項目	その他の項目							
	ー商店街			2				
	事業に関するもの (減歩率・移転保証・意向反映…など)		1	8	1	5	2	19
	住宅再建に関するもの		1	8	1	5	2	19
	防災設備・防災対策	2				2		3
	零細企業・高齢者救済・福祉施設など			1	1	2		15
	情報提供に関するもの			1		3		18
	その他	対話の継続など	集客施設確保など	公共施設整備など	電線地中化など	売却希望者への対応など		公共施設整備など

図-6 まちづくり提案の3段階構成とまちづくり提案に含まれるカテゴリー

図-7 まちづくり提案の3段階構成と協議会での議題のカテゴリー

南地区や六甲駅西地区では比較的事業実施に関する内容が住宅再建に関する内容よりも多く、その他の地区では同等もしくは住宅再建に関する内容が多くなっている。また、住宅再建に関する項目でも、おおむね共同住宅建設支援と公的住宅建設などが含まれる一方で、千歳地区や戒町のように、受け皿住宅に関する項目が中心になっている地区もあった。

また、特に新長田駅北地区で情報提供に関する内容を提示する協議会も数多くみられた。さらに、高齢者、防災、福祉など、ビジョンでもあげられていたキーワードに関する内容に関しての要望項目は鷹取東第二地区や新長田駅北地区で多くの協議会で取り上げられている。

⑥その他：共同での提案

連合型の協議会では、当該範囲全域でのまちづくりイメージを作成し、それを元に各協議会がまちづくり提案を出している例がある。また、単独・町丁目型の協議会でも、近隣の協議会を合わせた広域のまちづくりイメージをだし、まちづくり提案を提出している例がある^{注13)}。

以上の内容を表形式で整理したものが表-2である。

さらに、図-6に示すように、これらの5つのカテゴリーはその内容から判断して、3つの「段階」、すなわち、

第1段階：「ビジョン・目標像に関する内容」

第2段階：「事業計画に対応する内容」

第3段階：「事業計画に対応しない一般的な『まちづくり』に関する内容など」

に分類することが可能である。つまり、まちづくり提案は、本質的にビジョンのほか、事業計画に対応した内容と、事業計画では対応できない内容を含んだ3段階構成になっているといえる。

(3) 各協議会での議題の出現状況について

(2)においては、まちづくり活動の成果の一つといえるまちづくり提案の内容について分析を加えた。次に、各協議会で、どのようなテーマについて議論されたのかという点を明らかにする。分析の対象となった協議会38協議会であった。

なお、あくまで各協議会の既存資料に基づいた分析を行っていることから、厳密な意味での「議論の有無」ではなく、資料から判断可能な範囲での「議題の出現状況（いつ、どのようなテーマが議題となり、それがどの程度続いているか）」を把握する分析であること

に注意されたい。

まず、各協議会で議題となったテーマについてみると、「活動に関する項目」「まちづくりに関する項目」「基盤整備に関する項目」「事業手法に関する項目」「住宅再建に関する項目」「地区計画に関する項目」「その他」の7つのカテゴリーに分類できることが分かった。このように、まちづくり協議会で議論された内容は、まちづくりなどのイメージをのぞけば、最終的には基盤整備・住宅再建・事業手法などハード整備を中心としたものであった。

これら7つのカテゴリーと、前節で明らかになったまちづくり提案の3段階構成との関係を示したものが図-7である。以下、このまちづくり提案の3段階構成にもとづいて協議会での議論の内容を分析する。

①まちづくり提案の第1段階に関する内容

「ビジョン」に関するテーマについて、具体的に何らかの資料から議論があったと判断されるものは新長田駅北地区を中心とした6協議会であり、多くの協議会では「外部団体からの提言」として紹介されたものであった。

その他の地区では、設立時に「一般的なまちづくり論」としてまちづくりのイメージなどが説明されることがあったが、多くはまちづくり提案の議決段階で構想図などとともに初めて資料として提示されることが多かった。

こうしたことから、まちづくり提案の第1段階に相当する内容については、ほとんどの場合最終段階で提示されており、事前の議論がなされたものではないと判断できる。

②まちづくり提案の第2段階に関する内容

「基盤整備」に関する議論が、資料上明確な形で確認できた協議会は21協議会であり、多くはプランの代替案検討の過程（道路や公園の配置を検討するための代替案）で議論されていた。また、その他の協議会、特に新長田駅北地区の西部では「質疑」の形となっており、この両者を加えると、かなりの協議会で何らか「議題」として出現していたことがわかる。

「事業手法」に関しては、資料上明確な形で議論が確認できた協議会は新長田駅北地区を中心とした17協議会であった。また、「基盤整備」と同様に「質疑（制度に関する疑問などを含む）」の形では多くみられた。ただし、土地区画整理事業そのものの必要性や妥当性といった箇所まで議論が及んだ協議会はほとんどなかった^{注14)}。

表－３ 議題のカテゴリーと出現状況

議題のカテゴリーとキーワード		記載のあった協議会など(カッコ内は全協議回数)						
		森南(2)	六甲道駅西(1)	六甲道駅北(8)	松本(1)	鷹取東第二(5)	御宮(2)	新長田駅北(19)
第1段階	まちづくりについて							
	将来像への議論を確認	1						5
	その他			体制など				一般的なまちづくり論など
第2段階	基盤整備に関する項目							
	議論を確認	2	1	2	1	3	1	11
	その他は質疑として検討			3				6
	事業手法に関する項目							
	議論を確認	1	1	2				13
								(その妥当性等に関する議論はなし)
第3段階	土地利用に関する項目							
	議論を確認	1						4
	一部質疑として出現		1	6		1		3
	住宅再建に関する議論		1	3	1	5	2	9
	商業再建に関する議論					1	1	2
	産業復興・町工場に関する議論							6
	地域福祉・高齢者に関する議論			1		3		2
	その他(主なもの)	マンション再建など	集会所	再開発	街並み、まちづくり会社			電柱地中化

提案では必ず提示されていた土地利用に関しても、住宅に関するゾーニングの面積が住宅再建の議論のなかで決定される再建方法の意向を受けることはあっても^{注13)}、その位置関係やその他の土地利用についてはほとんど議論の対象とはなっておらず、将来像などと同様に「専門家としての知見」が強く反映されたものと思われる。

③第3段階

森南地区を除く他の協議会では、「住宅再建」の議論が資料上から確認された。また、共同再建もしくは受け皿住宅に関する議論が、あらゆる議論の中でもっとも重要になった協議会もみられた。

こうした住宅再建の議論は、第2段階に関する内容の議論と同時並行的に進められることが多く、場合によっては住宅再建の議論が先行した協議会もみられた。特に、新長田駅北地区では協議会設立後わずかな時期に共同再建の具体的なイメージを提示し、その議論を積極的に行っていた。

その他、商業再建に関する議論が新長田駅北地区など4協議会、産業復興・町工場に関する議論や質疑が新長田駅北地区の6協議会、地域福祉・高齢者に関する議論が鷹取東第二地区などの6協議会でそれぞれ確認された。ただし、協議会毎にみた場合、議論の出現状況とまちづくり提案書の要望項目のキーワードが必ずしも一致しているわけではない。

また、各地域ごとに「マンション再建」「街並み」「再開発との合併施行」「集会所設置」といった議論が出現した協議会もみられた。またこうした議論は協議会特有の問題でもあり、逆にある時期に全体の中で主流の議題になったものもあった。

5. 復興まちづくりに望まれていたこと

(1) 評価軸の設定方法について

今回は、震災当初議論された復興まちづくりに対する様々な期待がどの程度達成されたか、という点に着目して評価軸を設定することとした。

(2) 復興まちづくりに望まれていたこと

震災後約6ヶ月までに行われた数々の議論の論点を既往文献や新聞記事から分析し、その論点を整理すると、i) 防災性・安全性、ii) 早期復興、iii) 生活再建、iv) 住民参加・住民主体、v) 居住者重視・住宅再建、vi) 新しいまちの提案、の6つのキーワードで整理

することができる³⁾。

一方、担当コンサルタントへのヒアリング、アンケートを行った結果、各コンサルタントは震災直後もっとも重視した点は「早期復興」であり、それと同時に「住宅再建」をいかに行うか、つまり区画整理事業と並行して共同化や協調化などをどのように行っていくのか、という点が重視されたことが分かった^{注14)}。

(3) 評価項目と評価方法の設定

以上の結果を踏まえ、現段階において評価可能な「早期復興」「新しいビジョンの形成」「防災」「住宅復興」といった項目についての評価を行う。評価基準の設定については、資料としての入手可否や担当コンサルタントへのヒアリング結果などを参考として行った。

(4) 評価結果

(1)～(3)までで定めた評価項目にしたがって、評価を行った。なお、評価にあたって利用した指標は表－4の通りである。以下、各評価項目毎に評価結果の概要を記述する。

1) 早期復興^{注17)}

震災から提案提出まででみると、震災後1年間以内に提案提出を完了させたのは10協議会(総数39協議会)であり、それらはすべて単独型であった。一方、協議会結成後の提案提出期間を見ると、6ヶ月以内に提出したのは18協議会(総数38協議会)で、6つの協議会が両方を達成していた。こうした結果を見る限り、結果的には早期復興には必ずしも結びつかなかった協議会が多い。ただし、協議会設立後の期間でみた方が達成している協議会が多く、震災後からの期間で基準を達成した協議会のうち半数以上の協議会が設立後の期間でみた場合でも達成していることから、震災後に協議会の設立までに時間がかかったことも、その要因の一つとみることが出来る。

事業決定までで見ると、震災後2年以内に計画決定がなされた地区は8工区中5工区に上り、協議会数でいえば7割弱あたる。これは、まちづくり提案後特に大きな問題もなく事業決定が行われたことを示している。

2) 新しいまち・ビジョンの形成

各協議会の議論についてみると、理念に対する議題の出現はほとんど確認されなかった。すでにみたように、まちづくり提案ではビジョンに関する記述はほぼすべての協議会でみられたものの、特定の協議会ではその内容がすべて同じである、というものもみられた。またそれらが具体的施策に展開されているものはより少なく、まち

表－４ 評価項目、方法、関連指標

評価項目	評価方法	関連指標
早期復興	提案提出までの期間が震災後１年以内	39協議会中10協議会が達成 (六甲道駅西、松本、鷹取東第一:各1、新長田駅北:7)
	提案提出までの期間が協議会設立後半年以内	38協議会中18協議会が達成 (森南:1、六甲道駅北:3、新長田駅北:14)
	事業決定までの期間が震災後２年以内	7工区中5工区(協議会数では約7割)が達成 (森南1丁目、六甲道駅西、六甲道駅北、松本、鷹取東第一、新長田駅北)
新しいまちへの展開	理念に対する議論の有無	議論があったのが6協議会
	提案の中に内容が含まれているか	ほぼすべての協議会で含まれている (ただし、同一内容の協議会が多数などの問題有り)
防災性向上への期待	防災性向上に関する議論の有無	基盤整備の必要性の議論としてでている事が多い
	提案の中でどのように位置づけられているか	基本方針であげているものが17協議会 (六甲道駅西:1、六甲道駅北:5、鷹取東第二:2、新長田駅北:9) 要望項目であげているものが7協議会 (森南:2、鷹取東第二:2、新長田駅北:3)
住宅再建	共同化をめざした場合、共同再建の件数	共同再建が行われた協議会は16協議会で、特に、新長田駅北地区に多い (森南:1、六甲道駅北:2、松本:1、御菅:2、鷹取東第一:1、鷹取東第二:1、新長田駅北:8)
	受け皿住宅をめざした場合、相対的な件数の多寡	受け皿住宅をめざした千歳地区では他の工区に比べ戸数が多い

づくり提案の第３段階、つまり事業対応部分以外を要望とせざるを得なかったという制約もあり、何らかの「具体的空間像」を持った提案はほとんど見受けられなかった。

このように、当初期待されたような斬新なビジョンの形成を達成することは出来なかったと評価できる。ただし、その中でもこうした点を模索した協議会もあり、第１次まちづくり提案以降、いくつかの協議会を集約させより継続的かつ広域的なビジョンを展開させた新長田駅北地区の東部地区は注目すべき事例といえる。

3) 防災性

震災直後の事業であったため、基盤整備の必要性の視点としてはとりあげられているが、「防災性能の向上」という意味合いでの議論はほとんど見られなかった。

一方、第１次提案の内容をみると基本方針としてとりあげている協議会が17あり、そのうち1協議会はその中でもかなり重視していた。また、要望項目としてあがっていた協議会は7で、共通してあがっていた協議会は1であった。意識としての高まりはあったものの、第三段階に該当する活動内容をしるす受け皿である「要望項目」への記載は少なく、具体的な施策には展開できなかったことが伺える。その中で、六甲道駅北地区では連合協議会内の部会で「防災検討専門部会」ができてるのが特徴的である。

4) 住宅再建

多くの協議会が共同化を指向したが、共同再建が行われた協議会は16協議会であった。工区単位で一つしかできなかった松本・御菅を除いて、特に新長田駅北地区ではそれなりに評価ができると思われる。一方で、千歳地区では受け皿住宅の実現を協議会の主要なテーマの一つに据えた。結果的に、他の工区に比べても受け皿住宅の計画戸数が多く、こうした取り組みは一定の成果があったといえる。

6. まとめ

以上、復興まちづくり活動の最初の目標であった「まちづくり提案」までの期間に焦点を当て、復興まちづくりの全体像について、協議会活動・評価といった項目からの分析を行った。この結果、まちづくり協議会活動の実態や課題について、以下のような点が明らかになった。

(1) まちづくり協議会活動の実態について

① 目標としてのまちづくり提案

役員会の活動頻度から推測すると、活動頻度の高い六甲道駅北地区

区では住民がより積極的にまちづくり提案の策定に関与し、活動頻度が低い新長田駅北地区や鷹取東第二地区では比較的コンサルタント主導型で策定されたと推測される。ただし、新長田駅北地区だけでなく、六甲道駅北地区も含めた多数の協議会で第一次まちづくり提案後のまちづくり活動が縮小しており、第一次まちづくり提案が第１期のまちづくり活動の大きな目標となっていた。このことは、区画整理事業と並行して進められた復興まちづくり活動の特徴といえるが、本来的なまちづくり活動が震災後十分に継続しなかったことを意味しており、今回の復興まちづくり活動の大きな課題の一つといえる。

② まちづくり提案の構造

まちづくり提案の内容は「第１段階：ビジョン・目標像に関する内容」「第２段階：事業計画に関する内容」「第３段階：事業計画に対応しない一般的な『まちづくり』に関する内容など」の３段階の構成となっている。しかし、主文は第１段階＋第２段階であり、まちづくり提案書では第３段階の内容は多くが「要望項目」として記載されている。

③ まちづくり提案の構成とまちづくり協議会での議論の出現状況

まちづくり協議会で議論された内容を見ると、まちづくり提案の第１段階に相当する内容は新長田駅北地区の一部を除くほとんどの協議会で議論されておらず、各協議会での議論は、第２段階、第３段階に含まれる内容が主であった。なかでも第３段階に属する住宅再建の議論はほぼすべての協議会で議論されていた。

(2) まちづくり協議会活動の評価について

今回の復興まちづくりでは「新しいまちへの展開」「防災性工場への期待」「住宅再建」などといった、まちづくり提案の第３段階に属する内容への期待が高く、結果的に当初の期待に応えることができなかった。

(3) まちづくり協議会活動の課題について

以上のようなことから、まちづくり協議会活動について以下のような課題が明らかになった。

i) 今回のまちづくり提案は、３段階の構成となっていたが、その主たる部分が事業対応が可能な内容である第１段階＋第２段階におかれていたため、実際のまちづくり協議会の中でも多く議論された事業計画では対応できない内容について十分に受け止めることができなかった。

ii) その結果、当初期待された成果を十分に達成することができ

なかった。

7. 今後の研究課題など

今回の震災復興は区画整理事業という都市計画事業によって復興することが位置づけられたにもかかわらず、事業計画を策定する段階になって「復興まちづくり」という枠組みを持たせてしまった結果、様々な期待がそこにもたれるようになってしまった。そのため、まちづくり提案では、事業計画では対応できないいわゆる「一般的なまちづくり」に関する内容を含む必要が生じ、3段階をとらざるを得なくなった。また、まちづくり協議会における実際の議論では、住宅再建など実際の事業計画には位置づけられない内容も多く含まれており、まちづくり提案における位置づけとの齟齬、実際に実施できる内容との齟齬、を生じる結果となった。

これらは、住民参加型の「復興まちづくり」を今後とも進めていく上でのさけて通れない課題であるといえる。こうした点を克服するためには、住宅再建問題で住市総や地区計画を援用したように¹⁸⁾、第3段階におけるテーマについても、施策の受け皿の整備や展開方法を新たに検討する必要がある。また、協議会側でも、こうした問題を解決するような様々なアイデアを提案することなどが求められるだろう。個別にみれば、随所に特筆すべき点を持つ協議会もあり、また、こうした協議会活動を参考にしながら、今後の復興まちづくりのプロセスを完成させる必要がある。

こうしたことから、今後の研究課題として以下のような内容があげられる。

- i) 今回は土地区画整理事業地区に限った、しかも第1期に限った分析であった。今後も、事業地区以外の復興まちづくり活動や、第2期、第3期に至るまちづくり活動の有無や展開を分析する必要がある。今回の研究でも明らかになったように、第2期以降での活動が十分に行われていないことが多いことから、活動が十分になされている地域について、その活動内容・項目・課題などを整理することが必要である。
- ii) 今回は横断的に協議会を分析する目的から、記録・公表された資料にもとづいて分析を行い、そのため住民からの意見・評価については検討対象としていない。しかし、復興まちづくりの評価は最終的には住民によるべきであり、まちづくり協議会活動の詳細な検討や評価については、ケーススタディ的に地域住民に着目した分析が必要である。

【謝辞】

本研究は(財)神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンターの協力により成立した。また、活動頻度の分析にあたっては(株)エコプランの協力を得た。ここに謝意を表する。

【参考文献】

- 1) 神戸市(2000)「阪神・淡路大震災神戸復興誌」p737 第21章第7節3
- 2) 同上 p716 図表-21-4-1
- 3) 中井他(2000)「神戸震災復興まちづくりの評価に向けて(その1)」2000年度日本建築学会学術講演梗概集F-1 P443-444
- 4) 神戸市(2000)「阪神・淡路大震災神戸復興誌」P707 第21章第2節3
- 5) 大野他(1997)「震災復興都市計画に関する研究—六甲道駅南再開発事業のケーススタディ#5まちづくり協議会運営上の課題」1997年度日本建築学会学術講演梗概集F-1 P887-888
- 6) 阪神大震災復興誌民支援ネットワーク編(1998)「震災復興が教えるまちづくりの将来」学芸出版社

【注】

- 注1) まちづくり協議会活動に着目した論文で、震災復興を取り扱ったものとしては、再開発地区となるが5)があり、書籍・報告書では各競技開放黒糖が掲載されている6)などがあげられる。
- 注2) ここでいう「客観的」とは、「記録、公表された資料であり、なおかつ横並びでの比較が可能」な資料を利用しているという趣旨である。
- 注3) 資料をセンターで入手できなかった協議会に対してはヒアリングを実施した(資料を入手できなかった協議会については本文表-1を参照)。ただし、必ずしもすべての協議会でセンターと同程度の資料が得られたわけではない。なお、資料を入手できた協議会については、必要に応じてアンケートを実施した。
- 注4) 六甲道駅北地区連合協議会は、第1次まちづくり提案後に設立されたもののだが、実態としてそれ以前から連絡会が存在していた。ただし、ここでは各個別協議会を分析対象としている。一方で、千歳連合まちづくり協議会の構成協議会については、千歳町・常盤町4丁目合同まちづくり協議会を除いて資料が集約され、提案なども連合まちづくり協議会のもののみ確認可能のため、以下千歳連合まちづくり協議会として分析対象とし、各構成協議会は担当協議会数としてもカウントしていない。
- 注5) 細田神楽地区とは、神楽町3〜6丁目、細田町4〜5丁目の地域を指し、当該区域のまちづくり協議会はその後合併している。
- 注6) コンサルタントへのアンケート・ヒアリング結果による。なお、要因の①は、コー・プランの小林氏を中心としたコンサルタントネットワークが、神戸市が動き出す前にあらかじめ担当地域をたがいに決定したというもの。
- 注7) 対象とならなかった協議会は、まちづくり提案書を提出していない水二まちづくり協議会である。
- 注8) 水二まちづくり協議会のほか、御菅地区、鷹取東第一地区などが対象外の協議会である。
- 注9) まちづくり提案提出後の活動頻度を算出するにあたっては、まちづくり提案提出から資料が網羅している最後の月日を期間とした。具体的には、協議会によるが、おおむね設立後1〜2年の範囲である。
- 注10) 「役員会」ではなく、住宅再建(とくに共同再建)や道路の断面構成などの特定の分野をテーマにした「部会」の活動が展開されることはある。
- 注11) 具体的には、防災や福祉といったテーマもあつかった第2次提案への取り組み(六甲道駅北地区)、受け皿住宅用地確保のための権利関係の調整(千歳連合まちづくり協議会)、まちづくり会社の設立(松本地区)、シューズギャラリー(産業振興)やいえなみ基準といったまちづくりへの展開(細田神楽地区)などがあげられる。
- 注12) 対象から除外した協議会は、水二まちづくり協議会と、書面で内容が確できなかった鷹取東第一地区(コンサルタントによると構想図に相当するもののみを提出)である。また、御菅東地区では、提案そのものは基盤位置図のみであるが、参考資料も提案の一部として扱った。
- 注13) こうした地区はその後の活動が続くことが多く、六甲道駅北地区や細田神楽地区がその例である。
- 注14) この理由として、ヒアリングによると協議会設立段階で当該内容についてコアメンバーでの意見の収束があったと考えられるが詳細は不明である。
- 注15) 共同化とその他の建築方法を採用する場合、共同化を希望する者を集約換地する必要があるためである。
- 注16) コンサルタントへのヒアリング・アンケートによると、今回の復興ではまちづくり提案を提出しないと事業が進まず、それが復興を遅らせることになるため、当面まちづくり提案の提出が目的であったという意見も多い。ただし、その内容について「将来性」と「早期提案」のバランスの難しさを指摘する意見もあった。
- 注17) 早期再建の基準については、事業が始まらなければ住宅再建などが行えない今回の事情や、事業そのものに時間が必要なことから震災後1年以内が望ましいとするコンサルタントの意見を参考にした。また、協議会設立までに平均7ヶ月要しているため、設立後半年を基準とした。
- 注18) 今回の震災では、区画整理事業地区をさらに住市総の地域に指定することで、受け皿住宅の建設などを可能にした。また、インナー長屋制度という地区計画制度を創設することで、建坪率緩和を図った(文献4)他)。

(2002年7月10日原稿受理, 2003年4月8日採用決定)