

芦屋西部地区のまちづくりプロセスにおける計画案づくりの変遷に関する研究

—「まちづくり」型区画整理事業に向けてのカウンタープランの意義と役割—

THE STUDY ABOUT CHANGING PROCESS OF MAKING TOWN
PLANNING IN WESTERN ASHIYA DISTRICT

—The significance role of countermeasures in restoration land readjustment program—

安藤元夫*, 曾根秀一**, 小島 孜***

Motoo ANDO, Shuichi SONE and Tsutomu KOJIMA

The purpose of this paper is making countermeasure's significance and role clear, investigating the town planning for reconstruction from earthquake disaster and restoration land readjustment program of Western Ashiya Area where residents have taken part in it.

1. The process of changing their first plan which doesn't rely on restoration land readjustment program into final one using land readjustment program.
2. Showing that the process of making town planning is deeply related to the process in which residents enter into an agreement with the town planning.
3. Making it clear how professionals can play their role in the process of town planning.

Key Words: town planning for reconstruction from earthquake disaster, restoration land readjustment program, agreement of residents, countermeasure, professionals

震災復興まちづくり, 復興土地区画整理事業, 住民の合意, カウンタープラン, 専門家

1. 研究の目的と方法

阪神・淡路大震災は、インナーシティ、とりわけ木造密集市街地の被害が大きかった¹⁾。震災後神戸市では、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の都市計画事業区域(黒地地域と通称)、住宅市街地総合整備事業、密集住宅市街地整備促進事業等の要綱事業区域(灰色地域)および震災復興促進区域という名称だけの事実上の放置地域(白地地域)に3区分された。

100以上のまちづくり協議会が結成され、住民参加のまちづくりが行われてきた。区画整理等の都市計画事業区域は、法定事業という強い権限と大きい事業費で客観的には恵まれた条件にある。事業を遂行するために協議会がつくられたが、住民不在で都市計画決定が行われたことから、住民と行政との対立関係のなかで復興まちづくりが出発した。その後、行政と住民の力関係のなかで、行政主導から住民主体まで、まちづくりの方向は多様に展開してきた。ここでの参加のまちづくりは、上から、ないしは外部から網をかけられた事業に対する抵抗的、受動的なまちづくりの性格をもつ。

他方、灰色・白地地域では、人員、資金とも十分でなく、居住者のエネルギーや地域の要求がなければまちづくりは進展しない。しかし、協議会がつくられている所では、地域の課題を解決するため

に、制度や方策を求めて能動的なまちづくりの性格をもっている。

住民参加の復興まちづくりに関する研究や報告には、以下のものがある。まちづくり協議会を対象としたものには、鈴木克彦らの研究等がある²⁾。また個別地区を対象としたものは、数多くあり、真野地区、野田北部地区、西須磨地区、新在家地区、六甲道駅南地区、西宮安井地区のまちづくりなどである。しかし、震災後の住民参加のまちづくりプロセスを対象とした研究論文は少なく、田村・土井らの研究などに限られている³⁾。

本論文でとりあげる芦屋西部地区のまちづくりは、1995年3月17日の都市計画決定で復興土地区画整理事業地区に指定され、その後結成された区画整理に反対する住民の会が「区画整理を前提としないまちづくり案」を私たちとともにつくるところから出発している。その後その会を母体にまち再興協議会が結成され、住民と専門家グループが主体的にまちづくり案をつくりながら、それに行政が協力するというプロセスを経ており、他の地区とは様相を異にしている。とはいうものの、当然、区画整理反対からの事業への道のりは長く、行政に対する不信感をもった緊張関係から、少しずつ区画整理を正面から考えざるをえなくなっていくというジレンマのなかでまちづくりが展開してきた。私たちも住民側に軸足を置き

* 近畿大学理工学部建築学科 教授・工博

** 近畿大学理工学部建築学科 講師

*** 近畿大学理工学部建築学科 教授

Prof., Dept. of Architecture, Faculty Science and Engineering, Kinki Univ., Dr. Eng. Lecturer, Dept. of Architecture, Faculty Science and Engineering, Kinki Univ. Prof., Dept. of Architecture, Faculty Science and Engineering, Kinki Univ.

ながら、行政との調整を図りつつ、まちづくり計画案を作成・修正していくプロセスをとってきた。

この芦屋西部地区のまちづくりプロセスは、カウンタープランの作成とその実質化という意義をもつ。都市計画決定・区画整理事業という行政計画に対して、「区画整理を前提としないまちづくり案づくり」を前置し、案作成後は協議会が設立され、長い協議のなかで住民案がベースとなり区画整理事業計画案に結実していった。

本論文の目的は、住民主体で取り組まれてきた芦屋西部地区の復興まちづくり・区画整理事業のプロセスをたどるなかで、カウンタープランの意義、役割を明らかにすることにある。

具体的には以下の点を考察しようとしている。第1には、各プロセスでのまちづくり案(カウンタープラン)の意味を明らかにすることである。それは、1つには、プランの内容、絵柄の問題であり、いま1つは住民参加によるまちづくり案のつくり方の問題である。第2には、既成市街地のまちづくり、とりわけ震災後のまちづくりでは住民合意のプロセスこそが重要であり、まちづくり案の作成過程が合意のプロセスと不可分の関係にあることを示すことである。第3には、まちづくりプロセスでの行政、住民、専門家というまちづくりにかかわる主体三者の関係、とりわけ専門家の役割を実践を通して明らかにすることである。

2. 西部地区の概要と従前の宅地利用現況

芦屋西部地区は芦屋川西岸に位置し、神戸市東灘区と接する津知、川西、平田北、清水、前田町を合わせた通称「川西五町」とよばれる地区である。昭和初期に住宅街が形成され、震災でかなりの面積が焼失し、戦後間もなく建てられた木造戸建て住宅を中心に木賃アパートやマンションなどが混在したまちである。地区中央を東西に走る国道2号線沿いには商店も立地する下町の風情を残す地区でもあった。また、五町の自治会活動は活発で、住民間の結びつきも強く、商店街や子供会の行事等がまとまって取り組まれていた。

今回の震災復興区画整理事業の網がかけられた区域は、「川西五町」のうち平田北町と川西町の一部を除いた区域である。国道2号線から北側の前田町、清水町は第一地区として住宅都市整備公団施行で、南側の津知町、川西町は第二地区として芦屋市施行である。

二地区の従前の道路状況を図-1に示すが、大きな特徴として、

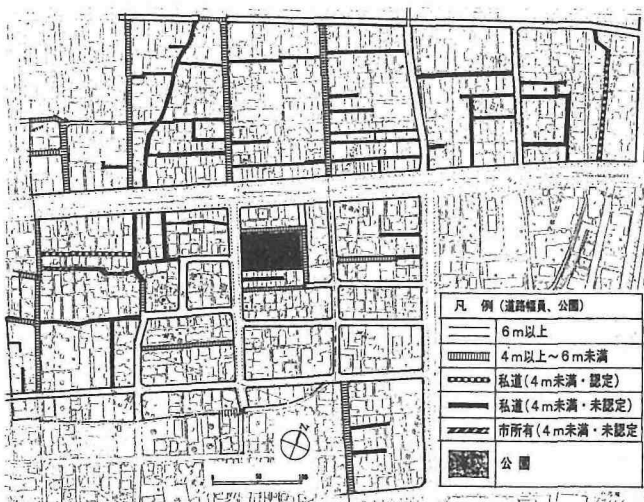


図-1 芦屋市西部地区の従前道路状況

第一地区は、道路が未整備のまま、南北方向には公道が7本通っているが、東西方向についてはほとんどが4m未満の私道である。公園も未整備であり、地区が国道2号線とJR線に挟まれていることから、周辺の街区公園の誘致圏からも分断されている。南側の第二地区は、川西町と津知町の一部で過去に震災復興区画整理事業が行われていて(昭和38年終了)、津知町の一部を除くと道路は既に整備されている。公園としては津知公園(約2700m²)があるが、幼児の身近なあそび場としての公園はない。

(1) 第一地区の宅地利用現況

地区内の住宅は戸建て住宅が主体であるが、清水町の一部では集合住宅街が見られる。また、地区内の住宅のうち約半数が借地・借家であり、各戸の宅地規模については100m²未満の宅地が清水町では約60宅地、前田町で約40宅地ある。これは、地区内の総宅地数に対して、それぞれ30%、24%の割合である。道路との関係でいえば、多くの宅地は幅員4m未満の狭い道路に接し(地区内全宅地の43%)、一部には旗竿宅地と車が進入できない宅地がみられる。

(2) 第二地区の宅地利用現況

地区内の住宅は戸建て住宅が主体である。その中に集合住宅も点在しており、地区の南部には工場も立地している。各戸の宅地規模は、第一地区に比べて相対的に大きく、100m²未満の宅地が川西町では約30宅地、津知町で約80宅地ある。これは、地区内の総宅地数に対して、それぞれ8%、20%の割合である。第一地区と比べると道路は整備されているが、一部に旗竿宅地や、幅員4m未満の行き止まり道路に面する宅地もみられる。

3. まちづくり計画案づくりのプロセス

本地区のまちづくり案づくりのプロセスは、4つの段階に分けて考えることができる。第1段階は、「芦屋西部地区住民の会」による区画整理を前提としないまちづくり案づくりの時期(1995年8月～95年12月)⁴⁾、第2段階は、まち復興協議会の設立とアドバイザーグループによる区画整理を前提としたまちづくり案の作成と修正の時期(1996年1月～97年2月)、第3段階は、協議会自らの手による調査と区画整理を受け入れたまちづくり協議会案を作成した時期(1997年3月～97年8月)である。

その後、市は協議会案を受けて、都市計画決定の変更と事業計画の縦覧を行い、第一地区は1998年5月、第二地区は98年3月に事業計画を決定している。第4段階が事業計画後の区画整理によるまちづくりである。本論文では、芦屋西部地区のまちづくりを特徴づけている第1～第3段階のまちづくりを主として取り上げる。

3.1 住民の会による区画整理を前提としないまちづくり案づくり

3月17日に住民不在の都市計画決定が強行されたことから、区画整理反対にむけての住民運動として活発に動きだすことになる。7月14日には区画整理の白紙撤回を目的とする「西部地区住民の会」が、設立総会を行って正式に発足することになる(組織率約70%)。「住民の会」から1995年8月に「区画整理を前提としないまちづくりを考えたい」という要請が近畿大学・復興まちづくり支援チームにあった⁵⁾。これは単なる反対運動から脱して、住民の住むまちは住民でつくるという運動への転換となる行動であった。

(1) 区画整理を前提としないまちづくりの条件

「区画整理を前提にしないまちづくりを考えたい」という要請は、次の4つの条件に整理された。①4m未満の道路は4mまで拡幅するが、4m以上の道路はさわらない。②不合理な宅地割の街区（主に第一地区にみられる正背宅地、すなわち私道・一列宅地・私道・一列宅地等）の場合は背割街区で計画してよい。③新しい道路は設けない。④公園・広場用地は市が先行買収した土地をあてる。

(2) まちづくりのためのアンケート調査とまちづくり目標

支援チームはこの具体的なまちづくりの条件のほかに、住民の抱えている復興後のまちに対するイメージや思いをまちづくりに反映していく手がかりを得るために、アンケートによる意識調査を実施した。アンケートの内容は、震災以前の生活、震災被害の状況、現在の生活を中心に聞いた択一回答方式のほかに、今後のまちづくりに対する自由意見を記述するスペースを設けた。この欄には多くの意見が寄せられたが、それは都市計画決定に対する不満の意志表明であるとともに、住民によるまちづくり要求の萌芽でもあった。

その後、地区を10ブロックに分け、順次第1回目の住民との対話集会（各ブロック、2～3時間）を開いていった。町別に整理したアンケートの生の声を素材として、震災前からのまちの記憶や環境資源を掘り起こす作業、それとは逆に地区の問題点、解決すべき課題を明らかにする作業である。

こうしたアンケートによる意識調査の整理とブロック会での討議結果を総括し、まちづくりの共通目標として次の8点を設定した。

①この地に息づく歴史性＝場所性を生かしたまちづくり、②今まで培われてきたコミュニティを大切にしたいまちづくり、③車中心主義から脱却した、人間中心の住環境づくり、④静けさ、美しさ、親しみ易さをもつ、弱者にも優しいまちづくり、⑤近代化の過程でないがしろにしてきた、水と緑の復権、⑥公（行政）と私（住民）の境にある、共を生かしたアメニティづくり、⑦現実に立脚しつつ未来を展望する、具体性をもった計画づくり、⑧住民参加でなく、住民が主体となって進める漸進的まちづくり、である。

さらに、これらのまちづくり目標を具体的な空間としてまちづくりに反映し、住民のイメージを膨らませるために、①水系を生かしたまち（水の復権）、とくに、地区北西部の清水町を斜めに横切る暗渠になっている津知川を再生した豊かな緑道づくり、②生垣や屋敷林を生かしたまちづくり、③街区内に設けるコモンスペース、④プロムナードによるコモン広場のネットワーク化、⑤路地空間の再生など、まちづくりの素材としての環境資源を掘り起こし、地域に整合するデザイン要素を提案していくことを方針としてまとめた。

(3) まちづくり案の作成

住民の会からの区画整理を前提としないまちづくりの条件と、ブロック会で合意されたまちづくりの目標を具体的なイメージ案として展開していくための前作業として、①震災直後の航空写真（95年1月17日）から残っている家屋を正確に1/1000の地図にプロットし、②全半壊している家屋についても、敷地のどの位置に建てていたのか、できるだけ正確に棟の形状とともに1/1000の宅地図に写しとった（ただし、クラッシュ状態で棟の形状も判別できない家屋については描いていない）。さらに、震災半年後の更地の状況を示す航空写真（1995年6月20日）から、③残った屋敷林や生け垣など、環境資源としてのみどりをプロットした。こうした作業は区画整理ではあまり意味のないことかもしれない。しかし地域に対する住民

の思いやまちの記憶といった過去のイメージなど、まちの歴史性やまち並みの記憶を継承していくためには大変重要な作業であり、まちづくりの作業のためにも欠かせないものであると考えた。

また、上述した津知川の再生やプロムナードによるネットワーク化といったデザイン要素が既存宅地や既存道路と整合し、先行買収地をコモン広場の用地にあてる見通しが得られたことから、第1次イメージ案11・6案として「住民の会」に提案した。

住民の会では、再度10のブロックでのワークショップを行い、11・6案について議論を行なった。そこでの大きい修正は、ブロック会ででてきた要望をもとに、狭小宅地の共同・協調化等、まちづくりとして積極的な提案をしていた箇所が当該住民全体の合意に至らなかったことであった⁶⁾。修正案12・10案として再度提案した。

住民の会はこの案をもって、住民の合意をはかるため、さらに4町別のワークショップを行い、詳しい宅地の情報や、今まで掌握できてなかった井戸のあった場所、その後の先行買収地、樹木の種類や大きさ、震災前のまちの状況や歴史など、その都度、まちづくり案に盛り込むべきものは反映させてきた。こうした述べ24回におよぶ、住民との対話やワークショップで採られたまちづくり案を再度、修正し「芦屋西部地区・住民によるまちづくり構想イメージ案（図-2）」として住民の会に提案し、12月24日の住民総会で全会一致で承認された。これを受けて住民の会は「芦屋西部地区まちづくりイメージ案基本構想」として12月27日に市に提出した。この案は、通常の画一的な区画整理事業ではありえない個性的な「まちづくり」案になっていると評価できる。

3.2 まち再興協議会の設立と案づくりの検討

市は「住民案」が出されたことで、1996年1月7日に市としての「(区画整理による)まちづくり素案」を発表し（図-3）、街区ごとの住民説明会を行なった。

他方、住民の会に対して協議会の設立を打診した。このことは、行政が「住民案」を評価したことと、住民の会においても、2ヶ月余りの討議を経た後、行政の協力なしに住民案を生かす方法はないとする意見が主流となり「住民本意のまちづくりの実現」に向けて市長と覚え書きを交わすことで、96年3月17日に「まち再興協議会」を組織した。協議会の構成は、住民（38名の幹事、多くが区画整理反対）、アドバイザーグループ（近畿大学チーム(都市計画、建築デザイン)、弁護士、区画整理協会)に、行政、住宅・都市整備公団（現、都市基盤整備公団）がオブザーバーとして参加した。

協議会は区画整理を前提としない住民案と行政の区画整理案からどのような技術的条件でまちづくり案をつくっていくかを、ほぼ毎土曜日繰り返し議論したがまとまらなかった。しかし、事業をとまなわない住民案は絵にかいた餅にすぎないことを、多くの幹事はおおよそ理解しながらも区画整理には踏み込めなかった。そのため最終的には7月にアドバイザーグループに事業手法も含めての案づくりを依頼することになった⁷⁾。

3.3 アドバイザーグループによる区画整理を前提としたまちづくり案の作成

(1) 9・23案の作成プロセス

協議会からの事業手法を含めたまちづくりのイメージ案づくりの要請を受けて、アドバイザーグループとして検討に入った。当然ながら「住民案」の段階からでも、まちづくりの目標の一つに「現実

芦屋西部地区・住民によるまちづくり構想
イメージ案 1995・12・24

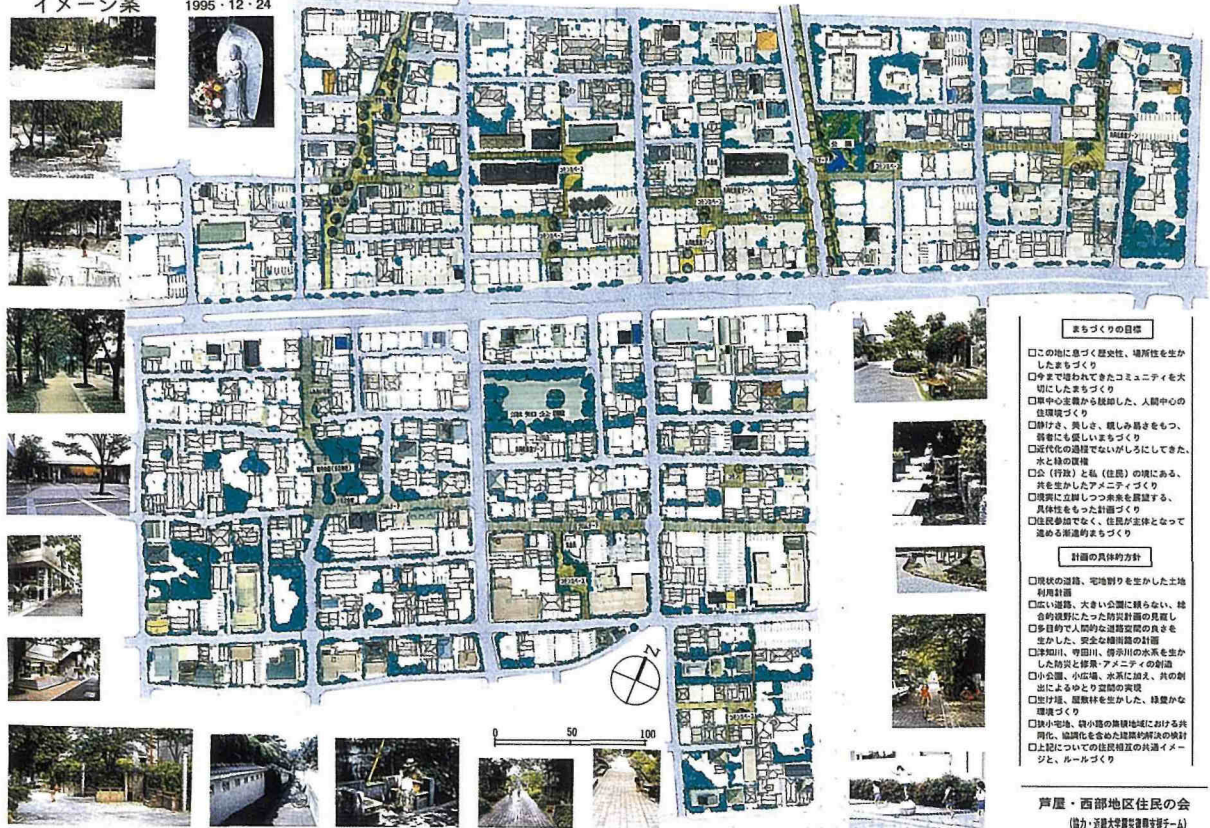


図-2 住民の会による区画整理を前提としないまちづくり案（1995年12月24日）

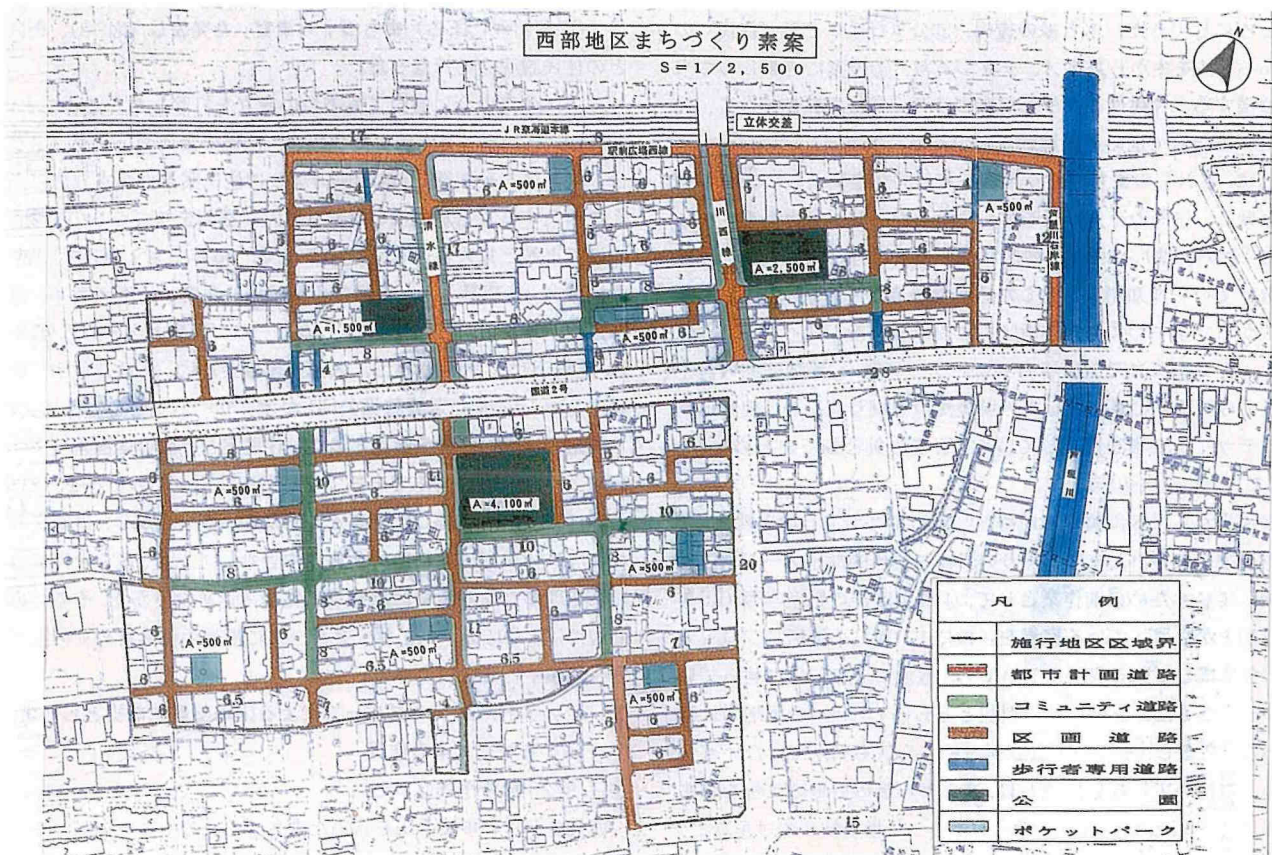


図-3 行政による区画整理・まちづくり素案（1996年1月6日）

に立脚しつつ未来を展望する、具体性をもった計画」として、何らかの見通しをもって取り組んできたので、少ない選択肢のなかから区画整理を選択した。

その理由は、①面的整備に適していること、②暗に表明されていたおおよその減歩率が政策減歩として低く押さえられていることで（最終的には第一地区6.3%、第二地区3.0%）、地区全体を概算しても私道の中心後退によって道路幅員4mを生み出す負担とほぼ同程度であること、いかにすれば負担の少ない（私道負担程度の）、生活再建型区画整理と考えられること、③区画整理であっても「住民案」をベースにすることで従来の画一的な空間の区画整理ではなく、まちづくり型区画整理が実現可能と思われたこと⁸⁾、④事業を前提としない「住民案」の問題箇所が事業を導入することで解消されること⁹⁾、などがあげられる。

また、区画整理を前提としない「住民案」を区画整理を前提としたまちづくり案につなげていくにあたり、何らかの論理的な方向づけが必要であり、以下のように考えた（必ずしも事業の採択条件をにらんだものではない）。

①道路配置パターンについて

- ・原則として、住民案（既存道路をつかった計画）のままとするが、正背宅地はなるべく解消していく方向で考える。
- ・第一地区の特徴であった「T型交差点」は交差する道路が同じ幅員であっても、優先道路は明確に認識されており、今まで交差点での事故が少なかったことから、区画整理においてもあえて解消しない方向で考える。
- ・住民案のコモン広場を繋いでいるプロムナードはコミュニティ道

路として位置づける。コモン広場にはアイストップになる景観要素を設け、住民案のように空間的に変化のある豊かなものにする。

②道路幅員について

- ・道路の最低幅員は4.5mとして考える。
- ・2スパン（2街区長さ）以上にまたがる道路、あるいは街区を構成する道路は幅員6mとして考える。
- ・地区内の1スパンだけの道路、L字型の配置パターンの道路は4.5～5mの幅員ととして考える。

③コミュニティ道路、公園、コモン広場などについて

- ・コミュニティ道路は8mとするが、単なる道路としてではなく、コモン広場、ロードオアシスなどを併設することで、屋外での生活機能を充足させ、生活道路としての質の高い空間を創造する。
- ・コモン広場やポケットパークは、なるべく先行買収された宅地を用地にあてる方向で考える。
- ・8m幅員は決して広いコミュニティ道路とはいえない。したがって、事業決定後であっても、換地計画によって生じるとされる端地をロードオアシス等の用地にあてることで、コミュニティ道をより豊かなものにし、まち並み修景にも生かす方向で考える。
- ・水系を生かした公園やコモン広場を積極的に創造していく。とくに、清水公園では暗渠にされた津知川を再生し、川のながれに沿った緑道をもつリニアな形態の公園を創造する。また、公園（緑道）に交差する道路はX交差道路を導入して、公園（緑道）機能を損なわないようにすることで従来の区画整理にみられる画一的な四角い公園ではない、個性的なものになり得る。コモン広場には、備蓄を兼ねた防災用具庫や震災で役立った井戸を設置するなどして、地域

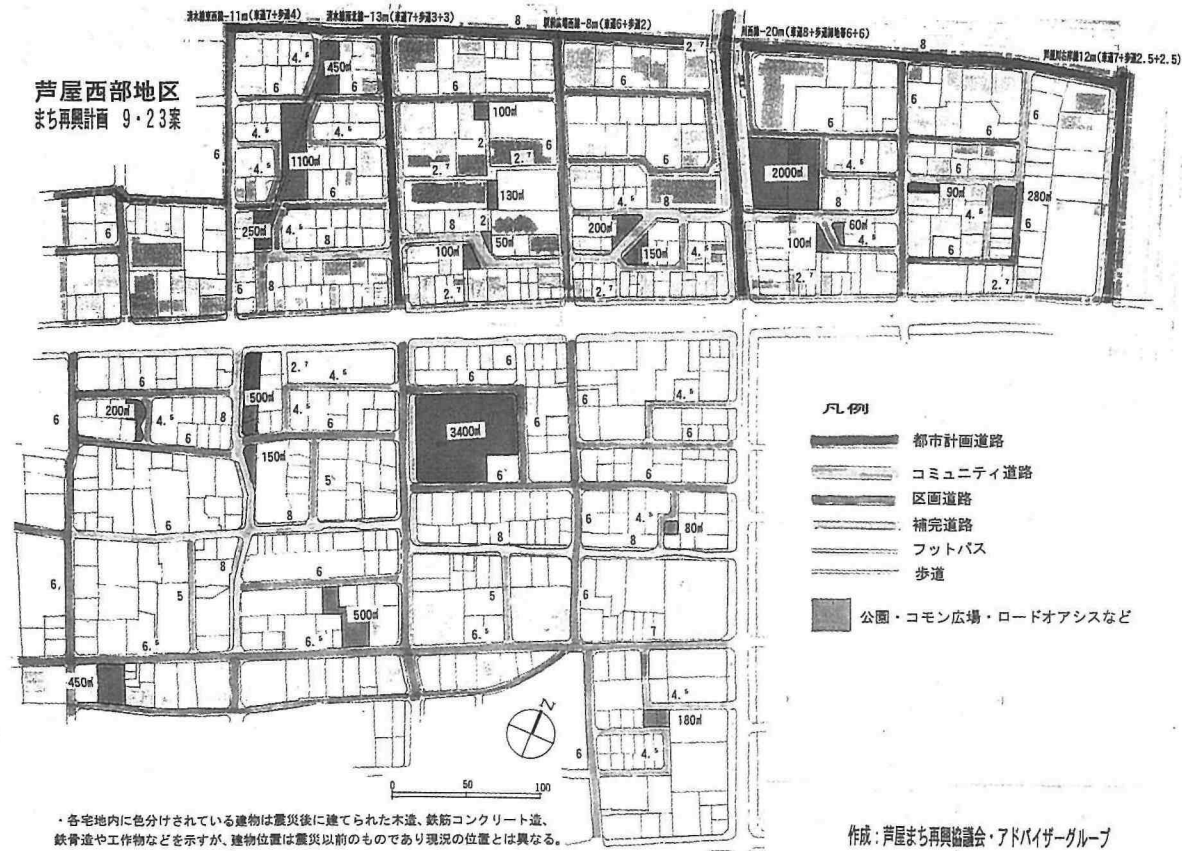


図-4 アドバイザーによる9・23まちづくり案（1996年9月23日）

の防災意識やコミュニティの高揚に役立てる方向で考える。

・既存の津知公園(約2700㎡)は区画整理事業上3000㎡以上になるように拡げる¹⁰⁾。津知公園は、閉鎖的なしつらえに問題があり住民には防犯や風紀上印象が悪く、拡げることには反対意見が多かった。しかし、ここには記念樹的な楠の大木や、花見を楽しめる桜の老木があり、開放的な空間として再生していく方向で考える。

④フットパスについて

・4mに拡幅する必要がない道路はそのままフットパスとして計画する(とくに第一地区の国道2号線に通ずる4本のフットパス)。
・第一地区のマンション街区は大きすぎるため、フットパスと commonspaceなどを建物に影響しない範囲で路地的空間として計画する。

⑤残った建物、再建された住宅について

・震災で残った建物や震災後に再建された建物はなるべく残すため、道路や公園用地にあてない方向で考える。

⑥防災に対する配慮について

・緊急車両、とりわけ消防車による初期消火活動を満たすよう考える。アンケートでは「消防車は入らなくてもホースは届く、今までがそうであった。だから道路はいらない」といった乱暴な意見が多くみられた。初期消火作業のできる道路幅員を6mとし、消火活動のできる範囲を半径50mとして、道路ネットワークを考える¹¹⁾。

以上のような論理的方向づけをしてアドバイザー提案としてまとめたのが図-4に示す9・23案である。

(2) 修正提案(2・8案)の作成プロセス

協議会に示された9・23案は2ヶ月間に及ぶ議論でも、①区画整理に対する抵抗が大きいこと、②行政案とどのように違うのかという批判、③道路は4mでよい、④コミュニティ道路はいらない、⑤従来そのままよい、等の意見で行きつ戻りつした。

その結果、9・23案は協議会の幹事会で修正せずに下のブロック会におろして議論することになり、11月下旬に延べ12回の地域別ブロック会を行なった。そこでは、あらかじめ9・23案を住民に郵送し、当日、9・23案に盛り込まれている内容についての説明を行うとともに、①事業手法に区画整理を選択したこと、②道路と公園の考え方、③道路幅員と住宅再建との法的な関係、④道路幅員と社会的サービスとの関係、⑤まちづくりにおけるコミュニティ道路の必要性、⑥その他、防災計画や住民主体によるまちづくりの意義などについて、対話形式で住民の意見・要望を吸い上げた。出席できなかった住民には後日、郵送で意見・要望を受けとり、そこでの問題点を検討しながら9・23案の修正作業にはいった。

具体的には道路に関する意見が中心であったので、①街区内のL字型等の配置パターンの道路に準じて、交通量の少ない場合の「コの字型道路」も幅員5mの道路にする。②第一地区のマンション街区のフットパスや commonspace はマンションの再建事情の問題(容積率の確保)があることがわかったため誘導的な方向で考える(実線から点線に修正)、③いま一度、再建された住宅の現況を厳密に検討しながら、道路線形に微修正を加え、アドバイザー修正提案(2・8案)として協議会に提示した。

ブロック会議で出された、①区画整理反対、②従来まのままでよい、③コミュニティ道路はいらないといった意見・要望は、当然修正では考慮できなかった。このことが、後の「住民の意見が反

映されていない」といった、一部住民のアドバイザー不信につながる発言があり、区画整理反対の大きさと住民主体のまちづくりの合意形成の困難性を実感することになる。

(3) 協議会自らの手による協議会案の作成

協議会ではアドバイザーによる修正提案(2・8案)を最終案とし、図面に表せないものを要望事項としてワンセットで行政に提示する予定であったが、幹事会として全会一致とならず、さらにアンケート調査を行なうことになった。内容は、区画整理事業の賛否と修正提案(2・8案)に対する意向(さらなる修正要望も)調査である。アンケートの結果は、区画整理に対しては、「区画整理を受け入れる」、「やむを得ず受け入れる」と「条件付きで受け入れる」を含めて68.4%、「受け入れられない」が18.3%であった。

2・8案については「この案でよい」と「この案でやむを得ない」を含めると41.4%、「一部修正が必要」22.6%、「反対」24.4%であった。修正箇所については半数以上が道路幅員の縮小を求めている。このアンケート結果を詳細に分析することで初めて、幹事会としては区画整理を前提とすることにほぼ決まることになる。

そのうえで4町に分けて最後のブロック会議を行なって、アンケートで修正要望の大きかった部分を議論し、かつ集団で現地踏査も行なったうえで2・8案を修正し、協議会提案としての「まち再興計画」がまとまった(図-5)。

この案は、「幅員5m以下の道路」のいくつかの箇所については、今後の検討で変更していく場合があることが付記された、協議会会長の言葉を借りれば、まさに苦渋の選択というものになっている。しかし、逆に考えれば一部合意にいたっていない部分は、ベンディングにするといったこれまでのまちづくりにはみられない協議会自身が考えだした創意が示されている。

1997年7月21日の総会では「まち再興計画案」が「要望書」とあわせて提案され、4時間半にわたって議論された。この提案に対する賛否は総会の曖昧な多数決によるのではなく、8月1日までの往復はがきによる1世帯1票の記名住民投票で決めることになった。8月2日の開票結果は賛成421、反対242で、支持率63.5%で承認された(発送数1213、宛先不明返送数9、無効回答数13、有効回答数663で、投票率は借家層も含めて55%と過半数を越えている)。そして協議会案として8月12日に市に提出された。

今回のまちづくり案作成の最終提案段階で特徴的だったことが2点ある。1つは、協議会が自らの手でアンケート調査の集計・分析を行ったことである。一部幹事からの専門家不信(このまま進むと区画整理になってしまう)もあり、これまで行っていた私たちのところへ郵送し、集計する方式から、協議会へ郵送し、集計、分析するようにした。幹事自らが汗し、考え、住民の意見を1つずつ読むことで、それまでの、主として会議で発言し不満を言うことから、区画整理事業をやむをえないものとして受け入れていく転機になった。

いま1つは、住民間での利害の対立の問題、民主主義の問題である。案が煮詰まっていくに従って、反対する人はより厳しい態度になっていき、区画整理を前提としたまちづくりを選択した後も様々な局面で繰り返し反対が出てくる。そして最終段階では、最も強い反対者で大地主の2名が自ら幹事を辞任することになった。

市は「協議会案」を受け、協議会と協力してベンディングにされていくいくつかの箇所について、当該エリアの住民と話し合いを行

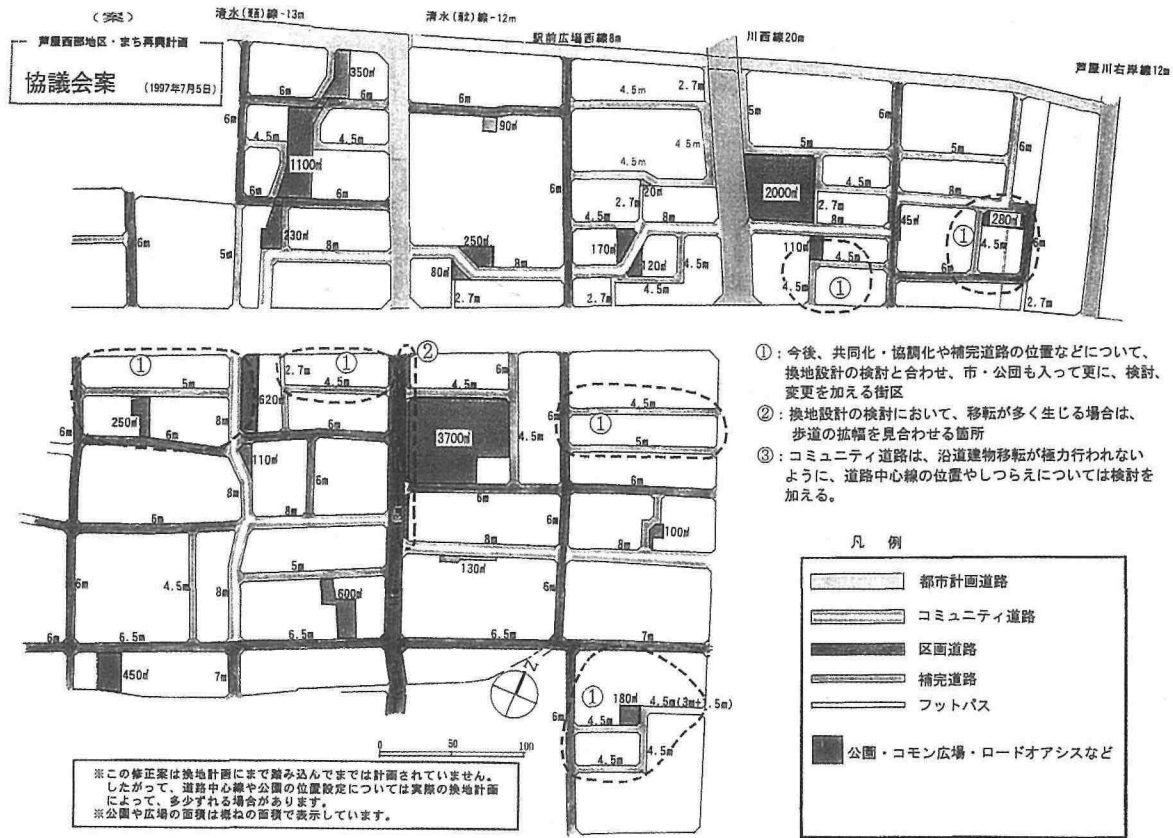


図-5 芦屋西部地区・まち再興計画協議会案 (1997年8月2日)

い、最終的に事業計画案をまとめ、事業計画の縦覧に入った。事業計画は1998年3月に第二地区、5月に第一地区が認可された。

3.4 事業計画決定以降のまちづくり

事業計画決定以降のまちづくりは、道路・公園等を、区画整理事業としてどのようなしつらえにしていくのかという問題と区画整理にとどまらないまちづくりルール等の課題がある。

今後の課題としては、①事業にともなう換地などの問題に対する対処、②コモン広場、緑道、コミュニティ道路などの空間的なしつらえをいかに豊かなものにしていくのか、③受け身的、被害者のスタンスのまちづくりから、能動的、積極的なまちづくりへといかに転換していくのかという重要な課題がある。このことは、まちづくりのルールづくりや自分たちで地域のコミュニティを管理していくことにもつながる重要な課題である。

4. まちづくり組織・リーダーと専門家の役割

住民参加のまちづくりでは合意のプロセスこそ重要であるが、それに大きく関わるのは住民組織・リーダー層の存在と専門家の果たす役割である。

4.1 住民組織とリーダー層

住民組織の構成を本論文の中心となる96～97年のまち再興協議会幹事会でみる。男女では男性30人、女性8人と男性が中心で、年齢別では30歳台4人、40歳台9人、50歳台15人、60歳台10人で、50歳台、60歳台が主になっている¹²⁾。

まちづくりを担ってきたリーダー層は以下の特徴をもつ。住民の会では会長を、その後の協議会では事務局長を務めるKM氏は一貫

して住民主体の組織を引っ張ってきた。協議会会長のMF氏は元小学校長の人格者として会をまとめてきた。さらに事業計画決定後に参加してくるピオトープを実践している自然派の理論家であるST氏は協議会に新たな活力を育んでいる。その周りにコンサルタント、建築事務所、住職、主婦陣といった人々がサブリーダー層を形成している。こうした多彩なリーダー集団が本地区の特徴である。

また、本地区のまちづくりが区画整理反対から出発したため、住民の会から協議会への移行期、事業計画決定時等の各段階で強硬な反対者が幹事等から離脱していつていることも本組織の特徴であり、震災後のまちづくりのむずかしさを示している。

4.2 専門家の役割

まちづくりプロセスでの専門家の役割は、第1には、専門性(私たちの分野では都市計画と建築デザイン)であり、第2には、住民との信頼という人間性である。合意にいたるためには、住民と専門家との信頼関係をベースにした、①案づくりのための論理的なルールの構築とその共有(主として都市計画)、②実践していくための概念としての言葉と、それを具体的に表すイメージとしての図柄をいかに共有できるか(主として建築デザイン)にある。

論理的なルールの共有はまちづくりの方向性を明らかにする。前述してきたように第1には、区画整理を前提としない住民案から区画整理事業への転換の問題である。「4m以上の道路はさわらない、しかし不合理な正背宅地は背割宅地にする」という住民案作成の条件は、区画整理を見通したギリギリの空間条件であり、結果として生活再建型、まちづくり型区画整理につなげることを可能にした。

第2には、コミュニティ道路の必要性や6m道路とそれ以下の道

路の論理の問題で、「道路はいらない、今のままでよい」といった意見に対応してきた。

一方、イメージを共有する図柄の作成も専門家の重要な作業である。図柄の表現については都市計画(土木的)とまちづくり(建築的)とで少し異なる。前者は道路・公園の位置や形態が中心になりがちで、後者は住宅を中心にまち並みまでも表現したいとする。両者の違いは図柄そのもので空間をイメージさせるか否かである。そうした意味で、アドバイザーグループによる作図作業はまち並み空間をイメージさせるために、道路、公園、残存建物や生け垣のみどり、屋敷林等を克明かつ正確に位置を示しながら、フリーハンドで表現してきた。結果として、フリーハンドで描かれたまちづくり案はフリーハンドであるが故に、住民には気軽にその場で図柄の修正や新しい提案もできることを暗示し、住民のまちづくりへの参加意識を高揚させ、なお一層住民のイメージを膨らませる効果をもたらした。

こうしたプロセスでつくられた住民によるまちづくり案といえども、対峙している行政(区画整理事業案)の前では、絵に描いた餅にすぎない。真の意味での住民主体のまちづくりが推進できたのは、住民案が、①行政にとっても評価できる内容であったこと、②区画整理事業を前提としない案であっても、将来の区画整理への橋渡しを視野に入れたカウンタープランであったことである。さらに、大きなきっかけは一人の行政官による「住民案を区画整理の手法をつかって実現してはどうか」といった絶妙な協議会への提案であった。結果的に、このひとことによって住民主体のまちづくりの展望がひらけ、画一的な区画整理事業から、「まちづくり型」区画整理事業に転換できるきっかけを生んだといえる。

これまでのまちづくりプロセスをたどると、①まちづくり萌芽の段階、②まちづくり案の作成の段階、③事業化の段階、④事業化後のそれぞれの段階で専門家の果たす役割は大きい、とくに、①と②の初期の段階ではアドボカシー・プランナーとしての見識をもった専門家の存在は住民のまちづくり意欲の高揚と合意形成をはかるうえで重要である。

5. まとめ

本論文では芦屋西部地区の復興まちづくり・区画整理事業を対象に、「区画整理を前提としないまちづくり案づくり」というカウンタープラン作成と、その案をベースに合意をはかりながら区画整理事業へと結実させていくプロセスを考察してきた。

「区画整理を前提としないまちづくり案づくり」の段階では、次の3点が重要である。第1には、プランの内容、絵柄の問題である。ここでは、案作成に当たっての条件(4m以上の道路はさわらない、不合理な正背宅地は背割宅地にしてよい等)が、一方でしぼりの条件になるとともに、もう一方では、区画整理にとらわれない自由な空間発想を可能にした。いかえれば、従前のまちの記憶や従前の生活を重視しながら、将来の生活像を展望することにつなげることができた。第2には、表現方法である。定規で描かれた直線的な道路、公園ではなく、フリーハンドによる生活をイメージさせる表現は、住民のなかに将来のまちのイメージを明確にしていくうえで大きな効果があることを考察した。第3には、地区をブロック会に分け、提案・討論・要望・修正をくり返していくというボトムアップ的参加の方法の重要性を明らかにした。

こうして作成した住民案を区画整理事業にのせていこうとする段階では、区画整理という住民にとっての対立物を最終的には受け入れていくプロセス、合意の問題が中心課題となる。合意のプロセスにおいても上記で述べた3点は基礎条件となるが、より直接的には行政、住民、専門家の関係である。行政・住民の対立には住民不在の都市計画決定という原点の問題に加え、行政側には、これまでの官治的な都市計画の体質がある。住民意向より、国・県の意向が優先される傾向にあり、法定計画の固さとして表れる。一方、住民側には、行政不信の大きさ、住民相互の問題等がある。そうした状況のなかで、住民サイドにたちながら、行政と住民をつないでいく専門家の役割を実践を通じて明らかにできたと分析できる。

最後に、「区画整理を前提としないまちづくり案づくり」という実践が、従来の、原則幅員6mで縦横に道路が通るという画一的な区画整理事業から、負担の少ない生活再建型の区画整理事業、豊かな空間をもつまちづくり型の区画整理事業として成立することを明らかにした点は重要である。

脚注

- 1) 兵庫県災害対策本部1998年4月現在、正確には、死者6398名、行方不明3名、倒壊家屋240392棟、437152世帯、焼失家屋7456棟、9322世帯である。
- 2) 日本建築学会近畿支部環境保全部会；住民参加の復興まちづくりをめざして、1996.3、日本建築学会近畿支部環境保全部会；まちづくり協議会による復興まちづくりの課題と展望、1996.8。塩崎賢明：阪神・淡路大震災の復興都市計画事業における「2段階都市計画決定方式」の評価に関する研究、1998.11、日本都市計画学会都市計画論文集、No.33。
- 3) 田村博美・土井幸平：地域の文脈の継承を意図した復興まちづくりの実践 -西宮市旧集落森具地区震災復興土地区画整理事業の事例-、1999.11、日本都市計画学会都市計画論文集、No.34。
- 4) このまえの段階として、住民不在のままの都市計画決定を憲法訴訟問題として提訴する取組みも行なわれたが、市長からの「話し合い」との要請に対してテーブルにつくことを決めている。
- 5) 私たちは震災直後、「わが街 復興わが手で」という新聞記事(1995年2月6日、朝日新聞)で芦屋西部地区を知り、早くから津知公園テント村に支援に行っていた。そうした関係からまちづくり案づくりを要請された。
- 6) 今回の震災では、住宅の共同化、協調化はあまり行われず、困難な課題であることが明らかになったが、ここでもそれが示されている。
- 7) 筆者は、事業手法を専門家グループで決めて、まちづくり案をつくっても協議会に受け入れられないことが当然予想されたので、事業手法は協議会で決めてくれるよう協調したがそうはならなかった。案作成後は予想以上に困難な過程をたどることになる。
- 8) 生活再建型区画整理、まちづくり型区画整理については、「生活再建のための区画整理を」(安藤元夫、朝日新聞論壇、1995年11月21日)で論じている。
- 9) 問題箇所とは、正背宅地のままで計画せざるをえなかった部分と35mをこえる袋小路を残したままになっていることであった。
- 10) 区画整理事業では、公園は区域面積の3%以上とされている。
- 11) 「狭あい道路とまちづくり」狭あい道路とまちづくり研究会編、高見澤邦郎・小林重敬、のp.150を参考にしている。
- 12) まち復興協議会は、全世帯であり、ブロック会への参加者等はその都度異なるので、まちづくり組織の構成はその中心であるブロック会とした。

参考文献

- 1) 安藤元夫、曾根秀一、小島孜：芦屋西部地区住民の会まちづくり案(生活再建のまちづくりから道路、公園を考える)、日本建築学会都市計画委員会住環境小委員会、1996.9、pp.222-230
- 2) 安藤元夫：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、1998.2、pp.81-87
- 3) 安藤元夫：震災復興区画整理の論点と展望『地域共生のまちづくり 生活空間計画学の現代的展開』、学芸出版社、1998.8、pp.362-377
- 4) 小島孜：創造的合意形成に向けての方法論的考察 芦屋西部地区復興まちづくりの中間総括、1999.10、日本建築学会計画系論文集第524号、pp.327-332

(2001年4月16日原稿受理、2002年4月19日採用決定)