

阪神大震災後の市民主体のまちづくりとその課題

Planning of the Development by citizen and the problems in the Hanshin-Awaji Earthquake area

中谷哲也**・福島徹**

By Tetsuya NAKATANI and Tohru FUKUSHIMA

A form that administrator had been promoted in town action program now changes to a form that the resident participates in, therefore the consensus of resident plays an important role. The tendency is remarkable in Hansin-Awaji Earthquake. We made an investigation by hearing from consultant, administration and officer of resident conference over 20 items in a district where the reconstruction activities from Hansin-Awaji Earthquake are understanding, in this research we extract the main factors which hinder the consensus, and consider a method to solve the problem.

1. はじめに

1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震は、神戸市を中心として、阪神間の各市や淡路島に多大な被害をもたらした。これら被災した各自治体においては、住民の生活及び経済の復旧・復興を後押しするため復興計画を策定し土地区画整理事業や市街地再開発事業などを施すことになった。神戸市においては、5地区で土地区画整理事業が、2地区で第二種市街地再開発事業が行われる事になった。

一方、市民主体のまちづくりはこれまで行われてきたような行政主導のまちづくりだけではうまく進展しないことへの反省から生まれ、近年その重要性が増してきている。震災後のまちづくりにおいても、早期の都市計画決定に住民の強い反発が起こるなど、行政が先行し牽引するまちづくりではうまくすすまないという背景がある。都市計画事業が実施される地区を中心に、住民主体のまちづくりを進める上での核となるまちづくり協議会が95年の5月から10月にかけては多くの協議会が設立され、97年2月1日の時点で97団体が確認されている。

各地域では、協議会を中心に活発に協議を行っているが、必ずしもうまく進んでいるところばかりではない。

キーワード：市民参加、まちづくり、区画整理

*学生員：神戸大学大学院自然科学研究科建設学専攻

**正会員：神戸大学総合情報処理センター

(657 神戸市灘区六甲台町1-1、tel. 078-803-0188)

ここでは神戸市に於ける復興土地区画整理事業に着目して、その事業の流れと特徴、さらにまちづくり関係者に対するヒアリングにより、阪神大震災後の市民主体のまちづくりにおける、住民合意形成における問題点を整理し、解決の方策について考察を行う。

2. 震災復興土地区画整理事業の流れ

震災後に神戸市で行われている復興都市計画は、住民の生活及び経済の早期復興をはからなければならない点など、従来の都市計画とは異なる部分が随所でみられる。

従来の都市計画では、都市計画決定→事業決定という形を取っていくが、復興都市計画では、図1のように第1段階の都市計画決定→第2段階の都市計画決定→事業決定というように、2段階の都市計画決定が行われた。これは、被災して住宅を失った人が多いという、復興が急がれる中であって、住民の意見を取り入れつつ、住民の生活及び経済を早期に復旧・復興するため神戸市がとった手順で、1995年3月17日の都市計画決定の際に示された。第1段階では都市計画決定として、都市計画公園、都市計画道路の提示を行った後に、地元住民との対話を十分にとり、対立要件に関してお互いに妥協することによりその解消を図り、第2段階の都市計画決定の際に、都市計画公園、都市計画道路の変更及び、区画道路、補助幹線道路、街区公園等を決定していくという形を取っている。

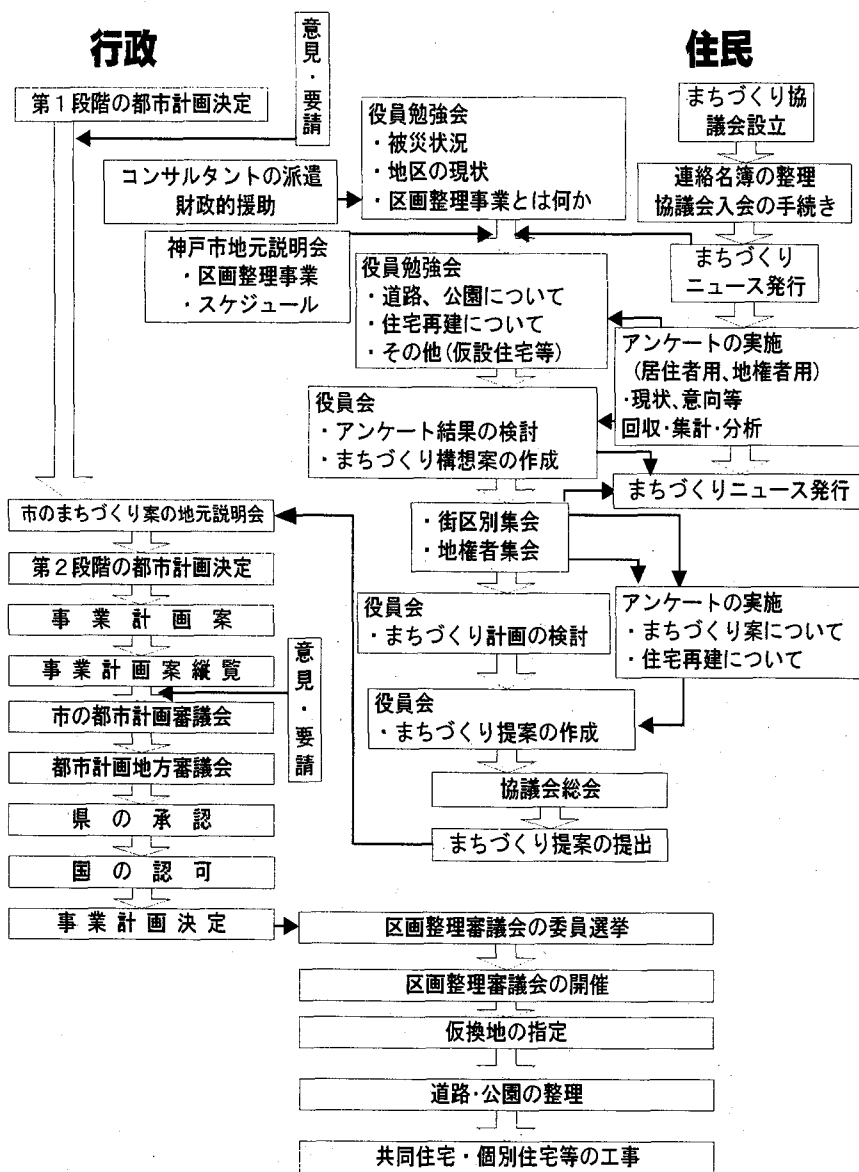


図1. 震災復興土地区画整理事業の流れ

3. まちづくりにおける問題点の整理

まちづくりを実際に押し進めていく際には、住民の合意形成を妨げる様々な要因がある。大谷らの研究¹⁾や今回の震災復興まちづくりに携わる人たちの議論の中で、出てきた数々の問題点についてそれらの阻害要因を対象要因別に箇条書きにして整理す

ると次のようになる。

(1) まちづくりの事業の仕組み自体に関するもの

- ・事業の決定時期
- ・事業の実施時期
- ・計画提示における、計画の複雑な内容の理解の難しさと具体的な将来像の捕らえにくさ

- ・事業地区決定の不透明さ
- ・受益者負担が義務づけられている区画整理などの事業のシステム自体の問題

(2) まちづくり協議会に関するもの

- ・まちづくり協議会に対しての財政的な支援の手薄さ
- ・まちづくり協議会の制度上の脆弱さ
- ・まちづくり協議会が全ての住民の意思を代表している訳ではない問題
- ・まちづくり協議会役員の人材確保の難しさ

(3) 事業の内容に関するもの

- ・住民の個人的視点と行政の広域的視点とのズレ

(4) 住民全般に関するもの

- ・まちづくりにおける専門用語に対する理解度
- ・計画への無関心層の存在
- ・行政への感情的反発の問題
- ・事業実施後の生活に対する不安（家賃高騰、住宅再建等）

(5) 各住民の事情に関するもの

- ・問題を長期化させる事によって一層の利益獲得をねらう住民の存在（ゴネ得の問題）
- ・現在の生活の順調さや高齢等を理由とした個人的な問題

(6) その他

- ・現在の損失に比べて将来の利得が認知されにくい構造

以上のような項目をもとに、震災復興土地区画整理事業地区のまちづくりに携わっているコンサルタント、行政、まちづくり協議会役員各数人ずつを対象に、ヒアリング調査によるアンケートを表1のような項目について行った。アンケートは、事前に行ったコンサルタント等とのまちづくりの議論においてまちづくりにおける問題点（またはそのような住民の意見）24項目の整理を行った上で、これらのまちづくりにおける問題点の体験頻度、解決困難度を

表1 ヒアリングを行った項目

事業自体に関するもの

- 1.区画整理の事業地区の決定方法が不透明であると言う住民の意見。
- 2.事業の決定時期が早いと言う住民の意見。
- 3.広報活動が不十分であると言う住民の意見。

事業の内容に関するもの

- 4.計画提示の際における具体的な将来像のつかみにくさに起因する意見。
- 5.住民の減歩というシステムに対する不満。
- 6.道路、公園等の施設配置を問題視する住民の意見。
- 7.事業に不公平さがあるという住民の意見。
- 8.弱者に対する配慮が足りないという意見。
- 9.現在の損失に対して将来の利得を疑問視する住民の意見。

まちづくり協議会に関するもの

- 10.まちづくり協議会の支援に関する制度不確立に起因する問題。
- 11.まちづくり協議会の運営における金銭的な厳しさの問題。
- 12.まちづくり協議会が全住民の意見を代表しているわけではないという住民の意見。
- 13.まちづくり協議会のボランティア的な性格に対する不満。
- 14.まちづくり協議会役員の人材確保の難しさ。

住民全般に関するもの

- 15.行政への不信任による住民の感情的反発。
- 16.住民の地域的視点と行政の広域的視点との調整の難しさ。
- 17.区画整理後の生活に対する住民の不安（家賃高騰等）。

各住民の事情に関するもの

- 18.減歩のようなまちづくりにおける専門用語そのものの住民の理解不足の問題。
- 19.現在順調だからこのままが良いという住民の存在。
- 20.高齢で生活変化がいやだと言う住民の意見。
- 21.計画への無関心層の存在。
- 22.権利関係の複雑さ（店子と家主と地主等）の問題。
- 23.問題を長期化させる事による一層の利益獲得をねらう住民の存在（ゴネ得の問題）。
- 24.住民の間に現状認識の差がある問題。

5段階で記入し、その問題への対応方法について記入するという方式を取った。

このような調査の目的の一つは、実際のまちづくりにおける問題点を明らかにすることである。体験頻度、解決困難度の両方が高い問題点についてはまちづくりを行う上での大きな問題点になっているといえ、これら両方が低い問題点はそれほど大きな支障にはなっていないといえる。

表1のような問題点の中で、体験頻度の高いものから順に並べると、以下のようになる。

- ・住民の減歩というシステムに対する不満。
- ・行政への不信感による住民の感情的反発。
- ・減歩のようなまちづくりにおける専門用語そのものの住民の理解不足の問題。

- ・道路、公園等の施設配置を問題視する住民の意見。
- ・住民の地域的視点と行政の広域的視点との調整の難しさ。
- ・事業の決定時期が早いと言う住民の意見。
- ・区画整理後の生活に対する住民の不安（家賃高騰、住宅再建等）。
- ・弱者（借家人、高齢者など）に対する配慮が足りないという意見。
- ・区画整理の事業地区の決定方法が不透明であると言う住民の意見。
- ・計画への無関心層の存在。
- ・権利関係の複雑さ（店子と家主と地主等）の問題。

表1のような問題点の中で、解決困難度の高いものから順に並べると、以下ようになる。

- ・弱者（借家人、高齢者など）に対する配慮が足りないという意見。
- ・区画整理後の生活に対する住民の不安（家賃高騰、住宅再建等）。
- ・区画整理の事業地区の決定方法が不透明であると言う住民の意見。
- ・計画への無関心層の存在。
- ・権利関係の複雑さ（店子と家主と地主等）の問題。
- ・住民の減歩というシステムに対する不満。
- ・減歩のようなまちづくりにおける専門用語そのものの住民の理解不足の問題。
- ・行政への不信感による住民の感情的反発。

表1のような問題点のうち、体験頻度、解決困難度の平均を乗じた値を合計して大きなものから並べると、まちづくりを行う上での重要な問題点を明確にすることができる。

- ・住民の減歩というシステムに対する不満。
- ・減歩のようなまちづくりにおける専門用語そのものの住民の理解不足の問題。
- ・行政への不信感による住民の感情的反発。
- ・区画整理後の生活に対する住民の不安（家賃高騰、住宅再建等）。
- ・計画への無関心層の存在。
- ・権利関係の複雑さ（店子と家主と地主等）の問題。
- ・弱者（借家人、高齢者など）に対する配慮が足りないという意見。

- ・区画整理の事業地区の決定方法が不透明であると言う住民の意見。
- ・住民の地域的視点と行政の広域的視点との調整の難しさ。
- ・道路、公園等の施設配置を問題視する住民の意見。
- ・事業の決定時期が早いと言う住民の意見。

これらのうち、「行政への不信感による住民の感情的反発」については体験頻度が全員4以上で全項目中トップという結果になり、被災地に行政不信が渦巻いていることを伺わせた。

また、解決困難度については「住民の減歩というシステムに対する不満」が全項目中トップで、減歩というシステムに対する不満が根強いことを伺わせた。

上述の9項目のうち、事業の仕組みに関する問題が多いことから、仕組みを改善すれば、住民の合意が得られやすくなることが解る。しかしそれ以外の問題も多く、これらの問題が複雑に絡み合って合意形成を妨げる働きをしている。

また、まちづくり協議会に対する数値はそれほど高くなく、大きな問題とは認識されていないことが解る。

4. 震災復興土地区画整理事業の特徴

震災復興土地区画整理事業は従来の土地区画整理事業と比較して

- ・事業エリアが狭いこと
 - ・平均施工期間が短いこと
 - ・減歩率が格段に低いこと
- の3点がいえる。

ここでは、これらの特徴が、震災復興土地区画整理事業における住民合意形成に与えている影響について考える。

(1) 事業エリアについて

震災復興土地区画整理事業と平時の公共団体施行の土地区画整理事業²⁾を比較すると、震災復興の面積規模はすべて60ha未満であり、平均地区面積は大幅に震災復興地区の方が狭いことがわかる。ヒアリングで、住民合意が得られ易かった理由として、

事業エリアの広さが適当だったことを挙げる声があった。事業エリアが広いと住民の意見の集約が難しくなり、また事業エリアが狭いと住民が広域的な視野を失いがちになり、個人のエゴを主張するようになる」と推測される。

(2) 施工期間について

平常時、公共団体施行の土地区画整理事業の施工期間はほとんどが6年以上²⁾なのにに対し震災復興は全て4.5年であることから、震災復興の区画整理は、施工期間が短いことが指摘できる。震災復興の区画整理事業の施工期間が短い理由には以下の2点が挙げられる。

第一に、多数の住民が既に住宅を失っており、事業エリア内には、住む家を失い、困窮している多数の住民の存在があり、住民の生活再建のために早期の事業遂行が求められていたという必要性である。第二に、住民全員が何かしら被害を受けていたため、住民のまちづくりに対する意識が高まり、また早期にまちづくりを行おうという気運が高まったという必然性である。

実際に、今回の震災前から区画整理事業が行われていた兵庫区浜山地区は、事業計画決定まで5年、仮換地の開始まで7年かかったのに対し、六甲道駅北地区の事業計画決定は1年10ヶ月、また仮換地の開始まで2年しかかからなかった。浜山地区の事業が終了するまであと10年とされるのに対し、六甲道駅北地区は、あと5年で区画整理事業は終了するとされている。

(3) 減歩率について

今回の土地区画整理事業における減歩率は、過去に区画整理事業を行った地区ではかなり低くなっており、森南地区2.5%、御菅西地区5%、その他の地区では9%であった。通常の公共団体施行の土地区画整理事業での減歩率はおよそ10%後半²⁾になることを考慮すれば、今回の減歩率は格段に低くなっている事が分かる。

今回の区画整理事業は震災復興という事で被災者の状況を配慮して減歩率を低くした。この9%という減歩率は今後平常時の土地区画整理事業を行う際にも影響を及ぼすことが予想され、減歩に見合う地

価上昇も見込めない状況にあつて、十分議論が必要となる。

5. まちづくりにおける問題点と解決の方策

本章ではまちづくりにおける住民合意形成の阻害要因を整理し、解決の方策について考察を行う。

(1) 住民合意形成を妨げる要因の時系列的な整理

まちづくりの流れの中で、住民の側から見た住民合意形成を妨げる要因は時間とともに移り変わっている。図2はまちづくりの関係者などからのヒアリングにより、それぞれの要因が顕在化すると考えられる時期を表したものである。図中において白抜きの棒線はそれぞれの要因が特に強く顕在化すると考えられる時期を表し、灰色の棒線は一般に顕在化すると考えられる時期を表している。なお、1～22の各項目については、表1中に詳しい記述を行っている。

図2からそれぞれの要因の顕在化する時期は、都市計画決定時からまちづくり協議会設立、まちづくり提案提出時にかけて集中していることが分かる。これらの時期に集中する要因は、行政に対する感情的な反発に起因していることや、住民のまちづくりに関する意識の低さ・理解不足に起因していることが多い。勉強会、まちづくりニュース発行などの協議会の活動を経て、住民のまちづくりへの意識高揚と知識の向上が図られ、このことからまちづくり協議会の運営がその後の住民合意形成に大きく関わってくることが分かる。

地区により多少の差異はあるものの一般的には、事業計画決定時にはこれらの要因は解決に向かい、仮換地段階で換地先に対する要望や区画整理事業後の家賃の問題など各住民に関する問題が直接行政と交渉することで解消される。解決しない問題については住民のあきらめという形で顕在化しなくなっていく。

これらの問題の解消後も住民の後方支援などの業務が残っており、協議会に関する制度の問題や経済的な問題、権利関係の問題は継続的に発生すると思われる。

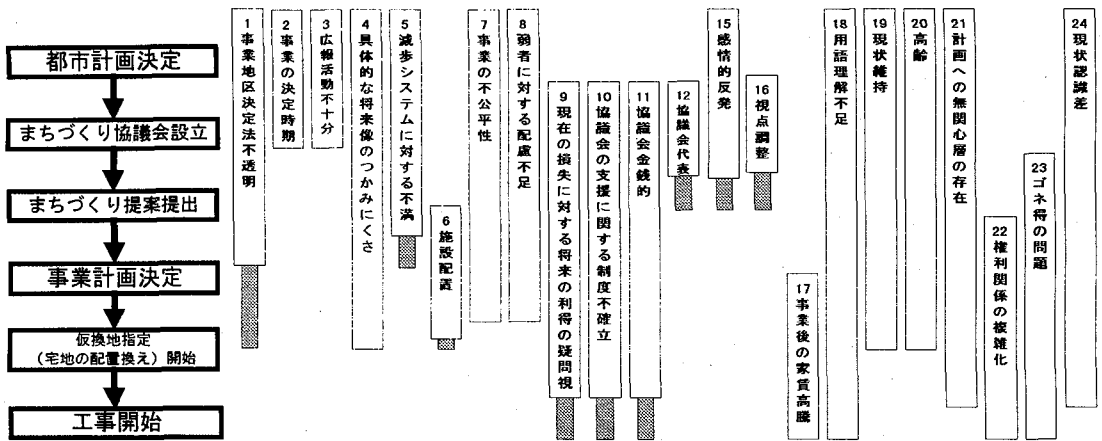


図 2. 住民合意形成を妨げる要因の発生時期

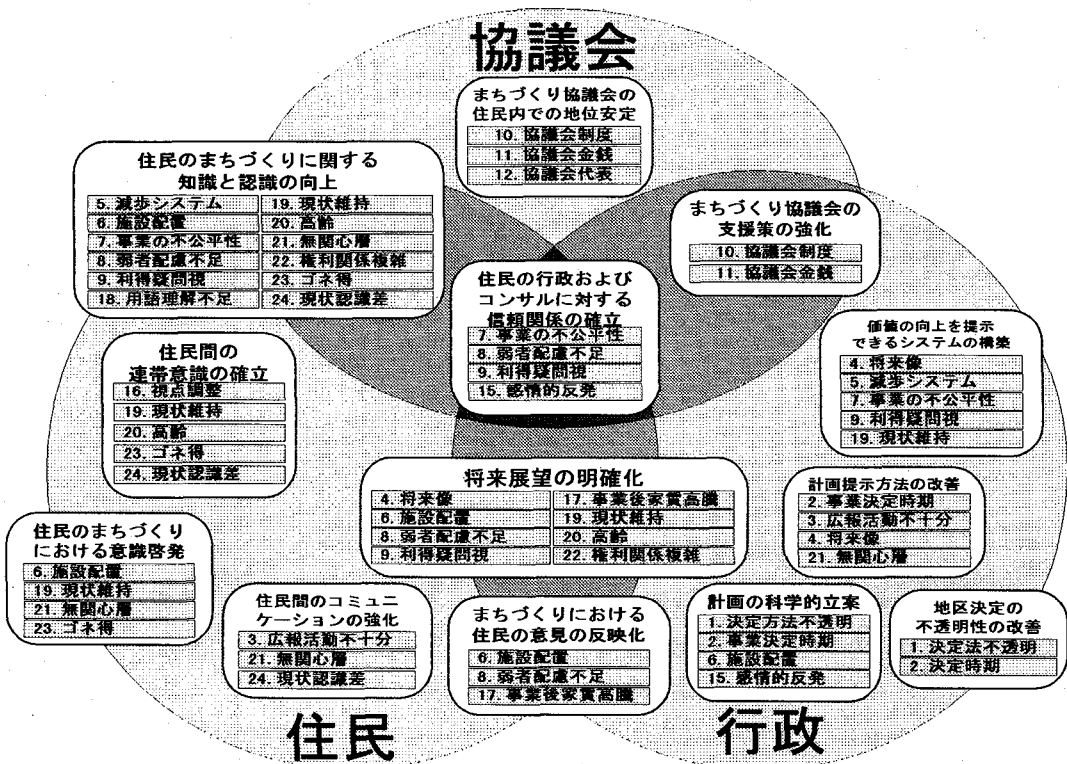


図 3. 3 主体間における住民合意形成を妨げる要因の解決

(2) 住民・行政・まちづくり協議会の 3 主体間
における住民合意形成の支援策の提案

図 3 は、前述のヒアリング調査をもとに、住民合

意形成の阻害要因を解消するための方策を住民、行政、まちづくり協議会の 3 主体に着目して表したものである。方策と実際の問題点を対応させている図であるが、円の重なった部分上に問題点があるもの

は、その複数主体がその方策に関わることを示している。方策を実行することによってこれら問題点は解決され、あるいは改善される。また、図中には記述がないが、コンサルタントはこの3主体の間に、3主体のつなぎ役として非常に大きな役割を担っている。1～24の各項目については表1中に詳しい記述を行っている。

(3) 平常時と震災復興の

まちづくり上の問題点の関連性

図4は、ヒアリングにより明らかになった、まちづくりにおける問題点の性質から、平常時に顕在化する問題、平常時に顕在化する傾向にある問題、平常時と緊急時のどちらにも顕在化する問題、緊急時に顕在化する傾向にある問題、緊急時に顕在化する問題、の5つに分類したものである。このように、平常時の土地区画整理事業と震災復興土地区画整理事業は性格が異なっているために、問題点も異なりそれぞれに固有のものも多いが、共通している問題が多数あることが解る。このことは、震災復興土地区画整理事業における住民合意形成について調査す

る事によって、平常時の区画整理事業における住民合意形成をはかる時に参考になる事項が多いことを意味している。

6. 考察

(1) 借家人に対する十分な保護制度の確立

借家人については震災後に厳しい立場に陥った人が多い。事業によって受け皿としての公営住宅は建てられるのだが、借家人のうちでも土地の所有者がその土地を行政に売却した人しか優先的に入ることは出来ない。例えば、地主が従前の借家を解体して再建しない場合には、その借家人は受け皿住宅入居には優先されないために元の地区に戻れない事が多い。

区画整理地区だけ優遇されすぎるのも公平性の観点から問題があるという意見はあるが、以上のことから区画整理事業後の借家人の住居を確保する何らかの施策が必要である。例えば、公共団体施行の場合、借家人の比率に応じて地区内に受け皿住宅建設を事業主体に義務づける等の、借家人に配慮した制度の確立が必要であろう。

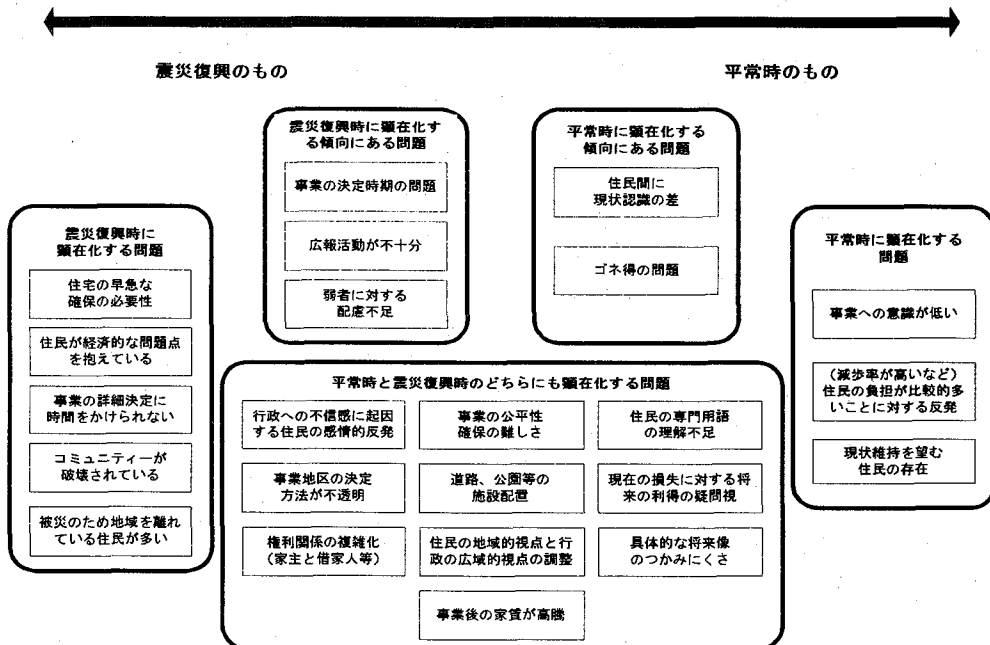


図4. 平常時と震災復興のまちづくりの問題点の関連性

(2) 白地地域の問題について

事業エリアや重点復興地域に指定されなかったいわゆる白地地域の一部にも様々な問題が起きている地区がある。

例えば、都市基盤が未整備であった地区においては公の資金が投入されないために住宅再建、住民復帰、産業再生などの復興の停滞と、震災以前からの不良な街区環境の再現の問題が同時進行している。

また、震災後、神戸市ではまちづくり協議会が多く作られたといわれているが、これらは区画整理や再開発など都市計画事業地区内のものが大半(56件, 76%)であり、白地地域において協議会が設立されたケースは少ない。これは、事業の無い地区においてはまちづくりに対する求心力が弱く、地域全体について考えられる状況にないことに起因していると考えられる。

しかし、予算的制約のために全ての被災地区で事業を行えるわけではない。今後、予算・人材の許す限り柔軟な補助を行うべきであると思われるが、具体的には、1ha 程度の街区単位の計画においてその中の1~2本の軸・数力所の拠点単位の事業を行うべきとの意見³⁾もある。

(3) 住民への情報の伝わり方について

震災復興まちづくりにおいてマスコミの報道が少なからず住民合意形成に影響を与えたという声があった。

情報はその伝え方によって、情報の受け手の印象がほぼ180度変わることがあるために、情報の伝わり方には細心の注意が必要である。震災直後にはデマによって誤った情報が伝わり住民の不安感をあおった。

まちづくりが比較的順調に進んだ地区においては、まちづくり協議会およびコンサルタントが、マスコミの取材を極力控えさせたことが共通の特徴としてあげられる。これは、マスコミによる問題の拡大化を避けるためであった。また、まちづくり協議会の決定内容が協議会ニュースに載る前に、住民がマスコミの報道からそれらの情報を得るといふ本末転倒な事態を避ける意味もあった。

また、被災のため地域を離れている住民にはまちづくりの情報が伝わり難い。これらの住民の所在確

認から連絡まで、住民と行政が協力して進める必要がある。

また、今後のまちづくりでは住民に十分な情報を伝える必要があり、行政は初期のまちづくり情報などの情報公開をより一層進め、透明性を確保する必要があると思われる。

7. おわりに

震災後のまちづくりをみることにより、課題は多いものの、住民参加のまちづくりが根付き始めたことを捉えることができた。住民が個人の視点のみにこだわった主張を行うと、まちづくりは進まないの、住民がいかにか広い視野で理性的に将来を見据えてまちづくりを見るかが大切である。そのためには、行政主導ではなく、コンサルタントや協議会が確固たる信念と情熱を持ち、まちづくりを推進していくことが重要であり、また行政や協議会、コンサルタントの相互の信頼関係の構築も欠かすことは出来ない。また、今後は行政も、住民が反発を感じるような要因を解消するための方策を考えることが必要であり、よりいっそう住民参加の支援制度を整えることが求められる。

今後の課題として、今後まちづくりを行う上での指針となるような全般的なシナリオの作成が挙げられる。このようなシナリオがあればまちづくりを推進する上で非常に有用なのだが、これらはまだ模索の段階である。

参考文献

- 1) 大谷、八木沢：再開発コーディネイターによる権利者の合意形成プロセスの考察，日本都市計画学会学術研究論文集，No. 28，pp769-774，1993.
- 2) 中野三男：土地区画整理事業による国際貢献，都市計画 No181，pp52-61，1993.
- 3) 水口俊典：「白地地域の復興方策」，白地地域の被災実態と復興手法についてのシンポジウム資料 3，pp5，1996. 12