

第4章 住民主体のまちづくりを支える住民参加と、専門家・NPOの関わり

---阪神・淡路大震災における御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程の分析から---

浅野 幸子

1. 復興まちづくり過程の分析のねらい

本研究のねらいは、壊滅的な被害を被った阪神・淡路大震災の被災地における復興まちづくり過程の分析を通して、現代の都市、特に密集市街地の地域コミュニティを取り巻く複雑な都市環境を明らかにすると同時に、私的権利制限を伴う住民による主体的なまちづくりへの取り組みを支えるNPOや専門家の役割について検討するものである。

1995年に起こった、阪神・淡路大震災では、6,000人を超える犠牲者が生み出され、その後の復旧・復興過程においても非常に厳しい道のりを被災者に強いた。

しかし問題の本質はそのような表面的な被害の大きさにあるのではなく、現代の大都市のあり方そのもの、特に、インナーシティにおける都市地域コミュニティの存在を大きく揺るがしたことにある。住宅の滅失と再建の難しさ、各被災世帯の生活を圧迫し、また被災地域は住民が戻らないことにより、激しい空洞化を引き起こした。そのような状況は、特に権利関係が複雑し、狭小宅地と路地という都市基盤の問題から再建条件が厳しい上、家計を地域経済に依存している割合が多い地域、まさに神戸市長田区のような地域で露呈し、いまなおこれらの地域は人口減少とまち中に広がる更地という現実と直面しつつある。つまり、震災以前から、老朽化と衰退の波に覆われていたからこそ、被害は拡大したのであり、復興もまたその都市の構造上の制約から、厳しい局面に立たされたのである。

私達は、この被災地の復興まちづくりの経験から多くのことを学ぶことができる。特に震災後専門家などにより指摘されたのは、震災以前からの地域活動、まちづくり活動の蓄積があるかないかが、その過程で厳しく問われたということであった。しかし実際にはその問われ方は一様ではない。地域によって抱えた課題はそれぞれに異なっており、復興戦略も違う。住民組織の自治力や支援する専門家の資質にも差異がある。また、各種の公的な支援策・制度、自治体の対応が、復興の進行度合いと大きくかみ合わなかった背景もあった。そして、比較的早い段階で一定の復興をなしとげた一部を除くほとんどの被災地域では、復興支援策も無いに等しく、またかろうじてまちづくり協議会が立ち上がっても、あまり活動を展開できなかったというのが現実である。

したがって、被災した地域を一括して、復興まちづくりとくくり、表面的にその成果を判断することは妥当ではないといえる。住民の主体形成や支援者など各主体のあり方・活動が、刻々と変化していく地域をとりまく状況や各種の支援策・制度との関係で、明らかにされる必要がある。

そこで本研究では、典型的なインナーシティの特徴を

もち、阪神・淡路大震災の被災地においては地域の大半が全焼するという最も厳しい被害を受けた地域の一つである、神戸市長田区御蔵通5・6丁目を対象として、復興まちづくり過程を詳細に分析する。

御蔵通5・6丁目においては、震災以前において特別に「まちづくり」活動が盛んであったとはいえないが、一方で、何十年という居住歴が結ぶ、都市部としてはかなり濃密な人間関係を残し、祭りや行楽などの企画・運営を組織的に遂行する力も持っていた。従って甚大な被害を受けつつも、震災直後の近隣による救命活動、臨時の炊き出し、交通整理、またその後の避難所での助け合いなどが、ごく自然に迅速に行われた。そして、地域活動を担っていた壮年層を中心に有志によって自治組織の再建が行われ、それはやがて区画整理事業の対象地区となるなかで、まちづくり協議会へと役割を変化させていくことになった。そして、専門家・ボランティアなどが、さまざまな形で「復興まちづくり活動」の支援をおこなった。

しかし、私的権利制限を伴う区画整理事業における、住民間の合意形成は困難なものとなり、同じような地域背景をもった区画整理事業地域と比較しても、事業の進行は遅れた。震災から8年以上が経った現在、御蔵通5・6丁目にもどってきたのは元の住民の3割程度である。このように、主体的な住民組織と、専門家を含めた人的資源をもちつつも、御蔵通5・6丁目の復興まちづくりは成功とはかけ離れた結果を迎えた。それだけに、御蔵通5・6丁目の復興過程の詳細な分析からは、地域活動・まちづくり活動を取り巻くさまざまな問題が浮び上がってきている。

なお筆者は、御蔵通5・6丁目の支援を行ったボランティアグループのスタッフとして、研究対象地域に3年半に亘って関わっているが、本研究においてはできるだけ客観化するために、各種の資料及びヒアリングに基づいた分析を行っている。

2. 御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程分析

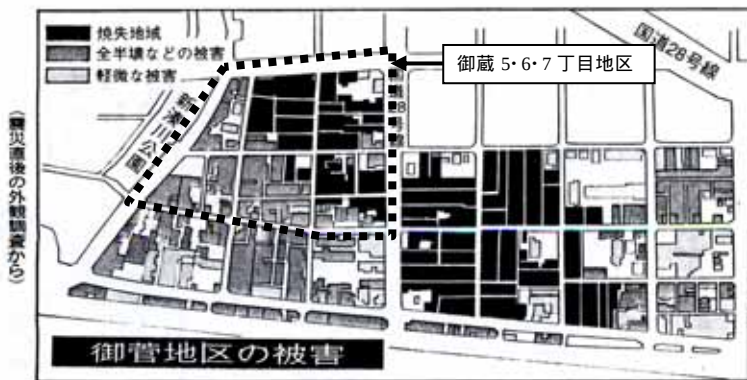
ここでは、御蔵5・6丁目まちづくり協議会および、復興支援に深く関わったボランティアグループ「まち・コミュニケーション」や、専門家などの活動の様子を見ていく。なお、分析の対象とするのは震災後から3年間の時期とする。それはその3年の間に、被災者の恒久住宅取得（自力再建・公営住宅への入居の両方）の目処が立ち、被災直後からの被災者の移動がなくなっていったこと、各種の支援策が3年を期限として実施されていたことから、この段階で被災地全体の状況がほぼ固定化したためである。それは、3年以内に復興まちづくりにおけ

る一定の成果を見出せなかった地域においては、元の住民が元の地域に戻ることでできる可能性が低くなっていたことを意味する。

御蔵通 5・6 丁目の復興まちづくり過程については、地域内の活動主体別に、3 年間の全体の流れを表 1 にまとめている。

(1) 地域背景と現在の状況

御蔵通 5・6 丁目は、典型的なインナーシティエリアが広がる神戸市長田区にあり、路地を囲んで長屋や文化住宅が立ち並び、その中にケミカルシューズや鉄鋼の工場、飲食店などが事業を行う、住工混在地域であった。御蔵 5・6・7 丁目で一つの自治会を構成しており、御蔵通 1～7 丁目、菅原 1～7 丁目からなる御蔵地区自治会連合会の傘下となっていたが、御蔵・菅原通 1～4 丁目とは小学校の学区も違い、また長田線・細田線・新湊川に囲まれて、独自のコミュニティを構築していた。そして、区画整理事業の対象となった御蔵通 5・6 丁目は、震災以前は 314 世帯・735 人が暮らしており、また 7 割が借家人であった。65 歳以上人口は 21%に達していた。



■ 図 1 御蔵地区の被害（神戸新聞 1995.10.16）

阪神淡路大震災では、図 1 が示しているように、地区の大半が壊滅的な被害を受け、御蔵地区全体では 120 名以上の、御蔵 5・6・7 丁目でも 30 名弱の犠牲者を出している。また、資料 1 で示しているように、震災から 7 年経った時点でも、元の住民は 3 割程度しか地区に戻ることができていない。

(2) 時期区分

御蔵通 5・6 丁目の復興まちづくり過程分析にあたっては、震災直後からの 3 年間の時期の特徴を考慮して 5 つに区分し、その各時期ごとに分析を行った。時期区分は以下の通りである。

第 期 住民の自主的活動展開期

(1995 年 1 月 17 日～)

震災直後の近隣の救援活動などさまざまな相互扶助の活動から、避難所での生活、がれき撤去にいたるまでの時期。この間に、今後の区画整理事業についての自主学習会も行われている。

第 期 御蔵 5・6 丁目組織の立ち上げ期

(1995 年 4 月 23 日～)

旧自治会役員が高齢などの理由により、復興をにらんだ意味での新自治会への参加を辞退したため、替わって子供会

などの地域活動を担ってきた 40 代後半から 50 代の若手のメンバーが新自治会を結成、これが行政によって区画整理事業のためのまちづくり協議会へ移行させられながら、活動を展開していく時期。区画整理事業の都市計画決定は 3 月 17 日に行われていたが、その約 1 ヶ月後のこの時点から、住民間の合意形成を行っていく場づくりが開始され、コンサルタントの支援のもと、区画整理事業の内容について学習し、住民の所在や再建意向の把握など、基礎的な情報を得るための活動をおこなっていくこととなる。

第 期 ボランティア支援開始期

(1995 年 10 月 21 日～)

まちづくり協議会での話し合いに大きな展開が見出せない中、役員の中から、地区内に拠点をおいて仮設住宅支援などの活動を行っていたボランティアグループに対し、協議会活動の支援のための人員の派遣要請が行われたことをきっかけに、協議会への支援活動を始めた時期。この時期に集会所の建設、餅つきやバザーなどのイベントが、まち協・ボランティアの協力により行われ出す。その後議論の深まりの中で、区画整理事業の合意形成の過程のみならず、ボランティアでありながら共同再建や個別再建の課題にも関わっていくことになる。

第 期 区画整理事業・地区計画合意形成期

(1996 年 3 月半ば～)

まちづくり協議会が立ち上がった当初から、全住民へ呼びかけての区画整理事業の勉強会や、再建意向アンケートなどが行われていたが、この時期までは学びの域を出ることができなかった。95 年 12 月末に 2 通りの事業計画案を通信誌に掲載、集会が開かれ検討しているが、これが住民に具体的に示された最初の機会であった。3 月半ばからは、大規模な共同建替え案とともに、合意へ向けての話し合いが進められ、4 月 1 日にまち協の通信誌で 12 月の案を大きく見直した「まちの将来像(案)」が提示されたのち、紆余曲折を経て 9 月の市の事業計画案提出へと進んだ。

第 期 共同再建事業立ち上げ期

(1996 年 12 月 15 日～)

共同再建については 96 年のはじめから検討が行われ、4 月には 6 丁目北ブロック全体におよぶ共同再建案がボランティアの専門家から提示されたこともあった。しかし具体的なイメージをつくりながら地権者に呼びかけていく動きは、区画整理事業計画および地区計画の検討もある程度軌道に乗りだしたあとの、この時期からである。一方、まちづくり協議会は、停滞期へと入っていく。

3. 3 年間の動き～各時期の経過と特徴

(1) [第 期] 住民の自主的活動展開期

(1995 年 1 月 17 日～4 月半ば)

震災直後から始まった自主的な活動は、近隣住民の救出・防犯会による交通整理・子供会による炊き出しなどであり、その後の避難生活での助け合い、がれき撤去の話し合いなどへ至っている。そして、そこへ、晴天の霹靂として区画整理事業がかかるという事態を迎える。自治会役員が地域再生への取り組みに立ち上がらない中、50 代の若手を中心に、地域組織再生へ向けて住民へと呼び

かけを行っていった。

a) 地域の動き

震災直後から自治会立ち上げまでの住民の動き

震災直後から近隣同士の救出活動が始まり、一方で火が燃え広がり始める。その後御蔵通 5・6・7 丁目の防犯会のメンバーは、地区周囲の交通整理に当たり、子供会のメンバーらは町の倉庫から器具を取り出し、倒壊した地域の米穀店の米を使って炊き出しを行っている。御蔵 5・6 丁目は約 7 割が焼失したため、多くの住民が避難所で暮らしており、また長期間（最大半年）避難所での生活を送った住民も多い。

やがて 2 月に入ると、地域の復興が課題となるが、御蔵のまちは一面瓦礫に覆われていた。中小零細の工場や商店で生計を立てていたものも多かったため、できるだけ早く焼け焦げて地区の一面を覆っているガレキを撤去することが緊急課題であった。しかしそこへ、更なる課題、「震災復興区画整理事業」が覆い被さってくる。

こうした中で、普段から地域の活動を積極的に担ってきた子ども会のメンバー（ほとんどが 50 歳前後の壮年層）が自治会の活動再開を目指そうとする。まず彼らは、2 月終わりから 3 月はじめにかけて、旧区役所に避難している自治会役員に「前面に立って復旧活動を行ってほしい」という依頼を何度か行った。しかし役員は高齢であることや避難生活による体力的な問題を理由に、これらの願い出を断っている。

また彼らは、ガレキの撤去についても動き出す。地域全体によびかけ、地域として早期にガレキ撤去を行ってもらえるよう、御蔵 5・6・7 丁目関係者間でできるだけ書類をそろえて、区役所に交渉している。それでもガレキの撤去は 5 月前半までかかることとなる。

この過程で、後に主に復興まちづくりに関わる専門家が集まって立ち上げた「長田の良さを考えるまちづくり懇談会」のコア・メンバーで大学教員の R 助教授（民俗学）は、独自にボランティアとして被害のひどかった御蔵地区の支援に取り組み始めていた。R 助教授は当時自主的な行動をはじめていた御蔵・菅原の住民と連絡をとりながら、ガレキ撤去を含めた住民同士の話し合いの支援を行い、4 月 19 日には、地元協議会ができるまでのボランティア通信として「みすが通信」1 号を発行している。このようなサポートを受けながら、有志の住民達が地域でまとまって組織を立ち上げ、活動を進めて行く方向を模索していった。

具体的には、3 月 19 日（日）・26 日（日）に、御蔵通 5 丁目に拠点を置くピースポート事務所（プレハブを建て）の一階で「住民の集い」を行った。地域全体でガレキ撤去を進めることを確認すると同時に、専門家を招いて区画整理の学習も行っている。またこの時期、ボランティアが引き上げてしまう前に集会施設となるプレハブを建ててもらおうという話がもちあがり、地区住民の土地を借りて、被災者用ピースポートが保有していたプレハブをもらい受け、ピースポートに建設も依頼した。これを地元との間で調整したのは、ピースポートとともに被災者のためにプレハブ建設に奔走してきた、H 商会 T 社長（のちに御蔵通 5・6 丁目まちづくり協議会相談役）である。こうしてようやく 3 月末に独自の集会施設を手に入れることができた。

このように自治会の再生を考える動きは進んでゆくが、

後のまちづくり協議会役員は「自治会長は完全に活動する意欲がなかった。若い者が動きなはれという言葉が会長からでたので、その時点で行動を切り替え、あたらしいメンバーの立ち上げを考えていった。でも誰でもよいということでもない。男性で役所ときちんと対等にケンカもできるようでなければならない。元の自治会の役員 4・5 人に御蔵公園に集まってもらい、誰が会長にふさわしいか話し合った際に S 氏の名前をあげると、彼がふさわしいのではないかということになった。そこで、会長になってくれるよう頼みに行った」と当時を振り返る。一週間考えさせてほしいといった S 氏は、会長を引き受けることを承諾し、4 月 23 日に集会所で住民集会が開催され、新自治会の成立について合意が計られた。

コンサルタントの関わり

一方、御蔵地区にかかわることになるコンサルタントの A 社（以下、A コンサル）は当時どのように動いていたのだろうか。御蔵地区は、地域全体の衰退・老朽化など問題を抱えていたため、1978 年に神戸市からの働きかけによりまちづくりに取り組んでいた。80 年代に入るとすぐ、神戸市まちづくり条例にもとづくまちづくり構想を提案すべく話し合いやアンケートなどが行われ 1986 年に「まちづくり構想(案)」を提出し、1989 年には「みすが地区まちづくり協定」が結ばれている。A コンサルはこの間、神戸市からの派遣コンサルタントとして関わっていたのだった（もっとも、最初の発意が行政にあったため、ごく一部の役員が熱心に活動した以外に地域的な取り組みは行われていない）。しかしまちの将来像が描き終わり、老人憩いの家が完成した後は、協議会活動全体が福祉系へと向かって行ったこともあって、コンサルタントと地域住民の関係は 5 年近く途絶えていた。大阪に事務所を置く A コンサルでは、震災後すぐに所長を含めて今後の行動の仕方を検討したが、コンサルタントが地域に関わるには行政のバックボーンが必要との考えにより、神戸市の連絡を待つこととなった。

しかし御蔵地区に関わった経験をもつ Y 氏は御蔵地区が気になっていた。そこで震災後約 1 週間目に神戸市から「市役所の庁舎がつぶれていて資料が取り出せないの、御蔵に関する資料を持ってきてほしい」と連絡があり、Y 氏は神戸市役所に資料をとどけたその足で御蔵地区に入り、被害状況を写真に収めてまわっている。さらにその後、御蔵地区の被害現状を押さえておこうと、住宅地図をもって再度御蔵地区を訪問。自分なりの基準で、全焼・全壊・半壊・半焼などの印を、地図上の地区全体にプロットしている。

この後、A コンサルは神戸市からのオフィシャルな依頼により、住宅市街地総合整備事業にもとづいた計画を 2 月中に作成、3 月中にはそのフォローアップを行ったという。しかし交通機関も正常にもどっておらず、御蔵の地元住民とのつながりも途切れたままの状態だったので、地域との具体的ななかかわりはなかった。そして 4 月はじめに神戸市都市計画局の御蔵地区担当課長より電話が入り、区画整理事業の対象となる御蔵地区に、市派遣のコンサルタントとして正式に関わってほしいとの依頼があった。

4 月前半にはボランティアの R 助教授の設定で、A コンサルの所長が地区を見て回り、住民とともに情報交換をする場が持たれている（『みすが通信』1 号）。御蔵地区は、区画整理事業においては御蔵東地区・御蔵西地区

の2つにわかれたが、Aコンサルは両地区を担当することとなった。そして御菅西地区にあたる御蔵5・6丁目には、4月23日にまちづくり協議会地域組織が立ちあがった後から本格的に関わることとなる。

住民の逼迫した要求

この時期、着の身着のままで焼け出された住民の間では、住宅よりも先に減歩で土地を取り上げて道路・公園をつくる話をする事自体が納得いかないと、区画整理反対を唱えるものが多かった。4月9日行われた長田区役所7階での第3回住民集の当日の議事録が残されているが、そこにはこの時期に被災者が抱いていた思い、逼迫した状況が住民の発言に集約されている。なおこの日は神戸市都市計画局の御菅地区担当課長も参加している。

■表2 第3回住民の集いでの発言内容

神戸市都市計画局御菅地区担当課長の発言 区画整理事業の進行を前提とした基本的な説明 ・まちづくり、土地・道路設計については住民の方とともに考えていきたい。 ・一定の区域から住民に公平に土地をそれぞれ提供してもらう（減歩）をする。 ・道路や公園にあたる土地は代わりの土地を渡す（換地）。 ・大きい道路と公園はほぼ決まっているが、細かい所は住民と相談してやっていく。 ・まちづくり協議会を住民の方で設置してほしい。 ・市からはまちづくり専門家を派遣する。 ・現地相談所をつくっての取り組みを行う。
住民の主な発言 [仮設住宅] ・住んでいた土地に仮設住宅を建てて欲しい。 ・この地域の公園や湊川の川の上を利用して仮設を建てられないか？ ・仮設住宅を建てるのに補助は出ないのか？ ・山奥に仮設をたてて生活できるか？みんなこの地域で働いて生活している。 数をあわせたらよいというものではない。 ・商店・工場には仮設住宅建設の補助が出てどうして住宅にはでないのか。 [区画整理] ・区画整理に住民はまだ賛成していない。 ・避難所生活を続けていて精神的にも落ち着いていない、この先どうやって生きていったらよいのかもわからないのに、区画整理、区画整理というのは間違っている。 ・御菅地区だけ区画整理というのはおかしい。 ・道路が広くても火事は広がる。長田線を越えて火の玉がおちてきて私の家が燃えるのを見た。道路幅がせまいから火事になったとは住民は思っていない。今のままの道路で区画整理はできないのか？ ・先に仮設住宅を建ててから道路を後にしてほしい。 ・区画整理よりもまず住むところ。早く住ませて欲しい。それから安心した状態でまちづくりを考えたい。 ・六月中に相談をして事業計画を決めたいとのことであるが、住民と話し合いをもちながらそんなに早く決めることができるのか？ [ガレキ] ・ガレキはどのような日程でかたづけるつもりなのか？
住民の発言に対する神戸市の回答

[仮設住宅]

・必要な数が多すぎる。また街のどこにでも仮設を建ててしまうと街を作るときに障害になってしまう。

・補助は厚生省にかけあったが、土地を持っている人と持っていない人に差別ができるので不可能といわれた。

・必要であるとう認識はあっても出さることとできないことがある。

・プレハブをみなさんが建てられた場合、その移転代金はある程度出せる。

・6月中に合意ができれば、その地主さんに土地をお借りしてでも仮設を建てたいと

考えている。ただし何戸建てるということとは言えない。

[区画整理]

・個々に家を建て元の様な街になると防災上危険なので御菅地区を区画整理に入れた。

・買収については、売ってもよいという方がいれば、4月下旬から5月上旬に単価が決まる予定。6月に入ったら金額について皆さんと相談させていただく予定。

[ガレキ]

・4月7日に申入れ書を区役所に提出。4月20日ごろに業者がきまるので、4月末には工事にかかることができる。

b) 第 期 の 評 価 ～ 地 域 組 織 再 生 の 模 索 と 晴 天 の 霹 靂 の 「 区 画 整 理 事 業 」

寝間着一枚で焼け出された住民達は、生活面・経済面で非常に地域に密着したくらしをしているからこそ、まずは地域内に仮設住宅など応急的な住まいを建設してもらうことをのぞんでいた。また、御蔵5・6丁目区画整理の対象となることには大きな反発があった。それは、住宅再建の支援も無いのに土地の一部を取られる事に対する反発、路地生活へのなじみによる広い道路に対する抵抗感、30M幅の長田線を越えて御蔵3・4丁目地区から火の固まりが飛びうつり、御蔵通5丁目で燃え広がったのを多くの住民が見ていたため、道路拡幅の必要性への疑問はさらに強まっていたこと、戦災復興区画整理ですでに一部の地域が区画整理を受けていたため2重取りに対する怒りなどいくつもの要因が重なっている。

一方Y氏へのヒアリングによると、Aコンサル内では当時、御菅地区が区画整理事業対象地域になったと聞いて議論になったという。それは、果たしてこのような完全に焼け落ちてしまった状態で、区画整理事業を適用することは妥当なのかどうか、被災住民にとって最も切実なのは住宅であるため、区画整理事業よりもむしろ、改良事業や住宅市街地総合整備事業で住宅を供給して行くほうがよいのではないか、という議論である。つまり地域をよく知る都市計画の専門家が、復興事業としての区画整理の妥当性に疑問を抱いていたことになる。

しかし、区画整理事業が都市計画審議会で決定された以上、事業を白紙に戻すことはほぼ不可能だったため、御蔵5・6丁目区画整理が置かれていた状況は非常にシビアなものであった。ましてや、区画整理事業の白紙撤回を求めて闘った芦屋中央地区などと違って、個々の世帯の資金力がそう大きくもなく、また事業を営んでいたものは一刻も早くどこでどのように事業再開をするのか目途を付けなければならない。またこの第 期後半は、住民も御蔵周辺の避難所から仮設住宅などへ移動しはじめており、

話し合いが難しくなっていくのは目に見えていた。

このように、区画整理事業の妥当性や、住民のまちへの住まい方のイメージ、現実の再建問題など、被災者としての言い分はもっともなものであったが、都市計画決定を受けた時点で、事業推進へ向かって住民同士で組織化し、早急に合意形成を進めていく選択肢しか住民には残されていなかったのである。ところがこの時期住民サイドは、その現実を認識しているとはいえず、また行政もそういった発言をおこなってはいない。あくまで住民の不満をなだめながら、協議会の話し合いを尊重した形で事業を進めていく方向へ促そうという態度が発言から伺える。その中でも最も重要な課題が「まちづくり協議会」立ち上げへの誘導である。これまでハードのまちづくり活動をほとんど行ったことの無い地域で、話し合いのお膳立てをしようとする市・コンサルタントの努力が始まった。

(2) [第 期]御蔵通 5・6 丁目組織の立ち上げ期 (1995 年 4 月 23 日～10 月半ば)

第 期で見たように、地域を何とかしたいという住民有志によって地域の再組織化が図られていった。それは当初は新たな自治会の立ち上げという意図であったが、交渉窓口としてはまちづくり協議会しか認めないという神戸市の誘導で、協議会へ移行する結果となった。住民が仮設住宅などへと離散していく中、まちの将来像を描く、すなわち区画道路・公園の位置を決めるために、地区を 4 つに分けたブロック別勉強会などが積み重ねられた。

a) 第 期の地域の動き

初期の議論

1995 年 4 月 23 日(日) 13:30 より、第 4 回住民の集いがプレハブ集会所で開催された。議事録によると議題は、 どういうまちづくりをしていったらよいか住民の要望を聞く、 今現在、自治会の活動が止まっているので新役員の選出、となっている。
市は前回の住民集会同様の要望が続出するのに対して、「区画整理にもとづく仮設住宅を考えている」「プレハブをすべての土地にたてると何度も移動をしなければならぬので、市営住宅を建てるにも、あたらしいまちづくりが遅れて、10 年もプレハブ生活ということになる」「仮に仮設住宅を半分建てても誰を先に入居させるのか、むずかしい」などと回答。最終的には住民側で、減歩無しの要求をしていこうという意思が確認されている。

次に、新自治会と役員選出について議論されている。住民有志によって会長の任を依頼された S 氏は、一週間悩んだ末に引き受けることを決め、この日、特に反対も無く会長となることが決まった。しかしここで行政より、区画整理事業に際しては自治会ではなく「まちづくり協議会」だけを交渉窓口とする神戸市職員の強い意向を受け、急遽、まちづくり協議会設立のための住民総会という形に移行させた。そして他の役員は会長に一任(つまりこの集会所を準備してきた側に一任)ということで「御蔵 5・6 丁目まちづくり協議会」(正式名称。以下、略称として「まちづくり協議会」と一般的な表記を使う)が、当初の住民側の意図に反して突如成立することとなった。

ちなみに、この日の最後には、真っ黒なガレキがまだ街を覆っているような状況下においても、平成六年の自

治会・子ども会・防犯会の会計報告が、震災以前の担当役員からなされている。

4 月 27 日(木)に最初のまちづくり協議会役員会が開催されて以降、5 月に 3 回(うち一回は住民の集い)、6 月に 3 回(うち 1 回は第一回まちづくり協議会全体集会)、7 月～8 月 6 日には 10 回(うち 3 回はブロック別まちづくり説明会)の話し合いが行われている。

当初から会長を筆頭に住民側は、地区内への仮設住宅の建設要求と減歩率を 0 にすることについては一歩も譲れないとの主張を展開。一方で、市の担当課長は 5 月の段階で、防災上も減歩を含めた区画整理事業は必要であると繰り返しつつ、地区内の比較的大きな土地の買収にかかっていると述べており、実質区画整理事業は開始されている。

また、全世帯の 7 割近くが借家人であった御蔵 5・6 丁目の住民にとって、大変重要な課題である受皿住宅(注 1)に関しては、この時期行政は明確な説明を行っていない。すなわち、土地を売った従前居住者については優先権があるが、その上に住んでいた借家人がどのような扱いについては、確保できる戸数もはっきりしておらず、明言できないという姿勢である。むしろ住民が主体となって共同化を進めてもらい、その保留床(多めに作った住戸)を借り上げ公営住宅や買い上げ公営住宅とし、受け皿住宅に利用したいと述べている(7 月 30 日ブロック別まちづくり説明会)。

また、市からは早期の土地所有者の住民の集いの開催も促されるが、御蔵では他の一部の地域で見られたような地権者の組織化はなされていない。さらに市は協議会に対して、仮設住宅に移った住民の行き先を調べて欲しいとも訴えている。住民票を移動させないで移転する者が大変多く、行政だけで被災者の全ての移動を把握することが難しいことが、被災地全体でも問題となっていた時期であった。

こうして話し合いは、激しい応酬も無く、住民による行政への組織的抵抗は展開されなかったものの、根本の部分では要求が平行線のまま進んで行くこととなった。これは神戸市の施策展開の限界と共に、住民側でそのような状況を受容しつつ、刻一刻と変わる状況の変化に応じて課題を着実に整理・分析することができなかったことも大きいといえよう。

■図 2 事業計画(案)提出以降のスケジュール

(出典:『ひこばえ』5 号, 1996.6.23 発行)

再建意向
把握アンケートの実施
御蔵 5・6
丁目まちづくり協議会
では、住民
がどの程度
地区内での
再建意向を
持っている
のかについ
て、アンケ
ート調査を
行っている

(調査は、更に詳細に従前の住宅の広さや家賃、家族構成、車の所有状況等までたずねている。回答率は地権者(地主+借地人)64%、借家人44.8%となっている)。全回答者の内50%が住んでいた場所が今だ更地であり、被災後何らかの建物を建てているのは18.5%である。また、御蔵5・6丁目に住んでいた世帯の内、70%が元の地区での再建・再居住を希望している。また地主や借地人を含めても全世帯の33%が市営住宅への入居を希望している。なお、回答のあった借家人のうち60%が市営住宅への入居を希望していたことから、その後、まちづくり協議会において受皿住宅建設要望への行動が強まっていく一つの大きな要因となった。

コンサルタント

この時期Aコンサルは、アンケート調査などまちづくり協議会が住民の住宅再建意向を把握する支援を行うと共に、全体集会・ブロック別学習会にも市派遣コンサルタントとして入り、専門家としての中心的な役割を期待された。

しかし第 期で支援に入ったボランティアから役員会その他での役員とコンサルタントのやり取りを通して見ても、Aコンサルの専門家としてのスタンスが見えてこない、行政と一体的な存在としてしか受け止められないものであった。Aコンサルは、あくまで行政の裁量の範疇の中で、住民同士ができるだけ納得できるよう最低限必要な情報提供とアドバイスを行いながら活動を見守る、という姿勢が当初から貫かれていたのである。ただし、Aコンサルが専門的な能力がなかったということではない。後に御蔵東地区で共同再建も実現させている。しかしながら、住民組織とのあいだに、きちんとした信頼関係が築けていなかったことは明白であった。

b) 第 期の評価 ~ 離散が進む住民と話し合いの進捗

この時期の被災地全体の動きを見ると、8月20日をもって避難所が閉鎖となったことが大きな節目となっている。御蔵の住民の中には、遠隔地の仮設住宅では仕事に支障があるとして、この直前まで地区に近接した学校等の避難所で暮らしたものも多かったが、この日までに、郊外の仮設に入るか自費で民間の賃貸住宅などへ入るかの選択をしている。こうして避難所閉鎖を契機に、「避難生活」から「自力生活再建」へという考え方が、被災地内でも強く認識されていくことになる。

また、複雑な区画整理や住宅再建問題については、勉強会を重ねる中で一部の住民は理解を深めていたが、一方で特に長田から離れて事業再建や仮設住宅での暮らしを送っている住民達は、話し合いの内容がほとんどわからないという状況であったことがヒアリングからわかった。住民の離散に加え、こうした情報格差も生まれつつある中、迅速な話し合いを行っていくのは難しい。

事業進捗の速度に関しては、7月30日時点で市の担当者が「当初(95年の)9~10月に事業決定を行いたいと考えていたが、現時点で3~4ヶ月遅れている」「(できれば)12月~1月には事業を決め、審議会委員の選挙を行い来年(96年)の4月ごろから換地設計に入りたい」と発言していることから、神戸市側の当初の予定と現状のずれが理解できる。課長はこの発言の最後に「今後少なくとも2年先(1997年夏)には建物が建っているという気持ちで取り組んで行く」とも述べている。図2が示しているように、事業計画決定がなされても、個々の

住宅再建が可能となるにはさらに10ヶ月以上の時間を見る必要があった。

このような現実の厳しさの中で、まちづくり協議会が当初あげていた「減歩0%」の主張は、減歩率の大幅な削減および公営住宅の大量かつ早期の建設という方向へ傾いていったのである。

(3) [第 期] ボランティア支援開始期

(1995年10月半ば~1996年3月半ば)

1995年10月半ば、御蔵5・6丁目まちづくり協議会の相談役であり、自社の敷地内にSVAなどのボランティア事務所のプレハブを建てるスペースを無償で貸してきたH商会T社長は、まちづくり協議会の動きを良くしていくために若者の力を貸してほしいと、SAV神戸事務所に来所した。そして、SVA神戸事務所・所長との話し合いの末、復興まちづくりに関心が高く、4月から独自に関連情報の収集を行っていた筆者(=浅野・当時22歳)がしばらく支援に入ることが決まった。また、隣接するボランティアグループのボランティアで、昼間はH商会でアルバイトをしていたO氏(当時28歳)もすでに手伝いに入ることとなっており、10月21日のまちづくり協議会役員会に初めて2人が出席した。

こうしてボランティアによる御蔵5・6丁目まちづくり協議会へ関わりが始まることとなった。この時期は、主にアンケートの再発送や名簿の整理、まちづくりニュースの臨時編集、集会所開所式・御蔵地区合同慰霊祭の支援などを行っている。震災から1年という節目の時期でもあり、住民にとっても、区画整理事業計画案検討のための年末の住民集会・年明けの慰霊祭と、忙しい時期となった。

a) 第 期の地域の動き

アンケートの再発送とまちづくり構想(案)の検討
ボランティアが初めて出席した10月21日の役員会では、アンケートのとりあえずの集計結果がコンサルタントから説明されていた。その際、借家人のアンケートの回収率は極端に低かったが、仮設住宅等で高齢者支援に関わっていたボランティアには、アンケートの形式にも問題があると考えられた。配布されたAコンサルの作ったアンケートは、全体的に読みづらく、また地権者の設問が優先的で、そのため高齢で一人暮らしも多く含まれる借家人には非常に答えにくいものであったためである。そこでボランティアで、アンケートのうち借家人を対象とした部分を抜き出し、字を拡大して見やすくして再発送することを提案し、借家人向けアンケートの再編集を担当することとなった。11月8日、返信の無い借家人向けにアンケートの再発送を行っている。

またこの間、事業計画(案)(御蔵では「まちづくり構想(案)」と表現されていた)がAコンサルから役員に示され、どのような案がよいか検討が重ねられたが、区画整理により6mの道路が基本となるまちなみに対する、将来の生活イメージが湧かない様子であった。納得できない役員にその後何度か提出された事業計画(案)にも特に大きな変更は無く、またなぜこのような案しか出ることができないのかについて、行政・コンサルからは区画整理事業の標準設計という理由が示されるのみで、特に、なぜ道路はすべて6m幅にしなければならないのか、2,500㎡もの大きな公園が必要なのか、といったことが議論の焦点であったが、徐々にこれ以上はどうにもなら

ないというあきらめの雰囲気は濃厚となった。12月24日の第2回住民集会ではこの計画(案)が提示され、住民の意見を求めている。7月のブロック別まちづくり説明会で市の課長が述べたように、市は当初、この時期にまちづくり協議会が市に提案する事業計画(案)を決めて、事業決定・換地設計と事態を一気に前に運ぶ心づもりであったと考えられる。しかし反応は思わしいものではなかった。公園を2つに分けられないのかといった(案)そのものに対する意見のほかに、借地人・借家人のための話をしてほしい、道路・公園用地を先行買収しているのになぜ減歩が必要なのか、そしてとにかく早く進めてほしいという意見が出ている。結局これらの案では住民の納得いくところには至らず、年明け以降さらに検討が行われることとなった。

集会所開所式・慰霊祭の実施

震災から一年が経とうとしていた時期であるが、連合自治会が区画整理事業によって解体していたため、地域全体での慰霊祭が設けられる様子は無かった。そこで12月に入ってすぐ、震災後の救援活動を通じて御菅地区全体で交流と信頼関係を深めていたH商会T社長により、御菅地区の犠牲者の一回忌合同慰霊祭を行おうと呼びかけが行われ、御蔵5・6丁目の役員はもちろん、御蔵・菅原1~4丁目の自治会役員・協議会役員・民生児童委員などにも巻き込んだ実行委員会が作られ準備に入った。またSVAが曹洞宗を中心とした全国の僧侶120名の法要参列の協力の取り付け、運営費捻出のためのバザーや、参列者の体を温める5千人分の炊き出しなど、支援体制を整えることも決まった。

しかし、慰霊祭の参列者は3千人以上になることが見込まれ、また遺族に対する丁寧な対応や、マスコミの問い合わせや当日の取材調整(10台以上の中継関係車両の持ち込みなど)といった様々な事態が憂慮された。そこで早速、H商会の社長室に電話を引き、御蔵5・6丁目まちづくり協議会の支援に入っていたO氏と浅野が事務局担当として常駐し、1ヵ月半にわたる大規模な行事の事務方と、実行委員会の打ち合わせの下支え、運営のコーディネートをして担うこととなった。こうして1996年1月17日には御菅地区一周忌合同慰霊祭は開催された。

なお、2名のボランティアがT社長と共に事務局を全面的に担ったが、あくまで慰霊祭の主役は遺族・地区住民となるように、準備プロセスは徹底された。区画整理の指定に入らなかった御蔵・菅原1・2丁目からは旧自治会役員、御蔵・菅原3・4丁目はまちづくり協議会役員の中でも自治会活動経験者と経験は無いが復興まちづくりに熱心な役員の両方が、御蔵5・6・7丁目は子供会活動を担ってきた現まちづくり協議会役員がそれぞれ実行委員となり、一方で炊き出しなどの裏方には、御菅地区の民生児童委員を中心とした主婦のネットワークも参加し、慰霊祭を支えた。当日は、僧侶や学生を中心としたボランティアも、会場設営や警備・誘導・記録・マスコミ対応などで、かなりの人数が参加しており、ボランティアと住民の交流の場ともなった。

同時に、まちづくり協議会では、市が先行買収した土地を借り、H商会T社長の仲介で企業から寄付を受けたプレハブを建設していた(これまでは地区住民の土地を借り、ボランティアに寄贈されたプレハブを建てて使用していたが、利用に関して地権者との間に不都合が生じた)。そして12月17日(日)に「御蔵5・6丁目まちづく

り協議会集会所・開所式」が協議会の主催で行われた。

このように、住民同士の絆に対する思いが年末から年明けに高まったこともあり、慰霊祭の疲れが抜けきらない2月25日には早くも、副会長である二人の女性役員を中心とし、将来の自治会組織再生を見据えての「わが街わがふるさと御蔵5・6・7丁目」という交流の集いが設けられ、主に婦人層を対象として食事が行われている。

ボランティア支援の継続議論(1月終わり~3月半ば)

慰霊祭終了後、事務局を担った2人のボランティアは残務処理に追われていたが、H商会の敷地内に拠点を構えるSVA神戸事務所では、次年度も神戸事務所を引き続き現地に残すのか、また残すのであれば、まちづくり支援を継続するのかが議論されていた。そして検討の結果、さらに1年だけ神戸事務所を維持し、活動を継続することが決まった。しかし、善意で集まった寄付を使って支援活動を行って行く以上、それらのプロジェクトは何らかの形で地元の支援組織や住民自身をエンパワメントし、引き継がれて行くような意味あるものとなる事業として企画されなければならない。この状況を見てH商会T社長と御蔵5・6丁目まちづくり協議会会長が話し合いを持ち、ボランティア支援の継続を改めてSVA依頼した。これを受けたSVA神戸事務所の所長およびまちづくり支援担当の浅野、ボランティアのO氏、T社長との話し合いが続けられ、O氏を代表、T社長を顧問として新たにまちづくり支援のためのボランティアグループを立ち上げ、SVAはそこへ引き続き浅野を派遣する、という支援形態が決まった。これが4月に設立された“被災地復興まちづくり支援グループ まち・コミュニケーション”となる。

ブロック全体の共同化案の検討

この時期は、共同化に関する関心も役員の中で維持されていた。そこで1996年3月6日には協議会有志と支援ボランティア2名が、K教授案内のもと教授自身が木賃住宅の建替えの設計に携わった、大阪府門真市にある共同住宅の見学に訪れた。

さらにK教授からは御蔵5・6丁目の復興の打開策として、6丁目北ブロック全体(つまり地区の1/4の面積)を3~4階建ての中層の建物を中心とした共同住宅で再建するという、大胆な提案が行われた(敷地面積約7000㎡・住戸200戸)。それは、ブロック一帯を共同化することで(6m道路をつくらずに)路地を再現し、かつての生活を再現。借家人もほほ戻ることができるようにする、という発想に基づいている。もちろんこれは、あえて区画整理を否定する構想で、行政にとっては到底受け入れられる案ではなかった。

しかし、K教授によるこの大規模共同化案は、役員会でそのまま前向きに議論が継続され、事業計画(案)はもちろんこれまでの方向(つまり6m道路入れた標準的な区画整理事業の計画)で検討するものの、この大規模共同化構想についても住民に投げかけてみるようになった。そこには、区画整理事業という展望の見えない制度に押し込められた役員の、何か少しでも可能性を見出したいという強い思いが込められていた。K教授から、3月17日に具体的な設計案が、4月上旬には模型も作られる。そして通信誌『ひこばえ』を通じて模型の写真が公開され、話し合い次第ではこのような計画も実現可能であるということが住民へ投げかけられた。

役員の中心メンバー達はもちろん、この案に一定の希

望を託して話し合いを進めていた。ただし、役員の捉え方はそれぞれに違ったことが、後のヒアリングでわかる。本当にこのような大規模な共同建替えが実現しようと考えていたケースと、実現性は低くとも発想の転換という意味で重要であるとの認識から積極的に受け止めていたケースである。この2つの発想には大きな隔たりがある。加えて、権利調整のための具体的な作業イメージ（つまり膨大な話し合いが必要となること）は、まだこのとき役員にはなかった。つまり、きちんと権利調整を中心とした話し合いをリードして行く「誰か」と、調整のための膨大な「労力」が必要不可欠であることが、共通の認識とはなっていなかったといえる。

b) 第 期 の 評 価 ～ソフトとハードのまちづくり、運動の模索

震災から1年以上が経とうとしている時期であり、住民同士の交流が疎遠になってゆくことへの憂慮が地域関係者の間で大きくなっていった。そこで、ボランティアの協力を一定程度受けることが可能となったこともあり、住民同士が集える場作りと、区画整理事業の話し合いを行う場作りとをうまく連動させる活動が協議会において模索された。そしてこの時期は「わが街わがふるさと御蔵5・6・7丁目」交流会など、将来の自治組織再生を見据えた継続的な交流活動につながって行く動きも芽生えている。ただし協議会としては、まちづくり構想を早急に決めて行かなければならない状態にありながら、これらの交流イベントに、限られたマンパワーと活動時間を大きく割かれていく結果にもなっていた。

また、ボランティアが地域の中心的な課題に関わること（特に役員会に毎回出席するなど）は、他の地域では考えにくいことであったが、御蔵地区は被害が甚大、かつ旧組織の再統合化や新組織の体制強化が難しかったことから、震災直後よりボランティア・マスコミ・専門家などがさまざまな形で出入りしていたため、ボランティアを当然のこととして受け止める素地ができていたことが大きい。

一方でボランティアからは、役員会の運営に大きな課題があることも認識された。第1に、相談役以外の役員（＝住民としての役員）はほとんどが零細企業・工場の経営者か従業員、もしくは主婦であったため、「会議」の運営に慣れたものが皆無に近かったこと。第2に、ワープロやパソコンなどを使うものがほとんどいないため、細かい文書作成にもあまり慣れておらず、何らかの独自の発信や迅速な情報共有が難しかったこと。第3に、一部役員の都合により役員会が6時から始まり、仕事を終えた後の7時ごろから参加する男性役員が、議事の進行にきちんと入ることができなかったこと。第4に、会長・副会長・顧問の4人以外は、話し合いが難しかったり借家人や小規模な権利者が多かったことから、総じて受身的に議事に参加していたこと（ただし復興への思いは強く、また、イベント的な行事の運営には常に積極的・主体的に協力を行っている）。第5に、役員会の運営に影響をもつ会長および相談役は、行政を協議会と対立的な存在であると認識しており、激しい対立こそ無いものの、ほぼ法律・制度によって復興まちづくりが規定されている状況下で、現実的な着地点を行政とともに探すような話し合いはできず、（現実的に無理なもので

あっても）住民の願い・希望を常に要求しつつながら、行きつ戻りつの議論が繰り返されていたこと、などである。

またコンサルタントについては、一貫して受身で役員会の話を聞き、必要な資料を用意するという範囲に限られ、住民とともにあらかじめ想定された制度のぎりぎりの線上でよりよい条件を引き出し、時には神戸市とも駆け引きをするような役割は、全く期待できないことが役員からも理解できた。また、新たなボランティアの出現により、部外者が多少といえども協議会の話し合いに意見を述べ、必要に応じて通信紙づくりなどを担い、区画整理事業の話し合い時間が減るほどに様々な行事が増えるような状況となっていたが、戸惑いをみせつつも、協議会が認めたボランティアの活動であるとして、その関与を放置した。住民の住宅再建問題は時間との闘いであり、地域に密着して関わる支援グループの動きいかなるかは、良いほうにも悪いほうにも影響しうるため、コンサルタントとしては何らかの形で話し合いを持つべきであったであろう。また、K教授による大規模な共同建替えの提案に関してもジレンマを抱えつつも、役員とK教授・ボランティアのやり取りを見守る状況で、同じ専門家として、何らかの積極的な介入は一切無かった。

このように、役員会の会議はつねに適切なマネジメントが行われること無く、一見有意義なやり取りがなされているように見えて、実は同じような議論を繰り返しながら微々たる速度で進んでいくのであった。こうして震災が起こって一年、御蔵5・6丁目地域としては目に見えるような進展は無いままに終わってしまった。行政が当初目標としていた1月中の事業計画決定は実現せず、それはつまり被災から2年半の1997年夏に至っても、まだ本格的な再建をはじめることができないという現実が、ここで決まってしまうことを示している。

(4) [第 期] 区画整理事業・地区計画合意形成作業実践期 1996年3月半ば～

震災から2年目に入ったこの時期は、地権者の再建意欲・機会が時間が経つごとに失われていく状況の中で、いよいよ区画整理事業の事業計画を決定していかなければならない段階となっていく。実はこの時期すでに神戸市内の3つの区画整理事業地域において、事業計画決定が行われていたが、御蔵5・6丁目の場合、思うように議論は進まなかった。12月24日に検討されたまちづくり将来像（案）（＝事業計画（案））は、その後、大きすぎるとして否定的な意見の多かった公園を二つにし、住宅建設の際に影響のでない場所にいくつか4m幅の歩行者専用道路を入れた最終に近い案となって、7月によろしく住民集会で事業計画（案）が決定する。ところが、同時並行で、神戸市に対する協議会からの要求を「要望書」の形でまとめており、借家人も含めて地域にもどることができる「公営住宅」の必要戸数200戸の建設を市側に認めさせるため、協議会は「要望書」を神戸市に突きつけながら、事業計画（案）の提出を引きのばすという戦略にでたが、成果を挙げることはできなかった。

またボランティアサイドでは、御蔵5・6丁目のまちづくり支援を主たる目的とした被災地まち支援グループ「まち・コミュニケーション」を立ち上げている（4月）。そして協議会の事務的な作業の支援や離散してしまった住民のための交流イベントの企画・運営などに取り組む

ボランティアの存在は、協議会の役員の気持ちを勢いづける役割を担っていた。

こうして、ボランティアの存在によってソフト面での活動に賑わいがでてきたことが影響し、2人の女性役員の調整により、区画整理のためのまちづくりではない、かつての地域交流の流れを汲んだ地域組織としての「みくら 5・6・7 わが街の会」(以下、「わが街の会」)設立が行われた。

a) 第 期 の各関係者の動き

事業計画(案)の決定と要望書をめぐる攻防

御蔵5・6丁目のまちづくり将来像(案)〔=事業計画(案)〕は役員の話し合いを経て12月24日の住民集会で検討されていたが、この案は役員自身が納得できないまま住民に投げかけられたものであった。次の住民集会は4月28日に行われたが、この間にコンサルタントから出される事業計画案は、多少の変化を見せた。大きすぎるとして役員からも住民からも否定的な意見が多かった公園を二つに分け(2,500㎡の公園を1,000㎡と1,500㎡に分けた)、住宅建設の際に影響のでない場所にいくつか4m幅の歩行者専用道路を入れた。さらには、再建に際して敷地を「住宅街区」「住宅と工場等施設とが複合する街区」「住宅と業務サービス施設等とが複合する街区」というように3種類に色分けしていたものを「住宅も工場も再建できるゾーン」「公的共同住宅を推進するゾーン」の2種類に絞った、最終に近い案となって再検討された。このような案が出てきた背景には、鷹取地区が小規模公園と4.5m道路を入れた計画を実現したことが影響している。この後5月に4ブロックそれぞれの住民に意見を出してもらおうブロック別検討会を行って、ようやく7月14日の住民集会で事業計画(案)が決定している(資料1)。

では、なぜ計画は変更がなされたのだろうか。コンサルタントによれば、実は区画整理事業計画の決定がもっとも早かった鷹取地区では、500㎡前後の規模の公園を数箇所と4.5mの道路も何箇所か入れられているが、これが神戸市内部、つまり公園担当課や道路担当部局の反発を招いたという。一方の御蔵であるが、(鷹取の計画が通ったことの反動で)行政内の空気も厳しくなっており、市の担当者としては(基準に沿って)全体として5%は公園にし、面積を細かくしたところで管理をどうするかという問題もあり、また、盆踊りができるようなスペースも欲しいという意見が役員会で出されていたので、1,000㎡と2,500㎡に分割するというのがぎりぎり現実的な線であるという判断がなされたのであった。住民を早く納得させて次のステップに進ませようという同じコンサルの姿勢ではあっても、既存の概念や行政との関係とどこまで緊張関係を持てるのかどうかというところで、大きな差が出ていることがわかる。

さて、この時期の協議会は、事業計画(案)と同時並行で、神戸市に対する協議会からの要求を「要望書」の形でまとめることにも相当の時間を割いている。6月6日に具体的な内容の検討を開始し、役員会で少なくとも6回は要望書の内容検討と市の回答についての評価が行われている。会合以外にも、「要望書」の文章化を手伝ったボランティアと役員の中心メンバーの間では、細かい点について何度もやり取りがなされている。7月14日の住民集会では、「要望書」も住民に公表され、現在事業計

画(案)と併せて、協議会はこれらの要望を神戸市に対して強く行っているのだ、ということが示された(資料2)。

ではこの「要望書」はどのような意味を持ったのであろうか。挙げられた要求を見ると、現実の枠組みの中でほぼ実現可能な範囲が決まっていた項目も多い。まず受け皿住宅については、すべての借家人が入居できる200戸の確保、入居資格は御蔵5・6丁目に済んでいたものを最優先すること、家賃を従前の価格に見合った額に下げること、シルバー住宅・コレクティブ住宅も取り入れること、などを要望している。しかし、建った住宅への入居基準については他の地区も含めた神戸市の基準に基づかざるを得ず大きく変えることは不可能であること、御蔵5・6丁目だけでなく御蔵3・4丁目地区の区画整理事業区域の住民も対象となっていること、家賃等の配慮については、通常の復興公営住宅を含めて兵庫県・神戸市ともにすでに何かしらの家賃低減策が前提として考えていたことが指摘できる(「要望書」の項目1-(1)-1・2・4)。また、住宅の戸数については、第 期で市の担当課長が、「神戸市としてもできるだけ建設したいが、まとまった土地を得られるかどうかにかかっている」と述べているように、どれだけの敷地が確保できるのかに大きく規定されるものである。従って、正面からの神戸市に対する要求も重要であるが、地区内の大規模な敷地を持つ権利者への売却の協力要請を行うことも、協議会に求められていたといえる。何より予算との関係で一刻も早く候補地を行政内で具体的に検討できるようにする必要があったのである(同じく1-(1)-3・6)。

そのほかにも、要望として住民がこだわりながらも、実現は厳しかったと見てよいものがいくつかある。たとえば、区画整理事業地域の4ブロックを貫く東西の道路=「コミュニティ道路」については、隣接する西と南のブロックについても拡幅するように求めている(同じく2-(4)-2)。地域として一貫性のある計画に協力するのであれば区画整理もやむをえないが、中途半端に焼けた地域だけ道路拡幅を行うことに住民として賛成しかねる、という住民の意思表示である。しかし区画整理事業地域を一步出て法的強制力をもつ計画がかけられていない以上は、民一民の話し合いになるのは当然である。

以上、要求項目、特に住宅再建・取得に関しての重要な項目の多くが、この時点ですでに行政の力量内ぎりぎりの範囲で実現されている・実現がほぼ確約されているか、実現のためには別の選択を迫られている、もしくはほとんど実現不可能なものであったといえる。

そして「要望書」に対する期待した回答が得られないままに、7月14日の住民集会で事業計画(案)が可決された。こうして御蔵5・6丁目では震災から1年半近く時間をかけて事業計画(案)がまとまったが、最終局面の神戸市への事業提案へ至るまでも、事態はスムーズには進まなかった。御蔵5・6丁目まちづくり協議会の最大の目的は、借家人も含めてもとの住民ができるだけ戻ることができるようにすることであった。そのため7月29日の役員会で、「要望書」の中で特に求めている、借家人も含めて地域にもどることができる「公営住宅」の必要戸数200戸の建設を市側に認めさせるためには、駆け引き材料として事業計画(案)の提出を遅らせるという行動もやむをえない、という意見が出されたのである。早く事業計画(案)を出すべきだとの意見も多数出された

が、結局、事業計画（案）の提出を引きのばして、借家人や自主再建の難しい被災者の公営住宅の確保を行政から引き出す、という戦略に出ることとなった。しかし行政からは有効な回答を引き出すことができず、要望書に対する2度目の回答のあった8月20日の役員会で、これ以上の有効な回答は引き出せないことを認め、事業計画（案）の提出を行うことになった。提出は9月13日に行われたが、震災からすでに1年8ヶ月が経っていた。

被災地で唯一復興まちづくりに関わる非専門家ボランティアの活動

1996年4月7日、被災地まち支援グループ“まち・コミュニケーション”が設立された。事務所は一周忌慰霊祭の準備以降、T社長・O氏・浅野の活動拠点となっていたH商会の社長室に置き、代表はボランティアでH商会のアルバイトで生計をたてていたO氏、事務局員はS・V・A神戸事務所から派遣の浅野、顧問をT社長がそれぞれ担当することとなった。

意識が高く行動力のある顧問T社長と、新しいボランティアのあり方を模索するO代表の熱心さによってまち・コミは積極的に活動を展開し、協議会役員の精神面を支える役割を担っていった。事務的側面の支援および地域住民のコミュニケーションの場づくりを支援した。実施の形態はさまざまであるが、多人数のボランティアの協力も必要とする1,000人以上の規模の大きなものがほぼ3~5カ月おきに行われ、その他にも餅つきや食事会など地域住民同士での小規模なイベントも数カ月おきに実施された。そして、それらの事務局や広報・機材提供などの何らかのかかわりを、まち・コミはすべて担っていた。

ただし、支援をしたいという意思を受け止め、またイベント開催を通じてまとまった寄付を得られる機会があったことから、これらの大規模イベントは「回して行かざるを得ない」ものであった。

また、6月には女性役員を中心とした交流活動が発展して、「みくら5・6・7わが街の会」が設立されたが、まち・コミは設立にあたって、県の復興基金による地域活動に対する助成金を獲得するための書類作成など（「元氣アップ活動助成」）の、活動の側面支援をおこなっている。これは御蔵の街が復興まちづくりを越えて、長期的な人間関係の復興を具体的に視野に入れたこと、また、まち・コミの本来のミッションと考えられる活動を、わかりやすく効果的に為し得たという意味で、重要な出来事であったと言える。

しかし、まち・コミの運営上の課題は大きかった。予算が無い、スタッフの給与水準が非常に低い、活動目的・戦略が不明確であったことに加え、何よりスタッフの数に対して仕事量が膨大なものとなった。大規模イベントの企画・運営・事務処理に加え、すべての役員会への出席、協議会の要望書の作成や総会・勉強会開催の支援、共同化住宅の話し合いの場づくり、被災地内で行われるまちづくり関係のシンポジウムへの参加など情報収集・人脈作り、名簿の整理、ボランティアや研修の受け入れ、接客、そして事務局の活動費捻出のために各種助成金獲得のための書類作成・決算手続きなどが加わった。また、地域との関係では微妙な立場であった。まち・コミの代表O氏・浅野ともに都市計画や建築の分野での専門性を持たなかった上、20代の若さであることから、当時の活動に対してはどの役員・住民も高く評価をしているが、その

内実は「若いのに街のためにがんばってお手伝いをしてくれている“ボランティアさん”」の域を出る事は無く、あくまでその影響力は、地域住民が一目おいているT社長を通じたものにすぎなかった（ヒアリングによる）。特に御蔵地区内においては、“まち・コミ=T社長”であったといっても過言ではない。そしてこれは、仕事量の多さによる忙しさと共に、大きなジレンマをまち・コミのスタッフに与えた。たとえ非専門家であっても、一定の勉強を続け、他の地域の実情も直接見聞きしており、第三者でありながらも地域に密着していることから見える独自の見解もある。しかしそれを直接役員会で表現しても、ただでさえ行政とコンサルタントに対する不信を抱いている役員から、そう大きく信頼を得るものとはならないのである。

とはいえ、まち・コミは一定の重要な役割を果たして行く。一つはこれまでも言及したように、地区一帯に更地が広がり住民もあまりいないという異常な空間での活動を余儀なくされている協議会関係者への元気付け、一つは地域全体の住民の交流などソフト面での地域活動への全面支援、そして最後は共同再建事業への深い関わりである。

共同再建への取り組み

共同再建については、引き続きK教授の6丁目北ブロックの大規模共同建替え案が、一つの考え方として採用されていた。ただし、当初は役員会の肝いり的な提案として住民に周知する方向が打ち出され、4月28日の住民集会では、模型や写真入りで大々的に発表されていたが、それはやがて一つの発想の転換材料としての扱いとなってゆく。そしてもっと小規模でもよいのでなんとか実現したいという役員の思いは維持されていた。

共同化実現のためには、力量のある専門化が細かくフォローする前提が必須であり、また共同化での再建を望む住民の中から、難しい権利調整を含めた多くの話し合いを積極的に進めて行く先導者が出てくることが重要である。事業計画（案）の神戸市への提出後、地区計画とともに、共同再建へ向けての動きが本格化しだした。Aコンサルへまち・コミが協議会を通じて協力を申し出、11月・12月の共同再建の勉強会がまち・コミ関与の元で行われ、少しずつ共同再建への意向を示す世帯が浮かび上がっていった。また、まち・コミでは、一度役員会で行わないこととなった共同再建のための住民の生活実態調査もあきらめてはいなかった。

b) 第 期 の 評 価 ~ まち の 復 興 レ ベ ル を 決 定 づ け た 9 ヶ 月

この第 期が、御蔵5・6丁目地域の復興まちづくり過程の特徴をよく反映している。この時期に至って、御蔵5・6丁目では、まちづくり協議会を中心に行政・コンサルタント・支援ボランティアら関係主体が同じ土俵にのりながら、ようやく都市計画事業計画（案）の提出に動き、その後のまちの復興度合いが決まって行く決定的な場面を過ごしている。ところが各主体同士が効果的な協力関係を引き出せていたかといえ、そうではない。

まちづくり協議会については特に「要望書」をめぐるやりに象徴されるように、現実に対する見通しの甘さゆえに地域組織としての復興戦略をうまくもてなかった様子がわかる。

ただし、これらの要求が全く無駄であったとは言えな

い。もっとも大きな効果は、まちづくり協議会の努力・御蔵の街を真剣に考える姿勢を「要望書」という形で住民に示し、協議会への信頼を高め、一方で、これだけ協議会が努力したのだからもういいではないか、というあきらめにもつながっているのである。

もちろん協議会役員の行動を支えていたのは、元の住民同士が御蔵での暮らしを取り戻すことができるようにとの強い思いであることは疑いようも無い。そしてその思いにより 1996 年 6 月に「御蔵 5・6・7 わがまちの会」が立ち上がったことは、震災から 3 年目以降の御蔵の人間関係に、少なからずプラスの影響を与えている。

行政については、当然のことながら穏便に、そしてできるだけ早く事業計画（案）を住民に提出させることが最重要課題であった。担当課長は常に腰の低い態度で、役員会の様子をこわごわ見守るような様子で、時に役員の追求に圧されがちになりながら、行政として言えることのみ発言し、またとにかく早く進めたいという意向を示していた。一方で、この時期すでに御蔵 5 丁目北ブロックの北東角地の企業の土地についての買収は確定し、公営住宅を一棟建てる目途はつけていた。道路用地の先行買収はそれなりに進んでいた。

コンサルタントについても、協議会に対する行政と同様の遠慮した態度が終始見られた。そして、このような態度はまちづくり提案にも象徴されている。元来、路地を媒介として何十年と交流を育んできており、「隣保」という言葉が今だに機能している住民にとって、区画整理による 6m 道路は、まったく意に添わない、そして想像の範囲を超えた提示だった。それだけに計画作りにおける都市計画プランナーとしての専門的・行政との交渉力が大きく問われていたといえるが、提出される計画（案）は、区画整理事業上、型どおりのものであった。最終的に提出された（案）については、前述のように、もともと反対の大きかった大規模公園を分割し、戸建て住宅に影響の無い部分に 4m 道路を差し込んでいる。しかし、たとえ行政との対立を生んででも、なぜこのような配慮を当初からの（案）に組み込むことができなかったのか。それはヒアリングの内容からも読みとれるように、コンサルタントは基本的に行政と緊張関係を持つような立場にはないという姿勢によるものである。このように、専門性の面でもファシリテーターとしての役割面でも、住民に対するイニシアティブを取れぬままに、引き続き中途半端な関係が続けられて行く。

そして、ボランティアは全く特異な立場であった。まず、復興まちづくりにおける役割がどの範囲であるのが明確ではなかった。要望書をめぐる協議会の攻防についても、その実現可能性の検討をしないままに、協議会の要請にしたがってむしろ積極的に論点整理を支援しつつづけており、厳しい現状に対する認識も行われていなかったといえる。

一方で、地域におけるソフト面の交流活動については、神戸市内のどの地域でも見られないほどの資源・機会を提供している。しかし、数々のイベントに追われることで、協議会、そして何よりまち・コミ自身が、それらの準備・運営作業にかなりの時間とマンパワーを割かれていった。実際まち・コミがかなり早い段階から重要な課題として作業を企画していた、御蔵 5・6 丁目の住民移動の実態把握およびそのデータ化については、ほとんど作業が進まなかった。また協議会自体のパワーと時間を大きく

消費させる側面も持っていた。

そして、これら御蔵 5・6 丁目の復興まちづくりに携わる各主体は、有効な連携を成していたとはいえない。また、A コンサルの事務所が大阪にあったため、気軽に尋ねるということができなかったことも一要因である。

こうした流れの中で、御蔵 5・6 丁目は被災地内において、震災復興区画整理事業地区 18 地区中 13 番目と、かなり遅い都市計画決定を迎えることとなった。

以上のように御蔵 5・6 丁目においては、時間との戦いの中で、まちづくり協議会・協議会リーダー・行政・専門家・ボランティアのいずれもが最適なスケジュール・戦略を見出せないままに決定的な時期を過ぎてしまったのである。

(5) [第 期] 共同再建事業立ち上げ期 1996 年 12 月 15 日～

震災から 3 年目は、個別の再建課題に入っていく時期であり、大きな課題となるのが共同再建事業である。共同再建はあくまで事業に参加するもの（＝建設組合）の責任により進められるものであり、まちづくり協議会が責任の負う事業ではないが、総合的なまちづくりの推進という観点から、初期の段階で住民が共同再建という手段について考える機会をつくる役割は一定程度期待されていた。前述のように御蔵 5・6 丁目でも協議会として勉強会を開催し、また参加可能性のある地権者への電話による呼びかけも行ってきた。しかしこの時期に入ってから以降の共同化の推進役は、T 社長を含めたまち・コミが担うようになって行く。まち・コミを事務局として、T 社長・まち・コミ・外部の専門家、という三者の組み合わせが、共同再建への参加者をだんだんと引き寄せ、徐々にまとめて行くこととなるのである。そして紆余曲折を経て、1997 年 6 月には共同化準備会が発足する。一方で、まちづくり協議会は停滞期に入っていく。

a) 第 期の地域の動き ～実現のステップへと到達する共同再建事業

共同再建における調整の場は T 社長・O 代表・K 教授達の積極的な行動により、必然的にまち・コミが担うようになり、これを建築・都市計画・社会学の専門家が支援して行くという構図となっていく。

まち・コミのスタッフは、A コンサル担当の共同再建勉強会の開催に、支援ということで加わったが、1996 年 12 月 15 日に集会所で行った延藤安弘氏の講演会『あつまって住むのは楽しいな』は、まち・コミが協議会に提案し、延藤氏に直接交渉を行って設定したものであった。この日同時に行われた餅つき大会に訪れた住民も含めて五十名以上が参加した。さらに、2 月 19 日～3 月 21 日には、共同再建のための調査に限定して協議会から許可されたヒアリングが実施された。体制は、調整をまち・コミが、調査票の設計および集計を東京で U 教授のバックアップを受けた大学院生が、調査は大学院生、まち・コミスタッフ、T 社長、役員数名、K 教授らで行われた。また、この時期以降このような共同再建事業の支援体制を「共同再建支援チーム」（以下、支援チーム）と位置づけた。これまでの勉強会やワークショップ、そして個別のヒアリング調査を通じて浮かび上がってきた、共同再建への参加に積極的な地権者を、建築家の K 氏、T 社長達一部の協議会役員、まち・コミによる支援チームが説得

する形で、ついに6月14日、4人の地権者（4世帯）からなる「共同化準備会」という任意グループが発足する。また住宅都市整備公団との話し合いも始まった。しかし共同再建は、住宅の設計のみならず、権利関係の調整や資金調達のアドバイス、共同再建支援制度の活用などにもなう行政や公団との話し合い、建設を行うディベロッパーとのやり取りなど、専門性と調整機能が求められる。しかしK教授は自宅・職場も神戸から離れており、充分な関与が難しかったため、当然公団からも、調整役となるコンサルタントが必要であると指摘されていた。

そこでまち・コミのスタッフは、先進的なまちづくりで有名な同じ長田区真野地区のコンサルタントで、震災後の被災地で最も早い共同再建を成し遂げていたM氏に相談を行った。M氏はまち・コミの状況やK教授をある程度知っていたため、御蔵の共同再建のためにはさらに適切な専門家をさがす必要があり、多少心当たりがあることを伝えた。これを受けてT社長とO代表が話し合った結果、K教授に引き続き協力を求めるが、体制に不安があるということでM氏の申し出を受けることとなった。9月11日にはまち・コミの事務所において、新しい専門家D設計と公団、T社長、まち・コミスタッフの顔合わせが行われた。D設計もコンサルM氏同様、神戸市の職員とのパイプや、市内のコンサルタント・建築家との強いネットワークを持っている。

さらなる専門家の協力を得て、「共同化準備会」を支えながら話し合いは進められていったが、調整は難航した。当初の共同再建の基本的な方針は、ひろい土地を持つ地主に参加してもらい、狭小宅地の権利者分を上乗せしながら、戸数の多い共同住宅を建設、そして住居や事業スペースをなるべく多く用意し（保留床）それを賃貸・分譲して地権者の負担をできるだけ軽減し、かつ購入や賃貸でより多くの住民に地域に戻ってもらえるようにする、というものであった。そこで支援チームは大規模地主に対して働きかけを行っていったが、事業見通しが立たないものへの投資の危険性と、すでに借地権者に土地を貸すなどしているため権利割合の調整などの障害が立ちはだかり、目処は立たなかった。そのような状況下、仮換地指定を早急に進めたい行政側と、さらに大規模な地主の参加を模索し続ける支援チーム、ことにK教授との緊張が大きくなった。加えて、準備会の期待もあって、再開発型の保留床を確保した計画にあくまでこだわり続けた。

この様子を見たコンサルM氏は、年末になってついに、K教授に対してこの共同再建事業から身を引くよう非常に強い態度で申し入れた。M氏は真野の共同再建を進める中で、保留床処分の可能性など現状を分析した結果、無理をして保留床を生み出すリスクをあえて避けた経験をもっていたからである。結局この時点でK教授は震災直後からの御蔵5・6丁目への関わりをうち切ることとなった。

結局、まち・コミを支えているT社長が、H商会名義の土地を持って組合に参加することで、準備会結成から7ヶ月を経た1998年1月17日、共同化建設組合が設立され、さらに半年後の7月8日に公団へ「住宅等建替えについての事業協力申し込み」・「企画提案申込書」の提出を行い、事業化にこぎつけている。

しかし、建設計画の内容自体は二転三転している。H商会の土地が組み入れられたことで、1997年11月に公団

へ示された第一次設計案は、敷地面積915㎡・住戸27戸となっており、最終的な設計計画と比較すると2倍の規模で、半分以上が保留床というものであった。ところが、公団は当時多数の共同化事業を抱えていたこと、震災復興公営住宅の大量供給が重なり神戸市全体の住宅市場が供給過剰となっていたことから、建設組合設立の直後の1998年1月19日第一回建設組合会議において、公団が買い取ることができる保留床に限りがあることが伝えられている。そして最終的には、保留床の建設をあきらめ、敷地面積495㎡、住戸11戸・2店舗、権利者12人、という建設計画が決まった（1998年4月2日）。ここでもやはり、時間的な問題が大きな影を落としたことがわかる。

b) 第 期 の 評 価 ～ 問 わ れ た 支 援 グ ル ー プ の 専 門 性

この時期は、地域全体の課題から個別の再建課題へと、復興まちづくりのテーマがシフトしていった時期であった。しかしながら、地区の区画整理審議委員による仮換地の手続きはもちろん、個別再建を地域におけるまちづくりルールへと導くための地区計画の決定、個別再建のアドバイス、2年以上先の完成となる受皿住宅への入居の呼びかけ、公園のデザインなど、まちづくりの課題は尽きない。一方で、任意団体であるまちづくり協議会が、どこまでまちづくり課題を担うのかについては、明確ではない。震災復興区画整理事業地域にとって最重要課題である事業計画（案）の提出を終え、地区計画の策定に入るところには役員会の開催数が減っている（1996年度上半期19回、1997年度上半期6回）。その代わりに、共同化検討会や住宅再建の個別相談会が行われている。

また、まちづくり協議会の活動も3年目に入り、役員の疲労感が増していたこともある。役員自身も震災直後から事業の再開や住宅再建といった課題を抱えており、また中には隣の区から毎週のように通い続けているものもいた。「法定都市計画事業」という枠の中で合意形成が迫られていた課題に見通しがつくことで、特にこの第期の後半は、その後、地域が徐々に日常空間へと転換していく中で協議会の役割が問い直されて行く段階との間の、休閑期的な時期となったといえる。

一方で、この時期に特に役割が問われていたのは、まち・コミュニケーションである。この時期にまち・コミのメインの事業となったのは共同再建であった。また、まちづくり協議会の活動が一時停滞する中で、長期的な視野に立った作業も求められていた。ところが、大規模なイベントも続き、住民の移動や生活再建実態の把握などの重要な事業は手付かずであった。加えて、機関誌『月間まち・コミ』の創刊、東京における震災の被害と復興まちづくりの実情を伝える連続シンポジウムや、「御蔵学校」という二泊三日の合宿形式の勉強会の企画・実施しており、準備・調整・運営・事務作業に追われ続けた。

このような状況において、中心的な課題として取り組んだ共同再建支援チームの事務局という役割自体についてはどう評価すべきであろうか。共同再建には膨大な調整作業が必要となるため、地区内に専門家と共にその調整作業を引き受ける場をつくったことの意味は大きい。この場が設けられなければ、共同再建は実現されなかったであろう。ただしそれは、まち・コミという場が重要だったのであって、まち・コミの元来のスタッフ（O代表・浅野）の力量とは直接的に関係を持たなかったのではな

いだろうか。

実はT社長は関西の大学の工学部を卒業後、神戸市内の土木会社に入社、神戸市の大規模な公共工事も責任者として担当した経験の持ち主であり、建設に際しての話し合いや交渉でその経験と知識が大いに生かされた。また、先代からこの地で続くH商会の社長としての立場は、住民からの大きな信頼を保証するものであり、共同再建への参加を希望する借地権者と地主間の、こじれかかった権利関係の調整・整理をも可能とした。

つまり、共同再建へのボランティアの関与は、まち・コミ顧問であるT社長の大きな下支えがあって成立していたのである。また、専門家の協力をコーディネートする側にも、その専門能力を見極める力が必要である。その意味では、コンサルM氏の途中での介入にも救われている。従って、表面的にまち・コミが全体のコーディネート役を担う形となっていたが、こうした内外の支援により事業は遂行された。もちろんボランティアは、住民との信頼関係をより増すための、潤滑油としての役割は十分に果たした。しかし見てきたように、重要だったのはT社長の存在であり、夢を与え続けたK教授、必要な資源動員に協力したコンサルM氏などの関与である。もちろんT社長の思いを、自らの使命感や理想実現のために引き受けていったO代表の推進力も重要なものではあったが、こと個々の住宅再建問題（区画整理事業スピードとの関連）や共同住宅再建という意味においては、決定的な存在とはいえない。ちなみに、共同再建の過程においても、Aコンサルとは連携・調整がほとんど行っていない。共同再建のための専門家による支援体制が、一度できあがってしまった後は連携の必要が無い。従って勉強会など初期の段階での連携にとどまった。

そして、御蔵5・6丁目の住民ができるだけ多く戻ることができる住宅を、という当初の崇高なコンセプトは、土地の調整だけでなく、住宅供給市場のだぶつきにより（＝まさに決定的に時期を逸していたために）、実現が不可能となった。

なお代わりに、H商会T社長の思い入れにより、共同再建住宅内に、H商会の土地の権利分で「プラザ5」という名の地域交流の場、コミュニティスペースが作られた。これは、現在、地域の交流拠点として重要な役割を果たす場となっている。

また、共同再建の準備会発足の頃にまち・コミでは、アメリカでインナーシティのまちづくりを支えているCDC's（Community Development Corporations）の存在を認識するようになっていた。それまではまち・コミは自らの存在を、復興まちづくり支援NPOという以上の位置付けを行うことが無かったが、この時期から震災復興という非日常を超えた、日常におけるまちづくりとその支援、という組織のあり方が模索されだしたのである。特にO代表は、ボランティアによる専門家と市民をつなぐ、新たな専門性の確立という志を明確に持っていた。この第 期を経たのち 1998 年度の事業計画では、明確に日本型CDC's をめざすと明記されている（『月間まち・コミ』1998 年 4 月号）。

このように第 期は地域全体が、震災復興まちづくりと、日常のまちづくり・地域活動と移行時期の、最初の段階を迎えていたといえる。

4 . 復興まちづくり過程における時間・空間の異層と合意形成

以上、御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程を詳しく見てきたが、そこで浮かび上がってきたのは、まちづくり協議会役員、住民、行政、コンサルタント、ボランティアなど、復興過程に関わる各主体が復興に向けて設定しようとする課題・戦略の時間軸や空間軸のずれと、復興プロセス・目標のイメージのずれである。そのずれが、結果として住民間の合意を遅らせたり、役員会の議事進行を不安定にしたり、適切な支援を専門家が行えないといった結果を招いている。つまり、各主体・各イシューごとに異なる時間軸・空間軸がずれた状態で重なり合っている状態にあり、この「ずれ」をできるだけ地域にひきつけながら逡巡して行くことができるかが、よりスムーズで迅速な合意形成（必ずしも全てが納得の上で行われるとは限らない）を可能とするかどうかを左右するのである。

(1) 合意形成とコミュニティの変動・市民的専門性

雲仙普賢岳の噴火災害の復旧・復興過程の研究を経て、阪神・淡路大震災の複数の復興まちづくり過程についても研究を続けてきた浦野は、（区画整理事業対象地域となったがこう着状態となっていた）淡路島北淡町の富島地区の混迷状況について分析している。その中で、被災地で復興まちづくりのための事業計画を進めて行くことについて「それは同時に地域社会の変動の契機にもなりうる次のような社会過程である」とし、「そのためにも事業プロセスを＜事業計画化の背後に進行する社会過程＞として解読しておく作業が必要である」と述べて2つの社会過程の側面をあげている。

「ひとつの側面は、まちの共同再建・まちづくりを考えて行くさいに基本となる「まちのイメージのすり合わせとビジョンの共有化の過程」である。ここではグローバル化の波にさらされながらも、いかに特定の「地域性（ローカリティ）」へ凝集（ないし解体）し、地域のアイデンティティの再構築が試行されうるかが実質的に問われたことになる」「もう一つの側面は、まちに住む、異なる社会背景をもつ人びと（職業、年齢、地域での生活歴、地域における交友関係、利害関係の異なる人びと）の人間関係を解きほぐして、信頼できる関係を広げ信頼度を増していく過程である」「これは地域社会の権力構造と深く関連する」（浦野,1999a,p10111-16）。そして上記の2つの側面が相互に刺激しあいながら進行していくのであり、「特に住民が相互に納得しうる具体的な事業計画案を創出して行くためには、これに照応する社会過程を経験することが必要になる」（浦野,1999,p101117-20）としている。

そして、復興まちづくりをめぐる紛糾が続けている地域における課題として、「前提的な現状認識や活動条件の理解のずれ、議論を煮詰めていくうえでのルールの未確定、地域住民組織（まちづくり協議会）の決定権の不安定性や、既存の＜地域住民組織を代表表出するしくみ＞のゆらぎ、地域課題の解決パターンのちがいなどがあげられる」が、これらの課題が表面化するの、

先にあげた地域における2つの社会過程が充分進んでいないことにも起因しており、だからこそ個々の争点での理解の深化だけでなく、この2つの側面自体が問題になっていることを強く意識する必要があると指摘している（浦野,1999c,p101120-p10217）。

特に早期復興を遂げた各地域では、地域の実情に即して復興戦略を絞込み、リーダー層が地域全体を一定の方向へ強く牽引して行くような状況が見られた。それは、非常時の限られた状況・時間の中で、いち早く行動を進めてゆかなければますます不利な状況へと地域全体が追い込まれることが予想されたためである。御蔵通5・6丁目においては見てきたように、非常に複雑な権利関係という不利な条件に加え、地域内における権力構造の不安定さ、復興イメージの共有と各課題に関する時間的なずれを是正できないままに、結果として復興は思うように進まなかった。

しかし一方で、たとえば公営住宅の長田区に建設する総数を増やすよう訴える署名活動や、地域経済の活性化など、地区内だけでは有効な解決が導き出せず、場合によっては御蔵地区、長田区、神戸市、県や国という、より広範なレベルで解決が目指されるべき課題もあった。これは、課題の空間的な異質といえる。このような課題については、地域自治を超えて市民自治（ここでは基礎自治体以上のレベルでの政治過程を想定）ネットワーク形成、市民セクターによる、柔軟なサービスの供給および生活に根ざした実践性と専門性に基づく提言を可能とするアドボカシー機能などが重要となってくる。

そして、ここで触れておきたいのが藤井の提起する＜市民的専門性＞の議論である。今後の地域自治の可能性を広げる意味においても、市民セクターが新しい公共性の担い手として台頭していくことが重要であるが、しかしこれらの市民セクターもまた、組織の官僚化・寡頭制化・行政の補完化といった圧力に常にさらされており、また慈善（charity）的な温情主義・アマチュアリズムといった問題も抱えている。そこで藤井は、これらのボランティアな市民組織が問題点を克服しながら「行政官僚機構や市場によっては供給されにくい、市民生活上のニーズに密着した財やサービスの供給を行い、また公論の形成、場合によっては政策（計画）上の対案形成の基盤となりうる」「知の枠組み」としての＜市民的専門性＞を提示している（藤井,1998,p57）。

現在市民セクターは、社会サービス供給の中心的な担い手として期待されるようになり、ひいては「福祉国家の危機」に対する重要なオルタナティブとして認識されてきているが、藤井はこれらの市民事業組織が「第一に、社会サービスを供給する際の柔軟性、即応性、実験性故に、市民生活上のニーズに密着した新しいモデル事業を形成し得るイノベーション機能、第二に、マイノリティや社会的弱者の欲求・危機意識などを顕在化させ、さらには政府（行政）機関にたいするオルタナティブとしての政策提案を行うアドボカシー機能、第三に、人々の自発的参加・連帯を引き起こすことにより、相互扶助的な関係性を軸としたコミュニティを形成する機能等」をもっているためだとしている（藤井,1998,p58125-p5913）。

しかしすべての市民事業組織が上記のような諸機能を果たしているわけではない。レスター・サラモンも「ボランティアの失敗」として、資源の不十分さ、特殊主義、パターナリズム、アマチュアリズム、の4つ

を挙げている。まず、資源の不十分さとは市民事業がそもそも民間からの寄付や贈与や会費収入だけでは財源的に立ち行かない組織であることを示している。次に、

特殊普遍主義とは、市民セクター組織がその「自発性」故に、サービス共有に偏りを生じてしまうことを、そしてパターナリズムは、市民セクター組織によるサービス供給が、権利としてではなく、富裕な者の意向に左右された慈善としての支援に陥りやすいことを示しているという。援助する側と援助される側の間に抑圧的な従属関係を持ち込む危険性をはらんでいるということである。そしてのアマチュアリズムであるが、これはパターナリズムとも密接に結びついている。

藤井は、このアマチュアリズムとパターナリズムに着目する。それは、これらの問題はサラモンの主張とは異なり、「政府の介入によってではなく、まず個々の組織内部での変革が望まれる組織課題であり、かつ市民事業組織が実際に行っている活動の機能や社会的意義に直接関わる問題だから」であるとしている。それは「そもそも市民事業組織において、パターナリズムやアマチュアリズムの傾向が強い時、長期的で複雑な課題に対して実効性のあるサービス供給を責任をもって継続的に行うことや当該問題を社会的課題として、あるいは正当な権利要求として構築することは困難」であるためだ（藤井,1998,p6016-12）。

以上をふまえて藤井はさらに、＜市民的＞ということの含意と＜専門性＞の内実にわけて議論を進めている。＜市民的＞は、「政府（行政）の下請けとしてではなく、営利追求の論理でもなく、何らかの公共（公益）性に結びつく社会的使命を志向していることである。そこには人々の「生活」「生活様式」といった視点が密接に絡み、また社会的連帯の形成を通しての目標達成を志向することを含みこんでいる」としている（藤井,1998,p6917-15）。また＜専門性＞についてであるが「官僚制に編成されていった組織労働者である「現代的専門職」においては、職能倫理のいわば下部構造たるクライアントとの目に見える人格的な関係性が減退し、公益の基盤が失われていった」のに対して、＜市民的専門性＞においては、公益の中身が現場から問い直され、そのことによって自己が正当化されるという点に留意すべきであるとしている。

＜市民的専門性＞には職務の合理文化としてのスペシャリゼーションは進んでいないと指摘しているが、それは＜市民的専門性＞が、「特定の厳密に画定された領域内において整合性の高い技術・知識（特に、科学的な技術）に閉じこもろうとするものではなく、むしろシュツツの表現を用いるならば、エキスパートではなく、合理的に画定された知の領域を越えていく“well-informed citizen”（より多く知識を得ようとする市民）と呼べるような性質を持っている」からである。そしてより重要なこととして、このような性質が、現場の具体的な問題、すなわち現場での知識（local knowledge）からのフィードバックに裏付けられていることを指摘している（藤井,1998,p7018-16）。この点を深めるために藤井は、ショーンの「反省的实践家」（Reflexive Practitioner）という概念も用いている。

＜市民的専門性＞において、目標としての「公益」自体も常に反省的に捉え返され、またそのことが自己の知識や技術の不完全さに関する認識に結びつき、結果としての専門職等との社会的連帯の形成に結びつくのではない

か、と藤井は推測するのである。

もちろんこの市民的専門性の議論は、一定の確立した専門職を排除するものではない。現実には市民事業組織においては、現場（local）に密着した「反省的实践家」としての医師や弁護士、その他の専門家とのネットワークが多く見られる。

“関西建築家ボランティア”の代表を務め、現在はネットワーク活動にも力を入れる野崎はNPOによるまちづくり活動に対する、「株式会社や有限会社の形で仕事をしているまちづくりプランナーの活動とどこが違うのか判らない？」「NPOという曖昧な基盤でどこまで責任をもった活動ができるのか？」といった懐疑的な問い掛けに関して、「まちづくり」という分野のもつ固有性について分析を行っている（『報告 きんもくせい』01年7月号No.28）。まず「一つは、まちづくりという仕事の性格上、まちづくりプランナー達はもともと公共性とボランティアな資質をある程度備えていたことがある。もう一つは、都市計画・まちづくりという分野における職能の確立、専門性の確立が近年やっと形を見たということである。職能の確立とは、その資格でメシが食えるということに他ならない。そのような背景で「まちづくりNPO」を新たな競合者の出現として捉えるのは当然である。」そして、まちづくりNPOといっても、運動型・シンクタンク型・事業型とさまざまだが、特に事業型のNPOでは既存の専門家との競合が生じることになるが、そのような競合が生じるとするならばその背景にあるのは、既存の専門家達が、それぞれの行政分野と専門家が課題を担っていけばよいとの考え方にたっている為だとしている。

しかし野崎は、まちづくりそのものはこれらハードの専門家の意向とは関係なく（神戸で展開されてきたふれあいのまちづくり協議会や防災・福祉コミュニティなど）、すでに都市計画家やまちづくりプランナーの専売特許では無くなっていること、それらの担い手は自治会・婦人会といった従来の地縁団体から、より強いミッション（使命）性をもったNPOが中心となりつつあること、住民参加から住民主体への変化と共に「TOWN BUILD から、TOWN MANAGEMENT に合わせて TOWN BUILD を考える時代に変わりつつある」としている。そして「今後は、まちづくりにおいては専門家よりもむしろ各種の専門家をまとめていくネットワークやファシリテーターの役割をするGENERALIST が求められているのではないだろうか」と述べている。

さらに「新しい公共」「協働」という言葉が数多く語られる一方で、行政と地域住民の中間媒介者であった専門家像は大きく変わりつつある。震災後、プランナー、コーディネーター、プログラマーと様々な呼称で表現しようとしたものは結局GENERALIST像だったのではないか。それは専門家という領域から外へ出ることでもあるし、支援、サポートという概念を捨てて対象である地域住民のEMPOWERを最優先することに他ならない」と述べて、野崎は最後に、そのような「専門家は、GENERALISTも含め所詮「7人の侍」であることを忘れてはならない」と釘をさすことも忘れていない。

都市の地域コミュニティには複雑化した都市機能のみならず、人々の暮らしのもつ多様性と地域への思い、歴史的・文化的文脈が埋め込まれている。そのような文脈を分断することなく、住民の主体性を引き出し、幅広く地位の課題をすくいあげ、政策・制度・資源を結びあわ

せながら、まちづくりの実践・実現を進めていくためには、このような幅広い専門性や人間性をもった、＜市民的専門性＞を兼ね備えたあらたな専門家達の活躍が必要不可欠なのである。

(2) 御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程の論点

復興まちづくりの成否を方向付ける重要な視点を踏まえた上で、ここではもう一度、御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程の論点を整理する。

a) 「御蔵地区まちづくり協議会」を含めた既存組織の機能不全

御蔵地区には、1981年に、御蔵地区自治会連合会のエリアを範囲とした、「御蔵地区各種団体連絡協議会」が発足していた。しかし、もともとが地元の発意ではなく、行政からの働きかけによって作られたために、「御蔵地区まちづくり協議会」として認定された後はほとんど機能していなかった。加えて震災で御蔵地区の14町のうちの面的に全焼したのは8町であり、その8町を2つの区画整理事業区域として、本来の地域活動領域から一部を切り取る形で事業指定が行われた。こうしてソフト面・ハード面のまちづくり活動があまり活性化しなかった上に、自治会連合会と小学校区の非運動なども影響し、御蔵地区全体での組織行動は見られなかった。これは連合自治会の中核メンバーが、御蔵・菅原各1・2丁目の比較的被害の少なかった地域にいたにもかかわらずである。一方、比較的まとまりのよかった御蔵5・6・7丁目自治会でも、高齢の役員が再起できずに、結局機能しなかった。

b) 復興まちづくり組織の位置づけ

復興まちづくり過程において住民は、通常の自治組織、交流組織とは大きく違う困難な課題を負うことになるが、私的権利制限も含むような復興まちづくり課題を遂行することになるため、その地域組織の代表性が当然問われることになる。御蔵5・6丁目においても、既存の地域組織が機能しなかった結果ため、有志による新組織の立ち上げが行われた。御蔵5・6丁目も同様であり、しかもこれらのまちづくり協議会は条例に基づいたものではない、あくまで任意団体であって、なんの法的裏付けもないままに、対行政の交渉窓口となっていったのである。幸い、御蔵5・6丁目においては、他の地域で一部見られたような、住民からの協議会の激しい突き上げなどが無かった。しかしだからこそ、常に協議会としての自律性を表に出すことなく、対行政との関係での「苦しい協議会の立場」をアピールしながら、ゆっくりと合意形成を進めるといふ選択を取らざるを得なかったのである。

c) まちづくり協議会の運営体制

復興まちづくりにおける地域組織では、災害復興という特殊性により、その取り組み姿勢がさまざまな形で問われることになる。特に、避難生活という異常な状態において、組織がスムーズに情報を伝達・共有すること、そのための事務作業を遂行できるかどうかは、地域組織がどこまで取り組み課題を広げることができるかどうかに影響する。また、協議会役員などリーダー層が、ハードのまちづくりに関する知識をもち、住民に対して説明・説得ができる力量を持つかどうかも重要である。しかし御蔵5・6丁目においては、会長を支えて実務と渉外をこなすような協議会の運営体制は確保されなかった。課題ごとに部会を立ち上げるなどし、膨大な情報の整

理・住民の意向把握などを有機的に行うこともなされなかった。またボランティアを住民が主体的に使いこなすことはできなかった。

なお、区画整理事業によって4haあまりの土地に100億円以上の予算が使われながら、まちづくり協議会へ渡される活動費は、通信紙などを発行・郵送する印刷費・通信費や事務経費を含めて年間100万円のみであった。住民主体の復興といっても、住民自身が被災者である。日常においても調整の難しい権利問題を、着の身着のままの避難生活が続ける被災者が財源面での支援が充分になされない状態で行うことは、不可能に近い状態であると筆者は考える。

d) 復興戦略

復興まちづくりは、時間との駆け引きの中で合意形成を進めなければならない。しかしながら御蔵5・6丁目では、震災復興土地区画整理事業という制度の枠内で復興課題を整理し、課題の解決または実現可能性をリアリティのある形で見据えながら、優先順序を明確にしていけることができなかった。たとえば、御蔵5・6丁目では借家人が7割を占めたため、借家人も住み続けることができるまちづくりという、最も困難とも言える復興ビジョンが描かれたため、協議会では地権者のみの意思を代表することに躊躇が見られた。しかし、被災者が他の地区で生活基盤を固め始める前に、できるだけ早く受け皿住宅や共同再建住宅建設を促すことも借家人が戻ってくる機会を確実に高める方策だったのであり、従って、地権者の利害と借家人の利害は大きく対立するものではなかったはずである。にもかかわらず、御蔵5・6丁目まちづくり協議会は、公営住宅の建設戸数と住民の優先入居の確約にこだわり、事業計画決定は大きく引き延ばす方向へ動いてしまった。結果として被災者の居住選択とのかねあいで大きく時期を逸し、地権者の中にも再建を断念する者が出、また受け皿住宅への元御蔵5・6丁目住民の入居者応募件数、も非常に少なくなってしまったのである。

ただしこれは、まちづくり協議会の組織力、および専門家の力量とも深く関連している。この組織力にいては、区画整理事業の進行を早めることが、借家人を疎外し地権者の利益のみを代表するものではないこと、および区画整理事業がかかった以上は、行政に対して抵抗する時間の分だけ地権者の再建チャンスを失うことになるのだということを、役員が住民に対して納得させることができるかどうかという意味である。専門家については、法的範囲内で道路・公園および住宅再建のあり方が一定程度規定されてしまっているとはいえ、ぎりぎりのラインで住民が納得しうる計画を専門化が描き出せるかどうか、また協議会の対住民対応に際して有効なアドバイスができたかどうかという意味である。

e) リーダーシップ

震災によって、既存の、もしくは新しい地域リーダー達は、突然通常ではありえない厳しいまちづくり課題の舵取りを迫られることとなった。御蔵5・6丁目の場合も同様である。しかも、会長は震災前の御蔵において影響力をもっていた人物とは言えない上、役員も実務や対住民との渉外面で、会長を強力に支える体制を用意することができなかった。従って、当初は行政に対して0減歩を迫り対抗的な立場をとることで地域組織としてまとめることが出来たが、その後法定都市計画事業という厳しい現実の前にすぐに協調路線に入らざるを得なくなった段

階で、会長にとってはいかに住民組織内に対抗勢力を生まれさせないか、が最も重要な課題となる。地域の権力構造があまりにも微妙であったがゆえ、強力なリーダーシップを取ることはできなかったのである。

f) ソフトとハードのまちづくり活動の違い

御蔵は住民同士の交流、コミュニケーション活動が盛んであり、近隣のネットワークや互いの生活背景に関する情報の蓄積も非常に大きかった。しかし、このような交流的・文化的まちづくりのあり方と、私的権利制限を伴うハードのまちづくりは全く別の経験であったことが御蔵5・6丁目の事例で明らかとなった。つまり御蔵では、地域空間は、土地所有・建物所有・土地建物の賃借といった権利関係と、それに応じた物理的環境に2次元的・3次元的に規定されているのだということを地域活動の中で意識化し、合意形成を行う、という経験が無かったため、地域組織としてハード面でのまちづくりの必要情報やノウハウの蓄積も無く、まちづくり協議会が発足した後の運営にも困難をきたしている。

しかし、御蔵の震災前の住民同士の絆が、ボランティアの存在を媒介としながら形を変えて維持されてきた事で、現在も一定の地域活動に対するポテンシャルが維持されている。区画整理事業が往々にして住民同士の人間関係を長期に渡って分断していくような側面をもつことがあることを考えれば、ソフト面の活動も非常に重要であるといえる。

g) 専門家支援のあり方

御蔵5・6丁目を担当した市の派遣コンサルタントは、都市計画の専門家としての一定の力量を備えていたが、協議会との信頼関係を築くことはできなかった。一方で、ボランティアな関わりを目指す外部専門家として登場したK教授は、協議会からの信頼を得ることはできたが、共同再建実現への関わりを途中であきらめざるを得なく、結局明らかな貢献を果たすことができなかった。なぜこのような結果に終わったのであろうか。

Aコンサルは、あくまで行政の裁量の範囲内での仕事の遂行をめざし、住民間に対立や混乱が起こらぬよう、穏便に状況を前に進めようとした。コンサルなりの専門的見地から、穏便に事を運ぶことで多くの住民に再建機会を増やすことができる、と考えたのである。しかしこの態度が徹底していたため、コンサルの対応する範囲は行政の域を出ず、協議会としての組織戦略についてアドバイスすることもなかった。しがたって住民にとってAコンサルは行政と一体の存在としてしか捉えることができなかったのである。そして時にはコンサルが、住民が不利益を被らないようアドバイスを行う場面があっても、信頼関係が無いために、聞き流される場面も多く見られた。

協議会役員・住民は、区画整理が一度かかった以上これを避けることは難しいことを途中から理解していった一方で、法律の枠内でただ単に標準化した町並みへ誘導されることで、自分たちが何十年と培ってきた暮らし・文化が断絶してしまうであろうという確信的な予測とやりきれなさも大きく感じていた(ヒアリングによる)。その暮らしの価値観・感覚を、コンサルが受け止め切れていないとはいえない。会長・協議会ともに、早期に計画案を住民に問いかけ、事業決定へ持っていくことができなかったことは、このようなコンサルと協議会との信頼関係の欠如の影響を明示している。

逆にK教授は、専門家の正義感と理想主義により、住民にとって理想的な解決策になると思われる計画を全面に押し出すことで、住民を鼓舞し、現実の高いハードルをうち破ろうとした（大規模共同建替えによって区画道路を造らないなど）。しかし、いざ理想が実現に向けて歩き出すと、現実と折り合うための行政との細かい調整に対応しきれなかった。

このように、私的権利制限や法の規制の元でのハードのまちづくりを進める際には、専門家の専門性のあり方と住民との信頼関係のあり方が重要になる。ただし専門家の関わり方についても、住民側の組織力によって違いが生じる。専門家が理想と現実の間のぎりぎりの方向性を引き出すためには、それを後押しして専門家と共に行政に交渉を行い、また住民に対しても地域のおかれた状況を説明・説得ができるだけの地域の組織力が問われる。

h) 非専門ボランティアによるまちづくり支援

他地区においても比較的長期（数ヶ月から一年）にボランティアが関わった例があるが、それはほとんどが建築や都市計画などを専攻する学生などであり、また地域には核になる住民組織と専門家があり、その支援を行うという形をとっていた（野田北部地区・真野地区）。ところが御蔵5・6丁目においてまち・コミュニケーションは、専門家や住民組織による、復興まちづくりの方向性・地域戦略が打ち出されていない状況の中で、非専門ボランティアとして復興まちづくり支援に事務局的な立場で関わった。

そのようなまち・コミには、2つの組織存立戦略と、2つの地域支援戦略があった。

組織存立戦略については、第1に御蔵地区の復興まちづくりの直接支援を行う組織であるということ、第2に、現実には支援現場を持ちつつ、被災地内外へ復興まちづくりの現状を伝え、共有し、場合によってはさまざまなコラボレーションを生み出していく、ネットワーク機能をめざす組織であるということである。また、地域支援戦略については、第1に、離散した地域住民とそれをまとめていこうとするまちづくり協議会に対する、住民同士の交流と合意形成の機会づくりという、ソフト面での支援。第2に、区画整理事業の進行および共同再建等の個別被災者の住宅再建問題など、ハード面での支援である。

後者の、地域支援戦略における第一のソフト面での支援については、被災地の他の地区とは比較にならないほどの資源を動員し、成功を収めている。こうした活動が、現在の御蔵の地域コミュニティの交流活動のもつ高いポテンシャルと、旧態的な地域組織からの構造転換の可能性を生み出したことは間違いない。しかしながら、まち・コミの組織存立の意義自体が、復興まちづくりへの貢献にある以上、その支援目的の達成度合いは、地域住民の現在の「復興まちづくり」の達成度におのずと比例するというを押さえておく必要がある。そこで、第二のハード面での支援について見てみると、まち・コミは支援に携わった当初、都市計画という専門分野に関して知識が全くなかったわけではなく、むしろ被災地のボランティアグループの中ではもっとも関心を持っていたのであり、その後も積極的に学習を進めていった。しかし専門的な課題には十分に介入できなかった。それは、非専門家としての立場性の問題と大きく関係している。さらに、地域の置かれている状況を協議会や住民に示すための素

材（例えば、権利関係や再建状況・再建以降を組み合わせたデータベースなど）を用意することもできなかった。これは、資金面での厳しさや、ソフト面での地域支援やネットワーク活動に時間・労力を割かれることで、適切な専門家の協力を得ながら作業に従事することができなかったことが原因となっている。また共同再建について、建設組合の設立に至るまで長い期間を要したことについてもやはり同様の事が言える。

最後に、こうした活動の背景となったまち・コミの二つの組織存立戦略についても簡単に考察しておこう。すでに詳細に見てきたように、まち・コミが地域支援実践とネットワーク活動という二つの戦略を持った要因はいくつもある。復興まちづくり関係者同士のネットワーク化の弱さ、および彼らとボランティアサイドでの交流が全くなされていなかったこと、被災地の復興まちづくりの現状を被災地内外に発信していくこと自体の重要性に対する認識などが、ネットワーク活動へとスタッフを必然的に向かわせた。一方で、資金や各種支援などを得る上でも、両方の機能を持つ団体として存在することを余儀なくさせた。SVAを通じた広範な支援や、（財源の効果的な活用を目指して長期的な被災地支援に結びつけるため）中間支援組織の育成を重視して被災地での支援活動を行っていた阪神・淡路コミュニティ基金の助成を受けるためには、ネットワーク面での活動も前面に押し出すことが有効であった。逆に、社会福祉協議会や兵庫県の復興基金、地域における復興まちづくり活動支援を目的としたHAR基金などの助成を確実に受け、また被災地内のさまざまな協議会や専門家との信頼関係を築くためには、地域の直接支援活動をアピールすることが重要であった。

そしてもちろん、スタッフの志向性もまち・コミの活動内容に大きく影響した。御蔵におけるまち・コミの存在を保証した顧問のT社長は、地域の復興まちづくり活動へ真剣に取り組むと共に、地域外のさまざまな協議会役員やまちづくり専門家、ボランティア団体との交流および、被災地の実情を発信する活動に熱心に、精力的に取り組んだ。O代表は、地域支援に誠実に取り組みつつも、非専門家である市民がまちづくりに貢献するための新しい分野の開拓をめざし、ネットワーク活動に精力的に取り組んだ。そして浅野は、これらの活動と志向性を肯定的に受け止め、時に積極的に企画・運営に関わりつつも、基本では被災者の恒久住宅取得を中心課題にした復興まちづくり支援における、着実な実務の積み上げおよび適切な専門家の協力を最も重視した。そして活動の有効性は、コミュニティの構造と大きく結びついている認識から、（O代表が主に協議会中心メンバーを介して活動を展開したのに対して）浅野は協議会ではマイナーな存在となっている役員やその他の住民との個人的な交流・対話も重視しながら活動を続けていた。このような志向性の違いは、被災地に関わるまでのスタッフ自身の問題意識の持ち方に起因している。

被災地で唯一、非専門のボランティアグループとして長期的な復興まちづくり支援を行ったまち・コミュニケーションは、以上のように、一定の重要な役割を果たしつつも、非専門性と、マンパワーや外部専門家といった資源を必要充分なだけ獲得するための資金の欠如（これらは支援戦略を絞ることができなかったことと裏表の関係となる）などにより、当時地域が抱えていた復興課題

に対して、効果的な支援ができなかったといえる。

持った状況（持ちうる状況）で展開されるべき

+++++

5．住民主体のまちづくりを支える政策要素

阪神・淡路大震災は、被災地を都市の実験場と化し、現代の高度に複雑化した社会におかれた都市の限界と、地域コミュニティが内包するさまざまな課題を露呈した。それは、医療・福祉などのケアに関わる側面から、何気ない日常の交流を含めた情緒面、衣食を支える地域経済、そして住宅など、世帯の日常世界を構成する要素はあまりに多様で、複雑に関係しており、そしてそれらが世帯や地域共同体の解体ないし変容にともなってあまりに都市的なシステム（行政・市場・法律などを含む）に依存してきたがゆえに、巨大災害によって都市という器そのものが瓦解した瞬間、そこでは生活が立ち行かなくなった。

そして御蔵通 5・6 丁目の分析を通して、また本稿では取り挙げなかった他のさまざまな地域における復興まちづくり実践の過程から導き出される、以下のような要素は、災害時のみならず、このような複雑な都市環境において、個人の私的権利とコミュニティ全体の利益（公共性）のせめぎあいの中でまちづくりを進めて行く際に必ず求められているものだったのである。

+++++

【地域コミュニティの復興まちづくり活動を支える要素】

1. 復興まちづくり組織

（コミュニケーション／主体形成／権力構造）

地域との信頼関係を維持できる組織の確立

（リーダーの存在も含む）

力量のある事務局機能

（総会・役員会・各種勉強会の運営・ニュースの発行・各種情報の管理など）

役員のまちづくり関連知識の充分な獲得と住民との対話のためのフットワークの軽さ

2. 復興まちづくりビジョンと戦略

住民の主体性に基づく、統一したビジョンの形成

あくまで現実の法制度の限界を押さえた上での実施計画の策定

確実な復興まちづくり関連の情報伝達・計画遂行を行いつつ、住民間のコミュニケーションも重視してソフト面の活動も織り込み、住民の主体的参加

3. 外部支援のあり方（外部資源の動員）

地域の状況を把握している、もしくは把握できる状況とする前提での関わり

（暮らしぶり・生活感覚・権利関係・地域課題・地域の権力構造など）

地域組織との信頼関係の形成

現実の法制度の限界を踏まえつつも、基本は住民の主体性・暮らしの感覚を中心にして、理想的な条件を引き出すべくぎりぎりまで行政等との折衝を行いながら、住民への解決案を提示する姿勢

非専門家としての支援は重要な要素であるが、あくまで専門的知識に基づいた現実的な地域復興戦略を地域組織が

被災地では、公と私のせめぎあいが最も先鋭化する土地・建物の権利問題が大多数の市民にとっての深刻な課題となっただけに、逆にそのような都市の背負っている課題、要素がはっきりと現れた。そこで地域レベルで問い返されたのは、地域組織の主体形成と地域資源のありようを含めた、地域自治と合意形成力の問題であった（真野の実践から宮西が述べた「地域力」と同義）。そしてまた、復興に取り組む各主体・各イシューごとに時間・空間軸が多様な公共性を生み出し、公と公とがせめぎあう場面も見出されたが、そこでは都市レベルにける、政治過程や政策形成力、さらには大規模災害という異常な状況に対応できない既存の制度・政策や市場経済に対して、被災実態に即した新たな価値感を提示しながら独自の公共的サービスの創出や政策提言をも行いうる、市民的セクター（政治主体としての個々の市民を含んで構成される、多様なボランティア・アソシエーション）の存在であった。

しかし御蔵通 5・6 丁目の事例で見てきたように、地域コミュニティレベルにおいても、また専門・非専門を問わず広範な分野で活動したボランティア・アソシエーションにおいても、彼らの活動を支える社会的資源は非常に乏しく、活動に取り組もうとする無数の意思が芽生えたにもかかわらず、充分には機能しなかった。そして、もちろんこの二つは対立するものではなく、潜在的には＜被災者の生活再建＞という課題を深く共有している。しかし、資源の不足によりそれぞれの活動ですら十分に遂行できなかったことから、＜復興まちづくり組織—まちづくり系専門家＞／＜仮設住宅・マイノリティなどの被災者—まちづくり系以外のボランティア＞という、2つの活動・支援圏域まではできたものの、両者が協働するには至らなかった（これもまた時間的・空間的な異層）。従って「市民」は、地理空間的にも（住民の離散と大量建設された仮設住宅や復興公営住宅・マンションなどの地理的偏在）、また生活のあらゆる質的側面においてもひずみきった被災地の状態を打ち破ることを可能とする、政策的なダイナミズムを生み出す主体となることができなかったのである。

21 世紀に入ってからさらに大規模な災害が各都市を襲う可能性が指摘されているが、通常の状態においても、契機の低迷や経済構造の転換により、地域の衰退は一層強まっている。このような状況を脱し、安全で住みやすいくらしの場を再構築して行くためにも、地域コミュニティにおいては主体形成力を、専門家においては＜市民的専門性＞の獲得を、行政においてはその総合性が問われているのであり、それを可能とする多様な“コミュニティ・インフラストラクチャー”の整備が急務である。

以上の検討から、大規模災害においてはもちろん、複雑化した現代の都市地域コミュニティの主体的な活動を引き出し維持する（＝エンパワメントする）ための重要な要素として、以下の 3 点を導き出すことができる。そして、この 3 つの要素を核に、復興まちづくりにおける政策的な方向性を最後に示した。

(1) コミュニティレベルでの地域情報の蓄積と共有

- (2)自由かつ多面的な財源・制度的資源の確保
- (3)多面的・連携的な専門性の動員

(1) 地域コミュニティレベルでの地域情報の蓄積と共有

緊急救援期から復興まちづくり期に至るまで、災害時に求められる情報の種類の抽出と蓄積および、その情報の種類に応じた、地域住民組織および専門家との共有の方法のルールづくり

- 自治会名簿等住民名簿、高齢者・障害者の住む場所、土地の権利関係、避難先など、これらの災害時に地域組織にとって重要となる情報は、一見取り扱いが易しそうであるが、共有には多くの問題が立ちはだかる。それだけに、実際神戸では多くの地域組織が住民への連絡一つに大変な労力を要している。
- これらの行政情報を含めたプライバシーにかかわる情報を、普段からのまちづくりにも生かすことを前提にどのように蓄積し、特に混乱状況にある災害時には、どのように地域住民組織および、地域にかかわる専門家と共有し活用するのかについてのルールづくりが必要である。場合によっては条例等で規定する必要性もありうる。
- 必要な情報抽出の際に地域の課題が明らかにされ、またルールづくりの検討の際に、住民組織の位置づけ、現時点の情報力、主体性が同時に問われることとなる。
- 行政にとっては、この段階で、組織内関連部局の連携のあり方が同時に問われる。
- 専門家との連携においては、長期的な関わりが前提として発生する

(2) 自由かつ機動的な財源・制度的資源の確保

地域住民組織が主体となって、地域の実情に即した復興まちづくりが進められることが、もっとも効果的な復興政策であると位置づけ、地域住民組織の活動およびその活動を共に進める専門家が、ある程度自由に復興まちづくりビジョンを構築し実施できるような、柔軟な制度や、多様な財源を提供するしくみとしての資源が確保されるべきである。なお、多面的な財源は、人的資源と既存制度を前提としない手段の動員にもとづいて、幾多のアイデアの創出を可能とし、既存制度の限界を大きく補完する可能性を充分にもつ。

- これらの財源・制度的なしくみづくりの検討は、同様、住民においてはその主体性が、行政においては組織内連携のあり方が問われる。また専門家においては、＜市民的専門性＞の資質が大きく問われる。
- 自由かつ機動的な制度の検討は、既存の都市計画・住宅政策を中心とした政策を反省的に振り返ることを求めるため、通常の住民主体のまちづくり政策のあり方を模索することがまず求められる。その上で緊急時に、どのようにその政策を進めていくのかをは、地域住民組織を含めた上で検討されることになる。
- 民間からの財源提供も大きな役割を負う。使途先が福祉分野に限定されている共同募金会が最近になって災害救援時用の基金の活用使途の幅を広げることを検討しているが、既存の財団・基金において、災害時に対応するための多様な財源提供のあり方を検討すべきである。
- 民間・公的問わず、既存の資金助成金は、人件費へ

の使途を認めないケースが大変多い。しかし非営利組織のマネジメントには、優秀な人材の確保がもっとも重要となる。各種の制度を効果的に取り入れ、またより多くの資金源を集めるためにも、核となる人材を確保するためある定程度の人件費への使途を認めるべきである。

(3) 多面的・連携的な専門性の動員（特に＜市民的専門性＞）

被災の混乱状況においても、専門性に基づいた適切で必要十分な人的資源を確保するしくみが用意される必要がある。このような人的資源の確保は、蓄積された地域の情報を有効に利用し、またより多くの財源を確保し有効に活用する、コーディネーションを可能とすることを意味している。

- 専門家は、各専門分野において、災害時にどのような専門性の生かし方が求められるのかについて、あらかじめ問い直される。なお専門家自身のネットワーク活動の促進も視野に入れられるべきである。
- このしくみの検討に際して、行政は、専門家の情報ストックや派遣制度だけでなく、＜市民的専門性＞をもった人材の育成を視野に入れるべきである。それは、通常の住民主体のまちづくり活動における、実践活動の場づくりをも意味している。支援に際しての総合性が求められているのである。
- 地域住民組織においては、専門家との連携の力量が問われる。通常のまちづくり活動における連携が蓄積された分、災害時にその効果が発揮される可能性が高まる。

参考文献

- 岩崎信彦・浦野正樹他編著,1999,『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂。
- 植田達郎・河田恵昭・宮定章・宮西悠司,2001,「地域コミュニティ型GISの開発とその防災面の展望～神戸市長田区御蔵地区をフィールドとして～」日本災害情報学会編『日本災害情報学会第3回学術研究発表大会予稿集』。
- 浦野正樹,1978,「ダム建設計画と住民意識」早稲田大学社会学会『社会学年誌』。
- 浦野正樹,1999a,「淡路島における区画整理事業の混迷—北淡町富島の事例」,岩崎信彦・浦野正樹他編著,『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂。
- 浦野正樹,1999b,「これからの「地域コミュニティ」とボランティア・NPO」シャンティ国際ボランティア会編『シャンティブックレットシリーズ1 阪神・大震災に学ぶまちの未来』シャンティ国際ボランティア会。
- 大矢根淳,2002,「災害社会学の研究実践～「時空を超えた問題構造のアナロジー」を把握するフィールドワーク(比較例証法)～」専修大学『専修社会学 No14』。
- 奥田道大,1983,「コミュニティ形成の論理と住民意識」『都市コミュニティの理論』東京大学出版会。
- 木村明子・浦野正樹,1999,「住宅・生活再建と「共同プロジェクト」—長田区御菅の事例」岩崎信彦・浦野正樹他編著『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂。

神戸まちづくり協議会連絡会・こうべまちづくりセンター
 編,1999,『市民まちづくりブックレット No.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.
 今野裕昭,2001,『インナーシティのコミュニティ形成 神戸市真
 野住民のまちづくり』東信堂.
 佐藤慶幸,2002,『NPOと市民社会 アソシエーション論の可能
 性』有斐閣.
 高寄省三,1999,「生活復興と政策選択」『都市政策論集第19集
 生活復興の理論と実践』勁草書房.
 東京ボランティア・市民活動センター編,2000,『市民主体の危
 機管理 - 災害時におけるボランティアとコミュニティ』筒井
 書房.
 中田実,1993,「地域社会と地域住民組織—地域共同管理主体形
 成論序説—」『地域共同管理の社会学』東信堂.
 名和田是彦,2002,「近隣自治論の今日的意義—市町村合併との
 関連で—」『月間自治研』自治研中央推進委員会.
 似田貝香門,1976,「住民運動研究の問題分析と分析課題」松原
 治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理』学陽書房.
 広原盛明,1996,『震災・神戸都市計画の検証—成長型都市計画
 とインナーシティ再生の課題—』自治体研究社.
 山下祐介・菅磨志保,2002,『MINERVA 社会学叢書 震災ボラン
 ティアの社会学——<ボランティア=NPO>社会の可能性—
 —』ミネルヴァ書房.
 藤井敦史,1998,「『市民事業組織』の社会的機能とその条件——
 <市民的専門性>の形成」地域社会学会編『シティズンシップ
 と再生する地域社会』(地域社会学会年報10集),ハーベスト社.