

被災地復興へのまちづくり



弁護士
坂和章平

行政と住民の協議の下にまちづくり計画を立案する、「住民提案型のまちづくり」という新たなモデルが構築されつつある。住民の協議会「まち協」の結成を行政は積極的に奨励しているが、その実態と今後の運用方向を検討する。

1. はじめに

大震災から1年。被災地復興へのまちづくりは、「順調に進む地区」と「混迷を深める地区」との区別を明確にしながらか進んでいる。この1年間は、住宅復興を中心としたまちづくりが国民的テーマになったが、同時に日本のまちづくり法体系の不備と矛盾が一気に噴出し、被災地住民はもとより各種各層の専門家がまちづくりの再学習と試行錯誤の実践を迫られた1年間であった。

そしてこの「格闘」の中で今、「住民提案型のまちづくり」という新たなモデルが構築されつつある。本稿はこのような視点から住宅再建の厚い壁克服の方向を示唆したい。

2. 日本のまちづくり法体系の不備と矛盾

日本にはまちづくりに関する法律が約200あるが、その法体系は不備で複雑・難解だ。都市計画法は都市計画の策定のほか、計画を実施するための事業の進め方・規制（用途地域指定等）・補償の各分野を網羅する基本法だが、建築基準法は、容積率・建ぺい率・道路斜線制限等の単体規制と高度地区・特定街区等の集団規制を定めた法律だし、土地区画整理法や都市再開発法は主に事業のやり方を定めた法律だ。これらの法律は、戦後日本の社会・経済の変動に対応して新設・改正されてきたため複雑・難解で、体系化されていない。

日本のまちづくり法では、計画の分野が決定的に弱い。国土総合開発法や国土利用計画法に基づく計画はお役人がつくるものだし、法的な規制と直結しないため、その実効性は弱い。首長選挙の宣伝文句として「〇〇のあるまちづくり」と利用されるだけだ。

また、都市計画の権限を誰がもつかが西欧諸国と大きく異なり、住民に最も身近な自治体である市町村にはその実質的権限がない。さらに都市計画は、国の「機関委任事務」として知事や市町村が実施（代行）するという、地方分権を阻む日本独特の官僚支配システムが貫徹している。

まちづくりに住民参加が少ないのも、日本の特徴だ。まちづくりへの住民参加システムは、地区計画等一部の例外を除いて存在しない。法律以外に建設省が定める事業要綱や通達も、大きな役割を果たしている。これは一定の要件を満たせば国が補助金を出す制度で、毎年優秀な官僚がアイデア

複雑・難解な日本の
まちづくり法体系

住民参加が少ない日
本のまちづくり

アを練り、統廃合されている。

このように日本のまちづくり法制度は複雑・難解で、専門家でも理解困難な現状だから、一般国民にはとうてい理解できない。道路建設から建物の建築確認まで、まちづくりは行政がやるもので住民はそれを受忍するだけという発想が根強く、住民がまちづくりに主体的に参加するという意識が育たなかった大きな原因がここにある。

3. まちづくり協議会（まち協）とは

1980年の都市計画法の改正により、地区計画制度が創設された。これは、都市計画法の開発許可制度と建築基準法の建築確認制度の中間領域に比較的狭い地区レベルの計画を策定し、これによりミニ開発や建築行為を適正に規制・誘導しようとした制度だ。1968年に制定された都市計画法を中心とした都市法体系では、開発許可の適用を受けない無秩序なミニ開発を阻止できないとの認識に基づいていた。

これによって市町村による地区整備計画の策定過程に住民が参加し、行政と住民の協議の下に計画を立案するというシステムが創設された。そして翌1981年、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」が制定された。これは地区計画の趣旨を継承しながらさらに一歩進め、まちづくり活動をしている住民団体を市がまちづくり協議会として認定し、①市が技術的・財政的援助をする、②まちづくりの提案権を認める、③市長とまちづくり協定を結ぶ、という先駆的な制度だ。

まちづくり条例は神戸市のほか、東京都世田谷

区や神奈川県真鶴町でも制定され、独自のまちづくり活動を進展させた。神戸市では震災前11件のまち協が認定され、それぞれユニークな活動を展開していた。まち協の先駆的意義は、何よりもまちづくりの計画策定の主体をまち協という組織におき、まちづくりの提案権を認めていることだ。まち協の活動支援のためのコンサルタント派遣等ソフト面での制度も注目される。1980年以降の地区計画やまち協の創設は、日本のまちづくり法を質的に転換させる内容を含んでいたが、その後のバブル経済進行の中で地区計画は計画さえ立てればより大きな容積を与える制度に変質しながら拡大し、まち協はまちづくりに強い意欲をもつごく一部の地区に限定されて展開した。

神戸市は、一方では山を削り海を埋め立てる金儲けのまちづくりで神戸株式会社と揶揄されたが、他方ではまち協の先進自治体でもあった。

4. 復興まちづくりの3種の地区類型

大震災により瞬時に壊滅的打撃を受けた各自治体は、住宅復興を中心とする復興まちづくりが急務となった。直ちにコンサルタントとの協議を開始し、従前計画の延長上に復興計画の策定を目指した。神戸市は1995年2月1日、建物のバラ建ちを禁止するため、6地区233haに建築基準法84条による建築制限をかけた。また2月16日、神戸市震災復興緊急整備条例を施行し、5887haを震災復興促進区域に指定した。そして3月17日、7地区150.5haで区画整理と再開発事業の都市計画決定をする（全体では16地区254.8ha）とともに、24地区

まち協の先進自治体でもあった「神戸株式会社」

従前計画の延長上に復興計画の策定を目指した神戸市

神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例

1225haを重点復興地域に指定した。芦屋市・西宮市等もおおむね同一の流れである。

他方、国は2月26日「被災市街地復興特別措置法」を制定して、震災復興土地区画整理事業に共同住宅区や飛び換地等、新たなメニューを創設した。また建設省は、すばやく優良建築物等整備事業の対象要件の拡充や補助率のアップ（1/3→2/5）の措置をとった。このようなすばやい対応により、良くも悪くも復興まちづくりの大枠は、④区画整理・再開発の都市計画決定を受けた地区、③地域の整備目標を定め、行政と住民の協働のまちづくりを目指す重点復興地域、②条例によって復興促進区域の指定を受けた地区、の3種に類型化されて進むことになった。

④地区での都市計画決定をめぐる行政と住民との「衝突」は周知のとおりだが、注目すべきは、①行政が、今回の決定、特に区画整理については、幹線道路を決定しただけで、生活街路や公園は未定だから住民の意見を聞いて今後決定するという二段階都市計画決定を唱えたこと、②そのため被災各地でまち協を結成し、住民提案を出してほしいと申し出たことだ。行政からのまち協結成の要請は③地区でも同様だ。これは日本のまちづくり史上きわめて異例だが、けっしてポーズではなく本音だ。行政が上から計画を押しつけて、これを住民に納得してもらう苦勞を十分承知している被災自治体は、正直に区画整理については「幹線道路だけは動かさないが、あとは皆様が決定を。ただしまち協の意思として提案して下さい」という姿勢を示したのである。もっとも、この姿勢は区

幹線道路だけは動かさないが、あとは皆様が決定を。ただしまち協の意思として提案して下さい

画整理の場合顕著だが、再開発は上モノ（再開発ビル）づくりも計画の根幹として計画決定されているから、住民提案でどこまで修正可能かは今後を見守る必要がある。

都市計画決定後、各地でまち協の結成が相次ぎ、

神戸市内では既に約50地区で結成されている。新長田駅周辺は特に目ざましく、区画整理地区で9件、再開発地区で4件と、街区ごとにまち協が結成された。芦屋市・西宮市等ではまち協の結成が遅れたが、それでも順次結成されている。各地のまち協は手探り状態の中、住民の会合をもって議論し、行政の説明を聞き、また専門家を招いてまちづくりの学習を続けている。これは震災前にはなかったことであり、④地区内住民は否応なく「区画整理とは。再開発とは。そのシステムの問題点とは」を勉強し、自己の住宅再建とまち全体の復興の途を協議し、一定の途を選択せざるをえない立場に追い込まれている。④地区はまち協を中心とした活動の中で震災後10か月を経た今、順調に事業計画へ移行する地区（神戸市鷹取地区等）と、対立構造から脱皮できず混迷を深めている地区（神戸市森南地区、芦屋市西部地区等）とに分極し



市街地ではほとんどすべての家屋が倒壊した地域も。被災後2か月余りが過ぎても放置されたままの倒壊家屋（中央区）

専門家支援のもとでの行政と住民との協働のまちづくり

ている。

⑧地区には真野まちづくり推進会や新開地周辺地区まちづくり協議会等、古くからまち協が活躍していた地区が多い。これは既に認定を受けたまち協が震災後いっそう活躍し、整備目標達成のためのまちづくり提案をすることを期待して地区指定したためだが、他方新たに指定した地区でのまち協の結成を促し、同様の活躍を期待するものでもある。従前のまち協には地区ごとにまちづくりコンサルタントという強力な「助っ人」が張りついていた。まちコンは震災後精力的に各地に入り、まち協の活動を専門家として支援している。「まちづくり支援ネットワーク」は各地の活動を集約し、ユニークな冊子を発行している。これを読めば各地区での住民とコンサルタントの目ざましい活動ぶりがわかるが、専門家支援のもとでの行政と住民との協働のまちづくりの一例を構築しつつある。

他方、⑨地区は、現在何の手当てもされていない。⑨地区は建物再建が各人の自主性に委ねられた地区だが、建築確認申請をした場合、それがよりよいまちづくりに適しているか否かについて行政と協議を行うだけのもので、復興まちづくりや各人の住宅再建に行政からの格別の支援は存在しない。しかし11月末時点で、①兵庫区の「御旅センター市場」では、地主と借家人32名の粘り強い協議により市場と住宅の共同再建案を合意したこと、②東灘区森北町の「甲南コーポラス」(32戸)が、既存不適格の区分所有マンションとして、はじめて震災復興型総合設計制度を適用して再建合

意したこと、等が報道されており、住民の創意工夫と行政の支援があれば住宅復興が可能な例を示している。一方で、1日も早い住宅復興を願う被災者は、震災直後の混乱が過ぎ、精神的にも立ち直り、資金の目処が立った人から自分の敷地での建築を始めることになる(バラ建ち)が、「この際少しでも大きい容積を」という願望の下、不幸にも違法建築の増大が報道されていることが憂慮される。

5. まち協が復興まちづくりのキーワード

95年11月24日放映のNHKスペシャルは、復興まちづくりをテーマに各地の実情と問題点を分析した。六甲道駅南の再開発事業では、1haの公園を十数階の6棟の高層ビルが囲む行政案に対して、4月末早くも公園を縮小・分散し、3～10階の中層建物とする住民対案が提示された。しかし行政は、①1ha以上の公園でなければ国の補助が大幅に減額される、②対案は一部住民のものでまち協提案ではない、としてその受入れを拒否した姿が描写された。

このように行政は、「まち協提案のみを住民案として受けつける」とまで言って、



被災者たちの苦闘の生活が始まった。震災前の町へ戻れるのはいつのことだろうか。写真は、西神地区の大規模仮設住宅群(居住と人権を考へる会提供)

住民の創意工夫と行政の支援があれば住宅復興が可能

まち協の結成を推奨している。しかし、正式にまち協として認定を受けるには、まちづくり条例によれば、①地区の住民等の大多数により設置されていること、②構成員が住民等まちづくりについて学識経験を有する者であること、③その活動が地区の住民等の大多数の支持を得ていること、の要件が必要だ。これから明らかなように、本来まち協は一朝一夕に結成され機能する組織ではなく、長年の蓄積と不断の学習・実践が不可欠だ。

しかし、④地区の区画整理や再開発による復興まちづくりや、⑤地区の各種整備目標達成のためには、早急にまち協を結成し機能させる必要があった。被災各地はこの自己矛盾の中、まち協の発足とその運営に奔走し、多くの住民が未経験だったまちづくり活動に日夜取り組んでいるが、その力量を高めるのは容易ではなく地域格差が生じている。9月に私が相談を聞いた芦屋市中央地区は、13.4haの区画整理地区だが、1300世帯で8月6日にやっとまち協が発足した。しかし、1300世帯ものまち協の活動が数か月で機能し、住民の意見を集約するのは困難だ。役員を選出、運営・意見の集約の仕方等、毎日が試行錯誤の連続だし、まち協に異を唱える他の住民組織も存在する。他方、私が傍聴した新長田御屋敷通6丁目は1.5ha100世帯のまち協だが、ここには適切なリーダーがおり、住民のまちづくり提案を立案する有能なコンサルタントとも早くから連携していた。この地区は10月4日、①道路の配置、②戸建建替え適地と協調建替え・共同建替え適地とを区分けした配置図で住民案を明確に提示し、以降これに沿って事業計

画の策定が進んでいる。

このようにまち協によって住民意思の集約とまちづくり提案が進めば、行政はこれを承認する見込みだから、④、⑤地区のまちづくりの方向は、これによってほぼ確定するといつてよい。そしてこれが確定すれば、④地区は土地区画整理法や都市再開発法に基づいて膨大な国庫補助の下に爾後の手続が進み、⑤地区は住宅市街地総合整備事業や密集住宅市街地整備促進事業等の適用で、建設省の補助金を受けて復興まちづくりが進む。

現在、復興まちづくりのキーワードはまち協だが、このようなシステムは従来のまちづくり法にはない画期的なものだ。行政が地区内住民で決定すべきテーマを明示し、これをまち協の意思決定に委ねるという手法は、被災各自治体の人的スタッフの不足等の事情もあって実現したものだが、住民主導によるまちづくりの1つの方向を示すものとなっている。住民主導のまちづくりが生きるためには、まち協の合理的運営という手続面の充実と、その提案が合理的で説得力があるという内容面の充実が要請され、そのためコンサルタントや弁護士等専門家の支援が大切だ。すべての被災地でスムーズに進んでいるわけではないが、さらに広がるであろうまち協による住民提案は、まちづくりの新たな可能性を示すモデルとして評価・注目したい。また私は弁護士としてまち協主導のまちづくり提案に向けて自己の役割を再確認し、その実践の中に身をおきたい。

まち協によって住民意思の集約とまちづくり提案が進めば、行政はこれを承認する

住民主導のまちづくりが生きるために