

立命館大学大学院 学生会員 ○橋本 亮
立命館大学理工学部 正会員 村橋正武

1.はじめに

近年各都市では、行政と住民（協議会）のパートナーシップによるまちづくりが意欲的に進められようとしている。これまでこの面で先駆的な取り組みを行ってきた神戸市では、震災後より積極的にパートナーシップによるまちづくりを進めていることから、平常時からのパートナーシップ関係によるまちづくりが災害の軽減に役立ち、円滑な整備に効果があり、今後のまちづくりにも有効であると考ええる。そこで、本研究では災害時のみならず、平常時のパートナーシップのまちづくりの効果を明らかにすることを目的とする。

本研究における対象地区は神戸市の真野地区（長田区）、野田北部地区（長田区）、松本地区（兵庫区）、森南地区（東灘区）の4地区である。

2.震災以前のパートナーシップと整備状況

神戸市には、震災以前に24のまちづくり協議会が存在し、その内12の協議会が「まちづくり条例」によって認定を受けていた。

真野・野田北部地区では、震災以前からまちづくり協議会が発足しており、パートナーシップによるまちづくりが進んでいた。また、震災による物理的被害が比較的少なく、公園や道路等が被害の拡大を食い止めた。さらに、迅速かつ大規模な救援・救出活動や初期消火活動等の地域コミュニティの強さも発揮された。復興過程においても、真野地区では「ふれあいまちづくり協議会」が再編され、コレクティブタウンを目指した新たなまちづくりの動きを見せている。野田北部地区では全国で第1号の「街並み環境整備事業」の適用をはじめとして、多種多様な事業や制度を積極的に活用し、復興事業に取り組んでいる。

一方、松本・森南地区では、震災以前にまちづくり協議会がなかった上、建物の被災率が8割を超え、地域コミュニティも弱く、公園等のオープンスペースや避難場所不足のため地区住民の大半が地区外へ避難した。特に森南地区では、復興過程において、整備が進むにつれ「協働」の意識が薄れ、協議会は各町丁単位

の自治会に縮小再編されつつある。

この背景にも、パートナーシップ関係が大きく起因していると考ええる。真野・野田北部地区では、震災以前から協議会が存在し、市と綿密な協議により地区の課題の解決や、住宅、道路、公園等の整備が行われた。また、パートナーシップによるまちづくりの成果が実例を通して相互に理解されていたため、復興への取り組みがスムーズであった。一方、松本・森南地区では、震災以前は自治会も満足に活動しておらず、地区の課題が未解決であった。特に森南地区では、協議会も緊急対応的に発足したため、住民にとって震災復興以外でのパートナーシップの意義が見いだしきれなかった。

したがって、災害の未然防止や広域的な地域コミュニティの形成のためにも、平常時からのパートナーシップ関係が重要であると考ええる。

3.復興過程におけるパートナーシップ関係

平常時のまちづくりの経験を踏まえて、復興事業は行政と協議会の協働で推進された。

このうち松本地区では、早期に良好なパートナーシップ関係が成立し、公園の新設、都市計画道路の整備、区画街路の整備、住民提案による「せせらぎ」の整備、まちづくり会社の創設、24時間安心サービス等が比較的迅速に進み、ソフト面においても協議会リーダーを中心に積極的なまちづくり活動が見られた。

一方、森南地区では、復興事業が大幅に遅れ、協議会の内部分裂等に見られる協働意識の低さから、円滑に事業が進んでいない。

その背景として、復興過程におけるパートナーシップ関係の構築が大きく起因していると考ええる。森南地区では、行政と協議会が計画内容に関して対立し、復興途中から行政と住民の係りが途絶えたのに対して、松本地区では、早い時期から行政と住民が対話を重ね、お互いの意見を協議・調整し、計画が練られた。

したがって、復興過程においても、まちづくり事業を円滑に進めるためには、パートナーシップが重要であるといえる。

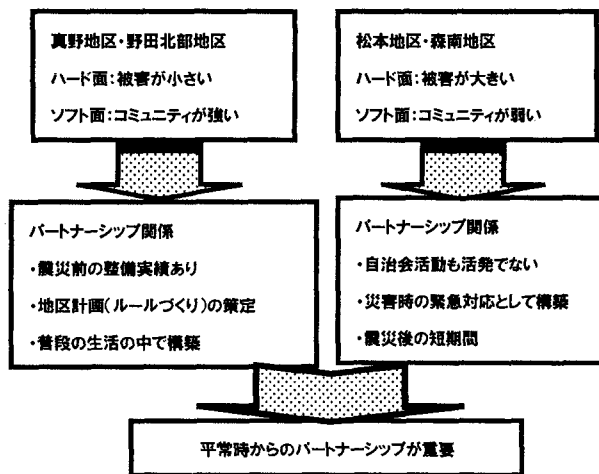


図1 平時からのパートナーシップの重要性・有用性の実証

4. 平時時のまちづくりにおけるパートナーシップの重要性

以上より、災害時や平時の双方においてまちづくりを推進するためには、パートナーシップ関係を構築しておくことは極めて重要である。したがって、地区レベルのまちづくりにおいては、行政からのトップダウン型の整備方策ではなく、住民と行政がパートナーシップを組んでまちづくりを進める仕組みを形成しておくことが必要である。（図-1）

また、今回の震災復興事業では「日常性」より「防災性」に重点を置いた整備が進められた。真野地区や野田北部地区では、震災以前は「日常性」の見地に立って利便性や快適性を重視した整備が進めれていたが、震災後、真野地区では「防災福祉コミュニティ」が組織される等、「日常性」に加えて「防災性」を強調したまちづくりも進められている。しかし、一般市街地でのまちづくりにおいては「日常性」の効果を高めることは、同時に「防災性」を高めることでもある。したがって災害発生後、緊急に都市基盤整備を進め、「防災性」を向上させ安全性を確保することは大切であるが、それらの果たす役割や機能を「日常性」の見地に立って快適性や利便性を確保することも重要である。

次に、復興過程でのパートナーシップによる整備事例から、平時時のまちづくりの課題を整理する。

まず、まちづくりを進めるにあたって「時間」の制約の課題である。災害時は様々な場面で時間的制約を受けるが、平時時は計画の作成及び実施に時間的制約を受ける場面は少ない。したがって、行政計画に対す

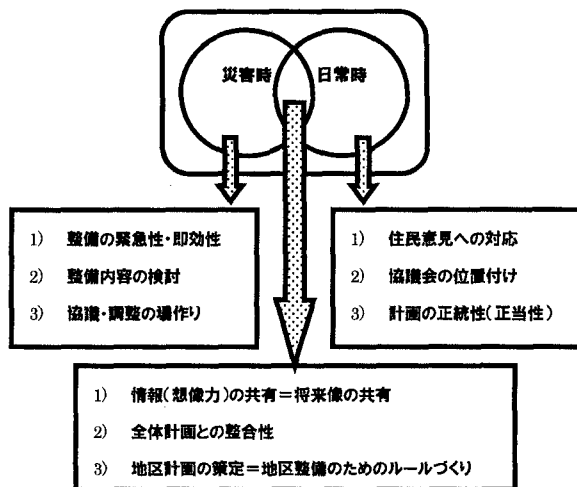


図2 災害時と平時のまちづくりに関する課題点

る住民意見への対応が異なる。特に震災後、新たにまちづくり協議会が設立された松本・森南地区では、「協働」の当事者である協議会の位置付けや権限等が不鮮明なまま、計画及び事業についての協議・調整が進められ施設整備が進む一方で、地区計画にみられる「ルールづくり」等、住民主体の取り組みが進まなかった。

以上から、災害時にはあまり重要視されなかった住民意見への細かな対応、協議会や専門家等の各主体の位置付けや果たすべき役割、計画の正当性等といった課題が、平時時のまちづくりにおいては無視出来ない。

次に、情報の共有（将来像の共有）、全体計画との整合性（総合計画のなかでの位置付け）、地区計画の策定（ルールづくり）の課題である。公民が災害の発生そのものと災害時に起こるであろう事態についての情報や将来像を共有化することが重要である。当該地区のまちづくりの方向性を相互理解の上、平時時から住民が主体的に取り組むことが重要である。（図-2）

特に、平時時のまちづくりにあって、防災対策をどのように講じていくのか、災害時に想定される状況にどのように対応するか、またこのための円滑な合意形成や住民の積極的なまちづくりの意識をどのように高揚させるか等が大きな課題である。

5. おわりに

神戸市の被災地区を対象に、災害時だけではなく、平時からの公民のパートナーシップ関係の重要性や有用性を実証した。今後は神戸市の被災地区のみならず、他都市のパートナーシップによるまちづくりの事例を積み重ね、検討する必要がある。