

# 都市政策

季刊 '12.4

第147号

特集

## 神戸市まちづくり条例30年

### 巻頭言

まちづくりの基本視点 ..... 新野幸次郎

### 論文

神戸の地域まちづくりとまちづくり条例

ーその都市政策的位置づけー ..... 安田 丑作

「まち協カルテ」に見るまちづくり協議会の特色

..... 松原 永季

震災復興事業と神戸市まちづくり条例 ..... 中山 久憲

神戸市まちづくり条例の果たした役割と今後 ..... 岩橋 哲哉

### 地域からの報告

まちづくり協議会の今

### 行政資料

東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証（概要）

..... 神戸市危機管理室

（財）神戸都市問題研究所

## 特集 神戸市まちづくり条例30年

### 巻頭言

まちづくりの基本視点 ..... 新 野 幸次郎

### 論 文

神戸の地域まちづくりとまちづくり条例

- その都市政策的位置づけ— ..... 安 田 丑 作 4  
「まち協カルテ」に見るまちづくり協議会の特色 ..... 松 原 永 季 18  
震災復興事業と神戸市まちづくり条例 ..... 中 山 久 憲 27  
神戸市まちづくり条例の果たした役割と今後 ..... 岩 橋 哲 哉 35

### 地域からの報告

まちづくり協議会の今

- 美しい街岡本協議会 橋谷惟子 46 / 旧居留地連絡協議会 野澤太郎 48  
浜山地区まちづくり協議会 櫻井良和 50 / 夢野西まちづくり協議会 山平幸男 52  
真野地区まちづくり推進會 三原廣巳 54 / 塩屋まちづくり推進會 原田幸男 56

### 関連図書紹介

まちづくり条例の実態と理論 都市計画法制の補完から自治の手だてへ 58 / 地域のチカラ ～夢を語り合い、実践する人びと 58 / まちづくりびと 再開発合意ものごたり 59 / 住民主体の都市計画 まちづくりへの役立て方 59

### 歴史コラム

神戸と文学／断章と断面 ..... 三 輪 秀 興 60

### 潮 流

復興庁発足 62 / 原子力規制庁 62 / 津波情報見直し 63 / 裁判員制度は「合憲」—最高裁が初判断 63 / 君が代訴訟 最高裁判決 64 / 交付国債 64 / EU財政規律強化に関する協定 65 / 日銀インフレ目標導入 65 / 平成23年地価 66 / ラニーニャ現象 66 / 神戸市危機管理センター 67 / 「KOBE de 清盛2012」観光キャンペーン 67

### 行政資料

東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証（概要）

..... 神戸市危機管理室 68  
(助)神戸都市問題研究所

# 巻頭言

## まちづくりの基本視点

(財) 神戸都市問題研究所理事長 新野 幸次郎



1969年の地方自治法改正により市町村に基本構想の策定が義務づけられた。それを受けて神戸市は、1974年に「人間都市」を掲げ、「緑と心のふれあいと生きがいのまちこうべ」をつくること、そのために市民主体のまちづくりをすることを唱った。それもあって、スイスの国民投票を視野に入れながら全国に例がなかった全世帯調査を実施し、市民の意志を市政に反映しようとした。

当時わが国は、いわゆる高度成長の渦中にあり、神戸市でも、工場の集中していた臨海部を中心に大気汚染や水質汚染が進展し、こうした公害問題に対する対策が必要になっていた。住民の側からも例えば真野地区が代表的であったように公害反対の活動が活発になっていた。これを受けて1964年には公害対策課が新設され、住民参加による最初の公害防止協定が取り決められた。真野地区と同じ長田区の新興住宅街だった丸山地区では、交通公害をめぐる住民運動も起こった。同地区では、1970年に旧自治省が認定したモデル・コミュニティ事業として、全国初のコミュニティ・ボンド（すなわち、地区住民が事業をするのに必要な起債を引き受ける地方債）を発行し、地域住民が自主運営する丸山コミュニティセンターが建設された。

1981年の「まちづくり条例」（正式には、「神戸市地区計画およびまちづくり協定等に関する条例」）はこうした動きの中で、市民の協働と参画によって、まちづくりをしようとして制定された。条例は、正式名称が示すように、都市計画法に規定する地区計画制度に住民意見を反映する手続きなどを決めている部分と神戸市独自の住民発意のまちづくりを進めるための枠組みを示している部分の2つから成るが、いずれの方式でも住民等が協議会を組織し、それが一定の要件を満たした場合には、「まちづくり協議会」として認定されることになった。

「まちづくり協議会」は、住民等の総意によって地区の「まちづくり構想」を作成し、それを「まちづくり提案」として市長に提案でき、市長はそれを配慮して、「まちづくり協議会」との間に「まちづくり協定」を締結する形になる。前記の真野地区は、この条例に基づく「まちづくり協議会」の第1号として1982年に認定されることになるが、ここで注目しておきたいのは、阪神・淡路大震災前に成立していた「まちづくり協議会」と、そのあとから続々と成立したそれとの違いの問題である。

というのは、こういう条例が制定されたとしても、住民等の協働と参画によって例えば都市計画を作成しようとする、専門家の支援が必要なことはいうまでもなく、色々な利害対立を時間をかけた有効な対話を通じて共通認識にまで持ち込むことが必要になる。こうして成立した、真野地区では、震災時の減災、とくに防火に画期的な成果をあげた。また、野田北部地区では、震災前に地区内に小公園を建設することによって防火に役立っただけでなく、震災後のまちづくりにモデル的な協働と参画の成果をあげた。さらに松本地区では、震災後のまちづくりで、自主的に道路に沿った「せせらぎ」をつくることになり、ハリケーン・カトリーナで大災害を蒙ったニュー・オーリンズの市会議長などの見学を招くことになった。民主的な市民運動の展開では世界でも先駆的なモデルとなっていたアメリカで賞賛されたことは、注目されてよい。

その点、震災のあと、迅速な復興を迫られた地区にできた「まちづくり協議会」のなかには、市の復興計画を促進するために、上から求められた組織のように受けとめられたものもないではない。元来、道路整備特別会計による国庫補助制度は、大震災からの復興を考慮してつくられたものではない。補助採択の対象となる面積要件や都市計画道路の幅員でも、被災者の切実な願望とは独立して決められており、被災者にとっては容易に受け入れ難い基準になっていた。そこで、神戸市は、政府との激しい折衝ののち、たとえば、被災市街地内の地域に限り、幅員を12m以上ではなく、6m以上にまで緩和して貰うことになったが、この過程で、こうした地区での「まちづくり協議会」のなかには、一時は市当局と対峙する組織のようにさえ受けとられかねない状態になっていたものもあった。

以上の経験を考えると、まちづくりの基本視点の一つが明らかになってくる。それは、平時から、どこのまちでも神戸市が唱った「人間都市」の趣旨に合致するような市民と行政との協働と参画の体制を確立しておかねばならないということである。そのためには、まちづくりの専門家の支援を得ながら市民相互および市民と行政とが、時間をかけて対話を重ね合意形成ができる「まちづくり協議会」を樹立しておくことが望まれる。

戦後復興時からまちづくりの専門職を担当し、「まちづくり条例」の制定時には、都市計画局長として、また阪神・淡路大震災後のまちづくり時には、市長として死闘した今は亡き笹山幸俊氏は、土地を所有する被災者には、そこでの住宅ないし住宅をかねる店舗建設に、仮設住宅建設費と同じ額の補助をして再建を図ってはどうかという私案まで提起した。残念ながら、この案は認められなかったが、もし、こうした形での震災後のまちづくりが認められていたら、大震災後のまちづくりは大きく変わっていたであろう。

不幸にして、東日本大震災は、阪神・淡路大震災とは根本的に異なった諸条件を担っている。阪神・淡路の場合とは違って、特に被災の大きかった東北三県の中には「ものいわぬ被災者」の形も見える。被災地域も広域で、その状況も大きく異なっている。したがって、神戸市のような「まちづくり協議会」方式がそのまま参考になるとは思えない点もある。しかし、ここでとりあげた「まちづくりの基本視点」は東日本大震災からの復興まちづくりにも決して無意味ではないと思う。

## 特集 「神戸市まちづくり条例30年」にあたって

昭和56年に全国に先駆けて制定された、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（神戸市まちづくり条例）」が昨年で30年を迎えた。

全国的に昭和30年代以降の公害の激化を契機に高まっていた公害反対運動と、都市施設の整備等に対する要求型の住民運動を背景として、昭和50年頃から、地方自治体レベルの市民参加が展開されるようになった。その中で、神戸市でも生活環境の改善をめざして、神戸市長田区真野地区や同区丸山地区などにおいて、住民と一体になったまちづくり活動が実施された。

この経験を基に昭和55年に創設された「地区計画」制度に対応するとともに、市民のコミュニティ活動をまちづくり活動に結実させるためのシステムとして、昭和56年12月に全国初の「まちづくり条例」が制定された。阪神・淡路大震災発生までに、「まちづくり条例」に基づいて、12の「まちづくり協議会」が正式認定され、実践的な活動が進められた。その実績が礎となって、阪神・淡路大震災後の復興のまちづくりに生かされた。

今号では、30年を経過した節目として、今後のまちづくりのあり方を展望する意味で「まちづくり条例」について特集する。

論文「神戸の地域まちづくりとまちづくり条例－その都市政策的位置づけ－」では、これまでの地域まちづくりの系譜と条例の果たした役割について論じていただいた。

次に、『まち協カルテ』に見るまちづくり協議会の特色』では、平成23年度に作成された、「まちづくり協議会カルテ」の趣旨と構成及びまちづくり協議会の設立経緯から見た特色や活動の推進要因と停滞要因を、さらに、「震災復興事業と神戸市まちづくり条例」では、条例が阪神・淡路大震災の復興事業で果たした役割と条例の構造を、「神戸市まちづくり条例の果たした役割と今後」では、条例の概要やまちづくり活動と支援の状況、今後の課題について、論じていただいた。

また、「まちづくり協議会の今」では、6つの特徴的なまちづくり協議会の取り組みについて、それぞれの会長に紹介していただいた。

# 神戸の地域まちづくりとまちづくり条例 —その都市政策的な位置づけ—

神戸大学名誉教授 安田 丑 作

## 1. 神戸の地域まちづくりの系譜と特色

1970年代の後半以降、地方自治体による市民参加型の「まちづくり」が盛行するなかで、神戸市の地域まちづくりの取り組みは、「神戸方式」として全国的にも注目されてきた。とりわけ1981年（昭和56年）に制定された「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する

条例」（以下、「神戸市まちづくり条例」）とそれに基づく「まちづくり協議会」による市民参加型の地域まちづくりの手法はその方式を確立するものであった。その後、阪神・淡路大震災からの復興まちづくりにおいてまちづくり協議会による取り組みがその合意形成と進展に大きな役割を果たしたことは、この方式への評価を一層高め、このたびの東日本大震災からの復興まちづくりにおいてもまちづ

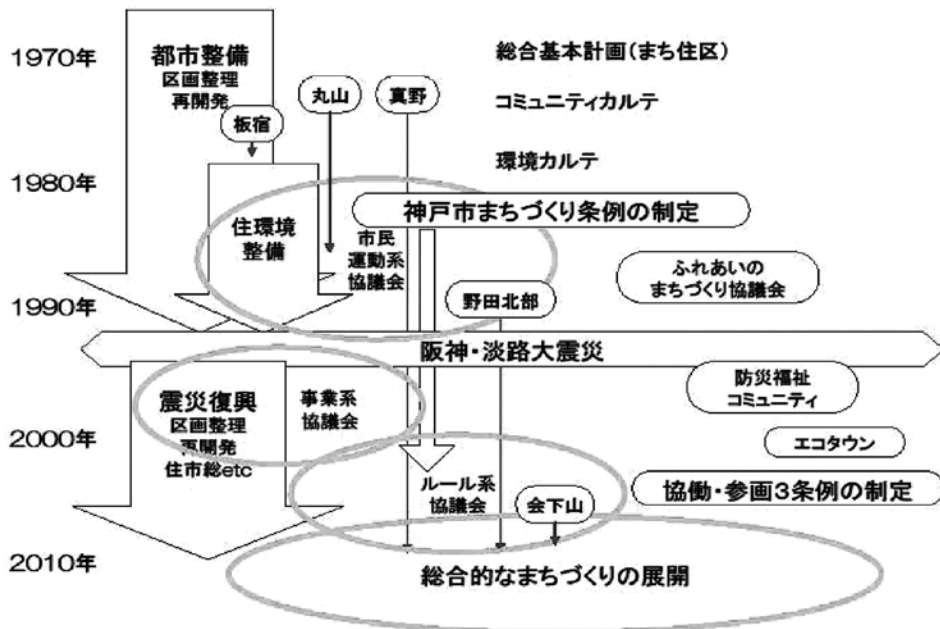


図-1 神戸市の地域まちづくりの歩み（神戸市都市計画総局提供）

くり協議会による取り組みが期待されている。

ところで、神戸市における地域まちづくりの特色は、神戸市まちづくり条例といった制度的枠組みのみに求められるものではない。条例制定前の1970年代はじめから現在までの地域まちづくりのなかで培われてきたさまざまな先駆的な実践とその経験の蓄積によるところが大きい。ここではまず、条例制定までの「初動期」、条例制定から震災までの「展開期」、震災後の「震災復興期」の3期に分けて、それぞれの時期における神戸の地域まちづくりとその都市的背景を概観しておこう。(図-1)

#### (1) 初動期の地域まちづくり

わが国の経済の高度成長が本格化するに伴って急激に都市化が進行する昭和40年代に入ると、激化する公害と生活環境の悪化が大きな社会問題となってきたが、国のそれまでの都市計画や環境政策の法制度ではこうした状況に十分に対応できないことが露呈した。そのため全国の自治体では、独自の都市政策の立案と実践が求められることとなった。たとえば、1967年(昭和42年)に兵庫県川西市が、相次ぐ民間の宅地開発による人口急増と公共施設整備・サービスの増大に対応するため、一定規模以上の宅地開発事業者に対して、道路や公園、教育施設用地の提供、建築物に関する規制、開発負担金などの行政指導を行う「開発指導要綱」は、自治体レベルでの自衛的対抗施策とも言え、いわゆる「要綱行政」として注目を集めその後全国の自治体で採用されることとなった<sup>ii</sup>。

一方、公害や環境阻害施設の反対運動などから出発して行政と対決する市民運動は、次第に生活環境の改善やコミュニティ形成のための草の根運動へと向かい、都市行政も当時のいわゆる革新自治体を中心に参加と対話に

よる住民参加政策が打ち出された<sup>iii</sup>。

神戸市における住民参加型の地域まちづくりの嚆矢となったのが、長田区の真野地区と丸山地区で、両地区での独自の取り組みは全国的にもよく知られるところとなった<sup>iv</sup>。

真野地区は、住工混在、老朽木造密集、狹隘道路などの居住環境上の課題を抱える地区で、1960年代後半からの公害追放運動に端を発した住民運動による公害防止協定の締結、保育所・老人いこいの家の建設、緑化推進モデル地区の指定と公園整備など一定の成果をあげてきた。しかし、こうした個別改善の取り組みだけでなく、地区のあるべき姿を考え総合的なまちづくりを行うために、まちづくり懇談会、まちづくり検討会議<sup>v</sup>の設立による組織づくりが進められ、1980年7月には「真野まちづくり構想」が提案された。この構想では、地区の基本的なあり方としての3目標、それを空間的に示した将来像、当面の実施計画、まちづくりの進め方と組織について示された。まちづくりの目標としては、①人口の定着、②住宅と工場の共存共栄、③うるおいのある住環境の実現の3点が掲げられ、将来像では、住宅と工場を街区単位で分離する土地利用構想、道路拡幅や隅切整備による道路構想、長屋の共同建替や公的住宅建設などの建物構想をあげた。この真野地区での居住環境改善のためのルールづくりとものづくりの考え方は、その後の神戸市まちづくり条例の基本的枠組みとして一般化されることになった。

丸山地区は、六甲山系の南山麓の複雑な地形の地が急速に過密市街化した居住環境上の課題を抱えていたが、1963年(昭和38年)の幹線道路問題に端を発して活発な住民運動が展開された。その後、ちびっこ広場づくり、植樹運動、防犯灯の維持管理など「住みよい町づくり」へと向かい、近隣住区づくりに関

心が集まり、1971年8月には当時の自治省によるモデル・コミュニティ構想のモデル・コミュニティ地区の指定を受けることになった<sup>vi</sup>。その事業として、住民主体によるコミュニティセンターの建設と管理運営体制の整備のための取り組みが進められ、コミュニティ施設整備に必要な資金の一部を地区住民が引き受けるコミュニティ・ボンド（コミュニティ施設整備債）の発行も実現させた。多くの住民参加を得て1974年2月、丸山コミュニティセンターが開館し、開館後の住民による自主管理方式は神戸市からの有償委託によることとなった。

真野と丸山といった居住環境改善やコミュニティ形成のための内発的な地域まちづくりの取り組みに対して、都市計画事業といったいわば外発的要因を契機とした地域まちづくりとして板宿地区<sup>vii</sup>での取り組みがある。1971年に都市計画道路山下線など3路線の整備と生活道路の整備による市街地整備のための土地区画整理事業に対して、住民による減歩や自動車公害を理由に反対同盟が組織され、多数の反対陳情書が提出された。その後の話し合いのなかで、地区の抱えている問題を原点から考えようという機運が芽生え、板宿地区都市計画検討会議（地元委員27名、学識経験者8名、市委員2名）による事業の総合的な検討、施行の基本原則（運用面の配慮、公害防止策の研究、福祉施設の整備、協議会の設置）の提案が行われた。これを受けて、1972年10月に板宿地区都市計画協議会（地元委員31名、市委員6名）が結成され、住宅福祉、商業、高速鉄道、道路の各小委員会で各分野の問題が検討された。1975年10月には、まちづくりの指針として板宿の未来像を考える研究グループ（地元、学識経験者、市より構成）による「板宿の未来構想」<sup>viii</sup>がまとめられ、これらの提言を踏まえた都市計画事業が進めら

れることとなった。

この板宿地区における都市計画事業のまちづくり協議会方式は、その後の東灘山手地区<sup>ix</sup>や上沢地区<sup>x</sup>、浜山地区<sup>xi</sup>などの土地区画整理事業でも大きな成果を生み、これらの経験と教訓が震災復興都市計画事業での「協働のまちづくり」にも活かされたと言える。

こうした地域住民によるまちづくり活動を技術的、財政的に支援するため「街づくり助成要綱」<sup>xii</sup>（1977年）や「コンサルタント派遣制度」（1979年）がまちづくり条例制定前のこの時期に早くも整えられていたことも注目される。

## (2) 展開期の地域まちづくり

神戸市では、こうした地域まちづくりの先駆的な実践事例を踏まえて、1981年（昭和56年）に「神戸市まちづくり条例」を制定したが、この条例には、その名称からも分かるように1980年（昭和55年）創設された都市計画法による地区計画制度の運用ための委任規定としての性格とともに、自主条例としてまちづくり協定などを規定した内容が含まれている。

条例制定以降から震災までの間に、先の真野地区（1982年、38.1ha）をはじめとして、新長田東地区（1988年、29.9ha）、岡本地区（1989年、10.8ha）の3地区の他、新開発市街地の六甲アイランド都市機能ゾーン（1988年、138.0ha）で地区計画の都市計画決定がなされた。一方、まちづくり協定は、真野地区（真野地区まちづくり推進会、1982年）、岡本地区（美しい街岡本協議会、1988年）、北須磨団地（北須磨まちづくり推進会、1990年）の3地区と締結され、このうち真野地区と岡本地区では地区計画と重ねて独自の建築ルールによる規制がなされることになった。

ところで、神戸市の地域まちづくりを特色



づけているもう一つの制度に、このまちづくり条例の制定に先立つ1978年（昭和53年）に制定した「神戸市都市景観条例」がある。この自主条例は、神戸らしい景観をまもる（保全）とともに、育て（育成）、つくる（創造）ことを目的として制定され、独自の都市景観形成地域制度、景観形成指定建築物等届出制度（大規模建築物等届出制度）によって景観形成のための建築デザイン誘導を図ろうとするものであった。こうした地域・地区指定制度とともに、都市景観形成基本計画（景観マスタープラン）の策定や都市景観審議会の設置といった景観施策の体系化は、その後の全国の自治体の景観行政のモデルともなった<sup>xiii</sup>。

景観条例制定後、北野町山本通（1969年、約32ha）をはじめとして、税関線沿道（1971年、約36ha）、旧居留地（1973年、約22ha）、神戸駅・大倉山（1975年、約60ha）、須磨・舞子海岸（1978年、約79ha）、岡本駅南（1990年、約11ha）、南京町（1990年、約4ha）の7地区で「都市景観形成地域」の指定が震災前までに行われた。こうした地域指定と地域景観形成基準に基づく建築デザイン誘導制度に加えて、地域での自主的な景観形成に取り組む市民活動団体などを「景観形成市民団体」<sup>xiv</sup>に認定、行政による技術的な支援（専門家派遣）や活動助成が行われた。

1996年には、「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例」（里づくり条例）が制定され、これに基づいて共生ゾーンの整備基本方針の策定、共生ゾーンの指定とともに、地域住民が主体的に農村地域の活性化に取り組む「里づくり協議会」の認定と地域の将来計画としての「里づくり計画」の策定と「里づくり協定」いう地域まちづくり制度も始まった。この制度により、これまでに北区で65、西区で94の計159の里づくり協議会が結成されている（2011年8月現在）。

神戸市における地域主体のまちづくりの制度化は、地域固有の景観的資源や特色を保全・育成するための都市景観条例が先行し、次いで一般市街地や農村地域での居住環境改善や地域活性化のためのまちづくり条例、里づくり条例が制定されることにより、それぞれの条例が役割分担をしつつ幅広い地域まちづくりに対応する施策体系が整えられたと言えよう。

### (3) 震災復興期からの地域まちづくり

大規模災害からの復興まちづくりの成否は、何よりも住民との合意形成をいかに早期に図れるかにかかっていると看做しても過言ではない。そのためには、市民・事業者・行政による「協働のまちづくり」の推進が不可欠であるが、阪神・淡路大震災時に神戸市で実施された「まちづくり協議会方式」として広く知られるところとなった<sup>xv</sup>。

土地区画整理事業や市街地再開発事業などの震災復興都市計画事業区域では、居住者、土地・建物の所有者等が構成員となって、住民自らが自らのまちの将来像について話し合い、まちづくりに取り組むため、事業地区全体を対象として組織されるものやそのなかの街区ごとに結成されるものなど地域の実情に応じて組織化された。まちづくりに関する学習会の開催、住民意向の把握のためのアンケート調査の実施などを通じてまちの将来像を話し合い、住民の意向を反映した「まちづくり提案」を作成して市に提出、市では、この提案を受けて事業計画の見直しや事業計画の法的手続きを行うこととなった。

このまちづくり協議会の活動を専門的な立場から支援するために、「まちづくり専門家」（コンサルタント）が派遣され、住民の勉強会のための資料作成や住民によるまちづくり案の検討・作成のサポートと住民と行政との連

携・調整が図られた。住民主体のまちづくりの活動支援のための専門家派遣は、都市計画事業区域以外のいわゆる白地地域での住宅の再建・共同化や市街地整備でも大きな役割を果たした。まちづくり専門家の確保と派遣のために、神戸市では「こうべまちづくりセンター」内に「こうべすまい・まちづくり人材センター」を設置して、専門家（コンサルタント）を登録、地元からの要望に対応した派遣体制の整備も進められた。こうした①「まちづくり協議会」と②「まちづくり専門家の派遣」、さらに市民からのまちづくりに関するさまざまな相談に対して市職員が直接対応する③「現地相談所」の設置は、復興まちづくりを推進するための3点セットと呼ばれた。この結果、震災復興まちづくりを通じて数多くのまちづくり協議会が発足したが、震災復興都市計画事業関連のいわゆる事業系協議会としては、土地区画整理事業区域内で57団体（そのうち46団体が認定）、市街地再開発事業区域内で11団体（そのうち9団体が認定）であった。

いずれにせよ、神戸市における震災復興まちづくりが幾多の困難に直面しながらも比較的早期に合意形成を実現できたのには、市民、行政、専門家による協働のまちづくり実践事例が震災前からあったことが大きかったことを強調しておきたい。

ところで、地域まちづくりのテーマは、空間整備にかかわるものだけでなくさまざまな分野に及びそれらが相互に関連する。震災前から神戸市では、住民の高齢化に伴う地域福祉に取り組む「ふれあいのまちづくり協議会」（1990年）が設立されており、震災時のさまざま問題に地域での共助の取り組みがなされた。さらに、震災後の地域防災の重要性の認識や地球環境問題への関心の高まりを背景に、神戸市では、「防災福祉コミュニティ」（1997年）

と「エコタウン」（2001年）が結成され、地域まちづくりの取り組みがなされるようになっていく。

このような地域まちづくりの多様化を背景にして、神戸市が行政の基本姿勢とする「協働と参画」の視点からの総合化を図るため、市政の計画、実施、評価の各段階における「協働・参画3条例」（神戸市民の意見提出手続に関する条例、神戸市民による地域活動の推進に関する条例、神戸市行政評価条例）が2004年3月に制定された。このうち、地域活動推進条例に基づく地域まちづくり分野においては、区役所における地域担当制、パートナーシップ協定<sup>vi</sup>、地域活動統合助成金などの新たな体制・制度の導入が図られるようになった。

それでは、こうした神戸の地域まちづくりとその取り組みは、都市政策としてどのように位置づけられるのであろうか、そのなかで特に神戸まちづくり条例の果たした役割はどう評価されるのであろうか。本稿の以下では、都市政策の計画論（市街地整備）、制度論（条例行政）、運営論（地域組織）の3つの視点から検討してみたい。

## 2. 計画論（市街地整備）としての地域まちづくり

まず、都市計画分野における地域まちづくりへの着目は、それまでの都市基盤・基幹施設の重点整備から市街地整備・住環境整備への転換という形ではじまった。神戸市では、1960年代後半に入ると、震災復興とそれに続く都市改造の柱となってきた土地区画整理事業が一応の収束に向かうとともに、市街地の外延的拡大と既成市街地の生活環境整備への対応が都市政策と都市計画上の重要課題となってきた。

神戸市では、企画部局を中心に後述するコミュニティ政策の模索と並行して、空間計画（物的計画）としての計画課題を抽出するための独自の調査研究が実施された。『神戸市生活環境図集'67』（1967年）と『コミュニティ・カルテ』（1973年）は、地区別の生活環境調査として全国的にも注目されたが、これらは、当時の革新自治体を中心にして盛行した地方自治体単位での最低限度の生活水準（生活環境水準）を定める「シビルミニマム論」<sup>xvii</sup>の地域別展開といえる。前者の生活環境図集は、市街地を202地区（基礎生活圏）に区分して、土地利用、都市災害、交通施設、生活環境施設の4項目・22要素により環境評価を行ったものである。これに対して、後者のコミュニティ・カルテでは、小単位地区（統計区）ごとに人口、土地・建物・コミュニティ施設等の各種統計・基礎資料を整理・編集して、行政区別の総合的地域情報集として作成されたものである。

こうした地域の生活環境条件の把握と分析に対して、都市計画部局による『市街地整備のための環境カルテ』（1978年）では、市街地整備と特に関連の深い住宅過密・住工混在・道路・コミュニティ施設・中心核の5項目について地区単位（町丁目）での〈診断〉を行うとともに〈治療〉までの進め方を提案している。住宅と都市との一体的整備の必要性和重要性を提示するとともに、行政施策としてのプライオリティ（優先度）の提示と地域まちづくりの参加意識の醸成を図ろうとするものであった。こうした市街地整備プログラムの計画論の構築とともに、地域住民が自主的に取り組むまちづくり活動を支援する「街づくり助成制度」（1977年）とまちづくりの技術的支援をする「コンサルタント派遣制度」（1979年）のまちづくり支援システムがいち早く用意されたことは特筆されてよからう。

ところで、神戸市の総合計画<sup>xviii</sup>の策定においては、地域構成とりわけ市街地構成について、いわゆる「三層構造」のような地形や立地と土地利用からのゾーニング（地帯構成）に加えて、「生活圏の構成」による計画論が早くから展開されてきた。第1次計画（1965年）では「近隣住区計画」が、第2次（1974年）と第3次計画（1986年）では、神戸都市圏—地域—ブロック—行政区—まち住区—近隣住区からなる段階構成が設定された。

このうち「まち住区」は、近隣住区と行政区の中間的規模の広がりもつ地域単位として設定され、その役割として、市民発想と市民参加、生活文化環境の設計、事業の統合化があげられた。特に第3次計画においては、「まち住区構想」による地域特性を活かしたまちづくりの推進が都市空間計画の中心に位置づけられた。

第4次計画（1993年）では、①広域生活圏（1時間交通圏）、②中域生活圏（既成市街地、海上都市地域、西神・北神地域）、③生活文化圏（行政区と近隣生活圏の中間）、④近隣生活圏（概ね小学校区を中心とする圏域）の4つの生活圏による構成が提案され、この生活圏の構成に対応して中心核が設定された。また、安全都市の形成の観点からは、近隣生活圏、生活文化圏、区生活圏に応じて役割分担をする「防災生活圏」の設定も行われた。

震災からの復旧・復興過程とこの第4次計画に関連して、コンパクト・シティ、コンパクト・タウン構想の検討がこの時期になされ、既成市街地とニュータウン・海上都市を公共交通でネットワークする都市構造を基本にした成長管理と協働による地域の自律した生活圏の形成を目指すコンパクト・シティ構想が提示された<sup>xix</sup>。コンパクト・タウンは、「わがまち」意識のもてる地域のまとまりの中で、住民の日常生活がある程度可能となる自

立性を持ち、住民自らがまちのあり方を発想し、自らまちづくりを実践することにより、「安全で安心して快適に暮らせる生活圏を築く」ものとしている。

これに対して、今回の第5次計画（2011年）における都市構造や地域構成では、これまでの都市成長・開発誘導イメージの強い都市軸構成と階層的な中心核の配置によって都市空間を構造化する計画論とはかなり違った方向づけがなされ、土地利用の観点から都市全体を3つのゾーンに区分するとともに、特に戦略的に機能強化を図るエリア・拠点の設定をするにとどめている。

具体的な都市空間計画と市街地整備については、第5次計画と同時に策定された「都市計画マスタープラン」（以下、都市マス）に委ねられているが、総合計画とともにこの都市マスでは、市街地整備のための重点施策として「密集市街地の再生」が大きな柱となっている。新たな市街地整備論ともいえる「密集市街地の再生方針」では、神戸の実情に応じた密集市街地の評価指標（「延焼危険性」と「避難・消火の困難性」）を新たに定めて対象地域を明らかにした上で、特に、大火の恐れがある町丁目が連坦し、広範に延焼が拡大する恐れのある市街地を「密集市街地再生優先地区」とし、目標年次（2025年）までに広範に延焼が拡大する危険性の解消を目指すとしている。

こうした密集市街地を早期・確実に再生するためには、市街地整備プログラムの策定と地域主体のまちづくりを基本とした協働と参画のまちづくりの実践が欠かせないが、都市マスでは、「協働と参画によるわがまち空間づくりの推進」とそのための新たな仕組みづくり<sup>xx</sup>も提案されている。

このように、総合計画や都市マスといった都市全体計画のなかでも地域まちづくりが市

街地整備の計画論として確実に定着してきていることがうかがえよう。

### 3. 制度論（条例行政）としての地域まちづくり

地域まちづくりにかかわる法制度としては、都市計画法や建築基準法による建築・開発行為に対する規制手法があるが、用途地域に代表される都市計画規準では高度経済成長期の激化する市街化の進行と土地利用の混乱を抑制するには不十分で、しかも全国共通でその運用も画一的であった。1968年（昭和43年）の都市計画法の改正、いわゆる「新都市計画法」では、市街化区域と市街化調整区域の「線引き制度」と開発許可制度、用途地域の細分化などの新たな制度設計がなされたが、個別の地域特性を反映させる計画制度はこの段階では盛り込まれなかった。

全国のまちづくり条例は、こうした都市計画制度を補完する役割を担うものとして登場したが、全国の自治体での先進的・実験的試みが1980年の地区計画制度の創設に結びついたことは、わが国の都市計画制度上の特筆すべきことと言えよう<sup>xxi</sup>。内海（2010）<sup>xxii</sup>は、わが国のまちづくり条例の変遷を、①宅地開発への対応（1960年～）、②生活環境・環境管理への広がり（1975年～）、③景観行政の展開（1980年～）、④地区計画制度の活用・住民参加の展開（1980年～）、⑤リゾート開発への対応と土地利用調整（1990年～）、⑥自主的・総合的な展開と地方分権（1995年～）の6期に区分している。

こうした時代の流れのなかでも、1980年代の③と④が地域まちづくりに大きな転換をもたらした時期と言えるが、「神戸市都市景観条例」（1978年）と「神戸市まちづくり条例」（1981年）のいずれもが、その先駆をなすもの

であったことがあらためて分かる。多様化するまちづくり条例の展開について論じた小林・他(1999年)<sup>xxiii</sup>では、それらを類型化して、①環境系まちづくり条例、②景観系まちづくり条例、③土地利用調整系まちづくり条例、④地区まちづくり系まちづくり条例、の4つに区分している。

同書では、神戸市の都市景観条例について、「歴史型や都市デザイン型の手法ではなく、開発への行政指導として取り組むという仕組の登場は、都市計画法などに関連する指導要綱の運用に慣れてきた他の都市にとって受け入れやすい方法と考えられたと思う」<sup>xxiv</sup>と述べられている。また、この指摘とも関連して、神戸市の景観条例の構成は、後の「景観法」(2004年)の骨格となっており、その立法根拠となったとの指摘もある<sup>xxv</sup>。また、市街化調整区域内の農業・農村地域(農業振興地域とそれを取り巻く里山)についての土地利用調整<sup>xxvi</sup>という性格をもつ「人と自然の共生ゾーン条例」(1996年)についても、「市街化調整区域における地区レベルでの土地利用計画の策定を目指して」として事例紹介<sup>xxvii</sup>されている。

一方、地区まちづくり系まちづくり条例として位置づけられた神戸市まちづくり条例については、条例制定前の取り組みからの変化に着目して「市街地整備プログラム重視からまちづくり支援重視への展開」として事例紹介<sup>xxviii</sup>されている。

ところで、「西の真野、東の世田谷」といわれた東京都世田谷区でも、神戸市まちづくり条例とほぼ同じ時期に「世田谷区街づくり条例」(1982年)が制定された。ここでも、都市計画法に基づく地区計画制度における地区計画の原案作成の手続きについて市町村が定める条例に委任しているいわゆる委任規定・事項に加えて、街づくり推進地区での住民参加

によるまちづくりのために、推進地区の指定、地区街づくり協議会、建築行為の事前協議協定、地区街づくり事業、街づくりの専門家の派遣、地区街づくり協議会への助成などが定められた。

その後、世田谷区では「都市整備方針」(1985年)を策定して、条例を個別地区で適用するのではなく基本計画(マスタープラン)との連携による戦略的取り組み(市街地整備プログラム)を確立させた。さらに、1991年からは5地区での総合支所制度を発足し、支所別に街づくり課を設置して「地域別街づくり方針」の策定をはじめた。条例制定後のこうした状況変化を踏まえて、1995年に街づくり条例は大幅に改定され、新条例では、総合基本方針の策定、地区街づくり計画の策定、地区計画等の案の策定手続、地区街づくり事業、街づくり誘導地区、推進地区、街づくりの支援などの内容が盛り込まれた。特に、地区街づくり計画、街づくり誘導地区の指定、街づくりの支援などの項目の充実が図られ、市街地整備の側面が強化されるなど条例内容の複合化が進んでいる。

その後も条例の改定が行われ、2011年4月の改正では、地区街づくり協議会による都市計画の決定等の提案、区民街づくり協定の登録、都市整備方針の条例での位置づけ、区による街づくり誘導指針の決定、大規模土地の取引の事前届出などの制度項目が新たに追加、強化されている。

いずれにせよ、地域まちづくりのテーマの多様化、まちづくり主体(担い手)の多様化などを背景にしてまちづくり条例自体も変遷してきているが、そこにはさまざまな地域課題に直面する自治体が、限定的ではあるが地方自治法による条例制定権を駆使して独自に対処してきた足跡が見て取れる。2000年4月の「地方分権一括法」の施行により、それま

での機関委任事務制度が廃止され、多くの事務が自治体の事務へと移行されたことで条例制定権は拡大し、法令解釈権の範囲も変化したともいわれる。都市計画分野でも、分権改革の過程で、都市計画決定手続の見直しや都市計画の権限移譲が行われ（1998年）、地方分権に対応した都市計画制度の再構築される方向での法改正（2000年）も行われた。

こうした動きについて、地方分権あるいは自治型社会の実現という視点からは不十分との指摘もあり引き続き地方分権化の推進が求められようが、内海（2010）はまちづくり条例をめぐる行政活動の動向には、①地域独自のまちづくりの「実効性」を高めようとする動き、②地域の実情に即した「合理性」を整えようとする動き、③条例の仕組みを通じてまちづくりに「総合性」の観点を導入しようとする動き、④「新しい公共の創出」を実現しようとする動き、⑤「広域的」役割を独自に設定しようとする動きがあると指摘する<sup>xxix</sup>。

#### 4. 運営論（地域組織）としての地域まちづくり

それまでの町内会・自治会と違った地域まちづくりの担い手となる住民組織と住民主体による地域運営については、先にも触れたコミュニティ政策の登場とともににはじまった。1970年代の当時の自治省による「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」<sup>xxx</sup>（1971年）に基づくいわゆる「モデル・コミュニティ施策」の展開である。

1970年代から80年代にかけてのコミュニティ政策について、玉野（2011）<sup>xxxi</sup>は「コミュニティ施設の建設を通じて、従来までの自治会・町内会に加えて、市民活動団体の台頭ないし合流を期待したものであったが、結果としては自治会・町内会との関係を再編・強化

することに留まった場合も多い」と指摘するものの、同時に、「その過程で整備されたコミュニティ活動の基盤は多様な市民活動団体の創成を促したのであり、この時期のコミュニティ行政が残した最大の功績はこの点にあったといえよう」と評価する。そうした先進事例として、本稿ですでに触れた神戸市の丸山地区や真野地区あるいは世田谷区があげられるが、これらも決して例外ではなく、「行政や行政職員の側での革新や尽力によって、コミュニティが全体としてまとまりを維持し、行政との間に円滑な関係を維持するというのが、この時期までの成功事例の内実であったといつてよいであろう」と位置づけている。

1990年代以降の地方分権化改革は、コミュニティ政策にも大きな転換をもたらし、行政と住民が協働し、住民による自助・自治を実現することがコミュニティ政策の課題となったといわれるが、神戸市においては、先にみてきたように早くから多様な地域まちづくりを実践してきたまちづくり協議会<sup>xxxii</sup>以外にもそうしたいくつかの取り組みがすでにはじまっている。

「ふれあいのまちづくり協議会」（ふれまち協）は、1990年に制定された「神戸市ふれあいのまちづくり条例」に基づいて、快適な日常生活の基盤となる幅広い福祉活動に取り組むもので、小学校区単位を基本にして結成されており、市内の小学校区すべての191協議会（2010年3月末）が結成されている。福祉事業を基本にしたその活動内容に応じて助成金が支給される仕組みで、なかでも「ふれあいサロン」は8割以上の協議会で取り組まれている。また、それぞれの地域からの福祉・環境・防災・教育などの各分野における課題解決や地域特性をいかした活動提案への助成などの仕組みも用意されている。

「防災福祉コミュニティ」（防コミ）は、震

災後の1997年に震災の教訓をふまえて日常からの防災活動や福祉活動に取り組むため、「神戸市防災福祉コミュニティ育成事業実施要綱」（市町決定）に基づいて結成される組織で、基本的には小学校区単位で結成されており、市内の小学校区すべての191の防コミ（2009年4月現在）が結成されている。

環境にやさしいまちづくりとして全市的展開の図られている事業の一つである「エコタウン」も、環境をテーマとする地域まちづくりの取り組みで、市内93地区で実施されている。小学校区を基本にして、活動母体となっているのはふれまち協と婦人会の2組織が中心となっており、その活動内容としては、必須メニューの広報活動の他、「家庭版エコマニュアル地域説明会」などの推奨メニュー、地域独自の提案型事業など活動内容に応じた助成が用意されている。

「コミュニティからパートナーシップへ」といわれるコミュニティ政策の転換は、先に紹介した神戸市の「協働・参画3条例」（神戸市民の意見提出手続に関する条例，神戸市民による地域活動の推進に関する条例，神戸市行政評価条例，2004年3月）にも明確に打ち出されている。特に、地域活動推進条例の基づくパートナーシップ協定と地域活動統合助成金の制度は、行政サービスのあり方の再考を促すとともに住民側にも直接公的サービスを担うことも求め、政策的意思決定と合意形成を含めた協働による地域運営システムの構築を目指すものといえよう。さらに、近年の地域まちづくりとコミュニティ政策に大きな影響を及ぼしているのが、NPO法（1998年）制定後のNPO法人、非営利市民セクターなど地域まちづくりの新しい担い手の登場である。また、コミュニティ・ビジネスの担い手としての社会的企業や社会的起業家による地域まちづくりへの関与、新たなパートナーシッ

プの可能性も見逃せない<sup>xxxiii</sup>。

ところで、地域コミュニティにおける市民をはじめとした地域構成員間の信頼とネットワーク（ソーシャル・キャピタル）と、地域における問題解決能力を高めるコミュニティ・ガバナンスについてさまざまな分野で議論され、自律的な地域の管理・運営（エリアマネジメント）システム構築の必要性が指摘されている。

このようなエリアマネジメントの動きは、欧米ではかなり以前から本格的に展開しており、都市づくりの中心的な活動となっていて、その活動を支える様々な制度や手法が開発されている。近年、わが国でも大都市都心部や地方都市の中心市街地で、民間によって構成された地域の組織が主体となり、地域の管理運営を推し進めて、地域を再生する取り組みが行われている。また、地方都市中心市街地でも、活性化のためにTMOが組織化されタウンマネジメント活動が行われている<sup>xxxiv</sup>。こうしたわが国における地域に根ざしたまちづくり活動の実践内容は、地区特性に応じて多様なものとなっているが、大別すれば、公共施設空間や非公共施設空間の積極的な利用を通じた施設や空間のメンテナンスやマネジメント、イベントに代表される地域プロモーション、社会活動、シンクタンク活動などのソフトなマネジメントがみられる。

これらのわが国における取り組みは、欧米のそれと比べると財源調達や税制面などでの法制度的位置づけが弱く、同じようにエリアマネジメントと呼ぶことについて異論もない訳ではないが、地域の自律性というその理念・目的には共通性を有している。同様な理由で、現在取り組まれているエリアマネジメントの実践が、都心や中心市街地での商業や業務活動が中心となっているが、これからは、都市のなかのあらゆる地域でその可能性が追求さ

れる必要があろう。とりわけ、空間計画の側面からは、既成市街地やニュータウンを含めた住宅地における環境改善型のまちづくりに生かす展開が期待されている。

## 5. 新たな展開に向けて

神戸市が2011年に策定した「第5次総合基本計画」の「神戸づくりの指針」（「指針」）における施策の基本姿勢としているのは、「協働と参画のまちづくり」のさらなる展開である。震災とその復興過程における教訓を踏まえてその重要性を神戸市民と行政がともに共有することになった「まちづくり精神」と言ってもよい。

この「指針」では、第6部（「神戸づくり」にともに取り組む）の第3章「みんなで「わがまち」を育む」のなかの「めざす姿」において、「地域のさまざまな活動主体がゆるやかな連携（横断的・開放的なネットワーク）を行い、そうした連携組織などが地域を代表して市と対等な関係を築き、総合的・自律的な地域運営（エリアマネジメント）を展開する姿をめざします」としている。さらに、第4章「地域の特色ある環境をともに育む」では、密集市街地の再生、ニュータウンのオールドタウン化への対応、田園地域の活性化という具体的地域課題への対応においても、エリアマネジメントを基本とする取り組みが示されている。

一方、「都市計画マスタープラン」（都市マス）でも、その実現のための取り組みとして「協働と参画によるわがまち空間づくりの推進」が提唱され、住民が日常生活においてわがまちと認識できる身近な範囲の都市空間を「わがまち空間」として、そこでの協働と参画のまちづくりを通じて「わがまち空間づくり」を推進することとしている。具体的には、地

域（住民・事業者等）によるまちづくり協議会方式により、①地域の魅力・課題の共有、②まちづくり提案として「わがまち空間構想」の作成、③わがまち空間づくりの推進というプロセスが想定されており、それぞれの段階に応じて行政との連携、専門家（コンサルタント・アドバイザー）によるまちづくり活動支援を行うものとされており、今後ますます多様化するまちづくりに対応した展開が期待されている<sup>xxxv</sup>。

ところで筆者は、こうしたエリアマネジメントの政策化についての共同研究<sup>xxxvi</sup>に参画する機会を得たが、そこでは、今後のエリアマネジメントの政策化にあたって次のような仮説的な発展モデルが提起された。（図-2）

地域まちづくりを担う主体（地域活動組織）に着目して、その「エリアマネジメント力」を構成する2つの軸（力）を「社会的包容力」と「経営力」として設定した。社会的包容力は、地域社会のもつソーシャルキャピタルを醸成する活動力と考え、課題発見・解決力と社会的認知・信頼力からなる。一方の経営力は、地域活動組織の財源と人材の確保による活動力で、財源力と人材力からなる。

その上で、これら2つの統合された「エリアマネジメント力」の発展段階を仮設的に想定し、第1ステージ（個別的・依存的運営段階）、第2ステージ（内発的・自主的運営段階）、第3ステージ（継続的・自立的運営段階）とした。この第3ステージはエリアマネジメントの理想形として設定されるものであるが、その「神戸型エリアマネジメント像」を「地域（活動）組織等が連携を図り、地域の物的環境をよりよく維持・向上し、地域のすべての構成員に資するために、総合的で自律的な地域運営を持続的に実現する「協治」（コミュニティ・ガバナンス）の状態」と提唱した<sup>xxxvii</sup>。実際の地域活動の場においては、



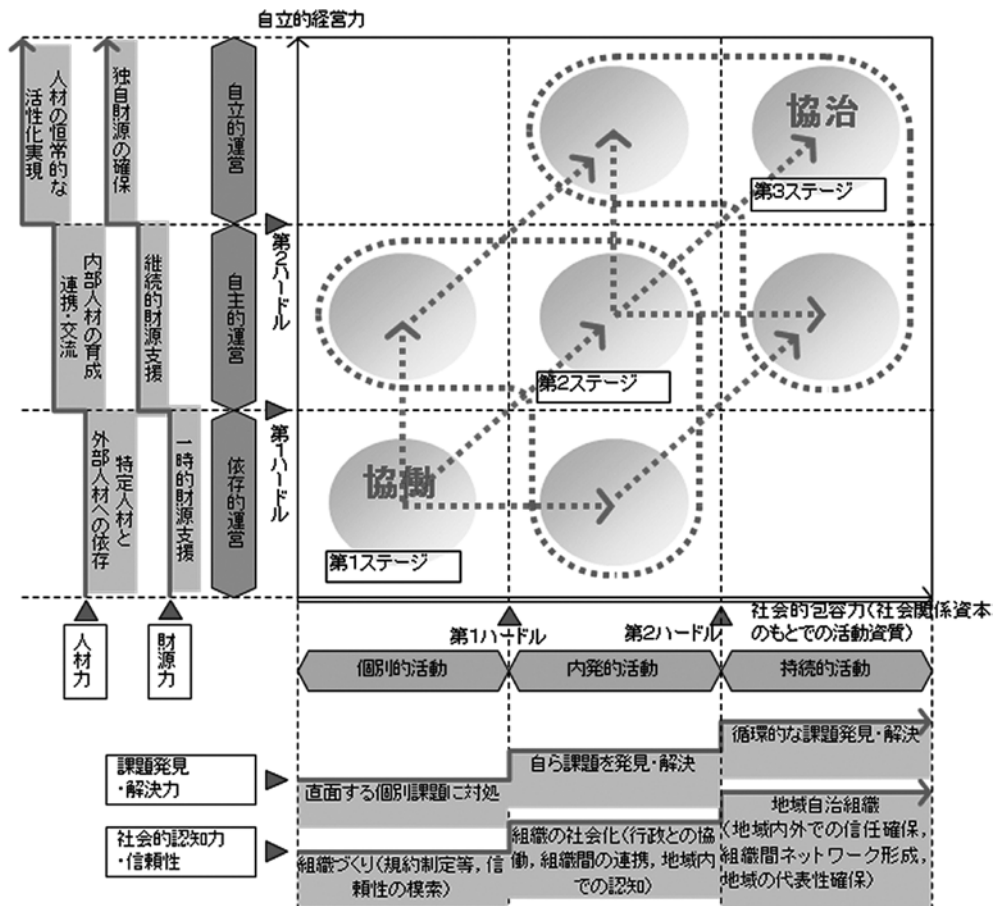


図-2 エリアマネジメント力とその発展プロセス・モデル

地縁型組織を含めてさまざまな活動組織が併存しており、エリアマネジメントの担い手は、単一の地域活動組織としてだけでなく、地域組織の連携体としてこうした状態を達成する必要がある。

いずれにせよ、今後の地域まちづくりには、こうしたエリアマネジメント政策の展開によって地域活動組織とその活動を支援し、「持続的・自律的」な地域運営（エリアマネジメント）の可能性を追求することが期待される。そのためには、現在の「協議会方式」と「パートナーシップ協定」の根拠条例とそれぞれの施策の体系化と総合化を図り、地域と行政との関係のあり方を規定する「まちづくり基本条例」（仮称）の制定も検討されてよかろう。

注

- i 内海（2010）は、「まちづくり」という言葉の登場の背景を整理して、「住民自治に支えられた自治体の権能拡大のなかで用いられ始めた」（2頁）としている。（内海麻利（2010）：『まちづくり条例の実態と理論—都市計画法制の補完から自治の手でたへ—』，第一法規）なお、本稿ではまちづくりが対象とする多様な空間的広がりを考慮して、地区ではなく「地域まちづくり」と表現することとした。
- ii その後、全国の自治体で同様な開発指導要綱の制定が相次ぎ、宅地開発だけでなく、大規模マンションやワンルームマンションなどにその対象が拡大されてきている。ただ、要綱行政については、行政運用における公平性の確保と透明性の向上など行政手続法上、あるいは規制緩和の視点からの課題も指摘され、要綱の条例化などの見直しも進みつつある。
- iii 横浜市（飛鳥田市長，1963—78年）、大阪府（黒田知事，1963—79年）、東京都（美濃部知事，67—79年）、さらには町田市、武蔵野市、高知市などの革新自治体で、行政主導の住民参加による自主政策が実践された。
- iv この時期、大阪府豊中市庄内地域でも住環境整備の

- 取り組みがはじまっている。同地域は、無秩序な民間開発により低質狭小な住宅の密集化や住工混在による問題、大気汚染・航空機騒音などの環境問題に加え、火災による被害の拡大が懸念されていた。住民参加による「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」(1973年)を策定して事業推進を行い、その後も住環境整備の取り組みを続けてきている。
- v この検討会議は、地区内自治会長をはじめ各種団体代表、工場・商店主など地元有志が中心となり、学識経験者、コンサルタント、神戸市職員も加わって組織された。
- vi このモデル地区への推薦の検討のために、神戸市では、学識経験者、地域住民、市職員からなる「モデル・コミュニティ研究会」を設けた。
- vii 須磨区の市街地北東の山陽電鉄板宿駅の南北に広がる面積約15.2haの区域。
- viii 構想は、①まちとしての方向づけ(住商共存、人口の定着、生活サービス施設の充実など)、②まちとしてのくみたて(にぎやかさと緑の交流するまちづくり、まちなみの調和、道路構造の検討など)、③まちづくりの方法(都市改造からまち住区環境整備へ、街区計画の必要性と有用性)の3部からなっている。
- ix 東灘区市街地北西の阪急電鉄とJRの間に広がる面積約83.7haの区域。
- x 兵庫区会下山の山麓、神戸電鉄湊川駅西側に広がる面積約13.5haの区域。
- xi 兵庫区南部の兵庫運河と葎藻島との間の運河に囲まれた島状の27.7haの区域。
- xii この要綱での助成内容(第3条)は、①地区整備の基本構想の作成、事業手法の調査及び研究、地区整備事業計画の作成に関する調査に要する費用、②広報紙、パンフレット等の作成及び頒布に要する費用、③講演会、研修会等の開催に伴う会場使用料及び講師の謝礼に要する費用、④事務連絡等の通信に要する費用、⑤その他助成対象団体の本来的な活動であると市町が認める事業に要する費用、⑥団体の運営に必要な事務に要する費用としており、限度額(50万円)と期限(3年間)を定めている。
- xiii わが国の景観行政については、拙稿(2008):「わが国における景観行政の系譜と課題」、『都市政策』第131号、4頁~12頁、を参照されたい。
- xiv 震災前までに、北野・山本地区、旧居留地、岡本地区、南京町の4地区で認定され、現在これらを含めて12地区で認定されている(2011年4月現在)。
- xv 震災復興とまちづくりについては、本号の中山論文(27頁~34頁)に詳しい。
- xvi パートナーシップ協定の締結地区は、野田北部地区(長田区、2005年)、北須磨団地地区(須磨区、2005年)、二宮地区(中央区、2010年)、大沢町(北区、2011年)、神出町(西区、2011年)の5地区(2012年3月現在)。
- xvii 国家(政府)が国民に対して保障する生活の最低限度(最低水準)のナショナルミニマムに対して、住民の安全、健康、快適、利便性などの確保と生活上必要な物的な施設や整備するために、自治体が少なくともどれだけの水準を整備しなければならないかを科学的、定量的指数として設定するもので、この考え方が実際に採用されたのが「東京都中期計画」(1969年)と言われる。神戸市でも、「神戸市生活環境基準中期計画」(1972年)を策定し、それ以降、総合計画—中期計画—実施計画という計画・施策体系が確立した。それ以降、中期計画(計画期間5年)としての「生活環境基準」は3次にわたって策定された。その後1986年の第3次総合計画からは「都市環境基準」が、2005年の「神戸2010ビジョン」、「区中期計画」がその役割を担ってきた。第5次計画では「2015ビジョン」は基本計画に統合されている。
- xviii 神戸市の総合計画における都市空間計画については、拙稿(2000):「21世紀の神戸の都市空間像構築に向けて」、『都市政策』第100号、72頁~86頁、拙稿(2011):「都市空間計画の役割と計画課題」、『都市政策』第143号、23頁~36頁、を参照されたい。
- xix 神戸市復興・活性化推進懇談会(1999):『コンパクト・シティ構想』。
- xx 「密集市街地再生優先地区」など緊急性の高い地区において、建物の不燃化・耐震化や身近な生活道路の拡幅整備の早期・確実な実施に行政として積極的に取り組むため、「密集市街地再生条例」(仮称)の制定を検討するとしている。
- xxi 地区計画制度は、諸外国、特に西ドイツの地区詳細計画(Bebauungs plan)やスエーデンの地区都市計画(Stadts plan)が参考にされたと言われるが、制度創設の背景と制度設計については、日笠端・他(1981):『地区計画—都市計画の新しい展開—』、共立出版、地区計画研究会(1983):『地区計画の手引き』、新日本法規などに詳しい。また、この制度を答申した都市計画中央審議会の答申とその過程での議論については、建設省都市局編(1980):『21世紀の都市ビジョン』、ぎょうせい、に紹介されている。
- xxii 前掲書(2010)、2頁~5頁。
- xxiii 小林重敬・他(1999):『地方分権時代のまちづくり条例』、学芸出版社。
- xxiv 前掲書(1999)、第2部第2章(小出和郎)77頁。
- xxv 内海麻利(2003):「景観条例と景観法」、『自治総研』313号、1頁。
- xxvi 「共生ゾーン基本計画」(1998年)に基づいて、農業・農村地域の秩序ある土地利用の推進(農村用途区域の指定)、美しい農村景観の保全・形成(農村景

観保全形成地域の指定), 個性豊かな里づくりの推進(里づくり事業の推進)を図ることとなっている。さらに2000年には、「農村景観の保全及び形成の基本計画」が策定されている。

- xxvii 前掲書(1999), 第2部第3章, 事例3(和多治) 159頁~165頁
- xxviii 前掲書(1999), 第2部第4章, 事例2(田中晃代) 182頁~189頁。
- xxix 前掲書(2010), 8頁。
- xxx この契機となったのは, 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』(1969年)であったといわれる。
- xxxix 玉野和志(2011):「1章 わが国のコミュニティ政策の流れ」, 中川幾郎・他(2011)『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』, 学芸出版社, 6頁~18頁所収。
- xxxii 神戸市におけるこれまでの地域まちづくりにおけるまちづくり協議会の特色については, 本号の松原論文(18頁~26頁)に詳しい。
- xxxiii 林泰義(2011):「2章 コミュニティ・NPO・自治体の関係—変容と危機の時代に直面して—」, 前掲書(2011) 19頁~34頁所収。
- xxxiv 小林重敬・他(2005):『エリアマネジメント—地区組織による計画と管理運営—』, 学芸出版社。
- xxxv 神戸市まちづくり条例制定30周年を記念したシンポジウム「神戸のまちづくり 昨日・今日・明日」が, 2011年12月16日に開催され, 多様化する今後の地域まちづくりのあり方についても議論されたが, これらについては本号の岩橋論文(35頁~45頁)に詳しい。
- xxxvi (財)神戸都市問題研究所が主催して, 平成21年度と22年度に2か年にわたって「エリアマネジメント」をテーマに実施した民・学・産による政策研究会で, 筆者はその座長をつとめた。
- xxxvii 調査研究では, この仮説的枠組みについて現在の地域活動組織についての実態調査とそれに基づいて「エリアマネジメント力」の指標化も試みた。

# 「まち協カルテ」に見る まちづくり協議会の特色

(有) スタヂオ・カタリスト代表取締役 松原永季

## 1. 「まち協カルテ」の趣旨と作成の過程

「まち協カルテ」とは、「まちづくり協議会カルテ」の意である。神戸市の「まちづくり協議会活性化のためのカルテ作成事業」により平成23年度に作成された。事業目的によれば、その趣旨は「まちづくり協議会活動に関する資料を収集・整理するとともに、活動の成果や課題を協議会ごとにカルテとしてまとめることで、今後のまちづくり活動のよりいっそうの活性化を図ること」にある。1981（昭和56）年に制定された「まちづくり条例」を根拠として成立した「まちづくり協議会」は、平成23年現在、活動休止中のものも含めれば、総数96を数えることができる。その成立過程や活動は様々であるが、都市計画事業区域の事例を除き、活動の記録や資料は、整理されまともに残される体制にあることがほとんどなく、常に散逸と消失の危機に晒されている。継続的に活動に携わってきた地域住民や行政職員、コンサルタントがいれば、その歴史や成果、経験や知見は引き継がれる可能性があるが、それぞれ交代や異動があり、必ずしも担保されるものではない。特に活動が長

期間に及ぶ協議会ほど、その可能性は低くなる。そこで条例制定30年を期に、基礎的な資料や変遷を整理し、その活動をより円滑に次に引き継ぎ活性化させるための情報として、協議会ごとにまとめたものが「まち協カルテ」である。カルテは、神戸市のまちづくりに長く関わってきた研究者、コンサルタント、神戸市職員、職員OBをコアメンバーとする会議において検討され、神戸市都市計画総局まち再生推進課と有限会社スタヂオ・カタリストが事務方となり、まとめた。なお今回対象としたのは、その趣旨から、記録の残りやすい都市計画事業区域のまちづくり協議会を除いた47協議会である。また、まちづくり協議会は、活動助成やコンサルタント派遣を受けていても、条例による認定を受けていない場合が多いが、今回の報告では、実態的な活動があれば認定の有無にはとらわれないことを付け加えておく。

## 2. 「まち協カルテ」の構成

「まち協カルテ」は、カルテ本体、年表、資料リストにより構成される。カルテ本体には、人口推移や主たる活動や事業に関わる年

表、活動の推移、活動の推進・停滞要因の分析とともに、期別の変遷概要が文章で示されている。ここで「期別」というのは、活動の転機により時期を区別するもので、その協議会に長く関わるコンサルタントや市職員、OBへのヒアリングをもとに設定している。1期のみのものであれば、多期にわたるものもあり、その期間も一様ではない。年表は、協議会の活動、都市計画事業とともに、住民、コンサルタントなど支援者、市職員の主要プレイヤーが関わった期間が示されるように工夫されている。資料リストは、協議会で発行されたニュースの発行時期と概要を示しリスト化したもので、各ニュースはこうべまちづくりセンターで公開される予定である。

### 3. 神戸市の「まちづくり協議会」の概況

既に触れたように、平成23（2011）年3月現在、神戸市内で把握されているまちづくり協議会は、96（うち条例に基づき認定を受けたものは51）ある（図1参照）。震災前は29（うち認定12）であり、震災後に67の協議会が増加したことになる。しかし、活動休止状態に陥っているものもあり、特に震災後に都市計画事業区域で設立された協議会は、事業終了後に解散したものが多。



図1 神戸市のまちづくり協議会位置図（平成22年4月現在）

## 4. 神戸市のまちづくり協議会の淵源

昭和55（1980）年、まちづくり構想の実現を目指して設立された「真野地区まちづくり推進会」が、神戸市で最初に認定されたまちづくり協議会である。この表現は正しい。しかし認定の根拠をつくった条例ができる以前から、市内で既にいわゆる「まちづくり」を実践する組織は存在していた。本稿の趣旨からは少し外れるが、まちづくり協議会を考える上で重要なので、ここで指摘しておきたい。阪神・淡路大震災の復興まちづくりにおいて、区画整理や再開発事業が「協議会方式」で進められたのは、よく知られている。この方式が最初に考え出されたのは、板宿地区における区画整理事業で、事業に反対する住民と、まさに協議する場として設定された。その「板宿地区都市計画協議会」が設立されたのは昭和47（1972）年である。そこでの成果を糧に、以後、都市計画事業に関わる地区で、順次協議会が設立されることになった。これらは事業推進を図る神戸市の強い働きかけがきっかけとなったものだ。しかし行政主導でない、住民主体の自発的なまちづくり組織は、それより遥か以前からあった。神戸市の宅地造成工事のためのダンプカーが、地区内唯一の主要交通路を走り回ることによって憤激した住民により、「幹線道路建設促進協議会」が昭和38（1963）年、丸山地区に設立された。それが発展し、地域団体と統合して「丸山地区文化防犯協議会」が設立されるのは昭和40（1965）年である。同46年に旧自治省のモデル・コミュニティ地区指定を受けるなど、現在から見ても先鋭的かつ総合的なまちづくり活動が推進された。地域組織が主体となり行政と連携してまちづくりを進めるスタイルは、この活動の過程から生まれている。神戸市、神戸新聞、

大学の研究者が構成員となった「住みよい神戸を考える会」を仲介として、同時期にまちづくり協議会の前身を立ち上げていた真野地区と交流しており、その活動が参照され、引き継がれたことは想像に難くない。神戸市のまちづくり協議会の淵源は、この丸山地区にまで遡ることができるのである。

## 5. 設立経緯から見たまちづくり協議会の特色

現時点での各まちづくり協議会の活動は、多様で幅広い。都市計画道路に関わるものから、まちの美緑花に関わるもの、商店街の活性化もあれば、地域の総合的なマネジメントに向かうものまで、「まち」に関連したあらゆる活動があり、しかもそれらが1つの協議会で同時期、あるいは複合的に実施されていることもある。さらに時代の変遷により大きくその内容が変わる場合も多い。そのため、現在の活動内容から協議会の分類を試み、特色を抽出することは困難である。しかし、その設立経緯を辿れば、大きく3つの系統、7つの型に分類し得ることが確認された。すなわち「区画整理・再開発事業系」に属する「都市改造型」「震災復興型」「拠点・都市基盤整備型」、 「住環境改善系」に属する「コミュニティ型」「密集型」「住環境保全型」、独立した1分類を成す「景観型」である（図2参照）。以下、それらについて順に述べる。

### 1) 区画整理・再開発事業系

区画整理・再開発など都市計画事業の実施もしくは検討を前提として設立された協議会の一群を指す。これらはほとんどすべてが行政主導で設立されている。以下、ここに属する3つの型を順に紹介する。

(1) 都市改造型：市街地において都市機能と

	1965 (昭40)	1970 (昭45)	1975 (昭50)	1980 (昭55)	1985 (昭60)	1990 (平2)	1995 (平7)	2000 (平12)	2005 (平17)	2010 (平22)
協議会に関連する 事業系 (都市政策型)			●東山山手地区まちづくり協議会設立 ●東山山手地区都市計画協議会設立 ●上原地区まちづくり協議会設立	●住環境整備と子育て支援 ●環境カルテ作成 ●神戸市都市計画部と水辺再生推進協議会設立	●神戸市ふれあいまちづくり協議会設立 ●谷上地区まちづくり協議会設立 ●五山地区まちづくり協議会設立	●神戸市ふれあいまちづくり協議会設立 ●谷上地区まちづくり協議会設立 ●五山地区まちづくり協議会設立	●神戸市ふれあいまちづくり協議会設立 ●谷上地区まちづくり協議会設立 ●五山地区まちづくり協議会設立	●神戸市ふれあいまちづくり協議会設立 ●谷上地区まちづくり協議会設立 ●五山地区まちづくり協議会設立	●神戸市ふれあいまちづくり協議会設立 ●谷上地区まちづくり協議会設立 ●五山地区まちづくり協議会設立	●神戸市ふれあいまちづくり協議会設立 ●谷上地区まちづくり協議会設立 ●五山地区まちづくり協議会設立
(震災復興型)										
(拠点・都市基盤 整備型)										
住環境改善系 (コミュニティ型)										
(密集型)										
(住環境保全型)										
景観型										

図2 設立経緯によるまちづくり協議会の分類

防災性を向上させる「都市改造」を目的として設立された一群である。既に触れたように、事業推進のための「協議会方式」が形式として定まることとなったのは昭和47(1972)年の「板宿地区都市計画協議会」であり、引き続き、東灘山手(同50年・都市計画道路整備に伴う区画整理)、垂水駅周辺(同51年・再開発)、上沢(同52年・区画整理)地区に、それぞれ協議会が設立されている。これらはいずれもまちづくり条例制定以前であり、ここでの経験と知見が「まちづくり協議会」の仕組みに反映されたと考えられる。これ以後も、区画整理に取り組む浜山地区まちづくり協議会が平成元(1989)年に設立された。また同様に、都市近郊における住宅供給を目的として、谷上地区、道場八多連合地区において、それぞれ昭和63年、平成10年に区画整理推進のための協議会が設立されている。これらは浜山、道場八多の両地区を除き、いずれも事業終了後、解散するか、もしくは別の組織に変更している。

(2) 震災復興型：「都市改造型」は、都市への人口集中による密集市街地の改善と、それと同時的に行われた市域拡大のための市街化に必要な、都市計画事業に伴う協議会の型であり、いわば高度成長期の平時におけるまちづくり協議会の系譜を示している。これに対し、平成7(1995)年の阪神・淡路大震災からの復興まちづくりに対応したのが「震災復興型」の協議会である。もともと戦災復興土地区画整理事業において経験と実績を備えた笹山幸俊・神戸市長(当時)の指揮下、復興の主要事業として区画整理と再開発が広範囲に実施され、その全対象区域において、多数のまちづくり協議会が設立された。神戸市施行の区画整理事業の対象となった森南、六甲道駅北、松本、

御營、新長田駅北、鷹取の各地区、組合施行としては湊川1・2丁目地区、神前2丁目北地区が挙げられる。また再開発事業は、もともと東西の副都心として総合計画で位置づけられていた六甲道駅南、新長田駅南の両地区が対象となった。震災後の慌ただしい状況において短期間に事業対象地区が決められたため、当初設定された協議会の範囲・組織は、その後必要に応じて適切な規模に分割・合併された。あくまで事業推進が主目的であったため、その多くが事業終了とともに解散している。なおこの型については、記録誌等も多く残されていることから、今回のカルテの対象とはしていない。

(3) 拠点整備・都市基盤整備型：「都市改造型」「震災復興型」が、あらかじめ事業手法とその区域が概ね決められているのに対し、「拠点・都市基盤整備型」は、都市計画道路や再開発など、核となる事業の計画はあるが、それも含め多様な手法を用い、住宅や道路、公共施設等の拠点施設や都市基盤を、段階的・総合的に整備していくことを主眼として設立されたまちづくり協議会の型である。新開地周辺地区と西出・東出・東川崎地区が、この型の代表的事例である。この系譜に属するものとして、平成12(2000)年の「今後の神戸の都市づくり」を契機とする協議会がある。これは神戸市が「地域にまちづくりの課題があり、まちづくりが必要と思われる地区」を対象に、地域課題を説明する段階から地元に入り、住民とともに課題の解決を図ろうと企図した取り組みであり、35地区が呼掛け対象となった。ここから夢野西(平成15年)、垂水駅北(平成17年)、塩屋(平成18年)に協議会が設立されている。なおこれ以外にも、須磨駅周辺、真陽が、同様の指向を持つ地区として



挙げられる。

## 2) 住環境改善系

区画整理や再開発事業を前提とせず、まちの構造を根本的に変えずに、漸次的に改善することを目指して設立された協議会の系統を指す。まちづくり条例で規定されたまちづくり協定や、地区計画等の地域主体のルールづくり、あるいは住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）等の活用をその手法としている。他の型に比して住民発意による設立が多い特色がある。以下、3つの型を順に紹介する。

(1) コミュニティ型：住環境改善系の中でも、施設整備等のハード事業のみを前提とせず、環境や福祉等のソフト事業も含め、地域の課題を総合的に把握し、解決に向かう指向をもって設立された協議会の一群である。その淵源は先に触れた丸山地区にあるが、まちづくり条例制定と深い関連を持って昭和55（1980）年に設立された真野地区が、その代表である。近年では野田北部地区が、商店街活性化も視野に入れ、コミュニティ道路と公園整備をきっかけに、阪神・淡路大震災以前に設立された。復興まちづくりでめざましい成果を収めた後、「野田北ふるさとネット」という、まちづくり協議会を超えた新しい地域主体によるまちづくりのあり方を示し、コミュニティ型の先進的な事例となっている。

(2) 密集型：過密住宅地区更新事業（いわゆる「ころがし事業」）が昭和51（1976）年、国により始められる。これは都市への人口集中・過密化に伴って生じた、木造住宅が密集して公共施設も著しく不足し、住環境が劣っている地区の改善のために講じられた事業である。これが発展し、昭和57（1982）年に木造賃貸住宅地区総合整備事業

（いわゆる「木賃事業」）が生まれる。既にまちづくり条例を制定し、協議会の根拠を得ていた神戸市では、この事業に基づき、市内8地区の木造密集地域で調査を行い、それをきっかけとしてまちづくり協議会の設立と、事業化の呼び掛けを行っている。それを発端として生まれた協議会の一群が「密集型」で、東灘区の深江、灘区の前田・岩屋、中央区の宮本・吾妻、兵庫区の明親、長田区の尻池北部、長田東部、長田南部、垂水区の東垂水の各地区である。呼び掛けの後、時間は費やされているが、平成元（1989）年から阪神・淡路大震災直後頃までに、各地区で何らかの形でまちづくり協議会が設立されている。この型への行政としての関わり方は、区画整理や再開発のような事業を前提としない、補助を軸とする改善の誘導であった。そのため、各地区の住民の思惑や条件によりその変遷は多様であり、まちづくり協定に取り組む地区、道路・公園の施設整備が先行する地区、調査のみの地区、活動が停滞する地区など、様々である。とはいえ、震災復興においては、特に深江や味泥などの地区では共同化が多く進められて復興の重要な事業となり、協議会の意義が改めて確認されることとなった。

(3) 住環境保全型：「コミュニティ型」「密集型」と異なり、地区の改善ではなく、むしろ現在ある住環境を保全することを目的として設立された協議会の一群である。その多くは、ラブホテル、高層マンション、産業廃棄物処理施設など、既存の地区住民から迷惑施設と見なされる建物の建設反対運動に端を発している。そのため多くが住民発意であり、行政主導の設立は少ない。全てがまちづくり条例制定後に生まれており、条例がそれぞれの活動に対して有効に活かされていることが分かる。昭和53（1988）

年の北須磨団地が最初であることから分かるように、あらかじめ住環境が担保されたニュータウンでの設立が多いが、一方で、開発圧力の高い国道43号などの幹線道路沿道を含む地域においても顕著である。住環境保全が当初の目的であったとしても、そこを終着点とせず、多様な活動を展開させる例が多く、それらは全般に総合的な地域マネジメントを指向している。

### 3) 景観型

これまで触れた「区画整理・再開発事業系」「住環境改善系」は、いずれも市街地の改造・改善・保全に主軸があり、まちづくり条例と関連が深いか、あるいは前提としている。しかし神戸市には、もう一つ別の、景観条例に基づいたまちづくり協議会の系譜がある。ここで「景観型」と呼ぶ一群である。神戸市は、先進的に昭和53（1978）年に「神戸市都市景観条例」を制定している。これに基づき、「神戸らしい都市景観を形成している地域や形づくっていくべき地域」を「都市景観形成地域等」として指定できること、市民相互による都市景観の形成を目的とした「景観形成市民協定」が位置づけられること、また「身近な都市景観の形成を図ることを目的とした市民団体」を「景観形成市民団体」として認定できることになった。そしてこの「景観形成市民団体」が、同56年制定のまちづくり条例による位置づけを合わせて備えることになる。これが「景観型」のまちづくり協議会で、平成23年現在、12団体が景観条例により認定されている。この系譜の端緒は周知のように、異人館の集積した北野・山本地区にある。条例制定以前の昭和52（1977）年、NHKドラマ「風見鶏」による異人館ブームに湧いた同地区では、増加した観光客が残す多量のゴミが問題となっていた。これへの対応から美化

活動を目的として「北野・山本地区をまもり、育てる会」が設立される。条例制定後、神戸市は同地区を都市景観形成地域に指定し（同54年）、同会が活動を継続する中で、同56年に景観形成市民団体として認定している。この例に見られるように、「景観型」では、必ずしも景観そのものを設立動機とはしていない場合もある。

神戸市は、条例制定後、概ね2年周期で、北野町山本通（同54年）、税関線沿道（同56年）、旧居留地（同58年）、神戸駅・大倉山（同60年）、須磨・舞子海岸（同63年）、岡本駅南および南京町（平成2年）と都市景観形成地域に指定しており、都市政策として必要な対応は着々と進めている。これらの地域は、その後、景観法にもとづく景観計画区域に移行している。一方で、景観形成市民団体認定は地区の動きに合わせて異なっている。旧居留地は昭和56年、南京町と岡本は平成3年であり、都市景観形成地域指定との関係は必ずしも一様ではない。また阪神・淡路大震災以前は、必ずしも景観保全そのものを設立動機とはしておらず、地域の観光・商業振興から始まっている例が多い。魚崎郷に見られるように、度重なる外部（大学・行政）からの呼びかけにも関わらず、景観保全には意欲を示さなかった例もあった。しかし震災以降は、景観の観光・商業における意義が浸透したこともあり、景観形成市民協定が主たる手法となり、市内の主要な観光・商業地を中心に協議会が設立されるようになってきている。

## 6. まちづくり協議会活動の推進要因と停滞要因

前項では、まちづくり協議会の設立経緯による分類を報告した。続いてここでは、各地区のカルテを作成する中で捉え得る、協議会

活動の推進要因と停滞要因について述べる。既に触れたように、協議会が設立された後は、区画整理や再開発などの事業推進を主目的とした組織を除き、その活動が多様性を帯びる。多くの場合、施設整備を伴うハード事業とソフト事業が連動していく、あるいはソフト事業に純化していく傾向がある。その動向に見られる推進・停滞要因は、設立経緯に関わらず共通することが多い。これらを整理することは、今後のまちづくり活動支援のあり方を検討するための作業として重要であると考えられる。

### 1) まちづくり協議会活動の推進要因

まちづくり活動の推進・停滞要因は、協議会の「設立・転換期」すなわち立ち上げ、あるいは活動内容を大きく転換させる時期と、「活動継続期」すなわち継続的に活動が進められている時期に、それぞれ大きく影響する要因があると考えられる。ここでは、各時期に作用する要因を整理する。

#### (1) 設立・転換期の推進要因

- ・神戸市からの働きかけ：協議会の設立経緯から分かるように、その多くは神戸市からの働きかけが出発点となっている。ニュータウンや国道沿道地区の住環境保全型を除き、協議会活動が始まる最も大きな要因は、神戸市からの働きかけにある。
- ・共通の課題の存在：ラブホテルや高層マンションのように、具体的に住環境などに影響を及ぼす共通の課題がある場合、地域の合意が生まれやすく、活動は推進されやすい。
- ・キーパーソンの存在：協議会のリーダーもしくは事務局長的立場に、積極的で意欲的な人物があれば活動が推進することはいうまでもない。それと同時に重要であるのは、神戸市職員のキーパーソンである。地域に

対して積極的に働きかけ、その活動を支援し、制度を創り活用することができる職員は、推進の大きな要因になっている。

#### (2) 活動継続期の推進要因

- ・地区内地域団体の連携：協議会の活動地区内にある地域団体が、キーパーソンを介するなどして連携できる場合には、あるいは連携せずとも対立しない場合には、その活動は推進する。一方、対立構造が明確化し、表面化すれば、ほとんどの協議会は活動休止または解散に追い込まれる。
- ・ハード事業の整備：道路、公園、共同住宅など、実際に目に見える事業の成果があれば、それを転機に、より活動が活発化する事例が多い。
- ・多様な参加が可能な地域イベントの実施：例えば子育て世代の参加など、幅広い住民が参加するイベントが工夫され、充実している協議会では、それ以外の活動も推進され、継続が見込まれている。
- ・大学など外部組織との連携：大学などの外部組織とうまく連携体制がとれた場合、すでにある活動が活発化する。新しい活動が生まれ、また地域に新しい人材が発見されるなど、重要な転換点になり、活動が推進される事例がある。

### 2) まちづくり協議会活動の停滞要因

先に整理した推進要因を反転すれば、それはすなわち停滞要因である。それに加え、ここでは、「活動の長期化」「組織運営」「合意形成」に伴う課題を整理する。

#### (1) 活動の長期化に伴う課題

活動が長期化すればするほど、マンネリ化が進行する例が多い。また迷惑施設への反対運動など、一時的には活動が大きく展開するが、運動の成否に関わらず、長期的にその意欲を持続することが困難で、停滞することが

多い。また都市計画的な取り組みに進展がない場合も同様である。

## (2) 組織運営に関わる課題

多くの協議会では、世代交代がうまく進まず、役員の高齢化が進行している。同時に閉鎖的な運営となり、参加の輪が広がらず、役員が固定化している。その影響もあり、一部の役員に負担が集中してしまい、効率的な組織運営が次第に困難になる例が多い。意欲的なリーダーや行政職員の引退、異動に伴って活動が停止する事例もある。また自立的な財源を持つ団体は稀で、活動資金を行政からの助成に依存している協議会が多く、概ね10～15年という支援期間が設定されている現行の仕組みの中では課題がある。

## (3) 合意形成に関わる課題

協議会そのもの、あるいは協議会の母体の団体（自治会など）が弱体化し、地域代表性が次第に失われている例がある。それと連動するが、地域のまちづくりへの無関心層が増え、アンケートの回収率も上がらず、「地域の合意」を担保できない地区が増えつつあり、特に市街地でその傾向が顕著である。

以上の課題は、特定の地区や組織に見られるものではなく、すべての協議会に普遍的に潜在していると見るべきだろう。その活動への支援には、これらを織り込んだ幅広い視野が必要になると考えられる。

## 7. まとめ

神戸市が地域組織と協議し、まちづくりを進める歴史は、戦後の市街地開発の時期まで古く遡ることができ、それは協議会方式として板宿地区の区画整理事業で整理され、昭和56（1981）年のまちづくり条例に成果としてまとめられた。条例制定と連動して設立された真野地区を筆頭に、以降、数多くの協議会

が、それを根拠として生まれたが、その潮流はこれまでに記した通りである。多くは、神戸市の働きかけにより設立されているが、震災復興を経て、次第に住民発意により、住環境保全を主目的にした設立が増えている。同時に、都市計画的な取り組みのウエートは次第に低くなり、福祉、環境、美緑花、子育て、観光、商業など、多様なテーマでの活動が増加し、そのニーズは今後よりいっそう拡大することが想定される。条例制定30年を経てまちづくり協議会は、丸山地区や真野地区が指向していた、総合的に地域課題に取り組むコミュニティ型に先祖返りしているような印象がある。そして活動は多様であるが、その運営には多くの共通した課題が見られた。

地域住民が自らの意思で、地域の課題の解決を図ろうとすることは、疑いようのない、これからのまちづくりの姿である。それは、うまく進展させれば地域を自律的・総合的にマネジメントできる、理想的な地域自治の姿に辿り着ける可能性のあるものだ。しかし一方、これまでの「まちづくり」に関わる制度や支援体制は、人的にも資金的にも制度的にも、都市計画事業に基づくものが大半であり、テーマ横断的な活動に充分に対応しているとは言い難い。さらにそれでも、地域主体の捉え方や、テーマ設定の仕方に関し、まちづくり条例では「あいまいさ」が許容されており、それが幅広いまちづくり活動を可能にしていた、という評価もある。平成16（2004）年には、いわゆる「協働・参画3条例」が神戸市で制定され、市民活動支援に対する新しい枠組の根拠がつくられた。横断的で多様性を持つ市民活動と、都市計画を基盤としつつも、その領域を拡大し続けてきたまちづくり活動を、どのように制度運営の中で整合させ、妥当な支援体制をつくるかが、現在、問われている。

# 震災復興事業と 神戸市まちづくり条例

(財)神戸市都市整備公社調査役 中山久憲

## はじめに

阪神・淡路大震災が発生して17年が経過した。2011年3月に神戸市内で進められてきた大規模被災地での復興土地区画整理事業が全11地区で完成し、まちは安全で安心して暮らせるまちとしてすっかり甦ることができた。

その復興事業で被災した地区の住民が主体的になって事業に参画し、自分たちが考えるまちに復興する手順を用意したのが「神戸市まちづくり条例」であった。すなわち、住民が参画する土台となる「まちづくり協議会」を設立し、そこでの議論を通じて、住民が考える「まちづくりの構想」をまとめる。そして復興事業の施行者である行政に、構想案を「まちづくり提案」して、事業計画に反映することができた。条例は、住民が主体的になって行政と協働のまちづくりを実現する手順・道筋を用意していたからであった。

そこで、本論では神戸市まちづくり条例が震災復興事業を遂行する上で果たした役割と、住民と行政の協働の仕組みを引き出した条例の構造について述べることにする。

## 1. 神戸市まちづくり条例によるまちづくりの実践活動

### 1.1 神戸市独自のまちづくり条例の誕生

神戸市まちづくり条例の正式名称は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」といい、今から30年前の1981年12月に誕生した。前年の都市計画法の改正で、新たにできた「地区計画」制度のための法に基づく委任条例の性格を帯びた条例の一種である。神戸市は委任条例が求める住民参加の手続きに市独自の手続きを付加した条文構成とした。当時の建設省（現国土交通省）はそれを単なる委任条例と認めたのではなく、神戸市独自の条例の部分を併せ持つ条例として認めた。その経緯については紙数の関係で別稿<sup>1)</sup><sup>2)</sup>に譲るが、その結果、全国でも極めてユニークな条例として誕生したのであった。条例の構造は、図1に示す通り都市計画法第16条による地区計画の住民意見の提出方法等の手続きを定めた第5章の委任条例のパートと、地区に課題がある場合に、地区住民が主体的になってその課題の解決を図る住民主体的にまちづくりを進める手続きのパート（第2章～第4章）により構成される。

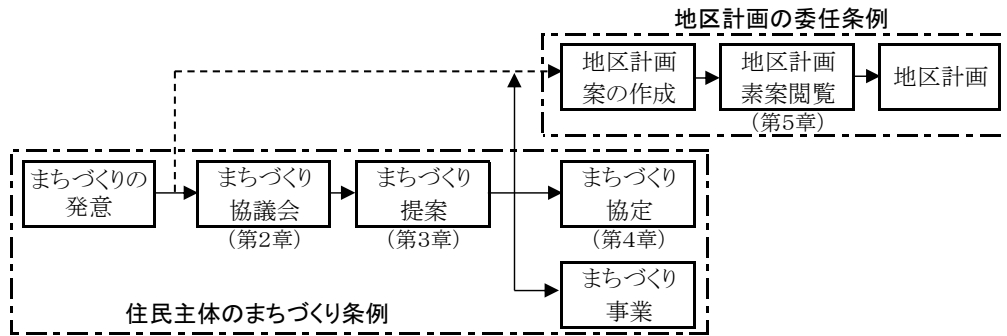


図1 神戸市まちづくり条例の構造

## 1.2 神戸市まちづくり条例による住民主体のまちづくり

神戸市まちづくり条例の制定と、それ以前に制度化された「神戸市街づくり助成制度」(1977年)及び「コンサルタント派遣制度」(1978年)によって、市内の各地では長田区の真野地区に代表される住民が主体的にまちづくりに取り組み、様々な形でまちづくりが実践されるようになった。阪神・淡路大震災の発生までの13年間に29の「まちづくり協議会」が登録され、内12の協議会が条例第4条により正式認定され、実践的な活動が進められた。具体的には、まちづくり提案したのが8協議会、まちづくり協定を締結したのが4協議会(2協議会は震災後)、地区計画を定めたのが3協議会である。これらは主には「ルールづ

くり」の実践である。また、兵庫区の浜山地区では、1991年に地域整備事業として土地区画整理事業をまちづくり提案し、1993年に事業化(事業認可)された「ものづくり」のまちづくり活動に至った地区である。

## 2. 阪神・淡路大震災の復興事業と「2段階都市計画」

### 2.1 緊急避難策としての「2段階都市計画」の採用<sup>3)</sup>

1995年1月17日に発生した都市直下型の阪神・淡路大震災で、神戸市は壊滅的な被害を受けた。震度7の激震で全壊の建物が6万7千棟、半壊が5万5千棟、火災による全焼が7千棟に及び、市内の全建物の約1/3

表1 条例で認定された12のまちづくり協議会の震災前までのまちづくり活動

協議会の名称	面積 ha	設立	認定	提案	協定	地区計画	事業化
真野地区まちづくり推進會	39	1980	1982	1980	1982	1982	
丸山を住みたくなるまちにする會	238	1980	1982				
御菅地区各種団体連絡協議會	29	1978	1982	1986	1989		
新開地周辺地区まちづくり協議會	21	1984	1985	1986			
美しい街岡本協議會	11	1982	1986	1987	1988	1989	
西出・東出・東川崎地区まちづくり協議會	24	1985	1987				
西の副都心まちづくり協議會	191	1984	1988			1988	
北須磨まちづくり推進會	98	1988	1988		1990		
浜山地区まちづくり協議會	68	1989	1991	1991			1993
尻池北部まちづくり協議會	25	1989	1993	1993			
新在家まちづくり協議會	27	1991	1993	1993	1996		
深江地区まちづくり協議會	111	1990	1993	1993	1995		

出典) 神戸市「住民参加のまちづくり まちづくり協議会-12地区の取り組み」, 1994年

注) 認定: まちづくり協議会の認定 提案: まちづくり提案 協定: まちづくり協定 斜字は震災後

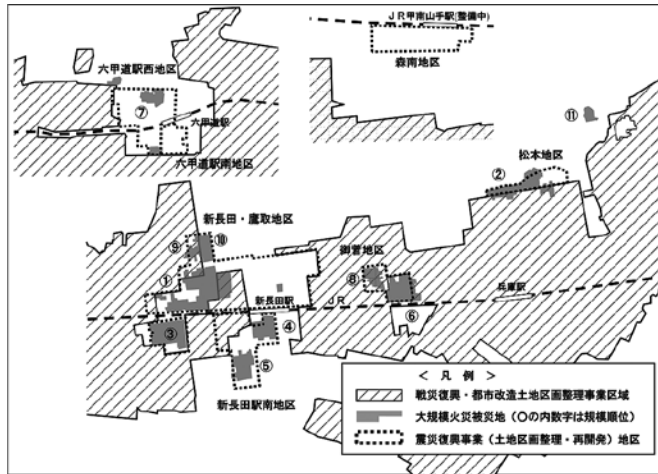


図2 大規模火災被災地と戦災復興事業区域の関係

が被災した。そのうち火災の被害は神戸市内に99%が集中した。消防水利が水道管の破断等で機能しなかったこともあり、焼損延べ床面積が1万㎡を越えた地区が11地区あった。被害が拡大したもう一つの原因は、図2に示すように、大規模被災地区の9地区は、戦災復興土地区画整理事業区域の外側にあり、道路の基盤が脆弱で、戦前の建物を含む老朽木造住宅が密集した地域であったため被害が拡大した。

これら被災地の復興は、密集市街地の再生を回避する「創造的復興」の目的のもと、行政主導で都市基盤を拡充し、安全で安心して暮らせるまちに復興することとなった。その手段として、大規模災害が発生した際に災害発生から最長2ヶ月間だけ適用できる建築基準法第84条による建築制限が2月1日に課せられ、それが失効する3月17日に、土地区画整理事業・再開発事業の事業区域と被災市街地復興推進地域（特別立法「被災市街地復興

特別措置法」による）及び主要な都市施設（幅員17m以上の道路・面積1haの公園）等の都市計画を決定した。

しかし、僅か2ヶ月間には事業の中身である復興後のまちの姿を示す詳細な整備計画を策定し被災住民に周知することができないため、緊急避難的な「2段階都市計画」と呼ばれる手法を採択した。すなわち、通常の手続きを2段階に分けた。第1段階は創造的復興のための行政の責務を表す大枠としての事業手法と区域及び整備すべき主たる道路や公園の都市施設を都市計画で定め、かつ建築制限を継続した。第2段階として、事業地区内の住民参加を図り、住民の合意を得て道路や公園の配置と規模の詳細計画を策定し、必要な場合には第1段階の都市計画内容を変更することも含み、事業計画の認可により事業化を図るものであった。ただし、2段階目に進むための住民参加の過程はブラックボックスになっていた。

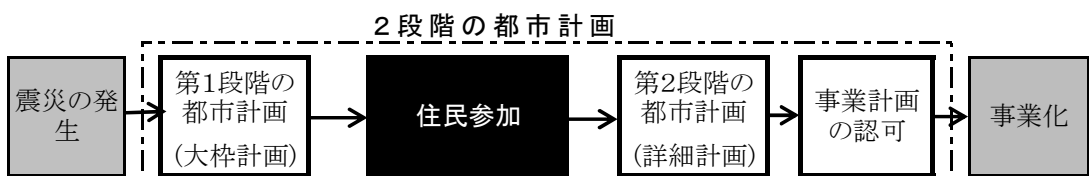


図3 第1段階の都市計画から第2段階の都市計画への手続き上のブラックボックス

こうした背景から、大震災直後の被災地での大混乱の中とはいえ、被災地域の住民らは唐突に第1段階の手続きが進められたことに憤慨し、強固な反対の声が各地からあがった。

## 2.2 当初想定した「<sup>いたやど</sup>板宿」方式のまちづくり協議会の仕組み

2段階都市計画を発想する上でブラックボックスとなっている「住民参加」をどのような形態で進めるか。そのイメージの先には、過去に実施した神戸市の板宿地区の土地区画整理事業で効果を上げた「住民参加」の手法があった。

板宿地区では1970年に山陽電鉄の地下化のために関連主要幹線道路を整備する市施行の土地区画整理事業の事業採択がなされた。1971年に事業計画を発表したが、建物移転を迫られる住民や商業者から事業に対する反対の声が挙がった。

それまでの事業は、施行者である行政が案を作り、地権者の代表で構成される土地区画整理審議会の意見を聞き、事業を進めるものであった。このため、権利者は仮換地の指定通知による以外には、事業計画や換地計画の縦覧を除き、事業の進み具合を知ることができなかった。

そこで1972年10月に、地元住民側委員31名、市側委員6名からなる「板宿地区都市計画協議会」が結成された。協議会の下に、地区住民のみで構成する4つの小委員会（住宅・福祉、商業、地下鉄、道路）が設置され、住民に身近な事柄を話し合い、行政が提示する道路網整備のあり方や、換地設計の考え方などに住民側からの意見が出され、それらが事業計画に反映された。協議会の間を通じて、施行者から事業の進め方、仮換地の進捗、工事の状況が地区住民に説明され、理解してもらうことができた。結果的には住民のまちづく

りに対する意識や事業への関心が高まり、住民と行政間のコミュニケーションも密になり、事業の進捗に大きく寄与することとなった。

この方式は既に行政側で決めた都市計画と事業計画に、協議会の場に住民が参加して、行政側から説明し、住民側の意見を事業計画に反映させることができるいわば「行政主導・住民参加型」の仕組みであった。

同様の土地区画整理事業で、東灘区の東灘山手地区で1975年に、兵庫区の上沢地区で1977年に協議会が設立され、行政と地区住民等の対話の場が開かれ、事業は進捗した。

しかし、阪神・淡路大震災の復興事業の進め方には相違点があった。都市計画は第1段階で骨格しか決定されておらず、第2段階の詳細な事業計画は定まっていなかった。すなわち、事業計画は行政が作るのか、住民側が作るのか。住民の思いは、早く元のところに住みたいが、大きな被害の原因となった密集した街を、都市基盤が整備された安心して暮らせるまちに住みたい。そのためにできれば、第2段階は地域住民自身が考え、自分たちが描く復興のまちの姿を実現したいという意見が強かった。

このため、ブラックボックスの中は別の具体的な方法で明らかにしなければならなくなった。

## 2.3 2段階都市計画のプロセスを補完する「神戸市まちづくり条例」の手続き

そこで浮上したのが図4に示すように、第1段階と第2段階を繋ぐための「神戸市まちづくり条例」による住民参加のプロセスであった。住民側が専門家の意見を聞き、住民が考える詳細計画案を策定する。すなわち「住民主体・行政支援型」の仕組みである。

第2段階の都市計画に、住民が主体的に関わる仕組みは、前述の図2に明示されたプロ



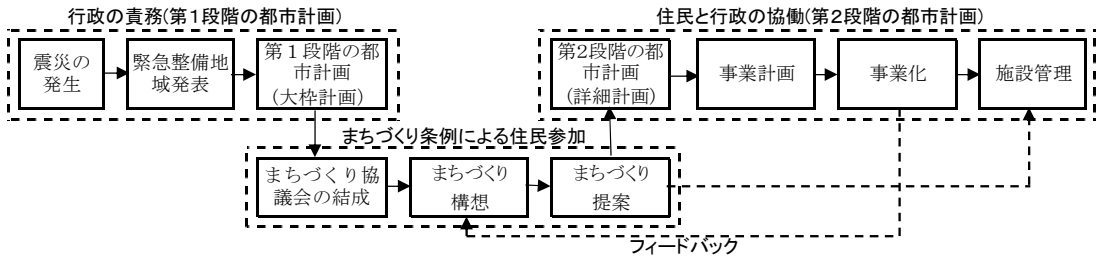


図4 2段階都市計画とまちづくり条例による住民参加の流れ

セスを逆に辿ることで説明できる。すなわち、第2段階の都市計画とは復興事業の中の詳細計画を策定することであり、住民側はその計画案を「まちづくり提案」として市長に提出し、行政はそれを尊重して詳細計画を策定する。その提案内容は被災住民自身が参加する「まちづくり協議会」を設立し、専門家の意見を聞きまちの復興の姿（まちづくり構想）を考えることで達成される。

### 3. 震災復興事業における神戸市まちづくり条例の意義

#### 3.1 「まちづくり提案」の意義

復興事業での条例による住民参加の上で最も大きな役割を果たしたのが「まちづくり提案」であった。まちづくりの経験のない住民が主体的にまちづくりを進めるといっても、何をすればいいかわからないのが被災直後の混乱の中での住民の心中である。その中で、住民にとって具体的な最終目標（ゴール）が明確になれば、そこに向かって努力することができる。要は、復興事業は自分たち住民側で施行するのではないが、行政が施行する事業計画案に自分たちで考える将来像の構想を反映できればいい。そのための手続きが条例に示されており、実績もある。つまり「まちづくり構想」を策定して、「まちづくり提案」することをゴールにすることができた。

次の懸念となったのが、住民が提案した構想案を果たして行政が受け入れるのか。その

答の根拠となったのが、条例による市長と主権者である住民の協約であった。条例第7条<sup>4)</sup>でまちづくり協議会は議論を重ねて地区内の住民等の大多数の支持を受けた構想内容を、「まちづくり提案」として市長に提案することができる。受理した市長は第8条<sup>5)</sup>で「まちづくり提案への配慮」が課せられる。すなわち提案内容の中で行政権限の部分を履行する努力義務が市長に課され、住民が描くまちづくり構想の実現を担保できる。

要するに、条例の存在によって住民参加の進め方の手続きが明確に保証され、しかもその活動の成果が行政の事業に反映されることが約束される。ここに、2段階都市計画のプロセスの中でブラックボックスであった住民参加のプロセスが明確にされた。まさに、神戸市まちづくり条例の存在が震災復興事業の遂行に果たした最大の意義であった。

#### 3.2 住民と行政の協働のまちづくり

もう一つ「まちづくり提案」で重要なことは、提案内容に地区の将来像を描くが、それは単なる行政への要望の羅列ではない。将来像の実現に、どのように地域住民も努力するかの内容も含まれなければならない。そもそも住民主体のまちづくりの行為主体は住民自身であり、住民の主体的・能動的な活動が本旨である。それには住民自身の義務や負担が付随する。一方で、住民だけでは限界もある。「まちづくり提案」には、住民が法的・物理的に履行不可能な行政権に関わる部分は、市長

の権限と責務で進めるよう要請することも含まれる。それによって、住民と行政の協働のまちづくりとなる。いくつかの事例を紹介しよう。

### ① 減歩率の理解

安全で安心して暮らせるまちのために、震災前には地区面積の10～20%程度しかなかった道路や公園などの生活基盤を、30～40%に改善する必要がある。言い換えると、従前との割合の差(20～30%)を、事業によって創出しなければならない。つまり、土地区画整理事業の場合には、公共用地の増加、宅地面積の減少による「減歩」である。復興事業では第1段階の都市計画の発表前の2月15日に、施行者側から通常の事業の半分程度<sup>6)</sup>の負担として10%の減歩率(概ね私道の公道化負担分程度)を提示した。残りの10～20%は行政が負担する。つまり行政と住民・地権者が応分の負担をすることとなった。当初は減歩そのものに大きな反対があった。しかし、道路の配置と規模を専門家と検討する中で、その機能は単に自動車の通過路だけではなく、歩行者の安全な通行、あるいは日照や通風などの居住環境機能や、震災後の調査で幅員12m以上の道路には火災発生時の延焼遮断効果があったことなど、安心と安全のために欠かせない空間であることを理解することとなった。

その上で、まちづくり構想には住民側の負担を理解し受容した上で策定し提案することとなった。

### ② 建物共同建替・受皿住宅建設

まちづくり提案を活用して効果を発揮したのが「建物共同建替」であった。大規模被災した地区は、道路等の基盤が脆弱な密集市街地であった。しかも平均宅地面積が70㎡程度であるため、換地を受けて建物再建しようにも、減歩率(狭小宅地には減歩緩和制度の適用あり)の適用や建ぺい率・容積率の指定で狭隘な住宅しか建てられない現実があった。借地権者も地主と借地権分割をした場合には、十分な宅地面積を確保できない課題もあった。これらの課題解決に適したのが「建物共同建替」であった。狭小宅地の所有権者や借地権者が土地を共有し、建物を建て居住空間を専用し、階段・廊下やエレベーターは共有し、駐車場空間やオープンスペースも共有すれば効果的にとることができた。その上、土地区画整理事業の場合には、それぞれの土地が離れて独立していても「飛び換地」によって1箇所に集約することも可能である。協議会では、共同化への参加者と不参加者の意見を反映して規模を設定し、共同化できる場所(広い道路に接する北側の宅地)や、換地の方法等を地権者の合意を得て決定した。それがま

表2 復興土地区画整理事業地区内での建物共同建替の実績の概要

地区名	箇所数	敷地面積計	参加権利者		住戸数		店舗数
			地主	借地人	全戸数	内、保留床	
森南	2	1,938 ㎡	8人	18人	60戸	37戸	8店舗
六甲道駅北	4	5,955 ㎡	27人	46人	164戸	153戸	12店舗
松本	1	272 ㎡	3人	0人	8戸	0戸	1店舗
御管東	1	810 ㎡	15人	0人	22戸	8戸	8店舗
御管西	1	495 ㎡	10人	0人	11戸	2戸	2店舗
新長田駅北	8	9,213 ㎡	187人	5人	451戸	52戸	64店舗
鷹取東第1	5	5,976 ㎡	59人	7人	187戸	72戸	12店舗
鷹取東第2	3	2,198 ㎡	30人	0人	74戸	20戸	6店舗
計	25	26,857 ㎡	339人	76人	977戸	344戸	113店舗

表3 事業地区内の受皿住宅建設の実績

地区名	住宅数	建設戸数	必要戸数
六甲道駅北	1	61戸	59戸
六甲道駅西	1	52戸	40戸
松本	2	40戸	38戸
御管東	1	14戸	14戸
御管西	2	94戸	41戸
新長田駅北	3	143戸	132戸
鷹取東第1	1	25戸	20戸
鷹取東第2	3	99戸	61戸
計	14	528戸	405戸

ちづくり提案の内容に反映された。行政は事業計画に反映し、仮換地の指定（飛び換地や短冊換地）をすることができた。その際、土地地区画整理事業では換地には照応の原則があり、それに反する換地は合意を得ずに定めた場合には、地権者からの不服申し立てがあれば換地計画が無効になる恐れがあるが、提案は地権者の合意を得たものであり、手続き上問題が生じることはなかった。表2に事業地区内での建物共同建替の実績の概要を示している。

同様のことは、事業地区内の既存の賃貸住宅用地を市が取得した場合に、賃借人の生活再建築として優先的に入居できる公営住宅である受皿住宅（従前居住者用賃貸住宅）を建設する際に、買収した市有地の換地にも応用された。表3に受皿住宅建設の実績を示している。

### ③ 地区計画制度を活用した建ぺい率の緩和

住宅密集市街地であった地区で戸建て住宅を再建する場合の課題は、狭小宅地で従前の規模に近い建物を建てて生活再建ができるかであった。

その解決の方策は、一つの街区に地区計画を都市計画決定し併せて壁面線を指定することで、「インナー長屋改善制度<sup>7)</sup>」が適用され、その街区内の全ての宅地が角地扱いとなり、一律に建ぺい率が10%緩和される方法が

活用できた。まちづくり協議会では、専門家の協力と地域住民の合意を得て、地区計画を都市計画で定めるまちづくり提案を行った。それによって、建物用途の制限や最低建築敷地面積の規制を受けるが、指定されている建ぺい率を10%緩和した建築が可能となった。

### 3.3 「住民主体」の個性あるまちづくりへの発展

住民が考えるまちとしての基盤の配置と規模の「まちづくり提案」が行政側に受理され、事業計画に反映されたことによって、協議会は第2段階の都市計画での役割を一応果たしたことになる。事実、その後に具体的に事業が動き出したことを境に、協議会の活動を終えて解散したところもある。

しかし、協議会活動に参加した住民自身が「住民主体」で何ができ、行政と協働で何ができるかも理解するようになった。その結果、協議会活動を継続し、新たな都市空間として確保される道路や公園の詳細空間について、図4に示したようにフィードバックが行われ、住民自身で独創的な絵の提案や、完成後も住民側の責任で関与していこうとする住民主体型のまちづくりに進む考えも芽生えてきた。それは、道路の幅員構成のあり方として、停車帯を減じて広い歩道とし、そこに「せせらぎ」の設置や電線類の地中化、街路樹の植え方や樹木の指定などであった。あるいは、公園内の施設の配置、植栽の種類、集会所の設置など、地域の実情に応じた独自性のある内容である。その際に、協議会側から信頼を得た行政側も、協議会の場に参加し、実現できることと、できないことの判断だけではなく、実現するための条件を具体的に提示をすることとなった。そして、事業が進む中であらためてまとめられた案が、複数回にわたるまちづくり提案として協議会から提出され

表4 まちづくり協議会からのまちづくり提案の回数

事業手法	事業地区	協議 会数	提案 回数	事業地区	協議 会数	提案 回数	事業地区	協議 会数	提案 回数
土地区 画整理	森南第1	1	6	六甲道駅西	1	3	新長田駅北	18	65(5)
	森南第2	1	4	松本	1	5	鷹取東第1	1	1
	森南第3	1	2	御菅東	1	2	鷹取東第2	10	7(2)
	六甲道駅北	8	9(6)	御菅西	1	1			
再開発	六甲道駅南	4	5	新長田駅南	7	18			

( )内は連合協議会からの提案回数(外数) 出典:神戸市データ(2011年末)

表5 完成した「せせらぎ」と管理等の概要

地区名	道路幅員	延長	完成	水源	日常管理	清掃回数
六甲道駅北	17m	130m	2002年	地下水	まち協公園部会	4回/年
松本	17m	510m	2003年	下水処理水	せせらぎ管理会	2回/月
新長田駅北	14m	500m	2007年	トンネル湧水	まちづくり協議会	2回/月

ることとなった。表4に各事業地区毎のまちづくり提案の回数を示している。

この結果、事業によって完成した道路や公園、あるいは表5に示した「せせらぎ」の施設に対して、住民は定期的な清掃活動を行うほか、自分たちが育てた苗を道路の植樹の足下に植え替えるなど、まちを美しくし、愛着をもって育てる運動に発展している。

## おわりに

阪神・淡路大震災の復興事業のために採用された「2段階都市計画」は、先行して神戸市まちづくり条例があったことで、当初課題となっていた住民参加による復興事業を条例の手続きに従うことで進めることができた。そして、条例の精神を反映することで、第2段階の都市計画は、住民が主体的になり、行政と対等的になって協働の精神が大いに発揮されることに発展した。復興後のまちは、震災前や直後には誰もイメージできなかった安全で安心して暮らせるまち、地域の特徴や個性を活かしたまちとして甦ったのであった。

神戸市まちづくり条例が誕生して昨年で30年が経過した。今あらためて条例が果たした

意義を再認識することができよう。

### <注記及び参考文献>

- 1) 垂水英司・中山久憲(2001)「神戸のまちづくりを振り返って～まちづくり条例制定20年～」, 日本都市計画学会関西支部 平成12年度講演会『先達に聞く』
- 2) 拙論(2012)「神戸市まちづくり条例の30年とこれから—時代に適合する柔軟性への期待」, 『宙』Vol.7, こうべまちづくりセンター
- 3) 拙著(2011)『神戸の震災復興事業—2段階都市計画とまちづくり提案』, 学芸出版社
- 4) 条例第7条(まちづくり提案の策定)「まちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、住民等の総意を反映して地区のまちづくりの構想に係る提案をまちづくり提案として策定することができる」
- 5) 条例第8条(まちづくり提案への配慮)「市長は、住み良いまちづくりを推進するための施策の策定及び実施にあたっては、まちづくり提案に配慮するよう努めるものとする」
- 6) 具体的には上沢地区で18.7%, 東灘山手地区で18.2%の最終減歩率である。
- 7) 正式には「神戸市インナーシティ長屋街区改善誘導制度」で、震災前の1993年に創設された。建築基準法第53条及び神戸市施行規則細則に基づき、一定規模以上の老朽住宅がまとまる街区で、一定の道路等が整備されており、地区計画や建築協定で詳細計画を定めることで、全ての宅地に角地の適用(建ぺい率が10%緩和される)や建物の最高高さ、屋根の勾配などを緩和できる制度。

# 神戸市まちづくり条例の果たした役割と今後

神戸市都市計画総局参事 岩橋哲哉

## はじめに

2011（平成23）年12月23日、神戸市まちづくり条例（「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30年を迎えた。

1981（昭和56）年の制定当時、既に長田区の真野地区や丸山地区などで特色ある住民主体の活動が展開されていたが、この条例の制定により、それまで行政の役割と考えられていたまちづくりに、住民参加・住民主体の枠組みが位置づけられ、住民が関わる新しい時代のまちづくりが方向付けられたといえる。

30年の間には地域の状況に応じた「まちづくり協議会」が生まれ、様々なまちづくり活動が展開された。1995（平成7）年に発生した阪神・淡路大震災からの復興まちづくりにおいても、住民と行政が協働のまちづくりを進めるために、住民によって多くの「まちづくり協議会」が組織され、住民の意見を「まちづくり提案」として提出し、市はその提案を尊重して事業計画に反映するという、この条例の仕組みが活かされている。

ここでは、条例30年を振り返り、まちづくりに条例はどう役割を果たし、これからの課題は何か、「住みよいまちにしたい」という共

通の思いに、神戸のまちづくりの明日について考えてみたい。

## 1. コミュニティ活動とまちづくり条例

### (1) コミュニティ形成の流れ

コミュニティという概念は、1969年の国民生活審議会報告「コミュニティ～生活の場における人間性の回復～」において初めて公に登場したといわれている。<sup>1)</sup>

1960年代、日本経済が高度経済成長期を迎えて急成長しながらも、都市部への過度の産業・人口の集中により、大気汚染や水質汚濁といった公害の顕在化や、道路、公園、下水道などの都市活動を支える施設整備の立ち遅れによって生活環境が悪化し、さまざまな住民の要求圧力が高まってきた。

さらに、急速な都市化によって、都市部では新たな住民の流入による過密化・混在化を生じ、農村部では住民の流出や過疎化が進み、それまで地域を支えてきた地縁を基盤とした伝統的な組織が弱体化していった。

こうした状況のもと、1970年頃から全国的に地域コミュニティ形成の必要性が謳われる

ようになり、75年頃には各地でコミュニティ活動の推進施策が展開されるようになった。神戸市においても市民参加の基盤としてのコミュニティ行政に力を入れ、市内の自治会結成率は1968年に4割にすぎなかったものが、79年には9割にのぼっている。<sup>2)</sup>

こうした住民の要求の高まりや組織化の広がりもあり、コミュニティ活動は大きく広がっていった。

## (2) 住民運動からまちづくりへ

わが国において、地方自治体レベルで市民参加が展開されるようになったのは、1970年頃からで、その背景として先に述べた公害の激化を契機に高まっていた公害反対運動があり、道路、公園など都市施設の不足や整備の遅れ等に対する要求型の住民運動があった。

神戸市においても、1960年代には工場が集中している臨海部を中心に大気汚染や水質汚濁が進行、公害問題が深刻化した。1964年には衛生局（現、環境局）内に公害対策課が設置され、住民参加による公害防止協定が締結されるなど、その後の参加型行政の契機となっている。

まちづくり協定の締結第1号となった長田区真野地区では、周辺工場の大気汚染に対する公害追放運動が、後の緑化推進と公園整備・保育所建設・高齢者福祉などさまざまな活動のきっかけになっている。その後、個別の改善だけでなく、総合的なまちづくりを行うべく、まちづくり構想の検討へ進んでいった。また、同区の新興住宅街であった丸山地区では交通公害をめぐって、行政に対する激しい住民運動が展開されていたが、その後住民自らによるコミュニティづくりへと変化していった。地区では1970年からはじまった自治省（現、総務省）のモデル・コミュニティ事業の選定を受け、全国初のコミュニティ・ボンド

（地元住民が直接事業に必要な起債を引き受ける地方債）発行によって丸山コミュニティセンターを1973年に建設し、自主運営を行うなど、住民参加によるまちづくり活動が進められた。<sup>3)</sup>

1970年ごろからは、遅れていた道路や公園などの都市基盤の整備や、不足する保育所や集会所といった施設を適正に配置して、生活環境の改善や都市機能が充実した安全で快適なまちの実現を目指し、板宿地区や東灘山手地区、上沢地区などで土地区画整理事業が計画された。しかし、いずれの地区でも減歩や通過交通による環境悪化等を理由に反対運動が起り、事業が一時停滞した。こうした中で板宿地区では、住民側と行政の間で話し合いが続けられ、まちの課題と将来像を考える場として、地元住民と学識経験者、行政側委員で構成する板宿地区都市計画検討会議が発足、その検討を受けて、1972年に板宿地区都市計画協議会が結成され、住民と行政の協議の場が正式にできあがった。また、東灘山手地区ではまちづくり協議会が、上沢地区では町づくり連絡協議会が設立されるなど、まちづくりの方向性や手法などを住民と行政が話し合いながら進める「協議会」方式が取り入れられた。

## (3) マスタープランとまちづくり条例

1969年、地方自治法が改正され、総合的かつ計画的な行政の運営を図るために、市町村に基本構想の策定が義務付けられた。当時、福祉や公害、人口・産業の過集積などの都市問題に直面していた神戸市では、神戸の都市づくりの基本となる基本構想「人間都市神戸の基本構想—緑と心のふれあいと生きがいのまちこうべー」を1974年10月に策定した。

このなかで、神戸市の都市づくりの基本理念として「人間都市」を掲げ、「市民主体都

市」をはじめ5つの都市像を描いており、市民主体のまちづくりを市の方針として大きく打ち出した。

2年後の76年には基本構想実現のための基本計画（第2次）を策定し、市民の声の反映や市民主体のまちづくりを進めるといった方針を初めて設定した。<sup>4), 5)</sup>

一方、1980年の都市計画法の改正により、都市レベルより小さい地区ごとの計画規制を行う手段として「地区計画」制度が創設された。地区計画制度はそれぞれの地域特性に応じた細かいルールを定めることができるもので、従来の都市計画の手続きに加え、素案段階で住民意見の反映が義務付けられており、その方法は条例に委任され、手続きを定めるための市の条例が必要になった。

このような状況の中、真野地区や丸山地区などにおける実践的なまちづくりの経験を活かし、市民のコミュニティ活動をまちづくり活動に結実させるためのシステムを都市計画法の地区計画の手続きとあわせて定めた「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（いわゆる「まちづくり条例」）を1981年12月に制定した。

地域での住民発意によるまちづくりを、市民の役割を明確にした上で、行政が支援する仕組みを定めた、全国的にも画期的な条例が誕生した。

なお、この条例は昨年12月ご逝去された笹山幸俊前市長が都市計画局長として担当し、策定したものである。

その仕組みは、1995年の阪神・淡路大震災でも活かされ、現在も地域住民等の主体的なまちづくりシステムとして継続されている。

## 2. まちづくり条例の枠組みとまちづくり活動

### (1) まちづくり条例の概要

まちづくり条例は、正式名称の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」が示すとおり、都市計画法第16条第2項に規定する地区計画制度に住民意見を反映する手続きなどを定めている部分と神戸市独自の住民発意のまちづくりを進めるための枠組みを示している部分がある。（図1参照）

地区計画に関しては、先に述べたとおり、それぞれの地域特性に応じた細かいルールを

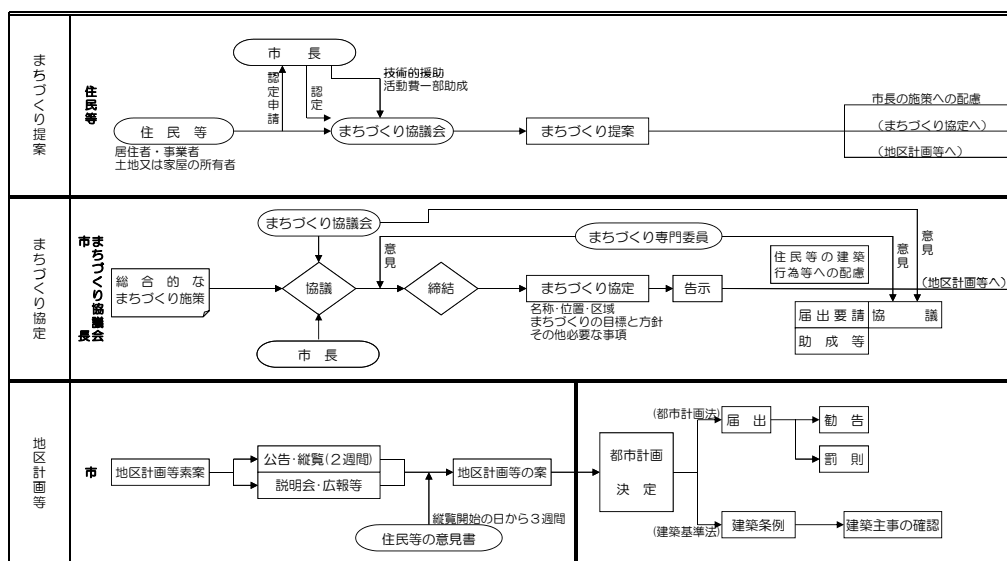


図1 条例に基づくまちづくりの流れ<sup>6)</sup>

定めるため、素案段階で公告・縦覧を行うこと及び説明会による住民への周知、意見の提出方法について法の規定に基づいて条例で定めている。

住民発意のまちづくりの部分としては、地区計画に至るさらに前段階で、住民等がまちの課題を認識し、住み良いまちづくりを発意する段階から、組織づくりやまちの将来像の作成・提案、まちづくりルールの策定などを定めるとともに、まちづくりに必要な支援について盛り込んでいる。

具体的な内容としては次の点が挙げられる。

①住民等が協議会を組織し、その組織が一定の要件を満たした場合に「まちづくり協議会」として認定すること。(条例第2章)

②「まちづくり協議会」は住民等の総意を反映して地区の「まちづくり構想」を作成し、「まちづくり提案」として市長に提案できること。市長は住み良いまちづくりを推進するための施策の策定及び実施にあたっては「まちづくり提案」に配慮するよう努めること。(第3章)

③地域の住民みんなで住み良いまちを守っていくルールを、「まちづくり協議会」と市が「まちづくり協定」として締結することができること。協定の区域で建築行為等を行う者に対し、市長及び協議会はその計画を届け出るよう要請し、計画が協定に適合しない場合、市長は必要な措置について協議できること。(第4章)

そして、こうした住民発意のまちづくりを支えるため、まちづくり初動期の勉強会へのアドバイザー派遣やまちづくり協議会がまちづくり構想を策定する場合のコンサルタント派遣など技術的支援と勉強会開催やニュース発行などに要する活動経費の一部助成など経済的支援を条例に位置付けている。(第6章)

## (2) まちづくり活動と支援の状況

### ① まちづくり協議会の活動状況

平成24年3月現在、表1に示すとおり、市内には51地区の条例認定のまちづくり協議会があり、活動の準備段階であるなど未認定のまちづくり活動団体も含めると96地区となっ

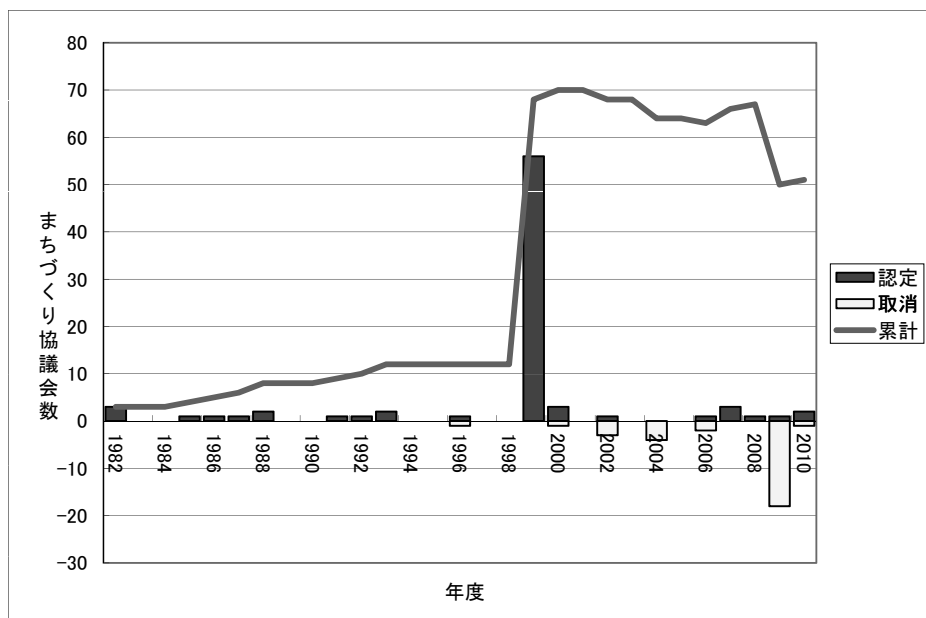


図2 まちづくり協議会認定数の推移



表1 認定まちづくり協議会一覧

区名	組織名称	区域面積 (ha)	設立年月日	認定年月
長田区	真野地区まちづくり推進会	38.9	昭和55年11月29日	昭和57年5月
兵庫区	新開地周辺地区まちづくり協議会	23.4	昭和59年10月26日	昭和60年8月
東灘区	美しい街岡本協議会	10.8	昭和57年9月25日	昭和61年10月
兵庫区	西出東出まちづくり協議会	18.0	昭和60年8月29日	昭和62年10月
長田区	西の副都心街づくり協議会	191.3	昭和59年7月1日	昭和63年9月
須磨区	北須磨まちづくり推進会	102	昭和63年10月1日	昭和63年10月
兵庫区	浜山地区まちづくり協議会	68	平成元年2月7日	平成3年6月
長田区	尻池北部まちづくり協議会	25	平成元年1月28日	平成5年2月
東灘区	深江地区まちづくり協議会	170	平成2年7月28日	平成5年5月
灘区	新在家まちづくり委員会	27	平成2年3月16日	平成5年5月
北区	西二郎地区まちづくり協議会	21.4	平成2年5月1日	平成8年11月
東灘区	森南町1丁目まちづくり協定を守る会	7.7	平成8年12月8日	平成11年11月
灘区	稗原町1丁目まちづくり協議会	1.0	平成7年11月18日	平成11年11月
灘区	稗原町2・3・4丁目まちづくり協議会	2.1	平成7年9月17日	平成11年11月
灘区	琵琶町復興住民協議会	3.6	平成7年3月26日	平成11年11月
灘区	JR六甲道駅前・永手町5丁目まちづくり協議会	1.1	平成7年11月5日	平成11年11月
灘区	六甲町1丁目まちづくり協議会	1.9	平成7年8月26日	平成11年11月
灘区	六甲町2丁目まちづくり協議会	2.5	平成7年8月6日	平成11年11月
灘区	六甲町3丁目まちづくり協議会	1.9	平成7年8月20日	平成11年11月
灘区	六甲町4・5丁目まちづくり協議会	3.7	平成7年8月5日	平成11年11月
灘区	森後町3丁目まちづくり協議会	1.9	平成7年8月19日	平成11年11月
兵庫区	松本地区まちづくり協議会	8.9	平成7年5月7日	平成11年11月
長田区	野田北部まちづくり協議会	13	平成5年1月18日	平成11年11月
長田区	御菅3・4地区連絡協議会	5.6	平成7年6月18日	平成11年11月
長田区	新長田駅南大若まちづくり協議会	2.8	平成7年11月26日	平成11年11月
長田区	新長田駅前地区復興まちづくり協議会	5.1	平成7年7月13日	平成11年11月
長田区	久二塚地区震災復興まちづくり協議会	4.4	平成7年2月15日	平成11年11月
長田区	大橋7丁目まちづくり協議会	1.9	平成8年1月12日	平成11年11月
長田区	御屋敷通4丁目まちづくり協議会	1.2	平成7年8月6日	平成11年11月
長田区	御屋敷通5丁目まちづくり協議会	1.3	平成7年7月8日	平成11年11月
長田区	水四まちづくり協議会	1.2	平成7年5月28日	平成11年11月
長田区	水5まちづくり協議会	1.3	平成7年6月3日	平成11年11月
長田区	水笠6丁目まちづくり協議会	1.2	平成7年7月5日	平成11年11月
長田区	松野通2丁目まちづくり協議会	2.2	平成8年6月13日	平成11年11月
長田区	松野通3丁目まちづくり協議会	2.5	平成8年1月13日	平成11年11月
長田区	松野通4丁目まちづくり協議会	2.2	平成7年12月25日	平成11年11月
長田区	大橋3丁目まちづくり協議会	0.86	平成8年9月19日	平成11年11月
長田区	細田神楽まちづくり協議会	10.8	平成10年6月14日	平成11年11月
長田区	久二塚6まちづくり協議会	3.7	平成7年9月3日	平成12年3月
長田区	御屋敷通6丁目まちづくり協議会	1.2	平成7年7月9日	平成12年3月
北区	道場八多連合まちづくり協議会	58.6	平成10年1月24日	平成12年7月
灘区	大石南町まちづくり協議会	10.7	平成10年6月18日	平成12年12月
北区	下唐櫃まちづくり協議会	16	平成8年6月30日	平成13年3月
東灘区	青木南地区まちづくり協議会	23	平成12年11月19日	平成14年11月
東灘区	住吉呉田まちづくりの会	32.2	平成9年2月16日	平成19年1月
兵庫区	会下山地区まちづくり協議会	24.5	平成13年4月22日	平成19年7月
須磨区	須磨北町地区まちづくり協議会	3.6	平成15年9月28日	平成20年1月
西区	桜が丘地域協定委員会	135	平成18年8月1日	平成20年5月
長田区	新長田駅北・中地区まちづくり協議会	10	平成21年5月10日	平成21年6月
東灘区	御影浜手まちづくり協定委員会	96	平成22年12月15日	平成23年1月
東灘区	岡本5丁目南地区まちづくり協議会	4.2	平成21年6月7日	平成23年2月

ている。震災前に29地区であったまちづくり協議会は、阪神・淡路大震災からの復興のまちづくりのために50を越える協議会が各地で設立され、復興以外のものも含め、一時期には100を超える数の協議会となった。その後、復興のまちづくりが完了し、まちづくり協議会としての役目を終えて自治会等に活動を移したところや新長田駅北・中地区のように複数のまちづくり協議会が統合した地域もあり、協議会数は減少している。また、一部には活動の低下や、一時的に休止している団体もみられるが、多くは現在もさまざまな課題に直面しながら地域特性に応じて活発に活動を継続している。(図2参照)

現在、まちづくり協議会で取り組まれているまちづくりは大きく分けて二つある。一つは、居住環境を保全したり、新たに創出するためにまちのルールを定める「ルールづくり」によるまちづくりで、ルールには「地区計画」や「まちづくり協定」のほか、「建築協定」や「景観形成市民協定」などがある。

もう一つは、まちの基盤となる道路や公園、広場などの公共施設の整備や建物の共同化、土地区画整理事業、市街地再開発事業などによる住環境等の整備改善を図る「ものづくり」によるまちづくりであり、単なる整備要望だけではなく、住民と行政、専門家が互いの立場を認識し、役割分担して進めていくものである。

## ② まちづくり協定によるルール

ルールによるまちづくりでは、例えば地域の住環境を保全するために、建物の用途や高さ・壁面位置の制限などを「地区計画」や「まちづくり協定」によって守るもののほか、まちなみ景観の保全育成のため緑化や建物の意匠、看板・広告物等を定める「景観形成市民協定」などがある。

このうち、まちづくり条例に基づく「まちづくり協定」は、まちづくり協議会と市長との間で締結するまちづくりルールで、条例の主旨である住み良いまちづくりを推進するため、建築物の用途・形態などを定め、協定の区域内で建築行為等を行う場合は、協定の内容に配慮することを定めることができ、地域で守っていくこととなっている。

「まちづくり協定」は地域が定めるルールで、罰則規定はなく、法律上の拘束力を有しないが、「地区計画」とは異なり定める内容が限定列挙されていないため、地域特性に応じたきめ細やかなルールを定めることができる。また、地域独自で運用基準を定めるなど、柔軟なルール運用が可能となっている。地域自らがルール運用を行うことで、まちへの関心が高まり、住民がまちづくりの主体であることを実感できるものとなっている。(表2参照)

さらに、「まちづくり協定」で実績を積み、地域に十分にルールを浸透させ、法律上に定めがある「地区計画」の策定を目指すなど、段階的なルールづくりにも活用できる。

「まちづくり協定」は、表3に示すとおり、現在16地区(面積:約785ha)で締結されている。

## ③ まちづくり活動の支援

地域の特性に応じて、協働と参画のまちづくりを進めるため、まちづくり条例に基づく行政の支援として、地域の要請に応じてまちづくりの専門家を派遣する技術的支援とまちづくり活動経費の一部助成を行っている。

専門家派遣制度はまちづくり活動の初動期において地域で勉強会等を実施する時や、まちづくり協議会によるまちづくり方針や構想の作成、建築物共同化の基本計画や事業計画の作成を行う場合などに、まちづくりコンサ

表2 主なまちづくりルールの概要

	地区計画	まちづくり協定	建築協定	景観形成市民協定
根拠法等	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画法</li> <li>建築基準法</li> <li>神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例</li> <li>神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例 (以下：まちづくり条例)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築基準法</li> <li>神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例 (以下：住環境条例)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>神戸市都市景観条例</li> </ul>
主体	市町村	まちづくり条例に規定された認定まちづくり協議会と市長との間で締結	区域内の土地所有者等 <ul style="list-style-type: none"> <li>全員合意により締結</li> <li>市長が認可</li> </ul>	地元団体 (まちづくり協議会等)
概要	地区施設と建築物等の地区ごとの一体的整備・保全に関する都市計画	住み良いまちづくりを推進するために必要な事項を定める協定	建築物に関する環境維持	区域の都市景観の形成に関し必要な事項を定める
項目	1. 地区計画の方針 2. 地区整備計画 ※必要なものを定める ①地区施設の配置及び規模 ②建築物等及び建築物敷地の制限に関する事項 <ul style="list-style-type: none"> <li>建築物等の用途</li> <li>容積率の最高・最低限度</li> <li>建ぺい率の最高限度</li> <li>敷地面積、建築面積の最低限度</li> <li>壁面の位置の制限</li> <li>建築物等の高さの最高限度、最低限度</li> <li>形態、意匠の制限またはかき、さくの構造の制限</li> </ul> ③土地利用の制限に関する事項	1. 協定の名称 2. 地区の位置及び区域 3. 地区のまちづくりの目標、方針その他住み良いまちづくりを推進するために必要な事項 ※特に定めなし。 (一般例) <ul style="list-style-type: none"> <li>建築物の用途の制限</li> <li>壁面等の位置の制限</li> <li>垣、柵等の構造の制限</li> <li>荷さばき等駐車用地の設置</li> <li>ファミリー形式住戸の奨励</li> </ul>	1. 協定区域 2. 建築物に関する基準 ※必要なものを定める <ul style="list-style-type: none"> <li>建築物の敷地</li> <li>〃 位置</li> <li>〃 構造</li> <li>〃 用途</li> <li>〃 形態</li> <li>〃 意匠</li> <li>〃 設備</li> </ul> 3. 協定の有効期間 4. 協定違反があった場合の措置	(例) <ul style="list-style-type: none"> <li>○まちの将来像</li> <li>○まちなみづくりの基本方針</li> <li>○建築物等の用途の制限</li> <li>○ファミリー形式住戸の推奨</li> <li>○まちなみ景観への配慮                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・意匠・色彩・材料等</li> <li>・壁面位置の基準</li> </ul> </li> <li>・駐車場・空地への配慮</li> <li>・駐車場の出入口</li> <li>・広告物・自動販売機に関する基準 など</li> <li>○敷地の緑化等と維持管理</li> </ul>
運用体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域内で建築行為等を行う場合に市長へ届出。</li> <li>計画不適合の場合は、設計変更などを勧告。</li> <li>住環境条例に定めれば、計画不適合の場合は確認申請がおりない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域内で建築行為等を行う場合、市長宛ての届出を要請できる。</li> <li>計画不適合の場合、届出者と必要な措置について協議。 ※まちづくり協議会は市長に意見を述べることができる。 ※必要な場合、まちづくり専門委員の意見を聴く。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協定参加者の代表による協定運営委員会によるチェック。</li> <li>違反の場合は民事裁判</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域内で建築行為等を行う場合、地元運営団体へ事前相談を行う。</li> <li>違反の場合は地元がまちなみ景観への配慮を求める。</li> </ul>

表3 まちづくり協定 締結地区一覧

地区名	対象区域	面積	締結日
真野	長田区東尻池町 他	約39ha	昭和57年10月25日
岡本	東灘区岡本1丁目	約11ha	昭和63年5月29日
北須磨団地	須磨区友が丘	約102ha	平成2年6月15日
深江	東灘区本庄町 他	約170ha	平成7年11月13日
新在家南	灘区新在家南町	約27ha	平成8年6月26日
西二郎	北区有野町有野 他	約21ha	平成10年12月25日
大石南	灘区大石南町	約11ha	平成13年6月18日
森南町1丁目	東灘区森南町1丁目	約8ha	平成13年12月19日
青木南	東灘区青木	約23ha	平成15年2月5日
下唐櫃	北区有野町唐櫃	約16ha	平成16年6月30日
道場八多	北区道場町 他	約59ha	平成17年7月12日
住吉呉田	東灘区住吉南町 他	約32ha	平成19年3月2日
会下山	兵庫区会下山町	約25ha	平成19年11月6日
桜が丘	西区桜が丘西町 他	約135ha	平成21年6月30日
新長田駅北・中	長田区御屋敷通 他	約10ha	平成21年11月24日
御影浜手	東灘区御影塚町 他	約96ha	平成23年3月10日
計 16地区		約785ha	

ルタント等の専門家を派遣するもので、建物共同化や細街路整備等を含み、年間60件程度の派遣を行っている。

一方、まちづくり助成制度は、地域がまちづくり活動を実施するにあたって、勉強会や会議を行う際に必要となる会議室の費用やまちづくりニュースやアンケートの作成・配布の費用など、まちづくり活動に要する費用の一部を助成するもので、年間40地区程度の助成を行っている。

さらに、地域がまちの課題を認識し、それを共有してまちづくりを進めていくためには、まちづくりに対する意識や知識を持った人材が必要となる。そのため、2002年にまちづくりに関する各種の講座を統合・充実させ「こうべまちづくり学校」として開校し、住民などがまちづくりを学ぶ場を設けている。

まちづくり学校ではまちづくりの基礎を学

ぶ基礎講座と、より専門的に地域活動、防災、防犯、まちなみ、まちづくり、まち歩き、土木のコースに分けて学ぶ専修講座、時の話題をとりあげた特別講座を設け、危機管理室、市民参画推進局、建設局と協力しながら実施している。

これまで、基礎・専修講座の受講生は述べ3,664名となっており、受講生の7割弱はまちづくり協議会や自治会などの地域活動に参加されており、そのうち2割程度はまちづくり学校を受講した後に活動を始めるなど、まちづくりの人材育成に寄与していると考えられる。

### 3. まちづくりの課題とこれから

#### (1) 都市計画の役割

都市の拡大・成長に対応して、良好な都市

基盤を提供するといった役割が都市計画の大きな使命の一つである。しかし、都市は成長期から成熟期へと移行し、これからは、新たな都市空間を構築するのではなく、今ある都市構造を最大限活かしながら、きめ細やかに都市空間の質を高め、重点を絞ってつくり、有効に活かしながら、都市空間をマネジメントすることで、「都市空間を再編」していくことが重要になる。

2011（平成23）年3月、目指す都市空間やその実現に向けた都市計画の方向性を明らかにし、協働と参画により、神戸の都市づくりを総合的・戦略的に推進するため、「神戸市都市計画マスタープラン」を策定した。その中で、『都市計画の役割の転換—都市空間の「構築」から「再編」へ』を明記している。<sup>7)</sup>

地域のまちづくりにおいても、多様な地域特性・資源を活かしながら、一番身近な地域住民がわがまちと認識できる都市空間の範囲ごとに質の高い「わがまち空間」をつくりあげていくことが重要である。そして、質の高い多様な「わがまち空間」が集まることで、都市全体の空間の質が高まり、神戸全体の魅力が磨かれ、新たな活力が創出される。

地域には、住生活や福祉、安全・安心、環境、経済、景観など様々な分野で、さまざまな団体が互いに関連しながら取り組んでいる。この活動の場となるのが「わがまち空間」であり、安全・安心、活力、環境、デザインの視点で、まちを支えるわがまち空間の質を高めていくことが都市計画に求められている。

## (2) 住民主体のまちづくりを取り巻く課題と変化

地域においても、これまでは都市部に人や産業が急速に集中し、拡大成長の中でまちの課題を解決していく取り組みや、阪神・淡路大震災の復興にあたって、住環境の改善や公

共施設の整備など、ハード面を中心に多くのまちづくりが展開されてきた。

しかし、近年の少子・超高齢化、人口減少社会を迎え、まちを取り巻く社会経済情勢は大きく変化し、また、東日本大震災に代表される相次ぐ災害の発生や犯罪の凶暴化、高齢者福祉や子育て問題への意識の高まり、地球環境問題など、まちの課題は極めて多様化・高度化してきている。

種々の課題に対して、自治会や婦人会など従来から生活の場である地域に根付いた団体のほか、テーマに応じて、たとえば地域福祉の観点からはふれあいのまちづくり協議会（1990～）が組織され、防災の観点からは防災福祉コミュニティ（1997～）が、環境活動としてエコタウン（2002～）などが進められている。

多様化する地域課題に対して、特定のテーマに対応する取り組みが積極的に実践されている一方で、同じ地域にいくつもの地域団体が存在することとなっている。活動する役員が重複する場合は負担が増大し、異なる場合は団体間の意思疎通が欠けて、地域に混乱が生じていることが指摘されている。また、活動の中心となっている人材が高齢化している団体も多く、活動の自主財源不足なども相まってまちづくり活動の自主的運営の継続が不安視されている。

昨年12月、神戸市まちづくり条例制定30年シンポジウム「神戸のまちづくり 昨日・今日・明日」を開催し、今後のまちづくりの展開について、ディスカッションが行われた。

その中では、上述の課題も含め、まちづくり活動をハードとソフトに区分することへの疑問や行政支援の縦割りへの不満が述べられる一方、まちづくりが多様化することの自然性、神戸のまちづくりを支える人材の豊富さ

をたたえる声など多くの意見が出された。

また、ハード整備のプロセスでの住民の意見交換が地域コミュニティ形成の一助となり、整備が完了した後に、いろいろなテーマで活動する地域団体間の緩やかなネットワークが形成されている事例も紹介された。地域のまちづくりに関わるすべての人が課題と情報を共有し、「わがまち空間」という場で、活動する団体が緩やかなネットワークを作るという形が、今後の住民主体のまちづくり活動の方向性の一つであると思われる。

## おわりに

30年前にまちづくり条例で定めた「まちづくり協議会」や「まちづくり提案」、「まちづくり協定」、そして「まちづくり支援」の枠組みは、制定当初から真野地区をはじめ各地域のまちづくりに役立てられてきた。17年前に発生した阪神・淡路大震災からの復興のまちづくりにおいても、条例の仕組みをすでに実践してきた経験から、住民がまちづくり協議会を立ち上げ、行政との協働で取り組みが進められた。その考え方は現在も「協働と参画のまちづくり」として引き継がれている。

時代とともにまちづくりの課題は変化している。また、まちづくりを取り巻く環境も大きく変わってきている。しかし、まちづくりには終わりが無い。

今後も住民主体で「住みよいまちづくりの推進」を掲げたまちづくり条例の趣旨を基本としながら、時代に適応する改善を重ねていくことで、今なお100近い地域で展開されるまちづくり活動がさらに広がり、進展していくことを期待したい。

## <参考文献>

- 1) 国民生活審議会調査部会編（コミュニティ問題小委員会報告、1969年9月29日）「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」
- 2) 神戸市復興・活性化推進懇話会（1999年3月）『コンパクトシティ』構想 調査報告書』
- 3) 神戸市（2005）『新修神戸市史』 行政編Ⅲ
- 4) 神戸市（1976）『新・神戸市総合基本計画』
- 5) 本荘雄一（2011）「マスタープランから見た神戸づくりの変遷」『都市政策』（神戸都市問題研究所）. NO.143 pp.54-70
- 6) 垂水英司・中山久憲（2001）「神戸のまちづくりを振り返って～まちづくり条例制定20年～」、日本都市計画学会関西支部 平成12年度講演会『先達に聞く』
- 7) 神戸市（2011）『神戸市都市計画マスタープラン』

神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例

昭和56年12月23日  
 条例第 35 号  
 改正 平成元、3.22条例33

第1章 総 則

(目的)

第1条 この条例は、住民等の参加による住み良いまちづくりを推進するため、都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第16条第2項の規定に基づく地区計画等の案の作成手続に関する事項及びまちづくり提案、まちづくり協定等に関する事項について定めることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) まちづくり協議会 第4条の規定により認定された協議会をいう。
- (2) まちづくり提案 第7条の規定により策定された提案をいう。
- (3) まちづくり協定 第9条の規定により締結される協定をいう。
- (4) 地区計画等 法第12条の4第1項各号に掲げる計画をいう。
- (5) 住民等 地区内の居住者、事業者及び土地又は家屋の所有者をいう。

(市長の基本的責務)

第3条 市長は、住み良いまちづくりを推進するための基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施しなければならない。

第2章 まちづくり協議会

(まちづくり協議会の認定)

第4条 市長は、まちづくり提案の策定、まちづくり協定の締結等により、専ら、地区の住み良いまちづくりを推進することを目的として住民等が設置した協議会で、次の各号に該当するものをまちづくり協議会として認定することができる。

- (1) 地区の住民等の大多数により設置されていると認められるもの
- (2) その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有する者その他これらに準ずる者であるもの
- (3) その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの

(まちづくり協議会の認定申請)

第5条 前条の規定による認定を受けようとする住民等の協議会は、規則で定めるところにより、市長に申請しなければならない。

(まちづくり協議会の認定の取消し)

第6条 市長は、第4条の規定により認定したまちづくり協議会が、同条各号の一に該当しなくなったと認めるときその他まちづくり協議会として適当でないとき、その認定を取り消すものとする。

第3章 まちづくり提案

(まちづくり提案の策定)

第7条 まちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、住民等の総意を反映して地区のまちづくりの構想に係る提案をまちづくり提案として策定することができる。

(まちづくり提案への配慮)

第8条 市長は、住み良いまちづくりを推進するための施策の策定及び実施にあたっては、まちづくり提案に配慮するよう努めるものとする。

第4章 まちづくり協定

(まちづくり協定)

第9条 市長とまちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、次の各号に掲げる次項について定めた協定をまちづくり協定として締結することができる。ただし、地区計画等で定められた事項については、この限りでない。

- (1) 協定の名称
  - (2) 協定の締結の対象となる地区の位置及び区域
  - (3) 協定の締結の対象となる地区のまちづくりの目標、方針その他住み良いまちづくりを推進するため必要な事項
- 2 市長は、まちづくり協定を締結しようとするときは、あらかじめ、まちづくり専門委員の意見を聴くものとする。
- 3 市長は、まちづくり協定を締結したときは、その旨を公告しなければならない。
- 4 前2項の規定は、まちづくり協定を変更する場合について準用する。
- (まちづくり協定への配慮)

第10条 住民等は、建築物その他の工作物の新築、増築又は改築、土地の区画形質の変更等を行うようとするときは、まちづく

り協定の内容に配慮しなければならない。

(行為の届出の要請)

第11条 市長及びまちづくり協議会は、まちづくり協定を締結したときは、当該まちづくり協定に係る地区内において、次の各号に掲げる行為を行おうとする者に対し、規則で定めるところにより、あらかじめ、その内容を市長に届け出るように要請することができる。

- (1) 建築物その他の工作物の新築、増築若しくは改築又は用途の変更
  - (2) 土地の区画形質又は用途の変更
  - (3) 前2号に掲げるもののほか、住み良いまちづくりの推進に影響を及ぼすおそれのある行為で規則で定めるもの
- (届出に係る行為についての協議等)

第12条 市長は、前条の規定による要請に基づき届出があった場合において、届出に係る行為がまちづくり協定に適合しないと認めるときは、当該届出をした者と必要な措置について協議することができる。

2 市長は、前項の規定により協議する場合において、必要があると認めるときは、まちづくり専門委員の意見を聴くことができる。

3 まちづくり協議会は、第1項の規定による協議について、市長に意見を述べることができる。

第5章 地区計画等

(地区計画等)

第13条 本章は、法の規定により地区計画等の案の作成手続に關して必要な事項を定めるものとする。

(地区計画等の案の作成に係る公告及び縦覧)

第14条 市は、地区計画等の案を作成しようとするときは、あらかじめ、その旨並びに当該地区計画等の種類、名称、位置及び区域を公告し、当該地区計画等の案の内容となるべき事項（以下「素案」という。）を2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 市は、前項の規定により素案を公衆の縦覧に供しようとするときは、あらかじめ、素案の縦覧開始の日及び縦覧場所を公告しなければならない。

(説明会の開催等)

第15条 市は、素案の内容を周知させるため必要があると認めるときは、説明会の開催、広報紙への掲載その他の適切な措置を講じるものとする。

2 市は、前項の規定により説明会を開催しようとするときは、開催の前日7日までに開催の日時及び場所を公告しなければならない。

(意見の提出方法)

第16条 素案に対する意見は、第14条第1項の縦覧開始の日から起算して3週間文書により提出することができる。

第6章 助 成 等

(まちづくり協議会に係る助成等)

第17条 市長は、まちづくり協議会に対し、技術的援助を行い、又はその活動に要する経費の一部を助成することができる。

(まちづくりに係る助成等)

第18条 市長は、前条に規定するもののほか、住民等のうち住み良いまちづくりの推進のために必要な行為を行うと認める者に対し、技術的援助を行い、又はその行為に要する経費の一部を助成し、若しくは融資することができる。

第7章 まちづくり専門委員

(まちづくり専門委員の設置)

第19条 市は、住み良いまちづくりを推進するため、まちづくり専門委員を置くものとする。

第8章 雑 則

(公告の方法)

第20条 第9条第3項（同条第4項において準用する場合を含む。）、第14条第1項及び第2項並びに第15条第2項の規定による公告の方法は、神戸市公告式条例（昭和25年8月条例第198号）に規定するところによるほか、当該まちづくり協定又は素案に係る地区内若しくは区域内又はその周辺の適当な場所に掲示して行うものとする。

(施行の細目)

第21条 この条例の施行に關し、必要な事項は規則で定める。

附 則

この条例は、規則で定める日から施行する。  
 （昭和57年2月15日規則第77号により昭和57年2月15日から施行）

附 則 （平成 3.22条例33）

この条例は、公布の日から施行する。

## まちづくり協議会の今

神戸市では、住環境の改善や、まちなみ・景観の保全や創出など、地域特有の課題やテーマに対して、多くのまちづくり活動が展開されている。まちづくりを始めるきっかけや取り組み方、抱える課題は地域ごとに異なるが、ここでは特徴的な6地区のまちづくり協議会の取り組みを各会長にご紹介いただいた。

# —美しい街岡本協議会—

会長 橋谷 惟子

活動場所	東灘区
地区の性格	住商混在
面積	約10.8ha
世帯数等	約1,300世帯（約1,500人）
設立年月	1982年（昭和57年）9月
支援専門家	合資会社ゼンクリエイト 根津昌彦



活動区域

パチンコ店の出店の噂話に端を発し、自分たちの街は自分たちで守らねばと、諸先輩方がはじめた岡本地区のまちづくり。岡本らしさを生かしつつ、より健全な地区環境の形成を図るため、「うるおいと調和のある美しいまち」を基本理念に、①生活基盤のととのったまち、②住宅と店舗が共存・共栄するまち、③美しさと文化性が感じられるまちを旗印として、まちづくり協定・地区計画・景観計画区域の3点セットのルールを策定し、30年に亘り景観づくりに取り組んできた。

震災後には、空地をまち協が暫定的に借りてポケットパークとして整備したり、地区内に花壇やフラワーポットを設置して、定期的な植替え・水やりなども会員の協力を得て継続している。

2005年に故・西崎敬四郎先生から会長のバトンを受けた後は、会員同士の交流機会を増やすことや街に関心を持ってもらえるきっかけをつくることに重点を置いて、岡本商店街サマーフェスティバルでのまち協活動紹介のブース出展、アフタヌーンティーサロン・オープンカフェ・餅つき大会などの語らいの場・交流の場づくり、まち歩き・

まちがとび出す！3D写真 Okamoto POP-OUT Town（略して POT）制作ワークショップなど、楽しみながら街に関心をもってもらおう試みなどを行ってきた。

一方で、まちづくり協定の内容変更やまちづくり宣言の採択など、従来の3点セットでカバーしきれないまちの課題解決のために、新たなルールづくりにも取り組んでいる。

桜色の石畳の道、六甲の山並み・緑、空の青をキャンパスとして、ヒューマンスケールの通り沿いにおしゃれで雰囲気の良いお店が連なり、庭先の緑が心を和ませる街。こうした「住商混在地の理想像」を頭に描きながら、次の世代に責任を持ってバトンタッチできる街にしたいと、一心に駆け抜けてきたように思う。

現在は、月例幹事会・三役会を中心として、屋外広告物設置基準・ガイドラインづくりやJR 摂津本山駅舎新築工事に伴う諸協議、東灘図書館跡の利活用に関する意見交換などを行っているほか、春秋の岡本クリーン作戦（山手幹線歩道のガム取り）、“まちの新聞”季刊報の発行などを通じて、会員や周辺諸団体とのコミュニケーションを



図りながら、まちづくりの取り組みを広く伝え活動への参加も呼び掛けている。

私たちはいま、岡本のまちがこの10年ほどの間に、「美しい街」から「美しくない街」へ変容していることに危機感を抱いている。加えて、石畳の上空を渡る電線の数が増えて太くなったり、外食チェーンの金太郎飴的全国一律の看板が幅を利かせてきたりというまちの変化に敏感でない人が多いという現実が、さらに危機感を大きくさせている。

美しい街への取り組みには、盾と矛のどちらが必要かつ重要だと感じている。岡本にとっての「盾」とは、先輩たちが残してくれた、まちづくり協定・地区計画・景観計画区域（岡本駅南都市景観形成地域）であり、いま私たちがつくろうとしている屋外広告物等設置基準などである。これらは、まちへの愛着が希薄な事業者や建築主に対して、最低限守らせたいという地域の意志（＝まちのルール）に他ならない。法律や条例で定めることで、行政の「後ろ盾」を得た強い武器となり、それを持って私たちは事業者との協議に臨んでいる。

また、岡本にとっての「矛」とは、ルールを知らしめるための活動（季刊報、サマーフェスティバル等イベント）や、ルールを守ってもらうための活動（事前協議）、あるいは岡本のまちが好きな人やまちを誇りに思う人を増やしていくための活動（まちづくり宣言、看板デザインカタログ）である。まちへの愛着が希薄な事業者や建築主が迂闊に入ってこれない空気をつくりだすことができれば、それは、究極の「矛」といえるだろう。

美しい街を目指すまちづくりに反対こそしないけれど、声高に賛成とも言わないし、積極的に協力もしないという感覚の人が増えつつある今、私たちがしなければならないことは、まちに関わる人の心に気づきを与えて、まちの変容の潮目を変えること。

岡本で住もう人、働いている人、土地・建物を持っている人すべてが、岡本の「盾」と「矛」をもって同じ方向に向かって進んでいる実感を得て、近い将来、次の世代にバトンを渡したいと願っている。

## 活動年表

- 1982年 美しい街岡本協議会発足
- 1986年 まちづくり協議会認定
- 1987年 岡本地区まちづくり提案
- 1988年 岡本地区まちづくり協定締結
- 1989年 岡本地区地区計画都市計画決定
- 1990年 岡本駅南都市景観形成地域に指定
- 1995年 阪神・淡路大震災
- 1999年 地区内主要道路に石畳敷設（岡本商店街振興組合の取り組み）
- 2009年 もっと美しいまちづくり宣言採択  
岡本地区まちづくり協定一部変更追加  
まちづくり協定パンフレット発行
- 2010年 岡本版屋外広告物ルール検討着手



岡本サマーフェスティバルにて、まち協ブースを出展。通りのパノラマ写真を展示し、街の印象に関する地域の意見を集めた。



屋外広告物ルール検討のヒントを得るため、看板デザイナーや店主をゲストにお招きして座談会を開催し、季刊報で報告。

# —旧居留地連絡協議会—

会長 野澤 太一郎

活動場所 中央区  
地区の性格 中枢業務地  
面積 約22ha  
世帯数等 1,300事業所（就業者約23,000人）  
設立年月 1983（昭和58）年4月  
支援専門家 (株)地域問題研究所 山本 俊貞



活動区域

## 近代神戸発祥の地「旧居留地」

旧居留地の歴史は幕末期の兵庫開港にはじまる。外国人の居住や営業を認める外国人居留地が旧神戸村の一面に整備され、外国商館が建ち並ぶ。

1899（明治32）年に居留地制度が解消された後も、日本の海運会社や商社が進出し、近代洋風建築とよばれる業務ビルが建ち並び、神戸の中枢業務地を形成していく。

## 企業市民の集まり「旧居留地連絡協議会」

旧居留地連絡協議会は地区内で事業を営む法人を会員資格とする組織である。第二次世界大戦中のビルオーナーによる自警団を組替えた「国際地区共助会」を母体にしており、1983（昭和58）年、当地区が神戸市都市景観条例に基づく都市景観形成地域に指定されるのを機に、会員の増強を図り運営体制を強化するとともに、名称も現在のものに変更した。異業種ではあっても地区内企業間の親睦を図り、就業環境の向上を目指して活動を続けてきたもので、会員企業の事業振興を目的にするものではなく、むしろ会の活動に仕事を持ち込まないことを前提としている。この意味から、企業市民による地域コミュニティが形成されてきたといえる。

## 平等な発言権のもとでの組織運営

会の運営にあたっては、会員企業の規模や業種、立場に関係なく一律の会費を徴収し、発言権も同等であることを原則としている。20名程度からなる常任委員会を中心に、平成に入る頃からはその下部組織として専門委員会を設け、現在では「親睦・イベント」「広報」「環境」「防災・防犯」「まちづくり」の各委員会を中心に多方面にわたる実践活動を展開している。

## 未来に引き継ぐ“街並みづくり”活動

阪神・淡路大震災では、22棟のビルが撤去されるなど、当地区でも甚大な被害を受けた。この惨状を目の当たりにして、とりわけ大震災を経験して後は街並みづくりに向けての活動を精力的に進めている。

震災直後から、ビル再建にあたってのまちづくり指針である「復興計画」づくりに取り組み、20数回の協議を重ねた末に1995年10月にはいち早く印刷・発行するとともに、引き続き、ビルの新・改築時や管理上のような点に留意すべきかをまとめた「まちづくりガイドライン」（1997年）を、また広告物を阻害要因ととらえるのではなく成熟した街を彩る一手段とするための指針である「広告物ガイドライン」（2003年）を策定している。

これらの計画書は、以後の街並みづくりにあたって大きな力を発揮したが、法的な規制力をもつものではない。地区内外に対する当会からの提案書であり、自律を促す規範集である。地区内での建設活動等にあたっては、事前に都心づくり委員会への相談をお願いしており、街並みという観点からの意見交換や計画の改善要請をしているが、その場での共通基準というだけでなく、計画書の策定には多くの会員が係わり議論を重ねてきたことから、それらの人々がまちの将来像や街並み形成にあたっての視点を共有し、その視点がまちに対する価値判断基準になりえている。そして、この点こそが計画書策定の最大の意義といえる。

### 「安全まちづくり」の推進

旧居留地連絡協議会が震災後、新たに重点的に取り組みはじめたことに「安全・安心」の確保がある。震災後のまちづくりの議論を進める中で、いかにして地域の防災・防犯力を高めるかが常に問題にされた。そこで、非常時に企業ごとでは対応できない事項を抽出・整理し、その対策をプログラ

ムする「旧居留地／地域防災計画」を策定し、2001年以降、できるだけ多くの会員をまきこむ形で運用を続けている。

### 街への愛着が招いた旧居留地の賑わい

街は震災前に比べても一段と美しく、また賑わっている。このような成果を得られた我々の活動は、多方面からの評価も得ており、2003年には安全まちづくり活動に対して「防災功労者内閣総理大臣表彰」を、また2007年には一連のまちづくり活動に対して「日本都市計画学会・石川賞」を頂くことができた。

ところでこのような協議会活動を活発にしている最大の要因は、旧来からのビルオーナー達のこの街に対する愛着と誇りであり、目前の経済活動だけでは説明できないこの動きに同調し、これを支えているテナント企業の存在であるように感じられる。使い手のまちに対する愛着と誇りが紡がれ、そのまちの魅力に結実することは、住宅地であれ、商業地であれ、業務地であれ、どのまちにとっても変わらない。

## 活動経緯（年表）

- 1945(S.20) 頃「国際地区共助会」設立
- 1983(S.58) 「旧居留地連絡協議会」に名称変更  
旧居留地「都市景観形成地域」指定
- 1985(S.60) 「景観形成市民団体」に認定
- 1988(S.63) 会報「居留地会議」第1号発行
- 1990(H.2) 「旧居留地地区まちづくり計画」策定  
部会制 発足
- 「神戸旧居留地・景観形成計画」策定
- 1995(H.7) ★阪神・淡路大震災  
「復興委員会」設立  
旧居留地「地区計画」決定  
「旧居留地／復興計画」策定
- 1997(H.9) 「旧居留地／都心づくりガイドライン」  
策定
- 1999(H.11) 「神戸・居留地返還100年祭」開催
- 2001(H.13) 「旧居留地・地域防災計画」策定
- 2003(H.15) 防災功労者内閣総理大臣表彰 受賞
- 2003(H.15) 「旧居留地／広告物ガイドライン」策定
- 2007(H.19) 「日本都市計画学会・石川賞」受賞



「都心づくりガイドライン」と「広告物ガイドライン」（表紙）  
1997年3月 2003年10月 発行



「防災訓練」  
帰宅困難者対策・市民救命士講習等とあわせ定期的で開催

# — 浜山地区まちづくり協議会 —

会長 櫻井良和

活動場所 兵庫区  
地区の性格 低層木造住宅密集既成市街地  
面積 68ha (事業区域：27.7ha)  
世帯数等 2,490世帯 (6,260人) H5年  
設立年月 1989 (平成元) 年 2月 7日  
支援専門家 (株)コー・プラン 細野 彰



活動区域

## ■まちづくりのきっかけ

浜山地区は、兵庫区南部に位置し、日本最大級の兵庫運河に囲まれた地域である。大正時代からの老朽化した長屋を主体とする低層木造住宅が密集し、下町の良さが残り近隣関係が良好なまちである。一方で、戦災をまぬがれたため、道路は外周の公道から中に一步入れば幅員2～3mの未舗装の私道となっており、防災上もきわめて危険な状況にあった。

こうした中、インナーシティ活性化の起爆剤として地下鉄海岸線の建設が決定され、そのルートとなる高松線の拡幅だけでなく、住環境や防災上の課題解消に向けて面的に整備することになった。

## ■まちづくりの経緯

平成元年2月に地区の各種団体を網羅して、「浜山地区まちづくり協議会」を結成し、住民と行政がお互いに対等の関係であるとの考えのもと、協働と参画のまちづくりに取り組むことになった。

まちづくり協議会では勉強会を開き、現況の問題点、整備課題をふまえて将来構想の取りまとめに向け熱心に検討を行った。また、まちづくり協議会ニュースの発行、まちづくり見学会の開催、整備手法の検討、まちづくり将来像の説明会などをくりかえし実施した。



< 浜山地区まちづくり提案 (平成3年7月24日) >

そして、2年半におよぶ検討の末、まちづくり構想がまとまり、平成3年7月24日に市長に「まちづくり提案」を提出した。11月には、まちづくり提案をふまえた市の計画案が提示され、市による説明会が開催された。

整備手法として、道路・公園などの都市・生活基盤を面的に整備できる土地区画整理事業と、受皿住宅の建設や老朽住宅の除却、建替促進などに有効なコミュニティ住環境整備事業(現、住宅市街地総合整備事業)との合併施行が行われることになった。

平成4～6年度には、まちづくりの具体化に向けての話し合いを行い、市場・商店街の活性化に向けて、「浜山地区商業活性化勉強会」を開始した。また、受皿住宅や地

域集会所の建設に向けて金平町や御崎材木町などにおいて具体のまちづくり提案を提出し、これをふまえて整備が行われた。

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災により、地区も少なからず被害を受けたが、甚大な被害は免れ、協議会では、この大震災を乗り越え、住民と行政の協働によって住民主体のまちづくりをさらに進めていくことを再確認した。

そこで、4月から「浜山まちづくりハウス」を設置し、復興に向けての拠点づくりと活動を開始し、市場・商店街の活性化に向けての研究と共同化の調査を行った。

平成7年11月以降、仮換地指定が金平町2丁目が始まり、受皿住宅（浜中町）も建設が決定した。また、狭小宅地の多い当地区の住宅再建を支援するため、建ぺい率の緩和をはかるべく地区計画の検討とアンケート調査を実施し、平成8年11月には地区計画の要望書を市長に提出し、都市計画決定を経て、平成9年7月に条例が施行された。

地下鉄海岸線は、平成13年7月に開業し、また、地区の東隣には、神戸ウイングスタジアム（現、ホームズスタジアム神戸）が10月に完成し、“2002サッカーワールドカップ”

が開催された。さらに、神戸マラソンの舞台にもなった高松線沿道等には、金平市場の共同建替をはじめとして、換地移転に併せた共同建替ビルがこれまでに11棟も建ち並び、神戸マラソン当日には、高松線沿道に多くの応援団がかけつけ、ランナーに熱心な応援を行うとともに、調和のとれた美しいまちなみ景観を全国にアピールしたところである。

また、生活道路や身近な公園の整備や建物の換地移転が進み、完成に向けて着々と整備が行われている。

これらハードな整備とともに、コミュニティの醸成を目指して浜山校区ふれあい夏まつりを平成2年から浜山小学校の校庭で開催し、平成13年から「はがし隊」の活動、平成20年からは、浜山寄席の開催などソフトな取り組みを続々と進め、良好なコミュニティが育まれるようコンパクトタウンづくりを進めている。

今後とも、市と力を合わせ、知恵を出しあい、一緒に汗を流して、まちづくり事業の完成を目指すと共に、できあがったまちを管理・運営し、育てていくため、まちづくり協議会を中心としてさらなる仕組みづくりの検討も行なっていきたい。

<年表>

■協働と参画のまちづくりのあゆみ

- 平成元年 2月 浜山校区まちづくり協議会設立
- 4月 まちづくり協議会ニュースの創刊
- 平成2年 8月 浜山校区ふれあい夏まつり開始
- 11月 まちづくりの将来像の説明会・勉強会
- 12月 まちづくりアンケート調査の実施
- 平成3年 4月 浜山地区まちづくり協議会に改称
- 6月 まちづくり条例にもとづくまちづくり協議会に認定
- 7月 「浜山地区まちづくり提案」を提出
- 11月 まちづくりの市案発表
- 市まちづくりニュース第1号の発行
- 平成4年 2月 コミュニティ住環境整備計画の建設大臣承認
- 3月 土地区画整理事業の都市計画決定
- 平成5年 1月 土地区画整理事業の事業計画決定
- 平成6年 2月 商業活性化勉強会の開催（計10回）
- 12月 第1回土地区画整理審議会開催
- 平成7年 1月 阪神・淡路大震災
- 11月 仮換地指定開始、受皿住宅（金平町）完成
- 平成8年 2月 協議会が神戸市「地域活動賞」を受賞
- 11月 地区計画素案の発表
- 平成9年 2月 受皿住宅（御崎町）完成
- 7月 地区計画の施行
- 9月 浜山小学校移転・開校
- 平成10年 8月 新しい浜山小学校で、夏祭り開催
- 平成11年 2月 受皿住宅（浜中町）完成
- 9月 御崎町西公園・御崎公園線整備のまちづくり提案を提出

- 11月 浜山小学校跡に公営住宅・高齢者福祉施設完成
- 平成12年 6月 御崎町西公園（みさきひろば）完成
- 6月 金平町公園整備の提案を提出
- 12月 コンパクトタウンづくり提案を提出
- 平成13年 3月 受皿住宅（吉田町）完成
- 4月 金平町公園（きんべいひろば）完成
- 7月 地下鉄海岸線開業
- 10月 神戸ウイングスタジアム完成
- 11月 御崎公園線（コミュニティ道路）完成
- 11月 まちかど広場完成（高松線沿、4ヶ所）
- 12月 「はがし隊」が、はり紙除却協定団体に認定
- 平成14年 3月 高松線完成、式典開催
- 6月 2002FIFAワールドカップ開催
- 平成15年 4月 御崎公園グランドオープン
- 平成17年 7月 キャナル・レガッタ神戸'05開催
- 平成20年 9月 浜山寄席開催（まちづくり相談所）



# —夢野西まちづくり協議会—

会長 山平 幸男

活動場所 兵庫区  
地区の性格 山麓部の住宅密集市街地  
面積 約20ha  
世帯数等 約1,300世帯（約5,500人）  
設立年月 2003年（平成15年）3月  
支援専門家 (有)プランまちさと 岩崎 俊延



活動区域

夢野西地区は兵庫区山麓部の西端に位置し、起伏に富んだ地形の上に大正期から市街化が始まり形成されてきた住宅市街地である。地形条件やまちの形成の経緯等から、細い私道が大部分を占め、階段も多く、行き止まりの道路もある。さらに、当地区中央を通る都市計画道路大倉山線が未整備で、建物も古い木造が多く、高齢化が進んでいる。しかし、みんなが愛着を感じて暮らしている大切なまちである。

阪神・淡路大震災が起こった際に、復旧・復興のための住宅再建を「地図混乱」の壁が阻んだ。神戸市の協力を得てみんなで取り組んだ「地図混乱」訂正の活動を通して「安全で安心して暮らせるまちに育てたい」「若い人たちが戻って一緒に暮らせるまちにしたい」という思いが強くなり、平成15年に「夢野西まちづくり協議会」を設立し、思いを実現するためのまちづくり活動をスタートさせた。

地区のたくさんの人が集まって、みんなと一緒にまちづくりに取り組んでいけるようにとの考え方から、3つの部会—「道」倶楽部、「魅力づくり」倶楽部、「歳時記」倶楽部—が分担、連携して活動が続けている。

協議会の取り組みは、「まち歩き」を通し

て地区の現状をみんなで検討整理し、「まちづくり報告会」を開いてみんなに知らせることから始めた。そして、倶楽部ごとの具体的な活動と並行して、こんなまちにしたいという思いについて協議を重ねた。平成20年には、「まちづくりパネル展」開催や2次にわたる「まちづくり構想アンケート」を行い、活動実績とまちの将来への思いと具体的な取り組みを盛り込んだ「夢野西地区まちづくり構想」としてとりまとめ、定時総会での採択を経て、神戸市長に提案した。

◎「道」倶楽部の活動と成果：

高齢者が暮らしやすく若人たちも魅力を感じる道づくりをめざしている。

- ・H16: 中部建設事務所、兵庫警察署の協力を得て交通危険箇所や側溝改修等の点検と改善。H17～細街路の取り組みで2路線の中心線確定と整備（H23: 1路線整備済） + 大倉山線のあり方及び沿道街区の一体整備の可能性検討—「整備イメージ」の整理

◎「魅力づくり」倶楽部の取り組みと成果：

夢野西地区の魅力を再発見・創造し、楽しく誇りを持って暮らせるまちづくりをめざしている。

- ・未整備だった2つの小緑地を「鶴越町

花公園（H23:兵庫県人間サイズのまちづくり賞受賞）「湊十はな農園」として建設事務所の協力で整備実現。運営管理活動継続中 + 「歴史講演会」「ガーデニング教室」「背山ハイキング」の継続開催等

◎「歳時記」倶楽部の取り組みと成果：

季節の行事の復活をはじめ、新しく楽しい行事などを地域のみinnで継続することを通して暖かい安心のコミュニティの育成をめざしている。

- ・「ひなまつり」「こどもの日」「七夕まつり」「お月見会」「名画鑑賞会」「もちつき大会」の継続開催等。地域の高齢者から子どもまでがたくさん集まる行事に育っている。

◎「まちづくり座談会」：

毎月1回土曜日の午前中、ひよどり地域福祉センターで3つの倶楽部が同時に会合を開き、最後に報告し合っている。平成24年1月は第95回座談会であった。

◎「まちづくりニュース」：

協議会活動の情報発信をつづけている。みんなの手で全戸配布しており、平成24年1月に第102号を発行した。

今後もまちづくり構想の実現に向け、まちづくり活動の輪がさらに広がるよう取り組んでいきたい。それに伴い、まちのイメージが一新し、若い世代が定住するようになり、まち全体が活性化していくことを期待している。

活動経緯（年表）

- 14年度 協議会設立準備
- 15年度 夢野西まちづくり協議会設立
  - ・テーマ部会の設置
  - ・「まちづくり座談会」開催を開始
  - ・「まちづくりニュース」の発行
  - ・「まちづくりウォッチング」「まちづくり報告会」「歴史講演会」開催
- 16年度 まちづくりアンケート実施
  - ・「道」「魅力づくり」「歳時記」の倶楽部（部会）を設置
  - ・3つの倶楽部同時で「まちづくり座談会」定例開催
  - ・季節の「七夕」「月見」「ひな祭り」復活開催開始
- 17年度 「まちづくり報告書」とりまとめ
- 18年度 「まちづくり構想」づくり
  - ・「意見交換会」開催、第1次「まちづくり構想アンケート」実施
- 19年度 「まちづくり構想」とりまとめ
  - ・「まちづくり構想パネル展」開催
  - ・「第2次まちづくり構想アンケート」実施
- 20年度 「まちづくり構想」を神戸市へ提案
- 20年度以降
  - ・「まちづくり座談会」定例開催、「まちづくりニュース」定例発行、季節の行事の定例開催
  - ・「継続は力なり」をモットーに地道に着実活動を続けている。



・座談会での報告の様子



・鶴越町花公園の植栽工事に参加



・2項道路の中心線確定の立ち会いの様子

# —真野地区まちづくり推進会—

会長 三原 廣 巳

活動場所	長田区
地区の性格	住工混在地区
面積	約40ha
世帯数等	2,292世帯 (4,134人) (2009.5.31)
設立年	1980年



活動区域

## ○まちづくりが始まったきっかけ

神戸市まちづくり条例は1981年に制定されたが、真野地区まちづくり推進会はそれに先立つこと1年前、つまり1980年に発足した。さらに推進会発足までには「まちづくり懇談会」や「まちづくり検討会」を1978年から始めていたので、神戸市のまちづくり条例は「真野地区まちづくり」をモデルにしてつくられたといわれている。

まちづくりが始まったきっかけは、推進会発足のさらに15年前の1965年頃から始まった「公害追放運動」である。毛利芳蔵氏という卓越したリーダーを先頭に公害問題だけでなく、緑化推進、子供の健全育成、入浴サービス・給食サービスなどの高齢者福祉活動など総合的なまちづくりに取り組んできた。

環境問題や急速な高齢化問題は、その後全国的な問題となっていくが、毛利芳蔵氏が手がけた運動は10年先を見据えた先見性のある運動であったといえる。

## ○真野まちづくり20年構想

公害追放、緑化推進、高齢者福祉活動など10年以上にわたる活動も、つまるところ後追いの活動（問題が出てきて対応する）であるという認識から、当時の宮崎辰雄市長と毛利芳蔵氏との間で、本格的で能動的なまちづくりをすすめるという合意が出来た。

宮崎市長の考え方は、神戸市全体にかかわる幹線道路などの計画は神戸市でつくる

が、地域での環境問題などは地域住民が主体となって計画を立ててはどうかという先見的な提案であったといわれている。

宮崎市長と懇意であった毛利芳蔵氏が、その提案をうけて宮西悠司氏という優れたプランナーとともに、住民主体のまちづくり構想をつくりあげていったのである。

それが「20年後をめざす将来像」構想である。

構想案の柱は、①人口の定着、②住宅と工場が共存・共栄、③うるおいのある住環境である。1980年から道路の整備や共同建て替え、公共住宅の建設や公共施設の統廃合などに取組んでいった。

複雑に権利関係が錯綜する小学校区というエリアでまちづくり事業を住民主体ですすめるというので、他地区からも注目された。

## ○阪神・淡路大震災復興活動

1980年から始めた「まちづくり20年構想」の15年目の1995年1月17日に阪神・淡路大震災が発生した。

真野地区では、被災者の救助、火災の消火活動、3日目に対策本部の立ち上げ、ボランティアの受け入れ、それから10年に及ぶ復旧・復興活動の全過程が「自分たちのまちは自分たちで守り、自分たちのまちは自分たちでつくる」主体的な活動だと高く評価された。

これもいきなり成功したわけではなく、15年間の公害追放など後追いの活動と、15



年間の能動的なまちづくり事業のなかで培われたコミュニティの力だと思う。30年にわたるコミュニティは防災を目的とした組織ではなかったが、お互いに助け合う自助の心をもったコミュニティが「災害にも強かった」という証明になったと思う。

### ○暴力団組事務所追放運動

2006年には、指定暴力団山口組傘下の幹部組事務所が区内で建設され、まちづくり推進会を中心として各種団体と「暴力団追放協議会」を設立し、わずか1年足らずで解決することができた。決起集会に600人が集まり、兵庫県、神戸市、長田区各幹部や長田区選出議員の支援などがあって成功した運動といえる。

### ○まちづくり会館の建設とまちづくり推進会の法人化

15年間、震災復興から利用してきたプレハブの旧まちづくり会館が老朽化したのに伴い新築移転した。

地元で2008年から1,200万円を超える寄付金を自ら集め、神戸市の「集会所助成」を活用しながら、2011年4月に竣工させた。

また、その会館を拠点として今後も引き続いて、永くまちづくり活動を展開するため、「真野地区まちづくり推進会」を認可地縁団体として法人化することもできた。組織の世代交代を図りながら東南海・南海地震に備える活動や、豊かなコミュニティ活動をすすめるつもりである。

## 活動経緯（年表）

### 昭和

- 55年 真野地区まちづくり推進会発足
- 57年 住環境整備モデル事業大臣承認  
神戸市まちづくり協議会認定（第1号）  
真野地区まちづくり協定締結  
真野地区地区計画の決定  
真野ハイツ竣工

- 60年 真野東住宅竣工

### 平成

- 元年 アスレランド（苅藻公園）開園  
高速2号線・地下鉄海岸線に関する要望
- 2年 真野東第2住宅竣工
- 3年 地下鉄海岸線苅藻駅誘致期成協議会の結成
- 5年 真野地区地区計画の変更
- 7年 浜添通3丁目街区内道路計画基本協定締結  
阪神・淡路大震災災害対策本部設置  
旧まちづくり会館竣工  
密集住宅市街地整備促進事業大臣承認
- 8年 ふれあいのまちづくり協議会再編  
真野地区まちづくり協定・地区計画の変更  
苅藻駅周辺整備検討協議会発足
- 11年 防災福祉コミュニティの結成
- 17年 まちづくり協定・地区計画見直し提案
- 18年 暴力団事務所追放決起集会  
暴力団事務所使用禁止仮処分和解成立
- 19年 真野地区まちづくり協定・地区計画の変更
- 23年 新まちづくり会館竣工  
真野地区まちづくり推進会が法人格取得



・まちづくり推進会 総会



・暴力団事務所追放決起集会

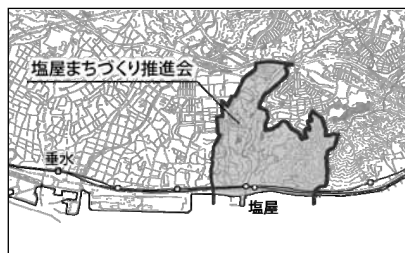


・新まちづくり会館

# —塩屋まちづくり推進会—

会長 原田 幸男

活動場所 垂水区塩屋地区（塩屋小学校区）  
地区の性格 山麓市街地（住商混在）  
面積 約200ha  
世帯数等 約5,000世帯（約11,000人）  
設立年月 2006年（平成18年）4月  
支援専門家 (株)都市調査計画事務所 田中 正人



活動区域

## ◆活動のきっかけ

「塩屋まちづくり推進会」は、行政から呼び掛けのあった地域の主要5団体からなる「まちづくり勉強会」を母体として、2006年4月9日に設立された。設立にあたり、旧来の地縁団体の代表らが主体となるのではなく、組織に縛られず、若手を中心に、個人資格で参加できる自由な集まりとすることが確認された。設立後、参加者の関心に応じるようにして、「道路・交通部会」「景観・環境部会」が立ち上がり、現在は「駅前部会」を加えた3部会体制で取り組んでいる。

## ◆地域特性

塩屋は垂水区の東端に位置し、海に面したすり鉢状の地形は地中海の都市にも似て、神戸の中でも独特の風景を有している。古い漁村集落と異人館、塩屋谷川や鉢伏山などの自然と、その隙間を埋める家々、入り組んだ路地と新しい集合住宅。新旧、和洋、大小さまざまな要素が混在する街並みはきわめてユニークで、近年、新聞、雑誌、テレビなど各メディアでもずいぶん取り上げられるようになりつつある。

## ◆現状

「道路・交通部会」・・・地域を南北に貫く都市計画道路・塩屋多井畑線整備のあり

方をめぐって、行政とキャッチボールをしながら検討を進めている。2009年度に、地域としての見直しの考え方をまとめる一連のワークショップを行い、意見の相違や対立を乗り越えて、何とか合意文書を取りまとめることができた。その後、市から新たな素案が提示され、このたび地域からの再提案に向けての協議に入りつつある。その他、国道2号の3車線化問題などについても、国土交通省と意見交換を実施している。

「景観・環境部会」・・・部会内には2つの委員会がある。「異人館交流ゾーン検討委員会」では、旧グッゲンハイム邸を核として、『塩屋百景』シリーズなど地域の魅力の掘り起こしやPR活動を積極的に展開している。「自然環境保全検討委員会」では、六甲全山縦走路の一部である旗振山登山道の清掃や補修をはじめ、緑や河川を守るための実践的な活動を行っている。いずれの委員会も、このまちの貴重な資源を地域全体で共有し、未来に継承していくための取り組みと位置づけられる。

「駅前部会」・・・塩屋駅前には、いわゆるロータリーや駅前ビルなどがなく、いきなり曲がりくねった路地沿いにレトロな商店が建ち並ぶ、今となっては珍しい風景が残されている。現在、空店舗を利用した「ま

ち縁カフェ」と称する、誰でも自由に立ち寄れるカフェコーナーを月1回のペースで運営中である。まだ実験段階だが、将来的にはもっと回数を増やしてみんなの“たまり場”になればと思っている。今後は、この開発の波から“取り残された”駅前を積極的に保全しながら、災害リスクを減らしていく方策についても考えていく予定である。

#### ◆課題

個人資格で自由に参加できる会の形式は維持しつつ、いかにメンバーを確保していくかが課題である。既存の地域団体とのつながりもまだまだ不十分だ。そういったネットワークづくりを意識しながら、今後は、都市計画道路の見直し事業に決着をつけ、新たに土地利用や街並みに関するルールづくりや地域特性を生かした防災・減災などにも取り組んでいきたい。

#### 活動年表

- 2006年度 「塩屋まちづくり推進会」設立  
まちの将来像についてのアンケート実施
- 2007年度 まちづくり構想策定に向けた「ゾーン別検討会」開催  
まちの撮影会「塩屋百人百景」実施
- 2008年度 「塩屋まちづくり構想（案）」についてのアンケート実施  
総会にて「塩屋まちづくり構想（案）」の議決・承認  
神戸市へ「塩屋まちづくり構想」提出  
「塩屋まちづくり構想」周知のための「ゾーン別説明会」開催  
写真展「塩屋百年百景」実施【現在も募集中】
- 2009年度 都市計画道路・塩屋多井畑線「地域としての見直し方針（案）」検討会開催  
旗振山登山道の補修・清掃開始  
エッセイ集「塩屋百人百想」のための文章募集開始【現在も募集中】
- 2010年度 駅前にて消防訓練実施  
「塩屋多井畑線・地域による整備の考え方（案）」提示・アンケート実施  
総会にて「塩屋多井畑線・地域による整備の考え方（案）」議決・承認  
神戸市へ「塩屋多井畑線・地域による整備の考え方」提出  
ウォーキングイベント開始  
トークイベント「第1回しおやあれやこれや」開催
- 2011年度 塩屋多井畑線「地域による整備の考え方・再提案に向けた評価検討会」開催  
空店舗を活用した「まち縁カフェ」開始【月1回開催中】



まちの撮影会「塩屋百人百景」。地区内外から100名以上が参加し、塩屋のまちを写し撮った。



源平古道をはじめ、地域の歴史と自然を訪ね歩くウォーキング。定期的な開催をめざしている。



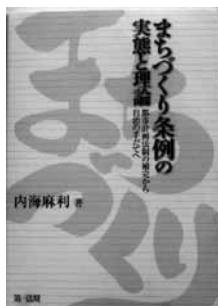
都市計画道路の見直し案を協議。3回のワークショップでのべ200名が参加した。意見の相違を乗り越えて合意文書を作成。



トークイベント「第1回しおやあれやこれや」。山崎義人先生@兵庫県立大を招いて、みんなであれやこれや。



**まちづくり条例の実態と理論 都市計画法制の補完から自治の手だてへ 内海麻利著**



第一法規株式会社  
本体2,800円+税

本書は、「まちづくり条例」の変遷と現状を自治体の事例から把握し、「自治」という観点から理論的に検討することで、その意義を確認することを目的としている。それは、「まちづくり条例」の実態が、日本の「自治」の進展と深くかかわっていると思われ、また、著者は、「まちづくり条例」を「自治」の観点から考察することで、都市計画やまちづくりが今日抱える課題解決の糸口を見出せると考えるからである。この「自治」の進展にかかわる「まちづくり条例」の意義を、条例の変遷と現状、さらには、それらをめぐる行政の動向を見出し、確認することが本書の趣旨であると述べている。

なお、今日「まちづくり」活動の対象領域が広がっていることから、「まちづくり条例」には住民の生活に関する広範囲の条例が含まれる傾向にあるが、本書では、「まちづくり条例」の端緒から現在までの変遷を一貫して理解するために、都市計画行政を中心とした「まちづくり」にかかわる条例を中心に論が展開されていくことになる。

まず、序論において、第1次分権改革後の「まちづくり条例」をめぐる行政活動の5つの動き、すなわち、地域独自のまちづくりの「実効性」を高めようとする動き、地域の実情に即した「合理性」を整えようとする動き、条例の仕組みを通じてまちづくりに「総合性」の観点を導入しようとする動き、「新しい公共の創出」を実現しようとする動き、「広域的」役割を独自に設定する動きに着目して、その内容を3部構成でまとめている。

第1部では、筆者が行った全国調査の分析を基礎としながら、「まちづくり条例」の領域とその変遷を示し、その上で第1次分権改革後の制度環境の変化を踏まえて、都市計画行政の特徴と「まちづくり条例」の法的性格を論じている。第2部は「まちづくり条例」の実態である。具体的には、逗子市、大磯町、川崎市、江戸川区、鎌倉市、横須賀市、小田原市、横浜市、高知県、兵庫県と篠山市、町田市、大和市、草加市の条例を紹介している。

最後に第3部では、第2部の事例から得られた結果を上記の論点にそって整理するとともに、序論で示した第1次分権改革後の「まちづくり条例」をめぐる行政活動の5つの動きを本書で示した「自治」の概念に照らして考察している。本書は、「まちづくり条例」の全貌について、基礎から学びたいと思う人に最適の書籍である。



**地域のチカラ ～夢を語り合い、実践する人びと 「地域の力」研究会編**



自治体研究社  
本体1,800円+税

本書は、地域に根ざし地域とともに活動しているまちづくりコンサルタントが、地域の人びとと連携して元気なまちづくりに挑戦した現場からの実践報告である。大都市の都心や郊外、地方都市、中山間地域など地域社会が直面している現実に真正面から向き合い、地域を何とかしたいとの思いでまちづくりに取り組んでいる現場体験の中で学び取った教科書には書いていない「暗黙知」を明らかにしている。

具体的には、大阪市天王寺区における区民参加による「未来わがまちビジョン」の策定から区民が主導する独自の地域活動（例：自転車免許証発行、まちかど井戸端会議）につながっている事例、同様の手法での「明石市地域福祉計画」づくりの事例、地域住民が主体となって社会福祉法人を設立し、行政と協力しながら地域に保育園を設立・運営した「西宮市東山台地区ぽぽ保育園」の事例が紹介されている。また、地域の中小企業が集まって発案・実施し、行政も資金やPR等で協力して「世界一の試作産業集積地づくり」を目指す「京都試作ネット」の事例、企業と地域が協力して次代を担う子どもたちの育成を行う「けいはんな学研都市科学のまちの子どもたちプロジェクト」の事例、地域ぐるみで「地域の宝」を再発見しながら地域再生を目指す「兵庫県神河町の三九集落」の事例、市民参加による大阪湾の環境再生を目指した「大阪湾見守りネット」の事例が紹介されている。

地域社会を取り巻く環境は厳しい。超高齢化、少子化、人口減少、産業の衰退、雇用機会の減少、財政危機、コミュニティの希薄化、地域活動の担い手の減少など、問題は山積している。このような状況では、現実には期待できないものを「ないものねだり」しても問題解決につながらない。地域に実際にある資源を発掘・活用し、地域の一人ひとりの力を高め、連携と協働で相乗効果が生まれる状況を作り、地域力を育み、高め、創造して、地域力を全面的に発揮できるようにしていくことが必要である。

地域をなんとかしなければと考えている住民、事業者、自治体関係者に本書を読んでいただき、地域ぐるみでの苦闘と感動のまちづくりを迫体験し、地域を動かす一助にしていきたい。



## まちづくりびと 再開発合意ものがたり

石原常市他共著



日刊建設通信新聞社  
本体1,600円＋税

本書は、コンサルタント会社や建設会社に所属する7人の再開発コーディネーター「まちづくりびと」が、再開発の現場で関係権利者の合意形成に挑んだりアルな奮闘記録である。現場での経験を、失敗談を含め、まちづくり初期から完成に至るまでの段階をおって『人間ドラマ』としてオムニバスで紹介している。

第1章から第6章までの各章は、再開発事業の進展段階ごとにそれぞれの地区で展開されてきた合意形成を実録したものである。権利者の合意は、再開発の話が持ち上がった初期からはじまり、準備組合への加入、都市計画の決定、再開発組合の設立、権利変換内容、工事期間中の権利者の生業まで、事業内容が徐々に明確になる中で、個別事情が反映されながら固まっていく。そして、最後まで残った未同意者も、縦覧や裁判などの紆余曲折を経ながらも、全員同意の状況が形成されていく。各章に登場する人物はすべて実在の人物であり、その人物独自の個別問題を解決しようとするやりとりから、「まちづくりびと」の懸命の努力を汲み取ることができらるだろう。

第7章では、合意形成過程の中で、再開発の実現に結びつかなかったり、合意が工事開始後まで持ち越されるような事例について取り上げている。

法律に従って行政の指導のもとに進められる事業であるにもかかわらず、再開発事業完了まで短くても10年、長いものになると30年もの年月がかかるという。筆者の一人は、「これほどまでに時間のかかる最大の理由は、合意形成に非常に長い時間と労力を費やすからである。」とし、「権利者の合意形成が再開発事業の成否を握っていることは間違いない」と述べた。

法律では必ずしも全員の同意を必要としていないが、「まちづくりびと」はだれもが幸せに暮らせるあたらしいまちをつくるため、全員の同意確保を目指してきた。本書は単なる市街地再開発事業の知識の羅列ではなく、再開発を分かりやすく解説するとともに、合意形成の重要性、そのための人と人との信頼関係構築に必要なコミュニケーションの重要性を問うている。まさに、本書に言う、「活きた知恵として答えてくれる書物」である。

再開発に関わる人間にはもちろん、そうでない人にも読んでもらいたい1冊である。



## 住民主体の都市計画 まちづくりへの役立て方 住民主体のまちづくり研究ネットワーク編著



学芸出版社  
本体3,800円＋税

本書は、まちづくりの中で住民が主体的に都市計画を使うということを「住民主体の都市計画」と呼んで、その実現に向けて、都市計画とまちづくりの間の関係を再定義し、「まちづくりのために都市計画を活用する関係」を導き出すことを目的としている。

これまでの都市計画とまちづくりの関係は、都市計画への反対やアンチテーゼとしてのまちづくり、または都市計画をうまく実行するためのまちづくりという位置づけであった。しかし、第一線の若手実務者・研究者からなる編著者たちは、やわらかいが継続するのが難しい「まちづくり」が、かたくて継続性が高い「都市計画」を包含することによって、より良い、柔軟な都市づくりにつながると論じている。

本書では、この新しい流れを示すものとして、全国から住民が中心となった最新の26のまちづくり事例を選び、各事例を体系的に紹介している。それとともに、各事例を執筆した専門家による独自の視点と、編著者による再解釈を通して、都市計画を住民が使いこなすには何が必要か、住民と行政の役割分担、狭域と広域の論理の整合性等について、分析を行っている。

本書は、建築・都市計画を専門とする方々や「まちづくり」に興味をもった、活動をしている方々が、まちづくりと都市計画の現状での関係性とその議論を知る上で、基礎的な参考書となるであろう。

## 神戸と文学／断章と断面

元・こうべまちづくり会館長  
三輪秀興

行政と文学は、概ねのところカウンター・カルチャーの関係にあると言ってよい。

行政資料的な扱いもされる本誌のその「歴史コラム」で、テーマとして「神戸と文学」が与えられたのだが、戸惑いもあり、また、多少の言い訳の必要もある。

2010年春に、「こうべまちづくり会館」の機関誌「宙」の第5巻として、「神戸—そのまちの近代と市街地形成—」を上梓したが、同書は、33年前の「市政白書'79」の一部（私の担当部分）を加筆修正したものである。同書は、神戸の明治維新からの1世紀余りを7期に分けて、その期ごとに、①市政（市制／市勢も含め）の変遷 ②都市を動かすエネルギー（産業・経済／市民生活）のありさま ③市街地形成の過程 ④その時代を生きた人々の思いに寄り添った文学作品 についての解説や紹介を行っている。興味のある方はぜひご覧いただきたい。

文学作品については、7期を通して34作品を紹介しているが、同書では作品の一部を（作品によっては解説文も加えて）抜粋し、掲載した。その時代を活写したものを選んだつもりではある。

同書での掲載は作品そのものであるが、1980年10月から1982年4月の間に「広報こうべ」に断続的に掲載された「神戸文学散歩」では、各号1作品を選んで、その作品の〈解釈と鑑賞〉を行った。このようなことがあり、このテーマが与えられたのだと思っている。

ただ、今回いただいたテーマが、神戸にかかわる文学の通史的なものを意味するなら、能力的にも、紙幅的にも限界が見えているので、それは措き、代わりとして、先ず、「神戸の文学」の〈総覧〉とでも言える書籍を、少し古くなるが、いくつか紹介しておきたい。

「兵庫県文学読本」：のじぎく文庫（1959年）のじぎく文庫／「神戸の遺跡と文学」：池本貞雄他6名（1970年）日東館／「文学のふるさと—神戸とその周辺」：文学遺跡探訪会（1976年）明治書院／「環状彷徨」：宮崎修二郎（1977年）コーベブックス／「ひょうご文学歳時記」：宮崎修二郎（1978年）神戸新聞出版センター／「聞き書き『神戸と文学』」：池本貞雄（1979年）神戸『人とまち』編集室 などがある。

また、書籍ではないが、新しくは「神戸文学館」（灘区王子町）があり、展示や、広報資料の類も多く、加えて、ネット上では「兵庫文学館」も登場し、「神戸と文学」にアクセスしやすい環境が整ってきた。

また、「神戸と文学」を「まちと文学」という視点か

ら捉え、グーグル・アース的に一挙に目を東に移せば、国木田独歩が武蔵野を、永井荷風が隅田川辺りを歩くのが見えるようだし、〈まち〉そのものを文学として綴ってしまう長谷川堯や前田愛の著作なども「是非に」と紹介したくなる。が、これらも措く。

結論的に言えば、作品を〈作者と読者〉の関係にまで敷衍すれば、必ずどのような作品も、社会と歴史を反映せざるを得ず、そこに〈まち（場）〉が登場してくる。そして、その〈まち（場）〉を作者がどう見ているかが、作者と読者の双方を照らす契機となり、共感や思わぬ発見や発掘につながるのである。

今回は、それらの具体的な〈つながり〉の在様を示すものとして、神戸の〈歴史と文学とまちづくり〉にかかわる一つの活動を紹介したい。

話は1999年の台湾の集集大地震に遡る。

阪神・淡路大震災で立ち上がった神戸・御蔵地区のまちづくり団体による、集集大地震の被災者支援がきっかけとなり、その交流記念のプロジェクトとして、福井県おおい町にあった古民家が、台湾の新北市淡水区に移築されたのであるが、この古民家は水上勉の父君が棟梁として建てたものであった。そこで、より深く日本の文化を伝え交流を図ろうと、その中に水上勉と陳舜臣（1924年の神戸生まれ）の二文庫が設置されたのである。

その後、こうした活動を継続し発展させたい、神戸でも陳舜臣氏に因んだまちづくりや交流事業に取り組みたい、と有志が集まり、「麒麟の会」なるものが結成された。

そして、「麒麟の会」と「元町高架下（モトコー）にぎわいづくり実行委員会」とが共催して、「陳舜臣的神戸愛・元町界限を歩き語る」を看板としたセミナー・「モトコー寺子屋」が、一般の方々を対象として昨年12月から始められた。

寺子屋の第1回は「陳舜臣 神戸散歩」として、①氏と懇意のアマチュア講師（兵庫文学館の立ち上げに携わった方）による講談 ②陳舜臣の研究者と講師との対談 ③「まち歩き」対象地域の2作品（「枯草の根」「三色の家」）の解説 ④まち歩き／第2回は「元町かいわい100年」として、神戸市中心部の近代における変遷の、7期（7面）の地形図による解説／第3回は「黒い米」（武田芳一 1963年）をひもときつつ、鈴木商店の変遷をたどり、「街角から見た海岸通・元町の都市形成史」の解説が行われた。

著者・武田芳一も、また、1910年の神戸生まれである。氏は幼少に両親と死別し、困苦の末、25歳で検定に合格し、歯科医となった人である。ただそれを“文学をするための生活手段である”と言い切った人でもあった。氏には他に「鉄の肺」(1955年) / 「熱い港 一大正十年・川崎三菱大争議―」(1979年) などがある。

寺子屋の第4回は3月25日に、「戦災復興過程の神戸を歩く一駅前ヤミ市とその行方―」と題して、戦後神戸の再現が行われることとなった。

ここでは主として文学作品をテーマにした第1回の寺子屋のテキストから、「何を見たか」を取り上げてみたい。

ところで、この「枯草の根」と「三色の家」の後、氏は歴史作家としての地歩も築いていく。中国歴史小説の作家群が「陳舜臣山脈」と呼ばれることもあるようだ。一方で、氏には軽妙な筆致の「神戸というまち」(1965年) / 「神戸ものがたり」(1981年) などの随筆もあり、神戸ファンのコスモポリタンと理解されることが多い。

さて、「三色の家」(1962年)については、当日配布した写真資料で、1933年当時(作品の時代)の<三色の家>そのものが同定されたし、当時の海岸通\*が、陸海産物の匂いのする加工場/倉庫/商店が集積するまちで、元町通/栄町通や旧居留地とは趣を異にするまちであったと納得することもできた(\*ここでの海岸通は、元町通/栄町通に沿った南側の町のことで、丁目を持つ。同名の町は旧居留地にもあり、丁目を持たない)。

一方「枯草の根」(1961年)は、陳舜臣のデビュー作であり、同年の江戸川乱歩賞の授賞作である。

その粗筋はさて措くが、推理小説であるはずの作品で、主人公・陶展文は推理の多くを語らない。主人公は舞台回しである。氏が、語らせるのは登場人物の背中においてであり、語らせようとするものはその背負ってきた歴史である。そしてそれは人物に限るものでもない。言わず語らずの「場所」であることも当然にある。

例えば「枯草の根」の中に登場する「香港上海銀行」は、この時期残念ながら2代目で、戦後のものであり、ガイドマップ風に散りばめられた旧居留地のポイントとしては、ただの位置を示すひとつにすぎない。1代目は、長崎に「旧香港上海銀行長崎支店記念館」として残るような瀟洒な建築であったのであるが。

とは言い、「香港上海銀行」は、アヘン戦争後、ジャーディン・マセソン商会/デント商会/サッソン洋行などの、アヘン貿易商社の貿易金融を行うために、香港/上海に開設されたものなのである。何気なく位置を示すものとして挙げられた名前に過ぎないが、その言葉が華人の会話の中で持つ陰影は深い。

そして、これらの固有名詞のうち、近年まで、また、今も旧居留地や北野にその名を残すものもあるが、2008年からは神戸国際会館内に置かれていた「香港上海銀行

神戸支店」は既に閉鎖され、丸の内支店大阪新出張所に統合されているのである。

「枯草の根」の中に登場するもう一人の本当の主人公・民族産業の振興を唱える李源良(内実は李東昌)が董事長であった上海の「興祥隆銀行」は、官僚資本の生殺与奪の暴挙の嵐の中でなくなって行ったのだが、それは1930年代、魯迅が強靱な反抗精神で反動勢力と戦い続けていたころのことである。当時「新文学」と呼ばれた中国の現代文学は、上海でようやく命脈を保っていたが、その「新文学」のリアリズムの頂点を示す作品・茅盾の「子夜」(1933年)でも、民族産業の振興を唱える主人公が破産していく姿が描かれている。

それ故に、「枯草の根」の下敷きに「子夜」を置くと、その厚みが増すばかりでなく、極東としての上海/神戸のつながりが見えてくるのである。それは「人間の条件」(アンドレ・マルロー 1933年)での<上海と神戸>のようにでもある。

そして、武田芳一も、また、1930年代後半から1944年まで上海にいて、文学活動が続けていたのである。

ところで、陳舜臣は1967年には「阿片戦争」を著し、アヘン戦争で中国の近代が始まったと言っている。

そして日本の近代化は、アヘン戦争があって、それを間近にして知り得たからこそ、救われたものとなったが、氏は、この近い距離にある両国が、相互に驚くほど理解してこなかったことを、「日本人と中国人」(1971年)で示唆している。

また、NHKの大河ドラマの原作となった氏の「琉球の風」(1992年)は、当然に台湾も思い出させる。

氏は戦後、1946年から1949年まで故郷の台湾で生活しているが、1947年、「二・二八事件」に遭遇する。

「二・二八」は台北市で発生し、全土に広がった大規模な本省人(台湾人)と外省人(中華民国側の人)の大規模な抗争であった。大陸から進駐した国民党政府の官僚や軍人らの腐敗や暴挙、治安の悪化は受け入れがたかったのである。本省人は当時まだ日本国籍を有していたが、28,000人以上の本省人が殺害/処刑されたという。今もそのわだかまりは解けてはいない。

「二・二八」は、1988年に李登輝が本省人として初の総統に就任し、その時に、はじめて語ることが解禁されたのである。翌1989年には映画「悲情城市」に描かれ、「悲情城市」はヴェネツィア国際映画祭で金獅子賞を受賞した。「事件」は世界に知られることになったのである。

歴史の割り切れなさへの沈潜と、やり切れなさの受容なしに、氏は歴史小説に向かうことはなかったのではないか。氏にとって歴史小説も推理小説も歴史の非情をまるごと受容する作業だったと思うのだ。

その軽妙に映る弁舌は、<希望>としてのコスモポリタンのものであったに違いない。

## 復興庁発足

東日本大震災からの復興の司令塔になる復興庁が、2012年2月10日に発足した。その発足の経過を見ると、東日本大震災からの復興に向けた国の基本理念や枠組みを定めるために、政府が2011年5月13日に単独で提出した「東日本大震災復興基本法」案では、政府の体制は、内閣総理大臣をトップに全閣僚が参加する「復興対策本部」が政策の企画立案や省庁間の調整を担い、被災地には、現地対策本部を置いて、国の出先機関や地元自治体との連携を強化することとするものであった。その後、同法案の審議の中で、復興庁や復興特区を求める自公両党の主張を受けて、復興庁の創設が決まった（同法は、6月20日成立）。これを受けて、同12月9日に成立した「復興庁設置法」によって、その目的、所管事務、組織が具体化された。

内閣総理大臣を長として、内閣総理大臣を助け、庁の事務を統括するために、復興大臣が置かれる。設置期間は、震災から10年後の2021年3月末までとなっている。復興庁は、インフラ整備など他府省が主体となる事業の進行を管理する。2012年以降の復興予算は、復興庁が一括して財務省に要求し、獲得した予算は、復興庁が実施計画を定めて各省庁に配分する仕組みになっている。また、11道府県222市町村を対象とする復興特区の認定や、総額約2兆円の復興交付金の配分、福島第1原発周辺の公共施設の再開準備事業などを直接実施する。さらに、

被災自治体と国をつなぐ一元的な窓口の役割を果たす。

本庁を東京に、盛岡、仙台、福島の3市に出先機関として「復興局」を配置する。また、岩手県の宮古市と釜石市、宮城県の気仙沼市と石巻市、福島県の南相馬市といわき市の計6か所には「支所」を設置する。さらに本庁直轄の青森事務所（八戸市）と茨城事務所（水戸市）も事務を行う。

阪神・淡路大震災では、国の現地対策本部に権限や予算がなく、調整に手間取って迅速に動けなかった経緯もあって、被災地は、復興庁の発足に対し、復興特区の認定や交付金の配分に期待している。

その一方で、復興庁に対して次のような課題が指摘されている。政府は特区に数十項目、交付金に40事業のメニューを提案しているため、自治体が本当に必要な事業に取り組めるのか懸念されている。また、復興庁と府県の関係について、復興相の勧告権や受けての尊重義務を明記しているものの、交付金の対象事業を決める権限は依然、府省が握る。そのため、自治体が復興庁だけでなく府省にも要望や陳情を伝えなければならないとすれば、被災地の負担を増大させることになる。

今後、復興庁は、被災地・被災者に寄り添って、行政の縦割りを乗り越え、復興を着実に推し進めていくことが求められる。

## 原子力規制庁

政府は、東京電力福島第1原発事故を受けて、平成24年4月に、原子力の安全規制を強化するため、原子力安全・保安院を経済産業省から分離し、原子力安全委員会等の機能を統合して環境省の外局として、「原子力規制庁」を設置する予定である。

これに関する関連法案は、平成23年1月31日付で閣議決定され、国会に提出されているが、設置に関する法案の審議は、国会で始まっていない（平成24年3月8日現在）。

今回の事故では、原子力行政を推進する「経済産業省資源エネルギー庁」と、規制する「原子力安全・保安院」が、同じ経済産業省別館に同居し、人事交流していることなどが問題視された。そこで、経済産業省からの独立をうたった原子力規制庁は、原子力安全・保安院や原子力安全委員会、文部科学省の原子力規制部門などの業務を一元化して発足する。

また、「原子力規制庁」の監視役として、国会同意人事で任命された有識者5人を委員とする「原子力安全調査委員会」も新設される。これは、原子力規制の実効性のチェックや事故が起きた際の調査を行い、環境大臣や「原子力規制庁」、関係行政機関への勧告権も持たせるなど、規制当局として態勢が強化されることになる。

なお、「原子力規制庁」の職員人事について、細野担当大臣は、「今回の組織改革が、看板の掛け替えに終わることは許されない」として、原子力の推進側である、経済産業省と文部科学省出身の課長級以上の管理職は、原則としてそれぞれの省に戻らないというルールを明らかにしている。

原子力規制庁の主な業務内容は、(1)安全規制・安全確保に係る方針・考え方、安全審査等に必要な指針類の整備・策定、(2)原子力安全研究計画の策定、評価、(3)事故、故障等への対応、原子力防災、緊急時対応、核物質防護、(4)国際原子力機関（IAEA）、経済協力開発機構原子力機関（OECD/NEA）等の国際機関、アメリカ合衆国原子力規制委員会（NRC）等の海外規制機関との連携・協力、(5)沸騰水型原子炉（BWR）、加圧水型原子炉（PWR）、もんじゅに関する規制の実施、(6)試験研究炉、再処理施設、加工施設、核燃料物質の使用に係る規制の実施、(7)放射性廃棄物管理、貯蔵施設、輸送容器に係る規制の実施、(8)各種原子炉施設の廃止措置に係る規制の実施、(9)地震・津波対策に係る安全規制の企画、基準の策定と規制の実施、(10)放射線モニタリングに関する業務、放射線審議会の運営、(11)原子力安全調査委員会における技術的事項の調査検討などと多岐にわたっている。



## ■ 津波情報見直し

東日本大震災では、気象庁が発表した津波情報に課題があることが明らかになった。地震直後に発表された津波の高さの予測が小さかったことで、避難遅れにつながった可能性が指摘されている。

そのため気象庁では、「津波警報の発表基準等と情報文のあり方に関する検討会」を設置し、津波情報の改善を具体化するため、情報の伝え方、発表のあり方、防災対応との連携について検討を行い提言をまとめた。今後、さらなる検討を進め、今年中に運用の開始を目指している。

具体的な見直し点として、まず第1に、予想される津波の高さの区分を、これまでの8段階から5段階にする点である。大津波警報を、東日本大震災での人命や建物被害の状況に鑑み、5区分から3区分（3～5m、5～10m、10m超）、津波警報を2区分から1区分にシンプル化することで、住民が災害のイメージを持ちやすくして避難行動につながることを意図している。

第2に、東日本大震災のような巨大地震が発生した場合、予想される津波の高さを数字で表さず、たとえば大津波警報の際は「巨大」、津波警報の際は「高い」のような定性的な表現で危険性を伝えることとした点である。大震災直後に「宮城県で6メートル、岩手県・福島県で3メートル」という津波高予測が実際に比べて過小だったことが避難遅れにつながったという指摘があるためである。

第3に、津波の第1波の観測結果について具体的な高

さは発表しないとした点である。今回の震災で第1波が数十センチだったと発表されて、その後数メートルの津波が来襲した地域もあり、第1波の観測結果が誤解を生む「安心情報」になって、避難を妨げたという指摘もある。

こうした見直しの背景には、現在の緊急津波予測の限界がある。気象庁は地震発生後なるべく早く津波情報を発表することを最優先とするシステムを構築しており、概ね3分程度で発表している。そのため今回の地震のように巨大で揺れが5分以上続くような場合は、揺れがまだ続いている段階での予測・発表となり、マグニチュードを過小評価（当初発表はM7.9、2日後にM9.0に変更）してしまうことになる。すなわち、M8程度を超えるような巨大地震では即時予測が困難で、別の方法による解析によらざるを得ず、時間がかかってしまうことになる。さらに、仮に正確に即時予測できたとしても、地震のメカニズムや地域の地形、堤防の整備状況等によって、実際に起こりうる災害に差異が生じる。

我が国では、阪神・淡路大震災前後から大きな地震が起きやすい時期に入って来ているとの見解が専門家の中で有力となっており、比較的大きな地震が海底で起きれば被害を及ぼす津波が発生する可能性が高い。気象庁による津波情報見直しにとどまらず、情報を受け取る側の住民や自治体も、今回の震災を教訓として、情報を有効活用して人命を守るための避難につなげていくための取り組みが必要とされている。

## ■ 裁判員制度は「合憲」—最高裁が初判断

裁判員制度の合憲性が争われていた裁判の上告審判決で、平成23年11月16日、最高裁大法廷は、「憲法上、国民の市民参加が禁じられていない」として、同制度は「合憲」との判断を示した。15人の裁判官全員一致による判断である。平成21年5月に裁判員制度が導入されてから2年半が経過したが、合憲であるとの判断を最高裁が示したのは初めてである。

被告側は「憲法には、裁判官以外の国民が裁判体の構成員となり表決権を持って裁判を行うことを想定した規定はなく、したがってこれによって裁判が行われる裁判員制度は憲法に違反する」と主張していた。

判決では、「憲法が採用する統治の基本原則や刑事裁判の諸原則、憲法制定の経緯などを総合的に検討して判断すべきである」とし、旧憲法下で陪審裁判が実施されていたことや、国民主権を宣言した現憲法制定当時の政府も陪審制や参審制を採用することも可能であると解されていたことに触れ、「刑事裁判に国民が参加して、民主的基盤の強化を図ることと、憲法の定める人権の保障を全うしつつ、適正な刑事裁判を実現することとは相容れないものではない」と指摘した。

そして、「憲法は、刑事裁判における国民の司法参加を許容しており、憲法の定める適正な刑事裁判を実現するための諸原則が確保されている限り、その内容を立法政策に委ねている」と判断した。

また、裁判員は事実認定、法令の適用、有罪の場合の刑の量定について、裁判官と共に判断をし、法令の解釈に係る判断及び訴訟手続に係る判断等は裁判官に委ねられているという裁判員制度の仕組みは適正であるとした。

被告側の「裁判員制度は、裁判官の独立を保障した憲法に違反する」という主張に対しても、「多数意見の中に少なくとも一人の裁判官が加わっていることが必要であり、被告人の権利保護の観点からも配慮されている」とした。

最後に、裁判員制度について、「裁判員制度は、司法の国民的基盤の強化を目的とするものであるが、それは、国民の視点や感覚と法曹の専門性が常に交流することによって、相互の理解を深め、それぞれの長所が生かされるような刑事裁判の実現を目指すものということが出来る。その目的を十全に達成するには相当の期間を必要とすることがいまでもなく、その過程もまた、国民に根ざした司法を実現する上で、大きな意義を有する」と評価した。

これまで一部の学者や弁護士等では「違法」であるとの見方もあったが、今回の最高裁の「合憲」判断により、裁判員制度のより一層の定着につながっていくと考えられる。

## ■ 君が代訴訟 最高裁判決

卒業式などで日の丸に向かって起立せず、君が代を斉唱しなかった公立学校の教職員などを停職や減給、戒告とした東京都の懲戒処分をめぐる3件の訴訟の原告裁判決（最高裁第1小法廷）が、平成24年1月16日に出された。

これら3件の訴訟の原告は計171人で、うち停職処分が2人、減給処分が1人、残りの168人は戒告処分を受けた人であった。

最高裁は、停職処分2人のうちの1人と減給処分の1人について、「裁量権の逸脱・濫用」を理由に処分を取り消し、戒告処分の168人と停職処分の1人については、「裁量の範囲内で違法ではない」とした。

判決の内容は、不起立行為等に関して、「全校の生徒等の出席する重要な学校行事である卒業式等の式典において行われた教員による職務命令違反であり」、「式典の秩序や雰囲気を一定程度損なう作用をもたらすものであって、それにより式典に参列する生徒への影響も伴うことは否定し難い」から、本件職務命令の違反に対し、教職員に直接的な職務上ないし給与上の不利益を及ぼすものではない戒告処分をすることは、「学校の規律や秩序の保持等の見地からその相当性が基礎付けられるもの」であるから、懲戒権者の裁量権の範囲内に属する事柄であるとしている。

また、不起立行為等は「個人の歴史観ないし世界観等に起因するもの」であり、「積極的な妨害等の作為ではなく、物理的に式次第の遂行を妨げるものではない」とし、「式典の進行に具体的にどの程度の支障や混乱をもたらしたかは客観的な評価の困難な事柄である」から、「不起立行為等に対する懲戒において戒告を超えてより重い

減給以上の処分を選択することについては、本件事案の性質等を踏まえた慎重な考慮が必要」であり、積極的な妨害行為のない単なる不起立行為等による処分歴のみを理由に減給以上の処分をすることは重きに失し、裁量権の範囲を超えるとしている。

なお、減給処分を受けた本件原告1人と停職処分2人のうちの1人については、積極的な妨害行為のない単なる不起立行為等による処分歴のみを理由とするものであって、裁量権の範囲を超え違法であるとし、もう1人の停職処分は、過去に積極的な妨害行為を含む数回の非違行為による処分歴があることに鑑みれば、裁量権の逸脱濫用には当たらないとしている。

また、この判決は、憲法19条違反の問題について、「違憲でないことは先例の趣旨に徴して明らかである」とし、「合憲」と判断した。これらの判決で、一部の処分を違法としたことで、「行き過ぎ処分に歯止めをかけた」などとする評価もなされている。

しかし、本件訴訟3件のうちの2件（減給1人、戒告168人）については、平成23年3月10日に原審の東京高裁が、戒告処分を含めて懲戒処分自体が行き過ぎだとして、全員について処分を取り消す原告勝訴の判決を出していたが、今回最高裁は、減給の1人を除いて、この高裁判決をひっくり返した。

また、停職処分の2人にかかる訴訟では、平成23年の3月25日の判決で、原審東京高裁がいずれも違法ではないとしていたものを、最高裁は1人については違法とした。

## ■ 交付国債

政府は、平成24年度予算案で、基礎年金国庫負担の財源不足を補うため、将来の消費増税を当て込んで、交付国債を充てる方針であることを決定している。これを巡って、「見せかけの財源確保」「消費増税の既成事実化」などの声も上がっている。

交付国債とは、国の借金的一种で、債券の発行による発行収入金を伴わず、国が行うべき債務の履行のために、金銭にかえて発行・交付する国債のことをいう。これは、通常の国債（普通国債）とは仕組みが異なる。その一身専属的な性格から記名式となっていて、原則として譲渡やその他の処分ができないことになっており、交付相手の機関や個人などが申し出るまでは、現金の支払いが繰り延べられる小切手のような生活を持つ。

第2次世界大戦後、戦争によるさまざまな被害を被った人々に対する弔慰金や救済・補償金の給付などの目的で発行されたこともある。平成9年の金融危機の際、預金保険機構による金融機関の破綻処理で、設定した公的資金枠による交付国債がある。今回は、基礎年金の国庫負担分1/2に必要な国債負担財源2兆6千億円を、交付国債で賄うこととしている。発行した交付国債は、年金

積立金を運用する独立行政法人に引き受けてもらい、その分、積立金を取り崩して年金給付に充てる。積立金の取り崩し分は、政府が消費税増額の税収分から返却する。

交付国債は、発行時は現金のやり取りがないため現金主義を基本とする財政法上は一般会計に計上されない。そのために、国の財政悪化を当面防ぐことができる利点がある。また、通常の国債と異なり、新規国債発行額に含まれないため、財政規律維持を目指した政府の「約44兆円以下」という新規国債発行目標を守れることになる。なお、将来、消費税増税分から積立金を返還する時には一般会計からの歳出となる。

その一方で、交付国債の弊害として、将来の消費税増額で償還を担保するものであると考えても、財政の透明性は大きく低下し財政の健全性、財政情報の検証性などの面からもやり繰りの措置であると指摘されている。また、社会保障と税の一体改革、消費税の増税措置の議論の前提となる財政実態が国民に分かりづらいものとなれば、増税措置が社会保障の充実そして次世代への持続可能性への有効性を欠くものとなることも指摘されている。

## EU 財政規律強化に関する協定

ギリシャの財政破綻に端を発する欧州債務危機を教訓とし、債務危機の再発防止と加盟国の財政に対する市場の信頼回復を得ることを目的として、3月に英国とチェコを除く欧州連合（EU）加盟25か国が、「ユーロ圏の財政規律強化に関する協定」に署名した。

具体的な内容として、まず単年度の構造的な財政赤字を国内総生産（GDP）の0.5%以内に抑えることを義務づけ、公的債務残高がGDP比率の60%を著しく下回っている国に限りその基準を対GDP比1%以内に緩和するとしている。

また、各国が財政均衡を達成できない場合は正措置が自動的に発令されるよう、協定発効から1年以内に国内法の整備（できれば憲法に明文化）を行うことを義務づけた。財政均衡の規定を国内法に明記しない国に対しては、欧州司法裁判所に提訴することが可能で、同裁判所の判断に従わない場合は、GDPの0.1%相当の制裁金を科すことができるとしている。

また、公的債務残高が、GDP比60%を上回っている国は、年間5%を目安に削減することを義務づけ、それを担保するため、各国は国債発行計画の事前調整を行うこととしている。

なお、本協定を批准し、財政均衡規定を国内法に明文

化した国のみが、今後発足を予定している欧州の恒久的救済基金である欧州安定化メカニズム（ESM）による支援を受ける資格を得ることができるとされている。

本協定は、ユーロ圏17か国のうち12か国が批准した時点、あるいは2013年1月1日に発効するとされ、ユーロ圏加盟国は全ての条項が適用され、非ユーロ圏の批准国は、ユーロ導入まで選択した条項のみが適用されることとなっている。大半の国が議会での手続きによって批准するとみられるが、アイルランドは批准の是非を問う国民投票の実施を表明している。同国は過去に2度、EUの条約を国民投票で否決したこともあり、波乱要素となっている。

各国の財政主権の一部を制限する本協定の締結が必要となったのは、これまでギリシャなど多くの国で財政規律が守られてこなかった経緯があり、強制措置も盛り込んでこれまでより厳しい財政規律強化システム構築の姿勢を見せることで、主要20カ国・地域（G20）が主導するIMFによる支援やドイツなど欧州内の支援国の世論が支援を支持する環境づくりが求められたことが主な理由である。通貨統合を行いながら財政主権は各国の判断に任されてきたというユーロ経済の構造的欠陥を是正するという機能も期待されている。

## 日銀インフレ目標導入

日本銀行は2月の金融政策決定会合で、低迷する景気へのてこ入れやデフレ脱却へ対応するため新たな金融政策を決定した。国債などの資産買入れのための基金を10兆円拡大し市場への資金供給を増やすとともに、「当面は消費者物価の前年比上年率で1%を目指す」とする事実上初めての「インフレ目標」を導入した。

インフレ目標とは、一定の物価上昇率の目標を設定し金融政策を運営するための目標である。これまで日銀は、「中長期的な物価安定の理解」（物価上昇率として望ましい水準としては2%以下のプラス領域で、中心は1%程度）とする見解を表明してきた。しかし、国会や市場関係者などから「望ましいのは1%なのか、2%なのか、数値は政策目標なのか、単なる目安なのか、日銀の意図が分からない」などとする批判が高まっていた。今回の決定では、新たに緩やかなインフレ目標として新たに「中長期的な物価安定のめど」を導入し、当面はゼロ金利政策の解除を判断する基準として消費者物価上昇率1%とすることを明確にした。インフレ目標を1%にした理由として、「日本は経済が好調だった1980年代ですら物価上昇率が1%台であった」ことが挙げられている。

今回の決定が行われた背景として、超円高や欧州経済の混乱に影響を受け景気の先行きが不透明となっていることや海外の金融政策の影響が挙げられる。2011年10～12月の実質経済成長率がマイナスとなるなど景気が停滞しつつあることが明確になってきており、危機的な財政状況の中では大規模な財政出動による景気対策が困難であることから、景気を下支えするため、追加金融緩和が必要と判断したと見られる。また、我が国だけでなく、米国や欧州においても、事実上のインフレ目標の動きが

広がっており、米連邦準備制度理事会（FRB）は、1月に長期的な物価上昇率の目標を2%とする「インフレ目標」を導入し、実質ゼロ金利政策を「少なくとも14年終盤」まで続ける方針も示すとともに、ユーロ圏の中央銀行的役割を果たす欧州中央銀行（ECB）が「物価安定の数値的定義」により、望ましい物価上昇率を2%未満とするなどインフレ目標を設定する動きが国際的に広がっている状況にある。そのため、日銀としてこれ以上円高を進行させないためにも金融緩和に積極的な姿勢をとる必要があったためと考えられている。

インフレ目標とともに物価上昇率を重視した金融政策に「インフレターゲット」がある。日銀によれば、インフレターゲットとは「物価上昇に関連づけて行う機械的な金融政策」であり、たとえばインフレ率の低いときは、通貨量を意図的に増加させて緩やかなインフレーションを起こし、ターゲットとする物価上昇率を実現しようとするものである。1990年にニュージーランドで採用されて以来、英国、豪州、韓国など各国で導入されるようになった。今回、日本と米国が相次いでインフレ目標を設定したが、目標の設定は緩やかで、双方とも自国の手法を「インフレターゲットではない」と否定している。

日銀は、インフレ目標設定によるさらなる金融緩和により、市場金利の低下を促し、企業の設備投資や個人消費が増加して、モノが売れるようになって物価が上昇することを期待しているが、そもそも人口減少や高齢化が進む我が国で物価が上がるほど需要は生まれるのかという疑問があり、本格的な景気回復のためには、金融緩和だけでなく実需を生み出す政策が必要だとする指摘もある。

## ■ 平成23年地価

国土交通省は平成24年2月22日、同年1月1日時点の主要都市の高度利用地地価動向報告を公表した。これによると、全国主要都市の調査対象150地区のうち、地価が上昇したのは前回調査（昨年10月1日時点）より5地区多い16地区、横ばいは9地区多い70地区だった。上昇と横ばいの合計が86地区となり、全体の57%を占め、リーマンショック前の平成20年7月1日時点以来3年半ぶりに過半数を占める結果となった。また横ばいが最多の変動率区分となったのも3年半ぶりである。

「地価動向調査」は、主要都市の地価動向を先行的に表しやすい高度利用地等の地区について、四半期毎に地価動向を把握することにより先行的な地価動向を明らかにするものであり、全国の主要な住宅地や商業地の地価を3か月前と比べ、上昇、横ばい、下落といった動きを調べている。

三大都市圏、地方中心都市等において特に地価動向を把握する必要性の高い地区を対象とし、東京圏65地区、大阪圏39地区、名古屋圏14地区、地方圏32地区の計150地区、用途別では、住宅系地区（高層住宅等により高度利用されている地区）42地区、商業系地区（店舗、事務所等が高度に集積している地区）108地区である。

今回の地価動向は、全体としては緩やかな下落が継続しているものの、三大都市圏、地方圏とも上昇または横ばいを示す地区が前回より増加し、地価の下落基調からの転換に向けた動きが見られるとしている。一方、円高や世界景気の後退懸念等による先行き不透明感の地価へ

の影響も見られると分析している。

上昇または横ばいを示す地区が増えた理由として、国土交通省は、①東京都・湾岸部の住宅地で東日本大震災の影響が薄れたこと等により東京圏で上昇または横ばいを示す地区が増えたこと、②マンション需要、駅周辺の大規模商業施設の開業等により地方圏で上昇または横ばいを示す地区が現れたこと等によるものであると分析している。

住宅系地区は42地区のうち、神戸市東灘区岡本やJR芦屋駅周辺など、前回よりも4地区多い9地区が上昇した。東京都の湾岸部で超高層マンションが林立する豊洲は、震災前の平成23年1月時点以来1年ぶりに上昇に転じた。またマンション需要を背景に札幌市・宮の森も4年ぶりに上昇した。一方、震災による液状化被害が大きかった千葉県浦安市は下落が続いている。商業系地区も横ばいが前回より10地区多い48地区となった。

三大都市圏では、各圏域とも上昇または横ばいを示す地区が前回よりも増加した。東京圏では、横ばいが前回より7地区多い32地区となり、3年半ぶりに最多の変動率区分となった。名古屋圏では上昇した地区が5地区、下落した地区が6地区と、地区数がほぼ同じとなり、国土交通省は、「名古屋は圏域全体として地価の底打ちの動きが見られる」と指摘している。

地方圏では、上昇、横ばい地区のいずれも前回より増加した一方、前回、3年半ぶりにゼロとなった3%以上下落の地区が1地区現れるという結果となった。

## ■ ラニーニャ現象

気象庁は、平成23年11月11日に、「ラニーニャ現象」が冬に発生する可能性があるとの監視速報を発表し、その後、平成24年3月9日に、ラニーニャ現象が終息したものと発表した。

「ラニーニャ現象」とは、太平洋赤道域の日付変更線から南米のペルー沿岸にかけての広い海域で海面水温が平年に比べて、半年から1年半ほど低い状態が続く現象である。逆に、同じ海域で海面水温が平年に比べて高い状態が続く現象は「エルニーニョ現象」と呼ばれている。なお、男の子を意味するエルニーニョという名前と対に、女の子を意味するラニーニャという名前が付けられた。これまで、エルニーニョ現象が行った後に、ラニーニャ現象が起こる可能性が高かった。しかし、最近では、エルニーニョ現象の発生に付随する形ではなく、一年おきや2年おきなど短い周期で起きている。

ラニーニャ現象の発生の仕組みは、次のように考えられている。南米ペルー沖の海水が低くなることでアジア沖に温かい湿った水蒸気が集まり、ミクロネシア諸島やポリネシア諸島沖周辺に雨を大量に降らせる雷雲ができる。そして、太平洋上の東と西の地域で温度の差が大きくなり、風と海流が強まる。この時に、太平洋上を南米から沖合へ向かって吹く強い貿易風によって、南米沖の海面にある温かい海水は押し流され、これに引っぱられるように深海の冷たい海水が上がってくる。

ひとたびラニーニャ現象が発生すると、日本を含め世

界中で異常な天候が起こると考えられている。ラニーニャ現象が起こっている期間、日本では、乾燥した空気が流れ込み、梅雨が短くなったり、猛暑になったり、また、その年の冬は寒冬になることが多いと言われている。最近では、平成18年に起こったラニーニャ現象は、豪雪をもたらした。平成19年には、日本で最高気温を記録する猛暑を呼び込んだ。今冬の厳しい寒さと大雪は、ラニーニャ現象と強いシベリア高気圧とによってもたらされたという見解を、気象庁の異常気象分析検討会が平成24年2月27日にまとめた。

また、アフリカ南部や南アメリカなどでは、冷たく湿った空気が流れ込み、普段乾燥している地域に大雨が長期間に渡り降り続き、深刻な影響をもたらすことになる。南米コロンビアでは、平成22年11月からラニーニャ現象の影響で度重なる豪雨に見舞われていたが、平成23年5月に大洪水が発生し、家屋倒壊や農作物に大きな被害が出た。

このように、ラニーニャ現象は、世界各地の気候に大きな影響を及ぼすことから、気象庁は、ラニーニャ現象をエルニーニャ現象とともに、常に監視している。異常気象が起こることを事前に知ることができれば、災害を防ぐことができる。今後の気象の変化を予測するために、ラニーニャ現象等を監視してその変化を早く伝えることが重要である。

## 神戸市危機管理センター

神戸市は、地震や風水害など様々な危機に一体的に対応する中枢拠点として「神戸市危機管理センター」を整備した。平成24年4月から全館供用が開始される。

センターは延床面積約9,190平方メートル、建築面積約1,130平方メートルで、地上9階・地下1階建。免震構造で、地下に飲用受水槽や雑用受水槽（井戸水利用）、緊急汚水槽、9階に3日間稼働できる非常用発電機、食糧・水などの備蓄倉庫を設置している。

建設にあたっては、平成20年度に市民に広く意見を頂き「神戸市危機管理センター基本計画」を策定し、整備を進めることとし、基本計画には、市民の安全・安心を守るため、「初動体制の強化」「危機情報の共有体制の強化」「地域防災力の強化」の3つを運営の基本方針とし、本部員会議室、オペレーションセンター、消防局管制室、消防作戦室など危機管理部門を集約するとともに、単に建物の建設のみならず、「危機管理情報システム」「消防新管制システム」「デジタル防災行政無線」及び「消防救急デジタル無線」といった、危機管理能力向上のための様々なツールと一体で整備を行うことにより、情報の「集約拠点」としての機能をも保持した施設としている。

設計にあたっては、危機管理対応の運用面へも配慮し、危機管理室と時間外の突発事象に対して災害対策本部設置の応急対応を行うなど、連携が強い消防局を隣接して配置し、また旧の災害対応スペースに比べ2階のオペレーションセンターは約2倍のスペースを確保するなど、1階の本部員会議室とともに関係機関が一堂に会し、一段と緊密な連携がとれるように空間設計を行い、災害に強い危機管理の「拠点づくり」を行っている。

また、バリアフリー動線の確保、「こうべ・だれでもトイレ」の設置や太陽電池パネル、LED照明の導入等といった環境やユニバーサルデザインに配慮した人と環境にやさしい「庁舎づくり」を実現している。

更に、『デザイン都市・神戸』らしい「まちなみづくり」として、建設地は、景観形成地域に指定されている旧居留地に位置し、その歴史的環境に配慮しながら、広場空間（公開空地）を設け、旧居留地の通り名称・筋名称等の街区をデフォルメしたグラフィックデザインを施すとともに、照明設備を備えることで夜間景観形成へも配慮する等、街の“にぎわい”創出を図り、神戸の都心業務地にふさわしい先進性と風格を兼ね備えた外観としている。

東日本大震災の教訓として、また今後発生が予想される東南海・南海地震への備えとして、人と人とのつながり・きずなの重要性が認識され、平常時から自主防災活動等において市民、地元企業、大学等の様々な主体が広く連携する必要性が益々重要となってきている。

神戸市としては危機対応力を強化するとともに、災害時に大きな力を発揮する地域の危機対応力を強化するため、併せて「神戸市危機管理センター」1階に防災展示室・研修室を整備しており、子どもから高齢者まで幅広い市民や事業者に活用していただくことで、事業者、また市民一人ひとりが防災意識の向上に努めていただくとともに、消防団や防災福祉コミュニティといった様々な防災の担い手が共に連携することで安全で安心なまち「こうべ」を協働により創っていきたく考えている。

## 「KOBE de 清盛2012」観光キャンペーン

神戸市は、平成24年1月の大河ドラマ「平清盛」の放送を契機として、平清盛の史跡情報など神戸の歴史的価値を中心に、平清盛ゆかりの地”神戸”の魅力ある観光資源を情報発信し、「平清盛」を感じて頂くと同時に、神戸の魅力をより多くの方に伝えるため、平成24年1月21日から平成25年1月14日まで、「KOBE de 清盛2012」観光キャンペーンを開催している。

平成22年12月に、神戸市長を会長として、(仮称)大河ドラマ「平清盛」兵庫・神戸推進協議会(のちに「『KOBE de 清盛』推進協議会」と名称変更)が設立され、学識経験者や、その他市・県・商工会議所関係者等の計13名で構成される企画会議の場で、全体コンセプトや基本計画、実施計画等について議論してきた。

平成24年1月には、来客及び情報発信の拠点施設である「ハーバーランド会場・ドラマ館」(神戸ハーバーランド)と「大輪田泊会場・歴史館」(神戸市兵庫区)を開設し、3月4日に両館を合わせた入場者数は5万人を突破した。

「ドラマ館」では、大河ドラマ「平清盛」の放送とあわせて、幻の福原京の再現、映像シアターでオリジナル映像やパネルの展示、出演役者の紹介、衣装や小道具の展示等、ゆかりの地である神戸を体験できる。エンターテインメント性の高いパビリオンである。

「歴史館」では、清盛の生きた平安時代の歴史と神戸の港のあゆみを紹介、遺跡や出土品の展示などを核とし

て、約800年前の神戸を紹介する。この他、歴史ガイドツアーの開催や、清盛と神戸を全国にPRするため結成された「神戸・清盛隊」のステージイベントが楽しめる。

「神戸・清盛隊」は、平清盛を中心に平家ファミリー7人で構成され、市内外でPRを行い、市民に対する「神戸が清盛ゆかりの地」であることの啓発活動、ならびに全国からの誘致を図っている。同時に会期中においては、大輪田泊会場イベントスペースで観光客へのおもてなし活動やステージイベントを実施し、満足度の向上とリピーター確保につなげている。

地域の取り組みも盛んである。現在、清盛ゆかりの地である兵庫区を中心に長田区や須磨区等で清盛ゆかりの地への誘導サインの設置や歴史講演会、ウォーキング等に取り組んでいる。さらに、「よみがえる兵庫津連絡協議会」においても「まち歩きマップ」の作成や兵庫津周辺の歴史資源、観光施設や店舗を紹介するホームページの作成、歴史講演会等の実施とともに平安時代の食の再現や、清盛茶屋を能福寺他3か所で開催している。

また、平野商店街では「きよもん」のキャラクターを扱った商品の開発や販売、清盛像の建立等、地域をあげて清盛を盛り上げている。

今後も、神戸の清盛にゆかりのある史跡、あるいは源平の史跡等をきめ細かく紹介していきながら、神戸の地の魅力もあわせて発信していくことに取り組んでいく。

# 東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証 (概要)

平成24年3月

神戸市危機管理室

[問い合わせ先: TEL 078-322-6232]

(財)神戸都市問題研究所

[問い合わせ先: TEL 078-252-0984]

## I 今回の記録と検証の位置づけ

東日本大震災の被災地に対する神戸市の「職員派遣」(平成23年3月11日～10月3日, 職員数: 累計1,796人)について記録と検証を行い, 大規模広域災害における広域支援のあり方を検討することを目的とした。

記録と検証にあたっては, 関係部局や学識経験者による「調査研究会」を設置し, 危機管理の観点から, 「支援力」とともに, 支援を受け入れる環境や知恵としての「受援力」に着目して, 支援活動内容について時系列で整理した後, 派遣職員を対象としたワークショップやアンケート, 受入側の自治体職員や学識経験者等へのヒアリングを行った。

## II 神戸市の職員派遣

### 1. 緊急対応期(平成23年3月11日～3月13日)

震災発生後, 直ちに災害対策本部を設置し, 仙台市へ先遣職員の派遣及び法令や事前の支援ルールに基づき職員を派遣するという方針を決定。仙台市への先遣隊, 緊急消防援助隊, DMAT, 応急給水活動, 下水道被害状況調査, 道路復旧調査等に職員を派遣した。

### 2. 応急対策期前期(平成23年3月14日～4月5日)

仙台市に対して避難所運営等の支援を行った。また, 国や協会等からの要請で, 保健衛生・医療・水道復旧・下水道復旧・ボランティアセンター運営等の支援を行った。

#### 応急対策期後期・復旧期(平成23年4月6日～6月30日)

名取市への派遣を開始し, 避難所運営・応急仮設住宅・給付支援・り災証明調査支援などを行った。その他の業務として, 心のケア, 災害廃棄物の撤去運搬, 宅地危険度判定, 応急仮設住宅供給支援, 道路・水道災害査定, 教育委員会への支援等を行った。

### 3. 復旧・復興支援期(平成23年7月1日～10月3日)

この期から, 名取市にまちづくり総合アドバイザー支援を行ったほか, 仙台市, 名取市, 石巻市の災害復旧・復興事業に対して, 長期職員派遣による支援を開始した。

## III 派遣職員・受入側の自治体職員等からの意見を基にした検証結果

### 1. 派遣職員を対象としたワークショップ結果

支援活動内容別に16回(総参加者96人)のワークショップを開催。「うまくいったところ」「うまくいか

なかったところ」「改善策」の3つのテーマで意見を集約した。

- ①阪神・淡路大震災の経験や教訓から、「自己完結型」の支援を基本方針とし、先遣職員をいち早く現地に派遣して情報・ニーズ収集を行なうことができた。また、個々の支援においては、被災経験都市ということで被災地からの信頼や共感が得やすく、相手の立場に立った支援、先を見越した具体的なアドバイスや提案ができた。
- ②その一方で、阪神・淡路大震災以降の制度改正への対応が不備であったり、津波や原発など新たな災害への経験・知識が不足していたりという意見もあった。
- ③派遣チームや派遣の条件、支援者間の連携に関しては、派遣の時期や部隊、支援活動内容によって、評価が分かれた。派遣チームは、現地判断を優先させたバックアップ体制（後方支援）により安心して活動できたが、支援の立場や位置づけ、需要と供給量をマッチさせること、適材適所の人選を迅速に行うこと、情報収集・共有・発信に課題が残った。
- ④支援を受け入れる自治体にも、受入れ体制や連携ができていた場合と、そうでない場合があった。
- ⑤改善策としては、「必要なマニュアルの整備・改定」「実践訓練や研修、広域的な訓練」「震災バンク等の活用」「組織的に経験の継承や蓄積、制度改正のフォローアップ」「派遣チームの体制の充実」「災害派遣用装備の事前準備」「政令市間の支援調整のルール作り」などが挙げられた。

## 2. 派遣職員を対象としたアンケート調査結果

被災地に派遣された職員1,796人に対し、ワークショップで出された意見をもとに、「今回の支援活動についての評価」「今後の広域派遣の取り組みについての提案」「受援について」の3つのテーマに分けて、103項目のアンケートを実施。調査期間は平成23年12月15日～12月22日。有効回答数は1,254、回収率は69.8%。

### ①今回の支援活動についての評価

評価が高かったのは、派遣チームの職員の意識やモチベーションの高さ・情報共有・派遣チームの任務や根拠・指揮命令系統の明確さであった。加えて、「神戸から」の支援ということで、共感や信頼関係を築きやすかったという点にも評価が高かった。評価が低かったのは、他支援団体（自治体やNPOなど）等関係機関との連携・活動場所に関する情報収集・事前のマニュアルの整備や研修の実施であった。

### ②今後の広域派遣の取り組みについての提案

評価が高かったのは、派遣職員の健康・安全管理に配慮や、合理的な派遣期間の設定・現地で活動する際の指揮命令系統の明確さ・派遣チームの人員構成や合理的な派遣期間の設定、応援派遣の経験の蓄積、継承であった。

### ③受援について

支援チームとの情報共有・支援チームに対する指揮命令系統の確立・応援受入れ体制の整備について、評価が高かった。

## 3. 受入側の自治体職員へのヒアリング結果

被災地支援の受け入れの現状や評価などについて、受入側の自治体職員にヒアリングを行った。ヒアリング先は仙台市や名取市、陸前高田市、大槌町。

- ①震災派遣都市の神戸市からの支援が、精神面や災害対応業務面で心強かったという意見をいただいた。具体的には、「震災経験都市の神戸からの支援が心強かった」「ロードマップを教えていただくなど、適時・適切な情報が業務実施に役立った」「市民に対して矢面に立って対応していただいた」があった。
- ②一方で、当面のことに追われている時に先々のことを言われて押しつけに感じた、言葉遣いなどの文化の違いを理解したアドバイスが必要、という意見も聞かれた。

## IV 今後の大規模広域災害における広域支援に向けた対策（提言）

### 1. 目的

広域支援活動においては、「迅速性」「適切性」が求められる。この両者を実現するために、支援を行う側としての「支援力」と支援を受ける側としての「受援力」を高めるための提言を行う。

### 2. 対策の枠組み

「支援力」と「受援力」を継続的に高めるために、次のような枠組みを提案する。

- ①職員派遣の方針決定に向けて、先遣職員の派遣や大都市災害時相互応援協定、国や他の全国組織における支援ルール等に基づいて、現地情報や支援要請など派遣に係る情報を迅速に収集する。
- ②情報を分析して、神戸市の市長・副市長会、広域応援対策本部会議等において、職員派遣の方針を迅速かつ適切に決定する。
- ③他の支援団体と連携して、効果的な支援活動を実施する。
- ④被災自治体は、支援を受け入れ生かす効果的な受援態勢を作る。
- ⑤事前対策として、マニュアルの策定・改定を平常時に行うとともに、派遣職員の登録と研修・訓練、資機材の備蓄を日頃より行う。

### 3. 今後とるべき対策

#### 3-1. 支援

##### (1) 職員派遣要請等（支援ルールの創設と改正）

全国の統一した枠組みの中での支援ルールを整備することが急がれる。その他、広域災害発生時の費用負担（国の負担）のルールの明確化、被災地支援の需要と供給を調整する全国的な窓口の整備が必要である。

##### (2) 職員派遣の決定

職員派遣については、領域別に派遣要請に応えるのではなく、できる限り一都市に集中して派遣を行うことで、活動の効率化や横の連携を図る。例えば、最初に派遣される緊急消防援助隊の派遣先を第一候補地とする。また、カウンターパート方式で、事務、土木、建築、上下水道、保健衛生等、行政機能全体をバックアップするような仕組みづくりを行う。

##### (3) 支援活動（職員派遣体制・条件等）

派遣体制については、平常時から派遣チーム（いつ、だれが、何の支援に派遣されるか）を明確にしておき、現地のニーズに対応して適材適所の人材が派遣できるように、職員や元職員を対象とした震災バンクの整備・充実、研修や実地訓練を行う。現地で活動する際は、指揮命令システムを明確にするほか、派遣チームの中に一定数の中・長期で派遣するキーマンとなる職員を入れる。現地の状況を見ながら、合理的な派遣期間や活動時間を設定し、派遣職員の健康・安全管理にも配慮する。派遣により人員が割かれる部署においては、災害派遣時の業務継続の方法を検討しておく。

災害派遣にあたって必要な資機材（ipad、モバイルパソコンなどの情報機器、防災服、ステッカー、工具など）や食料・水などをあらかじめ準備し、一ヶ所にそろえておく。また、物資の現地調達が困難な場合を想定し、適切な場所に補給基地を設ける。その際、民間との協定等も活用する。また、支援業務において最も重要となる情報収集・伝達・共有・発信に関しては、迅速な被災地ニーズや情報収集のため先遣隊を派遣する他、平常時から情報機器の使い方の習得、記録や様式の統一化を図っておく。また、活動地での情報収集に、NPOや民間団体と連携することも重要である。

#### 3-2. 受援

##### (1) 支援受け入れ環境

事前に災害時の業務マニュアルを策定し、支援依頼業務の内容を具体化しておくと同時に、支援チームと連携した実践研修を実施する。支援チームに配布できる資料や地図等平常時から備えておき、支援チー



ムが入った際には、事務スペースを確保する等、支援チームと連携して活動しやすい環境を整備するよう努める。

## (2) 支援受け入れ体制

支援チームに対する総合指揮調整機能を組織化する。具体的には、被災自治体に派遣調整役を配置し、その調整役には支援者を差配できる権限と、各支援活動の情報集約及び発信機能を役割として持たせる。

## (3) 受援計画

受援計画とは、もっぱら「緊急消防援助隊」の活用時に支援を受ける側が、部隊の運用上策定をしておくという限定的なものであり、いくつかの自治体で策定されている。しかし、このような限定的な運用ではなく、広く災害時の業務全般に必要な計画として位置付けるべきである。業務継続計画（BCP）を整備する中で、優先業務や必要業務の量が把握できることから、それと連動した形で受援計画を策定する。

### 3-3. 事前対策（マニュアル作成・改定，研修・訓練）

今回の派遣を踏まえ、実態にそぐわない部分や、法改正のフォローアップなど、マニュアルの不備を見直す。また、先遣隊に関するマニュアルを整備する。行政機能がマヒした時に備えた災害マニュアルを追加する。こうべ災害ボランティア支援マニュアル（神戸市社協作成）を改訂し、仮設住宅のコミュニティづくりのノウハウなどを付け加えた総合的なコーディネート機能や介護保険制度の導入など阪神・淡路大震災以降の変化に対応した内容を盛り込んだ「仮設住宅のボランティア支援等マニュアル」を作成する。

給付やり災認定などの被災者支援事務については、国の事務処理要領や書式もあるが、事務処理ベースで、データ処理の方法など、平時から標準化を図る。

阪神・淡路大震災の経験とノウハウの継承に加えて、災害対応に関係する新しい制度や技術についての情報を、組織的・継続的に収集・蓄積・発信する。災害対応力やモチベーションの向上、情報共有化などを図るため、組織的・体系的な研修体制を構築し、実践に即した研修・訓練を行う。

## V 医療支援分野における関係団体の記録

---

# 新修 神戸市史

最新刊 第10巻

「歴史編Ⅱ 古代・中世」好評発売中

A 5判 全1100ページ 上製本箱入り 定価6,000円（税込み・送料別）

- 構成**
- 第1章 原始社会から倭王権へ
  - 第2章 律令国家の形成と確立
  - 第3章 神仏と交通
  - 第4章 神戸と災害
  - 第5章 貴族政治と平氏の台頭
  - 第6章 福原遷都と源平の争乱
  - 第7章 鎌倉時代の社会と文化
  - 第8章 南北朝の動乱と室町幕府
  - 第9章 兵庫津と荘園
  - 第10章 戦国の争乱と中世後期の文化・社会
  - 第11章 古代・中世の文化財

## 内容

古代における政治過程や交通の歴史、また大輪田の泊の姿、中世の日宋貿易や日明貿易の舞台となり、国内交通の要衝として繁栄した兵庫津の有様などを、最新の成果を盛り込んで紹介します。

また、神戸が戦場となった一ノ谷合戦や湊川合戦をはじめ、悪党の襲撃、室町・戦国の争乱などの惨禍と、そこから立ち上がる人々の姿を描きます。

そして先年阪神・淡路大震災を経験しましたが、古代・中世の自然災害を分析していることも本書の特色です。

**既刊** 好評発売中（定価は税込み）

「歴史編Ⅰ 自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ 第1次産業」, 「歴史編Ⅲ 近世」, 「歴史編Ⅳ 近代・現代」  
（以上定価各5,000円）, 「産業経済編Ⅱ 第2次産業」, 「行政編Ⅰ 市政のしくみ」, 「行政編Ⅱ 暮らしと行政」, 「産業経済編Ⅱ 第2次産業」, 「行政編Ⅲ 都市の整備」, 「歴史編Ⅱ 古代・中世」（最新刊）  
（以上定価各6,000円）

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/Kankoubutuhtml/kankoubutu.html>

**発行** 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

**お申込先** 田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

主要書店にても好評発売中



職員・議員・市民必携の政策情報誌

## 月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せできます）  
直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

4月号《特集》震災復興・この一年

3月号《特集》自治体教育の課題

2月号《特集》自治体職員のアドボカシー

臨時増刊  
最新・99号

### 『元気な地域のヒミツ』

地域活性化に励む市民・職員の“お役立ち”本  
2月24日発行 定価1,680円（税込み）

好評  
発売中

### 『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著  
定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



## 主要プロジェクト

2009年10月発行分

# こうべ

全ページカラー印刷 A5版 255ページ  
定価：1,200円（税込）

～豊かさ創造都市の実現に向けて～

主要プロジェクト「こうべ」は、神戸市の最新の施策・プロジェクトをコンパクトに網羅し、市政の新事業・方向を知ることが出来る冊子です。

### 内 容

第1章 グラフで語る神戸の動き ～人口・経済・財政～

第2章 これからの神戸づくり ～総合基本計画と新たなビジョン(中期計画)・  
行政経営方針・「デザイン都市・神戸」の推進～

第3章 主要プロジェクトの動向 ～新規事業・主要施策～

第4章 市民が主役のまちづくり ～協働と参画の事例紹介～

資料編 事業・統計のデータ集

内容お問合せはー

神戸市文書館 ☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

購入お申込みはー

田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

## 編 集 後 記

- ◎特集「神戸市まちづくり条例 30 年」では、復興まちづくりの専門家、行政職員、地元関係者の方々に、阪神・淡路大震災の際の経験と教訓を踏まえながら、「神戸市まちづくり条例」の成立経緯や、そこで位置づけられている「まちづくり協議会制度」及び「まちづくり提案制度」等についてご執筆いただきました。
- ◎東日本大震災発生から1年が経過しました。被災された方々におかれましては、改めてお見舞い申し上げます。
- ◎東日本大震災の被災地では、「復興のまちづくり」が始まっています。まちづくり専門家について、国土交通省は、「復興まちづくり人材バンク」を構築し、被災地の自治体や地域住民による協議会等が、必要とするまちづくり専門家を容易に選定できる環境を整備しました。
- ◎本号の特集が東日本大震災からの復興のまちづくりに一助となればと願っております。
- ◎次号は、「産業振興におけるスパコンの活用」（仮題）を特集します。ご期待ください。

【問い合わせ先】

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877  
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号148号予告（2012年7月1日発行予定）

### — 特集 産業振興におけるスパコンの活用 —

「京」を使ったものづくり分野におけるスパコン活用

創薬におけるスパコン活用

地元企業におけるスパコン活用

計算科学振興財団のスパコン産業利用促進の取り組み

スパコンを活用する産業振興策

<タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第147号

印 刷 平成24年3月20日 発 行 平成24年4月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）

電話（078）252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話（03）3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

\* 落丁・乱丁本はお取替えします。

## 都市政策バックナンバー

- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行

ISBN978-4-326-96187-0  
C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)

勁草書房



9784326961870



1923331006192



発売元

勁草書房

東京都文京区水道2の1の1  
振替口座00150-2-175253

☎03-3814-6861