

## 震災復興区画整理事業における環境学習の意義と期待

Environmental learning in land development with lots reformation process in areas damaged by Kobe earthquake

盛岡 通\*

Tohru Morioka\*

**ABSTRACT:** Opportunity, local initiatives and enabling system for community-based residential rebuilding are analyzed in areas damaged by Kobe earthquake. Voluntary environmental learning actions observed in those areas show wide varieties of stimulating consciousness, community survey, future image building, means-searching and valuation. The shortage of illustrative papers of lots reformation process and few case of interpretation of technical jargons to laymen are found at first glance, however, in this paper the author emphasizes the degree of understanding environmental and monetary spillover of pros(benefit) and cons(cost) of park and road services in lots reformation process prior to cost-sharing of urban rebuilding project. Leadership in community organization, partnership between local government and community development association and local coordination among various motivations and behaviors of stakeholders are essential to empowerment in public participation.

**KEYWORDS:** Environmental learning, Service of urban infrastructure, Citizens participation, Consciousness of community common

### 1. はじめに

都市の社会基盤整備事業のうちでも、区画整理事業は換地処分とそれに伴う減歩が私的財産の評価に深く関わるだけにその利害調整には大きな困難を伴う。経済成長や都市の地価の上昇を織り込めないこの時期であるからこそ、本来の協同のまちづくりの原点に戻って、キャピタルゲインではなく、厳密かつ公平な増進効果の評価に基づいて、事業内容を決めることが基本である。

震災で大きな被害を受けた地域の将来を構想するとき、倒壊した建物が多く、面的な市街地整備が必要な地区であれば、専門家は区画整理の対象としての高いプライオリティを設定しやすいが、被災者は何とかして早く元のところに住宅を再建したいと考え、ここにすれ違いが発生する。震災の被害は住宅の弱さによるもので、路地の狭さや公園の不足によるものでは無いという思いこみをした住民に、防災の避難路や避難地にもなる公園の重要性をわかってもらうには、系統的な学習機会を被災者の身になって提供してゆくことが欠かせない。

ここでは、本来の区画整理事業は協同のまちづくりの一つの形態であるはずとの考えから、震災後の阪神間で見られた社会現象から学習課題を抽出し、学習の進め方についても考察するものである。

### 2. 震災復興区画整理事業に疑問を呈した論理

阪神大震災は、都市の街区としての基盤整備が十分になされていない街区、地区において、生活再建の緊急性を尊び、既存不適格もある程度までは緩和・補償する事で再建築や敷地利用を認め震災前への復旧を促進してゆくのか、それとも災害に強い街づくりとしてのより高水準の街路や公園を有する街区、地区へと都市整備をはかるのかという選択を問うた。このとき、人的被害を伴いつつ住宅に重大な損傷を受けた住民に対して、個人にとっては最大の関心事である住宅の当面の再建築をあきらめて、整った町並みや地区外の市民にとってもその便益を享受しうる道路や公園を整備する街づくりへ協力するように依頼するには、住民と自治体との間のつぎのような論理的なミスマッチを解消し、感情のねじれを修復しなければならない。

1) 区画整理事業は基本的に私人の財産である土地を提供して公共用地を生み出す手法であるが、既存市街地ではすでに耕地整理等の面的整備や都市計画道路の建設に伴う沿道宅地の整備、立て替え確認申請時の道路予定線からのセットバック等がなされているだけに、**良好な条件の宅地に居を構える人々にとっては、区画整理の必要性を感じない**。たとえ、より良い街区環境にすることに理解を示したとしても、家の再建の支障（建築制限）のマイナス面を上回る便益が自分及び地区に帰属すると評価するにはほど遠い。

2) 相対的に狭小宅地であっても、建ぺい率及び容積率等の建築規制を満足する住宅（従前より小規模であっても）を再建築しうる宅地に居を構えていた住人にとっては、第一に区画整理によって増進を評価されるとむしろ宅地面積が小さくなり、第二に現地換地が原則とされても間口と奥行きからのバランスから別の場所への換地を迫られる可能性があり、第三に狭小宅地にありがちな私道を活用して地区内のみへ帰する街路環境や宅地条件の改善にとどめる**修復型のミニ区画整理**との比較考量をすべきであり、補助金獲得にあわせた従来型の整備水準を固定すべきではないと言う論理がある。

3) 以上の非震災時にも通用する論理に対しては、時間をかけて説得して賛意を確認するのが当然の手続きなのに、震災直後の被災者の生活困難な状況に乗じて住民意見を聞かないまま第一段の都市計画決定（区画整理区域内の建築制限の継続）を行うことで、**上からのリーダーシップ**を緊急時で貫こうとした姿勢に市民参画推進の精神が乏しいと断じる論理がある。逆に第一段の決定なくして自治体の土地の先行取得も不可能と事業支持者は考えている。

4) 震災後の被災者の救済において、私有財産への補償はせず、救済義捐金の配分に当たっても個人給付はきわめて限定的な領域にとどめることで民の自立復興を促すという基本方針に揺るぎはないとしても、**近隣のコモンの性格の質的向上への誘導型の助成策**があり得る。未曾有の震災に対して、せめて、密集市街地における宅地群の協調的改善や事業化推進の運営費や公的貢献分（優良建築物の共用部に類した敷地と細街路との取り合わせ）への助成をすべきだと言う論理もある。このような修復積み重ね型の補助メニューを早期に示すことこそ肝要ではなかったかという論理でもある。

5) 区画整理の意図に、**地区外**の交通を相当に負担する街区幹線道路を通過させたり、**域外**の地区の防災サービスをも担う防災拠点としての公園を設置することが何われ、そのような便益を域外で認めるとしても、それは地区内の居住者にとってはむしろ迷惑でマイナスであり、それへの高率の補助金があっても、地区内居住者にとっては外部不経済を償うべき対象であると断じる論理である。これにはNIMBY現象を垣間みることもできるが、そのような徴候を緩和し抑制するもっともな説明が無いという付属的主張もある。

6) 利害関係者のうちで、**借家人や高齢者などの弱者の立場に着目した救済の論理**がある。借家人は区画整理事業において換地などの財産交換の対象にならず、家主が住宅の再建を望まない限り、倒壊した家屋のあった従前の街区に戻ることはできない。半壊で住み続けている借家人を含めて、共同住宅区などでの家主の住宅再建に依存せざるを得ない。また高齢者世帯などでの住宅の自力再建の努力を逆撫でする除却の強制（従前換地は清算金の支払いで、別の場所での換地は建物の除却でいずれも心労が耐えない）したり、あるいは震災直前に相当な決意で新築した住宅を区画街路を通すなどのために除却する事は被災者の生きた一つ一つの暮らしを無視するものだという論がある。

これらの**私的財産をめぐる論点**が全面に出て、**市民の作為としてのまちづくりを共同化する事業**としての性格についての**理解の共有化とそのための学習プログラム**が不在であるような印象を持つ。すなわち、a)区画整理がめざした**理念型としての目的**、b)事業制度の制約を受けた**実行可能な目標**、そしてc)手続きの中で順次詳細に具体化される**手段としての施設整備**、加えてd)区画整理のハードな事業と別に生活再建のカウンセリングや協調建て替え（狭小宅地ではこれなくしては区画整理の効果は半減する）のコーディネーション等の**ソフトな施策**、等のそれぞれの要素が絡まりあったままに整理されることなく、ことが進行してきた。震災復興地域では1年7カ月が過ぎても混乱が生じている。

もとよりこの本論で区画整理事業の進め方に新たな方法を提案するものではなく、むしろ、区画整理事業

が本来ねらった良好な市街地の形成については総論賛成であっても、具体的な形（便益と費用の配分や空間形態）を伴って予見がなされると、むしろ入り口のやりとりで反対が噴出した実態に着眼して、**市街地の整備に先立つ環境学習の戦略**について検討するものである。

### 3. 震災復興区画整理における環境学習

#### 3.1 区画整理をなぜこの地区で行うか――第一段の都市計画決定までの過程の学習

##### （1）区画整理事業の対象としての選択についての論理の突き合わせ

震災復興では罹災都市の建築制限が切れる2カ月の間に都市計画決定をおこなって、区画整理区域の範囲と都市計画施設（公園と街路）の整備方針を決めることが急がれた。街路の位置決定を、区画整理街路の決定と連携させつつ、関係者の合意の元で時間をかけて行うことを**第二段の都市計画決定として分離**する方針をとったときに、第一段の都市計画決定の時期、内容に実務上他の案があったかどうかについては、これまで詳しい検討や提案らしきものはなされていない。

一般的傾向としては、直後は**区画整理や都市再開発の対象地区**として選ばれたことに伴う前途の難儀が強調され、**白地地域**の方が市民としては早く住宅再建ができるという受けとめがなされた。実態は区画整理事業に当てはまる典型地域を優先的に選んだだけということがその後判明し、むしろ残された白地地域の問題点が指摘されるようになってきた。震災復興支援グループの協力による湊川町での区画整理の活用が一年後に提案されたが、都市計画系のコンサルタントや学者NGOグループの人材の量的限界は、区画整理の手法の工夫による事業拡大を難しくしてきた。例えば、都市計画道路のみの通過建設の方針（相当以前の市民参画の希薄な時代に都市計画決定済みなので事業計画が諮られている）のみが先行しながら劣悪な街路条件が以前より指摘されていた西須磨地区の事例、住宅倒壊率では最悪なのに街路率や接道不適格宅地率などの面からは良好として区画整理地区から外された田中・甲南・魚崎などの連坦市街地の事例、等では深刻な問題が先送りにされている。

区画整理対象地区の中で**対照的な市民反応と経過**が観察されたのが、森南地区と鷹取東（あるいは都市再開発では久二塚6の3丁目）との違いである。前者には芦屋中央地区や芦屋西部地区が、後者には松本地区や西宮北口北東地区が類似の傾向を示した。森南地区は1996年9月15日現在で第二段都市計画決定の見通しが立たず、地元住民組織のリーダーの辞任などで混乱が生まれている。対照的に鷹取東第一地区では8月末に仮換地指定が終了し、その一部海運町の2ヘクタールで9月13日に工事に着手した。

多くの要因がこの経過の差異に関係しているが、初期の地区選定の論理とその説明のやり取りに根ざす部分が少なくない。すなわち、鷹取東第一地区では震災の火災でほぼ全域が焼失、90名が死亡していて、火災に対する**延焼防止の役割を持つ幅広の区画街路や避難時にも安全な広い目の公園に対する評価**が高く、身を削って（減歩して）も設置を受け入れようとする姿勢が形成された。これに対し、森南地区では、70名余りが亡くなったがその多くは圧死であり、**住宅そのものへの関心**が強く、2号線や山手幹線からの自動車交通を呼び込む可能性のある街区幹線（17mのちに12mと協議変更）と鉄道駅近くの公園の拡張について反対が強く、すでにある最大でも**6m前後の格子状街路で十分**であり、区画整理は不要だという姿勢を住民側は崩さなかった。

芦屋中央、芦屋西部の両地区も17m-25mの幹線街路の建設と防災公園の建設をめぐる、区画整理の方針、内容に疑問を唱える意見が続出した。これらに共通なのは、**街路と公園を主体とする整備が地区内外に便益を与え、そのうちの内部への帰属分を土地所有者が負担**しあうことで事業が成り立つ事に対する理解が得られていないことであり、外部へのサービスをする施設の整備を内部に負担させようとしているのではないかという疑念である。区画整理イコール減歩という図式での解釈が行き届いているから、減歩を下げることの要求が出るのは当然であるが、減歩を下げのための自治体の用地先行取得が地区外への公共的便益に対応した公費での負担である事を明確にしてこなかった。過去の区画整理で、地権者の負担を下げるという政策的項目として公的買収が扱われてきた曖昧さが悪影響をもたらしている。

幹線街路の必要性については、車社会の反省基調でやや限定的に捉え抑制しようと言う論理も十分にあり得るので、現行の車の走行をトータルには増やすことなく、**地区間で分担してゆく程度の整備**を事業目標として幹線街路の未整備のところで進めていくという控えめの慎重かつ論理明確な筋立てがなければ対話の入口にも進めない。そのうえで幹線街路には**十分な幅の歩道と街路樹**をもうける一方で、一般街路への**通過交通の進入を制限**する方策を講じるといった工夫の協議の段階へ進むことができる。広幅員の幹線街路は地区外への便益として解釈できる一方で、地区内の生活環境を悪化させる要因として受けとめられるので、まずは**接続路線が地区間で構成する街路ネットワーク**について明確な説明が必要と思われる。

芦屋中央では対象地区の左端の幹線道路沿いが区画整理事業計画地域から外され、芦屋西部地区では東端の大区画のブロックが外されたことに対して市民から疑問が出された。前者では現在の街区幹線の拡張整備をあきらめ、その実質的理由としてすでに**沿道に堅い建物**があることや区画整理想定時の宅地の奥行きが小さいことをあげているが、むしろ、外した街区の家屋倒壊率が段違いに低いことで緊急を要し財源の限りのある震災復興の趣旨にあわないといった明快な説明が必要と思われた。後者では、町内の一体性より河畔の段丘の落差を強調したが、本来は加えて、大ブロックの宅地では**一団の開発整備**を行い得ることを説明しなかったが、低層地区のマンション開発の是非と連動する可能性があり、説明の歯切れが悪かった。

## (2) 区画整理地区としての選択に対する学習の機会と内容

区画整理の対象として指定されることと**区画整理の内容の是非とは区別**されるべきであるが、市民感覚からすると対象指定され第一段の都市計画決定がなされると、行政側のペースにはまりこむとの警戒心が解けず、入り口論争になってしまった。この点では、区画整理の必要性を具体的なデータを含む地区の特性で説明することがなければ、市民側でも**客観的な学びの材料**が無く、必定、感情的な意見に引っぱられることになりやすい。反省点として、**内容面**では次の通りである。

a)神戸市では地区環境カルテを作成していたが、プロジェクト型再開発が頻繁に行われるにつれて、市街地全体の診断を丁寧にいき各部署にきちんと情報提供する事が疎かにされ、新マスタープラン作成の直前につくられた**市街地環境評価の図書**は、印刷公表されていなかった。この図書には、街路条件や低質の住宅の割合などの他、市街地の面的整備の履歴、都市計画道路の計画決定などの情報が示されていた。この種の情報は、日頃から市民に提供されることで、**まちづくりの基礎的な学習の素材**になる。特に狭小の街路の広範囲の存在や私道で接道するなどの問題点の他、歩道つきの街路が幹線として整備されているかどうかも地区全体の市街地環境を理解する上で欠かせない。

b)区画整理の事業手法や財源の制約から、市街地に斑模様に残る街区条件の劣悪な街区について、いわゆるミニ区画整理事業を構想すべきとすれば、今まで以上に詳しく小さい空間単位で**街区別の環境評価**を適切に行わなければならない。協調・協同建て替えなどの**住宅サイドの試み**では**解消できない**ことを市民に伝える情報提供の仕組みも必要である。さらに、区画整理が部分的に行われ、接する残りはセットバックで最小限の街路(4m幅)を整備してきたところで、自動車時代としても犠牲を払ってまでなせ6mの街路が必要なのかにはあらためて論理が必要であるが、このような類の**要整備地区**についても、視覚的な情報として日頃からわかりやすい提供を心がけることが欠かせない。森南地区はその事例である。

c)震災に遭遇しても**防災拠点に対する理解**は深まらなかった。川添いの公園緑地は戦災復興以来、あるいはまちづくりのマスタープラン(総合基本計画)でも緑と水のネットワークとしても整備され、今回の震災でも長田からの延焼で妙法寺川緑地への避難がクローズアップされたにもかかわらず、ある程度の規模(1ヘクタール)を整備してほしいとの住民側の目立った要請は皆無であった。用地買収の公費負担と面的整備の区画整理手法を重ね合わせる事をねらった今回のアプローチは専門家としては理解できても、市民には防災面でも拠点でのサービスをあるルールに従ってつくっていくことが震災の体験からも意義深いことを伝える情報がなかった。一定規模以上の公園まで歩道つきの街路を通して避難しうる街区を区別した図面、あるいはもう少し緩めて半径1km以内で一定規模の公園に到達しうる街区を色塗りした図面などを用意しておく

ねばなるまい。

d)事の是非はともかく、市街地構成論から神戸市が新長田と六甲道の再開発で1haの密集市街地の防災拠点としても機能する公園を整備する計画を明確にしたのに対し、芦屋では家屋倒壊率、街路面積率、公園面積率などを用いて区画整理の必要性を訴えたものの、震災復興計画の防災論と具体的な区画整理とを結びついて訴えかけるような図面は一度も作成されず、**広い公園の配置は、地元住民には落下傘のように受けとめられた。**地下貯水槽や耐震防火水槽の設置のみならず、周辺に集会所などを誘致しコミュニティの情報拠点とするといったまちづくり計画といっしょでなければ、**防災が誘致圏を持つ魅力機能を有することが理解してもらえない。**防災拠点施設が地域に好まれない事は誤算であった。

初期の対象地区の選定時の**学習の仕組みや情報提供の形式**では次のような反省点が判明した。

a)区画整理や再開発がそれなりに協議の対象として受け入れられた地区には共通して特徴がある。それは**震災前からまちづくりについて行政からの働きかけがあったり、自主的な学習が手がけられてきたことである。**例えば、西宮北口北東地区は、震災前に駅周辺の再開発が提案され東西南北の4つの地区について長期構想が検討されたものの、住民側には借家人や借地人を含む多様な意見の前に範囲や規模の縮小が議論されていたところに、震災で広範囲での家屋倒壊が生じたので、内容はともかく区画整理の必要性については幅広い賛意があった。

b)初期の情報提供では、簡単な図面をもって関係者に担当者が説明に行ったが、被災地域の集会所や復興キャンプ、避難場所での説明では、行政側から依頼された外部コンサルタントの作成した華やかな将来像や機械的な平面図がむしろ反発の材料にされた。**区画整理のしくみやそのプロセス**に関するわかりやすい説明パンフレット等が配布されることなく、地区選定の合意を取り付けようとした初期の対応が市民の学習を困難にした。

### 3.2 このような区画整理の内容でよいのかー第二段の都市計画決定までの過程の学習

#### (1) 区画整理事業の内容の選択についての論理の突き合わせ

区画整理の事業内容については、この間地元関係者との協議が続けられ、より受け入れられやすい案づくりがなされてきたが、この過程にこそ**環境学習の素材や進め方**に参考となる点が含まれている。

環境観で対立が生まれた典型的な地区、森南地区では東西の街区幹線の幅員が常に第一の論争点になってきた。西側で接続する街路では両側歩道設置として整備済みであり、対象地区に入ると歩道がやがて無くなり6メートル幅に減少し、従前より歩行者の安全面からも不十分であったが、地区の静穏を尊ぶ立場からは、鉄道新駅ができて2号線からの迂回をして地区内では通過交通をさせない志向が見られた。ここに市からの提案の17m幅の道路の**幅員だけが一人歩きして、通り抜けのバイパス化への反発に反対論が集約されていた。**

外部の専門家が関与し地区内の寺の境内や講演での連続学習会によって、住民のまちづくりの代替案が検討されたものの、この過程で意見が集約されたのは、市の所有する宅地の提供を含めたポケットパークの整備や通学路の安全の確保であり、**低層主体のまちとして通過交通を排除**するには幹線候補の街路の拡幅をさせ無いほかに手段がないとのまとめ方であった。地域の歴史をひもとき、地域の環境資源を活用しながら、防災井戸や水路の建設を進めポケットパークをつくる改善型まちづくりに対して、2車線で幅の広い歩道つきの幹線街路の整備との間で**二者択一的に捉えられるような展開**になったのは、環境学習戦略から見て反省すべき点が少なくない。

芦屋中央地区では、以前から商店街の再開発をめぐってまちづくりの協議が始まっていただけに、合意を得るのは比較的早いと予想されていた。しかし、当初の提案が地区内の商店街に面した沿道をも公園敷地化することで片側町となり、商業の活力がうしなわれるとの心配が生まれ、まちづくり協議会との協議で**公園の位置を変更**することになった。また、芦屋中央地区では南北幹線(川東線)の都市計画決定がすでになされていないため、その若干の線形変更をして地区外と接続させることで内外の自動車交通をさばくことと

したが、これについては事業費が投入されるため、反対の論理はそれほど強いものではなかった。むしろ、中央部を左右につなぐ**コミュニティ道路**（1995年夏ごろに案として提示）について、もとの市場の跡を通るのでにぎわいをもたらしつつ、かつ通過交通を極力排除する工夫が示されたが、減歩の原因になることで街路幅に対する不満が残った。

1996年の2月に芦屋市都計審にかけられた都市計画道路および公園の配置と公団施工のため参考説明の形で示された区画街路の位置および幅に対しては、賛成と反対の両方からの意見書が報告された。最小幅4mの区画街路、最小幅6mの都市計画道路（補助の対象）および誘致圏の重なる3つの公園の配置は、従来の施工基準の制約をこえ、地元の住民意見を反映する具体的な内容として評価されるものではあるが、数百の反対の意見書が提出され、訴訟をもいとわずとの強硬な反対者も含まれている。**第二段の都市計画決定は終了したものの、反対が根強く、早期に事業計画を区画整理審議会で決定する見込みは立っていない。**

西宮北口北東地区についても、公園規模と位置および幹線道路について住民の反対があったものの、1996年2月に西宮市の都計審で市側の提示した原案どおり可決された。ところが、まちづくり協議会と市との約束として区画整理事業計画の詳細策定時に必要なら都市計画決定を見直すことを前提に都市計画決定を急いだことが住民の不安と不満をかきたて、まちづくり協議会総会の了承が得られず、県の都計審直前にまちづくり協議会より市へ、また市から県へ当日の県の都計審の**第二段都計審への審議見送り**が要請された。きわめて稀な行為ではあったが、まちづくり協議会の建て直しと住民合意を得るためには避けられぬ手段であった。

西宮北口北東地区のまちづくり協議会の**活動日誌**には毎日の熱心な活動の跡が残され、また、市との信頼関係も良好であり、やがて住民の意見の集約と賛意を得て、1996年の夏に市および県の都市計画審議会に修正案がかけられ、1995年3月の第1段都市計画として決定された公園と幹線道路の位置の**変更を含む修正案が可決**されている。救済に傾きやすい弁護士グループなどが開催した震災復興まちづくり交流会などでは住民の個人意見としてこの地区の問題点を指摘する声も大きかったにもかかわらず、西宮北口北東地区の住民が案の修正を含めていちおうの合意を得られたのはなぜであろうか。それは、市役所の職員をして、「反対住民の一部に怒鳴られても着実にまちづくり学習を進めてきたまちづくり協議会の役員には頭が下がる」と言わせるほどのリーダーシップと学習の成果である。

## （2）区画整理事業の内容の選択についての学習の機会と内容

区画整理事業は換地処分によって計画内容が確定するので、第二段都市計画決定の段階では未だ中途段階である。しかし、6m以上の都市計画道路や公園の位置とともに**区画街路の位置**も示されるので、自らの土地の個別の利害関係のかなりがこの段階で判明する。また、行政上、関係者の**意向調査**（共同住宅区での賃貸住宅建設の意向や営業継続の意向などを含めて）の結果も示される上に、先行土地買収の進捗度や予想される**平均減歩率**もおおよその値として示されるので、ほぼ住民合意のために必要な情報はそろっていると解釈される。この段階での**学習の内容面での教訓**は次のとおりである。

a)西宮北口北東地区のまちづくり協議会の学習では、通過交通を増やさない道路付帯施設があるという情報を得ると、その**見学会**に出かけ、常に具体的な整備の内容について住民が良く知ることを基本においている。早期復興をなしとげることを従来のまちに戻すこととして理解せず、**より良いまちづくりをめざしてきた**。減歩の緩和を外向きに叫ぶよりも、外部のコンサルタントの声に耳をかたむけ、水路がまちなかをめぐるといった将来も視野に入れるなど、自分たちのまちをどのようにしたいのかを語るように議論を誘導していった様子がうかがえる。また、学校の**校庭と地区の基幹公園を隣接**させて総合的に利用することを進めるなど、各地の経験（神戸で実施済み）を学んでいる。

b)被災地域のなかで、公園と道路といういわば空間の量に対する関心を越えて、市街地のなかでの環境の質について検討をおこない、まちづくり計画に組み入れた数少ない例が兵庫区松本地区の区画整理である。ここでは、市街地の表面に水が流れなくなったために火災の延焼防止ができなかったことへのこだわりを、**水**

路のあるまちづくり（区画整理）の案として結実させている。これは、神戸市における防災福祉コミュニティモデルとして真野地区で工場事業所と地域住民の連携がはかられているのと同じく、**震災経験をコモン**の環境や地域社会のルールという社会的共通資本の形成の方向へのバネとして活用していて、社会環境システムとして有意義である。

c)公園を学習素材としてあげること自身はそれほど珍しいことではない。しかし、その身近さや子供や高齢者も歩いてゆけることを強調すると、近隣公園以下の小さい公園をできるだけ分散して多く整備する議論に組みすることとなる。実際、専門家の中でも、市民の参加や生活の匂いがする街を重要視する市民生活派は、防災の都市づくりの緑樹帯整備派と対立した。しかし、公園緑地の整備にあたって、防災のみならず、保健・環境保全、レクリエーション、景観形成に加えて生き物の生息環境を整備するといった多機能を、各種の規模の公園の取り合わせとそのネットワークによって実現してゆこうとしている人間の知恵に対する学びがあってもよいのではないかと思われる。芦屋中央地区では、要件の規模を下回ること、誘致圏の重なり、公園の三方接続の条件を欠くことなどを問題視する**行政制度派**もいる反面、**反対派住民案の小公園分散を支持する専門家**もいた。三つの公園を結ぶ緑の回廊を形成することで潤いのある市街地を形成し、それが災害時にも避難に役立つ**システム構成それ自体に価値**を認める時代ではないだろうか。

d)道路ほど使う立場によって評価が異なる施設はない。最終的には区画街路の6mか4mかの選択は、地元が判断すればよいが、その違いに関する**情報の提供を適切**に行うことが欠かせない。幅員4mであれば、駐車があれば、他の車はほとんど走行できない。幅員6mでも駐車場の横を通り抜けるとき対向車はセンターラインを超え、歩行者は避けるときに溝のふたの上に乗らねば危ない。街路幅員4mで容積率が300%の近隣商業系で、建物の利用効率を上げるために3階建てを含む建築法制的な定めぎりの建物が建設されたとき、いかほどの**建て詰まり**となるのかのイメージが伝わっていない。都市計画決定をして道路整備がされないまま時間が経過すると、そのセットバックにかかる部分が小口化して小規模宅地として、短期利用を目的とした建物形態に変わるとはよく観察される。しかし、この不動産売買では、当分買取等はないとの業者説明で第3者が住み、営業する例が多く、問題を複雑にしている。既存不適格とともに情報提供を考えないと、将来に禍根を残す。これとても苦い話ではあるが、学習内容の一つである。

e)優等生とも言える鷹取東第一地区でも、一時事業凍結といったせめぎ合いがあった。それは、平均減歩率で10%以内での合意形成の方針について、従前宅地の個別事情からはより高い減歩もあり得るので慎重に対処すべきとの声が挙がったときであり、**平均と個別の扱い**に住民が慣れないことのためにすべて10%以内を約束せよとの論調に傾きかけたときのことである。判断基準が過去の区画整理の実績の上に積み重ねられて**相応の公平な評価基準**が形づくられていて、人間の営みである限り完璧なルールはないにしても、その**基準に基づいて公正な手続きを踏む**他はないと納得する手順を経なければならなかった。

他方、区画整理事業の内容の選択時の**学習の仕組みや情報提供の形式**では次のような反省点が判明した。

a)公園についての評価は**災害時と平常時の機能の理解**が重なることで高まるはずである。しかし、盆踊りや地域の催しに日頃から使ったり公園内の集会所を利用するなどの過去の関わりが深くなかった地域では、防災の機能本位で施設が設計されたときの公園管理上の問題点などを公園忌避の理由として挙げることも成り行きで生じたのが実態であった。**公園づくりの各地のワークショップの成果**を学び、公園のボリュームと位置を想定しつつ、むしろ、それを相対化して、市民の提案と参画で公園づくりの具体化は進められるとの積極的な姿勢が望まれていたが、このような臨場感のあるワークショップは被災地では開催されなかった。芦屋中央地区の関係者も参加する環境NGOやまちづくりNGOが協力して**池づくりワークショップ**を1996年に3回開いたのが唯一の例である。利害と思惑が錯綜する区画整理事業そのものにあえて態度を明確にせず、むしろ広場や公園のあり方を市民参加でいねいに考えていこうという姿勢を通すことによって、市民団体がやがてまちづくりに係わる時期が必ず来ることを見通しているかのごとくである。すなわち、対立を調整することに直接に乗り出すよりも、**学びの中立性**に徹するのも環境NGOの一つの進め方であることを示し

ているように思える。

b) 鷹取東で支援するプランナーは、事業を成功させるために必要なことは住民に遠慮無く言う姿勢をとってきた。行政側の不十分さを追求したり、住民の願望を現実の制約条件を吟味することなくそのまま鼓舞するような外部支援者が多い中で、むしろフィジカルプランナーとしての**専門的意見を明確にするアプローチ**であった。**道筋をつけることに重点を置くことが混迷状況の下では第一にとるべきと判断したもの**と思われる。これに対して、弱者の救済や決定過程の非民主性を強調し、住民の望むことそれ自体に正義があると考えた支援者の関与した地区では、コーディネータとして多様な意見をまとめる方向で役割を果たすよりも、むしろ抵抗型の論理が卓越した。もともと日本の学者や建築ボランティアで区画整理事業に直接携わった経験を持つ人材はきわめて少数であり、実務面での支援力は弱かった。

c) 森南地区のまちづくり協議会からの依頼で住民意向調査を学者グループが行った事例では、アンケートの設問がいかにも表面的であり、元の土地に早く住宅再建をはかりたいという声そのままできて、**議論や交渉の腰ダメ**をはかる部分を持たず、そのままでは進め方が硬直化すると懸念された。その後、住民は事業凍結路線に向かって走った。外部支援の学者の示した紛争処理の代替案では、事業凍結、市側の大幅に譲歩した新提案の提示、などと言った大枠が論じられたに過ぎず、調停者が不在であった。むしろ、協議会の元会長の「押し売りに近い物売り（上からの区画整理）がやってきて買えというので、何も無し（事業中止）では帰らないだろうから、買える物（落としどころ）をさがしている」という住民交流会での発言に期待していたが、交渉決裂、会長辞任と混乱は収まっていない。17m幅の幅員よりも片側一車線の車道と幅の広い歩道に路側帯という**提案内容を相対化して修正案にまとめていくことも含みとした代替イメージの浸透の戦略**こそが大切であった。行政の一方的決定に反発する余り、一部住民が硬直的対応を進めたのは賢いとはいえない。

d) 芦屋西部地区の住民は**まとまることを優先**し、反対はしても交渉の窓口を閉ざすようなやり方をせず、学者の外部支援も受け、街づくり案を作成することを続けている。外部支援グループには、建築設計から発して自主的な協同建て替え方式の拡張を強調する自主再建派と、限定的な面的な整備の必要性を説き区画整理のフレームの代案づくりを強調する都市計画改善派が**同じ支援グループに同居**することによって、住民集会時に見られる**専門家の対話**を聞きながら住民の学習が促されているとも言える。

e) 西宮北口北東地区では震災後2ヶ月の第一段都市計画決定と共に1年後の西宮市都計審の第二段都市計画決定をも修正し、より住民意見を反映したまちづくり案を正式に策定することのできた数少ない成功例であるが、その背景として協議会の卓越したリーダーの**存在**という人材の側面がある。とくに在在の他市の行政マンは、一般に庁内の意思決定のしくみについて良く知っていて、市民意見の反映のタイミングを計るのにも貢献している。再建を急いで、とりあえずの都市計画決定のやり直しを事後に進めるよりも、混乱はあっても県の都計審を延期するように依頼する方が結局は妥当であった。予算時期の制約や続く区画整理事業の事業計画づくりを強調する声も大きかったが、何よりも地域内の合意優先で、度重なる学習会、役員会を持ち、協議会内部の合意事項の積み重ねを大切にしていたのが印象的である。

#### 4. おわりに

もともと、**ワークショップの開催**を視野に入れて、震災地の復興まちづくりを支援できないかと考えてきたが、実際の係わりの中で、ことは極めて複雑であり、利害が対立するときに、両者が静かに振り返って、**合意のための積み木の一つとして注目してくれるモノヤト**を備えない限り、無力であることを痛感した。環境質はもちろん、命の水も震災後の再建重視の中で振りかえられることはなかったが、少なくとも、みちやひろばは私たちにとってどんな意味があるのを問い、学び、それを共有化してゆくことなしに、街づくりとしての区画整理はないとの意を強くした。コモンのイメージを語り合い、そのあり方を共有する学びのプロセスは、現在も続いている。