

# ◎住民発意の対応とそのしくみ

- 1 1-まちづくり条例の制定まで
- 2 1-条例によるまちづくりの進め方
- 3 1-震災前のまちづくり活動
- 4 1-震災復興まちづくりの仕組みと今後

## ①神戸市まちづくり条例のしくみ

■濱田有司

### 1-まちづくり条例の制定まで

昭和四十年代に全国的に起こった住民主体のまちづくりの動きは、神戸市においても、区画整理事業をきっかけに「都市計画協議会」（昭和四十七年）が設立された板宿地区、公害追放運動を契機に「まちづくり推進会」（昭和五十一年）へと発展した真野地区などに代表されるように、いくつかの地区で先進的なまちづくり活動として芽生えていた。

市役所も、このような動きに促されて、昭和五十三年に既成市街地の総合診断とでもいふべき「環境カルテ」を作成するとともに、「神戸市街づくり助成制度」（昭和五十二年）「神戸市まち・すまいづくりコンサルタント派遣制度」（昭和五十三年）を制定してこれらの活動を支援するなど、住民参加のまちづ

くりのシステムを徐々に築いていった。

このような官民の取り組みの中で、住民自らの手でまちの将来像を考え、行政も協力してその「まちづくり提案」を具体的な事業の中に活かす「協議会方式」が定着していった。

一方、昭和五十三年に創設された地区計画制度は、地区特性に応じたきめ細かい計画を実現できる点で新しいまちづくりの手法として大変有効であると考えられたが、特に既成市街地で活用していくうえでは、目的意識を持った地域住民の積極的な参加が不可欠であった。また、地区計画案を定めるにあたっては、法律上も地域住民の意見を聞くことが必要とされた。

このような状況を背景に、地区計画制度の手続き条例を定めるのを機会に、住民参加によるまちづくりの一つのあり方を条例化し、

従来からの助成支援手段を盛り込んで集大成したのが、まちづくりの総合的な手続き条例

「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」である。この条例は、全国的にも初の「まちづくり条例」として、昭和五十六年十二月に公布、翌五十七年二月より施行している。

### 2-1 条例によるまちづくりの進め方

条例の主な特色は次のとおりである。

- (1) まちづくり協議会、まちづくり提案、まちづくり協定等の市独自の施策の規定条例と、地区計画等の案の作成手続きに関する都市計画法第16条第2項に基づく委任条例とが一体となった条例であること。

(2) 協議会の設置から協定の締結にいたる、

住民参加によるまちづくりを進めるための手続きを定める条例であること。

(3)市長と地元住民とが協定を締結することで市と市民が協働でまちづくりを進めていくことを明文化したこと。

(4)住民主体のまちづくりをバックアップするため、市が技術的援助や助成を行うこと。

条例に基づくまちづくりの進め方は、まず住民が地域の住み良いまちづくりを推進することを目的として「まちづくり協議会」を組織し、地域の将来像を「まちづくり提案」として策定する。

次に、「まちづくり提案」の中で特に必要な事項について、市長と協議会とが「まちづくり協定」を締結し、地区内での建築行為に対して届出を要請、その内容が協定に合わない場合は、市長は、協議会の意見を聞きながら、届出者と協議する

さらに、「まちづくり協定」を進めて、建築物の制限などについて「地区計画」を定め届出義務を課して勧告を行うことができる。

また、こういった「ルールづくり」と共に地域に必要な「ものづくり」を進めるための各種事業計画を検討、区画整理事業のような大きな面的整備事業から、建築物の共同化、公園づくりなどのスポット的な整備まで、行政と協議会とが協力して地域環境の改善をめざす。

以上が、各種の助成制度などを含めた住民参加のまちづくりの方式を体系的に位置づけた「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」に基づく一般的な手続きの流れであるが、地区によってはまちづくり提案で

終わる場合もあるし、ニュータウンなどでは開発当初から地区計画を定める場合もある。どの段階まで進めるかは地域の实情によって住民自ら選択できるのである。

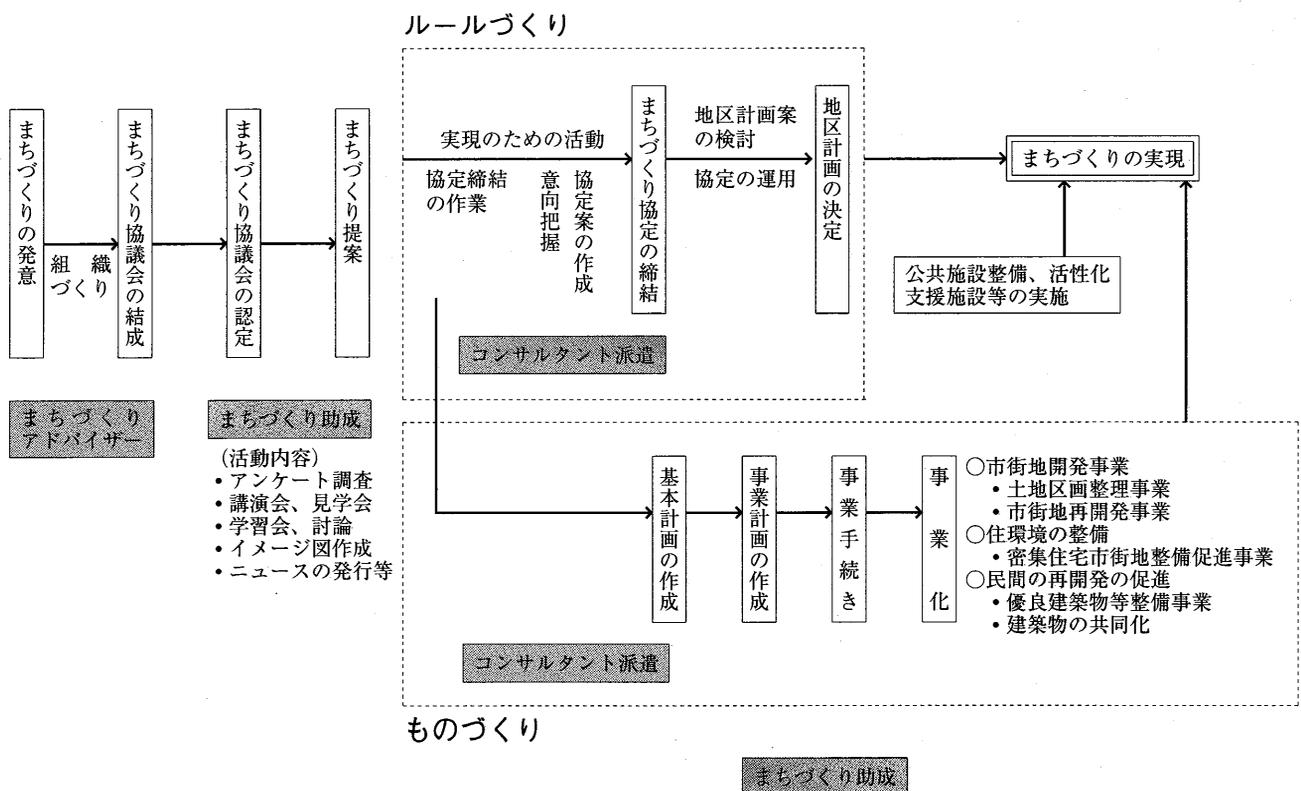
### 3 震災前のまちづくり活動

条例制定後から震災のあった平成七年までの間、昭和五十七年の「真野地区まちづくり推進会」を皮切りに平成五年の「深江地区まちづくり協議会」まで十二地区の協議会が条例による認定を受けた。その中でまちづくり提案を策定したところが八区、まちづくり協定の締結に至ったところが五地区、さらに地区計画を決定したところが三地区となっている。協議会発足から認定、提案そしてまちづくり協定へといたる期間は短いところで二年、長くて十年となっており、一律の動きではなく地域の状況によって相当な開きがある。

まちづくり条例に基づく認定制度は、前述したように、住民参加にかかるまちづくりの一つのあり方を示したものであり、これに拠らない活動を禁じるものではない。

異人館のある町として有名な北野町の「北野・山本地区をまもり、そだてる会」をはじめ、横浜の方々にもなじみの深い「旧居留地連絡協議会」「神戸南京町景観形成協議会」などは「神戸市都市景観条例」による「景観形成市民団体」として、景観整備主体のまちづくり活動を展開している。その他にも任意のものとして、住宅密集地域の住環境改善をめざした灘区内の「味泥下町活性化委員会」、商店街の再生と活性化をめざした兵庫区内の

図 住民主体（協働）のまちづくりの進め方



「湊川五連合会」など多種多様な団体があり、その数は震災前に二十近くに上っていた。

これらの団体が認定外に留まった理由としては、活動目標が景観など一つのジャンルに特化したものであったこと、構成員が商店街組合など地域全体をカバーする組織でなかったことなどが挙げられるが、実態において認定協議会の活動と有意の差はなく、勉強会・見学会の開催、住民アンケートの実施、ニュースの発行などを通じて地域の特性に応じたまちづくり構想をまとめたり、その実現に向けた事業や誘導制度の導入を図って具体的なものづくりやルールづくりに取り組んでいる。

#### 4 一 震災復興まちづくりの仕組みと今後

震災後、被災地域では重点復興地域内を中心に数多くのまちづくり協議会が誕生した。平成十年二月末現在その総数は百を数え、震災前の三倍近くになっている。

その中でも大きな比重を占める五地区百五十ヘクタールにわたる震災復興土地区画整理事業および再開発事業区域については、これまで御菅地区を除いてまちづくり協議会が結

成されていなかった。その御菅地区も協議会活動は休止状態であったことから、全地域において新たにまちづくり協議会の結成を呼びかけ、その結果五十八(区画整理四十七、再開発十一)の協議会が結成された。

これらの地区におけるまちづくり協議会の特徴は、既に定められた都市計画事業が活動の方向や協議会の性格を決定づけていることにある。また、一地区一協議会のところもあるが、町丁毎に小さな協議会を数多くつくっていることもこれまでにないやり方である。

それぞれの地区では、市から派遣されたまちづくりコンサルタントと協議会とが頻繁に会合を開きながら、地域のまちづくり構想を提案の形にまとめ市長へ提出、市としては順次その内容を尊重した事業計画を定め(二段階都市計画)、事業化を進めている。ただしこれらのまちづくり提案は復興に関する事業提案と位置づけられており、復興事業にかかわる協議会は条例による認定を受けていない。協議会の立ち上げや、復興まちづくりの地元計画を支援する専門家の役割も、震災前に比べれば比較にならないくらい大きくなったため、「まちづくり助成制度」と「コンサルタン

ト派遣制度」を拡充して「こうべまちづくりセンター」に開設された「すまい・まちづくり人材センター」に一本化、復興基金も活用しながら「まちづくり支援事業」としてより包括的で機動的な活動支援を行っている。

震災後、まちづくり協議会に対する支援については、地区を代表しうる組織で活動成果を地区住民に周知させるなど活発な活動を行う団体であれば、条例や要綱による要件の有無にかかわらず専門家派遣や活動助成を行っている。また未認定協議会であってもまちづくり提案を市長に提出し、神戸市もこれを尊重した事業計画を行おうとしている。

いわば現実が条例の規定を追い越しているものであり、こうした事態に対処するとともにさまざまにまちづくりの形を包含しようような制度の見直しが必要になっている。つまり、既存の制度・事業の型に合わせて地元の構想を考えるのではなく、構想を実現するための制度・事業を一から創りあげるつもりで検討していくことが、今後の行政に求められる職能となっていくであろう。  
(神戸市役所都市計画局アーバンデザイン室 まちづくり支援係長)

表一 神戸市内のまちづくり協議会数(平成十年2月現在)

	東灘市	灘区	中央区	兵庫区	長田区	須磨区	垂水区	西区	北区	計
重点復興地域内	4(3)	17(13)	1	6(1)	44(34)	8(8)	-	-	-	80(59)
	震災前	1	2	1	4	7	-	-	-	15
	震災後	3(3)	15(13)	-	2(1)	37(34)	8(8)	-	-	65(59)
促進区域内	3	1	5	1	1	-	-	-	-	11
	震災前	1	-	3	-	1	-	-	-	5
	震災後	2	1	2	1	-	-	-	-	6
その他の地域	-	-	-	-	-	1	2	1	5	9
	震災前	-	-	-	-	1	2	1	4	8
	震災後	-	-	-	-	-	-	-	1	1
合計	7(3)	18(13)	6	7(1)	45(34)	9(8)	2	1	5	100(59)
	震災前	2	2	4	4	8	1	2	4	23
	震災後	5(3)	16(13)	2	3(1)	37(34)	8(8)	-	1	72(59)

※1. 震災前：現在団体として存在し、震災前から活動しているもの  
 ※2. ( )内は、復興区画整理、復興再開発事業区域内の協議会数

震災後：震災後に結成されたもの