

神戸市における専門家派遣制度によるまちづくりの実態に関する研究

大阪府立大学大学院生命環境科学研究科 宮山 泰明
 大阪府立大学大学院生命環境科学研究科 上甫木 昭春

1. はじめに

近年、行政が住民に呼びかけて行うまちづくりから、住民が主体的にまちに対する一定のルールや計画・提案をまとめようとするまちづくりに変化してきている。薬袋(1995)は、まちづくりにおいて、住民が主体となれる制度や仕組みが必要であり、行政のみに頼ると限界があるので中間的な組織がある方が支援しやすく、コンサルタント派遣制度のような仲介的な仕組みを充実させることが重要であると述べている¹⁾。卯月(1995)は、住民の主体的なまちづくり活動には、活動経費、技術力ある専門家、柔軟な行政の対応などが重要で、それらを住民に提供するために、まちづくりセンターが重要な役割を果たしている²⁾と述べている。河野(2002)は、市民参加型まちづくりにおいて専門家の活動に与える影響は大きく、地域内の人材を支援主体として活用できる可能性は大いにあり、活動内容によってはその方が適している場合があると述べている³⁾。

このような状況の中、複数の自治体やまちづくりセンターなどで専門家派遣制度によるまちづくり支援が行われている。ここで専門家派遣制度とは、住民団体からの要請により、まちづくりにおける合意形成や計画策定を支援するコンサルタント等の専門家を派遣する制度を指すが、そのような支援制度のもとで、どのようなまちづくり活動が展開されているかなどの実態についてはあまり明らかになっていない。

神戸市では、まちづくり協議会を単位とした住民主体のまちづくりが先駆的に行われており、こうべまちづくりセンターは中間支援組織として、専門家派遣制度の運営を行っている。しかし、後述するように、制度運用の中で原則としていた復興事業がほぼ完了し、その対象がまちづくり活動全般へと拡がりを見せる中で、こうべまちづくりセンターが担うべき新たな役割を模索する時期に来ている。そこで本研究では、専門家派遣制度の運用状況と、制度を利用している協議会の活動実態を把握することで、神戸市における専門家派遣制度によるまちづくりの実態を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

(1) 専門家派遣制度の運用状況の把握

以下の項目について、文献資料、こうべまちづくりセンターへのヒアリングにより把握した。

専門家派遣制度の位置づけを明らかにするために神戸市まちづくり条例について整理した。

運営主体である、こうべまちづくりセンターの概要について整理した。

専門家派遣制度についての概要を整理し、制度開始後から現在(H18 年度時点)までの神戸市全体での運用状況を派遣対象別に把握した。また、調査対象まちづくり協議会について、運用状況を派遣形態別に把握した。

(2) 専門家派遣制度によるまちづくりの実態把握

まず、「平成 17,18 年度専門家派遣報告書(以下報告書)」⁴⁾に基づき、調査対象 30 協議会の概要を整理した。選定基準については、後述する 3 - (3)に基づき派遣対象が「まちづくり計画」になっている協議会とした(表 1)。また、まちづくり実態 を把握する視点として、各協議会の、まちづくり段階、適用ルール、活動内容の 3 つの指標を抽出した。

まちづくり段階は、協議会が設立し活動が展開していく過程を段階に区切ったもので、具体的には、協議会が設立するまでの準備期間を「設立準備期」、設立後から計画検討が開始されるまで期間を「合意形成期」、計画検討開始から適用ルールが締結されるまでの期間を「計画策定期」、適用ルール締結以降の期間を「ルール運用期」とし、4 時期に分類した。

適用ルールは、まちづくりを進める上で地域の将来像実現のために策定する

地域ごとのルールを指し、具体的には、地区計画、まちづくり協定、景観形成市民協定の 3 つを抽出した。なお、地区計画は都市計画法を初めとした法に基づく神戸市主体のルールであるのに対し、まちづくり協定はまちづくり条例、景観形成市民協定は都市景観条例に基づく紳士協定となっている(表 2)。

次に、専門家派遣制度によるまちづくりの実態を把握するため、第一に、「適用

表 1 調査対象協議会一覧

1	垂水駅北側地域住みよいまちづくりを考える会(垂水北側)
2	東垂水地区まちづくり推進会
3	塩屋まちづくり推進会(塩屋)
4	須磨駅周辺地区まちづくり協議会(須磨駅)
5	月見山本町2丁目まちづくり協議会(月見山)
6	須磨北町まちづくり協議会(須磨北町)
7	駒ヶ林まちづくり協議会(駒ヶ林)
8	真陽地区まちづくり構想策定委員会(真陽)
9	夢野西まちづくり協議会(夢野西)
10	会下山地区まちづくり協議会(会下山)
11	西出東出まちづくり協議会(西出東出)
12	みなと元町タウン協議会(元町)
13	神戸南京町景観形成協議会
14	三宮中央通まちづくり協議会(三宮中央)
15	旧居留地連絡協議会(旧居留地)
16	北野・山本地区をまもり、そだてる会
17	トアロード地区まちづくり協議会(トアロード)
18	フラワロード沿道まちづくり協議会(フラワー)
19	三宮南まちづくり協議会(三宮南)
20	中原通り1丁目安全・安心まちづくりの会
21	新在家まちづくり委員会(新在家)
22	御影地区まちづくり協議会
23	住吉呉田まちづくりの会(住吉呉田)
24	魚崎郷まちづくり委員会(魚崎)
25	美しい街岡本協議会(岡本)
26	青木南地区まちづくり協議会(青木南)
27	深江まちづくり協議会(深江)
28	下唐櫃まちづくり協議会(下唐櫃)
29	有馬町活性化委員会まちなみ部会(有馬)
30	西二部地区まちづくり協議会(西二部)

表2 適用ルール比較

	地区計画	まちづくり協定	景観形成市民協定
概要	身近な地区施設と建築物の整備・保全に関する地区レベルの都市計画	住民主体の住みよいまちづくりを推進支援するための協定	市民相互による身近都市景観の形成を図るための協定
根拠法等	・都市計画法 ・建築基準法 ・神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例 ・神戸市民の住環境等をまもそだてる条例(建築条例)	・神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	・神戸市都市景観条例
主体	・神戸市	・神戸市長 ・まちづくり協議会	・土地建物等所有者
定める項目	1地区計画の方針 2地区整備計画 ①地区施設(道路、公園等)の配置及び規模 ②建築物・敷地の制限 ・建築物等の用途の制限 ・容積率 ・建ぺい率 ・敷地面積 ・建築面積 ・壁面の位置・高さ ・植、欄 ③土地利用の制限	まちづくりの目標、方針その他住みよいまちづくりを推進するために必要な事項 (例) ・建築物等の用途 ・壁面の位置 ・植、欄の位置 ・荷捌き場等の駐車場の設置基準 ・ファミリー形式住戸の奨励 ・風俗営業等の規制 ・周辺環境への配慮 ・有効期間	地域のまちなみ景観をまもり、そだてるとともに、環境向上を図るために必要な事項 (例) ・まちづくりの基本方針 ・建築物の用途 ・壁面の位置・意匠、色彩、材料 ・荷捌き場等の駐車場の出入口 ・広告物 ・自動販売機 ・敷地の緑化
手続き	①素案の作成 ②素案の縦覧 ③案の縦覧 ④都市計画審議会 ⑤都市計画決定	①まちづくり協議会の認定 ②まちづくり構想案の作成 ③まちづくり協提案の作成 ④市長と締結	①まちの将来像の検討 ②協提案の作成 ③市長の認定
運用・担保	①市へ届出 ②市が審査 ③不適合な場合は勧告 ④建築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	①市へ届け出 ②市・まちづくり協議会が審査/協議会に協定運営委員会を設置 ③不適合の場合は協議 ※紳士協定	①協定運営委員会への提出 ②運営委員会が審査 ③不適合の場合は、配慮を求める ※紳士協定

ルール別まちづくり段階の変遷について、各協議会が適用ルールの締結に要した期間を比較することで、まちづくり段階の変遷を把握した。第二に、「まちづくり段階別活動内容」について、各まちづくり段階に複数の協議会が存在するまちづくり協定を適用ルールとした16協議会を対象とし、活動内容を比較した(表3)。第三に、

表3 協議会分類 「適用ルール別活動内容」について、各適用ルールに複数の協議会が存在するルール運用期の14協議会を対象とし、活動内容を比較した(表3)。また、神戸市都市計画総局HP⁵⁾、報告書を用いて、各協議会の適用ルールの内容について運用上の課題も含めて整理した。

	適用ルール		
	地区計画	まち協定	景観形成
合意形成	---	・月見山 ・西出東出 ・垂水北側	フラー
まちづくり計画策定	・三宮南	住吉呉田 会下山 須磨駅 夢野西 駒ヶ林 真降 塩屋	---
ルール運用	・岡本 ・旧居留地 ・須磨北町	・西二郎 ・深江 ・新在家 ・下唐櫃 ・青木南 ・岡本	・元町 ・魚崎郷 ・トアロード ・有馬 ・三宮中央

3. 専門家派遣制度の位置づけと運営主体

(1) 神戸市まちづくり条例

神戸市は、全国に先駆けて1981年「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例(神戸市まちづくり条例)」を制定した。その中で「まちづくり協議会」という住民組織を位置づけ、「まちづくり協定」、「地区計画」といったまちづくりへの適用ルール、さらに活動費助成等の財政的支援や専門家派遣等の技術的支援を定め、住民が主体となって、行政、専門家などと協働でまちづくりを進めていくためのシステムをつくりあげた。

(2) こうべまちづくりセンター

1993年、まちづくり支援の核施設として、こうべまちづくり会館が設置され、同会館の運営と各種支援事業

を実施するための組織として「こうべまちづくりセンター」が発足した。会館の設置及び運営は、(財)神戸市都市整備公社が市から受託して行っている。震災により急増した住宅再建に対応するため、1995年神戸市から委託するかたちで専門家派遣制度の運営を開始した。現在ではまちづくりの情報発信や人材育成なども含めた総合的な支援活動を行っている。

(3) 専門家派遣制度の概要と運用実績

専門家派遣は、原則として神戸市内の「震災復興促進地域」を対象としていたが、復興事業がほぼ完了している現在では、そのような地域に関係なく派遣されている。震災直後から本格的に運用され、当初(平成7、8年)は全231件中で住宅再建に関する派遣が157件、まちづくり計画が41件であったが、近年(17、18年)は88件中住宅再建が7件に対して、まちづくり計画が64件と大部分を占めている。このことから、住民の求める支援内容が、まちづくり活動全般を対象とした「まちづくり計画」へ変化したといえる(図1)。

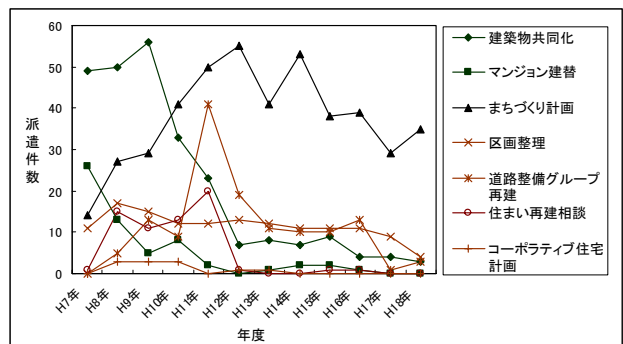


図1 専門家派遣実績

また派遣形態としては、初動期における主に住民の合意形成についての支援を目的とした「アドバイザー派遣」と計画策定の支援を目的とした「コンサルタント派遣」がある。両派遣とも神戸市の予算の範囲内で行われているが、コンサルタント派遣のほうが支援規模が大きいため費用が高い。

調査対象協議会における派遣実施状況について、派遣合計を見ると、活動期間の90%で継続的に実施されていた。次に、まちづくり段階別に見ると、設立準備期では、アドバイザー派遣のみだが、合意形成期ではコンサルタント派遣が61%、さらに計画策定、ルール運用期になると約90%を占めており、コンサルタント派遣が

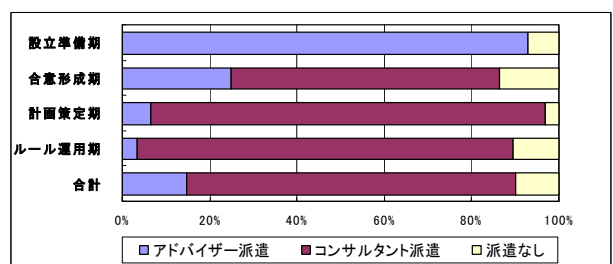


図2 専門家派遣状況

中心に実施されている。また、計画策定期やルール運用では、コンサルタント派遣が予算不足で行えず、やむを得ずアドバイザー派遣になってしまっているケースが存在することがヒアリングにより確認できた(図2)。

4. 専門家派遣制度によるまちづくり実態

(1) 適用ルール別まちづくり段階の変遷

まず、地区計画について見ると、岡本、旧居留地では6年以上と長い、須磨北町では2年と短く、協議会によりばらつきがあった。その要因としては、岡本では、まちづくり協定に加えて地区計画の策定が組み込まれたのに対し、須磨北町では高層マンション建設に対し緊急を要したなど地区により策定目的が異なるためと考えられた。まちづくり協定では、平均5年以上と長く協議会によるばらつきも少なくなっていた。その要因としては、ルール決定に際して「神戸市による協議会の認定」や「まちづくり計画案の提出」などの手続きが必要であるためと考えられた。景観形成市民協定では平均3年以下と短く、設立と同時にルール決定している協議会もある。その要因としては、ルール決定に際して、まちづくり協定のような手続きが特に必要ないためと考えられた(図3)。

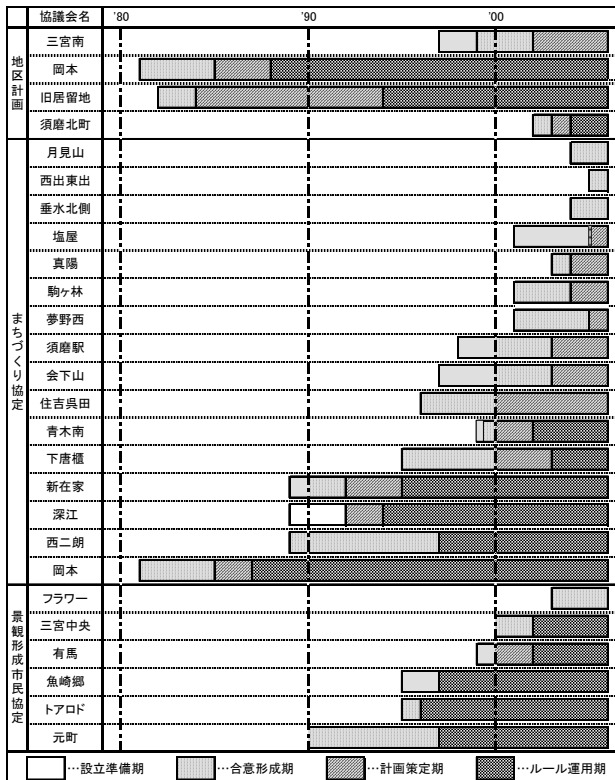


図3 協議会別まちづくり段階の変遷

(2) まちづくり段階別活動内容の整理

活動内容は、9種類に分類できたが、まちづくり段階でやや異なる傾向を示した。各段階での活動を見ると『合意形成期』の3協議会では、まち歩きや交通量調査、地区の課題検討ワークショップ等の「現況把握・課題

発見」が中心だった。『計画策定期』の7協議会では、ワークショップや意向アンケート調査による「計画作り」や「ルール作り」が特徴的だった。『ルール運用期』ではまちづくり協定に基づく建築事前協議など「ルールの運用」が主な活動であった。その他の活動は、各段階に関係なく行われていた。具体的には飛び出し防止看板設置や道路幅拡幅検討などの「課題に対する活動」や、「まちづくり計画に沿った活動」、花壇整備などの「みどり・美化活動」、いかなごウォークラリーや写真コンテストなど「まちづくり啓発活動」、また、季刊誌やまちづくりニュースの発行などの「情報発信」が確認できた。これらの中でも、「みどり・美化活動」、「まちづくり啓発活動」は、多様な住民の参加を促進し、住民間、また専門家と住民の交流も発生し、信頼関係の構築にもつながり、まちづくりにおいて重要な活動であることがヒアリングでも確認できた(図4)。

活動内容	まちづくり段階														
	合意形成		計画策定					ルール運用							
	月見山	西出東出	塩屋	真陽	駒ヶ林	夢野西	須磨周辺	会下山	住吉呉田	青木南	下唐櫃	新在家	深江	西二郎	岡本
①現況把握・課題発見	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
②まちづくり計画づくり	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
③適用ルールづくり	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
④ルールの運用	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑤課題に対する活動	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
⑥まちづくり計画に沿った活動	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑦みどり・美化活動	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑧まちづくり啓発活動	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
⑨情報発信	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

図4 まちづくり段階別活動内容

(3) 適用ルール別活動内容の整理

各適用ルールでの特徴的な活動を見ると、「地区計画」の須磨北町ではルール決定を優先したため、運用期であるが「現況把握・課題発見」が活動内容の中心となっていた。また、「まちづくり協定」の青木南や深江、「景観形成市民協定」の三宮中央では、新たな適用ルールとして地区計画の検討が行われていた。一方、適用ルールの違いに関係なく行われている活動を見ると、運用期の中心的活動である「ルールの運用」は当然として「課題に対する活動」から「情報発信」までの活動についても、各ルールに関係なく行われていた(図5)。

活動内容	適用ルール													
	地区計画		まちづくり協定					景観形成市民協定						
	岡本	旧居留地	須磨北町	青木南	下唐櫃	新在家	深江	西二郎	岡本	元町	トアロード	魚崎郷	有馬	三宮中央
①現況把握・課題発見	—	—	●	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
②まちづくり計画づくり	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
③ルールづくり	●	—	—	●	—	—	●	●	●	●	●	—	—	●
④ルールの運用	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
⑤課題に対する活動	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑥まちづくり計画に沿った活動	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑦みどり・美化活動	●	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑧まちづくり啓発活動	●	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
⑨情報発信	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	—

図5 適用ルール別活動内容整理

また、適用ルールの内容は、大きく4つに分類できた。1つ目は、建物の用途や高さ、容積率などの「建築物等」に関する12項目、2つ目は近代建築物の保全活用などの「建築資源活用」の2項目、3つ目は敷地面積の制限、緑化の推進などの「敷地」に関する6項目、4つ目はゴミ出しのマナーを守る等の「生活マナーの遵守」、騒音・悪臭の防止等の「周辺環境への配慮」の『生活のルール』に関する2項目であり合計22項目が設定されていた。適用ルール別に内容を比較すると、地区計画の3協議会では、建築物等に関する項目に集中しているのが確認できた。まちづくり協定の6協議会では、建築物等に関する項目に加えて緑化推進や荷捌き用地の設置、周辺環境への配慮など幅広い内容を定めており、各協議会とも共通のルールを定めている傾向が確認できた。景観形成市民協定の5協議会6地区では、建築物の意匠・形態や自動販売機設置制限など景観誘導に関する項目が共通しており、また有馬の歴史的建築物の保全活用のように各協議会で固有の項目も確認できた。さらに、運用時の課題としては、まちづくり協定の青木南では、「金属工場、危険物貯蔵庫の増築が用途の制限に反しており、不適合と通知したが最終的に覚書を交わして黙認した」、また深江では、「ホームセンターの看板の大きさが建築物の意匠の項目に反しており、調整をお願いしたが聞き入れてもらえなかった」などが報告されていた(図6)。

		適用ルール													
		地区計画		まちづくり協定				景観形成市民協定							
		岡本	須磨北町	普光南	下座櫃	新在家	深江	西一朗	岡本	元町	元町通	栄町通	トアロド	有馬	三宮中央
建築物等	用途の制限	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	壁面の位置の制限	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	高さの最高限度	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	高さの最低限度	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	階数の制限	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	塙・柵の構造の制限	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	容積率の最高限度	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	容積率の最低限度	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	形態・意匠の制限・配慮	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	夜間・休日の演出	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	ファミリー形式住居の推奨	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	協調・共同立替の促進	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
建築資源活用	近代洋風建築物の保全活用	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	歴史的建造物の保全活用	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
敷地	敷地面積の最低限度	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	自動販売機の設置制限・景観に配慮したデザインの促進	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	空地のまちなみに配慮した修景維持管理	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	駐車場設置の制限・景観に配慮して設置	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	緑化・飾花の促進	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	荷捌き等駐車場用地の設置	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
生活のルール	生活マナーの遵守	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	周辺環境への配慮	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

図6 適用ルールの内容比較

5. まとめ

調査対象としたまちづくり協議会では、活動期間の90%で継続的に専門家の派遣が行われていたが、予算不足でコンサルタント派遣が実施できないなどの課題も明らかになった。

適用ルールの締結に要した期間については、まちづく

り協定、景観形成市民協定、地区計画で異なることがわかった。活動内容については、まちづくり段階の変遷に従い、「まち歩きによる課題発見」から「ワークショップやアンケート調査による計画づくり」、最終的には「ルールの運用」へと変化していたが、まちづくり段階や適用ルールに関係なく行われている活動があり、その中でも「みどり・美化活動」や「まちづくり啓発活動」は、まちづくりにおいて重要な活動となっていた。ルールの運用に関して、法に基づく「地区計画」では課題が報告されていないのに対し、紳士協定である「まちづくり協定」では運用時に課題があることが明らかになった。

今回の調査では、現時点で専門家派遣制度を利用している協議会のみを対象としていることより、今後の課題として、専門家派遣制度を利用していない、またしなくなった協議会についても、活動実態、各まちづくり段階の課題、ルール運用に関する課題についてさらに詳しく調査する必要がある。

参考文献

- 1) 卯月盛夫：住民の主体的なまちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察 世田谷まちづくりセンターを事例として, 1995年 日本建築学会都市計画系論文集 pp161 - 172
- 2) 葉袋奈美子・高見沢那郎・早田幸：住民主体のまちづくりの自治体及び外郭団体による支援の現状と課題, 1995年日本都市計画学会学術研究論文集 pp331-336
- 3) 河野壮史：市民参加型まちづくりと専門家の役割に関する研究, 2002年 日本建築学会中国支部研究論文集 pp809 - 812
- 4) 平成17,18年度専門家派遣報告書：こうべまちづくりセンター発刊、年度ごと各協議会の活動内容や活動経緯などについてまとめられたもの
- 5) 神戸市都市計画総局 HP：
<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/33/33/>