

第13章

細街路の拡幅・整備をめざす 地区レベルでのまちづくり

白地地域・西須磨地区での細街路整備意向調査と地区まちづくり試案の作成



本章では、西須磨地区における地区レベルでの住民主体によるまちづくりの実践について考察する。西須磨地区は、道路基盤が整備されていない木造密集地域で白地地域である。震災の数年前には、まちの有力者による官制のまちづくり懇談会で「7本の幹線道路を区画整理事業で行う」計画がつくられていた。しかし、その計画が住民にわかって問題になり、区画整理計画は頓挫していた。そこに大震災が発生した。

震災後3月31日には数十年前に都市計画決定された3本の幹線道路(中央幹線、須磨多聞線、千森線)だけが事業計画決定され、住民の大きな反対運動が起こった*1。しかし地域としては白地地域であり、生活街路が未整備のままで、住宅については居住者個々の再建にゆだねられるだけであった。

西須磨地区のまちづくりは次節にみるように住民主体の優れた運動として展開されているが、近隣との合意を必要とする地区レベルの自主的なまちづくりは簡単ではない。それどころか敷地境界の確定等をめぐって隣近所ほどトラブルがあるというのが事実である。

私たちの研究室は、震災後、4地区の継続的な定点観測調査を行い、白地地域として西須磨地区を対象としてきた。その経緯から本地区のまちづくりにも関わり、「細街路、狭小宅地における住宅再建の困難性」*2や「すまいの再建をめざす地区レベルのまちづくり」*3を提起してきた。また、1997年からは、地元からの要請により阪神・淡路まちづくり支援機構が協力して地区レベルのまちづくりに取り組みはじめ、私たちも一員として参加した*4。

本章はそうしたまちづくり支援のなかで行ってきた活動で、3つの内容からなる。第1は、地区の住環境とまちづくり意向把握のためのアンケート調査の分析である。地区の問題点、4m道路拡幅への期待と心配、地区レベルのまちづくりで活用が期待される「安全市街地形成土地区画整理事業」制度*5への関心度についてアンケート調査を行った。第2は、細街路の拡幅・整備を主としたまちづくり試案の検討である。更地化や住宅の再建状況、道路幅員を把握したうえで、4m道路に拡幅する場合の物的障害条件を調査(1998年5月)し、まちづくりイメージマップを作成した。第3は、細街路拡幅・整備に向けての居住者との学習やまちづくりを検討するための実践活動である。

1 西須磨地区におけるまちづくりの歩み

表 13・1 は西須磨地区でのこれまでのまちづくりのあゆみを概括的に示したものである。震災後、1995 年 2 月には住民による西須磨まちづくり会議を発足させ、事業計画された 3 本の街路計画を問題にしていった。とくに須磨多聞線は既成市街地内を高架で計画し、北のニュータウンにつながる環境上大きな問題をかかえる道路である。住民は、過去のいきさつに対する報復ともいえる今回の街路事業決定に対して、須磨多聞線のルート変更、地下化、ほかの 2 路線の生活道路化(車線の縮小と緑道化)という対案を示しながら、街路事業についての異議申し立ての署名運動を展開した(図 13・1)。

市の街路建設理由の回答は「新市街地との円滑な連絡を図るため、中央幹



図 13・1 道路問題での住民集会

表 13・1 西須磨地区まちづくりの歩み

昔行われた幹線街路の都市計画決定	
1946 年	戦災復興区画整理の一環として、中央幹線・千森線・山麓線・月見山線・浜手幹線の 5 本の道路が都市計画決定
1949 年	須磨天神線の現行ルートが都市計画決定
1968 年	現在の須磨多聞線が、神戸土山線として都市計画決定
震災以前のまちづくりに関わる動き	
1989～1993 年	西須磨地区整備計画調査報告書
1991 年 1 月	市の働きかけで「西須磨地区まちづくり懇談会」(官制)発足
1994 年 1 月	懇談会で条例上の「まちづくり協議会」への移行を須磨区課長が提案、紛糾
1994 年 2～3 月	延べ 1,000 名、数回の反対住民集会、懇談会は休止状態に
震災後の幹線街路事業計画決定	
1995 年 3 月 31 日	中央幹線、須磨多聞線、千森線
震災後のまちづくり組織	
1995 年 2～9 月	西須磨まちづくり会議
1995 年 10 月～	西須磨まちづくり懇談会
震災以前から	月見山自治会(同連合会)
震災以降の主なまちづくり活動	
1995 年 11 月～	自主アセスメント調査(交通量・騒音・NO ₂ ・SPM)を実施
1996 年 3 月～	天井川周辺整備問題、天井川公園完成(1997 年 6 月)
1997 年 4 月	まちづくり構想(『住民主体への挑戦—被災地須磨のまちづくり—』発刊)
1997 年 7 月～	地区レベルのまちづくりの取り組み(阪神・淡路まちづくり支援機構の一員として)
1998 年 1 月～	福祉ネットワーク西須磨だんらん(家事援助・介助・配食サービス等)

線・須磨多聞線・千森線を、災害復興関連街路として整備する。環境アセスメントは実施の対象になっていない」ということだった。それに対して住民は専門家の協力も得て自主環境アセスメントの調査を展開した。道路問題は、地区東端の天井川周辺の交通環境問題に広がり、環境改善の一環として天井川公園の整備を実現している。福祉の問題では、女性を中心に「福祉ネットワーク西須磨だんらん」を組織し、家事援助、介助、配食サービス等の活動を行っている。そうした活動に立脚して、自分たちのまちは将来このようにしたいという「まちづくり構想」を描いている。

本章でテーマとする地区レベルのまちづくりは、「国土調査法地積調査の適用」の検討からはじめ、神戸市の「道路整備型グループ再建制度」の検討を経たのち、まちづくりの観点から考えれば、震災後に制度化された「安全市街地形成土地区画整理事業」が最適ではないかと討議された。こうした経過のもとに、居住者へのアンケート調査を行うことになった。調査では、安全市街地形成区画整理制度への賛否を聞く方法もあったが、まず4m道路に整備することへの期待・心配と制度への関心を聞くという点からアプローチした。

2 地区まちづくりアンケートの概要と地区の環境

2・1 アンケート調査の対象・方法

調査対象は西須磨小学校区の東端に位置する、中央幹線を挟む北側の北町2、

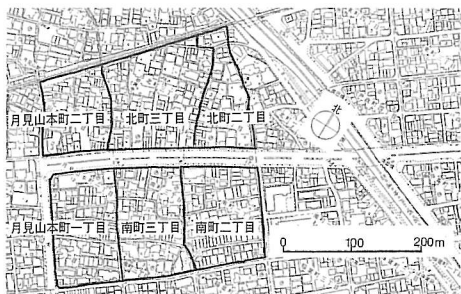


図 13・2 調査対象地区

表 13・2 アンケート調査の結果

	対象数	回収数	回収率
北町2丁目	21	15	71.4%
北町3丁目	84	82	97.6%
月見山本町2丁目	40	29	72.5%
南町2丁目	89	80	89.9%
南町3丁目	67	47	70.1%
月見山本町1丁目	89	62	69.7%
計	390	315	80.8%

注：対象数は、現在地区に居住している人（361名）と更地である人29名（うち7名回収）である

3丁目、月見山本町2丁目、南側の南町2、3丁目、月見山本町1丁目の6町丁の戸建住宅である*6。アンケート調査(更地の人は郵送で回答)は月見山自治会の協力を得て行い、回収率は81%(315世帯の回答)であった。調査時期は1998年10月である(表13・2、図13・2)。

2・2 —— アンケート調査回答者の属性

(1) 世帯主年齢

世帯主年齢をみると、45歳未満は少なく、65歳以上が約半数を占める。75歳以上の後期高齢者が24%あり、非常に高齢化が進んでいる(図13・3)。

(2) 家族構成

家族構成は高齢化を反映し、夫婦と子供という核家族が28%と相対的に少ない。夫婦だけ、親・子・孫の世代家族、単身者家族など家族構成は多様である。

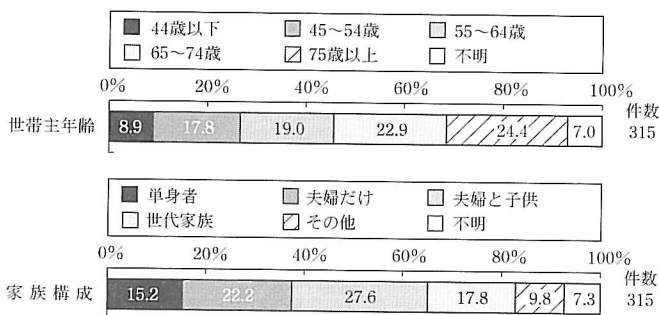


図13・3 居住者の属性

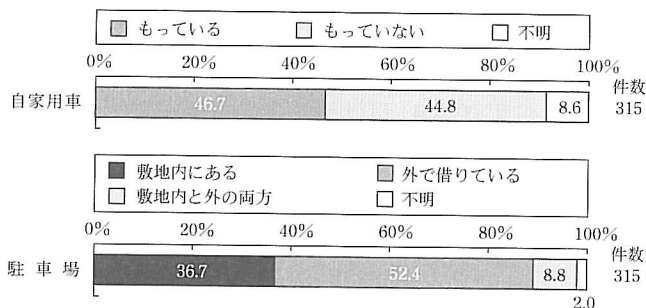


図13・4 自動車の保有と駐車場

(3) 自家用車の保有と駐車場

細街路との関係で自家用車の保有（有無）と駐車場について聞いた。自家用車の保有の有無はほぼ半々である。また車をもっていても自宅前の道路が狭いため、外で駐車場を借りている人の方が多い（図 13・4）。

2・3 — 住宅の被害と再建

(1) 震災前の住宅形式

震災前の住宅形式をみると戸建住宅が64%と多い。文化・アパートや長屋もかなりみられる（文化・アパートは棟数、長屋は戸数で集計）。月見山本町2丁目は駅前商店街があるので、非住宅も11%と高い割合である（表 13・3）。

(2) 震災による被災度

建物の倒壊率は全・半壊あわせて80%以上と極めて高い。地区別にみると、中央幹線の南側でとくに被害が大きく全壊率が60%にもおよんでいる。また西須磨地区は建物被害のほかにブロック塀の倒壊も目立ち、震災後細街路が各所

表 13・3 震災前の住宅形式

		件数 (%)						計
		戸建	長屋	文化・ アパート	マンション	公営・公団・ 社宅・寮等	非住宅	
北	町	112 (70.4)	26 (16.4)	11 (6.9)	7 (4.4)	0	3 (1.9)	159 (100.0)
	月見山本町	115 (54.8)	48 (22.9)	19 (9.0)	5 (2.4)	0	23 (11.0)	210 (100.0)
南	町	148 (68.8)	35 (16.3)	19 (8.8)	6 (2.8)	2 (0.9)	5 (2.3)	215 (100.0)
	計	375 (64.2)	109 (18.7)	49 (8.4)	18 (3.1)	2 (0.3)	31 (5.3)	584 (100.0)

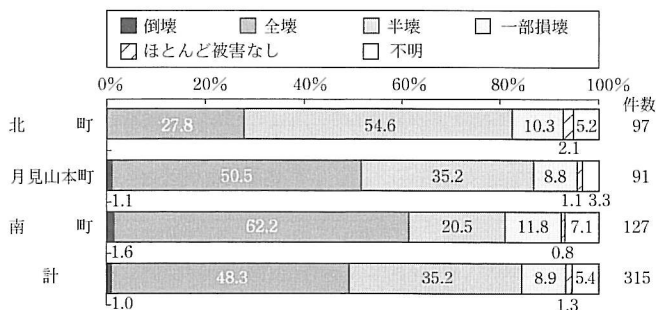


図 13・5 震災の被害状況

で寸断されていた（図 13・5）。

(3) 更地化の進行

被害を受けた住宅の更地化が進んでいく過程をみたのが表 13・4 である。震災 3 ヶ月後では 33 件、6%とあまり更地はなかったが、6 ヶ月後には 190 件、33%に急増し、それ以降はほとんど増加していない。公費解体により一挙に更地化したわけで、被害の大きさがあらわになった。とくに被害の大きかった南町 2 丁目では 3 分の 2 近くが更地化した。

(4) 住宅の再建

住宅の再建状況については、「補強・補修して住んでいる」56%が多く、「新築で再建した」26%もかなり多い。逆に、「被害が少なくそのまま住んでいる」4%はほとんどない。また、「まだ再建していない」6%も少しある。南町 2、3 丁目では新築で再建した人の割合が 40%強と多い（表 13・5）。

表 13・4 更地化の進行・更地化率

	件数（更地化率）					全敷地数
	震災後 3 ヶ月	震災後 6 ヶ月	震災後 9 ヶ月	震災後 12 ヶ月	震災後 24 ヶ月	
北 町	5 (3.1)	18 (11.3)	23 (14.5)	27 (17.0)	30 (18.9)	159
月見山本町	2 (1.0)	50 (23.8)	56 (26.7)	57 (27.1)	63 (30.0)	210
南 町	26 (12.1)	122 (56.7)	129 (60.0)	130 (60.5)	131 (60.9)	215
計	33 (5.7)	190 (32.5)	208 (35.6)	214 (36.6)	224 (38.4)	584

表 13・5 住宅の再建状況

	件数（%）					計
	新築で再建した	補強・補修して住んでいる	まだ再建していない	被害が少なくそのまま住む	不明	
北 町	13 (13.4)	67 (69.1)	5 (5.2)	4 (4.1)	8 (8.2)	97 (100.0)
月見山本町	16 (17.6)	60 (65.9)	2 (2.2)	6 (6.6)	7 (7.7)	91 (100.0)
南 町	52 (40.9)	48 (37.8)	11 (8.7)	3 (2.4)	13 (10.2)	127 (100.0)
計	81 (25.7)	175 (55.6)	18 (5.7)	13 (4.1)	28 (8.9)	315 (100.0)

2・4 ―― 地区の環境上の問題

(1) 住環境で問題な点

「道路が狭い」39%が最も多く、次いで「住宅が密集していて防災上心配」28%、「私道なので雨水の側溝がない」26%である。前二者は密集細街路問題で当然ともいえる。しかし、私道のため側溝がないのも道路問題であり、どの地区からも指摘されている(図13・6)。

(2) 地区内道路の問題点

住環境上大きな課題である地区内道路の問題点は、「救急車、消防車が入れな

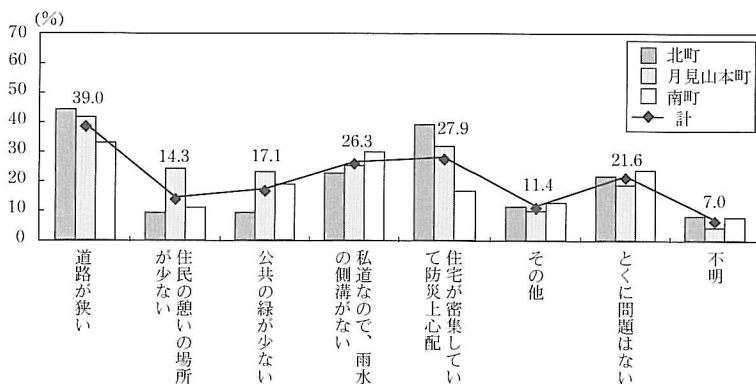


図 13-6 住環境の問題点

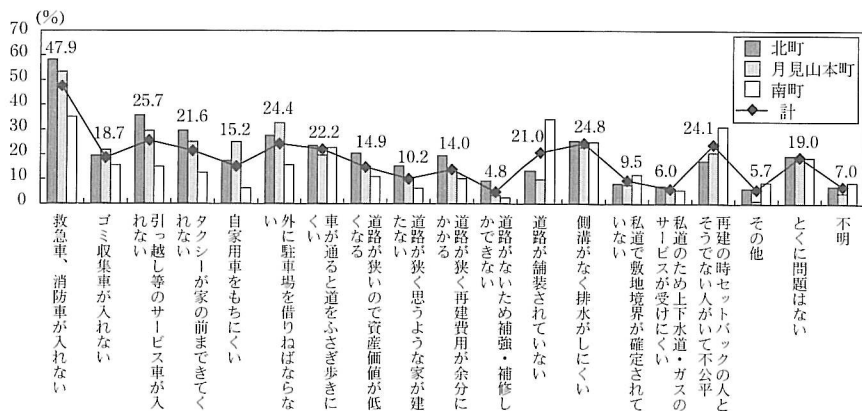


図 13-7 地区内道路の問題点

い」48%が最も多い。とくに北側の月見山本町2丁目、北町3丁目を中心にいずれの地区でも多い。ほかにも自動車によるサービスが得られないなど生活上の様々な困難があげられている。「住宅の再建でセットバックした人としていない人がいて不公平」とする意見も24%ある。また、2割前後の人は、住環境、道路とも「とくに問題はない」としている（図13・7）。

3 細街路整備についての住民意向

3・1 —— 細街路や小公園・広場のあり方

(1) 地区内の道路のあり方

地区内の道路のあり方を聞いたのが表13・6である。「建築基準法等との関係で道路幅員4mは守るべきである」が多いが、「場所によっては4m未満であってもよい」39%の意見もかなりある。逆に、地区の主要生活道路であっても、「6m以上に整備すべきだ」12%は少ない。

(2) 小公園や街角広場のあり方

この地区には、公園・広場はほとんどない。「子供が安心して遊べる公園」47%、「お年寄りがひなたぼっこできる公園・広場」38%、「散歩の途中で休憩できる道ばたの広場」36%、「歩行者のための緑道」29%等、公園や広場の要望は強い。逆に「公園・広場はいらない」4%はほとんどなく、「立ち話のできる広

表13・6 地区内の道路のあり方

		M. A. 件数 (%)					
	幅員は最低4m以上にし公道化した方がよい	私道のままでも基準法を守って4m以上に	主要生活道路は防災等のため6m以上に	場所によっては4m未満道路があってもよい	その他	不明	計
北町	21 (21.6)	22 (22.7)	17 (17.5)	40 (41.2)	5 (5.2)	22 (22.7)	97 (100.0)
月見山本町	22 (24.2)	23 (25.3)	9 (9.9)	41 (45.1)	1 (1.1)	20 (22.0)	91 (100.0)
南町	36 (28.3)	44 (34.6)	13 (10.2)	42 (33.1)	9 (7.1)	18 (14.2)	127 (100.0)
計	79 (25.1)	89 (28.3)	39 (12.4)	123 (39.0)	15 (4.8)	60 (19.0)	315 (100.0)

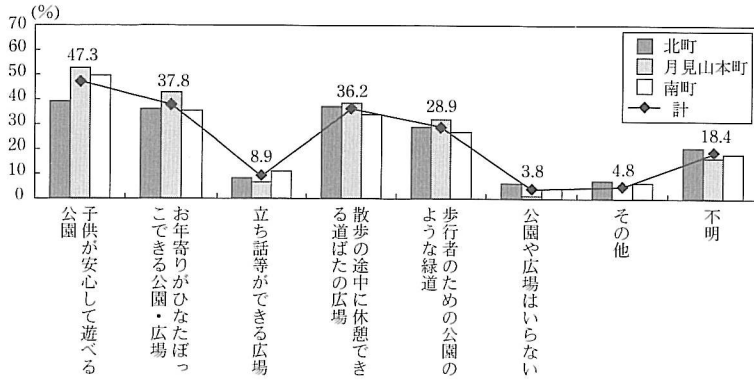


図 13-8 ポケットパークのあり方

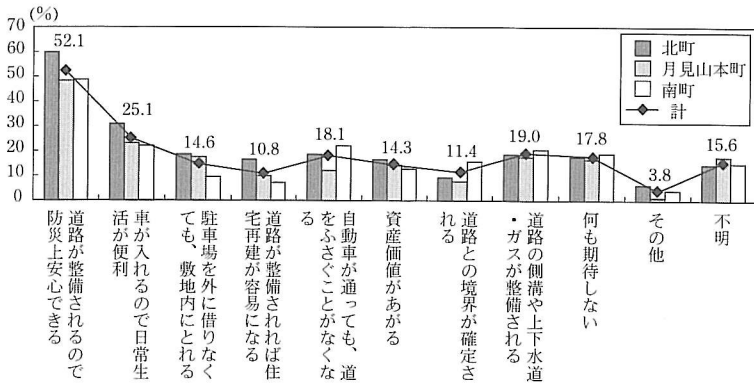


図 13-9 4 m に整備することによる期待

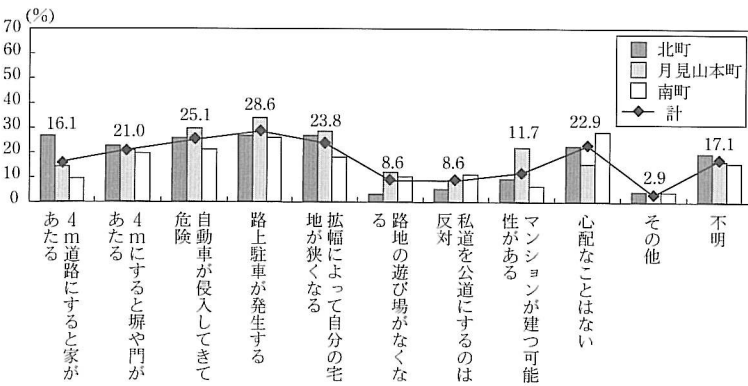


図 13-10 4 m に整備することによる心配

場」9%も路地で代替できるためか低い（図13・8）。

3・2 —— 道路を4mに整備することへの期待と心配

(1) 期待する点

道路を4mに整備することへの期待については、「道路が整備されるので防災上安心できる」52%を過半数の人があげており、いずれの地区でも高い。それ以外の項目では、「車が入れるので日常生活が便利」25%、「道路の側溝や上下水道・ガスが整備される」19%、「自動車が通っても道をふさぐことがなくなる」18%等である。「駐車場を外に借りなくても敷地内にとれる」15%、「資産価値があがる」14%や「道路との境界が確定される」「道路が整備されれば住宅再建が容易になる」各11%等は予想より少なかった。また「何も期待しない」という人は20%弱である（図13・9）。

(2) 心配する点

逆に4mに整備することで心配なことは、1つは、「路上駐車が発生する」29%、「自動車が侵入してきて危険」25%という、道路整備と裏腹の関係になる問題である。いま1つは、「拡幅によって自分の宅地が狭くなる」24%、「4mにすると塀や門があたる」21%、「家屋があたる」16%等、物理的障害と負担の問題である。「心配なことはない」も23%を占める（図13・10）。

3・3 —— 安全市街地形成土地区画整理事業への関心

震災後、生活道路整備などのため「安全市街地形成土地区画整理事業」が制

表 13・7 安全市街地土地区画整理事業の概要

震災後、細街路の整備などのための制度として「安全市街地形成土地区画整理事業」が制度化されました。この制度は区画整理といっても従来の法律による強制ではなく、あくまでも住民の合意が前提になります。この制度では、

- ①関係住民が賛同した場合に、住民が組合をつくり事業を行うことができる。
- ②事業には、建設基準法上最低限必要な「4m道路の確保」とその「公道化」をはかることが必要。
- ③4m道路と側溝の整備費、道路内に残る塀、基礎、石垣、建物などの撤去費とその再整備費用は行政が負担する。
- ④私道の沿道住民の合意が必要。事業面積は5,000m²以上必要。
- ⑤公園や広場などができる。 といった条件です。

度化された。今後の地区まちづくりにとって住民負担が比較的少なく、緩やかな制度として位置づけることができる。

今回のアンケートでは事業の概要を表 13・7 のように調査票で説明したうえで、制度についての関心を問うた。「大いに関心がある」10%、「関心がある」38%で、関心のある側が 47%、「あまり関心がない」26%、「関心がない」8%で、無関心側が 34%、「その他」4%、「無回答」15%である。無回答は、無関心側が多いと思われるので、ほぼ半数の人が関心をもっていることがわかる。地区別にみると、北町 2 丁目（60%、件数は少ない）で高く、月見山本町 1 丁目（36%）で低い（図 13・11）。

関心の高い、低いはどこからくるのだろうか、関係する要因として世帯主年齢と自家用車の保有状況との関係を見る。年齢では思ったほど関心の差はなく、65 歳未満の層と 65 歳以上の層では 10%程度の差である（図 13・12）。

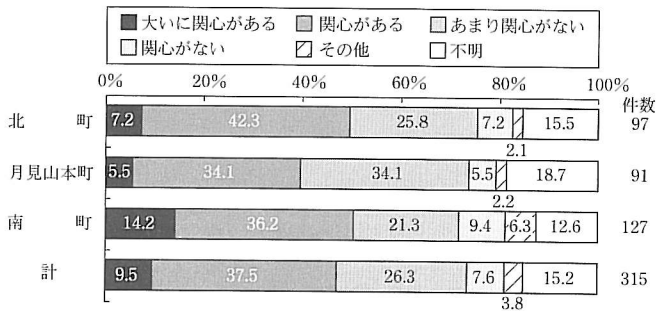


図 13・11 地区別・制度への関心度

表 13・8 制度の関心度と 4m に整備されることへの期待の関係

	道路が整備されるので防災上安心できる	車が入れるので日常生活が便利	駐車場を外に借りなくても敷地内にとれる	道路が整備されれば住宅再建が容易になる	自動車も通っても道をふさぐことがなくなる
大いに関心がある	22 (73.3)	17 (56.7)	11 (36.7)	7 (23.3)	14 (46.7)
関心がある	85 (72.0)	38 (32.2)	22 (18.6)	17 (14.4)	25 (21.2)
あまり関心がない	41 (48.8)	17 (20.2)	10 (11.9)	9 (10.7)	13 (15.5)
関心はない	2 (8.3)	1 (4.2)	0	0	1 (4.2)
その他	5 (41.7)	3 (25.0)	0	0	2 (16.7)
計	165 (52.4)	79 (25.1)	46 (14.6)	34 (10.8)	57 (18.1)

注：関心度不明の 47 件は、内訳では省いている

それに対して自家用車の保有との関係は明確である。もっている層は58%と関心が高く、もっていない層は38%で低い（図13・13）。

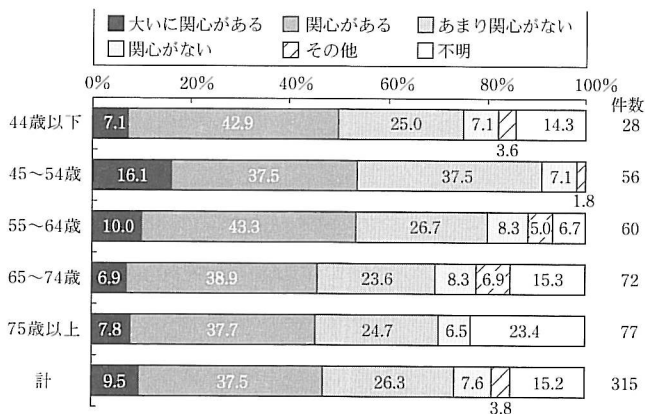


図 13-12 年齢別・制度への関心度

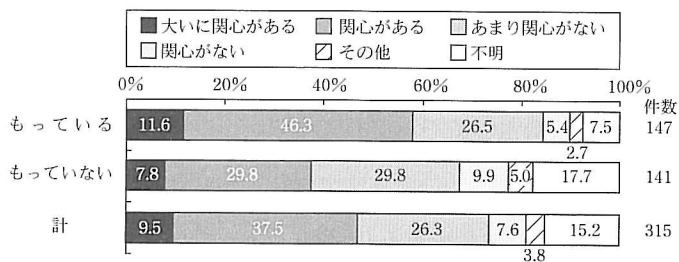


図 13-13 自家用車の保有別・制度への関心度

M. A. 件数 (%)

資産価値があがる	道路との境界が確定される	道路の側溝や上下水道・ガスが整備される	何も期待しない	その他	不明	計
10 (33.3)	13 (43.3)	16 (53.3)	1 (3.3)	1 (3.3)	2 (6.7)	30 (100.0)
23 (19.5)	16 (13.6)	24 (20.3)	15 (12.7)	4 (3.4)	5 (4.2)	118 (100.0)
8 (9.5)	6 (7.1)	13 (15.5)	17 (20.2)	1 (1.2)	8 (9.5)	84 (100.0)
1 (4.2)	0	0	15 (62.5)	2 (8.3)	5 (20.8)	24 (100.0)
0	0	3 (25.0)	4 (33.3)	3 (25.0)	0	12 (100.0)
45 (14.3)	36 (11.4)	59 (18.7)	56 (17.8)	12 (3.8)	49 (15.6)	315 (100.0)

表 13・9 地区別今後必要とされる取り組み

	多くの人参加するまちづくり勉強会を行う	行政にまちづくり制度の説明や協力を求める	地区まちづくり協議会をつくり検討していく	小ブロックの勉強会を行う(必要なら行政も参加)	ほかの地区でのまちづくりの事例を見学する	地区をウォーキングして計画を考えていく
北町	24 (24.7)	31 (32.0)	13 (13.4)	13 (13.4)	10 (10.3)	14 (14.4)
月見山本町	14 (15.4)	25 (27.5)	14 (15.4)	14 (15.4)	11 (12.1)	12 (13.2)
南町	21 (16.5)	38 (29.9)	16 (12.6)	21 (16.5)	13 (10.2)	13 (10.2)
計	59 (18.7)	94 (29.8)	43 (13.7)	48 (15.2)	34 (10.8)	39 (12.4)

一般的には制度に関心をもっている層の方が、地区の整備を望んでいることが予想される。関心の有無と4m道路の整備への期待との関係をみたのが表13・8である。相関はより明らかで、関心のある層は4分の3近くが、「道路の整備で防災上安心できる」という期待をあげている。あまり関心がないという層でも半数弱(49%)の人が、防災上の安心を期待している。それに比べると、関心がない層(対象は24人と少ないが)の答えは対照的である。「防災上安心できる」はほとんどなく、6割以上の人が「何も期待しない」と答えている。

3・4 — 今後のまちづくりへの取り組み

「行政にまちづくり制度の説明や協力を求める」30%をはじめ、「まちづくり制度等のニュース・広報活動をする」22%、「まちづくり勉強会を行う」(多くの参加で19%、小ブロック単位で15%)等、多様な意見が出されている。住民の努力とともに行政の対応・協力が重要となるだろう(表13・9)。

4 地区まちづくりイメージマップの作成

アンケート調査では震災による家屋の被害、再建状況、地区のかかえる問題点、道路整備についての住民意向を明らかにした。

さらに一歩進んで、①現状の道路幅員、②道路拡幅による物的障害、③ポケットパークなどの可能性、④まちの空間再読とまちづくり資源の発掘についてのフィールドワークを行い、まちづくりイメージマップをまとめた。

まちづくり制度等のニュース・広報活動をする	無関心な人にまちづくりの理解を深めていく	その他	とくにない	不明	計
25 (25.8)	14 (14.4)	3 (3.1)	11 (11.3)	30 (30.9)	97 (100.0)
19 (20.9)	14 (15.4)	0	15 (16.5)	30 (33.0)	91 (100.0)
25 (19.7)	16 (12.6)	8 (6.3)	17 (13.4)	34 (26.8)	127 (100.0)
69 (21.9)	44 (14.0)	11 (3.5)	43 (13.7)	94 (29.8)	315 (100.0)



図 13・14 地区の現在道路幅員

4・1 —— 現状の道路幅員

地区内のほとんどの道路は、4 m 未満の細街路で、多くは曲がりくねり側溝もない。また、地区内にある数ヶ所の道路を除くと、ほとんど 4 m 未満の私道である（図 13・14）。とくに中央幹線北側の街区（北町 2 丁目、北町 3 丁目、月見山本町 2 丁目）では 2 m 足らずの昔の畦道がそのまま生活道路として使われているところも少なくない。こうした道路事情をかかえた白地地域のまちづくりでは、計画的にみて重要と思われる道路を主要生活道路として位置づけ、住民の合意が得られたところから漸進的に整備していく方法が望ましい。そのためのガイドラインとしてイメージマップづくりは重要である。

表 13・10 道路の拡張（4 m 幅員）にともなう障害となる家屋・構築物

	震災前からの家屋・構築物						震災後に新築された家屋・構築物					
	特に問題なし	障害となる家屋・構築物					特に問題なし	障害となる家屋・構築物				
		塀・擁壁	バルコニー等	簡易な増築・下屋等	建物本体	小計		塀・擁壁	バルコニー等	簡易な増築・下屋等	建物本体	小計
北町	24	27	0	3	40	70	10	4	0	0	0	4
月見山本町	38	21	2	2	44	69	19	8	1	1	4	14
南町	39	17	3	3	10	33	36	10	0	0	0	10
計	101	65	5	8	94	172	65	22	1	1	4	28

注：「特に問題なし」は道路中心後退（2 m）した場合に、構築物である塀や家屋本体が道路敷きにあたらない状況を示す。生け垣や花壇等は構築物に入れていないので、ここでは「特に問題なし」とした

4・2 —— 道路拡張にあたっての物的障害条件

アンケート調査では、現状の道路を4 mに拡張することによって、「宅地が狭くなる」、「家屋、塀や門などがあたる」などの回答があった。このことは、白地地域のまちづくりの困難性を浮き彫りにしているといえる。そこで、物的障害条件の実態を把握するため地区観察・実測調査を行った。

物的障害条件となる構築物の種類は、軽微な順に、①塀・擁壁、②バルコニー等、③簡易な増築・下屋等、④建物本体に分類した。また、震災後再建した住宅については、建物本体は中心から2 m後退している場合がほとんどで、震災以前から建っている住宅とは様相が異なるため、①震災前からの家屋および構築物と、②震災後新築した家屋および構築物に分けて障害条件を整理した。

それを集計したのが表13・10、即地的な分布を示したのが図13・15である。結果は、震災によって新築再建された住宅で障害となるのは28件、3分の1程度と少ない。障害条件も塀・擁壁が多く、建物本体がかかるのは4件だけで、すでに道路中心線から2 m後退して再建していることがわかる。

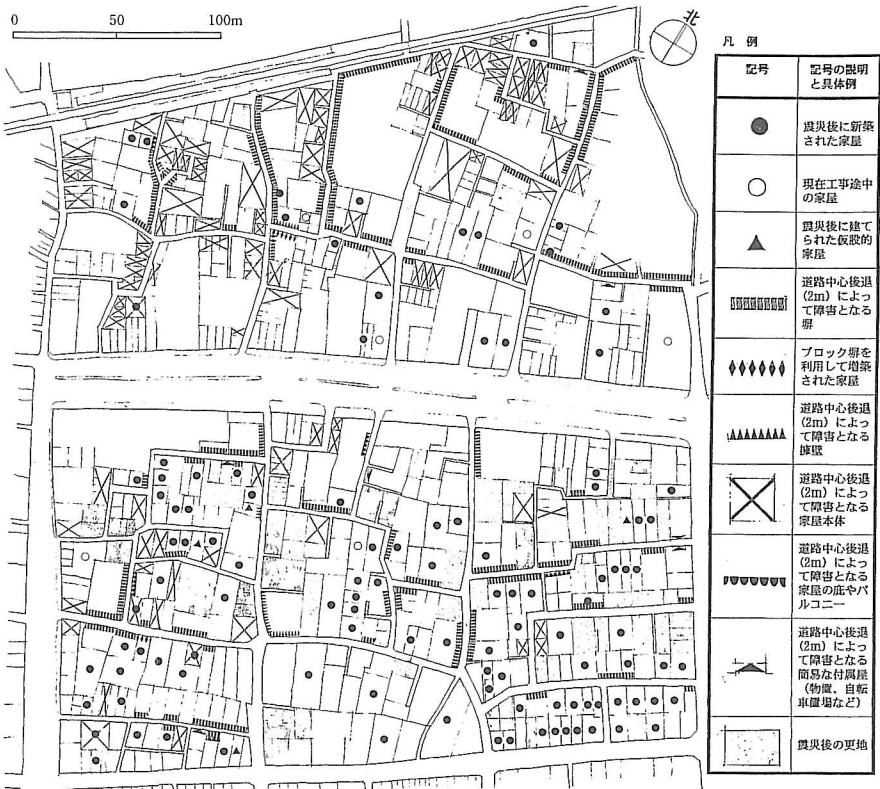
震災前からの住宅では逆である。障害となる構築物の割合も6割強と高く、その多くが建物本体がかかる場合である。以上のように、道路拡張で問題となるのは、被害が少なく、残存した家屋および構築物が主である。

4・3 —— まちの空間再読とまちづくり資源の発掘

図13・16がまちづくりイメージマップである。まちづくりはそのまちの歴史を抜きには考えられない。曲がりくねった細街路で構成された旧市街地には、

件数

特に問題なし	計					更地
	障害となる家屋・構造物					
	塀・擁壁	バルコニー等	簡易な増築・下屋等	建物本体	小計	
34	31	0	3	40	74	5
57	29	3	3	48	83	20
75	27	3	3	10	43	36
166	87	6	9	98	200	61



記号	記号の説明と具体例
●	震災後に新築された家屋
○	現在工事途中の家屋
▲	震災後に建てられた仮設的の家屋
	道路中心後退(2m)によって障害となる塀
◆◆◆◆	ブロック塀を利用して増築された家屋
▲▲▲▲▲▲	道路中心後退(2m)によって障害となる塀壁
⊗	道路中心後退(2m)によって障害となる家屋本体
~~~~~	道路中心後退(2m)によって障害となる家屋の庇やバルコニー
▲	道路中心後退(2m)によって障害となる簡易な付属屋(物置、自転車置場など)
□	震災後の更地

図 13-15 4m 道路に対しての物的障害条件

住民の生活に溶け込んだ魅力的な空間を時々見出すことができる。一方、こうした魅力的な空間は機能的、あるいは制度的な矛盾をかかえていることも多い。これからのまちづくりは、魅力ある空間を継承しながら、制度的矛盾をいかに

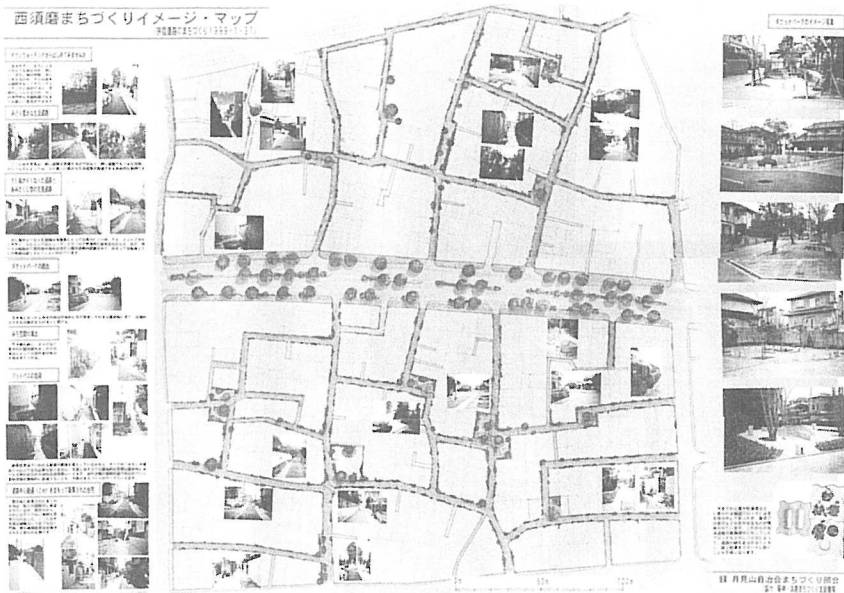


図 13-16 4m 道路をベースにしたまちづくりイメージプラン

克服していくかが重要となる。

そのため、まちづくりイメージマップをまとめるにあたっては、①魅力的な路地空間、②道路に面する屋敷の樹木や生け垣、③既存道路の形態とその空間構成(アイストップ要素の発掘)、④井戸のあった場所、を調査し地図にプロットした。また魅力的と思われる場所は写真撮影をして、現在の街並みを形成している空間の構図とスケールを確認し、イメージマップ作成に取り入れた。

## 5 地区まちづくりへの実践

### (1) まちづくり方策の検討

地区まちづくりに向けての取り組みは、本アンケートを実施する前の段階で、まちづくり方策をめぐる検討からはじめた。神戸市アーバンデザイン室を招いて学習会がもたれた。そこでは、「安全市街地形成土地区画整理事業」の適用が考えられること、公道から公道をつなぐ細街路沿道の住民が「4m に拡幅するこ

と」に同意すれば、道路中心後退部分を減歩とみることで、4 m 道路と側溝の整備費、道路内に残る塀、基礎、石垣、建物などの撤去費用は行政が負担する、というものであった。自治会まちづくり部会側としては、客観的にみれば可能性のある事業制度であること、しかし住民だけで合意をしていくことは極めて難しく、行政の協力が不可欠であることが強調された。ところが行政の態度は、幹線道路問題で住民が行政に敵対していることもあってか、「住民がまとまるならできるでしょう」という域を出なかった。

## (2) アンケート調査結果・まちづくりイメージマップの報告会

そうした経過を経て行われたアンケート調査の結果報告会を1999年1月31日に開催した。「月見山（中央幹線北・南）地区まちづくりアンケート結果の報告」（月見山自治会まちづくり部会／阪神・淡路大震災まちづくり支援機構／近畿大学）にまとめるとともに、拡幅した場合の物的障害条件とまちづくりイメージマップを用意した。全世帯に案内を出し、出席者は20人程度であったが、「今後、関心の高い地区を中心に小ブロック単位で、地区まちづくりを具体化していきたい」としめくられた。

## (3) 関心の高いブロックでの実践への取り組み

それにもとづいて、細街路整備に相対的に関心の高い2つの小ブロックを対象とすることとし、1つのブロックからまちづくりに取り組むこととした。対象ブロック沿道関係者の会合では、かなりの人が街路の拡幅・整備に対して理解を示したが、一部の人から「利用できる土地が減少する」「今のままでも問題はない」という意見が強く主張され、同意にはいたらなかった*7。その後、「まず住民が事実を知ることが重要だろう」ということで、道路中心線の確定から取りかかる計画をたてた。500分の1地図の提供で行政の協力が十分得られなかったことなどが関係して、現在までまだ展望は出ていない*8。

---

## 6 まとめ

密集市街地の多くは道路が狭く防災上問題があり、何らかの改善を図る必要性がある。このことは今回の細街路整備についてのアンケート調査でも多くの

住民が認識している。しかし他方で、道路を拡幅すると宅地が削られるなどの個人的事情がある。拡幅すれば、路上駐車が増えたり、車が入ってきて危険など、地区共有の問題をクローズアップさせ、改善には後ろ向きになる傾向がある。また、たとえ多くの住民が改善に前向きな方向を示しても、一部の後ろ向きな発言があれば事態は前に進まない。こうした問題が住民の自主性に任せられる白地地域でのまちづくりを難しくしている大きな理由の1つといえる。

白地地域のまちづくりは住民の自発的な働きかけで萌芽するが、「今のままで十分だ」とする一部の保守的な住民の言葉によって摘み取られていく。他方、黒地地域では行政と住民は対峙的な関係になりやすく、行政に対する不信感が住民の結束を生み、それが原動力になる傾向がある。しかし、両者の根底にはまちづくりの主旨には「賛同」できても「同意」はできないといった共通点があり、そこに震災復興まちづくりにおける住民合意の難しさがある*9。

#### 注

- *1 道路幅員は、中央幹線、須磨多間線は27～36mであり、千森線は22mである。また用地買収率は、1999年9月時点で、各69%、82%、81%である(資料：神戸市『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』)。
- *2 安藤元夫、幸田稔、坂本滋之「木造密集市街地の細街路、狭小宅地における住宅再建の困難性に関する研究—阪神大震災・白地地域の西須磨地区におけるケーススタディー—」日本都市計画学会都市計画論文集、第32号、1997年11月。これをもとにしたのが、前著『阪神・淡路大震災 被災と住宅・生活復興』の第8章である。
- *3 安藤元夫「すまいの再建をめざす地区レベルのまちづくり—西須磨のグランドプランと地区・住宅をつなぐとりくみを—」『住民主体への挑戦—被災地須磨のまちづくり—』西須磨まちづくり懇談会編著、エピック、1997年。
- *4 阪神・淡路まちづくり支援機構は、区画整理、再開発等の都市計画事業決定区域以外の地域復興まちづくりについて弁護士、土地家屋測量士、建築士等の各種専門家が協力して支援する組織である。
- *5 安全市街地形成土地区画整理事業は、阪神・淡路大震災の被害を教訓に制度化された事業である。
- *6 道路拡幅と関係する調査なので、土地を所有していることを念頭に戸建とした。
- *7 少数の強い反対意見があれば、決まらないのが、被災地で共通する状況である。
- *8 これは震災後5年ぐらゐの段階のことであるが、現在まで状況は変わっていない。
- *9 本章のもとになったのは、安藤元夫、曾根秀一、森田年治「地区レベルでの復興まちづくりについての研究—白地区域・西須磨地区における細街路整備意向調査と地区まちづくり試案の作成—」近畿大学理工学部研究報告、第35号、1999年9月、である。