

第5章

まちづくり提案と市街地形成

——多階層の提案による漸進的計画策定プロセス

第4章では、まちづくり組織の展開のプロセスをみてきた。本章では、市街地整備計画策定のプロセスに焦点をあててみることにしたい。

新長田駅北地区東部の都市原型である条里プランに基づいた地域形成の枠組みの中で、多数の協議会による様々な街区計画のまちづくり提案から始まり、協議会の連携により生まれた多様なまちづくり提案の積み重ねから、漸進的に地区全体の市街地整備計画が形成されていった。

本章では、2段階都市計画決定方式とまちづくり提案制度の採用により、いかにして地区全体の計画が形成されていったかをみていくことにしよう。

5・1

地域形成の枠組みと協議会活動のプロセス

◇都市原型

市街地整備計画は、まず地区の文脈を解説することから始まる。

川上秀光氏は『都市政策の視点』の中で、日本における戦前までの市街地においては、地形の尊重と歴史的な街路網や土地利用システムを継承した秩序を持つ市街地形態、すなわち「都市原型（アーバンパターン）」が存在したとしている。そして明治・大正期の都市計画においても都市原型の展開により、市街地整備がそれぞれ都市固有の秩序のもとで行われたが、戦後は都市原型の喪失により、市街化に著しい不規則性があることを指摘している。

川上氏の指摘に照らして、阪神・淡路大震災においてとりわけ被害を受けた神戸市西部市街地についてみると、古代に条里地割が施行された地域であり、大正時代に条里地割を生かした耕地整理が行われ、市街地が形成されてきており、この地域の都市原型は「条里プラン」ということができる。

金田章裕氏は『条里と村落の歴史地理学研究』の中で、「条里プラン」とは「条里地割と条里呼称法からなるシステム」と定義しているが、ここでは、「条里地割を継承した道路のグリッドパターン」も含めたものとしておこう。

条里制は古代に関西を中心として日本の広い範囲にわたって実施されたことから、条里プランは地域の骨組み、街区や土地利用の形成、またコミュニティの単位など、多くの地域の市街地形態に影響を与えている。

◇二つの視点からの市街地整備計画

まちづくりによる市街地整備計画の形成においては、地区の都市原型の解説を基礎としながら、二つの視点からの取り組みが必要となる。

第一は「まちづくり協議会活動のプロセス」の視点であるが、第4章で示し

たように、それぞれの協議会活動は、それぞれの町丁単位での建築再建に直接関係する街区計画から始まるものである。このため同時に広域的、長期的な視点で「地域形成の枠組み」が必要であり、これが第二の視点となる。

まちづくりによる市街地整備計画の形成では、都市原型の解説結果を介入させながら、「地域形成の枠組み」と「まちづくり協議会活動のプロセス」をいかに整合させながら、地区の市街地整備計画を形成するかが課題であった。

5・2

条里プランを原型とした市街地の特徴

5・2・1 条里プランを原型とした耕地整理

当地区の位置する神戸西部市街地は、海と六甲山系に挟まれた長田市街地を中心とした地域であり、明治19年頃の陸地測量部地図をみると、ほとんどが田地であり、そこに条里地割遺構とみられるものが存在する。

神戸西部市街地の条里制研究は、落合重信氏の『神戸の歴史・研究編』によると、大正10年頃、神戸市史編集員岡久穀三郎が応保2年(1162年)の年号が入った条里断簡図を発見した頃から始まり、喜田貞吉、天坊幸彦、落合長雄、落合重信らによって撰津国八部郡^{やたべごおり}条里図復元として研究が行われてきたとされている。旧長田村の上卅六^{さいろく}(新湊川に「三六橋」がある)、下卅六、一ノ坪、二ノ坪、十ノ坪、旧野田村の市ノ坪^{じょうりつぽめい}は条里坪名が残存したものとみられている。

神戸西部市街地の基盤整備は、大正期に市街化を前提に行われた耕地整理による。この耕地整理が条里プランの復元であるとする記録文献を筆者は知らない。しかし長田区では西部耕地整理組合、長田耕地整理組合、西代耕地整理組合等の多くの耕地整理組合により耕地整理が行われたにもかかわらず、地域一

帯が整然とした1町角の格子状街区を形成していること、先に述べた当地域の条里制研究と耕地整理が同時代に始まっていることを考えれば、この耕地整理は条里プランの復元とみてまちがいないであろう。また当地域の明治期の地形図をみる限り条里線は確認できるものの不鮮明なところもあり、当時の耕地整理の計画者が条里プランに注意しない限り、今日の道路網はできなかつたといつてよい。

5・2・2 条里プランからみた神戸西部市街地の地域構造

◇古代の地域構造の想定

条里地割の方位については大和条里においては正北の方位であるが、他の地域では正北を中心に西または東に偏向がみられる。当地域の条里地割「八部郡条里」の方位についても約37°西に偏向している。

条里方位偏向の理由については磁石使用による磁気の永年変化による偏向説、地形傾斜による偏向説があるが、前者については落合重信氏が『条里制』の中で否定しており、後者については渡辺久雄氏が『条里制研究』の中で否定している。

一方、山田安彦氏は、『古代方位信仰と地域計画』の中で、「古において地域招福のためには自然の摂理に背かないように地域計画の理念を樹立していた」という視点に立ち、条里地割についても「生産豊穰と息災を祈願するために神の意に沿うよう自然の摂理条理に合致するように象徴化したもの」であり「信仰する山岳を見通して、その方位を崇拜し神聖化する。その山岳を目標として、その山を見通す方位を遠望しうる位置に生産の場なり、信仰施設を配置する」としている。平城京など都城計画において方位が重視され計画されたことは大方の認めるところであるが、共同体の秩序と結合を強固にする必要のある農業基盤の整備においても山田氏がいうように同様の手法がとられたと考えることは自然である。

そこで、筆者は1/25,000の地形図を使って当地域の北にある摂津富士と呼ばれ古代の神奈備山である高取山頂上から現況道路（条里地割）の方向に沿って延伸させたところ、大阪湾を越え約30km離れた葛城山山頂に正確に到達し

た。これを仮に「高取山・葛城山方位線」(図5・1)と呼ぶこととし、葛城山と当地区の関係を歴史に重ねてみると次のような古代の地域形成の姿が浮かび上がってきた。

長田神社には、大和国葛城山麓に祭られていた事代主命ことしろぬしのみことが移されてきている。古代ナガタノクニが大和朝廷の勢力下に組入れられるとともに、高取山を神として崇めてきた長田の神祭りが事代主命を祭神をとするようになったのである。

おそらく当地域の古代の条里プロジェクトには、葛城山麓の豪族やそれに従ってきた人々もナガタノクニの人々とともに従事したのだらうと想像できる。この大事業に人々は、生産豊穰や息災の願いをこめ、ナガタノクニの神の山高取山と「田の神である事代主命」のふるさと葛城山の加護を願うのは自然である。そのため山田氏が想定するような山あての手法がとられたと想像できる。高取山と葛城山を結ぶ方位線は、さらに「生産霊せいさんれいが鎮座すると信じられた辰巳隅たつみすみ信仰」の方向である。このようにみていくと、まさに「高取山・葛城山方位線」は、古代地域計画の基軸をなすものという仮説ができる。

◇現代の地域構造

現代の地域構造の計画が、基層にある条里プランの持つ地域構造の継承、展開を図るものであるか否かをチェックするために、古代の地域構造と現代の地域構造の層を重ねてみる。

高取山・葛城山方位線は、かつて山陽電鉄旧西代駅からJR新長田駅旧東口、本町筋、新湊川河口に至るルートである。かつて新長田駅北地区東部のこのルートにあたる道路沿いの水笠通1丁目および細田町5、6丁目に神戸高等工業学校(その後神戸工業専門学校を経て神戸大学工学部となる)、細田町7丁目に長田警察署があった。この道路の南側の延長上にある本町筋はかつて西新開地の名で親しまれ神戸市内で有数の商店街を形成した。これは新長田地域の中心軸とでもいうべきものであった。

その後都市計画道路五位池線の開通とともに新長田地域の中心軸は、五位池線に移っていった。現在の長田市街地の都市軸であり大シンボル道路である五位池線(計画幅員27m-海への道)は、少し西側に移動したものの大局的にみれば「高取山・葛城山方位線」に沿うものである。

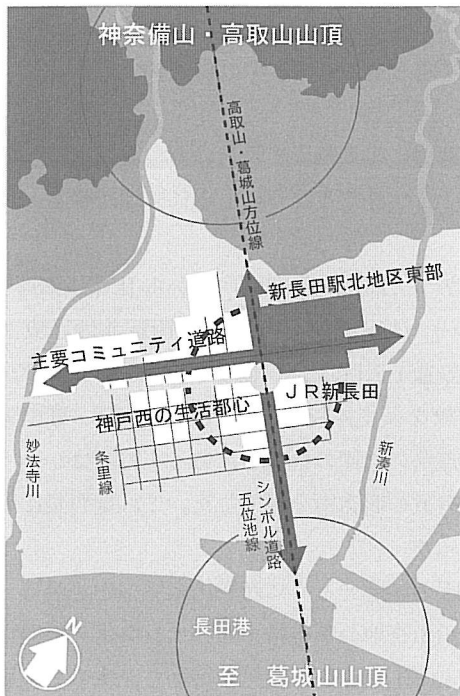
五位池線を朱雀大路に見立て、さらに震災復興区画整理事業によって形成される東西方向の主要コミュニティ道路とで形成される十文字のシンボル道路を「天心十道」と見立てると、図5・1のように長田市街地は風水思想による造形空間に適う都市構造であることがわかる。

条里プランが自然に応答した地域構造であることに注目すると、ここから自然との共生を視野にいれた新しい地域づくりの議論も生まれるであろう。

◇町街区の形成

神戸西部市街地は、耕地整理により条里プランの区画単位である坪を基準におおむね109m間隔に幅員8m強の道路が配置されている。この道路は、耕地整理でもともと5間(9m)道路としてつくり、その後民地が道路用地にくだんだものでないかと筆者はみている。

条里プランの特徴は、第一に区画単位の基準を確立したことであり、1町角



注) 図中の白い部分は、他の震災復興区画整理および再開発の区域を示す。高取山・葛城山方位線は、ほぼ神楽西代線にあたるが、この図では、地域の構造をわかりやすくするため五位池線にあわせている。

図5・1 条里プランからみた長田市街地の地域構造

(109m) の区画を坪とし、6坪四方の集まったもの、すなわち 36坪 (36町) を里とした。第二は区画単位の地番づけの基準を確立したことであり、6坪を縦 (または横) に 1条、2条と数え、横 (または縦) に 1里、2里と数え、さらに坪の位置を示した。

宮本常一氏の『町のなりたち』によると、後には条里田の里を「マチ」、坪を「チョウ」と呼び、市街地を意味する「町」は、元来水田の区画の呼称であるとしている。そこで筆者は、坪＝町 (チョウ) で形成された街区を「町 (チョウ) 街区」(図5・2) と称することにする。

市街地である「町」の名称の由来が示すように、条里プランが日本の都市原型の典型の一つであるグリッドパターンとして継承されており、当地区における「町街区」も震災前には、グリッドパターンの既成市街地に一般にみられる以下のような特徴を持っていた。

- ① 町街区を基本に町名がつけられ、コミュニティの基礎単位となっている。
- ② 一般的な町街区では、表通りである「表地」に主に店舗や事業所等が立地し、町街区内部の「裏地」では長屋等住宅が立地し、町街区単位で用途が複合している。
- ③ ②の町街区の他、公益的施設集中街区、工場街区など種々の性格の町街区がモザイク状に配置され、変化ある住工商共存の市街地を形成している。
- ④ 町街区の表地が連続して、それぞれ特徴を持つ「通り」を形成している。
- ⑤ 町街区単位で時代とともに土地利用の変容があり、市街地が変化してきた。

この町のしくみがケミカルシューズ産業等地域産業を支えてきたが、道路な

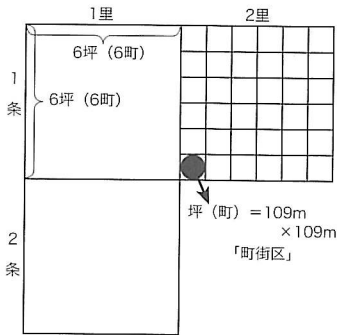


図5・2 条里プランの単位と「町街区」

ど都市基盤の弱さが地域産業の近代化を妨げ、裏長屋の老朽化などインナーシティ問題といわれる地域の衰退化が進行する状況の中、大震災によりとりわけ大きな被害を受けることになった。

5・3

市街地整備計画の形成プロセス

すでに述べたように市街地整備計画の立案は、「2段階都市計画決定方式」を枠組みとして行われた。2段階都市計画決定方式の採用は段階的な計画形成を促すものであり、当地区の計画形成は、表5・1の「計画形成の座標」として示すことができる。

表5・1の第Ⅰ段階は、2段階都市計画決定方式の1段階めの都市計画にあたり、区画整理事業区域の決定と根幹的都市施設（幹線道路、近隣公園）など地域の骨格形成の計画であり、広域的、長期的な視点から行われるべきもので、これは市民の意見を聞きながらも行政が責任を持つべき本来の「都市計画」の領域であるといえる。

第Ⅱ段階は、住民・地権者・事業者等区域の関係者すべてからなるまちづくり協議会が主体となって取り組む「まちづくり」として行われた領域である。

第Ⅲ段階は、他地区とのまちづくり活動の連携により長田市街地全体の都市像を再構築するという段階である。

以下、協議会活動に沿って計画形成の諸段階について述べる。

表 5・1 計画形成の座標

	基本的な視点	計画の対象	まちづくり協議会との関係	条里プランとの関係	制度	計画決定等
第一段階	<ul style="list-style-type: none"> ・長期的、広域的視点の形成 ・地域の骨組みの形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・根幹的公共施設の整備 (幹線道路、近隣公園) 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画決定の検証、追認 	<ul style="list-style-type: none"> ・4町街区で安全安心街区を形成 ・1町街区を近隣公園に 	<ul style="list-style-type: none"> ・区画整理事業による根幹的公共施設整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・1次都市計画決定 (幹線道路、近隣公園)
第二段階	<ul style="list-style-type: none"> ・地区形成の視点 ・地区の骨組みの形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区の主要公共施設の整備 (主要コミュニティ道路、主要区画道路、街区公園) 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会間の連携による提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・安全安心街区中央に主要コミュニティ道路とコミュニティ道路 (主要区画道路) を配置 ・原則として安全安心街区に街区公園を配置 	<ul style="list-style-type: none"> ・区画整理事業による地区公共施設整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・2次都市計画決定 (主要コミュニティ道路 (14m)、主要区画道路、街区公園)
第三段階	<ul style="list-style-type: none"> ・町街区内の環境基盤の形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・共同建替適地など町街区内の土地利用計画 ・町街区内の区画道路 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会 (町街区単位) による街区計画提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・町街区内の区画道路 	<ul style="list-style-type: none"> ・区画整理事業による区画道路の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・区画整理事業の事業計画決定 ・事業計画の変更
第四段階	<ul style="list-style-type: none"> ・地区における望ましい生活環境、産業環境を創造・育成・管理していくための計画づくりと実現 	<ul style="list-style-type: none"> ・共同建替事業 ・産業ビジョンに基づく先導施設の建設 ・家並み景観形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会連携による共同建替事業実現 ・協議会連携による産業ビジョン提案 ・協議会連携による景観形成市民協定締結と「いそなみ委員会」の結成 	<ul style="list-style-type: none"> ・町街区どうしの多様な連携 ・地区全体 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区計画 ・住宅市街地整備総合支援事業 ・中心市街地活性化法都市型新事業の支援事業 ・景観形成市民協定 ・街なみ環境整備事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区計画の決定 ・景観形成市民協定の認定
第五段階	<ul style="list-style-type: none"> ・長田市街地全体の都市像の共有 ・地域産業の活性化 	<ul style="list-style-type: none"> ・エコロジーネットワークの形成等 ・商工のネットワーク化、イベントのネットワーク化等 	<ul style="list-style-type: none"> ・JR駅南側地域等、他の協議会との連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・神戸西部市街地 (1条里地域) 		

5・3・1 協議会による「基本まちづくり提案」

◇基本まちづくり提案

震災直後の都市計画決定に対して危機感を抱いた住民らは、近隣の人達と話し合い、1または2町街区ちやうがいくでそれぞれまちづくり協議会を設立し、12の協議会が設立された。その設立は最も早いもので平成7年6月、大半は10～12月に設立しており、協議会の設立は容易ではなかった。当地区は2小学校区に分かれ、連合自治会区域も二つの連合自治会区域と連合自治会未結成区域の三つに分かれている。また町街区ごとの土地利用状況が異なることもあり、町街区ごとの住民意見も異なっていた。

しかし、当地区ではグリッドパターン（条里プラン）を特質として持っていることから1次都市計画として決定された「地域の骨組み」と「町街区」は、二つの階層をなすものであり、町街区単位の協議会ごとが独自に街区計画を始めることが可能であった。このため、協議会が結成された町街区から協議会活動が始まったが、これが他の協議会未結成の町街区の住民に影響を与え、順次協議会が設立されることになった。

当地区においては各種のまちづくり提案を行い、まちづくりが推進されてきたが、このうち最初に各協議会がそれぞれに行ったまちづくり提案を「基本まちづくり提案」という。協議会による基本まちづくり提案は、表5・1で示す段階区分においてステージCの町街区計画の作成を中心に、ステージAの検証とステージBの計画を含む内容である。

◇ステージA

ステージAは2段階都市計画決定方式の第1段階であり、すでに都市計画決定（1次都市計画決定）されたものである。当地区の1次都市計画決定についてみれば、幹線道路は震災前にすでに都市計画決定されていた五位池線（幅員27m）、細田線（幅員20m）、兵庫駅鷹取線（幅員15m）以外に神楽西代線、神楽御屋敷線の2路線（幅員17m）が追加された。この結果、当地区の幹線道路は、東西および南北に約200m間隔（2町街区ごと）に配置されることになった。また、1ha（1町街区）の近隣公園が1カ所配置された。

協議会にとっては、これを検証し、地元として区画整理事業を受け入れるかどうかを決定することが当初の活動であり、主な検討事項としては、「区画整理事業の是非」と「幹線道路の妥当性」である。コンサルタントは協議会に区画整理事業の都市計画決定の解説を行う役割を持つが、これを説明しうる地域のマスタープランがないため、当地区の条里プランを念頭において説明を行った。

まず「土地区画整理事業の是非」についての説明であるが、これは次の2点に集約される。

- ① 多くの町街区においては図5・3に示すように建築基準法に適合しない狭い私道が多く、再建が困難である。
- ② 震災時、約100m間隔にある約幅員8m道路は、建物倒壊で交通が遮断された箇所があること、また駅前地区、産業地区としての交通改善の必要性等から幹線道路の整備が必要である。

①についてはできるだけ詳しく説明したが、これが重要なポイントであることは、平成16年10月に行われた当地区でのアンケート調査において、区画整理をして良かったとした回答者の理由として、半数の人が「震災前の道路状況

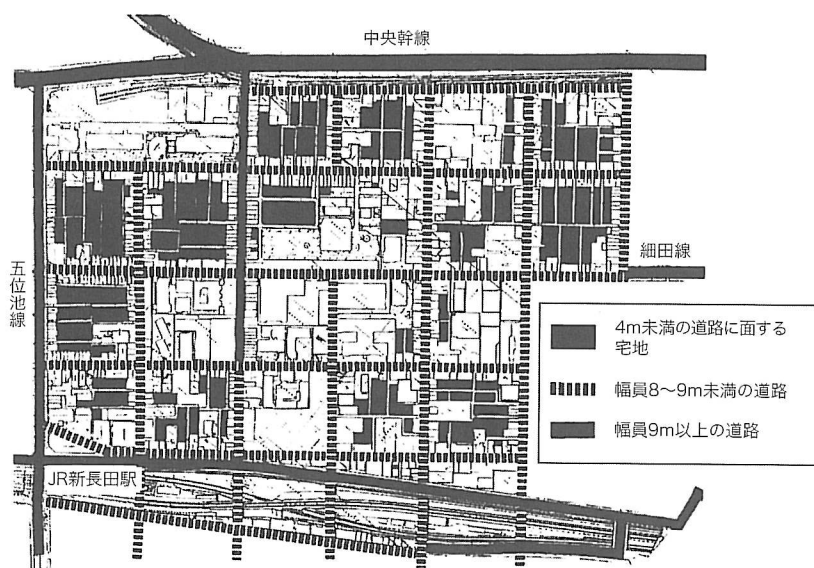


図5・3 当地区の道路状況

では再建できなかった」と答えていることからわかる。

②については、震災後の情景の記憶のなまなましさの中で、多くの人も実感としてわかることである。

しかしこれらの説明は、住民の都市計画決定に対する憤り、被害が少ない住民や道路条件が良くすぐにも再建できる住民の気持ち、外部からの区画整理を批判する情報などの影響を受けながら、きわめて激しい話し合いを経て理解されていくものである。

次に「幹線道路の妥当性」についての説明である。これについては、新しく配置される幹線道路は、従来の町街区のコミュニティを損なうことなく、かつ新しい骨組みによって以下のような望ましい市街地の構成ができることを中心に話した。

- ① 従来約100m間隔にある8m道路は、地域の産業交通を含めた自動車交通に対して一方通行で対応してきたが、車の渋滞、歩行者交通の安全性からみると不十分であった。約200m間隔に歩道と双方向の車線を備えた幹線道路は、自動車交通の集約を図ることになり、図5・4に示すように約200m四方(4町街区)の区域は「安全安心街区」が形成されることになる。

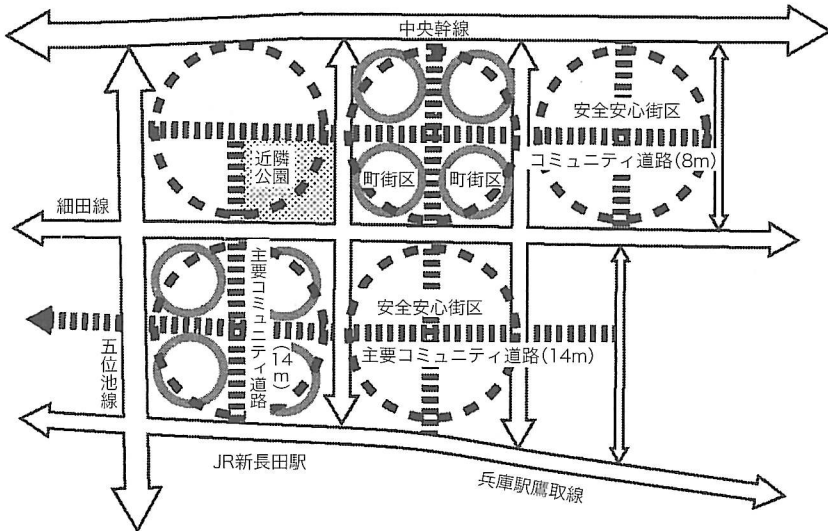


図5・4 1次都市計画決定により想定される市街地の構成

- ② 安全安心街区の中央に南北方向、東西方向の歩行者優先のコミュニティ道路等を配置することを可能とする。
- ③ 新長田駅北地区中央に南北方向に配置されている都市計画道路五位池線は、長田地域のシンボリック地域幹線道路であり、地区中央に東西方向に配置されている都市計画道路細田線も JR 線より北側地域の地域幹線道路として位置づけることができる。
- ④ 幹線道路の幅員については、断面構成が車道、歩道、停車帯で構成されており、歩道幅員については街路樹植栽、車椅子のすれ違い、電線地中化の可能性の確保等から 3.5m 以上が望ましいことなどにより決められている。

以上の内容は、①町街区コミュニティの継承、②町街区の 1 階層上の「安全安心街区」の形成、③「通り」としてのコミュニティ道路等、条里プランの展開による町のイメージづくりの提示でもある。

1 次都市計画決定の幹線道路計画は、行政から押し付けられた計画ではあるが、住民の生活の継承とそこから展開できる新しいイメージを示すことにより、大部分の協議会においてステージ A の内容についてある程度の理解が得られ、承認された。

◇ステージ A における問題点

上で述べた過程で、すべてがまとまったわけではない。大きな問題として三つが残された。

一つめは、水笠通 2 丁目街区全体が近隣公園に都市計画決定された水二まちづくり協議会の対応である。これについては、第 6 章で述べる。

二つめは、都市計画道路神楽西代線北側の協議会において、都市計画道路幅員が広すぎるという反対意見である (p.72 図 4・3 参照)。しかしこの道路の南側の協議会の意見とは異なっていた。このため御屋敷通 2 丁目まちづくり協議会は、基本まちづくり提案において神楽西代線の幅員については、幅員の見直しの状況が生まれれば変更する、という条件付で計画決定の幅員を承認した。水笠通 1 丁目まちづくり協議会は、都市計画道路幅員だけでなく区画整理反対の立場をとり、協議会活動を停止した。しかし周辺の協議会活動の状況から平成 10 年に活動を再開した。

三つめは、区画整理反対の人たちから協議会を認めないとする組織が生まれ

たことである。この組織は、当地区の土地区画整理審議会ができた時に解散するまで反対運動を続けた。しかし、協議会活動においては、あまり大きな障害とはならなかった。

このほか、当地区の範囲を越えるため、この時には問題にならなかったが、後日、協議会からも指摘された都市計画道路のルートの問題がある。

一つは、JR線より北側地域の地域幹線道路として位置づけて説明した幅員20mの都市計画道路細田線が、須磨区の区画整理事業区域で途切れ、既存の都市計画道路板宿線とつながらないばかりでなく、新長田駅北地区区画整理事業の飛び地である鷹取エリアともつながっていないのである。

もう一つは、地区内の南北都市計画道路の地区外のJR線南側との不連続性である。これはJR線の現在の構造では無理であるが、将来は連続させることを実現してほしいとの要望を協議会は行っている。

震災直後に根幹的公共施設の都市計画決定が行われたことについて、筆者は妥当な措置と思うが、それにしても十分な検討を行うには時間が余りにも少ない。このことは、震災時にも対応できる都市計画マスタープランを平常時に策定しておくことが必要であることを示している。

◇ステージ B

ステージ B は、町街区の集合である地区レベルの公共施設計画の検討である。主要コミュニティ道路、街区公園は、1次都市計画決定の際、市の計画図におおよその位置が示されているものの、その具体的な内容は協議会の基本まちづくり提案を受けて2次の都市計画決定として行われることになっていた。

これらの地区レベルの主要公共施設の計画は、ステージ A で示した「安全安心街区」の考え方を基本として検討された。

主要コミュニティ道路は、JR線に近い各安全安心街区を貫通するものであるが、当地区だけでなくJR線北側の各地区を結ぶ地域的なコミュニティ道路である。これは図5・1に示すように長田市街地のアメニティ軸と位置づけられる。協議会活動が先行していた細田町4・5丁目および神楽町3・4丁目内の3協議会は、主要コミュニティ道路を幅員14mとし、一方通行の歩行者優先の「せせらぎのある緑豊かな公園のようなみち」を提案した。検討が遅れていた協議会はこの協議会案を追認している。

その他の安全安心街区内の既存 8m 道路（主要区画道路）も多くの協議会は、「生活の中心となる通り」「歩行者が快適に通行できる通り」として、コミュニティ道路と位置づけている。また、街区公園は、1 協議会では対応できないため、同じ安全安心街区にある協議会どうして連携して計画検討が行われた。

◇ステージ C

ステージ C は、町街区内の土地利用と区画道路の「街区計画」の検討であり、町街区単位で結成された協議会にとっては取り組みの中心となる。共同建替適地等土地利用適地が定められ、それに対応した区画道路が計画された。その結果は、各協議会の考え方によって町街区ごとの土地利用適地や区画道路幅員等、多様な計画内容となった。例えば、区画道路幅員は、6m がほとんどであるが、御屋敷通 2 丁目街区では 4.5m で構成され、神楽町 6 丁目街区および松野通 1 丁目街区では 8m の「みちひろば」が計画された。

5・3・2 町街区計画の管理

大半の協議会から基本まちづくり提案が出された段階である平成 8 年 3 月に、市はステージ B に示す地区レベルの主要公共施設を第 2 段階めの都市計画決定をするための計画案（2 次都市計画決定案）と区画整理の事業計画案を縦覧し、同年 7 月に 2 次都市計画決定と事業計画決定を行った。

この 2 次都市計画決定と事業計画には、各協議会による基本まちづくり提案の内容が盛り込まれている。この時点でまだ提案を行っていない協議会の町街区計画は市案となっているが、その後提出されたまちづくり提案によって市プランから協議会プランに変更し、事業計画の変更が行われた。

その後、ほとんどの協議会は、8 年末から 10 年春にかけて各協議会単位で共同建替参加者の意向集約の進展とともに共同建替適地の変更を行い、それにともない町街区内の区画道路の一部を変更する「街区計画変更提案」のまちづくり提案を行った（第 6 章参照）。

また、11 年から 13 年にかけて、各協議会単位で仮換地の進捗に伴う「適正な換地敷地の形成」「仮換地の早期実施」を理由に、町街区内の区画道路の一部を変更する「街区計画変更提案」が行われた。これは、当地区は工場が混在する

地区であったことから、工場等大規模敷地権利者の動向が町街区内の区画道路配置計画に与える影響が大きいため、市の状況説明に基づき各協議会が現実的な対応を行ったものである。

このように町街区内の区画道路は、計画や事業の進捗とともに変更を伴うものであり、それぞれの協議会は状況に応じて街区計画変更についてのまちづくり提案を市に行っている。これを受けた市は、その都度事業計画の変更を行っている。

条里プランに適合した地域レベル、地区レベルの主要公共施設を都市計画施設として枠組みをつくることによって、各町街区の街区計画はそれぞれの協議会の自主性にゆだねることができ、協議会自身が街区計画を管理することを可能にしたのである。

5・3・3 協議会連携によるまちづくり提案

当地区において協議会どうしの連携が進んだが、その要因は協議会相互の共通課題を協力して取り組もうとする動きにある。この課題検討の結果として協議会合同によるまちづくり提案が行われた。その内容はステージDに示す内容と、もう一つはステージA、ステージBに示す地区の主要公共施設のデザインである。

◇ステージD

ステージDは、望ましい生活環境、産業環境を建築によって形成する段階である。当地区では、協議会どうしの連携により、地区計画提案、共同建替事業実施の他、シューズギャラリートOWN構想、アジアギャラリートOWN構想という産業復興ビジョン提案とその実現に向けての取り組み、景観形成市民協定「いえなみ基準」の締結などが行われた。このプロセスは、面的に見れば図4・2 (p.70)に示すように町街区どうしが相互に作用しながら地区の組織が形成されるプロセスであるとともに、地区全体の市街地整備計画が形成されていくプロセスであった。

このような様々な主体によるまちづくり提案は、その集積や調整を経て現在図4・3 (p.72)に示すまちづくり提案図に至り、事業化が行われている。

◇主要公共施設のデザイン

地区の主要公共施設は、地区住民が利用し、管理する施設である。

細田線の北側と南側のそれぞれ道路部会ができたが、そこでは安全安心街区の実現、コミュニティ道路のデザインなどの検討や提案をしている。そして地区全体の組織である協議会連合会の環境部会は、都市計画道路や近隣公園のデザインの検討を行い、これをまちづくり提案するとともに、地区全体の環境デザインの調整役を務めている。これについては、次の節で述べることとする。

◇まちづくり地区の連携による地域像の再編成

表 5・1 に示す第Ⅱ段階までが地区としての取り組みであるが、このようなボトムアップの進展は、第Ⅲ段階に示すような長田市街地全体での都市像の共有と再構築へと進むことを展望させる。今後、震災後進みつつある地域の土地利用の変容と各まちづくり地区の成果を踏まえて、第Ⅲ段階へと進展することを期待したい。

5・4

公共施設のデザイン

基本まちづくり提案で多くの協議会は、「杜の下町」をまちづくりの基本理念として掲げており、この基本理念をいえなみ委員会、まちづくり協議会連合会も踏襲している。「杜の下町」とは、条里プランが有する自然と応答した地域構造を生かすことを意味するものでもある。主要公共施設のデザインは、「杜の下町」にふさわしい環境づくりが基本理念となり、その過程で高取山への眺望や環境共生に関心もたれ、「安全安心街区」の考え方は歩行者に優しい道路づくりへと発展した。主要道路デザインに関するまちづくり提案を次にみていくことにする（それぞれの道路の位置は、p.72 図 4・3 参照）。

5・4・1 道路部会による主要道路のデザイン提案

平成 11 年 9 月、細田神楽まちづくり協議会は、隣接する松一まちづくり協議会との合同による細田神楽松一道路部会を結成し、その後毎月部会が開催されている。当部会はこれまでに「JR 通り（都市計画道路兵庫駅鷹取線）周辺関連整備計画提案」「コミュニティ道路基本計画提案」「みちひろば整備計画提案」を行った。これらの計画は、緑や水などの環境共生と歩行者優先が特徴である。

◇ JR 通り整備計画

JR 新長田駅北側の都市計画道路兵庫駅鷹取線（幅員 15m）は震災前に整備されていた幹線道路であるが、新長田駅周辺の歩道において駐輪が多く、また横断歩道がないため不規則な歩行者の横断があり、危険な状況になっていた。また景観も良くなかった。このため細田神楽まちづくり協議会役員会から地区の玄関口にふさわしい環境整備をすべきだという意見が出ていた。道路部会が中心となって、この問題を取り上げ、約 8 カ月間をかけて「JR 通り（都市計画道路兵庫駅鷹取線周辺）関連整備計画提案」をまとめ、市に提案した。

「JR 通り」は、平成 14 年度末におおむね整備された（表 5・2）。駅周辺の歩道での駐輪対策の検討の結果、自転車進入防止柵の設置が行われた。これは効果があり、駅前の歩道での駐輪はなくなった（写真 5・1）。

表 5・2 JR 通りのまちづくり提案と提案後の状況

提案名：JR 通り（都市計画道路兵庫駅鷹取線周辺）関連整備計画提案	（計画の概要） ① JR 通りは、地区の玄関口にふさわしい緑豊かな環境整備を行う。 ② 兵庫駅鷹取線に平行する既存の区画道路を歩道の一部に加え、幅広い歩道をつくる。 ③ JR 線南側の JR 用地である三角地を駐輪施設として活用するよう要望し、極力駐輪施設を少なくする。必要な駐輪施設は駅入口から 1 町（約 100m）以上離れた位置に配置する。 ④ 新長田駅北口からアジア通りへ歩行者を自然に誘導できるよう魅力ある歩道を整備する。
提案日：平成 12 年 2 月	（まちづくり提案後の状況） ① 提案後も引き続きその実施に向けて検討が行われ、平成 15 年 3 月に概成。 ② JR 用地である三角地を駐輪場として利用することは困難となり、駐輪場は JR 通りにまとめて設置することとなった。
提案主体：細田神楽まちづくり協議会、松一まちづくり協議会	
計画検討：細田神楽松一道路部会	

◇みちひろば整備計画

「みちひろば」は、JR 新長田駅に隣接する松野通 1 丁目および神楽町 6 丁目の三つの町街区の中央を通る幅員 8m 道路で歩行者優先の「広場」のような道路として、当初の基本まちづくり提案で提案されていたものである。高容積率が指定されているこの街区内での住環境と商業の活性化を図ることを目的として計画された。みちひろばは、8m 道路と二つの「まちかど広場」で構成されている。

この一部である神楽町 6 丁目のまちかど広場が平成 16 年 7 月に完成し、その竣工式では、今後の管理などの話題が出ていた（表 5・3）。

◇コミュニティ道路基本計画

主要コミュニティ道路（幅員 14m）も当初の基本まちづくり提案で提案され



写真 5・1 JR 通り新長田駅前歩道

表 5・3 みちひろばのまちづくり提案と提案後の状況

提案名：みちひろば整備計画提案	(計画の概要) ① 8m 道路は全面インターロッキング舗装とする。 ② 全区間のデザインの連続性、一体性を図る。 ③ 一方通行として車の通り抜けを防止し、速度制限を設ける。 ④ 路上駐車を防止するためのモラルの向上に努める。
提案日：平成 13 年 2 月	(まちづくり提案後の状況) ① 提案後も実施に向けての検討が行われている。 ② 管理者サイドから歩車分離の意見が出たが、両側の道路敷から 2m の位置に白色の外側線を入れ、外側線の内外で色彩の異なるインターロッキング舗装とすることで決着した。
提案主体：細田神楽まちづくり協議会、松一まちづくり協議会	
計画検討：細田神楽松一道路部会	

たもので細田線南側区域に配置し、南北約200mをアジア通り、東西約500mをギャラリー通りと呼んでいる。この「コミュニティ道路基本計画」は、まちづくり提案まで約1年半の期間を要している(表5・4)。車道幅員やせせらぎについて、道路部会のメンバーが芦屋市や加古川市等のコミュニティ道路やせせらぎをビデオでとり、検討材料にする等活発な議論が行われた。

コミュニティ道路の車道幅員については、これまでこの地区での路上駐車が問題となっていただけに、路上駐車防止について強い意見があり、車道幅員の基準を3.5mにして駐停車を防止し、適宜停車スペースを配置するということになった(図5・5)。

また、電気・電話の電線の地中化が実現するよう、協議会会長、道路部会会長は関西電力を訪ねて、要望を行ったりした。

◇コミュニティ道路計画の実現段階での調整

松一まちづくり協議会、細田神楽まちづくり協議会は、協議会全会員に「コミュニティ道路基本計画」の冊子やまちづくりニュースの全世帯配布やコミュニティ道路計画についてのパネル掲示を行うなどの広報を行いつつ、その後さらに検討を重ね、平成14年7月に「コミュニティ道路整備計画」を市にまち

表5・4 コミュニティ道路基本計画提案

提案名：コミュニティ道路基本計画提案	(基本的な考え方) ①緑豊かな「杜の下町」のシンボル道路として「公園のような道路」を基本に、せせらぎの設置、樹木が育つ環境整備を行う。
提案日：平成12年7月	②お年寄や子供にやさしい道であるとともに来街者にとって魅力とくつろぎのあるみちとする。そのため広い歩道としバリアフリーに配慮する。
提案主体：細田神楽まちづくり協議会、松一まちづくり協議会	③自動車のスピードの抑制、大型車の進入抑制を基本とする。また自動車の駐停車は他の道路を利用するものとして、この道路における駐停車を抑制する。 ④せせらぎや街路樹の落ち葉等の清掃は自治会や協議会等、地域で取り組む。
計画検討：細田神楽松一道路部会	(計画の概要) ①車道部は直線、一方通行一車線とし、幅員3.5mとする。駐停車は原則しないものとするが、緊急時ややむを得ない場合の一時停車スペースは確保する。
	②せせらぎは、水笠通2丁目の近隣公園から細田町7丁目と松野通1丁目の間のアジア通り、細田町4～7丁目と神楽町3～6丁目の間のギャラリー通りにLルートとして整備する。
	③電気・電話の電線の地中化を行う。
	④樹種についてはアジア通り、ギャラリー通りにふさわしいものであるとともに、季節感のあるものとする。
	⑤にぎわいと憩いの演出を行うとともに、沿道施設との一体性を図る。

づくり提案している。このように道路部会で約4年間検討を重ね、この間の役員会でも検討し、町街区の住民が参加するブロック会でも取り上げられてきた。

しかし、コミュニティ道路建設が現実になってきた14年12月、駅に近い安全安心街区（図5・6の区域）のコミュニティ道路沿道の地権者やテナントから、両協議会会長に「コミュニティ道路計画についての異議及び変更願」が提出されている。その内容は、車の利用面から現状の車道幅員（5m程度）として欲しい、管理上からせせらぎや街路樹は望まないとするものである。

両協議会役員と変更要望者との会合が15年1月に開催され、引き続いて調整のための会合が行われ、激しい議論がかわされた。変更要望者の意見とそれに対する役員会の意見が、協議会の全世帯に2回のまちづくりニュースで知らされた。

結局、「コミュニティ道路基本計画」の考え方を踏襲しながらも一部を修正した「コミュニティ道路詳細検討案」が作成され、これによって実施されることになった。主な修正内容は、車道幅員4m区間の拡大、4t車に対応した交差点部の改良と4t車に対応した一時停車スペースの確保である。このように協議会は、まちづくりの計画をまとめるとともに、その計画の実現には個人間の利害を伴うため、関係する住民等と調整しなければならない。

コミュニティ道路は、整備できるところから順次整備が進められており、そ

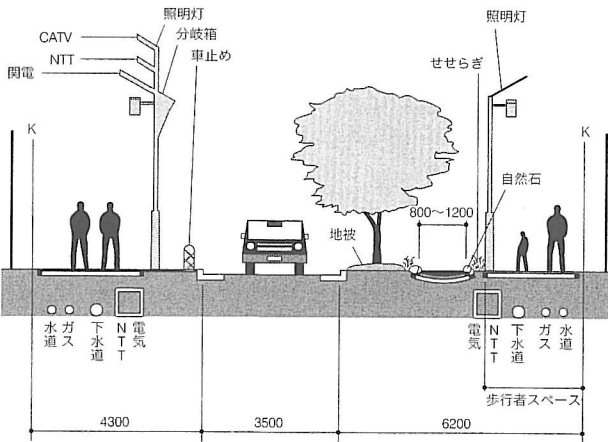


図5・5 コミュニティ道路標準断面

のうちのアジア通りは、16年9月には、大方の整備ができています（写真5・2）。このコミュニティ道路は、堅牢な建築物をできるだけ残すよう計画しているため、部分的にカーブを持っており、いえなみ基準で傾斜屋根を定めていることとあいまって、変化と調和のある景観が生まれつつある。

このアジア通りには、商工活性化部会が行った「コミュニティ道路における神戸ゆかりの有名人等の靴型タイルの敷設」のまちづくり提案にもとづき、オリンピック選手の靴型やサインの入ったタイルが歩道に敷設されている（写真5・3）。

せせらぎについては、せせらぎへの水源として高取山山麓の阪神高速道路工事で出た湧水を利用することになっている。「高取山の清水」である。しかし、この水量が当初に比べ大幅に少なくなってきたため、地区内で井戸水を試掘していたが、鉄分が多く利用が難しいことがわかった。結局、水笠通公園に貯水槽をつくり、昼間のみ給水することになった。



写真5・2 主要コミュニティ道路（アジア通り）



写真5・3 アジア通りの靴型タイル

表5・5 コミュニティゾーンのまちづくり提案

<p>提案名:コミュニティゾーン計画提案 提案日:平成16年2月 提案主体:細田神楽まちづくり協議会、松一まちづくり協議会 計画検討:細田神楽松一道路部会</p>	<p>(計画の概要) ①交通規制として、地区内最高速度30km/h、駐車禁止、一方通行規制、大型車通行禁止など。 ②街区内道路と都市計画道路との交差点は「スムーズ歩道」とする。スムーズ歩道とは都市計画道路への入口部分の街区内道路の高さを都市計画道路の歩道の高さ（ハンプ）にするもの。 ③一方通行道路の入り口部は、車道を狭窄する。 ④コミュニティ道路どうしの交差点部はカラー舗装とする。</p>
--	--

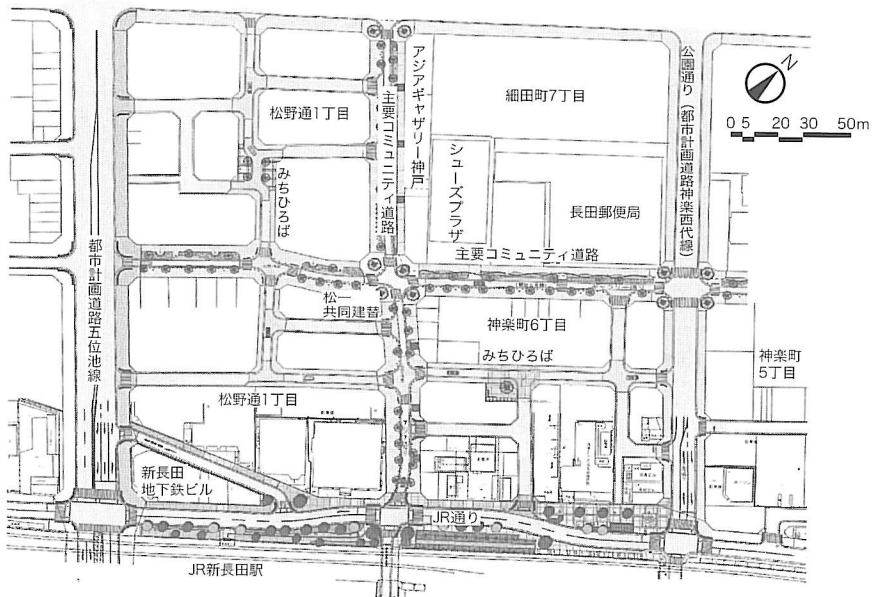


図5・6 コミュニティゾーン計画

◇コミュニティゾーン計画

細田神楽松一道路部会は、主要コミュニティ道路、みちひろばの整備計画に伴う交通検討の過程で、JR新長田駅に隣接し、アジアギャザリー神戸やシューズプラザがある4町からなる安全安心街区については、特に区域全体を歩行者優先ゾーンにすることを提案していた。これが交通規制などのソフト的手法と道路構造等によるハード的手法を駆使した「コミュニティゾーン計画」として具体化しつつある。(図5・6)。

5・4・2 協議会連合会による主要道路のデザイン提案

◇主要区画道路等の整備標準

いえなみ委員会は、平成12年6月に地区全体に共通する「主要区画道路等の整備標準」について提案した。当時はまだ協議会連合会ができていない時期であり、それぞれの道路については各協議会で検討されるにしても地区全体と

して指針を示す必要があるということで提案が行われた（表5・6）。

◇杜の下町・街路緑化計画

平成14年4月にまちづくり協議会連合会ができ、その部会として環境部会は幹線道路や近隣公園の整備計画の検討を行っている。14年7月、協議会連合会

表5・6 主要区画道路等整備標準提案と提案後の状況

<p>提案名:主要区画道路・区画道路の整備標準についての提案</p>	<p>(計画の概要)</p> <p>①大道通、川西通、御屋敷通、水笠通を東西に通る安全安心街区区画道路である約8mの主要区画道路は、従来通り一方通行とし、幅員1.75m以上の歩道を両側にとり、車道+停車帯は4.5mとする。バリアフリーを考慮して車道と歩道の段差を少なくする。</p> <p>②約100m四方の各町街区は、いわば「街の部屋」であることから、用事のない車の進入を抑制するとともに、車のスピードを抑制するため町街区の入口部分の区画道路にイメージハンブを設置する。</p> <p>(提案後の状況)</p> <p>①主要区画道路の標準断面は、両側歩道タイプ（電柱のある歩道幅2m、他の歩道幅1.5m + α）と片側歩道タイプの2タイプとなった。</p> <p>②イメージハンブは、安全安心街区（図5・4参照）の外周に設置することになった。</p> <p>③大道通、川西通、御屋敷通、水笠通を東西に通る主要区画道路を区役所通り（この道路の正面に区役所があることから）として関連協議会で協力して整備することになり、区役所通り道路部会を設置した。</p>
<p>提案日:平成12年6月 提案主体:七つの協議会</p>	
<p>計画検討:いえなみ委員会</p>	

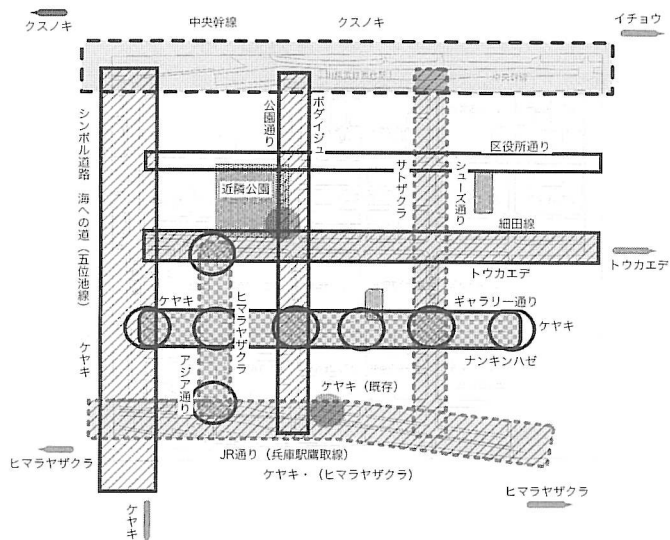


図5・7 街路緑化計画

は、環境部会で検討されてきた「杜の下町・街路緑化計画」を市にまちづくり提案した。この提案は、当地区のまちづくりの理念「杜の下町」に基づく街路整備計画の方針を示すとともに、通りごとにテーマとなるネーミングをつけ、通りごとに特徴のある街路樹を選定している（図5・7）。

◇主要道路のデザイン方針案

都市計画道路、主要コミュニティ道路、区役所通りなどの主要道路の歩道整備の検討が、環境部会、細田神楽松一道路部会、区役所通り道路部会それぞれで検討が始められているが、それぞれの道路が新長田駅北地区東部全体として調和していることが大切である。このことから、平成16年7月の環境部会で「根幹的道路（都市計画道路、主要コミュニティ道路、区役所通り等）におけるデザインの方針（案）」を定めた。

特に歩道の舗装については、土を感じさせるアースカラーで自然な素材感のある舗装材を使用し、シンプルで飽きのこない舗装パターンを基本としている。

5・4・3 近隣公園のデザイン提案

◇水笠通公園構想

環境部会は、平成14年7月から近隣公園「水笠通公園」について、当地区全体からの位置づけ、敷地条件の整理など基礎的な検討を行い、この中で、水笠通公園を「杜の下町」のシンボルとして、「樹木と土と水」を基本とした公園とすることが確認された。主要コミュニティ道路のせせらぎのスタート地点として水を生かすこと、高取山の眺望を生かすこと、14年4月に協議会連合会から関係機関に要望書を出した交番を設置することなど、基本的な条件が整理されている。この水笠通公園の検討は、他の街区公園検討の先駆けとなることから、各協議会から多くの参加があった。

「水笠通公園構想」については、15年7月に開催された協議会連合会の総会で中間報告が行われ、15年10月発行の協議会連合会のまちづくりニュースで、「水笠通公園構想」の全文が載せられている（図5・8）。

これは、水笠通公園計画づくりの第1段階として、これまでの新長田駅北地区東部まちづくり構想の位置づけからみた基本テーマ、公園の敷地条件からみ

た整備の方針等を整理したものである。

◇公園からの眺望の保全

水笠通公園の北側のマンションの間から高取山が見えるが、ちょうどその場所にショッピングセンターの建設が計画された。環境部会は、いえなみ委員会と連携して、公園から高取山への眺望が失われないよう、開発者に建築高さの切り下げと壁面緑化について要望した。開発者はこの要望に沿ってショッピングセンターを建設した。

◇水笠通公園の暫定利用と管理

水笠通公園の本整備は、平成17年度末から行われる予定であるが、それまで暫定的にでも利用できるように市に要望し、「水笠通いつとき公園」が16年3月にオープンした。16年3月に「水笠通いつとき公園の花壇づくり」イベントを開催し、約150人の参加があった。その後、夏花壇づくり、秋花壇づくりと四季の花壇づくりイベントが続いており、16年度のふれあい祭もここで行われて

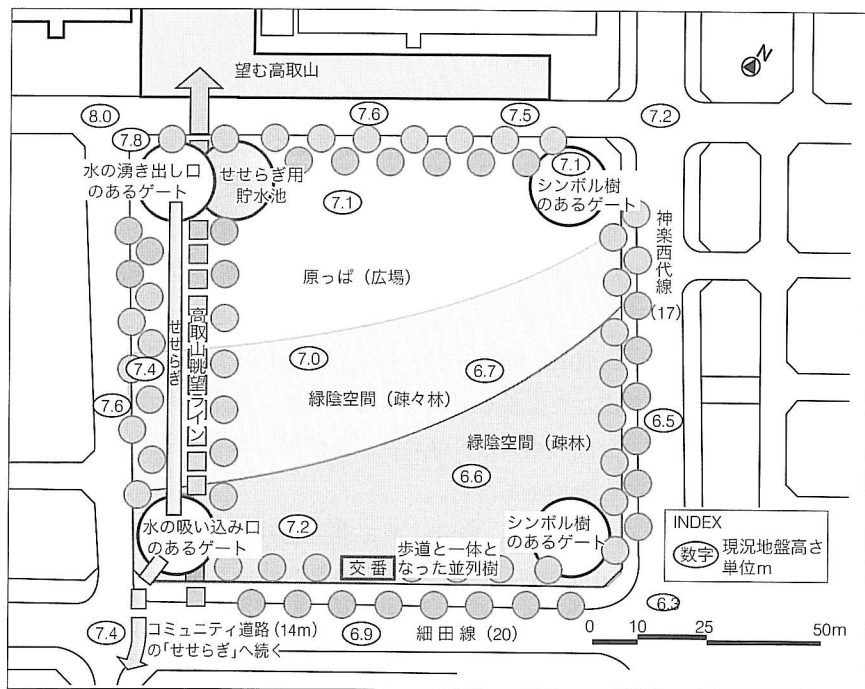


図5・8 水笠通公園の基本構想



写真 5・4 水笠通いっとき公園での花壇づくり



写真 5・5 水笠通いっとき公園でのふれあい祭

いる（写真 5・4、5・5）。また、環境部会は、水笠通いっとき公園に注意看板の設置、自転車置場の設置等の改善を提案するとともに、当面の管理のための管理委員を決めている。

◇ワークショップによる水笠通公園基本計画づくり

環境部会は、水笠通公園構想の次の展開として、平成 16 年 6 月より 17 年 3 月まで地区住民の参加による「水笠通公園ワークショップ」を 6 回行い、その



図 5・9 公園ワークショップの様子（出典：「水笠通公園ワークショップニュース⑥」より）

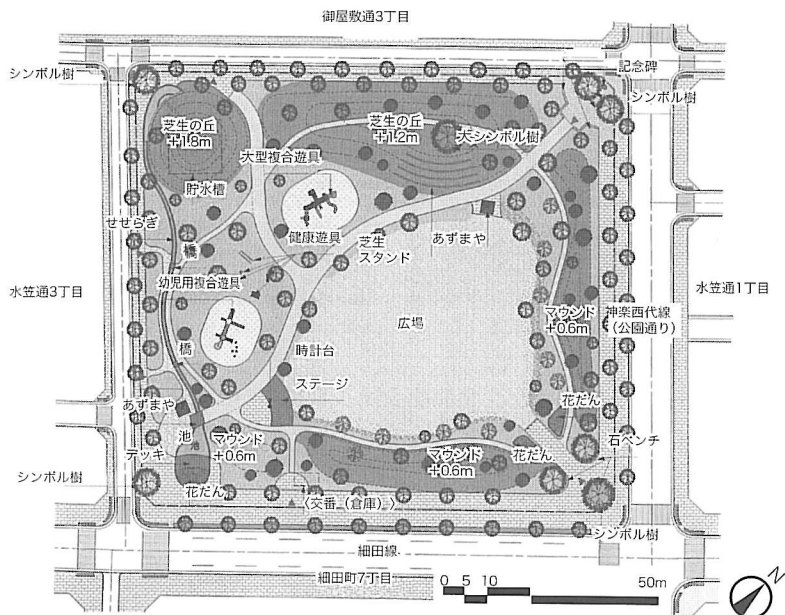


図5・10 水笠通公園基本計画 (案)

間公園事例見学会なども行われた (図5・9)。環境部会は、ワークショップの結果を「水笠通公園基本計画 (案)」としてまとめた (図5・10)。

この基本計画 (案) は、次の協議会連合会の総会で承認されれば、市にまちづくり提案として提出される予定である。なお環境部会は、引き続いて市と一緒に実施設計の検討を進めていくことになっている。

5・5

市街地整備計画システム

まちづくりによる市街地整備計画の形成は、都市原型の解釈結果に基づく

「地域形成の枠組み計画」があり、もう一方に協議会活動のプロセスから生まれる「まちづくり提案の積み重ねによる計画」があり、この二つの計画によりなされているということを見てきた。これにより、まちづくりによる市街地整備計画は、この二つの階層の計画をつなぐシステムというものが重要であることがわかってきた。ここでポイントを整理しておこう。

◇地域形成の枠組み

既成市街地には、「都市原型」、すなわち地形の尊重と歴史的な街路網や土地利用システムを継承した秩序を持つ市街地形態がある。

長田地域の都市原型は、「条里プラン」である。そして当地区では、条里プランを自然に応答した摂理を持つ地域空間、そして生活の歴史を内包した地域空間としてその空間解釈に努め、その結果を参照して1次都市計画決定の検証を行い、地域形成の枠組みの再構築が検討された。さらにこの文脈に沿った「杜の下町」の理念のもとに、主要道路や公園のデザイン提案が行われている。

都市原型を解釈し、その結果を根幹的都市施設の配置などに反映させ、「地域形成の枠組み」をつくることは、住民が地域空間の価値を見出し、地域像を共有する手がかりをつくることになる。

◇協議会活動による計画形成のプロセス

コミュニティの最小単位である町街区における協議会の自立的活動によって、多様な町街区を形成するとともに、協議会が相互に連携して、より発展的な地区全体の秩序が形成された。言い換えれば自発性を有する部分が連携して全体に発展するまちづくりのプロセスがあることがわかった。協議会活動による計画形成プロセスはトップダウンでなく、街区計画から始まるボトムアップが基本的なプロセスでないかということである。

とはいえども、協議会活動のプロセスは、その時々課題、関心が中心となって動くことから、表5・1に示したような「計画形成の座標」にもとづいて明確な段階として整理されて進むものでない。また同時に当地区のように多くの組織がある場合、並行的にそれぞれのまちづくり活動が多面的に進んでいく。それだけコンサルタントは「計画形成の座標」を持ち、個々の協議会活動が行っている内容の位置づけを確認し、段階ごとに行うべき事柄についてタイミングを逸しないよう対応することが必要となる。

また、協議会は計画を提案するだけでなく、計画の実現段階における個人間の利害を調整すること、できた公共施設のその後の管理も重要な役割であることを念頭において進める必要がある。

◇2階層の市街地整備計画システム

第1章で広域的、長期的な視点からの「地域形成の枠組み」を「都市計画」とし、協議会とその連携による内発的な計画づくりとその実行の連鎖を「まちづくり」とすると、そこには「都市計画」と「まちづくり」をつなぐ計画システムとして2階層による市街地整備計画のシステムが存在することを知見として述べた。

このようにみれば、この震災復興において行政が示した2段階都市計画決定方式は、地域の形成の枠組みをつくり、協議会活動による街区計画から地区の計画に展開するまちづくりを誘導する役割を果たしたといえるものであり、新しい「都市計画とまちづくりのシステム」を示唆するものと評価できる。

しかし、当地区において2段階都市計画決定方式が良く機能した要因として、この方式の空間形成上のシステムと条里プランの持つシステムとがともに階層性を有することがあげられる。2段階都市計画決定方式が他の市街地形態においても適切に機能するかどうかについては、今後の研究課題である。

この震災復興において、2段階都市計画決定方式による1次都市計画決定である「地域形成の枠組み」に対する住民の対応が、都市計画決定後の追認であった点が大きな争点となったが、第3章で示したように震災直後において「地域形成の枠組み」を協議会で白紙から議論することは、困難である。

この「地域形成の枠組み」が都市計画マスタープランにおける「地域別構想」にあたるものである。平常時における都市計画マスタープランの意義がより明確になったといってよい。十分に住民のコンセンサスを得ておくことが必要である。