

第9章

まちづくり支援のあり方

——ボトムアップのプロセスを実現した条件と要因

街区単位でできたそれぞれ独立した協議会の活動が、徐々に地区全体のまちづくり活動へ、そして地域活動へと広がりつつある。それはまちづくり組織と計画が同時に並行的に形成されていくプロセスであった。このボトムアップのプロセスは、特に最初から計画的に仕組まれていたものでなく、またそのように予定していたとしても、多数の個人で構成されている集団を意図的に動かせるものでない。むしろこのようなプロセスをつくった「まちづくりの条件」とその時その時の「協議会活動における現象への対応」が適切だったからではないかと考えられる。

そこにあったのは、ボトムアップから起った自立的で自然な活動の力であった。その時々の「協議会活動における現象への対応」とは何かといえば、これらの動向にそっと手を添える、または協議会活動の動きを促すということにあった。

そこで、本章ではボトムアップのプロセスをつくった条件と要因について整理しておこう。

9・1

ボトムアップのプロセスをつくった条件

ボトムアップのプロセスをつくった基本的な条件としては、当然なことながら小規模な個別協議会の存在、そしてまちづく支援制度の役割がある。

部分組織から上の階層のまちづくり組織や計画の形成を支えたのが、まちづくり協議会制度であるが、これに加えてまちづくり提案制度、景観形成市民協定・景観形成市民団体制度の役割を見逃すわけにいかない。

◇小規模協議会の存在

まちづくりの原点は個人にある。その個人に身近な街区単位で協議会ができたことが、個人の意見や調整を比較的容易にした。

この個別協議会はそれぞれ自立しており、地区のまちづくり組織ができた現在でも独自の活動をしている。個別協議会の自立性が、よい意味での個別協議会相互の競争力となって活力を保持し、一方では、個別協議会で解決できない問題を他の協議会と協力して解決しようという強い作用を生んで個別協議会どうしの連携が進み、上の階層のまちづくり組織と計画を生み出してきた。また、自立した個別協議会ができたことにより、地区レベルで見たとき、比較的多くのまちづくりのリーダーを生み出したとってよい。

この小規模組織を基礎とする組織のシステムは、地区レベルのまちづくり組織に発展した段階でも引き継がれ、まちづくり協議会連合会においても多くの部会ができ、独自に活動をしている。これらの部分組織の自立性とネットワークが、当地区組織が持続し、発展してきた要因である。

◇まちづくり提案の役割

当地区ではこれまで多数のまちづくり提案を行ってきたが、まちづくり提案が持つ機能として、以下の六つの役割をあげることができる。

第一は、協議会組織を民主的にする役割である。

まちづくり提案は、地元の総意とすることが必要であり、このために「協議会構成員が地区に関わるすべての人々であること、まちづくり提案等まちづくりに関する重要事項を協議会員全員が参加しうる総会で議決すること」というルールを協議会規約で決めている。協議会役員会と一般の協議会員の隔たりを縮めることは至難であるが、まちづくり提案は、少なくとも協議会運営を民主的な形態にする役割を持っている。

第二は、問題解決の方向を共有する役割である。

協議会活動の目的は、地区をめぐる問題を発見し、この問題を解決する方向を見つかることであるが、この結果をまちづくり提案として発現し、これを住民と行政とが共有できることの意義は大きい。

諸計画がまちづくり提案として市長に提案されるまで、協議会は住民間での合意形成を図るためその手続に時間をかけており、大変な労力を必要とする。しかしこのことが反面、まちづくり計画の住民間での周知に役立ち、また住民自らが決めたことから実行力を高める効果を持つ。

第三は、協議会の自立性を高める役割である。

協議会結成以後の2次都市計画決定、地区計画決定、区画整理の事業計画決定、各種公益的事業の実施、景観形成市民協定としての認定、各種助成等の行政行為は、すべてまちづくり提案に基づき行われている。このことによって行政行為は住民ニーズに基づくまちづくり支援という性格に変換されるとともに、協議会に主体性や自律性をつくる。これは行政にとっても区画整理事業の推進の困難さの軽減につながるものであった。

第四は、計画形成のステップを明確にする役割である。

常に特定のメンバーとは限らない協議会集会においては、一旦合意形成が図られても議論をむしかえすということが多い。まちづくり提案は、住民にとって計画形成のステップを明確にするものである。すでに提案されたまちづくり提案の変更も、変更提案としてまちづくり提案がつくられており、明快なものとなっている。

第五は、輻輳した問題に対応する役割である。

問題はそれぞれつながっており、特に問題が輻輳する当地区のような場合、

部分的なまちづくり提案の積み重ねにより計画形成を行うことが現実的である。まちづくり提案は検討過程で次の問題、課題を誘発する働きを持っており、次のまちづくり提案を促すことになる。

第六は、協議会独自のしくみをつくる役割である。

用途混在の整序や魅力ある市街化形成のためには、土地利用の計画的誘導が必要である。基本まちづくり提案で行われた「土地利用適地」は、法的規制ではないが、協議会総会で合意された土地利用計画として共同建替、核施設等の計画的配置、住宅の集約などが行われ、仮換地に反映された。また地区計画もこれに基づいて行われた。土地利用適地は、住民合意によるまちづくり提案であればこそできるもので、柔軟でかつ実効性のある土地利用計画となった。

◇景観形成市民協定・景観形成市民団体制度の役割

景観形成市民協定や景観形成市民団体の制度は、ボトムアップのプロセスにおいて次のような二つの役割を果たした。

第一は、地区組織の形成を促す役割である。

前に述べたように一つのまちづくり組織から発した家並み景観づくりの議論がそれぞれ別の組織でも議論され、それぞれの議論の内容がフィードバックされ編集されて一つの「いえなみ基準」ができた。そして家並み景観づくりの議論が地区組織であるいえなみ委員会をつくる契機になった。

これを形成したものは、家並み景観づくりというわかりやすい共通の課題と景観形成市民協定や景観形成市民団体の制度であるといつてよい。

第二は、自律的な組織とする役割である。

当地区のいえなみ基準が景観形成市民協定に認定されたことから、いえなみ基準の実効性を高めるため、いえなみ委員会は建築主に建築事前報告書の提出を求め専門家のアドバイスも受けられるようにし、景観づくりに貢献した建築物をいえなみ賞として表彰をするなどを行っている。景観形成市民協定は、自主運用によるルールであるという性格が、地区組織であるいえなみ委員会を自律性のある組織とするうえで大きな役割を果たした。

また住民の個々の建築物の用途や景観への関心は、まちづくりビジョンの実践へとつながるとともに、まちづくり活動のノウハウの蓄積につながるものであり、その後の当地区全体のまちづくりの取り組みに方向性を与えた。

9・2

ボトムアップのプロセスをつくった要因

ボトムアップのプロセスをつくった要因をまちづくり協議会とまちづくり支援を行う行政やコンサルタントの視点からみていくことにする。

◇個別協議会から地区まちづくり組織に進展した要因

個別協議会から地区まちづくり組織に進展した要因として、次の四つがあげられる。

第一は、個別協議会が相互に協力的であったことである。

個別協議会内で解決できない問題に対して他の協議会に協力を求め、それが協議会どうしの共通する問題であることもあり、相互に協力的だった。

第二は、それぞれの協議会が活発に活動していたことである。

震災直後の混乱を経て個人の再建から始まるまちづくりであり、協議会が活発に活動していたが、3～4年が過ぎると個別協議会での問題が少なくなり活力がなくなる傾向があった。しかしその頃に産業ビジョンづくりへの取組みが始まり、これによって協議会活動が活発化したことが良かった。

第三は、個別協議会間での共鳴である。

シューズギャラリー構想、アジアギャラリー構想については、共感し実現を信じてビジョンを語る人も多くいた。アジアギャラリー構想には住環境との関係から反対の意見も多く出たが、それほど住民の関心が強かった。このような経過を経てできた「いえなみ基準」は各協議会で共有されるものとなった。

第四は、多くのまちづくりのリーダーの存在である。

時間とともに転出や亡くなられる役員もいたが、それでも多くの個別協議会、多様なまちづくり組織は、多くのまちづくりのリーダーを育てた。

◇まちづくり支援としての対応

コンサルタントや行政の支援が、特に地区のまちづくり組織を展開する上で果たした役割については、以下の三つをあげることができよう。

第一は、個別協議会間を結びつける役割である。コンサルタントは、各協議会に起こっていることを同時に見ることができ、各協議会どうしの情報伝達や各協議会間を結びつけることができる立場にある。コンサルタントは、協議会での情報を「まちづくり提案」として編集する役割を持つということについて第2章で述べたが、協議会での動向を「まちづくり組織」に編集する役割もある。

第二は、ターニング・ポイントを見極める役割である。震災復興まちづくりは、建築物の再建が一日でも早くということが大きな目的であり、仮換地ができるように道路などの公共施設の配置を決めることが最重要視される。協議会活動はいわば「事業型協議会」である。これは町のビジョンづくりから事業の検討を行うという平常時のまちづくりとは異なっている。このため、町のビジョンという大きな視点からの問題意識が薄く、このため地区をめぐる問題が顕在化しにくくなる。したがって震災復興においては、「事業型協議会」から「ビジョン共有型協議会」への転換が、その後のまちづくりの展開に重要であるといえる。

また震災後10年にもなると、新旧住民の入れ替わりや地域産業の変化が進み、まちづくりのあり方も変わることになる。これらのターニング・ポイントで協議会活動の転換がなければ、地区をめぐるまちづくりのテーマもなくなり、協議会役員はボランティアで忙しい人たちであるから、まちづくりは終わることになりやすい。コンサルタントは、これらの重要なターニング・ポイントにおいて、新しいまちづくりのあり方について示唆する役割がある。

第三は、協議会と行政との間の良循環である。「事業型協議会」から「ビジョン共有型協議会」への転換の時期では、まちづくり提案を受けた行政は、特に迅速かつ的確な対応をしている。そのことが協議会から続いて新しいまちづくり提案を生む活力となり、また行政がそれに対応するというフィードバックによりまちづくり活動と行政施策の実行との関係において良循環が起きている。これは地区のまちづくり組織を発展させた大きな要因の一つであった。

〈補〉新長田駅北地区東部の人口と世帯の状況

震災復興の指標として人口の状況が取りあげられ、とりわけ「長田は人が戻らない」とマスコミなどで伝えられている。そこで震災後10年を経た当地区の人口、世帯の状況を整理しておこう。

1 人口と世帯数の推移

まず新長田駅北地区東部における戦後から震災までの人口、世帯数の推移を整理しておこう。

戦後の人口のピークは、昭和30年ごろで、30年には9,280人が居住していた。その後人口は減少を続け、震災直前の平成6年は4,877人で、昭和30年の約半分となっている。いわゆるインナーシティといわれる現象が進んでいたといえる（図1）。

世帯数の推移を見ると、地区全体では、昭和40年と震災前の平成6年の二つのピークがみられる。昭和40年の世帯数のピークは、水笠通1丁目の神戸大学工学部跡地に

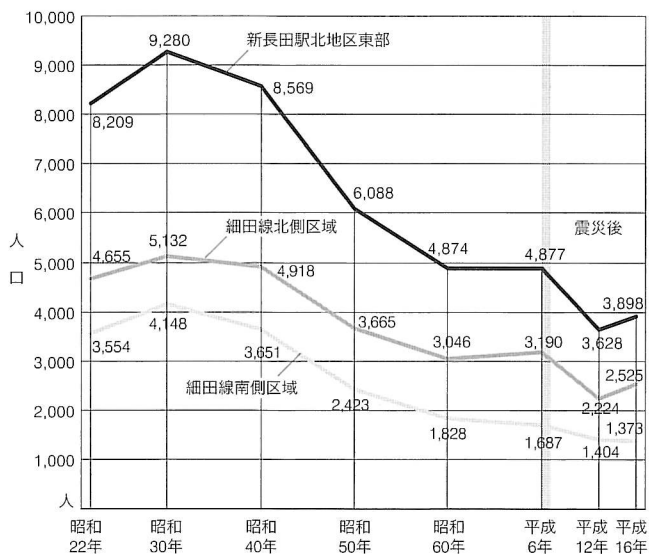


図1 新長田駅北地区東部の人口推移

おける住宅地開発も影響している。40年以降世帯数は年々減少する。しかし、長屋などにおける空家の増加に伴う世帯数の減少が進む一方で、50年頃から細田線南側における工場跡地などでのマンション立地が始まり、60年以降は山陽電鉄用地での御屋敷通3丁目のマンション開発などにより、平成6年に、世帯数はもう一つのピークを迎えた(図2)。

世帯数に比べ人口の減少がみられるのは、一世帯あたりの家族数の減少による。昭和30年に一世帯あたり4.43人であったのが、その後年々少なくなり、平成6年には一世帯あたり2.28人となっており、核家族化が進んでいた。

次に震災後からの10年間の人口・世帯数の推移をみてみよう。

震災直前の平成6年、当地区の人口は4,877人であった。12年には、3,628人となり、震災前の74%まで減少したが、その後増加に転じはじめ、16年には3,898人となり、震災前の80%になった。

短期的にみると12年頃からやっと震災前に向かって人口が回復し始めたといえるが、長期的にみると昭和30年以降の人口減少が、40数年を経て上昇に転じたともいえ、

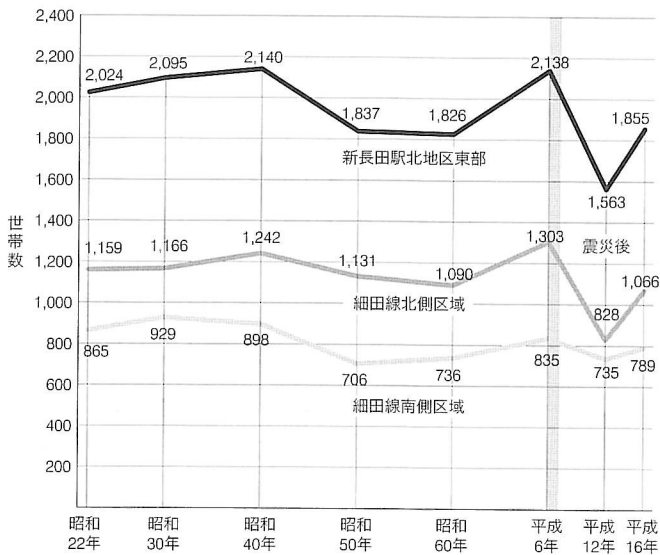


図2 新長田駅北地区東部の世帯数推移

単に元に戻るといった復興でなく、地区の環境整備に伴ったまったく新しい再生に歩みだしたとみることができる（図1）。

当地区の世帯数は、震災前直前の平成6年、2,138世帯であったが、12年には1,563世帯と震災前の73%まで減少したが、その後増加に転じ始め、16年には1,855世帯となり、震災前の87%となっている（図2）。

一世帯あたりの家族数は、震災前の6年には2.28人であったが、16年には2.10人となり、さらに核家族化が進んでいる。

表1 町丁別人口・世帯数の推移

		H6年人口 (人)	H16年人口 (人)	H16年人口/ 6年人口(%)	H6年世帯数 (世帯)	H16年世帯数 (世帯)	H16年世帯数/ 6年世帯数(%)
川西通	4丁目	468	198	42.3	194	87	44.8
	5丁目	208	100	48.1	86	56	65.1
大道通	4丁目	95	46	48.4	39	27	69.2
	5丁目	34	74	217.6	16	36	225.0
御屋敷通	1丁目	210	323	153.8	98	131	133.7
	2丁目	239	112	46.9	100	47	47.0
	3丁目	902	773	85.7	313	306	97.8
水笠通	1丁目	273	423	154.9	114	168	147.4
	2丁目	363	[28]	[7.7]	169	[18]	[10.7]
	3丁目	398	448	112.6	174	190	109.2
細田町	4丁目	38	2	5.3	22	2	9.1
	5丁目	77	22	28.6	25	14	56.0
	6丁目	302	228	75.5	160	134	83.8
	7丁目	144	210	145.8	81	140	172.8
神楽町	3丁目	225	158	70.2	92	69	75.0
	4丁目	149	149	100.0	63	79	125.4
	5丁目	29	200	689.7	14	118	842.9
	6丁目	286	139	48.6	165	96	58.2
松野通	1丁目	437	265	60.6	213	137	64.3
合計		4,877	3,898	79.9	2,138	1,855	86.8

注) 水笠通2丁目は近隣公園計画地

しかし、震災後の人口、世帯数の回復は、地区内において一様なものでなく、町丁により著しく異なっている。共同建替住宅が建設された大道通5丁目、御屋敷通1丁目、水笠通3丁目、神楽町4丁目、公営住宅が建設された細田町7丁目、神楽町5丁目、震災前に公園があった水笠通1丁目においては、人口または世帯数は震災前より増加しており、著しい増加となった町丁もある。

そのほかの町丁は、まだ震災前に戻るまでにいたっていない。とりわけ、比較的、人口、世帯数が多かった川西通4・5丁目、御屋敷通2丁目、神楽町6丁目などではおおむね半数前後の状況である（表1）。

このように、人口、世帯数は、震災前より増加したところと減少しているところと

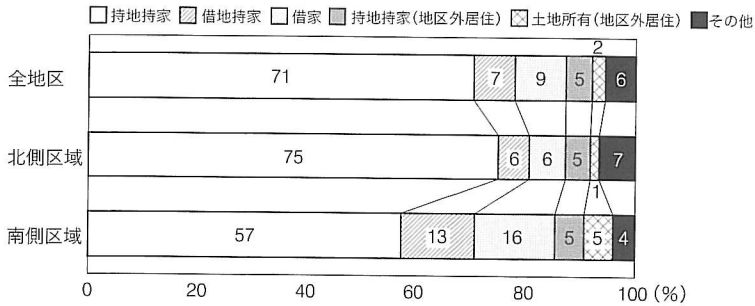


図3 土地・建物の所有状況

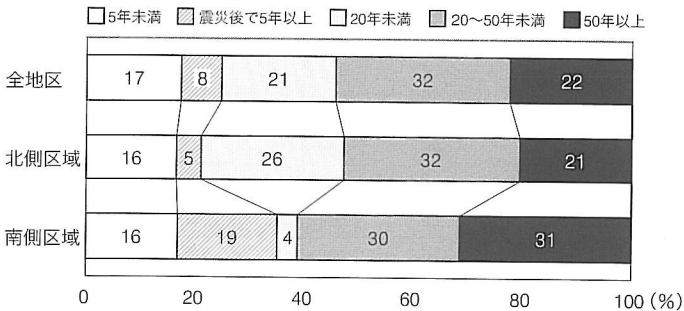


図4 居住期間

町丁により大きな偏りができている。しかし、環境基盤が未整備な地域の空地と異なり、当地区のように都心部の便利の良い市街地にあり、かつ環境基盤が整えられた空地に対する利用は、いずれ時間とともに進むものであり、いかに地区にとって良い利用がされるかがこれからの課題である。

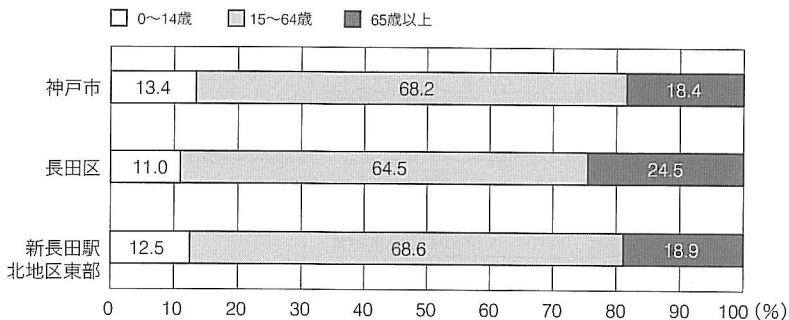
2 居住者構成の変化

震災直前、当地区では60%程度が借家世帯であったが、平成16年10月に行った当地区のアンケート調査での回答者の属性でみると、持地持家世帯が過半を占め、借家層を中心とする地区から持家層を中心とする地区へと逆転している（図3）。

同じアンケート調査の回答者の属性で、震災後当地区に居住した世帯の割合は、細田線北側で22%、細田線南側で36%あり、特にここ5年間で新しい居住者が増加している（図4）。

新しい居住者の増加は、当地区居住者の年齢別構成に影響を与えている。

当地区の年少（15歳未満）人口割合は、12.5%で長田区全体の11.0%を上回っており、一方、老齢（65歳以上）人口割合は、18.9%で長田区全体の24.5%よりも大幅に少ない。当地区の年少、老齢の人口割合は、長田区全体よりも神戸市全体に近い。生産年齢（15～64歳）人口割合は、68.6%で、長田区全体の64.5%、神戸市全体の68.2%よりも高くなっている（図5）。



注）神戸市、長田区は平成15年9月末の住民基本台帳（外国人登録含む）の数値。新長田駅北地区東部は平成16年現在（外国人登録含む）。

図5 年齢（3区分）別割合の比較

当地区の生産年齢におけるピークは、30～39歳代（団塊ジュニア世代）にあり、20～39歳が全体の30%を占める。これは若い世代が当地区に流入してきていることを示すものであり、今後の人口増加は流入人口によるものと予想されることから、今後年少人口の増加も予測される。しかし一方、50～59歳（団塊の世代）にもう一つのピークがあり、高齢人口も増えるであろう（図6）。

長期的にみれば、日本の少子化の流れの中で、高齢人口が増加することには変わりがないとしても、復興区画整理区域が今後の地域活力の中核となりうる可能性を持っている。

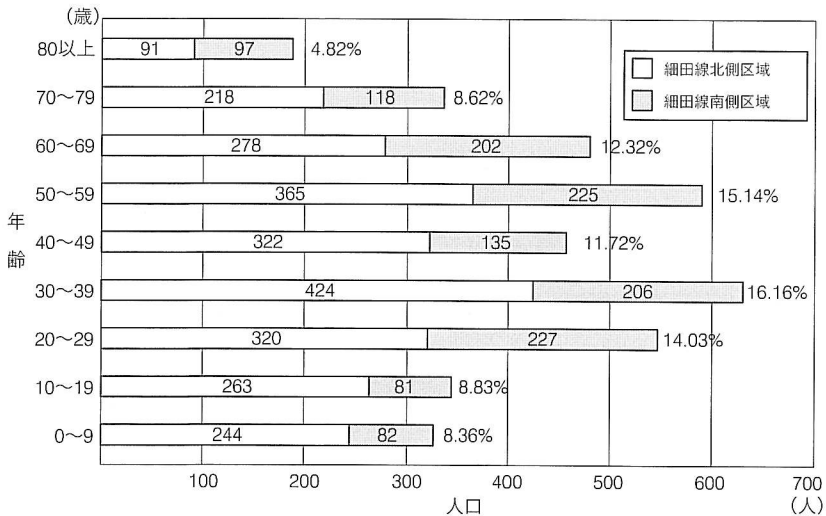


図6 新長田駅北地区東部の年齢別割合（平成16年）