■ 記録

阪神大震災後のまちづくり運動と住民の意識にみられるランドスケープの位置付け

The Proper Perspective of Landscape in the Movement of Reconstruction or in the Survey for Consciousness of the Residents after The Great Hanshin Earthquake

林 まゆみ*

Mayumi HAYASHI

摘要：阪神大震災後、神戸市を初めとして阪神間の各市で区画整理事業等の都市計画事業が策定された。また各地におけるまちづくり運動やそれらの支援活動が始動した。当報告では各地のまちづくり運動に見られるランドスケープの位置付けを、住民、行政の双方からの動きをとらえて分析した。さらにみどりに関する住民の意識調査を行った。その結果、重点復興地域にみられる住民と行政の意識の差が考察されたが、住民のみどりに対する意識自体は震災後、大きな高まりをみせ、みどりの効果が再認識されていることが明らかになった。ランドスケープの専門家はこのような状況を踏まえ、住民と行政双方の橋渡しの役目を果たしていくことが必要とされている。

1. 序

1995年1月17日に日本で発生した阪神・淡路大震災は神戸・阪神地区を中心に未曾有の大被害をもたらした。(社)日本造園学会では、震災後、阪神大震災調査特別委員会を設け、緊急調査とその報告を行った。

筆者はその後調査を継続し、阪神間の復興が進みつつある中、いわゆる重点復興地域及びそれ以外の地域でのまちづくり運動¹⁾や、専門家の支援活動と行政とのかわりについて多面的に検討している。本稿ではその一環として震災後の住民間のみどりに対する意識を、アンケート調査を行うことによって分析した。すなわち、住民のまちづくり運動の中で表面化されている意見と、アンケート調査の結果にみられる、より潜在的な意見との比較を試みて、その関係性²⁾の中でみどりや水を中心とするランドスケープの位置づけを分析したものといえる。

この研究が我々ランドスケープにかかわる専門家にとって、まちづくりの中のランドスケープの専門家の在り方や、住民参加の方向性を見据えるための一助となることを希望するものである。

2. 復興計画の概略

神戸市では、1月17日の大震災の後、2月1日に6地区・233haを建築制限区域に定めた³⁾。3月17日には土地区画整理事業・市街地再開発事業として5地区7か所の都市計画事業が決定された。壊滅的な被害を受けた神戸の既成市街地の大部分にあたる5,887haが震災復興促進区域(2月16日、神戸市震災復興緊急整備条例)とされ、さらにそのうちの24地域・1,225haが重点復興地

域に指定された(3月17日)⁴⁾。しかしそれらは、被災地の面積に対して、新たな都市計画事業区域において4%、24の重点復興地域でも21%をカバーするに止まっている⁵⁾。

神戸市以外では復興推進地域として、宝塚市3地域3.4ha、芦屋市2地域34.6ha、西宮市2地域55.1ha、北淡町1地域20.5haが指定され、神戸市と合わせて計13地域254.8haの地域で現在復興が進められている。

3. みどりに関する意識調査について

震災後の住民の、みどりや水に対する意識調査として神戸市内の3つの小学校で「みどりに関するアンケート」を実施した。アンケート調査を実施したのは、住吉小学校、魚崎小学校、本山第三小学校の3校で、全て東灘区に位置している(図-1)。住吉小学校と魚崎小学校は住吉川を挟んで対岸に位置し、双方とも被害の程度が大きかったにもかかわらず当面の都市計画事業上の指定のない、いわゆる白地地域である。本山第三小学校区には、区画整理事業区域に指定されたが行政の提案する計画の見直しを求め、強固な運動を続けている森南地区(森南1～3丁目、本山中町1丁目、以下森南地区とする。)が含まれている。

実施は1995年10月中旬で、3校合わせて1155名の児童に配布した。学年は各校とも、2・4・6の3学年の父母を対象とした。この中での有効回収票は、750票であった(有効回収率65%、うち住吉小学校75%、魚崎小学校56%、本山第三小学校65%)。回答者の属性は女性が80%以上を占める。年代は、30代後半から40代にかけての層が最も多く、20代前半や50代以上の世代の回答は殆ど無

かった⁶⁾。

(1) 地域の概要

住吉小学校区は、昭和25年に神戸市に合併する前は住吉村と呼ばれていた。神戸市東灘区の中ではやや西部に位置し、六甲山山麓から大阪湾にいたる南北に長い地区である。北には国道2号線、JR東海道本線と住吉駅、東には2級河川である住吉川が位置している。住吉川沿いには新交通六甲アイランド線が走っている。国道2号線沿いに東灘区役所、区民ホール、消防署等東灘区の中心的機能を持つ施設が集中している。震災後の消失家屋は5割に達し、被害の程度は大きかったにもかかわらず、都市計画上の予定はない。

住吉川の景観については、新交通六甲アイランド線の開通に際してかなりの論争が起こっ

図 1 神戸市東部

*神戸芸術工科大学環境デザイン学科

図-2 みどりに関するアンケート調査結果

た。住吉川の「清流を守る会」等、景観や生き物を保存する市民運動が活発に行われている地域でもある。

魚崎小学校区は、住吉川を挟んで住吉小学校区の東側に位置している旧魚崎村である。西に住吉川、東に天上川、北は国道2号線に囲まれた地域で沿岸部の酒造会社を中心とした地域を除くと、大部分がマンションを含んだ一戸建て中心の居住地域である。今回の震災では、全壊家屋がおよそ6割に達し、半壊家屋と合わせると8割近くの家屋が被害を受けているものの、前述したように、市街地再開発、区画整理といった都市計画事業の指定を受けていない地域である。

本山第三小学校区は、東灘区で最も芦屋市に近い東部に位置している。校区内には、被害の程度が低かった森北町等以外に、区画整理事業の予定されている森南地区が含まれている。この地区では、全壊が約5割、半壊を合わせると7割の居住者が大きな被害を受けた⁷⁾。森南地区は、3月17日の都市計画決定で16.7haが土地区画整理事業区域となった。事業の内容は17mの幹線道路の設置、既存の森公園の拡張、2つの公園の新設、JR駅前広場等の設置であった。それに先立ち、市のまちづくり案に対して森南町・本山中町まちづくり協議会は、2月末に計画の見直しを求める陳情書を提出した。市側の回答も出され住民の合意を得るための努力を約束している。森南町・本山中町一丁目における、震災後1995年4月から5月にかけてまちづくり協議会によって実施されたアンケート調査の結果からは以下のことが考察されている⁷⁾。区画整理事業の中でJR新駅の南側に、地区内での駅前広場が行政から提案された。その新駅南の交通広場に関しては、「必要ない」

「どちらかというとならない」の否定的な回答が5割を占めた。また、提示されている幹線道路についても8割近くの住民が否定的な回答をしている。一方、地区内の既存の街区公園である森公園(0.46ha)についてはその整備が必要かという問いに対して、「どちらかというとな必要」「必要」を合わせると6割の住民が整備の必要性を認めている。区画整理事業の提案として行政から出された、身近な公園としての新規の街区公園(2500㎡程度、2か所)に関する質問は行われなかった。その他に自由記入によるまちづくりへの希望としての、ランドスケープに関連した項目を挙げると以下ようになった。

- ・緑が必要 13.3%
- ・広場 9.9%
- ・歩道 4.8%
- ・災害施設 5.1%
- ・静かなまち 12.2%
- ・バリアフリーなまち 0.8%
- ・都市計画賛成 0.3%

(2) みどりに関するアンケートの内容

今回、筆者の行ったアンケートの調査項目は、①「震災後、みどりや水に対する意識が変わったか」②「震災後、街にもっとみどりを増やしたいと思ったか」③「公園の構想がある場合、どのような公園が望ましいか」④「まちに公園を作るとすれば、どの位の大きさのものが欲しいか」⑤「身近な公園や緑地において整備してほしい施設の内容」⑥「景観やみどりに対する意見」、子供達には⑦「公園で遊びたい内容」等である。また、①の設問に伴い意識変化の内容についても記入してもらった。その主要な設問に対する結果を示したものが図-2である。

(3) 震災後のみどりや水に対する意識

震災後、みどりや水に関する意識は変わったか、また変わった場合はどのように変わったかという問いでは、平均で62%、3校とも6割前後の住民が変わったと答えている。どのように変わったかという内容としては、「みどりが延焼を防ぐことを知った、もっと増やすべき」「みどりが心を落ち着かせてくれる」「水の重要性を知った」「溜め池、井戸の設置、公園の地下に貯水槽が必要」「ブロック塀が倒れても生け垣は倒れなかった、生け垣をもっと増やすべき」「震災後、花を見て心が落ち着いた」等の項目が挙げられている。一方、まちのみどりをもっと増やしたら良いか、という問いに対しては、3校とも「もっとまちのみどりを増やしたら良いと思った。」という回答が8割以上を占めており、震災後みどりの必要性が改めて認識されたことが伺われる。

(4) 公園の構想に関して

まちに公園の構想がある場合どのようなものが望ましいか、という選択式の設問では、住吉・魚崎の両小学校区では、子供達が水遊びや釣りのできる親水型の公園を希望する住民が最も多く、5割近くを占めていた。これは地域に海岸や住吉川という豊かな自然が存在し、その存在感が大きく、その上で親水空間などの要求がでてきたものと考えられる。住吉小学校区と魚崎小学校区にはそれぞれ近隣公園が誘致圏内にあり、テニスコートや地域センター等の施設が入っている。しかし街区公園が誘致圏内にない地域が比較的広範囲に存在する。海や川は存在するがそれらが十分に住民に触れられる状態で利用されてはいないといえよう。

本山第三小学校では、自然風の多様な植生や水辺のある多自然型の公園という回答が最

も多く、全体の4割を占めている。阪急電鉄や国道2号線とJR東海道線等に分断されたこの地域は、自然を大きく残しうる空間としてはJR南側の既存の森公園が存在する。そこには池があるが柵が作られ震災でそれが潰れて立ち入り禁止になっている。年数のたった樹木が公園に散在し、豊かな自然のイメージがあまりない。池やその周辺のこのような状態がもっと自然豊かな水辺の空間をと要求する住民の意識につながると考察できる。JR東海道線の北部に位置する阪急電鉄より北には街区公園の誘致圏内に入っていない地域が広く存在する。また区画整理地域に入っている森南地区は、JR東海道線以南に位置する。

(5) 公園の大きさについて

自分のまちに公園をつくるとすればどの位の大きさの公園が欲しいかとの問いでは、合わせて約8割以上の住民が1ha程度の近隣公園か2500㎡程度の街区公園を希望している。この理由としては、震災後の利用で、ある程度まとまった面積の公園が有効に利用されたことなども反映していると考えられる。ポケットパーク(300㎡~1000㎡程度)は全体の11%、公園は不必要と回答した人は7%程度であった。本山第三小学校区内の区画整理事業区域である森南地区に限定していえば、有効回答74名のうち、1ha程度の公園を選んだ回答者は26%、2500㎡では38%、300㎡~1000㎡のポケットパークで20%、不必要と答えた人は16%であった。1ha及び2500㎡程度の公園を希望した人を合わせると64%になり、やはり高い割合でまとまった面積の公園が要求されている。区画整理事業区域内でも潜在的には、ある程度の規模の公園を希望する声が強い。しかし同時にポケットパークで20%、不必要と答えた割合も16%あり、実際に区画整理事業が現実化した場合の意識の変化も考察される。

(6) 公園に必要と思われる施設について

具体的に、どのような施設が公園に対して必要かという問いに対しては地域センター等と水道や井戸などの水関係の施設が最も多く、それぞれ全体の4割以上を占めた。これら以外にも空地、電気、ガス、大工道具などが続いた。震災の反省をふまえてと考えられるが、避難地としての整備が想定されている。

(7) 景観やみどりに対する意見

景観やみどりに対する意見としては、防災面として、「震災後六甲山がくずれたのが痛々しい」「防災のための樹木を増やす」「安全で安心な街になるような景観の形成」「震災は自然破壊、森林の伐採、空気汚染に対する警鐘」等の記述が見られた。計画に関しては「自然の地形や歴史を生かすもの」「多種多様なデザインで草花や樹木を植え、鳥や生き物の住めるもの」「駅の近くに公園を」「住民の

意見を取り入れて欲しい」「地域的な偏りをなくし、市全体としての景観を考えてほしい」「国道や線路ぞいに樹木をもっと植えて欲しい」等であった。管理に対しては「治安、整備をしっかりと」「工事車両や廃棄物の未処理などの現在の苦情」「将来計画の要望」等の意見が寄せられた。また区画整理事業に関連して、「人の土地を強制的に減らしてまでは公園は必要無い」などの意見もあり、今回の震災後の区画整理事業では、公園用地の確保が個人の土地の減歩によるものではなく、行政による土地の買収によって賄われるものであるという情報が行き渡っていないなどの問題点が浮かび上がる。この項目に関しては特に震災との関連は設問には明記していないが、住民の意識の中には震災による影響が色濃く見られる。

(8) 子供達の希望

公園の中でどのような遊びをしたいかという児童に対する問いでは全学年を通じて、野球やサッカー、バスケット、ドッジボール等の球技、自転車、滑り台、ブランコ、鉄棒、アスレチック、ローラースケートなどの遊び、川や水遊び、かけっこ、鬼ごっこ、かくれんぼ、砂遊び、どんぐりや落ち葉拾い、木登り、ジャングル探検など身体を動かして遊ぶことが多く望まれていた。

震災の有無にかかわらず、子供達は身体をおもいきり動かす遊びを公園で望んでいる。これは非常時のみならず、平常時の公園の利用もよく配慮された計画が必要なることを示唆している。

4. 震災後のまちづくりとランドスケープ

いわゆる白地地域といわれている地域では、再開発事業や区画整理事業等の都市計画事業が予定されていない。しかし建築物の倒壊率が重点復興地域に劣らず高い街区も少なくない。接道不良、既存不適格、狭小宅地等の問題も山積している。地域で活動している一部の住民や復興支援グループは、各地の住宅再建と同時に、より良いまちなみや景観の再生を目標にしている。しかし、住宅の倒壊率の高いこれらの地域では個々の住宅の再建もままならず、まちづくりや景観を考えるゆとりが一般住民にはないのが現状である。

住吉地区も魚崎地区と同様、都市計画事業の予定から外れた地域である。神戸大学の研究室や専門家が支援グループとして地元へ張り付いた活動をしている。住宅の解体や瓦礫の撤去、仮設や本設の建築状況などに関して時系列で継続的な調査を行っている。ランドスケープ的な視点の調査としては、みどり資源の発掘(高木調査、水路や暗渠の調査)、土堀や石垣などの調査に加えて、歴史的地域のリストアップ等がある。

魚崎地区は約150haのエリアである。関西の建築家を中心に支援組織を作り、様々なアイデアを出してきた。4月からは、住民にむけてのシンポジウムを随時開催し、地元住民、建築家、都市プランナー等の参加によるパネルディスカッション等を行ってきた⁸⁾。マスコミによる注目も著しい。

ランドスケープ的な視点における働きかけでは、住宅地の調査と合わせたランドスケープポイントの調査、提案活動が挙げられる。調査の内容としては自然景観系の資源として河川・水路・暗渠・井戸などの水系と高・中・低木・生け垣等に分類した植生などがあり、施設景観系の資源としては、歴史的建造物・地蔵さん・道標などがある。それらを把握したうえでの連続的な提案活動がもたれている。

また、殆どが倒壊した酒蔵の街を復興するべく、酒蔵を巡る散策路や酒蔵地域を象徴するフォリーのああるポケットパークなどの地域づくりを地元住民や酒造組合に対して提案している。

本山小学校区内にある森南・本山中町まちづくり協議会では、全体的なまちづくりの構想として「わがまち森村の基本構想」(旧森村をイメージしている)の立案や学習会の開催を行った。全体の計画としては「山手幹線をトンネルで抜く」「60年前の区画整理以前の地形や過去を呼び起こす」「場に合わせた建て方を考える」「豊かな地下水を呼び戻す」「歩行者優先のまちづくり」「防災の知識を生かす」などである。構想の中にみられる全体の計画は土地のランドスケープの把握との強い関連性がある。さらに・ランドスケープ独自の位置付けとしては、「水のネットワークを組む」「緑道、原っぱなどの緑のネットワークを作る」「生け垣がしっかりしていた」などがあげられている。

森南地区は、森公園が北部に位置し、街区公園の誘致圏内に入っている。まちづくり協議会では新しい街区公園の設置には反対、代わりに森公園を整備し、新たには300㎡程度の公園を数箇所提案していた。

さらに、1996年7月現在では、行政側からの修正された提案として、17メートル道路の撤回、減歩率の緩和(2.5%の提案を行っている)、街区公園の面積の減少(2か所に1000㎡程度のものと、100㎡程度のポケットパーク数箇所)などを挙げている。まちづくり協議会の幹部の中でも、市の提案に賛成し早く住民を地域に戻したいとする考え方と、あくまで区画整理事業自体に反対の立場の方針をとる考え方との対立が、早期の解決をより困難なものにしている。行政側の提案が地元住民の状況や立場を、より配慮するかたちで都市計画事業を進めていかなければ、地元の理解を得にくいばかりか、かえって反発を

買う結果になる。

住吉小学校や魚崎小学校などの校区にみられる親水空間への希望に沿えるような地域の調査や本山第3小学校区内の森村構想等と関連づけたアンケート調査の分析など、住民の意識調査などの結果をよく考察し、地域住民のニーズを把握したまちづくりが必要である。それらを我々専門家も含めて計画に携わる人間がこれから大いに反省すべき点として考えなければならない。

5. まとめ

以上に考察してきたように、阪神大震災後約一年半の動きを検討してみると、各地域での住民、行政、まちづくりの専門家等の活動が活発に見られた。神戸市内では1996年7月現在で100以上のまちづくり協議会が成立して話し合いが進められている。これらのまちづくり協議会は都市計画事業等に関連してできたものが多い。同時に、都市計画、建築、ランドスケープの専門家が地域に張り付く形でネットワークを作り支援体制を形づくっている。

景観の中でもみどりや水に対する住民の意識は、震災後特に高まりをみせ、みどりの有効性がはっきりと再認識されていることが伺われる。これらの意識の高まりを実際のまちづくりの中にどのように反映させていくかが今後の課題である。実際のまちづくりにおいて、特に区画整理事業等の中では、住民の合意が得られにくいなどの困難な問題を抱えているところが多い。

みどりに関するアンケート調査の結果から考察しても、潜在的には住民のみどりや水に対する要求度は、とくに震災後高い割合を見させている。しかし土地問題のからむさまざまな都市計画事業においては、それらのみどりに対する要求がよこへ押しやられてしまう可能性が高い。個別にみてもそれぞれの地域で公園や緑地の意味合いは大きな位置を占めている。

またいわゆる白地地域では、みどりに対す

る要求の度合いが高くてもそれを実現できる方策が少ない。住宅の再建と同時のみどりや景観に対するビジョンがまちとしては持たなければならない。

まちづくり協議会などの話し合いの中で緊急時に役立つように町内それぞれに小さな公園が欲しいという要望があるのも事実であるが、児童によるアンケート調査の結果からも公園では特に身体を動かして遊びたいという平常時の要求も多い。辻公園やポケットパークだけでは、住民の思い描く機能や十分な活動がもてない場合もある。面積に規制される公園内での活動の内容や配置に関する説明などを、みどりの専門家が住民に対して粘り強く説明していくことが必要である。

神戸市ではまちづくりコンサルタント派遣制度があり、1995年10月には154件のコンサルタントが登録している。登録の殆どが一級建築士である。この中で、ランドスケープの専門家の登録は2件であった。1996年2月に設立されたランドスケープ復興支援会議(阪神グリーンネット)の呼び掛けもあり、1996年7月現在の登録コンサルタントは227件、ランドスケープの専門家の登録件数も増加している。しかしみどりに関するコンサルタント派遣等の実績はまだない。市街地再開発や区画整理事業等の住民合意形成の過程においても、景観のみどりや水の専門家であるランドスケープの専門家の参入がより活発におこなわれることが望ましい。いわゆる白地地域と呼ばれている地域においては、まちづくりのなかでのランドスケープの位置づけはより切実で困難な問題である。個々人の住宅の再建と全体のまちづくりの問題をどのように展望するかという課題に対して、住民や行政、専門家の長期に亘る協力的な信頼関係が必要とされている。

注・文献

- 1) まちづくり運動とは地域住民を主体にした将来のまちづくりを展望した活動である。震災後では主に都市計画事業区域を

中心にまちづくり協議会が設立されることが多く、事業に関連する議題が多く取り上げられている。しかしいわゆる白地地区においても住民とボランティアグループとの連携などによるまちづくり運動が増加している。

- 2) まちづくり運動とアンケート調査との関連性については、実際の都市計画事業が提案されている地域やその他のいわゆる白地地域において表面的に現れている住民の意見と潜在的な住民の意見の間に差異が無いかということについて調査する必要があると判断した。
- 3) 建築基準法第84条による
- 4) 都市計画事業が決定された地区は以下の5地区の計7か所である。その内容は区画整理事業、(森南地区、六甲道駅周辺地区、松本地区、御菅地区、新長田駅周辺地区)、再開発事業、(六甲道駅周辺地区、新長田駅周辺地区)等である。
- 5) 小林郁雄(1995): きんもくせい: 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局: 5,2
- 6) 10月初旬に魚崎地区で予備的に行ったまちづくりのシンポジウムにおける同じ内容のアンケート調査(有効回答28, 属性は7割が男性, 平均年齢51才)でも、震災後の意識の変化については、6割の住民がみどりに対する意識が変わったと答え、8割の回答者がもっとみどりを増やしたら良いと回答している。以上のことから年代や属性による影響は成人の場合はあまりなく、小学校のアンケート調査結果は地域住民の意向を十分に反映していると考察される。
- 7) 森南町・本山中町まちづくりのための意識調査(1995)大阪教育大学岸本研究室: 4
- 8) 野崎隆一(1995): きんもくせい: 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局: 6,1
(1996. 3. 23 受付, 1996. 6. 1 受理)

Summary : After The Great Hanshin Earthquake, the municipal government had made plans for the reconstruction of this area. Also in many towns, the movement by the residents for the town planning had started. This thesis concerns with the proper perspective of the landscape in those movements, analysing the activities of residents and government. Also I analysed from the survey of consciousness of the residents about the green and water. As a result, difference of consciousness between the residents and government in the concentrately planned area, had been cleared. But the consciousness in the residents about the green and water had been highly located. As a landscape architect, we have to play the important part to connect the residents and the government as a professional.