阪神・淡路大震災後の「白地地区」における住民主体のまちづくり活動の事例研究

A Case Study of Community Design in *Shiroji- Area* on the Reconstruction Process, after the Great Hanshin-Awaji Earthquake

浅野智子* 野嶋政和*

Satoko ASANO Masakazu NOJIMA

摘要：本稿では阪神・淡路大震災後の「白地地区」の復興の現状および組織運営のあり方を事例的に検証することを目的とする。神戸市須磨区天神町3・4・5丁目を事例地とし、1996年7月～1999年3月を調査期間にアクションリサーチを行い、事例地のまちづくり活動の特質について、まちの復興プロセスにおける①公共空間整備の方向性、②住民参加の可能性の観点から、実証的に把握した。その結果、①当地区の住民の活動が震災後の公共空間整備への展開の可能性を有すること、②当地区の自治会を住民を代表する組織として復興プロセスに関与していく可能性と、活動を継続していく限界性を有することが明らかになった。

1. はじめに

阪神・淡路大震災後の被災地の復興では、震災によって顕在化した、既成市街地の抱える空間的諸問題を克服するため、細街路の拡幅、公園設置などの地域のオープンスペースを整備する必要がある¹⁾。本稿が扱う「白地地区」に関しては、上記のような空間整備に対する公的施策が積極的には講じられず、住民が自主的かつ組織的に取り組む必要がある。震災後5年を過ぎた時点では、復興に関する議論で、「白地地区」²⁾における住民の取り組みの事例報告は概して少なく、また空間的課題が山積した状況であること³⁾が報告されている。

こうした現状からは、「白地地区」の復興プロセスにおける住民と行政、専門家の空間整備の実践に向けたパートナーシップの必要性は益々高まっているといえる。同時に空間操作⁴⁾に関わる我々専門家にあっては、研究領域において、上記の実践に資するような地域計画への住民参加に関する計画論の構築、またその為の事例研究の蓄積が求められよう。既にこうした要請から、まちづくりにおける専門家の計画支援の必要性や復興プロセスにおける行政とまちづくり協議会とのパートナーシップの現状と課題等が指摘されてきた⁵⁾。本稿では、住民の主体的な活動を実証的に把握することを通して、「白地地区」の復興の現状および組織運営のあり方を検証する⁶⁾。このことは、住民の取り組みを「反対運動に終始する」などの限界性においてではなく⁷⁾彼らがより主体的に震災後の既成市街地の復興に関わる可能性をもつ、まちづくりの萌芽として理解する契機となり得るだろう⁸⁾。住民の組織運営に着目した既往研究では、計画プロセスにおける住民の協働作業や組織間の対立を調整する機関の必要性が指摘されてきた⁹⁾。

本稿では事例地のまちづくり活動の特質を、まちの復興プロセスにおける、①公共空間整備の方向性、および②住民参加の可能性の観点から明らかにする。本稿では、神戸市須磨区天神町3・4・5丁目¹⁰⁾を事例地として、1996年7月～1999年3月を調査期間に、事例地の自治会が主体的に進める活動に実践的表-1 事例地の人口と世帯数推移

年	94	95	96	97	98
人口	1011	529	819	847	781
世帯数	440	189	406	405	368

は以下の通りである。①事例地の自治会のまちづくり活動を概観する(2節)。②まちづくり活動初期における震災後のまちの課題と活動への参加の実態を把握する(3節)。③活動開始から2年半の間のまちの課題への取り組みの成果と住民の活動への自己評価を把握する(4節)。④以上の調査・分析結果から事例地のまちづくり活動の特質を明らかにする(5節)。

2. 調査地の概要とまちづくり活動の流れ

事例地は須磨区の南西部に位置する(図-1、図-2)。明治より住宅地として発展し、戦災や戦後の区画整理を免れ、震災前は古い密集した木造家屋と細街路が多く残った。地区の北端には山陽電鉄が、東端には2車線の離宮道が走る。また旧西国街道が当地区を東西に貫通し、その沿道は近隣商業地区であるが、他の大部分は第一種住居専用地域である。公共施設は、離宮道を挟んで、震災時に避難所となった小学校がある。

当地区も震災によって甚大な被害を受け¹²⁾(表-1)、復興計画では復興促進地域に指定された。当地区を含む西須磨地区には、震災前から神戸市の交通ネットワーク整備として幅員22～36mの中央幹線・須磨多聞線・千森線が計画決定され、1989年から地区整備計画に基づき区画整理による事業化が構想されたが、自治会の合意が得られず頓挫した。震災後、この3路線が復興計画として事業認可され、買収等の事業が進められている¹³⁾。

当自治会の活動の流れと本稿で取り上げる調査概要を表-2にまとめた。活動の全体的推移は、96年7月の自治会再編以降、10

図-2 事例地の概要と生活基盤整備の課題(WS3の結果)

*京都大学大学院農学研究科

月までの活動準備、97年3月までは主にまちの課題の共有および組織運営体制の確立、それ以降は課題別の取り組みと新たな課題の組み込みの継続である。

まちの課題への具体的な取り組み内容と成果は後述する(表-4)。事例地においては、住民を巻き込んだ活動を展開する為に、(1)自治会役員会から住民に対して、活動の提案=前回の活動成果の総括および次回の活動テーマ設定と、参加の呼びかけ=広報、資料を作成する作業、(2)住民から役員会に対して、集会等の活動での課題提起や活動への提案する作業を往復していくことが、基本的な組織運営方法として採用された。本稿のワークショップ⁽⁴⁾(以下WS)は、少人数のグループを編成し、集団面接により被験者の意見を収集する意識調査方法であり、得られた意見は各々個別データとして扱い、KJ法⁽⁵⁾を用いて分析を行った。

3. 活動初期期におけるまちの課題と活動への参加の現状

本節では事例地で1996年7月~1997年3月の活動初期期に実施された3回のWSおよびアンケート方式による住民意識調査結果から、①震災から1年半後のまちの課題の現状について、WSによるまちの課題の関係構造(質的分析)により把握し、アンケート調査による課題認識の重み(量的分析)から検証する。また②まちづくり活動開始から半年間の、住民の自治会活動への参加状況と課題認識との関係について、アンケート調査結果を中心に分析していく。

本節では、《事例地の住民意識の全体構造》と《各課題内容とその相関関係》に分けて記述する。

(1) WSによる意識調査結果

(i) 調査、分析方法

WS1~3で、まちの課題についての意見収集が行われ、計365件の意見が得られた。分析は以下の手順で行った。

WS1~2は活動テーマおよび作業内容が同質であるため、データを統合した後、小分類した。さらに①事例地の震災後の空間的課題の復興プロセスにおける位置づけ、②復興に関わる主体間の関係、③住民の活動の方向付け、の分析軸を設定して、各カテゴリーの関係を構造化した(図-3)。WS3のデータは、作業がオリエンテーリングで作業テーマが限定されたことから、参考データとして図-3に適用し、収集された生活基盤の課題の位置は図-2に示した。以下本節(1)で□は各図表のまちの課題の見出し、「」は小見出し、『』は調査時に記録した住民の意見の抜粋である。

表-2 事例地自治会の活動の流れおよび調査概要

自治会活動の流れ				調査概要						
期間	活動区分	活動形式	回数	日時	活動形式	作業内容	目的	テーマ	人数	成果
1996年 7～9月	活動準備	総会	1	1996.7.30	役員会	意見収集（WS 1）	①WSへの理解 ②意識調査 ③活動方針提案	①まちの課題 ②活動方針	17人	意見収集67件
		役員会	3							
		住民集会	3							
1996年10月 ～ 1997年3月	まちの課題共有・運営体制の確立	アンケート調査	1	1996.10.27	住民集会	意見収集（WS 2）	①意識調査 ②活動方針提案	①まちの課題 ②活動方針	36人	意見収集131件
		役員会	7							
		要望書提出	1							
1997年4月 ～ 1999年3月	課題別の取り組み	総会、住民集会、勉強会など	8	1997.2.10	アンケート	世帯意識調査（地区内居住者対象）	①意識調査 ②活動への参加状況把握 ③活動への参加促進	①属性 ②まちの課題の現状認識 ③課題への取り組み ④まちのよいところ ⑤活動への参加状況、意向	217世帯 （回収率98％） うち有効回答216 （有効回答率99％）	217世帯
		役員会、理事会、自治会間の会合など	約40							
		対市交渉、情報請求	9							
		意見書、報告書提出	5							
				1998.11.20	役員会	意見収集（WS 5）	活動への評価、活動提起	活動への参加の契機、活動評価	18人	意見収集72件

(ii) まちの課題の関係構造

《全体構造》住民が提起したまちの課題は、図-3の縦軸にあたるA~C:空間的課題とD:課題に関わる主体間の関係に大別される。空間的課題は、A:被災した生活基盤の震災前の状態への復旧・再建に関わる課題、B:復興計画として行政が事業化決定した街路事業、C:長期的な視点でまちの将来像を模索する生活再建と福祉・防災の課題に分けられる。一方各カテゴリーは、住民の活動上の位置付けから、図-3横軸の①課題認識、②予測・評価、③目標・方針に分類される。

全体的な意見分布を見るとA~Cの空間的課題では、Aは課題が列挙され、意見数も多いが、他の課題との関連は少ない。Bは課題のなかで最も意見数が多く、Cは相対的に意見数は少ない。さらに住民活動の展開の面から各カテゴリーの関係を見ると、BCDの課題は、①課題認識から②予測・評価や③目標・方針に関わっており、住民の復興への取り組みの主要軸といえる。

WS1~3への意見数の推移を見ると、WS1ではDに関する

表－３－１ アンケート調査参加者の基本属性

丁目	3丁目	4丁目	5丁目						
	96	82	38						
年齢	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	N A	
	2	7	14	43	62	56	26	6	
性別	男	女	N A						
	76	128	12						
職業	町内自営	町外自営	サラリー	主婦	無職	学生	その他	N A	
	31	25	41	67	41	3	4	4	
震災後の住居	前と同	賃貸済	賃貸予定	転入	転出予定	その他	N A		
	117	59	3	27	5	4	1		

意見が多く、特に住民の「取り組みの遅れ」や今後の活動方針としての「話し合いの必要性」が指摘されている。WS3ではBの街路事業の「予想される生活への影響」で多くの指摘があり、オリエンテーリングにより住民に事業内容への認識を喚起することが推察される。WS3ではAとCに関して、各々基盤整備や細街路拡幅の成果が一部で確認されている。

《空間的課題の内容と相関関係》

(1)被災した施設の復旧・管理〈A-①〉

住宅や被災施設の〔b)再建工事〕の課題や、これに関連した〔a)共用空間の管理〕の悪化が指摘された。街路施設などの〔c)基盤整備〕では特に私道整備の際の関係者の合意や業者選定など「整備助成手続き」と関係する。細街路が多く、街路空間の整備が未だ進んでいないことが理解される。(図-2)

(2)街路事業（須磨多聞線，中央幹線）〈B-①〉

街路供用後の、地域空間利用の変化などの「日常行動への影響」や「交通量の増加」による「公害」「景観への影響」などの〔d)予想される生活への影響〕への不安が大きい。こうした不安は、予想交通量、高架の詳細設計など「計画内容の不明な点」により増大され、「まちの将来像への不安」に結びつく。

一方「街路事業の推進要因」として、震災前より当地区に見られた「交通渋滞」や、「事業用地の建物の被災」が大きいなかで、地権者が建物の『建て替えが出来ない』状況が指摘されている。

(3)生活再建と福祉・防災〈C-①〉

壁面後退の義務、再建資金の不足による「住宅の再建の困難性」「商店街の衰退」など震災後、個々人の〔e)生活再建〕の難しさが挙げられた。

公共的な側面からは「細街路の危険性」や、集会所などの公共施設整備や福祉制度の充実といった、地域の総合的な〔f)防災・福祉対策〕の必要性が提起されている。他方で細街路の拡幅による交通量の増加や『住宅の再建で街並みに変化』したなど、既成市街地の肯定的な性質である伝統行事や街並み、路地の雰囲気など、まちの〔g)長所が喪失〕していることがある。

(4)行政による復興施策への疑問〈B-②/C-②〉

上記B-①、C-①の、街路事業と住宅再建と福祉・防災への認識は、『天神町は駄目になってしまう』という「まちの将来像への不安」と「行政による復興施策への疑問」に関連していく。〔行政による復興施策への疑問〕では、Bに関しては、計画街路が住宅地を縦断するという事業内容や予想交通量が不明なことから「計画方針・有用性に対する疑問」が示された。Cでは『地域サービスより街路事業を優先』しているなど、街路事業と対比させる形で「地域の復興支援策への疑問」が挙げられた。これらは、(5)に示すBおよびCに関する住民からの提案を導く一方で行政の対応への不信に結びつく。

(5)住民によるまちづくりの提案〈B-③/C-③〉

『子どもたちも住み続けられるような』などの「まちづくりの理念」が提起され、これに基づき、BとC各々に関して要望があげられている。

上記の(2)～(5)に示した、Bの街路事業およびCの住宅再建と福祉・防災の課題に対する認識は、Dの主体間の関係についての課題認識に結びついている。

《関係主体間の関係に関する課題の内容と相関関係》

(1)関係主体に関する課題認識〈D-③/D-①〉

住民のニーズに合うまちづくりを進める条件としてのD-③「行政とのパートナーシップ・住民合意の必要性」の認識は、D-①の関係主体間の関係に関する課題を提起している。D-①では、行政については、震災後の街路事業に対する住民の反対や計画の見直しの『要望、質問への誠実な回答がない』等、「行政の対応に対する不信」がある。一方、こうした現状で、住民にも「諦め」や、情報不足による「住民の認識不足」「事業認識、立場の違い」が課題として挙げられている。

(2)住民の活動への評価〈D-②〉

震災前に、行政より街路事業着手が提示されていたが、住民が『取り組もうと思ったら地震』があり、震災後も混乱により「取り組みの遅れ」があったと評価された。今後の展開においては住民間の「住民合意形成の困難さ」が予測されているが、行政と住民との関係性については言及されず、今後の展開の不透明さを反映しているといえる。

(3)今後の活動の提案〈D-③〉

今後の活動では、関係主体への働きかけが提案されているが、〔h)対行政〕よりも〔i)住民間〕の方が意見数が多く、震災後1年半を経てまちづくり活動に取り組むにあたり、住民側の組織的基盤をつくるための活動が提案されている。行政に対しては、街路事業への対応を中心として、住民が「働きかけ」ていくことが挙げられている。

(2) アンケートによる意識調査結果

(i) 調査、分析方法

アンケート調査の質問項目は、(Ⅰ)回答者属性などの基本事項、(Ⅱ)まちの課題および、まちのよいところへの認識、(Ⅲ)自治会活動への参加状況、評価等からなっている。(Ⅱ)のまち

表－３－２ まちの課題認識および取り組み意識、よいところへの認識

(1)震災からの復旧	現状認識	こみ	工事マネー	工事様	更地管理	道路凹凸	街灯	側溝	騒音・振動	電線障害	その他
	指標数	56	75	85	59	96	60	51	53	67	13
	指標率	26%	36%	39%	27%	44%	28%	24%	25%	31%	6%
	回答特性	主婦	町内自	女	3丁目				5丁目	3丁目	
		38%	58%	43%	35%				47%	43%	
(2)街路事業	取り組み	こみ	街路	側溝	街灯	電線障害	その他	注 (1)数値の単位なしは人数、百分率は指標率である。 (2)クロス集計の指標率で、属性間での指標率に10%以上の差が見られるものについては、表中に属性とその指標率を、指標率の高い順に示した。 ただし本表では、自治会活動への参加、街路事業への情報認知状況に関するクロス集計結果は設けていない			
	指標数	28	40	42	59	60	5				
	指標率	13%	19%	19%	27%	28%	2%				
	回答特性	主婦・女・3丁目		主婦		3丁目：無職：震災後民					
		24:16:12%		34%		49:37:35%					
(3)生活再建・福祉・防災	事業認識	事業用地に該当	便利になる	公害不安	景観への影響不安	行政への働きかけ	車社会で仕方ない	その他			
	指標数	14	9	124	102	18	27	12			
	指標率	6%	4%	57%	47%	8%	13%	6%			
	取り組み	道路構造情報提供	計画経路情報提供	広域ルートの把握	予想交通量の把握	環境影響の把握	景観影響の把握	住民間の話し合い	自治会間の交流	行政への働きかけ	
	指標数	56	47	74	100	112	75	15	29	41	
(4)長所	指標率	26%	21%	34%	46%	51%	34%	7%	13%	19%	
	現状認識	遊び場が不足	通院不便	介護支援うけ難い	細街路が危険	集会所がない	買物不便	商業困難	その他		
	指標数	86	6	11	71	68	13	27	7		
	指標率	40%	3%	5%	33%	31%	6%	13%	3%		
	回答特性	3丁目				男		町内自営：5丁目			
(5)その他		48%				30%		58:45%			
	取り組み	祭・行事の開催	訪問介護情報提供	よいところの発信	その他						
	指標数	15	64	24	3						
	指標率	7%	30%	11%	1%						
	肯定的評価	史跡街並がよい	自然が豊か	人情がある	交通至便	車が少なく安全	その他				
(6)その他	指標数	63	158	72	183	55	6				
	指標率	29%	73%	33%	85%	25%	3%				
	回答特性		主婦			町外自営：4丁目					
			88%			44:34%					

の課題は、既述の WS による意識調査の分析結果に即し、(1)震災からの復旧、(2)街路事業、(3)生活再建と福祉・防災に大別した。さらに(1)～(3)の課題毎に、図－2の(a)～(i)小見出し中の課題から設問項目を抽出し、各項目の現状と今後の取り組み要望に対する認識の有無を複数回答で調べた。但し本節（2）の（iv）で述べる街路事業の認知の程度は3段階で設問した。まちの長所への認識は項目を改めて設定した。

分析方法は単純集計および回答者属性、自治会活動への参加状況、情報認知状況の面からクロス集計を行った。また各々の結果から、指摘率（指摘数/有効回答者数またはクロスした属性者数）を算出した。回答者属性とのクロス集計結果で、他の属性との指摘率が10%以上の差がある場合は、表3－2で回答特性の参考データとして提示する。

（ii）アンケート調査の実施状況（表3－3－1）

アンケート調査の回収率は全世帯の98%である。震災前からの住民が多く、54%が震災前と同じ住宅に住んでいる。

（iii）まちの課題への認識の重み（表3－3－2）

《全体構造》

まちの課題では、課題の現状、取り組み認識とも街路事業が高い指摘率で50%以上の住民が関心を示した。続いて震災からの復旧、生活再建と防災・福祉対策の順である。まちのよいところへの意識は高く、設問項目中で最も高い指摘率を示し、70～80%の住民がまちのよさを評価している。

まちの課題への現状認識と今後の取り組みについての質問が共に設定された課題では、全般的に後者が低く、平均で4ポイント下っており、僅かながら現状認識と今後の取り組み意識との差を示している。また属性によるクロス集計結果では、①震災からの復旧で丁目毎に整備の必要な箇所が認識された。

《各課題への住民の認識》

(1)震災からの復旧 「舗装」や「街灯」などの生活基盤や「再建工事」に関する課題認識が高い。

(2)街路事業 「公害」「景観への影響」への指摘率が約50%と、住民の街路事業への不安の大きさが確認された。「便利になる」という積極的に肯定する評価は少ないが、「行政の対応が強引で諦めている」「車社会なので仕方ない」等、事業主体や世論への消極的な反応は若干高い。

今後の取り組みでは「環境への影響」「交通量の把握」などの情報提供が約50%、事業の基本的情報の収集も20～30%で、事業内容に関する情報不足が窺える。しかし「住民間の話し合い」は7%、「行政への働きかけ」は19%とやや低い結果である。

(3)生活再建と福祉・防災 「遊び場」や「集会所」の不足、「細街路の危険性」の指摘率が30～40%と、地域拠点の整備が不十分であることが認識された。今後の取り組みでは「訪問介護制度の情報提供」が指摘され住民の高齢化への不安を示している。

（iv）活動への参加状況と課題認識の相関関係

本節では自治会活動への参加有無と情報認知、およびまちの課題認識との関係について、アンケートのクロス集計の結果、その関係が顕著であった街路事業との関係を取り上げて分析する。

《自治会活動への参加状況（表3－3）》

自治会活動への参加は「有る」が28%、「無い」が64%で、参加内訳は住民集会、総会、説明会とも15%前後である。参加したことが有る人数とその内訳の人数の比からみると、分散して参加する傾向がある。今後の活動への参加では、アンケートへの協力、集会への参加がそれぞれ56%、23%であり、集会への参加の意向を示した人数は、参加有の人数より低く、アンケート調査の目的とは、むしろ対照的な結果である。

表3－3－3 自治会活動への参加状況

①集会への参加状況			②集会への参加内訳			③今後の活動への協力					
有	無	NA	総会	説明会	集会	集会	アンケート	募	広報	情報収集	その他
61	140	15	28	29	34	49	124	26	12	15	1

表3－4 まちづくり活動への参加および街路事業認知の程度と街路事業認識および取り組み意識との相関関係

① まちづくり活動への参加と街路事業認知の相関関係

事業認知	事業の存在を不知		事業の存在のみ認知		事業存在・内容認知		
	人数	指摘率	人数	指摘率	人数	指摘率	
総計	8	4%	101	47%	93	43%	
参加状況	有	0	0%	17	27%	38	62%
	無	5	3%	80	57%	51	36%

注)

活動への参加状況と情報認知、課題認識の相関関係を示すため、活動への参加状況が不明な15人、街路事業の認知状況が不明な14人のクロス集計については、本表には含まない

② まちづくり活動への参加および街路事業認知と事業認識との相関関係

事業認知	事業認識	事業用地に該当	便利になる	公害不安	景観への影響不安	行政への訴め	車社会で仕方ない	その他
参加状況	有	7%	3%	69%	64%	8%	13%	8%
	無	6%	4%	53%	41%	9%	14%	5%
事業認知	存在を不知	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	存在のみ認知	7%	3%	53%	42%	8%	12%	3%
	存在・内容認知	8%	7%	71%	61%	10%	16%	16%

③ まちづくり活動への参加および街路事業認知と今後の取り組み意識の関係

参加状況	取り組み	道路構造情報提供	計画経緯情報提供	広域ルート把握	予想交通量の把握	環境影響の把握	景観影響の把握	住民間の話し合い	自治会間の交流	行政への働き掛け
参加状況	有	33%	26%	31%	48%	59%	34%	18%	23%	33%
	無	24%	21%	36%	47%	51%	37%	3%	11%	15%
事業認知	存在を不知	0%	0%	25%	0%	0%	13%	0%	0%	0%
	存在のみ認知	24%	22%	48%	55%	56%	35%	2%	5%	13%
	存在・内容認知	30%	25%	24%	44%	56%	40%	13%	25%	28%

《活動への参加と街路事業認知の相関関係（表3－4－①）》

回答者の47%が「街路事業の存在のみを認知」しており、「事業の存在と併せて事業内容も認知」しているのは43%に留まる。調査が震災から2年が経過した時点であることを考慮すれば、事業内容の認知度が高いとはいえず、情報把握の難しさを示している。計画の情報の認知の程度と集会への参加の有無の関係からは、集会に参加している住民が情報を認知する傾向がある。

《活動への参加および街路事業認知と、事業認識および取り組み意識との相関関係（表3－4－②、③）》

「街路事業の存在と内容を認知」と「集会への参加有」が、「事業の存在のみ認知」と「参加無」に比べ、多くの項目において指摘率が高い。「生活、健康」「景観への影響」の不安では前者2項と後者2項で約20ポイントの差が現れている。今後の取り組みへの意向でも「他自治会との協力」「行政への働きかけ」に関しては前者2項と後者2項では約15ポイントの開きがある。

（3）小括

事例地の住民のまちづくり活動の初動期における住民意識調査より、震災から1年半～2年が経過した時点での当地区のまちの課題と活動への参加の実態について以下のことがわかった。

①当地区のまちの課題は空間的課題とその解決に関わる主体間の関係に関する課題に分けられることが、WS結果より示された。

②空間的課題のうち、WS結果では街路事業と生活再建および福祉・防災の課題が当地区の復興の主要軸であった。街路事業は、公害の不安や計画に関する情報開示の面で住民の関心が高いことがアンケート結果より実証された。福祉・防災対策は住民が抽象的な範囲内で整備方針や提案を持つことがWS結果で示された。

③まちの空間的課題の解決にあたっては、住民と行政とのパートナーシップの必要性が認識されているが、行政に対しては不信感があることがWS結果より示された。また住民に関しては諦めや立場の違いがあることがWS、アンケート結果より実証された。

④当自治会の活動では、アンケート調査への高い参加が見られた。しかし今後の行政や住民への働きかけの要望や住民の活動への参加の意向はやや低いことがアンケート結果より示された。

⑤住民の活動への参加が、住民にまちの課題に関する情報を提供し課題への関心を喚起すると共に、住民や行政等の関係主体に働きかける必要性を認識させる傾向がアンケート結果から窺える。

表－４ まちの課題への取り組みの推移とその成果

課題	96年度の活動		97年度の活動		98年度の活動
			暫定整備	環境影響評価	環境影響評価
生活基盤の整備	ごみ処理	☆ 当番制の導入			
	空き地管理	▼ 住民への呼びかけ、警察へ巡回要請			
	街灯整備	☆ 行政へ整備要請、整備			
	電線障害	☆ 自治会で整備			
	電線障害の調査	☆ 電線障害の調査			
街路諸施設、側溝整備	街路諸施設	☆ 公道...行政に整備要請			☆ 側溝整備の現状、震災前の状況のアンケート調査（全世帯）、行政へ整備相談
	側溝整備	☆ 私道...助成制度の情報提供			
行政への意志表示対市交渉	行政への意志表示対市交渉	★ 街路事業関連5自治会で環境影響評価の実施要望	☆ 97年10月、98年2月の対市交渉で、市が計画した大規模な暫定整備は不必要であるとの意思表示と整備の確性	★ 街路事業関連6自治会で環境影響評価の実施を要望、対市交渉で市側の考えについての説明要求	★ 街路事業関連6自治会で、98年10月に「神戸市実施案は納得できない」との意思表示および質問状の提出
	住民間の情報共有	★ 住民の事業への認識共有	★ 「大規模な暫定整備反対」の2度の臨時総会決議(98年2月は28人参加)、97年9月の署名(住民の約90%)	★ 対市交渉内容や課題について情報提供(98年2月の臨時総会)	★ 「神戸市の実施案は不十分」と住民集会で評価、意志決定(26人参加)
	他自治会との協力	★ 街路事業関連5自治会で環境影響評価実施の要望書を提出	☆ 97年9月の臨時総会を関連5自治会と共催(約60人参加)	★ 交渉の方針について協議	★ 対市交渉の内容の総括、情報提供の資料、質問書作成
		★ 自主環境調査継続			
福祉・防災	街並み保全		★ マンション、私立病院建設の学習会、説明会(15～40人参加)		
	防火、防災対策	★ 消火栓の位置確認	★ 私立病院の建設で周辺の井戸水の調査実施		
	福祉対策		★ 地域住民組織の福祉活動の情報提供	★ 地域住民組織の福祉活動のアンケート調査協力	
	施設整備	▽ コミュニティ・ホール助成		▽ 更地利用の行政への要望	
自治会連帯	電車の騒音				
	広報	★ チラシや同報板、集会のポスター作成、広報体制確立			★ 活動報告書の発行
	避難者連絡	★ アンケートで避難者の調査			
地域行事活動助成	地域行事				★ HARから活動資金助成
	活動助成				
注) 生活基盤整備や自治会運営など一定の成果があった上で継続された活動は次年度から省略			凡例) ☆空間整備(ハード)の取り組みで成果あり ★空間管理、組織運営(ソフト)の取り組みで成果あり▼同前、成果なし		

表－５ まちづくり活動への自己評価

		組織運営・意識変化(計57件)	空間(計14件)
活動への参加のきっかけ		■順番・当番制 (6)	■区画整理、街路事業 (2)
		■活動への興味 (3)	
		■旧自治会の続き (1)	
		■自治会再編 (1)	
活動の成果	個人的 近隣	■知り合いが増えた (7)	■生活道路の整備 (1)
		■まちの課題への理解 (4)	
		■自治会運営、役員への理解 (2)	
		■地域への関心 (2)	
		■他地域の社会問題への関心 (1)	
		■住民間、家族でまちのことを話し合えるようになった (4)	
		■自治会の円滑な運営 (3)	
活動の課題		■住民の無関心 (8)	■生活道路の整備 (4)
		■住民の理解 (5)	■更地、街路用地の管理 (3)
		■住民の活動への参加 (3)	■掲示板、自治会館 (2)
		■役員の引継 (2)	■街路事業などまちの将来 (1)
		■集金 (2)	
		■役員の勉強 (1)	
		■転入者への情報提供 (1)	
その他		■自治会再編までの経緯 (2)	
		■自治会の理念 (1)	

街路事業への対応では自治会内での住民間の情報共有～他自治会との協力～行政交渉と意志決定の3つのレベルで対応している。基本的には住環境への影響の把握が主眼となっているが、97年度はこれと併せて街路事業用地の暫定整備計画へも対処している。

生活再建と福祉・防災については、地域施設整備に関しては行政の担当部局と、福祉対策については地域の住民組織と連携した取り組みを行っている。その他、集合住宅や病院建設計画に対し、住環境保全の観点から説明会等での建物階数、施設配置確認を行っている。

自治会運営では広報体制の確立を中心に成果がある。98年度の活動報告書発行では、HAR基金から助成を得、住民の他、行政や周辺自治会、マスコミ、市民団体へ当地区の活動に関する情報を発信し、活動への協力を求めている。

(2) まちづくり活動に対する役員の自己評価

(i) 調査、分析方法

自治会活動の成果および今後の課題について、自治会の運営に深く関わる役員層からWSによる意見収集を行い、72件の意見を得た。得られたデータは、空間的課題と組織運営の課題、および活動の評価の内容から分類を行い表－5にまとめた。

(ii) まちづくり活動への自己評価の内容

《一般的な構造》組織運営に関する指摘が多く、空間的課題の評価はその1/4の意見数である。

《活動への評価》活動への参加は、旧自治会からが1人で、殆どの役員が震災以降である。「参加以前から自治会活動やまちの課題に関心をもって」より、「当番制」により参加したという指摘が若干多く、役員層でも活動に参加する段階では、関心の程度が多様で、自治会という基本的全戸加入組織の特徴が窺える。

活動成果は、個人的には、役員を担当する区域での広報や署名活動、会合への参加を通じて地域内で「知人が増えた」という指摘が多く、特に担当区域内で独居する高齢者の所在の確認が挙げられる。また街路事業や施設整備制度の情報共有や意見交換等により、「まちの課題への関心」「他地域の景観問題や公共事業などの社会問題への関心」が生まれるなど、学習的成果も指摘され、総じて「住民間や家族などの多様なレベルでまちの課題について話し合う」ような基盤が醸成されたとの評価がある。

活動の課題では、「住民の無関心」「情報の理解度についての疑問」が半数近くの役員から出され、役員自身も情報を理解することに負担を感じているという指摘もあるなど、情報共有の難しさを示した。組織運営上の「役員引継」「集金」の課題もある。空間的課題では、防災やコミュニティ活動の観点から、「細街路」「地域拠点の整備」「街路事業などまちの将来」への不安等のハード面での成果が獲得されていないことが指摘された。

4. まちづくり活動開始から2年半の間のまちの課題への取り組みの流れと住民の活動に対する自己評価

当自治会では前節の住民意識調査に基づき、まちの課題への具体的な取り組みを開始している。本節では、まちづくり活動開始から2年半が経過した時点の①当自治会のまちの空間的課題および組織運営への取り組みの成果について、自治会資料や役員からの聞き取り調査から把握する。②当自治会のまちづくり活動への自己評価について役員の意見収集結果より把握する。

(1) まちの課題への取り組みとその成果

(i) 調査、分析方法

表－4では、前節で示したまちの課題の分類に則し、その活動の推移を年度別にまとめた。個々の活動については、活動内容と役員の評価による目標(ソフト・ハード)の達成の有無を示した。(ii) まちの課題への取り組みと成果の内容

《一般的な活動の推移》課題間の取り組みの重点の推移を見ると、96年度に提起された多くの課題への取り組みがなされ、生活基盤整備、自治会運営で成果を得た。その後は街路事業への取り組みを中心に活動を継続し、集会や署名といった活動への住民の参加も高い。また活動当初には提起されなかった建物の高層化への対応などの住環境保全の取り組みや活動助成の申請等、新たな課題の組み込みや、より広範な組織への働きかけが見られる。

一般的な活動成果は、意識調査や情報提供、管理体制の確立、行政交渉等のソフト面での成果が多い。ハード面では生活基盤の整備が中心である。街路事業や福祉・防災では、個々の活動目標はソフト面の対応で、街路事業の内容に関する行政との交渉の進展や地域拠点整備等の具体的な成果は獲得されていない。

また活動内容の推移の観点からは、96年度の街路事業の計画内容の共有や施設整備での既存の制度利用から、97～98年度は環境影響評価や住環境保全の為の勉強、行政相談など空間整備に関する、より専門的な知識の獲得に展開しているといえる。

《課題別活動内容と成果》生活基盤の復旧や共用空間の管理では、多くの課題でハード面での成果が見られた。被災した施設の復旧では、公道の他、私道整備にも継続的に関与している。

(3) 小括

事例地の住民のまちづくり活動開始から2年半の間の、住民のまちの課題への取り組みの内容およびその成果と、役員層の活動への自己評価の聞き取り調査により以下の点が明らかとなった。

- ①まちの課題への取り組みにより、生活基盤整備ではハード面の成果が見られた。街路事業や福祉・防災は、長期的にはハード面の空間整備を目標としながら、個々の活動事態はソフト面での対応が中心で、ハード面での具体的成果は得られていない。
- ②署名や集会などでは多数の参加者があり、役員層の活動への自己評価でも住民間のネットワークの形成での成果が挙げられた。一方、役員層からは、住民の無理解、無関心等、活動を継続していくにあたって住民への働きかけの難しさが指摘されていた。

5. 考察

本節ではこれまでの分析をふまえ、住民と行政とのパートナーシップによる公共空間整備を目指した事例地の住民のまちづくり活動の特質について、①まちの復興の方向性とまちづくり活動の条件、②まちづくり活動の実態と今後の活動の展開より考察する。

(1) まちの復興の方向性とまちづくり活動の条件

事例地では住民の主体的なまちづくり活動により、当地区の震災後の空間的課題が把握された。特に街路事業は、住民の関心も高く、震災後のまちのあり方を問うものとして認識された。しかし当地区の復興計画である街路事業は、住民が単に「反対運動」を展開する対象としてではなく、まち全体の復興という枠組みから、住民が震災後のまちの現状を総体的に捉える機会として位置づけられている。さらにこのことは、行政の復興事業に対して、住民が、福祉や防災対策など、まちの公共空間整備を中心とした復興のオルタナティブを構想する契機となっている。

したがって、当地区の住民は、まち全体の復興にあたっては、住民と行政とのパートナーシップと住民合意が必要であることを認識していた。しかし住民は、パートナーシップについては、震災後の街路事業の認可や、住民の望む復興支援が得られない状況

から行政への不信感を示していた。他方住民合意については、住民のまとまりを重視してもいた。以上より、震災後1年半を経た時点で当地区の住民がまちの復興に関わるためには、行政が交渉相手として認めるような住民組織の編成が必須であり、その作業を、自治会活動を通して住民が主体的に担ったことがわかる。

(2) まちづくり活動の実態と今後の活動の展開

当地区の住民の組織化の実態を詳しく見ると、まちづくり活動では多様な方法が採られ、多くの参加者を得ながらも、住民の活動への参加に対してはやや消極的な姿勢も見られた。また活動への評価でも、住民への働きかけの難しさが懸念されている。当地区では、活動を通じて自治会を基盤とした住民組織の運営体制が確立されてはきたが、実際には、住民に積極的に働きかける役員層が、活動を実質的に担っていたことがわかる。

空間的課題への取り組みの成果を見ると、長期的なまちの復興に向けた公共空間整備の成果は得られていない。街路事業を巡る住民と行政との協議が進展せず、行政とのパートナーシップが形成されない現状では、住民の求めるまちの空間的課題の解決の目処は立たない。即ち、住民の継続的な取り組みに拘わらず、住民と行政との関係により、まちの復興が成され得ない状況では、住民の主体性のみに依存した活動には限界があることを意味する。

6. 結論

本稿より事例地のまちづくり活動の特質として、①当地区の住民の活動が震災後の公共空間整備への展開の可能性を有すること②当地区の自治会を住民を代表する組織として復興プロセスに関与していく可能性と、活動を継続していく限界性を有することが確認された。以上より、「白地地区」の復興プロセスにおいて、住民と行政のパートナーシップが重要であること、そしてパートナーシップ形成に向けた住民の活動を継続的に支援する社会的枠組みが不可欠であることが再確認される。

本稿の調査にあたり、天神町3・4・5丁目自治会の多くの方々との協力を得た。ここに改めて感謝の意を表す。

参考文献・註

- 1) (社)日本都市計画学会防災・復興問題特別委員会 (1999): 安全と再生の都市づくり: 学芸出版社, (社)日本都市計画学会防災・復興問題研究特別委員会第2部会計画支援・住民参画部会 (1997): 住民主体の復興まちづくり中間報告書, 造景No1 (1996): 建築資料研究社などを参照。
- 2) 震災復興促進地域のうち、重点復興地域に指定されず、行政より地域の復興のための面的事業が提示されない地区を指す。前掲書を参照。事例研究では、安場浩一郎他 (1996): 阪神淡路大震災以後の神戸市須磨区における復興計画に関する住民意識の研究: ランドスケープ研究 59, 253-256, 浅野智子他 (1996): 阪神・淡路大震災後の神戸市須磨区における住民のまちづくり活動に関する研究: ランドスケープ研究 59, 257-261。
- 3) 安藤元夫他 (1997): 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: 都市計画論文集 32, 751-756, 重村力他 (1998): 被災住宅市街地の再建過程の研究: 日本建築学会計画系論文集第513号, 219-225, 芦屋市が対象の野澤千絵他 (1998): 被災地の住宅の個別再建による街区災害路の変化に関する研究: 都市計画論文集 32, 847-852 等。
- 4) H.ルフェーブル (1974): 都市革命: 晶文社
- 5) 復興プロセスへの住民参加に関する論考としては参考文献1) 第2部, 209-294などを参照。
- 6) 特集「安全と再生の都市づくり」についての座談会: 都市計画 217 (1999), 25-34, また神戸市真野地区での住民の主体的な取り組みの展開を報告している吉岡健次他 (1981): 大都市の衰退と再生: 東京大学出版会などを参照。
- 7) 住民の反対運動の空間計画への可能性に関する卯月盛夫 (1999): ドイツの都市計画に果たす市民団体の役割に関する考察: 日本建築学会計画系論文集第520号, 271-278などを参照。
- 8) A.メルッチ (1996): 現在に生きる遊牧民: 岩波書店, M.カステル (1997): 都市とグローバルネットワーク: 法政大学出版局, を参照。
- 9) 福田由美子他 (1993): 住民主体の計画づくりにおけるコラボレーションの考察: 都市計画論文集 28, 55-60, 岡崎篤行他 (1994): 歴史的街並みを生かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究: 都市計画論文集 29, 697-702, 森永良内他 (1995): 「状況づくり」の視点からみた参加型集住体計画の研究: 日本建築学会計画系論文集第478号, 69-78 等。
- 10) 事例地の自治会のまちづくり活動は、天神町3・4・5丁目自治会 (1999): わがまち21世紀に向けて～まちづくりのあゆみ～を参照
- 11) ソーシャルワーカーとしてある種の役割を果たしながらフィールドワークを続ける実践的研究を指す。須藤健一他 (1996): フィールドワークを歩く: 嵯峨野書院など。調査結果を活動にフィードバックした、瀬戸口剛 (1991): 公団賃貸住宅居住者が主体となる団地更新計画づくり: 都市計画論文集 26, 637-642 を参照。
- 12) 95年は国勢調査、他は住民基本台帳による。後者は転居届等の手続きによる数値である。アンケート調査との世帯数の差は、当時の地区内の居住者を主な対象とした為と考えられる。
- 13) 西須磨まちづくり懇談会 (1997): 住民主体への挑戦: エビック社, 桜木町自治会 (1996): 桜木町自治会意見書等を参照。また事例地は千森線からは外れている。
- 14) 浅海義治他 (1993): 参加のデザイン道具箱: 世田谷まちづくりセンターなどを参照。
- 15) 川喜多二郎 (1976): 発想法: 中央公論社, また前掲の森永良内他 (1995) などを参照。

Summary : Tenjin-cho 3-4-5 cho-me, Suma Ward, Kobe City, is one of the called “Shiroji- Area” on the reconstruction process, after the Great Hanshin-Awaji Earthquake, as no support have been given from municipal government. In this article, we report the process of the residents activity, analyze their consciousness of the problems of their community and evaluation of their activity,. As a result, the following is made clear. The residents are eager to participate in the reconstruction process and have been engaged in solution of their problem. But it is difficult to management and get result of their activity, because they are in conflict with Kobe City government on artery projects and have no support yet.