

# 神戸市かるも地区の場合 その2・神戸市役所の計画

——真野地区再開発構想の背景——



岡本好右

## I. ————はじめに

今日、神戸市では、解決のせまられている数々の問題をかかえているが、その典型ともいわれるのが、住商工混合地区であろう。

かつて、住商工混合地区は、住・商・工の機能が互いにミックスしあって、そこで生活する住民にとっては、真の意味で生活環境にめぐまれたところであったように思われる。しかしながら、都市の発展により、都心部の機能が拡大をつづけ、地域的に機能分化を促進した。また都心部とともに周辺部も住機能を中心に発展をしている。その結果、都市の機能分化が都心部と周辺部で先行し、その中間部は取りのこされつつある。そこが住商工混合地区にあたる。

都心部の拡大は、それに近接する混合地区に対し、機能の再編成を余儀なくすることになってきた。すなわち、従来、都心にあった機能の一部が混合地区に進出し、地区内のスペースの不足をもたらし、過密化を促進するようになってきた。そのほか、交通事情の変化、さらには混合地区の問題を顕在化するキッカケとなった公害問題の発生など数多くの要素がからみあって、混合地区の住民が相ついで他地域へ転出し、居住者が減少してきた。その結果、混合地区内の生活活動空間と生産活動空間のバランスがくずれ、生活空間が破壊されるにしたがって、生産施設、居住者ともに階層分化が進み、あるものは地区外へ移転するが、地区外移転をする力のないものはこの地区に沈滞し、地区全体がスラム化の方向にすすむ可能性が大である。

市街地のかなりの部分をしめる混合地区をこのまま放置すると、都市機能全体のバランスがくずれ、「人間」が生活する場としての都市ではなくなるであろう。そこで、住民の生活環境を改善することを主眼においた再開発こそ、最も今日的な都市

問題として、その解決に取組まねばならない。このモデル地区として、真野小学校区を選んだのである。

とくにつぎのような理由でこの地区を選んだ。在来の都市計画事業といえば、街路を広げるために、駅前や商店街再開発がその主力となっていたが、今回のように一つの小学校区という大きな広がりのもとでの再開発、とりわけ生活環境改善のための再開発ともなれば、地区住民の考えが一元化されることが最も必要である。

また、昭和40年に策定された神戸市総合基本計画で打ちだされた近隣住区構想にもとづき、各種のコミュニティ調査がなされているが、その場合には、つねに住商工混合地区の典型としてこの地区が選ばれ、住民活動の概要が把握されていることなどから、この地区を再開発の対象として選んだのである。

さらに、混合地区の再開発については、現行の行財政制度では、解決できない問題が数々あるが、神戸市内の混合地区のなかでもっとも困難な地区をモデルにして訴えた方が行財政制度の改定には効果があると考えたからである。

なお、「真野地区生活環境改善再開発基本構想」の作成手順はつぎのとおりである。

実態調査としては、「住民実態調査」〈生活環境基礎調査〉、「産業活動調査」〈事業所立地動向調査〉、「地区現況調査」〈住区レベルでの生活空間、生活実態のサーベイ〉、があり、これをもとにして構想を策定するが、今のところ、発表に値するものは策定されていないが、とりあえず、地区をとりまく環境、住民実態調査のあらまし、産業活動調査のあらまし、再開発の構想と順に筆を進めていきたいと思う。地区現況調査の生活実態については、ほかのところでのべられているので、ここでは省略する。

なお、今回の対象地区が、「かるも地区」と呼ば

れたり、「真野地区」と呼ばれたりしているが、「かるも地区」という呼び名は、地区の広がり、各人各様であるので、今回の対象地区が一小学校区であるため、その小学校の名前をとって「真野地区」に統一したのである。

## 2 真野地区をとりまく環境

### 位置

この地区は、神戸の都心から約5kmの距離のところに位置し、西部臨海工業地帯の一角を占め、かつ西の副都心大橋地区に近接している。行政区は長田区に属している。

図1のように、東、南、西の三方を運河または河川に囲まれ、残る一方を市内三大幹線の一つである浜手幹線〈国道2号線〉で他の地区と分断され、かなり独立したコミュニティを形成しているように思われる。その上地区内を通る高松線が地区を二分し、さらに東部の長田線によって東端に細長い地区を残し、これらの道路により3つの地区に分断されている。

### 人口の推移

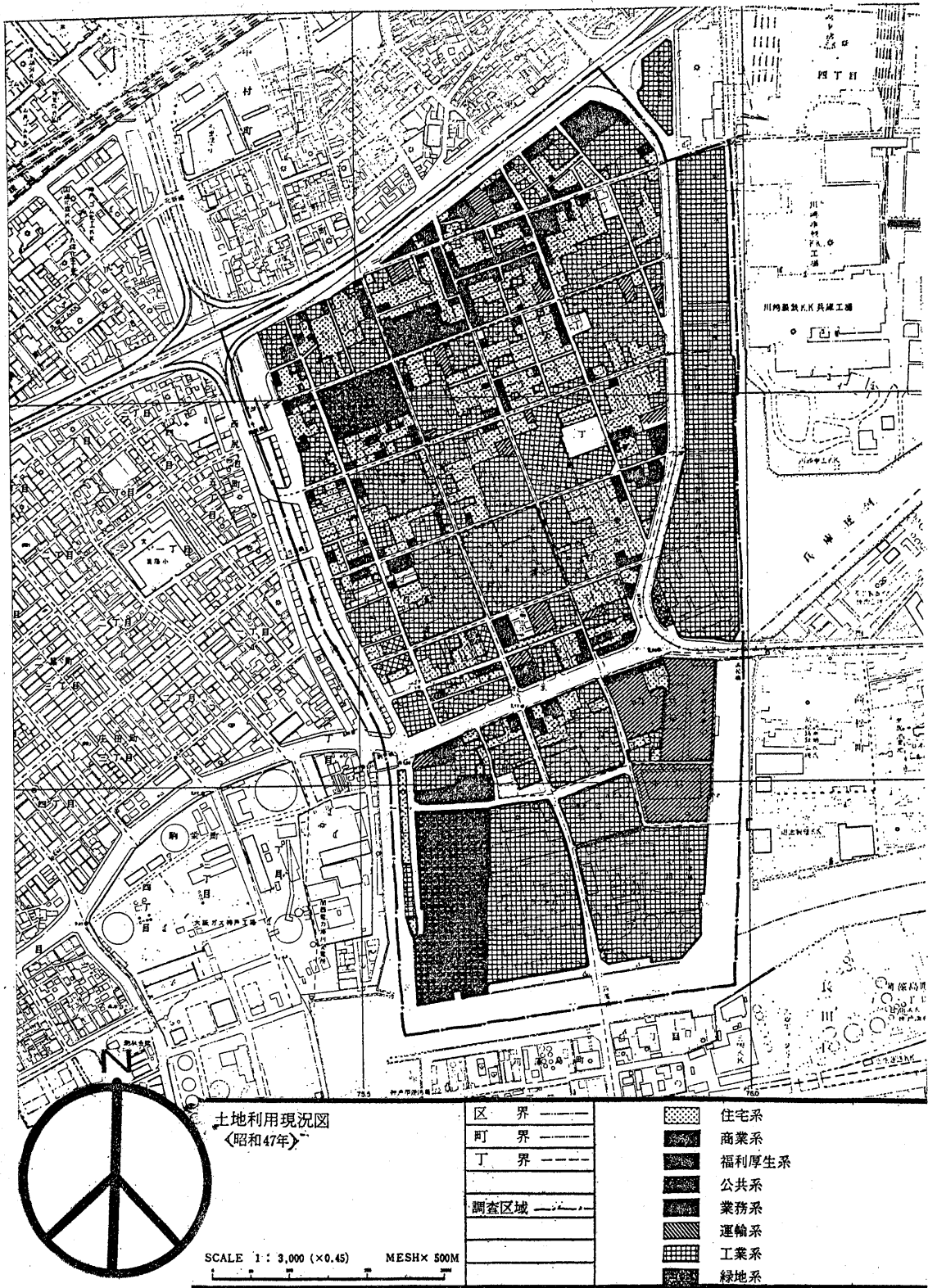
夜間人口は、昭和35年の13,430人をピークに漸次減少傾向にあり、昭和45年国勢調査では10,518人、世帯数2,954にまで落ちている。人口密度はヘクタール当り186人と既成市街地の平均に近いが、ヘクタール当り300人に達する高密度のブロックもある。

### 土地利用の現況

新用途地域では、高松線の南部の大半が工業専用地域であり、長田線東部は工業地域である。さらに、近畿圏の工場等制限法にもとどく、制限地域と猶予地域の境界線を境に南は工業地域北は準工業地域の指定をおこなっている。

工業専用地の他は図1にあるようにほぼ全域にわ

图1 土地利用現況図



たって、住工混合地であり、南から北に至るにしたがって住宅地の比率が高くなっている。

浜手幹線、高松線、長田線などの幹線道路沿いは路線型商業地、とりわけ流通機能を分担する施設が点在している。その他、地区中央の区画街路沿に点々と路線型商業がみられ、市場もある。

公共施設地は、真野小学校、長田財務事務所、東尻池公園、尻池街園のほかは、環境阻害施設として分類される、と畜場、農林省動物検疫所神戸支所などの施設がある。

また、西神戸朝鮮初級学校が真野小学校の北東にあり、これら学校の校庭以外にオープンスペースはほとんど見あたらず、密集市街地を形成している。

#### 土地所有状況

地区南部の工業地帯は、ほぼ大ロットの自己所有地が多いが、地区北部の住宅地・住工混合地は、かなり小宅地で、借地も多くみられる。

平均の宅地面積は、家屋<建築棟数>当りで137m<sup>2</sup>、宅地当り284m<sup>2</sup>であり、宅地規模は50m<sup>2</sup>以下が31%、50~100m<sup>2</sup>が27%で、100m<sup>2</sup>以下で過半数をしめている。

#### 建物の現況

建物の用途別では、全域に中小工場が散在し、長屋・アパートといった住宅と住工混合地区を形成している。

構造別現況では、工場の一部に耐火構造・簡易耐火構造物がみられる他は、ほとんど木造である。なおネット容積率は地区全体で101%であり、もっとも高い町丁で145%、低いところは54%である。

#### 各種施設の現況

教育施設は真野小学校の他に各種学校に分類される西神戸朝鮮初級学校があるのみで、中学校は地域外である。

社会福祉施設としては、小学校の敷地内に児童館、

尻池南部公会堂に尻池老人いこいの家がある。

その他、住民に直接関係の深いものとしては、派出所が2カ所、保育所が2カ所ある。医療施設は救急病院1カ所を含めて、かなりの数に達している。

都市施設は、ガス、上下水道とも全域に配管され整備されている。

#### オープンスペースの現況

荊藻小公園、尻池街園、東尻池公園があるが不充份であり、もっとも利用の高いのは、長屋の間の車の進入しない路地がヒューマンなオープンスペースとなっている。

#### 交通条件

地区をとりまく広幅員の都市計画街路<浜手幹線50m、高松線30m、長田線27m、新湊川左岸線15m>と高速道路神戸1号線の湊川ランプとつながり、交通条件はいたって良好である。しかし地区内は狭い区画街路で<幅員4~6m>ほとんどが一方通行であり、しかも路上駐車が多く、地区内交通は混乱している。また、地区周辺の幹線道路を通るバス路線は非常に多い。

#### 公害・災害

住宅側から工場に対する苦情が多く、とくに騒音、悪臭はひどく、ほかに粉じん、ばい煙、廃液に対する苦情もみられる。そのほか、危険物を貯蔵する工場もかなりある。

#### 事業所の現況

地区内には745事業所<従業員数8,890名>あり、そのうち製造業が260事業所<同6,126名>、小売・飲食業が280<同891名>を占めている。

### 3-----「生活環境基礎調査」のあらまし

この調査は、この地区で生活する住民の実態を把握するために実施したものである。なお調査票作

成の段階から住民の意向を反映する住民主導型のまちづくりを実践することを配慮してきた。すなわち、大阪市立大学社会学研究室と市で調査票の原案を作成し、その原案を住民に提示し、2週間後に住民と共に調査票の検討会を催した。この2週間の間に各自治会内部でさかんに議論がかわされたように思われる。

検討会は長田保健所講堂<真野地区からバスで5~10分>で夜6時に始まり、10時少し前まで続けられ、原案の設問一つ一つについて検討がなされ、原案に多少の訂正を加えて、37項目14ページにわたる調査票が作成された。検討会の出席者は地区自治会の役員約70名であった。調査の方法と結果のあらましはつぎのとおりである。

### 調査の方法

調査の対象は、この地区内で居住するすべての世帯を対象とした悉皆調査で、調査員が調査票を配布し、回答を依頼して後日回収する方法をとった。

### 回収率

2,767世帯に配布し、2,375世帯について有効調査票を回収することができたから、回収率は実に85.8%であり、この種の調査では一応満足すべきものであるといえる。

### 調査結果のあらまし

調査結果の分析は町丁別とさらにそれを細分したブロック別<図2>におこない、キメ細かい分析を心がけた。その内容は、①住民構成と生活圏、②入居時期と住宅関係、③近隣団体や行事への参加と地区の結びつき、④生活環境についての評価、⑤改善対策についての意見、の5つに大別されており、以下そのあらましをのべる。

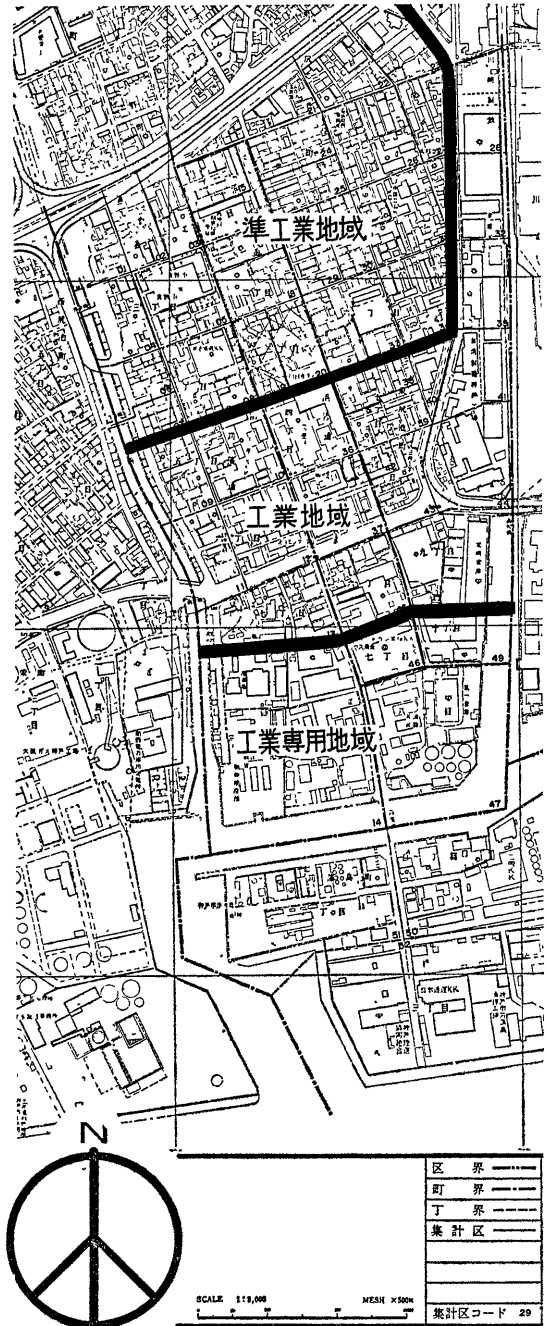
#### ①住民構成と生活圏

地区全体では生産年齢人口のウエイトが大きく、人口ピラミッドも都市的な紡錘型を呈しているが幼少年層が20%をしめるブロックが5つ、さらに60歳以上の老令人口層がかなりのウエイトをしめ

るところがある。

つぎに地区の性格を判断する大きな要素となる15歳以上の人口の仕事の種類では「労務職」が44%をしめ圧倒的である。また通勤圏も狭く、真野校区内が20%強と、住職近接、さらにすすんで、住職一致の住民がかなり多いことをしめしている。

図2 調査地区と用途地域区分図



平均世帯員数3.59人で、全市平均3.17人より少し高い。しかし単独世帯が25～30%をしめる町丁が5つもある。さらに、三世代世帯が20%をしめるブロックが6つもあり、都市としては複雑な世帯構成をしめている。

つぎに世帯としての年間収入<45年>では、90～120万円の階層がもっとも多く、全体の26%となっているが、60万円以下が16%、60～90万円が18%と低額所得層がかなりの率である<45年市民1人当たり所得は61.4万円>。しかし240万円以上の所得層も4%存在している。また最近の来住者は、90万円以下の階層が50%をこえているのに対し、長期間この地区で生活している人は高額所得層が多い。このように最近の来住者に低所得層が多いということは、この地区がスラム化の方向に進む可能性をはらんでいるように思われる。

日常の買物はほとんどの世帯が地区内で充足しているが、地区西端の住民が西の副都心の商店街にまで買物にでかけている。

子どもたちの戸外の遊び場では、「近所の路地」「近所の道路」と答えた人が子どものある世帯の半数近くもあり、子どもの安全という点でかなりの問題が残る。そのほか学校開放をしている「真野小学校の校庭」が9%もあることは注意すべきである。

## ②入居時期と住宅関係

現在地への来住時期は全体の4分の3が終戦後であり、とくに41年以降の来住者が70%近くをしめる町丁もあるように、地区住民の移動はかなりはげしいとおもわれる。

現住している住宅は半数近くが終戦前に建築されたものであるが、43年以降の建築も6%ほどある。住宅の種類は「長屋建」が半数近くをしめ、「一戸建」は20%にとどまり、他は「文化住宅」や「アパート」である。構造は「木造」が80%近くであり、しかも「平家建」が3分の1近くをしめ

ている。

つぎに所有状況では、「持家」が40%で「民営の借家」47%より少なく、早い時期に来住した世帯ほど持家が多い。持家世帯では「借地」がほぼ半数であり、「自己所有地」も100m<sup>2</sup>以下の小區画地が4分の3をしめている。

民営借家の家賃は「2,000～3,900円」の低家賃がもっとも多く28%もしめることでもわかるように全体に家賃は安い。しかし最近建築された文化住宅では高家賃のところもある。

住宅としてのほかに、他の用途との併用の状況では、併用住宅が50%あり、「店舗との併用」が14%、「作業場や工場との併用」が10%もあって注目される。

## ③近隣団体や行事への参加と地区の結びつき

近所の人々との結びつきは非常に強く、40%近くが「親類といってもよい程度」と答えている。さらに地区とは「経済的」「心情的」に結びついていると答えた世帯が54%もあるように、混合地区の生活の一面をあらわしている。

## ④生活環境についての評価

住居周辺の環境について、24項目を列記して5段階法による評価を求めたものである。評価の低い項目を列記すると、「緑」が不足し、「工場」および「自動車」関係の公害に「道路のせまさ」が加わることによって「交通の安全」がおかされ、また「家のたてこみ」と「公共施設」の不足がいちじるしく、「子供の遊び場」の不足をきたしている。このような評価のもとで、もっとも整備を望んでいる施設としては「子供の遊び場」「公園」を50%以上の世帯が望み、「グラウンド」「駐車場」「老人施設」が30%台でつづいている。

以上のような状況をふまえて、生活環境の総合評価としては「普通」29%、「少し悪い」32%、「たいへん悪い」が28%と、60%近くの世帯が悪いという評価をしている。

つぎに将来とも「かわりたくない」と答えた世帯は16%にとどまり、ほとんどの世帯が移転志向である。その第一の理由は「公害がひどいから」となっている。

#### ⑥改善対策についての意見

この地区での改善対策の必要性については「非常に必要だ」「かなり必要だ」で63%にも達し、「あまり必要ない」「まったく必要ない」はわずか4.6%である。またブロック別では「必要有り」が70%をこえているところが9ブロックもあることは注目に値する。

また、改善対策でもっとも必要なことは何かという問については、「工場の公害防止」が3分の1でもっとも多く、「道路をひろくし、整備する」19%、「作業場や工場を制限し、少しづつ改善」が14%で続き、「住宅を建て、高層、不燃化する」がもっとも低く7%にとどまっている。

住民は地区の改善を期待する反面、種々の危機感をもつものである。そこでこうした心配のなかから10項目をとりあげ、主なものから順番に3つあげさせたが、一番心配な点は各項目に分布しているが、そのなかでも「自分の住宅・家賃・地代がどうなるか」「かけ声ばかりで実現しないのではないか」の2項目は10%をこえているにすぎない。

#### 4-----「事業所立地動向調査」のあらまし

住民の実態とともに混合地区の事業所、とりわけ製造業の実態をは握することが、地区改善に欠かすことのできないものである。実態調査の方法と結果のあらましはつぎのとおりである。

#### 調査の方法

この地区に立地するすべての製造業と、それ以外の業種については、住民実態調査でカバーされていないので、事業所を対象とした調査をおこなっ

た。調査は原則として、調査票を郵送し、指定の日に調査員が回収に訪れる方法をとった。

#### 回収率

製造業は242事業所配布、回収は179事業所、回収率は70.4%であり、非製造業は128事業所配布、95事業所で回収率は74.2%である。

#### 製造業調査結果のあらまし

この地区の製造業は、臨海部の大規模機械工業の下請として発足した機械金属関連業が117工場<65.7%>と、やはり神戸の代表的地場産業であるゴム・ケミカル関係の工場が27工場<15.1%>あり、その他はいろいろな業種がிரまじっている。ここで働く従業員は4,559人である。

これら製造業は、図3のように9人以下の小規模工場が60%近くを占めている。これらの小規模工場は、それなりに安定し、消滅も規模拡大もあまり起らないように見える。もちろん新しく加わるものも極めてまれである。しかし、この地区では、40年以降開設された工場が50にもおよび、生産活動空間の拡大をきたしている。

つぎに生産形態では、原材料まで支給される典型的な下請が30%にも達し、しかも最大納品先1社に売上の75%以上を依存しているものが40%近くあり、親企業の動向により、業績が大きく左右されるという体質をそなえている。

地区とのつながりをはかるのに従業員の通勤の問題があるが、規模が小さいものほど、徒歩のみを通勤の手段としている。これは事業主の住宅が工場に併設されている例が多いことや、工場の規模は小さくても近くて便利という理由で勤務する従業員が多いからであろう。すなわち規模の小さいものほど地区と密着して事業所活動をつづけている。

敷地・建物の所有関係では、規模が大きくなるにしたがって自己所有の割合が高まる。大まかにいうと従業員規模30人をさかいに、これ以下では借

地・借家の割合が高いといえる。

この地区での有利な立地条件としては、「親・下請に近い」「原材料入手が容易」「取引先に近い」という条件が重要視されている。不利な立地条件では、「敷地がせまく拡張できない」「周辺の道路事情が悪い」「労働力確保が困難」と、労働力問題は別として、この地区の特徴がはっきりでている。今後の計画としては、規模の小さいものほど「なりゆきまかせ」が多く、全体では40%、9人以下では半数以上にも達している。規模が大きくなるにしたがって、「高度加工化」への道を歩む率が高くなっている。なお、いずれの規模のものも、「この地区から郊外に分散」と答えた事業所は10%にも満たない。

### 非製造業調査結果のあらまし

卸・建設、小売・飲食、運輸・自動車整備、サービス・その他の4業種に分類した。業種別の事業

所数とその規模は図4のとおりである。この4業種で働く従業員は、1,109人である。

今後の計画としては「なりゆきまかせ」が40%で多く、つぎに「地区外へ移転」が30%近くあることは、製造業の場合とかなり異なっている。とくに、幹線道路網に囲まれ好立地条件と思われる運輸関連業の半分が移転を望んでいる。

### 5 再開発の構想

以上のような真野地区の現況をもとに、再開発を進めるのであるが、現行の制度では実現が非常に困難である。しかし、生活環境を改善することを主眼に、この地区を再開発していく計画であり、そのための基本的な考え方としては、

①環境を整備するために、市街地軸く生産活動空

図3 製造業従業者規模別事業所数

業種	事業所数					回答総数
	1人~3人	4人~9人	10人~29人	30人~99人	100人以上	
総数	26%	32%	25%	12%	6%	< 179 >
機械金属	31	31	22	12	4	< 117 >
ゴム	7	33	41	15	4	< 27 >
その他	23	37	20	9	11	< 35 >

図4 非製造業従業者規模別事業所数

業種	事業所数				総数	
	1人~4人	5人~9人	10人~19人	20人以上		
総数	49%	18%	17%	16%	< 95 >	
卸・建設	26	22	26	26	< 27 >	
小売・飲食	85			12	3	< 34 >
運輸・自動車整備	11	22	33	33	< 18 >	
サービス・その他	74		13	13	< 16 >	



間+市街地サービス施設+市街地住宅>と、公園や道路・路地をつなぐ線地軸を導入し、この軸を通じて他の地域と連たんする。

②新しい下町の再生をめざしていく。住商工混合地区では、人口の減少により、従来からのコミュニティを維持するのが困難になっているが、古くからの住宅の改築と新しい住宅の導入により、コミュニティ形成の支えとなる適正な学童数を確保できるだけの人口に見合った住宅施設の配置をおこなう。さらに、地区全体では依然として混合機能を維持させるために、住職近接を基礎として生活活動空間と生産活動空間の共存を考える。さらに路地空間を充分に活用した設計とし、コートハウス街区と積層機能街区の適切な組合せをおこなう。

③このような基本的な考えのもとで、ブロック毎にその特性により、保存・修景、再開発、機能革新とその手法の使いわけを行なうが、あくまでも住民の生活環境を優先する。

以上、3つの手法を使いわけるのであるが、その前提条件ともなるべき街区構成は、用途地域の工業専用地域は今後も工場としての機能をつづけるが、公害をはじめ生活阻害要因を排除していくことは言うまでもない。つぎに工業地域として指定しているところは工業主導型に、準工業地域として指定しているところは、住宅・商業主導型の整備をすすめていく方針である。

つぎに、交通計画では、地区周辺の幹線道路で通過交通を処理する。さらに地区内の車と人の混合をさけるために、地区内の幹線道路を指定し、その幹線道路沿いに、商工業機能を配置する。また人の交通路については、公共施設、公園さらにこれらをつなぐ路地を整備し、緑道としてのネットワークをつくり、生活道路やコミュニティの庭とする。

さらに、この地区の再開発の鍵を握るものの一つ

に住宅の建替えがある。この地区の住宅は小規模で老朽化したものが多いことはまえにのべたとおりであるが、これら一戸、一戸の住宅を単独で建替えることは不可能であり、わずかに可能なものは、すでに建替えられており、現在残っているものを建替えるのは、長屋単位、街区単位での共同化の方向が考えられ、その形態としても積層化が要求される。そして積層化をおこなう際に、オープンスペースを生み出すが、このスペースは利用目的を限定せずコミュニティの庭として自由に利用できるようにする。そのほか、公共施設は神戸市生活環境基準にもとづき整備を進めていく。

以上のような構想にもとづき、再開発をおこなうには、現行制度では、神戸市および地区住民の負担があまりにも大きい。そのため市としては、地区の生活環境整備に必要な法的整備を国に要求しながら、地元の人々の意向を反映させるために、新し手法の模索をつづけている。

しかし、新しい手法が確立されるまでは、現在直面している問題を一つ一つ解決していく方針である。工場跡地を買収し、東尻池公園<1,100m<sup>2</sup>>を造成したのもその一つであり、さらに、地区隣接の工場跡地<工業地域>に地区内の工場を移転させる計画があるのもその一つである。

東尻池公園を造成し、その施設整備をおこなうに際して、地区住民の意向を反映させたように、地区整備の際はもとより、さらに一歩進んで、住民の策定した計画に基づいて、施設整備をおこなうことが、住商工混合地区の環境改善へのもっとも近道であると思う。

<神戸市企画局調査部主査>