

平成10年度新全国総合開発計画推進調査費調査

「大都市における住民主体の環境形成調査」

報 告 書

－ 震災後の神戸・阪神地域における緑のまちづくりと新しいコミュニティ形成の方向 －

平成11年 3 月

国土庁計画・調整局
兵 庫 県

目次

序章 調査の趣旨	1
第1章 「緑」の視点から見た神戸・阪神地域の現状と課題	9
1-1 神戸・阪神地域における新たな課題	9
1-2 緑の環境形成及びコミュニティ形成と地域との関わりの現状把握	10
第2章 大都市における緑化、コミュニティ活動に関する実態、意向の把握	17
2-1 緑を媒介とした環境形成及びコミュニティ形成に関する意識調査	18
2-2 住民活動団体の組織発足経緯及び活動の実態調査	34
2-3 神戸・阪神地域の環境形成、コミュニティ形成にかかる問題点、課題	49
第3章 地域外事例調査	50
3-1 個人の庭から環境形成・コミュニティ形成への事例調査	51
3-2 グループ活動から環境形成・コミュニティ形成への事例調査	55
3-3 環境形成、コミュニティ形成における住民主体の緑化活動、緑化推進事業の 効果及び改善余地	72
第4章 環境・コミュニティ形成の方策	73
4-1 緑のまちづくりと新しいコミュニティ形成のための支援に関する基本的な 考え方	74
4-2 大都市における住民主体の緑の環境形成及びコミュニティ形成のための 具体方策の検討	76
調査研究会委員等名簿	93
参考資料-1 2-1 集計結果	94
参考資料-2 2-2 関連資料「住民と支援者とのパートナーシップの視点からの詳細調査」	98
参考資料-3 地域外事例調査3-1 ヒアリングデータ（三田）	104
参考資料-4 地域外事例調査3-2 ヒアリングデータ（丹波）	144
参考資料-5 参考施策	154

序章 調査の趣旨

1. 大都市をめぐる課題と阪神・淡路大震災

科学技術がめざましく進歩した20世紀においては、機能性、合理性、効率性を追求したハード型の都市づくりが、行政の強いリーダーシップのもとに進められ、大量生産・大量消費・大量廃棄を基調とする大規模な都市を創出してきた。

しかしながらそのような20世紀の都市づくりは、人口や諸機能の過度の集中による居住環境の悪化、交通渋滞、環境負荷の高まり等様々な過密問題を生み出し、農地や森林の減少や水質の悪化等は、人々が身近な自然に親しむ機会を大幅に減少させてきた。世界的な環境問題と社会の持続可能な発展が模索される中、大都市においても今後の「環境形成」のあり方が問われている。

一方、物質的豊かさと利便性を追求してきた20世紀の都市づくりは、機能的ではあるが画一で没個性な都市の外延的拡大をもたらし、その結果、地域の伝統文化やアイデンティティを育ててきたコミュニティの崩壊が問題となってきた。人々は、孤独な都会暮らしや職場中心の人間関係の中で、人とのふれあいや地域とのつながりを見失い、ものの豊かさは手に入れたものの、真に豊かな生活を実感できないでいる。ここでは、都市に住む人々が心（精神）の豊かさを実感できるような新たな「コミュニティ形成」が求められている。

21世紀を目前に控えた今日、国際化、情報化、高齢化、少子化等の社会潮流と多様化する人々のニーズのはざまに、都市の環境形成やコミュニティ形成にかかわる大都市の問題はますます複雑になると同時に、その課題解決の緊急度が高まっている。

そしてこのような都市問題を一気に顕在化させたのが、平成7年に発生した阪神・淡路大震災であった。阪神・淡路大震災は、発生時の緊急な救援活動から復興のまちづくりに至る様々な過程を通じて、我が国の都市が今後共通して直面するであろう課題を如実に示した。

【阪神・淡路大震災で顕在化した都市問題】

- ・都市基盤施設（道路、公園緑地、ライフライン等）の不足
- ・密集市街地における甚大な被害
- ・震災時及び復旧過程における緑の喪失
- ・地域住民による自主防災の重要性
- ・災害弱者（高齢者、障害者、外国人、低所得者等）への対応
- ・ボランティア活動、市民活動の支援の必要性 等

2. 21世紀の都市づくりに向けた潮流

このような社会背景のもと、平成10年3月に新全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」が策定され、「生活の豊かさと自然環境の豊かさが両立する世界に開かれた活力ある国土の構築」という基本目標と、そこでの大都市のリノベーションの必要性及び今後の都市づくりの方向が示された。地域の連携と自立の考え方を基礎として、自然の回復・創出、都市環境の修復・改善を行い、多様性に富んだ分散型国土の形成を進めることが、大都市における政策課題として位置づけられている。

時を同じくしてヨーロッパでは「新アテネ憲章」が採択され、21世紀の都市の目指すべき目標が、市民参加、空間の再整備、アイデンティティ、持続的発展、小規模ビジネス等々のキーワードによって示されている。アメリカ・カリフォルニア州では、米国の抱え

る社会問題はコミュニティの崩壊によってもたらされたものであるという認識のもと、強いアイデンティティを持てる町の創造やサステナビリティの追求を目標に掲げた「アワニー原則（1991年）」が発表された。

このような都市づくりの方向は、平成12年に兵庫県で開催される「ジャパンプローラ2000」の開催意義においては「人と自然のコミュニケーション」「人々が互いに参加・協力しあう心豊かな地域社会づくり」等としてあらわされ、21世紀に向けたまちづくりへの提言がなされている。また、平成11年開校の「淡路景観園芸学校」では、景観園芸という新たな学問分野を「まちづくりを経済性優先のものではない、自然や風土を見つめ直し、新しい社会における人々の豊かな暮らしのあり方を創造する文化的行為」と位置づけており、そのようなまちづくりを行う人材育成の重要性が説かれている。

さらに平成10年7月には、兵庫県三田市で21世紀の都市づくりを考える「三田国際会議」が開催され、住民主体とパートナーシップ、コミュニティ経済、持続可能性、ユニバーサルデザイン等の考え方に基づく都市づくりのあり方について、「三田国際会議宣言」が提唱され、地域住民の立場からも、同様の問題提起がなされた。

21世紀の都市づくりの視点はこのような世界的な潮流の中で醸成されつつあり、生産中心から生活中心へ、ハード型からソフト型へ、行政主導から市民参加へとといった大幅なパラダイム転換が求められている。大震災を通じて都市問題が顕在化した神戸・阪神地域では、このようなパラダイム転換の具体的な示唆を、震災を契機とした新たなまちづくり気運のうちに見ることができる。

3. 神戸・阪神地域における緑の環境形成及びコミュニティ形成の展開

震災時に特に注目されたのは、「ボランティア元年」と呼ばれるほど活発であったボランティアによる被災者の救援・支援活動であった。また、平常時の緊密な地域コミュニティの再認識や、復旧・復興過程における住民主体のまちづくり活動の活発化等、震災を契機として様々な市民活動への関心が高まった。

また、震災を契機として多くの市民活動団体が結成され、これらの活動は震災後4年を経て、社会福祉、緑化、まちづくり、コミュニティビジネス等、多面的な展開を見せている。

そしてこれらの多様な市民活動の中で強く模索されているのは、先に見た世界的な都市づくりの潮流と呼応する「新たな地域コミュニティの形成」と「緑の環境形成」であり、そこには次のような基本視点を見ることができる。

【震災後の市民活動に見られる新たなまちづくりの視点】

- ・主体的な市民参加型のまちづくり
- ・協働とパートナーシップによるまちづくり
- ・アイデンティティをもった多様性のあるまちづくり
- ・地域のニーズに根ざした経済活動が行われるまちづくり
- ・自然環境と共生した持続可能なまちづくり 等

神戸・阪神地域では、このような地域に対する愛着心や誇り、自治意識の再生を基本とした住民主体のまちづくり活動がある一定の成果をおさめつつあり、21世紀に向けたパラダイム転換の基本方向のありようを示している。

4. 本調査の目標

～緑を媒介とした新たなコミュニティ形成及び環境形成から 大都市のリノベーションへ～

都市における「緑」は、都市環境の維持・改善や防災、景観形成、レクリエーション空間精神的な充足等、多様な機能をもっている。

【都市の緑の機能】

- ・都市環境の維持・改善（都市気象の調節、大気の浄化等）
- ・都市防災（災害時の避難地、延焼の防止、騒音防止等）
- ・都市景観の形成（美しい都市景観、快適な環境等）
- ・健康・レクリエーション空間（休養、散策、スポーツ、余暇活動等）
- ・精神的充足（自然や人とのふれあい、心のやすらぎ、季節感等）

先に見た世界的な都市づくりの方向においても、地域の自然環境の保全と活用、身近なオープンスペースの確保、環境と共生した持続可能性等、「緑」に関わる事項は重要な課題となっている。大震災においては、都市の立脚基盤が自然であることを目の当たりにするとともに、「緑」が防災や地域コミュニティ形成において一定の役割を果たすことが再認識され、そこで得た大きな教訓は都市と自然とが調和することの重要性であった。

さらに、震災を契機として活発化した市民活動の中には、緑化や園芸を活動のテーマとして地域住民の主体的な取り組みによる緑豊かなまちづくりを図ろうとする動きが見られ、そこでの「緑」は、地域コミュニティの形成と都市の環境形成を促す重要な媒介となっているのである。

このように、都市における「緑」は、直接的に都市の環境形成の役割を担うとともに、人と人とのふれあいやコミュニケーションの場を提供し、地域コミュニティの醸成に有効に作用する特性をもっている。しかしながらその一方で「緑」の量は震災後に減少しており、都市問題の顕在化の中で「緑」に対する要望が高まっているという現状が見られる。

そのため本調査では、都市において多様な機能を果たす「緑」の視点を調査の柱に設定し、「緑」を素材とした諸活動から新たなコミュニティ形成及び都市の環境形成への道筋を明らかにし、その支援策を検討することによって、大都市のリノベーションに資する具体方策の提案を行うことを目標とする。

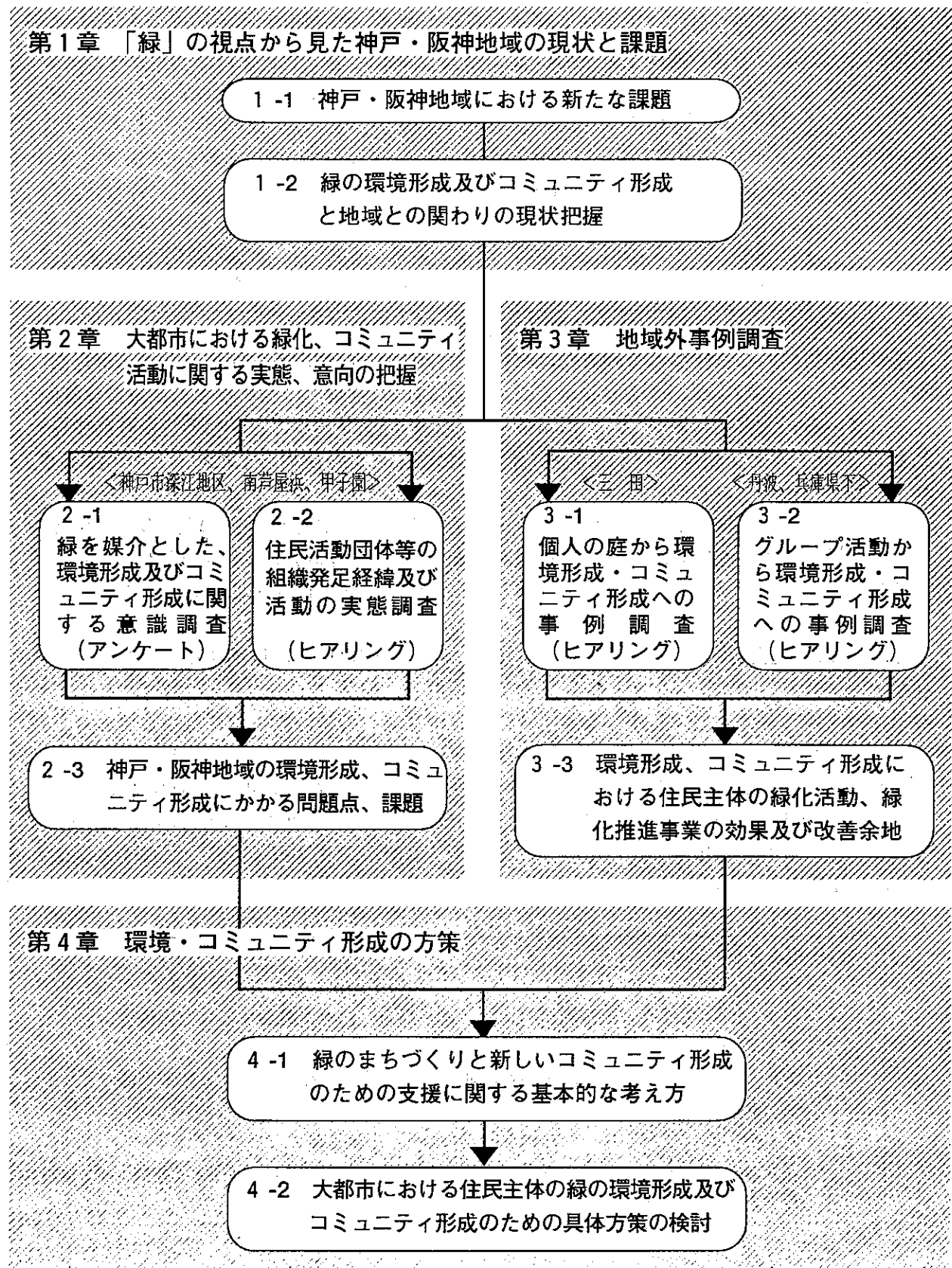
【緑を視点とした理由】

- ・世界的な都市づくりの方向において、「緑」の視点が重要な課題であること
- ・震災において「緑」の役割が再認識され、都市と自然が調和することの重要性を教訓として得たこと
- ・震災で緑の量が減少し、都市問題の顕在化とともに「緑」に対する要望が高まっていること。
- ・震災を契機に活発になった市民活動において、「緑」をテーマとしたグループや団体が見られ、コミュニティ形成や都市の環境形成への一定の効果が得られていること。

5. 調査の手順

本調査では、既存の文献資料調査とあわせて、神戸・阪神地域及び兵庫県下の個人、市民活動団体を対象としたアンケートと個別ヒアリングを行い、その調査結果を踏まえて大都市における環境・コミュニティ形成の具体方策の検討を行う。

【調査フロー】



6. 調査結果の要約

第1章 「緑」の視点から見た神戸・阪神地域の現状と課題

既存調査の結果から、震災後の神戸・阪神地域における「緑」に関して次のような課題を抽出した。

- 緑の空間に関わる課題 ～民有地緑化、未再建宅地等の有効利用の必要性～
神戸・阪神地域の緑の環境形成においては、庭の緑をはじめとする民有地緑化を強力に推進する必要がある、未再建宅地や半公共的な民有地スペース（接道部等）等の有効利用が必要とされている。
- 市民活動に関わる課題 ～緑化活動によるコミュニティの再生の必要性～
住民のコミュニケーションの媒体として有効な緑化活動をきっかけに、住民主体のまちづくりへの参加をすすめ、大都市の緑の環境形成を図るとともに、震災等の非常時にも有機的に機能するコミュニティの再生が求められている。
- 活動支援に関わる課題 ～緑に関するボランティア、NPOへの支援の必要性～
緑化活動を通じたコミュニティの再生を図っていくためには、緑やまちづくりに関するボランティア活動やNPOと行政との連携を深め、活動への支援策を充実させていく必要がある。

第2章 大都市における緑化、コミュニティ活動に関する実態、意向の把握

第1章で見た「緑の空間」「市民活動」「活動支援」に関わる神戸・阪神地域の課題について、より詳細な市民活動の実態と住民の意向を把握するため、以下のような調査を行った。

2-1 緑を媒介とした環境形成及びコミュニティ形成に関する意識調査

対象：南芦屋浜、甲子園、深江の各地区の住民 600件（対面式アンケート調査）

2-2 住民活動団体の組織発足経緯及び活動の実態調査

対象：南芦屋浜、深江、及びその他の神戸・阪神地域の団体 6団体（ヒアリング調査）

その結果から、環境形成及びコミュニティ形成活動について次のような課題が抽出された。

- 地域特性の反映
公的空間での緑化活動の展開や、私的空間での園芸活動をコミュニティ形成に結びつける工夫等を、地域の緑や活動の特性にあわせて効果的に行う必要がある。
- 活動段階への配慮
自主的な活動の発達段階にあわせてきめ細かな支援のあり方を求められる。
- 他分野・他組織との連携
緑化活動だけを単独の活動に終わらせず、自治会等の既存組織や外部からの支援組織、また緑以外の分野（福祉、まちづくり等）との連携を十分に考慮しておく必要がある。
- ソフト面の支援充実
一律な活動資金の支援だけでなく、取り組みの内容に応じた資金援助の工夫や、ソフト面での情報提供が必要とされている。

第3章 地域外事例調査

神戸・阪神地域以外の兵庫県下での市民活動について以下のようなヒアリング調査を行い、個人の緑化活動及び様々なグループ活動と、地域の環境・コミュニティ形成との関連性について解析を行った。

3-1 個人の庭から環境形成・コミュニティ形成への事例調査

対象：三田地区の住民 73件

3-2 グループ活動から環境形成・コミュニティ形成への事例調査

対象：丹波地区、及びその他の兵庫県下の団体 24団体

その結果から、環境形成及びコミュニティ形成活動について次のような解析結果と今後の改善余地についての示唆を得た。

●緑化活動の役割への着目

地域コミュニティの状況によって個人のガーデニングの動機が異なることから、緑化活動の地域内での役割を踏まえた上で、活動内容を設定することが求められる。

●活動タイプへの配慮

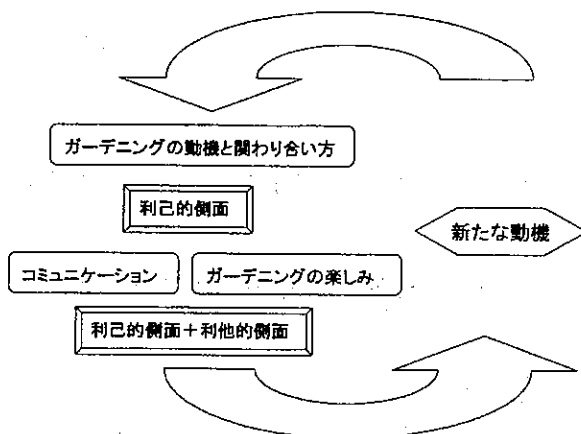
既存グループへの支援を行おうとする場合、自治会や行政との関係、自主的な活動の度合い等、それぞれのタイプ特性にあわせた支援策が求められる。

●連携による活動の発展

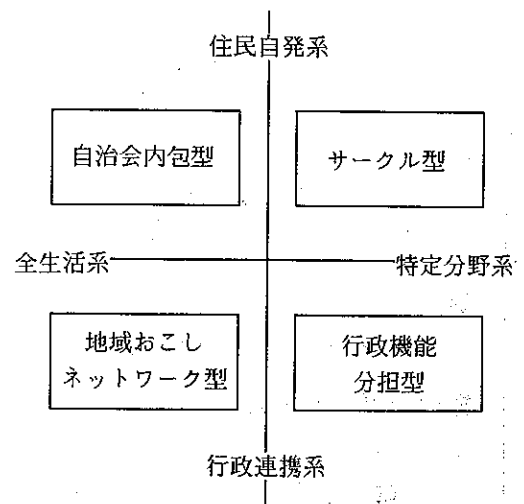
個人やグループによる様々な活動が、地域の環境形成やコミュニティ形成へと発展していくためには、既存の自治会組織やグループ間での連携が重要な要素となる。

(主な解析結果)

緑化・コミュニティ形成活動に見られる
動機の循環 (3-1の調査結果より)



活動内容と組織運営から見たグループ
の類型 (3-2の調査結果より)



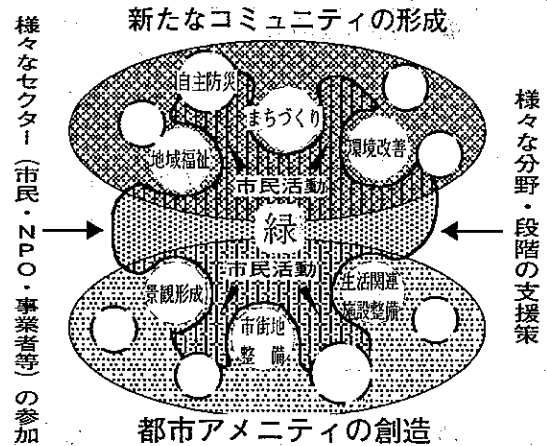
第4章 環境・コミュニティ形成の方策

第1章～第3章の調査結果を踏まえ、環境及びコミュニティ形成の具体方策について次のような検討を行った。

4-1 緑のまちづくりと新しいコミュニティ形成のための支援に関する基本的な考え方

●「緑」の位置づけ

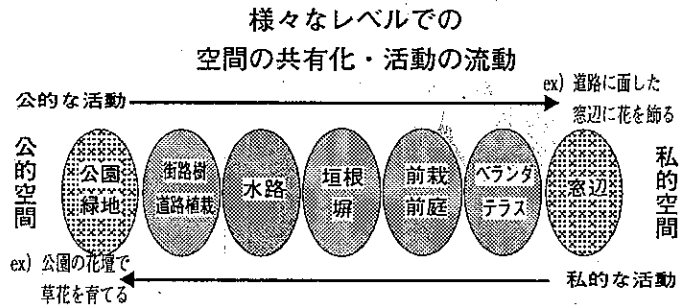
「緑」は、都市アメニティの創造と新たなコミュニティ形成との双方に寄与する資質をもっている。「緑」に関する活動への様々なセクターの参加促進と支援策を導入することにより、緑を媒体とした住民主体のまちづくり活動の発展を図り、大都市の活性化に寄与する。



●具体方策の考え方

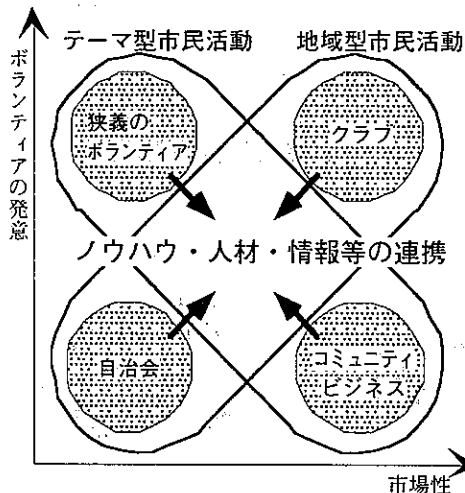
1) 空間の共有化と地域づくり

地域コミュニティの「共有空間」としての場を創り出し、公園緑地から屋内の窓辺まで様々なレベルでの空間の共有化、活動の流動化を意図した具体方策の提案を行う。



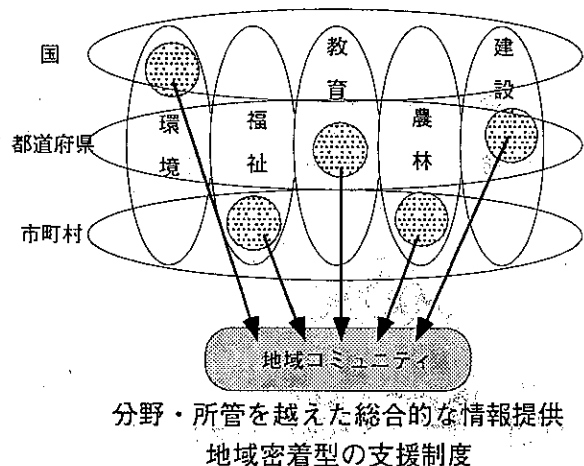
2) グリーンクラスターの育成・連携

緑を媒体とした活動を行う「グリーンクラスター」が、それぞれのノウハウや人材、情報等を共有・交換するための具体方策の提案を行う。



3) 総合的な支援システム

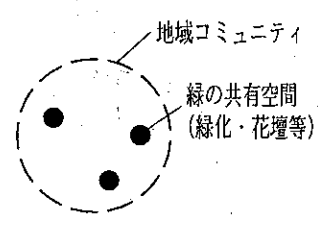
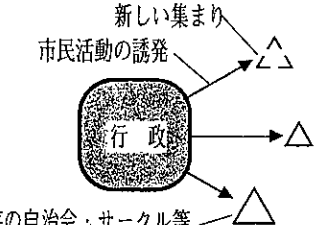
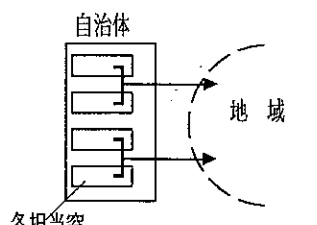
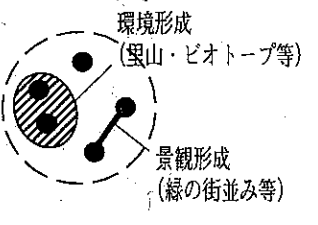
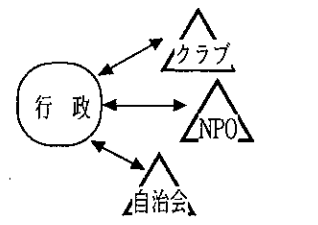
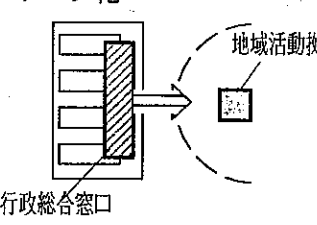

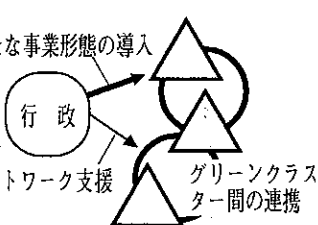
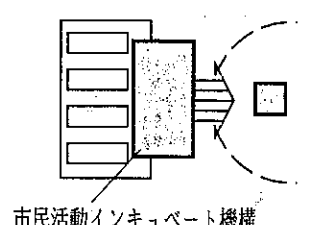
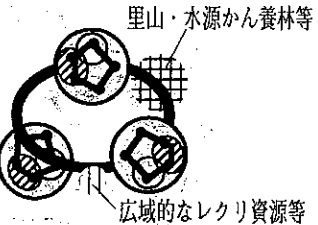
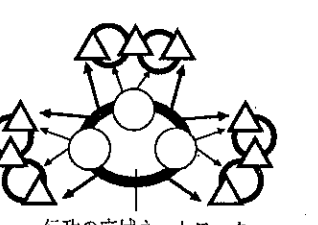
所管や縦割り型の行政分野を越えた総合的な情報提供と支援制度、及び、それらを地域の状況にあわせてコーディネートしていくための具体方策の提案を行う。



4-2 大都市における住民主体の緑の環境形成及びコミュニティ形成のための具体方策の検討

4-1の基本的な考え方に基づき、地域コミュニティの状況を次のような4つのステップとして把握した上で、各段階における具体方策の検討を行った。

●コミュニティ形成の段階と施策展開

段階	具体方策		
	空間の共有化と地域づくり	グリーンクラスターの育成・連携	総合的な支援システム
STEP 1 市民活動誘発型	<ul style="list-style-type: none"> ●既存施策を活用した、民有地における緑の共有空間づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ●市民活動を誘発するしかけ 	<ul style="list-style-type: none"> ●既存の行政組織の活用・再編 ●既存の緑化施策を活用した支援 
STEP 2 支援デバイス強化型	<ul style="list-style-type: none"> ●行政との連携による地域の一体的緑化 ●低未利用地の活用による共有空間づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ●既存組織の活性化をはかる施策 ●行政と地域・NPOの連携による活動展開 	<ul style="list-style-type: none"> ●グリーンクラスターを育成する「地域活動拠点」の設置 ●行政窓口の総合化、ネットワーク化 
STEP 3 支援システム形成型	<ul style="list-style-type: none"> ●住民主体のまちづくりビジョンの策定 ●地域づくりと連携した民有地の開放 	<ul style="list-style-type: none"> ●グリーンクラスター間のネットワークづくりの支援 ●コミュニティに基盤を置いた新たな事業形態の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ●市民活動インキュベート機構の創設 
STEP 4 交流ネットワーク育成型	<ul style="list-style-type: none"> ●隣接する地域コミュニティの連携による地域づくり ●都市部と中山間地域の連携による地域づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ●市町村域を越えた広域的な活動支援 	<ul style="list-style-type: none"> ●民間の中間支援組織の育成 ●支援組織間のネットワーク 