

斜面都市・急傾斜市街地における地域社会の安全確保とまちづくりに関する調査研究（研究経過と中間報告）

横田 尚俊

斜面都市とは、平地部面積が少なく、主要な市街地が急傾斜地域や山間地域にも形成されている都市を指している。日本においては、それは、海に面していて天然の良港に恵まれ、戦前には軍港の拠点として、戦後も含めれば製造業（造船業）の集積地として繁栄し、都市形成が進んでいった地域に多く見られる。むろん、いわゆる斜面都市においても、行政都市全域にわたって斜面地形に位置しているという都市は存在しないので、そのような急峻な地形に形成された街区を平地部の街区と区別して、急傾斜市街地と呼ぶ場合もある。

これらの急傾斜市街地は、近代以降の市街地形成・発展の中で、比較的早い時期（明治・大正期、あるいは昭和戦前期）から市街地化がはじまり、その意味で旧市街地（中心市街地）の一角を占めている点、それゆえ、急傾斜地域における居住様式や景観自体が都市の歴史的特質や個性を形づくっているという点が特徴的である。具体例をあげると、函館市、新潟市、横須賀市、熱海市、神戸市、尾道市、呉市、長崎市、佐世保市などは、このような急傾斜市街地が見られる代表的な地域であるといえる。

ところで、このような中心市街地の一角を占めてきた急傾斜地域に、近年、さまざまな問題が生じている。元々、急傾斜地域の市街地は、一般的に、道路整備の難しさから自動車でのアクセスが困難であり、日常生活を徒歩に依存せざるを得ない、さらには、建築基準法による規制や宅地の形状、補修・建て替え費用の面（資機材の搬入などの人件費がかかるため、費用が平地に比べて割高になる）からいって、住宅の更新が容易ではない、大雨や地震にともなう崖崩れや土砂災害などに対して脆弱である、といった問題を抱えており、その意味で「居住条件不利性」を帯びた地域だと考えられる。これらの都市の中には、産業構造の転換や既存産業のリストラクチャリングなどによって、人口流出や高齢化が急速に進み、衰退の様相が顕著になっている地域が少なくないが、なかでも急傾斜市街地は、高齢者世帯率の上昇や人口流出にともなう空き家の増加、高齢住民層にとっての生活問題の深刻化など、衰退のあおりをもろに受けている。

本調査研究では、西日本に位置する斜面都市・急傾斜市街地のうち、広島県呉市、尾道市、長崎県長崎市の急傾斜地域をとりあげ、旧市街地に位置する急傾斜市街地において、

（１）どのような居住問題や生活問題（衰退問題）が具体的に生じており、（２）住民生活の維持のために防災・安全面での脆弱性をいかなる形で克服しようとしているのか（あるいは、そのような課題への取り組みの現状はどうなっているのか）、（３）自治体行政はこのような急傾斜地域のまちづくりについてどのような政策をとっており、住民レベル（地域住民組織やNPOなど）ではいかなる取り組みを進めようとしているのか、そして、まちづくりをめぐる両者の関係はどうなっているのか、といった点に着目し、地域の実態調査によってそれらを解明するとともに、これら急傾斜地域における地域再生やまちづくりの可能性を展望しようとしている。

本年度は、主として、広島県呉市両城地区（主として両城2丁目）を対象に、以前に実施した地域住民に対する量的調査のデータと新たに聞き取り調査によって得たデータとを分析し、急傾斜市街地における住民生活の現状と問題点・課題の一端を抽出した。現時点

で明らかになった知見は、以下の通りである。

1) 両城2丁目地区においては、人口減少と高齢化が進んでおり、特に2001年3月24日の芸予地震で石積み擁壁の崩壊と、それにともなう家屋の半壊・一部損壊が生じてから、周辺の急傾斜地域と比較しても、空洞化の進行が激しくなっている。

2) 急傾斜市街地に居住している住民の外出手段としては、「徒歩」と「自家用車・バイクの利用」とがほぼ3分の1ずつを占めている。高齢者世帯では、外出を徒歩に頼っているケースが多く、天候の悪いときや荷物を持っているとき、体調の悪いときなど、特に急坂や階段の上り下りを負担に感じている。

3) その一方で、日常生活サービスに関しては、中心市街地の一角（周縁）に位置しているためか、総じて便利だと感じている住民が多いことがわかった。特に病院・診療所や金融機関、ゴミ出しについて、便利だと評価する者の割合が高い。

4) 居住環境評価については、よい点として自然環境・景観の良好さや社会環境の利便性（アメニティの高さ）があげられる一方で、災害への不安や高齢化にともなう地域の存続可能性への危惧などが強く見られる。また、2001年の芸予地震の前後で、防災意識の高まりや個人・世帯レベルでの防災対策の強化といった変化も見られる。

5) 住民の定住意識は総じて強いが、約2割ほどは転居を望んでいる。居住年数の長い層や高齢層ほど、定住意識が強いといえるが、転居を望む人の理由を見る限り、やはり急傾斜市街地という地形が高齢者の日常生活にもたらす困難や災害への不安などが、転居希望者に共有されている。

6) 地区の人口減少や空き家の増加に関しては、時代の趨勢として現状を受け入れる意識が総じて強いものの、比較的若い層や女性の間で、何らかの対策（空き家への新住民の居住促進対策など）を講じるべきだという意識が強く見られる。これに対して、高齢者層では、地域の現状を受け入れた上で、住みやすい地域にするために住民の参加・協力、助け合いが必要だという意識が強く見られる。

7) 呉市（行政）は、これまで、地域内で唯一自動車通行が可能な道路の拡幅、芸予地震における倒壊家屋除去と擁壁修復にかかわる事業の導入、自主防災組織結成のための支援策などを講じているが、急傾斜地域に特化したまちづくり施策を展開しているわけではない。近年、自治会役職者を中心とした地域住民のなかに、居住環境改善を目指したまちづくりに取り組もうとする動きが胎動しており、こうした動きが行政施策とどのようにリンクしていくのか注目される。

今後の調査研究では、呉市両城地区で実施した調査の枠組みにそって、他の同様な地域（長崎市十善寺地区、尾道市東土堂町）における住民の安全確保と居住環境改善を軸にしたまちづくりの現状を、住民・行政への聞き取り調査によって明らかにし、それらの取り組みを地域特性との関連で比較・分析するとともに、こうした地域の再生やまちづくりの可能性・方向性として、いかなる取り組みが考えられるのか、という点を明らかにしていきたい。