

居住継続を阻む傾斜地の住宅地 — 川崎市北部丘陵地の事例 —

西 律子

I はじめに

神奈川県川崎市麻生区は、2023年5月12日厚生労働省が公表した「令和2年区市町村別生命表」によれば、男女とも平均寿命が全国で最も長かった（女性89.2歳、男性84.0歳）。川崎市は長寿日本一の町となった理由として、健康意識が高く、市民参加型の健康を意識したまちづくりを実践してきたこと、緑が多く起伏に富んだ地域であることも長寿化に影響していると、市ホームページの麻生区プロフィールにおいて紹介している（川崎市 2023a）。

大変誇らしいデータではあるが、今後5～10年先さらなる高齢化が進展すると、起伏に富んだ地形であり、斜面地に住宅地が造成されている地域が点在する当区において健康寿命事情が大きく変化する可能性は否定できない。つまり、住み慣れた地域で住み続けることを可能にするには、歩行を選択できない状態になっても移動の手段やサポート体制が整備され、玄関を出たところから外出を拒まない環境が創出されていることが不可欠である。実は居住支援において居住する地域全体を包括したコミュニティソーシャルワークの重要性はかねてから指摘されてきた（岩間 2011）。住宅を生活の拠点、基盤として安定させるためにコミュニティソーシャルワーク機能の充実、居住支援サービスを拡充していくこと（洪水 2022）は、高齢者、障害のある人など、支援を必要とする人々にとって重要な要素である。個別の住宅に焦点をあてるとともに、地域という面に着目して居住支援を考えていくことの重要性が指摘されているのである。

本稿は、傾斜地に造成された住宅地において、年齢を重ねても住み続けられる地域づくり、持続可能な地域づくり、住宅地としての更新や再生を考えていくことを目的とする。物理的・社会的両側面におけるシームレスな環境整備を実践していくことは、現居住者の居住継続に加え、新たな居住者を呼び込んでいくためにも必須といえる。

社会的環境と同時並行で物理的環境、たとえば道路整備やパーソナルモビリティアシスト開発（深沢ほか 2023）を加味した公共交通の充実は欠かせない要素である。そ

して、こういった地域づくりを実践するにあたり、宅地造成や開発経緯等を含む多様なデータを蓄積し、そこに生活する居住者のニーズをとらえていくことが不可欠である。災害時への対応という観点からも極めて重要な事柄である（三浦・小寺 2023）。

筆者は大学の非常勤講師として地理学教育に携わる一方、社会福祉士として認知症の方などの契約や手続きを支援する成年後見人の仕事を受任している。成年後見人の仕事上、筆者は麻生区の岡上（おかがみ）という川崎市の飛び地に立地する看護小規模多機能事業所（通称カンタキ）と関わりを有している。事業所では、通所サービスのほか、医療依存度の高い人や退院直後で状態が不安定な人の通所サービスをはじめ、在宅で療養中の人などを対象に、訪問看護・訪問介護サービスを提供している。事業所は訪問看護、訪問介護、通所、宿泊のサービスを24時間365日提供している。

この事業所のケアマネージャーの一人によれば、事業所の利用者の多くが本稿で取り上げる斜面地の住宅に居住しているという。通所の際、玄関から公道までの階段（20段以上）がバリアになるだけでなく、急傾斜の道の存在が自力で通所することを困難にしており、路線バスは当該地域では運行されていないので、事業者は利用者送迎を小回りの利く車両でもって斜面地を隈なく巡回することが業務の一環となっている、ということであった。路線バスやコミュニティ交通については、話が浮上しては消え、の繰り返しで今に至っているとのことでもあった。

以下において岡上地区（特に住宅地が存在する岡上西地区の5丁目・6丁目）を事例に、物理的な側面に焦点をあてて斜面地に造成された住宅地の有り様をとらえていく。

II 岡上という飛び地の形成

岡上地区は上述した通り、川崎市の飛び地となっている。地域の北部と西部ならびに東部は東京都町田市に、南部は横浜市青葉区に接している。最寄り駅は小田急線鶴川駅であり、この駅の所在地は東京都町田市となって

いる。区域面積は0.74km²、直近の2020年国勢調査によると岡上全域では世帯数3,294、人口6,677、人口増加率0.6減(2015年調査比)、高齢化率は19.2%である。

なぜ飛び地となったのか、その経緯については川崎市史に詳しい。時代は明治に遡る。1889(明治22)年の町村制施行に向けて行政村への編成作業が進められ、各地で合併や編入が盛んにおこなわれた。神奈川県都筑郡内の黒川村が周辺10か村と合併して柿生村となり、事務組合として組合村を構成した(川崎市 1997: 140-141)。1939(昭和14)年、都筑郡の町村が横浜市への編入を希望する中で、自然村として400年近く存続してきた岡上村は柿生村と合併して川崎市に編入、町田市と横浜市の中に浮かぶ飛び地として現在に至っている。「昭和十四年柿生・岡上両村合併理由書」(川崎市 1991: 168-170)によれば、歴史的・地理的要件に加え、両村の住民が合併、川崎市への編入を希求していたことが明記されている。

地区の東側は市街化調整区域であり、農振農地区域には営農団地が広がる(写真1)。市街化調整区域は、都市計画法に基づき、「市街化を抑制すべき区域」として定められており、原則として開発行為(建築物の建築のための土地の区画形質変更)や建築行為(建築物の新築、改築など)を行うことはできない。農振農地区域は農業振興法に基づき、農地として生産性を有する土地として、農業を振興していく拠点として位置付けられている。岡上地区は農業振興の拠点の一つとなっており、「川崎農業振興計画」(川崎市 2022a)により重点的に整備が進められてきている。

一方、地区の西側は傾斜地を切り開いて宅地化した地



写真1 岡上地区の市街化調整区域に広がる
営農団地



写真2 開発中の岡上西町会図
(1963年 No. A-067 麻生区写真アーカイブより)

域である。川崎市史によれば、1960年代に土地ブームのため宅地開発が盛んに行われた(川崎 1997: 518)(写真2)。旧宅地造成規制法施行前に開発されたため、急峻な地形に狭隘道路、未接道の宅地などの課題を現在も抱えたままである。現行の建築基準法では、公道に2m以上面していることが条件で、その土地に新たな住宅等建物を造ることができる。この条件を満たさない場合は、古い建物を撤去して新たに建てることはできない。また、当該地区は都市計画法上、許可を必要とする(市街化区域では500m²を超えるもの)大規模な開発ではなく、中小規模の宅地造成が行われていったこと等により、長らく地図混乱地域(公図混乱地域)であった¹⁾(一部は未解消)。

公立の学校は岡上小学校のみであり、中学校は一駅離れた柿生中学校の学区となっている。小学校や公民館、老人いこいの家などの公的な施設は市街化調整区域に立地している。他方西側の住宅地にキャンパスが面しているのが和光大学である。1966年に開学した当大学は、キャンパスの敷地の一部が岡上地区にある。学部横断型カリキュラムとして「地域・流域プログラム」を展開し、地元岡上地区を中心に鶴見川流域に広がる自然環境と社会に触れ、環境にかかわる学問を体系的に学ぶ取り組みがなされてきている。地域との関係性を形成してきた和光大学(伊藤・中村 2004)であるが、大学の本部地は東京都町田市金井ヶ丘5丁目となっている。

岡上地区には、市街化調整区域を中心とする岡上町内会と、住宅地を中心とする岡上西町内会の二つの町会が存在する。このうち、岡上西町会が本稿で対象としている岡上5丁目、6丁目の居住者等から構成される町会である。

岡上地区の住居表示は川崎市に編入した当初から字名(町名地番表示)であったが、市街化調整区域以外の住宅地における住居表示が2021年11月22日、新町名に変わった。それまでは岡上〇〇〇-△(〇〇〇〇-△△)で

あったのが、岡上1丁目～岡上6丁目という表示に変わり、配送物の遅滞や緊急車両等が迷うという事態を避けることができる可能性が大きくなった。住所や番地の並び方が複雑でわかりにくいという地域住民の要望を岡上西町内会がとりまとめ、市に斜面地への坂の入り口には、番号を付した坂名の看板表示を願い出たことをきっかけに2015年住居表示変更実施地域に選定されたという経緯がある。住居表示変更後も斜面地の坂道の入り口には7、10といった番号を付した看板が掲示されている。

Ⅲ 土砂災害危険区域が点在する斜面地の住宅地

1961（昭和36）年、全国的に梅雨前線豪雨が襲い崖崩れや土砂の流出が起こり人命や財産に多大な被害をもたらした。この災害を契機に実効性のある宅地造成の基準が緊急に求められ、宅地造成規制法が同年11月に公布、翌年の1962年に施行された。同法では、都道府県知事（政令指定都市においては長）が、宅地造成に伴い災害が生じるおそれのある市街地等について工事の規制が必要とされる地域を宅地造成工事規制区域として指定した。川崎市では、1962年6月23日に、市北部を中心とする約57,891㎡を規制区域として指定している。同法第8条に基づき、規制された宅地造成工事には、①高さ2m以上の崖の切土、②高さ1m以上の崖の盛土、③切土と盛土を同時に行い、合計した高さが2mを超える、④切土と盛土を併せた面積が500㎡以上、について川崎市長の許可を必要とする。同法で規定する宅地とは、農地、道路、河川、公園や公共の用に供する施設用地以外の土地をいう。そして、宅地造成とは、宅地以外の土地を宅地にするため、または宅地において土地の形質を変更するもの（宅地を宅地以外の用に供する場合を除く）をいう。

1962年6月23日以降の川崎市市内での宅地造成工事については、川崎市まちづくり局指導部建築管理課に備えられている建築関連情報セルフ検索システムで許可証明書を閲覧できる。検索結果は次のとおりである。岡上5丁目ならびに6丁目における宅地造成では1968年2件、1970年1件、1972年1件、いずれも個人が許可を受けている。許可された宅地面積は、142㎡から573㎡であり、いずれも1軒から3軒分ほどの宅地造成となっている。1970年代後半に入って川崎市内や隣接する町田市の不動産業者や建設業者など中小の事業者に許可が出ており、これらの業者による宅地造成は1,000㎡を超えるケースが出てくる。大手の不動産業者による1,000㎡を超える宅地造成は、1980年代に入ってからである。ちなみに、次項で取り上げる市道岡上11号の、現行では行き止まりの平地の地域は、2005年に大手不動産業者が1,000㎡を超え

る宅地造成の許可を受けて宅地化している。なお、宅地造成規制法は、2006年「宅地造成工事規制区域」のほかに「造成宅地防災区域」について規定している。2021年熱海市での大雨による大規模土砂災害の教訓を踏まえ、抜本的に改正した「宅地造成及び特定盛土等規制法」が2022年制定、2023年5月26日から施行されている。

次に、斜面地の災害については土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律に基づき、都道府県が土砂災害警戒区域等を指定している。岡上地区には神奈川県が指定する警戒区域が点在する。岡上地区内の警戒区域は、市街化調整区域以外の地域において多数存在しているが川崎市の「土砂災害ハザードマップ（麻生区版）」（川崎市 2022b）で確認することができる。

Ⅳ 未着手の都市計画道路

川崎市における都市計画道路は、2023年9月15日現在、103路線、総延長約306kmとなっている（川崎市 2023c）。市平均進捗率は約69%であるが、市内7行政区のうち麻生区は59%に留まる。岡上地区に大きくかかわるのが都市計画道路柿生町田線（図1）である。

都市計画完成延長道路柿生町田線は道路事業が未着手であり、現在「この先行き止まり」の看板が掲げられている。都市計画道路柿生町田線は、1964（昭和39）年9月1日、当初都市計画が決定された計画幅員16mの道路



図1 ガイドマップかわさき 都市計画道路事業進捗図
（川崎市 2023e, 岡上5丁目・6丁目的一部 太実線が都市計画道路柿生町田線）

である。1976 (昭和51) 年に最終都市計画変更の告示がなされている。鶴川駅の隣駅である柿生駅南口周辺部分はすでに着工との記載があるが、岡上地区にかかる部分は未着工のままである (川崎市 2022c)。

岡上地区周辺で開発事業が進んでいるのが、最寄り駅である小田急線鶴川駅である。町田市は2016年、駅ならびに周辺地域の再開発事業を決定した (町田市 2016)。すでに駅北口が再開発され、商業店舗のビルや広いバスロータリー等が整備されており、北口に続き、南口区画整理事業が着工されつつある。川崎市建設緑政局による「議案第183号 町田市道路線の認定の承諾について」(川崎市 2023d) では、駅南口整備事業 (完成2029年度) にあたり、バスロータリーを設けること、商業施設を置くこと、駅への近接性を確保し、路線バス等の発着をスムーズにするため、道路整備も行うことが明記されている。加えて、川崎市の既存道路を町田市が整備費用を負担して進めることの協定が結ばれたことが明記されている。駅再開発に伴い、駅周辺道路については整備されるが、他方、5回にわたる岡上地区住民への説明会において、都市計画道路柿生町田線については2029年度までの着工予定がないと説明されている (川崎市 2023d) (図1)。

計画道路柿生町田線のもとになっている既存の市道岡上11号上を運行する唯一のバスが和光大学の大型のスクールバスである。和光大学の学生や教職員、オープンキャンパスに訪れる高校生等が利用できる交通手段である。鶴川駅の北口のバスロータリーに停留所がもうけられており、そこから小田急線をまたぐ陸橋の上を走行し、鶴見川の南側を通過して大学の正門に至るルートとなっている。大学のスクールバス時刻表によれば、学期中は8時20分の始発から最終の19時45分便まで1日41便が運行されている。始業時の9時台はおよそ5分おきに8便の運行となっているが、地域住民が移動手段として利用できる協定は和光大学との間で結ばれてはいない。

V 本格実施に至っていないコミュニティ交通の運行

駅からの路線バス運行がない中で、コミュニティ交通運行の試行が2回行われた経緯がある。従来川崎市は、原則公共交通空白地域は市内には存在しないとの姿勢を明らかにしてきた。しかし、高齢化や人口減少等、地域ごとの多様な移動ニーズの現出、運転者不足の深刻化などから、より現状では地域の実情に沿ったきめ細やかな交通サービスの提供とネットワーク化が求められている。このことを踏まえ、川崎市は2021年3月「川崎市地域公共交通計画」を策定し、コミュニティ交通に対し資金面

での助成や町内会や自治会をコアとして形成されている地元協議会育成等に対して積極的に助成することを明文化した (川崎市 2021)。2023年1月現在、住民による自主運行が実施されているのは市内4か所である (川崎市 2023f)。

岡上西町内会には住民の要望として、駅まで2 km以上の道のりがあり駅に容易にアクセスできないこと、急峻な斜面地の住宅から公道に出るまでの坂がネックとなること、納得のいく料金で利便性を享受したい、という意見が寄せられた。2015年、岡上西町内会等の住民が中心となって公共交通協議会が発足し、協議会、交通事業者、川崎市3者による協議が進められた (川崎市 2023f)。1回目と1回目の試行結果を踏まえ改善策を講じた2回目の試行は表1の通りである。利用者が想定以上に増えなかった1回目の試行結果をもとに、次のような改善を行った。まず鶴川駅西口に乗り場を設置した。次に傾斜地の上方にも乗り場を増設した。さらに割引料金を設定した。加えて週5日運行を7日運行にした。

料金設定を見ると、駅南側の人道橋 (駅まで約150mほど歩く必要がある) での下車の場合は1人400円だが、駅

表1 コミュニティ交通の試行とその結果

	第1回	第2回
期間	2016年9月12日 (月) ~ 12月9日 (金)	2017年12月1日 (金) ~ 2018年3月8日 (木) (12月29日 ~ 1月3日は運休)
運賃	人道橋前1人400円 高齢者特別乗車証明書、身体障害者手帳等の提示で基本料金から100円割引	人道橋前1人400円 駅西口1人1,000円 (2人以上の利用で1人500円) 高齢者特別乗車証明書、身体障害者手帳等の提示で基本料金から200円割引
乗り場・便/1日	7か所、西地区発7便、人道橋発9便	12か所、西地区発4便、鶴川駅 (人道橋発) 6便
運行日数/週	5日/週	7日/週
予約	前日までに利用する日時、人数、便、乗り場電話予約	1回目と同様
車両ならびに事業者	タクシー (ユニバーサルデザイン仕様) コスモ交通株式会社	1回目と同様
結果	料金が低い、便数が少ない、土日も運行してほしい、前日までの予約が面倒、人道橋から駅までの150m歩くのが大変 1便の乗車人数目標2.5人を達成できず1.2人に終わる	データは非公開需要に応じた交通手段の選択が必要との結論

(川崎市 (2023f) をもとに筆者作成)

西口を終点とすると鉄道線路を跨ぐ陸橋を通る必要があり、大きく迂回する必要から1人1,000円と倍以上となっている。高齢者特別乗車証明書あるいは身体障害者手帳等の提示により200円の割引が利用でき、割引とは別に2人以上の利用である場合は、駅西口の終点まで1人500円の設定となっている。利用にあたっては前日の8時から16時の間に予約の電話を入れておく必要がある点は1回目の試行と同じである。

道路が未整備であり、斜面地の上方にも出入りできる小回りの利く車両は必須である。いわゆるタクシー事業者の事業と位置付けるためには採算性が担保されていなければならない。納得のいく料金設定、そして利便性の享受が利用者を増やし、事業継続に直結することは容易に推測できる。しかし、完全なるオンデマンドではなく、あらかじめ発着時刻が定められているために、日常的な行動等を運行時刻に合わせる事が要求されることが利用者の負担になっていることは否めない。1日当たりの便を増やすには利用者の増加が必要であり、採算が取れるぎりぎりの線引きをどこに設定するのか、住民と交通事業者、ならびに川崎市3者による協議の継続が重要であることはいままでのない。なお、2回目の試行のデータは非公開となっている。

VI おわりに

斜面地での宅地造成、道路整備とコミュニティ交通を中心に岡上地区の生活に欠くことのできないインフラについて現状を見てきた。確認できたのは次の二つである。第一に、岡上西地区の基幹となる計画道路は2029年度に至っても着工は期待できず、従って路線バス運行も難しい状況にある。第二に、2回にわたって試行したコミュニティ交通において、利便性と同時に採算性や継続性を担保するため、料金体系を含め車両や交通システムについて検討する余地を残している。上述の通り、町田市が主体となって鶴川駅とその周辺が再開発され、様相を大きく変えていこうとしている。魅力的な駅とその周辺地域の創出は、岡上地区が新たな歴史を刻む、重要なターニングポイントといえる。斜面地であり、災害上危険とされる崖地があり、新たに建物を建てることのできない宅地がある、という環境はそれだけで居住の継続性ならびに住宅地としての継続性の観点から十分不利な要件がそろってはいる。しかしながら、斜面地の上方までのアクセスが可能になり、スムーズな移動が確保されるならば、住み続けられかつ新たな住民を引き寄せる地域の創生も可能になる。さらに、本稿では対象としなかったが、福祉・医療等のサービス提供とその主体等、地域の社会

資源の新たな発掘と活用を重ね、組み合わせることで居住の継続や住宅地としての新たな魅力が生まれる可能性がある。岡上地区と同じように空き家率が高く、斜面地で構成される住宅地を有する横須賀市が一つの選択肢を示している。主に高齢者を対象に、平地への転居を助成する制度や、地元の大学生によるシェアハウス化、そして若い住人を呼び込むための、住居と職場を合体させる試行など、である(横須賀市 2022)。

地域住民は地域の将来像についてみずから語り設計図をデザインしていく。その過程において地域の社会資源を明確化し、これを最大限有効活用し、加えて行政を含む協力者(社)を募り、情報発信していくことが求められている。たとえば事業者や行政との協働による斜面地フォーラムなどを開催し、わが町、わがことの共有化、他地域との連携を図ることも重要であると考え。今後は、メゾ・ミクロ両レベルから、同地区における住民を含む福祉・社会資源について調査研究を重ねていきたい。

付記 「地理学と福祉の融合に向けて頑張ってください」と背中を押してくださったのが田宮兵衛先生でいらっしゃいました。研究は進んではおりませんが、先生のお言葉を胸に、少しでも社会貢献できればと思っております。先生のご冥福を心からお祈り申し上げます。

注

1) 地図混乱地域(公図混乱地域)については伊藤・中村(2004)が指摘している。地図混乱地域とは、広範囲にわたり登記上の地図(公図)に表された土地の位置と現地の位置とが異なり現地で判別できない状態を意味する。小規模な開発がなされ修正されてこなかったことにも起因する。土地の境界が不明確なため、建物の建て替え等が円滑にできない、災害等が発生した場合に、道路や上下水道の復旧ができず、地域の復旧・復興の遅れに繋がる等防災面でも問題視されてきた。岡上地区は1995年度から1998年度にかけて地籍調査を実施しているが、一部実施していない地域があることについて付記されている(川崎市 2023g)。

文献

伊藤和良・中村 茂(川崎市総合企画局) 2004. 地域資源とコミュニティの行方ー飛び地岡上〜地域の記憶を読む。政策情報かわさき 16: 57-60.
岩間伸之 2011. 地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能ー個と地域の一体的支援の展開に向けて。ソーシャルワーク研究37(1): 11.
川崎市 1991. 『川崎市史資料編4上 現代行政・社会』川崎市。

- 川崎市 1997.『川崎市史通史編4上(現代行政・社会)』川崎市.
- 川崎市 2017. まちづくり委員会資料 麻生区岡上西地区におけるコミュニティ交通の運行実験の結果について.
- 川崎市 2021. 川崎市地域公共交通計画.
- 川崎市 2022a. 川崎市農業振興計画―「農」を育て・創り, 活かし, 繋ぐ. <https://www.city.kawasaki.jp/280/cmsfiles/contents/0000075/75039/nousinkeikaku.pdf> (最終閲覧日: 2025年2月20日)
- 川崎市 2022b. 川崎市土砂災害ハザードマップ(麻生区版). https://www.city.kawasaki.jp/500/cmsfiles/contents/000017/17971/asao_tizu.pdf (最終閲覧日: 2024年1月30日)
- 川崎市 2022c. 第2次川崎市道路整備プログラム～行為の取組(R4～R11)～(計画期間平成28年度から令和11年度)ーひと・もの・ゆめ明日へつながる道.
- 川崎市 2023a. 麻生区は男女ともに長寿日本一になりました! <https://www.city.kawasaki.jp/asao/page/0000151240.html> #:~ (最終閲覧日: 2024年1月30日)
- 川崎市 2023b. 川崎市麻生区アーカイブ. <https://www.city.kawasaki.jp/asao/page/0000139973.html> (利用承認日: 2024年3月5日)
- 川崎市 2023c. 都市計画道路の事業進捗状況(2023年9月15日更新). <https://www.city.kawasaki.jp/530/page/0000039204.html> (最終閲覧日: 2024年1月30日)
- 川崎市 2023d. 議案第183号 町田市道路線の認定の承認について.
- 川崎市 2023e. ガイドマップかわさき 都市計画道路事業進捗
- 図(麻生区岡上5丁目・6丁目の一部). <https://www.city.kawasaki.jp/530/page/0000039204.html> (最終閲覧日: 2024年1月30日)
- 川崎市 2023f. 令和4年度第1回川崎市地域公共交通会議資料.
- 川崎市 2023g. 地籍調査の実施状況. <https://www.city.kawasaki.jp/530/page/0000050842.html> (最終閲覧日: 2024年1月30日)
- 洪 心璐 2022. 住みやすい地域にする仕組みとしての単身高齢者の居住支援に関する研究ー求められるコミュニティソーシャルワーク機能に着目して. 東洋大学社会福祉研究 15: 17-23.
- 深澤隼平・矢田良太・高木基樹 2023. 歩行をアシストするパーソナルモビリティビーグルの開発. 生体医工学 61: 257.
- 町田市 2016. 鶴川駅周辺再整備基本方針. <https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/sumai/toshikei/ekisyuhenmachidukuri/turukawaa/tsurukawa-seibi-ikenbosyu.files/20161220honppen.pdf> (最終閲覧日: 2024年1月30日)
- 三浦エリカ・小寺浩二 2023. 三浦半島における大規模宅地造成と災害時要援護者の避難支援の検討. 日本地理学会発表要旨集 103: 266.
- 横須賀市 2022. 第2期横須賀市空家等対策計画.

にし・りつこ (2006年度大学院後期課程満期単位取得退学)
明治学院大学 (非常勤講師)

Considering Residence Creation for Continuing Life of All Generations: A Northern, Hilly Area of Kawasaki City, Kanagawa

NISHI Ritsuko