

震災復興まちづくりにおける生活街路整備型密集事業の評価に関する研究 —宝塚市・川面地区におけるケーススタディー—

A study of Evaluation of the Improvement Regulation for Densely Urban Housing Areas after the Earthquake

—A Case Study of Kawamo Area in Takarazuka City—

安藤 元夫*・幸田 稔*

Motoo ANDOU, Minoru KOUDA

In the process of reconstruction after the earthquake, the improvement regulation for densely urban housing area has been flexibly utilized. In order to improve the badly damaged densely urban housing areas, not only the improvement of houses themselves but also the improvement of narrow street is needed.

It is worth notice that Takarazuka City has been the improvement regulation in which the narrow streets are taken over by the city government and the streets are widened and improved.

In this paper, the process, the present situation and the evaluation of the improvement regulation are discussed.

Keywords : improvement regulation of densely urban housing areas, improvement regulation with widening of narrow street, land readjustment, Hanshin Awaji great earthquake
密集住宅市街地整備促進事業, 生活街路整備型密集事業, 区画整理, 阪神・淡路大震災

1. 研究の目的

阪神・淡路大震災では、インナーシティ、とりわけ木造密集住宅地が大きな被害を受けた。従来から、住環境整備の必要性が指摘され、木質住宅対策等を中心に取り組まれてきたが課題の大きさに比べて対策が不十分であることが明らかになった¹⁾。木造密集住宅地での市街地復興、住宅復興で問題になるのは、細街路を主とする基盤未整備と狭小宅地の存在である。こうしたエリアでは、一方で建築基準法を守ると十分な住宅が建たない、手前の家を建ててしまうと奥が「死に地」といった住宅再建が困難な問題がある。他方で、違反等で再建されると基盤未整備の状態が将来にわたって長期に固定されてしまうという問題をかかえることになる。宅地の細分化はミニ開発されること等で自然に進行し、それに付随して行き止まり道路など基盤の未整備状況も進行する。しかし、細街路が自然に整理・整備されることはない。地区レベルのまちづくりのなかで細街路の整備を意識的に位置づけ、近隣での合意形成を図りながら、住宅再建と結合していくことが重要である。

震災後の復興都市計画・まちづくり事業は、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の法定都市計画事業と、住宅市街地総合整備事業（以下、住市総と略称）、密集住宅市街地整備促進事業（以下、密集事業と略称）等の任意事業に分けられる。土地区画整理事業、市街地再開

発事業等は、法定事業として裏づけられた権限と大きい事業費、人材によって任意事業に比べると恵まれた位置にある。しかし震災直後で十分な住民参加ができないまま都市計画決定がされたことから、行政、住民の対立関係のなかで復興まちづくりが進んだ。それに対して要綱等の任意事業は、強制力がなく、資金、人材も乏しい。住市総は住宅供給に主眼があり、密集事業も木質住宅地区の改善から出発したためにコミュニティ住宅の建設や住宅の共同化助成等の住宅施策にウエイトがある。

しかし震災後のまちづくりにおいては、宝塚市、伊丹市、淡路島の一宮町、東浦町では生活街路整備型の密集事業、神戸市ではミニ区画整理と合併施行の密集事業といった注目すべき事業が行われている。本論文では生活街路の整備をとまなう密集事業を生活街路整備型密集事業と定義する²⁾。これらの事業は住民合意が前提になること、生活街路整備と住宅再建・整備統合の可能性をもつこと、住民合意の得やすい小規模な単位であること、といった重要な特徴をもち、この3年間地味ではあるが、着実に成果をあげてきている。昨年度成立した「密集市街地における防災街区の整備に関する法律（密集新法）」は、小単位での組合による事業参加を可能にしており、震災後のこうした事業の実践は、今後の密集市街地整備の先導的な役割を果たしているとも考えられる。密集市街地の住環境整備にかかる既往の研究成果には、

* 近畿大学理工学部建築学科 (Kinki Univ.)

住環境整備・改善型まちづくり、コミュニティ住環境整備などの事業と事業手法に関する研究、および震災復興事業・まちづくりに関する研究がある。前者では、改善型整備事業の性格を追及した高見沢邦郎の研究¹⁾、密集事業制度の前身のひとつであるコミュニティ住環境整備事業の特徴と限界を検討した佐藤圭二らの研究²⁾等が代表的であり、高見沢論文では、生活街路の整備が進んでいないことが指摘されている。佐藤論文では、区画整理等との合併施行のあり方と、制度の強化が課題として上げられている。後者の震災復興にともなう密集事業の研究については、安藤の研究³⁾、難波の研究⁴⁾等に限定されている。

本研究では、生活街路整備型の密集事業を積極的に展開している宝塚市をとりあげ、事業の経緯、事業内容を調査・分析することによって生活街路整備型密集事業が震災後の木造密集住宅地の整備・改善に果たす役割を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の対象と方法

研究対象は生活街路整備型密集事業を行っている宝塚市の川面、売布、山本地区の3地区を対象とする。そのなかで詳細なケーススタディとしては、最も問題が大きく（老朽住宅が密集し、地区内道路のほとんどが4m未満で、かつ震災被害での全・半壊率が高い）、市としても先行的に取り組んできた川面地区をとりあげる⁵⁾。調査の方法は、行政への資料収集とヒアリング調査、住民（復興委員会・連合自治会）へのヒアリング調査である。調査の内容は、1) 事業全体を把握する調査として、①事業に至る経緯（事業手法の選択、地区の選定・範囲）、②事業地区の従前の実態（狭隘道路、狭小宅地、建物老朽度等）、③事業内容（生活街路、公園等）、④住民や協議会との関係等であり、2) 用地買収の一筆毎についての調査として、①買収形態（道路拡幅部分だけか一筆買収か）、②所在地（不在地主か）、③権利関係、④建物補償、代替地対策の必要性和対策の有無等を把握しようとした。調査時期は、1998年1～3月である。

3. 宝塚市での震災被害と生活街路整備の位置づけ

(1) 宝塚市における被災と復興

宝塚市は今回の震災で、川面街道、清荒神から山本にいたる阪急宝塚線沿いを東西に走る震災7地域を中心に、神戸市、芦屋市、西宮市等に次ぐ大きな被害を受けた。市では、「全半壊率20%以上の町丁目が連坦する区域」を震災復興促進区域（約495ha）に指定し、その内、とくに被害が大きかった地区については、重点復興地区として土地区画整理事業1地区（住民の反対で中断）、市

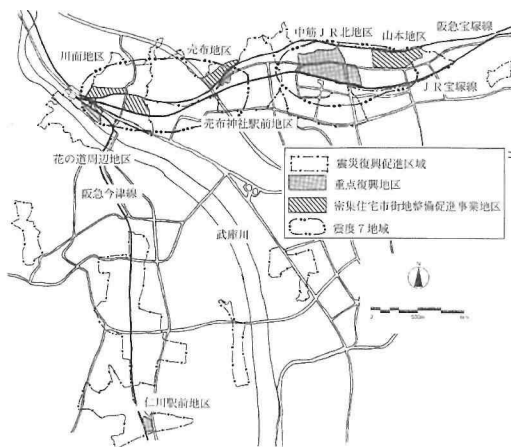


図-1 宝塚市の震災復興促進区域、密集事業地区等

街地再開発事業3地区を決めた。その後、4月には住環境整備課を新設し、震災復興促進区域の内、被害の大きい3地区（川面、売布、山本）については、密集事業をかけ、密集事業を住宅整備よりも生活道路整備・拡幅に活用しようという取り組みを行っている。宝塚市における震災復興促進区域、重点復興地区、および密集事業地区を示したのが図-1である。

(2) 震災前からの生活街路整備の位置づけ

今回宝塚市で生活街路整備型の密集事業に取り組むことになった要因には震災以前からの生活街路整備に関する位置づけの大きさがある。市では震災前から遅れている生活道路整備に力を入れたいという趣旨で、「宝塚市生活道路整備要綱」を準備していた。幅員を6.3mに拡幅したい指定道路5路線については拡幅部分を時価で、

表-1 3地区の震災前の概要

	川面地区	売布地区	山本地区
区域面積	11.3ha	4.2ha	12.4ha
住宅戸数	348戸	178戸	357戸
撤去申請戸数率	58.2%	39.8%	56.5%
老朽住宅率 ^⑤ （戸数）	72.1%	76.9%	70.0%
小規模敷地率 ^⑥	40.9%	17.6%	9.0%
4m未満道路率 ^⑦	77.5%	60.0%	80.0%

注：文献5）より作成した

表-2 3地区の密集事業の進捗状況

	川面地区	売布地区	山本地区
事業概要			
生活道路整備（延長）	3900m	911m	1415m
公園・緑地整備（面積）	895㎡	480㎡	925㎡
用地買収計画面積	6400㎡	2370㎡	3000㎡
契約済面積	5167㎡	1680㎡	2108㎡
進捗率	80.7%	70.9%	70.3%

注：市へのヒアリング調査により作成（平成10年3月現在）

狭隘道路（2項道路で市道のもの）については、拡幅部分を、固定資産税評価額（時価の7割程度）の1/2で買い取るというものである⁴⁾。

4. 3地区の生活街路整備型密集事業の概要

密集事業に指定された3地区の震災前の土地・建物および被災の概要を示したのが表-1、密集事業の事業概要と進捗率を示したのが表-2である。3地区とも震度7の区域内にあり、いずれも老朽住宅の多い地区である。旧集落であり、基盤未整備で幅員4m未満の道路が多いことでも共通している。しかし、旧集落なので小規模敷地の割合は高くはない。震災による被害は、川面、山本、売布の順に大きく、とくに川面地区では、被害の大きさとともに地区内のほとんどが幅員4m未満の道路であり、住宅再建が困難であることから、先行的に復興まちづくりが取り組まれた。川面地区での事業展開につづいて、売布、山本地区でも事業が進められており、震災後3年半を経た現在、生活街路整備のための買収交渉の取り組みは順調に進んでいる。

5. 川面地区の密集事業による生活道路整備

(1) 地区・事業の概経緯

川面地区は川面街道が幅員4m、それ以外はすべて4m未満の細街路で構成され、老朽住宅が密集する地域で住宅の3%が全半壊するという大きな被害を受け、そのままでは住宅の30%程度は再建できないという状況であった（図-2）。

川面地区（3丁目）のまちづくりのこれまでの主な経緯を示したのが表-3である。これまでの歩みを大別すると3段階に分かれる。①平成7年（1年目）：計画づくり・事業選択の合意、②平成8年（2年目）：事業の着手、③平成9年（3年目）：事業の中心となる買収交渉の取り組み、であり、今後は、④平成10年（4年目）：道路拡幅工事、公園整備工事、の予定である。市担当者のお話では、今年1年間でほぼ事業完了の目処がたつところまで到達しているとのことである。

(2) 事業の発端と密集事業の選択・計画内容

①事業の発端と事業選択

震災後1995年4月に川面地区の復興について市と川面連合自治会が協議し、3、4丁目に関係する鍋野・小場自治会の勉強会を行うことになった。そこで川面3丁目について、地権者を中心とした復興委員会を設置することを決め、6月1日「川面3丁目復興委員会」が発足（委員18名、両自治会長も委員）し、まちづくりに取り組むことにな

る。

市では県とも相談して当初は、土地区画整理事業を行うべきだと考え、平成7年6月、7月の2回にわたって復興委員会として、地元に対してアンケート調査を行っている。

その調査では、第1回は区画整理の認知度や関心、第2回では区画整理事業を含むまちづくり方策等について聞いている。区画整理事業への賛否では、賛同する36.1%、賛同できない38.7%、判断できない25.2%、と反対がやや多かった。また、用地買収方式による公共施設（道路、公園等）の整備事業についても聞いており、賛同する27.4%、賛同できない25.6%、よく分からない47.0%、と賛同の方が若干多いが、分からないが最も多数となっている⁶⁾。市と復興委員会では、何度も協議した結果、区画整理事業の賛成者が少ないこと、居住者には、高齢者が多く、ていねいに生の声を聞いていくと、「区画整理ではどのようなまちになるのか」という先が見えない、それに比べて現道の拡幅なら先が見える、「区画整理は土地を取られる」という意識が強いこと、等の理由で、8月末には区画整理事業を断念し、密集事業（整備計画区域22.88ha、内事業地区11.3ha）で生活道路を拡幅・整備していくことになった。

図-3がまちづくりの過程で6月に地元住民に示され

表-3 川面3丁目復興まちづくりの経緯

●平成7年（計画づくりの年）	4月28日 鍋野自治会・小場自治会役員がはじめて協議
	6月1日 川面3丁目復興委員会設立 第1回住民意向アンケート実施…整備方針について
	7月12日 第2回アンケート実施…整備手法について
	9月23日 路線別権利者協議～10月1日（4ブロック別）
	10月14日 2項道路治道権利者説明会
●平成8年（事業着手の年）	3月1日 密集住宅市街地整備促進事業整備計画建設大臣承認
	3月17日 川面4丁目権利者集会
	5月8日～5月24日 用地測量のための立会（述べ約200人）
	11月23日 第5回地区全体集会 用地買収のための説明会
	12月 用地買収に着手
●平成9年（用地買収の年）	～12月 用地約5,000㎡（90%）まで買収
●平成10年（整備工事の年）	

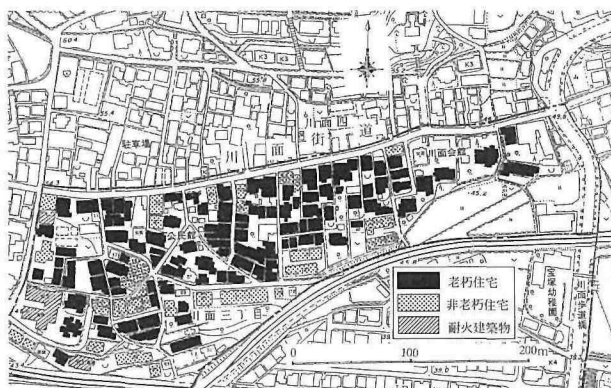


図-2 地区の従前建物状況

た土地区画整理事業案であり、図-4が最終的に決められた密集事業による現道を中心とした拡幅・整備案である⁹⁾。両者を見ると、道路網の構成や街区形態が大きく異なり、現在の都市計画における両極の考え方をよく示している。区画整理については、居住者が先が見えないといっている言葉と符号するかのよう現道とはあまり関係なく道路が計画されている。他方、現道拡幅の方は、当然であるが大部分の街路をそのまま拡幅する計画になっている。そのため住民の合意が得やすく居住者の生活を大きく変えずに整備でき、グレーゾーンの整備手法としても、震災地域一般の整備手法としても評価すべき内容をもっていると我々は考えている¹⁰⁾。

②密集事業の内容と計画上の問題点

密集事業は一般的には、コミュニティ住宅の建設や住宅の共同化に対する補助等住宅整備にウェイトがある。しかし宝塚市では、「生活道路は主として公共が行うが、住宅については民間で頑張ってもらいたい」という市の方針で生活道路の拡幅にウェイトをおいた密集事業を行っている。前述した生活道路整備要綱を根拠に密集事業地区では、2項道路以外の私道も含めて拡幅部分だけでなく道路部分全体を買うようにしている。この点が、減歩によって土地を供出することになる区画整理と異なる点である。また4.3mに拡幅すると道路にかかってくる既存建築物については、区画整理と同様に、建物除却と建物補償ができるようになっている。

要綱事業なので指導行政になるが、逆にいえば強制力はないので住民の主体性にかかることにもなる。宝塚市でも、住民合意とその後の事業の展開は復興委員会と連合自治会が主体になりながら、それに行政が協力していくという形態をとっている。

以上が密集事業の内容であるが、計画論的にみると、問題点ももっている。それは、先に述べた評価と裏腹の関係で、住民合意と整備のレベルとの問題であり、あまりに現道の拡幅にとどまっていることである。前述した図-4にみるように、新設される道路は、家屋があった部分の数十m分1本と畑地の2本だけである。また、現道には6差路や2股に分かれる道、宅地の前後とも道である等の不合理な部分があり、まちづくりの過程では、図-4の破線部分(2ヶ所)のような付け替え案もだされたが、ほとんどとどまっていない。

ここでは、まちづくり計画の過程で問題になったそうした事例を具体的にみておこう。

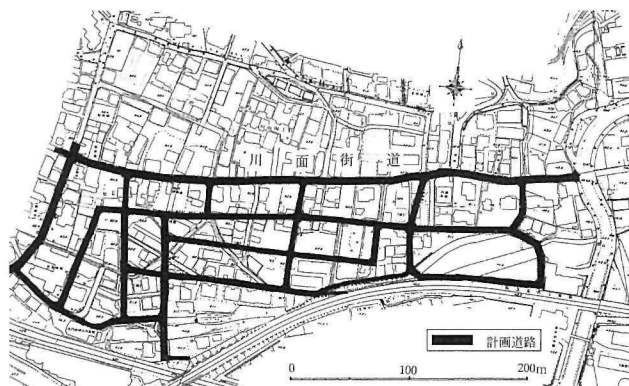


図-3 復興委員会でだされた区画整理案⁹⁾

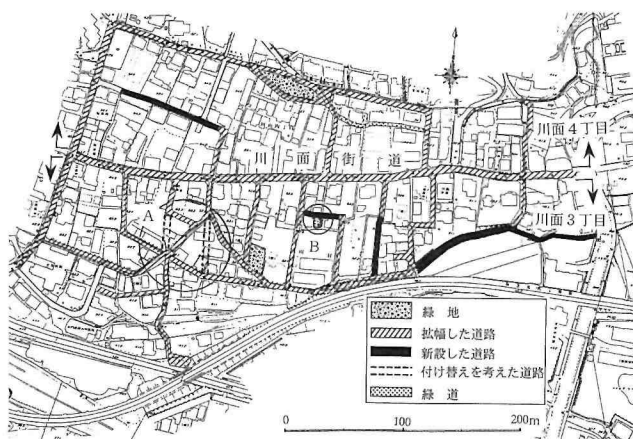


図-4 川面地区で決定された密集事業計画(地区が拡大された川面4丁目を含む)

①6差路等の道路計画の問題(図-4の左側部分OA)…6差路では交通上危険であるという理由から現道を南北につなげる(点線部分)とともに、交差点左上、右上の街路2本を間引こうと考えた。しかし、街路に面して震災で被害を受けなかった建物があったり、街路を廃止すると再建できなくなる住宅があり、そうした方策をとることができなかった。

また6差路の右側にある街路も南北につなごうとした(点線部分)が、計画の検討中に、確認申請が出てアパートが再建されることになり実現できないことになった。

②街路新設にともなう宅地の分断(図-4中央部分OB)…もう一つの事例は、道路の新設によって宅地が中央で分断され、地主にとって不利になることである。この例は、代替地を市が斡旋することで、持主が立ち退きを了承し、街路ができることになった例外的なケースである。宅地の南側は市が購入して、ポケットパークにし、北側は隣接する地主が買い取る予定になっている。

以上のように任意事業であり、強制力がないこともあって、住宅再建が先行してしまうと、街路の新設はむづかしく、また、誰かから異議ができればとまらないわけで、合意の困難性を示すとともに、時間経過のなかでいかに合意のシステムをつくっていくかということが今後の大きな課題である。

(3) 生活街路整備のための買収、補償

事業制度として密集事業を選択したのち、平成8年5月からは、道路拡幅を行うための前提作業である道路・敷地境界の測量作業をのべ200人余りの住民の立ち会いの元に2週間という短期間で行っている。その後は、道路拡幅のための用地買収、および建物や工作物が拡幅部分にかかる場合には、補償を含めた権利者との交渉に入っている。これは、復興委員会で基本点について論議を行いながら、個々の権利者に対しては、行政職員が交渉を行うことになるが、必要な場合には、行政と復興委員会の役員が協力して権利者を訪問、交渉し、現在ほぼ90%まで買収が進んでいる。

表-4~7で道路拡幅部分を中心とした買収内容をみる。表-4は買収の形態である。敷地の内、道路拡幅部分だけを買収した部分買収と敷地全体を買収した全面買収に分ける。ほとんどが道路拡幅部分だけの部分買収である。全面買収は9件だけでその多くは公園になる用地である。道路での全面買収は敷地形状が不整形なため、拡幅すると家が建たないものだけに限られている。

地主の所在地（不在地主かどうか、表-5）では、不在地主の方が、地域に関係がうすいので買収しやすいことが予想されるが、ほとんどの人は地域に住んでいる。また、従前の建物所有関係では（表-6）、持地持家層とともに借家層がかなりある。このことは、借家経営をしている地主がかなりいることを示しており、そうした地主層からの協力は得やすかったとのことである。

こうした宝塚での買収形態を淡路・一宮町、東浦町での買収形態と比較して考えると、東浦町では全面買収が70%、一宮町でも30%あるのと対照的になっている。また淡路では、かなり不在地主が多い点でも異なっている。これらは宝塚市と淡路の地価（価格）の違い、敷地規模が宝塚の方が相対的に大きいという地域的な物理条件のほか行政の取り組みの違いもある¹⁰。

宝塚市の事例は、道路拡幅に必要な部分に買収を限定するという点で、オーソドックスで一般的な事業手法であるといえよう。表-7は建物補償の件数を、図-5は建物補償の分布を示したものである。全体的にみれば、建物補償の件数は少ないが、再築補償15件（9.8%）、曳家

表-4 道路拡幅部分の買収形態

	部分買収戸数	全面買収戸数	未買収	計
件数	144	9	47	200
(%)	72.0	4.5	23.5	100.0

表-5 地主の所在地

	在地主	不在地主	計
件数	138	8	140
(%)	94.5	5.5	100.0

表-6 従前建物の所有形態

	持地持家	借地持家	借家	計
件数	119	1	57	177
(%)	67.2	0.6	32.2	100.0

表-7 道路拡幅にともなう建物補償

	再築	曳家	切り取り改造	なし	計
件数	15	3	6	129	153
(%)	9.8	2.0	3.9	84.3	100.0

3件（2.0%）、切り取り改造6件（3.9%）が行われている。復興委員会へのヒヤリング調査でも、建物補償が行われたことが、事業への合意と進捗度に対して非常に重要であったと評価している。

6. 川面4丁目地区への事業の拡大

以上みてきたように生活街路拡幅型の密集事業は、住民合意の得やすさ、事業による住民生活への影響の少なさ、事業完成までの期間の短かさ等から積極的に評価することができる。そうした事実を端的に示しているのが、密集事業の川面4丁目への拡大である（整備計画のエリアとしては当初から入っていた）。「自分たちの地区でも事業ができないのか」という声があがり、平成8年度から話し合いが始まり、9年度には、事業計画がつくられ

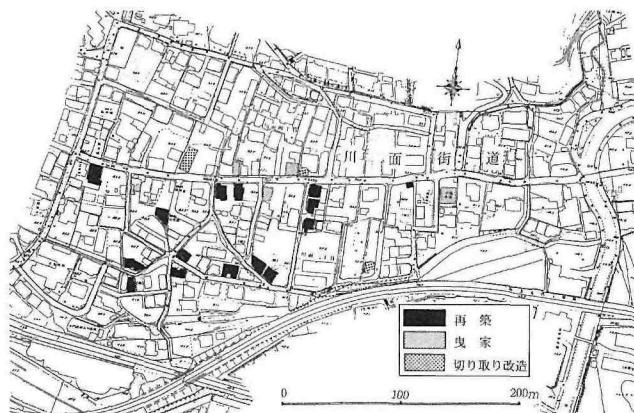


図-5 密集事業による建物補償

ている。前述の図-4の北側部分にみるように新設道路や歩行者緑道も計画されている。

7.まとめ

宝塚市の密集事業は、現在、最も整備が必要でありながら制度がないとされてきた木造密集地区の基盤整備に運用することが可能な施策であることを示している。しかし、宝塚市でそれを可能にした条件を考えると、拡幅部分を買取っても生活道路整備をしていこうという自治体の積極的な政策的位置づけがあり、かつ財源の確保が前提となっている。

今回の復興まちづくりでの主要な面整備事業である区画整理との比較では、次のような問題がでてくる。震災復興区画整理事業については、今回補助対象が、これまでの12m以上の広幅員道路から都市計画決定をした幅員6m以上の道路まで、拡大された。また神戸市湊川地区でのミニ区画整理等の経験もふまえ、震災後安全市街地形成土地区画整理事業が制度化された。が、区画整理では減歩で土地を無償提供し、密集事業では買収で金銭が入るといった矛盾をもっている。この点については両制度の成り立ちの違いを含め単純に評価することはできない。しかし、今回の震災では、いわば横並びに事業制度が使われたわけで、既成市街地整備における両制度の役割分担をどのように考えるかは、今後検討していくべき大きい課題である¹⁹。

補注

- (1) 住環境整備にかかわる事業は、これまでに変遷を重ねてきたが、いずれも要綱事業で法的裏づけが十分でないため改善はなかなか進んでこなかった。
- (2) 宝塚市、伊丹市では、生活街路の整備を、一宮町、東浦町では生活街路の整備とコミュニティ住宅の建設を行っている。
- (3) 宝塚市の密集事業と著者との関係は、本事業が重要であるとの認識から、研究者として観察・ヒアリング調査にかかわったものである。
- (4) 宝塚市で道路幅員を6.3m、4.3mにしているのは、道路構造令における車道の建築限界が大型車で25cmであることをふまえ、6m道路までは大型車は該当しないので、両側15cmづつの建築限界をとり6.3m、4.3mとしている。
- (5) 老朽住宅は、密集事業制度要綱別表によって耐用年数の%を超過する建物として定められている。老朽住宅率はその割合である。
- (6) 小規模敷地率は100㎡未満の敷地の割合をいう。
- (7) 4m未満道路率は、地区内道路延長に対する幅員4m未満道路延長の割合を示す。
- (8) 1998年6月川面3丁目復興委員会での配布資料（委員に配

付）より作成。区画整理案は、ブロック説明会で3丁目住民に説明された。

- (9) 正確に言えば図-4の南半分が川面3丁目の密集事業計画である。北半分は後述する川面4丁目の密集事業計画である。
- (10) 区画整理案は、初期の段階で十分に検討されずに示されたものであるため、区画整理案、密集事業案の計画・事業内容の諸元（公共施設の水準、宅地規模・形状、事業費とその財源など）を比較することは不可能である。
- (11) 今回の震災復興まちづくりでは、区画整理、再開発等の法定都市計画事業地区を黒地地区、住市総、密集事業等の重点復興地域を灰色地域（グレーゾーン）、それ以外の復興促進区域を白地地域と呼んでいる。
- (12) 宝塚市と同様の方法で、調査を1998年1、2月に実施した。淡路・一宮町、東浦町の事業概要は、一宮町（事業地区面積15.75ha、道路整備延長4900m、小公園7ヶ所、コミュニティ住宅81戸、集会所2ヶ所、買収戸数228戸）、東浦町（事業地区面積36.8ha、道路整備延長2000m、小公園8ヶ所、コミュニティ住宅49戸、集会所7ヶ所、買収戸数130戸）である（文献7）参照のこと。
- (13) なお、震災復興区画整理事業については、文献8）において問題点と改善の方向を詳細に論じている。

文献

- 1) 高見沢邦郎（1991）、「東京区部における改善型地区整備事業の計画と実施過程に関する考察」日本建築学会計画系論文報告集、第426号、pp.91-100
- 2) 佐藤圭二、松山 明他（1993）、「事業目標と事業手段からみた事業地区の類型化によるコミュニティ住環境整備事業の運用実態の考察」日本建築学会計画系論文報告集、第450号、pp.93-102
- 3) 安藤元夫（1996）、「住区レベルからの住民主体の復興まちづくりをめざして―芦屋市西部地区、宝塚市の復興まちづくりから既成市街地整備のあり方を考える―」日本建築学会都市計画部門研究協議会資料、pp.33-42
- 4) 難波 健（1998）、「震災復興密集住宅市街地整備促進事業の成果」（阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク編『震災復興が教えるまちづくりの将来』、pp.66-74、学芸出版社）
- 5) 宝塚市（1996）『密集住宅市街地整備促進事業川面地区事業計画報告書』pp.1-24、売布地区、山本地区同上報告書。
- 6) 川面3丁目復興委員会（1998、6月、7月）『川面3丁目地区復興アンケート集計結果報告』pp.1-12、pp.1-5。
- 7) 安藤元夫、幸田 稔（1998）「生活街路改善型密集事業の評価に関する研究」日本建築学会大会学術論文梗概集、pp.771-772
- 8) 安藤元夫（1998）「震災復興区画整理の論点と展望」（三村浩史編著『地域共生のまちづくり』学芸出版社）、pp.362-377