

105. 細街路整備型震災復興密集事業の実態と評価に関する研究

—宝塚市、伊丹市、淡路・一宮市、東浦町における住民アンケート調査—

A Study on Present State and Evaluation about Improvement Regulations for Densely Urban Housing Areas after the Earthquake

—Investigation for Residents in Takarazuka City, Itami City, Ichinomiya Town and Higashiura Town—

幸田 稔*・安藤元夫*・佐藤圭二**・松山 明***
Minoru Kouda, Motoo Ando, Keiji Sato and Akira Matsuyama

In the process of town planning after the earthquake, the improvement regulations for densely urban housing area was flexibly utilized.

In this study, following three points were found out through our investigation for local governments and residents.

1. Substance of each improvement regulation for densely urban housing area.
2. The way in which residents take part in the project.
3. Evaluations for the project by residents.

Keywords : improvement regulation for densely urban housing area, improvement regulation with widening of narrow street, wooden clustered houses area, Hanshin Awaji Earthquake
密集住宅市街地整備促進事業、生活街路整備(又は細街路整備)、木造密集市街地、阪神・淡路大震災

1. 研究の目的と対象

震災後の木造密集住宅地での復興で問題になるのが細街路を主とする基盤未整備と狭小宅地の存在である。復興まちづくり事業は、法定都市計画事業で強制力のある土地区画整理事業や市街地再開発事業が主として行われているが、住民の合意が得られやすく、比較的小規模な単位でおこなわれる密集住宅市街地整備促進事業(以下、密集事業)によるまちづくりも実施されている。

震災後の細街路整備に関する研究は、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宝塚市川面地区で検討した安藤元夫らの研究¹⁾、狹隘道路、狭小敷地密集地区でのまちづくり・住宅復興にかかせない事業として都市計画事業と任意事業の比較を行った佐藤圭二らの研究²⁾ などがある。

本研究で対象とするのは、震災後生活街路の拡幅・整備をともなう密集事業を行っている都市部の宝塚市川面地区(以下宝塚と略称)、伊丹市荒牧地区(以下伊丹)の2市と、農漁村部の淡路・一宮町郡家地区(以下一宮)、淡路・東浦町仮屋地区(以下東浦)である。研究の目的は、4地区についてアンケート調査を行い居住者・地権者が、道路拡幅整備という事業の内容、および事業の進め方に対してどのように評価しているかを明らかにすることである。都市部と農漁村部の比較および、各地区における事業の多様性についても分析しようとしている¹⁾。

2. 調査の方法

調査の方法は、役所での、資料、地図等の収集とヒヤリング調査、および住民アンケート調査である。アン

ケート調査の方法は、宝塚、伊丹、一宮地区については、事業地区全所帯を、東浦地区については、縦道の事業道路を挟んだ周辺所帯を対象に1998年12月に戸別訪問留置方式によって、また、不在地主についても住所のわかかった2地区(宝塚、一宮)については郵送による調査を実施した(回収結果は表-1)²⁾。

3. 対象4地区の密集事業の内容

対象とした4地区の密集事業の概要を示したのが表-2である。

①宝塚地区(図-1):旧集落であり、基盤未整備で、幅員4m未満の道路が多い地区である。市が定めた生活街路整備要綱を根拠に4mに満たない道路については、私道を含めすべての道路を4.3mに拡幅(一部新設道路を含む)する事業である。事業のメインは川面街道(3丁目と4丁目境界)の拡幅(6.3m)である。当初は川面3丁

表-1 回収状況

	調査対象戸数		配票		回収		回収率		不在地主郵送		
	配票	回収	配票	回収	回収	回収	回収率	回収率	回収	回収	
	数	数	数	数	数	数	(%)	(%)	数	数	
宝塚	138	100	38	72.5	91	9	65.9	91.0	34	9	26.5
伊丹	151	121	30	80.1	91	30	60.3	75.2	—	0	—
一宮	168	130	38	77.4	108	22	64.3	83.1	32	14	43.8
東浦	267	182	85	68.2	150	32	56.2	82.4	—	0	—
計	724	533	191	73.6	440	93	60.8	82.6	66	23	34.8

注:配票率=配票数/調査対象数×100、回収率1=回収数/調査対象数×100
回収率2=回収数/配票数×100

表-2 4地区の事業概要

	事業地区面積	道路整備	小公園	コミュニティ住宅	集会所
宝塚	14.7ha	3900m	2ヶ所	—	—
伊丹	5.9ha	626m	1ヶ所	—	—
一宮	15.8ha	4900m	7ヶ所	3ヶ所	81戸
東浦	36.8ha	2000m	8ヶ所	9ヶ所	49戸

* 正会員 近畿大学理工学部建築学科 (Kinki Univ.)

** 正会員 中部大学工学部建築学科 (Chubu Univ.)

*** 正会員 名古屋市役所 (Nagoya city)

目地区での密集事業であったが、おくれて川面4丁目地区へも地域が拡大されて実施されている。また、公園も3ヶ所計画されている。

②伊丹地区(図-2):市の西北部に位置し、回りは区画整理が実施された新市街地で、その中に残された旧集落地区である。低層戸建てを中心とした住宅地で、宅地規模も広く良好な居住環境の住宅地である。当初は旧集落の4m未満道路12路線すべてを拡幅しようとしたが、最終的には沿道住民の合意が得られた細街路9路線を幅員5mに拡幅する事業が実施されている。

③一宮地区(図-3):一宮町の中心地で旧国道から海側は漁村の面影が残る町並みで狭隘道路が多く旧国道から山側は農村的な集落が広がっている。漁村と農村が同居している地区である。事業は、狭隘道路29路線を拡幅する計画であったが、現在は優先8路線を指定し事業を実施している。中心商店街の路線については、幅員7mを10mのコミュニティ道路に拡幅整備しようとしている。この商店街道路に面して、コミュニティ住宅が建ち、1階は店舗が入居し、郡家地区の商業活性化の一役を担っている。他にコミュニティ住宅2棟を建設している。

④東浦地区(図-4):国道と海に挟まれた南北約2.5km、東西約200mと細長い地域で、典型的な漁業集落である。とくに、海岸から国道に通じる道は、2mに満たない細街路が数多く走っている。事業は、基本的に縦道(国道と海岸を結ぶ道)の整備を重点的に行っている。当初26路線で計画をたて、不足している縦道を中心に組み、既に縦道8路線、横道1路線の9路線が、完成もしくは建設中である。その他の事業は、コミュニティ住宅、集会所、公園等の整備である。東浦地区の事業は、漁業

集落環境整備事業との合併施行である。

4. 居住者と従前の居住環境

(1) 居住者の階層性

本調査は、密集事業と居住者・地権者のかかわり、密集事業の評価をみようとしたものである。そのため、居住者・地権者のタイプを以下の6つの層として設定、定義する。①～③は、従前から居住している層(持地持家、借地持家、借家)、④震災後の転入層、⑤震災後の転出層、



図-2 伊丹地区の事業概要



図-3 一宮地区の事業概要

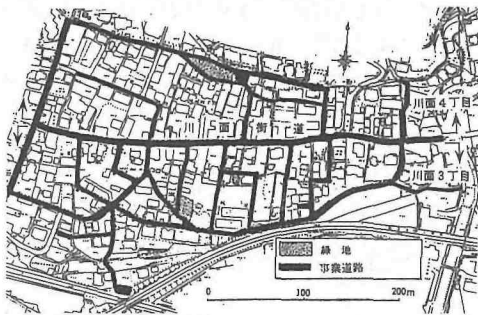


図-1 宝塚地区の事業概要



図-4 東浦地区の事業概要

⑥元々住んでいない層（不在地主）である。ここでは、居住者階層を世帯主年齢と居住者・地権者のタイプについて各地区の特徴をみる（図-5、6）。

①宝塚地区：世帯主の年齢をみると、65歳以上の人が3割、45歳未満の人が1割で、残り6割が45歳から65歳までの人で占める中年人口が多い地区である。震災前からの居住者は78%で、持地持家層が65%、借家が11%となっている。

②伊丹地区：年齢では、65歳以上の人（26.4%）が4地区中で最も少なく、45歳未満の人（16.5%）が最も多い地区で比較的若いまちである。大半の居住者が震災前から住んでおり、持地持家層が8割を占めている。

③一宮地区：65歳以上の人が46.3%を占め、45歳未満の人が10%と極端に少ない。震災前からの居住者は85.4%で、持地持家層は75%となっている。

④東浦地区：65歳以上の人が47.3%と調査地区中最も多く、高齢者の多いまちとなっている。震災前からの居住者も91.3%と最も多く、持地持家層が85.3%である。

(2) 従前の居住環境

ここでは、住環境の問題点と道路についての問題点の二つについてみる。震災前の住環境では（図-7）、「道路が狭い」（73.3%）、「住宅が老朽化」（67.5%）、「住宅が密集していた」（52.1%）、と木造密集住宅地の共通の問題点が浮かび上がっている。地区別にみると、宝塚では「道路が狭い」、「住宅が老朽化」、伊丹では、「道路が狭い」が高く、旧村落の特徴が現れている。一方淡路の一宮では

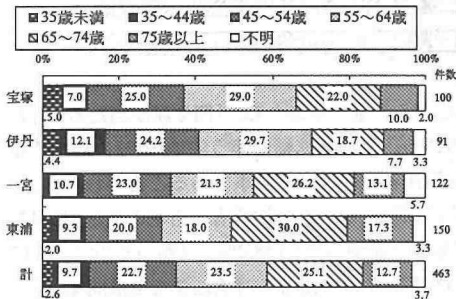


図-5 世帯主の年齢

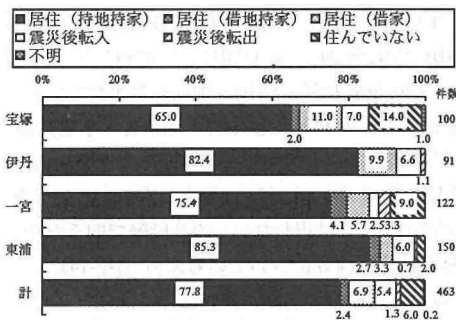


図-6 居住状況と住宅の所有形態

「住宅が老朽化」、「住宅が密集していた」、東浦では「道路が狭い」、「住宅が密集していた」と、住宅の密集が高くなっており漁業集落の特徴が現れている。それ以外には、宝塚で「公園や広場などが不足していた」、淡路の2町で「緑が少なかった」が高くなっている。

ついで震災前の道路（図-8）をみると、全体では「自動車のすれ違いができない」（53.6%）、「緊急車輛等の車が入りにくい」（43.6%）、「駐車場を他に借りねばならない」（36.7%）となり、車に関する問題点が高く、「道路が狭く家が建ちにくかった」（33.9%）が住宅に関する問題点としてあがっている。地区別には伊丹、宝塚では「自動車のすれ違いができない」といった自家用車に関する問題点が、宝塚、東浦では「緊急車輛等の車が入りにくい」といった緊急時に関する問題点が高くなっている。

5. 密集事業についての評価

生活街路整備型密集事業は、道路整備の環境としては、地区居住者全体に影響し、拡幅される道路にかかる住民に対しては道路買収等で、直接生活に影響する。ここでは、前半で調査対象者全員に対して、当初と事業後の2時点について密集事業の評価および、肯定的、否定的な理由について分析する。また後半では、道路拡幅に直接かかった地権者に対する事業の評価について分析する。

(1) 道路拡幅整備についての住民の評価

地区内居住者・地権者（全員）の事業当初と事業後の評価では興味深い結果が示された。

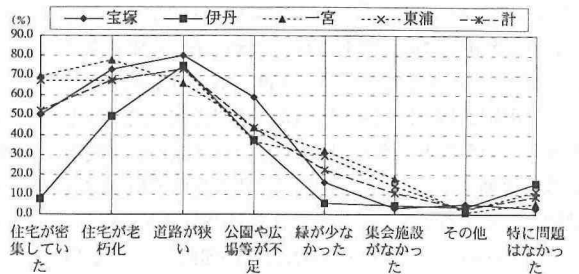


図-7 住環境の問題点

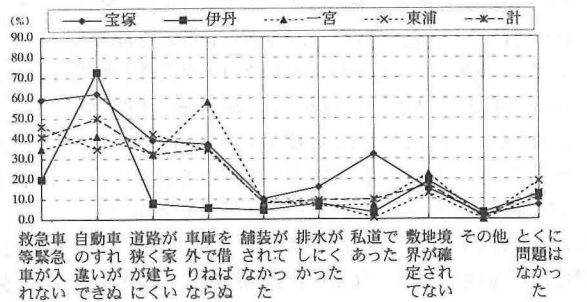


図-8 震災前の道路の問題点

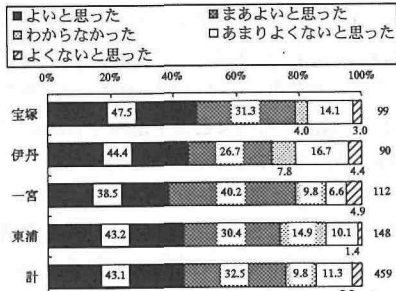


図-9 当初の事業評価 不明4件は除いて集計した

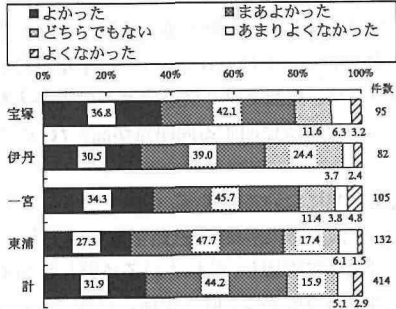


図-10 事業後の事業評価 不明49件は除いて集計した

①事業当初の住民の評価 当初の評価では、「よかった」(43.1%)、「まあよかった」(32.5%)と75%の多くの人が評価している。これは今回の震災で土地区画整理事業で住民の反対や不満が大きかったことは好対照である。「あまりよくなかった」(11.3%)、「よくなかった」(3.3%)は15%程度と少ない。

②事業後(現時点)の評価 事業後の評価でも、「よかった」(31.9%)、「まあよかった」(44.2%)合わせて、76%と評価は同じであるが、「よかった」とする率が減少している。さらに注目すべきは、「あまりよくなかった」(5.1%)、「よくなかった」(2.9%)という人が8%と半減していることである。以上のことを考えると事業の結果、「まあよかった」という意見に代表される現実的な評価として定着してきているとみることができよう。

③事業評価についての肯定的、否定的理由 「よいと思った」、「まあよいと思った」と回答した347人(75.0%)について、その理由をみると(図-11)、「道路が整備されると防災上安心」(78.6%)、「車が入るので日常生活が便利」(61.8%)「道路内の上下水道・ガス等が整備できる」(42.2%)となっている。道路が改善されることの評価が高いのは当然だが、「道路内の上下水道・ガス等が整備できる」が高い評価を受けているのが目立つ。

ついで、「あまりよくないと思った」、「よくないと思った」と回答した67人(14.4%)に対する理由では(図-12)、「自宅の宅地が狭くなる」「自動車が進入してきて危険である」「路上駐車が発生する」の3点が多く、ついで

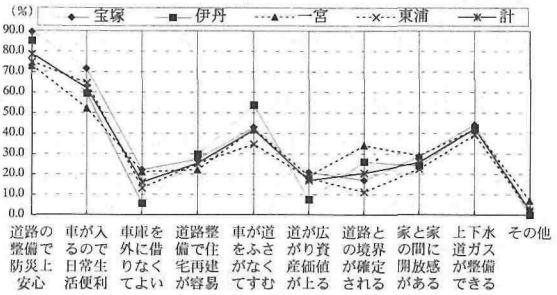


図-11 事業に対して肯定的な人の理由

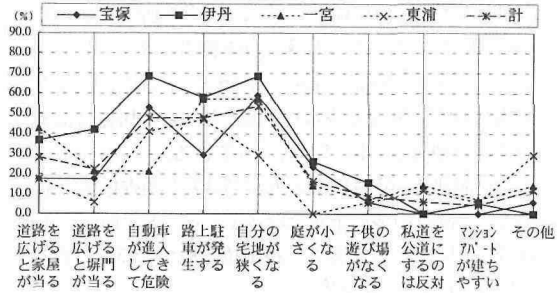


図-12 事業に対して否定的な人の理由

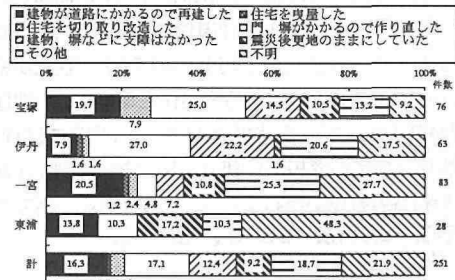


図-13 自宅の状況

「道路が広がると家屋があたる」「門や塀が当たる」等が上位を占める。やはり拡幅に伴う宅地・家屋の問題や車の問題が居住者の最大の関心事であることがわかる。

(2) 道路拡幅にかかった地権者の自宅の状況(図-13) 道路拡幅に「かかった」(38.2%)、「かかる予定」(14.7%)という52.9%の居住者を対象にここでは聞く。

「門、塀がかかるので作りなおした」「建物が道路にかかるので作りなおした」「建物、塀等に支障はなかった」等が多いが、住宅を曳屋したり切り取り改造した事例もある。その他の回答には、農地、畑等が含まれている。

(3) 道路拡幅にかかった居住者・地権者の事業評価 道路の拡幅整備等の考え方を12の項目、道路整備の進め方等を13の項目(図-14、15)に設定し「そう思う」「どちらでもない」「そうは思わない」の3段階で問うた⁹⁾。

1) 道路の拡幅整備等についての考え方(図-14)

大別すると道路拡幅の問題、買収に伴う問題、不公平性の問題の3点になる。道路拡幅については、「道が広く

なってよかった」は、宝塚、伊丹、一宮地区では60%以上、東浦が50%台となりどの地区からも高い評価をうけている。「今までの道路幅員の方がよかった」や「もっと道路を広げた方がよかった」がほとんどないことは、今回拡張された道路幅員が概ね適切であることを示唆しているといえよう。また、「現道拡張なので町を大きく変えずにすんだ」も都市部の宝塚、伊丹では35%程度が評価している。買収に伴う問題では、「拡張部分が有償買収なのでよかった」は、宝塚、伊丹、一宮で50%以上と高いが、東浦(25%)では低い。「買収単価が安い」は、宝塚では多くの人々が不満をもっている。逆に「道路幅員4mまでは無償提供すべきだ」という人は、当然各地区ともほとんどいない。「道路にかかる人とそうでない人がいて不公平だ」では、淡路の2地区、とくに東浦地区(42.9%)では不満が高い。「区画整理のような強制的な減歩がなくてよかった」は、東浦を除いた3地区では3割以上の人が評価している。

2) 事業の進め方等について(図-15)

ここでは、事業の進め方や整備方式について聞いている。役所と住民の関係性についてみると、「役所と住民が協

力して進めることができた」は、宝塚がきわだって高い評価を示す。これは、役所が常に住民に協力してきた現実を表している。逆に東浦では、担当課長を中心に役所が主導的に、積極的に道路整備計画を立案、遂行してきたが、住民の評価では「役所が勝手に事業計画を作ってすすめた」という意見が多くなっている。伊丹、一宮は、その中間であるが、一宮では少し役所主導という意見がみられる。事業方式にかかわる問題では、「買収事業なので比較的早く住宅再建ができた」「復旧より一歩進んだまちづくりを目指せた」は各地区とも3割前後の評価がある。さらに「任意事業なので非協力者がいて不公平だ」という意見はみられるものの、「事業によりまちの復興がおくれた」や「拡張事業をやらなかった方がよかった」、また「区画整理の方がよかった」はほとんどなく、事業に対する評価は高いといえよう。

6. 4地区の特色についての評価

宝塚地区：3丁目地区(表-3)では、まちづくりの当初は、区画整理事業と密集事業の両方の案が出され議論があった経緯から、区画整理と密集事業について聞い

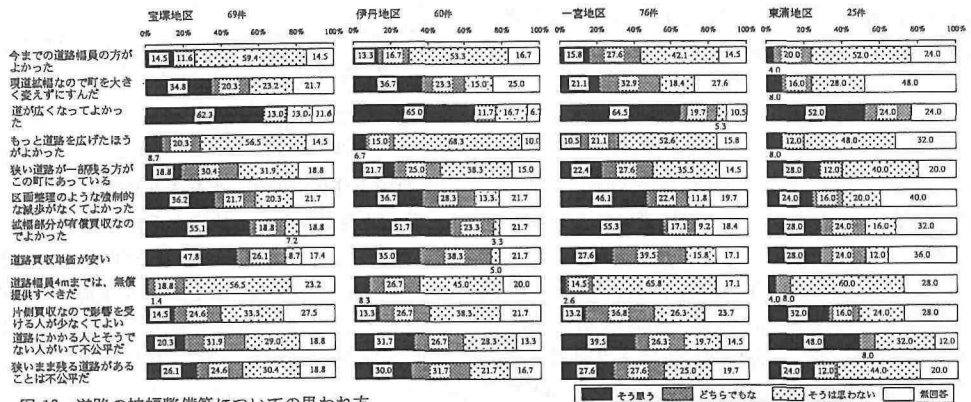


図-13 道路の拡張整備等についての思われ方

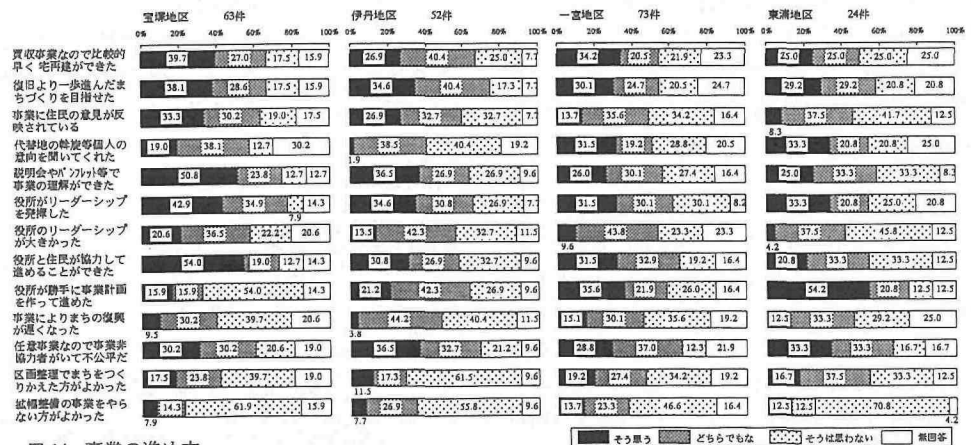


図-14 事業の進め方

た。結果は「密集事業の方がよいと思った」(37.5%)、が「区画整理の方がよかった」(19.6%)の倍近くある。しかし、「どちらともわからなかった」(42%)と迷っている居住者が多いことがわかる。4丁目地区(表-4)では、遅れて事業がスタートした関係から、3丁目の事例についてどのように思っていたかについて聞いた。「4丁目でもできればよいと思っていた」と答えた居住者が6割近くもいることから事業を望んでいたことがうかがえる。

伊丹地区(表-5): 反対する居住者がいて拡幅できない細街路が3路線あることから、道路を拡幅しなかった理由を聞いた。「今までの道路で生活上問題がなかった」の意見が最も多く、ついで「特に理由がない」と事業に無関心な居住者がかなり多いことがあげられる。

一宮地区(表-6、7): 当初の計画から、現在は優先8路線の事業に変更になったため、はずれた道路について聞いた。「早く整備して欲しい・整備してほしい」が過半数あり、多くの居住者が8路線以外の整備も望んでいることがわかる。また、8路線以外の道路沿道での住宅再建について聞くと、「下がって再建している」が多いが、「下がらず再建」も数件ある。

東浦地区(表-8): 縦道の拡幅にかなりの居住者が期待を寄せていたことがわかる。また、横道についても拡幅の希望をもっていることがわかった。

7. まとめ

本研究で明らかになった点を要約すると以下になる。

①対象とした4地区は、いずれも狭隘道路による木造密集住宅地であるが、地区によって様相は異なる。宝塚は、迷路状の街路と不整形な宅地で最も基盤が整っていない。伊丹、一宮は、4m未満の細街路は多いが、一定程度縦横に通っている。また漁業集落である東浦は、最も街路幅員は狭小であるが、横に細長い地区のため縦道は平行して走っていた。こうした従前の街路形態は、密集事業の整備内容、整備の効果とも関係している。

②居住者・地権者(全員)についての事業評価では、興味深い結果が得られた。当初、事業後とも良いとする人が75%と高い評価を示している。2時点では、事業後の方が「良い」が減って、「まあ良い」が増えていることと、「良くない」「まあ良くない」が半減していることである。このことは、居住者が、事業の結果を「おおむね良かった」という現実的な評価を下していると考えられることができる。

③事業に直接かかる居住者・地権者の道路拡幅に対する評価では、道が広くなって良かった、有償買収なので良かったとする人が、過半数を占め、密集事業の特徴点が評価されていることが明らかにされた。

表-3 区画整理と密集事業について(宝塚川面3丁目地区)

	区画整理の方がよいと思った	現道拡幅の密集事業の方がよいと思った	どちらともわからなかった	その他	計
件数(%)	11 (19.6)	21 (37.5)	24 (42.9)	0 (0.0)	56 (100.0)

表-4 3丁目の事例について(宝塚川面4丁目地区)

	4丁目もできるように活動してきた	4丁目でもできればよいと思っていた	事業はやる必要はないと思っていた	事業に関心はなかった	その他	計
件数(%)	0 (0.0)	18 (58.1)	5 (16.1)	5 (16.1)	4 (12.9)	32 (100.0)

表-5 道路を拡幅しなかった理由(伊丹地区)

	今までの道路で問題がなかった	宅地を減らすわけにはいかない	道路が拡幅できなくなる車が入ってくる	拡幅への反対が多かった	まちづくりのイメージがない	特に理由がない	その他	計
件数(%)	7 (35.0)	3 (15.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	5 (25.0)	5 (25.0)	20 (100.0)

表-6 8路線以外の道路の拡幅について(一宮地区)

	早く整備してほしい	整備してほしい	整備してほしいくない	不明	計
件数(%)	24 (21.2)	50 (44.2)	18 (15.9)	21 (18.6)	113 (100.0)

表-7 8路線以外の沿道の住宅について(一宮地区)

	下がって再建している	震災前からのままである	さがらずに再建している	更地のままである	その他	不明	計
件数(%)	29 (25.7)	35 (31.0)	4 (3.5)	4 (3.5)	6 (5.3)	35 (31.0)	113 (100.0)

表-8 道路の拡幅の評価と今後について(東浦地区)

	縦の道路がで生き活に便利	道路脇に緑の空間が広がった	国道からのアクセスがよくなった	横方向の拡幅もできた	引き続き拡幅を進めて欲しい	わからない	その他	計
件数(%)	64 (53.3)	39 (32.5)	51 (42.5)	29 (24.2)	31 (25.8)	18 (15.0)	7 (5.8)	120 (100.0)

④役所と住民の関係、事業の進め方に対しては、宝塚で、住民と行政が何回も協議を重ねてきた経緯が事業の高い評価として表れている。また伊丹でも住民合意のあった8路線にするなど住民参加を重視している。それに対して東浦では、震災後、役所が整備効果の高い縦道を中心に積極的に計画、事業を執行しているが、居住者の評価では役所主導ということがいわれており、都市部と農村部での事業の進め方の違いが示されている。

本研究は、財団法人住宅総合研究財団から助成を受けた「復興まちづくりにおける生活街路・住宅の一体的整備に関する研究」の一部であることを記して感謝したい。

補注

- (1) 4地区を対象としていること、居住者に対する事業評価を行っていることは、従来の研究を進めた点である。
- (2) 本研究は、論文末尾に示したように財団法人住宅総合研究財団から助成を受けた自主研究であり、本研究で対象とした4地区の密集事業地区の調査は、近畿大学都市・地域計画研究室が担当した。
- (3) 一部の項目しか答えていない人については残りの項目は無回答にした。全項目とも無回答の人は集計から除外した。

文献

- 1) 安藤元夫、幸田稔他「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」都市計画 219号、1999年
- 2) 佐藤圭二、片寄孝治(1996)「神戸市の震災復興促進区域における復興事業計画の特徴について—まちづくり、住宅復興、基盤整備の復興状態からみた都市計画事業と任意事業の比較検討—」1996年度第31回日本都市計画学会学術研究論文集。