

## 第 3 章

### 復興土地区画整理事業の進捗と各地区の特徴



前章では今回の大震災で行われた主要な面整備事業である復興土地区画整理事業を取り上げ、従来果たしてきた役割、今回の区画整理事業の問題点、震災後改善された点、今後の改善方向といった論点について理論的に検討してきた。

本章では、実態的な検討を行う。まず復興区画整理事業の進捗状況を概観する。次いで、各地区で行われている区画整理事業の計画やまちづくり協議会の活動等について、①地区の概要、②事業経過、③事業内容、④その地区の特徴、について筆者が行った調査地区を対象に分析する\*1。

研究の方法は、復興区画整理事業について出されている各種資料、まちづくり協議会資料等の収集、行政へのヒアリング調査などによっている。

表 3・1 復興土地区画整理事業の進捗状況

市町村	地区名		面積 (ha)	事業経緯														
				1995年				1996年				1997年				1998年		
				3	6	9	12	3	6	9	12	3	6	9	12	3	6	
神	東灘区	森南	森南第一	6.7	○	▽					▽			◎	●	□	▲	
			森南第二	4.6	○	▽							▽				●	□
			森南第三	5.4	○	▽												
戸	灘区	六甲道駅	六甲道駅北	16.1	○		▽			◎	●		□	▲				
			六甲道駅西	3.6	○	▽			●		□	▲						
市	兵庫区	松本	8.9	○	▽			●		□	▲							
	長田区	御管	御管東	5.6	○	▽					●		□	▲				
			御管西	4.5	○	▽							●	□	▲			
		新長田・鷹取	新長田駅北	42.6	○	▽				●		□	▲					
	鷹取東第一		8.5	○		▽	●		□	▲								
須磨区	鷹取東第二	18.1	○		▽			◎		●		□	▲					
西宮市	西宮北口駅北東		31.2	○		▽			◎	●		□	▲					
	森貝		10.5	○	▽			●		□	▲							
芦屋市	中央		13.4	○	▽			●		□	▲							
	西部	西部第一	10.3	○				▽						◎		●		
		西部第二	10.9	○				▽							◎		●	
北淡町	富島		20.5	○	▽					●		□	◎	▲				
尼崎市	築地		13.7	▽		○	●			□		▲						

- 注1：鷹取東第二の多くは須磨区だが北東部は長田区である。南側13haは通常千歳地区と呼ばれる  
 2：芦屋西部地区は、現在まで西部地区全体として協議会をつくっている  
 3：新長田駅北地区、鷹取東第二地区は、途中で鷹取工場跡地(18.6ha)が追加され、面積は各59.6ha、19.7haとなっている  
 4：○は都市計画決定、▽はまちづくり協議会、◎は実質的な都市計画変更、●は事業計画決定、□は土地区画整理審議会選挙、▲は仮換地指定開始

なお、各地区の比較ができるように事業計画図のスケールは1/8000に統一している（紙幅の都合から新長田駅北地区は1/10000である）。

## 1 震災復興土地区画整理事業の進捗状況

阪神・淡路大震災後の市街地の復興に関して、被災の著しかった地区を中心に、土地区画整理事業や市街地再開発事業が計画され、震災後2ヶ月を経た3月17日に兵庫県都市計画地方審議会において都市計画決定がなされた。

進捗状況								
仮換地指定					工事進行			
1998.7	2000.3	2001.7	2002.7	2003.8	2000.3	2001.7	2002.7	2003.8
36%	87%	95%	97%	100%	60%	73%	73%	100%
▲ 1998.11	75%	95%	97%	100%	40%	84%	90%	100%
▽分離 1999.4	● 1999.10	56%	84%	87%	▲ 2000.5	2%	3%	56%
28%	87%	92%	96%	96%	30%	50%	70%	91%
86%	92%	100%	—	—	80%	95%	100%	—
39%	67%	94%	96%	96%	40%	60%	70%	91%
23%	66%	85%	100%	—	60%	70%	79%	100%
22%	56%	66%	93%	96%	50%	65%	75%	88%
20%	45%	66%	77%	80%	10~20%	30%弱	40%	79%
94%	100%	—	—	—	ほぼ100%	100%	—	—
24%	53%	75%	84%	88%	20%	35%	50%	80%
70%	89%	94%	95%	95%	49%	72%	80%	90%
92%	100%	—	—	—	96%	100%	—	—
53%	68%	96%	100%	—	40%	77%	100%	—
▲ 1999.8	46%	86%	97%	100%	数%	22%	48%	100%
▲ 1999.3	27%	72%	94%	96%	数%	13%	31%	72%
7%	13%	26%	57%	78%	12%	15%	45%	46%
36%	64%	70%	90%	100%	20%	40%	42%	60%

土地区画整理事業は、当初神戸市、西宮市、芦屋市、淡路・北淡町の10地区に指定された。尼崎市築地地区だけが、3月17日には都市計画決定を行わず、住民合意を先行させ、95年8月に都市計画決定を行った。なお宝塚市中筋 JR 北地区（24.3 ha、全・半壊率61%）でも震災復興土地区画整理事業が計画されたが、地区住民の反対の声が多く都市計画決定にはいたらなかった。

土地区画整理事業が行われたのは、神戸市で11地区、124.6 ha、神戸市以外で7地区、110.5 haである\*2。表3・1は、事業計画までの段階とそれ以降の仮換地指定・工事という事業段階に分けて各地区の進捗状況をみたものである。事業計画までの段階では、95年11月最初に事業計画を行った鷹取東第一地区から98年3、5月に事業計画を行った芦屋西部地区や途中で協議会が3つに分かれた森南地区（第3地区の事業計画は99年10月）の間には大きな差がある。

事業計画以降の進捗状況はどうであろうか。神戸市では最も早く事業計画を決定した鷹取東第一地区が最初に完了し、六甲道駅西、御菅東、および途中で分裂した森南第一、第二地区も事業が完了している。六甲道駅北、松本、御菅西地区でも工事が90%前後まで進んでいる。また、2002年まで進捗が遅れていた新長田駅北地区や鷹取東第二地区も80%近くまで進んだ。

神戸市以外では、西宮市森具地区に続いて芦屋市中央地区、西部第一地区が完了した。西宮北口駅北東地区が90%、事業計画の遅かった芦屋市西部第二地区も72%まで進んだ。尼崎市築地地区の進捗は60%だが、これは全域を1m余りかさ上げしているためである。住民の反対のなかで事業計画が行われた北淡町富島地区では事業が遅れていたが、仮換地78%、工事46%まで進んできた。

---

## 2 各地区の経緯、計画と特徴

### 2・1 —— 新長田駅北地区

新長田周辺地区89.2 haは、1995年3月17日に被災市街地復興推進地域（震災復興土地区画整理事業、震災復興第二種市街地再開発事業）として位置づけられた。土地区画整理事業は、当初、新長田・鷹取地区震災復興土地区画整理

事業(約 69.2 ha)として都市計画決定された。その後、JR 線北側の新長田駅北地区(42.6 ha)、JR 線南側の鷹取東第一地区(8.5 ha)、それと JR 線北側で新長田駅北地区の西に続く鷹取東第二地区 (18.1 ha) の 3 地区に分かれた。

96 年 11 月には JR 鷹取工場跡地(18.6 ha)を神戸市が買収し、区画整理地域が拡大され新長田駅北地区が 59.6 ha、鷹取東第二地区が 19.7 ha になった。

### (1) 地区の概要

新長田駅北地区はケミカルシューズ産業の中心的な集積地区である。工場と住宅、そこにサービスする飲食、商業などの住工商の混在地域であった。大正初期に耕地整理が行われ、ほぼ 100 m 単位では幅員 8 m の道路で街区が形成されていたが、街区内部は幅員 2~3 m の私道が多かった。数十年前に公害防止事業団が建設した工場アパートをはじめ民間の立体工場アパートや個別工場が多数立地していた。他方で街区内部は古い長屋街を形成していた。

震災前の人口、世帯数は 7,587 人、3,267 世帯で今回の震災復興区画整理で最大の地区である。震災による被害は大きく 2,217 棟中、全焼全壊 1,580 棟、半壊 200 棟で、全壊率 70%、全・半壊率 80%であった (表 3・2)。

### (2) 事業経過

1995 年 5 月 28 日に「水四まちづくり協議会」が発足し、以降 1996 年 6 月 13 日の「松野通 2 丁目まちづくり協議会」まで、新長田駅北地区内で 21 の協議会が設立され、6 月 22 日には「新長田駅北地区まちづくり連合協議会」が設立されている。また、95 年 10 月 4 日から 96 年 10 月 30 日までに 19 協議会が地元ま

表 3・2 新長田駅北地区の概要

面積	42.6 ha (のちに 59.6 ha)
震災前人口	7,587 人
全・半壊率	80%
協議会数	21
事業計画決定	1996 年 7 月 9 日/1997 年 3 月 3 日 (17 ha を追加)
減歩率	9% (新長田北エリア)
事業費	約 798 億円

表 3・3 新長田・鷹取地区の都市計画決定

名称	新長田・鷹取地区震災復興土地区画整理事業			
面積	42.6 ha (のちに 59.6 ha)			
種別	名称	幅員、面積	延長	備考
幹線道路	五位池線	27 m	約 430 m	新長田駅北
幹線道路	細田線	20 m	約 320 m	新長田駅北
幹線道路	神楽御屋敷線	17 m	約 460 m	新長田駅北
幹線道路	神楽西代線	17 m	約 430 m	新長田駅北
幹線道路	松野御屋敷線	17 m	約 380 m	新長田駅北
近隣公園	水笠通公園	約 1.0 ha		鷹取東第二
近隣公園	千歳公園	約 1.3 ha		新長田駅北
街区公園	水笠西公園	約 0.24 ha		新長田駅北

注：中央幹線(幅員 30 m)、板宿線(幅員 25 m)、兵庫駅鷹取線(幅員 15 m)、新長田西須磨線(幅員 8~11 m)は既決定

ちづくり提案を市に提出している。

その間、1996年7月9日には事業計画を決定し、97年1月20日には仮換地指定が開始され、1月23日御屋敷通1、6丁目で最初のくい打ちが行われた。96年11月5日、97年2月28日には地区計画が決定されている（表3・4）。

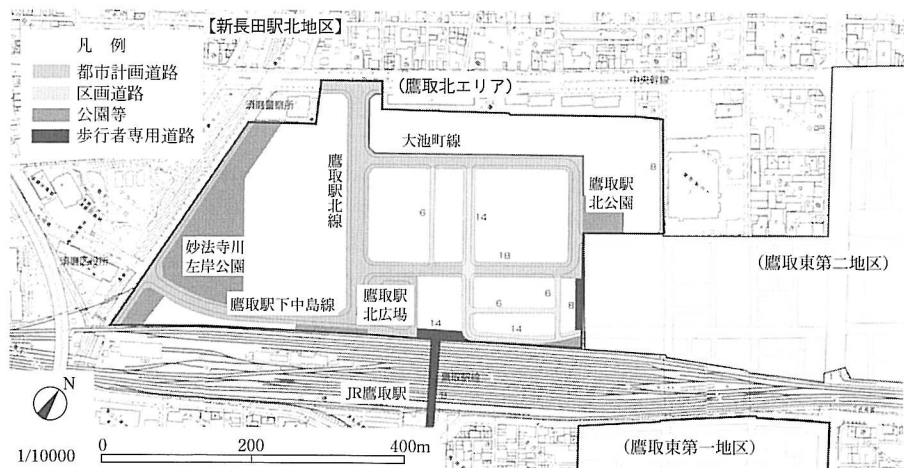
### (3) 事業内容

都市計画決定（表3・3）と事業計画図（図3・1）によって土地区画整理事業の

表3・4 新長田・鷹取地区の事業経緯

年月日	経緯
95. 3. 17	都市計画決定
5. 28	「水四まちづくり協議会」設立
96. 6. 13	96年6月13日までに21協議会が設立
6. 22	「新長田駅北地区まちづくり連絡協議会」設立
7. 9	事業計画決定
10. 30	19協議会でまちづくり提案を市に提出(95.10.4～)
11. 5	都市計画変更（JR鷹取工場跡地の都市計画決定） 地区計画決定（五位池線より西側）
97. 1. 20	仮換地指定開始
2. 28	地区計画決定
3. 3	JR鷹取工場跡地を重点復興地域に追加、住市総導入 事業計画変更（JR鷹取工場跡地を区域に編入）
98. 1. 6	「神戸アジア文化交流タウン」
1. 26	「シューズギャラリータウン構想」の提案
6. 14	4協議会と細田町6・7丁目が「細田神楽まちづくり 協議会」に
7. 6	「いえなみ基準」の景観形成市民協定の申請

内容を考察する。道路、公園の計画についてみると、五位池線（27m）、細田線（20m）をはじめ、17m道路も3路線と多くの幹線道路が計画されている。公園は水笠通公園（1.0ha）等である。今回の復興区画整理事業では阪神地域、神戸市東部地域を中心に反対の声があがったが、その理由は、都市計画決定のあり方とともに幹線道路や大きい



出典：神戸市「安全で快適なまちづくりをめざして―神戸の震災復興土地区画整理事業―」1997年

図3・1 新長田駅北地区 震災復興土地区画整理事業計画図

公園に対する反対であった。しかし、新長田駅北地区では一部の住民を除くと幹線道路は大きい問題にはなっていない。

次に新長田駅北地区を特徴づける土地利用をみる。本地区は住工混在市街地であるため、工場街区から混在街区、住宅街区まで多様であり、かつ19の協議会からまちづくり提案が出された（各協議会のエリアは1~2街区と小さい）。新長田駅北地区（東部）まちづくり提案図（久保光弘「ビジョン共有型協議会による創造的復興へ」『震災復興が教えるまちづくりの将来』学芸出版社）によると、各街区ごとのまちづくりの特徴がモザイク状にみられるとコメントしている。土地利用からみても、共同建替え適地、個別・協調住宅適地、店舗等適地、住工共存適地、業務施設・小規模作業所適地、産業施設適地と多様である。

さらに本地区の区画整理・まちづくりの内容にも大きな影響を与えてきた要素として、外からのまちづくり支援活動がある。長田区は今回の震災で最も大きな被害を受け、高齢者、低所得者、外国人も多く、ケミカル地区はいわばシンボリック的存在であり、様々なボランティア団体が支援してきた、そうした活動の代表的なものとして95年4月から発足した「長田のよさを生かしたまちづくり懇談会」がある。懇談会は、95年6月15日に神戸市へ「5項目の提言」、①災害にも強い杜もりの下町、②高齢者が戻ってこられるまち、③21世紀型都市産業



としての神戸シューズの復興、④国際都市神戸の顔としての長田アジア通り、⑤南部ウォーターフロントに海浜復活を提出しているが、本地区の区画整理・まちづくりでは、それらの多くをめざそうとしている。

新長田駅北地区の区画整理・まちづくりも、区画整理事業が進行していくとともに、アジアタウン、シューズギャラリータウン構想、「いえなみ基準」の景観形成市民協定などといった、次の段階のまちづくりに入ってきている。

長田区には、韓国、朝鮮、中国、インド、ベトナム、フィリピン、シンガポール等 23ヶ国のアジア人が居住している。アジアタウンの構想は、区画整理事業地区約 7 ha に、①アジアストリート——コミュニティ道路(幅員 14 m)、区画道路(幅員 8 m) 沿いにアジアの食材店、飲食店、物産店等を集約換地する。②タウンゲートの設置——各国ストリート入口にその国を象徴するタウンゲートを設置する。③みち広場の設置——各国ストリートの交点に広場を整備する、として考えられた。シューズギャラリータウン構想は、細田町 4・5 丁目のコミュニティ道路(幅員 14 m) 沿いのシューズギャラリー先導街区および神楽御屋敷線(幅員 20 m) を中心にシースルー工場、ショーウインドー付き工場、靴工房等の整備を考えている。

「いえなみ基準」は個人が建築物をつくる際、より良い相隣環境を形成するためにいえとまちをつくる作法を協定化するものである。戸建住宅・併用住宅いえなみ基準、中高層住宅いえなみ基準、工業・業務施設いえなみ基準、大型商業施設いえなみ基準の各々について、敷地における緑化、傾斜屋根等による屋根なみ、屋根・外壁等の色彩の調和、建物の配置・形態、塀・柵等の構造等を決めている。

#### (4) JR 鷹取工場跡地への拡大と計画

1997 年 3 月、神戸市は JR 鷹取工場跡地の 17 ha を区画整理区域に加えた(鷹

表 3・5 新長田・鷹取地区の区域の拡大(都市計画変更)

種別	名称	幅員、面積	延長
幹線道路	鷹取駅北線	27 m	302 m
幹線道路	鷹取駅下中島線	18 m	266 m
幹線道路	大池町線	18 m	679 m
近隣公園	妙法寺川左岸公園	1.7 ha	
街区公園	鷹取駅北公園	0.25 ha	

取北エリア、図 3・1、表 3・5)。公共施設としては、鷹取駅北広場、北への鷹取駅北線(27 m)、妙法寺川左岸公園(1.7 ha)等が計画された。土地利用計画では、住宅建設用地、



学校用地等が予定された。住宅は1,000戸の計画で、当面「鷹取駅北団地」7階建5棟、392戸が建設された。これは住宅・都市整備公団が建設し、市が243戸、兵庫県が149戸を借り上げ、一部は長田区、須磨区の区画整理事業の受皿住宅になる。また鷹取第二地区にある千歳小学校と大黒小学校が統合されて新しい小学校がこの地区に建設されることになった。

#### (5) 特徴

本地区の特徴は以下の点にある。第1は、区画整理地区として最も大きな規模であり、かつ協議会が21と多いことである。これは1協議会当たり1~2街区に相当し、構成員を把握しやすい一方、まちづくりを考える単位としては小さい。協議会の規模という点については総括的な検討が必要だが、1998年6月14日には4つの協議会（細田町4丁目・5丁目まちづくり協議会、かぐら復興協議会、神楽町4丁目まちづくり協議会、神楽町5・6丁目まちづくり協議会）とこれまで協議会のなかった細田町6丁目、7丁目1つになって「細田神楽まちづくり協議会」を結成している。さらにいえなみ基準は、この協議会と5つの協議会（以前であれば、合計9つの協議会）が共同して取り組んでいる。

第2は土地利用である。とくにこの地区では、住工混在の問題をどうするかが課題となり、土地利用の純化も検討されたが、結果的にはほぼ現地換地がなされている。この点との関係で工場の集約化、とくに小規模作業所の共同化・協調化も検討され、当初は3人が参加の意思を示したが、ケミカル工業の落ち込みが激しく実現にはいたらなかった。ケミカル工業では公害防止事業団融資を利用して共同工場を実現してきた歴史をもっている。本区画整理地区でも共同工場が2棟、数十社あった。震災では1棟が全壊で解体され、再建にはいならず、組合も解散した。もう1棟は3億円かけて補修し、再建されたが、その後数年で解体されることになった。それを含めて、震災後の区画整理では、工場集約化を1件も実現できず、現実の厳しさをあらためて実感させられる。

第3は、区画整理事業地区のなかでは住宅施策が活発に行われた点である。地区内に受皿住宅を2ヶ所、143戸建設している。また、住宅の共同化が8件と区画整理地区のなかでは最も多く取り組まれ、短冊換地を行ったあと、集合住宅を建設するという手法がとられている（第11章参照）。

第4は前述したように、外部からの支援の影響もあり、区画整理が事業だけ

でなく、アジアタウン、シューズギャラリー、「いえなみ基準」による協定等のまちづくりに進んできており、今後どのように展開していくか注目される\*3。

## 2・2 — 鷹取東第一地区

### (1) 地区の概要

JR 鷹取駅の東方で、線路から南側に位置し、従前は商店街と戦前長屋等からなる古い住宅地であり世帯数 905、人口 2,051 人であった。震災では、地区南東部から出火して延焼し、ほとんどの建物が全焼するという大きな被害を受けたが、地区西端の大国公園の樹木によって焼け止まった（表 3・6）。

8 街区、8.5 ha の比較的小さな地区であり、西側の大国公園に面する 2 街区の海運町 2 丁目、3 丁目は、本区画整理事業地区に隣接する野田北部のまちづくり協議会とも重なる。野田北部地区は震災前から住民参加でコミュニティ道路の整備などを行い、震災後も街並み誘導型地区計画を導入しながらまちづくりを進めている地区としてよく知られており、地区計画等では協力している。

### (2) 事業経過

1995 年 7 月 2 日に地区住民約 300 人が集まって「鷹取東復興まちづくり協議会」を設立する。7 月初旬には、約 600 世帯に郵送アンケート調査を行い 60% 以上、351 世帯から回答を得る。「最初に知ったときの区画整理の印象」という問いには、「復興のためには必要」17%、「一方的だがやむをえない」25%、「一方的で許せない」27%、「わからなかった」23%、「その他」「無回答」7%である。また「区画整理事業について」という問いには、「納得いくまで時間がかかっても検討」24%、「自分たちの要求を反映させて早く実施」31%、「一刻も早

表 3・6 鷹取東第一地区の概要

面積	8.5 ha
震災前人口	2,051 人
全・半壊率	97%
協議会数	1
事業計画決定	1995 年 11 月 30 日
減歩率	最大 9%
事業費	約 100 億円

表 3・7 鷹取東第一地区の事業経緯

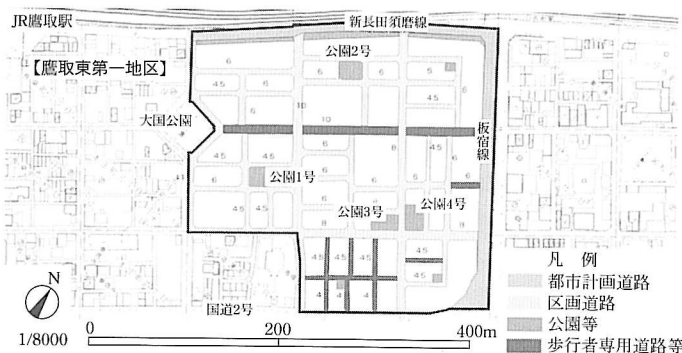
年月日	経緯
95. 3. 17	都市計画決定
7. 2	「鷹取東復興まちづくり協議会」設立
7.	アンケート調査実施
11. 30	事業計画決定
96. 1.	減歩率 9% の上限、平均で市と再交渉
2.	市が事業日程を凍結、3 月解除
6. 23	土地区画整理審議会委員選挙
11. 5	地区計画決定
8. 28	仮換地指定開始
9. 13	くい打ち式

く実施」16%、「よくわからない」11%、「その他」「無回答」14%という結果であり、神戸市東部や芦屋市等の「区画整理には反対」という論調とは異なる。

7月から9月にかけて市と交渉するなかで1,000 m<sup>2</sup>の公園を2つに分割し、減歩率10%を9%にし、9月12日には神戸市都市計画局との間で「確認書」をかわしている。こうした経過を経て11月30日、被災地の区画整理事業地区のなかで最初に事業計画を決定することになる。協議会としても、「市の財政には余裕がなく、なるべく早く事業を行う方がそれだけ有利」と考えていたとのことである。しかし、事業計画決定後の1996年1月、市と減歩率9%が平均なのか上限なのかをめぐって再交渉が始まる。市は減歩率は当然平均であるとし、一時事業日程を凍結した。3月下旬に市が減歩率、受皿住宅について前進を約束し、凍結を解除した。1996年8月28日に被災地では最初の仮換地指定を開始し、9月13日、被災地で最初のくい打ち式が行われた。11月5日には建ぺい率を10%緩和する等の地区計画を決定している（表3・7）。

### (3) 事業内容

本地区には3月17日に都市計画決定した幹線道路はなく、大国公園から東に延びる東西の10 m 道路とそれに交差する南北の10 m 道路が最も幅員の広い道路である。公園も400~500 m<sup>2</sup>のものが4ヶ所配置されている（図3・2）。本地区は前述したように減歩率が最大9%と決められたが、例外的なケース（街区内の2~3 m 道路から幹線道路への換地等）にはその枠外で対処せざるをえず、「最大」を決めたのが良かったのかどうかという声もきかれた。以前、戦災復興



出典：神戸市「安全で快適なまちづくりをめざして―神戸の震災復興土地区画整理事業―」1997年

図3・2 鷹取東第一地区 震災復興土地区画整理事業計画図

区画整理を行った南西の1街区では減歩率は5%であった。

本地区は火災で類焼したため、まちづくりにおいても防災・防火のことを考えているが、方策としては、6mの区画道路、公園の整備、それと東西に計画されるコミュニティ道路下への防火水槽の設置などとなっている。

また住宅対策の問題では、区域があまり広くなく、かつ事業所等も多くないため、まとまった土地が取得しにくい。そのため、受皿住宅は、地震前から地区でアパート経営をしていた家主3人の共同化計画に市も公営住宅として参画することで進めている(25戸)。

#### (4) 特徴

鷹取東第一地区の特徴は、何よりも事業を早期に進めたことであり、1999年12月9日には仮換地指定が終了している。神戸市のほかの区画整理地区と比較しても事業の進行は際立って早く、それがどのようなまちづくりとして実現するかについては、将来にわたって注目すべきであろう。

## 2.3 — 鷹取東第二地区

### (1) 地区の概要

鷹取東第二地区は中央幹線南側の千歳地区と北側の4街区(板宿南地区)からなる。千歳地区は、JR新長田駅の北西部に位置し、南北に走る幹線道路板宿線の西側4街区と東側8街区の計12街区(13ha)である。震災前は、1,747世帯、人口4,099人で、長田区と須磨区にまたがり、住宅、商店とケミカルシューズ工場の混在地域であった。戦災をまぬがれた旧い地域で街区には零細長屋が立地し、借家層や高齢者が多かった(表3・8)。

千歳地区は、震災では地区外2ヶ所からの出火で延焼し、ほぼ全域が焼失した。この時の火災と避難の経験がその後のまちづくりと強く関係するので少し

表 3・8 鷹取東第二地区の概要

面積	18.1 ha (のち 19.7 ha)
震災前人口	4,099 人
全・半壊率	91%
協議会数	1
事業計画決定	1997年3月5日
減歩率	最大9%
事業費	約258億円

詳しく述べる。地震当日、地区内からの出火はなく、住民は朝から千歳小学校に避難していた。しかし地震直後に地区外、北東部から出火した火災のため、昼頃には、ほかへ避難したほうがよいとの非公式な指示があり、小学校西側の板宿線(幅

員 27 m) を使って、北の大田中学校へ避難することになる。その時も、火は水笠西公園（地区東側の隣接地）まではきておらず、その公園で止まるものと思われていた。しかしその後、火災は水笠西公園で北側と南側の 2 手に分かれて広がり、北側から南へ下がった火は、小学校の東側一帯を夜 9 時ごろまでに焼きつくした。またもう 1 ヶ所の火は、JR を越えた南側の鷹取東第一地区からの飛び火で、夜になって板宿線の西側に燃え広がった。

避難路の問題では、車が通行可能で避難することができたのは、小学校西側の板宿線と JR 沿いの道路だけであった。各街区外周の 8 m 道路は、建物倒壊のためこの近所でも 2 ヶ所で車が通れず、避難路としては使用できなかった。

## (2) 事業経過

3 月 17 日の神戸市都市計画審議会での計画案の強行に対して市長あてに抗議電報をうっている。4 月には住民が地元に戻るためには仮設住宅の建設が最大の課題であると市と交渉、5 月には、常磐公園、千歳小公園、水笠西公園など、できるところから仮設住宅を建設していくという回答を引き出している。

協議会組織については、95 年 7 月 9 日に千歳町 4 丁目まちづくり協議会が設立され、その後、中央幹線から南に 6 協議会ができ、10 月 15 日には約 500 人の住民で「千歳連合まちづくり協議会」が発足した。さらに、中央幹線から北側で 4 協議会が結成された。

連合協議会では、3 月 17 日に決定された 1.3 ha の防災公園という考え方は震災時の経験から適当でなく、後述するようにいくつかの公園や緑道に分散して配置することが妥当ではないかとして市と協議を始める。そして 95 年 12 月 25 日には 4 項目の要求書を市長に提出した。

- ①地区内に低家賃公営住宅を建設し、地区優先入居を認めること
- ②千歳公園の分散による、身近な公園や緑道の計画に変更すること
- ③千歳小学校附近を地域福祉文化の拠点とすること
- ④平均減歩率は極力軽減すること

市は 96 年 2 月 16 日に以下のように回答している。

- ①地区内の被災者が優先的に入居できる受皿住宅の建設を進めたいので、用地確保に協力願いたい
- ②公園と緑地を結ぶことは有効であり、公園の位置、配置、形状については誠

意をもって協議したい

③千歳小学校隣に福祉センターをつくるのはすでに校区内のほかの場所に予定されており、困難である

④土地区画整理事業の減歩率は最大9%とする

千歳地区は、高齢者や借家層が多いため、「住まいの復興なくしてまちの復興はない」として公園問題は一時保留し、低家賃公営住宅の地域内建設や福祉センター要求（福祉施設、ケア付き住宅）を優先させて取り組むことになる。その問題に一定のめどがついてきた段階で、96年秋にJR 鷹取工場跡地の問題が出てくる。跡地への本地区用の受皿住宅100戸の建設、千歳小学校、大黒小学校の統合移転にともなう千歳小学校部分へ公園を都市計画変更（12月27日）することによって公園・緑道についての住民要求は達成されることになる。

97年3月5日には事業計画が決定され、6月1日土地区画整理審議会委員の選出、9月6日には仮換地の指定が開始される。さらに、地区計画として、98年1月6日に板宿南地区、4月9日に千歳地区で制限内容の条例告示と建ぺい率の緩和を行う区域指定がされた（表3・9）。

### (3) 事業内容

図3・3は決定された鷹取東第二地区の事業計画である。95年3月17日の都市計画図とは大きく異なっている。以前の都市計画図では、板宿線に面して千

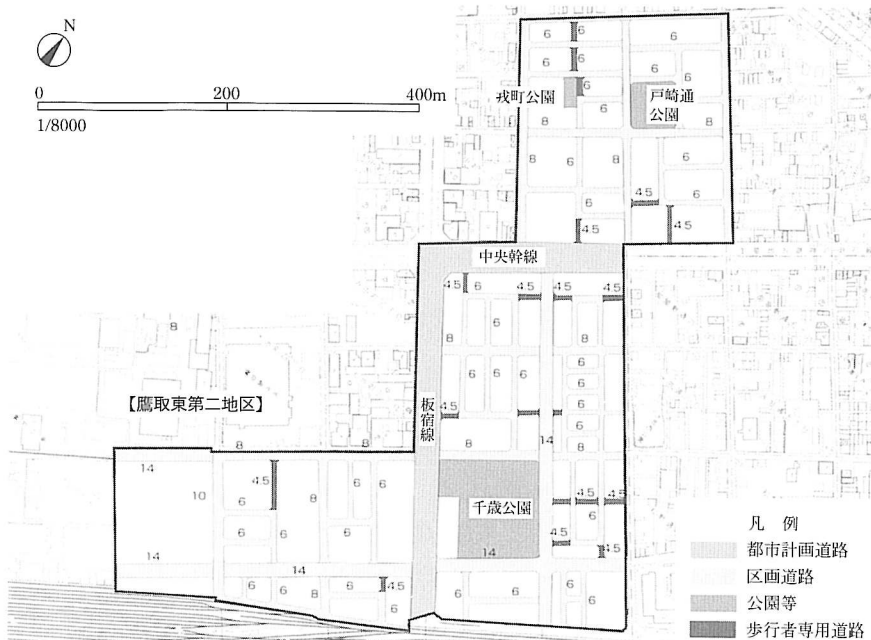
歳小学校があり、それに接する東隣に公園を配置していた。

震災後神戸市は区画整理の一環として千歳地区に防災を目的とした1.3haの近隣公園と2,500m<sup>2</sup>の街区公園を計画した。その計画に対して住民は、以下の理由から反対した。

- ・近隣公園は、次の避難も考えると大通りに面する必要がある。小学校の奥で、8m

表3・9 鷹取東第二地区の事業経緯

年月日	経緯
95. 3. 17	都市計画決定、市長に抗議の電報
4.	千歳連合自治会で仮設住宅の建設で市と交渉
7. 9	「千歳町4丁目まちづくり協議会」設立
10. 15	「千歳連合まちづくり協議会」設立
12. 25	千歳公園の分散化等4項目の要求書を市長へ提出
96. 2.	第1回アンケート調査
2. 16	市長から連合協議会に回答書
2. 25	2月25日までに10地区で協議会設立
8.	第2回アンケート調査
10. 25	まちづくり提案を市に提出（1995.12.7～）
11. 5	都市計画変更（JR 鷹取工場跡地への区域拡大）
12. 27	都市計画変更（千歳公園、1.3haから1ha、場所変更）
97. 3. 5	事業計画決定
6. 1	土地区画整理審議会委員の選出
9. 6	仮換地指定開始
98. 1. 6	地区計画の条例告示（板宿南地区）
4. 9	地区計画の条例告示（千歳地区）



出典：神戸市「安全で快適なまちづくりをめざして―神戸の震災復興土地区画整理事業―」1997年

図 3・3 鷹取東第二地区 震災復興土地区画整理事業計画図

街区に面するのでは安全ではない（小学校でさえ安全ではなかった、小学校と公園の配置が逆ならまだ理屈がわかるが）。

- 500 m が近隣公園の利用圏域とされるが、震災時に遠くから避難してくるのは困難である。また、避難の単位として大きすぎる。今回小学校への避難でも町（コミュニティ）単位の陣取り合戦となってしまう、弱い人は居場所がなかった。
- 小学校、公園という 2 街区部分で住民がいなくなり、かつ町が分断される。そのうえで、単なる反対にせず、1.3 ha という公園面積を利用しながら、公園の性格を変えさせる。すなわち「大公園を分散化させ、それを緑道でつないだ」公園という住民案を 1995 年秋にはまとめている。それは、
- 4 町に各 1 つ、一時避難するための街区公園を分散配置してつくる。町単位なら避難時のコミュニティも維持できる。
- 逃げていく道を確保するために公園と緑道（幅員 10 m）をつなぐ。広い緑道

は、災害時は避難路となるが、平常時は豊かな生活空間として機能する。

- 公園、緑道は、日常的には、地区住民が管理し、各地区単位で、防災訓練もしようというものである。

この住民案は、一度避難した小学校から再度避難せねばならなかった今回の火災の経験から、非常時には身近な第1次避難地・避難路として、平常時には住民の快適な空間として機能するという、震災で得た教訓が生かされている。

#### (4) 特徴

本地区の特徴の第1は、事業の内容を変えた公園と緑道計画である。事業計画でみるように1haの近隣公園を核に、幅員14mのコミュニティ道路が南北、東西に交差するという豊かな空間をもつ計画になっている。

第2には、公園・緑道計画が、住宅や福祉を含めた総合的なまちづくりの要求、計画のなかで位置づけられている点である。これらは21世紀の高齢化社会では地域で不可欠な要素であり、千歳地区住民とコンサルタントの震災後のまちづくりに対する熱意と水準の高さを示している。

## 2・4 — 西宮北口駅北東地区

### (1) 地区の概要

阪急電鉄西宮北口駅すぐの再開発事業地区(3.3ha)から北東部に続く地区(31.2ha)で、今回の震災復興区画整理のなかでは新長田駅北地区の次に広い施行面積である。従前の地区の性格は、駅に近い古い住宅地で一部にはミニ開発による零細な住宅も立地し、高木東町等では農地もみられた。耕地整理は行われていないため、基盤は未整備で農道等が街路に使われていた。世帯数1,700、人口4,000人で、震災による全・半壊率は51%であった(表3・10)。

### (2) 事業経過

95年11月3日に約200名の参加で自治会を母体としたまちづくり協議会が設立された。12月には市の素案より道路幅員を狭くしたまちづくりイメージ図A案、B案を作成し、アンケートを行っている。案への賛成の結果は、市の案(24%)、A案(29%)、B案(23%、計52%)であった。12月末には協議会が市長に対して、「協議会では、イメージ図として既決定の都市計画道路を修正した案を提示しており、今後事業計画決定後に都市計画の修正を提案した場合は、



表 3・10 西宮北口駅北東地区の概要

面積	31.2 ha
震災前人口	4,000 人
全・半壊率	51%
協議会数	1
事業計画決定	1996 年 11 月 8 日
減歩率	10%以下
事業費	約 510 億円

表 3・11 西宮北口駅北東地区の都市計画決定

名称	西宮北口駅北東震災復興土地区画整理事業		
面積	31.2 ha		
種別	名称	幅員、面積	延長
幹線道路	車庫北線	18 m	530 m
幹線道路	高木 1 号線	12 m	590 m
幹線道路	高木 2 号線	12 m	430 m
近隣公園	高木公園	1.0 ha	

注：北口線(幅員 20 m)、武庫川広田線(幅員 15 m)は既決定

既決定の都市計画決定も含め計画変更されたい」という要望書を提出した。市長は「計画の変更が地域の総意であれば、事業計画決定後であっても既決定の都市計画の変更について、国、県などと協議、調整していく」と回答している。

その後、1996 年 1 月には道路幅員はそのままで第 2 次都市計画、および事業計画の縦覧を行い 3 月に決定に進んでいこうとするが、障害が出てくる。

協議会と市は事業認可をとった後、道路幅員を変更することを確約していたが、住民全体とはうまくいかず、一部の団体から臨時総会開催の要求があり、3 月 20 日に総会を行った。総会では「市が示している案で事業決定したあと、住民の独自案を提示して変更を求める」という方針に反対が多く、事業計画を延期することに決まった。翌日、協議会は事業計画の延期を求める要望書を提出。市は 22 日の県都市計画地方審議会に付議保留を要望し、受け入れられた。

協議会と市との話し合いで「今までは住民不在であったこと」を認め、4～6 月には協議会と市がミニ集会を開催し、アンケートも行い、96 年 6 月 3 日には、東西方向の車庫北線を幅員 18 m から 15 m、高木 1 号線を 12 m から 8 m に縮小した協議会のまちづくり提案を市に提出した。6 月 6 日、市の都市計画審議会は、住民案をもとにした計画案を承認した。これは 95 年 3 月 17 日に決定された今回の区画整理地区の計画のなかで始めての実質的な計画変更であった。

8 月 13 日、都市計画の変更が決定され、事業計画は 96 年 11 月 8 日に決定された。仮換地の指定は 10 月 31 日に開始されている。地区計画については 97 年から取り組まれ、秋までに 3 回のアンケートと何回もの説明会を行い、98 年 3 月の臨時総会で提案を行っている(表 3・12)。

### (3) 事業内容

図 3・4 が事業計画である。当初の都市計画決定(表 3・11)と比べると前述し

表 3-12 西宮北口駅北東地区の事業経緯

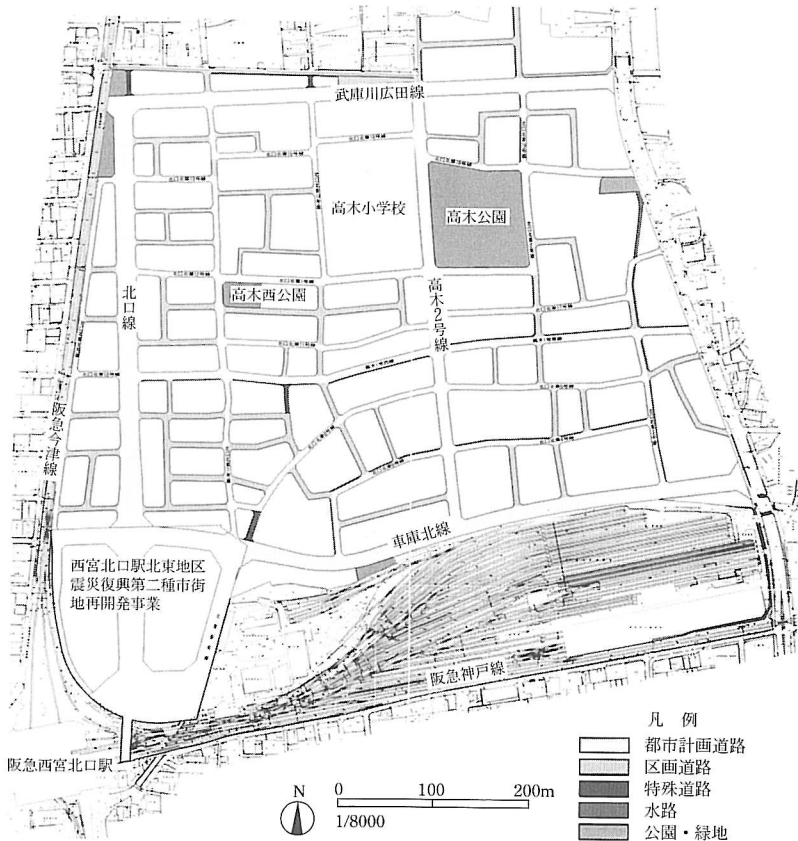
年月日	経緯
95. 3. 11	西宮北口駅北東震災復興土地区画整理事業対策委員会設立
3. 17	都市計画決定
4.	4月17日から市が事業計画案を地元へ説明
11. 3	「北口・高木まちづくり協議会」設立
12.	まちづくり協議会アンケート（792回収/1,100配布）
12. 21	まちづくり協議会から市長へ要望書（事業計画決定後の変更等）
12. 25	市長からまちづくり協議会へ回答書（事業計画決定後の変更等）
96. 3. 16	まちづくり協議会全体集会（総会の開催請求等）
3. 20	臨時総会、事業計画決定の賛否、延期に決定
3. 21	まちづくり協議会から県知事、市長へ事業計画決定延期の要望 市は県都計審に決定の保留を求める要望書
3. 22	県都市計画地方審議会への付議を保留
6. 3	協議会はまちづくり提案を市に提出
8. 13	都市計画変更
11. 8	事業計画決定
97. 3. 19	土地区画整理審議会委員の選出
9.	地区計画アンケート（春から3回のアンケート）
10. 31	仮換地指定開始
98. 3. 1	臨時総会、地区計画（案）を提案

たように車庫北線が幅員 18 m から 15 m、高木 1 号線が 12 m から 8 m に変更されている。また、区画道路や街区公園等も含めて協議会のまちづくり提案(96年6月3日)にほぼ沿うものとなっている。

96年5月に行ったまちづくり提案のたたき台に対するアンケートでは事業手法や幹線道路計画について聞いている。土地区画整理事業を主な事業手法にすることについては、「賛成である」68%、「どちらともいえない」18%、「賛成しかねる」10%と3分の2以上が賛成している。しかし、幹線道路等のまちの骨格の計画（案）については、「賛成である」50%、「どちらともいえない」27%、「賛成しかねる」20%と幹線道路へのアレルギーが表れている。

地区計画は、98年3月の総会で、一部地域での用途制限(風俗営業関連)、敷地面積の最低限度(90㎡)、生垣、植栽による緑化促進については合意されたが、建物の高さ制限(まちづくり協議会提案の18m、15m)については否決されている(西宮市の条例で元々20mには制限されている)。

なお西宮北口駅北東地区では、震災前から再開発の動きがあった関係で、「阪急西宮北口周辺の開発を考える会」という住民組織による運動が行われてきた。今回の震災復興区画整理・まちづくりのなかでも批判的な動きとして協議会活動や区画整理事業計画にも影響を与えてきた。



出典：西宮市「西宮北口駅北東の人に優しいまちづくり」1997年

図3-4 西宮北口駅北東地区 震災復興土地区画整理事業計画図

#### (4) 特徴

この地区の特徴は、事業の経緯、内容でふれてきたように、当初の都市計画で決定された道路幅員が、協議会の努力で変更されたことである。

「区画整理事業の早期推進を図る」という理由から、途中では事業計画決定を先行させ、その後に幹線道路幅員を含む変更を行おうとする迷走もみられたが、まちづくり提案、それにもとづく都市計画決定の変更、事業計画の決定という本来のまちづくりの進め方が行われることになった。

なお、西宮市の区画整理事業では住宅施策（受皿住宅）についても特徴があ

るが、後の第 11 章で述べることにする。

## 2・5 —— 西宮市森具地区

### (1) 地区の概要

西宮市の南西部。国道 2 号線から 43 号線までの 10.5 ha の比較的小さい住宅市街地である。地区の中心となる屋敷町は、旧集落でほとんど街路が通っていない状況であった。震災前の地区は、世帯数 830、人口 1,840 人で、被災による全・半壊率は 67% であった（表 3・13）。

### (2) 事業経過

震災当初は松下町、屋敷町の自治会が、小さい宅地は減歩されると家が建たなくなる不安が大きいという理由から減歩のない区画整理を求めている。市は 4 月 8 日に、2 地区の土地区画整理事業に対して、平均減歩率を 10% 以下にし、あわせて 90 m<sup>2</sup> 以下は減歩しないことを発表した。

4 月 16 日には、4 町の自治会を中心に「香櫨園・森具地区まちづくり協議会」が発足する。

4 月下旬にはアンケートを実施、9 割以上の方が、この地域に住み続けたいと回答している。5 月 13 日の総会の後、共同住宅部会、生活再建部会を設置し、7 月にはまちづくり部会を設置する。

まちづくり部会で問題とされたのは次の 4 点である。

- 都市計画道路の配置と構造（大浜老松線・鳴尾御影西線の地下化を本気で追求するのか、速度を下げるために蛇行させることは可能か）
- 公園の配置（1ヶ所にするか、2ヶ所にするか、どこにもってくるか）
- 生活道路の幅員と配置（4、5、6、8 m のいずれか）
- 森具川の復活（本気で実現を考えていくか）

表 3・13 西宮市森具地区の概要

面積	10.5 ha
震災前人口	1,840 人
全・半壊率	67%
協議会数	1
事業計画決定	1996 年 2 月 29 日
減歩率	7.4%
事業費	約 150 億円

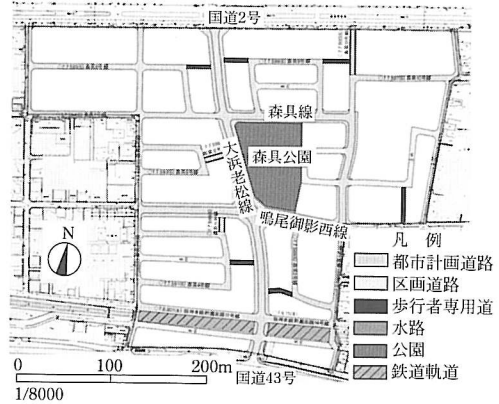
表 3・14 西宮市森具地区の都市計画決定

名 称	森具震災復興土地区画整理事業
面 積	10.5 ha

注：大浜老松線（幅員 15 m）、鳴尾御影西線（幅員 15 m）は既決定

表 3・15 西宮市森具地区の事業経緯

年月日	経 緯
95. 3. 5	森具の区画整理を考える会発足
3. 17	都市計画決定（区域のみの決定）
3. 29	屋敷町自治会区画整理対策委員会発足
4. 16	「香楡園・森具地区まちづくり協議会」設立
5. 13	香楡園・森具地区まちづくり協議会設立総会
9.	市の「設計図(案)公表、22～24日に説明会
10.	設計図等に対するアンケート調査
12. 18	密集住宅市街地整備促進事業の大臣承認
12. 27	都市計画変更（森具線、森具公園等）
96. 2. 29	事業計画決定
6. 9	土地区画整理審議会委員の選出
11. 30	仮換地指定
97. 1. 17	起工式
10.	密集事業による受皿住宅第1期完成
12.	地区計画



出典：西宮市「甦る…わたしたちのまち森具」1996年

図 3・5 西宮市森具地区 震災復興土地区画整理事業計画図

9月22～24日には、西宮市が「設計(図)」を公表し、説明会を開くが、そこでの案は当初の素案から変更され、住民の要望を取り入れている。その後、国の方で補助対象が幅員8m以上の道路から都市計画決定された幅員6m以上の道路までに拡大されたことにともない、まちづくり案も修正された。

12月27日には、第2段階の都市計画決定がされ、森具線(12m)等、12路線が決められている。1996年2月29日には事業計画決定を行い、6月9日には、土地区画整理審議会委員を選出している。11月30日に仮換地を指定するが、森具地区の特徴は、一括換地を行っていることである(表3・15)。

### (3) 事業内容

3月17日の都市計画決定では、区域だけが決められている。図3・5の事業計画図にみるように地区中央に十字に交差する幅員15m道路の大浜老松線、鳴尾御影西線は、昭和20年代に既決定されたものである。震災後のまちづくりでは、幹線道路、とくに国道2号線と43号線を南北に結ぶ大浜老松線が問題となった。前述したように地下化や蛇行させてスピードを下げることも検討された。

事業計画図は、市が提示した素案とは大きく異なる。道路では第1に、幹線道路からの通過交通を進入させないために街区内道路はループ状にしたうえで、幹線道路とは4mの歩行者専用道路だけでつないでいる(図3・6)。

第2には、地区内に計画していた8m道路は阪神電鉄北側の路線を除いて6



街区内のループ道路と外周幹線道路をつないでいる

図 3・6 森具地区の歩行者専用道路

m 道路に、一部は 5 m 道路に幅員を狭めている。

また、分散させていた公園を 5,300 m<sup>2</sup> の森具公園に統合している。これは、住民の防災機能が重要であるとの要望に応じたものであり、少し小さいとはいえ、多くの地区で、広い公園は不必要であるという声が多かったのとは対照的であり、これも特徴的である。

#### (4) 特徴

本地区の特徴の第 1 は、仮換地が一括指定され、しかも事業が順調に進行していることであり、神戸市の鷹取東第一地区に続いて完了した。仮換地後、41 件が行政不服審査請求されたと新聞に報じられたが、そのほとんどは市との話し合いで解決している。

第 2 は、歩行者を重視した道路計画である。街区内のループ道路から歩行者専用道路で地区中央を交差する幹線道路へアクセスしている。

第 3 は、住宅施策で密集市街地整備促進事業が行われていることである。土地区画整理事業との合併施行により、密集事業で受皿住宅が建設されている。

## 2・6 — 芦屋中央地区

### (1) 地区の概要

北は国道 2 号線から南は阪神電鉄までで、芦屋川より東側に位置する住宅と商業が混在した市街地である。本町商店街、三八通り商店街があり、震災前には、一度再開発の話が出ていた地区でもある。戦前に耕地整理が行われているが、震災前の地区は細街路が多く、世帯数 760、人口は 1,770 人であった。震災による被害は全・半壊率 76%と大きかった（表 3・16）。

### (2) 事業経過

95 年 4 月に市が第 1 回まちづくり説明会を行い、骨格案を示し、アンケート調査を実施している。6 月 16 日には市が、7 月 14 日には県が住宅・都市整備公

表 3・16 芦屋中央地区の概要

面積	13.4 ha
震災前人口	1,770 人
全・半壊率	76%
協議会数	1
事業計画決定	1996 年 6 月 18 日
減歩率	4.8%
事業費	約 215 億円

表 3・17 芦屋中央地区の都市計画決定

名称	芦屋中央震災復興土地区画整理事業		
面積	13.4 ha		
種別	名称	幅員	延長
幹線道路	川東線	20 m	約 350 m

注：鳴尾御影線（幅員 15 m）は既決定

団に対して中央地区の土地区画整理事業の施行要請を行い、公団が入ることになる。7月31日には、第2回まちづくり説明会を行い、公団がまちづくりイメージプランを提示する。

住民側の組織は、95年8月6日に自治会長や商店街会長らの呼びかけで「中央地区震災復興街づくり協議会」が設立される。少し遅れて10月1日には、行政主導の街づくり協議会に批判的な組織として「中央地区住民の会」が結成され、その後2つの組織が対立しながらまちづくりが展開することになる。

95年12月2日に第4回まちづくり説明会が行われ、事業認可のための最終計画案が提示される。この間、街づくり協議会は十分な対応はとれず個人的な意見書の提出等にとどまり、住民の会は、96年1月11日に住民イメージ図を提案、発表する。

96年2月には事業計画案の縦覧が行われる。4月22日から住民の会の要求によって79名が建設省に対して「口頭意見陳述」を行ったが、6月12日に「意見不採択」となり、6月18日に建設大臣によって事業認可が行われた。

住民の会は、6月1日に「中央地区土地区画整理事業土地利用計画図」という住民案を提示する。また事業認可に対して、住民の会の2家族6名が、9月17日に被災地の区画整理地区のなかで初めて「土地区画整理事業の認可取り消しを求める行政訴訟」を行うことになる。訴状では、事業計画における道路の拡幅や公園の配置・広さ等が防災に役立たず、かつ住民の財産権を侵害していること、3月17日の都市計画決定から事業認可にいたる手続きの不当性を訴えている。この訴えは、97年11月17日、従来通り門前払い的に却下になる。

認可後の事業は、1996年10月20日に土地区画整理審議会委員選挙が行われ、仮換地指定は、1997年8月19日に開始されている（表3・18）。

事業認可後も、まちづくり協議会と住民の会は対立を続けるが、事業の方は

進行し、2001年度で事業は終了している。

### (3) 事業内容

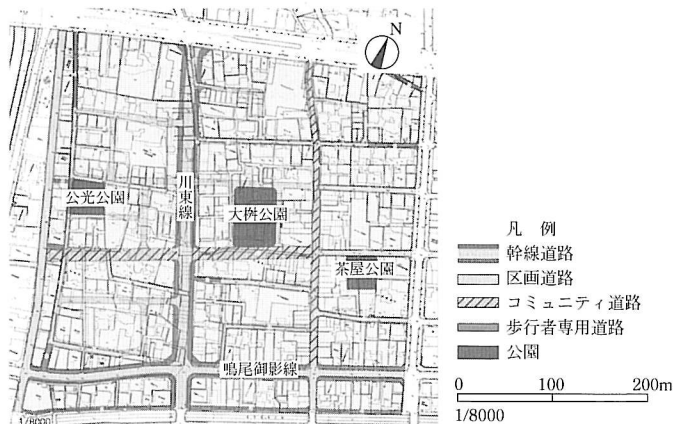
図3・7が事業認可計画図である。南北の幹線道路である川東線(幅員20m)は3月17日に都市計画決定されたもので、東西の鳴尾御影線(幅員15m)は既決定の道路であった。公団のイメージ図から事業計画図への変更点は、地区中央の大榎公園を2ヶ所に分散し計3ヶ所の公園にしたこと、幅員8mの区画道路を一部6mにしたこと、また幅員6mの区画道路を一部5mにしている。コミュニティ道路は東西12m、南北8m幅員となっている。

表3・18 芦屋中央地区の事業経緯

年月日	経緯
95. 3. 17	都市計画決定
4. 24	第1回まちづくり説明会、骨格案を提示
6. 16	芦屋市が住都公団に土地区画整理事業の施行を要請
7. 31	住都公団がイメージプランを提示
8. 6	「中央地区震災復興街づくり協議会」設立
10. 1	中央地区住民の会設立
12. 2	第4回まちづくり説明会(事業計画案の提示)
96. 1. 11	住民の会イメージ図の発表
4. 22	住民の会、建設省近畿地建で口頭意見陳述
6. 1	住民の会が第2次住民案を市長に提出
6. 18	事業計画認可
6. 19	都市計画変更
7. 27	第2回まちづくり協議会総会、審議未了
9. 17	2家族6人が認可取消しを求める行政訴訟
11. 2	第3回まちづくり協議会総会、議題すべてを承認
97. 3. 11	住民の会、まちづくり協議会からの脱会を通知
8. 19	仮換地指定開始

コミュニティ道路は東西12m、南北8m幅員となっている。

事業認可直前、96年6月1日に出された住民の会の案は、川東線の幅員20mを12mに狭めること、区画道路は極力6m幅員とするが、既存家屋に配慮して最低4m、一部5mとする、コミュニティ道路は8mとする。公園面積は地区面積の3%以上確保するが、ポケットパ



出典：芦屋市「芦屋中央震災復興土地区画整理事業」1998年

図3・7 芦屋中央地区 震災復興土地区画整理事業計画図



ーク等をつくる。こうした結果、減歩率は大幅に下がるとしている。ちなみに、中央地区の区画整理事業の減歩率は、平均 4.8%であり、今回の区画整理地区のなかでは、かなり低い。

#### (4) 特徴

芦屋中央地区の施行主体は住宅・都市整備公団である。公団は、今回の震災復興区画整理事業のなかで、ここと芦屋西部第一地区で施行主体となっている。

この地区での特徴は、まちづくり協議会が十分でなく、それに対抗する住民の会との間で対立しながら、区画整理事業・まちづくりが進行したことである。そのこととの関係で、被災地の区画整理地区のなかで唯一、土地区画整理事業の認可取り消しを求める行政訴訟を起こしている。

## 2・7 — 芦屋西部地区

### (1) 地区の概要

芦屋西部地区は芦屋川西岸に位置し、神戸市東灘区との境に接する地区である。木造戸建住宅を中心に木賃アパートやマンションなどが混在していた。震災では、被災地域のなかでも最も被害の大きかった地区の1つで、全・半壊率は90%を超えている（表3・19）。

今回の区画整理事業は、国道2号線から北側の前田町、清水町は第一地区として住宅・都市整備公団施行で、南側の津知町、川西町は第二地区として芦屋市施行で計画されている。第一地区は、道路が未整備で、南北方向の公道は7本あるが、東西方向についてはほとんどが4m未満の私道で、公園もない。南側の第二地区は、津知町の一部と川西町は過去に戦災復興の区画整理が行われていて(1963年終了)、津知町の一部を除くと道路はすでに整備されている。

表3・19 芦屋西部地区の概要

	第一地区	第二地区
面積	10.3 ha	10.9 ha
震災前人口	3,220 人	
全・半壊率	91%	92%
協議会数	1	
事業計画決定	1998年5月25日	1998年3月26日
減歩率	3.0%	6.8%
事業費	約182億円	約92億円

表3・20 芦屋西部地区の都市計画決定

名称	芦屋西部震災復興土地区画整理事業		
面積	21.2 ha		
種別	名称	幅員	延長
幹線道路	清水線	17 m	約270 m

注：川西線(幅員20m)、芦屋川右岸線(幅員12m)、駅前広場西線(8m)は既決定

## (2) 事業経過

震災直後の2月5日、津知公園のテント村に被災者が集まり「川西五町被災者の会」が結成され、まちの復興を模索する動きがはじまった（朝日新聞1995年2月6日）。また2月26日には川西町の一部で「川西町住民の会」を組織し、2月28日、市長あてに計画の白紙撤回と計画の延期を求める住民要望書を提出している。

3月17日に都市計画決定が行われたが、3月26日には「西部地区住民の会」が有志で組織され、都市計画決定反対に向けての住民運動として活発に動き出すことになる。この間、住民不在の都市計画決定を憲法訴訟問題として提訴する動きもみられた。住民の会は、7月16日に設立総会を行っている（組織率約70%）。

95年8月中旬に住民の会から「区画整理を前提としないまちづくりを住民で考えたいので支援してほしい」という要請が近畿大学復興まちづくり支援チームにあり、まちづくり案の作成に取り組むことになる。住民のいんでいる復興後のまちに対するイメージやその思いをまちづくりに反映させるため、アンケートによる意識調査を実施し、その結果をもとに住民との対話集會を延べ24回行い、第1次案から修正案へとまとめていった。まちづくり案は、12月24日の総会で承認され、市に提出された。

一方、市の方の動きについては、7月にまちづくりイメージ図（まちづくりニュース No. 3）を出し、街区ごとに区画整理の説明会を行っている。その後は住民の会を実質的な協議会として暗黙のうちに認め、話し合いを継続していたが、「住民案」が提出されたことで、96年1月7日に「（区画整理による）まちづくり素案」を発表し、街区ごとの住民説明会を行った。

市は「住民のまちづくり案」を受けて、住民の会に対して協議会の設立を打診した。住民の会は「住民本意のまちづくりの実現」に向け、市長との同意書を交わすことで、96年3月17日に「まち再興協議会」を組織した。

協議会結成後も、区画整理に対する反対は大きく、それを受け入れてまちづくりを行っていくには、なお多くの時間と膨大なエネルギーを要することになる。協議会は、住民案と市の区画整理案をほぼ毎週の幹事会で検討したがまとまらず、7月に専門家グループに事業手法も含めた案づくりを依頼した。専門家

表 3・21 芦屋西部地区の事業経緯

年月日	経緯
95. 2. 5	川西五町被災者の会結成
3. 17	都市計画決定
3.	都市計画決定に対する憲法訴訟の動き
3. 26	西部地区住民の会、有志で結成
4.	前田まちづくりの会、この頃から活動
7. 16	区画整理に反対する「住民の会」設立総会
8. 14	住民の会から近畿大学にまちづくり案作成の要請
9.	アンケートによる意識調査 (491 票、回収率 70%)
10.~12.	第 1~3 次ブロック別集会(10 ブロック 2 回、4 ブロック 1 回)
12. 24	総会、区画整理を前提としないまちづくり案の決定
12. 27	まちづくり案を市に提出
96. 1. 7	市は区画整理によるまちづくり案を提案
3. 17	「芦屋西部地区まち再興協議会」設立
9. 23	専門家グループによる区画整理を前提とした 9・23 案
11.~12.	ブロック別集会 (12 ブロック)
97. 2. 8	専門家グループによる 2・8 最終修正案
3.	まちづくり勉強会(12ブロック)、ブロック会議(4ブロック)
4.~5.	協議会によるまちづくりアンケート調査・集計・分析
8. 2	芦屋西部地区・まち再興計画協議会案の作成・決定
12. 5	第 2 段階都市計画決定
98. 3. 26	第二地区事業計画決定 (市施行)
5. 25	第一地区事業計画認可 (公団施行)
99. 3.	第二地区仮換地開始
8.	第一地区仮換地開始

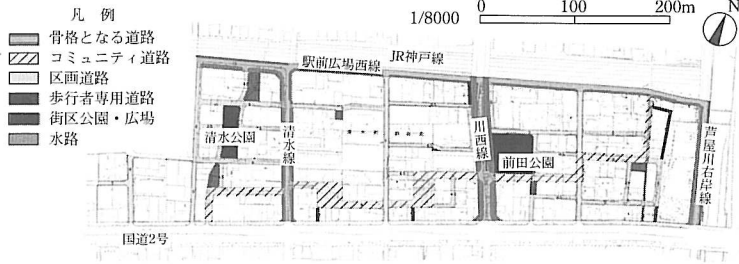
グループは 9 月 23 日に区画整理の手法を取り入れた「まち再興案」を提案し、ブロックごとの検討を経て、97 年 2 月 8 日に修正案が提案された。これが最終案の約束であったが、ブロック集会でも合意できず、4 月に協議会がアンケート調査で賛否を聞くことになった。その結果と現地踏査をふまえ、一部合意にいたっていない幅員 5 m 道路部分を残したままの「まち再興計画案」を作成、記名郵送投票の結果、8 月 2 日にまちづくり案が決められ、市に提出された。

それにもとづいて、事業計画が第二地区は 3 月 26 日、第一地区は 5 月 25 日に決定し、土地区画整理審議会委員の選挙は 8 月に行われた (表 3・21)。

### (3) 事業内容

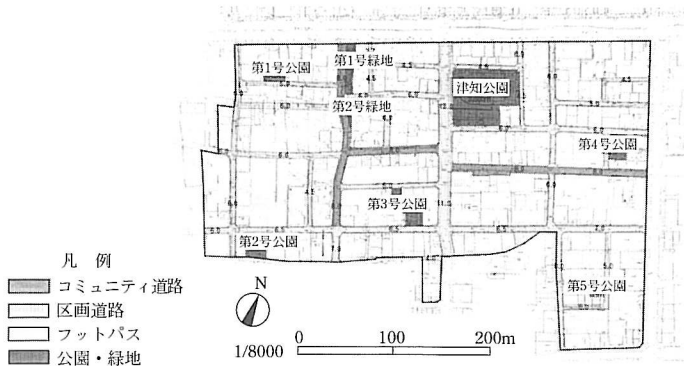
図 3・8、3・9 が第一地区、第二地区の事業計画図である。

95 年 3 月 17 日の都市計画決定では、隣接する復興区画整理事業地区である東灘区森南地区の都市計画道路に続く 17 m 幅員の清水線が決定された。それ以外の川西線 (幅員 20 m)、芦屋川右岸線 (12 m)、駅前広場西線 (8 m) は、



出典：芦屋市「芦屋西部第一地区 震災復興土地区画整理事業」1998年

図3-8 芦屋西部第一地区 震災復興土地区画整理事業計画図



出典：芦屋市「快適で安全なまちづくりのために…芦屋西部第二地区震災復興土地区画整理事業」2001年

図3-9 芦屋西部第二地区 震災復興土地区画整理事業計画図

既決定の都市計画道路であった。都市計画決定された17m幅員の清水線は、まちづくりの過程で常に問題にされたが、最終的には森南に続く東西部分は幅員13m、国道2号線に続く南北部分は幅員12mとなった。

現道を重視した道路構成や津知川を生かした緑道、コミュニティ道路とそれに組み込まれたコモンスペースなど、まちづくりの骨格は、区画整理を前提としない住民案が基礎になっている。また、地区内に2ヶ所、住宅市街地総合整備事業による住宅建設が計画された。

#### (4) 特徴

復興まちづくりのなかで他地区と比べた本地区の大きい特徴は、住民の会が、区画整理事業地区でありながら、区画整理を前提としない「まちづくりイメージ案」を専門家と協力して作成したことである。しかも、その案が基礎になっ

て区画整理事業案がつくられていることである。

これを可能にした条件は、①住民不在の区画整理を認めず、自らのまち再興をめざした住民の自立性、②震災当初から住民の立場にたって自発的に支援活動を行ってきた専門家の存在、③住民の会の活動を、実質的には協議会によるまちづくり活動とみなし、それ以降も誠実に対応してきた行政の態度、といったことが関連している。その総体として西部地区まちづくりの到達点がある。

## 2・8 —— 尼崎市築地地区

### (1) 地区の概要

阪神電鉄尼崎駅南の臨海部近く、市域でもほぼ南端に位置する居住地で、世帯数1,050、人口2,400人であった。江戸時代初期に埋め立てられた城下町で、街割りはなされていたが、狭い路地で、密集住宅地を形成していた。

築地地区は海に近いため液状化が起こり、床が砂で壊される、家が傾く・沈下するなど、尼崎市で最も被害が大きい地区であった。しかし建物被害は770棟中全壊13棟、半壊210棟余りと、比較的小さかった（表3・22）。

### (2) 事業経過

築地地区は震災復興土地区画整理事業地区のなかで唯一、3月17日に都市計画決定をしなかった地区である。震災後2月13日には第1回築地を考える準備会が開かれ、6回の準備会を経て、2月26日に「築地地区復興委員会」が発足する。復興委員会は、6月13日に第1回のブロック会議を開き、まちづくりで大切にしたいもの、および主要道路のルートを検討している。ブロック会議は、その後ほぼ月1回のペースで行われていく。6月26日には、14項目の要望書を市に提出している。

こうした過程を経るとともに、住民が納得したうえで95年8月8日、第1段階の都市計画決定を

表3・22 尼崎市築地地区の概要

面積	13.7 ha
震災前人口	2,400人
全・半壊率	27%
協議会数	1
事業計画決定	1995年12月27日
減歩率	10%以下
事業費	約448億円

表3・23 尼崎市築地地区の都市計画決定

名称	築地震災復興土地区画整理事業		
面積	13.7 ha		
種別	名称	幅員	延長
幹線道路	築地南城内線	16 m	270 m

行い、築地南城内線（幅員 16 m）を決めている。また、9 月 14 日には住宅地区改良事業地区指定を行い、区画整理事業との完全合併施行という手法が取られることになった。

12 月末には、住宅地区改良事業の認可、区画整理の事業計画の決定、第 2 段階の都市計画決定（12 m、8 m、6 m 幅員道路、都市計画公園の決定）がなされ、事業化に向かうことになる。

96 年 4 月には、復興委員会でアンケートを行っている。それによると、持地持家世帯では、「換地が決まれば自分で建てつもり」41%、に対して「土地も小さく、市に売却して改良住宅に入りたい」28%がかなりある。また借家では、「改良住宅に住みたい」73%が圧倒的に多い。

96 年 9 月 29 日には土地区画整理審議会委員の選挙が行われ、97 年 2 月に仮換地指定を開始している。改良住宅は、第 1 期の 120 戸が地区北東部の隣接地に 96 年 10 月に着工され、97 年 3 月に完成している\*4（表 3・24）。

### (3) 事業内容

図 3・10 が築地地区の事業計画図である。主要骨格道路の築地南城内線（幅員 16 m）の計画は、比較的通過交通が少なく、城内方面への連絡がよいという理由からルートを決めている。地区中央には交差する 2 本のコミュニティ道路が走り、公園は 3 ヶ所計画し、比較的大きい公園を中央南側に配置している。

また、この地区の特徴である改良住宅は、従前世帯数 1,050 に対して 505 戸と

いう多くの住戸が計画されている\*5。配置は、周辺建物への影響を考慮して、築地南城内線の北側に接する地区北端の部分、地区南端の部分、それと地区北東部に隣接する地区外部分の 3 ヶ所である。

### (4) 特徴

尼崎市築地地区の事業は他地区と異なる 3 つの特徴

表 3・24 尼崎市築地地区の事業経緯

年月日	経緯
95. 2. 13	第 1 回築地を考える会準備会（復興委員会の結成方針）
2. 26	「築地地区復興委員会」発足
6. 26	復興まちづくりの要望書を市へ提出（14 項目）
8. 8	第 1 次都市計画決定
8. 11	復興まちづくり案まとまる、全戸配布へ
9. 14	住宅地区改良事業地区指定
10. 18	「築地地区復興まちづくり案」を市へ提案
12. 13	住宅地区改良事業認可
12. 27	土地区画整理事業計画決定
12. 28	第 2 次都市計画決定
96. 4. 4.	アンケート調査（745 票、回収率 75%）
9. 29	土地区画整理審議会委員選挙
10.	第 1 期改良住宅着工
11.	借家世帯アンケート調査（325 票、回収率 83%）
97. 2. 28	仮換地指定開始
3.	第 1 期改良住宅完成（築地北住宅、120 戸）

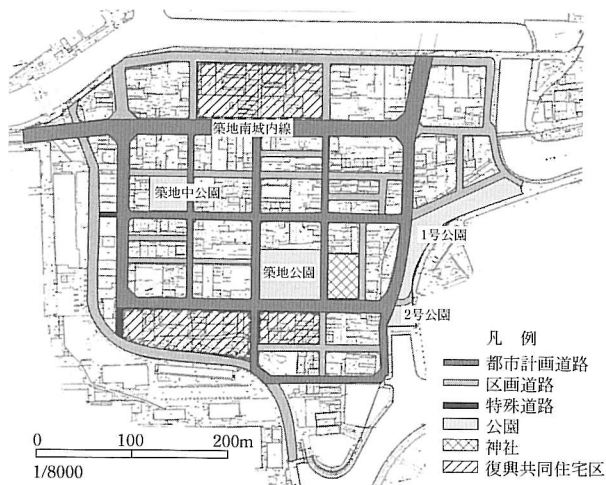


図 3・10 尼崎市築地地区 震災復興土地区画整理事業計画図

をもつ。第1は、3月17日に都市計画決定をしなかった点であり、第2は土地区画整理事業と住宅地区改良事業の合併施行を行っていることである。第3には、地盤が低いため全域を平均で約1.5mかさ上げする、いわば本格的な区画整理事業として取り組まれていることである。

このような特徴は、今後の震災後の区画整理・まちづくりでも教訓とすべき点である。この背景には、尼崎市がこれまでの行政で蓄積してきたインナーシティ対策の経験が震災時にも発揮されたといえる。

### 3 まとめ

- (1)震災復興土地区画整理事業は、面積的にみれば、被災地域の数パーセントを占める小さい数字である。しかし、今回の震災における主要な面整備事業として展開されてきた。
- (2)震災後2ヶ月で都市計画制限がきれ、無秩序に再市街化する恐れがあるということから、3月17日に都市計画決定が行われた。しかし、住民不在の決定として大きな問題となり、行政、住民が対立するなかで区画整理事業が進行

した。本章で述べてきたように、行政、住民の関係は各地区によって異なり、事業の進捗状況にも大きな開きがある。しかし、震災後3～5年で、ほとんどの地区で事業計画、仮換地指定に進み、震災後10年目の現在、ほぼ半分の地区で事業が完成している。

- (3) 今回の震災で問題になったのは、前述した都市計画決定の不十分性に加えて、法定計画という強制力をともなう事業であることが住民の不満をより増大させた。さらには、横並び的に事業地区が指定されているため、森南地区のように事業を行う理由が希薄であることが明らかになっても地区指定をやめたり、縮小したりすることが困難であるという問題ももっている。こうした問題点をもちながらも事業が進展してきた要因には、前章でみてきたような震災以降の土地区画整理事業の改善があった\*6。

#### 注

- \*1 各地区の状況については、計画づくりを中心に論じているので、震災後3年ぐらいの段階までを扱っている。
- \*2 このほかに、JR 鷹取工場跡地 18.6 ha が途中で追加されている。
- \*3 のちにアジアタウンはアジアギャラリー、シューズギャラリーはシューズプラザとして実現したが、いずれも各1棟の建物が建設されただけで、現状では無残ともいえる結果にとどまっている。
- \*4 築地地区のその後の展開は第4章で取り上げる。
- \*5 事業実施で最終的には430戸になった。
- \*6 本章のもとになったのは、安藤元夫、塩崎賢明「4・2・3 土地区画整理事業」『阪神・淡路大震災調査報告建築編—10 都市計画・農漁村計画』1999年、である。

#### 参考文献

- 1) 神戸市都市計画局『安全で快適なまちづくりをめざして—神戸の震災復興土地区画整理事業—』1997年。
- 2) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク編『阪神・淡路大震災 震災復興が教えるまちづくりの将来』学芸出版社、1998年。
- 3) 兵庫県、(財)21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌』第1巻、第2巻、第3巻、1997年3月、1998年3月、1999年3月。
- 4) 神戸市『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』2000年。
- 5) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局編『阪神大震災 復興市民まちづくり』Vol. 1～Vol. 8、学芸出版社、1995年5月～1997年3月。
- 6) 各地区のまちづくり協議会発行のまちづくりニュース、および各市発行のまちづくりニュース。