

第 7 章

細街路整備型密集事業の評価



木造密集住宅地整備で問題になるのは、細街路による基盤未整備と狭小宅地の存在である。復興まちづくりにおける面整備では、区画整理事業が中心になったが、生活街路整備型の密集住宅市街地整備促進事業（以下、密集事業と略称）も活用された。区画整理と比べると、減歩に対する買収、法定事業としての強制力に対する任意事業としての住民合意のしやすさなどの点から注目すべき取り組みで、着実に成果をあげてきている。

本章では、震災後、生活街路拡幅をとまなう密集事業を行った4地区を対象に、事業計画・内容を把握・分析することによって、密集事業が木造密集地区の整備にどのような役割を果たしてきたかを明らかにする。

第1節では、4地区の密集事業によるまちづくりの経過、事業内容、事業計画などについて述べる。第2節では密集事業と地権者の関わりを、第3節では、各自治体で特色をもった多様な事業として展開されていることを示す。第5節は、居住者・地権者のアンケート調査による密集事業の評価であり、第6節では、区画整理事業と密集事業との若干の比較検討を試みる。

研究対象は、密集事業が行われた宝塚市川面地区（以下宝塚と略称）と伊丹市荒牧地区（以下伊丹と略称）の2市と、淡路の一宮町郡家地区（以下一宮と略称）、東浦町仮屋地区（以下東浦と略称）の2町の計4地区である。前者は都市市街地における木造密集地区での事業、後者は農・漁村における木造密集地区での事業であり、その比較検討という意味ももっている。

調査対象自治体、地区に対して2つの調査を行った。

1つは、自治体へのヒアリングと資料等の収集である。調査内容は、(1)事業全体の把握として、①事業にいたる経緯(手法の選択、地区の選定)、②事業地区の従前実態(狹隘道路、狭小宅地、建物老朽度等)、③事業内容(生活街路、公園等)。(2)一筆ごとの用地買収として、①買収形態(道路拡幅部分だけか一筆買収か)、②所在地(在地主か不在地主か)、③権利関係、④建物補償、代替地対策等を把握した。調査時期は、1998年1～3月と10～12月である。

いま1つは、居住者・地権者による事業評価に関するアンケート調査である。調査の方法は、宝塚、伊丹、一宮地区は、事業地区の全世帯を、東浦地区については、縦道の事業道路を挟んだ周辺世帯を対象に1998年12月に留置方式によって行った。また、不在地主に対しても住所のわかった2地区(宝塚、一宮

表 7・1 4 地区地権者・居住者調査の結果

	調査対象戸数	配票			回収		回収率		不在地主郵送		計
		配票数	配票拒否	配票率 (%)	回収数	回収拒否	回収率 1 (%)	回収率 2 (%)	配票数	回収数	
宝塚	138	100	38	72.5	91	9	65.9	91.0	34	9	100
伊丹	151	121	30	80.1	91	30	60.3	75.2	—	0	91
一宮	168	130	38	77.4	108	22	64.3	83.1	32	14	122
東浦	267	182	85	68.2	150	32	56.2	82.4	—	0	150
計	724	533	191	73.6	440	93	60.8	82.6	66	23	463

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

地区) については郵送による調査を実施した。回収結果は表 7・1 である。

1 対象自治体、地区の被災と密集事業

震災後、生活街路拡幅型の密集事業を行っているのは、宝塚市 3 地区、伊丹市 3 地区、淡路・一宮町、東浦町各 1 地区等である。これらの地区はいずれも旧集落地区であり、宝塚市では駅近辺の旧集落地区が、伊丹市では周辺が区画整理で整備されたなかで、未整備のまま残されてきた旧集落地区が指定された。また、淡路の 2 町は、いずれも町の中心部分である。

1・1 —— 宝塚市における被災と密集事業

宝塚市では生活街路整備型密集事業を川面、売布、山本の 3 地区で行った。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度 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 495 ha) に指定し、そのうち、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)、市街地再開発事業 3 地区を決めた。

その後、震災復興促進区域のうち、被害の大きい 3 地区 (川面、売布、山本) を、密集事業に指定し、密集事業を住宅整備よりも生活道路整備・拡幅に活用する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

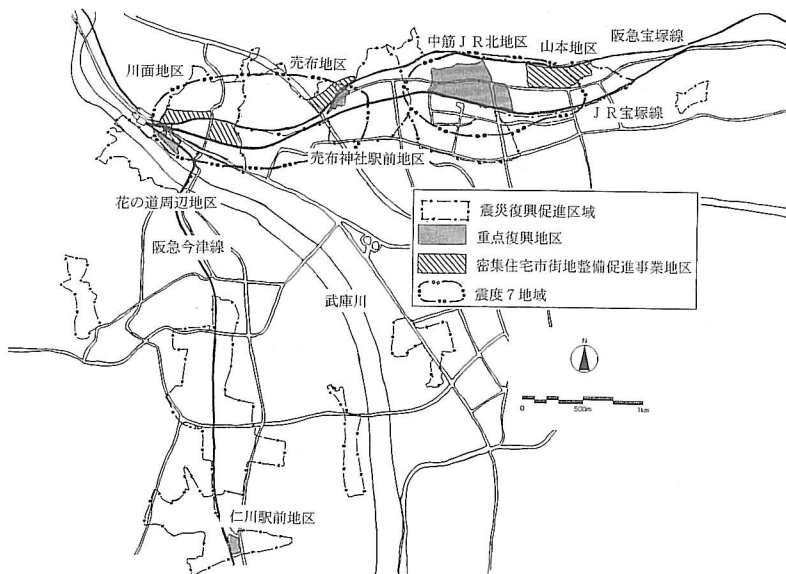


図7・1 宝塚市の震災復興促進区域、重点復興地区、密集事業地区

興地区、および密集事業地区を示したのが図7・1である。

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。震災前から市では遅れている生活道路整備を重視し、「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路線は拡幅部分を時価で、狭隘道路(2項道路で市道のもの)は、拡幅部分を固定資産税評価額(時価の7割程度)の2分の1で買い取るというものである。

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7・2、密集事業の事業概要と進捗状況を示したのが表7・3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、都市基盤が未整備で幅員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ない。

震災による被害は、川面、山本、売布の順に大きい。とくに川面地区は、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、住宅再建が困難であるため、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

表 7・2 宝塚市・3 地区の従前概要

	川面地区	売布地区	山本地区
区域面積	11.3 ha	4.2 ha	12.4 ha
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（戸数）	72.1%	76.9%	70.0%
小規模敷地率	40.9%	17.6%	9.0%
4 m 未満道路敷地率	77.5%	60.0%	80.0%

注：戸数密度対象面積は、各 9.0 ha、3.8 ha、10.8 ha である

資料：『密集住宅市街地整備促進事業事業計画報告書』より作成

表 7・3 宝塚市・3 地区の密集事業概要と進捗状況

	川面地区	売布地区	山本地区
生活道路整備(延長)	3,900 m	911 m	1,415 m
公園・緑地整備(面積)	895 m ²	480 m ²	925 m ²
用地買収計画面積	6,400 m ²	2,370 m ²	3,000 m ²
契約済面積	5,167 m ²	1,680 m ²	2,108 m ²
1998 年 3 月の進捗率	80.7%	70.9%	70.3%
事業の完成	2004 年 3 月予定	2002 年 3 月	2003 年 10 月

注：川面地区は 2003 年 10 月で 97%の進捗率である

開に続いて、売布、山本地区でも事業が進められた。

1・2 —— 川面地区の密集事業による生活街路整備

(1) 地区まちづくりの経緯

川面地区（主に 3 丁目）の従前建物状況とまちづくりの経緯を示したのが図 7・2、表 7・4 である。まちづくりの歩みを大別すると 4 段階に分かれる。

①1995 年（1 年目）：計画づくり・事業選択の合意、②1996 年（2 年目）：事業の着手、③1997 年（3 年目）：事業の中心となる買収交渉の取り組みであり、④1998 年（4 年目）以降：道路拡幅工事、公園整備工事に進んでいる。

(2) 区画整理・密集事業の検討と密集事業の選択

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・小場自治会で勉強会を行うことになった。そこで川面 3 丁目については、地権者を中心に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、1995



図7・2 川面3丁目地区の従前建物状況

表7・4 川面3丁目復興まちづくりの経緯

1995年(計画づくり)	4月28日	鍋野自治会・小場自治会役員が始めて協議
	6月1日	川面3丁目復興委員会設立
	7月12日	第1回住民アンケート…整備方針について
	9月23日	第2回住民アンケート…整備手法について
	～10月1日	路線別権利者協議(4ブロック別)
	10月14日	2項道路沿道権利者説明会
1996年(事業着手)	3月1日	密集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	用地測量の立会(延べ約200人)
	～5月24日	
	11月23日	第5回地区全体集会 用地買収の説明会
	12月	用地買収に着手
1997年(用地買収)	～12月	用地約5,000㎡(90%)まで買収 川面4丁目へ事業が拡大(事業計画)
1998年(整備工事)	12月	地区計画を都市計画決定
1999年(事業完了)	3月末	一部未買収地を残し3丁目は90%工事完了

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。区画整理事業への賛否では、賛同する36%、賛同できない39%、判断できない25%、と反対がやや多かった。また、用地買収方式による道路整備についても聞いており、賛同する27%、賛同できない26%、よくわからない47%と、わからないが最も多数となっている*1。

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、「区画整理では将来どのようなまちになるのか先が見えないこと、それに比べると現道幅なら先が見える」「区画整理は土地

を取られる」という意識が強いことなどの理由で、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 22.88 ha、うち事業地区 11.3 ha）で生活道路を拡幅・整備していくことになった。

図7・3がまちづくりの過程で6月に地元住民に示された土地区画整理事業案であり、図7・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*2。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言った言葉と符号するように

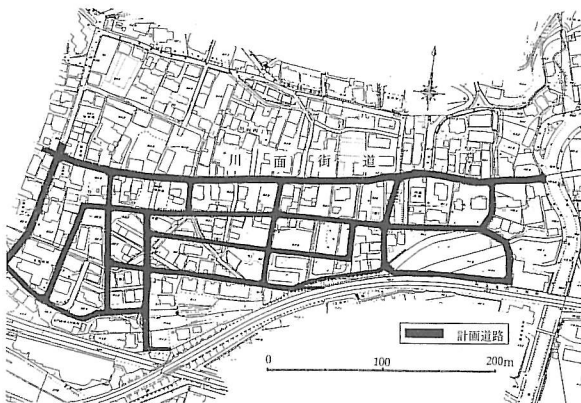


図7・3 復興委員会で出された区画整理案

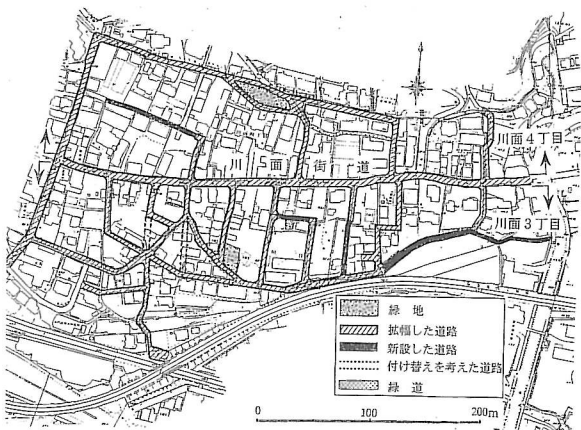


図7・4 決定された密集事業の計画（地区が拡大された川面4丁目を含む）

表 7・5 川面 3・4 丁目の道路整備進捗状況

	整備地区面積	道路整備計画	整備済延長	進捗率
川面 3 丁目	5.4 ha	2,090 m	1,640 m	78.4%
川面 4 丁目	3.4 ha	1,030 m	245 m	23.7%
計	8.8 ha	3,120 m	1,885 m	60.4%

注：1998年3月、市へのヒアリング調査による

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、当然だ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つといえよう。

(3) 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、住宅整備にウエイトがある。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エイトをおいた密集事業を行っている（表 7・5）。

密集事業地区では前述した生活道路整備要綱を根拠に、拡幅部分だけでなく 2 項道路以外の私道も含めて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土地区画整理事業と異なる点である。また、4.3 m 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だが、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展開は、復興委員会と連合自治会が主体になり、それに行政が協力していく形態をとっている。

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ある。それは、先に述べた評価できる点と裏腹の関係で、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 7・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、図の破線部分（2ヶ所）のような付け替え案も出されたが、まとまっていない。

任意事業で強制力がないこともあって、住宅再建が先行すると、街路の新設

は難しくなる。また、異議が出る
とまとまらないわけで、合意の難
しさを示すとともに、時間との競
争のなかでいかに合意のシステム
をつくっていくかが今後の大きな
課題である（図 7・5）。

(4) 生活街路整備の進展

事業制度として密集事業を選択
したのち、1996 年 5 月からは、道
路拡幅の前提作業である道路・敷地境界の測量作業を延べ 200 人余りの住民の
立ち会いのもとに 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。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、道路部分の買収を進めていく。

建物補償については、震災被害が大きかったため更地になった部分が多く、
また建物が残存していても道路拡幅にかからなければ補償はない。そのため補
償のない場合が 84% と多い。補償を受けるのは 24 軒で、再築補償 15 軒（10
%）、曳家 3 軒（2%）、切り取り改造 6 軒（4%）である。復興委員会へのヒア
リング調査でも、建物補償が行われたことが、事業への合意形成と進捗度に対
して多大な効果があったと評価している。

(5) 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などから積
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 丁目地区への拡大である（整備計画のエリアとしては当初から入っ
ていた）*3。「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、1996
年度から話し合いが始まり、97 年度には、事業計画がつくられている。前述の
図 7・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た。



図 7・5 6 差路部分を整備中の川面地区の密集事業

1.3 — 伊丹市における被災と密集事業

伊丹市の被害は神戸市や宝塚市よりは小さかったが全市域におよんだ。とくに、道路が狭隘で広場等がなく、古い木造住宅の多い旧村落に集中した。今回の震災で被害を受けた旧村落での防災上の問題が再認識された。

そこで、①被害が集中した旧村落で、倒壊した住宅の早期再建を図るとともに道路等の整備の緊急性が高いと判断される地区、②周辺の新市街地が区画整理事業で整備されるなかで、旧村落が未整備で取り残されていた地区、などの条件に該当する地域を「伊丹市震災復興緊急整備条例」にもとづいて、震災復興促進区域に指定した。

震災復興促進区域に指定されたのは、荒牧、鴻池、西野の3地区で、密集事業を採用し、それを宝塚市と同様に生活街路整備に活用する取り組みを行っている。さらに伊丹市では、国の補助事業である密集事業3地区に加えて、採択要件に足らない1地区（池尻地区、5路線、470 m 道路延長の拡幅整備）を市の単独事業として行っている。こうした点にも細街路整備への市の積極性が示さ

れている（図7・6）。

伊丹市が密集事業に取り組もうとした要因は、震災以前から「建築行為に係る後退道路用地等の確保、整備に関する要綱」を制定し、生活用道路の整備を行い、交通、災害対策等の都市機能の向上を図っていたことがあげられる。

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7・6である。3地区とも震度6の区域内で、いずれも老朽住宅が多い。旧村落のため基盤未整備で幅員4 m未満の道路が多いことも共通しており、100 m²未満の小規模敷地については、荒牧38%、鴻池14%、西野27%となってい

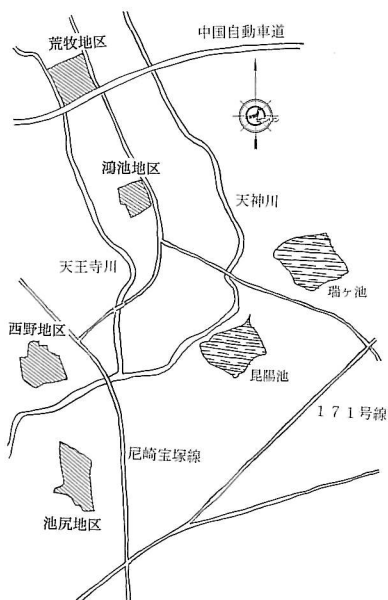


図7・6 伊丹市の密集事業地区

表 7・6 伊丹市 3 地区の従前概要

	荒牧地区	鴻池地区	西野地区
区域面積	9.1 ha (24.5 ha)	5.9 ha	6.6 ha
住宅戸数	490 戸	175 戸	253 戸
戸数密度 (戸/ha)	31.49	31.99	44.86
全・半壊率	39.7%	38.2%	51.6%
老朽住宅戸数率	82.4%	83.3%	97.6%
小規模敷地率	37.7%	14.4%	27.2%
4 m 未満道路敷地率	46.4%	88.8%	56.2%

注：荒牧地区の事業面積は全体で 24.5 ha、戸数密度対象面積は 3 地区、各 15.56 ha、5.47 ha、5.64 ha である
資料：伊丹市『密集住宅市街地整備促進事業事業計画報告書』より作成

表 7・7 伊丹市・3 地区の密集事業の進捗状況

	荒牧地区	鴻池地区	西野地区
生活道路整備(延長)	9 路線、1,612 m	4 路線、626 m	5 路線、608 m
公園・緑地整備(面積)	170 m ²	216 m ²	130 m ²
用地買収計画面積	3,328 m ²	1,600 m ²	1,832 m ²
契約済面積	1,332 m ²	1,239 m ²	1,461 m ²
1998 年 3 月の進捗率	40.0%	77.4%	79.7%
事業の完成	2005 年 3 月予定	2001 年 3 月	1999 年 3 月

注：荒牧地区は 2003 年 3 月で 66%の進捗率である

る。住宅の被害は、西野が全・半壊率 52%、荒牧 40%、鴻池は 38%で、伊丹市では被害の大きかった地区である。

密集事業の進捗状況を示したのが表 7・7 である。3 地区とも、事業は順調に進行し、買収交渉および買収が済んだ路線から工事が始まっている。

1・4 — 荒牧地区の密集事業による生活街路整備

(1) まちづくりの経緯

荒牧地区の従前建物状況を示したのが図 7・7、これまでのまちづくりの経緯を示したのが表 7・8 である。これまでのまちづくりの経過は、①1995 年 (1 年目)：計画づくりと住民の合意、②1996 年 (2 年目)：事業承認と用地買収、一部工事開始、③1997 年 (3 年目) 以降：地区計画の策定と道路拡幅工事、ポケットパークの建設である。

(2) 密集事業の内容と問題点・評価

荒牧地区で行っている密集事業の内容は、現道拡幅とポケットパークの整備である。密集事業を行うにあたって、地区内の 4 m 未満の整備すべき路線を決

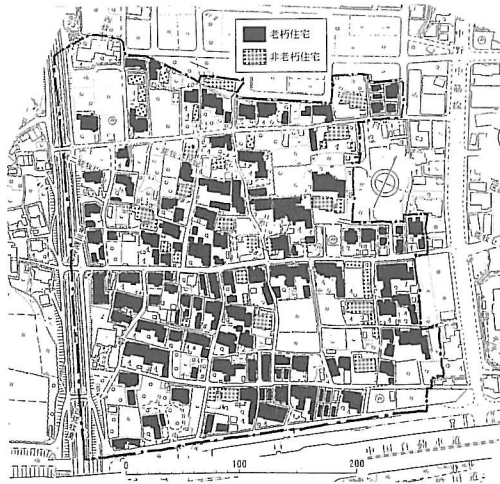


図 7・7 荒牧地区の従前建物状況

表 7・8 荒牧地区復興まちづくりの経緯

1995 年 (計画づくり)	3月19日	自治会総会 (市より説明)
	3月26日	農会総会 上記両総会を経て地区内整備委員会が復興まちづくりを行うことに決定
	5月1日	第1回地区内整備委員会
	5月6日	復興道路別権利者説明会
	～6月1日	
	9月11日 ～10月2日	復興道路別境界立ち会い
1996 年 (用地買収・事業着手)	11月20日 ・29日	南北ブロック別住民境界立ち会い
	2月22日	用地買収および側溝等の工事開始
1997 年	6月28日	地区計画制度の権利者説明会
	7月上旬	地区計画に向けてのアンケート調査
1998 年	3月20日	荒牧中央地区計画を都市計画決定
1999 年 (事業完了)	3月末	52%事業完了

め、沿線住民との協議のなかで同意がとれた路線について整備を行っている。荒牧地区では12路線を住民に提示し、そのうち協議の整った9路線を整備している(図7・8)。

現道拡幅についての特徴は、拡幅後の幅員を4mでなくそれより広い5mにしていることである。これは宅地規模が比較的大きかったことが影響しているが、この地区は従前から4m未満とはいえ比較的縦横に道路が通っていたため拡幅による改善効果は大きい。

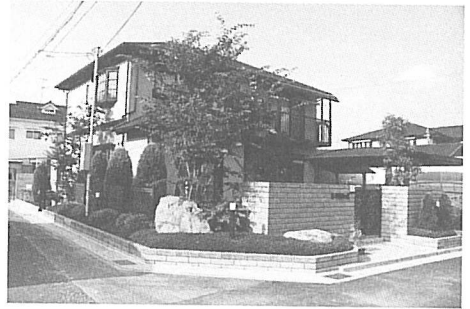
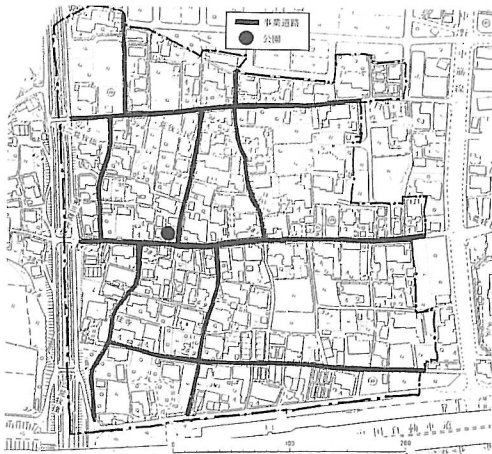


図7-9 外構部に小緑地をつくっている荒牧地区の密集事業

図7-8 荒牧地区の事業概要

さらに評価すべき点は、いくつかの箇所、住宅の塀の外側、道路との間(中間領域)での生け垣緑化の努力である。例えば、角宅地の部分で塀を少しセットバックして、そこに緑のスマールアーバンスペースをつくっていたり、道路より塀を少し下げその間に低木、花等を植えている住宅もある(図7-9)。これは1軒当たりの敷地面積が広いことと、従前の住宅が塀や門構えだったことも影響しているが、1998年3月に決定した地区計画制度によるところが大きい。

問題点としては、当初は旧村落内の細街路すべてを拡幅する計画であったのが、沿線住民の賛成が多い路線のみの拡幅になったため、角地の住民から不満が出ていることである。拡幅される道路に面する敷地には補償があるが、拡幅されない2項道路に面する敷地は、建て替え時に道路中央から2mセットバックせねばならず、敷地が狭くなるため地権者が納得しないケースである。

土地の買収形態は、大部分が道路拡幅部分だけの部分買収で、全面買収はポケットパーク用地の1件だけである。建物補償は、工作物補償が19件(34%)と多い。これは先に述べたように従前の住宅が塀や門構えをもつ住宅が多かったことによる。

1・5 —— 一宮町郡家地区の被災と密集事業による生活街路整備

(1) 地区の特徴・被災とまちづくりの経緯

一宮町郡家地区の震災前の状況を示したのが表7-9、図7-10である。まちの

表 7・9 郡家地区の震災前の状況

区域面積	住宅戸数	撤去家屋率	老朽住宅率	小規模敷地率	4m未満道路率
15.8 ha	142戸	80.8%	76.5%	88.0%	57.9%



図 7・10 郡家地区の従前建物状況

中心商店街を含む団子型の地区（15.8 ha）で、全・半壊 7 割という大きな被害を受けた。旧国道から海側の地区北西部は漁村の面影を残す街並みで狭隘道路が多く、古くは「網上げ道」とよばれ漁網を運ぶのに使われた小道であった。

表 7・10 が復興まちづくりの経緯である。震災後すぐ町課長がリーダーシップをとり、復興まちづくり計画がつくられ話題になった。95 年の 1 月末に地区内道路拡幅計画を町民に示し、2 月には町民緊急アンケート調査を行っている。そして 3 月 31 日には密集事業整備計画の大臣承認を受け、4 月上旬に復興まちづくり委員会を設立している。

(2) 密集事業による道路整備とコミュニティ住宅の建設

表 7・11、図 7・11 は、一宮町郡家地区の密集事業の概要と進捗状況を示したものである。事業は、生活街路整備とコミュニティ住宅の建設（3ヶ所、81戸）

表 7・10 郡家地区復興まちづくりの経緯

1995 年 (計画づくり・用地買収)	1 月 31 日	地区内道路拡幅計画の一般町民への公示
	2 月上旬	町民緊急アンケート調査
	3 月 31 日	密集事業整備計画建設大臣承認
	4 月上旬	復興まちづくり委員会設立
	下旬	整備計画の地元説明会
1996 年 (事業着手)	8 月上旬	コミュニティ住宅用地過半数取得 第 2 回町民アンケート
	1 月下旬	地区内主要 5 路線の道路用地取得と工事開始
	3 月上旬	拠点コミュニティ住宅事業決定 復興まちづくりシンポジウム コミュニティ住宅着工
1997 年	7 月	コミュニティ住宅着工
	3 月	浜北・浜南コミュニティ住宅完成
	6 月	蛭子線 100 m、浜北線 118 m 拡幅完成
	10 月	拠点ゾーンコミュニティ住宅着工
1998 年 (事業完了)	11 月	宮の浜線 198 m 完成
	9 月	中心商店街・新道筋の道路計画の提示

表 7・11 郡家地区の密集事業概要

道路整備 計画	整備 延長	1998 年 3 月 進捗率	小 公 園	コ ミ ュ ニ テ ィ 住 宅
3,040 m	1,465 m	48.2%	7ヶ所	3ヶ所81戸

注：2003 年 10 月の進捗率は、道路整備 2,000 m66%、事業費ペースで 80 %、事業完成予定は 2005 年 3 月である

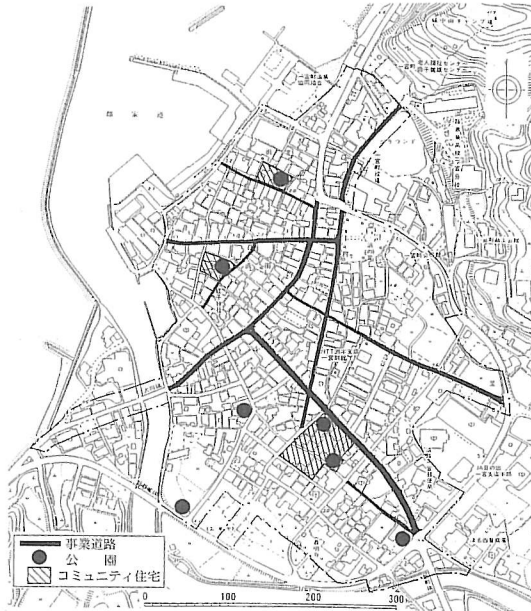


図 7・11 郡家地区の密集事業の概要



10 m に拡幅したコミュニティ道路に建設されたコミュニティ住宅

図 7・12 一宮町の密集事業

を一体的に進め、過疎事業との合併施行で行われている。

生活道路は、区内 29 路線、長さ 4,900 m の整備であり、そのうち幅員 7 m を 10 m のコミュニティ道路に拡幅整備する商店街道路をはじめ、優先的に整備を行う 8 路線を決めている。宅地のうち道路拡幅部分を買取すること（部分買取、75%）を基本に進めていて、一定の道路延長部分を買取できれ

ば工事に着手しており、すでに多くの道路が整備されてきている。

問題は一軒一軒の宅地が狭いことで、残地での再建は困難で、代替地の確保が重要な課題となっている。前述した 10 m のコミュニティ道路についても、再建された住宅はセットバックし買取の合意は取れているが、予算不足で拡幅部分の用地を買取するめどはたっていない。また事業決定時から地籍図の作成を行っているが、敷地境界未確定の場所を買取できない等の問題もある。

3ヶ所のコミュニティ住宅のうち、中心となるのは前述した商店街道路に面して、1階店舗で広場をもつ 51 戸の住宅で、郡家地区の商業活性化の一役を担っている。ほかには、2棟（18戸、12戸）が完成している（図 7・12）。

なお、この地区は、都市計画区域でないため道路幅員に法的規定はなく、道路中心線からの 2 m のセットバックも本来必要ではない。また、調査対象 4 自治体・地区のなかで唯一、コンサルタント（じゅう・総合計画研究所）が密集事業による復興まちづくりを担当、参加している。まちづくりの過程では、「一宮町・災害に強い住宅づくり指針—在来木造住宅を中心に」「一宮町・災害に強い街なみづくり指針」を作成、配布して、住民の啓発に努めている。

1・6 — 東浦町仮屋地区の被災と密集事業による生活街路整備

(1) 地区の特徴・被災とまちづくりの経緯

東浦町仮屋地区は、南北約 2.5 km、東西約 200 m という細長い地域で、典型

表 7・12 仮屋地区の震災前の状況

区域面積	住宅戸数	撤去 家屋率	老朽 住宅率	小規模 敷地率	4m未満 道路率
36.8 ha	1,210 戸	42.6%	80.5%	33.1%	85.9%

表 7・13 仮屋地区復興まちづくりの経緯

1995 年 (計画づくり・用地買収)	2月～4月	自治会ごとに説明会
	4月上旬	自治会役員とコミュニティ住宅に関して視察
	5月上旬	代替用地先行取得
	6月13日	密集事業整備計画建設大臣承認
	7月上旬	事業計画の住民への公示
	8月	事業用地の買収
1996 年 (事業着手)	6月	道路拡幅事業着工
	9月	コミュニティ住宅着工
1997 年	3月	コミュニティ住宅完成 (11 戸)
	10月	一部道路拡幅事業完成
1998 年	3月	コミュニティ住宅完成 (17 戸)
	12月	コミュニティ住宅完成 (10 戸)、すべて完成
1999 年 (事業完了)	3月末	10 本の道路すべて完成

的な密集漁業集落である。横方向（南北）には海岸線を走る 4～5 m の旧道と 1965 年に完成した地区上端を通る県道が平行に走っているが、縦方向（東西）には 2.5 km の間に 6 m 道路が 1 本しかなく、あとは細街路だけであった。しかも、それらの多くは漁村特有の 1～2 m の路地に家屋が密集しており、4 m 未満道路率が 86% とほとんどであった（表 7・12）。

震災後のまちづくりの経緯を示したのが表 7・13 である。1995 年 2～4 月に自治会ごとの説明会を行うとともに、町が主導的に住民に働きかけ、6 月には密集事業の大臣承認を受けている。

(2) 密集事業による道路整備とコミュニティ住宅の建設

仮屋地区では、密集事業と漁業集落環境整備事業との合併施行で生活道路整備を行うとともに、コミュニティ住宅、集会所等の整備を計画した。

生活道路整備は震災の教訓から縦道（国道と海岸を結ぶ道）の整備を重点に行っている。当初 26 路線で計画をたて、不足している縦道を中心に精力的に取り組み、すでに縦道 9 路線、横道 1 路線の 10 路線すべてが完成している（表 7・14、図 7・13）。

東浦で生活道路整備が進んだのは、担当課長の積極性とともに次のような条件がある。第 1 に、重点を整備効果の大きい縦道路においたうえで、5 路線全部

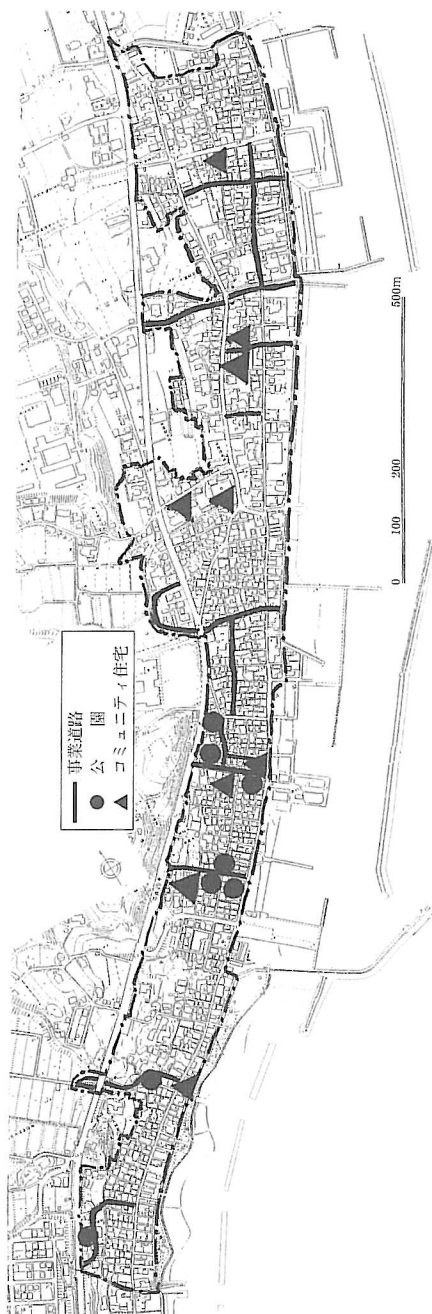


図7・13 仮屋地区の密集事業の概要

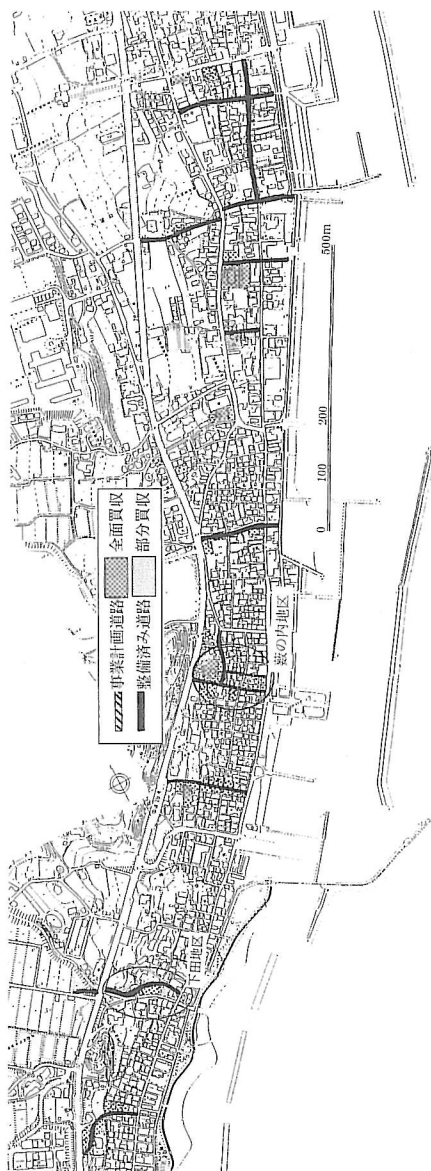


図7・20 仮屋地区の道路整備と買取家屋

表 7・14 仮屋地区の密集事業概要と進捗状況

道路整備計画	整備済延長	1998年3月進捗率	小公園	コミュニティ住宅
2,000 m	1,126 m	56.0%	8ヶ所	9ヶ所49戸

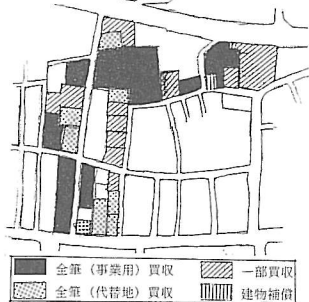
注：道路は途中2本中止したが、すでに完成。事業変更で1,220 m²の公園とその南道路を追加、事業完成予定は2005年3月

一筆買取で道路と緑地に。右手は建設されたコミュニティ住宅

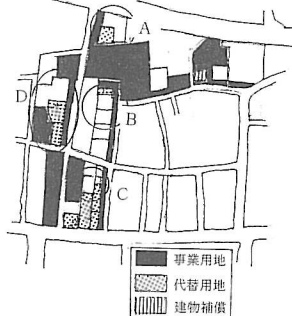
図 7・14 東浦町の密集事業



1) 土地の買収状況



2) 事業用土地状況図



3) 事業後の用途と敷地の変容

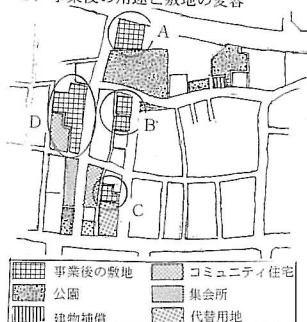


図 7・15 藪の町地区の事業前と事業後の敷地の変化

(のちに4路線を追加)に買収の声をかけ、同意のとれたところから着手していったこと、第2に相手が売却しやすいように拡幅部分だけでなく、なるべく一筆単位で宅地を購入(全買収宅地数の76%)したことである(図7・14)。これは本地区の大きな特徴であり、道路の拡幅だけでなく緑地整備等にも利用している。これは、多くが20~30坪という狭小宅地であったことも関係している。

第3に、道路部分以外でも可能な宅地は買うという方針をとったことであり、道路拡幅のために買収が必要な宅地の代替用地等として提示・活用している。しかもそれらを交換分合等で総合的に組みあわせて整備を行っている。

以下では、東浦地区のそうした施策のうち2つの事例について具体的にみる。

①藪の町地区の事例

図7・15は藪の町地区での事業を示したものである。土地の買収状況、事業に関わる土地の状況、事業後の用途と敷地の変容という3つの図から事業の展開をみる。用地買収の状況は、全筆買収10件、部分買収8件であり、また代替地

用全筆買収は8件、建物補償は1件である。事業後の用途は、公園5ヶ所（道路際の緑地も含む）、コミュニティ住宅2棟4戸、集会所、となっている。

ここでA～Dの敷地（宅地）が事業によってどのように変容したかをみる。敷地Aでは、道路になる部分を一部売却し、その代わりに隣の代替地の一部を購入してL型の土地から正方形に近い土地に変わっている。Bでは2軒の土地の上側（山側）にある代替地をあわせて敷地境界線を引き直し、道路で減少した土地を補償されている。Cの土地は左側にコミュニティ住宅が建設され、右側は他人の土地で進入路がなくなった。そのため代替地の一部を補償として受け、図のように拡幅道路に面する敷地になっている。Dは、自分の土地が一部道路にかかった分は下側（海側）の代替地をあて、もう1つ（上側）の代替地を町から購入して図のような敷地にしている。

㊤下田地区の事例

密集事業地区の中央にある下田地区についてみたのが、図7・16である。全面買収されるのは2敷地であり、公園とコミュニティ住宅になる。拡幅される縦道路の一番下（海側）の部分は横の道路部分も拡幅するため代替地として取得している。そのすぐ上の敷地（宅地）は、代替地の一部と合筆することによって、拡幅前の敷地面積を確保している（なお、この敷地は再築補償である）。

以上の事例からわかるように、東浦の場合には、地区内外に多くの代替地を

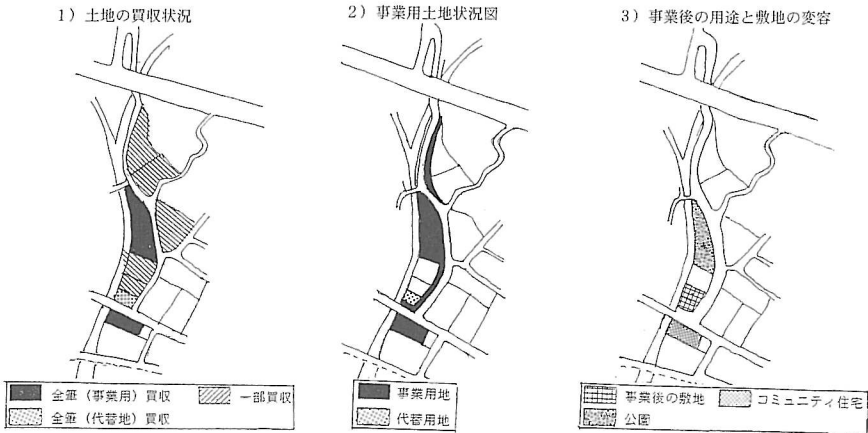


図7・16 下田地区の事業前と事業後の敷地の変化

先行取得し、地権者の要望に応えながら交渉を進めやすくしている。そのほかに事業としては、コミュニティ住宅、集会所、公園等の整備がある。コミュニティ住宅は、3階建15戸の鉄筋造1棟のほかに、二戸一の低層木造住宅8ヶ所、34戸が建設されている。とくに二戸一の低層木造で長屋形式のコミュニティ住宅は、細街路の多い密集した地区内に景観的にもうまく溶けこんでいる。

2 密集事業の内容と地権者の関わり

密集事業は道路の拡幅、コミュニティ住宅や公園の整備を用地買収によって行うため地権者の利害と直接関わる。ここでは敷地一筆ごとのデータから地権者の構成、敷地買収の進捗状況と敷地の買収形態、建物補償について分析する。

2・1 —— 地権者の構成

地権者の構成をみると、宝塚、伊丹といった都市部では大部分が在地主であり、不在地主はほとんどいない。それに比べ、一宮、東浦の漁村部では不在地主（20%強）が相対的に多い。不在地主は地域との関係が希薄なので事業には協力的であるが、前述したように敷地確定が行われていない場合には、地元にはないためそれだけ対応が遅くなることになる（表7・15）。

2・2 —— 敷地の買収率と買収形態

各地区の敷地の買収率と買収形態をみたのが表7・16であり、道路整備の進捗状況と買収家屋を地区別に示したのが図7・17～7・20である。

(1) 敷地買収の進捗状況

敷地の買収からみた事業の進捗率は、東浦100%、宝塚92%で買収が進み、一宮56%、伊丹55%で遅れている。一宮では不在地主等の関係で敷地境界の確定が遅れ、それが買収の遅れにもなっている。伊丹では、

表7・15 地権者（在地主・不在地主）の構成
件数（%）

	在地主	不在地主	不明	計
宝 塚	138 (94.5)	8 (5.5)	0	146 (100.0)
伊 丹	101 (99.0)	1 (1.0)	0	102 (100.0)
一 宮	118 (70.2)	37 (22.0)	13 (7.7)	168 (100.0)
東 浦	82 (78.1)	23 (21.9)	0	105 (100.0)

表 7・16 4 地区における敷地の買収率と買収形態

	道路			コミュニティ住宅、公園等			件数 (%)	
	全面買収	部分買収	計	全面買収	部分買収	計	未買収	買収率 (進捗率) (%)
宝塚	0	136 (100.0)	136 (100.0)	5 (100.0)	0	5 (100.0)	12	92.2
伊丹	0	57 (100.0)	57 (100.0)	1 (100.0)	0	1 (100.0)	47	55.2
一宮	28 (21.9)	100 (78.1)	128 (100.0)	30 (100.0)	0	30 (100.0)	70	56.1
東浦	59 (65.6)	31 (34.4)	90 (100.0)	23 (100.0)	0	23 (100.0)	0	100.0

注：未買収はすべて道路予定用地である

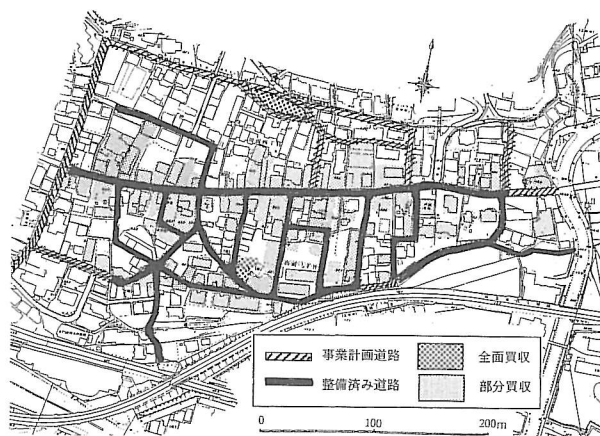


図 7・17 川面地区の道路整備と買収家屋

路線によって買収にばらつきがある。その理由は、一方の道路しか拡幅しない路線(4m未満)と接する角地の地権者が納得せず、買収にいたっていないケースがあるからで、コミュニティ住宅や公園の買収はすべて終わっている(表7・16)。

(2) 敷地の買収形態

敷地の買収形態を敷地全部の買収(一筆買収)と道路拡幅部分だけの部分買収に分けてみる。道路については、宝塚、伊丹の都市部では、すべてが部分買収である。それに対して、とくに東浦では3分の2の多くが全面買収になっている。これは、前述したように地権者がより売却しやすいようにしているためである。一宮では全面買収が20%強である。

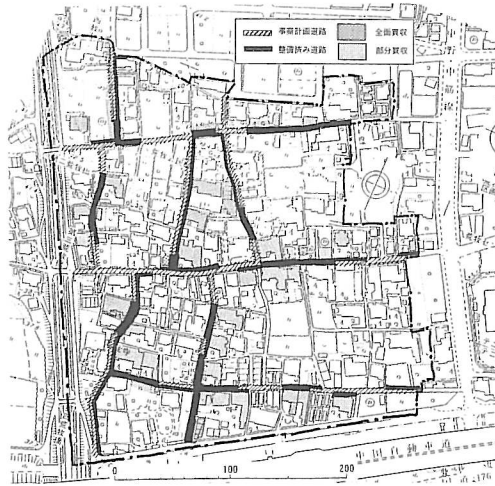


図 7・18 荒牧地区の道路整備と買収家屋

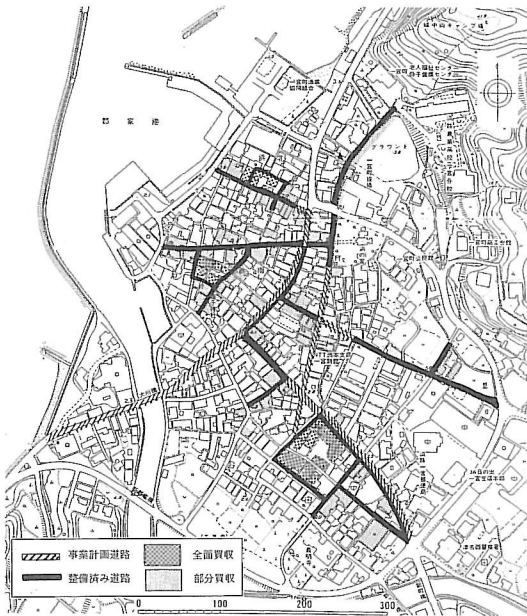


図 7・19 郡家地区の道路整備と買収家屋

2・3 — 道路拡幅等にもなう建物補償

道路拡幅等にもなう建物補償の結果をみたのが表 7・17、図 7・21～7・23 で

表 7・17 道路拡幅にともなう建物補償

	件数 (%)					
	再築	曳家	切り取り改造	工作物	支障物件なし	計
宝塚	15 (10.1)	3 (2.0)	6 (4.1)	1 (0.7)	123 (83.1)	148 (100.0)
伊丹	6 (10.0)	2 (3.3)	2 (3.3)	21 (35.0)	29 (48.3)	60 (100.0)
一宮	12 (5.0)	1 (0.4)	1 (0.4)	5 (2.1)	221 (92.1)	240 (100.0)
東浦	2 (1.7)	0	0	0	115 (98.3)	117 (100.0)

注：敷地と建物については件数は一致しない

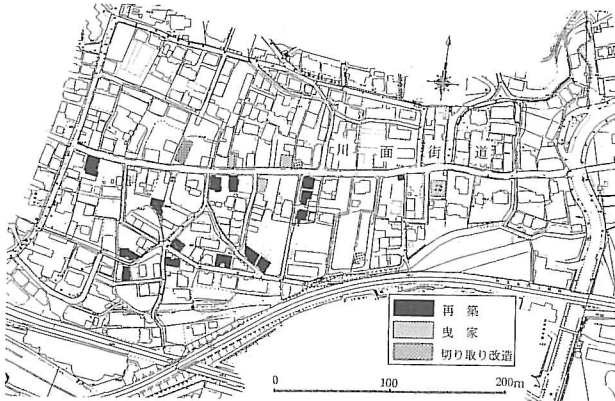


図 7・21 川面地区の建物補償



図 7・22 荒牧地区の建物補償

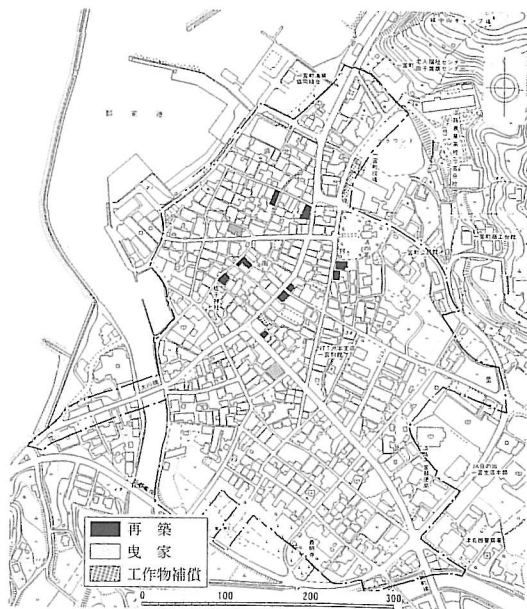


図 7・23 郡家地区の建物補償

ある。震災による被害が大きく、更地になった場合が多かったため、道路の拡幅にあたって「支障物件なし」が、東浦 98%、一宮 92%、宝塚 83%では大部分である。しかし、再築補償も宝塚、伊丹、一宮では5~10%、5~15件あり、こうした再築補償が密集事業の交渉での合意に大きい役割を果たしている。被害が相対的に小さかった伊丹では門・塀の工作物補償が21件と多い。

3 各自治体での密集事業計画・事業の特徴

以上みてきたように、4つの自治体で行われている生活街路を買収拡幅する密集事業は当然共通点をもつが、他方で、各自治体での計画上の違いもある。

3・1 —— 宝塚市川面地区

宝塚市川面地区での事業の特徴は、第1に、行政（県、市）が当初土地区画

整理事業を行うとしたこと、そのため、区画整理と密集事業（現道を拡幅する方策）との比較、検討が一定期間行われていることである。

第2に、そうした区画整理の検討から出発したため、基本的には4m未満の道路をすべて4m(4.3m)に拡幅する面整備型の密集事業として取り組まれたことである。第3には、逆に、面整備でありながら現道拡幅がほとんどであったため、6差路や一列宅地など従前での不合理な街路構成の改善ができなかったという問題がある。

第4に、隣接する川面4丁目への事業の拡大である。これは、今回の面整備事業でも、ほかの地区にはみられない事例である。徹底した住民参加と道路拡幅部分や建物への補償を行ってきた3丁目の事業が、4丁目の居住者に評価され、受け入れられたことが事業地区の拡大という事実で示されている。

3・2 —— 伊丹市荒牧地区

伊丹地区の特徴は、第1に、密集事業制度選択への努力である。市の担当者が細街路整備に活用できる制度を求めて県へ度々出向いて模索し、密集制度の活用に到達している。第2は、整備すべき路線を決め、そのうちで住民の合意がとれた路線で整備を行っていること（荒牧地区は12路線中9路線）である。しかし、この点では前述したように「拡幅整備を行わない道路に面している角地の宅地で協力が得にくい」という問題も生じている。

第3は、拡幅後の幅員を4mでなく、より広い5mにしていることである。これは、3地区と比べ宅地規模が比較的大きいことが作用している。第4は、国の補助で行う密集事業3地区に加え採択要件に足らない1地区を市の単独事業として行っていることで、細街路整備への市の積極的な姿勢が示されている。

3・3 —— 一宮町郡家地区

第1に、当初29路線を決め、そのうち8路線を重点にして精力的に事業を展開していること。第2に、まちの中心商店街通りは、7mを10mのコミュニティ道路に拡幅するという密集事業としては大きい道路拡幅として取り組んでいることである。第3に、コミュニティ住宅の建設である。3棟のコミュニティ住宅を建設し、そのうち1棟については、幅員10mのコミュニティ道路の中心部

に面する拠点的事業である。1階は道路拡幅によって立ち退いた商店が入居し、ポケットパークをつくり、イベント広場を設けるなどして町の活性化の中心的役割を担おうとしている。

3・4 —— 東浦町仮屋地区

第1に、26路線を決め、そのうちとくに国道からのアクセス道路として整備効果が大きい縦道5路線を決め、一斉に取り組んだこと(後に4路線追加)。第2に、買収を容易にするために道路拡幅部分だけでなく宅地全部の買収を基本にしたこと。道路整備に付加して、緑道・緑地整備、集会所整備等を同時に行っている。第3に土地の交換部分や、入れ替え、代替用地のための土地取得等によって、小さいスケールではあるが総合的な方策を使いながら、生活道路の拡幅整備を行っていることである。

4 4 地区の居住者階層と従前の居住環境

本節と次節では、居住者アンケートの結果について分析する。本節では、対象地区の居住者階層と従前の住環境を、次節では居住者・地権者による密集事業の評価について分析する。

4・1 —— 居住者の属性

居住者階層を世帯主年齢と居住者・地権者のタイプ(居住状況と住宅の所有関係)から各地区の特徴をみる(図7・24、7・25)。

①宝塚市川面地区

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歳までと中高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伊丹市荒牧地区

年齢では、65歳以上の人が26%と4地区中で最も少なく、45歳未満の人が17%と最も多く比較的若い地区である。大半の居住者が震災前から住んでおり、

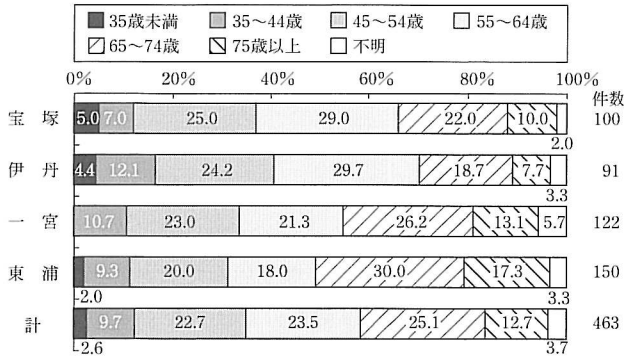


図 7・24 世帯主の年齢

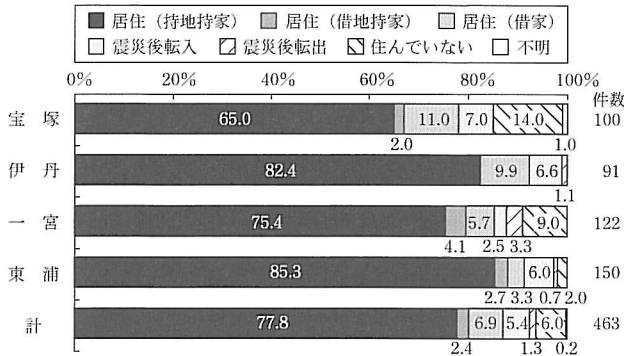


図 7・25 居住状況と住宅の所有形態

持地持家層が8割を超えている。

③一宮町郡家地区

65歳以上の方が39%を占め、45歳未満の方が11%と極端に少ない。震災前からの居住者は85%で、持地持家層は75%となっている。

④東浦町仮屋地区

65歳以上の方が47%と調査地区中最も多く、高齢者の多い地区となっている。震災前からの居住者も91%と最も多く、持地持家層が85%である。

4・2 —— 従前の住環境と道路の問題点

(1) 従前の住環境

住環境と道路の問題点について分析する。震災前の住環境では(図7・26)、「道

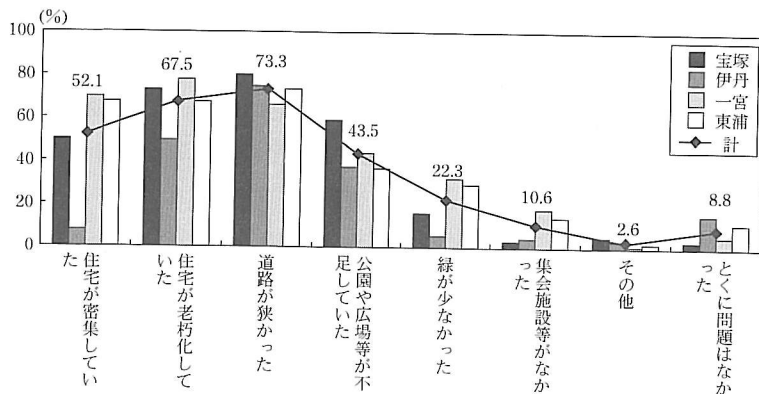


図 7-26 住環境の問題点

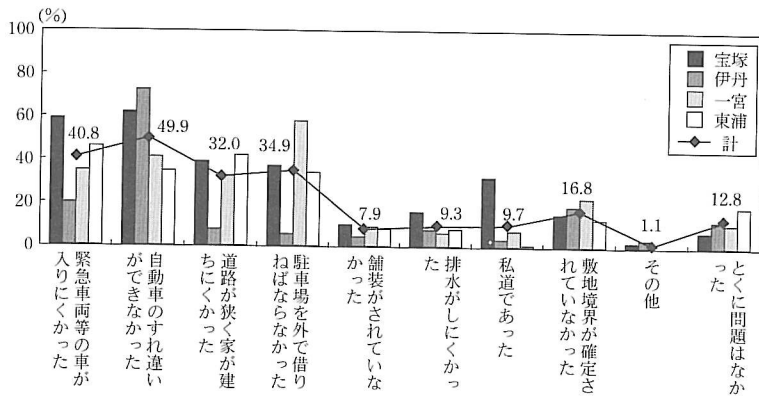


図 7-27 震災前の道路の問題点

路が狭かった」73%、「住宅が老朽化していた」68%、「住宅が密集していた」52%、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「道路が狭かった」「住宅が老朽化していた」、伊丹では、「道路が狭かった」が高く、旧集落の特徴が現れている。他方、一宮では「住宅が老朽化していた」「住宅が密集していた」、東浦では「道路が狭かった」「住宅が密集していた」と、住宅の密度が高く、漁業集落の特徴が現れている。それ以外の項目では、宝塚で「公園や広場等が不足していた」、淡路の2町で「緑が少なかった」が高い。

(2) 道路の問題点

震災前の道路（図7・27）をみると、全体では「自動車のすれ違いができなかった」50%、「緊急車両等の車が入りにくかった」41%、「駐車場を外で借りねばならなかった」35%など、車に関して高く、「道路が狭く家が建ちにくかった」32%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かった」といった自家用車に関する問題点が、宝塚、東浦では「緊急車両等の車が入りにくかった」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居住者・地権者の評価

生活街路整備型の密集事業において、道路整備による地区環境の改善では、地区のすべての居住者に影響する。拡幅される道路にかかる住民にとっては、道路買収等によりストレートに生活に影響することになる。ここでは、前半で調査対象者全員に対して、事業当初と事業後の2時点について密集事業の評価を聞くとともに、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評価について明らかにする。

5・1 —— 道路拡幅整備についての居住者の評価

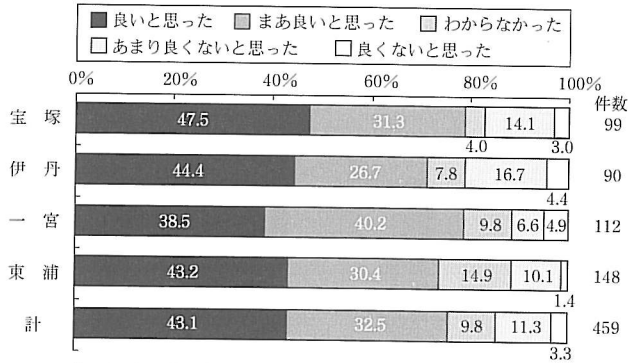
地区内居住者・地権者（全員）の事業当初と事業後の評価をみると興味深い結果が示された。

(1) 事業当初の居住者の評価

当初の評価では、「良いと思った」43%、「まあ良いと思った」33%と76%の多くが評価している。これは復興区画整理事業で住民の反対や不満が大きかったこととは好対照の結果である。「あまり良くないと思った」11%、「良くないと思った」3%は、15%程度と少ない（図7・28）。

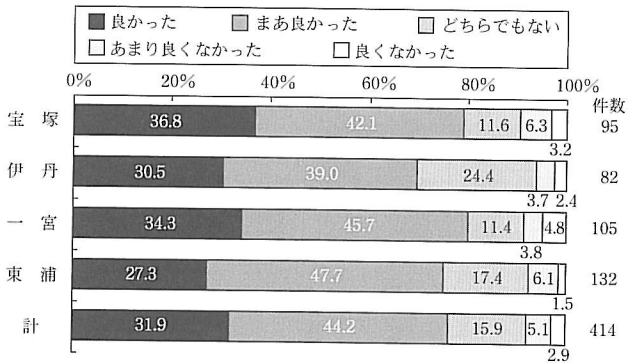
(2) 事業後（現時点）の評価

事業後の評価でも、「良かった」32%、「まあ良かった」44%あわせて、76%と評価はほぼ同じであるが、「良かった」とする率は減少している。さらに注目



注：不明の4件を除く

図7・28 当初の事業評価



注：不明の49件を除く

図7・29 事業後の事業評価

すべき点は、「あまり良くなかった」5%、「良くなかった」3%と事業を評価しない人が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は、「まあ良かった」という意見に代表される評価とみることができる（図7・29）。

(3) 事業評価についての肯定的理由

「良いと思った」「まあ良いと思った」と回答した347人（76%）について、その理由をみると（図7・30）、「道路が整備されると防災上安心」79%、「車が入れるので日常生活が便利」62%、「道路内の上下水道・ガス等が整備できる」42%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であるが、「道路内の上下水道・

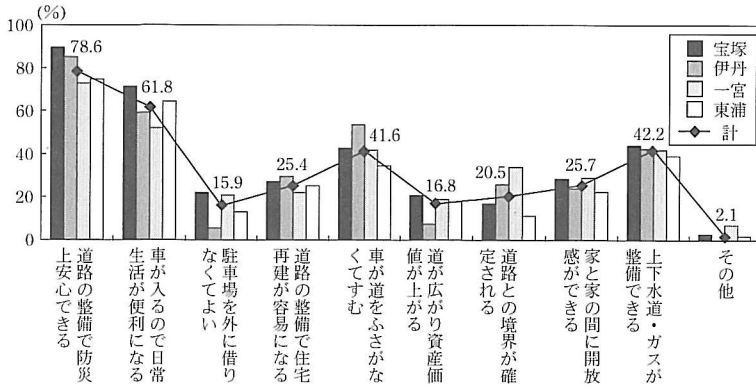


図 7-30 事業に対して肯定的な人の理由

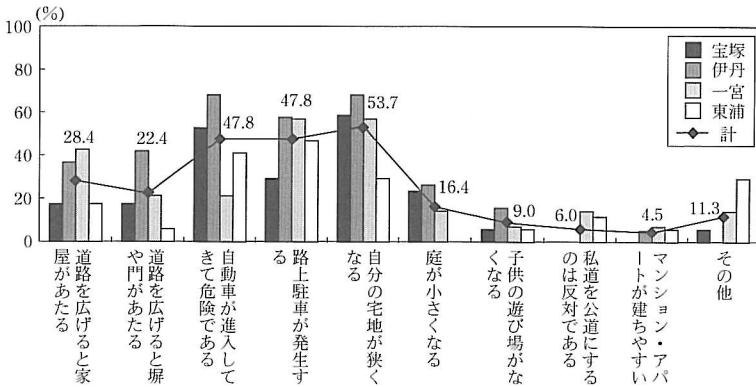


図 7-31 事業に対して否定的な人の理由

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。

(4) 事業評価についての否定的理由

「あまり良くないと思った」「良くないと思った」と回答した 67 人 (15%) に対してその理由を聞いた (図 7-31)。

「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、次いで「道路が広がると家屋があたる」「門や塀があたる」等が上位を占める。やはり道路拡幅にともなう宅地・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。

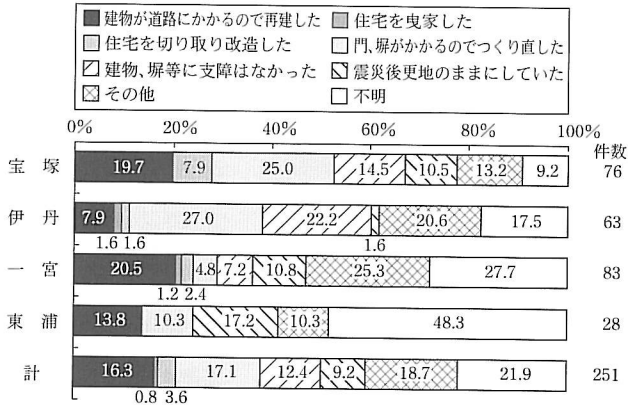


図 7・32 道路幅幅にかかった自宅の状況

5・2 —— 道路幅幅にかかった地権者の自宅の状況

事業による道路幅幅に「かかった」38%、「かかる予定」15%という53%の居住者を対象に「自宅をどのようにしたか」について聞いた。

「門、塀がかかると作り直した」「建物が道路にかかると再建した」「建物、塀等に支障はなかった」などが多いが、住宅を曳家したり、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（図 7・32）。

5・3 —— 道路幅幅にかかった居住者・地権者の事業評価

道路の幅幅整備等の考え方を12の項目（図 7・33 参照）、道路整備の進め方等を13の項目（図 7・34 参照）に設定し、各項目について「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*4。

(1) 道路の幅幅整備等についての評価

道路の幅幅整備等についての考え方を示したのが図 7・33 である。大別すると道路幅幅の問題、買収にともなう問題、不公平性の問題の3点になる。

道路幅幅については、「道が広がってよかった」は、宝塚、伊丹、一宮地区では60%台、東浦が50%台で、どの地区からも高い評価を受けている。「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」という回答がほとんどないことは、今回幅幅された道路幅員が概ね適切であることを

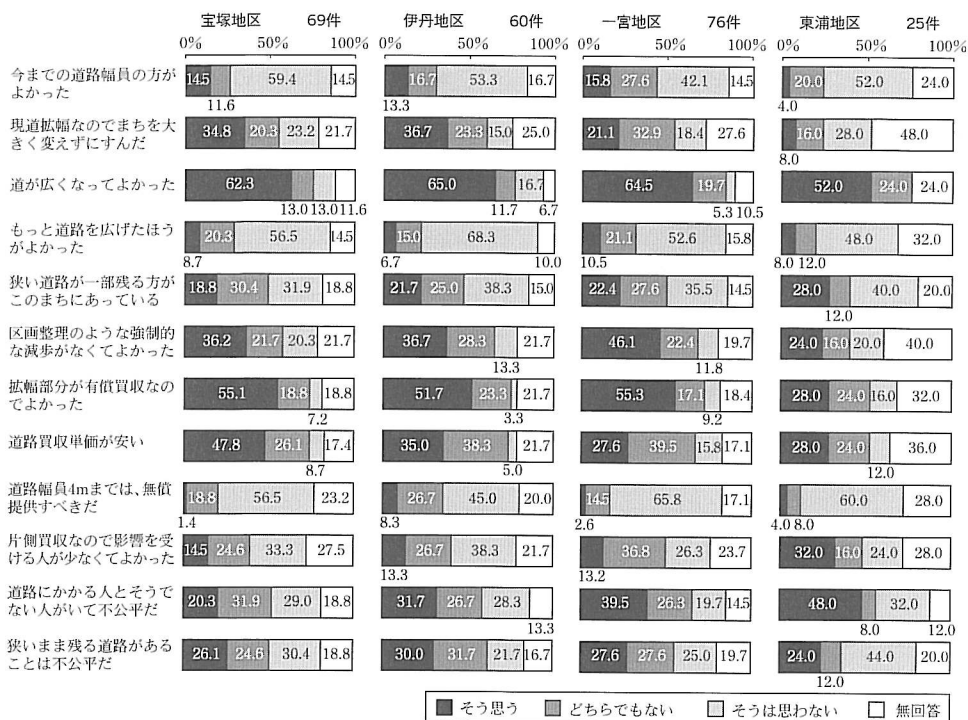


図 7-33 道路の拡幅整備等について

示唆しているといえよう。

また「現道拡幅なのでまちを大きく変えずにすんだ」も都市部の宝塚、伊丹では35%程度の人が評価している。買収にともなう問題では、「拡幅部分の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、東浦では28%と低い。「買収単価が安い」は、宝塚では多くの人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」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」は、淡路の2地区、とくに東浦では48%と不満が高い。「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分の1以上の人が評価している。

(2) 事業の進め方等についての評価

事業の進め方や整備方式について聞いた(図7-34)。行政と住民の関係についてみると、「役所と住民が協力して進めることができた」は、宝塚が際立って高

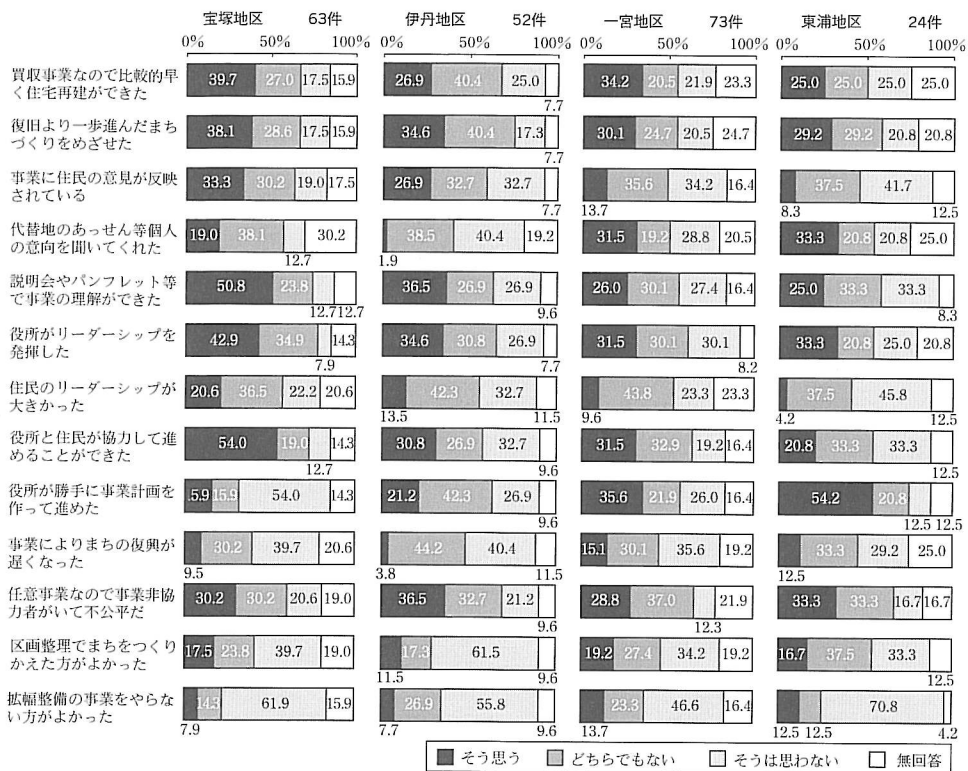


図 7.34 事業の進め方や整備方式について

い評価を示す。これは、行政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、担当課長を中心に行政が主導的、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つくって進めた」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、一宮では少し行政主導という意見が多い。

事業方式に関わる問題では「買取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めざせた」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」という意見はあるものの、「事業によりまちの復興が遅れた」「拡幅事業をやらない方がよかった」「区画整理の方がよかった」という人はほとんどなく、事業に対する評価は高い。

表 7・18 宝塚市川面 3 丁目地区：区画整理と密集事業

	区画整理の方が良いと思った	現道拡幅の密集事業の方が良いと思った	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	56 (100.0)

表 7・19 宝塚市川面 4 丁目地区：川面 3 丁目の先行事例について

	4 丁目もできるように活動してきた	4 丁目もできれば良いと思っていた	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	18 (58.1)	5 (16.1)	5 (16.1)	4 (12.9)	32 (100.0)

表 7・20 伊丹市荒牧地区：道路を拡幅しなかった理由

	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	道路が広くなると車が入ってくる	拡幅への反対が多かった	まちづくりのリーダーがいない	とくに理由はない	その他	計
件数 (%)	7 (28.0)	3 (12.0)	3 (12.0)	1 (4.0)	1 (4.0)	5 (20.0)	5 (20.0)	25 (100.0)

5・4 —— 地区の事業の特色についての評価

(1) 宝塚市川面地区について

川面 3 丁目地区では、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た（表 7・18）。結果は「密集事業の方が良いと思った」38%が、「区画整理の方がよかった」20%の倍近くある。しかし、「どちらともわからなかった」43%と迷っている居住者が多いことがわかる。

川面 4 丁目地区では、遅れて事業がスタートした関係から、3 丁目の先行事例をどう思っていたかについて聞いた（表 7・19）。「4 丁目もできればよいと思っていた」が 6 割近くもあることから事業を望んでいたことがうかがえる。

(2) 伊丹地区について

反対する居住者がいて拡幅できなかった 3 路線に面している居住者に対して道路を拡幅しなかった理由を聞いた（表 7・20）。「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、次いで「とくに理由がない」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。

(3) 一宮地区について

当初の計画から、現在は優先 8 路線を拡幅する事業に変更になったため、8 路

表 7・21 一宮町郡家地区：8 路線以外の道路の拡幅について

	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・22 一宮町郡家地区：8 路線以外の沿道の住宅について

	下がって再建している	震災前からのままである	下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 7・23 東浦町仮屋地区：道路拡幅の評価と今後について

M. A.

	縦の道路ができ生活に便利	道路脇に緑の空間ができ潤いがある	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らよかった	引き続き拡幅を進めてほしい	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)

線からははずれた道路について拡幅の必要性を聞いた(表 7・21)。「早く整備してほしい・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いたのが表 7・22 である。「下がって再建している」が多いが、「下がらずに再建している」も数件ある。

(4) 東浦地区について

東浦地区では縦道の拡幅についての評価と横道についての今後の意向を聞いた(表 7・23)。縦道の拡幅には、かなりの居住者が期待を寄せていたこと、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。

6 密集事業と復興区画整理事業との比較

最後に、法定事業の土地区画整理事業と任意事業である生活街路整備型の密集事業を比較する。検討が可能な項目として、①事業による 4 m 以上の道路整備率(整備敷地率)、②ヘクタール当たりの事業費について考案する。

6・1 ―― 事業による整備敷地率

土地区画整理を行えば100%の敷地が4m以上の道路に接することになる。密集事業が行われれば、どれだけの敷地が整備されることになるのだろうか。ここでは整備敷地率という概念を導入して、事業の結果どれだけの敷地が整備されることになるかについて考察する。整備敷地率とは、「密集事業が行われた結果、従前から存在する4m以上の道路を含めて、4m以上の道路に接道することになる敷地の割合」である。

それをみたのが表7・24である。整備敷地率は、ほとんどの道路を幅員4.3m

表7・24 密集事業による整備敷地率

	事業対象敷地	それ以外の買収敷地	事業非対象敷地			計	整備敷地率 (%)
			整備済敷地	未整備敷地	小計		
宝塚	153 (82.7)	0	9 (4.9)	23 (12.4)	32 (17.3)	185 (100.0)	87.6
伊丹	105 (68.2)	0	7 (4.5)	42 (27.3)	49 (31.8)	154 (100.0)	72.7
一宮	228 (61.3)	6 (1.6)	30 (8.1)	108 (29.0)	138 (37.1)	372 (100.0)	71.0
東浦	113 (13.0)	17 (2.0)	355 (40.9)	383 (44.1)	738 (85.0)	868 (100.0)	55.9

注1：整備済敷地とは幅員4m以上の道路に接している敷地とする

注2：それ以外の買収敷地とは、事業対象敷地以外での買収敷地

表7・25 都市部土地区画整理事業の事業費

地区名	事業費 (億円)	面積 (ha)	ha当たり 事業費 (億円)
森南地区	55	6.7	8.21
六甲道駅北地区	249	16.1	15.47
六甲道駅西地区	68	3.6	18.89
松本地区	176	8.9	19.78
御菅東地区	95	5.6	16.96
御菅西地区	68	4.6	14.78
長田駅北地区	798	59.6	13.39
鷹取東第1地区	100	8.5	11.76
鷹取東第2地区	258	19.7	13.10
西宮北口駅北東地区	510	31.2	16.35
西宮森具地区	149	10.5	14.19
芦屋中央地区	215	13.4	16.04
芦屋西部第1地区	182	10.3	17.67
芦屋西部第2地区	92	10.7	8.60
尼崎築地地区	194	13.7	14.16

表 7・26 都市部での密集事業の事業費

	事業費 (億円)	事業計画地区		道路整備地区	
		面積 (ha)	ha 当たり 事業費 (億円)	面積 (ha)	ha 当たり 事業費 (億円)
宝塚	43.30	14.7	2.95	8.8	4.92
伊丹	17.38	24.5	0.71	9.1	1.91

に拡幅した宝塚で88%と高く、面整備に近い事業になっている。伊丹は73%、一宮は71%でかなりの整備率であることがわかる。東浦は整備敷地率56%で4地区のなかで最も低い。これは本地区が面積的に広く、しかも従前はほとんどが1~2mの路地という基盤条件の低さのためである。

6・2 ―― ヘクタール当たりの事業費

ヘクタール当たりの事業費を比較するため都市部で行われた復興土地区画整理事業の事業費(表7・25)と宝塚、伊丹の密集事業での事業費(表7・26)を比較検討する。区画整理事業でヘクタール当たりの事業費が小さいのは、道路整備比率の小さい森南8.21億円、芦屋西部第2地区8.60億円等で、最も大きいのは松本地区19.78億円、六甲道駅西地区18.89億円であり、多くはヘクタール当たり15億円前後である。

宝塚、伊丹の密集事業をみると、事業計画地区全体では各2.95億円、0.71億円であり、道路整備が行われている部分に全事業費を投入すると考えたとしても、各4.92億円、1.91億円であり、区画整理事業の3分の1から8分の1程度となっている。以上をみると、区画整理事業と比べてかなり安価な事業費で一定程度の水準の整備が行われているといえよう。

7 まとめ

(1)調査対象とした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基盤が最も整っていない。伊丹、一宮は、4m未満の細街路は多いが、一定程度縦横

に道路が通っている。また漁業集落である東浦は、最も街路幅員は狭小であり、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)4地区の密集事業は、宝塚、伊丹地区が生活街路整備を主とする事業であり、一宮、東浦地区は生活街路整備とともにコミュニティ住宅の建設を行っている。生活街路の拡幅での地権者との関わり、敷地の買収形態では、都市部の宝塚、伊丹は地価も高く、道路拡幅部分だけの部分買収になっている。農漁村部の一宮、東浦では全面買収も多く、とくに東浦では3分の2が全面買収であり道路脇の緑地整備などに活用している。

(3)在地主、不在地主の関係でも地域性が表れている。都市部ではほとんどが在地主だが、農漁村部は不在地主が相対的に多い。このことは事業を進めやすくしている反面、敷地境界の確定では事業が遅くなる要因になっている。

被害が大きかったため建物や工作物に対する補償件数は多くはないが、建物補償があることが、住民の事業への合意や買収交渉に役立っている。

(4)密集事業の計画については、第3節で分析してきたように密集事業という共通の制度を用いながら、4つの自治体各々が、地域の実態や住民の要求をふまえ、特徴のある事業運用をしていることが明らかになった。

これは、土地区画整理事業等の強制力をともなう法定事業ではなく、密集事業が要綱にもとづく任意事業であり、住民の合意が前提となるため、柔軟に展開されやすいという長所が発揮されたと考えられる。

(5)居住者・地権者（全員）からの事業評価では、興味深い結果が得られた。事業の当初、事業後とも良いとする人が76%と高い評価を示している。

2時点で違うのは、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ることができよう。

(6)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、道が広がってよかった、有償買収なのでよかった、とする人が過半数を占め、密集事業の利点が評価されていることが明らかにされた。

(7)行政と住民の関係、事業の進め方に対しては、宝塚で、住民と行政が何回も



図7・35 生活街路を拡幅整備している一宮町の事業

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9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、行政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、居住者の評価では行政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。

(8)今回の震災復興で活用された生活街路整備をめざす密集住宅市街地整備促進事業の取り組みは、これまで最も整備が必要でありながら、十分な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。しかしながら、こうした方策を可能にした条件を考えると、街路の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各自治体の積極的な政策的位置づけと財源の確保が共通の前提となっている。

(9)さらには、震災後の復興都市計画で主要な面整備事業として用いられた区画整理事業との比較という観点から、整備敷地率（どれだけの敷地が4m以上の道路に接道するようになるか）とヘクタール当たりの事業費による検討を行った。その結果、密集事業でも宝塚の88%をはじめ、伊丹、一宮でも70%以上とかなりの整備率であることがわかった。また事業費は区画整理事業の3分の1から8分の1程度となっており、相対的に安価な事業費で一定程度の水準の整備が行えているといえる。

2つの制度の役割分担をどのように考えていくべきかは、今後の検討課題である。1つの考え方としては、両者の特徴を生かしながら住民負担を減らす方向が考えられる。幅員4.5m、5m、6m等に整備する場合、4mまでは減

歩で、それを越える部分は買収によることを原則とする。そうすれば、実際には一部減歩されながら見掛け上は安い金額で買い上げられたようになるわけである。こうしたことは、震災があれば突然非常時のまちづくりに直面することになる地区住民の感情や住民合意にとって重要である*5。

注

- *1 川面3丁目復興委員会『川面3丁目地区復興アンケート集計結果報告』1995年6月、pp. 1-12、7月、による。
- *2 正確に言えば図7・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。
- *3 事業計画区域は11.3haであるが、実際に事業を行っている川面3丁目は5.4haである。拡大された川面4丁目は3.3haである。
- *4 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。
- *5 本章のもとになったのは、安藤元夫、佐藤圭二、松山明、幸田稔「細街路整備型震災復興密集事業の評価」『木造密集市街地における生活街路・住宅の一体的整備に関する研究—密集住宅市街地整備促進事業の全国調査、震災復興まちづくり調査—』住宅総合研究財団、2000年12月。

参考文献

- 1) 佐藤圭二、片寄孝治「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—」第31回日本都市計画学会学術研究論文集、1996年11月。
- 2) 安藤元夫、幸田稔「木造密集市街地の細街路、狭小宅地における住宅再建の困難性に関する研究—阪神大震災・白地地域の西須磨地区におけるケーススタディー—」第32回日本都市計画学会学術研究論文集、1997年11月。
- 3) 安藤元夫、幸田稔「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—」『都市計画』219号、1999年8月。
- 4) 幸田稔、安藤元夫、佐藤圭二、松山明「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・一宮町、東浦町における住民アンケート調査—」第34回日本都市計画学会学術研究論文集、1999年11月。
- 5) 安藤元夫、幸田稔、佐藤圭二、松山明「細街路整備型密集事業の実態と評価に関する研究—宝塚市、伊丹市、淡路・一宮町、東浦町における事業地区と計画の特徴—」第35回日本都市計画学会学術研究論文集、2000年11月。