

## 第 9 章

### 神戸市湊川地区のミニ区画整理事業



---

## 1 湊川地区のミニ区画整理を取り上げる意義

本章では、神戸市湊川地区で行われた、通称ミニ区画整理事業（組合施行の土地区画整理事業）を取り上げる。湊川地区のまちづくりは、全域住宅共同化を図りたいという無謀ともいえる住民による自主的なまちづくりから出発した。その後、ゾーンを分けての本格的なミニ区画整理案が出されたが、戸建住宅で再建を望む人から大きな反対があり、まちづくりは暗礁にのりあげた。調整に入った神戸市から組合施行の土地区画整理事業が提示され、地権者の努力によって、生活道路整備と共同住宅、戸建住宅からなるミニ区画整理による事業化という道をたどった。そのプロセスには、住民間と住民・行政の苦労や苦悶とまちづくりへの大きなエネルギーがこめられている。

湊川地区のまちづくり・ミニ区画整理事業を取り上げる意義は、震災後の自主的なまちづくりが、いかに困難な過程をたどりながら展開していったのか、そのなかで住民間が対立しながらも最終的には、現実的なミニ区画整理に到達することができた、という重要な経験を震災後のまちづくりの教訓として位置づけることにある。そのためには、まちづくりの経緯・プロセスの把握が最も重要になるため、研究の方法は、まちづくりに中心的に関わってこられた、中山久憲氏、小阪清氏の論文に学ぶことを主としている\*1。そのうえで、1998年1月、1999年12月に神戸市へのヒアリングと現地観察調査、およびまちづくり協議会へのヒアリング調査を行っている。

なお、この地区は当初神戸市の復興事業の対象ではなく建築制限も受けない、いわゆる白地地域であった。しかし、ミニ区画整理事業を行うことが決まり、1996年12月に重点復興地域に追加指定された。それによって、密集住宅市街地整備促進事業や住宅市街地総合整備事業など国の補助の対象になった。

---

## 2 震災前の地区の状況と震災による被害

対象とする湊川1・2丁目は、兵庫区の「下町」と「山手」の中間に位置する

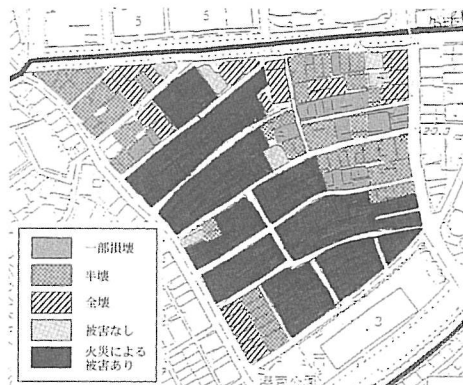


図 9・1 震災による住宅被災

戦前からの古い木造長屋（約 200 戸）が建ち並ぶ密集地区で、幅員 3 m 程の私道からなる地域であった。

震災によって、湊川町 1・2 丁目の建物約 400 戸のうち、半分以上の建物が全焼・全壊するなど、大きな被害を受けた（図 9・1）。

### 3 復興まちづくりの経緯

湊川地区のミニ区画整理事業によるまちづくりには、そこに到達するための住民の大きな努力と困難があった。まちづくりの経緯は 5 つの段階に分けることができる。

#### 3・1 —— 住宅の共同化によるまちづくりの出発

住民から区役所にまちづくりについての要請があり、コンサルタント派遣を決め 1995 年 3 月に「復興勉強会」が開かれ、共同化の方法が提案された。4 月 1 日には「湊川町 1・2・3・4 丁目まちづくり協議会」が発足する。表 9・1 にまちづくりの経緯を示す。

5 月 21 日の住民全体会議で被害の大きい湊川 1・2 丁目は共同化を優先する地域として提案され、6 月 18 日には 1・2 丁目南地区の基本計画が出され、共同化建物が提出された。共同化として再開発する 12 階建の高層集合住宅案(図

9・2) と中層集合住宅案 (図9・3) である。これらの案に対して、戸建を望む数人の住民から自分の土地が使えなくなるという不満の声が出された。

### 3・2 —— 共同化を主体としたミニ区画整理案

共同化を計画している区域に戸建を希望している人が数人いるということで問題が生じ、行政としても検討を開始した。行政は元々この地区のまちづくりに対しては、住民主体のまちづくりが失敗してしまっはいけないという理由から側面援助のつもりであった。共同化を望む人と戸建を望む人を別のゾーンとするミニ区画整理の考え方ができた。共同化を望む人は8~9割と予想され

表9・1 湊川地区の事業経緯

95. 1. 17	阪神大震災、約1.5 ha、200戸が焼失倒壊
4. 8	湊川町1~4丁目まちづくり協議会発足
6. 18	1・2丁目地区の高層、中層集合住宅案の提案
7. 30	1・2丁目地区のまちづくり住宅計画3案の提案
8. 27	まちづくり集会
10. 10	湊川町1・2丁目再建組合準備会設立総会
10.	住民間の対立と区役所による調整の開始
96. 1. 21	臨時総会で現実的なミニ区画整理の方針を決定
8. 8	区画整理組合設立認可申請
11. 7	区画整理組合設立認可
11. 30	区画整理組合設立総会
12. 17	重点復興地域、密集住宅市街地整備促進事業の指定
97. 7. 15	仮換地指定 (一部) 共同再建住宅 (1・2丁目) の部分
98. 2.	共同再建住宅 (ピースコート I、II) 着工
99. 4.	共同再建住宅 (ピースコート I、II) 完成
02. 9. 12	事業完成

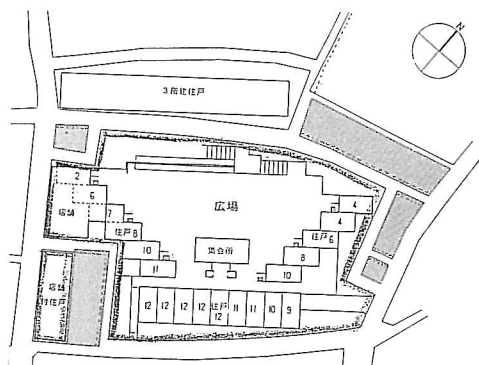


図9・2 高層集合住宅案

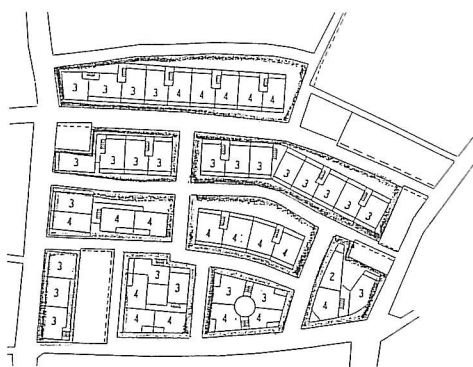


図9・3 中層集合住宅案

たので従前宅地に面する道路を集約再配置すれば、前面道路が最低5mの区画整理が期待できると判断された。

7月30日、8月27日には集会でミニ区画整理案が提案され、アンケート調査も行っている。7月30日の1・2丁目まちづくり集会では、専門家による湊川1・2丁目復興まちづくり計画3案が提示された。3案とは、①(A案)集合ブロックと個別ブロックを、南北それぞれに配置するケース、②(B案)A案の北部をすべて集合住宅ブロックにするケース、③(C案)集合住宅ブロックを北部にまとめるケースである(図9・4)。また、各案の集合住宅、戸建住宅別の住戸数を示したのが表9・2である。

この3案をもとにアンケート調査が実施された結果、①「ミニ区画整理」方式による復興計画については、「大筋で賛成」67%、「条件によって賛成」29%、と大部分が賛成であった。また、②仮に「ミニ区画整理」でまちづくりを進めるとき、あなたはどうかについては、共同再建ブロック68%、個別再建ブロック10%となった。

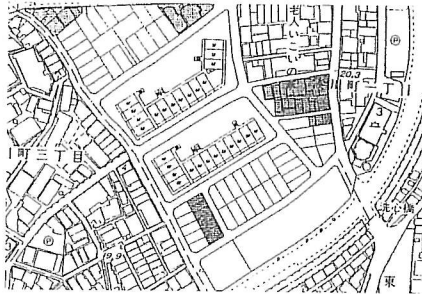
8月27日の総会ではテレビ局の取材が入り、戸建を推進しようとする人たち(一戸建の会)から「自己の所有地に自分の家を建てる権利が無視されて計画が進められている」ことへの不満があがり、それにテレビカメラが集中したため、戸建要望の人が途中で退場する事態になった。

9月24日には借地権者への説明会が開かれ、10月10日には「湊川町1・2丁目再建組合準備会」の設立総会が開催されている。

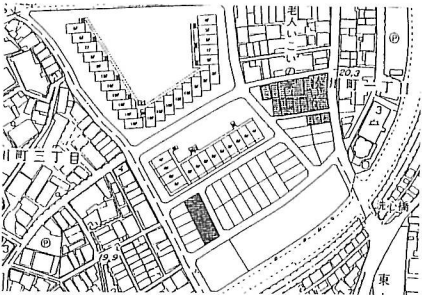
このようにミニ区画整理事業への動きは順調にみえたが、部分的だと思われていた住民間の対立が本格的に顕在化することになる。

表9・2 計画3案の住戸数

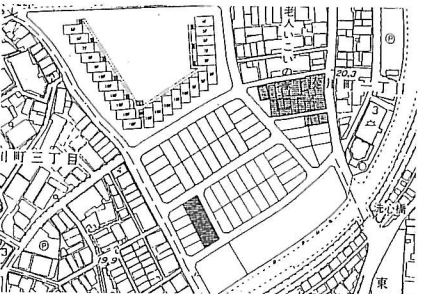
		A案	B案	C案
集合住宅	北	86戸	213戸	213戸
	南	74戸	74戸	0戸
	計	160戸	287戸	213戸
戸建住宅	北	21戸	0戸	0戸
	南	38戸	38戸	62戸
	計	59戸	38戸	62戸



(A案) 集合ブロックと個別  
ブロックを、南・北それぞれ  
に配置するケース



(B案) A案の北部をすべて  
集合ブロックにするケース



(C案) 集合ブロックを北部  
にまとめるケース

資料：小阪清「湊川町震災復興まちづくりの経緯と考察」『都市政策』第89号

図9・4 まちづくり集会で示された計画3案

### 3・3 —— 住民間の対立と市による調整

まちづくり協議会の役員は、戸建グループの人に理解を得ようとする努力を何度も行ったが、まちづくりの進め方に対する疑問や憤りだけが争点になり、中身の問題に入れない状態でうまくいかず、第三者的な立場である区役所に話

のきっかけをつくってほしいという相談があった。戸建グループの人と機会もてたが、話し合いは平行線をたどった。しかし、話し合いのなかで、まちづくりの進め方が当初から2つの動きに分かれていたことが判明した。

戸建で進めようとしていた人の動きは、戸建による早期再建のためガレキ処理を依頼したこと、接道しない宅地を含めた小規模な共同化も模索したが大規模共同化の話で挫折したこと、住民自らの手で復興まちづくりをすることには異論がなく、互いに話し合いの場をつくろうとしたこと、などであった。

また、行政側としても、そうした動きを把握できず、支援依頼を受けた側だけにコンサルタントを派遣し、効率的な共同化による手段が被災住民の大半の意見だと思いこんだこと、自助努力で再建したいとする戸建グループの努力を個人的意見に過ぎないとして、真剣に向かい合う工夫と努力が欠けていたこと、と総括している。

さらにはマスコミの問題もあった。前述のテレビ取材のカメラの集中に加え、9月と10月に放映された「住民主体のまちづくりの現場」のなかで、「対立の構図」が興味半分で描かれ、戸建グループの意見が住民の総意を無視する勝手な人々とされ、より感情を悪化させた。

両者の溝が大きくなるなかで、更地で地鎮祭が行われ戸建の再建が始まった。これまで寝食を忘れてまちづくりを進めてきた役員の苦悩は大きく、まちづくりを支援してきた住民にも動揺が広がり、「何か別の打開策を模索するしかない」という結論のもとに、10月、戸建グループとの調整を区役所に依頼する要請がなされた。

### 3・4 —— 区役所による調整、合意と新たな事業の発進

調整役を任された区役所はその立場を明確にする必要があり、第三者の役割に徹することにした。第1に公平性である。これまで少数側の不満を配慮できず公平性に欠けるところがあった。具体的には、住宅を建てる権利は地域の中の誰にでも公平であることとし、戸建と共同化に差を設けないこと。そのためには一般的な土地区画整理手法を採用し、現道幅員を4mに広げ、減歩は建築基準法の義務として必要となる前面道路の部分（道路中心より2mのセットバック）を減歩の形として提供すること。共同化は先に場所を決めて建物を建て

る計画ではなく、共同化したい人が話し合っ合意が得られた場所で計画するなどの原則にもとづくこととした。

第2は、火災ですべての家財をなくした被災者から必要最小限以上の負担を負わせないため、行政の財政的支援を確保することであった。一般に組合施行の区画整理では、保留地減歩を取り、それを売却して事業費にあてる。そこで保留地売却で充当する費用分を行政が肩代わりできるよう補助金を神戸市に要請した。当初、壁は厚く、4mの道路をつくるだけでは国の補助システムから遊離し補助になじまないという回答であった。国に何度も説明し理解を求めた結果、被災地だという特殊事情が考慮され、新たな考え方の補助金を受けられることになった。

問題は2つのグループの人たちがこの手法を理解し、受け入れるかという点にかかった。共同化グループからは、共同化の可能性がなくなるという懸念、共同化が小規模になれば負担が大きくなること、土地の位置によっては共同化に参加できなくなる人が生じるという意見であった。それに対して、現実には大規模な共同化は不可能になっていること、共同化を希望する人に対しては換地手法を活用してできるだけ集約を試みることを説明し理解を得た。

戸建グループからは、自分の宅地に自分の家が建てられるという安堵の思いとともに、区画整理＝減歩というイメージが先行し、なぜ協力するのに負担が増えるのかという疑問が出された。また事業になれば強制的に換地されるのではないのかという懸念も出され、「現位置換地」を原則とする旨を文章化し、その具体化のために戸建グループの中から準備会の役員に参画し、協調して事業にあたるよう提案した。困難ではあったが、95年12月27日に合意が成立した。

### 3・5 ― ミニ区画整理の実施

1996年1月21日に臨時総会が開催された（両グループからの組合事業への参加希望者が152人（委任状を含む出席者が124人）。総会では初めて区役所が前面に出て説明し、新たな、そして規模を小さくした現実的なミニ区画整理の方針を決定した。さらに、戸建グループからも4人がまちづくりの役員に参加することになり、これ以降一致して事業に取り組んでいくことになる。



## 4 ミニ区画整理事業の内容

表 9・3 が、総会で決められたミニ区画整理の原則である。

主な点をあげると、①組合施行の土地区画整理事業で行う。②道路は現道をベースとして幅員 4 m とする。③換地は現位置換地を原則とし、地権者の同意があれば土地の交換あるいは位置の変更を行う。④換地後の敷地面積は、4 m の道路になる部分を除いた面積となる。すなわち減歩は道路中心から 2 m 後退部分に含まれる敷地分になる。

また共同化については、⑤順次合意のとれるところから範囲を広げ、共同住

表 9・3 「湊川町 1・2 丁目まちづくり計画の具体案の作成（原則）」（1996.1.21 承認）

- (1)まちづくりの進め方については、地区全体の合意に基づく計画案であること。
- (2)基盤整備事業は、土地区画整理法に基づく組合方式による土地区画整理事業とする。
  - ・基盤として土地区画整理事業の原則は幅員 6 m の道路の確保であるが、震災による被害の大きさや、住民合意による組合方式であることを前提として、最小幅員 4 m の道路を整備する区画整理事業とする。
  - ・道路の位置等については現道をベースとし建築基準法によるみなし道路を基本とする 4 m の確保をするものとする。
  - ・道路については原則公道として移管する。私道のまま残す場合は通路扱いとし、整備等は自己負担が原則である。
  - ・換地は、現位置換地を原則とするが、地権者の同意があれば土地の交換あるいは位置の変更を行う。
  - ・建物の協調化は隣接換地間で話し合えばよいので、一筆ごとの換地を決めてから実施する。
  - ・換地後の敷地面積は、建築基準法により前面道路を確保するために必要となるみなし道路に必要な面積を除いた面積を基本とする。
- (3)共同化については順次合意のとれるところから範囲を広げ、共同住宅区として事業計画に位置づける（このため共同住宅区となる区域になる地権者間で合意がとれるまで話し合うこと）。
  - ・街区をまたがる共同化については中に位置していた道路計画は廃止する。
  - ・換地については、原則共同化を前提とした短冊換地となる。
- (4)事業費は原則として地元負担であるが、公道となる道路等の基盤整備や共同化事業などについては区画整理事業、密集市街地事業、優良建築物等整備事業等により公共補助金の導入を検討する。
- (5)事業化にあたって、当面は上記前提に従い事業計画の作成・組合設立のための同意の取得を行い、事業認可を得るための必要な作業に着手する。作業は基本的には組合準備会が実施することとなるが、土地区画整理法に基づく作業は相当部分、経験に基づく作業が要求されるため、実質的には豊富な経験を持つ民間業者を業務代行者として事業を進める「業務代行方式」とする。

宅区として事業計画に位置づける。⑥街区をまたがる共同化については中に位置していた道路計画は廃止する。⑦換地については、原則共同化を前提にした短冊換地となる。といった項目である。

1998年8月に組合設立の認可申請を出す、それには地権者・面積の3分の2の同意が必要である。そのため役員を中心とした大変な努力の結果、同意率は人数で71%、面積で69%で、98年11月7日、組合は認可された。

図9・5がミニ区画整理事業の最終的な計画案である。道路については、4本を整備することになった。拡幅道路3本と、従来行き止まり道であった部分を密集事業で買収・新設する1本である(図の右下部分)。住宅は3棟の中層小規模共同住宅と個別再建住宅部分からなる、組合施行の区画整理になった。大規模な共同住宅を建てることで事業費負担の少ない事業をという予定であったが、結果的には小規模な集合住宅による共同化となり、組合負担は大きくなった(表9・4、9・5)。

また3棟の共同化計画のうち2棟は完成し、一部戸建住宅も完成もしくは再建中である。もう1棟計画していた集合住宅(B)は取りやめになり、その予定地の一部には戸建住宅が再建されている。

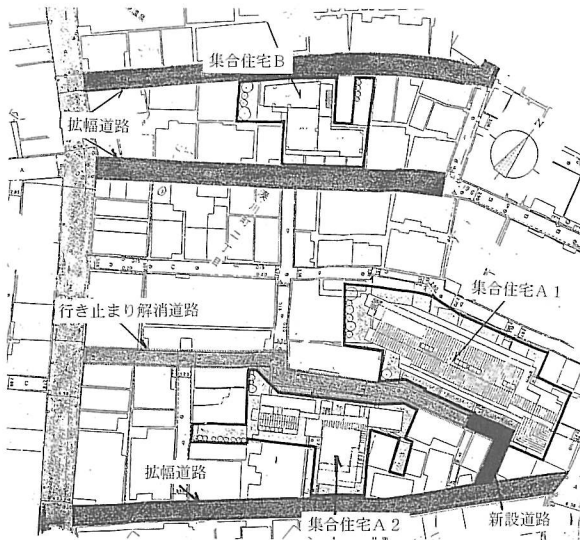


図9・5 区画整理事業計画案

表 9・4 土地利用の現況と事業計画

	現 況	計 画
公 道	2,980 m <sup>2</sup> (15%)	4,880 m <sup>2</sup> (24%)
私 道	1,900 m <sup>2</sup> (9%)	
公 園	680 m <sup>2</sup> (3%)	680 m <sup>2</sup> (3%)
宅 地	14,930 m <sup>2</sup> (73%)	14,930 m <sup>2</sup> (73%)
計	20,490 m <sup>2</sup> (100%)	20,490 m <sup>2</sup> (100%)

表 9・5 ミニ区画整理・密集事業の概要

	ミニ土地区画整理事業	密集住宅市街地整備促進事業
事業名称	湊川町1・2丁目震災復興土地区画整理事業	湊川町東部地区密集住宅市街地整備促進事業
施行者	湊川町1・2丁目震災復興土地区画整理組合	神戸市
地区面積	約 1.5 ha	約 7.1 ha
目 的	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災復興として個別住宅および共同住宅の早期再建</li> <li>震災前よりも、少しでも安全で快適な住宅づくり</li> <li>住民協働（住民参加）まちづくりをめざす</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>老朽住宅の建て替え促進</li> <li>住環境の整備を促進していくこと</li> </ul>



図 9・6 生活街路拡幅中の湊川地区ミニ区画整理



図 9・7 建設された共同化住宅

建設された共同住宅2棟の戸数は27戸（従前地権者16戸、保留床11戸）、14戸（各10戸、4戸）である。結局従前地権者で共同化住宅を取得したのは最終的に26戸である。これを前述したまちづくり3案の戸数と比較してみると、A案で160戸、B案で287戸だったので、その10～15%にあたる。もちろん当時の計画から数年たっており単純な比較はできないが、共同化への参加が少ない。途中から参加をやめていった理由はわからないが、震災後の自主的なまちづくりの現実はやはり厳しいということである。

## 5 まとめ

- (1)湊川地区の通称ミニ区画整理事業は、全域共同化を図りたいとする無謀ともいえる住民の自立的なまちづくりから出発した事業であり、次の2つの点で重要な意義をもっている。1つは、白地地域から出発しながら、途中で重点復興地域に取り上げられ、ミニ区画整理事業を行い、震災後の新しく制度化された「安全市街地形成土地区画整理事業」へも道を開いたことである。
- (2)第2の意義は、法律や要綱事業以外で住民側から自主的に行われた唯一ともいえる面整備事業としての経験である。まちづくりの経緯でみたように、まちづくりは共同化グループと戸建グループに分かれ、対立するという大きな困難をかかえて進行したこと、しかし、様々な困難を克服して合意し、ミニ区画整理事業に結実するというすばらしい経験をつくり出している\*2。

### 注

- \*1 参考文献1)、2)を参照のこと。とくにまちづくりプロセスをできるだけ正確にたどる必要があるためにここでは、中山久憲氏の論文から引用に近いかたちで利用させていただいている。
- \*2 本章のもとになったのは、安藤元夫「湊川地区のミニ区画整理事業」『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』住宅総合研究財団、2000年12月、である。

### 参考文献

- 1) 中山久憲「白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡—神戸市湊川1・2丁目組合土地区画整理事業の事業化までの道—」『都市政策』第89号、神戸都市問題研究所、1997年10月。
- 2) 小阪清「湊川町震災復興まちづくりの経緯と考察」『都市政策』第89号、神戸都市問題研究所、1997年10月。