

## ◇ 第Ⅱ部 ◇

# まちづくり協議会活動の実際

震災復興は、本格的な住民主導によるまちづくりであり、かつその動きは平常時に比べ格段に早く、「地区協議会まちづくり」とはどういうものか考える上での格好のモデルをつくった。

また都市型震災は既成市街地が持つ様々な問題を一挙に露呈したが、とりわけ神戸市の長田地域は、被災地の復興に共通する都市基盤や住宅の再建などの課題のみならず、ケミカルシューズ産業を基盤とする職住一体の町の産業復興、住工商混在の整序、外国籍住民が混住する地区でのコミュニティの形成など、既成市街地における地区再生課題の多くを有していた。そこで、長田地域において「地区協議会まちづくり」の活動を展開している典型的な地区の一つである震災復興土地区画整理事業新長田駅北地区東部について、10年間のまちづくりの実際についてみていくことにしよう。

ここでは、協議会活動の中から発見された重要なキーワードを基本に章立てを行い、まちづくりの実際から、まちづくりの特質に迫りたい。



## 第3章

# 区画整理の計画決定から始まった まちづくり

—— 2段階都市計画決定方式

新長田駅北地区東部のまちづくりは、震災復興土地区画整理事業区域の都市計画決定から始まった。

そこでは、「2段階都市計画決定方式」という「地区協議会まちづくり」を念頭においた新しい方式が採用された。密集市街地の区画整理事業として「ツイン区画整理手法」が採用されたことも新しいことである。復興区画整理事業は、単に復興という特殊性だけでなく、これからの区画整理手法を考えるうえでも参考になろう。

本章では、まず当地区の概要を紹介する。そのうえでこの地区のまちづくりの前提となった土地区画整理事業がどのようなものであったかをみていこう。

## 3・1

### 新長田駅北地区東部とは

#### 3・1・1 市街地形成過程

新長田駅北地区東部は、震災で大きな被害を受けた長田市街地の中心に位置する JR 新長田駅の北側の区域である（図 3・1）。

新長田駅北地区東部を中心に新長田地域の市街地形成の過程を見ると、古代の条里地割から始まって大正期の耕地整理、この震災復興区画整理へと手法において一連の流れを持っている。

#### ◇神奈備山「高取山」と条里地割

新長田駅北地区東部から北側正面に高取山<sup>たかとりさん</sup>が仰ぎ見られる（写真 3・1）。六甲山系の中の独立峯として、美しい姿を見せているこの高取山は、古代の神体山、

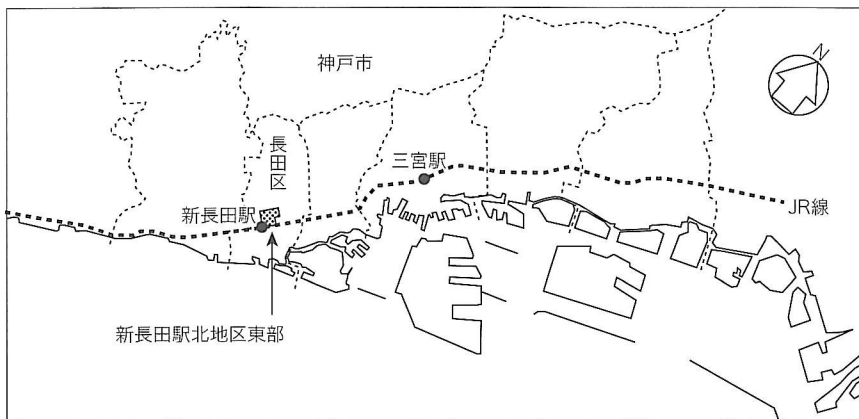


図 3・1 新長田駅北地区東部の位置

神奈備山である。また長田区の中央を流れる新湊川は、もとの名を菟藻川といい、その支流の「桧川」の名は、「霊力のある川」の意味を持つ。このように長田は、海に面して美しい山、高取山と恵み豊かな菟藻川を背景に弥生時代から人々が生活を始めた地域である。

新長田駅北地区周辺では「松野遺跡」「神楽遺跡」がすでに知られていた。

「松野遺跡」では、古墳時代の溝に囲まれた「豪族の館の典型」といわれるようになった建築群が発見された。これは「神殿建築の原型」を持つ建物といわれ、建築家磯崎新氏が『建築における「日本的なもの」』の中で「イセ」を論じるのに松野遺跡を紹介しているほどである。

「神楽遺跡」は弥生時代から続く複合遺跡で、古墳時代の竪穴住居、掘立柱建物、朝鮮半島から輸入された陶器等が発見され、また平安時代には貴族の器と考えられる緑釉陶器、灰釉陶器が多く出土し、当時の役所の跡でないかとみられている。

この震災復興に際して行われた神楽町4丁目周辺の調査においても弥生、室町時代の土器、住居跡などが出てきた。水笠通2～3丁目からも弥生時代の遺跡が見つかり、新たに「水笠遺跡」が加えられた。

「長田」の名は、旧菟藻川に沿って長く拓けた田地の美称と言われているが、上に述べたような歴史を背景に古代に条里地割による田地が広い範囲で開発された地域である（第5章参照）。条里地割とは、大化改新で知られる班田収授



写真3・1 新長田駅北地区東部から見た高取山

法の基盤として行われた 109m 四方の碁盤目状に整理した耕地整理である。

山陽電鉄西代駅の北側に 4ha 余りの西代公園があるが、これは条里制耕地の灌漑池として、一説には奈良時代の僧である行基がつくったともいわれている。「蓮池」を埋め立ててつくられたものである。「蓮池」の名は「山陽道」（現在の中央幹線）に沿っていることもあって、苜藻川の名とともに「平家物語」「増鏡」「太平記」などの古典にしばしば出てくる。

#### ◇耕地整理の施行

土地区画整理法の前身ともいうべきわが国の耕地整理法は、明治 42 年に施行された。これに呼応して、長田地域では、明治 44 年頃に神戸市農会が、小学校で講演会を開催するなど各地主に耕地整理の必要性をアピールし、市が補助金を出し、地主が組合をつくり、大規模な耕地整理を先進的に取り組んでいる。

この大正の初めに始められた耕地整理の特徴は、将来市街地に発展することを目的とした土地整理であり、具体的には農地を整理し、道路をつくり、新町名をつけるものであった。それにより広い範囲にわたって 1 町角の整然とした格子状街区を形成した。ここで注目すべきことは、耕地整理とほぼ同時期にこの地域の条里制研究が行われており、条里地割の復元研究を生かした耕地整理であったとみられる点である。

新長田駅北地区東部の大道通、川西通、細田町、神楽町は西部耕地整理組合の耕地整理後誕生した町名であり、また水笠通、御屋敷通、松野通、細田町の一部（7 丁目）、神楽町の一部（6 丁目）は、西代耕地整理組合の耕地整理後に誕生した町名である。これにより条里地割に基づく約 100m 四方の街区が各町丁の単位となり、コミュニティの基礎単位となった。

復興まちづくりは、大正時代の耕地整理で復元された条里地割の継承を念頭において進められた。これについては第 5 章で詳しくみていく。

#### ◇市街地の形成

長田地域では、耕地整理を基盤に大正期後半からゴム産業を中心とする工業地域が形成され、その労働力として多くの人々が移住してきた。当時神戸市内で最高の人口増加を示した地域であり、職住が共存した活気に満ちた下町を形成した。韓国・朝鮮（当時は二つに分かれていなかったが）から就労のための

移住もあり、昭和5年には長田地域（旧林田町）の韓国・朝鮮籍住民は、神戸市の全韓国・朝鮮籍住民の42%、約5,000人となっている。

戦後、ゴム産業からケミカルシューズ産業に転換されたが、韓国・朝鮮籍住民の多くはケミカルシューズ産業等に携わっており、平成14年3月現在、長田区人口約104,800人の8%、約8,300人の韓国・朝鮮籍住民を中心とするアジア国籍住民が、長田区全域に分散して居住し、日本人住民と混住してコミュニティを形成している。

### 3・1・2 震災被害と都市計画決定

#### ◇震災の被害

第2次世界大戦後、神戸市では大規模な戦災復興土地区画整理事業を実施したが、JR新長田駅周辺は戦災による焼失が比較的少なかったこともあり、大部

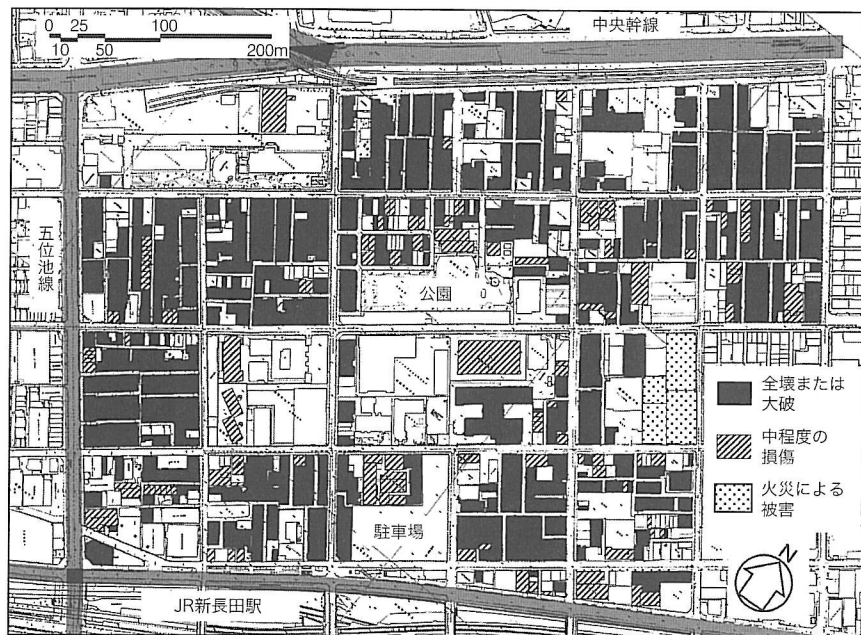


図3・2 新長田駅北地区東部の震災被害状況



写真 3・2 川西通 4 丁目の 8m 道路周辺の被害状況 川西通 4 丁目の住民、芝本禎夫氏の撮影および提供。幅員 8m 道路もいたるところで分断された。

分が戦災復興土地区画整理事業区域に含まれていなかった。戦災復興土地区画整理事業が行われなかった区域では、古い木造家屋が集中していることもあって、特に地震による広範囲な倒壊、焼失等による集中的な被害がみられた。

新長田駅北エリアは、この震災により建物の全半壊・全焼率は 80% となる大きな被害を受けた。新長田駅北地区東部もほとんどの建物が全半壊となった(図 3・2、写真 3・2)。

#### ◇区画整理の都市計画決定

新長田駅周辺地区は、震災被害が大きく、かつ神戸市街地西部の拠点的な位置にあることから、復興市街地開発事業区域の都市計画決定が行われた。新長田駅周辺の復興市街地開発事業は、新長田駅北地区を含む JR 線の北側では土地区画整理事業、JR 線の南側では市街地再開発事業である。

新長田駅北地区 (59.6 ha) は、この震災復興において最大の面積を有する土地区画整理事業で、神戸市の全復興区画整理事業面積の 42% を占める。この地区は、JR 新長田駅の北側の新長田北エリア (42.6 ha) と JR 鷹取駅北側の JR 鷹取工場跡地を活用する鷹取北エリア (17.0 ha) に分かれているが、ここでいう「新長田駅北地区東部」(約 28 ha) は、新長田北エリアのうち、都市計画道路五位池線より東側の区域をさす。

新長田駅北地区東部における震災直前の平成 6 年の人口は 4,877 人、世帯数は 2,138 世帯であった。



### 3・1・3 当地区の市街地再生の課題

当地区市街地を持つ問題はそれぞれが深く関係しあっており、個別の問題に分割して、それぞれの問題を解決すればよいというものではない。問題の捉え方も住民の目から見れば異なることがある。ここでは、これを承知のうえで当地区の復興前の概況を知ってもらうため、筆者がまちづくりの初期に捉えた当地区の課題をあげておく。

#### ◇地区幹線道路、生活道路など公共施設の整備

当地区は、約 100m 間隔に幅員約 8m の道路が配置されているが、地域の産業交通を含めた比較的多い交通量に対して一方通行で対応しており、車が渋滞し、歩行者の安全性が脅かされていた。また JR 新長田駅の駅前周辺が商業地域、近隣商業地域で高容積率の指定となっており、また工業地域であるシューズ産業集積地区があり、現況道路の幅員との関係において不整合な状況にあった。約 100m 四方の街区内では道路の多くが 2～3m の私道であり、建築再建が困難な敷地が大半を占めている。

建築再建を図るためには道路の整備が必要であるが、それとともに土地利用の促進や地区活性化のためアメニティに配慮した公共空間の整備が必要である。

#### ◇土地利用の整序・家並み景観の形成

震災前、当地区は、シューズ関連等の工業施設、商業業務施設、狭小住宅とマンションが混在して立地する住工商混在地区であり、土地利用の整序が必要である。

当地区の平成 8 年 8 月時点での敷地規模分布をみると、500m<sup>2</sup>以上の敷地が面積割合で 62%、一方 60m<sup>2</sup>以下の敷地が件数割合で 45%を占める大規模敷地と零細敷地の混在地区である。また、商業、近隣商業、準工業、工業の四つの用途地域指定と 200～500%の高容積率指定が行われている。このことから、復興後の町の姿として、高層と低層の混在や用途の混在により、家並みの混乱が予想される。

#### ◇住宅再建

当地区は、長屋住宅の個人への分譲等による零細敷地があり、これら零細敷

地における住宅再建に対する対策が必要である。

また、震災直前、当地区は約 2,100 世帯あったが、その 6 割、1,300 世帯が借家世帯であった。長屋等の壊滅でこれらの借家世帯の多くは住居を失った。いったん古い借家住宅が失われれば、区画整理事業区域か否かに関わらず、借家人が元の地区に残れる可能性は少ないが、まちづくりとして元の借家人を再びこの地区に呼び戻せるかどうかが課題である。

#### ◇ケミカルシューズ産業・地域商業などの地域産業の再生

シューズ産業等の工業施設は、JR 新長田駅を中心に長田区、須磨区にかけて広く立地している。とりわけ JR 新長田駅の東側では、昭和 63 年、工業地域への変更と容積率アップ（300%）を行う用途地域の変更に併せて新長田東地区地区計画を決定し、工場アパートやシューズ関連産業等の育成を趣旨とした用途制限等を行い、シューズ産業施設の集積を促進してきた。

当地区の一部区域はこの地区計画区域の一部にあたり、シューズ産業の中核となるメーカーや卸等の企業、公害防止事業団資金による神戸化学センタービル（昭和 42 年完成、5 階建）および神戸シューズサークルビル（昭和 43 年完成、6 階建）、中層の民間工場アパートなどが立地し、シューズ産業集積地の中でも中核となる位置にあった。そしてこれらの就労者や居住者を対象に店舗が立地していた。地域産業再生の要は、シューズ産業の再生にかかっている。

#### ◇外国籍住民混住コミュニティの形成

当地区は、外国籍住民が混住するコミュニティが形成されており、震災後のまちづくり協議会役員としてオールドカマーである韓国・朝鮮籍住民も役割を担っている。外国籍住民混住地としてアジアについての学習を積極的に深めながら、より良い共生ができるコミュニティを育てていくことが必要である。

#### ◇JR 新長田駅南部の巨大再開発の影響

一般に仮換地後の不在地主の土地は、民間の分譲・賃貸マンションやテナントビル等の立地により市街地の再生が進むことが期待されるが、当地区では新長田駅南側の巨大再開発による影響があると予測される。これに加え、震災後早期に広域的に行われる大量の公営住宅供給、震災や不景気による民間活力の低下が重なり、人口回復の遅れ、土地利用の活力低下、風俗営業ビル等の立地など、駅裏化の恐れを有していることから、土地利用の活性化対策が必要である。

## 3・2

### 新長田駅北地区の土地区画整理事業

#### 3・2・1 都市計画決定についての筆者の見方

震災の2カ月後の平成7年3月17日に復興市街地開発事業区域の都市計画決定が行われたことについては「住民の意見を聞いて決定すべきで、早急すぎたのではないか」との意見が多くあった。筆者はこれと異なる見方を持っている。

##### ◇震災直後の再建をめぐる状況

筆者は、神戸市灘区味泥地区における震災1カ月後からの「味泥復興委員会」の支援、震災3カ月後の4月末に発足した長田住民や専門家などの自由参加による「長田の良さを生かしたまちづくり懇談会」を通して始まった新長田駅北地区東部の10のまちづくり協議会の支援の過程での観察から、震災直後の再建をめぐる状況として次の四つをあげることができる。

第一に、被災住民のニーズは「早期の生活復旧」「早期の建築再建」に集約され、復興市街地開発事業が予定されていない地区では、住民の建築再建についての意思決定は早いということである。

味泥地区も木造密集地区であり、建物の大半が全半壊したが、震災後3週間を経過すると自力で復興を考え始める人が見受けられた。復興市街地開発事業区域でないことから、震災直後の平成7年2月から個別建替、共同・協調建替などの住宅再建相談会を始めたが、住宅再建の相談者は4～5月がピークで、7年9月以降には新しい相談者は皆無となった。これは、再建可能な被災者の大半が、震災後約半年内において、何らかの再建についての意思決定を行っていることを示している。

第二に、復興区画整理事業区域では、事業の正確な情報が不十分な状況下で建築の制限が行われ、住民は行政に対して反感を持ったということである。

区画整理事業の都市計画決定が行われたのは、多くの住民が避難所等に避難している時期であり、区画整理事業や建築基準法などの基礎的知識について提供する場がなかった。多くの人々は正確な情報が得られないまま、再建の糸口の見えないストレスを持ち、行政に反感を持った。

第三に、接道状況が良いなど、再建可能な地権者に区画整理事業の反対者が多いということである。

建築基準法に適合した道路に面し早期の再建を考えていた被災者が、とりわけ建築の制限に対して「都市計画決定は2次災害」の言葉で表わされるような感情的な反発を示すことは当然である。新長田駅北地区東部においても区画整理に対する反対意見が道路条件の良い個人、また区域で多かった。

第四は、区画整理事業賛否についての問題は、再建についての実情と考え方が異なる個々の住民間にある問題であるということである。

道路が未整備な敷地の所有者の中には、表地での再建が進めば街区内側での再建が取り残されてしまうことから、区画整理事業を望む地権者もいたし、シューズ関連事業者にも区画整理事業が必要だとする人々がいた。しかし、区画整理反対の意見の強い空気の中で表立って発言できる雰囲気はなく、個人的な会話の中でとどまっていた。復興区画整理事業の都市計画決定は、マスコミ報道では住民と行政の対立の構図として捉えられていたが、まちづくりの現場でみると再建についての実情と考え方がそれぞれ異なる個々の住民間にある利害の問題でもあり、複雑であった。

#### ◇都市計画決定の評価

以上のような区画整理事業をめぐる地区の状況から、新長田駅北地区の区画整理事業の都市計画決定については、以下に示す二つの点から、妥当であったと評価している。

一つめは、幅員の狭い私道が多い区域が広範囲に広がる地区において取りうる現実的な整備手法は、区画整理事業か密集住宅市街地整備促進事業のいずれかであるといえるが、都心部に位置し、街区内に建築基準法に適合しない狭い私道が多くあり、また工業施設、商業施設が混在する当地区の復興においては、

区画整理事業は適切な手法であるということである。

二つめは、再建可能な被災者の再建の意思決定は、早期に行われることを考えれば、区画整理事業を施行することが多数の住民の利益となると判断される地区において、早期に都市計画決定をすることは妥当である。「住民主導により、もっと時間をかけて都市計画決定の検討をすべき」という意見があったが、これは震災直後に再建可能な地権者と再建困難な地権者の利害や意見の調整を地区住民等が自らでまとめるということであり、現実的には困難である。時間をかけるということは、区画整理事業の可能性を小さくすることである。

### 3・2・2 新長田駅北地区の区画整理の特徴

一般の区画整理事業と異なる新長田駅北地区区画整理事業の大きな特徴として、次の三つがあげられる。

第一にまちづくりと連携した「2段階都市計画決定方式」を取り入れ、まちづくり協議会からの「まちづくり提案」に基づいて2次都市計画決定や事業計画の決定を行ったこと、第二に「政策的な減歩率」が設定されたこと、第三に飛び地の新市街地とセットで事業を行う「ツイン区画整理手法」が取り入れられたことである。

#### ◇ 2段階都市計画決定方式

2段階都市計画決定方式については、第1章で述べているように、まちづくり協議会により市街地復興計画に取り組むという方針の下に、都市計画としての対応が示された。平成7年3月に都市計画決定された根幹的都市施設による基本的な枠組みを第1段階めの都市計画決定とし、第2段階めは住民意向を反映させて、身近な道路や公園、地区計画等を都市計画決定するというものである。

震災復興区画整理事業新長田駅北地区の新長田駅北エリアでの第1段階めの都市計画決定は、図3・3に示している。ここでは、約100m四方の既存街区の四つ（四つの町丁）の外周に都市計画道路が決定された。そしてその内の1街区（1町丁）が近隣公園に決定されている。

このエリアにおいて21のまちづくり協議会が設立され、各協議会の活動は、区画整理の是非と第1段階めの都市計画決定の内容を検証することから始まっ

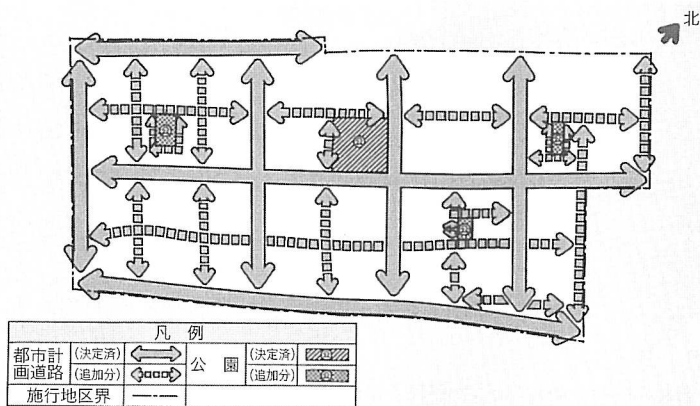


図 3・3 新長田駅北エリアの都市計画決定（出典：神戸市都市計画局「新長田駅北地区のまちづくりニュース第1号」1996）

たのである。なお、図 3・3 の図中に表現されている「追加分」は、協議会設立後の各まちづくり協議会からのまちづくり提案を受けて定められた第 2 段階めの都市計画決定である。

2 段階都市計画決定方式は、区画整理手法からみれば、段階型区画整理手法と共通するしくみであり、区画整理事業の経験者にとってはわかりやすいものであった。段階型区画整理手法については、神戸市では昭和 50 年代前半に神戸市西部の市街化区域農地において「2 段階区画整理」または「粗い区画整理」として調査研究が行われている。これは第 1 段階めとして根幹的な公共施設の整備を区画整理事業として行い、生活道路などについては次の段階として柔軟に行おうというもので、2 段階都市計画決定方式と考え方は近いといえるものである。これに類するものとして、昭和 57 年に「段階土地区画整理事業」（建設省都市局通達）がある。

#### ◇政策的な減歩率

当初、市が協議会に提示した平均減歩率は 10% であった。ちなみに関東大震災における復興区画整理事業においても減歩率は 10% である（石田頼房『日本近代都市計画の百年』）。鷹取東第一地区で減歩率 9% の要望があり、市がこれを受け入れたことから、当地区の各協議会のまちづくり提案においても平均減歩率 9% の要望を行い、そのようになった。

新長田駅北地区（鷹取エリアを含む）の公共減歩率は27%になる。従来、区画整理事業の減歩は、区画整理後の土地価格の上昇による増進がその根拠となっているが、近年の地価動向からみて、その根拠が危うくなっているうえ、復興区画整理事業という緊急時に減歩についての議論は混乱を招く大きな要因となることを考えれば、状況にあった政策的な減歩率設定は必要であった。

協議会などのまちづくり現場における減歩率の説明は、本来の区画整理の理論によるものでなく、もっぱら建築基準法における接道義務の規定により説明している。すなわち、当地区における街区内は2～3mの私道であり、露地等私道部分の1/2を整理前の敷地地積（基準地積）に含めることとするため、平均的な敷地をモデルに道路中心線より2m壁面後退すると、実際の建築敷地として利用可能な敷地は、9～10%減歩された敷地面積と変わらないという説明である。

同時に狭小敷地の減歩率については、基準地積が65m<sup>2</sup>以上を平均減歩率9%とし、25m<sup>2</sup>未満を減歩率0%、その間の65m<sup>2</sup>未満～25m<sup>2</sup>以上を傾斜減歩とすることなどを説明している。接道状況が悪い地権者が圧倒的に多いということもあり、当地区全体としてみれば減歩率をめぐる大きな紛糾はなかった。

通常であれば、整理後の道路や公園の面積は減歩率と相関関係にあるため、地権者が幹線道路幅員や近隣公園面積、生活道路幅員などを考えるにあたって、減歩率を切り離して考えることは難しい。「道路や公園が広くても狭くても平均減歩率は同じ」ということは、住民等が望ましいと思う町の姿を描くことができる条件を整えることになる。

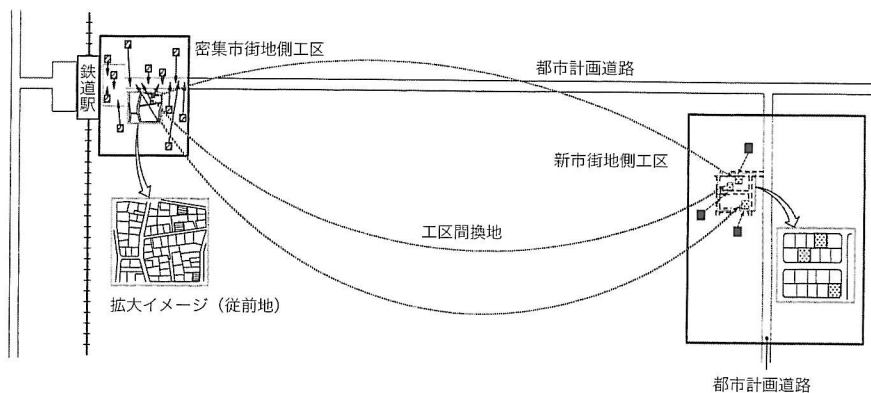
減歩率は地権者にとっては大きな関心事であり、減歩率をめぐる紛争を起しやすい。しかし、まちづくり全体のプロセスからみれば、震災後の協議会設立当初は重要な時期であり、減歩率をめぐる時間の浪費はできるだけ避ける必要がある。

このようにみれば、政策的な減歩率の設定が復興まちづくりに果たした役割は大きかった。災害復興における減歩率については、事業地区での条件闘争とするのではなく、社会的コンセンサスが得られ、地区条件を加味した政策的な減歩率を設定することが重要である。

### ◇ツイン区画整理手法

新長田駅北エリアは、密集市街地であり、従前の公共用地は少ない。一方、当地区はJR新長田駅に接した指定容積率が高い地区であることから、生活道路だけでなく、幹線的道路や近隣公園等の根幹的公共施設の整備により、大幅に従後の公共用地が増加する。新長田駅北地区全体（鷹取エリアを含む）の従前公共用地率18%、従後公共用地率40%である。増加した公共用地は「用地先買い」により確保する必要があるが、その量が多いこと、商業系用途地域、工業系用途地域が指定されている地区では住宅地に比べて地権者がその代替の土地を他地区に求めることが難しいことなどから、用地買収が容易でない。

このような地区の状況から、神戸市は、平成8年11月、新長田駅北地区の当初の新長田北エリアにJR鷹取駅北側にあるJR鷹取工場跡地を鷹取北エリアとして加えることとし、新長田駅北地区の区域変更についての都市計画決定を行っている。



- 手順1 密集市街地側工区での減価対策のための用地先買い  
 → 公共施設用地への充当
- 手順2 新市街地側工区において、密集市街地側工区で先買いできなかった残りの分の用地先買い
- 手順3 新市街地側工区への工区間換地  
 - - - → 工区間換地への用地充当  
 ..... → 工区間換地
- 手順4 密集市街地側工区において、工区間換地後の跡地を公共施設用地に充当  
 → 公共施設用地への充当

図3・4 ツイン区画整理のイメージ (出典：建設省都市局区画整理課監修、区画整理研究会編著『新世代区画整理への展開』大成出版社、1993、p.117)



これは、「ツイン区画整理手法」の活用である。ツイン区画整理とは、建設省都市局区画整理課監修・区画整理研究会編著『新世代区画整理への展開』によると「一つの土地区画整理事業の中で密集市街地と新市街地の整備をあわせて行い、密集市街地からの転出希望者に対して新市街地にゆとりのある換地を確保するとともに、新市街地において先導的な住宅、商業施設等の立地による宅地利用を促進する手法」である（図3・4）。

鷹取エリアの約1/3が新長田北エリアからの飛び換地に利用されることになっている。鷹取北エリアは、新長田北エリアに比べ、地価の低い飛び地であり、新長田北エリアの地権者にとって、換地面積が従前面積より増加するという有利な面がある。

密集市街地における区画整理事業において、ツイン区画整理手法は有効な手法である。当地区の場合は、飛び地であるJR鷹取工場跡地の利用が震災直後にはできなかったが、もし震災直後に利用可能な空地が近くにあるような場合は、ツイン区画整理と震災公営住宅の建設を併せて行うことも可能であろう。

