

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 —生活街路整備型密集事業等の評価—

主査 安藤 元夫*¹

委員 佐藤 圭二*², 松山 明*³, 幸田 稔*⁴

阪神・淡路大震災では、インナーシティ、とりわけ木造密集市街地が大きな被害を受けた。震災は、木造密集市街地問題がわが国大都市の将来にとって最大ともいえる課題であることを明らかにした。木造密集市街地での市街地復興、住宅復興で問題になるのは、細街路を主とする基盤未整備と狭小宅地の存在であり、細街路と住宅の一体的な整備が必要とされる。本研究では、震災後、宝塚市、伊丹市、淡路・一宮町、東浦町などのまちづくりで取り組まれている生活街路整備型の密集事業の詳細な調査、および全国の追跡調査を行うことによって密集事業の評価を試み、木造密集市街地の整備・改善に果たす役割を明らかにすることを目的とする。

キーワード：1)木造密集市街地，2)生活街路整備，3)住宅整備，4)密集市街地整備促進事業（密集事業），
5)阪神・淡路大震災，6)復興まちづくり，7)狭隘道路，8)狭小敷地，9)住環境整備，10)住宅政策

A STUDY OF EVALUATION ABOUT THE COMPREHENSIVE REGULATION OF NARROW STREETS AND HOUSES IN URBAN HOUSING AREAS AFTER THE DISASTER

—Evaluation of the Improvement Regulation aimed Widening of Narrow Streets—

Ch. Motoo Ando

Mem. Keiji Sato, Akira Matsuyama and Minoru Koda.

Inner cities are enormously damaged by Hanshin-Awaji great disaster, especially in wooden clustered houses areas. The problem of reconstructions in wooden clustered houses areas is the presence of unregulated narrow streets and small lots, so it is needed to improve narrow streets and houses comprehensively. In this study, we researched on improvement regulation projects with widening of narrow streets in Hanshin-Awaji area and improvement regulation projects of whole Japan. Our purpose is to evaluate improvement regulations with widening of narrow streets and to clarify the role of regulations.

1. 研究の目的と対象・方法

1.1 研究の目的

阪神・淡路大震災では、インナーシティ、とりわけ木造密集市街地が大きな被害を受けた。震災は木造密集市街地問題がわが国大都市の将来にとって最大ともいえる課題であることを明らかにした。従来から住環境整備の必要性が説かれ、木賃住宅対策等を中心に展開されてきたが課題の大きさに比べ、取り組みが極めて不十分であった^{*1, 2)}。木造密集市街地対策で問題になるのは細街路を主とする基盤未整備と狭小宅地の存在である^{*3, 4)}。

震災後の復興都市計画・まちづくり事業は、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の法定都市計画事業と、密集住宅市街地整備促進事業（以下、密集事業と略称）、住宅市街地総合整備事業（以下、住市総）などの任意事業に分けられる。区画整理、再開発事業は、法定事業という強い権限と事業費、人材に相対的に恵まれているが、

住民不在で都市計画決定がなされたことから、行政、住民の対立関係の中で復興まちづくりが進んだ。それに対して要綱等の事業は、任意事業であるため強制力がなく、資金、人材も乏しい。住市総は住宅供給に主眼があり、密集事業もコミュニティ住宅（以下、コミ住）の建設や住宅の共同化助成等の住宅施策にウエイトがある。

しかし、震災後のまちづくりでは、宝塚市、伊丹市、淡路等で生活街路整備型の密集事業（以下、街路型密集事業）、神戸市ではミニ区画整理合併施行の密集事業といった注目すべき事業が行われている。これらの事業は、住民合意が前提になる柔軟な事業であること、生活街路整備と住宅再建・整備の統合の可能性をもつこと、住民合意の得やすい小規模な単位であること、といった特徴をもち、この4年半で着実に成果を上げてきている。

本研究では、震災後の生活街路整備型の密集事業の詳細な調査、および全国の密集事業の追跡調査を行うこと

*¹ 近畿大学理工学部建築学科 教授

*² 中部大学工学部建築学科 教授

*³ 名古屋市役所 技師

*⁴ 近畿大学理工学部建築学科 助手

によって事業の評価を試み、木造密集市街地の整備・改善に果たす役割を明らかにすることを目的とする。

1.2 研究対象・方法

本研究の対象・方法は大きく2つ、具体的には4つの調査研究から構成される。

第一には、震災復興で行われている生活街路整備型密集事業の評価に関する研究である。**調査1**：対象4自治体へのヒアリングと資料収集（事業計画にかかわる調査資料の収集、および用地買収の一筆ごとについてのデータ等）による4地区の密集事業の実態を明らかにする調査。**調査2**：居住者・地権者に対するアンケート調査。この2つの調査から震災復興密集事業の評価を行う。

第二には、全国で展開されてきた密集事業についての研究である。**調査3**：1996年までに行われてきた全国の密集事業についてのアンケート調査、**調査4**：そのうち、生活街路整備を行っている典型事例について、行政への事業関係資料の収集およびヒアリング調査を行った。

2. 震災復興にかかる生活街路整備型密集事業の評価

2.1 対象4地区の事業概要

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、淡路島の4町5地区である。本論文で対象とするのは、宝塚市川面地区（以下、宝塚）、伊丹市荒牧地区（以下、伊丹）、淡路の一宮町郡家地区（以下、一宮）、東浦町飯屋地区（以下、東浦）の4地区とする。**表2-1**で対象地区の地区面積、事業概要を、**図2-1～4**で整備すべき事業道路を示す。

①**宝塚地区** 旧集落で、幅員4m未満の道路が多い基盤未整備地区である。市では生活街路整備のために震災前から「生活道路整備要綱」を準備していた。区画整理事業と比較検討し、結局密集事業が行われた。当初は、川面3丁目地区での密集事業であったが、その後1997年度には川面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2か所計画されている^(注1)（**図2-1**）。

②**伊丹地区** 市の北西部に位置する旧村落で、宅地規模も大きく良好な居住環境の住宅地である。事業は当初、旧村落の4m未満の道路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9路線を幅員5mに拡幅することになった。地区には公園がなかったため、ポケットパークも計画している（**図2-2**）。

③**一宮地区** 一宮町の中心部で、漁村と農村が同居する地区である。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。中心商店街の路線は、幅員7mを10mのコミュニティ道路に拡幅する計画で、その道路に面してコミュニティ住宅（57戸）が建設されている（**図2-3**）。

④**東浦地区** 国道と海に挟まれた南北約2.5km、東西

表2-1 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か所	0	0
伊丹	5.9ha	626m	1か所	0	0
一宮	15.8ha	4900m	7か所	3か所 81戸	2か所
東浦	36.8ha	2000m	8か所	9か所 49戸	7か所

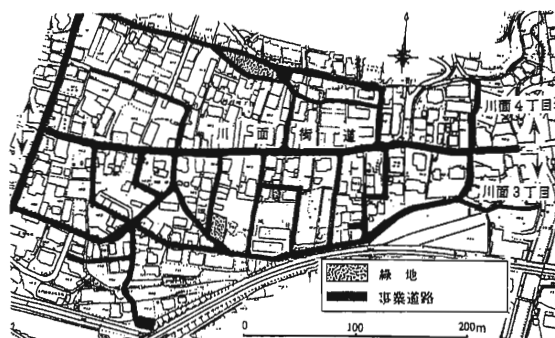


図2-1 宝塚地区の事業概要



図2-2 伊丹地区の事業概要



図2-3 一宮地区の事業概要



図2-4 東浦地区の事業概要

約200mの細長い漁業集落地区で、2mに満たない細街路がほとんどである。事業は、国道とつなぐ縦道の整備を重点的に行っている。当初は、一応21路線で計画を立て、最終的には縦道10路線、横道1路線の計11路線の計画となった。道路以外では、二戸一の低層木造長屋形式のコミュニティ住宅が8か所建設され、地区に溶け込んでいる。集会所、公園も整備している（図2-4）。

2.2 事業と地権者の状況

密集事業は用地買収によるため地権者の利害と直接かわる。ここでは敷地一筆ごとのデータによって、進捗状況と敷地の買収形態、地権者の構成、建物補償について分析する（表2-2～4）。さらに区画整理との比較という観点から整備敷地率という概念を導入し、事業の結果どれだけの敷地が整備されるかについても考察する。

(1) 敷地買収の進捗状況 現在までの敷地買収からみた進捗率は、東浦100%、宝塚92%で買収が進み、一宮77%、伊丹55%で遅れている。一宮では、不在地主等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、路線によって買収にかなりのばらつきがある。その理由は、一方が拡幅しない路線（4m未満）と接する角地の地権者が納得しないケースがあるためである（表2-2）。

(2) 敷地買収形態 敷地の買収形態を敷地全部の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、すべてが拡幅部分だけの部分買収である。それに対して、特に東浦では2/3の多くが全面買収になっている（表2-2）。

(3) 地権者の構成 地権者の構成でも特徴がある。宝塚、伊丹はほとんどが在籍地主で、一宮、東浦では不在地主（20%強）が多い。不在地主は、事業には協力的であるが、前述した敷地確定のような問題もある（表2-3）。

(4) 道路拡幅にともなう建物補償 震災被害が大きく更地になった場合が多かったため、支障物件なしが東浦、一宮、宝塚では大部分である。しかし、再築も宝塚、伊丹、一宮では5～10%あり、こうした再築補償が合意に大きい役割を果たしている。被害の相対的に小さかった伊丹では塀等の工作物補償（21件）が多い（表2-4）。

(5) 事業による整備敷地比率 密集事業が行われれば、

表2-2 敷地の買収率と買収形態 件数(%)

	道路			コミュニティ住宅、公園等			未買収	買収率 (進捗率)
	全面 買収	部分 買収	計	全面 買収	部分 買収	計		
宝塚	0 (0.0)	136 (100.0)	136 (100.0)	5 (100.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	12	92.2%
伊丹	0 (0.0)	57 (100.0)	57 (100.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	47	55.2%
一宮	28 (14.0)	172 (86.0)	200 (100.0)	30 (100.0)	0 (0.0)	30 (100.0)	70	76.7%
東浦	59 (65.6)	31 (34.4)	90 (100.0)	23 (100.0)	0 (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

表2-3 地権者（在籍地主・不在地主）の構成 件数(%)

	在籍地主	不在地主	不明	計
宝塚	138 (94.5)	8 (5.5)	0 (0.0)	146 (100.0)
伊丹	101 (99.0)	1 (1.0)	0 (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 (0.0)	105 (100.0)

表2-4 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)	0 (0.0)	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

表2-5 事業による整備敷地率 件数(%)

	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 (0.0)	9 (4.9)	23 (12.4)	32 (17.3)	185 (100.0)	87.6%
伊丹	105 (68.2)	0 (0.0)	7 (4.5)	42 (27.3)	49 (31.8)	154 (100.0)	72.7%
一宮	300 (80.6)	6 (1.6)	30 (8.1)	36 (9.7)	66 (17.7)	372 (100.0)	90.3%
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

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

どれだけの敷地が整備されることになるのかをみたのが表2—5である。整備敷地率は一宮90.3%、宝塚87.6%は高く、面整備に近い事業になっている。伊丹は72.7%であり、東浦は整備敷地率55.9%で4地区の中で最も低い。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。

2.3 各自治体での密集事業計画の特徴

ここでは各自治体の計画上の特色に着目して分析する。

(1) **宝塚地区** 川面地区の特徴は以下の点である。第一には、行政（県、市）が当初区画整理事業を行おうとしたこと、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たことである^{注2)}。第二に、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。第三には、逆に、面整備でありながら現道拡幅がほとんどだったため、6差路や一列宅地といった従前の不合理な街路のままの改善しかできなかったという問題点もある。第四には、隣接する4丁目への事業区域の拡大である。これは、今回の復興まちづくりでの面整備事業でも他の地区にみられない成果であり、徹底した住民参加と道路拡幅部分への補償が居住者に受け入れられたことを示している。

(2) **伊丹地区** 伊丹地区の特徴は、第一に、密集事業制度選択への努力である。震災後、市の担当者が細街路整備に活用できる制度がないかと県へ度々向いて模索し、密集制度に到達している。第二には、整備すべき路線を決め、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「角宅地で協力が得られにくい」という問題も出ている。第三には、拡幅後の幅員を4mではなく、より広い5mにしていることである。これは他の3地区より宅地規模が大きいことが作用している。

(3) **一宮地区** 第一に、当初29路線の計画を決め、その内主要な8路線を重点にして精力的に事業を展開していることである。第二に、まちの中心商店街の通りを、従前7mから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が行われている。第三に、道路整備と一体となったコミュニティ住宅の建設がある。3棟のコミュニティ住宅を建設し、うち1棟（57戸）は幅員10mのコミュニティ道路に面する拠点的事业である。1階は道路拡幅で立ち退く商店が入居し、ポケットパーク・イベント広場も設けている。このコミュニティ住宅用地は更地が7割以上のところを選んでいる。

(4) **東浦地区** 第一に、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、一斉に声をかけ、取り組んだことである（後に6路線を追加し、そのほと

んどが完成）。第二に、買収しやすくするために拡幅部分だけでなく、なるべく一筆単位で宅地を買収したことである。道路の拡幅にプラスして道路際の緑地整備に利用している。それを可能にしたのは狭小宅地が多いことも関係している。第三には、道路部分以外でも可能な土地は買うという方針をとったことである。地区内外に取得した代替用地を土地を売却して外へ移転する人への用地として活用している。第四に、土地の交換分合や、入れ替え等を行い、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街路拡幅を行っていることで、東浦地区の計画の大きな特徴になっている。

3. 地区密集事業に対する居住者・地権者の評価

3.1 調査の方法

アンケート調査の方法は、対象地区全世帯に対して1998年12月に戸別訪問留置方式によった。不在地主についても住所の分かった2地区（宝塚、一宮）については郵送による調査を実施した。調査回収結果は表3—1である。

3.2 居住者・地権者の密集事業についての評価

本節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時点についての事業の評価および、その理由について分析する。後半では道路拡幅等の買収に直接かかる地権者の事業とのかかわり、評価について分析する。

(1) **事業当初の住民の評価** 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。これは今回の震災復興区画整理事業で住民の不満が大きかったこととは好対照である。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（図3—1）。

(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%）で76%と評価は同じだが、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、よくなかったが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たといえよう（図3—2）。

(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、その理由を聞いた（図3—3）。「道路が整備されると

表3—1 アンケート調査の結果

	調査対象戸数	配票			回収			
		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(%)
宝塚	172	134	38	77.9	100	34	58.1	74.6
伊丹	151	121	30	80.1	91	30	60.3	75.2
一宮	200	130	70	65.0	112	18	56.0	86.2
東浦	267	182	85	68.2	150	32	56.2	82.4
計	790	567	223	71.8	453	114	57.3	79.9

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

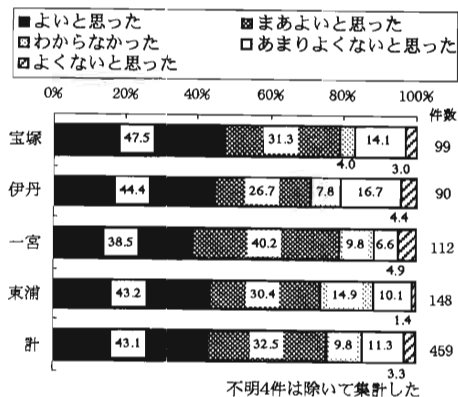


図3-1 当初の事業評価

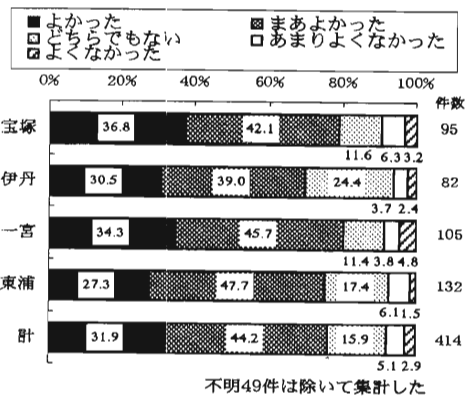


図3-2 事業後の事業評価

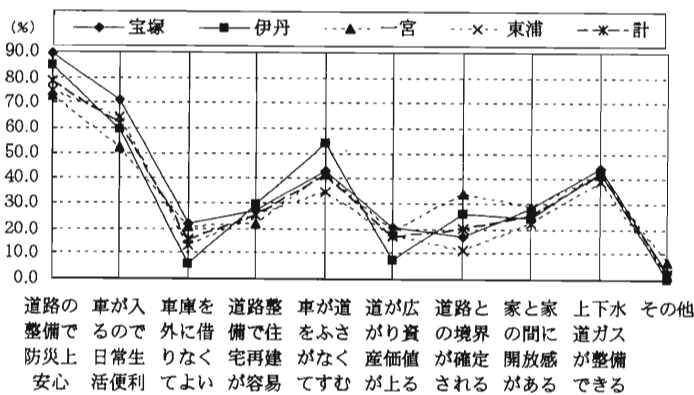


図3-3 事業に対して肯定的な人の理由

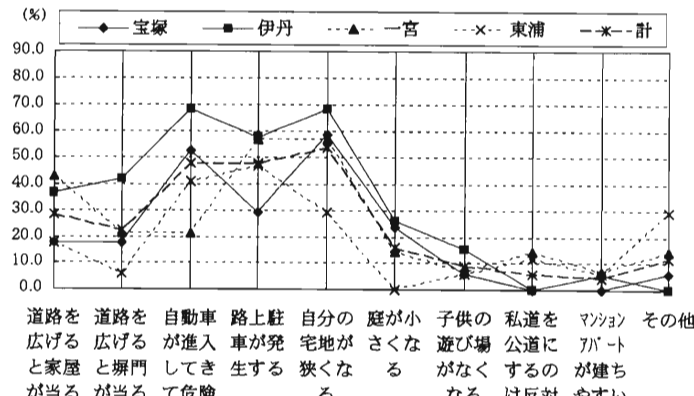


図3-4 事業に対して否定的な人の理由

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であるが、「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。

次いで、「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3-4)、「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当たる」「門や塀が当たる」が上位を占める。やはり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分かる。

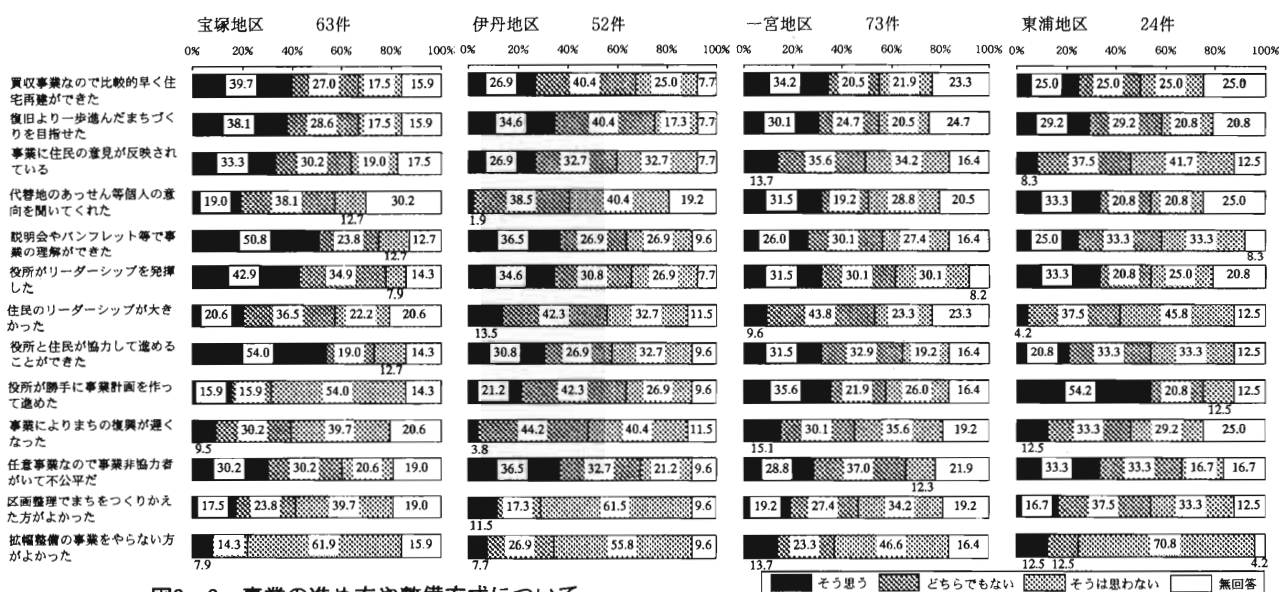
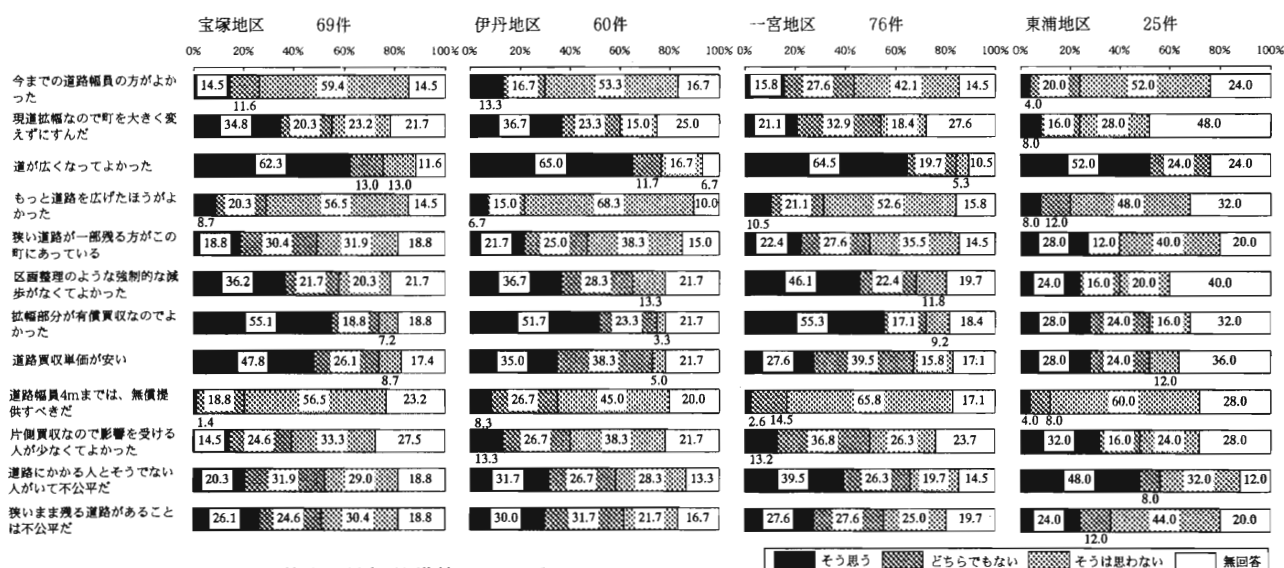
3.3 道路拡幅にかかる居住者・地権者の事業評価

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3-5, 6)とし「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^{注3)}。

(1) 道路の拡幅整備等についての考え方 大別すると道路拡幅の問題、買収にともなう問題、不公平性の問題の3点になる。道路拡幅については「道が広がってよかった」は、宝塚、伊丹、一宮で60%以上、東浦が50%台と評価が高い。「今までの道路幅員の方がよかった」や「もっと広げた方がよかった」がほとんどないことは、今回拡幅された道路幅員がおおむね適切であることを示

唆している。また「現道拡幅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。買収にともなう問題では「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。「買収単価が安い」は、宝塚では不満をもつ人が多い。逆に「4mまでは無償提供すべき」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で不公平」は、淡路の2地区、特に東浦(42.9%)で不満が高い。「区画整理のような減歩がなくてよかった」は、東浦以外の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 役所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、宝塚で際立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、役所が積極的に道路整備計画を立案・遂行してきたが、住民からは「役所が勝手に計画を進めた」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」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」や「拡幅事業をやらない方がよかった」、また「区画整理の方がよかった」はほ



とんどなく、本事業に対する評価は高いといえよう。

4. 密集事業制度の運用実態（全国調査より）

本章では全国で事業化されている密集事業制度の運用実態を明らかにしようとする。密集事業制度は旧木造賃貸住宅地区整備促進事業（「旧木賃」と略称）と旧コミュニティ住環境整備事業（「旧コミ住」）を中心にして設立された制度である（1995年）。その後1997年に小規模集落地区や炭住地区の整備事業制度を分離したが、なお包括的かつ柔軟で、メニュー方式が採用できる制度として全国で活用されている。

調査の対象は、1996年度までに採択された事業とし、アンケート調査および事業に関する諸資料の収集を行った（1998年11月）。2つ以上の地区で事業実施している自治体（市区町村）は2地区に限定した。但し1990年までに採択された「旧コミ住」事業は、既に調査済み^{※5）}

なので、今回の調査から除外したが、集計には加えている。今回調査は70自治体90地区を対象とし、64団体79地区の回収を得た。そして前回調査の27団体（県1、住・都公団1施行を含む）34地区を合わせ集計した（113地区）。

研究の方法は制度がいかに運用されているかを「事業計画と事業手法」から「型」として捉え、「型」ごとに、さまざまな運用実態として把握しようとした。

4.1 「事業計画と事業手法」を把握する指標

「事業計画」の特徴を捉えるために、①地区の設計が事業目的を具体的に設計しているか（固定的な設計か）、あるいは抽象的概念的な設計か（ガイドライン的か、フレキシブルか）をみる。②地区改善計画の密度を示す指標として、地区面積と単位面積当たりの事業予算を取り上げる。面積の少ない地区は濃密な計画を立て事業を実施しようとするのに対し、大きい面積を設定した地区で

は、広域的な施策構想として位置づけていると思われる。また単位面積（1ha）当たりの事業費はその反映であると考え参考にする。③地区の計画内容を規定する条件として、地形、基盤や住宅の改善目標等、計画の重点を規定する項目である。また事業手法を捉える指標として、④事業が「密集事業」制度単独で進められているか、合併施行で行われているかをみる。⑤さらに、住環境整備の目的である「住宅の改善と基盤（道路）整備」の関係については、「道路先行、住宅先行、両者同時進行」の3カテゴリーで捉えることとする。

4.2 事業計画と事業方式による事業地区の類型

以上の指標によって、地区の分類を行った結果、表4-1、図4-1のような事業地区の類型を得た。

(1) 一般型・基本型 基盤整備を行い、老朽住宅の解消を図るという、密集事業の基本的な目標に合わせた固定の一般的な地区設計計画と単独事業で行うという事業方式をとっている。地区の位置や性格、面積はさまざまである。それを反映してか住宅先行の地区と道路整備先行の地区に分かれる。事業費、単位事業費は比較的高い。

(2) 一般型・丘陵地型 丘陵地の密集住宅地という特性をもち、道路の拡幅整備を迫られている地区である。そのために住宅と一体的な整備も必要になる（3地区）。地区面積は比較的小さく、固定した明確な設計が必要であり、事業費は高くなる。九州地方に偏っているが、今後普及する可能性がある。

(3) 一般型・漁村集落震災復興型 漁村集落地区の密集性は道路の狭隘性と住宅敷地の狭小性にあるが、その解消を図る事業である。震災による老朽住宅の崩壊と空家化を利用し実施しようとする。計画は固定的で、道路整備が先行し、地区の規模は中～大規模である。道路は拡幅が多く、住宅の整備は少なめなので、事業費はやや少ない（一宮町は例外）。

(4) 一般型・旧集落道路拡幅型 旧集落を中心に基盤整備の遅れた地区（被災地）で道路の拡幅整備を行うタイプである。住宅敷地は大きく住宅改善は個人に任せる。道路計画は事前に明確化し事業はそれに限定して行う。地区面積は中～大規模で、事業費はやや低い。

(5) 小集落・旧炭住地区型 小集落地区や旧鉱山や炭鉱社宅などの老朽化の改善を目指した事業である。地区面積は小さく、単位事業費は高くなる。

(6) 道路整備型 幹線道路の整備にともない、一部の密集地の整備を行うものである。事業にかかる地区範囲は小規模で、単独施行で行われ、短期に終了している。

(7) フレキシブル型・住宅道路一体整備型 計画はガイドプラン的で、住民の行動に依拠して柔軟に事業を進めようとする。住宅の建替に合わせて道路拡幅を行うとする。「旧木賃」に多く、東京各区に多い。地区面積

は大きく単位事業費は少なくなる（東池袋4・5は例外）。

(8) フレキシブル型・住宅建替先行型 計画はガイドライン的で、事業方式はフレキシブルであるが、住宅の建替を先行するタイプで「旧木賃」の初期の型である。

(9) 広域地区＋重点地区整備型 関西に多い木賃密集地区の事業で、広域に地区設定しながら、特に問題の多いところを優先的に地区整備する「2段階線引き」で行う。この重点地区の整備は共同建替型が多い。事業費は重点地区あたりは高いが、地区全体では低くなる。

(10) 合併施行型・地区一体型 地区全体を区画整理事業や市街地再開発事業と合併施行するタイプである。設計は固定化し、両事業の特徴を出して補完しあう。換地の手法と、コミ住建設、住宅の買収除却費、小規模施設建設費などのメリットを生かす。地区規模は5～20ha、事業費は数百万円/haである。再開発との全地区的合併施行は1例しかなく「旧コミ住」時代より減少している。

(11) 合併施行型・部分的活用型 区画整理との合併施行であるが、区画整理事業が主で、密集事業は区画整理地区の一部の区域に適用されたり、制度の一部を活用する支援事業である。事業費はやや少ない。

以上のように全国の密集事業は多様な地域で多様な活用がなされている。「旧コミ住」と比較すると東京でのフレキシブル型、大阪での広域＋重点地区型が「旧木賃」の反映で多いこと、漁村や丘陵地での事業の増加が目立っている。また区画整理との合併施行は定着してきたが、市街地再開発事業との合併施行は近年は少ない。

4.3 類型化事業地区の地区特性と事業内容の特徴

ここでは類型化した事業地区ごとに、その地区に共通する地区の特性と事業内容の特性について検討する（表4-2、図4-2参照）。

地区の特性の指標としては、①都市性（大都市、中小都市、農村）、②地区の位置（都心、駅前、集落、漁村等）、③地区の規模（面積）、などの計画的条件で示される。

事業内容の特性の指標としては、④事業方式（前述した単独か合併か、固定計画かフレキシブルか、地区規模を小さくするか大規模か）、⑤住宅と道路の優先性（前述）、および、⑥政策目標のコンセプト：防災、住環境、住宅政策、環境政策、都市環境）、⑦具体的な整備課題と目標、⑧具体的実施計画（住宅、特にコミュニティ住宅、公園緑地ポケットパーク、集会所等）が挙げられる。

(1) 一般型・基本型 ①地区特性：都市から農村まで分布し、都市の位置も中心地から集落までである。多くは戸建住宅地区で住宅密度（戸/ha）は高くない。老朽住宅・狭隘道路地区である。②事業特性：狭隘道路整備と住宅改善（コミ住賃貸建設と老朽住宅建替）を行っている。公園・緑地やポケットパークを整備する地区が多い。

表4-2 密集住宅市街地整備促進事業全国調査集計表（2. 地区の特性と事業内容の特性）

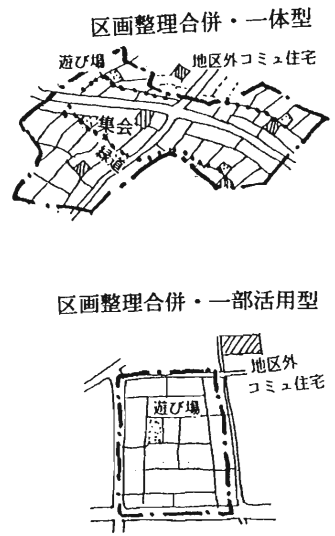
[illegible]

図4-2 密集事業の類型の概念図2

注：*1 佐藤圭二、松山明他「事業目的と事業手段からみた事業地区の類型化によるコミュニティ住環境整備事業の運用実態の考察」日本建築学会計画系論文報告集 450号 P93-102、1993.4

〔表の凡例〕

○該当する項目

—未記入（G地区と事業の概況の場合には不明）
（Lコミ住宅と施設の数には「なし」と理解
できる。公園等の面積は不明または未定。
その他施設についてはなし・未定の確認は

？：明かな不明

(都市の規模・個性について)

小：小都市、中：中都市、大：大都市、
大近：大阪市近郊、関近：大阪以外の関西近郊、

(地区面積の型について)

小: ~4.9ha 中: 5~14.9 大: 15~99ha

超大：100ha ~

(住宅土地の特性について)
多：多い、半：半々である、少：少ない
(コミ住賃貸について)*：借り上げ住宅

大都市部で集会所整備の意識が高い。

(2) 一般型・丘陵地型 ①地区特性：老朽住宅（長屋）が多い狭隘道路地区である。②事業特性：丘陵地のために新しい道路の必要性があり、そのためにコミ住建設が必要となる。公園、集会所の建設が主である。特に道路整備は、既存道路の拡幅もあるが新設が多い。

(3) 一般型・漁村集落震災復興型 ①地区特性：淡路島の漁村集落で被災地、狭隘道路で老朽戸建の持家が密集している。地区面積が比較的大きく、古くから成立した集落である。②事業特性：狭隘道路の解消を最も重視し、次いで、公園緑地の整備、コミ住建設を行っている。既存道路の拡幅整備が中心の課題である。

(4) 一般型・旧集落道路拡幅型 ①地区特性：住戸密度は高くないが、狭隘道路が多い。住宅は敷地が大きく、持地持家が多い。②事業特性：狭隘道路整備をポケットパークや公園・緑地整備とともに行う地区が多い。

(5) 小集落・旧炭住地区型 ①地区特性：老朽長屋住宅を主とする狭隘道路地区が多い。社宅地区もある。老朽住宅率は高いが、住戸密度は高くない。②事業特性：コミ住賃貸建設が最も重視されている。狭隘道路整備のみの地区（山の手）がある。

(6) 道路整備型 ①地区特性：小規模で幹線道路沿いの老朽住宅集中地区である。②事業特性：コミ住による住宅共同化、高密度化による用地の確保、あるいは土地の交換でうまく道路（緑道）用地を生み出している。

(7) フレキシブル型・住宅道路一体整備型 ①地区特性：住宅密度が100戸/ha以上と高いが、老朽住宅率は低い。老朽アパートと老朽戸建住宅の多い狭隘道路地区である。②事業特性：狭隘道路整備と住宅改善（コミ住賃貸建設と老朽住宅建替）を課題とし、コミ住建設を行っている。公園・緑地の整備とポケットパークの整備を目指す地区が多い。集会所の整備は少ない。

(8) フレキシブル型・住宅建替先行型 ①地区特性：住宅密度が100戸/ha以上と高いが、老朽住宅率は低い。老朽アパートと老朽戸建住宅の多い狭隘道路地区である。②事業特性：狭隘道路整備と老朽住宅の建替を課題とするが、コミ住建設を行う地区は少なく、アパートの建替を優先している。公園・緑地整備とポケットパーク整備を課題とする地区が多い。集会所の整備はない。

(9) 広域地区十重点地区整備型 ①地区特性：東京区部の一部と大阪および大阪近郊都市に多い。東京は老朽戸建地区、大阪・大阪近郊は老朽アパート地区である。住宅密度は地区面積が広域であるので萱島東以外は100戸/haであるが、地区内には密集度の高い地区があるものと思われる。②事業特性：狭隘道路、老朽住宅の建替、公園・緑地、ポケットパークの整備を課題としている。広域地区の中で優先地区を指定し集中的に整備する意向である。

(10) 合併施行型 ①地区特性：都市から農村まで分布し、都市の位置も中心地から集落までである。多くは戸建住宅地区で住宅密度は高くない。老朽住宅・狭隘道路地区である。②事業特性：狭隘道路整備と住宅改善（コミ住賃貸建設と老朽住宅建替）を行っている。公園・緑地やポケットパークを整備する地区が多い。大都市部で集会所整備の意識が高いのが目立つ。

5. 生活道路・住宅の一体整備事例のケーススタディ

本章では全国の密集事業の中で、生活街路・住宅の一体整備を進めている地区を、単独施行地区と区画整理との合併施行地区に分け、事業手法の組み合わせや事業の進め方の工夫で、進捗を図っている典型地区を概観する。

5.1 単独施行地区

クリアランス（行政による全面買収＋コミ住の供給）的に事業を進めている地区での生活道路・住宅の一体整備は、制度創設期の富山県滑川市浜町地区や現在事業中の北九州市平松地区（事業開始1994年11月、1999年4月現在の進捗：老朽住宅買収172/365戸、用地取得約5割）や小野田市神帆地区（図5-1：事業開始1995年3月、1999年4月現在の進捗：老朽住宅買収48/83戸、用地取得8,293/12,287m²）等、順調に進捗している地区も多い。これに対して、進捗が遅れているのが修復的（既存道路拡幅＋個人による老朽住宅建替）に事業を進めている地区である。ここでは修復的な事業でありながら、実績を上げている立町地区と事業進捗が遅れている浜地区をみる。

(1) 立町地区（富山県新湊市） 古くから新湊市の中心商業地として発展してきたが、近年中心商業地の性格が薄れてきている地区である。整備計画は、東西軸と南北軸の商店街道路と河川沿い道路を拡幅整備し、商店街裏側にサービスする東西2本の生活道路を新設する。密集した老朽住宅の解消と併せて連担する再開発事業により商店街の活性化を図る事業である（図5-2）。

1984年12月に事業開始し、1999年8月現在で、道路用地は4,236m²中10m²の未買収を残すだけで、ほぼ完了している。2地区で再開発事業を完成させ、1992年度から東西軸の拡幅と第3地区の再開発に取り組んでいる。

道路にかかる部分だけの買収でなく「残地・へた地」（国庫補助対象外のため、市の財政負担が大きい）や転出希望者の土地を丸ごと買収し、間口（敷地）拡大希望者に売却するなどの任意の土地交換を市が介在して行っており、共同化意向がまとまれば再開発事業としている。老朽住宅の買収除却は全老朽住宅78戸中自力改修の12戸を除いた66戸すべてが完了している。

以上をまとめると、行政による生活道路の整備と民間個人による住宅更新を、税制面や土地登記簿の整理に大変苦労しながら、関係権利者間の調整を市が行うことで、



図5-1 神帆地区（現況図・計画図）



図5-2 立町地区（現況図・計画図）

第4地区の再開発は、従前6軒の店舗併用住宅から1軒が転出し5軒で共同化（建物は一体だが、敷地・建物所有の形態は羊羹切り）保留床は無い。商業近代化事業による無利子貸付を受けている。

第3地区の再開発は、従前11軒の店舗併用住宅等があったが、ゼネコン2社所有物件（社宅等）以外は全て市が買収。故に3者による事業。保留床は市が取得し、権利床と併せて地区公民館、市営住宅（特優賃18戸）を整備。

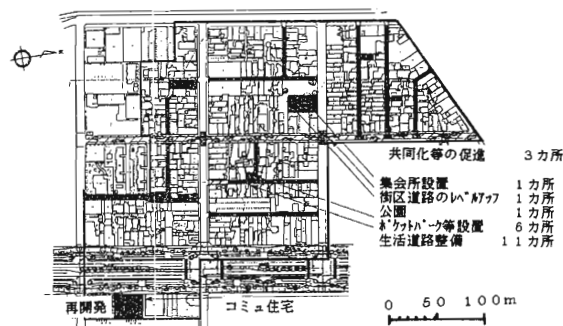


図5-3 浜地区（計画図）

一体整備の成果を取めた地区である。

(2) 浜地区（愛知県名古屋市） 戦前に名古屋港の後背地として、ほぼ100m間隔で街区が形成され港湾労働者向け長屋が建てられた地区で、接道不良のため合法的な

建替ができず老朽化の進んだ地区である（図5-3）。1986年7月に事業を開始したが、1999年4月現在で用地取得は1,456/5,211m²、老朽住宅買収は3/86戸と極めて進捗が遅い。この理由として①「道路拡幅用地は買収する」方針を、事業化直前に「現況道路中心部分1.5m幅は買わない」と方針変更したことによる行政不信、②行政担当者の意識の中に「どうせ任意事業」「改良事業に比べ、事業の意義を理解できない」ことがあり、老朽住宅の買収制度を地元で説明せず、個人住宅の建替計画が起り整備要望のあった路線のみ拡幅整備を行っていたことが挙げられる。そのため、当該建替希望者以外から①高齢者のみの世帯なのでこのままにしてほしい、②相続権利者の間で調整がつかない、③他の人が済んで自分が最後になれば協力する、④代替地がほしい（市は全く用意していなかった）、⑤補償額（切取り補償）が低すぎる。⑥持家（持地持家・借地持家）なので賃貸のコミ住には入りたくないなどの理由による事業協力拒否が続出した。

1998年度になり、全11路線の中から優先整備を5路線に絞り、全幅員分を宅地評価で買収することや、事業用地提供者と転出希望者と市との3者契約による代替地斡旋などの事業上の工夫により動き出しはじめているところである（278/1,456m²が1998年度分）。

5.2 区画整理合併施行地区（御旅屋西通り地区）

区画整理との合併施行地区では道路整備を区画整理側に委ね（舗装の美装化のみは分担）、住宅改善だけを分担する地区が全国的に多い。その中で、密集事業側で道路整備を行い、震災復興によるミニ区画整理と密集事業の合併施行や安全市街地形成土地区画整理事業の原型となった御旅屋西通り地区（富山県高岡市）を取り上げる。

JR高岡駅より北へ500mの中心市街地の一角を占めるアーケード街の裏側にあり、接道条件の不備により建替ができないまま老朽化した住宅密集地区であった。1988年3月に沿道区画整理型街路事業（以下「沿区事業」と略す）と密集事業の合併施行で事業を開始した。沿区事業とは、街路事業による国庫補助金（公共施設管理者負担金）を受け、手法として区画整理事業を用いて都市計画道路の整備を図る事業である。通常の街路事業では都市計画道路予定地上の用地だけを線状に買収・築造整備していくため沿道に不整形な残地が生じるのに対して、沿区事業ではその残地や後背の筆も含めて宅地の整形化や生活道路等の面的整備を図ることができる。当地区では密集事業を合併施行することで、さらにより広範囲な整備を図っている（図5-4）。

生活道路（区画道路＋歩行者専用道路）をすべて密集事業で用地買収・築造整備していることが当地区の極めて大きな特色である。従前道路面積が1,004m²であったのに対して整備後の道路面積は6,969m²（内都市計画道

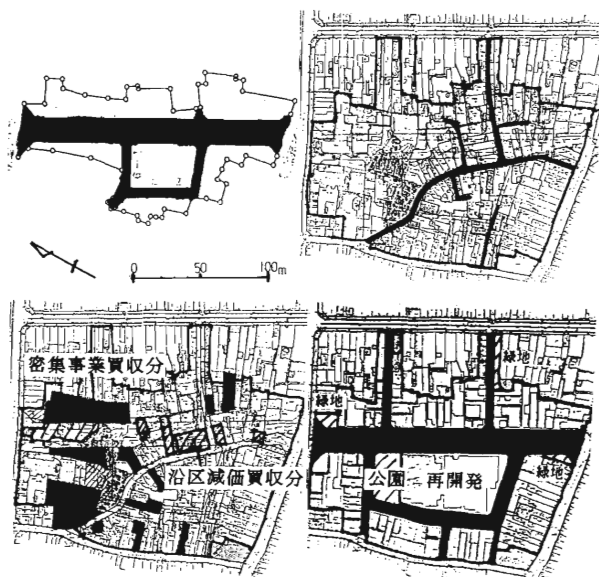


図5-4 御旅屋西通り地区（沿区想定範囲図，現況図，用地取得図）

路3,880m²）と5,966m²増加している。増加内訳は、沿区事業による減歩面積1,904m²＋減価補償金充当用地1,300m²および密集事業による道路用地買収面積2,762m²である。また、換地計画上生じてしまった「へた地」についても、緑地用地として国庫補助の対象とし、小公園用地（4か所、計1,119m²）をすべて密集事業で用地買収・築造整備している。

用地取得は両事業とも事業開始後の3年間で終了させ、老朽住宅の買収除却も密集事業による買収除却30戸に沿区による移転（除却）62戸を加え、存置改修の3戸を除く全老朽住宅の解消を完了させ、さらに再開発の中で商業業務施設・立体駐車場・市営住宅（特定公共賃貸住宅）55戸を供給している。密集事業で買収した事業用地（老朽住宅敷地や寺・墓地等）を減価補償金充当用地とみなし換地操作により計画した箇所に換地することと沿区による建物移転を活用し、合併施行のメリットを最大限に利用して道路・住宅の一体整備を進めた地区である。

6. まとめ

(1) 今回の震災復興で活用された生活街路整備を目指す密集事業の取り組みは、短い期間で大きな事業効果を上げてきていることが分かった。こうした取り組みを可能にした条件には、街路の拡幅部分を買収し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確保が共通の前提となっている。また、2章で分析したように密集事業という制度を使いながら、自治体が、地域の実態や住民の要求を踏まえて、特徴のある事業運用をしていることも明らかになった。これは密集事業が住民の合意を前提とする任意事業で、柔軟性をもって展開できる長所が発揮されているからである。

(2) 4地区の居住者アンケート調査での事業評価でも3/4の人がよかったとする高い評価を示していることが分かった。さらに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も、道路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、密集事業の特徴点が評価されていることが明らかにされた。

(3) 全国調査の結果からは、全国各地で密集事業制度は多様な運用がなされていることが分かった。この多様性が原則的には維持されることが望まれる。しかし、その中で修正すべき事項もみられた。第一に事業が極端に長引く地区の多いことである。地区範囲を小さめにする、目標内容を明確にし、住民の協力を得ること等が望まれる。また、長期にかかることを前提とした住宅建替型の地区は、基盤整備済地区に限定し、基盤未整備地区は住宅・道路の同時整備を目指すべきである。合併施行は定着しつつあるが、施行者の負担がかかりすぎるケースがみられる。復興事業後の新しい展開は、既存道路の拡幅整備地区の出現である。

<注>

- 1) 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5.4haである。拡大された川面4丁目は3.3haである。
- 2) 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―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、では提案された区画整理図を示している。
- 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。

<参考文献>

- 1) 高見沢邦郎：東京区部における改善型地区整備事業の計画と実施過程に関する考察、日本建築学会計画系論文報告集、第426号、pp.91～100、日本建築学会、1991.8
- 2) 佐藤圭二、松山 明他：事業目標と事業手段からみた事業地区の類型化によるコミュニティ住環境整備事業の運用実態の考察、日本建築学会計画系論文報告集、第450号、pp.93～102、日本建築学会、1993.8
- 3) 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2）一、日本都市計画学会学術研究論文集、31号、pp.823～828、日本都市計画学会、1996.11
- 4) 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、日本都市計画学会学術研究論文集、32号、pp.751～756、日本都市計画学会、1997.11
- 5) 前掲、参考文献2）
 - ・幸田稔、安藤元夫：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―、1999年度第34回日本都市計画学会学術研究論文集、34号、pp.625～630、日本都市計画学会、1999.11
 - ・安藤元夫：震災復興区画整理の論点と展望『地域共生のまちづくり―生活空間計画学の現代的課題―』、学芸出版社、1998.8