

事前復興の観点からみた密集市街地整備に関する考察*

The Rearrangement of Densely Built-up Area,
studied from the Viewpoint of "Precautionary Restoration"

野村康彦**, 西田康隆***

by Yasuhiko NOMURA, Yasutaka NISHIDA

1. はじめに

密集市街地はマクロ的・長期的には循環的に再生産され、都市全体の活力の衰退、魅力の低下につながる問題をはらんでおり、これまではそうした認識のもとで長期的な取り組みが積み重ねられてきた。しかし、この度の阪神・淡路大震災によって密集市街地が壊滅的な被害を被り、それまでの積み重ねの連続性が絶たれたうえに、市街地の再生がより困難になったことから、平常時のまちづくりにおいて、被災を想定した事前の取り組みと密集市街地問題のダイナミズムにまで踏み込んだ取り組みが必要であることが認識された。

本稿はこうした認識を背景として、

- 神戸市の密集市街地について、震災前の市街地整備の取り組み状況を整理するとともに、被災後の復興プロセスを調査することによって震災前後の対応をレビューし、それを通じて、被災を想定してまちの再生を進める「事前復興」の観点から取り組むべき密集市街地整備の課題を整理する。
 - こうした神戸市の事例研究を通じて、密集市街地問題のダイナミズムと問題への対処類型について考察する。
- ことを目的とする。

2. 密集市街地復興のレビュー

(1) 対象地域

神戸市の密集市街地は戦前長屋、戦後のバラックから建て替わってきた住商もしくは住工混在地域の

併用住宅、高度経済成長期に建てられた木造賃貸住宅などで構成されるインナーシティの大部分を占めている。そのため、ここでの検討はこのインナーシティを対象範囲として行うものとする。

インナーシティの広がりについては、神戸市は人口・地域経済・環境指標を用いて統計的に分析して、灘・中央・兵庫・長田区の中・南部や東灘・須磨・垂水区の一部をインナーシティ現象が進行している地域として抽出している¹⁾。

(2) 震災前の市街地整備²⁾

対象地域については、戦災復興区画整理をベースとする都市基盤・市街地整備が進められていた。戦災復興区画整理事業は一部を除いて概ね完了しており、換地処分から10～20年が経過している。また、東灘浜手地区、河原地区、上沢地区において都市改造型の区画整理も実施されている。

一方、老朽木造住宅密集地区においては住宅・住環境整備、住民参加による段階的整備などの修復・改善型のまちづくりが推進されつつあった。西部地域の真野地区、御菅地区、西出・東出・東川崎地区などがその代表例である。

さらに、“住民参加のまちづくり”の展開が図られ、そのための支援制度が設けられていた。震災前のまちづくり協議会認定地区は真野地区をはじめ12地区、33地区の整備予定団体・市街地再開発事業等の準備組合に対して活動費助成が行われていた。

(3) 震災による被災状況とその特徴

震災により既成市街地の大部分が被災し、とりわけ密集市街地に被害が集中している³⁾。基盤整備状況との関連についてみると、

- 基盤未整備地区（地形条件から道路未整備の山手地区）では老朽建物が倒壊

*キーワード：都市計画、再開発、事前復興

** 正会員、工博、(株)日建設計 計画事務所

*** 正会員、工修、(株)日建設計 計画事務所

(〒541 大阪市中央区高麗橋4丁目6-2)

TEL (06)203-2656 FAX (06)203-2581

○耕地整理地区で街区は整形だが100m程度と大きく、街区内道路は幅員4～5m程度と狭い基盤整備地区(長田が典型的)では建物倒壊・面的焼失
○基盤整備済地区(東灘等)においても老朽住宅が面的に倒壊

している。震災復興区画整理事業が実施された地区でも、建物の老朽化による倒壊や火災の発生がみられるが、広幅員道路や公園によって延焼を防がれ、また復旧が容易であった。この点が基盤未整備・中整備地区との差異である。

(4) 被災市街地の復興まちづくり

神戸市は地震発生後、震災復興緊急整備条例を施行(2/16)し、震災復興促進地域を指定(約5,887ha)した後、市民・事業者・行政が重点的に協調してまちづくりを進める重点復興地域を指定(3/17, 24地域, 約1,225ha)している。具体的には、

○被災の状況のみならず、従来より都市基盤や住環境に課題を抱えており、個別の自力再建だけでは良好な市街地の形成が困難と考えられる地域

○インナーシティへの住宅の重点供給や都心機能の再生強化が必要な地域

を重点復興地域として位置づけるとともに、まちづくり協議会が組織され、まちづくり提案がまとまるなど、地元住民のまちづくり機運の高まりのある地域は、今後積極的に追加するとしている⁴⁾。

また同日、震災復興土地区画整理事業、市街地再開発事業、被災市街地復興推進地域等が都市計画決定されるとともに、住宅市街地総合整備事業の建設

大臣承認を得ている。

(5) 市街地整備事業等の進捗状況と課題

震災後の市街地整備の状況とそこでの課題を地元の神戸新聞やまちづくりニュース⁵⁾等をもとに整理すると以下のようなものである。

(a) 土地区画整理事業地域

対象地域における震災復興土地区画整理事業箇所は、六甲道駅周辺、松本、御菅及び新長田・鷹取の4地区である。

各事業箇所の地域特性は、震災前からまちづくり協議会を通じて住民参加のまちづくりに取り組んでいた地区や、従来からまちづくりの素地がなく、都市計画へのなじみが薄い地区など多様である。神戸市は、①地元意見の集約→②事業計画の策定→③事業の実施を3本柱として事業に取り組んでおり⁶⁾、都市計画決定以降の進捗状況は地区によって異なるが、鷹取東・長田駅北、松本、六甲駅西地区で事業計画決定されているほか、その他の地区でも住民のまちづくり案がまとまり、それに対して市の計画案が提示されるなど、全体として事業は進展しているといえよう。そのなかで、松本地区は隣接する上沢地区で震災前に区画整理が実施され、被害が小さかったことを目の当たりにしたことが事業推進にプラスに作用している。

事業推進上の課題としては、小規模敷地が多い地区で事業性を確保した計画案づくり、住民が高齢化し費用負担力が乏しいこと及び住宅が焼失しているために移転補償費を受け取れないこと等による住宅再建の困難さ、道路及び公園の規模と配置に関する

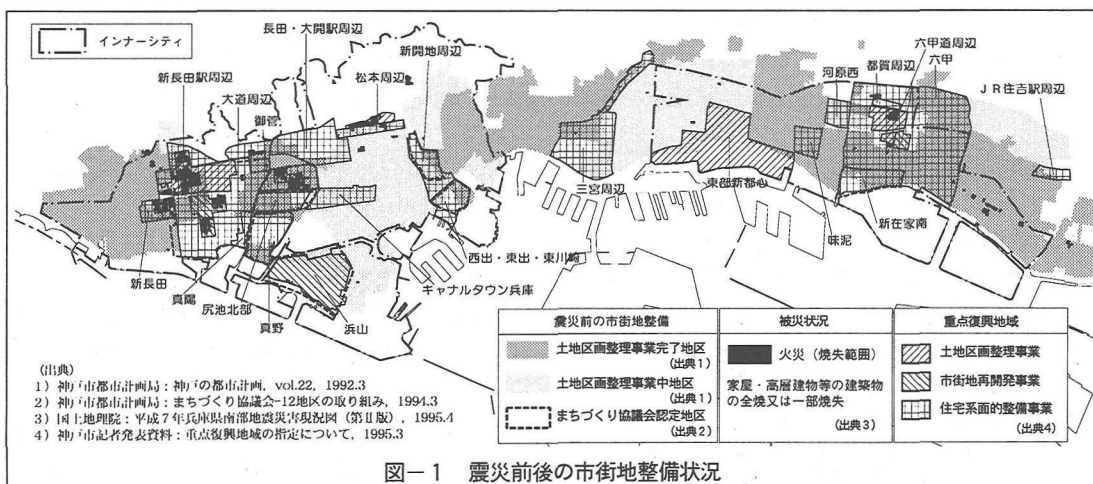


図-1 震災前後の市街地整備状況

合意形成、等があげられる。

(b)市街地再開発事業地域

対象地域における震災復興市街地再開発事業箇所は、六甲道南及び新長田駅南の2地区である。

両地区ともにまちづくり協議会が設立され、六甲駅南の第一地区では事業計画決定されているほか、その他の地区でも事業計画案づくりが進んでいる。

事業推進上の課題として、仮設店舗・住宅の確保や公園の規模と配置に関する合意形成などがあげられるが、商業系の事業者・権利者の多くは震災前に再生まちづくりへの取り組みや都市計画事業へのなじみがあったことから市街地再開発事業に対する理解度は高い。なかでも新長田駅南地区内の久二塚地区では、まちづくり協議会が主導して再開発事業を推進し、さらには管理運営まで視野にいたした活動を指向している。

(c)住環境整備事業地域

密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合整備事業対象地区における事業の進捗状況については、震災前から修復型まちづくりを目指していた真野、新在家南、浜山、尻池北部地区などでは徐々に事業が進んでいるのに対して、震災後に指定された地区では事業が立ち上がりつつある状況であり、際だった進展はみられない。そのなかで、真野地区では火災の焼失地区で共同建て替えが進行中であるが、同地区がまちづくりの成果として既に共同建て替えのモデルを提示し得ていたことが他地区と比べて比較的円滑に進んでいる主要な要因として特筆される。

事業推進上の課題としては、共同建て替え等の推進のための支援制度の充実、個別再建のケースでの違法建築の横行への対応等があげられる。

(d)白地地域

重点復興地域の網からはずれた地域は、自力復興か阪神淡路路ネサンスファンドを柱とする支援体制を活用したまちづくりに頼らざるを得ない。こうした地域では、共同化等に対する合意形成が大きな課題となっており、復興まちづくりはほとんど進展していないのが現状であり、自力再建においても違法建築が発生している。湊川地区、灘中央地区、長田区腕塚町地区などではまちづくり協議会が発足し、まちづくりの動きがみられるが、その中でも湊川地区では住民独自の区画整理案をまとめ、平成8年2月に

は重点復興地域に追加指定されている。

3. 事前復興の視点からの密集市街地の整備課題

神戸の事例を通じて得られたい知見をもとに、事前復興の視点から密集市街地の主な整備課題を整理すると以下のとおりである。

○ 基盤整備状況が被災の程度に大きく関わっていることから、区画整理等の面的整備手法を活用した基盤整備に積極的に取り組んでおく必要がある。

○ 区画整理は減歩の問題と上物（住宅）整備の困難さを抱えていることから、住民によるまちづくりの進展と減歩率低減のための支援手法が重要である。そのため、基盤整備事業と修復型まちづくり事業を連動していく必要がある。

○ 平常時のまちづくりにおいて避難ルートや公園等の整備とあわせた共同建て替えの仕組みを充実させる必要がある。

○ 震災前からまちづくりへのなじみや素地があったところは復興まちづくりへの移行も比較的円滑に行われていることから、平常時からまちづくりに関する啓蒙活動を展開しておくことが肝要である。

○ 狭小宅地や接道不良など既存不適格状態にあった建築は個別の再建が極めて困難であり、違法建築も発生していることから、平常時から住民に対して市街地整備の必要性を指摘し、まちづくりの芽を植え付けておく必要がある。

○ 震災後は住民参加のまちづくりが一般化し、一定の成果があがりつつあることから、住民参加のまちづくりの仕組みとルールづくりを進めるとともに、住民側の主導者や行政・コンサルタントの専門家を育成していく必要がある。

○ 資力の乏しい高齢者が多いところでは、自力再建はもとより共同化・協調化への合意形成も困難なことから、居住者の資力や活力あるいは建物の老朽度などを的確に把握し、市街地整備のタイミングを捕らえてまちの再生を進めていく必要がある。

4. 密集市街地問題のダイナミズムと対処類型

図－2は、神戸の教訓を踏まえて、密集市街地の整備に関する施策の分岐点と想定されるシナリオを

簡略に示したものである⁸⁾。これから以下の点が指摘できよう。

(a)密集市街地は放置すれば再生産される：現在の密集市街地に対して無施策の場合、建物の老朽化や人口高齢化はほぼ確実に進行し、安全性や住環境の向上は望み得ず、その結果、人口・事業所の減少、空家の増加がもたらされる。そうした状況下で無施策ならば、個別建て替えや木造建売住宅の蚕食を促すこととなり、従前に比べて低質な住宅等の蓄積が長期にわたって繰り返されることとなる。

(b)密集市街地を放置すれば、都市全体の環境改善も困難になる：居住者や企業の流出は、人口減少だけでなく、高齢世帯や社会的弱者の残留を意味する。さらに市外流出に対して無施策ならば、公営企業の経営悪化・市税収入の減少・民生費の増大等ひいては市政構造のひずみ・硬直化につながり、公共投資圧迫の要因となる。そのため都市全体の環境改善も困難になることが予想される。

(c)密集市街地の放置は、人口減少、高齢化によるコミュニティ活動の弱体化、地域社会の活力低下につながり、いわゆるインナーシティ問題の顕在化・加速・増幅をもたらす。

(d)また、図-2における⑤は、密集市街地整備の時機をどこに求めるべきかを示すとともに、個々の地区の特性および現在の状況に応じた対処類型を示唆するものである。例えば、⑤は空洞化が最も進行した時機・地域であり、視点を変えれば事業化のポテンシャルは高いとみることができる。この前段階として④、④がある。これに対し⑤は、客観的には二項道路や住環境面での問題を抱えているものの、住民自身は現状を是としている時機・地域、部分的に（まだら状に）住宅更新が進行している時機・地域などが相当する。

5. おわりに

本稿で整理したように、密集市街地については事前復興の観点から市街地整備に取り組むことが肝要であるとともに、そのダイナミズムに着目し、個々の地区がおかれている状況に応じた整備を推し進めることが重要である。そのためには、面的整備手法の起ち上げ・実行の困難性の分析とフィージビリティ向上方策、建物の共同化・協調建て替えの推進方策、狭あい道路の解消策、及びこれらと連携した公民共働のまちづくり方策等に関する研究が今後の課題である。

参考文献

- 1) 神戸市企画調整局：神戸市インナーシティ総合整備計画，1989.12
- 2) 神戸市都市計画局：神戸の都市計画，vol.22，1992.3
- 3) 震災復興都市づくり特別委員会：被災度別建物分布状況図集，1995.3
- 4) 神戸市記者発表資料：重点復興地域の指定について，1995.3.17
- 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：きんもくせい，創刊号(1995.2.10)～第30号(1996.6.30)，同編：阪神大震災復興市民まちづくり，vol.1～5(95/1～96/4)，学芸出版社等
- 6) 神戸市都市計画局：震災復興土地区画整理事業によるまちづくり，1995.4
- 7) (社)日本都市計画学会：震災復興の道標TEXT，第19回都市計画セミナー，1995.10.5-6
- 8) (株)アーバン・プランニング研究所：密集市街地の整備手法の開発研究，NRS-81-4総合研究開発機構助成研究，1982.8

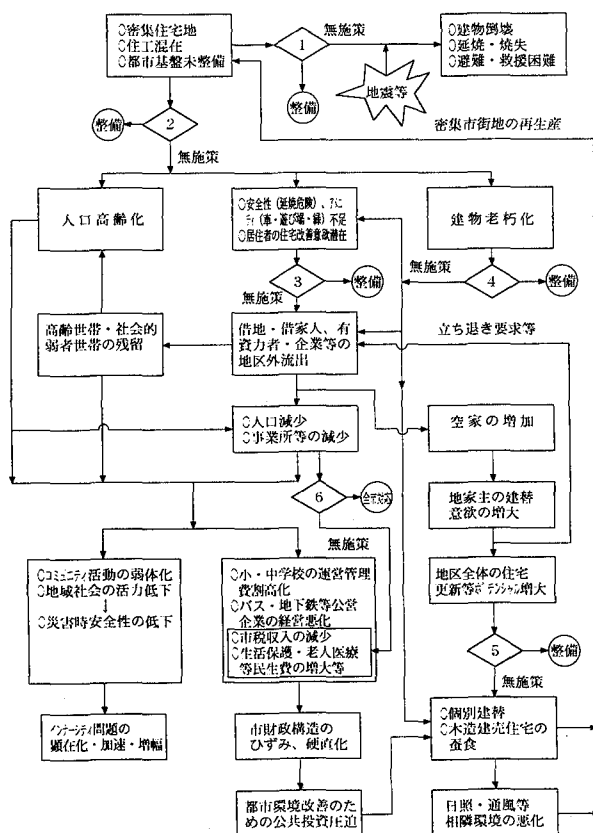


図-2 密集市街地問題のダイナミズム