第5章
都市改造型土地区画整理事業における従前居住者の動向に関する研究
震災前の神戸市上沢地区での区画整理事業のケーススタディ
１ 改善型まちづくりと改造型まちづくり

1970年代以降大都市インナーシティに存在する住環境悪化地区（木質住宅地区、戦前長屋地区、住工混在地区等）に対して住環境整備を主とする住民参加のまちづくり、いわゆる改善型まちづくりが行われてきた。それにより緑道や広場、集会施設等、主として公共主導で行える部分では改善が進んできた。

しかしながら、私的空間が関わる部分である住宅（上物）や道路を中心とする基盤整備についてはあまり進んでいないのが現状である。我が国の住環境悪化地区を考えると、上物、基盤とも劣悪な場合が多く、今後住環境を向上させていくためには、部分的な改善だけでなく空間的にはかなりの改造が必要であると考えられる。

さらに空間とともに重要のは人の問題、すなわち生活がどうなるのかということである。空間が改造された結果、人は地区に残ることができるのか、安定的な生活を維持していけるのかである。

本章では、改善型まちづくりの今後の方向を考えるうえで、改造型まちづくりの1つである都市改造型土地区画整理事業（神戸市上北地区）を取り上げ考察する。都市改造型土地区画整理事業は、改善型と同じように密集市街地を対象としながら、主たる事業目的は道路整備にある。

非戦災地区等で拡幅できなかった幹線道路部分を含めて区画整理区域とし、幹線道路の拡幅、街区整備、区画道路整備を換地、減築で行い、その結果として上物の整備も行うことになる。上物整備は曳家が解体移築が本来の原則であるが、老朽化した建物は、実際にほとんど建て替えられることになる。

本章で都市改造型土地区画整理事業に着目したのは、改善型まちづくりで「かなりの改造の必要性」を検討するのに興味深い対象だと考えたからである。

都市改造型土地区画整理事業は住宅地区改良事業、市街地再開発事業等とともに「改造型」事業に属するが、事業後づくられる空間は住宅地区改良や再開発とは異なる。空間の主たる要素は、道路と上物（建築物）であり、住宅地区改良や再開発では道路はスーパーブロック（大街区方式）で上物も集合住宅や再開発ビル等、不燃、中高層建築物である。それに対して、都市改造型区画整
理では、細かい単位での区画道路の整備と木造を基礎とした低層建築化であり、この点では、改善型まちづくりが描く将来空間像と共通点がある。

関西での改善型地区の多くは、いわゆる文化住宅や木造アパートを主とする地域であるのに対して、都市改造型土地区画整理事業は戦前長屋や戸建を主とする地域が多い*2。前者は、生活からいえば、一時居住、不安定型居住であり、後者は定住、安定型居住である。そうした、本来安定型であるはずの地区で事業が行われた場合に居住者が地区に残ることができることができるかどうかということは、改善型まちづくりの将来にとって重要である。

以上のような観点から本章での目的は、都市改造型土地区画整理事業では、事業後の借家人等の弱い権利者は地区に残れるのか、文化住宅、木造アパート、零細長屋等は事業の結果どうなるのかを明らかにするにあたる。

研究の方法としては、神戸市のヒアリングと上沢地区都市計画ニュースから区画整理事業の概要を調査したうえで、事業による従前・従後の居住者の動向を把握しようとした*3。すでに建物移転が終了している部分について、区画整理開始当時と調査時の住宅地図を比較し、従前、従後の住宅形式および従前、従後に変化している住戸をチェックした。それをもとに現地調査を行い、観察および聞き取りによって従前住宅形式の確定と転出・残留状況を把握した。調査時期は1992年11～12月である。

住宅形式別の動向は、ほぼ権利階層（住宅所有階層）別の動向（戸建是持家、木質住宅、重ね建、平屋長屋は借家、1階長屋、マンションは持家も借家もある）と対応すると考えられる。

なお、本章の上沢地区に関する都市改造型区画整理事業は震災以前の研究である。それを本書に加えようとした理由は、震災前の都市改造型の区画整理事業でありながら、震災後もまだ事業途上であり、神戸市の都市政策・都市計画事業に対する考え方が変わること、震災後の復興区画整理事業と比較することもできること、と考えたからである。

さらに付言すれば、震災後、上沢地区の北側に隣接する松本地区が復興区画整理事業地区に指定された。この松本地区は、上沢地区の区画整理時に地区に入ることが予定されていたが住民の反対ではずれたという経緯がある。
2 事業前の上沢地区の状況

区画整理事業前の上沢地区は図 5・1 にみるように、山手幹線の北側、幅 100 m
長さ 700 m の非常に細長い区域であり、震災時で事業は 3 分の 2 程度まで進捗
していた。従前地区的状況をみると、本地区は、明治・大正時代に耕地整理が
行われたため、ほぼ 100 m 単位で街区が形成されている。この街区外周道路は
公道であるが、それ以外での公道は、8 丁目に斜めに横切る道路だけであった。
街区内の道路はいずれも私道で、幅員 2～3 m と路地に近いものであった。

図 5・2 は従前地区的建物（住宅）形式をみたものである。建物は戦後すぐに
建てられたもので、築 30～40 年程を経過した粗悪なもののが多かった。

住宅形式別（棟、建物単位）にみると、長屋建（2 階建 27%、平屋建 13%）、
戸建 36% が多く、それに重ね建 7%、木造アパート 5%、文化住宅 3% 等が混在
するインナーシティでは一般的な老朽密集市街地である 44（図 5・3）。

3 都市改造型土地区画整理事業の概要

ここでは、都市改造型土地区画整理事業の概要を示し、後に分析する事業に
よる空間動向や居住者動向と関係する本事業での減歩率や従前居住者対策とし
て行われた区画整理住宅等について述べる。

出典：神戸市「上沢地区都市計画ニュース」1987 年
図 5・1 区画整理区域および事業計画図

104 | 第 5 章 都市改造型土地区画整理事業における従前居住者の動向に関する研究
上沢地区の事業概要を示したのが表5・1である。図5・4は事業施行中の地区の住宅をみたものである。

3・1 区画整理の減歩率

道路等を含めた公共減歩率は26％で、標準減歩率（65㎡以上の宅地に対する減歩率）は18％である。また25㎡未満の宅地は減歩率0％で、25㎡以上65㎡未満は比例的に減歩率が低減されることになる。さらに、私道部分をもつ人は、私道面積の2分の1が元の宅地面積に加算される（但しそ
表5-1 事業の概要

地区面積と地区人口

- 事業施行面積：13.5 ha（上沢通1丁目〜8丁目の区域）
- 権利者数：1,141人、751戸（土地所有者550人、借地権者591人）
- 借家権者1,069 人
- 建物移転戸数：1,087戸（全建物戸数1,251戸のうち）
- 減築率：公共減築率25.8%、標準減築率18.6%

公共施設の設備

- 都市計画道路：山手幹線、幅員36 m、延長1,049 m、面積21,775 m²、ほか計25,433 m²
- 区画道路：幅員3〜12 m、延長4,590 m、面積24,599 m²
- 公園：8ヶ所、面積4,150 m²

事業施行前の土地利用の比較

- 施行前：道路・公園 26,222 m² (19.5%)、宅地108,307 m² (80.5%)
- 施行後：道路・公園 54,125 m² (40.3%)、宅地80,347 m² (59.7%)

事業の進捗状況（1992年3月現在）

- 建物移転状況 659/1,087戸 (61%)
- 換地指定状況 53,723/80,347 m² (67%)

質の良くない文化住宅等もみられる

図5-4 事業施行中の地区

れによって減築された面積が元の宅地面積よりも多くなる場合には、その多かった面積は地方を済まさないで金銭で清算する）等によって減築率を下げることが行われている。なお、権利者の土地所有面積規模は65 m²未満層で約半数、100 m²未満層で約80％程度と零細である。

3・2 区画整理住宅の建設

従前居住者の住宅対策として地区外に区画整理住宅（2LDK、専有面積54 m²、家賃月額32,500円）45戸を建設した。申込条件は「施設地区内に居住する
借家人等で、区画整理事業の施行（用地買収）にともない住宅を失うことなる等により住宅に困窮する人」「家族全員の収入が月額29万円以下の人」であったが、後に「建物移転により専有面積が著しく減少する借家人」に対象を広げている。こうした対策が行われているにかかわらず、後にみるように大部分の借家人が事業によって転出している。

市でのヒアリングでも、借家人と家主の関係なので詳しいことはわからないという前提のうえではあるが、借家人がいる場合には事業後はほとんどの権利を解消していること、家主との権利解消料は、両者の話し合いで決まり、その額は大きく差があるようだとのことであった。また、借家人に対する事業の補償（区画整理）としては、2回の引越料と仮住まい時の費用（木造なら2～3ヶ月、鉄筋なら6ヶ月）として、50～100万円程度である。

4 事業による空間変化と居住者の残留・転出動向

4・1 事業による空間の変化

表5・2、5・3は区画整理開始時期と1992年時点の住宅地図を比較し、住宅形式の変化を棟单位（建物単位）、戸数単位でみたものである。

移転（事業）が終了したものは、3分の2程度であるが、事業によって、戸建

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>戸建</th>
<th>2階長屋</th>
<th>平屋長屋</th>
<th>文化住宅</th>
<th>重ね建</th>
<th>木造アパート</th>
<th>マンション</th>
<th>その他</th>
<th>計</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>78年</td>
<td>92年</td>
<td>78年</td>
<td>92年</td>
<td>78年</td>
<td>92年</td>
<td>78年</td>
<td>92年</td>
<td>92年</td>
</tr>
<tr>
<td>1丁目</td>
<td>14</td>
<td>14</td>
<td>20</td>
<td>16</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>2丁目</td>
<td>14</td>
<td>47</td>
<td>28</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>3丁目</td>
<td>33</td>
<td>25</td>
<td>22</td>
<td>20</td>
<td>13</td>
<td>8</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>4丁目</td>
<td>36</td>
<td>31</td>
<td>22</td>
<td>17</td>
<td>6</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>5丁目</td>
<td>37</td>
<td>84</td>
<td>28</td>
<td>11</td>
<td>22</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>6丁目</td>
<td>38</td>
<td>28</td>
<td>25</td>
<td>17</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>7丁目</td>
<td>44</td>
<td>60</td>
<td>18</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>8丁目</td>
<td>50</td>
<td>61</td>
<td>28</td>
<td>16</td>
<td>21</td>
<td>11</td>
<td>6</td>
<td>6</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>計</td>
<td>256</td>
<td>351</td>
<td>191</td>
<td>109</td>
<td>88</td>
<td>29</td>
<td>22</td>
<td>14</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>（％）</td>
<td>36.4</td>
<td>56.4</td>
<td>27.2</td>
<td>17.5</td>
<td>12.5</td>
<td>4.7</td>
<td>3.1</td>
<td>2.3</td>
<td>7.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4 事業による空間変化と居住者の残留・転出動向 | 107
住宅、マンションが増加し、それ以外の住宅は減少している。すなわち、戸建住宅は256戸から351戸（建物単位で36％から56％、戸数単位で14％から27％）に、マンションも14棟から44棟、163戸から401戸（棟単位で2％から7％、戸数単位で9％から30％）と増えている。

それに対して、重ね建は51棟から29棟、182戸から88戸（棟単位で7％から5％、戸数単位で10％から7％）、2階長屋は191棟から109棟、560戸から229戸（棟単位で27％から18％、戸数単位で30％から17％）へと大幅に減少し、平屋長屋、文化住宅、木造アパート等の借家はほとんど一掃されている。ここでの比較は、事業の終わっていない部分も含んでいるが、表5-4で移転がほとんど終わった5、7丁目だけでみると、そのことがより明確に示されている。

また、図5-5は従前の住宅形式をみたものであり、図5-6は従後の地区の状況である。建物階数は従来の平屋建、2階建から3階建（木造戸建に多い）、4階建へと高密度化している。

4・2　居住者の残留・転出

表5-5は移転が終了した部分（2、5、6、7、8丁目）での住宅形式別にみた残
留・転出率である（ここでは地区外に建設した区画整理住宅 45 戸の入居者も残
留に数えている）。また、図 5・7 は住宅形式別に転出状況を示したものである。
戸建て 3 分の 2、2 階長屋で半数強が残倉しているが、それ以外の住宅階層で
は転出率が高く明確な階層性を示している。

図 5・5 従後（1992 年）の住宅形式
図5-6 従後の地区の状況

<table>
<thead>
<tr>
<th>表5-5 住宅形式別にみた残留・転出戸数、率（2、5、6、7、8丁目）</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>戸建</td>
</tr>
<tr>
<td>------</td>
</tr>
<tr>
<td>残留戸数</td>
</tr>
<tr>
<td>転出戸数</td>
</tr>
<tr>
<td>計</td>
</tr>
<tr>
<td>残留率(%)</td>
</tr>
<tr>
<td>転出率(%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注: 残留戸数の( )内の数字は、地区外に建設した区画整理住宅の入居者である

表5-6 区画整理住宅入居者の従前丁目と住宅形式

<table>
<thead>
<tr>
<th>戸数</th>
<th>戸建</th>
<th>2階長屋</th>
<th>平屋長屋</th>
<th>文化住宅</th>
<th>重ね建</th>
<th>計</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2丁目</td>
<td>0</td>
<td>6</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>3丁目</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>4丁目</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>5丁目</td>
<td>0</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>6丁目</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>7丁目</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>8丁目</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>計</td>
<td>2</td>
<td>20</td>
<td>14</td>
<td>2</td>
<td>7</td>
<td>45</td>
</tr>
</tbody>
</table>

( % ) (4.4) (44.4) (31.1) (4.4) (15.6) (100.0)

平屋長屋や重ね建では残留層も26%、19%と少しはあるが、文化住宅、木造アパートではほぼ全員が転出している。長屋建で残留している層の多くは家屋、事業後小さな戸建住宅に建て替えた場合が多いものと思われる。また、重ね建は借家層が多いと推測されるが、一部残留している。

110 | 第5章 都市再開発地区整理事業における従前居住者の動向に関する研究
事業を契機に郊外に持家をもつ等で地区外に転出を希望する層はよいが、やむをえず転出せざるを得ない層は問題である。そうした転出層の大部分は借家層であり、長屋層、重ね建層等は居住歴が長く、地区への定住志向もそれだけ強い。しかも高齢世帯が多いだけに問題は大きい。
区画整理住宅への入居者は2階建、平屋建、重ね建等の階層が多いことは、こうした層と文化住宅、木造アパート層との地域定住志向の違いを示している（表5・6）。

5 まとめ

(1)都市改造型土地区画整理事業が行われた結果、住宅形式では、戸建住宅、マンション（とくにワンルームマンション）が増加した。戸建は3階建になることが多く、マンションとあわせて、低層から低・中層化へ変化している。

(2)それに代わって、従来地区の主要タイプとして存在してきた2階建屋や重ね建は大幅に減少し、平屋建屋、文化住宅、木造アパート等はほとんど一掃されている。

(3)事業による残留・転出動向では、戸建で3分の2、2階建屋で半数強が残存しているが、それ以外の層では転出率が高く明確な階層性を示している。

戸建、マンション層の増加とあわせて考えると事業は、長年定住してきた長屋、文化住宅等を主とする借家人層の転出と、それに代わる若年単身者層や中堅所得世帯屋の流入という、ある種のフィルターショーンとジェントリフィケーションとして働いている*5。

注

*1 改善型まちづくりと改造型まちづくりの関係については、日本建築学会都市計画委員会住環境小委員会「住環境整備一その地域性と新たなパラダイム」1993年、で述べている。

*2 文化住宅（2室木質）や木造アパート（1室木質）は学術用語ではないが、関西の状況をよく示すため使用している。

*3 神戸市「上沼地区都市計画ニュース」第1号～第30号。

*4 建物（住宅）形式における「その他」は、主に「非住宅」である。地区内の建物は、ほとんどが住宅で、しかも分析は住宅について行っているので、以下の図表も、図では建物形式、表では住宅形式となっているが、両者とも同じ意味である。

*5 本章のもとになったのは、安藤元夫、竹内一郎「都市改造型土地区画整理事業における従前居住者の動向について」近畿大学理工学部研究報告、第29号、1993年9月、である。