

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なのは人の問題、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（神戸市上沢地区）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。

非震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、減歩で行い、その結果として上物の整備も行うことになる。上物整備は曳家か解体移築が本来の原則であるが、老朽化した建物は、実際には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*1。

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、事業後つ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、中高層建築化である。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地区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。

以上のような視点から本章での目的は、都市改造型土地区画整理では、事業後、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ことにある。

研究の方法としては、神戸市で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、従後で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（戸建は持家、木賃住宅、重ね建、平屋長屋は借家、2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わかること、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100m長さ700m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。従前地区の状況を見ると、本地区は、明治・大正時代に耕地整理が行われたため、ほぼ100m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2~3mと路地に近いものであった。

図5・2は従前地区の建物(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*4(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

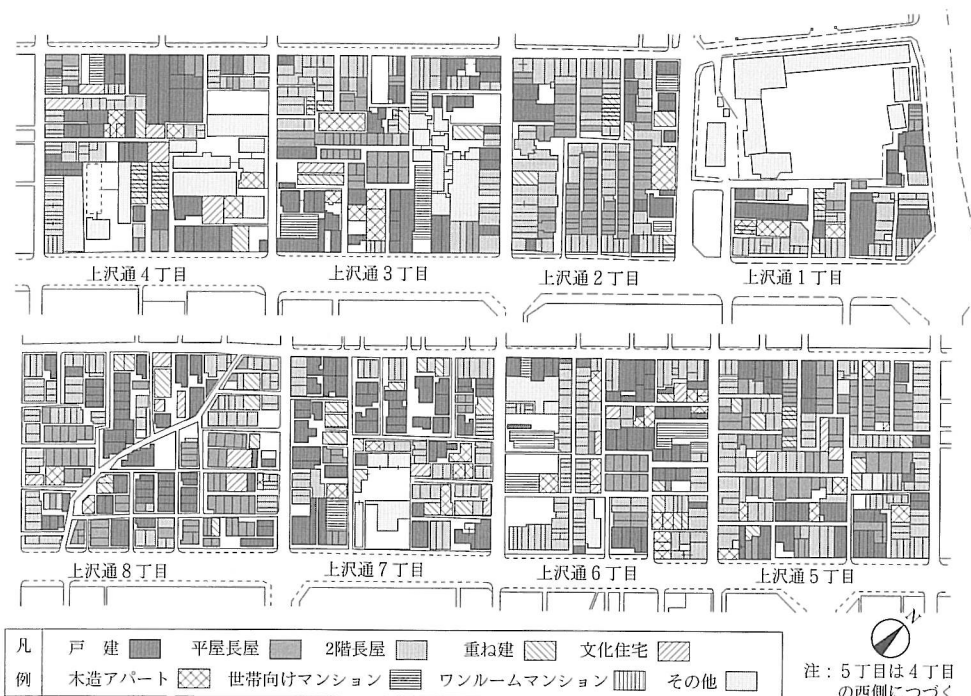


図5・2 従前建物形式図

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



地道で緑の豊かな路地も多い

図5・3 従前地区の状況

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 筆（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）	
• 減歩率：公共減歩率 25.8%、標準減歩率 18.0%	
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 m ² 、ほか計 25,433 m ²	
• 区画道路：幅員 4～12 m、延長 4,590 m、面積 24,599 m ²	
• 公園：8 ヶ所、面積 4,150 m ²	
事業施行前後の土地利用の比較	
• 施行前：道路・公園 26,222 m ² （19.5%）、宅地 108,307 m ² （80.5%）	
• 施行後：道路・公園 54,128 m ² （40.3%）、宅地 80,347 m ² （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 m ² （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

れによって減歩された面積が元の宅地面積より多くなる場合には、その多くなった面積は換地を渡さないで金銭で清算する）等によって減歩率を下げる努力が行われている。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「施行地区内に居住する

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」にも対象を広げている。こうした対策が行われているにもかかわらず、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が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単位（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

表 5・2 事業による住宅形式の変化（棟、建物単位）

	戸建		2階長屋		平屋長屋		文化住宅		重ね建		木造アパート		マンション		その他		計	
	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年
1丁目	14	14	20	16	4	3	0	0	2	2	2	2	0	0	9	9	51	46
2丁目	14	47	28	7	13	1	0	0	5	2	1	0	2	1	0	1	63	59
3丁目	33	26	22	20	13	8	2	2	5	4	5	5	2	4	13	10	95	79
4丁目	36	31	22	17	6	3	5	4	6	4	5	3	3	5	11	6	94	73
5丁目	27	84	28	11	22	3	3	0	10	8	5	1	1	9	4	0	100	116
6丁目	38	28	25	17	6	0	4	2	5	2	9	6	5	6	4	0	96	61
7丁目	44	60	18	5	3	0	2	0	11	2	6	0	1	18	4	1	89	86
8丁目	50	61	28	16	21	11	6	6	7	5	3	0	0	1	0	2	115	102
計	256	351	191	109	88	29	22	14	51	29	36	17	14	44	45	29	703	622
(%)	36.4	56.4	27.2	17.5	12.5	4.7	3.1	2.3	7.3	4.7	5.1	2.7	2.0	7.1	6.4	4.7	100.0	100.0

表 5・3 事業による住宅形式の変化（戸数単位）

	戸建		2階長屋		平屋長屋		文化住宅		重ね建		木造アパート		マンション		その他		計	
	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年	78年	92年
1丁目	14	14	48	30	11	6	0	0	6	4	18	10	0	0	1	1	98	65
2丁目	14	47	71	13	66	3	0	0	17	4	3	0	16	5	0	2	187	74
3丁目	33	26	59	47	36	11	20	18	31	16	68	44	25	44	2	2	274	208
4丁目	36	31	53	34	9	3	38	29	23	22	38	14	17	55	6	2	220	190
5丁目	27	84	102	24	71	2	14	0	24	15	34	8	3	71	4	0	279	204
6丁目	38	28	103	39	16	0	19	8	14	6	48	28	86	103	3	0	327	212
7丁目	44	60	47	8	10	0	11	0	45	5	64	0	16	116	2	1	239	190
8丁目	50	61	77	34	60	28	35	28	22	16	11	0	0	7	0	2	255	176
計	256	351	560	229	279	53	137	83	182	88	284	104	163	401	18	10	1879	1319
(%)	13.6	26.6	29.8	17.4	14.8	4.0	7.3	6.3	9.7	6.7	15.1	7.9	8.7	30.4	1.0	0.8	100.0	100.0

表 5・4 従前、従後における住宅形式の変化（5、7丁目）

	戸建	2階長屋	平屋長屋	文化住宅	重ね建	木造アパート	世帯マンション	ワンルームマンション	その他
従前	55戸	130戸	79戸	5棟(23戸)	16棟(55戸)	11棟	1棟(4戸)	0	6戸
従後	125戸	14戸	0	0	8棟(16戸)	0	11棟	14棟	0

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丁目だけで見ると、そのことがより明瞭に示されている。

また、図5・5は従後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。

戸建で3分の2、2階長屋で半数強が残留しているが、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。

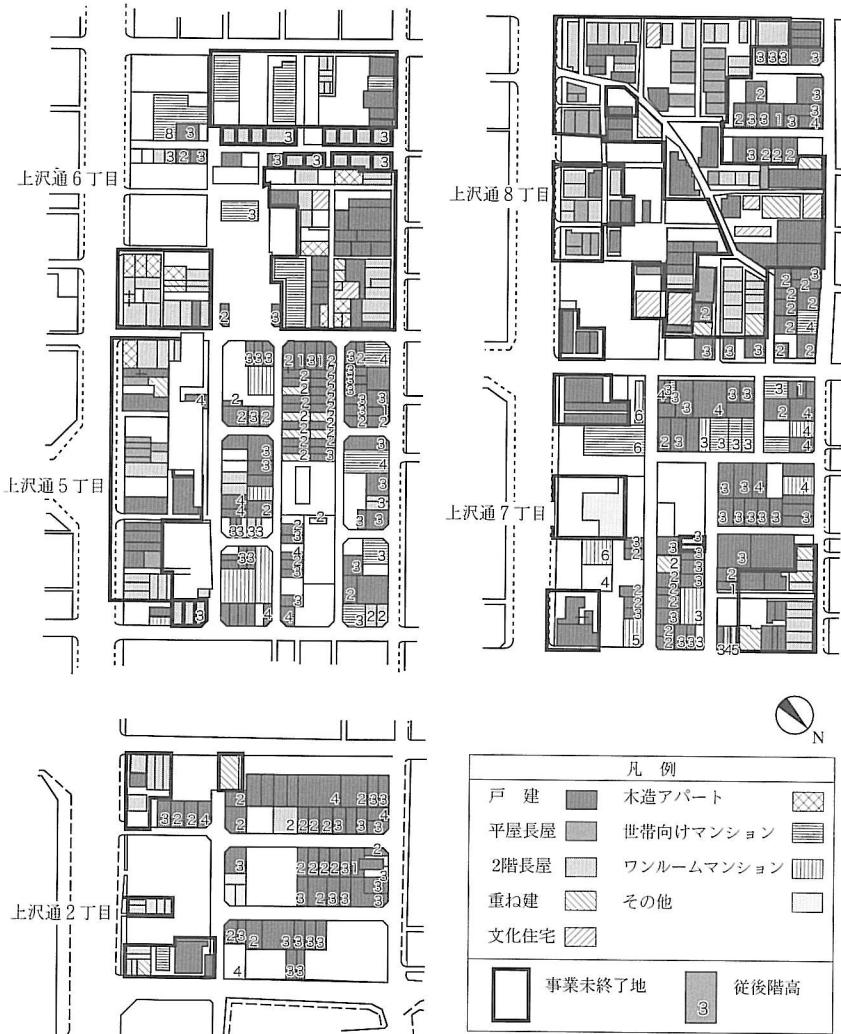


図5・5 従後（1992年）の住宅形式



間口の狭い3階建住宅もあるが意外と街並みが整っている部分もある

図5・6 従後の地区の状況

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）

	戸建	2階長屋	平屋長屋	文化住宅	重ね建	木造アパート	マンション	その他	計
残留戸数	70 (2)	162 (17)	45 (13)	1 (1)	15 (7)	2	9	0	304 (40)
転出戸数	35	123	128	22	66	99	26	6	505
計	105	285	173	23	81	101	35	6	809
残留率(%)	66.7	56.8	26.0	4.3	18.5	2.0	25.7	0.0	37.6
転出率(%)	33.3	43.2	74.0	95.7	81.5	98.0	74.3	100.0	62.4

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

	戸数					
	戸建	2階長屋	平屋長屋	文化住宅	重ね建	計
2丁目	0	6	5	0	0	11
3丁目	0	2	0	0	0	2
4丁目	0	1	0	0	0	1
5丁目	0	7	7	0	2	16
6丁目	1	4	0	1	2	8
7丁目	1	0	0	1	3	5
8丁目	0	0	2	0	0	2
計	2	20	14	2	7	45
(%)	(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持家層で、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。

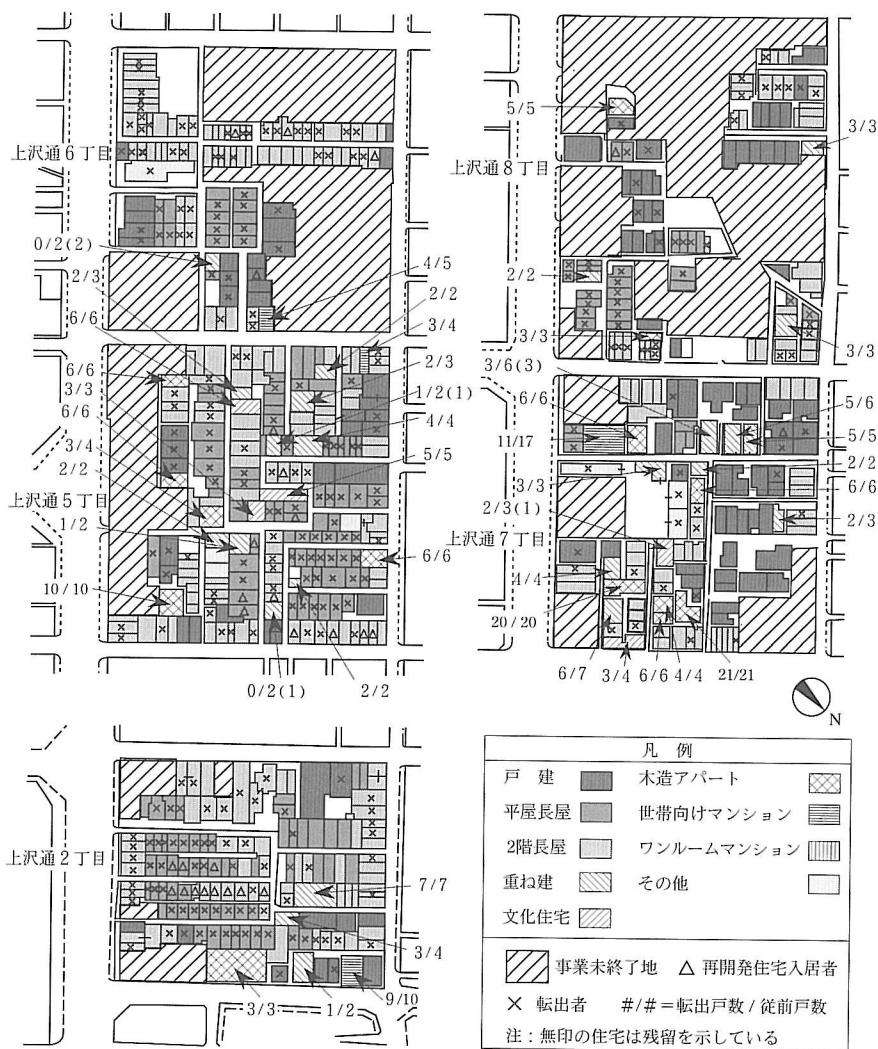


図5・7 住宅形式別従前従後の転出状況

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え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も2階長屋、平屋長屋、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階長屋や重ね建は大幅に減少し、平屋長屋、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階長屋で半数強が残留しているが、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層の流入という、ある種のフィルタレーショ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—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「上沢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ため、以下の図表も、図では建物形式、表では住宅形式としているが、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。