

復興土地区画整理事業における権利関係・建物用途に着目した再建動向 に関する研究

－神戸市御菅西地区におけるケーススタディー－

BUILDING RECONSTRUCTION TREND IN REGARD TO BUILDING USES AND TENURE TYPES AFTER THE GREAT HANSHIN-AWAJI EARTHQUAKE

－ A case study on Misuga west district with Reconstruct Land Readjustment Project, Nagata ward, Kobe city －

宮定 章*, 塩崎賢明**

Akira MIYASADA and Yoshimitsu SHIOZAKI

Now (16 years later after Great Hanshin-Awaji Earthquake), the Land readjustment project is finished. Along with Infrastructure was completed. The rate of population recovery is 51%-124%. But damaged areas (especially low rise area, Nagata and Hyogo Ward) now have a lot of vacant space.

This study aims to evaluate the building reconstruction in the readjustment area and clearly which groups returned based on building use and tenure. All occupants were surveyed in Misuga West district, which had experienced land readjustment. The main points results as follows: 1. 27.4% of former residents and shop and factory which buildings were damaged were able to return. When the earthquake happened, 80.0% of them wanted to come back. 2. Tenant occupants can't rebuild without support from some other organization. 3. 79.7% of occupants who returned town built private temporary houses. 4. After earthquake 16 years later, 47.9% of people are former occupants, which means 52.1% came into the area after the earthquake.

Community make-up and the pattern of roads and blocks changed at high speed. For the community, the population recovery is important but who is returning is more important. For a community to recover, it is important that residents are not displaced during reconstruction.

Keywords : Great Hanshin-Awaji Earthquake, Reconstruct Land Readjustment Project, Life Back in Order, Tenure Types, Building usages, former occupants

阪神・淡路大震災, 復興土地区画整理事業, 生活再建, 権利関係, 建物用途, 従前占有者

1. はじめに

1-1. 研究の目的・背景

1995年に発生した阪神・淡路大震災において、木造密集市街地は、甚大な被害を受けた^{注1)}。神戸市は、このような大きな被害を受けた地区において道路や公園などの都市基盤や宅地の整備を行うことにより、被災者の早期生活再建を図り、安全で快適なまちをつくるため市内11地区において、「震災復興土地区画整理事業^{注2)}（以下、区画整理）」を施行した。震災から16年を経た2011年3月28日、全ての区画整理は、完了した。

区画整理事業完了に伴い、道路、公園などの都市基盤や宅地は、整備された。

震災前と比べて、人口回復率は、51%~124%^{注3)}（2010年9月現在）であり、地区によって大きく差異が生じている。

現在（2011年3月）でも、区画整理地区を歩いてみると、木だ更地が多く残る^{注4)}。人口回復率の最も低い御菅東地区（51%）では、建物が建たないため、更地が目立つ。また、最も高い回復をした新長田北地区（124%）^{注5)}は、駅前を中心に高層住宅が建ったが、一部に偏ったため、更地が点在する。人口構成、空間構成等において、震災前の密集した地区と違うコミュニティーが形成された（図1）。



図1 長田区御菅西地区の地域建物図（2010年9月）
①御菅第二住宅、②御菅第三住宅、③共同建替住宅

* 神戸大学大学院自然科学研究科 博士後期課程

** 神戸大学大学院工学研究科建築学専攻 教授・工博

Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Kobe University
Prof., Department of Architecture, Graduate School of Engineering, Kobe University,
Dr. Eng.

表 1 調査対象の震災前の属性

権利関係 類型	総数		住宅			店舗			工場		
	軒数	権利割合	軒数	権利関係別 用途割合	用途別 権利割合	軒数	権利関係別 用途割合	用途別 権利割合	軒数	権利関係別 用途割合	用途別 権利割合
AAA	129	30.80%	80	61.50%	28.30%	29	23.10%	39.50%	19	14.60%	31.10%
ABB	62	14.70%	39	63.00%	13.80%	13	30.00%	17.10%	11	16.10%	16.40%
AAC	121	28.70%	76	62.80%	26.90%	21	17.40%	27.60%	24	19.80%	39.30%
ABC	108	25.60%	88	81.50%	31.10%	12	11.10%	15.80%	8	7.40%	13.10%
合計	420	100.00%	283	67.40%	100.00%	75	18.00%	100.00%	62	14.50%	100.00%

被災者の復興へ望むことでよく聞く言葉は「元の生活に早く戻りたい。」だった。しかし区画整理には、従前占有者^{注9)}が戻られる施策がほとんどなかった。今尚、震災時の人びとの入れ替わり等で、区内内商店の衰退や、自治会活動等は難しく“被災者の早期生活再建を図り、安全で快適なまち”へ課題をかかえている^{注7)}。

そのような復興過程での課題を改善するためには、都市基盤や宅地の整備、量としての人口回復率だけでなく、地域コミュニティを再生する視点を持ち、一度地区外へ転出した従前占有者が現地に戻ってきているのかが、重要であると思われる。

しかしながら、被災により、どれくらいの占有者が被害を受け、その後、転出、もしくは、自力仮設建物^{注8)}を建設し、換地処分後、どの程度地域に戻ってきたのかを従前占有者全員を対象に、把握した文献は、見受けられない。

そこで、本稿では、“権利関係”と“建物用途”に着目し、従前占有者が、従前地区内でどのような経緯をたどって再建したのかを明らかにし、区画整理後の地区へどのような影響を与えたのかを、把握することを目的とする。

1-2. 対象地区

対象地区は、詳細な調査データ^{注9)}が得られる神戸市長田区御菅西地区とする。対象地区の人口回復率は、82.2% (532人 (2010年6月) / 647人 (1994年12月)) (11地区中7位) である。空間構成の変化は、公共用地率^{注10)}の増加が、17.5% (11地区中8位) である。建物の階数は、震災前、1・2階建てで86%を占めていたが、2010年9月、3階建てが51.8%を占めるに至った^{注11)}。

明治後期に、神戸市への編入を契機に道路改修工事が実施されて市街化が始まり、第1次大戦時には一時的にマッチ工場が増えるが、その後、ゴム産業にとって代わられた。大正期に労働者住宅としての長屋が供給され、昭和初期には地区の大半が市街化した。第2次大戦後、非被災区域を除いて震災復興土地区画整理事業が施行され明治期の道路形状(概ね1町単位の方角)を基礎として道路は幅員6メートルに整備され、面積約4.6haの仕商工混在地が形成された。

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災で、地区面積の8割を焼失した。1995年3月17日に震災復興土地区画整理事業地区に指定された。1997年1月14日事業計

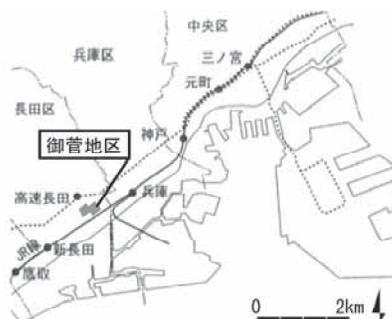


図 2 御菅西地区位置図

画決定。同11月27日地区計画決定。1998年1月8日仮換地指定開始。2005年3月24日換地処分、区画整理事業が完了した。

地元組織としては、1995年4月23日「御蔵通5・6丁目町づくり協議会」が設立され、

1996年9月13日まちづくり提案を神戸市に提出した。その後、本協議会は2006年12月解散している。

住宅に対しては、地域に戻る行政施策として、災害復興公営住宅(従前居住者用賃貸住宅)(御菅第二住宅:28戸:1999年10月入居、御菅第三住宅:66戸、1999年9月入居)の建設(一部が受皿住宅)と、共同建替住宅(10戸、1999年12月竣工)の建設の施策^{注12)}が、行われた。

工場や店舗に対して、行政による従前地区への再建支援施策は、当地区には行われなかった^{注13)}。よって、占有者が、自力再建を手立てするしかなかった。

1-3. 既往研究

阪神・淡路大震災復興土地区画整理事業地区の再建動向とコミュニティへの影響を調査した既往研究は、以下の論文がある。

安藤(2004)は、復興区画整理・住宅地区改良合併施行事業地区である尼崎市築地地区で、住宅を対象に、権利関係別の再建調査を行っている。

田中・塩崎・堀田(2007)は長田区御菅地区を対象とし、震災後、再び地区に帰還した居住者(残留世帯)の近隣関係が区画整理という空間再編システムによってどのような影響を受けたのかを分析している。そのシステムは残留世帯が受ける居住空間の変化に大小の階層性をもたらし、居住空間変化の小さい階層に属する居住者間の近隣関係を保全する一方で、それが大きい階層の近隣関係をより弱体化していく可能性を持っていることを示唆している

田中・塩崎(2008)は、長田区御菅西地区を対象とし、元々住んでいた地区に帰還せず、転出したままの世帯(以下、転出世帯)の存在が、区画整理にどのような影響を与えられているのかを、転出者へのアンケート調査で分析を行っている。

両論文は、アンケート調査の回答者データ分析により、住宅として占有していた残留世帯と転出世帯という2つのカテゴリーが生成されてきた背景やプロセスを解明している。

西(2009)は、芦屋市を事例に、震災復興土地区画整理事業による人口変動と、変動が被災者の生活再建に与えた影響を、国勢調査と住民基本台帳の差異を元に、考察を行っている。

しかし、震災復興土地区画整理事業地区において、面的に全ての従前占有者の再建動向を、権利関係別、建物用途別(店舗、工場等含む)に分析した論文は、見受けられない。

1-4. 研究方法

(1) 地区内再建調査データ

下記4状況下で地区の建物と占有者を調査し、データを得、従前占有者の地区内再建への実態を明らかにする。

(A) 震災前

震災前占有者とその権利関係を把握するため、住宅地図（1995年5月4日調査）、土地家屋登記簿の資料に基づき、震災当時周辺に居住していた住民へのヒアリングによって補充し、データを得た。

(B) 震災時の建物被害

震災時の建物被害を、ヒアリング調査にて把握した。

(C) 自力仮設建設

自力仮設再建の有無を把握するため、再建状況の目視にて1997年11月定点観測調査^{注14}を行った。

(D) 換地処分後

換地後の従前占有者による地区内再建動向については、現地での再建調査（2010年9月）、土地家屋登記簿、住民へのヒアリング調査^{注14}により実態を把握した。

再建により権利変換される場合もあるため、地区内再建の占有の種類を2つに分ける。1. 自分で建物を建てた“地区内自力建物再建占有（戸建て、共同建替住宅）” 2. 家主に建ててもらい地区内占有した“地区内賃借占有（民間賃貸、受皿住宅）”と分類した。

(2) 再建動向ヒアリング調査データ

占有者へ再建動向の聞き取り調査を、54軒実施した。

(3) 権利関係類型

占有者の権利関係を4種類に整理し、図2に示す。AAAは「土地と建物の所有権を持っている」、ABBは「土地を賃借し建物の所有権を持っている」、AACは「地主が経営する建物を賃借している」、ABCは「地主と違う建物主が経営する建物を賃借している」として整理する。

類型	土地所有者	建物所有者	建物占有者
AAA型	A		
ABB型	A	B	
AAC型	A		C
ABC型	A	B	C

図3 権利関係模式図



図4 長田区御菅西地区の権利関係図（1995年1月）

(4) 建物用途類型

住宅、店舗（飲食店、小売り商店、事務所等）、工場の3種類に分類し、整理する^{注15}。

2. 震災前の占有者の状況

震災前の占有者の権利関係、建物用途の軒数とその割合を示す（表1）。本稿の調査対象者は、震災時点で御菅西地区に存在する占有者の420軒全てである。

2-1. 権利関係別（図4、表1）

AAA129軒（30.8%）、ABB62軒（14.7%）、AAC121軒（28.7%）、ABC108軒（25.6%）が存在する。建物を賃借している占有者が、229軒（54.3%）の地区である。

2-2. 建物用途別（図6、表1）

住宅283軒（67.4%）、店舗75軒（18.0%）、工場62軒（14.5%）が存在する。住宅だけに留まらない住商工混在地域である。

住宅の権利関係別割合に関して、ABC（81.5%）の割合が、AAA（61.5%）、ABB（63.0%）、AAC（62.5%）に比べ、比較的大きい。

建物用途別の借家率（AAC+ABCの割合）に関して、住宅164軒（58.0%）、店舗33軒（43.4%）、工場32軒（52.4%）と、全ての建物用途で、賃借している占有者が約半分以上を占める。

工場に関して、AAC24軒（39.3%）内、5棟14軒は、専有空間をもった共同賃貸建物に存在する（図5・図6）。

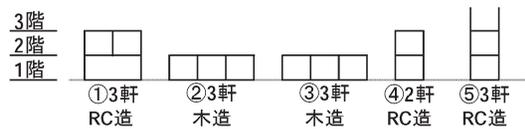


図5 ビルディングタイプの概略図

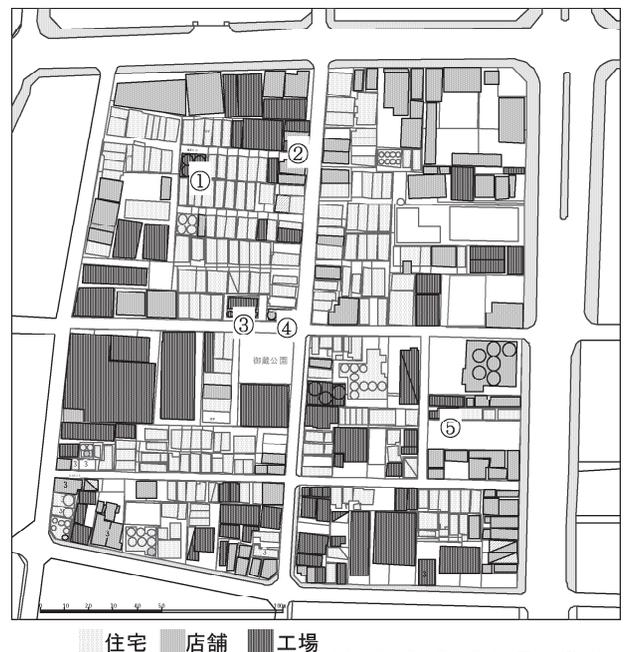


図6 長田区御菅西地区の建物用途図（1995年1月）

3. 震災による占有者の建物被害状況

震災による建物被害の軒数と割合を示す(表2)。全体として、347軒(82.6%)の建物が、使用不可^{注10)}になった。

表2 建物被害と再建状況

権利関係	建物用途	震災前			震災時被害			自力仮設		地区内再建		地区内再建 /被害	
		軒数	軒数	割合	建物建設 占有 賃貸占有	建物建設 占有/被害 賃貸占有/被害	建物建設 占有 賃貸占有	建物建設 占有/被害 賃貸占有/被害	建物建設 占有 賃貸占有	建物建設 占有/被害 賃貸占有/被害			
AAA	住宅	80	68	85.0%	19	27.9%	28	41.2%	0	0.0%	3	4.4%	45.6%
	店舗	30	17	56.7%	7	41.2%	7	41.2%	0	0.0%	0	0.0%	
	工場	19	8	42.1%	8	100.0%	8	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	総数	129	93	72.1%	34	36.6%	43	46.2%	3	3.2%	3	4.4%	
ABB	住宅	39	35	89.7%	9	25.7%	15	42.9%	0	0.0%	3	8.6%	51.4%
	店舗	13	13	100.0%	7	53.8%	7	53.8%	0	0.0%	0	0.0%	
	工場	10	8	80.0%	3	37.5%	3	37.5%	0	0.0%	0	0.0%	
	総数	62	56	90.3%	19	33.9%	25	44.6%	3	5.4%	3	5.4%	
AAC	住宅	76	60	78.9%	0	0.0%	1	1.7%	0	0.0%	7	11.7%	13.3%
	店舗	21	16	76.2%	1	6.3%	1	6.3%	2	12.5%	2	12.5%	
	工場	24	21	87.5%	0	0.0%	0	0.0%	1	4.8%	1	4.8%	
	総数	121	97	80.2%	1	1.0%	2	2.1%	3	3.1%	10	10.3%	
ABC	住宅	88	83	94.3%	1	1.2%	2	2.4%	0	0.0%	6	7.2%	9.6%
	店舗	12	11	91.7%	1	9.1%	1	9.1%	0	0.0%	0	0.0%	
	工場	8	7	87.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	
	総数	108	101	93.5%	2	2.0%	3	3.0%	6	5.9%	6	5.9%	
総数	住宅	283	246	86.9%	29	11.8%	46	18.7%	0	0.0%	19	7.7%	26.4%
	店舗	75	57	76.0%	16	28.1%	16	28.1%	2	3.5%	2	3.5%	
	工場	62	44	71.0%	11	25.0%	11	25.0%	1	2.3%	1	2.3%	
全体		420	347	82.6%	56	16.1%	73	21.0%	3	0.9%	22	6.3%	27.4%

*1 自力仮設建物調査日は、1997年11月。

*2 自力仮設調査日の全建物軒数は132軒(非被害建物軒数:73軒、自力仮設軒数:59軒)

*3 地区内再建調査日は、2010年9月。

3-1. 権利関係別

建物被害は、AAA 総数 93 軒(72.1%)、ABB 総数 56 軒(90.3%)、AAC 総数 97 軒(80.2%)、ABC 総数 101 軒(93.5%)である。ABB と ABC の被害割合が比較的大きい。

3-2. 建物用途別

建物被害は、住宅 246 軒(86.9%) 比べ、店舗 57 軒(76.0%)、工場 44 軒(71.0%)である。住宅の被害割合が、比較的大きい。

4. 自力仮設建物建設状況

自力仮設建物の建設総数は、59 軒で、震災時被害からの建設率は 17.9%である(表2)。

4-1. 権利関係別

自力仮設建物建設軒数(権利関係別)は、AAA 34 軒(36.6%)、ABB19 軒(33.9%)、ACC4 軒(4.1%)、ABC2 軒(2.0%)である。

自力仮設建設率は、AAA(36.6%)、ABB(33.9%)に比べ、AAC(4.1%)、ABC(2.0%)が低い。

その理由は、AAC と ABC の従前占有者は、被害にあい建物が瓦

礫になった場合、自身が再建したくても、建物(瓦礫)は所有者の財産であり、占有者自身の決断だけでは、再建のため瓦礫処理ができない。瓦礫処理ができて、その後の区画整理は、土地所有者が権利者であり、従前占有者自身だけでは、再建を決められない。罹災都市借地借家臨時処理法が適用されたが、賃貸占有者(特にABC)は、日頃の賃貸料等つきあいを、不動産土地管理会社を通じてしており、地主と接点がない人も多く、地主と交渉の機会を、持つことが難しかった。土地所有者と交渉できても、区画整理に伴う建築制限や換地があるため、土地所有者がすぐには土地利用を判断しにくかった。借家層が、自力仮設建物を建設することは難しかった。聞き取り調査した AAC、ABC の占有者の中に、従前地や隣地で自力仮設建物の建設を考えた者が 2 人いた。しかし、取引先とのことを考えると時間がかかる瓦礫撤去を待つこともできなかった。占有者は、取引先と契約がきれいな期間内でまた取引が成立する可能な距離で、事業規模に合う物件が探せ、転出を選択した。

権利の強い AAA、ABB の占有者であっても、建設した自力仮設に対し、移転補償金が出るかどうかかわからないための不安等で、自力仮設建物を建設しない者もいた。

4-2. 建物用途別

自力仮設建物建設軒数(建物用途別)は、住宅 32 軒(建設率 13.0%)、店舗 18 軒(31.6%)、工場 12 軒(27.3%)であり、住宅の建設率が低い(表2)。その理由は、第1に、店舗・工場の占有者は、事業をする上で取引先との距離による再建場所や敷地規模の制限を受ける。それに比べて、住宅の占有者は、避難所や親戚や知人宅等へ一時避難できたからである。第2に、住宅の占有者に対して、応急仮設住宅、民間賃貸住宅家賃負担軽減補助金^{注13)}等公的支援があり、従前地区内の他、一時転出できる再建支援の選択ができたからであると思われる。

店舗・工場の従前占有者は、事業計画の決定していない被災当初、区画整理の仮換地指定が、1998年1月8日開始すると推測できなかった。そのため、事業再開の見通しもたわず、一時転出すると、早期に事業を再開できる機会に恵まれるため、転出するものもいた。

5. 地区内自力再建状況

震災時に建物被害にあい、使用不可となり、一時転出を経て、もしくは、従前地区内に自力仮設建物建設後仮換地を経て、従前地区内に建物を占有することを、地区内自力再建^{注17)}とする。被害にあった従前占有者 347 軒の内、地区内再建できた占有者数は 95 軒(27.4%)である。以下、その詳細を見てみる。

5-1. 権利関係別

5-1-1. 地区内自力建物再建占有

地区内自力建物再建をした占有者は73軒である。AAA43軒(46.2%)、ABB25軒(44.6%)、AAC2軒(2.1%)、ABC3軒(3.0%)が再建した。AAAとAACの地区内自力建物再建率を比べると、約23倍の差がある。土地への所有権・借地権がない層は、地区内自力建物再建率が低いことが把握できる。

5-1-2. 地区内賃借占有

地区内賃借占有した占有者は、AAA3軒、ABB3軒、AAC10軒、ABC6軒である。この内、AACの店舗2軒、工場1軒以外は、全て受皿住宅の入居者である。

5-2. 建物用途別

住宅 65 軒、店舗 18 軒、工場 12 軒が地区内再建した。

5-2-1. 店舗・工場

店舗、工場については、自力仮設建物を建てた占有者が地区内再建した（表2）。

5-2-2. 住宅

住宅に関して、従前占有者の地区内再建動向を把握するため、権利関係別に、自力仮設建物の建設の有無とその後の地区内の再建方法をまとめる（表3）。

対象地区では、結果的に、一時転出した借家占有者は、民間借家ではなく、併用住宅・受皿住宅で地区内再建している。

表3 従前占有者の地区内住宅再建過程

			戸建		共同		併用		受皿		計	
	①	②										
AAA	①	②	16	2	3	3	0	4	3	0	22	9
			18		6		4		3		31	
ABB	①	②	7	1	2	1	0	4	0	3	9	9
			8		3		4		3		18	
AAC	①	②	0	0	0	0	0	1	0	7	0	8
			0		0		1		7		8	
ABC	①	②	1	0	0	0	0	1	0	6	1	7
			1		0		1		6		8	
合計	①	②	24	3	5	4	0	10	3	16	32	33
	計		28		9		10		19		65	

注) ①：自力仮設建設占有者数 ②：一時転出占有者数（自力仮設建設しない占有者）
注) 併用：他の用途の物件と、併用して再建

5-2-3. 転出した占有者の状況

建物被害後、転出した占有者の状況を建物用途別に、ヒアリングデータを用い分析する。

(A) 住宅

避難所、仮設住宅は、仮住まいであるため、何度も移動しなければならない。高齢世帯は、空間環境が変わると近隣関係を築くのが大変であり、何度もの引っ越しは費用面・精神面で、負担が大きい。避難所から仮設住宅等への移転の過程でつながりを新たに作ってきた。再度、従前地へ移転することは、顔見知りの従前占有者が少ない地区で、また一から信頼関係をつくることになる。子供のいる世帯は、子供の学校の節目まで、引っ越ししにくく、そのまま転出先で生活を続ける占有者も生まれている。

従前地区に土地の権利を持っていた占有者の中には、一時避難生活の出費がかさみ土地の権利を売却し転出した者もいる。

受皿住宅において、町づくり協議会が要望した戸数は、従前借家戸数を根拠に、200戸であった。また、受皿住宅の竣工が、1999年（震災から4年）であったため、待ちきれず、市街地よりも早期に郊外に建設された公営住宅に入った。彼らは、一旦公営住宅に入居すると住宅困窮者とみなされず、入居できない。今回、受皿住宅の入居条件は、1. 区画整理事業区域内に震災時居住していた方。かつ、2. 区画整理事業の施行に伴い、居住していた土地が神戸市に買収された方。2つの条件を両方同時に満たさなければならなかった。よって、地区の被災者全員が入居条件を満たすわけではなかった。さらに、施行者からの意向調査のアンケートは、区画整理の権

利者である土地所有者へ、震災から3年半を経た1998年10月によりやく郵送された。受皿住宅に入居したいと考えていた占有者自身には、直接希望伺いの連絡が、届かなかった場合もある^{註18)}。

共同再建住宅では、当初（1997年2月）は約50軒の占有者が参加していた。建設準備期間が長く、竣工も1999年12月になり、その間にも、現金が必要になり、持ち地を売却した占有者もいた。

また、従前地に土地を持つ占有者は、自分の土地が使用できず、借地権を持つ占有者は、賃料が従前地と転出地の2重負担になり、土地の売却や、権利解消する占有者もあらわれた。

(B) 店舗

震災後、地区外に転出し仮設店舗を再建できた占有者は、徐々に転出先地区で、顧客が獲得できた。その新しくできた顧客を放し、区画整理中の、震災前のなじみ客のいない従前地区に戻ることは、経営上負担である。また、仮店舗の内装費等借入金が残っており、自力仮設と違い移転補償金もないため、再度の引っ越しや設備費用等追加投資に対応できず転出先で事業を継続した。

(C) 工場

震災後、地区外に転出し仮設工場を再建できた占有者は、被災前の取引先との関係を継続できた。換地後、もし、地権者の土地使用の了解が得られても、従前占有者には、震災後転出し建設した仮工場の減価償却が完了していない上、引っ越し費用、設備投資費用等の負担が生じる。その上、換地で減歩され、建蔽率60%（実際は地区計画により70%）の土地では、震災前と同じ規模の建物建設は難しく、これまでの仕事ができないので、転出先で、事業継続している。

5-3. 地区内自力建物建設における自力仮設建物建設

地区内自力建物再建をした店舗16軒・工場11軒は、自力仮設を建てた。住宅は、地区内自力建物再建をした46軒の内、29軒が自力仮設建物を建てた（表2）。自力仮設建物を建ててない17軒の内、10軒は、事業用途の自力仮設を地区内に建設し、換地後、再建した事業用途の建物に併用し住宅を地域内再建した。残り、3軒は地区内自力建物再建、4軒は共同住宅で地区内再建をしている（表3）。よって、地区内自力建物再建した73軒中、66軒（90.4%）は、自力仮設建物と関係して地区内再建している。この結果と、転出した占有者の地区内移転しにくい状況を考慮すると、地区内再建において、自力仮設建物は、有効であったと考えられる。

6. 震災前と換地処分後の占有者の割合変化

従前占有者の再建において、様々な要因があった。震災前と換地処分後で占有者の割合の変化を見てみる。

震災前と区画整理完了後^{註19)}を比較すると、占有者の建物用途の構成割合が、変化している。工場や店舗の占有者の割合が低くなっている（表4）。

表4 震災前と区画整理完了後の建物用途の変化

	震災前		2010年9月現在	
	軒数		軒数	
住宅	283	67.4%	287	81.8%
店舗	75	17.9%	46	13.1%
工場	62	14.8%	18	5.1%
計	420	100.0%	351	100.0%

7. 結論

本稿では、“権利関係”と“建物用途”に着目し、従前占有者が、従前地域内でのように再建したか明らかにし、区画整理後、どのような占有者の構成になるかを、把握した。これまでの考察をまとめ結語としたい。

①従前占有者の地区内再建率（自力建設占有・賃貸占有含む）は、27.4%（95軒／347軒）であった。

震災当初のアンケート調査^{注20}によると、従前占有者（住宅の71%、店舗・工場の86%）が、“地区内再建をしたい”という意向だった。よって、従前占有者は、被災当初の地区内再建意向とは違う、生活再建をした。

今回の対象地区の復興事業施策で、従前占有者が、地区内再建することは、難しいことが把握できた。

②地区内再建率において、権利関係が影響した。土地の所有権・借地権がない層は、地区内自力再建率が低くなった。AAA、ABBの再建率は、AAC、ABCの再建率と比べ、約5倍の差がある。

③自力仮設建設において、権利関係が影響した。土地の所有権・借地権がない層は、自力仮設建物建設率が低くなった。AAA、ABB、AAC、ABCの自力仮設建設数の比は、34:19:4:2である。

④店舗、工場については、自力仮設建物を建てた占有者のみが地区内再建した。

⑤一方住宅の占有者は、地区内再建65軒の内、自力仮設建物を建てず一時転出した占有者33軒（50.8%）が、地区内再建した。その約半分16軒は受皿住宅による地区内再建であった。

⑥地区内自力建物再建した73軒中、66軒（90.4%）は、自力仮設建物と関係して再建しており、地区内再建において、自力仮設建物は、有効であったと考えられる。

⑦地区内に占める従前占有者の比率が、震災前と換地処分後で変化した。2010年9月現在の地区全体の占有者351軒に対して、非被害建物占有者は73軒、地区内再建者は、95軒であり、震災前から居た占有者は、47.9%（95軒（地区内再建）＋73軒（非被害）／351軒）である。約半分が震災後新しく入ってきた占有者である。

⑧区画整理事業によって、基盤整備はできた。しかし、借家層、自力仮設を建てなかった店舗・工場は、地区内再建しなかった。結果的に、地区内再建をした占有者は、一定の属性に偏った。全ての従前占有者の地区内再建のためには、区画整理手法だけでは、行き届かなかったと言える。

最後に、本稿を通じて得た災害後の地域コミュニティを再建するための若干の提言と課題について触れておく。

店舗、工場に関して、生活形成手段確立のため、取引先等との関係もあり地区内再建、もしくは、転出再建に関わらず、事業再開の迅速さが重要である。換地後も、地域内で事業継続するための手段として、地区内の自力仮設建設が有効であったことが把握できた。自力仮設建物の成立条件を、今後さらに詳細に調査する必要がある。

住宅に関して、自力仮設を建てなくても戻られる可能性があるので、少しでも多くの従前占有者が戻られるためには、受皿住宅（入居条件・竣工時期）の確約が大事である。実質的成果を上げるためには、受皿住宅早期再建と対象者である従前占有者の名簿管理等連絡をとり続けることが必要である^{注21}。

いずれにしても、被害後、一時避難していく占有者全てと連絡を

とすることは困難である。それ故に、被害が起こる前から、地区単位のまちづくり組織が、被災した後、地区の住民はどう行動するのかを含めて、権利関係や意向調査をしておき、時に応じては、賃借占有者に対して、罹災都市借地借家臨時処理法の適用を促すことが必要である。

注

注1) 神戸市「震災から10年間における復興の進捗と取り組み」（平成17年1月14日）

<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/10nenkan.pdf>

注2) 神戸市「震災復興土地区画整理事業」ホームページより

(<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/adjustment/index3.html>)

注3) 124%：新長田北、102%：森南第2、99%：森南第1、88%：森南第3、87%：鷹取東第2、82%：鷹取東第1、81%：御菅西、80%：六甲道駅北、70%：六甲道駅西、61%：松本、51%：御菅東（2010年9月住民基本台帳より）

注4) 更地は、長田区24万㎡、兵庫区15万㎡。神戸市全体で79万㎡（神戸新聞2007年10月9日）

注5) 新長田北地区の区画整理事業は、鷹取北エリア（須磨区）、新長田北エリア（長田区）に別れている。鷹取北エリアは、JR鷹取工場跡地の開発で、震災後の平成9年3月3日に新たに事業区域に加えられた。その鷹取駅前には、高層住宅マンションが立ち並ぶ。

注6) 従前占有者とは、阪神・淡路大震災直前（1995年1月17日5時46分直前）時、当地区において建物（住宅、工場、店舗）を実際使用している者である。

注7) 参考文献2)

注8) 参考文献5)。自力仮設建物は、占有していた建物が、地震やその後の火災等被害にあい、仮換地（1998年1月開始）までに、従前地に建設されたプレハブやコンテナ、木造等の建物である。事業計画決定までは、建築制限がかかっている「1. 地階を設けない2階建てまでの木造、鉄骨造り、コンクリートブロック造りなどの建築物 2. 応急仮設建築物、工所用仮設建築物など」は、建設可能であった。対象地区の自力仮設建物建設軒数は、1997年11月現在59軒であった。

注9) まち・コミュニケーションでは、年1度の住宅再建調査や転出者へのヒアリングを行っている。「御蔵地区の阪神・淡路大震災からの復興の状況」<http://machicomi.blog42.fc2.com/blog-entry-594.html>

注10) 公共用地率の増加は、1. 松本（26.9%）、2. 六甲道駅西（24.4%）、3. 御菅東（24.0%）4. 新長田北（22.4%）、5. 鷹取東第2（19.9%）、6. 鷹取東第1（18.7%）、7. 六甲道駅北（18.1%）、8. 御菅西（17.5%）、9. 森南（4.8%）。平均減少率は、御菅西5.0%、森南2.5%、他は9.0%であります。（神戸市都市計画総局より）

注11) 震災前には存在しなかった8階建て以上の建物が3棟建設された。震災前は、1・2階建てで86%を締めていたが、震災後は、3階建てが51.8%を締める。（月刊まち・コミ2010年8・9月号）

注12) 神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/policy/seisaku/p03.html>

注13) 地元の町づくり協議会では、地区内に仮設工場を要望したがかなわなかった。神戸市では工場に関しては「復興支援工場」「仮設賃貸工場」等の公的な施策が講じられ、一定の役割を果たした。が、当該地区にはなかった。「復興支援工場」は、1998年5月供用開始。所在地は、神戸市兵庫区和田山通。「仮設賃貸工場」は、中小企業が自ら製造工場を確保するまでの間、暫定的に低廉な賃料で貸し付ける仮設の賃貸工場。事業主体は、(財)神戸市都市整備公社。長田南部3団地52戸、西神地区3団地118戸、計6団地170戸建設。

注14) 御菅西地区町づくり協議会、各種団体役員、近隣住民、転出者、地区に事務所を置くまちづくり支援組織「まち・コミュニケーション」スタッフ等による情報で補充している。

注15) 当地区には同一世帯1棟建てで住宅・店舗・工場等、複数用途の建物がある。本稿では、その場合、1用途を1軒として数えることとする。例えば、1棟で、住宅と店舗両方の用途を持っている場合、住宅1軒、店舗1軒として、数えることとする。なぜなら、1用途だけ、再建したりする可能性があるからである。

注16) 本稿では、建物被害とは、震災前にあった建物が被害にあい、別の建築物等を建てないと、継続占有できず、移動しなければならない場合とする。なぜなら、地区内地区外再建を分析するに当たり、建物が補修で住める場合は、当然、震災時（余震継続時を除き）地区外に出なくて良いからである。よって修繕、補修によって、使用できる建物は、被害がないものとして扱う。建物の被害があり、従前の建物が使用不可になった占有者を対象とする。ただし、実際は、被災時は、ガスや電気等、インフラがないため、地区外へ出ていった借家の占有者もいる。

注17) 非被害建物占有者の仮換地時の再建を含まない。

注18) 公営住宅は、施行者が神戸市であるため、神戸市全域の被災者が対象であり、全てが受皿住宅ではない。

注19) 住宅 287 軒 (2010 年 8 月 31 日住民基本台帳)、御菅西地区再建状況 (月刊まち・コミ 2010 年 8・9 月号)

注20) 御蔵通 5・6 丁目まちづくりニュース” ひこばえ” 第 3 号 (1995 年 12 月 15 日)

注21) 実際、御菅西地区では、まちづくり協議会と NPO 組織が、募集時、名簿に、従前占有者が、漏れていることを確認し、転出している AAC, ABC の従前占有者とも連絡をとりあい、他地区の公営住宅に入居し、住宅困窮者の条件に合わない従前占有者とも連絡をとり、共に交渉を行った。

参考文献

- 1) 越澤明：復興計画 中央公論新社, 2005
- 2) 塩崎賢明他 兵庫県震災復興研究センター：「大震災 15 年と復興の備え」、クリエイツかもがわ, 2010
- 3) 米津政俊：長田区周辺のコミュニティの再生に関する研究—震災復興土地地区画整理事業地区を事例一、芸術工学会誌, No51, pp56—57, 2009

4) 田中正人・塩崎賢明・堀田祐三子：復興土地地区画整理事業による市街地空間の再編とその評価に関する研究—阪神・淡路大震災における御菅地区の事例を通して、日本建築学会計画系論文誌, No.618, pp.57-64, 2007.8

5) 田中正人・塩崎賢明：用途混在地区の用途混在地区の復興地区画整理事業における転出実態とその背景 神戸市御菅西地区におけるケーススタディ、日本建築学会計画系論文誌, No.629, pp.1529-1536, 2008.7

6) 安藤元夫：尼崎市築地地区における復興地区画整理事業の評価に関する研究 地権者・居住者の残留・転出動向と再建住宅地権者等による事業評価、日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題, pp.335-336, 2004

7) 北条連英・吉田昌他：まちづくり協議会によるまちづくり事業の実績と評価に関する研究—神戸市御菅地区におけるまちづくり活動のケーススタディ、日本都市計画学会学術研究論文誌, pp.649-654, 1991

8) 塩崎賢明・堀田祐三子・細川敦史：震災後 10 年間の自力仮設住宅の継続・消滅状況：阪神・淡路大震災における自力仮設住宅に関する研究(その 5)、日本都市計画学会学術研究論文誌, NO.603, pp.81-87, 2006.5

9) 西隆広：震災復興土地地区画整理事業による人口変動：兵庫県南部地震後、芦屋市からの報告、災害復興研究, Vol 1, pp.119-141, 2009.3

10) 仮設市街地研究会：提言！仮設市街地—大震災に備えて—, 学芸出版社, 2008

11) 田中貢：震災復興共同建替事業関係者の各立場からの事業化意識に関する研究：公団震災復興共同建替事業を対象にして、日本都市計画学会学術研究論文誌, NO.635, pp.217-222, 2009.1

(2011年7月10日原稿受理, 2011年12月6日採用決定)