



震災復興土地区画整理事業における従前占有者の再建過程に関する研究－阪神・淡路大震災における神戸市・御菅西地区を事例として－

宮定, 章

(Degree)

博士 (工学)

(Date of Degree)

2012-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲5505

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1005505>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



氏名	宮定 章		
論文 題目	震災復興土地区画整理事業における従前占有者の再建過程に関する研究 －阪神・淡路大震災における神戸市・御菅西地区を事例として－		
審査委員	区 分	職 名	氏 名
	主 査	教授	塩崎賢明
	副 査	教授	北後明彦
	副 査	教授	谷 明勲
	副 査		
			印
要 旨			
<p>本研究は、阪神・淡路大震災後の復興土地区画整理事業地区において、すべての従前占有者（住宅・店舗・工場等）を対象に、建物被害実態の解明、地区内再建の過程を詳細に分析することによって、復興土地区画整理事業における従前占有者の地区内再建の条件を明らかにしたものである。</p> <p>論文は8章からなっており、第1章では、研究の背景、目的、方法について述べている。</p> <p>第2章では復興土地区画整理事業の特性を説明し、第3章では住宅復興施策と区画整理事業の関連を整理している。</p> <p>第4章では、神戸市住民基本台帳より人口の推移、国勢調査により借家率の変化をとおして区画整理事業地区の住宅の変遷を把握している。</p> <p>第5章では、事業地区の事業所の変遷を把握している。行政区や他の地区と比較し、各事業地区の特徴を捉えた上で、以下の諸点を明らかにしている。</p> <p>①人口回復率は、全ての事業地区で100%に達していない。神戸市西部では50%～93%、神戸市東部は67%～89%である。新長田北地区、御菅西地区では行政区の人口回復率を超えている。集合住宅（マンション、共同建替住宅、公営住宅）が人口の増加の要因であり、これらの開発には区画整理の集約換地が活かされた。集合住宅の建たない街区では、回復率が低い。</p> <p>②借地率は、神戸西部で、低下している。民間借家数が減少し、公営住宅数は増加している。</p> <p>③事業所は、製造業が神戸の西側の区画整理地区に多いが、全地区で減少している。神戸西部の製造業の減少が著しい。</p> <p>第6章では、御菅西地区を対象に、区画整理事業と住宅対策事業の結果を分析している。また、区画整理事業施行地区の従前占有者全員についての被害実態、その後の再建過程を把握し、地区内再建の要因をヒアリング調査により明らかにし、結果を以下の諸点にまとめている。</p> <p>①地区への戻り率 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、3割である。 震災当初のアンケート調査では従前占有者の8割が「地区内再建」を希望していたことを考慮すると、復興事業施策のなかで地区内再建することはきわめて困難だったことが明らかとなった。結局、大多数の従前占有者は、被災当初の意向とは違う形で生活再建をしたということである。</p> <p>②権利関係の影響 地区内再建には土地についての権利関係が強く影響した。土地所有権・借地権がない層は、地区内自力再建率が低い。結果的に、地区内再建ができた占有者は、一定の属性に偏った。</p> <p>③自力仮設建物が有効 店舗、工場については、地区内で自力再建した者は全て自力仮設建物を建設していた。住宅については、地区内自力建物再建した者の93.5%が、自力仮設建物を建設した。この結果から、地区内再建には、自力仮設建物を建設できるかどうか大きな要因になっていることが明らかとなった。</p> <p>第7章では、区画整理事業により住宅を失う従前居住者への対応として実施された受皿住宅の施策について、その建設経緯と入居過程を明らかにし、そこから、公営住宅施策支援の地区内再建の課題を導き出し、結果を以下の諸点にまとめている。</p> <p>①阪神・淡路大震災の復興で、神戸市内に受皿住宅529戸が建設され、その情報を入手できた入居資格のある対象者405世帯（76.7%）が、受皿住宅に優先入居できた。入居資格のある被災者でも以下の過程で、資格を失ったり、情報が得られなかった者は入居できなかった。</p> <p>②受皿住宅より先に完成した公営住宅に入居した者は、“住宅困窮者”ではなくなり、入居資格を失った。住宅復興と区画整理事業の合併施行で受皿住宅が建設できたが、その事業進捗の時期がずれると、地区内の受皿住宅に戻れない世帯が生じることが明らかとなった。</p>			

氏名	宮定 章
<p>③公営住宅に入居した世帯の中には、転居時、公営住宅へ入居すると受皿住宅入居資格を失うことを知らない世帯、また、受皿住宅建設自体を知らない世帯もいた。 受皿住宅入居希望調査票の送付時期が公営住宅入居より遅い地区もあり、入居対象者のリストから外れた世帯も出るなど、受皿住宅に関する情報伝達の行き届き度が地区への帰還を妨げた。</p> <p>④まち協のニュース等で受皿住宅の情報を知り、入居できた世帯もあるが、まち協が入居対象者全員の連絡先を把握しているわけではなく、受皿住宅について、まち協が取り組み成果を出すのは困難である。</p> <p>⑤借家人や仮設を建てず転出した人は、入居資格を維持し、情報を得ることが困難であった。結果として、優先入居できたのは、a)土地買収に直接交渉できる地主、借地権のある家主、b)従前地区に仮設を建て、そのまま換地による移転に応じた人たちであった。</p> <p>第8章では、本論の内容をまとめ、今後の課題について述べ、結論としている。</p> <p>①借家人の多い地区では、区画整理手法だけでは、地区のコミュニティの再生が困難である。 地区内再建をした占有者は3割で、土地所有権、借地権を持った占有者に偏った。また、受皿住宅（公営住宅）が、建設されたが、戸数が少なく、住宅復興施策と区画整理事業の進行のずれが生じ、借家人が、受皿住宅へ戻るのは困難であった。 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、十分でないことが明らかとなった。</p> <p>②地区内再建にとって、地区内で仮設建物を建設できることが重要であることが明らかとなった。 地区内再建した店舗・工場の全てが、従前地区での自力仮設建物を建設した。住宅では、地区内自力建物再建した占有者の84.3%が、自力仮設建物を建設した。</p> <p>③受皿住宅への入居については、情報の内容と伝達が重要であることが明らかとなった。 住宅は、一時転出しても、戻ることができる可能性がある。事業地区の被災者が情報と再建の選択の機会を平等に得るために、できるだけ現地から離れず、復興まちづくりや受皿住宅の情報を的確に伝えることが必要である。そのためには、借家人を含む全ての居住者と積極的に接点を持つ事業手法が求められる。</p> <p>以上、本研究は阪神・淡路大震災後の復興土地区画整理事業地区において、従前占有者の建物被害実態の解明、地区内再建の過程を詳細に分析し、従前占有者が地区内に帰還し再建するための条件を明らかにしたもので、有用な知見を得ており、よって上記の学位申請者宮定章は博士（工学）の学位を得る資格があると認める。</p>	

(別紙様式 3)

論文内容の要旨

氏 名 _____ 宮定 章 _____

専 攻 _____ 地域空間創生科学 _____

論文題目 (外国語の場合は、その和訳を併記すること。)

震災復興土地区画整理事業における

従前占有者の再建過程に関する研究

— 阪神・淡路大震災における神戸市・御菅西地区を事例として —

指導教員 _____ 塩崎 賢明 _____

(注) 2, 000 字～4, 000 字でまとめること。

1. 研究の背景と目的

本研究は、大規模都市型災害時における、区画整理事業地区の復興のあり方を探るための基礎資料となるものである。

1995年に発生した阪神・淡路大震災を事例とする。震災において、木造密集市街地は、甚大な被害を受けた。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 (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。

同時に、事業地区において、人口の減少、事業所数の減少 (特に神戸市西部) が起こり、住居の種類は、長屋から新築集合住宅へ変化した。

上記のように、地域構成が変化した状況を考慮すると、人口の入れ替わりが予想される。

従前占有者の入れ替わりにより、地区の人間の関係性が変化した。よって、地区内商店や工場の衰退や、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。

被災者の多くが復興へ望むことは「元の生活に早く戻りたい。」であった。

被災により、震災復興土地区画整理事業が施行された地区において、従前占有者全員を対象に、権利関係 (土地・建物・占有)、建物用途 (店舗、工場含む) を元に、どれくらいの占有者が被害を受け、その後、自力仮設建物を建設し、換地処分後、どれくらい地域に戻ってきたのかの再建過程を把握できていない。

そこで、地区の全従前占有者を対象に、(1) 地区内再建率、(2) 地区内再建における問題点、(3) 地区内再建者属性を明らかにすることを目的とする。

2. 論文の構成と各章の概要 (研究方法と結果の要約)

本研究は、5 部構成とする。第 1 部では、復興土地区画整理事業と住宅復興の関連を整理、第 2 部では、全区画整理事業地区の変化を把握し、各地区の位置づけを把握する。第 3 部、第 4 部は、論証過程。第 5 章は、結論に当たる。

第 1 部は、序章を踏まえ、復興土地区画整理事業と地区の概要 (第 2 章) について述べる。住宅復興施策と区画整理事業地区の関連した状況 (第 3 章) を把握する。

①事業地区の地域周辺 (灘区、兵庫区、長田区) で、仮設住宅の割合が低い。

②災害復興公営住宅は、1998 年度までに、大半が、建設された。

③従前居住者用賃貸住宅は、1999 年以降に建設された。

④従前居住者用賃貸住宅は、森南地区を除く、他全ての事業地区に建設された。

⑤区画整理事業により、敷地が整備され、集合換地も可能になり、集合住宅事業 (特に共同建替事業、民間分譲・賃貸マンション (次章)) の割合が、事業地区内で多い。

⑥事業地区内（松本、鷹取東第一、鷹取東第二）には、借上賃貸住宅も建設された。

第2部は、区画整理事業地区の人口と住居の種類の変遷（第4章）として、神戸市住民基本台帳より人口の推移、国勢調査により借家率の変化、事業地区の事業所の変遷（第5章）を把握する。行政区や他の被害のひどい地区と比較し、各事業地区の特徴を、把握した。傾向を以下にまとめる。

①人口回復率は、全ての事業地区で100%に達していない。神戸西部は、50%～93%神戸東部は、67%～89%である。新長田北、御菅西のみ、行政区の人口回復率を超えている。集合住宅（マンション、共同建替住宅、公営住宅）が、人口の増加の要因であり、集合住宅の建たない街区は、同程度の回復率である。

②借地率は、神戸西部で、低下している。民間借家数が減少し、公営住宅数は増加している。

③事業所は、製造業が神戸の西側の区画整理地区に多いが、全地区で減少している。神戸西部の製造業の減少が著しい。

第3部は、御菅西地区を対象に、区画整理事業と住宅政策の中で、行われた事業を把握する（第5章）。被災により、区画整理事業が施行された地区において、従前占有者全員を対象にどの程度の者が、被害を受け、その後、自力仮設建物を建設し、換地処分後、従前地域に戻ってきたのか、再建過程を把握し、その要因をヒアリングにより、抽出する（第6章）。結果は、以下の諸点にまとめられる。

①従前地区への戻り率

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、3割であった。

震災当初のアンケート調査によると、従前占有者8割が、“地区内再建をしたい”という意向だったことを考慮すると、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。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。

②権利関係が影響

自力仮設建設、地区内再建において、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。

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。

③自力仮設建物が有効

店舗、工場については、地区内自力建物再建した占有者の全てが、自力仮設建物を建てた。

住宅については、地区内自力建物再建した占有者の93.5%が、自力仮設建物を建設した。

第4部は、地区内へ戻る事が難しいことが予想される借家人も含め、区画整理事業により

住宅を失う従前居住者への対応として、公営受皿住宅が建設された。その建設経緯と入居過程を、把握する。そこから、公営住宅施策支援の地区内再建の課題を明らかにする（第7章）。結果は、以下の諸点にまとめられる。

①阪神・淡路大震災の災害復興では、a)区画整理事業と住宅市街地総合整備事業、b)2段階都市計画と条例で制度化されたまち協の低家賃公営住宅のまちづくり提案・要望により、受皿住宅528戸が建設された。その情報を入手できた入居資格のある入居対象者405世帯（76.7%）が、受皿住宅へ優先入居できた。

しかし、居住者からの要望でありまち協が模索した「元の居住地に戻りたい人が戻られる」低家賃公営住宅の実現には、入居資格の拡大等ができず必ずしもならなかった。

入居資格を持っていた入居対象者であっても以下の過程で、資格を失うか、もしくは、情報が得られず入居できなかった。

②低家賃の民間借家人は、仮設住宅から、随時建設される公営住宅へ転居する傾向がある。それは、受皿住宅より、先に建設される場合もあり、公営住宅に入居した者は、受皿住宅入居資格である“住宅困窮者”ではなくなっていた。今回、住宅復興と区画整理事業の合併施行の実施で受皿住宅は建設できたが、その事業進捗の時期も一致しないと、入居対象者であっても受皿住宅に戻れない世帯が生じることが把握できた。

③この公営住宅へ入居した世帯の中には、転居時、公営住宅へ入居すると受皿住宅入居資格を失うことを知らない世帯、また、受皿住宅建設自体を知らない世帯もいたため、仮設住宅解消から、受皿住宅の入居開始までの1、2年を民間賃貸で待てる世帯までも、入居資格を失ってしまった。市から正式な受皿住宅入居希望調査票の送付時期が公営住宅入居より遅い地区もあり、入居対象者のリストから結果的に外れた世帯も出た。

④そのような中、入居対象者は、入居希望調査前でも、地域に戻ってこられる“受皿住宅”と入居資格拡大を要望するまち協から、まち協のまちづくりニュース等で受皿住宅について知ることが入居に繋がった世帯もあった。しかし、震災時の混乱で、まち協が連絡先を把握していない入居対象者もいた。全居住者のリストをまち協が所持していたとしても、入居資格である市との土地売買の情報がなければ、入居資格所持者がわかりにくい。その上、入居資格緩和と要望中のため、表現しにくく、また、他の取り組むべき事業もあるため、受皿住宅について、あまり発信されなかった。まち協が求められた受皿住宅取り組み成果を出すのは困難であった。

⑤借家人や仮設を建てず転出した人は、入居資格の維持や情報を得る機会が少なくなった。結果的に、優先入居できた人は、市への事業協力した a)土地買収に直接交渉できる地主、借地権のある家主、b)従前地区に仮設を建て、そのまま換地による移転に応じる人、になっていった傾向があると思われる。

第5部では、以上の考察をまとめ、結論、提言および今後の研究課題についてまとめている（第8章）。