復興土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 -

STUDY ON RESTRUCTURING OF URBAN DISTRICTS BY THE EARTHQUAKE DISASTER
REHABILITATION LAND READJUSTMENT PROJECT AND ITS EVALUATION

- The case of the Misuga district on the Great Hanshin-Awaji earthquake -

田中正人*, 塩崎賢明**, 堀田祐三子***

Masato TANAKA, Yoshimitsu SHIOZAKI and Yumiko HORITA

This study aims to evaluate the earthquake disaster rehabilitation land readjustment project through the conscious of the residents. We made a questionnaire survey on the residents at the Misuga district, Kobe City where the project was enforced. Clarified points are as follows: 1) Residents' evaluation corresponds to level that people put their lives back in order. 2) There are three significant factors which impede putting residents' lives back in order; infrastructure redevelopment, uniformity of land use and collapse of neighbourly ties. 3) Collapse of neighborly ties gave negative impacts on majority of the residents in the area, on the other hand redevelopment of infrastructure and uniformity of land use gave greater impacts on the residents who less putted their lives back. 4) Redevelopment of infrastructure has formed the space that social contacts hardly occurred and then obstructed to rebuild neighbourly ties. 5) The process of uniformity of land use has broken up mutual assistance which used to exist among independent enterprisers and between residents and independent enterprisers in the area.

Keywords: Great Hanshin-Awaji Earthquake, Land Readjustment Project, Life Back in Order, Evaluation

阪神・淡路大震災, 土地区画整理事業, 生活再建, 事業評価

1. はじめに

本稿は、阪神・淡路大震災復興土地区画整理事業による市街地空間の再編に対する居住者の意識を通して、事業の評価を行うものである。神戸市長田区御菅地区^{注1)}でのケーススタディを実施する。

神戸市では 11 地区において復興土地区画整理事業(以下、区画整理)が施行されたが、震災から 12 年目を迎え、ようやくほぼ全域で事業が完了しつつある^{注2)}。

復興区画整理に関してはこれまで大きく 2 つの問題の枠組みが与えられてきた。第一に、決定と計画のプロセスに関する問題である。震災から 2 ヶ月後の都市計画決定を発端に、「まちづくり協議会方式」「二段階都市計画決定」「まちづくり型区画整理」といった主として参加のあり方をめぐる新たなパラダイムが形成されてきた^{注3)}。

第二に、復興システム全体における区画整理の位置づけに関する問題である。区画整理は市街地再開発事業とともに、復興の二本柱であったが、これらの法定都市計画事業の網がかかったいわゆる「黒地地区」は全被災面積のわずか数パーセントに過ぎない。公的資金やマンパワー投入の偏在が指摘されてきた^{注4)}。

先行研究によれば、復興区画整理は「従前居住者の地区への帰還を可能にすること」を基本に、「住民参加により、提案・討論・要望・修正を繰り返しながら事業を進めていくこと」が重要であり、そうした「参加型による進め方が結局は早期復興につながる」という^{注5)}。

他方、決定・計画ののちにある、あるいは多量の公的資金・マンパワーが投入された帰結である現在の市街地それ自体が、居住者にどのように評価されているのかはあまりよく分かっていない。事業が収束に向かいつつある今、ようやくその課題を検証することが可能な時期にきたと言える。

周知の通り、復興事業の多くはコミュニティに対する視点が欠けており、事業地区では多かれ少なかれ住民の入れ替わりが起こってきた^{注6)}。本稿が対象とする御菅地区においても例外ではない^{注7)}。一方、震災前から住み続けている世帯(以下、残留世帯)の大部分は、程度の差はあるにせよ「もとの住み慣れたまちに住み続けたい」という動機に基づいて地区に帰還したものと予想される。しかしながら、区画整理による道路や街区形状等の物的な変化や、そこに暮らしていた多くの住民の不在といった人的な変化により、そこはすでに「もとの住み慣れたまち」とは大きくかけ離れたものとなっているように思われる。

では、「もとの住み慣れたまち」を求めて帰還した世帯にとってそうした変化はどのように受けとめられているのだろうか。実は、残留世帯は、後に詳しくみるように、区画整理を「よかった」とする世帯と「よくなかった」とする世帯、「どちらとも言えない」とする世帯の 3 つの一定割合の層に分かれる。

こうした評価の分裂は、区画整理による市街地再編の便益の帰属が偏在している可能性を示唆しているように思われる。莫大な公的資金

* 神戸大学大学院自然科学研究科 工修

** 神戸大学工学部建設学科 教授・工博

*** 神戸大学大学院自然科学研究科 助手・工博

Graduate School of Science and Technology, Kobe University, M. Eng.

Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Engineering, Kobe University, Dr. Eng.

Research Fellow, Graduate School of Science and Technology, Kobe University, Dr. Eng.

3-2. 御菅地区における市街地の変化

震災前の建物用途の構成比は、専用住宅が 59.4% (507 棟)、商業業務施設 (住宅併用含む) が 30.4% (260 棟)、工業施設 (住宅併用含む) が 10.2% (87 棟) であり、4 割以上を専用住宅以外が占めている。住宅戸数密度は 84.7 戸/ha ときわめて高く、また、概ね 100m グリッドで通る区画道路を除いてほとんどの道路が幅員 4m 未満の私道であった。地区は住宅、商業、工業の用途が混在した密集市街地であったと言える。「区画整理+受皿住宅」という復興システムは、それをどのように再編してきたのか。

市街地の変化はきわめてドラスティックである [図 3, 表 4]。ただしどこまでが復興システム自体によってもたらされた変化であるのかを判断することは容易ではない。ここではさしあたり、間接的に復興システムが作用した可能性のある変化も含めて整理しておきたい。

第一に、当然のことながら道路、公園といった基盤の変化である。私道である路地は消滅し、原則的に幅員 6m 以上の区画道路が配置された。また面積 0.1~0.15ha の街区公園が 4 箇所に整備された。公共用地は 2.4ha から 4.6ha に大幅に増加している。

第二に、商業業務施設、工業施設の減少である。震災前には商業業務施設 260、工業施設 87 が立地していたが、現在では前者は約半分の 142、後者は三分の一未満の 25 と激減している。

第三に、多数の空地の存在である。震災前には空地は 21 区画であったのが、現在では 52 区画に及んでおり、特に西側のエリアで多くみられる。規模も大きいものが多い。なお、その大半は市の所有となっている^{注14)}。事業に伴って市に売却された土地が空地のまま残存しているものと考えられる。

第四に、受皿住宅の建設と住宅ストックの変化である。主たる賃貸住宅であったと考えられる長屋や木賃住宅は壊滅し、それに代わるものとして中高層の共同住宅である受皿住宅が立地した。

表4 公共用地・施設数・空地数の変化

	公共用地		商業・工業等施設数		空地数
	面積	比率	商業業務	工業	
震災前	2.4ha	24.1%	260	87	21
現在	4.6ha	45.1%	142	25	52

※公共用地=公園・道路・水路等

※事業所・企業統計調査(1991・2004)

「安全で快適なまちづくりをめざして」神戸市パンフレットより作成

※空地数は住宅地図上でのカウントによる

図3 市街地の変化

4. 事業に対する評価と生活再建のレベル

4-1. 事業評価の分裂と世帯属性

ここでは、区画整理が完了した現在、事業がどう評価されているのかをみてみたい。図 4 に示すように、評価の全体像はきわめて曖昧である。事業を「よかった」とするのは 23.6% (34 世帯)、「よくなかった」が 27.8% (40 世帯)、「どちらとも言えない」が 48.6% (70 世帯) となっており、約半数が判断を保留している。

こうした事業評価と世帯類型の関係をみると [図 5]、まず単身、夫婦、2 世代以上と世帯人員が多いほど事業を「よかった」とする割合が若干ではあるが少なくなる。これは後にみるように、経済的な要因が関係していると推測される。つまり、世帯規模の大きさは扶養家族の多さにつながると考えられ、経済面での再建の困難さが事業に対する評価を低くしている可能性がある。とはいえ、「よくなかった」とする割合は世帯規模とは相関しておらず、事業評価と世帯類型は単純に連動するものではないと言える。

また、震災前に居住していた住宅の権利形態や住宅形式についても明確な傾向はほとんど読み取れない [図 6・図 7]。区画整理の対象となる土地・建物の権利者であったかどうか、どのようなタイプの住宅に住んでいたか、といったことは直截に事業の評価を決定づける要因ではないと言える。

他方、震災前後での暮らし向きや、近隣同士の立ち話やあいさつなど日常的な交流の変化^{注15)}をみると [図 8・図 9]、それが事業評価と一定の関係を持っていることがわかる。

図4 区画整理事業の評価 ※不明・無効回答を除く。以下同様。

図5 事業評価と世帯類型

図6 事業評価と住宅の権利形態(震災前)

図7 事業評価と住宅形式(震災前)

図8 事業評価と暮らし向きの変化

図9 事業評価と日常的な交流の変化

震災前より暮らし向きが「向上」あるいは「変化なし」とする世帯の割合は事業をプラスに評価する側で高い。事業を「よかった」とする世帯で暮らし向きが「悪化」しているのは3割に満たないのに対し、「よくなかった」とする世帯では8割近くにも及んでいる。

また、震災前より日常的な交流が「増えた」とする世帯の割合は事業評価に関わらずほぼ一定であるが、「少し/かなり減った」の割合は、事業をマイナスに評価する側で高い。特に「かなり減った」という回答で顕著な差がみられ、事業を「よくなかった」とする世帯の4割以上が震災前の交流関係を大幅に失くしている。

4-2. 事業評価と生活再建

暮らし向きや日常的な交流がどのように変化したかという指標は、元の生活を取り戻すことができたかどうか、つまり生活再建が達成されたかどうかを部分的に示すものと言える¹⁴⁾。ここで、暮らし向きは経済的な再建の状況を、日常的な交流は近隣関係の再建の状況をそれぞれ表していると捉えると、前節の結果は、経済的再建や近隣関係再建の達成レベルが事業評価に強く影響していることを示唆するものである。

それでは、経済的再建と近隣関係再建は互いに連動しているのだろうか。図10は暮らし向きの変化と日常的な交流の変化の関係を示すものであるが、両者はほとんど相関しない。つまり、経済的再建の達成レベルが低い層ほど近隣関係再建の達成レベルも低いというわけではない。生活再建の達成レベルは単線的段階的に説明されるのではなく、表5に示すようにいくつかの類型があると言える。

図10 暮らし向きと日常的な交流の変化

図11 再建レベルの類型と事業評価

1 つめに、暮らし向き、日常的な交流ともに震災前のレベルかそれ以上に達している「全面的再建」層である。2 つめに、日常的な交流は震災前のレベルに達しているが、暮らし向きが悪化している「経済的未再建」層、3 つめに、その逆で暮らし向きは震災前のレベルだが日常的な交流が減少している「近隣関係未再建」層である。4 つめに、暮らし向きも日常的な交流も震災前のレベルに達していない「全面的未再建」層である。

こうした生活再建の達成レベル（以下、再建レベル）の類型と事業

評価は相互に鋭く関係している [図 11]。全面的再建を果たしている層で事業を「よかった」とする世帯の割合は 44.1%に及んでいるのに対し、全面的未再建層ではその割合はわずかに 5%である。

また近隣関係のみが未再建であるより、経済的な面のみが未再建である層の方が事業に対する評価は低い傾向にある。

表5 生活再建の達成レベルの類型

暮らし向き	暮らし向き	
	向上又は変化なし	悪化
日常的な交流	増えた	全面的再建 (38世帯)
日常的な交流	変わらない	経済的未再建 (42世帯)
日常的な交流	少し減った	近隣関係未再建 (27世帯)
日常的な交流	かなり減った	全面的未再建 (41世帯)

5. 生活再建に対する事業の影響

5-1. 地区への帰還の動機

生活再建のレベルが事業評価に関係しているとして、残留世帯はそもそも残留すること（地区に帰還すること）を希望していたのか。図12からわかるように、大半の世帯は地区への帰還を希望していた。ただしその動機は様ではない [図 13]。全面的再建層では「なじみの顧客などがある」を除いてほとどの動機も同じ 30 数%の割合で挙がっているのに対し、全面的未再建層では半数以上が「知人・親戚がいる」を挙げる一方、「通勤通学に便利」は 2 割を下回っているなど、相当なばらつきがみられる。

帰還の動機とはすなわち、震災前の市街地が持っていた特質の、こういった点を意識的に評価していたか、場合によってはこういった点に依存していたかを捕捉する手がかりとなる。動機が異なるということは、震災前の市街地に対する評価基準が異なっているということである。つまり全面的未再建層においては、通勤通学の利便といった立地の優位性よりも、知人や親戚といった人的要素が重視される傾向にあったと考えられる。

図12 地区への帰還を希望していたか

図13 地区への帰還の動機 (複数回答)

5-2. 市街地の現状に対する各世帯の意識

震災前の市街地の特質が具体的にどのように変化したのかは図3でみた通りである。こうした変化を受けた市街地の現状を図14に示す9項目（以下、変化項目）として表し、各世帯がそれらをどのように評価しているのかをみてみた。

「(とても) 良い」という評価が 5 割を超えている変化項目は「道路が広くなった」「大きな公園ができた」「受皿住宅ができた」である。他方、「(とても) 悪い」が 7 割近くに及んでいるものに「空地が多く残っている」「商店が減少した」の 2 点がある。また「住民が多く

入れ替わった」「隣保組織がなくなった」については「(とても) 良い」という評価はほとんどない一方、「どちらとも言えない」とする世帯が5〜6割を占めている。

これを再建レベルごとにみてもみた。図15は各変化項目の相対関係を「(とても) 良い」「どちらとも言えない」「(とても) 悪い」の3つを成分比とした三角グラフで示したものである¹⁷⁾。

図14 市街地の評価

図15 再建レベル別にみた市街地の評価

図16 再建レベルによる評価の違い

全面的再建層では、「良い」から「どちらとも言えない」にかけて分布している変化項目のグループと、「どちらとも言えない」から「悪い」にかけて分布しているグループが存在する。近隣関係未再建層も同じような分布であるが、若干「どちらとも言えない」に近づく傾向がみられる。経済的未再建層と全面的未再建層では2つのグループの区別が曖昧になり、全体に「良い」から「悪い」に分散する傾向にある。再建レベルの低い層ほど現状の市街地を評価していない、つまり受け入れていない世帯が多いということが言える。

さらに、再建レベルによって各変化項目の評価がどれほど異なっ

ているのかをみてみた。図16は、再建レベルどうしのグラフ上での集中・分散の状況(タテ列)と「良い」「悪い」のいずれの頂点に偏っているか(ヨコ列)によって変化項目を分類したものである¹⁸⁾。

これによれば、「受皿住宅ができた」という変化項目は「良い」から「どちらとも言えない」のあいだにおいて、また「空地が多く残っている」「住民が多く入れ替わった」「隣保組織がなくなった」は「どちらとも言えない」から「悪い」のあいだにおいて、それぞれ再建レベルどうしの位置が集中している¹⁹⁾。

住民の入れ替わりや隣保組織の消滅、あるいは受皿住宅の建設といった変化項目に対する評価は、従前コミュニティをどのように意識していたかによって決まってくるものと言える。住民の入れ替わりや隣保組織の消滅が「悪い」側に、受皿住宅の建設が「良い」側に偏っているということは、少なくとも従前コミュニティを否定するような意識は低かったと考えられる。より重要な点は、そうした意識が再建レベルに関わりなく一定の世帯に共通したものであるということである。

他方、再建レベルによって評価に格差が生じている変化項目がある。

「路地がなくなった」「道路が広がった」は「良い」側で、「商店が減少した」は「悪い」側で、「工場が減少した」「大きな公園ができた」の2つは「良い」から「悪い」にかけてそれぞれ分散している。図17に詳細を示す。

「路地がなくなった」「道路が広がった」「大きな公園ができた」の3つは、区画整理による「インフラ整備」そのものによる変化である。また「商店が減少した」「工場が減少した」の2つは結果的に誘導されてきた「用途純化」という変化と捉えることができる。

まずインフラ整備という変化に関しては、基本的には「悪い」に偏っているわけではない。しかしながら、全面的未再建層においては路地の消滅や公園整備を「良い」とする割合は三分の一前後にすぎない。総じて再建

図17 再建レベル別の評価(評価の違いの大きい変化項目)

レベルが低いほど「良い」という頂点から離れていくのは事実である。

また用途純化という変化に関しては、商店の減少と工場の減少でその評価の格差の質が違っている。商店の減少については「良い」という評価はほぼ皆無である中での格差であり、工場の減少は「良い」から「悪い」にかけての格差である。この違いは施設の持つ公益性の観点から一定の説明ができる。後述するように残留世帯の多くは近隣の商店を日常的に利用しており、その減少は多くの世帯にマイナスの影響を与えたと考えられる。しかしながら、再建レベルが低いほど評価も低いという点はその理由からは説明されない。工場の減少についても同様である。

なぜ再建レベルが低いほどインフラ整備や用途純化に対する評価が下るのか。換言すれば、インフラ整備や用途純化が再建レベルを左右する要因となっているのはなぜかをみていく必要がある。

5-3. 再編された市街地における生活行動の変化

市街地の変化を受けて、残留世帯の生活行動は震災前とは自ずと変わってきたと予想される。買い物場所、近隣との日常的な交流場所や交流機会についてみてみた。

日常的な買い物場所の変化をみると〔図 18〕, 全体に震災前は「御菅の市場・商店」が圧倒的多数を占め, 次いで「御菅のスーパー」となっており, 地区内で完結する傾向が高かったことがわかる。ただし全面的再建層のみ「御菅の市場・商店」が 8 割を下回っており, 地区内への依存のレベルが相対的にやや低かったことがうかがえる。

他方, 現在は再建レベルに関わらず「御菅の市場・商店」が 3~5 割に減少し, 反対に「御菅のスーパー」がそれを補うかたちになっている^(注20)。同時に, 地区から離れた「長田神社前」や「兵庫駅周辺」も増加する傾向にある^(注21)。ただ, 近隣関係未再建層に関しては「御菅の市場・商店」を大幅に減らしながらも「御菅のスーパー」が 5 割にとどまるなど, 減少分が十分に補完されていない。

次に, 近隣との日常的な交流場所の変化をみると〔図 19〕, 「路地」が 0% になっているのはそのものがなくなったためであるが, 震災前は最多であった「玄関先」がいずれの層においても減少している。特に近隣関係未再建層や全面的未再建層でその割合が大きい。また, 整備された公園が交流場所として路地や玄関先の代替機能を果たしているかどうかは疑問である。特に全面的未再建層においては震災前よりも減少しており, その割合はわずか 5% である。

図18 日常的な買い物場所の変化(複数回答)

図19 日常的な交流場所の変化(複数回答)

「玄関先」が交流場所としての機能を果たさなくなった要因として考えられるのは, ひとつは一戸建や長屋建から共同住宅へ移転した世帯の存在である。いまひとつは, 「玄関先」が面する空間の質の変化であると思われる。前述のとおり, 地区からは路地がなくなったが, かつての「玄関先」の多くは路地に面していた。ところが現在は大半が自動車の通行が可能な広幅員の道路である。図 20 は, 震災前, 近隣において最も親しかった相手との交流の増減を示している。相手が一戸建・長屋建から共同住宅へ移動した場合により交流関係が減少している。また長屋建から一戸建への移動の場合にも同様に減少割合が高い。これは多くの場合「路地に面した長屋建」から「自動車を通る道路に面した一戸建」への移動であり, 同じ「玄関先」といっても, 後者は社会的接触を生み出し難い, 従来とは質的に異なる空間だと考えられる^(注22)。

交流場所の変化は, 交流機会そのものを減少させている可能性がある。図 21 は, 「一日中, 同居家族を除く誰とも顔を合わさない」頻度

についてみたものである。震災前に比べ「よくある」「たまにある」が増加しており, 近隣関係未再建層や全面的未再建層でその傾向が高く, 特に後者では「よくある」が 28.9% に達している。

図20 「最も親しい相手」の住宅形式の変化と交流の増減

図21 「一日中, 誰とも顔を合わさない」頻度の変化

6. 地区内の相互支援関係の破綻

6-1. 自営層の生活再建

区画整理は結果的に用途純化を誘導してきたが, そもそも用途純化はなぜ起こってきたのか。自営層の特性をみてみたい。

ここで自営層とは「地区内において震災前, 現在ともに自営業を行っている世帯」を指すものとする。その内訳は表 6 の通りである。

図 22 は, 自営層が事業を再開した年次を累積で示したものである。49 件中の 35 件 (約 7 割) は震災のあった 1995 年に再開を果たしていることがわかる^(注23)。地区への帰還の動機は, 「なじみの顧客などがある」が 5 割を占めており, 当然のことながら非自営層

とは大きな違いとなって表れている〔図 23〕。すなわち自営層は震災後, なじみの顧客を求めて早期に元の場所で事業再開を果たそうと試みる傾向にあることがわかる。

そうした試みに対して区画整理はどのような影響を与えただろうか。建物の再建に対し事業の恩恵を感じているかどうかをみると〔図 24〕, 自営層においては 3 割以上が「(事業がなければ) もっと楽に再建できた」としており, 非自営層を大きく上回っている。また「減歩で土地が減った」「事業に時間がかかった」「換地で場所が変わった」といったことに対する負担の大きさをみると〔図 25〕, 特に減歩や事業の長期化の割合が高い。またいずれの項目についても非自営層より自営層の方が負担を感じている。さらに, 事業に対する不公平感についても自営層においてその割合が高く, 特に「建物への補償」に関しては 5 割以上となっている〔図 26〕。

用途純化が促された直接の要因は事業によって転出や廃業を余儀なくされた自営層に焦点を当てることによって明らかにされるものであるが, ひとつには減歩や事業の長期化といった区画整理のシステムに内在する要因が考えられる。減歩による敷地面積の縮小は事業所の面

表6 残留世帯における自営層の割合

自営層(計)	42	25.0%
商業	25	14.9%
工業	6	3.6%
その他・不明	11	6.5%
非自営層	126	75.0%
計	168	100.0%

図22 自営層の事業再開年次(件数は累積で表示)

積削減を伴い、それは直接経営に影響する可能性がある。事業の長期化は将来の見通しの確保を困難にするが、自営層にはそれが居住だけでなく生業の見通しにも押し掛かる。強い不公平感はこのような生業上の再建に対する足枷の大きさと密接な関係にあるものと推測される。

実際に転出した自営業者への聴き取りによれば「減歩で土地が減り、重機が納まらない。以前の規模の工場が建てられないため移転」したという回答がみられる。同自営業者は「仮換地が決まったのが平成15(2003)年になってから」で「その時点ですでに他地区で営業を再開」していたとも述べている。また別の自営業者は「元の建物は一部使えたため、仮営業を行っていた」が、「事業に時間がかかったため移転」したという。さらに別の自営業者は「事業が早く進めば元の場所でやったと思う」と述べている。

減歩や事業の長期化は残留した層への負担となり、また地区外移転や廃業を促した要因のひとつでもあったと考えられる。

図23 地区への移転の動機(複数回答)

図26 どのような点に不公平を感じたか(複数回答)

図24 建物再建に対する事業の恩恵 ※それぞれの母数は震災前の土地・建物所有者(図25・26も同様)

図25 事業のどのような点に負担を感じたか(複数回答)

6-2. 用途純化に対する評価

「商店が減少したこと」「工場が減少したこと」は自営層にとってどのように評価されているだろうか[図27・図28]。商店の減少に関しては自営/非自営を問わず7割前後が「(とても)悪い」となっているのに対し、工場の減少は自営層では「(とても)悪い」が5割、逆に非自営層では「(とても)良い」が5割を占めている。

これが意味するのは、第一に、商業用途の減少はそれを生業としているか否かに関わらず地域にとってはマイナスの影響を与えたという点である。

第二に、工業用途の減少は非自営層にとってはプラスの影響をもたらす傾向があるが、自営層にはやはりマイナスとなるという点である。マイナスの影響を受けるのが、必ずしも工業を生業としている世帯とは限らないということに注意すべきである。表5に示すように、自営層のうち工業を生業としている割合はむしろ小さい。つまり工業用途の減少は、商業等を生業としている自営層にとっても望ましくないと

いうことである。このことは、地区内の商店と工場、あるいは工場同士が相互支援の関係にあったという事実¹²⁴⁾と、それが実質的に失われてしまったことを示している。

しかし問題はそれにとどまらない。自営層間における生業レベルの支援関係の減退は、彼らの経済的再建の見通しをより暗くし、さらなる用途純化が進む可能性を孕んでいる。すでにみたように、商店の減少は非自営層にもマイナスの影響を与える。つまり用途純化のプロセスは、生業レベルの支援関係だけでなく、自営層と非自営層(住民)とのあいだの日常的な買い物等を通じた社会生活レベルの支援関係をも弱体化するという負の循環を伴っている。

社会生活レベルの支援関係は、日常的な交流の機会と表裏一体のものであると考えられる。前述のように、近隣関係の再建もまたインフラ整備のプロセスの中で阻まれてきた面がある。結局、インフラ整備と用途純化という2つの変化は相互に関連し合いながら、地域の総合的な相互支援の網の目を破綻させてきたと言える。

図27 「商店が減少したこと」に対する評価

図28 「工場が減少したこと」に対する評価

7. 結論

本稿は御昔地区を「用途混在地区という土地利用上の特性を抱える中で、事業経過としては一般性を持ちながらも人口回復が遅い」事例と捉え、考察を行ってきた。以上をまとめ、結論としたい。

①生活再建は単線的なプロセスを経て達成されるわけではなく、そこには少なくとも経済的再建と近隣関係再建といった2つの異なる側面が存在する。事業による市街地の変化は、それぞれの側面において生活再建を阻害してきた。その結果、区画整理事業の評価は生活再建のレベルと強く相関している。

②コミュニティの喪失、インフラ整備、用途純化という3つの変化が生活再建の阻害要因となってきた。このうち、コミュニティの喪失(居住者の入れ替わりや隣保組織の消滅)は多くの世帯に共通してマイナスの影響を与えてきたが、インフラ整備(道路・公園整備)と用途純化(商店・工場の減少)はその影響に格差を伴っている。つまりそうした市街地再編の便益を享受している層としていない層が存在する。

③インフラ整備は必然的に生活行動に変化をもたらし、一定の世帯の近隣関係再建を阻害する要因となっている。道路整備は結果的に「路地に面した長屋建」をなくし、「自動車が通る道路に面した一戸建」を生み出してきたが、それは従来、重要な交流場所であった「玄関先」の空間を、社会的接触を生み出し難いものへと変えてきた。また新たに整備された公園は交流場所としての機能をほとんど持ち得ていない。交流場所の減少は、交流機会そのものを減少させ、「一日中誰とも顔を合わさない」という世帯を増加させている。

④減歩や事業の長期化が自営層への負担をもたらしてきた。そうした区画整理に固有の要因が用途純化を惹き起こしてきた可能性がある。減歩による敷地面積の減少は経営規模の縮小を伴う。事業の長期化は

居住だけでなく生業の見通しの確保をも困難にする。そうしたことが地区外移転を促す要因のひとつともなってきたと考えられる。自営層の減少は、残留した自営層の顧客を減らし、経済的再建の見通しを暗くしている。

⑤地区内には、自営層における生業レベルの相互支援関係だけでなく、買い物や交流といった社会生活レベルの支援関係もが織り込まれていた。インフラ整備と用途純化のプロセスは、そうした住民間、自営層間、住民と自営層間の総合的・相補的な関係を破綻させてきた。その回復は著しく困難であると思われる。「なじみの顧客を求めて早期に元の場所で事業再開を果たす」という自営層の行動が実質的に意味を持つためには、「なじみの顧客」もまた早期に元の場所で事業再開を果たすことが求められる。すなわち別の場所で事業を再開した自営層がふたたび地区に帰還する可能性は低い。用途純化のプロセスは不可逆的に進行してきたし、今後ともそうである可能性は高い。

以上が、生活再建の阻害要因を生み出してきた用途混在地区における区画整理のメカニズムである。その主要な論点は、従前の市街地にインフラ整備と用途純化という変化をもたらしたことである。その変化を享受する層が存在する一方で、受け入れ難い層が存在する。復興区画整理は全面否定されるものではないが、こうした点において、少なくとも部分的に修正が必要というべきである。

第一に、区画整理の本質であるインフラ整備に対する支持がきわめて脆弱だという点である。その問題の中心は、近隣関係の再建の阻害要因を作り出す可能性が高い点にある。「路地とそれに面した玄関先」に替わるような交流場所をいかにデザインし、区画整理の文脈の中に組み込めるかが問われている。またそこにはインフラと上物をセットで扱う視点が必要だと思われる。

第二に、用途純化に対するコントロールが不在だという点である。住宅セイフティネットが曲りなりにも受皿住宅というかたちで用意されてきた中で、用途混在地区においては自営層に対する「生業セイフティネット」の充実が求められる^{注25)}。そこには個別の支援だけでなく、地区内の相互支援関係を維持させようような仕組みが不可欠であろう。いかなる生業セイフティネットを構築すべきか、自営層の意識・行動を把握・分析するデータの蓄積が求められる。

本稿で扱うことのできなかった課題は、地区に帰還できなかった世帯の分析である。なぜ帰還できなかったのか、残留と転出を分けた要因はどこにあるのかを今後明らかにしていく必要がある^{注26)}。

注

- ^{注1)} 御菅地区は、事業上是東地区・西地区に分かれるが、本稿で「地区」という場合には両方を含んだものとして考える。
- ^{注2)} 2005.17.12 現在、新長田駅北、鷹取東第二が未完了。
- ^{注3)} 参考文献 1) 2) 3) 4) 7)
- ^{注4)} 神戸市の場合、「黒地地区」は震災復興促進区域の4%と言われる。参考文献 7) p.34 など。なお、神戸市の区画整理 11 地区の総事業費は約 2,400 億円、1ha あたり約 16.8 億円である（神戸市ヒアリングより）。
- ^{注5)} 参考文献 1) 2) 3) 7)
- ^{注6)} 例えば、塩崎・堀田・石川（2006）。参考文献 5)
- ^{注7)} 例えば、西地区においては 2005 年末現在で従前居住者約 300 世帯のうち約 200 世帯が転出し、新たに 100 世帯が転入している。
- ^{注8)} まちづくり協議会や自治会の支援、共同化住宅再建支援などの活動を行ってきたボランティア団体。1996 年 4 月設立。
- ^{注9)} 2005.11.30.現在（住民基本台帳）。
- ^{注10)} 地区住民へのヒアリングによる。
- ^{注11)} 訪問の際、残留世帯が震災後の転入世帯であるかを訊き、それぞれ該当する調査票を配布した。不在の場合等は両方を投函し、あわせて該当する調査票への記入を依頼する旨を紙面にて伝えた。なお、残留世帯以外の調査については別途、報告を行う予定である。
- ^{注12)} 単身世帯：単身の世帯。夫婦世帯：夫婦のみからなる世帯。2 世代世帯：親

子など 2 世代からなる世帯。3 世代世帯：3 世代からなる世帯。

- ^{注13)} 1999 年 11 月、神戸市が実施した。
- ^{注14)} 土地登記簿の調査による。
- ^{注15)} 調査票の設問は次の通り。「近隣とおつきあいの程度（行き来や立ち話、あいさつなどの頻度）に変化はありますか」。同選択肢は「1. 震災前に比べて増えた、2. 少し増えた、3. あまり変わらない、4. 少し減った、5. かなり減った」。なお図中では 1. と 2. を合算している。
- ^{注16)} 生活再建とは「元の生活を取り戻すこと」という総合的な概念であり、多様な指標が考慮されるべきである。ここでいう暮らし向きや日常的な交流は、本文中にあるようにあくまで「生活再建が達成されたかどうかを部分的に示すもの」であるが、便宜上、以下では暮らし向きの再建（経済的再建）、日常的交流の再建（近隣関係再建）の 2 つを合わせて生活再建という言い方を用いることにしたい。なお、住宅（居住）再建も生活再建の重要な要素であるが、今回の調査分析の対象は残留世帯であり、一応のそれはなされているものと前提している。
- ^{注17)} 左下の頂点を「(とても) 良い」、右下を「(とても) 悪い」、上を「どちらとも言えない」のそれぞれ 1 (100%) とし、変化項目ごとの成分比の相対関係を表示。目盛線は 0.25 (25%) 間隔である。
- ^{注18)} 図中の三角グラフの変数（各頂点）、目盛線は図 15 に準ずる。
- ^{注19)} 特に空地の存在を「悪い」とする割合が高いが、空地そのものが生活再建に直接何らかの悪影響をもたらしているとは考えにくい。隣保組織の消滅や従前居住者の転出、工場や商店等の減少に伴う地域の活力回復の遅れを可視化する存在＝空地として捉えられているものと推測される。
- ^{注20)} これには、震災前にあった「菅原市場」が震災後にスーパーとして再建されたことが大きく影響していると考えられる。
- ^{注21)} 御菅地区から長田神社前、兵庫駅周辺、新長田駅周辺までのそれぞれの距離（道のり）は、約 600m、約 1,000m、約 1,000m である。
- ^{注22)} 塩崎・田中・堀田（2006）は、市街地復興事業において、長屋建から共同住宅への移動が近隣関係の喪失を招きやすいこと、路地での社会的接触は集会所などの空間では代替され難いことなどを指摘している。参考文献 6)
- ^{注23)} 事業再開後に廃業した 9 件を含む、再開年次不明 2 件を除く。
- ^{注24)} 地区住民（自営層）へのヒアリングによれば、地区周辺の鉄工所などの工場間では業務提携や共同・分業が行われているケースが多くみられた。また、1980 年に地区を含む周辺エリア（御蔵通 1〜7、菅原通 1〜7）で行われた事業所実態調査によれば、製造業、小売業、飲食店にかかわらず、経営の成立・発展要因として「関連企業が近くにある」「事業所が増加」を挙げている割合が圧倒的に高い。参考文献 9)
- ^{注25)} もっとも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。ただ、前者は「早期に」「元の場所で」という点からみて必ずしも自営層のニーズに応えるものではなく、後者は供給量の面に課題が残された。（「神戸市復興支援工場」：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」：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。第 1 次募集（1995.2.25.）で 12.7 倍、第 2 次（3.21.）で 1.6 倍の応募。”神戸市震災資料室”，神戸市，入手先 <<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/15/020/quake/>>（参照 2006.9.5.）
- ^{注26)} 現在、御菅西地区から転出した世帯へのアンケート調査を準備している。

参考文献

- 1) 安藤元夫・曾根秀一・小島孜：芦屋西部地区のまちづくりプロセスにおける計画案づくりの変遷に関する研究―「まちづくり」型区画整理事業に向けてのカウンタープランの意義と役割―，日本建築学会計画系論文集 NO.557, 249, 2002.7
- 2) 岸幸生・小泉秀樹・渡辺俊一：阪神淡路大震災復興区画整理事業における「2 段階都市計画決定方式」の問題点と有効性に関する一考察―神戸市松本地区・森南地区と尼崎市築地地区を対象として―，第 32 回日本都市計画学会学術研究論文集，757-762, 1997
- 3) 塩崎賢明：阪神・淡路大震災の復興都市計画事業における「2 段階都市計画決定方式」の評価に関する研究，第 33 回日本都市計画学会学術研究論文集，97-102, 1998
- 4) 久保光弘・土井幸平：協働まちづくりによる復興区画整理の計画形成過程とその成果の評価―神戸市新長田駅北地区（東部）震災復興土地区画整理事業の場合―，第 36 回日本都市計画学会学術研究論文集，391-396, 2001
- 5) 塩崎賢明・堀田祐三子・石川路子：震災復興再開地区における事業実態と入居者の属性・意識―新長田駅南地区を事例として―，日本建築学会計画系論文集，NO.599, 87, 2006.1
- 6) 塩崎賢明・田中正人・堀田祐三子：被災市街地における住宅・市街地特性の変化と居住者の「孤立化」に関する研究―尼崎市築地地区の市街地復興事業を通して―，日本建築学会計画系論文集，NO.605, 119, 2006.7
- 7) 中井浩司・小出治・加藤孝明：神戸・区画整理事業地区の復興まちづくりの実態―「まちづくり提案」に着目した協議会活動資料の分析を通して―，日本建築学会計画系論文集，NO.569, 117, 2003.7
- 8) 日本建築学会建築経済委員会住宅の地方性小委員会，「大震災 2 年半・住宅復興の教訓」，1997
- 9) 財団法人神戸都市問題研究所，「インナーシティ再生のための政策ビジョン」，勁草書房，1981

(2006 年 9 月 10 日原稿受理，2007 年 5 月 7 日採用決定)