

# 住民から見た密集市街地の再生—その1

## 密集事業の壁-1

まちづくり研究所  
黒崎羊二

### 1. 密集市街地の問題点

密集市街地は震災・大火による被害の危険性が大きく、この都市構造上の弱点を補強することが緊急の課題とされ、密集市街地での防災まちづくりが都市再生の柱として位置づけられている。

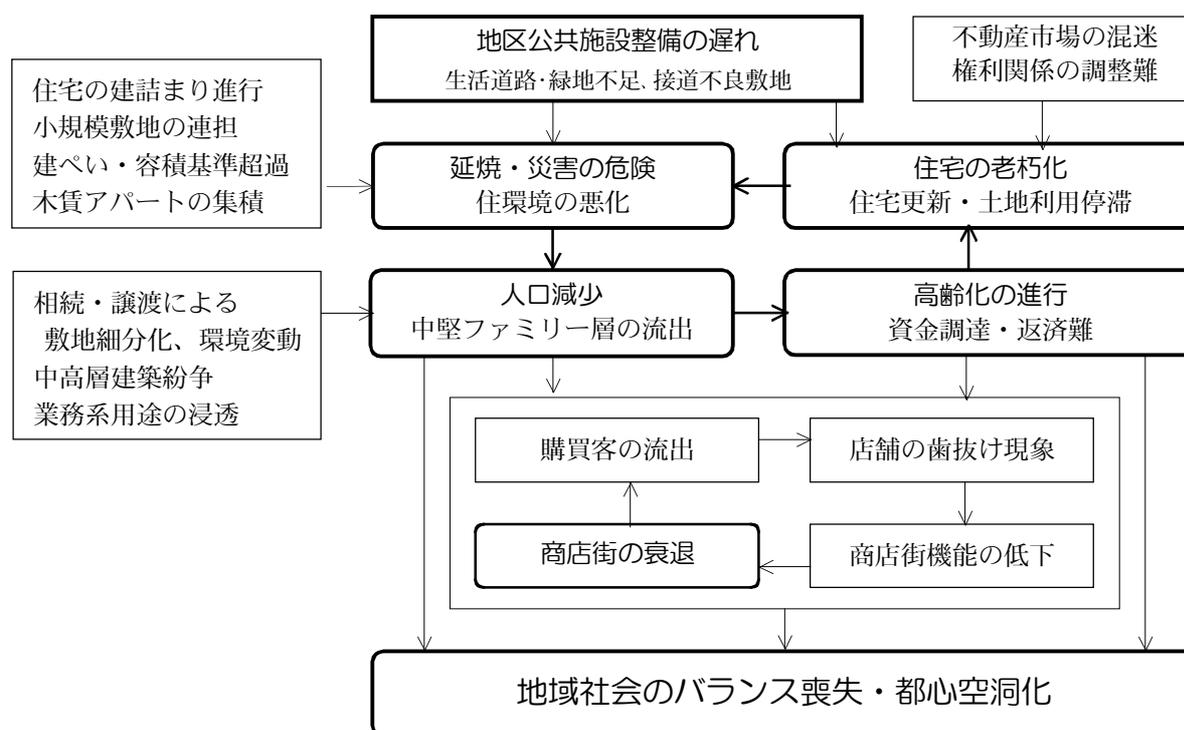
災害に弱い密集市街地は、大幅な人口減少とそれに伴う急速な高齢化によって住宅の更新が停滞し、住宅の老朽化が進行・集積している状況を特徴とする。この老朽化と高齢化の同時進行が問題で、住宅の自律更新の条件をいっそう狭める決定的な要因となっている。

密集市街地の住環境は敷地の接道不良や小規模敷地、さらには複雑な権利関係などが絡み合って形成され、これらが原因となって災害の危険が増大する。自律更新が停滞するなかで不良な道路事情や接道条件が改善されず、加えて小規模敷地や狭小住宅の解消も進展しない。この固定化した状況によって権利関係も改変できないという循環

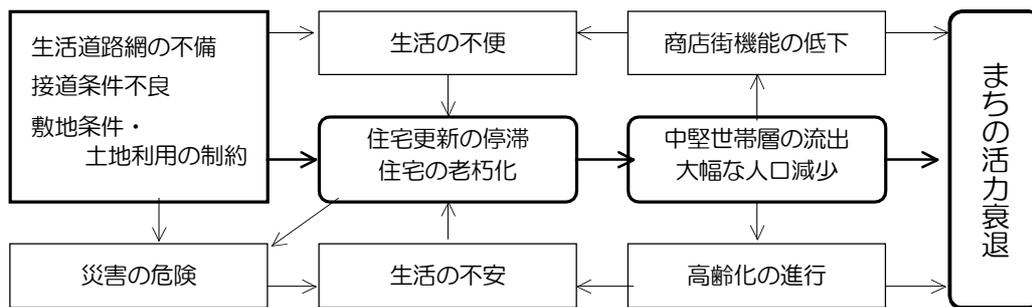
を起こし、悪条件を拡大し再生産している。

改善されない住宅事情や住環境のもとで長期にわたって後継世代、若年世帯の流出が続き、コミュニティを形成する単位世帯の代謝機能が低下した。人口減少と高齢化の影響は密集市街地の核となる近隣商店街を直撃する。売り上げの減少から店舗の歯抜けが発生し、さらなる客離れを引き起こした。利便性の高い立地条件にもかかわらず、商店街の機能や世帯機能が低下して生活の不便や不安が積み重なった。このようなコミュニティ機能の低下が日常の行動半径の小さい人々、特に高齢世帯の生活を圧迫し、住み続けられない事情が加重されている。

住宅の老朽化と高齢化の同時進行は自律更新を困難にし、その結果として人口構成をはじめとするコミュニティのバランスを失調させ、まちの活力が低下した。これが都心居住の空洞化を象徴する密集市街地の衰退現象である。



〔図-1〕 密集市街地の特徴



〔図-2〕 まちの衰退現象

## 2. 密集事業の壁

上述のような問題を抱えた密集市街地では、防災性や住環境の向上が中心課題となり、その課題達成が都心居住・空洞化、中心市街地活性化、高齢者問題等にかかわって都市再生の柱とされている。これに対応する事業手法として、密集住宅市街地整備促進事業や敷地整序型土地区画整理事業等を適用し、生活道路や小公園等の地区公共施設を整備し、老朽住宅の建替えによる不燃化など部分改修を重ね、さらには建築物の耐震改修を促進するなどを主要な対策としている。

一般に密集事業といわれる上記事業はその緊急性にかかわらず、円滑に進展しているとはいえない。密集事業の壁として指摘されることは「住民の合意形成が困難」「地元の要請が弱い」「住民にやる気がない」「総論賛成、各論反対」「定住意向が強く、用地買収が困難」「高齢者は現状維持に固執する」「小規模宅地が集積し、権利者が多数」「借地権等の権利調整が困難」「地域に事業ポテンシャルがない」「共同建替の拒否反応が強い」「戸建の希望が圧倒的」「土地に対する執着が強い」「共同建替が住環境の向上に繋がらない」「保留床処分の見通しが立たない」「共同建替の成立には容積緩和が必要」「期間・人手・予算がかかりすぎる」「個人住宅に行政が関与するのは問題」「事業中権利者の脱落を防止する担保がない」「事業制度が整備されていない」「任意事業で強制力がない」等とないないづくしは限りなく続く。

これだけできない理由、壁が並べば、事業がすすまないことに対する免罪符と見えるが、視点を

変えるとこれらの壁はすべて崩壊する。それはこの壁を住民の側から見ることである。

## 3. 住民の目線から見た壁

### (1) 合意形成

住民が望まないことを提起して合意不能となるのは当然である。住民自身も気づかない真の要求を生活要求として掘り起こす。個別の生活要求を明らかにし、住民相互にそれを認め合い、それらの共通項を確認し合意事項とする。これを繰り返すことによって合意内容は段階的に発展し、より広範で高度な公益に通ずるものとなって確認される。

極端な言い方であるが「住民がいやがる提案はしない」を原則とする。少なくとも住民が理解し、納得できる範囲を合意内容とするならば、合意が成立しないという事態は起こらない。住民の考え方に沿って組み立てられた提案は、抵抗なく住民のなかに浸透する。行政・事業者側の都合による“公益”を盾とする提案は無効であるばかりでなく、住民間の紛争の種になりかねない。

### (2) 住民のやる気

地元の要請が弱いのも、住民のやる気が見えないのも当然である。残念ながらまちづくりの計画にそれぞれの生活がどのように反映され、事業後の生活がどのように変わるのか、個々に示されることは希である。まちの将来イメージが個々の生活実態に即して説明されない限り、どんな理想像が示されても生活が大きく変動することをおそれ、不安感を解消することはできない。住民の不安感の大きさによって「やる気」の程度が決まるとも

いえる。

住民のやる気は、住民自身の基本的な生活要求が自覚され、それが実現していく筋道と到達点が見え明らかになったとき、大いに発揮されることになる。

### (3) 総論賛成、各論反対

総論賛成、各論反対も同様である。個別の生活要求を積み上げて、その共通項が総論となる時、私的・個人的要求が公益と一致することが自覚される。さらに総論の論議の場と各論検討の場との区分が重要である。個人の生活や資産を左右する決定は、あくまでも本人の納得を前提とする。これを総論の場で決定しようとするならば、反対の声が挙がるのが当然である。つまり総論論議の場を「決定」の場としてはならないということである。総論を論議するまちづくり協議会の役割は、個別（各論）の課題を本人が納得したのを受けて、それらの結果を集約し全体像としてまとめ、個々の判断結果の公平性を「確認」することである。

### (4) 定住意向

強い定住意向はまちづくりエネルギーの源泉である。密集事業によるまちづくりは、住民の主体性を確立するプロセスともいえる。なじみ親しんだまちに住み続けたいとする願いが本人の主体性を顕在化させ、積極的な判断を引き出すことができる。

それぞれ異なった立場や根拠から発した定住意向が何を意味しているのか、それが本人に理解され隣人との一致点を発見する。このようにして確認した定住意向がまちづくりの原点となり、その後の判断と合意の基準となっていく。

### (5) 現状固執

高齢者の現状固執は、現状改善の希望を失ったあきらめの結果と考えられる。後継者はすでに転出し、自力で生活を維持しなければならないとき、現状維持以外に選択肢が残されているのであろうか。この高齢者に必要なことは、まちづくりのなかで子や孫の世帯が戻ってくる可能性を考えるような現状改善の希望を持つことで、エゴを発揮するように励ますことである。嫌っている共同建替でも、そのなかにケアの仕組みを取り込む話にな

ると身を乗り出すようになる。

### (6) 調整困難

小規模宅地や借地権など従前資産の条件が悪いので合意や調整が困難、地域ポテンシャルが弱いといったことも事業の必要性和可能性を示すもので、事業停滞の理由にはならない。

従前の条件、現状に問題があってもそれを改善する展望がないとき、つまり個々の努力だけでは問題解決が望めないからこそ共同の可能性が生まれる。あきらめていた現状改善がまちづくりの共同のなかで解決する道が示され、生活再建を基本目標とした合意が成立する。生活再建を目標とするならば、事業収益とか開発利益などは問題にならない。事業収支のバランスが確保できるならば、ささやかな生活改善を実現しようということである。

### (7) 共同建替

共同建替はほとんどの人に拒否されるのが通例である。拒否の理由は、集合住宅に対する不信と事業あるいは共同することの不安に二分される。

集合住宅に対する不信は、現在のマンションの一般的水準を反映したものである。「水がもる」「音がする」「煩わしいことが多い」など、マンション問題を代表する水、音、管理に対する疑問が正当に投げかけられている。居住者の顔が見えないままに作られていくマンションに対して共同建替は、住まう人が直接参加して作る集合住宅、共同の可能性を確かめながらすすめる住居づくりといった都心居住の作法を実験する場となっている。この問題は住民の目線を持った優れた建築家の参加によって解決する。

事業に対する不安のほとんどは「共同の合意は困難」というそれぞれの体験が根拠となっている。これに対して“事業のメリット”を説くのは愚かなことである。乏しい共同の体験からする判断には、協議の場を通じて共同を体験することが有効である。

共同建替に対する拒否反応にはこの他に「戸建」などのこだわりによるものがある。識者はこの計画要求を表面的にとらえ絶対化する。そして共同建替は消滅する。大事なことは、そのこだわりがどこから生まれたのかということである。問

取りの自由度、造作の制限、権利の処分、管理費など定期的な支出、収納、植木のスペース、ペット、そして自己負担という何よりも大きい心配がある。いずれももっともな心配であり、それらのすべてが共同建替の計画で試されることになる。

住まい手の生活に必要な機能がどのような住居形態によって満足させられるのか、ここにも建築家の出番がある。これに従前資産、負担能力、将来の生活設計や家族構成を考慮して選択の幅を絞って行く。住居や事業の形から考えるのではなく、権利者それぞれの客観的条件、将来の生活設計に合わせた計画を総合して判断する。その選択の自由度を高める多様なメニューが合意の幅を広げることになる。

この事業成立を前提として、戸建再建、コミュニティ住宅への入居、地区外転出、現状のまま存置といった選択を可能にし、合意の幅を広げ事業効果を拡大することができる。共同建替は住居更新の手段であって目的ではない。一定規模の共同化によって地区の公共施設整備と住居改善を一体的にすすめる、コミュニティバランスを回復することが直接の目的となる。さらにその効果の波及によって周辺を含む地区の自律更新の条件を整えようとするものである。

#### (8)期間・人手・予算

合意や事業の期間は、「火中の栗を拾う人」つまり事業施行者、事業の責任を担う人の存在によって決定される。勉強会などで長い期間を費やすことはまったく無駄とはいえないが、そこに事業施行の責任者の姿が見えないとき、無用の期間を過ごす結果になる。

確かに人手はかかるし、必要でもある。問題は人手をかけても成果が挙がらないところにある。それは個人やチームの能力に問題があるのではなく、密集事業の位置づけ、まちづくりの視点やその手法が適切といえない場合が多い。

予算は相対的問題であり、費用対効果の問題でもある。事業地域の広がりや地区再生の効果を考えるならば一概にかかり過ぎとはいえない。この問題は事業地域内のゾーン別の整備方策、整備パターン等を設定して検討する必要があり、後日改めて述べることにしたい。

#### (9)強制力

密集事業が法定の都市計画事業ではなく任意事業であることは、生活と生業が営まれている地域に改変を加える事業の性格から見て正当である。すでに述べてきたように密集事業は、住民の主体的な判断による合意を前提として進行する。とすると「強制力」の介入する余地は全くない。そこに「住む人々」の生活を軸とするのではなく、住民不在の「土地」の有効利用に偏ったとき、強制力の期待が生まれる。

しかし多くの行政・事業担当者にとって、事業中の「食い逃げ」「変更」の心配は悩みの種である。これに対する答は、やはり「生活者としての住民の主体性に依拠すること」になる。そこで生活している人々にとって、住宅・土地は生活の基盤であって、売買による収益の対象ではない。従前従後の生活の変化が問題となるのであって、資産の増減は直接の問題ではない。この点を理解せず、事業者側が住宅・土地の資産価値からの発想にこだわる時、「食い逃げ」「変更」は限りなく発生する。

一方、住民にとっても事業の先行きは心配の種である。「事業のことを考えると夜も寝られない」ことになる。この心配の種を取り除くためにも、合意の段階ごとに住民間あるいは住民と事業者の間に覚書、協定書を取り交わすことが有効である。そこでもまた、文書の法的有効性あるいは拘束力が問題となる。もちろん有効性を高めることは相互のために必要であるが、本質的問題は住民の自律性にある。

以上、壁とはいえない事業の壁について述べてきたが、紛れもなく壁は存在する。その壁の実体について、それを越える事業プロセス、事業の組立などについて次号以降にふれることにしたい。