

住民から見た密集市街地の再生—その 2

密集事業の壁-2

まちづくり研究所
黒崎 羊二

1. 外からの整備目標

「防災性の向上」「住環境の改善」及び「良質な住宅供給」は、いずれも密集市街地の中心的整備目標とされ、住民にとっても総論として同意できる目標といえる。しかし住民の生活を大きく動かすことになる地域の改善整備は、これらの外側からの動機では各論での同意は得られない。

災害時の避難路や車が通る生活道路を整備する計画に対して「まちづくりは結構だが、自分の敷地・家は避けてほしい」「事業は私が死んでからにして」となり、まちづくりの事業は入り口で行き詰まる。

狭い道路などによって道路事情が不良な建て詰まった密集市街地では、敷地境界が道路中心線から2メートルの位置まで後退することでも従後の住宅再建ができなくなる。建替えの必要に迫られていても「2項後退」によって従前の規模が確保できないので建替えられず、老朽化がさらに進行しているのが地域の実態である。

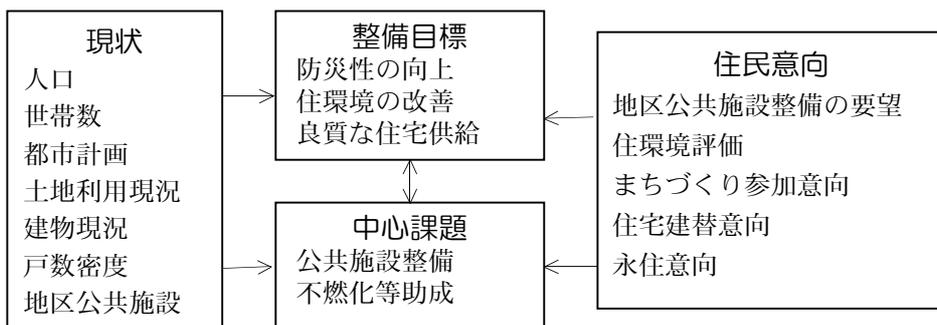
世代交代、居住継承が可能な世帯では3階建て再建も考えられるが、後継者が転出した高齢世帯ではそれもできない。これは単なる一例で、総論で同意しても各論で賛同できない事情は、世帯ごとにそれぞれ異なった形で現れる。

2. 目標設定の仕組み

すでに述べてきたように、地域の実態や住民の意向が防災性・住環境・住宅供給を主とする地区再生の事業を妨げているのではない。生活の実態に即していない外からの動機が住民自身の問題として受け止められないのである。整備目標が客観的に正当であっても、生活実態との関連が明示されない場合、住民の主体性を引き出すことができず、目標の正当性は総論の範囲でのみ承認されることになる。

このような現象を目標設定のプロセスから説明すると、通常のプロセスでは、指標化・パターン化した「現状」を傾向として把握し、防災性、住環境や住居等の水準から地区特性を読みとり、整備目標を設定する(図-1)。つまり「現状」はパターン化された傾向であって個別に問題点が捉えられていない。さらに住民の意向でも、個別の住居改善問題が脱落しているのである。

広域の資料から対象地区を絞り込み、整備計画を策定するとき、当初から個別に現況を把握し、それを積み上げる方式をとることは合理的ではない。その意味で(図-1)のフローによる地区レベルの総論的目標設定も正当といえよう。問題は、それに止まって個別事情を積み上げた、内在的課題からする目標設定が行われていないことにある。



[図-1] 総論としての整備目標

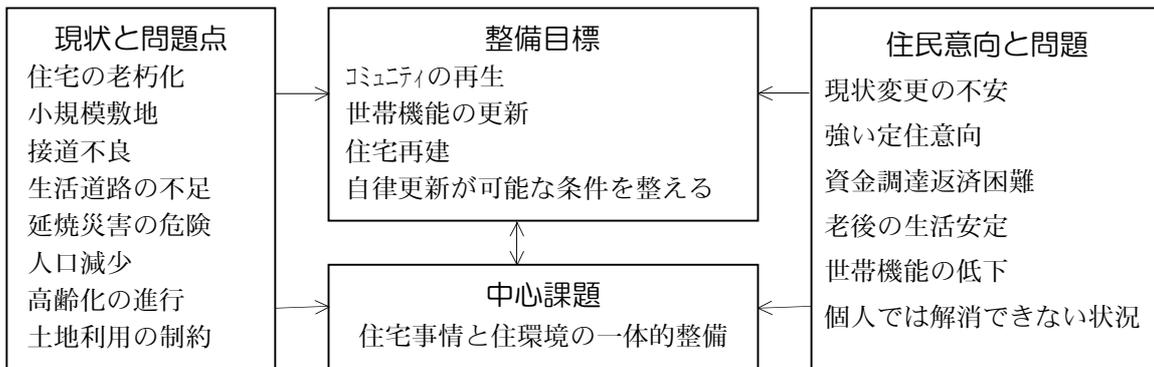
3.世帯の問題点から探る

住民の生活に内在する住居改善の動機を掘り起こし、共通の課題を確認するなかで身近な目標を設定する。このような経過をたどって地区整備の目標と生活実態との食い違いをなくす。つまりまず自宅の改善を考え、それを支えるまちづくりの目標を確認する、ということが前節の問題に対する回答になる。

したがって地区レベルの現状把握に対して、現状と住民意向を個別に属地・属人的に整理することが基本的な相違点となる。つまり生活実態から問題点を捉えるのである。その上で、現象面からそれをもたらした原因を追求し、それぞれの問題点が相互に関連して障害を助長している関係を把

握する。その結果、各世帯やコミュニティの再生を妨げている状況が明らかになる。この「妨げている状況」を解くことが整備目標となり、実現方策としての中心課題と合わせて、現状から目標設定に至る連続した有機的関連を確認することができる（図-2）。

内在する動機から整備目標を探るならば、住宅再建など世帯機能の更新を支えるようなコミュニティの再生が中心目標となり、少なくとも自律更新が可能な条件を作ることが最低限の目標として浮かびあがってくる。さらにそれらを実現するため、住宅事情と住環境の一体的整備が課題となる。防災性の向上や住環境・住宅の改善はそれらの結果として達成される。



【図-2】個別事情から見た整備目標

4.意向把握

住民の意向把握についてみると、目標設定の場合と異なって、地区レベル・街区レベルによる相違とはいえない誤解が見受けられる。それは把握する内容とその方法にかかわるもので、「賛否」「傾向」「計画要求」を問う形で現れるものが多い。すべて現象面で捉えるもので、回答者に与えられた情報の内容とその理解度によって大幅な読み違いが起こる。住民意向は与えられる情報とともに変化するもので、固定化して捉えることも誤解のもとになる。

そればかりでなく、まとめを発表した段階で住民の反発や住民間の対立を招き、まちづくりの事業を停滞させることがある。

ある道路の拡幅について賛否の意見が対立して激論が交わされた。賛成者の理由は「道幅が狭いのには自転車やバイクが駐輪して危険」。反対者の理由は「狭い道だから車がゆっくり通る。道を広げるとスピードがでて危険」と、両者の意見は「危険」で一致し、結論で正反対となったのである。ちなみに事前の総論論議のなかでは、「生活道路の整備は是非必要」ということで一致していた。お互いに一致点を確認しながら調整した結論は「子どもが安心して歩ける道・歩車共存の道を作る」ということになった。

この例では、「道路の拡幅」という「計画」の「賛否」を問い、どちらが多数を占めるかという「傾向」を問題にしたことから対立が発生した。熱心な論議の過程で「危険を避ける」という「生活要求」では一致することが理解され、対立は「安

全な道の作り方を考える」というデザイン指針のもとに解くことができた。

アンケートでは上記のような討論や情報補足の機会はなく、いっそうの留意が必要となる。設問の内容としては、住宅の現状、建替・永住意向とその理由など「現状認識」を傾向ではなく「個別（記名式）」に問い、「生活要求」として捉えなければならない。

記名式に対してプライバシーの侵害とする反対意見が多数である。これも、個別条件・要求を基本とし、その共通項を積み上げて計画にまとめる、というまちづくりの作法を説明する好機となり、かえって回収率を上げる結果となった。

5. 合意形成

合意形成の考え方や原則については前号でも触れた。ここではその目的、内容やプロセスに現れる問題について考えてみよう。

通常、合意事項は計画の承認であり、事業化への同意といった結論として求められることが多い。そしてしばしば、住民は計画や事業の結末に理解・確信がもてず合意を拒否することになる。日常生活からかけ離れ、生活を現状から大きく変化させる計画や事業に対して、合意を求めてその結末についての説明、承認の説得を重ねることは空しい。

①合意はその結果だけを求めるのではなく、

プロセスを重視する

合意の内容から考えると、合意とは住民のそれぞれが納得した問題の内、共通するものとして確認された問題といえる。住民自身の判断で理解した問題は、それが生活の実態に沿ったものである限り、そのほとんどが住民相互間の共通認識となる。ここでの成果は住民自身にとって判断できる範囲を広げることであり、生活者としての実感と共同の効果を相互に確認することである。

②個別問題を積み上げ、共通の課題について

段階的に合意する

住民が最もよく理解できる問題は、自己の身近な問題である。身近な問題について改善策を検討し、それを支える全体方策と併せて有効な方策を選択する。共同する住民のそれぞれが選択した結

果によって、事業の全体構成が補強されるような調整を繰り返す。事業全体のなかで、どこまで到達できたかを確認し、次の段階に進む。より細部の問題、さらに将来の問題について理解を深める。

それぞれの要求を前提とするとき、その要求が過大に膨らむことを懸念する向きがある。身近な問題とは生活に即した問題であり、生活改善の要求である。事業者側が住民の生活再建を主題とするならば、過大な要求は起こらない。もし、事業者が事業の成立条件やその枠組みを先行させて、権利者の要求を補償額の問題として金銭要求として措置するならば、それによって将来の生活を確定できない権利者の要求は際限なく広がることになる。

③合意は住民の主体性確立を目的とする

合意とは、住民自身が判断してそれぞれの生活再建の方策を確認し、それを共同によって達成しようとする行為である。その内容にかかわらず、住民の主体的判断を欠いては有効な合意とはいえない。上述の「プロセスを重視する」は、それが主体形成のプロセスだからである。

主体性確立の目的は、従後の生活のなかでも追求されることになる。

6. 事業課題を総合する

密集市街地のまちづくり事業では、既成市街地の特性から多様な複合した課題を横断的に総合して解決しなければならない。住宅の更新にあたって資金問題も重要であるが、それ以前の問題として、相続が完了していないため調整を必要とする権利関係、障害や疾病にかかわる介護問題、高齢世帯の日常的諸問題と将来の不安、増加傾向のある高齢母子家庭問題、従前資産を抵当とした借入金処理などが山積し、一見これらが事業の成立を阻んでいるように見える。むしろ個人の努力では処理できず、未解決のまま取り残されてきた上記のような問題が、まちづくりを必要としているのである。

まちづくり事業は、地区公共施設の整備と住宅更新を一体化してすすめることを中心課題とするが、上記のような取り残された問題を併せて解決することによって、はじめて「まちの再生」とい

う基本目標を達成することができる。つまり、まちづくり事業による横断的な問題の解決に止まらず、それぞれの課題を解決する展望が、事業に対する住民の共同を強めるとともに行政の総合的な支援策が期待され、事業成立を確かなものとすることができる。

一例をあげると、共同建替事業における事業成立を決定する最大の問題は保留床の処分である。この保留床部分をケアセンターや老人ホームなど福祉施設とする計画がたてられるならば、分譲の不安を解消し、施設建設に対する補助金も増額されるなど事業成立を保障するだけでなく、地域のケア、介護の要求に応えることになる。

住宅更新のハードな問題に福祉問題などを取り込み、横断的な対応で解決を困難にしていた相互関係を逆転し、相互のプラスの働き・相乗効果をもたらすことになる。

7.まちづくり事業の壁

前節のような考え方に反して「総合化したまちづくりの課題を前提とせず、適用する制度の枠から課題を考える」ような事例がしばしば見受けられる。これがまちづくり事業の展開を阻む最大の壁である。

「制度の枠から考える」は、法律によって規定される行政にとって、当然の行為という見方もあるが、「制度の枠」を何よりも優先し、固定化する考えまでも正当化することができるだろうか。

法律、制度の条項を厳密に解釈し、適合しない問題を排除する。これが「排除の論理」である。地域社会の実態から問題を把握し、その問題解決をはかるため、必要な法令を適用する。これが「実践の論理」である。「排除の論理」からは何ものも生まれず、「実践の論理」によってこそ行政の責務を果たすことができ、その立場にたった創意工夫が求められているのではないだろうか。

このように考えると「排除の論理」を正面から掲げられなくなるはずだが、実際にはこれが広く横行している。

特に密集市街地でのまちづくりは、継続している生活や生業に大きな変化を加えるという性格から、課題を総合的横断的に捉える必要性が高いのであるが、現存の生活を見つめない一面的な認識

によってまちづくりの事業は停滞する。

8.壁発生の原因

「排除の論理」によって事業課題は分断化され、事業効果は特定の課題に限定されることになる。特定の課題に限定すること自身がまちづくりの展開を妨げ、事業の可能性を閉ざすことになるが、たとえ事業が進行したとしても、その効果は期待できない。まちの再生に繋がらないのである。

なぜ、このような本末転倒の現象が起こるのか、その原因を探ってみよう。

その一つは、「既成市街地の再生」に対する取り組みの体験が少ないこと、生きているコミュニティに改変を加える場合の作法が確立していないということである。

第二に、マスタープラン等による位置づけが不足していること、位置づけられていたとしても実現方策の裏付けがなく、実行の確信が持てず、表面的な取り組みに終わっているのである。

第三として、総合的に課題を捉えてまちづくりをすすめるとき、それを保障する行政の横断的の体制が必要であるが、その体制が十分整えられていないことである。極端な場合は縦割り機構の障害によって、事業展開が制約されるような事態も発生する。そこには常に総合的な住民の生活に対処し、その向上をはかるという基本的な姿勢は見受けられない。

以上2号にわたって密集事業の壁について述べてきた。次号からこれらの壁を越える方策を検討する。