

住民から見た密集市街地の再生—その3

共同建替え

まちづくり研究所 黒崎 羊二

1. “壁” と共同建替え

前2号にわたって「密集事業の壁」について述べてきたが、この“壁”として例示した事例（本誌5月号参照）は、すべて共同建替えにも当てはまり、「共同建替事業の壁」と言い換えることができる。まちづくり事業が「合意形成が困難」からはじまる数多くの“壁”によって行き詰まるなかでも、共同建替えの実施は特に難しいとされているのである。共同建替事業が密集市街地の再生をはかる最も有効な事業手法と言われているが、その現実的な方策を明らかにし、事業化の展望を示す事例は少ない。共同建替事業が計画に明記されたとしても、事業化の方策では抽象的な記述に終わり、事実上実施目標からはずされることになる。

したがって共同建替事業は、その有効性を発揮することができず、最も有効な方策を適用できな

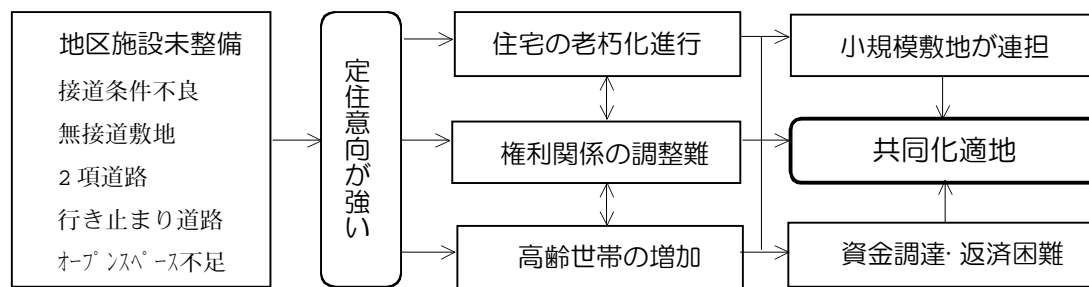
いため、まちづくり事業は壁に突き当たる。つまり“壁”を越える方策とは、共同建替事業を実現する方策とも言えるのである。

以下、壁を越える方策について共同建替事業の位置づけや内容と実践のフローに従って検討することにしたい。

2. 共同化適地

共同建替事業が有効な手法であっても、密集市街地の地区全体をその事業地区とすることは現実的ではない。行政が支援して積極的にすすめる共同建替事業は、接道不良や住宅の老朽化と高齢化の同時進行などによって自律更新が困難な区域に限定することが適当である。

自律更新の可能な区域や開発ポテンシャルの高い区域は計画の上で位置づけ、事業化は民間デベロッパー等の手に委ねることになる。



〔図-1〕 共同化適地の選定

接道不良など道路条件の悪い地区では、この地区施設の不備が一因となって老朽化と高齢化が同時に進行し、その他の障害も加重して住宅の自律更新が停滞する。住宅更新の停滞はさらに住環境を悪化させ、原因と結果が相乗して悪循環を起こす。

このような悪循環の発生した地区では、道路の単独整備だけで地区整備の課題を果たすことはできない。道路用地を確保する買収除却は、密集市街地の特性として定住意向が高いことから、従後の生活再建あるいは居住継続の補償がない限り進

展しない。また、障害が累積した悪循環を断つには、個々の要因を一挙に解消しなければならず、総合的な対策を必要とするのである。

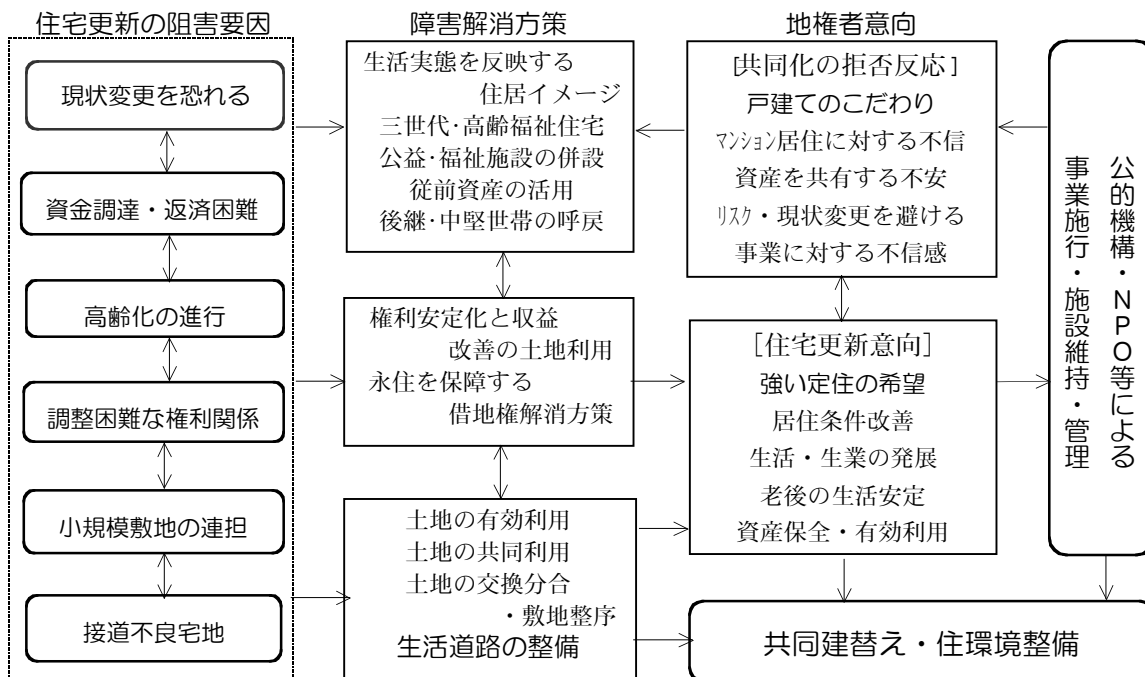
一方、住民は累積した障害によって自律更新の道を狭められ、生活の不安や不便を抱えている。もし、あきらめている住宅の改善が展望できるならば、共同によるまちづくりに対する不安や不信任感を押さえ、その可能性を試すことに同意する。

住宅更新の阻害要因が累積し、個々の努力だけでは問題解決が困難となった状況が総合的な対策を求め、同時に共同のまちづくりに同意する契機

となっているのである。これに反して、阻害要因が累積している状況を共同化が成立しない理由とし、現状を固定化して事業化の可能性を閉ざす傾向がある。現状を正しく捉えるならば、阻害要因の存在が総合的対策の必要性を高めていること、その対策について合意がすすむ可能性が見える。さらに、この両者が共同建替事業の成立を支える

関係を理解することができる。

密集市街地の整備計画は、住環境や住宅事情の整備改善を阻害する要因が集中・集積する地域を共同化適地とし、このゾーニングによって計画の現実性を持つことになる。



〔図-2〕住宅更新方策

3. 共同建替事業区域の設定

共同化適地の選定から事業区域を設定するまで、次のような検討を住民、行政・事業者と専門家の中で繰り返すことになる。この応答は、誰のために、何が問題で、どのような方法で、どのように責任を分担するか、と言ったことが常に問われ、住民個々の生活を基にしてコミュニティ全般の問題を取り上げる形で進行する。

〔図-2〕のように阻害要因から障害解消方策を求め、これらを総合化し特化する要素として区域ごとに地権者意向を調整・整理する。事業施行を担当する公的事業推進機構又はNPOの役割と条件を明らかにし、総合的対策として共同建替事業を根幹とする住環境と住宅の一体的整備の事業計画を提案・検討する。以上の反復、個別対応(家庭訪問)と全員協議を経て、住民個々の認識が「共同化の拒否反応」より「住宅更新意向」が優位と

なった時点で事業区域を確認する。

4. 共同建替えの仕組み

① 事業費と権利床

共同建替事業は、現在利用している土地・建物の権利(従前資産)を共同利用し、集合住宅等を建設する事業である。適用する手法には密集住宅市街地整備促進事業、市街地再開発事業、優良建築物等整備促進事業などがある。それぞれ適用要件が異なるが、この項ではその詳細にとらわれず、基本的な問題について述べることにする。

事業費は①調査設計計画費、②土地整備費、③工事費、④緒経費に大別され、収入は共同建替えに対する補助金、従前建物等の補償金*、自己負担金及び分譲収入となる。(*:従前建物に対する補償、及び公共用地等に土地を譲渡した場合の補償費)

権利者が取得する床(権利床)は、従前資産と等価格とする。いわゆる等価交換の手法である。

土地価格に加え、事業による建物補償が権利床の規模を決定する。したがって通損補償とともに建物補償に対する補助は、事業成立の絶対条件と言える。従前資産によって確保できる権利床は、施設の容積率を 200% 程度とすると、従前土地の権利面積に対して 60～110% 程度となる。

②床原価

権利床や分譲床の価格を設定するために、床の原価を算定する。

$$\text{床原価} = \text{事業費総額} + \text{従前資産} - \text{補助金} - \text{補償金} *$$

$$\text{単位面積当たり床単価} = \text{床原価} / \text{専有面積}$$

*：従前建物に対する補償、及び公共用地等に土地を譲渡した場合の補償費

事業費総額		従前資産
		保留床
		権利床
補助金	補償金	原価

【図-3】床原価の算定

③全世帯参加の保障

この事業の最大の課題は、住宅更新や住環境に関して最も悪い条件が集積している区域での事業であり、その区域の全世帯参加を目標としていること、つまり最も低い条件を持つ世帯の参加を保障することである。端的に言うと、日常の生活費からこの事業のための支出をしないことである。

最低の条件を基準とすることは、条件の良い世帯（従前資産が大きい、負担能力があるなど）に不利になるのではなく、基準に沿って公平な配分を受けることになる。

「生活費から事業のための支出をしない」「公平な負担と配分」は、事業の合意形成にとっても重要な課題である。たとえば、事業中の仮住居費、往復の移転費用等を事業側で負担することを理解したとき、権利者は納得し、次の段階にすすむことができる。

④施設規模

一般に共同建替事業で権利者が満足する配分を行うためと称して、収入源である分譲床の規模拡大、施設規模を際限なく拡大することが絶対視されている。自律更新が可能な区域あるいは民間デベロッパーの参入可能な区域では、事業目的によっては施設規模の拡大が事業成立の条件となることもある。

自律更新が困難な区域では、指定容積率以上の規模拡大は事業成立の決定要因にはならない。この事業は共同によって生活再建を実現しようとするもので、権利者の目標も従前の不足を補うことが原則となる。賃貸経営の権利者も従前の状況は、自力で収入の増大をはかる条件はなく、現状を改善するという生活者の視点が優先する。従前の生活と資産に対比して、どこまで状況を改善できるかが目標となるのである。

住民のこのような視点は、従前資産の売買によって差益を取得する余裕もなく、土地、住宅が生活の基盤となっている現実に立脚するもので、いわゆる生活者の論理が体質となっていることを示している。このような地域の現実を理解せず、土地、住宅を生活の実態から遊離させ、収益の対象としての側面だけを見ると、密集市街地の共同建替えや地区整備は、事業推進の根拠を失い実現不能となる。

⑤選択肢

住環境整備と住宅更新を一体的にすすめることを中心課題とし、その実現方策の根幹となる共同建替事業が成立するならば、共同建替え以外の住居改善の可能性が現実化する。

【図-4】のような流れで権利者のそれぞれがイメージする方向を客観的な条件に照らして検討する。この権利者の意向と条件に基づいた改善方策は、共同建替事業の成立を前提としていること、選択の結果にかかわらず、全員が共同事業に参加することでそれぞれの選択が実現する道筋を繰り返し説明する。

事業区域内のすべての権利者に共同建替えへの直接参加を求めることは合理的ではない。客観条件が許す限り、個々の希望を実現できるような選択肢を用意することが、合意形成と事業成立を円滑にすすめることになる。

事業への参加形態は権利者の判断によって選択することを原則とするが、次のような条件を基準とし、全体のバランスを考えながら選択の幅を絞り込む。

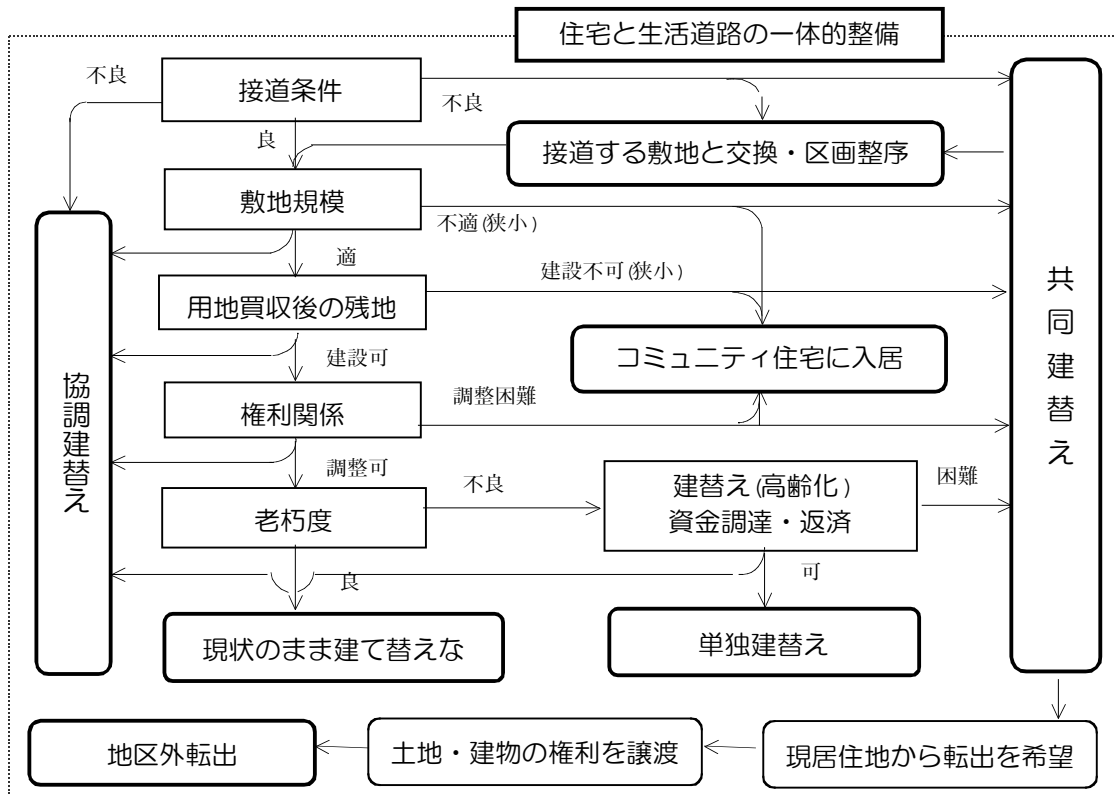
現状のまま存置：接道・敷地・住宅条件が良好かつ共同建替えに支障のない場合。

単独建替え：敷地規模が適切(土地の買増を含む)かつ移築費の一部負担が可能な場合。

地区外転出：転出によって住宅事情等の改善が見込まれる場合。

コミュニティ住宅に入居：従前権利の関係で適切な規模の住戸が確保できない場合。

上記のいずれにも該当しない場合は、共同建替事業の権利変換により住戸を確保する。



〔図－4〕 改善方策の選択

⑥共同建替えの考え方

共同建替事業について仕組みと考え方の問題を述べてきたが、その基本的な考え方は以下のよう
にまとめることができる。

- ・個別の条件を優先する
権利者の意向と条件を個別に検討し、それぞれの再建の道を明らかにする。
- ・権利者個々の利益と公共の目標を一体化する
行政の支援のもとで住民が共同し、住環境の改善と住宅の更新を一体化してすすめる。共同建替えを実現し、個々の権利者が納得する形で住宅の改善を行い、同時に生活道路など地区整備を推進する。
従来の生活や営業上の問題を解消し改善する。関係者の協力で有効な土地利用の条件を整え、安心して暮らせるように住居や店舗の改善をは

かる。

- ・住み慣れたまちの存続・発展をはかる
コミュニティの保全を前提として必要な改善をすすめる。
共同建替事業のなかで、後継世代・中堅世帯層を呼び戻すなど調和のとれたまちの状況を回復する。
- ・関係地権者・居住者の全員参加を目標とする
関係者全員が参加できるように最も不利な条件をもつ人を基準とする。
事業に必要な費用（工事費、調査設計費、引越料を含む仮住居の家賃等）はすべて事業費から支出し、原則として事業のための現金支出をしない。新しい住居の維持管理費の負担は極力低減する。