

住民から見た密集市街地の再生—その 4

段階的合意

まちづくり研究所

黒崎 羊二

前号の「共同建替え」で述べた「共同化適地」を選定した後、住民間の協議・合意がどのような段階を経て進展するのか、事業化に向けて積み上げる合意の内容と方法を〔図-1〕に沿って検討する。

1. 合意の基本段階

生活道路などの地区公共施設整備と住宅更新は、密集市街地の中心的な整備課題であり、その一体的整備による地区の再生がまちづくりの目標となる。しかし、前者は公共事業、後者は民間事業として事業主体も異なり、一体化は計画上の方針に止まるのが通例となっている。

公共施設と住宅更新の一体的整備は、用地等の補償が民間事業の資金となり、住宅更新の共同事業が公共用地を確保するという相互補完の関係を持ち、計画理念上の問題に止まらず実質的な効果がある。さらに、住宅更新という住民の内在的的要求が共同事業の合意を成立させ、共同事業を支援する公共事業への合意を保障する。このように一体的整備は、地区の再生を実現する方策であり、同時に住民合意の大前提となる基本的な方策である。この両者の分断は事業効果を減退させるだけでなく、事業成立の前提となる合意形成を阻害し、事実上地区再生の目標は達成できないことになる。

前号に述べた「共同化適地」は、公共施設と住宅更新の一体的整備を必要とする重点整備地区であり、自律更新が最も困難とされる区域である。そこでこの合意の第一段階は、まちの現状、個々の条件や問題点を確認した上で、改善方策の基本的な考え方、つまり、個別の住宅改善を前提として上記の一体的整備の意味と効果について認識することになる。

生活要求を基本とし、共同して私と公共の目標の一体化をはかり、地区再生を実現するという基本的な方策についての認識は、その後のまちづくりの全過程で繰り返し確認しなければならない第一の合意事項で、合意の基本段階ともいえる。事業化の進捗にしたがって、この基本段階の認識が

具体化され、それとともに住民の主体性についての自覚が高まる。住民の主体性の自覚が地区再生をより確実なものにする。

2. 検討開始の合意

共同化適地での検討は、次のように進行し、まず「試しの検討」を開始することになる。

適地の一定部分に共同建替えが成立するとき、地区全体に住宅更新や生活道路整備等の可能性が広がること、接道条件・老朽化等の問題解消方策を個別の条件に応じて選択し、最も負担の少ない方向で住宅改善を実現することなどをワークショップやヒアリングを通して実習し、希望と現実の合理的な調整方法を体験する。

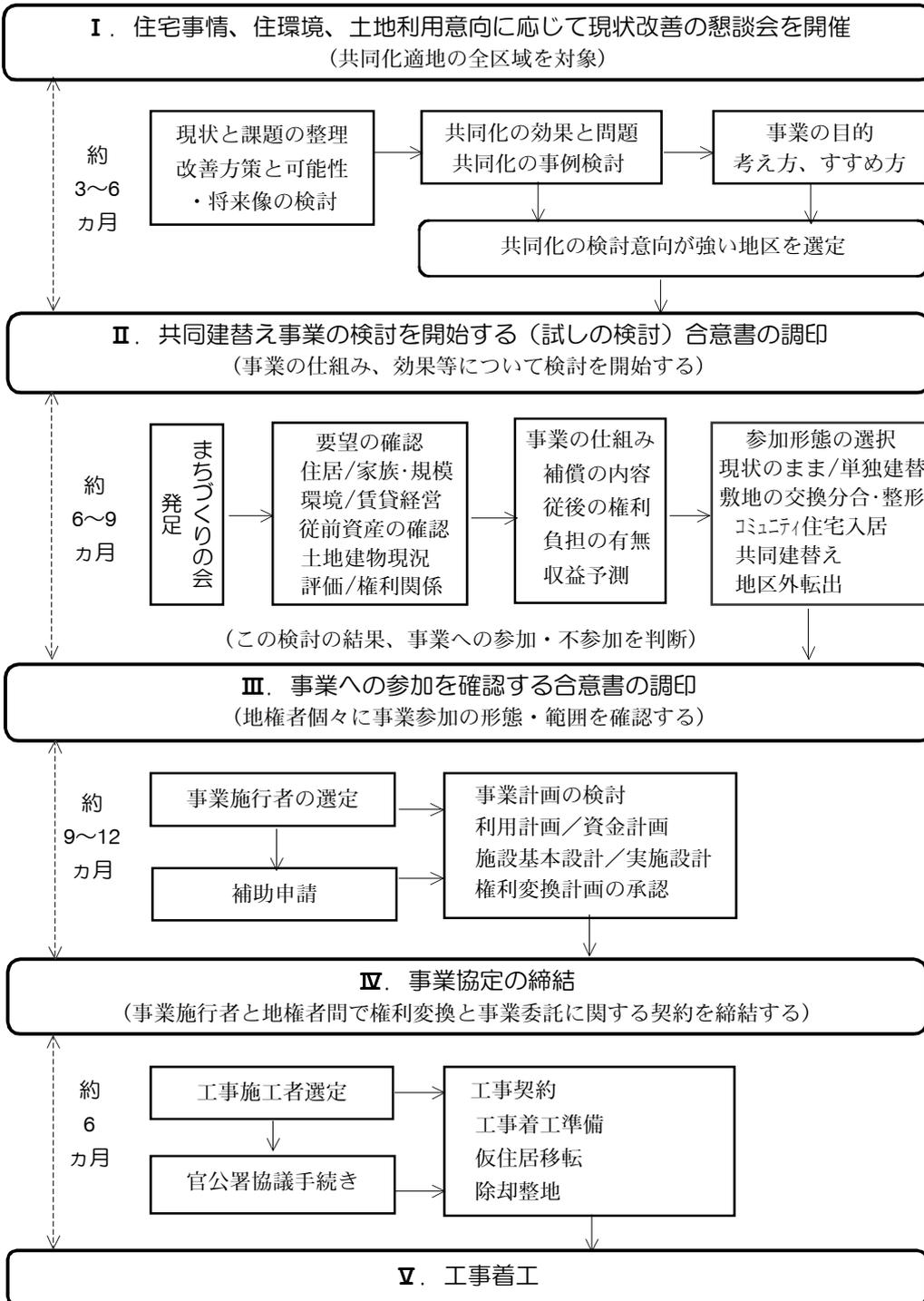
共同建替えを中心とする地区整備の方向を確認し、何らかの形で住宅事情を改善したいとする権利者のグループを選出し、「共同建替え事業の検討を開始する合意」を確認する。この検討の結果、事業への参加・不参加を決定することを条件とし、「検討合意」がその後の選択を拘束しないことを前提とする。

検討開始に同意した権利者によって共同建替事業の区域が予定されたとき、関係権利者の全員が共同建替えそのものに参加することを決定している訳ではない。事業区域予定の意味は、共同建替えを中心とする事業で住宅再建の道を検討することに同意したということである。この段階では、参加形態までを決定する根拠が十分でなく、判断できないのが実態である。判断根拠を得るためには事業計画の検討など、費用のかかる実務を先行させなければならない。「現状を変えることの恐れ」から脱しきれず、「現状改善の希望」が仄かに見え、それを確かめようとする段階で検討費用の負担を含め行き先を決断することは「できない相談」である。行政の補助で切り抜けようとして

も、住民の明確な意思表示がなければ、予算を組むこともできない。通常ここで「鶏が先か卵が先か」の堂々巡りが始まり、いわゆる初動期の壁に突き当たる。

密集市街地の事業は関係住民の同意のもとにすすめることが原則である。同意は住民が理解する

範囲について行われる。当初の現状把握段階から権利変換を経た最終段階を予測することは不可能なことで、それぞれの段階ごとに同意を確認しながら前にすすむ以外に方法はない。「試しの検討」合意でまちづくりの会を発足させ、行政の支援のもとに自主的な検討を開始する。



[図-1] 段階的事業スケジュール

3. 試しの検討

試しの検討合意書に調印した権利者、居住者によるまちづくりの会（建設組合、建設協議会と同義、構成員に現状のまま存置、単独建替え等を含むため「建設」を省く）を発足させる。

全体会、理事会で事業の目的・考え方・おすすめ方を確認し、各戸に家庭訪問し、権利関係、土地、建物の現況、家族の現状、将来の生活設計、問題点と要望などについて聞き取り、事業の仕組み、補償や従後の権利などについて説明、この応答を繰り返す。

全体会、理事会で個別の条件に基づいた全体構想を検討し、道路用地、共同建替え敷地、単独建替え敷地など土地利用の構想について意見交換する。全体の論議を個別協議で確認しながら参加形態について応答を繰り返す。全体協議と個別応答を交互にすすめながら目標を絞り込む。

以上の経過のなかで、整備される道路など地区施設の位置、機能、効果等の検討とともに共同施設構想を具体化し、共同建替えの事業構想に反映させる。補償、負担等の金額は先行事例に基づいて推計するが、補償金額だけを取り上げてその得失を考えるのではなく、生活再建のイメージを重視して総合的に判断する。特に、老後のケアなど従後の生活について多面的な対応をはかり、共同建替え施設内に福祉施設を組み込むことなども検討する。これらの検討を経て、将来の生活イメージにふさわしい参加形態を選択する。

その結果として事業参加の可否を判断することになるが、多様な選択肢を用意することによって実質的な全員参加を目指す。試しの検討の結果、事業への不参加という選択も可としているが、接道条件や敷地規模も問題なく、道路整備や共同建替えの障害にもならず、自力再建が可能な場合は現状のまま存置という選択もあり、換地して単独建替え、さらにはコミュニティ住宅への入居も含めてまちづくり事業への参加とするならば、事業への不参加はごく希な例ということになる。

なお、コミュニティ住宅は、共同建替事業による権利床の内、賃貸運営を希望する部分や賃貸経営のため取得した保留床を対象とする借上型コミュニティ住宅とする。

4. 事業参加の合意

試しの検討を終えて、事業への参加を確認する合意書に調印することになるが、その目的は、試しの検討合意が参加を取りやめて後戻りも可能としていることに対して、事業参加を確認し、事業地区の範囲を決定することにある。参加合意が確認されて、事業施行者の選定あるいは参画要請を行い、相当な費用を必要とする測量、建物調査、土地鑑定評価、事業計画作成や建築基本設計等を実施することになる。

これらの調査・設計・計画は、試しの検討期間に実施され、その成果をふまえた上での検討が望ましいが、先に述べたように「鶏か卵か」の問題があり、試しの検討段階では、いずれも概算値によって事業計画や権利変換計画を推計することになる。したがって参加合意の段階では、参加形態を絞り込むことができず、事業に参加することだけを決定する場合もある。

この問題が段階的合意による事業化の弱点であり、不安定要素であるとの指摘もある。しかしこれは、公共施設と民間の建替え促進を一体的にすすめ、地区の再生をはかる事業目的から離れ、民間事業の側面だけを見た指摘であって、正当な判断とはいえない。一体的整備の意義を計画上の理念に止まらず、実質的な事業構築や事業推進の方策にまで一貫させるならば、事業制度の運用の範囲で問題を解決することは可能である。

不安定要素の内容は、事業過程で権利者の意向又は事情が変わり、事業構築に重大な変更が起こること、さらには事業中断の事態が発生することである。事業者にとっては当然な懸念であるが、これは関係権利者にとっても同様に、あるいはそれ以上に不安なことである。これを防止する最大の方策は、上述のように試しの検討段階で必要な調査・設計・計画を実施し、事業参加の合意段階ですべての判断材料を調えることである。これによって事業参加の合意から事業契約の締結に至る期間を大幅に短縮し、事業者・権利者双方にとってのリスクを取り除くことができる。

5. 区画整理と合意

前節の不安定要素を取り除く問題に関連して、密集事業と都市再生区画整理事業との同時施行に

にかかわる問題を検討する。

区画整理事業の適用は、事業進捗中の変動に対する担保となるばかりでなく、複雑な土地の交換分合とそれに伴う登記・課税問題を円滑に処理するという大きな利点がある。むしろ、これらの問題解決にとって土地区画整理事業の適用は絶対的な条件ともいえる。

しかし、既成市街地での区画整理事業に対する権利者の拒否反応やそれに付随する問題に対する懸念があり、それが区画整理事業あるいは同時施行の有効利用を妨げている。これに対して密集事業のもとでは、合意形成を前提としていることから上記の懸念は払拭される。つまり事業の性格とプロセスが、権利者の定住及び土地利用の改善意向に基づいて、公共施設整備と民間の住宅更新を一体化するものであること、自律的選択によって関係権利者全員の同意を確保して進捗することから、区画整理事業に対する拒否反応は起こらないのである。

すでに述べてきたように、密集事業に基づく共同建替えを根幹とする事業は、事業過程の各段階における合意のもとに進展する。その焦点となる段階は、権利変換、換地、土地・建物補償等による従後の権利状況を事業計画として承認する時点である。個別の権利状況を積み上げた事業計画は、全員同意の形で承認される。土地区画整理事業における換地計画の実体は、この時点で決定されたといえ、土地区画整理事業の施行にかかる特段の合意形成を必要としない。

上記のように事業計画の承認時点で、区画整理事業の換地計画が事実上確認されるならば、それ以前に行われる事業計画の概要に対する確認時点で、区画整理事業の適用について合意される。その時期は、前節で触れた建設合意から事業契約に至る中間点に当たり、事業契約以前に法的に担保された区画整理事業の適用によって、権利者相互間あるいは事業者との間の合意内容が保障されるのである。

6. 「試しの検討」の重要性

段階的合意について述べてきたが、各段階を振り返ると、最初の「試しの検討」期間にその後の合意内容を含む一通りの問題を提起することがわかる。その後の展開は「試しの検討」時に提起し

た内容をより詳細に表し、権利者の認識を高め、それらを集約して契約する形になっている。したがって「試しの検討」期間に何をどこまで提起し、権利者の確信を高め、相互の信頼関係を築くといったことがこの事業の成否を決定するといえる。

公共と民間の事業を共同し一体化してすすめること、全員が納得して事業をすすめるために段階を踏まえて合意を確認する。このような従来経験しなかった協議と合意のプロセスを体験するのも「試しの検討」からである。この意味でも「試しの検討」期間が、決定的な時期といえる。

ところが先に触れたように、この時期は事業検討期間のなかで最も不安定な時期で、権利者・居住者の不安や疑問も多く、行政・事業者側の「どこまで踏み込むか」といった悩みを抱えながら進行する。また、事業促進の対策や助成措置についても不十分さの残る時期である。

つまり、これらの事業の成否を決するのは、「試しの検討」時点での行政・事業者側の積極的な方針と対策であり、それを支える事業への確信であるということができる。