

住民から見た密集市街地の再生—その8

事業施行者

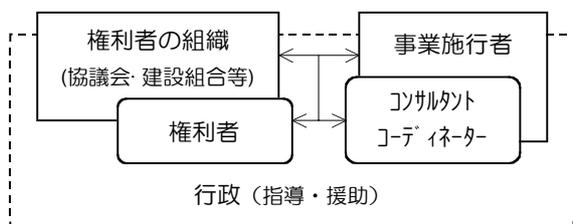
まちづくり研究所

黒崎 羊二

1. 事業施行者の選定

前号では、現状認識、計画策定及び事業化の段階ごとに住民の主体性と責任について考えた。そのなかで事業化段階では事業施行者の担うべき責任が大きく、そのあり方によって住民の参加意向が左右されることを指摘した。今回は、これに引き続いて事業施行者が果たす役割によって事業過程が変動する状況を検討する。

共同建替え等の事業にあたって権利者を中心とする事業関係者の構成は、権利者の組織、事業施行者及び行政の三者からなり、一般の事業で見ると、それぞれ [図-1] のような相互関係が考えられる。



[図-1] 事業推進の構成

事業施行者の性格は、参画の形態や時期によって異なり、それによって役割も限定されるので、事業施行者のかかわり方を整理して検討する必要がある。一般的な事例から考えられるタイプを大別すると以下ようになる。

参画形態による代表的な区分は、権利者が所有する従前土地の全部又は一部を取得し、事業主体となる場合（以下「A」とする）と、権利者の委託を受けて施行代行者となる場合（以下「B」とする）がある。

参画時期によって区分すると、初動期あるいは

早期の事業検討段階で参画する場合（以下「a」とする）と、権利者が事業開始について合意し、事業施行の実績をもつ組織に参画を要請する場合（以下「b」とする）に大きく分けることができる。

以上の区分から以下のような組み合わせが考えられる。

[A a] : 事業主体として初動期から参画

[B a] : 施行代行者として初動期から参画

[A b] : 事業主体として権利者の要請で参画

[B b] : 施行代行者として権利者の要請で参画

2. 立場の違い

密集市街地の生活道路など公共施設の整備を必要とする区域では、住宅の更新が停滞し、開発ポテンシャルが低い民間デベロッパーが参入する条件がない。密集市街地で住民意向の掘り起こしから始まり、合意形成が困難といわれる共同の事業を提案するような業務は、民間デベロッパーにはなじまないともいえる。事業リスクを越える収益は期待できないからである。

したがって、開発者が事業主体となって、初動期から参画する [A a] は一般化できず、同様に [B a] も考えられない。

残るものは権利者が事業開始に同意し、事業施行者又は代行者の参画を要請する [A b] [B b] のタイプである。

ここで問題になるのは、権利者が事業開始を同意するときには、生活再建や権利変換の条件を検討して将来イメージを持っていることである。権利者は事業参画の要請にあたって、この将来イメージの具体化を条件とする。一方、要請を受ける施行者は、権利者間で検討してきた事業構想をチ

ェックし、事業リスクの排除に努める。

この両者の立場の相違から事業構想のイメージを一致させることができず、施行者の選定が事態を膠着させることになる。

施行者の選考過程で発生した食い違いは、権利者がそれまでにイメージを積み上げ、確認してきた合意事項を崩すような事態を引き起こすのである。

3.生活の論理

権利者が事業開始に同意するまでに、幾つかの険しい山を越えなければならないが、この食い違いは、それまでに経験する危機のなかで最も大きな問題を含んでいる。

権利者間の合意は、それぞれが生活者という立場を基本として進展する。個別の生活再建を検討するなかで共通の課題と目標を確認し、共同することによってそれらを実現する道筋に確信を持つようになる。

権利者それぞれの生活実態に即して改善方策を検討するとき、居住する土地や住宅が生活の基盤であること、生活改善を中心として考えるならば、「経済効果」だけではすべてを判断できないこと、共同によって相互に不足する力を補う、といった考えを共有することができる。

この過程での問題は、生活実態に即した検討を経験しない、事業に直接関係のない人たち（専門知識を持っている人に多い）が「生活の論理」より「経済の論理」を優先させ、「そんなことができるはずがない」「それでは損だ」「補償金はもっととれる」と、関係権利者を動揺させることである。

権利者間の合意過程では、生活の論理に確信を持つことを基本的な課題とするが、これは、本来生活者として持っている実感を確認することであって、特に問題視することではない。対応に苦慮することは、生活の論理を実感できない人々の発言であり、生活の論理と事業採算を対立させる意見である。

このような意見に対して、密集市街地のまちづくりでは、生活の論理を通すことで事業の基本的な合意を確認し、同時に、その論理によって困難な事業採算を合理的に成立させていることについ

て理解を求め、多くの力を尽くすことになる。

4.事業施行者の立場

民間の事業施行者は、生活の論理を理解したとしても、企業の方針をすべて生活の論理で律することはできない。生活の論理が企業の利益に合致する範囲でそれを受け入れるのである。事業施行者として参画するとき、企業利益の確保が前提となることは当然である。

企業利益といっても利益の対象とする目標、範囲や時期はさまざまで一律ではない。論点を限定して「事業リスクを避ける」ことについて考えることにする。

事業施行者が事業参画を検討する際に、最も危惧することは、多数の権利者の合意にかかわる問題である。事業過程の全期間を通じて合意内容がどのように担保されるのか、合意そのものの成立をはじめとして、過大な補償要求、参加条件の変更、事業参加の中断、補償の追加要求等々についての心配である。

続いて、保留床処分の問題がある。不動産状況の不透明なこともあり、保留床処分の責任を負うことについて難点が示される。

合意問題で見ると、事業参加の合意成立を前提として施行者の参画が要請され、その後の合意事項は事業施行者が調整する建前となっている。しかし先に述べたように、すでに事業構想や権利変換のイメージが先行していることが問題となる。これは、事業費の多くを負担する保留床処分が構想に沿って実施できるならば、多少の調整で解決することである。

さらに、その後の事業過程での合意事項は、段階ごとの確認、協定及び契約で保障され、基本的には問題はない。しかし、合意事項に関して絶対に問題が起こらないとは言えず、最終的な責任は事業施行者が負うことになる。

このように権利者の合意問題を見ると、事業リスクの大半は、保留床処分の動向によって決まるといえることができる。保留床処分が事業参画の最大の課題となり、その責任を除くならば、事業施行者として参画する意義が消滅する。とすると、民間の事業施行者が参画する余地はなくなるようであるが、保留床処分のリスクを軽減することで、

この問題を回避することができる。

保留床の処分は、事業施行者の性格がどのようなものであるにせよ、事業成立の重要課題であることに変わりはない。この問題の解答は、保留床処分を単に事業成立の条件に止めるのではなく、事業の中心目標であるコミュニティ再生の視点から対策を講ずることによって得られる。すなわち、公共施設、コミュニティ住宅、福祉・介護施設、コーポラティブ住宅、グループハウジングなどを計画的に導入し、結果として保留床処分の保障を確保するのである。

5. 初動期の合意

事業開始に同意した権利者の要請を受けて事業施行者が参画する〔A b〕〔B b〕のタイプに現実性があるならば、事業施行者が参画する以前の合意形成が誰の手によって、どのような内容で展開するかが問題となる。

地区公共施設の整備を伴う住宅更新の事業は、コミュニティの再生を目標とする。当然、対象地域には密集住宅市街地整備促進事業などの事業区域となっている。当該制度による整備計画や事業計画の合意後、優先度の高い地区公共施設の整備区域で協議が開始される。仮にこの協議が地元の要請で始まったとしても、呼びかけやまとめは行政の責任のもとにすすめられる。

この協議の特徴は、整備目標をまちおこしの手段である公共施設の整備だけに限定せず、コミュニティの再生に重点を置き、住宅更新を中心課題とする民間事業と一体化した方策を検討することである。公共事業と民間事業が一体となってコミュニティ機能の再生を目指し、それが合意形成を円滑にすすめる保障となり、事業の相乗効果を挙げる。このような方針を行政内部で確認し、関係住民の共通認識とすることが第一の課題である。

もし、行政が公共施設の整備を目的化し、関係住民の住宅更新や生活再建を公共施設整備に伴う付随的問題とし、補償問題として処理するならば、上記のような円滑な合意は得られず、事業効果も挙がらない。協議そのものが成り立たなくなるのである。

コミュニティ再生を目標とする公・民事業の一体化の方針が、その後の合意を保障し、前号で述

べたような経過を辿って事業開始の同意に至るのである。

6. 公的事業推進組織

前節のような初動期の検討に際して、まちづくりの基本方針から事業の構想に至る主要課題は一通り提起される。事業の骨組みもおおよそこの期間に組み立てられ、それに沿って権利者のイメージが形成される。

この期間に事業施行者の顔が見えないことは、事業の進捗に大きく影響する。責任者不在のまま、事業の主要なイメージが形作られて行くのである。また、施行者が参画する前後に生ずる事業イメージの食い違いが、事業に危機をもたらすことも、すでに述べたとおりである。

先に、事業施行者が初動期から参画する〔A a〕〔B a〕の形は、民間デベロッパーの場合は一般化できないとしたが、住宅供給公社などの公的事業推進組織の場合、初動期からの参画が予定されていたはずだが、密集市街地での共同化を含む事業にどのように対処されているのであろうか。

かつては公的推進組織が検討の初期段階から参画する事例も見られたが、現在では権利者の参画要請も容易には受け止められない状況である。その理由は、前々節で述べた民間企業の場合と同様で、権利者の合意内容や効果に対する懸念と保留床処分の不安である。民間企業の事業リスクに対する懸念は、公的組織であっても当然考えられることではある。しかし、公的組織だからこそ、行政との緊密な連携のもとで、そのリスクに対する予防措置あるいは積極的な解消方策を講ずることができるのではないだろうか。

密集市街地のまちづくり事業は、その公的な性格や開発ポテンシャルの低さから、一般の開発事業に見られるような収益は期待できない。あらゆる事業にリスクはつきもので、それを越えることで企業は成長する。しかし上述のように、密集市街地ではこの考えは当てはまらず、民間企業の努力だけではすべてのリスクを解消することはできない。

合意や保留床処分の直接の問題は、すでに述べたように、基本的には解消できることである。その対応策（ここに力を尽くすことに企業や組織の

存在がかかるのであるが)にもかかわらず、最終的な責任は事業施行者にかかることになる。この万一の場合を恐れて手が出ないとするならば、事業化を断念するか、他に方策を求めなくてはならない。

7. 施行者の業務

初動期からの事業施行者の参画が望めないという悲観的状况に触れてきたが、この対策を考えるにあたって、密集住宅市街地整備促進事業（以下密集事業）に基づく共同建替事業を例として、その業務内容を整理すると以下のような項目が考えられる。

- ①事業計画及び権利変換計画の作成・調整
- ②密集事業に基づく建替え促進補助金交付申請
- ③密集事業に基づく土地整備にかかる補償業務
- ④敷地造成計画・設計
- ⑤施設建築物の設計及び監理
- ⑥都市計画法、建築基準法等の法令に基づく手続
- ⑦敷地造成工事及び建築工事
- ⑧事業計画に基づく等価交換業務及び保留床処分
- ⑨権利変換計画に基づく登記手続及び税務協議
- ⑩敷地整序型区画整理事業による手続
- ⑪密集事業に基づく一部住戸の賃貸業務
- ⑫本事業に要する費用の支払い及び精算

以上の内、敷地整序型区画整理事業を除くと、任意の再開発事業とほぼ同様な事業内容で、特に説明を要するものはない。つまり、実務上はこれらの業務の経験、習熟度が問われるものである。

上に明記されていないが、この全項目にわたって権利者の同意を確認し、全体の会議を開催し、個別に協議するなど事業の段階ごとの合意をはかる業務がある。この部分が重要な意味を持つことは明確であるが、それぞれ事業理念と手法にかかる問題といえる。前者は契約の目的に属し、後者は施行者の力量に関する問題で、業務項目として取り上げるものではない。

業務内容を項目に分けると、「事業リスク」の問題を除いて個々の項目に問題はなく、施行者の経験が問われるように見える。事業施行者として問われる主要な資質は総合的な統括力である。そ

れは権利者に対して責任を担い、事業過程の変動や事業後の維持管理にまで対応する持続的な責任体制であり、それを支える資金力である。これに上述のような合意形成の方策に確信をもつ施行者ならば、権利者は安心して事業に参加する。

8. 事業施行者としてのNPO

上記のような資質をもった事業施行者がいつでも、どこでも用意されているとは考えられないが、地域に責任を持つ行政の姿勢、主体的な自覚を高めていく住民・権利者との共同のなかで、事業施行者自身が育っていく。要は、具体的な事例を積み上げていくことである。地域での実践が教訓を生み、共同の力に確信を持ち、先進事例がさらに共同の輪を拡大する。

このような展開が循環するならば、密集市街地の再生に展望を持つことができる。そのためには、前節に述べた事業施行者に求められる資質が、組織形成の目的となるような事業推進組織が必要となる。それは、密集市街地再生の事業を担う非営利活動組織（NPO）である。

現在多くのNPOが存在し、まちづくりの面でもさまざまな活動を展開している。しかし、まちづくりの事業を主目的とする組織は少ない。事業施行者について述べた本稿は、まちづくりの事業組織NPOが存在しないため起こる現象を整理したものともいえる。ここで求められた施行者の役割と資質は、まちづくり事業のNPOによって充足される。

まちづくり事業のNPOは、その組織形成から始められるものではない。現在、コミュニティの再生を目指して活動している住民、行政、企業そしてコンサルタント・コーディネーターの共同を発展させることがNPO形成の端緒になるものと考えられる。

実践の場を中心として、そこでの人々のネットワークを拡大し、行政や公的機構のバックアップが得られるならば、密集市街地の再生をはかる事業の展開とともにNPOの組織が形成されていく道筋が見える。