

住民から見た密集市街地の再生—その9

キーワードの変遷

まちづくり研究所
黒崎 羊二

1. 戸建再建を含む共同建替え

共同建替えと生活道路整備を軸とするまちづくりのキーワードは、かつては「住み続けられるまちづくり」「中堅世帯層の呼び戻し」といった事業目的を説明するような内容であった。各地での実践を経て、まちづくりの目的と事業手法の整合性が強められるようになると、当初の内容を継承しながら、まちづくりの目標をさらに明確にする「住宅の自律更新を可能とする条件づくり」「コミュニティの再生」と変化してきた。

かつての「住み続けられるまちづくり」は、事業区域を1,000~2,000㎡程度に想定し、区域面積の約1/5を公共施設用地とし、残りを共同建替え用地としていた。「コミュニティの再生」をキーワードとする事業では、区域面積を拡大して0.5ヘクタール前後とし、おおよそ1/3程度を道路など公共施設用地、1/3が共同建替え用地、残りの1/3を戸建住宅用地として計画するようになった。

従来の共同建替えの仕組みと違って、共同化に参加する世帯だけを事業対象とするのではなく、戸建再建を選択した世帯も参加できる土地利用を計画するようになった。事業化区域を共同化の可能な区域に限らず、地区全体を対象とすることによって、地区全域に必要な整備や改善の効果を広げる可能性が生まれたのである。

2. コミュニティの再生

事業手法とともにキーワードも変化したが「住宅の改善」「住宅更新」のように一貫して変わらないものもある。住宅の改善整備や更新は、事業の基本的な動機となるもので、公・私にわたって追求してきたテーマである。それはまた、まちとしての機能を低下させてきた原因を取り除く行為

ともいうことができる。

一方、その内容がより具体化されたキーワード「コミュニティの再生」は、密集市街地では住宅の老朽化と高齢化が同時に進行し、個別の努力だけでは住宅事情の改善が困難なこと、それがまちの衰えの主因となっていること、共同によって停滞していた住宅更新を実現し、まちの機能を回復する、といった流れに沿って展開する。

「住宅の改善・更新」は、このコミュニティ再生のプロセスを貫く動機、主要課題及び実現目標となるものである。

3. 住宅更新と都市再生

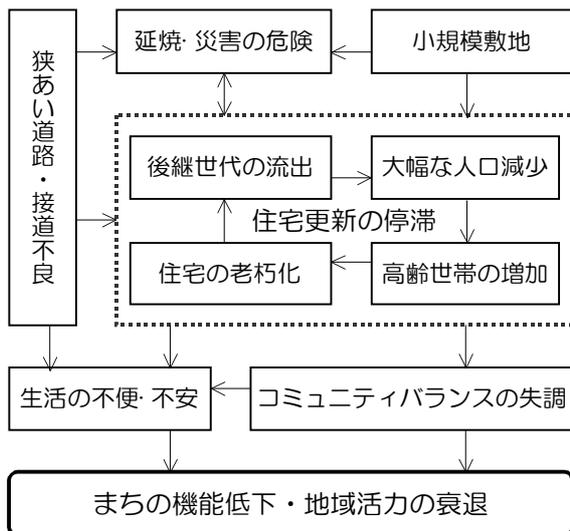
まちの機能低下は、大幅な人口減少、住宅の老朽化や高齢化のもとで進行するが、これに加えて住宅更新の停滞が原因となり結果となって悪循環を起こし、問題の解決を複雑なものにしている。このような現象は、都心の密集市街地だけのものではなく、集合住宅団地や郊外住宅地にも起こり、各地に古い住宅市街地を中心とした空洞化が発生している。

それらの相違点は、老朽度、高齢化、接道不良や小規模敷地など住宅更新の阻害要因が重複する程度の差であり、阻害要因の重なりが多くなるにしたがって危機の度合いも高まるという関係がある。この関係は、先に図示した「狭あい道路の影響」（本誌9月号参照）を修正して[図-1]のように表現することができる。

いずれにせよ都市の大半を占める住宅市街地では、生活の基盤である住宅と住環境の改善・整備が最大の課題であることに違いはない。住宅更新が停滞しているところでは、都市居住の条件・環境がいつそう悪化し、まちなかでの安定居住が脅かされている。このような意味で住宅更新の条件

を整えることは住宅市街地の重要課題であり、この課題を放棄したまちづくりは、現実性を根底から欠くものとなる。

いま問題となっている「都市再生」は、衰退する住宅市街地の現状を直視するとき、そこに住む人々の安定した都市生活を保障するという基本的な視点が明らかになる。したがって都市再生の事業は、密集市街地の改善整備を都市再生の中心課題として位置づけ、密集市街地の住宅更新方策をさらに発展させることを要件として進展する。都市構造の改変は住宅更新を阻害する要因を解消し、「住宅の自律更新が可能となる条件を整える」ことによって実効性を持つといえる。このような視点と方策を当面する都市再生の基本に据えるならば、都市の閉塞状況を打開し、「住民が安心して生活できるコミュニティ」の再生を展望することができる。



【図-1】住宅更新の停滞とまちの機能低下

4.住宅の公共性

「住宅更新の条件整備」を密集市街地の重要な整備課題として強調してきたが、現状は生活道路などの公共施設整備が中心で、住宅更新は道路整備によって派生する副次的な課題とされている。住宅事情の改善はまちづくりの主題から除外され、事実上放置されることになる。

住宅更新の条件整備をはかる密集市街地のまちづくりは、「住宅と住環境の一体的整備によって地区整備に実現性を与え、共同建替えを根幹とし

て円滑な合意形成と事業の進捗をはかる」という方針によって実現性が保証される。この方針のもとで共同建替えをすすめるとき、「私的住宅の再建のために、なぜ行政が老朽住宅を買収し補償しなければならないのか」「道路用地として必要な住宅だけに補償する」という意見がでる。その意見に従い、道路事業の単独買収方式をとるならば、住宅再建を住人の責任として補償額が問題となる。住宅再建つまり生活再建を主題としないとき、補償の絶対額だけが問題となり、合意形成は難航する。住宅更新は波及せず、道路整備も用地買収過程で中断する。公共投資の効果は上がらず、まちの再生は期待できないという結果は、すでに試し済みである。

このような状況を見ると、住宅の私的所有という側面にとらわれて、大きな錯誤を犯しているのではないかと疑問が起る。

道路は公共施設で、その整備は行政の責任、住宅は私的資産で、その維持管理は民間の責任、といった考えは「住宅は個人の甲斐性」に見られるように、公私にわたって定着している。従来の密集市街地はこの考えに支配されて、道路と住宅の相互作用による有機的な働きを断ったままに推移した。その結果、公私共に対応策に行き詰まり、破綻しているのが現状である。

まちの物的基本要素は住宅であり、住宅は生活の基盤である。公共施設はその基本要素の集積を連携させ、環境を整え、利便性を保つ要素で生活の手段である。改めて住宅が主であり、道路は従であることを認識し、その上で住宅の公共性を再確認したい。この確認が「道路と住宅の一体的整備」を円滑にすすめることに繋がる。

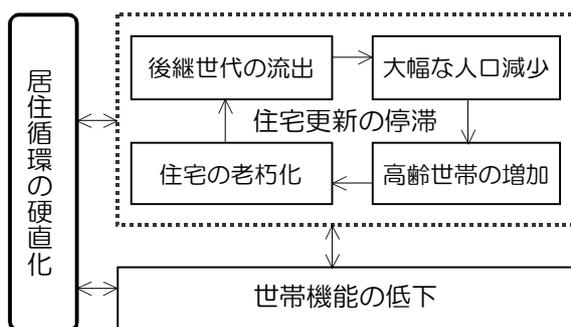
5.居住循環

住宅更新の停滞は、外面には住宅の老朽化として現れるが、内面ではそれぞれの世帯で自立した生活が困難になっている状況が共通項として浮かび上がる。少人数世帯の増加、特に高齢者のみ世帯、高齢単身世帯や片親と子ども世帯が増加しているなかで、世帯自身の自律更新、新陳代謝がいつそう低下し、家族間の協力や地域社会からの支援が弱まっているのである。

世帯機能の低下と住宅の老朽化が相乗して困難

な状況を固定化し、一般にはこれを解く有効な対策が取られていないのが現状である。世帯機能が低下しているところでは、住居の改善といったハードな問題を越え、生活再建が主題となる。家族構成の変化に伴って将来の生活設計に不安を持ち、生活の余裕がない世帯では諦めが先行して住居改善は見送られる。そこで何ができるのか、どんな可能性があるのか、高齢者問題、ケア・介護問題等を併せた対策が必要となっている。

直接の対策とともに、これを地域の問題として考えるとき、世帯機能と居住条件の乖離がここでも悪循環を起していることに気がつく。世帯の条件が変化しているにもかかわらず、住宅更新が停滞しているため、その変化に対応できないのである。地域全体に発生する居住循環の硬直化がさらなる住宅更新の停滞と世帯機能の低下をもたらすことになる(図-2)。



〔図-2〕居住循環の硬直化

ここで新たなキーワードとして「居住循環」が加わる。居住循環を促す事業手法は、共同建替えを根幹とすることには変わりはないが、リバース・モーゲージ制度等の応用が考えられる。いずれも従前資産を活用して費用負担を軽減する住宅更新の方策である。またコミュニティ住宅など良質な賃貸住宅の供給や公共用地の買収も居住循環を促進する。居住循環を目標とすることによって住宅供給や公共用地の取得が円滑にすすむという相互作用も働くことになる。

6. 世帯機能の回復

従来、戸建持家は居住形態の理想とされ、そのこだわりは何ものにも替えられないものと考えられてきた。特に戸建住宅を所有する高齢世帯には

その傾向が強く、賃貸集合住宅に転居することなどは考えられないことであった。しかし、居住循環が硬直しているところでは、それを覆すような状況が現れている。

介護やケアの不安を抱えている高齢世帯では、その多くは現在の老朽戸建住宅を改善する力を持たない。在宅看護を満足させる改造もできないとなれば、それ以上に固執するよりケア付きの集合住宅を受け入れるようになる。将来の不安を解消するため、次善の策として従来考えられなかった選択をするのである。

居住循環の硬直化は、高齢世帯の意向を変える作用をもたらす一方、後継世代にとっては選択の幅を狭め、家族間の共同を妨げるものとなっている。

密集市街地では通常、親元で後継世帯の居住空間を確保する余裕はない。後継者は親元を離れ、独自にローンの負担を抱えることになる。仮に共同建替えによって三世代同居あるいは親世帯との隣居の可能性が生まれたとしても、それを実行することは困難である。ローン負担がない場合でも現在の住居を処分しなければならないが、実勢価格を大幅に下回るような不利な条件を飲まなければならない、住居の再建は事実上不可能となる。このような現状を改善するためにも居住循環の条件整備が求められるのである。

7. 持続可能なまち

居住循環が回復することによってまちの持続(可能)性は大きく改善されるが、これに関して問題になるのは小規模敷地の存在である。密集事業による老朽建物の買収除却によって住宅が建替えられたとしても、小規模敷地が連担したままの再建は狭小過密を再生産することになる。老朽建物除却の補償に対する批判には、この点を懸念するものもある。

居住循環はこの問題についても有効である。従来の建詰まり状況は、個人的な対応では解消できず、土地利用をますます硬直させるばかりであった。共同建替えを根幹とするまちづくり事業のなかで、転出やコミュニティ住宅への入居を希望する世帯が従前敷地を処分する可能性が生まれ、潜在していた敷地の買い増し需要が顕在化する。居

住循環が小規模敷地の売却と敷地の買い増しを可能にし、小規模敷地を解消する相乗効果をもたらすのである。

まちの持続性と居住循環の関係は、公共施設や共同建替え施設の計画にも影響を与える。

生活道路の計画は道路の機能を満足させるだけでなく、歩車共存、緑化、オープンスペースのネットワークなど良好な環境を維持する総合的な街並みデザインとの関連が重視される。また計画策定の段階から維持管理問題に至る住民の協議と参画を必要とし、「住環境マネジメント」の主要な部分を占めることになる。

共同建替え施設では特に耐久性と所有形態が問題となる。長期の耐用性を前提として定期借地権・借家権を運用した定住の保証と柔軟な居住循環の対応が問われるのである。施設内での狭義の居住循環と地区全体の居住循環を統合した仕組みが持続可能なまちを支える骨組みになる。

まちの持続可能性はまた、まちの維持管理に参画するまちづくり協議組織の新たな働きを求めることになり、まちづくりの過程で確認される住民の主体性の程度が問われるのである。

8. コミュニティ再生のフロー

キーワードの変化を辿る作業は、密集地区において追求される課題を明らかにし、それらの相互関係のなかから解決の方向を探るものであった。それらを概括したものが [図-3] である。

この図式化によってそれぞれの相関をある程度は整理できたが、むしろ明らかになったことはこれらの相関は、より複雑に絡み、有機的ともいえ、原因と結果が循環していて一律に捉えることができないということである。これは当然のことともいえるが、それだけにこの輻輳する問題を解くには、基本的な鍵となる「生活の視点」を常に意識しなければならないのである。

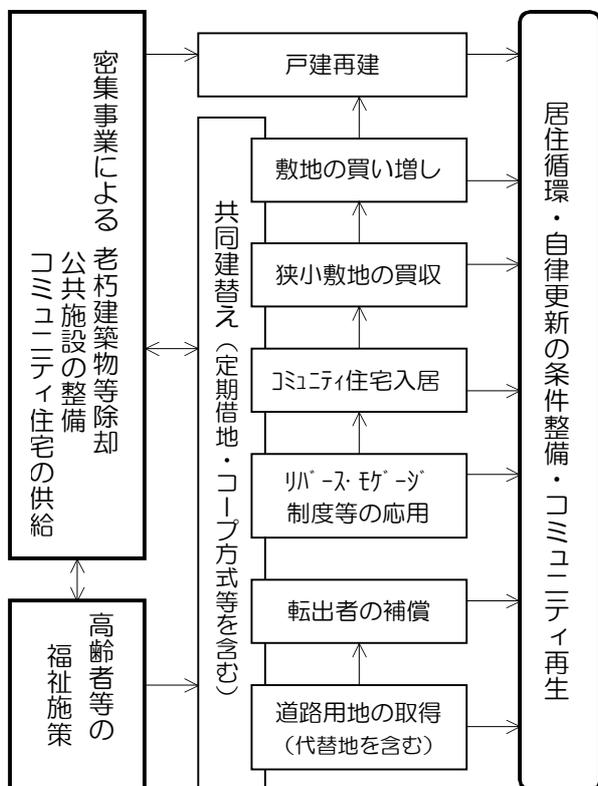
「生活の視点」といっても抽象的なキーワードに止めることはできない。地域の実態に触れ、そこから課題や対応の方向を学ぶことになる。

「生活の視点」はその間の応答の結果として身に付く実践的なもので、現状認識の基準ともなるものである。

このフローは、整備地区の全体に均一に適用されるものでもない。むしろこのフローのすべてが当てはまる区域はごく限られ、地区全体の1割前後と考えられる。

共同化を中心とした手厚い施策を必要とする区域は限定されるが、その間を繋ぐ道路整備や地区計画などによって効果が波及する範囲は大きくなる。その効果の程度はコミュニティの再生を追求する程度によって決まるものと考えられ、この点にかかわる合意の確認が重要となる。

これからのキーワードとして「まちの持続性」「住環境マネジメント」を挙げたが、密集事業のなかではすでに当面する課題であり、今後の実践を経てさらに深めることにしたい。



[図-3] コミュニティ再生のフロー