

# 住民から見た密集市街地の再生—その 11

## 事業地区の区分

まちづくり研究所

黒崎 羊二

### 1. 密集市街地の緊急整備

都市再生プロジェクト（第3次決定）は、地震時に大きな被害が想定される危険な密集市街地（東京、大阪各々約6,000ha、全国で約25,000ha）について、最低限の安全性を確保するとし、特に危険な密集市街地（東京、大阪で各々約2,000ha、全国で約8,000ha）を重点地区として、今後10年間で整備するとしている（住宅市街地整備ハンドブック2002）。

特に危険な密集市街地を重点地区として、10年間で整備するという目標は、必要性和可能性の両面から見て当然ではある。しかし、密集事業の現状から見ると、この目標達成の見通しは明るいものではない。

緊急整備の対象となる重点地区が広範囲にわたり、多くの事業費や人手を必要とする。事業量を考えると10年という期間は、従来の経験から見ても不足するように思われ、この事業期間の制約から先ずためらいが生まれる。

当面する事業費用や人手の問題に対処できたとしても、関係権利者との合意をはかる方策に確信が持てず、整備事業に着手するまでに長い期間を想定する。それがより多くの費用と人手を必要とすることになり、整備のテンポはいっそう遅くなる。

このような状況は、基本的には合理的な整備計画を策定し、実現可能な方策と現実的な事業プログラムを用意することによって払拭することができる。何よりもその計画に基づいた事業化の方針に確信を持つことが先決の問題であって、それによって最短の事業期間を設定することができるし、合意形成もそれに合わせて着実に進展すると考えられる。

しかし、それを裏付けるような事例が余りにも

乏しく、これといった成果も少ないのが問題で、上記の確信が持てないのが現状である。

### 2. 事業地区の区分

密集市街地の緊急整備について実現の可能性を確かめるには、数少ないとはいえ、既往の実践例から仮説的に事業化のプロセスをイメージし、事業プログラムを検証する根拠を持つ必要がある。そこで事業地区を区分し、その区分ごとに事業の濃淡を考慮し、事業量と事業期間を検討する。

密集市街地の再生整備に際して、住宅の自律更新を可能とするような条件整備とコミュニティ機能の再生を目標とするならば、住宅更新の状況を基準として地区特性を判定することができ、その区分ごとに事業内容が定められる。

つまり事業課題は、住宅更新が阻害されている程度に対応して設定され、その程度によって区分されるのである。この区分は概ね以下のように考えることができる。

#### ①優先整備ゾーン

住宅の自力建替えが困難な敷地が集積し、共同建替えを根幹とする事業によって住宅の不燃化と地区公共施設を一体的に整備する区域。

#### ②整備促進ゾーン

自力建替えが困難な敷地と自力建替えが可能な敷地が混在する区域。地区計画などによって区域の整備イメージを共有してルール化する。整備計画で定められた予定道路は、関連する老朽住宅の改善を具体化するなかで整備する。

#### ③自律更新ゾーン

現状で自力建替えが可能で、一部の地区公共施

設を整備する程度で良好な住環境を形成する区域。地区計画などによりその維持、保全をはかる。

### 3. 地区特性と課題

上述の地区区分によってそれぞれの地区整備がどのように展開されるのか、地区区分ごとに改めて特性を整理し、整備課題を検討する。

#### ①優先整備ゾーン

自力建替えの困難な敷地が集積する区域は、居住人口が減少するなかで高齢世帯の割合が増加し（40%以上）、前面道路は狭い道路で接道状況も不良な敷地や小規模敷地が連担している。当然、ほとんどの住宅が老朽化している。借地、借家の権利関係も高い割合となり、住宅更新をいっそう硬直化させている。持家、借家の双方に空家が発生し、未利用地も散在する。

この区域の最大の問題点は、客観的には延焼、災害の危険であり、主要生活道路の新設あるいは拡幅整備が主要課題となる。

しかし居住者にとっては、生活の不便や老後の生活の不安がより関心の高い問題であり、特に介護にかかわる問題、健康、福祉についての懸念が大きい。住宅改善の意向もあるが、実現困難として諦めの感が強い。

このような状況から見て、地区公共施設整備の必要性が最も高い区域といえるが、地区整備の提案に対する拒否反応が強いのがこの区域の特性でもある。高齢世帯にとって地区整備による環境の変化は不安の種であり、何よりも自宅の除却を伴う事業は、不足はあっても馴染み親しんできた生活を一変させるものとして反撥する。居住者の従来の経験から地区整備が自己の生活改善に繋がるとは考えられないからである。

しかし逆に、住宅と住環境にかかわる閉塞感が改善整備のエネルギーに転化するとも考えられる。諦めていた自宅の改善や老後の生活安定が、地区整備のなかで実現されれば、それ迄の拒否反応は一転して改善への期待となり、地区整備の早期実現を要求するようになる。

住民の生活上の不安を解消し、住宅にかかわる現状改善を展望することができるならば、地区公共施設を整備し、地区の防災性の向上をはかる事

業は、合意を円滑にすすめ、事業化の可能性を拡大することができる。このように地区整備の目標と住民の私的要求を一致させ、事業を着実に進展させるのである。

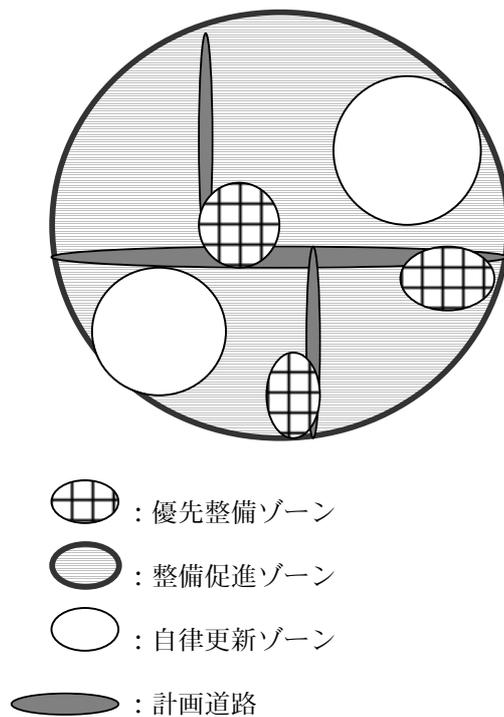
#### ②整備促進ゾーン

自力建替えの困難な敷地と自力建替えの可能な敷地が混在する区域では、基本的には優先整備ゾーンの特性と共通する。相違する点は敷地の平均規模がやや大きく、住宅改善の意向がやや顕在化していることである。

優先整備ゾーンに比べて自力建替えの困難度は全体として低く、したがって共同建替えに対する期待度も強くはない。つまり戸建再建を希望する世帯が多く、共同建替えの必要性と可能性は相対的に低下する。

街区周辺の主要生活道路は比較的整備され、その一部の拡幅整備あるいは区画道路の整備が主要課題となる。

この区域では道路整備を契機として住宅事情の改善意向を顕在化させることが事業展開の焦点となり、敷地の交換分合・整序化が課題となる。このような地区整備事業の効果を波及させるため、地区計画などによって住宅の自律更新を誘導・促進する。



〔図-1〕 地区整備概念図

### ③自律更新ゾーン

一部の地区公共施設の整備によって良好な住環境が形成される。この区域では、住宅の自律更新

を促進するとともに、良好な住環境の維持・保全が課題となる。

ゾーン	自力建替えの状況	事業化の主な動機	課題
① 優先整備ゾーン	困難な敷地が集積	生活不安の解消、住宅の改善 安定居住	共同建替を根幹とした住宅改善事業、住宅と住環境の一体的整備、多様な選択肢
② 整備促進ゾーン	困難・可能敷地が混在	住宅・住環境の改善	地区公共施設整備を契機とする住宅事情の改善
③ 自律更新ゾーン	可能な敷地が集積	住居水準の向上	良好な住環境の保全
計画道路整備	—	住宅・住環境の改善	地区公共施設の整備

[表-1] ゾーン別課題リスト

## 4. 事業地区の規模

地区特性によって事業地区の区分を試みたが、さらにゾーン別の区域規模を想定する。密集市街地における緊急整備の可能性を検討するためには、事業量を推定する必要がある。事業量はゾーンごとに異なり、ゾーン別に区域規模を把握することによって地区全体の事業量を推定することができる。

ゾーン別の区域規模は、特定の地区特性や事業計画によって定められる。ここでの検討は既往の事例から推計するもので、ゾーン別の事業構成と事業量の関係の概要を把握するための経験的な推計である。

仮に事業地区の規模を20haとすると、優先整備ゾーンは、通常その10~20%程度となり、事業化する共同建替え適地は3~4箇所となる。

以下各ゾーンの規模割合を概ね[表-2]に示す程度とすると、優先整備ゾーン：3ha、整備促進ゾーン：10ha、自律更新ゾーン：3ha、整備道路：4ha程度と考えられる。

ゾーン	%	ha	共同建替え
① 優先整備ゾーン	10~20	2~4	3~4 箇所
② 整備促進ゾーン	40~60	8~12	—
③ 自律更新ゾーン	10~20	2~4	—
計画道路整備	15~25	3~5	—
計	100	20	

[表-2] ゾーン別規模リスト

ゾーン別規模を推計した後、ゾーン別単位面積

当たり事業費によって総事業費を算出することになるが、土地価格をはじめとする多くの変数を含み、現時点では一般解として算出することができない。ただし、道路整備費との関係で見ると、優先整備ゾーンの単位面積当たり事業費は、道路整備の単位面積当たり事業費の15~20%程度と考えられる。

## 5. 事業期間

事業期間を決定する要素は、共同建替事業の期間である。本誌8月号「段階的合意」[図-1]によれば、共同建替事業の期間は、協議開始から工事竣工まで3.5~4年間を必要としている。1~2年ごとに事業が立ち上がり、順次進捗するならば10年間に3~4箇所の共同建替事業が完了し、その進捗とともに道路整備が進行する。

埼玉県上尾市仲町愛宕地区の密集事業は8年弱の間に3箇所の共同建替事業が完了している。それぞれの地域特性から一律に論ずることはできないが、このような期間設定には、特殊の要素は見あたらない。同地区の事業プロセスの特徴は、本誌2月号「公共性・公平性・合理性」に述べた「合意の三要件」に基づいて計画を立案し、合意をかけたことである。これが8年という期間を可能とした要因とすることができる。

事業地区の特性による区分から、事業量や事業期間を検討し、10年間に施行する「緊急整備」の可能性について考察した。この問題も住民間の合意期間が決定要素になっていることがわかる。