

住民から見た密集市街地の再生—その 12

事業期間と合意

まちづくり研究所

黒崎 羊二

合意期間の決定要因

前号では、20ha 程度の規模を想定した密集市街地の緊急整備を 10 年間に終える可能性があるとして述べた。事業期間を決定する要素を共同建替え事業に要する期間とし、10 年間に回転する事業量を過去の事例から推定したものである。

当然、この可能性は住民の合意内容とその期間によって左右されるが、一般には合意形成に多くの期間を費やし、一か所の事業だけでも 10 年程度は必要と見られている。しかし、合意期間の長短を決定する要因を考えると、この期間は絶対的なものとはいえない。これを検証するため、合意の過程で問題が生じた事例から長期間を要した理由を探ることとする。

事業手法が先行する

「共同建替えなどの事業手法を前提として、それに賛同する権利者の敷地によって事業区域を確定する。」

これは事業開始にあたって当然踏まねばならない第一段階と考えたことである。事業の核となる権利者と事業の範囲を確認し、具体的な事業構想を明らかにしなければ、合意形成の検討資料が提起できず、事業化の検討が進展しないと考えたのである。さらに、事業区域に隣接する敷地の接道条件の改善や敷地の整形化などの条件あるいは補償が提示できず、そのための協議が具体化しないと考えたのである。

その結果、共同建替え事業に参加する権利者が確定し、事業内容の検討は順調に進行した。共同化施設の設計や事業計画の検討をすすめる一方で、事業区域に隣接する権利者との個別協議が始まった。しかしこの協議は、最初から暗礁に乗り上げてしまった。「みなさんが共同建替えをすること

に反対しません。自由におやりなさい。しかし、私の家も敷地も現状を変えるつもりはありません」という返事が一様に返ってきたのである。

事業の目的がずれる

もともとこの事業は、街区全体の接道条件が悪く、住宅の建替えや下水道本管との接続などでしばしば問題が起こっていたことから始まった。それらを原因とした近隣間の紛争もあったことから、街区の問題を一体的に解消する住環境整備と住宅事情の改善を目標として事業化が検討されることになったのである。

したがって街区全体を共同化するのではなく、一定規模の共同建替え事業の成立を前提として権利者の意向と条件によっては、換地による戸建て再建や現状のまま存置もあるとしていた。

協議開始の時点では総論としての住環境整備に異論はなかったものの、この事業の核となる共同建替えに対する確信あるいは期待は弱かった。むしろ、現状の変更が様々な負担を強いるものとして、拒否感が強かったのである。住環境整備の可能性と効果が疑問視されるなかで、それぞれの住宅事情を改善する希望と結びつけることができなかった。

対応策の失敗

このような状況のもとで、前々項の最初に述べたように共同化に賛同する権利者と敷地の確定を行うことから、事業の進展を実証しようとしたのである。疑問視されている共同建替え事業の実現性が目に見えるならば、住環境整備に対する期待を顕在化できると考えたのである。

しかしこの目論見は、上述のように失敗した。共同建替え事業が現実化し、参加権利者の期待が高まるなかで、隣接する権利者は「共同建替えに

協力するために、敷地の現状を変更したり、減らすことは納得できない」と姿勢を硬化させた。

当初の総論段階では、接道条件など住環境を整備してそれぞれの現状を少しずつ改善する、といった基本的な目標が取り上げられた。この基本目標を達成するには共同化が必要であり、そのために共同化の検討が始まったのである。しかし、共同建替え事業の効果が強い印象となつて、この基本的な目標は薄れ、共同建替えが目的化するようになった。コンサルタントあるいはコーディネーターのミスリードによってこのような事態となつたのである。

まちづくりの原点に戻る

改めて隣接権利者の意向と条件に合せた対策を個別に協議することになったが、共同建替えの計画が進行し、敷地条件を変更する幅が狭まっているため協議は難航した。長期にわたる協議のなかでまちづくりの原点に戻り、関係権利者の意向と条件を再確認し、対策の公平性や合理性をはかる検討を経て事業は再開された。

共同建替え事業の成立によって住環境整備と住宅事情の改善を一体的にすすめるまちづくりは、共同建替えに対する確信と期待なしには進展しない。事業の根幹となる共同建替えの成立を実証するために、共同化に参加する合意を確保しようとするとき、共同化を拒否する権利者は協議の場に加わらない。ここで事業対象区域内の権利者の間に分断が発生する。上記失敗例は、この分断状況が長期間解消さないままに推移して、問題解決を遅らせたものである。

まちづくり協議の原則と方法

このような共同化への拒否反応と共同化の可能性を実証することの間には、ニワトリと卵の堂々巡りの関係があり、解決の糸口が見えないようである。しかし、これは避けることのできない現象ではなく、まちづくり協議の原則が十分認識されず、検討・協議のプロセスに問題があったと考えられる。改めて共同化を伴うまちづくり協議の原則と方法について考えると、以下のようなことがいえる。

まちづくりの検討を開始する合意書の締結、つまり試しの合意は、上記のような関係権利者間の

分断を避けるためのものである。試しの検討は、権利者自身の住環境や住宅にかかわる問題点を明らかにし、安定した将来の生活設計を求める内在的な動機からまちづくりの可能性を認識することを目標とする。権利者の従来の経験からする喰わず嫌いを避けることが第一の目的といえる。そこで一通りの可能性を試し、もし納得できなければ、事業への不参加を選択することも自由とする。

試しの検討の結果、現状のまま存置、換地を伴う戸建て再建、地区外転出、共同化への参加、コミュニティ住宅への入居などの選択肢のそれぞれについて認識し、客観的条件と意向に応じて選択の方向を定める。

ここで次の段階、事業参加の合意書締結となる。事業参加の合意後は、ほぼ固まった参加形態を最終的に判断する。参加合意の期間は、事業に参加することを前提として検討を深め、選択肢を決定するのである。

試しの検討、参加合意の期間を通じて関係権利者全員の協議を原則とする。この間、懇談会、協議会への出席と個別協議を繰り返し、共同化の協議だけを先行させない。必要に応じて共同化部会、戸建て部会なども開催し、権利者相互の交流や協議の場を確保する。

以上のようなまちづくり協議の原則に基づいて検討・協議がすすめられるならば、先に述べた失敗は起こらなかつたはずである。原点に立ち戻って到達した結果を見ても、合意のための協議期間は大幅に短縮できるといえる。

施行者の選定と合意の遅れ

数十世帯が参加するまちづくり協議のなかで試しの合意段階を終え、それぞれの選択の方向を示す事業参加の形態もほぼ定まって、事業参加合意の段階に入った地区で一年以上にわたって足踏み状態が続くようなことがあった。

道路などの地区公共施設の計画に基づいた地区の土地利用計画が検討され、共同化施設のスケッチも数次にわたり、戸建て敷地の換地計画も定まった。対象区域の内、公共用地、共同化敷地及び戸建て敷地がそれぞれ三分の一程度となり、未利用地を主とする地区外転出者の用地が、ほぼ公共用地の規模に相当し、権利変換のバランスもとれることが分かってきた。

共同建替え事業の通例として、事業採算はギリギリの線ではあるが、高齢世帯の多い権利者の生活に必要な住居規模も最低限確保する見通しもついていた。事業参加合意の締結後、三年後には新しい住居に入居出来るスケジュールも発表され、関係権利者の期待も次第にふくらんできた。

残された主要な問題は、事業施行者を選定し、それ迄の協議内容を現実化するための事業を開始することである。ここで問題が発生した。事業施行者の受け手が見つからないのである。

事業施行者の認識

事業施行者の問題が難航する理由は、事業採算の保証がない、とくに保留床処分の見通しが見つからない、というものだった。この保証や見通しをつけるのが事業施行者の仕事だと思うが、「火中の栗を拾う」施行者は現れない。かつてのバブル時代の“反省”がこの消極的な対応をもたらしたのであろうか。むしろ「バブル」に対置するものが密集市街地の再生事業と考えられるのであるが、そのような発想の転換は見受けられない。

事業リスクを事前に解消することが事業参画の条件となるようでは、施行者としての責任の放棄を当初から求めているようで話にならない。しかし、これが密集市街地の再生事業に対する認識だとすると、その認識を改めなければ前進することができないのである。

事業施行者の選定問題が、事業の円滑な進行を妨げていることを見てきたが、実はこれも合意形成の問題に摺り替えられている。

「事業採算が厳しいのは、権利者の自己負担分が少ないから」「事業採算を安定させるような自己負担分について合意が必要」とし、権利者の合意が得られないため事業採算が確保できないとしている。これはこの地区のまちづくり事業を根底から覆すようなことで、改めて事業の性格や目的を確認しなければならない。

現金負担はできない

この地区でも事業に参加する前提として「事業のための現金負担はしない（できない）」ことを最大の条件としている。権利を所有する土地、建物を従前資産として権利変換するが、それ以外の支出はできないということである。

従前資産が少なく、必要な規模の床を確保できない権利者は、コミュニティ住宅への入居を選択している。床の買い増しを希望する権利者はごく僅かである。もし、現金負担を前提にするならば、この事業は最初から成立しない。

「住宅の維持、改善の費用は、所有者が負担するもの。共同建替えの場合でも一部の自己負担は当然」という考えは、一般的には理解できることである。しかし、このような一般論が通用しないことが密集市街地の特性である。

密集市街地の原点

建替え費用が負担できないため住宅の老朽化が進行し、建替え不能な状況が住環境の改善を阻んでいる。これが再生を必要とする密集市街地の原点なのである。

自律的な更新の循環が停滞している区域に、自律更新が可能な通常の街区の条件を当てはめることはできない。自律更新の困難な地区の状況が事業の動機となっているにもかかわらず、自律更新の可能な地区での条件によって合意を成立させることは道理の通らない話である。

この道理を無視して密集市街地での事業化をはかるならば、それらは開発メリットのある自律更新可能な区域に止まり、再生を真に必要とする区域を改善することはできない。

事業施行者が以上のような認識に立ち、施行者として積極的な対策を講ずるならば、打開の道があることはすでに述べたことである（事業施行者の立場や対応策などについては、本誌12月号を参照されたい）。密集市街地の原点を踏まえた施行者の参画によって、権利者の合意は当然のこととして進展する。したがって、事業期間を決定する要因として、事業施行者の参画の時期とその姿勢が考えられ、それらによっても合意期間が短縮できると見ることができる。

合意形成の遅れといわれる現象も、その理由にさかのぼって検討すると、まちづくり協議の原則や密集市街地市街地の原点などに関する認識に問題があることがわかる。とくにコンサルタントや事業施行者の考え方に原則からのずれがあった場合、事業期間が大幅に遅延する結果となっている。いずれにしても合意形成期間を直接の問題とすることはできないのである。