

住民から見た密集市街地の再生—その 13

一体的整備と事業期間

まちづくり研究所

黒崎 羊二

基本的方策に関するすれ

前号に引き続き事業期間の問題を考える。

事業の遅れは、まちづくり協議の原則や密集市街地の認識のずれによって発生するとした。原則や認識のずれは、当然それらに基づく実現方策にも影響する。

生活道路など公共施設整備と住宅更新を一体的にすすめるという方策は、密集事業制度のなかで密集市街地再生事業の中心課題であり、実現の基本的方策として位置づけられている。繰り返し述べてきたように道路と住宅の一体的整備が密集事業の目標であり、事業を成立させ実現する基本的手法としている。

この方策に確信がなく、建前に終わっているところでは、道路整備を主とし、住宅更新はそれに付随する扱いとなり、その結果として合意形成が円滑にすすまず、事業の停滞が起こっているのである。

道路整備の単独施行

生活道路の整備を目的化し、単独で施行する方策は、密集市街地の特性から実効性を持たないことはすでに見てきたとおりである。

現状は道路用地や建物の補償に止まらず、残地処分、換地の斡旋や住宅再建費用の自己負担軽減策など、さまざまな難問の対応に迫られ、多くの手数を必要としている。その経緯を見ると、住宅再建の補償を最低限の問題として、個別の多様な要求への対処に追われ、定められた補償基準では収まらない事態も発生する。一部分では解決の見通しのない交渉を繰り返すことになる。これが単独買収方式による場合の落とし穴ともいえ、何らかの強制策に頼らない限り、権利者との我慢比べ

や力比べに期間を費やし、道路整備事業は停滞することになる。仮にこのような形で道路整備が進展したところで、事業の目標とするコミュニティの再生や住宅の自律更新の条件整備が進展するとは考えられないのである。

公共事業と民間事業

生活道路の整備は、住宅の自律更新の条件を整えてコミュニティの再生をはかるための第一の要件である。この手段と目標の一体化が実現方策の根拠となっている。しかし手段としての道路整備が公共事業であり、目標とするコミュニティの再生は、私的な住宅更新を通して具体化する。これが行政の判断を迷わせ、公・民の事業を一体化してすすめる方策に確信が持てず、建前に終わることになると考えられる。

行政の責務は公共事業の施行にあり、民間事業である住宅更新は支援する。一見、当然と思われるこの区分が、公共施設整備と住宅更新の一体的推進という事業目標と実現方策の基本を見失わせている。公共事業としての道路整備の責務は、行政の所管にとって明確であるが、所管の明らかでない横断的なコミュニティの再生やそのための住宅更新は、一所管の責務としてはなじみにくいであろうか。

トップダウンへの逆戻り

このため、密集地区では実効性を持たないと考えられる単独買収方式による道路整備に期待し、したがってトップダウンの考え方を捨てることができないことになる。既成市街地の街区レベルの改変に際してトップダウンの方式を適用する誤りはすでに明らかなことであるが、道路の性格に

かかわらず、その整備が公共事業であることが影響してこの方式へのこだわりが残り、事業停滞の条件を拡大している。

さらに共同建替えという任意の事業手法がこの迷いを助長する。この事業は関係権利者の合意を前提とし、それを最大の担保として施行されるが、強制力を持たない合意に頼るといふ不安定な状態がある。これに対する懸念が事業推進にためらいを生じさせるものとなっている。

一方、道路整備を直接の責務とするマインドから、関係住民の意向確認をもって道路整備の確証を得たいとする姿勢が表面化してくる。これが住宅再建を主眼とし、道路整備は従と考える住民の期待に疑問を抱かせることになる。道路整備の確証を求める行政の意図が住民の不安や不信感を招き、事業停滞の一因となるのである。

強制力と保証

密集事業は任意事業で強制力を持たないことが事業を不安定なものにしていることは事実であるが、それをもって強制力を期待することは適当ではない。

従前居住者や権利者にとって、将来の生活や権利の実態が見えない段階で事業への参加を決断できないのは当然である。そこで、個別の意向や条件に基づいて現状の改善を検討し、用意された多様な選択肢から将来のイメージについての認識を深め、その段階に応じて合意を確認し、それを積み上げて最終的な合意に達するといった密集地区における合意の作法が生まれたのである。

このような合意の確認によれば、事業の不安定性は少なくとも関係権利者に関する限り、最小限に止めることができる。合意の段階ごとに確認の拘束力を強めていくことは関係権利者の要求することでもある。

強制力を期待する理由は、ごく少数の不同意者に対応するものと考えられるが、いったん強制力が制度化されればその効力は関係者全体に加えられることになり、段階を踏む上記合意の作法が省略される危険がある。

現状の問題は、事業の不安定性を理由として、事業者側に待ちの姿勢が生まれ、事業期間の延長を招いていることである。むしろ、合意の段階を

丁寧な踏み、それをもって事業の確実な進捗をはかる積極性が求められるのである。

事業者の積極的な姿勢

関係権利者による建設協議会・組合あるいはまちづくりの会などで行われる協議は、合意段階を確認することから始まる。権利者は、試しの合意から事業参加の合意、さらには事業構想を承認し、権利変換計画を含む事業契約に至る一連のプロセスを理解することによって、安心して協議に参加することができる。

先に述べた強制力への期待は、事業者側がこのプロセスによる効果を認識していないことから生じたともいえる。上記プロセスを積極的にすすめることにためらう傾向が見受けられるとき、関係権利者の期待に応えられず、事業の停滞を招いている。このような場合、事業の不安定性は、事業者の消極的な姿勢によるものと考えられる。

一体的整備方策の課題

公・民の一体的整備の方策と事業期間の遅延との関係について検討してきたが、それらをまとめると、今後の方策の課題として次のようなことが考えられる。

①単独買収方式の変容

密集地区の道路整備を単独買収方式ですすめることについて問題点を指摘したが、現在ではその内容が変化していることがうかがえる。

それはすでに、一体的整備の考え方が一部取り入れられていることである。道路用地の取得のための買収除却に際して、住宅再建が必要となる場合は、それを先行的に解決することが慣例となってきた。しかし、残地処分や換地の斡旋が制度化されていないため、個別対応には限界があり、打開策に苦しむ場合がある。

密集事業とともに敷地整序型土地地区画整理事業等の同時施行によって、土地の交換分合、敷地整序を円滑にすすめること、近接する共同建替事業との連携をはかる必要がある。

そのために、一定の道路整備区域を対象とする権利者の協議組織を設け、権利者の主体的な参画

のもとに事業の公共性、合理性及び公平性を確保し、まちづくり事業への共同を実体化することが求められる。このような方策を採るならば、単独買収方式とはいえ、共同建替事業を直接含まない公共施設と住宅の一体的整備方策の一形態ということができる。

②共同建替えを含む一体的事業

共同建替えを含まない一体的事業の考え方が定着すると、共同建替えを含む一体的事業に大きな前進面が考えられる。

先に述べたように、公・民の一体的事業化は理念として理解できても、実態の運用では両者の乖離が見られ、多くの問題をはらんで実態の効果が上げられず、事業の長期化を招く原因ともなっている。

単独買収方式から発展した一体的事業方式を原型として考えるならば、上記問題を容易に解くことができる。それは、共同建替えによる土地の有効利用によって、一体的事業において必要とされる道路用地及び換地用地を一定程度用意できるということである。

つまり、共同建替え事業によって種地をつくり出すのである。またその種地の処分が共同建替事業の成立を保障するとともに、共同化施設の大規模化を抑制し、保留床処分の負担を軽減することになる。

以上のように、共同建替事業による民間住宅の再建が道路整備の推進に直接貢献することが理解され、それが実例として展開することによって公・民の一体的事業化に対する認識が深まり、運用上の問題も解消することが考えられる。

③実例を早期につくる

一体的事業化の考え方は、住民の間に比較的早期に理解される。問題は身近なところに実例を見ることができないことである。「ひとつ見本があれば、もっと早く事業化の決断ができるのに」という権利者の声をよく耳にすることがある。

実例の存在は、住民の不安を払拭するために有効である。

公共が私的住宅の再建を支援すること、それを住民の共同を前提として実現すること、すべてが未経験であり、そのなかで従前資産を変容させる

不安は大きい。この不安は事業終了まで終始つきまとうのであるが、先行事例があれば、その長短、得失を具体的に知ることによって、これを大幅に緩和させることができる。

不安を緩和させるもう一つの要件は、事業者の確信と積極的な姿勢がある。この事業者の姿勢も先行事例の存在によって左右されることは間違いないことである。

④行政内の合意

しばしば述べたように、まちづくり協議の原則や密集市街地の原点などについて正しく認識し対処するならば、住民の合意は早期にまとまるものである。

事業期間の長期化傾向は、事業制度の運用問題が主因となって発生していると考えられる。この問題ではコンサルタントなどの専門家の認識が問われるのであるが、ここでは、行政内の問題として考えることにしたい。

事業所管の担当者の場合、関係権利者と直接接触し対話するなかで信頼関係を築き、生活実態に即した事業推進の必要性や事業進展の必然性を理解するようになる。

問題は広範な庁内合意を確保することである。

密集市街地の再生は、各自治体の主要施策である都心定住・空洞化対策、住宅政策、地域防災対策、高齢者福祉対策、近隣商店街活性化等のそれぞれに深くかわり、それらの総合的対策としてコミュニティの再生をはかるものである。この実現方策として公共と民間事業の一体化が位置づけられるのである。

密集市街地の問題は、現在そこに住み、権利を持つ住民の生活実態に即して検討し、個別の意向と条件に基づいた対策を必要とする。このような考え方が、庁内合意の前提とすることができるかどうか問われるのである。

これらのことは、各地の総合計画や各種のマスタープランにおおよそ言及されていることであり、基本的な合意は構築されているはずである。しかし現在のところ、それらは建前に終わっているようで、ひとつの先進事例を実現し、建前を実態に変えたいものである。