

## 都市再開発と住民

住 田 昌 二\*

### はじめに

各地で都市再開発事業が遅滞しているが、その理由のひとつとして、地域住民の反対、あるいはコンセンサスを得られないことがよくあげられる。本論は、そのような事態が起こる原因を種々の側面から検討し、とくに住民サイドから、今後の都市再開発事業のすすむべき方向について若干の提言をする。

問題をできるだけ具体的に考えるため、一事例として大阪府豊中市庄内地域ですすめられている再開発計画を取り上げ考察をすすめていく。この地域は、わが国の高度成長期に生み出された関西における代表的な住宅スプロール地域で、「木造アパート」「文化住宅」が密集する問題地域である。最近この地域は、不良化の傾向が目立ってきており、再開発のプライオリティーが高いにもかかわらず、再開発事業に関する既成の諸制度や事業手法が皆目あてはまらない。この閉塞した状況下で、地域改善の糸口をどこに求めていくかについて、豊中市と大阪府と住民代表で合同の基本計画作成委員会が設けられ作業がすすみはじめている。筆者もこの委員会に加わっているので、そこで検討されていることを素材として「住民にとって都市再開発とは何か」という点を明らかにしていく。

### 都市改造型再開発と居住地整備型再開発

検討をすすめるにあたり都市再開発とはどのような事業を指すのか、一応の規定をしておく必要がある。もっとも、狭義には都市再開発法に準拠してすすめられる事業をいい、厳密には「市街地再開発事業」と呼ばれている。そこでは、土地利用の過密化や都市機能の低下が著しい地区を対象に、老朽化あるいは陳腐化した建築施設をいったん取りこわし、除去したのち、土地利用の部分的あるいは全体的転換を目的として、新しい建築物を建設する事業を「再開発」とみなしている。端的にいうなら、建築物を中心としたスクラップ・アンド・ビルドの事業のことである。

\* 工博 大阪府立大学助教授 家政学部住居学科

しかし、都市再開発の概念を広義にとらえるなら、事業はきわめて広い範囲に及ぶものとなるだろう。既成市街地を対象とした土地の区画・形質の変更、土地利用転換の行為は、すべて再開発と考えられる。土地区画整理事業は平面的な再開発であるし、沿道の家屋を取りこわし、幹線街路を拡幅する事業も、土地利用を転換する点で一種の再開発といえるだろう。都市再開発を規定するいまひとつの条件は、個々の施設や敷地を扱うのではなく、「地区」や「環境」を対象としたものであることである。多人数が事業に関係し、不特定多数の人の利用が生まれるという点で、事業は何がしかの公共的性格を帯びる。たとえば、民間大資本が敷画地にまたがる老朽建築物を買収し、高層ビルを建てる事業など、ブロック的なまとまりをもった事業であるので、これも再開発の一形態である。都市再開発事業は、一般的には以上のように規定できるが、それでは、住民サイドからは都市再開発をどうとらえるべきであろうか。二つの類型があるようである。一つは生産・流通基盤整備を含めた都市構造の変革にかかわるような<都市改造型>の都市再開発であり、いま一つは、住宅を中心とした生活基盤整備のための事業である。<居住地整備型>の都市再開発という呼び方が妥当であろう。

都市改造型の再開発事業が住民にとって問題となるのは、この事業が、概して老朽化した住宅の集中地区を対象にすすめられ、その地区の土地利用を非住居の用途に転換し、住民を地区外に移転させる場合が多いからである。この種の再開発は、住民の居住権を排除する形であらわれてくるのが常であるから、住民がそれに反撥を示すのもむしろ当然といえるだろう。一方、居住地整備型の再開発が必要とされるのは、居住地の総合的な悪化が進行していて、個々の住宅単位の改修の積み重ねでは効果が少なく、集団的・地域的な取組みが求められる場合である。土地利用の混乱や過密化、公害や災害が一地区に集中的に顕在化するときは、地区居住環境全体の改善をはからなければ問題解決にはならない。しかし、この型の再開発は、地区居住環境の改善を志向しているわけであるから、もっとも原則的な点では住民間に反対はないはずである。

事業実施のチャンスからいうと、圧倒的に都市改造型

のものが多い。これは、都市再開発関係法全体が、主として都市改造型の事業とマッチするように組み立てられていること、また事業実施の動機にしても、資本サイドから都市機能の強化を求められることが多いといった理由によるものである。居住地整備型の再開発は、不良住宅が大規模に密集している極端な問題地区などに住宅地区改良法を適用していくといった手法があるだけで、ごく一般的な居住地で居住地整備型再開発をすすめる道はまったく閉ざされている。住宅地区改良事業としてすすめられる場合でも、ただ不良住宅が密集しているだけでは事業化はむずかしく、たとえば事業実施によって主要幹線街路の整備が促進するといった、都市改造型の性格を帯びているものでないと、なかなか着手されない。

豊中の庄内地域の再開発問題も、事業化をはかるとして、準拠すべき再開発関係法がまったくないことが基本的に問題となるところである。現行制度のもとでは、住宅再開発の根拠法となる法律は三つある。第一は土地地区画整理法であるが、庄内地域は木造アパートや零細建売長屋などが建つ過少宅地がきわめて多く、さらに建詰りがひどすぎるため土地の減歩がほとんど不可能で、まず実施できない。第二に都市再開発法があるが、処分床で事業費をまかなうという同法の建て前からみて、一部駅前地域などの商業的再開発か、せいぜいマンション建設に限定した住宅再開発くらいしかできない。現住者の圧倒的多数を占める低所得借家層は、この事業にのり得ない。第三は住宅地区改良法である。同地域内の木造アパートや「文化住宅」の住居水準は相当低いが、それでも同法の不良住宅の基準にあてはまらない。また、同法による事業内容は住宅の建替えに限定されているため、不足不備の公共施設を充当したり、立地基盤を改良したり、あるいは零細工場を移転するといったことは、すべて地元自治体の持出しの事業になってしまう。

木造アパートや文化住宅が集中する地域は、首都圏や大阪都市圏ではかなり広域に及んでいる。これら地域で居住地整備型の再開発の実施がきわめて困難であるという事実には、住居サイドからみた都市再開発事業の限界性が明瞭に示されている。

## 公的再開発事業の論理

土地地区画整理法と都市再開発法、そして住宅地区改良法を俗に都市再開発三法と呼んでいる。これら三法によってすすめられていく公的再開発事業は、概して都市改造型再開発の性格が濃い。これら事業のうち、とくに前二者において、最近、住民の反対が多くなってきている。そのような事態が起こる景背として、二つの根本的な問題点が指摘できる。

第一は、土地地区画整理法にしろ都市再開発法にしろ、事業全体が「採算」原理を貫いていることである。住民が土地・建物を醸出し合い、地域環境の付加価値を高め、価値増加分でもって公共用地を生み出し、事業費を賄うという論理になっている。公的な事業であるといっても、事業が住民負担で、しかもペイすることを原則としている。この論理は、事業展開を二つの面から規制する。一つは、空間的にいって、「換地」あるいは「建替え」という特定の手法を地域全体にユニフォームに及ぼす形でしか事業が進捗していかないことである。土地はいったん全部醸出してもらい、建物は全部取りこわしたうえで、全不動産を再配分するという原則を通すことに例外は認められない。営業の都合上現在地をどうしても動きたくないとか、現住宅の取りこわしでなく、改修して欲しいといった多様な住民要求をとにかく否定し、「減歩」や「権利変換」を強制していかねばならない。いま一つの制約は、時間的にみて土地・建物の不動産を特定の時点で凍結して、≪一挙に≫空間構成を転換するという論理に立たねばならないことである。不動産の配分を公正にするためには、特定の時点で評価し、それに基づいた配分法をオーソライズし、これを絶対にかえれないという方法がいちばん無難なやり方である。しかし、このことが住民にはたいへんな手かせ足かせとなる。本来、住民の生活に対する要求は、たえず変化発展するものであるが、現行の再開発事業では、要求を凍結しないと事業がすすまない仕組みになっている。この点に住民の反対が自然と鬱積する大きな原因がある。

土地地区画整理事業や市街地再開発事業において、住民のコンセンサスがなかなか得られない第二の大きな理由は、事業への地域全住民の平等な参加を保証していないことである。この点はさきに述べたことと関連するが、地域内の土地・建物権利関係者だけしか「負担者」としての参加権を認めていないところに住民間の対立を不可避としている根本的な理由がある。たとえば、都市再開発法で規定されている再開発事業方式の骨子は<権利変換>手続きにある。同法が認めている事業参加者は、所有権者と借地権者のみである。地域住民<全体>を事業に参加させ、生活の論理によって居住権を保証し利害関係を調整するというのではなく、住民を土地・家屋の権利関係で一義的にふるい分けてしまい、特定権利関係者だけの参加を認めようというところに、再開発法体系の論理の最大の弱点がある。事業参加者の受益度も、より大きな権利保有者にはより大きく、零細権利者にはより小さく現われるという傾向がみられるのも無視し得ない点である。

要するに、現行の公的再開発事業は、事業手法の原理そのものに住民のコンセンサスを得にくくしている要因

を潜在させている。だから、法体系の運用を民主化していくことの重要性は決して否定しないが、それだけでは問題解決に限界があることを見きわねばならない。事業の仕組みを変えていく必要があるが、そのオリエンテーションとして二つの点を指摘しておきたい。

第一に、急テンポに空間転換をはかる clearance and re-development の再開方式を改め、土地利用の急激な変更を行わず、居住者が地区に現住しつつ、とくに悪化のひどいブロックから修復あるいは建替えを循環させていく rehabilitation (修復) 手法を中心に整備をすすめていくべきである。アメリカ合衆国では、1950年代に行なわれた連邦の権力を背景としたブルドーザー的な再開が批判され、最近では gradual rebuilding でコミュニティを整備していく方向にかわってきている。イギリスでは general improvement area を指定し、広汎な内容を盛り込んだ居住地整備を漸進的にすすめていくという方向がクローズ・アップされてきている。居住者の多様な生活要求を事業のなかに組み込み、しかも要求の発展をも保証しつつ、バラエティーに富んだ事業展開が可能となる、弾力的な手法が確立されねばならない。

第二に、何といっても地域住民全員の参加を保證する事業組織ができなければならないだろう。この点については、昭和36年制定され、昭和44年現行の都市再開法に吸収された「防災建築街区造成法」の考え方がきわめて示唆に富んでいる。この法律では、事業主体として地区住民からなる「防災街区造成組合」を規定し、その運営方法を細かく規定している。土地・家屋の権利関係いかに問わず、住民全員の組合への参加を保證している。任意設立、加入脱退自由の原則のうえになりたっていたので、せっかくまとまりかけた計画も脱退者がでてこわれるのもしばしばで、実に効率の悪い事業という悪評を受けたが、裏がえしていえば、とことん話し合い意見が合わなければ降り、最後まで残った層は、だれもが納得のいく形で事業を完成させているということである。この事業は都市計画事業でなく、土地収用などの強制力は与えられていなかったし、特定の事業方式を定めているわけではなかった。そのことが、かえって事業の弾力的展開を可能とし、土地の権利調整などにも数々のアイデアが生まれたりした。現行の都市再開法は旧防災街区法が残した貴重な成果を発展的に継承していない。この点の再考を大いに促したい。

### 居住者とその要求の階層性

豊中庄内地域の再開計画も新しい再開方式が模索されるなかで、〈修復手法〉を基調としていくこと、

〈全住民の参加〉を原則にすすめていくことが大筋として固まりつつある。筆者は、地区の事業化が現行法体系にのらず、新しい手法を打ち出さねばならなかったことが、かえってよかったのではないかと考えている。前述したように、現在の再開関係法は住民の利害対立をむしろ激化させる面を内包しているからである。

修復手法をとることは、論理的な詰めとして出てきた結論ではない。庄内地域は面積約4km<sup>2</sup>、人口約9万人で、豊中市全面積の約9分の1のところへ、市人口の約4分の1が張りついている。こういう広大かつ超過密な地域で居住地整備をすすめていくのに、全域にスクラップ・アンド・ビルドを適用していくことなどおおよそ不可能である。居住者の地区内での現住と、地区からの移住をうまく組み合わせながら、とくに悪化のひどい区域から修復あるいは再開を循環させていくシステムの整備の手法を確立することが、どうしても必要である。患部を除去してすべて終りという硬直的な考え方を排し、患者が自力で回復していくことを基調とした療法であるべきである。——地域が広大すぎてとても全域を対象にできないという現実的対処から、だんだんそのような考えに固まっていった。住民参加の点については、地域住民は地元自治会を母体に「住民懇談会」をつくり、一方、役所サイドで豊中市と大阪府で「計画担当者会議」を設け、両組織を仲介する「基本計画作成委員会」で学識経験者の参加を求めつつ、マスタープランをつくっていくという方向をとっている。事業段階で地域住民がマスタープランにどのようにかかわってくるかは今後の課題である。

居住地整備の計画のたて方の基本は、多様な住民の要求を、できるだけ階層的な要求に集約しつつ階層間の利害を調整していくという方向であろう。住民全体のコンセンサスを得ていくには、クラス間の対立を解消していくという形で達成していくのが妥当であろう。そのためには、住民の諸要求を〈住宅階層〉の概念で集約していくことが効果的である。一定の住宅供給事業体によって供給された一定の住宅形式の同質住居集団には、一定の居住者階層が対応しているという考え方が住宅階層の論理である。

庄内地域の住宅タイプは「木造アパート」「文化住宅」「長屋」「1戸建」に分けられ、居住者層はこの順に家族形態の高令化・高収化、世帯主のホワイトカラー化が顕著のようである。1戸建のほとんど全部と長屋の過半数は持家層であり、地域にかなり根をおろした生活をしており、地域への関心も高く、環境改善に対する要求も具体的である。一方、文化住宅や木造アパートになるにつれて、単身者あるいは共稼ぎの新婚夫婦が圧倒的に多い。これら住宅の居住者は定着性少なく、住宅や環境の

改善についても無関心層が少なくない。このように、住宅階層のちがいで町づくりに対する関心のちがいが要求の差異が明瞭である。

土地家屋の権利関係についていうと、1戸建や長屋建に居住する持家層は、ほとんどが借地人であることが特徴的な点である。これら土地の所有者は地域内の旧農家集落の人たちである。1戸建や長屋建は老朽化しているか、あるいは平家が多いため全体として増改築要求が顕著である。しかし、これに関しては地主が地代をあげるとか、地上権の更改料をせまるのが通例で、増改築には大きなブレーキがかかっている。文化住宅や木造アパートも、それを経営する層と土地を所有する層に分れているのが一般的である。これら住宅のかんりの量が建替えの時期にきているが、今後の建物利用をめぐる経営層の思惑と土地所有層のそれとはかなり異なる。土地家屋権利関係からは「持家層」「貸家業層」「地主層」「借家層」に分けられるが、環境改善についてのこれら各層の要求をうまく調整していくことが、事業進捗のキポイントである。

居住地整備は、このように利害と要求が質的に異なるいくつかの階層が互いに協力し合って事業をすすめていかねば達成できない。要求が多様なだけに、それをまとめていくのは非常に困難であるが、要求を対立させたり分裂させたりするのはまことにたやすい。この点では、住民要求のまとめ役としての地元市町村自治体が居住地整備にどこまで本腰を入れるかが、大きな鍵となるようである。

地域内を街区単位でみていくと、住居の集団化状況のちがいを反映し、街区の空間形成にもかなりの質的な差異がみられる。たとえば、1戸建が建ち並んでいるところと木造アパートが密集しているところでは、戸数密度や建ぺい率、容積率に格段の差異がある。このことは、住民の住宅・環境評価にもちがいをもたしている。修復手法の再開発を基調とし、街区単位に多様な対応を示していける、きめ細かいプランをもっていくことが必要

なことを表1のデータは訴えている。全部とりこわし全部建て替えるという在来の手法では、立場や利害関係がそれぞれに異なる住民各層のコンセンサスを得られないのは、むしろあたりまえといえる。

## 自治体の役割

住民各層の要求を集約し異なる階層の利害を調整していくことの制度的保証として、自治体を中心に次の三点の具体化が急務であろう。

① 地域整備計画の策定：都市全体の土地利用計画のなかで地域全体の整備目的を明確にする。それに基づいて住区→街区のディテールプランを作成する。作成にあたっては、住民の意見を民主的に集約するよう計画策定への住民の参加を求める。

② 面よりも線・点の整備：点よりも線、線よりも面をベターとした従来の再開発の常識を180度転換し、ラインやスポットの再開発を手順よく実施していける小規模分散再開発の手法を確立する。その内容も、住宅の共同建替え、小公園・緑道の整備、公共施設整備など、多様な展開が可能となるようにする。

③ 居住者の自力改善と再開発組合：居住者の自力の改善エネルギーを誘導し、集約していく方策として、改善について一致できる層が再開発組合をつくり、組合単位で共同事業をすすめていけるようにする。一つの計画地域内で小単位の組合を、要求の一致できるところからどんどんつくり、事業を推進していく。

以上の三点が制度化されていくと、住民の事業への参加は飛躍的に高まっていくと考えられる。それを実現するため、住民要求のまとめ役としての地元市町村の任務は重大である。自治体は地域住民の後見人となり、事業全体がスムーズに展開していくよう助言・指導を適切に行なっていく姿勢を明確にしなければならない。何よりも、住民自身が再開発組織をつくっていくのを積極的に後援していくことが肝要である。

表1 典型街区別空間構成と建物権利構成

地区	名地区の性格	地区面積 (ha)	密度			容積		建物権利関係						
			住棟密度 (棟/ha)	戸数密度 (戸/ha)	人口密度 (人/ha)	建ぺい率 (%)	容積率 (%)	計	AAA	AAB	ABB	ABC	その他	不明
大島町	旧農家集落	1.77	33.9	50.3	199	38.2	41.5	100 (72)	31.4	34.3	12.9	17.1	1.4	4.6
幸町1	戸建分譲街区、平家主	1.04	83.7	93.3	334	38.3	56.2	100 (92)	42.4	40.0	8.7	7.6	1.1	3.3
西町3	戸建分譲街区、平家多し	0.65	69.2	83.1	268	37.0	42.8	100 (45)	2.2	2.2	66.7	22.2	—	6.7
西町5	戸建と長屋の混在	1.20	63.3	108.3	378	31.9	55.0	100 (102)	1.0	8.8	54.9	24.5	—	10.8
幸町3	アパート・文化の密集	0.60	41.7	676.7	1358	66.0	132.0	100 (26)	3.8	19.2	3.8	65.4	—	7.2
大黒町	長屋と文化の密集	1.14	50.9	295.6	925	44.9	80.1	100 (113)	1.8	3.5	38.9	49.6	—	6.2
三和町	工場街のなかの戸建・長屋	1.75	38.3	90.2	285	40.3	50.2	100 (102)	14.7	4.9	59.8	15.7	1.0	3.9
野町町	長屋・文化・アパート混在	1.35	51.9	292.6	735	59.7	118.2	100 (109)	47.7	48.6	1.8	—	1.0	1.0
駅前	駅前併用店舗街	0.94	54.3	146.8	372	57.7	115.3	100 (95)	37.9	4.2	46.3	8.4	1.0	8.1

注：権利パターン符号は、左端は土地、中央は家屋、右端は使用をあらわし、同一符号はそれらが同一人であることを示す。たとえば、AABは土地家屋所有者は同一人、使用者は別人であることを表わすから、その使用者は借家権者である。

再開発事業では莫大な資金をどう調達するかということが事業を成功させる鍵のようにいわれる。しかし、カネよりもっと重要なのは組織である。地域住民の間で事業を推進していく組織ができれば、あとは組織を強固なものにするほど、資金調達を可能とする組織の信用力は増す。カネはむしろ第二義的な問題である。住民組織をどうつくっていくかという点で自治体の役割はきわめて大きい。なるほど、町づくり組織は住民自身が主体的につくっていくべきものであるかもしれないが、自治体

の適切な働きかけが住民による町づくりのきっかけをつくることを、もっと注目すべきであろう。

そのような働きかけをしていくためには、自治体は町づくりに対するそれ相応の実力を備えておかねばならない。現実には市町村自治体において再開発を弾力的に展開していける技術者、とくにプランナーが不足していることが致命的な弱点である。再開発行政を担当する職員を大幅にふやすことが、再開発問題を正しく解決していくことの最重要の基礎条件である。

## 第20回 海岸工学講演会論文集 1973 93編を収録

● B5判 550 ページ 定価 5500 円 48年11月中旬刊行

## 第19回 海岸工学講演会論文集 1972 73編を収録

● B5判 460 ページ 定価 4200 円 会員特価 3800 円 (〒170 円)

第1回(1954年)より第10回(1963年)および第13回(1966年)、第14回(1967年)は既に絶版となりました。しかしながら再刊を望む声が高いため、とりあえず第1回より第10回まで業者と提携してマイクロフイッシュフィルム(はがき大で1シートに60ページ分が入っています)を作りましたのでご利用下さい。詳細は土木学会事務局編集課へお問合せ下さい。

● 42 シート 14000 円(送料とも) 詳細な索引がついております。

# ボーリング ハンドブック

岩松一雄著

A5・472ページ・¥4500

現在のさく井(ボーリング)技術は、石油採掘技術の領域にとどまることなく、土性調査部門あるいは土木施工部門など広範囲にわたって利用されている。本書はこの現況をとらえ、ボーリング技術者ならびに土木施工技術者を読者対象として、著者がこれまでにえた貴重なデータや研究成果をもとに、ボーリング技術の基礎理論とその最適な施工法を詳細にわたって実務的に解説したハンドブックである。

●主要目次 1編 基礎理論(7章) 2編 掘さく法(12章) 3編 特殊掘さく法(11章) 4編 坑井仕上げ(19章) 付表(110表) 公式集(130式)

## 構造力学 全2冊 基礎土木工学全書4・5

大村 裕著

A5・(I)¥1300 (II)続刊

構造物を解く場合の基礎条件である力のつり合い、変位の適合および力、変位関係の観点から、構造物の弾性変化を基礎として、不静定構造物の各種解法を平易に解説。

## コンピュータによる土木工学演習

大地羊三監修 A5・¥1600

## 土木振動学

小坪清真著 A5・¥2300

## 橋梁工学 鋼橋編

成瀬勝武・鈴木俊男著 A5・¥2800

●森北土木工学全書7

## 新しい土質力学 全2巻

大草重康訳 A5・(I)¥2300 (II)続刊

## 森北出版

東京神田小川町3の10

電話 03-292-2601

振替東京34757