

第4章

「地域力」醸成に向けた コミュニティ住宅の可能性と課題の検証

4-1 序

4-1-1 本章の意義・目的

前章までの考察を通して、「改善型」事業手法は、密集住宅市街地の形成過程とは対照的に、住まいづくりと基盤づくりの〔主体・理念・計画〕の統合化が徹底されていない実態が明らかとなった。しかし、住環境整備を通して「地域力」を醸成するには、住まいづくりと基盤づくりの一貫性を保証し、両者の相互関係を生み出すことが不可欠である。そのためには、住民の主体性を重んじ、地域文脈の継承を目的とするまちづくりの意図を、どれだけ住まいづくりの場面に適用させることが出来るかが問われ、その実現に向けては、即地・即人的な計画視座が有効であると考えられる。住環境整備に際して、地域に内在する特殊性や多様性にこだわり、それらを尊重することは、地域固有の住環境を創出し、従前環境で培われた集住文化や安定した地域社会の持続的発展に寄与するであろう。

これまで、個別の住宅更新への公共セクターの介入方法は、密集事業が任意事業であることや、個人の資産形成の一端を担うことが影響して、建築協定や地区計画に代表される〔規制・誘導〕が主流であった。早田幸はこうした状況を、「再開発と比較すると、ひどく臆病であり続けているように思う」と評し、その介入力の弱さを問題視している¹⁾。それとは対照的に、共同建替やコミュニティ住宅は、公共セクターが住まいづくりに主体的に関与できる数少ない対象である。さらに、こうした住宅は集合形態をとるため、共同居住が可能・集住生活の継承・地域に根ざした暮らしの実現等、ヒト・モノ・コトの多元的均衡によって熟成されてきた、従前の環境構造そのものを継承することが可能である。

「地域力」を醸成するためには、住まいづくりと基盤づくりの両面から、まちづくりの質を高めることが必要であり、共同建替やコミュニティ住宅は、住まいづくりの側からそれを高めていく存在と位置づけられる。しかしながら、共同建替は、住民の根強い戸建志向や権利調整の複雑化等が影響して、事業手法として一般化したとは言い難い。コミュニティ住宅も、事業施行により弾き出される住宅困窮者の受け皿として、住宅の戸数調整を主眼に些かネガティブに供給され、空間的・社会的に地域から遊離する結果に陥っているように思われる²⁾。

そうした背景に基づき、本章では、九州内で既に建設されているコミュニティ住宅5事例に、第2・3章で取り上げた、北九州市 K 地区と筑紫野市 S 地区の住環境整備事業の中で、即地・即人的な集住体計画を実践している改良住宅2事例を加えて、「地域力」醸

成に向けたコミュニティ住宅の可能性と課題の整理を目的としている。第一に、集住体計画の実際を即地・即人性という視点から評価する。ここでは、即地・即人的計画を、①〔継承性：従前の密集住宅市街地に近似した環境構造を創出する計画〕②〔個別性：入居希望者の個性を住環境づくりに生かす計画〕③〔一体性：住まいづくりとまちづくりの相互関係を生み出す計画〕と定義し、各事例の集住体計画への適用実態と事例間の差異を明らかにする。第二に、住まいづくりと基盤づくりの乖離の要因を住環境整備事業の特性に求める。具体的には、①住環境整備の事業展開、②計画・事業体制、③コミュニティ住宅の事業上の位置づけを考察の対象に取り上げ、これらに潜んでいる制度的・運用的課題を析出し、住まいづくりと基盤づくりの応答関係を促進する計画手法の提示を行う。

4-1-2 調査対象事例の概要

本章では、九州内でコミュニティ住宅の建設実績のある、長崎市 Jz 地区、北九州市 Hm 地区、日向市 Hs 地区、福岡市 Hz 地区、久留米市 Hb 地区を研究対象に取り上げている。これらの事業地区は、戸数密度や老朽住宅率といった、密集事業の採択要件を満たす点では共通するものの、従前環境の特性、住環境整備の目的・手法、コミュニティ住宅の位置づけや計画特性には各々の特徴が窺われる（図 4-1～3）。

従前環境の実態に着目すると、Hm は比較的小規模な漁村集落で、住戸の建て詰まりによって個別更新が滞った結果、全体の約 9 割が密集事業の除却対象に該当する老朽住宅である。Jz と Hs は斜面地に住宅が密集しているため、平坦地の密集住宅市街地以上に、高齢者にとっての日常生活の不便さや個別の住宅更新の停滞が問題視され、早急な利便性と防災性の向上が求められてきた。Hz と Hb は都心部に隣接した既成市街地であるため、密集の緩和以上に、地区内で多発している交通事故や慢性的な交通渋滞の解消が求められてきた。このように、従前環境の特性や密集事業を通して改善すべき課題は事例毎に異なっており、事業制度の選定経緯や計画手法の設定に影響を及ぼしている。

住環境整備の事業手法は概ね二分され、Jz・Hm・Hs は密集事業単独で、Hz・Hb は密集事業と土地区画整理事業の合併施行によるものである。単独施行の場合、住戸の密集緩和や道路網整備による防災性・利便性の向上を目的とする「住宅・住環境」改善の性格が強い。但し、その事業計画は、Jz や Hs のように狹隘道路の拡幅整備を主目的に掲げるものから、Hm のようにスクラップ・アンド・ビルドによる環境改善まで多様である。それに対して、合併施行の場合は、事業区域内の「住宅・住環境」改善と共に、交通渋滞や事故

の減少を目的に、鉄道の高架化や都市計画道路の整備が計画されるなど、よりマクロな視座を孕んだ、都市機能全体の最適化をも視野に入れた事業計画が立てられている。

コミュニティ住宅の建設計画に着目すると、スクラップ・アンド・ビルドによる環境改善を計画している Hm では、8 団地 153 戸のコミュニティ住宅の建設が予定されており、従前の総住戸数に対するコミュニティ住宅の計画戸数は約 4 割を占めている。それに対して、Jz・Hs は狭隘道路の拡幅が事業の主目的であること、Hz・Hb は土地区画整理事業が中心事業で、戸建住宅の再建が原則となるため、コミュニティ住宅の計画戸数は少なく、事業上の役割は些か低いものに留まっていると言えよう。既に建設されているコミュニティ住宅は、Hs の [2 階建・住戸数 4 戸] という小規模なものから、Hz の [7・10 階建・住戸数 88 戸] という比較的大規模なものまで多様である。しかし、その住戸・住棟計画に着目すると、Jz 以外の事例は、・住戸の南面開放・住戸北側に共用通路を配置・nLDK 型の住戸プランといった、一般的な集合住宅の計画原理が踏襲されている。

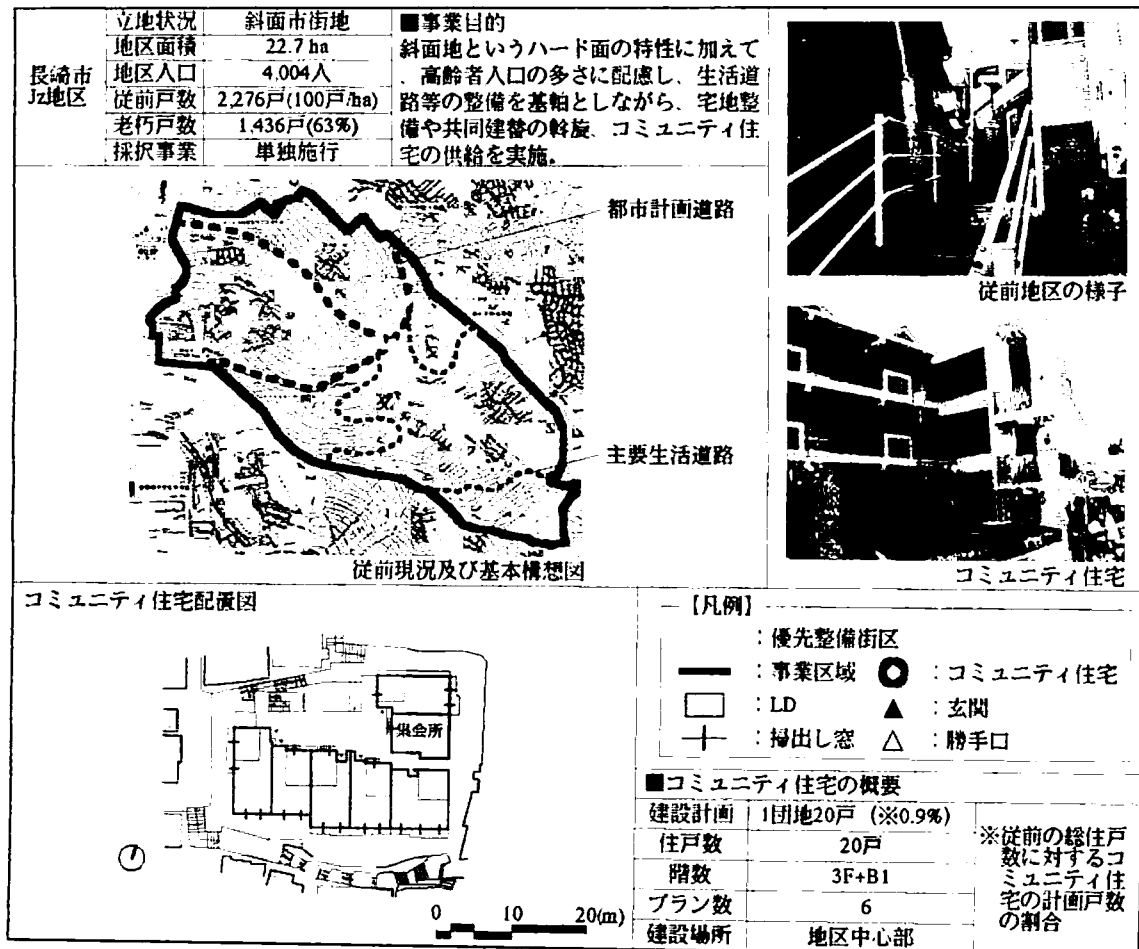


図4-1 従前地区と住環境整備事業の概要 (長崎市Jz地区)

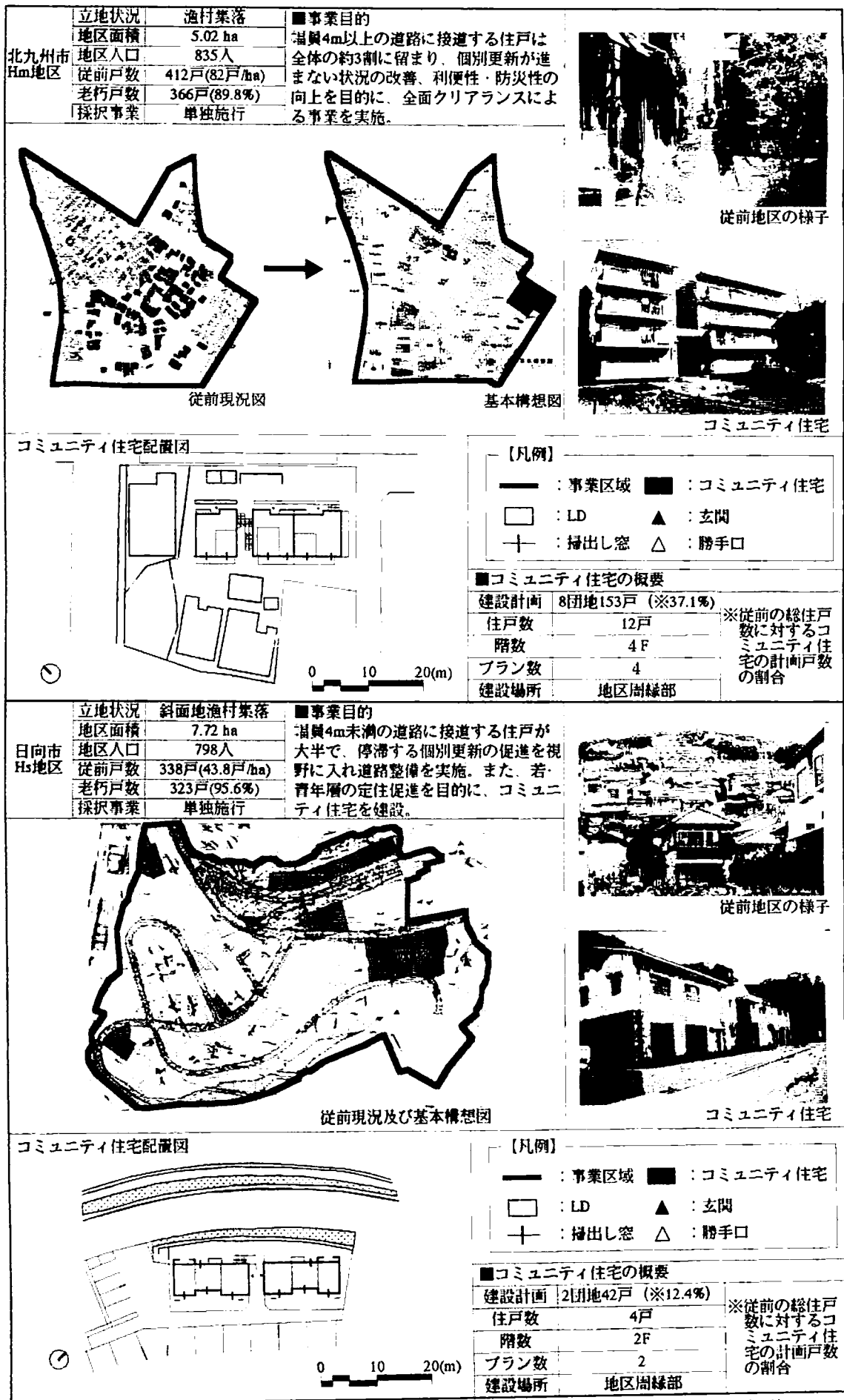


図4-2 従前地区と住環境整備事業の概要(北九州市Hm地区・日向市Hs地区)



図4-3 従前地区と住環境整備事業の概要（北九州市Hz地区・久留米市Hb地区）

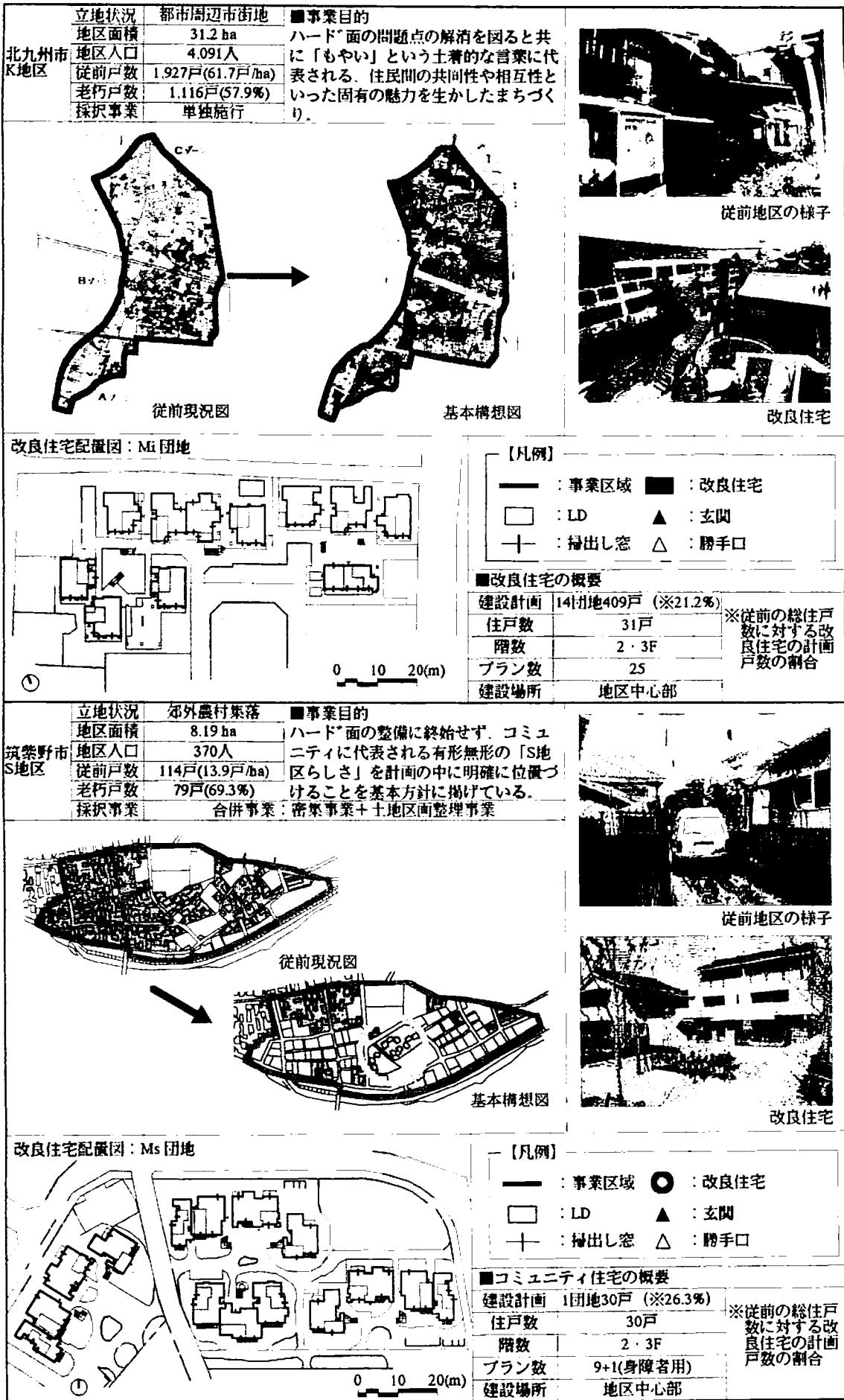


図4-4 従前地区と住環境整備事業の概要（北九州市K地区・筑紫野市S地区）

北九州市 K 地区と筑紫野市 S 地区の住環境整備事業では、近隣コミュニティの持続的発展を計画視座に掲げた改良住宅が建設されている（図 4-4）。従前地域に存在した路地空間の継承を目的に、住棟の分節化やそれによる囲みの形成、共用空間への住戸の開放化によって、[公-共-私]空間の緩やかな接続性を生み出している。さらに、計画前段階で入居希望者を特定することで、住民一人ひとりの個別性をも、ハード・ソフト両面にわたる集住体計画に反映させようとしており、即地・即人的な集住体計画を実践している希少な事例と位置づけられる。

4-1-3 調査概要

具体的な調査は、1999年6月から7月にかけて、密集事業の中でコミュニティ住宅を建設している全国32事例を対象に、計画・事業報告書等の資料を請求し、コミュニティ住宅の建設実態や計画特性を把握する調査を実施した。こうして、コミュニティ住宅のハード・ソフト両面にわたる計画特性を整理した後、同年10月から11月にかけて、「地域力」醸成に向けたコミュニティ住宅の可能性と課題を析出する調査を実施した。具体的には、九州内でコミュニティ住宅の建設実績のある5地区を調査対象に取り上げ、密集事業を管轄する部局の担当者に対して、事業区域の従前環境に対する印象・評価、密集事業の発足の経緯や事業手法・組織体制、コミュニティ住宅の建設目的や計画手法等に関するヒアリング調査を実施した（表4-1）。なお、改良住宅2事例を対象とする調査は、第2・3章の調査の中で同時に行っている。

表4-1 調査概要

調査対象地区	調査対象者の担当部局	調査日	[ヒアリング調査の主だった内容] ■事業区域の従前環境に対する印象・評価 ・機能的側面（住宅、道路、施設等） ・社会的側面（コミュニティ、自治会活動等） ■密集住宅市街地整備促進事業の実態 ・事業発足の経緯 ・事業手法の選定理由 ・組織体制と各主体の役割（行政、住民等） ・事業の進捗実態 ■コミュニティ住宅の計画特性 ・建設目的 ・計画手法・体制 ・計画内容（住戸・住棟・外構計画） ・コミュニティ住宅への自己評価 ・住民参加による計画づくりの可能性
長崎市 Jz地区	都市整備部 まちづくり課	1999年 11月02日	
北九州市 Hm地区	建築都市局 住環境整備部	同年 10月26日	
日向市 Hs地区	建設課 住環境整備係	同年 10月29日	
福岡市 Hz地区	建築局 住環境整備部 住環境整備課	同年 10月25日	
久留米市 Hb地区	建設部 区画整理課	同年 10月21日	

4-2 即地・即人性からみたコミュニティ住宅計画の実態

「地域力」醸成に向けたコミュニティ住宅の具体的な計画実践を明らかにする。そこで、「地域力」を高める必須のファクターである、即地・即人的な計画手法を、①従前の環境構造を継承する計画、②入居者の個別性を尊重する計画、③住まいづくりとまちづくりの一体的な計画と定義し、集住体計画の実態と事例間の差異を整理しながら、コミュニティ住宅計画の評価を行う。

4-2-1 従前の環境構造を継承する計画実践

(1) 住戸内外空間の接続性

従前住戸の空間構成は、隣接・対面する住戸と生活が直接向き合わないよう配慮することで、双方の住宅の開放性を保証したり、狭小住戸ならではの開放的な室構成を取り入れる等、密集性や狭小性といった固有の住環境に対する巧みな空間的対処が随所にみられた。加えて、密集住宅市街地の路地は通路としての機能を有しつつ、沿道住戸の狭小性・開放性と相俟って、家事や井戸端会議が行われる安定した生活空間であった。こうした、住戸と路地の接続性の高さによって、ヒト・モノ・コトの表出・溢れだしや多様な近隣関係といった「地域固有の生活価値」が熟成されてきたと言えよう。

そこで、コミュニティ住宅と改良住宅の住戸内外空間の接続性をみると、従前の路地空間を継承・再現しようとする計画が、幾つかの事例で実践されている（図4-5：以下文中の（数）は、図4-5の計画概要に対応）。Mi・Jz・Ms・Hs の4事例では、住戸内外空間の接続性の保持が計画上意識されている。Ms と Hs は接地階のみであるが(4・5)、Mi と Jz では、ほぼ全ての住戸が共用空間に対して開放的に設えられている。Mi は、「地域固有の生活価値」を熟成してきた住戸と路地の関係を直接的に継承している。住戸内の日常的居場所となる LD 空間は共用通路に対して開放的に設えられ、かつ、住戸近傍空間には滞留行為を促進するカバードスペースを計画するなど、従前地域にみられた開放的な生活を継承しようとしている(1・2)。Jz も Mi と同様に、従前地域に数多く見られた「縁側コミュニティ」の継承を意識した計画が実践されている。共用通路が住戸北側に位置するという不利な環境条件を抱えながらも、日常的居場所である LD 空間を隣接させることで、住民同士の日常的な出会いの機会を生み出そうとしている(3)。

それとは対照的に、Hm・Hz・Hb の3事例は、4時間日照の確保とプライバシーの保護を意識した結果、住戸は南面に対しては開放的であるものの、共用通路に面する箇所は総

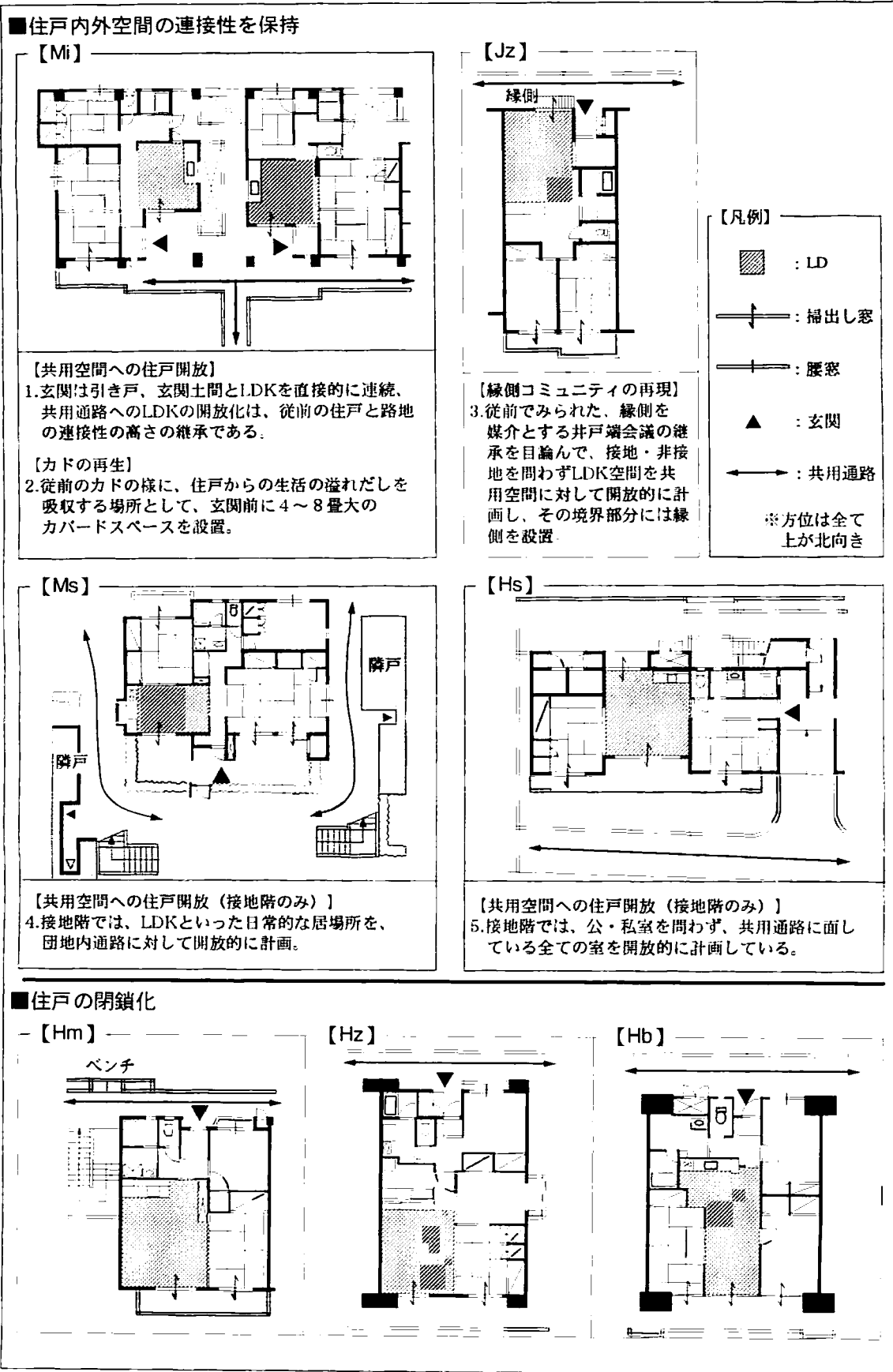


図4-5 住戸内外空間の接続性

じて閉鎖的に設えられている。Hm の共用通路には、従前地域に見られた、路地での井戸端会議の継承を目的にベンチが備え付けられている。しかし、Jz の縁側とは異なり、住戸との接続性が弱いため、日常的な利用は期待しにくい。

(2) 近隣コミュニティの継承

従前環境で培われたコミュニティや集住文化を継承するには、住民間の物理的・心理的距離を従前と同じレベルに保つことが肝要であろう。そのためには、従前コミュニティそのものを継承することが求められる。そこで、各事例の入居者の特定方法と住戸配分の手順の実態を明らかにする（図4-6：以下文中の（数）は、図4-6の計画概要に対応）。

コミュニティ住宅は、入居資格者を事業区域内に居住する住民に限定しているため、入居希望者を計画前段階で特定することが可能である。入居者の特定経緯に着目すると、Mi・Hm・Ms では計画時に入居者を特定している。その中でも、Mi と Hm は隣組単位の区域を選定した上で、その中から、コミュニティ住宅や改良住宅への入居を希望する住民を選出するという手順を踏んでいる(1・2)。こうした隣組単位の集団入居は、従前コミュニティの直接的な継承を実現するであろう。それに対して、Ms では、事業地区全域から入居希望者を募っており、入居者が高齢者ばかりに偏らないよう、若い世代に対しても積極的な入居勧誘を行うなど、新たな集住コミュニティの創出を目指している(3)。その他の事例は、竣工後に入居者を募集している。Jz と Hb は Mi・Hm と同様、入居資格者の居住区域を設定しているものの、その目的は、コミュニティ住宅を「仮住まい住宅」として利用することによる、密集事業自体の円滑な進捗の実現にあり、必ずしも、従前コミュニティの持続的発展を主目的に据えたものではない(4・5)。

続いて、住戸配分の手順に着目すると、Ms 以外は、入居希望者自身が住戸位置を選定することが可能である。その中でも、Mi と Hm は入居希望者のほぼ全員の立ち会いによって住戸位置が決定されている(8・9)。特に Mi は、入居希望者同士の対話を通して、「高齢者等の弱者は接地階、親類や隣近所だった者は上下階や隣合せ」といった、住民主体による住戸配分が行われている。それに対して、Jz・Hb・Hs・Hz では、入居希望者と行政の個別交渉によって住戸位置が選定されている。その過程には、入居希望者の意向だけでなく、コミュニティ住宅の計画特性や行政側の管理上の都合も少なからず影響しており、住戸位置の選定が主体的に行われているとは言い難い(10~13)。Ms の住戸配分も同様に、行政とプランナーが、入居希望者の属性や住要求に配慮した住戸配分を行っているものの、

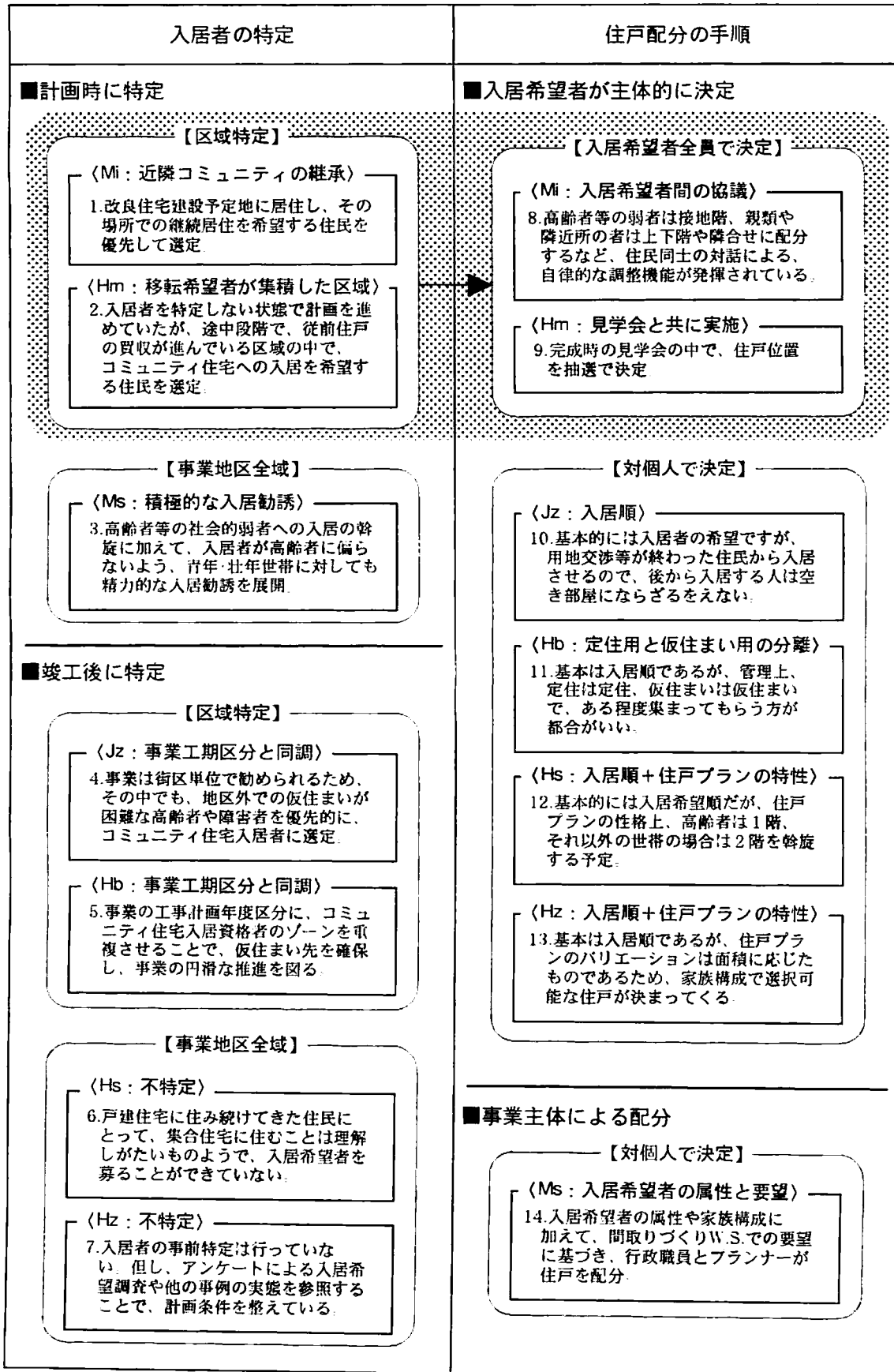


図4-6 近隣コミュニティの継承

住民自身はそうした選定過程に主体的に関与することが出来ていない(14)。

コミュニティ住宅の計画・建設を通して、住民一人ひとりの潤滑な環境移行や従前コミュニティの継承を実現するためには、Mi や Hs のように、隣組単位の集団移転と従前の近隣関係等に配慮した住戸配分方法が優位に働くであろう。

4-2-2 入居者の個別性を尊重する計画実践

集住環境をより豊かなものにするためには、住環境形成主体としての住民の力を積極的に評価し、住環境づくりへの主体的関与を実現する仕組みを計画に内在させることが求められる。コミュニティ住宅や改良住宅は、計画前及び計画段階で入居者を特定することが可能であり、実際に Mi・Hm・Ms ではそうした動きがみられる。そこで、入居希望者を計画づくりのパートナーと位置づけることによる、集住体計画の豊潤化の実態を明らかにする(図4-7:以下文中の(数)は、図4-7の計画概要に対応)。

Mi・Ms・Hm は、計画期及び計画段階で入居希望者をほぼ特定しており、計画プロセスにも主体的に関与している。Mi では、皆で一緒に計画づくりに取り組む「全体会議」と、個々の住要求を詳細に把握する「個別ヒアリング」を織り交ぜて、計画づくりを進めている(1)。その結果、従前住戸に近似した開放的な住戸プランや、従前の路地空間の継承を目的に、各住戸のバルコニーを開放的に連続させた「立体路地(続きバルコニー)」が生み出されている。さらに、住環境づくりを永続的な取り組みと捉え、従前の密集住宅市街地の形成過程にみられる、住民の自律的な住環境形成の過程と成果を高く評価し、住民自身による空間の時熟化に期待して、外構部分の大半を土仕上げのままの「たね地」に留めている。Ms では、入居希望者を対象とする「間取りづくりワークショップ」を実施している。プランナーと住民の協働による間取りづくりが行われ、その成果として、7タイプの住戸プランがつくられている(2)。Hm は、Mi・Ms に比べて頻度やプログラムは小規模であるが、実施計画の途中段階で、入居希望者に対して計画案を提示する機会を用意している。そして、そうした取り組みを通して顕在化した住民側の要望に応え、和室続き間や仏壇置き場の新設といった計画案の修正が行われている(3)。

その他の事例では、入居希望者自身の住要求を把握し、それを集住体計画に反映させるような取り組みはなされていない。地域住民の意見に耳を傾ける必要性は認識しているものの、事業の円滑な進捗や仮住まい利用の重視、計画主体としての住民の能力を軽視する姿勢等が、官民協働による計画づくりの可能性を阻害していると言えよう(5~7)。

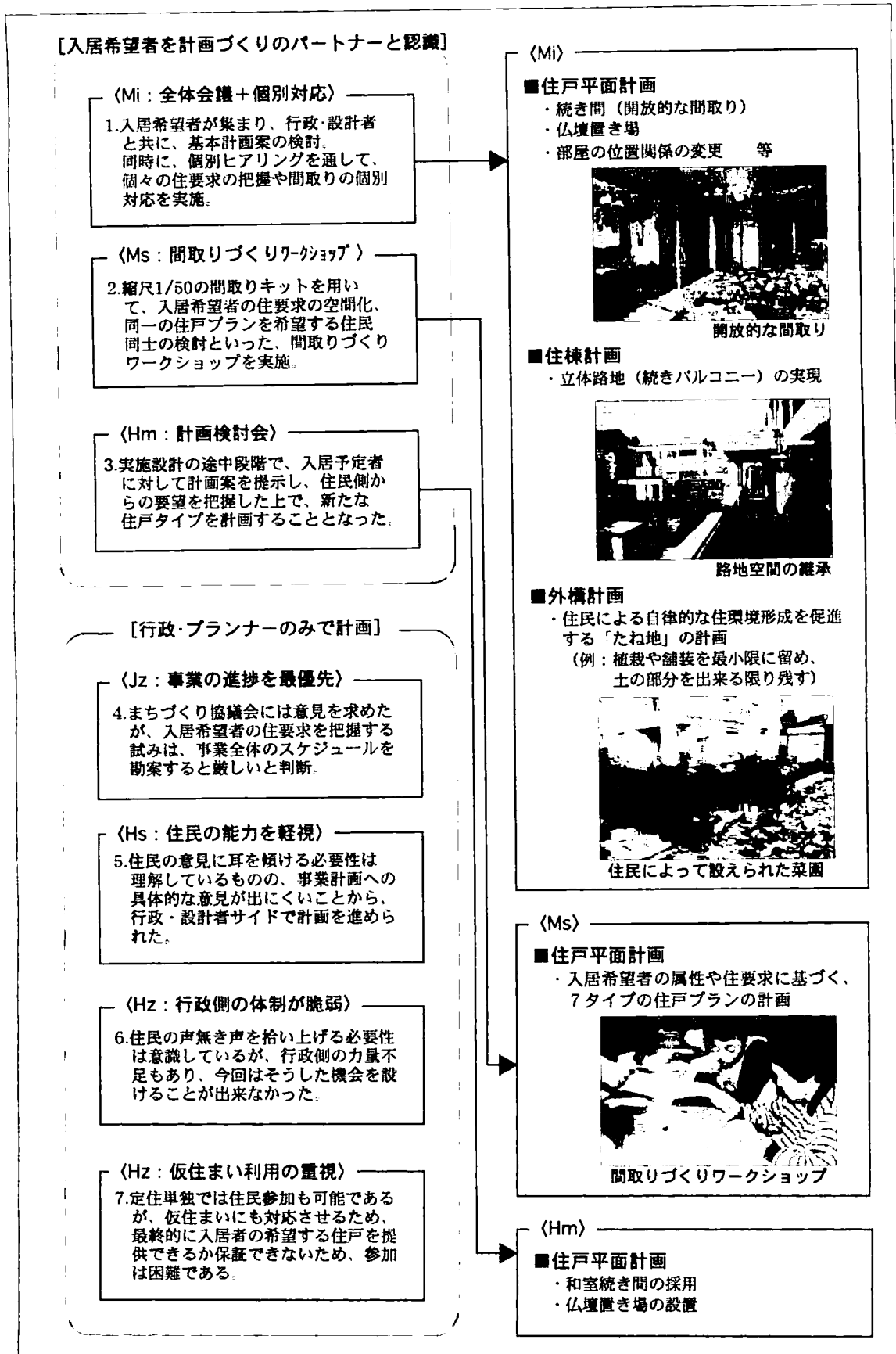


図4-7 入居者の個性性を尊重する計画実践

4-2-3 住まいづくりとまちづくりの一体的な計画実践

コミュニティ住宅の建設を通して、密集住宅市街地に不足しているオープンスペースや施設等を地域に提供することは、コミュニティやまちづくり活動の活性化を促進するであろう。そこで、住まいづくりとまちづくりの連動を視野に入れた、コミュニティ住宅の計画実践を明らかにする（図4-8：以下文中の（数）は、図4-8の計画概要に対応）。

建設場所の選定経緯に着目すると、Ms と Mi は、コミュニティの継承や活性化を意識して、地区中心部に改良住宅を建設している(1・2)。それに対して、Jz を除くコミュニティ住宅4事例では、密集事業自体の円滑な進捗が考慮され、工事のしやすさや土地取得の簡便さを優先した結果、地区周縁部に存在する公共用地が選定されている(4~7)。

こうした建設場所の選定経緯は、コミュニティ住宅と周辺環境の相互関係のありようにも差異を生じさせている。Jz と Mi では、周辺住民の生活動線を団地用地内に積極的に引き込んでいる。Jz は、事業区域が斜面地であることから、日常生活に伴う上下移動の利便性向上を目的に、地域住民の生活道路として、コミュニティ住宅の共用通路やエレベーターが計画されている(8)。Mi も、敷地境界部の開放的な設えや分節化された住棟配置によって、多くの周辺住民が日常的に改良住宅用地を通り抜けている(9)。密集事業の実施に伴い、従前の路地は拡幅整備され、利便性や効率性は飛躍的に向上したものの、歩行者にとっての安定した生活道路という性格は薄れている。Jz や Mi のように、コミュニティ住宅や改良住宅の外構部分を、周辺住民の生活道路として設えることは、従前の路地と同様、自動車等の存在に脅かされない安定した空間を提供することとなり、同時に、団地内外住民の日常的・偶発的交流の促進に拍車かけられるであろう。

Ms と Hz は、外構部分に公園的性格が付与されている。Ms の地区中心部には、住民が頻りに集う隣保館が事業前より存在しており、公園と改良住宅をその隣接地に新たに建設することで、地域全体のコミュニティゾーンの形成を目指している(10)。Hz は、建設用地が広大であるため、低・中層の住棟計画も物理的には可能であったが、地上レベルの空間を地域全体の広場として活用するために、あえて高層化を選択している(11)。

その他の3事例でも、既存建築物との景観的調和や日照・通風等の環境条件を悪化させないように、階高や住棟配置を決定するなど、周辺環境への計画上の配慮は窺われる。しかし、前出の事例とは大きく異なり、コミュニティ住宅と周辺環境の相互作用は計画上意識されておらず、本質的な意味でのまちづくりには結びついていないと言えよう(12~14)。

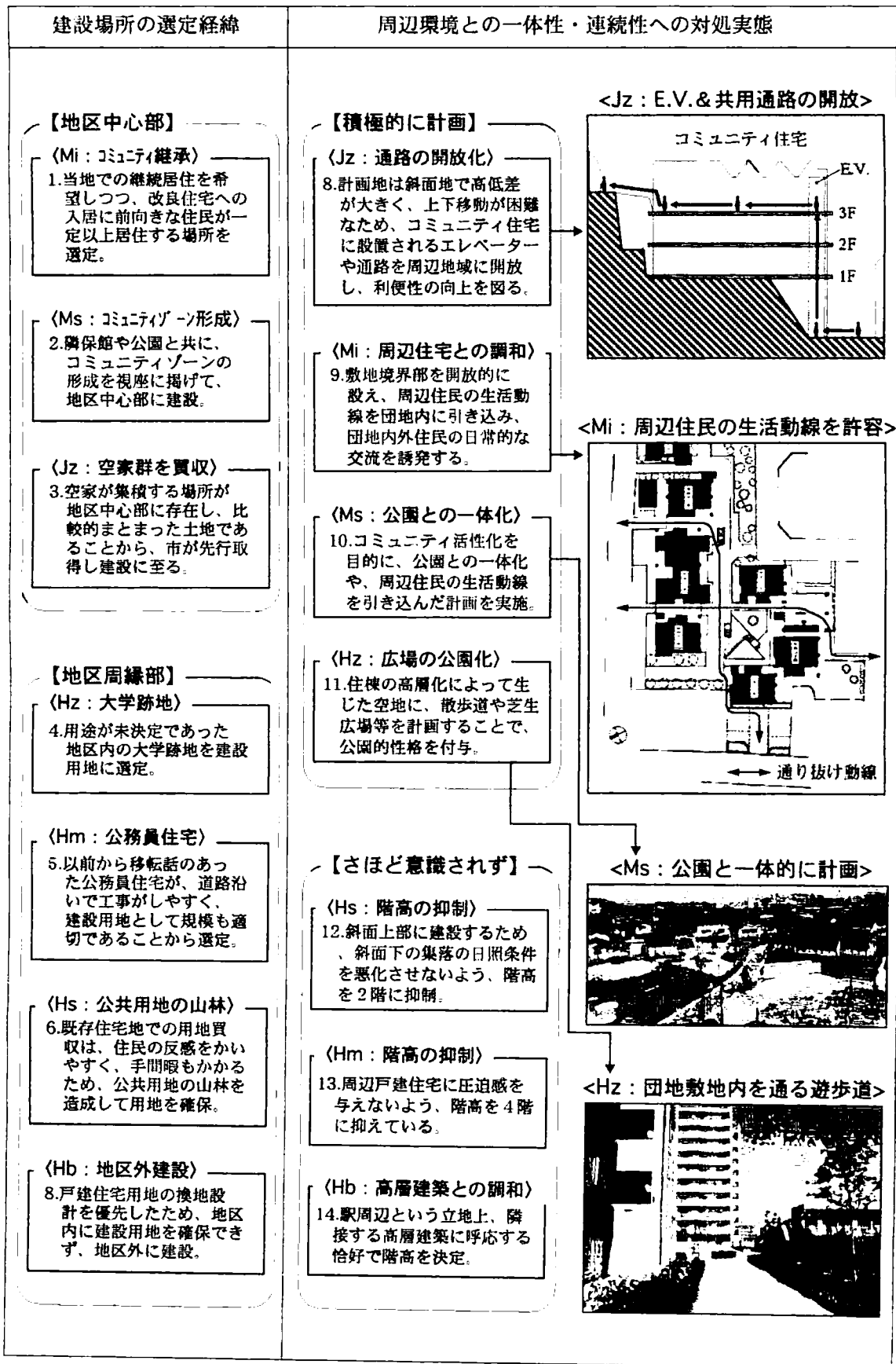


図4-8 住まいづくりとまちづくりの一体的な計画実践

4-2-4 即地・即人性からみたコミュニティ住宅計画の評価

コミュニティ住宅の計画・建設を通して「地域力」を高めるには、〔継承性：従前の環境構造を継承する計画〕、〔個別性：入居者の個性を尊重する計画〕、〔一体性：住まいづくりとまちづくりとの相互関係の計画〕の包括的な展開が必須とされる。

そこで改めて、即地・即人性からみた集住体計画の特性を整理すると（表4-2）、Mi・Ms が、〔継承性〕〔個別性〕〔一体性〕の計画を包括的に展開しているのに対して、コミュニティ住宅は、事例間の差異は窺われるものの、どれも部分的な実践に留まっている。

例えば、Jz では、密集事業の計画前段階に、地域の魅力と課題を発掘する調査が、プランナーによって精力的に行われている。そうした地域文脈を解読する作業の成果が、縁側コミュニティの継承を目的とする「住戸内外空間の接続性」や、周辺住民の利便性の向上を図る「まちづくりとの連動性」といった空間計画に反映されていると言えよう。Hm は、コミュニティ住宅の計画段階で入居希望者の大半を特定している。その結果、従前コミュニティの円滑な継承をはじめ、入居希望者の意見を尊重した住戸平面計画の見直し、入居希望者総出による住戸位置の決定等、主に集住環境のソフト面の豊潤化に向けた取り組みが実践されている。

しかし、Jz は〔個別性〕に代表されるソフト面、Hm は〔継承性〕や〔一体性〕の中のハード面への具体的対処に弱い嫌いがある。これは他のコミュニティ住宅も同様であり、「地域力」醸成に向けたコミュニティ住宅のパフォーマンスが計画上生かされていないように思われる。換言すると、密集事業に伴い住宅を失う人々を対象とする「受け皿」住宅としての側面ばかりが注目されており、事業主体自らが、まちづくりに貢献するコミュニティ住宅の可能性やポテンシャルを制限しているように見える。そのことが影響してか、現在、コミュニティ住宅への入居希望者が少ないことが全国的に問題となっている。特に、事業前の持家層の大半は入居に消極的と言われている。こうした状況を是正するためには、コミュニティ住宅の建設目的を、住宅困窮者の受け皿となる「箱モノの供給」から、住民一人ひとりの生活の質的向上や地域社会の活性化を促進する「住環境の創造」へと大きく転換させなければならない。つまり、モノづくりから暮らしづくりへの転換が必要不可欠である。実際に、Mi や Ms ではそうした改良住宅づくりが行われており、事業前の持家層も数多く入居している。また、竣工後は、日常的な維持・管理活動や菜園活動といった、住民主体による住環境づくりが行われており、ハード・ソフト両面にわたる住環境の時熟が進行している。

こうした、コミュニティ住宅と改良住宅の間に存在する、即地・即人的な計画実践の格差は、密集事業と小集落地区改良事業という事業制度に起因するものではないと思われる。改良住宅であっても、〔継承性〕〔個別性〕〔一体性〕に一切配慮しない事例実態も数多く存在する。ただ、Mi・Ms に関しては、官民の協働・連携と、それを通して培われた両者の信頼関係によって、制度的・経済的論理に代表される様々な障壁を乗り越え、質の高い集住体をつくりあげることが出来たと言えよう。今後、コミュニティ住宅の計画・建設を通して「地域力」を高めるには、住まいづくりと基盤づくりの乖離に代表される、住環境整備事業の制度的・運用的課題を早急に整理する必要があるだろう。

表4-2 即地・即人性からみた集住体計画の特性

		改良住宅		コミュニティ住宅				
		Mi	Ms	Jz	Hm	Hs	Hx	Hb
継承性	住戸内外空間の接続性	◎	○	◎		○		
	コミュニティの継承	◎	○		◎			
個別性	入居希望者の計画上の位置づけ	◎	◎		○			
一体性	地区中心部への建設	◎	◎	◎				
	まちづくりとの連動性	◎	◎	◎			○	

【凡例】

- ◎：集住体計画の中心的事項
- ：部分的・試験的な計画実践

4-3 住まいづくりと基盤づくりの連動に向けた住環境整備事業の課題

住環境整備を通して「地域力」を醸成するには、住まいづくりと基盤づくりの一貫性を保証し、両者の相互関係を生み出すことが不可欠である。しかし、「改善型」事業手法の大半は、両者の〔主体・理念・計画〕の乖離が顕著である。そこで、その要因を、住環境整備の事業展開、計画・事業体制、コミュニティ住宅の事業上の位置づけに求め、住まいづくりと基盤づくりの連動に向けた住環境整備事業の制度的・運用的課題を析出する。

4-3-1 全体から部分への事業展開

密集事業をはじめとする住環境整備の事業展開は、「全体構想から部分計画へ」という流れが一般的である³⁾（図4-9：以下文中の（数）は、図4-9の意見番号に対応）。

密集事業の実施に際しては、まちづくりの基本的な方針である「整備計画」を作成し、大臣承認を得る必要がある。「整備計画」の作成に際しては、地区の現況調査を通して、主に住環境の物理的・機能的側面の実態を整理したうえで、道路網整備や老朽住宅の除却といった、向こう10年程度の整備課題を定めることが求められている。

大臣承認を得た後、まちづくりの目標である「事業計画」を作成し、大臣に報告することが義務づけられている。具体的には、「整備計画」で定めた整備事項のうち、優先的・重点的に整備する街区や道路を選出し、事業内容や事業費といった具体的な整備プログラムの作成が行われる。この「事業計画」に対して、国から補助金等の助成が行われる。

「整備・事業計画」が国から認可され、住環境整備を実施するための制度的・経済的条件が整えられた後、まちづくりの目標の実現に向けて事業が推進される。「事業計画」で定められたスケジュールを基調としながら、道路網や公園・広場といった基盤づくりや、老朽住宅の除却・建替や共同・協調建替の推進、コミュニティ住宅の建設といった住まいづくりが具体的に進められることとなる。特に、住まいづくりに関しては、「事業推進期」になって、ようやく、老朽建築物の除却費や建替促進費が明らかとなるため、住民一人ひとりにとっての住環境整備計画は、ここから始まるといっても過言ではないだろう。

このように、現在の事業制度では、「全体構想」がまとまらない限り、具体的な「部分計画」に取り組むことは出来ない。しかし、整備・事業計画期につくられた「全体構想」に、地域や住民の主体性が十分に発揮されているとは言い難い(1~5)。寧ろ住民側は、従前住戸の買収による補償額の提示がなされる事業推進期において、住環境整備に対する主体性を発揮し始めている(6・7)。こうした、全体から部分への予定調和的な事業展開が、

	検討内容・手順	各主体の対処・意識
整備・事業計画期 全体構想	<p>■住環境整備の総論に対する合意の獲得</p> <p>[整備計画：まちづくりの基本的方針]</p> <p>□地区現況調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地区の問題点、整備課題の整理 ・住環境、防災性の客観的評価 ・地区の魅力向上の視点 <p>↓</p> <p>□整備計画の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地区の将来像を描く ・事業で整備する事項を整理 <p>▼</p> <p>[大臣承認]</p> <p>↓</p> <p>[事業計画：まちづくりの具体的目標]</p> <p>□優先整備事項の選定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・整備計画の内容のうち、優先的、重点的に整備する街区や道路についての具体的な事業計画の検討 <p>↓</p> <p>□事業計画</p> <ul style="list-style-type: none"> ・整備プログラムの作成（約10年間） ・事業内容、事業量、事業費の把握 <p>↓</p> <p>[大臣への報告]</p>	<p>〈住民側の反応〉</p> <p>【総論賛成】</p> <p>1.この段階は、「まちがよくなるならいいんじゃないの」という雰囲気だった(Hb)。</p> <p>【事業イメージがつかめない】</p> <p>2.最初はわからないから、ただ漠然としているだけ。だから、反対というのはそれほどでもなかった(Hm)。</p> <p>【住環境整備への受容性】</p> <p>3.意見を求めても、「俺達には分かん」、「案を示してくれ」といったお任せしますといった意見が殆ど(Hs)。</p> <p>〈行政側の見解〉</p> <p>【事業承認申請の獲得が主目的】</p> <p>4.大臣承認を得る段階で計画図を出さなければならぬから、全員じゃないにしても大多数の方に合意してもらうような計画図をつくらなければならない(Hm)。</p> <p>【事業主体が提示するたたき台】</p> <p>5.これは意向調査に基づいてつくられた、「こういう住環境整備が可能なのではないか」という「たたき台」なんです(Jz)。</p>
	事業推進期 部分計画	<p>■住環境整備の各論に対する合意の獲得</p> <p>[事業推進：まちづくりの目標実現]</p> <p>□基盤づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路網整備 主要道路 区画道路 ・公園・広場の整備 ・地区集会所等の整備 <p>□住まいづくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建て替え支援 老朽住宅の買収・除却 共同・協調建替の推進 建替資金の支援 ・従前居住者用住宅の確保 コミュニティ住宅整備 <p>↓</p> <p>[事業計画の進捗状況の把握・見直し]</p>

図4-9 全体構想と部分計画の乖離

地域の実状に即していないことは、事業主体である行政側も強く認識しており、新たな対処策を講じる必要性に迫られている(8・9)。

現在の住環境整備の事業展開は、住民の個別性に対処しきれていない「全体構想」を、事業の目標像（整備量・進捗率等）に据え、住まいづくりに代表される「部分計画」は、その実現に向けた一手段として位置づけられている。全体性の論理が個別性の形成に多大な制約をもたらすことによって、両者は相克的な関係になりやすく、全体の流れに反する個人の意向や要望は「問題」として捉えられ、事業内容の豊潤化や官民の信頼関係等に影響を及ぼしかねない。より良き住環境整備を実現するためには、[ヒト・モノ・コト]づくりの包括的な展開が求められ、「全体構想」と「部分計画」の計画プロセスの共有化が必要不可欠であろう。

4-3-2 行政主導による計画・事業体制

密集事業に代表される「改善型」まちづくりは、官民の協働による計画・事業推進が前提とされている。より良き住環境整備の実現に向けて、事業の各段階に応じた話し合いの場を設け、協議を重ねていくことが不可欠とされている。しかし、そうしたビジョンに反して、多くの密集事業の計画プロセスは、[行政主導・住民参加]という図式が固定化しており、その結果、地域の論理よりも行政側の意向が、事業計画に大きく影響しているように思われる（図4-10：以下文中の（数）は、図4-10の意見番号に対応）。

官民協働の実態に目を向けると、計画主体としての住民の能力への疑問(1)、個人の論理ばかりを押し付ける態度(2)等が影響して、行政側は計画づくりのパートナーとして、住民を位置づけることが出来ていない。そして、事業スケジュール等を勘案した結果、住民側の意見や要望を事業計画に取り入れるプログラム等の構築が不十分なまま(3)、住環境整備に向けた創造的気運の醸成を目的に、行政側からの積極的な計画提案(4)や先行的な事業推進(5)等が行われている。しかし、こうした行政側の精力的な取り組みが、かえって、[行政主導・住民参加]という計画・事業体制を固定化させているように見える。

行政主導の計画・事業体制によって、密集事業の整備内容は、道路網整備等の基盤づくりに偏る傾向が窺われる。行政側は、密集事業の実施に伴う、防災性・利便性の向上(6)、将来的な住戸の自力更新の増加(7)等を視野に入れており、そこには、土地区画整理事業と同様の成果を求める意向が窺われる。つまり、当該地区を対象とする区画整理は、減歩の問題や経済効果等の事業効果の低さ等を考慮すると非現実的であるため、その代替事業

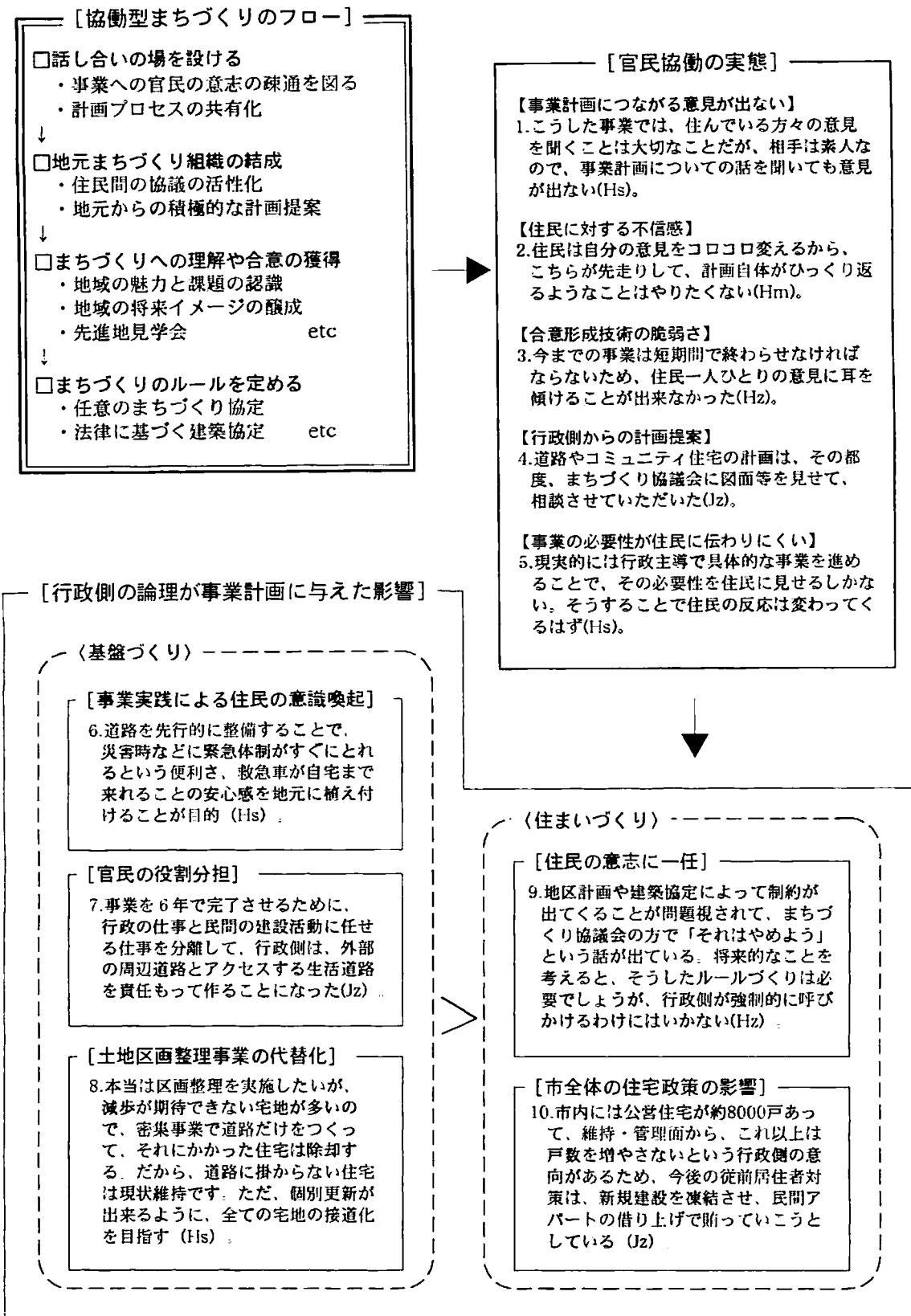


図 4 - 10 [行政主導・住民参加] 体制が与えた事業計画への影響

として密集事業が選択されていると言えよう(8)。

基盤づくりという全体性への精力的な取り組みとは対照的に、住まいづくりという個別性への訴求力は些か弱いものに留まっている。住まいづくりが地域づくりの一端を担うという意識は行政側にも窺われるものの、合意形成を得るまでのプロセスが敬遠され、具体的な取り組みには消極的である(9)。また、コミュニティ住宅の計画・建設に際しては、地域の論理よりも行政の都合が優先されやすく、Jz 地区では、公営住宅全体を対象とするマスタープランを勘案し、今後の新規建設の計画は凍結されている(10)。

事業地区全域の住環境整備を目的とする〔行政主導・住民参加〕の事業体制では、その事業内容が、道路網整備等の基盤づくり中心になることは当然の結果と言えよう。地域文脈や住民の個性に即した住環境整備を実施するためには、個々の暮らしを起点とした計画づくりが不可欠である。そのためには、「街区」単位の更新計画を目的とする〔住民主体・行政支援〕の体制づくりが求められる。住民は自らの生活・暮らしに直接関係してくる「街区」計画に主体的に取り組み、行政はそれを支援しつつ、「街区」間の連携や関係性を調整することで、「地区」全体の住環境を創発的に醸成させるべきであろう。

4-3-3 コミュニティ住宅の事業上の位置づけ

コミュニティ住宅は、住民一人ひとりの生活の質的向上や地域社会の活性化といった、「地域力」を醸成するポテンシャルを有しているものの、その実際は、空間的・社会的に地域から遊離する結果に留まっている。そこで、まちづくりとの本質的な連動が実現されない要因を、コミュニティ住宅の事業上の位置づけに求め、その実態を整理する(図4-11:以下文中の(数)は、図4-11の計画概要に対応)。

一つ目は、密集事業の実施によって住宅を失う人々を救済する「住宅困窮者対策」である(1・2)。事業前の借家層や、持家層でも高齢者等の自己再建能力に乏しい住民の「受け皿」として、コミュニティ住宅の建設・供給が行われている。

二つ目は、住戸再建期間中の「仮住まい住宅」としての積極的な活用である(3・4)。行政と住民の間で交わされる事業交渉を円滑に進めるためには、行政側は住民のリロケーションの選択肢を想定する必要がある。その中でも、住戸の除却・再築を強いることになる住民に対しては、住戸再建期間中の「仮住まい住宅」の提供が必要となる。しかし、密集住宅市街地内で、そうした仮住まいに対応しうる借家を数多く確保することは困難である。そこで、コミュニティ住宅を先行的に建設することで、「仮住まい住宅」を事前に一定数

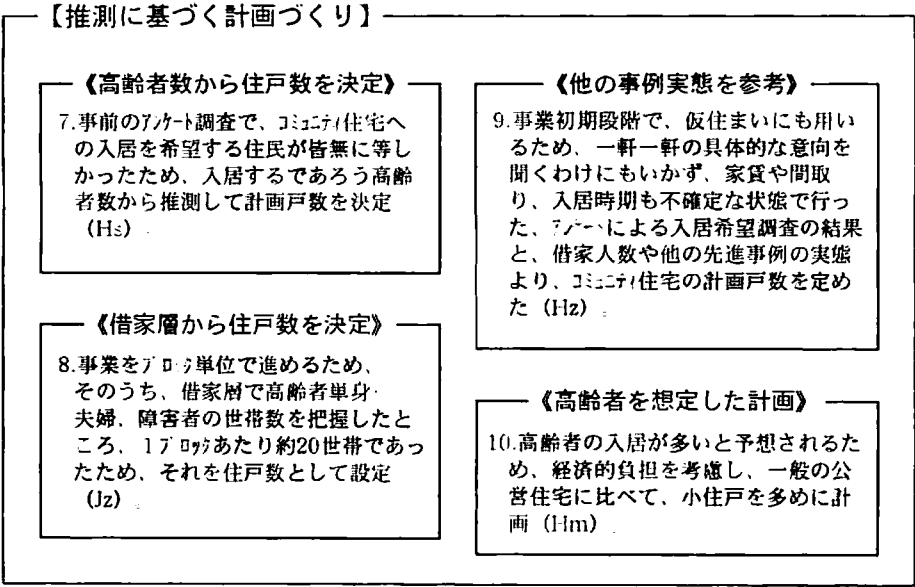
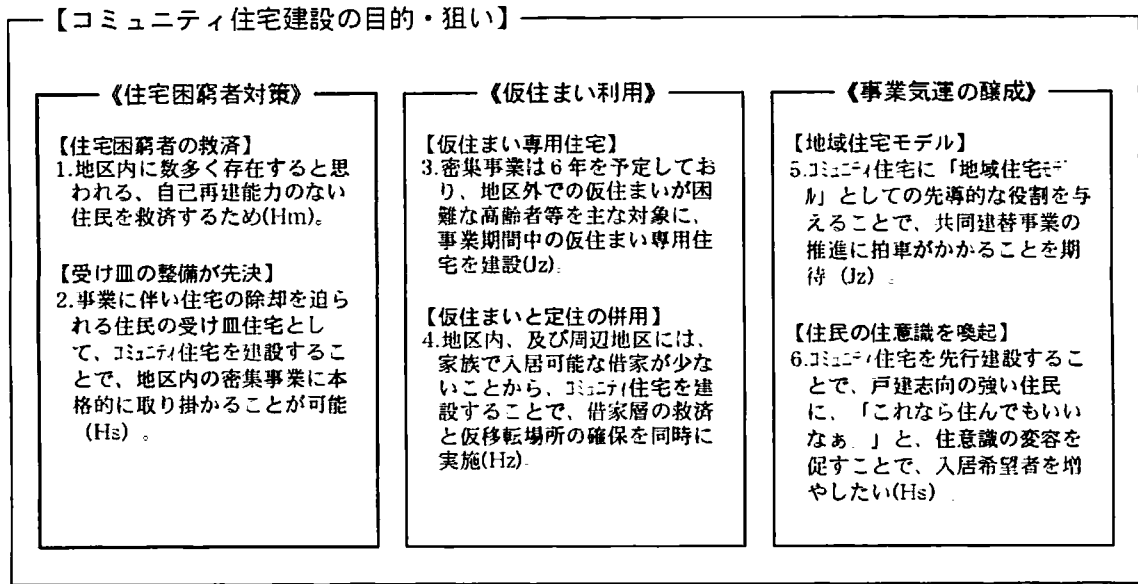


図4-11 コミュニティ住宅の事業上の位置づけ

確保し、密集事業自体の円滑な進捗を補完しようとしている。

三つ目は、住環境整備への理解と合意の獲得に向けた「事業気運の醸成」である(5・6)。事業実施による密集緩和と多くの住民の地域内継続居住の双方を実現するためには、住宅の集合化は必要不可欠である。しかし、密集住宅市街地には持家層も多く、そうした住民の大半は、住宅の共同化やコミュニティ住宅への入居に消極的である。そこで、コミュニティ住宅を事業の初期段階で建設することで、些か固定化している住民の住意識にゆらぎを与え、集合住宅に対する偏見や拒否反応を取り除こうとしている。

コミュニティ住宅は、「住宅困窮者対策」「仮住まい利用」「事業気運の醸成」という役割を担うことで、密集事業の円滑な進捗を補完しようとしている。そのため、密集事業の初期段階に建設される事例が大半で、建設場所も、工事のしやすさや土地取得の簡便さを考慮し、地区周縁部が選ばれやすいことは既に述べた(4-2-3)。コミュニティ住宅の規模や計画内容の決定に際しても、供給戸数は、アンケート形式の入居意向調査を基調としながら、高齢者や借家層の世帯数や他の実践事例の実績を加味して設定されている(7~9)。住戸プランは、高齢者の単身や二人世帯の入居が中心になることが予想されるため、経済的負担の抑制を目的に、一般公営住宅に比して小住戸を多く供給するなど(10)、行政側の推測やこれまでの経験に基づく計画づくりが実践されている。

コミュニティ住宅の事業上の位置づけを整理した結果、「地域力」醸成に向けた、コミュニティ住宅のポテンシャルや可能性が理解されていないように思われる。密集事業の円滑な進捗を補完するために、先行的に建設し、「仮住まい住宅」として活用することは、コミュニティ住宅がまちづくりに貢献するポテンシャルのごく一部である。住環境整備の本質的な目的が、ハード・ソフト両面にわたる住環境の持続的発展にあるならば、コミュニティ住宅がまちづくりに果たす役割は、今以上に、多様化・広範化・緻密化するはずである。実際に、M11 や M5 といった改良住宅では、そうした計画視座に基づく住環境づくりが実践されており、コミュニティ住宅でも十分可能であると思われる。これからの密集事業は、住環境の持続的発展に貢献するコミュニティ住宅のポテンシャルや可能性を正確に把握・評価することで、具体的な方策を検討することが望まれる。

4-4 小括

コミュニティ住宅の計画実践を中心に、住まいづくりと基盤づくりの連動に向けた、住環境整備の制度的・運用的課題を析出してきた。コミュニティ住宅は「地域力」を醸成するポテンシャルを有しているものの、住環境計画に生かされていないのが現状である。

住まいづくりと基盤づくりの一貫性を保証するためには、基盤づくりに偏りやすい密集事業の特性を改めなければならない。これまでの密集事業は、強制収用権を有する事業と同様のアプローチで、地域への接近が試みられている。つまり、法的根拠に基づき、その物理的・社会的必要性を拠り所としながら、地域住民を「説得」する方法である。しかし、密集事業は要綱事業（任意事業）であるため、理解と合意が得られない住民は事業対象から外さなければならない。その結果、事業計画の変更を余儀なくされる等、こうした接近法が、地域の主体性を基調とする事業特性に不向きであることは、既に周知の事実である。それにも関わらず、事業を推進した結果、狹隘道路の拡幅や公園・広場の整備等の基盤づくりに終始しているのが、密集事業の現状である。

住環境整備を通して「地域力」を醸成するためには、まず、地域への接近方法を見直す必要がある。具体的には、住民一人ひとりの暮らしづくりを基調としながら、そうした個別性の調和・連携によって、地域全体の住環境を創発的に醸成させていくべきであろう。そうしたまちづくりの過程で、コミュニティ住宅や共同建替といった集合住宅の必要性和可能性がクローズアップされるはずである。

現在のコミュニティ住宅は、まちづくりに貢献する固有のポテンシャルが理解されておらず、建設や維持・管理コスト等の面から、事業上の存在価値自体に疑問がもたれやすい。住環境整備を通して、密集緩和と多くの住民の地区内継続居住を実現しつつ、事業前の集住文化を継承するためには、住宅の集合化は不可欠である。そのためには、借家層の「受け皿」としての役割だけでなく、持家層に対する積極的な入居勧誘も必要であろう。しかし、コミュニティ住宅の住環境の質は、従来の公営住宅に準じたものに留まりやすく、率先して入居を希望する住民も少ないなど、官民共に、戸建住宅よりも「下の存在」として位置づけているのが現状である。これからのコミュニティ住宅は、地域文脈や住民の個別性を尊重することで、従来の公営住宅や戸建住宅とは一線を画する存在にならなければならない。そして、住民一人ひとりの生活の質的向上と地域社会の持続的発展という、「小さな物語」と「大きな物語」を相互に、かつ、包括的に醸成するポテンシャルを積極的に評価し、住環境整備計画に位置づけることが求められる。

【参考文献】

- 1) 早田幸『住宅地区改良事業と住環境整備諸制度』 「市街地像の協議のための技術と制度 参加型まちづくりの展望(3)」、日本建築学会、pp.128-134、1996.9
- 2) 天野克也・谷口汎邦・浅沼由紀『居住者意識からみたコミュニティ住宅における計画課題 一木造密集市街地におけるコミュニティ住宅計画に関する研究 その2ー』、日本建築学会学術講演梗概集 F-1、pp529-530、2000.9
末村岳史・志村秀明・佐藤滋『木造密集市街地におけるコミュニティ住宅供給による近隣づきあいの変化に関する研究』、日本都市計画学術研究論文集 第 35 号、pp.19-24、2000.11
- 3) (社)全国市街地再開発協会『計画をたてる』 「密集住宅市街地のまちづくりガイドブック」、pp.24-40、1998.1