事業目標と事業手段からみた事業地区の類型化による
コミュニティ住環境整備事業の運用実態の考察A STUDY ON THE WAYS OF PRACTICAL USE OF COMMUNITY RENEWAL
REGULATION BY CLASSIFYING THE PATTERNS OF ACTION AREA'S
IMPROVEMENT PROGRAMMES

佐藤 圭二*, 松山 明**, 天野 ゆか***, 脇 慎一****

Keiji SATO, Akira MATSUYAMA, Yuka AMANO and Shinichi WAKI

This paper is a report of a study on the ways of practical use of Community Renewal Regulation, for Improvement of Houses and Housing Environment on high densely residential areas where have many older houses and no infra-structures. We classified the patterns of each action area's improvement programmes based on this Regulation by purpose of action and improvement method.

In this study, we found that this Regulation is mainly usefull for purchasing and demolishing older and unfit houses to live in, and planning and building some small parks, assembly houses and footpaths. But it is not so usefull for planning infra-structures and redeveloping commercial areas as Land Readjustment Action and Town Redevelopment Action. And we found that in such areas, as a result of its character, this regulation has been used as a assistant of Land Readjustment Action or Town Redevelopment Action.

Keywords : community renewal regulation, way of practical use, pattern of action, land readjustment, town redevelopment

コミュニティ住環境整備事業制度, 運用方法, 事業の類型化, 土地区画整理, 市街地再開発

1. まえがき

住環境整備事業における主要な制度であるコミュニティ住環境整備事業制度¹⁾(旧住環境整備モデル事業制度)による事業は, 1978年度に釜石市嬉石地区で施行されて以来1990年度までに全国で34地区で施行されているが, この事業実態についての実証的研究は少ない²⁾。本研究は全国のコミュニティ住環境整備地区の事業内容について比較検討し, 事業の特徴を事業目標と事業手段からとらえ, 地区を類型化することによって, コミュニティ住環境整備(コミ住と略す)事業制度の運用実態を把握することを目的としたものである。

コミ住事業制度の事業目的は「住宅と住環境の劣悪な地区を対象としてその改善を図る」ものである。そして

事業手法としての第一の特徴は「多様な住環境施設をメニユー方式で整備できること, 任意事業であることによって柔軟な取り組み方ができること¹⁾であり, この反面強制力がなく, 税制上の優遇措置に乏しいこと^{1), 3)}」が挙げられる。

コミ住事業制度の上記第一の特徴は, 住宅地区改良事業と比べると, 採択条件を緩和するなどしてより多様, 広範囲な住居系地区を事業対象としたが, 事業を強力に推進する力に乏しいことを意味していると考えられる。

本研究は, 各地区の事業の目標に対してこうしたコミ住事業制度が事業手段としてどこまで有効であるのかを実態的に把握し, この制度の可能性と限界を明らかにしようとするものである。

本論文は1992年日本建築学会北陸大会学術研究発表会において発表した内容の一部に加筆, 修正を加えたものである。

* 中部大学工学部建築学科 教授・博士(工学)

** 名古屋市役所 技師・修士(工学)

*** 椋山女学園大学生生活科学部生活環境学科 助手・修士(工学)

**** 中部大学工学部建築学科 大学院生

Prof., Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Univ. of Chubu, Dr. Eng.

Engineer, City of Nagoya, M. Eng.

Research Assoc., Dept. of Human Environment, Sch. of Life Studies, Univ. of Sugiyama Jogakuen, M. Eng.

Graduate Student, Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Univ. of Chubu.

なお、コミ住事業制度の特徴としては、第二に「住宅の改修や自主改善を含んだ改修型（改善型）事業であること」¹⁾を忘れるわけにはいかないであろう。この「改修型（または改善型）」についての議論も最近みられる⁴⁾。この第二の特徴に関しては、住環境の改善と住宅の改善の実態分析をふまえて論じる必要がある。しかしこの課題については次の稿で論ずることとし、本稿では第一の特徴についての考察に限定することとする。

研究方法としては、全国34地区⁵⁾について、まず事業の内容を、①対象地区の広がり：地区の特徴と整備課題、②地区の事業目標、③地区の事業手段の3つの面から把握する。

その指標としては、①地区の特徴と整備課題：広さ（地区面積、住宅戸数）、不良住宅率、都市基盤の状態および地区の整備課題、②事業目標：地区の位置付けと事業目的、③地区の事業手段：単独・合併施行による違い、コミ住事業制度の事業手段として第一の特徴がいかに活用されたか、を取り上げる。

また、事業目標とコミ住事業制度の事業手段としての特徴を検討し、その内容の共通性によって、地区を類型化する。そしてこの各類型の特徴をより詳細に考察することによって、コミ住事業制度の事業目標としての対象地区の広がり多様性について、また事業手段としての特徴（第一の特徴に限定）および他の制度との関係における独自性または従属性等について具体的にとらえようとした。

資料は、各事業主体に提供を受けたものと、アンケート調査（1991年10月～92年3月）した結果を主とする。また、現地観察または直接事業者ヒアリングを行った地区⁶⁾は32地区であるが、それによる知見も参考としている。

2. 事業地区の類型化の観点

事業地区の類型化は、「コミ住事業地区における事業の目標、およびその目標実現手段（事業手段）としてのコミ住事業制度の役割」をみることによって行う。この観点からすると、単独施行か合併施行かは第一義的には「コミ住事業制度が事業手段として独立しているかどうか」の判断基準となる。また合併施行においても土地区画整理（以下区画整理と略）事業との合併と市街地再開発（以下再開発と略）事業との合併とはその事業目標も事業手段も大きく違っている。したがって、まず「単独施行」⁷⁾「区画整理合併施行」「再開発合併施行」「その他の合併施行」の4つに分類する（第Ⅰ分類）。

次に、単独施行地区においては、各地区の事業目標およびコミ住事業制度の事業手段としての活用方法の違いから、「基本型」「フレキシブル型」「過疎型」「街路型」の4つに分ける。特に、実質的な事業手段としてみた場

合、「基本型」以外の型は事業手段としては限定的に利用されており、また他の手法を期待している。

「基本型」は事業目標も事業手段も自己完結している。「フレキシブル型」は事業目標自身が完結しておらず、流動的である。「過疎型」「街路型」は地区の事業目標がコミ住事業制度の一般的目標（住宅および住環境の改善）を越えており、事業手段としても、他の手法を（合併施行とは言えないまでも）併用している。

区画整理合併施行においては、第Ⅰ分類において事業目標、事業手段として自己完結していないことが明らかであるコミ住事業制度が他の制度（区画整理）とどのように事業目標にかかわり、また事業手段として何を分担しているかが問題となる（第Ⅱ分類）。ここではコミ住事業制度の一部分を事業手段として利用しているもの（限定利用型）、二つの制度を一体的に利用しているもの（一体型）とに分けられよう。

再開発合併施行においては、それぞれの地区が個性を持っているが、それぞれの地区のコミ住事業制度が事業手段として再開発事業とどのように役割分担しているか、という観点から検討する。

区画整理、再開発以外の制度との合併施行は1地区のみであった。今後さらに増加する可能性はないとはいえないが、現段階ではその他として扱い、多くは触れないこととする。

以上の観点から3～5節の考察を進める。

3. コミ住事業地区の特性

事業地区の特性を「地区の整備課題」という面からアンケート調査によってみると、多くの地区が「住宅が著しく密集する」「不良住宅が多い」「細街路が多い」地区であり、住宅密集ならびに細街路の多いことと関連して「災害危険地区」とみている地区も多い（表—1-a）。

地区の規模を面積でみると、1.0～48.0 haまでさまざまであり、平均面積9.9 haである。しかし、3.0 ha未満の地区が全体の3割を占めている。このうち10.0 ha以上の大規模な地区はフレキシブル型と区画整理一体型である。

規模の大きさは当然住宅数と比例する。大規模地区は3～4千戸、小規模地区は百戸前後と差がある。コミ住事業は一般的特徴として、広い区域における総合的整備を図る意図をもっているが、こうした地区の規模の違いが事業にどのように影響するかが注目される（表—1-b）。

建物用途（住・商・工）別に地区をみると、「住居系地区」「住商工混合地区」は、単独施行で取り組み、「住商混合地区」は合併施行で取り組む傾向にあることが分かる。住居系地区は事業目的の第一の狙いが住宅と住環境の改善にあるのに対して、住商混合地区は、その立地

表1-1 コミュニティ整備事業地区の特性と事業目標

注) 補計算

* ; 公共 & 工場敷地

ii) と並行

・！ 公団開発事業と同時に ・！ 公営住宅建設と同時に ・！ 他の住宅改善手段（公庫、都

井;公共數地 徐

・再開免事

•••再開究事業・街路事業之同時••街路整備、街路緑化事業之同時••區画整理

が既成市街地あるいは幹線街路沿いであり、商業地の再生、幹線街路整備が併せて事業目的となり、合併施行で行われることになる傾向がみられる（表—1-c）。

次に土地・住宅の所有関係についてみる。持ち地・借地、持ち家・借家それぞれの割合を「多い、やや多い」および「半々である」の5段階でたずねたものである。全体として「多い」と答えたものと「やや多い」「半々（5/5）」の2つに分け、前者を持ち地型（持ち家型）および借地型（借家型）、後者を「混合型」⁸⁾とみなすと、次の傾向が指摘できる。

土地の所有関係では、持ち地型11、借地型8、混合型14地区となる。住宅所有関係では持ち家型9、借家型7、混合型17地区となり全体に混合地区が多い。事業地区の型との関係を見ると、単独施行「基本型」は持ち地型、持ち家型、混合型が多いが、「フレキシブル型」「過疎型」「街路型」は借地型・借家型がやや多くなる。

区画整理合併施行地区は概して、持ち地、持ち家型と混合型が多く、借地、借家型は少ない。特に「限定利用型」においては持ち地、持ち家型が多いことが注目される。

再開発合併施行地区には借地、借家、持ち地、持ち家、混合各型がいずれも存在する。一方、小規模敷地の割合についてみると、単独施行に小規模敷地の「多い」地区が11/16と圧倒的に多く、区画整理合併施行は「大規模、小規模混合」の割合が高い。再開発合併施行地区は「多い」「混合」「少ない」それぞれが存在している（表—1-d）。

さらに、不良状態と住宅の密度についてみると、不良住宅率が高いもの（70%以上）は9地区、住宅密度が80戸/ha以上はグロスで9地区、ネットで11地区と少なく、不良住宅率・住宅密度の両方で住宅地区改良法レベルの採択基準を満たす地区は5地区に過ぎない。多数の地区がコミ住事業制度の採択基準によってのみ取り上げることができたことがわかる（表—1-e）。

以上から、土地、住宅の所有関係、敷地規模の「混合」していることが対象地区の一般的な傾向であるが、地区面積のバラツキ、住居系地区から住商混合地区までの広がり、不良住宅率の採択条件限度に近い地区の多いことなど、対象地区の性格が幅広いことが明らかとなった。

またこうした地区の性格は単独施行、区画整理合併施行、再開発合併施行、の事業地区の型によって違いが見られ、総じて、これらの指標をとおして、住宅と住宅敷地の水準の地区による違いが事業地区の型に一定程度反映していることがうかがえる。

4. コミ住事業の目標

4.1 コミ住事業地区の位置付け

「位置付け」とはその都市・地域における事業地区の性格や役割をいう。大多数の事業地区が総合計画やそれ

に準ずる地域全体の計画の中で、コミ住事業地区あるいはそれを含む広域地区について全域的な位置付けがなされている。コミ住事業がその都市・地域全体の課題となっていることを示している⁹⁾（表—1-f）。逆にいえば、全域的な位置付けがなければコミ住事業は実施されないとみることもできよう。採択条件が緩く既成市街地の多くが対象地区となり得るこの事業は、それだけ地区事業の優先度が付け難くなるからである。

4.2 事業目標

事業目標としては、①地区の住宅・住環境改善そのものをめざすものと、②都市基盤の整備をめざすと同時に住環境改善を行ったり、地区の活性化を図るもの等がある。①は単独施行に多く、②は合併施行に対応する場合が多い。

単独施行の地区についてみると、住宅密集状態の改善や地区施設整備を含む総合的住環境整備を行う地区が12地区、住宅の供給等を前面に打ち出し事業目的として取り組んでいる地区が3地区ある。

一方合併施行地区をみると、区画整理合併施行地区が12地区、再開発合併施行地区が7地区、（その内区画整理と再開発とを共に合併施行する地区が2地区）、その他1地区がある。これらの事業目標をみると、その都市の主要な幹線街路整備を図る地区が11地区、駅前・周辺地区整備を図る地区が6地区ある。また、それと重複して取り残された旧市街地の再生または中心市街地の整備を図る地区が18地区ある。このように合併施行地区には都市基盤整備や主要市街地の再整備を事業目標としている地区が大半であり、これらの地区は副次的目標として、住宅・住環境改善に取り組むことになっている（表—1-f）。

4.3 住環境上の改善課題

地区の住環境上の改善すべき問題がどう意識されていたかをみえる。全体としては、「生活道路（コミュニティ道路を含む）の整備」「コミュニティ住宅の建設」「公園・緑地の整備」「不良住宅の建替え」「集会所の建設」「狭き道路の拡幅」が全地区の共通する課題として挙げられている。また、その中でも特に重要な課題としては、「生活道路の整備」「コミュニティ住宅の建設」の2項目がめだつ。「公園・緑地の整備」「集会所の建設」は整備すべき施設とされているが、重要課題とまではされていない。

事業地区の型別にみると、単独施行では、「フレキシブル型」に「狭き道路の拡幅」、「過疎型」に「宅地整備」が課題として挙げられており、この2つの型の事業目標の特徴が端的に表われている。合併施行地区では既成市街地の住商混合地区ということもあって、「商店街の活性化」「幹線道路の整備」が重要課題となっており、「公園・緑地の整備」も重要課題であるといった点で単独施

表一 住環境上の改善課題

事業施行手法	コミ住事業の型	地区名	改善すべき課題（改善課題 ○重要課題）										
			商業活性化	幹線道路	生活道路	狭路	下排水施設	宅地整理	不良住宅	住宅改修	新規住宅	公園・緑地	集会所建設
単独施行 同時施行	基本型	本町 堀石 堀石五丁目 神奈川一丁目		○	○	○							
		本町 堀石五丁目 神奈川一丁目		○	○	○							
	ルミナ型 過疎型 過疎型	京島 関原一丁目		○	○	○							
		京島 関原一丁目		○	○	○							
合併施行	土地区画整理 合併 合併	米町 五丁目 新出来 東小南 掛川駅前 水前寺		○	○	○							
		米町 五丁目 新出来 東小南 掛川駅前 水前寺		○	○	○							
	一休型 合併 合併	大曾根 北段原 JR奈良駅 御旅屋西		○	○	○							
		大曾根 北段原 JR奈良駅 御旅屋西		○	○	○							
再開発事業	再開発 再開発	瀬江 お城南 登平橋南 立町 仲町愛宕		○	○	○							
		瀬江 お城南 登平橋南 立町 仲町愛宕		○	○	○							
その他	その他	服部西部											

凡例 ○改善課題 ○重要課題

表二 地区別整備課題と事業手法

事業施行手法	コミ住事業の型	地区名	整備課題										
			商店街活性化	基幹道路の整備	生活道路の整備	狭路の整備	下排水施設の整備	小規模敷地の解消	宅地区画の整理	不良住宅の建て替え	不良住宅の改修	新規住宅の供給	公園・緑地の整備
単独施行 同時施行	基本型	本町 堀石 堀石五丁目 神奈川一丁目	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		本町 堀石五丁目 神奈川一丁目	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	ルミナ型 過疎型 過疎型	京島 関原一丁目	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		京島 関原一丁目	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
合併施行	土地区画整理 合併 合併	米町 五丁目 新出来 東小南 掛川駅前 水前寺	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
		米町 五丁目 新出来 東小南 掛川駅前 水前寺	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
	一休型 合併 合併	大曾根 北段原 JR奈良駅 御旅屋西	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
		大曾根 北段原 JR奈良駅 御旅屋西	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
再開発事業	再開発 再開発	瀬江 お城南 登平橋南 立町 仲町愛宕	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
		瀬江 お城南 登平橋南 立町 仲町愛宕	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
その他	その他	服部西部											

凡例 ○：コミ住環境整備事業 ▲：土地区画整理事業 ◆：市街地再開発事業 ■：街路事業
▽：商店街近代化事業 ●：緑地事業

行地区との相違がみられる（表一）。

4.4 小 括

コミ住事業は全市的な位置付けのもとで実施されている。一部地区では住環境整備を主要目標としているが、他の地区ではそれよりも広い範囲で目標を設定しており、したがって、具体的な整備課題も単独施行「基本型」は地区内の課題が主要課題であるが、他の地区では他の課題や広域的課題が複合し、または大きな位置を占めてきている。

5. 事業の整備課題とコミ住事業制度の活用

ここでは、具体的な整備課題をどの制度を事業手段として解決しようとしているかをみることによって、コミ住事業制度の事業手段としての特性をとらえようとした。

このことは、とりわけ合併施行の場合に明確になるはずであるから、単独施行と合併施行とに分けてみることに有効であろう。

5.1 単独施行地区での活用

単独施行地区では、「生活道路の整備」「コミュニティ住宅の建設」「公園・緑地の整備」「集会所の建設」の4項目をどの地区も挙げており、単独施行地区におけるコミ住事業制度の活用の特徴といえる。また、地区に住居系地区が多いこともあり、「商店街の活性化」「幹線道路整備」はあまり挙げられてこない。「新規住宅の供給」を整備対象に挙げる地区は、人口定住を目指し、居住者を呼び込もうとする過疎型地区に目立つ。また、住宅改善に係る「小規模敷地の解消」「宅地（区画形質）

の整理」および「不良住宅の建て替え」「不良住宅の改修」は地区により何を整備対象とするかがバラつきがある。これは各地区の整備目的が多様であることを示すものであるが、一方ではこの制度自身の中の宅地整備、不良住宅の改善に対する対策があいまいであり、間接的であることの反映とも思われる（表一）。

5.2 区画整理事業との合併施行地区における活用

区画整合理合併施行地区では、まず、「商店街の活性化」や「幹線道路の整備」が区画整理事業により行われようとしている。さらに「宅地（区画形質）の整理」「狭路の整備」「下排水施設の整備」も区画整理事業が担っている。一方、コミ住事業制度のみが担う役割は「コミュニティ住宅建設」「ポケット・パークの整備」「集会所の建設」に限定されるようになる。

区画整理事業とコミ住事業制度の両方で取り組まれている課題には「生活道路の整備」「公園・緑地の整備」「不良住宅の建て替え」が挙げられる。しかし区画整理事業は「生活道路の整備」「公園・緑地の整備」をより多く受け持ち、コミ住事業では少ない。逆に「不良住宅の建て替え」はコミ住事業が多く受け持ち、区画整理事業は少ない。以上のように、二つの制度は一部の課題ではやや重なりが見られるものの、おおむね課題を分担していることがわかる（表一）。

そこで、区画整理事業との合併施行がいかなる理由で行われているのかをみると、借地借家人ら「零細権利者の救済」「総合的街づくり（公共施設の整備）」「不良住宅買収等による事業の推進」「事業費負担の軽減」の4つが挙げられる（表一）。「零細権利者の救済」は「コミュ

表—4 区画整理，再開発事業側からみたコミ住事業合併施行のメリット

内 容	区画整理事業			再開発 合UR	計
	合La	合Lb	小計		
・零細権利者の救済（店舗の確保定住条件確保等含む）	5	1	(6)	2	8
・不良住宅買収等で事業を推進するため	2	2	(4)	1	5
・事業費負担の軽減（移転戸数を減少、採算計画を支援を含む）	3	3	(6)	4	10
・総合的街づくり（公共施設整備、コミユニティ施設整備等を含む）	1	3	(4)	2	6
地区数	7	5	(12)	5	17

資料アンケート調査より、複数解答あるものはそのまま集計した

ニティー住宅の建設」で行い、「総合的街づくり」は「生活道路」「ポケットパーク」「集会所整備」等に対応するものと思われる。また「事業の促進」は文字どおり「不良住宅の買収」によってもっとも換地の困難である零細敷地の処理を進めることを示している。こうした事業上のメリット以外に補助率の高いコミ住事業費を投入することで、区画整理事業の事業費負担を削減することが大きなメリットと考えられる。

5.3 再開発事業との合併施行地区における活用

再開発事業との合併施行においては、それぞれの事業の役割がはっきりしており「新規住宅供給」「商店街活性化」を再開発事業で、「生活道路整備」「狭道道路拡幅」「コミ住宅建設」「公園緑地整備」をコミ住事業で行っている。

合併施行のメリットは、区画整理の場合と同様「零細権利者の救済」「総合的街づくり」「不良住宅買収等で事業推進」および「事業費負担の軽減」であるが、再開発事業との合併の場合には、特に事業の採算性が重視される。したがって前3つの理由も結局は採算の取りにくい部分にコミ住事業の事業費を導入し、採算性を高めながら、事業目標を達成しようとする面が強く意識されている（表—4）。

5.4 小 括

合併施行でみると、単独施行では分らなかったコミ住事業制度の特徴「不良住宅の改善，コミ住建設，ポケット・パークや集会所等の細かい施設の整備等」が浮かび上がってきた。逆に道路整備等の他の事業が得手とする課題は、合併施行の場合コミ住事業制度はその制度に譲る形となっている。

そして、コミ住事業との合併施行のメリットは、計画技術上で区画整理，再開発事業の弱点をカバーし、事業を推進することにあるとともに、事業費の負担を軽減することにもあるといえる。

6. コミ住事業地区の類型化とその運用の特徴

これまでに述べてきた事業目標と事業手段としての制度の活用方法からみた各事業地区の特徴からわかるように、コミ住事業は第一義的には事業手段として独立している単独施行と他の事業手段との合併が前提となっている

る合併施行（区画整理，再開発）により事業手段としては異なった運用がなされている（第Ⅰ分類）。そして事業目標と事業手段としての活用のされ方によってさらに細かい型に区分できた（第Ⅱ分類）。この節では、この多様な事業目標と事業手段としての制度の活用方法の特徴をコミ住事業制度の運用の特徴として類型化し、まえがきで述べた「コミ住事業制度の第一の特徴」がどのように反映しているかを検討する。個々の種類の検討では前段で分類した類型に加えて、地区の規模（単独施行）、コミ住宅の位置、合併施行の法の地区範囲とコミ住制度地区範囲の関係、区画整理・再開発の複合合併施行等によってさらに詳細な分類（第Ⅲ分類）を試みている。

6.1 単独施行（16地区）における運用

① 基本型〔単S型〕（7地区）；事業目的と事業実施手段がコミ住事業制度の中に完結している。狭道道路の解消と拡幅整備，公園整備，不良住宅の解消（コミ住宅の建設）という基本的な課題を解決することを目的とし，不良住宅の買収除却によって公共用地を確保し，事業による住宅困窮者にコミ住宅を供給するという典型的改善手法¹⁰⁾によっている。従前の細街路や区画などを大きく変更し改良する。土地の交換分合が難しく，税制上の特典がないことが問題となる。コミ住宅の地区外建設計画（用地の確保）をもたないと土地の回転が苦しくなる。事業主体の熱意と資金投入が大きく成果に影響する。〔単SL型〕（2地区）；基本型のうち，規模の大きなものがこれにあてはまる。地区面積が大きいこともあり，生活道路，公園・集会所を地区全体に複数箇所配置する。不良住宅の解消は不良住宅の分布が広範囲に広がり量も多くなるために手間がかかる。また街路整備のウェイトが高くなり，その道路用地等の買収については，道路法他を活用して税制上の特典をある程度は得ているものの，任意事業のために早期の完成が困難となる。特に良住宅の移動が難しいこと，換地ができず，土地の売買でそれを動かす場合に税制上の特典がないこと等が長期化

図—1 単独施行基本型〔単SL型〕

図-2 単独施行基本型 [単 SS 型] (猫実五丁目地区)

の制度的要因である¹¹⁾ (図-1)。

[単 Ss 型] (5 地区); 基本型の中でも、地区面積が小さいものがこれにあてはめる。地区に足りない公共施設(地区施設)の配置が単純であり、コミ住宅の配置も1, 2か所であるために、また地区の規模が小さいこともあって単 SL 型ほど長期化を期することは少ない(図-2)。「公団型」(1 地区)は住・都公団が住宅団地の開発とあわせて周辺市街地の環境整備を進め、住宅団地を含む地区全体の居住環境の向上を図るというものである。公団事業側には公団事業によるコミ住宅の地区外建設などの支援があるが、コミ住事業側には公団住宅に対して取付け道路を提供するという相互補完関係がある。基本的には[単 Ss 型]と見なすことができよう。またこの例はコミ住宅の地区外建設ができれば、この型の事業はより一層スムーズに行えることを示している。

② フレキシブル型[単 SF 型] (4 地区); 事業目標が「住環境と住宅をすべて改善する」という完結した姿をとっておらず、街路整備によって将来の住宅の自主的改善を期待するように、流動的である。

計画内容も構想としての意味合いが強く、事業の過程で住民の協力が得られるところから現実味のある計画が地区の部分部分で決まり、実施されていく(図-3)。

したがって、事業手段としても街路整備をどの程度コミ住事業制度で行うのかははっきりしていない。また住宅改善はどれだけの不良住宅をどの手段で改善するという明確な目標と事業手段は事実上たてられていない。住宅改善に関しては他の事業制度を受け入れている。

これらの地区は、地区の規模が大きく建物が密集しているために街路整備が大きな課題であるが、区画整理事業を適用せず、コミ住事業制度を適用した。しかしこの制度に強力な事業推進力のないことによって、街路整備事業は長期化を前提にせざるを得ない。したがって住宅改善も長期間に柔軟に行うというフレキシブルな事業の進め方が打ち出されたものと思われる。この型の成立理由は任意事業の限界を先読みした結果と見ることができよう。

③ 過疎型 [単 Sk 型] (3 地区); 過疎山村において、廃鉱社宅地を再開発して公共住宅を供給するとともに戸建住宅用地を整備するなど、地区への人口定住を図り、また道路整備や観光施設の整備を行う等、独特の事業目

図-3 単独施行フレキシブル型 [単 SF 型] (墨田区京島地区)

図-4 単独施行過疎型 [単 SK 型] (岩手県松尾村柏台地区)

標と活用方法をもつ。他の手段も併用している(図-4)。

④ 街路型 [単 Sr 型] (2 地区); 道路整備(環境施設帯整備、道路拡幅)とからめて、地区内の老朽住宅群の改善、民間借家建替え等を図り、地区全体の改善をめざしたもの。道路整備事業が主要目標であり、手段でもある。

「過疎型」や「街路型」はコミ住事業制度のもつ不良住宅の買収除却や住宅改善機能を活用した事業であるが、コミ住事業そのものは補完事業となる傾向がある。

6.2 区画整理合併施行地区における運用 (12 地区)

⑤ 限定利用型 [合 La 型] (7 地区); 中心市街地、駅前および駅周辺、幹線道路を整備するために行われる区画整理事業を補完するために、コミ住事業が狭小宅地や借家の買収除却、受皿住宅としてのコミ住宅の建設を行い、零細権利者の救済を図る役割をもつ。事業をよりスムーズに進めるために地区外コミ住宅の建設が多い。コミ住宅や遊び場等は必要最小限におさえられる。コミ住事業は区画整理事業が動き出した後にはじまり、そして先に完了して、引き続き区画整理事業が施行されるといったケースが多い。この型でのコミ住事業の役割は「零細権利者の救済」の側面が強いといえよう。

[合 La1 型] (3 地区); 限定利用型の中でもコミ住事業指定地区と区画整理事業指定地区とが規模的に同じである地区がこれにあてはめる。地区全体に不良住宅を抱える地区特性をもつため、不良住宅の改善を地区全体の整

図—5 区画整理合併限定型 [合 La1 型] (函館市五稜郭地区)

図—6 区画整理合併限定型 [合 La2 型] (高崎市東小南地区)

備課題とすることになる (図—5)。

[合 La2 型] (4 地区); 区画整理事業指定地区の内にコミ住事業指定地区を含む限定利用型がこれにあてはまる。区画整理を進める中で、地区に部分的に存在する住宅密集地区を対象としてコミ住事業を施行するもので、駅前や駅周辺開発地区にこのタイプが多い。コミ住制度は補助手段的に活用される (図—6)。

⑥ 一体型 [合 Lb 型] (5 地区); 都市施設等の整備のための区画整理事業の支援のために行われるが、住環境整備と都市基盤整備が一体的になっている。地区内にコミ住宅の建設や遊び場、集会所、歩行者路等が複数箇所つくられる割合が高くなる。両事業は、ほぼ同時期に施行して進行し終了するといった、相互関係が深くなる。両事業の地区範囲がほぼ同じになる。

この型でのコミ住事業の役割は、「零細権利者の救済」に加えて「総合的な街づくり」が目指され、かつ「事業費負担の軽減」のウェイトも相対的に高くなる。

[合 Lb1 型] (3 地区); 地区内の各所に、コミ住事業による公園 (遊び場)、集会所が分散配置される。歩行者路が多いのも特徴である。地区の規模が大きく計画はより総合的であるが、コミ住制度は基本的には補完的に活用されているとみられる (図—7)。

図—7 区画整理合併一体型 [合 Lb1 型] (名古屋市大曽根地区)

図—8 区画整理合併一体型 (再開発合併) [合 La2 型] (高崎市御旅屋西地区)

図—9 再開発合併型 [合 UR 型] (上尾市仲町愛宕地区)

[合 Lb2 型] (2 地区); 区画整理事業に加え、再開発事業との合併施行がこれにあてはまる。都市基盤の整備、都市的施設の整備をコミ住事業による支援で実現しようとする。このなかには、受け皿としてのコミュニティ住宅だけを期待する地区 (JR 奈良)、生活道路用地をコミ住事業で確保し、両事業が一体化している地区 (御旅屋: 図—8) と異なった活用がなされている。ここではコミ住事業制度は補完的に活用されているが、区画整理事業をベースにそれぞれの制度は地区のそれぞれの整備目的にあった活用がなされているといえよう。

6.3 再開発事業合併施行地区における運用 (5 地区)

⑦ 再開発型 [合 UR 型] (5 地区); 再開発事業の補完としてコミ住事業を採用、再開発地区の一部 (または地区外) でコミ住宅を建設する、コミ住事業地区の一部で再開発を行うものなど、都市整備をコミ住事業の利点を生かしているため地区によって個性がある。コミ住事業制度を、基盤施設を整備したり、商業機能を集約するための用地の確保に活用している地区 (豊平橋南, 立町, 潮江地区) と住宅の共同建て替えのための土地と老朽借家の集約化に活用している地区 (仲町愛宕 図—9) と

があり、都心機能と住宅機能とをコンバートさせる地区（お城南）もあって多様である。しかし、いずれも「不良住宅（およびその土地）の買収除却」に期待をよせる点は共通しているし、前述のように「事業費を軽減して採算性を高める」ことが期待されている。一般的にはコミ住事業が先行し、後発として再開発事業が取りかかるという順序をふむ。また地区の大きさは、再開発事業との合併という性格から概して小規模である。

以上にみるように、再開発合併事業地区でのコミ住事業制度の活用は、再開発事業の補完的事業となっているが、地区の事業目的からみればこのことは必ずしも否定されるべきではなく、商業的機能の卓越する地区で住機能を確保するといった積極的な役割を担っている側面も評価すべきであろう。

6.4 小 括

単独施行「基本型」が一般的なコミ住事業のモデルであるが、この制度が自立して事業目的をたて、単独で、事業を比較的短期に実現することができるのは、小規模な純住居系地区に限定されよう。

単独施行地区においても大規模に地区範囲を取る場合、あるいは一般的な改善目標より広く目標を立てる場合には、コミ住事業制度のみでは事業実施は困難であり、他の事業の併用、合併施行が必要となっている。

特に合併施行においては、コミ住事業制度は「零細権利者の救済や事業費負担の軽減のため」というように、他の制度の目標に従属した補完的事業手段としての役割を担っている。

しかしその場合にも、他の制度にはない「特有の幅広いメニュー」によって、事業を円滑に進めており、「総合的な住環境の整備を行うため」というように他事業のみではできない居住環境の整備にそれなりに貢献している。また「一体型」や再開発事業合併型ではコミ住事業制度と他の事業との組み合わせによって、単独施行では不可能な事業の仕組みが考案されている。この点で今後の新しい手法開拓の可能性を期待できると思われる。

7. 結 論

① 対象地区の広がり：コミ住事業の対象となる地区は総じて都市内にあるが、一部は過疎地域にあって過疎対策の一環を担っており、地域的に幅広さがある。

多くの地区は住宅密集地区であるが、土地建物の所有関係は、持ち地や持ち家の多い地区から借地や借家の多い地区まで分布し、それぞれ両者の混合する地区を挟んで幅広く分布している。敷地面積の小規模な住宅についても、その多い地区から少ない地区まで、両者の混合地区を中心に広がっている。用途でみると住宅地から商業地とこれも幅広い。そして事業地区の面積も小から大まで差が大きい等、コミ住事業制度の対象地区は制度の採

択条件下にあるとはいえ多様な広がりをもっているといえよう。

② 単独施行におけるコミ住事業制度の有効性：コミ住事業制度は住居系の小規模地区では有効性が高いが、地区の性格と事業目標が地区面積の大規模化、商業化、都市基盤整備の必要性の高まりといった方向に向かえば向かうほど、単独施行は難しくなる。公共施設の整備や住宅改善を強力に進めることができず、税制上の特典のないこと（換地ができないこと）等が制度上の弱点となっている。

③ 対象地区の拡大、多様化に伴うコミ住事業制度の限界と他制度活用の必然性：コミ住事業地区の事業目標は、用途が住居系地区では改善目的は住環境の整備が中心である。しかし中心地区や商業地区では都市の基盤整備の必要性、商業発展の必要性とからんだ目標が建てられている。このように対象地区が拡大し、そこでの整備課題が多様になっていることは多くの地区の事業目標がコミ住事業制度の目標の枠内にとどまらず、多様化し、かつ複合化していることを示している。そしてその結果、単独施行においても「基本型 Ss 型」以外の型では事業目標を限定するか、長期化を覚悟するか、あるいは事業手段を他の制度にも求めるか、というように自前で迅速に事業を完結することができなくなっている。

まして区画整理合併施行、再開発合併施行では、その地区の置かれた位置や広域的な狙いから事業目標が住環境整備に納まらない整備課題を持ち、コミ住事業制度が自前で事業を行うことができないのみならず、他の事業制度に従属し、それを補完する役割を持つに至っている。

このことは、コミ住事業制度の対象範囲が広がれば広がるほど、事業手段としての自己完結性の可能性が薄くなることを示している。したがって、コミ住制度の飛躍的な改変強化がない限り、他事業制度の効果的な活用の必要性は必然的に高まってくるし、合併施行等の必要性も一層高まるであろう。

④ コミ住事業制度の持ち味と合併施行にける役割：区画整理や再開発事業などの他事業との合併施行から、コミ住事業制度の持ち味と強みが明らかになった。すなわち「不良住宅（老朽住宅や借家）の買収除却とコミ住宅の建設」という零細な権利者救済のための受け皿的役割と、「ポケット・パーク、集会所、歩行者道路の整備」といったより総合的街づくりを進めるための細かい施設の整備がそれである。

そしてこの持ち味によって、他事業に従属しているにもかかわらず、都市レベルの基盤整備や市街地再開発と地区レベルの住環境整備という対立しがちな 2 面を調整しつつ、望ましい居住環境実現に効果的な役割を果たす可能性を持っていることも明らかになった。

とはいえ現在のところ、合併事業においてはコミ住事

業制度は他の事業の補助的役割を担わされている。それは第一に、他の事業が先行し、コミ住事業が後付けになっていること、第二に、上記のような持ち味が補完的役割を持たざるを得なくしていることによるものと思われる。

この点に関しては、今後二つの課題が提起できる。

第一は、他事業先行ではない合併施行事業計画（例えば土地区画整理事業を住環境整備を目標に事業手段とする計画）の事業化を試みることである¹²⁾。この試みのなかからコミ住事業と区画整理事業との対等で新しい相互援助的関係が生れることが期待される。

第二は制度の強化である。法定制度とし強制力は明文化された税制上の優遇措置（特に建物補償分）をもつことが当面望まれている。ただし、これが、これまでの持ち味であった「メニュー方式とその運用の柔軟性」と矛盾しないかどうかを吟味する必要がある。多様な制度を多様に活用する事業方式が一般化してくれば、それらの「ある部分に強い事業手段に対する潤滑油的役割」を持つこと制度の有効性が、ますます重要になってくるとも考えられるからである。

謝 辞

本研究の調査にご協力下さった各地区事業担当の方々に御礼申し上げるとともに、この研究の機会を与えて下さった名古屋市建築局住宅部住環境整備課の皆様、調査に御助言頂いた今村敏雄氏、協力下さった橋野秀樹氏に感謝する次第である。

注

- 1) 制度の特徴は、住宅地区改良事業に比べると、①対象地区を拡大し住環境の悪い地区まで含めた。②修復型の事業とし住宅の改修を含めた。③持ち家対策を推進する。④様々な住環境施設をメニュー方式で整備できるなど総合的で柔軟な制度である。⑤任意事業であり、事業内容の変更、制度の変更がし易いこと。その反面施行者に土地収用権がなく、権利者には税法上の特別措置がない。等とされている（住環境整備 '90 1990 年社団法人全国市街地再開発協会発行より要約）
- 2) 齊藤昌之：再開発事業と住環境整備事業の合併施行について「潮江」地区（尼崎市）の経験と合併施行の効果と可能性、第 8 回ハウジング研究報告集、pp.81～89、1992 は数少ない 1 例であり、区画整理と再開発の合併施行の効果に的を絞っている。また高見沢邦朗：東京都区部における改善型地区整備事業の計画と実践過程に関する考察、日本建築学会計画系論文報告集、426 号、p. 91、1991.8 は市街地密集地区再生事業を含め、東京区部 4 地区の事業について考察している。本研究の視点では単独施行フレキシブル型に類する地区の考察である。
- 3) 佐藤圭二：住環境整備モデル事業の現状と課題Ⅱ合併及び同時施行型事業について、及びモデル事業の課題、日本建築学会東海支部研究報告、22 号、p.337 1984 年 2 月で先行 7 地区のヒアリング報告で既にこの点を各地区の事業担当者が指摘している。

- 4) 高見沢 実：「改善型」再開発の再検討、第 27 回日本都市計画学会学術研究論文集、p.217、1992。安藤元夫・塩崎賢明：「改善型まちづくり概念の再検討—改善型まちづくりと改造型まちづくり」、都市・住宅研究、第 1 号、p.79、都市住宅フォーラム、1992 年 7 月。
- 5) 本事業制度は 1989 年度より、住環境整備モデル地区型と小規模敷地連たん地区型の 2 タイプの事業を設けた（この時にコミ住事業と改称）。本調査対象 34 地区はすべて住環境整備モデル型地区である。1990 年現在の同型地区の採択要件は、①面積 1 ha 以上、②不良住宅戸数 50 戸以上、③不良住宅率 50 % 以上、④住宅密度 55 戸/ha（公共用地、工場敷地を除く）である。1992 年度から③④条件が組み合わせとなったが、本論文の対象は 1990 年までの要件を満たす地区のみである。
- 6) 筆者 4 名のうち、少なくとも 1 名が観察またはヒアリングした地区を意味する。これを行っていない地区は柳沢地区と東湊地区である。
- 7) 単独施行かどうかは、実質をみて判断した。浜地区は再開発事業と合併であるが、実質はその地区だけが切り放され、コミ住宅の地区外建設と同様になっている。同様に、柏台、同第二地区の公営住宅建設事業、京島地区の市街地住宅密集地区再生事業は住宅建設手法とみなした。真野地区の地区計画は事業制度でないとして除いた。二宮、額田地区の街路事業も同様であるが、街路事業は事業の動機としては無視できないので、第Ⅱ分類で区分した。
- 8) 戦後から経済成長期にかけて、土地所有の細分化、借地・借家の持ち地・持ち家化が進み、不良住宅地区であった地区の所有権混合化が進んだ。コミ住事業制度はそのような混合地区を対象にしていると考えられる。
- 9) 地区のなかには、地区発展のすう勢からおのずと位置付けがなされる地区もあるが、老朽住宅地の中には衰退し、政策的に位置付けてやらないと、事業目標が立てられない地区もあると思われる。しかしこの調査ではその区分を客観的に示すことはできなかった。
- 10) 建設省住宅局住環境整備室監修のパンフレット「コミュニティ住環境整備事業」（社団法人全国市街地再開発協会発行）にみる住環境整備モデル地区型の事例がこのイメージを示している。
- 11) 佐藤圭二、松山 明：「住環境整備モデル事業の現状と課題Ⅲ土地区画整理手法の導入の検討」、日本建築学会東海支部研究報告、第 25 号、p.425 では釜石市礪石地区の土地の交換分合を売買によって行っている例を示している。
- 12) 佐藤圭二、松山 明：「住環境整備モデル事業の現状と課題Ⅲ土地区画整理手法の導入の検討」、日本建築学会東海支部研究報告、第 25 号、p.425 では佐久市大和地区における小集落地区改良事業と区画整理事業の合併施行の事例を紹介している。

参考文献

佐藤圭二、松山 明、天野ゆか、脇 慎一：コミュニティ住環境整備事業の現況と課題 1. 目的、計画、施行方法（事業の型） 2. 地区の整備課題と事業制度の活用 3. 住宅施策と計画、日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸）F、pp.121～126、1992.8

（1992 年 11 月 10 日原稿受理、1993 年 5 年 12 日採用決定）