特集【論説】 密集市街地の再生における民間の役割と課題

密集市街地再生における専門家の役割

The Professional Roles as a Consultant in Rebuilding Densely-Built-up Areas

Takako HARADA : Space Endeavor Collaborates

原田 隆子*

密集市街地再生の試みには、様々な主体が関わっており、取り組みの段階や場面に応じて多様な分野の専門家の果たす役割がある。また、各々の立場に応じた密集市街地への取り組み方には多様なケースがある。私の場合、これまで市街地整備のコンサルタントとして、主に自治体の委託業務の枠組みの中で、現地調査、整備計画等の作成、推進業務としての地元対応等を中心に行ってきた。その意味では、タイトルのほんの一部の内容をカバーするに過ぎないが、これまでの取り組みの一部を取り上げ、コンサルタントとして果たしてきた自らの役割と姿勢、地元や公共団体、他の専門家等との連携について、述べたい。

1 品川区戸越一・二丁目地区の事例

(1) 戸越地区の概況

戸越一・二丁目地区は、品川区の中西部に位置する23haのエリアで、地区の西側を国道1号線が南北に走り、地区の中央には戸越銀座通りが、北側には百反通りが東西に走っている。都心に近く、交通の便が良いという立地条件にあり、幹線道路沿道を除き、主として低層木造住宅で構成された住宅市街地である。平成3年度現況調査、4年度に整備計画（旧市街地住宅密集地区再生事業）を策定し、平成5年度から事業に着手した。

地区の主な課題は、密集地区の典型的な例に漏

れず、①地区内主要道路（百反通り）の一部拡幅、②老朽木造住宅の建替促進、③細街路率の高い中での生活道路の整備、④オープンスペースの確保等である。当初、老朽住宅戸数密度は約75戸/ha、木造集合住宅戸数率は約45%、細街路延長率は約60%、接道不良建物棟数率は57%であった。

当初10年の事業期間後に3年間事業を延伸し、平成17年度末で事業を完了した。事業実績は以下のとおりである。

- ・道路整備 新設（行き止まり箇所）の貫通 1箇所
拡幅（6m⇒11m）1箇所 115m
- ・公園整備 新設 4箇所 1,302㎡
- ・コミュニティ住宅建設 1棟10戸
- ・建替促進 12件 121戸（うち道路整備に伴う共同化1件）
- ・街並み誘導型地区計画の導入 地区面積15ha（うち地区整備計画区域4.1ha）
内容：道路斜線制限・前面道路幅員による容積率制限の適用除外
北側斜線制限を外し絶対高さ制限のみの高度地区へ変更
真北の隣地境界線からの壁面後退距離0.5m以上
効果：14～18年で12棟建替え（うち認定建

替え9棟)

- ・不燃領域率(幹線道路, 寺社等除く) 34.8%
⇒40.08%(東京都基準)
- ・総事業費 約34億円(うち補助対象事業費約19億円)

地区全体の面積と比較して事業量が大きいか否かは別として, 13年間で達成できたという点に関しては, 後述する関係者の努力と連携がうまく噛み合った結果と言える。

(2) 戸越地区の整備に関わった人々

密集地域を整備していくには, 様々な人々の関与と連携が大きな役割を果たす。関係者の関与と事業の進捗を事業期間の時系列にまとめると, 概ね次のような形になる。

それぞれの関係者がどのように連携してまちづくりを進めていったかを, 主に地区計画を例にとって以下に述べる。

事業期間全体を通して関与しているのは, 区,

コンサルタントA(弊社), 地元まちづくり懇談会であるが, 懇談会は, 不定期で開催していた前期と, 毎月開催した後期では質を異にしている。

①前期の懇談会(第1回～第18回)

地元まちづくり懇談会は整備計画策定時から立ち上げており, 事業開始時のまちづくり懇談会委員総数は, 町会, 商店街, 公募の住民からなる23名, 翌年度からは30～40名を推移した。密集事業の導入は行政主導で行われており, 立ち上げの年と事業開始から1年間は, 事業内容の説明, 地区内アンケート結果報告や整備構想に対する意見聴取, 先進事業地区見学等, 啓発活動に留まっていた。

2年目には, 地元主体の協議会形式を目指してタウンウォッチングによる課題認識, 他地区協議会の事例学習等を通じて, 体験型, 参加型の進行之を試み, 事業重点化に対する気運の高まりを促そうとしたが, 個々の整備対象の権利者でない懇談

会が関わることに對し、責任や役割が明確でないと感じる消極的な委員も多く、区の主導や規制強化、整備対象権利者への区からの直接のアプローチを要望する声が強かった。また、地区のまちづくり全般の議論が拡散することがしばしばで、テーマを絞る必要性が挙げられており、3年目以降は出席者数が減少傾向となるなど、活動が停滞気味となった。

②後期の懇談会

平成10年度、密集整備法に基づき品川区と都市基盤整備公団との事業協力協定を締結し、公団が現地事務所を設置したことを契機に、懇談会の構成と運営の見直しを地元へ投げかけた。結果としてまちづくり懇談会は下図のような形に再構成された。また、選出された会長、部会長が会の開催や進行を行うこととし、住民が主体となって行う体制を整えることができた。

後期の懇談会で会長を務めていただいた戸越一丁目町会長I氏は、その後の懇談会運営や地区計画策定において、優れたリーダーシップを発揮する地元のキーパーソンとなっていく。会長・部会長を始めとする中核メンバーは、事務局の提供する都市計画や建築、まちづくりの制度に関する情報を積極的に吸収すると共に、土地売買や建替え、権利者の意向といった地元情報を吸い上げ、懇談会での検討の具体性を高めることに貢献した。併

せて、定期的な懇談会でまちづくりに関する地元民の区への要望をいち早く区担当者に伝え、まちづくりにおける行政と地元との双方向の連携を形成した。

地区計画策定の発端は、建替え・共同化部会、細街路部会委員の双方から、細街路沿道での現行基準法による後退建替えでは従前床面積確保が難しいことが大きな要因であるため、何らかの緩和措置が可能か、という検討が始まったことによる。街並み誘導型地区計画の緩和及び制限の内容についての検討では、実際の各沿道敷地におけるボリューム検討、日影の影響に関する詳細資料が委員より要求された。地区計画区域の設定については、最も幅員の狭い箇所を中心に、実際に緩和後の建替え意向のある箇所、地元から反対意見が出ない範囲を、委員が中心になって検討した。まず、反対のでない範囲で実績を上げ、建替えの事例を地元へ示すことで範囲を拡大していくという戦略や、あらかじめ大規模地権者に声をかけ、地権者全員に通知した意見交換会を3回に亘って開催したことも、委員側からの意見から発展したものである。また、意見交換会などにおいては、懇談会委員が出席者に対して地元側の立場から、地区計画への賛同意見を述べるなど、地元からの発意であることを積極的に示した。

こうした地元のキーパーソンの存在は、密集地区の整備促進にとって要とも言える。また、キー

パーソンを始めとする地元民との連携を可能とする信頼関係の構築が、行政にとっても、コンサルタントにとっても重要な業務となる。

③都市基盤整備公団（現都市再生機構）との連携

戸越地区は、密集法整備後の事業協力第1号である。これにより、継続して機構の下で担当した弊社以外にも、重点整備路線である百反通り沿道共同化（協議会設立準備会の状態にあった）を担当する新たなコンサルタントBが参画し、さらに、まちづくり懇談会活動支援のひとつとして、早稲田大学のまちづくり研究室（コンサルタントC）が、1/100模型を用いた建替えデザインゲームによるワークショップを学生を交えて行なう等、機構の担当者を始めとする多様な人材の参画と連携によって、地元のまちづくり活動に刺激を与えた。また、集中的な人材の投入による密度の濃い対応が可能となった。地区計画による絶対高さ制限の高さの検討（第2・3期の近隣商業地区）では、この街区模型が効果的なツールとなった。

同時期に機構によって地区内に設置されたまちづくり事務所（機構撤退後も事業期間終了まで設置）では、戸越地区のまちづくり情報を常設展示し、懇談会、協議会、週1回の建替え相談会、地区計画の意見交換会や住民説明会等の場として広く活用され、まちづくり活動の拠点となった。

短期間での事業進捗に、集中的な人材投入と拠点となる場の構築が大きく寄与したと言える。

④庁内連携

事業期間のほとんどを担当されたH課長を始め、区担当者の積極的な姿勢も進捗に貢献した。まちづくり懇談会の運営全般において、また、地区計画の検討においても、毎月出される地元要望や資料請求に対し、品川区は庁内関連部局（土木、建築、都市計画）と情報交換や協議、調整を行い、必要な情報を迅速に提供した。要望に応えられな

い回答である場合も多々あったが、行政に何ができて何ができないか、また、地元側の合意形成がなければ着手できない事項について、明確に示し、理解を求めることが重要であった。

⑤コンサルタントの役割

コンサルタントの役割はその場面に応じて多岐に亘るが、大きく分けて2つの役割がある。ひとつは事業や制度に関する専門知識技能を生かしての調査、分析、情報提供、提案であり、ひとつは行政と地元、地権者相互の円滑な合意形成を促す調整である。地元との人間関係を創り上げるには、プレゼンテーション力とコミュニケーション力が求められる。幸いなことに、事業着手に先立つ現況調査から数えて15年間の戸越通いで、私を含め弊社担当者は戸越の土地と人にある程度精通することができ、地区の抱える様々な問題意識を懇談会のメンバー等と共有し、良好な関係を維持することができた。

戸越地区では後半の事業進捗が比較的スムーズであったため、業務の大半は、整備対象の抽出・提案、建替相談等の権利者対応、建替シミュレーション、地区計画策定資料等、事業の進捗の各段階で必要とされる資料作成や情報提供、意向調査やニュース発行等の広報、各種会議の事務局機能、連絡調整など、下支えの黒子的存在であった。

建替相談では、自己資金ゼロの老朽木造住宅の高齢権利者に対し、密集事業と当時の公団民賃制度を活用した建替を提案し、設計監理を担当して建替が実現した。幸い入居率もよく、権利者家族の生活再建を果たせた上、地区の防災性向上や住宅供給にも貢献することができた。

2 若木地区の事例

(1) 若木地区の概要

若木地区は板橋区の中部に位置する約18haの区域で、東武東上線板橋駅の北西にあたり、地

区西部を縦断する環状8号線は今年7月に本線が開通した。もともと山林だったところに未接道・狭小の違法建築住宅や農地に工場が立地し、狭い農道のままでのスプロールが進行した後、昭和50年代以降に工場跡地での住宅開発が進んだ。高低差のある起伏に富んだ複雑な地形で、低層高密な住工混在地区である。平成元年度基礎調査、意向調査、平成2年現況調査、平成4年に整備計画（旧コミュニティ住環境整備事業）を策定し、平成5年度から事業に着手した。平成14年度から事業期間を5年延伸、今年度からさらに5年延伸しており、現在も事業中である。

地区の主な課題は、環状8号線を除く道路基盤の未整備、狭小宅地の老朽木造住宅の連坦である。公園は面積では充足しているが、主に都がいわゆる「ころかし事業」で点在する老朽住宅等を買上げて整備した経緯もあり、接道状況の悪い宅地

にアメーバー状に存在している。当初、戸数密度107.7戸/ha、老朽木造建物棟数率63.6%、道路率13.8%、平均階数2階の住居系建物の平均敷地規模は100㎡であった。

最新の主な整備目標は、以下のとおりである。このうち優先整備地区については用地買収がほぼ完了している。

主要生活道路	幅員 6 m	延長425m
優先整備地区 道路	幅員 4 m	延長266m
緑地	886㎡	
中央公園再編	754㎡	

(2) 若木地区の整備への取り組み体制

戸越地区とは異なり、若木地区の密集事業に関与してきたのは、平成元年から19年間、区担当者と弊社スタッフ、地区住民である。ここでは主に優先整備地区での取り組みについて述べる。

①地元意向による事業手法の変更

優先整備地区は、約5000㎡の街区に外周道路を除くと公道も幅員4mの道路もないすり鉢状の窪地に、56棟（うち42棟老朽住宅）が密集していた。事業着手当時の権利者数は64名、居住世帯主を含めると103名にのぼった。コミュニティ住環境整備事業（⇒総合住環境整備事業に変更）は、小規模老朽住宅買収と公的住宅建設による整備を目途としており、また、接道状況や複雑な地形からも、面的な共同化による整備が住環境の向上には最も効果的であると今でも考えている。

建替えに向けての懇談会、勉強会、事例視察は回を重ね、個別を含む詳細意向調査は15回を数え、権利者1人ひとりの意向と状況をかなり踏み込んで把握した。権利者の要望する試算を行なうための測量、補償算定基準設定、敷地・工期分割シミュレーション等をきめ細かく行ない、一部の賛同を得たものの、戸建てへの執着の壁を越えることが出来ず、合意に至らなかった。土地評価額が低く、売却転出では希望する戸建てでの生活再建が容易でないことも一因であった。住環境は住む人が選ぶのである。しかし、住民の防災まちづくりに対する意識は確実に高まった。

次善の策として、戸建て優先の地元意向をまとめ、生活道路整備による沿道建物の個別更新へと計画変更を進めていた平成12年度、恐れていた火災が発生し、死者1名を出し、3棟が消失した。担当者一同声もなかったが、一方でこの地区の整備を何としても最後までやり遂げようという決意の日ともなった。

平成14年度以降は、境界確定測量、物件調査、個別相談等と並行して平成15年度から契約交渉に入り、地区東側に接する環状8号線整備とのすり合わせに時間を要したものの、用地取得は順調に進んでいる。

若木では、ついに地元でキーパーソンを見つけることができず、各権利者との1対1の交渉を積

み重ねていかざるを得なかった。高齢者が多く、交渉途中で亡くなったり入院してしまった人もあり、いつの間にか民間の業者間で転売された土地もある。時間がかかったことの弊害は大きかったと言える。

②区担当者との緊密な連携

若木地区での取り組みでは、区担当者との緊密な連携が効果的に生かされている。戸越地区と対照的に人材投入量は少ないものの、熱意とネットワークの良さでこれを補ってきた。区担当者共々何度も地元足を運び、権利者との信頼関係が構築できたことが、事業進捗の大きな要因である。また、信頼関係が確立している権利者に対しては、コンサルタント単独での個別対応が許されていたため、密度の高い権利者対応が可能であった。そのため、多忙な権利者と夜間の電話での情報交換なども活用できた。権利者情報は常に共有し、どちらに連絡が入ってもよい状態になっている。コンサルタントと区担当者との協働も重要であるが、こうした信頼関係に基づく柔軟な地元対応は、人材量の不足を補うことができる。

3 専門家としての密集地区整備分野での取り組み

密集地域整備の現場での取り組みには、地区特性、住民特性に応じた柔軟性が必要であるが、一方で共通の課題や有効な手法も多い。他地区の経験や共通指標を踏まえることは、専門性を高める上でも有効であろう。

弊社では、東京都が平成10年度に発行した「新たなまちづくりの展開―木造住宅密集地域の整備を推進する12の有効方策―」の検討委員会に参加し、編集構成、内容の提案を行なった。

また、平成10～12年度に都市基盤整備公団と東京都が行った「密集地域等における総合的居住環境評価指標検討調査」で事務局を務め、都内で密

若木地区道路公園整備計画

集事業を行っていた17区の密集地区と一般市街地455街区の物的指標調査と住民の環境評価を調査結果分析し、これに基づいて「有効空地率」という快適性指標の提案を行なった。「有効空地率」は、第八期住宅建設五箇年計画における住環境指標の1つに採択されている。

こうした調査研究も、現場での密集地域整備の推進に有効に生かしていけると考えている。

4 むすび

これまで述べた内容は、弊社のスタッフを始め、

多くの関係者との協働によって行なってきたことである。また、私の経験がそのまま他の密集地域の整備に有効であるとも思わない。大きな組織と豊かな人材が揃って始めて可能なこともある。しかし、これまで多くの地域で行なわれてきた様々な取り組みの中の一つとして、参考になれば幸いである。