

第 6 章

まちづくり協議会手法による 共同建替

——柔軟性と自律性を持つ共同建替適地という考え方

共同建替は、震災後の住宅再建の重要な手法の一つであった。

区画整理事業区域以外での共同建替は、対象となる敷地に限った地権者どうしの事業であり、対象敷地以外の地権者が参加するものでない。しかし、区画整理事業と連動して共同建替を行えば、区画整理事業区域内において共同建替を希望する地権者がすべて参加することができる。これは区画整理手法のメリットの一つである。

新長田駅北地区は、このメリットを生かして共同建替建設を行なった代表的な地区であり、当地区において共同建替に参加する条件を持つ参加希望者のほぼすべてが共同建替住宅の取得ができたといってよい。この要因として、柔軟性と自律性を持つ「共同建替適地」という当地区協議会独自の手法の役割が大きい。

本章においては、共同建替のプロセスと共同建替適地の機能についてみていくことにしよう。

6・1

当地区の住宅再建

6・1・1 共同建替住宅・協調建替住宅

土地を所有する地権者の住宅再建メニューとして、一般的な個別建替のほか、共同建替、協調建替がある。ここでは、共同建替、協調建替について状況をみておこう。

◇共同建替住宅

共同建替は、住宅市街地整備総合支援事業の活用によるもので、建替事業者に補助が行われる。震災直後の平成7年2月から、神戸市より「震災復興地区住宅市街地総合整備事業整備計画」の委託を受けた住宅・都市整備公団のもとに、神戸、大阪のコンサルタントが集まり、共同で新長田駅周辺、六甲道周辺の整備計画の作成作業を行っている。これらのコンサルタント達は「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」のメンバーとなり、その多くが後に各地区の復興まちづくり支援に携わっており、今回の震災復興では共同建替が各地区で展開された。

神戸市において、震災復興として行われた共同建替および協調建替事業による建設戸数は、おおむねこの事業が終息しつつある11年9月時点で、4,441戸あるが、そのうち復興区画整理事業区域内の共同建替住宅の住宅戸数は998戸、店舗等区画数は98区画あり、おおむね1/4弱を占めている。

新長田駅北地区における共同建替住宅は、住宅戸数450戸、店舗等区画数は52区画あり、神戸市の全復興区画整理事業区域での共同建替住宅建設戸数の半分近くを占め、区画整理と連動して共同建替が行われた代表的な地区の一つである（『阪神・淡路大震災神戸復興誌』）。

新長田駅北地区の8カ所の共同建替住宅のうち、当地区（東部）においては5カ所の共同建替住宅が建設された（図6・1）。そして当地区において共同建替住宅を希望する地権者のほとんどが共同建替住宅を取得することができた。

これができる要因は、住宅再建という初期の強い住民ニーズに対して、協議会が共同建替、協調建替、個別建替の住宅再建メニューを示し、勉強会を繰り返し、住民それぞれの住宅再建方法の選択の支援から始めたことにある。すなわち、個人の生活設計の支援から始めるというボトムアップである。

区域全域が近隣公園に都市計画決定された水二まちづくり協議会では、都市計画決定されたことについての議論と模索が続いたが、それでも他の協議会と同様に住宅再建の勉強会は、継続して開催された。

区画整理事業の区画道路計画は、住宅再建の支援と同時並行的に検討されていったのである。これは、個人のニーズを捉えきれないまま道路計画が進む従来手法とまちづくり手法とは、プロセスと結果に大きなちがいがあつたことを示すものであつた。

◇協調建替住宅、協調的建替住宅

当地区の各協議会は協調建替についても勉強会を行いPRに努めたが、隣家と壁を共有する建築形態に違和感を持つ住民が多く、実現はできなかった。

平成9年6月からの復興基金による補助事業「協調的建替」（小規模共同建替等事業）が生まれた。協調的建替とは「連棟式の建て方である協調建替に準じる建替で、各住戸で外壁を作るが、全体として一定ルールに従って建築され、景観的には一棟の建物のように見えるもの」というものであり、町屋型戸建といつても良いものである。各協議会は、協調的建替を当地区にふさわしい建築タイプとして期待し、推進に努めた。

しかし、協調的建替の補助要件は、3階建、3戸以上がまとまってルール化することであるが、仮換地は個別に決められること、仮換地が決まれば地権者はそれぞれ再建にかかることなどから、3敷地以上の地権者がまとまって協調的建替を検討できる機会は少ない。全域が近隣公園に決定されている水笠通2丁目の個別建替希望者の換地を水笠通1丁目において行うという市の方針が決まると同時に、協調的建替への参加者募集を行い、協調的建替の建設計画も具体化しつつあつたが、結果として実現に至らなかった。

| | |
|---|---|
| <p>■グランドーレ大道</p>  | <p>①建設場所：大道通5丁目 ②権利者数：18名（土地所有者17名、金銭参加者1名） ③戸数：住宅34戸（権利者14戸、分譲20戸）、権利者店舗2区画 ④建築計画の概要：敷地面積728㎡／建築面積318㎡（建蔽率43％）／延床面積2,758㎡／容積対象床面積2,547㎡（容積率349％）／構造規模鉄骨鉄筋コンクリート造、地上12F、塔屋1F／最高高さ44m／駐車台数21台 ⑤再建方式：全部譲渡方式による等価交換事業 ⑥事業制度：住宅市街地整備総合支援事業 ⑦総事業費：約8.5億円（内補助金約1.6億円） ⑧完成：平成12年9月 ⑨共同化支援コンサルタント：㈱PPI計画・設計研究所</p> |
| <p>■東急ドエル・アルス御屋敷通</p>  | <p>①建設場所：御屋敷通1丁目 ②権利者数：43名（土地所有者41名、借家人1名、地区外購入者1名） ③戸数：住宅99戸（権利者32戸、分譲67戸）、店舗・事務所15区画 ④建築計画の概要：敷地面積2,072㎡／建築面積1,222㎡（建蔽率59％）／延床面積10,878㎡／容積対象床面積9,367㎡（容積率452％）／構造規模鉄骨鉄筋コンクリート造、地下1F、地上14F／最高高さ45m／駐車台数88台 ⑤再建方式：全部譲渡方式による等価交換事業 ⑥事業制度：住宅市街地整備総合支援事業 ⑦総事業費：約36億円（内補助金約5.6億円） ⑧完成：平成11年9月 ⑨共同化支援コンサルタント：㈱COM計画研究所</p> |
| <p>■エクセルシティ水笠公園</p>  | <p>①建設場所：水笠通3丁目 ②権利者数：25名（土地所有者25名） ③戸数：住宅93戸（権利者30戸、分譲63戸）、権利者店舗3区画 ④建築計画の概要：敷地面積1,639㎡／建築面積1,062㎡（建蔽率64％）／延床面積8,368㎡／容積対象床面積6,541㎡（容積率398％）／構造規模鉄骨鉄筋コンクリート造、地上12F／最高高さ38m／駐車台数53台 ⑤再建方式：全部譲渡方式による等価交換事業 ⑥事業制度：住宅市街地整備総合支援事業 ⑦総事業費：約19億円（内補助金約4.2億円） ⑧完成：平成12年7月 ⑨共同化支援コンサルタント：㈱アール・アイ・エー大阪支社</p> |
| <p>■バルティール神楽の杜</p>  | <p>①建設場所：神楽町4丁目 ②権利者数：19名（土地所有者18名、借地権者1名） ③戸数：住宅35戸（権利者14戸、分譲21戸）、権利者店舗7区画 ④建築計画の概要：敷地面積1,033㎡／建築面積715㎡（建蔽率69％）／延床面積3,767㎡／容積対象床面積3,081㎡（容積率298％）／構造規模鉄骨コンクリート造、地上8F、塔屋1F／最高高さ27m／駐車台数22台 ⑤再建方式：全部譲渡方式による等価交換事業 ⑥事業制度：住宅市街地整備総合支援事業 ⑦総事業費：約13億円（内補助金約2億円） ⑧完成：平成12年1月 ⑨共同化支援コンサルタント：㈱環境整備センター</p> |

図6-1 新長田駅北地区東部の共同建替事業


| | |
|--|---|
| <p>■シーガルパレス松野通</p>  | <p>①建設場所：松野通1丁目 ②権利者数：5名（土地所有者4名、借地権者1名） ③戸数：住宅11戸（権利者6戸、分譲5戸）、権利者店舗1区画 ④建築計画の概要：敷地面積195㎡／建築面積163㎡（建蔽率83％）／延床面積948㎡／容積対象床面積776㎡（容積率396％）／構造規模鉄筋コンクリート造、地上7F／駐車台数4台 ⑤再建方式：全部譲渡方式による等価交換事業 ⑥事業制度：住宅市街地整備総合支援事業 ⑦総事業費：約2.9億円（内補助金約0.4億円） ⑧完成：平成13年2月 ⑨共同化支援コンサルタント：佛環境整備センター</p> |
|--|---|

図6・1 続き

結果として、当地区において14年9月末までに協調的建替の完成をみたのは、水笠通3丁目での4棟による協調的建替1件だけである(図8・5最上段右参照)。

それでも各協議会での協調的建替の勉強や推進は無駄でなく、協調的建替の考え方は、当地区の「いえなみ基準」に生かされることとなった。

6・1・2 公営住宅

◇受皿住宅

受皿住宅は、区画整理のための用地買収と用地売却者の住宅供給を目的とした公営住宅で、市に土地を売却した地権者等を主な入居の対象としている。

受皿住宅は、新長田駅北地区全体では2カ所（合計143戸）、そのうち当地区では、神楽町5丁目に市営神楽住宅101戸が建設された。受皿住宅の残余床の居住者は公募によるが、震災前の当地区の借家人の入居も見られる。

◇神戸市民間借上賃貸住宅

震災前当地区の6割は借家世帯であり、これらの借家居住者対策は、大きな課題であった。その方策として「神戸市民間借上賃貸住宅制度」の活用があった。これは、民間の土地所有者等が建設する賃貸住宅を市が借り上げて公営住宅として供給する制度である。

平成8年の年末から9年1月にかけて当地区の地権者に呼びかけ、この制度の適用希望者を募ったところ10人ほどの地権者から希望があった。この制度の適用期間は限定されていたため、希望地権者の先行的な仮換地の指定を市に検討してもらったが、この時期では換地技術上において困難であることがわか

り、断念せざるを得なかった。復興時における制度活用とリンクした地域の住宅マスタープランが必要であることを感じた。

◇共同建替保留床の民間借上賃貸住宅

借家居住者対策として当初に考えていたのは、共同建替住宅の保留床における民間借上賃貸制度の活用である。協議会は共同建替の建設の方針として、保留床を公営住宅にもあてることを考えていたが、全市的に公営住宅建設が早期に進む一方、共同建替に時間がかかるという時間のずれから、保留床に公営住宅をあてることを断念せざるを得なかった。

しかし、これが可能であっても、共同建替保留床を公営住宅にあてる場合は、管理問題など権利床所有者との関係があるので、別棟にするなど課題を乗り越えることが必要であった。

6・2

土地利用適地と共同建替適地

◇区画整理と連動した共同化手法の流れ

神戸市における「区画整理と連動した共同化」に類する事例についてみれば、すでに昭和40年代後半から住民参加方式により、西区池上地区、北別府地区などにおいて地権者の土地利用意向に基づき、「共同住宅区」「集合農地区」といった土地利用計画を事業計画に反映させた新市街地区画整理事業を行い、「特定土地区画整理事業」の先駆けとなっている。また、それと近い時期に西農協が関わった西区玉津農住団地においては、「短冊換地」を行い、かつ地権者間に相互の借地契約を結ぶ形で共同住宅の建設を実現している。

区画整理事業は、地権者の権利を扱う換地操作を伴う事業であることから、行政の能力に負うところが大きいですが、神戸市は区画整理と連動した共同化の経

験はすでに持っていた。

◇土地利用適地

当地区の多くの協議会は、街区計画における土地利用計画として当地区独自の「土地利用適地」という計画概念を導入した。

「土地利用適地」とは、区画整理における照応の原則により、原位置での換地が原則であるが、それを踏まえたうえで、地権者の意向と行政の換地操作上の条件が適合した場合に土地利用適地を考慮して仮換地をする、また土地利用適地にあった敷地の利用をしようという「住民どうしの柔らかな土地利用ルール」である。

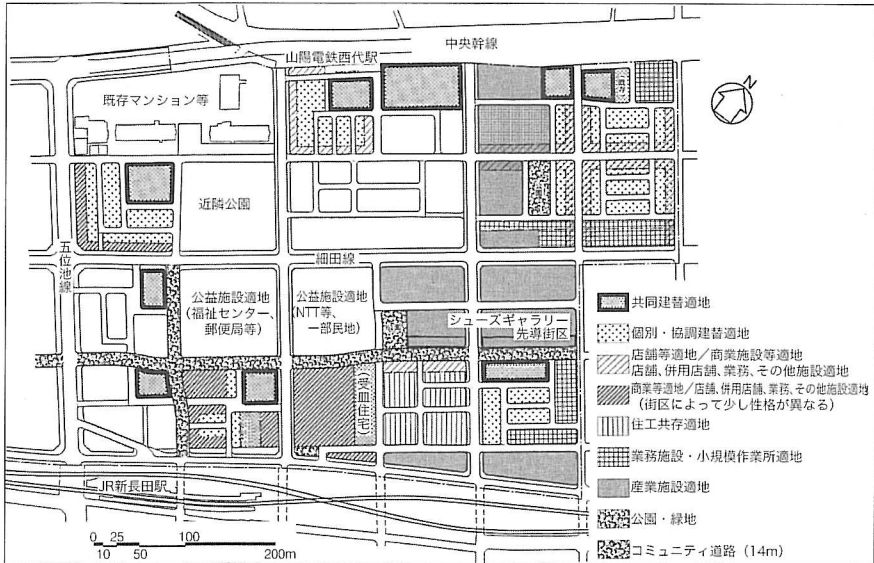
土地利用適地は、協議会の総会の承認を得て市に「まちづくり提案」として提案するが、土地利用適地の変更が必要となれば、協議会総会の承認を受けて「まちづくり提案の変更」を随時できるものである。土地利用適地は、区画整理の事業計画に位置づけることはできないが、協議会で合意された土地利用ルールとして地権者の自主的な規制を促した。

土地利用適地の典型的な適用の事例は、次に示す共同建替適地であるが、そのほか、公共公益施設適地におけるシューズプラザ、アジアギャザリー神戸の立地、「見える工場（民間施設）」の産業施設適地への換地、産業施設適地である細田町5丁目にあった住宅の神楽町3丁目などの個別・協調建替適地への換地等があげられる。また、土地利用適地と関連して小規模な工業事業所の経営者による懇談会をつくり、小規模事業所どうしの協調建替の勉強会を行った。協調建替に参加の意思を示した事業経営者もいたが、シューズ産業の低迷の中、実現に至らなかった。

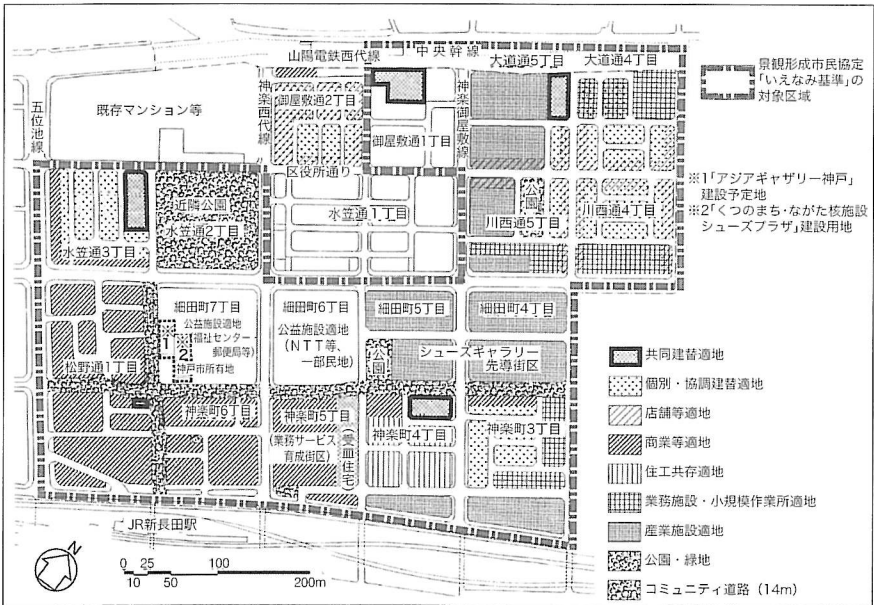
◇共同建替適地

土地利用適地のうち、最も典型的に機能したのが「共同建替適地」である。共同建替適地は、協議会でオーソライズされているものであることから、土地区画整理審議会においても共同建替適地への集約換地は承認されやすいこと、共同建替適地を協議会の合意事項として行政や共同建替組合が底地権者との交渉がしやすくなることなどの機能を有する。

震災復興における共同建替の難しさは、権利者の居住地が地区外などに分散しているなかで、借地権者の地主との調整、地権者の住宅再建方策選択の迷い



▲新長田駅北地区東部まちづくり提案図（平成8年9月現在）



▲新長田駅北地区東部まちづくり提案図（平成11年11月末現在）

図 6-2 共同建替適地等の推移

などにより共同建替希望者の意向が流動的であり、共同建替適地の換地希望者面積が時間とともに変化するこゝである。これに伴って共同建替適地や区画道路の変更が必要になる（図6・2）。このため、復興区画整理事業では区画道路も都市計画決定すれば補助の対象になるが、区画道路配置のフレキシビリティを確保するため、市は区画道路の都市計画決定を見送っている。

6・3

共同建替のプロセス

当地区において土地区画整理と連動して共同建替がどのように進んでいったのか、そのプロセスを四つの段階に分けてみていこう（図6・3）。

6・3・1 Step1 一協議会設立から「基本まちづくり提案」まで

◇住宅再建についての勉強会とPR

当初、区画整理の観念的な是非論、目の前の現実問題、復旧問題に終始し錯綜した状態であったが、まちづくりの流れができたのは、「まず取り組まなければならないのは、住宅の再建から」という声が強くなってきて、復興の当面の目的が明確になってきた段階からである。住宅再建のメニューとして共同建替、協調建替、個別建替それぞれの概要を協議会の役員会、説明会等で説明するとともに、まちづくりニュース等で情報提供が行われた。

特に共同建替については、震災直後から筆者がまちづくりコンサルタントとして復興支援をしていた神戸市灘区の味泥復興委員会が関わった都通4丁目街区共同再建事業の計画案を借用し、協議会での共同建替事例のテキストとしたことが、住民に具体的な理解を深めるうえで役立った。なお、都通4丁目街区

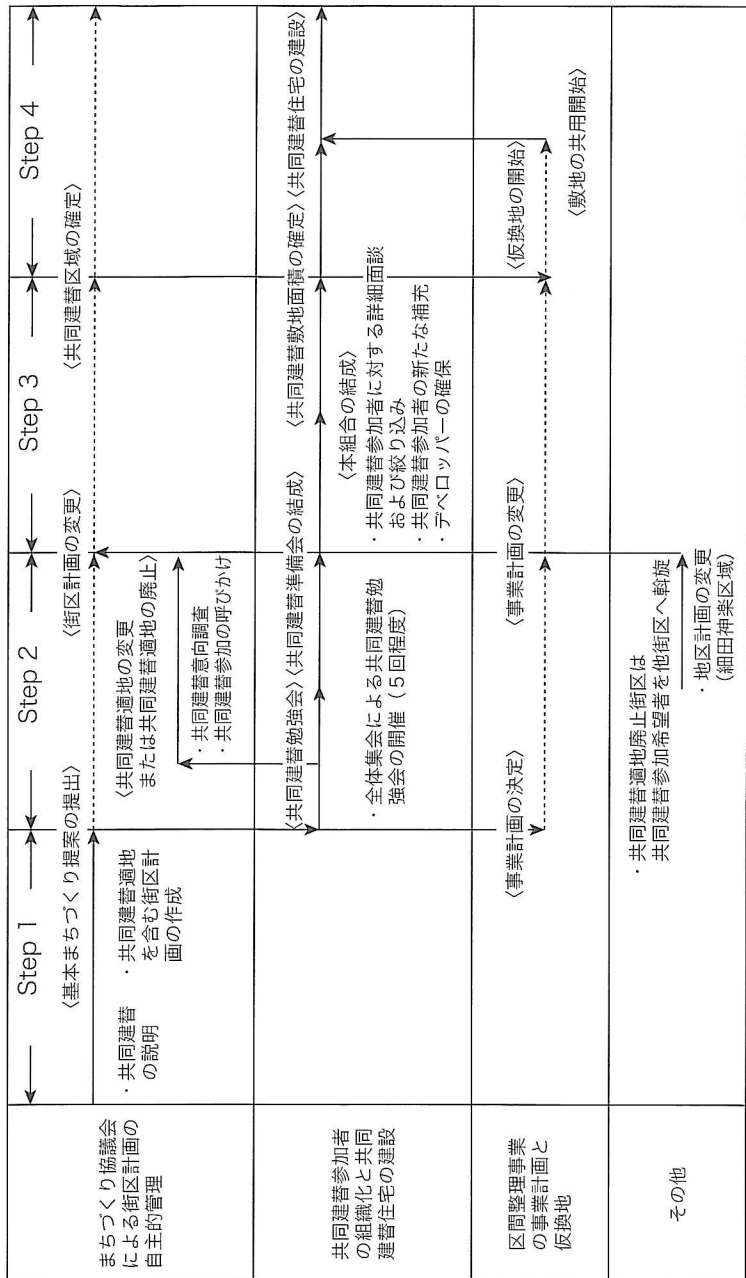


図 6-3 共同建替のプロセス

共同再建事業は、街区面積約 1,700m²、5 階建であり、持家マンションと、民間借上賃貸住宅（公営住宅）とを分けてそれぞれ独立棟で建設されたものであり、平成 11 年度都市計画学会計画設計奨励賞を受賞している。

◇基本まちづくり提案と事業計画決定

町街区単位を基本とするそれぞれの協議会では、町街区ごとで共同建替適地を含む土地利用適地の配置を検討した。共同建替適地は、各協議会とも 1カ所 1,500m²を目安に、日照、景観を配慮して、町街区の北側、幹線道路沿い等に計画的に配置している。共同建替適地を含む土地利用適地を基本に区画道路の配置が定められた。

しかし、住工混在が顕著な工業地域、準工業地域の町街区においては、ミクロ純化を基本とした土地利用適地の検討や街区公園の配置を検討することが町街区ごとでは対応できない。このため川道通、大道通の 2 協議会や細田町 4・5 丁目、神楽町 3・4 丁目の 3 協議会は、それぞれの協議会が合同で、町街区ごとの土地利用適地の調整を行い、街区計画を作成した。

土地利用適地を定めた各街区計画は、それぞれの協議会総会の議決を経て「基本まちづくり提案」として市に提出された（図 6・2 上）。そして道路などの公共施設は区画整理の事業計画として決定された。その過程で「共同建替適地」の概念は、地権者に認識されていった。

6・3・2 Step2 —共同建替適地の変更による街区計画変更提案まで

◇共同建替勉強会

「基本まちづくり提案」提出後、各協議会は平成 8 年夏頃までに全地権者を対象として「共同建替勉強会」を開催した。まず共同建替適地に仮換地される地権者が確定されなければ、その他の個別の仮換地が進まないということもあって、協議会では熱心な取り組みが行われた。

また共同建替に対する支援体勢として、「Step1」の段階から、まちづくりコンサルタントとともに共同建替の専門家が参加していたが、この共同建替勉強会から協議会ごとに共同化支援コンサルタントが参加している。

各協議会とも日曜ごとに連続して 5 回程度の共同建替勉強会が行われた。水

笠通3丁目まちづくり協議会での勉強会を例にとれば、第1回「共同化の効果と生活再建」、第2回「共同ビルに入るには」、第3回「共同建物の費用について」、第4回「移転等色々な費用はどのようになるのか」、第5回「共同ビルでの生活と今後の進め方」となっている。この共同建替勉強会を通じて各協議会は、共同建替参加者の募集を始めている。

共同建替勉強会と並行して、地権者が住宅再建方法の選択に役立つように、神戸復興住宅メッセの協力を得て「個別・協調建替勉強会」が行われた。両方の勉強会に参加していた人も多い。共同建替勉強会や個別・協調建替勉強会の内容は、それぞれまちづくりニュースで特集するなど、地権者に対して情報提供が行われた。

◇隣接協議会間での調整

共同建替意向調査や共同建替勉強会参加者から把握した共同建替参加意向等をもとに、各協議会は、事業の経済性、採算性からおおむね1,000m²以上の共同建替参加者の地積が確保できるかどうかを目安に、共同建替事業の可能性の可否を検討した。

共同建替事業が難しいと判断した協議会は、区域内の共同建替希望者に対して隣接協議会の共同建替事業への参加を斡旋し、同時に協議会総会に諮り、「共同建替適地の廃止に伴う街区計画変更提案」を市に提出し、市は区画道路の事業計画の変更を行っている。一方、共同建替事業を推進すると決めた協議会は、他協議会からの参加者も含めできるだけ多くの共同建替事業参加者を確保するため隣接協議会に呼びかけるなど参加者募集の活動をしている。

この過程で、工業地域にある細田神楽区域では、共同建替適地をよりJR新長田駅に近い位置に変更するとともに、工業地区として共同住宅等の容積率が押さえられていた地区計画の一部変更を市に提案している。また、街区全体が近隣公園に都市計画決定された水二まちづくり協議会は、近隣公園を縮小し近隣公園と共存できる共同建替を進めようと勉強会や共同建替参加者の募集を行ってきたが、結局隣接する水笠通3丁目協議会と一緒に水笠通3丁目共同建替事業を推進することになった。

◇共同建替準備会の結成と街区計画変更

共同建替事業の推進を決定した協議会は、「共同建替準備会の集い」「共同建

替希望者懇談会」などを行い、また共同建替に関心のある大規模土地所有者と個別に連絡を取って参加を促している。このような過程を経て、「共同建替準備会」が結成された。

共同建替適地規模の目安がついた協議会は、街区計画における共同建替適地と区画道路の変更を協議会総会に諮り、その結果を「街区計画変更提案」として市に提出し、市は区画道路の変更に伴う事業計画の変更を行った。

6・3・3 Step3 共同建替区域の確定まで

◇本組合の設立

共同建替準備会の結成とともに、共同化支援コンサルタントにより、共同建替参加者との面談等による意向の詳細な把握、地主と借地権者との調整等が頻繁に行われた。

共同建替参加希望者には、色々な事情による迷い、詳細を詰めた段階での問題の発生、参加希望者が借地権者である場合の地権者との調整の難航等があり、共同建替参加者の状況は流動的に変化する。共同建替参加者の意思決定ができる条件を整え、共同建替事業をまとまった規模としてまとめ上げるには、共同化支援コンサルタントの実力と努力によるところが大きい。

震災復興時の住宅需給は、広域的なエリアで早期にバランスがとられていくものであり、デベロッパーの確保や保留床の販売などから、着工が遅れれば共同建替事業が難しくなる。また共同建替区域が確定できないとその街区の他の仮換地が決められないなど、区画整理事業全体の仮換地進捗への影響もある。これらのことから当地区における共同建替住宅着工の現実的なリミットは平成10年度中とし、各協議会は最終的な共同建替参加の締め切り日を設定し、本組合を設立した。デベロッパーは、駅に近い共同建替事業については民間、駅から離れた共同建替事業については神戸市住宅供給公社となっている。

◇共同建替区域の確定

当地区の共同建替適地に位置する地権者の多くは、共同建替参加者ではない。このため、最終的に残る大きな課題は、共同建替適地に位置する地権者との調整である。地権者はまちづくりへの協力に迫られ、仮換地先を早急に決定しな

なければならないという苦勞を伴う。この調整にあたっては、共同建替組合や行政だけでなく、協議会の会長等も努力し苦勞した。

最終的な共同建替区域の地積や形状の確定が行われるとともに、再度「共同建替適地の変更に伴う街区計画変更提案」が行われている（図6・2下）。この段階では、共同建替適地の変更は微少なものであり、区画道路等の変更を伴わないため、多くは事業計画の変更は行われていない。

6・3・4 Step4 一仮換地と共同建替住宅の着工まで

共同建替区域への仮換地は、各権利者の換地を短冊状に行う「短冊換地」として行われた。共同建替住宅の着工は、先行した御屋敷通1丁目共同建替と最後となった松野通1丁目共同建替を除けばおおむね平成10年末から11年春にかけて行われた。

それぞれの共同建替祈願祭には共同建替組合のみならず、まちぐるみで取り組んだ共同建替事業として、協議会から多くの方が参加した。特に水笠通3丁目共同建替安全祈願祭は、まちづくりイベント、保留床販売イベントを同時に行った。その当日に保留床販売戸数の半数の予約を取り、その後、ほぼ1カ月で保留床を完売した。

6・3・5 共同建替適地手法の評価

共同建替の実現には相当の苦勞を要しているが、それでも共同建替適地の手法が使いこなされた理由として次のことがあげられる。

第一は、共同建替適地の変更が必要な場合はそのつど協議会総会で街区計画変更の承認を受けており、このことによって住民間で街区計画が共有され、共同建替適地としての土地利用規制の効果を得ることができたこと。

第二は、協議会や市がともに早期に区画整理事業を進めなければならないというプレッシャーがあり、それが決断を促したこと。

第三は、市が協議会のまちづくり提案を尊重し、使い慣れた短冊換地手法により、柔軟に換地の対応を行ったこと。

第四は、地区全体の視点から共同化を推進するまちづくりコンサルタントと各共同建替適地を担当する共同化支援コンサルタントとの連携が良かったことなどである。

しかし、松野通1丁目の共同建替は他の共同建替と状況がちがった。担当する共同化支援コンサルタント会社が、途中で倒産しそれまでの資料が失われた。その結果住民に不安と不信が広がるとともに事業化が遅れ、その間に共同建替参加者は大幅に減少した。この共同建替は小規模となったが、交替した共同化支援コンサルタントの努力により実現することができた。

6・4

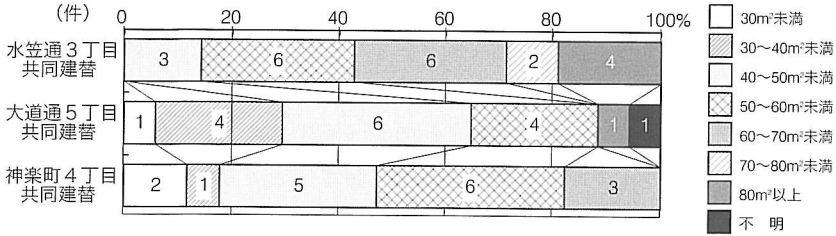
市街地再生における共同建替の狙いと評価

当初考えていた共同建替事業の狙いは、主として小規模地権者の住宅再建、人口の回復、地区環境における調和の三つが上げられる。これらの狙いについて、結果はどうであったかをみていこう。

◇小規模地権者の住宅再建

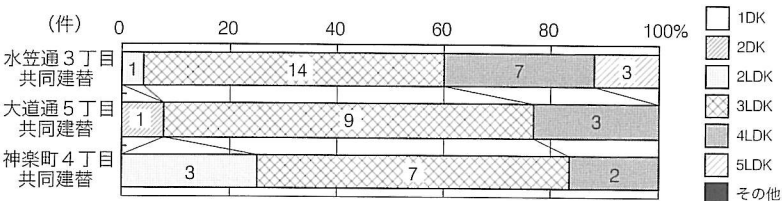
当地区は小規模地権者が多い。これらの人々にとって共同建替は、経済面や居住環境の改善など住宅再建上有利であり、住宅再建に役立つ。これが共同建替の主眼点だったといつてよい。

小規模地権者の共同建替事業の参加状況を見ると、大道通5丁目共同建替、水笠通3丁目共同建替、神楽町4丁目共同建替の三つの共同建替住宅の8～10割が持地の地権者であるが、持地地権者の従前土地所有面積（図6・4）をみると、7～10割が70m²未満である。特に50m²未満所有の参加地権者は、大道通5丁目共同建替住宅では6.5割、神楽町4丁目共同建替住宅では4.7割を占め、小規模地権者の参加が多い。



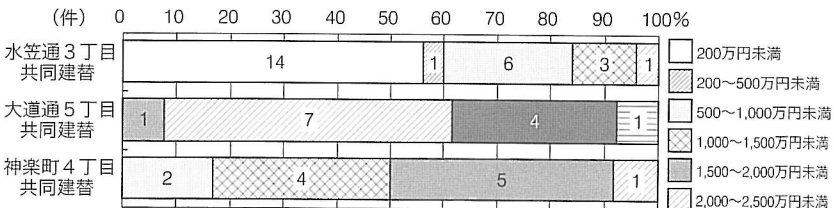
〈結果の要点〉60m²未満の土地所有者は、水笠通3丁目では4.3割であるが、大道通5丁目では8.8割、神楽町4丁目では8.2割を占める。

図6・4 共同建替参加の持地地権者の土地所有面積



〈結果の要点〉各街区とも住宅取得は3LDK以上が大部分である。1DKは皆無であり、2DKも全街区で1件のみである。

図6・5 共同建替住宅における地権者の取得住宅タイプ



〈結果の要点〉水笠通3丁目では200万円未満で取得する地権者が最も多く5.6割を占めるのに比べ、大道通5丁目では2,000~3,000万円未満が最も多く8.5割、神楽町4丁目では1,000~2,000万円未満が最も多く7.5割を占める。

図6・6 共同建替住宅の取得費用

この結果からみると小規模地権者の住宅再建に役立っていることがわかる。

共同建替参加地権者の住宅取得は、上記の三つの共同建替とも3LDKが最も多く、5.5～7割を占めている。三つの共同建替参加地権者合計は、50人であるが、小規模タイプの2DKは1人、2LDKは4人と非常に少なく、逆に大規模タイプの4LDKは12人、5LDKは3人いる(図6・5)。

50世帯の家族構成でみると、「親と子供」の2世代家族が大部分であり、単身住まいは5世帯と少ない。一方三世代家族が4世帯ある。

個別建替の場合、建築敷地は区画整理事業により減歩が生じ敷地が小さくなるのに対し、共同建替は床の買増しができるという利点がある。このため小規模敷地の地権者の多くは、買い増しをして床面積を増やしている(図6・6)。このように共同建替は、小規模の地権者が共同建替により居住水準の改善を図ることができるという効果がある。

当初、当地区に多い単身高齢の地権者にとっても共同建替は経済的有利さがあるとPRしたが、共同建替参加には大変な労力や理解が必要であること、時間がかかること、生活様式のちがいが等から単身高齢者の共同建替への参加を得るのは難しい。

◇人口の回復

当地区に多かった借家層が他地域へ流出する恐れがあること、またJR新長田駅南側の大規模再開発の影響により、区画整理後に民間による分譲マンションや賃貸マンション建設が進みにくくなる恐れがあること等、地区の人口減少が懸念され、店舗経営などの継続等も心配された。このことから共同建替により、居住者の確保を図る狙いもあった。

新長田駅北地区東部の五つの共同建替住宅には保留床を含めて271戸の住宅が供給された。震災前(平成7年1月)の当地区世帯数、約2,084世帯の1.3割の世帯が入居したことになる。

共同建替の保留床として公営住宅を導入し、当地区に多い借家人が入居できるようにすること。これについては、協議会総会等において共同建替住宅の保留床への公営住宅の導入についても話し、これに期待する借家人も多かった。しかし、先に述べたように共同建替住宅の保留床への公営住宅の導入は不可能となり、その結果共同建替の保留床はすべて分譲となった。

水笠通3丁目共同建替住宅では、携わったデベロッパーによると、保留床入居者の世帯主年齢は、20歳代が20%、30歳代が39%で、30歳代までの若い世帯主が6割を占め、若い世帯が中心であった。また保留床入居者の購買時の居住地は、長田区が1/3、須磨区が1/3、その他の地域が1/3となっており、近くの地域からの転入が多かった。

◇地区環境との調和

震災直後、平成7年5月頃の「長田の良さを生かしたまちづくり懇談会」において「長田のこれからの共同住宅は高層住宅でなく中層住宅が望ましい」との意見があり、共同建替の建築形態として、中層高密度の共同住宅の形態を当初の目標とした。

しかし、当地区は指定容積率300%以上の地区が多いこと、震災後の生活再建ということから共同建替の経済性、採算性を重視する意見が多いこと、インナー型市街地総合設計制度を導入して容積率を上げることもできることなどから共同建替住宅の容積率は300%以上が基本のようになっていった。味泥地区の都通4丁目街区共同再建計画（5階建）の事例からみて、敷地が1,500㎡を超えても中層高密度住宅の最高容積率は、二百数十%程度であると想定されることから、共同建替住宅の建築形態は、中層住宅とすることを断念せざるを得ず、高層住宅となることは避けられなかった。

味泥地区の共同建替の事例から共同建替参加希望者は、それほど多くないと予想した。したがって小規模敷地が多い当地区では、多くの低層住宅等と高層共同建替住宅とがどう共存しうかが課題であった。

そこで基本まちづくり提案に盛り込まれた共同建替適地の配置は、日照など良好な地区環境の形成の観点から「街区の北側で広い道路、または公園に接する位置」を原則とした。共同建替住宅の実現へのプロセスにおいて共同建替適地の配置の変更が行われているが、この原則はそのつど守られた。

各共同建替住宅は、通りに面して店舗を配置し、シースルーシャッターとするなど夜間もさびしくならないようにする、傾斜屋根、テント、敷際舗装により周辺との一体化を図る、地域に貢献する共有スペースをつくるなど、周辺との家並みの調和を図ることを目標とした。この共同建替住宅が周辺との調和を図るためのルールは、後に当地区の景観形成市民協定「いえなみ基準」に取り

入れられた。

共同建替が町ぐるみで行われたことから、各共同建替組合も地域への貢献という意識が生まれている。例えば水笠通3丁目共同建替住宅では、町内にある地蔵尊を共同建替敷地に移設し、通りや近隣公園に面して1階に店舗を配置するなどを行っている。神楽町4丁目共同建替住宅においても、主要コミュニティ道路に面して1階に店舗がつくられた。大道通5丁目共同建替住宅では、敷地の一部と市所有地を活用した「まちかど広場」をまちづくり提案し、整備されることになった。

6・5

共同建替適地の機能と制度対応

◇特別措置法の「復興共同住宅区」

被災市街地復興特別措置法による「復興共同住宅区」は、飛び換地による集約の合法化が最も重要な点である。しかし、当地区における共同建替においては、協議会の「まちづくり提案」による「共同建替適地」と「短冊換地」が復興共同住宅区に代る役割を果し、復興共同住宅区は適用されなかった。

結果としてこれが良かった。それは次のようなことからである。

- ① 共同建替参加希望者の見込みや規模は、共同建替に対する理解や諸条件への対応を行うなか次第に定まってくるものであり、絶えず流動的である。このため、早い時期に復興共同住宅区を事業計画に定め、復興共同住宅区への地権者の換地を申し出るといったような単純な図式で進まない。柔軟なプロセスで進めることができることが必要なのである。
- ② 復興共同住宅区という行政的介入によって行政主導となり、行政の責務が生じるとともに、流動的に変化する復興共同住宅区面積の変化に対応した事

業計画変更を行政が主導的に行うことも必要となり、かえって事業を遅らせる恐れがある。

- ③ 復興共同住宅区を定めることにより、復興共同住宅区に位置する地権者の配置換えに対する行政の強制力は担保できる。しかし復興共同住宅区の仮換地は区画整理事業における最も初期の仮換地であり、現実には強制的にはできない。したがってその効果は住民合意による共同建替適地と実質的には変わらない。住民主導のまちづくりとして進めているのであれば、むしろ当地区のような住民合意による共同建替適地の方が地権者の自主的な協力を促しやすい。

◇共同建替適地の機能と制度対応

これまでみてきたように区画整理と連動して行う共同建替事業は、区画整理事業区域において、共同建替を希望し共同建替の条件を備えた地権者が、すべて参加できるものである。また狭小敷地の多い地区における市街地再生において効果がある。

当地区において共同建替事業が比較的円滑に行われた要因は、「土地利用適地」の一種である「共同建替適地」が良く機能した結果であるといつてよい。

土地利用適地は協議会総会で議決されまちづくり提案された土地利用ルールであることから、住民の自律による規制力と運用の柔軟性を持つことができたのである。

協議会が定めた共同建替適地であることから、協議会は共同建替適地にある地権者や共同建替適地周辺の地権者に理解を求め、協力を得た。また環境に配慮した共同建替住宅の配置と設計を行うことができた。共同建替の実現は、協議会による復興まちづくりのシンボルといえるものであり、自立的な協議会活動を育てる役割を果たしたといえる。

住民が主導するまちづくりにおいては、協議会活動を主軸においた計画システムを構築することが基本であり、必要以上の行政的介入は協議会活動を阻害し、かえって事業化を難しくする恐れがある。特別措置法の復興住宅区制度より、むしろ協議会からのまちづくり提案による土地利用適地などに対し、区画整理事業の柔軟な運用によりバックアップするといった視点から制度を考えることが必要であろう。