

標題 密集住宅市街地における事業化のマネジメント手法について

氏名 (所属) 久野 由恵 (株サンワコン)

1. はじめに

防災上の危険性が高い密集住宅市街地では、借地・借家など権利関係が複雑で、住民の高齢化が著しく進んでいる箇所が多く、住民は防災上の問題を認識していても、事業による将来の生活への不安の方が大きく、「現状のままでよい」と思っている方が少なくない。そのため、事業化に向けて関係権利者の合意を得るためには、個々の不安や要望を的確に把握した上で、“将来安心して住み続けられる”生活再建プランを提案し、事業によって個々の意向が概ね満足される等の理解を得ることが重要である。

今回、大津駅西第一地区(滋賀県大津市)において取り組んだ、関係権利者の生活再建に主眼を置いた計画策定と合意形成活動方策、及び事業スキーム(再開発との一体的施行及び住市総との合併施行)について紹介する。

2. 大津駅西第一地区 事業概要

事業名称	大津湖南都市計画 大津駅西第一土地区画整理事業
施行者	大津市
施行地区面積	約 3.18ha
従前権利者数	140名 (H20.7 選挙人名簿確定時点)
総事業費	71.5 億円
減歩率	14.14% (減価補償金による用地取得後)
施行期間	平成 19 年度～28 年度(予定)

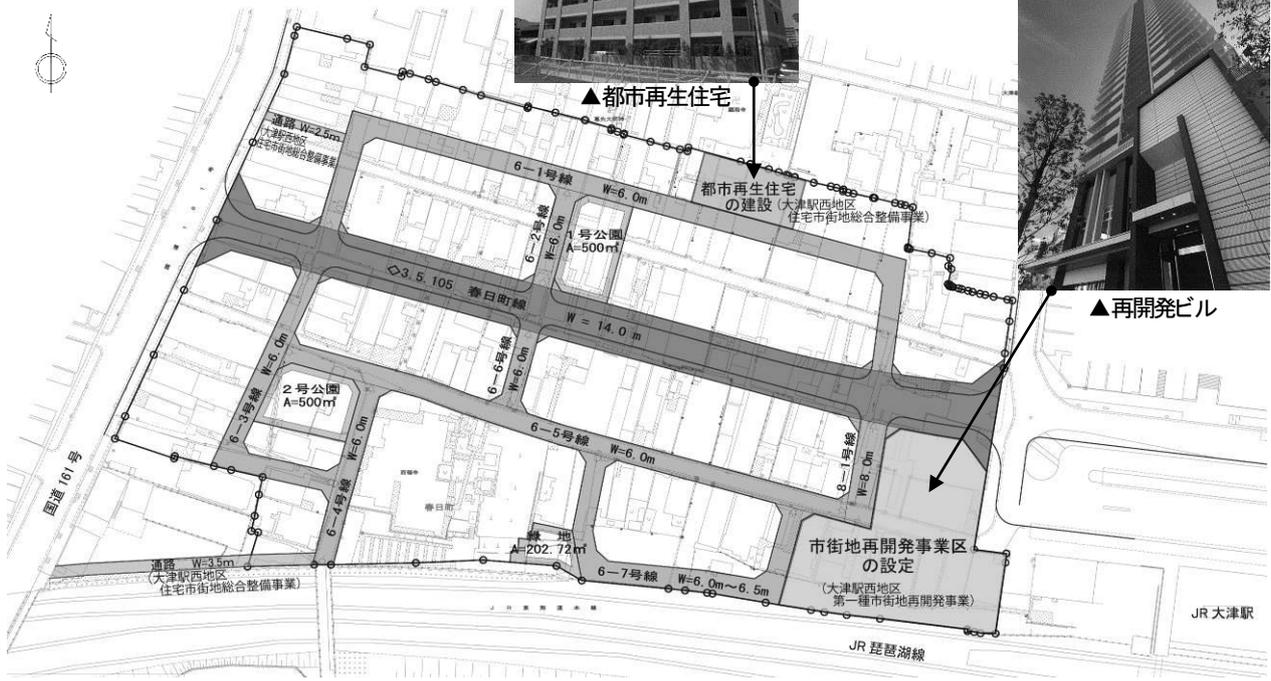
■位置図



【関連事業】

- ・大津駅西地区第一種市街地再開発事業
- ・大津駅西地区住宅市街地総合整備事業

■設計図



3. 地区の概況、まちづくりの経緯

大津駅西第一地区はJR大津駅の西側に位置し、駅前広場に面して商業・業務施設が立地している他は、古くから住宅地として形成されてきた地区である。しかし、生活道路が狭隘で老朽木造家屋が密集し、防災、防犯の観点から住環境の改善が求められていた。

このような状況から、本地区を含む駅周辺エリア（大津駅西地区：13.6ha）では昭和45年と昭和56年の2度にわたり、行政から大規模な面的再開発案を地元へ提示した経緯がある。しかし、行政からの一方的な提示によって地元反対派が強く反発し、いずれも頓挫している。

まちづくりのきっかけは、平成11年に地区内で起きた火災である。その際、道路が狭いため消防車がなかなか進入できず到着が遅れ、10数棟にわたり延焼してしまった。住民の間で「このままではだめだ」と危機感が高まり、住民の有志により市に対してまちづくりの検討の要望を行った。市は地元からの要望を受けて、学識経験者や地元代表者等からなる委員会を組織し、委員会において「安心して住み続けられるまちづくり」をテーマに大津駅西地区の基本構想を策定した。

また実現に向けては「地元合意が得られたところからまちづくりに取り組む」こととし、本地区を含む一定エリアを先行的にまちづくりに取り組むモデル地区（約3ha）として位置づけた。そして、地元主体によるモデル地区での勉強会や啓発活動などを始めた。



▲従前の様子：駅前広場に面する商業施設



▲従前の様子：路地に面する住宅

4. 事業化に向けた地元合意形成活動方策

本地区での啓発活動、事業推進にあたり、市と地元住民はそれぞれ以下の不安を抱えていた。

- ・過去の経緯により地元の行政不信が根強く、市は、市が主体的に事業に取り組むとなると、再度地元の行政批判が高まり、事業が頓挫するのではないかと不安を抱えていた。
- ・住民の多くは高齢者で、防災上の問題は認識していても、事業により自分の生活がどうなるのか等の不安の方が大きく、「現状のままで良い」との思いを持つ人が多かった。

これらの不安を解消するため、特に下記の2点「地元主体による啓発活動の実施」と「生活再建プランの提案」を行った。

（1）地元主体による啓発活動の実施（個別意向調査の実施）

地元住民の行政不信が強いことから、事業の啓発活動は地元まちづくり組織と我々コンサルタントが主体となり実施することにした。

特に当初より個別訪問による意向調査や説明を積極的に行った。これは、合同による説明会や意見交換会を開催するとしても、地区内に集会所等がなく、少し離れた市民センターでの開催となるため、高齢者の方はなかなか足を運んでくれないこと、また大勢の人が集まる会議では発言する人が偏り、個々の意見（本音）が把握できないためであった。

まずは、まちの良いところや悪いところ、将来のまちへの要望、将来の生活の不安などを聴き取ることから始め、その後個別訪問を重ねながら熟度に合わせて事業の仕組みや計画案の説明、生活再建意向の把握等を行い、事業推進の理解を得よう努めた。

このことにより、今回の事業は行政からの押しつけの事業ではなく、地元主体の事業であるとの認識が得られ、また地元と行政、コンサルタントのそれぞれの役割が認識され、信頼関係を構築することができた。

（2）生活再建プランの提案

住民は個々に生活形態が異なる。そのため、住民の将来の生活への不安に対しては、個々の様々な不安や要望を把握した上で安心して住み続けられる生活再建プランを提案し、対応した。具体的には大きく3つの生活再建パターンを提案すると共に、個々の状況・意向等を踏まえた再建策を住民と一緒に探り、事業により個々の意向が概ね満足される、あるいはメリットがあることの理解を得た。

■ 3つの生活再建パターン

権利者意向	生活再建パターン・主な提案内容
戸建住宅で住み続けたい でも… ・減歩された土地に思いどおりの住宅が建つか不安 ・補償がいくらなのか不安 など	①戸建住宅に住む ：区画整理により換地を受け、移転補償費を基に住宅を再建 ●パターン毎の概算減歩率の提示 ・全体の平均減歩率だけでなく、従前宅地の状況と換地先の状況が異なる6つのパターンの概算減歩率を提示し、個々に概ねの換地面積をつかんでもらった。 ●想定換地形状での住宅平面プランの提示 ・従前の“うなぎの寝床”のような宅地が、事業により間口と奥行のバランスがとれた整形な宅地になることで、住宅の配置、間取りがどのように変化するか等の例を示して、減歩されてもより使い勝手の良い住宅を建てられることを説明。更に、地権者によっては想定される個々の換地形状や将来の生活スタイルに合わせた住宅平面プランを作成、提案した。 ●目安としての補償額単価の提示 ・住宅再建資金は移転補償費が基本となることから、 <u>目安としての建物延床面積当たり最低補償単価を提示し、個々に補償額の目安をつかんでもらった。</u>
この地で住み続けたい でも… ・高齢で戸建住宅の管理が億劫 ・高齢で防犯上、戸建住宅は不安 など	②分譲マンションに住む ：市街地再開発事業による共同建替 ●権利変換方式によるマンション床の取得、概ねの床面積の提示 ・権利変換方式により、基本的に金銭の持ち出しがなくマンションを手に入れることなどメリットを説明し、再開発事業検討内容と整合を図りながら個々の資産状況に応じて概ね確保できる床面積の目安を提示した。
・この地で住み続けたい(借家人) ・高齢・単身で子供もいないため、土地・建物所有にこだわらない(地権者) など	③賃貸住宅に住む ：都市再生住宅による住まいの確保 ●都市再生住宅の整備、概ねの家賃の提示 ・地区内には借家人も多く、地区内での居住継続を強く希望していたが、大家は事業を機に借家経営をやめたいとの意向が強いため、施行者に従前居住者用住宅(都市再生住宅)の整備と家賃軽減策実施を提案した。 ・借家人には、家賃軽減策をとった場合の家賃の目安を提示した。 ・また、左記の意向の地権者には、土地を市に売却(減価買取)し、それを資金として都市再生住宅で生活することを提案した。

これらを提案しながら意向確認を繰り返し行い、住民との信頼関係を築きつつ地元主体で整備計画案を策定していった。

5. 生活再建プラン実現のための事業スキーム

個々の意向に合わせた生活再建プランの実現に向けて、本地区では土地区画整理事業の他、市街地再開発事業、住宅市街地総合整備事業など様々な制度、補助金を活用している。

(1) 再開発との一体的施行

本地区の基本構想では、駅前広場に面する箇所において「土地の高度利用の促進」を位置付けていた。度重なる関係権利者の個別意向調査を行う中で、一定の地権者から土地・建物の共同化に対する理解が得られ、早い段階で再開発事業の研究会が発足し、勉強会などを重ねていった。

その後、地区内の全地権者に対して、生活再建パターンの一つ「分譲マンションに住む(マンション床を取得する、あるいはテナント床を取得する)」、すなわち再開発事業への参画希望の意向確認を行ったところ、[外→内]権利者15名を含む22名の地権者が参画を希望し、再開発との一体的施行を行うこととなった。

■再開発事業の概要

事業名称	大津駅西地区第一種市街地再開発事業
施行者	大津駅西地区市街地再開発組合
施行地区面積	約2,600㎡
組合員	22名(うち参加組合員1名)(組合設立時)
総事業費	60.92億円
施行期間	平成22年9月～平成26年9月 (建築工事期間:H23.10～H25.11)
建築概要	地上29階 1階：店舗、駐車場 2階：店舗、サービス 3階：住宅共用部、駐輪場、機械室 4～29階：住宅(181戸)

■再開発との一体的施行による個々の意向の実現・メリット（主要なもの）

権利者意向	実現方策・メリット
借地の解消・借地人の地区内居住継続	<ul style="list-style-type: none"> 再開発事業に参画して、借地人、地主共にマンション床を取得した。 借地人が再開発事業に参画することで、土地の権利分と建物補償費*をもって、生活するのに十分可能なマンション床面積を確保することができ、地区内での居住継続が可能となった。 <small>（*借地人は[内→内]権利者で、今回[内→内]権利者の場合、建物は権利変換の対象とせず区画整理で補償を行った。）</small>
土地の売却	<ul style="list-style-type: none"> 土地の売却希望者の面積が減価買収に必要な面積を上回ったため、市による減価買収を行う他、「付け換地用地等として市が買収（土地の買い増し希望者が多かったため）」、または「再開発事業に参画して地区外転出（91条補償）」することで希望をかなえた。 「再開発事業に参画して地区外転出」する対象の土地は、主に借家などの建付地で比較的小規模な土地とした。 このことにより、再開発事業としては、施行地区面積をより大きく確保することができた。また、一部の借家人（[外→内]権利者の借家人）は都市再生住宅への入居が可能となった。
仮住居なしでの新居への入居（[外→内]権利者）	<ul style="list-style-type: none"> 再開発区の整備を先行することにより、[外→内]権利者の場合、仮住居を経ることなく一度の引越して新しい住居（マンション）に移ることができ、特に高齢者にとっては負担の軽減を図ることができた。

（2）住市総との合併施行

従前居住者用住宅を整備するために、住宅市街地総合整備事業の「都市再生住宅等整備事業」を活用した。

地権者の中で共同住宅建設を希望し、従前居住者用住宅とすることに同意していただける方を見つけ、民間建設型都市再生住宅として整備した。建設する地権者の仮換地は、早期に使用収益し住宅建設できるよう、従前地とはほぼ同じ位置で隣接する低未利用地を含む位置に指定した。

共同住宅（8階建て・35戸）は平成25年2月に竣工し、市は当該共同住宅を20年間借り上げ、契約家賃と入居者負担基準額の差額分を負担している。（一部借家人には家賃激変緩和措置も講じている。）

6. おわりに

地方公共団体施行の区画整理において法的には地権者同意率の縛りはないが、本地区においては、市が地権者の9割以上の同意がなければ事業を行わないとの方針を示したため、事業計画案作成前に地権者に同意書提出をお願いすることになった。その結果約92%の同意を得ることができ、その後市が主体となって事業を推進することになった。約9割もの同意が得られたのは、個々の意向を丁寧に把握し、その意向に即した生活再建プランを提示することにより、事業に対する住民の不安を解消し、事業によって個々の意向が概ね満足される、あるいはメリットがあると理解していただけたからだと思う。

区画整理の事業化に向けては、特に減歩に対する地権者の理解を得ることが重要である。そのためには、減歩されてもそれに見合ったメリットがあることをいかに提示できるかがポイントであると思われ、本地区で実施した合意形成活動方策は、密集住宅市街地に限らず他の地域でも有効であると考えられる。

現在、本地区では移転・工事が進められ、仮換地に新たな住宅が数軒建ち始めている。その中で「今よりも住みやすく、商売しやすいまち」を目指して、地元主体でまちのデザインやまちづくりルールづくりの話合いが行われ、平成26年2月に任意のまちづくりルールの運用開始、5月に地区計画の都市計画決定がなされた。

また、再開発事業は平成26年9月に組解散認可を得て、住宅には新たな入居者が生活を始めている。

更に、本地区の隣接エリアでは地権者有志によるまちづくり組織が結成され、新たなまちづくりの動きも出てきており、本事業の波及効果が徐々に現われてきている。

確かに初期段階でのきめ細かな地元対応はコストがかかる。しかし、地元総意で取り組むまちづくり事業は、施行期間の短縮につながり、また街並み形成などへの関心を高めてルールづくりに発展していったり、事業後の住民参加によるまちの維持・管理が期待されるなど、総合的にはコスト軽減につながると考える。