

都心周辺低層高密住宅市街地の再生に関する総合的研究

野澤 康

キーワード：1) 低層高密住宅市街地, 2) 軽装備型まちづくり, 3) 街区, 4) 協調化, 5) 共同化, 6) 基盤整備, 7) 建築コントロール, 8) コミュニティ, 9) 共用空間

1. はじめに

1.1 研究の目的

本研究は、大都市都心周辺部に存在する低層高密住宅市街地の再生をテーマに、これまで別々の角度から研究活動等を行ってきた研究者と実務家が集まり、相互の成果の突き合わせのなかから総合的視点を獲得するとともに、新たなテーマを探ることを目的とする。

こうしたテーマについては従来から住環境分野の研究の主要なテーマとして取り上げられてきたが、近年の社会の関心の高まりと共に、これまでとは異なる視点、とりわけ住宅供給や高度利用から行政ベースで各種検討がなされている。また、1992（平成4）年の都市計画法、建築基準法の改正では、誘導容積制度等の各種制度が、さらに法改正とは時期を異にするが、1995年（平成7）年には街並み誘導型地区計画等の新たな地区計画のフレームも、低層高密住宅市街地と極めて強い関連をもって創設され、現在その運用方策の議論やケーススタディが行われてきている。また、阪神・淡路大震災の被災地においては、その復興のための新たな手法・制度が創設されつつある。これらは、ともすると行政の運用上のやりやすさから実現していく可能性もあり、本来の地区の「あるべき論」を実現するための手段として使われないことも多い。そこで、本研究の第1の目的として、こうした「あるべき論」の実現のシナリオを描くことがあげられるのである。

低層高密住宅市街地を住環境という切り口から考えるという研究は、高度成長期ごろから多く行われてきている課題であるが、今もって明確な解が得られない状況にある。別の見方をすれば、これまでの研究（あるいは実践）は、ある特定の地域の特殊解を求めるだけであり、これまでの成果もその集合に過ぎないのかもしれない。そこで、第2の目的として、「あるべき論」の一般化をできるだけ試みたいというところにある。

本研究会の構成メンバーは、大学関係者にとどまらず、行政担当者やデイベロッパー等多様なメンバーから構成されている。個々のメンバーは、それぞれの領域において日常の業務・研究を行っており、そこでの成果を有機的に結びつけることは、非常に有意義であると考えられ

る。上述の「あるべき論」を、より多様な側面から描くためにも、相互の連携を図ることがこの研究の第3の目的であると言える。

1.2 本論文の構成

本論文は、前項の研究の目的に対応して構成されている。第2章では、目的の第2にあげた「あるべき論」の一般化を試みる。低層高密住宅市街地の将来像を考えるための基本概念の整理が、その主要な内容である。第3章では、第2章で一般化された概念を現場で確認することを目的として、研究会で題材としたものすべてを紹介することはできないが、その中から3つのケース・スタディを行う。以上を受けて、市街地整備のシナリオを描くのが第4章である。そして、この研究の一貫したテーマである街区という単位について、第5章でさらに詳細に検討する。

2. 低層高密住宅市街地の「あるべき論」の一般化

ここでは、これまで各自が個々に、それぞれの領域の中で考察してきた低層高密住宅市街地の「あるべき論」を連携し、さらに議論を加えた結果として、低層高密住宅市街地の将来像を考える際に必要となる基本概念を、以下のような2つの大テーマとその中でそれぞれ3つの小テーマに整理していく。

2.1 新しい時代に対応した目標概念

(1) 良質な居住地づくり

居住地に必要な条件のひとつは、そこに住み続けたいと希望する居住者の声に最大限応えられることである。家庭を持ち、子供を育て、そして生を終えるまで安心して暮らせるまちづくりが求められている。また、それに付随して、ある程度の地区の範囲内で、住み替えることも今後重要である。すなわち、ライフスタイルや家族タイプの変化に対応して、近隣に新たに必要となった住戸タイプを選択できることで、長年培ってきたコミュニティを保全することが可能となる。残念ながら現在の日本には、そのためのシステムが構築されていない。こうしたきめ細かな居住地の形成には、現状の用途地域制

のような規制では粒が粗すぎる。都市マスタープランの中での地域別構想が最も近い概念であるが、モザイク状況を前提としたさらに細かなまちづくり単位を持つ規制・誘導手法^{文1)}が必要であると言える。

(2) 軽装備型のまちづくり^{文2)}

バブル期に常套手段として、高容積の追求、重装備化した大規模な開発、再開発が行われてきた。しかし、バブル崩壊後の現在、保留床を処分するあてもなく、高容積を追求する方法はもはや取り得る方法ではない。

こうした低成長という時代背景から、リスクを分散し、また合意形成単位として小規模なものとすることによって事業のスピードをあげ、管理や将来の建替も、より容易にかつ軽快にするためにも、「軽装備型のまちづくり」がこれからのまちづくりのあるべき姿であると言えるのである。

また、コミュニティを保全し、急激な都市環境の変化を回避し、ヒューマン・スケールのまちをつくるためにも、今後は「軽装備型のまちづくり」が必要なのである。

(3) 明確なルールと資産の活用に基づくまちづくり

現状のまちづくりには、一部の地区計画や建築協定等の協定を持つ地区を除いて明確なルールがなく、あいまいなもたれ合いでまちが形成されている。あるいは、計画の絵は描いてあっても、それを実現する手段がないため、いつの間にか忘れ去られてしまっている場合も多い。こうしたまちのルールを明確にすることがまず重要である。

また、まちを良くする(あるいは維持する)と同時に、資産としての土地・建物を健全なものとして維持し、更新を誘導することが必要とされている。そのためには、地権者に対するインセンティブを与えるメニューを用意したり、先導的なプロジェクトを早期に実現し、その波及効果によってまちづくりを推進することが期待される。

2.2 目標像の明確化とストーリーの多様化

(1) 単位としての街区とその計画

前項でも述べているように、きめ細かな居住地の形成には、より細かなまちづくり単位が必要であり、それを担うのが街区であると考えられる。街区については、第5章で詳細に述べることにしているので、ここでは概要のみを述べるにとどめる。

これまで街区という概念は一定したものがなく、比較的漠然と地区と個々の建築敷地の中間スケールのものを指していた。本研究では、周囲を生活道路に囲まれた最小の単位を「環境単位街区」とし、さらに概ね1～2ha程度の広さを持ち、何らかの生活関連施設を共有する範囲を「生活単位街区」と定義することとした。

さらに、これらに対する街区計画の充実、明確な目標空間像の共有、その実現手段(事業的・規制的)の多様

なメニュー化が必要である。

(2) 街区計画に組み込まれた多様なシステム

上述の街区のうち特に「生活単位街区」では、物的な施設だけではなく、居住を支援・促進するための様々な仕組みが必要とされる。

1つは住宅供給による資産形成と、前述した住み替えを保証するシステムであり、2つめには共同・協調型住宅の供給と街区内での共有スペースの充実、それから安心拠点となる福祉施設や安全拠点となる防災施設、生活利便施設等のハードの整備と、それを維持・管理する組織の整備があげられる。

(3) 低層高密度住宅市街地の新しいまちづくりを進める多様な主体の形成

上述の(2)でも若干ふれたが、これからのまちづくりは住民の主体的な活動をメインとして進んでいくものである。そのためには、こうした住民の自主的組織を充実させるとともに、その活動を支援する街区コーディネーターやコンサルタント、NPO組織等の充実や、補助制度が必要とされる。また、まちづくり公社等の第3セクターも、今後より積極的な役割を担っていくことが望まれている。

また、これまで行政からのトップ・ダウンで行われていたまちづくりを、よりハードルの低いものとして誰もが主役となりうるものにすることも重要である。

3. ケース・スタディ

本章では、研究会で取り上げた事例の中から、これまでにあまり紹介されていない、新しく、しかも今後のまちづくりに生かしていくべき萌芽的な試みがなされている3つの事例をケース・スタディの対象として取り上げ、第2章で一般化されたテーマの確認をするとともに、さらにこの後のシナリオ化の手がかりを得ることを目的としている。取り上げる事例は、大阪府寝屋川市東大田地区、神戸市兵庫区湊川地区、東京都中野区南台四丁目地区の3つである。

3.1 大阪府寝屋川市東大田地区^{文3),文4)}

(1) 地区整備の概要

寝屋川市では、高度経済成長期の1960(昭和35)年から1970(昭和45)年頃にかけて、大阪都市圏への急激な人口流入の受皿として、京阪電鉄各駅の周辺地区に大量の文化住宅や木造アパート等が建設され、道路・公園・下水道等の都市基盤が未整備のまま、低層高密度住宅市街地が形成された。

この東大田地区もそのうちの1つであり、1961(昭和36)年から1996(昭和41)年にかけて建設された文化住宅・木造アパート等が狭隘な私道を挟んで密集し、建物の老朽化とともに約6割が空き家となるほど環境悪化が

進んでいた。

寝屋川市は東大和地区を含む池田・大和地区を1985（昭和60）年に市街地住宅密集地区再生事業による整備地区に指定し、この中で東大和地区を面的建替促進ゾーンのひとつとして位置づけた。さらに、1986（昭和61）年3月東大和地区木造賃貸住宅等密集地区整備事業として建設大臣の承認を得て、整備に着手した。

平成元年に公団ゾーンが完成し、その後も順次道路・公園用地取得と木造賃貸住宅の除却と建替を平行して積み重ねてきた。1990（平成2）年には、（財）大阪府まちづくり推進機構^{注1}）が設立され、民間の建替についても、推進機構の支援を受けながら建替の協議を進め、1994（平成6）年には第1次ゾーン、1995（平成7）年には第2次ゾーン・第4次ゾーンが完成した。そして、現在も引き続き、他の民間建替ゾーンの整備を促進している。

（2）地区整備の評価

上述のようにこの地区は、1961（昭和36）年から1966（昭和41）年にかけて建設された文化住宅・木造アパート等が幅員4m未満の道路を挟んで密集し、建物の老朽化、空き家率の高さ等の問題を抱えた地区であった。そして整備後この地区は、幅員4.7mの道路、500㎡の公園用地が確保された。これによって、広い範囲にわたる高密市街地の一部ではあるが、防災性や居住環境が向上している。また、これまでコミュニティの場や子供の遊び場が路地等に限定されていたが、公園の整備によって、こうした機能を果たすことも期待できる。

合意形成単位としては、この事例では小さな単位での共同化を行っているので合意を得やすく、計画から事業への展開がスムーズに進む。また、共同化した住棟であっても、敷地の所有権の境界線上では二重壁方式を採用し、個人の資産であることを明確にしている。この方式を採用することで、将来的な個別の建替対応可能である。

この地区は、周辺も同様の市街地が連続している。住宅・都市整備公団が1989（平成元年）年1月に地区のほぼ中央（公園用地の北側）で共同化を実現させ、これに続いて民間の建替も行われ、さらに周辺へという波及効果が十分に期待できる先導的プロジェクトであり、また、ここで得たノウハウは、これからの事業展開をスムーズにすることにも役立つであろう。

このプロジェクトにおいては、2種類の公的融資を活用している。1つは大阪府特定賃貸住宅建設資金融資あっせん制度の密集地区共同建替分（通称：超スーパー特貸、（財）大阪府まちづくり推進機構による）であり、もう1つは住宅・都市整備公団による民営賃貸向特定分譲住宅制度である。また、それらとは別に寝屋川市では、（1）従前居住者等（2）世帯の収入が一定基準以下であること（3）住宅に困窮していることが明らかなものを対象とし、入居する者の家賃負担を軽減するための制度

（寝屋川市木造賃貸住宅等建替家賃補助制度）を持っており、このプロジェクトにおいても用いられている。

3.2 神戸市兵庫区湊川地区

（1）地区整備の概要

阪神・淡路大震災で被災した地区の中で、行政上、何の位置づけもなく、復興方針のない地区、いわゆる白地地区での復興まちづくりの例の1つである。この地区は、兵庫区の下町と山手の中間に位置し、戦前からの長屋が多く建ち並んだまちであった。また、近くを流れる河川による水害を被ってきたために、例えばマンションを建設する場合には1階を駐車場として浸水を防ぐ等の工夫がなされてきた。

阪神・淡路大震災においては、このうちの湊川一、二丁目、約400戸のうち半分以上が全焼・全壊するという大きな被害を受けた。

当初、計画されていた大規模な共同化（＝集合住宅化）には抵抗のある住民も多く、事業の実現性も低くなると考えられたために、その結果として、土地区画整理事業を行うものの、現位置換地を原則とし、道路も最小幅員を4mで整備するミニ区画整理を採用する計画に落ちついた。

この湊川一、二丁目地区のまちづくりの、1996（平成8）年春に合意された原則は以下の通りである。

- 1）まちづくりは地区全体の合意に基づく計画案による。
- 2）基盤整備は組合方式による土地区画整理事業とする。
 - ・土地区画整理事業では、道路幅員6mの確保が原則となっているが、震災による被災の状況や住民合意による組合方式であることを前提として、4m以上の道路を整備するものとする。
 - ・道路は現道をベースとし、建築基準法によるみなし道路を基本とする4mを確保する。
 - ・道路は公道として移管する。私道のまま残す場合は通路扱いとなり、整備等は自己負担となる。
 - ・換地は現位置換地を原則とし、地権者の同意があれば、土地の交換や位置の変更を行う。
 - ・建物の協調化は隣接換地間で話し合えば良いので、一筆毎の換地を決めてから実施する。
 - ・換地後の敷地面積は、建築基準法による前面道路を確保するために、必要となるみなし道路に必要な面積を除いた面積を基本とする。
- 3）共同化は、順次合意のとれるところから範囲を広げ、共同住宅区として事業計画に位置づける。
 - ・街区をまたぐ共同化については、中に位置していた道路計画を廃止する。
 - ・換地は、原則共同化を前提とした短冊形の換地となる。
- 4）公道となる道路等の基盤整備や共同化事業は、区画整理事業、密集市街地事業、優良建築物等整備事業等

により公的補助金の導入を検討する。

5) 事業計画の作成・組合設立のための同意の取得等、事業認可を得るのに必要な作業は、組合準備会が実施する。ただし、実質的には経験豊富な民間業者を代行者として事業を進める業務代行方式とする。

(2) 地区整備計画の評価

上述のように、当初は共同化、区画整理によって、現状を大きく変えた集合住宅の計画が提示されていたが、最終的には、4 m道路への拡幅整備、現位置換地を原則としたミニ区画整理で合意されている。

これは、従来の土地区画整理事業での枠組みでは位置づけられなかった4 m道路の整備を計画に盛り込み、実現性が高く、合意も形成しやすいものとなり、震災前の生活を早期に取り戻したいという住民の意向にも沿ったものになったと言える。これは、第2章で示した「軽装備型のまちづくり」や良質な居住地づくりとしてのコミュニティの保全にもつながるものであると評価でき、さらに今後こうした新たな枠組みの活用の可能性を示唆するものである。

しかし、ここでは建築基準法にある最低限の道路幅員を確保するにとどまり、また現道のパターンのままの拡幅であるために、長い将来まで残すべき良好なまちにまで整備されるものではないが、従前よりは良くなる程度の合格点ギリギリのものであるとも言える。

また、公道となる道路等の基盤整備には、区画整理事業、密集市街地事業、優良建築物等整備事業等で公共補助金を導入する予定である。こうした合併施行をするのは従来型の土地区画整理事業のような国からの補助金は出ないために、資金不足が予想されるためである。

3.3 東京都中野区南台四丁目地区共同化事業

(1) 地区整備と共同化事業の概要

南台四丁目地区は中野区の最南端に位置し、地区内は木造住宅等の密集地区であるが、幹線道路（中野通り）沿いは防火地域のため、耐火中高層建築物が建ち並ぶ。基盤の整備状況は悪く、地区内の道路総延長の約8割が幅員4 m未満であり、6 mを超える道路はない。隅切りされていない交差点も多い。

こうした状況の改善のために、1992（平成4）年6月「南台四丁目地区地区計画」^{文5)}が策定され、地区施設道路整備、建築物の用途制限、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限、かき・柵の構造制限が定められた。

こうした地区の中で、土地所有者が建替にあたって共同化したい旨の発意があり、関係権利者の意向調査によって、ほとんどが共同化によって底地権や借地権の解消を図りたい意向であることがわかった。

そこで、1992（平成4）年11月から勉強会をスタートさせて、権利者の組織化を図り、1994（平成6）年1月

から事業推進検討会へと発展させ、1994（平成6）年11月に共同化事業のための任意組合設立に至った。

現在、1997（平成9）年3月完成を目指して建設中であるこの共同化建物は、敷地面積610m²、建築面積480m²、延べ床面積1,650m²で、自己用住宅4戸を含む22戸の地上5階建の建物である。

(2) 共同化事業の評価

共同化事業の効果としては、まとまった敷地での環境改善が一時期に進むこと、共同化の話し合いをきっかけとして地域コミュニティが再形成されること、周囲の建築動向に何らかの影響を与えること、等があげられる。

一方で、この事業は法定の市街地再開発事業とは異なる任意事業のため、税制上の優遇措置がほとんどない。また金融機関の融資を受けるにあたって、法的な後ろだてがないため、融資決定までに時間がかかる等の点も明らかになった。また、権利調整に係わる費用や労力も多大であり、これらをクリアしていかないと、こうした共同化が一般的にはなっていないと考えられる。

また、借家人が新しい共同化建物に住み続けることが理想ではあるが、家賃の上昇等の問題で困難な場合が多いのが現状である。

本研究では、これらの他に埼玉県上尾市仲町愛宕地区^{文6)}、大阪府門真市朝日町地区（カルチェダムール）^{文7)}等も検討の題材とした。しかし、紙面の都合もあり、また種々の文献で紹介されている有名な事例でもあるので、詳細はそれらに譲ることとする。

第2章であげた計6つのテーマは、各事例それぞれのなかで必ずしも網羅的に見いだされるものではない。また、事例のなかでは萌芽的な試みに留まり、本格的な試みになるにはまだ時間を要するものも多い。しかしこれらの検討から、第2章であげた各テーマの示す方向が概ね確からしいことが確認できた。

4. 低層高密住宅市街地整備のシナリオ

第3章のケース・スタディはまた、今後の整備シナリオを多様化・豊富化させるという第2章のテーマの1つを追求するための意味をもつ。そこで本章では、ケース・スタディとして十分に取り上げられなかった事例も含めて低層高密住宅市街地整備のシナリオを体系的に整理し、今後の可能性を考えてみたい。

4.1 事業的な手法によるもの

この類型には、何らかの事業的な手法を用いて街区計画を実現した（あるいは、しようとする）パターンとその事例が含まれる。事業的手法とひと口に言っても、その程度（特に基盤整備の程度）やプログラムの構築のしかたによって、多様なシナリオを想定することができる。

(1) クリアランスと基盤整備を伴うもの

1) クリアランス+基盤整備+一体的建替

建物のクリアランスと基盤整備に加えて、上物の一体的な建設によって地区整備をするものであり、改変の程度は最も高く、できあがったものそのもののインパクトが強いばかりか、周辺への波及効果もみてとれる。しかし、ある程度広い範囲を対象とするため、計画づくりから合意形成までに多くの時間を要する。従って、大地主・家主がいる等の条件が必要であろう。

このタイプの事例としては、門真市朝日町地区（カルテダムール）があげられる。文化住宅と長屋の密集していたこの地区は、土地の所有は比較的大きな単位であったが、底地権と借地権が錯綜し、その整理が大きな課題であった。木造賃貸住宅地区総合整備事業の先駆的な事例であり、また上物の設計もこれからの中低層集合住宅地のあり方を示唆するものになっている。

2) クリアランス+基盤整備+敷地共同化後個別建替

建物のクリアランス後に道路を整備し、敷地を統合して再編する。その後は、敷地毎に計画に沿って建築物をつくっていく方法である。このシナリオでは、ガイドラインを設けるなどして上物の景観等をいかに整理しているかが重要である。

門真市末広南地区がこのシナリオの典型例であると考えられる。そこでは、街区高度利用型土地区画整理事業と密集住宅市街地整備促進事業の2つを用いて、現在、事業が進行中である。

3) クリアランス+基盤整備+個別建替or共同化建替

上物のクリアランスと基盤整備を可能な限り行うが、各敷地の位置・規模は従前とほぼ同じであるものがほとんどで、出来る限り条件を整えて共同化に持ち込むというシナリオである。なにがなんでも共同化という考えはとらない。ただしここでは、事業のプロセスを通して権利の交換・分合を可能な限り行うことで従来あいまいだった資産の内容を確定できること、現実的な個別建替を選択肢に加えることによって弱小権利者の保護が図れること、最低限の事業内容を出発点として可能な範囲で上のレベルをねらうとの構成をとることによって地区での合意形成が図りやすいことなどが重要である。想定される手法は土地区画整理事業を基本として、密集住宅市街地整備促進事業を合併するようなイメージである。

第3章第1節で紹介した神戸市湊川地区の事例は、震災後の特殊事例であるが、こうした事業シナリオを今後組み立てていくうえで示唆的である。

4) クリアランス+基盤整備+個別建替

従来型の土地区画整理事業のパターンである。共同化等は行われぬが、換地によって敷地形態が整うなどのメリットはある。各筆の規模がある程度大きいことが必要であり、密度が高くなる場合には密集住宅市街地整備

促進事業等の合併が必要になる。

5) 地区・街区の一部に1)～4)を導入するもの

上記の4つのシナリオは、ある程度まとまった規模を想定したものであるが、密集市街地の多様性を考えると、1つ1つの事業規模を押さえて小回りのきく手法を可能にしたり、相互に組み合わせることも現実的なシナリオとしてあり得る。

例えば次項で取り上げる寝屋川市東大和地区の場合、街区全体を再整備するのではなく、むしろ街区内部を整備することによって市街地全体の質を向上させているのが示唆的である。また、地区内になんらかの種地がある場合には、さらに応用の可能性が高まるものと考えられる。

(2) 街区計画を策定し、徐々に事業化するもの

1) 街区計画（施設、工区設定）+先導プロジェクト等

街区計画では、公園や道路等の公共的な施設空間の計画や街区をどのようなプログラムで更新するかを示し、その上で、先導的なプロジェクトを早期に実現し、その周辺への波及効果を期待する方法である。これは第3章第1節に示した東大和地区の事例が該当するが、この事例ではさらに広い範囲にわたった地区レベルでの方針が、市街地住宅密集地区再生事業として描かれている。

2) 街区計画（施設、建築ルール）

街区計画の中で、公共的な施設空間の計画と建築のルールを示し、可能な部分、合意形成がなされた部分から共同建替等で更新する。上尾市仲町愛宕地区の事例がこれにあたる。この事例では、広い地区の計画をコミュニティ住環境整備事業（適用当時の名称）によって位置づけ、個々の共同建替については市街地再開発事業や優良再開発建築物整備促進事業等を適用して行っている。これも、先導的な建替事例の波及効果を狙う面もあり、その意味では前項と似た性格を持つが、点的な更新の積み重ねであり、必ずしも道路や公園整備等と時期が一致せず、建築物の更新が進む。

(3) まちづくりに貢献するような沿道の建替、点的な建替

1) 主要生活道路形成に伴う沿道の更新

都市計画道路の拡幅（新設）整備事業等に伴って、道路用地にかかる部分の敷地での更新を、まちづくりに貢献するような形で行うものや、公共の集合住宅の更新に合わせて公園等を整備したりするもので、特に街区・地区レベルでのきめ細かなルールが無い場合がこれにあたる。とはいえこの場合にも、できる限り沿道の将来イメージを事前に共有しておくことが重要である。

(4) 街区計画未策定でも使える各種の部品

1) 共同建替^{文8)}

共同建替は、低層高密住宅市街地の中で、特に裏宅地の解消や、容積率の増大等の効果を狙って行われる。本

来は、まちの将来像に沿った形での更新が望ましいと考えられるが、それが無い場合にも、ある程度の宅地基盤の改善や合理的な土地利用による住宅供給、さらには不燃化等によって、まちづくりへの貢献が可能である。

これを成功させるポイントは、資金面の援助、零細な地主への対策、権利関係の適切な調整役等である。

4.2 規制誘導的な手法によるもの

(1) 街区計画を策定し、徐々に事業化するもの

1) 街区計画（施設、建築ルール）

街区の将来像を描き、その実現のために地区計画等の中で建築ルールを定め、それに沿った建替を誘導する型と、地区レベルで特に道路等の施設計画を位置づけ、建築ルールは住環境の維持・増進のためのラフなルールを定めておく型がある。前者は、東京都中央区月島等で適用が検討されている街並み誘導型地区計画が、後者は中野区平和の森公園周辺地区の地区計画が事例としてあげられる。

ただし、こうした街区計画を事業化し、実現していくためには、やはり補助金等の金銭的バックアップのある事業手法と結びつけていく必要がある。

(2) 街区計画未策定でも使える各種の部品

1) 協調建替^{文9)}

協調建替は、時期・目的・内容等の異なる個別建替を、何らかの隣接敷地間や街区の中でのルールによって、秩序だった良好なストック形成に導くことをその旨としている。個別建替の秩序化という意味では、ある程度良好な住宅市街地には意味のあるものであるが、形態規制等の現行法制度が協調建替のメリットを担保するような構成になっていないため、現状ではなかなか使いづらいものとなっている。

4.3 まとめ

低層密集市街地の将来をシナリオとして考える場合、10年ほど前までは第3章で取り上げたような具体の事例がほとんどなく、いろいろな手法を提示してもリアリティがほとんどなかった。また一方、この10年くらいをみると、各種事例は豊富化してきたものの、どのような将来像のためにそれらを用いていくかのイメージがはっきりとは語られてこなかった。

本研究では、第2章において整理した中長期的な「あるべき論」の一般論と、本章で整理したそれに到達するためのシナリオが、いわば相補的な役割をもつことで、これまでの限界をある程度乗り越えることができたものと考えられる。もちろん現実の事例は決して100点満点ではない。しかし、「あるべき論」を一種のチェックリストとして用いることにより、特殊解を少しでも一般解に近づけることも可能と考える。

5. 基本的空間単位としての街区

これまでの様々な考察から、これからのまちづくりをモザイク的によりきめ細かく進めることが重要であり、そのためのまちづくりの基本的空間単位として、建築単体の敷地と地区の間のスケールである、いわゆる街区が重要であることが明らかとなってきた。

そこで、この章では街区について、さらに深く考察していくことにする。

5.1 街区をめぐる既往研究

ここでは、特に街区をキーワードとした研究の蓄積を整理することにする。この分野では、まず、戸沼・吉阪他による第1次街区、第2次街区、第3次街区によって都市や市街地の特徴を分析した研究^{文10)}があげられる。これは、街区研究の初期の段階であると言えるが、研究主題に「都市の大きさ」とあるように、都市全体の街区構成によって都市の分類・分析をすることが目的となっており、残念ながら筆者が望んでいる街区の計画論の研究ではなかった。

次の段階では、材野・楢山が長年にわたって仙台をフィールドに行った街区に関する一連の研究^{文11)}があげられる。これは、街区と敷地との関係や街区の寸法と路地との関係を大きな軸とした研究である。これも、計画論までに至るものとは必ずしも言えないが、街区をどのように認識するかについて、市街地整備といった視点をもつ者にも示唆を与える一連の研究であると言える。

一方で、早い時期から街区という単位を密度等の計画論と結びつけた議論も若干ではあるが行われている。浜田による研究^{文12)}は、建築物と街区との間での規制が皆無であることに着目し、街区の密度と建築の形式、日照との関係を分析し、各パターンでの適切な密度を明らかにしている。この研究が取りあげた課題は、今日の課題と共通する点を多く包含していると言える。

同様に、光吉・萩島他^{文13)、文14)}が、街区のフィジカルな状況と住民の意識を関連させた研究を行い、さらにそれらを整備類型と整備計画策定の手法についてまとめている。文献10)、11)の一連の研究がどちらかという分類・分析に終始しているのに対して、この一連の研究は市街地整備計画にまで到達しているという点と、住民の評価を類型化の段階で取り込んでいるという点で評価できる研究であると言える。

その後も、街区の密度・形態・環境等の特性の分析と整備を結びつける研究が様々な研究者により行われてきている。例えば、河中による街区レベルの住環境測定の研究^{文15)}、室崎他による密集市街地の街区改善ベクトルの研究^{文16)}等である。また、市川による光環境論の一連の研究^{文17)}では、街区ユニットの天空率と道路率、総壁面建蔽率、建蔽率の関係について、モデル化した市街地

を用いてシミュレーションを行っている。また、ユニークな研究事例として、原・藤井他による街区の形態的な分析を幾何学的に行った研究^{文18)}も街区に関するもの例としてあげられる。さらに、空地の確保の方法を誘導することで街区環境の改善を図ろうとする拙稿^{文19)}も付記しておく。

以上のようにその流れを見てくると、街区の研究の中でも、環境工学的な視点に立ったものと、都市計画的な視点に立ったものがあることがわかる。そして、これまでは双方を関連づけて「良い街区」とはどのようなものであるかを議論し、結論づけてきたものは少なかった。そういった意味で、出口の研究^{文20)、文21)}は都市環境にエネルギー量を取り入れたことと同時に、街区の計画論に結びつけようとした研究として高く評価できる。

しかし、「良い街区」が何であるかは今の段階でも明確に定義されるには至っておらず、いずれの研究も試行錯誤の段階であるといわざるを得ない。特に、都市の外部環境を分析したり、記述したりするという研究は、他に比較して遅れている分野であり（都市計画の研究者と環境工学の研究者とが、譲り合う形で積極的にやられてこなかったのかもしれないが）、こうした研究分野の展開が必要であると考えられる。またそれと同時に、種々の提案をコンピューター上でシミュレーションするための道具の開発や、実地でその成果を試すことのできるような場、例えば1街区に限って実験街区として、そこだけは建築基準法の枠組みとは違うボキャブラリーで街区を組み立ててみるような社会的な仕組みが必要であると考えられる。そして、それらがあってこそ、納得のいく計画論が展開されるのであろう。

5.2 街区のとらえ方

これまでの街区研究における街区は、最もランクの下の道路に囲まれた敷地群という定義で用いられていたものがほとんどである。すなわち、ここでいう街区の中には、突っ込み型の道路以外の道路は存在し得ないということである。拙稿^{文22)}においては、街区設計の必要性を述べているが、その中で街区という概念を計画単位とすることの根拠として、法制度上、建築基準法で扱う単体と、地区計画や各種事業制度の扱う地区の中間を対象とした法制度が欠落していること、既成市街地における建替の現状から、建替は個々の敷地の中で完結するものであり、街区全体あるいは基盤の整備等とほとんど無関係であり、内在する市街地更新の活力を街区あるいは地区整備に生かすには至っていないこと、街区内空地に目を向けると、個々の敷地で日照等の条件の良い南側に空地を確保しようとするのが、非常に小さな空地を街区内に散在させる結果となり、街区全体として計画的に空地

を確保した場合に比べて、環境上劣ったものとなっていること、等をあげている。

こうした背景から建築単体と地区の間を埋める街区の概念が広がりつつあるが、それと同時に、ここで言っていた道路に囲まれた空間としての街区と、地区との間のギャップも問題となりつつある。

そこで、ここでは上述の街区を「環境単位街区」と改めて名付け、さらにそれを複数集めた街区の集合を「生活単位街区」という新しい概念として設定することとする。詳細については次項で述べることとするが、両者の簡単な定義は次のようになる。

従来からある街区、すなわちここで定義する「環境単位街区」は、よりよい居住環境実現のための基本単位となるものである。環境は各住戸が享受すべきものであるから、本来は敷地単位で良好な環境を実現することが望ましく、建築基準法の考え方もこの立場に基づいているが、高密度でしかも敷地規模の小さな大都市の既成市街地においては、この「環境単位街区」の広がりの中での環境を考えていかなければ、地区、都市の環境の向上は全く望めない。

一方で、「生活単位街区」は、今後のまちづくりの単位となるべき範囲である。上述の「環境単位街区」が複数集まったものであるが、この単位では何らかの共用空間・共用施設を持つことが前提となる。戦後の住宅の変遷を見てくると、かつては共用であったものを徐々に各住戸内に取り込み、各住戸が重装備化してきていることがわかる。これに対して、むしろ軽装備化することを目指す場合、この「生活単位街区」を単位として共用空間・共用施設を持つことが前提となるべきである。また、ライフスタイルの変化や高齢化に対応した施設等も、無理に個々の住戸に取り込むのではなく、むしろ積極的に外に求めていくことによって、現代社会に欠落している人と人とのつながりのあるコミュニティの実現にも役立つのではないかと考えられる。

5.3 環境単位街区と生活単位街区

ここでは、前項で提示した「環境単位街区」と「生活単位街区」の概念を更に深く考えていくことにする。

(1) 環境単位街区

前項で提示した2つの概念のうち「環境単位街区」について、さらに詳しい考察を加え、さらにどのように誘導してこの街区を実現していくかについて、まず目標像を設定し、そこへのアプローチとなる誘導手法を議論していくことにする。

1) 環境単位街区内空地の配置の目標像

建物の配置パターンについては、渡辺他^{文23)}が閉鎖連続式建築方式と開放分離式建築方式に大別している。そして、さらに建物群の配置パターンとして対称・点在・

平行・直交または交差・対比・囲み・連続をあげている。これらを踏まえて、まず、「環境単位街区」全体にわたって個別更新が可能な街区^{注2)}では、個別に適切な空地を確保しなければならない。これは、例えば、ひとかたまりの空地の最小規模を定める等によって、適切な空地を確保することが必要とされる。また、個別更新が可能な最低敷地規模^{注3)}を定め、不適切な敷地細分化を防ぐことも重要である。

一方、個別更新が不可能な部分については、「環境単位街区」全体の誘導方針に沿った方法で整備を進める。ここで、まとまった空地を確保するためには、街区の中心近くに建物を集め街区の外周を空地とする型と、街区中心付近に空地をとりそれを建物が囲む型の2通りがある。前者は、角地以外の建物は開放面が1面になる点で後者に劣り、最終的な目標像として囲み型配置が適当と思われる。さらに、サイドヤードにゼロロットを認めることも可能とすべきである。現状では、建物-建物間の狭い空地は環境にほとんどプラスになっていないが、そこにも開口部を設けて、かえって隣家とのプライバシーの問題が顕在化してくることもある。またこうした使えない空地も建蔽率の計算上は、非建蔽地にあたる等、実態との矛盾も生じている。そこで、ゼロロットを明文化して認めることによって、そうした矛盾を解消し、乱雑な市街地を街並としての体裁を成すように整備し得るようすべきである。囲み型の街区は、中世ヨーロッパで多く用いられ、特にパリの市街地は有名である。また、林^{文24)}は都市型の住宅地では街区として安定した市街地環境を生む形態として、中庭・後庭方式が適しているとして、場合によっては連続建築方式を認めて閉鎖型街区を形成すべきであるとしているが、これもサイドヤード・ゼロロットと同義である。

さて、囲み型を誘導・実現するためには、拙稿^{文25)}でも検証しているように現行の方位重視の規制では不可能であり、むしろアメリカで用いられているようなヤード規制や日本でもかつて用いられていた壁面線の指定等が有効であると考えられる。簡単なシミュレーションに基づく試算^{注4)}によると、

フロントヤード：(5 m (or 6 m)) (前面道路幅員
or 4 mの大きい方) 以上

リアーヤード：3m以上

サイドヤード：任意(街区の状況により定める)

という結果になる。この場合、方位は問わないこととする。というのは、街区内側に対してそれぞれリアーヤードを3m確保することによって、隣棟間隔が単純に考えて6m確保されることになり、4階まで建てても、ある程度の環境条件を維持できるからである。また、南北道路に面している敷地でサイドヤード・ゼロロットを取り入れると、建物が南北方向に連なることになるが、フロ

ントヤード、リアーヤードを定めることで2面の開放性は確保されていることになり、ここではそれで十分な採光が確保されるとした。

サイドヤードは基本的に0とし連続型に近い建築による閉鎖型街区を目指すものとするが、密度が比較的低い場合は、サイドヤードを規定して、見かけ上2戸1棟からなる開放型街区とすることも可能である。

さらに、囲み型とした場合に角地になる敷地は、その他の敷地と条件が異なり、これに対しては、別のヤード規制の内容が必要である^{注5)}。

以上のように囲み型配置は、街区の環境にとってプラスになるものであるが、住民間のつきあいから考えると、背割線を共有する敷地どうしのつきあいよりも、道路をはさんで向かい合う敷地どうしのつきあいのほうが親密な場合が多い。したがって、計画や事業の合意形成等の視点からは、以上で述べてきた「環境単位街区」よりもむしろ「街路区」^{注6)}を単位とすることが有効であるとも言える。本研究においては、そうしたことも考慮しながら、「環境単位街区」と「生活単位街区」の2段階構成を提案し、合意形成の単位はむしろ後者であるという立場をとるものである。

2) 現行の手法・制度での対応の可能性

さて、以上に示してきたような誘導基準を用いて市街地を誘導する時に、現行法制度で対応するにはどのような対応が可能であろうか。

地区計画制度は数ある誘導手法の中でも、比較的自治体毎、地区毎に小回りが効き有効に用いることのできる可能性を持っているといえる。地区計画の中での地区整備計画では、建築物等に関して、用途の制限、容積率の最高限度・最低限度、建蔽率の最高限度、敷地面積または建築面積の最低限度、壁面の位置の制限、高さの最高限度・最低限度をはじめとして、政令で定めることができることになっている。これを用いることによって、ヤード規制は可能になる。

しかし、上述のヤード規制による囲み型街区の考え方は日影規制と高度地区規制をもとに設定されているため、この両規制についてはクリアするが、北側接道以外の場合には道路斜線に対しては必ずしも規制をクリアしていない部分もある。こうした点については、1995(平成7)年に創設された街並み誘導型地区計画制度を使い、斜線制限を緩和することが可能となっている。

また、サイドヤード・ゼロロットとした場合、連続した建物を1つの建物と判断せず独立していると認識すると、日影規制や高度地区規制がクリアできなくなってしまうたり、あるいは開口部に関する規定(建築基準法施行令第20条)に触れる等の可能性が生じてくる。こうした、現行の建築基準法を超越する部分については、地区

計画・地区整備計画をそのまま用いることは不可能であり、ある側面は緩和型の規定となる新たな地区計画の枠組みが不可欠になってくる。ただし、緩和のみの枠組みではなく、ある部分では規制強化をも含めた緩和+強化型の制度が今後目指すべき方向であろう。

(2) 生活単位街区

前述のように、「生活単位街区」は1～2haぐらいの範囲の、複数の「環境単位街区」の集合である。「環境単位街区」と異なり、生活関連施設等を共有する等の、物的な面よりもむしろコミュニティから発想される単位と言って良い。これまでは、本論文の言う「環境単位街区」の次に大きなレベルの単位は、地区と表現されるもので、それは、場合によって建築基準法に位置づけられた地区計画の範囲であったり、単純に小学校区や中学校区、あるいは行政の出張所等の地区施設の受け持ち範囲とされてきた。しかし、ここではモザイク状に市街地を整備するという視点からも、さらにそれよりも細かな単位としての「生活単位街区」を提案するものである。

「生活単位街区」は以下のようなものであると考えられる。まず第1に、主要生活道路クラスの道路に現に囲まれているか、そうでない場合は、囲まれるべく道路計画を立てるべきである。第2に、コミュニティの場となりうる部分を内包していることである。これは、公園であり、学校であり、寺社であり、場合によってはコミュニティ道路のようなやや線の的なものであったり、街区毎に様々であって構わない。こうした部分が全くないものについては、何らかの方法で確保するべく、「生活単位街区」計画の中に組み込むべきである。

この「生活単位街区」に対しては、上述した2つの条件を満たすような計画に加えて、住宅地の更新プログラムを用意し、この街区内の住み替えや高齢者等に対応するケア施設・住宅等の計画も、同時に考慮するべきである。また、阪神・淡路大震災の教訓から、大災害の直後から復興までのプログラムと段階的な土地利用の考え方も用意すべきかもしれない。

いずれにせよ、1つのコミュニティの単位であることが重要であり、それが計画立案・市街地更新の単位として、合意形成の単位として、今後中心的な概念となるものと考えられる。

6. おわりに

本研究においては、これまでの様々な試みや研究会メンバーの実績や研究を連携することによって、これまである地区の特殊解であったものを、低層高密住宅市街地の「あるべき論」としてある程度一般化することができた。それは、新しい時代に対応した目標概念と目標像の明確化とストーリーの多様化という2つの大きなテーマに集約され、さらに前者には良質な居住地づくり、軽装

備型のまちづくり、明確なルールと資産の活用に基づくまちづくりという3つの小テーマを、後者には単位としての街区とその計画、街区計画に組み込まれた多様なシステム、低層高密住宅市街地の新しいまちづくりを進める多様な主体の形成という3つの小テーマというものを設定することができた。

また、市街地の状況や住民の属性に応じて、適切に選択することができる多様なメニューが必要であるという立場に立って、整備のための複数のシナリオを提示しようとした。

さらに、これからのまちづくりの重要な単位として、従来の街区を「環境単位街区」と「生活単位街区」という2段階の単位を設定することで、よりきめ細かな、いわばモザイク的な市街地像を描き、実現することも可能であると提案してきた。

今後の研究課題としては、計画と事業を有機的に結びつける方法論の検討や、適切な事業手法の考察が必要となってくる。現状の地区計画制度が、計画を描く部分に特化していて、実現への手段を持っていないという問題点が指摘されていることから、こうした検討が必要となってくるであろう。

また、これまでの住環境に関する研究では、物的環境を的確に判断して改善するというよりも、むしろ住民参加に代表される合意形成の手法や、事業制度との関係からの議論が先行し、物的環境条件については、現状よりも良くなれば良いとするスタンスや、あるいは感覚的に扱われてきている。今後、こうした物的環境の的確な判断基準の研究も必要であると考えられる。

<謝辞>

本研究にあたり、ケース・スタディのためのヒアリングでは、神戸市兵庫区まちづくり推進課長 中山久憲氏、寝屋川市都市整備部まちづくり推進課 岡本政生氏、西村裕氏、神戸・復興住宅メッセ 倉野実氏に、お忙しい中、貴重なお話を聞かせていただき、大変お世話になった。また、研究会全般にわたって、中野区まちづくり公社の野口恵弘氏、小室秀一氏、矢島昇夫氏には、情報提供や議論を深める中で貴重なご意見をいただいた。さらに、工学院大学大学院の土田智徳君には、本研究活動の運営に当たって、主査の強力なサポート役として協力していただいた。以上の方々に、この場を借りて記して感謝する次第である。

<注>

- 1) 住宅密集市街地の再整備を推進するために、大阪府、堺市、豊中市、寝屋川市、門真市の各公共団体と民間の公益企業・金融機関の出捐を得て設立された第3セクター。

- 2) 文献16) の中で、建蔽率と棟数密度との関係から、街区を大きく3つのカテゴリーに分け、その中で個別更新可能なカテゴリーは、街区の建蔽率約30%以下、かつ棟数密度70棟/ha以下程度が目安であるとしている。
- 3) 同じく文献16) の中で、適切な空地を確保しての更新が可能な敷地の規模条件として、3階建では128㎡、4階建では162㎡を設定している。
- 4) これも文献16) の中で、注3) で示した3階建個別更新可能な敷地での適切な空地を確保するための数値である。
- 5) 角地では、フロント・ヤードが2面になり、建築計画上の自由度が小さくなってしまったため。
- 6) 街路区とは、いわゆる街区が道路に囲まれた背中合わせの敷地・建物群を指していたのに対して、道路をはさんだ両側の向かい合った敷地・建物群を示す概念であり、材野博司が「都市の街割」(SD選書208, 鹿島出版会) で用いたものである。

<参考文献>

- 1) リム・ボン:コミュニティ変動と居住政策の連関構造, 市街地像の協議のための技術と制度(1996年度日本建築学会大会都市計画部門PD資料), pp.144~151, 1996.9
- 2) 遠藤薫:低容積型市街地再開発事業の検討・実践例の紹介, 市街地再開発第303号, 1995.7
- 3) 寝屋川市:寝屋川市東大和地区木造賃貸住宅等密集地区の整備, 1994.6
- 4) 寝屋川市都市整備部まちづくり推進室住環境整備課:明るく住みよいまちづくりに向けて 過密住宅地区整備要綱のあらまし
- 5) 中野区都市計画部まちづくり課:安全で快適なまちをめざして, 1994.11
- 6) 佐藤滋+新まちづくり研究会:住み続けるための新まちづくり手法, 鹿島出版会, 1995.11
- 7) まちをつくる集合住宅研究会:都市集合住宅のデザイン, 彰国社, 1994.5
- 8) 藤野康:密集市街地における共同建替の実績と効果, 東京大学卒業論文, 1993.2
- 9) 洪正徳・小出和郎:低層住宅地における協調型建替え手法に関する考察, 日本都市計画学会学術研究論文集27号, pp.163~168, 1992.11
- 10) 吉阪隆正・戸沼幸市:都市の大きさについての研究(1)~(4), 日本建築学会論文報告集116~119号, 1965~66
- 11) 材野博司・橋山知見:街区 その1~15, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1977~1984
- 12) 浜田学昭:居住地の街區別, 住宅密度のモデル的検討, 1973年日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.1135~1136, 1973
- 13) 光吉健次・萩島哲他:街区単位による既成市街地の整備類型に関するケーススタディ1~5, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.1655~1664, 1980
- 14) 光吉健次・萩島哲他:街区単位による既成市街地の整備類型に関する研究1~6, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1981~82
- 15) 河中俊:相隣・街区レベルの物的住環境の評価, 1984年日本建築学会大会学術講演梗概集pp.1887~1888, 1984
- 16) 室崎益輝・大西一嘉・林 建:木造密集市街地における街区改善ベクトルに関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.1929~1930, 1984
- 17) 市川裕通:光環境論 その1~4, 日本建築学会計画系論文報告集第423, 428, 440, 472号, 1991~95
- 18) 原広司・藤井明他:都市の街区構成に関する研究 その1~3, 1986年日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.271~276, 1986
- 19) 野澤康:空地確保による街区環境の改善手法に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集28号, pp.703~708, 1993.11

- 20) 出口敦:高密市街地における形態規制の評価に関する研究, 東京大学学位論文, 1990.12
- 21) 出口敦・山田学・渡辺定夫:高密低層住宅地における形態規制の評価, 日本都市計画学会学術研究論文集25号, pp.115~120, 1990.11
- 22) 野澤康:街区設計の必要性和その手法の考察, 都市住宅学会第1回学術講演会研究発表梗概集, pp.105~108, 1993.10
- 23) 渡辺定夫他:新建築学体系17 都市設計, 彰国社, 1983.9
- 24) 林泰義:街区型建築の成立と現行法制度, すまいろんNo.18, pp.4~9, 住宅総合研究財団, 1991
- 25) 野澤康:現行形態規制の検証と新たな規制手法への展開, 日本都市計画学会学術研究論文集27号, pp.145~150, 1992.11

<研究組織>

主査	野澤 康	工学院大学工学部建築学科専任講師
委員	遠藤 薫	住宅・都市整備公団本社建築技術部設計課設計計画係長
〃	洪 正徳	(株)都市環境研究所 研究員
〃	高見沢 実	横浜国立大学工学部建設工学科助教授
〃	寺林 琢	東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程2年
〃	豊川 士郎	中野区都市計画部まちづくり課
〃	藤野 康	(株)都市環境研究所 研究員