公営住宅の建替え等多様な活用計画のしくみづくりに関する研究

- 北九州市同和向け市営住宅活用計画策定事業を中心に-

主查 小野寺 一成*1

委員 内田 雄造*2, 畠中 洋行*3, 安部 聡子*4, 川井 友二*5

本研究は、地域と一体となったコミュニティの形成を目指した公営住宅の活用に着目し先進事例調査や団地現地調査を行い、北九州市同和向け市営住宅活用計画の策定プロセスや参加者の係わりを分析し、公営住宅の建替え等多様な活用計画のしくみづくりを明らかにしたものである。本活用計画には、住民、行政、プランナーによる協働策定のしくみや、多様な住宅供給を取り入れた団地活用のしくみ、地域コミュニティを大切にした計画実現のしくみなど数々のしくみが盛り込まれており、今日の国の方針や先行事例からみても先進的でありかつ内容に富んでいることがわかった。また、これらの結果から今後の公営住宅における建替え等多様な活用のあり方について考察した。

キーワード: 1) 公営住宅, 2) 建替等, 3) 統廃合, 4) 多様な活用, 5) 地域コミュニティ, 6) 協働, 7) 住民参加, 8) 安心・自立居住, 9) 自主管理, 10) しくみ

A STUDY ON THE MECHANISM CREATING OF THE VARIOUS RENEWAL PLAN OF PUBLIC HOUSING TO NEIGHBOURING COMMUNITIES.

 Focusing on the Master Plan of Public Housing Renewal Program at the Discriminated Settlement in Kitakyushu-City

Ch. Kazushige Onodera

Mem. Yuzo Uchida, Yoko Hatakenaka, Satoko Abe, and Yuji Kawai

The purpose of this study is to clarify the mechanism creating of the various renewal plan of public housing to neighboring communities, visiting the leading projects, investigating lives of housing estates and analyzing the master plan of Public Housing Renewal Program at the Discriminated Settlement in Kitakyushu-City.

This study can be summed up as follows. The master plan has mechanism of planning by partnership, making of housing estates and being practical. It is precedence and improving various plans in comparison with a policy of the Ministry of Land Infrastructure and Transport and leading projects. And the study explores how the various renewal plan of public housing should be.

1. はじめに

1.1 研究の背景

全国の公営住宅は、昭和26 (1951) 年の公営住宅法に基づき建設されてから50年以上が経過する現在、約215万戸注1)の管理戸数を有している。公営住宅は今後とも居住の安定を図るために貴重なストックとして有効に活用されていくことが期待されている一方、老朽化し建替え時期を迎え、特に耐用年限が45年と短い簡易耐火構造住宅への対応は急務となっている。

公営住宅の整備に際して近年の国土交通省の政策は、 民間の資本、経済及び技術力を活用することにより、効 率的な公営住宅整備を図ることを検討している。また、指 定管理者制度を活用し、公営住宅の管理業務を民間事業 者に開放し委託することも可能にしている。

しかしながら,現在の公営住宅においては,高齢化に よる団地内活力の低下,荒廃化等,数多くの問題を抱え ており,団地の維持管理を困難な状況にしているととも に、平成10 (1998) 年の法改正による応能応益家賃制度 導入により、より一層の高齢者や障害者等の低所得階層 の集住^{注2)} が予想される。

行財政的には、最小限の投資で最大限の効果をあげる ため、事業資金と事業後の管理費がかからない効率化を 十分に図った建替えが求められている。福祉の観点から は、少子高齢化が進む現在、高齢者等が「自立しながら 安心して住み続けられる住環境」の整備は緊急の課題で あり、高齢者等の生活弱者の集住が予想される公営住宅 においても、自立しながら安心して暮らせる環境を整え ることが必要である。

これらのことから、効率化が求められる今日の公営住 宅政策において、公営住宅の計画的な建替等多様な活用^注 3) を進めることは、きわめて重要な課題となっている。

1.2 研究の目的

本論文の目的の第一は、北九州市において策定された 同和向け市営住宅活用計画^{注4)} 策定のプロセスや計画策

^{*1} 小野寺計画研究室 代表

^{*2} 東洋大学 教授

^{*3 (}株) 若竹まちづくり研究所 取締役

^{*4} 小野寺計画研究室 所員

^{*5 (}株) 櫂総合プランニング 所員

定参加者の係わりをレビューし解明し、計画の策定や内容及び実現のしくみを明かにすることにある。第二は、策定された活用計画を、今日的な国土交通省の政策的視点や公営住宅建替え等の先進事例^{注5)}から評価することである。また第三は、上記考察を通じて今後の公営住宅における「建替等多様な活用」のあり方を探ることである。1.3 既往研究

(財) 日本住宅協会の公共住宅特集,公共住宅の更新を考えるvol.43,1994,公営住宅法改正-その背景と今後の展望-Vol.45,1996,公共賃宅住宅のストック対策Vol.48,1999,公共賃貸住宅管理の新展開-ストックマネジメントの時代-Vol.49,2000などで,公営住宅に関する特集が組まれており、そこでは公営住宅の多量なストックの改善や効率的整備が課題とされている。

都市計画学会や建築学会における住民参加の団地建替えに関する論文は、公団賃貸住宅居住者が主体となる団地更新計画づくり^{×1)}や、公営住宅建替計画策定における住民参加とソーシャル・サポートに関する考察^{×2)}、大規模分譲集合住宅団地再生計画における基本構想づくりの研究^{×3)}等があり、住総研研究においては、公共賃貸住宅ストック改善のしくみづくりに関する研究^{×4)}がある。

これらいずれの論文も具体的な個別の団地建替えに関するものであるのに対し、本論文は、行政区域内の全公営住宅を対象とした建替え等活用のマスタープランを扱うもので、その計画のしくみづくりを実践を通して明らかにするものであり、他論文との差異がここにある。

なお、活用計画策定後、活用計画に基づいた具体的な 建替え事業が実施され、そのプロセスを明らかにし考察 した論文は「住民参加型方式による団地統廃合を含む公 営住宅の建替えに関する考察」^{×5)}として取りまとめてい る。また、「住み手参加型改良住宅と従来型改良住宅にお けるコミュニティの特性に関する研究」^{×6)}では、住み手 参加型住宅のコミュニティの特性を明らかにし住み手参 加方式の効果を検証している。

2. 同和地区における公営住宅の現状

2.1 同和地区の住宅政策をめぐる状況

今日,同和地区の住宅事情,政府・自治体の住宅政策は大きく変わりつつある^{×7)}。既に各地区とも数年前に公営住宅や改良住宅の家賃は応能応益家賃体系に移行し,同時に従来の政策的な低家賃は改められ,同和地区の家賃水準はかつてに比べ大幅に高くなっており,一般地区との格差もほとんど解消した。また,2002年3月に同和対策に関する一連の特別措置法が失効したことに伴い,特定目的公営住宅としての同和向け公営住宅は一般の公営住宅に移行し,空家などの入居募集については一般公募が原則とされ,自治体によりさまざまな形態で一般公募が開始されている。この間,同和地区の住宅事情をめ

ぐっては次のような動向が注目される。

(1)都市部、農村部を問わず、全国の同和地区で若くて経済力のあるファミリー層の地区外転出が目立ち、地区人口の高齢化が著しい。大阪府下の2000年度の調査^{注6)}によれば、地区外転出を希望する中堅層は少なくない。

(2)一方,公営住宅・改良住宅の空家への入居者は、公 営住宅法に規定され高齢かつ低所得の世帯が多く、同和 地区のスラム化傾向が顕著である。

(3)高齢な単身者や高齢な夫婦世帯の増加に伴い、配食サービスや介護サービスの提供といった高齢者の自立支援にむけた福祉サービスが必要となっており、従来の公営住宅・改良住宅の供給に特化した住宅政策では住民の要求に対応しえていない。

(4)現行の公営住宅制度は大都市域では破綻しており、 一般施策としても早急な制度改革が必要とされている。 同和地区の公営住宅・改良住宅の賃貸事業も地方自治体 にとって財政上かなりの負担になっている。

(5)現行の公営住宅・改良住宅は、規模や設備水準などで一定の制約を課せられており、住民の多様化するニーズに対応できていない。また、家族形態の変化に応じた住み替えでも現実的には不可能に近い。

(6)居住者の高齢化に伴い、管理の不十分な住宅・住宅 地が増えている。一方、同和向け公営住宅の計画修繕は 不十分で、特に簡易耐火造の住宅の老朽化は著しい。

(7)京都市や大阪市といった大都市の同和地区の住民に とっては、公営住宅・改良住宅に住む以外、地区内に住 む方法はなく、生活選択の幅が著しく制限されている。

2.2 同和向け公営住宅の状況

同和地区においては、社会的・経済的な低位性のため に劣悪な状況におかれていた住環境を是正するため、 1969年の同和対策事業特別措置法の制定以降、特定目的 の公営住宅建設、住宅地区改良事業、小集落地区改良事 業等の住環境整備のための事業が実施されてきた。

全国での同和向け公営住宅建設戸数は、約6万戸、改良住宅戸数は約6万8千戸が建設されている。また、改良住宅が建設されている住宅地区改良事業、小集落地区改良事業の対象地区数は855地区に及んでる。

北九州市においても、公営住宅が3,423戸、改良住宅が1,623戸の計約5千戸の同和向け市営住宅が建設されており、同市の公営住宅・改良住宅戸数約3万3千戸の約15%にあたる。また同市においては、同和地区世帯約8千世帯のうち約5千世帯が公営住宅に入居している。

同和地区における事業が開始されてから約35年が経過し、成果が評価される一方で様々な問題も顕在化している。住環境整備時に公営住宅入居階層以外の高所得者層が持家住宅を求めて地区外へ転出し、その後、全体的な生活水準の向上に伴って公営住宅の住戸面積の狭さなどから中間所得者層の地区外転出がなされ、同和地区本来

が持っていた定住のコミュニティが崩壊し始めている。

2.3 北九州市同和向け市営住宅の現状

北九州市に建設された同和向け市営住宅は、5,046戸、208団地であり、その内簡易耐火構造二階建て(以下、簡二)住宅は1,500戸、88団地(簡平1団地10戸含む)である。その団地規模は、平均24.3戸(5,046戸/208団地)と小規模になっており、特に簡二住宅においては、17.0戸(1,500戸/88団地)と1団地当たり20戸未満の小規模な団地が点在している。

簡二住宅の耐用年限は45年であり、2005年現在1,492 戸(1,500戸の97.5%)が既に建替え可能な耐用年限の1/2を超え、計画修繕等が迫っている。また725戸(1,500戸の48.3%)は、築後30年(耐用年限の2/3)を経過している。このように、特に耐用年限の短い簡易耐火構造住宅において、老朽化が著しく建替え等の緊急度が高い。

3. 北九州市簡二住宅団地の実態調査

現地調査等から簡二住宅団地の全体像を捉え、また個別の現況調査により年月を経た住みこなしの状況をみる。

3.1 団地の使われ方の分類

敷地内の手入れを、草取りやゴミ放置の状態からみると、全体としては図3-1(A-1)のように住民の手で日常的にきれいに手入れされている団地が多かったが、敷地が広く雑草の成長が早く管理が容易でない団地もみられた(A-2)。しかし明らかに定期的な手入れを行っておらず雑草が延び放題の団地もありゴミが放置されやすい状況が見受けられた(A-3)。さらには敷地内に廃車や廃材が放置されている団地もみられ、放置場所は人目に付きにくい敷地境界部に放置されていることが多いが(A-4)、中には住棟近くにまでみられる団地もあった(A-5)。

住民の身近な共有空間である住棟周辺の使われ方は図 3-2 のように整理される。樹木や植栽で恒常的に緑化されている団地(B-1)や,鉢植えコーナーや畑として緑が育成されている団地がみられ(B-2)、これらの団地の住棟周りには潤いが感じられる。一方,住棟周辺の地面が何にも使用されずに雑草に覆われている団地(B-3)や,雑草の手入れが必要ないようにコンクリートで固めた殺風景な団地(B-4)もあった。一方,動物小屋や作業小屋を建設し個人使用している例もわずかであるがみられた(B-5)。

各戸の顔である玄関回りの使われ方は図3-3のように、恒常的な植栽(C-1)や鉢植えやガーデニング(C-2)により緑豊かな彩りが行われ住民の愛着が感じられる団地がある一方、清掃は行き届いているが表出 $^{\pm n}$ が全くなく生活感が感じられない団地(C-3)、さらには不要な家庭用品があふれ出している玄関回りの団地(C-4)、玄関近くにまでに廃車や廃材など不法投棄がなされている団地(C-5)と多様な使われ方の状況が見られた。

このように、簡二住宅団地は各戸が1階を有する接地

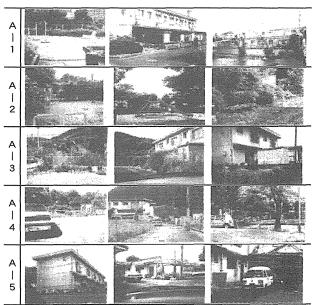


図 3-1 団地敷地の手入れ

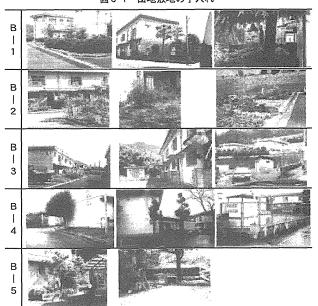


図 3-2 住棟周辺の使われ方

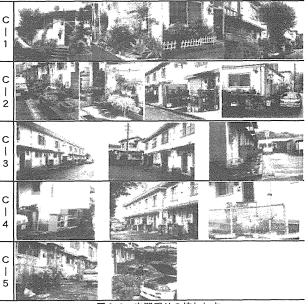


図 3-3 玄関周りの使われ方

型の居住形態であることから、住民にとって地表面が身 近であり、全体としてはその積極的な住みこなしが見ら れた。住みこなしの良い団地ほど、敷地内の掃除や草取 りの手入れが行き届き、玄関回りが鉢植え等によって草 花で彩られているだけでなく、共用部にも植栽や鉢植え コーナー等がつくられて緑化されている。しかし反対に 雑草に覆われた敷地内に粗大ゴミや放置車両等がみられ, 緑の育成も見られず玄関回りには人目をはばからず生活 の不要品があふれ出している住み方が荒れている団地も みられた。これらの調査から、 簡二住宅団地ごとの住み こなし方は多様であることがわかり、住みこなしの差が 団地の荒廃化に繋がっているといえる。

3.2 団地の使われ方の状況

団地の自主管理状況のうち日常的な団地管理行為であ る団地内清掃やゴミ行き場清掃では、ゴミ置場の清掃は ゴミ置き場のある団地の7割を超える団地で良好な状態 であるが、団地内の清掃が良好な団地は3割強に止まっ ている。一方, 定期的な管理作業が伴う雑草手入れや団 地内公園手入れ、駐車場では、駐車場は約7割の団地で 良好に管理されているが、雑草の手入れや団地内公園の 手入れは不良の割合が過半数を占め多くなっている(表 3-1)。住戸周辺やゴミ置き場等、個々人の生活圏の日々 の清掃等日常的な管理は暮らしの中で行われているが、 共同作業を必要としがちな雑草や団地内公園の手入れの 管理状況は良くない傾向がある。またゴミ置き場や駐車 場等の範囲が限定される場所は比較的管理されている。

団地敷地の緑化状況は、樹木や花壇を有する団地は全 簡二住宅団地の約8割をも占め、菜園は約4割の団地で 作られていた(表3-2)。その管理状態は、特に花壇にお いて良好に管理されている割合が多く、このような緑化 等の積極的な団地敷地の利用を伴う主体的管理は、団地 への定住感の強さとして捉えられることができる。

建物を利用したテラスやベランダの囲い込み、建物側 面の小屋付設等, 構造物の増築はほとんどの団地でみら れ,住民による経年の住みこなしの現れとなっている。た だその管理状況は、既に増築部分の老朽化も進み約半数 が不良の状況であることが建物管理上の課題である。こ の他,独立したペット小屋も約半数の団地でみられ,団 地敷地への業務車両等、生業に関する物品の敷地占有が 3割強の団地でみられた(表 3-3)。

これらの敷地の占用化がみられる一方、団地敷地には 表 3-1 厨协自士管理处记

双3 四地日工官连扒儿					
[単位は団地数、%]					
	施設有り				施設無し
		良好	普通	不良	
団地内濟掃	85	28	28	29	- 1
	100.0%	32.9%	32.9%	34.1%	1 1
ゴミ置き場	68	63	2	3	17
消掃	80.0%	74.1%	2.4%	3.5%	20.0%
	100.0%	92.6%	2.9%	4.4%	1 1
雑草手入れ	85	16	.18	51	
L	100.0%	18.8%	21.2%	60.0%	1
団地内公園	62	12	15	35	23
手入れ	72.9%	14.1%	17.6%	41.2%	27.1%
	100.0%	19.4%	24.2%	56.5%	1 1
駐車場の	34	24	10	0	51
状況	40.0%	28.2%	11.8%	0.0%	60.0%
	100.0%	70.6%	29.4%	0.0%	

表 3-2 団地緑化状況

				[単位は団	地数、%]
1	有り				無し
		良好	普通	不良	
樹木	68	18	29	21	17
1	80.0%	21.2%	34.1%	24.7%	20.0%
	100.0%	26.5%	42.6%	30.9%	
花壇	67	35	25	7	18
	78.8%	41.2%	29.4%	8.2%	21.2%
	100.0%	52.2%	37.3%	10.4%	1 1
菜園	33	14	14	5	52
1	38.8%	16.5%	16.5%	5.9%	61.2%
L	100.0%	42.4%	42.4%	15.2%	

不要物として放置され遺棄された車両、自転車、粗大ゴ ミは、いずれも3割から4割の団地でみられ、特に放置 車両と粗大ゴミが多い(表3-4)。このように数値的にみ ても、中には使われ方が良くない団地も見られ、簡二住 宅団地の建替え等に向けた課題となっている。

3.3 簡二住宅団地の現況調査

先の団地調査から、概ね人目の届きにくい行き止まり 団地の管理が好ましくなく、人通りのある団地は比較的 管理が行き届いている傾向が伺えた。そこで共に北九州 市の簡二住宅団地に多い小規模で築年数が経ち、行き止 まり道路の先端に位置し周囲が空地や農地、河川敷に囲 まれて地理的に周囲から孤立しているA団地と、四方が 戸建て住宅地に囲まれ2方向から団地へアクセス出来て 通り抜けられるB団の2団地で団地敷地の使われ方を 2004年10月に調査した。(表 3-5)。

1) 行き止まり A 団地

専用庭への団地増築により各住戸は凸型の形状をして おり、この空間を利用した個人的な増築が目立つ。また 花卉を生業とする住民らの作業小屋や倉庫が団地敷地奥 側にみられる。団地増築は南側の掃き出し窓を利用して 行われたことにより団地内道路に面する住戸南側は腰高 窓のみとなり、このため住戸の出入り口は北側の玄関方 向だけである。敷地内には鉢植えが多数置かれ団地に緑 と潤いを与えているが、団地入口に空き瓶が置かれた駐 車車両があり、雰囲気を壊している(図3-4)。

2)通り抜けB団地

全体としてきれいに管理されており、団地内の団地内 公園も手入れが行き届いている。各戸は南側掃き出し窓 の外に専用庭を持っていることから敷地南に門扉を作り 庭側からの出入り口が設けられている。ただ、最も南側 の住棟は敷地境界に接していることから北側からの住戸 入口だけを使用している。専用庭や玄関前には鉢植えや 植裁が飾れら、一部団地内道路に滲みだしながら団地に 潤いを与えている。また敷地の端部には畑が耕作され,生 活感を醸し出している。しかしながら, 団地内に駐車場 が無いことから団地内に定常的に駐車しているとみられ る車両があった(図3-5)。

3)住みこなしの状況

個人的な増築のうち専用庭を囲い込み室内化する増築 は、A団地では凸型の建物形状を利用するように10戸中 9戸にみられ、特に敷地境界で南側が閉じられた住棟では 専用庭の外側へも続けて増築されているケースが2戸み られるが、B団地では専用庭への増築は1戸のみで、そ

表 3-3 団地占有状況

				[単位は団	地数、%]
	有り				無し
		良好	普通	不良	L
增改築	82	6	35	41	3
1	96.5%	7.1%	41.2%	48.2%	3.5%
L	100.0%	7.3%	42.7%	50.0%	
ペット小屋		0	25	18	42
	50.6%	0.0%	29.4%	21.2%	49.4%
	100.0%	0.0%	58.1%	41.9%	
業務車両等		3	15	12	55
1	35.3%	3.5%	17.6%	14.1%	64.7%
L	100.0%	10.0%	50.0%	40.0%	

表 3-4 放置状況

	[単位は団	地数、%]
	有り	無し
放置車両	38	47
l	44.7%	55.3%
放置自転車	26	59
	30.6%	69.4%
粗大ゴミ	37	48
放置	43.5%	56.5%
	* 细冻闭	h/+85周 H

の場所は敷地境界で南側が閉じられた住棟で見られる。 またA団地では敷地奥の建物側面を利用した作業小屋や 独立して敷地端部に建てられている鶏小屋や物置がある が、B団地ではこれらの増築は全くみられない。

敷地内の緑化については、鉢植え等の表出は、A団地では住棟南側が増築され閉じられていることから住戸玄関がある北側を中心に盆栽や鉢植えで飾られている。B団地においても敷地境界で南側が閉じられた住棟では同じく北側に鉢植え等が飾られているが、他の住棟では主に南側の専用庭へ緑が置かれている。特に団地内公園に南面した住棟では専用庭から連続する団地内公園まで盆栽等の表出が溢れ、団地内道路を歩く人の目を楽しませてくれている。また植栽等の恒常的な緑はA団地では敷地端部にわずかに見られるのみであるが、B団地では団地内公園や公園に面する専用庭及び敷地境界沿いに樹木や生け垣が植えられ、畑コーナーもつくられている。

これらのことから、団地内を彩る鉢植えや植裁は、人の動線上に多く飾られる傾向にあると言え、北側玄関が主要な出入り口の場合は北側玄関前が飾られ、南側専用庭から出入りできる住戸の場合には、南側の庭に多くの盆栽などが飾られている。一方、専用庭の増築による室内化は建物形状の影響が大きいと思われるが、さらには団地内の人の動線が少ない敷地端部付近で行われやすいと言える。また作業小屋や物置、鶏小屋など敷地の占有についても人目から離れた団地で行われやすく、人目に

つかない敷地

表 3-5 調査団地の概要

奥側で常設さ れがちである といえる。

	. 57.11	
	A団地	B団地
建設年度	昭和46(1971)年度	昭和48(1973)年度
	昭和50年和室4.5帖增築	
構造	簡易耐火構造2階建て	簡易耐火構造2階建て
敷地面積	1,378.00m	2,306.51 mi
棟数	2 棟	4 棟
戸数(入戸)	10戸 (9戸)	20戸(15戸)
住戸タイプ	3 D K	3 D K
専有面積	49.13m	48.91 m

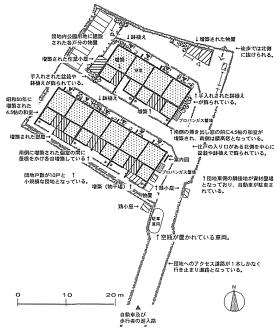


図 3-4 A団地現地調査図 (2004.10.27現在)

4. 北九州市同和向け市営住宅活用計画策定のしくみ

4.1 活用計画策定の経緯と概要

1)策定の経緯と必要性

北九州市においては、平成3 (1991) 年度に一般市営住宅約28,000戸を対象とした市営住宅再配置計画が策定された。再配置計画とは、全市的に市営住宅ストックの立地を見直し、郊外の大規模団地の戸数を縮小すると同時に、その際に発生する余剰地の処分対価を基に既成市街地への新規建設を促進し、市営住宅の配置を再編しようとする戦略的な計画である。その目的は、1. 市営住宅の地域偏在を是正し供給バランスの適正化を図る。2. 高齢対応、人口密度、居住水準の向上等、最近の需要課題に応じた供給を推進する。特に、市民要望の多い市街地部への供給を増大する。団地規模については、50戸から150戸を団地の標準規模を一様の目安とするとしている。

一方,平成 8 (1996) 年度の公営住宅法改正と地対財特法注8) 終了をにらんで,平成7 (1995) 年度から法改正後の同和向け市営住宅の建替等活用計画を検討する調査が始まった。同和向け市営住宅は,同和地区の住環境整備の一環として建設されていることから,その建設地選定にあたっては,地区内及び地区周辺に特定目的の公営住宅として建設されている場合が多い。一般市営住宅のような公募による不特定の入居者による住宅団地とは基本的にその概念を異する。いわば,定住するための公営賃貸住宅となっている。このように特定目的型の性格を



写 3-1 A 団地全景

写 3-2 B团地全景

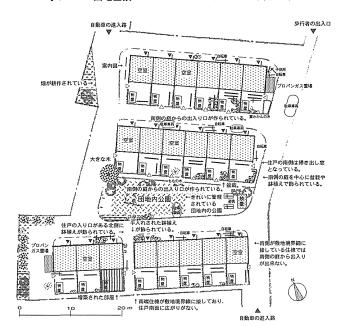


図 3-5 B団地現地調査図 (2004.10.27現在)

持ち地域定着型の市営住宅であることから、地域偏在を 是正し市域におけるバランスある配置の考え方は、根本 的にそぐはない。また、一団地当たりの戸数が20戸程度 であることからも、50~150戸の団地を標準規模とする 考えには当てはめづらい。そこで、今後の同和向け市営 住宅の建替え等活用を検討する必要があった。

2) 概要

活用計画報告書は、1. ほねぐみ、2. ものさし、3. やく そくの3部構成から成り立っており、活用計画の原案作 成を委託業務として筆者らが行った。1. ほねぐみには活 用計画の理念と取り組み手法等の基本的なことがらが整 理されており、2.ものさしは簡二団地建替え等団地活用 の方針であり、分散した団地のグループ化や多様な住宅 供給の検討がまとめられた。3. やくそくは、具体的な事 業の目標や進め方と事業後の団地運営について協定とし てまとめられている (表 4-1)。

4.2 活用計画策定の実際

活用計画は1995年から7年に亙って策定され、その取 り組み体制の推移から3つの時期に分けられる(表4-2)。

1)初動期(1995~1996年度)

当初2年間は行政の担当課を中心にプランナーとの検 討や学識経験者とのミーティングを重ねて策定が進めら れた。当期においては、学識経験者のアドバイスを受け ながら社会的背景や国の方針を整理する一方, 行政が 持っていた団地管理データの分析により管理上の課題を 把握した。これにより浮かび上がった建物の老朽化、小 規模分散型の立地条件、応能応益家賃実施による低所得 者層の集住やコミュニティの弱体化の危険性等の課題を 受けて、活用計画の必要性と計画理念が組み立てられて いった。またこの計画理念に沿った多様な団地活用方策 と方策の選択基準(フロー)が検討された。

2) プロジェクト検討期(1997~1998年度)

策定の中期には、行政内に同和向け市営住宅に関連す る建築都市局と保健福祉局の関係各課の参加でプロジェ クトチームが発足され,検討が進められた。月2回の話 し合いが2年弱続けられ,うち1回は行政内ワーキング, 1回はプランナーが参加して行われた。

ここでの話し合いの中では、初動期に検討した計画の 理念と必要性を活用計画の考え方として参加各課で共有 し、これを実現するための活用方策メニューに基づくシ ミュレーションや事業制度の研究が行われた。また一方 で現地調査による簡二団地の即地的な状況把握や入居者 データの把握を行った。団地の自主管理や住みこなしが 上手に行われているのは20~30戸程度の規模の団地で あることがわかった。これらの実態をもとに団地の活用 方策が検討され、机上で多様な住宅供給を伴う具体的な 団地建替えのシミュレーションが行われた。

これらの検討を通して, 関係各課間で同和向け市営住

宅に関する横断的な意見の調整と、課題把握や理解の共 通化が図られ、結果として行政内での活用計画の位置づ け及び事実化を行うことができた。

3)研究会期(1999~2001年度)

策定の後期では北九地協^{注9)}(以下,住民組織)代表者 と行政の代表者,プランナーによる研究会が発足され,3 年間で計33回の話し合いが重ねられた。

ここでは初動期, プロジェクト検討期で検討されてき た活用計画の理念や必要性を再度、住民と行政、プラン ナーと立場の違う参加者の協働で検討し、「地域と一体と なった自立したコミュニティの形成」を目指していくこ とが「計画の方針」としてまとめれた。この検討に当たっ ては学識経験者の講演や視察により,社会的情勢の変化 や先進的な取り組みを共に学びながら行われた。計画内 容の検討では協働で団地の住まい方調査やコミュニティ 活動調査が行われ、住民組織の代表者が把握する各団地 の個別事情を合わせて各団地の団地活力の実態と課題を 整理し、これらを基に対象全団地の統廃合グルーピング 案が作成された。また計画の実現性と精度を高めるため にモデル団地を選定し、この団地の住民や地域の住民組 織性10) も参加した団地建替えのスタディが行われた。

これらの検討を通して研究会としての活用計画案がま とめられたが、その過程では各地域の住民組織へ計画案 の説明と意見の調整が繰り返された。ここでの意見から 住民参加で「団地づくり」を推進していくことが計画案 に盛り込まれた。その後、活用計画案は住民組織、行政 組織それぞれの組織で機関決定された。

このように研究会では住民組織と行政、プランナーの 表 4-1 同和向け市営住宅活用計画の概要

ほねぐみ:基本的なことがら(理念、骨子)

- 1) 理念
- 1. 定住性への配慮 2. 荒廃化防止への配慮 3. 現居住者への適切な対応など
- 「地域と一体となった自立(地域に開かれ、地域が支える公営住宅)」
- 2) 取り組み手法
- ルチム 老朽化の進んでいる簡二、簡平対応を優先して行うものとする(ものさし) 事業の進め方は、住民参加方式(パートナーシップ型)で行うものとする(やくそく)
- ものさし:簡二住宅建替え等の基準(ハード))分散した筒二団地を30戸程度のグループ化を行う。
 - が取りた間一体を30分を入りたと17.0と17.0と 地域・地区の実情を考慮して、最低20戸以上の団地形成を目指す。 コミュニティ状況、立地条件、遊設の経緯(定住性)、地域・地区、学校区等への配慮。
 - 2) グループ化した団地内での銃魔合を検討する。

 - クループにした回径内 (いか配合とを取りする。 基本的に敷地面積の最も広い団地を母団地とする。 ただし、立地条件の良さ、コミュニティ度の高さを加味する。 隣接する公園や集会所用地を団地用地として活用する。

 - 解は、3公園、米売の川市地と日本市地にしています。 毎団地以外の団地は分譲往宅用地等として活用する。 グループ化できない団地は現地邊替えや近隣中耐団地への住み替えを検討する。 30戸以上の団地は現地建替えを基本とする。
 - 4) 全般的に「多様な人々が住む多様な住宅供給」を検討する。(自立方策の検討)
 - 主教的に「多様な人へ」が任りる時代主じた的 建替え後の団地敷地内に戸建て分譲用地を検討す 同じくコーポラティブ住宅の共同建設を検討する 定期借地付き戸建て住宅、コーポラティブ住宅を
 - コーポラティブ住宅を検討する。
 - 借り上げ市営住宅や民間賃貸住宅の建設を検討する。

やくそく:団地づくりのもやい協定 (ソフト))「団地づくり」の目標(目指すべき方向)

- 「団地づくり」をとおして、「も・「団地づくり」とは(原則・定義) 「もやい」の継承と実現を目指します。
- 「団地づくり」とは、「人間関係・地域の関係」づくりで、継続的な社会活動です。 「団地づくり」の進め方 (方針) 3)
- 「団地づくり」は、「団地づくり組織」で進めていきます。 「団地づくり」は、「一地づくり組織」で進めていきます。 「団地づくり」はパートナーシップにより進めていきます。 「団地づくり組織」は進替え後、「団地運営組織」に移行していきます。
- 「団地づくり」に向けて(取り組み)
- 大切なこと 大切なこと それぞれの役割(住民、団体、行政、ブランナー) 「団地づくり組織」の概要
- 参加メンバ
- 団地づくり組織の役割
- 3. 参加者の心構

協働で活用計画案の作成が行われ、また研究会の後半で は地域住民の参加を含めた住民参加で具体団地をモデル とした検討が進められた。

4.3 活用計画のしくみの分析

1)協働策定のしくみ

活用計画は研究会での検討を通して住民と行政とプラ ンナーの協働で作成されたが、これを可能とした「協働 の策定のしくみ」と効果は以下のようにまとめられる。

①策定主体の段階的拡大

活用計画の策定は初動期では行政の担当課とプラン ナーで、プロジェクト検討期には関係各課を含めて、続 く研究会期では住民組織代表者と協働で行われ、計画の 担い手が段階的に拡大していった。

これによりプロジェクト検討期には、行政内の縦割り 管轄を横断する行政内参加が行われ、行政内での計画の 理解と位置づけ、計画の実現に向けた担い手の育成が行 われたといえる。また研究会期での住民と行政双方の参 加によって、地域の実情と行政の事情を共有し解決方法 を模索した計画となり得た。このように活用計画の策定 において段階的な策定主体の拡大を行ったことにより, 行政内の理解者の枠を拡げられ、計画の方向性を持って 協働策定に入ることが出き、また住民代表者の参加によ り地域の実情に配慮され、住民と行政が各々が納得でき る共通の計画をつくることができた。

② 重層的な検討過程

計画の策定では各段階各々で現況把握と課題の抽出, 理念や方針の検討,計画案の検討の一連の計画が行われ, 計画内容は繰り返し重層的に深められていった。これに より初動期に構築された「計画の理念や必要性」は、プ ロジェクト検討期に「活用計画の考え方」として行政内 で練られ、さらに研究会期で住民の意見を受けて充実さ れ「活用計画の方針」としてまとめられた。このように 重層的な検討過程により当初の計画理念が立場と時間を 超えて共有され、計画に一貫性を持たせることができた。

また各段階毎に計画一連が繰り返し検討されたことに より、現況の把握方法は行政の団地管理データのみから の建設実態把握から, 現地調査による実態把握と入居者

データが加わり, さらに団地の住ま い方調査や住民組 織自身によるコ ミュニティ調査に よる各団地の活力 の把握と拡充さ れ, これに呼応し て計画案の内容も 計画理念に沿う活 用方策案から机上

情を踏まえた具体的な計画案へと発展していった。このよ うに多様な団地実態が勘案され、また異なる立場の視点 からみた課題を共有し、理念と現況と計画が相互に調整 された計画は、多様性に富み、かつ実行可能なものにな り得た。 ③住民参加の拡大

での方策選択と建替えのシミュレーション案,地域の実

住民の参加は研究会の設立メンバーから計画作成の進 渉に伴い, 対象団地の各地域住民やモデル団地の住民へ 参加を拡大しながら計画の作成が行われた。活用計画案 の検討では計画案を研究会で作成し、これを地域の住民 へ説明、意見収集を行う過程が繰り返された。また、よ り具体的な計画条件を検討するモデルスタディでは、研 究会とともに各地域の住民組織が中心となり、モデル団 地の住民にも協力をお願いし行われた。

これにより活用計画の内容は、地域のより具体的な実 情や意見が計画に反映されるものとなり得た。また地域 の住民組織や団地住民へ計画の理解と賛同を拡げ、活用 計画が地域レベルで共有されていき、地域ごとに広く団 地活用や地域の課題を検討する恒常的な話し合いの場が 誕生した。

2) 住み続けられる団地活用のしくみ

活用計画の理念である「地域と一体となった自立した コミュニティの形成」を目指した団地活用からは、以下 のしくみが挙げられる。

①統廃合グルーピング

現団地の住まい方調査等により30戸程度の団地規模 が、コミュニティ形成に適していることがわかった。こ れに基づき全対象団地を地縁や小中学校区、自治組織区 等, 既存のコミュニティに配慮しながらグルーピングし, グループ内で団地の統廃合や現地建替え、住戸改善、住 み替えの各方策を行うことになった。また大規模団地で は30戸程度のコミュニティ単位を形成するような空間づ くりを行うことになった。

これにより老朽化した団地を単独で現位置に建替える 従来の団地更新方策では解決されない、地域から孤立し

表4-2 活用計画策定の経緯

	初動期(1995~1996年度)	プロジェクト検討期 (1997~1998年度)	研究会期(1999~2001年度)
参加	担当課プランナー	担当課+関係各課 プランナー	住民組織の代表 担当課+関係各課の代表 プランナー
会合	担当課打ち合わせ 学機経験者との勉強会 2 回	プロジェクト会議24回 学施経験者との勉強会1回 学施経験者と住民代表懇談会1回	研究会33回 学遊経験者額演会1回 学遊経験者報告会1回 住民代表組織への説明会5回
現況	○行政内団地管理データ (データによる現況把握と課題整理)	○即地的データ (現地調査による簡二団地実態把握) ○入居者データ	○団地の住まい方調査○団地のコミュニティ活動調査(住民代表との合同調査)
理念	○理念と計画の必要性(現況、理念、必要性)・社会的背景の分析、学識経験者の助言	→ ○活用計画の考え方(現況、理念、方向性)・団地の実態把握、関係課との意見調整	●○活用計画の方針 (現況、理念、方針)・協働調査による課題と方針の共有
内容	○活用方策メニューの検討と整理 ・選択基準(フロー)の作成 ・建替えイメージの検討	○メニューと事業制度の研究 ○活用方策フローに基づくシミュレーション ・机上での全団地の統廃合案作成 ○具体的な団地連繋えシミュレーション ・机上での母デルスタディ (自立方策、多様な住宅供給に向けて)	○先進地区への視察2回 ○実態に併せた統廃合グルーピング家の作成 ・住民代表との協働作業による統廃合案作成 ○現実的なモデルスタディ ・住民と一緒に建替えモデルスタディ (次年度の具体的な事業実施に向けて) ○事業の進め方 ・住民参加方式 (パートナーシップ) ・単なる箱づくりでないコミュニティづくり

た立地条件の解消や, 高齢化による小規模団地の活力低下, 大規模団地での匿名性の増大による荒廃化の防止が期待される。

②地域ぐるみの団地づくり組織

建替え等個々の団地活用の事業は、団地住民と地元の リーダ等により団地づくり組織を立ち上げ、住民組織の 支援を受けながら、住民主体の住民参加で行政と協働の 団地づくりが行われることになった。また事業の終了後、 団地づくり組織は継続的に団地の運営を行う自治組織と しての活動を担っていくことが求められている。

このような地域ぐるみの住民参加で団地づくりが進められることは、建設後の団地運営まで視野に入れた話し合いが行われやすく、団地への愛着を育み継続的な自主管理が期待される。また入居前から住民同士が知り合うことは、住み始めてからの相互扶助や共に安心して住み続けられる仲間意識を育み、地域の支援を受ける団地づくりには、地域と共生する団地コミュニティが形成されることが期待される。

③安定したコミュニティ形成に向けた多様な住宅供給

活用計画には①のグルーピングの他に、統廃合による 廃止団地跡地や団地の中層化に伴う敷地の余剰地を、定 期借地や分譲により特優賃、民間賃貸住宅、コーポラティ ブ住宅、戸建て住宅の各用地として活用し、地域に公営 住宅以外の住宅供給を可能とすることが盛り込まれた。

これらの多様な住宅供給は、法改正に伴い団地に住み続けづらくなる中堅所得者層が地区外に流出するのを防ぎ、地域内で定住していくことが期待される。また地域での新たな住宅の供給は、若者世帯や子育て世帯が地域へ戻る受け皿となり得る。このように地域に多様な世代、多様な所得階層の人々が住み、地域の活力と自立性を総合的に高めていくことが活用計画では目指されている。

3) 持続的な計画実現を支えるしくみ

活用計画が策定後,長期にわたり計画理念を引き継ぎ ながら運用されていくための計画策定上の工夫や計画内 容の柔軟性は,以下のようにまとめられる。

①活用計画の行政内と地域でのオーソライズ化

任意の話し合いの場である研究会でつくられた活用計画案は、住民組織と行政組織の双方でそれぞれ機関決定され、これにより正式に住民と行政が1つの計画を共有し、今後協働でこの計画が推進されることが確約された。

行政の機関決定に向けては、プロジェクト検討期の行政内の調整と周知に加え、研究会期にも行政内へ計画案が報告されており、これらの積み重ねにより行政内で計画が円滑に決裁され、また今後の計画推進も行政内の理解が得られている。一方、住民組織においても研究会で作成中の計画案を住民組織に持ち帰り検討し、その結果を計画に反映していく手順が繰り返され、これにより計画内容が住民組織内で充分に共有されていたことから組

織内で無事機関決定され,これからの計画推進を組織と してバックアップしていく体制が整えられている。

②地域の支援体制

活用計画案の検討やモデルスタディの検討で、住民の参加を研究会メンバーから地域の住民組織、団地の住民へ拡大していったことは、各地域に活用計画を検討する話し合いの場が発足されることへと繋がった。今後これら地域の支援体制には、団地住民が中心となって構成する団地づくり組織の活動を地域として支え、活用計画を推進していく役割が求められる。

またこの地域の支援体制の役割は、活用計画案の推進や各団地活用の支援に留まらず、住民自身で地域の活性化を考える場として機能し始めており、このうち1地域では団地入居者組合の設立や高齢者福祉関連のNPOの立ち上げへと活動が発展している。

③地域コミュニティの維持・発展

個々の団地活用の事業は、団地づくり組織の準備が出来た団地から進められることが研究会の話し合いで定められている。つまり活用計画は地域や団地のコミュニティ活力に配慮した計画である一方、地域や団地住民には現在の団地力、地域力を住民自身で維持、発展させていくことが求められる計画内容となっており、活用計画の推進は個別団地の建替え事業から地域の活性化まで幅広い取り組みとして捉えられる。

4.4 活用計画に基づいた具体的な建替えの実現

活用計画に基づく最初の建替えが、活用計画策定後の2002年から実施され2005年3月に完成し筆者らもこれに係わった。この建替え事業では活用計画に沿ってI団地とT団地の2団地が移転統合され(図4-1)、移転用地に隣接する既存D団地の敷地一部を活用しながら建設された(図4-2)。またその進め方についても住民による団地づくり委員会が結成され、団地づくりのワークショップが行われた。団地づくり委員会のメンバーには、建替えI団地・T団地住民だけでなく、隣接する既存D団地の住民や地域の住民組織、自治会の役員などが参加し、団地づくりは広く地域参加で取り組まれた。

全18回の団地づくりワークショップでは、全体計画から間取り等の空間づくりとともに、その使い方や自主管

理住ルさての織域替にある。民るは住をが有た住よ援地感な方形さ。民るは住を地感ながれて組地建民をどの成れて組地建民を

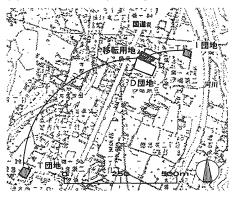


図4-1 建替え団地及び建替え移転用地の位置

え、地域や隣接するD団地の思いを育み自治会の発足が検討されるに至った。

このように 住民組織と行 り 政の協働で策



図 4-2 建替え団地の配置計画

定された活用計画のしくみの存在により、具体の建替え事業を住民の主体的参加と地域の支援で進めることが実現された。これにより団地の統廃合が可能となり、空間とコミュニティ面ともに地域と一体となった団地が形成され、団地を含む地域コミュニティの発展へと繋がる活用計画の理念が実践された。

5. 公営住宅建替え等活用の先進事例調査

公営住宅建替えにおける自主的な管理運営のしくみづくりに着目し、先進事例である京都や大阪の現地調査と 担当者へのヒヤリングを行った。

5.1 京都市における多様な取り組み

1) 住民参加型市営住宅

京都市千本地区では、大規模団地内の公園用地を活用し住民参加型市営住宅の建替えを行っている(表 5-1)。

表5-1 楽只市営住宅(楽只21)



	楽只市営住宅(楽只21)
建設年度	2001年度
構造	鉄筋コンクリート造6階建て
敷地面積	1,972.23m
延床面積	2,150㎡(付属棟含む)
	24戸
住戸タイプ	70㎡タイプ:18戸
	55㎡タイプ:6戸

写5-1 共用部分(EVホールと廊下)

建替えにあたって実施されたワークショップでは、住民と行政の間に「千本ふるさと共生自治運営委員会(じうん)」 注(1) が入り意見の集約や課題を調整した。その話し合いは空間のことと管理の話を交えながら行なわれ、特に、共用部分の廊下やエレベーター前の広さと使い方についての話し合いが活発にされた。住民の関心は間取り等の住戸内が中心になることが多いが、暮らし方の思いを先に取り上げ、団地全体の住まい方や共用部の使い方、その空間のあり方などから話し合われた*8。

このように行われた住民参加型ワークショップのしく みにより、みんなで一緒に暮らす方法や団地共用部の管理の仕方が十分に話し合われ、その成果として入居後の管理意識へとつながり団地の自主管理が行われている。建物のハードな部分に止まらず、共用部分の管理などの住まい方といったソフト部分の取り組み組を重視したしくみの結果、入居後の管理についても住民の自主性が十分に生かせることになり、大きな成果を収めることができコミュニティの再生を行うことができた*90。また、こ の入居者が居住していた公営住宅跡地を活用し, 同様な 建替え計画が進められている。

2) 定期借地権付分譲更新表 5

表5-2 コーポラティブハウス千本

コーポラティブ住宅

同大規模団地内では、 定期借地権付の分譲更 新住宅がコーポラティ ブ方式で進められてい る。分譲更新住宅(表5-2)では、用地を特定財

	コーポラティブハウス「千本」
基本内容	改良住宅等改善事業の一環として
	定期借地権付分譲更新住宅
構造	鉄筋コンクリート造3階建て
計画戸数	9戸
	(分譲更新住宅4戸、その他住戸5戸)
住戸面積	80m前後を想定
敷地面積	約660㎡
土地所有者	京都市
貸付方法	定期借地権(50年以上)により
	入居者に貸し付け
建設主体	コーポラティブハウス方式
	2006年度工事予定

産から一般財産へ変更し、定期借地は、公募による入居者組合と京都市の直接契約を行う予定である^{×10)}。これは公営住宅団地の建替えにおいて、収入超過者対応と既に収入超過による転出している人への対応であり、多様な人々が住む多様な住宅供給の考えに基づく建替え後の団地内におけるソーシャルミックスの一環であるといえる。

入居者の組合により建設され管理されることから主体的な自主管理が期待でき、このプロセスを追うことにより今後の自主的な管理運営のノウハウの蓄積にしたいとのことである。また京都市にとってこの方式は、建設や管理は入居者組合が全て行うため、改良住宅を建設するよりコストが安いうえ借地料収入が入る。なお定期借地権の市民への公募については、分譲する訳ではないので所有権は市にあることから問題はないとの見解であった。

3) 地区全体の建替等

千本地区では、大規模団地内の公有地を活用した住民参加型の市営住宅の建設から始まり、入居者移転後の跡地を活用した第二弾の参加型市営住宅の建設、さらには定期借地権付分譲更新住宅をコーポラティブ方式で建設するなど、千本地区全体の将来を考え、「共生・永住・自治」という理念のもと、多様な住宅の供給による多様な人々が住む地域を実現するマスタープランに基づいた建替えが行われている。まさに、まちづくり運動を担う組織として1993年に発足された「千本ふるさと共生自治運営委員会(じうん)」が地域全体のタウンマネージメントを行っているといってよい。

5.2 大阪における多様な取り組み

1) 日之出地区

大阪市日之出地区では、公営住宅の収入超過者達が地域内の市営木造平屋住宅跡地(市有地)を活用し、公営住宅以外の多様な住宅供給を自分たちの手で行い、定期借地権付きコーポラティブ住宅(表5-3)が建設された^{×11)}。

表5-3 「現代長屋TEN」



写5-2 現在長屋TEN

	「現代長屋TEN」
建設年度	2002年度
構造	鉄筋コンクリート造3階建て
敷地面積	805.00m
延床面積	1,145.86m
計画戸数	10戸
住戸面積	88.81~142.77㎡(平均117.19㎡)
土地所有者	
定借事業主	大阪市住宅供給公社
貸付方法	一般定期借地権(賃借権)50年
建設主体	コーポラティブハウス建設組合

この事業は、地区のまちづくりの中で多様な世帯・世代、地域を巻き込んだ定住のまちづくりを推進する多様な住宅供給の提案である。地域が自主的に事業をマネージメントすることによって、住民ニーズにリアリティを与え地域の課題を解消するプロジェクトであり、まさに、地域の自立的なコミュニティの形成や自主管理を目指した事業であった。

公営住宅の収入超過者や若年層、中堅所得階層の地区 外流出が顕在化する中で、地域に住み続けられるしくみ づくりは、今後の団地の建替え等において、コミュニティ ベースの取り組みを示した例として位置づけられる。

2) 野崎地区

写5-3 野崎地区公営住宅

大東市野崎地区では、団地の建替えにあたって住民参加型で型別供給を行った他、身障者用住戸を1階に配置するとともに、グループホームの合築を実施している(写5-3)。また、戸建て分譲住宅を地区内に検討中である。



入居者組合が, 建替えを契機に新た

な組織として結成された。建替えられた団地が10階建ての高層住棟ため、横のつながりを意識して同じ階ごとにグループ化し班長を決め^{×12)},組織的な入居者組合を結成し自主管理へ向けての取り組みを行っている。また、市から管理委託契約を受け、団地の掃除や駐車場管理を行い、その収益を共益費の一部にしている。最近ではペット問題が浮上し、飼育のルールや登録制など、ペット飼育者のサークル化を検討している。

野崎地区では、自主管理に向けたしくみとして、階ごとに班をグループ化し班長を決めていること、入居者の趣向に併せたサークル化によるコミュニティ形成を検討していることの他、団地内清掃や駐車場管理を入居者組合で受託し、自ら管理していることが挙げあられる。

3) 浅香地区

写5-4 浅香地区公営住宅

大阪市浅香地区では、これまでの団地建替えに直接的に係わっている地元リーダーが、今までの建替えの経緯で、大変興味深い話をしている。「まず、階



段室型の5階建て住宅を建てたが、その結果団地内の交流が無くなった。次に廊下型の5階建て住宅を建てたが、入居者が抽選のためか団地内の交流が上手くいかなかった。抽選がいけないのかと考え、今度は元から住んでいたまとまった地区を廊下型住宅に一斉入居させたが上手くいかなかった。その後、茨城県の公営住宅を見本に3階建て準接地型住宅を建設した。公園囲み型配置(写5-4)が功を奏したのか団地内の交流がある。」^{×13}。

地元代表者の実感としてコメントだが, 団地の建て方 や入居の仕方とその後のコミュニティの関係を概観し, 実態から感じる貴重な証言であり、言い当てている。コミュニティの再生に向けた創意工夫の様子や、地域全体を悩みながらマネージメントしていることが伺える。また、浅香地区では、戸建て分譲住宅を定期借地権付きで検討中とのことである。

加えて浅香地区には住宅入居者組合があり、公営住宅 入居に際して自治会加入を強くお願いしている。現在の ところ、公営住宅の管理は、市人権協議会が受け地区人 権協議会が実施し、日常的な管理は住宅入居者組合が自 治会を通して行っている。一方、地元管理会社が市内公 営施設や民間ビルメンテナンスを管理受託に成功してい る。今後、公営住宅の管理を受けることも検討される。

5.3 まとめ

京都市や大阪の事例調査やヒヤリングによると,地域における公営住宅の建替えのねらいは,コーポラティブ住宅などの多様な住宅供給による中堅所得階層の戻り入居など,多様な人々が住み続けられる安定した地域コミュニティの形成と地域の自主管理にあるといえよう。

また、公営住宅の建替え等における地域の自主管理等のねらいは、まず第一に、元々団地内で培われていた共同生活や人付き合いなど、地域コミュニティの再生による団地活力・自治力の向上がねらいである。

第二に、市からの公営住宅内の清掃や駐車場などの管理の業務委託を受け、財政的にも裏付けられた地域としての主体性とともに自立したコミュニティの形成を目指すことである。この場合、高齢者等が入居している公営住宅においては、福祉サービスやお弁当宅配など、高齢者支援事業をコミュニティビジネスとして展開し、財政的な自立も検討されている。また、いくつかの地区では実行に移されている。

第三に、地域からの視点で建替えや多様な住宅供給事業等をコーディネイトすることにより、地域の生活向上を目指す開発を考えたタウンマネージメントを自らが担うところへ展開して行くことが目標とされ期待されている。以上、自主管理に向けた取り組みは、地域の自立に向けた大きなねらいがあることがわかった。

6. 活用計画の今日的評価と課題

6.1 今日的な評価

1) 近年の国土交通省の方針

国土交通省や地方自治体の財政状況の悪化に伴う公共 投資の削減によって、今日の公営住宅の建替えや管理を めぐっては、政府や自治体の負担軽減が進められている。 さらには、さらなる公共投資の縮小を目指し、民間資本 を活用する方針も打ち出されている。国土交通省は、平 成15(2003)年、平成16(2004)年に公営住宅の建替 えや管理に関して以下のような方針を発表している^{×14})。

①公営住宅の建替えにあたっては、PFI的な手法を検討

する。PFI的な建替えの具体的な方法は、1.公営住宅団地の敷地の一部に公共が必要な公営住宅戸数を建替え、残りの敷地を民間に売却する。2.公営住宅の敷地全体を民間デベロッパーに売却し、敷地の一部に公営住宅用住棟に建設してもらい、買い入れもしくは借り入れる。あるいは、民間デベロッパーの建設したマンションから、必要な戸数の公営住宅を買い入れもしくは借り入れる。

②公営住宅の管理を民間に委託することを可能にする。 公営住宅の民間管理とは、公物管理の民間開放策の一つ として、公営住宅の管理を民間事業者に開放していくこ とである。これは、地方自治法の一部改正によって導入 された指定管理者制度を活用したものである。これには、 入居者の個人情報に関する保護条例等が定められれば、 家賃の徴収業務も含まれる。

2) 国土交通省の政策的視点から

このように政策的には最小限の投資で最大限の効果を あげる効率的な建替え、管理・運営が求められており、これらの視点からみると当活用計画は、以下のよう先行的 な取り組みを行っている例といえる。

効率的な公営住宅整備に関して活用計画においては、 その建替え等の内容は老朽化した団地から順番に建て替えるのではなくコミュニティに配慮した小規模団地のグルーピングにより統廃合を行い団地数、戸数の集約化を図り、また、住戸改善による既存ストックの再生を行うとともに、統廃合による跡地を利用した多様な住宅供給を図る効率的なしくみとなっている。その方法は、住民組織と行政が協働で地域コミュニティを活かしながら建替え等を進めるしくみとなっており、団地を出ざるを得ない中堅所得層や地域住民の活力を活かして進めることが検討されている。

効率的な管理運営に関して活用計画では、建替えに向けて地域住民による団地づくり組織が結成され、住み手参加で建替えが行われるしくみとなっており、その団地づくり組織が団地管理運営組織に移行し、入居者自身による自立的かつ主体的な管理運営が育まれるしくみとなっている。また、将来的には住民組織自身のNPO化等により住民の自主管理の延長として、地元NPOが民間事業者として団地管理委託を受けることも計画されている。

これら活用計画における主体的な住民活動による効率 的な公営住宅の整備と管理運営は、地域コミュニティの 維持と発展を大切にするものであり、建替え後の団地の 自立だけではなく地域と一体となったコミュニティの形 成を目指し地域力の向上に資するものであるといえる。

つまり活用計画は地域の既存コミュニティによる住民の主体的活動を民間活力として活かすものであり、PFI的な手法で検討されている「建替え後の戻り入居者を高層住宅に受け入れ、そこで生み出される残地を民間事業者に売却する残地処分方式」等の居住環境の激変が予想

される建替え方や、管理を民間事業者に開放する管理手 法とは内容を異にしている。

3) 公営住宅建替え等の先進事例から

大阪や京都の先進事例では、地域全体の発展を考えた 公営住宅の建替えや多様な住宅供給の方策が思考されな がら具体的に実現されており、またそこでは、住民参加 のしくみや住民リーダーによるコーディネイトにより自 主管理に向けた取り組みが行われ、良好なコミュニティ を育む地域づくりが進められている。

活用計画の考え方は、これらの先進事例と多くの共通 点を持っている。活用計画においても、建替えと団地活 用に併せた地域の発展が目指されており、自主管理に向 けた住み手参加型方式による建替え、多様な住宅供給に 向けた敷地利用(分譲又は定期借地)やコーポラティブ 住宅の建設などによる中堅所得階層の流出防止等、京都 や大阪で実践されていることが盛り込まれている。

これに加え活用計画では、個別の建替えに際した地域 ぐるみの団地づくり組織や入居後の団地管理運営組織の 結成などが提案され、住宅政策を通して各地域の自治力 や地域力を引き出す工夫が施されている。つまり先進事 例は地区ごとの好例であるが、活用計画は北九州市全体 の団地建替え等活用のマスタープランであり、計画に 沿って個別に行われる建替えに伴い、全ての地区で地域 づくりが行われるしくみとなっている。活用計画策定後、 既に1地区で建替え等が実現しており、他地区において も取り組み中である。

6.2 課題と展望

1)活用計画の推進に向けて

多様な住宅供給に向けた敷地利用(分譲又は定期借地)のしくみを実現することが課題である。団地統廃合による敷地の一部や用途廃止団地に戸建て住宅やコーポラティブ住宅を建設する際には敷地の利用(分譲又は定期借地)が必要であるが、大阪や京都市においては実施されているものの、北九州市におていは市営住宅跡地利用の方法が解決しておらず、早急にそのしくみを確立することが課題である。

また、公共投資が縮小されている現在、円滑な建替え 等の推進のためは建設費用等の確保が重要となる。その ためには、団地統廃合による跡地を活用し分譲等で得た 資金を市営住宅建替え基金(仮称)としてプールし、他 地区の団地建替え等の資金として活用できるしくみが必 要であり課題である。

2) 今後の建替え等多様な活用のあり方

これまでみてきたことから公営住宅の建替え等活用に おいては、住民の代表など参加型事業の実現に不可欠な カウンターパートとの協働作業による全体計画の作成が 重要である。北九州市における住民組織のような住民の 代表による団地統括組織があることが好ましいが、学識 経験者等を交えながら自治会の代表者や団地管理人代表者による委員会でも可能ではないか。また、当活用計画のようなマスタープランでは、建替え事業は広域及び長期に及ぶことから、市域全体を見据えた計画無しには事業化はあり得ず、建替え等の理念の構築と事業化に向けたカウンターパートナーの育成が重要な課題である。

また, 建替え等計画の作成及び事業化にあたっては, 豊かな団地の生活(ソフト)を実現するために空間づくり(ハード)があること, 地域と一体となった持続的な安定したコミュニティの形成に向け, 地域に開かれ地域が支える公営住宅を目指すことが大切である。住民参加で行われる公営住宅の建替えをきっかけとして地域コミュニティの再生や維持・発展を図ることを目標とされたい。さらには, 地域全体の自治力・地域力を高めることを目指し, 地域住民自らが地域の方向やあり方をマネージメントしていくことが期待される。このことが, 住民と行政との信頼関係を築き,強いては行財政運営の効率化に繋がることとなる。

最後に本研究は、同和地区における市営住宅の建替え 等活用のしくみづくりに関する研究であるが、同様な問 題を抱える一般地区の公営住宅(特に改良住宅)や公団 住宅等の建替え等活用に資せることを付け加えたい。今 後の公共住宅団地の建替え等活用においては、本研究で 取り上げた活用計画のように多様な活用方策が考えられ、 安定した居住環境の維持、既存コミュニティの維持と発 展、住民の自治力や自主管理力へのエンパワー、団地と 地域の新しい関係性の構築等が目標とされることから、 そのしくみづくりの汎用の意義は大きいといえる。

<注>

- 1) 公共賃貸住宅管理戸数は300万強,内公営住宅管理戸数 は約215万戸。この公営住宅のうち耐用年限の1/2を超 える建替え可能な住戸数は約70万戸。
- 2) 応益家賃が実施され高所得階層は退出が迫られ,中堅所 得階層は近傍同種の民間家賃と同額の家賃体系となる。 よって,公営住宅入居者は低所得階層が集住する。
- 3) 本研究の「建替え等多様な活用」という表現は、単なる「建替え」だけではなく、統廃合、用途廃止、敷地利用(分譲又は定期借地)、計画的修繕、住み替えなど、既存公営住宅のストックを最大限に活用して、よりよい方向へ持っていく多様な内容を含んでいる。
- 4) 北九州市同和向け市営住宅活用計画は、市内の同和地区に建てられた公営住宅の建替え等の活用方策を示したものである。以下、活用計画という。また、同和地区とは、1969年に制定された「同和対策事業特別措置法」、1982年「地域改善対策事業特別措置法」、1987年「地域改善対策特定事業に係わる国の財政上の特別措置に関する法律」、1997年「前述の同法律の一部を改正する法律」でうたわれている「歴史的社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されている地域」をいう。
- 5) 内田雄造:「同和地区の住環境整備から一般地区の住環境整備へ, さらに都市政策へ」, 1998年度日本建築学会大会都市計画委員会 PD、「変容しつつある同和地区のまちづくりが今後の日本のまちづくりに示唆すること」2001

- 年度都市計画学会学術研究論文発表会論文等による。
- 6) 大阪府企画調査部人権室によって行われた「同和地区問題に向けた実態等調査報告書」等のこと。
- 7) 表出とは、小林秀樹氏によると、住み手の個性を隣人に 伝え、住戸に豊かな表情を与えている植木鉢や置き物等。 表出は人と人の出会いを促し、地域への誇りや愛着を生 み出し、集団としての一体化を高める。一方、収納の場 所が不十分なため家の前にあふれ出たバケツ、空き箱、 自転車などは、あふれ出し。
- 8) 上記注 4) における「地域改善対策特定事業に係わる国の財政上の特別措置に関する法律」の略。
- 9) 同和問題^{注4)} の解決に向けて組織された地元代表者から なる運動団体。部落解放同盟北九州地区協議会の略。
- 10) 上記部落解放同盟北九地区協議会の下部組織として市内 各区に構成されている部落解放同盟各地区協議会。小倉 地区,八幡地区,門司地区,若松地区協議会がある。
- 11) 千本地区のまちづくり運動を担う団体として1993年5月 に発足した地元組織からなる委員会。

<参考文献>

- 1) 瀬戸口剛:「公団賃貸住宅居住者が主体となる団地更新計画づくり-公団武蔵野緑町団地での試み-」,日本都市計画学会論文集,No.26,pp.637~642,都市計画学会,1994.10
- 2) 村田義郎, 延藤安弘:「公営住宅建替計画策定における住民参加とソーシャル・サポートに関する考察-長府古城団地建替計画策定を事例として-」,日本建築学会計画系論文集,NO.523,pp171~178,建築学会,1999.9
- 3) 小杉学,延藤安弘他:「大規模分譲集合住宅団地再生計画 における基本構想づくりの研究-西小中団地における [学習段階]の実践プロセス-」,日本建築学会計画系論 文集,No.571号,pp33~40,建築学会,2003.9
- 4) 前田昭彦他:「市公共賃貸住宅ストック改善のしくみづくりに関する研究-神奈川県公社住宅の2つの建替え事例を通して-」、住総研研究年報、No.29、pp289~300、住宅総合研究財団、2000年版
- 5) 小野寺一成:「住民参加型方式による団地統廃合を含む公営住宅の建替えに関する考察-北九州市 I 地区で行われた建替え事業を事例として-」,日本建築学会計画系論文集,投稿
- 6) 小野寺一成:「住み手参加型改良住宅と従来型改良住宅におけるコミュニティの特性に関する研究-北九州市北方地区において建設された改良住宅の住まい方比較-」、日本都市計画学会論文集、No.38、pp253~258、都市計画学会,2003.10
- 7) 内田雄造:「大都市の公営住宅制度の抜本改革を」, 月刊・ 自治研, 2004年7月号
- 8) 「夢の始まりから実現まで-楽只1・2棟住民ワークショップの記録-」:2003年9月,千本ふるさと共生自治運営委員会,京都市都市計画局住宅室
- 9) 楽只市営住宅建替え事業の取組:-中間総括~21棟の取り組みをふりかえって-平成15年8月,京都市住宅室
- 10) コーポラティブハウス「千本」建設組合(仮称)参加者 募集案内,京都市都市計画局住宅室
- 11) 寺川政司:「公有地を活用したまちづくり発信型定期借地権付きコーポラティブ住宅建設事業の実践報告」
- 12)「入居者だより」,野崎松野園住宅入居者組合,2003.10.10
- 13) 浅香地区まちづくり構想策定業務(2003年度)報告書
- 14) 公営住宅整備における PFI 及び PFI 的手法導入 ガイド ライン及び同解説 (案), 国土交通省

<研究協力者>

所澤 稔 東洋大学工学部建築学科助手