

住み続けるためのまちづくり

長崎・坂のまちでの試み(斜面市街地再生事業)
まちづくり研究所 田村孝平・丸山豊・杉田典夫

坂のまちが抱える問題

深く入り込んだ長崎港を取り巻くように発展してきた長崎の街は、港にそそぎ込む河川沿いのわずかな平坦地と、それに連なる斜面地に形成された歴史ある「坂のまち」である。実に、市街地面積の約7割が、傾斜度5度以上、標高30m以上の斜面地となっており、海と川と市街地と山とが渾然一体となった人口6万人の都市である。

この斜面住宅市街地は、そのほとんどが狭あいな坂道や階段道に覆われており、車の通れる生活道路はわずかにしか存在していない。このため、日常の階段の上り下りのもとより、車輛を使った消防・救急活動や宅配サービスにも支障をきたしている。

一方、劣悪な接道条件は、住宅の更新を阻んで老朽住宅を累積させ、車道のない不便さと住宅の不足が若年層を中心とした人口の流出をまねき、地区の高齢化率を高めている。高齢化の進行は、さらに老朽住宅の更新を阻み、総体として地区の活力

を低下させる悪循環に陥っている。

斜面市街地再生の取り組み
長崎市では、このような斜面市街地が抱える問題を総合的に解決するため、「斜面市街地再生事業」に取り組んでいる。

1989年に長崎市で開催された、第1回国際斜面都市会議がきっかけとなり、翌年の長崎住環境整備方針で斜面住環境整備の方向づけが行われ、1991年より地区ごとの取り組みが始まった。

同事業は、「密集住宅市街地整備促進事業」の導入をはかり、公共の地区施設整備と民間の共同建替え事業の一体的な促進によって、安心して住み続けられるまちづくりをめざしている。

これまでに、十善寺地区、江平地区、稲佐・朝日地区、北大浦地区、南大浦地区の計5地区が整備計画の大臣承認を受け、2000年度には、さらに2地区で整備計画を策定している。

共同建替えの検討が行われている地区

これらの地区の中から、共同建替えの検討を始めている2地区を紹介する。

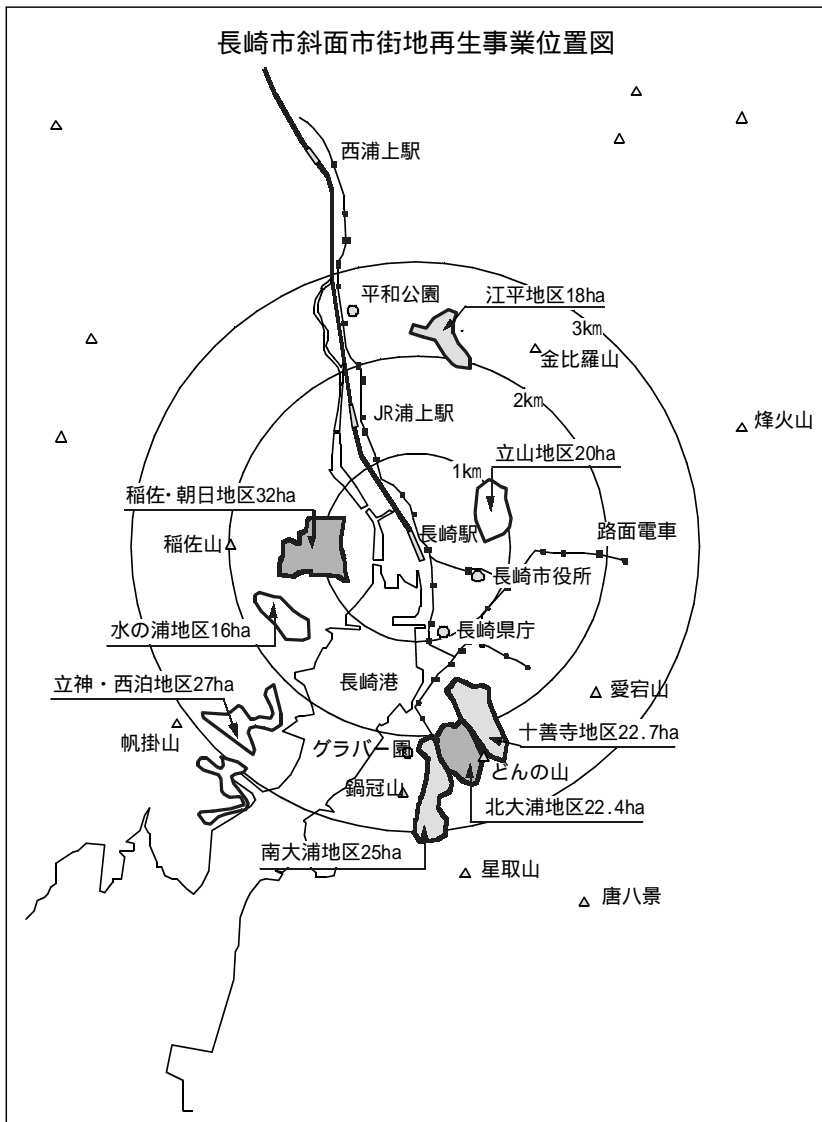
いずれの地区も「住み続けられるまちづくり」を基本とし、坂の上り下りに耐えられない高齢者の生活を支えるために、利便性を当然とする若者が地域

内に戻ってこられるように、「せめて一本の生活道路を」という地域住民の切実な願いにこたえるものである。

この願いに対して、従来の街路整備の手法で取り組んだのは、道路整備にあたった人を地区外に追い出すことになる。住

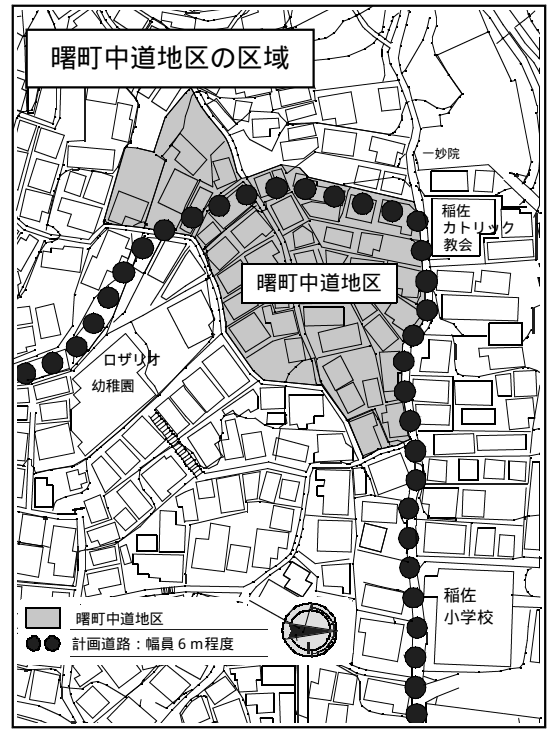
民のための道路整備が、住民を追い出す結果になっては、何のための道路整備が分からなくなってしまう。また、道路から少しでも離れた住宅は改善されず、若者の住む新たな住宅も確保できない。これでは事業をすすめる意味がない。

長崎市斜面市街地再生事業位置図

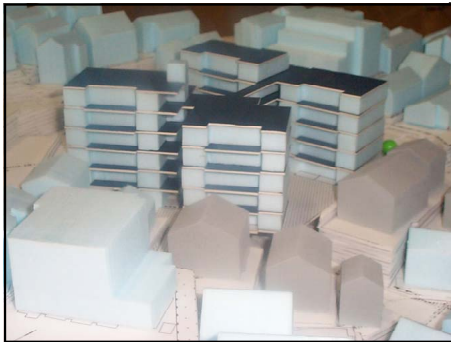


2000年4月の同地区懇談会において、「曙町中道地区共同建替え事業の検討開始に関する確認書」の調印式が行われ、稲佐朝日地区密集住宅市街地整備促進事業に基づいた、共同建替えの検討が開始された。また7月には、確認書に調印した関係者による「曙町中道地区まちづくり協議会」が設立され、自らの

曙町中道地区で共同建替えの検討
 一番最初の共同建替え検討区域となったのが、曙町中道地区である。同地区は、稲佐朝日地区内の約5千m²の区域で8戸の住宅が立ち並んでいる。



それから約6ヶ月間の「試しの検討」を経て、10月には、まちづくり協議会において参加合意の調印を開始することが確認された。
 現在、事業参加に向けた最後の調整がおこなわれているところである。



共同建替え敷地と建物の配置検討

2つの模型は、2000年12月に検討された曙町中道地区の共同建替え模型である。この段階では、各世帯の事業参加形態がほぼ決まりつつあるが、共同建替えの敷地、戸建ての敷地が動く可能性を残している、最終的な参加者の意向によっては道路配置が変わる可能性を考慮して、2案を同時に検討したものである。



参加合意に至る様々な願い

せめて一本の車の通れる生活道路を

・急病人が出て救急車を呼んでも、坂の下の商店街までしか車が入らないため、急病人を家に残して救急隊員を呼びに走り、家まで案内する必要がある。救急隊員も100m以上の階段道を上り下りして、息を切らしながら患者を運んでいる。一刻を争うときに、命に関わる問題である。

自宅の近くに駐車場を

・自宅から遠く離れた場所に、月15,000円という高額な賃料を払って駐車場を借りている。生活の上で車は手放せないの、なんとか自宅に駐車場を確保したい。自宅のそばなら共同駐車場でも構わない。駐車場があれば、子どもたちも同居や近居を考えてくれる。地区外に暮らす子どもたちにも、もっと気軽に遊びに来てほしい。

家族のそばで暮らしたい

・共同住宅の建設にあわせて、地区外に住んでいた息子家族が戻りたいと言っている。自分だけなら住み慣れた住宅で暮らしていこうと考えていたが、子どもたちが戻ってくるなら古くなった住宅を建替えたい。

市営住宅に入居したい

・これまで何度も市営住宅に応募してきたが、なかなか当たらなかった。住み慣れた地にコミュニティ住宅ができるなら、是非入居したい。
 ・無理をして狭い住宅を所有するより、ゆとりのある住宅に入居して、県外に住む子どもたちに僅かばかりのお金を残したい。

この機会に子どもたちの所へ

・子どもたちはみんな県外に住んでいる。連れ合いも亡くなり、長崎に住む身内は自分一人になった。この機会に土地建物を売却して、子どもたちの所へ転出したい。

暮らしにあわせた住まいの再建を

・これまで、建築基準法の問題があったり、敷地が狭かったりして、住宅を建て替えることができなかった。古くなった住宅を買い上げてもらえるこの機会に、みんなと協力しながら、これからの生活にあわせた住まいに建て替えたい。

・高齢になると、戸建て住宅より共同住宅の方が安心できる。高齢者に対応した住まいにすることもできるし、気心の知れた仲間と住めるのも心強い。足が悪くなり、階段の上り下りが辛くなっていたので、エレベータの存在も大きい。

・子どもが大きくなり、家が狭くなっていった。敷地が狭いので建替えをあきらめていたが、この機会に広い住宅に建て替えたい。

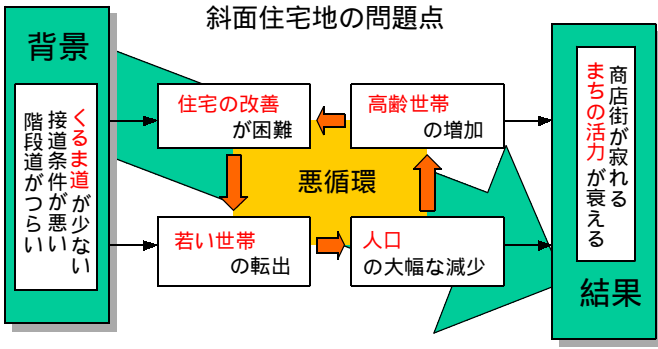
・自分に何かあった場合でも、障害のある兄妹が安心して暮らせる住宅を確保したい。20年間の一括借り上げにより賃貸収入も安定するので、生活費の面からも安心できる。

まちづくりの考え方・すすめ方
個別意向の積み上げによる合意形成

ここでは、長崎市の稲佐朝日地区および北大浦地区の経験をふまえながら、斜面住宅地の自律更新の条件をつくるための、まちづくりの考え方・すすめ方を紹介する。

斜面住宅地の問題点

車が入らない、坂段がきつい車が進入できず、階段道や急な坂道の斜面住宅地では、「階段道がづらい」「病気や怪我を



したとき、災害のときが心配」「車が横付けできれば」といった声があちこちから聞こえてくる。そしてほとんどの住民が生活道路の実現を切実に願っている。

同時に、住み慣れたこのまちに住み続けたいという思いもたいへん強い。

しかし、こうした願いがあるにもかかわらず、斜面住宅地では、接道の悪さ・狭小といった敷地要件と各世帯の経済的要件が、住み続けるための住宅の更新を阻んでおり、住宅の老朽化が進んでいるのが実態だ。

北大浦地区の場合、わずかにバイクが通れる1〜2m幅の道路が、等高線に沿って、地区内の生活道路として利用されている。

この「バイク道」と垂直にながるのが1〜2m幅の「階段道(タテ道)」である。さらに約1m幅の「ヨコ道」が「階段道」のあいだをとり、「あみだくじ」のようにになっているが、場所によっては「ヨコ道」がなく「櫛の歯」状の道路配置になっている。

住宅の多くは「階段道」または「ヨコ道」と接道する。さらに、「階段道」にも接していない無接道敷地も数多くみられる。

住宅の老朽化と高齢化

このような道路条件のもとで、住宅の建替えができず老朽化が進行している。車を利用する若年世帯は地区外に転出し、人口の減少と高齢化が「平地」よりも加速度的に進行している。高齢で年金生活の世帯では、住宅更新がますます困難になる。

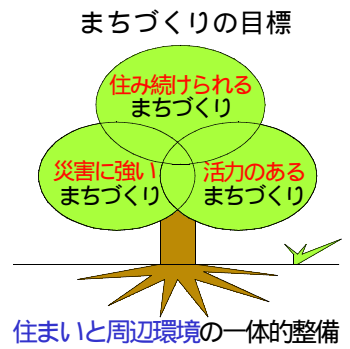
このような悪循環が、まちの活力を低下させ、地元商店街が停滞する一大要因となっている。

まちづくりの目標

「住み続けられる、災害に強い、活力のある」

斜面住宅地のまちづくりは3つの目標を持っている。第一に「住みつけられるまちづくり」、第二に「災害に強いまちづくり」、第三に「活力のあるまちづくり」である。住み慣れたこのまちで安心して住み続けられるようにすること、そして若い世帯を呼び戻し地域の活力を取り戻すということだ。

これらの目標を達成するためには、それぞれの住宅の改善・



更新とともに周辺環境(生活道路)の整備、これを一体的に進めることが基本問題である。

まちづくりの検討

個々の住まいの問題からまちづくりの検討というところ、一般的に、道路をどこにつくるのかといった公共の問題を先に検討する場面が多い。そして住民の中でも、まちづくりとは道路や公園をつくることであって、住まいをどうするかは私的な問題として扱い、自らまちづくりの課題から取り下げている人も少なくない。

では個々の住まいの問題は取り上げなくていいのだろうか。そうではなく、暮らしている住民にとって最大の関心は、自分の住宅がどうなるのか、生活がどうなるのかということだ。「総論賛成、各論反対」という問題は、まちづくりの中で「各論」

である個人の生活を取り上げない、あるいは後まわしにするこ

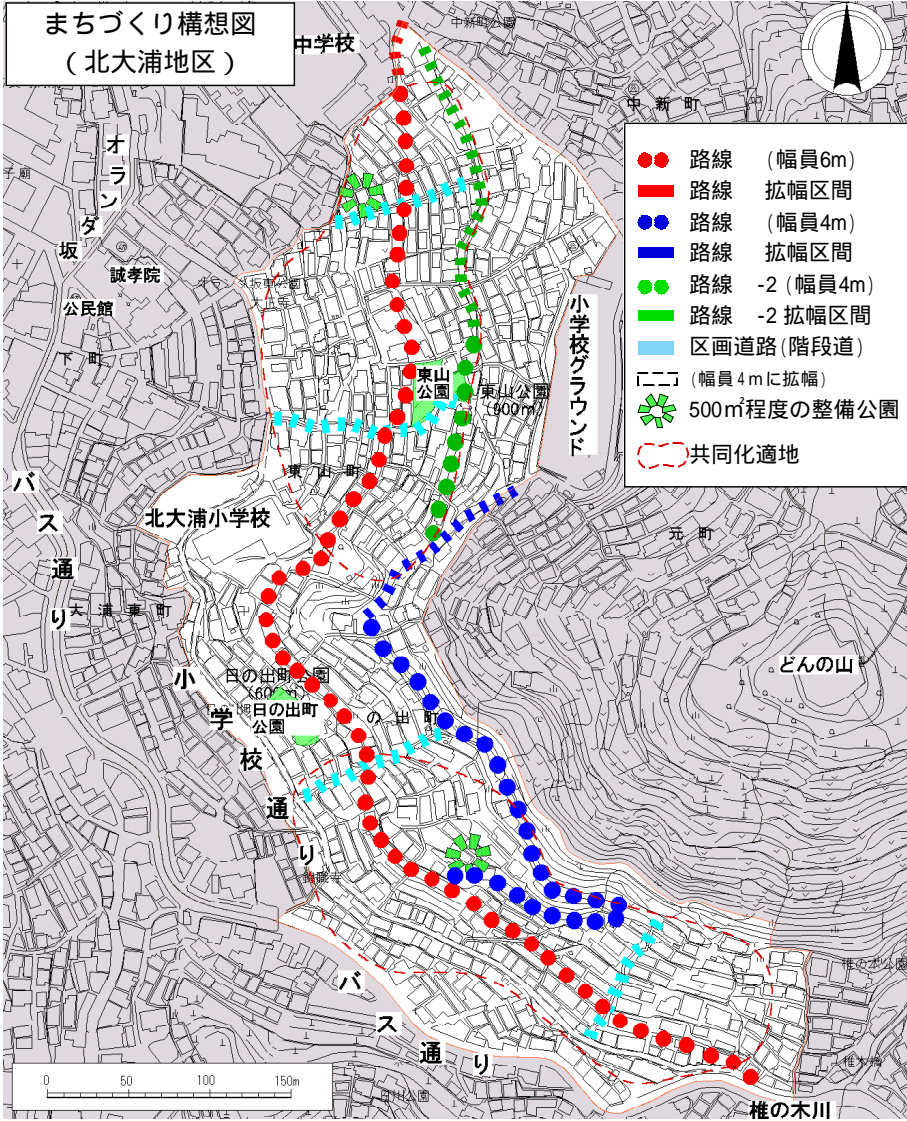
とによって起こるのである。言いかえるならば、個人の財産である土地・建物の権利と居住生活を尊重しながら、それぞれの生活が自立する条件を考えずにまちづくりは成立しないのである。

したがって、第一に「各論」である個々の住まいの問題、生活の問題をまず考える。そして個々の意向をふまえた上で、周辺の環境、つまり生活道路を含めた全体の問題(「総論」)を考える。こうして「各論」と「総論」の具体化を繰り返しながら、双方が一致したところで、同時に一体的に整備をすることになる。

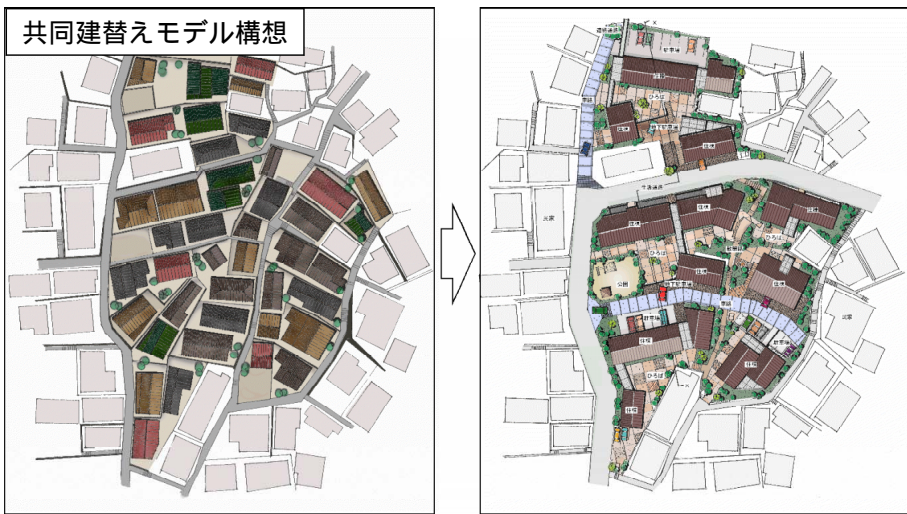
共同建替えを中心にした住宅改善を検討

密集住宅地は、一般的に「接道が悪く、狭小な敷地に木造老朽住宅が密集している」状況を示しているが、このような地区で道路を整備するためには、そこで暮らしている人々の住宅敷地を使わなければならない場合がほとんどである。

ところが道路用地に該当した人が補償金で地区外に転出するという選択しかできないとすれば、まちづくりの効果は半減し、何よりも住み続けたいという人



まちづくり構想では、生活道路をはじめとした公共施設整備と、生活道路とあわせて共同建替えによる住宅更新の可能性がある「共同建替え適地」を提案する。この段階で提案する道路の位置は、アンケートや既存の道路・斜面条件にあわせて検討した結果、概ね考えられる位置をしめしたものであり、のちに個別ヒアリングや懇談会を経てより正確な道路位置を検討する。



【左図】従前の配置図：木造1～2階建の戸建て住宅が密集し、狭い坂道や階段道しかない。【右図】共同建替え後の配置図（モデル構想）：共同建替えで3～4階建の集合住宅を建設。これにより生活道路、広場、駐車場などの用地を生み出す。

々の願いに応えることができない。
 共同建替えは、「住み続けた」という個々の生活要求に根ざしながら、土地を共同利用し、生活道路の整備と住宅再建をはかる、住み続けるためのまちづくり手法である。

個別の意向と条件にもとづいて段階的に検討する
 個別ヒアリングと懇談会
 共同建替え事業は、その成立を前提としながら、個々の意向や条件にあわせて、多様な住宅改善の方策を検討する。そして、個別の検討は、個別ヒアリングで、これまでの生活のこと、将来の生活のこと、住まいのこと、将来の建替え意向などを伺いながらすすめる。
 それぞれに、まちづくりへの

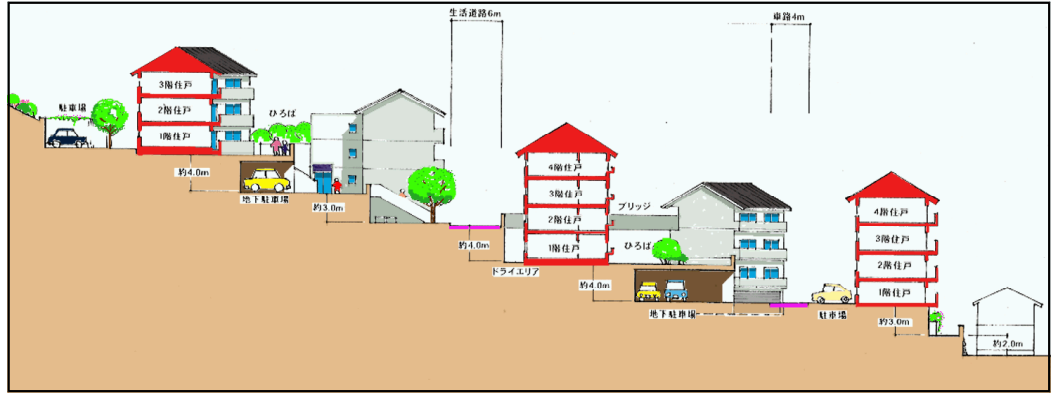
期待があるのと同時に不安もある。自分の家がほんとうに再建できるのか、既存マンションにみられる欠陥・管理問題などから出てくる共同化への不安など、あるいは事業に期待しつつもそれ以前の家庭や近隣の問題などもある。ヒアリングは個別にある一つひとつ不安を取り除くことから始まるというてよいであろう。

共同建替え事業に関わる全体の問題は、検討区域ごとの懇談会（協議会）で決めるが、個別の問題はそれぞれの家庭で個別に判断する。まちづくりの合意形成は、懇談会と個別ヒアリングを繰り返しながらすすめるのである。
 「試しの検討」を経て
 参加合意へ
 必要な区域の個別ヒアリング

が一巡すれば、建替え意向の強い区域を「共同建替え検討区域」として絞り込み、「試しの検討」をすることになる。
 そして検討開始の確認をおこなった関係者間で、「まちづくり協議会」を結成し、事業のしくみを具体的に検討しながら、各世帯ごとに、土地・建物等の従前資産、共同建替え後に取得できる床面積、さらに建替えの費

共同建替えモデル構想 断面図

集合住宅の上階と道路をブリッジで接続し、エレベーターを地域に開放すれば、道路から離れた周辺居住者も階段道の上下りを軽減することができる。

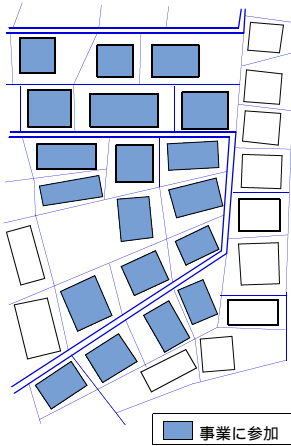


共同建替えの模式図

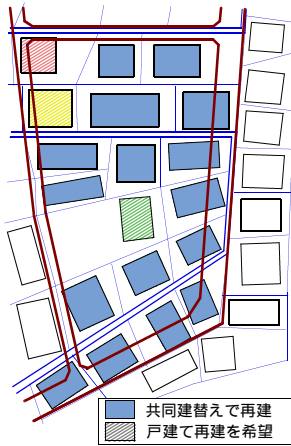
共同建替えといっても、建替えを検討する区域内の全世帯が集合住宅を希望するわけではない。老朽住宅が多い斜面地でも、限られた条件の中で新築再建した住宅もあれば、築年数を経ながらも増改築を重ね十分な修繕を尽くしている住宅もある。また戸建て再建に要する敷地や資金の余裕を持った世帯もある。

戸建て住宅を希望する世帯には、「曳家」や「換地」、あるいは条件に応じて「切り取り」などにより再建することができる。こうした戸建て住宅の再建は、道路用地を確保しながら区域内のある程度の世帯が共同建替えにより集合住宅として再建することにより可能となる。

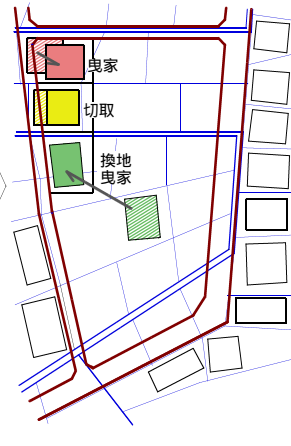
敷地・建物現況



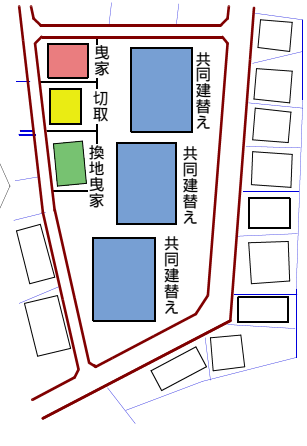
道路整備計画



敷地の整形化・建物移転



共同建替え・道路整備



共同建替え事業のしくみ

みんなが参加できる条件をつくり出す

参加形態の選択

共同建替えの成立を前提に、個別の意向と条件にあわせて参加形態を選択。

- ・共同建替え（集合住宅）、
- ・コミュニティ住宅へ入居
- ・単独で戸建てを再建
- ・曳家・切り取り
- ・地区外へ転出

現金支出をしない

事業費は、保留床の分譲と補償金及び補助金で調達する。

事業に必要な費用（設計・工事・引越し、借り住まい等）は、事業費から支出する。

権利床

老朽住宅を市が買収・除却。そのお金を頭金に住宅を再建。

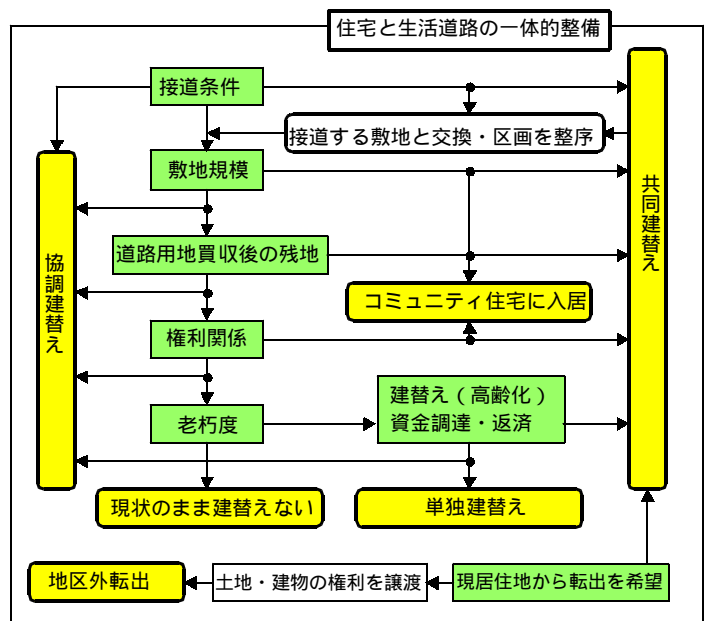
現在の土地建物の資産を評価し等価の床面積（権利床）を取得する。

コミュニティ住宅

従前の借家人の住居を確保する。また、借地人など従前資産が少なく、権利床のみで再建できない人は、権利を現金に換えて入居することができる。

共同建替えで建設した集合住宅の一部を市が借り上げ、賃貸住宅として運用する。

住宅改善方策の選択



用だけでなく、入居後の管理費や修繕積立金、固定資産税などを試算する。検討の結果、それぞれの住まいの再建、生活再建の見通しが立ち、納得したところで事業参加に進んでいく。事業に参加するか否かは、各世帯が個別に判断する。

まちづくりの将来と今後の取り組み

共同建替えの施設構成
 共同建替え事業で建設する集合住宅の構成は、地権者住宅、コミュニティ住宅とともに、保留床の分譲がある。保留床は、事業の成立要件として必要であるとともに、若い世帯が戻り、人口増加に貢献するなど、地域コミュニティ再生の要件としても必要である。

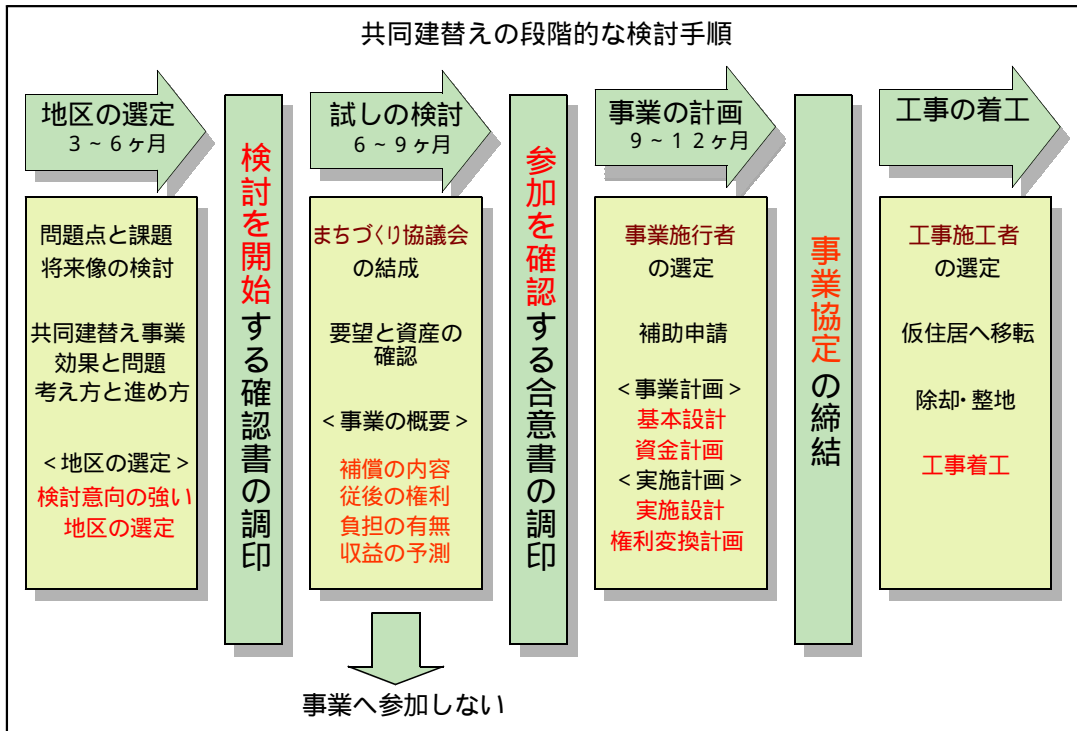
最初の共同建替え事業として検討されている曙町中道地区では、中堅ファミリー層向け住宅、デイケアセンターを設ける予定である。

コーポラティブ方式でつくる地権者住宅

地権者が所有する住宅で、従前の土地・建物の権利に応じて所有する床面積が決まる。従前権利だけでは十分な広さが確保できない場合は、原価で買増しすることができ。

自らの事業として計画に参加

共同建替えの段階的な検討手順



する、いわゆるコーポラティブ方式により、住戸位置の選択や住戸内の間取りを、各地権者の希望に応じて計画する。

借上げ型コミュニティ住宅
 共同建替えによる住宅再建の基本は、従前権利との等価交換

であるとともに、従前権利をもたない、あるいは少ない世帯の住居を確保することである。事業の結果、家賃が大幅に上昇して住み続けられない、あるいは従前権利だけでは住宅の再建が困難で、買増し資金も手当てで

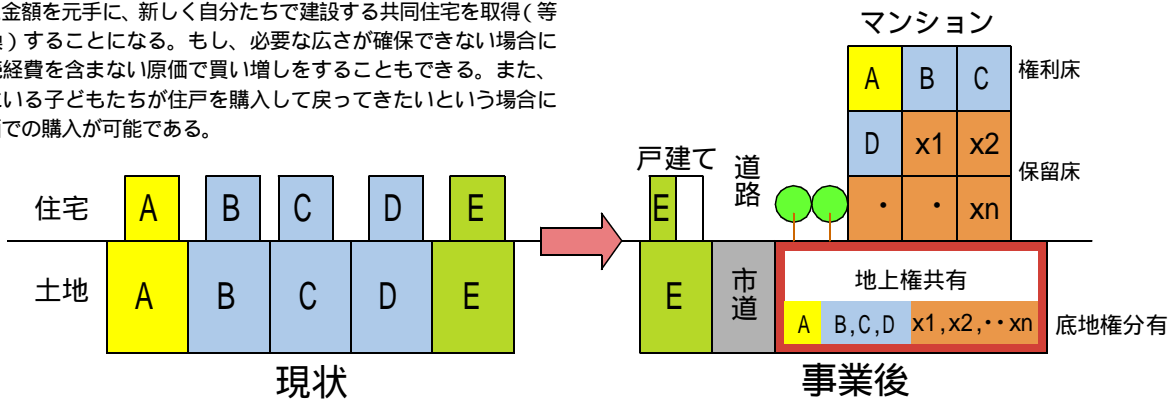
権利床の考え方

実際に建て替えを行う場合には、建て替え資金が問題になる。一般に住宅を建て替える場合には、古い住宅を壊して新しい住宅を建設するのだが、当然に壊す費用も自らの負担となる。まちづくりにおいては、住宅の建替えを支援するために、道路整備と一体に建替えを行う場合には、古い住宅を市が買い上げ、その資金を建設費の一部に充ててもらおうことを考えている。また、古い住宅を市が買い上げてしまうので、その除却も市が行うことになる。

その上で、共同住宅に再建する場合には、古い住宅と土地の価額を合わせた金額を元手に、新しく自分たちで建設する共同住宅を取得(等価で交換)することになる。もし、必要な広さが確保できない場合には、販売経費を含まない原価で買増しをすることもできる。また、地区外にいる子どもたちが住戸を購入して戻ってきたいという場合にも、原価での購入が可能である。

一方、戸建てで再建する場合には、現在の土地の位置をずらして宅地を確保し、古い住宅の価額を元手にして、戸建て住宅を建設することになる。この場合、古い住宅を買収した金額なので、以前と同じ広さに建て替えようとしたら当然に資金が不足してしまう。この不足分は新たに負担する必要がある。

宅地の位置をずらして曳家をする場合には、曳家に係る一切の費用が補償されるため、現金支出の心配はない。



きない、こうした障害をなくすためにコミュニティ住宅がある。

誰もが住み続けられるように、建設される集合住宅の一部を市が借り上げ、公営住宅（コミュニティ住宅）として賃貸するものである。この住宅は、建物所有者からは市場家賃で借り上げ、入居者には所得と広さに応じた家賃で入居してもらうことになる。その差額は市が負担する。また、20年間一括して借り上げるので、建物所有者にとっては空き家の心配をせずに賃貸運用ができるしくみとなる。

中堅ファミリー層向けの
コーポラティブ住宅

主に地区外からの若年世帯の入居を視野に入れている。分譲ではなく、計画の段階で募集し、とくに共同建替え参加者や地区とのつながりのある世帯を中心に入居者を募集している。地権者住宅と同様にコーポラティブ方式により計画するため、入居することが決まれば、共同建替え入居者の一員として地権者とともに計画に参加する。

デイケアセンター

高齢者世帯が多い斜面住宅地において、社会福祉施設への要望は強いが、道路がないためにこのような公共施設はほとんど建設されてこなかった。巡回に

よる入浴サービスなど、道路がないために利用困難なサービスもある。

デイケアセンターの併設は、入居者だけでなく近隣の高齢者にとつても利用しやすい場所に施設が整備され、高齢者が暮らしやすいまちとして一歩前進することになる。

今後のとりくみ

共同建替え事業は、検討開始から3～4年の期間を経て建物が完成する。生活道路も一部区間で利用できるようになる。稲佐地区では、中道地区において建替えの検討が始まってから1年が経過したが、2001年度には新たな区域で検討が始まる予定である。

このように共同建替えによる住宅再建と生活道路の整備を一体的に行う事業が、1～2年ごとに始まり、概ね5年後には、事業が完了する。

まとめ

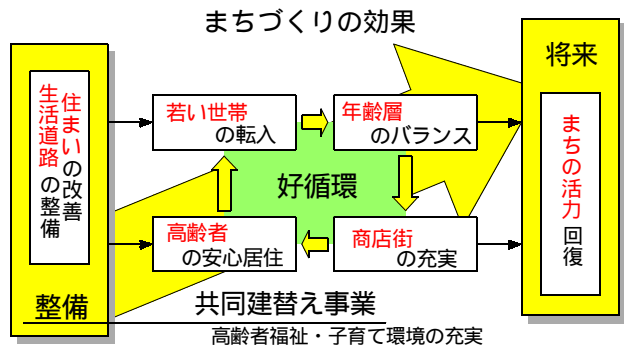
これまでのまちづくりの考え方、すすめかたを整理する。「住み続けられる、災害に強い、活力のある」まちづくりをめざす。

住まいと生活道路を一体的に整備・改善する。
共同建替えを中心に住宅改善

を検討する。それにより、様々な住宅改善の可能性も拡大する。

まちづくりの検討は、一軒一軒の意向と条件にもとづいて、段階的にすすめる。

住み続けられる、自律更新が可能なまちづくりのとりくみは、高齢者の安心居住、若い世帯の転入、年齢層のバランス回復、商店街の充実という相乗的なまちづくりの好循環をもたらし、まちの活力を回復させる。



斜面住宅地再生のスケジュール（予定、稲佐朝日地区・北大浦地区）

(年度)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
稲佐朝日地区 道路整備	中道地区	整備計画の大臣承認	計画道路沿道と 建替え検討区域の 個別ヒアリング	検討	計画	工事						
	B地区				検討	計画	工事					
	C地区						検討	計画	工事			
	D地区							検討	計画	工事		
	事業地区の 優先順位											
北大浦地区 道路整備	先行区域	整備計画の大臣承認	計画道路沿道と 建替え検討区域の 個別ヒアリング	検討	計画	工事						
	B地区				検討	計画	工事					
	C地区						検討	計画	工事			
	D地区							検討	計画	工事		
	事業地区の 優先順位											