

再開発事業における従前借家人のための住宅供給

— 築地第一種市街地再開発事業における解決手法 —

Housing Supply for Former Tenants in Urban Redevelopment Area
— The Suitable Operation System in Tsukiji Urban Redevelopment Project —

柳 谷 勝

Masaru YANAGITANI

はじめに

（市街地再開発事業における借家人の地位）

都市再開発法にもとづく第一種市街地再開発事業では、事業の従前・従後の土地・建物に関する権利を「権利変換」と呼ばれる手法を用いて処理している。従前の土地・建物に関する様々な権利は一旦金銭として評価され、それに相当する額の従後の土地（再開発ビルの敷地）・建物（再開発ビルの一部である床）の権利に等価交換されるという仕組みである。従前の権利者は、権利変換を受けずに、従前の権利の評価額に相当する補償金を受け取って、地区外に転出することを選択することも出来る。

都市再開発法では、借家人の借家権についても一定の保護を行う仕組みが用意されている。その基本的な内容は、元の家主が権利変換によって再開発ビルの床を取得した場合、その床の一部に借家権を得て、ひきつづき借家人として入居できるというものである。この場合、従前の賃貸借契約は一旦消滅し、新しい建物の床に対して新たな賃貸借契約を結ぶことになるため、家賃、広さなど賃貸借条件をめぐる家主と借家人の争いが生じやすい。借家人は、従前の借家権相当額の金銭を補償

金として受け取り、地区外転出することも出来るが、この場合も借家権の評価をめぐる家主と借家人の争いが生じやすい。このように、借家人に認められている権利は、再開発事業に係わる諸権利の中で最も不安定な権利である。

（築地第一種市街地再開発事業における借家人）

1986年（昭61）から1992年（平4）にかけて、名古屋市港区築地地区において、「築地第一種市街地再開発事業」が行われた。事業地区の面積が道路を含めて約0.5ha（うち宅地面積は約0.3ha）という小規模な再開発で、全国的にはほとんど話題になることもなかった。しかし、地区内の権利者合計39人のうち、老朽長屋等に居住する借家人が26人（全体の2/3）を占めるという、借家人が特に多い地区であった。

事業の施行者である名古屋市は、多数の借家人の処遇がこの事業の成否を分けるという認識から、事業によって住宅を失うこととなりかねない人たちの受け皿となりうる住宅を、どのような形で供給できるかという課題に取り組んだ。しかし、最終的な解決策を見出すまでには多くの制度的な壁を乗り越えなければ

ばならず、事業担当チームの粘り強い努力が必要であった。

借家人のグループは、借家人の制度上の位置づけなどについて熱心な学習を積み重ね、再開発事業に主体的に係わる中で、最終的にはほぼ満足の行く生活再建の条件を獲得した。事業の過程では、借家人主導で大多数の権利者が参加する住民組織が結成され、この組織が中心となって、事業の学習、市との交渉、権利者間の権利調整などに取り組んだ。

また、住民組織から専門的な立場からの助言者に委嘱された民間のまちづくりコンサルタントは、住民組織の活動の全ての局面で助言者として貢献した。

（本稿の目的）

築地第一種市街地再開発事業は小規模な事業ながら、借家人の処遇の問題を中心に、行政、住民、民間のまちづくりコンサルタントの努力が効果的にかみ合って実現したものである。筆者は、この事業をめぐる関係者の様々な取り組みの中に、まちづくりのあり方を考える上での貴重な教訓を見出すことが出来ると考えている。

本稿では、事業における従前借家人の生活再建をめぐる関係者の取り組みに焦点を絞り、1) 制度運用のプロとして行政が取り組んだ活動、2) 生活を守るために住民自身が主体的に取り組んだ活動、3) 第三者であるまちづくりの専門家の活動、についてまちづくり上の意義を明らかにしたい。

なお筆者は、1984年（昭59）4月から1986年（昭61）1月まで、名古屋市の担当職員の一人として「築地第一種市街地再開発事業」およびこれと関連する「浜住環境整備モデル事業」（のち、「浜コミュニティ住環境整備事業」と改称。以下、特別な場合を除き「住環境整備事業」と略称する。）に従事した。筆者が担当した時期は、準備調査と住民折衝、

国との協議などを進めながら、両事業の計画内容をほぼ固めるまでの時期である。

したがって、本稿の記述は基本的に筆者自身の具体的実践にもとづくものであり、細かな事実関係の確認は、名古屋市から刊行されている「名古屋市港区築地口地区6ブロック市街地再開発等調査（B調査）報告書」（1984年3月）、「再開発・築地 ―築地第一種市街地再開発事業誌―」（1992年3月）、「浜地区住環境整備モデル事業基本構想作成調査報告書」（1985年3月）によった。また、再開発事業における諸権利の取り扱いの説明は、遠藤晃・佐藤哲郎「都市再開発と住民」（1973年8月、自治体研究社）を参考にした。

1. 築地地区総合整備と再開発

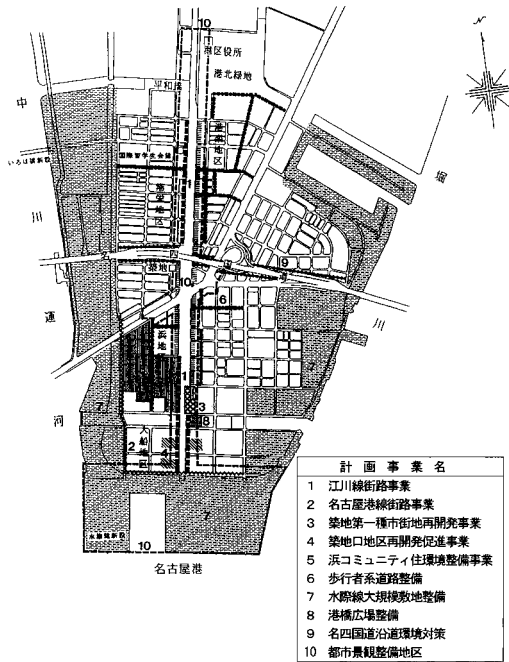
1-1. 築地地区総合整備

築地第一種市街地再開発事業は、「築地地区総合整備」の中で展開される様々なまちづくり事業の一つとして取り組まれたものである。「地区総合整備」とは、市街地整備上の諸課題が重層的に存在し、緊急な整備が必要と判断された地区において、複数の事業手法を組み合わせることで地区全体の総合的な整備を進めようという、名古屋市独自のまちづくり事業手法である。

築地地区総合整備は、1980年（昭55）、名古屋市港区築地地区を中心とする約250haを対象に、「市民に親しまれる港まちづくり」をモットーに始められた。緊急を要する主要な課題には、未拡幅部分が残されている都市計画街路江川線の拡幅（計画幅員50m）と沿道整備、老朽木造密集市街地である浜地区（約7.1ha）の住環境整備、名四国道沿道環境対策などが、長期的な課題には、水際線を占めている工場・倉庫・鉄道敷など大規模敷地の土地利用転換、都市景観整備などが挙げられており、地区全体で10種類の事業手法が適

用されることになった。(図1)

図1 築地地区総合整備計画図



1-2, 江川線拡幅と再開発の対象地区

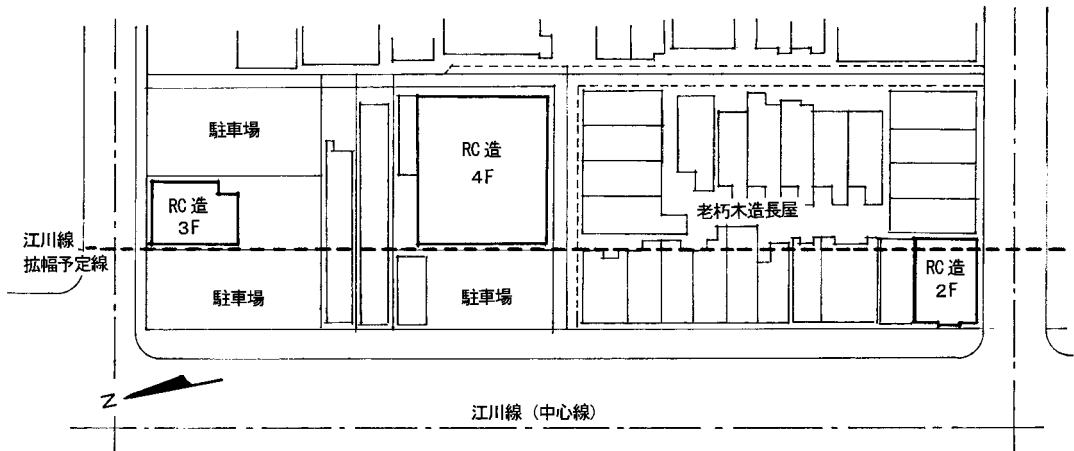
地区総合整備の諸事業の中で最初に着手されたのは、都市計画街路江川線の拡幅整備である。事業手法としての基本は「街路事業」であり、これは拡幅用地を個々に買収し、建物移転等必要な補償を行って、道路として整

備するものである。ただ名古屋市は、単に道路を拡幅整備するだけでなく、拡幅の機会に出来るだけ建物の共同化などを促進し、港の玄関口に通じる沿道の街並み整備を進めたいと考えていた。そこで街路事業の着手に先立って、拡幅対象となる宅地の権利者全てに対する建物共同化意向の聞き取り調査を行なったが、本稿で取り上げる再開発の対象地区は、共同化の可能性のある数少ない地区のひとつであった。

この地区の南側半分は、土地・建物を1人の権利者(法人)が所有しており、老朽化した長屋等に26人の借家人(居住者はこれより多い。)が入居し、建物を営業用に充てている者もあった。(図2)

対象地区で街路事業による単純な用地買収・拡幅を進めると、長屋等の半分が失われて借家人が行き場を失う。また、土地・建物の所有者にとっても土地・建物が半減した状態の残地の利用に困難がある。再開発が行われるならば権利変換によって再開発ビル内に一定の床を取得でき、新しい条件のもとで不動産経営を行う可能性があることから、土地・建物の所有者(長屋等の家主)は、条件付ながら再開発への関心を示していた。借家人とし

図2 対象地区の状況



ては、単純な道路拡幅では居住者が立退き組と居残り組に分断されてしまうが、再開発ならどうなるのかということは想像しかねる状態であったと思われる。いずれにしても名古屋市にとっては、何らかの形で借家人の居住と営業を保障する方策を見出さない限り、街路事業も再開発事業も進めることができないことは明らかであった。

名古屋市は、建物整備を伴わない街路事業よりも道路と建物を一体的に整備できる再開発事業の方が借家人の生活再建がしやすいとの判断から、借家人の受け皿となる住宅を事業の中で用意するという前提で再開発計画の検討に入った。

1-3、住環境整備事業と再開発

再開発計画の検討対象となった地区と江川線を挟んで反対側（西側）に位置する浜地区では、老朽木造家屋の密集状態を改善するための住環境整備事業の検討が進められていた。この事業でも、生活道路、小公園、集会所などの整備に伴って、既存住宅の除却や移転が必要となるケースが想定され、住宅を失うこととなる人の受け皿住宅の建設を検討する必要があった。しかし元々住宅が密集する地区内にまとまった戸数の住宅が建設できる用地を確保することは相当難しいと予想されていた。

江川線を挟んで近接する二つのエリアで検討されている再開発事業と住環境整備事業の双方で、それぞれの事業のための受け皿住宅が必要となるのであれば、再開発ビルの中に両方の受け皿住宅確保の可能性が見出せるかもしれないというアイデアが、それぞれの事業担当チームの間から生まれてきた。

2、共通の受け皿住宅供給の検討

2-1、住宅種別の比較検討

名古屋市の責任で受け皿住宅を供給する場合、住居費負担が軽く、一定以上の水準の住宅を用意しようとするならば、国庫補助の付く市営の賃貸住宅であることが望ましい。

最も一般的なものとしては低所得者向けの「公営住宅」があり、再開発事業のための受け皿住宅として「再開発住宅」、住環境整備事業のための受け皿住宅として「コミュニティ住宅」がある。

いずれも国庫補助を得て市営の賃貸住宅として供給でき、住宅の水準はほぼ同等であるものの、本来の供給目的が異なるため、供給方式や入居対象者に制度上一定の制限がある。

まず、名古屋市の事業担当チームでは、検討中の二つの事業に共用できる受け皿住宅に必要な条件を次のように整理した。

- ① 再開発事業で住宅を失う人も住環境整備事業で住宅を失う人も共に受け入れ可能であること。
- ② 従前家賃が相当安い場合、受け皿住宅の家賃を出来るだけ安く抑えることができること。
- ③ 所得に係わらず、入居を希望する人全てが入居できること。

その上で、公営住宅、再開発住宅、コミュニティ住宅を候補として、どれが最も適切であるかを比較検討した。（表1）

まず、公営住宅の所得制限は、制度の根幹を成すものなので撤廃不可能と判断し、受け皿住宅の候補から除外した。

次に、再開発住宅は、再開発ビルの保留床の買取によって実現できるという柔軟性を備えており、再開発事業の中で住宅を供給することが最も容易である。しかし、当時国の補助予算枠にほとんど余裕が無く、事業採択される可能性が極めて低いと判断し、当面優先

表1 住宅種別による受け皿住宅に必要な条件の比較

住宅種別	家賃	入居資格	供給方式	その他
公営住宅	低額	<ul style="list-style-type: none"> 住宅に困窮する低所得者 所得制限あり（入居できない人も出る） 	<ul style="list-style-type: none"> 保留床の買取方式不可（再開発事業とのすり合わせが難しい） 	<ul style="list-style-type: none"> 根拠：公営住宅法 建設費1/2国庫補助 用地費の国庫補助なし（地方債の発行が認められる）
再開発住宅	低額	<ul style="list-style-type: none"> 再開発事業で住宅を失う者（コミュニティ住環境整備事業で住宅を失う者は不可） 所得制限なし 	<ul style="list-style-type: none"> 保留床の買取方式も可 	<ul style="list-style-type: none"> 根拠：再開発住宅制度要綱 建設費1/2（例外2/3）国庫補助 用地費1/2国庫補助
コミュニティ住宅	低額	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティ住環境整備事業で住宅を失う者（再開発事業で住宅を失う者は不可） 所得制限なし 	<ul style="list-style-type: none"> 保留床の買取方式不可（再開発事業とのすり合わせが難しい） 	<ul style="list-style-type: none"> 根拠：コミュニティ住環境整備事業制度要綱 建設費2/3国庫補助 用地費1/2国庫補助

的に検討する対象からは除外した。

コミュニティ住宅については、当時国の補助予算枠が潤沢に存在していた。問題は再開発事業によって住宅を失う者を直接の対象とするものではないというところにある。しかし、制度の根拠が「法」にではなく、比較的可変しやすい「制度要綱」にあるので、事業方式の論理的組み立てさえうまく行えば、国との交渉で柔軟な運用が引き出せるかも知れず、最悪の場合でも働きかけによっては要綱の改定も出来ないことではない、との期待があった。

このように展望はまだ不確実ながら、名古屋市の事業担当チームとしては、1)再開発事業の一環としてコミュニティ住宅を実現する事業方式を検討すること、2)コミュニティ住宅に「再開発事業によって住宅を失うこととなる者」も入居できるような事業方式を検討すること、の二点に主要な検討課題を絞り込み、既存制度の壁を乗り越えようとした。

2-2 再開発事業と住環境整備事業の合併施行の検討

（合併施行の考え方）

制度上、再開発事業で住宅を失うこととなる者の受け皿住宅は「再開発住宅」、住環境

整備事業で住宅を失うこととなる者の受け皿住宅は「コミュニティ住宅」という仕分けがされている。事業によって住宅を失う人を適切に処遇するという目的は共通で、供給できる住宅の中身や国の補助制度も似通ったものでありながら、入居対象者は原因となる事業に限定するという壁が存在する。そこで名古屋市は、再開発事業の事業区域がそっくりそのまま住環境整備事業の事業区域でもあるという事業方式を構成すれば、再開発事業によって住宅を失う人もコミュニティ住宅に入居できるのではないかと考えた。

再開発事業を検討している区域の南半分は、老朽長屋の密集エリアとなっており、区域全体の不良住宅率（不良住宅が全住宅に占める割合）を計算すると、住環境整備事業の採択要件に該当する。そこで名古屋市は、江川線を挟んで隣接しているが、これまでは再開発とは別の区域として扱っていた住環境整備事業の検討区域に再開発事業の検討区域をそのまま組み込んで、二つの事業区域が一部重なる「合併施行」という事業方式を構成することにした。（図3）

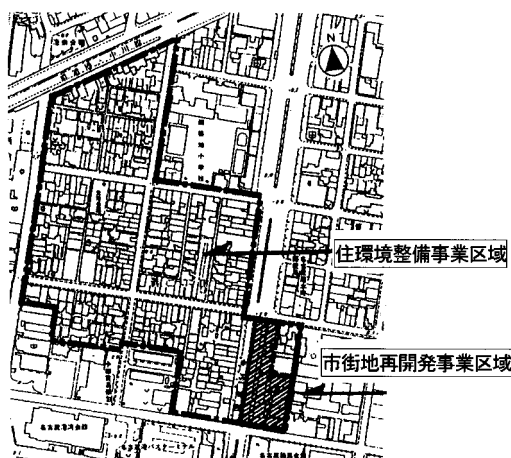
（合併施行による共通の受け皿住宅供給の考え方）

名古屋市は、合併施行による両事業共通の

受け皿住宅供給の考え方を次のように整理した。

- ① 市街地再開発事業区域の全部を住環境整備事業区域に取り込む。
- ② 再開発事業区域が住環境整備事業の区域でもあるので、再開発事業区域内に、「再開発事業の一環としてコミュニティ住宅を建設」する。
- ③ 再開発事業によって住宅を失うこととなる者は、「住環境整備事業の一環として行われるコミュニティ住宅の建設によって住宅を失うこととなる者」ともみなしうるので、コミュニティ住宅への入居が可能となる。
- ④ 再開発事業区域とは重ならない元々の住環境整備事業区域で、事業のために住宅を失うこととなる者は、当然コミュニティ住宅への入居が可能である。

図3 再開発事業区域と住環境整備事業区域



3. コミュニティ住宅の制度上の制約

再開発事業区域を住環境整備事業区域に組み込み、再開発事業によってコミュニティ住宅を建設できれば、「住宅を失うこととなる者」がどの区域から発生してもそれらの人々の共通の受け皿住宅として役立つことが出来る。このような考え方は、さっそく名古屋

市から国にも説明され、基本的な方向性としての了解は得られた。しかしこのケースは過去に前例がなく、異なる事業双方に適合するようなコミュニティ住宅の供給方式を具体化するまでには、なお次のような制度上の壁が存在した。

（再開発ビルの保留床の利用）

再開発を通じてコミュニティ住宅を供給しようとするれば、何らかの形で再開発ビルの「保留床」を利用することになる。ここで言う保留床とは次のようなものである。

一般に第一種市街地再開発事業では、事業によって建てられる再開発ビル（法的には「施設建築物」という。）の床が次の二つの部分で構成される。

- ① 権利床：従前の土地・建物の権利者に、従前の権利の評価額と等価交換方式で取得させることを目的として設けられる床の部分。
- ② 保留床：事業費の一部に当てるため、従前の権利者以外の第三者に売却することを目的として設けられる床の部分。再開発事業では、保留床の売却先について確実な見通しを立てることが事業成否の鍵を握るといわれている。

受け皿住宅としてのコミュニティ住宅は、住環境整備事業の施行者（再開発事業から見ると第三者）が、何らかの形で保留床の一部を取得することによって実現される。この際、完成した再開発ビルの保留床を単純に買い取る形で取得できれば、住宅供給の方式としては最も簡単である。しかしこの時点では、保留床の買取方式によるコミュニティ住宅の供給は制度上認められていなかった。

（コミュニティ住宅の制度上の制約）

当時の「コミュニティ住環境整備事業制度

要綱」では、コミュニティ住宅は「この要綱に基づいて施行者が建設する住宅及びその付帯施設」と定義され、あくまでも住環境整備事業の施行者が自ら建設するものとされていた。

市街地再開発事業の施行者は名古屋市（都市再開発法に基づく法的人格Ⅰ）であり、住環境整備事業の施行者も名古屋市（制度要綱に基づく法的人格Ⅱ）である。同じ名古屋市同士であっても事業施行者としての法的人格が異なれば、「法的人格Ⅰ」（再開発事業施行者）が建設したビルの保留床を単純に買い取って、「法的人格Ⅱ」（住環境整備事業施行者）が自ら建設すべきコミュニティ住宅とすることは出来ないということになる。つまり、「施行者が建設する」という規定がネックとなって、制度上、保留床の買い取りによるコミュニティ住宅供給の道がふさがれていた。そこで名古屋市は、要綱の解釈・運用に主たる責任を負う建設省に柔軟な解釈と運用を求めたが、認められなかった。

このことによって名古屋市としては、1）保留床の買取を可とする制度要綱の改定を国に決断してもらうか、2）再開発事業の中でも住環境整備事業施行者が「自ら住宅を建設」出来る何らかの方法を見出すか、どちらかの方向で事態の打開に取り組まなければならない状況に直面した。

4. 打開策をめぐる国との折衝

（制度要綱改定を求める国との折衝）

市街地再開発事業が都市再開発法に基づく事業であるのに対して、住環境整備事業は政府が定めた制度要綱に基づく事業である。制度の改定に取り組むとすれば当然制度要綱の改定が容易である。そこで名古屋市は、再開発ビルの保留床の買い取りによるコミュニティ住宅の供給を可能とするような制度要綱の改

定について、国と折衝を重ねた。当時の国の担当者も制度改定の意義には理解を示したが、制度要綱の早期の改定は実現せず、結局名古屋市は、保留床の買い取り以外の方法を改めて検討することとなった。しかしその数年後、国は「コミュニティ住環境整備事業制度要綱」を改定し、再開発ビルの保留床の買い取りによるコミュニティ住宅供給への道が開かれた。名古屋市が実際に取り組んだ事業には間に合わなかったが、当時名古屋市が熱心に国に働きかけたことも改定の背景になっていると思われる。

（特定建築者制度適用の検討）

保留床の買取方式を断念せざるを得なくなったので、名古屋市としては、改めて既存制度の枠組みの中で何とかコミュニティ住宅の供給方式を見つけ出す必要に迫られた。余り確かな展望を持ってないまま、名古屋市の事業担当チームによる「都市再開発法」並びに「コミュニティ住環境整備事業制度要綱」の諸規定を精査する作業が続けられた。名古屋市にとって何か有利な解釈が出来そうな規定が見つければ、建設省に問い合わせ判断を求めるということが何度も行われた。その結果、少し前の「都市再開発法」改正によって新たに設けられた「特定建築者」制度を使えば、再開発事業の中でコミュニティ住宅を建設できる可能性があることを知ることが出来た。

（特定建築者制度の概要）

「特定建築者」制度は、1980年（昭55）の都市再開発法改正によって創設された新しい制度である。市街地再開発事業では、施行者が自ら施設建築物（再開発ビル）、施設建築敷地（ビルの敷地）及び公共施設（事業区域内の道路、公園、広場など）の整備を一体的に行うのが原則である。

特定建築者制度は、全て保留床からなる施設建築物（保留床だけで構成されている独立

した建築棟）のように、この原則を適用する必要がない場合に、当該施設建築物全部を取得する事業者（一般には民間の事業者を想定）が、自らの負担とノウハウにより計画・建築工事を行うことが出来る特例制度として設けられた。

再開発事業の施行者は、保留床だけから成る施設建築物（特定施設建築物）を、保留床の取得を計画している第三者（特定建築者）に任せることによって、建築に必要な資金、人員等を調達する必要が無くなる。また特定建築者は、再開発事業の施行者から建築が完了したビルを購入する場合と比較して、自らの創意工夫を活かした建築物の実現が可能となる。

（特定建築者制度によるコミュニティ住宅の建設手順）

名古屋市は、特定建築者制度によるコミュニティ住宅の建設が、再開発事業を通じて共通の受け皿住宅を供給できるほとんど唯一の方法であると判断し、次のような住宅供給の手順を組み立てた。

1）再開発事業の中で全て保留床から成る建築物を独立した棟として構成し、この棟全部をコミュニティ住宅として計画する。2）再開発事業の施行者（名古屋市：法的人格Ⅰ）が、住環境整備事業の施行者（名古屋市：法的人格Ⅱ）を第三者としての特定建築者に指名する。3）住環境整備事業の施行者は、再開発の事業区域内に自らコミュニティ住宅を建設する。このことによって、コミュニティ住宅は住環境整備事業の「施行者が建設する」という制度要綱の規定をクリアすることが出来る。

あらかじめ、合併施行によって再開発事業の施行区域全てが住環境整備事業の区域でもあることにしておけば、事業に伴ってどの部分から「住宅を失うこととなる者」が発生し

てもコミュニティ住宅に受け入れることが可能となる。

名古屋市が、このようなコミュニティ住宅の建設方式について改めて建設省と協議したところ、再開発事業担当（当時の都市局都市再開発課）からは即座に、住環境整備事業担当（当時の住宅局住環境整備室）からは若干の内部検討の後、了解を得ることができ、事業への協力の約束も取り付けた。これによって、最大の懸案であった二つの事業に共用できる受け皿住宅が確保できるというだけでなく、保留床の大口の引き受け先を早期に確保でき、再開発事業の採算性を高めることにもなった。

5、再開発事業における権利変換と借家権の取り扱い

第一種市街地再開発事業における従前・従後の土地・建物に関する権利は、権利変換によって次のように取り扱われる。（表2）

従前の各権利者が再開発ビルへの入居を希望しない場合は、施行者に対して「権利変換を希望しない旨の申出」をする事が出来る。この申出をした者は「地区外転出者」として扱われ、施行者から従前の権利の評価額に相当する補償金が支払われる。

借家権の取り扱いの詳細は、ケースに応じて次のようになる。

（家主と借家人の双方が権利変換を希望する場合）

事業によって建物が除却されてしまうので、従前の借家権は一旦消滅する。しかし借家人は、家主が権利変換によって取得する施設建築物の一部（権利床）に新たな借家権を取得できる。借家人が新たな借家権の取得を希望する以上、家主はそのこと自体を拒否することは出来ない。ただし、家賃をはじめとする賃貸借の諸条件（契約内容）は、改めて両者

表2 権利変換による権利の取り扱い

従前の権利	中間処理	従後の権利
土地所有権	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の併合 ・地上権の設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設建築敷地の共有持分 ・施設建築物の一部を取得する権利 ・地上権の共有持分
建築物の所有権	<ul style="list-style-type: none"> ・施行者に帰属 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設建築物の一部を取得する権利 ・地上権の共有持分
借地権	<ul style="list-style-type: none"> ・消滅 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設建築物の一部を取得する権利 ・地上権の共有持分
借家権	<ul style="list-style-type: none"> ・消滅 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設建築物の一部の借家権を取得する権利

の協議によって設定されることになる。

この際、両者の希望が折り合わず合意の成立が難航するケースも発生する。このような場合、両者の一方または双方の申出により、施行者は「市街地再開発審査会」の議決を経て（公共団体施行の場合）、賃貸借条件についての採決を行う。採決が行われると、当事者双方の協議が成立したものとみなされる。

（家主が権利変換を希望せず借家人が権利変換を希望する場合）

借家人が再開発ビルの中に引き続き借家人として入居したいと希望している場合でも、家主は借家人との協議なしで、権利変換を希望しない旨の申出をする事が出来る。この場合施行者は、転出する家主の建物を買い取り、再開発ビルの中に従前建物の評価額に相当する床の一部を取得して家主となり、借家人を入居させることになる。新しい賃貸借条件の設定は、新しく家主となる施行者と借家人との協議によって決められる。

（家主も借家人もともに権利変換を希望しない場合）

家主、借家人のどちらも権利変換を希望しない場合は、家主と借家人に対して補償金が支払われるが、その合計額は、借家権の対象となっていた建物の評価額に相当する額である。その場合、家主と借家人それぞれの補償金の取り分が問題となる。都市再開発法に明確な定めはないが、借家の評価額を所有権評

価額と借家権評価額に分割し、借家権割合を定めることにより、家主と借家人の取り分を算定する方法が広く採用されるようになっていく。借家権割合は家主と借家人の協議によって定められ、必要に応じ施行者が調整する。家主が借家の敷地の土地所有者でもある場合は、土地についても借家権割合についての協議が行われる。

（家主が権利変換を希望し借家人が権利変換を希望しない場合）

家主だけが権利変換を希望する場合は、家主が再開発ビルの床の一部を権利床として取得し、借家人は補償金を受け取って地区外に転出する。この場合、家主が所有していた従前の資産（土地・建物）の評価額のうち、両者の協議によって決まった借家権割合に相当する部分が借家人に対する補償金となる。家主は、従前資産の総評価額から借家権割合相当分の評価額を差し引いた残余の評価額に相当する権利床を取得する。

6、築地第一種市街地再開発事業の関係権利者

6-1、対象地区と権利者の状況

再開発事業の施行区域は、都市計画街路江川線の拡幅予定線に掛からないように建てられている既存の耐火建築物を避ける形で、やや変則的な区域設定がされている。事業前、そこに合計39人の権利者が存在した。（図4、表3）

区域の北側のエリア（図4の①②③④の部分）は、江川線の中心線から拡幅予定線までの浅い奥行きで、事業完了後は全て道路となる。南側のエリア（図4の⑤の部分）は、道路以外の宅地の部分には老朽木造長屋等が密集しており、事業後は既存宅地の西半分が道路となり、東半分が再開発ビルの敷地となる。

図4の①と④の権利者は、耐火建築物の前面の空地のみが再開発事業区域に含まれるので、その土地について地区外転出希望であった。図4の②と③の権利者は、土地と建物が事業区域の内外にまたがっており、事業後は事業区域東側の残地で建物を建て替える計画を前提に、事業区域内の土地・建物について地区外転出の希望であった。図4の⑤の権利者は、全ての土地・建物を所有する1人の権利者（家主）と老朽長屋等を賃借している26人の借家人で構成されていた。

6-2, 再開発に対する家主と借家人の意向

図4の⑤のエリアには、1人の家主が所有する、大正時代に建てられたと見られる6棟23戸の老朽木造長屋と老朽化した小規模な耐火建築物（元銀行）1棟が存在し、そこに26人の借家人が入居していた。借家人の多くは居住のみの人であったが、居住と営業併用の人、営業のみの人も居た。

（家主の意向）

家主は不動産業も営む法人で、老朽建物からの家賃収入には限界があり、出来れば再開発を契機に従来からの賃貸借関係を解消して、再開発ビルの中に借家権の付かない権利床を取得して、新たな不動産経営をしたいと考えていた。ただ、多くの借家人と円満に賃貸借関係の解消が出来るものかどうかという不安を抱えていた。

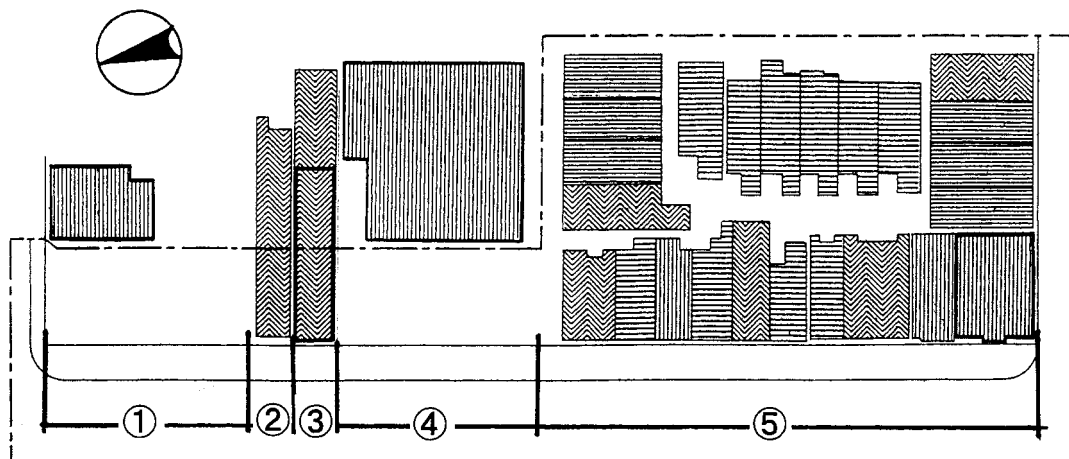
（借家人の意向）

借家人は、居住のみ、居住と営業、営業のみと立場が少しずつ異なるが、いずれも関心は事業後の居住や営業の継続にあり、再開発に対する賛否は条件によるとの意向が大勢を占めていた。名古屋市と借家人グループとの話し合いを通じて早い段階から明らかにされていた借家人側にはほぼ共通する希望は次のよ

表3 地区内権利者

権利者	事業着手時	権利変換時	うち転出
土地所有者	10人	3人	3人
土地建物所有者	2人	2人	1人
借地権者	1人	1人	1人
借家権者	26人	26人	26人
計	39人	32人	31人

図4 再開発事業の施行区域



うなものであった。

- ① それぞれの居住と営業が継続可能な条件を保障すること。
- ② 大幅な家賃の上昇が無く、現状に近い面積の借家の保障が望ましい。
- ③ 居住と営業を兼ねている者については、居住と営業の場が近接していることが望ましい。
- ④ 居住上も営業上も現在地近くで継続できることが望ましい。
- ⑤ 出来るだけ現在の居住者が離れ離れにならずにすむように対応してほしい。

6-3、名古屋市と家主・借家人との話し合い (家主との話し合い)

前記したように、家主は基本的に再開発に賛成であり、不動産業も営む法人であることから、市街地再開発事業の仕組み、従前の諸権利の取り扱いについて基本的な認識は持っていた。懸念材料はまず借家人との円満な借家権解消の可能性であり、次いで権利床を取得した後のテナントの確保の可能性であった。また、借家人との円満な借家権の解消を希望する以上、自ら所有する土地・建物の借家人との「権利分かれ」が必要で、その際借家人への一定の譲歩が問題解決の鍵となることも承知していた。その一方、借家人の納得を得るためには、借家権の解消後、名古屋市が借家人グループにどのような生活保障を行うかが重要であり、この件に関して名古屋市に十分な配慮を願いたいという要望も持っていた。

その上で、家主からは、1) 家主としては、借家人間の話し合いなど相手方の準備が整うまで、当面の間は借家人との直接の話し合いは留保したい、2) 名古屋市は、再開発における家主と借家人双方の権利の取り扱い等について、借家人グループの理解が進むよう十分な説明をしてほしい、3) 借家人グループ

への説明の過程で、名古屋市から、家主の基本的な意向について伝えてもらうことに異存はない、4) しかるべき時期に借家人グループとの直接の話し合いを始めるまでに、名古屋市として、借家人の受け皿住宅等の問題の基本的な解決を図ってもらいたい、という条件が提示された。

(借家人との話し合い)

前記したように借家人の最大の関心は、今後ともこの地で居住や営業を継続できるかどうかであった。名古屋市は早い段階から、何らかの形でこの地に受け皿住宅を用意して、希望者全員が入居できるようにすることを基本方針として示していた。また営業者のためには受け皿店舗(又は事務所)も用意する考えを伝えていた。受け皿住宅等はある種の市営住宅として供給する計画なので、現在の家主との賃貸借関係は一旦解消してもらい、名古屋市が新しい家主として登場することにも理解を求めていた。

名古屋市による賃貸の受け皿住宅等供給の方針は基本的に歓迎されたが、名古屋市が受け皿住宅等の供給方式をなかなか確定できない段階では、家賃や広さその他の条件をめぐる借家人グループの不安を根本的に解消することは出来なかった。

現在の家主との間の借家権の解消に際して、一種の「手切れ金」が支払われるであろうとの予想は、多くの借家人が抱いていた。しかしまだ早い段階では、借家権が土地・建物の評価額などに基ついで金銭として評価できるものであるとの認識は、ほとんどの借家人が持っていなかった。そのため、強い立場にある家主が何かと優遇され、弱い立場の借家人が不利な条件を飲まされるのではないかという漠然とした不安を抱く人も居た。

具体的な再開発計画が十分固まっていなかった段階ではあったが、名古屋市は借家人の不安

の早期解消の必要から、次のような説明を行っている。

- ① 市が用意する受け皿住宅は、一般の市営住宅（公営住宅）に準じた3DKタイプを基本とし、家族数の関係で必要なら一部4DKタイプも用意できる。現在の借家と比べて面積が減るケースも生じるが、間取りの合理性などを考慮すれば、住みやすさの点では改善されるのではないかと。
- ② 受け皿住宅は新築のRC造であることから、現在の借家の家賃よりは確実に高くなる。しかし市営の住宅なので、民間の同種物件と比べれば相当程度割安である（一般の市営住宅の家賃の例を提示）。
- ③ また現在の借家を退去する際に補償金が支払われ、それを少しずつ取り崩しながら従前家賃との差額を補填することも出来るので、総合的に判断していただければありがたい。
- ④ 借家を退去する際の補償金を直接支払うのは名古屋市だが、その金額は借家人が今持っている借家権を金銭に換算したものが基本となる。
- ⑤ 借家権の金銭評価は、借家の土地・建物の評価額を家主の取り分と借家人の取り分（借家権割合）とに分割し、それぞれを決めることによって確定する。
- ⑥ 借家権割合は、家主と借家人との話し合いをベースに決められる。家主もかかるべき時期にこの話し合いに応じる意向である。名古屋市は両者の話し合いが円満に進むよう支援する。
- ⑦ 工事が完了して受け皿住宅等に戻るまでの引越し、仮住居、仮店舗の費用等は別途補償される。

7. 権利者組織の活動と助言者

（権利者組織の結成）

市街地再開発事業では、土地・建物に関する様々な権利の調整が事業推進上の最も重要な要素である。借家人の数が多い場合には、利害が対立する家主と借家人との権利調整にとくに多くのエネルギーが必要となる。事業の施行者が各権利者に個別に対応するだけでは、権利者間に疑心暗鬼を生みやすく、権利者相互の話し合いをベースに、開かれた形で権利調整の基本方針が合意されることが望ましい。

また、事業の仕組みが複雑なため、全ての権利者が必要な学習を行い、適切な判断を行うための一定の知識を得た上で具体的な権利調整の話し合いに臨むことが求められる。

このような事情から名古屋市は、出来るだけ早い段階で関係権利者の組織が結成され、自主的な学習活動が始まることを望んでいた。再開発に関する名古屋市の基本方針、事業の仕組み、権利調整の必要性などについて住民説明を積み重ねる中で、地元住民の中から「地元の意向集約や権利者の利益確保」などのためには、当然地元組織が不可欠であり、何としても設立しなければならない、との自主的な提言がなされ、組織作りの話し合いが積極的に進められることになった。

1984年（昭59）9月18日、再開発の関係権利者の組織として「ポートタウン1号地街づくりの会」が発足した。会の名称は、再開発の区域が明治期の埋立地である「1号地」に立地していることに由来する。名古屋市はこの会に、住民の自主的なまちづくり活動を支援する「街づくり助成」を適用した。

（組織の活動）

「ポートタウン1号地街づくりの会」（以下、会と略称。）には、現地で居住又は営業を行っている、大多数の権利者が参加してお

り、不参加の権利者は26人の借家人を抱えている1人の家主、その他の不在の土地の権利者などであった。

最初の活動となった再開発の勉強会を始めに当って、会は民間のまちづくりコンサルタントを助言者に依頼、「再開発と住民」といった基礎的な事柄から学習を始めた。会の活動は、事業によって既存建物の明け渡しが行われた1988年（昭63）2月まで続けられ、ほぼ月1回の研修会のほか、問題別の研究会や座談会、事例の視察と関係者へのヒアリング（名古屋・神戸）、理事会などが適宜開催されている。

会の自主的な取り組みに対して、名古屋市職員の職員は、時には研修会や理事会における専門的な立場からのアドバイザーとして、また事業の節目では説明会の説明要員兼交渉相手として、会の様々な活動に係わった。再開発事業の各段階における諸問題の処理、家主との間で協議する借家権の問題などについては、助言者であるまちづくりコンサルタントや名古屋市からの説明だけでなく、実際に再開発が行われた地区の住民及び施行者の双方から、会のメンバーが直接話を聞く機会の設定も行った。

このような活動の積み重ねの結果、会の発足から1年半ほどで、メンバーのほとんどが、再開発事業の流れ、都市計画決定や事業計画の内容、権利変換の仕組みと借家権の取り扱い、各種補償の内容などについて、基本的な理解を獲得するレベルに達している。

この間名古屋市では、受け皿住宅に関して、市街地再開発事業と住環境整備事業との合併施行によるコミュニティ住宅の供給方式をほぼ確定し、家賃や広さ、間取り等についてかなり具体的な説明が出来る状態になっていた。

（権利調整）

1986年（昭61）2月21日、関係権利者全員

の賛成という理想的な状態の中で、築地第一種市街地再開発事業の都市計画決定が行われた。

次の段階である事業計画の作成に向け、家主と借家人の権利調整に関する本格的な協議が始まったが、この段階では会が中心となって権利調整に取り組んだ。会での話し合いによって、「権利割合などの基本線は会が中心となって家主と交渉し、細かい詰めは個々の借家人が家主と交渉する」というルールが合意され、会として家主との調整が始まった。

基本的な調整事項としては、土地・建物の借家権割合とその評価額確定のための資産の確定であり、細かな調整事項としては、借家人の転貸及び同居の問題、名義人の相違、長屋の通路等の権利の取り扱い、表宅地と裏宅地の価値判断、建物の増改築及び内装設備の取り扱いなどであった。

基本的な権利調整は、各借家人から委任を受けた会の役員と家主との協議によって行われ、両者において文書によるやり取りを何度も積み重ねる形で進められた。協議が難航した際には、会の助言者であるまちづくりコンサルタントの助言によって双方が歩み寄り場面も存在した。

結局、借家人グループの学習と団結の成果、会の役員の献身的な努力、家主のこの種問題に対する理解、まちづくりコンサルタントの適宜適切な助言などによって、基本的な権利調整は、名古屋市が調整に乗り出す必要もなく権利者間の自主的な協議によって解決した。

1986年（昭61）12月には、権利割合など会として取り組んだ基本的事項の事前合意が行われた。ここで合意された借家権割合は、次のとおりである。（表4）

基本合意に基づき、個々の借家人と家主との細部の協議が行われ、1987年（昭62）4月には、借家人と家主との権利調整に関する全

表4 合意された借家権割合

借家権割合	土 地	建 物
土地建物所有者	0.67	0.72
借家人（営業者）	0.33	—
借家人（居住者）	—	0.28

（一部特殊事情については別途に低減・割増をする）

ての問題が解決された。

借家権割合の合意内容は、名古屋市が供給する受け皿住宅への入居とあわせて考えると、借家人にとって満足の行くものであった。また、家主にとっても、借家人への歩み寄りの決断を必要としたものの、借家人グループのまとまりの良さに助けられ、全体として円滑に話し合いを進めることが出来たという点で、満足が得られている。

8. 借家人の地区外転出と受け皿住宅への再入居

（事業における借家人の具体的な処遇）

この事業では、市街地再開発事業施行区域の全てが、住環境整備事業施行区域の一部として組み込まれるという合併施行方式を取っている。合併施行方式を採用した最大の理由は、再開発事業によって住宅を失う借家人の受け皿となる住宅を最も効果的に確保するためであり、副次的な理由としては、住環境整備事業の側からはその事業自体として必要となる受け皿住宅の建設用地が確保できるというメリット、再開発事業の側からは受け皿住宅という大口の保留床処分先が確保できるというメリットであった。

この事業における借家人の処遇は、再開発事業から見ると借家人は全て地区外転出扱いとなるが、住環境整備事業から見ると住環境整備事業によって住宅を失う人々をコミュニティ住宅に再入居させるという扱いになる。即ち、再開発地区の借家人にとってのメリットは、形式上補償金を受け取っての地区外転

出でありながら、実質的には再開発ビル（の一部としての受け皿住宅）への再入居が可能となっているという点にある。

この事業による借家人の地区外転出と受け皿住宅への再入居の具体的な手順は次のように運ばれた。

①地区外転出

- ・家主が所有する土地・建物の評価額のうち借家権相当分の金銭を補償金として地区外に転出する。

②仮住居

- ・事業期間中、既存の市営住宅等を斡旋し仮住居として使用する。

③仮店舗等

- ・道路拡幅予定区域内にある既存長屋の一部を残して仮店舗等として使用。コミュニティ住宅に併設する店舗等が完成後、取り壊して道路として整備する。

④コミュニティ住宅への入居

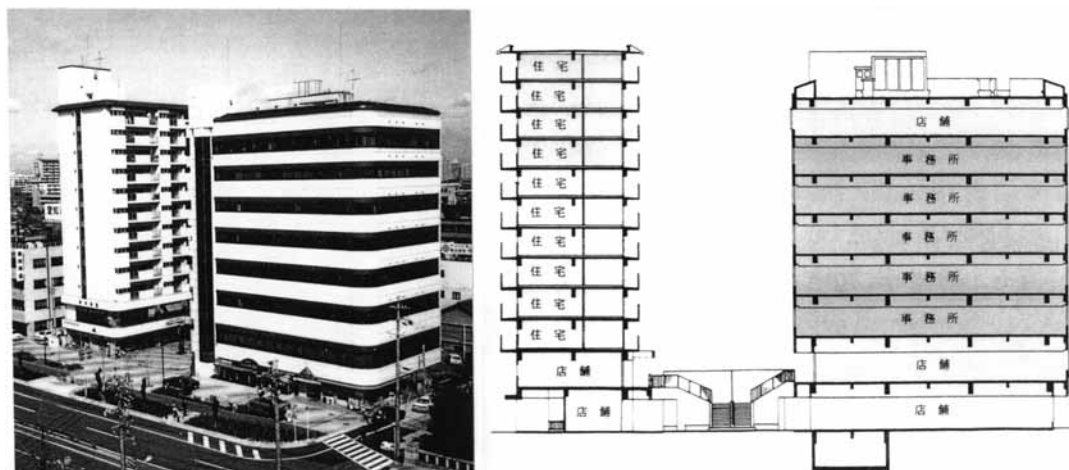
- ・再開発地区内に建てられたコミュニティ住宅が完成後、事業で住宅等を失った者として再入居する。

（コミュニティ住宅の概要と入居状況）

1986年（昭61）2月の再開発事業の都市計画決定に続き、同年7月には「浜住環境整備モデル事業」（のち名称変更：前記）の整備計画が建設大臣承認を受け、再開発事業に先行して事業がスタートした。1987年（昭62）3月には再開発事業の事業認可が下り、翌年3月には再開発事業の特定施設建築物としてコミュニティ住宅の建設が始まった。

コミュニティ住宅は、再開発事業区域を含む全住環境整備事業に係る受け皿住宅として、1・2階に店舗6戸、3～12階に住宅30戸の独立した建築棟として計画されていた（図5）。工事は1989年（平1）に完了し、再開発事業区域内の旧借家人が、店舗4戸、住宅10戸に入居した。旧借家人の合計が26人であったの

図5 完成した建物（左側がコミュニティ住宅）



で、約半数の人たちが再開発によって建てられた建物への再入居を希望して戻ってきたことになる。

この段階で入居者の居ない店舗2戸、住宅20戸は、コミュニティ住環境整備事業の進捗に応じて必要となる受け皿住宅として、当分空き家のまま管理されることとなった。

まとめ

- ① 名古屋市が、本稿で取り上げた地区の再開発を検討し始めた際の動機は、道路拡幅に併せた沿道建物の共同化にあったが、多数の借家人が居住する地区であったため、事業における借家人の処遇、具体的には借家人の生活再建のための受け皿住宅の確保が最大の課題となった。
- ② 名古屋市が受け皿住宅の供給方式を検討する中で、既存制度の単純な適用では、受け皿住宅を必要とする人全てに対応できる住宅供給が出来ないことが明らかとなった。
- ③ 名古屋市は既存制度の壁を乗り越えるため、独自の案を構成して国との協議を積み重ね、既存制度の巧妙な組み合わせによる前例の無い受け皿住宅の供給方式を

見出した。具体的には、市街地再開発事業と住環境整備事業の合併施行、特定建築者制度の活用による再開発事業区域内でのコミュニティ住宅の建設である。

- ④ このことは、二つの事業に共用できる受け皿住宅の確保を可能とただけでなく、それぞれの事業推進上の他の課題の解決にも役立った。
- ⑤ 様々な立場のまちづくり専門家集団の中で、自治体のまちづくり担当者に期待されている主な役割は、諸制度を効果的に運用して住民の要望を実現することである。その意味で、再開発事業における借家人等の受け皿住宅の実現に取り組んだ名古屋市の担当チームの活動は、自治体のまちづくり担当者が果たすべき役割を粘り強く追求したものと見える。
- ⑥ また、再開発の基礎的な学習からはじめ、権利調整の合意に至るまで、終始主体的に事業に参加した借家人をはじめとする権利者集団の組織的活動も、住民自身による優れたまちづくり活動であった。なお付言すれば、この権利者組織は、築地地区全体をカバーする住民主体のまちづくり組織の結成にも主導的な役割を果た

した。

- ⑦ この事業において再開発の権利者集団の活動を終始支援したのが、助言者に委嘱された民間のまちづくりコンサルタントである。住民の学習支援に始まった助言者としての役割が、おそらくは当初の予想を超え、最終的な権利調整の助言に至るまで広がった。住民と行政並びに住民間の話し合い・合意形成・協力が円滑に進んだ背景には、行政から独立したまちづくり専門家の適切な支援活動があった。
- ⑧ このように、築地第一種市街地再開発事業における借家人の生活再建は、行政、住民、民間のまちづくりコンサルタントの努力が効果的にかみ合って実現したものであり、名古屋のまちづくりにひとつのモデルを提供した。