

密集市街地における対策事業活用の傾向と実態

－「都市防災総合推進事業」「住宅市街地総合整備事業」の取り組み傾向からみる課題－

正会員 ○岩谷直樹*¹ 同 佐藤誠治*² 同 姫野由香*³
同 吉田宗平*¹ 準会員 畑中信二*⁴

7, 都市計画—5, 都市環境と災害 e. 防災

密集市街地, 都市防災総合推進事業, 住宅市街地総合整備事業, 重点密集市街地, 市街地整備, 防災

1 研究の背景と目的

密集市街地では、建築基準法によって規定された接道義務^{注1)}を果たせないために、建て替え困難な既存不適格の建物が残存している場合が多い。全国の重点密集市街地^{注2)}における改善施策状況をみると、約71% (287地区)が安全性を確保するために更なる検討が必要とされており^{注3)}、住環境や防災性の観点からもそれらの改善は急務な課題といえる。このように、密集市街地改善のためには、長期にわたる整備活動や多岐に及ぶ対策事業を活用する必要があると考えられる。しかし、事業が多岐にわたるため、行政側の対策の体制も自治体により様々である。

そこで、本研究では、東京都品川区、東京都墨田区、大分県別府市の3つの自治体を対象に、現在実施されている密集市街地対策事業の傾向を整理した。これらの自治体は、「都市防災総合推進事業(以下:都市防災)」と「住宅市街地総合整備事業(以下:住市総)」の事業を活用した密集市街地対策への取り組みの体制がそれぞれ異なる。整備の現状や課題にもそれぞれの違いがあると考えられるので、体制別の傾向を知る必要がある。そこで、取り組みの体制が異なる3つの自治体を比較する。その結果、体制の違いによる傾向や課題を導出することから、密集市街地対策における行政機関の体制の実態と課題に対する有益な知見を得ることを目的とする。

2 既往の研究における本研究の位置づけ

「密集市街地」に関する先行研究として、著者ら¹⁾は密集市街地に関わる「都市防災」と「住市総」の2つの対策事業を採択要件や補助内容を比較した上で、都

表1 ヒアリング調査の概要と各自治体の事業実施状況

| | ヒアリング対象者 | 日時 | 調査内容 | 密集市街地整備事業の実施状況 | | |
|-----|-----------------------------|---------|---|----------------|-----|-------------------------|
| | | | | 都市防災 | 住市総 | 備考 |
| 自治体 | 東京都品川区 防災まちづくり事業部 防災課 2名 | 2011年8月 | ・「都市防災」「住市総」に関する事業項目の理解状況 ・今後の事業活用の予定 ・密集市街地整備での部署間の連携 ・事業活用の部署が同一、または別個であることのメリット・デメリット ・地元の住民やNPOなどの機関との連携 ・密集市街地にかんする情報提供や勉強会 | ● | ● | 「都市防災」「住市総」共に同じ部署が担当 |
| | 東京都墨田区 都市整備部 都市整備課 1名 | 2011年8月 | | ● | ● | 「都市防災」「住市総」をそれぞれ別の部署が担当 |
| | 大分県別府市 建設部 都市政策課 2名 | 2011年7月 | | × | × | - |

Tendency and revelation of project using in densely built-up area

－Problem of using tendency by “Comprehensive project to promote City Disaster Prevention” and “Comprehensive project to develop in High-Density Residential Area”－

IWAYA Naoki, SATO Seiji, HIMENO Yuka, YOSHIDA Souhei, HATANAKA Shinji

市規模別にみる対策事業の活用状況を明らかにした。加えて、大分県内の事例を通して密集市街地対策外での事業の活用状況について明らかにした。しかし、事業実施を行う密集市街地対策の活用体制に関しては触れられていない。

そこで本報では、自治体により異なる密集市街地対策の取り組みからわかる傾向と実態、そこから見える課題を明らかにする。

3 研究の方法

本研究では、行政による密集市街地対策の取り組みと事業の活用状況について把握するために、3つの自治体へのヒアリング調査を行った(表1)。1つは全国の重点密集市街地の約34%^{注3)}が存在する東京都内において、最も広く(252ha)重点密集市街地が存在しており、「都市防災」「住市総」の2つの対策事業を活用している「品川区」である。2つ目は「墨田区」である。また、現在事業活用をしておらず、今後については検討中である「別府市」の3つを調査対象とした。2011年7~8月、密集市街地整備における自治体内での事業活用の現状と、今後の展望に関するヒアリング調査を実施した。

これらのヒアリング調査から得た情報を整理することで、行政の密集市街地対策への実態から、現況の密集市街地整備が抱える課題について考察を加える。

4 対象自治体の事業活用の傾向

4-1 事業活用の実態

各自治体により実施されている密集市街地事業の取り組みの実態(表2)から、密集市街地整備の傾向や課題を考察する。

品川区と墨田区では、事業を計画する際にどの地区を整備していくかの優先順位が存在する。いずれも、上位計画「東京都防災都市づくり推進計画」に基づいて整備が進められているためである。しかし、危険度が同じ地区を比較した際に、事業を実施する課だけではどの地区を優先的に整備していくかを定めることはできない。区全体の予算などを総合して考慮されるからである。別府市では、現在、都市防災や住市総は実施されていないが、今後、住民の合意形成の図れる地域から優先して、各事業のサブ事業を活用した整備を進める意向である。

事業項目の自治体側の理解状況に関して、品川区の場合、東京都が準備している密集市街地事業に関して問い合わせることができる窓口を利用し、事業を理解しているとの回答を得た。墨田区では、事業のメニューが豊富なためわかりにくさもあるという意見も出された。別府市では事業が実施されていないが、事業の活用方法等の情報が不足していること、活用の判断が困難であるという回答を得た。

事業活用時に疑問が生じた場合、品川区は東京都や国土交通省、墨田区は国土交通省に問い合わせをしている。しかし、対応した担当者の経験や知識によって、

具体的な提案に至る場合と質問の回答に終始してしまう場合もあるという課題が指摘されていた。別府市の場合、事業に関する主な問い合わせ先は大分県である。事業活用の問い合わせを国土交通省にする場合、都市防災と住市総で担当部局が異なるため、密集市街地対策における調査から整備に至るまでの様々な補助を行うサブ事業の総合的な活用方法の回答を得にくい、といった問題点が挙げられる。

今後の事業活用の予定として、品川区では1地区を除くすべての地区、墨田区では全ての地区で今後も事業活用の予定がある。品川区では荏原北・西五反田地区のみ事業活用の予定がないが、これは事業が終了しているためである。別府市では市街地再開発事業、土地区画整理事業は住民の合意が十分に得られなかったため、事業活用の予定はない。代替策として、住民と自治会などの住民組織というソフト面の整備、住市総の中のサブ事業である老朽建築物等除去、建て替え促進費の補助を用いたハード面の整備を検討している。しかし、事業の継続へ不安があり、事業終了後の対策も視野に入れなければならないことから、事業の活用には至っていないのが現状である。

表2 事業活用の実態

| 対象行政 | 対象地域(地区) | 事業(都市防災、住市総)活用時の、地域の優先順位 | | 「都市防災」「住市総」に関して、事業項目の理解状況 | | 事業活用の疑問点(事業の選定や運用方法)の問い合わせ | | 今後の事業活用の予定 | | |
|-----------|---------------------|--------------------------|---|--|---|----------------------------|---|---|---|---|
| | | 有 | 無 | 詳細 | 詳細 | 有 | 無 | 有 | 無 | |
| 品川区 | 品川区地区 | | | | | | | | | |
| | 荏原北・西五反田 | | | | | | | | | |
| | 戸越・豊町地区 | | | | | | | | | |
| | 滝王子通り地区 | | | | | | | | | |
| | 補助46号線品川 | | | | | | | | | |
| | 戸越公園一帯周辺 | ● | - | 「東京都防災都市づくり推進計画」に基づき、地域危険度の高い地域から優先的に整備 | 「東京都が有している事業項目に関して問い合わせることができる窓口を利用し、事業を理解している。活用は円滑 | ● | | ・新規で事業を活用する場合は東京都に問い合わせ、進捗中或いは活用中であれば国土交通省に問い合わせる場合もある ・対応した担当者によって経験や知識量が異なるため、こちらへの提案までしてくれる場合もあれば、質問への回答のみで終わってしまう場合もある | ● | ・細街路街路拡幅整備率は現在25%程度であり、継続事業として取り組む ・事業終了であるが、国と都の補助金を活用して地区防災道路！拡幅整備のみ継続 ・防災生活圏促進事業エリアを範囲とし、避難経路のネットワークを中心とした持続的ルールの導入を図る。 ・沿道での開発行為などによる狭小敷地のセットバックの困難性は深刻であり、突っ込み道路を有効利用する共同化勉強会の参加を促していく。 ・小山台一丁目地区防災整備計画B地区における避難経路の安全性に向けたルール化の検討が進行中。ルールが住民に採用された場合は、事業を今後とも活用するが、されない場合は事業終了 ・46号線不燃化促進区域における不燃化率70%達成を図る。 ・建物の共同化の取り組みとあわせて避難経路確保のための手法の検討 ・平成24年度公表予定の避難計画人口の拡大を図るため、喚起間への働きかけや不燃化促進の取り組みを更に進める ・街路事業の供用開始が平成26年に延伸され、今後の供用開始を見届け、建て替え相談会や共同化勉強会の開催を地元に働きかけていく。 ・東急大井町線荏原駅前地区において防災整備事業による共同建替えに取り組み。 ・旗の台4丁目において地区計画(街なみ誘導型)の導入を図る。 |
| | 補助26号線その2 | | | | | | | | | |
| | 旗の台・中延 | | | | | | | | | |
| | 二葉三・四丁目 西大井六丁目 | | | | | | | | | |
| | 東中延一・二丁目 中延二・三丁目 | | | | | | | | | |
| 豊町四・五・六丁目 | | | | | | | | | | |
| 墨田区 | 墨田区北部地区 | | | | | | | | | |
| | 墨田区地区 | | | | | | | | | |
| | 水戸街道 | ● | - | 「東京都防災都市づくり推進計画」に基づき、地域危険度の高い地域から優先的に整備 ・整備地区の優先順位は、昭和50年頃作成された再開発方針に記載されている当時の順位付けを反映 ・東京都の総合危険度だけではなく、拠点開発や合意形成など都市計画の側面から総合的に優先順位を判断(危険度が同じ地区を比較した場合) | ・事業のメニューが多岐にわたっているため、把握が困難 ・事業のメニューがあるだけで使い方がわからない事業が多く存在 ・すぐに相談できる場所が存在しないことが問題。 ・担当者の配置換えにより、わからなくなること多い | ● | | ・事業に関する疑問点に関しては、国土交通省の担当に問い合わせ ・国のほうから区へ事業活用を提案される場合も多い | ● | ・「密集市街地緊急リノベーション事業」を活用し「重点不燃化促進区域」を5年間で全ての地区で活用 ・事業実施期間 ・平成14年、国の事業終了 ・目標が達成していない部分は区の助成制度「不燃建築物建築促進助成金交付制度」といった「不燃化助成制度」を活用し事業継続中 ・事業実施期間 ・事業実施期間 ・事業実施期間 ・事業実施期間 ・事業実施期間 ・事業実施期間 |
| | 八広はなみずき通り(補助120号線) | | | | | | | | | |
| | 線々酒通り | | | | | | | | | |
| | 豊通 | | | | | | | | | |
| | 線々酒通り | | | | | | | | | |
| 別府市 | 別府市中心部 | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

4-2 行政内外の組織との連携

品川区では都市防災と住市総の両方を同じ課が担当しているのに対し、墨田区ではそれぞれを担当する課が異なる。そのため、部署間での連携に関しては十分に行われているものの、異なる傾向や課題があることが推察される。

品川区では密集市街地の対策においては、担当部署である防災課で全てに対応するため、他部署との連携はない。しかし、工事や監督は他部署が行う場合がある。墨田区では都市防災と住市総で担当部署が異なるため、担当者間での情報交換は不可欠といえる(表3)。

都市防災と住市総の担当の課が同じ場合と異なる場

表3 行政内の部署間・行政外の住民や組織との連携

| 対象行政 | 担当部署 | 行政内での連携 | | 行政外の連携 | | 行政内の連携 | | | | 行政外の連携 | | | | その他 | | | | | | | |
|------|--|----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 担当部署間の連携 | 担当部署間の連携 | 住民や組織との連携 | 住民や組織との連携 | 担当部署間の連携 | 担当部署間の連携 | 住民や組織との連携 | 住民や組織との連携 | 担当部署間の連携 | 担当部署間の連携 | 住民や組織との連携 | 住民や組織との連携 | | | | | | | | |
| 品川区 | 防災まちづくり事業部 防災課 (平成21年4月より、住環境整備部が防災課に統合) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 墨田区 | 「都市防災」 「住市総」 「都市防災課」 「住市総課」 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 別府市 | 建設部都市政策課 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

表4 情報提供や勉強会の現状

| 対象行政 | 対象地域/地区 | 実施日時/実施内容 | 実施方法 | 対象 | 実施している部署 | その他 | 実施内容 | | | | 実施している部署 | 備考 | |
|------|----------|------------|-------|------|------------------|-----|------|------|------|------|----------|----|---|
| | | | | | | | 実施日時 | 実施内容 | 実施内容 | 実施内容 | | | |
| 品川区 | 品川区全域 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 品川区 | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 荏原北・西五反田 | 防災まちづくり協議会 | 毎月20日 | 1回程度 | 品川区防災まちづくり事業部防災課 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 墨田区 | 墨田区全域 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 別府市 | 別府市中心部 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

合のメリット・デメリットもそれぞれ挙げられている。品川区では都市防災と住市総を担当する課が同じであるため、どの事業を活用するべき等の素早い意思決定が行えること、都市防災・住市総のメニューとサブ事業をどう活用するかの総合的な判断が容易である、ということがメリットとして挙げられる。しかし、意志決定機関がその分少ないため、メニューやサブ事業を審査する機会も減少することから、慎重に事業を審査する必要がある。墨田区では都市防災と住市総を担当する課が異なるため、意志決定されている事業の実施は迅速である、というメリットが挙げられた。しかし、担当事業外のことには対応が難しい等のデメリットが

挙げられる。

密集市街地における行政外の連携に関して、品川区では一地区に大学研究機関との連携がみられた。墨田区では地元の NPO から街づくりに関しての専門的なアドバイスを受けることがある。また、協力してくれる団体を常に探している。別府市では、NPO との連携を図りたいとの考えはあるが、長期的な連携は難しいと考えている。理由としては、密集市街地改変という問題は長期に渡るため、地元住民でないと、長期に渡っての事業計画を維持できないと考えているからである。また、大学、建築士会とも協力しながら整備を進めていきたいとも考えている。

4-3 地域・住民への情報提供

地域住民への情報提供に関して、別府市からは、密集市街地に関しての情報は個人的なそれを多く含むため、情報の開示が困難である。また、局部的な地区の危険性を指摘した場合、地区全体の土地の価値を下げる要因になるのでないかとの懸念があるという意見も挙げられた(表4)。

住民向け勉強会の実施状況として、品川区では7つの地区で住民参加の勉強会が行われている。別府市では昨年度に行われたアンケートを基に、意識の高い地区で来年以降勉強会を定期的に行う方針である。

緊急時に対する計画や対策に関して、品川区では東京都の定める広域での防災スキーム「地域防災計画」は存在するが、地区ごとの細かい防災スキームは存在しない。また、勉強会においても緊急時の対応スキームの必要性は議題には上がっていない。別府市では、2010年1月の火災^{注4}により、火災や災害時の対応スキームが必要であると考えられている。また、別府市では地区ごとの共同温泉を中心としたコミュニティが形成されているため、それを活かした対応スキームの作成が望ましいとの意見もあげられた。

5 事業活用状況から判明する問題点、課題

行政への調査から見てきた密集市街地対策の取り組みでの課題を「事業や制度」「行政の体制」「連携」の観点から整理した(表5)。品川区、墨田区ともに今後も整備が必要な地区は多く存在するが、同じよう危険度の地域を比較した場合に現場の意見だけでは優先順位を決定することができず、予算面や実際の事業評

価など様々な側面から優先順位が決定される。しかし、現況の時点で関係部署の連携は十分に円滑とはいえず、どの自治体も円滑な協働のための組織の必要性を感じていることが明らかになった。

また、同じ都内の区である品川区と墨田区で事業に対する問い合わせの窓口が異なっており、国・都道府県・各自治体の間で明確な窓口が定められておらず、結果として事業の理解度に差が生じていることがわかった。また、多岐にわたる事業メニューを把握できるマニュアル等が存在しないため、それを作成することは、事業の円滑な活用の一助となる可能性がある。

品川区と墨田区では都市防災、住市総の取り扱い体制が異なっており、双方の体制にメリット・デメリットがあると言える。品川区の方が円滑な事業活用が行われているような印象を受けるが、墨田区のような体制でも、関係部署の連携を強めることにより、円滑な事業活用が可能になるといえる。

緊急時における対応スキームづくりはどの自治体も作成していないが、必要性は感じていた。また、対応スキームの作成と住民を通じての勉強会を合わせて行うことが、効率的であるといえる。

表5 事業への取り組み状況から考えられる課題

| 事業や制度に関する課題 |
|--|
| ・事業を扱う現場が感じている優先すべき場所がそのままの整備場所に採択されるかはわからない |
| ・事業のメニューが多岐に渡っているため、把握が困難 |
| ・事業に関する問い合わせの窓口がわかりにくい |
| ・事業に関する問い合わせをした場合、対応者の知識や経験により回答の充実度が異なる |
| ・事業の疑問点などを解決できるような、事業を包括したマニュアルがない |
| ・危険な密集市街地であっても、住民の合意形成が図れない場合は事業を活用した整備が困難 |
| ・細かい地区毎、密集市街地に限定したの緊急時の対応スキームがない |
| 行政の体制に関する課題 |
| ・担当者の配置換えにより、事業に精通した人物が担当部署からいなくなる場合もあるため、引き継ぎ体制の整備が重要 |
| ・部署間での連携のネットワークを充実させることが必要 |
| ・都市防災、住市総を取り扱う課が同じである方が、メニューやサブ事業を総合的に判断できる |
| 連携に関する課題 |
| ・市民への情報公開の必要性はあるが、個人情報との兼ね合いで公開できない情報もある |
| ・NPOなどの外部組織との連携は充実しているとはいえない |
| ・地域での勉強会が充実していない地域でも、定着させる必要がある |

謝辞

本研究を進めるにあたり、品川区まちづくり事業部防災課のみなさま、墨田区都市整備部都市整備課のみなさま、別府市建設部都市政策課のみなさまからの貴重なご意見をいただきましたことを深く感謝し、心より御礼を申し上げます。

【補注】

注1) 建築基準法第42条によって規定されている。都市計画区域、準都市計画区域において、建築物を建てる際に敷地が幅員4m以上の道路に2m以上接していなければならない。

注2) 今後10年以内に最低限の安全性(80戸/ha以上の住宅が密集する一団の市街地であり、不燃領域率40%以上又は木防率2/3未満)を確保することが見込めない、一定の規模要件(1ha以上)を満たす市街地

注3) 「地震時等において大規模な火災の可能性があり、重点的に改善すべき密集市街地について」平成15年7月11日国土交通省より抜粋。全重点密集市街地400地区(7971ha)であり、東京都は2339ha、品川区は252haである。また、安全性を確保するためのさらなる検討が必要な「重点密集市街地」は287地区(4200ha)存在する。

注4) 2010年1月13日夜、別府市光町の密集市街地で火災が発生した。この火災は被災者89名(うち死者1名)、全焼23棟という被害をもたらすなど、街区の半分が全焼するほどの大規模なものとなった。

参考文献

1) 東郷哲史、大和田清隆、姫野由香、佐藤誠治、小林祐司、岩谷直樹(2010)：密集市街地における対策事業活用の傾向と実態

*1 大分大学工学部工学研究科博士前期課程

*2 大分大学工学部福祉環境工学科・教授 博士(工学)

*3 大分大学工学部福祉環境工学科・助教 博士(工学)

*4 大分大学工学部福祉環境工学科 学部長

*1 Graduate Student, Oita Univ.

*2 Vice President, Professor, Oita Univ., Dr.Eng.

*3 Research Associate, Dept. of Architecture, Faculty of Eng, Oita Univ., Dr.Eng

*4 Undergraduate Student, Oita Univ.