

特定非営利活動法人リ・らいふ研究会

2012年度第1回研究会要録

# 「木密不燃化10年プロジェクト」

～背景と展望～

6月25日(月) 18:30～20:45

西新宿 エステック情報ビル 旭化成ファミリーホールにて開催

講師 東京都都市整備局市街地整備部

防災都市づくり課長

青木成昭氏

参加者数 104名



東日本大震災を契機として、東京都は、様々な面で従来の防災対策の修正を迫られた。近い将来発生のおそれのある首都直下地震の被害想定を大幅に見直しするとともに、震災時に甚大な被害が想定される木造住宅密集市街地について、これまでより、防災性向上の取り組みを一段と加速させるべく、本年1月、「木造地域不燃化10年プロジェクト」をスタートさせた。

阪神・淡路大震災直後に策定された「防災都市づくり推進計画」の下で進められてきた木造密集市街地の整備改善の効果は、どのように総括されたのか。

新プロジェクトが何を指すのか。はたして新プロジェクトは、都・区の取り組み30有余年の画期的一ページとなり得るか。

木密地域における最新の施策の詳細と展望とを東京都の防災都市づくり課長にお話しいただき、その後、質疑を行った。

## 講演と質疑の内容

### 高見澤邦郎り・らいふ研究会理事長挨拶

みなさんこんにちは、理事長の高見澤でございます。

り・らいふ研究会は、ご案内のことと思いますが、東京を中心とする密集市街地の再生や防災性の向上を研究・実践するNPOでございます。

本日のような研究会は、まちづくりに携わる方々と私たちとの交流の機会として年に3回ほど開催し、その他シンポジウムなども行っています。

ただし昨年度は、東日本大震災が起きたので、3回の大きなシンポジウムと3回の研究会を、首都圏のことを念頭に置きながらですが、震災中心のテーマで行いました。

今回の研究会は、本来の東京の密集市街地問題に立ち戻った再スタートの研究会です。

本年1月、東京都では本日のテーマにあります「木密地域不燃化10年プロジェクト」の実施方針を発表し、密集市街地対策を強化しようとしています。

本日は、プロジェクトの担当者である東京都都市整備局の青木茂昭防災都市づくり課長においでいただくことができました。

本日は、コンサルタントや実務者の方、あるいは研究者等、幅広い職種の大勢の方にご参加いただいております。青木課長のお話を軸に質疑応答等を加え有意義な研究会にさせていただければ幸いです。

### 青木茂昭東京都都市整備局防災都市づくり課長

東京都都市整備局市街地整備部防災都市づくり課長の青木でございます。本日は、多くの活躍されている専門家の皆さんに、私どものプロジェクトを説明させていただく機会をいただき、大変ありがたく思っております。

本日は、1時間ほど私のほうからプロジェクトの内容についてご説明させていただき、そのあと、会場の皆さんからの質問に答え、あるいはご意見を頂戴して私なりの見解をお話しさせていただきたいと思っております。

では、冊子にしている資料「木密地域不燃化10年プロジェクト～背景と展望～」に沿ってお話したいと思います。展望というのは、私にとってちょっと厳しいところがあります。この点では、私見になってしまいますが、将来にわたっての考え方や見通しについてもお話ししていこうと思っております。



= 以下、本要録添付資料にそって解説 =

## 質疑応答

質問者 A（都下 T 市内自治会災害部長）

私が住んでいる地域は、いわゆる危険地域です。実は、防災の取り組みに関する説明会などで行政の話を知ると、そんなことで安全が確保できるか疑問に思っています。また、地域での最大の課題は、災害に対して危険な住宅を無くしていくことだと思っていますが、実際にやっていることは、防災マップの作成や避難所のマニュアルづくりです。

行政は、実際に災害が起きた時にどのように行動するかが、防災・減災だと思っているようです。私の住んでいる地域などは、大地震が起きたら火の海になる可能性があるため、地域の中に安全な所、例えば「自宅が避難所」のような対策が必要だと思っています。また、住環境の「改善」ではなく「改革」を行うという意識が大事と考えています。

こうしたことで、最近、「自治会内で防災会議」などを行っていますが、正直参加者は少ない状況です。住民の危険度の認識があまりに低いのが問題だと思っています。

青木氏

まず、災害が起きた時にどうするかについてしか対策を取ろうとしてないとのこと指摘でした。

自治体ごとに「地域防災計画」を作成して、発災時の対応を検討していますが、このことについてもおろそかにしていいとは思っていません。

ただ、東京は、関東大震災や東京大空襲の例をあげるまでもなく、「燃えたら怖い」まちです。私どもまちづくりを担当する都市整備局としては、発災時に出火確率を 0 にすることは困難と考えていますので、もし出火しても燃えない住宅の整備、隣の住宅に燃え広がらないよう不燃化のまちづくりを推進していきたいと思っています。

最後に、住民自体が危険度の認識が低く防災まちづくり対策が進まないとのこと指摘でしたが、さきほどご説明しましたように、私どもとしては「地域密着型集会」の実施など住民の危機意識の醸成に努めてきたつもりですが、これまでは、神戸の被災経験者いわゆる「語り部」の方からの一方通行の集会でしたので盛り上がりに欠けた面もあったかも知れません。今後は、「地域密着型集会」を継続しながら、「ワークショップ」などの採用で、住民と行政との相互通行とか車座での意見交換とか、住民の防災意識の醸成のためにいろいろ工夫をしていきたいと考えております。

質問者 B（国立大学教授）

コア事業の強制力について気になりました。誰が誰にどのように強制するのか。私権に対する強制力には公益性の裏づけがあるべきだと思いますが、その辺についてもう少し詳しく説明していただけませんか。街路に面した地権者と裏宅地の地権者の共同化が想定されているように思われるが、そうした場合の強制力の根拠についてどう考えているのかおたずねします。

青木氏 その点については舌足らずだったかもしれません。コア事業というのは、0.5ha 以上の面積での強制力を伴った事業を想定しています。面的な整備手法の適用、例えば防災街区整備事業等や市街地再開発事業を視野に入れていきます。原理的には権利変換

ですので、収用法の対象にはなりません、収用法が準用できるものです。自力更新ができない方の建物更新をどうするか。まち全体の安全性の向上という公益に協力していただけない方に対する強制力を行使するという考え方と理解していただきたいと思います。

質問者B お気持ちについては分かりました(笑)。一団の0.5ha程度の地域での事業ということでは理解できるのですが、街路に面した建物とその裏の建物との共同化について、表の地権者には大きな私権の制限が生じ、裏の地権者には大きなプラスがあるので、このプラス分を表の地権者に移転するようなことを考えられているのか、その辺のことをお聞きしたいと思います。

青木氏 現在、表宅地と裏宅地の権利関係を調整する仕組みは、現在ありません。区レベルでどうしても必要だということで条例を制定してども実行されるということがあり得るかも知れませんが、正直申しまして、私どもはそこまでは考えておりません。

コア事業というものは、あくまで既存のインパクトのある面的整備手法の適用で不燃化をしかけて欲しいと思っています。

先生が指摘されている表と裏の権利関係でいえば、現在でも再開発等で応分の調整が行われていますので、そのことと同様に考えており、新たな対策は考えておりません。

質問C (設計事務所代表)

私の住んでいる地域の建物の大半は違反建築物です。ですから建て替えると半分から8割の容積になるので建て替えができず、「リフォーム」が一般的です。道路斜線がネックになっているので、毎年、区に対し道路斜線の緩和等の要望をしているのですが、一向に考えてくれません。なんとか建て替え促進ができるように考えていただきたいのですが。

青木氏 違反建築物については、区の建築指導でご苦労されているようです。一方、少しでも耐震化を進めるために、違法建築物であっても耐震補強に補助金を出すとしている区もあります。このあたりは、区のご判断ですので、私の立場ではなんとも申しあげかねます。

斜線制限については、資料の7ページにあるように、街並み誘導型地区計画を導入して緩和を行っている事例もあります。このことについても区の判断ですが、私どもとしては事例として紹介していきたいと思っています。

「新たな防火規制」については、規制が厳しくなれば建て替えコスト増につながり、建物更新が阻害されるという意見もありましたが、ある区の調査によればほとんど影響していないとの報告を得ています。

質問D (フリー) 墨田区では雨水を地下にためる有効利用している。洪水対策にもなり、すべての開発行為に対して義務付けしています。現時点で23万区民の自治体で23万5千トン程度貯水していて、区民一人当たり100リットルにもなっています。区民にとっても水道料の節減につながっています。私は、こうした取組みは、日々の生活の中で防災、防火を日々考えていくということになり、ひいては被災時の復興が早くなるのではないかと考えています。

このようなことを、都の防災まちづくりのなかでも、不燃化等とセットでルールをつくるようなことを考えていくというようなことはできないものでしょうか。

青木氏 私の立場ではどのようにお応えできるか、難しい点もあります。墨田区の雨水貯留の実態を詳しく知らないのですが、日常生活に密着した取組みは継続するので、防災まちづくりに欠かせないのではないかとのご意見だと思います。

私ども都市整備局の責務としては、燃えないまちにしようということで建物の不燃化を進めようとしているのですが、家を建て替えるということは一生に一度というような出来事です。ですから、建て替えることを念頭に、日常的継続的に防災を意識していくということにはなりません。このため、防災まちづくり活動ではなにができるのか、ハード面だけでなくソフト面についても考えていくべきだと思います。

都においても、最近、水道局と消防庁で協定を結び、密集市街地の袋小路の奥にある「排水栓」からスタンドパイプというものを利用して、消防車が来なくても地域の方が消火に水道水を利用できるということになりました。

私どもとしては、こうした研究会等でいただいたご意見を関係部局に伝えて、都全体で防災まちづくりに役立てていきたいと思っています。

質問E（建築設計）住宅の耐震化やリフォームの仕事をしています。木密地域は、高齢者が多く住んでいて、高齢化はもっと進展するのですが、平成37年に不燃化70%を実現した時に、まちはどのように魅力的になっているか、そこに住む人はどのように安心安全に生活しているか、そうしたビジョンのようなものをお聞かせいただけないでしょうか。

青木氏 私ども都市整備局全体としては、「都市づくりビジョン」等やその他のまちづくり計画書をご報告しているつもりです。密集市街地では燃えない街にしようというのが大前提ですが、防災学の先生のご講演を聞いた際に、「防災もまちづくりなのか防災だけのまちづくりを考えるのかは住民が考えるべき」と言われました。私は、「防災だけのまちづくり」ではなく、しかるべきビジョンのもとに行われる「防災も含んでいるまちづくり」であるべきと考えています。

そのうえで、どのようなまちを目指すかは、私の立場で申し上げる事柄ではなく、無味乾燥なお話になったことはご容赦いただきたいと思っています。

質問F 佐藤 これからの10年で3地区の実施ということですが、そのことと他の地区との時系列的な関係のご説明をお願いします。私としては、3地区ではなく全地区同時に進行させたらどうかと思います。

今1点は、近い将来民間事業者の参画を求めるということで、当面都市再生機構等との連携を考えられているようですが、防災まちづくりが喫緊の課題であるのだから、民間事業者の活用を急ぐべきではないですか。

青木 10年間3地区だけということではなく、3地区は、今年度の先行実施ということです。いわばプロットタイプであり、3地区の事業を通じて、色々区からもご提案いただき私どもも勉強して、24年度以降、本格的実施するための試行的事業です。24年度以降、各区で予算やマンパワーの用意ができれば、都としては、要件に合致して

いる限り何地区でも全面的に支援していきたいと考えています。

民間事業者の活用の件ですが、私どももディベロッパーさんなどにご意見を伺っています。比較的厳しいご意見は、再開発等を手掛ける大手ディベロッパーさんで、密集市街地のような時間がかかり高度利用できず採算合わない地区については、参画は難しいという考えのようです。一方、マンションディベロッパーやハウスメーカーの開発部門は、事業実施前の調整等は営業のうちで、3階建てでも建物所有者から応分の経費をいただけるというふうに、前向きな考え方もあります。こうした様々なご意見を参考に、民間事業者さんが参画可能なビジネスモデルができれば、積極的に提案していこうと思っています。

また、最近、NPOや役所OBなどの起こした会社等が事業参画を求めています。これら方々と我々とのコネクションをどう作り上げるのか、このように専門識見を持って比較的自由に活動されている方々に活躍の場を考えることも私どもの仕事のひとつと思っています。

質問G（コンサルタント） 住民は現状でも危険はないからこのままでいいと思っているので、不燃化に向かうモチベーションを高めるための議論はありましたか。また、税金というのは非常に有効なツールと思うので、老朽木造住宅には固定資産税や都市計画税の重化するとか、火災保険料等を高額にするとか、逆に、不燃化すれば軽減するとか、そうした施策の検討はありませんでしたか。

青木氏 モチベーションを高めるという点では、先ほどお話ししましたように地域密着型集会所をどんどんやっていって双方向のコミュニケーションの中でワークショップなどにつなげていければいいと思っています。税については、特別区の区域内は固定資産税及び都市計画税が都税になっていますので、不燃化した場合一定期間減免する等ができないか、主税部局と協議をしています。

税の重化については、「税のあり方検討会」の中で、専門家の方からの提案があったようです。税の実務の立場で検討してくれるといいのですが、まちづくりの実務職員としての私からは、税の重化なんかはととても怖くて（笑）なんとも申し上げられません。

質問H（大学教授） 木密地域の権利関係は複雑でその調整は極めて困難です。今回は権利関係の整理については、なにか新しい手立てを検討されていますか。

青木氏 正直な話として、直接現場で仕事をしていない都としてはあまりよくわかっていません。したがって、区などの知恵・アイデアをお待ちしているところです。これまでに提案された具体的課題として、密集市街地は地積調査が遅れているので、それを速やかに行う必要があると区の担当者から聞いています。この点については、費用助成やマンパワーの援助何ができるのか検討していきたいと考えています。権利関係の調整にあたっては、当事者間では難しいので第三者である専門家が調整を行うしかありません。結局、人を説得するのは人でしかなく、現状ではあまり知恵がないところです。

理事長 青木課長には率直なお話をいただきありがとうございました。資料説明だけにとどまらず、色々とお見解を述べていただき、また、多様な職種の方から多方面にわたるご質問、ご意見を、有意義な研究会になったと思います。青木課長はじめ参加者みなさん

に感謝いたします。