

特定非営利活動法人り・らいふ研究会

2012年度第1回研究会資料

2012.06.25

木密地域不燃化 10年プロジェクト
～背景と展望～

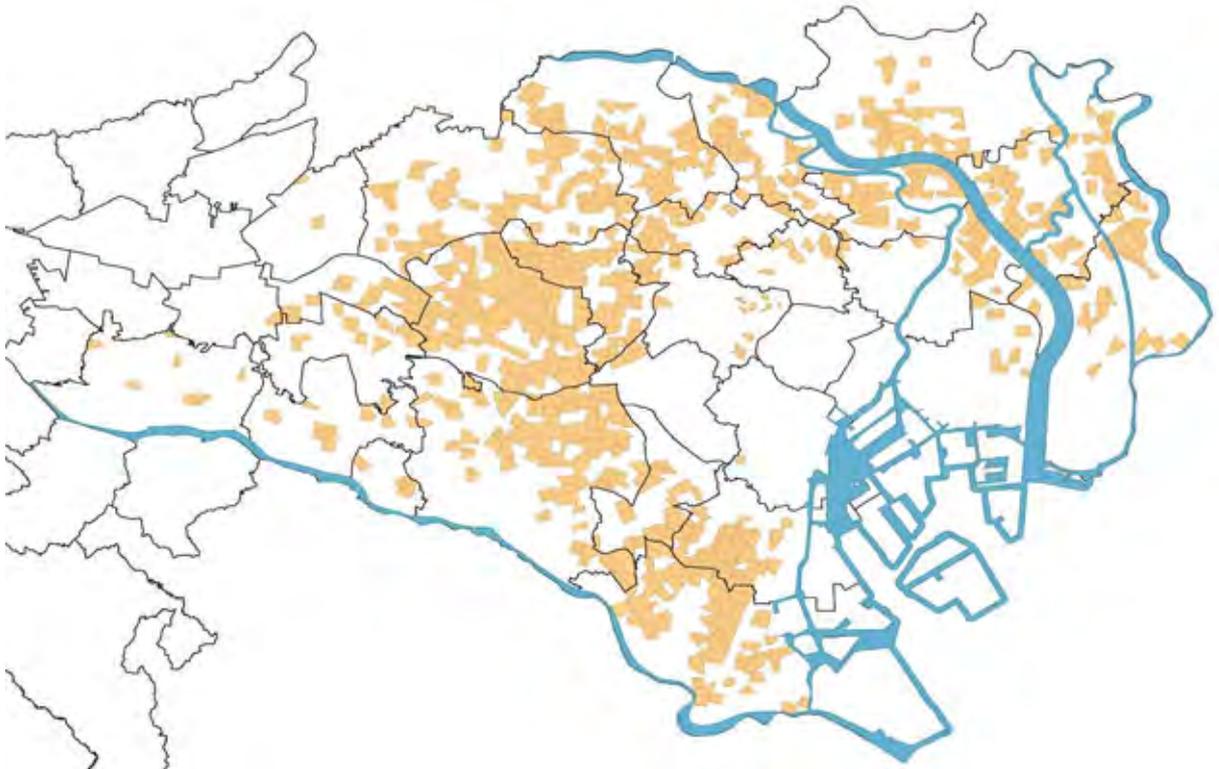
東京都 都市整備局 市街地整備部

1. 木造住宅密集地域の現状

○ 「木造住宅密集地域」とは？（防災都市づくり推進計画における定義）

- ・ 木造建築物棟数率 70%以上
- ・ 老朽木造建築物棟数率 30%以上
- ・ 住宅戸数密度 55 世帯/ヘクタール以上
- ・ 不燃領域率 60%未満

⇒ 山手線の外側、環状7号線の周辺に約 16,000 ヘクタール



○ 木造住宅密集地域の形成

都心部 東京大空襲でほぼ焼失 ⇒ 戦災復興により道路拡幅や区画整理を実施

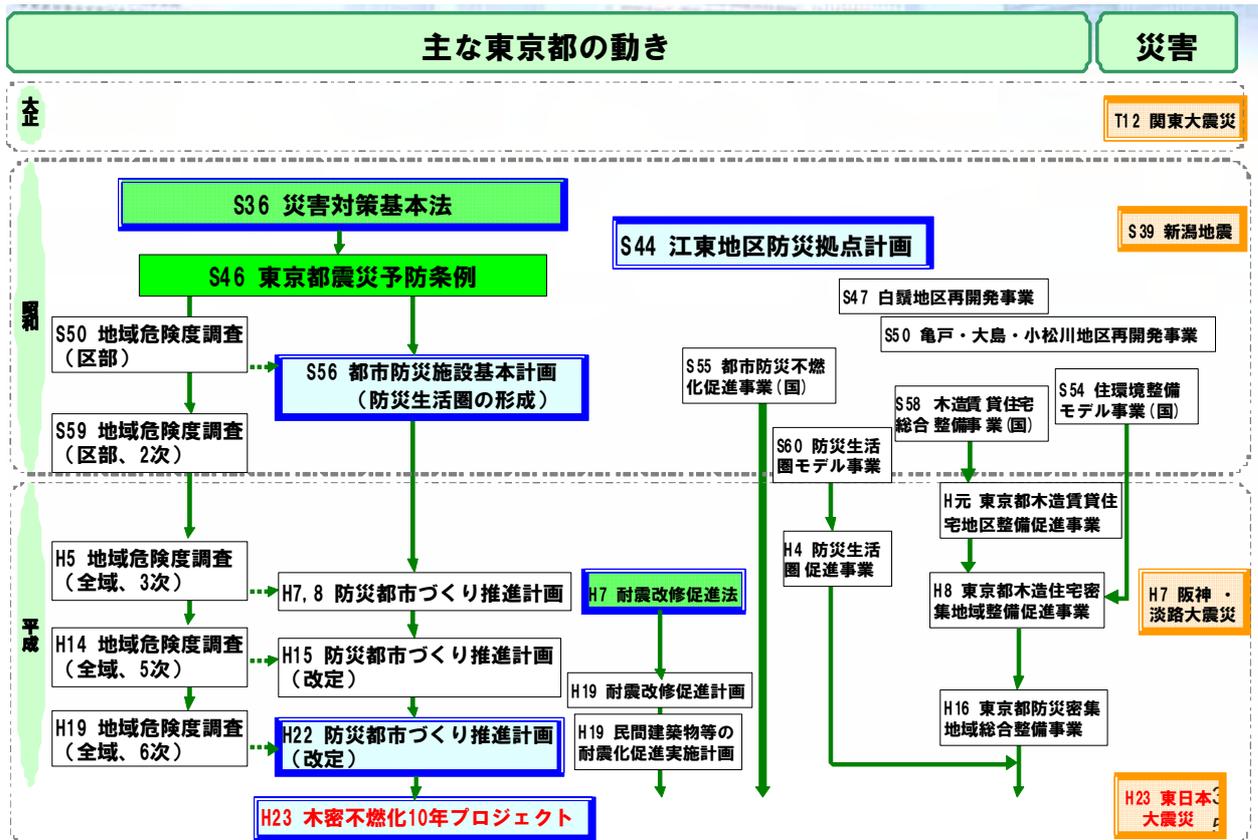
周辺部 一部を除き焼け残った ⇒ 基盤整備がなされないまま大量の人口が流入

○ 木造住宅密集地域の課題

- ・ 道路や公園等の都市基盤が不十分 = 行政による「まちづくり」が必要
- ・ 老朽化した木造建築物が多い = いわゆる「新耐震」以前は倒壊の危険性大
- ・ 高齢化の急速な進展 = 建替え意欲の低下・資金借り入れが困難
- ・ 敷地狭小、接道不良等 = 建築基準法に適合しないため建替えできない
- ・ 権利関係が複雑 = 底地⇔借地関係などのもつれから合意形成が困難

2. 防災都市づくり推進計画

○ 東京都の震災対策



○ 「防災都市づくり推進計画」の経緯

- ・ 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成7年度に策定
「より効果的、集中的に防災都市づくりを推進」
- ・ 平成15年度改定 「整備地域」の絞り込みと「重点整備地域」の設定
- ・ 平成21年度改定 不燃化の目標引き上げと耐震化施策との連携

○ 目的

- ・ 東京都震災対策条例第13条に基づき定め、災害に強い東京の実現を目指す
- ・ 震災の予防、被害の拡大防止の観点から諸施策を推進

○ 対象区域

- ・ 23区7市（緊急輸送道路は都内全路線を対象）

○ 構成と計画期間

- ・ 基本方針 2009年度 ～ 2025年度（17年間）
- ・ 整備プログラム 2009年度 ～ 2015年度（7年間）

○ 基本的な考え方

- 延焼遮断帯の形成及び緊急輸送道路の機能確保

→ 延焼遮断帯の整備、緊急輸送道路沿道の建築物の耐震化

【整備目標】

骨格防災軸の形成率 95% (2015 (平成 27) 年度)

重点整備地域内の延焼遮断帯の形成率 65% (2015 (平成 27) 年度)

道路閉そくを起こすおそれのある建築物の耐震化率 100% (2015 (平成 27) 年度)

- 安全な市街地の形成

→ 地域の状況に応じた市街地の不燃化、建築物の耐震性の向上

【整備目標】

整備地域及び重点整備地域の不燃領域率 70% (2025 (平成 37) 年度)

重点整備地域については、2015 (平成 27) 年度までに 65%*を達成 *各地域の加重平均

- 避難場所の確保

→ 避難場所の確保と安全性の向上、地区内残留地区の増進

【整備目標】

区部における避難有効面積が不足する避難場所及び避難距離が3km以上となる

避難圏域の解消 (2015 (平成 27) 年度)

<参考> 不燃領域率

昭和 58 年の建設省 (現国土交通省) 総合技術開発プロジェクト「都市防火対策手法」をもとに、東京都の検討結果を加味して算定方法を定めている

※ 国や他の道府県とは算定方法が異なる

$$\text{不燃領域率} = \text{空地率} + (1 - \text{空地率} / 100) \times \text{不燃化率} (\%)$$

$$\text{空地率} : \{(S+R)/T\} \times 100\%$$

S : 短辺又は直径 10m 以上、かつ 100 m² 以上の空地

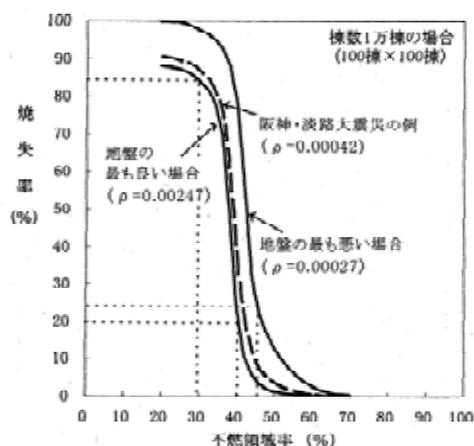
R : 幅員 6m 以上の道路面積

T : 対象市街地面積

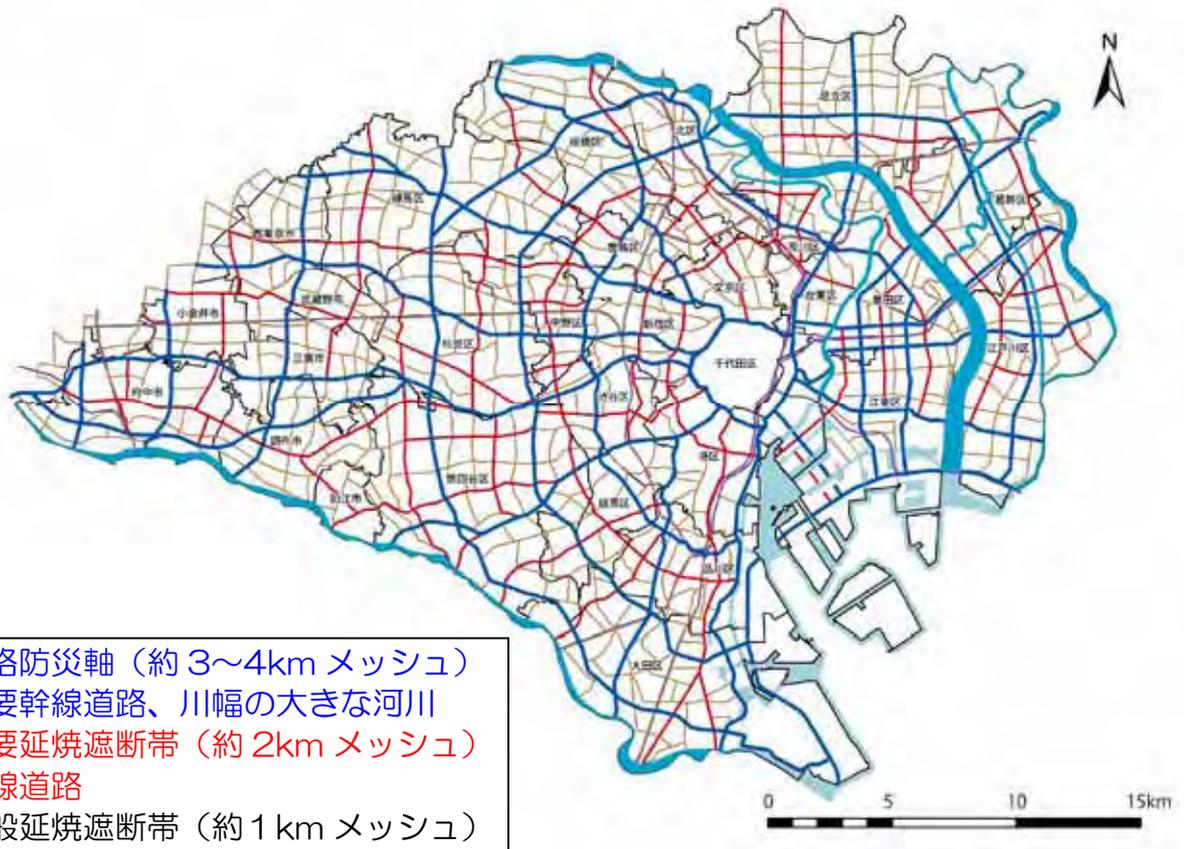
$$\text{不燃化率} : (B/A) \times 100\%$$

B : 耐火建築物面積 + 準耐火建築物面積 × 0.8

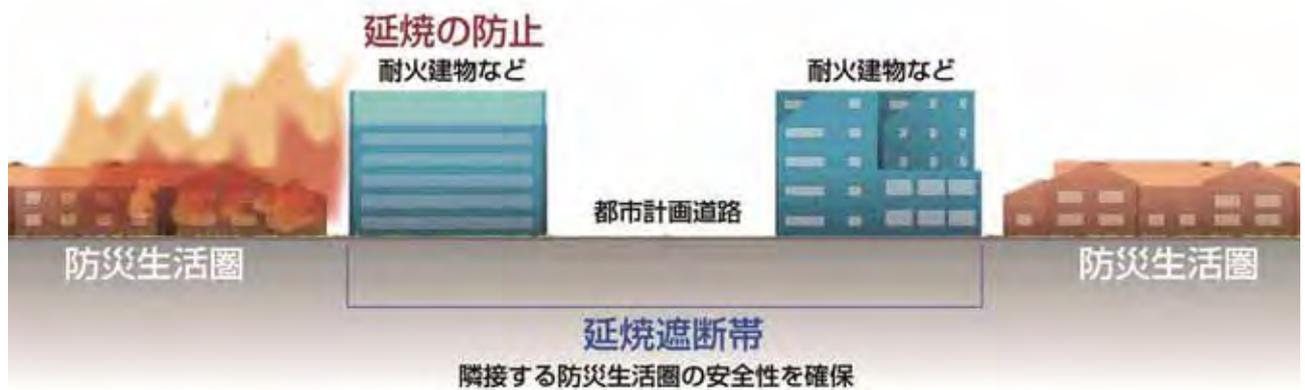
A : 全建築物面積



○ 延焼遮断帯の設定

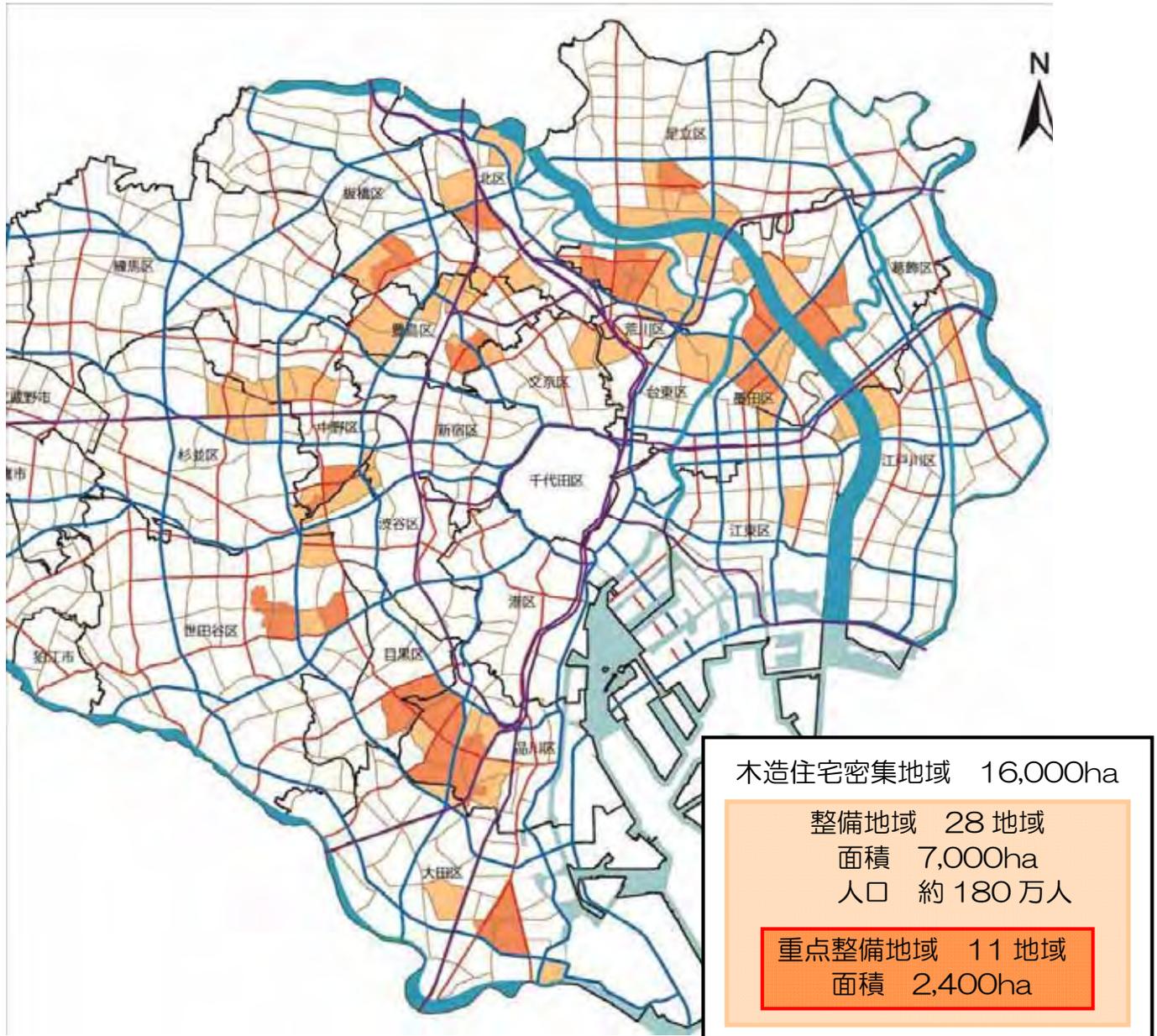


- 骨格防災軸（約 3~4km メッシュ）
主要幹線道路、川幅の大きな河川
- 主要延焼遮断帯（約 2km メッシュ）
幹線道路
- 一般延焼遮断帯（約 1 km メッシュ）
上記以外の道路・河川など



- 延焼遮断帯判定基準
 - 道路幅員 27m以上
 - 道路幅員 24m以上 27m未満 かつ 沿道の不燃化率 40%以上
 - 道路幅員 16m以上 24m未満 かつ 沿道の不燃化率 60%以上
 - 道路幅員 11m以上 16m未満 かつ 沿道の不燃化率 80%以上
 - のいずれかに相当する路線 （鉄道、河川についても道路の基準と同様）

○ 整備地域・重点整備地域の指定



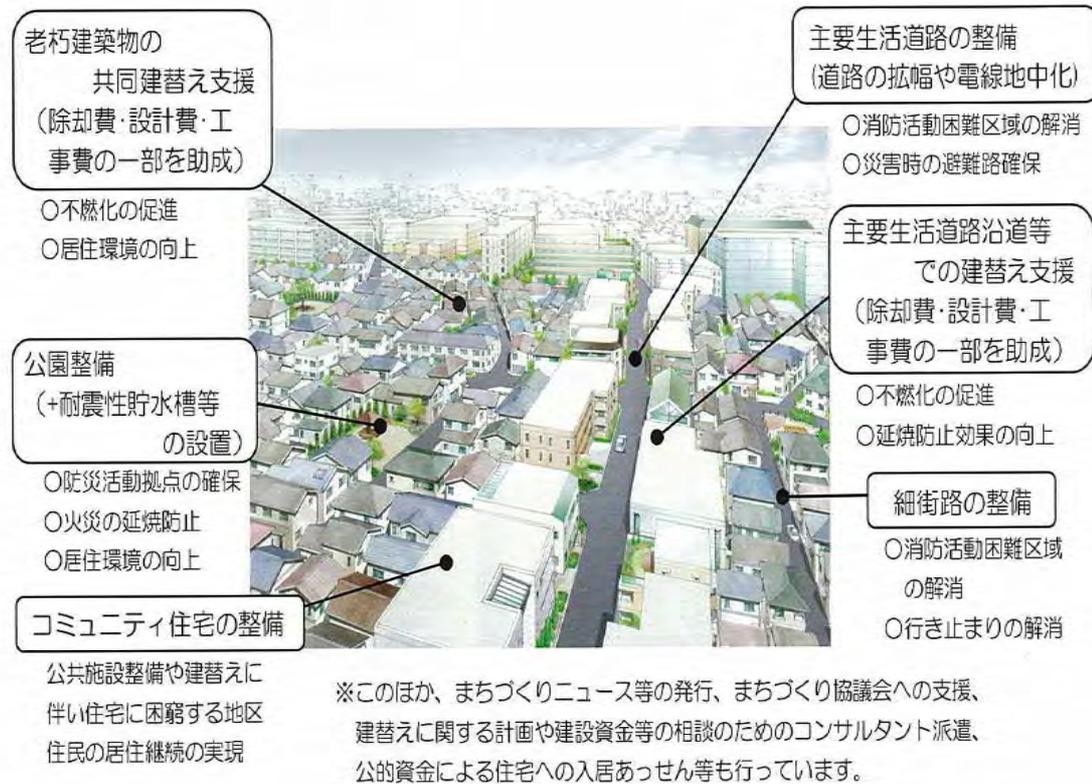
- 整備地域
建物倒壊危険度及び火災危険度が「5」で、老朽木造建物棟数率が45%以上の町丁目を**含む**、平均不燃領域率が60%未満である区域
→ 防災都市づくりに係る施策を展開する区域
- 重点整備地域
整備地域のうち、道路拡幅や公園整備などの基盤整備型事業を重点化して展開することにより、波及効果が期待できる地域

3. 防災都市づくりのための具体的な施策

○ 木造住宅密集地域整備事業（住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型））

- ・ 老朽建築物等の建替促進と道路・公園の整備 ⇒ 防災性の向上と居住環境の整備
- ・ 事業主体：区市町村

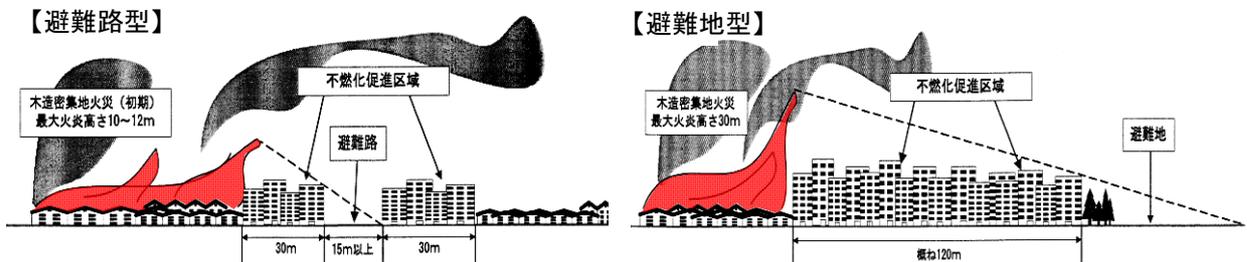
※ 建替促進費（助成）は原則として共同住宅の建替えや共同化する場合に限定



○ 都市防災不燃化促進事業

- ・ 延焼遮断帯を形成する都市計画道路の沿道や、避難場所等の周囲の建物が対象
- ・ 不燃建築物の建築費、仮住居費の一部を建築主に助成

※ 個人住宅の建替えも対象となるが、事業の対象区域は限定的



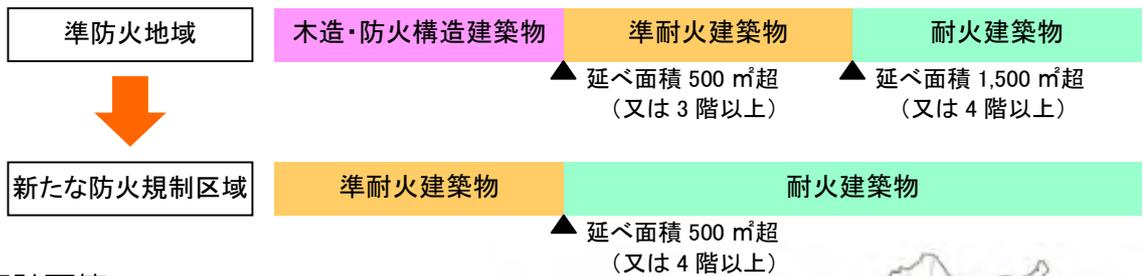
○ 防災街区整備事業

- 「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」に基づく
権利変換方式による土地・建物の共同化



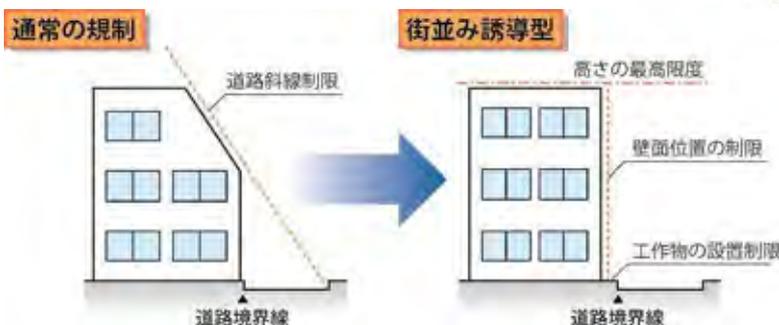
○ 東京都建築安全条例に基づく新たな防火規制

- 対象区域：準防火地域内で、区長の意見を聞いて知事が指定する区域
- 内容：全ての建築物は準耐火建築物以上、延べ面積 500 m²超は耐火建築物
- 指定面積：3,140ha（整備地域内は 2,070ha）平成 24 年 1 月現在



○ 地区計画等

- 防災街区整備地区計画
建築物の構造に関する防火上必要な制限や敷地の最低限度等を定め、防災性の向上を図る
- 街並み誘導型地区計画
地区の特性に応じて独自の制限と緩和を定め、土地の合理的な利用を図る（下図参照）



4. 木密地域不燃化 10年プロジェクト

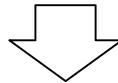
(1) 背景と必要性

- 地震発生時に大規模火災が想定される木密地域が広範に分布
 - ・ 「防災都市づくり推進計画」を策定し、整備地域を定め、延焼遮断帯となる道路の整備や建物の不燃化・耐震化を促進

整備地域（約 7,000ha）における状況

- ・ 不燃領域率 56%（平成 18 年度）
- ・ 都市計画道路の整備率 おおむね 5 割（平成 22 年度）

- 住民の高齢化や権利関係の複雑さなどから、木密地域の改善が進みにくい状況



首都直下地震の切迫性や東日本大震災の発生を踏まえ、
木密地域の改善を一段と加速することが必要

(2) 基本的な考え方

- 10年間の重点的・集中的な取組により、
木密地域を燃え広がらない・燃えないまちにする

10年後の目標

整備地域において

- ・ 市街地の不燃化により延焼による焼失ゼロ（不燃領域率 70%）を実現
- ・ 延焼遮断帯となる主要な都市計画道路を 100%整備

取組の方向

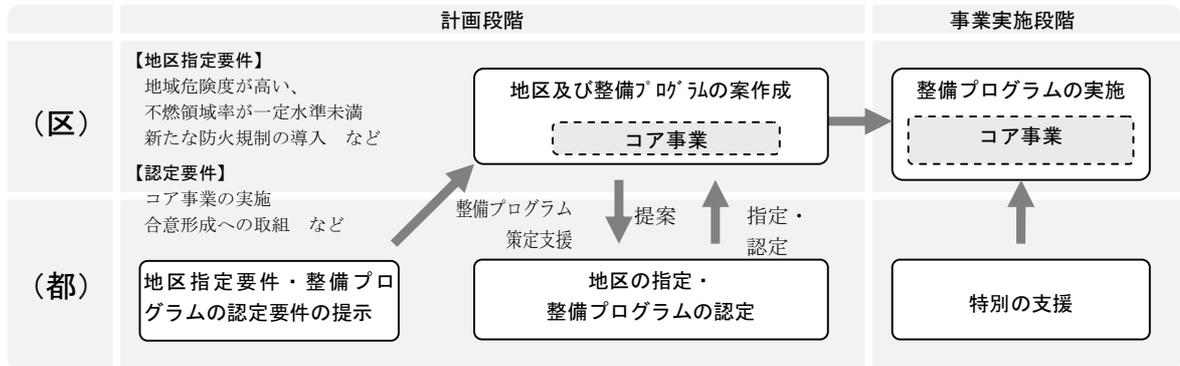
- 区と連携した市街地の不燃化の促進
 - ・ 新たな防火規制の対象区域を大幅に拡大（整備地域には原則導入）
 - ・ 従来よりも踏み込んだ取組を行う区に対して、特別の支援を行う新たな制度（不燃化特区）を構築・推進
- 延焼遮断帯を形成する主要な都市計画道路の整備の推進
 - ・ 路線を指定して、関係権利者の生活再建等のための特別の支援を行う新たな制度（特定整備路線）を構築し、都施行の都市計画道路の整備を加速
- 地域における防災まちづくりの気運醸成

重ね合わせにより、
より高い効果を発現

(3) 具体的な施策

■ 不燃化特区制度の創設

- 整備地域の中で、特に**重点的・集中的に改善を図るべき地区を指定**し、都と区が連携して不燃化を強力に推進
- **区からの提案**を受け、都が地区指定、整備プログラム認定、期間・地域を限定し特別の支援を実施



○ コア事業

- 不燃化事業を進める核となり、波及効果が期待できる事業
- 強制力のある手法の活用が基本
- おおむね 0.5ha 以上を想定
- 区主導で実施することが基本

○ 特別の支援

- 地域の状況に応じ、従来より手厚い支援を実施
- (特別の支援メニューの例)
 - 不燃化助成の上乗せ
 - 都税の減免措置
 - 種地としての都有地の提供
 - 事業執行体制確保のための支援

など

【スケジュール】

- 平成 24 年度 制度構築 (区取組や意見、先行実施取組を踏まえ構築)
- 平成 25 年度以降 本格実施 (地区の募集、地区指定・整備プログラムの認定については、25年度中に実施)

■ 不燃化特区制度の先行実施

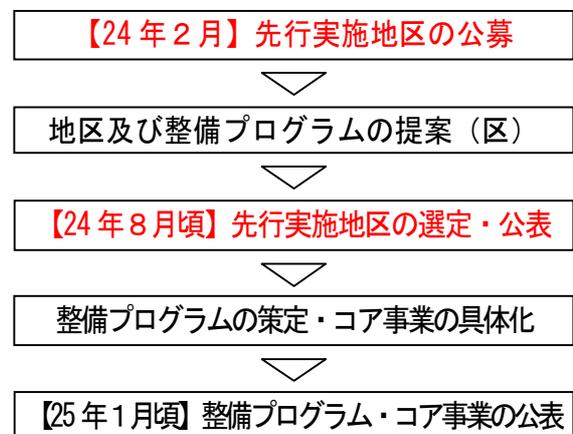
○ 目的

- より有効に機能する制度の構築
- 先例を示し、他地区の不燃化を促進

○ 先行実施地区について

- **3 地区程度**を予定
- 1 地区おおむね 20ha 規模を目安
- 特別の支援メニューは、区の提案を踏まえ、区と協議しながら具体化
- 特に以下の支援を実施
 - 整備プログラム作成支援 (共同調査)
 - コア事業の実施に対する特別支援

○ 実施プロセス



■ 特定整備路線の整備

- 整備地域内の延焼遮断帯を形成する主要な都市計画道路を対象に特定整備路線を指定
- 特定整備路線にかかる地権者等に対して、生活再建等のための特別の支援を実施（検討中のメニュー例）
 所有地・都営住宅等の活用、沿道の用途地域・容積率の変更時期の前倒し 等
- 平成 24 年度 対象区間の公表、制度構築
- 平成 25 年度以降 順次、特定整備路線の指定、事業実施

■ 木密地域の住民への働きかけ等

- 地域密着型の集会を実施
- 効果的かつ実効性ある不燃化の取組を進める推進組織の充実・強化
- 最新の「東京危険度マップ」の活用、個別相談等の住民への情報提供等を実施

(4) プロジェクトに対する反響

- コア事業の「強制力のある手法」の意図するところは？
 - 「収用権の行使」は主目的ではない
 - 接道不良宅地における建替えなど、自力更新が不可能な権利者を救済するため、共同化（防災街区整備事業など）を促す手段としての「強制力」
 - 行政実務者に対するメッセージ
- コア事業の「おおむね 0.5ha」は広すぎる！
 - 検討の初期段階では、都施行の区画整理事業などを想定してコア事業を検討
→ 都施行の都市計画事業として、0.5ha は最小規模
 - 木密地域において 0.5ha の面整備が現実的でないことは承知していたが、不燃化特区 20ha に対する波及効果を謳うと、これ以上小規模には・・・
⇒ 区の実務者に対しては、0.5ha にこだわることの無いよう説明

(5) 「先行実施地区」の受け止め方

- 先行実施地区の趣旨
 - 現場を持たない都として、制度構築にあたっては区の協力が不可欠
 - 区の提案をもとに、ある地区における「整備プログラム」を実際に作りこむ作業を通じて、不燃化特区の制度設計を行う
- あたかも区の意欲を測るかのごとき様相
 - 「3 地区程度」が区長を刺激？ 「我こそは！」
 - 選ばれることで地元「区の頑張り」を示すことができる

5. 今後の展開

○ 「ムーブメント」を持続させる

- 先行実施地区に選定しない地区のフォロー
先行実施地区の選定は、提案の優劣を測るものではない！
- 住民の危機意識
「地域密着型集会」の継続 「語りべ」からの一方通行から、「相互通行」へ
- 平成 25 年度以降の「本格実施」にむけた気運の醸成
区や地元住民が取り組みやすい制度への作り込み
コア事業など、徒にハードルを上げることは逆効果かも・・・

○ 多様な主体の参画

- 様々なニーズへの対応
「まちづくり」の専門家だけでは解決できない課題
→ カウンセラー、ファイナンシャルプランナー等の派遣
- 行政職員の限界
区の組織は小さい 都の応援も以前に比べると・・・
→ 当面は都市再生機構や財団法人の活躍に期待
近い将来、民間事業者が参画できるように！

○ 不燃領域率 70%の達成は可能か？

- 過去の実績から推測
平成 8 年：48.9% → 平成 18 年：56.2% ∴ 0.73pt/年
⇒ 平成 18 年→平成 32 年：14 年間 ∴ 10.2pt = **66.4%**
これまでどおりの取組では目標の達成は不可能！
- ある「不燃化特区」(20ha) のケース
不燃領域率 56.2% → 不燃領域：20ha×56.2%=11.24ha
不燃領域率を 70%にするためには、2.76ha の不燃化が必要
コア事業による不燃化 0.5ha
残り 2.26ha に対する取組
戸数密度を 60 戸/ha とすると、136 戸分の不燃化
年間 13 戸以上の不燃化建替え ⇒ この数字をどう評価するか？