

■東京都「防災都市づくり推進計画」の系譜と第4次改訂

リ・らいふ研究会理事長 中林一樹 明治大学大学院特任教授 【30分】

- *東京オリンピックに向けて、木造密集地域の改善が課題となってきている。
- *東京での防災計画は、1971年震災予防条例から始まった。
- *危険度の高い地区を防災生活圏と位置付け、墨田区一寺言問地区、足立区関原地区、品川区・目黒区林試の森公園周辺地区で防災生活圏モデル整備を進めた。
- *モデル事業を整備促進事業に一般化して、各区で1箇所は実施しようということになったが、阪神・淡路大震災が発生した。
- *密集市街地は多摩にも拡大していたため23区に8市を加えて、防災生活圏整備から「防災都市づくり推進計画」として、1997年から推進することになった。第1次から始まり今回の第4次の改訂があり、不燃化10年プロジェクトも包含して、現在に至っている。



■「防災都市づくり推進計画の改訂」～木密地域の改善とその先を見越したまちづくりについて～

講師 谷内加寿子 東京都防災都市づくり課長 【60分】

- *都では、「防災都市づくり推進計画」に基づき、①延焼遮断帯の形成②整備地域等の改善③緊急輸送道路の機能確保④避難場所等の確保の主に4つの施策を柱に取り組んでいる。
- *延焼遮断帯のうち、骨格防災軸は94%形成されており100%形成を目指し、主要・一般延焼遮断帯の形成に向け、特定整備路線の整備を含め積極的に取り組んでいる。
- *緊急輸送道路のうち、耐震診断を義務化した特定緊急輸送道路沿道の建築物は、診断実施率が9割を超え、耐震化に繋げるよう働きかけを強化している。
- *避難場所は、現在197箇所指定、今後は安全性や利便性の向上にも取り組んでいく必要がある。
- *整備地域（甚大な被害が想定される木密地域）は今回6,900ha、前回より100ha分が減少した。
- *「木密地域不燃化10年プロジェクト」は、東日本大震災後、何が何でも木密地域の改善を加速しなくてはならないとの認識の下、不燃化特区と特定整備路線の整備に取り組むこととした。
- *不燃化特区では、既存制度の対象外だった戸建ての建替え助成、除却助成の充実のほか、固定資産税等の減免など資金面の支援や戸別訪問への補助など区の人的支援も行っている。
- *特定整備路線は、整備地域内の重要な延焼遮断帯の都道の整備に向け、住民の理解と協力を得られるよう粘り強く働きかけを続け、32年度全線整備を目標に取り組んでいる。
- *「防災都市づくり推進計画」の改定のポイントの一つ目、不燃化特区と特定整備路線の整備を



施策として改めて本計画に位置付けた。

- * 改定のポイントの二つ目、整備地域の不燃化の更なる加速に向けた取組として、不燃化特区の取組に加え、新たにアンコでの緊急車両の通行や避難に資する生活道路（防災生活道路）の整備に力を入れ、道路拡幅と併せて沿道の建替えを促進する施策を位置付けた。
- * 区との協議を重ね、区と共に 28 全整備地域で防災生活道路の計画を位置付け、道路の整備費、補償費等の支援や沿道建物の建替え工事費の助成制度を新たに立ち上げた。
- * 不燃化特区の助成や税の減免と合わせると約 500 万円近い支援となり、建替えに繋げていきたい。
- * 地域特性により、建蔽率や道路斜線緩和で建替促進と道路空間確保に取り組んでいる地域もある。
- * 防災街区整備事業もいくつかの地区で取組が進んでおり、65 歳以上の世帯の割合が 4 割のケースもあり、高齢者世帯の不燃化を進める方策の一つとしても共同化が有効であることを認識した。
- * 住宅金融支援機構と区と連携し、若手職員を中心にリバースモーゲージのわかりやすいパンフレットを作成し、制度の周知と高齢者世帯の建替えや二世帯化建替えの働きかけに繋げていきたい。
- * 改定のポイントの三つ目、木密地域を未然に防止する取組として、整備地域外においても、敷地面積の最低限度や新防火地域の設定を働きかけ、負の遺産を作らない取組も位置付けた。
- * 整備地域外において、地区計画策定の取組を支援する補助制度の立ち上げや新防火地域を指定できるような制度の見直しを行ったところ、今年度からいくつかの区市で取組が進められている。
- * 都では、2040 年代の東京の目指すべき都市像についても検討している。今後は、少子高齢・人口減少社会、国際的な都市間競争の激化、技術の進化など社会状況を踏まえ、東京の各地域の資源をいかし多様な魅力を持つことで、世界の人々が交流し活力ある都市とする必要がある。
- * 木密地域においては、防災プラスαとして、都心に近い立地や資源（路地や軒先の緑、横丁、下町の暮らし・コミュニティ等）をいかし付加価値を創出し、個性あるまちづくりを行う必要があり、担い手の確保や仕掛け（柔軟な環境整備、地域ルール等）の導入等も必要ではと考えている。

■「防災都市づくり推進計画の改訂」に対するコメント

り・らいふ研究会理事 市古太郎 首都大学東京准教授 【20 分】

- * ニューオーリーonzでの密集再生に取り組んでいるオルシャンズキー先生らを東池袋と多摩ニュータウンに案内したら、東池袋に魅力を感じていた。
- * 東京の防災は、古くは水害対策で造られた墨田区白髭団地があるが、側になる強固な建物の内側に広がっている木密地域の改善の必要性が浮き彫りになった。
- * この 20 年間くらいの密集改善の動きを見てきたが、道づくりに特化し過ぎていないか疑問がある。
- * 小広場を作るだけではせっかく逃げた人も輻射熱で焼け死ぬ事もあり、防災力は向上しない。ハードとソフトのミックスが必要と感じている。
- * 今羽田地区が非常に面白い。漁協、作業所、商店など生業があり、平日昼間に人が地元にいる。サードプレイスに人が集まり、将棋などをさしている。
- * また、子どもが道路に軽石で絵を描いたりしている。
- * これからの木密は、防災生活道路をとっかかりにしながら、家、町並みまで、総合的に考えていけると良い。



■ディスカッション・質疑応答

質問：防災生活道路の沿道建物の不燃化助成は、国費の充当はあるのか。また、その対象となる条件は、道路からどのくらいの範囲でしょうか。

谷内：国の都市防事業において、防災街区整備地区計画を策定した地区では沿道不燃化助成に国費が入りますが、今回都では32年度の目標達成に向け区ですぐ取組を開始できよう、防災街区整備地区計画の代わりに防災都市づくり推進計画に位置付けた「防災生活道路」の沿道建物が対象となるよう要件を緩和しました。敷地が防災生活道路に接すれば対象になります。

質問：今後の都市づくりや防災の観点から積極的に空き家対策に取り組むべきと思いますがどう考えていますか。

谷内：不燃化特区では、老朽建物の除却費はほぼ全額補助し、5年間は固定資産税等を減免する取組により、老朽空き家の除却が進んでいます。これまでは、老朽住宅を除却すると固定資産税が高くなるため、除却が進みにくい面があったが、まずは除却し、5年の減免期間中に土地の活用・処分方針を整理していると聞いています。また、老朽化していない空き家は、一般的活用方策として福祉的活用、地域利用などに向け各部署で検討しています。

市古：まちづくりと固定資産税の部分に踏み込んだところが、今回のすごいところだと思います。：空き家対策については、これまでも実現してきました。ストック活用として、成功している例、上手くいっていない例もあります。向島博覧会での例や谷中芸工館など成功例もありますのでヒントにしなが、もっと進んでいくと良いと思います。

質問：東京都は財政基盤が豊富で踏み込んだ助成ができていると思うが批判等はなかったか、どのような考え方で行っているのでしょうか。踏み込んだ助成により地元の合意形成がうまくいったと考えているか。密集市街地の改善のため高額な税金を投資し将来固定資産税などの税金で回収しようと考えているのか、又は改善後も税金アップを抑制しようと考えているのか。

谷内：私有財産への補助はいかがかとの意見については、木密地域の改善は、首都東京を安全な都市とするために不可欠で、不燃化建替えへの助成は公共性の観点から必要との認識の下、行っています。手厚い助成だけで不燃化が進むとは考えてないが、500万円近い金額は、家族で建替えを考えるきっかけにはなっていると思います。建替え助成実績も当初は10数件だったのが3年目では500件となっています。道路付け、借地権、高齢化など個別の課題に寄り添い地道に取り組んでいきます。まちの改善後の税金の考え方については、道路等が整備され安全になることで土地の資産価値は上がり税収に繋がると思います。不燃化特区では建替え後5年間は固定資産税等を減免し激変緩和措置も講じながら、不燃化促進に取り組んでいます。

市古：東京都の方からこれだけボールを投げてもらっているのも、地元の市や区はかなりやりやすくなったのではないかと思います。改訂冊子は以前の2倍の厚さになっている事からも、支援の手厚さは感じ取る事ができます。

質問：まちづくりは行政の力よりもコミュニティが大切と思っていますが、これまでの事例からどのようにかんがえていますか。

谷内：過去の地震では、地域の方が救出したことにより多くの方が助かった話などを聞き、コミュニティの力が重要と考えます。日頃の地域での防災訓練との連携も重要で、現在、総合防災部や地元区などとともに、防災都市づくりと地域の防災訓練などが連携するような取組にも力を入れており、地元の方の協力も得ながら取り組んでいきたいと考えています。

市古：合意形成については、本日参加者に若い人がたくさんいます。これには希望が持てると思います。もっともっとプランナーにお金が回る、仕事が回るような仕組みを考える必要があります。

質問：2040年以降さらに人口減少・高齢化が進んでいきます。もっと先の視点を踏まえたまちづくりを展開していかなければならないと思いますがどう考えていますか。

谷内：都としては、まずは2040年に向けたまちづくりあり方を考えながら、もちろんその先を見据える事も重要ですので、2040年までの取り組みの成果をある段階で評価しながらその先も検討していくことになると思います。



質問：木密地域こそ緑が必要と考えている。情緒的な緑というだけではなく、延焼の遅延など防災上効果のある緑をもっと評価すべきと考えます。

谷内：木密地域の安全性を高める上で、防災上効果のある延焼を遅延させる緑は重要と考えおり、避難場所の安全性向上など今後の防災都市づくりを考えていく中で防火植栽についても検討していきたいと考えています。

質問：30年ほど前から密集事業を実施している中、防災生活道路整備事業等とは何が違うのでしょうか。また、30年ほど事業を実施してきてもあまり向上しない感覚ですが、不燃化特区の10年の期間設定では、とても無理だと思うがどう考えているのか。また、建築基準法の集団規定の緩和などについてはどうお考えですか。

谷内：整備地域で密集事業実施区域は概ね4割。密集事業は道路に加え公園も整備する有効な事業だが、事業主体の区には財政的にハードルが高い実状もある。32年度の目標に向け、短い区間だけでも道路整備しようという区取組も支援できるよう、防災生活道路の事業を立ち上げました。木密の改善には長期間必要と認識していますが、期限をきりとにかく改善を進めようとの考えで10年の設定となっています。木密の改善を進める上で、基準法43条但し書きも含めいろんなメニューを用意し取組を進めることが重要と考えます。

市古：10年という時間を区切った点については、これによるメリットもあると思います。緊急輸送道路の耐震化については、時限があり進んだ面があると思います。

■まとめ 中林理事長

不燃化10年プロジェクトとして不燃化特区と併せて進めている延焼遮断帯としての特定整備路線については、「まち壊し」批判がある場所もあるが、大地震時の市街地大火に対する備えとして必要な事であり、単に道路整備だけでなく街を整備するきっかけにもなり、そこに住む人々がふれ合う空間ができ、コミュニティを再生することが大切である。

それには少子高齢化という脆弱な社会へと変化していく中で、まちの活気をどのように取り戻すか、高齢者も子どもも含めた家族の繋がりから地域の繋がりへと発展していくソフト対策が、きっかけであるハード対策より大事になっていく。

道路等のハード整備+αのまちづくりが必要で、今、ポスト「10年プロジェクト」の疑問を抱くのではなく、平成32年までにとにかくやりきる気構えが大切と考えている。このことが災害を未然に防ぐカンフル剤になり、まち再生のかぎとなる。

道・広場・家、まちを形成している空間すべてを結びつけるコーディネーターが重要で、話題に出た「緑」は人をつなげる重要なファクターになりうる。東京都も都市整備局だけではなくセクションを越えて柔軟に考えていく必要があると思われる。