

密集市街地改善のための多様な主体・手法の連携に向けて～荒川二・四・七丁目地区～

独立行政法人都市再生機構(UR) 密集市街地整備部 中山裕子

1. はじめに

東京都は、東京の最大の弱点である、木密地域の改善を一段と加速するため、平成23年度から木密地域不燃化10年プロジェクトで、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ことを目標としている。特に重点的・集中的に改善を図るべき地区を不燃化特区として指定し、都と区が連携して不燃化を強力に推進している。また、市街地の延焼を遮断し、避難や救援活動の空間ともなる、防災上効果の高い都市計画道路を特定整備路線として28区間指定し、平成32年度までに都が100%整備を目指している。

UR都市機構(以下「UR」という。)においては以前より、国の防災政策と連動し、都市の防災性の向上と密集市街地の改善について積極的に取り組んでおり、様々な手法の実績を重ねてきた。不燃化特区においても、都や区と協力しながら不燃化を推し進めており、様々な手法のうちから、地区に応じて手法を複数選択し組み合わせた、総合的取組を展開している。

木密地域不燃化10年プロジェクトスタートから5年が過ぎ、これからの5年、各地区でさらなる不燃化を推し進めるには、多様な手法の組合せのみならず、関係者間の相互連携が求められる。不燃化特区の荒川二・四・七丁目地区では、荒川区が主体となった防災まちづくりに、東京都の特定整備路線やURの総合的取組が加わり、協力して不燃化を推進している。

本稿では、URの複数の手法を紹介した上で、複数主体が連携する例として、荒川二・四・七丁目地区を取り上げ、関係者間の連携の視点から整理し、密集市街地改善のための多様な主体・手法の連携の可能性を論じる。

2. URの密集市街地整備における手法



図1: 23区の密集市街地におけるURの取り組み状況(H28.4.1時点)

URでは、密集市街地の改善について様々な手法で地区に応じた取組を行っている。

- ① コーディネート：協議会運営支援、規制誘導手法検討、共同化支援等、まちづくりの取組を支援。地方公共団体の事業支援や、URの事業手法による課題解決策も含め、総合的に支援する。
- ② 主要生活道路整備：道路拡幅に伴う権利者折衝支援を地方公共団体から受託して実施する。
- ③ 防災公園街区整備事業：工場跡地等の用地を取得し、公園管理者である地方公共団体に代わり防災公園を周辺市街地と一体的に整備する。
- ④ 従前居住者用賃貸住宅：地方公共団体からの要請を受けて、密集市街地の改善にあたり移転を余儀なくされる借家人等の受け皿となる賃貸住宅を建設し管理する。
- ⑤ 木密エリア不燃化促進事業：木密エリア内の土地を機動的に取得する。取得した土地の交換分合等による不燃化代替促進、代替地提供により道路整備等を促進するといった効果をねらいとしている。
- ⑥ 防災性の高い拠点の整備：まとまった土地を取得し、住宅や施設等の居住環境整備に併せて道路や広場等を整備する。
- ⑦ 防災街区整備事業、⑧ 土地区画整理事業、⑨ 市街地再開発事業等：法定事業により、複雑な権利関係を整理し、共同化等による不燃化や道路整備・空地整備を行って防災性の向上を実現する。

3. 荒川二・四・七丁目地区の概要

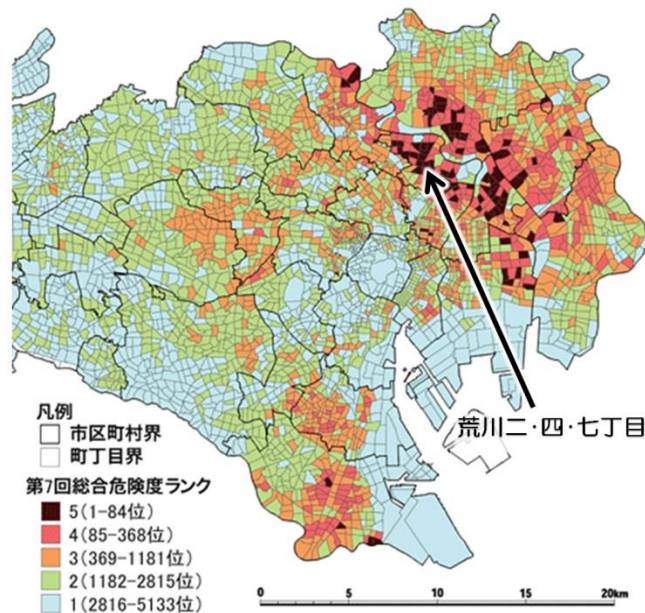


図2：東京都地震に関する地域危険度測定調査(第7回)総合危険度ランクと荒川二・四・七丁目地区(東京都HP掲載の図に追記)



写真1：荒川二・四・七丁目地区航空写真(平成26年度撮影)

荒川二・四・七丁目地区は東京メトロ千代田線町屋駅周辺から南に広がる 48.5ha の不燃化特区である。大正後期から昭和初期にかけての急速な市街化により、木造住宅と工場の混在する密集市街地が形成され、戦災で焼け残った場所も多かった関係で、基盤整備が不十分なまま、建物は更新が進まず老朽化が進んだ状態で、今日に至っている。



写真2：地区内の細街路の様子

東京都の調査による地震に関する地域危険度¹では、ランク 4、5 に当てはまる危険エリアとなっている。地区内の建物約 2,400 棟のうち、築 30 年以上の木造建物は 40.2% を占める(H 27 時点)。更新が進まない主な要因は、高齢化、経済的負担、狭小敷地や未接道等が挙げられ、空き家も散見される。

しかし、地元の木密地域としての危険度自覚と防災意識は比較的高い。戸建て住宅の軒先での防火バケツの常備や、地元組織による防災活動等も行われている。

まちづくりでは、老朽木造建築物の建替えによる耐震化・不燃化と、道路拡幅や空地確保が急務とされている。荒川区ではこれまで、新防火規制や、道路・公園整備等の密集事業に取り組んできた。さらに平成 25 年には不燃化特区の先行実施地区として指定され、平成 32 年度までに地区内の不燃領域率(東京都方式)を 58.4%(H23 末)から 70%に引き上げることなどを目標に、建物更新及び不燃化を推進している。

4. 荒川二・四・七丁目地区の不燃化推進における各主体の役割と相互連携

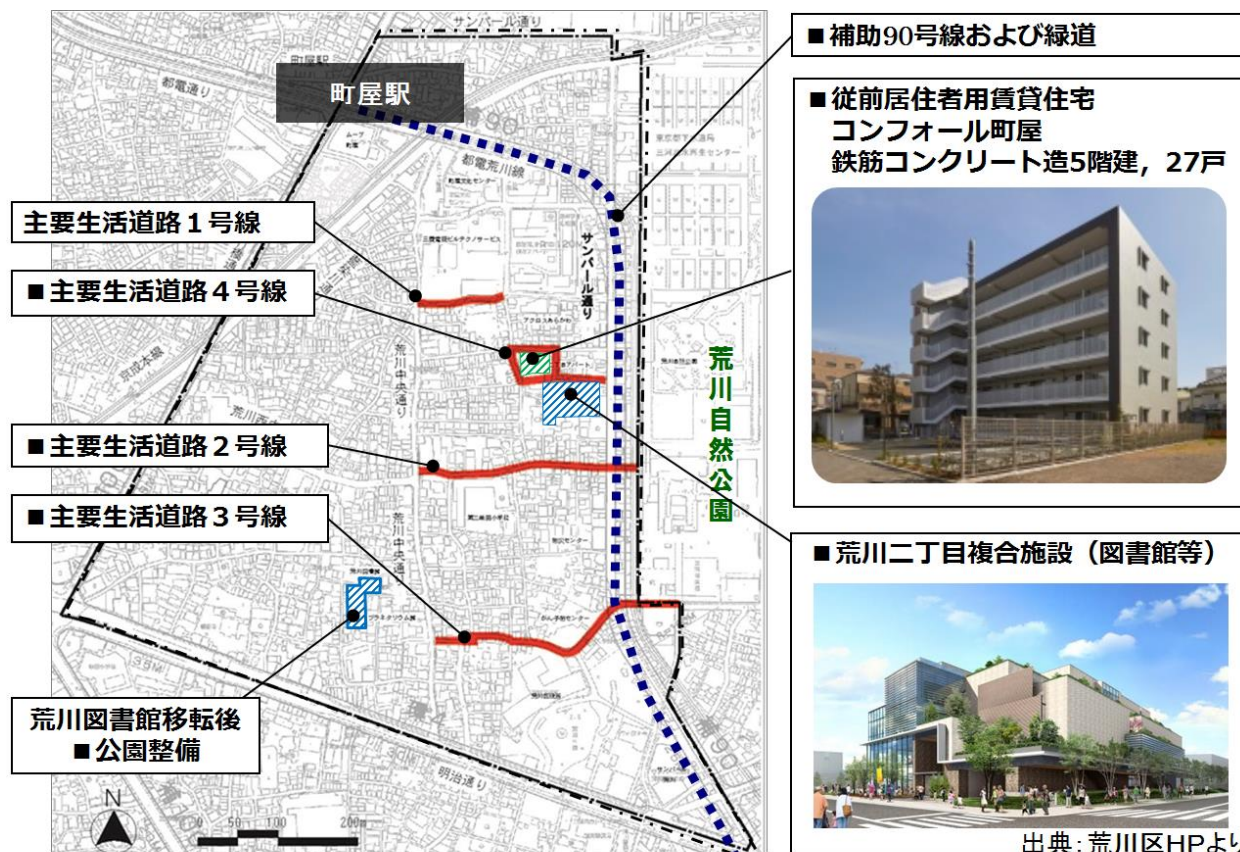


図3: 荒川二・四・七丁目地区の各事業の位置 ■印は不燃化特区の整備プログラムに含まれる取組

荒川二・四・七丁目地区における、不燃化推進の主な取組と、東京都、荒川区、UR、地元の連携状況について述べる。

(1) 主要生活道路の拡幅整備

荒川区が、主要生活道路を6mへ拡幅整備する。補助 90 号線と沿道の延焼遮断帯形成と併せ、地区の東側にある広域避難場所「荒川自然公園一帯」への避難経路を確保することを目的とする。平成 28 年 8 月現在、1号線は整備済み、2、3、4号線は整備中である。

＜連携＞URが、受託して権利者折衝等を支援しているほか、木密エリア不燃化促進事業を活用した残地の買い取りや代替地提供、従前居住者用賃貸住宅との連携により、整備を促進している。

(2) 複合施設の整備

荒川区が、工場跡地を取得し、新図書館を含む複合施設を整備している。土地の一部は4号線道路整備、防災広場や代替地としても活用。旧図書館敷地は移転後に公園として整備する。

(3) 従前居住者用賃貸住宅(H27.3 竣工)

＜連携＞URが、荒川区の要請のもと、土地を取得し、従前居住者用賃貸住宅を建設した。荒川区の密集事業の進捗に併せ、移転が必要となる住宅困窮者の受け皿として、必要な戸数分を荒川区が借り上げ、住宅困窮者に提供している。残り戸数は定期借家のUR賃貸住宅として活用している。住宅困窮者への提供については、今後も事業進捗に併せ、UR と荒川区との間で情報交換を密にしながら調整していく。

(4) 老朽木造建築物の除却推進

荒川区では H26 年から「危険老朽建築物の除却費助成」(100%助成)、「危険老朽木造住宅の寄付除却」(荒川区による除却)の制度を設けており、H27 年までで地区内 17 件の除却実績を上げている。

＜連携＞地区内の空き家対策については、荒川区と UR で協力して、戸別に意向を確認し、荒川区の除却の制度や UR の木密エリア不燃化促進事業による土地取得のメニューも選択肢として示し、働きかけている。

(5) 公園等整備

荒川区は、不燃化促進に資する適切な土地の取得や事業の残地等を活用し、公園や広場を整備している。

＜連携＞移転予定の荒川図書館の跡地を活用し、公園の整備を行う。公園計画は、地元の防災まちづくりの会を中心とした住民参加型で進めている。公園整備を通じてまちの環境改善を図りたいとして、検討を始めている。

(6) 都市計画道路補助 90 号線の整備(特定整備路線)

東京都は、地区内の特定整備路線補助 90 号線(荒川)において、延長 1,120m の区間にわたって、現況 11m(一部現道なし)の幅員を 25m に拡幅整備する。

＜連携＞東京都の道路整備に連動させ、荒川区は、沿道の不燃化建替えを推進するほか、補助 90 号線と都電荒川線の間の 5～7m の帯状の残地を緑道として整備する。

＜連携＞区間に含まれる宅地のうちの多くが転出となり、地区内移転の希望も予想されることから、事業推進のため UR の木密エリア不燃化促進用地を代替地として提供するべく、実施に向けた調整をしている。また、一部、緑道とならない箇所については UR による残地買取りも考えられる。

＜連携＞補助 90 号線整備においては、東京都から、用地買収を東京都道路整備保全公社が受託、生活再建支援を㈱URリンケージが受託しており、地元の個別状況に対応しながら実務に関わっている。それぞれが役割を担って進める中、事業主体の東京都、受託者の東京都道路整備保全公社と㈱URリンケージ、そして同じエリアの事業主体である荒川区及び UR が、定期的に情報交換し、互いの事業推進や課題解決に向けて協働する連絡調整会議を開催している。現在は代替地活用や緑道整備等での連携方策について調整中である。

(7) その他の不燃化特区の取組

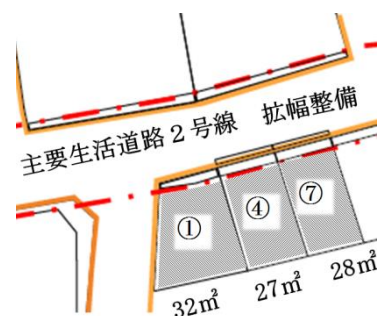
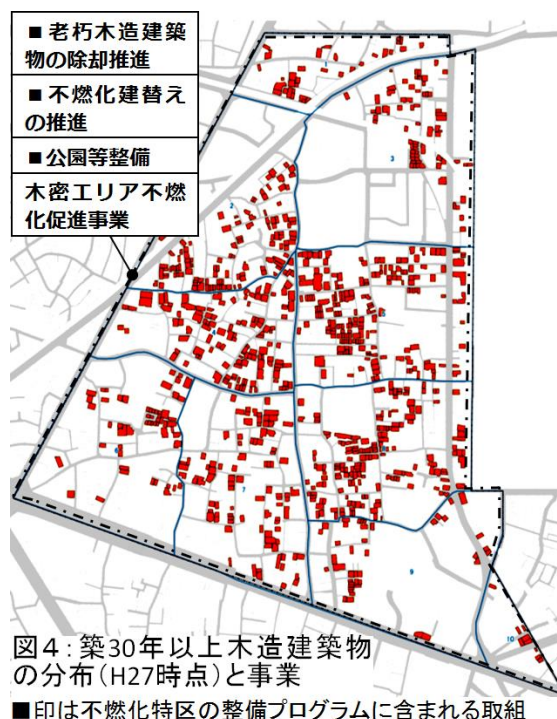
荒川区では、その他、不燃化建替えの助成、建築相談ステーション設置等による不燃化建替え推進、また、新防火規制により準耐火以上、地区計画により最低敷地規模 60 m²等の規制誘導も行っている。

(8) 木密エリア不燃化促進事業(UR)

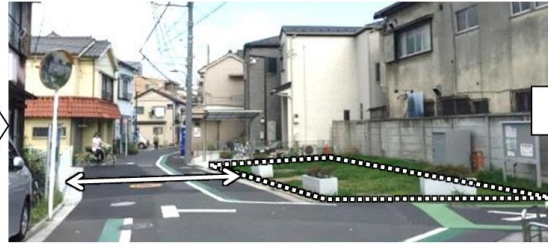
＜連携＞UR は、荒川区や東京都の道路整備及び老朽建築物除却において、移転・売却を希望する者からの土地取得と、地区内移転を希望する者への代替地提供の両面から事業推進に寄与する。

図5に示す①④⑦号地は、道路拡幅整備に併せて狭小敷地を取得した例である。道路整備を推進し、また敷地を統合することで、地区計画の最低敷地規模 60 m²を超える土地となった。このほか、危険老朽建築物の除却を推進しながらの土地取得も進めている。

取得を進めると同時に、現在地区内で保有中の5ヶ所(H28.8 時点)の用地については、代替地等としての活用を考えている。



主要生活道路拡幅【区】 不燃化促進用地【UR】暫定公共利用



この先、代替地等として活用予定

写真3: 木密エリア不燃化促進事業と道路拡幅事業の従前従後写真

＜連携＞URの保有期間中は、荒川区が公共的に暫定利用することとして、地元の防災まちづくりの会にて使用ルールを策定している。

(9) 防災まちづくり活動(地元)

荒川二・四・七丁目地区内には 19 の町会がある。平成 17 年度に、町会間を繋ぐ防災まちづくりの会が発足し、定期的協議会を開催し、講演会、体験・見学会、ワークショップ等を行っている。

＜連携＞荒川区とURが運営支援をしており、防災まちづくりに向けた公と民を繋ぐ情報共有と協働の窓口機能にもなっている。



写真4: 防災まちづくりの会 協議会の様子

5. まとめ

表1: 荒川二・四・七丁目地区の主な取組と各主体の関わり

主な取組	東京都の関わり	荒川区の関わり	URの関わり	地元の関わり
■ 主要生活道路整備	・ 制度拡充 ・ 税制優遇 ・ 補助等の支援	● 用地取得、道路整備、管理 ・ 従前居住者用賃貸住宅へ借家人受入れにより促進	・ 折衝支援（受託） ・ 残地取得 ・ 代替地提供	
■ 複合施設整備		● 用地取得、施設整備、管理 ● 併せて主要生活道路4号線、防災広場、代替地整備		
■ 従前居住者用賃貸住宅		● 必要戸数を区がURから借り上げ、従前居住者用住宅として使用	● 用地取得、建設、管理 - 残り住戸をUR賃貸住宅として経営	・ 高齢者見守り
■ 老朽建築物の除却促進		● 除却助成制度、建物寄付除却制度 ・ 空き家調査訪問等 ・ 従前居住者用賃貸住宅へ借家人受入れにより促進	・ 調査訪問等支援（受託） ・ 希望者から土地取得 ・ 代替地提供	・ 空き家や危険建物等の地元情報
■ 公園等整備		● 用地取得や区有地活用（図書館跡）、公園整備、管理 ● 90号線沿い緑道の整備、管理	・ 公園計画ワークショップの支援（受託）	・ 住民参加ワークショップ
■ 補助90号線整備	● 用地取得（委託）、生活再建支援(委託)、道路整備、管理	・ 整備に合わせた不燃化建替え推進	・ 残地取得 ・ 代替地提供	
木密エリア不燃化促進事業	取得	・ 90号線の地権者へ制度紹介	● 希望者からの土地取得（各事業の促進）	
	活用	・ 暫定管理・公共利用	● 代替地提供（各事業促進） - 敷地の交換分合等（検討）	・ 暫定公共利用のルール作り
防災まちづくり活動		・ 運営支援 ・ 地元との情報共有チャネル	・ 運営支援（受託） ・ 地元との情報共有チャネル	● 協議会活動（防災まちづくりの会）

※ここで挙げた関わりは、意向や条件が整ったときに可能なものを示している。

■ 印は不燃化特区の整備プログラムに含まれる取組、● は各取組の中心項目であり、主体者として関わっていることを示す。

荒川二・四・七丁目地区の主な取組と各主体の関わりを表1に整理した。それぞれの取組に対し、複数の関係者が、各々の取組や立場を活用してサポートしていることがわかる。特に、URの従前居住者用賃貸住宅や木密エリア不燃化促進事業においては、公共事業の促進に寄与することが大きな目的でもあり、他主体との連携を前提としている。総合的視点による他主体との横断的なコーディネートにより、目標達成に向けてまちづくりを進めることがURの大きな役割の一つでもある。

多様な主体・手法の連携の視点で評価すると、荒川二・四・七丁目地区では、公的主体間で様々な手法の連携を実践していると言える。複数の関係者が、互いの調整にとどまらず、不燃化という共通の目標を向いて協力する流れがある。不燃化特区という、これまでにない公的で具体的な目標が示されたことが、この流れを生んでいると言える。

公と民の連携の視点では、地元の関わりとして、荒川二・四・七防災まちづくりの会が、公と民の定期的な情報共有の場となり、協働体制の下地となっている。荒川二・四・七丁目においては、もともと地域の防災意識が高いこともあるが、地道な活動の積み重ねにより、まちづくり組織を十年以上継続していることは貴重である。地域レジリエンスの向上のためにはコミュニティ形成が重要である²と言われるが、災害時、共助のためだけでなく、自治体がまちづくりの話をできるチャンネル(経路)の存在としても重要である。

6. さいごに

不動産価値向上のみを原動力とするまちづくりの時代は終わりつつある。荒川区は荒川区民総幸福度(GAH)という独自の総合的指標³を持っているが、老朽化住宅建替えの動機づけにおいても、安全への投資という一面だけでは弱く、暮らしやすさ、健康、生き甲斐等、生活の総合的な期待感が鍵となる。これらを動かすには、従来のまちづくり分野にとどまらない、福祉、環境、新ビジネス等広い分野のアプローチが有効となる可能性がある。また、国土強靱化に関する民間企業の積極的な市場参入も期待されており⁴、将来的に新たな主体・手法が加わる可能性もある。今後の多様な主体・手法の連携に向けて、こういった公と民、分野間を繋ぐには、URのノウハウを生かしたコーディネート力が役に立つと考えている。

荒川二・四・七丁目では、不燃化特区が大きな後押しとなって公的主体が繋がり、地元も繋がり、URも総合的に支援し、相乗効果を生んでいる。このような連携の動きが他の地区にも広がり、またこの先、主体・手法の幅も広がり、多様な主体が一丸となってさらなる密集市街地改善につなげていければと考えている。

¹ 東京都都市整備局「地震に関する地域危険度測定調査(第7回)」(平成25年9月公表)地域危険度(建物倒壊危険度、火災危険度、総合危険度、及び災害時活動困難度を考慮した危険度)

² 中畠いづみ・岡野内俊子「地域レジリエンスと事前復興」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.4②

³ 荒川区民総幸福度(GAH)(グロスアラカワハピネス)は、「幸福実感度」と、その基礎となる「健康・福祉」「子育て・教育」「産業」「環境」「文化」「安全・安心」の6分野の指標によって構成されている。

⁴ 内閣官房ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会とりまとめ「国土強靱化に資する民間の取組の促進について」(平成28年2月1日)による。

【参考文献】

- 1) 楯列了佑:荒川区荒川二・四・七丁目地区～防災街づくりと不燃化特区の取り組み～, 市街地再開発, No.532, pp.26-32, 2014.8
- 2) 中畠いづみ・岡野内俊子:地域レジリエンスと事前復興, かながわ政策研究・大学連携ジャーナル, No.4②, pp.81-108, 2013.3
- 3) ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会:国土強靱化に資する民間の取組の促進について, 内閣官房ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会 国土強靱化に資する民間の取組の促進について(平成28年2月1日)とりまとめ本文, pp.1-11, 2016.2.1