

3. 東京の防災都市づくり

3.1 政策の現状と課題

3.1.1 国の首都直下地震対策

(1) 防災戦略のグランドデザイン

中央防災会議は、2012年7月31日、「防災対策推進検討会議 最終報告」を発表し、我が国の防災対策のグランドデザインを示した。その中で、今後発生確率の高い巨大地震は「国難」となりうること、その国難に立ち向かうためには「あらゆる行政分野について「防災」の観点から総点検を行い、必要な資源を割り当てるなど、「防災の主流化」を図ること」、「防災こそ我が国再生のフロンティアである」こと、基本原則として「減災」の考え方を徹底すること、今後取り組む重点事項に「災害を予防する多面的な取組」、南海トラフの巨大地震対策と首都直下地震対策のための特別法を含めた制度的枠組みのあり方の検討、防災政策の実効性を高めるための安定的な財源の確保の必要性、を示した。

(2) 首都直下地震対策

国の首都直下地震対策は、2005年7月の中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」報告をうけて策定された「首都直下地震対策大綱」（2005年9月中央防災会議決定、2010年1月同会議修正）に基づき、対策が進められてきた（中央防災会議、2012年7月19日）。同大綱に基づき、「首都直下地震の地震防災戦略」（2006年4月中央防災会議決定）が策定され、10年を期限とした定量的な減災目標を設定、住宅・建築物の耐震化等の減災対策が進められてきた。

東日本大震災以降は、2011年9月首都直下地震帰宅困難者等対策協議会設置（2012年3月9日中間報告）、2011年10月20日首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会設置（2012年3月12日最終報告）、2011年12月9日国土交通省東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会設置（2012年3月22日最終報告）、による審議が行われ、現在は、防災対策推進検討会議の下部組織として首都直下地震対策検討ワーキンググループ設置（2012年3月7日設置決定）による審議が進んでいる。同ワーキンググループは、2012年7月19日に中間報告を発表した。その中で、今後引き続き検討すべき事項として、10の事項をあげている。その中で、地域防災と防災都市づくりに係る項目及び知見としては、甚大な火災被害の発生が懸念される木造住宅密集地域の解消の促進、予防対策としての住宅・建築物の耐震化、インフラ施設の老朽化対応、首都地域の地域コミュニティが希薄であることに留意した地域防災力・防災意識の向上、などを挙げている。

(3) 木造密集市街地における取り組み

密集市街地の改善は、1997年「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（密集法）」（2003年改正）に基づき法制度が整備されてきた。

2001年には、都市再生本部が、第3次都市再生プロジェクト（2001年12月4日都市再生本部）を決定。その中で、全国の密集市街地約25,000ha（東京約6,000ha）（図10）のうち、特に危険性の高い全国約8,000ha（東京約2,000ha）を、「重点密集市街地」に指定、10年間で最低限の安全性を確保すること（不燃領域率40%）を目標とした。

同プロジェクトでは、2011年までに、①「密集市街地全体を大きく貫く緑のオープンスペース機能を持つ連続した骨格軸を形成する」こと、②そのための「環状六号線と環状七号線間の未整備都市計画道路やこれに連なる公園や沿道の市街地等の整備を集中的に実施する」こと、③「密集市街地のうち、特に大火の可能性の高い危険な市街地（東京約2,000ha）について、今後10年間で重点地区として整備する」こと、それによって「市街地の大規模な延焼を防止し、最低限の安全性を確保する」こと、④③のため、「空地の確保」や「建築物の耐震不燃化」に向けた、「未整備都市計画道路の重点整備」、これと「一体となった沿道建築物の整備」、「高齢者など従前居住者用の住宅対策」、「低未利用地を活用した市街地整備」、「電線類の地中化等の施策を、総合的・集中的に実施する」こと、などを示している。

さらに実施の際には、密集市街地全域について、「敷地の集約化・整序や地区内の空地確保等」の住民主体の取り組みの支援を強化すること、そのため、「専門家やまちづくり組織を積極的に活用できるしくみを整備する。」「地権者による防災性の向上に資する自主的な建物更新を促進するため、日影制限や斜線制限の合理化等に向けて制度を見直す」こと、さらに、民間活力を最大限発揮できる制度を導入するとして、「一定の民間事業者に、従来公的主体に限定されていた強制力をもった再開発の施行権能を付与する」こと、「民間事業者の提案を積極的に受け止め、迅速に都市計画が変更される制度を創設する」こと、を決定している。

現在の取り組みは、国土交通省は「住生活基本計画（全国計画）」（2012年3月15日）の「密集市街地約6,000haを2020年度までに概ね解消」が一定の目標となっている。この度、国土交通省では全国市区町村の市街地状況を調査し、2012年10月12日に「地震時等に著しく危険な密集市街地」について公表した。そのうち、東京都内は、113地区1,683haが対象（図11）とされ、現在は、これら市街地の防災性向上が喫緊の課題である。

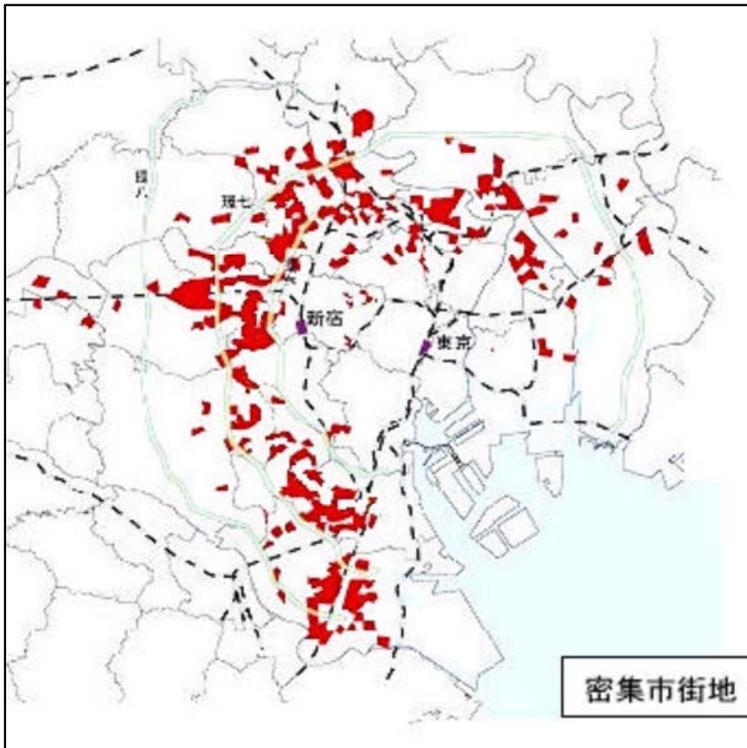


図10 第3次都市再生プロジェクトにおける密集市街地

東京：約 6,000ha
(2001年12月決定)

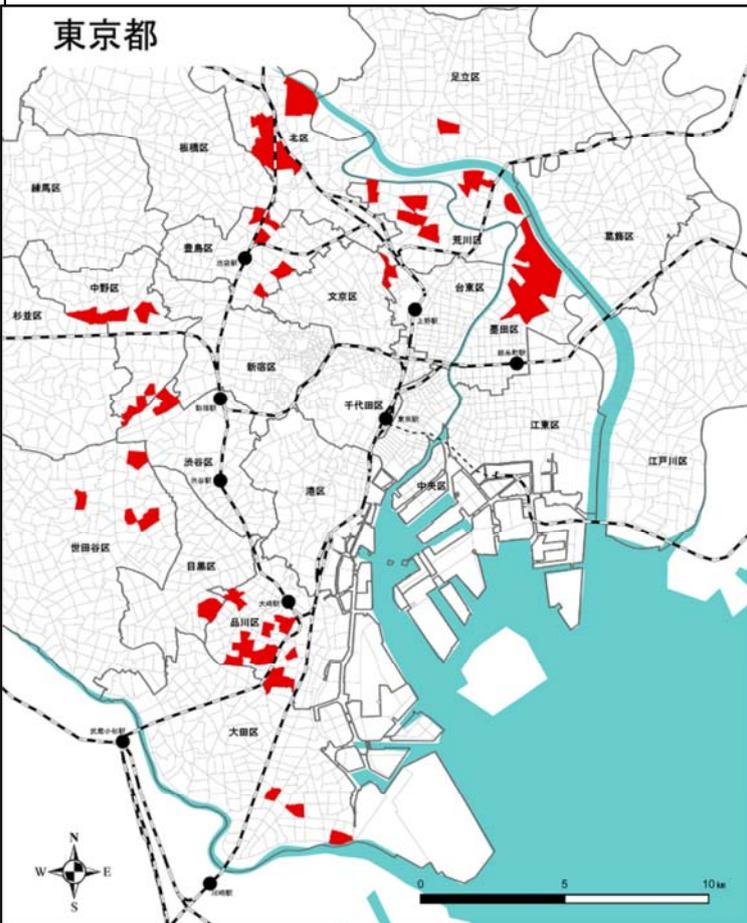


図11 東京都の「地震時等に著しく危険な密集市街地」

【東京都 113 地区 1,683ha】

- 文京区 1 地区 13ha
- 台東区 3 地区 29ha
- 墨田区 19 地区 389ha
- 品川区 23 地区 257ha
- 目黒区 3 地区 47ha
- 大田区 4 地区 61ha
- 世田谷区 6 地区 104ha
- 渋谷区 3 地区 45ha
- 中野区 9 地区 152ha
- 豊島区 5 地区 84ha
- 北区 21 地区 270ha
- 荒川区 8 地区 126ha
- 足立区 8 地区 107ha

(2012.3.1 時点)

(出典) 図10：国土交通省 (2003)、図11：国土交通省 (2012)

3.1.2 東京都の首都直下地震対策

(1) 防災都市づくり推進計画

東京都の現在の防災都市づくりは、1981年「都市防災施設基本計画」に端を発している(青木、2012)。その後、阪神淡路大震災を踏まえ、1996年3月「防災都市づくり推進計画」(2003年度、2009年度改定)を策定、これまでに「防災生活圏」を形成する都市計画道路の整備、建築物の不燃化・共同化による防災活動拠点の整備、個々の建築物の耐震性・耐火性の向上などを中心に、様々な施策によって防災都市づくりを推進してきた。

結果、木密地域における都市計画道路の整備率は約50%(2010年度)、不燃領域率は1996年49%が2006年56%へと向上するなど、効果がみられる。今後、2025年度までに70%の目標達成のため、重点的・集中的な整備促進策の実施を公表した(東京都、2012.1、木密地域不燃化10年プロジェクト)。

(2) 「木密地域不燃化10年プロジェクト」

当該プロジェクトは、これまでの防災都市づくり推進計画を加速するための施策として設立された。2025年度までに不燃領域率70%、主要都市計画道路の整備100%達成を目標とし、区との連携による「不燃化推進特定整備地区制度(不燃化特区制度)」の設定、延焼遮断帯として効果の見込まれる特定整備路線の整備促進、地域密着型の防災まちづくり気運の醸成、などの施策が進捗している。

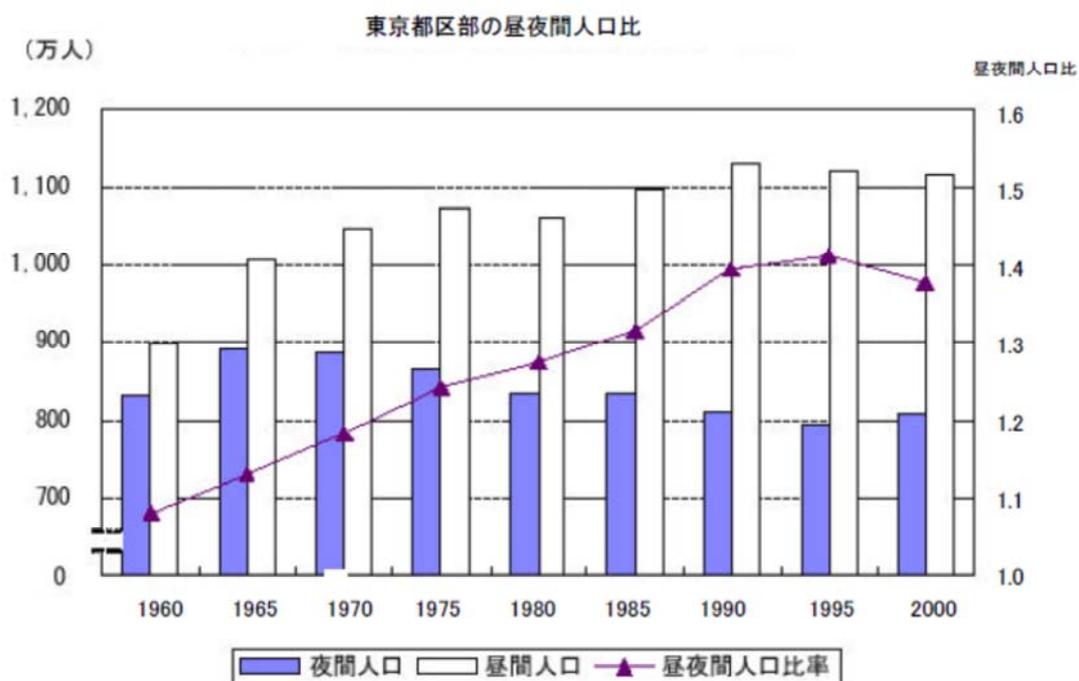
(3) 「不燃化特区制度」

特区の先行事例区には11区12地区が先行され、2013年1月18日は、不燃化特区制度案が公表された。2013年4月からは、整備プログラムが実施される。この特区制度への区からの反応としては、助成上乘せといった資金的な支援以上に、専門家コンサルタントの派遣や、対象地区の全戸訪問をする根拠、マンパワーの充実を求める提案が多く、特区制度案では、これらの提案をふまえた内容となっている。

3.2 地域の現状と課題

3.2.1 東京の社会特性

(1) 昼夜間人口比率



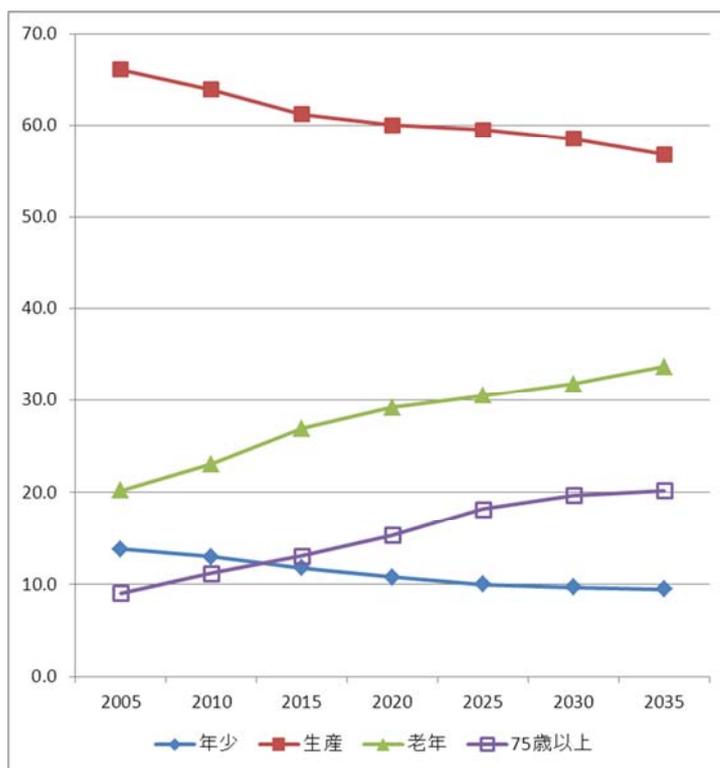
(出典) 国土交通省 (2003)

図 12 東京都区部の昼夜間人口比率

東京都区部における 1995 年から 2000 年までの変化をみると夜間人口は増加し、昼間人口は減少している。2000 年に初めて、昼夜間人口比率が低下し、現在も減少傾向にある (図 12)。しかし、特に都心区では、依然として人口数は多く、内閣府 (2012) では、首都直下地震時の災害対応策の主な課題の一つとして、東京都区部での昼夜間人口比率 (昼間人口約 1,171 万人、夜間人口比約 131%) をあげている。日中に地震が発生した場合、多くの人的被害や帰宅困難者への対応が問題となることを示している。

(2) 年齢構成比

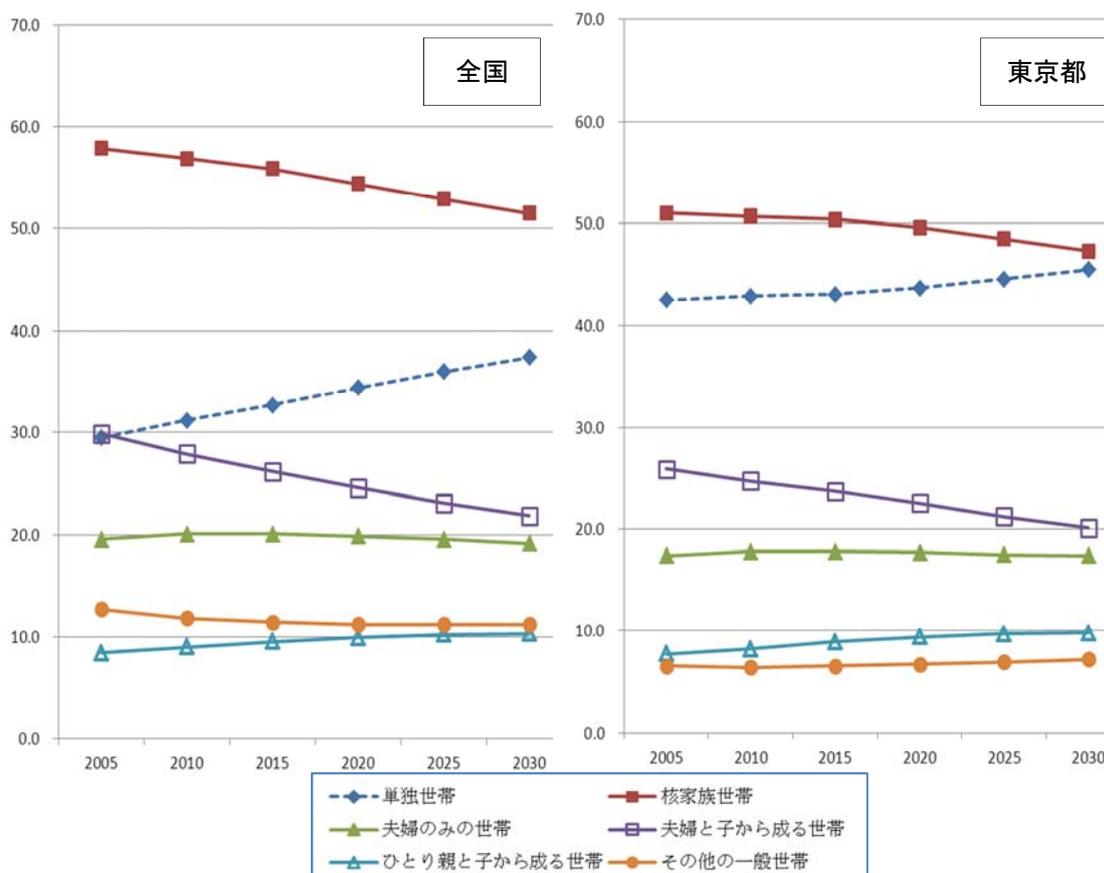
東京の年齢別人口割合の推計をみると、生産年齢人口は、2035年までには61.1%まで減少、一方、老年人口は、2035年には30.7%へ上昇、そのうち、半数以上は75歳以上となることが予測される。一方、年少人口は減少傾向にあり、2035年には8%と推測されている(図13)。



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所(2007)より作成

図13 東京の2005年～2035年 年齢別人口割合推計

(3) 世帯構成比



国立社会保障・人口問題研究所（2009）より作成

図14 2005年～2035年 世帯構成比推計(左:全国、右:東京)

家族類型別に世帯構成の推移（図14）をみると、将来予測には、下記の特徴がある。

2030年まで核家族は減少し、単独世帯が上昇する傾向は、全国平均、東京都ともに同様である。しかし、全国平均において、核家族割合と単独世帯割合に開きがあるのに対し、2035年の東京都では、核家族割合と単独世帯割合が、ほぼ同比率となる予測である。夫婦世帯について着目すると、夫婦と子供から成る世帯は、全国平均、東京都ともに減少傾向にあるが、夫婦のみ世帯は、全国平均、東京都ともに横ばいで推移する。

ひとり親と子からなる世帯は、全国平均、東京都ともに増加傾向にある。その他の一般世帯については、全国平均がやや減少傾向にあるのに対し、東京都推計ではやや増加傾向にある。また、全国平均では、その他一般世帯がひとり親世帯より多いのに対し、東京では、ひとり親世帯の方が、その他一般世帯より多い。

東京の人口推移を見据えると、昼夜間人口比率の逡減から、都心居住の増加・定着や、通勤による移動の減少などが推測される。さらに、75歳以上高齢者の比率増加や、単身世帯と、ひとり親世帯の増加、それ以外の世帯の増加など、現状以上に多様な家族形態が増えることが推計される。今後の人口像を見据えた災害像の予測と対策が重要である。

3.2.2 地域社会の現状と課題

(1) 町内会・自治会

全国の自治会・町内会などの地縁団体総数は、294,359 団体（総務省 2008 年 4 月 1 日時点）で、うち、市町村長の認可を受け法人格を所有する地縁団体数は 35,564 団体（12.1%）である（日経グローバル、2009）。

全国で、最も地縁団体数の多い県は、北海道で、続いて、茨城県、愛知県、大阪府、福岡県、岡山県、兵庫県と続く。三大都市圏を比較すると、大阪、愛知の団体数が上位占める一方で、東京都は全国 9 番目と人口と比較して多くはない。

全国の、認可地縁団体の地域活動内容の内訳は「住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）」（88.3%）、「区域の美化、清掃活動」（85.8%）、「集会施設の維持管理」（81.5%）がほとんどで、次いで、「スポーツ・レクリエーション活動」（36.3%）、「文化レクリエーション活動」（35.4%）、「その他」（32.3%）、「防災、防火」（31.9%）、「盆踊り、お祭り、敬老会、成人式などの行事開催」（30.8%）、「交通安全、防犯」（29.4%）となっている（総務省地方制度調査会）。全国での地域活動は、「回覧板や会報などによる住民相互の連絡」、「清掃活動」、「集会施設の維持管理」の 3 点がほとんどであり、全国レベルで災害が繰り返る我が国の現状を鑑みれば、地域防災活動は十分ではないといえる。

一方、（公財）日本都市センターによる「自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査」（2001）では、清掃活動、住民相互の連絡、集会施設の維持管理に匹敵して、防災活動・安全確保活動についても 8 割の回答となっている。総務省の調査結果と大きく異なる理由としては、総務省の調査地縁団体が、自治法に基づく認可団体を対象としていること、「防災、防火」と、「交通安全、防犯」を回答肢としてわけていること、などが考えられる。防災と防犯は、災害時と平時と時間軸は違えど、地域における危機管理であることにかわりはなく、両分野の連携によって、地域防災力も向上すると考えられる。しかし、防災と防犯は、対象ハザードや対策方法が違うことから、別のスキルが地域に蓄積されるべき、との議論もある。

地域におけるつながりについて、全国レベルの調査（内閣府、2004）からは、全体の 66.2% の人が近所づきあいはそれほど親しくないという回答しており、そのうち、集合住宅地域が最も低く 20.8%、職住分離型の一戸建てや集合住宅の地域での近所づきあいは、職住接近型の地域と比べて親しくない、という結果になっている。

東日本大震災後、町内会や自治会などが行う地域防災訓練への参加状況をみると（NHK、2012）、大地震が地域でおけるといふ不安をある程度感じている回答者が多い（54.5%）のに対し、東日本大震災後の地域における防災訓練へ参加したのは 2 割弱で、「参加しなかった」25.8%、「訓練があったかどうか知らない」55.0%であり、3.11 後ではあっても、半数以上が、地域防災の活動状況について認識していない。

(2) 消防団・市民防災組織

消防庁（2010年4月1日）の「消防団員数（速報値）」（総務省、2010）によれば、全国の消防団員数は、前年度より1,684人減少し、88万3,710人であった。2005年以降、減少率は小さくなっているものの、消防団員数は年々減少している。

また、東京都の都政モニターアンケート（東京都生活文化局、2011）によれば、「防災市民組織への参加の有無」について、「防災市民組織を知らない」67.8%で、最多回答となっている。一方、東海地震への備えを進める先進自治体・静岡県においては、県民の自主防災組織加入率は69.1%となっており、東京都の実態とは大きく異なっている。

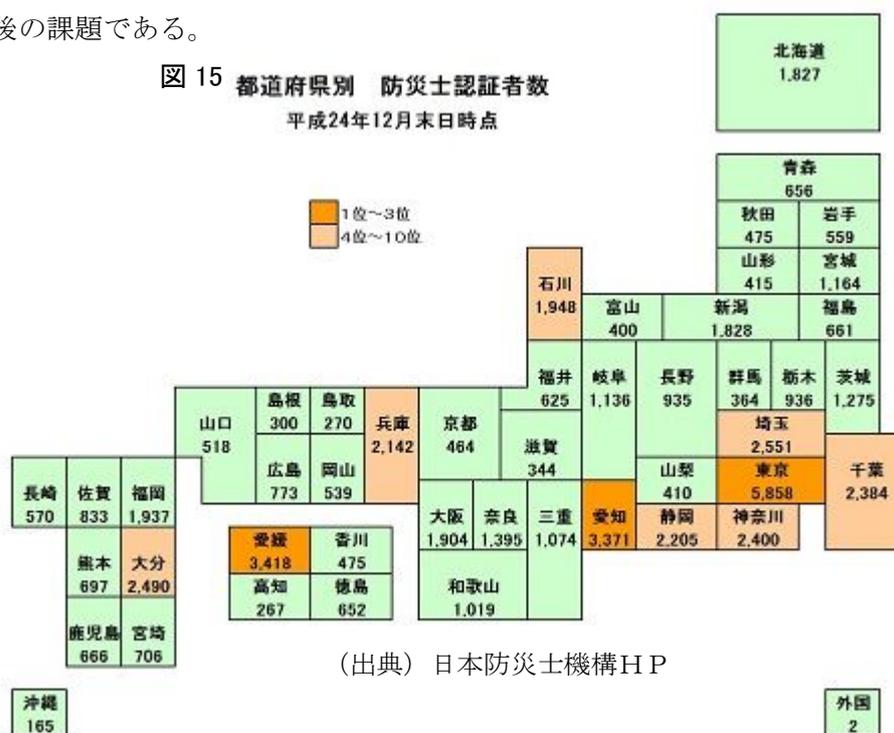
(3) 新たな地域防災の担い手

全国的に、地縁組織や消防団の活動力が低下する一方、NPO法人の数は増加傾向にある。2012年12月末時点での認証NPO法人数は46,975団体（認可NPO法人数は320団体）（内東京都認証・認可NPO法人数は9,022団体）。全国のNPOのうち、「地域安全」に係る活動を行う団体は4,897団体（うち東京都は876団体）、「災害救援」に係る活動を行う団体は3,229団体（内東京都は637団体）、「まちづくり」に係る活動団体は19,573団体（内東京都は2,828団体）となっている（内閣府NPOホームページより委員会にて算出）。

また、防災市民活動として、近年活動人員が大幅に増えているのが、防災士である。2003年10月防災士第1号認定以後、2012年12月末日までに58,003名の防災士が認証されている（日本防災士機構）（図15）。防災士は、全国的に認証数を増やしており、東京都内で5,858名となっており、今後も有効な地域防災資源である。

一方、特に東京の区部においては、地域構成員としての企業の存在も重要である。企業の地元自治体との災害協定締結状況は、17%にとどまっており、検討中が6%、未検討が70%（橋本、2012）であることから、企業を地域防災の主体と捉え地域防災活動へ誘引していくことは今後の課題である。

図15 都道府県別 防災士認証者数
平成24年12月末日時点



(出典) 日本防災士機構HP

3.3 都市空間の現状と課題

3.3.1 市街地の現状と課題

(1) 市街地更新・整備

①市街地の更新

既成市街地の更新について、森記念財団のケーススタディによれば、事例地区において全地区が更新されるには、約38年から50年かかる（森記念財団、2008）（表1）。

表1 森記念財団(2008)のケーススタディにみる市街地更新年数の予測

| | | 中野区 丸山2丁目 | 渋谷区 幡ヶ谷3丁目 | 中央区 日本橋堀留町2丁目 | 千代田区 神田多町2丁目 |
|-------------|---------|---|--|--------------------------|---|
| 年間建物宅地更新率 | | 1.96%/年 | 2.02%/年 | 2.74%/年 | 2.66%/年 |
| 全地区が更新される期間 | | 51.0年 | 49.6年 | 36.5年 | 37.6年 |
| ①都市構造 | 現況 | 中堅サラリーマンや地方から出てきた若年層などの若い世代が多い、人口密度の高い住宅地 | 中堅サラリーマンや地方から出てきた若年層などの若い世代が多い、非常に人口密度の高い住宅地 | マンション建設が進む日本橋問屋街 | 中小オフィス・飲食店・住宅からなる都心居住複合用途市街地で、地方企業の東京進出の場 |
| | 2030年予測 | 分割ミニ開発による戸建住宅が増加し、戸建と共同住宅が半々の住宅地になる | 共同住宅が大きく増加し、住宅市街地の傾向が強まる | 問屋を中心とした業務街から高層マンション街に変貌 | 併用住宅とオフィスなどの敷地が統合され、マンションが急増、働く場が半減 |

(出典) 森記念財団 2008

また、全国の重点密集市街地整備状況は、平成21年度時点で約4割となっている(山下、2010)。

②市街地の整備

都市防災のための市街地整備は、各空間レベル(都市>地区>街区>建築)に応じて、下記の通り、実施されている(山下、2010)。

【主要事業手法】

都市レベル：都市防災不燃化促進事業(延焼遮断帯の形成)

地区レベル：住宅市街地総合整備事業(密集住宅市街地整備型)

街区レベル：防災街区整備事業

建築レベル：耐震改修促進事業

【主な規制・誘導手法】

都市レベル：防火地域・高度地区

地区レベル：地区計画(防災街区整備地区計画、街並み誘導型、誘導容積型、等)

街区レベル：建築基準法の集団規定(建蔽率特例許可、三項道路、連担建築物設計制度等)

密集市街地については、従来の取り組みを一層強化することが求められる現状にある。

1995年の阪神淡路大震災は、密集市街地のもつ脆弱性を再認識させる契機となった。幹線道路が延焼遮断帯の役割を果たした一方、その内部の市街地では、家屋倒壊と火災延焼によって多くの被害が発生した。それを契機に1997年密集法が設立し、以後、「再開発や共同建て替え等の比較的規模が大きく公共施設整備も同時に行う整備手法が中心的に取り組まれてきた」。しかし、平成18年3月末時点での進捗率は3割程度に留まっている（勝俣・竹谷、2009）。整備が進まない理由として、「基本的には、市街地の多くが私物によって占められていることに起因している」（朝日向、2008）。

既往研究や委員会での議論を整理すると、整備進捗遅滞の主な要因として、幹線道路がなく、前面道路が狭隘で法律要件を満たさず建て替えが困難になっていること、強い私権制限が困難であること、権利関係が複雑し、特に借地借家の整備においては、権利関係の調整や関係者間の合意形成に時間と労力を要すること、経済性の問題として、地価・地代・家賃が安く、建替え整備費用の改修が困難であること、また建替え後の家賃上昇等により従前居住者の継続居住が困難になること、がある。さらに、これら環境要因によって、若年層の流失や地区の高齢化率を高め、インナーシティ問題となっている。

このように、防災上危険性の高い地域でありながら、一方で、密集市街地特有の空間や社会特性を評価するむきもある。

各住宅の「玄関先は清掃され、各戸が鉢やプランターを植栽するなど、狭いながらも工夫して生活を楽しんでいる様子が感じられる。徒歩圏に商店や利便施設があり、車の通行の少ない安全な道路では住民の立ち話や子供の遊ぶ様子も見られ、地域と住民の暮らしのつながりが伺われる」（(一社)住まい・まちづくり担い手支援機構）。

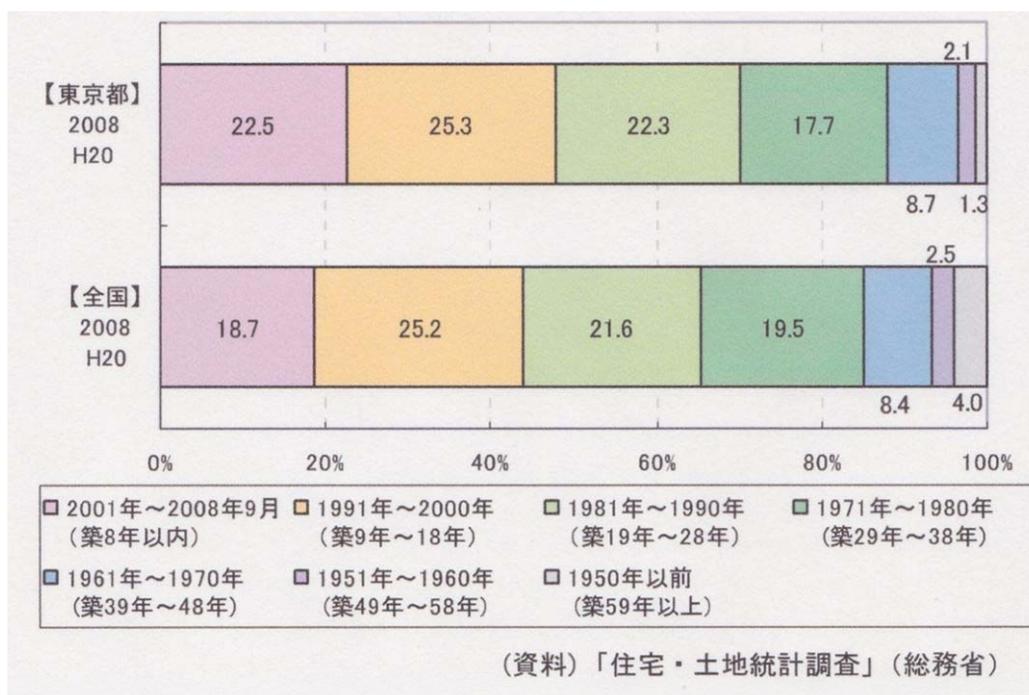
また、建替えを困難にしている狭隘道路について、「路地」景観としての価値を見出し、人々が互いに影響を及ぼしあう生活空間として評価される一面もある（小泉、2006）。そこで、近年は、応急措置的な意味合いも兼ねつつ、道路拡幅や建替えなしの安全性確保について（室崎、2006）や、従来のような物理的環境指標のみによる対策ではなく、人的特性（心身能力、経済能力、人間関係、社会関係等）も含めて考慮した対策の研究も進んでいる（青木・真野、2008）。また下町の暮らしを支える住まいと地域社会のあり方として、密集市街地の社会構造を評価する研究もある（八木、2008）（中村・梅崎、2010）。

いずれにせよ、所有者や居住者の意向や属性・特性が、安全性確保に与える影響が極めて大きいことにはかわりなく、結果として、密集市街地の多くは、所有者や居住者の側に、安全性確保と耐震化の実効性が委ねられてきたといえる。

(2) 老朽建築物・工作物

①旧耐震基準の住宅

東京都の2011年住宅マスタープランによれば、都内の住宅総数約678万戸（2008年時点）のうち、旧耐震住宅戸数（1981年新耐震基準施行前に建てられた住宅）は、住宅総数の約29.8%となっている（図16）。単純に推計すると、202万戸が旧耐震基準の住宅戸数となる。



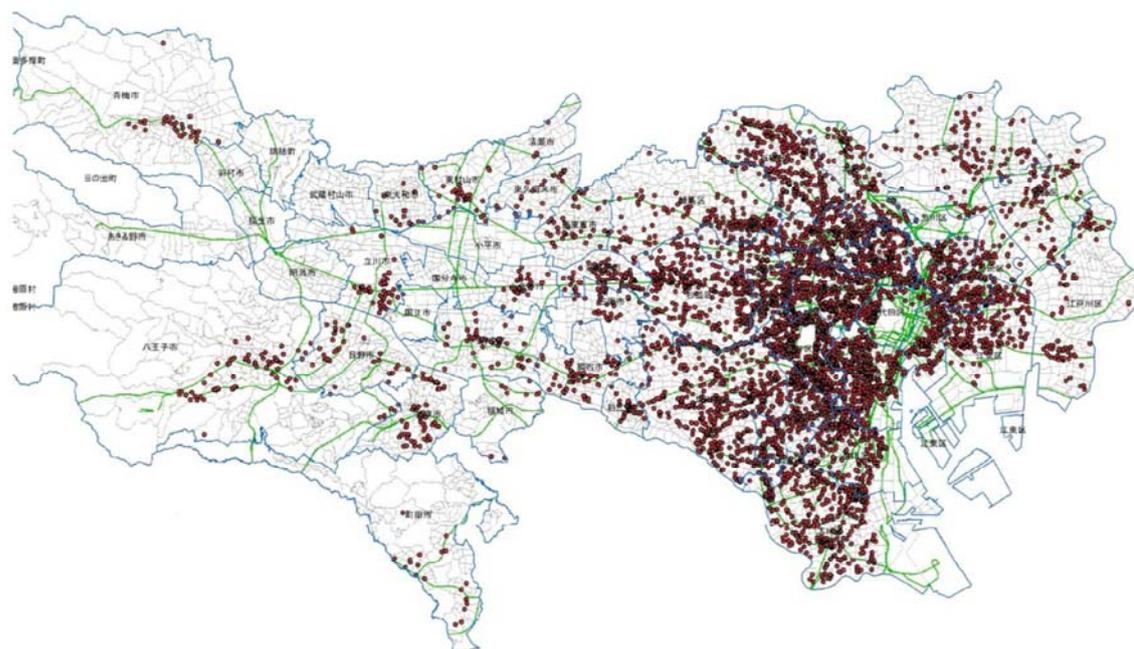
出典：東京都住宅マスタープラン 2011

図16 東京都内の建築年代別にみる住宅の割合

②老朽マンション

東京都内には、133,188 棟のマンションがあり、その内、分譲マンションが 53,213 棟、賃貸マンションが 79,975 棟である。また、旧耐震基準のマンション数は、分譲マンション 11,892 棟、433,295 戸、賃貸マンション 12,802 棟、162,278 戸であり（以上、東京都 2013.3）、旧耐震基準のマンションは、分譲と賃貸を合わせて 24,694 棟、595,573 戸になる。

築 30 年以上の老朽マンションは、マンション建設がいち早く進んだ区部を中心に特に多く、多摩地域にも点在している（東京都住宅審議会、2010）（図 17）。



（出典）東京都住宅審議会 2010

図 17 東京都内の築 30 年以上マンションの立地

③ブロック塀

ブロック塀の防災上の危険性は、1978 年の宮城沖地震や阪神淡路大震災において、強く認識され、倒壊防止策のさらなる検討の必要性が指摘される現状にある。

国土交通省は、2006 年建築物の耐震改修の促進に関する法律に基づく告示（2006 年 国土交通省告示 第 184 号）、「建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針」を公表。同方針によって、ブロック塀の安全性に関して記載がされた。

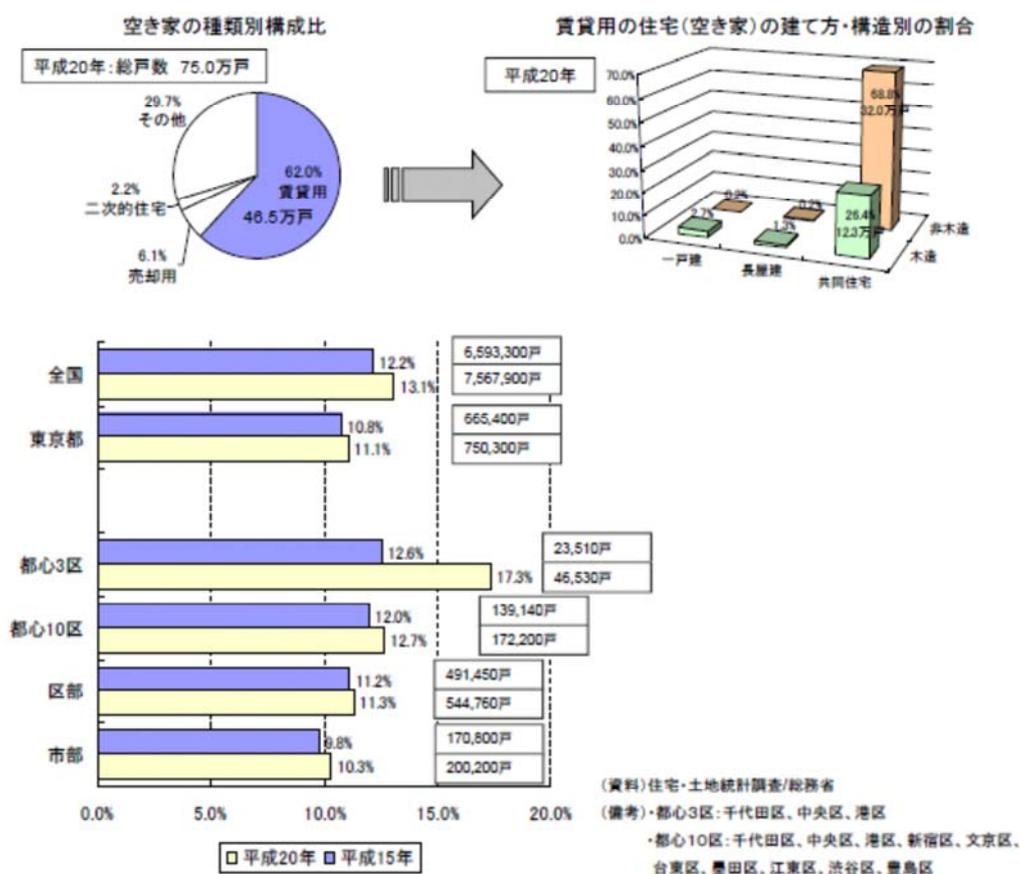
ブロック塀の防災対策について、日本建築学会の調査（2010）（回収率、都道府県 48.9%、区市 44.3%）によれば、何らかの対策を講じている自治体は、全国では 57%、全国の特別区・市では 37%であった。対策の内訳としては、「啓発」「改善指導」「補助制度」が多く、ブロック塀の耐震診断をおこなっている自治体は、都道府県では 1 団体、区市では 2 団体のみであった（日本建築学会、2010）。

都内では、各自治体によって、ブロック塀の除去や倒壊防止等への補助制度が講じられている。最近の事例として、品川区では、来年度に、東京都の地域危険度5の地区からモデル地区を設定し、同地区でのブロック塀を撤去する費用のほぼ全額助成のプロジェクトを予定している。品川区では、従来からブロック塀撤去や生垣整備を推進しており、今回のプロジェクトによりブロック塀撤去の補助制度の利用者拡大を目指している。

④空き家

2008年住宅・土地統計調査によると、東京都全体（内、区部の数値）の住宅ストック数は約678万戸（480万戸）となっている。そのうち、空き家総数は75万戸（54万戸）で、このうち、賃貸用住宅が49万戸（35万戸）と最多、さらに、その約7割が非木造の共同住宅である。

都内の空き家率を地域別に見ると、都心部ほど空き家率が高い。空き家となっている共同住宅の「建築時期」は、1980年（旧耐震基準）以前の空き家が34%、「空き家継続期間」については、1年未満の割合が70%。「所有主体別」では、単独個人名義が73%、法人が19%、「建築構造別」では、非木造が59%、木造が33%となっている（図18）。



(出典) 東京都都市整備局、2010

図18 空き家の件数と種類別構成比、建て方・構造別の割合

活用可能性のある「腐朽・破損なし」の賃貸用空き家は約 41 万戸で、そのうち、共同住宅が 39 万戸を占める。活用可能な賃貸用の空き家は、足立区、大田区など周辺区に多く存在している。

空き家の増加傾向を受けて、治安や景観、防災性の悪化など、空き家の増加による周辺環境への影響を懸念し、近年は空き家対策として条例を制定する自治体が現われ始めた。

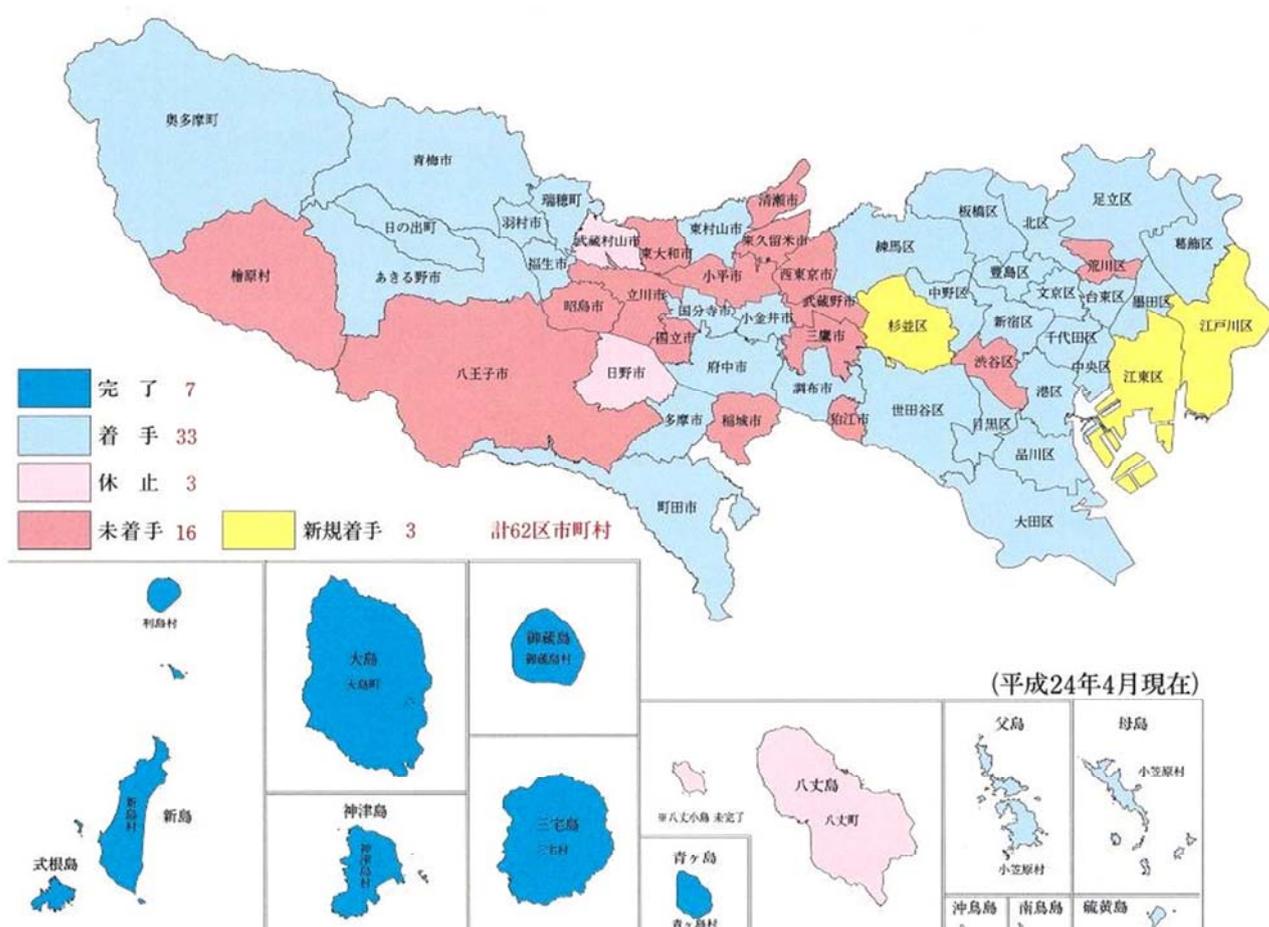
都内では、足立区が空き家の所有者に適正管理を求めるとともに解体費用を最大 100 万円助成する条例を昨年 11 月に施行。他、八王子市、小平市が、空き家条例を 2012 年度に制定している。いずれも、瓦などの部材が飛散し人が怪我をしたり、不審者が侵入して放火や犯罪を誘発するなど、空き家トラブルを未然防止するため所有者に管理を義務づける内容が盛り込まれている。

本委員会の議論では、空き家を放置する大きな理由の一つとして、空き家を撤去した場合、固定資産税が増額することが指摘された。

(3) 権利関係

①地籍調査

市街地整備を進めるにあたっては、土地の境界確認が必要となるが、地籍調査を行っていないなど、改めて境界確認作業が必要な場合、多額の費用と期間がかかり、市街地更新の障害となることが多い。しかし、その調査の進捗率は全国で50%、東京都は21%と著しく低く、区部においては未着手（図19）や進捗率一桁（表2）も珍しくない。（2011年度末時点）（国土交通省地籍調査Webサイト、2013年3月閲覧）。



(出典) 国土交通省地籍調査Webサイト

図19 地籍調査実施状況

表2 都内の地籍調査進捗率

(出典) 国交省地籍調査 Web サイトより委員会作成

| 区部 | 進捗率 | 市部 | 進捗率 | 町村部 | 進捗率 | 島部 | 進捗率 |
|------|-----|-------|-----|------|-----|------|------|
| 千代田区 | 8% | 八王子市 | 4% | 瑞穂町 | 52% | 大島町 | 99% |
| 中央区 | 4% | 立川市 | 3% | 日の出町 | 52% | 利島村 | 100% |
| 港区 | 1% | 武蔵野市 | 0% | 檜原村 | 0% | 新島村 | 97% |
| 新宿区 | 11% | 三鷹市 | 0% | 奥多摩町 | 1% | 神津島村 | 98% |
| 文京区 | 3% | 青梅市 | 7% | | | 三宅村 | 100% |
| 台東区 | 11% | 府中市 | 0% | | | 御蔵島村 | 100% |
| 墨田区 | 38% | 昭島市 | 0% | | | 八丈町 | 94% |
| 江東区 | 1% | 調布市 | 2% | | | 青ヶ島村 | 100% |
| 品川区 | 4% | 町田市 | 9% | | | 小笠原村 | 4% |
| 目黒区 | 2% | 小金井市 | 9% | | | | |
| 大田区 | 10% | 小平市 | 0% | | | | |
| 世田谷区 | 2% | 日野市 | 16% | | | | |
| 渋谷区 | 0% | 東村山市 | 28% | | | | |
| 中野区 | 2% | 国分寺市 | 4% | | | | |
| 杉並区 | 0% | 国立市 | 4% | | | | |
| 豊島区 | 3% | 福生市 | 3% | | | | |
| 北区 | 6% | 狛江市 | 1% | | | | |
| 荒川区 | 0% | 東大和市 | 2% | | | | |
| 板橋区 | 7% | 清瀬市 | 0% | | | | |
| 練馬区 | 2% | 東久留米市 | 0% | | | | |
| 足立区 | 2% | 武蔵村山市 | 57% | | | | |
| 葛飾区 | 19% | 多摩市 | 25% | | | | |
| 江戸川区 | 5% | 稲城市 | 6% | | | | |
| | | 羽村市 | 28% | | | | |
| | | あきる野市 | 35% | | | | |
| | | 西東京市 | 0% | | | | |

②私道の掘削承諾または使用承諾の扱い

本委員会において、私道での掘削承諾または使用承諾の扱いが課題であり、地区の環境整備や住宅建替え等の障害となっていることが議論された。

例えば、私道において、ガス・上下水道管の埋設工事や引き込み工事等を行う場合、私道所有者からの掘削承諾または使用承諾が必要な場合があること、その場合、私道所有者が不明で、承諾書の取り付けが不可能な場合や、所有者が明確であっても承諾料または使用料を要求される場合があること、また、私道として使用されていて固定資産税減免の対象となっているにもかかわらず使用料を要求する事例もあること、が報告されている。

3.3.2 道路拡幅の現状と課題

(1) 防災上重要な道路網の整備

東京においては市街地の急速な拡大に新たな道路整備が追い付かず、とりわけ放射方向に比べ環状方向の整備が遅れている。

①外環道

外環道等の三環状道路については、その整備により都心を通過する交通を迂回させることが期待されるが、整備率は約48%にとどまっている（2012年3月末時点、国土交通省関東地方整備局）（図20）。

②防災骨格軸

また、東京都の主要な延焼遮断帯（東京23区および多摩地域7市で設定）である防災骨格軸の道路網整備も急がれる現状にある。



図20 3環状道路の開通目標（国土交通省関東整備局HPより引用）

(2) 狭隘道路の整備

委員会では、既成市街地における狭隘道路の整備課題について、理事からの地域事例紹介に基づき議論を重ねた。その中で、特に現在の地域課題には次の2点がある。

① セットバック

狭隘道路の整備は、現況では、個々の建物所有者の建替えスピードに依拠しており、道路拡幅には数十年という相当の時間を要する。個人の生活時間やライフサイクルと空間改善の時間との乖離が甚だしく、建替え時にセットバックを行ったところで、特に連続性が確保できない場合に、個人の効用に欠ける。

② 道路内残留電柱

セットバックを行ったところであっても、道路内に電柱が残されているケースがみられ、緊急車両等の通行を阻害し、結局は根本的な安全性の確保に至っていない。さらに、道路内残留電柱を問題視しているかどうかは、地区によって温度差があり、住民や自治体などの意識が低い場合は、残留電柱が多くみられ、防災性向上を著しく妨げている（写真）。



写真 セットバック後も道路内に残る電柱

3.3.3 建物の耐震改修・建替えの現状と課題

(1) 耐震改修

耐震改修の推進について、本委員会において議論を行った結果、次のような課題が指摘された。

耐震診断によって耐震性が低い場合は不動産価値が逡減すること、診断のための設計図書不備による調査・図書作成費用の負担が問題であること、診断の結果、耐震改修せざるをえない場合の工事費用の負担が問題であること、所有建物が賃貸物件である場合は、賃借人やテナントとの合意形成や退去等に伴う補償費の負担が問題であること、建物所有者が零細オーナーである場合は、工事期間等における生活費収入の途絶、などの懸念があること、が指摘された。

(2) 建替え

①阻害要因の構造

国土技術政策総合研究所(2007)が関係自治体に行ったアンケート(調査は2005年実施)から、全国の密集市街地で建替えが進まない理由として、居住者の「高齢化」(78.8%)、「資金不足」(77.3%)、「接道不良」62.9%、「敷地狭小」61.6%があげられている。

物理的な建替え阻害要因としては、「2項道路からのセットバックが困難」(約70%)、「無接道」(約50%)、が主要因である。規制誘導手法の適用を想定した場合、「43条ただし書許可」「連担建築物設計制度」「建蔽率特例許可」「街並み誘導型地区計画」のいずれの場合でも「地権者間の合意形成が難しいと思う」への回答が多い。

一方で、建替え実態の定量的把握を行っている自治体は2割程度、建替え阻害要因や地権者意向についての調査を実施している自治体は、1割に満たない結果となっている。

さらに、当該委員会において、地区まちづくりとの整合が建替えを困難にする事例について議論され、次のような課題が指摘された。

②地区まちづくりとの整合

a. 集団規定による制限

密集市街地と言えども、戸建・持家密集、木賃密集、長屋密集など、様々な形態があり、本来は、それぞれの形態に応じた建替え手法の検討が重要であるが、現状はそれぞれの規定によって建替えの障害となっていることがある。

木賃アパートなどは、日影規制やまちづくり条例による高さ制限によって、建替えをより困難にしている場合がある。

共同建て替えは、駅前等地価の高いエリア以外は、ほとんどの場合は強制力のない任意事業となる。事業では関係者の全員合意が必要だが、現実的に、日常生活を送りながら合意を形成することは極めて難しい。

地区まちづくりにおける高さ規制が、建替えへの障害となっている下記のような現状がある。

- ・各区市では、高さ条例をどんどん取り入れている。千代田区では地区計画で高さ制限し、港区でも高さ条例の導入を検討している。
 - ・各区市における地区計画やまちづくり条例での高さ規制が問題、高さを抑えられると、建物更新ができなくなる。
 - ・高度な都市機能をもつ建物の建替えが不利に。ひいての都市機能流出につながる。
 - ・特に、都心区など緊急整備地域においては、特別法優先で建物の建て替えを進めるべきである。
- そのほか、容積率超過、用途不整合、などによって建替えが困難な事例がある。

b. 単体規定による制限

その他、単体規定による制限が建替えの障害となる事例がある。

3.3.4 整備開発手法の現状と課題

(1) 事業整備の手法

都市開発等の事業では、事業初期における、地域意識の醸成や、開発を具体化していくための地域における開発検討、それに係る調査や地域の合意形成プロセスにおいて、コンサルタント等の専門家の存在と、これら初動期の活動を支える資金が重要であるが、現状は、初動期の費用を負担する主体が不在で、事業想起が困難である。

さらに、近年では建築資材の価格変動などの影響も大きく、民間事業者の抱える事業リスクは多岐にわたっている。

(2) 密集市街地の開発

既成市街地のうち、とりわけ密集市街地は、一般に道路付けが悪く、権利関係が複雑で、住民が高齢化している場合が多く、地域住民からの自発的な開発起案は期待できる現状がない。また事業施工段階においても、大型工事車両が利用できず、資材搬入や工法に手間と時間を要することで工事費用の高騰につながるなど、課題が多い現状にある。

(3) 未利用容積率

木造密集市街地は、都心区に近く、本来的には市場価値の高い場合が多い。指定容積率も一部高いながらも、市街地更新がままならないため、実際の利用容積率は相対的に低い。一般に、区部においては高い容積率が指定されているが、未消化の指定容積率も多い。都心3区においては、千代田区こそ108.2%となっているが、中央区で94.2%、港区で94.6%、都心3区合計では97.6%の消化率である。また都心5区の平均は（新宿区63.2%、渋谷区72.1%）、84.1%、以後、目黒区67.2%、品川区67.0%と、消化状況は下がっていく（住友信託銀行、2012）。

また、密集市街地における指定容積利用率として、「下町密集」墨田区向島50～60%、京島50～60%、足立区千住（40～50%）、「山の手密集」杉並区阿佐ヶ谷、高円寺（60～80%）、世田谷区太子堂（70%）、北沢（60～80%）、品川区二葉、西大井（70～80%）、「都心密集」新宿赤城下町（40～50%）、新宿若葉須賀（50～60%）となっている（阿部、2011）。

新宿区や品川区においても、斜線規制や日影規制等による制約から、指定容積の未消化容積が40%～60%程度残されている。

このような現況から、万一災害がおこった場合は、特に未利用容積率の高い東側や都心周辺部において開発が集中する可能性があり、その民間開発をどのようにコントロールすべきか、といった議論が「事前復興」という視点に基づき行われている（饗庭、2011）。

3章 引用・参考文献

- ・饗庭伸・市古太郎・中林一樹（2007）「首都直下地震に備える事前復興の取り組みー東京における震災復興対策と復興訓練からー」、地学雑誌、pp557-575.
- ・饗庭伸（2011）「都市縮小時代の大都市復興都市計画を考える」、日本自治体危機管理学会、2011年10月29日、プレゼンテーション、配布資料
- ・朝日向猛（2008）「防災・居住環境の向上をめざした密集市街地の整備方策について」、一般財団法人国土技術研究センター、第22回技術研究発表会開催報告、平成20年7月11日
- ・一般財団法人住まい・まちづくり担い手支援機構（発表年不明）「2 密集市街地における住宅の更新」
- ・一般社団法人日本経済団体連合会（2012）『「豊かな生活を形づくるための住宅政策のあり方」～今後の政策に求められる10の視点～』2012年11月20日
- ・一般社団法人日本マンション学会「被災マンションの復旧・復興に向けた政策提言ー東日本大震災を踏まえてー」平成24年7月
- ・青木仁・真野洋介（2008）「住宅密集市街地における住環境リスクの通減手法に関する研究 その6 生活環境における防災上のリスクのより詳細かつ徹底的な把握のための新たな調査手法の重要性について」、日本建築学会学術講演梗概集、2008年9月、pp365-366.
- ・青山侑（2011）「特集 この人に聞くー東京・住まい・災害ー」、「不動産東京」、社団法人全日本不動産協会東京都本部、2011年5月号、No.153、pp2-5.
- ・朝日新聞ウィークリーAERA（2011）「大震災後のマンション価格」、pp10-15.
- ・浅見泰司（2012）「地区計画等の変遷と展望」、都市住宅学77号、2012spring、pp48-49.
- ・Appraisal & Finance（2012）「News File」、「不動産鑑定」Appraisal & Finance2012.1、住宅新報社、pp4-6.
- ・Appraisal & Finance（2012）「鑑定セミナー 3.11以降の不動産市場の変化と価格形成要因」、「不動産鑑定」Appraisal & Finance2012.1、住宅新報社、pp8-23.
- ・Appraisal & Finance（2012）「鑑定セミナー 復興へ向けた被災地と鑑定評価」、「不動産鑑定」Appraisal & Finance2012.4、住宅新報社、pp8-25.
- ・阿部俊彦（2011）「首都直下地震後の密集市街地における空間計画の視点から」、日本自治体危機管理学会、2011年10月29日、プレゼンテーション、配布資料
- ・猪瀬直樹（2011）「特集 この人に聞くー東京・まち・防災ー」、「不動産東京」、社団法人全日本不動産協会東京都本部、2011年7月号、No.154、pp6-9.
- ・植村哲士・大沼健太郎（2012）「人口減少時代の都市住宅問題とその解決の方向性」、都市問題2012年1月号、pp16-23.
- ・NHK放送文化研究所（2012）『「防災・エネルギー・生活に関する世論調査」単純集計結果』
- ・会計検査院（2012）「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書『東日本大震災等

の被災者を救済するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について』、平成 24 年 10 月

- ・勝又済・竹谷修一（2009）「密集市街地の借地・借家の建て替え誘導に関する研究（その 1）借地をめぐる地権者ニーズの把握」、日本建築学会学術講演梗概集、2009 年 8 月、pp707-708.
- ・株式会社コスモスイニシア・大和ライフネクスト株式会社（2011）「マンションにおける防災とコミュニティ」、全日東京アカデミー第 4 回調査研究小委員会、2011 年 12 月 6 日、プレゼンテーション、配布資料
- ・河野守・山名俊男・五頭辰紀（2007）「既存不適格建築物の防火性能診断法に関する調査」、国土技術政策総合研究所資料第 369 号 2007 年 1 月
- ・小泉秀樹（2006）「路地を活かしたまちづくりに向けて－制度活用の最新動向」、西村幸夫編著『路地からのまちづくり』、学芸出版社、2006、pp198-215.
- ・（公財）日本都市センター（2001）「自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査」（2000 年 12 月調査実施）、日本都市センター自主研究平成 12 年度報告書
- ・国土技術政策総合研究所（2007）、「『密集市街地における規制誘導手法の活用状況等に関するアンケート調査』集計結果」、国土技術政策総合研究所資料 参-132、2007.4
- ・国土交通省（2003）「大都市のリノベーションの進捗状況について（図表）」、国土審議会調査改革部会第 6 回地域の自立・安定小委員会配付資料 4-2、平成 15 年 10 月 15 日
- ・国土交通省（2012）「『地震時等に著しく危険な密集市街地』について」、平成 24 年 10 月 12 日公表
- ・国立社会保障・人口問題研究所（2007）「日本の都道府県別将来推計人口」、平成 19 年 5 月推計
- ・国立社会保障・人口問題研究所（2009）「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）」、2009 年 12 月推計
- ・小林重敬（2008）「都市中心部のバリューアッパー地域価値向上－既成市街地のエリアマネジメント」、JREI 不動産調査 No.362, 2008.9 財団法人日本不動産研究所、pp1-8.
- ・社会資本整備審議会（2003）「既存建築物の改善と有効活用のための建築行政のあり方に関する答申 参考資料」
- ・社会資本整備審議会（2006）「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について（答申）」、平成 18 年 2 月 1 日
- ・社会資本整備審議会（2011）都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会「安全・安心まちづくり小委員会安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策 報告書」
- ・Journal of Financial Planning（2012）「2012 年の日本経済と『新しい公共』」、pp2-17.
- ・住友信託銀行（2012）「～構造的過剰供給体質を有する東京オフィス市場～恐竜化する東京オフィス市場～」、調査月報 2012 年 3 月号 経済の動き
- ・総務省消防庁（2010）「平成 22 年 4 月 1 日現在の消防団員数（速報値）」、消防の動き'10

年 11 月号、pp4-5.

- ・宅間文夫 (2012) 「住宅市場をゆがめる住宅・土地税制」、都市住宅学 77 号、2012spring、pp37-41.
- ・竹谷修一・勝又済 (2009) 「密集市街地の借地・持家の建て替え誘導に関する研究 (その 2) 平成 15 年住宅・土地統計調査からみた借地の現況」、日本建築学会学術講演梗概集、2009 年 8 月、pp709-710.
- ・中央防災会議 (2012) 「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会 報告書」平成 24 年 3 月
- ・中央防災会議防災対策推進検討会議 (2012) 「防災対策推進検討会議 最終報告~ゆるぎのない日本の再構築を目指して~」、平成 24 年 7 月 31 日
- ・中央防災会議 防災対策推進検討会議 首都直下地震対策検討ワーキング (2012) 「首都直下地震対策について (中間報告)」
- ・東京商工会議所 (2012) 「災害に強い首都・東京の構築に関する意見」、平成 24 年 9 月 13 日
- ・東京都 (2011) 「東京緊急対策 2011 【6 月補正予算(案)反映版】」平成 23 年 6 月 3 日
- ・東京都 (2011) 「東日本大震災における東京都の対応と教訓ー東京都防災対応指針 (仮称) の策定に向けてー」平成 23 年 9 月
- ・東京都 (2011) 「東京都防災対応指針」平成 23 (2011) 年 11 月
- ・東京都 (2012) 「『木密地域不燃化 10 年プロジェクト』実施方針」平成 24 年 1 月
- ・東京都 (2012) 「首都直下地震による被害想定を見直しました」広報東京都 6 月号
- ・東京都 (2012) 「2020 年の東京」本編
- ・東京都住宅政策審議会 (2011) 「社会経済情勢の変化に対応した新たな住宅政策の展開について 答申」、平成 23 年 11 月 21 日
- ・東京都生活文化局 (2011) 「平成 23 年度第 4 回インターネット都政モニターアンケート」結果、「『震災対策』について」、平成 23 年 11 月 17 日
- ・東京都都市整備局 (2010) 「資料ー 3 社会経済情勢の変化と住宅政策について【資料集】」、平成 21 年度第 1 回東京都住宅政策審議会企画部会資料、平成 22 年 2 月 17 日
- ・東京都都市整備局 (2012) 「東京都住宅マスタープラン 2011-2020」、2012 (平成 24) 年 3 月
- ・東京都都市整備局 (2013) 「木密地域不燃化 10 年プロジェクト 不燃化推進特定整備地区 (不燃化特区) 制度 (案) 概要」、平成 25 年 1 月
- ・東京都都市整備局 (2013.3) 「マンション実態調査結果」、2013 (平成 25) 年 3 月
- ・東京都都市整備局市街地整備部防災都市づくり課 (2010) 「東京都の防災都市づくり 木造住宅密集地域の整備促進」(パンフレット) (東京都防災密集地域総合整備事業 整備地域位置図)
- ・東京都都市整備局市街地整備部 (2012) 「木密地域不燃化 10 年プロジェクト~背景と展望

～」、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年6月25日

- ・東京都防災会議（2012）「東京都地域防災計画震災編（平成24年修正）[本冊]」
- ・内閣府（2004）『「1.人と人のつながり」に関する住民の意識と行動」、平成16年版 国民生活白書～人のつながりが変える暮らしと地域～新しい「公共」への道～、pp100-110.
- ・内閣府（2012）内閣府NPOホームページ、2012.12.31.
- ・内閣府（防災担当）（2012）「首都直下地震時における災害応急対策の主な課題」、中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ第5回資料4、平成24年7月10日
- ・中村友香・梅崎修（2010）「景観としての路地維持の可能性～神楽坂における石畳路地の事例～」、法政大学地域研究センター、『地域イノベーション』3号、pp21-34.
- ・日経グローバル（2009）「データでみる地域 都道府県 自治会、町内会など地縁団体数」、No.122,2009. 4.20、pp46-47.
- ・日本建築学会壁式構造運営委員会コンクリートブロック塀等の耐震診断および耐震改修検討WG（2010）「特定行政庁に対するブロック塀の防災に関するアンケート調査報告書」
- ・日本防災士機構（2012）ホームページ>防災士の認証登録状況・推移、2012.12.31.
- ・日本弁護士連合会（2012）「今後の大震災に備えるための建築物の耐震化に関する意見書」、2012年（平成24年）3月15日
- ・橋本孝之（2012）「首都の経済機能を支える企業防災力の向上」、第9回首都直下地震対策検討WG2012年12月12日資料3、経団連防災に関する委員会共同委員長
- ・紅谷昇平（2008）「老朽住宅の耐震改修促進に向けた補助的施策の実態と懲罰的施策導入の提案～借家対策と税の重課措置の可能性について～」、地域安全学会論文集 No.10、2008.11、pp.195-204.
- ・三菱地所レジデンス株式会社（2011）「マンションの防災対策」、全日東京アカデミー第3回調査研究小委員会、2011年11月29日、プレゼンテーション、配布資料
- ・村澤優子（2011）「特集I 震災でどう変わった 東京マンションライフと湾岸超高層マンション市場」、「不動産東京」、社団法人全日本不動産協会東京都本部、2011年10月号、No.155、pp2-5.
- ・室崎益輝（2006）「路地の本質的防災論～路地を活かして減災を」、村幸夫編著『路地からのまちづくり』、学芸出版社、2006、pp216-228.
- ・森記念財団（2008）「東京中心部における都市構造の研究 5『2030年の東京 part1 ～趨勢予測による姿～』の概要」、p5.
- ・八木寿明（2008）「密集市街地の整備と都市防災」、レファレンス、2008.5、pp1-25.
- ・山下浩一（2010）「都市防災からみた市街地整備の課題と方向」平成22年度国土技術政策総合研究所講演会パワーポイント資料、国土技術政策総合研究所、2010年12月1日
- ・山下浩一（発表年不明）「都市防災からみた市街地整備の課題と方向」、pp153-172.