

## 5. 提言

### 5.1 政策の基本的方向性

首都東京の防災力向上は、明日にも起こりうる地震への対応として、喫緊の課題であり、時間との競争であり、短期集中的に取り組む必要がある。一方で、既成市街地を再整備することで都市空間の脆弱性を抜本的に改善し、高度な防災性を備える都市を構築するには、数十年以上の時間を要し、中長期的な対策が必要である。そこで、本提言では、すぐに着手可能な地域防災力の推進と、中長期的な取り組みとして防災都市づくりの推進について提言を行うものとする。

### 5.2 地域防災力の推進

#### (1) 地域防災主体の拡大

都内の共助の主な主体として、消防団（約 24,500 人）や、防災市民組織（7,038 組）、東京都認定の東京防災隣組（36 団体）がある（2012 年 4 月現在）。

しかし、町内会や自治会、消防団は担い手の高齢化と不足が問題であり、防災市民組織は都民からの認知度が低い。今後は、これら既存組織の活動普及や都民からの認知向上とあわせ、従来は、地域運営の場面には登場しなかった主体の発掘が求められる。

また、既存の防災市民組織へは入会せず、組織の主たる活動・事業が防災ではない組織・団体であっても、地域防災に有効な地域資源であると捉え、地域防災と接点をもてるようなネットワークづくりが重要である。

地域防災における共助の主体として、民間事業者も重要な地域構成員であるが、事業者と地元自治体との災害協定締結状況は低く、事業者の協定締結の検討意識も低い。事業者の、地域防災主体としての意識啓発を強化し、地元自治体と事業者の災害協定締結の促進が必要である。

#### (2) 災害時における地区内避難施設・シェルターの整備

東京都内の米軍基地返還地（約 1,603ha、2012 年 1 月 1 日現在）を中心に、都有地の一部を、災害直後と復旧時期の避難用地・仮設用地として利用するべきである。

首都直下地震発生時には、100 万人の避難者が予測されているが、東日本大震災では、仮設住宅設置のための土地不足や、下水道管が敷設されていない土地でのインフラ整備などが課題となり、被災者に必要な約 5 万戸の設置に約半年を費やした。したがって、震災前から、米軍基地返還地などの公有地において、事前に上下水道などを敷設し、災害後、直ちに避難所・仮設住宅用地として機能するようなインフラ整備を行うべきである。

また、市街地における避難所の確保として、個人住宅や事業者等の建物の耐震化や地区の不燃化が一足飛びには進まない現状にある。まずは最初の地震による揺れから命を守る方法として、地域内でのシェルター設置を検討する価値がある。建物内のシェルター設置

に際しては、区部を中心にいくつかの自治体で、設置費用への助成制度が用意されている。今後、補助率のアップや対象者要件の緩和など、支援拡充を望みたい。さらに、災害時要援護者を主な対象とし、区部のみならず、都全体での支援の充実を希望する。

### （３）各地域の特性に応じた災害シナリオの作成

東日本大震災直後の都内では、大量の帰宅困難者の発生や、電力供給不足に伴う計画停電の実施、道路ネットワークの寸断、被災地の工場被災による物流やサプライチェーンの断絶などが発生し、昼夜人口比率と人口密度の高い大都市特有の災害時の課題や、電力や物資を他地域に依存する東京の脆弱性が露呈された。高度に複雑化した都市システムをもつ東京では、被災時間や地域によって、災害の様相が大きく異なる。震災後は、江戸川区や中央区など、地区独自の詳細な被害をシミュレーションし、避難指針や災害発災時の対策に取り組んでいる。

市民一人ひとりが、自分の暮らしと照らし合わせ、防災への意識を高め、自助や共助の取り組みを今まで以上に推進するためには、地域特性に応じた地点・時間帯・曜日などの災害シミュレーションや災害シナリオを作成し、普及促進していくことが重要である。その際、近年開発の進む延焼シミュレーションツール等を導入し、日常生活や地区まちづくりの現場において、各種災害リスク情報が各主体で共有され、十分に活用されることが重要である。このような取り組みを重ねることは、「災害認知社会」の構築に寄与し、自助、共助の向上につながると思われる。

### （４）地域防災へのエリアマネジメント手法の導入

地域の防災力を高めるためには、地域における各主体が連携し、主体的に地域運営や管理、環境整備に持続的に取り組んでいくことが重要で、エリアマネジメント手法の導入が有効である。近年、大都市でのエリアマネジメント事例が増えつつある。既成市街地でのエリアマネジメントは、街区単位や敷地単位での開発を行いつつも、ある一定のエリア全体としてのマネジメントを行うもので、神戸旧居留地地区や、大手町・丸の内・有楽町地区、秋葉原地区、大崎・東五反田地区などの事例がある。その中で、大崎・東五反田地区では、再開発等促進区において、２号施設や道路建設等の開発を行い、その中で、アーバンデザインのガイドラインを作成、ガイドラインに沿った小規模開発もあわせて行っている。具体的には、開発地や道路角地をネットワーク化し、広場や拠点空間づくりを行っている。開発によって広場や公共地が増えることで不燃領域率が上がり防災性が高まることは言うまでもなく、このような取り組みを都心・副都心のみならず、既成市街地の住宅街地区においても導入可能なものとし、その実現に向け、資金面も含めた仕掛けや仕組みが必要である。

## **(5) 災害時の賃貸物件斡旋・供給への支援拡充**

全日東京都本部では、今震災の被災者受け入れのための東京都の住宅借上げへの協力を実施した。その結果、被災地と都内の家賃相場が異なるため、被災入居者が希望する条件にあてはまる物件の紹介が難しいこと、都の借上げ期間終了時において、被災入居者の円満な退去への不安が残ることから協力への躊躇がみられたこと、被災者ケアの観点からもペット同伴物件へのニーズがあるものの、十分な供給は難しいこと、などの課題が明らかになった。これら課題の中で、特に、被災入居者の希望する家賃価格帯と実際の賃料との格差是正のための支援策が必要である。さらに、賃貸人と賃借人との双方にとって、円満な入退去を可能とするような調整機能を仕組みとして整備する必要がある。

## **5.3 防災都市づくりの推進**

### **(1) 防災都市づくりによる都市機能の高度化と国際市場からの評価向上**

首都東京において、防災都市づくりを推進し、都市観光や環境共生の取り組みと連携して都市全体の機能更新と抜本的なインフラ改善を加速化することは、日本に次世代産業や外資を積極的に誘致しうるポテンシャルを高めることにつながる。防災性の向上と合わせて、地区に必要な機能の誘致など、社会的に意義の高い事業を民間が行う場合、大幅な容積緩和などの支援の仕組みを今まで以上に拡充する必要がある。

ミュンヘン再保険が示すように、東京の地震想定被害額は世界でもトップクラスであるが、一方で、国連大学が示すような世界リスクランクでは、東京のもつ高度な防災都市機能が正しく評価されているとは、一概にはいえない。関連団体は、東京のもつ高度な防災力や都市ポテンシャルの評価向上のため、都市機能や防災力の高さを十分に国際市場へアピールしていくことが必要である。

### **(2) 民間開発による都市の防災力強化と事業加速化への支援**

既成市街地の開発における民間事業者の事業参入を促進する上では、次の点において環境整備が求められる。

#### **① 開発プロセスにおける事業期間の設定と開発主体の分担化**

従来、都市開発等の事業では、行政、民間事業者、コンサルタントなどが、全工程において各主体が携わるプロセスとなっている。しかし現実的には、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不可欠である。しかし現状は、初動期の費用を負担する主体が不在で、事業想起を困難にしている。

そこで、例えば、開発事業特区等においては、事業プロセスを、初動期、調査企画期、事業期に分類し、初動期はコンサルタントやNPO等、調査企画期は行政、事業期は民間

デベロッパーなど、それぞれの段階の主導者を明確に分担化し、事業プロセスを区切ったプログラムの創設が有効である。さらに、初動期から調査企画期においては、行政による資金援助を、事業期には大幅な税制優遇措置を合わせて期待したい。

## ②密集市街地開発に対するインセンティブの充実

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。さらに近年は、建築費用の上下動による事業リスクが大きい。

現在、東京都の「木密地域不燃化10年プロジェクト」の不燃化特区では、固定資産税と都市計画税の減免措置が支援策として用意している。しかし、開発事業を誘引するインセンティブとしては十分とはいえず、開発後のメリットの一つに留まっている。さらに、開発に伴う住民やテナント等への支援も計画づくりへの支援のみでは実行性を持たない。

密集市街地の開発を誘引するには、工期によって開発主体を分担化することや、開発初動期の資金援助を行うこと等の開発事業プログラムの抜本的改善と、住民やテナント等の移転費用や仮住まい費用の捻出または相当の金銭負担、金融機関における工事費用の融資条件の大幅な緩和が必要である。

## ③未利用容積率の利用促進と地区まちづくりにおける規制緩和

東京の建物の高層化は、土地の高度利用という観点から課題である。諸外国に比べると、東京の都市構造は平面的には宅地化率が高く過密都市である一方、立体的にみれば世界の大都市と比べて高層化が進んでおらず「平面過密、立体過疎」という構造になっている。平面過密によるオープンスペースの少なさは、東京の生活の場としての潤いの創出を阻み、防災上も好ましい状況ではない。建築物の耐震・免震・制震技術の進捗や精度の確保に基づき未利用容積率の利用を促進することができれば、高い防災性と新しい魅力をもった都市空間を創出することが可能となる。そのための大幅な税制優遇措置や事業支援が望まれる。

地区まちづくりとの整合においても、特区等を設置し、特別法による各種規制（集団規定、単体規定等）の緩和を求める。

## ④公有地の事業用地としての活用

開発に際しては、公有地を事業用地として活用するべきである。例えば、基盤整備と上物整備の一体施行や建替え事業にあわせた柔軟な敷地整序を行う場合に、公有地の活用が有効である。具体的には、近年の、合同庁舎跡地を活用した大手町連鎖型都市再生事業が参考になる。

### (3) 既成市街地の整備の加速化（面の整備）

既成市街地の整備を加速化するには、まず、防災上危険な建築物等の除去を進めること、そのための除去命令を備えた条例等の法律や制度を自治体が用意すべきである。さらに、既成市街地における複雑な権利関係を明確化することが必要である。防災上危険な建築物が都内全域に散見される実情を踏まえ、このような除去や権利調整は、特定の整備地区のみならず、東京の既成市街地全域で進めるべきである。

#### ①防災上危険な建築物・工作物等の除去

##### a. 老朽建築物の除去

老朽し、かつ耐震性の低い建築物は、震災時には所有者や居住者の生命や財産を危険にさらす可能性が極めて高い。また、所有者や居住者のみならず、倒壊等による近隣住家への影響や、通行人への被害、緊急輸送道路沿道建築物の場合は、災害時の緊急輸送道路の通行の妨げ、2次被害拡大の可能性が高いなど、影響は多岐にわたる。一定の私権制限を伴うが、首都直下地震の切迫性を鑑み、防災上危険な建築物の除去を早急に進めるべきである。新築の場合は、強度の不足を含め違法なものについては強制的な手段によって区市町村が除却することが一般に行われている。しかし、老朽建築物については一般に除却されていない。近年、各自治体はようやく、放置された空き家対策に乗り出した程度である。

除去の実効性を確保するため、自治体は、老朽建築物の除去命令の執行を可能とする法整備を行うべきである。

##### b. ブロック塀等の工作物の除去

1978年の宮城県沖地震では、死因の約6割がブロック塀倒壊による被害であり、阪神淡路大震災においても、ブロック塀倒壊の危険性が再認識された。また、東京の既成市街地では、路地におけるブロック塀とともに植木鉢等の私物も多く、日常、緊急車両の通行の妨げとなることがある。したがって、防災上の観点から、ブロック塀の除去を徹底するべきである。建築基準法では、ブロック塀には第9条の措置命令を出すことは可能であるが、現実的にはほとんど行われていない。密集市街地の道路閉塞の危険性を鑑みれば、緊急性の高い地区からブロック塀等の撤去を一層推進するべきである。各自治体は、除去を確実にを行うための仕組みを検討する必要がある。

##### c. 空き家の除去

近年、全国的に老朽空き家の管理が課題とされる。都内では、足立区が条例を制定、八王子市や小平市において条例制定が進む現状にある。空き家の増加は、防災のみならず、防犯や景観、地域振興・産業振興の観点からも課題が多く、所有者自身の問題だけでなく、地域全体の課題となることが危惧されている。防災上著しく危険な空き家につ

いて、自治体は、空き家除去の仕組みを検討するべきである。

空き家除去の仕組みでは、除去が困難な現状を鑑み、除去費用の助成に加え、除去を誘引するインセンティブや支援策の充実が求められる。具体的には、空き家除去の障害となっている、空き家の更地化による固定資産税の上昇、土地の所有者と建物所有者の意見集約の課題、相続人複数による意見集約の課題、地価下落による希望販売価格と評価額のギャップ、所有者不明物件の取り扱いなど、多様な個別課題を解決しうる支援策の充実化と大幅な税制優遇措置を期待する。

## ②土地の権利関係に係る課題への取り組み強化

### a. 測量・地籍調査の実施強化

防災都市づくりのボトルネックとなっているのが地籍調査の遅れである。その進捗率は全国で50%、東京都は21%と著しく低く、区部においては進捗率一桁も珍しくない。(2011年度末時点)。

とりわけ、区部の調査未着手の自治体において、早急に地籍調査に取り組むことを求める。東京都は、特に脆弱性の高い地域のうち、未着手の自治体には、早急な着手を指導し、進捗率の低い自治体へは進捗を高めるための支援環境を整備すべきである。また、これまで実行されなかった、または極めて低い進捗率であるという現状を鑑み、現実の障害の大きさを考えると、努力義務や指導に留まらず、調査を義務化しなければ、実効性は担保されない。問題解決のための調査実施の義務化が必要である。

### b. 私道の掘削承諾または使用承諾の扱い

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。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ことがある。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。所有者が明確な場合、すでにセットバックした部分については、寄附や公道への移管を今まで以上に実効力を伴う方法で推進すべきである。公道への移管ができない場合でも、セットバックにより固定資産税が減免となっている場合は、掘削承諾または使用承諾が不要となる仕組みを社会全体で整備する必要がある。このような日常の個別課題を解決していくことで、既成市街地の複雑な権利関係を一つずつ明確にし、ひいては市街地更新に寄与すると思われる。このような取り組みを、東京全体で長期的に継続することが重要である。

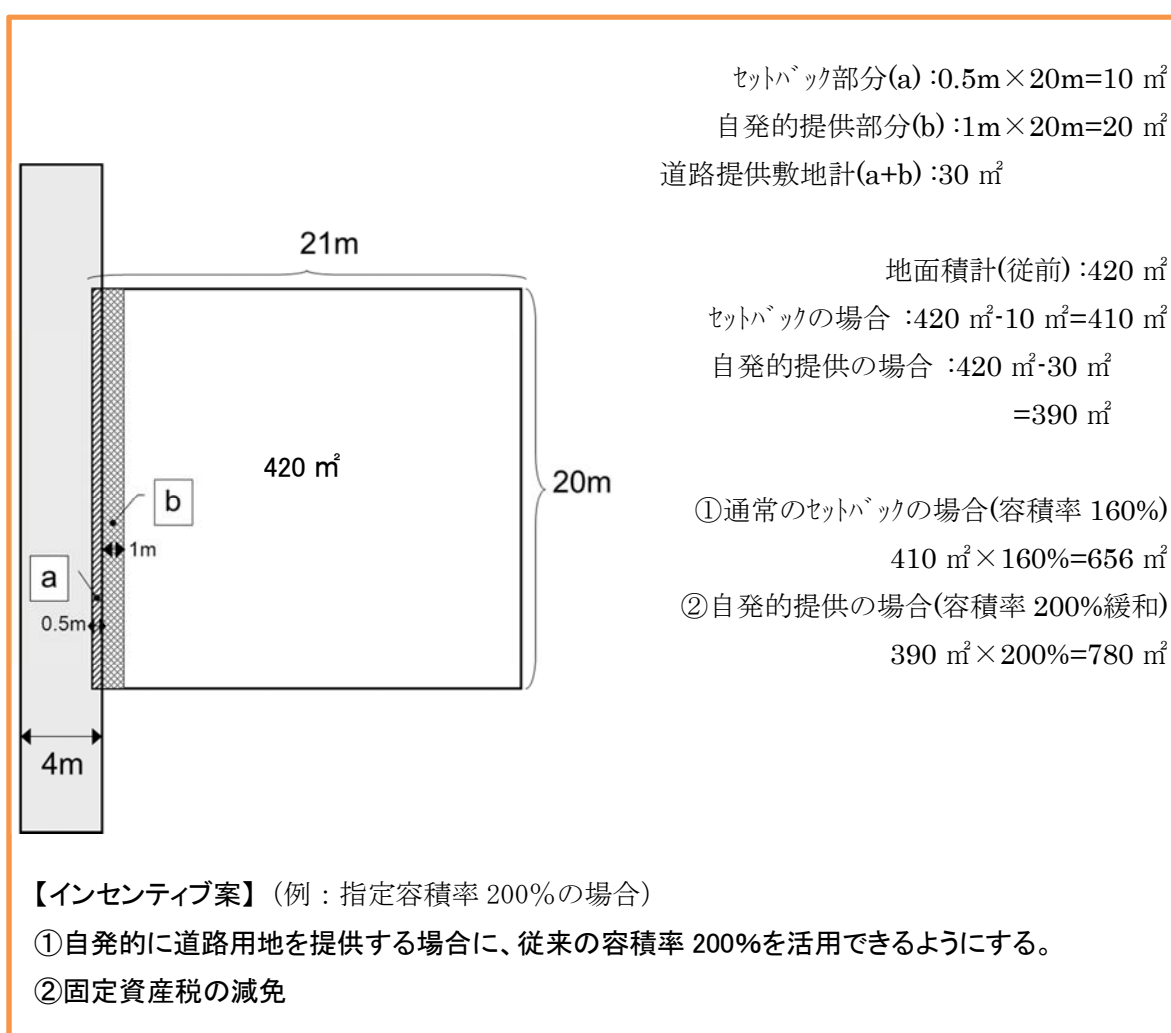
## (4) 道路拡幅整備の推進(線の整備)

### ①セットバックの促進

道路拡幅のためのセットバックは、地域環境整備と地域の防災性向上へ大きく寄与する。しかし実態は、所有者個人の都合にあわせた時間のかかる進捗状況でしかなく、連続性を

確保することは難しい。道路拡幅と連続性の確保について、地区計画等により、道路拡幅の進捗を強力に推進する仕組みの検討が必要である。また、道路拡幅や違法建築物・工作物の是正については、地域事情によって進捗状況に違いがみられるが、自治体は、条例を制定するなどにより、現状への指導を強化するべきである。

また、道路拡幅のためのセットバックについては、大幅なインセンティブを与えること（下図参照）、地区事情を鑑みつつ、地区のまちづくり条例の高さ制限や日影規制等の集団規定の緩和、10%～40%程度のボーナス容積の上乗せ等のインセンティブが必要である。



## ②セットバック後の速やかな道路整備の実施

セットバック後であっても、電柱が道路内に残されている場合や、工作物や植木鉢等の私有物が設置されている場合など、拡幅前と変わらずに緊急車両等の通行の妨げとなっている現状がある。建物のセットバックが行われて後は、自治体は速やかに道路区画を確定し、道路整備を行うべきである。

### ③セットバック後の電柱の私有地への移設

道路内電柱は、都区部において数多くみられるが、全国的には電柱は私有地内へ設置されている場合もある。都区部においても、電柱の私有地への取り込みを進めるべきである。とりわけ、狹隘道路における道路内電柱は、防災上の課題となるため、セットバック後の道路内残留電柱については、早急に移設整備が求められるところである。自治体は、電柱の私有地移設について、電力会社と所有者の調整が進むよう支援していくなどの検討が必要である。

### ④都市計画道路整備の加速化

防災の観点から、災害時の避難や救護活動、災害後の復旧復興活動の基盤となる道路整備の加速化が不可欠である。とりわけ、主要な延焼遮断帯（23区および多摩地域7市で設定）である防災骨格軸の優先路線は、整備を加速化すべきである。東京外かく環状道路は、地域の協力に基づく用地買収をさらに推進し、早期に整備する必要がある。このような都市計画道路の整備を加速化することは、防災面のみならず、都市の国際競争力向上へも寄与するものであり、都市再生の観点からも重要である。

## （5）建物の耐震改修及び建替えの促進（点の整備）

### ①耐震改修の促進強化

#### a. 沿道建築物の耐震化助成の拡充

緊急輸送道路沿道建築物の耐震診断への補助は、来年度で終了する。そのため、残る建物の耐震診断が急がれる現状にある。しかし、建物管理の現場では、耐震診断を行うことによる課題が多く、耐震改修工事が現実的でないために、耐震診断ができない、という状況がみられる。

課題としては、耐震診断によって耐震性が低い場合の不動産価値の通減、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、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、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、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、などが懸念される。

耐震診断率を高めるには、耐震改修の実効性を高めることが不可欠である。耐震改修工事の支援拡充や大幅な税制面でのインセンティブを期待する。

#### b. 沿道以外建築物の耐震化助成の拡充

防災上危険な建築物は、東京全域に点在し、東京湾北部または多摩地域等での首都直下地震発生が予測されている現状をふまえ、充実した耐震化助成は、東京全体で講じるべきである。特に沿道から街区内へ入った地区での耐震改修の推進が重要である。

現在、各自治体で行われている耐震診断および耐震改修の補助についても、沿道建築物



と同様に、耐震改修の実効性を高める支援を拡充することが重要である。

### c. 賃貸借物件における耐震改修支援の拡大

賃貸借物件の改修では、借借人への補償金と手続きの負担が大きく、修繕が進まないことがある。特定緊急輸送道路沿道の賃貸借物件については、借地借家法の正当事由の要件緩和や、借借人の移転費用への補助、必要に応じて借借人への退去命令が出せるような仕組みが必要である。

さらに、借借人には、円滑な改修促進のためにも、建物の安全性を確保する社会的要請が高まっていること、そのための借借人の住み替えや、安全な住環境の確保は借借人にとっても重要であること等、建物の防災性向上への意識喚起や理解促進が必要である。

## ②建替えの促進強化

近年、地区のまちづくりにおいて、良好な都市・住環境の維持管理を目的に、条例に基づくまちづくりが進む現状にある。地域独自に都市空間をコントロールし、地域事情に応じた都市を構築することは、自治の観点から望ましい形である。一方で、新しい条例や地区計画等によって、新たな規制が行われることで、既存不適格建築物が増加し、建物の建て替えを困難にしているといった現状がある。特に、地区の条例や地区計画において、高さ制限を行う自治体が増加し、建物更新を困難にするだけでなく、ひいては、高度な都市機能の維持を困難にし、都市の国際的市場価値の逡減にもつながりかねない状況である。建替え時には、下記の項目等についての要件緩和や柔軟な制度運用を求めたい。

### a. 容積率

超過容積による建替え要件の緩和。

### b. 用途

用途不整合により建て替えができない場合の建物建替え時の用途の柔軟運用。

### c. 高さ

地区まちづくりにおける高さ規制の緩和。特に、都心区や特定都市再生緊急整備地域においては、都市再生法やその他特別法を準備し、優先的に都市開発と合わせた建物の建て替えを推進。

### d. 日影規制、その他集団規定、単体規定の緩和

日影規制の緩和やその他集団規定の緩和、単体規定の緩和。特に、マンションの建替えなどへ影響が大きい。建物の施設の老朽化により市場価値が陳腐化しているものなど、単体規定の規制緩和により建替えを推進するべきである。

#### e. マンション合意の緩和と除去の仕組み整備

マンションの建替え時における合意要件緩和については、これまで当委員会においても提言を行ってきた。東日本大震災の被災地を踏まえ、被災マンションの解体のための合意要件が緩和されることになったが、これを防災上課題のあるマンションや防災特区等に立地するマンションにおいても、適用すべきである。あわせて、必要に応じて、老朽が著しいなど、防災上危険なマンションには除去命令をだすことが可能な仕組みが必要である。その際、居住者の移転費用や仮住まい費用などへの支援も必要である。

### ③耐震改修及び建替えにむけた市民の意識啓発と気運醸成

東京を安全な都市にするには、安全な建物を増やしていくことが不可欠である。しかし、建物1戸ずつの取り組みは、住宅所有者や居住者の都合に応じて個別的で、一定のまとまりのある都市空間の更新を考えると、長期的な時間を要する。

首都直下地震の切迫性を鑑み、円滑な改修や建替えのため、所有者や居住者一人ひとりが防災のための行動の実行性を高めなければならない。建物所有者を対象としたセミナーなどの啓発機会が多いが、国民レベルで耐震改修や建替え、住み替えへの意識啓発を推進することが重要で、所有者以外の人々の意識と理解の促進が必要である。市民一人ひとりが、ハザードや大都市の抱える災害リスクを認知し、防災行動の実行性を高め、ひいては「災害認知社会」を構築することが重要である。