

# 「20世紀の負の遺産」は解消されるか

## ～ 密集市街地の解消に向けた取組の変遷と密集法の再改正～

国土交通委員会調査室 客員調査員 あかまつ ひろかず  
赤松 宏和

### 1. 密集市街地形成の過程

『わが国の都市は、いまだに木造の密集市街地を擁しており、特に地震時の多発火災により、大きな被害が生ずる恐れがある。』との認識の下に、高山英華東京大学名誉教授を委員長とする委員会（旧建設省設置）は昭和52年度から5カ年間にわたり建設省総合技術開発プロジェクト「都市防火対策手法の開発」（以下、「総プロ」という。）を実施し、都市内に防火区画を形成させる計画手法の開発を行った。すなわち、道路、公園緑地、河川、鉄道並びに耐火建築帯を組み合わせ路線状に配置し（「延焼遮断帯」設置）市街地をいくつかの防火区域に分けることにより、同時多発する地震時の火災を最小限に食い止めようとするものであった。この背景としては、都市防災化の究極の目標である市街地の全面的な不燃、耐火の全面展開を図ることが困難であったからである。

密集市街地は三大都市圏にその約3分の2が集中していると言われ、例えば、東京に今なお多くの密集市街地が残るのは、関東大震災や第二次世界大戦の復興に際して防災都市計画づくりが遅れたことに加え、高度経済成長期に多くの労働力が大都市圏、特に東京圏に集中したことのために他ならない。

高度経済成長期における大都市圏の住宅不足は年々深刻の度合いを増したため、良質なまちづくりを目的とするニュータウン計画が相次いで開始された。しかしながら、都心に近く賃料が安い木造賃貸住宅は需要が高く、とりわけ環状7号線沿線を中心とする地域などで大量に供給された。しかし、これらの地域では、基盤施設が未整備のままに、宅地の細分化、建築物の高密度化、農地の宅地化など、無秩序な都市化が進行したことが、今日もなお防災上の大きな問題を抱える木造住宅密集市街地を解消できないでいることとなった。

こうした状況のもと、東京都は昭和56年に「都市防災施設基本計画」を策定し、延焼遮断帯の形成を柱とした防災生活圏の形成を目指すこととなった。

### 2. 密集市街地の解消に向けた国の取組

密集市街地における防災性の向上や居住環境の改善の方策である、市街地再開発事業や土地区画整理事業に加えて、特に面的整備が難しい密集市街地では、密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）を実施し、木造建築物の建替え促進や地区公共施設（道

路や公園)の整備などの事業が展開されてきた。しかしながら、旧地域が抱える特性、すなわち、老朽化した木造の建築物が密集している、道路や公園などの地区公共施設が不足している、敷地規模が狭小である、既存不適格な建築物が多い、土地や建物に関する権利関係が複雑である、居住者の高齢化が進展している、などの要因から、密集市街地整備の進捗状況はあまり芳しくなかった。

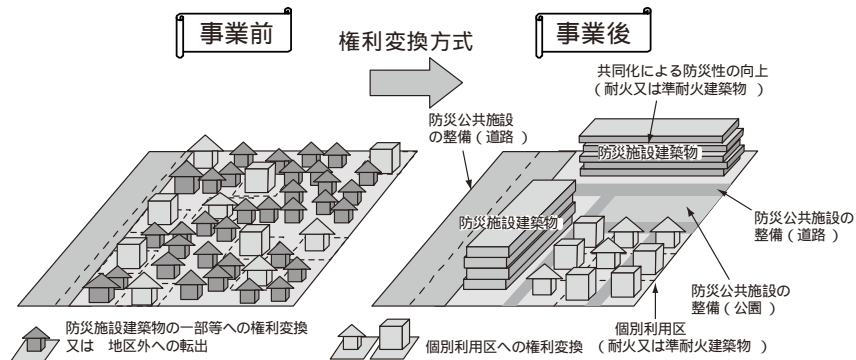
平成7年1月17日午前5時46分に阪神・淡路大震災が発生し、この地震によって既成市街地を中心、延べ24万を数える木造家屋が被害を受け、圧迫・窒息による死亡が過半数を占めた<sup>1</sup>ことから、老朽化した木造住宅などを建替えて、耐震・不燃化を促進するための、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(以下、「密集法」という。)」が平成9年に制定されることとなった。

密集法は、防災上危険な密集市街地を都市計画において明確に位置づけ(防災再開発促進地区)、延焼防止上危険な建築物の除去・耐火建築物などへの建替えの促進、地区計画制度による建築物と道路との一体的整備の促進、地域住民による市街地整備の取組を支援する仕組みの構築、住宅・都市整備公団(現、独立行政法人都市再生機構)の住宅・まちづくりノウハウの活用、などの措置を講じることが可能となった<sup>2</sup>。

しかし、現状の改善はあまり進まず、平成13年12月には都市再生本部(小泉純一郎本部長・当時)において「密集市街地の緊急整備」の必要性にかんがみ改めて、都市再生プロジェクト(第3次)として決定され、地震時に大きな被害が想定される危険な密集市街地(東京、大阪各々約6,000ヘクタール、全国で約25,000ヘクタール)について、特に大火の可能性が高い危険な市街地を対象に重点整備し、平成23年度までに、最低限の安全性を確保することを目標として掲げざるを得ない事態に至った。

これを受け従来手法に加えて、都市計画区域としての特定防災街区整備地区<sup>3</sup>、多様な権利変換手法により防災施設建築物・防災公共施設などを整備する防災街区整備事業、防災都市施設の整備のための施行予定者制度などの創設、などを内容とした「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等の一部を改正する法律(以下、「改正法」という。)」が平成15年12月に施行された。

図表1 防災街区整備事業のイメージ図



(出所) 国土交通省 都市・地域整備局まちづくり推進課 都市防災ホームページ  
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/index.htm>

### 3. 密集市街地の解消に向けた東京都の取組

密集市街地が多数存在している東京都の防災都市づくりは、「東京都地域防災計画」「東京都震災予防計画」「都市防災施設基本計画」の3本柱によって進められてきた。

しかしながら、阪神・淡路大震災の教訓を受け、東京都では平成7年5月に「東京都地域防災計画」の緊急見直しに着手し、平成7～8年度の2カ年で「防災都市づくり推進計画」を策定した。見直しでは、とりわけ「木造密集市街地などの防災都市づくりの推進」に向けた新たな計画が策定され、災害危険度及び防災上の重要度に応じて、木造住宅密集地域、重点整備地域、重点地区の3つにゾーニングして、地震に強い市街地整備を進めることとした。

なお、防災都市づくり推進計画（基本計画）は平成15年に改訂され<sup>4</sup>、ゾーニングの見直し、事業手法の見直し、住民への合意形成促進（延焼シミュレーションの活用）、燃えにくい建物への建替え誘導、共同建替えを進める街区再編まちづくり制度などの積極的導入、といった考え方が新たに加えられた。

その後、整備方策、整備の優先度、個別の整備目標や事業などの具体的な取組を内容とする「整備プログラム」が明示され、重点整備地域（不燃領域率<sup>5</sup>の設定）や延焼遮断帯、避難場所などに関する整備目標がそれぞれ示された。

図表2 東京都防災都市づくり推進計画の比較

	分類	対象地域	整備目標
平成 8 年度	木造住宅密集地域	約24,000ha	・災害時の基礎的安全性の確保 ・不燃領域率40%以上
	重点整備地域	約6,000ha (25地域)	不燃領域率40%未満の市街地 不燃領域率45%確保
	重点地区	約1,880ha (11地区)	・当面は不燃領域率50～65%以上 不燃領域率70%を確保
↓			
平成 1 5 年度	整備地域	約6,500ha (27地域)	建物倒壊危険度5及び火災危険度5に相当し、老朽木造建物棟数が30棟/ha以上の町丁目を含み、平均不燃領域率が60%未満である区域 不燃領域率70%
	重点整備地域	約2,400ha (11地域)	不燃領域率70% 整備目標を各地域に設定

（出所）東京都資料を基に著者作成

さらに、東京都では木造密集市街地の解消と併せて、首都直下地震対策にも力を入れている。一般的に、木造密集市街地の解消は事前の災害対策、震災復興は事後の災害対策と捉えられるが、東京都では、災害時において速やかにかつスムーズな復興に移行できるよう、平成15年度から「震災復興まちづくり模擬訓練」を実施しており、平成17年度までに12地区で震災復興まちづくり模擬訓練が行われている<sup>6</sup>。

#### 4．密集市街地の解消に向けた課題

総プロからおよそ 30 年が経過しようとしているが、密集市街地の解消は未だ道半ばである。事実、都市再生プロジェクト(第 3 次)開始時において、密集市街地 8,000ha における不燃領域率 25%を 10 年間で 40%以上にすると目標(最低限の安全確保に向けた目標)が設定されたが、現段階での進捗率は 30%程度と芳しくない<sup>7</sup>。

密集法の改正法により、密集市街地整備のための法体型は用意された。しかしながら、防災再開発促進地区において、地震時に著しい延焼被害をもたらすなどの可能性が高い老朽建築物(延焼等危険建築物)の所有者に対し、地方自治体が除去を勧告した実績はまだなく、また、防災街区整備事業が施行された事例も平成 19 年 2 月現在、寝屋川(大阪府)と岸和田(大阪府)の 2 事例しかない。

密集市街地整備が進まない要因については様々述べられているが、国土交通省(資料)によれば、課題としては、

居住の安定への配慮(地域外への転出を受け入れにくい、家賃の高騰を受け入れにくいなど)のため除去が進まない

公共施設用地の確保が困難で、道路などの整備が進まない

狭小宅地や接道不良宅地が多く、個別敷地での建替え、共同建替が進まない

権利関係者(土地所有者、借家人など)が多数存在しており調整・合意形成が難しい

密集市街地整備の推進団体を確立しにくい

ことなどが挙げられている。

こうしたことから、密集市街地の整備は大きな政策課題として経済成長戦略大綱(平成 18 年 経済産業省 財政・経済一体改革会議)においても位置づけられたばかりでなく<sup>8</sup>、平成 19 年 1 月 16 日には都市再生プロジェクト(案)「密集市街地の緊急整備重点密集市街地の解消に向けた取組の一層の強化」が都市再生本部(安倍晋三本部長)にて決定され<sup>9</sup>、問題の早期解消を改めて目指すこととなった。

この決定を受け、第 166 回国会では、

防災街区整備地区計画の区域内において、特に必要がある場合には、建築物の容積を配分することができることとする(容積移転の活用)

独立行政法人都市再生機構は、地方公共団体の要請に基づき、防災街区の整備に関する事業の実施に伴い住宅の明渡しの請求を受けた者のための賃貸住宅の建設などの業務を行うことができることとする

防災再開発促進地区における第二種市街地再開発事業<sup>10</sup>の面積要件を 0.5 ヘクタール以上から 0.2 ヘクタール以上に緩和する

防災街区整備事業の施行区域要件に係る耐火建築物などの延べ面積の合計から地震発生時に耐火性能が著しく低下する既存不適格建築物の延べ面積の合計を除外することとする(除去勧告対象の拡大)

を内容とする密集法の改正(案)が提出されている<sup>11</sup>。本改正(案)の特徴は、前回の改正法からさらなる要件緩和を盛り込むなど、容易には進展しない密集市街地解消の

意図を読み取ることができる。

ただ、これまで幾度となく問題点・課題が指摘され続けてきた密集法だけに、問題点の枚挙にいとまがない。例えば、密集市街地住宅街において第二種市街地再開発事業に伴う建築物の高層化が周辺の居住環境に与える影響（例えば、日照権の問題や風害の問題など）また、土地所有者が高層部分への居住移転受け入れによる、特に、高齢者における健康状態への影響、さらに、コミュニティの関係希薄が懸念されることなど、「20世紀の負の遺産」といわれる密集市街地の解消が果たして今回の密集法の再改正でどうなるのかが注目される。

#### 【参考文献】

黒崎羊二ほか『密集市街地のまちづくり まちの明日を編集する』学芸出版社、2002年10月

塩崎賢明ほか『住宅政策の再生 豊かな居住を目指して』日本経済評論社、2006年4月

佐藤滋ほか『復興まちづくりの時代 震災から誕生した次世代戦略』建築資料研究社、2006年9月

<sup>1</sup> 『神戸市消防局 阪神淡路大震災』

<<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/48/quake/index.html>>

阪神・淡路大震災は、公式に震度7が記録された最初の地震であり、都市直下型の地震であった。

死傷者数	死者 6,434 人、負傷者 43,792 人
全壊及び半壊棟数	延べ 249,180 棟 火災による被害：全壊 6,965 棟、半壊 80 棟 建物の倒壊等：全壊 67,421 棟、半壊 55,145 棟

<sup>2</sup> 「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の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」(第140回国会、閣法第32号)は、市街地再開発事業の施行区域要件の見直し、都市開発資金及び住宅金融公庫(平成19年4月に独立行政法人住宅金融支援機構となる予定)の貸付対象の拡大等関係法律の規定の整備が行われた。

<sup>3</sup> 特定防災街区整備地区制度とは、防火地域又は準防火地域に定められている区域のうち、防災都市計画施設と一体となって特定防災機能を確認するための防災街区として整備すべき街区等を、特定防災街区整備地区として都市計画に定めることができる、とした制度である。

<sup>4</sup> 『防災都市づくり推進計画(基本計画)の改定について』2003.10.7付け東京都報道発表資料

<<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/index.html>>

<sup>5</sup> 地域内における道路、公園などのオープンスペースや燃えにくい建物が占める割合を基に算出するもので、まちの燃えにくさを表す指標。不燃領域率が70%で焼失率はほぼゼロとなる。計算方法は下記の通りである。

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

空地率：一定以上の面積を有する公園等と幅員6メートル以上の道路の合計面積の割合(%)

不燃化率：建築面積の総数のうち、耐火建築物等が占める面積の割合(%)

『防災都市づくり推進計画(基本計画)の改定について』2003.10.7付け東京都報道発表資料

<<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/index.html>>

<sup>6</sup> 実施主体は(財)東京都防災・建築まちづくりセンターとなっている。著者は、平成16年度に葛飾区新小岩地区で実施された復興訓練に、サポートスタッフの一員((株)トデック)として参加した。訓練は合計4回のプログラムで構成され、数多くの地域住民が参加した。詳細は(財)東京都防災・建築まちづくりセンターのホームページで確認できる。

<<http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/fukko/index.htm>>

<sup>7</sup>国土交通省資料

<sup>8</sup> 「基本的考え方 第3地域・中小企業の活性化(地域活性化戦略) 3.都市再生・中心市街地活性化、(2)密集市街地の緊急整備」において、下記のように示されている。

『地震時に大きな被害が想定される危険な密集市街地のうち、特に危険な市街地について、道路等の基盤整備を推進しつつ、建築に係る規制の緩和を併せて行う密集市街地のリノベーションを戦略的に推進する。具体的には、未整備都市計画道路、地区防災施設の整備等防災上有効な公共施設の重点整備と、これと一体となった沿道建築物の整備、従前居住者用住宅対策、低未利用地を活用した市街地整備を進めるとともに、地区計画等建築に係る規制の緩和制度の活用を推進する。また、リノベーションへの合意形成を円滑に進めるため、協議会の設置や専門家の更なる活用等住民組織への支援を行う。さらに、密集市街地における基盤整備と沿道建築物の建替えとを一体的かつ強力に進める事業手法の創設や連鎖的建替えを促進するための建築に係る規制の合理化策を講じる。』(原文まま)

<sup>9</sup> 『…密集市街地については、地権者の取組意欲や受け皿となる住宅の不足による老朽住宅除却の遅れ、一部の地権者の反対による基盤整備等の遅れ、狭隘敷地が多く基盤が未整備であるため、建築規制により有効に活用されない敷地や建替えが困難な住宅が数多く存在する等の多くの隘路を抱えていることから、これまでの整備・改善の速度では平成23年度までにすべての重点密集市街地において最低限の安全性を確保するという目標の達成は困難な状況にあり、その加速化が必要である。』(原文まま)

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/dai17/17gijisidai.html>>

<sup>10</sup> 『市街地再開発事業には、権利変換方式による第一種市街地再開発事業と、用地買収管理処分方式による第二種市街地再開発事業とがある。第二種事業は、重要な公共施設整備を伴うことが区域要件とされた公共色の強い事業であり、施工者による土地の収用も可能とされている。』出典:(社)日本都市計画学会編『実務者のための新・都市計画マニュアル 第10巻』丸善、2003.03

<sup>11</sup> その他にも、「防災再開発促進地区の区域内の土地の土地所有者等は、全員の合意により、避難経路協定を締結することができる(市町村長の認可)」ものとされ、「公告された後においては、当該避難経路協定区域内の土地所有者等となった者に対してもその効力があるものとする」ことが盛り込まれている。