

街みち覽版

街に、ルネッサンス

UR 都市機構

第31号 令和6年1月発行



密集市街地情報ネットワーク

「街みち覽版（かわらばん）」は、官と民とが密集市街地の整備・改善等に関する情報を共有する場を提供するための情報ネットワーク（名称：「街みちネット」）の会報です。

「街みちネット」は、密集市街地での共同建替え、道路拡幅整備などの事業に携わり、地域に密着したまちづくり活動を行っている自治体等の担当部局、事業者、団体などの皆様に参加を呼びかける密集市街地整備情報ネットワークです。皆様の積極的な参加やご意見、事業情報等をお待ちしております。

第31回見学・交流会「街みちネットシンポジウム 密集市街地の現在・過去・未来 ～これからの密集市街地のまちづくり～」を開催しました

関東大震災 100 年を機に、木造建築物が密集する首都東京における地震被害想定を踏まえた「防災性向上へ向けた次の一手」や「現在の社会課題を踏まえた密集市街地のまちづくり」について、参加者と一緒に考えるシンポジウムを開催しました。

■開催概要■

日時：令和5年10月20日(木) 13:30～17:00

会場：新宿アイランドタワー15階 UR都市機構 会議室、オンライン開催（Zoom）

参加人数：130名（現地58名、オンライン72名）

内容：1. 基調講演「新しい『密集市街地』の価値づくりに向かって」【横浜国立大学大学院 教授 高見沢 実氏】

2. ディスカッション①「地震被害想定を踏まえた防災性向上に係る施策とは」

3. ディスカッション②「社会課題への対応を踏まえた密集市街地まちづくり」

4. 参加者を交えた全体ディスカッション

【コーディネーター：株式会社まちづくり研究所 丸山 豊氏】

【パネリスト：東京都立大学 教授 市古 太郎氏、東京都防災都市づくり課長 小久保 剛亨氏、ランドブレイン株式会社 紙田 和代氏、株式会社アルメック 木村 晃郁氏、UR都市機構 東日本都市再生本部 密集市街地整備部 課長 大野 新五】



基調講演 新しい「密集市街地」の価値づくりに向かって

横浜国立大学大学院 教授（街みちネット 会長）高見沢 実氏

I 今必要な防災性向上とは

（1）首都直下地震等による東京の被害想定

- 東京都「首都直下地震等による東京の被害想定」から、火災より倒壊の被害の方が多くは見逃せない。阪神淡路大震災でも被害の9割が建物倒壊によるものだった。想定では被害者は1981年の基準で建替えれば6割減り、2000年基準の場合は85%減るとされている。火災の被害は昼か夜か、火を使っているかによって大きく異なるが、倒壊の被害は風速や季節に関係なく起こる。

（2）「無接道宅地」と倒壊危険にある建物

- 課題は無接道敷地であり、木造密集の「裏敷地の解消」が重要と考えるが、一方で倒壊の危険性が高い建物が裏敷地との関係性についてはデータがない。住宅土地統計調査で無接道住宅率やそのうちの1980年以前築の割合を見ると、東京都は建物更新が進んでおり全国に比べて相対的に低い。また、東京都区部における建物構造や所有形態別の無接道住宅率は、民営借家(木造)と持ち家は同程度で、民営借家(非木造)はそれより低い。
- 倒壊被害低減への対応として考えられる政策の1つ目は、無接道ではない倒壊危険建物も多いので、「無接道でない住宅は、積極的に新耐震基準を上回るべく緊急対策を。建替えは同時に延焼問題も解決するため地区特性を踏まえて対応を」、2つ目は「無接道敷地をなくすこと」である。接道すれば個人の意思で建替わっていくため接道することが重要であり、課題から適切で実現可能な方法を特定し、さらに広範で議論する新たなビジョンで価値を高めるための対策をすることなどが重要である。



II 新しい「密集市街地」の価値づくり

（1）将来ビジョンについて考える

- 「都市づくりのグランドデザイン」（東京都2017）では、「木造住宅密集地域が東京ならではの街並みに再生されている」というポジティブなビジョンが示されている。具体的には、下町の持つ路地の風情や木造の良さを残すまちづくりと誘導、老朽化等により活用が難しい空き家の除却の支援、コミュニティをはぐくむオープンスペース等の創出などがあり、その評価指標として、「安全で安心」、「地域に愛着」、「多様なライフスタイルを創造し、新たな価値を生み出す場」などが挙げられている。

（2）空間要素の再評価

- 東池袋地区で行った「辻広場」調査より小規模空地の効果の分析事例を見ると、利用効果より存在効果の方が評価されており、小規模でも通風、日照、散策や憩いの場としての評価が高い他、まちの緑化にも効果を発揮している。例えば、東池袋の太陽広場の前にはパン屋が開業するなど、周辺へのプラス効果がある。渋谷の北谷公園も周囲の店舗が公園に向けて開いていい感じになっている。小規模空地があることによる周りの雰囲気、これこそが密集市街地の新しい価値の一つではないか。



太陽広場(豊島区東池袋)



北谷公園(渋谷区)

イントロ 「密集市街地整備におけるURの取組みの変遷」

UR都市機構 東日本都市再生本部 密集市街地整備部 大野 新五

「密集市街地の現在・過去・未来」というタイトルなので、URの密集の過去を振り返る。

1981～1995年頃：住宅供給とあわせた周辺の住環境整備

- 神谷一丁目はURの密集の始まりで、施行者として工場跡地の整備に併せて周辺の住環境整備を行った。道路等の公共施設整備、コミュニティ住宅、共同化など多様な手法を駆使しながら密集改善に取り組み、その後のUR密集の道筋となった地区である。

1995年～2007年頃：拠点整備とあわせた都市軸の整備

- 阪神淡路大震災以降、防災が前面に出るようになり、コーディネートによる行政支援が本格化した。世田谷区上馬・野沢地区では、大学跡地での住宅建設と合わせ、都計道整備の事業をURの直接施行制度の活用により、事業認可から6年で完遂した。北区西ヶ原地区では、民間の住宅、福祉施設を誘致しながら防災公園の整備を行った。



2007年～2012年頃：街区内整備・主要生活道路整備の手法開発と展開

- 都市再生PJ等で密集取組みの加速化の方針を受け、街区内の整備へ軸足を移した。密集法の改正により創設された防災街区整備事業を京島三丁目地区で実施し、不燃化建替えと道路拡幅を実現した。太子堂三宿地区では、主要生活道路「三太通り」整備において修復型を公共整備型に切り替え、7年間で80%まで整備が進み、波及効果として沿道の建替えが進んだ。

2012年～：機動的な土地取得による多彩な事業展開へ

- UR独自事業として個別の敷地を機動的に取得・活用する木密エリア不燃化促進事業(以下「エリア事業」)を実施している。現在支援を行っている21地区のうち14地区で実施し、141画地で約2万㎡を取得している。弥生町三丁目ではこの事業による取得地を活用しながら、区画整理、従前居住者用賃貸住宅、道路整備、無接道敷地解消支援など総合的な支援を行っている。さらに、取得地を活用したイベントやコミュニティ拠点等の取組みを実施しながら、密集市街地の価値向上に資する取組みを模索している。

パネルディスカッション①「地震被害想定を踏まえた防災性向上に係る施策」

プレゼン「東京都の防災都市づくり」

■ パネリスト 東京都防災都市づくり課長 小久保 剛亨氏

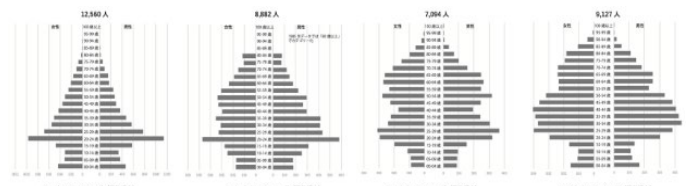
- 平成8年に東京都防災都市づくり推進計画を定め、2万4千haあった木造住宅密集地域が令和2年には8千6百haまで減少している。しかし、単純に安全になったという状況にはなく、密度が高く不燃領域率が低いところが1万3千haくらいあるという状況である。
- 不燃化特区制度が周知され建替え件数も増えてきているが、伸び悩んでいる地区もある。進んでいないのは接道が悪いところと考えられる。無接道敷地は建替えできないので対策が必要と認識している。
- 今後の課題として地域の魅力づくり等があるが、木密地域私道等無電柱化推進事業や、URのエリア事業取得地や都の事業用地を地域住民の集まる広場や緑地公園として有効活用するなど、魅力的で安全なまちづくりを行っていきたい。



プレゼン「修復型まちづくり計画論の再構築に向けて」

■ 東京都立大学 教授 市古 太郎氏

- 1980年代の修復型まちづくり計画論の再構築が必要ではないかと思う。東京都の木密地域が量的に縮小していると言われているが、質的变化も生じているのではないかと。
- 東池袋では、木密に隣接して供給された高層集合住宅に子育て世帯が転入し、1980年代からの防災まちづくりで整備された児童公園が、地域町会リーダーとの出会いの場となっている。1970年からの年齢構成変化を見ても、2000年以降、木密ジェントリフィケーションが進んでいる。2019年度に震災復興まちづくり訓練が開催され、小規模な辻ひろばを児童公園規模に集約していけないか、といった内容を含む「事前」復興まちづくり計画が作成編集された。加えて、平時に暫定利用し、災害時には仮設用地として時限的市街地としてまちづくり用地を活用する「まちづくり提案」を大学研究室として行った。
- 羽田地区は、元々漁村集落であった経緯もあり、無接道敷地の問題を抱えている。無接道敷地のデータベースと魅力資源マップを大学で作成し、震災復興まちづくり訓練を通して、まちづくり提案を予定している。



東池袋五丁目地区の年齢階級別人口推移

- ・2000年を底とするV字（U字!?）の人口回復。特に30歳-40歳代と0-4歳児の増加
- ・東池袋駅付近での再開発委事業による高層集合住宅の供給。
- ・経済地理理論としてのジェントリフィケーション現象の示唆
→ 潜在的な地代と現況地代の格差に対する資本の回帰運動

プレゼン「密集市街地業務を担当して」

■ 株式会社アルメック 木村 晃郁氏

- 北区、江戸川区などの密集市街地整備に関わっており、コンサルとして現場からの課題を紹介する。
- 取り残される細街路に面した無接道敷地における、敷地後退による再建の困難：鐘ヶ淵では、通路を位置指定道路にすることで無接道敷地を解消する検討を行った。喉元敷地の協力が必要だが、敷地後退に加え道路斜線制限も厳しく、隅切りの確保も必要となり、現状では協力を得るのが難しい。位置指定道路化の無接道敷地解消の取組みとして、荒川区近隣まちづくり制度、月島の86条の1による一団地、足立区街区プラン



(43条2項)などの制度があるが、建替えは進んでおらず、任意の協定では難しいと感じる。

●**共同化の困難**: 日影規制、高度地区、容積率などの緩和がなく、都の安全条例の制限もかかるため高度利用ができず事業採算性の確保が困難である。また、防災街区整備事業で個別利用区の最低敷地面積が 100 m²以上という規定が壁だと言われている。

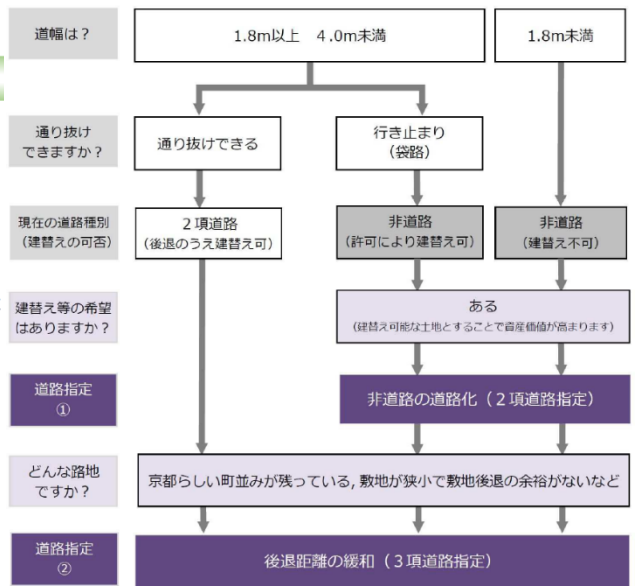
●**特徴的な取り組み**: 江戸川区二之江西地区では幅員 2.2m の狭隘道路に主要生活道路をぶつけて片側拡幅で 6m に整備している。江戸川区篠崎地区では、行き止り道路の解消を主な目的に、小規模連鎖型土地区画整理を行っており、この考え方はURのエリア事業に適用できるのではないかと感じる。

●**解決の新提案**: 解決に向けては、京都市の 2 項道路を 3 項道路として指定し敷地後退を緩和できる「路地のある町並みを再生するための道路指定制度」や、同じ京都市の既存の道を位置指定道路にする際にカーブミラーを設置すれば隅切りが不要になる制度のような取り組みができるのではないかと感じる。

●**密集事業終了後の主要生活道路**: 整備が完了しない地区も多いと思われ、地区計画の地区施設に位置付けてもあまり変わりはないので、街並み誘導型地区計画で壁面位置の制限により道路上の空間を作っていく進め方になるのかなと思う。

無接道の新たな取り組み

- ▶ シン 2 項道路、シン 3 項道路の指定
⇒ 国交省の運用では 3 項指定は 2 項のみ
⇒ 京都市「路地のある町並みを再生するための道路指定制度」
- ▶ 隅切りの緩和
⇒ 京都市「「既存の道」を「位置指定道路」にする制度」 = カーブミラーで隅切り不要



プレゼン「墨田区 町工場ランドバンク事業 土地買収を契機とした接道条件の改善」

■ **ランドブレイン株式会社 紙田 和代氏**



土地活用方策の検討

● コンサルタントの立場で都内の密集事業に携わっている。密集事業が進み道路拡幅やポケットパーク整備、建替え促進の成果があがっているが、防災性の向上と同時に解決すべき町工場や商店街の継続、暮らしの安心などの課題解消へ向け、土地の買収によるランドバンク事業も行っている。

● 立ち退きを求められ移転先に困っていた製作所があり、その近くで老朽化した町場が古家付き土地として売りに出されていた。その町工場の土地を当社で取得し、その一部を移転先として製作所に売却し、別の一部を奥の接道不良敷地所有者に 2m の旗竿部分として売却する土地活用方策を検討している。また、別の場所では閉店した 2 つの店舗を当社で買い、敷地割をし直して店舗付き住宅を建築しようとしている。商店街に建売住宅が増えてきているが、商店街なので 1 階は店舗にするという用途制限の地区計画を検討してはどうかと考えている。



ディスカッション

- **大野**: 長年無接道敷地の解消に取り組んでいるが進まない。URで無接道敷地を取得するのは難しいので、行政に取得してもらえれば、その周りをURでなんとか取得し、そこが通路や不燃化の取組みの種地になって進むのではないかと考えている。
- **小久保**: 無接道敷地の解消は、東京都としても課題だと思っている。令和3年度から無接道敷地等対策コーディネーターの取組みを進めている。買収が今の仕組みでできるのかも検討したい。
- **市古**: 紙田さんのプロジェクトが素晴らしい。建築だけでなく不動産の視点からの突破口になっている。大野さんのお話は奥の無接道敷地を宝に変換できるような発想で進めていければ。

パネルディスカッション② 「社会課題への対応を踏まえた密集市街地まちづくり」

プレゼン「防災性指標の向上だけでいいですか？それだけじゃない、京島 それ以上の、京島」

■ **ランドブレイン株式会社 紙田 和代氏**

● 道路拡幅のための戸別訪問や説明会を行う際に、居住者の方々からはいつ起こるか分からない地震より、身体やお金の心配が少なく、買い物が楽しくでき、近所のつながりが持て、子育てがしやすく、災害時も日常時も助け合え

ることなどの暮らしやすさを重視したいとの声が聞かれる。

- 京島のキラキラ橋商店街にある大正元年創業のパン屋で、後継者がおらず古家付き借地権で売りに出されていた物件を買い取り、耐震改修等を実施し再生した。その後、副業としてパン屋を手伝ってくれる若者も出てきた。若者も住み着いてくれたこんな街づくりを私はしていきたいと思う。



パン屋(ハト屋)の再生

- これまでの密集市街地整備は安全性と住環境向上の追求のため、不燃領域率等の防災性指標向上重視で行ってきた。それもちろん重要だが、これからは暮らし・なりわいの継続、ふるさととしての風景も大切に、防災性向上と両方を目指していったらどうか。

プレゼン「密集住宅市街地の再生の視点～射水市放生津地区の取り組みから～」

株式会社まちづくり研究所 丸山 豊氏 ※コーディネーター

- 富山県射水市の海沿い、かつての漁村集落である放生津で長年密集事業に取り組んでいる。
- 県内唯一の重点密集市街地で、狭い道路と老朽住宅の改善が困難なため、どんどん若い年代が地域を離れ、高齢者のみの世帯と空き家が増え、町の活力が衰えていた。「多世代が住み続けられるまち・放生津」を掲げ、住宅と住環境を一体的に整備することで、高齢者の安心居住、子育て世代の定住、自然文化の継承を目指している。街区単位で事業実施エリアを定め、先行地区での共同建替え住宅の住戸を借上げた都市再生住宅を活かしながら、自身の住まいとまちどう改善していくかを地元の方と検討しながら建替え事業を進めている。
- まちの雰囲気を残し活かそうとするNPOの活動があり、古くからの建物をカフェやデザイン事務所に改造する人達も増えてきており、それらの主体が協力しあえるまちづくりが少しずつできるようになってきている。



射水市放生津地区

※ 射水市放生津地区の取組みについては、かわら版第29号で詳細にご紹介しておりますので併せてご覧ください。

ディスカッション

- 大野:密集市街地にはどのような人が住んでいるのかを把握するため、都内の不燃化特区エリアとそれ以外に分け、住民意識調査(「密集市街地の住民の意識」居住者アンケート(web調査))を実施した。(本調査は速報であり、詳細な分析は未着手なため、概要のみ紹介する。)居住地選択理由は、不燃化特区エリアでは明らかに利便性と生活費等の安さが多い。一方、街並み、防犯、子育てなどは東京都全体平均よりも低く、災害意識も同様に驚くほど低い。コミュニティの評価も非常に低いという結果。今住んでいるまちの満足度を尋ねた結果として、「他人からうらやましがられる地域」、「自宅以外に居心地が良い場所がある」、「散歩していて楽しい」、「街並みが美しい」などの項目を評価している人は「とても満足」と回答した人が多く、「まあ満足」と回答した人はその点をあまり評価していない。つまり、推測だが、密集市街地のまちづくりにこういった視点を強化していけば、市街地の価値は評価され暮らしの満足度が上がるのではないかと。

- 紙田:京島では不燃化プロジェクトで除却が進んだ結果、建売業者が進出してどこにでもある雑然とした街並みになってしまい愕然とした。防災性、経済合理性だけ追いかけるのではなく、安全性を追求しつつも、日常の生活を豊かにするにはどうしたらいいのかと常に考えている。私が考えて実現した新築長屋を紹介する。平入の屋根、通りに顔を出せるベランダ、京島の特徴の飾り出し桁などの他、燃えしろ設計で耐火性能を確保し、延焼の恐れのある部分を引っ込めて延焼ラインをクリアした上で、昔ながらの構造でありながら燃えにくい建物を実現した。地域全体で同じ記憶を維持しつつ安全性を高める取り組みとして、約300件の長屋データベースをつくり、安全性や歴史的価値などについても調査している。



昔ながらの構造「新築長屋」

- 大野:ライフスタイルや社会課題が多様化してきた今、住宅市街地のバリューアップとは何かを考えなくてはならない。URも取得した土地を利用イベント等を実施すると、こんなことがやりたいという声がたくさん出てきて、それがコミュニティ醸成に役立つし、地域のシェアといった概念にも結びつく。さらに、カーボンニュートラルやフードロスといった様々な社会課題まで加味し

て、社会貢献しながら暮らしていることが実感できれば、さらにその地域は価値が上がるのではないかと。

- **小久保**：魅力的な街並みづくりや地域の活性化は、東京都としても進めていくべきと考えている。若い世代のスタートアップ的な取組みを支援し、また地域の活性化に繋がっていくようなイメージのまちづくりが今後進んでいくといい。防災性を高めた既存のスペースの活用でまちの利用を高めていく、UR の「ひがいけボンド」のような、好循環が起きるまちづくりに繋がっていければ。
- **市古**：首都圏全体として、利便性が高い中心区部の木密地域への開発投資圧が高まっている。重点整備路線整備も高度利用の促進として働いている。様々な形での投資を、木密らしさを生かしつつ、うまく受けとめ、利用していく。そんなまちづくりの計画論が求められているのではないかと。

全体ディスカッション

- **参加者**：無接道敷地等対策コーディネーター制度について、登録者や実際の活用方法を教えてほしい。
⇒ **参加者（渋谷区）**：当区では不燃化特区の無接道コーディネーターとして UR と一緒に取り組んでいる。
⇒ **大野**：UR は個別に権利者に訪問して意向を聞き、解決策を検討している。
- **参加者**：まとまった 11 軒が完全な無接道敷地でなかなか解決策がなく防災街区整備事業の延伸を相談するも行き詰っており、UR のエリア事業に何とか持っていけないだろうかなどと考えている地区や、無接道の 4 軒が仲良しで共同建替えを実現したいが、接道している人たちは協力してくれず具体的な方向性が見つからない状況になっている地区がある。ウルトラ C 的な方法も含めて、行政や UR 他、皆さんと知恵を出し合いながら何とかできればと思っている。
⇒ **大野**：無接道敷地の解消は生活再建とセットだが、原位置での再建は難しい。そこで、UR が買い進めている土地を活用することで、地域の中で再建できるという手だてを持ちながら、無接道敷地を空地化していく。かつ、東池袋の辻広場のような広場を、地域でみんなのコアスペースとして管理していくような仕組みまで構築できれば、その広場の価値ももっと上がるし街区の価値も上がる。街区単位でビジョンが作れると面白いのかなと考えている。
⇒ **木村**：広場の価値創造という観点から、管理の話に関連して、北区の十条地区で、まちづくり公社の職員と商店会長でつくった「十條あすみの会」という団体を紹介する。まず防災の取組みとして、消防車の走行実験、避難所の宿泊体験、バケツリレーなどのイベントを行った。さらに、路地の景観を守るための園芸プロジェクト、都道の清掃、放置自転車対策、車椅子体験、そのうち遊園地のイベントや、埼京線の立体交差化のシンポジウムなども行った。再開発や連続立体交差化などが進んでくると、まちづくり用地ができ、また無料で土地を貸す方も出て、それらの広場や公園を管理して清掃もし、15 年ほど活動を継続した。
- **参加者**：密集市街地の防災性の向上だけでなく、地域の持続的なサイクルを回そうというお話や地域価値向上というお話があったが、そういった取組みを続けていくには、価値を定量的にとらえていく必要があると思っている。そういった評価のあり方、評価の視点について、何かあれば教えてほしい。
⇒ **市古**：近い概念だと、エリアマネジメントも木密で展開するなら NPO などの組織を立ち上げて、事業費を総会でチェックを受けながら進めていくことになる。エリア価値向上を含めた評価手法は、とても大事。再開発事業の評価「CASBEE-街区」があるが、それを拡張していけないか。そういった評価手法そのものについても、民間、行政、大学とで、説得性あるアセスメントの方法を生み出していくべき。



< 講評、閉会挨拶（街みちネット 会長：高見沢 実 氏） >

本日は今まで言われていた価値向上の中身について、かなり具体的に一步踏み込めたかなと思う。これを機会にもう一步踏み込めるようにしたい。多くの知恵、具体的な事例等が報告されたので、街みちネットとしても、突っ込んで考えていく材料ができたと思っている。今日のような催しは皆が関係者や仲間だと思うので、ぜひその力をさらに次に繋がられたらと思う。言い足りなかったことなどは引き続き、ぜひ情報交換を活発にしていただし、コミュニケーションを盛り上げていただきたい。

意見・お問い合わせはこちらまで

- 街みちネット事務局 ● UR 都市機構 東日本都市再生本部 密集市街地整備部 密集市街地整備第 1 課
株式会社 UR リンケージ 都市・居住本部 基盤整備部
TEL：03-5323-0312 FAX：03-5323-0354 Mail：machimichi-net@ur-net.go.jp
- 街みちネットホームページ ● <http://www.ur-net.go.jp/machimichi-net/>