

街みち覽版



街に、ルネッサンス
UR 都市機構
第7号 平成23年4月発行

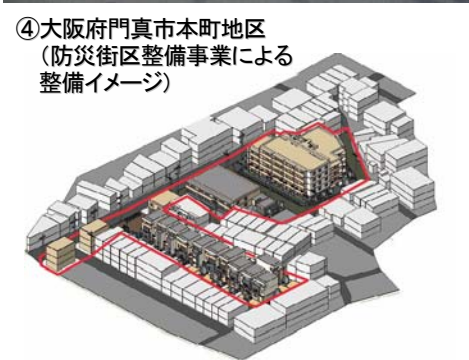
「街みち覽版（かわらばん）」は、官と民とが密集市街地の整備・改善等に関する情報を共有する場を提供するための情報ネットワーク（名称：「街みちネット」）の会報です。
 「街みちネット」は、密集市街地での共同建替え、道路拡幅整備などの事業に携わり、地域に密着したまちづくり活動を行っている自治体等の担当部局、事業者、団体などの皆様に参加を呼びかける密集市街地整備情報ネットワークです。皆様の積極的な参加やご意見、事業情報等をお待ちしております。

第7回交流会を開催しました（国の動き、地方都市の事例の勉強会）

■開催概要■

日時：平成23年2月9日(水) 14:00～17:40 会場：都市再生機構東京都心支社大会議室 参加人数：45名

- 内容：① 密集市街地改善に向けた最近の動きや取り組み事例【国土交通省住宅局 市街地建築課 羽入久仁氏】
 ② 関西圏における密集市街地改善の取り組み【UR西日本支社 都市再生業務部 田中啓介氏】
 ③ 富山県射水市放生津地区のまちづくり【株式会社 まちづくり研究所 丸山豊氏】



交流会の様子

密集市街地改善に向けた最近の動きや取り組み事例

国土交通省 住宅局 市街地建築課 市街地住宅整備室 課長補佐 羽入久仁氏

住生活基本法の見直しについて

■密集市街地の整備改善の現況

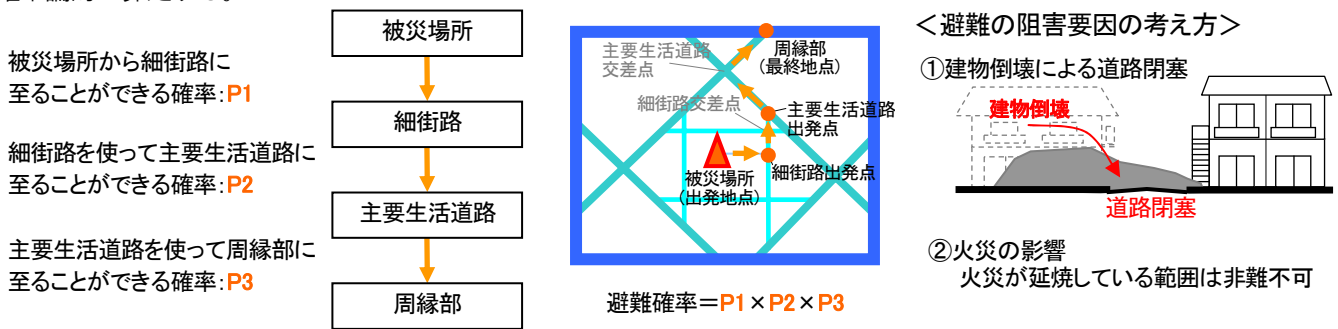
- 現行の住生活基本計画では住宅の密集度、延焼危険性の解消率が基準となる最低限の安全性について平成14年～23年の10年間で整備率を概ね100%にするという目標を掲げていたが、進捗状況は平成21年度の段階で約4割弱であり、達成は難しい状態である。

■住生活基本計画における評価方法の見直しの方向性

- 現在、住生活基本計画の中で位置づけられている密集市街地の整備改善の内容が見直しの過程に入っており、今後は下記の課題認識の下に、取り組みの整理を図っていく。

- ①大規模、面的な基盤整備、公共施設整備だけではなく、きめ細やかな対策を密集市街地の改善の1つのものさしとして取り込んでいく必要がある
- ②ソフト的な部分で住民活動の強化等を評価軸の中に入れていく必要がある

- 新たな評価指標では、延焼危険性のほかに避難困難性を加えることによって、燃えやすい状態であっても逃げやすくなっていることで密集市街地の整備が進んでいるという考え方で評価を行う。逃げやすさは地区内の閉塞度合いで評価する。1つのモデル的な市街地を想定して、非常に狭い道路から地区周辺の防災環境軸や主要生活道路といった街区を形成しているような道路まで逃げられるかを、狭い道路に面している建築物が崩れることによって閉塞してしまうことなども考慮し確率論的に算定する。



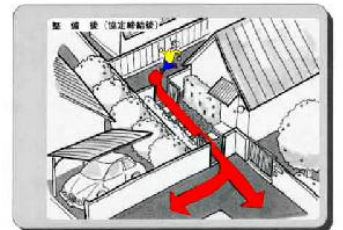
- 現在、パブリックコメントを実施している。「住生活基本計画（全国計画）の変更（案）」に関する意見の募集、平成23年1月27日から2月16日まで）その後、取りまとめを行い、社会資本整備審議会の住宅地分科会でご審議いただき、3月中には住生活基本計画を閣議決定という形をもって国の計画として確定させる予定である。

事例の紹介

今まで不燃領域率で評価できなかったきめ細やかな密集市街地の整備の取り組みの実例を紹介する。ここで紹介するのは、ハードのきめ細やかさと、ソフト的な要素も含まれている。

- 緊急避難路整備事業(東京都板橋区)**:避難路を道路のように整備するのではなく、通路状で庭先や建物の間等を、緊急の際には避難路として使っていいという協定である。密集法でいうところの避難経路協定と同じであり、地区内閉塞度の評価の段階でも、新たな評価として加えることが可能となる。逆に言うところこういう先駆的なソフト的な取り組みがあったので、それを何とか評価するために閉塞度を持ち出したという経緯もある。【写真:表紙①、右図は板橋区のホームページより】

緊急避難路整備後のイメージ



- 老朽木造住宅緊急除却事業(大阪府大阪市)**:放置されて防犯的にも防犯的にも非常に危険な状態にある老朽木造住宅を未然に取り除くために、除却に対して助成を行う取り組みである。通常、老朽住宅を除却した後の土地利用については、空地として確保するなどの制限がかかっている事例が多いが、この事例は跡地利用についてあまり制限がないことが特徴である。
- 袋路における避難の改善に向けた取り組み(京都府京都市)**:袋路の建物の改修、通路部分の耐震化、不燃化、避難路協定等の整備推進を図り、二方向避難の確保、あるいは逃げ道として安全性を確保する取り組みを行っている。避難の確率が上がれば、地区内閉塞度の評価も上がる。
- 歴史的な街並みに配慮する街並み環境整備事業(東京都台東区谷中、奈良県橿原市等)**:住市総の一類型だが、修景改善に対して国から助成ができるので、それに加えて地区内の基盤整備を行っていくものである。具体的には住宅・基盤整備だけではなく、公園整備や電柱地中化、道路美装化、修景整備の他にも、老朽建築物を改修することによって地域の公共施設として再利用することなどにも助成ができる。【写真:表紙②】

Q. 新重点密集市街地で導入される地区内閉塞度の考え方について教えてください。

地区内閉塞度は避難の確率で表される。変数は、まず1つは道路延長で、避難路となる道路の延長、1方向しか避難できないような行き止まり道路、あるいは幅員6m以上、4~6m、4m未満の道路がそれぞれ何mあるかといった道路の整備内容となる。もう1つは老朽木造建築物の棟数で、揺れが来ると倒れることを想定し、老朽木造建築物が少なければ道を塞ぐ確率が低いという判断で確率計算を行う。宅地がある程度小ぶりで細街路が一定程度整備されていて、そこから主要生活道路、最後は周縁部の防災環境軸までつながっていれば評価される内容になっている。木造のままでも防火・耐震の補強が行われた棟数が増えると、避難安全性は上がるし、袋路でもその先に宅地などの避難路の協定が結ばれていれば二方向避難路としてカウントでき、地区内閉塞度が安全なほうに評価される内容になっている。

Q. 社会資本整備総合交付金について、地方公共団体のアイデア次第で様々な効果促進事業に国からの補助が出せるということですが、どのような取り組みが可能なのでしょうか。

社会資本整備総合交付金で、1つの社会資本整備総合計画の中に複数の整備計画を位置づけることが可能になり、例えば3つの住市総の整備計画を1つの交付金としての総合計画の中に盛り込み、これを基幹事業として、3地区を結ぶコミュニティバスを走らせる計画への支援が効果促進事業として可能になる。基幹事業(A)と関連社会資本整備事業(B)、効果促進事業(C)の総事業費(A+B+C)のうち20%までであれば、色々なことが効果促進事業として実施できる。例えば、地元のNPOが地域集会所に改修した建物で何かを運営するといった場合でも、改装費用を市が助成する際に、国がその半分を支援できる。地方公共団体が基幹事業の効果を上げるために発意して独自に助成を図りたいというアイデアに対して、国土交通省の方でもサポートをかけるという仕組みに変わりつつある。今後の計画の作り方については、国と地方がそれぞれコミュニケーションを取りながら進めていくことになる。

Q. 密集市街地の整備改善に関する大都市と地方都市の違いについて教えてください。

今回の重点密集市街地の見直しについてのヒアリングやアンケートにより出てきた大都市、特に東京都とその他の大きな違いは、東京都は他の地域に比べて不燃領域率について最低限の安全性の確保率が非常に高い。原因分析は緻密にはできていないが、1つは接道条件のいい敷地の自然更新のスピードが圧倒的に早いことがある。ガワが建て替わることで、老朽木造建物はなくなるので不燃領域率は良くなり、アンコが変わらなくても、数値的には良くなったように見えるという実態がある。東京都はまだポテンシャルに救われている部分が多々あるが、地方都市は非常に苦労されている。ヒアリングではそもそも住んでいらっしやる方にあまり発意がないようで、気持ちを醸成する段階から非常に苦労されているようだ。

Q. 防災街区整備事業について、個別利用区の最低基準(100㎡)が密集市街地では大きすぎてニーズがないという話がありますが、その基準についての国の考えを教えてください。

100㎡の基準については、密集再生産を防ぐため一定水準以上の宅地は最低確保するということなので、防災街区整備事業の中では柔軟な運用はできない。ただし対策の例として、行政が100㎡以上の個別利用区を取得し、上物利用を一体的に行うことを条件に2人の借地人にそれぞれ100㎡未満の定期借地を行う事例がある。単独で100㎡の個別利用区を整備しても、防災街区整備業が終わった後に細切れで売られてしまったら止めようがないので、この事例のように事業の中で事前に行政の方で土地利用制限のある借地権を設定しておいて、それを特定譲渡するというのは1つのやり方かと思う。

関西圏における密集市街地改善の取り組み

UR西日本支社 都市再生業務部 担当部長 田中啓介氏

関西圏の密集市街地の状況について

- 大阪府の重点密集市街地は約2,300haで、豊中市、門真市、寝屋川市、大阪市に集中している。兵庫県では約300haで、神戸市の臨海部と山麓部に集中しているという特徴がある。
- 成り立ちについては、大きく分けるとインナーエリアと都心エリアの2種類がある。インナーエリアは大阪市の縁辺部にあたり、戦後、高度経済成長期にベッドタウンとして急激に都市化が起こった。特に昭和35~45年にかけて若年労働者が郊外部や地方都市から移り住んできた人の住宅が建設され、道路等の都市基盤が未整備のまま過密住宅地が形成された。都心エリアは主に大阪市内であり、JR環状線の外側の戦災を免れた地区で、戦前からの長屋が密集しているという状況である。



都市機構西日本支社の取り組み

- 密集事業・防災公園事業について:密集事業は完了5地区、事業中2地区である。また、都市機構は平成7年の阪神淡路大震災以降、防災公園事業を全国で15地区実施しているが、その中で9地区、約6割を西日本支社のエリアで実施している。

- 寝屋川市東大和地区について:**西日本支社の密集市街地の面的整備事業の第1号である。全体で約7,000㎡の地区で、従前は文化住宅と木造アパートが立ち並んでおり、道路幅員が大体3m弱でそこに自転車やバイク、洗濯機などが置いてある状況だった。公団の賃貸住宅と民賃制度による共同化がトリガー的な整備となり、周辺の民間の共同建替えが連鎖的に起こり、昭和61年から平成12年までに399戸の木賃住宅が106戸のRCの住宅に建て替えられ、市は道路の拡幅と公園の整備を行った。



公団の賃貸住宅と民賃制度による共同化がトリガー的な整備となり、周辺の民間の共同建替えが連鎖的に起こり、昭和61年から平成12年までに399戸の木賃住宅が106戸のRCの住宅に建て替えられ、市は道路の拡幅と公園の整備を行った。

門真市本町地区における防災街区整備事業について

■門真市における密集市街地整備の取り組みと門真市本町地区の従前の状況

- 門真市は市域面積1,200haに対し住宅市街地総合整備事業の密集区域が461haで、3分の1強が密集市街地という状況であり、現在、市内で事業を完了している地区が5地区、事業中の地区が6地区ある。その中の1つの本町地区で西日本支社が施行者になり防災街区整備事業を進めている。
- 本町地区は京阪本線の西三荘駅（JR環状線の京橋駅から約7分、距離にして5km、大阪の都心までは10km）から徒歩3分程度で、地区面積は0.5haである。密集市街地の整備は、地区内と地区の南側に木造の市営住宅があり、平成12年に地区内の市営住宅を地区の南側に集約し高層に建替えるところから始まっている。そのため防災街区整備事業の着手時には地区内の市営住宅は既に更地になっていた。昭和30年代に建てられた木造の公設市場の跡地もあり、こちらも除却されて更地になっていた。市営住宅跡地周辺の木造アパートの家主に声を掛けて参加者を募り、事業エリアは不整形になったが、できるところから始めるということで市と一緒に整備を進めている。【従前写真:表紙③】

■整備の内容とその効果について

- 土地利用計画は、防災道路と区画道路を整備し、北側の市営住宅跡地は防災施設建築敷地とし、それ以外は民間地権者、門真市、機構、また、保留地としての個別利用区としている。

- 整備効果としては、まず地域防災性の向上に関して、防災道路の整備及び防災施設建築物の整備、市営住宅の建替えによる延焼遮断帯の形成を図り、消防活動困難区域は、今回の整備により2.8haから1.9haに減少する。良好な居住環境の形成に関しては、市の開発指導要綱で戸建住宅の敷地規模は80㎡以上とされているが、この地区では100㎡以上の敷地規模での整備を考えている。デザインルールブックも作成している。【整備イメージ:表紙④】



門真市本町地区(従前)



門真市本町地区(整備イメージ)

Q. 密集市街地の整備改善に関する首都圏と関西圏の違いについて教えてください。

違いの一つは、関西圏は文化住宅が多く、東京圏はアパートが多いことと、市街地再開発事業も東日本の方が再開発事業が多くて、西日本はなかなか成り立ちにくい。なぜかという、西日本は共同化に対する拒否反応が強く、自分の財産を自分の財産として確保したいという人が多い。したがってアパートのような設備共用や廊下共用よりは、文化住宅のような自分の家のような住み方をしたいという意向が強い。

西日本は東大和地区の事例でご紹介したように、全体で共同化せずに1つずつ出来上がっていく様子を見ながら共同化を進めていくというような土壌があり、西日本で共同化の事業、あるいは面的整備事業には工夫が必要と感じている。そのため東大和地区の事業では二重壁方式を採用した。二重壁方式とはそれぞれの地権者の底地の上にそれぞれの住宅を建てる方式で、見た目は共同化しているが、後で地権者個人が自分の区画を建替えることが可能になる。共同化とはいえ、自分の財産が確保できるということをお見せして、それが連担していった。

Q. 防災街区整備事業について、個別利用区の最低基準(100㎡)が密集市街地では大きすぎてニーズがないという話がありますが、それに対する工夫やアイデアがあればご紹介下さい。

関西の特徴かもしれないが、一人の家主さんが何棟か持っているケースが多く、それらを事業で1箇所に集めて権利変換した場合には100㎡は超えることが多い。また事業の担保があれば、100㎡以下になるであろう権利者については我々が従前地として買うことは当然、有効かと思う。

富山県射水市放生津地区のまちづくり

株式会社 まちづくり研究所 取締役 丸山 豊氏

富山県射水市放生津地区のまちづくり

■地区の概要

- 射水市は富山市と高岡市に挟まれた位置にあり、放生津地区は古くからの港町である。射水市全体の高齢化率は約21%だが、この地区は約41%と高い。住市総事業地区が約8haで、そのうち約4haが富山県唯一の重点密集市街地となっている。
- 海からの眺めや内川の風景など、魅力的な景観がある一方、県道裏手の浜側は背戸（せど）町と呼ばれ、細い道路と狭小老朽住宅が建て詰まった重点密集市街地となっている。内川沿いは元々漁師の仕事場で街の表の顔ではなかったが、まちづくり交付金を使って散策できるように整備が進められている。【写真:表紙⑤、⑥】
- 重点密集市街地に指定されているのは奈呉町、中町、山王町の3町だったが、同様の状況にある隣接する四十物町も含め、4つの自治会を6ブロックに分けて検討を行っている。



■検討の内容について

- 「多世代が住み続けられるまち放生津」を目標に、住宅再建と最低限の生活道路の整備を一体的に進め、併せて、高齢者の安心居住、子育て世代の定住、自然や文化の継承などもこのまちづくりの中で実現していこうと考え、検討を進めている。
- 先行地区の中町西部地区では、個別面談でうかがった将来設計や住宅再建の希望を元に、地元のコミュニティの中心となる公民館と曳山の蔵も建替え、共同住宅と戸建が混在した再建案のプランを検討している。街区内道路は当初4mで提案したが、曳山を通したいからそれでは狭いという話になり6mにした。さらに、共同住宅の1階には福祉施設のゾーンを設けて、高齢者の介護や子育て支援ができる福祉施設を整備したいと考えている。
- 同じく先行地区の奈呉町第一街区は中町西部地区より1年遅れで進んでいる。地区の奥行きがありより密集度が高いため、じっくりと腰を据えた検討を進めている。構想案として、共同住宅敷地、個別利用敷地、生活道路、存置の他に、手法は未定だが子育て世帯が戻ってきてくれるような住宅供給の種地を設け、これから工夫していこうという話をしている。

■防災街区整備事業導入にあたっての問題点

- 防災街区整備事業導入の検討を行ったが、個別利用区については建物構造を準耐火構造以上になければならないという条件があり、地場の工務店に参加してもらいたいが準耐火構造のノウハウがないため難しく、今回は事業の導入を見送っている。また、導入条件となる特定防災街区の指定など県と市をまたぐ手続きの煩雑さも導入を見送った理由である。

福祉施設との一体的整備に向けた取り組み

■取り組み状況について

- 放生津地区の検討を行っている防災まちづくり検討会の中に今年の1月に福祉部会を作った。共同住宅の一部に地域密着型の施設を整備して高齢者の介護支援や子育て世帯への支援を提供するため、福祉事業者から提案を募集し、選定した事業者と一緒に進めていきたいと考えている。活動としては、富山型デイサービスに取組んでいる「いちにのさんぽ」や、小規模多機能型居宅介護を展開している「本町サポートセンター」を訪問し、見学やヒアリングを行っている。

■事業資金の考え方と補助制度活用の問題点

- 住市総で福祉施設を一体的に整備すると補助金が上乘せされる制度があるが、福祉事業者へのヒアリングの結果、計画の内容では、家賃が高くて入れないということだった。このため、他の補助金や共同出資を募り、借入れを少しでも減らすことができないか検討している。一方、福祉施設そのものに対する補助金もあるが、今回、着工から竣工の期間が制度の切り換え時期にあたり、県と市は改定前後のどちらの補助金も出せないという考え方で、そこから進んでいない。社会福祉法人に施設を取得してもらい、都市再生住宅との関連を持ってより一体的に地域密着の運営をしてもらうことも考えている。

■活用を検討している補助制度

- これまで住宅市街地総合整備事業と地域介護・福祉空間整備等交付金をメインで考えていたが、高齢者居住安定化推進事業や、これから法改正で動き出す地域優良賃貸住宅制度も検討してみたい。
- この4つの制度は高齢者メインだが、何とかしたいのが子育て世代への補助である。子育て世代の若い人たちに密集市街地に戻ってきてほしいが、普通に住宅が供給されても、高い家賃のところには住むことができなかった。地域優良賃貸住宅制度の改正内容を見ると、子育て世代への支援策として、これまで存在した段階的に収入が



上がるという入居条件を外すことになっているようなので、制度改正の内容によっては、検討中の共同住宅の何戸かを若い世代に入ってもらえるように家賃を下げるができるのではないかと期待している。

街並み・観光まちづくりに向けた取り組み

■取り組み状況について

- まちの資源を探そうということで、NPO 法人水辺のまち新湊と12月にまち歩き・地図づくりイベントを開催した。
- NPO 法人水辺のまち新湊は内川を中心にこの地区で活動を展開しており、観光船の発着所にもなる川の駅という施設の管理運営、民家を市が借り上げた滞在施設の運営、まちの魅力をPRするまち歩き絵図の作成、イベントの開催等を行っている。このようなNPOと協働しながら進めることは、特にまちの魅力を高め、発信していくという意味で重要だと思う。

■密集事業と街並み整備の相乗について

- 住市総による老朽住宅等の買収は除却を前提とするため、買収した住まいを改装して使うことは制度としてできない。歴史ある地区では古い民家の活用が重要だと思うので、良いものを残して活用することが住市総でもできるといいと思う。

長崎市斜面市街地再生事業からの発展

- 以前関わっていた長崎市の斜面市街地の再生事業では、生活道路整備に併せて、共同建替えによりコミュニティ住宅等を整備することを提案しており、地元の合意、事業施行者の決定、基本設計まで進んだが、途中で長崎市がコミュニティ住宅の整備を取り止めるということになり、事業が潰れてしまった。この事業との比較でポイントとなる点を紹介する。
 - ポイント1 コミュニティ住宅の確保：射水市の事例でも合意形成を図る上で非常に重要である。
 - ポイント2 福祉施設の一体整備：当時、介護保険が導入されたばかりで、行政は施設整備の計画を持っておらず断念してしまっただが、今は地域密着型施設について行政と積極的なやりとりができるようになってきている。
 - ポイント3 子育て世代向けの住宅の供給：家賃低廉化は自治体の独自の施策がなければできなかったが、新しい仕組みの中でできるのであれば、一歩前に進んだ話が展開できて非常にいいと思っている。少しずつ制度が変わって前向きな話ができるようになってきていると感じている。

Q. 富山型デイサービスとはどのような制度ですか。

富山型デイサービスは、富山県において高齢者向けのデイサービスセンターに障害者も一緒に通え、すごせる仕組みを特区として始めたものである。始まりは、介護施設等で働いていた方々が、大きな介護施設等では一対一の決め細やかな対応がしにくいという反省から、民家を借上げ改修して始めたものであるが、事業者が増えていく中で、富山県としてもそれを積極的に推進しようということで特区申請を挙げ、今は全国で使える制度になっている。

Q. 密集市街地の整備改善に関する大都市と地方都市の違いについて教えてください。

地元の意識の違いはそれほどなく、地元の合意形成はできるものだと思う。その思いをバックアップする仕組みを自治体にとれるかどうかの問題である。老朽住宅の買収や都市再生住宅の確保、都市再生機構が施行者として入ることが事業の成否に大きく影響する。射水市は土地が安く関東のように土地を売却してそれを建設費に充てるといった訳にはいかないため、事業の仕組みとして住宅を買収してもらっている。地方では住宅を買収するということが重要なことだと思う。

<まとめ> NPO 玉川まちづくりハウス：林 泰義 氏

プレゼンターになってくださった方は、我々の頭を活性化させるのに力のあるお話をしていただいたし、まだ質問したいと思っておられる方もたくさんおられるかと思うが、こんな形の機会がまたほしい。

また機会の持ち方をこんな風にしたらいんじゃないかということがあれば、意見をいただければと思う。

ご意見・お問い合わせはこちらまで

皆様のご意見も、「街みち覽版」で紹介していきます。感想や今後「街みち覽版」で取り上げてほしい情報、街みちネットへの要望等をお寄せ下さい。また、街みちネットでは会員を募集しております。入会方法についてはホームページをご覧ください。いただくか事務局までご連絡下さい。

- 街みちネット事務局 ●
UR 都市機構（独立行政法人 都市再生機構） 東京都心支社 都市再生企画部密集市街地整備第1チーム
株式会社 UR リンケージ 都市・居住本部基盤整備部
TEL：03-5323-0419 FAX：03-5323-0682 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/>