

東京都の木造住宅密集地域における重点地区の整備方針

Improvement plan of emphasis district on the wooden residence crowd region in Tokyo Metropolitan

小川 信昭*,坪谷 正俊**,尹 祥福***,中川義英****

Nobuaki OGAWA,Masatosi TSUBOYA,Sangbok YOUN,Yoshihide NAKAGAWA

1. はじめに

現在、都市内には木造住宅密集地域が数多く残されており、その整備は大きな課題となっている。しかし、整備の必要性が高まってきているにも関わらず、総じてはかどらない状況にある。一昨年の阪神・淡路大震災の被害の中でも、とりわけ、老朽木造住宅の倒壊や木造住宅密集市街地での火災などの被害は、防災上、さらに東京都においても、多くの重大な課題を有していることを明らかにした。このような状況のもと、東京都では「防災都市づくり推進計画」を策定し、その中で示される「重点地区」において緊急な整備が図られている。しかし、都内には緊急な整備が必要な地区は重点地区のみとは限らず、同様に整備が必要な木造住宅密集地域は他にも数多く残されており、これらの地区を無視することではできない。

そこで本研究では、重点地区以外の木造住宅密集地域にも着目し、先ずそれまでに行われてきた事業進捗の差の要因を見つける。そして地区分類を行い、比較をすることで木造住宅密集地域の整備の必要性、可能性について検討する。その上で重点地区とその他の木造住宅密集地域とどのような差があるのかを見だし、ヒアリング調査及び地区分類により重点地区の意義を明らかにする。

2. 研究の概要

本研究においては、これまで東京都内の各区ごと

に進められてきた木造住宅密集地域整備促進事業の実施地区、防災都市づくり推進計画における重点地区に着目し、調査分析を行う。

(1) 防災都市づくり推進計画

東京都は、阪神淡路大震災の教訓をもとに、「防災都市づくり推進計画」の策定を進めており、基本計画が1996年3月に示され、11月に整備計画（中間のまとめ）が公表された。

この計画によると、防災上整備の必要性が高く、かつ地元の事業熟度の高い地区として、重点地区が11地区示された。また、整備計画は、防災都市づくりの推進に向けて、各事業主体が実施する事業を総合的、重点的に展開していくための指針となるものであり、木造住宅密集地域整備プログラム、重点整備地域の整備方針及び重点地区の整備計画から構成されている。

(2) 木造住宅密集地域整備促進事業¹⁾

東京都は、1989年9月、国の制度を補完・拡大し、建設資金の利子補給や個別建替えに関わる諸費用に対する助成など新たな施策を取り入れた「東京都木造賃貸住宅地区整備促進事業制度要綱」を策定した。この事業は、東京都における住宅問題を解決する一環として良質な賃貸住宅の供給と住環境の整備を総合的に進める事業である。これが1996年に「木造住宅密集地域整備促進事業」として改名された。

木造住宅密集地域の指標の水準を表-1に示す。

表-1 木造住宅密集地域の指標の水準

	木造住宅密集地域
木造建物棟数率	70%以上
老朽木造建物棟数率	30%以上
住宅戸数密度(世帯密度)	55世帯/ha以上
不燃領域率	60%未満

出典:防災都市づくり推進計画<整備計画> 東京都 1996年

keywords: 市街地整備、防災計画

* 学生会員 早稲田大学大学院理工学研究科

(〒169 東京都新宿区大久保 3-4-1 51-15-11A

TEL03-5286-3398, FAX03-5272-9972)

** 学生会員 早稲田大学大学院理工学研究科

*** 正会員 工修 早稲田大学理工学部土木工学科助手

**** 正会員 工博 早稲田大学理工学部土木工学科教授

3. 現況

「木造住宅密集地域整備促進事業」実施地区の状況についてみると、各地区において事業実績に差があることが分かる（表-2）。事業期間が長いにも関わらず、実績がそれほどない地区もあれば、逆に事業期間が短くても事業実績が高い地区もある。

表-2 木造住宅密集地域整備促進事業実施地区

区	地区番号	地区	事業開始	地区面積 (ha)	実績(平成7年度末)	
					建替戸数 (戸)	用地取得 (㎡)
新宿区	1	西新宿	S59.7.21	39.0	83	0
	2	北新宿	S60.7.15	69.0	317	1764
	3	大久保・百人町	S63.11.25	46.5	89	0
	4	若葉・須賀町	H5.3.1	15.6	0	983
	5	上落合	H5.8.10	47.0	34	0
文京区	6	赤城周辺	H6.8.1	17.0	0	0
	7	大塚5・6丁目	H3.5.1	25.5	42	964
	8	千駄木・向丘	H7.3.31	91.0	0	0
墨田区	9	京島	S58.4.21	25.5	90	7147
	10	北部中央	S60.2.6	210.0	122	8619
品川区	11	旗の台・中延	H1.6.15	19.3	12	0
	12	戸越1・2丁目	H5.4.30	23.0	34	1610
目黒区	13	上目黒・花大寺	S62.10.1	40.6	211	0
	14	目黒本町	S63.11.15	20.0	154	1337
	15	駒場	H3.11.15	23.0	38	0
	16	五本木	H7.3.29	14.4	0	0
大田区	17	西蒲田・蒲田	H2.6.11	84.0	111	1365
	18	大森・北堀谷	H5.6.1	200.6	48	0
	19	蒲田2・3丁目	H6.3.31	26.3	92	0
	20	太子堂2・3丁目	S58.3.31	35.6	250	5453
	21	北沢3・4丁目	S59.2.27	33.6	116	4931
世田谷区	22	世田谷・若林	S63.8.29	47.7	192	4552
	23	三宿1・2丁目	H3.1.1	36.4	0	0
	24	区役所北部	H4.4.4	70.9	0	677
	25	上馬・野沢	H5.10.15	37.7	71	436
	26	大原1・北沢5丁目	H8.3.12	44.4	0	688
	27	本町	H5.10.15	99.2	104	0
	28	南台4丁目	H4.3.31	18.8	67	614
渋谷区	29	平和の森公園周辺	H5.12.10	52.0	160	966
	30	聖久保駅前跡地周辺	S60.10.15	26.1	112	944
杉並区	31	気象研究所跡地周辺	S60.10.15	18.0	114	140
	32	天沼3丁目	H7.7.31	26.4	0	602
豊島区	33	東池袋4・5丁目	S58.3.31	19.2	137	6552
	34	柴井公園周辺	H1.7.8	53.1	114	1866
	35	上池袋	H3.5.1	67.1	73	1867
北区	36	上中郷3・4丁目	H6.3.31	19.6	0	0
	37	荒川5・6丁目	S62.11.6	33.6	276	358
板橋区	38	仲宿	H2.5.31	60.0	307	100
	39	上板橋駅前口	H2.5.31	20.3	70	508
	40	大谷口	H5.3.31	76.9	16	0
	41	大谷口上町	H5.3.29	5.4	0	0
	42	若木	H5.3.29	18.0	0	0
練馬区	43	練馬	S61.10.6	20.0	84	766
	44	江古田北部	H4.7.1	43.7	34	1584
足立区	45	関原1丁目	S62.3.31	12.0	0	1096
	46	足立1・2・3丁目	H7.3.10	50.2	42	289
江戸川区	47	一之江駅付近	H5.3.29	5.9	0	154

※陰のついた地区は防災都市づくり推進計画における重点地区を示す。

4. 事業進捗度の要因分析

表-2 に示している各地区の事業実績として建替戸数と用地取得を取り上げる。そして、年間 1ha 当たりの建替え個数並びに用地取得面積を事業進捗度としてみたところ、各地区によってその事業進捗度に差が見られた。そこで事業進捗度の差に関わる要因を明らかにすることを試みた。分析方法としては、事業進捗度の差に影響すると考えられる要因との関係をクロ

ス集計によって分析し、傾向の把握を行う。この際、要因と考えられるものとして、①事業期間(年)、②人口密度(人/ha)、③人口増減率(%)、④借家率(%)、⑤単身世帯率(%)、⑥協議会の有無について取り上げた。

事業進捗度は次の通りである。

①年間建替戸数密度(戸/ha/年)

$$= \text{建替戸数(戸)} / \text{地区面積(ha)} / \text{事業期間(年)}$$

②年間用地取得率(%/年) = {(取得用地(㎡) × 10⁻⁴)

$$/ \text{地区面積(ha)} \times 100(\%) / \text{事業期間(年)}$$

これらの中で傾向が見られたものを図-1、図-2、図-3 に示す。

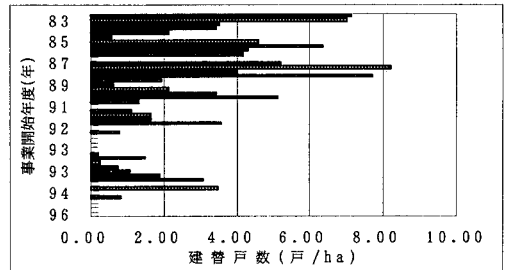


図-1 事業実績と事業期間

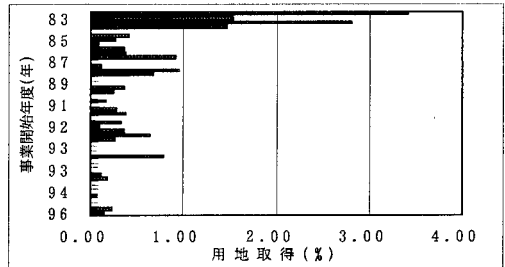


図-2 事業進捗度と人口密度

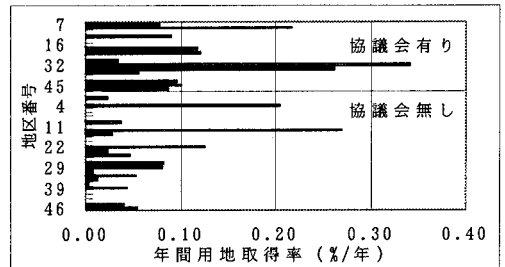


図-3 事業進捗度と協議会の有無

事業期間が長いほど実績があるように思われるが、図-1、図-2 より、事業期間が長くても実績がほとんどない地区もあれば、逆に事業期間が短くても期間の長い地区より実績がある地区も見られる。これが事業の進捗に差があることを示していることになる

のだが、先ず時期的な要因を考えてみる。建替えについては特に 85 年から 90 年あたりは高い実績を出しているが、これはバブル期にあたるのでバブル景気の影響を受けていると考えられる。そして、それ以外の要因として分析を行った結果、用地取得に関しては協議会がある方が事業が進みやすいということがわかった。

建替えに関しては他にあまり傾向は見られなかった。バブル期の実績が高いということは所得等の個人的な金銭面での問題があげられるが、そうなると建替えに際する助成金や助成制度の見直しが必要であると考えられる。

5. 地区の分類

重点地区は 2(1)で述べられたように防災上整備の必要性が高く、かつ地元の事業熟度の高い地区として選ばれている。本研究においては各区における必要性・可能性（事業熟度）を表現すると想定した指標を設定した上でスコアを与えた。そして、それらに基づき地区の分類を行う。

必要性和可能性という 2 つのスコアの設定の際、必要性というのは防災、住環境の面からみた危険性の度合いを表す。また、可能性というのは各地区の事業進捗からみた今後の事業にける期待度を表すものとしている。

(1) 必要性

必要性のスコアの設定に際しては防災性の面から見た指標として、不燃領域率(%)、住環境性の面から見た指標として、住宅戸数密度(世帯密度)(戸/ha)、老朽住宅率(%) (昭和 45 年以前建築の木造住宅戸数/全住宅戸数)を用いた。

表-3 の防災性の不燃領域率と消失性との関係による 5 段階のランク分け、及び表-4 のランク分けにもとづく表-5 の住環境性のランク分けから図-4 に至り、最終的に表-6 の必要性のスコアを設定した。表-4 については、「防災都市づくり推進計画」の「木造住宅密集地域整備プログラム」の中で、早急に整備すべき市街地の指標の水準として一部、老朽住宅率 45%以上、住宅戸数密度 80 世帯/ha 以上と設定されている。本研究ではその水準を参考とした。

表-3 防災性のランク

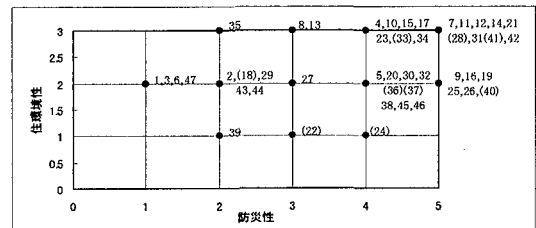
不燃領域率	焼失率	ランク
30%以下	85%以上	5
30~38%	50~85%	4
38~40%	20~50%	3
40~50%	2.3~20%	2
50%以上	2.3%以下	1

表-4 住環境性の各ランク

住宅戸数密度	ランク	老朽住宅率	ランク
80戸/ha以上	2	45%以上	2
80戸/ha以下	1	45%以下	1

表-5 住環境性の総合ランク

		住宅戸数密度ランク	
		2	1
老朽住宅率 ランク	2	3	2
	1	2	1



※図中の番号は表-2 の地区番号、() は重点地区を示す

図-4 必要性のスコアの設定

表-6 必要性のスコア

		防災性のランク					
住環境性の総合 ランク	3	5	4	3	2	1	
	2	6	5	4	3	2	
	1	5	4	3	2	1	
	1	4	3	2	1	0	

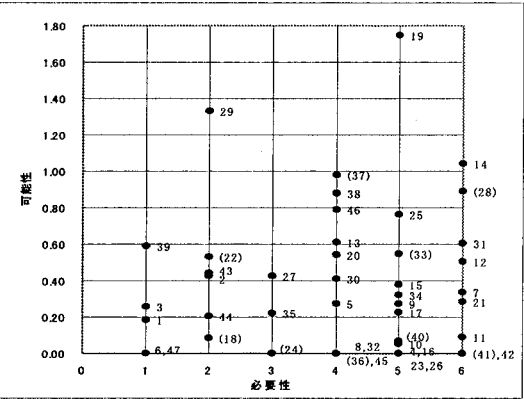
(2) 可能性

可能性のスコアの設定に際しては、建替戸数に着目し、事業進捗として年間 1ha 当たりの建替戸数、年間建替戸数密度(戸/ha/年)を設定し、この数字を可能性のスコアとした。

本来ならば可能性の指標として事業進捗の差に関わる要因を分析した上で、様々な要因の絡む総合的な可能性のスコアの設定をすべきであるが、要因分析の結果事業進捗に関わる要因が特に傾向だて見られなかったため、建替戸数を取り上げてた。

事業進捗としては用地取得もあげられるが、危険度の軽減に直接関係するのは建替えであると考ええる。オープンスペースの確保といった意味で用地取得というのは不燃領域率の増加に貢献するとも考えられる。また、用地取得によって建替え行われている可能性も考えられるので、建替戸数のみを尺度に設定

した。地区分類を行った結果について図-5 に示す。



※図中の番号は表-2の地区番号、()は重点地区を示す
図-5 必要性と可能性による地区の分類

6. 重点地区とその他の地区の比較検討

木造住宅密集地域整備促進事業実施地区の中でも重点地区に含まれている地区がある。それらの地区が重点地区に選ばれた理由を各区事業担当者に対し、ヒアリングを行いその結果を表-7 に示す。

表-7 重点地区選定理由

区部	地区番号	地区	重点地区選定理由
大田区	18	大森・北糀谷地区	・現在までのところ整備は進んでいない、事業熟度が高いとはいえない。熟度が高いから重点地区に選ばれた訳ではなく、むしろこれから熟度を高めていかなければならない地区である。
世田谷区	22 24	世田谷・若林地区役所北部地区	・事業熟度が高いというのは、世田谷区役所周辺地区に広域避難場所をつくるが進められているということである。重点地区に指定することにより避難場所設置を促進する。
中野区	28	南台4丁目地区	・不燃領域率が20%以下、老朽住宅率・住宅戸数密度が高いため、危険性が非常に高い。 ・協議会というほどのものではないが、「まちづくりの会」と称するものが存在する。この会には住民は自由に参加することができる。地元住民の事業に対する理解・意欲が高いということが、熟度につながっている。
豊島区	33	東池袋4・5丁目地区	・木造住宅密集地域整備促進事業、都市防災不燃化事業が進んでいるためである。
北区	36	上十条3・4丁目地区	・協議会や懇談会において地区の改善に対する地元住民の要望が高い。木造住宅密集地域整備促進事業と連動して、環状七号線沿いで不燃化事業も行われているためである。
荒川区	37	荒川5・6丁目	・危険性の高い地区である。 ・事業熟度はこれから高めなければならない。
板橋区	40 41	大谷口地区 大谷口上町地区	・地元住民の事業に対する意欲・意欲が際だって高いわけではない。そういった意味での熟度はこれから高めていかなければならない。

重点地区は不燃領域率がおおよそ 40%以下のところとして定められている。これは本研究における防災性の尺度 2 ないしは 3 以上のところに値する。必要性のスコアからみるとここに重点地区はほとんど含まれる。しかし、2,3 以上の防災性のランク並びに必要性のスコアからみてもここには重点地区がほと

んど含まれるがそうになると必要性の尺度からみて重点地区以外にも必要性の高い地区は存在する。そして必要と可能性による分類についてみても重点地区にかなりのばらつきが見られる。すなわち重点地区以外の地区との線引きがはっきりしておらず、重点地区として定めてもよい地区が数多く残されていることがわかる。しかし、重点地区とその他の地区との線引きにおいて当然予算の話も関わってくるため全てはできない。それ故、「必要性が高く可能性の低い地区を早急に整備しなければならない重点地区」として捉えるべきであると考ええる。しかし、本研究のスコアでは表せない重点地区選定理由が各区にあると考えられヒアリング調査を行った。その結果、本来ならば事業熟度の高い地区が重点地区として選ばれたはずである。しかし、各区の実状によりこれから高めていかなければならないという地区も含まれる。しかるに、よりインセンティブを与えるには「必要性が高く可能性が低い地区を重点地区」と指定すべきであると考ええる。

7. まとめ

以上より事業進度の差の要因分析、地区の分類を行ったが、要因分析に関しては傾向が見受けられなかった。これは、地区単位のマクロ的な指標だけでは事業進度の差の要因というものが簡単には表せられないほど、木造住宅密集地域整備における事業が困難、複雑であるということを示していると考えられる。本研究で用いた指標のほか権利関係や所得、建替助成の条件にあう者がどれだけいるか、そしてその条件に見合った上ではたしてどれだけの希望者がでるのかといった個人レベルまで落としたミクロ的な指標を用いなければ差というものは見えてこないと考える。地区の分類において可能性のスコアとして、建替戸数だけを扱っているが、その事業進度の差にかかわる要因を見つけた上で、より精度を高めるためにはそれらも含んだ可能性のスコアを再度設定することが必要と考えられる。

参考文献

1)1996 年 防災都市づくり推進計画<整備計画> 東京都
2)1985、1995 年国勢調査 総務庁
3)1993 年 各地区現況調査報告書 東京都