

# 防災街区整備事業の実態と活用に関する研究

今村 圭佑<sup>1</sup>・中川 義英<sup>2</sup>・

<sup>1</sup>学生非会員 早稲田大学創造理工学研究科 (〒169-8555 東京都新宿区大久保3-4-1)

E-mail:crow-warabi@akane.waseda.jp

<sup>2</sup>正会員 早稲田大学理工学術院教授 (〒169-8555 東京都新宿区大久保3-4-1)

E-mail:naka@waseda.jp

地震時に大きな被害が想定される密集市街地は、現在も全国に数多く存在するとされ、これまでは地権者の自発的な整備の意思がある所から、順次整備を進める修復型の事業展開が主に行われてきた。しかし、事業の成果が地区全般にわたり顕著であるとは言い難い場合も多い。2003年の密集法改正においては、これまでの全員合意前提ではなく、合意形成の円滑化を図る目的で防災街区整備事業が創設された。本研究では、防災街区整備事業の事例に着目し、これまでの地区周辺での取組みや課題、事業導入の効果や役割を調査した。

調査の結果、防災街区整備事業を導入した経緯として、再開発事業の代替手法、共同建替えが停滞している中の民間事業者を活用した建替え促進として注目されて、導入されていた事例がみられた。

**Key Words :** *densely built-up area, Fireproof building block maintenance business, Act on Promotion of Improvement of Disaster Control Districts in Populated Urban Districts*

## 1. タイトルページ

### 1. はじめに

#### (1) 背景

敷地、道路が狭く、老朽木造建物が高密度に建ち並んでおり、地震時に大きな被害が想定される危険な市街地である密集市街地は、現在も全国に約 25000ha 存在するとされる。地震時等において大規模な火災の可能性がある。重点的に改善すべき市街地は東京や大阪を中心に全国で約 8000ha あり、早急に整備する必要性がある。しかし、これらの地域では道路基盤が十分ではないため、建築行為の制約が大きく、敷地が狭小で権利関係が複雑、合意形成が困難であることなどから、整備は進んでいない。国は重点密集市街地について、H23 年度までに最低限の安全性を確保すると目標を定めているが、H20 年 3 月時点での進捗率は約 35%にとどまっている。

これまでの事業面における密集市街地整備では、地権者の自発的な整備の意思があるところ等について、順次整備を進める修復型の事業展開が主に行われ、共同建替等は全員同意を前提としてきた。しかし、事業の成果が地区全般にわたり顕著であるとは言い難い場合も多い<sup>(1)</sup>。

2003年に行われ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（以下、密集法）の改正においては、ごく少数の反対者のために事業の取りやめ、事業地区の

縮小などが発生する問題に対応し、共同建替を推進するための新たな市街地開発事業として、防災街区整備事業が創設された。この事業は、これまで行われてきたような関係者全員の合意を前提とした事業とは違い、老朽建築物などの共同建替えの地権者全員の同意を必要とせず、に整備改善を進めることを可能としている。また、土地から土地への権利変換が可能であるなど、権利関係が複雑な密集市街地において、地権者の選択肢を広げ、合意形成の円滑化を図る制度となっている。

#### (2) 目的

防災街区整備事業は、密集市街地整備を進めていくため、これまでの共同建替え事業の経験と実績を踏まえて創設され、合意形成の円滑化を図るなど、密集市街地の特性に即した事業としている。これまでいくつかの地区で事業が行われたが、整備を進めるにあたって、事業が果たした効果や役割については明らかにされていない。

そこで本研究では、これまでに防災街区整備事業が行われた地区に着目し、その地区においてこれまでに行われてきた密集市街地整備の取組や課題、事業が導入された経緯、合意形成において事業が果たした効果や役割を調査する。また、事業を行う上での課題を整理する。それにより、防災街区整備事業を活用していく上での一助となることを目的とする。

## 2. 研究の概要

### (1) 既存研究の整理

密集市街地整備関連の既存研究としては、密集市街地の空間更新のシナリオを調査し、近隣住環境改善の合意ができるエリアと合意するための住環境の質を評価する指標を明らかにした研究<sup>1)</sup>、合意形成の視点で密集市街地整備推進の要因を明らかにした研究<sup>2)</sup>、などがある。

また、事業手法に着目した研究としては、地方自治体にアンケートを行い、密集市街地の建て替え促進を目的とした規制誘導手法の活用普及の課題について考察した研究<sup>3)</sup>、住宅地区改良事業について、実施の目的や現在の問題を明らかにした研究<sup>4)</sup>、横浜市の「いえ・みち・まち改善事業」を対象として、今後の計画技術や制度のあり方を考察した研究<sup>5)</sup>、1998年の建築基準法改正によって創設された連担建築物設計制度について、合意形成過程における関係主体の役割や密集市街地における建替え推進の可能性について考察した研究<sup>6)</sup>、2000年の建築基準法改正により創設された建ぺい率緩和制度について、制度適応による効果と問題を明らかにし、今後の活用について提言を行った研究<sup>7)</sup>などがされている。

これまでも、密集市街地整備を促進に向けた研究や、解消に向けて導入された新しい制度の問題点や今後の活用などの提言を行っている研究などが行われている。しかし、防災街区整備事業に着目した研究については見受けられなかった。本研究では、これまでの事業制度の目的を踏まえたうえで、密集市街地整備を進めるにあたって新たに導入された防災街区整備事業の実態を調査し、活用について考察する研究である。

### (2) 研究の方法

市街地の面的な整備手法としては、市街地再開発事業や土地区画整理事業が行われてきたが、密集市街地においては必ずしも普遍的な事業ではない。このため、木造住宅の密集するような市街地では住宅地区改良法に基づいて、構造、設備が著しく不良で、居住に適さない住宅の除去と改良住宅の建設とあわせて道路公園等の公共施設の整備を行う住宅地区改良事業なども実施されている。さらに、様々な地区に対応するため、いくつもの事業手法が導入されている。

本研究では、まずこれまでに行われてきた密集市街地整備の事業手法の系譜、事業創設の背景や目的、そして、防災街区整備事業の特徴をまとめる。

そして、実際に防災街区整備事業が行われた事例について調査を行う。まず、これまでに地区周辺で行われた密集市街地整備についてまとめ、取組の概要、建替え実

績、課題などを把握する。そして、事業が導入された経緯、合意形成における経緯、問題点などについて、事業計画の資料や担当者へのヒアリングなどにより調査を行う。ヒアリング項目を表1に示す。

表1 ヒアリング項目

1	防災街区整備事業を選択した理由(導入した狙い)
2	防災街区整備事業実施地区周辺の事業実施、建て替状況
3	これまでの密集市街地整備の事業の問題点、課題と考えること
4	これまでの合意形成への取組
5	今まで整備が進まなかった場合、その原因
6	防災街区整備事業を導入したことで進展した要因
7	合意形成において事業が果たした効果
8	反対者がいた場合、反対の理由
9	反対者への対応について
10	結果として導入の際の狙いは果たせたのか
11	防災街区整備事業で改善すべき点、課題
12	今後、どういった地区で防災街区整備事業が活用できると考えるか
13	整備が進まない地区にはどのような制度が必要か

事例調査で得られた結果より、事業を導入したことによる合意形成や進捗における効果や課題についてまとめ、今後の防災街区整備事業の活用について提言を行う。

## 3. 基礎概念の整理

### (1) 密集市街地整備の取組

密集市街地整備の事業面での取り組みは、30年以上前から行われている。図1にこれまでの事業の変遷を示す。

戦後、老朽化した木造住宅の密集するような地域においては、住宅地区改良法に基づき、住宅地区改良事業により、全面的に地区をクリアランスして、居住に適さない住宅の除去と改良住宅の建設、道路や公園などの公共施設の整備が行われた。その後、様々な実態とニーズに対応するために、様々な事業が導入されている。

#### a) 密集市街地整備促進事業系統

密集市街地整備促進事業に至る系統の事業としては、特定住宅地区整備促進事業や住環境整備モデル事業などを起源とし、住環境整備に対する社会的要請の高まりや住宅事情の変化などを背景に様々な制度が創設されている。共同建替え推進のため、対象となる要件や地域なども拡大されてきた。そして、平成6年に密集市街地整備促進事業が創設され、翌年には総合住環境整備事業と統合された。

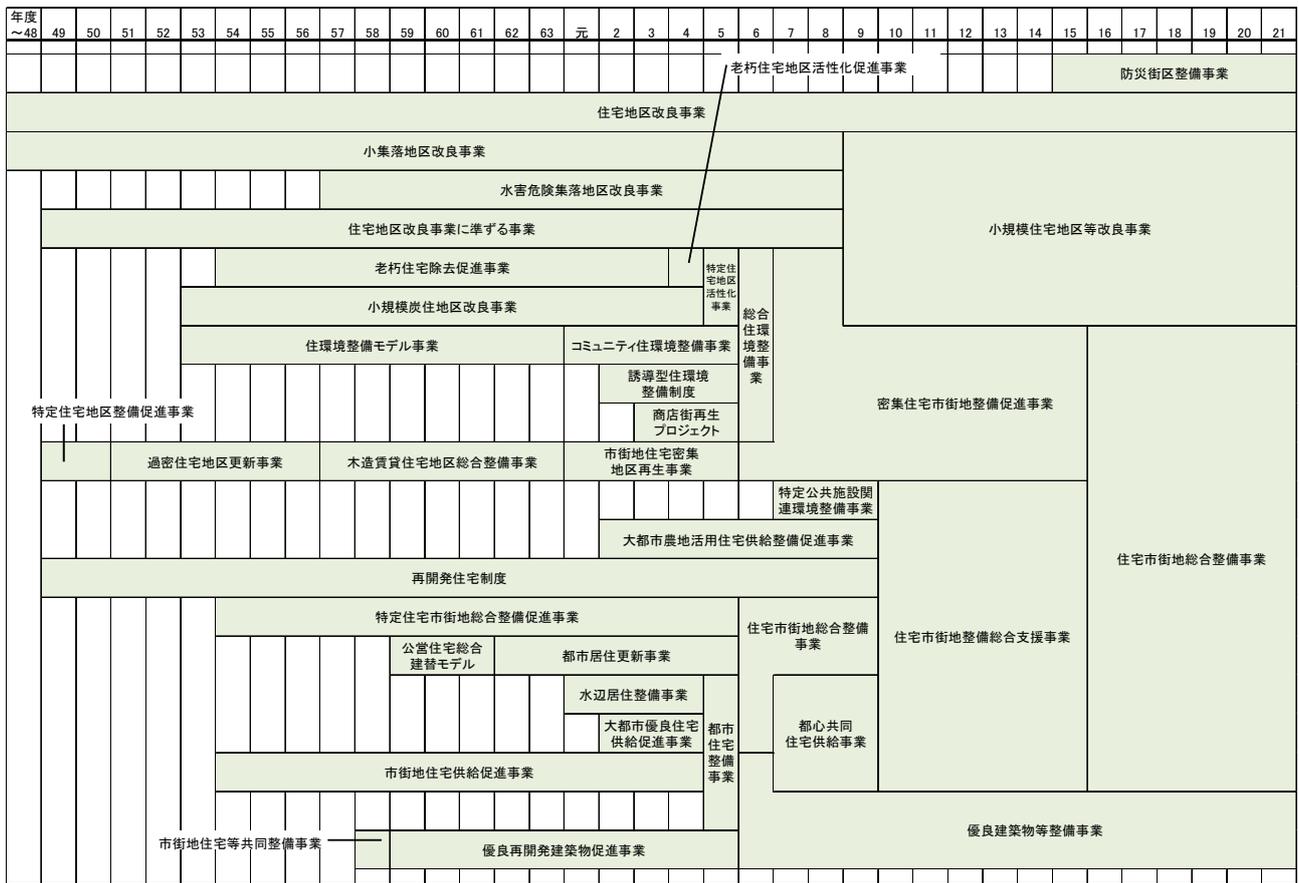


図1 密集市街地整備関連の事業の変遷<sup>2)</sup>

b) 住宅市街地整備総合支援事業系統

住宅市街地整備総合支援事業系統の事業としては、特定住宅市街地総合整備促進事業、市街地住宅供給促進事業などを起源として、その時代の住宅供給などへの課題に対する事業や、大量に住宅供給を図る地区などに対する事業などが創設されてきた。そして、平成10年に住宅市街地整備総合支援事業に統合、拡充された。

c) 小規模住宅地区等改良事業系統

小規模住宅地区等改良事業に至る系統の事業としては、同和対策や炭住地区などにおける住環境改善を目的に創設され、これまでに住宅地区改良事業などの事業で対象とはならなかった地域に対応できるような要件となっている。

(2) 密集法の概要

a) 密集法制定の背景

密集法は阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、1997年に制定された。この法律には、都市計画等における密集市街地整備のための計画体系（防災再開発方針や防災街区整備地区計画）、地権者等による自発的な取り組みを支援するための制度や事業推進主体について定めている。これにより、防災再開発方針については多くの事業地区で策定されたが、その他の活用については、一部にとど

まっていた。<sup>3)</sup>また、権利関係者が多く、権利の調整が難航しがちであること等により、住民の自発的な取り組みによる個別の建替えが進まないという限界もあった。<sup>4)</sup>

b) 密集法改正の背景

表2 密集法改正（2003年）の主眼

①	改正前の密集法が地権者等による自発的な取り組みを支援するための仕組みや事業主体についての規定にとどまっておらず、権利関係が複雑し権利者の意向の集約が容易ではない地域の特性を踏まえた権利調整システムを有しつつ、申し出により宅地から宅地への権利変換について認める柔軟な権利手法を導入した防災街区整備事業の創設。
②	市街地の防災安全性を確保するための骨格軸(防災環境軸)を構成する公共施設の整備のための計画体系等の整備。具体的には、防災街区整備方針(旧防災再開発方針)における骨格軸となる公共施設の位置づけ及び当該公共施設についての都市計画における施行予定者制度の創設等。

2003年の法改正にあたっては、密集市街地の改善において、老朽建築物などの共同建替えについての強制力を伴う事業手法や防災上有効な基幹の公共施設及び周辺の建築物整備についての体系的な取り組みや推進手法が欠けていたとされた。また、阪神・淡路大震災の大火の延

焼阻止要因を見ると、道路・鉄道による延焼遮断40%、公園空地による延焼遮断23%、耐火建築物等による延焼遮断24%となっており、消防活動によるものはわずかに13%と分析されており、市街地整備などの都市構造の再編が市街地大火の防止に有効であることも認識された。<sup>6)</sup>そこで、改正においては、表2に示すような2点が主眼に置かれた。

#### 4. 防災街区整備事業の事例調査

##### (1) 防災街区整備事業の事例

防災街区整備事業が行われた地区を把握した。表3に地区を示す。H22年3月現在では5地区で行われている。

表3 防災街区整備事業の事例

地区名	住所	施行者	施行面積 (ha)	都市計画決定年月
萱島桜園町	大阪府寝屋川市	個人	0.1	H18年8月
東岸和田駅東	大阪府岸和田市	組合	2.9	H18年8月
板橋三丁目	東京都板橋区	組合	0.4	H18年11月
関原一丁目中央	東京都足立区	個人	0.4	H19年9月
京島三丁目	東京都墨田区	個人	0.2	H21年11月

##### (2) 萱島桜園地区防災街区整備事業

###### a) 地区の位置

表4に事業の概要を示す。寝屋川市は大阪市の北東約15kmに位置する。利便性の良さから高度経済成長期に人口が急増した。この時代に住宅や木造アパートなど木造賃貸住宅が建設され、都市基盤の未整備のまま密集市街地が形成された。

表4 萱島桜園町地区事業概要

地区面積	0.07ha	関係権利者	2名
施行期間	H18~21	施行者	会社の個人施行
地域地区	第二種住居地域		

###### b) 地区の概要・今までの取組

寝屋川市の萱島駅東側に位置する萱島東地区(48.7ha)は、昭和57年に地元住民代表者を中心に「萱島駅東地区まちづくり協議会」を設置し、住民との協働

によるまちづくり計画を作成し、昭和59年に整備計画の大臣承認を得た。その後、阪神・淡路大震災を受け、整備計画の見直しを行い、老朽した木造住宅が特に密集している地区を「重点整備地区」として設定し、重点的な事業展開を図った。更に平成16年の都市再生本部においても、緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき緊急整備地域として指定された地域である。

昭和59年度から密集事業を活用し、これまでに5か所で共同建替え、2箇所では協調建替えが行われている。

###### c) 事業の経緯

共同建替え、協調建替えの実績はあったが、高齢化による建替え意欲の低下や賃貸共同住宅の需要の低迷などにより、建替え事業は停滞していた。そのため、行政主導の事業展開に限界を感じ、民間事業者を活用した建替え促進として、防災街区整備事業に注目した。

###### d) 合意形成

当初は萱島東地区の中の2か所で事業が検討されたが、権利者の意向調査などにより、萱島桜園町の1街区が抽出された。その街区においても、退去時期の問題や相続問題などで事業の長期化が懸念されたため、同意の得られた区域のみの事業化となった。

本地区は個別利用区を定めているが、街区の約半分を所有する地権者が民間に売却するとの情報を得た公社が先行買収し、その用地が個別利用区に権利変換される。

##### (3) 東岸和田駅東地区防災街区整備事業

###### a) 地区の位置

表5に事業の概要を示す。大阪府岸和田市は大阪市都心から約25km、天王寺まで快速電車で25分の時間の距離である。JR東岸和田駅の東側に隣接する利便性に良い地区だが、駅前広場はなく、駐車場や未利用地など空地も多く存在する地区である。

表5 東岸和田駅東地区事業概要

地区面積	2.9ha	関係権利者	114名
施行期間	H18~24	施行者	組合
地域地区	商業地域・防火地域		

###### b) 地区の概要

利便性の良い地区であるが、都市基盤が未整備のまま無秩序に市街地が形成されてきた場所である。重点密集市街地に指定されている地区ではない。

###### c) 事業の経緯

当地区は平成6年に開港した関西国際空港への期待を含む周辺都市の開発ラッシュと同様に計画された市街地再開発事業であり、昭和63年に準備組合が設立された。平成5年に容積率650%、延べ床面積112000m<sup>2</sup>の内容で

都市計画決定されたが、バブル崩壊後の不況のため、平成6年に出店を検討していた百貨店が出店を回避したことから事業が停滞する。

その後も保留床の処分先を見つけられないままだったが、平成17年に定期借地上での商業施設の可能性と一定規模の分譲マンション事業での民間ディベロッパーからの事業提案を受ける。ただ、この事業提案を受け入れるためには、高度利用地区および再開発事業の都市計画の内容と新たな提案の内容には乖離があり、定期借地用地の確保のためには、全員同意による土地から土地への権利変換が必要であったことから、再開発事業での実施が困難であったため、平成15年に導入された防災街区整備事業を導入し、事業推進を図ることとなる。防災街区整備事業では、①高度利用地区を要件とせず、②再開発事業と同様の権利変換手法を採用し、土地から土地への権利変換が可能、③枠組みは第一種市街地再開発事業に準じている、④補助制度、税制なども第一種市街地再開発事業に準じていることなどから、事業の転換が行われた。延べ床面積は31280m<sup>2</sup>で容積率は303%となった。

#### d) 合意形成

東岸和田駅東地区では、個別利用区を定めて、定期借地を条件として権利変換を行った。ただ、中には定期借地せずに自己で使用した方が有利と考えを変える地権者がおり、同意が難航した。しかし、最終的には全員同意を得て権利変換計画の変更を行った。

### (3) 板橋三丁目地区防災街区整備事業

#### a) 地区の位置

表6に事業の概要を示す。板橋三丁目地区は国道17号と旧中山道の沿って広がる仲宿地区にある。

表6 板橋三丁目地区事業概要

地区面積	0.4ha	関係権利者	69名
施行期間	H18～22	施行者	組合
地域地区	商業地域・防火地域		

#### b) 地区の概要・今までの取組

この地区は一区画が細分化されており、権利関係も複雑だったことから、建て替えが進まず狭隘な道路に面した小規模な老朽木造建築物が高密度に建てこむ防災上危険な土地であった。区は当地区を含む約60haについて、H2年から密集事業を展開しており、H19年度の時点で、38件の共同建替えや広場、道路の整備が行われている。

#### c) 事業の経緯

当地区では、昭和51年に再開発懇談会が発足し、市街地再開発事業の実施が検討されたが、個人の権利関係による不満などから事業は頓挫した。その後、H14年から

地元権利者による再開発事業の再検討が始まり、H16年に前年に創設された防災街区整備事業の導入が検討され、準備組合が設立される。

## 5. 事例調査小結

- 萱島桜園地区の場合は、共同化などの建替えが停滞する中での促進策として事業が着目され、東岸和田駅東地区、板橋三丁目地区では再開発事業の代替手法として導入された。萱島桜園地区と板橋三丁目地区では、以前から密集事業による共同建替え等が行われている地区である。
- 共同建替え、再開発事業が停滞している中、防災街区整備事業を導入したことで、進展が見られた。
- 土地から土地への権利変換が可能な個別利用区であるが、萱島桜園町地区では公社が全て権利変換し、東岸和田東地区では定期借地をめぐる権利者により考えが異なり、宅地の再配置に苦勞することとなった。
- 萱島桜園地区では、合意形成において難航し、施行地区から外された場所が存在していた。行われた地区と外された地区における違いなどについて調査を行う必要がある。

## 6. 今後の課題

- 萱島桜園地区の事業区域から外された場所や、理由について調査を行う必要がある
- 反対者への対応などについて詳しく調査する必要がある

#### 補注

- (1) 全国市街地再開発協会 「防災街区整備事業ハンドブック」2004年 p2
- (2) (1)をもとに作成
- (3) 井上俊之 「密集市街地整備の今後の展開に向けて一密集法改正を中心に」 都市住宅学42号 2003年 p34
- (4) 国土交通省・地域整備局都市計画課 「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について」 新都市 2003年7月 p55
- (5) (1) p.7

#### 参考文献

- 1) 瀬部浩司 「密集市街地整備における空間更新シナリオに着目した近隣住環境の計画に関する研究」 早稲田大学大学院創造理工学研究科修士論文 2011年
- 2) 大東真吾、村田大樹、村橋正武 「既成市街地整備を推進する協働の仕組みに関する考察—木造密集市街地をケースとして—」 都市計画学会都市計画論文集 2003年 pp.247-252

- 3) 勝又済 「規制誘導手法を活用した密集市街地の建て替え促進方策に関する研究—規制誘導手法の活用をめぐる地方公共団体の意向—」 日本都市計画学会都市計画論文集 2009年 pp.625-630
- 4) 有竹久留美、真野洋介、佐藤滋 「東京都区部での住宅地区改良事業による住環境整備手法の展開と経年変化による事業地区への影響に関する研究」 都市計画学会都市計画論文集 2002年 pp.571-576
- 5) 金宵錫、高見沢実 「持続的・段階的整備を可能とするための密集市街地整備制度に関する研究—横浜市「いえ・みち まち改善事業」を対象として—」 日本都市計画学会都市計画論文集 2007年 pp.661-666
- 6) 小浪晋、岩田賢治、赤崎弘平 「京都市における連担建築物設計制度の初動的運用実態—密集市街地における建築物敷地の集団的取扱いに関する研究—」 日本都市計画学会都市計画論文集 2002年 pp.385-390
- 7) 幾代健司、北後明彦、室崎益輝 「建ぺい率許可制度を活用した密集市街地の整備に関する研究—大阪市における初動的運用実態を通して—」 日本建築学会近畿支部研究報告集 2004年 pp.581-584
- 8) 田中友章、入江正之 「密集市街地における連担建築物設計制度の活用に関する研究」 日本建築学会計画系論文集 2008年 pp.2425-2432
- 9) 北敏弘 「防災街区整備事業での再出発（身の丈にあった再開発事業として）」 区画整理 2008年1月 pp.47-50
- 10) 須藤哲夫 「密集市街地整備の促進と密集市街地整備法改正」 都市計画 2008年6月 pp.9-12
- 11) (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Ⅱ」丸善 2003年
- 12) 西田昌恭 「東岸和田駅東地区防災街区整備事業～まちびらきを迎えて～」 新都市 2010年10月 pp.36-40
- 13) 村上顕生 「東岸和田駅東地区防災街区整備事業の取り組みと課題について—市街地再開発事業から防災街区整備事業への切り替え事例—」 再開発研究 No.27 2010年
- 14) 全国市街地再開発協会 「住環境整備 40年のあゆみ」 2002年
- 15) 全国市街地再開発協会 「住宅市街地整備ハンドブック 2010」 2010年
- 16) 沖村恒雄 「住環境整備事業のこれまでの歩みと今後の展開」 新都市 1979年2月 pp.33-37

## THE REALITIES OF FIREPROOF BUILDING BLOCK MAINTENANCE BUSINESS AND RESEARCH ON USE

Keisuke IMAMURA and Yoshihide NAKAGAWA

The densely built-up area where big damage is assumed at the earthquake is assumed to be a lot of existence at present, and the business development of the restoration type that advances maintenance has been done from the place up to now, with the intention of voluntary maintenance of land owners and leaseholders chiefly. However, it is difficult to say that the result of the business is remarkable over the district whole. The fireproof building block maintenance business was founded to attempt making of not the mutual agreement assumptions current all members but consensus buildings smooth in 2003. In the present study, it paid attention to the case with the fireproof building block maintenance business, and the effect and the role of the approach, the problem, and the business introduction around a current district were investigated.

As a result of investigation, the process that I introduced fireproof building block maintenance business into was the rebuilding promotion that utilized a private company of the inside where substitute technique of the city area redevelopment business, joint rebuilding were delayed.