

ウォーターフロントの低・未利用地を種地とする密集市街地整備手法の研究

- (その1) 東京都8区に対するヒアリング結果 -

A Study on the Utilization of Vacant Lots in Waterfront for Improvement of Decrepit Urban Areas.

- (Part 1) The Result of Interview Survey to Expert Staffs of Ward Office in Tokyo -

伊藤 弘善¹, 桜井 慎一², 長井 良平³

1. 研究背景および目的

2001年12月に策定された都市再生プロジェクト第三次決定において、特に大火の恐れが高い市街地が「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」(以下、「重点密集市街地」)¹⁾に選定され(図-1)、今後10年間で最低限の安全性を確保することが目標とされた。こうした密集市街地の整備が喫緊の課題となっているが、このような整備は進捗し難く、その要因には住民の意向や権利関係の輻輳といった問題に加え、整備の種地となる土地の確保が困難であるということが挙げられる。

一方、新たな埋め立てにより造成された都市機能用地や、産業構造の変革に伴い工場の移転・閉鎖が相次いだ臨海部の工業地帯には低・未利用地が顕在化するようになった。このようなウォーターフロント(以下、「WF」)の低・未利用地は、近年の需要を上回る大規模オフィスビルの供給や景気の長期停滞、まもなく迎える人口の減少局面を懸念して、具体的な整備計画が立たないまま長期間放置される場合も少なくない。

そこで本研究は、WFの低・未利用地を内陸の密集市街地整備のための種地として活用することの適否と可能性を検討することを目的とし、本稿では、行政担当者に対するヒアリングを通じて、密集市街地整備の現状と本提案に対する評価について考察する。

2. 研究方法

目的を達成するため、東京都の重点密集市街地を有する18区のうち板橋区、江戸川区、大田区、品川区、墨田区、世田谷区、中野区、練馬区の8区を対象に研究を展開する。具体的には、整備地区における不燃領域率¹⁾や事業期間等の実態を把握するとともに、本提案の「評価できる点」と「問題点」をたずねる。

3. 調査結果および考察

(1) 密集市街地整備の実態

8区の整備地区における整備実態をまとめたものが表-1である。事業の進捗状況を把握するため、「事業開始時の不燃領域率」の「平均」(34.7%)と「現在の不燃領域率」の「平均」(42.2%)を比較すると、「事業期間」の「平均」である14.8年間で不燃領域率が7.5ポイント上昇したことが捉えられた。しかしながら、「不燃領域

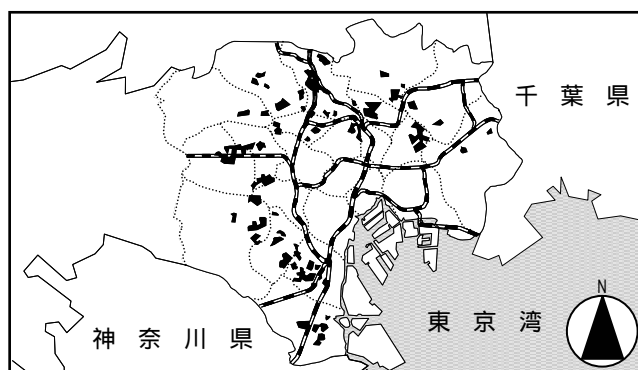


図-1 東京都の重点密集市街地

表-1 各区の整備の進捗状況

区名	整備地区名	事業開始時の不燃領域率	現在の不燃領域率	不燃領域率の目標	事業期間
板橋区	仲宿	28.4%	41.8%	50.0%	1990年-2009年
	上板橋駅南口	38.9%	43.8%	50.0%	1990年-2009年
	大谷口	35.1%	39.5%	50.0%	1993年-2007年
	野町	41.7%	58.0%	60.0%	1996年-2005年
	若木	34.8%	38.4%	49.0%	1993年-2005年
西台1丁目北周辺	42.0%	未調査	45.0%	2001年-2010年	
江戸川区	南小岩7・8丁目	29.0%	30.0%	40.0%	2001年-2010年
	松島3丁目	38.0%	未調査	40.0%	2003年-2012年
大田区	大森・北糺谷	40.6%	52.5%	60.0%	1993年-2007年
	西蒲田・蒲田	37.8%	49.9%	60.0%	1990年-2004年
	蒲田2・3丁目	26.8%	43.8%	60.0%	1994年-2008年
	矢口・下丸子	52.6%	58.6%	60.0%	1996年-2005年
品川区	旗の台・中延	未調査	36.8%	45.0%	1989年-2006年
	戸越1・2丁目	未調査	38.1%	47.0%	1993年-2006年
墨田区	荏原北	未調査	32.4%	46.0%	1995年-2004年
	京島	未調査	31.5%	46.3%	1983年-2009年
世田谷区	太子堂2・3丁目	不明	不明	不明	1983年-2010年
	太子堂4丁目	不明	不明	不明	1998年-2007年
	玉川3丁目	46.8%	68.8%	70.0%	1998年-2007年
	北沢3・4丁目	不明	29.6%	40.0%	1983年-2008年
	北沢5丁目・大原1丁目	19.5%	31.4%	40.0%	1995年-2006年
	世田谷・若林	40.0%	46.0%	55.0%	1988年-2007年
	区役所北部	36.0%	不明	42.9%	1992年-2006年
中野区	上馬・野沢	25.5%	36.6%	55.0%	1993年-2007年
	三宿1・2丁目	32.0%	不明	不明	1992年-2006年
	南台1・2丁目	26.9%	43.8%	50.0%	1998年-2007年
練馬区	南台四丁目	19.4%	37.3%	40.0%	1992年-2006年
	平和の森公園周辺	44.4%	48.4%	50.0%	1993年-2008年
	練馬	34.9%	49.1%	50.0%	1986年-2006年
平均	練馬区	26.4%	26.9%	60.0%	1992年-2006年
	北町	36.1%	未調査	60.0%	1996年-2005年
平均		34.7%	42.2%	50.8%	14.8年間

1: 日大理工・学部・海建 2: 日大理工・教員・海建 3: 日大理工・院・不動産

表 - 2 行政間の連携に関するヒアリング結果

行政間の連携について	
・区分を越えて連携を図り整備を進めたことがある	0 機関 / 8 機関
・区分を越えて連携を図り整備を進めたことがない	8 機関 / 8 機関
行政区分を越えた連携を実現するための問題点 [自由回答]	
・整備方針が異なるため連携は困難	3 機関 / 8 機関
・補助金は区ごとに交付されるため連携はできない	3 機関 / 8 機関
・他区へ人口が流出することは問題である	1 機関 / 8 機関

率の目標」の「平均」が 50.8%であることから、目標達成には 10 年以上かかると概算できる。また、「不燃領域率の目標」は当面の目標値であり、最終的には不燃領域率を 70%に達する必要がある²ことを踏まえると、密集市街地の改善にはさらなる歳月が必要となろう。

このように事業が長期化する一因には、大半の整備が修復型により進められていることが考えられる。この修復型の事業は、住民や地権者の意向を配慮するため事業が長期化しやすく、防災上危険な地域の早急な整備が課題である昨今の実状を踏まえると、特に整備の進行状況が望ましくない地区では、整備の促進に重点を置いた新たな整備手法の導入が必要と考える。

(2) 密集市街地整備の課題

密集市街地整備が困難といわれる要因は様々であるが、一般的に指摘される中に「代替住宅の確保が困難」という問題がある²⁾。これは、住民の意向を配慮し近傍に代替住宅を準備しようとする、用地取得が困難な整備区域内において土地を確保する必要が生じ、結果的に膨大な費用と歳月を要するためである。確かに住民の意向は重要であるが、整備を促進するには代替住宅を効率良く確保することを優先する必要がある。

そのための一策として、代替住宅やその建設地を確保できるのであれば、整備区域や行政区分にかかわらず、積極的にそこを活用することが有効と考える。そこで、行政区分を越えて連携を図った事例の有無を 8 区にたずねた結果、そのような事例は皆無であることが捉えられた(表 - 2)。さらに、「行政区分を越えた連携を実現するための問題点」に関して質問をしたところ、「整備方針が異なるため連携は困難」や「補助金は区ごとに交付されるため連携はできない」といった行政の縦割りを指摘した回答が多くみられた。したがって、行政間の連携を実現するためには 23 区が一体となった整備を可能にする体系づくりが不可欠といえよう。

表 - 3 WF の低・未利用地を活用した整備に対する行政の反応

評価できる点 [自由回答]
・短時間で整備が行えること
・面的に整備することにより防災性の高い地域にできること
実現のための問題点 [自由回答]
・遠方への転居に対する住民の同意を得にくいこと
・現在住んでいる地域と比べ、商店街等のインフラが整備されていないこと
・行政区分を越えた連携が困難であること

(3) WF を活用した密集市街地整備に対する評価

本研究の提案は、WF に存在する低・未利用地を密集市街地整備のための種地として活用することである。具体的には、WF の低・未利用地に 23 区が共用できる代替住宅等を建設することで、密集市街地内における土地の確保や新たな代替住宅の建設の必要性をなくし、事業期間の短縮を図るといえるものである。

この提案に対して、8 区に「評価できる点」や「実現のための問題点」をたずねた結果が表 - 3 である。これをみると、「短時間で整備が行えること」や「面的に整備することにより防災性の高い地域にできること」といった評価がみられた反面、「遠方への転居に対する住民の同意を得にくいこと」等の指摘を受けた。このように、WF の低・未利用地を活用するという本提案は、密集市街地の早期解消に寄与することが期待できる反面、様々な問題点を解決する必要があるといえよう。

4. まとめ

本研究で得られた知見は以下の通りである。

主に修復型で実施される現在の密集市街地整備の進捗状況は思わしくなく、今後は整備促進を優先した新たな手法の導入が望まれる。

本提案は、事業の長期化といった従来の整備における課題を解決できる等、その有用性は高いものの、実現には解決すべき障壁がいくつか存在する。

今後は以上の結果を踏まえて、課題のひとつである密集市街地に居住する住民が WF への転居に賛同する条件を明確にし、本提案の実現可能性を検討する。

【補注】

- 市街地の「燃えにくさ」をあらわす指標。地区面積全体に対し、空き地面積と耐火建築物の敷地面積を合わせた値の比率。
- 不燃率率は 40%以上に達すると市街地の消失率が急激に低下し、70%を超えると消失率はほぼ 0 となる。なお、東京都防災まちづくり推進計画では不燃率率 70%を 2025 年までに達成することを目標としている。

【参考文献】

- 国土交通省；「国土交通白書」ぎょうせい, p.110, 2004.4
- 防災都市づくり研究会；「都市再生のための防災まちづくり」ぎょうせい, p.201, 2003.12