

2021年以降を見据えた木造密集市街地のストック更新と 共有空間の包括的評価手法の検討（概要）

研究責任者 工学院大学建築学部まちづくり学科
助教 藤賀 雅人

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

現在、東京都の木造密集市街地整備は2020年を期限とし、都市の不燃化を進める取り組みがなされている。その手法は、災害による危険性が著しく大きい地域を対象に、不燃化推進特定整備地区（以下、不燃化特区と略す）を指定し、未整備の主要都市計画道路整備と税制優遇措置を設けた建築ストックの更新誘導を進める助成制度の運用がなされている。これに加えて、従来の各特別区・地区の状況に応じた再開発事業、地区内の道路拡幅、災害時の地域防災を担える組織形成などが設定されている。こうした動向は、面的・線的基盤整備事業が実施される中、建築ストックの更新を推進することから、個別更新が行われた周辺環境や、既存の密集市街地整備によって創出される公共空間との関係性を整理し、建築敷地間の共有空地の活用など、地区の詳細な空間像に着目した評価方法を検討する必要がある。それにも関わらず、政策目標は建築物の除却・建替え総数と、不燃領域率の向上といった地区全体を対象とした数量的な評価に比重がおかれるのみである。

別の視点に立てば、近年では空き家リノベーションやセルフコンバージョンといった既存ストックを部分的に更新・活用する

ケースも一般化しており、こうした個別ストックの変化が市街地に与える影響についても評価を広げていく必要がある。また、成熟社会を前提に、建替え助成を運用する際の助成制度の設計方法や配慮点などを明らかにする研究も必要と言える。しかしながら、既往研究では個別建築物に対して助成制度を運用する上での知見も十分には蓄積されていない。

本研究では、こうした社会的・学術的な背景を前提としつつ、次の3点を明確にすることで、木造密集市街地を対象とし、公的助成を導入したストック更新の実態、公共事業による整備空間と個別の更新空間の関係性を考察し、2021年以降の密集市街地整備の方策を検討する上での知見を得ることを目的としている。

- ① 東京都木造密集市街地における建築ストックの建替え助成の実態把握と課題整理
- ② 特定地区における助成制度を活用した更新建物と敷地、周辺環境の関係性の把握
- ③ ストック更新による地区の空間変化と居住環境・防災性能の評価

1-2. 研究の対象と方法

本研究では、不燃化特区の指定がなされ

ている東京都内全 19 区 53 地区を対象とする。研究方法は、第一に、東京都及び各区作成の不燃化特区関係資料から地区指定の概要及び助成制度の内容を整理する。次に、東京都及び各区不燃化特区担当課へのヒアリングを行い、従前の木造密集市街地整備と助成制度の関係性、助成内容、適用件数、制度活用上の配慮点を把握した。これに加えて、全地区の建替え動向の把握と条件の異なる 6 地区を対象とした、地区内の建替え実態及び周辺環境調査を実施した。以上を整理し、建替え助成制度の運用実態の考察と、ストック更新による地区内の空間変化を考察した。なお、詳細調査を実施した 6 地区は次の地区である。

- ・墨田区 京島周辺地区
- ・豊島区 東池袋四・五丁目地区
- ・世田谷区 区役所周辺地区
- ・大田区 大森中地区
- ・新宿区 西新宿五丁目地区
- ・台東区 谷中二・三・五丁目地区

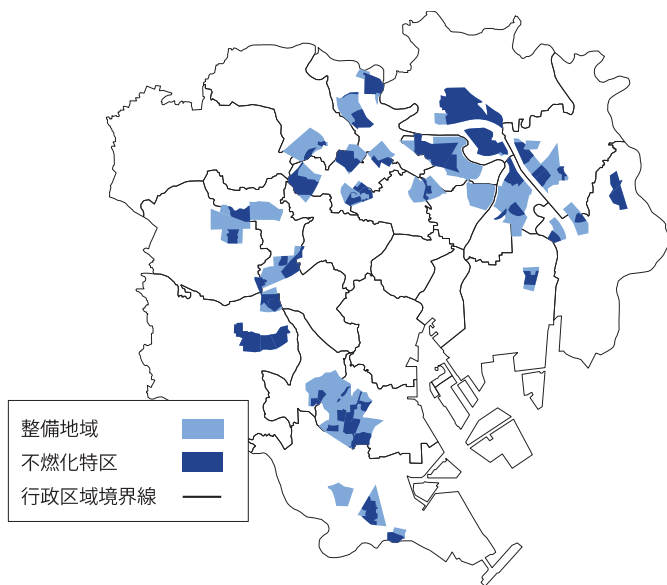


Fig1. 不燃化推進特定整備地区の分布

2. 東京都における木造密集市街地整備と不燃化推進特定整備地区

2-1. 木造密集市街地を対象とした整備手法の変遷

木造密集市街地整備は、1970（昭和 50）年代半ばから過密住宅地区更新事業、住環境整備モデル事業が制定され、本格的に進められることとなった。平成に入ってから、コミュニティ住環境整備事業などが導入され、地区内の道路・公園整備と合わせて共同住宅（コミュニティ住宅）の建設を進めるなど、基盤整備と住環境を合わせた多様なアプローチによる環境改善が取り組まれることとなった。1994（平成 6）年には密集市街地整備促進事業と総合住環境整備事業が整理されたが、阪神・淡路大震災が発生し、木造密集市街地の危険性が再認識されたことを背景に「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、密集法と略す）が制定された。これにより、集中的な整備を行う地区を重点密集市街地として明確に示し、密集市街地の環境整備が継続展開されることとなった。2003（平成 15）年の密集法改正では、防災上重要な公共施設等の防災街区整備が方針として示され、防災街区整備事業が創設されている。

東京都の防災都市づくりの考え方は、阪神淡路大震災以降に、改めて策定された「防災都市づくり推進計画」に即して展開されてきた。この計画では、「一般市街地」「木造住宅密集地域」「重点整備地域」の 3 つのエリアに市街地を区分し、地域・地区の選定にあたっては不燃領域

として明確に示し、密集市街地の環境整備が継続展開されることとなった。2003（平成 15）年の密集法改正では、防災上重要な公共施設等の防災街区整備が方針として示され、防災街区整備事業が創設されている。

率の概念が用いられることとなった。基盤整備に加え、地区計画を設定した規制誘導手法、不燃化建替えなど、進捗の芳しくない基盤整備に代わる取り組みも一般化するなど、木造密集市街地整備は手法・アプローチを増やしつつ、多重的な取り組みとして展開されてきた。

2-2. 不燃化推進特定整備地区制度の設定

現在進められている「木密地域不燃化10年プロジェクト」は、改めて、木造密集市街地の不燃化を目的とし、2020（平成32）年度を目標期限として、対象地区の不燃領域率70%の実現、延焼遮断帯となる対象計画道路の100%整備が目標として示された。こうした目標の内、不燃領域率向上を実現するための手法として、既存の沿道建替え助成を面的なストック更新を促す区域として捉え直す位置付けで、不燃化特区内の建替え助成制度が設定されている。不燃化特区の整備プログラムは各特別区が地区毎に設定し、東京都が認可する形が取られている。整備プログラムでは再開発事業・都施行の都市計画道路整備など、不燃化を進める上で波及効果が期待できるハード整備をコア事業として設定することが求められていたが、特別区・地区の状況に応じてコア事業を広く設定できることとされ、現在は助成制度を用いた建替え促進を設定することも可能となっている。こうした変更により、全53地区での指定に至った^{注1)}。なお、指定に際して地区内の不燃化を促進することを狙いとして、概ね20ha以上を地区指定の面積要件とし、地区指定も重点整備地域に限定していたが、建替え助成の適用拡大に向け、地区拡大についても緩和措置がとられている。

また、地区指定の要件としては東京都の建築安全条例において防火地域の一つに位置付けられた、新たな防火規制（以下、新防火と略す）を指定することが必要となっている^{注2)}。

3. 不燃化推進特定整備地区における助成制度の運用実態

3-1. 不燃化推進特定整備地区における密集市街地整備事業の設定

具体的に、不燃化特区指定地区で設定されている整備事業^{注3)}を見れば、コア事業として建替え・意識啓発が過半の地区で設定されており、2017（平成30）年6月時点で建替え助成が設定されていない新宿区・渋谷区を除けば^{注4)}、全ての地区でいずれかがコア事業として設定されている。一方、助成制度の設定に課題がある目黒区、墨田区など建替え施策への配慮を示す地区ではコア事業に建替え支援を設定していない状況も見られている（詳細は後述）。

東京都がコア事業として想定していた再開発事業を見れば、8地区で計画されているが、十条駅、大山駅、京島地区（曳舟駅）、など、長年、駅前再開発が計画され、事業進捗が待たれていた地区のみであり、実態として、道路整備事業が多くの特別区・地区で設定されていることから、地区計画・新防火の設定とともに、基幹道路・生活道路の整備を行うことが木造密集市街地整備の主たる事業となっている。なお、品川区や台東区などコア事業として設定されていない地区でもその他の事業計画に道路整備が含まれている。

一方で、公園・広場の整備を見れば、コア

Fig2. 不燃化推進特定整備地区における事業総数とコア事業

		総事業数					コア事業											
		再開発事業	密集事業	道路整備	制度関連	新規事業	総数	再開発事業	密集事業							意識啓発	意向調査	相談セッション
									共同化	建替え	住替え支援 (公営住宅等)	老朽建築物 の除去	公園・ 広場	避難経路・ 消防				
葛飾区	四つ木一・二丁目地区	0	2	3	1	0	6			●	●				●			●
	東四つ木地区	0	3	1	2	0	6			●	●				●			●
	東立石四丁目地区	0	3	1	2	0	6			●	●				●			
江戸川区	堀切二丁目周辺及び 四丁目地区	0	5	1	1	5	7			●	●				●	●		
	松島三丁目地区	0	6	0	1	0	7									●	●	
	南小岩七・八丁目 周辺地区	2	1	4	3	2	10	●	●	●	●	●			●	●		
	南小岩南部・東松本付 近地区	0	3	1	6	10	10		●						●	●	●	
江東区	平井二丁目近地区	0	5	2	4	11	11			●					●	●		
	北砂三・四・五丁目 地区	0	6	1	2	8	8			●			●	●			●	●
荒川区	荒川二・四・七丁目 地区	0	5	4	3	6	12				●		●	●				
	町屋・尾久地区	0	5	3	3	6	11		●	●	●	●			●	●		
渋谷区	本町二・六丁目地区	0	2	2	3	0	7		●	●	●				●			
新宿区	西新宿五丁目地区	2	4	0	3	2	9	●					●	●				
杉並区	杉並第六小学校周辺 地区	0	3	1	2	1	6			●		●			●	●	●	
	方南一丁目地区	0	3	0	1	3	4			●		●				●	●	
世田谷区	区役所周辺地区	0	7	2	6	3	15			●						●		
	太子堂・三宿地区	0	6	2	3	2	11			●		●			●			
	太子堂・若林地区	0	4	0	3	3	7			●		●				●		
	北沢五丁目・大原一丁 目地区	0	5	0	4	2	9			●		●				●		
足立区	北沢三・四丁目地区	0	5	3	3	1	11			●		●			●	●		
	西新井駅西口周辺地区	0	4	6	2	4	12			●		●			●	●		
台東区	足立区中南部一帯地区	0	3	3	4	3	10		●	●		●				●		
	谷中二・三・五丁目 地区	0	2	2	2	2	6		●	●		●			●	●		
大田区	羽田二・三・六丁目 地区	0	3	2	2	5	7		●	●	●	●	●	●	●			
	西糞谷・東蒲田・大森 中地区	1	2	1	1	2	5	●				●	●					
	補助29号線沿道地区 (大田区)	0	1	2	3	6	6			●	●	●				●	●	
中野区	大和町中央通り沿道 地区	0	1	2	4	3	7		●	●		●				●		
	弥生町三丁目周辺地区	0	4	0	2	3	6		●	●		●			●	●		
板橋区	大山駅周辺西地区	1	1	2	1	0	5	●	●		●		●					
	大谷口一丁目周辺地区	0	1	4	2	3	7				●			●	●			
品川区	旗の台四丁目・中延五 丁目地区	0	6	0	2	3	8		●	●	●	●			●	●		
	戸越二・四・五・六丁 目地区	0	2	1	2	2	5			●	●	●				●	●	
	西品川二・三丁目地区	0	3	0	1	3	4			●	●	●				●	●	
	西大井二・三・四丁目 地区	0	2	1	1	2	4			●	●	●				●	●	
	中延二・三丁目地区	0	7	1	2	3	10		●	●	●	●				●		
	補助28号線沿道地区	0	1	1	3	4	5			●	●	●	●				●	●
	補助29号線沿道地区 (品川区)	0	2	2	3	6	7			●	●	●	●				●	●
	放射2号線沿道地区	0	1	1	3	4	5			●	●	●	●				●	●
文京区	西大井六丁目地区	0	4	1	2	3	7		●	●	●	●				●		
	大塚五・六丁目地区	0	5	1	1	6	7			●	●	●				●		
豊島区	雑司が谷・南池袋地区	0	3	2	1	5	6		●	●		●				●		
	池袋本町・上池袋地区	0	5	5	3	8	13		●	●		●				●		
	東池袋四・五丁目地区	1	5	2	2	4	10	●			●		●	●			●	
豊島・北区	補助26・172号線沿道 地区	0	5	4	3	7	12		●	●		●				●		
	補助81号線沿道地区	0	5	5	3	7	13		●	●		●				●		
北区	十条駅西地区	1	2	4	3	6	10	●	●	●	●			●	●			
	志茂地区	0	2	4	3	3	9		●	●	●			●	●			
墨田区	赤羽西補助86号線 沿道地区	0	1	2	2	2	5		●	●		●				●		
	押上二丁目地区	0	1	3	2	3	6		●	●		●				●		●
目黒区	京島周辺地区	2	8	2	3	3	15	●	●	●			●	●				●
	鐘ヶ淵周辺地区	1	9	2	2	2	14	●	●	●	●		●	●	●	●		
	原町一丁目・洗足一丁 目地区	0	4	2	2	6	8		●	●				●	●			
目黒本町五丁目地区	0	4	2	2	4	8		●	●				●	●				

事業では 9 地区に止まっており、東京都における木造密集市街地整備において公園整備が主たる手法ではなくなっていることが見て取れる。

この他、コア事業として記載がなされたものを確認すれば、共同建替えのほか、住み替え支援などの除却・建替えと連動させた事業や、公営住宅の建替えなど助成制度と異なる老朽建築物の除却・建替えを設定している場合が見受けられる。

3-2. 東京都による助成制度の設定基準

不燃化特区における建替え助成は建築物の (a) 除却、(b) 設計工事管理費に支給され、一部の特別区では建築物除却後の敷地管理に必要な (c) 柵等の設置工事費助成も含まれている^{注5)}。これに固定資産税・都市計画税の減免措置が加えられる^{注6)}。助成適用は先行地区において 2013 (平成 25) 年度から実施され、2016 年度には新宿区、渋谷区を除いた 51 地区での適用が進められている。助成制度を活用するにあたり、当初は戸建て建替えが基本と考えられていたが、年度が進むにつれ共同建替えや小規模な共同住宅の建築にも適用可能とする方針転換がなされた。こうした適用基準の判断を特別区が行うこととなっている。すなわち、2016 (平成 28) 年度までの適用状況と 2017 (平成 29) 年度の助成内容及び適用条件が、各区・地区の特色を表した助成制度の運用実態となっている。

東京都は助成制度の運用方針として助成額の基準を示している。除却に対する助成基準を見れば、①実費、②㎡あたりの単価 (木造 26,000 円/㎡、非木造 37,000 円/㎡) を基準とした費用、③上記を下回る費用と

大きく 3 分類されており、設定に幅があることがわかる。また、適用の条件として、1981 (昭和 56) 年以前の旧耐震基準の建物としている。設計工事管理費助成に対しては、東京都が㎡単位の助成基準を示すと共に、上限額 312.4 万円 (戸建て) と設定している。適用物件の基準として耐用年数の 2/3 を経過していることと、建替え後の建築物が耐火か準耐火建築物であることを条件としており、除却・設計工事管理費助成で対象基準が異なっている。

各特別区の方針が明確化された 2017 (平成 29) 年 9 月時点の不燃化特区の建替え助成の内容、適用基準は Fig3 のように整理される。

3-3. 除却助成制度の運用実態

まず、除却助成についてみれば、東京都の幅が見られていた助成基準に対して、①全額助成を基本として、㎡あたりの単価のみ定めている世田谷区、文京区、江戸川区、②一定の規模内で全額、もしくはそれと同程度の助成上限を設定している品川区、荒川区、豊島区、中野区、東京都の基準を念頭に③平均的な住宅除却に要する費用のうち、一定割合の助成を設定する葛飾区、板橋区、台東区、江東区、足立区、杉並区、大田区、墨田区、④不燃化特区導入以前に設定されていた区独自の助成制度の継続的な運用を行っている目黒区、北区となっており、さらに助成の設定が細分化されていることがわかる。先に触れたように、新宿区、渋谷区は調査時点で⑤不燃化特区による助成制度の設定を行っていないことを踏まえれば、大きく 5 つの設定がなされている。こうした各特別区の設定基準の違いから、不燃化特

区の除却助成額は上限を示している荒川区や品川区、豊島区では1000万円を超える助成制度となっている一方、目黒区では上限80万円と大きな差が生じている。加えて、中野区、豊島区のように木造・非木造で異なる助成額を設定している場合も見受けられる。なお、補助29号線沿道地区は、品川区及び大田区に地区がまたがるが、ここでは、助成額の高い品川区の基準が大田区でも準用されている。

助成対象建築物を見ても、東京都の示した旧耐震基準の建物に加え、葛飾区では耐震診断の構造評点を設けるなど、独自の設定も見られた。これは、従前の制度基準をもとに助成制度が運用されたためである。加えて、設計工事管理費助成の基準である耐用年数2/3の経過を中野区、板橋区、墨田区の3区が除却助成の適用条件としている。こうした設定により、除却助成だけの適用ではなく、設計工事管理費助成と合わせた、実質的な建替え助成として制度設計が試みられている。除却後の所有に対しては、引き続き同じ所有者であることを基準として示す場合も見られ、ヒアリングからは「明文化はしていないが、実質的な建替えが行われ、居住者がいることを前提」として除却建物を選定している区もみられた。

3-4. 設計工事管理費助成制度の運用実態

設計工事管理費助成に対しては、東京都の助成基準を基本として各区の財政状況に応じた設定がなされている。具体に見れば、江戸川区、荒川区、世田谷区、中野区、品川区、文京区、大田区、目黒区が312.4万円の上限までの基準を示しており、半数近くの特別区で上限助成を設定していることに

なる。その他の区では100万円程度を上限と設定している場合が多く、除却助成ほどではないが、金額の開きが見られている。また、江東区、文京区、北区では戸建て住宅だけでなく、共同住宅についても戸建てと区分した設計工事管理費助成額が示されており、こうした区では共同住宅に対する助成意識が強くなっている。

特徴的な事例としては、墨田区の助成内容があげられる。墨田区は、①不燃建築物の建築助成と②老朽建築物を木造準耐火等に建替える際の助成に建替え状況を分類し、助成額も除却費用と設計工事管理費用を合わせて適用し、これに特定の要件を満たす場合にはさらに助成を加算することとして、実際の建替え意向、地域性を反映した助成方針を示している。

助成対象建築物の基準は、販売目的とする申請を除外することは共通しているが、板橋区、北区などで最低敷地面積を示すことで土地の細分化に配慮が見られ、その他にも隣地境界からの外壁距離を示す場合、景観への配慮を求める場合も見られ、設計条件に対する適用基準も見られている。また、自己所有の住宅のみ助成を適用することとした江東区、建物の1/2を自己の住宅であることを要件とする目黒区のように、所有についても判断が分かれている。また、建物の用途を問わないとする荒川区のように、用途変更も検討可能とする区もあり、助成基準となる建替え後の設定には違いが見られている。これは、東京都の適用基準が緩やかになり、共同住宅等への助成適用が認められる影響もあるが、ヒアリングからは不動産業者による転売が進むことを是正する意図のある目黒区、転売等の影響が少な

く、建築建替えによる安全な地区環境を優先する意図がある荒川区のように、結果として建築ストックの更新可能性が建築用途等の基準に反映されている。

3-5. 密集市街地整備と建替え助成制度の関係性

以上のように除却助成・設計工事管理費助成の設定は特別区の判断基準により大きく異なる運用がなされている。中でも、①除却助成、②設計工事管理費助成、これらを合わせた③建替え助成に区分された運用がなされている点は、今後の制度運用に際して整理が必要と言える。また、こうした中で、従前の木造密集市街地整備との関係性を考慮すれば、以下の7つの運用がなされていると整理できる。

- ① 密集事業なし、除却・設計管理費に積極的助成（共同住宅可）
- ② 密集事業あり、共同住宅可
- ③ 密集事業あり、共同住宅の除却のみ可
- ④ 密集事業あり、戸建て建替え助成（除却・設計管理を区別）
- ⑤ 密集事業あり、戸建て建替え助成（除却・設計管理をセット、条件加算）
- ⑥ 密集事業あり、助成設定はあるが使用に消極的（助成額 小）
- ⑦ 密集事業あり、助成設定なし

すなわち、不燃化特区による建替え助成が導入されたことにより、従来、(1) 密集市街地整備が行われていなかった地区では共同住宅に対する助成適用も含めた、積極的な助成制度の導入がなされていること。(2) 密集事業等を導入してきた地区の中でも、共同住宅に対する助成については対応が分かれていること。(3) 戸建て住宅を対象にし

た助成を基本とする地区の中でも、除却助成と設計工事管理費助成を区別して扱う場合と、セットとして運用する場合があること。(4) 従前の助成制度の運用により、助成額設定が難しく、運用に消極的な地区が見られること。(5) 助成制度自体を不必要と判断する場合が見られること。または、地域のビジョン形成をする際に、助成制度が有益でない場合があること。以上が、密集市街地整備と関連した建替え助成制度の運用実態・課題として生じている。

4. 不燃化推進特定整備地区における助成適用と環境変化

4-1. 不燃化推進特定整備地区の建替え助成適用件数

各特別区で方針・運用の異なる建替え助成メニューが設定されたが、こうした助成制度がどの程度活用されているのか、適用状況を整理すればFig4のようになる。先行地区として不燃化特区の事業方針検討から参加しているのは葛飾区、豊島区、品川区、墨田区などであるが、墨田区の対応を見てもわかるように、不燃化特区指定後も、すぐには助成制度を運用していない地区も見られている。実態として、2015（平成27）年度に多数の地区で建替え助成の内容が確立され、2016（平成28）年度において周知が進む地区が増える、若しくは、遅れつつ助成内容の設定が行われた時期となった、と見ることが適切と言える。各区担当者のヒアリングからも、2016（平成28）年度から2017（平成29）年度の助成内容を2020（平成32）年までに展開することが基本との話が聞かれている。助成内容の周知が進んだ2016（平

Fig4. 不燃化推進特定整備地区における建替え助成の適用件数

地区名	助成項目	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度		
葛飾区	四つ木一・二丁目地区	除却	0	0	2	2	
		設計	1	3	3	2	
	東四つ木地区	除却	4	2	5	4	
		設計	2	3	8	6	
	東立石四丁目地区	除却	1	2	2	1	
		設計	1	2	5	4	
江戸川区	堀切二丁目周辺及び四丁目地区	除却	2	1	9	9	
		設計	3	1	10	6	
	松島三丁目地区	除却・設計※1	-	4	12	-	
江東区	南小岩七・八丁目周辺地区	除却・設計※1	2	6	14	-	
	南小岩南部・東松本付近地区	除却・設計※1	-	-	13	-	
	平井二丁目付近地区	除却・設計※1	-	-	4	-	
荒川区※3	北砂三・四・五丁目地区	除却	-	5	35	37	
		設計※2	-	0	11	20	
杉並区	荒川二・四・七丁目地区	除却	24	-	52	-	
	町屋・尾久地区	除却(寄付)	21	-	6	-	
		設計	53	-	60	-	
世田谷区	杉並第六小学校周辺地区	除却	-	4	14	11	
		設計	-	8	9	11	
	方南一丁目地区	除却	-	-	13	12	
足立区※4	区役所周辺地区	除却	-	19	32	57	
		設計	-	0	1	1	
		管理費	-	0	0	1	
	太子堂・三宿地区	除却	-	8	26	25	
		設計	-	0	7	6	
		管理費	-	1	0	1	
	太子堂・若林地区	除却	-	-	12	27	
		設計	-	-	1	4	
		管理費	-	-	0	0	
	北沢五丁目・大原一丁目地区	除却	-	-	7	13	
		設計	-	-	2	8	
		管理費	-	-	1	0	
台東区	北沢三・四丁目地区	除却	-	7	17	13	
		設計	-	0	3	2	
		管理費	-	0	1	0	
大田区	西新井駅西口周辺地区	除却	-	2	6	7	
		設計	-	5	7	11	
		管理費	-	0	2	2	
板橋区	谷中二・三・五丁目地区	除却	-	1	6	3	
		設計	-	-	1	7	
		管理費	-	-	4	4	
品川区※5	羽田二・三・六丁目地区	除却	-	-	3	6	
		設計	-	-	8	9	
		管理費	-	-	0	0	
品川区※5	西糀谷・東蒲田・大森中地区	除却	-	-	8	9	
		設計	-	-	0	0	
	補助29号線沿道地区(大田区)	除却	-	-	0	0	
		設計	-	-	0	0	
	大和町中央通り沿道地区	除却・設計※1	-	1	3	-	
	弥生町三丁目周辺地区	除却・設計※1	-	1	7	8	
	板橋区	大山駅周辺西地区	除却	-	1	1	4
			設計	-	1	2	8
		大谷口一丁目周辺地区	除却	-	1	1	3
	品川区※5		設計	-	0	3	5
		旗の台四丁目・中延五丁目地区	除却	-	3	4	7
			設計	-	4	-	7
戸越二・四・五・六丁目地区		除却	-	3	4	13	
		設計	-	-	-	6	
西品川二・三丁目地区		除却	-	7	-	7	
		設計	-	-	-	8	
大井五・七丁目・西大井二・三・四丁目地区		除却	-	-	18	28	
		設計	-	-	-	13	
東中延一・二丁目・中延三丁目地区		除却	-	7	10	10	
		設計	-	-	-	4	
補助28号線沿道地区		除却	-	-	0	1	
	設計	-	-	-	0		
補助29号線沿道地区(品川区)	除却	-	4	2	5		
	設計	-	-	-	2		
放射2号線沿道地区	除却	-	-	2	0		
	設計	-	-	-	0		
豊町四・五・六丁目・二葉三・四丁目及び西大井六丁目地区	除却	-	9	11	9		
	設計	-	-	-	33		
文京区	大塚五・六丁目地区	除却	-	-	1	4	
		設計	-	-	1	2	
		管理費	-	-	0	2	
豊島区	雑司が谷・南池袋地区	除却	-	-	1	2	
		設計	-	-	1	2	
	池袋本町・上池袋地区	除却	-	4	14	9	
		設計	-	2	4	9	
	東池袋四・五丁目地区	除却	0	4	2	4	
		設計	1	3	2	2	
北区	補助26・172号線沿道地区	除却	-	4	13	20	
		設計	-	1	7	20	
	補助81号線沿道地区	除却	-	6	4	2	
		設計	-	1	7	4	
	十条駅周辺地区	除却	-	11	-	-	
		設計	-	6	-	-	
墨田区※6	志茂地区	除却	-	-	21	-	
		設計	-	-	39	-	
	赤羽西補助86号線沿道地区	除却	-	-	0	-	
目黒区		設計	-	-	1	-	
	押上二丁目地区	除却	-	-	0	0	
		不燃設計	-	-	1	0	
		準耐火設計	-	-	1	2	
	京島周辺地区	除却	-	-	2	3	
		不燃設計	-	-	1	5	
目黒区		準耐火設計	-	-	5	2	
	鐘ヶ淵周辺地区	除却	-	-	0	0	
		不燃設計	-	-	3	0	
	準耐火設計	-	-	3	6		
目黒区	原町一丁目・洗足一丁目地区	除却	-	9	0	3	
		設計	-	1	2	1	
	目黒本町五丁目地区	除却	-	3	5	2	
	設計	-	0	0	5		

※1 除却助成・設計費助成の合計値 ※2 2015年度及び2016年度は共同申請を含む ※3 荒川区では22地区を合わせた集計を行なっている
 ※4 中南部一帯地区は2017年度より助成開始 ※5 設計費助成は2017年度より開始(地区と共同の沿道地区を除く)
 ※6 除却のみの助成を認めず、不燃設計若しくは準耐火設計と合わせた助成 ※7 管理費設置助成については適用の見られた世田谷区のみ示している
 ※8 2016年度助成件数について江戸川区、中野区の一部で集計作業が終了していない

成28)年度の適用件数を見てみると、対象区域が大きく、基準を緩和している荒川区で除却助成58件(寄付6件含む)、設計工事管理費助成60件、同様に区域が大きく所有者の建替え意欲が高い世田谷区、品川区では年度当たり50件程度の両助成が認可されている。一方、除却助成・設計工事管理費助成とともに10件未満の地区も珍しくなく、全体に適用件数が多いとはいえない。特に、除却助成と設計工事管理費助成を統合し、建替え助成としての運用を行う場合には適用が少なくなっており、ここでは地域特性に沿わない助成基準の緩和を見送っているとの話も聞かれている。反対に、助成制度の適用件数が多くなっている地区では、除却助成のみ適用後に敷地が転用される場合、設計工事管理費助成に対して共同住宅等が適用されている場合が多いと考えられ、当初の戸建て建替え助成の趣旨とは異なる制度運用がなされるケースで適用件数が多くなっている。ヒアリングでは、地区面積を考慮してみれば、全ての地区で助成制度の活用による不燃領域率の向上が0.8~2.0%/年程度と自然更新の範囲との意見も聞かれている。適用件数に関しては、

2020（平成 32）年度に向けた駆け込み状態での助成制度の活用がなされるのではないかと、との話も聞かれている。

特徴的な事例を見れば、従前、密集市街地整備に取り組んでおらず、助成制度が積極的に活用されている、江東区では除却助成 37 件、設計工事管理費助成 20 件と、ここでも適用件数は多いが、地権者変更のない共同住宅への建替えも少なくない。他の特別区では、こうした共同住宅に対する助成制度が、市街地の特性とは適合しないケースとして問い合わせがあるとの話も聞かれている。また、世田谷区では問い合わせ物件を精査する結果、除却助成のみを適用するケースが多くなっている。ここでは、戸建て住宅から共同住宅等への建替え実施に除却助成のみが適用され、設計工事管理費助成は適用されないが、実質的なストック更新が行われている実態がある。品川区の一部の地区でもこうした適用が見られており、ここでは老朽化の進む小規模共同住宅等に除却助成が適用され、設計工事管理費助成の要件に適合しない場合がこうした運用につながっているとの話が聞かれている。実態

として、建替え助成の一部が、老朽建築物の除却助成としての運用がなされている。こうした点は、除却・設計工事管理費助成を合わせた建替え助成としての運用を行う区との違いが現れている。

4-2. 不燃化特区におけるストック更新と周辺環境変化

全地区の簡易視察、6 地区の建物更新実態及び周辺環境の詳細調査から、実際に更新の行われた建築物は鉄骨造の 3 階若しくは 2 階建ての準耐火構造の個人住宅、一敷地内の建物に限定されていることが確認された。これは、新防火の基準を最低限クリアした安価な戸建て住宅が多く建設されていることを表している。これに加えて、一部で共同住宅等の建設がなされる状況にある。話が聞かれた中では、建替え助成を活用しているのは子育て世代及び 40 代程度で相続をきっかけとした建替え検討を行っていた場合が多く、共同住宅等の除却・設計工事管理費に対しては、高齢の物件所有者が検討を行う場合が多いとの話が聞かれている。

近年のストック更新建築物と周辺の空間

Fig5. 不燃化推進特定整備地区における助成適用と空間変化



変化を見れば、大きく3つの動向が確認された。その傾向は、詳細調査を行なった中で、台東区谷中二・三・五丁目地区に見られた点在的な建替え、豊島区東池袋四・五丁目地区に見られた集中的な建替え、墨田区京島周辺地区に見られた隙間発生が見られる場合の3特性である。以下、3地区を事例として、木造密集市街地における近年の建替え特性と助成制度の適用実態を整理していく (Fig5)。

(1) 点在建替え型

不燃化特区の指定を受けた多くの地区では、街並み誘導型地区計画によりセットバックした壁面整理や高さ規制の緩和がなされた上での建替えが見られたが、地区の指定要件は新防火を指定することとされているのみのため、防火性能を除いては、必ずしも規制誘導の策定が担保されていない。ヒアリングからは、要件に指定されていないため、地区計画の策定を十分に考慮しないと話す特別区もある。こうした特別区・地区では建替え助成を活用した取り組みも、一般の更新メカニズムと同様に点在的なストック更新と助成制度の活用がなされている。

台東区は必ずしも地区計画策定に消極的なわけではないが、谷中二・三・五丁目地区では地区計画の指定がなされていない。こうしたことから、実質的に接道条件と新防火の性能基準と用途・形態規制を満たす要件で更新が行われている。更新が進むにつれセットバックが行われるが、接道義務を満たせない場所ではストック更新自体が行われず、木造密集市街地特有の課題は解決されず、防災上危険な場所も残りやすくなっている。なお、一度空き地となった敷地も長期にわたり活用されていない。助成制度

も点在的に活用がなされ、前面道路や周辺環境に対する効果も現れていない。すなわち、不燃領域率を数値上、向上させるための政策に止まることが確認された。

(2) 集中建替え型

点在的に建替えがなされる地区が大多数の中、豊島区東池袋四・五丁目地区では地区計画が策定されており、加えて再開発事業・防災生活道路整備による道路拡幅が行われている。建替えがなされている場所は、道路拡幅用地の周辺で、この路線と隣接街区で集中的な更新が進んでいる。ここに不燃化特区による助成も適用されている。こうした更新の進む街区内では接道敷地の建物と旗竿敷地を同時に更新する例も見られており、個別建替えを基本に無接道敷地の解消が進む状況も見られている。実態として道路拡幅周辺用地に集中的に建替え助成がなされていることから、従来、不燃化建替え助成が沿道建替えに適用されていたものを、地区内の道路拡幅用地近辺に適用していることとなる。言い換えるならば、道路拡幅事業の後押しとして除却・設計工事管理費助成を運用することがなされている。こうした運用は、点在的な助成制度活用に比べ、地域ビジョンを補填する意味があり、建替え助成と密集市街地整備を関係付ける試みとして有益な方法と言える。

(3) 隙間発生型

墨田区京島周辺地区では、地区内で道路拡幅事業が展開されるが、地区計画の指定はなされていない。不燃化特区による助成は拡幅道路に面さない場所で適用されており、助成制度と基盤整備事業の連動がなされているとはいえない。拡幅道路隣接敷地では助成を活用しない除却がおこなわれる

状況も見られている。拡幅に伴い、除却がなされた敷地では建替えはなされず駐車場利用へと転換され、実態として計画決定されていた道路拡幅を完成させることはできたが、公共的な空地、私有地の空き空間が地区に過度な空洞化を生んでおり、こうした地区では、少なくとも除却助成の適用ではなく、除却・設計工事管理費統合型の建替え助成を設定とすることで、居住地として建替え助成を設定する必要がある（墨田区では既にこうした設定となっている）。加えて、密集市街地においても、過度な空地化を避けることや空き家活用等の別事業の導入と合わせた地区環境の検討を行うことが重要と言える。なお、除却制度のみの活用をする場合には、道路拡幅用地等の住み替え助成等と合わせた制度設計を検討することも有益といえよう。

道路拡幅が進められた東池袋四・五丁目地区、京島周辺地区では、道路拡幅に伴い歩道空間が創出されていた。こうした空間の変化に対しては、両地区において道路空間が創出されたこと（壁面間距離が一定距離離れたこと）は、居住環境・防災性能の観点から肯定的に捉えられていた。しかしながら、歩道空間は活用がなされておらず、住民からは必要性も低いとの意見が聞かれている。こうした基盤整備に伴う公共空間の設計方針は密集市街地整備を進める中で再検討を行う必要があることを付記したい。

5. まとめ

本研究では、木造密集市街地の「建替え」に対して、助成制度という公的動向と、実態的な空間変化と建替えに対する意向という

私的動向を精査し、ストック更新と共有空間の創出との関係性の把握を試みた。以下、公的・私的動向から得られた知見を整理し、包括的評価の視点を提示する。

5-1. ストック更新に対する公的動向

公的動向である不燃化特区の助成内容を見れば、除却助成では各区の判断基準から細分化がなされ、特別区間の助成金額の開きが大きなものとなっていた。特に、従前の除却基準を踏襲する区では、助成額が著しく低く設定されている。一方、設計工事管理費助成では東京都の示した金額に沿った活用がなされ、助成額の差も小さいものであったが、敷地形態・建築形態や建設後の用途等、助成対象の設定に対する違いが確認された。また、除却・設計工事管理費助成を個別で適用する区と、建替えを念頭にセットとして活用する区に分かれており、実態的な課題から、余条件を加算方式で示す独自の運用を行うケースも見られた。助成の適用に関しては戸建て住宅を対象を限定する地区と、東京都の指針に合わせ、集合住宅を含めた対象とする地区があるなど、その対象を明確化する必要性がある。

基盤整備との関係を見れば、密集市街地整備を展開していなかった地区では共同住宅への積極的な除却・設計工事管理費助成が見られ、その他の動向を含め、7つの助成運用上の特徴があることを指摘した。

5-2. ストックの更新実態と地区への影響

まず、助成制度の適用状況を見れば、積極的な適用を行う特別区、助成制度の更新もなされずに更新が進まない地区というように、地区による適用の違いが見られた。ま

た、実質的な建替えが行われるが、除却のみの助成適用が見られる区もあり、共同住宅の扱いがこうした助成の判断要因となっていた。

市街地の更新状況からは、一般的な助成制度運用に当たる(1) 点在建替え型、道路拡幅事業の周辺街区・敷地に集中的に助成制度を周知していく(2) 集中建替え型、助成制度が活用されつつも、それ以外の空き家・空き地化が急速に進んでいく(3) 隙間発生型の3つの変化が見られた。

集中的な建替えが行われた地区では、一部で無接道敷地の解消と更新がなされていたが、地区計画を設定していない地区では建替え助成として除却・設計工事管理費助成をセットで活用しつつも危険性を残した密集市街地の再生産がなされる場所も把握された。

また、公共空間の整備において計画段階で必要と考えられた歩道空間等が完成時期の社会変化・ニーズ変化により必要性が低くなっている実態も見られた。事前の地区計画等の設定と合わせた公共空間の見直しも重要と考えられる。

5-3. 木造密集市街地におけるストック更新と公共空間整備の包括的展開

以上のことから、今後、(a) ストック更新が進むことに配慮しつつ公共空間を整備すること。また、(b) ストック更新を進める助成政策を展開する上で以下の点が重要と言える。

第一に、不燃化特区のようなストック更新を促す助成制度を適用するには地区計画等の規制誘導手法及び地域ビジョンを明確化する必要性があり、地区指定の際の必

須要件として地区計画の策定を位置付けることが重要である。また、地区設定においては町会単位・延焼遮断帯など、明確な地域性が反映される地区設定とする必要がある。

第二に、除却助成制度と設計工事管理費助成を別々に扱う地区、セットとして建替え助成制度として扱う地区を明確に示す必要がある。現行の制度運用ではこれらが特別区毎に設定されているが、実態として、更新意欲の高い地区では、建替えを前提としつつも共同住宅を対象を広げる際には除却・設計工事管理費助成を切り分け、除却助成のみの適用を検討するなど、新たな方針を示す必要があり、更新意欲の低い地区では、除却・設計工事管理費助成をセットに建替え助成として運用し、空地化する場合の除却制度の設定については再検討を行う必要がある。こうした設定は、特別区毎ではなく、地区の特性に応じた設定とする必要性があることから、助成制度の設定を特別区内で段階的な指定ができるよう設定を検討することも重要と言える。こうした際、助成金額の設定に対しては、東京都一律基準とし、各特別区の方針に沿った加算方式にするなど、設定時点での不公平感が生じない基準設定として運用することも重要である。

第三に、助成制度の適用に対して地区内で全体的な周知を行うことを基本としつつも、道路拡幅や再開発事業等の計画がある場合は事業実施敷地及び周辺に周知を進めることにより、事業進捗を補助するものとして適用を検討すること(従前の沿道建て替えを地区内部において適用する思考として運用すること)。また、整備空間については歩道空間など必要性の有無も再検討し、最低限の用地確保(セットバックなど含む)

として計画を見直すこと。

第四に、木造密集市街地においては空き地・空き家が多くなる地区も少なくないことから、こうした地区では除却助成を明確に廃止し、空き家活用条例に基づいて各特別区でのストック活用を導入すること。こうした際に、空き地・空き家のマネジメントと建替え検討のサポートとなる木造密集市街地におけるエリアマネジメント等のあり方を検討する必要がある。

補注

- 注1) 不燃化特区において、東京都が整備を進める特定整備路線は 28 区間指定されており、路線整備を基軸に 6 地区が指定を受けている。
- 注2) 新たな防火規制では、東京都震災対策条例第 13 条第 2 項第二号に規定する整備地域、その他の災害時の危険性が高い地域のうち、特に知事が指定する区域に対して、(a) 原則として、全ての建築物は、準耐火建築物以上（一定の技術的基準に適合する建築物は除く）とする。(b) そのうち、延べ面積が 500 ㎡を超えるものは耐火建築物とする。という 2 点が示されている。実態として準防火地域の規制内容から耐火性を広く捉え、条件が緩和される設定となっている。
- 注3) 不燃化特区ではコア事業・その他の事業と規制誘導を分けて区分されている。
- 注4) 新宿区では対象地区において地区計画・再開発事業等の検討が進められていたため、助成導入を先送りし、渋谷区では助成制度を活用せずに自立更新が進む地区特性から助成適用を見送っている。
- 注5) 柵等の設置工事費助成は杉並区、世田谷区、中野区、板橋区で設けられている。
- 注6) 減免措置は新築住宅の固定資産税・都市計画税の全額を 5 年間、除却後の土地にかかる固定資産税・都市計画税の 80%を最長 5 年間と設定されている。

参考文献

- 1) 朴鍾玄, 佐藤滋 (2012) 「木造密集市街地整備におけるまちづくり骨格道路と各種事業・自力建替えの進行実態 事業実績と自力建替えから見た木造密集市街地整備プログラムに関する研究(その 1)」日本建築学会計画系論文集, No. 677, pp. 1653-1662
- 2) 朴鍾玄, 佐藤滋 (2013) 「東京都区部における地区固有の木造密集市街地整備プログラムの解明 事業実績と自力建替からみた木造密集市街地整備プログラムに関する研究(その 2)」日本建築学会計画系論文集, No. 690, pp. 1799-1808
- 3) 真野洋介, 武田友佑, 小林愛佳, 佐藤滋 (2003) 「墨田区一寺言問地区における市街地更新、住宅供給実態と地域内の住み替えの関係性 - 木造密集市街地における住環境整備手法と居住支援プログラムの連携に向けての基礎的研究-」No. 28-3, pp. 37-42
- 4) 飯島縁, 真野洋介 (2009) 「木造密集市街地の災害時避難リスク集積エリアの環境把握と改善方針の検討」日本都市計画学会論文集, No. 44-3, pp. 283-288
- 5) 三好章太, 嘉名光市, 佐久間康富 (2017) 『密集市街地の民有地を暫定利用する防災空地の評価手法の検討-神戸市「まちなか防災空地整備事業」を対象として-』日本都市計画学会都市計画論文集, No. 52, pp. 293-300
- 6) 二橋舜輝, 藤賀雅人 (2018) 「不燃化推進特定整備地区における建替え助成制度の運用実態」日本建築学会関東支部研究発表会, pp. 423-426