

木造密集市街地の現状と未来

東京大学工学部都市工学科都市計画コース 4 年

久保 幹郎

序章

都市や住宅の暮らしやすさを決定づける要因は、社会的要因、環境的要因、経済的要因の 3 種に大別できると考えられる。社会的要因としては成熟したコミュニティの存否やその活動内容の多様性が挙げられる。環境的要因としてはある種の活動やそれを行う場所へのアクセシビリティ（例えば最寄りのスーパーまでの距離）、防犯性、防災性などが指摘できる。経済的要因としては地域での物価や家賃、自治体の補助金制度などが問題となる。

これらの要因の中でも特に重要であると考えるのが防犯性と防災性である。防犯性の高い都市の実現に際しては CPTED(防犯環境設計)と呼ばれる手法が知られている。これは接近の制御、監視性の確保、領域性の強化、被害対象の回避・強化の 4 つの手法からなる。このように普遍的な手法が考えられている防犯設計に対し、都市の防災を考える際には地域性が重視される。例えば災害が発生しやすい地域について、津波災害や土砂災害についてはそれぞれ被害が予想される危険地域について避難計画の策定や開発行為の制限が義務付けられている。また災害に脆弱な地域としては木造密集市街地がその一例であり、ソフト、ハード両面からの対策が必要とされる。本稿ではこの木造密集市街地について、その歴史の概略、および“暮らしたい”都市と住宅を実現するためにはどのような施策や視点が必要とされるかについて論じる。

第 1 章 木造密集市街地の概要とその歴史

木造密集市街地とは老朽化した木造住宅が高密に存在する地区のことを指す。このような地区は地震時の甚大な倒壊被害や大規模な火災の発生、避難路の建物倒壊による閉塞が予想され、災害に対して脆弱であるという特徴を有する。特に東京圏においてはこのような市街地が災害のたびに再生産されてきた。

東京圏での再生産の主な理由は、都市基盤が整備されないまま住宅地が開発されたためである。これは具体的な時期としては関東大震災後、第二次世界大戦後および戦後高度経

済成長期における木造密集市街地の再生産の原因となっている。

これらの時期における人口増加と宅地化の特徴について、渡辺(1980)は以下の点を指摘している。第一に関東大震災後、1925年から1930年にかけての5年間に於いて東京20kmから30km圏で顕著な人口および宅地の増加が起きたことである。例として荏原町で750%、杉並町で550%、尾久町で530%の人口増加があったことが示されている。第二に1955年から1960年に於いて30～40km圏で人口増加が顕著だったように、戦後の人口増加は1965年まで40km圏内を中心に起きていたことである。第三に高度経済成長期に到達した1975年では50km圏を超えより広域な範囲で宅地化が進んだことである。

この都市基盤と人口増加の不整合から形成された木造密集市街地の例として、世田谷区太子堂・三宿地区や西新井駅周辺、横浜市郊外部が挙げられる。太子堂・三宿地区は関東大震災後被災者が移り住んできたことで密集市街地が形成された。また西新井駅周辺は高度経済成長期に住宅や商店、中小工場が立地したことで密集市街地が形成された。横浜市郊外部は高度経済成長期に宅地化された。いずれの地区も道路や公園といった都市基盤の整備が不十分なまま市街化が起きている。

都内においても上記の理由に加え、地域特有の理由で木造密集市街地が再生産されている場合がある。例えば墨田区京島では高度経済成長期の発展時に農村時代の道路網を受け継いだため密集市街地が形成された。

地方の大都市においても、東京と同じく戦前から区画整理が行われなかったことや都市基盤が未整備なまま人口の集中が起きたことが密集市街地の形成の理由の1つとなっている。例えば福田(2012)によると名古屋市の一部には明治末期から昭和初期にかけて労働者の集中によって生じた多量の住宅・宅地需要に応じて形成され、戦災による焼失を免れ密集市街地となっている地区があることが指摘されている。また大阪府では高度経済成長期において都市基盤が未整備なまま郊外で人口増加が起き、このため密集市街地が形成された。

したがってそれぞれの都市や地域によって形成の時期は異なるものの、大都市における木造密集市街地の多くは都市基盤が未成熟なまま人口流入による宅地化が起こったことで形成されたといえる。

このような背景で形成された木造密集市街地について、大別すると面整備と段階的整備の2種類の手法に沿って改善が図られている。面整備は土地区画整理事業や市街地再開発事業といった再開発的手法であり、段階的整備は都市防災不燃化促進事業、街並み誘導型

地区計画、連担建築物設計制度などの助成誘導手法が中心である。次章ではこのような制度の存在にも関わらず木造密集市街地の改善が進まない原因について述べる。

第2章 木造密集市街地の改善が進まない原因について

木造密集市街地の改善が進まない理由は建て替えが困難であるからだ。これは権利関係が複雑であること、所有者の高齢化が進み建て替え意欲がないこと、建築基準法違反の既存不適格が多いことによる。

第一の権利関係については土地や建物の所有者と居住者が一致しない（木造老朽アパートや借地・借家が多い）といったことが挙げられる。

第二の高齢化については、開発から長い年月が経過しており、住環境の悪い密集市街地は若年層の流入が少なく高齢化が進んでいると考えられる。

具体例として国土交通省が定める「地震時等に著しく危険な密集市街地」に指定された墨田区京島一丁目・二丁目・三丁目を取り上げる。京島二丁目・三丁目の高齢化率はそれぞれ 33.3%、33.0%であるが、これは墨田区全体の高齢化率 22.3%を大きく上回り、墨田区内でも町丁目別の高齢化率においてともに 10 番目以内に高い値である。一方で京島一丁目の高齢化率は 21.5%にとどまっている。（図 1 参照）これは京成曳舟駅周辺で進行中の市街地再開発事業のためであると考えられる。

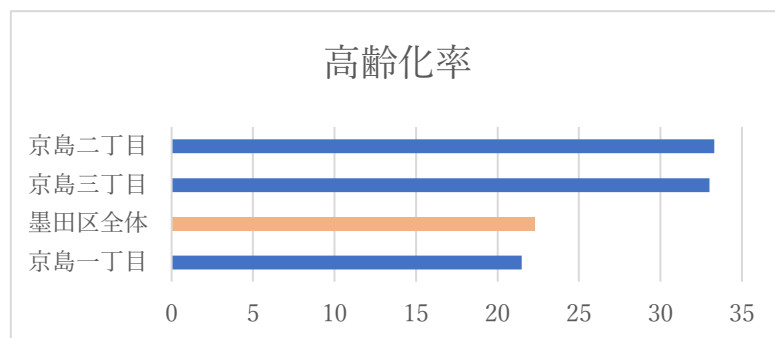


図1 墨田区京島一丁目・二丁目・三丁目における高齢化率（2018年1月1日現在）

図2は平成24年10月12日公表の「地震時等に著しく危険な密集市街地」に該当しかつ23区内に位置する市街地を対象に、国土交通省国土政策局国土情報課が提供する国土数値情報のデータを使用して作成した、地区内の75歳以上高齢者の割合（平成22年度国勢調査による）の階級図である。

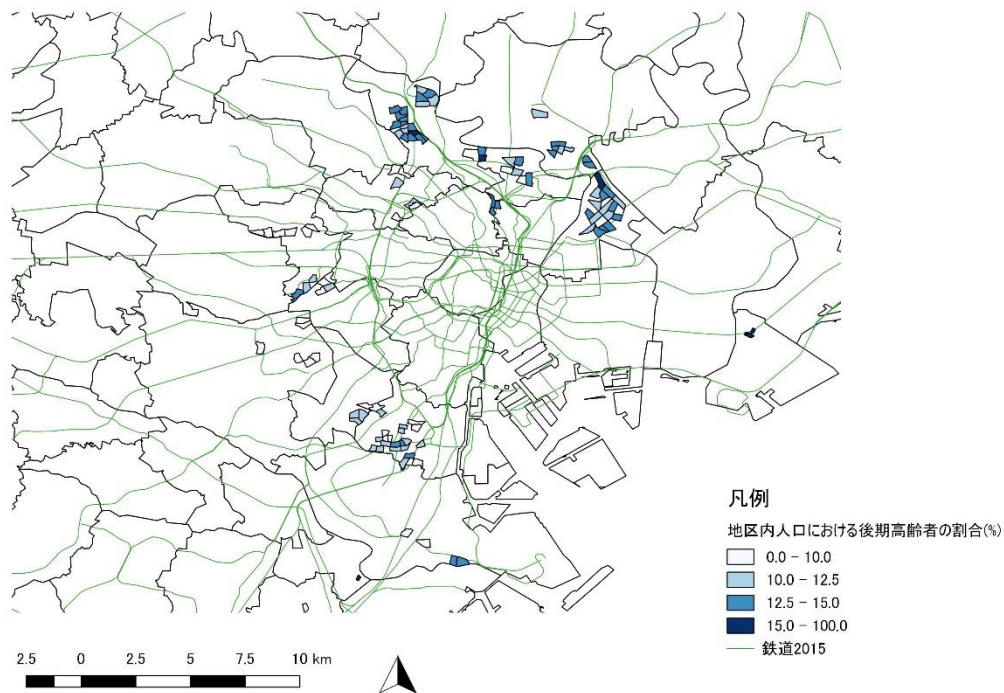


図2 密集市街地における後期高齢者の地区内人口に占める割合の階級図

図2によると密集市街地の地区内人口に占める後期高齢者の割合は地理的特性と関係があり、中野区や品川区など南西側の地域では12.5%以下の地区が多いが、北区や葛飾区など北東側の地区では15.0%を超える地区も存在することが分かる。また全体として後期高齢者の割合が10.0%を超えている地区が多く、平成22年度国勢調査によると23区の総人口に占める後期高齢者の割合が9.23%であることから、密集市街地における高齢化が周辺地域よりも進んでいることが分かる。

また飯田(2008)によると後期高齢者や居住歴が長い住民は防災や都市基盤を含め、地域の問題全般に対して問題意識が低いことが示されている。

第三の既存不適格については、密集市街地には接道要件や建蔽率の条件を満たさない住宅が多く、このため建て替えが困難となっている。

第3章 木造密集市街地の未来

木造密集市街地について、“暮らしたい”都市と住宅を実現するための防災性を高める施

策案を4つ提案する。

第一の案は、木造密集市街地に存在する権利関係の複雑な借地やアパートについて、建て替え時に補助金を交付するというものである。補助金交付の条件として契約満了時に更新や新たな契約の締結を行わず、居住者がすべて退出した後一定期間以内に建て替えを行うことを条件とする。その代わりに、行政（地方自治体を想定）は本来土地やアパートの所有者が得られたはずの家賃収入の補償として補助金を交付するというものである。この案では行政が居住者との交渉を避け、所有者とのみ補助金のやり取りをすることで複雑な権利関係から生じる問題を解決している。

この案には二点の課題がある。一点目は予算の問題である。補助金の金額が少ないと土地やアパートの所有者は建て替えを行う選択を魅力に感じず、従来通り維持してしまうため、この施策を有効なものとするためには補助金の金額が多額である必要があることが予想される。二点目は期間の問題である。特にアパートにおいては全ての居住者との契約が満了するのを待たなければならないので、建て替えまでに要する期間が長くなると考えられる。

第二の案は木造密集市街地内の一定期間以上建て替えが行われていない物件について、固定資産税の増額を行うということである。平成26年11月に成立した空き家対策特別措置法で特定空家について固定資産税の優遇措置の適用対象外とすることが定められているのと同様に、税負担の引き上げにより住環境の改善を図る提案である。

この提案には4点の特長がある。1点目は建て替えを行った所有者に減税を行う施策と合わせて実行することで、建て替えを行わない所有者から建て替えを行う所有者に富の移転を引き起こすことになるということである。2点目は新たな税の創出と異なり、反発が少ないことが予想され、また法整備のコストもかからないということである。3点目は人間心理の損失回避性、すなわち利益よりも同額の損失の方を大きく評価する性質から、建て替え時の減税の施策よりも大きい効果を発揮することが予想されることである。4点目は財政が厳しい行政でも実行可能であるということである。

第三の案は、木造や鉄筋コンクリート造といった住宅構造や防災窓の導入の有無、ブロック塀や生け垣といった道路と敷地の境界上の構造物といった住宅の防災性能を決定づける条件を重みづけし、その総和をもって防災性指標とするということだ。この防災性指標を災害保険の保険料の決定に用いることで、国や自治体が新たな負担を負うことなく住民が防災対策を行うインセンティブを生み出すことができる。

一方、この施策の限界として防災性の低い住宅の住民は経済的な理由で災害保険に加入していないケースが少なくないと考えられ、このような住民に対しては防災対策を行うメリットが与えられない点が挙げられる。この限界を克服するための方法として、自治体単位で保険に強制加入する仕組みを創設することを提案したい。この仕組みの下ではリスクの高い人ばかりが加入する逆選択の問題が生じにくい上、まちかど消火栓の拡充など自治体が主体となって行う災害リスク低減の試みが促進されることが考えられる。

第四の案は建て替えにより街並みの価値が損なわれてしまうような住宅については所有者がいなくなった後に地域の資源として活用を行うというものだ。

空き家の活用方法について、具体的には地域住民がサークル活動を行う集会所などが考えられる。これは木造密集市街地では良好な地域社会が形成されていることがあるという利点を生かした活用方法である。世田谷区では空き家を地域の公益的かつ非営利なまちづくり活動の場として利用しているなど、先行事例も存在するため実現可能性も高いといえる。

他の活用方法として小規模なオフィスとしての利用も考えられる。これは木造密集市街地が東京や大阪、名古屋といった公共交通機関が発達した大都市に多く存在しており、また今後のさらなる情報技術の発達により従来のオフィスで同僚と顔を合わせるような職場環境が必要でなくなることが予想され、空き家にオフィスとしての利用価値が生まれると考えるからである。集会所とオフィスはいずれにおいても昼間の利用が中心であり、地震や火災が起きた際のリスクが小さいということもこれらの活用方法を提案する理由の一つである。

一方、このような密集市街地内の空き家の活用について課題となるのが災害時の責任の問題である。阪神淡路大震災の際、設計の安全性に問題があるマンションの所有者が倒壊の責任を問われ入居者の遺族に損害賠償を命じられた判例もあり、建物の構造の安全性については十分な対策を行う必要があるだろう。

以上、“暮らしたい”都市と住宅を実現するための方法（施策）について述べてきた。これらの施策は主にハードの面から防災性を強化するものであったが、つぎにソフト面の施策により密集市街地での“暮らしやすさ”の向上を試みる際の視点について述べたい。前述の4つの施策は主に集団レベルでの要求に対処するものであり、場所愛やアメニティといった個人レベルでの要求に対処するものではない。私はあくまで集団が個人の集合である以上、集団の要求と個人の要求を同時に満たすことは可能であると考え。ただ、地域性

を無視した画一的な施策では多種多様な個人の要求を満たすことはできないだろう。集団が個人の集合体であり、個人はそれぞれ異なった価値観を持っているとの前提を踏まえた施策により、個人の要求の実現と防災性の向上を両立できると考える。そのためには、木造密集市街地に対する解決方法を住民と自治体と一緒に考えて考えるような場、具体的にはワークショップなどの開催が必要とされる。このような協議の場では住民、専門家、自治体の各主体の役割分担が問題となるだろう。例えば、課題と都市の将来像の提言については住民が中心となってこれを行い、将来像を実現するための施策の提案については自治体と専門家が中心的な役割を果たすという分担が考えられる。

終章

本稿では木造密集市街地が生まれ持続してきた背景を述べ、現状を変え“暮らしたい”都市と住宅を実現するための4つの施策と視点を提示した。今後の課題として、施策の実現性についての検証が必要であると考え。例えば1つ目の施策について、建て替えへの補助金として必要な金額が不明であるため、実行可能であるかどうか不明である。この必要金額を知るための手段としては、家主の建て替えに対する支払意思額を直接尋ね、実際の工事費用との差額を必要金額とする仮想評価法（CVM）を用いた調査が考えられる。ただし、支払意思額を過少申告する政策操縦バイアスが生じることが予想されるため、無関係の質問を混ぜるなど対策を行い正確な測定を試みるべきである。

参考文献

「代表事例【密集型】 京島(きょうじま)地区 | 都市・公園 | 国土交通省 関東地方整備局」,

<http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/sumai/city_park_sumai00000006.html> 2018 年 11 月 5 日アクセス.

「住宅市街地整備計画」,

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/keikaku_chousa_singikai/pdf/misshu_71.pdf> 2018 年 11 月 5 日アクセス.

「住宅市街地整備計画書」,

<<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/kikaku/koufukin/pdf/juutakusigaitisougouseibikeikaku.pdf>> 2018 年 11 月 5 日アクセス.

福田篤史（2012）「地域特性を考慮した密集市街地の改善に関する研究」，
<<http://www.nup.or.jp/nui/user/media/document/investigation/h24/102.pdf>> 2018 年 11
月 5 日アクセス．

飯田啓太郎（2008）「密集市街地における高齢者意識の特徴から見た再生の課題-神奈川県
横浜市西区東久保町を対象にして-」，『都報』 6, pp.140-143.

渡辺良雄ほか(1980) 「東京大都市地域の土地利用変化からみた居住地の形成過程と多摩
ニュータウン開発」，『総合都市研究』 10, pp.7-28, 東京都立大学都市研究センター．