

令和2年度 都市整備局・住宅政策本部業務体験発表会 概要書	
所 属	
発表テーマ	地域と連携したまちづくり ～補助第81号線（東池袋地区）沿道一体事業～
発表者氏名	
発表の概要	<p>補助第81号線（東池袋地区）については、事業に関する地元の合意形成に時間を要したが、沿道まちづくり協議会が立ち上がった以後は、地域の方々の協力が得られるようになり、着実に事業が進んでいる。</p> <p>また、当該地区は、細街路が多く存在していたが、再開発や防災街区整備事業などにより共同化が進み、状況が改善しつつある。</p> <p>さらに、区施行の防災公園が整備され、災害時の安全性が向上している。</p> <p>地元のまちづくり協議会と連携しながら進めている街路事業の進捗状況や沿道のまちづくりの取組状況など様々な取組を紹介する。</p> <p>○沿道一体整備事業の概要</p> <p>○東池袋地区の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地区の成り立ち ・これまでの取組 ・都電荒川線の移設 ・軌道緑化試験 <p>○沿道まちづくりの概要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区との連携 ・沿道まちづくり協議会 ・協議会の活動報告（81 フェスタ、事業報告会など） ・沿道での共同化事業や再開発事業の動き <p>○まとめ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地元と連携、協働することの大切さ

地域と連携したまちづくり
～補助第 81 号線（東池袋地区）沿道一体事業～

1 はじめに

木造住宅密集地域（以下「木密地域」という。）は、戦後の復興期から高度経済成長期に東京へ人口や産業が集中する中、都市基盤施設が十分に整備されないまま、市街地化及び高密度化が進行したことなどにより、都内には山手線外周部を中心に、広範囲に形成された経緯がある。この木密地域内は、消防活動に支障がある狭い通路にしか面しておらず、老朽化した建物が高密度で集積していることから、地震発生時に大規模火災が想定され、防災上、改善が急務となっている。

こうした木密地域の改善に向け、都は、延焼遮断帯の形成や安全な市街地の形成に向けた取組として、区と連携しながら延焼遮断帯となる道路や公園の整備、建物の不燃化・耐震化等、いわゆる沿道一体整備事業を進めてきた。

本稿は、沿道一整備体事業の中でも、住民参加のまちづくりの歴史が古く、木密地域解消のため様々な取組がなされている東京都市計画道路補助線街路第 81 号線（以下「補助第 81 号線」という。）東池袋四・五丁目地区において、地域と連携し沿道まちづくりを進める中で直面した課題やこれを乗り越えるための取組に関して、報告するものである。



図 1 木密地域の改善イメージ

2 沿道一体整備事業の概要

都は、平成 16 年度に沿道一体整備事業を立ち上げ、現在 5 地区（東池袋・鐘ヶ淵・十条・目黒本町・大山中央）で事業を進めている。この事業は、木密地域の課題に対して、骨格となる都市計画道路の整備に合わせて、民間活力を誘導し、地域住民との協働によるまちづくりを沿道で展開し、効率的な土地利用を促進するとともに、建物の共同化などによる不燃化を進め、延焼遮断帯の早期形成と防災性の向上を目指すものである。

沿道一体整備事業の一般的な流れは、図1のとおりである。

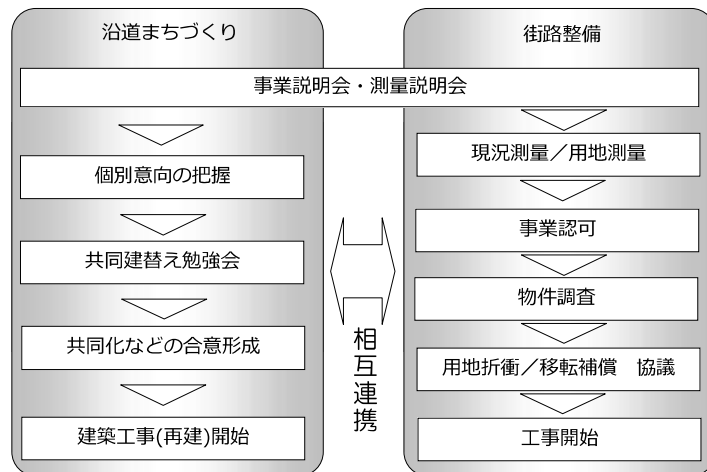


図2 道路整備と沿道まちづくりの流れ

沿道一体整備事業とは、「沿道まちづくり」と「道路整備事業」を一体として進めていく事業である。通常の「道路整備事業」は、基本的に都市計画線内の用地のみを買収するため、用地が都市計画線を跨いでいる場合には、買収後に、狭い土地や三角形の土地が残ることがある。特に、木密地域においては、小規模・不整形な残地や接道条件の悪い宅地等が発生しやすい。加えて、長年愛着のある地域から離れたくないとの思いを持っている高齢者も多く、移転交渉が進まず、事業の遅延が問題となっている。

これらの課題を解決するため、都市計画線の外側からおおむね30m範囲内で、残地を含めた土地の有効活用を図り、建物の共同化等による「沿道まちづくり」を行っている。

そのため、沿道一体整備事業は、都市計画道路の整備による空間の確保や沿道建物の耐火・耐震建築物に建て替わることによる地域の防災性の向上といった事業効果だけでなく、権利者の意向に沿いつつ「道路整備事業」を進めていくことが可能な極めて有効な手法である。

沿道一体整備事業は、測量や物件調査等の道路整備に必要な折衝を進めていく過程で、沿道まちづくりに関する情報を提供し、個別権利者の意向などを把握する。事業の進捗とともに、権利者の意向も変遷していくため、その熟度に応じて沿道まちづくりを行うための勉強会などを実施し、合意形成を進めていく。沿道一体整備事業による整備のイメージを図3に示す。

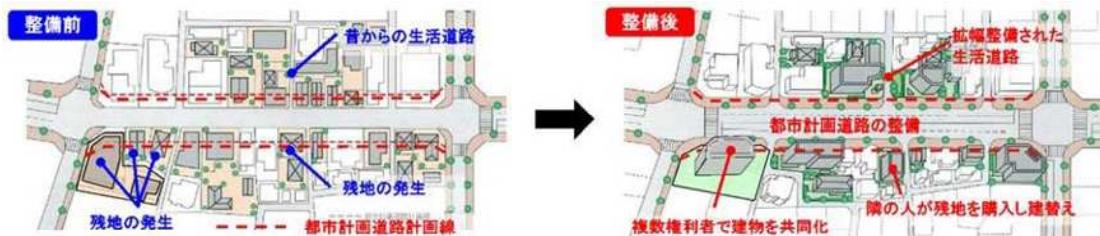


図3 沿道一体整備事業による整備のイメージ

3 東池袋地区の概要

3-1 位置

東池袋四・五丁目地区はJR池袋駅の東側に位置している。狭小な老朽住宅が密集し、地域危険度（総合）4となっているなど、防災上多くの問題を抱えた地区である。面積は、約19.2haであり、地区内には、都電荒川線（区間内に東池袋四丁目停留所、向原停留所が所在。）が走り、東京メトロ有楽町線東池袋駅、東京メトロ丸の内線新大塚駅、JR山手線大塚駅に近接した、利便性の高い地区であるが、周辺と比較すると低未利用地が多く存在する。



図4 位置図

3-2

地区の成り立ち大正12年（1923年）の関東大震災により、被災した下町の人たちが移住し始め、大正14年（1925年）に王子電気軌道（現在の都電荒川線）の大塚駅前から鬼子母神前が開通し、ほぼ現在の街並みができあがった。第2次世界大戦時、本地区は幸いにも戦火を免れることができたが、一方で、戦災復興の都市基盤整備の対象とはならず、高度経済成長期には、次々と木造賃貸アパートが無秩序に建てられるなど、密集化が進んだ経緯がある。

このため、その当時に集積した住宅が、老朽化の時期を一齐に迎えており、万一、大地震が発生し、倒壊とともに火災が発生したとしても、狭あい道路や行き止まり道路が多いことから、円滑な消防活動が困難な地区となっている。

一方で、こうした地域を改善させるための住民参加型まちづくりの歴史は古く、木密地域解消のための様々な取組がなされている。



図5 かつての東池袋四・五丁目地区の風景



出展：「復刻東京市十五区・近傍 34 町村 17 人文社」制作：明治 44 年 東京通信管理局

図 6 東池袋地区周辺の古地図

3-3 これまでの取組

東池袋四・五丁目地区のまちづくりは、昭和 58 年（1983 年）から始まり、全世帯を対象としたアンケート調査や、人口、土地・建物等の基礎的調査を実施する一方、地域住民への公募により、「まちづくり協議会」の体制づくりへの協力を行った。昭和 62 年（1987 年）には、「まちづくり推進協議会」に名称を変更し、住民サイドの永続的なまちづくり組織として、様々な角度からまちづくりの活動を進めてきた。平成 2 年（1990 年）、都の補助事業（東京都木造住宅密集地域整備事業）として採択され、事業をより強力に推進することとなった。

また、平成 8 年（1996 年）11 月、都は豊島区や地域住民と共に「まちづくり連絡会」を結成し、補助第 81 号線の整備を前提としたまちづくりについて協議を重ねた。その後、まちづくり連絡会を始めとする地域住民との意見交換を踏まえ、平成 10 年（1998 年）9 月に都及び豊島区は、合同で当地区の補助第 81 号線沿道の市街地再開発事業を含めたまちづくりのたたき台として、まちづくり計画素案を公表した。都は防災都市づくりを強力に推進するために、補助第 81 号線沿道において、防災都市づくりのための用地を先行取得し、まちづくりの種地として検討を進めていた。しかし、都の財政事情の悪化により、平成 11 年（1999 年）7 月に「財政再建推進プラン」が発表され、平成 15 年度までの投資的経費の大幅圧縮を打ち出し、市街地再開発事業を中止せざるを得ない状況となった。

平成 12 年度以降も都と豊島区が協議する中で、補助第 81 号線の整備手法を市街地再開発事業から街路事業に変更し、沿道の開発を誘導することとなった。平成 16 年度、国から「一体開発誘発型街路事業」の採択を受け、都は豊島区と連携しながら沿道のまちづくりに関して、地域住民と協議を重ねた。平成 17 年度、補助第 81 号線の街路事業認可が決定され、都市計画道路の整備及び沿道まちづくりを開始した。その後、都は、市街地の更なる防災性向上を図るため、平成 25 年（2013 年）4 月に当地区を不燃化特区に指定し、市街地の不燃化を更に推進した。

このように、豊島区が沿道まちづくりについて地元働き掛けてから、当時の財政状況による変遷を繰り返し、ようやく事業化した経緯が分かる。

表1 経年表

年代	月	出来事
昭和58年		豊島区が住民参加のまちづくりを開始
昭和61年	5	まちづくり協議会から区長へ「まちづくり提言」を提出
昭和62年		まちづくり協議会からまちづくり推進協議会へ発展
平成2年		東京都の補助事業（東京都木造住宅密集地域整備事業）の採択
平成8年	11	まちづくり連絡会を発足
平成10年	9	都区合同の「東池袋4・5丁目地区まちづくり計画素案」を住民に提示
平成10年		防災としづくり先行用地 取得
平成11年	7	「財政再建推進プラン」発表
平成12年	4	まちづくり状況報告会を開催
平成16年	4	「一体開発誘発型街路事業」の事業採択
平成16年	11	「東池袋地区補助第81号線沿道まちづくり協議会」発足
平成17年	10	補助第81号線街路事業認可決定（告示 11月16日）
平成17年	12	まちづくり協議会から区長へ「東池袋地区補助第81号線沿道まちづくりルール素案提言書」提出
平成23年	3	事業計画変更（期間延伸 23年度⇒27年度）
平成25年	4	東池袋四・五丁目地区を不燃化特区に指定
平成26年	6	造幣局南地区まちづくり協議会結成
平成27年	3	事業計画変更（期間延伸 平成23年度⇒平成31年度）
平成31年	3	事業計画変更（期間延伸 平成23年度⇒令和6年度）

3-4 東池袋四・五丁目地区における道路整備の特色

3-4-1 都電荒川線の移設

補助第81号線の都市計画線の中央部に都電荒川線が通っており、軌道法上の「新設軌道」であった区間が、道路整備により「併用軌道」へと変わり、それに伴って軌道施設の改造が必要となる。

軌道施設の改造は、事業区間を4工区（日出工区、水窪工区、坂下工区及び春日工区）に区切り、①既設本線の南側に仮線を設置→②既設本線から仮線へ切替え→③既設本線の撤去と新設本線の設置→④仮線から新設本線へ切替え→⑤仮線の撤去、という5段階の手順を踏んでいく。

事業区間のうち、坂下工区及び春日工区の一部で新設本線が完了し、現在は、水窪工区及び日出工区の一部で施工中である。ガスや上下水道管等の埋設工事や道路築造工事は、軌道工事を優先させ、進捗状況をにらみながら、工区ごとに進めている。施工位置図と施工手順を図7及び図8に示す。



図7 軌道工事 現況位置図



図8 軌道移設工事 施工手順

3-4-2 軌道緑化試験

今回、補助第81号線の整備に伴って再整備される都電荒川線は、地元からの強い要望を受け、都内で初めてとなる軌道緑化を行う計画である。当局・建設局・交通局の3局間で、平成25年（2013年）に「東京都市計画道路事業補助線街路第81号線整備に伴う都電荒川線軌道施設内の緑化に関する覚書」を締結し、現在、補助第81号線の事業者である当局を中心に軌道緑化試験を行っている。軌道緑化試験は、新しく整備された軌道部において、国内外の施工事例を基に芝・地被類を植栽している。当該区間は、高低差が大きく生じることから、二つの勾配の異なる条件下で、繁茂状況を定点観測し、生育状況等を把握することで、緑化に適した品種の比較・選定を行い、将来の荒川線の運行を考慮した、維持管理に適した軌道緑化方法の検討を目的としている。

また、補助第 81 号線では、軌道緑化のベースとなる軌道部の構造について、図 11 に示す「インファンド工法」を採用している。インファンド工法は、コンクリートの路盤に設けられた溝にレールを埋め込み、樹脂を流し込んで固定する。この工法により、騒音、振動が従来の工法よりも少なくなるとされている。広島電鉄や富山ライトレールなどで採用されている。



図 9 軌道緑化試験 位置図



図 10 工区 1 (勾配あり)

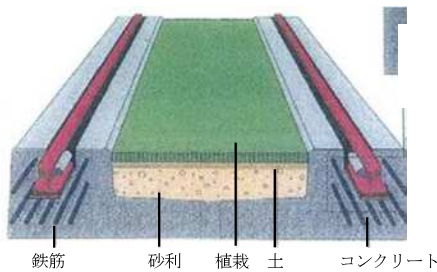


図 11 インファンド軌道



図 12 工区 2 (勾配なし)

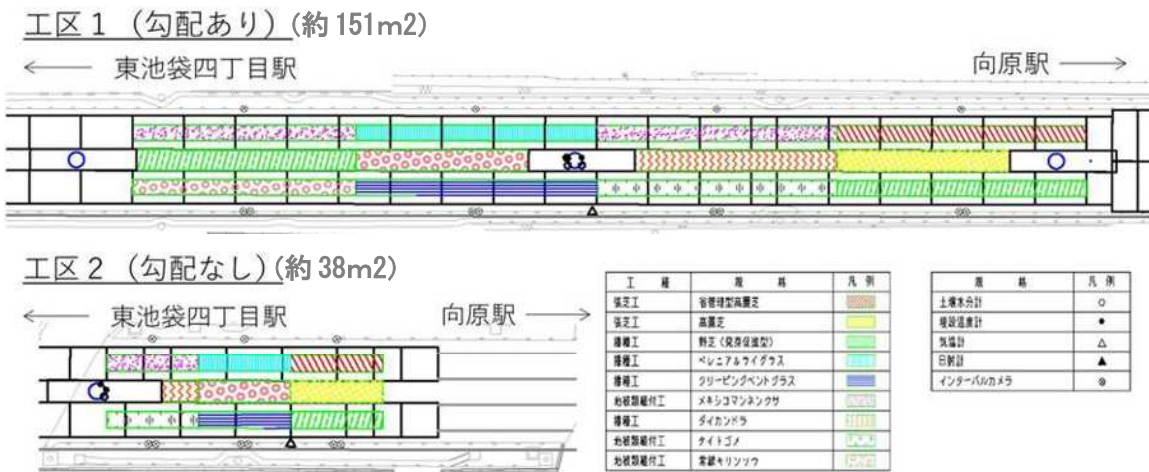


図 13 軌道緑化試験の概要

4 沿道まちづくりの概要

東池袋四・五丁目地区における沿道一体整備事業は、図 14 に示すとおり、都電荒川線に沿って都市計画決定されている補助第 81 号線の街路整備と共に、都市計画線の外側からおおむね 30m 範囲内の沿道まちづくりを進めるものである。

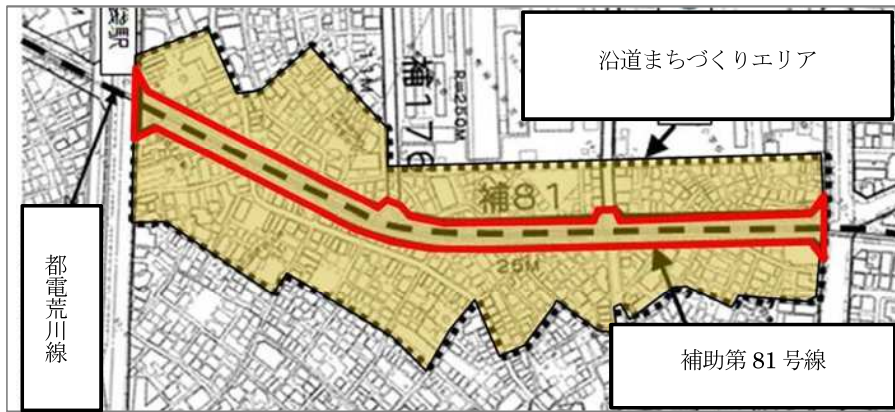


図14 沿道一体整備事業の事業範囲

4-1 区との連携

東池袋四・五丁目地区は、補助第81号線の街路整備だけでなく、豊島区施行である補助第171号線の街路整備や公園工事、再開発事業などの様々な工事が、近接した狭い範囲で同時期に進められていることから、工事期間が長期化し、振動や騒音などにより地域住民に大きな負荷を与えている。

こうした状況の中、周辺住民から工事に伴う騒音・振動に対して不満の声が上がり、豊島区長に対し、補助第81号線周辺で行われている工事について、都と調整し、事業者の区別なく指導や対応をしてほしい旨の要望が出された。その要望に対し、都と豊島区は、平成30年(2018年)10月から、都、区及び再開発事業者や企業者から成る補助第81号線周辺工事調整会議を開催し、定期的に工事調整を行うことで情報共有を図るとともに図15に示す騒音や振動が発生する工事の予定等を区のホームページや補助第81号線沿道の区掲示板等を活用し、近隣住民に周知することとした。現在は、補助第81号線沿道に20か所ほど掲示している。

その結果、事業者間で施工時期の調整や情報共有が図れ、現在は陳情等が減少傾向にある。

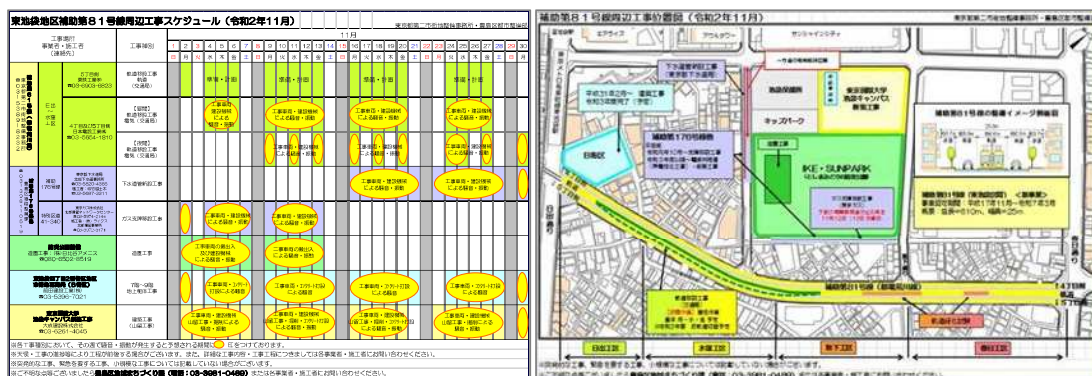


図15 東池袋地区補助第81号線周辺工事スケジュール

4-2 沿道まちづくり協議会

沿道まちづくり協議会は、東池袋四・五丁目地区の町会や周辺の商店街等により、沿道まちづくりを検討する会として、街路事業の認可前の平成16年(2004年)11月に発足した。補助第81号線東池袋地区の沿道一体整備事業が、平成17年(2005年)11月に認可された以降は、年3回程度の協議会が開催され、補助第81号線周辺のまちづくりの状況や道路構造に対する要

望などについて、都や区とともに話し合いを続けている。

なお、協議会の開催回数は、現在、70回に達している。

4-3 協議会の活動報告（81まちづくりフェスタ、事業報告会など）

補助第81号線では、まちづくり協議会が主催し、沿道まちづくりの周知やまちづくりに関する相談の場として、地域の方が広く参加でき、まちづくりを感じることができる「81まちづくりフェスタ！」（以下「81フェスタという。）を行ってきた。81フェスタは、平成23年（2011年）から、取得した用地を活用し、ミニSLや高所作業車の体験など、子どもが喜ぶ企画を行うことで、近隣のファミリー層にも多く参加いただき、多くの都・区職員や再開発事業者、企業者の協力を得ながら運営してきた。

平成23年度から平成31年度までに9回開催し、まちづくり協議会の活動報告を始め、警察・消防などからの防災安全に関する情報発信やハウスメーカーによる建替え相談など、官民一体で事業のPRを行うことができ、沿道まちづくりの機運醸成に繋がっている。

来場者は、回を重ねるごとに多くなり、毎年500人ほどの参加者がにぎわう地域交流の大切な場となっている。



図16 81まちづくりフェスタの開催状況

また、毎年、事業認可の告示日である11月16日前後には、補助第81号線の事業進捗や沿道まちづくりの状況を沿線の方々にお知らせするための事業報告会を開催している。事業報告会では、工事に関する意見や事業用地利用に関する要望が数多く出され、補助第81号線整備に伴う沿道まちづくりに対する沿道の方々の期待度の高さがうかがえる。また、頂いた意見や要望は、関係部署と調整し、可能な限り迅速に対応するとともに、沿線の方々に御理解いただくため、対応内容について、「都・区からのお知らせ」等で報告している。

4-4 沿道での共同化事業や再開発事業の動き

補助第81号線沿道では、これまでに地区内の4か所について、マンション建築や再開発事業等が立ち上がっている。図17に示すE街区は、都有地を有効活用した当地区で最初に行われた共同化事業である。平成19年（2007年）、都と公益財団法人東京都都市づくり公社（以下「公社」という。）との間で、代替床施設整備に係る基本協定を締結し、その後、当該区の都有地を公社に売却、平成21年（2009年）に建築工事に着手し、平成22年（2010年）にしゅん工した。この共同住宅では、共同化の街区内の住民以外に、補助第81号線の用地取得対象となる街区外の住民

にも優先分譲されるなど、近隣に残りたい権利者の代替地として活用され、沿道一体整備事業の共同建物第1号として、都庁内や周辺住民の注目を集めた。

また、G街区では、平成28年2月に15階建てマンションがしゅん工し、A街区では、第一種再開発事業として、平成31年3月に20階建てマンションがしゅん工している。

さらに、B街区では、第一種再開発事業が施行中であるとともに、C街区では、共同化事業が計画されており、現在、地元と調整中である。

また、補助第81号線周辺地区では、造幣局東京支局跡地において、面積約1.7haの防災公園（IKE・SUNPARK）が整備されている。

このように、補助第81号線道路整備に伴い沿道まちづくりが進み、耐火建築物や防災活動拠点の整備により、沿道の不燃化が促進され、延焼の拡大防止や避難者の安全性が向上し、防災機能が強化されつつある。



図17 補助第81号線 沿道及び周辺のまちづくり進捗状況

5 まとめ

新しく道路を造るためには、地元住民の方に御理解と御協力を頂きながら、それまで何十年にも渡り生活してきた土地を収用し、事業を進めていかなければならない。

そのため、行政は、それまで個々の生活の前提であった環境を一変させる、非常に重い負荷を地域住民に対して与えていることを強く認識しなければならない。道路整備は、行政側の押し付けではなく、住民の想いをくみ取り、行政と住民が納得するまで膝を突き合わせ、話し合いを繰り返すことが必要である。また、土地収用により移転を余儀なくされる権利者を含め、地域住民の方々には、道路が完成することで防災性が向上し、利便性が格段に良くなった環境や生活再建をイメージできることが重要である。

その過程においては、沿線住民から実現が厳しい要望を受け、対応することが困難な場面も時にはあるが、根気よく話し合うことで、将来に渡り、皆が愛着を持った道路を造ることができると考える。

今後とも、関係機関や地元と連携・協働し、より一層の事業推進を図り、早期の道路完成を目指していく。