

都市整備局・住宅政策本部業務体験発表会
(令和5年度)
概要書

発表テーマ	都市づくり公社における不燃化推進の取組
発表の概要	<p>東京都都市づくり公社では、不燃化特区 52 地区のうち 21 地区において直接的、間接的に不燃化の推進に関連する業務に取り組んできた。様々な取組により、東京都政策連携団体として不燃化特区における防災性の向上に寄与してきたが、その取組の一部について紹介する。</p> <p>【取組 1】 不燃化特区での不燃化推進の取組 23 区内において行った、不燃化推進特定整備事業での事例を紹介</p> <p>【取組 2】 特定整備路線での用地取得の取組 特定整備路線において行った、特徴のある用地取得事例の紹介</p> <p>【取組 3】 道路整備と一体的に進める沿道まちづくり事業の取組 豊島区東池袋において行った、補助第 81 号線沿線での共同化事業の紹介</p> <p>【取組 4】 魅力的な移転先整備事業の取組 足立区江北において行った、木密地域からの移転先として共同住宅を整備したプロジェクトの紹介</p>

都市づくり公社における不燃化推進の取組

1 はじめに

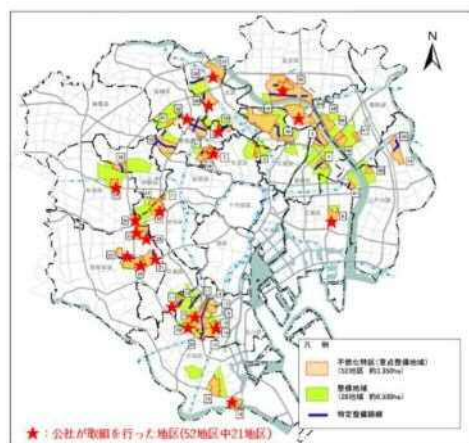
1-1 公社業務の歴史と近年における実績

公益財団法人東京都都市づくり公社（以下「公社」という。）は、東京都と多摩地域の関係6市町（当時）の出えんにより、昭和36年に都市開発を総合的に実施する専門機関として、当公社の前身である財団法人東京都新都市建設公社として設立された。設立以降、多摩地域の良好な生活空間の創造を目指すとともに、東京都や市町村の負託に応えるべく、土地区画整理事業や下水道事業を受託施行してきた。また、圏央道の整備に伴う用地取得業務や東京都建設発生土再利用センターの運営管理、まちづくり支援や道路整備と一体的に進める沿道まちづくり事業にも取り組んできた。

公益財団法人への移行後は、島しょ部での下水道事業を初めて受託したほか、平成18年度から都市整備局の委託事業として、東京都市計画道路事業補助線街路第81号線（豊島区東池袋）、平成22年度からは同83号線（北区十条I期）及び同46号線（目黒区目黒本町）における用地取得業務を受託し、区部へ進出した。また、平成27年度からは、東京都の「木密地域不燃化10年プロジェクト」関連事業として、特定整備路線補助第86号線（北区志茂）及び同46号線（目黒区原町・洗足）の用地取得を行ってきた。不燃化促進事業としては、老朽建築物の除却や建替えを支援する建築プラン作成、個別面談、勉強会開催等を実施する事業を受託し、東京都全域の発展と防災性の向上に貢献してきた。

近年においても建設局及び北区からJR埼京線（十条駅付近）連続立体交差事業関連の用地取得業務を受託しているほか、複数の区から防災性の向上を目的とする主要生活道路の整備、建替え支援等不燃化誘導事業を受託している。令和元年に「東京都政策連携団体」の指定を受け、目指すべき将来像である「自ら企画し、提案する、都市づくりの総合支援を担う高度専門家集団」の実現に向け、着実に事業を推進している。

1-2 不燃化推進特定整備地区における公社の取組



山手線外周部を中心に分布する木造住宅密集地域(以下「木密地域」という。)だが、公社では複数の地域で不燃化推進の取組を行ってきた。左の図中、★印の地区が取組を行った、あるいは現在取組を行っている地区で、不燃化特区52地区中、21地区に及ぶ。

出典：東京都都市整備局

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/>

[mokumitu/pdf/0_ich_izu.pdf](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/mokumitu/pdf/0_ich_izu.pdf) を一部筆者加工（11月20日アクセス）

図1 不燃化推進特定整備地区(不燃化特区)位置図

2 不燃化特区での、区からの受託による不燃化推進の取組

2-1 業務の背景

木密地域においては、老朽建物、木造建物が多いことによる火災の延焼、地震による倒壊と避難困難という課題を抱えており、火災や地震に強い建物への更新が急務となっている。

そのため建物所有者に対し、火災、地震に対してより安全な建物への建替えを行ってもらうことにより、不燃化を推進することを業務の目的としている。公社では、建替えを促すための不燃化特区制度の活用周知、老朽・木造建物及び無接道敷地の集積地区を対象として、建替え支援を行っている。

2-2 業務の内容

業務は、以下のような流れで進めている。

- ① 基礎調査：土地や建物の所有者、都市計画等の情報を基に現地状況を整理し、検討箇所を抽出する。
- ② 手法検討：検討箇所の問題解消のための手法選定及び手法シミュレーション等を検討する。
- ③ 戸別訪問：訪問により対象者の意向を把握するとともに、問題意識や課題解決に向けた意識を醸成する。
- ④ 勉強会：対象者に周辺の権利者を加えて課題解決の必要性を認識してもらい、具体的な課題解消に向けた協議グループを構築する。

2-3 業務の困難さ及び課題点

建替えを促すためには、個々の建替え意欲と具体的な手法の両輪が必要となる。しかし、高齢化による意欲低下や無接道敷地等による建替えの障壁が高い状況に加え、建替え資金や仮移転先の確保が困難なため、建替えに至らない現状がある。

そのため公社では、個々の権利者の実情を戸別訪問等によりきめ細かく把握し、権利者ごとのデータベースを構築した上で、箇所別に手法検討を行っている。このような取組は、即時性がないため、目に見えた成果にはならないが、建替えの発意に合わせて提案が可能となるため、中長期的な対策としては有効であると考えている。

特に、無接道敷地の検討においては、戸別訪問を中心とした現地の確認と権利者の意向調査を行い、その成果を踏まえて具体的な検討を行っている。過去にまちづくりについての意向調査を実施していた地区については、設問が一般的であったり回答結果の傾向分析に留まっていたり、過年度の成果を踏まえた具体的な検討に移行できないことがあった。こうした点を踏まえ、検討に移行できる情報の把握を目的に戸別訪問を実施している。

例えば、対象地区のまちづくりの熟度や特性に応じて地区別に調査票を作成している。また、訪問に先立ち、当該箇所における課題解消の概略検討を行った上で訪問している場合もある。こうして得られた情報をGIS(地理情報システム)等により積み重ねて、地区ごとの課題を明確にし、具体的な方策を検討している。さらに、課題が不明瞭な場合においても、周辺環境の分析から課題を推測して検討を進めている。

2-4 今後に向けて

相続の発生等、無接道敷地の解消機会を先々逃さないような取組が必要である。このような機会はいつ訪れるか分からないため、必要なタイミングで必要な内容が権利者の手元にあることが重要となる。現在、無接道敷地を解消するための道先案内となる資料の作成を検討している。この資料を対象者に届けることにより、必要なタイミングで対象者の発意を促すことで、その後の対応を円滑にする一助になることを期待している。

3 特定整備路線での用地取得の取組

3-1 現在行っている取組

災害時の延焼防止のほか、避難や救援路としての機能を強化し、地域の防災性を向上させることを目的の一つとする特定整備路線だが、公社では、現在北区内の補助第 86 号線志茂地区、板橋区内の補助第 26 号線大山中央地区及び目黒区内の補助第 46 号線原町・洗足地区の 3 路線で用地取得の取組を行っている。

補助第 46 号線では、平成 21 年 9 月に目黒本町五丁目の 510m の区間が、46 号線（目黒本町）（以下「目黒本町地区」という。）として国土交通省から都市計画事業の認可を取得、事業を開始し、おおむね用地取得が進んだ平成 27 年 2 月に、その西側の原町一丁目・洗足一丁目 550m の区間が 46 号線（原町・洗足）（以下「原町・洗足地区」という。）として認可を取得、事業を開始した（図 2 参照）。

現時点での事業期間は目黒本町地区が令和 6 年度まで、原町・洗足地区が令和 5 年度までで、目黒本町地区では用地取得を終えており、現在街路築造が行われている。原町・洗足地区では、用地取得率は 9 割を超えてきている。

ここでは、この原町・洗足地区で、道路事業による取得対象となった隣り合う 2 名の権利者が土地の交換を行い、希望に近い再建を行うことができた事例を紹介する。

3-2 2 権利者により「固定資産の交換の特例」を利用し土地を交換、再建を行った事例を紹介

3-2-1 経緯

2 権利者のうちの 1 名は、当地にて数十年、建築業を営む A 氏である。取得対象地上の建物は、自宅兼事務所・作業場として使用していた。A 氏は二代目で、A 氏の息子も家業を手伝っているため、三世代にわたり続いていることになる。用地折衝は、主に A 氏と行った。

もう一方の B 氏も、当地に数十年居住している建物は専用住宅で、B 氏のほか B 氏の両親、長男及び賃借人が 1 名居住していた（折衝開始時）。用地折衝は、B 氏が高齢のため、主に B 氏の長男と行った。

用地取得の協力を得るに当たり、A 氏、B 氏それぞれの事情による要望があったため、その概要を以下に記す。



図 2 46 号線案内図

出典：東京都都市整備局

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/daiichiseibi/chiku/hojo_46/index.html

(11 月 20 日アクセス)

【A氏の要望】

- ① 家族に高齢者がいるため、可能な限り現地で再建したい。
- ② 家族経営のため、自宅と作業場を異なる場所で再建することは難しい。
- ③ 板金作業に必要となるため、作業場は8m以上の奥行き又は幅が必要となる。
- ④ 業務用トラックの駐車場が近くに必要となる

A氏は、自宅から百数十メートル離れた目黒本町地区に土地を所有しており、そこを資材置き場兼駐車場として使用していた。ところが46号線事業への協力により面積が少なくなったため、使い勝手の悪さを感じているとのことだった。

【B氏及びB氏長男の要望】

- ① 46号線事業に協力した後に残る土地では狭く、満足できる自宅を再建できない。
- ② 高齢のため、知らない土地での自宅再建は不安が大きい。
- ③ 可能であればB氏、B氏長男及び次男夫婦の3世帯で居住できるよう再建したい。

46号線の事業に対しては両氏とも協力的だったが、折衝を重ねる中でB氏の要望を満たすことが非常に困難であることが分かってきた。当地は目黒駅まで約5分の東急目黒線西小山駅徒歩圏にあり、都内でも人気の高いエリアであるため、立地、価格がB氏の希望に合う物件が出ることは難しい状況であった。

3 - 2 - 2 状況の打開に向けて

そのような状況でB氏の折衝は停滞しつつあったのだが、同じような進捗で折衝を進めていたA氏が目黒本町地区に土地を所有していることを把握していたため、「両氏による土地の交換という方法があるのでは」という現場担当職員の思い付きから、停滞状況を打開するための行動を開始し、まずはA氏、B氏にとってのメリットとデメリットを整理してみた。

交換対象とする土地の時価の差額が20%以内であれば、「固定資産の交換の特例」が使える可能性があるため、両氏にとってメリットがある。そしてA氏にとってのメリットは、B氏の残った土地が手に入れば、100m以上の距離に分かれて使用している土地が一体で利用できることになり、作業効率が向上する。デメリットは、間口に対して奥行きが短い土地形状の特徴が、さらに際立つことが考えられた。

B氏にとってのメリットは近隣エリアで再建できることだが、住所が原町から目黒本町となるため、納得を得られるか分からない。また、交換先のA氏の土地はB氏の残る土地より広いが、1坪強に過ぎないため、これもB氏に聞いてみなければわからない。そのため、まず両氏の意向を確認するところから始めた。

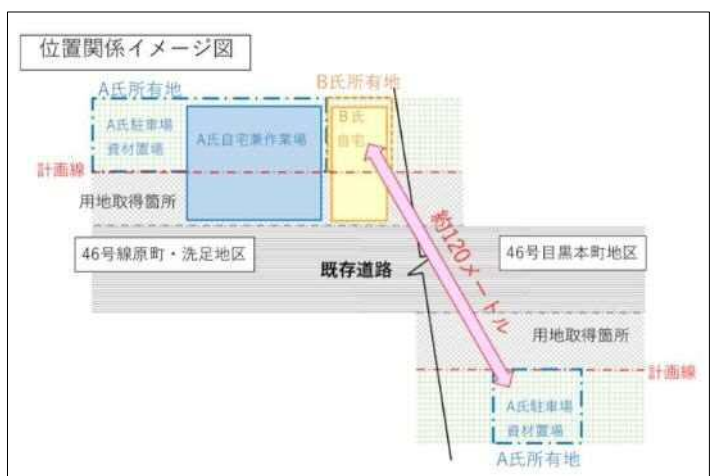


図3 A氏およびB氏所有地位置関係イメージ図

3 - 2 - 3 相談窓口での専門家無料相談を利用した支援

A氏が所有する目黒本町の土地と、B氏の残る土地を交換する考えがないか確認をしたところ、A氏は土地を一体で利用できることのメリットを十分理解しており、「是非その話を進めてもらいたい。」とのことで、B氏の意向次第ではB氏の残る土地の購入を考えていたとのことであった。土地交換について、A氏の意向をB氏に確認すると、B氏からも交換の提案について「是非検討したい。」との回答があり、その少し後に「目黒本町であれば地元と変わらないため、交換の話を進めたい。」との返答を得られた。そのため、税の交換特例の対象となるかなど、専門知識が必要となる事案を確認するため、46号線関係権利者に対して再建等サポートを行うことを目的として設けていた「相談窓口」での専門家相談の利用を両氏へ勧めた。

弁護士への契約内容に関する相談、税理士への交換特例の相談などを支援し、不安点を解消していったことで、両氏による土地の交換契約を行う方針が固まって行った。その協議と同時進行で、B氏と公社による用地折衝を進め、令和2年4月に、まず46号線事業に伴う土地売買契約、物件移転補償契約を締結し、その後両氏による土地交換契約が行われた。



図4 相談窓口による専門家無料相談の案内

参考に「固定資産の交換特例」の対象要件を記載する。

- 1 交換により譲渡する資産及び取得する資産は、いずれも固定資産であること。
- 2 交換により譲渡する資産及び取得する資産は、いずれも同じ種類の資産であること。
- 3 交換により譲渡する資産は、1年以上所有していたものであること。
- 4 交換により取得する資産は、交換の相手が1年以上所有していたものであり、かつ、交換のために取得したものでないこと。
- 5 交換により取得する資産を、譲渡する資産の交換直前の用途と同じ用途に使用すること。
- 6 交換により譲渡する資産の時価と取得する資産の時価との差額が、これらの時価のうち、いずれか高い方の価格の20%以内であること。

以上、国税庁タックスアンサーNo.3502 「土地建物を交換したときの特例」より

3 - 2 - 4 土地の交換が成功したポイント

土地の交換が成功した一番の要因は、A氏、B氏の関係が数十年にわたって良好だったことである。二番目の要因としては、高齢のB氏の代理としてB氏の長男が、仕事で多忙な中において、再建を真剣に考え行動してくれたことがある。さらに三番目の要因としては、両氏が公社現場担当者を信頼し、土地交換の提案や相談窓口での専門家相談利用の勧めにしっかりと耳を傾けてくれたことがある。

3 - 2 - 5 事業への効果

B氏は交換先の目黒本町地区に建築した自宅で生活しており、A氏は原町のB氏と交換した箇所も含めた敷地で仮住居を設けることなく、徐々に再建を進めている。B氏は木造の旧宅を解体し、移転先に鉄骨造の自宅を再建している。またA氏も非木造の自宅兼作業場を再建中である。

このように、両地権者から補助第46号線事業への協力を得られ、木造から非木造への更新が進むことにより、地区の不燃化率の向上、46号線の延焼遮断帯としての機能向上という防災面及びハード面の効果があった。そして、両氏がこれまでの生活圏から離れることなく再建できたことにより、地区防災の担い手の減少を避けることができたというソフト面の効果があった。両氏とも、三世代にわたり同地区で暮らしている地元町会のメンバーで、用地折衝でのやり取りにおいて地元への愛着を強く感じた。

地権者の要望に対して良い解決方法がないかと検討を開始し、専門家相談など利用できるツールを使い、結果としておおむね要望に応えることができたことは、良い成功体験となった。

4 道路整備と一体的に進める沿道まちづくり事業への取組

豊島区東池袋 補助第81号線沿線での沿道まちづくり事業の取組

4-1 東池袋四・五丁目地区の概要

4-1-1 現況

東池袋四・五丁目地区は、豊島区の東南に位置し、消防活動に支障がある狭い道路にしか面していない宅地や未接道の宅地が多い。建物も老朽化した狭小な住宅が密集しており、不燃化特区として指定されているなど防災上の問題を抱えた地区である。最寄り駅のメトロ有楽町線東池袋駅が地区内にあり、丸ノ内線の新大塚駅やJR大塚駅が隣接している(図1参照)。



図5 東池袋四・五丁目地区

4-1-2 全体の取組

当地区では、沿道まちづくり事業として、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。)の道路の整備に合わせて、民間活力を誘導し、地域住民との共同によるまちづくりを展開している。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、延焼遮断帯の形成と防災性の向上を目指している。

公社では補助第81号線道路用地取得業務の一部を東京都から受託したほか、沿道まちづくり事業への活用を目的としてE、B、C街区の3か所で共同事業を進めてきた(図6参照)。



図6 各街区位置図

4-2 公社共同化事業の取組

4-2-1 E街区

都有地を活用して行われた沿道まちづくり事業の第1号であり、平成22年8月にしゅん工した。

本建物は、任意の共同化事業として、共同化に参加した権利者が、所有していた土地や建物等の権利分として取得する床のほか、分譲用の保留床の一部を、補助第81号線用地取得対象となり移転を余儀なくされた権利者へ優先分譲するなど、近隣に残ることを希望する権利者の代替床として活用した。

また、防災備蓄倉庫の設置、屋上・壁面緑化、歩道状空地や通り抜け通路を設けることにより、地域防災力、地域環境の向上及び地域住民の利便性に配慮した計画となっている。



図7 E街区

4-2-2 B街区

当事業は第一種市街地再開発事業として、令和4年3月にしゅん工した。

本建物は、建物利用者以外も使用できる地下鉄駅直結のエレベーター、エスカレーターの設置により、利便性や居住性の向上が図られた共同化複合施設とするとともに、防災備蓄倉庫や防災井戸、歩道状空地等の整備を行い、地域防災力の向上に資する計画としている。現在は、低層部に認可保育園やドラッグストアなどがテナントとして入っている。



図8 B街区

4-3 共同化事業に携わっての感想

E街区では、補助第81号線事業に伴う用地取得により、立ち退きを余儀なくされた権利者のための代替床を設ける事業という側面があったことから、早期のしゅん工が求められ、共同化参加権利者への声掛けから合意形成までに約1年、しゅん工まで約3年と急ピッチで作業を進めた。そのため、担当者には非常に大きなプレッシャーが掛った。それでも当初計画どおりに実現できたのは、公社のみならず、東京都、豊島区などの関係機関が互いに連携し、事業を早期に進めるという強い意志と硬い決意があったからである。その強固な協力関係により、本事業を進められたことが、成功の大きな要因であったと感じている。

5 魅力的な移転先整備事業への取組

足立区において行った、木密地域からの移転先として共同住宅を整備したプロジェクトの紹介

5-1 東京都の「都有地活用による魅力的な移転先整備事業」で採択

東京都では、先に紹介した特定整備路線の整備による延焼遮断帯の形成や、市街地の不燃化等、災害に強い都市の実現に向けた取組が進んでいる。ここで紹介する取組は、東京都による都市防災の取組の一環である、「都有地活用による魅力的な移転先整備事業」へ応募し、プロポーザルで採択されたものである。

5-2 敷地・周辺環境

敷地は日暮里舎人ライナーの江北駅から徒歩10分ほどの、都営住宅建替えに伴う高層集約化により創出された都有地で、そこへ定期借地契約により共同住宅を整備した。周囲には建て替えられた都営住宅、新設の病院、小学校、公園などがあり、大きくまちと人の流れが変わりつつある。隣接する公園は、シニア層や近隣保育施設の子供たちが頻繁に利用し、敷地周囲の道は地域施設と公園をつなぐ散歩道にもなっている。



図9 敷地案内図

5-3 プロジェクトの全体概要

本計画では、地域に活力やにぎわいをもたらす拠点として、木造・木質の3階建て準耐火建築物を計画し、1階にテナントスペース、2、3階に全16戸の賃貸住宅を整備した。賃貸住宅は1ルーム、1LDKと多世代向けの2LDK、3LDKから成り、2階の5戸を木密地域からの移転先対象住戸としている。1階には、地域に根差したコミュニティ形成に寄与するようなテナントの入居を予定している。建物構造は、2、3階は在来軸組構法とし、1階にはFMT構法を採用することで、柱や壁の少ないテナントスペースに求められる自由度が高く、汎用性のある空間に対応している。

FMT構法は2020年に住宅用木造新構法として開発された。集成材厚板パネルの耐力壁、集成材厚板パネルと鉄骨梁で構成されたスラブにより、必要壁量を少なくでき、従来の木造工法では難しかった大空間や片持ちスラブを計画できるところに特徴がある。



図10 各階平面図

5-4 多摩産材の利用

多摩産材は、東京都内の多摩地域で生育し、その地区で生産・認証された木材のことで、本計画では多摩産の杉材を外壁材に使用している。東京都の約4割は森林で面積7万9,000ha、森林面積の7割を占める多摩地域には約5万3,000haの森林があり、そのうち6割が人工林である。東京の人工林の約65%は杉林となっており、多摩産材を東京の都市部の



図11 イメージ図

建築に利用することは、森林による二酸化炭素吸収、持続可能性、地域資源循環、林業振興といった多様な観点から意義がある。



図 12 左写真：1階建方工事中写真 右写真：東(公園)側外観写真

5-5 木密地域からの魅力的な移転先として

木密地域からコミュニティを維持しつつ移転できる工夫として、上階の共用廊下に回遊性を持たせ、植栽の緑にあふれる中庭(小路)を囲む形状にし、たたずみたくなり自然と会話が生まれるような立体的な交流空間としている。地域も含めた多様な交流を生む仕組みとして、敷地内には通り抜けできる小路や、周囲の外部空間と一体となった通路を設けている。また、交流と互いの見守りを促すリビングアクセス型プランとし、玄関扉には透明ガラスの木製框戸を採用した。

本計画のような一定規模の3階建て共同住宅の場合、敷地内通路や避難上有効なバルコニー等を適切に設けることで、1時間準耐火構造とすることが可能となる。石膏ボード等で構造部材(木)を被覆する標準的な方法に加え、構造部材(木)に所定の燃えしろ層を見込むことで、耐火性能を満たし、構造部材(木)をあらわすことができる燃えしろ設計という手法を採用することで、外部の軒裏や一部の壁への木材あらわしが可能となっている。外壁への木材利用と併せ、温かみのある親しみやすい共同住宅をつくることができた。



図 13 左写真：3階共用廊下 右写真：通り抜けできる通路「小路」

6 おわりに

不燃化推進特定整備地区では令和7年度までに、全ての重点整備地域不燃領域率70%を目指しつつ、各重点整備地域の不燃領域率を平成28年度に比べ10ポイント以上向上させることを目標に取り組が行われ、特定整備路線の進捗や耐火、準耐火建築物への建替えが進むなど、成果が出てきている。

一方で、東日本大震災では住民だけでなく市町村職員も多く被災し、救援の拠点としての機能を十分発揮できなかった点が課題点として挙げられている。大規模災害時における公助の限界が明らかになったことにより、自助・共助の重要性が認識され、防災や減災における地域コミュニティの重要性が、改めて意識されることとなった。

都会は田舎に比べて、人との関係が希薄だということがよく言われるが、東京で再び震災などの大きな災害が起こった際、自助・共助が機能せねばならない。不燃化特区内での業務に関わってきた印象では、防災上の課題のある場所に住んでいるという認識があるためか、土地や建物を所有し居住している住民の防災への意識は高かった。自治会や町会がしっかり機能している地区も多く、決して人間関係が希薄ということはないと感じた。

今回紹介した公社における不燃化推進の取組のうち、2の「不燃化特区での不燃化推進」は、戸別訪問や勉強会の実施のほか、課題解消のための「道先案内」資料の作成など、住民の背中を押す自助に関わる業務だといえる。3の特定整備路線での用地取得や4の建物の共同化事業は、それ自体は道路整備や建物整備というハードに関わるものであるが、事業を契機として建物が建て替わることによって、地域の防災性が向上するため、自助・共助に関係する。5の魅力的な移転先整備事業では、木密地域の防災性を向上させつつ、移転先となる共同住宅で木密地域のコミュニティが再現されることを意図した設計を行った。

防災において大きな役割を担う地域のコミュニティを意識しながら業務を進め、今後も東京の不燃化推進の取組に貢献していく。