

平成31年3月28日（木）

於：東京都庁第二本庁舎 31階 特別会議室 24

平成30年度 第2回
東京都防災都市づくり推進計画検討委員会速記録

開 会

○栗原防災都市づくり課長

定刻になりましたので、平成30年度第2回防災都市づくり推進計画検討委員会を開催させていただきます。

本日の事務局を務めさせていただきます、東京都都市整備局市街地整備部防災都市づくり課長の栗原でございます。よろしくお願いいたします。議事に入ります前に、本日は報道関係者の皆様もいらしております。カメラ取材は冒頭のみとさせていただきます。また、ペン取材につきましては委員会終了までオープンとさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

では、着座しまして進めさせていただきます。

まず、議事に入ります前に、資料の確認をさせていただきます。

お手元に資料を配布させていただきました。表表紙に東京都防災都市づくり推進計画検討委員会第2回の次第を配らせていただいております。その中に1ページ目をめくっていただきますと、座席表、資料1-1として東京都防災都市づくり推進計画検討委員会設置要綱、資料1-2として東京都防災都市づくり推進計画検討委員会運営規程をつけております。資料2として東京都防災都市づくり推進計画検討委員会委員名簿、本日の議題となっております資料3-1を今年度の検討状況として資料をつけております。資料3-2が来年度の検討課題とスケジュール、以上がお手元に配りました本日の資料となっております。併せて参考資料として防災都市づくり推進計画、東京都のグランドデザイン、地震に関する地域危険度測定調査報告書、地域危険度・避難場所パンフレットを配布しています。何か足りないものはございますか。宜しいでしょうか。

それでは恐縮ですが、カメラの撮影はここまでとさせていただきます。そのほかの機器については、そのまま結構です。なお、本日は皆様この状況でこのまま進行等進めさせていただきますのでよろしくお願いいたします。また、本検討委員会の公開の取扱いについて事務局の方から説明させていただきます。

本日お配りした資料の設置要綱第4条に基づいて本委員会は公開とさせていただきます

が、個人情報に該当すると委員長が認める場合は非公開とさせていただきます。内容については具体的には運営規程に記載のとおり、東京都情報公開条例の第7条に規定する取扱いを想定しております。最後になりますが、運営規程の第5条に傍聴人等が守るべき事項について記載しておりますので、傍聴人の方はご確認よろしくお願ひいたします。

それでは、今後の会議の進行を中林委員長にお願ひさせていただきます。どうぞよろしくお願ひいたします。

○中林委員長

それでは、次第にしたがって進めていきたいと思ひます。議事が2つありますが、まず、今年度の進行状況について資料説明をお願ひしたいと思ひます。

○事務局（村岡）

資料3-1、今年度の検討状況の説明をいたします。資料全11ページありまして、順に説明させていただきます。1枚おめくりください。まず1ページ目、専門部会等における主な検討状況ということで、1 防災都市づくり推進計画、2 地域危険度測定調査、3 避難場所等の指定、と3つに分けております。今年度は専門部会におきましては、推進計画を中心に、進めてきました。

まず、1番の防災都市づくり推進計画についてですが、大きく2つ、不燃化に関する項目、延焼遮断帯に関する項目を委員の皆様にご議論いただきました。まずは、不燃領域率のデータを基に、不燃化の進捗状況を把握して、委員の皆様にお示しいたしました。2つ目として、整備地域を含めた木密地域等の指定の指標の検討、木密形成防止地域にかかわる検討を、部会にて議論していただきました。不燃化にかかわる最後の事項としまして、改善が進んでいない地域の課題整理として、本日の資料にもあるとおり、不燃化が進まない地域の要因を、議論していただいております。

次に、延焼遮断帯の形成状況の把握と目標達成に向けた加速策の検討です。不燃化率を用いて延焼遮断帯の形成状況を算定し、委員の皆様にご確認いただきました。2つ目、市街地の実情を把握した延焼遮断帯の判定方法の検討として、判定区間について議論いただきました。併せて2025年度の目標達成に向けた加速策の検討として、延焼遮断帯の形成に向けて、どのような方向性で進めていくかということをご議論いただいております。これが主に推進計画の専門部会等でご議論していただいた内容です。

危険度測定調査につきましても3点ございます。最新データの把握として、不燃領域率、消防庁の実施している市街地状況調査等の最新データを入手しました。それを事務局で測定し、そのデータを部会に提出いたしました。

測定方法の検討としては、災害時活動困難度の測定方法の改良について、ご意見いただいたところでございます。

今後、市街地の改善状況を、どのように都民に示していくかということについて、議論いただきました。

最後3番、避難場所の指定について、今年度は専門部会の開催はありませんでしたが、事務局で避難有効面積の拡大、避難距離短縮に向けて、検討を進めてまいりましたので、来年度以降、委員の皆様には部会で、ご議論いただきたいと思います。

1枚おめくりください。専門部会等における検討実績ということで、委員会と専門部会の今年度の活動実績を載せております。委員会につきましては6月と、本日の2回開催し、本日は検討状況の取りまとめを主な内容としています。専門部会につきましては、推進計画検討部会を、9月から2月まで計4回開催し、不燃化の進捗状況、木密地域等の見直し、木密の形成防止などについて、検討をしていただきました。地域危険度測定調査については、事務局の方でデータ測定を行いまして、災害活動困難度の改良等についてご検討いただきました。避難場所につきましては記載のとおり、事務局で現在データを精査しておりますので、来年度以降、議論いただきたいと思います。今年度の検討実績につきましては、以上でございます。

1枚お進みください。2-1 防災生活圏の設定範囲についての検討です。

まず1番、防災生活圏の考え方として、火を出さない、貰わないという観点で市街地に延焼遮断帯を設定して一定のグループに区切り、火災を燃え広がらないようにすることで、大規模火災を防止するものでございます。防災生活圏は、日常の生活範囲を踏まえ、おおむね小学校区の広さの区域としております。市街地防災性能の向上、また、各防災生活圏相互の延焼を防ぐため、延焼遮断帯の形成を進めることを推進計画で目標としています。

2番、これまでの防災生活圏の変遷として、木密住宅がつながる地域を中心に区部23区・多摩7市に防災生活圏を設定しております。部分的には、一部7市以外もございますが、主に7市とご理解ください。防災生活圏の設定範囲の変遷は、平成8年3月推進計画策定以降、平成16年、22年、28年と特に大きな変化はなく、現在の23区・7市で構成しています。今回、防災生活圏の設定について、お話をさせていただきます。

次に、3番にて、市街地状況のデータを整理しています。まず、不燃領域率の推移を示しています。主に防災生活圏内に着目してデータを整理して、不燃領域率は、防災生活圏の平均値が一番左下の方、平成22年の推進計画の時の状況ですが、データとしては平成18年、19年の土地利用現況調査を用いて平均65パーセントとなります。中央が平成28年3月の防災都市づくり推進計画改定時、現在の状況でございます。

データについては記載のとおり平成23年、24年の調査結果を使っております。平均としては68パーセント。右側が現在検討中の推進計画の案で、最新データを用いまして、70パーセントまで上がっていると確認しています。

1枚おめくりください。併せてデータとして、密度の状況はどうかということで、住宅戸数密度のデータを載せております。データにつきましては、右側から左下に従って新しくなっております。推進計画の策定時点については、左側が平成22年、真ん中に現況の平成28年、右側が現在検討中の次期推進計画のものでございます。

データは、それぞれ平成17年、22年、27年の国勢調査を用いております。平均値は、平成17年の国勢調査のデータでは75棟/ha、平成22年で82棟/ha、その5年後の最新のデータで87棟/haと、若干密度は高層住宅の影響等で上がっておりますが、全体的に改善は進みつつあり、大きな変化はないため、防災生活圏の設定範囲は、推進計画においても変更しないという方向で検討を進めています。ただし、別途、木密形成防止地域については、防災生活圏の外中を含めて検討するというので、検討していただきました。

続きまして5ページ目、2-2木造住宅密集地域に、議論いただいた内容の取りまとめをいたしました。

1番、木造住宅密集地域の指定方針については、震災時に延焼被害のおそれのある老朽木造住宅が密集している地域である木密地域を、最新状況を踏まえて、改めて指定更新するという方針でございます。

過去のデータの確認として、平成8年から28年までの20年間の木密地域の指定状況の結果を示しております。平成8年の24,000haから進みまして、徐々に改善され、今半減している状況です。平成22年の推進計画の時には、木密地域の抽出指標が3つございまして、現行の推進計画では右側の指標を採用しております。前回の推進計画改定時に変更した点として2点ほどございます。一点目に、老朽木造建築物棟数率については、平成22年時は昭和45年以前と設定していましたが、築後50年以上の建物しか対象にならないことから、新耐震基準の節目である昭和56年で設定するため、昭和55年以前と変更しております。

二点目に、不燃領域率については、市街地状況をしっかり反映するため、建物同士の隣棟間隔が広く、市街地密度が低い市街地は、延焼シミュレーションにより延焼棟数が少ないと確認されていますので、安全性を適正に評価するという観点から、市街地のゆとりを評価した補正不燃領域率を、現行の推進計画より採用しております。平成 22 年の計画策定時の 16,000ha の指定面積が、現行では、13,000ha まで改善されています。

1 枚おめくりください。計画策定以降の各指標の推移について、木造住宅密集地域を指定するための指標の推移について、データを示して委員の皆様にご覧いただきました。

老朽木造建築物については、中段に図と結果を載せております。まず、平成 9 年の策定時の考え方としては、防災生活圏の老朽木造棟数率が、昭和 45 年の閾値で、平均約 30%であったため、その数値より高い、数値の悪い方を抽出するように設定されました。その後、対象建築物の建築年の変更があり、それを加味したデータが中段データとなっております。平成 22 年の推進計画改定時は、防災生活圏の平均が 32%、平成 28 年で 31%、現在検討中の推進計画では約 26%まで市街地が改善されているというデータを示しております。併せて、住宅戸数密度についてもデータを示しております。先ほどの木密地域で示したデータと同様のデータとなっております。結論としては、現状の指標のうち住宅戸数密度については、高層住宅の住棟の戸数を計上してしまっているという実情があるため、各データを分析して指標の改良を行っている途中です。一例として、戸数密度は高層住宅の住戸を計上しない方向性で改良を進めております。

一枚めくりまして、2-3 整備地域について、整備地域の時点更新として、老朽化した木造建築物が集積するなど、震災時に特に甚大な被害が想定される地域である整備地域の最新の状況を踏まえて時点更新する、ということが基本的な方針でございます。

これまでの整備地域の指定面積については、策定時以降、若干増えてきています。防災生活圏単位で指定しております。前回の推進計画の時の指標と、現行の指標を、左側と右側で比較しております。前回から変更した点としては、木造住宅密集地域と同様に、老朽木造建築物棟数を昭和 45 年以前から昭和 55 年以前に 10 年間、新耐震に適応できるように変更しております。その結果、平成 22 年の推進計画と平成 28 年の整備地域の指定を見比べていただくと、一部改善された区域が 100ha ほど除外されています。

1 ページおめくりください。指標の推移ということで、整備地域の選定にあたり、指標として地域危険度や不燃領域率を使っておりますので、それにかかわる状況と、現計画改定以降、さまざまな災害が起こっておりますので、その状況を記載いたしました。

平成 30 年 2 月に公開した地域危険度では、建物倒壊危険度・火災危険度に加えて、基盤整備の状況の評価した総合危険度を算出しています。計画改定の平成 28 年 2 月以降、熊本地震・大阪北部地震が発生し、特にこれらの地震では、細街路の建物倒壊による道路閉塞が問題になったので、建物の安全性とともに、道路などの基盤整備の必要性が再認識させられました。総合危険度を整備地域の選定に活用する妥当性が高まっているため、検討いただきました。併せて、不燃領域率についても、木密地域の指標と同様に、市街地全体を正確に示した補正不燃領域率を指標として活用する妥当性が高まっております。総合危険度のデータを示した資料については中段、不燃領域率については下段に載せています。

整備地域に関係した内容としては、3 つほどございます。

まず 1 つ目に、防災生活圏単位で、延焼遮断帯が形成され、かつ、不燃領域率 70% を達成した地域については、今後除外を検討することが、基本的な考え方です。

2 つ目ですが、整備地域の指標のうち、①地域危険度と③不燃領域率については、今までの指標でよいのかどうか、補正不燃領域率の採用も含めて、見直す方向で検討を進めています。

3 つ目に、整備地域にどこを新たに追加するかということを検討していただきました。

1 枚おめくりください。2 - 4 木密形成防止地域の考え方について、案を出ささせていただきました。防災生活圏の内外に係わらず、木密地域の指定されていないエリアで、基盤整備が進んでいない市街地で、農地が宅地化された場合、防火性能が低い建物が建設され、将来、木密形成が危惧される地域を、木密形成防止地域として指定して進めていくのがよいのではないかと、検討いただきました。

2 番、木密形成が進むことが予想される地域について、左側の農地の分布の色が濃くなっているエリアが、農地の割合が高いことを示しています。この農地が多いエリアについて、開発されたときに木密の危険性が高まるのではないかと考えております。

右側が災害時活動困難度で、最新の平成 30 年 2 月の地域危険度測定調査の結果を載せています。色が濃い部分、特に区部西側・多摩東側については、活動困難度が高まっており、基盤整備を進めていく必要があるのではないかとのご意見をいただいております。木密形成防止地域の設定について、災害時活動困難度などを検討することや、どのような対策が有効であるか別途検討するべきと議論いただいております。

1 枚おめくりいただいて、2 - 5 延焼遮断帯の形成について、市街地の不燃化等について、延焼遮断帯の議論を取りまとめたものになります。

まず1番目、延焼遮断帯の形成判定として、延焼遮断帯の形成を判定する区間の長さについては、より市街地の実情を正確に反映する必要があるとのご意見を反映して、設定の考え方をこのように提案し、議論いただきました。下側に延焼遮断帯、左下が現在の設定状況です。青が骨格防災軸、赤が主要延焼遮断帯、肌色が一般延焼遮断帯を示しています。右側は形成状況として、平成26年時点のデータを示しています。

これまで、案1の交差点間で今まで判定してきました。部会の方ではより細かな判定が必要ということで、案2・3を事務局で提案いたしました。案2は防災生活道路の路線間の250m、案3では焼け止まり判定区間の100mということで、市街地の実情をより正確に反映して示しているかを議論いただきました。

1ページ進んでいただきますと、実際の事例を含めて見ていただきました。こちらは、荒川区の事例となっておりまして、案3では100m区間ごとでしっかり形成・未形成を表しており、案3の方法で、よりきめ細やかな形成判定を行うことが良いだろうとご意見いただいたところです。その他、ご検討いただいておりますが、主な検討内容の取りまとめとして、事務局からご説明いたしました。

○中林委員長

はい。ありがとうございます。これまでの部会での検討について、説明していただきました。資料についてご質問・ご意見ありましたら伺いたいと思います。

この3ページ目とか4ページ目のあたり、市街地状況の不燃領域率と住宅戸数密度の推移の中で一番右側に「次期」と書いてありますけど、この「次期」というのは5年後、平成33年あたりのイメージですか。この次期というのは、どういう意味ですか。

○安部防災都市づくり担当部長

ここでご検討いただいた資料、つまり次期の計画、そのものについてということですね。

○中林委員長

この平成28、29年度の土地利用現況調査を使いますと、そうすると公表する時期が次期なわけですね。平成32年、33年くらいのイメージですね。

○安部防災都市づくり担当部長

平成 32 年度末から平成 33 年度。

○中林委員長

確認ですが、老朽木造建築物は昭和 45 年で建築基準法耐震改修以前、昭和 55 年に新耐震ですかね。10 年進歩したけど思ったより割合は変わらなかったということですか。

○事務局（村岡）

そうですね。

○中林委員長

指標を昭和 55 年としても変化が見えなかった。

○伊村委員

今の意見に関連して、5 ページ目の木密地域の面積が平成 28 年では 13,000ha となっていますが、昭和 45 年以前の指標とすると、だいたいどれくらいなのかなと。指標を変えることの趣旨は分かるのですが。

○中林委員長

最初に推進計画を策定した、阪神大震災の後に作ったのが第 1 期（1998）・第 2 期（2003）で、その計画では 24,000ha です。

○伊村委員

そういう意味ではなくて、平成 28 年のデータでは 13,000ha とある。その内訳が、昭和 45 年以前だとしたら 13,000ha よりもっと少ないわけですよね。それだとどれくらいですか。

○中林委員長

それはわからない。いわゆる「整備が必要な木造密集市街地」の指標に何故昭和 45 年以前としたのかというと、1998 年に最初の防災都市づくり推進計画を出した時に、阪神大震災の直前のデータを使って検討したが、その時に築 25 年以上で設定して昭和 45 年となった。その面積が木密地域 24,000ha。その後、建て替わりが進んで、昭和 45 年以前はだいぶ

減ってきたということかと思えます。

○栗原防災都市づくり課長

確認しますが、平成 28 年のデータで指標を昭和 45 年以前とすると、木密地域の面積は 10,000ha は切っているのではないかと思います。木造住宅の建て替えの期間は 30 年間くらいで、東京の場合、結構、戸建木造の建て替えのサイクルは早いです。今、昭和 45 年以前の木造はかなり少なくなっています。もう 50 年くらいたっておりますので、逆に残っているのが珍しいくらいになっています。確かに残っているものもありますけど、昭和 55 年以前は旧耐震基準ということで、もうそろそろ 30 年建ててきていますので、どちらかという自然更新は、昭和 45 年以前のものより昭和 55 年以前の方が多くなっているという状況です。また、整理してご報告させていただきます。

○加藤委員

前の検討の中間資料ではあるはずですね。

○安部防災都市づくり担当部長

老朽木造建築物棟数率が、30%以上ということで、作成をしています。

○中林委員長

それでは 6 ページ目の一番上の 2 行にあって、平成 9 年の推進計画策定時に、昭和 45 年以前の建築物を算定した際の老朽木造棟数率の平均が 30%、平成 28 年の改定時では、昭和 55 年以前の建築物を算定した時に 32%と、2%の上昇に留まった。かなり昭和 45 年以前の建築物が建て替わったということですね。

○栗原防災都市づくり課長

現在では昭和 55 年以前を指標とすると、老朽木造棟数率は約 25%になります。

○中林委員長

まったく卒業を果たしていないとかそういう条件の悪い敷地に建っているのが残っているというレアケースしかないわけですね。

○栗原防災都市づくり課長

建て替えしないのではなく、できない。むしろ、それが問題なのかもしれないです。

○中林委員長

今後のことを考えると、老朽木造の概念を新耐震以前の場合にすると 25.7%なのですが、あるいは、見直してもいいのかも知れない。木造でいうと 2000 年問題というのがあって、2000 年に木造住宅の仕様が国交省から出されて、随分耐震性が高まった。81 年ではなく、2000 年以前にすべきでないかという話があって、ある自治体では 2000 年以前の建物の耐震診断もやり始めているということです。

○安部防災都市づくり担当部長

場合によっては、そうですね。

○中林委員長

よろしいでしょうか。ほかは？

○加藤委員

3 ページの不燃領域率について、最新の防災生活圏での平均が 70%というのは、高いように思うのですが、なぜでしょうか。準耐火が多いためですかね。

○中林委員長

準耐火が圧倒的に多いですね。8 ページの一番下のところに指標の問題として、不燃領域率 70%を達成した地域、延焼遮断帯に囲まれた地域は、整備地域から除外するという話で、平均 70%というのは、ちょっと高く見すぎているのかもしれませんがね。

○加藤委員

実際に 70%となっているのですか。

○事務局（村岡）

平均なので、都心がものすごく高いので、引き上げてしまっています。

○中林委員長

いわゆる密集市街地は、不燃領域率が70%に到達したという話ではない。

○事務局（村岡）

そういうことではないですね。

○栗原防災都市づくり課長

ただ、実際にはそれなりに、多摩地域なり木密地域も、改善は少しずつ進んでおります。例えば、都心部には再開発で一気に改善されています。

○大佛委員

不燃領域率70%を達成した防災生活圏は、全体のどのくらいの割合でしょうか。

○事務局（村岡）

データで計算はしていますので、またお示しさせていただきます。

○中林委員長

整備地域ごとの平均不燃領域率は、防災都市づくり推進計画に出ているはずですよ。

○事務局（村岡）

整備地域ごとは出ていますね。

○安部防災都市づくり担当部長

防災生活圏での不燃領域率70%以上の地域は、図の水色の地域ですので、全体から見ると一部です。

○中林委員長

2-4の木密形成防止地域というのは初めて今回出そうということですが、8ページの

図で、防災生活圏として赤い線で引いているのが8市の境目ということですね。その右側だけを対象区域として防災都市づくり推進計画を作ってきたので、防災都市づくり推進計画の対象エリアを市街化区域全体にまず広げ、かつ従来の防災都市づくりをやるべき地域、緊急を要しないけど整備が必要な市街化エリアと、これ以上危険な市街地を増やさないエリアに分けて、これ以上危険な市街化を防ぐエリアというところに対して、スポット的に要になる場所を抑えることで木密形成を防止しましょうと、そういう位置づけにしないといけないですね。

だから、少なくとも防災都市づくり推進計画の対象エリアをどう設定するか。地域危険度を測っているエリア全体とすると、市街化区域全部ですね。

○安部防災都市づくり担当部長

今のところ、緊急輸送道路ですとか色々他の分野がありまして、全体にはなっているのですが、延焼遮断帯等については、防災生活圏を対象エリアとしております。

○中林委員長

まちづくり的な話は8市までのところに収斂させているが、それを少し広げるとどうか。整備地域とは言わないけれど、整備を進めるとともに、規制を強化するエリアとしても。

そういう視点で8ページ右下の不燃領域率の図を見ると、これまでの防災都市づくり推進計画の範囲から外れていた北多摩や西多摩のところにも、結構不燃領域率が低い燃えやすい塊が点在している。その線の境目のところも、不燃領域率の低いエリアに見えますよね。この辺をきちっと打ち出して、今後の高齢化や割と近い将来の人口減少の時代に備えて、どんな市街地にするのかという議論を進めて、そのうえで木密形成防止地域を位置づけるのでしょうかね。

○安部防災都市づくり担当部長

あと人口動態についても考慮する。

○中林委員長

そうですね。

○加藤委員

木密未然防止という概念を、さらに木密形成防止地域として、もっと強く出していくといいのかなと。

○安部防災都市づくり担当部長

そういう打ち出しをしていって、それを受けて地区計画策定支援を行っていきたいと、考えております。地区計画の決定に結びついている例は、まだないのですが、木密形成防止地域というエリアを示すことが、重要だと考えております。

○栗原防災都市づくり課長

エリアを示すことで、自治体の意識も変わってくると思います。

○中林委員長

最終的に何が言いたいかというと、2-4の計画を現実化するためには、活動困難度と農地の分布だけではなく、建物側、市街地側からの状況も入れなきゃいけないので、不燃領域率化するよりも、元になっているクラスター等をしっかりふまえて、市街地状況を見るということですね。きちんと基盤整備をして、市街化しても木造クラスターが繋がらないという可能性が取ればいいということ。だから、福祉施設も含めて、燃えない建物を建てる場合は、認められるかもしれないですね、木密形成防止だから。市街化を防止するわけではない。

○伊村委員

木密形成が進むことが予想されるというのは、どれぐらいのタイムスパンで考えているのでしょうか。10年なのか。50年なのか。

○事務局（村岡）

こちらは平成37年度に木密地域になるようなところを、まずターゲットにつぶしていきましょうというのが、今の案です。

○加藤委員

建物がそこで建つことで、クラスターがどうなるか。

○栗原防災都市づくり課長

開発業者に係れば、あっという間に市街地になりますね。

○加藤委員

ですから、仮想的に今ある生産緑地から全てミニ開発が始まるとすると、すごい結果になりますね。その対策を考えると、ほぼ詰んでいますね。

○中林委員長

クラスターの前提条件として、風は吹かず、輻射熱による延焼だけ等と限定し、一定程度の空地のある敷地とすると、なんとか延焼が収まるという水準を算出して、その水準を開発目標とする。開発禁止ではなくて、その水準に誘導するということを、基本的に行うのでしょうか。安全な市街地を形成させるという意味であって、市街化を規制するゾーンという意味ではない。危険な市街化を防止するゾーンということですね。

○安部防災都市づくり担当部長

都の中では、通常道路の新設や切り土、盛り土を行う区画や形の変更の場合は、500㎡以上が開発許可の対象になりますが、単なる農地を宅地化するような質の変更の場合は、3,000㎡以上が対象となります。この基準を強化して、良好な開発を誘導していくことも、考える必要があります。

○中林委員長

だから、市と都がいかに連携するか、最低限敷地面積をどこまで入れるかですね。やっぱり150㎡くらいは欲しい、150㎡でも家が大きいと隣棟間隔が狭まりますものね。最低150㎡、できればもっと。

○加藤委員

最低限敷地面積が150㎡ですと、地価が問題になりますね。

○中林委員長

地価はどこまで上がるのかわかりませんが、昔のぎちぎちで開発をした首都圏の郊外は、今、空き家や空地が増えて、その課題が見つかったので、持続可能な市街地という意味では、やはり一定の環境水準を打たないと、選ばれない市街地になってしまう。そうすると、中古住宅や敷地が売れない市街地となる。選ばれる東京を、選ばれる市街地を作ろうと。

○加藤委員

不動産価格という観点では、敷地が非常に大きいと、買える層がかなり限られてしまい、売りにくいので、売れやすくするために細分化してしまうという問題はありますね。

○中林委員長

建売の業者から見れば、単価が高くなりますからね。家の大きさはあまり変わらない。敷地を小さくして、上物と併せて価格を決める。細分化した場合に比べて相対的に割高になるはずなのですが、そのあたりの工夫が計画的には必要かと思います。

もう一つの資料3-2に移ってもよろしいでしょうか。3-2の説明をお願いします。

○事務局（村岡）

資料3-2ということで、来年度の検討事項とスケジュールについて報告させていただきます。一枚おめくりいただきまして、こちら3ページで構成されております。まず現状の課題として、二つほどございます。まず一番目が、建替えが進まない街区の改善ということで、真ん中に図がございますが、防災生活圏がございまして、青になっている街路の沿道は建替えによって不燃領域率が上がっている。真ん中が赤となっていて、狭小道路で接道が厳しい条件の敷地は、なかなか建替えが進まないで、周辺への延焼の危険性が高いです。原因としては、無接道や狭小敷地で道路が狭いため、建替えが進まない。高齢者の方が多いと、建替え意欲がなかなか上がってこない。あとは道路等の基盤整備がなかなか進んでいない。こういった要件が複合して、建替えが進まないゾーンができていないか、という課題認識がございまして。

もう一つは、木造住宅密集地域を東京ならではの街並みに再生ということで、2040年代に木密地域の解消をランドデザインに示しています。これを念頭において、不燃化は、

不燃領域率という数字で示されていますが、都内で進んでおります。ただ、建て詰まりの解消がなかなか進んでいないので、その対策として、建物周辺に路地を配置することや、オープンスペースの確保のために、防災拠点広場を確保していくという施策が必要だと、課題認識をしています。

1枚おめくりいただきまして、2番、防災都市づくり推進計画の整備目標に対する進捗状況等についてです。整備目標に対して現在の進捗状況を示しています。

上から延焼遮断帯の形成率の進捗、それに対する32年度、37年度の目標を示しています。進捗状況といたしましては、整備地域内の延焼遮断帯の形成状況は、30年3月に公表した28年度の土地利用現況調査等を用いたデータで、64%まで進んでおります。37年度75%に向けて、あと11ポイントアップが必要です。あとは特定整備路線の整備などにより、延焼遮断帯の形成率をしっかりと上げていきたいと考えております。

2番、緊急輸送道路機能確保に向けた耐震化率の進捗状況について、特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化率の目標値が平成31年度90%、平成37年度に100%、となっております。それに対して30年6月時点の公表値は84.3%なので、これまでの傾向から推察して、かなり達成は厳しい状況かと思っています。

3番、市街地の整備として、整備地域、重点整備地域における不燃領域率の進捗状況と目標値をのせております。平成30年3月に公表いたしました28年度末時点の土地利用現況調査を用いたデータで、整備地域の平均が61.9%でございます。個別のエリアについては、羽田地域が一番低く50.0%、一番高いところでは東池袋・大塚地域が73.2%まで上がっています。目標値は平成32年度の全体の平均で70%としており、こちらも達成が厳しい状況です。37年度では全地域で70%以上の達成を、現在の目標として設定しています。

併せて重点整備地域については、平成32年度に70%を目指しております。西新宿五丁目などは74%なので達成見込みですが、低い地域で言いますと、品川区の大井、西大井は40%程度となっております。地域別で見ると、かなり濃淡が分かれています。

最後に4番目で、避難場所の整備ということで、こちらも現在の状況と目標値を示しています。平成30年6月に避難場所の新規指定の見直しを行いまして、避難有効面積1人当たり1㎡未満の避難場所はなくなりました。一方で、避難距離が3km以上となる避難場所まで避難に時間がかかる圏域が、3地区から2地区まで改善されましたが、練馬区の大泉中央公園と、大田区が多摩川河川敷では、まだ解消されていないので、今後の課題となっております。32年度解消に向けて、検討が必要と思っています。

今後、推進計画の来年度以降の検討にあたりましては、2025年度等の整備目標については、2040年度の市街地の将来像も見据えながら、検討していきたいと考えております。

最後に3ページ目、公表までのスケジュール案として、委員の皆様にお集まりいただきでご検討いただくスケジュールも含めて、示しています。こちら2019年度のスケジュール案になります。

基本方針が上段にございまして、大目標としては、11月に基本方針素案の公表がございまして。それに向けて、上半期9月までに、基本方針の取りまとめを、段階を踏んで行いたいと思っています。その各段階で、部会を5月末、7月末、9月末、そして委員会を10月に開催したいと思っています。その中で各委員の皆様にご意見をいただきながら、推進計画をとりまとめていきたいと考えております。基本方針の素案公表後には、都民の皆様に見ていただき、パブコメも行ってまいります。

それらが終了後、整備プログラムの検討ということで、こちらは2019年度から2020年度にかけて、検討してまいりたいと思っております。基本方針の素案に沿って、地区別の事業について、出来た基本方針を組み込んで、どのように目標達成していくか、事業量のシミュレーションも含めて、検討していきたいと考えております。

委員の皆様方には、次回は概ね10月くらいに、2019年度の第一回目の委員会を開催し、基本方針のパブコメが終わり、まとまりました時点で、3月くらいに第二回目の委員会にお集まりいただき、部会の議論の内容をご確認いただきたいと考えております。

部会については、最下段にありますとおり、年4回程度予定しておりますので、専門部会の専門委員になられている皆様には、また引き続きこちらのご参加もお願いしたいと考えております。以上でございます。

○中林委員長

ありがとうございます。ご意見やご質問がございましたら、どうぞ。

○大原委員

2ページ目のところで、重点整備地域の平成32年度の不燃領域率の目標が、70%以上(全地域)とあることに対して、現時点の進捗が、大井5・7丁目、西大井2・3・4丁目ですら39.9%とあり、これを32年度に全地域70%とするのは、結構厳しいと思われます。高い目標を掲げるのはいいですが、達成できそうな見込みがあるのでしょうか。

また、整備目標にはないのですが、大阪北部地震のときに、女の子がブロック塀の倒壊でお亡くなりになくなりまして、それ以降街を歩いても、ブロック塀が怖いと感じることがあります。一般住宅のブロック塀ではなく、学校のブロック塀ではありますが、ブロック塀の安全性の状況について、地震以降の取組や、定期的にとっている統計があれば、教えていただきたい。以上二点です。

○栗原防災都市づくり課長

重点整備地域の数値としては、今ご指摘のとおり、実際には難しい状況でございます。達成したところもございますけれども、達成できない理由として、無接道ですとか高齢者の方が多など難しい課題を有するところが残っています。そのようなところをどうテコ入れしていくかということが、次の目標となると認識しております。

整備地域につきましては、一昨年度の数値では平均 61.9%、昨年度の数値では 62%半ばまで来ております。整備地域全体では厳しいですが、すでに 70%を達成した地域も 4 地域ほどありますので、進んでいるところと進んでないところの原因を精査して、そこをどう推進していくかという検討が必要かと思っております。

そこを踏まえて、目標年度と目標の数字をどう落とし込むかということが、今後のご検討になるかと考えています。

ブロック塀でございますけれども、耐震の部署を中心に動いているところでございます。当然痛ましい事故ではありましたので、東京都内で学校のブロック塀については、すでに学校部署で動いて、危ないものについては既に撤去や改修が進んでいます。

民間のものについては、建築指導の部署において、資料がありますので、推進計画に、耐震化の状況や目標などを反映していきます。また新しい情報を耐震の部署とも連携するなど、今後の動向を踏まえる必要があると考えています。

○大原委員

民間のブロック塀の調査というのは、どうやっているのでしょうか。目視等でしょうか。直接所有者とやりとりをすると、膨大な数になると思うのですが。

○栗原防災都市づくり課長

ブロック塀で建築物に附属するものであれば、通常は設計の確認の段階で記載しなけれ

ばならないが、長らくの慣習で、建物が出来上がった段階で、9割がた完了検査をされてしまっている。建物自体の図面と現場の状況が適合していれば検査済証を下してしまっているのが、ほとんどの特定行政庁の状況だそうです。その後に塀が設置されているので、それが結局ブロック塀であるのか、それとも別の物であるのか、今の資料では確認できない。さらに建物があればまだいいほうで、駐車場のようなものですと、建築確認なしで設置できてしまいます。実際のところ各市町村や区で連絡を取って、違反建築を監察する部署において、地道に住宅地図にプロットしている、と聞いています。

○大原委員

わかりました。

○中林委員長

昔は本当に街を歩いた。かつ被害想定の際にブロック塀を対象とすることがあって、街を歩いて、ブロック塀をサンプリングして、これぐらいの密度の市街地では、これぐらいのブロック塀がある、という推計をしていた。今はストリートビューを使うと、東京都内のほとんど、車が入る道路は全部見られる。道路に面している箇所に、どれだけあるのかがわかる。かなり精度の高い地図が出来る。ただ、裏に控え壁があるとか、そういったことはわからない。一定程度、新しいか古いかは、直観的にはわかる。

○栗原防災都市づくり課長

ブロック塀が違反なわけではなくて、ブロック塀が適切に鉄筋を入れて、控えを設けているかが大事なのですが、実際には、ブロック塀か否かというところまでしかわからない。

○中林委員長

1 ページ目の「東京ならではの街並み」からすると、ブロック塀のない街並みを想定するのも良い。基本的にはブロック塀は二段までにして、その上は生け垣にするなど、街並みに寄与するようなフェンスを作ることを、東京都が指導することは出来ると思います。このようなことは地区計画でもできる。

○安部防災都市づくり担当部長

区のほうでも助成制度がありまして、都でも、防災生活道路で、来年度新規に、撤去費を補助していきます。

○中林委員長

1 ページ（2）「木造密集市街地を東京ならではの街並みに再生する」ということについて、先ほど議論していた郊外の木密未然防止地域において、ここが木密化したら危険性が大きいという場所は、都が補助をして買い上げて防災公園にすることも、考えられる。

そこをコアにして歩行者道路や、グリーンネットワークを郊外でも作っていけば、かなり街並みが変わり、かつ木造密集が未然防止でき、基盤もできる。

「木造密集市街地を」というのを外しても、「東京ならではの街並みが災害に強い街並みをつくります」というキャッチフレーズにして、街並みづくりによって未然防止を図り、さらに密集市街地も改善するという広がりをもった計画の考え方が良い。また、密集市街地対策のためだけではなく、防災広場みたいなものを郊外の住宅街にも作れると良い。

結果的には都市公園法上の公園になるかもしれないけれども、公園については誘致圏がどうのこうのというののだけれど、防災公園は誘致圏プラスアルファのものとして、誘致圏内に公園があっても、防災に寄与する公園については、これから積極的に都が運営して作っていきましょうという方向性があれば、市町村も動きやすくなるのではないのでしょうか。

○安部防災都市づくり担当部長

大規模な土地で民間が一から作れるものは良いのですが、既成市街地にどのように作っていくか、という問題がある。

○加藤委員

ブロック塀の話に戻ると、荒川区や墨田区は、敷地が狭すぎてブロック塀がない。杉並区や世田谷区にはたくさんある。ある程度の敷地がないとブロック塀は作れない。

○伊村委員

植栽による延焼防止というものがありますけども、生け垣にすることに、防災的な観点から、都は助成をしていないのでしょうか。

○栗原防災都市づくり課長

防災的な観点からはありませんけれども、各区より景観や緑化の観点で助成があります。ブロック塀は、どちらかというところ、防災の観点では、耐震や建築指導で撤去の費用については助成がございます。

先ほど部長の安部からもありましたけれども、防災生活道路について、撤去に補助を行っていきます。新たな設置となりますと、防災的な観点は弱いと考えております。

○中林委員長

大阪北部地震のあと、多摩市から相談がありまして、そこで言ったのは、ほとんどの自治体は撤去の補助しかやらない。撤去されたほうは、撤去して何もなくなるとさみしいからという理由で、またブロック塀が再生産されてしまうかもしれない。多摩市では、地区計画で、ブロック塀は2段まで、その上はフェンスや生け垣にするように定めている地区もあり、壊す助成だけでなく、新しいフェンスを作るための助成も行っている。取り壊して駐車場にするから塀は作らないという場合は撤去のみの助成になる。新しい塀をつくる時に街並みに配慮して、地区計画に適合させる。割と同じ地区計画を作っているから、そういう助成を去年から行っている。成果があがっているかは確認していないが、塀を作る際にもプラスの助成を行う。撤去もいいけど、街並み形成に寄与するフェンスづくりについても、都が方向性を示すことで、区市と都で、危険なブロック塀を減らして、いい街並みと安全な街並みを作るということも、この新しい取り組みの中ではあっても良い。

○大佛委員

延焼遮断帯の形成率ということで、資料3の2ページですが、64%というのは、これは延長ベースで64%でしょうか。

○事務局（村岡）

延長ベースです。

○大佛委員

それに近くはなると思うが、延焼遮断帯を形成したところの割合ではない。そう考えると3-1の資料の案1・2・3の判定区間については、100mごとに形成判定しているとい

うことで良いか。

○事務局（村岡）

今までは交差点間で判定していましたが、それを 100m 間隔で判定を行っておりますので、だいぶ精査はされてきています。

○中林委員長

3-1 の 11 ページの左下の案 3 にて、100m ごとに判定をするということで、実態に非常に近い形で、青い形成されたところと、赤のまだ形成されていないところを判定できる。もしこの方法でやろうとすると、次の目標は、100m ごとの全体の形成割合が出てくるということですね。ネットワークで見るとつながって青になっている可能性がある。

特定整備路線のように、あと 100m だからしっかりやろうということで、延焼遮断帯の最後の仕上げを頑張る区間を設定して、できるところから区間ごとに仕上げていく、という方法もある。一方で、とにかく全体の割合が上がっていけば、避難などの時間が稼げる。最終的には全部燃えなくなる、という発想もある。

そのエリアについては、道路拡幅と共に、沿道の不燃化を進めて、とりあえず仕上げてしまう。整備地域の、形成された遮断帯に囲まれている不燃領域率 70% を超えている防災生活圏は、整備地域を卒業することになる。遮断帯で囲むことを優先的かつ重点的に進めようという発想は、残り 100m の区間については支援を手厚くして対策していこうということに繋がっていく。

○安部防災都市づくり担当部長

少しでも広がっているところを、整備効果として拾いたいという思いもございます。

○中林委員長

特区的発想に立つと、もう一歩で卒業できる整備地域を、特別整備地域などと区別し、5 年以内に環境改善に取り組む区域として、「防災生活圏整備促進区域（仮称）」というようなものを作って、そこを重点的に進めるという施策が、新しい加速策としては考えられる。

○安部防災都市づくり担当部長

重点整備地域のなかでも遅れているところを、さらに重点化して進めていくということですね。

○中林委員長

重点地区そして重点整備地域を最初に指定したときは、防災まちづくりに対してやる気がなければ、いくら重点に指定しても動かないので、地元もやる気があって区もやる気がある区域を選んで指定している。重点整備地域の中の促進区として、仮に5年間建物の沿道不燃化を特に支援して進めていくということも考えられる。

○安部防災都市づくり担当部長

重点整備地域の導入から卒業までを、如何にするかということですね。

○加藤委員

資料3-2の2ページ目で、延焼遮断帯の形成判定が100m間隔ということで、形成率の傾向はどうなりますか。

○事務局（村岡）

傾向としては、交差点間での形成判定と比べて、ほとんど同じか若干低下します。

○加藤委員

交差点間の形成判定では形成していることになっていたけど、細かく見たらそうでない区間があったと。プラスマイナスは両方あるのでしょうか。

○中林委員長

図を見ると、交差点間隔で判定していたものでは形成が続いている路線でも、100m間隔でみると未形成になっているところが点々とある、こういった微妙な違いがある。

○加藤委員

資料3-2の1. 現状の課題のなかで、建替えが進まない街区というのがありますが、

単純に建替えられないところが残っていると考えられる。そういった街区の建替えを進めるための工夫、何か新しい仕掛けが必要ですね。

○伊村委員

木密地域内で土地を購入し、その土地を用地にする取組を、URなどが行っている。

○安部防災都市づくり担当部長

区が土地を買収し、そこをタネ地にして、URが従前居住者住宅の整備を行っている。

○栗原防災都市づくり課長

道路の拡幅整備では建替えを伴うが、裏路地のような危ないところが残る。そういった街になってしまうリスクが検討でわかってきた。そこを、カンフル剤を打ってでも、なんとか改善していきたい。

○大佛委員

整備地域を卒業させると判断する領域の大きさは、大きいとある程度不燃領域率が均される。また、外に広ければ広いほど、延焼遮断帯で囲まれている可能性も高くなる。その大きなエリアの中で、かたまって延焼の危険性が高い街区が、ポツンポツンと残る場合には、全体の地域を卒業させるのではなくて、条件付きの卒業ということも考えられる。整備地域を全体的に一辺に卒業させるのではなくて、整備地域を縮小する、あるいは形を変えて整備地域に指定し直す方法もあってよいのではないか。

○中林委員長

広域避難計画で避難場所を指定する際に、地区内残留地区というものがあります。地区内残留地区は、広域避難を要するような大火が起こらない地区で、木造住宅が50棟以上連担しないことが、一つの基準になっている。50棟というと、7棟×7棟、あるいは6棟×8棟程度になる。資料3-2の1ページ目の左側の図の真ん中の木密を見ると、大きな住宅5件を除くと、小さな住宅は6棟×8棟=48棟となる。これぐらい燃えるのはもう仕方ない。この図で見るとそう見えますね。不燃領域率というのは、そういう見方をしている。一般的な整備地域で見ると、道路が広がったり、防災広場が広がったりして、分断されて

いる場合は、もう流れに任せる段階で、あとは趨勢に任せるしかない。

「逃げなくても済む街」という目標を達成するには、近くの燃えない建物の裏側に逃げれば、焼け死ぬことはないことを示せば良い。50棟連担未満にしていくことが一つの目標となる。

○安部防災都市づくり担当部長

不燃領域率が70%というときに、どの程度の老朽木造住宅の固まりが残っているのか。もしかすると、10棟×10棟くらいは残っているかもしれません。

○中林委員長

沿道建物と合わせて裏宅地も共同化されれば、裏宅地の無接道建物も解消される。裏宅地だけが残ってしまえば、雪隠詰めのようなもので、見動きが取れないですよ。前面道路もないし、共同建替えも大きくできないので、モチベーションも出ない。最終的には、人口が減ると、裏宅地に公園を作るということも考えられるのであるが。

この資料はパターン化されているけれど、具体的な整備地域の地図を並べて見ると、まちづくりの目標像のイメージがわくかもしれない。

目標像をちゃんと描いて、防災都市づくり推進計画に位置付けていくこと、もしくは、それぞれの自治体の都市計画マスタープランに地区別構想として位置付けしていくことが、防災都市づくりへの取組を継続する上では大事なことだと思う。

閉 会

○中林委員長

今後へ向けてのイメージーションの議論になってしまいましたが、皆さんのお話も含めて、方向は間違っていない。ブレークダウンしている訳ではない。それは、ちゃんとしたレベルアップした議論をしているということです。

他に意見がないようなので、以上で議論を終了したいと思います。本日の委員会は以上にしたしたいと思います。それでは事務局にお返しします。連絡事項等あればお願いいたします。

○栗原防災都市づくり課長

ありがとうございました。本日示した内容、それからご議論いただきました内容をとおして、来年度も引き続き各専門部会で、ご議論を深めていただきたいと思いますと考えています。併せて、当委員会でも、進捗、検討状況について、ご議論していただく機会を設けさせていただきたいと考えております。

来年度の詳細な日時と場所等については、別途、各委員の先生方に連絡させていただきますので、来年度も引き続きよろしく願いいたします。

本日の議事はこれで全て終了いたしました。以上で平成 30 年度最後になります、防災都市づくり推進計画検討委員会を終了させていただきます。どうもありがとうございました。

(完)