

件 名	京島地区における木造密集市街地対策の抜本的見直しに関する陳情			
提 出 者	川崎市中原区木月住吉町 1 8 番 3 6    3 0 1 号			
住 所 氏 名	平 井    澄 子			
受理年月日	平成 1 6 年 1 1 月 2 9 日	受理番号	第 1 6 号	

  

要 旨

- 1 京島地区を「災害に強いまち」に再生していくためには、公的セクターによる「全面改造型」プロジェクト（公的主体が木造密集市街地を全面的に改造するような整備プロジェクト）が不可欠なので、国及び都に対して積極的な施策の推進を図るよう、意見書を提出してください。
- 2 「全面改造型」プロジェクトを適正に誘導していくためには、計画案を地区計画で条例化し、地区の更新を法的に担保していく必要があるため、区は「京島地区まちづくり計画」を抜本的に改正し、京島地区に地区計画制度の導入を図ってください。
- 3 地区計画は計画案を裏付けるための予算措置もなければ、責任ある執行権限を具体化させるための仕組みもないため、国及び都に対し、税源及び権限を移譲するよう、意見書を提出してください。
- 4 木造密集市街地対策としてどのような政策が望ましいかという課題について、政策を考案したので、政策案を検討していただくと同時に、国及び都に対し、その実現を図るよう、意見書を提出してください。

  

（理 由）

京島地区はまちの防災性の向上と居住環境の整備を図るため、1981年に「京島地区まちづくり計画」を合意決定したものの、計画案を実現化できないまま問題が時間軸と共に深刻化し、今なお東京で1、2位を争う危険な木造密集市街地となっています。その一方で、近年は追い討ちをかけるように人口減少、高齢化、産業の衰退といったインナーシティ問題が顕著化しており、地域事情がますます複雑化しています。さらに、空洞化の進展に伴い地域の空き家が増加し、「密集の中の空洞」という新たな問題がスパイラル的に発生しています。

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震の被害状況からも、人的被害を最小限に食い止め、壊滅的な破壊を免れるためには、木造密集市街地の都市基盤を整備し、建築物の耐震性、耐火性の向上を急ぐ必要があります。そこで、「京島地区まちづくり計画」が効果的に機能していない理由を分析し、木造密集市街地対策としてどのような政策が望ましいかという課題について検討したところ、以下の結果が得られました。

まず、生活道路の計画の実現を拒んでいる諸要因を解明した結果、「法制度

の失敗」「土地政策の失敗」「予算配分の失敗」「税制の失敗」という、国政レベルの失敗が存在していることが分かりました。次に、地域住民の行動分析を通じた経済学的アプローチから建物の計画の妥当性を検討したところ、京島には借地借家法、地代家賃統制令から生じる「立法の失敗」「司法の失敗」と、建築基準法から生じる「規制の失敗」、そして「高齢者差別問題」といった木造密集市街地特有の「市場の失敗」「市場のゆがみ」が複雑に錯綜しており、経済主体の自由な危険回避行動が拘束されていることが分かりました。さらに、危険回避的な行動を選択しない経済主体も多数存在しており、公的セクターによる事後的救済と「地震保険制度の失敗」がそれらを増長させている様子も明らかになりました。

従って、木造密集市街地のような特有の住宅市場では、危険回避行動を選択する経済主体が観察されないため、詳細な地震災害リスクの情報開示とピグー税(正の外部効果をもたらす財については、便益に等しいだけの補助金を出す)による耐震化投資の促進は、システムの機能改善を図る施策として望ましい状態を保証することができません。さらに、システムの機能を改善するには、「借地借家法」の適用解除といった難しい問題が絡み、是正策を実現化させることが難しいため、京島地区における経済合理的な都市防災政策とは、公的セクターによるプロジェクトベースの政策にあり、建物の計画はそれらに基軸が移されていくべきです。また、住宅は公共財的要素を持ち、外部性を伴うものである以上、プロジェクトの方向性は「全面改造型」が最も効果的です。

また、「全面改造型」プロジェクトを適正に誘導していくためには、計画案を地区計画で条例化し、地区の更新を法的に担保していく必要がありますが、地区計画は計画案を裏付けるための予算もなければ、責任ある執行権限を具体化させるための仕組みもないため、それを実効性あるものにするためには、自治体への税源移譲と権限の付与が必要です。実際、「京島地区まちづくり計画」の進捗を拒んでいる最大の要因は、財源移転が過大で、自治体の裁量が大きく制約されてきたことにあり、「京島地区まちづくり計画」の失敗は、むしろその背後にある国の木造密集市街地対策のまずさに問題の本質があります。今後、木造密集市街地対策を実効性あるものにするためには、自治体への税源移譲と権限の付与が不可欠ですが、現在推進されている国の木造密集市街地対策は、税源移譲と権限の付与については僅少な対策が講じられているにすぎず、その大半は防災環境軸という独自の整備イメージを実現するための個別事業の制度拡充措置と、民間投資を誘発する手法で占められています。

そこで、「全面改造型」プロジェクトを実現していくためには、税源移譲についてはプラットホーム型の包括補助金制度を新設し、差額補助を実現することで、権限の付与については「都市再生緊急整備地域」に適用される都市計画・事業支援措置の特例を重点密集市街地に適用し、法的拘束力を付与することで是正していく必要があります。また、民間能力を最大限に活用できるよ

う、「都市再生緊急整備地域」に適用される全ての特例措置を重点密集市街地に適用すると共に、「ジョイントベンチャー型」のPFI（Private Finance Initiative）を整備していく必要があります。そして、関連部局、地域組織、外部機関のメンバーが一体となった総合的かつ横断的な組織を、「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」の中に設置されている、防災街区整備推進機構に新設していく必要があります。また、従前居住者の補償問題については、零細地権者には現在の土地や建物の権利を定借マンションの所有権に等価交換する方法、零細借地人にはリバース・モーゲージを応用し、定期借家権に継続居住の特約を付けた終身継続居住の補償、借家人には建替え後の住居の家賃に激変緩和措置を適用し、PFI事業者には「賃料保証」を適用する方法を用意していく必要があります。さらに、木造密集市街地の整備を促進させる仕組みとして、事業者間、木造密集市街地間、木造密集市街地内に競争原理を導入していく必要があります。

木造密集市街地の整備は、それ自体が非常に難しいものである上、わが国では「全面改造型」プロジェクトのような都市計画事業を経験したことがなく、それを実現させていくだけの土壌がありません。また、京島のような木造密集市街地は、近代都市計画にはない街並みとしての親密性と、地域社会としてのコミュニティを兼ね備えたヒューマンスケールの街が形成されており、土地への愛着心が強く、現状維持を切望する住民が圧倒的に多いのです。

しかし、「全面改造型」プロジェクトを都市再生本部が定める「都市再生基本方針」に沿って施行し、その将来像を明確にしながら「全面改造型」プロジェクトの意義及び目標を見出したところ、「20世紀の負の遺産」と評される木造密集市街地は「コンパクトな都市構造」、「持続発展可能な社会」の実現に寄与することができると同時に、「21世紀の新しい都市」として、将来の世代に「世界に誇れる都市」として受け継ぐことができるようになります。「全面改造型」プロジェクトの意義は、木造密集市街地を「災害に強いまち」に再生していくことにありますが、「全面改造型」プロジェクトの最大の目標は、木造密集市街地をこのような都市に再生していくことにあります。

以上の趣旨をご理解の上、上記事項の実現をお願いいたします。

以 上