

Copyright (c) 2012 by Bosai Plus. All rights reserved.

- (2)緊急輸送道路等の橋梁の耐震化が完了し、震災時の輸送・避難ルートが確保されている。
- (3) 東京湾沿岸での地震・津波・高潮対策の強化、島しょ地域での津波をはじめとした災害対策の推進により、防災対応力が飛躍的に向上し、安全なまち・地域が実現している。
- (4) 震災時に特に甚大な被害が想定される木密地域において、延焼遮断帯を形成する主要な都市計画道路が100%整備されるとともに、市街地において延焼による焼失ゼロが実現し、燃え広がらない・燃えないまちが形成されている。



「地域危険度」マップ(東京都資料より)。東京都は5年おきに地震に関する地域危険度測定調査を行い、「地域危険度」指標を公表している。具体的には、地震に起因する「建物倒壊危険度」、「火災危険度」、「総合危険度」の3つの危険性を町丁目ごとに測定、危険性の度合いを5つのランクに分けて評価する。直近の調査は 2008年に公表したもの。現在、最新の調査を実施中で、2012年度に公表予定



「木密地域」での火災事例。狭い道に消防車が入れず延焼する可能性が大きい。4月18日に公表された東京都の首都直下地震被害想定では、地震火災による焼死者は最悪で4100人となっている(東京都資料より)

(2)、(3)については次の機会に取り上げることとして本企画では省略するが、(1)の緊急輸送道路の沿道建築物や災害拠点病院、小中学校等の耐震化については、東京都はこれまで、特定緊急輸送道路沿道建築物に対する耐震診断の義務化を定めた全国初の耐震化推進条例の制定をはじめ、都立建築物の耐震化(耐震化率96%)、病院や小中学校等の耐震化推進(災害拠点病院の耐震化率83%、小中学校の耐震化率94%)、住宅の耐震化(住宅耐震化率80%)など、先進的な取り組みを行ってきた。

その3年後の到達目標として、特定緊急輸送道路の沿道建築物の耐震診断を完了(2013年度)、小中学校の耐震化を完了(2013年度)、ゼロメートル地帯を守る外郭堤防の耐震化を完了(2012年度)、震災時に特に甚大な被害が想定される木造住宅密集地域の主要な都市計画道路について基礎調査や測量等を概ね完了、東京都建築安全条例に基づく都独自の防火規制対象区域を大幅に拡大——などとしている。

そして、本項で注目する重点施策は、(4)の新規重点施策である「木密地域不燃化10年プロジェクト」だ。同プロジェクトでは、「延焼による焼失ゼロの“燃えないまち”」と「燃え広がらないまち」の2つの実現目標を設定している。

「燃えないまち」、「燃え広がらないまち」の実現へ

東京には地震発生時に大規模火災が想定される木密地域が広範に存在し、とくに山手線外周部から環状7号線沿いに広範に分布している。木密地域は、道路や公園等の都市基盤が不十分なことに加え、老朽化した木造建築物が多く、首都直下地震などの大規模地震では、同時多発的な地震火災で広範な市街地に延焼が及ぶおそれがある。去る4月18日に公表された都の首都直下地震被害想定では、地震火災による焼死者は、木密地域を中心に最悪4100人とされている。甚大な被害が想定される木密地域は区部面積の11%に当たる7000ha、居住人口約180万人(区部人口の20%)に及ぶ。

また、都心部から放射状に伸びる主要な幹線道路が木密地域を貫通しているため、火災や建物の倒れ込みによって緊急活動や物流に大きな支障となることが考えられ、それがひいては東京の都市機能や都民全体の生命と安全を脅かすおそれがある。

いっぽう、木密地域では、居住者の高齢化による建替え意欲の低下、敷地が狭小等により建替えが困難、権利関係が複雑で合意形成に時間を要することなどから、改善が進みにくい状況にある。

都は、こうした木密地域の整備・改善に向けてこれまで、区と連携して「防災都市づくり推進計画」を策定し、整備地域(老朽木造建築物が集まっていて「地域危険度」(後述)が高く、震災時に大きな被害が想定される地域)等を定め、「延焼遮断帯」(後述)となる道路の整備や、建物の不燃化・耐震化を促進してきた。しかし、整備地域における都市計画道路の整備率はおおむね5割(2010年度)にとどまり、市街地の燃えにくさを表す不燃領域率も、2006年には56%に改善されたものの、2025年度目標・70%の達成にはさらなる取り組みが求められているところだ。ちなみに、「地域危険度」とは都が震災対策条例に基づいて地震に関する地域危険度測定調査を5年おきに行い、町丁目ごとに危険性の度合いを5つのランクに分けて評価・公表するもの。また「延焼遮断帯」とは、地震などで発生した市街地火災の延焼を阻止する機能を果たす道路や河川、鉄道、公園等の都市施設、またこれらと近接する耐火建築物などで構成される带状の不燃空間のことで、震災時の避難経路、救援活動時の輸送ネットワークなどの機能も担う。

こうした背景のもとで、「木密地域不燃化10年プロジェクト」が発足した。そこで掲げられた目標は、「燃えないまち」、「燃え広がらないまち」の実現である。

「区との連携」、「不燃化特区」で延焼による焼失ゼロ、不燃領域率70%をめざす

まず、「燃えないまち」づくりのための取り組みとしては、「区との連携」がキーワードとなる。都は、都独自の新たな防火規制対象区域を大幅に拡大、原則として整備地域に新たな防火規制を導入する。とくに改善を必要とする地区について、従来よりも踏み込んだ取り組みを行う区に対して、不燃化のための特別の支援を行う「不燃化特区」(不燃化推進特定整備地区)を設け、区と連携して推進する。

都と区の連携による先導的な事業の推進では、意欲ある区が主導的に取り組める整備スキームを構築し、地域における防災まちづくりの気運を醸成、不燃化の加速を強力に推進する。防火規制の指定区域拡大や不燃化促進税制の導入など、あらゆる手法を総動員して不燃化を加速、また、耐震化の取組を支援し、建物倒壊による火災発生や避難路閉塞を防止する。これにより、木密地域(整備地域)での延焼による焼失ゼロ、不燃領域率70%をめざす。

同時に、「燃え広がらないまち」づくりのために、市街地の延焼を遮断し、避難や救援活動の空間ともなる防災上効果の高い主要な都市計画道路の整備を推進する。そのため路線を指定し、関係権利者に対して、生活再建等のための特別の支援を行う新たな制度(特定整備路線)を設けることで、都市計画道路の整備を加速する。都営住宅や公社住宅、都有地等を積極的に活用するなど、沿道の居住者の円滑な住み替えや生活再建を強力に支援し、都市計画道路の整備を加速する。また、地域の特性に応じた都市計画手法を活用して事業の実効性を確保、延焼遮断帯を兼ねた都市計画道路の整備と市街地の不燃化を一体的に進めることでより高い施策効果を生み出し、木密地域(整備地域)の主要な都市計画道路の整備率を100%へ持っていく。

この2つを同時進行的に進めながら、加えて「地域での防災まちづくりの気運の醸成」を図る。木密地域の整備・改善は、地域のまちづくりや住民の生活に直結した課題で、地元区の果たす役割が重要であることから、木密地域を抱える区に対して積極的な取組を行うよう強く働きかけ、取組を支援。また、木密地域の住民に対し、震災の怖さや自助・共助の重要性を伝え、危機意識の共有化を促し、地域が一体となって防災まちづくりに取り組む気運を高めていくとしている。



東京都資料より、「不燃化特区」の整備イメージ。整備後は、沿道建物の不燃化・耐震化、不燃化建て替え、生活道路・公園などの整備、都市計画道路の整備、コア事業による共同化などの「不燃化」が進むことになる

では、「不燃化特区制度」を具体的に見てみよう。この制度ではまず、都が地域危険度の高さや不燃領域率水準など地区指定要件や、整備プログラムの設定要件(不燃化を進める核となり、波及効果が期待できるコア事業、合意形成への取組みなど)を提示、区が地区と整備プログラムを提案し、都がこれを認定、不燃化助成の上乗せや都税の減免措置、都有地の提供など特別の支援を実施する。

同スケジュールとしては、2012年度に制度を構築、2013年度以降に本格実施(地区の募集・地区指定・整備プログラムの認定については2013年度中に実施)となる。

「不燃化特区制度」の「先行実施」が3地区予定で計画されている。そのスケジュールは、2012年2月に先行実施地区を公募、区が先行実施地区の案および整備プログラムの素案を作成、2012年8月頃を目途に先行実施地区の選定と整備プログラム素案を公表、2013年1月頃に先行実施地区における整備プログラムを公表、というものだ。

公助と自助の協働で、「不燃化のムーブメント(社会運動)」へ

なお、「地域での防災まちづくりの気運の醸成」を図るために、都は、区と連携して木密地域の現地に出向いて、住民にまちづくりの必要性を伝え実践的な行動を促し、住民の側から不燃化に当たっての課題や意見を直接聞く地域密着型の集会を地区ごとに順次開催する予定だ。また、都と区の連携強化のため連絡会議など推進組織を設置してその充実強化を図り、住民の参加を得た「不燃化のムーブメント(社会運動)」へ盛り上げたい意向だ。

さらに、まちづくり施策や税制、建替え等の生活支援などに関する情報を効果的に提供していくため、建築や法律の専門家等による個別相談などきめ細かい対応を図るとともに、災害に強い都市づくりの必要性や震災後の復興まちづくりのあり方を都民と行政が共有するため、都庁で開催する震災復興シンポジウムの充実を図るとしている。

東京都の防災対策はこれまで常に先駆的・先進的であり続けてきたし、その努力には敬意を表したい。ただ、例えば昨年11月にまとめた「東京都防災対応指針」で、都の防災対策の目的を「昼夜を問わずあらゆる都民を対象に、その生命の安全を確保」と銘打つなど、その対策は完璧ないし理想をめざす傾向もあって、「公助の気概」に満ちている。しかし、現実には首都直下地震が発生するとき、その被害規模が都の想定を超える可能性を否定できない以上、都は都民に、明確なメッセージとして公助の限界を伝える責任もあるはずだ。

その意味で、東京都の「木密不燃化ムーブメント」から都の公助への意気込みを感じるとともに、私たち都民もそれぞれ自らの役割・なすべきことを深く考え、「結果的に自助を支える都の木密不燃化ムーブメント」としてその実施を注目し、木密不燃化啓発に加わりたい。

[>>東京都「2020年の東京」](#)

[>>東京都「2020年の東京」への「実行プログラム2012」](#)

[>>東京都「木密地域不燃化10年プロジェクト」実施方針](#)

[>>東京都都市整備局「地震に関する地域危険度測定調査\(第6回/2008年2月公表\)」](#)