

東京圏の震災リスクに関する実態論と修復型計画論の再構築に向けて

Reconstructing the Rehabilitation Planning for Seismic Vulnerable Area in the Tokyo Metropolis

市古 太郎 東京都立大学
ICHIKO Taro

東京圏は地震災害リスクに加えて、東京東部低地帯を暴露エリアとする荒川水系の大規模水害、出水期にほぼ毎年発生する（近年では令和7年9月11日豪雨）内水被害、富士山噴火といった多様な自然災害ハザードに直面している。いわば複合災害の視点も不可避ではあるが、本稿は明治期の東京市区改正まで遡ることも可能な震災火災（市街地大火）対策について、本特集の「大都市への集積」が近年どう顕出されているか（実態論）、どのような都市計画が実践されているか（計画論）、考察する。

そのため本稿前半を東京区部の木造住宅密集地域に関する実態論、すなわち木密縮小、人口増加、ジェントリフィケーションという3つのファクトを、後半は、資本による計画論への回帰としての「木密ジェントリフィケーション」を論じてみたい。

1. 東京圏の震災リスクに関する3つのファクト

(1) 木造住宅密集地域の縮小

木造住宅密集地域は1996年「東京都防災都市づくり推進計画」で初めて算定された⁽¹⁾。すなわち、密集・木造・老朽の3つの視点から4つの指標、①木造建築物棟数率：70%以上、②老朽木造建築物棟数率：30%以上、③住宅戸数密度：55世帯/ha以上、④不燃領域率：60%未満、を全て満たす町丁目が抽出されている。

東京都防災都市づくり推進計画は、1996年の当初策定から、2004年、2010年、2016年、2021年、2025年の計5回の改訂を経て、木造住宅密集地域も1996年の約24,000haから、2025年の約7,100haと70%減少と公表されている。

市古¹⁾は1996年、2010年、2021年改訂の3時点の木造住宅密集地域の縮小実態について、数値地図化作業を行い東京23区別に分析考察を行った。すなわち23区全体では1996-2010年で33.9%減、2010-2021年で32.3%減とほぼイーブンであるが、1996-2010年の減少率が大きい（文

京、江東、墨田、台東、葛飾、江戸川など）自治体と逆に2010-2021年減少率が高い（世田谷、練馬、杉並）自治体があること、また1996年から2021年の25年間で目黒で88.0%減、世田谷で92.8%減と大きく縮小している自治体もあること、整備地域当初指定の1996年時点では、整備地域の78.4%が木造住宅密集地域であったのに対し、防災都市-まちづくり事業の進捗もあり、2021年時点では37.8%となっており、現行整備地域の62.2%は非木造住宅密集地域であることを明らかにした。東京23区全体のスケールから、「市街地のゾーニング」を中心とした防災都市づくりの計画論のアップデートが求められている。

2024年11月の都市計画学会全国大会（北九州）の発表会場において、整備地域より非整備地域で減少率が大きい結果に関連し、自然更新なのか、密集事業成果なのか、という質問、また木密を卒業したとして、蓋然的に東京都（2017年）都市づくりグランドデザインが示す「木造住宅の良さや路地の雰囲気を残したまちとして再生」に直結するのだろうか、という質問をいただいた。言い換えれば、実態論を踏まえて計画論への知見を要請いただいた。これら会場でのやりとりが本稿の基層となっている。

(2) 兵庫-新潟-岩手-宮城-熊本-東京の人口変動推移

次に震災後の人口回復という視点から、東京の人口変動について把握しておきたい。表1は国勢調査を基に、それぞれ、1995年阪神・淡路大震災、2004年新潟県中越地震、2011年東日本大震災、2016年熊本地震について、都道府県別の人口と人口増減率を1990年から2020年まで、5年ごと7時点、示したものである。下段の人口増加率は年平均（5年間の変化率を1年に換算）である。

震災時の人口回復を果たしているのは、1995年阪神・淡路大震災の兵庫県のみであり、2004年中越地震、2011年東日本大震災、2016年熊本地震いずれも、発災からの5年、10年の時点で、発災時人口を下回っている。各被災都道府

表1 主な震災被災都道府県の人口推移と年平均人口変化率

(上段：千人，下段%)

都道府県	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
兵庫	5,405 0.48	5,402 ▲-0.01	5,554 0.54	5,591 0.14	5,588 ▲-0.01	5,535 ▲-0.19	5,465 ▲-0.25
新潟	2,475 -▲0.03	2,488 0.11	2,476 ▲-0.10	2,431 ▲-0.36	2,374 ▲-0.47	2,304 ▲-0.60	2,201 ▲-0.91
岩手	1,417 ▲-0.23	1,420 0.04	1,416 ▲-0.05	1,385 ▲-0.44	1,310 ▲-0.81	1,280 ▲-0.77	1,211 ▲-1.10
宮城	2,249 0.66	2,329 0.7	2,365 0.31	2,360 ▲-0.04	2,348 ▲-0.10	2,334 ▲-0.12	2,302 ▲-0.27
熊本	1,840 0.03	1,860 0.21	1,859 0	1,842 ▲-0.18	1,817 ▲-0.27	1,786 ▲-0.35	1,738 ▲-0.54
東京	11,856 0.04	11,774 -0.14	12,064 0.49	12,577 0.84	13,159 0.91	13,515 0.54	14,048 0.78
全国	123,611 0.42	125,570 0.31	126,926 0.21	127,768 0.13	128,057 0.05	127,095 ▲-0.15	126,149 ▲-0.15

県での人口減少傾向が発災後も人口動態の基底となっている点に加えて、その減少傾向が加速している実情にある。そして日本の総人口は、2010年をピークに減少傾向にある一方、東京都は増加傾向にあり、2000年以降、一貫して人口増加率+0.5%台以上で推移している。

加えて東京23区の人口は、同じく国勢調査より1990年の816.3万人から2005年の849.0万人(32.7万人増)、2020年の973.3万人(2005年から124.3万人増)と2005-2020年の15年間の方が増加人口として91.6万人も上回っている。木造住宅密集地域の縮小においても、このような人口増加を受け止める土地利用および地域社会の変容が生じていると考えられる。

(3) 木密ジェントリフィケーションの出発点(東池袋地区)

N.SmithのGentrificationは、広く知られた論考であり、その理論的核心の1つが地代格差論(rent gap)である。Smithは次のように述べる。

Toward the end of a period of expansion when the rent gap has emerged and has provided the opportunity for reinvestment, there is a simultaneous tendency for capital to seek outlets in the built environment.

欧米を中心に、19世紀後半以降の都市拡大と郊外開発が行きつくところまで到達し、開発利益が逡減する20世紀中盤以降、資本が再び都心空間へ回帰していく運動、これをSmithは緻密に、かつラディカルに描き出した。ジェントリフィケーションは、低所得層住民の追い出し、ダウンタウンの多様性の排除、といった現象(いわば帰着現象)も強調される場所であるが、本稿の「木密ジェントリフィケーション」との関係では、この地代格差論が重要である。

さて、まずは木造住宅密集地域におけるジェントリフィケーション現象に符合する事実を、豊島区東池袋四・五丁目を対象に見ておきたい³⁾。東池袋五丁目は1996年以来、一環して木造住宅密集地域に判定されており、四・五丁目として整備地域および重点整備地域に指定、現在も密集市街地総合防災事業と不燃化特区事業が推進されている。

ジェントリフィケーション現象として、以下の事実が確認できる。

①東京23区を対象とした城所ら⁴⁾の指摘、すなわち豊島区は「西インナーシティ地域」に含まれ「所得低層の若者層が多く居住し、地方から流入する独身層の主たる受け皿となっている」こと。

②東池袋四・五丁目の5歳年齢階級別人口推移(図1)から、1985年の人口8,882人が15年後の2000年に7,094人と20.1%減、そして次の15年後の2015年では9,127人と28.7%の増加に転じている。東池袋地区で防災まちづくり事業が開始された1985年頃からの30年間で人口が増加から増加への変曲点を迎えている。さらに年齢構成をみると、20代居住者は3時点を通じて最頻ランクとなっているが、1985年から2000年の変化においては、30代後半から50代前半の一定層が東池袋に居住継続している傾向と4歳未満の児童数がほぼ半減し、逆に2000年から2015年においては、50代から60代の年齢集団が小さくなり、30代後半から40代の人口増加と4歳未満児童の人口回復を読み取ることができる。つまり2000年からの人口増は出産を迎え

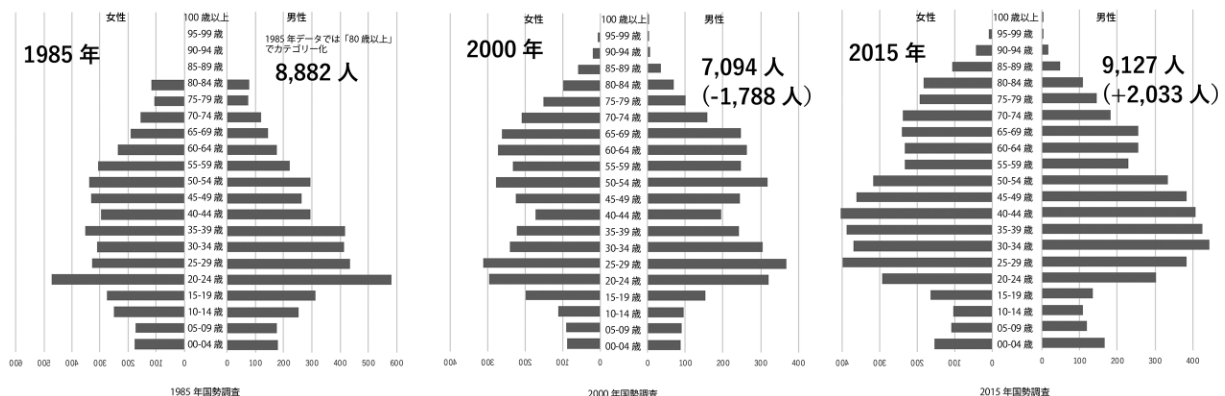


図1 東池袋四・五丁目地区五歳階級・男女別人口構成推移(1985年、2000年、2015年)

た、迎える世帯が東池袋地区に流入している傾向を示唆しており、これは東池袋四丁目の都市再開発事業で供給されたファミリー世帯向けの高層分譲集合住宅供給と整合的である。

③1995年から5年ごとの公示地価（東池袋5-22）推移としてm²あたり、51.0万円（1995年）→42.6万円（2000年）→36.4万円（2005年）→40.2万円（2010年）→53.5万円（2020年）と、人口変動とも連動して、2005年を底値として再上昇の傾向にある。密集事業に加え、2015年都市再生緊急整備地域指定の影響も考えられよう。

2. 計画論に対する「木密ジェントリフィケーション」

前節では木造住宅密集地域の実態論として、木密縮小、人口増加、地代回復といったファクトを見てきた。次に実態論に対する「計画論」について、ここでこそ「木密ジェントリフィケーション」が定義されてくる。

(1) 都市防災計画＝改造型＋修復型計画論

戦後の東京の都市防災計画の系譜については、熊谷⁵⁾や高見澤・中林⁶⁾に詳しい。端的に言えば、1969年「江東地区再開発基本構想」に基づく地震火災避難場所ともなる広域防災拠点整備と1981年都市防災施設基本計画で提案された都市防災区画形成のための「延焼遮断帯」を市街地再開発事業や都市計画道路事業で整備、つまり都市スケールでの改造型事業と、次に説明する1980年代に登場する地区スケールの修復型計画論で構成される。

(2) 「みち・いえ・ひろば＋a」の修復型計画論

地区スケールの修復型まちづくり計画論とは、「みち・いえ・ひろば」の3つの計画要素に対して、現状のまちの風景を「急激に大きく」変える（改造する）のではなく、少しずつ（決してタイミングを逃さず）改善していく計画論である。初出の代表例として1984年「京島地区まちづくり計画」が、また現行計画の到達点として、1995年策定の世田谷区「北沢三・四丁目地区 地区街づくり計画」を挙げておきたい。北沢地区のプランでは旧水路を資源と位置づけた「防災緑地帯」が、現在のグリーンインフラにもつながる視点として注目されよう。これは地域の固有資源を計画要素とする「＋a」要素でもある。

(3) 東池袋四・五丁目での修復型まちづくり

東池袋四・五丁目地区まちづくり協議会は1986年に「東池袋地区まちづくり総合計画」を策定した。「みち」の計画として、既存街路の拡幅整備を基本に、ネットワーク構成の点から街路新設区間が表現され、「すまい」については、「三階建てを貴重とした一般住宅地区」や「中高層住宅地区」のゾーニングに加えて、「親・子・孫が共に住む三世代住宅」

「お隣同士の共同建替え」「隣接した敷地同士の強調建替え」「共同建替えによる通り抜け道路の新設」といった低層建替を基本とした相隣環境の改善提案がなされている⁽²⁾。そして「ひろば」については、児童公園に加えて、おおよそ1敷地規模の「辻広場」新設が「まちにうるおいをもたらすため、区画道路で切られた住宅街区に1ヶ所（辻広場の規模は30～60m²、約30ヶ所）を共同建替や道路拡幅に合わせて整備」と提案されている。

(4) 計画論に対する資本回帰としての「木密ジェントリフィケーション」

東池袋での1986年修復型プラン策定から40年、一部新設の拡幅道路として防災道路A,B,C路線が整備され、路線沿いは建替更新も活発である。児童公園、辻広場も創出されている⁽³⁾。一方で1986プランでは正面から必ずしも受け止め切れていなかった大きな空間変容も生じている。地域内を南北に縦断する補助81号線（幅員25m）の事業化と接道条件が改善された沿道空間での複数の法定再開発事業、また東池袋四丁目には2020年12月、豊島区では最大規模のIKE-SUN Park（1.7ha）が開園した。補助81号線沿いの高度利用と低層住居系市街地というコントラスト的な風景が顕出している。

筆者は東池袋地区での「震災復興まちづくり訓練」（2019年度）や、まちづくり協議会の地域催事（もちつき大会）へのフィールドワークを通して、1986プランにも関わられた地域住民リーダーからも話しをお聞きした。リーダー達は低層高密市街地の中に高層集合住宅がそびえ立つまちの風景を全く否定的に捉えていないこと、むしろ転入してきた子育て世代が「もちつき大会」といった地域の催事に参加し、餅つきを通して子育て世代との交流が生まれることに手応えを感じており、それはまた、1980年代に行政発意で設置された「まちづくり協議会」のある意味、不自然のない現在地であると感じた。

問われるべきは「果たして今の風景は、都市計画家たちが、めざしていた風景だったのか」なのである。それは「木密ジェントリフィケーション」を相対的にみて、地代低廉な都心周辺部に対し資本が再び都心空間へ回帰していく運動、としてのみ捉えるのではなく、修復型「計画論」に対する資本の回帰運動として都市計画が引き受け、計画論として再構築すべき「問い」として捉えることを意味している。都市計画理論として、どう解釈し、新しい計画論を考究していくか、そう考えるからこそ「木密でのジェントリフィケーション」ではなく「木密ジェントリフィケーション」なのである。

3. 修復型計画論の再構築に向けて

それでは修復型計画論の再構築とは、どんな内実なのか、それは修復型計画論が有する「やわらかさ」や「聞く技術」⁽⁴⁾という側面を継承しつつ、金融・不動産資本のリソースを都市計画としてしたたかに利用し、よりよい空間づくりに結実させていく方向性と考え。計画技術として見通せている訳ではないが、現時点で次の点を指摘しておきたい。

(1) 街区内部の接道不良敷地の改善

第1に幅員4-6m程度の街路で構成された街区内部に複数まとまって存在する接道不良敷地の改善論があろう。建物更新時期を迎えても、そのままでは再建築不可の宅地-建物群へのアプローチである。「とば口」敷地との調整問題は大きい、まとまった規模の敷地であれば防災街区整備事業や、買上集約型の中低層集合住宅供給も選択肢としては考えられよう。また通路接道部分の取得・交換や、空地確保による相隣環境改善といった改善策を、生活再建・住むことへの権利の視点に立脚しつつ、豊かなくらしの空間環境の視点で調整していくこと、それはまた、みち・いえ・ひろばを、個別ではなく渾然一体的にデザインする、という修復型計画論が有するデザイン思想の継承ともなる。

(2) 「+a」に着目した施設整備とマネジメント

第2に「+a」に着目して、というアプローチである。前節では北沢地区における水路空間に着目した「防災緑地帯」、また京島地区では「キラキラ橋商店街」であった。つまり、「+a」とは、地域の生活に根ざした「くらしの資源」を活かしていくことを意味している。近年の事例では「渋谷本町ランドデザイン」における旧神田川支流遊歩道への「レッドカーペット」提案や、商店街沿いのまちづくり用地を活用したプレイスメーキングの実践が挙げられよう。加えて、児童公園の維持管理に関するアダプト制度や、公民館等で社会福祉協議会と連携して開催される「地域サロン」活動の営みの中から、地域生活にとってプラスとなる「小さなコモン」のデザインが見出せよう。もちろんこうしたコモンは、災害時の大事な減災資源となる。

(3) 方法論としての事前復興まちづくり

第3に1995年阪神・淡路大震災からの学びとして、東京都防災都市づくり推進計画と相互補完的に試行・体系化されてきた事前復興まちづくりとの一体化が挙げられる（実際、「防災都市づくり推進計画」の2016年改訂から「都市事前復興」との連携が記載されている）。本稿では触れられなかったが、東池袋を含む豊島区8地区の震災復興まちづくり訓練では、公園や広場など修復型事業で整備された施設の確認や発災後の減災資源としての活用が話し合わせ、コミュニティカフェや地域サロンなど平常時の地域の営み資

源とその回復方針を〈事前〉復興まちづくり計画として編集していく実践であった⁸⁾。そしてこれらの実践から、平時の都市計画への回帰、つまり都市計画分野における独自の方法論として構築された「事前復興計画」が、その出自分野である（平時の）都市計画に再帰し体系化されつつある状況も生まれている⁹⁾。

本稿では、東京区部の木造住宅密集地域の縮小と人口増大、そのファクトが意味する「木密での」ジェントリフィケーションから、「木密ジェントリフィケーション」を都市計画の理論として考察し、修復型計画論のステップアップの方向性について私見を述べた。引き続き、理論と方法論の両面から検討を続けていきたい。

<補注>

- (1) 首都直下型地震に伴う地震延焼火災リスク評価として、1975年初公表以来、2022年で第9回公表となる東京都による地域危険度調査がある（これに連携して東京消防庁が出火危険度と延焼危険度を調査公表）。加えて、M7.3地震被害シナリオ想定として、首都直下地震被害想定が公表されている。一方でこれら調査において「木造住宅密集地域」は、調査手法上、用いられている訳ではない。
- (2) 今の視点から考えると、耐震改修やリノベーションは計画論的な意味での位置づけは弱い。
- (3) 東池袋四・五丁目地区の修復型事業の事業実績については、豊島区の居住環境総合整備事業評価委員会のウェブサイトを参照のこと。なお本稿では紙数の関係で1986プランや修復型+改造型あわせた整備状況図は省略せざるを得なかった、お詫びいたします。
- (4) 「聞く技術」については、文献7)を参照

<参考文献>

- 1) 市古太郎：東京の木造住宅密集地域の縮小と「整備地域」に関する実態考察，日本都市計画学会論文集，Vol.59，No.3，pp.1525-1532，2020
- 2) Smith Neil：Gentrification, the Frontier and the Restructuring of Urban Space, Taylor & Francis, UK, 1986
- 3) 市古太郎：東京木密地域でのジェントリフィケーションと修復型まちづくり計画論の再構築，建築学会都市計画部門PD「次の災害対策・復興を実現する一新・復興とは一」資料，pp.9-14，2023
- 4) 城所哲夫，蕭閔偉，福田峻：東京におけるネオリベリズム都市の形成と空間的極化に関する研究—東京23区内におけるジェントリフィケーションの実態に着目して—，日本建築学会計画系論文集，86巻779号，pp.149-159，2021
- 5) 熊谷良雄：東京の都市化と防災，巨大都市と変貌する災害，第3章，古今書院，pp.53-97，2006
- 6) 高見澤邦郎，中林一樹：東京の防災都市づくり，造景，No.14，1998
- 7) 市古太郎：「聞く技術」から構築する人と自然の物質代謝の里山・里海復興計画考-2024 能登半島地震からの里山・里海集落復興を組み立てる-，2025年度建築学会大会学術研究協議会「SDGsにおける自然・建築・まちづくりの融合デザイン」，pp.48-51，2025
- 8) 市古太郎：木造住宅密集地域を対象とした復興まちづくり訓練で創発される〈事前〉復興まちづくり計画の意義と可能性，日本都市計画学会論文集，Vol.55，No.3，pp.910-917，2020
- 9) 市古太郎：平時のまちづくりに再接続される首都直下型地震対策としての事前復興まちづくり，MDB 技術予測レポート2024年3月，2024