

# 平成 2 8 年度 建設委員会 所管事務調査報告書

## 1 日 程

平成 2 8 年 8 月 3 1 日 (水) ~ 9 月 2 日 (金)

## 2 視察先及び行程

姫路市・滋賀県・京都市

## 3 調査項目

### (1) 姫路駅周辺地区総合整備事業について (姫路市)

#### 視 察 先

姫路市 (市役所所在地：兵庫県姫路市安田 4-1)

#### 〔姫路市の概要〕

- (1) 人 口 534,938 人 (男：258,441 人 女：276,497 人)
- (2) 世 帯 数 214,330 世帯
- (3) 面 積 534.34 k m<sup>2</sup>
- (4) 予 算 額 2,181 億円 (平成 28 年度一般会計当初予算)
- (5) 議員定数 47 人 (現議員数 47 人)

#### 訪問日時

平成 28 年 8 月 31 日 (水)

#### 調査目的

播摩地区の中核都市にふさわしい魅力と活力にあふれる都心を形成するため、鉄道高架事業と一体で基盤整備と施設整備事業が進められている「姫路駅周辺地区総合整備事業 (キャストィ 21) は、現在、本区が取り組んでいる JR 小岩駅周辺地区再整備事業に大いに参考となるものである。

姫路駅周辺の現況を視察するとともに、事業全体の進捗、課題になった事項等に関して調査を行い、今後の江戸川区における街づくりの在り方を探る。

#### 事業概要

##### 姫路駅周辺地区総合整備事業概要

姫路市が進めている本整備事業では、姫路駅周辺地区を以下の 3 つのエリアに区分し、各エリアについて異なるコンセプトで整備を推し進めている。

メインエリア 姫路市の将来を担う高次都心機能地区

サブエリア 都心周辺の良好な市街地整備の先導地区

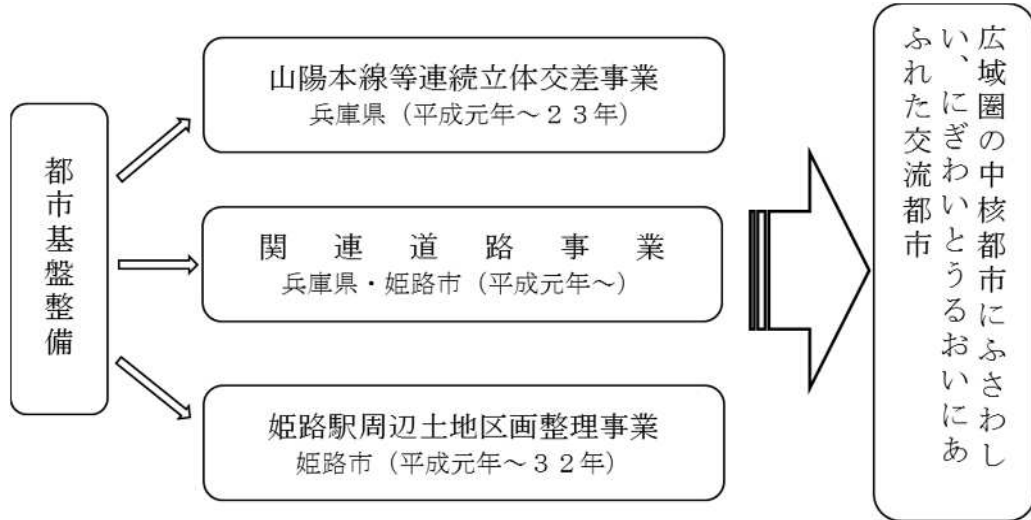
一般エリア 既成市街地をベースにした市街地再整備のモデル地区

特に、メインエリアは、播摩都市圏を背後圏とする 21 世紀の地方中核都市の都心にふさわしい機能の導入が望まれていることから、さらにエンタラン

スゾーン、コアゾーン、イベントゾーンに分け、土地の高度利用を図るとともにゆとりと潤いのある都市空間の形成を図っている。

なお、キャストイ 21 計画による姫路駅周辺整備の在り方については、キャストイ 21 計画懇話会より提言を受け、その提言内容の実現に向けて必要な検討が進められた。

### キャストイ 2 1 ( 姫路駅周辺整備事業 ) について



#### ア エントランスゾーンの機能

交通結節点機能 / 水と緑の広場 / 展望台 / 専門店・飲食店等、地場産品店 / 保育所、クリニック / イベントスペース / 観光客のための利便施設、生活情報施設 等

#### イ コアゾーンの機能

都市型ホテル ( 宿泊、会議、バンケット ) / 商業施設、飲食店等 / シネマコンプレックス等アミューズメント施設 / 業務施設 / 高等教育機関 ( サテライトキャンパス、社会人リカレント教育、コンソーシアム ( 大学連合体 ) など ) / 医療・保健施設 等

#### ウ イベントゾーンの機能

交流機能 ( フレキシブルな展示・イベント施設、地域紹介等 ) / 市民活動充実に資する創造活動支援機能 ( スタジオ・ミニホール等 )  
観光支援・交通円滑化支援機能 / 各活動を促進・支援するプロデュース・サポート機能 / 憩いとうるおいの機能

#### エ 姫路駅北駅前広場の整備について ( エントランスゾーン )

##### (ア) 整備推進会議の開催 委員構成

- ・関係各種団体が推薦する者  
姫路商工会議所、姫路駅西「まちづくり」協議会、特定非営利活動法人スローソサエティ協会、大手前通りまちづくり協議会
- ・交通事業者が推薦する者  
山陽電気鉄道(株)、神姫バス(株)、社団法人兵庫県タクシー協会、西日本旅客鉄道(株)
- ・関係権利者  
西日本旅客鉄道(株)、(株)姫路駅ビル、(株)山陽百貨店、(株)しらさぎ
- ・関係行政機関

兵庫県姫路警察署、兵庫県中播磨県民局

・アドバイザー

姫路市都市景観アドバイザー、兵庫県県土整備部、兵庫県警察本部、姫路市議会、姫路駅周辺整備特別委員会

(イ) 整備推進会議の趣旨

・各種団体からの様々な提案 意見の集約

・「姫路市都心部まちづくり構想」に位置づけられている広場整備の基本的な考え方を具現化し、整備の推進を円滑に図る

(ウ) 官民協働の取組み

・姫路市の取組み（ハード計画）

・市民側の取組み（ソフト計画）

市民参加の場づくり / 連続セミナー / 市民フォーラム / 専門家WS / 社会実験 / 駅前フォーラム / 啓発パレード / 準備会 / 連絡会 / 姫路駅前広場活用協議会 / チャレンジ駅前おもてなし 等

## 委員・会派の所感

本事業は、当初は分断されていた南北交通の円滑化と南北市街地の一体化事業としてスタートしたが、姫路城が世界遺産登録された経緯やその後の時代環境の変化もあり、駅周辺の区画整理を含めた新たな事業を展開している。

南北交通の円滑化と、駅前広場の整備に関して、地元商店街や市民グループなど多彩な声を集約しそれを反映させていること。

姫路城に面する駅北側に通じる幅 50m 片側 3 車線の大手前通りを、片側 1 車線に縮小し、歩道を 2 車線分ひろげて通りからの城の眺めを良好にするとともに、駅への進入を公共交通機関に限るトランジットモールにしていること。

駅庁舎の地下躯体跡をうまく活用したキャッスルガーデンは子どもから高齢者までくつろげる広場としてにぎわいを創出していること。

以上 3 点が今回の視察の中で印象に残った点で、本区で推進している JR 小岩駅周辺のまちづくりにも参考とすべき点でもあると感じた。

都心部まちづくり構想における整備の基本的な方向として「エントランスゾーン（中核都市にふさわしい都市の顔としての整備）」、「コアゾーン（集客力の強化等）」、「イベントゾーン（交流の場・いこいとうるおいの場）」と目的別に 3 つのエリアに構成され整備事業がなされている。エリアごとに目的・方向性を定め事業が行われていることは、大変良いことだと感じた。

整備事業を進めていくために、市民・商店街関係・専門家など関係団体で構成される会議を開催されている。どこの自治体でもそのような会議が開催されていると思うが、基本的に行政が主導となり、事業提案し、住民はそれに対し、意見を述べる程度になっていると思う。

姫路市の場合、「一緒に考えましょう」から始まったので、民間（市民）から声が上がった提案を取り入れた整備もある。その一つが、駅前の大通りは、トランジットモールを導入し、路線バス・タクシーを除く車両の通行禁止がされている。会議のメンバーも責任を持って提案等されている。大変良い関係で事業が行われていると感じた。

整備構想、会議のあり方など事業を実施していくための良い事例と感じた。

姫路市は兵庫県内でも車の保有台数が多い自治体であるという特徴がある。また鉄道（線路）が市街地を南北に分断しており、慢性的な交通渋滞を招いていた。

そこで、南北市街地一体化の推進が実施され、南北を結ぶ都市計画道路の整備が行われた。これにより整備前に4本・10車線であった当該地域が10本・28車線となった。

江戸川区においては、JR小岩駅周辺が南北交通の課題を抱えており、姫路駅周辺整備事業(キャストイ21)を参考にすべき点が多くあると感じた。

さらに、同整備事業においては、従来の商店街からの反発も多かったが、地域住民の声を聴きながら、それを計画に活かす形で調整が図られた。地域との合意形成は街づくりにとって重要な要素のひとつである。

江戸川区においても、この視点をもって事業に取り組んでいくことを望む。

姫路市は観光名所の姫路城が有名であるが、JR山陽本線、新幹線がとおる交通の要所でもある。その姫路駅周辺の整備事業を視察したが、姫路市都心部まちづくり構想(平成18年3月)では、山陽本線立体化、関連道路事業及び駅周辺の土地区画整理事業を一体的に整備するという内容である。

今回の視察では、すでに完了している駅北口(姫路城側)周辺の再開発・区画整理を中心に視察した。駅直近の整備では、旧駅ビルの地下街も含めてエントランスゾーンとして、姫路城にまっすぐつながる道路の車線減少、高齢者・障害者など弱者対応として、本当に広い歩道を整備し、信号などで遮られることのないつくり方に一定距離を整備するなど斬新であった。さらに、旧駅ビル地下街のスペースを駅前ではあるが、市民に開放するオープンスペースとして、水と親しむゾーン、芝生でくつろぐゾーンなどを配置し、一等地として贅沢な活用を大胆に実施したことには感服するものである。

今後一部完成しているコアゾーン(娯楽・商業施設、学校等)とイベントゾーン(市民会館的な公共施設)の整備が予定されているが、区画整理・再開発としては、権利者に一般市民が少数である点から、事業は比較的進めやすいものと思われる。

駅前開発という点では、江戸川区のJR小岩駅の再開発・区画整理が実施・計画されている。今回の姫路駅周辺の開発は、土地の権利や道路事情等、かなり小岩駅とは異なるものと思われるが、市民・人優先の考え方が採用され、駅前道路も車の流入を可能な限り規制するために、周辺の環状バイパスを整備したこと、駅前直近を市民が憩えるスペースに模様替えした点など大いに参考にすべきと思った。姫路城という観光名所があることからの必然性もあるが、江戸川区の再開発等も将来を見据えて姫路の良い例に倣うべきであろう。

姫路市は面積534平方キロメートル、人口約53万3千人を有しており、JR姫路駅は播磨地域の玄関口となっている。

姫路駅周辺整備事業は、昭和48年7月の国鉄高架化基本構想から始まり、当初駅の南北で分断されていた道路網は慢性的な交通渋滞に陥っていたが、鉄道の高架化によって南北交通の円滑化と南北市街地の一体化を図った。その結果、整備前は4本10車線しかなかった都市計画道路が、整備後には10本28車線となり、さらに姫路駅を中心とした内環状及び中環状を骨格とする幹線道路網を構築した。それと並行して広域圏の中核都市にふさわしい、にぎわいとうるおいにあふれた交流都心の形成を目指して、駅周辺をエントランスゾーン、コアゾーン、イベントゾーンの3つに分け、エントランスゾーンは公共と民間、コアゾーンは民間、イベントゾーンは公共が主に事業者となり、それぞれの機能分担と連携を進めた。

こうして円滑な道路基盤の上で、播磨の中核都市にふさわしい都市の顔をもったエントランスゾーン、新たな高次都市機能が集積する商業・業務の拠点で

あるコアゾーン、知と文化・産業の交流拠点であり、市民の創造活動支援機能を有したイベントゾーンを創り、姫路駅周辺を魅力ある都市へと変容させた政策は、江戸川区が行っている小岩駅周辺の整備や今後の駅周辺整備に関して、大いに参考にすべきである。

姫路駅は世界遺産の姫路城への玄関口となる駅で、駅に設置された展望デッキから姫路城を一望できる。大手前通りがある駅北側の道路は歩行者を中心に考えられ、公共交通のみが通り、一般車両の進入は禁止され、駅を利用する人には乗降場が設置されている。自転車も押し歩きゾーンとされており、広い歩道で安心して歩行することができた。駅前の整備事業は昭和48年からの構想であり長い時間をかけて行われている。

姫路駅北側のエントランスゾーンについては、整備推進会議を設け取り組んできた。行政だけですすめるのではなく、市民がそこに参加するアクターとなり、反対だけではなく責任をもって考えるということを行い、専門家も加わり、駅前の公共空間を作り上げている。

キャッスルガーデンと呼ばれる水の遊び場には多くの人が集っておりにぎわいを感じた。完成した広場やステージなどの活用方法にも市民が参加する仕組みとなっている。

人を大切にした公共空間のデザイン、そして完成後も市民参加でにぎわいを作っていく取り組みは、本区でも今後予定される庁舎建設にも取り入れることができると感じた。

## (2) 流域治水政策（滋賀県流域治水の推進に関する条例）について （滋賀県）

### 視 察 先

滋賀県（県庁所在地：滋賀県大津市京町4-1-1）

#### 〔滋賀県の概要〕

- (1) 人 口 1,414,510人（男：698,209人 女：716,301人）
- (2) 世 帯 数 560,242世帯
- (3) 面 積 4,017.38k m<sup>2</sup>
- (4) 予 算 額 5,446億（平成28年度一般会計当初予算）
- (5) 議員定数 44人（現議員数 43人）

### 訪問日時

平成28年9月1日（木）

### 調査目的

河川と海に囲まれ、区域のほとんどがゼロメートル地帯という地形にある本区は、過去に大きな水害に何度も見舞われ、治水対策は長年にわたる重要課題として取り組みを推し進めてきた。

滋賀県では、平成25年、台風18号による豪雨により大きな被害を受け、それを契機として、「滋賀県流域治水の推進に関する条例」（以下、「流域治水条例」という。）を制定し、行政・県民・事業者が連携して人々の生命と財産を水害から守

るための治水対策に取り組んでいる。

流域治水条例により流域治水施策の基本事項等を定め、総合的な対策を推進する滋賀県の取組を見聞し、江戸川区の治水対策の参考に資する。

## 事業概要

### 滋賀県の特徴

#### ア 地形の特徴

山に囲まれ、雨のほとんどは琵琶湖に流れる。

- ・琵琶湖流域面積 3,848 km<sup>2</sup>
- ・琵琶湖貯水量 275 億 m<sup>3</sup>
- ・琵琶湖面積 674 km<sup>2</sup>
- ・水位 1 cm = 674 万 m<sup>3</sup>

#### イ 社会特性

農地等での開発が進み人口が増えている

- ・人口増加率 0.09% (47都道府県中6位)
- ・年少人口割合 (15歳未満の総人口に占める割合) 14.8%  
(47都道府県中 2位)

#### ウ 浸水被害の特徴

大雨の最中・・・まちなか水路の氾濫

大雨後・・・中小河川の氾濫、築堤河川の破堤

約1日後・・・琵琶湖水位の上昇

大雨が降り続くと 河川や内水が氾濫

さらに雨が降り続くと 琵琶湖が氾濫

#### エ 過去10年間 (平成16年～平成25年) の水害被害額

192億2,000万円

(全国44位 1位兵庫県6,159億1,100万円 47位沖縄県151億2,400万円)

### 滋賀県が進める「流域治水」 流域治水条例 の概要

河川法、水防法、都市計画法等の既存法令で定められている施策を、住民目線でわかりやすく、運用しやすいように総合政策の仕組みとして条例の中で関連づけ、施策を総合的に推進することを目的としている。

どのような洪水からも生命と財産を守るため、以下の4つの対策を軸に流域治水を総合的に推進することにより、将来にわたり安全で安心な地域の暮らしの実現を目指している。

#### ア 河川整備等により川を安全に“ながす対策”

- ・河川における氾濫防止対策

水防法に定める河川管理者の責務 (河川整備・維持管理) の明確化

#### イ 降った雨を“ためる対策”

- ・雨水貯留浸透機能の確保

建物、公園、運動場などの管理者等が、雨水を貯めたり浸透させたりすることを努力義務化

#### ウ 被害を最小限に“とどめる対策”

- ・まちづくりでも治水

10年確率の降雨 (時間雨量50mm、24時間170mm) の際に50cm以上の浸水が予想される区域は、新たに市街化区域には含めない。(ただし、対策がされていればOK)

- ・家づくりで治水

知事は、水害リスクの高い区域を「浸水警戒区域」に指定し、区域内

での住居等の建築に際しては耐水化構造をチャック

- ・みちづくりで治水

事業者は、盛土構造物の設置等により、その周辺の地域において著しい浸水被害が生じないように配慮しなければならない

エ 地域づくりによる“そなえる対策”

- ・リスク情報の周知

宅地建物取引業者は、宅建取引時に、取引の相手方に水害リスク情報を提供することを努力義務化

- ・ひとつづくりでも治水

県は、浸水被害を回避・軽減するための調査研究、教育等に努める  
(水害に強い地域づくり協議会・出前講座、水害履歴調査)

## 委員・会派の所感

滋賀県は、県の面積の6分の1を占める琵琶湖を擁し、予ねてから治水事業を進めてきた歴史を今回の視察で知る事ができた。

平成25年時点で過去10年間の水害による被害額が47都道府県中44位であるという事実から、予てから治水に対する備えがあつての結果であると理解できた。

「滋賀県流域治水の推進に関する条例」の大きな特徴は、人命に及ぶような被害を回避するための取り組みを契機に作られていることにある。その他にも従来の浸水想定ではなかった大河川以外の「身近にある水路」も氾濫する事を要素に取り入れた想定を行っていること、また、これまでの地域の洪水や浸水の経験や歴史を「リスク情報」として不動産の取引時に提供する事もこの条例の特徴であり、そのリスク情報を業界団体から理解と賛同を得て公表していることである。

この取組は、本区ならびに江東5区の大規模水害対策にも参考とすべきと感じた。

滋賀県が進める流域治水対策として、「ながす(河川の改修整備、適正な維持管理)」「そなえる(訓練、避難計画の作成等)」「ためる(雨水貯留)」「とどめる(宅地の嵩上、土地利用規制)」の4つの対策を実施している。住民にわかりやすく表現し、対策が行われていると感じられた。

地先の安全度マップを作成し、水害リスク情報を「見える化」している。また、「そなえる」対策の一つとして、リスク情報の周知が条例化されており、宅地建物取引業者は、宅地取引時に、取引の相手方に水害リスクの情報を提供することを努力義務化している。

住民にわかりやすい対策をしていくとともに、住民とともに「そなえる」対策については、大いに参考とすべきと感じた。

滋賀県は、我が国最大の湖である琵琶湖をかかえる自治体であり、琵琶湖周辺での治水事業が県民にとって重要であることは言うまでもない。もっとも、滋賀県は水害による被害額が国内でも低い自治体であり、水害への対策を早期から進めてきた成果が出ているものと思われる。

その取組みのひとつが「滋賀県流域治水の推進に関する条例」の制定である。この条例の特徴的な点は、宅地建物取引業協会との連携をとっていることである。条例内に宅建取引時における水害リスクの情報提供の努力義務を定めているのである。これが機能することで県民の治水に対する意識も高まっている。今後は、金融業や保険業とも連携することも検討しているとのことであった。

江戸川区は、面積の約70%が海拔より低い、いわゆる0メートル地帯の広がる自治体である。滋賀県の例を参考に、江戸川区でも他業種との連携を図りながら治水事業を進めていくべきである。

滋賀県は県の中心を琵琶湖が占めているが、すべての河川が琵琶湖に注ぎ込み、流れ出すのは京都につながる瀬田川(宇治川)のみという地勢である。近年の台風や豪雨により河川の氾濫や道路冠水が起きているというものの、過去10年の水害被害額が全国都道府県のなかで最低クラスであるというのには驚いた。天井川の数も全国一多く、それらから推測すればかなり河川氾濫も多いのではと思われたが意外であった。

今回の視察では、県の危機管理センター(建物、機能)を視察した。県レベルであるので江戸川区規模とは異なるだろうと思われたが、かなり規模の大きい施設であり、災害時は関係各機関等のメンバーが一堂に会して対策を行うスペースや設備が完備されていた。

治水対策では、天井川の解消や地域特性を考慮した雨水貯留のためのビオトープの整備、交通網が水の流れを阻害しないように盛土から橋脚高架方式にするなど、地域の状況・特性に合った対策を打っている点は参考にしたい。

滋賀県は山に囲まれ、雨のほとんどは琵琶湖に流れる。また、天井川が全県的に存在し、都道府県で最多の81本の天井川が存在する。滋賀県における浸水被害の特徴は、3つの段階に分かれ、まず大雨が降り続けると身近な河川などから水があふれ出し、小規模な浸水被害が発生するおそれが生じる。次に、大雨の後に大規模な河川の氾濫や築堤河川の破堤が生じて甚大な浸水被害が発生するおそれが生じる。最後に、琵琶湖の水位が上昇し、湖岸付近の浸水が長い時間続くおそれが生じる。このような特徴があるものの、平成26年の統計調査によると、滋賀県は全国でも有数の水害被害額が少ない県である。

滋賀県では、流域治水条例を制定し、地域性を考慮した総合的な治水対策を展開するため、河川の改修工事・適正な維持管理を進める「ながす」対策、図上訓練・避難計画の作成・防災訓練を行う「そなえる」対策、グラウンドや森林などでの雨水貯留を進める「ためる」対策、宅地の嵩上げ・土地利用規制を行う「とどめる」対策の4つを総合的に実施している。

また、「地先の安全度マップ」で水害リスク情報を見える化し、流域治水政策の基礎資料として条例上に位置付けている。

こうした滋賀県の取り組みを踏まえ、江戸川区でも区民・事業者・行政が連携を深めて治水対策を行なっていく必要がある。

滋賀県が進める流域治水とは、住民目線でわかりやすい、「地先の安全度マップ」で水害リスクを見える化し、「ながす」「そなえる」「ためる」「とどめる」という4つの対策を総合的に実施している。

防災施設が不十分な場合、災いをやり過ごす知恵というものが地域に伝承されるが、人為的に作られた安全性が高まると、水害の頻度が減少し、結果、水害に脆弱な住民となってしまう。そのようなことから、河川整備が進捗したとしても、半永久的に水害リスクが残る箇所はあることを認識することが重要であると思う。

また、条例には盛り土条項が含まれており、盛り土が生む危険性を認め、盛り土構造物の設置に対し、その周辺の地域において著しい浸水被害が生じないように配慮しなければならないとある。こうした開発行為による新たな水害リスクの発生を回避すること、浸水危険区域を、建築基準法にいう災害危険区域に含め、宅地建物取引業者にその情報提供の努めを課している。



どのような洪水でも、人の命を守ること、床上浸水など生活再建が難しくなる被害を避けるということを目的としたこの条例は、本区でも正しい情報を収集・整理して、どうすることが現実的にいちばん住民を守ることになるのか、大いに参考になると感じた。

### (3) 空き家対策について (京都市)

#### 視 察 先

京都市 (市役所所在地：京都府京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町 488)

#### 〔京都市の概要〕

- (1) 人 口 1,474,593 人 (男：699,119 人 女：776,474 人)
- (2) 世 帯 数 711,100 世帯
- (3) 面 積 約 827.9 k m<sup>2</sup>
- (4) 予 算 額 7,276 億 9,800 万円 (平成 28 年度一般会計当初予算)
- (5) 議員定数 67 人 (現議員数 67 人)

#### 訪問日時

平成 28 年 9 月 2 日 (金)

#### 調査目的

空き家の増加は、防災、防犯、地域の生活環境や景観など、様々な面で問題を生じるばかりでなく、地域コミュニティを基盤としたまちづくりにも大きな影響を及ぼすこととなる。

京都市では、平成 17 年以降、緩やかな人口減少過程に入り、それに伴い空き家の増加が大きな問題になり、現在、京都にふさわしい空き家対策の在り方に関する方針を定め、総合的な取組を推し進めている。

本区においても、長い間使用されていない空き家などの所有者等に対して、適正管理を要望する声が多く寄せられるようになってきており、京都市の取組みについて調査・研究し、本区における空き家対策の在り方の参考とする。

#### 事業概要

##### 空き家の状況

- ア 空き家率 14.0% (全国平均 13.5%)
- イ 他都市に比べ、賃貸や売却の予定がなく活用意向のない空き家の割合が多い。
- ウ 活用意向のない空き家のうち、戸建住宅が占める割合が多い。
- エ 市内に約 48,000 軒ある京町家のうち、約 5,000 軒が空き家。
- オ 細街路 (路地) が多いところでは、再建築が困難等の理由から、空き家が多い。

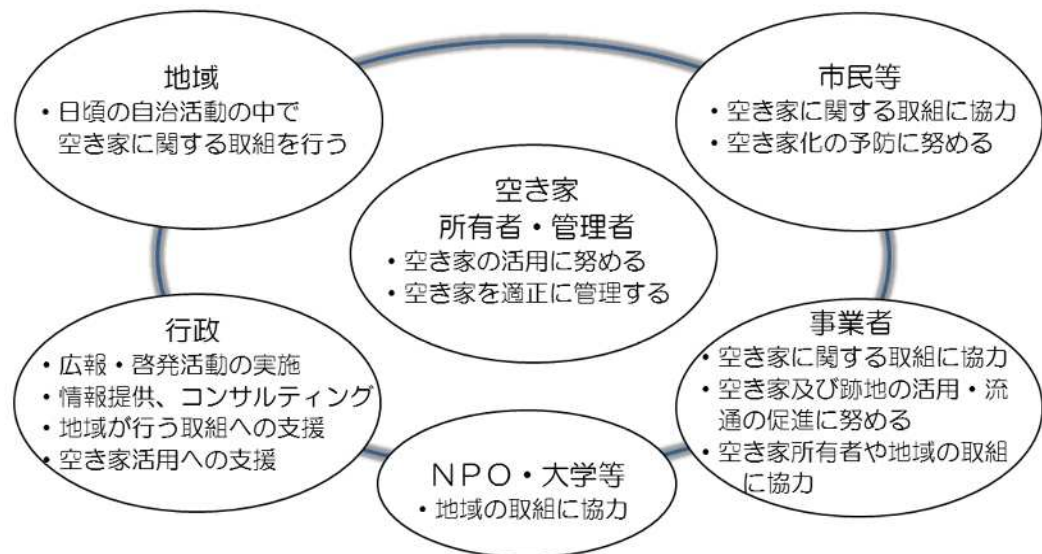
##### 京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例について

- ア 経緯

- ・ 空き家が管理されずに放置されると、防災・防犯・衛生等、多岐に渡る問題が発生。また、空き家の増加は、まちの活力の低下につながり、まちづくりをすすめるうえでおおきな課題。
- ・ 今後も空き家が増加することが予想される中、より一層の対策の推進が必要。
- ・ そのため、適正管理だけでなく、「空き家の発生の予防」「空き家の活用」「路地の活用」を総合的に推進する「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を平成25年12月に制定し、平成26年4月施行。平成27年12月一部改正。

#### イ 基本理念

- ・ 建築物は、京都市のまちを構成する重要な要素として、安心安全な生活環境や良好な景観等の公共的な価値を実現するという役割を担うことに鑑み、建築物の利用や管理を図られること。
- ・ 空き家は、地域コミュニティの有効な資源として、積極的な活用が図られること。
- ・ 空き家の活用等は、既存建築物の保全、活用及び流通を促進するという観点から推進する。
- ・ 空き家の発生の予防・活用等は、地域コミュニティの活性化を図るという観点から取り組む。



#### 総合的な空き家対策の取組について

##### ア 空き家の発生の予防

- ・ 空き家に関する意識や知識を高めるための啓発リーフレット等の作成
- ・ 地域や高齢者の集まり等に司法書士等の専門家を派遣し、空き家化の予防をテーマとした説明会や相談会（おしかけ講座）の開催

##### イ 活用・流通の促進

- ・ 総合的なコンサルティング体制の整備
  - 「京都市地域の空き家相談員」の設置
  - 「空き家活用・流通支援専門家派遣制度」の実施
- ・ 京都市地域連携型空き家流通促進事業
  - まちづくり活動として地域の自治組織が空き家の予防や活用などの取組を行う場合の支援

- ・ 空き家活用促進の支援制度
  - 「空き家活用・流通支援等補助金」の実施
  - 「空き家活用・まちづくり」モデル・プロジェクトの実施
- ウ 適正管理（管理不全対策）
  - ・ 空き家対策に総合的に取り組む体制の整備
    - まち再生・創造推進室の創設（平成26年4月）
    - 通報窓口を各区役所・支所に設置
  - ・ 条例に基づく指導等の適正管理対策の実施
    - 建築士団体との連携のもと、管理不全状態の調査実施
- エ 跡地の活用
  - ・ 細街路での建替えを可能とする新たな道路指定制度の活用
  - ・ 密集市街地において、跡地を地域の防災性向上に役立てる場合の支援制度の創設

#### 委員・会派の所感

京都市では、「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例」を施行した。その目的は空き家等の活用などを総合的に推進し、安全な生活環境の確保、地域コミュニティの活性化や良好な景観の保全を推進することにある。更に、今後も空き家が増加することが予想される中、適正な管理に留まらず「空き家の発生の予防」「空き家の活用」「跡地の活用」を推進することにも重点を置いていることが特筆される。

空き家対策を進める上で、まちを構成する重要な要素として、地域コミュニティの有用な資源、既存建築物の保全、活用及び流通を促進する、地域コミュニティの活性化を図るなどの理念を定めている。

このことを広く市民に理解を深めるために、説明会や相談会を積極的に行う「おしかけ講座」を実施している。また、コンサルティング体制を構築するため、空き家相談員の設置と育成を行っている。

本区における空き家対策に於いても区民に理解を深める方法の一助として必要性を感じた。

京都市は、「京都市空き家等の活用、適正管理に等に関する条例」を平成25年12月に制定し、総合的な空き家対策を進めている。

その空き家対策として、適正管理だけでなく、空き家の発生の予防・空き家の活用・跡地の利用を総合的に推進している。特に「空き家の活用」については、力を入れなければいけない事項として、条例の名前にも「活用」を入れたとの説明があった。有用な資源として積極的な活用を図り、危険な空き家として対処するのではなく、活用を推進して、最終的には地域コミュニティの活性化につなげていくことだとの説明がされた。

確かに実際に空き家が存在しているのだから、危険で不衛生な建物として放置、処分するのではなく、それを有効活用しない手はないと思った。

また、取組の一つ「空き家の発生の予防」として、地域や高齢者の集まりなどに専門家を派遣し説明会や相談会（おしかけ講座）を行い、空き家を発生させない対策も取られていることは、大変良い取組だと思う。

空き家の所有者と自治体の問題だけにするのではなく、町会や商店街、地域全体で問題に取り組み、厄介な建物としてではなく、有効な建物として、前向きに積極的に活用していく必要があり、そのためにも、京都市の取組は、大いに参考になると感じた。

京都市の空き家率は14.0%と、全国平均の13.5%を上回っている。この数字は、札幌市、仙台市、さいたま市、横浜市など、他の政令指定都市と比較しても高い水準である。また、京都市の特徴として、賃貸や売却の予定がなく活用意向のない空き家の割合が多い点があげられる。さらに、市内に約48,000軒ある京町家のうち、約5,000軒が空き家という京都ならではの課題もかかえている。

そこで、空き家の適正管理、発生予防、活用、跡地活用を総合的に推進する「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」が制定されたのである。この条例では、空き家の活用という点に力を入れており、複数の空き家を繋げて店舗とするなど、工夫した取組みがなされている。空き家の活用における工事費用の補助についても積極的に運用が実施されており、伝統ある京町家を地域で守っていこうという思いが感じられた。

江戸川区は都内でも空き家率の高い自治体である。空き家対策は江戸川区において大きな課題であるため、よりよい活用ができる内容での制度設計を進めていくべきである。

京都市は誰もが知る歴史ある町であるが、空き家対策ということで、江戸川区内でも増えている一般的な空き家と考えていたところ、様相が異なっていた。「総合的な空き家対策」を計画し対策を取り始めているが、空き家率そのものは全国平均よりも若干高いが、中身は、活用意欲がない空き家が多く、さらにその中でいわゆる「京町家」とよばれる家屋が多い。市内に約48,000軒ある京町家のうち約5,000軒が空き家となっているという。

空き家の活用・適正管理に関する条例では、京都のまちを構成する重要な要素として、利活用を図ることがうたわれている。そのもとで、総合的なコンサルティング体制を設け、専門家の派遣などの事業を実施している。まち全体をどうするかという観点から、補助制度等も設けてかなりの労力を注ぎ込んでいることがうかがい知れる。さすがは、歴史と伝統ある町ならではのと思わせる対策である。

江戸川区としても、大きな視点で「まち」をどう守り創るのかという視点をもって、空き家対策に望むべきであろうと感じた次第である。

京都市の空き家率は14.0%で全国平均13.5%を上回る空き家の多い都市であり、空き家が管理されずに放置されると、防災、防犯、衛生等、多岐に渡る問題が発生する。今後も空き家が増加することが予想される中、より一層の対策の推進が必要だとして、適正管理だけでなく、「空き家の発生の予防」、「空き家の活用」、「跡地の活用」を総合的に推進する「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を平成25年12月に制定し、平成26年4月に施行した。

この条例により、空き家の発生予防のための周知啓発活動や補助金による空き家活用・流通支援を促進した。また、建築士団体との連携のもと、管理不全状態の調査を実施して適正管理を行い、細街路での建て替えを可能とする新たな道路指定制度を設け、跡地の活用を図った。

さらに、地域の自治組織等が主体となって行う空き家の取組みに対して、専門家の派遣と助成を行い、空き家の所有者や入居希望者が安心して空き家を活用できる環境を整備することで、不動産流通市場における空き家の流通と地域の活性化を図る「地域連携型空き家流通促進事業」を推進し、空き家対策に取り組んでいる。

空き家率が10.9%である江戸川区においても、京都市における空き家対策を参考とし、地域と連携しながら空き家の有効活用について積極的に取り組むべ

きである。

京都市ではこれまでも空き家対策には取り組んでいたが、「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を平成 26 年 4 月に施行し、適正管理だけでなく、空き家の発生の予防、空き家の活用、跡地の活用を総合的に推進している。

特に空き家の活用に力を入れており、活発な住民自治による地域力を生かした仕組みが作られている。地域連携型空き家流通促進事業は、地域が主体となる取組に対して、その力を十分に発揮できるよう、京都市がコーディネーターという専門家を派遣し、経費の助成を行い、活動のアドバイスや空き家活用に利用できる制度の紹介を行うなど、空き家の所有者、入居希望者が安心して活用できる環境を整備することで、空き家の流通と地域の活性化が図られている。

本区でも「公共の福祉向上」や「地域の活性化」などのために様々な活動を行う方々が存在する。こうした活動を促進するための、仕組みづくりに生かせると感じた。

#### (4) 京都市景観・まちづくりセンターの取組について（京都市）

##### 視 察 先

京都市（市役所所在地：京都府京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町 488）

##### 〔京都市の概要〕

- (1) 人 口 1,474,593 人（男：699,119 人 女：776,474 人）
- (2) 世 帯 数 711,100 世帯
- (3) 面 積 約 827.9 k m<sup>2</sup>
- (4) 予 算 額 7,276 億 9,800 万円（平成 28 年度一般会計当初予算）
- (5) 議員定数 67 人（現議員数 67 人）

##### 訪問日時

平成 28 年 9 月 2 日（金）

##### 調査目的

京都市の景観・まちづくりセンターは、市民・企業・行政によるパートナーシップのまちづくりを推進し、京都らしい景観の保全・創造、質の高い住環境の形成などに取り組んでいる。

京都市での現在の取組を視察し、地域力を活かしたまちづくりを進めてきた本区が、今後、地域資源を最大限に活用した都市景観・まちづくりをどのように進めていったらよいかを考察する。

##### 事業概要

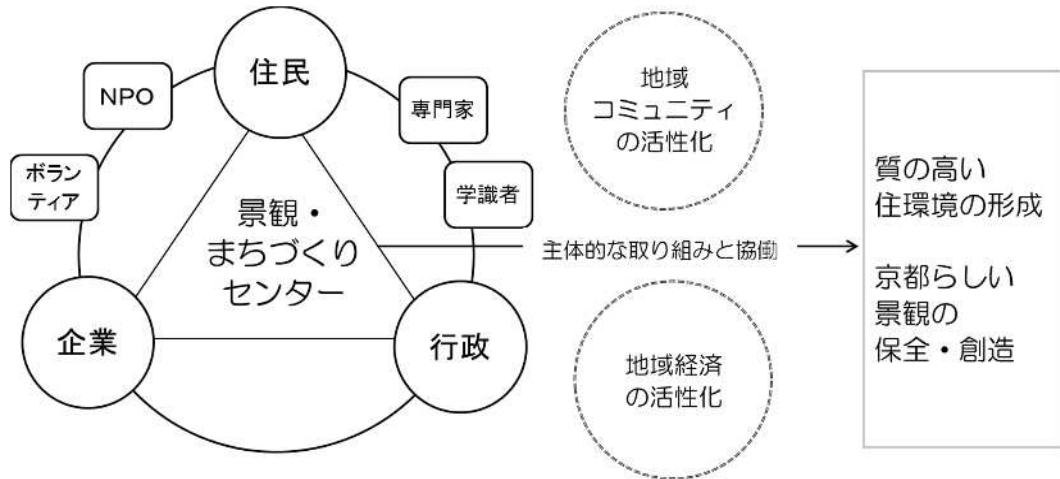
##### 公益財団法人 京都市景観・まちづくりセンター概要

- ア 設立 平成 9 年 1 0 月（平成 2 3 年に公益財団法人に移行）
- イ 目的 市民、企業、行政等のパートナーシップによる保全・再生・創造をキーワードとした質の高い、地域、都市づくりを目指し、良好な住環境と活力ある都市活動の場の創出を図り、京都の更なる発展に寄与する。
- ウ 正味財産 約 1 9 , 5 0 0 万円（平成 2 4 年 3 月 3 1 日現在）

## エ 基本財産 6,000万円(京都市全額出資)

### 基本理念

市民・事業者・行政のパートナーシップで進める21世紀の京都のまちづくりの橋渡し役



### 活動の柱

- ア 地域の主体的な景観まちづくりの支援
  - ・ 地域のビジョンやルールづくりの支援
  - ・ 地域コミュニティの形成支援
  - ・ 地域資源を活かすまちづくり
- イ 地域共生の土地利用の促進
  - ・ 京町家等の保全・再生・活用の支援
  - ・ 地域とマンションの共生の促進

### 景観・まちづくりセンターの8つの取り組み

- ア 市民の活動に対する総合的支援
  - ・ 良好な景観形成、コミュニティづくり等に取り組む地域の諸活動に、企業、行政、専門家、市民団体等と連携して各種支援を行っている。  
まちづくり活動相談 / まちづくり活動助成 / まちづくり専門家派遣
  - ・ 京町家再生支援  
京都のまちの歴史・文化の象徴である京町家が適切に保全・再生・継承されるよう、専門家や関係団体と連携して各種支援を行っている。  
京町家なんでも相談 / 京町家データベース作成 / 京町家等継承ネット
- イ 歴史的建物の保全、再生
  - 京町家まちづくりファンドの資金活用 / 京町家カルテ発行 / 景観重要建造物候補の建物調査報告書作成
- ウ 情報発信
  - セミナー、シンポジウムの開催 / 各種メディアの開発、活用
- エ 交流及び協働活動
- オ 調査研究
  - 近代まちづくり史研究 (H25年度～) / 都市再生モデル調査 (H16～18年) / 京町家まちづくり調査 (3回実施 H10年度、H15年度、H20～21年度)

- カ 人材育成
  - インターンシップ受入 / 視察受入 / 講師派遣 / 景観エリアマネジメント講座 / 文化財マネージャー育成講座
- キ 景観整備機構
  - 良好な景観の形成に関する専門家の派遣、情報提供、相談その他の援助 / 管理協定に基づく景観重要建造物の管理 / 良好な景観の形成に関する調査研究 / その他良好な景観形成を促進するために必要な業務（啓発事業）
- ク 京都市景観・まちづくりセンター運営
  - 展示施設 / 京町家情報コーナー / 交流サロン / 図書コーナー / オワーキングショップルーム / ホームページ運営 / まちづくり工房

#### 地域まちづくり活動支援のこれまでの成果と今後の課題

- ア 成果
  - ・ 46地域のまちづくり支援
  - ・ 11の地区計画
  - ・ 8つの地域景観まちづくり協議会
- イ 今後の課題
  - ・ 密集市街地・細街路における防災まちづくり
  - ・ 計画づくり、細街路整備、路地再生、空き家活用 等

#### 京町家の保全・再生に関する取組

- ア 定義
  - ・ 構造：伝統的な木造軸組構造の平屋、中二階、二階、三階の一戸建長屋建で瓦葺の原則、平入の大屋根を持つ
  - ・ 外観：大戸、木格子戸、木枠ガラス戸、虫籠窓、木枠ガラス窓、格子といった京町家の特徴的な外観を有しているか、過去に有していた
  - ・ 間取り：通り庭、続き間、坪庭、奥庭を有しているか、過去に有していた
  - ・ 空間構成：外壁又は高堀が通りに接しており、隣家と軒を連ねている
- イ 京町家の価値
  - ・ 自然・家族・地域と豊かに関わる暮らしの文化を形成してきた
  - ・ 洗練された美しい町並みを形成してきた
  - ・ エコ・コンパクトシティを形成してきた
  - ・ 住民自治によるまちづくりを支えてきた
- ウ 京町家の現状
  - ・ 外観調査より
    - 確認した京町家等の件数 47,735軒
    - 住宅ストックに占める町家の割合 約18%（都心4区）
    - 町家の減少率 前回1.8%/年 今回1.6%/年
    - 空き家軒数 約5,000軒
  - ・ アンケート調査より
    - 居住者・所有者 高齢化・単身化の傾向
    - 町家であることの認識が向上 期10% 期27%
    - 自然素材の感触、京都らしい風情が魅力



保全していくうえでの課題 維持修繕費や相続が高い

## エ 取組み

基本は市民団体、業界団体との連携・ネットワーク

京町家なんでも相談 / 「なるほど！京町家の改修」 / 京町家再生セミナー / 京町家まちづくりファンド / 京町家海外連携事業 / 京町家カルテ

## 委員・会派の所感

少子高齢化・人口減少や地域活力の低下などが進むなか、駐車場や空き家が増加している。京都の魅力である都市景観が低下することを防ぐという課題解決に向け、住民・企業・行政のパートナーシップによる質の高さを求めるためにセンターが設立された。「地域の主体的な景観まちづくりの支援」「地域共生の土地利用の促進」の2つの柱を中心とし、専門家や学識者、市民団体、ボランティアなど多様な連携を創り出し、都市特性を伸ばすことを目的として活動している。同センターでは、京都市の歴史を掘り下げ、そこに作り上げられた地域の中で、住環境や景観を保全し創出する活動に取り組むとともに、それぞれの利害関係を調整している。

本区においても、スーパー堤防事業や都市計画道路の整備など、これまでの地域コミュニティ等も含めた地域の将来像を描きながら、新たなまちづくりの手法として、更に地域住民がこれからも住み続けたいと思えるまちづくりの促進を推し進めていかなければならない。

地域が輝きを増すためには、住民や企業が主体的にまちづくりに参加し、行政とともにまちづくりの施策を進めるパートナーシップが必要であることから、その橋渡し役として、京都市景観・まちづくりセンターは、多義にわたる活動をされている。地域まちづくり協議会の設立や地域まちづくりルールの策定など、一人ひとりの積極的なまちづくりへの参加を促進し、地域の活性化を図っている。その中でも、やはり歴史都市である京都らしい京町家の保全・再生・継承の支援について興味を引いた。京町家を守っていくことは、ただの一軒の家を守るのではなく、まちの景観や暮らしの文化の継承など様々なことを守り継承していくことになる。

京都がいつまでも京都であり続けるために、実行するのは市民、それを支え環境整備するのが行政、その橋渡し役がセンター。江戸川区らしいまちづくりをするためにも、区民と行政一体となり、地域のコミュニティを活性化させなければいけないと改めて再認識し、京都市景観・まちづくりセンターの取組は、大いに参考となった。

京都市は平安遷都以前から都市形成がなされた地域であり、その人口変動の歴史を1000年以上も遡ることができる。そうした伝統ある街であるからこそ、景観・まちづくりセンターを設置して地域の主体的な景観まちづくりの支援と土地利用の促進を図っているのである。

江戸期の町組を起源とする64番組小学校の学区が、そのまま地域コミュニティとして形成されているのも京都市の特徴である。小学校は教育拠点ではなく、コミュニティ拠点であると捉えているのである。学区が自治における拠点となる点は私も同感であり、地域まちづくりもこれが基本となる。

江戸川区においては、小学校の学区と町会・自治会の区分が必ずしも一致しているわけではない。また、小中学校の統廃合も実施され、今後はより地域コミュニティが複雑化していくことが予想される。



京都市の取組みを参考に、地域コミュニティとの連携を取れる形でのまちづくりを進めていくべきである。

景観・まちづくりセンターにおける取組の中で、「京都が京都であり続けるために」という話しが合った。いわば京都の至上命題ともいえる課題ではないだろうか。または、日本の課題かもしれない。それだけに、京都らしい景観の保全・創造、あわせて質の高い住環境の形成という観点で、学者などの専門家、市民団体、ボランティア等、まちと係わる多様な主体との連携を中心に取組みを進めることが大きな柱となっている。町会や学区単位(218学区)の歴史的な自治組織を生かした活動を進めている。それらの中で、国へは伝統的木造建築物の保存活用に関して規制緩和の要請、業界団体との連携による独自ファンドの創設活用など、新たな取組みが行われている点は重要なことと思う。

地域、住民、産業界などと一体となり、自治体が「まちの保全・創造」を新しい視点によって、いかに前に進めるかという取組として、江戸川区も参考にできる点が多々あると感じた。取組みの枠組み、視点が特に有効であろう。

京都市は、市民、企業、行政等のパートナーシップによる保全・再生・創造をキーワードとした質の高い、地域・都市づくりを目指し、良好な住環境と活力ある都市活動の場の創出を図り、京都の更なる発展に寄与する組織として、平成9年10月に京都市景観・まちづくりセンターを設立した。平成23年に公益財団法人に移行したが、当センターの活動の柱は、地域の主体的な景観まちづくりの支援と地域共生の土地利用の促進である。

地域のまちづくり活動の成果として、地域まちづくり協議会を設立し、商店街まつりや福祉活動を活性化させるなどの取組みや、防災まちづくり計画や地域ガイドを作成するなど、地域まちづくりのルールを策定した。また、伝統的な木造軸組構造の京町家、空き家、空きビルといった低・未利用建築物の再生、低・未利用土地の整備など、地域と共生する土地利用の促進を行った。

京町家の保全・再生に関する取組みにも力をいれており、歴史都市・京都の特徴ある景観や暮らしの文化を継承することによって、個性的で魅力的な町を形成し、新産業が創生され暮らしやすい、環境に配慮した都市創りを目指している。

こうした京都市の取組みを踏まえ、江戸川区でも独自の公益財団法人を設立し、地域の伝統の継承と更なる発展に寄与する試みを検討する余地がある。

京都の人口は1975年から40年間横ばいであり、時代は都市化から都市型社会へと移っている。これからのまちづくりは、住民・企業が主体的にまちづくりに参加し、行政とともに施策を進めるパートナーシップが大切で、その橋渡しをしているのがこのセンターである。

空き家対策をまちづくりという、自分たちの街をどういう方向にするかを地域で考えるということがなされている。京町屋を大切にしていこうということは住宅だけではなく、まちの歴史や、暮らしの文化を継承していくものという意識を市民が持つことであり、そのようなことを企業や行政とともにエンパワメントさせていくことが大切である。

しくみをいかに生かしていくのか、物事がうまく進むようにそれぞれのもつ力を発揮させる機能の必要性を感じた。

報告書の作成にあたっては、姫路市、滋賀県、京都市の各々から提供を受けた資料を参考にしました。