

平成 30 年 2 月 6 日

座談会 木造住宅密集地域における街路事業の用地取得  
—生活再建プランナー制度を中心に—

出席者

高島 泰法（東京都建設局用地部 用地課長）

澁澤 克則（前東京都第二建設事務所 用地第二課長  
現東京都第四建設事務所 用地第二課長）

原田 隆子（株式会社エス・イー・シー計画事務所補助 172 号（長崎）  
生活再建プランナー専任者）

藤川 眞行（前全国用対連・関東用対連事務局長  
（前国土交通省関東地方整備局 用地部長）  
（現 一般財団法人 不動産適正取引推進機構 研究理事）

（順不同・敬称略）

○東京都の木密地域不燃化 10 年プロジェクトの取組み

【藤川】今回は、「木造住宅密集地域における街路事業の用地取得」をテーマに座談会を開きたいと思います。用地取得が難しい事業の中でも、木造住宅密集地域における街路事業の用地取得は、最も難しいものの一つではないでしょうか。権利関係が入り組んでおり、移転先が乏しく、転居に対して抵抗感が強い高齢世帯が相当数ある場合も多いでしょう。他方、事業は、円滑な道路交通を確保、大地震等に備えた火災の延焼遮断帯としての防災機能、歩行空間の確保等を通じた街の質を向上させる機能等があり、政策的に推進する必要性が高い場合が多い。東京都においては、近年、木造住宅密集地域を燃え広がらない・燃えないまちにするため、「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」に果敢に取り組んでおられます。最初に、プロジェクトの概要等について、お話しただければと思います。

【高島】東京には JR 山手線の外側から環状 7 号線通り沿いに木造住宅密集地域（以下「木密地域」）が広範に分布しています。老朽化した木造住宅が建ち並び、狭あい道路や行き止まり道路が多く、首都直下地震などの大震災が発生した場合には建物の倒壊や地震火災により大きな被害が出るのが想定されています。東京都では、平成 24 年 1 月に、「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」を策定しました。木密地域の中で特に甚大な被害が想定される約 6,900ha の整備地域を対象として、特定整備路線を整備することによる延焼遮断帯の形成、市街地の不燃化などの取組みを重点的、集中的に実施、平成 32 年度末までに燃え広がらない・燃えないまちを実現しようとするものです。特定整備路線の整備は、28 区間、延長約 25km で事業を行っています。

【藤川】「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」を策定された背景は。

【高島】阪神・淡路大震災に加え、東日本大震災があります。東京都は、それ以前から防災都市づくり推進計画を策定して防災都市づくりを進めてきましたが、首都直下地震の切迫性は、今後 30 年で約 70%の発生確率とも言われており、大地震への備えが再認識されました。都民の生命・財産と東京の都市機能を守るためには、木密地域の改善が最大の課題です。どんなに困難でも、しっかりとやっておかなければという判断に至り、決断したと聞いております。

【藤川】権利関係が複雑、移転先も制約され、高齢者を含め様々な地権者の方がいらっしゃる中で、生活再建に向けた対応が、大きな課題と思います。東京都におかれては、生活再建に関する相談窓口（生活再建プランナー制度）を立ち上げられたとのことですが、立ち上げるに至った背景、取組み概要について、お話しいただければ。

## ○高い生活再建のハードル

【高島】木密地域を見ると、古くから住まわれている高齢の居住者、借地をされている方が多く、地主がいて、何人もの借地人が住んでいる形なので権利関係も複雑という課題があり、高齢者の移転先の確保が困難、土地所有者と借地人との合意形成が進まなかったり、解決すべき問題が、通常の路線以上に多く存在していました。生活再建に向けたきめ細かなサポート、権利者の方の不安を解消が、事業を進めていく上でポイントと考えたわけです。通常の用地買収では移転先地の選定とか、建物の解体、建築など、基本的に権利者の方にお任せのケースが多かった。生活再建に向けた支援が十分ではなかったかもしれません。特定整備路線の整備においては、目標年次を定めて行っている事業特性を踏まえて、工夫をしていく必要があるということになりました。平成 24 年度以降に事業認可を受けて着手した 24 区間について、ほぼ 1 区間に 1 か所の割合で、民間事業者のノウハウを活用した相談窓口を事業地の近隣に 23 か所設置して、1 名以上の生活再建プランナーを常時配置し、移転先情報の提供や建替えプランの提案、解体業者や引越業者の紹介、弁護士等の専門家と連携した相談業務の実施、権利者一人一人のニーズに応じて丁寧に対応していくことにしました。いわゆる「生活再建プランナー制度」です。

【藤川】生活再建プランナー制度を最初に始められたのは、いつですか。

【高島】第 1 号が平成 25 年の 11 月です。

【藤川】具体的には、どこで始められたのですか。

【高島】第 1 号は、放射 32 号線の押上です。(株)UR リンケージが最初の相談窓口を開設。以降は、不動産系、建築系、都市計画のコンサル系など、路線ごとに、いろいろな事業者の方に入っています。

【澁澤】プランナー制度は、モデルケースがありました。補助 26 号線の三宿で先行して事業を行っていたのですが、近くの池尻で都営住宅の建替えを契機とするプロジェクトが発足しました。都営住宅の建替えに伴い創出した約 1 ha の土地を民間事業者に売却、

事業者は共同住宅と、公益施設を整備するものです。その際、事業者は自主事業として、近隣の木密地域において災害に強いまちづくりに取り組むとともに、道路整備にご協力いただく方へ共同住宅の一部を先行分譲し、権利者の相談も受けたのです。特定整備路線も、そういった窓口を作っていこうとなったのです。

【藤川】都が、移転先として、マンションか何かを買ったという話ではなくて…。

【高島】都営アパート跡地に民間マンションを建て、地権者への優先分譲枠を作った。

【藤川】優先枠だけでなく、地権者からの相談も受けられたということですか。

【澁澤】残地での建替えプランのアドバイスなど含めて、相談を受けていました。

【高島】そういうサポートをしていくと、よい効果が得られるのだと、今度は、都が主導し、窓口を作るようにしたわけです。

## ○用地取得における課題

【藤川】生活再建を含め、現場の具体的なお話をお聞かせください。

【澁澤】アパートにお住まいの単身高齢者の方が、相当数いらっしゃいます。家主から早期要望を受けても、高齢者の方は、病院の関係等で、転居先が限定され、調整が一番大変です。

【藤川】移転先は、狭い範囲に限定され、遠くに移転される方は少ない感じでしょうか。

【高島】地元に住み続けたいという要望が多く寄せられています。近隣に代替の土地、アパートを確保していくことが重要なポイントになってきます。

【原田】小さな子供だと小学校、高齢者だと病院・介護施設との関係で、移転先が制約されます。高齢者の場合、近隣との付き合い、友達のいないところに行ってしまうと、話す相手がいなくなることもなりかねません。

【藤川】高齢者の方は、都営住宅に移転していただくことも多いのでしょうか。

【高島】都営住宅もまた場所です。希望する都営住宅に空きがなく、離れた所なら空きがあると云ったら、困るという方も多い。都営住宅も今まで以上に確保はしていますが、やっぱりマッチングしないというケースが多くあります。

【藤川】民間アパートに出て行かれると、家賃差が出てくる場合もありますね。

【高島】今のアパートには結構古くから住まわれていて、家賃が安いケースが多い。新しいところへ移ると、負担が相当重くなります。

【原田】高齢者は、なかなか賃貸借契約を結べない問題もあります。保証会社が保証するので連帯保証人を付けなくてもいいというケースもありますが、大家が承認しないと、契約自体が難しい場合があります。高齢者で賃貸という相談がある際には、まず、ご家族との相談になります。若い家族、収入のある方が契約主になって、ほぼ毎日安否確認していただく条件を付けて契約に持ち込むケースが多いのが実態です。

【澁澤】大変なのは、借地が多いことです。地主は税金の5,000万円控除の関係で、まとめて移転してほしいとなりますが、借地人は、それぞれで移転、生活再建の時期が異

なってくるので、まとめていくのに非常に労力を要します。

【高島】借地人が何人かいる場合、事業に反対の方がいると、借地界が決まらず、一部の借地しか買収できませんが、それだけでは5,000万円控除に達しないので、出て行くようとしている借地人の方に待ってもらわなければなりません。そこから、協力的な方との関係も悪化するなど悪い連鎖が始まり、支障を来すことになります。

【澁澤】事業が始まった影響もあり、周辺の地価が、毎年10%程度上がっていることがあります。事業認可時点で毎年土地評価をするのですが、1年に1回であるため、直近の地価動向を反映させるのが難しい。あと、狭小地ですから、解体が手壊しでしかできないところもあります。また、残地再建したいとなると、建築費が割高で、補償額に不満を持たれる方もいらっしゃいます。

## ○生活再建プランナーの取組み—使えるツールは何でも使う—

【藤川】生活再建プランナー制度について、業務を担当されている原田さんから、業務の概要について、お話してください。

【原田】当初は、移転先の斡旋がメインと予想していましたが、新設道路ではなく拡幅型の場合は残地再建もかなりの数に上るので、残地再建のプランを作って差し上げるケースも多数あります。母体は設計事務所ですので、建替えについて、個別に相談に応じています。残地で建て替えられるか、狭くて住めないのなら外に出るか、様々な選択肢を検討してもらう資料を提供しています。借地権の調整もあります。権利の調整は、弁護士や司法書士を入れて対応しています。メインは生活を再建していただくことですから、付随することは全部やるということになります。お客様がどういう方であるか想像力を働かせ、十分に聞き取りをし、生活再建にどんな可能性があるか、どんな選択肢があるか、本人も気付かないような選択肢もお示ししながら、本人が主体的にそれを選ぶところまで持っていく材料づくりをしています。そういう活動をしていると、お客様がネガティブな考えを持っていらしたとしても、選択肢が幾つか見えてきて、前向きになれることがあります。生活の場所を変えるとか、家族と一緒に住むとか、いろんな可能性があるわけで、そういったところで前向きになっていただけるのが一番いい意味での対応のあり方かなと。福祉行政との連携が必要な場合には、福祉の窓口の方と相談をするなどして、選択肢を考える場合もあります。

【藤川】高齢者の場合、お子さん家族との関係も出てきますよね。

【原田】ご家族との関係が良好な場合には、ご家族と一緒に、再建方策を考えるということもあります。一方、ご家族との関係でトラブルが発生しそうな場合、権利者本人の生活再建を最優先に考えます。弁護士や司法書士もおりますから、税金のことなどを含めアドバイスして、よりよい再建方策に落ち着くように配慮しています。高齢者の方には、所有から賃貸へ変更される方地元のケアハウスや、グループホームを紹介し、入られる方もおられます。生活再建のためなら、どんなツールでも使っていいという

うのが私どものスタンスです。

【藤川】どの段階に、そのような相談が入ってくるのでしょうか。

【高島】窓口を開設するタイミングにもよりますが、最初の用地説明会の場で、窓口を紹介できるようにしています。そして、意向調査を行ってもらい、早い段階から相談を受けられるようにしています。

【藤川】地権者のところに、用地担当職員と一緒に行かれることはあるのですか。

【高島】補償金に関することは全て都がやります。補償金の概算等が示されて、このお金だったら、どういうことができるのか、どういうところに移れるのかということで、窓口に来られるケースが多いと思います。

【原田】また、その段階に至らない地権者の方が、一般的な相談に来られることもあります。相続は終わっていますか、登記名義は変更されていますか、残地がありそうですが、残地での再建を先に検討しましょうかなど、事前にできることをアドバイスして、準備してもらうこともあります。

【藤川】補償金がこのぐらいと聞いて相談に行って、選択肢を出してもらったとしても、これではちょっとと都の用地担当の方に戻って来られることもあるのでしょうか。

【高島】そうですね。皆さんが1回で、「はい、分かりました」とはなりませんね。

【原田】補償金の額は変わらないことが基本ですから、その範囲の中でできる限りの選択肢を提示できるよう、努力をしています。もちろん、選択肢をお示しする上で難しい課題もあります。例えば、これまで、所有権を持っておられる方には、都営住宅への入居のあっ旋はできませんでした。ただ、これも今年度から所有者の方でも一定の条件のもと、あっ旋できることになり非常に助かっています。

【藤川】福祉を含めたノウハウは、お持ちになっていたのですか。

【原田】現場で勉強させていただいています。

【高島】窓口には都市計画コンサルタント系、不動産系、それぞれ得意分野があり、また、現場で勉強していただいている部分もあります。相続等は、弁護士や税理士などと相談に乗れるような形を作ってもらっています。

【原田】顧問弁護士、顧問税理士がおります。都が宅建協会と連携しているので、その情報をいただくこともできます。区の税理士協会と連携し、譲渡資産の税に特化した国税のOBの方に相談できる体制もとっています。私どもは建築・都市計画のコンサルタントですが、チームの中に、弁護士、不動産の権利関係の調整に関する宅建士、司法書士等がいます。相談には借地借家の問題などがたくさんありますが、プロと一緒に考えながら対応しています。

【藤川】移転先の調査などは、あまりやってこられなかった業務ですよ。

【原田】これほど本格的にやったことはありませんでした。最初は宅建協会さんと連携するところから始めましたが、それだけではちょっと足りないので、地元の不動産屋さんとも情報交換をしています。

【藤川】用地担当職員は、契約、登記、明け渡しの確認、後金を払って、業務が終了という感じですが、窓口業務の方のお尻は、どのような感じですか。

【原田】基本的には、移転後、税務申告が終わったあたりでしょうか。

【藤川】基本的には無料かもしれませんが、込み合った相談は、どのような扱いですか。

【原田】生活再建プランナーが対応できるものであれば全て無料です。専門家の同席を要する相談の場合、例えば、税務も建替え相談も、1回目は全部無料です。税理士だと申告業務、弁護士・司法書士だといろいろな手続業務に踏み込む場合は必ず契約を結んで、料金を払ってやっていただくことにしています。

【高島】平成30年度からは少し拡充しようと思っていて、相談して方向性を決めるところまで、3回以内の専門家同席による相談は無料にし、その後の個別の依頼は契約を結んで有料でやってもらおうと考えています。

【藤川】専門家がいると言っても、全体的な知識は不可欠でしょうし、税金や社会保障の関係は非常に複雑であると思いますが、請け負われてから勉強されたのですか。

【原田】税金は、お客様から、特別控除を受けるために、次の年の申告に関する勉強会を開催してほしいという要望があったので、資産税に詳しい税理士と半年かけて、テキストを作るところから始めて、勉強会を開催しました。初回は、数人でした。今は毎回20人ぐらい、いらっしやいます。毎年、修正を加えながらテキストを作って対応しています。

【藤川】社会保障制度も複雑ですよ。

【原田】難しいですね。自治体によっても違うので大変です。違う自治体の物件を紹介したりするときは、そちらへ行くと何が変わるとかも含めて調べて対応しています。

【藤川】公共用地取得に関わる仕事をされた率直な感想は、いかがでしょうか。

【原田】改めて、用地取得を担当されている事務所、現場担当者の皆様の御苦労を実感します。よくもこれまでサポートなしに、全部自分たちで生活再建の話を含めてやってこられて、すごいエネルギーだったのだな、と思います。他方、この生活再建プランナー制度は、私どもが現場担当者の方のサポートになれている部分も若干はあるのかなと自負しているところもあって、お互いの持ち味を活かした相乗効果が出ているのではないのでしょうか。

【藤川】登記を整理してもらう関係で、窓口が関係してくることはありますか。相続関係の調整とかは、どうですか。

【澁澤】事業用地だけは法定相続持分で対応させてもらえないかとお話しします。残地については、後で相談してくださいと言うこともあります。

【高島】我々の権限は残地まで及ばないので、全部きれいにしたいと言うなら、窓口相談してくださいと言うこともあります。

【藤川】これまで、特段のトラブルが起こったということはありませんか。

【原田】事前に、プランナーの研修をやっていただく。その中で両者の切り分け等につい

て勉強させていただくので、特段のトラブルは発生しておりません。

【藤川】現場用地担当職員から見ると、制度は、どのような評価になるのでしょうか。

【澁澤】用地の経験者が少なくなっていて、各事務所でも2～3年でベテランという時代になってきています。プランナー制度は、職員にとっても、いろいろ勉強ができる場となっています。

【原田】私どもとしては、現場の職員の方々とも連携し、幾分なりとも社会貢献になっているのかなという気持ちがあり、すごくやりがいにつながっております。

【澁澤】現場担当、プランナーが両輪となって、丁寧な対応を図れることで、地権者の方から信頼が得られ、事業が円滑に進むことがこの制度のメリットであると思います。

### ○生活プランナー制度の今後の展望

【藤川】これまでの取組みを踏まえ、今後こういった展開を考えておられるのかについて、お聞かせいただければと思います。

【高島】4年が経過し、相談件数だけでも全部で大体1万5,000件くらい来ていますので、地権者がどういう情報を求めているのか、ようやく分かってきたところです。移転先の紹介、残地再建のボリュームプランの作成、権利関係の調整など、今まで我々もやってきたけれども、かゆいところに手が届くまではできなかった部分を担っていただいております。この窓口制度は、契約に向けてかなりプラス材料になっている。ただ、幅幅なのか、新設道路なのかによっても、相手方の求める情報が違って来ることもありますので、路線の特性を踏まえた相談窓口のあり方を考えていく必要があると思っています。今後の制度のあり方ですが、生活再建プランナーの皆さんは、特定整備路線を進めるに当たって非常に重要な役割を果たしていると思っていますが、特定整備路線以外の用地買収への活用については今後の検討課題です。

### ○用地取得の今後の課題と要望

【藤川】プランナー制度以外の木密地域における用地取得について、課題・要望等があれば、お願いします。

【高島】残地取得についてですが、特定整備路線は、それ自体が延焼遮断効果を発揮するため、事業に必要な用地という判断を比較的柔軟に行う対応をしていくことが必要と考えています。あと、事業残地を代替地として買うことについて、近くに住み続けたという方が多いこともあり、代替地として積極的に取得をしていく方針で現在進めています。測量等も事業用地を測るときに残地を含めて行っておりますので、建物を取り壊した後、すぐに代替地として活用していくことも現在行っています。これからの話ですが、都が代替地を購入するに当たっては、更地、境界が確定していることが必須条件になっているのですが、その条件を整えるために、所有者に代わって都が業務委託をして境界確定や測量、状況によっては権利調査を行い、費用は購入時に差し引

くという取組みをしていこうと思っています。さらに、都が直接という話ではありませんが、地元区とも連携しながらやっっていこうという流れがあります。例をあげますと、UR 都市機構さんと連携して木密地域の改善に取り組んでいる荒川区では、密集事業の代替地、公共用地や共同化の種地を不燃化促進用地として UR さんが自ら取得しています。その不燃化促進用地のうち、区や UR さんの事業として当面利用の予定がないところがあれば、移転先として利用させてもらう取組みも行っています。

## ○木密街路事業の推進に向けて

【藤川】特定整備路線の整備は、命を守る事業と言っても過言ではないと思います。事業の計画的な推進に向け、決意、抱負、なんでも結構ですので、お願いできれば。

【澁澤】総論賛成、各論反対で難しい事業の典型です。私は担当に、地権者から信用してもらうため、想像力を働かせて、準備することが大切と言っています。地震が来て、火災が燃え広がってしまっちは、元も子もありません。そうしてはならないという強い気持ちがあれば、相手に伝わるものだと思います。燃え広がらないまちにするという事で頑張っていきたいと思っています。

【原田】私どもは側面的なお手伝いをするという立場になりますが、やはり、人を相手にする仕事ということがあります。お客様から見れば、安全な街をつくるために犠牲になるのだから、何とかしてくれないかというお言葉になります。大切なのは、犠牲になるというネガティブな面だけではなくて、生活の切替えの契機にさせていただくために、何ができるかということ。一方的に犠牲になるのではなく、その人にとって新たなステップ・アップになる可能性もあるので、そういった切り口で、私たち自身が本気になって、その人のために何ができるかを考えることだと思います。

【高島】特定整備路線は、延焼遮断、避難路や緊急車両の通行路となる重要な都市基盤です。東京都としては、関係権利者の方々に丁寧な説明を繰り返し行うことを心がけ、理解と協力を得て事業を進めていきたい。木密地域の街路整備は、住民の方々の生命・財産を守り、街の安全・安心を確保するために欠くことのできない事業であるとの強い思いを持って事業に取り組んでいくことが、何より大事ということです。

【藤川】戦後 70 年以上経ちますが、依然として残された木密地域の街路整備は、全国にもたくさんあります。東京都がフロントランナーとして難しい問題に果敢に取り組み、実績を上げておられることは、震災対応を含む安全・安心や、コンパクト・シティの実現が叫ばれる状況にあって、非常に意義があることだと思います。生活再建プランナー制度については、官民連携で難しい用地取得を成し遂げているという取組みです。官民のそれぞれの持ち味を活かして、地権者に対して丁寧に対応し、信頼を得て事業を進めているという姿は、これからの用地取得の一つの重要なモデルになるようにも思います。最後に、皆様方の益々のご活躍を期待して、本座談会を締めさせていただきます。長時間にわたり、ありがとうございました。