

# 彦根銀座商店街における防災建築街区の現況とその活用の可能性

Research on Current Situation and Possibility of Renovating Disaster Prevention Building District  
in Hikone Ginza Shopping Street

阿部俊彦<sup>1</sup>・小野雄翔<sup>2</sup>・西井智哉<sup>3</sup>

Toshihiko Abe, Yuuto Ono and Tomoya Nishii

<sup>1</sup>立命館大学准教授 理工学部建築都市デザイン学科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Associate Professor, Dept. of Architecture and Urban Design, Ritsumeikan University

<sup>2</sup>立命館大学 理工学部建築都市デザイン学科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Student, Dept. of Architecture and Urban Design, Ritsumeikan University

<sup>3</sup>近鉄不動産株式会社 (〒543-0001 大阪市天王寺区上本町 6-5-13)

Kintetsu Real Estate Co.,Ltd.

This study targets the Ginza Shopping Street in Hikone City, Shiga Prefecture, which was constructed by the Disaster Prevention Building District Creation Law from around 1961 to 1973. First, we will clarify the current state of the Street by referring to the survey conducted by Hikone City up to last year. Next, interview the landowners, shop owners, and residents to clarify the issues. Furthermore, we propose a method to reuse the disaster prevention building district, which has been regarded as a negative heritage, not only by rebuilding but also by renovation. Then, the landowner, shop owner, and residents will evaluate the proposal. From the above, we consider the feasibility of the proposal.

**Keywords:** Disaster Prevention Building Block, Renovation, Local cities, Central area, Shopping Street

## 1. はじめに

1961年施行の防災建築街区造成法<sup>注1)</sup>により多数建設された鉄筋コンクリート造長屋式の主に店舗併用住宅の老朽化が全国的な問題となっている<sup>注2)</sup>。これらは、街の中心に位置する場合が多いという固有の特性上、その老朽化は中心市街地衰退の一つの要因になっている。一方で、初田(2011)により、戦後の都市不燃化運動を担った防災建築街区の都市計画史における歴史的価値が明らかにされており、また、藤岡・中井ら(2020)は、建築計画学の視座から、その意匠的価値や保全の可能性を示している。

本研究では、1961年から1973年に防災建築街区造成法により整備された滋賀県彦根市銀座商店街を対象とする。最初に、昨年度までの彦根市による調査を参考にし、銀座商店街の現況を明らかにする。次に、地権者へのヒアリング調査を行い、課題を明らかにする。さらに負の遺産として捉えられてきた防災建築街区を、建て替えだけでなくリノベーションにより再活用する方法を提案し、その提案について商店街の関係者に評価をして頂き、その方法の可能性を明らかにすることを目的とする。

## 2. 対象地区の概要

滋賀県彦根市銀座商店街は、彦根城下町の南に位置し、現在もJR彦根駅や彦根城まで約1kmの中心市街地内に位置する(図1、2)。

1960年までは、木造建築が沿道に密集しており、防災面での課題を抱えていたが(写真1)、全国に先駆

けて、都市計画街路整備と合わせた防災建築街区造成事業が実施された。1961年から1973年までの期間に、10億円の事業費をかけて近代化されたビル群へと生まれ変わり、彦根市の中心商業集積地を確立された（写真2）。

しかし、近年、後継者不足や郊外への出店により、空き店舗及び空き住戸が増加しており、今後さらなる衰退が予想される。また、防災建築街区造成事業により整備された建物は、竣工から約60年が経ち、老朽化が進んでいる。2016年の外壁の崩落事故を契機とし、彦根市により地権者へのアンケート調査をはじめとし、再生のための検討を実施されたが、建物の構造、権利関係、設備の老朽化などの問題点の概要は明らかになったが、その解決には至っていない<sup>注3)</sup>。



図1 位置図



図2 銀座商店街の範囲



写真1 1960年の様子<sup>注4)</sup>



写真2 現況

### 3. 対象地区の現況調査

#### (1) 現状のビルの用途

銀座商店街の防災建築街区造成事業により整備された建物の現況の床利用実態を把握した。2020年11月3日、11月25日、11月26日、11月29日、12月11日に全54件の調査を行った。種別は、「店舗・事務所」「住宅」「倉庫」「空き家」とした。なお、調査の際に、シャッターが閉まっており、調査を行えなかった建物については、前述の彦根市による調査の結果を参考にした。さらに、その彦根市による調査でも明らかにされていない床については、「不明」とした（図3）。

調査の結果をグラフにまとめ（図4）、階数別の用途の割合の傾向として、以下のことが明らかになった。1階の建物の用途は店舗が54.17%、倉庫・空き家が30.56%、事務所が2.78%、不明が8.33%、独立家屋が4.17%と大部分が店舗に利用されており、住居として利用されている床は確認できなかった。2階は店舗が8.33%、住居が27.78%、倉庫・空き家が38.89%、休憩所・宴会場が1.39%、事務所4.17%、不明が15.28%と住居が占める割合が多くなり、倉庫・空き家が占める割合が1階よりも多いことが確認できた。3階は店舗が1.41%、住居が36.62%、倉庫・空き家が30.99%、休憩所・宴会場が1.41%、事務所1.41%、不明が23.94%と、住居が占める割合が2階よりも多いことが確認できた。

#### (2) 建物毎の用途構成のパターン

以上の結果を踏まえて、建物毎の用途構成を6つの

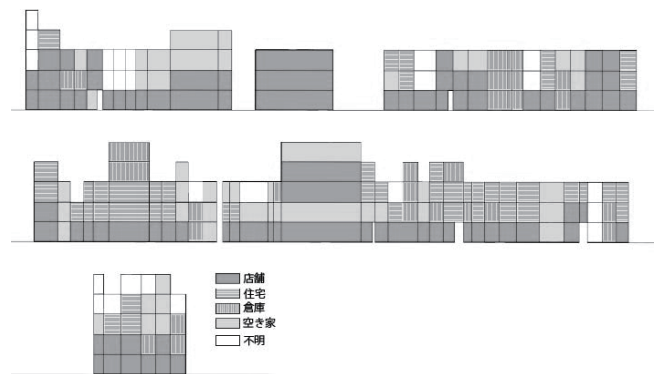


図3 フloor別建物用途割合

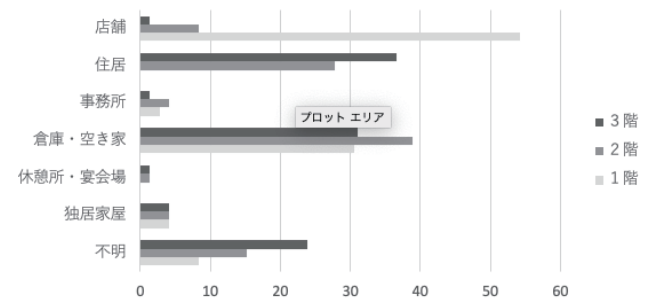


図4 階数毎の建物用途割合

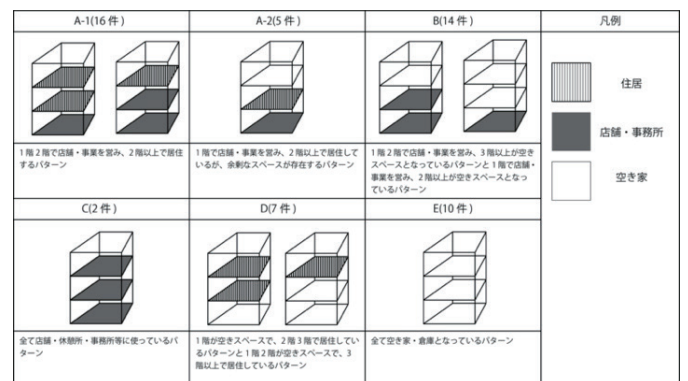


図5 建物毎の用途構成パターン

パターンに類型化することができた（図5）。A-1は1階2階で店舗・事業を営み、3階以上で居住するパターンと1階で店舗・事業を営み、2階以上で居住するパターンである。A-2は1階で店舗・事業を営み、2階以上で居住しているが、余剰なスペースが存在するパターンである。Bは1階2階で店舗・事業を営み、3階以上が空きスペースとなっているパターンと1階で店舗・事業を営み、2階以上が空きスペースとなっているパターンである。Cは全て店舗休憩所事務所等に使っているパターンである。Dは1階が空きスペースで、2階3階で居住しているパターンと1階2階が空きスペースで、3階以上で居住しているパターン。Eは全て空き家・倉庫となっているパターンである。

### (3) 小結

全54件のうち、A-1が16件と最も多く、次いで空き家のあるBが14件、Eが10件、Dが7件あった。全ての床が店舗・事務所に利用されているタイプは、わずか2件であった。以上の結果から、防災建築街区が建設された当初は、多くの建物が、A-1のように1階2階で商業・事業を営み、2階以上を住居として利用するパターンが多かったと考えられる。しかし、約60年が経ち、現状は、B、D、Eのような空きスペースがあるパターンが過半数を占めていることが明らかになった。

## 4. 用途構成の変容

### (1) 再利用または空き家発生のパターン

建物が完成してから約50年を経て、どのように用途が変化したのかを把握するためにヒアリング調査を実施した。コロナ禍の中で、個別ヒアリングに応じて頂くことが難しかったが、2020年11月3日～26日にかけて、計16名を対象に実施することができた。

ヒアリング調査の結果、建物毎の再利用または空き家の発生の変容プロセスを、以下の6つのパターンに整理することができた（図6）。

1については、建設時は、1階を店舗、2階及び3階は住居として利用していたが、1階に空きスペースができてしまったパターンである。そのうち1-a「段階的空き家発生型（店舗）」は、事業主の経営難や高齢化によって、そこでの商売を続けることができなくなってしまい、後継がないため建物全てが空いてしまったパターンである。1-b「店舗再活用型」は、自分の商売をやめた後、テナントに貸していたが退出し、その後、後継者が新しい形で商売を再開したパターンである。

2については、建設時は、1階は店舗、2階及び3階は住居として利用していたが、別の場所に住み移ったため、2階及び3階が空いてしまったパターンである。そのうち2-a「段階的空き家発生型（住宅）」は、

1-a 段階的空き家発生型（店舗）	1-b 店舗再活用型	2-a 段階的空き家発生型（住宅）	凡例
			 店舗 事務所 住居 空き家 再利用 空き家の発生
事務所の経営難や高齢化によって、そこでの商売を続けることができなくなってしまい、住宅として使っていたが、後継者もないため空き家になってしまったパターン。	商売をやめて他の人に貸していたが、空きスペースになり、今は再び商売をしているパターン。	世帯減少によって住居を他の場所に移し、商売を続けているが後継者がいなく、今の代で商売をやめることが予想されるパターン。	
2-b 住宅再活用型	3 段階的空き家発生型（事務所）	4 賃貸ビル再活用型	
倉庫として利用していたが、2階3階をリノベーションをして住居として利用しているパターン。	1階から3階まで店舗として利用してきたが、経営難によって徐々に空き家となり、今では全て空きスペースになったパターン。	賃貸用として、時代に応じて入居者と退去者が入れ替わっているパターン。	

図6 再利用または空き家発生のパターン

世帯減少によって住居を他の場所に移し、商売を続けているが後継がいなく、今の代で商売をやめることが予想されるパターンである。2-b「住宅活用型」は、倉庫として利用していたが、2階3階をリノベーションして住居として利用しているパターンである。

3「段階的空き家発生型（事務所）」は、1階から3階まで店舗として利用してきたが、経営難によって徐々に空き家となり、今では全て空きスペースになったパターンである。

4「賃貸ビル再活用型」は元々、賃貸用として建てたので、時代に応じて入居者と退去者が入れ替わっているパターンである。

16件中、1-a「段階的空き家発生型（店舗）」が3件、1-b「店舗再活用型」が1件、2-a「段階的空き家発生型（住宅）」が4件、2-b「住宅活用型」が1件、3「段階的空き家発生型（事務所）」が4件、4「賃貸ビル再活用型」が3件であった。

## (2) 再利用のされているパターンについての詳細調査

以上の6つのパターンのうち、今後の活用の可能性を模索する上で、1-bと2-bの再利用がなされている2つのパターンが参考になると考え、再利用を実施した居住者へのヒアリング及び内観の目視調査を実施した。

1-b「店舗再活用型」の事例は、もともと住居として利用されていた1階及び2階を、土地建物の地権者の息子夫婦が店舗・事務所として改修した。工作室のようなイメージで、壁・柱・梁は、白のペンキ仕上げとし、天井はコンクリート素地、床は杉板の無垢材が張られていた。防水のために、サッシの交換・外壁塗装・屋上の塗膜防水が実施されていた。また、設備の位置の変更に伴う配管工事がなされている（写真3）。



写真3 1-bの事例の内観

2-b「住宅活用型」の事例は、もともと2階及び3階は倉庫として利用されていたため、1階の店舗の中心から昇る階段室しか上階へのアクセスが無かった。1階の店舗と2階及び3階の住居の外からのアクセスを独立させるために、建物の裏口のある端部のスラブを一部削って、吹き抜けにし、1階から2階へ昇る階段室を新設した。建設業者にはスラブの切除と、老朽化した台所や水回りの撤去、新しい階段と設備の新設、間仕切り、排水や道路からのインフラの引き込み工事をお願いした。内装や床、塗装などは住まい手が自らによるDIYのリノベーションがなされている（写真4）。なお、1階の店舗は、土地建物の地権者の夫婦が商売を続けており、その息子家族が2階及び3階で住居としてリノベーションを行っている。



写真4 2-bの事例の内観

以上の2つの事例の再利用するに至った動機として、「親世代が使用していない空き床が利用されていないのもったいない」「利用主体は、その息子世代のため、建物の老朽化などの状況を十分に理解できているので勝手を知っている」「新築の戸建て住宅や店舗と比較して、土地や躯体の購入費用がかからないこと」「その分、内装にお金をかけて、自分の好きなように楽しく住むことができる」の4つが共通点としてあげられた。

## 5. 活用の可能性調査

### (1) 活用に向けた課題

4章で実施したヒアリング結果から、建物の活用が促進されない要因を抽出した。

1つ目は設備が整っていないという問題である。別に住宅があり、貸す時に改修費などの費用が高いことが挙げられる。また、雨漏りなどの苦情や修繕の対応がオーナーの負担になることが懸念されることも挙げられる。この問題については、16名中12名が該当すると回答した。2つ目は店内に階段があり、上層階に

行くためには店から階段を上らないといけないという問題がある。この問題については、16名中8名が該当すると回答した。3つ目は、建物の所有者が現状の生活に困っていないことである。住居が別があり、壊すのもお金がかかること。また、借りたい人の情報もないことである。この問題については、16名中11名が該当すると回答した。

以上の3つの理由により、空き家スペースが放置されていることがわかった。

**(2) 活用方法の提案**

以上から明らかになった建物の空きスペースの活用に向けた課題を踏まえて、建物の活用を促進するための方法として、以下の3つが考えられる。

1つ目は、サブリース契約である。サブリース契とは、賃貸ビルをその所有者から一括的に借り上げ、それをテナントへ転貸して転賃料を収取する反面、所有者には一定の賃料を保証するという形式の賃貸借契約を指している(図7)。建物所有者は物件の賃貸管理全般に係る手間が減って経営に集中できることや、入居者の有無に関わらず賃料が保証され、家賃収入が得られるというメリットがある。

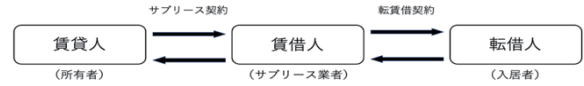


図7 サブリース契約の仕組み

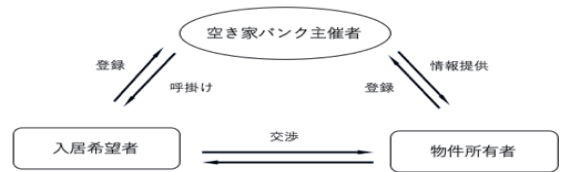


図8 空き家バンクの仕組み

2つ目は、動線計画の改善である。上層階に行くための階段が店内にしかないという課題があるが、2階への動線計画の問題を改善するために独立した屋外階段や、一部床スラブを切除して屋内階段を設置し、2階以上の階に直接アクセスできるように改修工事を行うことが有効である。

3つ目は、空き家バンクである。空きスペースの放置の問題を解消するためには、この空き家バンクの仕組みが有効であると考えられる(図8)。売買・賃貸の契約に結びつきにくい老朽化した空き家についても家屋の状態を付記して情報を広く公開することで、積極的に外部からの移住者を募り、利活用を図ることができる。

以上の3つの方法を用いて、防災建築街区の再利用を図った際の計画図と模型を作成した(図9)。

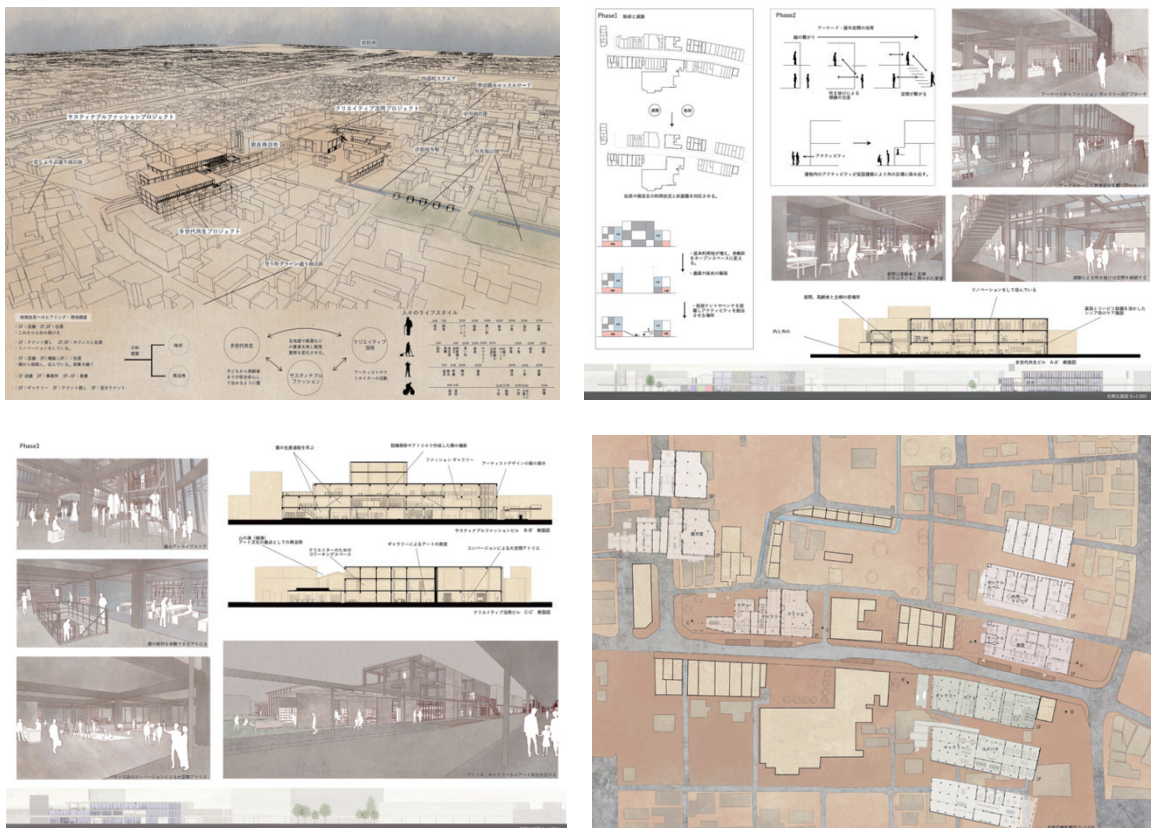


図9 彦根銀座商店街の防災建築街区の再利用を図った際の計画イメージ図

### (3) 提案内容についての評価

2021年3月17日に、4章でヒアリングに応じて頂いた16名の地権者に対して、オンライン会議を通じて、彦根銀座商店街の防災建築街区の再利用を図った際の計画イメージ図と模型を説明し、その提案内容について評価をして頂いた（写真5）。

その結果、16名中12名が「将来像として望ましい」と回答した。また、3つの手法については、16名中5名が「サブリース契約によって活用が促進される思う」と回答し、16名中16名が「動線計画の改善によって活用が促進される思う」と回答し、16名中12名が「空き家バンクによって活用が促進される思う」と回答した。

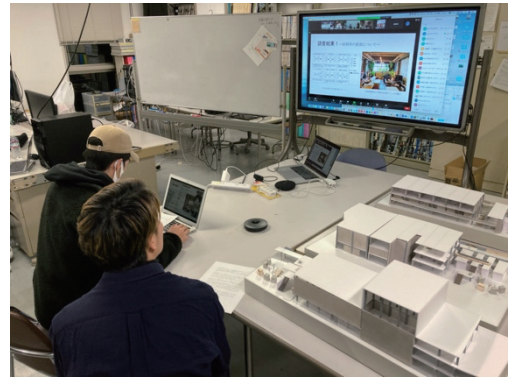


写真5 オンライン会議による提案の説明

## 6. まとめ

全国の防災建築街区の老朽化が進む中、地震災害により、外壁の崩落事故にとどまらず、建物が倒壊すれば、人災につながる可能性がある。防災建築街区の歴史的価値を見直し、リノベーションによる活用を促進することができれば、建物の長寿命化のための外壁補修や耐震補強などの動機付けとなり、まちの防災性の向上を図ることができる。

彦根銀座商店街の防災建築街区のリノベーションを促進するための今後の課題として、以下の3点があげられる。1)サブリース方式や空き家バンクのシステムを構築するためには、その主体となる担い手を発掘する必要がある。2)階段を設置するなどリノベーションを推進するためには、建築法規の課題もクリアする必要がある。3)以上のことを実現するために、地権者と行政とまちづくりの主体となる新たな担い手との情報を共有し、検討するためのプラットフォームが必要である。

**謝辞：**彦根銀座商店街の地権者・住民・商業者の皆様、彦根市歴史まちづくり部都市計画課の皆様、まちづくりコンサルタントの田邊寛子様にご協力を頂きました。ここに御礼を申し上げます。また、本研究の一部は、民間都市開発機構のR2～3年度都市再生研究助成事業により実施したものである。

### 補注

注1) 防災建築街区造成法は、耐火建築促進法に基づく防火建築帯造成を拡充強化したものであり、従来の建築主に加えて、地方公共団体、防災建築街区造成組合等により防災建築物の整備を促進し、防災建築街区を造成するための法律である。防災建築街区造成法に基づく防災街区は、被災地の復興の他、商業空間や居住空間の整備、近代的街並みの形成等にもつながることから多くの都市で事業実施に至った。防災建築街区造成法は、市街地改造法とともに、都市再開発法の成立を受けて同法に整理・統合されて今日に至っている。

注2) 須藤・円満(2011)は、全国の防火建築帯及び防災建築街区の現況調査し、その老朽化が問題になっていることを指摘している。

注3) 彦根市では、参考文献2)において、彦根銀座商店街の地権者を対象としたアンケートを2回実施し、第1回では24名、第2回では36名から回答を得ている。

注4) [https://www.pref.shiga.lg.jp/site/20seiki/area\\_koto/details/934432610527079\\_details.html](https://www.pref.shiga.lg.jp/site/20seiki/area_koto/details/934432610527079_details.html), 滋賀県HP「写真で見る滋賀の20世紀」より引用

### 参考文献

- 1) 須藤拓馬,円満隆平:全国の防災建築帯および防災建築街区の実態調査,日本建築学会学術講演梗概集,F-1,pp.961-962,2011.
- 2) 初田香成:『都市の戦後一雑踏のなかの都市計画と建築』東京大学出版会,2011.
- 3) 藤岡泰寛,中井邦夫 他:『横浜防火帯建築を読み解く』花伝社,2020.
- 4) 彦根市:平成30年度彦根市銀座街まちづくり検討支援業務報告書,2019年3月.