

□ 都市計画と防災まちづくり

東京都立大学 大学院工学研究科教授 高見沢 邦 郎

**1. 防災まちづくり概念の再確認**

本誌 97 年春の特集(1)で梶秀樹氏は「防災まちづくり」をここ十数年に活発になった地区環境整備事業と捉えた上で、①物理的空間としてでなく、人・組織・物の一体となった生活の場としての社会システム全体を対象としており、その整備のために、ソフト・ハードが一体となった有機的な計画の策定を目指していること、②「……づくり」という語感の中に「手作り」「共同性」のイメージがこめられ、住民主体の活動を前提条件としていること、③「まちづくり」を単に完成を目指すものとしてでなく、そこに至るプロセスが重要であると捉えていること、という3点をその特徴として挙げている。

他方同年秋の特集(3)では室崎益輝氏が、①運動論としての人づくりを目指すべきこと、②耐震性や耐火性といったハードな性能以上に、自律性、共同性、領域性、共存性、文化性といったソフトな性能が求められること、③日常の延長上に非常があるという考え方を持つべきで、防災というものを日常のなかに違和感なく溶けこませること、この3点を不可欠の要素として挙げている。

二人の防災を専門とする研究者の見解はほぼ共通したもので、筆者もその考え方に全面的に賛成である。私なりに概念を整理し直せば、①目標と内容の総合性(ハードとソフトの総合)、②住民の主体性をもった参画(運動論としての位置づけ)、③災害時の強さと日常の良好な住環境の矛盾のない両立(時間軸の重視)、この3つを要素とするのが防災まちづくりである、となる。

**2. 防災まちづくりの進展**

このように概念規定された「防災まちづくり」を進めていく有力な手段が「都市計画」だとされることは、都市計画を専門とする私にとって光栄なことである。しかし必ずしも防災まちづくりと都市計画が一对一に対応しないあたりが問題で、また、本稿で述べたいのもそのへんの事情についてである。

さて防災まちづくりの展開例は本誌の特集で紹介されている。特集(1)で高野公男氏は「防災まちづくり大賞」の受賞事例を取り上げ、大都市の例としては墨田区の一寺言問地区、京都市の春日学区、国分寺市の市民

防災まちづくり学校等についてのコメントをしている。また、特集(2)では墨田区と国分寺市の防災まちづくりについて、両方の行政担当者からの詳しい紹介がある。

さらにここでは、震災後、専門家のみならず一般市民から関心が寄せられた事例として神戸市真野地区のまちづくり活動を見てみよう。

真野地区は、いわゆる「震災の帯(阪神市街地を東西に走った、激震地を中心とする幅1kmほどの帯状の被災地)」からは南にちよっと離れているとはいえ、19人の命と650戸の住宅を失った。人口は5,500人で2,400世帯、小学校が一つある40ヘクタールのまちである。もともと住宅と工場の混在した下町で、既に昭和40年頃から公害反対運動が展開され、施設要求運動等を経て「まちづくり運動」が取り組まれていた。

被災後も住民が主体となった復旧復興を掲げて、目覚ましい活動を行ってきている。

詳細は注の資料に譲るが、真野地区の被災前・被災後のまちづくりからは、都市計画の専門家も多くの教訓を得ているところである。住民が組織をつくって自ら考え、合意し、行政と対等に切り結んで多くの施策を引き出してきている状況は防災まちづくりの展開例として重要である。

真野をはじめとするこれらの事例は今後の防災まちづくりに展望と希望を与えるものである。ただこれらの地区では「都市計画」が防災まちづくりと齟齬を来すような側面はあまり含まれていない点が指摘されなければならない。現実には、都市計画が防災まちづくりの阻害要因となってしまう場合も少なくない。



被災地での共同再建の例

焼失した長屋(3棟)の街区が共同住宅として再建された。事業に参加したのは長屋の地主(3人)と持家(5人)の地権者。焼け出された借家人(11世帯)のうち9世帯はできれば戻りたいと言っていたが、うち7世帯はその希望が叶った。居住者はもとよりプランナーや設計者、市、住都公団が一体となって取り組んだ成果である。このような事例をもっと増やしたいものだ(神戸市真野地区:東尻池コート/写真提供:安西悠司氏)。

### 3. 防災まちづくりと「都市計画」の乖離

大規模なまちづくりを意図して都市計画的な事業を計画し、とても難しい局面に陥っている事例を紹介しよう。

図に示したのは東京の西部、杉並区のK地区である。もとは近郊の農村地域だったが明治末に鉄道が開通し、関東大震災後の東京市の膨張もあって戦前期に郊外住宅地となった。農道のままの基盤に住宅が貼りついたような市街地だったが、戦災後に「土地区画整理事業を行い、道路(補助227号線、幅員18m)をつくる」ことが、実に昭和21年に「都市計画として決定」された。

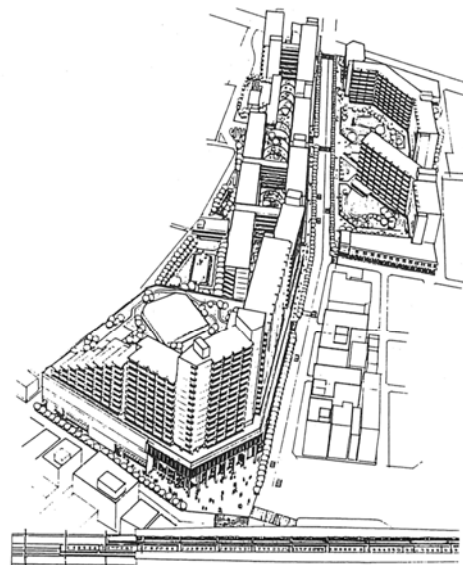
戦災を契機に、災害にも強いまちづくりを目指したとみなされる。ところが住民からの異論も多く一部の事業しか実行されないまま(駅前広場を含む数街区では区画整理が実施された。左側の図からも読みととれよう)50余年が経過してしまった。特に昭和30年代以降の高度成長期には建築活動が活発になって、さらに密集度が高まった。

今ではその当時の木造アパートで老朽化したものも多く、災害時に被害の予測される木造住宅密集地域の典型地区となっている。

行政(主として東京都)も都市計画事業を見送ったわけではなく、ここ十数年前から、広範囲な区画整理事業は無理としても227号線に関する地区だけでも立体化、共同

ビル化を行って空地を生み、道路の拡幅をしようとの意図でいわゆる「再開発事業」を提案している(右側の図を参照のこと)。しかしこれが地元で再び賛否両論を引き起こしてしまっ。今の商店街に被さる形で道路がつくられるから店主たちは再開発ビルに入ることになり、そのことを巡って賛成・反対の両派が対立したのである。また、高層ビルに面することとなる裏の住宅地からは反対の声が多く聞かれた。

行政は結局何もできずに(とまで言うては正確でなく、区は現在、これらの計画を棚上げした形で再度の「まちづくり」を地元呼びかけつつありその進展が期待されるが)今日に至っている。



#### 防災まちづくりが望まれるK地区

駅前近辺は改造型の区画整理ができたが残りの大部分は密集市街地のまま。補助227号線の計画も含め右側の再開発が提起されたが反対も強く頓挫している。なまじ「都市計画」があるので、細かな防災が難渋する。

#### 4. 防災まちづくりの実現のための改造型事業と改善型事業

問題を整理しよう。真野地区のようなタイプを改善型事業、紛糾したK地区でのようなタイプを改造型事業と私は呼んでいる(前者は修復型と称されることもあるが)。

改善型は大規模な改変は意図していないので住民の合意も得やすい。事業費も安い(安いと言っても用地買収費等々で対象地区 1ha 当たり 1~2 億円の公費が投入される)。しかしながら小さな広場の用地を買収するとか、数軒の老朽家屋を共同化するといった事業は、実は都市計画法にもとづく都市計画事業ではないのである。都市計画事業とは、広い道路を建設するとか、数ヘクタールの規模で道路を付け替えたり公園をつくったりする区画整理事業とか、多くの地権者をまとめて共同ビル化する再開発事業とかであって、こまごました整備は(法律上では)都市計画には含まれない。

区画整理や再開発に合意が取れば 1ha 当たり 10~20 億円の公費が投入される(再開発事業は共同ビルをつくるので、総事業費は 1ha 当たり 100~200 億円となろう)。

その 1~2 割に公費が支出される。残りの費用はできあがった建物の床をデパートやマンションとして売却することで賄う)。

別の言い方をすれば改造型は狭義の都市計画であり、まちづくりの方法を改善型まで拡張すると広義の都市計画となろう。狭義の都市計画は都市計画法に基づくものであり、広義の都市計画は場合によると法律の範囲を超えるものである。冒頭で規定したまちづくりは当然に広義の都市計画とし

て扱われるべきだが、都市計画は都市計画法に拘束される面もまた大きい。法の言うところの都市計画と、市民感覚の都市計画との間には乖離があるのである。

しかし都市計画法の規定がどうあれ、安くして合意の得やすい「改善型」を実施すればいいのではないかと言われればその通りでもあるのだが、改善型特有の問題もある。

法に基づく事業ではないので、国の補助金が少なく、しかも毎年それがつくかどうか不安定である。総論としての住民合意は取れても各論となると反対が生まれ、事業は進まない。事業には強制力がない。例えば 18m もの道路拡幅は必要ないが、消防車が入れる 6m への拡幅(改善事業)は総論レベルでは反対は出てこないが、「あなたの家の前の道路を拡幅させてほしい」となると「それはお断り」であることが多い。しかもこういった僅かな拡幅に対しては国の補助金はないに等しい。自治体が富裕な頃ならまだしも、今後はなかなか事業が難しいだろう。

さらに問題なのは改善型による市街地の防災性能の向上は改造型による道路や公園の整備効果に比べてだいぶ低いと言わざるを得ないことである。6m の道路より 18m の道路の方が延焼を遮断する効果が大きいのは当然だ。

しかも前記K地区のようなところで、大規模な改造は無理だから改善型に切り替えようとしてもそう簡単でない。再開発事業への賛否も含めて住民の行政不信が高まった中で、改善型への転換に地元合意が得られるかどうか分からないし、一度決めた「18m 道路の都市計画決定」は消し去れないのが法律上の都市計画の大原則でもある。一度

決めたら変えられないというのは日本の行政計画の欠陥であることには筆者にも異論はないが、一方で「変えられる」となるとあらゆる「都市計画」において、反対運動が生じる度に変更を強いられることになり、日本中でたくさんの「都市計画」が実施できなくなりはないかという危惧もある。参加を経た適切な計画変更のシステムがまだ都市計画には用意されていない。震災による被災が予測される地区であるにもかかわらず50年余前に決めた「都市計画」が縛りになって、防災まちづくりへの取り組みが難しい事態は滑稽ではあるが、これが現実である。K地区に類似したまちは全国に決して少なくない。

このように法律に基づく都市計画は大規模な、全面改造の防災まちづくりには威力を発揮するわけだが、住民の合意も含めてその実現は容易ではない。一方で改善型は取り組み易さはあるが実現の費用や強制力に問題があるし、仮に実現しても防災性能は改造型ほどではないという難しさもっている。都市計画法は改善型までは都市計画の対象にしてこなかった。

## 5. さらに多くの問題点が

改善型の防災性能が改造型に及ばないという点は、冒頭に述べた防災まちづくりの3つの要素のうちの「災害時の強さと日常の良好な住環境の矛盾のない両立」に関係した問題とも言える。災害時の強さは改造型の方が優れているが、その実施がまちを大幅に変えるので、これまでの日常的な住環

境を良好にすることと必ずしも連続的ではない。災害に強ければ日常の住環境の大改造もやむをえないとも言えまい。改善型で行くのか改造型を選ぶのかの判断を住民と行政が適切に行って、そのいずれにせよ公費の投入が可能ならいいのだが、現行の都市計画システムはまだそれほどの柔軟性をもっていない。

残る2つの要素についても「都市計画」は難しい問題を抱えている。「計画の目標や内容の総合性(ハードとソフトの統合)」について、都市計画のできうることには限度がある。限度があるというより、そこまで至っていないのが現実であって、ハードの整備で精一杯の感が強い。阪神の犠牲者の多くが老朽密集住宅の倒壊による高齢者だったことを思い起こせば、道路や公園の整備によるオープンスペースの拡充や、住宅の建替えによる不燃化の実現以前に、老朽化して低質な住宅に住む低所得の高齢者の住宅を今すぐに耐震的に補強し、家賃上昇を抑えつつ広さや設備を改善することが求められる。さらに言えば医療保健面の福祉施策との密接な連携が都市・住宅施策に求められる。しかし現実にはこういったことを行うのは難しい。行政施策の縦割り(許認可権限と施策の担当や補助金体系の縄張り)が突破できず、ハードとソフトの統合は容易には実現できない。

また3つ目の「住民の主体性をもった参画」もそう易しくはない。虚心坦懐に住民に問題提起し、多様な対応策から住民がその地区に最も相応しいものを選び、行政とともに実行していくのが理想だが、行政の永年の体質と計画決定や補助金の縦割りシス

テムがそれを困難にしている。他方、住民の意欲や経験も不足している場合が多く、理想の実現への道のりは遠い。

## 6. 防災まちづくりに都市計画を結びつけるために

しかし希望は捨てるべきでない。とりわけ、阪神淡路の被災者の想いを忘れることなく、また現実には、被災地の復旧復興過程でなされた多くの努力から我々は最大限の教訓や知見をくみ取らなければならない。

例えば真野地区の復興に見るべきものがあるのは、震災前から営々たるまちづくりの積み重ねがあったからでもあり、多くの真野地区を全国の市街地に増やしていくべきである(災害が来る前からのまちづくりの必要性が強調される)。

また阪神地域における復興過程の区画整理事業では、道路拡幅用地等への個人宅地の一部の供出(減歩:げんぶ、と称するが)をできるだけ少なくする努力も払われたし、従来は認められないような小規模な区画整理も実現に至っている。住民が心を合わせて、計画をつくる側面でも、大小の事業を実施する側面でも、多くの進歩がなされつつあるのは確かだ。すなわち、新しい、柔軟な都市計画技術の開発が突破口となるのである。

このような文脈において、国は97年5月に「密集市街地整備法」を制定し、防災上問題のある市街地を都市計画の対象に位置づけたし、例えば東京都では「防災都市づくり推進計画」をつくり、97年から改造型事業と

改善型事業の計画的な実施に入っている。

もちろん根本的には、計画と実施や運営の権限・財源が身近な地方自治体に委譲されなければならないし、「住民」が自らの問題としてまちづくりに取り組むことが一般化しなければならないのではあるが、そのような流れをつくるためにも、多くの地区で住民・自治体・専門家の共同作業が進むことを期待したいものである。

(注)

- ・真野地区のまちづくりについては、真野地区復興・まちづくり事務所編「震災の記憶と復興への歩み」1997.1.17刊、領価2,000円、を読んできたい。同事務所(Tel/FAX078-671-9834)で入手可能。
- ・K地区の再開発構想図の出典は、東京都建設局再開発部刊行資料(1982.8)による。
- ・密集市街地整備法の正式名は、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」。この新しい法律は、対象とすべき市街地を知事が都市計画法に基づいて決定・告示し、当該区域で市区町村は防災街区整備計画を決めることができること、計画地区内では土地建物権利の移転促進計画の策定、防災街区整備組合(法人)の設立等がなされ、これらについて補助金支出、税制優遇、建築基準法の特例緩和等が行われること、といった特徴を持っている。98年度中に東京都等で地区指定が予定されている。
- ・「防災都市づくり推進計画」は都庁舎3階都民情報ルーム(Tel03-5388-2276)で有料頒布されている。