

地方都市の密集市街地における防災まちづくりのあり方

DISASTER PREVENTION PLANNING IN DENSELY SETTLED RESIDENTIAL AREAS OF LOCAL CITIES

盛田泰史 *・中垣淳一 *・古市博之 *・土岐麻梨子 *

Hiroshi MORITA, Junichi NAKAGAKI, Hiroyuki FURUICHI and Mariko TOKI

Old sections of urban areas in local cities, fishing villages and so on contain high densities of old wooden houses. The hazards that exist at the time of accidents or natural disasters is very high in these areas. Therefore upgrading and improvement of buildings in such villages and cities is a pressing need. Policies and methods for improvement need to be based on the specific circumstances of each area as they usually hold a peculiar historical background and character. Based on the special characteristics of a local city, we selected a densely settled residential area and traversed the area together with people who live there. We gathered their opinions about the area and, based on the results, formulated an appropriate upgrading policy and associated methods.

Keywords : *Local city, unique qualities, densely settled areas, citizen's participation in disaster prevention planning*

1. はじめに

(1) 背景と目的

国が重点施策として取上げている重点密集市街地の改善策は、東京・大阪といった大都市部での改善策が中心となっている。しかし、ここ数年間に起きた宮城県北部地震、福岡県西方沖地震、新潟県中越地震などは地方都市を直撃し、被害をもたらしている。これらは、いずれも旧来からの市街地、農村・漁村集落等で被害が発生し、その被害状況はそれぞれの地域固有の特性と関連している。今後想定される東海地震、東南海地震等においても同様に、各地方都市の特性に起因する被害が危惧される所である。

本論文では、三重県をモデルに、地域固有の歴史的背景や課題といった地域特性を加味した中で、国の密集市街地の基準にはあてはまらないが、地域特性から災害の危険性が高いと考えられる地域を抽出・分類することを第一の目的とする。なお、ここで抽出した地区については本論文においては「地方密集地区」と呼ぶこととする。

さらに、地域住民の意向を踏まえた整備方針や整備手法、そして、今後望まれる支援メニューを検討することを第二の目的とする。なお、これらの課題の確認にあたっては、地域住民とまち歩きを行い、より実態に即した方針等の提言を行った。

(2) 方法

具体的な作業の進め方は次のとおりである。①地方密集地区の抽出と分類：地方都市固有の防災上危険な密集市街地を抽出・分類する為、一般的な抽出指標である建物密度、不燃領域率、老朽木造建築物割合、避難道路整備状況に加え、地区特性として a) 都市計画の状況、b) 地理的地形的状況、c) 市街地形成背景、d) 産業、都市機能の役割を勘案したうえで、地区特性に応じて地方密集地区を分類した。②住民参加による整備方針の検討：①で抽出した地区の中から、各分類それぞれでモデル地区を選出し、その地区住民への意識調査や住民代表者とのワークショップを実施し、整備方針・整備手法の検討や地元と行政の役割分担の検討、さらには防災まちづくり実現の為に必要な助成制度等を検討した。

2. 地方密集地区の抽出と分類

(1) 抽出・分類方法および結果

三重県では、国が発表した重点密集市街地以外にも防災上危険な密集市街地(つまり「地方密集地区」)が存在することから、新たに地方密集地区の抽出基準を設けるとともに、地域特性に応じて地区分類を行った。

その結果、各市町の中心部周辺で地方密集地区が多かったほか、三重県の特徴として、どちらかといえば人口集積がなく、白地地域や都市計画区域外といった漁村集落や離

* 玉野総合コンサルタント(株) まちづくり推進部

島などにも多数の危険な地方密集地区が存在することが明らかとなった。以下にその手順を示す。

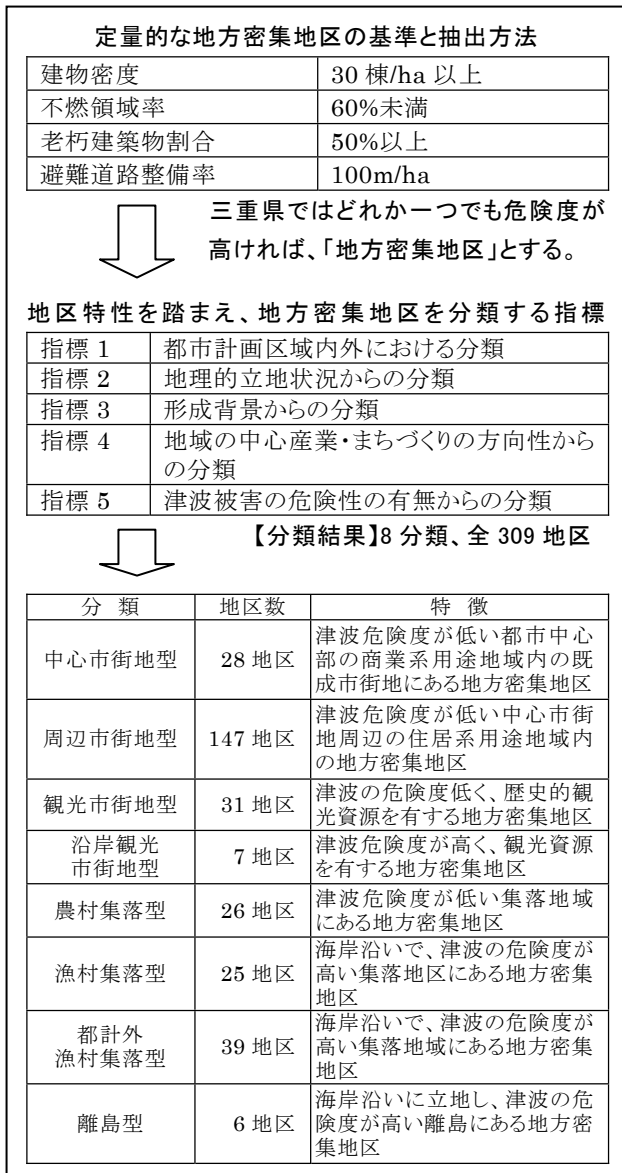


図-1 抽出・分類フロー

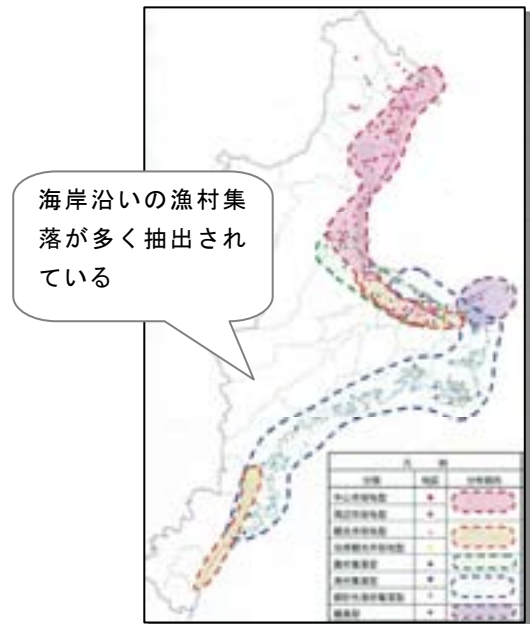


図-2 三重県における地方密集地区の分布図

3. 地域住民とともにつくる地区整備方針

地方密集地区の整備は、整備計画作成の初期段階から、地域住民とともに考え、多くの住民や関係権利者の合意のもとに進めていくことが不可欠だと考える。

今回、次に示す方法で地区代表者によるワークショップを行った他、地区住民全員を対象として、アンケートを実施した。以下にワークショップの進め方および結果をまとめるが、住民の意識としては、当面は財政負担の少ない(ソフト)対策への意識が高く、根本的な改善(ハード対策)は先送りの感がある為、ハード対策に対する支援が必要である。

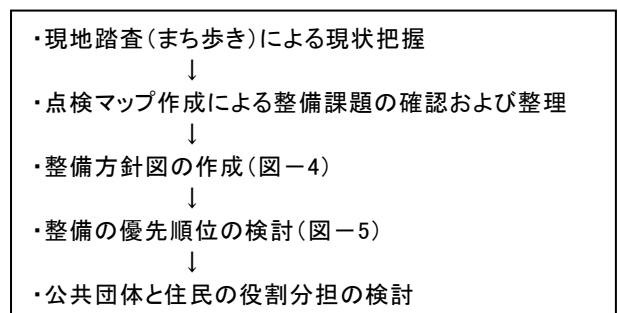


図-3 ワークショップ実施プログラム

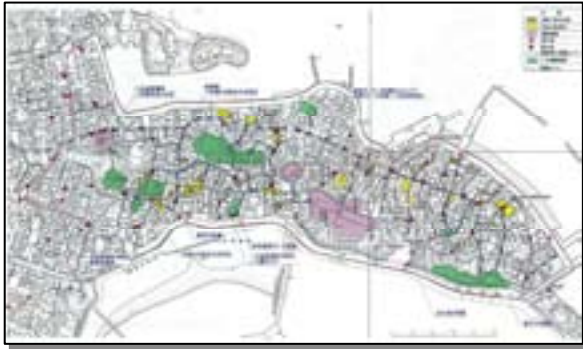


図-4 整備方針図(ワークショップ結果)

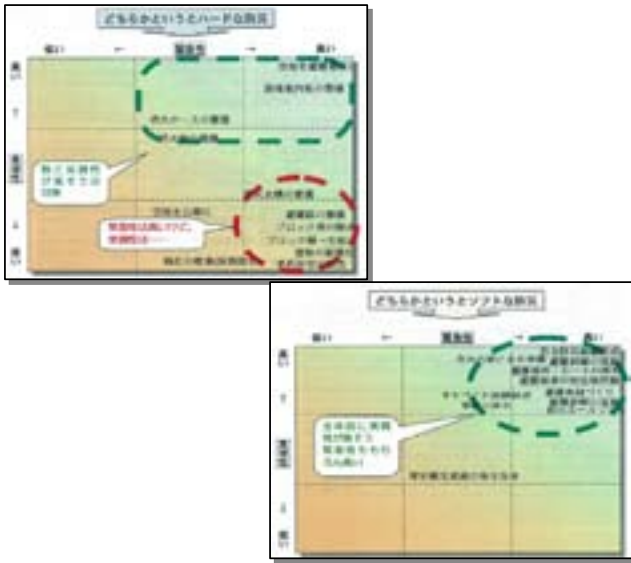


図-5 整備の優先順位(ワークショップ結果)

4. 地区分類別整備課題と整備方針

地域住民と協働で検討した地区の課題と整備方針およびそれに対応する整備手法(例)を地区分類別に以下に示す。

表-1 地区分類別整備方針と整備手法

分類	整備方針	整備手法
共通事項	①空家等の除却 ②避難誘導標識の設置 ③広場・避難場所の整備 ④住民まちづくり活動支援	①住宅市街地総合整備事業 ②(財)日本宝くじ協会助成事業 ③都市防災総合推進事業、住宅市街地総合整備事業 ④住宅市街地総合整備事業、自主防災組織活性化促進事業等
中心市街地型	【交流と定住の空間づくりを推進】 ①老朽住宅の建替え・改修促進 ②共同化による建替え促進	①住宅市街地総合整備事業(密集市街地型) ②店舗集団化事業(商店パティオ事業)、優良建築物等整備事業等
周辺市街地型	【良好な住環境を形成】 ①避難路の整備 ②道路側敷地のセットバック ③建築規制の緩和による建替えの促進 ④建替え促進	①都市防災総合推進事業、緊急地震対策促進事業補助、住宅市街地総合整備事業 ②地区計画、街並み環境整備事業 ③建基法 43 条 1 項ただし書き許可等 ④-

観光市街地型	【地域の歴史的建築物、文化、観光資源を生かした街並み空間の形成】 ①避難路の整備 ②建替え促進 ③沿道景観の創出	①都市防災総合推進事業、緊急地震対策促進事業補助、住宅市街地総合整備事業 ②- ③地区計画制度、街並み環境整備事業、景観地区の指定等
沿岸観光市街地型	【地域の観光資源、歴史的な街並みを生かした空間の形成】 ①空家の除却 ②道路側敷地のセットバック ③建築規制の緩和による建替え促進 ④建替え促進 ⑤津波被害に対する建築物の整備 ⑥沿道景観の創出	①小規模住宅地区改良事業 ②地区計画、街並み環境整備事業 ③建基法 43 条 1 項ただし書き許可等 ④- ⑤建基法 39 条、がけ地近接等危険住宅移転事業 ⑥地区計画制度、街並み環境整備事業、景観地区の指定等
農村集落	【農村景観を維持しつつ、地域防災力の向上】 ①老朽住宅の建替え促進 ②避難路の整備	①住宅市街地総合整備事業 ②都市防災総合推進事業、緊急地震対策促進事業補助、住宅市街地総合整備事業等
漁村集落	【傾斜地に立地した集落に暮らす漁業に携わる人の生活と生業が折り合った生活環境を維持・改善】 ①空家等の除却 ②避難路の整備 ③建築規制の緩和による建替えの促進 ④建替え促進 ⑤津波被害に対応する建築物の整備 ⑥津波避難場所の整備	①小規模住宅地区改良事業 ②都市防災総合推進事業、緊急地震対策促進事業補助、住宅市街地総合整備事業、津波・高潮危機管理対策緊急事業 ③建基法 43 条 1 項ただし書き許可等 ④- ⑤建基法 39 条、がけ地近接等危険住宅移転事業 ⑥防災まちづくり事業、緊急地震対策促進事業補助金等
都計外漁村集落	【傾斜地に立地した集落に暮らす漁業に携わる人の生活と生業が折り合った生活環境を維持・改善】 ①空家等の除却 ②避難路の整備 ③安全性の高い建築物への建替え促進 ④建替え促進 ⑤津波被害に対応する建築物の整備 ⑥津波避難場所の整備	①小規模住宅地区改良事業 ②都市防災総合推進事業、緊急地震対策促進事業補助、住宅市街地総合整備事業、津波・高潮危機管理対策緊急事業 ③建基法 69 条、準都市計画区域への編入 ④- ⑤建基法 39 条、がけ地近接等危険住宅移転事業 ⑥防災まちづくり事業、緊急地震対策促進事業補助金
離島型	【離島ならではの集落形態を生かしつつ災害時の孤立対策を考慮】 ①避難路の整備 ②安全性の高い建築物への建替えの促進 ③助成による建替え促進 ④津波被害に対応する建築物の整備 ⑤津波避難場所の整備	①都市防災総合推進事業、緊急地震対策促進事業補助、住宅市街地総合整備事業、津波・高潮危機管理対策緊急事業 ②建基法 69 条等、準都市計画区域への編入 ③- ④建基法 39 条、がけ地近接等危険住宅移転事業 ⑤防災まちづくり事業、緊急地震対策促進事業補助金

5. 住民と行政の協働によるまちづくりの仕組みづくり

今回のワークショップを通じ、協働のまちづくりにあたっての仕組みを検討する必要性が浮かび上がった。ここでは、地方密集地区の改善を実現していくうえでの住民と行政の取り組み体制について整理する。

(1) 住民側の役割：まちづくり協議会の設置

まちづくり活動や都市計画の分野では、住民主体のまちづくりは重要な柱となりつつある。住民はまず、「地方密集地区の改善」を目標とした住民主体のまちづくり活動の拠点として「まちづくり協議会」を設置することが望まれる。

そして、その地区に関係するすべての人(住民、就業者等)が集まり、整備方針やルールづくりを行う。

(2) 行政の役割1：まちづくり協議会の公的認定

「まちづくり協議会」でまとめられた地区住民の総意に関する取り扱いを条例等で担保する。

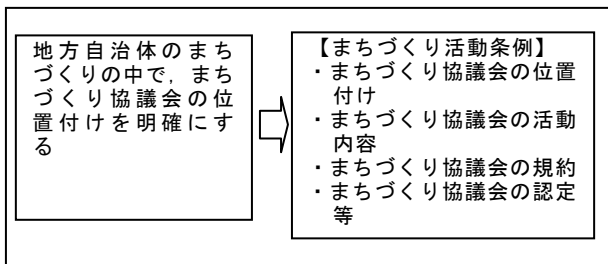


図-6 まちづくり協議会の位置付け方法

(3) 行政の役割2：まちづくり支援体制(専門部署)

住民と行政の協働に向けた行政側の受け入れ体制(専門部署)を作る。これにより住民と行政の意見交換が進み、より発展性のあるまちづくりを継続できる。

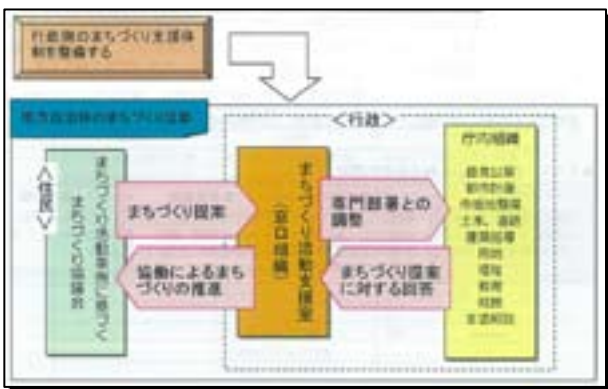


図-7 住民と行政の協働による取り組み体制

6. 今後望まれる支援メニュー

3章、4章の整理から伺われることは、住民の意識がハード整備に対してあまり積極的ではないこと(これは市町村行政の意識も同じと感じられる)、そして防災対策に最も効果があると考えられる建物の不燃化促進(建替え促進)に対する支援メニューが薄いということである。

その為、とくに今後望まれるメニューとしては、住民が望み、かつ事前対策効果の高いものであり、地方密集地区の建替え促進に資する規制緩和措置等の充実と財政面を中心とした助成メニューの創設と考える。

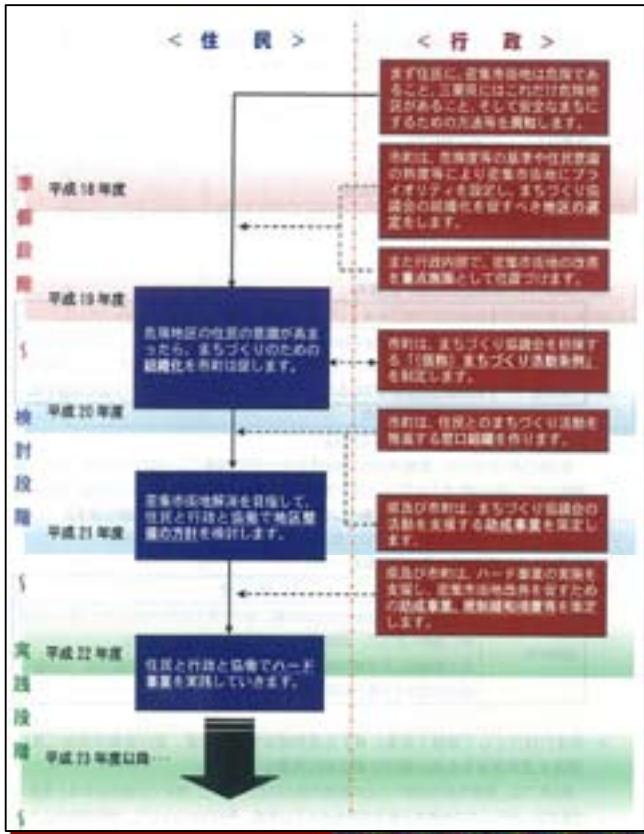
表-2、3では、今後望まれる支援メニューの一部を掲載する。

表-2 三重県の規制緩和措置、都市計画区域の見直し案

目的	対応	概要
建替えに資する規制緩和の許可基準	建築基準法第43条1項ただし書き許可基準の策定	通路幅員4m未満の場合の許可基準を定める。
	建築基準法第42条3項道路指定基準の策定	道路位置指定に関する技術基準への建築基準法42条3項の追加を検討。
都市計画区域外に存する地方密集地区への集団既定を適応	準都市計画区域への編入	地方密集地区は建物の集団性が非常に高く、相隣関係等に関わる集団的な規制の必要性が高い為、準都市計画区域への編入を検討。

表-3 三重県の財政面を中心とした助成メニューの創設案

目的	対応	助成事業名称	概要
ブロック塀の除却、改修	助成メニューの創設	ブロック塀等除却回収事業	ブロック塀の除却、フェンス、生垣等への改修を促進する為の助成
老朽空家の除却	助成メニューの創設	老朽住宅除却事業	老朽家屋、老朽空家の除却に対する助成
	国への要望		小規模住宅地区改良事業制度の対象地区の拡充
耐震改修の促進	助成メニューの創設	老朽住宅耐震助成事業	老朽木造家屋等の耐震改修を促進する為の助成
建替え促進	助成メニューの創設	耐震建替え助成事業	老朽木造家屋等の耐震・耐火建築物への建替えを促進する為の助成
まちづくり協議会の運営	助成メニューの創設	まちづくり活動支援事業	住民主体のまちづくりによる地方密集地区の改善を促す為、まちづくり協議会運営に対する助成



図－8 地方密集地区を減らすためのシナリオ案

7. まとめ

今回、三重県をモデルに地方密集地区の整備方針等を検討した結果、以下のことが明らかとなった。

- ① 国の重点施策として取り組んでいる密集市街地の抽出基準では該当しない地方密集地区が多数存在している。
- ② したがって、各県や市町の実状にあった新しい地方密集地区の抽出基準が必要であること。三重県では約 300 地区存在することが明らかとなった。
- ③ 地方密集地区は、それぞれ地区の状況が異なる為、地区特性を加味し、地区の実状にあった分類をする必要がある。三重県では 8 つに分類した。
- ④ さらに、整備課題・整備手法も地区分類により異なる為、分類別に整備課題・整備手法を検討する必要がある。
- ⑤ 地方密集地区を改善する為には、地域住民の共通認識と協力、さらには自主的な活動が必要となってくる為、整備課題や整備方針を検討する場合には、初期段階から地域住民の参画が重要となってくる。
- ⑥ 今回のワークショップに対して、参加した住民の評判は良好であり、今回の結果について県民に対し、情報公開を積極的に行い、防災まちづくりへの意識を高めることがまずは重要である。
- ⑦ そして、行政は、住民に対する受け入れ体制を整え

る必要がある。

- ⑧ 地方密集地区の改善にあたっては、現在の支援メニューでは不十分な感がある為、地域の実状に応じた支援メニューの検討や創設および国への要望が必要である。
- ⑨ 今回の成果を実効性あるものとする為、今後の地方密集地区改善に向けた各主体の取り組みプログラムの一例を示すと次の通りである。

謝辞：今回の実績を報告することができたのは、三重県建土整備部住宅室の方々が調査・検討の機会を与えてくださったこと、また、県内各市町の担当者の方々の協力および地元の皆様のご協力によるものです。

末尾になりますが、お礼申し上げます。