

# 建築と まちづくり

No.499

2020  
September

9

新建設立50周年記念特集——8

## 持続するまちと地域づくり

まちづくりの発見：佐藤滋／町並み保存活動を振り返り、文化遺産保護の動向を考える。上野邦一／新たな歴史的建造物の活用の有り様について。中尾嘉孝／密集住宅市街地の再生。丸山豊／学校とまちづくり。吉田剛／暮らしから出発した密集地改善の取り組み。江國智洋十象地域設計／ニュータウンの果たした役割と今後の課題。西郷裕之／コラム—関西の密集市街地再生プロジェクトを訪ねる。建築とまちづくり西編集委員会／東京世田谷・太子堂における住民参加のまちづくり。梅津政之輔／忘却居士のまちづくり論。新井英明／公的セクターのまちづくり。野口哲夫／新建（会員）が取り組んできたまちづくり活動。世界の災害復興から学ぶ⑧。室崎益輝／日本酒蔵紀行⑧。上田市柳町。赤澤輝彦／新建50周年記念。東京支部企画オンライン勉強会／暮らし方を形にする⑧。山本厚生

50  
新建

# 東京世田谷・太子堂における 住民参加のまちづくり

梅津政之輔

うめつ・まさのすけ  
太子堂2・3丁目地区まちづくり協議会

世田谷区は、1982年「世田谷区街づくり条例」を制定して以来、神戸市とともに住民参加の街づくり先進自治体と評価されてきました。いまでは、この自治体もまちづくりに住民参加を謳うようになり、2006年新バリアフリー法制定にともなう国の通達などでは、政府が特定事業の計画に高齢者、障害者など関係する住民の「参画」を指示するようになってきました。

## 住民参加による 修復型防災まちづくり

太子堂の住民参加による修復型防災まちづくりは、世田谷区の呼びかけで1980年から始

めて今年で四〇年になります。世田谷区というと高級住宅地のイメージをもたれる方が多いのですが、私が住む太子堂は、世田谷区内でもっとも早く市街化が始まった地域で、特に1923年の関東大震災や1945年の空襲で被災した人が多数移住してきて典型的な木造住宅密集地区、いわゆる「木密地区」のまちなちとなっています。道路が狭く、狭小敷地に木造の小さな家が密集しているため、世田谷区は大地震が発生すると危険なまちなので防災目的の都市整備を決定したのですが、そこに住民参加のまちづくりを掲げたのは当時の社会的背景があったからです。



沿道住民との話し合いでできた“せせらぎ”のある鳥山川緑道

周知のように、日本経済の高度成長にもなつて1960年代から水俣病、コンピナート喘息、自動車の騒音・排気ガス、日照権をめぐる建築公害など、全国的に公害反対運動が広がり、住民の環境問題に対する関心が政治意識を高めました。こうした住民運動を背景に、六大都市に革新系の首長が次々に登場して、都市整備の在り方を見直す要因になりました。

世田谷区でも、1975年地方自治法改正による区長公選で

革新系の大場区長が選出され、基本構想、基本計画を79年に決定、住民参加を重点施策として掲げるとともに、そのモデル地区として北沢三、四丁目地区と太子堂二、三丁目地区を指定しました。

太子堂では、当初世田谷区が主催する街づくり懇談会で住民と討議したのですが、一年ほどの話し合いを経て、自分たちのまちのことは自分たちで考え、行動しようとする住民主体の気運が生じて82年にまちづくり協議会を設立しました。

世田谷区は、これを受けて住民参加を法的に担保するため「街づくり条例」を制定し、都市計画法による地区計画の検討を始めた。国と東京都も、木密地区の整備を促進するため「住宅市街地総合整備事業」制度などにより各種助成を行い、さらに国は、2002年に都市再生法を施行、東京都は防災都市づくり推進計画で太子堂・三宿地区を重点整備地区に指定、2011年に不燃化一〇年プロジェクトで不燃領域率40%以下の木密地

区を2020年度70%に高める目標を設定しました。

### まちづくりをめぐる対立と合意形成

協議会は、法定地区計画の策定にあたって、建物の不燃化、道路の拡幅整備、広場・公園づくりなどハードの対策だけでなく、沿道会議や公園づくりのワークショップを開いて関係住民の合意形成に努め、コミュニティの輪を広げました。またマクドナルドの屋上広告塔の騒色公害に対しては、全国初めて地区計画にネオンの規制基準を設けるなど、幅広い活動を展開してきました。

世田谷区が、太子堂のまちづくりのやり方として提案したのは「修復型」と名付けた手法で、再開発や土地区画整理事業と違って、住民の住宅建て替えに合わせて建物の不燃化、あるいはセツトバックによる道路の拡幅整備を図る事業手法です。

これに対して、当時の建設省からは効率が悪い、完成時期が不明確などと批判され、木密地

域整備促進事業の担当官からは、修復という言葉を使うなら補助金を打ち切ると強く批判されたこともあったようです。

しかし、世田谷区は区長が交代しても、住民参加による修復型まちづくりの方針を維持し、時間がかかりましたが太子堂一三丁目地区では2017年度に不燃領域率70%の目標を4年前倒して達成しました。

もっとも太子堂の場合、住民の間に大地震があると危険なまぢだとの共通認識があつたので、防災を主題とするまちづくりに異論は出ませんが、安全で住みやすいまちづくりなどといったフレーズでは一致しても、具体的な対策や計画になると対立が生じます。行政と住民の対立だけでなく、住民同士の対立も避けられません。こうした対立をどのように乗り越えて合意形成を目指すかが、住民参加型まちづくりの主要な課題になりました。

どこの地域でも、まちづくり計画の規制で暮らしを制約され、変化させられることに反対する

住民は多いと思います。まちづくりの討議で対立が生じるのは、住民の暮らし（私はLifeと同じ生命、生活、人生の広い意味に使っています）の多様性に起因していると思います。しかも私も含めて多くの住民は、自分の生活圏の範囲で、それぞれの人生で積み上げてきた知識と経験をもとに行政の政策・計画を判断します。そのため、計画が多数決で合意されても総合的、広域的、長期的視点から見ると、必ずしも最適解と言えない場合があります。

一方、行政側に新自由主義経済の影響を受けて効率主義、成果主義から短期に目に見える事業化やデジタル化できる事業を重視する傾向がみられます。しかも、担当職員は二、三年で異動して住民と協働して積み上げてきた議論、経験が十分引き継がれないことも行政不信を招く原因になっています。また住民の暮らしというのは防災だけでなく、防犯、福祉、医療、教育など多面的な課題を持っているため、行政の縦割り組織がそれに十分

対応できない欠点があります。

日本の高度経済成長の終焉とともに、少子高齢化、グローバル化、地球温暖化など政治、経済、人口構成といった社会環境の変化が、私たちの暮らしに影響をあたえて価値観を変化させています。したがって、話し合いによって合意した計画も時代の変化に対応できなければ正解とは言えません。まちづくりは、常に社会環境の変化に合わせて継続して見直していくことが求められます。

### 複合災害に対応したまちづくりの課題

太子堂のまちづくりは、不燃領域率70%の目標を達成したといっても、不燃領域率はあくまでも地域の平均値であり、防災対策としてはまだ多くの課題が残されています。

しかも、今年になって新型コロナウイルスを経験することで、これまでの首都直下型や海溝型地震を想定した地域防災計画は再検討する必要に迫られています。こうした見直しは行政任

せにせず、住民参加で自ら災害時を想定した訓練をしてみる必要があります。

すでに太子堂では、1995年の神戸の地震を契機に地元小中学校で毎年サバイバルキャンプを始め、実際の避難生活を体験することで地域防災計画や避難所運営マニュアルに多くの不備があることを経験しています。

私の学区域にある三宿小学校のサバイバルキャンプでは、地域団体の代表が毎年訓練内容を独自に企画しています。以前の地域防災計画では、同校の避難者を約一三〇〇人ほど想定していましたが、体育館の避難スペースを町会単位に割り当てるため、「おやじの会」会長の測量士の方が体育館の床面積を図ったところ、三・三m当たり一人という基準を守ると四五〇人ほどしか収容できないことが分かりました。そこで、隣接する世田谷学園に協力を申し入れて、避難場所を提供してもらったため世田谷区と協定を結んでもらいました。

また、サバイバルキャンプに



三宿小学校のサバイバルキャンプに参加した中学生の災害弱者支援のワークショップ

参加した中学生には、災害弱者を自宅から広域避難場所まで車いすを使って避難させるワークショップなどを実施、世田谷学園の運動部の学生には社会福祉協議会の協力で車いすの使い方などの指導もしてもらうなど、独自の災害弱者支援態勢も検討してきました。

昨今の自然災害の状況を見ると、感染症と地震だけでなく台風や豪雨による風水害との複合災害を考慮した対策の検討もすべきと考えています。最近では、

三密対策として専門家から避難生活密度を一人当たり四㎡にすべきだとの意見が出ていますし、避難生活の質の向上を図るため段ボールベットなどの使用実験を行う自治体もあります。

こうした改善を図ると、現在の地域防災計画で予定している二次避難所の指定だけでは不足するので、「在宅避難」「縁故避難」「自家用車避難」「域外避難」などの必要性が生じますが、高齢者世帯や障害者世帯の住宅耐震化とともに、こうした避難者への食糧など物資の支援体制をどのように確立するかなども喫緊の課題になってきました。

さらに、感染者数の推移をみると、第二波とみられる東京都のオーバースhootと地方への拡散が目立ちます。このことは、東京一極集中の問題を都市計画や広域防災対策の面からも再討議すべきではないでしょうか。

### 未来をつくるまちづくりの課題

さらに、新型コロナ対策だけでなく、最近のAI(人工知能)、IoT(モノのインターネット)

ト)、5G(次世代通信規格)など技術革新への対応も世界的な潮流になっています。

日本でも今年5月、スーパーシティ法案と銘打った国家戦略特区法の改正案が成立しました。内閣府の説明によると、スーパーシティとは「移動、物流、支払い、行政、医療・介護、エネルギー・水、環境・ゴミ、防犯、防災・安全の一〇領域のうち、少なくとも五領域以上をカバーし、生活全般にまたがること」「2030年頃に実現される未来社会での生活を加速実現すること」「住民が参画し、住民目線でもより良い未来社会の実現がなされるようネットワークを最大限に利用すること」の三要素を満たす社会と定義しています。確かに、第四次産業革命と呼ばれている技術革新は、経済社会全般のあり方を変え、私たちの生活意識やまちの姿を変えようとしています。すでに、自動運転、自動配送、遠隔医療、無人コンビニ、AI兵器などの社会実験が始まっています。また、若い人たちの意識に断捨離、シ



