



周辺のまち並み。古い木造家屋が軒を連ね、その間を狭い道路が縫うように走る。大地震時には沿道家屋の倒壊で道路を避難路として利用できなくなる上、火災が燃え広がるのが心配される



京島三丁目一帯。木造家屋の密集地が広がる

京島三丁目今年7月に完成した地上5階建て鉄筋コンクリート造の集合住宅。不燃化は防災まちづくりの基本だ

まちづくり

CASE 2



京島三丁目地区
(防災街区整備事業)

東京・墨田区

燃え広がらないまちをつくれ

密集市街地の防災力をアップ

東京・墨田区の京島周辺は古い木造家屋が密集し、大地震時の危険性がかねて指摘されてきた。その一画にある「京島三丁目地区」で今年7月、36世帯が入る鉄筋コンクリート造りの白い瀟洒な集合住宅が完成した。足掛け13年にわたりUR都市機構が関わってきた防災街区整備事業による防災施設建築物だ。周辺道路も拡幅され、災害時における地域の安全性向上に大きく役立っている。

★以外の写真=野弘路
取材・文=茂木俊輔



今年7月に完成したばかりの集合住宅の前で。当地区の防災まちづくりに携わったUR都市機構の中條由規(写真左)と石垣曜子(右)。まちづくりに協力してくれた権利者との久しぶりの再会を喜ぶ

燃えさがる自宅を前に、「子どもが中に入っているんです！」と叫ぶ母親。制止を振り切り、いまにも火の海に飛び込もうとしている。阪神・淡路大震災の惨状を、その時、救援に当たった行政マンが涙ながらに語ってくれた。UR都市機構の中條由規は、防災まちづくりで仕事を共にしたその行政マンの、決意のような言葉が忘れられない。「こんな光景は二度と見たくない。まちづくりという仕事に携わる中で、この子、この母、一人ひとりを助けられるべきがあるならば、われわれはそれに挑戦し続けなければならぬ」。中條は、この言葉を思い返す度に胸が熱くなる。「私たちも力を尽くして協力していかなければいけない」と強く思う。

京島周辺は、災害発生時の危険性がかねて指摘されてきた。戦災当にうれしいニュースだった。京島三丁目地区防災街区整備事業が完了したという知らせは、本

家を立て替えながら道路を広げる防災まちづくりの取り組みの歴史は古い。墨田区では1980年代から検討に乗り出し、地域住民と協議を重ねてきた。しかし容易には改善されない。その難しさを、区の担当者である秋山和栄氏は次のように語る。「皆さん、いまのコミュニティや環境を変えたいという思いをお持ちですし、特に高齢者の方に



UR都市機構東日本都市再生本部 都心業務第1部市街地整備チーム 中條由規

とって引越は大きな負担となり、防災まちづくりの進捗は大変難しいものがあります」。

しかも借地権者や借家権者が多く、土地・建物の権利関係は複雑。相続が生じれば、交渉はより難しくなる。「土地の権利関係が複雑で、土地所有者、借地権者、借家権者の3者の協力が必要になります。折衝を重ねると時間が経過し、高齢の権利者の方々がお亡くなりになることも。新たな権利者にはじめから協力を仰ぐこともありました」(秋山氏)。

UR都市機構がその京島三丁目と関わりを深めたのは2001年12月のこと。区のパートナーとして、この地区で防災まちづくりの事業をどう進めるかを模索する中

複雑な権利関係を解きほぐす

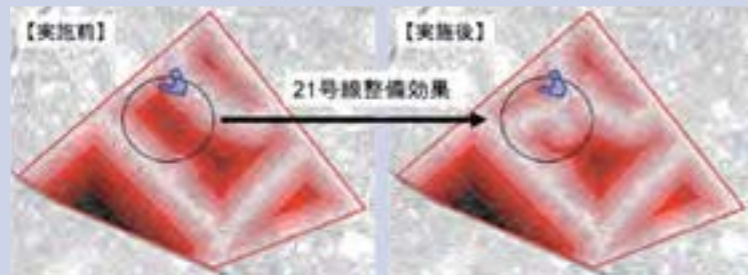


墨田区都市整備部都市整備課集積担当 秋山和栄氏

災害時の危険性を的確に伝えるために 「避難困難度」という新たな指標を生み出した

道路整備による6m道路のネットワーク化⇒避難困難度の改善

避難困難度(オリジナル指標):道幅6m以上(震災時に沿道建物が倒壊しても通行可能な幅員)の道路までの距離により判定。短いほど、避難しやすい。



「避難困難度」とは、沿道建物が地震で倒壊しても逃げられる道幅6m以上の道路に至るまでの距離をもとに指標化したもの。図中の赤色が濃いほどこの指標が高く、防災上は問題が大きい。事業実施後は、主要生活道路21号線の整備(13ページの囲み記事参照)によって、図中丸印の箇所「避難困難度」が大きく改善された様子が分かる。



防災街区整備事業によって道幅2mから4mに広げられた建物南側の道路



建物南側の道路は道幅4mから6mに広げられた主要生活道路につながる

「京島三丁目地区」の従前の様子(★)



小さな区域でも不燃化を実現する

「防災街区整備事業」

防災街区整備事業はいわば小型の再開発。一定の区域内で建物と道路を面的に整備する手法だ。土地・建物を所有する権利者はその権利が評価され、同等の価値の土地・建物を新しく取得できる。権利者はその権利を生かすことで、大きな金銭の持ち出しなしに事業に参画できる。

最大の特徴は、土地の権利をそのまま土地の権利に置き換えられる点だ。京島三丁目の事例では、区域内に墨田区が所有していたまちづくり事業用地の権利を、連棟式戸建て住宅の底地の権利と、避難路として機能するように広げた道路の権利に置き換えた。

区の底地上には定期借地権を設定し、区域内

に留まるものの戸建ての建物への居住を希望する借地権者に移転していただいた。借地権者は戸建て住宅に移り住むことができる上に、そのために必要な自己負担を抑えることができる。こうした工夫によって、所有者に比べ一般には権利評価の低い借地権者も事業に参画しやすくなった。

ただ、この事業は敷地面積が最低100㎡以上なければ適用されない。借地権者の権利をそのまま定期借地権に移したのでは、その規模にまで達しない。そこで、1つの敷地に2人分の定期借地権を設定し、建物は2戸を並べる連棟式を採用した。



主要生活道路である21号線を道幅4mから6mに、区画道路1号を道幅2mから4mに広げることができた

るが、警戒感が先に立つのか、耳を貸そうとする権利者は少なかった。打開策を模索する中で、石垣は考えを改めた。「当初は、話を聞いてくださいという一方的な姿勢だったように思います。相手の話を聞き、一人ひとりの事情を受け入れることから始めよう、と途中で思い直しました」。ちょうど最寄りの曳舟駅近くの現地事務所へ常駐するようになったこともあって、努めて地域周辺を歩いた。事業ではなく、暮らしを話題に会話を重ねようという心掛けた。いくらか訪ねても会えない相手には、手紙を書くことを始めた。用意した便せんに残す「お元気ですか」というひと言に、気持ちを進めた。

「あなたが危ない」

「あそこのお店が…」「今度のお祭りは…」と、次第に何気ない会話を交わせるようになった。また現地事務所で行う駅前再開発が進んでいたことが、自分の仕事を理解してもらったのに大きく役立った。



UR都市機構東日本都市再生本部* 総合戦略部アセット戦略室 施設経営チーム 石垣曜子

住民と言葉を交わせるようになって、石垣は少しずつ話題を、核心に近づけていった。大切なのは、「防災まちづくりが自分自身の問題である」と理解してもらうこと。住民の防災意識はもともと高い。しかし建て替えまでとなると、さらに大きなエネルギーが必要となる。「みんな危ない」という説明ではなかなか伝わらないし、行動にまで結び付かない。「あなたが危ないんです」ということを、できるだけ分かりやすく伝えるよう心掛けた。「同じコミュニティの中で住み続けたい。それができるのか」という住民の不安には、いくつもの選択肢を用意することで応えた。区域内に新築する集合住宅や戸建て住宅に移る選択肢のほか、区域から転出し、区がすぐ近くで整備するコミュニティ住宅(賃貸住宅)に移る選択肢も用意した。

で、約0.2haの区域が定まった。新しく設けられたばかりの国の「防災街区整備事業制度」を活用し、避難路として利用できる道路を整備すると同時に、集合住宅と戸建て住宅を新築するプランだ。

ヒントを得た1枚の写真

中條は計画担当として検討を重ねた。防災街区整備事業制度をUR都市機構として初めて活用しようという手探り状態の中で、事業の計画を練り上げた。ただ、事業の参画はもちろん、国や区の支援が欠かせない。それには災害時の区域の危険性を具体的な数値で、権利者や国・区に示す必要がある。しかし既存の指標では地区の危険性をうまく表現できない。「伝える道具がなければ、つくることができない」。中條は心を決めた。

密集市街地で大地震の被害はどのような形で現れるのか、阪神・淡路大震災に学ばうと、資料をあさった。すると、1枚の写真が目が留まる。そこには、瓦礫の山を前にぼうぜん立ち尽くす高齢女性の姿があった。「この人に瓦礫の山は

越えられない」。

それがヒントになって、中條は「避難困難度」という指標を生み出す。地震の揺れには命拾いしても、逃げ道がなければ燃え広がる火の手に巻き込まれる。家屋が倒壊しても避難できるだけの広さの道路が不可欠だ。避難路にできる道路の幅は6m以上。その道路までの距離をもとに「避難困難度」を指標化した。

確かに「避難困難度」の指標を用いると、この区域に防災街区整備事業制度を適用する社会的な意義がくつきりと浮かび上がる。公共性を明確にできれば、国や区は支援しやすい。ただ、いくら大義名分が立つとも、肝心の住民・権利者が事業への誘いに応じてくれないれば決して前には進まない。住民・権利者の理解と協力をどう得るか。

防災まちづくりの次の段階を担ったのは石垣曜子だ。合意形成の鍵を握る区域内の権利者宅へ、東京・新宿のオフィスから現地に同僚と2人1組で足を運んだ。区の職員と共に雨の日も、猛暑の日も、毎日のように訪ね歩いた。こ

UR都市機構がこの区域で防災まちづくりに乗り出してから足掛け13年。今年7月、5階建ての集合住宅が完成した。それに呼応するかのように、周辺では古い住宅を建て替える動きが出てきた。建て替えに伴い、道幅も広がる。防災まちづくりはじわりと周辺に広がりはじめた。

墨田区の秋山氏は、「何しろ初めてのことはかり。UR都市機構の豊富な知見と、それに基づく提案力の高さが成功の鍵だったと思います」と言う。京島三丁目の防災まちづくりで、区は引き続きUR都市機構と手を組む予定だ。

事業完了の知らせを受け、中條と石垣は久しぶりに現地を訪ねた。事業に協力してくれた住民の一人に道端で偶然出会い、いまの暮らしを笑顔で語る姿も見ることができた。

区、コンサルタントなど、多くの関係者が力を合わせ、時間を掛けながらも防災まちづくりは一歩一歩、着実に前に進んでいる。「その一端を担えたことが本当にうれしい」。2人はいま、そう実感している。