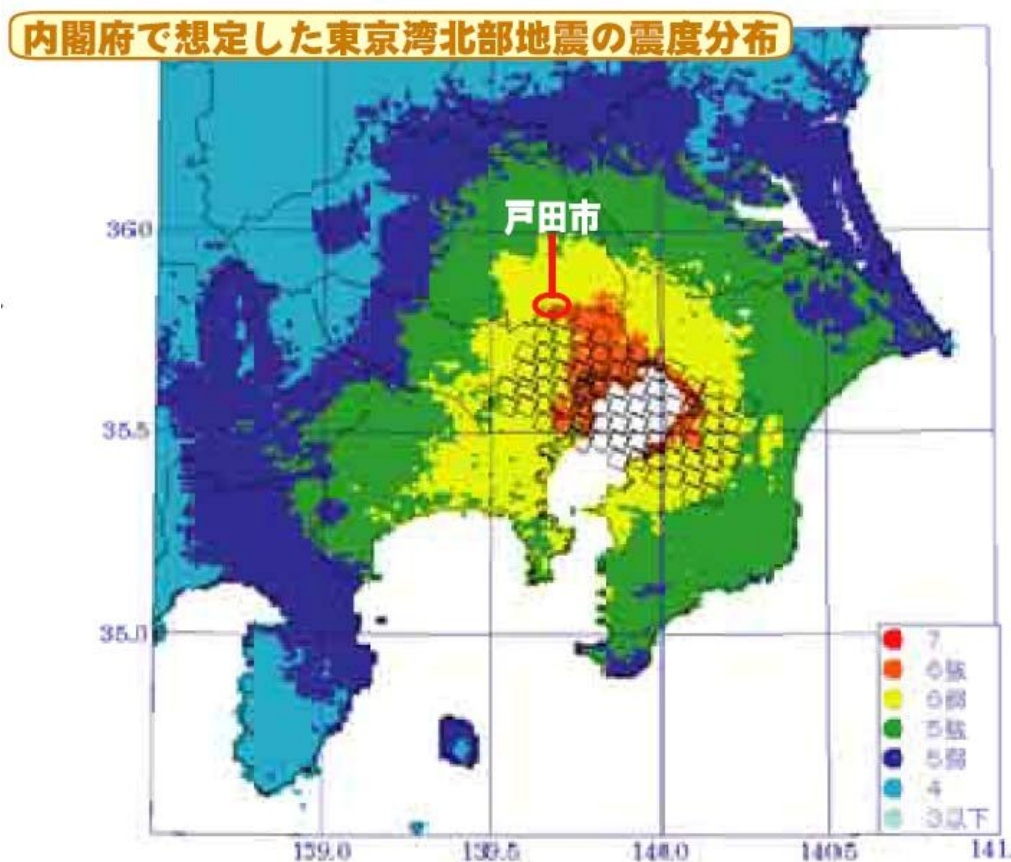


事例番号 041 住民主体で地区計画から防災計画へ(埼玉県戸田市・川岸地区)

1. 背景

戸田市は荒川を隔てて東京都に隣接する人口11万7千人(2006年)のまちである。産業は古くは農業中心であったが、戦前から軍需産業中心の工業都市となり、戦後は金属、電気機械、印刷・出版などが主体となった。市内には東京外環自動車道戸田東インターチェンジや南北に貫くJR 埼京線の駅が3つあるなど、交通条件は恵まれており、荒川の河川敷を除いてほとんどが市街地(市街化区域)になっている。JR 埼京線開通(1985年)後はベッドタウンとしての性格を強め、人口は増加傾向にある。

戸田市は「ボートのまち」としても有名である。戸田競艇場は東京オリンピックでボート競技の会場になった。その戸田競艇場につながる菖蒲川岸に川岸地区がある。古くは船溜まりや水田であったが、戦後は開発が進み、現在は狭い道路沿いに商店街と低層戸建て住宅が密集して連なる地区になっている。その川岸地区で戸田市初の地区計画が住民参画のもとで策定された。住民は「川岸地区まちづくりを考える会」を設立して策定に臨んだが、同会は策定後に「川岸地区まちづくり推進協議会」に発展した。同協議会は「防災まちづくり提言書」及び「共同化モデルプラン」を作成し、現在はそれらの事業化を検討している。本稿ではそれらの概要を紹介する。



資料：内閣府首都直下地震対策専門調査会

戸田市の位置 (資料:戸田市)



戸田市域における震度6強の揺れによる液状化危険度（資料:戸田市）



同・川岸二丁目付近拡大図（資料:戸田市）

2. 目標

戸田市の基本構想は基本理念を次のように定めており、特に市民とのパートナーシップを強調している。

- パートナーシップのまちづくり（まちづくりに市民の積極的な参加を求め、市民と行政のパートナーシップによるまちづくりを進めます）
- 市民生活の尊重

- 将来世代への責任
- 自立する都市の創造

また、川岸地区の地区計画は、「建替更新による住宅地としての環境が悪化することを防止し、商店街の活性化をはかり、将来にわたり良好な地区環境が築かれるように、緑豊かで安全な住宅地と活気ある魅力的な商業空間の形成」を推進することを目標としている。

3. 取り組みの体制

戸田市と「川岸地区まちづくりを考える会」とで地区計画を策定した。また、同会が発展した「川岸地区まちづくり推進協議会」が戸田市の協力を得て「防災まちづくり提言書」及び「共同化モデルプラン」を作成した。

4. 具体策

(1) 地区計画の策定と「川岸地区まちづくり推進協議会」の発足

川岸地区の地区計画の対象は、川岸2丁目内の 2 本の幹線道路と1本の準幹線道路、および菖蒲川で囲まれた地区である。住宅、事業所、商店からなっている。地区内の人口は 1,422 人、世帯数は 651 世帯、企業数は 47 事業所、人口密度は 222 人/ha である。地区計画の内容は以下のとおりである。

- 対象地区面積 6.4ha
- 最低敷地面積 100 m²
- 建築物の高さの最高限度 15 メートル(住宅地の一部)
- 道路、広場に面する側の垣又は柵の構造の制限
(補強コンクリートブロック塀を生垣や鉄さくなどに変える)
- 1住戸の専用床面積が25 m²以下の共同住宅、(商店街地区で)道路に面する1階部分における住宅・工場・倉庫等の立地規制(現行居住用途は除外)

この地区計画は、住民が制度の勉強会からはじめて自ら策定した。そしてこれが戸田市におけるはじめての地区計画になった。策定のきっかけをつくったのは戸田市である。1980 年代の終わり頃、市は地区計画のモデル調査を行い、適地を 3 カ所に絞って各候補地に説明したが、それらの中で地区計画に前向きだったのがこの川岸地区であった。川岸地区では、以前、下水道整備の際に道路幅の狭さなどが問題になり、住民の間で地域に対する関心がある程度醸成されていた。それが地区計画への関心の高さにつながったと考えられている。

1990 年に川岸地区に「川岸地区まちづくりを考える会」が発足し、一年後にまちづくり構想をとりまとめて提言した。それを踏まえて 1995 年度に地区計画が決定された。会の発足から地区計画決定までに 5 年の歳月を要した。

この経験をもとに、まちづくりに継続的に取り組むために、1997 年、「考える会」が発展して「川岸地区まちづくり推進協議会」が発足した。2006 年度は38 名で活動している。



地区計画地の風景(2006年)



地区計画の案内と川岸地区まちづくり推進協議会設置の意見箱(2006年)

(2) 「防災まちづくり提言書」と「共同化モデルプラン」

1998年10月、川岸地区まちづくり推進協議会は居住者を対象にアンケート調査を行った(調査期間:2月13日~28日、調査対象数694、回答数218、回収率約31%)。その結果、「災害として特に危険と思われるもの」として「火災」が50%、「地震」が38%となり、火災や地震に対する不安が大きいことがわかった。

同会は調査後にワークショップを開催して課題を整理し、2000年に「防災まちづくり提言書」を作成して市長に提出した。提言は住宅、道路、通り抜け道路、公園、防災ミニ広場、自主防災活動の6項目ごとに「住民が主体的に進めること」と「市に要請すること」とを掲げた。その概要は次の通りである。

① 住宅

[スローガン]

災害に強い家をつくろう

[提案理由]

木造住宅が密集した地域では、建て替える際に耐火性・耐震性を考慮した建物にする必要がある。また、単独の敷地では法的に建て替えができない場所もあるので、土地の有効利用も考慮した共同化等も含め、良好な住環境を備えた建て替えを進める必要がある

[住民が主体的に進めること]

- ・ 親子3世代、単身者や若い世帯など、老若男女幅の広い年齢層が住める住宅づくりを進める
- ・ 建て替えに際し、1階に駐車スペースを確保し、2階3階を居住空間とする建て方を推進する
- ・ 建て替えの際、耐火構造又は準耐火構造とする
- ・ 既存住宅の耐震診断を受け、必要があれば耐震補強を行う
- ・ 単独の建て替えが出来ないところでは、共同建て替えを進める。また、そのための勉強会等を開催する
- ・ 周囲の緑化を含め、協調化の建て替えを進める

[市に要請すること]

共同建て替え等に補助制度を設けること

② 道路

[スローガン]

災害に強い道路をつくろう

[提案理由]

地区内の生活道路は、災害時に消防車がスムーズな消火活動が出来ない恐れがあり、道路の改良を図る必要がある

[住民が主体的に進めること]

- ・ 南北の4本の道路に名前を付ける
- ・ 道路にはみ出す樹木を剪定する

- ・ 違法駐車、めいわく駐輪をなくすためのルールをつくる
- ・ 災害時に、通路を確保するために行う交通規制等に積極的に協力する

〔市に要請すること〕

- ・ 違法駐車をさせない為に、道路の両端にライン等を引く
- ・ 路上にカーブミラーを設置する
- ・ 歩行に支障のある電柱等を移設する(県道オリンピック道路)
- ・ 防火貯水槽の表示が分かるようにする
- ・ 国道 17 号線の歩道を整備する
- ・ 道路のすみきりをつくる
- ・ 電線を地中化する

③ 通り抜け道路

〔スローガン〕

通り抜け道路をつくろう

〔提案理由〕

東西方向の通路が少なく、行き止まり道路があるなど、災害時の避難通路の確保を図る意味から通り抜け道路が必要である

〔住民が主体的に進めること〕

- ・ 川岸児童遊園地の東側に通路の出入り口を設け、鍵は隣接する家で管理する
- ・ 行き止まり道路を解消するための勉強会等を開催する

〔市に要請すること〕

- ・ 川岸児童遊園地に非常時だけでも通り抜けられるよう通路を整備する
- ・ 行き止まり道路を解消する。

④ 公園

〔スローガン〕

災害に強い公園をつくろう

〔提案理由〕

密集した地区なので、ひとたび災害が起こると大惨事になりかねない為、災害時に役立つように川岸児童遊園地を災害に強い公園にする必要がある

〔住民が主体的に進めること〕

- ・ 計画づくりに住民が積極的に参加する(コンペ、ワークショップ)
- ・ 維持管理の一部を受け持つ

〔市に要請すること〕

- ・ 防災設備(貯水槽、貯留槽、遊具を兼ねた防災備品倉庫、ソーラー照明、大型消火器、非常用電源設備)を確保する
- ・ 道路と一体となった開放的な利用しやすい公園づくりを進める(樹木、柵、バリアフリー)
- ・ 住民の意見を公園づくりに取り入れる

⑤ 防災ミニ広場

〔スローガン〕

防災ミニ広場をつくろう

〔提案理由〕

既設の公園と児童遊園地は配置的に偏っているので、バランス良い配置で空き地を確保し、火災時の延焼防止とコミュニティの場として防災ミニ広場が必要である

〔住民が主体的に進めること〕

- ・ 維持管理の一部を受け持つ
- ・ 計画づくりに住民が積極的に参加する(コンペ、ワークショップ)
- ・ 近隣とのコミュニケーションを図る

〔市に要請すること〕

- ・ 地区内に数カ所のミニ広場を要望する
- ・ 手押しポンプ付き防火貯水槽の設置を要望する
- ・ 売却意向のある土地を代替え地として確保する

⑥ 自主防災活動

〔スローガン〕

自主防災活動を進めよう

〔提案理由〕

川岸地区は防災上多くの問題があり、自主防災活動をより活発にしていく必要がある

〔住民が主体的に進めること〕

- ・ 高齢者、一人暮らしの方の名簿をつくる(安否の確認、地区カルテ)
- ・ まちづくり活動の自主防災組織をつくる
- ・ 起震車などでの体験と防災訓練の徹底により、防災意識の向上を図る

〔市に要請すること〕

- ・ 自主防災設備(簡易トイレ等)を設置する
- ・ 菖蒲川の道路に面した所に階段を確保する(初期消火用)

同会は提言を実現するため、2002、2003の両年度において、建て替え意向の調査、防災まちづくりのイベント、防災カードの作成、共同建て替えの勉強会を行った。このような活動の成果もあり、川岸地区は2003年に国から「重点密集市街地」に指定された。「重点密集市街地」とは地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地のことである。

また、同会は2003年度の全国都市再生モデル調査に応募して選ばれ、共同建て替えを具体的に進めるための「共同化モデルプラン」の作成を行った。2004年度以降は、この共同化モデルプランを地元関係者へ説明して意向等を把握しつつ、事業化に向けて検討を重ねている。

(3) 得られた教訓

以上のように、地区計画の策定からはじまった住民活動は「防災まちづくり計画」、「共同化モデルプラン」の作成とその実践へと息の長いものになっている。それに関して同会元会長が次のよう

に述べている。

〔地区計画の合意までに苦労した点〕

まず、制度の内容を理解するのに時間がかかりました。みんなで何度も説明会や相談会を行いました。一番よかったのは、「まちづくりニュース」を定期的に発行して各世帯に配布したことです。これによって、広く皆さんにまちのことが伝わっていったように思います。

〔地区計画の効果について〕

地区計画を実際に決定したことで、あわせて緑化に対する意識も高まりました。また、もともと地域のまとまりはありましたが、さらに地区の連帯感が強くなってきたと感じています。

〔地区計画導入を図る他地域への教訓〕

これから「地区計画」を進める地区の人たちには、とにかく実際にはじめてみるのが大切だと伝えたいですね。はじめると、課題や問題点が見えてきます。あわてずに一つひとつ解決していけばよいのです。あきらめずに取り組めば、必ず最終的に目標を達成できると思います。

5. 特徴的手法

住民自らが地区計画制度の勉強会から始めて長期間かけて地区計画を策定した点が大きな特徴である。その間、ニュースの発行や懇談会の開催など、制度の理解とコミュニケーションとに力を入れた点も特筆される。

また、地区計画の合意形成を通じて緑化に関する意識も高まり、地域の連帯感が強くなった点も特徴的である。戸田市が地区計画地区内の垣柵の緑化に重点的に補助金を出している点も特筆される。補助金の制度名は「戸田市地区計画区域内生け垣設置補助制度」である。地区計画区域外の一般の地域でも同様の「戸田市生け垣等設置奨励補助金制度」があるが、補助金の限度額は前者が30万円であるのに対して後者は20万円であり、地区計画地区を優遇している。

さらに、地区計画策定の経験から、防災まちづくりにテーマを発展させ、防災まちづくり提言書をまとめ、さらにその提言の実践に向けて共同建て替えのモデルプランまで作成した点も特徴的である。提言書に住民が主体的に進めることが明記されていることも特徴としてあげられよう。

6. 課題

川岸地区まちづくり推進協議会の活動が他地区の活動を誘発してまちづくりへの関心が広がるのが期待される。近年、マンション建設等を契機に住民のまちづくりへの関心が高まるケースが多くなっているが、そのような緊急の問題が発生する以前から、日常的にまちづくりへの関心が醸成され、活動が行われていることが、問題への効果的な対処につながる。今後、世代交代や転出に伴って地域の構成メンバーが入れ替わることが想定されるが、過去の活動の貴重な経験とその成果であるルールを守り抜くためにも日常の継続的な取り組みが大切である。

共同建て替えを含む防災まちづくりは、複数世代を必要とするぐらい時間のかかることであり、今後も息長く活動を続けていくことが求められる。

(参考・引用文献)

戸田市ホームページ:2005年広報誌など

都市再生本部ホームページ

戸田市『「戸田市地区計画区域内生け垣設置補助制度」案内書』

戸田市『「戸田市生け垣等設置奨励補助金制度」案内書』

川岸地区まちづくり推進協議会『川岸地区防災まちづくり提言書』2000年

川岸地区まちづくり推進協議会『川岸地区防災まちづくり推進計画』2005年