

1999年度 関西まちづくり賞 受賞内容紹介

業績名：「大阪府災害に強い都市づくりガイドライン」の策定と普及、活用

受賞者：大阪府建築都市部

1. 策定の背景

- 阪神・淡路大震災は、自然災害の脅威とそれに対する都市の脆弱性を再認識させ、従来の都市づくりのあり方を再考させる契機となった。
- 大阪府土木部では、震災直後から専門家で構成される「災害に強い都市基盤施設整備検討委員会」（委員長：吉川和広関西大学教授）を設置し、約2年間に及ぶ検討の結果、委員会の提言として「災害に強い都市基盤施設の整備方針」がまとめられた。そのなかで、この方針を実施していくための新しい計画基準づくり（「災害に強い都市づくり計画基準」づくり）の策定を求めている。
- この提言に基づき、災害に強い都市づくりを実践していくため、「大阪府災害に強い都市づくりガイドライン」を策定した。

2. 策定の主旨とガイドラインの性格

- 都市づくりの企画・計画・事業・維持管理の各段階において、日頃から地震被害を最小限に止める『減災』の視点を確実に盛り込むことを目的とした。
- 内容は、阪神・淡路大震災の教訓を生かしつつ、現在までに蓄積された知見をもとに、地震防災の基本的な考え方を、施設の配置・規模、防災機能の向上、相互連携の視点から整理した。
- 従来の基準のように実施すべき最低基準を示したものではなく、このガイドラインの考え方を理解してもらい、地域の実情に合った、より望ましい方策を検討し、実行するのに役立ててもらうことを意図した。
- 都市づくりに関わる人々に、このガイドラインを参考にしてもらい、各地域の実情に応じて、可能なところから「減災」の視点が確実に盛り込まれることを期待している。

3. 概要

1. 市町村が主体的に『防災都市づくり計画』を策定する。
 - 延焼遮断帯、避難地・避難路、密集市街地整備を計画的に実施。
2. 密集市街地において『防災再開発促進地区』を指定する。
 - 客観指標を用いて危険な密集市街地を選定し、優先的に再整備。
3. 避難路沿道などで『路線式の防火地域』指定を推進する。
 - 周辺不燃化により延焼遮断帯の形成や避難地・避難路の安全性を向上。
 - 延焼危険度の高い密集市街地等において、防火・準防火地域を指定。
4. 府と市町村が協同で『都市復興マニュアル』を事前に作成する。
 - 被災後の迅速な建築制限や都市計画手続き等のためのマニュアルを作成。

5. 広域防災上重要となる『骨格安全軸』を重点整備する。
 - 周辺山系、大阪湾岸、大規模河川、大阪中央環状線の防災機能強化。
(都市山麓グリーンベルト、耐震強化岸壁、河川船着場の整備、橋梁耐震補強など)
6. 防災拠点の形成とネットワーク化を推進する。
 - 防災拠点へのアクセス道路網を強化するとともに、周辺整備を充実。
 - 公園、港湾、河川を救援、避難、輸送等のための拠点として整備。
 - 防災拠点等を結ぶ緊急交通路の確保、強化を重点的に実施。
7. 都市基盤施設の耐震強化を計画的に推進する。
 - 緊急輸送の確保、二次災害の防止等の観点から実施計画を策定。
 - 施設の重要度、代替施設の状況、応急復旧の難易度等から耐震水準を設定。
8. 緊急活動と延焼防止のため幹線道路等を『基本安全軸』として整備推進する。
 - 幅員 16m以上、2kmメッシュの幹線道路等により、広域避難地や防災拠点等を連絡。
 - 沿道不燃化、防災植樹、落下物防止、無電柱化等を推進し、防災機能を強化。
 - 鉄軌道、河川等の空間も活用し、安全軸ネットワークを形成。
9. 幹線道路や河川空間、耐火建築物群などを活用し、延焼遮断帯を整備する。
 - 基本安全軸における重点整備と既存ストックを活用した効率的な整備。
10. 避難地・避難路を適切に配置し、段階的で安全な避難体系を確立する。
 - 避難地・避難路の段階的な配置と既存ストックの活用。
 - 身近な公園の重点整備と機能強化。
 - 避難誘導のための案内標識や太陽電池式照明灯等の設置。
11. 防火効果の高い樹種による『防災植樹』を推進する。
 - 防火樹種、配置パターン、防災上の重要度を踏まえた計画的な推進。
12. 河川や下水処理水などを活用し、災害時に役立つ身近な水源を確保する。
 - 取水しやすい河川整備と下水処理水を利用したせせらぎ等の整備。
13. 日常の生活行動を踏まえた施設整備により『安全生活圏』を形成する。
 - 生活圏の広がりに応じた施設整備と自主防災の取り組みを強化。
 - 身近な施設の防災機能の向上や日頃からの認知、利用を促進。
14. 密集市街地では、街路や広場等の基盤整備と建築物の改善を重層的に実施する。
 - 都市基盤と住宅・住環境の整備を総合的に推進。(災害に強いすまいとまちづくり)
 - 『中規模街路』(原則、幅員 8m 以上)を約 250mメッシュで配置し、避難地等に接続。
15. 駅前等の中心市街地では、地域の防災拠点となる安全性の高い整備を実施する。
 - 駅前へのアクセス強化や防災を考慮した駅前広場での空間確保。
 - 市街地再開発等における延焼防止、避難空間やライフラインの確保。
 - 公共公益施設等の集中配置による地域の防災拠点の形成。
16. 面整備事業に際しては、周辺地域の防災をも考慮した施設配置を行う。
 - 土地区画整理事業では、周辺地域も考慮し、街路、公園、公益施設等を配置。
 - 市街地再開発事業では、地域の防災拠点となる施設、空間整備を実施。
17. 災害危険度を公表し、行政と住民が協同でまちづくりを進める。
 - 都市計画基礎調査等を活用し、災害危険度を判定の上、結果を公表。
 - 『まちづくり協議会』の設立を促進し、住民のまちづくり活動を支援。

4. ガイドラインの活用

大阪府および市町村の都市計画、防災、まちづくり、建設関係部局はもとより、民間のまちづくりコンサルタントなど都市づくりに関わる人々に普及し、広く活用されている。また、市町村を通じて、まちづくり協議会など地域住民への普及も進めている。

主な活用例は以下の通り。

○「防災都市づくり計画」等の策定の指針として

大阪府および市町村が、避難地・避難路、延焼遮断帯の整備を進めるため、策定に取り組んでいる「防災都市づくり計画」などの計画指針、参考として活用。

【防災都市づくり計画等の策定（策定中を含む）】

- ・大阪府 : 防災都市づくり広域計画
- ・大阪市 : 防災まちづくり計画
- ・東大阪市 : 東大阪市災害に強い都市づくり調査
- ・高槻市 : 高槻市防災都市づくり計画
- ・八尾市 : 八尾空港周辺地域・災害に強いまちづくり構想（案）
- ・泉佐野市 : 泉佐野市防災都市づくり計画（仮称） など

○都市計画の立案の指針として

「防火・準防火地域」や「防災再開発促進地区」の指定などに関する指針として活用。

【防災再開発促進地区の指定】

- ・豊中市庄内地区や寝屋川市萱島東地区など 10 地区（計約 1290ha）で指定

○都市基盤施設の整備の指針として

都市基盤施設の防災性向上を図るための指針として活用。

【活用事例】

- ・大阪外環状線鉄道の側道幅の都市計画決定。
（避難路機能の向上のため 8 m を確保）
- ・八尾富田林線の都市計画決定（広域防災拠点へのアクセス、避難路として）
- ・久宝寺緑地の整備改善（防災公園として） など

○密集市街地の整備改善の指針として

木造密集市街地の整備改善を図るため、大阪府「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」の整備計画の策定などに活用。

【災害に強いすまいとまちづくり促進区域】

- ・21 市町 40 地区 2,382ha で指定
- ・うち、4 市 8 地区で整備計画を策定

○住民参加によるまちづくりの推進の指針として・

市町村を通じて、まちづくり協議会などにも配付し、地域のまちづくりを進める際の指針として活用。

【活用事例】

- ・八尾空港周辺地域のまちづくり活動

業績名：御坊市・島団地再生事業に関する取り組みとその成果

受賞者：御坊市島団地対策室／神戸大学平山研究室／現代計画研究所

事業の経緯と業績

御坊市営島団地は多面的な問題が絡み合っている。行政（島団地対策室）、住民（みなおし会）、設計者（現代計画研究所）、研究者（神戸大学平山研究室）は協力して再生計画・事業を粘り強く進めてきた。「現地立地行政」「包括プログラム」「アクション・ユニット」「ワークショップ」などの新しい方法が積極的に試され、単純な団地再建ではなく、「立体集落」のまちづくりが進んでいる。再生事業の方法と実際の成果は今後のまちづくりのあり方に対して豊富な示唆を提示するものとなった。

以下に島団地再生事業の経緯と業績を示す。

1. 自立援助担当者会議の設置：御坊市内の最大の住宅団地である島団地は、1959年から1969年にかけて建設された226戸の改良・公営住宅である。中層集合住宅が9棟、218戸と中心を占め、これ以外に簡易耐火2階建て1棟、8戸がある。この島団地は、住民の生活困窮、物的状態の老朽・劣化、コミュニティの停滞などの問題が深刻になっていた。こうした状況に対して、1989年に自立援助担当者会議が行政内部に構成され、島団地の再生に向けた検討が開始された。
2. 団地調査と提言：1990年に神戸大学・平山のグループが団地の実態調査を行い（市委託）、それにもとづく再生計画の提言を行った。再生計画の方向性として、個別世帯へのソーシャルワーク・プログラム、建て替え事業を基軸としたハウジング・プログラム、地域社会形成を支援するコミュニティ・プログラムを組み合わせる「包括プログラム」を推進すること、そのために団地の問題に専念する「現地立地行政」の組織設置が必要であること、そこに住民参加を積極的に巻き込む「アクション・ユニット」を構築すべきこと、などが提言された。
3. 島団地対策室の設置：この提言を受けて、1992年4月に島団地対策室が現地立地の課クラスの行政組織として発足した。環境・福祉・児童・教育などの分野に所属していた6名の職員から構成される横割り組織となっている。全国的にみて新しい試みである。この対策室の設置によって、再生事業は本格的なスタート地点に到達したものといえる。住民組織としてはみなおし会が発足した。対策室が包括プログラムを行い、そこにみなおし会の関与を通じて住民が参加していくというアクション・ユニットの仕組みが形成された。
4. 建て替え事業に先立って：対策室の最初の仕事は行政と住民の関係をつくる点にあった。行政が長期に渡って島団地の問題を放置してきた経緯は否定できない事実である。対策室の職員は日常的に住民との接触を繰り返し、互いの信頼関係を形成するところから活動を開始する必要があるがあった。再生計画の中心的な課題は団地の建て替えである。しかし、対策室はハウジング・プログラムに直ちに着手するのではなく、ソーシャルワークとコミュニティ・プログラムを先行させた。個別世帯とコミュニティのためのプログラムの先行は、団地の再生が物的問題の解決だけでは達成されないという判断にもとづいている。

5. 再生計画基本構想：1993年に現代計画研究所・大阪事務所が建築の専門家として参画し（市委託）、同研究所及び平山研究室によって再生計画の基本構想がまとめられた。この基本構想では、島団地の現在の敷地における即地的な建て替えは非常な高密度を結果することから、近傍に別途の敷地を確保し、現敷地と新敷地の双方を使用する事業の実施が計画された。
6. 漸進的な発展：再生事業は10期（10年間）にわたり、最初の5期の間に新敷地への建設を行い、その後の5期の期間に現敷地の建て替えを行う計画となっている。計画戸数は総計240戸とされ、現状に比べて若干の戸数増である。事業が10期に及ぶのは、行政の財政事情に起因している部分はあるが、各年度の成果と反省点を評価したうえで、それを次年度にフィードバックさせ、漸進的に事業内容を発展させるという積極的な意味を含んでいる。1997年には平山研究室が総合的な評価研究を実施している（市委託）。
7. 立体集落のまちづくり：現在の島団地は中層箱形の住棟を中心とする空間をつくり、周辺地域の文脈からは浮き上がって切り離され、異物化した状態になっている。基本構想の建築計画は、周辺から隔絶される特異な「団地」ではなく、「立体集落」をたちあげようとするものである。建築計画の提案は、周辺地域との融合性を意図したボリューム計画と住棟の分節化、地域性に配慮した景観計画とデザイン、コミュニティ形成に配慮した囲み型配置、立体街路・コモンルーム・屋上庭園などによる共用空間の立体的な多重化と有機的構成などが特色になっている。新しい試みである「だんらん室」の設置は、単身高齢者が集まって住み、ヘルパーが生活支援を行うための空間とシステムの形成を意図したものである。
8. ワークショップの起動と継続：1995年にワークショップ方式にもとづく建て替え事業がはじまった。住民・行政・設計者・研究者が互いに話し合い、手を動かし、団地の再生に向かって協力するという方法をワークショップと呼んでいる。島団地では住民は劣化した空間を一方向的に与えられ、環境から疎外された状態に置かれてきた。この状況を克服するには、住民は自身の発想と活動が影響力をもっているという感覚を手に入れる必要があった。ワークショップはこれまでに100回以上に渡って粘り強く継続されてきた。
9. ワークショップによる住宅・環境設計：計画の骨格は設計者によって暫定的に準備される。これを踏まえたうえで、ワークショップが行われ、住棟のどの位置に誰が住むのかを決定する「陣取り」、個別世帯が自身で居室部分のプランを自由に設計する「間取りづくり」、上下階の構造壁・台所の位置を揃える「縦列調整」、コモンルーム・立体街路・屋上庭園・外壁色彩・植樹・コミュニティ運営などに関する「共用空間づくり」という手順で設計がなされる。住民の希望、行政の意向、設計者・研究者の考え方を相互にぶつけ合いながら住宅・環境設計が進んできた。
10. 新たな展開に向けて：1997年末にようやく第1期の住棟が新敷地に完成した。現在は第5期のワークショップが終盤に入った時期である。自立援助担当者会議の設置から10年が経過し、新敷地の計画がほぼ終了したことから、再生事業は一段落し、現敷地での事業に向けて新たな取り組みを開始すべき段階を迎えている。

島団地再生事業は改良・公営中層団地の建て替え事業として全国最初の事例と思われる。複雑な問題状況に対して、「現地立地行政」「包括プログラム」「アクション・ユニット」「ワークショップ」「立体集落」などをキーワードとする実験的な方法を発案して実践に移し、提案的かつ良質の環境を実現してきた。今後のまちづくりのあり方を検討するための重要な参照例の一つになると考えられる。

