

都市居住再生に資する中間領域組織活動に関する調査

太子堂2・3丁目まちづくり協議会

(1) 調査報告書

(1) 活動の背景

1) 防災まちづくりの経過と現状

防災まちづくりの開始

太子堂2、3丁目地区は、昭和55年世田谷区の防災まちづくりの呼びかけで始められてから22年になります。

太子堂地区は、大正12年の関東大震災以降急速に市街化されたため、畑のあぜ道がそのまま道路になり、また戦後はいわゆる庭先木造賃貸アパートの建設が急増、都内でも典型的密集市街地として早くから都市再生が課題となっていました。

このため、世田谷区は昭和55年10月街づくり懇談会を開催して太子堂は区内で震災時最も危険な地区だから防災性能を高めるために建物の不燃化、狭隘道路の整備、防災広場の確保が必要との課題を提起しました。

これに対して、当初は地域住民からはかなり激しい行政不信、行政批判の意見が出されましたが、1年ほどして「自分たちのまちのことは自分たちで考え、自分たちで決めよう」との意見でまとめ、昭和57年11月に協議会を発足させました。

協議会は、発足にあたり次の4つの原則を確認してスタートしました。

- ・住民主体のまちづくりを目指そう
- ・地域に開かれた組織運営をしよう
- ・合意形成に努めよう
- ・ハードだけでなくソフトを含めた総合的なまちづくりを考えよう

この4原則は、現在も協議会活動の基本となっています。

一方、世田谷区は住民参加のまちづくりを担保し、自主的な協議会活動を支援するための仕組みとして、昭和57年6月「世田谷区街づくり条例」を制定しました。これは神戸市とともに住民参加型まちづくりの先駆けとなり、今でも世田谷区はまちづくりの先進自治体として高い評価を受けています。

また、世田谷区は都市整備の事業手法として再開発事業のような強制力を伴わない「修復型街づくり」を採用して、時間をかけて改善できるところから少しずつ整備していく方針を決めました。

街づくり事業の成果

太子堂地区まちづくり協議会では、ハードの街づくり事業を漢字の「街づくり」、ソフトのまちづくりを平仮名の「まちづくり」と呼んでおります。

世田谷区は、昭和55年に都市整備公社を設立、当初は独自財源で街づくり用地の取得に乗り出しましたが、昭和58年に全国最初の「木造賃貸住宅地区総合整備事業」（現・密集市街地整備促進事業）の適用を受け、また太子堂2、3丁目地区を街づくり条例の「街づくり推進地区」に指定して本格的な都市再生事業を開始しました。

以来、街づくり事業は目にみえる成果を上げて来ました。

世田谷区世田谷総合支所街づくり課が平成12年にまとめた街づくり事業実績によると第1表のとおりです。

①地区データ

項目	事業導入時	H10現在	区平均(H10)
面積	35.6 ha	35.6 ha	
人口	8,489 人	6,874 人	
世帯数	3,930 世帯	3,946 世帯	
人口密度	238.5 人/ha	193.1 人/ha	134.5 人/ha
耐火率	30.97 %	52.54 %	52.95 %
不燃領域率		49.9 %	
1人当公園面積	0.43 m ² /人	0.97 m ² /人	3.00 m ² /人

②事業成果と目標

項目	整備目標	整備実績	備考
建替促進		23 棟	
道路拡幅	6,149 m ² (総延長3,535m)	2,640 m ²	用地買収・壁面後退
1人当公園面積	1.00 m ² /人	0.97 m ² /人	広場・公園18カ所
通り抜け整備	13 カ所	8 カ所	

第1表

その後、さらに今平成14年度末までに広場・公園2ヶ所、通り抜け整備1ヶ所が完成しています。

政府の都市再生本部が平成13年12月に決定した都市再生プロジェクト第3次案によると、太子堂地区を密集市街地の緊急整備の対象地区に挙げています。

この緊急整備地区は、10年間で不燃領域率を45%に引き上げることを目標にしていますが、太子堂地区ではすでに50%に達する実績を上げております。

しかし、地区全体を平均すれば50%の目標を達成しているのですが、第1図(平成10年世田谷区作成資料)のようにD地区およびJ地区はまだ30%以下に留まっています。

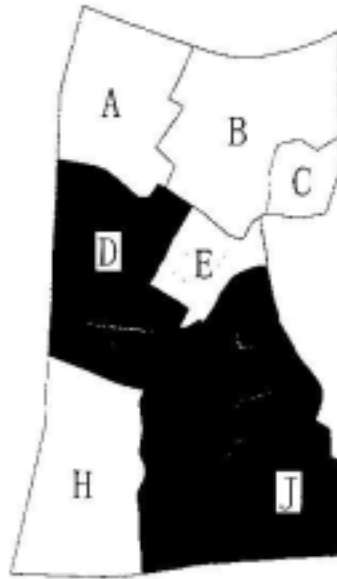
また、建物の不燃化や広場・公園づくりに比べて道路の整備も遅れています。接道不良敷地率を見るとJ地区のように70%以上の街区が残されていますので、引きつづき密集市街地の整備に取り組んで行く必要があると考えています。

- **不燃領域率**
地区全体では50%と水準は満たしています。
しかし、区域によっては水準以下のものもあり、危険性の高い区域が残されています。

不燃領域率とは
市街地の延焼性状を示す指標であり、対象市街地の空地率（道路、公園等）と不燃化率から算出します。

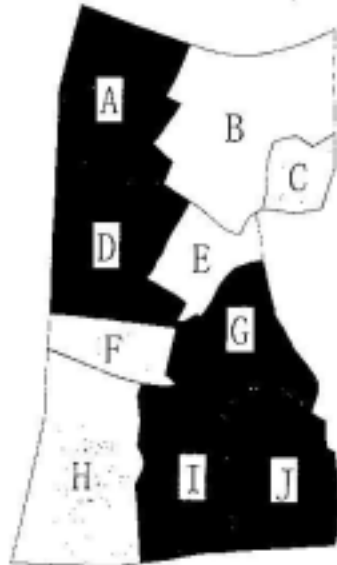
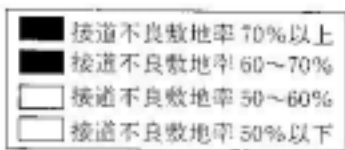
$$\text{不燃領域率} = \left(1 - \frac{\text{空地率}}{100}\right) \times \text{不燃化率} (\%)$$

不燃領域率は、焼失率との関係から30%程度できわめて危険な状態とされています。災害時における基礎的安全性を確保するには、少なくとも40%以上の水準にする必要があります。



- **接道不良敷地率**
地区全体では、70%と水準を大幅に上回っており改善が必要とされています。
Jブロックのように特に高い区域については重点的な改善を検討する必要があります。

接道不良敷地率とは
in 未済の道路に接する敷地及び道路に接していない敷地の合計の全敷地に対する割合を表わし、建物更新に関わる指標とされています。接道不良敷地率が高くなれば建築基準法との整合上、建替えが進みにくくなると考えられ、その整備水準は40%を目標としています。



第1図

協議会のコミュニティ活動

協議会は、世田谷区の見解を述べたり要望したりするだけでなく、提案づくりも行ってきました。また、コミュニティ活動を通じて防災性能を高めることを目標に、さまざまなワークショップを企画、実施してきました。

例えば、「まち歩き」イベントの開催、「きつね祭り」の実施、「老後も住みつづけられるまちづくり」提案ワークショップなど、若い人たちも参加した活動を数々手がけ、住民の輪を広げてきました。

こうした提案づくりワークショップを機に、小公園(ポケットパーク)の住民による自主管理が行われている場所もありますが、その1つの「楽働クラブ」は、花作りの好きな地域住民が太子堂・三宿地区にある街づくり用地に花を植えたり、公園の掃除をしたりしてまちを美しくしながら、住民同士の交流を深め、数多くの賞を受けています。

こうしたコミュニティづくりの活動が、都市再生事業、密集事業に直接効果があることを数字で示すことは出来ませんが、事業進展には欠かせない活動と考えます。

特に、密集市街地の整備のような事業を住民参加で進める場合は、合意形成を前提とした話し合いが大切です。

当たり前のことですが、まちにはさまざまな生活、多様な考えを持った住民が住んでいますから、具体的な問題になると住民同士の利害の対立、住民と行政の対立が生じます。

太子堂では、こうした対立を話し合いで乗り越えてきた事例が数多くありますが、その1つである三太通り拡幅計画について紹介しておきます。

太子堂と三宿の境の道路を通称三太通りと呼んでいます。世田谷区は、この通りが後述する国立小児病院に通じる避難路とするため6mに拡幅する計画をたてました。

この計画を知った沿道住民の8割が反対署名を世田谷区に提出しました。世田谷区は、説明会を開いて説得の努力をしましたが住民は納得しません。交渉は、まったく行き詰まってしまいました。

そこで協議会が沿道会議の開催を呼びかけ、話し合いを始めました。もちろん、最初は反対住民から「大多数の住民が反対しているのを知っていながら何でこんな会議を開くのだ。協議会は行政の手先か」との厳しい非難を受けました。

しかし、専門家の協力を得ながら沿道住民主体の話し合いを続けることで、次第に三太通りの問題点が共有できるようになり、改善策についても徐々に合意が形成されていきました。

最終的には、協議会の提案を世田谷区と沿道住民の双方が受け入れ、「共同宣言」の締結という形で決着しました。

世田谷区の説明会から「共同宣言」の締結まで2年かかり、内容も将来的に6m道路に拡幅するため部分的、段階的に整備を進めるといった妥協的なものとなっています。

しかし、ここで特筆しておきたいことが2つあります。

1つは、地権者の過半数が参加した沿道会議で共同宣言の内容が承認されたのですが、当日欠席した人たちの意志を確認するため、参加者が郵送費を負担してアンケート調査で賛否を問い、反対がないのを見定めて共同宣言に調印したことです。

もう1つは、沿道会議で合意が成立した日に女子大生がアンケート調査を行いました。設問は拙いように思いましたが、その結果は第2表のように行政を信頼していない人が59%もいるのに区に対する抵抗だけでなく話し合いは大切だと答えた人が100%もいたことです。

このことは、合意形成を前提とする住民参加のまちづくりは時間がかかって効率が悪いように見えますが、長い目で見ればまちづくりの成果は大きいと言えるのではないのでしょうか。

【参考】浴道会議アンケート調査結果の概要

第5回の浴道会議において、調査に協力をいただいた昭和女子大の橋本さんが、参加者へのアンケート調査を実施しました。その結果を報告します。

■アンケート回答者数 31人

■アンケート調査結果 【上段は回答数、下段は構成比%、但し無記入は除く】

設 問	は い	いいえ	無記入	
①まちづくりに対する知識が増えた。	30人 (100%)	0人 (0%)	1人	
②まちづくりに対する興味・関心が増した。	30人 (100%)	0人 (0%)	1人	
③まちづくり協議会の役割を把握した。	27人 (100%)	0人 (0%)	4人	
④まちづくりに積極的に参加したい。	26人 (84%)	1人 (4%)	4人	
⑤浴道会議で新しい知人が増えた。	22人 (71%)	5人 (16%)	4人	
⑥区に対する抵抗だけでなく話し合いは大切だと思う	31人 (100%)	0人 (0%)	0人	
⑦区が行う、まちづくり事業を継続している。	11人 (42%)	16人 (50%)	4人	
⑧どちらのまちづくりがいいですか？	日常生活優先 11人 (41%)	災害時を考慮 10人 (31%)	両方重要 9人 (28%)	無記入 4人

ご協力ありがとうございました。

三太通り浴道会議のアンケート調査結果

第2表

2) 国立小児病院跡地の開発計画に対する活動

地区街づくり計画の見直し提案

協議会は、昭和50年代にマンション紛争事件が太子堂地区で多発していたため、昭和60年に「建て方のルール部会」を設置、法定地区計画の策定にとりくみました。

協議会でまとめた地区計画の案は、まず協議会ニュースとして全戸配布して住民の意見を求め、反対意見がないことを確認して区長に要望書を提出しました。

世田谷区は、この提案を受けて平成2年12月に都市計画決定をしました。

しかし、協議会はその後の都市計画法規制の変更やバブル崩壊後の社会・経済情勢の変化などを考慮して平成9年10月からルール部会で地区街づくり計画の見直し作業を始めました。

この直後、地区内で2つの大きな事件が発生しました。1つは太子堂2丁目の住友マンション事件、もう1つは国立小児病院廃止の問題です。

この2つの問題は、既存の街づくり計画に重大な影響を及ぼす問題と認識されたのです。

が、行政側の検討には時間がかかるので取りあえず平成11年5月までにまとめた協議会の案を協議会ニュースで全戸配布し、反対のないことを確かめて区長に提出しました。

なお住友マンション事件は、近隣住民が建物の設計変更や避難通路の確保などを要望したのに対して、事業者は法律に違反していないことを理由に建設を強行したため、債権者7名が東京地方裁判所に工事差し止めの仮処分申請を行いました。近隣住民の訴訟に協議会は全面的に協力、周辺住民も資金カンパで支援しました。

この裁判は、平成11年9月和解が成立しましたが、裁判長は和解調書の冒頭に「世田谷区が街づくり条例などに基づいて太子堂地区で実施してきた安全で住みよい市街地の整備につき、地区まちづくり協議会などの地域住民がこれに貢献してきたことを踏まえ、世田谷区が策定する太子堂地区における街づくり計画の推進に協力して債務者の事業者が世田谷区への特定寄付(用途を指定した寄付)を命じました。

この特定寄付が契機になって、平成13年3月世田谷区はマンション近くに「サクラ広場通り」を完成させました。

住民の主体的なまちづくりに対して、裁判所が評価してくれたことは協議会にとって大きな励みになり、さらに平成14年11月の国立市明和地所マンション事件の判決に通じる司法の新しい判断ではないかと考えております。

国立小児病院跡地問題への取り組み

協議会が国立小児病院および隣接する三宿2丁目の法務省総合研究所が移転するらしいとの情報を得たのは平成9年11月のことでした。

早速、情報収集にのりだした結果、昭和62年の「国立病院等の再編成に伴う特別措置法」により区内大蔵に出来る国立成育医療センターに統合される計画となっていることが判明しました。

国立小児病院跡地は33200㎡(このうち900㎡は道路用地として区に無償提供済)、法務省研修所跡地は約8000㎡、このほか病院跡地に隣接する東京都住宅供給公社の団地が10700㎡もあります。

このため、協議会の中に、これらの土地が区内上馬の明治薬科大学跡地や深沢の都立大学理工学部跡地のように民間事業者に譲渡されたら、太子堂の地域性、居住環境が大幅に変化して、これまでまちづくり計画で目指してきたものとは違ってしまわないか、といった危機意識が広がりました。

そこで協議会は、平成10年3月世田谷区長に国立小児病院および法務省跡地を防災拠点として土地利用する検討を要望するとともに、ルール部会を中心に都市計画の専門家の協力を得て独自の検討をはじめました。

一方、世田谷区は厚生省から特別措置法に基づく跡地取得の打診を受けて検討を開始しました。しかし、区は財政事情等から取得に積極的な姿勢を示さないようにみえたので、町会・自治会を通して平成10年10月跡地周辺を広域避難場所に指定する条件の土地利用

を求める28321名の署名を集めて関係機関に要請しました。

この結果、東京都は平成11年4月跡地周辺一帯を新規避難場所の新規指定候補地に挙げ調査を行いました。

世田谷区は、平成12年6月になって病院跡地は特別措置法に基づいて敷地の一部8000㎡、法務省跡地は密集事業により公園用地として8000㎡すべてを取得する方針を決めて厚生省および大蔵省と本格的に交渉を始めました。

しかし、法務省跡地の取得は出来ましたが、病院跡地は厚生省が平成13年度中の一括契約、一括払いを条件にしたため、区は平成12年9月に取得を断念しました。これを聞いた協議会と周辺住民は大きな衝撃を受けました。

取りあえず、協議会と太子堂連合町会は連名で区長および区議会に防災拠点の確保に関する要望・陳情書を平成12年12月に提出すると同時に、世田谷区に対しては跡地の土地利用計画に住民の意見を反映させる話し合いの場を設けるように申し入れました。

区は、この申し入れを受けて後述するように翌13年3月から「国立小児病院周辺まちづくり懇談会」を5回開催し、5月に「まちづくり方針」を策定しました。

他方、協議会は厚生省が世田谷区に代って都市基盤整備公団と交渉しているらしいとの情報を得ましたので、平成13年2月坂口・厚生労働大臣に面会、病院跡地の譲渡先は広域避難場所の指定に障害とならない開発事業者を選定するように要望しました。

その際、坂口大臣は都市公団と譲渡交渉していることを認めたとえ、太子堂は住民参加のまちづくりを進めてきた地区なので「跡地をどうするかは、都市公団だけでなく東京都や世田谷区にも参加してもらい、それに皆さん住民の方も一緒に話し合って決めることが必要だ」と発言されました。

病院跡地が都市公団に譲渡される可能性が高いと判断した協議会は、平成13年3月太子堂連合町会7町会、三宿自治会、太子堂2、3丁目地区および4丁目地区、三宿1丁目地区の3協議会の連名で区議会に防災拠点確保の請願を行いました。

この請願は、同年5月に趣旨採択され区議会から厚生労働大臣、東京都知事あてに要望書が送られました。

区、跡地周辺まちづくり方針策定

以上のような病院跡地に対する関心の高まりの中で、世田谷区が主催する「国立小児病院跡地周辺まちづくり懇談会」が平成13年5月から9月にかけて5回開催されました。この懇談会で、区は病院跡地の取得断念までの経緯を説明するとともに、跡地を活用した防災まちづくりについての基本的な考え方を示しました。

これに対して、住民からはなぜ取得しなかったのかと激しい批判の声が毎回のようにだされ、そのほか医療・福祉関係の施設づくり、みどりの保全など多様な要望がだされました。第2回の懇談会からは、病院跡地の取得を予定している都市公団もオブザーバーで出席して、参加者の質問に答えていました。

懇談会で出された住民の意見は、多種多様でまとまりの無いものですが、世田谷区は

第5回懇談会に「跡地周辺まちづくり方針」を提案、翌平成14年1月に正式に決定しました。

協議会は、懇談会で出されたさまざまな要望を踏まえて、平成13年9月都市公団に跡地を取得した場合、広域避難場所指定の配慮と医療・福祉施設づくりについて要望しました。

また、世田谷区がまとめたまちづくり方針案を検討し、その中で「避難可能なまとまった空地の確保」といったあいまいな表現ではなく具体的な数値を明示すべきことなどを平成13年12月区長に要望しました。

3) 都市公団、病院跡地を正式に取得

国立小児病院は、平成14年2月に業務を停止(研究部門は16年度末)し、国立成育医療センターに統合され、病院跡地は翌3月都市基盤整備公団が正式に取得しました。

この結果、協議会は病院の解体工事に伴う環境保全の問題と都市公団・跡地開発計画問題の2つの課題に同時平行して取り組むことになりました。

病院解体工事と環境対策

病院跡地は、都市公団が平成14年3月取得しましたが、病院建物の解体工事は厚生労働省の責任で行うことになりました。

平成14年3月厚生労働省関東信越厚生局による解体工事の説明会が行われました。その説明会で東京都環境確保条例に基づく環境調査を行っていることが判りました。そこで協議会は、調査データの公表と井戸水調査地点の追加を要求、翌4月の協議会定例会で報告してもらいました。

同調査報告によれば、環境基準を上回る大量の水銀汚染土壌が検出されていることが判明したため、解体工事に不安を感じている周辺住民に正確情報を提供する必要があると考え、改めて平成14年9月世田谷区と共催で説明会を開催しました。

協議会は、跡地内の水銀汚染が予想以上にひどく大量の汚染土壌を敷地外へ撤去処分しなければならないことが判ったこと、さらに水銀汚染だけでなく土壌掘削に伴って大量の注射器などの感染性医療廃棄物も出土しているため、厚生局に敷地外の追加調査を求め、平成14年11月調査実施計画の内容を文書で確認しました。

その結果は、協議会主催の平成15年2月の説明会で報告されましたが、今度は井戸水が工事開始前のデータに比べて工事開始後の調査では硝酸性窒素・亜硝酸性窒素、一般細菌、大腸菌群数が大幅に悪化していました。

例えば、調査地点によっては環境基準で検出されてはいけない大腸菌群数が1100MPN/100mlも検出されています。

もちろん、このデータだけで解体工事に原因があると即断できませんが、かなり疑わしいので今年2月に行った調査データを3月27日に提供してもらい、比較した上で今後の対策を検討していく予定にしています。

跡地開発検討会議の設置

世田谷区主催の跡地周辺まちづくり意見交換会は、昨年の懇談会に比べて住民からの意見がより具体的に出されるようになりましたが、そうした意見が都市公団の開発計画にどのように反映されるのか参加者には見えず不満が広がっていました。

このため、住民の中から早く都市公団の具体的な建設計画を示せとの声が出るようになりまし。しかし、都市公団が実施計画を固めたら通常のマンション紛争事件の交渉と同じになり、協議会が考えているまちづくりの視点からの討議が出来ない心配が生じます。

そこで協議会は、世田谷区と都市公団、住民代表の3者で構成する会議の設置を第2回意見交換会で提案、全員の賛成を得ました。

時間的制約があるため、提案者の協議会が跡地開発検討会議の事務局的役割を果たし、平成14年10月から15年2月まで8回にわたって以下の議事録に見られるような住民にとってはかなり専門的な討議を行ってきました。

跡地開発検討会議の休止

検討会議は、建物のボリューム、防災広場、施設の3項目を優先して話し合うことを決め、討議を経て跡地周辺一帯を将来的に広域避難場所の指定を目指して整備すること、都市公団は区から要請された3500㎡の防災広場を確保する、などが概ね確認されました。

しかし、第7回検討会議当たりから建物の高さをめぐる3者の意見が平行線をたどるようになりまし。しかも世田谷区は、平成15年2月の第4回意見交換会で打ち切ることを決めため、検討会議通信第2号に記載した理由で協議会として休止の申し入れをしたわけです。

4)活動の成果

以上、太子堂地区まちづくり協議会の活動をご理解いただくため、いささか過去の活動まで詳しく触れてしまいました。

これまでの経過のように、太子堂地区のような住民参加型修復街づくりは、一部の人から効率が悪い、完成の目途が立たないなどの批判がありますが、生活者の立場からまちづくりを総合的、長期的視点で見ますと大きな成果を上げてきていると考えています。

今回の調査対象となっている今年1～3月の活動は、国立小児病院跡地開発計画に重点が置かれていますが、これは22年にわたって取り組んできた地区街づくり計画の最後の仕上げだと思っています。

もちろん、社会環境の変化に応じて計画は常に見直していく必要がありますし、まして国立小児病院跡地開発計画自体がまだ途中経過の段階ですから、今の時点での自己評価は避けたいと思います。

5) 今後の展開

太子堂のような修復型街づくりは時間がかかりますが、病院跡地開発は当分重点的な課題として取り組んでいきます。都市公団の計画との調整はかなり時間がかかるでしょうが、いずれ病院跡地が中心となった広域避難場所を実現させたいと思っています。その間ハード面の遅れは、これまでのように人の輪を広げることでカバーしていきたいと考えています。

ここ数年前から地区内の小中学校のサバイバルキャンプを通して学校との関係が深まり、総合的な学習時間のゲスト講師に招かれるなど、まちづくり活動も教育分野にまで広がってきています。こうしたまちづくりの広がり、数値には示せませんが、確実にまちの防災性能を高めています。

6) 活動のポイント

協議会が発足して20年もつづけていますと、高齢化が進み、活動する人が固定化してきます。しかし、病院跡地問題が出てからは若い人が参加するようになり、今後の世代交代に期待が持てるようになりました。

活動資金の確保は悩みの種になっています。いままでは区の助成のほか、まちづくりファンドの利用やH&C財団のようなまちづくり支援助成や個人的カンパなどでまかなってきました。

太子堂地区のまちづくりは比較的知られているので、各地の住民グループや専門家の人たちが見学に来て交流しております。また、大学生が卒論、修論のテーマに太子堂を取り上げて調査にくるケースも多く、こうしたまちづくりの卵たちとの会話の中から学ぶことがあるので、協議会として協力するようにしています。

以上