

所見

都市防災委員会委員長 平木博美

去る8月31日(月)から9月2日(水)にかけて、都市防災委員会として金沢および東京(新宿区、東京都、渋谷区)への行政調査を実施した。

1. 調査項目

- (1) 金沢駅西広場再整備について(金沢市)
- (2) 中心市街地都市機能向上基本構想について(金沢市)
- (3) 公共交通施策について(金沢市)
- (4) 近江町いちば館と周辺まちづくりについて(金沢市)
- (5) 客引き行為等防止条例について(新宿区)
- (6) 客引き行為等防止の地元パトロールについて(新宿区)
- (7) スタンドパイプの活用について(新宿区)
- (8) 都市再生緊急整備地域(新宿駅周辺地域)について(東京都)
- (9) 渋谷駅周辺の再開発について(渋谷区)

2. 所見

- (1) 金沢駅西広場再整備について(金沢市)



金沢は430年前の加賀藩前田利家藩主時代から作られ、戦災被害もなく発展し続けてきたまちであるため、市街地には狭隘な道路が多く、雨や雪が大変多い気候でもある。浅野川、犀川という2本の河川が流れており、氾濫したこともあるが、用水保全条例、景観条例なども定め、川と共存するまちを目指している。まちの歴史を大切にしながら「保全と開発の調和」をテーマに新しいまちづくりを精力的に進めている。

金沢駅周辺エリアは、土地区画整理事業等の手法を使い、東広場から整備が始まった。東広場は平成10年から17年にかけて、機能的な路線バスロータリー配置、金沢の伝統工芸をイメージする「鼓門」と、東広場全体にかかる大きな傘をイメージした「もてなしドーム」の設置等、金沢らしい建造物を活かしたデザインでまとめた整備が完成した。

西広場は、平成3年3月に交通処理機能を有する駅前広場として整備されたものの、都市景観や駅周辺の賑わいに乏しいことに加え、広場内のバス・タクシー・一般車両の輻輳により混雑が生じていること、バリアフリーの対応が不十分であること等の課題が指摘されていた。駅西新都心の開発が進む中、北陸新幹線の開業など社会情勢やニーズの変化に伴い、利用者増加への対応や交通結節点としての機能強化を目指し再整備が計画された。

平成22年から25年まで総整備費26億円（土地取得代9億円は別）をかけた整備では、玄関口としてふさわしい景観を形成し、駅とまちをつなぐ歩行空間と共に、賑わいを創出するたまり空間も確保した。交通機能の充実という点では、路線バス・観光バス・タクシー・一般車両の交通動線の確保とゾーニングが適正にされ、大変わかりやすい広場になっており、地下には駐輪場が整備されている。何よりも、人や環境に優しい広場を目指し、濡れずに移動や乗降ができるシェルター設置や、段差解消・エレベーター・点字ブロックなどバリアフリー対応もされている。シェルター屋根に設置された太陽光パネルで、地下駐輪場の昼間の電気を賄う等、環境に配慮した整備もされている。金沢の原風景を大切に植栽や、世界シェア99%を誇る金箔の技法を採用する等、東広場とは一味違う「金沢らしさ」を感じさせる、洗練された明るく開放的なデザインである。

三宮駅周辺再整備の具体的な計画に、どう「神戸らしさ」を打ち出しながら、機能性、デザイン性を重視しつつ、人や環境に優しい整備ができるかという点において、都市規模は違うが、交通結節点である駅に求められる役割を見事に具現化している金沢駅周辺整備は示唆に富む点多くあった。具体的計画に反映できるよう、政策提案していきたい。

（2）中心市街地都市機能向上基本構想について（金沢市）

現在は人口46万人、19万世帯が暮らす都市となっているが、人口減少や高齢化の推進、北陸新幹線開通等の社会経済状況の変化に対応するため、平成25年3月に「世界の『交流拠点都市金沢』をめざして」と銘打った都市像を、平成26年2月にはその実施計画として「重点戦略」を策定した。「都心部における都市機能の集積を図る」コンパクトシティ構想が中心に据えられ、商業、業務、居住、観光や交通アクセス、まちなか回遊性等の都市機能向上を概ね20年先を見据えて目指すべき都市空間を作っていくことが示された。

「金沢市中心市街地都市機能向上基本構想」は、①古くなった都市機能を更新し、災害に強く安全に活動できる都心をつくる「安全性」、②商業集積地としての都市機能向上を図り、中心市街地の魅力や賑わいを取り戻す「拠点性」、③買い物客や観光客などの来街者が、安全で円滑に移動できる環境をつくる「移動性」を主要課題として基本方針が定められた。

来街者が楽しめる中心商店街のコア（核）となる「賑わいコアストリート」では歩行者専用時間帯を設け、沿道にある駐車場も外縁への集約・再配置を図り、「賑わいアクセロード」で外からの円滑なアクセスを確保する。安全性向上や賑わい創出に向けて改善・更新が必要な「改善・

更新検討ゾーン」の洗い出しとともに、「保全・活用ゾーン」では既存の良好な都市環境を守る。各地区の交通や土地利用についても具体的に検討されている。

街の中心部をどう再構築するかにあたって、広い視点でゾーニングと中核道路の位置づけを行い、官民協働で具体的な施策につなげていく金沢市の精力的な取り組みは、神戸市がこれから進めようとする再整備の具体的展開に大いに役立つものだと思う。三宮駅周辺の歩行者優先空間の創出等、神戸市の今後の計画に金沢の取り組みも参考にしたい。



(3) 公共交通施策について（金沢市）

2007年3月に定めた「新金沢交通戦略」に「まちなか」と「内・中環状・外環状沿線」、「郊外」というゾーン別の公共交通の方向性を定めた。歩けるまちづくり、マイカーの市中心部への流入抑制のための駐車場適正配置、公共交通利用促進等については独自条例も定め、市民理解を深めてきた。自転車の利用促進のための公共レンタサイクルや走行指導帯の設置や、バスの定時性確保のためのバス専用レーン確保等も進めている。

大きなバスの通れない道が多く、市内中心部にも公共交通空白地域が存在していた金沢では、高齢者の日常的な足として地域内移動を支援するために「金沢ふらっとバス」を始めた。中心市街地へのアクセス改善やマイカー依存型の都市内移動からの脱却も含め、人々の交流促進が、高齢社会・福祉社会の進展に寄与すると考えての施策であった。細街路を走行する短距離・少量多頻度・巡回型一方通行システムで、1回100円（子ども50円）一周30～45分前後で現在4ルートが15分毎に運行されている。年中無休、8:30～18:15運行で、買い物や通院利用の市民のためのバスであり通勤客は対象でないが、最近観光客利用も増えている。小型ノンステップバスのデザインにも工夫がされており魅力的である。

事業主体は金沢市で初期投資は市負担だが、運行は民間事業者で、年間7000万円の運行経費と収入の差額を市が負担している。乗車人数増加に向けて、子ども料金や回数券導入、さまざまなキャンペーン・チラシ・イベント等で利用促進をよびかけている。

これとは別に、郊外の移動手段確保のためには地域運営バスがあり、マイクロバスやジャンボタクシーを使って2地区で運営され、市から補助金を出している。

神戸でも公共交通が確保されていない地域や、坂道が多く高齢者には出かけにくい地域がある。灘区の「坂バス」と同じような小型バスを使っている「金沢ふらっとバス」の路線設定経過などを参考に、神戸市でももっと多くの地域で、高齢社会への対応をにらみ、市民の日常生活のために使いやすいミニバス路線の検討をしていく必要がある。



(4) 近江町いちば館と周辺まちづくりについて（金沢市）

近江町市場は、約300年間市民の台所として親しまれてきた市場であるが、都心に位置することから再整備の必要性が急務であった。第一種市街地再開発事業の認可を受け、市場の持つ伝統を維持しつつ、新たな機能を付加することで、商環境の再生と集客力の向上を図り、国道拡幅や地下道新設などの公共施設整備も含め、中心市街地の活性化、防災性・交通機能の向上等の総合的実現を目指して、市街地再開発組合事業として進められた。

総事業費56億円のうち自己負担は1/3で、2/3は国・県・市からの補助金である。市場は、建物の老朽化が進み、市場でありながら下水道設備がなく改善すべき課題を抱えていた。公共施設整備に合わせ、歴史的建造物の保存活用も検討され、曳家工事を行った。あくまでも地元客への販売中心で、食の安全・安心を確保しながら、市場の特徴である対面販売にこだわりながら、新市場整備を進めた。工事中も現場の仮店舗で営業を続ける店舗がほとんどで、従来の50店舗のうち高齢を理由に廃業した2店舗を除く全店舗が1階に再入居している。あえて通路に猥雑感を残した配置にしたり、アーケードもレトロな布を天井にかけたりして、伝統ある市場の雰囲気を残す工夫をしている。

地下1階は食の物販や生活雑貨販売店が新しく入居しているが、このフロアの権利を1階の数店舗が購入し販売店に賃貸し、自分達の1階店舗の借地料にあてている。

2階は、飲食店10店舗が新たに入居し、観光客などで賑わっており入れ替えはない。

3階～4階は金沢市が購入し、新しい市民層、特に子育て世代が市場に足を向けることを狙って、証明書発行などの市民センターや貸会議室、ちびっこ広場などを設けている。5階はテナントに事務所スペースとして賃貸している。地下1階、2階、5階の保留床を全て埋めることができず金利がかさむので、入居テナントを募って埋めていくことが課題である。

市場自体は、年々観光客も増えて賑わっているが、本来の固定客である市民が混雑を嫌がって日常の買い物に来なくなっている傾向もあり、組合としては問題だと感じている。

神戸市の中央卸売市場のあり方検討の際、築地の場外市場や金沢の近江市場のことを参考に意見を述べたことがあるが、卸売市場と小売市場の違いはあるとはいえ、やはり市民にも観光客にも魅力を感じてもらえる市場のあり方については、継続的に検討していく必要があると感じた。再開発事業の抱える保留床の課題は、いずれも同じ難しい現実である。



(5) 客引き行為等防止条例について（新宿区）

都心の繁華街では様々な客引き行為等が横行しており、健全な環境が侵されている状況があったが、新宿区では全国初の「客引き行為等の防止に関する条例」を平成25年9月1日から施行している。平成23年ごろから路上にたむろしたり、勧誘行為でつきまとったりする者が増え、ガムや煙草の吸殻で街が汚れたり、料金トラブルが頻発したりしたためパトロールを始めたが、指導するガイドラインもなく注意もしにくいいため、地元町会9団体からの要望が出され、条例制定に至った。地元のまちの人たちの自主的パトロール支援のための条例であるので、罰則規定はないが検討はしている。特定地域に指定された9町会は、それぞれ頻繁にパトロールを実施しており、罰則は少なくとも客引き行為は減少し、パトロール隊の注意も聞くようになっている。刑法犯認知件数も減少する効果もでている。

1 軒目の店に行く前の客の安全を守るため、夕方 6 時から 7 時ごろまでのパトロールを実施しているが、2 軒目に移動する際の安全確保の必要もあるので、遅めの時間のパトロールも始めている。パトロール隊がいなくなると路上に戻ってくる「たちごっこ」の面はあるが、自分の店の前はチラシを配ってもよいが離れた場所では特定の広場以外は認めない、各店舗に 1 枚配布される路上占有許可証を持っていないければチラシ配布できない等のルール認知度はあがっている。食べログ、ホットペッパー等の雑誌やインターネット情報サイトには、客引き行為をしている店は掲載しない等の協力を依頼している。

「ぼったくり」は別の観点での問題なので、都の迷惑行為防止条例にある罰則も踏まえ、警察が事件として扱うこともある。交番での対応、弁護士常駐など対策を講じている。

警視庁から派遣されている人材が中心になって、区として積極的に地元の方々と密に連携を取りながら、条例を実のあるものにしようと活動されていることが大変よくわかった。

(6) 客引き行為等防止の地元パトロールについて（新宿区）

当日夕方 6 時に集合して、新宿 2 丁目・3 丁目の地元パトロールに委員会全員で参加した。地元からは、新宿東口商店街振興組合事務局長をはじめ 3 名が当番。まちなかに「注意！路上の居酒屋の客引きに注意！後悔しますよ！」という多くの看板が設置されており、光る警棒をかけて注意喚起してからパトロールを開始した。時ならぬ土砂降りの大雨で、普段よりも客引き行為のために道で立っている者は少なかったようだが、事務局長が「許可証を持っているか？」と問い正したところ「店にある」と答えたので取ってくるよう言ったが戻ってこなかったり、「持っている」と答えてもバッグになかったり、なかなか徹底できないが、本来は持っていなければならないというルールは地域全体に認知されていることがわかった。割合少なく感じたのは私達が大人数でパトロールするので察知して引っ込んだ可能性もある。日々繰り返してパトロールすることは大変ではあるが、継続することが抑止力になっており、地元の人たちの努力なしに健全なまちは守れないと痛感した。



(7) スタンドパイプの活用について（新宿区）



新宿区は、超高層建築物や大規模集客施設が集積する新宿駅などの駅周辺では市街地整備が進んでいる一方で、木造家屋密集地域や道路狭隘地域があり、震災時に火災危険度の高い地域が区内全域に点在する特徴を持つ。このような地域特性と首都直下型地震発生の危険を踏まえ、地域における初期消火体制の強化を図るために、消火栓に直接接続してホースをつなぎ消火栓の水圧を利用して放水できるのがスタンドパイプである。

東京都の作成した地域危険度（建物倒壊危険度、火災危険度から総合的危険度を決定）を基に新宿区の地震ハザードマップを作成している。火災危険度の高い地域から順に平成 25 年度から 27 年度の 3 年計画でスタンドパイプを防災区民組織に対して配備した。

年 1 回区内各地で開催される避難所運営管理訓練でも半数で訓練実施に取り入れられている。1 台 20 万円の費用は区の負担で、各組織の防災資機材倉庫に備えているが、倉庫の鍵をかけないと盗難事件も発生したりするので、管理については課題もある。スタンドパイプは 10 k g 程度の重さなので、取り扱いやすい。今後は、地域配備消火器、小型消防ポンプの配備数や場所を再点検し、スタンドパイプと併せて初期消火体制の強化を図る。

神戸市にも一部配備されているとのことだが、密集市街地などには配備されていないようである。また東京都と神戸市ではセットされているホースの規格が違うようだが、それではいざという時に他都市で共用できないことになるのではないだろうか。全国的な共通課題である災害対策を考えると、規格の統一も視野に入れる必要がある。

災害対策の別の視点で、新宿区は 32 万人の人口の 1 割にあたる 3 万人が外国人とのことで、言語の壁のある住民に対する災害対策啓発は大変難しいと思う。日本語学校の生徒が多いことなので、やはり、学校を巻き込んだ防災訓練への参加を通して、日本には自然災害が多いことを認識して生活するような意識啓発が必要であると感じた。

(8) 都市再生緊急整備地域（新宿駅周辺地域）について（東京都）

新宿区は、ビジネス街、繁華街を抱えており、夜間人口が 32 万人であるのに対し、昼間人口は 75 万人と倍にもなる。新宿駅は乗降客が 1 日 350 万人にもなる世界一の巨大ターミナルである。200mを超える超高層ビルが 8 本、150m～200mのビルが 11 本と乱立している地域でもあり、地下街ネットワークも含め、約 60 組織で新宿駅周辺防災対策協議会を立ち上げている。

平成 21 年に策定した「新宿ルール」では、自助、共助、公助を定め、東日本大震災後の平成 25 年には東京都帰宅困難者対策条例と新宿区災害対策推進条例を制定している。

平成 24 年に改正された都市再生特別措置法を受けて地域の防災力を高めるため、都市安全確保計画を策定するに至った。「新宿モデル」として、事業継続可能な環境の確保モデル、情報収集・伝達モデル、避難・退避誘導支援モデル、医療連携モデルを定め、それに基づいて対策を検討している。セミナーや講習会を重ねることにより、防災意識を高め、知識と経験を積んでいくことを目指し、人材育成も図りながら、毎年計画を更新していく。

高層ビルは倒壊しないという大前提に立っているとのことだが、都心としては、日々違う来街者への対応等も含め、まち全体で人を滞留させる空間や備蓄の確保等、多くの課題が山積していると感じた。三宮駅周辺でも、災害時には来街者誘導を含めた一時の帰宅困難者対応だけでなく、ある程度の時間、安全に滞留できるような官民協力した仕組みをもっと具体的に考えておかなければ対応しきれない。今後の防災対策に活かす必要がある。



(9) 渋谷駅周辺の再開発について（渋谷区）

渋谷区と UR 都市機構から、100 年に一度といわれる渋谷駅周辺再開発についてヒアリングを行った後、開発がすでに完了しているヒカリエから工事中の駅街区の様子を視察した。

渋谷駅は坂に囲まれた谷底に位置しており、駅と坂の最高位置では18mもの差がある。乗降客300万人が毎日利用する4社8路線の鉄道が結節しており、バスは40路線で8万人が集まる都内最大の集積地である。再開発は土地区画整理事業として、東急電鉄株式会社とUR都市機構が施行する。総事業費577億円のうち国と東京都が150億円を負担。区の事業費負担はない。別事業である自由通路築造のみ補助している。民間活力がさまざまな特区制度を利用して行う事業であり、平成22年度から38年度までの大事業である。

交通結節点の再整備という面に加え、谷底にある渋谷駅の地下に4000tの容量を持つ雨水地下貯留槽を設置する事業もある。東京都の下水は多くが合流式であり、1時間の降水量50mmまでは下水管で対応できるが、それを超えると対応できず、下水管があふれる被害が発生する。駅の下を流れていた渋谷川を下水道施設に変更し、川筋も付け替え、下水道局のシミュレーションにより、区画整理事業として下水道設備を再整備することとした。

昨年、未来都市創造に関する特別委員会の視察でヒカリエに伺った際には、東急東横線の渋谷駅が地下に移動し、従来あった地上の駅舎の屋根、ホームの撤去工事を行っている時期だったが、今年はさらに進んで、駅直結で立っていた東急百貨店の建物解体、東口バスターミナル整備、銀座線のホーム移設工事開始など、全体の事業の進捗が大変よくわかった。時間をかけて区民とともに作り上げた「まちづくり指針」に則り、「渋谷駅中心地区基盤整備方針」が定められ、具体的な整備については、当事者が密な連携を取ってスケジュール管理・調整も行いながら、進められている様子が見て取れた。自由に出入りできるヒカリエに事業の全体計画のジオラマが展示されているうえに、事業が俯瞰できる場所があるというのは、住民に対しての広報としても大変良い取り組みだと改めて感心した。

神戸市が「将来ビジョン」を定めようとして「都心再整備」を具体的に進めていくにあたっては、行政はあくまでも「要」としての役割を果たし、市民の声を具現化できるような高い意識と財力を持った強力な民間事業者が計画策定・施工にあたってくれる必要があることを考えれば、パートナー足りうる民間事業者の選定が今後の課題になるであろう。

