

まちづくりの視点からの生活道路整備

- 世田谷区太子堂地区 -

桑沢秀美*

井上赫郎**

本稿は、東京都世田谷区で市民参加のまちづくり実績を積んできた太子堂地区において、くらしのみちに関わる交通計画および旧国立小児病院跡地の外周道路づくりがいかに良好に進められてきたかを整理したものである。検討組織として立ち上げた「くらしのみちゾーン研究会」が専門家、行政との協働の体制をとりながら勉強会、見学会、ワークショップ等による多くの住民参加機会づくりおよびその成果に基づく長期的な視野での計画づくりに取り組んだことが大きな成功要因といえる。

A Community-Building Approach to Improving Local Roads : Setagaya Ward's Taishido Neighborhood

Hidemi KUWAZAWA*

Kakurou INOUE**

This paper looks at successful road improvement efforts in the Taishido area of Setagaya Ward in Tokyo, a neighborhood with a track record of citizen participation in community-building activities, including traffic planning for local roads and the construction of a road around the perimeter of the former National Children's Hospital lot. The success of the Kurashi no Michi Zone Study Group, set up as a deliberative body, was due to its work in cooperation with government and outside experts to create numerous opportunities for resident participation — such as study sessions, inspection tours and workshops — and its efforts to apply the results of such activities to planning with a long-term perspective.

はじめに

本稿は、木造密集市街地であって長期に及ぶ住民主導のまちづくりをすすめてきた東京都世田谷区太子堂地区のまちづくりをレビューし、その中で近年取り組んだ「くらしのみちゾーン」を紹介し、地区

まちづくりにおける生活道路整備についてのありかたを考察したものである。

1. 26年に及ぶ太子堂地区のまちづくり

1-1 太子堂地区まちづくりの特徴

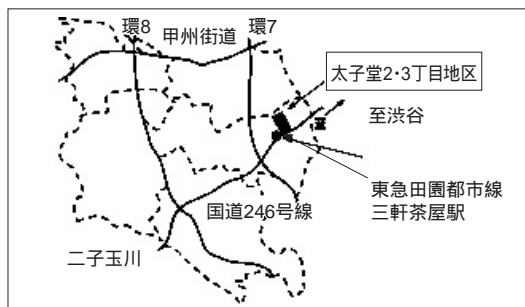
世田谷区太子堂地区は、田園都市線で渋谷駅から約5分の三軒茶屋駅の後背地の密集住宅地である（Fig.1）。この地区は、関東大震災後のいわゆる西郊スプロール化によって市街化が進み、戦後の比較的早い時期にほぼ現在の市街地の原型が形成された地区である。そのため、道路などの都市基盤は未整備のまま木造賃貸住宅が密集しており、大震災等の災害時の危険性が指摘されてきた。太子堂地区まち

* フリーファシリテーター
Free Facilitator

** ㈱まちづくり研究所代表取締役

Director of the Machitukuri Institute Co.
原稿受理 2008年1月14日

本稿は両者の協議に基づき、1章を井上が、2章を桑沢が、3章を両名が執筆した。



提供)くらしのみちゾーン研究会。

Fig. 1 位置図

づくりの特徴を概括すると以下のように指摘できる。

防災まちづくりを目的としていること

住民参加を基本としたまちづくりであること

修復型まちづくりであること

モデル型まちづくりであること

すなわち、密集市街地の改善・再生と防災まちづくりを目的としており、まちづくりのあらゆる段階での協議会方式による住民参加を基本とし、既成の市街地構造を尊重しながら改善を積み上げる修復型まちづくりを手法としている。そして世田谷区がモデル的に取り組んだまちづくりである。

太子堂地区のまちづくりの基本となった事業手法は、1983年に全国第一号で適用された「木造賃貸住宅地区総合整備事業（後の密集住宅市街地整備促進事業）」である。また、住民参加によるまちづくりの根拠となったのは1982年に全国に先駆けて制定された「世田谷区街づくり条例」である。

1 - 2 太子堂地区まちづくりの経緯と取り組み

太子堂地区まちづくりの経緯を整理すると大きく次の4段階に分けて位置づけることができる。

1) 発意から協議会結成へ(1977~1982年)

太子堂地区まちづくりは、世田谷区が1977年に行った「既成市街地再整備基本調査」を端緒とする。ここで1975年の地方自治法の改正により、大幅に自治体の権限が拡充された東京都特別区である世田谷区が、独自の住民参加によるまちづくりを発意したからである。これらの取り組みは世田谷区街づくり条例の制定によって根拠づけられ、モデル地区として太子堂地区は、区議会の議決により「街づくり推進地区」と位置づけられる。そして「まちづくり懇談会」や「協議会設立準備会」を経て、1982年に全面公募方式による「太子堂地区まちづくり協議会」が発足した。以来、協議会活動は今日まで26年間に及ぶ。

2) 先行的事业と地区計画制定へ(1983~1990年)

協議会設立により太子堂地区まちづくりが本格的に始まる。ここでの事業を支えたのは前述の木賃事業(密集事業)である。タネ地となる用地取得、木賃住宅の建替え促進、多くのポケット広場の整備、烏山川緑道の再整備、行き止り路の解消などが先行的事业として取り組まれ、徐々にまちの改善が目に見える形になってきた。これらの取り組みは、協議会をはじめとした住民参加が全面的に図られていることに特徴がある。1985年には、協議会の提案をもとにして「太子堂地区まちづくり計画」が策定されるとともに、協議会の要請により1990年には地区計画も策定された。

3) 本格的な事業展開へ(1991~1999年)

この期間に太子堂地区のまちづくり事業は大きく進展する。これらのまちづくりは、「いえづくり」「みちづくり」「ひろばづくり」によって説明されている。

「いえづくり」は、老朽木造住宅の建替え誘導を基本としているが、建物の更新が進み不燃化率は飛躍的に向上する(耐火率は1983年の31%が1998年には53%になる)。また一部建築物の共同化や協調化も取り組まれている。

「みちづくり」は、合意形成が難しく事業化が困難とされる事業であるが、太子堂地区では協議会の提案もあり、いわゆる建築基準法42条2項の道路の拡幅整備が図られる(協議会調査では約80%の後退率)。また、地区計画で主要区画道路に位置づけられた幅員6m道路については、道路中心線からの3m後退が徐々に図られる。緊急時の二方向避難をめざした行き止まり路の解消も多く実現している。なお道路整備には「沿道会議」が開催されて住民参加による協議が基本とされている。

「ひろばづくり」は、地区内に大規模公園の確保が困難なところからポケット広場づくりが進められた。これらは日常時には憩いの場として緊急時には防災機能を果たせるように配慮されている。また、せせらぎを再生した烏山川緑道も整備された。これらの結果、一人当たり公園面積は、1983年0.43㎡から2002年には1.25㎡へと増加している。これらの広場整備には「パークショップ」と呼ばれる住民参加のワークショップによる提案づくりや事後の管理運営のあり方が協議されている(Fig.2)。

4) 国立小児病院跡地開発はじまる(2000年~)

21世紀に入り太子堂のまちづくりに大きな転機が

起こる。それは地区北側の面積約3.2haを占める「国立小児病院の移転」が決定し、その跡地に都市基盤整備公団（現在、都市再生機構、以下都市機構）が用地を取得して住宅開発を計画したことである。また、隣接する東京都住宅供給公社の住宅の建替えも決定した。2001年からは「跡地周辺まちづくり懇談会」や「意見交換会」が相次いで開催され、将来に広域避難場所指定をめざした「跡地周辺まちづくり計画」が策定された。これらの動向に関連して、当初段階からの諸計画の見直しも始まるとともに、次章で紹介する「くらしのみちゾーン」の取り組みもスタートする。また、隣接する三宿地区との境界に位置する通称「三太通り」も長期間に渡る沿道会議の結果、新たに幅員6m道路として近く事業化されることとなっている。

2. 対象エリアにおける道路整備のすすめ方

2-1 くらしのみちゾーン地区指定の背景

1) 国立小児病院跡地開発計画

平成14年3月に都市機構から提案された跡地開発は、集合住宅650戸のボリュームを有し、隣接する東京都住宅供給公社の建替え計画の集合住宅分220戸と合わせると、開発交通量による周辺道路への影

響と相互交通が提案されている計画地内外周道路整備による通過交通の流入(呼び込み)などの影響が懸念された。

2) 地区認定と範囲

このような火急の地区交通問題への対応をはかるため、地元協議会によって国土交通省所管の「くらしのみちゾーン」の申請が行われ、平成14年7月、地区認定となった。

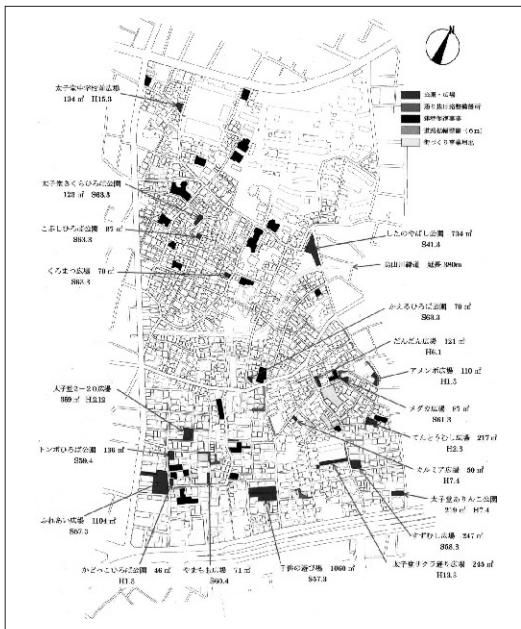
地域範囲を、Fig.3に示す。「くらしのみちゾーン」の指定エリアは、国立小児病院跡地周辺であるが、後述する「くらしのみちゾーン研究会」では幹線道路（国道246号、補26、補52、茶沢通り）に囲まれ、影響が考えられる太子堂2、3丁目および三宿1、2丁目地区を交通の検討対象範囲とすることとしている。

2-2 検討組織の設立と活動

1) くらしのみちゾーン研究会の設立

国立小児病院跡地開発および東京都住宅供給公社の建替えによる影響検討を主要目的としつつも、密集市街地における生活道路について調査・研究し、地域住民の発意と合意に基づく安全な道路整備のあり方を提案していくために「くらしのみちゾーン研究会」が平成15年12月に設立された。

構成メンバーは、既設まちづくり協議会メンバー、跡地周辺まちづくり提案住民グループ、世田谷区担当課スタッフ、専門家（学識経験者*1、交通計画専門家、都市計画プランナー等）で構成され、1か月に1回のペースで研究会等を開催することとしてス



提供) くらしのみちゾーン研究会。
Fig. 2 まちづくり事業実績マップ



提供) くらしのみちゾーン研究会。
Fig. 3 検討対象範囲

* 1 国士館大学工学部都市システム工学科・寺内義典助教授。

タートした。ここで、筆者らは専門家として参加することとなった。

2) 暮らしのみちゾーン研究会の活動

暮らしのみちゾーン研究会は、勉強会、見学会、独自のみちの調査、ニュースの発行、住民への報告会、区への提案を行った。平成17年4月までに18回開催されているが、主な活動について以下に紹介する。詳細は、「平成16年度住まい・まちづくり活動団体の実践的な取組みに関する調査事業」¹⁾を参照されたい。

勉強会については、平成15年11月および平成16年2月に「暮らしのみち」の検討のために学識経験者^{*2}を招聘し、暮らしのみちに関する認識・熟度を高めた(2回開催)。

見学会は、先行的な事例として平成15年11月に「品川区旗の台地区」を、また平成16年1月には「文京区千駄木地区」を選定し、実施した。

地区の交通問題を地域のみで確認、点検する目的で「ヒヤリマップ」の作成やまちあるき点検を行った。ヒヤリマップ作成には小中学校の児童生徒・保護者、地域内居住者を対象に危険箇所に関するアンケートを実施し、とりまとめワークショップは地域住民、大学生の協力を得て行われた(Fig.4, 5)。

2-3 暮らしのみちゾーンの整備・

改善提案

1) 基本的な考え方

暮らしのみちゾーン研究会は、さまざまな活動を踏まえ、狭隘道路が多い太子堂地区(検討対象地区)における道路整備方針を以下のようにとりまとめた。

(1) 迷い道は楽しい道

当該地区の道路網は未熟で、細街路・狭隘道路によって構成されている。この結果、地区外からの通過交通進入などが阻止され、自動車の走行速度も抑制されて一定の安全が保たれている。さらに、当該地区は烏山川緑道を谷地として最大10m程度の高低差があるため、南北方向の交通動線には階段が出現するなどの特徴を有している。このような地域の道路・交通特性や環境を保持することを基本的な考え方とする。

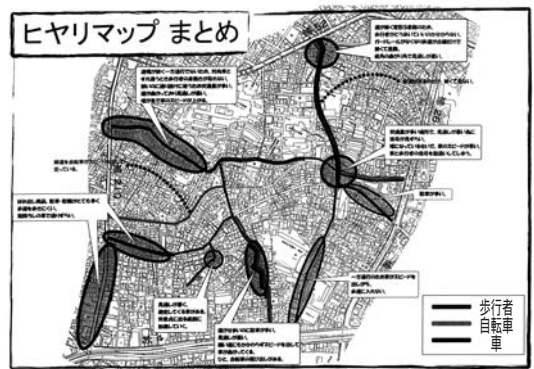
(2) 地域の特徴を考慮する

学校が多い、中央商店街、下の谷商店街があるなども地域の特徴といえ、これらが主催する各種の地



提供) 暮らしのみちゾーン研究会。

Fig. 4 ワークショップの様子



提供) 暮らしのみちゾーン研究会。

Fig. 5 ヒヤリマップのまとめ

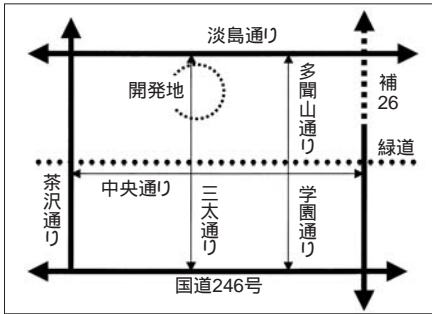
域交流活動が活発に行われている。暮らしのみちはこのような活動を支える基本軸であるとの認識に立ち、まち歩きで発見・再認識した地域の良さ、よい場所を加味した上で、地域が有する特質として交通環境の改善のために積極的に生かすものとする。

(3) 改善すべき個所は改善する(ヒヤリマップから)

救急車などの緊急車両が入れない、消防車が入れないなどの諸課題には安全・安心、防災の観点からしっかりと対処すべきである。これについては、道路網構成や道路機能の段階構成の考えに基づく新規道路の整備を行うのではなく、「ヒヤリマップ」などを参考に、重点的な個所を部分的に改善・修復する柔軟な手法で対応する。

(4) 地区内は歩行者、自転車の優先ゾーンとする

* 2 久保田尚・埼玉大学大学院教授、秋山哲男・首都大学東京教授。



提供) 暮らしのみちゾーン研究会。
Fig. 6 地域の骨格構造 (模式図)

地区内は、基本的に歩行者、自転車の優先ゾーンとし、自動車にスピードを出させないシステムの導入を図る。自転車は歩行者に対して強者にならないよう配慮する。

2) 地域交通のあり方

また、地域交通のあり方としては、以下を方針とすることとした。

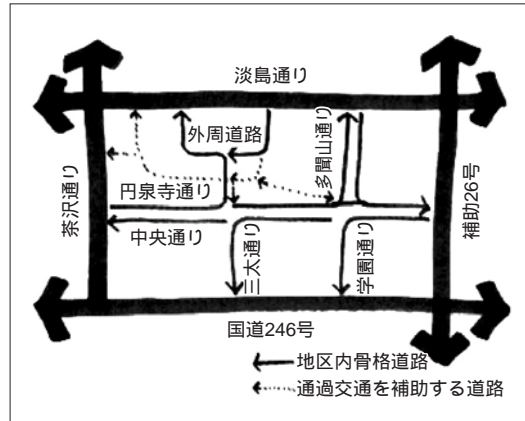
(1) 地域の骨格構造を生かすゾーンシステムの導入

Fig.6に示すように外周を幹線道路(一部未整備)で囲われた地域内の道路骨格は、東西方向の中央通り、南北方向の三太通りと多聞山通り、学園通りで構成され、この道路によって区分された六つの特徴的なゾーンが形成されていることが「ヒヤリマップ」の作成から確認された。この構造を生かし、ゾーンシステム(TU規制^{*3}や時間規制)の導入可能性を探りながら、交通の安全向上施策を講じていくものとする。

(2) 段階的な改善施策の提案と実施

地区内には、国立小児病院跡地開発計画や公社の建替え計画および補助26号の未整備区間整備など、動き出せば地域の交通環境が大きく変わるいくつかの要件を抱えている。これらについて、個々に交通環境の整備・改善策を実施するのではなく、最終的な地区の交通システム像を目標にしな

* 3 通過交通を住宅地域から排除するため、車の動線をTやUの字になるように規制すること。



提供) 暮らしのみちゾーン研究会。
Fig. 7 ゾーンシステムの提案

がらも段階的に対処(提案と実施)していくものとする。

(3) 重点改良路線・交差点

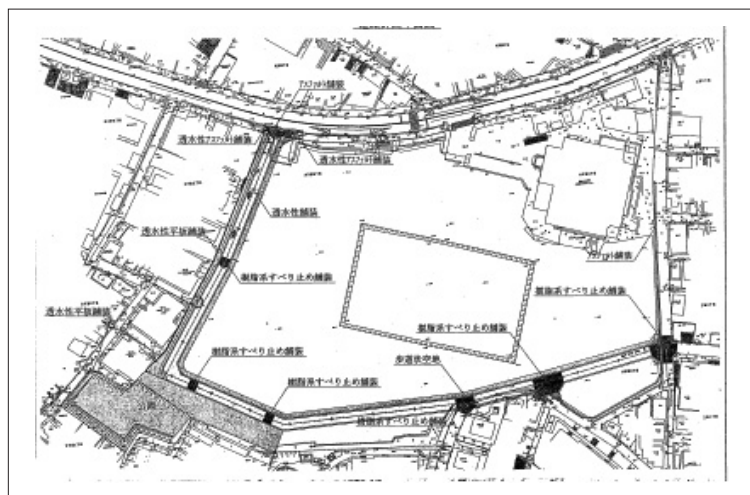
「ヒヤリマップ」では、円泉寺通り、多聞山通り、三太通り、多聞寺橋交差点、多聞山5叉路交差点などが重点的改良路線または交差点に上がっており、これらの改善を優先的に行う。

3) 暮らしのみちゾーン研究会の提案

暮らしのみちゾーン研究会は、以上の基本認識に立ち、地域交通のあり方について以下のような提案をとりまとめ、外周道路対策を講ずることとした。

(1) ゾーンシステムの提案

地域の骨格構造、現況の交通規制を生かしながら、Fig.7に示すゾーンシステムの提案を行い、通過交通を排除すると同時に地区内の交通安全性を高める。また、各骨格道路のつくりこみによってスピードの



提供) 暮らしのみちゾーン研究会。
Fig. 8 都市機構の提案

抑制や歩行環境の向上策を講じる。

(2)段階別整備項目(重点改良路線)

円泉寺通り、多聞山通り、三太通りについて、道路の機能を整理した上で、段階別の具体的な整備内容を提案する。

(3)それぞれの優先路線づくり(ネットワーク)

歩行者、自転車、自動車それぞれの交通手段に合った優先路線づくりを行う。

歩行者系路線の例:裏246、緑道、旧水路によって商店街、緑、広場などを結ぶネットワークを構築する。

2 - 4 跡地外周道路の計画検討

都市機構の外周道路提案はFig.8のようであり、相互交通が基本となっていた。くらしのみちゾーン研究会は、上記の方針に基づく場合に外周道路のあり方としていかなる提案ができるかを視野に交通検討を行った。その概要を以下に記述する。なお、交通量調査の交通解析は都市機構が実施した調査²⁾を元に現況解析と将来影響評価を行った。

1)交通量調査の交通解析と影響評価

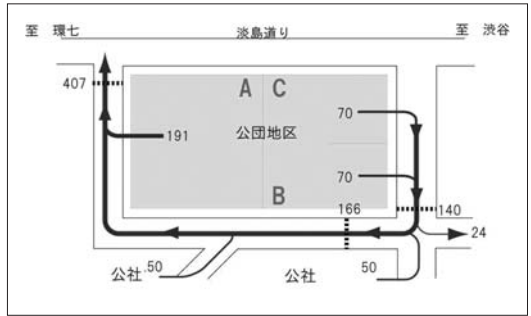
(1)現況解析

地域に関係しない通過交通が流入していることが判明した。特に補助52号(淡島通り)の朝の時間帯(7~9時)に渋谷方向に向かう車の地域流入が実態として明らかになった。この交通量はピーク時(9~10時)で69台となっている。しかし、淡島通りが一番混雑する8~9時は流入路がスクールゾーンの指定になっていて右折ができないが、跡地の外周道路(相互交通)が整備されることによって流入が可能となり、おそらくは100台/時を超える通過車の流入を招くことになる。この対策を講じることが「安全・安心のくらしのみち」を構築するために重要である。

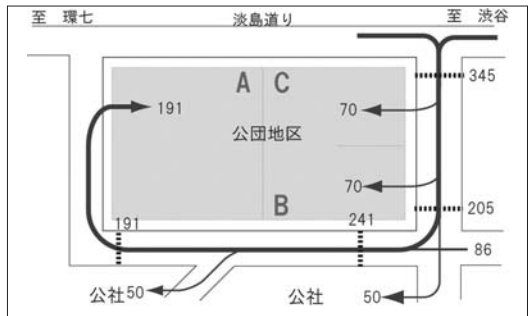
(2)将来交通の影響評価

国土交通省の大規模開発地区関連交通検討マニュアル³⁾に基づき、開発地の発生集中交通量の予測及び外周道路への影響評価を行った。この作業は都市機構も実施済みであるが、同じデータを踏まえての別途解析となっており、住民側からは納得の行く再チェックの機会(セカンドオピニオン)を得たともいえる。

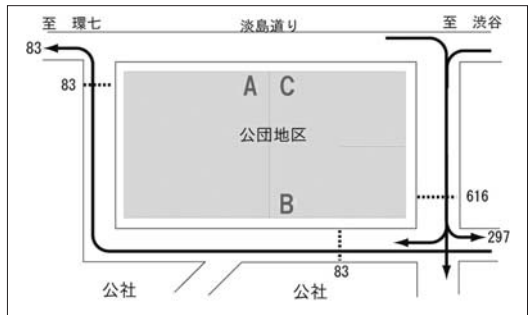
この結果は、発生集中交通量は病院の時よりも少なくなるが、通過交通の流入問題をクリアするためには外周道路の交通規制などによる交通の影響低減が必要と考えられた。一方通行化による影響を予測・検討した結果をFig.9, 10, 11に示す。相互交通に比



提供)くらしのみちゾーン研究会。
Fig. 9 発生交通量の予測結果(台/日)



提供)くらしのみちゾーン研究会。
Fig. 10 集中交通量の予測結果(台/日)



提供)くらしのみちゾーン研究会。
Fig. 11 通過交通量の予測結果(台/日)

べ部分的に予測交通量が増加する断面があるが、日交通量としては処理に問題のないレベルである。

2)外周道路の整備指針

以上の交通検討により、跡地外周道路については時計回り一方通行を基本としながら、これによって生ずる幅員余裕を用いて、以下のような道路の機能を持たせるように、その具体的な道路のかたちを提案することとした。

(1)歩行者の安全を確保する

(2)広域避難場所予定地内の道路にふさわしい防災機能を持たせる

3) 外周道路の整備計画の提案

都市機構当初案に対し、交通環境の提案を行った(Fig.12)。具体的内容を以下に記す。

(1) 車道部

- ・地下埋設工事の変更を伴うような大巾な変更を行わず、現条件下での効果的な方策を提案する。
- ・直線部の車道幅員は3.0m。側方余裕(L字溝)各0.5m。
- ・ポストコーンによる狭さく部を数カ所設ける。狭さく巾は3.0m。
- ・交差部は回転半径6.2mの軌跡巾を確保する。
- ・歩道との境界は、ポラードを設置して安全を確保し、また不法駐車対策とする。

- ・仕上げ材は透水性アスファルト舗装。

(2) 歩道部

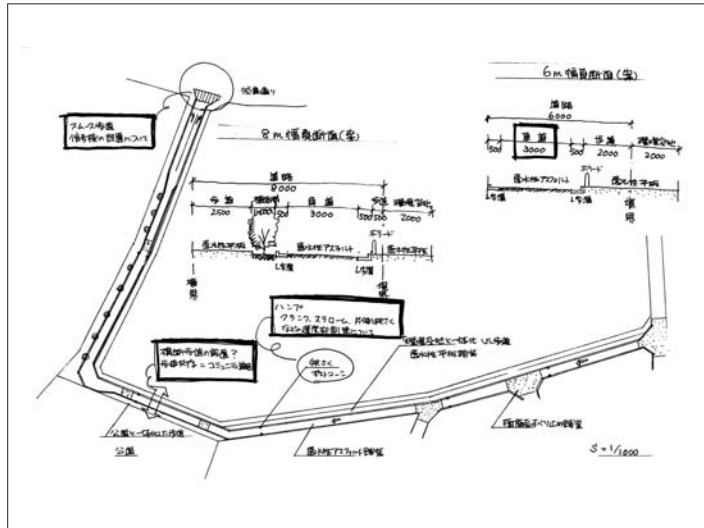
- ・6m幅員区間にあっては2.0mを歩道とし、住宅地内に整備される環境空地2.0mとの一体化を図る。ただし、公園の前面道路となる区間は公園との一体化を行う。
- ・8m幅員区間にあっては2.5mを歩道、1.0mを植栽帯として整備し、また、住宅地側は0.5mの歩道を環境空地(2.0m)と一体化した歩道状空地2.5mとして確保する。
- ・仕上げ材は透水性平板舗装。

3. 木造密集市街地のまちづくりと交通

3-1 生活道路整備に伴う問題、課題

太子堂地区におけるまちづくりの大きな特徴は、まちづくり協議会が中心になって展開する住民参加の試みである。そのような中で道路整備のあり方は常に課題とされてきた。都市基盤が未整備ということは基本的には道路が未整備ということの意味している。事実、地区内の道路の8割近くが4m未満の狭隘道路である太子堂地区では、消防活動・避難活動の円滑化や延焼・遅延機能の強化など、防災性能の向上のために道路の拡幅整備は大きな課題とされ今日に至っている。

また、道路の拡幅整備のための合意形成は住民の生活と深く関わっており、きわめて困難な課題であるといわざるをえない。このことは、防災や交通サービスなどのいわば広域的な要請に基づく道路整備



提供) 暮らしのみちゾーン研究会。

Fig. 12 暮らしのみちゾーン研究会の提案

Table 1 交通専門家のまちづくり部門での役割

検討内容	やるべきこと	やってはいけないこと
目標づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・論点を明らかにするために専門情報を提供する。 ・専門家としてまた第三者として公平な立場での目標設定を支援する。 ・時間管理スケジュールを作成する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・目標を既成のものとして吟味し直さないこと。 ・フィードバック作業をしようとししないこと。 ・あいまいなままで発進すること。
検討体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・勉強会の機会をつくることの提案、実施。 ・ワークショップ等自由な住民参加の機会をつくることの提案、実施。 ・地域固有の問題・課題を理解した上での提案。 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政側に擦り寄った立場でふるまうこと。 ・住民参加は専門外だとする態度をとること。
住民説明	<ul style="list-style-type: none"> ・検討プロセスを明らかにする。 ・わかりやすい資料の提供と説明を行う。 ・修正意見に応ずる姿勢を持つ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・説明会などのようなマニュアルに沿った進行。 ・シミュレーションに偏りすぎた資料でとまどわせること。
計画づくり 交通計画 道路設計 都市 デザイン	<ul style="list-style-type: none"> ・計画から実現に至るプロセス資料を適切なタイミングで作成、提供する。 ・まちづくり専門家との協働。 	<ul style="list-style-type: none"> ・交通専門家、土木技術者間で縦割り、責任転嫁をすること。 ・既成概念にとらわれた計画提案を行うこと。
実現化に向けて	<ul style="list-style-type: none"> ・事業に向けた関係機関との調整。 ・現場とは信頼される適切な距離感を保つ。 	

幅員8m区間



幅員6m区間



注)平成19年12月撮影。

Fig. 13 外周道路の現況

に対して、敷地が減ることへの危機感や通過交通の流入による住環境への不安が根深いことに起因している。「くらしのみちゾーン」による取り組みや「三太通り」での沿道会議による息長い合意形成の取り組み⁴⁾はこれらへの解決のための模索でもある。

3-2 外周道路整備への対応について

これまで培ってきた住民主導の手法と実績、組織が当該地区の大きな「財産」である。26年に及ぶ実践経験から優秀な人材、ノウハウ、パワーを蓄積させ、協議と計画作成、ワークショップ、地元説明会を重ねての合意形成の進め方にも一日の長がある。したがって、国立小児病院跡地開発という火急の課題への対応も個々に交通環境の整備・改善策を実施するのではなく、最終的な地区の交通システム像を目標にしながら、段階的に対処(提案と実施)していくという方針の基にスムーズさ、公平さが保たれ、視野の広い検討がなされた。

検討のサポート体制づくりについても学識経験者、

行政、専門家を上手に巻き込む知見があり、このため都市機構や交通管理者(警視庁、世田谷警察署)との具体的な協議まで行うことができたといえよう。

また、参加型まちづくり活動の継続には運営資金調達が重要であり課題でもあるが、今回の検討にあたってはまちづくり協議会とくらしのみちゾーン研究会連盟で財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団からの助成金を得ている。この視点も見逃せない。

3-3 交通専門家の役割

今後は住民参加による道路づくりが重要になると考えられる。その際に地域住民に信頼され、行政からも一目置かれる公平な立場の交通専門家が必要と思われるが、交通専門家も細分化され一律の対応ができにくい状況と思われる。実際に太子堂地区のまち・みちづくりに参加してきた経験からまちづくり部門で求められる交通専門家像を、Table 1のように整理し、交通専門家のまちづくり部門への参加機会が増えることを期待し、まとめとしたい。

なお、跡地開発が進む中で、外周道路はすでに供用されており(Fig.13)、また、検討地区の交通問題解決のために世田谷区が協働支援を行うなど、今も活動が続いている。

参考文献

- 1) 財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団『平成16年度住まい・まちづくり活動団体の実践的な取り組みに関する調査事業』
- 2) 都市基盤整備公団東京支社『太子堂3丁目地区交通量調査設計報告書』2003年
- 3) 国土交通省『大規模開発地区関連交通検討マニュアル』1999年
- 4) 財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団『平成15年度「住まいとコミュニティづくり活動助成」報告書』三宿1丁目地区まちづくり協議会