

## 第4章 GISを活用した防災まちづくり整備手法の検討

ここでは、第2章及び第3章の調査結果をもとに、防災まちづくりのプロセスに沿って、各局面におけるGISの活用手法を検討し、GISを活用した防災まちづくりの進め方と、その期待される効果について考察した。

### 4-1 防災まちづくりのプロセスと課題

防災まちづくり関連の事業には、街路事業や土地区画整理事業、市街地再開発事業などの法定事業から、都市防災総合推進事業や住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）などのような任意事業まで、様々な事業があり、平成15年度には密集市街地整備法の一部改正によって、新たに防災街区整備事業も創設された。

各地の防災まちづくりは、これらの様々な事業の中からその地域に適した事業を選んで、時には複数の事業を組み合わせながら推進しているのが実態である。そして、各事業の推進プロセスは、事業ごとに定められた手続きに沿って組み立てられるため、防災まちづくりの具体的なプロセスは、地域によってあるいは活用する事業によって異なっていると言える。

ただし、どのような事業を活用する場合でも、防災まちづくりの推進と事業実施に関する住民との協議・合意形成は不可欠であり、その協議・合意形成のプロセスという観点からは、どのような事業を活用するかに関わらず、防災まちづくりのプロセスを、大きく初動段階、構想・計画段階、実施段階の3つの段階に分けて考えることができる。第3章に示した「防災まちづくり支援システム」の開発に携わってきた「防災まちづくり研究会」では、システム開発に先立って、上記3つ各段階における防災まちづくりの円滑な推進に向けた課題を整理している。

以下に、「防災まちづくり研究会 平成10年度報告書」をもとに、上記3つ各段階における防災まちづくりの円滑な推進に向けた課題を検討し整理する。

#### 《防災まちづくりにおける住民協議・合意形成のプロセス》

初動段階；地区選定からまちづくり組織の設立まで

構想・計画段階；まちづくり構想、基本計画の作成・合意

実施段階；事業計画の作成・実施

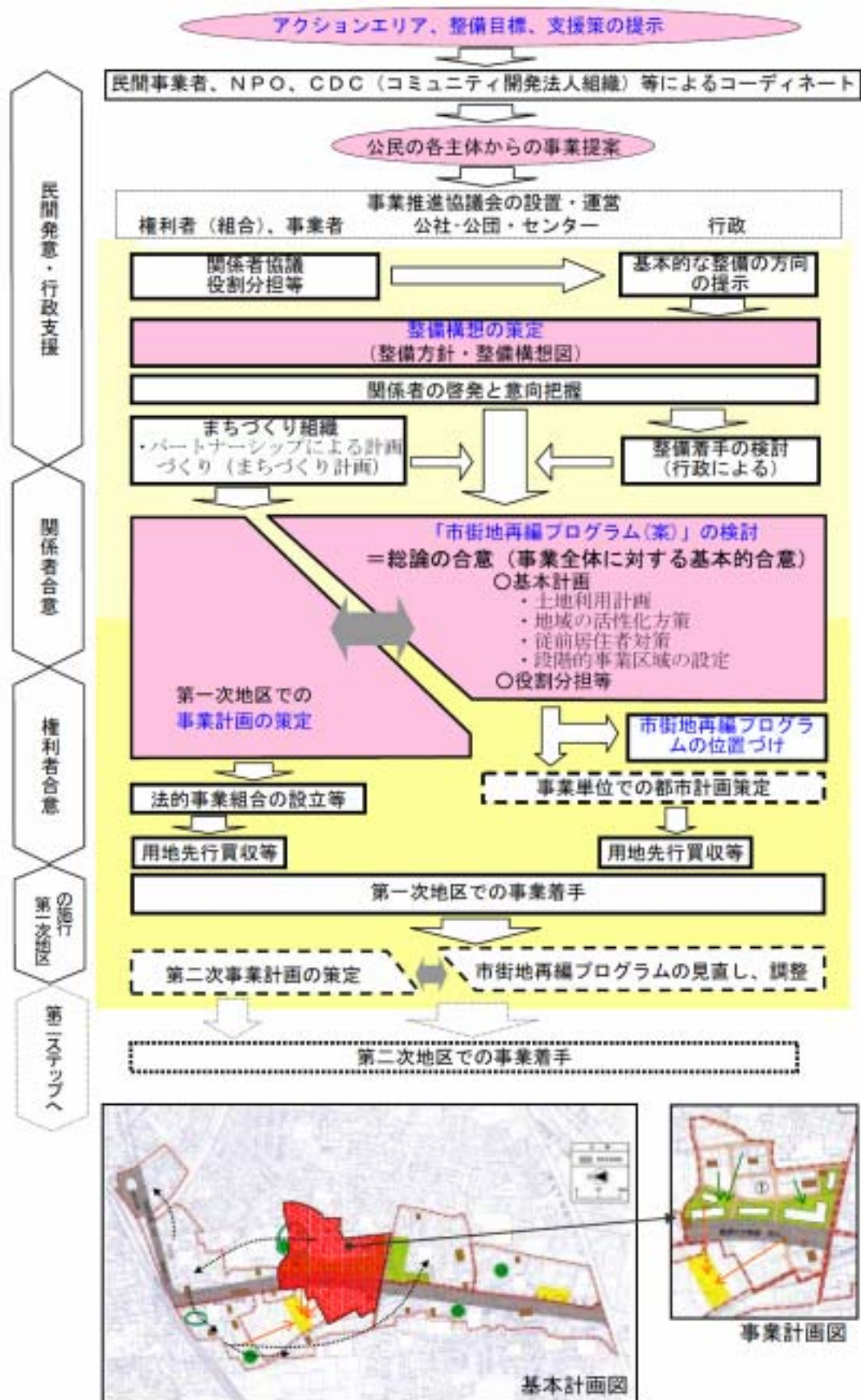


図 4.1.1 大阪府インナーエリア再生指針におけるインナーエリア再生の推進フロー

## 1 初動段階；地区選定からまちづくり組織の設立まで

- まちづくりのための準備段階であり、市街地状況等の調査に基づいて重点整備が求められる（効果的な）地区と課題を抽出し、関係住民に呼びかけてまちづくりの協議・推進体制を整備することが、この段階の主な課題となる。
- 防災まちづくりの発意は、防災アセスメントによって重点地区が抽出される場合や都市計画道路事業・駅前再開発事業など整備・事業課題が先行している場合、住民によって発意される場合など様々であるが、いずれの場合でも、市街地状況や住民意向の把握に基づいて、計画・事業という面では、対象地区（区域）を明確に設定する必要がある
- また、防災まちづくり構想や基本計画の検討、実施に向けて住民参加・協議の場を設定しておく必要がある。住民への説明会を開催するほか、より積極的な住民参加・協議のためには、この段階でまちづくり組織を設立し、住民参加・協議のしくみを整えておくことも課題とされる。
- 地区選定と防災まちづくり組織の設立における主なポイントとして、以下の点が考えられる。

### ① 防災まちづくりが効果的な地区の選定

- 防災まちづくりを公共事業という側面から捉えると、特定の地区への集中的な公共投資によって地域全体の防災性能を向上させる効果が期待される。
- 概ね、次のような地区での防災まちづくりの効果が高いと考えられている。
  - a) 災害時の危険性（災害危険度）が極めて高い地区
  - b) モデル的な整備によって周辺市街地への波及効果が期待できる地区
  - c) 都市計画道路整備などの広域的な整備課題を抱えている地区

### ② 既存コミュニティのまとまりに配慮した区域設定

- 地区の区域設定には、幹線道路や河川による区分、町丁目を単位とした区分などが考えられるが、地区を住民参加・協議の場として考えた場合、地域コミュニティのまとまりを単位とする区域設定も考えられる。
- 市街地の物理的なまとまりや、導入を想定する制度事業の要件への配慮に加えて、既存コミュニティのまとまりへの配慮も課題となる。

### ③ 地区の実情に応じたまちづくり組織の設立

- まちづくり組織は、住民有志による組織から、既存の地域コミュニティを母体とした統合的な組織まで、地区の規模や事業課題、地域コミュニティの実情などに応じて形態は様々である。
- 街区単位やテーマごとに組織を設立し、必要に応じて連合している地区もある。
- 地区住民全体に呼びかけて、勉強会や見学会などを広く開催し、防災まちづくりに対する一定の理解を得たうえで、住民との協議によって地区にふさわしい組織のあり方を模索していくことも考えられる。

## 2 構想・計画段階；まちづくり構想、基本計画の作成・合意

- 行政内部、住民間、そして行政と住民との間での協議と合意を重ねながら、まちづくり課題に対する共通理解を図り、まちづくりの目標や将来構想と事業化に向けた基本計画をまとめる段階であり、行政と住民、個々の住民間で異なる様々な目的・意向を円滑に調整して、ひとつの目標像にまとめ上げることが主な課題となる。
- 住民間でのまちづくり構想の協議・合意形成と、防災まちづくりの事業化に向けた行政内部での基本計画の協議・合意形成は、相互に連携しながら同時並行的に行われることから、集中的な住民参加・協議と行政・住民・コンサルタントの効果的な役割分担が求められる。
- まちづくりに関する協議・合意形成のプロセスが最も問われる段階である。
- まちづくり構想、基本計画に関する協議・合意形成の円滑化に向けた主なポイントとして、以下の点が考えられる。

### ① 住民意向の具体的な把握

- 住民のまちづくりに対する意向は個人によって大きく異なるため、円滑な協議・合意形成のためには、可能な限り広範囲な住民意向の把握が望まれる。
- 一般に、アンケートやヒアリング、ワークショップ等を通じて住民意向が把握されるが、住民の意向は具体性に欠ける場合もあるため、意向調査の一環として具体的なまちの資源（好きな場所、部品、空間など）を抽出してもらい、それらを検討・協議の素材にするなどの工夫も見られる。

### ② 目標とする空間イメージの共有化

- まちづくり構想や基本計画に定められるまちの目標像、将来像についても、数値や文章、計画概念図だけでは、多くの住民には理解しにくい。
- イメージスケッチや模型、CG などビジュアルな素材を用いた街並みの検討・協議を通じて、まちの目標像、将来像を具体的な空間イメージとして共通の理解を得ておくことも、その後の実施段階における協議・合意形成に向けて有効であると考えられる。

### ③ 制度事業の適切な使い分け

- ひとつの制度事業に頼り切ってしまうと、その制度事業の枠組みがまちづくり全体の前提条件であるかのように誤解されがちである。
- 特に、大規模な基盤整備事業など、公共的な優先課題を想定した制度事業だけに頼り切ってしまうことは、住民の最大の関心事である身近な問題への十分な取り組みに対する不安感を抱かせる可能性もある。
- 柱とする制度事業はありながらも、必要に応じて関係部局との協議・連携などによって、他の制度事業についても適切に使いわけることが求められる。

### ④ 整備効果の検討

- 骨格基盤の整備事業など、公共的な目的からは欠かせない整備課題であっても、住民にとっては、取り組みが大きな負担となる事業もある。
- 逆に、身近な街路の修景など、住民が強く望む整備課題であっても、一般にはその事業に対する公共的な位置付けがしにくい場合もある。
- 行政や住民が求める個々の整備課題について、どのような整備効果が期待できるのかを十分に検討・協議し、明らかにすることで、相互の理解と合意は得やすくなる。

### 3 実施段階；事業計画の作成・実施

- 基本計画に基づく事業計画の作成・承認を経て、道路整備や共同建て替えなど個別の計画・事業を実施する段階で、権利調整など関係住民間での具体的な協議・合意の積み重ねによって事業が推進される。
- 個別の計画・事業における関係住民の合意形成はもとより、個別の計画・事業をどこから始めて、公共事業としてどこまで対応すべきかを明らかにし、その点について住民の理解と合意を得ることが、この段階における大きな課題となる。
- 公共事業としての立場からは、ひとつの地区に対する集中的な公共投資には自ずと限界があり、公共的な効果が大きな課題を優先して実施することが望ましい。
- 一方、住民の立場からは自らの生活の維持・確保が優先事項であり、権利関係や生活環境の大きな変化を伴う取り組みには消極的になりがちである。
- このような行政と住民の目的や意向の違いを考慮し、なおかつ円滑な事業の推進へと導く事業実施プログラムが求められる。
- 事業実施プログラムの検討における主なポイントとして、以下の点が考えられる。

#### ① 効果的な先行プロジェクトの検討

- まちづくりの最初の成果が、まちづくり全体の目標となる具体的な整備イメージを明確化し、その後の取り組み意欲を大きく左右することもある。
- 大きな効果が期待できる課題に先立って、シンボル空間や早期に合意形成された街区・沿道地区などを先行的に整備し、まちづくりの目標やイメージを効果的に提示している例もある。

#### ② まちづくりの機運を維持するための工夫

- この段階におけるまちづくりの舞台は、机上での検討・協議から、現場での具体的な整備へと移行し、それに伴って住民参加・協議のしくみも自ずと変化する。
- 協議・合意形成の内容は、総論的な内容から権利関係の調整などを含めた個別・具体的内容へと移行し、計画・事業ごとに合意を得なければならない住民も異なる。
- 全体協議の機会は減少し、個別の計画・事業に関与しない住民の間では、防災まちづくりへの意識が低下してしまう恐れもある中で、事業推進プロセスにおける以下のような工夫が見られる。
  - a) 常に、地区内で何らかの検討・整備が行われている状態
  - b) 地区内での住宅建替えなどに対する個別支援
  - c) 地区内での広場・公園などの整備計画における住民参加・協議
  - d) ニュースやミニコミ紙の発行による進捗状況の周知 など

#### ③ 事業目標と資金計画の明確化

- 公共事業としての目標（市街地性能や整備課題、期間など）を明らかにし、その間に実施する公的支援の内容を明らかにしておくことで、関係住民に様々な判断材料を与えることができ、事業推進を円滑化することが期待できる。
- また、目標を確実に達成するためには、事業期間中の資金計画を明確に想定することにより、事業推進や公的支援に対する安心感を与えることもできる。