

## 2014年度都市づくり公社研究助成報告

### 超絶繁華街渋谷の復興デザイン研究

～阪神淡路大震災の復興から学べることは何か～

東京大学都市工学科地域デザイン研究室・窪田重矢

#### 1. 研究の枠組み

首都直下地震が迫っている。1923年の関東大震災以来90年以上が経って、その後の都市開発によって構成されている空間は激変しており、必ずしも関東大震災後の復興から、首都直下地震の復興のあり方への示唆を得られる状況ではない。特に渋谷や新宿のような超絶繁華街は、地球史上でも類をみない集積となっており、被災の経験は全くなく大被害が起こるかもしれない。

そうした状況を未然に防ぐには二種類があると考えられる。

一つは、渋谷において取り組んでいる実態を理解し、その評価を行い、もし足りないのだとしたら何が足りないのか、検討するという方法である。

もう一つは、十分に都市化したあとに被災したケースを理解したうえで、本質的には同様のことが起こるであろうという想定をして、東京や渋谷に適用してみることである。

#### 2. 調査内容 - 渋谷：現地調査+インタビュー -

##### ・渋谷の物理的環境特性と避難行動の傾向

現地調査によって、渋谷の空間特性を整理した。

南北方向の山手線等の線路群と東西方向の国道246号線などが、渋谷駅を中心にして交差している。交差している場所は、最も低地となっているスクランブル交差点と渋谷駅である。

つまり最も低い場所から大量の人（渋谷駅の利用者は、カウントの仕方によるが、200万人から300万人とされる）が掃き出され、吸収される。そのような動きが伴う空間構造が認められる。東日本大震災のときの避難実態は、携帯通話記録によって明らかになったところによれば、実際に、駅に向かうことが分かった。特に、電車が動いているという情報（実際に、一度は短時間だけ復旧した）によって、多くの人が渋谷駅に向かったと思われる（どれぐらいの割合や絶対数だったかは不明）。渋谷駅周辺は超過密な状況にあったと指摘されている。東日本大震災時に、将棋倒し等のような事態が起こらなかったのは、偶然であったといえよう。

##### ・商工会会長らへのインタビュー

宮益坂商店会長と道玄坂商店会長へのインタビューによれば、大地震に対して備えが必要であることは認識されている。彼らは、自分のテリトリーだけでなく、渋谷全体のことを考えながら、幅広くまちづくりにも関わっている。たとえばO氏は、近年になって辞めたが、所有している貸しビルのトイレを公衆便所として、一般の来訪者に使用させてきた。また両氏ともに、渋谷駅周辺再開発事業のデザインレビュー委員会に委員として出席して、地元の意向を主張してきた。そのような人物さえ、具体的にどんなことをすれば防災や事前復興につながるのか、というアイデアを持っていない。

##### ・渋谷区防災課インタビュー

渋谷区防災課へのインタビューでは、帰宅困難者対策と区民のための避難所を如何に両立させるかという点が、区としては最も苦慮しているところであることがわかった。大量に出るであろうことが想定される帰宅困難者問題は、駅前ビルのヒカリエ8階に、渋谷区

防災センターを設けており防災対策本部が設置されることになっている。職員が詰め掛けるというよりは、基本的に渋谷駅周辺の事業者が中心となった帰宅困難者対策協議会が対応することになっている。区が主要に対応するのは、区民という位置付けであるからだ。小中学校などが一時避難施設となって、そちらでは町会長などが鍵の管理を行い、区民ではない避難者は基本的には受け入れないという計画になっている。しかしそのような対応が可能かどうかは疑問が残るが、区としても懸念をもっている点が注目される。また職員が各避難所には配置することになっているが、どのような段取りで地域の情報を集めるのか、という点について見落としは立っていない状況である。

#### ・東京消防庁インタビュー

東京消防庁のインタビューによれば、駅周辺地区は、地区内残留地区という位置付けになっている。地区内残留地区とは、a)木造（防火木造を含む、以下同じ）建物が50棟以上連担しない、b)地区内の耐火建物・準耐火建物の建築面積が全建築面積の7割以上を占める、c)上記の町丁のつらなりが65ha以上の面積にわたり広がっている、d)現地の状況から火災が発生した場合に逃げきれなくなるような状況がみられない、e)地区外の人にとって必要な避難場所を内在させる地区は指定しない、f)地区外の人にとって必要な避難場所へ向かう経路上にあたる地区は指定しない、という基準を満たしているところである。制度の経緯としては、1972年に震災予防条例に基づき、耐火建物内残留地区、として千代田区で始まっている。1998年に耐火建物内残留地区から地区内残留地区へと名称変更している。現在、指定合計面積は34地区10,044haに及んでいるが、いずれも都市化が高度に進み、基本的には鉄筋コンクリート造の建築物が建ち並んでいるような地区が指定されている。渋谷駅周辺地区もその一つであるが、歌舞伎町雑居ビル44人死亡火災事故でも明らかのように、耐火建築物だからといって死傷者がでないわけではない。さらに超高層建築物の揺れによる被害も今後は考えられる。近い将来、五本の超高層ビルが建設される予定であり、それらの計画の中では、大震災があったときに、建物の中にとどまることが想定されているが、

そうした状況は、消防庁も区や地元事業者も、全員認識してはいるが、対応はできていない。消防庁が対応できていない背景には、東京においては、駅周辺地区のさらに外側に木造密集市街地が広がっていて、そこでの同時多発火災が延焼拡大していくという状況を、優先して対応すべきと考えているからだ。

#### ・地元事業者インタビュー

帰宅困難者対策協議会において中心的な役割を担っているのが、東京急行電鉄株式会社（以下、東急）である。渋谷駅周辺帰宅困難者対策訓練の実施なども、事務局として機能している。まずは関連事業者や駅周辺事業者との連絡体制を築くことを主眼としており、連携して具体的には何をするのかは、不明である。

東急は、渋谷に育てられたという感覚を会社として持っており、できることは積極的にやろうとしている姿勢が強い。しかしそれに追随する事業者はまだ現れていないようだ。さらに会社としても、主眼は鉄道復旧にある。すなわち鉄道にすることが本来の業務であり、特に鉄道さえ復旧させれば、根本的に帰宅困難者の数を減らせることができるからだ。

### 3. 調査内容 - 阪神淡路大震災の現地調査とインタビュー -

#### ・新長田再開発事業

1995年1月17日阪神淡路大震災から20年が経った。神戸市は、新長田が典型的なように、震災前の再開発計画を実現していった。当初はほとんどの人が疑問を抱かなかつた

事業であったが、近年では状況が変わってきている。再開発事業に店舗を構えた店主のインタビューによれば、当初5年ぐらいは、自分が再開発事業の疑問点について述べてもまわりに賛同者はいなかったが、10年ぐらいで次第に増えてきて、最近では多くなったという認識を示した。長田は薄利多売を信条にやってきたからこそ、みんなが和気藹々と暮らしていたまちだった。しかし薄利多売を守りながら、管理費や修繕積立金を支払わねばならないので、休日もなく、そのように働き続けている母親にも悪いと感じている。新長田の再開発事業ビルでは、特に2階以上に空き店舗が目立つ。地上階だけではなく、地下1階や2階以上にも廊下を廻らせ店舗を張り付けているので、エレベーターやエスカレーターなどのアクセスや冷暖房費、電灯など、電気代もかかっていると思われる。

新長田の主要産業であったケミカルシューズは戻っていない。

#### ・新長田の都市形成史

当該エリアは大正時代の農地整理を原型として開発されている。神戸西部耕地整理組合が設立されている。当時すでに宅地開発を意図した区画整理であり、60間四方を基本とした街区群が形成された。

南端には駒ヶ林などの漁村集落が広がっていたので、南部の方が地価が高く、小売りや飲食も立地していた。北部には工場が進出し、住工混在地区が形成された。その後、新長田駅の開業などもあったが、開発事業者が長屋を建設し、そこに、農村や漁村から出てきた工場労働者が住み着いていった。その際に、住環境を整えることで有利な点はあまりなかったようだ。大量に労働者がやってくるので需要が常にあり、各労働者が家賃として供出できる額も高くはなかったからだ。そこで質が悪くても簡便に大量に供給できる長屋が、街区の内部に、場当たりの路地を伴って開発されていったといえる。

こうした状況が、阪神淡路大震災時に火災を伴う新長田での大惨事を生み出した。

たまたま焼けなかった街区群もまだ残っているが、特に改変はみられない。阪神淡路大震災のような同時多発火災が生じたら、再度、大惨事になるといえよう。

こうした状況の中、一つの集落だけはできることをやっている。長田区駒ヶ林地区である。現在も港があるが、以前は非常に賑わった漁村集落である。神戸市が進めている「まちなか防災空地」事業を展開している。二項道路等の狭隘道路を拡幅することだけを防災対策とするのではなく、路地であっても、その先にちょっとした空地を設置することで、災害対応力をあげようとするものである。阪神淡路大震災で倒壊した自治会事務所の跡地を、市が無償で借り受けて、まちづくり協議会が「まちなか防災空地」として整備している。同時に「駒ヶ林町1丁目南部地区近隣住環境計画」を策定している。

防災計画でありがちな大きな計画を描いて何も進まないのではなく、地元住民が主体となって自治体の専門性や財政資源を活用しながら、少しでも改善するという姿勢がみられる。さらに興味深いのは、地区内部の老朽化した木造建物を利用する担い手探しをしている点である。「古民家再生」という事業で、NPO 法人が、障がい者の自立支援も兼ねて、「まちなか防災空地」に絵を飾るなどのワークショップを仕掛けている。単に防災でもなく、単に交流や活性化ではない、まちづくりが進められているといえよう。

なぜ駒ヶ林地区のみでこうした取り組みが可能となったのかは今回の調査では明らかにできなかった。

また「まちなか防災空地」がコミュニティ内部の交流などを促進するために貢献している様子は感じられた。しかし、実際に火災が発生したときに、逃げても大丈夫な場所であるのか(むしろ木造家屋に囲まれて危険なのではないか)、飛び火を防げるような距離があるのか、等、防災上の貢献ができていないのかは不明である。こうした状況にもかかわらず、防災広場と名付けることで、危険性を増しているのではないかという点は懸念される。

#### 4. 今年度の到達点と今後の課題

### (1) 渋谷調査から得られた現状

高度に人工化した都市空間において、大震災があったときに何が生じるのか、一つの事象が次の事象にどうつながるのか、誰も想像ができていないことがわかった。あるいはパニックと正常化の偏見のような事態が生じて大変な数の死傷者が出る恐れがあるが、それを防ぐための医療資源等も圧倒的に不足している。これまで商店街の活性化や秩序ある賑わいの創出に尽力してきた方々も、自分ができることはやっているものの、有効な手段にはなり得ていない状況だということがわかった。

そのため、一応の被害想定はするものの、まず重要なことは連携であるという部分が強調されている。連携して何をするのかという議論に展開していないために、連携の重要性も薄れてしまっているのではないか。

さらに、渋谷区の判断が、東京都や政府などの別の組織からの影響もあるが、そうした整理もできていない。

しかし、できていないことを列挙するよりは、まだ少人数の取り組みながら、すでに始まっている帰宅困難者対策協議会をよりどころにして、共助の体制を強化すべく、公助として自治体が支援することが必須であると考えられる。

従来、自治体の支援は、確度の高いものになりがちであったが、取り組みをして、防災以上の効果の有無を検証していくという方法をとる必要がある。

### (2) 阪神淡路調査から得られた知見

20年を経て、一般社会では共通認識とはなっていないとしても、当時からすでに再開発事業の危うさについては、バブル経済崩壊を経て研究者の中では明らかなことであった。にもかかわらず、従前の計画が実現していったために、復興災害という状況が引き起こされた。

従前の計画がある場合はそのまま粛々と進めることが、最も簡易であることは想像に難くないが、大災害の被災そのものが、事業をめぐる条件を大きく変えている可能性がある。そこで、現状の計画を、今一度評価しなおす契機として捉える必要がある。

また、極めて凄惨な被害であったとしても、数年経つと、同様の市街地特性をもつ町ではすでに防災から関心が遠のいてしまうことも、改めて留意すべきである。

駒ヶ林地区の事例は、まちがどうありたいかという方向性を、地元で共有できていったプロセスが重要だった。まちづくり協議会という単位がそれを担ったが、そうした総合的なビジョンを持つことによって、市の事業を生かしながら「まちなか防災空地」ができてそれをいかに使うかという担い手育成へとつながっている。

渋谷には、既述のように駅周辺の超絶繁華街があるが、その周辺には木造密集市街地や未整備の市街地が広がっている。そうした場所においても、総合的なまちづくりを進めることで、周辺の防災と交流やまちづくりの担い手の育成が、相乗効果をもって為される可能性がある。それが、ひいては超絶繁華街にて想定外の状況が生じたときに、多少は帰宅困難者や負傷者の受け入れなどを可能にする地区をつくりだすかもしれない。

### (3) 今後に向けて

以上を受けて、今後の課題としては、二つある。

一つは超絶繁華街渋谷にて、徹底的に何が生じるのか、検討することである。住民や事業者は想定しても想定しつくせないが、もしも想定案があれば、多様な意見が為されるだろうといえる。それはこれまでもまちづくりの現場などで、非常に高度な意見を求められてきた訓練があるから可能である。高度な意見とは、対象とする事業が非常に複雑であるということと、その意見には、たとえば商店会なら商店会に加盟している全員の合意がとれていなくてはならないということと、さらに自分の商店会のみならず渋谷全体に対する配慮が必要であるという点だ。

しかし留意すべきは、渋谷をとりまく状況が変わってきたことだ。これまでは渋谷の地

元の方々は、たとえば小学校が同じといったようなつながりの中で、それぞれの商店会などの地元と渋谷全体を考えるということが自ずと可能であった。それは渋谷で育った方々が商店会会長などをなさっているという背景がある。しかし次の世代においては、すでに郊外居住なども進んでおり、そのようなつながりがあるとはいえない。にもかかわらず、高度な意見の合意形成や止揚が可能な場をつくらなければならない。

被害想定を、外部の研究者が投げかけて、それに対して、内容を精査し、さらにはそれへの対応策を考えることそのものが、高度な議論の場づくりとして機能するようなプログラムが必要であろう。

もう一点が、渋谷というまちが東京においてどのような意味を持つのか、改めて検討する、同時に東京全体で、それぞれのまちをどう位置づけるのか、検討する必要がある。直後の消火や人命救助のために活動できる資源は限られている。どのような資源がどこに分布しているのか、全体像の把握はできていない。

阪神淡路大震災で顕著だったのは、直後から人命救助をしたのは隣人であり、さらに数時間後、数日後からはじまったのは全国各地から集まってきたボランティアの数の膨大さである。ここからボランティアという貢献の仕方が、社会の中で顕在化して一般化していった。

目指すべきは、このような社会の変化を、首都直下よりも前に生じさせることであろう。そのためには、土砂災害や津波災害のように、古来より継続している自然地形などに由来する自然災害だけでなく、都市型災害と呼ばれるような災害の被害や、大都市における自然災害がもたらす被害などの後に、どのような状況が生じるのか、またその後の復興のあり方への理解を進めることが極めて重要だと思われる。

※本研究にあたり、公益財団法人東京都都市づくり公社の都市づくりに関する研究助成を受けている。

以上