

防災の視点から見た地方都市再生の再評価

四電技術コンサルタント ○池田大昌 香川大学 上総嘉之
香川大学 梶原靖崇 香川大学 フェロー会員 岩原廣彦

1. はじめに

我が国は、戦後の高度経済成長による人口増加社会から、急速な少子高齢化の進展による人口減少社会へと移行している^{1), 2)}。特に、近年、高齢者等の要援護者が自然災害等により被災する事例が多発しており、各自治体においては、自然災害等からこれらの人々の安全・安心を確保することも求められている。また、大都市のみならず、地方都市の中心市街地には、老朽化した木造の「密集市街地」が存在し、阪神・淡路大震災では住宅の倒壊や大規模な火災が発生するなど、都市の防災性向上の重要性が再認識されたところである³⁾。このため、地震発生時に著しく危険な密集市街地の重点的な改善が求められている⁴⁾。一方、地方都市の多くの商店街は、人口減少や少子高齢化に加え、モータリゼーションの進展に伴うインフラ整備の遅れ等により、利用者が減少するなど、衰退や空洞化が深刻な問題となっている。

そのような中、高松丸亀町商店街では、計画当初から行政に頼るのではなく、振興組合自らが「まちづくり」を主導し、その熱意に動かされた行政が支援を行うといった民間主導型の再開発が進められている⁵⁾。この商店街は地方都市再生の成功事例として高い評価を得ているが、防災・減災面からも効果があると考え検証することとした。本研究では、地方都市再生の成功事例として挙げられる高松丸亀町商店街について、防災・減災の視点から再評価し、「災害に強いまちづくり」のあり方について考察する。

2. 高松丸亀町商店街再開発の概要

高松丸亀町商店街再開発計画は、全長 470m の商店街を A～G の 7 街区に分け、5 つのコンセプトに基づいた段階的な再開発を推進するもので、平成 18 年度に北端の A 街区、平成 21 年度に B・C 街区、平成 24 年度に G 街区がオープンしている⁶⁾。なお、この再開発においては、ブランドショップ等の誘致による商店街の活性化に加え、上層階に分譲マンション等を整備することによるまちなか居住の促進も図られている。

3. 高松市中心市街地で考慮すべき防災・減災の視点

この商店街を含む高松市中心市街地で発生が懸念される主な自然災害は、地震、津波、高潮、浸水が挙げられるが、中でも甚大な被害が想定される地震（南海トラフ地震：最大クラス）を対象に表 1 に示す 7 視点、14 評価基準の防災・減災の視点を独自に設定した。

4. 高松丸亀町商店街再開発の再評価

上記の防災・減災の視点を基に、高松丸亀町商店街再開発の再評価を行った。その結果は表 2 に示すとおりである。なお、再評価にあたっては、再開発が未実施である近隣の高松常盤町商店街との比較により行った。

5. 災害に強いまちづくりのあり方

上記の再評価を踏まえ、人口減少や高齢化が進展する地方都市における災害に強いまちづくりのあり方を検討した。なお、ここでの「災害に強いまち」とは、丸亀町等のタウンコミュニティを指す。

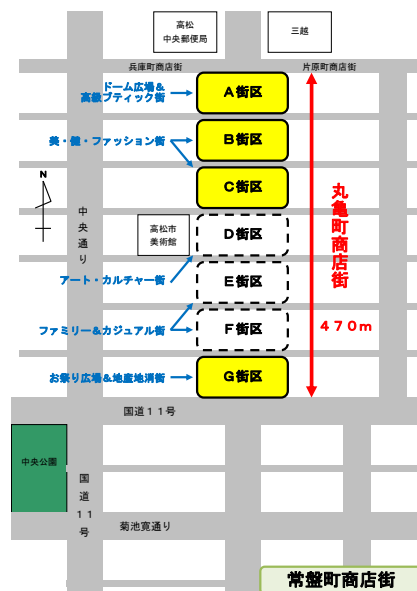


図 1 高松丸亀町商店街位置図

表 1 防災・減災の視点

視 点	条 件	評価基準	備 考
1 耐震性	震度 6 強の揺れに対し、建物が倒壊しないこと	耐震化率	90% ≤ ○、90% > △ > 70%、70% ≥ × 高松市耐震改修促進計画 H26.4（高松市）の高松市目標 90%、現状 70%
2 耐火性	火災に対し、燃えにくいこと	耐火建築物率（建築面積比率）	70% ≤ ○、70% > △ ≥ 40%、40% > × 密集市街地再生方針（神戸市、H23.3）不燃領域率を参考
3 避難容易性	地震や火災に対し、避難しやすいこと	放置自転車の有無	少 = ○、中 = △、多 = ×
		バリアフリーの有無	有 = ○、一部 = △、無 = ×
		高齢者比率	20% ≥ ○、20% < △ < 30%、30% ≤ ×
4 医療充実性	被災者の治療が早期にできること	歩行者通行量	少 = ○、中 = △、多 = ×
		要援護者の避難、救出等を手助けしやすいこと	少 = ○、中 = △、多 = ×
		高齢者比率	20% ≥ ○、20% < △ < 30%、30% ≤ ×
5 共助性	帰宅困難者の対応が図りやすいこと	避難施設の有無	商店街内 = ○、隣接 = △、無 = ×
		宿泊施設の有無	商店街内 = ○、隣接 = △、無 = ×
		歩行者通行量	少 = ○、中 = △、多 = ×
6 帰宅困難者対応性	帰宅困難者の対応が図りやすいこと	空き店舗率	10% ≥ ○、10% < △ < 20%、20% ≤ ×
		権利変換方式の有無	有 = ○、無 = ×
7 復興容易性	復興がしやすいこと		

災害に強いまちづくりにおいては、建物等の耐震性、耐火性等は勿論、発災時においても住民等が迅速かつ安全に避難できる施設、環境等も重要と考える。しかし、人口減少や少子高齢化が進展する地方都市においては、自治体の財政等の課題から公共施設の維持、更新等の防災対策に限界が生じ、その結果、中心市街地の衰退が加速している状況にある。このような状況の中で、高松丸亀町商店街再開発は、歩行者通行量の増加や、まちなか居住の促進等による中心市街地活性化が図られ、店舗売上の増加、税収の増加等、自治体財政の改善にも寄与しており、若者を含めたまちなか居住の促進に伴う高齢化の緩和との相乗効果により、災害に強いコンパクトなまちづくりに繋がっているものと考ええる。よって、これらを踏まえた「災害に強いまちイメージ」並びに「災害に強いまちづくりの定義」を図2、表3のとおり設定した。

6. おわりに

本研究の成果及び今後の課題等を以下に整理する。本研究により、地方都市再生の成功事例として挙げられる高松丸亀町商店街が「災害に強いまち」であることが明らかとなった、また、災害に強いまちづくりが、まちなか居住の促進等にも繋がり、結果、地方都市が抱える人口減少、少子高齢化等に伴う課題に対しても一定の効果を示すことが明らかとなった。ただし、現時点の高松丸亀町商店街は、分譲マンション等のまちなか居住の促進により、高齢者比率が若干低下したものの、依然として30%を超える高い状況にある。また、平成26年11月22日に発生した長野県北部地震では、地域住民の迅速な共助が死者数ゼロに繋がったことが報道されるなど、協働という観点からの地域コミュニティの充実も重要と考えられるが、権利変換方式による地権者（既住住民）、新規商店主、分譲マンション等のまちなか居住者が混在するため、コミュニティの充実に時間を要するものと想定される。よって、高松丸亀町商店街等、まちなか居住の促進を含めた市街地再開発による災害に強いまちづくりにおいては、高齢者比率の緩和と地域コミュニティの充実が、今後の課題と考える。

参考文献

- 1) 国勢調査（総務省、S5～H22）
- 2) 推計人口（国立社会保障・人口問題研究所、H27～H42）
- 3) 密集市街地再生方針（神戸市、H23.3）
- 4) 「地震時等に著しく危険な密集市街地」について（国土交通省 HP）
- 5) 西日本レポート「人が住み、人が集う商店街」を目指す
ー全国初の民間主導による再開発事業（高松丸亀町）ー（いよぎん地域経済研究センターHP）
- 6) 高松丸亀町まちづくり戦略（高松丸亀町商店街振興組合）

表2 高松丸亀町商店街再開発の再評価

視点	評価基準	丸亀町	評価	常盤町	評価	備考	
1	耐震性	耐震化率	100.0%	○	70% ^{※1}	×	※1 H19の高松市住宅の耐震化率で代用
2	耐火性	耐火建築物率	100.0%	○	19.3% ^{※2}	×	※2 従前の丸亀町商店街A街区の耐火建築物率で代用
3	避難容易性	放置自転車数	少（10台）	○	多（80台）	×	※3 スロープ等
		バリアフリー	有 ^{※3}	○	一部	△	※3 スロープ等
		高齢者比率	31.5%	×	32.8%	×	高松市の人口（高松市、H26）
		歩行者通行量	20.7千人/日	△	6.6千人/日	○	中央商店街通行量調査結果（高松市、H24）
4	医療充実性	医療機関	商店街内 ^{※4}	○	無	×	※4 美術館北通り診療所
5	共助性	高齢者比率	31.5%	×	32.8%	×	高松市の人口（高松市、H26）
		歩行者通行量	20.7千人/日	○	6.6千人/日	△	中央商店街通行量調査結果（高松市、H24）
6	帰宅困難者対応性	避難施設	商店街内 ^{※5}	○	無	×	※5 津波避難ビル：丸亀町F72-6、セキヤードム
		宿泊施設	商店街内 ^{※6}	○	隣接	△	※6 7/7(日)の3/7高松
		歩行者通行量	20.7千人	△	6.6千人	○	中央商店街通行量調査結果（高松市、H24）
7	復興容易性	空き店舗率	2.4%	○	27.9%	×	高松中央商店街店舗立地動向調査結果（高松市、H25）
		権利変換方式	有	○	無	×	
総合評価（○=2、△=1、×=0）		—	22	—	7		

出展：※1 高松市耐震改修促進計画 H26.4（高松市）、
※2 香川県高松市・高松丸亀町商店街A街区（市街地再開発2007年10月第450号）

表3 災害に強いまちづくりの定義

区分	災害に強いまちづくり	防災・減災効果
建物	耐震性、耐火性に優れた安全、安心の居住空間の整備	建物が倒壊、延焼しにくい
施設	バリアフリーに配慮した高齢者にもやさしい移動空間の整備	迅速かつ安全に避難しやすい
環境	放置自転車対策、駐輪場整備等による広い歩道空間の確保	迅速かつ安全に避難しやすい
住民	まちなか居住の促進による人口の増加及び高齢者比率の緩和、コミュニティの充実	自助、共助しやすい
財政	中心市街地活性化による自治体の税収増加、財政健全化	施設等を維持・更新しやすい

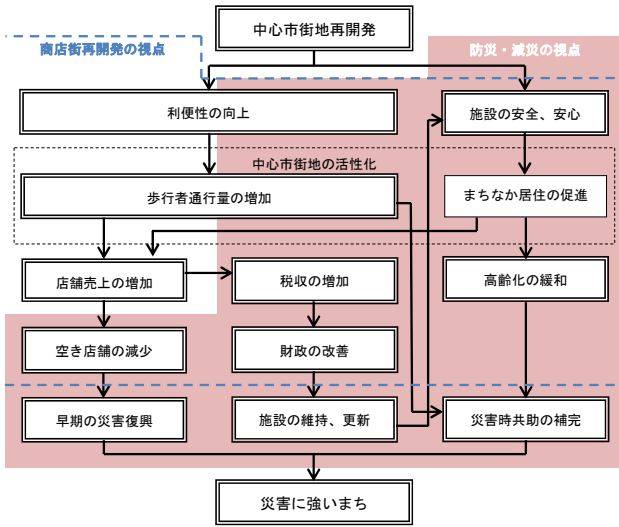


図2 災害に強いまちイメージ