

## □防災まちづくりによる地域防災力の向上

## —防災活動の舞台づくりと主役づくり—

首都大学東京 教授 中 林 一 樹

## 1. はじめに

阪神・淡路大震災から15年を経て、被災地でも震災を経験していない市民が増え、震災が日常から離れていっている。しかし、2000年10月の鳥取県西部地震を皮切りに、21世紀になると毎年のように被害地震が発生し、洪水災害も多発している。さらに、地震調査委員会が毎年公表する地震の長期評価では、いつ巨大地震が発生しても不思議ではない状況にある。しかも、人口の過半が居住し仕事をしている三大都市圏及び東海地域は、30年以内に震度6弱以上の強い揺れに見舞われる確率の最も高い地域であると評価されている。

このように地震や風水害のハザードが高まっている一方で、21世紀は人口の少子化・高齢化の進展によって人口減少時代を迎える。大都市政策でも、人口集中に伴う巨大化・過密化という「量」の問題から、人口減少に伴うコンパクト化・サステイナブル化という「質」の問題へ、大きく舵を切らねばならない中で、切迫する自然災害への備えを強化する必要が高まっている。最近の災害事例に見るまでもなく、自然

災害への備えとして、「一人一人の備え(自助力)」を基礎とする「地域での備え(共助力)」が重要であることは誰も否定しない。しかし、そのような「備え」がすでに十分に蓄積されていると肯定する者もないであろう。どのようにして、「備え」を充実していけるのであろうか。

## 2. 防災対策の構成と地域防災力

地震が発生したときに被害が出なければ、地震ではあっても災害ではない。究極の防災目標は大きな地震でも被害を出さない都市づくりであり街づくり<sup>1)</sup>である。しかし、現実には大きな外力で被害が発生し、そうすると消火・救助・救命などの災害対応活動を行い、直接被害の拡大を抑える。それでも大きな被害となってしまうと復旧・復興対策を迅速に講じて被災による間接被害を軽減するとともに、繰り返す災害に再度被災しないような復興都市づくり・街づくりに取り組む。災害対策とはこの一連の取り組みである(図1)。そしてそれらを十全に実施するためには、事前の「備え」が重要となる。

「備え」とは、「事前に災害発生そのときを想定して備えておく」ことで、災害発生前の平時の取り組みとしての「災害予防対策」である。それは、①災害発生時の対応活動を速やかにかつ適切に行って直接被害の拡大と間接被害の軽減を図るための「対応準備対策」と、②地震発生時に生じる直接被害そのものを軽減するための「被害軽減対策」とで構成される。地域防災力とは、この二つの取り組みの効果であり、可能性である。「地域防災力が高い」とは、被害軽減の取り組みが進められ、災害発生後の災害対応活動の準備が進められていることである。

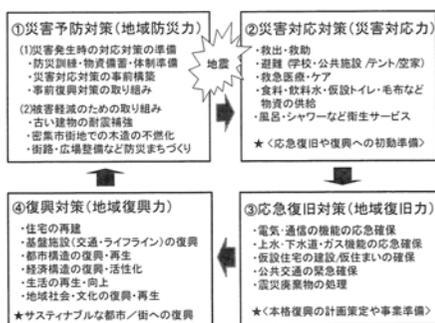


図1 震災対策のサイクル  
 ー予防・対応・復旧復興ー

### 3. 防災まちづくりと地域防災力の向上

地域防災力とは、防災のための施設や設備を整備したり、建物の耐震補強など被害軽減のための物的防災力と、個人・家族・近隣・地域で人々が災害時に対応活動をして被害の拡大や迅速な復興を行う能力としての人的防災力とで構成される。それは、ハードな防災の取り組みとソフトな防災の取り組みとが関連しあって向上される地域の潜

在能力でもある。そして地域防災力の向上とは、「事前の備え力」の増強であり、被害軽減の実践と災害対応力の強化であり、地域での防災まちづくり1)を通して効果的に実現できる。

#### (1) 防災活動の「舞台づくり」としての物的防災力の向上

地震災害がもたらす被害は、直接被害、間接被害ともに非常に多様である。その中で、最も基本的な軽減すべき直接被害が住宅の被害である。個々の住宅の耐震化・不燃化は、個々の建物所有者の自助の取り組みの基本である。建物倒壊は、居住者の生死に関わるとともに、火災の発生を誘発して地域に迷惑を掛ける。同時に倒壊家屋が道路を閉塞して地域での消火活動や隣近所の避難活動を妨げる状況も作り出す。加えて、高齢者にとって自宅を被災して生活の基盤を失い避難所や応急仮設住宅での仮の生活を余儀なくされると、震災関連死を招く可能性がたかまる。

すなわち、耐震改修がハード面からの地震対策の基本であることは明らかであり、建築基準法が求める4m幅員の細街路も未整備なままの密集市街地でも、緊急措置としての不適格状態の建物に簡易耐震改修を行うことは「人命を守る」という意味でやむを得ない。そのため、多くの自治体では住宅の耐震化・不燃化への支援策を講じているが、耐震化や不燃化が進展するかどうかは、自治体の支援策よりも、個々の市民の意識に係っている。とくに、地震時に建物被害が集中的に発生する脆弱性の高さを指摘されている木造住宅密集市街地では、建物の被害軽減効果を高めるには、耐震化・不燃化も

「地域ぐるみ」で、つまり個別の防災害づくりではなく「防災街づくり」として取り組むことが重要である。それによって初めて、生命確保、出火防止、道路閉塞阻止、震災関連死軽減という「耐震改修の効果」が現実となるからである。しかし耐震改修は緊急措置である。長期的には個々の老朽建物の建て替えが可能で、緊急車両による災害対応活動が可能となる最低限の街路や広場を確保し、広場は耐震貯水槽やマンホール型トイレ、備蓄倉庫などを装備した防災公園として整備され、すべての建物が適法状態で建て替えられ、不燃化・難燃化・耐震化・緑化を推進し被害軽減を実現する、そんな「防災街づくり」を継続することが不可欠である。

とはいえ、その「防災街づくり」で整備する幅員4mや6mの細街路、100～300平方メートル程度の広場とは、それ自体で延焼火災を遮断したり、地域の安全を確保する物理的性能を持っているわけではない。

これらの整備空間とは、地域の人たちが災害発生時に自ら対応活動をして被害の拡大を防ぐ、防災訓練で磨いた対応活動の技を十分に発揮するための「舞台づくり」なのである。

#### (2) 防災活動の「主役づくり」としての地域組織の活性化

そうした木造密集市街地で進められている、再開発型ではなく修復的に進める「修復型防災街づくり」では、個々の耐震改修や不燃化、家具の固体など安全ないえづくり・へやづくりの推進役であり、地域に整備された細街路や防災広場を「舞台」として、そこで防災活動を演じる「主役」の存在が不可欠である。そのためにも、地域コミュニティが

継続される「修復型防災街づくり」が推進されているのである。つまり、密集市街地などで進める修復型防災街づくりでは、地域居住者とその地縁組織である地域コミュニティが、街中に整備してきた「舞台」空間で被害軽減と災害対応の取り組みを演じてみせる「主役」とならねばならない。地域での防災活動という演劇を演じる主役集団こそが、地域防災組織(自主防災組織)なのであり、その活性化は地域防災力向上の重要な要素である。

#### (3) 「舞台」で「主役」が演じ続ける「防災まちづくり」を

完全に安全な街を造り出すことは現実的には不可能である。とすると、建物の安全化、防災設備・施設の整備、街路や広場の確保という舞台づくりとしての「物的防災力の向上」と、それらを舞台や大道具として防災活動を名演してみせる主役たる地域住民の活性化による「人的防災力の向上」との連携こそが、「地域防災力の向上」に不可欠である。ハードな防災街づくりとソフトな防災組織づくりのバランスこそが、直接被害を減らし、直接被害の拡大を阻止する「防災まちづくり」なのであり、そこにはじめて、継続する「地域防災力の向上」が可能となる。

#### 4. 「復興まちづくり訓練」による地域防災力の更なる向上

災害対策で、最も長期にかつ膨大な費用を必要とするのが「復興対策」である。それはまた、被災地域の被災者、被災企業そして被災社会の間接被害を軽減する対策なので

ある。さらに、子供や孫の世代、あるいはさらにその先の時代に必ず繰り返す災害への被害軽減の取り組みでもある。とくに、人口減少時代の災害復興のあり方は、人口増加時代よりもはるかに重要でかつ難しい対策となろう。

これからの地域防災力の向上は、直接被害の軽減(予防力)と被害の拡大を防ぐ災害対応の準備(対応力)のみならず、災害からの復興対策の準備(復興力)をも図る取り組みとすることが必要である。阪神・淡路大震災に学んだ東京都及び区市では、事前に「震災復興マニュアル」を策定し、迅速にかつ被災者の思いに応える震災復興の進め方を事前構築している。さらに、災害復興が重要な課題となるであろう地域に呼びかけて「復興まちづくり訓練」という、新しい地域防災力向上の取り組みを進めている。その「復興が重要課題となるであろう地域」とは、被害が大規模に発生する脆弱な木造住宅密集市街地である。つまり、「防災まちづくり」を推進して物的防災力と人的防災力を高めて地域防災力の向上を図るべき地域は、同時に、災害発生後には「復興まちづくり」が必要となる地域でもある。

地震動は数分、救出救助など緊急対応が72時間、避難所で数ヶ月、そして仮住まいに数年、その間に進める復興には数年間の時間と膨大な復興資金の負担が避けられない。そんな復興プロセスと課題を学習し、我が街の復興の進め方や体制づくり、復興で目指すべきまち像を想定し、共有化してみるワークショップ方式の訓練が「復興まちづくり訓練」である<sup>2)</sup>。

2004年以降、東京都内30地区以上でこ

のような「復興まちづくり訓練」の取り組みが展開されている。23区の過半の区では震災復興マニュアル」が策定されており、「復興まちづくり」からの新しい「防災まちづくり」の展開も模索されている(図2)。

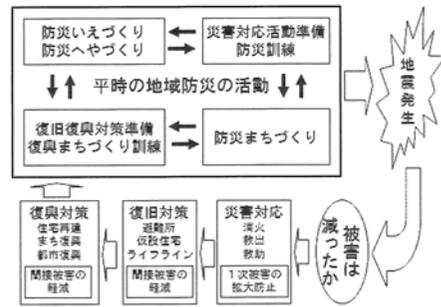


図2 新しい地域防災の取り組みとその効果

## 5. おわりに—「防災風味のまちづくり」からはじめよう—

自然災害のハザードの高まりから、「防災街づくり」は待ったなしである。必要なセメントはその日の前に活用しておかねばならない。しかし同時に、少子高齢化時代に対応したさまざまな「まちづくり」の取り組みが地域に求められている。

在宅型地域福祉に対応した支援体制を含む福祉のまちづくり、空き巣対策など犯罪防止の地域活動を展開している防犯まちづくり、高齢化社会に対応した新しい商店街のまちづくり、など多様な「まちづくり」ニーズが地域には存在している。街づくりに不可欠な行政からの支援もそれらに縦割りの対応するのではなく、地域の人々を結集し、複合的に活動する「まちづくり」の仕組みが求められている。すなわち、地域の最

も多くの人が耳を傾けるテーマの「まちづくり」からはじめて、地域力を高めていく取り組みが重要なのである。例えば、福祉と防災に複合化させた災害時要援護者対策の取り組みや、外部からの目線で空き巣対策とするブロック塀の生垣化・フェンス化といった防犯と防災を複合化した取り組みなど、地域での多様な「まちづくり活動」に「防災風街づくり」を複合化させていく、「「防災風味」のまちづくり」の取り組みを各地で展開していくことが求められている。それらの多様なまちづくりの「主役」はいずれも地域

住民である。高齢化時代とは、地域が人材バンク化して、複合的にまちづくりを展開させていくことが可能となる時代なのである。

<註>

- 1)本稿では、「街づくり」を地域空間の整備改善によるハード面での取り組みを中心とする概念として、「まちづくり」を空間整備のみならず地域活動によるソフト面での取り組みも含めた概念として用いている。
- 2)市古太郎(2010)「震災復興街づくり模擬訓練」日本建築学会叢書8『復興まちづくり』(第7章)に詳しい。また、東京都の震災対策と事前復興の取り組みについては、中林一樹(2010)「スーパー都市災害に備える防災都市づくり」日本建築学会叢書7『大震災に備える』(第5章)を参照されたい。