

□防災まちづくり大賞の10年・阪神・淡路大震災からの10年—新たな防災力の創造と普及・継続の力としての大賞—

首都大学東京都市システム科学専攻

教授 中 林 一 樹

## あれから10年

阪神・淡路大震災の被害は、2006年5月19日に確定した。あの日から11年4ヶ月が経っている。死者6,434人、行方不明者3人、負傷者43,792人(うち重傷者10,683人)であった。2006年4月、被災地の小学生はすべて阪神・淡路大震災後に生まれた子供たちになった。10年後の被災地人口は、マクロには被災前を超えて人口が増加したが、その人口の1/3以上が阪神・淡路大震災を経験していない人であり、被災者は今やマイノリティかもしれない。

あの地震では、住家で全壊104,906棟(186,175世帯)、半壊144,274棟(274,182世帯)、一部破損390,506棟が被災し、非住家では公共建物1,579棟、その他業務ビルなど40,917棟が被災した。非住家建物の全壊:半壊:一部損壊を住家の割合16:23:61と同じ仮定すると、6,800棟:9,774棟:25,923棟となる。これを加えると、阪神・淡路大震災では全壊112,000棟:半壊154,000棟:一部損壊416,000棟となる。また火災では、出火293件(うち建物火災269件)で、焼失

建物7,547棟(うち全焼7,036棟)で、焼損床面積83.6ha(平均110㎡/棟)である。しかし、被災地ではいまや被害の痕跡を探すことが困難である。長田区の被災地では駐車場となっている空地が未だ多いともいえるが、高層集合住宅を始め高層ビルが林立し、一戸建住宅地であった被災地では、木造3階建ての住宅地となっている。震災の痕跡と記憶を見るには、北淡町の断層記念博物館、神戸:メリケンパークの被災岸壁を保存している記念館や(財)人と防災未来センターなど、限られている。復興事業で取り組んだ六甲道地区の都市再開発、森南・六甲道周辺・松本・御蔵・鷹取・新長田地区の土地区画整理も街並みとしてはすっかり復興している。新長田地区の都市再開発事業は現在も工事が展開中であるが。

あれからの10年は、非常に長い10年であり、非常に短かった10年ではなからうか。

## 防災まちづくり大賞の10年

阪神・淡路大震災の教訓として、「起きてからでは手遅れであり、防災に関する地域での日々の取り組みこそが重要である」と再認識された。そのためには、全国各地での災害に備えた日々の防災への取り組みのうち、とくに優れた防災に関する取り組み、工夫やアイデア、幅広い視点からの効果的な取り組みを表彰し、広く全国に紹介することによって、各地における災害に強い安全なまちづくりの一層の推進に資することを目的として「防災まちづくり大賞」が創設された。

この10年間の全国における防災まちづくりの傾向を、防災まちづくり大賞の応募や受賞事例から見ると、「防災ことづくり」部門での応募及び表彰事例が最も多く、次いで「防災ひとづくり」である。細街路整備や防災広場の整備など物的な防災性能の向上を目指す「防災ものづくり」部門への応募は相対的に少ない。防災ことづくりでの新しい傾向としては、マンションでのユニークな取り組みや、従来の自治会をベースとする防災市民組織や消防団のユニークな活動事例から、NPOやボランティア団体による新しい取り組みが増えていること、日本全国での高齢化を背景に地方のみならず大都市地域でも福祉と連携した防災の取り組みが増えてきていることである。また防災人づくりでも、NPOによる多様な防災教育や訓練の取り組み事例が増えている。防災まちづくりでは、後述するように、元来から先進的な取り組みが多かった東京都からの推薦事例が多く、ユニークな活動が受賞して

いる。さらに、地震防災の基本的対策である「耐震補強」や「家具固定」などの身近な「ものづくり」対策を地域ぐるみで、中学生や高校生などから高齢者まで世代を超えて取り組んでいる事例が増えてきている。さらに、「ことづくり」と「ものづくり」を複合させた「防災まちづくり活動」としての取り組み事例が増えてきているのも最近の傾向といえよう。

その中で、最も推薦事例が多かった東京都1)におけるこの10年の新しい震災対策展開を背景に、主要な「防災まちづくり大賞」の受賞事例を紹介しておこう。

## 阪神・淡路大震災からの10年

### —東京の震災対策の展開—

直下地震の切迫性の高まりが指摘されている首都圏にあつて、首都機能が集積し、高密度な市街地を形成している東京都は、1971年に東京都震災予防条例を制定し、「避難場所/避難道路」を指定した広域避難計画、「地震に関する地域危険度」に基づく防災街づくりの推進、都民の地震防災への取り組みの促進など独自の震災対策を推進してきた。しかし阪神・淡路大震災を契機に、東京都の震災対策は全面的に見直され、拡充されてきた(図1)。

阪神大震災は、木造密集市街地の脆弱性を改めて指摘したので、それまで区部の木造密集市街地を対象としてきた「防災生活圈整備構想」から多摩8市を加えて「防災都市づくり推進計画(1997・2003改定)」へ拡充した。阪神大震災の教訓を受け、東京直下地震の被害想定をもとに、「地域防災計画

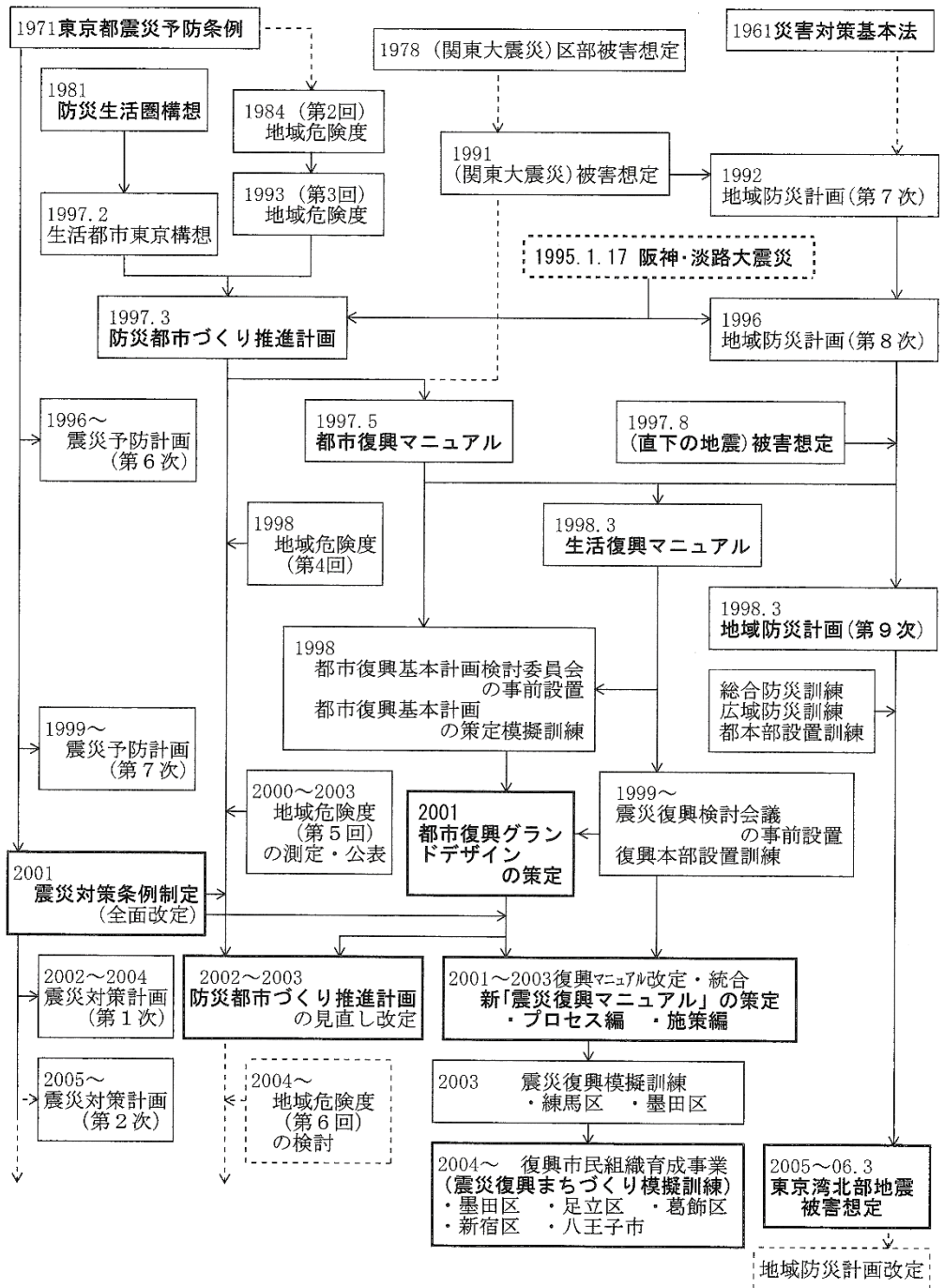


図1 阪神・淡路大震災以降の東京都における震災対策の展開

(1998)」を改定し、情報収集/伝達の確立、初動体制の確保、救出救護・医療体制の拡充、避難所運営のあり方など災害対応策を拡充した。同時に災害対応策のみならず震災復興対策も含めた震災対策の拡充を目指して、震災予防条例を全面改定し「震災対策条例(2001)」を制定した。

阪神・淡路大震災以降の全く新しい取り組みは、震災復興対策の事前準備であった。阪神・淡路大震災での都市復興の重大さ・困難さに鑑み、それまではほとんど考えられてこなかった復興対策の検討を行った。区部直下地震の被害想定作業は同時進行中であったために、1991年の被害想定をもとに、阪神・淡路大震災での都市復興事業の実施過程を教訓として「都市復興マニュアル(1997)」と「生活復興マニュアル(1998)」を策定した。都市復興マニュアルの検討では、阪神・淡路大震災を遙かに上回る被害からの復興には阪神・淡路大震災とは異なる復興の仕組みが必要ではないか、という委員会での意見が多数を占め「仮設市街地」というコンセプトが都市復興プロセスの根幹となった<sup>2)</sup>。

この都市及び生活の復興マニュアルは、2001年の震災対策条例に震災復興対策に関する新しい規定が策定されたことを受けて全面的に改定され、2003年に「震災復興マニュアル・プロセス編」と「同・施策編」に再編改定された。その改定に際して「仮設市街地」の用語が「時限的市街地」に変更されたが、その基本的なコンセプトは変わっていない。同時に、仮設市街地を東京における復興プロセスとして着実に復興まちづくりを推進するには、地域の「まちづくり組織」

の存在が重要な鍵を握っていくであろう。阪神・淡路大震災の復興でも、震災前に「まちづくり活動」が展開されていた地域では、復興まちづくりが進展することが示されていた<sup>3)</sup>。そこで、この「時限的市街地(仮設市街地)」プロセスを実現するためにも、最も地域危険度の高い地区(すなわち、大規模に被災して、復興まちづくりの対象地区となる可能性の最も高い地区)を主たる対象に、新しい防災訓練として「復興まちづくり模擬訓練」を展開すべきではないか、という課題も持ち上がった。

#### 東京の震災対策の展開と「防災まちづくり大賞」

第1回の防災まちづくり大賞自治大臣賞を受賞した墨田区東向島の「一寺言問防災街づくり」は、東京震災予防条例に基づき行われた第1回地域危険度測定で最も危険とされた地区の一つで、1981年から防災生活圏整備モデル事業を基礎に、都市計画事業・地域整備事業を重層的に取り込んで進めてきた「防災街づくり」事例である。また、世田谷区太子堂の防災街づくりも有名な先駆的な取り組みであるが、防災まちづくり大賞としては「太子堂中学校」における防災キャンプによるひとづくり活動が表彰事例となっている。一寺言問地区も太子堂地区も、東京の典型的な木造住宅密集市街地である。それに対して、第1回で受賞した「国分寺市民防災まちづくり学校」による防災ひとづくり事例は密集市街地ではなく、郊外の未だ畑も残るような地域での取り組みであるが、1978年の宮城県沖地震をきっかけに

始まった国分寺市での防災まちづくりの一環で、修了生から地域防災推進委員を登録して、継続的に防災まちづくりを推進している。このような初期の東京における受賞事例は、阪神・淡路大震災以前から取り組まれていた防災まちづくり事例が多い。その後、東京での受賞事例では、学校の防災緑化事業(練馬区)や防災公園づくり事例(葛飾区)など、阪神・淡路大震災の教訓を生かしたアイデアや工夫の事例が増えている。

筆者も活動主体の一員として関わってきたのであるが、東京都の震災対策の展開の中で最も新しい取り組みである震災復興対策に関して、二つの受賞事例がある。一つは、第4回の防災まちづくり大賞自治大臣賞を受賞した仮設市街地研究会(代表:浜田甚三郎)による「サバイバルキャンプ」である。これは1997にとりまとめた「東京都/都市復興マニュアル」のキーコンセプトである「仮設市街地」を、サバイバルキャンプとして立川国営昭和記念公園を会場に疑似体験する取り組みであった<sup>4)</sup>。

2003年に東京都「震災復興マニュアル」に改定され、そのキーコンセプトも「仮設市街地」から「時限的市街地」と変更されたが、その復興まちづくりについて、地域参加による社会実験として模擬体験する新しい訓練を行うことになった。これは先のサバイバルキャンプからの活動の発展であるが、2003年度に東京都・練馬区と東京都立大学(現首都大学東京)中林研究室とが連携して、練馬区貫井地区で世界で初めての「復興まちづくり模擬訓練」を行った。この訓練をモデルに「震災復興市民組織育成事業」制度が創設され、葛飾区/新小岩地区、八王子市で

の「震災復興まちづくり模擬訓練」を実践してきた<sup>5)</sup>。この「震災復興まちづくり模擬訓練手法の技術開発とその実践活動」について、第10回の防災まちづくり大賞消防庁長官賞をいただいた。また、仮設市街地研究会としても、足立区、世田谷区などでの復興まちづくり模擬訓練を展開している。これらの訓練を通して、来る首都直下地震に備えて、「震災復興街づくり支援プラットフォーム」の立ち上げも提案している。

なお、第10回で同時に受賞した「国分寺市市民防災推進委員会の活動」事例も、第1回に受賞している国分寺市市民防災まちづくり学校の卒業生の息の長い取り組みである。このように、防災まちづくり大賞を受賞したことを大きなきっかけとして、新たな震災対策の取り組みが展開できてきたとおもっている。それは、他の地域への新しい防災の取り組みを普及する力になると同時に、防災活動が地域で継続していく大きな力になっているのである。

## <註>

1) 防災まちづくり大賞は、1996年度の第1回以来2005年度の第10回までに、総計1,139件の防災まちづくり事例が推薦され、うち114事例が受賞している。これを都道府県別にみると、推薦事例数にはかなりの地域差がある(付図参照)。最も多いのは東京都の252事例(うち23事例が受賞)である。

次いで、神奈川県(80件で11受賞)、兵庫県(79件で6受賞)、愛知県(51件で8受賞)、京都府(44件で3受賞)と、大都市からの事例が多い。また、東日本に多く西日本に少ない傾向があり、とくに九州からの事例が少ない。しかし、必ず

しも防災活動が行われていないということではない。

むしろ伝統的なすばらしい取り組みが少なくない。そうした防災活動をぜひ広めていただきたいと思っている。

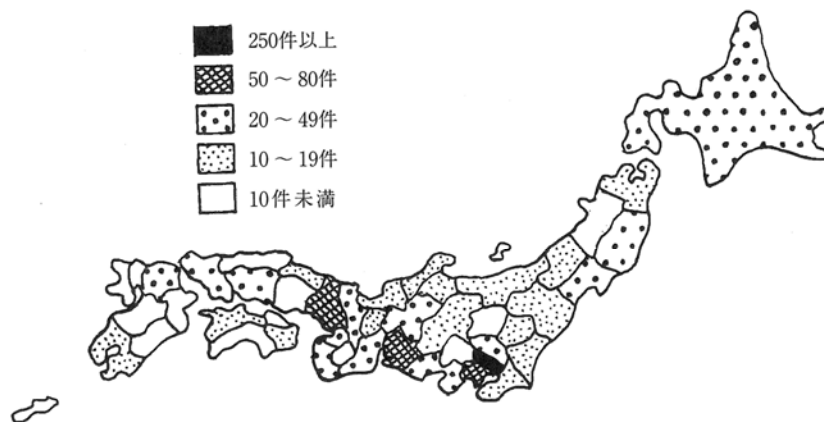
- 2) 筆者は、委員会での検討に参加し、都市計画学会(1995)における提言において示した、「いったん仮設的に街を再生した上で、住民参加のまちづくりとして都市復興に向かうべきではないか」という意見を述べた。仮設市街地の基本的な概念は、大量の仮設住宅などを従来のように公有地に限定して建設するならば地域コミュニティは分裂し、復興まちづくりは困難なプロセスを余儀なくされる上に、膨大な応急仮設住宅・仮設作業所など建設用地が完全に不足す

るであろうから、可能な限り被災地にとどまって、まちづくりの基盤となる人々で仮設的にコミュニティを再建し、そこから復興まちづくりを推進するという考え方を提案したものである。

- 3) 例えば、神戸市の真野地区や鷹取地区、尼崎市の築地地区などが有名である。
- 4) 筆者はサバイバルキャンプ実行委員会委員長を務めた。
- 5) この訓練には、中林一樹を代表とする文部科学省提案公募型研究助成「大都市大震災被害軽減プロジェクトニ大大特」の事前復興システムの開発に関する研究(2002～2006)として、実行してきたものである。

#### 〈参考文献〉

都市計画学会(1995)「阪神・淡路大震災・都市の再生」



付図 「防災まちづくり大賞」への都道府県別に見た推薦事例数