

防災まちづくりと都市計画の対応

帝京大学客員教授

中野区政策研究機構所長 澤井安勇

中越地震の傷もまだ癒えぬうちに、今年も3月に震度6強の強い揺れを伴った能登半島地震に見舞われるなど、相変わらず地震列島日本の不安定で不気味な地殻変動が続き、国民の大規模地震への不安と恐れは高まるばかりである。東京をはじめとして全国の市街地に世界でも有数の木造密集市街地を抱え、都市部への人口集中と高層・巨大ビル化等によりあらゆる災害被害の規模拡大が懸念される中で、東海・東南海・南海地震などの巨大プレート地震や首都直下地震への脅威が確実に増大している現在、大震災を前提とした防災対策は、国・地方を問わず、わが国の最重要政策課題になっているといっても過言ではないだろう。

近年、こうした状況を背景として、大震災対策を中心に国・地方の防災への取り組みや国民の防災意識・活動は、急速かつ確実に高まりつつある。私自身ここ数年携わってきている防災まちづくり大賞(総務省消防庁、消防科学総合センター等の共催)への応募状況をみても、制度スタート時は常備消防・消防団など実働機関の活動が中心だったが、次第に地域コミュニティ・NPO組織などによる市民参加型の防災・避難活動、企業・メディア関係による社会貢献事業、大学

や医療機関等の災害対応実験等極めてバラエティに富んだ幅広い防災まちづくり活動の増加が目立つようになっており、地域経営の領域においても防災まちづくりというジャンルが確実に形成されつつあるように感じられる。

ところで、防災まちづくりという場合、一般に、災害対応力の強いまちをつくるためのハード・ソフトのあらゆる分野の事業を含む総合的な意味合いを持っている。例えば、先ほどの防災まちづくり大賞においては、その一般部門の範囲を、ものづくり、ことづくり、ひとづくりの3部門に分類しており、これでほとんどすべての活動領域をカバーできるようになっている。その一方で、私の印象では、世間一般で実際に用いられている防災まちづくり事業の概念は比較的ソフト系の事業にシフトしていることが多く、ハード系の事業としては各種の防災器具・情報システムの整備やコミュニティ・レベルを中心とした避難路や防災公園など中・小規模の公共施設の整備などの範囲に止まっているように見える。これは、実際問題として、大規模なハード事業としての防災まちづくり、すなわち、都市構造の改変や道路等の基本的インフラ施設の整備に関わ

る事項は、国や自治体の都市計画行政の分野であり、身近な市民生活に直結した事業の展開を目的とした市民や地域コミュニティの活動対象からは縁遠いことが、その理由であろう。こうした防災目的で講じられる都市計画的対応を、都市防災の専門家などの間では「防災都市計画」と表現することが多いが、大規模地震の被害を最小限にとどめ、その復旧・復興をより円滑にするためには、この防災都市計画と多様な主体に支えられた地域レベル・市民レベルの多様な防災まちづくり活動とが、緊密に整合し、連携しあうことが不可欠であると考えられる。

しかしながら、総合的防災対策という視点から見ると、その内容に厚みと広がりを見せ始めている地域レベル・市民レベルの防災まちづくり事業に比べて、残念ながら、国・地方自治体が取り組むべき防災都市計画については、未だ多くの課題が残されている。特に、現在、各地域の地域防災計画等において指摘されている様々な災害への都市計画的な対応については、例えば、阪神淡路大震災からの大きな教訓として残された木造密集市街地対策には「密集市街地整備法」などにより、一定の都市計画制度的対応が行われたものの、もう一つの大きな課題である活断層対策については、必要な法的規制が未だ欠落しているといわざるを得ない。この活断層対策に象徴されるように、国の防災基本計画において都市防災に関して規定することとしている「災害特性等に配慮した土地利用の誘導」という部分については、その都市計画制度上の担保は、事実上難しいものとなっているのが現状である。ちなみに、現行都市計画法上の災害関連の

用途地域は、防火・準防火地域のみで、活断層近接地域や軟弱地盤地域など、ひとたび大地震が起きれば大きな災害被害を引き起こすことが明白な地域について必要な建築規制や構造規制を講ずるための十分な法的根拠が整備されていないため、自治体が条例で対応しようとしても、私的財産権の保護などの法制上の壁があり実際上困難視されているのである。

こうした状況でも敢えて一部自治体においては、都市計画法の地区計画制度など現行規定の範囲内で、カリフォルニア州の有名な「活断層法」に準じた建築規制を誘導し、あるいは一定規模以上の建築に地盤調査を義務付けるなど、各地で個別的な努力が続けられていることは注目に値する。

わが国における防災都市計画の課題は、基本的には、「建築不自由の都市計画」といわれる程公共空間に対する規制の強い欧米と異なり、私的財産権の保護を重視し建築自由の原則に立つ現行都市計画制度の本質や都市自治体の計画高権の差異などに起因するものと考えられるが、近年、景観法の制定などに伴い、私的土地所有権に対する公共規制の考え方も、一昔前に比べ徐々に前進しつつあるように思える。

公共の福祉の視点からの空間の公共規制という意味合いでは、安全・安心なまちづくりの実現という課題は、最も重い位置づけを与えられる領域だと考えられる。特に、わが国の大地震は、一定の周期で繰り返し発生するタイプのものが多い。一たび発生すれば、阪神淡路大震災とは桁違いの深刻な被害発生が見込まれ、その対策が急がれている首都直下地震についても、M7クラスの

地震は、数十年周期で首都圏のどこかに起きることが予測されている。こうしたケースでの地震災害からの復興対策を事前に検討する場合には、発災直後からの応急復旧対策との連続性に加えて、やがて再発生するであろう次の大地震を想定した被害軽減対策としての防災都市計画的配慮が必要となろう。国においても、ここ数年で、首

都直下地震の被害想定、総合的な復旧マスタープランである地震対策要綱や具体的減災目標等を定めた地震防災戦略などを作成し、その対策の充実に努めているが、今後、総合的な防災対策の視点、とりわけ中長期の防災都市計画的視点を盛り込んだ復興グランドデザインの検討が、関係自治体との連携により進められることを期待したい。