

減災戦略における地域社会のデザイン

Design of regional society by a strategy for disaster reduction

室崎 益輝

Yoshiteru Murosaki

工博 消防研究センター所長, 総務省消防庁消防大学校 (〒182-8508 調布市深大寺東 4-35-3)

In the situation that a great earthquake draws near, the promotion of the city disaster prevention by a strategy consulting with about reduction of the damage is necessary. This strategy that is putting various measures together and cooperating various people together, can lead city space and regional society more safely. So, I discuss how we realize the security of the city and society based on this strategy.

Key Words: damage reduction, urban design, strategy, great earthquake

キーワード: 減災, 都市設計, 戦略, 大震災

1. 阪神大震災の教訓

減災の考え方について言及する前に、阪神・淡路大震災とその教訓について触れておきたい。ところで私は、数多くある大震災の教訓のなかで、都市再生あるいは都市防災という視点からみると、以下の3つが最も大切な教訓だと考えている。それは、第1に「事後よりも事前を重視する」、第2に「ソフトよりもハードを重視する」、第3に「個別よりも全体を重視する」ことが、これからの都市の安全には欠かせないという教訓である。

(1) 事前の備えの重要性

「転ばぬ先の杖」という慣用句や「用意周到」という熟語がある。いずれも事前対応の大切さを説くものである。大震災は、まさにこの事前対応の弱さをついたものであった。大震災の象徴的な被災のシーンに、家屋に閉じ込められた子供たちを救出する術がないままに、迫りくる火災を前にその場を立ち去らざるをえなかった半狂乱の親の姿がある。この姿をみて、家の修理をしていたら閉じ込められることもなかったのに、電動ジャッキを用意していたら救出できたのにとっても、後の祭りである。大震災では、事前の対応や備えが不十分であったがために、無数の「防ぎえた死」を甘受しなければならなかったのである。

大震災では、地震とその後の火災や地滑りで約5,500人が死亡した。そのうちの8割が直後の1時間以内に死亡した、と推定されている。この瞬間的な死は、自衛隊等の救援が多少早まったとしても、防ぎえなかったのである。家具の転倒防止や家屋の修理をして、事前に生き埋めになることを予防しない限り、防ぎえなかったの

である。先に述べた火災の中の悲しい死も、消防隊がもう少し早く来てくれたらという思いはあるが、狭隘な道路と消防水利の不足が、消防隊の駆けつけと消火活動を阻んでおり、事後対応で対処できるものではなかったのである。

つまり大震災は、家具の転倒防止や家屋の耐震補強などの予防医学的な備え、消防水利の整備や避難空間の確保などの緊急治療的な備え、自然との環境共生や地域でのコミュニティ形成などの公衆衛生的な備えといった、わが国の事前の備えの弱さを浮き彫りにしたのである。ところで、この事前の備えには、非常持ち出し袋を準備する、避難のための訓練をする、といった「直前短期の備え」と、市街地を不燃化する、コミュニティを強化する、といった「持続長期の備え」とがあるが、家屋の倒壊等で多数の死がもたらされたことに明らかなように、都市の被災体質そのものの改善をはかるという長期の備えがなければ、大震災のような巨大な災害に立ち向かえない。事前対応とりわけその長期対応の必要性を、大震災から学ぶ必要がある。

(2) ハードな備えの重要性

大震災での死者発生の原因をもう少し詳しくみると、約3,500人が家屋の倒壊や家具の転倒、約500人が市街地の炎上、約1,500人が救急医療対応の遅れ、約900人が避難所等のケアの不十分さにより、死亡している。この事実をみても明らかなように、死者をもたらした最も主要な原因は、壊れやすい家屋の構造や燃えやすい市街地の構造というハードな体質であった。それだけに、コミュニティや危機管理体制というソフトな体質改善も欠かせないが、住宅やライフラインあるいは市

街地というバードな体質改善に、もっと目を向けなければならぬと思う。ところが、大震災後の防災対策をみると、自主防災組織の育成あるいは緊急対応マニュアルの整備といったソフトに重点がおかれ、住宅の耐震補強や都市空間の整備といったハードが後回しにされる傾向がみられる。これでは、大震災の教訓を学んだことにはならない。

このハードの問題に関わって、学校など公共施設のあり方についても、言及しておきたい。先に触れたように、避難所の被災者に対するケアの不足によっても、多数の死者がもたらされた。この避難生活の過程における死者は、大震災に限らず、その後の新潟中越地震等でもみられている。この多くは食事や医療のケアが不十分だったというソフトに問題があって死亡しているのであるが、同時に避難所の環境が劣悪だったというハードにも問題があったことを、見逃してならない。寒い、過密である、プライバシーがないといった劣悪な環境が、風邪を蔓延させ、ストレスを増大させ、疲労を蓄積させて、「震災関連死」あるいは「避難ショック死」と呼ばれる死を、もたらしたのである。ここでは、避難者を十分に収容しうるだけの公共施設が地域に不足しているという量的問題に加え、その公共施設の広さや装備といった水準が貧困であるという質的問題を、震災関連死の遠因として指摘しなければならない。学校等の公共施設の空間がもう少し豊かであると、過密や寒冷ゆえの関連死は防ぎえたといつてよい。

こうしたハードの不備の問題については、市街地大火とそれによる被害についても、同様に指摘することができる。危険な木造密集市街地が放置されていた、火災の拡大を防ぐ緑地や公園が不足していた、消防車等のアクセス道路が未整備であった、というハードの問題が、大火の拡大や焼死の発生に密接に関わっているからである。以上のことをみても、都市のハードな体質を改善しないかぎり、巨大災害における大量犠牲を減らすことはできない、といえる。

(3) 都市的な備えの重要性

従来のが国の防災対策は、個々の公共施設を整備する、単体の建築基準を強化する、個人の防災意識を喚起するといった形で、社会よりも個人、集団よりも単体を優先した形で進められてきた。しかし、老朽家屋の修復や建替えがままならない、違反駐車などの危険行為が野放しである、家具の転倒防止などの事前防備が進まない、といった大震災の被災の原因を分析すると、社会経済的な制約で建物の新陳代謝が進まない、コミュニティの脆弱化で社会の規律規範が機能しない、少子高齢化の進展で地域の防災力が減退しているといった、社会全体あるいは都市全体の弱点や欠陥が深く関わっていることがわかる。それゆえ、都市の規模や利用、人口の構成や配置、社会の規範や機能といったマクロなレベルでも、防災的視点からそのあり方を見直すことが欠かせない。

ところで、大震災後の復興の過程では、小規模な都市のまとまりを重視する「コンパクトシティ」や自然環境との共生を追求する「サステナブルコミュニティ」の必要性が強調された。それは、防災面から都市全体を対象とした取組み、都市構造を問い直す取組みが不可欠との認識ゆえのことである。被災拡大の原因として、老朽家屋が密集する古い市街地に高齢者が数多く居住していたこと、緩衝機能をはたす緑や水といった自然的要素が不足していたこと、居住者の地域でのつながりや結びつきが弱くなっていることが指摘できるが、こうした原因は無秩序なスプロールや無原則な乱開発によって引き起こされており、環境や防災あるいはコミュニティに配慮した都市の開発規制や社会の秩序形成の必要なことを、大震災は教えてくれている。

2. マルチハザードの時代

減災の考えたかに言及する前に、私たちが直面している危機の全体像についても、触れておきたい。

「敵を知り己を知れば百戦危うからず」という言葉がある。安全や安心を求めるにあたっては、まずは都市を脅かしているものの正体や素性を知る必要がある。新聞などを読んで社会の動向をつぶさに見ていると、この正体は容易に確認することができる。心の不安をかきたてる災害や事件といった破壊事象が、連日のように新聞等で報道されているからである。

ところで、この不安の源泉となっている破壊事象あるいは危機事象は、大きく4つのタイプにわけて考えることができる。その第1は、自然の循環あるいは摂理によるもので、地球が活動期に入ったといわれるように、大規模な地震や火山の噴火等に襲われるリスクである。東海地震や東南海地震の発生が危惧されるのは、この代表例といえよう。その第2は、地球環境あるいは自然環境の疲弊によるもので、地球の温暖化など自然環境の改変が引き起こす海面上昇や異常気象などのリスクである。このリスクについては、日本も含めて世界各地で発生している豪雨災害や土砂災害の実情をみれば、容易に理解することができる。エルニーニョ現象やヒートアイランド現象が、災害の原因となる異常気象を引き起こし、それが異常な集中豪雨をもたらしているからである。リスクの大きさからいえば、この地球環境の疲弊によるリスクの方が人類の存亡に関わるだけに、地震等の自然の摂理によるリスクよりも遥かに大きい、といえよう。

第3のリスクは、人工環境あるいは技術環境の腐朽によるもので、危険物施設の爆発や人工構築物の倒壊に代表されるリスクである。不景気に加えての人口の減少が、高度成長の時代に建設された無数の人工構築物のメンテナンスを、困難にしつつあることに留意する必要がある。「バブル期の不良資産」が不安全資産になって、建物や施設等の老朽化による災害や事故を増大させることにな

るのである。最近の大規模な工場災害の連続的発生は、こうした維持管理不良による災害の危険性を暗示している。第4のリスクは、社会や人間そのものの頽廃によるもので、犯罪やテロに代表されるリスクである。動向としてみる時、この社会腐敗によるリスクの増加がもっとも顕著である。放火やひったくりなどの犯罪が急増していること、幼児虐待やセクハラが横行していること等に、その一端をみることができる。

こうした危機の状況を見ると、都市が対処すべきリスクには、地震や火災といった災害だけではなく、危険物や医療などに関わる事故、さらには詐欺やテロといった犯罪まで含まれ、多様な危機に備えることが求められている、とあってよい

3. 減災の概念

ところで上述した教訓の、事前の備えの大切さやコミュニティの備えの大切さ、さらにはハードの備えの大切さは、システムとしての対策の体系のあり方を問うこととなった。その問いかけの1つの答として「減災」という新しい考え方が浮上することになる。

さて減災というのは、「大きな自然に対する小さな人間」という理念を基礎に、「被害の引き算を対策の足し算ではかる」という戦略によって、災害に対峙する考え方をいう。ところで、この足し算に着目すると、(1)時間の足し算、(2)人間の足し算、(3)空間の足し算、(4)手だての足し算という、対策の総合化あるいは空間化が、減災には求められることになる。

時間の足し算というのは、減災のサイクルのことで、事前の対策と事後の対策の足し算をいう。人間の足し算というのは、減災のパートナーシップのことで、市民と行政の連携に加えて、多様なセクターの対策を足し合わせることをいう。空間の足し算というのは、都市レベルの対策にコミュニティレベルの対策を足し合わせることで、まちづくりの必要性につながる。手だての足し算は、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの足し算が必要だということを、意味している。

この足し算の考え方に示されるように、減災というのは実践的に、空間的に、総合的に対策のシステムや戦略を捉えていこうとするものである。

4. 減災の視点からみた都市防災の課題

大震災の教訓とそこから生まれた減災の視点から、わが国の都市計画における防災対策の現状を今一度問いただし、改めるべき課題とその解決の方向性を確認しておきたい。ところで、わが国の防災都市計画の課題や限界は、時間的なサイクルと空間的なレベルにおける「空白域という実践の偏り」から説明することができる。

(1) 物的減災と恒久復興の立ち遅れ

防災対策をみると、物的減災、事前防備、事後復旧、恒久復興の4つの過程に区分され、時系列的なサイクルを構成する。都市防災計画についても同様で、都市体質の事前改善をはかる物的減災、応急対応の施設整備をはかる事前防備、被災施設の応急復旧をはかる事後復旧、都市構造の改造をはかる恒久復興の4つの段階にわけて考えることができる。ところで、従来の都市防災計画をみると、事前防備あるいは事後復旧に傾斜しすぎている、とあってよい。広域避難地整備や緊急防災拠点整備を中心に事前の都市防災対策が推進されていること、被災施設の修復に終始する原型復旧主義を基本に事後の都市防災対策が推進されていることに、それは端的に示されている。つまり、事前においても事後においても、都市の構造や体質そのものを強くすることが、残念ながら軽視され放棄されてきた、とあってよい。

「鉄は熱いうちに打て」という言葉があるが、諸外国においては災害後の復興により体質の改善をはかった都市は、決して少なくない。ロンドンやシカゴあるいはサンフランシスコなどは、大火や地震後の復興により、燃えない都市の建設に成功している。他方でわが国では、都市大火や震災を何度も体験しながらも、関東大震災後の都市復興事業や第2次世界大戦後の都市不燃化運動の失敗に代表されるように、都市体質改善の取組みは十分にしか実行されていない。阪神・淡路大震災後の復興事業においても、結果として木造密集市街地の再生を許しており、恒久復興の弱点は克服されていない。

同時に、「転ばぬ先の知恵」という言葉があるが、都市計画な防災の知恵が足りないか、あっても安全に生かされていない。さて都市計画では、地盤条件などにより災害発生の恐れのある地域については、災害危険地域などに指定して、そこでの開発や居住を規制することができる。また、密集条件などにより大火の危険の高い地域については、防火地域などに指定して、建物の不燃化を促進することができる。しかし、そうした防災面からの土地利用規制や建物構造規制が私権の制限につながるものだけに、地域指定が消極的あるいは後追的になってしまう。たとえば、都市における防火地域指定の現状をみると、木造密集地域など不燃化が本当に必要な地域に指定されるのではなく、都心商業地域など不燃化が既に進んだ地域に指定される傾向がある。地域指定（ゾーニング）により安全を誘導するあるいは危険を規制するという都市計画の役割が有効に果たせていない。

さらに都市計画では、事業としての区画整理や都市再開発を実施して、都市の防災性の向上をはかることができる。ところが、事業の実施区域が幹線道路や都心部など限定されている、事業決定されてもその完了までに時間がかかりすぎるといった問題があって、その防災への寄与はあまり大きくない。さらには、高度利用など事業としての採算性や効率性が優先されるあまり安全性や防災性が軽視されて、都市の防災性の向上につながってこ

ない。その結果、道路整備がはかられたが犯罪が増えた、再開発事業が実施されたが火災が増えた、といった皮肉な状況さえみられる。こうした状況をみると、都市計画が意識的あるいは持続的に防災を追求する状況にはない、ということができる。

それでは、なぜ事前の物的減災や事後の恒久復興が進まないのであろうか。それは今まで、財政的な制約あるいは技術的な制約によって説明されてきた。都市の不燃化など膨大な財政支出を伴うからであり、市民の合意形成など複雑な手続きを伴うからである。しかし、現在ではそうした言いわけはもはや通用しない。数十年前に比べると、財源や人材を含めた必要な資源は十分にあるからである。そしてなによりも、首都直下地震など予想される被害の切迫性と甚大性を考えると、「応急修理的な繕い」でお茶を濁すことが許されないからである。となると、防災に向けての都市計画の意識性や戦略性あるいは持続性が問われることになる。それは、やる気の問題であり見通しの問題であり体制の問題である、とあってよい。それだけに、安全な都市形成にむけての総合的な戦略プログラムの確立が求められている、といえよう。

（２）地域密着の内発的な防災の欠落

以上の事前減災や事後復興の弱さは、防災都市計画の時系列的な取組みにおける空白域の問題である。ところで、防災都市計画の空白域は、時間的なレベルだけではなく空間的なレベルにも存在する。それは、街区レベルあるいは近隣レベルにおける都市計画的な取組みの弱さである。

わが国の都市防災において、街区レベルの防災は、自主防災組織などソフトなコミュニティ活動に矮小化される傾向にある。ところが、阪神・淡路大震災の例をみても明らかなように、個々の住宅や身近な路地裏といったハードを改善しなければ、住宅の倒壊や市街地の延焼は防げない。いままでの幹線道路や都市公園などの大きな公共の整備を中心とした都市レベル中心の防災の限界を、小さな公共の整備を中心とした街区レベル中心の防災によって補っていくことが、これからは欠かせないのである。

この都市計画における地域密着の取組みの弱さが、市民自身の都市計画への参画の弱さをも生みだしている。都市計画的な実践は、市民の建設エネルギーを制御し集約する形で展開される。それだけに、市民の理解と納得を得つつ、その主体的で内発的な運動として進めることが欠かせない。上からの都市計画だけではなく、下からの都市計画が求められる所以である。この下からの内発的な都市計画をどう作りだすかも、都市の防災にとって欠かせない課題となっている。

5. 安全・安心まちづくりの展開

以上の考察から、事前の備えやハードな備えを強化す

る、コミュニティレベルの取組みを重視する、多様なリスクに総合的に備えることが、わが国の都市防災の当面する課題であることが浮かびあがった。ところで、こうした課題に 대응しようとしたとき、新しい発想にもとづく、以下に述べるような「安全・安心まちづくり」の展開が求められることになる。

（１）安全・安心まちづくりの特質

この「安全・安心まちづくり」（以下「安全まちづくり」）は、「安心」、「まち」、「つくり」という3つのキーワードにさらに分解される。最初の「防災ではなく安心」というのは、台風や地震といった自然災害だけでなく、交通事故や犯罪といった社会リスクをも対象として、危機回避に取り組むことを意味している。まさにここでは、「マルチハザード対応型」の防災シフトが目指されているのである。さらにそれに加えて、安心というのは「セーフティではなくセキュリティ」を求めるということで、そこでは危険を回避するための社会的な取り組みや働きかけを重視する姿勢が貫かれている。安全は与えられるものでなく獲得するものだという「態勢構築型」の防災シフトが同時に目指されている、ということである。安全まちづくりの一環として、市民パトロール等による防犯の取りくみが積極的に展開されるようになったのは、この表れである。

次の「まち」は、ハードとソフトの融合に関わるキーワード、あるいはコミュニティレベルの取組みに関わるキーワードである。ハードな「街」でもなくソフトな「町」でもなく、両者を融合した都市づくりを目指すということで、「まち」という平仮名で表現しているのである。都市空間の整備とコミュニティの確立とを一体のものとして遂行しようとする企図が、ここにはある。ところで、ハードとソフトあるいは日常と非日常といった質の異なる目的や機能を融合するうえでは、地域に根ざして考える、あるいは空間に即して具体化するということが、欠かせない。生活に密着した現場には、諸課題を調整し融合する機能があるからである。それだけに、「まち」という言葉の裏には、現場を大切に「現場主義的な思い」も込められている。

「まち」の防災の対象として捉えられるのは、「まち」の体質そのものである。事前の取組みとして改善をはかるべき、脆弱な都市の体質そのものである。この克服すべき脆弱なまちの体質には、過密や老朽といった物理的体質と無関心や無責任といった社会的体質の、両者が含まれていることに、留意したい。とくに、後者の社会的体質の改善は重要で、地域の人と人のつながり、地域活動のアクティビティ、コミュニティ規範の成熟といったことを視野にいれた取りくみが、より重視される必要がある。何よりもまず、人の関心や意識、地域の活力や連携といったソフトが向上しなければ、安全な町並みや快適な空間といったハードは創出されないことを、ここでは肝に命じるべきである。ファッションセンスのな

い人に、いくらよい衣服を与えても駄目という話があるが、市民のまちづくり意識の向上がなければ、安全安心な空間形成はありえないのである。

最後の「つくり」は、手作りのつくりあるいはつくり酒屋のつくりである。ボトムアップ型の防災、地域密着型の防災がここでは目指されている。先に述べた実行管理あるいは態勢構築とも関連することであるが、安全にいたる「市民参画というプロセス」を重視しようとする意図が、ここには込められている。自分の命は自分で守る、みんなの町はみんなで守るということで、市民の自発的な参画や内発的な取り組みが、防災には欠かせないからである。都市の防災は、そのスケールから都市の骨格レベルの防災とコミュニティレベルの防災、さらに個人敷地レベルの防災に便宜上区分されるが、後者のコミュニティレベルあるいは個人敷地レベルの取り組みにおいては、市民の積極的な関わりが不可欠である。それゆえ、ワークショップなどの市民参加型の手法により、防災まちづくりが進められるようになっていく。

(2) 安全・安心まちづくりの設計

多様なリスクに備える、持続的かつ包括的に備える、市民が主体的に備えるということで、上述したような特質をもつ「安全まちづくり」が求められるが、その展開にあたっては、公衆衛生的な取り組み、日常的持続的な取り組み、地域密着型の取り組みが基本となる。

マルチハザードに備える公衆衛生的対応

来るべき巨大災害に備えようとする、あるいはマルチハザードの時代に対処しようとする、従来の「地震は地震、犯罪は犯罪」といった縦割りのあるいは個別的な対応では、不十分である。多様リスクに対処するうえでは、公衆衛生的な発想が求められることになる。多様なリスクに共通する温床としての、意識や慣習あるいは空間構成や社会関係などにメスをいれることを、重視するのである。コミュニティを強化して、犯罪の監視性を高めたり、震災後の救援性を高めたりすること、整理整頓の徹底強化をはかって、火災や事故あるいは犯罪の発生率を下げようとするのが、これにあたる。

放火犯罪を例として、予防医学あるいは公衆衛生の大切さを考えてみよう。「会社で上司にいきなり叱られ、憂さ晴らしにお酒を飲んで、道端を歩いているとごみ袋にぶつかり、周りを見渡すと人目がない、そこでごみ袋に火をつけた」というのが、放火の典型パターンと言われている。このパターンを分解して考えると、いきなり叱られるというのは「社会関係の欠陥」、お酒を飲んで正常な判断ができないというのは「社会倫理の欠陥」、ごみ袋が無造作に放置されているというのは「環境管理の欠陥」、人目がなく監視性に欠ける空間が存在するというのは「環境設計の欠陥」に、置き換えられる。

ところで、この4つの欠陥は、いずれも都市社会や都市空間が抱えている問題点で、この解決は社会の仕組みを変える、都市環境の構造を変えるといった、予防医学

的あるいは公衆衛生的な対応がなければ解決されないのは、明らかである。都市そのもののあり方や体質にまで立ち入って、災害や犯罪など多様なリスクに対処しようとするのが、ここでいう公衆衛生的対応の神髄である。

環境共生をはかる日常持続的対応

この公衆衛生的な対応は、日常的な都市空間の管理やコミュニティ活動を通じて遂行される。そこで、日常的な対応と非日常的な対応との関連について考えてみたい。非日常的な防災や防犯だけを考えると、コンクリートジャングルのような無味乾燥な都市ができてしまう。ところでそれでは、社会的に受け入れられず、その実現は難しい。都市は、安全であると同時に便利で快適であることが要求されるからである。他の機能との整合をはかりながら都市の安全性を向上させることが、都市防災や安全まちづくりに要求されるといってよい。

そこで、私の持論とする「スーパーマン理論」というものを披露させていただきたい。スーパーマンは、日頃は新聞記者として日常の中に溶け込んでいるが、一度ことが起こり危機状況になると変身して救世主になるのは、ご承知のことと思う。そのスーパーマンと同様に、日常時には子供たちの憩いの場として機能していた「ちびっこ広場」が、非日常時には避難場所や瓦礫置き場となって安全のために活躍できるように、日常的な都市空間の中に防災性を包含させるのである。それは、「隠し味理論」と言い換えてもよい。表面的には目立たず、しっかり重要な役割を果たす、というのがポイントである。都市の中の緑や水辺、さらには学校や教会、公園のベンチなどを隠し味として利用して、日常的なやすらぎや潤いを非日常的な安心につながるようにすることが、ここでは求められるのである。

そこで、この公衆衛生的な発想あるいは隠し味的な発想で、都市環境のあり方を考えてみよう。その第1は自然との関係である。自然は災害を拡大する側面と災害を緩和する側面とを有している。それだけに、自然との環境共生を心がけることが求められる。阪神・淡路大震災において、自然の緑や水が不足していたために、市街地大火となったことはよく知られている。防風林や遮断緑地の例を引き合いにだすまでもなく、自然のもつ環境調和力や被害緩和力を生かした都市づくりが求められる。第2は文化との関係である。都市に豊かな文化が息づいていると、その文化を大切にしようとする気持ちが生まれ、その気持ちが防災の取り組みを育てることになる。京都や奈良は、火災の少ないことで有名であるが、この文化を大切に心がける結果とみてよい。また、水撒きをする、お裾分けをする、といった生活慣習も文化であるが、こうした生活文化には災害や犯罪を防止する機能をもったものが多く、その継承と発展に心がけることも欠かせない。第3は近隣との関係である。コミュニティがしっかりしていると、監視性があることで犯罪を抑止することができ、連帯性があることで危急時に互に助け合う

ことができ、管理性があって良質な環境を維持することができる。それに加え、高齢化社会における見守りや心のケアによるやすらぎと安心の創造に、コミュニティは欠かせない。

こうしてみると、アメニティがありコミュニティがあればセキュリティが自ずから付いてくる、ということがわかる。アメニティを豊かにすることや、コミュニティを育てることは、先に述べた危機管理における公衆衛生そのものであるからである。この関係をアメニティ+コミュニティ=セキュリティと定式化し、「アメコミセキュリティ」と呼んでいる。最近、サステナブルコミュニティ（環境循環型コミュニティ）という言葉がよく使われるが、私のいうアメコミセキュリティと同じものと考えてもらってよい。安全や安心は、やすらぎや潤いのある環境から生みだされ、そのやすらぎ潤いは自然や文化との共生への努力から創られるからである。

内発的力を育てる地域密着の対応

さて「スーパーマン理論」と同様に重要なのが「最中の理論」である。お菓子の最中は、皮の部分と餡の部分から構成されている。美味しい最中は、餡がよくできていて、皮は比較的薄くなっている。ところで都市空間も、街路という皮と街区という餡の部分から構成されている。わが国の都市空間をみると、皮としての幹線街路は立派でも、餡としての身近なコミュニティ環境は、木造密集市街地に代表されるように極めて貧困である。そこで都市空間においても、この餡をよくしなければ真に安全なまちが実現できない、というのがこの最中の理論である。個々の住宅はもとより身近な公共施設、さらには路地やポケットパークなどを対象とした、地区計画や建築協定などを軸とした地域密着型の都市計画が求められている。ところで、この地域密着型の取組みは、ハードな体質改善にとどまらない。ソフトな地域防災力の充実にも欠かせないのである。大震災では、避難所や仮設住宅における生活支援や見守り、復興まちづくりにおける合意形成など、地域ぐるみの取り組みが大きな役割を果たした。この経験から、地域のもつ即地即応性、地域密着性、自律管理性、連帯共有性が、災害による被害の軽減をはかるうえで欠かせないことを、私たちは学んだ。即地即応性というのは、地域の事情をよく知った身近な人が、初動対応において迅速に対応することが、被害軽減に役だつことをいう。地域密着性というのは、信頼感のある気心を知った人のケアが、被災者の立ち直りや癒しに役だつことをいう。自律管理性というのは、身近な公共空間の管理や整備をコミュニティールールに従ってすすめることが、危険行為や危険環境の排除に役だつことをいう。連帯共有性というのは、地域ぐるみの訓練や学習活動が危険認識の啓発や防災意識の形成に役だつことをいう。こうした力を醸成し、まちづくりへの内発的な意欲を導き出すうえで、地域に密着した取組みが欠かせないのである。

6. 安心まちづくりの推進にむけて

さて問題は、いかに安全で安心できるまちを実現するかである。都市不燃化運動や都市防災構造化など、繰り返し都市防災の旗を掲げながら、それが挫折した歴史を振り返るとき、まちづくり推進のリアリティをいかに獲得するかを、十分に考えておく必要がある。ところで、建築や施設の構築において、設計、施工、管理の3つのステージがあるように、都市建設やまちづくりにおいても、企画構想の段階としての設計のステージ、事業施工の段階としての実践のステージ、維持管理の段階としての運営のステージの3つがある。そこで、安心まちづくりのリアリティを、このそれぞれのステージで具体的に考えてみることにしたい。

(1) 減災のための環境設計

阪神・淡路大震災後のまちづくりなどをみると、まちづくりの合意形成と事業推進のインパクトが強いこともあって、事業制度や組織体制といった実践論が主として論議される傾向がある。その中で、まちづくりワークショップなどの手法が普及しつつあることは、喜ぶたい。しかし、その手法に目を奪われるあまり、まちの将来像を描くこと、安全のビジョンを語ることは、疎かにされる傾向にある。

まちづくりのビジョンや設計図が明確にされないまま事業に突っ込むと、空間秩序はもとより安全性の欠落した町並みができてしまう。最近のまちづくりが「海図なき航海」といわれる所以である。阪神・淡路大震災後のまちづくりについても、まちづくり協議会などの実践プロセスについて高く評価されることはあっても、まちのデザインや環境設計についてあまり評価されないのは、このためである。

安全のための海図

どのような性能が要求されるのか、どのようなデザインが要求されるのか、どのような環境が要求されるのか、といったまちづくりビジョンや設計図の欠落していることが、まちづくりの最大の弊害となっている。それだけに先に述べたように、まちづくりと福祉や環境との関係、安全とアメニティやコミュニティとの関係を、デザインする理論と手法の確立が求められている、といえよう。

ところで、防災や防犯の設計段階では、第1に、必要とされる空間の安全性能を目標として設定する、第2に、その性能を造り出す空間のシステムや資源を探し出す、第3に、そのシステムと資源を取り込んで最適解としての環境像を設計する、ことが求められる。目標設定、構想計画、環境設計の3つの段階を経て、目指すべきまちの将来像を描くことができるのである。

さて、安全に求められる性能としては、破壊力に負けずに対抗できる「耐災性」、破壊力を和らげ逸らす「緩衝性」、被害の連鎖や拡大を食い止める「局限性」、消火や

救護などの対処を円滑にする「対応性」、復旧や復興を円滑にはかる「復元性」などが考えられる。それに加えて、相互に連携し支えあい助けあうための「連帯性」、危険の機会や兆候を見逃さないための「監視性」、適切に維持され管理されているという「自律性」、異質なものが互いに補完しあうという「共存性」が求められることになる。こうした必要性能を拾い出してみると、コンクリートジャングルを造るといった、力まかせの対策だけが防災でないことに、気づいていただけたらと思う。これからは、耐震や耐火といった耐災性に重点を置いてきた「堅苦しい防災」から、緩衝性や連帯性を重視する「しなやかな防災」へ転換することが求められている、とあってよい。

安全性能の空間化

地域の安全性は、その地域に存在する資源もしくはシステムとしての「ひと」「もの」「しくみ」によって造りだされる。それゆえ、防災の資源や仕組みとしてのヒューマンウェア、ハードウェア、ソフトウェアを、地域の中にいかに造りだしセットするかが、計画では問われることになる。そのうち、ヒューマンウェアやソフトウェアとしての災害に強い人や組織づくりには、コミュニティや交流のための空間の整備という形で、ハードウェアとしての災害に強い空間や構造には、防災の施設や装置あるいはスペースの配備という形で、都市計画や環境デザインは関わっていくことになる。ここで留意すべきことは、ハードウェアを直接的な操作対象とする環境デザインであっても、人づくりや組織づくりに貢献することが欠かせず、ヒューマンウェアやソフトウェアに間接的に関わっていくことが求められる、ということである。

先にお菓子の最中の話をしたが、美味しい「あんこ」をつくるには、小豆もつなぎも良くなければならぬ。まちなも同様で、小豆にあたる施設や住宅だけでなく、つなぎにあたる街路や「まちなかの隙間」を良くしなければならぬ。交流関係や相隣環境といったつなぎに重点をおいたまちづくりが、求められる所以である。防災や防犯の環境設計では、家並みをそろえること、賑わいを演出すること、緑による緩衝性を高めることなどが重視されるが、そのために「つなぎ」としての交流空間、緩衝空間、連結空間、文節空間の整備や配置をはかることが、これからの安全まちづくりにおいて、大きな課題となってくる。

少しくどくなるが、「小豆」の部分についても言及しておきたい。いうまでもなく、生活の場としての住宅が、基本的に小豆の役割を果たす。それゆえ、耐震性や快適性の向上など、物理的にも社会的にも住宅を豊かにすることなくして、安全なまちは実現できない。しかし、それ以上に意識的に追求しなければならないのは、小豆としての自然や公共施設の充実である。身近な自然と公共施設は、景観や福祉に貢献するだけでなく、交流を生みだしたり、破壊を和らげたりして、多面的に安全に貢献することができる。安全のためのつなぎの文脈からも、

それらは非常に重要な空間資源で、その可能性を引き出すように配置することが欠かせない。私は「住宅は安全の基盤であるが、自然と公共空間は安全の基幹である」といって、その重要性を喚起するように努めている。

日常性や地域性との融合

最後の設計の段階では、それぞれの地域の実態と特性に合わせて、資源や仕組みを取り込んだ目指すべき地域空間の姿を提示する。そこでは、即地的な地域という制約条件の中で、防災などの目標性能を充足しうる「最適解」を見出すことになる。この場合、防災だけを考えていては駄目である。「防災のためだけに地域やまちがあるのではない」からである。防災だけを考えていると、コンクリートジャングルのような無味乾燥なまちができてしまう。安全性と同時に、快適性や利便性などの性能の実現も図らなければならない。「防災は隠し味」という言葉があるが、防災だけが表面にでることなく、第1に地域の実態に即していること、第2に他の地域の機能と整合していることが、設計では欠かせない。

この場合まず、地形や地質あるいは植生といった地域の自然条件を読み込むこと、自然環境との共生や融合を図ることが求められる。自然は、危険を生み出す要件（ニーズ）であると同時に、安全を達成する資源（シーズ）であるので、その地域情報をまとめた防災地形図や防災資源図といったものを作って、自然との共生を積極的に図ってほしい。自然が生きた設計になっているかどうかを、常にチェックする姿勢が欠かせない。次に、文化や経済あるいは福祉といった社会的機能との整合を図ることが求められる。阪神・淡路大震災の後で、その被害の実相を踏まえて、防災は福祉の問題であり経済や環境の問題であるとの指摘がなされたが、その連関性を考慮した設計がここでは求められるのである。

先に述べた、「アメコミセキュリティ」の発想がここでは欠かせない。防災だけでなく、社会福祉や地域経済の目でも、設計を多角的にチェックしなければならない。設計図を表から見ると、日向ぼっこをするお年寄りの柔らかな表情が浮かびあがり、逆に裏から見ると、災害時に救出される安らかな高齢者が読み取れるといった関係が大切で、日常性と非常性が表裏一体（ポジとネガの関係）になっていなければならない。先にも述べたが、日常時の子供の遊び場が災害時の瓦礫置き場になるという関係を、大切にしたい。

(2) 減災のための参画協働

設計図が描けてもそれが実現できないのが、今までの防災であり、まちづくりであった。ビジョンや設計図を実現するための、手立てや体制などが不十分だったからである。ところで、このまちづくりの実践においても、「ひと」「もの」「しくみ」が欠かせない。ここでの「ひと」はまちづくりの人材、「もの」はまちづくりの資金、「しくみ」はまちづくりのプロセスで、まちづくりのエンジンとして、大きな役割を果たす。

意識啓発プログラム

さて、実践の担い手としての人を考えよう。ファッションにセンスが必要なように、まちづくりや防災にもセンスが必要である。そのセンスは、必要な知識や技能に加えて、さまざまな経験の積み重ねによって得られる。それだけに、座学的な知識にとどまらず実践的な体験の習得を、図上訓練やフィールドワークなどによって図ることが求められる。これについては、ワークショップやイメージ訓練、フィールドワークなどの「経験習得プログラム」が開発され、人づくりの大きな武器となりつつある。しかし、その知識や技能あるいは経験があれば十分かといえば、決して十分ではない。それに加えて安全まちづくりに対する強い意識が無ければならないのである。今まで、まちづくりの実践が挫折してきたのは、それを達成しようとする意識を持った人材が欠けていたからで、「やる気」という言葉に代表される意欲や展望の習得を目指す、「意識啓発プログラム」の強化が求められることになる。

なお、このやる気を生むための意識啓発では、危機意識、参画意識、遂行意識の3つの意識の強化が求められる。危機意識は、防災や防犯の必要性を認識するうえで欠かせない。これについては、災害の歴史を学ぶとともに、「まち歩き」などを行ってわがまちの危険を知ることなどが、推奨されている。参画意識は、防災や防犯の主体性を自覚するうえで欠かせない。この意識は、「わがこと」として取り組む姿勢を生み出すもので、行政まかせにする姿勢を克服し、自律的で自発的な取り組みを促進するために、欠かせない。ロールプレイングゲームなどを通じて、役割や参画の意識の喚起をはかることが、ここでは推奨される。最後の遂行意識というのは、防災や防犯の可能性を展望するうえで欠かせない。目標達成への見通しをもつことは、実践の持続性や意欲を引きだすうえで欠かせない。都市の不燃化や住宅の耐震補強が進まないのは、危機意識が低いこともあるが、実現への可能性についての展望がもてず、そのために遂行意識が生まれにくいからである。この遂行意識を育てるためには、成功体験をシミュレーションや訓練などにより醸成すること、事業達成のための支援制度を提供することが、欠かせない。なお、「もの」としてのまちづくり資金は、この遂行意識の醸成に密接に関わってくる。

まちづくりパートナーシップ

まちづくりの「しくみ」では、まちづくり協議会に代表される市民主体あるいは参画協働のシステムを構築することが、主要な課題となる。まちづくりは、既に述べたように、共感による下からの手作りの運動で実現されるものですが、その原動力となる共感と協調を作り出す場が必要不可欠となる。それが、まちづくり協議会やまちづくりプラットフォームと呼ばれるものである。この共感と協調の場としての協議会等においては、まちづくりの遂行に必要な力が引きだされるよう、その構成や運

営に留意しなければならない。まちづくりでは、みんなの知恵が生かされる、みんなの希望が実現できる、みんなの努力が報われることが目標となるが、そのための実行と運営のシステムをいかに構築するかが問われるということである。

まず、構成について考えよう。いうまでもないことだが、そこに居住する市民が中心に座ることになる。しかし、居住者だけでよいかというとそうではない。第1に、身近な公共空間に関わりをもつのは居住者だけではないからである。地域の企業やそこで働く従業者もいるし、地域の施設を利用し管理する組織や団体もいる。居住者ではない地権者もいれば、居住者支援のサポーターもいる。こうした関わりをもつ様々な人々のニーズの反映が必要となってくる。第2に、安心まちづくりでは高度な専門性や協調性が要求されるからである。人命を守るあるいは利害を調整するというのは、極めて高度な課題である。それだけに、いままで挫折を繰り返してきたといえる。そこで、その高度な課題に 대응するための知恵と技能の動員が必要となり、専門家やコーディネーターなどの参画や協力が不可欠となるのである。

つまり、居住者だけでなく多様な市民の参画ということが、これからのまちづくりには求められている、といえる。組織レベルでみると、地域に密着した自治会やコミュニティ組織の参画に加えて、企業や事業所、NPO、専門家さらにはローカルメディアなどの協力や参画が欠かせない、ということになる。地域密着型の組織に加えて技術支援型の組織、さらにはコーディネート調整型の組織が有機的に連携して、防災やまちづくりを総合的に進めていくことが求められている、といえよう。

地域密着ということでは、地域の商店街や事業所が「企業市民」として、まちづくりに積極的に関わっていくことが期待される。地域社会と地域企業とは、市街地火災とともに被害を受けることにも明らかのように、運命共同体の関係にあるからである。それだけに、単に社会貢献をするというのではなく、企業は自らの安全をまもるために安全まちづくりに積極的に参画しなければならない。地域社会にとっても、企業のもつ人的あるいは物的資源は財産で、連携することにより地域の防災力の増大が期待できるだけに、地域と企業の連携はまちづくりにおいて重要なポイントとなっている。

次の技術支援ということでは、専門家がまちづくりに積極的に関与することが期待される。安全に関わる情報の提供や合意の形成において、専門家の協力やアドバイスが欠かせないからである。従来、防災研究者などの専門家は、審議会などを通じて行政との連携に傾斜する傾向があったが、これからは地域社会との連携をより強化する方向でその社会的責任を果たすことが求められる。最後のコーディネーターということでは、まちづくりコンサルタントやまちづくりNPOの参画が欠かせない。安全まちづくりはビジョンの構築と合意の形成が欠かせな

いが、その産婆役としてコンサルタントやまちづくりNPOなどの活躍が期待される状況にある。

運営についても、そのあり方について言及しておきたい。市民のまちづくりへのいきいきとしたエネルギーが引きだされるように、また多様な担い手の力が加算され相乗されるように運営されることが、ここでは求められる。そのために、協働の仕組みとしてのパートナーシップの確立が欠かせない。このパートナーシップにおいては、コミュニケーション（情報共有）、コーディネーション（相互尊重）、コーポレーション（共同運営）、コラボレーション（役割分担）の4原則を遵守することが大切で、安全まちづくりにおいてもこの原則に従った運営が期待される。

とりわけ、協働には情報の共有が大切で、地域の危険に関わる情報、まちづくりの制度に関わる情報、対策の有効性に関わる情報などを、視覚化などにより誰もが理解できるようにしなければならない。現在、そのための地図情報システムの活用やまちづくり支援ツールの開発が、積極的に図られる傾向にある。水路をつくるとどうなるか、樹木をうえるとどうなるかといった、改善メニューと安全への効果が視覚的に理解できるツールも開発されている。こうした情報共有化手段を活用して、情報と目標の共有化をはかり、パートナーシップを強化することが期待される。

（3）減災のためのマネジメント

安全まちづくりは、地域における安全に向けての、個々の持続的な取組みの積分值として実現する。再開発事業などの大きな力で推進されるのではなく、個別建て替えや生け垣緑化などの小さな力の積み重ねで推進される。それだけに、長期的コントロールとしての実行管理と日常的コントロールとしての維持管理が、安全まちづくりの目標達成に欠かせないのである。

アクションプログラム

まちづくりの目標達成には、緻密でリアリティのある実行計画が必要である。誰が、何を、どのような方法で、いつまでにという、3W1Hが明確になっていないと、計画は絵空事になってしまい、目標も達成されない。地域防災計画などで、「不燃化を図りますとか耐震化に努めます」とか書いてあってもなかなか実現しないのは、「誰がいつまでに」という実行管理のプログラムが欠落しているからである。最近、行政などの施策管理で、計画（PLAN）、実行（DO）、評価（CHECK）、改善（ACTION）の「PDCAサイクル」の重要性が強調されているが、実践の持続性と計画の誘導性が求められるまちづくりこそこの実行管理サイクルが必要だ、ということができる。

このまちづくりの実行管理では、個別の微小な改善エネルギーであっても、その集約化と持続化を図って、大きなエネルギーに変えていくことが大切で、そのための規範や支援のガイドラインあるいは誘導のプログラムが

必要になってくる。この支援ガイドラインや誘導プログラムでは、「みんなで作る」という精神で、一人一人の取り組みの目標や指針、課題を具体的に示すこと、「誰もがができる」という精神で、無理のない行動を提起するとともにインセンティブを与える内容とすること、さらに「持続的に進める」という精神で、取り組みの到達度をみんな確認できる仕組みとすること、が欠かせない。

最後の到達度の確認の仕組みでは、目標がどこまで達成されたか評価すること、またその評価作業を定期的実施すること、さらにその評価結果をみんなで共有することが、欠かせない。健康管理において血圧や体重などをチェックするように、「わがまちの安全度」といった指標を掲げて、安全の目標にどこまで接近しているか常に確認できるようにしておくことなども、「見える評価」の一方法として考えられる。

ストックマネジメント

大震災では、違反建築や違法駐車といった危険な行為や環境が、被害の拡大や増幅をもたらした。路上に放置された自動車が緊急車両の通行を妨げたことなどが、その一例として指摘できる。それゆえ、危険な行為や環境を解消しその拡大を防ぐ日常的な取り組みもまた、減災や安全のためには欠かせない。地域の安全化をはかるうえで、危険箇所の点検整備をすすめる、防災装備の保守管理に心がける、住宅や市街地の老朽化を防ぐといった、ストックマネジメントの強化と徹底が欠かせない、ということである。そこで、まちづくりでは、新しいシステムや空間を構築するだけでなく、既存のシステムや空間を管理することも、安全のための主要な課題と位置づけ、ストックマネジメントに持続的に取り組んでいく必要がある。

おわりに

以上、「安全・安心のまちづくり」の必要性や課題について述べてきた。しかし、それは減災を実現する都市の修復あるいは再生の主要な方策ではあるが、それで安全な都市が保障されるわけではない。あくまでも、それは「あんこ」の部分に対する対策であって、「かわ」の部分に対する対策は、大きな公共の責任を持つ国や自治体が必要だ。防災・減災の都市計画として、その推進を図らなければならない。防災においても、「共」と「公」が連動する時、減災と安心のために公共がその使命を果たすことになる。