

はじめに

阪神・淡路大震災によって、わが国の災害対策は「大きな転換」をはかることを余儀なくされた。その転換は、災害対策に戦略性や総合性あるいは持続性や内発性を要求するものであった。本稿では、大震災によって転換がはかられた防災の考え方をベースにして、その帰結としての「安心まちづくり」の方向性や課題について考えることにしたい。

新しい防災の考え方

大震災がもたらした災害対策の大きな転換は、「減災」と「危機管理」という2つの重要なキーワードによって説明することができる。

最初の減災という考え方の根底には、「大きな自然に対する小さな人間」という哲学がある。それは、巨大な自然の力を人間の力で完全に制圧することは不可能、というリアリズムに立つことを意味している。「不可能な被害ゼロ」をむやみやたらに追求するのではなく、自らの限界を知って少しでも被害を少なくしようとするのが、減災の基本だということができる。つまり、少しでも被害を軽減しようとする、「対策の足し算による被害の引き算」が欠かせず、様々な対策を効果的に組み合わせることが必要となる。ところで、この足

減災と安心まちづくり

室崎 益輝 *Written by Yoshiteru Murosaki*

し算では、時間の足し算、人間の足し算、空間の足し算、さらには手立ての足し算がある。

最初の時間の足し算というのは、応急の対策だけではなく、事前の予防対策や事後の復旧対策にも力を入れて、被害の軽減をはかることをいう。次の人間の足し算というのは、様々な立場にいる人、様々な経験を持っている人が、それぞれの役割と力量に応じて協力しあうことをいう。ここでは、行政と市民の協働という足し算に加えて、事業所や学校、町内会やボランティア、各種団体やサークルなどが互いに協働するという足し算も忘れてならない。その次の空間の足し算は、幹線街路などの大きな公共空間の整備と路地裏等の小さな公共空間の整備を足し合わせることをいう。市街地の「皮」の部分だけでなく、「餡子」の部分の整備にも力を入れなければならない。最後の手立ての足し算では、ハードな対策とソフトな対策さらにはハートな対策の足し算が求められる。ハートな対策というのは、人間自身を災害に強くする対策で、防災のための意識啓発や教育が大切ということである。

次に、もう1つの重要なキーワードである危機管理についても触れておこう。危機という言葉には、防衛の対象としての災害を幅広くとらえようとする意図が込められている。その防衛の対象には、地震や洪水などの自然災害に加えて火災や危険物災害などの人為災害、さらには感染症や食中毒、犯罪やテロなどのリスクも含まれている。未知のリスクも含めて多様なリスクに横断的に備えようというのが、危機管理の1つの要点である。さてもう1つの要点は、管理という言葉から導き



震災後15年の神戸のまち並み

だされる。管理という言葉には、被害軽減という目標実現のプロセスを科学的に追究しようとする意図が込められている。いままでの、他人任せの無責任な防災あるいはお題目だけのリアリティのない防災からの脱皮をはかることが、危機管理では強く意識されているといつてよい。安全という達成の極めて困難な課題に戦略的に備えようとするのが、危機管理のもう1つの要点なのである。

安心まちづくりの必然性

さて、以上見た減災あるいは危機管理という発想から、事前予防的な対策、公衆衛生的な対策、包括融合的な対策、連携共創的な対策、能動戦略的な対策、地域密着的な対策の必要性あるいは必然性が浮かびあがってくる。事前予防や公衆衛生というものは、多様なリスクや想定外のリスクに備えるためのもので、基礎体力的な基盤整備や環境形成を事前に行きおこななければならない、ということである。包括融合や連携共創というのは、被害軽減のための足し算を効果的に推進するためのもので、ハードとソフトあるいは行政と市民の融合を目指さなければならない、ということである。能動戦略あるいは地域密着というのは、対策の実践にリアリティや具体性を与えるためのもので、実現性のある計画を地域の実態に即して提示しなければならぬ、ということである。なお、最後の地域密着は、先に述べた空間の足し算における小さな公共としてのコミュニティにつながるキーワードでもある。

少し回りくどい論述になってしまった。ともかくここでようやく、減災や危機管理が本稿のテーマである「安心まちづくり」にたどり着く。まず「安心」というのは、事前予防や公衆衛生さらには能動戦略に係るものである。地震や火災といったリスクだけでなく、犯罪やインフルエンザといったリスクに対応するために、防災ではなく安心という言葉を使っている。となると、地震にも犯罪にも効果のあるコミュニティの形成などの公衆衛生的な対策に重点が置かれることになる。ところで「安心」という言葉には、他人任せにせず自ら努力して安全を確保するがゆえの心の安らぎという意味合いが込められている。全力を尽くして天命を待つという安らぎである。戦略を持って能動的に実践するがゆえの安心である。

次の「まち」というのは、包括融合や地域密着に係わっている。まちは、いうまでもなく地域コミュニティあるいは身近な公共空間を指している。身の回りからの防災、生活に根ざした防災ということで、まちレベルからの出発を強調しているのである。ところで「まち」は、街という漢字でも町という漢字でもない。道路や建物といったハードを表す「街」でも、コミュニティや町内といったソフトを表す「町」でもなく、ハードとソフトの両者を包含した「まち」いうことで平仮名を使っていることに留意したい。路地裏にポケットパークというハードをつくるだけでなく、そこを井戸端会議のようなコミュニケーションに活用する、町内会で清掃などして管理するといったソフトとセットで考えることが、ここでは求められる。



最後の「つくり」は、手作りのつくり、あるいは造り酒屋のつくりで、連携共創や能動戦略さらには地域密着に係わっている。住民みんなが係わって日常的な下からの運動を展開することが企図されている。そのことによって、持続的で内発的な被害軽減の取り組みの創出をはかることを目指している。つくりという何げない言葉の中で、空間のつながりというところでコミュニティを意識し、時間のつながりというところで日常を意識し、人間のつながりというところで生活を意識している。

安心まちづくりの設計論

さて問題は、その地域密着型の「安心まちづくり」をいかに展開するかである。すでに見たように、安心まちづくりには、わが国の災害対策が抱えている2つの大きな課題の解決が期待されている。それは、第1に地域あるいは市民の防災力をいかに高めるか、第2に密集市街地の脆弱性をいかに解決するか、である。この課題解決のために、設計論と運動論の2つの側面から、まちづくりのあり方を考えてみたい。

設計論というのは、目標とする安心なまちのイメージを具体的に明らかにすることという。ここではまず、耐災性、局限性、緩衝性、冗長性、復元性、装備性、連帯性、協働性、監視性、共生性、自律性、持続性、文化性といった安心や減災に欠かせない性能に着目する必要がある。建物や装備が頑丈で充実し

ているというだけでなく、まち並みの秩序がある、自然との共生がはかられている、コミュニティがしっかりしている、安全の規範が確立している、ということが安心の要件となることを認識した取り組みが欠かせない、ということである。ところで、この性能指向型のまちづくりでは、「アメコミセキユリテイ」という考え方が大切である。アメニティがあつてコミュニティがあれば、結果としてセキユリテイがついてくるというもので、自然や文化が豊かで交流が活発なことが、安全や安心につながるという視点が大切である。

ところでこの設計論では、安心のための課題の階層構造というものを念頭において、安心なまちのイメージを膨らませることが大切である。それは、命のまわりに生活や暮らしがあり、そのまわりに地域環境やコミュニティがあり、さらにはそのまわりに社会システムがあるという関係性である。何よりも大切なのは命を守ることと、耐震補強などの取り組みを優先すべきことはいうまでもない。しかしその命は、日々の暮らしに支えられている。生きがいや仕事を含めて暮らしが確保されていないと、生きる勇氣も生きる保障も失われてしまう。阪神・淡路大震災の後で、生きがい仕事や生活の見守りに被災地が力を入れたのは、まさに暮らしを抜いて防災や復興はないとの認識があったからである。

この暮らしということでは、ライフスタイルへの問いかけが欠かせない。大震災で住宅が無数に転倒した背景には、安全のための清掃や修復あるいは整理といった住まいの作法が失われていたことがある。白アリがはびこっていたこと、土台が湿

気で腐っていたことなど、住宅の維持管理のあり方が問われたのである。さらには住まいの作法だけでなく、食生活や衣生活の作法や近隣づきあいの作法も安全に密接に係わっている。まさに減災をライフスタイルの問題として受け止め、安心社会の設計像を描かなければならない。

ところで、その暮らしは、地域の環境や文化に規定される。それゆえに、街づくりやコミュニティの問題として減災に取り組むことが必要となる。持続可能な地域づくりや顔の見える関係づくりなどがここでは大きな課題となる。さらにはその地域づくりは、社会のシステムや成熟度に規定される。ここでのシステムでは、とりわけ危機管理のシステムと社会協働のシステムが問題となる。地域の様々な担い手がパートナーシップを組んで活動する仕組みがここでは求められることになる。まちづくりで、こうした社会の仕組みを設計することも忘れてならない。

安心まちづくりの運動論

運動論は、まさに減災のリアリティに係るものである。耐震補強や市街地整備など、なかなか進まない災害対策をどう動かすかが問われている。このリアリティをもたらず運動論として、課題選択の問題、地域支援の問題、合意形成の問題を指摘しておこう。

課題選択というのは、減災効果性のある対策

あるいは実現可能性のある対策を設定しているかということである。必要性はあっても可能性のない課題を掲げて、遅々として対策が進まないことに悶々としている傾向がある。そこで、減災効果の高い対策を優先する、実現性のある取り組みから動かす、日常活動と矛盾しない形で進めるといった、課題と戦略の選択が必要となる。運動では、まちづくり、ことづくり、人づくりが欠かせないが、効果性が高いあるいは優先度が高いということ、人づくりにより力を入れる必要がある。運動の障害として、財政の壁、技術の壁、制度の壁、意識の壁などがあるが、その中ではまず意識の壁を打ち破ることが肝要で、防災の心や防災の知恵を生み出す教育法の開発と普及が急がれる。DIG(※)といった図上訓練法やクロスロードといった思考鍛練法などが開発されており、それらを積極的に活用することである。日常性が高いということでは、ことづくりも大切である。お祭りなどの地域イベントとの融合をはかることによつて、減災の日常化を獲得することも必要である。

地域支援も重要な運動である。家具の転倒防止や火災警報器の設置といった身近な取り組みは、コミュニティぐるみで推進することによつて大きく前進する。隣近所の声かけが推進力となるからである。安全のための生活改善なども同様である。まちづくりにおいて、消防団員、民生委員、保健師さんなどとの連携が必要となるのは、まさに減災とソーシャルワークが一体のものだからである。その次の合意形成もまちづ

くりにかかせないものである。ここでは、まさにまちづくり協議会などの仕組みを成熟させ、市民による市民のためのまちづくりの実質を獲得することが求められる。それには、日常的な信頼関係の構築と継続的な議論の場の保証、さらには意見調整をはかる調整役の確保などが欠かせないが、言うは易く行は難しである。これについては、諦めず粘り強くというしかない。

おわりに

減災というキーワードにこだわつてまちづくりのあり方を論じた。誌面の関係で、やや抽象的な考察になってしまったが、具体性に欠ける部分は全国の先進事例から真摯に学んでいただきたいと思う。

(※)「ディグ」と読み、Disaster(災害)、Imagination(想像力)、Game(ゲーム)の頭文字を取つて命名された参加者が地図を使つて防災対策を検討する訓練のこと。

□ 室崎 益輝 (むろさき よしてる)

関西学院大学総合政策学部教授、京都大学大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学工学部教授、同大学都市安全研究センター教授などを経て現職。研究テーマは、建築物の防火避難設計、都市の防災安全計画、都市の災害復興計画など。主な著書は、「地域計画と防火」(勁草書房)、「大震災以後」(共著、岩波書店)など。