

密集市街地における オルタナティブな地域減災の取り組み

真野 洋介 Written by Yosuke Mano

「オルタナティブ」とは？

密集市街地の減災に関して、なぜ「オルタナティブ（代替）」という考え方が必要なのか、また何に対するオルタナティブなのかということをまず考えてみる。

最初に、なぜ「オルタナティブ」という考え方が必要なのかということに関していうと、「オルタナティブ」を持ち出し、既存の論理構成の組み替えを行わなければ、密集市街地の減災を地域で実現することは現状では不可能なのではないか、という考え方に基づいているからである。これは長年の経験を踏まえた考え方であるといえよう。では、その考えは何に立脚しているのかと考えると、以下の2つの見方にたどり着く。

ひとつは、建物の建て替えと段階的な壁面後退による街路幅員の確保、消防活動困難区域の

解消、延焼遮断帯・防災街区の形成など、市街地整備による防災性能の向上を目指す防災計画におけるスタンダードな方法論が実現可能な地域は非常に限定的であり、かつ長期的で困難な道のりを伴うという見方である。そのため、こうした方法論の実現は、大規模災害の発生を想定し、「復興」という、ある仮想の時間設定のもとで組み立てられる場合が多かった。

もうひとつは、近年、国の政策や自治体施策等において、個々の環境改善の速度を速めるという考え方のもとで、建物の耐震性能や防火性能の向上を誘導する施策・制度が強化されているが、現場では総じて遅々として進まない状況があり、この状況の打開が必要であるという見方である。そこでは、効果的なインセンティブの付与や費用対効果の計測等が課題とされている。

いずれにせよ、最初に、前記のような見方による減災方法論のオルタナティブを模索することが求められている。

主体とイニシアチブに関する 視点の転換

しかし、これらの見方は、いずれも国や自治体のイニシアチブのもとで施策を実行するという視点に偏っていることを忘れてはならない。主体に関する視点の転換も必要である。

そもそも、密集市街地を行政施策の対象として見る視点と、地域住民の生活、生業の場として見る視点には大きな隔たりが存在しており、本誌で特集されている地域での減災に対するアプローチにも大きく影響している。前者の視点は、公共投資を公平かつ効率的に行うという原理が強く働いたため、公平さや優先順位を導く観点から区分けが行われ、そこに一定のデータや指標に基づく評価が与えられ、対策が立てられるという流れになる場合が多い。一方、私有財産であ

る家屋や私道の集積により構成される区域には、手が入らない。

後者の視点は、住民や商店主・事業主、生徒と保護者・教員など、各々の行動の範囲でできることを行うという行動原理でそれぞれの活動が組み立てられる。このような行動原理の相違を踏まえて、地域で「減災」が持続する仕組みを組み立てていく必要がある。

これらの状況は、防災や「減災」という災害対策に対する考え方やスタンスの問題ではなく、どこに視点を置いてまちづくりに取り組むかという、根本的な姿勢に関わる問題である。これまでも地域でまちづくりの活動が行われる際には、常に地域の側の「インシアチブ（「発意」ともいう）や自律性が常に問われてきた。その一方で、「地域」という曖昧な生活環境の範囲ではなく、生活者自らが認知可能な、住まいの周りや路地空間などの生活環境に関心を持ち、一定の共通認識を持てる環境をつくることも重要である。

関東大震災以来、近代以降の我が国における地震災害に対する安全対策は、長きにわたり行政施策にゆだねられてきた。1995年の阪神・淡路大震災のさまざまな教訓を経た現在も基本的な状況は変わっていない。唯一変わったのは、「復興まちづくり」という、地域をベースとした、市民主導という観点を持った新たな「まちづくりの捉え方」が生まれ、NPOやボランティア組織、外部支援者など、新たなアクター（担い手）との関係構築が重要なテーマとして浮上したことがある（参考文献1）。このように、新たなまちづくりの捉え方に基づく主体形成の視点が減災においても必要である。

これに加えて、阪神・淡路の復興まちづくりはいうまでもなく、「防災生活圏」や「防災福祉コミュニティ」「事前復興」など、時々の公的施策における考え方に触発され、地域でのさまざまな取り組みや関係構築が展開してきたことも踏まえる必要がある。

本稿では、以上のような背景を踏まえて、さまざまな生活者が集まる場としての密集市街地を対象に、地域住民を中心として、減災を含めた地域の課題に関するまちづくりの新たなフィールドを形成していく取り組みについて考察する。このフィールドの形成こそが、最初に話題として取り上げた減災の「オルタナティブ」を生み出す土壌になると考える。

減災に寄与するまちづくりの 新たなフィールドとは？

行政システムという固い枠組みの中で考えると、また、日常における地域の協力体制や協定の運用状況を考えると、災害発生時という非常時に、平時の備えが本場に機能するのか、また本場に必要ない初動期に機能するのかという疑問がつきまとう。

また、「災害発生時」という仮定の瞬間を設定し、時間をさかのぼって事前に対策を立てるといふ流れは、非常に分かりやすいが、自律的かつ創造的な解決方法を生み出すか、日頃備えている仕組みのパフォーマンスをさまざまな状況下で持続できるか、という2点から考えると、心許な

いアプローチであることがわかる。念仏のように「もしもの時」という言葉を唱えても、緊張感や前向きな気持ちは生まれないのである。つまり「災害発生時」という状況だけを切り離して対策を考えることに誤解がある。

さらに、密集市街地の減災を地域の取り組みによって実現するためには、何から始めていけばよいのかという課題がある。近隣トラブルや開発に対する反対、地域における福祉や教育など、日常的に生活者が高い関心を持つテーマと接点を持つてはじめてOS（オペレーション・システム）が起動すると考えられる。このように、地域運営における日常的課題と非常時の連続性の中で参加者のモチベーションを高め、減災に関するパフォーマンスを高めていく必要がある。この日常的な取り組みによって減災に関するパフォーマンスを高める上で、次の3つの視点を設定する。

- ① いつでも起動できる
 - ② さまざまな世代、属性の人々が参加可能である
 - ③ 多くの人が情報を発信、共有できる
- このような視点を備えたさまざまな仕組みが折り重なるフィールドを形成する必要がある。

「オルタナティブ」な減災の取り組み

最後に、以上のような観点に基づき、筆者が活動に関わる東京都墨田区向島地域での取り組みを紹介する。

墨田区一寺言問地区では、区の防災区画化計画（のちの東京都「防災生活圏」事業）のモデル

として、2つの小学校校区を範囲とした地域住民組織「一言会（一言問を防災のまちにする会）」を結成し、災害時水源確保のための雨水利用システムを持つ「路地尊」(※1)や家庭用雨水タンク「天水尊」の開発、有志グループ「わいわい会」編集による「防災まちづくり瓦版」の発行など、1985年以来、20年以上防災まちづくり活動に取り組んでいる。

結成20周年となった2005年以降は、地域全体の防災意識の向上と住環境改善を目指し、次の3つの視点でオルタナティブな減災に取り組んでいる。

① 建て替えを前提としない、避難経路となる路地の安全性の向上

この地区では、幹線道路や商店街など表通りの「ガワ」に対し、通称「アンコ」と呼ばれる街区内部の住環境が多く存在する。ここでの居住者は、表通りから私道の路地や通路を抜け、自宅の玄関へとたどることになる。この路地や通路は概して幅が狭く、各敷地の接道条件も悪い場合が多いため、建て替えされることは少なく、かつ耐震補強等の助成範囲から外れる場合が多い。

また、この部分では路地と家屋群が一体となった私有地の集まりの中で住環境が広がっており、周囲の公道部分も幅員が狭い場合が多いため、本稿の最初に述べたような、都市計画や防災計画を考える上で基本的な空間単位となる「区画」や「街区」が設定しにくいという特徴を持っている。そのため、区の指定した主要生活道路計画幅員(6m)や区画街路に相当する公道の沿道と、街区内奥部の両方から災害時の安全を考え

ていく必要がある。

これら2つの事情から、建て替えを前提とせず、路地沿いの塀・柵の撤去や災害時協定等により、複数の避難経路を確保していく必要がある。一言会では、昨年度から毎月1回開催する「まちづくり談義／懇談会」の場において、このような避難経路の確保や整備の方法を検討している(写真1)。この場でさまざまな人々が同じテーブルで検討していくためには、避難経路確保の実現のために必要な情報を生活者の視点で分かりやすく視覚化することが不可欠である。私たちは、避難経路になり得る通路や私道の実態調査と、一つひとつの家屋敷地環境の計測・目視調査に基づき、近隣の住環境における避難リスクの集積(※2)や避難路整備の可能性などを視覚化し、検討のための基礎資料として用いている(図1)(参考文献2)。ここで重要なのは、抽象的なデータの駆使ではなく、写真や住民のコメント、樹木の種類や位置など、生活者が感覚的に身近な環境として実感できる素材を中心に、視覚化に至る過程を共有していくことである。

次に重要なのは、行政施策による助成や公的整備に替わる自主事業の道筋を考えることである。自治体の財政悪化や施策実施の論理とは別の観点で、こうした減災につながる事業の財源や実施過程がどのようなものかを現在検討している。

② 多世代、地域内外の人々が活動に参加する

新規居住者や長年の居住者、通勤・通学

者など、状況の違う人々が混在する密集市街地においては、既に活発な町会ベースの防災活動だけでなく、これまでに参加していない多世代、地域内外の人々が活動に参加する仕組みをつくる必要がある。特に平日の日中には高齢者、小・中高校生、店主等しかいないまちで活動が起動できる方法を考えなくてはならない。



写真1 一言会「まちづくり談義／懇談会」での避難経路の安全性検討



図1 近隣住環境における避難経路とその周辺環境



写真2「一言会寄合所」における通学路と避難路の安全性点検ワークショップ

一言会では、区内の小中学校に各地域で行われている防災訓練への参加を呼びかけ、2007年度から、学校教育との連携のもとで防災意識を高める取り組みを支援している。また、先述の「まちづくり談義／懇談会」の場への参加者を広げるための取り組みを進めている。

今年10月には、地域の防災活動拠点(※3)である第一寺島小学校を会場にした3町会合同の防災訓練の場において、日常のまちづくり活動の展示ブース「一言会寄合所」を設け、親子で通学路と避難路の安全性を点検するワークショップを開催した。また、大阪のNPO「プラス・アーツ」、東京都歴史文化財団の支援のもと、子どもが参加できる新しい形態の防災訓練プログラムである

「イザ！カエルキャラバン！ in 東京（VOL.1―寺島）」を実施した（写真2）（※4）。このプログラムの運営には主催者スタッフだけでなく、学区内のPTAや高校のボランティア・チームも参加した。参加した子ども達は130人近くにのぼった。これらの新たな連携の成果を活かし、普段の活動とのリンクを今後どのように展開していくかを検討している。

③新規住民や開発業者とのコミュニケーション創出

災害初期に効果を持つ仕組みをつくるためには、地域のより多くの人が、この仕組みや諸設備について平時から認知していることが最も大切なことである。一言会では、前記の防災訓練とワークショップの場において、小学校や町会会館等にある防災倉庫の中身に関する情報共有や共同住宅居住者、新規居住者との日常的な情報共有を進めるため、「防災まちづくり瓦版」の季刊発行と地域防災マップの作成を今年度は進めている（※5）。

このように、地域における日常的な取り組みによって減災に関するパフォーマンスを高めるためには、地域の環境や参加の場を再認識した上で新たなフィールド形成を構想し、個々の取り組みを集積させ、その中から見えてくるさまざまな課題や知恵に基づく「プロジェクト」と「事業化」を地域に定着させることが今後ひとつの流れとして考えられよう。

CEL

（※1）「路地尊」（2〜5号基）の地下に設置されている雨水タンクの容量は3〜10トンである。

（※2）このリスク集積に関する研究は東京電力との共同研究に

より2005〜07年度にかけて行われた。

（※3）この「防災活動拠点」とは、町会を単位とした自主防災組織の活動と、小学校を拠点に防災活動を行う住民自主組織「地域防災活動拠点会議」の活動の双方を指している。

（※4）このプログラムは、一言会を防災のまちにする会、特定非営利活動法人プラス・アーツ、東京都、東京文化発信プロジェクト室（財団法人東京都歴史文化財団）の主催で実施され、東京文化発信プロジェクト「東京アートポイント計画」の一環として行われた。イザ！カエルキャラバンの詳細については、公式ブログ（<http://kaeruab.exblog.jp>）、東京アートポイント計画（<http://www.bh-project.jp/artpoint/program/complex/kaeru090803.html>）、NPO法人プラス・アーツ（<http://www.plus-arts.net/>）のホームページを参照。

（※5）これらのマップ作成や瓦版発行、避難経路検討等の活動費用の一部は国土交通省「住まい・まちづくり担い手事業」と「墨田区まちづくり推進団体助成金」の支援を受けている。

■参考文献

- （1）佐藤滋、真野洋介、饗庭伸「復興まちづくりの時代」建築資料研究社（2006年）
- （2）飯島緑、真野洋介「木造密集市街地の災害時避難リスク集積エリアの環境把握と改善方針の検討」日本都市計画学会学術研究論文集44号、283頁〜288頁（2009年）

□真野 洋介（まの・ようすけ）

東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授、向島学会事務局長。1971年兵庫県生まれ。95年早稲田大学理工学部建築学科卒業、2000年早稲田大学大学院理工学研究科博士課程修了後、01年東京理科大学理工学部助手等を経て現職。大学院時代に神戸市長田区野田北部地区での震災復興まちづくりを経験し、その後さいたま市浦和、市川市市川南、本八幡地区等のまちづくりの現場と数々のワークショップを経験。01年の「向島博覧会」をきっかけに木造密集市街地のまちづくりに目覚め、向島学会と一言会に参画。著書は、『復興まちづくりの時代―震災から誕生した次世代戦略』（共著、建築資料研究社）。