

## □ これからの地域づくりと防災まちづくり ～「防災まちづくり大賞」にみる日本のまちづくりの風景～

(株)マヌ都市建築研究所所長

東北芸術工科大学教授 高野 公 男

### 1) 転換期にある地域づくりの方法

いま地域づくりの方法は転換期にある。バブル経済の崩壊とともに右肩上がりの経済成長は終焉を迎え、その土地の自然環境や歴史・生活文化など地域の特性を活かした持続可能な開発やまちづくりが地域づくりの課題となっている。

防災という視点から見ると、わが国は自然災害に対する脆弱性がいまだ改善されず、大都市の過密問題、農山村地域の過疎問題を中心に様々な課題を残している。その問題のひとつの側面として、都市や暮らし方が近代化していく過程で、人々の生活意識が他律的になり、それまで培われていた自助性、相互扶助、連帯といった共同体文化や共に暮らすという共生意識が衰退してきている傾向が顕著であることが挙げられる。社会の大きな変容といえるが、これからの地域づくりは物的な側面だけではなく、人々の暮らし方や地域社会のあり方も含めて、そのあり方を総合的に捉えなおしていくことが求められている。

これらのことを踏まえ、いま全国総合開発計画では「21世紀の国土のグランドデザ

イン」の策定作業が進んでいる。昨年12月その中間報告が発表されたが、そこでは、豊かさの源泉である経済社会の活力の維持、自然の癒しや文化の創造、ゆとりと美しさに満ちた生活を支える国土を国土づくりの目標とし、経済的豊かさとともに精神的豊かさを重視した国土の構想が描かれている。つまり、地域固有の自然環境や歴史、文化、人々の暮らしのあり方をもう一度捉え直し、地域に根ざしたまちづくりをすすめていくことがこれからの国土づくりの重要な視点であるということである。そして防災に関して、災害にしなやかに対応でき、暮らしの安心を確保できる地域社会の再構築・防災生活圏の形成が大きく唱われている。防災まちづくりのあり方もここで改めて考える時期にきている。

\*

今年度(平成8年度)から実施されることになった「防災まちづくり大賞」に選考委員として参加する機会に恵まれ、他の委員の方々と一緒に勉強させていただいた。

推薦された活動事例のリストを眺めたとき、日本の防災まちづくりの歴史の一端を見る思いで感慨深かった。期せずして大

賞に選ばれた活動事例は、地方の山深い農村・中山間地域ならびに大都市の密集市街地の防災まちづくりであった。これらの事例に共通していることは、都市の防災や生活の安全に関する切実な問題を抱えていること、また防災まちづくりの原点というべき人々の相互扶助や連帯が色濃く残っている地域であるという点であろう。新しい展開の萌芽もみられ、今後の地域づくりを考える上で大変参考になった。ここでは選考会を通して得た感想と、今後の防災まちづくりのあり方について若干の私見を述べてみたい。

## 2) 農山村の防災まちづくりの風景

応募事例の中で最も印象的だった事例は、大賞に選ばれた「岐阜県春日村の小中学生の夜警活動」だった。明治22年以来、100年以上も続けているという。その話だけでも感動的だった。ある程度年輩の日本人ならば、誰しも町内の夜警活動に参加した経験をもっているのではないだろうか。

私の場合も子供時代に農村地域に疎開していた時の「夜警活動」の体験が鮮明に思い出される。夕方、日が暮れる頃になると、近所の子供たち3~4人が集まり、拍子木を打ち、「火の用心」と大きな声を上げながら集落の中を巡回した。当番制で毎日欠かさずやっていた。辛い日もあったが決まりなのでやらざるを得なかった。今になって考えてみると楽しい思い出の方が多かった。小高い丘の上から遠く離れた人家に向かってありったけの大声で叫ぶときなどはとても

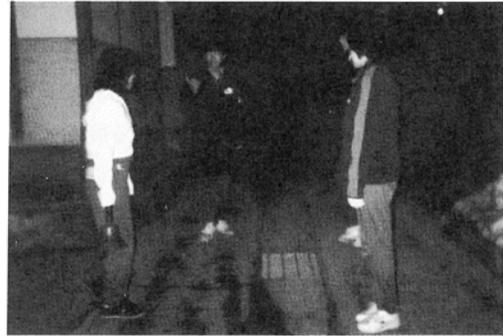


写真1 小中学生の夜警活動（岐阜県春日村）

気分の良いものであった。

火災は農村の生活を脅かす最大の脅威であったから、日常生活の中に「火を用心するシステム」を築く必要があったのであろう。まちの中の人声や拍子木の音は都市のノイズと異なって、聴覚を通して心に響く人々に共感を与える情報である。そのコミュニケーションの役割を子供たちが担っていたわけである。この意味で子供たちの参加による「火の用心」は、優れた社会システムではなかっただろうか。そこには防災という側面だけではなく、社会参加を通して地域社会の中で子供を育てるとする村人たちの深い知恵がその背後にあったと思うからだ。子供たちの遊ぶ姿や風物詩ともいえる拍子木の音は、いつの頃からかまちから消えた。現代は学校教育や家庭教育の枠組みの中だけで子供を育てる仕組みとなっているが、地域社会の中で子供を育てる発想もこれからの社会を考える上で再考すべき大事な要素だと思う。「火の用心」を防災まちづくりの原点として、またヒューマンリレーションや社会的感性を養う人間教育の原点として考えてみる必要があるだろう。

過疎の豪雪地帯の雪下ろしを手伝うボランティア活動、「岩手県沢内村のスノーバスターズ」も印象に残った活動事例であった。このような中山間地域といわれる所では、息子や娘、若い世代がまちや都会にでてしまい、高齢化が進んで村は「おじいさんとおばあさんだけの世界」になり、村を維持する機能が低下し、暮らしがたち行かなくなっているところが多い。

このままだとやがて村人はいなくなり、森林や耕作地は放棄され、荒廃した無人の山に変わっていくにちがいない。そんな構図が全国の農山村地域で生まれている。私が勤める大学がある山形県でも過疎とたたかう山村が多い。

この事例にエールを送りたくなる理由の一つは、何よりも、山深い豪雪地帯で雪と格闘しながら住み続ける人々、元気な高齢者の人たちがいるということである。おそらくこの白魔といわれる雪との闘いを除けば、恵まれた自然の中で都会の人が知らない豊かな生活が営まれているのだろう。この事例にエールを送りたいもう一つの理由は、これら集落の人たちの生活を周りから支えている地域の若い人たちがいるということである。「雪下ろしの若者部隊」という意味であろうか、「スノーバスターズ」というネーミングもなかなか洒落ていて、はつらつとした印象を与えている。

除雪サービス、パトロール、高齢者との交流が活動の内容だ。この活動がしなやかに見えるのは、福祉と防災の視点だけでなく、世代間・地域間の交流も生まれ、相互の啓発・活性化にも役立っている様子がうかがえるからである。この活動は昔の「結い」に

替わる現代の新しいタイプの「結い」ではないだろうか。現在この手法が近隣市町村にもおよんで、広域的な連絡会や「雪かきサミット」を開催するところまで発展しているという。新しい防災ボランティアのシステムが生まれ、定着しつつあるということだろう。山の暮らしを守ることは山を守ること、山を守ることは地域を守ること、地域を守ることは自分たちの暮らしを守ること、そんな地域づくりの「循環原理」がここにありそうだ。この地域では除雪を中心とした防災生活圏が生まれている。農山村地域はこれまで大きな変容を遂げ、過疎や高齢化などの深刻な課題を抱えているが、参加と連携によるこのようなネットワークづくりは、これからの農山地域の地域づくりのモデルとして高く評価されるものであろう。



写真2 スノーバスターズによる雪かき風景  
(岩手県沢内村)

### 3) 大都市の防災まちづくりの風景

大都市では、震災に対する防災がまちづくりの重要な課題である。日本の都市は、都市周辺に木造密集市街地を抱え、その整備

に頭を痛めているところが多い。これらの密集市街地の多くは、スプロールによって、整備がたち後れている町である。

道路は狭く、老朽家屋が混在し、倒壊の危険、延焼の危険、避難や災害救援活動の困難など種々の防災上の問題を抱えている。

また町の骨格となる街路が未整備で、日照や通風、緑やオープンスペースの不足など住環境の面でもいろいろな課題が累積している。震災で大きな被害を受けたのもこのような密集市街地であった。このような「路地の町」では、災害に強く住みよい町にしていくために、住民自らが町の改善に取り組んでいるところが少なくない。大賞を受賞した「東京都墨田区・一寺言問地区のまちづくり」もそのようなまちのひとつであった。

一寺言問地区は滝廉太郎の「花」で知られている隅田川のほとりにあるまちである。墨堤の桜、向島百花園、料亭街など、歴史を感じさせ、粋な下町の風情や気質を残している。これまで防災まちづくりというと、防災啓発や訓練、防災施設の整備など堅苦しいイメージが伴うものであった。



写真3 防災まちづくりのシンボル・路地尊  
(東京都墨田区一寺言問地区)

しかし、このまちづくり活動がユニークであるといわれるところは、あまり気負わず楽しみながらまちづくりをすすめている点である。その活動を象徴するものが街角に設置される「路地尊」と呼ばれるシンボル設置であろう。路地尊というネーミングは路地の守り神という意味で、路地が持っている良さを活かしながら安全を高めていくにはどうしたらよいかという課題から、洒落気が多い町の人たちが発想した。江戸時代の天水桶を型どったものから現代風にアレンジしたもの、昭和の頃の井戸端をイメージしたデザインなどバラエティに富んでいる。路地尊の周りには雨水を利用した防火水槽と手押しポンプが設置され、ポケットパークや市民菜園として整備されている。いざというときは防災活動基地として機能するが、普段は子供たちや年寄りの格好の憩いの場、あるいはリサイクルの基地になっている。

この路地尊をまちづくりの起爆剤としながら、街路を改善したり、広場や小さな公園を増やして、町を少しつつ住みやすく災害に強い町にしていく住民参加のまちづくりを進めている。時間はかかっているがその成果は着実に上がっているようである。その成果の一つに今回の震災での支援活動が挙げられる。阪神大震災では、まちづくりのメンバーが発明した「天水尊」と呼ばれるポータブルな雨水利用装置を持って駆けつけ、災害復旧支援活動で活躍した。このまちづくりの特徴は2つある、それは防災まちづくりが住環境やアメニティの向上とあわせてすすめられたこと、行政と住民のパートナーシップですすめられたことである。災

害に強い町を築くには、多くの人が参加し、住民と役所が連携して、創造的に取り組んで行くことが大切である。また、まちづくりを楽しむがらすずめることも活動が充実し、長続きするための重要なファクターといえるであろう。

これからの防災まちづくりは、防災の側面からだけでなく、住環境の改善やアメニティ、福祉など、暮らしや暮らしの場をより豊かにするまちづくりとセットになって総合的にすすめていくことが重要である。

このような観点から、京都市の「春日学区の福祉のまちづくり」は、防災活動と福祉活動を一体化し、総合的に取り組んでいる先駆的な活動事例として挙げられる。歴史的な町並みや伝統的な暮らしの文化が残る古都・京都の町は、また元小学校区を単位とした自治活動やまちづくりが盛んであることでも知られている。

通常、大都市のこのようなコミュニティ活動は、防災と福祉が別組織でお互いに関連の無いままにすすめられている例が多いが、この町では町内会や消防団、ボランティアの会等の各種活動団体が連携し、高齢者、障害者に対して医療、保険、福祉、防犯および防災の総合的支援体制を構築している。

春日学区の「福祉活動ネットワーク図」を見ると多様な活動がリスト・体系化されており、その取り組みの幅の広さと奥行きが窺われる。例えば発足以来7回もの改訂を行ってつくりあげている実用的な「防災福祉地図」や、把握された個人情報の部外持ち出しの禁止などを唱った「プライバシー保護のルール」などは長い時間の中

で培われたノウハウが集約化されたものといえよう。こうした取り組みのもたらす効果は、何よりも高齢者が安心して住み続けられるということであろう。これらの日常的な活動は、平時の安全のみならず、災害時にも安否確認、救出救護活動に多大な効果をもたらすものと考えられる。

かつて、古い時代の京都の町では、それぞれ独自の暮らし方のルールや町並み形成の規範を持っていたといわれるが、それは共同体として、人々の暮らしの安全やまちの秩序を維持するためのものであった。春日学区のこのような活動は、伝統を引き継ぐ都市における住まい方の現代版といえるのではないだろうか。



写真4 福祉防災地図（京都市春日学区）

地図を配布された住民ボランティアの人が、その地図に独居、寝たきり老人等の世帯を色別にしてマークし、部外秘として、住民福祉・防災活動に活用している。

#### 4) これからの防災まちづくり

今回の推薦のあった活動事例は、バラエティに富み、まちを守る人々の思いや地域性がにじみでたものであった。そこには、

それぞれに活動が生まれた背景、活動を進めていく上での苦楽の物語があったにちがいない。これらの一つ一つの活動事例から、モデルとして防災のあり方やまちづくりの姿を学ぶことができる。大賞に選ばれた活動事例やリストに載った事例は、いずれも防災まちづくりのモデルとなる優れた活動事例である。紙面の都合で全部を紹介できないのが残念であるが、これらのいくつかの事例を踏まえて今後の防災まちづくりのあり方を整理してみたい。

#### ●住民の参加と連携

防災やまちづくりの原点として大事なことは、自分のまちは自分たちで守るという自衛・自助の精神、ならびに支えあうという相互扶助や連帯の発想であろう。現代は共同体意識が低下しているといわれているが、近年の各種ボランティア活動の高まりに象徴されるように、新たなライフスタイルや意識の芽生えも見られている。岩手のスノーバスターズは過疎地域で展開される広域的な支え合いのシステム・参加と連携の好例である。そこには現代にふさわしい地についた暮らし方を求める志向と支えあう地域社会を再構築しようとする意志がみられる。このような志向をこれからのありうべき社会の方向として考えるならば、こうした芽生えを評価し、その動きを助長していかなければならない。また支えあう社会を志向するならば、かつて日本の風土・暮らし方の中にあった生活の知恵にも着目していく必要があるだろう。火の用心のシステムや出初め式などの行事は心に響くすぐれた広報システムであったはずだ。これらの伝統的

な住まい方・行事も再評価し、そこから地域づくりや防災のあり方を学んでいくことが重要と考える。

#### ●総合的な取り組み

これからの防災まちづくりには、総合的に取り組むことが求められよう。これまで防災というと地震、火災、洪水といった対策面が前面にでて、その活動は特化された狭い範囲のものになりがちであった。人々の暮らし方が多様化し、社会の仕組みもますます「複雑系」になっている現代においては、防災まちづくりにおいても多様な展開が求められる。これからは消防団活動や水防団活動などの自衛防災活動を地域の安全を支える基礎的な活動としながら、他の住民活動と連携し、ネットワークをつくり幅広い視野を持って活動していくことが重要ではないかと思う。高齢化が進む時代では「春日学区のまちづくり」に見られるように、福祉との連携が特に重要となる。

ハードなまちづくりにおいては、アメニティや住環境の向上と併せてすすめることが重要である。何故なら生活環境が向上することは、防災上の安全性を向上させることにもつながるからだ。したがってこれからのまちづくりは防災とアメニティをセットとした複眼的な眼を持ってすすめることが重要な視点となる。留意したい点は、例えば、建築物や街路・広場などの都市空間を整備する場合には必ず防災の視点を入れていくこと、また備蓄施設や防災基地などの防災施設の整備をすすめる際には日常の生活空間としての機能やデザインにも十分配慮していくことである。画一的で無味乾燥な

デザインでは人々の気持ちも高揚しない。その意味で「路地尊」にみられる「一寺言間地区のまちづくり」の取り組みは、下町の地域性を活かした、人々の心意気がにじみでた都市のデザインだったといえる。

#### ●環境資源の再評価・活用

今回の応募事例で顕著だったのは、自然水の災害時の利用だった。「農業用に掘り下げた井戸を私設消火栓とし活用」している大阪府松原市堀町会連合会の活動は、どのようなまちでも応用できる資源活用の例である。大震災での断水に備え、東京湾の海水を圧送管で内陸に導水し消火栓で放水するシステムを開発した船橋市の「海水を利用した大規模消火施設の整備」は、臨海都市ならでのダイナミックな自然水利用の実施例として評価されよう。他の地域からも井戸や湧水、河川や水路、流雪溝などの水を災害時に利用する新しいシステムの実施例が提示された。大阪市下水道局では、下水管渠を利用して仮設トイレを設置する「広域避難場所における仮設トイレ汚水受け入れ施設」を開発した。これは都市のインフラを多目的に利用する新しい防災システムの提案として注目される。このような事例から、阪神大震災以来、身近かにある多様な防災資源の存在と、その資源を活用しようとする大きな動きがあることが窺い知れるところとなった。このような動きは、単機能化し、資源の複合利用、有効活用という視点を失っている現代の水システムや都市のインフラのあり方を見直す気運が生まれてきたことを示唆するものだろう。

これからの防災まちづくりにおいては、

既存のストックや環境資源を再評価し、それを活用していく視点が重要である。水のあり場所、避難や災害救護活動の基地となるオープンスペース、応急建設資材のあり場所特殊な技術やノウハウを持っている人材、災害時に支援・協力が期待できる店舗や事業所…、などは町の貴重な防災資源である。これからの防災まちづくりには、災害時に役立つこのような身近な物的資源、人的資源を町に住む人自らが発見・発掘し、その価値を再評価し活用していくことが重要である。

#### ●防災学習と啓発

防災意識は風化しやすい。したがって、防災学習と啓発をどのようにすすめていけばよいかは防災まちづくりの永遠の課題といえる。防災学習には、災害や防災に関する一般的・普遍的な知識の学習と地域固有の自然条件や社会的条件、住まい方や災害文化などに関する地域に根ざした学習とがある。現代の社会に欠けているのは、この地域に根ざした防災学習の方ではないだろうか。地域防災学習の望ましい姿は、親が子に伝え子が孫に伝える家族社会での学習や、過去の時代に見られた地域社会の営みの中で自然に学習・伝承できるシステムであろう。しかし社会構造が変質した現代では、このような学習機能は大きく低下してしまい、あまり多くを期待できない。したがってそれに替わる現代にふさわしい学習システムのあり方やシステムの構築が求められている。

昭和53年から始められた「国分寺市の市民防災まちづくり学校」は、大都市郊外・住

宅都市の自治体が試みたこのような観点からの先駆的な防災学習の取り組みといえる。この学校の設置の主旨は次のように示されている。「この学校は趣味などのように個人的な興味で終わるのではなく、地域社会における様々なまちづくりに積極的に関与していくための市民学習の機会を提供することを目的とし、防災やまちづくりに関する情報を直接提供し、地域での活動を参考とするとともに地域リーダーの育成を目的とする。」実は筆者も講師で呼ばれたことがあったが、これまでに770名の受講者があり、その卒業生が市内の各地域の防災まちづくりで活動しているという。したがってこの地域では、相当数のリーダーとなる人材が養成され、人的パワーが醸成されていることになる。このような地域リーダーを養成する学習システムづくりは、これからの各地域のまちづくりに重要となる。ただこれからは、防災という狭い枠組みの中でなく、地域づくりという幅広い視野や枠組みの中で防災を位置づけていく必要がある。この場合、行政内部に蓄積されている様々な情報を開示・提供し、正しい地域理解と望ましい地域像の形成を啓発していくことが大切だ。

その他今回の選考では、一般市民に対する学習・啓発システムとして「音楽鑑賞と防災指導(堺市, 高石市)」, 「消防団詰め所のシャッターに児童のイラスト(群馬県吉井町)」

などの新しい嗜好の啓発活動の事例も見られた。これらの啓発事業で大切なことは、防災に関わる大事な情報を人々の心にどう響かせ、伝達し、定着できるかということだろう。そこには情報の送り手と受け手のあいだにヒューマンリレーションが成り立つものでなければならない。伝承の手段に関して、これまで記録集や記念碑的なものが多いが、語り部による民話のような物語性のある伝承方式にも大きな力があるように思える。その意味で、島原の市町村広域圏組合が主催した噴火災害の伝承劇「噴火と郷土の防人たち」の上演は優れた実施例と思われた。

## 5) おわりに

最終的に8活動団体が大賞に選ばれたが、選考委員にとって大変悩ましい作業であった。今回リストに載らなかった活動、まだ人々に知られていない活動も多く存在しているはずである。こうした活動事例を掘り起こし、広く紹介し、防災まちづくりモデルとして社会的に共有していくことは大切なことと思う。「防災まちづくり大賞」は時宜を得た事業と思われるので、今後もモデルを掘り尽くすまで継続して行って欲しいと思う。