

□防災まちづくりの将来展望

～市民と協働する防災まちづくりの実践をめざす～

東京都立大学 都市研究所 教授 中 林 一 樹

1. はじめに

あれから10年が経った。兵庫県南部地震以降、わが国の震災対策も災害研究も大きく進展した。発災後の事態への対応が遅れたとの反省から、情報収集や初動体制、救出救助や被災者を支援するボランティア活動など、事後対応のための対策準備が重要であるとして、全国の自治体では地域防災計画が改定された。同時に、被害軽減が震災対策の基本であることが再認識され、被害が集中した木造住宅密集市街地における防災まちづくりと、わが国の建築物ストックの過半を占めていた1981年以前に築造された建築物の耐震補強問題が研究課題としても、対策としても重要課題となった。あれだけの建物の震動被害にもかかわらず、「耐震基準」の見直しではなく既存建物の「耐震改修」と、密集市街地整備のための法制度が創設された。耐震改修促進法であり、密集市街地整備法である。

しかし、10年後の今日、日本の市街地では被害軽減をめざした「防災まちづくり」や「建物の耐震補強」はどのように進展したであろうか。

2. 住宅更新の進展と木造密集市街地の残存化

阪神・淡路大震災では、神戸市須磨海岸から芦屋・西宮・宝塚市にかけて、木造建物の30%以上が倒壊した震度7の地帯「震災の帯」が発生した。震災の帯となった市街地の多くは、建築基準法が求める幅員4mにも満たない細街路に沿って、昭和55年以前に築造された建築が老朽化して残っていた木造住宅密集市街地であった。わが国には、緊急に整備することが必要な木造密集市街地が25,000haある。そのうち三大都市圏に16,000haが存在している。

平成15年の住宅・土地統計調査によると、わが国には空き家を除く全住宅は4,700万戸あり、その40%(1,850万戸)が昭和55年以前に建築された住宅で、そのうち1,150万戸、全住宅の25%(4戸に1戸)が、耐震性が不足していると考えられている。しかし、10年前(平成5年)の全住宅戸数は4,080万戸であり、うち昭和55年以前の築造が2,650万戸であった。つまりこの10年間に、昭和55年以前の住宅が800万戸取り壊され、新たに1,400万戸の住宅が供給されている(表

表1 1981年（新耐震基準）以前の住戸と全住宅数の推移

	2003（平成15年）	1993（平成5年）
全住宅（空き家を除く）	40,800千戸（100%）	47,000千戸（100%）
1981年以降の新築住宅	14,300千戸（35%）	28,500千戸（60%）
1981年（新耐震）以前築造	26,500千戸（65%）	18,500千戸（40%）

（各年の住宅・土地統計調査による）

1). 全国ではこの10年に住宅更新が進んだものの、大都市の負のストックである木造住宅密集市街地が減少したわけではない。

3. 木造密集市街地での防災まちづくりとは

木造密集市街地で建物の更新が進まないのは、建築基準法の接道義務（建物敷地は幅員4m以上の道路に2m以上接していること）や都市計画法の建蔽率などに違反している既存不適格建築物であることがある。しかも、借家や賃貸アパートも多く、老朽ゆえの低家賃住宅であることが建物所有者に建物更新の意欲を低下させている。

こうして、華やかな都心や副都心の再開発ビルを取り巻いて、老朽建物が狭い道路に沿ってピッシリと建て込んだ密集市街地が存在し続けている。その市街地は、地震の揺れによって多くの建物が倒壊し、倒壊した瓦礫が道路を塞いで避難行動、救出活動や消防活動も困難にし、初期消火に失敗した火災はたちまち延焼拡大して、大きな被害を集中的に発生させる。この木造住宅密集市街地の被災状況は、ほとんど変わっていない。

都心の大規模遊休地における再開発と同様、それらを取り巻く木造密集市街地の改善も「都市再生」課題とされたが、前者に比

べて後者はまったく動いていない。わが国は人口減少時代に突入し、大都市といえども人口増加の時代ではなく、高齢社会化していくことは避けられない。三大都市圏で16,000haに達する密集市街地に「都市再開発事業」を仕掛けて大規模な都市改造を行うということは、たとえば従前に存在していた160万戸の住宅を取り壊して新たに320万戸もの住宅を供給し、余分の180万戸を高額な家賃や価格で分譲して事業採算を成立させることであるが、今後はこのようなストックの増大で採算を合わせる事業は成立が困難となりつつある。住宅戸数増加に対応する世帯数の増加は見込めない時代に入りつつあるからである。

4. どんなまちが「災害に強いまち」なのか

災害に強いまちとは、これまでのまちを修復して、ハード面では住宅の耐震化や不燃化が進み、まちの基盤である街路を救急車や消防車が活動できるように整備し、地域の人々が活動するための公園・広場が確保され、緑化され、貯水槽など防災設備が整備されているようなまち、しかしそれだけでは万全ではない。阪神・淡路大震災でも、最も多くの被災者を救出救助したのは「地域の人々」であった。被災後を支えあい、助

け合ったのも地域の人々であった。

ソフト面から見た災害に強いまちとは、地域の人々が助け合えるような地域社会（コミュニティ）である。

では、どのように密集市街地での防災まちづくりを進めるのか。首都直下の地震も待ったなしの時代に入り、宮城県沖地震、東海地震、東南海地震、南海地震のほか内陸の地震にも切迫性が高まっている地震断層が確認されている。その地震は明日かもしれないし、30年後かもしれないという地域が増えている現在、20年を事業期間とする市街地整備をとまなう抜本的な被害軽減をめざす「長期的な取り組み」とともに、個別の耐震診断・耐震補強などの「短期的・緊急的対策」とを、併用して実践していくことが求められている。

しかし、長期的な取り組みも大規模な都市改造ではなく、現在の「まち」の構造や環境、コミュニティを基礎に、スクラップ&ビルドではなく、人々が住み続けながら既存建物の耐震改修や不燃化改修を行い、あるいは個別でまたは共同での建替えを進め、ブロック塀を撤去したり、建物をセットバックして道路幅員4m以上を確保しつつ、行き止りの路地の奥の宅地を買い取って広場化し、全ての行き止まり路地を通り抜けるようにすることで、地区内でも2方向避難を確保する。また、消防車や救急車が進入できる幅員6m以上の街路を地区施設として拡幅整備し、それに伴う沿道の建物建て替えは、被災後に必要となる復興事業の補助金率と同等の高い補助率で促進していく。こうした高い補助金率の復興事業の仕組みを事前に活用する「事前復興事業J」という

発想の転換によって、「修復型防災まちづくり」を強力にすすめることが、地震が切迫している首都圏や東海地震の地震防災対策強化地域、東南海地震・南海地震の地震防災対策推進地域でのこれからの防災まちづくりの基本方向である。

さらに、この修復型まちづくり活動を通して、20世紀の後半に失ってきた「地域の絆」を地域の人々に再生し、地域の居住者・土地所有者・事業所が協働してまちづくりに取り組み、建物の耐震補強や不燃化などによって直接被害を軽減させる。同時に、災害が発生しても地域で助け合って避難し、復旧復興にも地域の人々が主体的に復興まちづくりに取り組んでいく。そんな地域再生型であり、市街地修復型の防災まちづくりを、今こそ進めなければならない。地震はこのような「地域の力」を試しているのである。地域の力が強いまちが、災害に強いまちなのである。

5. おわりにかえて～直接被害の軽減も自助・共助・公助の協働でしか推進しない～

直接被害の軽減は、建物所有者の「自助」努力が基礎であるが、敷地条件が悪かったり借地が隆路となって個別の建て替えや改修が困難な場合も少なくない。この場合は、近隣が共同で取り組む必要が出てくる。まちづくりにおける「共助」である。

また、借家では居住者と所有者との協働の取り組みも不可欠であろう。さらに、建物の耐震性確保や不燃化は、地域の被害を軽減し、被災後の活動空間を確保するという「公益性」を持っているのであるから、公的

な支援「公助」も当然である。とくに経済的にも弱い立場におかれている高齢者の居住している老朽住宅や賃貸住宅の耐震改修や不燃改修には、公助は「福祉」ともいえる。さらに、上記のように被災者への事後の公的支援を前倒しする「事前復興」の概念での「新しいまちづくり公助」の仕組みを構築していく必要がある。

建物を強くし、まちを強くして直接被害を軽減するにも、「自助・共助・公助の協働」の仕組みとその強化が求められている。それは、また、市民一人一人の取り組みがなければ、直接被害を軽減することができないということである。こうした観点から、2005年1月8、9日に、日本建築学会と土木学会が市民団体であるNPO 東京いのちのポータ

ルサイトと共催(協働)して「市民が学会とともに考える東京の地震防災」というシンポジウムやワークショップを行った。最終日に宣言された「宣言文」は、ハード・ソフト両面において市民が自立し、新しい防災まちづくりに向かおう、という市民からの熱意の表明でもある(参照:参考資料)。

これからの防災まちづくりは、多様な視野に立って、高齢者福祉でも、商店街の活性化でも地域で最も取り組みやすい課題から地域で取り組みを開始し、それを挺子に「地域の力」を高め、その動きに「防災風味」の味付けをし、多様な「防災まちづくり」を地域ごとに展開していく、そして来る地震を迎え撃つ準備をすることである。その一人一人からの実践こそを、我々の将来展望とすべきであろう。

<参考資料>

「市民が学会とともに考える東京の地震防災」宣言

2005年1月9日

「市民が学会とともに考える東京の地震防災」実行委員会
(日本建築学会・土木学会・NPO 東京いのちのポータルサイト共催)

前 文

1995年1月17日5時46分、震度7の激震が阪神淡路を襲いました。10万棟を超える建物が全壊し、7,500棟の建物が焼失し、都市の機能は停止しました。6,400人を超える人が命を落とし、20万世帯が住宅を失いました。

あれから10年。被災地では復興が進む一方、阪神・淡路大震災の教訓を全国の地域ではどのように活かし、災害に強いまちづくり・社会づくりを実践してきたのでしょうか。阪神・淡路大震災10年目に、東京の地震防災はどのように進められてきたのかを、市民団体が日本建築学会・土木学会とともに2日間にわたって検証しました。

首都直下の地震が切迫している今日、専門家を含めた私たち市民が自分たちや地域、そして東京の命や暮らしを守る当事者であることを再認識し、東京の地震防災をさらに前進させるため

に、ここに「市民が学会とともに考える東京の地震防災」に関する12項目を宣言し、その実践をめざします。

<被害軽減への備え>

①市民主導の「耐震補強フォーラム」を設立しよう。

既存建築の耐震診断と耐震補強は、切迫する首都直下地震の建物被害を軽減し、市民の命を守る上で決定的に重要な対策です。安価でも効果が高い補強工法を開発し普及するために、市民と民間が主導する「耐震補強フォーラム」を立ち上げ、耐震補強を強力に推進しよう。

②耐震診断は建物所有者の社会的責任であるというルールを確立しよう。

1981年以前に建てられた建築物は公共施設、民間施設、住宅も全て、市民及び公共団体を含む所有者の社会的責任において耐震診断を行うルールを、社会的に確立しよう。

③基盤整備されている市街地では、地震対策の基本として耐震補強を急ごう。

市街地基盤として幅員4m以上の街路が整備されている市街地では、既存建物の耐震診断を早急に行い、必要な建物には「耐震補強を急ぐ」べきです。

④基盤未整備の密集市街地では、耐震補強も防災まちづくりとして促進しよう。

4m未満の道路に老朽木造住宅が密集している市街地では、最低限の街路整備を含む防災まちづくりによって耐震補強・建物更新を推進するための公的支援を、「事前復興事業」として導入し、従来よりも高い補助を講じるべきです。

⑤税制や保険制度など耐震補強を促進させる社会システムを整備しよう。

個人の住宅やライフライン施設を含む民間施設における耐震補強がもたらす効果の公益性を考え、税制面や保険制度でインセンティブが働くように社会システムを整備しよう。

<災害対応への備え>

⑥昼間とは異なる夜間の災害対応活動に備えよう。

阪神・淡路大震災では明るい昼間に緊急対応を行うことができましたが、中越地震では緊急対応は夜間の暗闇で行い、困難を極めました。情報収集から救出救助などの災害対応を夜間に行うことの困難さに、改めて注意し、いかなる事態にも対応できるように備えよう。

⑦帰宅困難者対策の基本である安否情報システムを確立しよう。

首都圏では、650万人を超える帰宅困難者の発生が危惧されます。帰宅困難者が被災地に留まり、事業所の業務継続や災害ボランティアとして地域での災害対応活動に寄与できるように、安否情報を確実に把握できる情報システムを確立しよう。

⑧事業者と市民が連携して、都市インフラ対策を充実させよう。

市民の命を守り、被害の拡大を防ぎ、首都の機能を確保していくために、上下水道やガス、電気などのライフラインとともに、鉄道、道路の機能確保と早期復旧を実現しよう。そのためには、市民が自分たちの身の回りの都市インフラについて共に学び、事業者と連携して補強や整備の優先順位と数値目標を明示し、都市インフラの耐震補強と災害対応策を充実させよう。

<地域・市民の取り組みの重要性>

⑨小学校・中学校・高等学校における防災教育を拡充しよう。

地域の防災力の向上には、学校教育における地域防災への取り組みが重要です。小学校・中学校・高等学校における防災教育の一層の拡充を、市民と教育の現場や専門家が連携し

て推進していこう。

⑩地域の絆づくりを拡めよう。

「地域のまとまり（地域の絆）」は、災害を乗り越える力であるとともに、また災害に強いまちをつくる力でもあります。平時に地域での多様な市民活動を活発にし、地域の絆づくりを拡め、それを基礎に地域の防災活動を活性化しよう。

⑪「楽しく防災する」活動の輪を広げよう。

災害に強いまちや地域を形成し持続させるためにも、市民・企業・行政・学会は知恵と工夫を持ち寄って、「市民が楽しく防災する」民間パワーを結集し、活動の輪を広げていこう。

⑫学会は市民と連携して防災科学技術の実践をめざそう。

学会など学術・専門団体は、まちや地域における地震防災の実現に寄与するため、市民が主体的に進める多様な防災活動とも連携して防災科学技術の実践をめざそう。