

復興と防災都市計画

大災害や戦災などによって、都市が大規模かつ集中的に被害を受けた時、その都市あるいは市街地を再生するに際して、従前に内在していた課題を解決し、質的な向上をはかるのが「復興計画」である。従前のレベルへの回復を目指す「復旧」とのちがいは、この点にある。そして、都市の環境や施設のレベル・アップを目指す点では、「復興都市づくり」も事前の「防災都市づくり」も同じ目的をもつものである。そのように考えるならば、災害の発生を境に、それまでの「防災都市づくり」が「復興都市づくり」に変わりうるということもよい。これがこの節で設定した復興計画と防災都市計画との関連づけというテーマである。

ひとつは、阪神大震災とその復興計画に学ぶ被災地の復興の教訓と課題である。さらに復興計画が目指す安全安心都市づくりの理念とその計画論についても検討している。もうひとつは、都復興計画のための事前準備という考え方を「事前復興計画」として考察するとともに、従前の防災都市づくりとの関連性について検討する。

1. 被災地の復興と安全安心都市づくり

室崎益輝

(1) 課題の意義、位置づけ

大規模な都市災害後においては、元通りに復旧するのではなく、以前の都市のもっていた問題点の克服をはかりつつ、より安全でより快適な都市の創造と復興をめざすことになる。この被災地の復興においては、なによりも同じ過ちを繰り返さないように、被災につながった脆弱性の克服をはかり、災害に強い都市の形成をはかることが、主たる課題となる。

ところで、復興は復旧と厳密に区別され、旧態に戻すことを復旧、旧態より望ましい状態に引き上げるのを復興という。ここで、より望ましいと言うとき、それは質的に高まることを求めており、必ずしも量的に太ることを求めているのではない。というのは、復興においては被災の原因となった体質や構造の改善をはかることが求められるが、この被災体質を改善するというところこそ、新しい質を獲得することに他ならないからである。それゆえに復興においては、改めるべき被災の原因は何であったのかを問いかげ、それを改める姿勢が欠かせないのである。

復興では、そうした誤りを正すという自省的視点とともに、次の危険に備えるという予防的視点も忘れてならない。災害といっても、水害もあれば危険物災害もあるし、市街地大火もあれば都市犯罪もある。それゆえ、災害の反省のうえに安全で安心できる都市をつくるうえでは、いかなる災害の危険にも対抗しうるような都市のあり方を追求しなければならない。この点では、部分的な修正や弥縫的な改善に止まることなく、あらゆる被災に共通する脆弱な都市の被災基盤そのものの改変をめざすことが、復興では求められる。

この多様な危険に備えるということでは、単に物理的な外力に対して安全(SAFETY)であることだけでなく、社会的な外力に対しても安心(SEcurity)できることを目指すことが要求される。阪神・淡路大震災後に、安全安心という言葉が使われる背景には、犯罪などの社会的リスクにも備えようとする防災ニーズの高まりがあること、あ

るいは災害後の社会的な間接被害の深刻さを克服したいという防災ニーズの深まりのあること、を見逃してはならない。

このように、都市の多様な危機に備えるということと、日常時の延長線上に非常時を位置づけることから、安全安心都市づくりあるいは防災福祉コミュニティづくりといった、復興の取り組みあるいは防災の取り組みが展開されているものと、理解したい。

(2) 阪神・淡路大震災等の教訓と検討課題

阪神・淡路大震災における安全安心都市づくりに関わる教訓は、大きく次の2つ大別される。その1つは、安全安心都市づくりの内容に関わるもので、ソフト面に比較してハード面の改善がはかばかしくない、ということである。他の1つは、安全安心都市づくりの過程に関わるもので、自己決定権をもった地域主体のまちづくり運動の芽が大きく育った、ということである。前者はマイナス面の教訓、後者はプラス面の教訓、ということができよう。後者については別に詳しく論じられる予定なので、ここでは前者の教訓についてのみ言及することにする。

阪神・淡路大震災後の復興では、安全安心都市の形成をはかることが、当然のことながら目指された。兵庫県の復興計画ではその基本目標に「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」が掲げられ、神戸市の復興計画ではその基本的課題に「災害に強い都市づくり」や「安心して暮らせる福祉社会」が掲げられ、都市の防災性能や安全性能の向上が図られている。

その結果をみると、防災福祉コミュニティの育成、市民安全推進条例の制定、安全安心コミュニティファイルの作成、総合防災通信ネットワークの整備、地域防災計画の充実強化、安心安全まちづくり指針の策定など、震災以前とは比較にならない程の大きな成果が、被災地では生まれつつある。とはいえ、そのほとんどが防災マネジメントというか、ソフトなシステムづくりに関わるものになっている。ハード面は時間が掛かるということもあるが、ソフト面に比較して後回しになっているのが、被災地の現実である。水と緑のネットワークの形成や、燃えにくい都市構造の形成など、ハードな取り組みはあまり進展していない。

防災マネジメントの充実は、従来の安全安心都市づくりを一歩も二歩も進めるもので、素直に評価したい。がしかし、壊れない都市、燃えない都市をつくって始めて、安全安心都市の基盤が確立するのであって、それを抜きにしての安全安心都市の実現はありえない。このことは、シカゴやサンフランシスコあるいは福井など内外の先進的な都

市復興が事実をもって示している結論である。となれば、ハードな面からの安全安心都市づくりの遅れは、看過できない問題としてその原因を明らかにする必要がある。そこで、ハードな対応が遅れた原因を探ると、以下の4点を問題点として引き出すことができる。

第1に、復興戦略の欠落あるいはその狂いをあげることができる。復興においては、取り合えずの復旧と将来に向けての復興とを、有機的に結びつける戦略が要求されるが、取り合えずの復旧に目も手も奪われたため、将来に向けての取り組みが後手に回ったといえる。段階復興論や連続復興論など復興戦略の緻密化が求められる所以である。

第2に、ハード敵視の文明観への没入を指摘することができる。ハード過ぎるハードには問題があることは確かであるが、全てのハードが問題だという訳ではない。にもかかわらず、震災後の復興過程で「ハードは悪だ」という考え方がどういうわけか支配的になった。強権的な都市計画決定がそうした風潮を生み出したことは確かであるが、他方で宵越しの銭を持たないと開き直る発想が今も生きており、そうした文明観が安全や安心につながるストックの形成を阻むことになった。それゆえに、防災まちづくり教育などにより、防災観やまちづくり意識の変革を迫ることが求められるのである。

第3に、復興都市像の欠落もしくは貧困をあげることができる。いくら燃えない都市あるいは壊れない都市といっても、その都市像が具体的に明らかにならなければ、その方向に進むことはありえない。今回の震災では、建築家はもとより都市計画家としてビジュアルな都市像を提起した人は、極めて少ない。多くの都市計画家はロマンチズムの世界ではなくリアリズムの世界に入ってしまった、都市復興の制度や手続きを提案することがあっても、都市復興のビジョンを語ることは少なかった。都市計画理論の最も貧困な時代に巡り合わせたことが不幸であったのかもしれない。ここでは、理想を語る都市計画論の再興をうながすとともに、新たな都市性能設計論の開発をはかることを提起したい。

第4に、成長型経済の破綻とそれへの固執をあげなければならない。一方での展望のない経済危機と他方での偏った公共投資が、福祉型あるいは防災型の良質なストック形成を阻んでいるという現実がある。成長型から安定型へ、開発型から保全型へ、フロー型からストック型への都市政策の転換がなければ、ハードな側面からの安全安心都市づくりの実現は難しい、といえるのではないか。復興経済論や環境経済論の進化が都市計画面においても図られることを望みたい。

(3) 研究、計画、実践の現状

ここでは、復興都市計画と安全安心都市づくりの2つに分けて、その研究、計画、実践の現状をみることにする。

1) 復興都市計画とその理論

復興都市計画のあり方を論じるには、阪神・淡路大震災の復興都市計画だけでなく、過去の内外の先進的な復興都市計画の実態とその教訓を明らかにする作業を踏まえて、復興都市計画論の一般化をはかる必要がある。ところで、ロンドン大火やシカゴ大火さらには函館復興計画など個別に復興計画を論じたものはあるが、その全体像を明らかにして復興計画論の一般化をはかったものは、石田頼房氏や西山康雄氏の取り組みを除けば皆無に等しく、復興計画理論の構築が阪神大震災からの復興を成功させるためにも急がれるところである。なお、私が「復興都市計画論の再構成」なる小論を最近まとめたので、興味のある方は参照されたい¹⁾。

さて、現時点における復興都市計画理論の構築では、リアルタイム的な研究展開が欠かせない。北海道南西沖地震や兵庫県南部地震後の復興過程を、今後への教訓をひきだす視点をもって緻密に記録し考察することが求められる。この点で、南慎一氏らの1993年の北海道南西沖地震後の奥尻島青苗地区の都市復興計画に関する研究成果に学ぶところは多い。そのなかで、復興計画成功の要因として、1) 復興の財源、2) 市民の参画、3) 代替のスペースがあげられているが、城崎や福井の震災復興にも共通するところがあり、大いに参考になる。

2) 安全安心都市づくりとその理論

自然災害対策を個別に展開していた狭義の防災都市づくりとは異なり、都市のリスクを総合的に捉えながら、都市のあり方そのものにまで立ち入って、安全を追求する安全安心都市づくりの試みは緒についたばかりである。ただこれに関連して、コンパクトシティあるいはサステナブルコミュニティづくりの試みが、アメリカ等で進められていることに対して、十分な関心を払う必要がある。

なお、この安全安心都市づくりの実践ということでは、神戸市で制定された、規範としての「市民安全推進条例」を評価しておきたい²⁾。この条例は、市民や地域のまちづくりにおける自己責任を明確化するとともに、それを保障するための情報公開や市民参加の条件整備をうたっており、安全安心の基礎に市民参加をおいた都市づくり論の萌芽として、注目される。

(4) 研究、計画、対策等の方向性

都市復興計画理論の構築に際しては、1) 復興計画の構想内容、2) 復興計画の策定手続、3) 復興計画の事業遂行の、3つの側面からそのあり方を考察しなければならない。とりわけその中から、復興理念、復興規範、復興原則などを明らかにすることが望まれる。

安全安心都市づくり理論の構築に際しては、1) 異なるリスク対応の共通性と異質性、2) 都市構造や地区環境とリスクとの関連性、3) 安全対策におけるハードとソフトの融合性についての研究の推進が求められる。これについては防犯における環境設計の取り組みなどが参考になる。

かつて私は、

- ①まちの関心醸成
- ②まちの構造強化
- ③まちの体制整備
- ④まちの環境自立

の4つの側面から、市民参画、自律分散、環境共生、文化継承を目指して、安全安心都市づくりを推進すべきことを提起したが、安全安心都市についての議論の進化が、地球温暖化など切迫する課題との接点において図られることを期待したい。

新しい都市づくり理論の構築ということでは、20世紀の都市計画や都市づくりで正しいとされてきた、用途純化や高度利用あるいは郊外開発などの理論を問い直してみることも忘れてならない。震災が私たちに問いかけたのは、現象的には都市の安全性であったが、本質的には都市そのもののあり方であった。とすれば、都市そのもののあり方についての議論と検討なくして、安全安心都市づくりのあり方の検討はなしえない、といえよう。

(5) 課題の展開と留意点

都市そのもののあり方の問題として、被災地の復興や安全安心都市づくりを捉えるとき、都市計画に携わるもの主體的で自省的な「21世紀への都市づくりへの挑戦」が求められる。「使命感はあっても責任感はない」と言われるわが国の都市計画関係者の、その汚名返上のための真摯な努力が求められる、ということである。

参考文献

- 1) 室崎益輝「復興都市計画論の再構成」『地域共生のまちづくり』三村浩史編、学芸出版社、1998.8
- 2) 室崎益輝「安全・安心まちづくりの展開と課題」『都市政策』No.90、神戸都市問題研究所、1998.1

2. 復興への事前準備と防災都市づくり

中林一樹

(1) はじめに

阪神・淡路大震災からの復興は、都市の地震災害としては福井地震（1948）以来、都市災害としては酒田大火（1976）以来の、大規模な市街地復興への取り組みとなっている。それは、地震発生以来関係者の多大な努力にも関わらず、4年を経てもまだ途上にあり、さらに長期を要するものとなっている。しかし、安田¹⁾は、神戸市の復興まちづくりの初動期の取り組みを5期に区分し、初動期の重要性を改めて示した。

①緊急対応期（震災直後から1ヵ月）

被災者救援、避難者対応、ライフライン・交通網の応急復旧、応急危険度判定、被害状況の把握、瓦礫撤去・処分、災害仮設住宅の建設、罹災証明の発行など。

1/26震災復興本部、1/31震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針、2/1建築基準法第84条による建築制限区域指定、2/6罹災都市借地借家臨時処理法の適用。

②応急復旧期（1ヵ月～3ヵ月）

被災者対応の継続、災害仮設住宅の供給、空き家公営住宅への入居、復興計画立案・都市計画決定など。

2/16神戸市震災復興緊急整備条例・震災復興促進区域、2/17建築基準法84条の建築制限の延長決定、2/26被災市街地復興特別措置法、3/17土地区画整理事業・市街地再開事業区域の都市計画決定／住宅市街地総合整備事業の整備計画承認・重点復興地域（復興条例）指定、3/27神戸市復興計画ガイドライン公表。

③復興まちづくり初動期（3ヵ月～6ヵ月）

災害仮設住宅への入居、瓦礫処理の進捗、住宅再建・復興まちづくりへの胎動、復興メッセ・神戸すまい・まちづくり人材センター・阪神・淡路大震災復興基金・既存不適格建築物再建対策・共同協調建替支援・分譲マンション建替支援等の支援策と行政体制の整備など。

4/28三宮地区の地区計画の都市計画決定、6/30神戸市復興計画の策定、7/7神戸市震災復興住宅整備緊急三ヵ年

計画の発表。

④復興まちづくり実践期（6ヵ月～1年）

災害仮設住宅の完成（8/11）、避難所の解消、被災地からの人口流出、災害復興住宅の入居希望登録（10/31）、まちづくり協議会の活動が本格化、復興まちづくりの進展の地区格差、自力復興（個別再建）開始など。

11/30鷹取第一地区の震災復興土地区画整理事業の事業計画決定、12/27東部新都心地区土地区画整理事業（リーディングプロジェクト）等の都市計画決定、8/8尼崎市築地地区の土地区画整理事業の都市計画決定（84条未指定地区）。

⑤本格復興期（1年～）

自力復興（個別再建）の地域格差（東高西低）、事業決定（2段階決定）、重点地区の復興まちづくりの進捗と地区間格差、重点地区以外でも復興まちづくりの追認の動き、白地地域での復興まちづくり支援策の拡充など。

3/28土地区画整理事業（六甲道駅西、松本）の事業計画決定、3/28市街地再開事業（六甲道駅南第一）の事業決定、6/30災害公営住宅の拡充・家賃低減化対策、7/24（民間住宅支援策としての）家賃負担軽減制度の創設。

阪神・淡路大震災からの一連の復興過程において、緊急対応期から復興への取り組みが始っていたことに加え、さまざまな課題が指摘され、新たに立案整備されたり、大幅に見直された法律・制度も少なくない。「事前復興計画」という考え方も、こうした阪神・淡路大震災からの復興の実態を踏まえて、提起されてきた課題のひとつである。

(2) 「事前都市復興計画」への視点

都市のあらゆる側面に、直接・間接に被害をもたらした地震災害からの都市復興には、都市基盤の整備、建物の再建といった物的整備にとどまらず、被災者の生活再建、経済活動の再建などを含む総合的な取り組みが不可欠であることは自明である。しかも、その取り組みには迅速性と即効性が求められる。さらに今日では、行政計画のあらゆる側面に住民参加・市民参加が不可避の課題となっている。この「総合性」「迅速性」「即効性」「住民参加」を確保した都市復興のあり方をめぐって、「事前都市復興計画」の重要性が認識されてきたといえよう。その重要性とは、【都市復興計画を「事前」に考え、準備し、実施しておくことは、事後の都市復興における迅速性・即効性を確保するとともに、諸施策・計画の総合性と、復興まちづくりの実施過程での住民参加を、より実効性のあるものとするのではないか】という考え方に依拠したもので、未だ一種の「仮説」ともいえよう。以下では、この仮説的「事前

都市復興計画」について、とくに「すまいと市街地」の復興に焦点をあてて、その視点と課題を提起したい。そこで、事前都市復興計画を実効あるものとするために、次の4つの視点を指摘したい。

- ①まちづくり目標の事前共有化とまちづくり主体の事前形成：事前にどこまで住民と行政が協働した「まちづくり」を推進できるか。
- ②復興計画・復興まちづくりに連続する被災者生活支援対策の体系化：都市復興につなげる応急対応・復旧支援対策を体系的に整備できるか。
- ③都市復興計画策定シナリオとマニュアルの事前準備：行政における復興計画立案のアカウンタビリティを担保できるか。
- ④都市基盤整備計画における優先事業の公開とあるべき都市骨格像の事前共有化：都市インフラ整備をどのように事前に地域に公開しておくのか。

(3) 視点1「まちづくり目標の事前共有化とまちづくり主体の事前形成」

過去の災害復興においても、とくに都市復興では、災害以前に策定・公表されていた諸計画・構想や実施していた諸事業を基礎に、復興計画が策定され、実施される事例は少なくない。関東大震災における帝都復興計画においても、後藤新平の大風呂敷といわれた東京構想や、1919年の都市計画法の施行と市域拡張を念頭において東京市で検討していた新東京計画の存在は、復興計画と無縁ではない。戦災復興計画においても、戦時中に構想されていた帝都改造計画が下敷きとなっていることは明らかである。福井地震では、事業途上にあった戦災復興都市計画が基本的に震災復興計画として施行された。酒田大火からの復興においても、中心商店街の再生に向けて事前に検討されていた商業近代化計画が、商店街復興計画の基礎となっている。

阪神・淡路大震災でも、神戸市では都市再開発方針(1985)や、神戸市インナーシティ総合整備計画(1989)、さらに第三次神戸市基本計画(1986)における諸計画や事業が、復興計画に多大な影響を与えていることは明らかである。さらに、神戸市は、条例に基づき、住民と協働した「まちづくり協議会」方式の市街地整備を先進的に進めてきた都市であるが、そのまちづくりの実践が、震災後の復興まちづくりに多大な影響を与えていることが指摘されている。いわゆる「従前からのまちづくり地区では、復興まちづくりも進展している状況がある」との評価である。

さらに、こうした事前のまちづくりが実践されていた地区では、物的に整備された施設が、建設年次の新しさもあ

って被害が少なかったうえに、その施設や空間が震災時に有効に活用された事例も数多く報告されている。まちづくりでは真野のまちづくりが有名であるが、そこでは地区計画による地区施設として整備されてきた幅員12m歩道付き地区幹線街路を軸に工場跡地に整備されてきた公園などを活用して、震災後の被災者対応活動が、それまでのまちづくりを通して培われてきた地域社会のネットワークによって、自主的に実行されてきた。さらに、その復興まちづくりにおいても、地域での実践体験を基礎として、従前の地区まちづくり構想と地区計画に基づき先進的に取り組まれている。

以上の、こうした実態は、次のような課題を「事前都市復興計画」のあり方に示している。

①計画目標としての地域像の事前共有化
事後の復興計画における計画目標をも念頭において、事前の都市基本計画やまちづくり事業が、住民参加で検討され、公表され、実践されるべきである。

事前の基本計画やまちづくりに盛り込まれた「計画内容」は、基本的には事後の「復興計画」の基礎となる。従って、従前の都市に関する諸計画やまちづくりを通して、どのように行政が市民と共有し、協働で「計画づくりやまちづくり」に取り組んでいたかは、復興計画の行方を左右する。住民参加のまちづくりの実効性と復興計画事業の迅速性は、事前の計画と取り組み状況によって規定される。

②まちづくり主体の形成
「防災まちづくり」は、事前に行う「復興まちづくり」と位置づけ、災害危険性の高い市街地では、とくに、防災まちづくりの最終目標として、望ましい市街地像・地域像を検討し、地域住民と共有し、協働してまちづくりに取り組んでおくことである。木造密集地域などでの防災まちづくりによって整備される地区施設は、将来における災害時の安全を確保するものであり、そこでのまちづくり主体の形成は、事後の復興まちづくりの母体でもあり、復興まちづくりの迅速性と実効性を保障するものとなる。

(4) 視点2「復興計画・復興まちづくりに連続する被災者生活支援対策の体系化」

復興計画の実施、復興まちづくりが、通常のまちづくりと異なるのは、その主体たる地域社会と地域住民が「被災している」ということである。都市計画法の手続きのみならず、各種の事業の実施において、今日では「住民参加」は不可避の条件となっている。ところが、その住民が、被災者としてその生活の基盤を失っているのである。従って、被災者の生活の再建・復旧に向けての応急対応策から、

まちづくりとしての復興事業までを、どのように関連づけて、「連続化」できるかが、復興計画にとって大きな課題となろう。

すなわち、災害時の対応活動や被災者の避難や応急生活は、災害直後の震動や火災などの直接被害の地域的状況に規定されると同時に、私権の制限を伴う計画復興を行うのか個別自力復興を原則とするのかという復旧・復興の手法によって大きく左右される。逆に、震災後の被災者の生活、とくに応急仮設住宅や応急修復による暫定的な被災者の居住生活の場の確保や経済の回復は、市街地復興計画のすすめ方に関連することが明らかとなった。被災者の生活や住まいに関わる応急対応策は、住まいの再建と都市の復興と密接な相互関連を持っているのであり、応急対応から復旧・復興にいたる対策は連続的体系的にとりくまれねばならない。

日本建築学会・兵庫県南部地震特別研究委員会は、1998年1月に第三次提言として74の提言をした。そのうち、以下の諸提言は、連続的に復興まちづくりにつなげるための主要な対策として提言したものである⁴⁾。

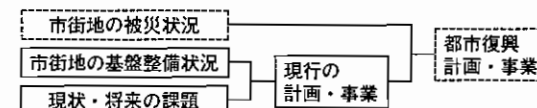
- 提言41 「防災オープンスペース活用システム」の構築
- 提言44 「被災住宅暫定補修プログラム」の構築
- 提言45 「瓦礫処理クレジット制度」の確立
- 提言46 「復興まちづくり推進応急仮設住宅制度」の創設
- 提言47 「被災者住宅クレジット制度」の創設
- 提言48 避難所や応急仮設住宅などの環境水準・性能確保のための制度の整備

これらの6項目の提言で述べている制度や仕組み(システム)は、現存しているものではない。従って、現状において被災者への直後対応から、復旧・復興への連続的支援が実現しているわけではない。むしろ、こうした考え方もとづいた対策検討を各々の地域防災計画の中で即地的に定着させていくことが重要である。

(5) 視点3「都市復興計画策定シナリオとマニュアルの事前準備」

第3の視点は、事後にどのような考え方で「都市復興計画」を検討し、どのように決定し、実践していくかというシナリオと手続きを明確にしておくことである。すなわち、「何故、その復興計画なのか」に対して、説明可能なシナリオと計画基準等の計画諸元、そして計画策定体制と手続きを事前に準備し、公開し、市民と共有化しておくべきである。

都市復興計画策定の条件(考え方)は次の図のようになる。破線で囲ったものは被災後に確定するが、実線のもの



は事前に準備しておくべきものである。従前の諸計画や事業が基本的には「復興計画」の基礎となるとしても、それは「十分条件」にしかすぎず、実際の復興計画は、どのような被害が、どこに、どのように発生しているのか、という被災状況が「必要条件」として検討されることになる。

被害状況が不確定な事前段階で「復興計画図」を描いておくことは不可能である。復興計画としての目標像や概念は、第一の視点で述べたように「地区のまちづくり構想」や「都市計画マスタープラン」として、あるいは「再開発方針」や「住宅マスタープラン」「緑のマスタープラン」として、本来のその都市の将来像として描かれ、公開されているべきものである。「事前都市復興計画」としては、それらの地域の将来像に向かって、被害状況に照らして、どのように復興計画を立案するのかを、事前に明らかにしておくことが重要である。このような考え方から、以下のような課題が指摘できよう。

①復興計画に関する「シナリオ」と「マニュアル」の事前公開

計画的復興の対象となる可能性の高い地域は、現状の市街地環境からは危険地域であることが多い。それは、前述の防災まちづくりの対象地域でもある。その事前に取り組む防災まちづくりは「修復型まちづくり」となることが多いが、「もし、震災によって多大な被害を被った場合には、抜本的な都市改造もありうる」ことを、「復興計画シナリオ」と「復興計画マニュアル」として、地域に十分に事前公開しておくことが肝要である。

②被害情報の迅速な把握と地図情報(GIS)化の仕組み
事前に設定した枠組み(シナリオとマニュアル)で、迅速に復興計画を策定していくための大きな課題に、どれだけ迅速に被害の全貌を地図情報として把握できるかがある。今日の情報化技術の進歩を考慮すると、パソコンによる電子野帳での現地調査^{2),3)}など、新しいシステムの開発と汎用化が求められている。

③都市復興計画をにらんだ都市計画情報の整備と管理
都市計画基礎調査を始め、都市に関わる関連情報の電子情報化とその日常的な活用方策の検討が重要である。いつも使っていない情報をいきなり使うことはできないし、多様な計画情報の一元的管理が、日常的にも、都市計画のアカウンタビリティにつながるものである。

(6) 視点4「都市基盤整備計画における優先事業の公開とあるべき都市骨格像の事前共有化

関東大震災からの帝都復興計画や、名古屋などの戦災復興計画に代表されるように、都市の骨格となる幹線街路、公園緑地、河川・水路などの都市基盤施設を抜本的に改める考え方がある。今日、これらの都市基盤施設は、都市計画決定されているものをベースに、さらにその都市骨格像は市町村の都市計画マスタープラン等で位置づけることが制度的に可能となっている。

今日における都市復興は、事前の木造密集市街地での防災都市づくりの発想と同様に、住民参加なくては進められないと考えるべきである。従って、これらの骨格像も事前の防災都市づくりの中で将来目標として位置づけておくべきである。「東京都防災都市づくり推進計画」では幹線街路（計画決定路線も含めて）を中心に「延焼遮断帯整備」路線に優先度を付けて位置づけるとともに、防災まちづくりの目標像として位置づけている。

これは、都市基盤施設の優先事業の公開とあるべき骨格像を事前に共有化する試みなのである。

(7) おわりに ——「事前都市復興計画」の動向と課題

阪神・淡路大震災以降、災害対策基本法の改定にともない、防災基本計画が改定され、国土庁における「復興計画を策定するための指針となる災害復興マニュアル」が検討され、東海地震の強化地域である静岡県を対象とする「事前復興計画の策定と復興シミュレーション」も検討されている。

また、東京都では地域防災計画の見直しにおいて、復興問題を網羅的に検討することとなり、地域防災計画の復興対策として位置づけて「都市復興マニュアル」および「生活復興マニュアル」を策定・公表した。さらに、地震災害の危険度の高い地域を対象に、「防災都市づくり推進計画」が策定され、6,000haの重点整備地域を指定し、11の重点地区で防災まちづくりを促進している。

こうした動きを、「事前復興計画」として先に示した4つの視点に照らしてみると、

①視点1及び視点4に対応して、東京都「防災都市づくり推進計画」に基づく延焼遮断帯の形成と防災まちづくりの推進がある。とくに、従来から災害危険が指摘され、まちづくりや市街地整備事業に先進的に取り組んできた重点地区では、「復興まちづくりまでをターゲットとした話し合いを地域で実施してみよう」との取り組みが検討されて

いる地区もある。こうした、行政と住民との協働によるまちづくりの取り組みを実現していくためには、住民参加を継続させる行政の人員配置と専門家の関わりが重要であり、その制度的整備・拡充が求められる。

②視点2に関する先行事例として、東京都の「都市復興マニュアル」と「東京都生活復興マニュアル」がある。後者では、現行の諸制度で可能なあらゆる被災者救援・復旧支援策を見直しているが、これはこうした諸対策の見直しを「復興まちづくりにつなげる被災者の速やかな生活復旧の実現」という視点から実施し、現行の諸対策を体系的に整理して事前に都民に「被災者支援メニュー」として公開しておくものである。被災者が自立復旧に向けて、多様なメニューから自己の状況に最適な支援策を選択し、災害を乗り越え、復旧・復興に向かっていけるような情報の提供の仕方である。ノースリッジ地震では、「How to get Food, Disaster Assistance and Money」というタイトルの被災者支援パンフレットが事前に用意されていて、発災と同時に印刷し、被災地域に開設する被災者救援センター（DAC）を窓口で総合的、体系的に支援していく体制をとっていた。これは、重要な先進事例である。

③視点3に対しては、阪神・淡路大震災を教訓に、東京都では、地域防災計画に位置づけた事前復興対策として、「東京都都市復興マニュアル」を検討し、公表している。それは、現状での法律制度の枠組みのなかで、行政としての都市復興計画の立案と事業実施のためのマニュアルとして検討されたもので、冊子として一般に頒布されている。そのなかでは、阪神・淡路大震災以降に新たに制定された「被災市街地復興特別措置法」を視野にいれているが、この制度は実際の運用はされなかったため、その制度の運用を含めて、机上訓練と復興のシミュレーション的検討を進める必要がある。それは行政課題にとどまらず、研究課題でもあろう。

参考文献

- 1) 安田丑作「復興まちづくりと市街地整備」神戸都市問題研究所編『震災復興の理論と実践』1996
- 2) 中林一樹・雄井照子「都市防災とGIS」玉川英則編『都市をとらえる』東京都立大学都市研究所、1996
- 3) 糸井川栄一「兵庫県南部地震における建築物被害情報等のGIS化の問題点と電子野帳の開発」『地域安全学会論文報告集』No. 6、1996
- 4) 日本建築学会編『地震から暮らしを守る町づくり—大震災から学んだ74の提言—』彰国社、1998
- 5) 東京都都市計画局「東京都都市復興マニュアル」1997
- 6) 東京都政策報道室「東京都生活復興マニュアル」1998

2-8

防災都市計画・システムの実現方策

この節では、防災都市計画や地域防災システムをどのように実現していくかという課題をめぐって論じる。

一つの課題は、どのように計画をつくるかということである。防災はその都市や地域に関わるすべてが主体的に進めて行かねばならず、そのためには計画策定の段階で、できるだけ多くの主体が当事者意識をもって関与していくことが望まれる。

第二に、「防災」を実現するための計画策定や整備・改善の手法をとりあげる。すでに多くの手法が用意されているが、このような枠組みを利用することで制度的財政的裏付けが強化されることになる。

最後に、防災まちづくり啓発・教育の問題を取り上げる。「災害は忘れた頃にやってくる」という格言があるように、行政や市民の意識を継続させていくこと、それを地域における共通合意まで高め、継続的な防災まちづくりとして実践することが重要であるが、それらの基礎をつくるのは、日常的な啓発や教育である。

1. 計画策定プロセスと参加

吉川 仁

(1) 課題の位置づけ、理念、考え方、用語定義等

ここでは、防災都市づくりの計画、地区レベルの防災まちづくり計画や地域防災計画等の策定のプロセスについて検討する。

地域防災計画は災害対策基本法にもとづく法定計画であり、震災編、風水害編等災害種別に応じて、災害予防対策、災害応急対策、復旧復興対策に区分して策定される。

都道府県や区市町村に設置される防災会議においてとりまとめることになっているが、被害想定作業は外部委託を行い、計画本体は関係職員が作成したり、事業者ごとに作成したものを集めたケースが多い。災害対策基本法42条等に記載すべき内容が明記されており、自治省消防庁による策定マニュアル¹⁾が用意されている。

防災都市づくりの計画は任意計画であり、これまでは単独で策定される例（墨田区「防災区画化計画」、東京都「防災都市づくり推進計画」等）や市街地整備方針の課題別計画（豊島区「防災まちづくり基本計画」、世田谷区「都市防災の方針」等）として計画されることが多かった。近年では、平成4年の都市計画法をうけて、市町村マスタープランに組み込まれる例が増えつつある。計画の策定プロセスは、基本的には通常の都市計画のプランニング過程と変わらない。たとえば、問題意識の設定、現況把握、評価分析、課題設定、目標方針設定、計画項目設定、実現方策検討、実現手法プログラム設定を、フィードバックさせながら、まとめていく作業が行われる。その過程では、アンケート・ヒアリング・委員会や審議会の検討・庁内調整・他の関係機関との調整等を行い、必要なものは都市計画法等の法的手続きや事業導入等によって実現していくことになる。

通例、地域防災計画や防災都市づくりの計画は、行政の発意、専門機関への委託作業、防災会議や学識者による委員会での案の検討、行政内部の計画確定という過程でつく