

## (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）を窓口にも総合的、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、この制度は実際的な運用はされなかったもので、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<sup>1)</sup>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

られることが多く、調査段階のアンケートを除き策定過程の公開性は、高くない。

地区レベルの防災まちづくり計画策定の流れは後述するが、配慮すべき重要な点が3点ある。第一に地区住民の参加による計画策定と実践活動が重要なことである。総合的な防災性向上は、行政だけではできず、住民自身による住まいの改善や環境の維持管理、災害時活動などが重要なためである。第二に、地域性を重視する必要がある。災害要因や防災資源等は地域毎に多様であり、それに即して検討していくことが重要である。第三に日常性の重視であり、ふだんからの総合的な住環境や地域社会のレベルアップがもっとも基本となる。

## (2) 阪神・淡路大震災で示された教訓

今次の被災地では、震災以前の都市計画や地域防災計画で防災的配慮が十分になされていたかは疑問である。以下の点が指摘できる。

1) 防災都市の形成に関わる全体的なビジョンや計画はなかった。しかし、震災復興等の土地整理事業等各種の市街地整備の実績があり、そのような地区では被災程度も比較的軽度であった。それによって生み出された河川沿いの緑地等は結果として防災上大きい効果が発揮された。

2) 震災前には地区レベルのまちづくりでは防災が中心テーマになることはなかった。しかし、外部からは神戸市真野地区などの日常的まちづくり実践は防災にも役立つという評価はされており、結果として実証された。

3) 地域防災計画は主として水害対策が重点となっており、地震対策への意識は薄かった。都市づくりが災害予防として意識されることは少なかった。災害予防都市づくり

面での配慮は充分とはいえなかった。

4) 復興計画は、震災の教訓をまとめたうえで策定された。しかし、一面、防災公園の広さについて行政が提案し地域に説明する過程で住民から反発されるなど、「防災」の考え方・受け取られ方に混乱がみられている。

5) 復興まちづくりの現場において協議会方式等による住民参加の計画づくりが推進されている。

また、被災地には全国の行政や研究者の視察があいつぎ東京都はじめ多くの都府県市で新しい計画づくりが始まるなど計画策定過程に新しい傾向が示されつつある。

## (3) 実践等の現状

3つの計画分野の策定過程をみてみよう。

### 1) 地域防災計画

この計画は基本的に防災関係機関の災害発生時の行動指針を定める性格のものである。それらの機関によって災害対策基本法42条に定められた防災会議が設置され、そこが地域防災計画を作成し、毎年これに検討を加え修正している。防災会議には、当該行政部局だけでなく、ライフライン事業者、マスコミ等の機関（指定地方行政機関、自衛隊、指定公共機関、指定地方公共機関等）が加わっている。

策定プロセスをみると、各部局や事業者が行う防災対策をまとめて1冊の計画書にしている例が多い。近年では、計画の前提として被害想定を実施し、備蓄量等対策の目標に活用している。被害想定調査は委員会を設置して外部委託で行う例が多い。阪神・淡路大震災の後、各地では、各職場での職員参加や住民防災組織の意見を広く聞いて計画をまとめる例がでてきた。

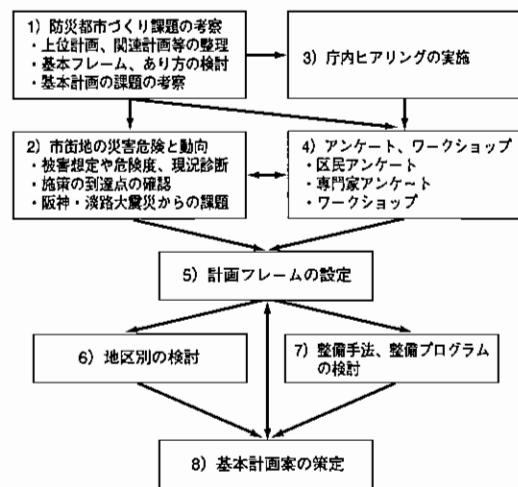


図1 防災まちづくり計画の検討フロー例（豊島区防災まちづくり基本計画の場合）

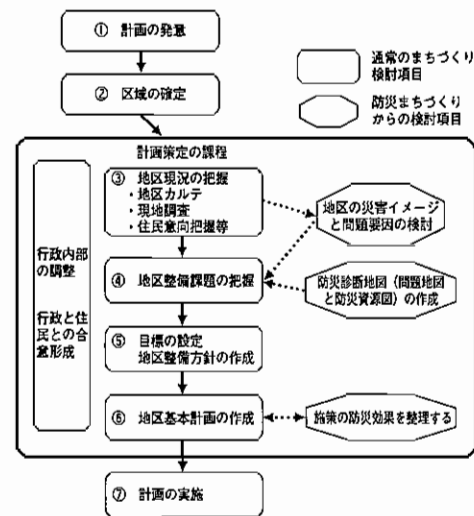


図2 地区の防災まちづくりの進め方例

## 2) 防災都市づくりの計画

一般的な計画策定過程と比較した場合、現況把握、評価、計画の方針等で工夫する必要がある。現況把握では、当該都市の災害特性に関連する項目、特に対象災害、地盤等の自然条件、土地利用、密度、都市施設、地域社会等市街地の防災水準を規定する項目を把握する。分析過程では、危険度把握・被害想定等の手法を用い、問題点の把握、課題設定等を行う。

目標設定では、総合的な都市目標に関連させながら、安全・安心など市街地の防災性向上を提起する。計画項目として、災害に問題な地区の改善等防災的視点からの提起、避難地・延焼遮断帯等の防災的役割を意識した都市施設等が重要となる。

筆者が平成7、8年度に東京都豊島区で検討した時の作業フローを図1に示す。この場合、都市の全体的フレームや他部門の計画が定まっておらず、それと整合させていること、都市全体の計画であったが、地域住民（まちづくり学校卒業生、防災リーダー等）の意見把握につとめたことが特徴である。

なお、東京都世田谷区では防災都市づくりの計画策定にあたって、街区単位の災害危険度の公表、区民による連続したワークショップ等を開催するなど幅広い視野からの検討を行っている。

## 3) 地区レベルの防災まちづくり計画

地区レベルの計画策定について、各地での実践例があるが、ここでは図2に兵庫県「防災まちづくりガイドライン」に示された一般的な流れを紹介する。通常の市街地整備の流れと大きく異なるものではないが、防災的視点からの検討や住民の主体的参加等が特に重要である。

## (4) 今後の方向性

地域防災や都市づくりの中心的役割は市町村である。一方、都道府県も広域的な防災連携等を担う主体として重要性は低下しないであろう。また、地域防災や安全・安心のまちづくりには、住民の役割が大きく、特にふだんのまちづくり活動や防災啓発を欠くことはできない。

このようなことから、防災都市計画、地域防災システムに関する計画策定や行動要領の検討にあたって、多くの主体の参加と連携が特に必要となっている。また、これらの計画の前提としては、災害や防災に対する正しい理解が重要となる。さまざまな被害を理解し、それを自らの地域に即して受けとめ、都市や地域社会の総合的なレベルアップの中で実現していくという姿勢が計画策定の基本となる。

## (5) 施策の展開や留意すべき点

計画の条件となる危険度評価は科学的正確性ととも、地域住民にわかりやすく、防災都市づくりの必要性を理解できる実感に即したものであることが必要である。この観点から、評価手法、表現、策定プログラム等を工夫して設定することが必要である。

地域防災計画の策定や修正にあたっては、防災担当部門だけでなく関係職員が主体的に参加して策定することが重要である。修正した場合、実践的な模擬訓練等を行い、計画にフィードバックすることが必要である。また、住民防災組織の人材育成とともに、それらの組織が参加した計画づくりも考えたい。

防災都市づくりのプランニングにあたっては、災害からの教訓を正しく受けとめ、行政の意志を明確に示すとともに、計画策定過程での情報公開、住民参加等に配慮し、共通合意の形成に努める必要がある。また、都市計画マスタープランをはじめ各種計画に防災的視点を盛り込むことによって、日常的にもいっそうの快適性が強化できることから、各計画との連携を図ることが必要である。

地区レベルの防災まちづくりにおいては、地域住民の主体形成が重要である。まちづくり協議会方式による合意形成、アンケートやまちづくりワークショップの活用などが近年試みられている。また、防災訓練やイベント等による活動主体形成（ソフト面）等に配慮することも望まれる。

研究分野でみると、市民が計画の重要性を理解し計画策定参加するための方法論の蓄積が望まれる。

なお、地域防災計画の策定にあたって職員参加・住民参加での方法はまだ十分開発されていない。イメージづくりやロールプレイング等新しい工夫が望まれる。なお、民間の事業所や企業活動が効果的なことも多い。このような民間活動主体を地域防災システムづくりに組み込むことが重要である。

## 参考文献

- 1) 地震防災対策研究会編「市町村地域防災計画（震災対策編）策定・見直しマニュアル」ぎょうせい、1996.9
- 2) 兵庫県「防災まちづくりガイドライン」1997.3
- 3) 吉川仁「参加者の共同作業による防災診断地図とまちづくり計画作成の実践に関する報告」『都市計画』214号、1998.8

## 2. 防災都市づくりの実現手法

吉川 仁

### (1) 課題の意義

防災都市づくりや防災まちづくりを実現するには、だれが（主体）、なにを（計画内容）、どのように（費用・時期）実現するかが重要となる。基本的に防災都市づくりや各種対策は、当該市街地の行政だけでなく、住民・事業者等関連するすべての主体の双肩にかかっており、それらが連携し分担して実現していくことが重要となる。

実現方策を主体別にみると次の3区分となる。

- 1) 行政が中心となって行うべき施策、特に都市全体の防災性向上に関わる分野等
- 2) 住民・事業者が主体的に行うべき対策、特に住まい・事業所～近隣に関わる分野等

| 制度・事業名称                              | 目的/概要  | 所管等                |
|--------------------------------------|--|--------------------|
| 地域防災計画（昭和37年～）                       | 災害対策基本法に基づき住民の生命身体及び財産を災害から保護するため、防災会議（地方公共団体、関係機関等）が定める当該地域に関わる防災計画 | 自治省消防庁             |
| 整備、開発又は保全の方針（昭和43年～）                 | 都市計画法にもとづき、市街化区域及び市街化調整区域についてその区分及び各区域の整備、開発又は保全の方針を定める              | 建設省都市局<br>都市計画課    |
| 都市マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）（平成4年～） | 都市計画法にもとづき定められた市町村の都市計画に関する基本的な方針。策定にあたっては住民の意見を反映させる措置を講じている        | 建設省都市局<br>都市計画課    |
| 都市再開発方針（昭和55年～）                      | 都市再開発法にもとづき市街地の計画的な再開発に関する施策を長期的かつ総合的な観点から位置づけた都市再開発の方針              | 建設省都市局<br>都市再開発防災課 |
| 緑の基本計画（緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画）（平成6年～）  | 都市緑地保全法にもとづき、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置を、総合的かつ計画的に実施するために定める計画      | 建設省都市局<br>公園緑地課    |
| 住宅マスタープラン（住宅及び住宅地の供給に関する計画）（平成2年～）   | 大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法にもとづき、大量の住宅及び住宅地の供給と良好な住宅街の整備を図る計画    | 建設省住宅局             |
| 防災都市づくり計画（平成9年～）                     | 阪神・淡路大震災の教訓をふまえて総合的な都市防災構造化対策を推進するためのマスタープランを定める                     | 建設省都市局<br>都市防災対策室  |
| 東京都震災予防計画（昭和48年～）                    | 東京都震災予防条例（昭和46）に基づき東京都が定める震災予防に重点をおいた総合的な事業計画。平成8年6月には第六次計画が策定された    | 東京都総務局災害対策部        |

表1 計画策定に役立つ手法

| 制度・事業名称                             | 目的/事業概要  | 所管等               |
|-------------------------------------|--|-------------------|
| 都市計画基礎調査（昭和43年～）                    | 都市計画法にもとづき、都市計画区域について概ね5年ごとに、都道府県知事が行う基礎調査                           | 建設省都市局<br>都市計画課   |
| 都市防災構造化推進事業（災害危険度判定等調査事業）（平成9年～）    | 災害危険の認識や防災まちづくり機運を高めるため、防災上重点的かつ緊急に整備を要する地域を明確化し公表する「災害危険度判定調査」に補助する | 建設省都市局<br>都市防災対策室 |
| <被害想定調査>                            | 災害が発生した場合、どのような被害がどれだけ発生するか推計する作業を指す。被害量をもとめ、地域防災計画の基礎数字とすることが多い     | 自治省消防庁            |
| <GIS（地理情報システム）>                     | コンピューターを活用して、都市の自然、土地や建物に関するデータ等を図形情報や属性情報の形で整理したデータベース。近年利用が拡大している  | 国土庁・国土地理院等        |
| <延焼・避難シミュレーション>                     | コンピューターを活用して、災害状況が時間経過に即してどう推移するかを簡単に理解できるような画像で示すシステム               | 東京消防庁、研究機関等       |
| 東京都地震に関する地域危険度測定調査（昭和50年～、最新は平成10年） | 東京都震災予防条例（昭和46）に基づきおおむね5年ごとに測定し公表する、市街地の特性等を元に地域ごとに地震被害のうけやすさを評価した指標 | 東京都都市計画局<br>開発計画部 |
| 東京都地震に関する被害想定（平成3・9年）               | 地域防災計画の修正、防災意識の高揚等を目的に、前提条件のもとで発生した地震における被害を定量的に予測したもの               | 東京都総務局災害対策部       |

表2 防災診断に役立つ手法

3) 行政と住民が連携して行うべき対策、特に計画策定活動の持続や地区の防災まちづくり等

防災都市づくりやまちづくりの過程を通じて、これらの連携分担と協力関係が増進することが望まれる。

計画を実現するにあたって、どの手法で実現するかを常に念頭において計画策定を進めることが重要である。その場合、防災目的の手法だけでなく、都市づくりや地域づくりの課題に即した手法で、防災性の向上が図られるよう工夫することも重要となる。防災まちづくりは計画内容が多岐にわたるため、複数の手法を組み合わせ相乗的な効果をあげることができる。

手法は、特性に応じて以下の区分ができる。

- ①規制・誘導：土地利用や開発行為・建築活動を一定の基準を設け規制誘導する。目的に合致するものに融資・助成や税の減免、容積率等の優遇等の誘導を図ることもある。
  - ②事業：都市計画道路等の施設整備、土地区画整理事業などの面的整備事業、要綱事業による修復型整備（時間をかけて部分的改善を積み重ね）等の事業がある。
  - ③その他：計画策定や防災診断に関わる方法、広報・啓発、組織づくりや活動支援を進める方法も重要となる。
- 市街地整備に係わる制度や事業は、近年その数が増加している。市町村等で施策展開を図る場合、現段階では国や都道府県の事業制度を活用することによって、財政的裏付

けが得られるとともに、地区の改善の必要性が一層明らかになる。一方、防災都市づくりの地域性や今後の地方分権の動きを考えると、その都市独自の施策展開も重要である。

### (2) 実現方策の現状

阪神・淡路大震災以前、以後で防災都市づくりの実現方策は大きく変化している。表1～5では計画策定の過程に即して、以下の区分で手法を整理した。

- 1) 計画策定に役立つ手法  
法律等にもとづく方針や計画策定によって、計画を地域の共通目標に高め、実現を担保することができる。策定方法や技術基準が定められていることが多い。
- 2) 防災診断に役立つ手法  
被害想定・地域危険度・防災診断等を実施し、その結果をもちいて世論の喚起を行うことも重要となる。市町村では国や都道府県による検討結果を活用することもある。
- 3) 都市施設の整備に関する主な事業手法  
道路、公園等の都市施設整備の優先順位や新規箇所等を定めるに際して防災の視点が有効な場合が多い。施設の単独整備だけでなく面的な整備を活用して計画する。
- 4) 土地利用・建築物のルールづくりの手法  
災害の未然防止の点から、防火地域等の都市計画や建築

法制に基づくゾーニングがある。協定、憲章など自発的なルールづくりも考えられる。

### 5) 防災まちづくりに役立つ手法

表では、木造密集市街地と一般的な地区とに区分して、市街地整備手法を整理した（重複あり）。密集市街地の場合、土地建物や諸施設を一体的に改善していく手法が有効である。一般的な地区では、行政と住民参加によるまちづくり活動が重要である。それを支える修復型の市街地整備と住民による個別改善の方法を整理している。

### 6) 復興まちづくりに役立つ手法

ここでは都市復興の手法を表にしたが、仮設住宅建設等災害救助法にもとづく施策や生活や雇用等総合的な復興が必要である。

表以外にも、商店街整備、中小企業育成の事業や消防庁防災まちづくり事業、国土庁地域一体化型防災まちづくり事業、農林水産部局の所管する事業の活用も可能である。また、災害応急対策、復旧の措置等も様々な方法がある。

### (3) 基本的方向性

一定の防災水準を達成しようとする場合、その実現方法はハード・ソフトあわせていくつも考えられる。この場合、日常の基本的な環境水準の増進が防災性向上を実現すると

| 制度・事業名称                          | 目的/事業概要   | 所管等                         |
|----------------------------------|---|-----------------------------|
| 街路事業                             | 都市機能を維持し増進するために必要な根幹的都市施設で、また大震災時には避難路、緊急消防対策道路となる都市計画道路を整備する         | 建設省都市局<br>街路課               |
| 都市公園事業（防災公園整備事業）（昭和53年～）         | 大震災火災時における国民の生命財産を守るため、避難地・避難路となる都市公園（防災公園）を緊急かつ重点的に整備する              | 建設省都市局<br>公園緑地課             |
| 都市公園事業（グリーンオアシス緊急整備事業）（平成7年～）    | 災害に強いまちづくりを実現するため、広域避難地となる防災公園等の避難圏域において遊休地、低未利用地の買収による多様な緑地の整備を行う    | 建設省都市局<br>公園緑地課             |
| 都市防災構造化対策事業（都市防災不燃化促進事業）（昭和55年～） | 震災火災から市民の生命と財産を保護するため、避難地、避難路、延焼遮断帯の周辺等不燃化促進区域で、一定の基準を満たす耐火建築物建築者に補助  | 建設省都市局<br>都市防災対策室           |
| 共同済整備事業（昭和38年～）                  | 円滑な道路交通を確保し、合わせて都市景観及び都市防災機能の改善に資するため、電話、電気、ガス、上下水道等各種公益物件を整理統合して収容   | 建設省都市局<br>街路課<br>道路局<br>道路課 |
| 土地区画整理事業（道路整備特別会計補助）（昭和31年～）     | 公共施設の整備改善と宅地の利用増進を目的として換地手法を用いて土地の区画形質を整え、道路公園等公共施設の新設改良を行う           | 建設省都市局<br>区画整理課             |
| 市街地再開発事業（昭和44年～）                 | 都市再開発法にもとづき土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能更新を図るため、老朽木造密集地等で敷地統合、不燃共同化、公共施設整備を行う  | 建設省都市局<br>都市再開発防災課          |
| 東京都都市防災不燃化促進事業（昭和55～）            | 避難地、避難路等で不燃化促進区域を定め耐火建築物の助成を行う。国の都市防災不燃化促進事業を受けるとともに東京都独自の施策強化を行っている。 | 東京都都市計画局                    |

その他、建設省関連では水循環・再生下水道モデル事業、消防用水向け河川等の整備（河川局）、地域防災拠点型建築物整備事業（住宅局）等がある

表3 都市施設の整備に関する主な事業手法等

| 制度・事業名称                          | 目的/事業概要  | 所管等             |
|----------------------------------|--|-----------------|
| 市街化区域市街化調整区域/開発許可制度              | 都市計画法により定められた無秩序な市街化を防止し良好な環境を確保するための都市計画制限                    | 建設省都市局<br>都市計画課 |
| 用途地域<br>防火地域・準防火地域他              | 都市計画法にもとづき都市計画区域内の土地を利用目的によって区分し、建築物等を制限する                     | 建設省都市局<br>都市計画課 |
| 地区計画制度（昭和55年～）                   | 土地所有者等の参加を得て、地区の特性に応じた合理的な土地利用が行われるよう、道路・公園等の配置や建築物に関する制限等を定める | 建設省都市局<br>都市計画課 |
| 建築協定                             | 建築物に係わる事項（構造、地盤の高さ等も含む）、埋・権の制限、自動販売機や広告看板についても定めることができる        | 建設省住宅局          |
| 緑地保全地区/風致地区/緑地協定                 | 前者は都市計画の地域地区の一つ、風致、景観がすぐれている等の緑地を保全または維持するため、建築物の新築等を制限する      | 建設省都市局<br>公園緑地課 |
| 災害危険区域/宅地造成規制区域/急傾斜地崩壊危険区域等      | 建築基準法（災害危険区域）等法令に基づいて宅地の開発を制限する                                |                 |
| まちづくり条例による建築誘導/開発指導要綱/まちづくり憲章・協定 | 市町村が条例や要綱により、建築物等を誘導したり、住民等が任意協定としてルールを定める                     |                 |

表4 土地利用・建築物のルールづくりの手法



この観点を重視して、実現手法を選択することが重要である。また、復興についても、日常的な都市づくりの延長にあり、その観点から、ふだんからも防災的視点の重視、計画の共通合意、住民企業等の参加と連携等を重点において防災都市づくりを進める必要がある。

また、防災はそれぞれの地域性をきちんととらえることから始まる。この点から、災害に関する伝承、歴史的防災資源やランドマーク等の防災活用等、実現方策の中で地域ごとの防災文化を育成する視点が重要である。

#### (4) 施策の展開や留意すべき点

防災都市の実現にあたって、水と緑の空間整備、不燃化

等必要性は理解されているものの、実行力が充分でない整備があり、防災に関わる整備手法を点検、強化する必要がある。

研究課題としては、今後、防災都市計画の費用便益（公共負担と受益者負担）を明確化することが求められる。それに応える施策の防災効果の定量化（被害想定との連動等）が重要な研究課題となる。

#### 参考資料

- 1) 建設省都市局都市防災対策室監修「都市防災実務ハンドブック」ぎょうせい、1997.9
- 2) 「東京の防災都市づくり」『造景』14号、建築資料研究社、1998.4

| 制度・事業名称   | 目的/事業概要   | 所管等                |
|---|---|--------------------|
| 安全市街地形成土地区画整理事業（平成8年～）                              | 地区の基盤施設等が未整備で防災上危険な木造密集市街地について、防災性の向上を図るため、宅地形状の整序や公共施設の一時的整備を行う        | 建設省都市局<br>区画整理課    |
| 市街地再開発事業（昭和44年～）                                    | 都市再開発法にもとづき土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能更新を図るため、老朽木造密集地等で敷地統合、不燃共同化、公共施設整備を行う    | 建設省都市局<br>都市再開発防災課 |
| 都市防災構造推進事業（地区公共施設等整備事業）（平成9年～）                      | 防災上危険な密集市街地の改善のため、地区公共施設（道路、公園等）、防災まちづくり拠点施設の整備に補助し、地区レベルの防災性向上を図る      | 建設省都市局<br>都市防災対策室  |
| 都市防災構造推進事業（住民等のまちづくり活動支援事業）（平成9年～）                  | 防災上危険な密集市街地の防災性向上を図るため、住民等のまちづくり活動の活性化を図る                               | 建設省都市局<br>まちづくり推進室 |
| 密集住宅市街地整備促進事業（平成6年～）                                | 老朽住宅の密集地区において良質な住宅の供給、居住環境整備等を促進するため、老朽住宅の除去、建替え及び地区施設の整備を総合的に進める       | 建設省住宅局<br>市街地住宅整備室 |
| 東京都木造住宅密集地域整備促進事業（平成元年～）                            | 老朽木造密集、公共施設不備で環境整備や良質な住宅供給が必要な地区で、住環境整備、建替え促進、賃貸コミュニティ住宅の建設等を行う         | 東京都住宅局             |
| 東京都緊急木造住宅密集地域防災対策事業（平成9年～）                          | 木造住宅密集地域のうち特に早急に整備すべき重点整備地域について、不燃化率40%以上の基礎的安全性を確保するため上記木造事業を強化・拡充     | 東京都住宅局             |
| 東京都防災生活圏促進事業（平成3年～）                                 | 延焼遮断帯に囲まれた防災生活圏を単位に、市街地整備や防災市民組織育成等ハードソフト両面の防災対策を進め逃げないですままちづくりをめざす     | 東京都都市計画局           |
| その他、建設省関連では土地区画整理事業、市街地総合再生事業、地区再開発事業等がある           |   |                    |
| 地区計画制度（昭和55年～）                                      | 土地所有者等の参加を得て、地区の特性に応じた合理的な土地利用が行われるよう、道路・公園等の配置や建築物に関する制限等を細かく定める都市計画   | 建設省都市局<br>都市計画課    |
| 街並み・まちづくり総合支援事業（平成6年～）                              | 基幹的な事業実施に合わせ個性豊かな街並み形成と地域の創意工夫を活かしたまちづくりを推進するため、施設の整備やまちづくり活動等を総合的に支援する | 建設省都市局<br>まちづくり推進室 |
| 都市防災構造推進事業（住民等のまちづくり活動支援事業）（平成9年～）                  | 防災上危険な密集市街地の防災性向上を図るため、住民等のまちづくり活動の活性化を図る                               | 建設省都市局<br>都市防災対策室  |
| 優良建築物等整備事業（昭和59年～）                                  | 市街地環境の整備、市街地住宅の供給等を促進するため、土地の合理的利用の誘導を図りつつ優良建築物の整備を促進する                 | 建設省住宅局<br>市街地建築課   |
| まちなみデザイン推進事業（平成2年～）                                 | 民間のまちづくりや良好な景観の形成への動きを助成し、市街地の整備改善の推進に資するため、地権者等による協議会組織が行う検討費用に補助      | 建設省住宅局<br>市街地建築課   |
| その他、市街地総合再生事業、地区再開発事業等、自治省消防防災まちづくり事業（防災施設の整備等）がある  |   |                    |
| 建替え助成、東京都住宅建設資金融資あっせん等                              | 住宅金融公庫や都道府県市区町村の資金融資を活用して、建替えを促進し、良好な建築物を誘導する                           | 市区、東京都             |
| コンサルタント派遣、防災まちづくり推進地区事業（国分寺市等）                      | 住民によるまちづくり活動等に対して、コンサルタント、専門家、学識者等を派遣する。地域組織と協定して調査、計画づくりを行う            | 市区の都市計画担当<br>や公社等  |
| 狭あい道路拡幅整備事業   | 建築基準法42条2項道路規定による道路後退に対して、建替え等に応じて行政が整備や工事費助成を行い、道路として整備する              | 市区の建築担当            |
| 生け垣助成   | 地震時に倒壊し道路を塞ぐ危険性があるブロック塀石塀を撤去し、防災や環境に効用が高い生け垣づくりを助成する                    | 市区の緑化担当            |
| 防災井戸・民間井戸活用、雨水貯留の推進                                 | 民間井戸の活用、防災井戸の新設、雨水貯留等を行い、災害時に必要な生活用水の確保を図る                              | 市区の防災担当他           |
| 住民防災組織の育成   | 地域での災害時の応急対策活動等に備えて、区市町村では地域防災計画等にもとづき町会自治会等地域組織を単位に住民防災組織を育成している       | 市区の防災担当            |
| その他、児童遊園・広場等の整備、区道の整備、水利の強化、学校等公共施設の強化等多様なとりくみが見られる |   |                    |

表5 防災まちづくりに役立つ手法

| 制度・事業名称                                 | 目的/事業概要  | 所管等                  |
|---|--|----------------------|
| 被災市街地復興特別措置法（平成7年～）                     | 被災市街地において緊急かつ健全な復興を図るため、被災市街地復興推進地域を定め、市街地の計画的な整備改善、復興住宅供給等特別な措置を講じる | 建設省都市局・住宅局           |
| 建築基準法84条による建築制限                         | 被災市街地について、無秩序な建築行為の乱立を防止し、計画づくりを行うため、恒久的な建築物の建設を制限する                 | 建設省住宅局<br>建築指導課      |
| 東京都都市復興マニュアル（平成9年）<br>同生活復興マニュアル（平成10年） | 東京において震災が発生した場合に、迅速かつ円滑に復興を進めるための東京都及び区市町村が取るべき行動手順と計画立案指針を定めた       | 東京都都市計画局<br>東京都政策報道室 |

表6 復興まちづくりに役立つ手法

### 3. 防災とまちづくりの啓発・学習

吉川 仁

#### (1) 課題の意義

防災や安全・安心のまちづくりでは、行政部局だけでなく地域に関わる住民の役割が重要で、自発的実践を重ね実現していくことが望まれる。その基礎は日常的な防災やまちづくりに関する啓発や学習から生み出されると考えられる。

防災分野では、防災教育（主として小中学校等での防災啓発で使われる）、防災訓練・講習（活動能力の取得）、防災広報（危険度や避難場所の地図、家庭防災の心得等が多い）等が広く行われてきた。一方、都市計画やまちづくり分野は、学校の環境教育、住民による環境学習、ワークショップ等新しい参加手法等がみられる。また両分野とも近年、映像表現やシミュレーションで啓発を進めようという動きがある。防災とまちづくりの融合した事例は少なく今後の蓄積が望まれる分野である。

#### (2) 阪神・淡路大震災で示された教訓

阪神・淡路大震災の被災地では、過去の被害等の記憶が残されていたものの、地震や大火に対する防災啓発は十分ではなかった。しかし、発生後、多くのボランティア活動が活発に行われ、また従前からまちづくりを行っていた地区では復興まちづくりを円滑に遂行する基盤が形成されていた。あらためて、日常的な防災やまちづくりの啓発の重要性が確認されたといえる。

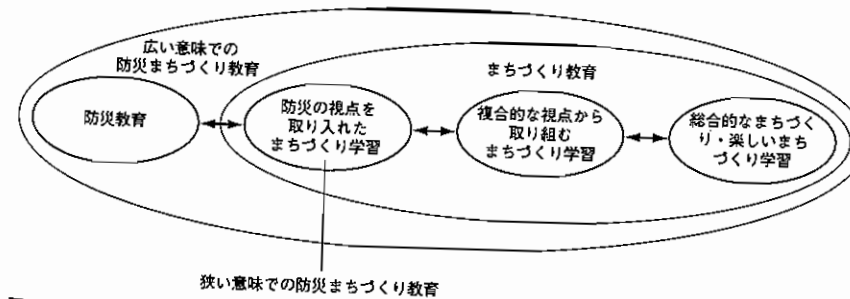


図1 防災まちづくり教育のフレーム

#### (3) 実践等の現状

##### 1) 地域での防災とまちづくり啓発

###### ①地域での防災のとりくみ

昔から言い伝え・信仰などで防災が伝えられてきた。今では、行政、消防やマスコミなどが防災キャンペーン（標語、パンフ、記念の日等）や防災イベント（防災訓練、講習会、フェア等）を行っている。東京圏や静岡県では、昭和50年代から町会や自治会ごとに住民防災組織をつくり防災訓練等を行い、その中で、家屋の耐震診断やブロック塀・看板等の対策など住まいや周辺の安全空間づくりが広報されている。また、川崎・静岡を始め各地に防災（教育）センターがおかれ、科学的知識や映像の展示、地震や津波の模擬体験、消火や救急技術の取得などができる。

これらは、都道府県や市区町村ごとに、災害対策基本法にもとづく地域防災計画の中に位置づけられている。この分野は、防災担当部門や消防が進めていることもあって、地域差は少ない。

###### ②参加のまちづくり

1980年代になって大都市では、住民参加のまちづくり協議会を結成し、まちづくりニュースの発行、参加者によるまちの点検、地図づくり等地域住民の教育・啓発を行いながら市街地の改善を進める動きが生まれてきた。また、公園等の施設づくりにあたってコンクールやワークショップ等を行う実践もなされており、これは具体的まちや施設づくりなどを教材に進められるまちづくり教育といえる。

1980年代後半からまちづくりコンクール、まちづくり講座等が行われはじめている。1992年の都市計画法改正による都市計画に関する基本方針（マスタープラン）の策定にあたって、各地で住民参加が展開されている。

##### 2) 学校における防災とまちづくり教育の現状

###### ①学校における防災教育

阪神・淡路大震災の教訓などをもとに、児童生徒の安全確保、教職員等の対応、防災訓練の実施等を総合的実践的な計画として取り組んでいる学校もある。児童生徒には、特別活動の中で副読本の活用や防災訓練・安全講習などで学齢に応じた「防災教育」がされている。

###### ②学校におけるまちづくり（住環境）教育

学校では、「まちづくり」に関してはさまざまな教科で扱われている。近年では、環境教育・地域との連携・総合的な学習など新

しい取り組みが始まっている。

- ・小学校生活科（学校やまちのたんけん、買い物、お年寄りに話を聞くなど）
- ・小学校社会科（3年生：学校の周りや自分の住んでいる地域を歩いて絵地図をつくる、4年生：警察や消防署などの見学・学習）
- ・中学校家庭科（家庭と地域のかかわりを知ることや、地域のゴミ、高齢者、防災など）
- ・高等学校家庭科（広く住環境について取り上げ、道路とオープンスペース、バリアフリーや住民参加のまちづくり、安全な住まいづくりを学ぶ）
- ・環境教育分野（水、エネルギー、大気、ゴミ、食、生物などととも、住環境やまちづくりなど様々な実践）
- ・地域との連携（住民が教壇に立つ、地域と連携してウォークラリーや点検地図づくりなど）
- ・総合的な学習とまちづくり（今後、各地で進められる）

### 3) 防災まちづくり学習の課題

地域においては、まちや環境を評価でき、他者と連携しながら持続的に関わっていく「まちづくり市民」を育てることが重要であり、課題として、1) 防災をきっかけにしてまちづくりを考える、2) 大人や子どもなど多様な人を対象に進める、3) 楽しい気持ちで親しみ、具体的実践的にまちづくりを理解する方法が必要となっている。

学校においては、1) 防災とまちづくり教育の連携と体系化、2) 効果的な教材やプログラムの開発、3) 行政、地

域等の支援、まちづくり現場を教材とした実践が望まれる

### (4) 今後の方向性

防災まちづくり教育の目標として、「現在及び将来に、自らが関わる住まいやまち・都市において、多くの他者と連携しながら、災害に脅かされない安全・安心の市街地や地域社会を実現することを考え実践していく力を育てる」ことが望まれる。この点から、以下の3点が重要である。

第一に、だれかに教えられるものでなく、学習する側が自己の能力を高め、自発性を得ていくこと

第二に、いずれどこかで実現できるだけでなく、実際に役に立つものであること

第三に、行政・学校・地域等との相互連携で進めること

### (5) 課題の展開

図1は、幅広い分野が関係する防災まちづくり教育のフレームを示したものである。図2に、その例として防災とまちづくりに関する啓発と主体形成の具体的な方法を整理した。これらを対象者や地域の特性に応じて、組み合わせることで適用することが重要となる。

#### 参考文献

- 1) (社)再開発コーディネーター協会、他「防災まちづくり教育の推進に関する調査報告書」1998.10
- 2) 近畿地方建設局震災復興対策本部「中学生のための防災まちづくり読本」1998.12

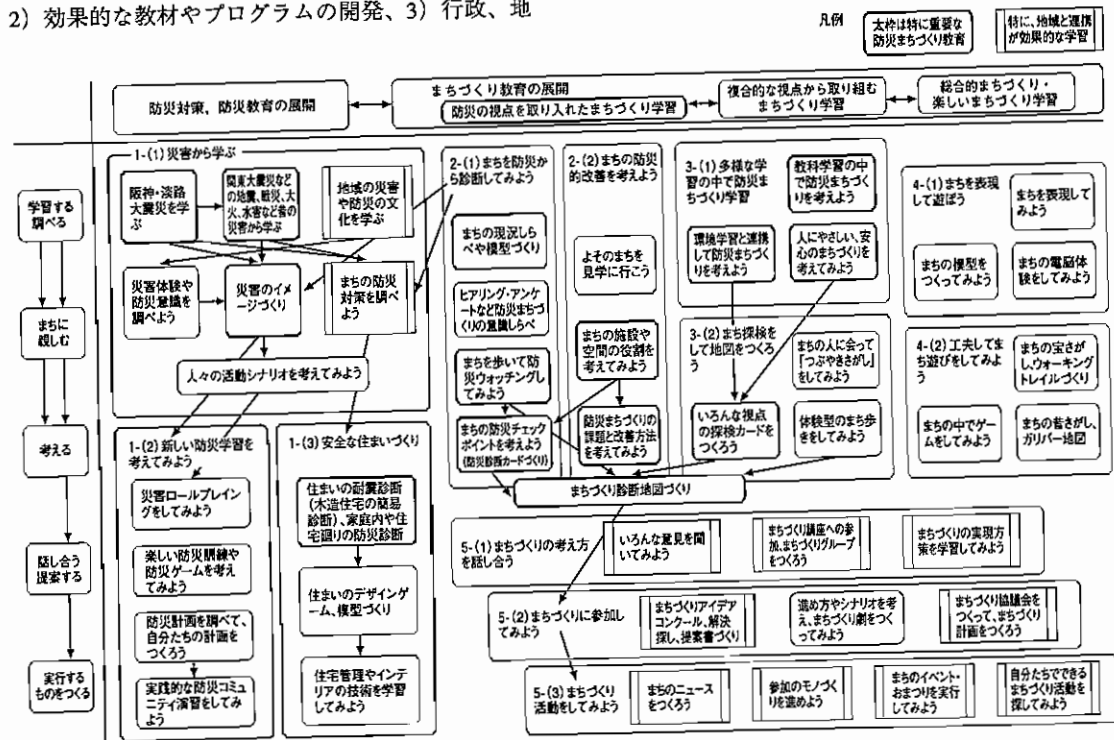


図2 防災まちづくり啓発と主体形成の方法（出典：再開発コーディネーター協会、他「防災まちづくり教育の推進に関する調査報告書」1998.10）

## 第3章

# いっそう安全な都市をつくるために「防災都市計画・地域防災システム」の視点

震災は、地震という自然現象によって生じる一連の災害現象である。そして、生活や都市の復旧・復興というレベルを超えて、日本経済への影響まで懸念されたものが阪神・淡路大震災である。しかし、大都市震災ばかりでなく、どのような都市・地域でも、そこに暮らす人たちの生活にとって、震災は重大な影響を及ぼす。

また、震災を人災と捉え、その責任の多くを行政に求められる場合もある。行政責任の所在については、その都度、明らかにしていく必要があるが、特定の地域の不幸な災害と捉えようとする国民の意識に問題があるのかもしれない。大地震の発生頻度は都市・地域において違いがあるとしても、我が国の国土は震災とは無縁ではない。世代や世紀を超えて、地震とつきあうような意識の中で防災都市づくりを考えていく必要がある。そして、都市化とは、安全で豊かな暮らしをもたらすための環境づくりのプロセスであるはずが、一面みれば震災危険の蓄積現象となっていることにも注意する必要がある。一人一人が、環境を分かち合い安全に暮らすために、建築行為をはじめとする日常生活行為や経済活動等のあり方を問い直し、今後、どのようにして震災被害を防ぎ、震災に対処していける都市や社会をつかっていけるかどうかを考え、実行していくための計画を作り続けていく必要がある。

平成10年6月に、中央防災会議大都市震災対策専門委員会が出した提言の中に、「防災都市づくりの目標・マスタープランを策定し、地域防災計画、都市計画等に反映すること」とある。防災都市づくりを一過性のものとして終わらせることなく、現実的な都市構造の再編と地域社会の再構築等を目指すものとして、その基本的視点を整理する。