

□地方自治体における防災まちづくりの 課題と展望

(株)防災都市計画研究所

代表取締役 中村 八郎

1. はじめに

今日、“防災まちづくり”という言葉は非常に様々な内容をもって広範に使用されるようになった。普及という点では好ましいことではあるが、内容が伴わずに単に通りがよいということで使われている場合も少なくない。例えば、行政が進める地域防災計画づくりや防災施設の整備、自主防災組織活動、あるいは市街地の再開発事業や道路整備といったケースでも「防災まちづくり」を掲げるようになってきている。したがって、本論に入る前に、その概念をもう少し明瞭にしておく必要があり、ここでは一旦領域としては地域または地区を、取り組み主体としては住民・事業者を、そして内容面では安全性能(防災力)を全般的・日常的に向上させる“安全で住みよいまちづくり”を、防災まちづくりと位置づけて述べることにする。

このような、地域社会で市民が中心となって取り組む“安全で住みよいまちづくり”は、従来、都市防災や防災計画あるいは都市計画の中で必ずしも正当な評価を得て来なかった。このことは、いわゆる“防災まちづくり”が東京都による防災生活圏や一部の

限られた自治体で独自に進められて来たに過ぎないこと、また都市計画制度面の支援体制が不備であること、などによっても窺い知ることができる。

しかし、阪神淡路大震災は行政にとっても市民にも防災まちづくりの重要性と緊急性を事実によって再認識させたといえる。

それは主として、①市民の生命と財産被害の大半が地域社会で発生し、しかもわずか数十秒で決定的な被害をもたらし、地域社会防災の重要性とそこでの行政対応の限界を明白にしたこと、そして②災害時の防災活動や避難生活での相互扶助、そして復興期における組織的な対応等の分野で、まちづくり実践地区やコミュニティ成熟地区における成果が表面化されたこと、の2点において実証された。特に、後者については神戸市長田区の真野地区や戸崎通り2丁目、そして淡路島北淡町などが住民の連帯と協同防災活動の事例としてよく周知されている。

2. 防災まちづくりをめぐる基本的な課題

防災まちづくりが、地域社会の安全や防災の性能(地域防災力)を向上させようとするものであることは前述した。地域防災力とは何か、あるいは何によって規定されるのか、について必ずしも確立した定説はない。しかし、それが災害に対する地域社会の安定性や健全性、復元力や柔軟性等で説明される総合力であるとの認識は一般に理解されている。

そしてこうした概念は、地域社会を構成する施設のあり方、人と人との関係、日常活動との連続性といった問題と強く関わっており、ここに防災まちづくりをめぐる基本的な課題がある。

“安全で住みよいまちづくり”とは、施設自体あるいは施設相互の関係性を含めて空間的に危険がなく、また不測の発生災害にも対処できることであり、かつ施設のアメニティと人間関係面でのコミュニティの上でも良好な環境にある状態といえる。したがって、極めて地域性の強い施設の・非施設の、また日常性と非常時性の統一概念である。こうした観点からいえば、既存の自主防災組織によるまちづくり活動の展開、あるいは各種のまちづくり団体やグループが防災課題を扱ったり防災活動体制を整える、といった自主防災活動とまちづくり活動との連携・融合化が必要になり課題となる。

また、市街地環境や住民階層面で多様性に富む地域社会では、様々な課題が行政の負託事務領域と住民の自治管理領域との狭

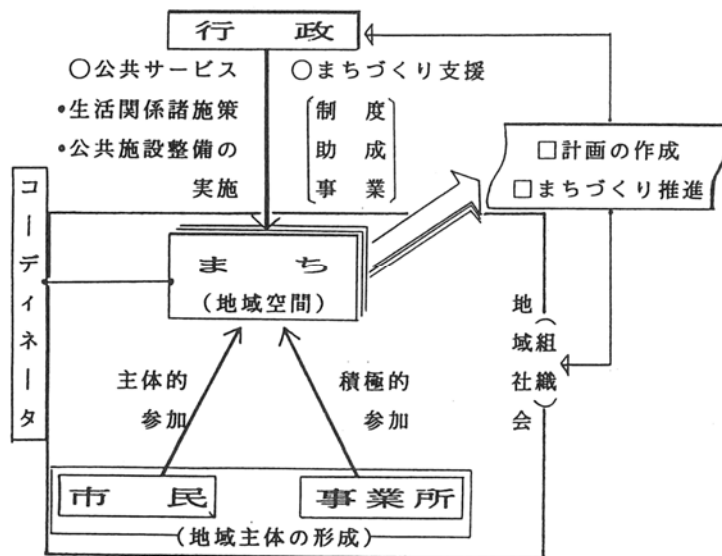


図1 “防災まちづくり”システムの概念図

間(はざま)にあつて、かつ一律一定ではない。したがって双方の協議を通じて改善・整備の有様と役割が決められていくシステムが必要であり、課題となる。ここでは当然、住民組織による地域への主体的関与(市民参加)が前提であり、行政とのパートナーシップが不可欠となるが、以下の指摘事項について理解を促すために、図1.“防災まちづくり”システムの概念図を示しておきたい。

3. 行政からみた防災まちづくりの諸問題

1) 行政姿勢の不明確性と制度的枠組みの欠如(行政計画の整備)

行政が、直接防災まちづくりに取り組む場合も、地域の取り組みを支援していく場合も、予算を伴う限りは行政姿勢(方針)の明確化と枠組み(制度)の整備は欠かせない。また、防災まちづくりの推進には、市街地の改善・再構成とコミュニティの形成・発展という側面を強く持っており、かつ住民の地域活動を基本とするため、その取り組みには時間を要するし、また方針の一貫性が不可欠となる。しかし、防災まちづくりは、特段、法制度によって規定されたものではないので、自治体が独自に方針や構想を検討し、事業制度を整備していくことが求められる。現在、東京都の防災生活圏促進事業、国分寺市の防災まちづくり推進地区実施要綱などはこれに相当するが、防災まちづくりが広範に進展していないのは、自治体におけるこうした準備が遅れていることに大きな要因がある。

自治体において上記の課題を担保する手段としては、地方自治法に根拠を置く基本構想や長期総合計画などの行政計画があり、先ずこうした中で防災まちづくりを明確に位置づけて行政としての姿勢(方針)を確立し、次いで全体構想の策定、施設の・非施設の支援を兼ねた制度の整備を図っていく必要がある。このような準備が整うことによって、国レベルで準備している主として施設・構造面の防災関連事業の導入も容易になっていくであろう。しかし、地域コミュニティ活動や住民組織など非施設的な分野の醸成に関しては別途追求していく必要がある。

なお、こうした行政の都市建設計画(基本構想・長期計画等)と地域防災計画や都市計画マスタープランとの整合化、そして個別部門計画としての防災基本計画の策定も防災まちづくりの実効性を高める上で欠かせない要件である。

2) 行政の機能分担と事務の不連携(行政事務の総合化)

行政が防災まちづくりという総合的な施策に取り組む場合、機能分化した組織のままでは対応が困難であり、庁内的な事務の事前調整をどうするかという問題がある。

いわゆる縦割り行政の弊害問題であるが、直接地域社会との対応を要するこの種の事業では持ち帰っての時間のかかる調整もまた行政不信を招くだけである。

一般に、普段行政が地域社会にアプローチする場合、どうしても担当部門の事務目的が前面に出ざるを得ない。例えば、消防・防災会議事務を扱う防災担当は自主防災組織の育成、防災訓練、防災施設の整備を、ま

ちづくりを扱う都市整備部門は道路整備や密集市街地の改善を、コミュニティ・市民生活部門は施設建設や管理方法をとった具合である。しかも対象となる住民は町会役員、関係権利者、特定グループと様々である。こうした行政の対応は、機能分化された事務をそのまま個別に地域に持ち込み、地域の中で調整する方式であるが、同様に防災まちづくり事務を地域に導入しても成功しない。防災まちづくりはそれ自体が総合的であり、行政の中で関連事務との事前調整が図られていなければ混乱を引き起こすだけである。したがって、防災まちづくり推進地区に関しては、各種の事業導入の方針や制度化といった基本点を予め調整しておくことが必要になる。こうした調整を円滑にする上でも前項の総合計画などで防災まちづくり事業をきちんと位置づけしておくことが重要になる。

3) 防災まちづくり主体の醸成(情報の公開と学習機会の提供)

一般に行政は、防災問題やまちづくりの進め方などについて、市民に情報を提供したり、学習機会を設けることを重視していないし、その意義を余り理解していないようである。これらの問題に関する情報の多くは行政内に蓄積されており、それを分かり易く整理して様々な手段により市民に伝えていくことは、市民の関心を高め、防災主体の醸成に役立てていく上で欠かせない課題である。

①防災に関わる情報の中でも災害危険情報の市民への提供は、防災主体の醸成にとって決定的に重要である。

地域で防災まちづくりを中心的に担う主

体は言うまでもなく住民組織である。しかし、現在多くの行政はこうしたまちづくり主体を効果的に醸成していく術を必ずしも持ち合わせていない。一般に、訓練や実技講習あるいは冊子によるPRなどを通じて防災への関心を高めたり、防災技術やハウツー知識の周知を図ろうとしている。それも重要な防災活動向け手段ではあるが、それぞれの地域にとってなぜその事が必要であるのか、またまちづくり活動が重要なのか、の説明が余りにもなさすぎるし、一般論に終始しているのが現状である。

防災まちづくりが一般の環境改善活動と大きく異なる点は、環境課題が比較的分かりやすいのに対して、災害危険の場合は普段潜在していて誰もが容易に認知できない事である。殊に都市部では、自然の改変が著しく、施設も多岐にわたり複雑に関係し合っているため、個々人の知見だけで現実から災害状況を予測することは極めて困難といえる。防災まちづくりは地域で構築されることから、一般論ではなく具体の地域の災害危険が明らかにされなければならない。そのために行政は災害危険の実態を科学的・客観的に調査し、その結果を分かり易い形で公表していく必要がある。

地域住民にとって、地域の災害危険の共有は不可欠であり、そうした事実が見えなかったり、隠された中で主体形成は期待できない。行政は災害危険の調査をきちんと行い、そうした情報をハザードマップや防災カルテ(地区別災害危険診断)のような形で公表していく、という行政自身の積極性がまず必要である。

また、市民が防災やまちづくりについて

学習できる機会を提供していくことも重要である。普段、一般の市民にとって地域の災害危険の現状、行政の防災計画や防災施設の内容、防災対策や安全化の方法などを知ったり、体系的に学ぶことは容易でない。しかし、こうしたことへの知識や認識が進むことにより、何をすべきか、何が重要かが理解されるのであり、防災主体の醸成にとっては欠かせない行政課題である。

4) 行政と地域住民とのパートナーシップの構築(市民防災の確立)

行政防災の限界と制約が明らかになる中で、地域社会においては市民防災の確立が必要になっている(同様のことが企業防災についてもいえるが)。一部に、これを行政事務の住民への転嫁とみるむきもあるが、そうではない。地域社会の防災課題や災害時の防災需要には、地域(住民)自治との関係で行政が入り込めない部分が多々存在する。住民の相互扶助、日常生活上の様々な規範、家造りのルール、家庭内の安全対策等々は、行政があればこれ指図すべき問題ではない。こうした本来住民自治の領域に、行政防災は情報提供や助成などの面で支援を行っても直接立ち入るべきでない。しかし、防災主体が形成されていない地域社会では、こうした地域固有の問題が統一的に扱われずに蔑ろにされ、結果として空白領域になっている。したがって、こうした領域が市民防災の対象であり、地域主体が取り組まなければならない分野になる。

この観点からすれば、防災まちづくりへの「市民参加」とは、決して行政への参加ではなく、“市民防災の領域”への関与という地域自治そのものということになる。

一方、行政も公共施設の整備や管理、市民生活へのサービスなどの面で地域社会に責任を担っており、ここに行政と地域住民とのパートナーシップの構築が必要になる。

また、「市民参加」に関しては“行政は金を出しても口は出さぬ”との議論がある。しかし、まちづくりに伴う経費の一切を行政が負担する(こうした事例はよくみられる)ことは、行政のお抱え団体と化して真のパートナーになり得ないばかりか、地域組織の自立性をも損なうことに通じる。さらに、わが国の行政システムは、予算の単年度主義や担当者の移動による予算措置の不安定性、首長選挙による方針の変更など、行政の不安定性は避けられない条件の下に置かれている。防災まちづくりという長期レンジの地域活動がそうした急変動に左右され、“金の切れ目が組織の消滅”になるようでは自立性は保持できない。したがって、行政支援に関しては調査や特定事業にとどめて、地域組織の通常運営経費は会費や寄付等の自主財源で賄うようにする必要がある。

5) 防災まちづくりの推進(プログラムの整備等)

防災まちづくりが行政計画で位置付けられ、また地域組織が形成されても、1)でも触れた事業化のための制度がなければ行政は動けない。この事業制度の意義は、第1に防災まちづくりの目的と内容及び適用条件を明らかにして、事業の公平性を獲得することであり、第2に予算執行における公共的合理性(特定地区が対象になるため)を担保するためである。

防災まちづくりのような地域団体が中心となって広範な取り組みを行う事業は、一

定の期間で完了できるとは限らないし、地域の安全管理やコミュニティ活動を考えれば地域社会が存続する限りまちづくりは継続すべきものである。しかし、行政が関与する事業に無制限はありえず、3年なり5年間などという期限の設定を前提とする。

これは現行の行政システムと地域事情との矛盾であり、地域活動を基本とした新しいタイプの事業の場合避けられないことである。こうした事態に対処するためにも行政内の調整や個別事業手法の準備が重要な役割を果たす。

また、事業全体の推進プログラムを明示することも防災まちづくりへの理解を促し、展望を指し示していく上で欠かせない。

いわゆる特定施設の建設や面整備などの事業と異なる推進シナリオであるが、一見すると曖昧模糊とした防災まちづくりに計画性を持たせ、目標(例えば、安全で住みよいまちづくり構想や地区防災計画の作成、防災活動体制の整備といった当面の目標)を明確にする上で欠かせない。従来の行政にはこうした推進プログラムに余りなじみがなかったが、パートナーの一方として前もって提示しなければならない方針である。

4. 防災まちづくりの今後に向けて

1) 都市計画分野における新展開

行政が地域で防災まちづくりを展開する場合、都市計画部門と消防防災対策部門との調整・整合は大きな課題である。消防防災部門に関しては、地域防災計画の中でまず防災まちづくりの方針を示し(総則編等で)、

次いで事業推進計画を予防編で、さらに市民の防災活動計画を応急対策編で、というようにそれぞれに位置付けていく方法がある。また、別途に防災基本計画など部門別計画(東京都の震災予防計画はこれに当たる)を作って位置付けていく方法も考えられる。

一方、都市計画部門は一般に具体的施設整備事業が基本になるため、防災まちづくりのようなソフト分野を含んだ事業の位置付けは難しい。地域の住民生活やまちのあり方、安全で住みよいまちづくりなどは地域全般の将来像に関わる問題であるが、従来の都市計画では余り追及してこなかった分野である。しかし、平成4年に都市計画法が改正され、基礎自治体の義務として「市町村の都市計画の方針(都市計画マスタープラン)」が策定されることとなった。ここでは都市全体の方針と共に、市民の意向を十分に反映させた地域単位の方針(市民参加の地域将来像)づくりが通達等で求められている。これは、都市計画の地域化と市民参加という面において、法自体のまちづくりへの接近であり、地域社会におけるまちづくりの発展を制度的に担保したものと見える。

現在、全国の基礎自治体では「都市計画の方針」を策定中であるが、近々これらが整い、また規制誘導手法としての地域地区制との整合が図られるならば、地域社会が行政と共に目指すまちづくりの方向を獲得でき、都市計画の分野として、広範な地域で防災まちづくりを展開できる素地が準備されて行くことを意味する。

2) 地域の社会環境の変化

防災まちづくりは地域社会で展開されることから、地域を取り巻く様々な課題や問

題と切り離しては組立たない。例えば、高齢化社会の着実な進行、地域福祉活動の必要性、水や緑・大気などの環境問題やゴミなど資源問題の深刻化などは、都市問題であると同時に地域社会が日常的に問われている課題でもある。都市住民はこうした身近な課題に強い関心を寄せつつあり、防災まちづくりはこうした地域課題と関連付けて、あるいはそれらを包含して進めることが必要になっている。換言すれば、地域社会における住民の環境や福祉への関心の高まりや活動の活発化は、住民自身のまちづくりを促す客観的条件になってきたといえる。

実際、全国各地で既に防災まちづくりが自主的、積極的に取り組まれている地区では、必ずそれらの地域課題を日常的に活動の一環として扱っており、防災活動の日常化と普及・継続を図っていることが報告されている。この点からも、防災活動と地域課題との連携・融合の重要性が認められる。

以上2点について、今後の地域社会をめぐる客観的環境の動向を指摘したが、こうした中で前述した行政側の諸準備が整っていくなれば、全国の広範な地域で防災まちづくりが発展していくものと思われる。

