

第 1 部

安全都市づくりを目指して

防災都市計画・地域防災システムの今日的課題と方向

平成7年1月の阪神・淡路大震災は、あらためて我が国の今日の都市が大地震に脆弱であることを露呈した。災害多発地帯に位置する我が国においては、災害に脅かされない安全な都市や地域社会を形成することは、これまでも都市づくりの大きな悲願となってきた。防火地域制等の都市大火に対する制度が確立されてから半世紀近く、また、災害対策基本法が成立し大都市震災対策の取り組みがはじまって20年以上経過している。だが、阪神・淡路大震災は、都市活動が急速に高度になり複雑になったにもかかわらず、それに即した有効な防災都市計画や地域防災システムが現代都市には展開されていなかったという現実を突きつけたといえよう。

一方では、都市計画マスタープランの策定や住民参加、情報公開、地方分権等都市づくりに関する新しい動きもみられ、その中でいっそう安全性の高い都市づくり、災害に強い地域社会の形成を展望できる可能性がある。

我々は、このような背景のもとで、「防災の観点から都市はどうあるべきか」をテーマに、防災都市計画や地域防災システムの課題と方向性について研究を行ってきた。

第1部は、全体として3章で構成されている。

第1章『「防災都市計画・地域防災システム」の基本的考え方』は、序にあたり、「防災」「都市計画」等の定義や理念を明確にし、この分野で過去にどのような施策が展開されてきたかを紹介する。

第2章『「防災都市計画・地域防災システム」の今日的課題と方向性』は、本論にあたる。この分野に関する事項を8節42項に分けて、第一線の研究者・プランナーが課題と今後目指すべき方向を論じる。

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」への視点』は、第1部のまとめにあたる。各課題の提起をうけて、より災害に脅かされない安全・安心の都市をつくるために、行政・住民・事業者・研究者・プランナーなどがもつべき視点を論じる。

一読いただくことによって、これまで特に防災を専門としてこなかった研究者・実務者（行政・民間プランナー）・学生等の都市計画関係者の方が、基礎事項とともに計画理念、計画や研究の到達点、方向性など、「この点を十分意識して計画策定・研究・施策化すべきである」ことを理解していただければ幸いである。

第1章

「防災都市計画・地域防災システム」 の基本的考え方

1995年1月17日午前5時46分、淡路島から神戸市にかけての一帯を震源とする「兵庫県南部地震」が発生、甚大な被害が生じ「阪神・淡路大震災」と命名された。

我が国は、世界でもまれな災害多発地帯に位置し、有史以来、地震、台風や豪雨による風水害、崖崩れなどの地盤災害、火山噴火などさまざまな自然災害をうけ、また伝統的に「木と紙」でつくられた市街地はいくたの大火で壊滅してきた。先人達はそれらの災害に学んで工夫を図り、その幾重にも積み重なった上に今日の都市や社会が築かれている。その工夫の一つが、「防災」や「都市計画」である。

第1章は、第1部の序にあたる。

1-1では第1部で扱う「防災都市計画」「地域防災システム」など、基本的な概念を整理する。

1-2では、この分野でどのような施策が展開されてきたか、歴史的に振り返って考察し、今後の課題を整理する。

1-1

「防災都市計画・地域防災システム」の意義

過去において、防災対策は行政だけが責任をもって進めるものとして展開され、その質が問われることはなかった。その結果、対策が遅れたり、対策を急ぐあまり守るべき価値が失われたり、施された対策を超える災害が発生してかえって重大な被害となることもあった。阪神・淡路大震災では、防災とは、その都市や地域に関するすべての人が主体的に心がけねばならないことが示されたといえる。「災害を忘れない」ことは「押しつけ防災」では実現できず、地域に関わるすべてが主体的に日々の積み重ねの中で防災にとりくむことでしか達成できないであろう。

都市計画分野においても、行政だけが責任をもって行う「都市計画」から、行政と地域住民の自立と連携が重要な「まちづくり」にシフトしつつある。都市や地域をよくも悪くもするのは、そこに关わる個々とその総体の責任であるといえよう。

上記の問題意識のもとで、この節では、「防災都市計画」「地域防災システム」「防災まちづくり」等を定義するとともに、それらは、日常の都市や生活を豊かにすること及び最大の復興への備えとなることを論じるものである。

1. 「防災」と「都市計画」の意義

(1) 防災と地域防災システム

「災害」とは、法の定義によれば

「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他の及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」(災害対策基本法第2条1)とされている。自然災害の直接的な原因は異常な自然現象にあるが、大きい被害をもたらすのは、事故・公害・犯罪等と同様、都市構造や防災対策、地域社会の状況等人為的社会的な要因によるものである。この人為的社会的な要因を改善し、人命・財産の被害や社会的混乱を最小限にとどめるよう、多くのとりくみが進められてきた。

「防災」とは、法によれば

「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう」(災害対策基本法第2条2)

とされているが、「防止・防ぐ」というのは根絶するという意味でなく、

「災害によって生じる被害を少なくする・被害が拡大化することを防ぐ」(村上處直『都市防災計画論』同文書院、1986)のが「防災」である。

この防災を展開する計画として、災害対策基本法にもとづいて、都道府県市町村では「地域防災計画」が策定されている。それも含んで、ここでは具体的な地域において「防災」を進める社会的しくみの総体を「地域防災システム」とよぶ。

いうまでもなく、都市や地域社会に関わるすべてのものは、地球をはじめとする自然条件を基盤として存在している。自然災害はその存在基盤や均衡状態を脅かすものである。その変化に対抗するにはすべての営みにおいて「防災」が必要になってくる。特に、都市や地域社会においては、自然に依存しているというよりも、様々な要素がお互いに関係しあって成り立っている。このため都市に災害が起きると、直接的被害だけでなく、それに関連するすべてに第二次、第三次災害となって波及する。この複合性が都市災害の特徴であり、この結果、都市においては、すべての個別分野において防災に務めるだけでなく、都市総体として「防災」を明確に位置づけ展開していくことが必要になる。それへの不断の努力が現代に生きる人々すべてにかかる責務といえる。

(2) 都市計画と防災都市計画

我々は数多くの災害からさまざまな教訓を得てきた。中でも都市を構成する建物や施設、オープンスペースなどのあり方や立地条件によって被害の現れ方が大きく異なることは、よく知られていることである。この都市の物的空間的なしくみを扱うのが「都市計画」である。このことから「都市計画」は、被害の発生を未然に防止・軽減し、拡大を防ぎ、さまざまな対応活動を円滑に行う施設や空間を確保するという重要な役割をもっている。この点に着目して「防災都市計画」という言葉が生まれた。

法律では「都市計画」の基本理念は

「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」(都市計画法第二条)

とされ、「都市計画」そのものは、

「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画で次章の規定に定められたものをいう」(都市計画法第四条)とあり、法による手続きをもって定められた計画を指している。

一方、広く考える立場からは、

「都市構成分子である各種の施設を達成し、これらの分子を適正に配置する技術」(笠原敏郎『都市計画』常盤書房、1933)

「都市という物的な生活空間をどのようにつくっていくかという問題に対する計画的とりくみ、つまり都市という生活空間の物的な構成の計画」(西山卯三『都市計画論』講座現代都市問題』第二巻、汐文社)

「く都市を創り、あるいは発展・改造するために地域社会像を絵にして提示する行為」が都市計画固有の基本的

機能で、それに伴う計画作成と計画実現や情報などを総合化したものが国と自治体行政の都市計画が果たす機能」(都市計画研究会編『都市計画教科書』彰国社、1987)

「く都市計画」とは、たえず変動する都市という生命体・有機体を行動させていく手引きであり、これを改変していくための方法である。それは、トータルな都市建設を方向付け、制御し、誘導し、改造し、形成していくトータルな指針である」(田村明「都市の計画と建設の課題」

『岩波講座現代都市政策』Ⅷ都市の建設、岩波書店、1973)などの定義がある。

このようにみると、都市計画は、ある目標を実現するための「方法」であって、広く見れば都市全体に係わる計画の、狭義には図を伴う物的空間的計画、法的にはそれらの実現の手続きを指している。つまり、都市計画が実現すべき目標・価値は、別に存在していることを意味している。

では「防災都市計画」とは、防災を実現目標に掲げた都市計画と解釈すべきであろうか。しかし、都市計画が実現すべき都市は、田村がいうところの「トータルな都市」、つまり総合体としての都市である必要がある。このことから「防災都市計画」を防災を目標とする都市計画と解釈することは誤解を招く。(ついでに言えば、次節で紹介する「防空都市計画」は、軍事視点が最大かつ唯一の達成すべき目標であり、その意味で防空を実現する都市計画という概念に合致していよう。)

以上のことからここでは「防災都市計画」とは、

「防災に十分な配慮をして進める、もしくは防災的視点をきっかけに進める都市計画(総合的な都市をつくる計画の方法)、防災と他の目標をあわせて総合的都市を実現するための方法」

として位置づける。すなわち、その都市の総体を達成するためのすじ道の一つとして「防災都市計画」を位置づけるものとする。

2. 日常性と防災まちづくり、復興

(1) 防災まちづくり、防災都市づくり

1970年ころから、住民参加による地区レベルの住環境整備、特にひらがなで「まちづくり」と表記される動きがはじまった。「街づくり」という場合は市街地の物的整備や空間形成を意味するが、「まちづくり」はそれを住民が主体となり地域合意の形成や健全なコミュニティの育成を図りながら推進することを指している例が多い。

このまちづくりは、東京区部では、「防災まちづくり」として発展した。防災の視点から行政が問題提起を行い、

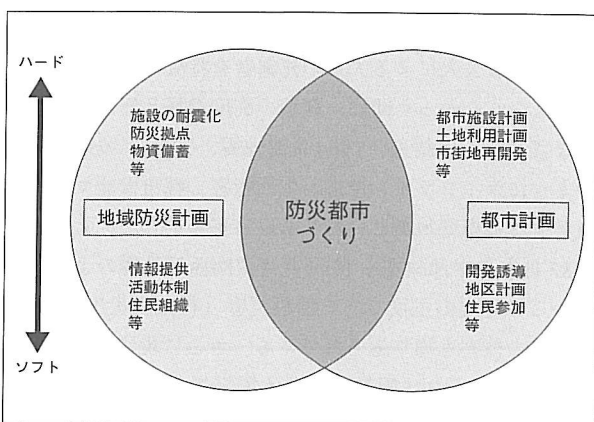


図1 防災分野と都市計画 (出典:建設省都市局『新しい防災対策の展開に向けて』1998)

地区住民と行政が連携して計画をつくり、街づくり事業や意識啓発等を進めている。よい成果があげられた事例をみると、「防災」を用いることで、行政と住民が話し合うきっかけが生まれ、現況を分析し課題を考える視点を確保でき、計画項目の必要性と優先順位を考える視点がつけられている。この結果、参加した人それぞれが願う住みよいまちの総体を実現することを、「防災」概念が方向づけるのに役立っているということが指摘できる。それは例えば、住まいの状況、道路や緑のあり方、隣近所との関係性等に関する問題の所在や改善の必要性、課題解決の方向性等を理解する手がかりが、防災の視点からみると容易に得られるためでもある。

地域における「防災」では、自らの住まいや暮らしを守る、まちを守るという課題が重要になるが、そのためには守るに値する「住まい・くらし・まち」があることが大前提である。このように考えると「防災まちづくり」とは、災害に強い市街地をつくるだけでなく、その大前提をつくりだす取り組みでもある。まちづくりの主体（行政、住民、事業者等）が力をあわせて、自分たちをとりまく環境や社会的物的関係に働きかけ、望ましい姿や到達方法について共通の合意をつくり実践することでもある。その意味で、健康で文化的な生活、地域性、自然との共生、健全な地域コミュニティ等、都市に住むための多様で普遍的な価値を実現していくことが、防災まちづくりの究極の目的である。

このように考えると、無味乾燥な防災単一目的の整備と、防災まちづくりとは無縁であることがわかる。豊かな内容の環境や地域コミュニティをつくることを追求することがあって、始めて防災まちづくりといえることになる。

この考え方は、都市のスケール以上になっても同じである。どのような都市をつくるべきかという枠組みの中で防災都市づくりは位置づけられねばならない。「防災」からは、都市全体に対する分析の視点、都市総体の診断や計画のチェック、整備の優先性等を与えることができるが、総体としての都市と防災的視点とのフィードバックの過程が「防災都市づくり」いうこともできよう。

1992年の都市計画法改正によって、市町村は、住民参加を求めて「市町村の都市計画に関する基本方針」（都市計画マスタープラン、都市計画法18条2）を定めるとされた。この中で、行政と市民がその都市の災害の経験や阪神・淡路大震災の教訓等をふまえながら、都市づくりを進めていくことが期待できる。

(2) 防災と復興

一方、我が国では災害が避けられないから、被災したあとで理想的な都市や市街地をつくれればいいのではないかという意見を目にするところがある。これは一面正しいようであるが、かなりの誤解が含まれている。

被災地の復興は、行政だけが進めるのではなく、被災住民・事業所、それをとりまくすべての連携と協力が必要になる取り組みである。この時、被災前になんらの都市づくりのビジョンや取り組み（進め方）が共有化されていない場合、きわめて短時間のうちに行政と住民等の関係づくりを行い、共通合意を形成し、具体的な計画づくりに向かわねばならない。この場合、途中で齟齬があると、地域に係わるすべてに影響が生ずる。その意味で、行政だけが認知している計画や未公表の計画を復興時に用いるのは大きな無理があると言わざるを得ない。

もし、事前に地域の共通合意にもとづく計画とその実践があれば、被災した段階ですでに計画づくりのルールが存在していることを意味している。被災状況やそのときの社会的条件は、計画再検討の条件の一つとなるだけに過ぎない。事前の取り組みを防災を最優先して進める必要はないが、復興ではその轍を踏まないよう計画することが重要であり、その意味では事前から防災都市づくり・まちづくりに取り組んでおくことが最大の復興対策であるといえる。

3.総合的都市災害としての「震災」

(1) 都市災害の変遷

ここでは、都市災害とは何かを整理し、震災を主題に検討する意味を整理する。代表的な都市災害をみると、時代によって被害のあらわれ方や社会的に問題となる被害が推移していることが理解できる。

地震では、1923関東大震災のような地盤や施設の震動被害や都市大火による大量の死傷者を特徴とする巨大地震がしばらくなかった間に、経済の高度成長と都市化の進展がなされ、その結果、1964新潟地震、1978宮城県沖地震のようにライフライン被害と生活障害、都市機能マヒを特徴とする都市型地震といわれる災害が発生した。とはいえ、1983日本海中部地震や1993北海道南西沖地震のように古くからの地震の主役である地盤災害（特に液状化）、火災、津波等の被害も繰り返されている。さらに現代の大都市直下で発生した1995阪神・淡路大震災は、施設や建物被害、火災、長期の生活障害・復興にいたるまで、複合的災害としての地震のすごさを示したものとなった。情報通信、交

通、エネルギーや供給処理施設の被害が波及し、広範な都市活動の停止や巨大な経済的損失となる被害も生じている。

火災では、戦前から戦後、そして1960年前後にかけて市街地大火が頻発したが、1976酒田大火を例外として、根絶した感がある。それは道路整備や不燃化の進展など市街地の防火性能が向上したというよりも、火気源の転換や消防力の強化によるものである。かわってビルなど大規模建築物の火災が重要な防災課題となりつつある。とりわけ超高層住宅や地下街等、建築物等の大規模化複合化が進行し、新しい都市空間での火災とそれに対する防火管理や、高齢化等人間側の適応能力が大きい課題となっている。

水害では、1960年以前は大河川の氾濫による被害が目立っているが、1958諫早豪雨、1958狩野川台風以降、都市近郊の中小河川氾濫や崖崩れ等地盤災害が問題となり、今日では広域的な交通混乱やライフラインの機能停止も大きい課題となっている。都市型水害という言葉に代表されるのは1982長崎水害であり、水害に弱い現代都市生活が示された。近年、大都市では市街地内で大量の降雨が短時間に河川や下水をあふれさせ、ビルの地下に浸水し機能停止させるようなゲリラ的な水害も発生している。

1970年前後高度経済成長のもとで顕在化した災害に、コンビナート等産業施設の事故・人為的災害がある。特に我が国の都市では工場が市街地に近接したり混在していることから、いったん事故が発生すると周辺に大きい影響をもたらしていた。それらの安全管理など対策が進展するとともに、近年、産業構造の変化に伴い土地利用転換がおきその比重が低下しつつある。やや遅れて問題となったのが、都市内での危険物輸送等に起因する事故である。輸送中、工事中や日常的な管理での些細なミスが思わぬ被害となって拡大するのが、現代都市の災害の1つの特徴でもある。

新しい都市災害と考えられるのは、都市機能の麻痺であ

る。1984世田谷ケーブル火災、1991ニューヨーク市大停電、1986豪雪による神奈川県下停電、1991台風19号塩害など、きっかけは災害や交通事故、工事中事故であるが、それ自体の直接的被害は些少であっても、広域に波及し甚大な被害となる。この種の被害はこれからも少なからず発生するであろう。さらに異常気象・気候変動による災害の萌芽もみられる。近年では、犯罪、環境汚染等社会的災害ともいべき傾向も重大視されつつある。

(2) 総合的災害としての震災

都市への災害は、自然の脅威にさらされていた江戸～明治から、都市への急激な集積が被害拡大をもたらした大正～昭和40年代、そして複合化、ネットワーク化したために錯綜した被害が生まれる今日と大きく変化してきた。この「災害の成長」は、当然のことながら都市や生活の変化に対応している。

日常的には、現代の都市は高度に発達したシステムやネットワークに複雑に支えられて機能している。災害がおきると、一つの施設や系の被害にとどまらず、災害が連鎖的に波及し複合的な様相を帯びることが特徴である。特に現代都市はライフラインや情報は高度な技術で支えられ、往時のようなプリミティブな代替手段は失われている。とはいえ、すでに克服したかに見える従前の災害も安心していると再び重大な脅威となって顕在化することは明らかである。今日の都市の変化に対応した対策を展開するとともに、過去と同じ災害を二度と繰り返さないことが重要である。

様々な災害の中で、第1部は、「現代都市の震災」を主題に、防災都市計画と地域防災システムの課題と方向性を考察する。その理由は以下のとおりである。

地震災害は、単に単体施設を破壊するだけでなく、都市全体に災害が連鎖して拡大していく。対応すべき活動も時

(1) 概況

発生年月：1995年1月17日5時46分頃

地震規模：マグニチュード7.2の中程度の地震、震源の深さは16kmと浅い

震度分布：神戸等阪神間及び淡路島北部の一部が震度7で、震度6の地域も東西30km程度の広がりがあり、これまでにない強震動が観測された。主要震動は10秒程度で短い時間に強い衝撃を受けた。

(2) 主な被害 (1997年12月自治省消防庁)

死者行方不明者：6,433名、負傷者：43,773名

住家被害：全壊110,457棟、半壊147,433棟、一部破損230,332棟

火災：285件、焼失面積66ha、全焼6,982棟（風は無～微風）

図2 阪神・淡路大震災の被害

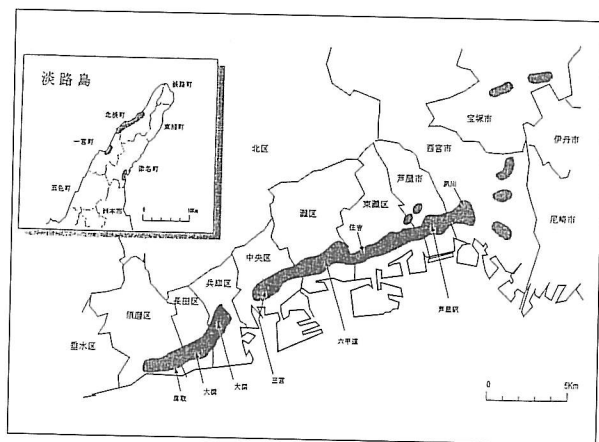


図3 神戸市等阪神地域の震度7の広がり (出典：「防災白書」)

間経過とともに推移し多様な活動が必要とされていく。図4は阪神・淡路大震災の場合を示したものである。この次には、この時は起きなかった災害連鎖（津波、人的パニック、交通災害、危険物災害等）が生まれることもあるかもしれない。

震災が総合的災害と言われるのは、地盤被害、津波や水害、建築物倒壊、道路閉塞、火災、人的混乱等多様な災害から成り立っていることがあげられる。地震の大きさや震源位置だけでなく都市の自然条件、都市構造や空間的特性、社会的システムや生活様式など都市側の全ての要素の状況とそれらの関係性が、被害の程度や対応活動や復旧復興の難易を決定するためでもある。

このことは、地震に強い都市をつくろうとすれば、それは、都市のあり方全体を検討しなければならないことを意味している。例えば、自然との共生、基本的な都市施設の状況、空間的ゆとり、社会的安定、しっかりした行政、良好なコミュニティ、人工的システムに過度に依存していな

いことなど、都市と地域社会に係わる総体が維持されていることが、被害の軽減につながる。第1部では、この点に着目して「防災都市計画・地域防災システムの今日的課題と方向性」を論じるものである。

(文責：吉川 仁)

参考文献

- 1) 都市計画教育研究会『都市計画教科書』彰国社、1987
- 2) 高橋裕他編『岩波講座現代都市政策Ⅵ 都市と公害・災害』1973
- 3) 田村明他編『岩波講座現代都市政策Ⅶ 都市の建設』1973
- 4) 村上處直『都市防災計画論』同文書院、1986
- 5) 雑誌『造景14号—東京の防災都市づくり—』1998.4

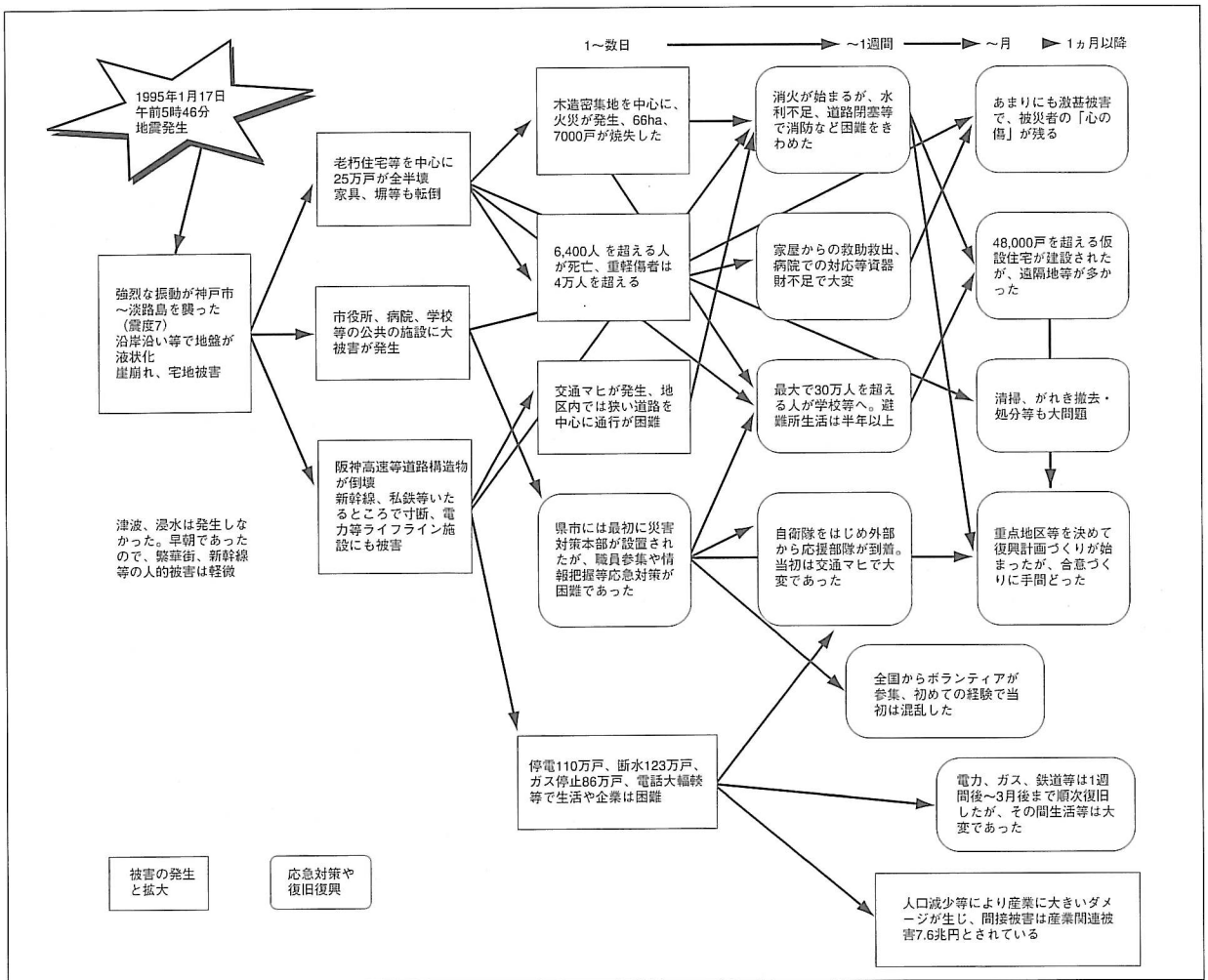


図4 阪神・淡路大震災の災害連鎖 被害の概要と被害拡大や活動展開の経過 (作成：吉川仁)

1-2

「防災都市計画・地域防災システム」の制度の動向

これまで災害に強い市街地を形成するために都市計画分野で取り組まれてきた計画・事業・各種施策等を時代順にならべると、以下のように整理できる（次頁図1参照）。

1. 江戸期～戦前～昭和30年代にいたる市街地大火に備える「不燃・防火の都市づくり」
2. 関東大震災・大火等の後の「復興都市計画」
3. 昭和10年代の「防空都市計画」
4. 新潟地震が契機となって始った東京を中心とする「防災都市づくり」と昭和50年代中頃に始まる防災上重要な地区の「不燃化まちづくり」
5. 昭和50年代中頃からの防災を動機にした住民参加型の住環境整備である「地区防災まちづくり」
6. 阪神・淡路大震災による「復興まちづくり」と「安全・安心まちづくり」
7. 阪神・淡路大震災を教訓とする「地震に強い都市づくり」と木造密集市街地に対する取り組み

ここでは、これらを概括し、今後の防災都市計画・地域防災システムの事業と制度にかかわる課題を展望する。

(1) 不燃・防火の都市づくり

伝統的に「木と紙」の建築が主体の我が国では、昭和30年代までは頻繁におこる都市大火から都市を守ることが都市計画の中心課題であった。江戸時代、明暦3年(1657)明暦の大火後には、被災調査、被災地建築制限、消防の設置や消防施設の確保、道路の拡幅、オープンスペースの確保、樹木の活用、建築物屋上制限等基本的な都市防火対策が施された。享保元(1716)年以降の享保の改革では「町火消」設置、土蔵造・塗屋・瓦屋根の推奨、低利貸付、公役銀5か年免除等がなされた。

幕末から明治初期、各地の建築規則で、屋根の防火のための屋上制限や煉瓦造の推奨等が進められた。明治14年東京市は「防火線路及び屋上制限令」を制定、「防火線路」での不燃化義務づけや都心区での屋上不燃を定めた。一定期間内の改修という強制もあって主要道路沿いに煉瓦造、土蔵造りが建ち並び（明治21年からの市区改正でとりこわされた）、都心4区はほとんどが瓦屋根になった。

大正8年市街地建築物法では、北米都市に範をとって「甲種」「乙種」の「防火地区制」が定められた。

昭和初期から学会等を中心に不燃化運動が始まり、その流れは戦後の学校・公団住宅等公共建築の耐火促進と昭和27年5月「耐火建築促進法」でようやく結実した。昭和36年6月には建築物の共同化、面開発を促進する「防災建築街区造成法」に発展し、その後、市街地改造法等とともに昭和44年6月「都市再開発法」に統合整理され、再開発は土地の有効利用を主目的で運用されるようになり、防火目的は薄まっていった。

(2) 「復興都市計画」と土地区画整理事業

大正12年の関東大震災によって東京・横浜の都心部は焦土と化し、被災地には特別都市計画法が制定され「震災復興土地区画整理事業」が全面的に展開された。復興都市計画では、広大な復興土地区画整理事業、街路・橋梁、橋詰（たもと）広場、河川運河改修、耐震耐火の学校と小公園をくみあわせた拠点づくり、「防火地区建築補助規則」による耐火建築補助、同潤会設立と郊外の住宅供給等いまでも範とすべき整備がなされた。土地区画整理事業は昭和20年代の戦災、都市大火、福井地震などの災害復興に適用され、昭和29年土地区画整理法となった。戦災復興では、名古屋市若宮大通り公園、広島市平和大通りなど今日多くの都市のシンボルとなる道路空間や大規模な河岸緑地、中心市街地が形成された。昭和22年4月の飯田大火の復

興では緑地帯に植樹したりリンゴ並木も生れている。昭和30年代後半から都市大火はなくなったが、昭和51年10月田代大火が発生、直後から復興計画立案が行われ、土地区画整理事業を主体に市街地再開発事業と商店街近代化事業を組み合わせた市街地が3年後に完成した。

わが国の都市の近代化に復興都市計画が果たしてきた功績は大きい。越澤の研究¹⁰⁾によれば、昭和9年函館大火、昭和15年静岡大火など各地の復興及び名古屋、仙台等各地の戦災復興では、土地区画整理に加えて緑地の系統的配置がなされるなど防災都市づくりが意図されてきた。しかし阪神・淡路大震災を迎えた時、都市の復興には焼失地における土地区画整理の経験と方法しかなかったことも指摘できる。

(3) 「防空都市計画」

昭和10年代に入ると国防が重要な国策となり、耐火耐爆迷彩や防火改修等の建築制限と防空緑地・疎開等都市施設による「防空都市計画」が生まれた。昭和12年3月に「防空法」が成立し、昭和13年には市街地建築物法に防空規定が生まれ、昭和14年1月の市街地建築物法施行規則の改正ではモルタル塗の簡易防火壁が認められた。昭和14年2月内務省令「防空建築規則」、昭和16年期限付「防火改修」規定、昭和17年「防空建築規則」改正、「防火改修規則」制定がなされ、市街地建築物法の適用地区全域に防火改修の規定が適用されることになった。

また、昭和14年7月内務省は「防空土木一般指導要領」を定め、鉄道、公園緑地、都市計画等の部門別に防空対策を示した。翌昭和15年9月には「東京防空都市計画案大綱」によって、工場学校等の新設防止、空地地区指定、宅地分割抑制を内容とする「膨張抑制及び疎開計画」が打

ち出され、幅員100m以上の「防空帯」で市街地を100～150万坪の防空区画に分割する方針が示された。また昭和18年10月、「疎開」すべき官庁、官設工場、学校を閣議決定、ついで12月「都市疎開実施要綱」を閣議決定、19年1月より東京、大阪、名古屋等で疎開空地、疎開空地帯が指定され、全国で61万戸の建物が除去された。戦後、この疎開空地は京都の御池通りや名古屋100m道路になった。防空都市計画は、従前の火災研究や都市計画を集大成したものであり、考え方等は戦後の不燃化や防災都市づくりにひきつがれた。

(4) 「防災都市づくり」と「不燃化まちづくり」

昭和34年伊勢湾台風を契機に昭和36年「災害対策基本法」が成立した。同法で都道府県・市町村は、「地域防災計画」を定めるとされたが、当初は水害が主題であった。

昭和39年の新潟地震は、東京に関東大震災の記憶を呼び起こし、同年東大教授河角広は「南関東大地震69年周期説」を発表、東京都防災会議では震災火災の焼死を防ぐことを目的に昭和42年東京理科大学教授浜田稔が中心となり42カ所の「避難場所」を選定し発表した。地盤が軟弱で住宅や工場が密集した江東デルタには、東京大学高山研究室が昭和41年「江東十字架ベルト構想」を提案、防災再開発の必要性を訴えた。昭和43年から建築学会等を中心に火災実験など調査研究がはじまり、昭和44年11月東京都は「江東再開発基本構想」を策定、昭和47年「白鬚東地区再開発事業」として都市計画決定され、昭和50年に着工した。避難広場を囲む延長1.2kmの防火壁となる高層住宅団地が建設された。

広域避難など対策を進めるため、昭和45年東京都は「震災予防条例」を制定した。そのもとの、昭和51年には

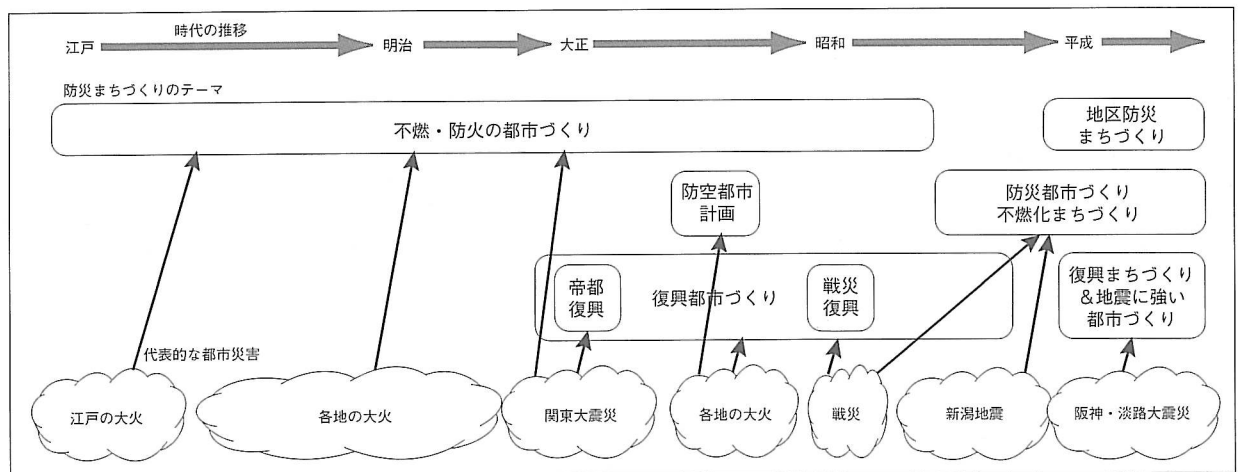


図1 防災都市づくりのテーマの変遷

「地震に関する地域危険度調査（区部）」を公表、山手部も震災火災に脆弱な市街地が拡大していることが示され、同年に住民自主防災組織の育成、昭和54年「避難道路指定」など先進的対策が進められた。昭和53年には区部の「地震に関する被害想定」を発表、社会的に大きい反響をよんだ。

昭和43年十勝沖地震等がきっかけとなって昭和45年には耐震基準が改訂され、昭和55年に強化された。また、昭和46年サンフェルナンド地震が発生、この頃から国の震災対策が本格化した。昭和46年中央防災会議「大都市震災対策推進要綱」、昭和48年中央防災会議「当面の地震対策の推進について」、昭和59年国土庁防災局発足等国の対策が展開していく。

昭和50年代後半になると、市街地の分節化・防火区画形成を意図した防災都市づくりが始った。東京都は昭和56年「防災生活圏構想（延焼遮断帯整備計画）」を発表した。建設省は昭和54年から総合技術開発プロジェクト「都市防火対策手法の開発」を開始し、昭和58年にはその結果を発表した。道路や不燃帯による延焼遮断帯を配置し防火区画を形成する計画手法であり、防災都市づくりに関する技術的指針となった。同種の計画には、昭和55年墨田区「防災区画化構想」、昭和56年足立区「防災輪中構想」がある。

また、避難地、避難路等の周辺での不燃化を促進するために昭和54年墨田区では「建築物不燃化助成事業」を始め、翌昭和55年建設省は「都市防災不燃化促進事業」を開始した。また、東京では昭和55年以降、杉並区蚕糸の森公園周辺地区等筑波への移転跡地周辺の不燃化まちづくりが取り組まれた。

(5) 住民参加の「防災まちづくり」

昭和50年前後は大都市では住環境が劣悪な市街地の改善が大きい課題となった。これに対し昭和50年前後から住民参加を行いながら既成市街地の修復型改善を進める動きが、大阪府豊中市庄内南部地区、神戸市真野地区から始まり、昭和50年代前半には東京に波及し、「防災」「参加」「修復」をキーワードとするまちづくりが始った。墨田区京島2、3丁目、世田谷区北沢3、4丁目地区、太子堂2、3丁目地区などが東京での協議会方式のまちづくりの嚆矢といえる。この時期、昭和55年都市計画法改正により地区計画制度、昭和56年神戸市まちづくり条例、昭和57年世田谷区街づくり条例など住民参加の仕組みが制度化された。郊外都市である国分寺市においても昭和50年ころから防災への取り組みがはじまった。

昭和60年東京都「防災生活圏モデル事業」ができ都内3地区で住民参加の防災まちづくりが始まった。防災シンボルとして雨水貯留設備「路地尊」を開発した墨田区一寺言問地区等アイデア豊かなまちづくりが展開した。平成3年からは23区に拡大しつつある。地区の住環境改善と防災コミュニティ形成を連携していることに特色がある。

以上みたように、阪神・淡路大震災以前においては、火災・震災を主対象として基本的な防災都市計画の手法が開発されていた。ただし、時代の推移とともに軽視されたり、災害経験がない都市では看過されていたという大きい問題を有していた。

(6) 阪神・淡路大震災による「復興まちづくり」と「安全・安心まちづくり」

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災をうけて県市は、復興計画の立案を急いだ。特に被害が甚大な14地区では無秩序な建築活動による問題市街地の再生を危惧し、建築基準法84条による建築制限がかけられ、13地区には期限が切れる2カ月後に土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画決定が行われた。2月26日国は一般法である「被災市街地復興特別措置法」を緊急立法した。神戸市も2月15日「震災復興緊急整備条例」を制定し、「震災復興促進区域」5,887haと「重点復興地域」24地区1,225haを指定した。これら「上から」の計画に当初の住民の反発は大きかったが、多くの地区では「協議会方式」による「復興まちづくり」が進みつつある。

この震災は、従前の火災焼失地の経験しかなかった都市復興の進め方に多くの難問を与えた。重点地域以外のまちづくり、仮設住宅、住宅再建への公的支援、低質住宅居住者の住まいの再生等様々な被災後の「住」と「まちづくり」をめぐる問題が噴出し、現在も未解決な課題が山積している。

平成7年6、7月にかけて兵庫県や各市では復興計画が策定された。兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」は、「広域防災帯」と広域、地域、コミュニティの各「防災拠点」による市街地防災の考え方を打ち出している。「神戸市復興計画」では、「安全・安心生活圏」「防災都市基盤」（防災緑地軸と防災拠点）「防災マネジメント」を計画の柱の1つにおくなど震災の教訓を生かした計画がつくられた。総じて、不燃化・延焼遮断帯形成よりも、拠点施設の配置と水と緑のネットワークが重視された計画となっている。

また、神戸市では平成10年に「神戸市民の安全の推進に関する条例」を制定、災害だけでなく、犯罪や事故の防止に重点をおいた「安全・安心まちづくり」を開始した。

これはコミュニティづくりの一つの方向を示しているといえよう。

(7) 阪神・淡路大震災を教訓とする 「地震に強い都市づくり」

阪神・淡路大震災は、大都市直下の地震による激甚被害、大量の建物震動被害、老朽木造・基盤未整備地区の脆弱性、被害の「温度差」（家の残った人とそうでない人、大被災の地区と小被災の地区）、防災コミュニティの重要性等と従来にはみられなかった課題を出現させた。それを教訓に、地域防災計画の改訂にとどまらず、防災からみた都市基本計画の策定やガイドラインづくり、老朽住宅等木造密集地域の重点改善、防災拠点施設の整備、復興都市づくりへの取り組みなどが始まっている。

平成7年7月には、国の防災基本計画が改訂された。新しい法律には、前述「被災市街地復興特別措置法」（平成7年2月）、重点的な公共施設整備が目的の「地震防災対策特別措置法」（平成7年6月）及び「地震防災緊急事業5カ年計画」策定（平成7年7月）、「建物の耐震改修の促進に関する法律」（平成7年10月）、「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」（平成9年4月）等がある。

建設省は、「震災に強いまちづくり構想」を平成7年4月に策定、その中の災害に強いまちづくりの計画的推進・災害に強い都市構造の形成（木造密集改善、施設整備等）を重点にして「安全市街地形成土地区画整理事業」「都市防災構造化推進事業」「密集住宅市街地整備促進事業」等各種施策を新設強化した。自治省消防庁、通産省、運輸省等各省庁でもこぞって施策の強化や新設がなされた。

全国の自治体では地域防災計画の見直しがなされた。

都市づくり分野では、東京都は平成7、8年度に「防災都市づくり推進計画」を策定し、具体的に改善すべき地区や整備目標（不燃領域率等）を示した。また、平成9年5月には全国で初めての「都市復興マニュアル」を策定、各地でも同様の試みが始まっている。大阪府でも平成8年度に「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」「防災性向上ガイドライン」を定め、翌年度から整備計画、事業計画の検討を行っている。

静岡県では都市マスタープラン等への防災の視点からの指針づくりが平成7、8年度に行われた。兵庫県でも非被災地を対象に平成8年「防災都市計画マスタープラン」、平成9年「防災まちづくりガイドライン」がつけられている。

(8) まとめにかえて

わが国では、災害が発生すると教訓を学び研究が進展し、

対策が強化され、反面、時間の経過につれて防災意識が希薄になり、次の災害を迎えるというプロセスを繰り返してきた。阪神・淡路大震災とその後の取り組みについての評価はまだ定まる時期ではないが、すくなくとも、日常的に進める都市づくり・まちづくりが重要であること、復興も従前からの取り組みがベースになること等は大きい教訓となりつつある。

都市防災の課題は、今日、都市大火から建物倒壊・密集地の震災火災に移行してきた。このため、都市全体の防災骨格の形成だけでなく、地区ごとの防災性向上、ひいては総合的な「安全・安心」を実現する方策が重要な課題となっている。そのためには、建築物やオープンスペースのあり方、人の活動やコミュニティ形成等を総合的に扱った地区全体の防災性能を確保する計画や事業制度が重要となる。また、日常展開されている施策が有する防災的効果を助長・活用し総体としての環境を整えることも必要となる。

さらに、地域性を重視した計画論が不可欠である。この点から東京都「震災予防条例」は高く評価できるが、すべての都市や地区でそれぞれの防災都市づくり・まちづくりの方向性を見いだして行かねばならない。

要は、自然への畏敬、しっかりした都市の骨格形成、ゆとりある空間の確保、健全な地域コミュニティの形成、高齢者等人にやさしい都市づくり等、本来的に守るべき価値を見出しうる市街地を実現することが、防災都市計画・地域防災システムの役割であり、それこそが、幾多の災害が私たちに与えた課題といえる。防災のみならず様々な意味で転換期を迎えている今こそ21世紀の都市構造・地域社会を展望した計画論を再構築すべき時期である。

（文責：吉川 仁）

参考文献

- 1) 建築学大系編集委員会：建築学大系21巻『建築防火論』彰国社、1975
- 2) 東京都建設局『東京の公園百年』1975
- 3) 尾島俊雄他：新建築学体系9巻『都市環境』彰国社、1982
- 4) 村上處直『都市防災計画論』同文書院、1986
- 5) 日本火災学会『火災便覧』共立出版、1997
- 6) 国土庁編『防災白書』平成7、8、9年版
- 7) 国土開発技術研究センター『建設省総合技術開発プロジェクト都市防火対策手法の開発』1983
- 8) 東京都立大学都市研究センター『都市一成長と計画1868-1988』同センター、1988
- 9) 東京都都市計画局『東京の都市計画百年』1989
- 10) 越澤明『東京都市計画物語』日本経済評論社、1991、『東京の都市計画』岩波新書、1991、『都市の緑と災害に強いまちづくり』『新都市』1995
- 11) 福岡峻治『東京の復興計画』日本評論社、1991
- 12) 渡辺俊一『「都市計画」の誕生』柏書房、1993
- 13) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究者現代自治選書、1982