

「防災【も】まちづくり」のすすめ



東京大学生産技術研究所 教授／東京大学社会科学研究所 特任教授
加藤 孝明

1 「防災【も】まちづくり」とは

「防災【も】まちづくり」は、10年ほど前から筆者が提唱する考え方の名称である。防災の持続性を高め、結果的に防災の取り組みを促進させるために必要な考え方である。対義語は「防災【だけ】」である。すでに社会の様々なところでこの考え方は紹介されている。例えば、2020年10月26日の朝日新聞に「防災『も』の視点で地域づくり」という筆者のコメントが掲載されている。また、さいたま市の都市計画部局が2015年に策定した「さいたま市防災都市づくり計画」では、その表紙にみるとおり、「防災【も】」の考え方が行政計画の中に公式に組み込まれている。この他にもこの考え方は、本稿で紹介する各地の取り組みにみいだすことができる。

そもそも防災の取り組みは、「正常化の偏見」や「経験の逆機能」が働くため、なかなか進まない。これらは、人の心理の中に組み込まれているものであり、取り除こうとしても本質的にできるものではない。むしろ、「防災」の掛け声だけの限界を認識することが重要である。

「防災【も】」の考え方は、防災の推進力・持続性を高めていくための答えの一つである。その含意は、防災の取り組みと日常の取り組みをできる限り重ね合わせることによって防災の持続性と推進力を高めていくことである。その中には、他の地域課題と合わせて総合的に考える、災害への備えを日常の営みの中に織り込む、街の平時の魅力を高めることで災

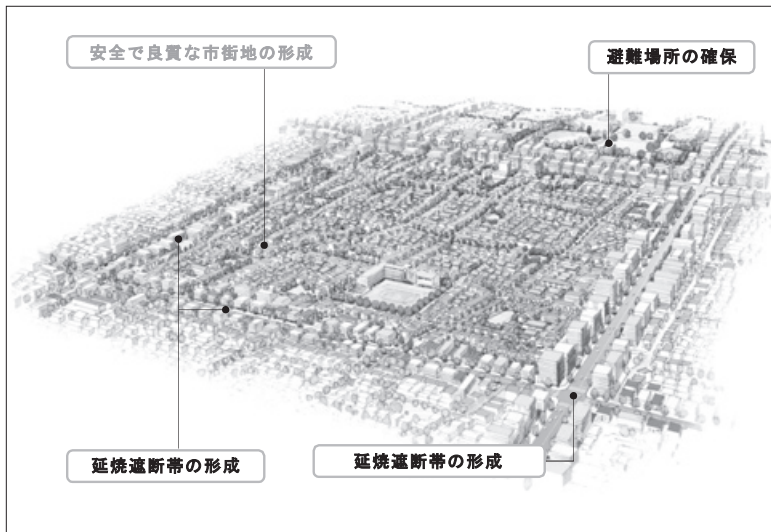
害への備えを促進させること等、多様な形が含まれる。

本稿では、まず、これまでの防災まちづくりを改めて振り返り、まちづくりの中での防災の位置づけを再考した上で、著者が携わった事例を中心に紹介しながら、「防災【も】」の理解を深めたい。

2 防災まちづくりを振り返る

防災まちづくりの歴史を振り返ると、防災だけで地域づくり・まちづくりが進んだ例はないと言ってもよい。かつての防災と名付けられたまちづくり、地域づくりでは、その目標として、地域の安全の確保に加えて、地域の繁栄が常に含まれていた。例えば、東京の防災都市づくりでは、地震火災による被害を防ぐことを目的として、昭和40年代初頭からの避難場所の整備、そして昭和50年代からの延焼遮断帯の整備が進められてきた（図1）。もちろん、避難場所は地震火災の輻射熱から人命を守るための空間であり、延焼遮断帯は幹線道路と沿道の耐火建築物により市街地延焼を消防力が無くとも止めることを目的とした空間であるが、そこには別の目的も含まれていた。当時の東京は他の世界都市と比べると、著しい公園不足の都市であり、公園不足の解消が大きな政策課題であった。またモータリゼーションへ対応するために街路整備が必要であった。さらに東京に集中する人々の受け皿として、また経済成長を支えるために床の供給が必要であった。東京の防災都市づ

図1 防災都市づくりのイメージ（東京都防災都市づくり推進計画（2022）に一部加筆）



くりは、こうした政策課題とセットにして、防災だけではなく未来の豊かな社会を実現するために防災都市づくりは進められてきたと解釈できる。

河川堤防についても同じことが言える。河川堤防は、いうまでもなく洪水を防ぐ防災目的の施設であるが、今まで頻繁に浸水して使いものにならなかった土地を堤防に守られた浸水しにくい土地に変え、そこに工業団地や住宅地、あるいは優良な農地を創り出してきたとも捉えられる。河川堤防の整備もまた「防災【も】まちづくり」であった。

類似概念として、「災害に強いまちはいままちだ」という言葉に象徴される80年代の密集市街地における防災を入り口としたコミュニティづくりと住環境整備、いわゆる「防災まちづくり」の概念、2000年代の「防災のために何かをする」取り組みだけでなく、「他の目的のため」、あるいは「他の目的と併せて」防災に取り組むという「防災風味」の概念がある。それぞれ異なる時代背景において現れた概念である。「防災【も】まちづくり」の考え方は、東日本大震災を受け、国土強靱化等、防災に関心が集まる今の時代だからこそ、必要な概念として改めて提唱するものである。

3 「防災【も】まちづくり」の事例

以下では、(1) 他の地域課題と合わせて総合的に考える、(2) 災害への備えを日常の営みの中に織り込む、(3) 街の平時の魅力を高めることで災害への備えを促進させること、それぞれについての事例紹介を通して「防災【も】」の考え方を紹介する。

(1) 他の地域課題と合わせて総合的に考える

【徳島県美波町伊座利集落の事例】

第1の事例は、徳島県美波町伊座利集落である。たった100人の陸の孤島の漁村集落であり、「たかが100人されど100人」、「何もないけれども何かある」をキャッチフレーズとする先駆的な取り組みを行う過疎集落である。ここでは、25年以上、非常に魅力的な集落おこしが行われている。なお、私自身もこの集落からの学びの場としてサテライト研究室を置かせてもらっている。伊座利集落では、2015年に行政の手を借りずに自分たちだけで「事前復興アクションプラン」を策定した。南海トラフ巨大地震の被害想定では、この集落では可住地域の大半が浸水すると想定されている。このプランの策定の議論の場に私も同席させてもらった。その議論の過程では、「津波はそんなに怖くない」という声が聞かれた。可住地域が津波で大打撃を受けるにもかかわらず、である。その理由は、「それ以上に怖いものがあるから」とのことである。それは、30年で70%の確率で起こる南海トラフ巨大地震が発生する前に、過疎化によって集落が自然消滅することの方が集落にとっては致命的である、ということだ。こうした集落では、防災だけを考えても全く無意味である。集落の持続性が維持されて初めて防災の取り組み

が意味を持つのである。つまり、災害への備えは集落の持続性を高めるものであるべきだし、集落の持続性を高めることを災害への備えにつなげていくということが集落づくりの非常に重要な視点であることを示している。

【静岡県伊豆市土肥温泉の事例】

第2の事例は、伊豆半島の西海岸にある温泉観光地である伊豆市土肥地区である。この地区は、津波防災地域づくり法に基づく「津波災害特別警戒区域」の指定を全国で初めて受けた地区であり、津波防災に取り組むまちとしてNHKの特集でたびたび取り上げられているほど知られた存在である。ここでは、2016年頃から「海と共に生きる」観光防災まちづくりが進められている。南海トラフ巨大地震の被害想定によれば、津波到達時間は6分、津波高は10mに達し、地区の大半が浸水すると想定されている。過疎化による人口減は深刻であり、すでに明治時代の人口に戻り、江戸時代の人口に突入しつつある。現在、三千数百人だが、毎年確実に100人ずつ減少している。単純計算では、あと30年ではほぼゼロになるほどである。

こうした集落では、防災だけを考えると、防潮堤を造れば解決するが、防潮堤を造ると、観光資源である海水浴場が消滅し、景観が損なわれ温泉観光業も凋落し、津波が発生する前に地区の持続性が消失する可能性が心配さ

図2 伊豆市土肥地区松原公園：レジリエンス・アワード・グランプリ受賞記念の横断幕と津波災害特別警戒区域の別称が記されたのぼり。なお、松原公園は、避難タワー観光施設建設開始。



れる。2016年から始まる津波防災地域づくりの議論では、「観光vs防災」ではなく、観光も防災も両方ともに考えていくことを掲げ、津波防潮堤についての議論は一旦、棚上げした上で、まち側でどのような努力が可能か徹底的に考える方針とし、地域一丸となって徹底したボトムアップの議論を行った。その結果、災害への備えを観光地の付加価値にして「安心のおもてなし」を観光地のアピールポイントにしていくという考え方で観光と防災の両立を図るという結論に至った。

通常の議論では、観光と防災が地域社会の中で対立、先鋭化して、それ以上、議論が進まなくなりがちである。そういう中で、この地区は丁寧に議論を積み重ねて、全国に先駆けて津波災害特別警戒区域（オレンジゾーン）の指定を敢えて申し出た。災害リスクを直視した上で、災害にきちんと備えている地区であることを社会にアピールすることができる考えたからである。ただし、津波災害特別警戒区域という名称が「特別に危ない地域」のレッテル貼りになる可能性があり、災害への備えを拡充しつつあるにもかかわらず、観光客が減少する可能性があることが危惧された。本来、特別警戒区域は、今以上にリスクを増やさないために規制をかけるという意味である。伊豆市では、こうした誤解を防ぐことを目的に、また、観光キャンペーンも兼ねて、特別警戒区域・警戒区域の通称名を全国公募し、それぞれ「海のまち安全創出エリア」、「海のまち避難安全エリア」と地域社会の努力がポジティブに現れる呼称を選定した。なお、呼称に関する一連の取り組みは国土交通省とも相談しながらのことである。

アピールを始めて5年が経過するが、この間、レジリエンス・アワード・グランプリを受賞する等、全国から注目されており、観光地としての知名度は少なからず高まったもの

と思われる。また地域一丸となった議論の過程では人づくりも進んだ。例えば、議論を始めて2年半、土肥地区の一般市民が防災担当大臣と新聞紙上で堂々と対談するほどになった。また、ソフトだけではなくハード施策も展開しつつある。2022年、観光施設と避難タワーを兼ねた複合施設の建設が始まった（図3）。

「災害への備えは、観光振興の資源であり、ひいては地域の持続性の維持である」という事例である。

図3 建設予定の津波避難タワー兼観光施設の完成予想図（伊豆市提供）



【東京都千代田区大手町・丸の内・有楽町の事例】

第3の事例は、日本を代表する業務地区である東京の大手町・丸の内・有楽町地区である。この地区では、都市再生特別措置法に基づく都市再生安全確保計画を用いて官民連携、むしろ民間主導で災害への備えを精力的に進めている。基本的な考え方は、東京が抱える災害リスクを直視した上で、リスクに見合う以上の水準に災害への備えを拡充することを目指すというものである。そうすることによって業務地区としての国際的な信頼性を高め、国際競争力を生み出していくことを目指している。国際都市東京を代表する業務地区の付加価値につながると位置づけ、民間主導で取り組みが進められている。

例えば、街づくりの目標としてBCD (Business Continuity District)、即ち、災害時に業務継続が可能な地区の構築を掲げ、その実現に向けてエネルギー供給の信頼性の向上を高めること、再開発街区・ビルを対象に防災の面か

らの周辺地域への貢献を審査する官民連携によるエリア防災審査会を設置し、防災の貢献を奨励する等、ハード、ソフトの両面から進められている。また、この他にも多様な取り組みが行われている。平時にも災害時にも機能する情報支援システム（大丸有ダッシュボード）の開発や都市再生安全確保計画と関連させた地区防災計画の策定が進んでいる。

「災害への備えは街の付加価値でもある」という事例である。

(2) 災害への備えを日常の営みの中に織り込む：秋田県「なまはげ」

第4の事例として秋田県の伝統行事である「なまはげ」を挙げる。なまはげは、非常によくできた防災のソフトのしくみである。「なまはげ」の中に入るのは、未婚の男性である。つまり、災害時に活躍する人が中に入り、毎年全ての家を訪問する。「悪い子はいねえか」と言って子どもがおびえるシーンが想起されるが、あれは「なまはげ」の風貌が怖いのではなく、「あのおまえはあんな悪いことをしただろう」「あんなうそをついただろう」と家族しか知らない秘密を言われるから怖いのである。なまはげは、事前に世帯主からヒアリングをして、そのメモを持って子どもを脅かすとのことである。なまはげは、災害時に活躍する人が年に1回、集落の全ての家の暮らしぶりを確認する機会となっているのである。例えば、「ここのおばあちゃんはいよいよ足が悪くなってきた」という情報が年に1回アップデートされる。「なまはげ」さえ未来永劫続けば、防災を意識しなくても、非常に自然な形で、今でいう避難行動要支援者名簿が地域で共有できるのである。日常の中に非常にうまく織り込まれている事例である。同じことを行政的にやろうとすると、個人情報保護が問題になっていろいろな障害が生じる。防災

を意識しなくても災害への備えになるというのが究極の在り方ではないかと思われる。現在取り組まれている地域防災の様々な取り組みが、そのうち地域の常識になり、最終的に「なまはげ」のような地域の文化として定着することが最も望ましい姿であり、目指すべき方向性である。2013年災害対策基本法改正により創設された地区防災計画制度が目指すべき一つの姿なのかもしれない。

(3) 街の平時の魅力を高めることで災害への備えを促進させる

東京都の区部東部は、海拔ゼロメートル地帯であり、そこには広域に低層市街地が広がっている。ひとたび浸水すれば、多大な被害が生じる恐れがある地域である。葛飾区では、「浸水対応型市街地構想」(2019公表)を掲げ、浸水しても大丈夫な市街地を長期的に目指している。

浸水対応型市街地構想は、「市民先行、行政後追い」の型、つまり、先に市民と大学が検討を開始し、その後、行政が参加し、最終的には民学官の体制となり、2019年に葛飾区から行政のフォーマルな構想として公表された。足掛け15年以上にわたる検討である。この構想は、三位一体の対策、浸水対応型まちづくり、浸水と親水の三つを掲げている。従来の「守る」治水対策、「逃げる」広域避難対策のほか、「受け流す」を加えている。「受け流す」では、浸水しても逃げられる、取り残されても生き延びられる、そして簡単に復旧できる市街地を見据えて実現していくことを目指している。重要なポイントは、建物更新や市街地の開発をチャンスと捉えて、浸水に対応できる建築物や街区を創出することにある。

例えば、大規模開発では、「浸水対応型拠点建築物・街区」を計画的に街の中に創り出していき、低層住宅については、浸水しても復

旧しやすい構造、工法で建替えていく。なお、浸水対応型拠点建築物・街区は、周辺に取り残された人々の支援拠点であり、復旧拠点であり、周辺の人々に避難場所として浸水しない床を提供し、また、自立的なライフラインを有し、浸水時に水、電気などの供給を行える機能をもつものである(図4、5)。

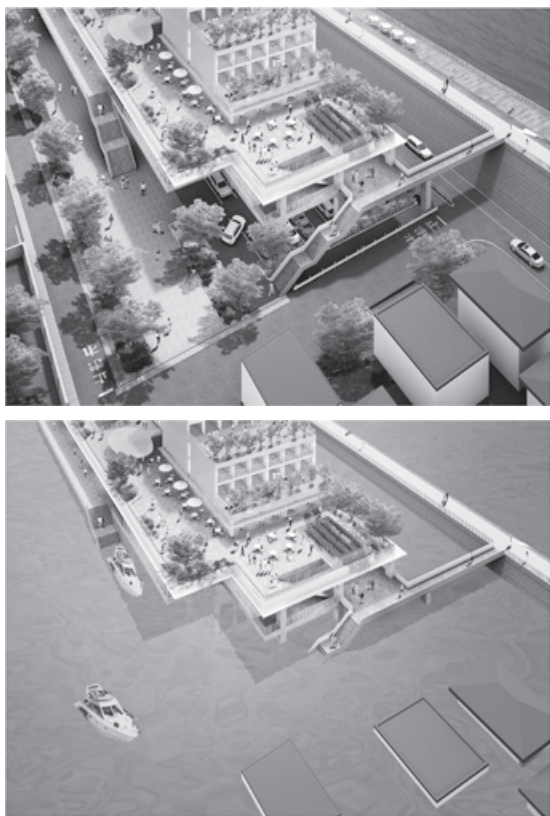
実現に向けては、その原動力として「浸水と親水」を重要なキーワードとして位置づけている。この地域では、これまではまちづくりの資源として積極的に位置づけられていないが、非常に魅力的な水空間がある。しかしながら、それを都市づくりに活かすことなく、浸水リスクのみに焦点が当てられている。そもそも自然環境は、私たちに脅威と恵みをもたらすものである。浸水対応化のためには市街地の更新力の維持が不可欠である。しかし今のみでは、浸水対応化に不可欠な市街地の更新力は衰えていく一方になることが危惧される。むしろ、水辺空間(親水空間)をまちづくりの資源として積極的に位置づけ、活用することによって、地域の開発ポテンシャルを上げていくことが重要である。ポテンシャルが上がれば市街地の更新力は向上し、結果的に浸水対応化を促進させることができる。

東京都市白書(2015)に「水害リスクと賢く共生する親水都市へ」という筆者のコメントがある。その中で気候変動への適応策とし

図4 浸水対応型拠点街区のイメージ図



図5 平時と浸水時の浸水対応型街区



で世界に示せるモデルになり得ると述べている。自然環境の恵みを活用して平時の街の魅力を高めることが災害への備えの推進力となる。このことは「防災【も】まちづくり」の一つの重要なポイントである。防災は、マイナスをゼロに近づけるだけでなく、プラスを生み出すことによって成し遂げることも可能である。

なお、浸水対応型市街地構想は2019年の発表後、東京都の都市計画区域マスタープランの上位にあたる「東京における土地利用に関する基本方針」に位置づけられ、さらに、翌年、東京都と国交省が連絡会議を立ち上げて「高台まちづくり」と呼ばれる、「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」につながっている。ここでは、葛飾区の浸水対応型構想がほぼそのまま反映されている。2000年代半ばに始まった地域社会の動きが起点となり、区の参加により民学官となり、そして都、国につながり、最後に他地域へ展開できる状況につながった。

地域発の先駆的なモデルが結果的に社会全体を良くしていくという素晴らしい事例である。

4 まとめ

防災を進めるためには、「防災【も】」の考え方が重要かつ有用である。まちづくり、地域づくりの中では、防災を単独領域としてではなく、できる限り総合的に考えていくことが重要であること、縦割りの一つとして捉えるのではなく、防災はベースをなすものであることを改めて強調したい。「防災【も】まちづくり・地域づくり」の考え方は、他にも多様な組合せが考えられる。例えば、脱炭素社会の実現との連携、都市・地域のDXがありえる。健康づくりともつなげられるかもしれない。各地域の特性に応じた多様な創意工夫とその展開が期待される。

【参考】

- 伊座利の未来を考える協議会：<https://izarijin.jp/>
- 伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくり推進計画：http://www.city.izu.shizuoka.jp/gyousei/gyousei_detail007172.html
- 大手町・丸の内・有楽町地区都市再生安全確保計画：<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/toshi/kekaku/guidelines/daimaruyuchiku.html>
- 三菱地所プレスリリース「首都直下地震×感染症対策×デジタル化「災害ダッシュボード4.0」実験実施」：https://www.mec.co.jp/j/news/archives/mec210202_dashboard4.pdf
- 葛飾区浸水対応型市街地構想：<https://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/1000060/1003609/1003631/1020950.html>

著者略歴

加藤 孝明 (かとう・たかあき)

1967年愛知県生まれ。東京大学工学部都市工学科卒業後、東京大学助手、准教授を経て2019年より東京大学生産技術研究所教授／東京大学社会科学研究所特任教授。博士（工学）。専門は、まちづくり、都市計画、地域安全システム学。災害シミュレーション等の工学研究の他、各地で防災を主軸とした地域づくりの先駆的モデルの構築に携わる。また事前復興、復興準備の研究を行う。日本建築学会奨励賞、地域安全学会論文賞、地区防災計画学会論文賞等。社会資本整備審議会小委員会委員等、国、自治体の防災・復興関係及び都市計画関係の委員を歴任する。