

## 4 防災まちづくり

# 災害と京都のまちづくり

防災あるいは減災は、地域に即して考えることが欠かせない。それはなによりも、災害の危険性も防災の可能性も、地域の自然環境や社会環境に基本的に規定されているからである。それゆえに、防災や減災においては、地域の気象条件や地盤条件などに配慮すること、地域の社会構造や空間構造に配慮すること、地域の歴史文化や社会資源に配慮することが欠かせない。

そこで本講演では、「災害とまちづくり」の関係を「京都という地域」に即して具体的に考え、京都での防災のあり方を展望することにする。なお、京都に即して考えるという時には、京都の歴史や文化との関わりで防災を考えることが欠かせないので、文化財の防災のあり方にも言及したい。

## 1 災害リスクと京都

### (1) 現代社会と災害

現代は、マルチハザードの時代といわれている。多様な災害や危機が、現代社会を次々と襲う状況にあるからである。地震だけではなく豪雨や竜巻など自然災害も多様化している。自然災害に加えて、危険物災害や住宅火災、さらには風呂での溺死事故などの社会災害も増大している。犯罪やインフルエンザに備える必要にも迫られている。

その災害の多様化や激甚化は、第一に、地球の輪廻というか地震災害などの周期性から説明できる。地震災害については「西日本が活動期を迎えた」といわれる状況があり、いつ巨大地震が起きても不思議ではない。第二に、地球の疲弊という

か地球温暖化などの悪影響から説明できる。集中豪雨の規模とその頻度の増大は、その典型的な一例である。第三に、技術の暴走というか技術の限界性や腐朽性から説明することが出来る。石油タンクなどの危険物施設での火災や漏洩事故の急増は、経済低迷や人口減少を反映したものではあるが、技術の腐朽による危険を象徴している。第四に、社会の脆弱性や社会の腐敗との関係で説明することができる。風呂での溺死や住宅火災の増加は、世帯の高齢化や単身化と密接に関わっている。ひったくりや放火などの犯罪は、経済格差の増大や社会のモラル欠如によって、その発生が加速されている。

ところで、現代の災害のリスクを考える時に留意しなければならないのは、上述の第三と第四に係わることであるが、被害を受ける側の社会や人間の脆弱性が増しているということである。社会状況をみると、高齢化の進展、地域コミュニティの衰退、市街地や住宅の老朽過密化、住民の市民意識や防災意識の低下など、被害を拡大する社会的条件が、より深刻化している。

### (2) 京都における災害

以上の危機的な状況は、京都においても例外ではない。西山断層帯などの直下型地震の発生が懸念され、集中豪雨による鴨川などの都市河川の氾濫も危惧されている。この地震や洪水の危険性を考えるうえでは、戦後における京都の市街地の変容を念頭におく必要がある。市街化の進展が潜在的风险を増大している、ということである。社会の高齢化や腐朽化によるリスクも看過できな

い。後述する様に市民防災力の高い京都にあっても、放火や自殺あるいは日常事故などの発生は少なくなく、油断できない状況にある。

ところで、京都に即してみる時、顕在的な災害リスクが小さいということは、見逃せない。人口あたりの出火率が全国で一番小さいということが、それを端的に示している。行政及び市民の防災や防犯の取り組みの成果が反映している、とみることができる。消防団や自主防災組織の活動が活発なこと、防災の文化が地域に根付いていることなどが、社会的リスクの顕在化を抑えている。しかし、こうした社会的努力にも限界があり、市街地が老朽化していることなどの空間条件から、また高齢化の著しい進展が予測される社会条件から、巨大な地震や新型のインフルエンザなどが襲ってきた時には、潜在化しているリスクが一挙に顕在化することが避けられない。

なお、京都の統計に示される災害のリスクについていうと、歴史的にみた都市大火の発生頻度が極めて少ない。東京は江戸時代の300年間に100もの大火を経験しているが、京都は平安京創建以来の1200年間で20回程度の大火しか経験していない。

## 2 減災まちづくりと京都

### (1) まちづくりの必要性

減災という言葉が阪神・淡路大震災以降に使われるようになった。巨大な災害に対して小さな人間の出来ることは限られているとの認識のもとに、リアリティのある対策を計画的に進めていこうとの考え方が、底に反映されている。具体的には、対策の足し算による被害の引き算、ということである。この足し算において、時間の足し算としての事前のとりくみ、空間の足し算としての街区のとりくみ、人間の足し算としての市民のとりくみ、手だての足し算としてのハードとソフトの融合のとりくみが、求められることになる。そのとりくみの一つの答えが「まちづくり」である。「まち」は町でも街でもない平仮名の「まち」を意味し、ハードとソフトを融合した包括的な防災を提起している。「つくり」は手作りのつくりあ

るいは造り酒屋のつくりで、地域的な防災を提起している。いずれにしろ、多様で大規模化する災害に備えるためには、地域に根ざして包括的にとりくむ「まちづくり」が欠かせない、ということである。

先に述べたマルチハザードとの関係でいうと、「安全安心まちづくり」という言葉も使われる。自然災害だけでなく社会災害にも備えるためには、防災まちづくりよりは、安心まちづくりのほうが適切だとの考えによるものである。ところで、地震にも犯罪にもインフルエンザにも備えるには、公衆衛生的対策もしくは体質改善型対策が欠かせない、ということになる。病気への備えになぞらえると、病気の種類に応じて薬を用意することも大切だが、それ以上に体質の改善と健康の管理をはかって、病気にかかりにくい状況をつくるのが大切だということである。そこで、安全や安心を企図しつつ、街並みの構成や街並みの景観、さらには町におけるコミュニティ、町における生活文化などに気をつかうことが、求められることになる。まさに、ここに減災まちづくりの神髄がある。

ところで、この減災まちづくりでは、包括性、持続性、内発性の三つがキーワードとなる。包括性というのは、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアを備えたまちをつくることに心がける、ということである。地域連帯や維持管理などのソフト、参加意識や防災意識などのヒューマンを重視した、防災やまちづくりが欠かせない。アメニティとコミュニティの融合がキーポイントとなる。持続性というのは、日常的生活あるいは文化のなかに定着させて地域の防災力を高める、ということである。まさに防災の公衆衛生化そのものである。大掃除や手洗いなどの暮らしの智恵のなかに、盆踊りやお裾分けなどの地域の文化のなかに、被害軽減の可能性を託するのである。内発性は、市民の主体性と地域の創造性の発揮を基礎とする、ということである。ボトムアップ型の運動、市民参加型の運動、地域密着型の運動を、ここでは期待している。

### (2) 京都での減災まちづくり

京都が、今もなお文化財の宝庫であり、伝統的

な街並みを有しているのは、まさに地域のまちづくりの中で防災力を醸成し維持してきたからに他ならない。減災文化というべき防災の智恵がまちづくりの中に息づいている。このことを誇りに思いつつ、その発展を目指さなければならない。

ここでは、京都のまちづくりの中に根付いている減災のまちづくり文化について、詳しく考察しておきたい。減災の文化は、様式、技能、規範、智恵としてまちの中に定着されている。蔵の構造や町屋の形式として現れる様式、大工さんや料理人の技術として継承される技能、コミュニティールールや生活のしきたりとして定着した規範、そして生活慣習として受け継がれてきた防災のための智恵が、京都の暮らしとまちを安全なものにしている。これらの京都の減災の文化をみると、第一に相隣関係を重視する集合の論理、第二に暮らしの中に内包させる融合の論理、第三に総合的に解決をはかろうとする統合の論理が、見事に機能している。

さてここで具体的に、減災まちづくりがいかに関根付いているかを、火災対策に即して考えてみよう。ここでは火災対策を中心に述べるが、地震対策や洪水対策あるいは防犯対策にも共通するものである。火災ではまず出火防止が求められる。この出火防止については、ハードとしては「火袋」という台所土間の形式が参考になる。煙だし穴などもその1例である。ソフトでは、風の強い日にはサンマを焼かないといった生活の智恵が生きている。出火防止に次ぐ初期消火については、まずハードとしての防火井戸や天水桶の設置を指摘できる。ソフトとしては、大家の火災には店子がバケツを持って駆けつけるといった防災の規律が生きていた。次に延焼防止では、ハードとしてのうだつや袖壁、家並みの統一や蔵などの配置システム、ソフトとしての開口部の設置ルールを指摘することができる。さらに避難誘導として、はめ格子、背割り木戸、突き抜け路地などのシステムに学ぶことが多い。こうした智恵や文化を、現代にいかにか生かすかが求められている。

ここで留意しなければならないことは、木造であっても燃えにくい建物がつくられており、木造密集市街地であっても燃えにくい街並みがつくられている、ということである。画一的な近代の法

律では捉えられない極めてハイレベルの防災性能が確保されていることに、多くのことを学ぶ必要がある。

### 3 京都の文化をまもるまちづくり

最後に京都の歴史や文化財をまもるという視点から、まちづくりのあり方を考えてみたい。その場合、いかに述べる五つの視点をもつことが、大切である。

#### 自然と人為

歴史地区や文化財を破壊し脅かす加害事象を幅広く捉えることが求められる。地震や洪水といった自然災害だけではなく、火災や犯罪といった人為災害についても視野に入れることである。阪神大震災では、文化財の地震対策の重要性が浮き彫りになった。最近の異常気象の中では、水害や土砂災害から文化財を守ることの緊急度が高くなっている。こうした中で、火災を中心とした従来の文化財防災の考え方を大きく変える必要性に迫られている、とあってよい。文化財の耐震補強や文化財のレスキューといったことが強調されるのは、そのためである。

このリスクを多角的あるいは総合的に捉えるということでは、第一に最大荷重的な破壊に備えること、第二に社会生態的な破壊に備えることが、求められよう。前者では、文化財にとってリスクの最も高い事象として地震火災を位置づけ、それへの対策の検討と推進が求められる。南海地震などの巨大地震の切迫性が強まっているだけに、早急な対応が求められているとあって過言ではない。最悪を考えることが最善につながるという視点をもって、地震火災対策の積極的な展開をお願いしたい。

それ以上に重要なのが、後者の備えである。歴史地区や文化財の破壊は、地震や火災といった突発的な加害だけではなく、人口減少や景観破壊といった慢性的な加害によっても、引き起こされる。市民の文化意識、コミュニティの活力、周辺環境の協調性などがあって文化財は守られてきた。それだけに、意識が希薄化し、コミュニティが停滞し、街並みが破壊されると、文化財もその

存在意義や輝きを失ってしまう。この間接的な災害あるいは慢性的な破壊との闘いを、改めて位置づけて取り組む必要がある。教育面あるいは景観面からの防災が必要とされる所以である。

### 単体と集団

次に、防災の空間的な対象範囲を幅広くとらえること、が要請される。上述した地震火災への備えおよび慢性的破壊への備えは、ともに面的防災あるいはコミュニティ防災に行きつく。個々の文化財をスプリンクラー等の防災装置でいくら防護しても、周辺の地域が激しく炎上してしまうと、文化財への類焼は避けられない。個々の文化財と地域との景観的なつながりや機能的なつながりが失われてしまうと、文化財としての存立基盤が損なわれその価値も半減してしまう。地震時における仏像や美術工芸品などのレスキューを確実なものとするためには、近隣コミュニティからの速やかなマンパワーの提供が避けられない。つまり、防災は文化財個別で考えるのではなく、歴史地区全体で考えなければならない、のである。

ところで、伝統的建造物群などの歴史的街並みを見ると、単体の防災性能だけではなく相隣関係の秩序によって、安全性を補完し担保する仕組みがきている。水路のネットワークで守る、家並みを揃えて防護する、火除け地や広小路を配置する、といったのがその事例である。ところで、この集団的あるいは相隣的な仕組みは、ハードに止まらない。上述したハードに加えて、火災予防や消火活動をコミュニティ全体で取り組む、といったソフトな仕組みがきている。まさに、単体ではなく集団、点ではなく面としての防災が重視されている。

### 生命と文化

次に問題となるのが、防災によって何を守るかという、防災の目的そのものに関わることである。ここでは、防災の目的を幅広く捉えることが欠かせない。文化財防災というと、つい文化財の文化的価値を守ることに目を向けがちである。しかし、先の地域全体を守ることともに関連するが、文化財を守ろうとするとその保全にあたって地域の人々の生命を守らないといけない。地域の人々の生命を守ることとの両立をはかる視点が必要となる。ところで、人の生命とい

う時、近隣住民の生命だけではなく参拝客や観光客の生命もある。文化財の耐震補強や歴史地区の防火整備が急がれるのは、まさにそこに滞留する人々の生命を守る必要があるからである。とはいえ、人命を守るために文化の価値を損なわない範囲でどこまで改変を加えることができるか、そこには悩ましい問題が横たわっている。

さて、両立をはかるべきものは、生命だけではない。歴史地区となれば、そこに居住し営業する人々の暮らしがある。その暮らしとの両立をいかにはかるかも、大きな課題である。文化を守るという大儀によって、人々に不便な暮らしを強制することがあってはならない。往々にして、人々は暮らしの利便性や経済性を求めて、生活を改変したり建物を改修したりしがちである。そのことが街並み景観を破壊したり防災的慣習を消滅させたりして、先に述べた文化の慢性的破壊につながってしまう。文化優先の暮らしの破壊に注意するとともに、暮らし優先の文化の破壊にも注意しなければならない、ということである。

### 伝統と革新

さて、いかに防災をはかるかという手法についても、幅広い捉え方が求められる。歴史地区の防災においては、うだつや火除け地といった伝統的な防災技法を積極的に活用することが推奨される。そこには、日本の風土に根ざした智慧、伝統的文化に即した智慧が凝縮されているからである。先に述べた、集団的秩序というものも、それである。西洋医学に対する漢方医学というか、複雑系の仕組みを総合的に解く智慧が、日本の伝統技法には息づいている。ということで、歴史地区防災や文化財防災においては、まずその再評価を始めるところからスタートしなければならない、と思っている。

とはいうものの、科学技術の進歩を積極的に受け入れる姿勢をもたなければならない。様々な課題の両立といった困難に立ち向かっているからこそ、その解決には高度な哲学とともに高度な技術が欠かせない。振り返って文化財や歴史地区の防災の歴史をみると、新しい技術の輸血の歴史そのものである。瓦屋根や漆喰壁などは、まさしく新しい技術の輸血が生み出した、文化の進化そのものである。ということで、ハイテク技術を歴史地

区の防災にも積極的に活用することが欠かせず、新技術を生かした警報伝達システムや地域消火システムさらには耐震補強システムなどの普及をはかっていくことが求められる。しかし、無闇矢鱈に技術の導入をはかると、文化そのものの破壊を引き起こしてしまう。ここでは、「木に竹を接ぐ」のではなく「木に木を継ぐ」形での技術導入が求められよう。輸血による不適合が起きないようにしなければならない。

#### **非常と日常**

最後に、防災のマネジメントについても言及しておきたい。防災の取り組みにも、幅広い視野が求められるということである。消火や救出といった非常時の対応としてだけでなく、教育や管理といった日常時の対応として防災を考えることが、欠かせない。いままで述べてきた、単体と集合あるいは人命と文化といった歴史地区の防災課題は、日常的な取り組みの中でこそ融合し統合することができる。それだけに、日常的なづくりやまちづくりあるいは関係づくりを軸とした防災の展開が求められるのである。