

【八木康夫編著『政策とデザインの融合を目指して——3・11からの復興と展望』関西学院大学総合政策学部、2014年9月】

地域・都市システム論としてみた総合防災と安全・安心のまちづくり

1 はじめに

本稿では、阪神淡路大震災や東日本大震災のような低頻度・甚大被害災害からの教訓として、総合防災と安全・安心まちづくりについて地域・都市システム論的考察を提示することにした。 「総合防災」とは何かということだけでも大きなテーマであり、いろいろな考察がすでに提示されている（たとえば参考文献参照¹⁾²⁾）。ここでは防災を効果的におこなうためには、地域・都市のリスクマネジメント・システムとして捉えることが不可欠であることを示す。このことが総合防災の一つの重要な政策論的課題であるという問題意識にもとづいた議論をおこなう。なお総合防災の研究を進めていくうえでは、地域・都市をシステム論的に理解し、モデル化することも有効である。この点についても以下で例示をおこなう。

2 地域・都市に固有な大小さまざまな災害（マネジメント）時計：円環的な時間空間観

災害は一般的になんらかのかたちで同じ地域・都市で再度発生する。地域・都市は時間軸上で、そのマネジメントが求められる。このことを Alexander は災害マネジメントサイクルとよんでいる。基本的に同じことであるが、筆者は災害がいわば時計にたとえることができることに着目して「災害（マネジメント）時計」と名づけている⁴⁾。災害が実際に発生した時点を X 時刻とし、

その前後で明暗が分かれる。X 時刻以降、被災地域は暗転するモード（災害後のモード）に入るとみなせる。逆に明るい時間帯モードは災害発生前である。24 時間で 1 回転する時計を考え、X 時刻を夕方 6 時とみなすとすると、右半分が太陽の出ている日中、左半分が夜半とみなすことができる。真昼が時計の最右端、真夜中が最左端に相当している。時計の頂点の位置に相当する時刻は、いわば再び昼間のモードに戻る時点であり、これを境に災害から地域は復興を成し遂げて、次の災害への対応を始めることが求められる。現実にはこの時点では当該地域・都市に住み、働き、訪れる人々にとっては、災害のことをもっとも忘れてしまう時期になる可能性が高い。なお災害時計の概念を使うと以下のような政策上の標識として利用することができる。

- ① 一つのタイプと規模の災害ハザードに着目し、当該地域・都市がいまおおよそ何時当たりなのかを示すことができる。
- ② 同じ地域・都市は実は多様なタイプと規模の災害ハザードに見舞われるリスクを抱えている。それはあたかも「マチの時計屋さん」の壁にかけられたさまざまな大きさや形の時計群にたとえられよう。大きな時計は、頻度が小さく、ゆっくりと回っている時計にたとえられる。被害が大きい可能性のある場合は、その分時計も大型になる。
- ③ 逆に、その災害はしばしば起こるが、被害はそれほど大きくない場合は、時計は小型となる。時計の針は速く時を刻んでいる。小さな災害時計は、大きな災害時計のいわば分針

チ」]とよぶことにする)は五重の塔に見立てた五層モデル(図2)として捉えることが大変有効である。たとえば五層モデルを用いて阪神淡路大震災や東日本大震災の教訓を筆者なりに整理すると以下ようになる。

(1) 第五層 生活層：時間・日・週・月・年単位で変化する(させうる)もの

阪神淡路大震災は1995年1月17日の早朝、午前5時47分ごろに発生した。それは大都市圏を襲った直下型の地震であった。もし地震の発生時刻が異なっていれば、マチの活動や人びとのふるまいは異なり、ひいては社会全体の抵抗力や復元力(レジリエンス)の現れも変わっていたであろう。結果として被害の規模も様相も大きく変わっていたに違いない。助け合いができるコミュニティが普段からできているところや、お年寄りと若者とが混在するところは、そうでないところに比べて人命が失われる可能性が低くなることが期待される。また大都市ではなく、農山漁村などの過疎地域では人びとの空間的活動のパターンや密度も異なる。さらに発生時刻がたとえば日中であつたりすれば状況は一変しうる。東日本大震災の発生時刻は、3月11日14時46分であった。阪神淡路大震災とは違って、沖合の海底で起こる巨大地震であり、これが大津波を引き起こした。しかし着目すべきことはそれが午後のちょうど学校が下校時に差しかかる時刻に起こったということである。幸いにして、多くの小・中学校ではまだ生徒たちは下校していなかった。「釜石の奇跡」

で有名になった釜石小学校を拠点におこなわれていた防災教育の成功事例は、発生時刻が異なっていたらどうであったかも含めて多元的に検証が必要であろう。

(2) 第四層 土地利用・建築空間層：1年から数年単位で変化する(させうる)もの

家屋の耐震性能や密集度の違いにより、被害の規模も様相も異なったものとなる。欠陥住宅はもとより既存不適格な住宅や建物はその意味で震災リスクが高い。このことは阪神淡路大震災でも如実になった。既存不適格は集合住宅の建て替えをしようとしたときにも困難な問題を引き起こした。これは東日本大震災でもやはり問題となったといわれる。ただし既存不適格は法制度(第二層)の問題であり、これを变えることで第四層の災害リスクレベルを改善することが期待できる。ただしこのような法制度の改正は後述する第二層の政策問題である。法制度の改変によらず、第四層のリスクレベルを低減するためには、住居や建築物などが建てられている近隣地区・コミュニティレベルでの当事者による自発的・自律的取り組みが鍵になる。安全・安心で活力ある減災コミュニティづくりが重要なのはこのような理由によるものもいえる。なお国や都道府県、市町村の公的セクターが主導できる建築物・施設もある。たとえば小・中・高校の校舎・体育館等は重点的に耐震化を進めることが可能である。

(3) 第三層 社会基盤層：10年から数十年単位で変化する(させうる)もの

減災を目指す観点からは社会基盤の物理構造物やいわゆるライフラインとよばれるものがまず検討対象となろう。電気、水道、下水道、ガス、電話・通信などの供給システムが挙げられる。地区内道路や都市内の鉄道もローカルなライフラインと考えられる。また広域的な道路網や鉄道網も地域間レベルのライフラインとみなすことができる。たとえば高速道路やその他の基幹道路にリダンダンシー(迂回道路などの余裕性・ゆとり度)があると、被害の規模も様相も異なる。このことは阪神淡路大震災が明らかにした教訓であった。また東日本大震災の被災地において高規格道路が

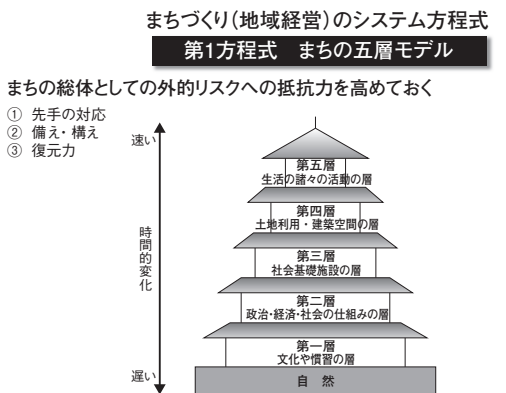


図2 地域・都市の五層モデル

海岸沿いの旧道に並行して内陸側の地盤の高い丘陵部に整備されていたところは、旧道が津波で機能マヒしていても、通行可能であったため、災害直後の救援や復旧活動を効果的におこなううえで有効に機能したケースが多くあったと推定される。

(4) 第二層 政治経済・社会の仕組みの層：数十年単位で変化する（させうる）もの

法律などを含む社会制度は（後述する）社会的な通念や慣習とも密接な関係をもっている。長年の間に社会経済的な環境が変化するなかで、制度疲労等が起ってくるが、なかなかそれを改変することは容易ではない。大災害はそのような制度の不備を突いて襲ってくることが多い。たとえば1995年の阪神淡路大震災がきっかけで1998年によろやく新設されるにいたった被災者生活支援法は2004年の新潟県中越地震、2007年の能登半島地震、同年の新潟県中越沖地震などで得られた教訓を踏まえて見直しされ、2007年に改定をみた⁶⁾。しかし2011年の東日本大震災は、「大規模広域な災害」という観点から制度の根本的な見直しを迫った⁷⁾。その結果、災害対策基本法にも「大規模広域な災害にたいする即応力の強化等」、「住民等の円滑かつ安全な避難の確保」、「被災者保護対策等の改善」、「平素からの防災の取り組みの強化」などで改定が図られた。「減災」という考え方がより明確に位置づけられることになったのも特徴である。しかしながら法制度やその運用のあり方はまだまだ不備であり、特に福島第一原子力発電所事故に代表される原子力災害が引き起こした「わが国がこれまで経験したことのないレベルとタイプの災害」にたいしては法制度も含めた社会システムの抜本的な改革が求められている。

(5) 第一層 文化や慣習の層：数十年、百年単位で変化する（させうる）もの

この層は第二層とも密接に関係して「社会システム」を構成しており、必ずしも両者を明確に区別することはできない。第二層と比べてその変化がより緩慢であり、より非明示的で、定型化になじまない特性をもっている。大災害の体験を活かした地域文化や慣習がどのように築かれているかということはこの層に関わる問題である。

(6) 第ゼロ層（基壇）自然の層：数十年、100年、数百年、1000年単位で変化する（させうる）もの

自然災害のハザードはまずこの第ゼロ層（基壇）の自然現象の営みの一つとして発生する。そこに人が居なければ基本的には災害にはならない。つまりハザードの発生自体では必ずとも災害にはならないのである。また自然ハザード自体の発生を抑制したり防止したりすることは困難である。よって問題の根幹はむしろ第ゼロ層の上にある第一から第五層のあり方にあるといえる。ただし自然ハザードの発生のメカニズムを解明し、その発生場所や時刻を予測・予知することができればそれだけ被害を軽減することが期待できることは事実である。これは自然科学やリスクコミュニケーションの学問の進展に大きく依存している。（結果的には第一から第五層のあり方に関係してくる）。

ちなみに東日本大震災は日本周辺での観測史上最大の地震であるといわれる。貞観地震（869年）が東北地方で起こった過去2番目に大きい地震（と津波）とも推定されているが、仮にそうだとすれば東日本大震災は1000年単位の頻度で発生している自然災害ということになる。一方、わが国で近年頻繁に起こる局地的大雨や集中豪雨は100年単位の頻度の雨量の大きさが増大する傾向にあるとみられる⁸⁾⁹⁾。また台風も大型化する傾向があるという。気候変動との関係も疑われている。ともかく第ゼロ層で起こるこのような災害ハザードの大型化の傾向は、第一から五層にわたる災害リスクマネジメントをさらに進化させていくことを求めているといえる。後述する五層モデルの垂直統合の重要性はこのような背景を考えると明白となる。

4 五層モデルが求める垂直統合のリスクマネジメント：高台移転問題

2011年3月11日に発生した東日本大震災は阪神淡路大震災をはるかに凌駕する格別のカタストロフな地震災害であった。たとえば津波により完膚無きまでに破壊された津々浦々の町村や集落コミュニティは、いわば五層モデルのうち、第五層から、第三層までがほとんど壊されてしまったと

解釈できる。それどころか既応の法的枠組みで対処できない事態も発生している。これは第二層の問題である。さらに第一層の社会制度・慣習層すら、これまでのものでは立ちゆかなくなったようである。第五層から、第三層までをできるだけ速く復興するためには、第一層の社会制度・慣習層そのものを見直したり、第二層の政治・経済・社会の仕組みの層を新しく創り直すことが求められている。やっかいなことは、第五層は日々の生活であり、特に生計を建て直し、維持する fast parameter に関するもので、順に下の層に下りていくほど slow parameter となっている点である。

たとえば高台移転を進めるにしても、そのための合意をとり、防波堤、堤防、道路や鉄道、ライフラインなどのインフラを計画し、整備するプロセスは、より slow な parameter の問題である。これにたいして最上階（第五層）の生計の問題は、日、月の単位で変化していく fast parameter の問題である。復旧や復興はより slow な parameter に関するところから手を施していく必要がある。ところがここにはなかなか行政の手は届かない。むしろより slow な parameter のところはいろいろな行政の部署が担っている。ここにちぐはぐさがあり、ともすれば高台移転が掛け声倒れになる一因となっていると推察される。これでは同じ地域で大震災・津波災害が繰り返され、そのつど高台移転が最初は目標とされながら、そのうちになし崩しになってしまう過去の苦い経験をまたまた繰り返すことになりかねない。

原子力発電所の放射能汚染事故の深刻な影響を受けた地域を考えると、事態は格別深刻である。

ここで唐突であるが中国唐の玄宗皇帝の御代、西暦 755 年に安史の乱が勃発したときを思い浮かべよう²⁾。長安の都から避難せざるをえなくなった杜甫は、荒れ果てた都の様子を嘆いて次のような漢詩を詠んだ。

国破山河在 城春草木深（春望 杜甫）

時は過ぎ去り、時は江戸時代。所は奥州、藤原氏三代が滅びた戦場の跡を訪れた芭蕉は杜甫の春望を意識しながら、

国破れて山河あり、城春にして草青みたり

と笠打ち敷きて、時のうつるまで涙を落としはべりぬ。

と記している。芭蕉がいう奥州の「山河」と、杜甫のいう「山河」はスケール観も、イメージされる具体の情景も大きく異なるように思われる。しかしもっと重要で深刻なことは以下の点にあるのではないか？

これまで人類が体験してきたあらゆる戦乱は、国土やふるさとの喪失によってどんなに荒廃し、失われた命や資産、そして変わり果てた光景に人びとが涙を流したとしても、遠からず人びとはそこで生活や経済活動をはじめ、しだいに復興してくる。しかし眼には見えない放射能がことによると半世紀ちかく立ち入りを阻むかもしれない「荒廃した山河」は、

国破れて山河あり、城春にして草青みたり、
されど踏み入れられぬ幾歳に惑う

というきわめて痛ましく過酷な状況にあるようである。ふるさとの景色を一から創り直し、五層の塔をそれなりに整えるプロセスは、わが国の地域・都市計画やまちづくりが初めて体験するもので、これまでの「地域・都市計画やまちづくり」をはるかに超える難事業に思われる。日本だけではなく、世界の英知を注ぎ込んで世代をまたがって取り組まなければならない。大自然が 21 世紀の私たちに突きつけた厳しい挑戦状とも解釈できるのではないか。

5 地域・都市を整えていく三つのアプローチとその統合への挑戦

(1) 第一のアプローチ：行政主体のオーソドックスなやり方

21 世紀のわが国において地域・都市を住みよく、働きやすく、訪れやすく整えていくには、三つのアプローチが必要である。第一のアプローチは 20 世紀の近代化の過程でとられてきた、ある意味で一番オーソドックスなやり方である。行政が担う、いわゆる「都市計画」やハードの施設整備を主体とした社会基盤整備計画がそれである。

対象域は必ずしも「都市」だけに限定されず、農山漁村のハードのインフラ整備にかかわる計画である。より厳密に言えば、狭い意味での計画段階だけではなく、設置された施設の維持・管理や土地・空間利用の規制や誘導などを含むマネジメント全体を指している。これは法律にもとづき、行政が司（つかさ＝セクター）別に職掌し、権限や専門知識技術、財政的裏づけをもってトップダウン的におこなうものである。このアプローチは今後も地域・都市の大枠をハード面から整えていく第一の方法として重要であることは論を待たない。しかし20世紀とは異なり、わが国の地域・都市のハードの基盤は量的には一定の水準に到達し、重点はより住みよく、働きやすく、訪れやすくすることに移りつつある。つまり地域・都市に住む住民生活の「質的な向上」を求めることになってきている。「質的な向上」には、個別の施設やセクターの整備から、より統合的な効果やネットワーク化によるサービスの質の向上などが含まれる。たとえば東日本大震災の教訓として、特段の災害リスクを総合的にマネジメントすることが、日本のどの地域・都市を整えていく場合にも避けて通れない政策的課題となってきている。それは「災害に強い安全・安心なまちづくり」や「減災型まちづくり」とよばれたりするが、旧来的なトップダウンで、ハード主体かつセクター別のやり方では目的の達成には大きな限界がある。セクターを超えた横断的なマネジメントは首長の強い政治的リーダーシップがあればある程度実現可能である。しかし行政の宿命としてそれには必ずから限界がある。一方、近年「合意形成」を目指して住民や地元の企業を当事者として巻き込むことが、この第一のアプローチの限界を超える試みとしていろいろなおこなわれてきている。このような方法を「まちづくり」とよぶことが一般化しつつあるが、それはあくまで行政が導入することを目指す事業の推進と実現を円滑化するために、〈利害が関係する住民〉を〈巻き込んだ〉「合意形成」の域を出ない傾向が強い。その意味で「行政主導のまちづくり」は「まちづくりが究極的に目指すべき本質」を捉えきれていないことが多い。とりわけ「災害に強い安全・安心なまちづくり」や「減災型まちづくり」を効果的に進め

ていくためには、〈利害が関係する住民〉や、行政が主導して〈巻き込んだ〉住民のみが対象となるかたちでの「参加の限界」を乗り越えなければならない。「減災型まちづくり」は、第一の行政主導型でハード主体のアプローチだけでは大きな壁にぶつかる。格別の大災害リスクに対処するためには、つねに「〈命が脅かされかねない究極の当人〉以外には誰にもカバーされない災害リスク」が残っているという「減災まちづくりのリスク観」がその当人の主体的参加（参画）のもとにすべての当事者に共有されることが必須なのである。この限界は第一のアプローチではどうしても乗り越えられないのである。まったく異なる次元・角度からのアプローチが求められる。

(2) 第二のアプローチ：一人で始め（られ）る事起こし

第二のアプローチが必要なのは実はそのような限界を乗り越えるうえで本質的に不可欠であると考えられるものである。しかしながら、その「必須で不可欠ならざるもの」が何であるかがこれまでの確に指摘されていなかった。なるほど「参加型アプローチ」とか、「住民主体のまちづくり」がいまや不可欠であり、いろいろな地域でそれが実践されていることが報告されている。だがそれが第二のアプローチの本質をじゅうぶんに言い当ててはいない。単に「参加型アプローチ」というと、一人ひとりが当事者意識と能力をもち、主体的にそこにかかわり、かつ自分ができることを実践しなければならないということが条件として担保されていない。「住民主体のまちづくり」といっても、漠然と「住民」が集散的に想定されているが、住民も主体的であるためには、つまるところ一人ひとりの自覚と自発的運動が基本になければならない。そもそも参加はいかにして始まるのかも示されていない。そこで筆者が提唱する第二のアプローチは以下のように定義される。

それは

- ① 「一人で始め（られ）る事起こし」であること。そのためのテーマ（現状を変えていくためのビジョンや課題）をもっていること。
- ② 実践にまで結びつくこと。
- ③ 一回の実践で事足りるのではなく、実践によ

る経験をふまえて息長く繰り返し学習してレベルアップすることを目指すこと。ボトムアップで積み上げながら、そこに参与していく人（当事者）の数やタイプを増やしていく持続性がある営みであること。

④ 「一人で始められる事起こし」は一人だけのためにおこなうのではなく、少なくともそこに「ささやかな公益性」や「小さな公共空間」が意識されていることが不可欠である。

⑤ このような小さな事起こしは、「一人で始めるまちづくり」であるともいえる。

なおテーマや課題は自らが主体的に選択すること、ただしどんなに小さくてもよい。いや、むしろできるだけ小さな、一見ささやかなことでよい。「ささやかな公益性」や「小さな公共空間」を意識することは、陰に陽に身近な他者との「かかわりづくり」を意図することから生まれるともいえる。これは主体的におこなうまちづくりのための究極の当事者づくりの事初めだともいえる。

たとえば自身で毎日読書をし、それを日記につけることを「一人で始める事起こし」と考えたでしょう。それが実践されているかどうかは自身で検証可能であるが、そこで留まっているのでは「ささやかな公益性」や「小さな公共空間」にはなかなか結びつかない。逆にもしいずれ仲間を見つけて、二人だけの読書会にすることを意図しているとすればそこに関心の共有という「ささやかな公益性」や「小さな公共空間」が生まれ得るので「一人で始めるまちづくり」を目指していると解釈できる。もう一つの例として、自分の家とその周りのゴミ拾いを毎日続ける事起こしを考えてみよう。この場合は一人で始めた時点で、実在する「小さな物理的公共空間」=自分の家とその周りに当人が直接関与することになる。よってこの段階ですでに「一人で始めるまちづくり」の要件を満たしつつある。そしてその段階で自分の家とその周りとのかかわりが自身の意識の中で変わってくる。その結果、自身にとってその「小さな公共空間」の意味や価値が変容する。つまりすでに当人にとって「主体的にかかわるまちづくり」が始まっているのである。たとえその公共空間になら物理的変化が施されていなくてもである。

なおここで3.11の震災の教訓として求められ

る「災害に強い安全・安心なまちづくり」や「減災型まちづくり」という観点から補足説明が必要である。そこに住む個人々々が、「これは（小さくても）変えたいと思うテーマ」に自ら気が付き、自ら事を起こして自身が当事者能力を身につけていく。それによって結果的に周りの人たちがそこに加わってくる。結果としてささやかな公益が達成され、小さな公共空間が当人たちにとって改善されてくる。それだけであれば上述した第二のアプローチは必ずしも安全・安心や減災にことさら関係づけなくてよいはずである。たしかにそうである。しかし第一のアプローチの限界に関してすでに指摘したように、「〈命が脅かされかねない究極の当人〉以外には誰にもカバーされない災害リスク」が残っているという「減災まちづくりのリスク観」を主体的参加（参画）のもとにすべての当事者に共有することが求められる場合には話は別になる。〈命が脅かされるリスクに曝されている究極の当人〉が、そのことを自覚し、リスクと向き合って最低限、命を失わずに生き残ることが実践可能にならなければならない。そのためにまず自分自身ができることを「一人でもできる事起こし」として始めることが求められるのである。それが第二、第三の当事者が生まれてくることにつながる。最初にそのことに気づいて実行し始める人はこの意味でリーダーであり、そのようなリーダーは「災害に強い安全・安心なまちづくり」や「減災型まちづくり」を効果的に進められるための要めとなる人材（財）である。またそのようなリーダーを専門的に支援する人材（財）も不可欠である。

しかしながら東日本大震災のような格別の災害リスクが起こりうることを考えると、この第二のアプローチだけでもじゅうぶんではないと考えられる。そこで次の第三のアプローチが必要になってくる。

(3) 第三のアプローチ：持続可能な共生圏づくりのアプローチ

このアプローチは実のところまだ概念レベルにとどまっていて、開発はまだ進んでいないというべきであろう。地域・都市を整えていくことを目的としたときに、第三のアプローチが現状では

まったく欠けていることに気づいている専門家もほとんどいないのではないか。必要性は感じていても地域・都市を整えていくことと直接結びつけて新たなアプローチを開発することが必須であるとまで受け止めていない人も少なくないであろう。実在していないのでイメージしづらく、その重要性和本質的特性に懐疑的な人たちも多くいる。しかし筆者は21世紀において地域・都市を住みよく、働きやすく、訪れやすく整えていくためには、この第三のアプローチが欠くべからざるものとなると考える。

第三のアプローチが満たすべき要件とは何か？ 以下、筆者が考えるその要件を列挙する。

- ① 日常(事態)性のモードとは異なる緊急(事態)性のモードへの局面展開を織り込んだ地域・都市の総合的なリスクマネジメント
- ② 既成の地域・都市空間の枠や近隣地区コミュニティの生活圏をホームベースにしつつも、その外側にもう一つ広い(空間スケールの)「共生のためのネットワーク」や「共生のための公共空間」を築く営み
- ③ 時間スケールの点でも、世代を超えて地域・都市が生き残り、世代を超えて人が住み続けられる視野をもった超長期のタイムスパンのリスクに付き合う営み

このような要件の設定に当たっては、人びとが日常的にホームベースとする地域・都市が存亡の危機に瀕するリスクにさらされていることを、日常性を超えたモード(拡張された意味での「通常モード」)としてリスクマネジメントに組み入れるべきであるとの問題意識が肝要である。東日本大震災のような格別に大きな自然災害リスクだけが問題なのではない。気候変動に因ると推察される異常気象と極端災害事象の発生が多発するにつれて、その被災体験と備えの取り組みの知恵と知識技術を「明日は我が身」のゆえに「お互い様」とする共生的な世界観が少しずつであるが着実に芽生えている。事実、近年の一連の大きな自然災害のあとには、過去に被災体験した地域の人びとが自発的にボランティアとして支援するために駆けつけるということが繰り返されているようである。過去の被災地の生き残り体験が、異なる地域で違った災害に遭った人びとの生き残りの知恵と

して進化したかたちで相互学習が図られる。それが順々に繰り返されることにより減災の知恵や共生のための知識技術を系統的に蓄積する新しいタイプの公共空間が生みだされることが期待される。なおこのような相互扶助の被災支援システムづくりには、ある地域・都市の一地区集落と、別の地域・都市の一地区集落とが事前に協定を結んでおくことが有効であろう。姉妹都市ならぬ「姉妹共生集落連携」とでもよんでおこう。それがいざというときにも実践可能になるためには、日常性と異常性を「通常的」に行き来する相互交流が有効であろう。普段から「広い意味での減災」や「自然災害に限らない安全・安心の向上」をテーマにした相互交流をおこなっておくことがその一例である。

実は「災害」を「災難」と読み替えてみると、21世紀は自然災害だけではなく、格別の災難が日本のすみずみの地域・都市に迫っていることが想像できる。それは日本だけではなく、アジアや世界の各地にも程度の差や形の違いはあるものの当てはまることである。なかでも世界共通の現象として地球レベルの気候変動に加えて、経済や社会のグローバル化が挙げられる。高度情報通信技術がそれを促進している。これらの地球規模の経済社会と文化的変動は地域・都市に住まう人たちにとってプラスにもマイナスにも働くが、私たちが新たに直面する多様なリスクを生み出している。リーマンショックに代表されるような金融リスクやグローバル資本主義が依拠しているマーケットメカニズム等の制度的疲労が秘めている多様な経済リスクはそれが発生したときには破局的な被害をもたらさう。

食の安全と安心をいかに高めるかという観点も重要である。たとえば日本のTPPへの加盟の是非をめぐる論争が繰り返されているが、たとえそれが国と国のレベルでの政治的駆け引きの結果、短期的に避けられたとしても、グローバルな利潤追求による効率性重視の方向へ向かう大きな経済的な流れはせき止めがたいであろう。しかしそこには、食の安全・安心の確保という観点からみて、とほうもなく野放図なブラックボックスが存在することを意味する。それはトップダウンで一般消費者にあてがわれる。そうであれば、それ

に満足できない消費者が小さな事起こしを始めればよい。ただしその事起こしにはパートナーが欠かせない。顔が見えて食の安全と安心について信頼できる生産者が必要になる。食材の種類によっては距離が離れた別の地域・都市にいる生産者を見つけて、利用し、利用される関係が築かれれば望ましい。このように考えると、共生関係を築く相手の地域・都市は当該域の内部だけではなく、むしろ外部であることが普通であろう。しかもその外部は場合によっては近接したところではなく、距離的に離れた地域であることもありうる。つまり第三のアプローチは安全・安心や減災という観点からみて、当該地域の内部、共生しあう関係の外部の他地域（のキーパーソンとなる他者）、当事者にとってはブラックボックスの大きな外部という三層構造の存在を認めた総合的なリスクマネジメントを目指すことになる。

第三のアプローチの異質性と困難性は、誰（どんな主体）が主導してそのアプローチを進めるのかという点であろう。一つ有効と考えられる方法はこうである。たとえば自分の食べる食の安全と安心を確保するというテーマのもとに、まずはその必要性に気づいた人がパートナー（自地域または他地域に）見つけるという事起こしを実践し始めることである。それは小さくささやかな始まりであってよい。つまりこの方法は基本的に第二のアプローチに依存するものである。ただし他地域にパートナーを見つけて見合いをするためには、紹介役や介添え役が必要であることが多い。ある種のネットワークである。場合によっては出会いをつくってからそれを触発する役（触媒者=カタリスト）を務める。そのような主体は、「内」または「外」にいる住民や企業人であったりするが、専門的な知識や経験をもってそのようなネットワークやカタリストとして貢献することが望まれる。そのような専門性をもった主体としてNPOやNGOの役割が今後より重要性を帯びてくるであろう。また社会実験的に特定の先進地域で成功事例づくりを図る場合には、大学や中立的な研究機関等の主体の関与も有効になる可能性がある。ただし、この場合重要なのは、本アプローチが要件とする第三の事項、つまり③「時間スケールの点でも、世代を超えて地域・都市が生

き残り、世代を超えて人が住み続けられる視野をもった超長期のタイムスパンのリスクに付き合う営み」を目指すという点である。このような観点からは、筆者らが長年にわたってかかわってきた鳥取県智頭町を実フィールドにした年単位の取り組みが参考事例として挙げられよう。つまりこのような事例は、長い時間軸上での事起こしによる連続的・継続的な社会革新の実験プロセスとみなせる。筆者らも加わって科学的に蓄積された知識データバンクが有効に活用できるであろう。

このように考えてくると第三のアプローチは第二のアプローチと重なるところが少なくないようである。しかし要件とされる①「日常（事態）性のモードとは異なる緊急（事態）性のモードへの局面展開を織り込んだ地域・都市の総合的なリスクマネジメント」を明示的に組み込もうとすると、ふつうの人たちが一人ですりこしをすることだけでは限界があることは明らかである。ある種の専門的見地や実体験的知恵や知識を内部に持ち込むことができる主体の関与が不可欠となる。それはたとえば大学の研究者であったり、防災の専門家であろう。なお不幸にして大きな自然災害を体験したところは、図らずもまごとの知恵と知識を獲得したわけで、それは大きな地域的共通資産となりえる。しかし、災害はつねに形を変えて襲ってくる。起こりうる一つの可能性が発生したことにもとづく過度の被災体験の過信は別のリスクをはらんでいる。そのようなリスクに気づき、より包括的な観点から方策を検討し、取り組むことが求められる。この意味でもある種の専門的見地や実体験的知恵や知識を内部に持ち込む主体の関与は、どうしても必要なのである。

なお③の要件として、「時間スケールの点でも、世代を超えて地域・都市が生き残り、世代を超えて人が住み続けられる視野をもった超長期のタイムスパンのリスクに付き合う営み」を指摘しておいた。このような世代を超えた取り組みにはそれを担える現世代と次世代の人材（財）の育成が急務だと考えられる。

(4) 三つのアプローチは統合できるのか？

さてそれぞれのアプローチの必要性和意義は認められたとしても、はたしてその統合は可能なの

か？あるいは必要なか？この問いにたいして筆者は、「必要である」、そして「可能にしなければならない」と答えておきたい。そのための現実的で着実な糸口づくりのためには、やはり「小さな地域」と「小さいが丸ごとのテーマ」を扱う事起こしがその推進エネルギーを担うのがよい。その過程で適当なタイミングでパートナーとなりうる（ほかの小さな地域の）「キーパーソン」も見出してネットワークを築いていく社会革新を続けるのである。そこに第一のアプローチを本領とする行政も参加していく。そのためにもそれを支援する人財の育成ができていかなければならないのである。

このような三つのアプローチの導入と統合を目指すパースペクティブは、現実の試行のなかでしだいに実体化していくに違いない。はっきりしていることは、このようなパースペクティブを持ち合わせなければ、社会にその実体化は起こりえないということである。

6 結びに代えて：三原色のまちづくり

上述した三とおりの「地域・都市を整えていく」アプローチを筆者は「光の三原色のまちづくり」とよぶことを提唱している（後掲の図3を参照）。第一のアプローチを赤色に（トップダウン的イメージを赤に託した）、第二を青色に（一人でできる事起こしの清冽さを青にたとえた）、第三を緑色に（持続可能な社会を信号の緑でイメージした）モデル化したものである。三原色が重なった

ところには光の白色が生まれ出されるはずである。これが三つのアプローチを統合した結果現れる統合色のイメージである。さて光をまちづくりにたとえることがどこまで政策論の意味をもち得るのかについては疑問が多く提示されるであろう。個々に多様で恣意的な解釈が生まれることも歓迎である。要は、上述した三つのアプローチを直観的に掴み取るうえで、このような視覚的なアナロジーを持ち出すことは（限界を踏まえたうえで）有効だと考える。たとえば次のような意味を付することとして解釈可能ではなからうか？「光がその担い手の主体に当てられる」ではなく、むしろ「光をその担い手が掲げて照射する」というふうに解釈してみよう。このようにみなすことで、光をアプローチに対応づけること、それを掲げる（取る）人の主体性を明示することが必要になる。光を松明^{ないまつ}にたとえれば、その人が主体的にその松明を掲げて進むべき範囲や対象、方向などを照射することがまちづくりの基本であると解釈できる。

第一のアプローチは、いわば「行政的領分」を明確にしてその範囲を示して確定するように松明で照らすことといえる。その照らし方は法的・行政実務的規定の範囲であり、そこに個人的な大きな自由度は入らない（ことを建前とする）。この意味で、光の操作は基本的に「静的」である。ダイナミックではないのである。静かに淡々と枠取りをする静かな営みがまず基本にある。

ただしその枠のもとで、現実の個々の当事者が許容される範囲で自由度と個性を発揮することが許されている。そこには個人的、局所的な小さなダイナミズムは存在している。

第二のアプローチでは小さな事起こしの主体が主人公である。当人は松明を自ら掲げてまずは自分の足元とその周辺を照らすことから始める。そのうえで「ここだ」という小さな突破口を見つけたら、そこを集中的に照射する。きわめて局所的な光エネルギーの照射で「キリキリ」と開けていく。水に照射することにとえればそこに小さな渦が起る。そしてそれがしだいに波紋を引き起こしていく。そのように光を照射する。局所的だが、非常に渦運動的ダイナミズムが特徴である。

第三のアプローチはどうであろうか？松明を掲げる人は同じようにまず足元を照らして自らの

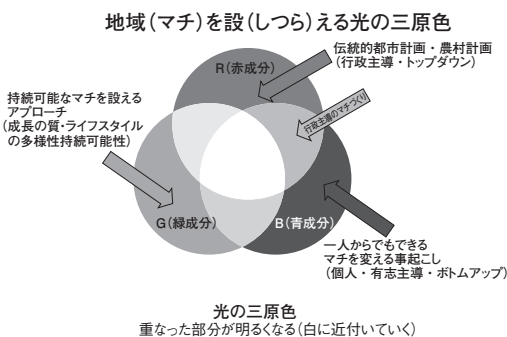


図3 光の三原色モデルとしてのまちづくりの三とおりのアプローチとその統合

位置と立場を確認する。例を挙げてみよう。津波が迫っているときには、まず命を確保する行動をとる。そのうえでもしそこが孤立し続ける可能性が高い場所であることを察知できたとして。自分たちが孤立しているが生存していることを、ほかの地域の人たちに一刻も早く知らせなければならない。松明が使えるのであれば、それを高く掲げて思い切り振り、相手の居そうな方向にむけて救援のシグナルを送る。そのようなダイナミックな光の操作がこのアプローチには求められる。

実はこの第三のアプローチは、日常性が急遽転換して非常事態に陥るという「地域・都市がおかれている局面（生活ステージ）の回転運動」を前提におく。そのうえでそのような外力にどのように対応するかというダイナミズムのマネジメントも要請するのである。あるいは日常的に絶えずそのような回転力が作用しているが、日常性のモードを多少かく乱する程度で事なきを得ていることも少なくない。日常性に隠蔽された病理がリスクとして潜行し、気づかれぬまま進行している。山間地域の過疎化のリスクは実はこのような進行性の潜行リスクの典型であろう。「茹で蛙症候群」と私がよぶのはこのようリスクを指している。したがって過疎化のリスクに付き合い、うまくあしらうためには、第三のアプローチが切実に必要とされているのである。

第三のアプローチが依拠している世界観は実は筆者が提唱している生命体システム（Vitae System）モデル¹⁾²⁾で基本的に説明できる（図4参照）。一つの三角形は一人の主体を表す。この主体は三つの局面をマネジメントすることが求められる。その第一は正常モードを表す「活力状態」のマネジメントである。これは三角形の右下の頂点の「活」によって表されている。災害や災難が起こると非常モードである「致命的状態」を最優先するマネジメントに移らねばならない。これは三角形の左下の頂点の「命」で示されている。致命的状態の極限（生存の淵に置かれる状態）を脱するやいなや、生きながらえるための「活力状態」を同時に維持することが求められる。一人だけでこのようリスクをマネジメントしきれないときには、他者（もう一つの三角形でモデル化される）との共存関係を最大限に活かすことが成否を分け

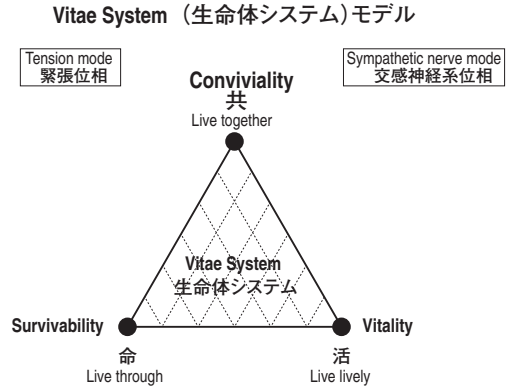


図4 Vitae System Model (生命体システムモデル)

ることになる。三角形の中央上の頂点の「共」がこの「共存状態」が活性化していることを意味している。一人の主体を三角形で示しているのは、これら三つの「状態」がそれぞれ極限的レベル（精一杯のレベル）で動的にバランスがとれた緊張関係にあることを象徴している。

参考文献

- 1) 亀田弘行・萩原良巳・岡田憲夫・多々納裕一（編集）『総合防災学への道総合防災学への Perspective』京都大学学術出版会、2006年。
- 2) 岡田憲夫「災害の総合的なリスクマネジメントに向けて——私の中での過去・現在・未来」『京都大学防災研究所研究年報』第55号A、2013年。
- 3) Alexander, David: Principles of Emergency Planning and Management. Oxford University Press, 2002.
- 4) 岡田憲夫「総合的な災害リスクマネジメント——おやじの総合力・包容力」『京都大学防災研究所公開講座テキスト』2011年11月。
- 5) 岡田憲夫「ポスト3.11が問いかける、格段の総合化と学際融合への挑戦：安全・安心で生き活きたりした共存社会を目指して」『第7回熊本大学学際セミナー記録集』熊本大学、2012年。
- 6) 津久井進『大災害と法』岩波新書、2012年。
- 7) 内閣府：異常気象リスクマップ <http://www.data.kishou.go.jp/climate/riskmap/heavyrain.html>
- 8) 堤大三（総括）岡田憲夫ら：自然災害学会オープンフォーラム「東日本大震災からの教訓とこれからの防災研究の展望」『自然災害科学』JJSNDS 30-4、pp. 397-420、2012年。
- 9) 岡田憲夫「地域・都市を整えていく三つのアプローチとその統合への挑戦」『地域経営まちづくり塾ニューズレター』平成25年度最終号、日本地域経営まちづくり実践士協会、2014年1月。