

# 事前復興計画論に基づく 地区防災まちづくりの新たな可能性

市古 太郎

大都市は地震に対して脆弱である。この脆弱性は帰宅困難者問題のような直後期だけでなく、影響が長期間にわたる問題もある。その1つが本稿で論じる都市復興である。本稿では「事前に復興に備える」という視点で阪神淡路大震災以降、主に東京で取り組まれてきた「事前復興」の考え方を示し、その考え方に基づいて実施されている2つの訓練プログラムを紹介する。この訓練はこれまでの防災まちづくりに新たな可能性を付与するものであり、紹介と同時にその論点を提示したい。

キーワード：事前復興計画論、首都直下地震、都市復興、防災まちづくり、震災復興まちづくり模擬訓練

## 1. 大都市生活者は脆弱である

阪神淡路大震災（M7.2）は大都市が脆弱であることを国民に実感させた。また2005年7月23日千葉県北西部を震源とするM6.0の地震では、最大震度5強の建物構造に被害は生じない地震であっても、エレベーター停止や鉄道運休に伴う帰宅困難者問題など、大都市の地震に対するリスクの高さを印象づけた。そしてこういった事実にも関わらず、急速に情報消費し、記憶から忘却され、リスク回避行動が抑制される大都市生活者の災害文化も脆弱さの一側面であろう。

現在、文部科学省地震調査委員会は、首都直下地震（M7前後）の発生確率を30年以内に70%とし、これを受けて中央防災会議は全壊全焼85万棟、被害金額112兆円という被害想定を公表している。甚大な被害を低減するためには、地震に強いまちづくりの実践が最も重要な対策であるが、発災後の間接被害を軽減し首都機能を維持するためには、避難生活の工夫、住まい再建、復興まちづくりなどの長期間にわたる復興策を事前に練っておくことも不可欠である。このように応急対応だけでなく「事前に復興に備える」取り組みを軸に、首都直下地震リスクへの挑戦を紹介したい。

## 2. 事前復興論と東京における事前復興対策の展開

「事前に復興に備える」取り組みは「事前復興計画論」と呼ばれている。中林[1]が指摘するように、必要性は認識されていたが、阪神淡路大震災以前、自治体の災害対応の基本文書である地域防災計画において、復興対策は「実質的に何も書かれていなかった」。そして阪神淡路大震災の復興の取り組みが続く中で、1998年の災害対策基本法の改定に「事前復興計画」という概念が提示された。事前復興計画論をめぐっては、批判も含めて議論のあるところであるが、分かりやすく言えば「街が壊れたつもりになって事前にやっておこう、あるいは最強の状態地震を迎えようという行動」[2]で、住民・企業・行政・専門家による復興まちづくりの現場から発案されてきた議論である。

筆者はこうした議論を踏まえ、事前復興計画論（Pre-disaster planning for post-disaster recovery）を次の5点からなると考えている。

- (1) 事前に、被害を想定すること。
- (2) 事前に、具体的な計画図を描くこと。
- (3) 事前に、計画作成手順および事業手法を検討しておくこと。
- (4) 事前に、策定プロセスを市民と共有しておくこと。
- (5) 事前に、防災まちづくりを実践すること。

(1)の被害を想定することは、(2)~(5)すべての事項にとって前提となる。地震予知においては「いつ、どこ

いちこ たろう

首都大学東京 都市環境科学研究科都市システム科学専攻  
〒192-0397 八王子市南大沢 1-1

で、どれくらい」が課題となるが、(2)~(5)を考えるにあたっては「どれくらい」という点を、発災後に時系列的に発生する復興需要として把握し、十分な対応準備が可能かどうか、検討することが重要となる。

(2)の事前に具体的な復興計画図を描く、ということとは実態としては多くないが、「復興」という概念が「原状回復」ではなく、発災時に存在した脆弱性を克服するものだという立場に立つならば、震災後の目標像を描くことに、意義がないとは言い切れない。

(3)は、主として行政サイドの検討事項となるが、(2)の具体的な計画図以上に、疎開による情報伝達の困難さなど、通常時と大きく異なる復興都市計画策定プロセスを事前に検討しておくことは復興計画を考えるにあたって大事な点である。

(4)の市民との共有について、東京都の復興マニュアル自体が「都民が復興に向けて行動する際の選択・判断基準」を示すものとしており、地域で策定プロセスを共有化していく上で、参考となりうるかどうか、検証を必要としている。復興においては時間量の大小そのものが個人の厚生水準を大きく左右する説明変数であり、決定にかかる時間コストを削減するという視点から、普段は仕事人間の大都市生活者であっても、参

加の場を訓練しておくことには意義がある。

(5)にある予防型の取り組みも事前復興論の基底である。そもそも事前復興の出発点は、事前と事後の取り組みを連続的に捉える視点から出発している。被害をまちのスケールで対話的にイメージし、防災まちづくりの効果を理解することによってより理性的なまちづくりが可能になろう。

以上の事前復興の考え方を、時系列的に整理したものが図1である。図の曲線は復興状況を示している。この復興状況曲線は、地域の社会厚生関数の一種である。つまり、個人の厚生水準を元にして地域社会の復興水準を割り当てるものである。指標化の方法は明らかではなく、現段階では概念的なものであるが、復興まちづくりにおいては「地域力」の概念が使われており、具体的な指標化に問題があっても、その考え方をを用いることに意味がないわけではない。

筆者がこのような整理を行ったのは、東京において「震災復興まちづくり模擬訓練」に従事する機会を得たことがきっかけである。この「震災復興まちづくり模擬訓練」とは、2003年に東京都が「震災復興マニュアル(改訂版)」を策定したのをきっかけに、都の補助事業「復興市民育成事業」として2004年度から2006年度にかけて実施されている事業である。阪神・淡路大震災以降の東京都における主な震災対策を表1に示すが、事前復興計画の視点からは、1997年に「都及び区市町が迅速かつ円滑に都市復興を推進するための行動手順と、計画立案の指針を示す」として都市復興マニュアルが策定され後述する区市職員を対象とした都市復興模擬訓練が開始されたこと、また2001年に震災予防条例が震災対策条例に改正され、予防から応急対応、復旧、復興まで、取り組み領域の拡充と住民の自助を軸とした震災対策への展開が図ら

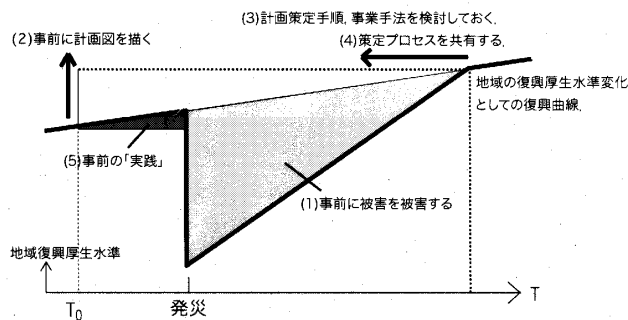


図1 事前復興計画論の構成

表1 阪神・淡路以降の東京都の主な震災対策ならびに事前復興対策の経緯

東京都における震災対策 (予防策・応急対応策)	(事前復興対応策)	事前復興対策に関すること
1996 第6次震災予防計画 1996 防災都市づくり推進計画 1997 直下地震被害想定公表	1997 都市復興マニュアル 1998 生活復興マニュアル 1998 第1回都市復興図上訓練(以後毎年)	1995 被災市街地復興特別措置法 1997 震災復興サバイバルキャンプ <sup>2)</sup>
1998 地域危険度(第4回)避難場所指定(第5回) 1999 第7次震災予防計画 2000 震災対策条例(71 震災予防条例改定)	2001 震災復興グランドデザイン	2000 世田谷区復興計画提案セミナー 2001 北区市街地復興セミナー 2001 板橋区で市街地復興整備条例策定
2002 地域危険度(第5回)避難場所指定(第6回) 2002 第1次震災対策事業計画 2004 防災都市づくり推進計画改定 2006 直下地震被害想定の見直し	2003 震災復興マニュアル改訂 2004 復興市民育成事業	2003 震災復興まちづくり模擬訓練(練馬・墨田)

れた点がある。

防災訓練と地域防災計画の検証は、一対となって自治体の応急対応準備策の柱を形成しているが、都市復興についてもこれと同じように震災復興マニュアルと2つの復興訓練、すなわち「震災復興まちづくり模擬訓練」と区市町職員を対象とした「都市復興模擬訓練」が主要な対策となっている。

以下本小論では、この2つの事前復興の取り組みをもとに、現場における新たな展開を報告し、今後の挑戦課題を述べてみたい。

### 3. 震災復興まちづくり模擬訓練

震災復興まちづくり模擬訓練とは、地域防災訓練とまちづくりワークショップをベースとした社会学習プログラムである。つまり、参加型まちづくりの手法を用いて、巨大地震時の長期間にわたる復興のプロセスを学習し、対応するしくみについて議論をし、訓練後、まちづくりや地域の防災体制の強化につなげるものである。

訓練は全体で4、5回にわたるプログラムである。練馬区貫井地区での訓練行程を図2に、訓練の様子を図3に示す。訓練についての報告と考察は参考文献[3]、[4]を参照いただきたい。

震災復興まちづくり模擬訓練の特徴とは何だろうか。それは従来の参加型まちづくり、例えば、都市計画マ

スタープラン策定や、公園デザインを考えるといった場合のように、準備段階で行政側がWS達成目標を設定するのではなく、かと言って、住民の意見を集めるといった形式的なものではなく、大都市がかかえるリスクを社会学習し、その上で復興への備えを住民・行政・専門家がそれぞれの立場で考えることにある。

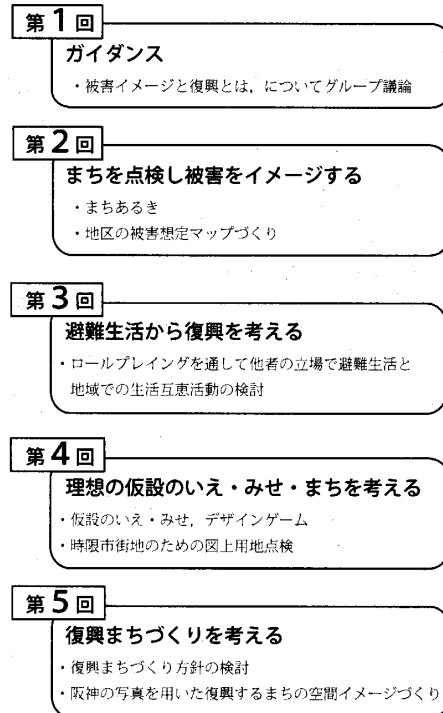


図2 貫井での震災復興まちづくり模擬訓練



まちあるき (第1回)



時限的市街地のための用地点検結果 (第4回)



仮設のいえデザインゲーム (第4回)



デザインゲーム結果の一例 (第4回)



写真カタログによる復興空間イメージ検討 (第5回)



復興するまちの目標イメージ成果

図3 震災復興まちづくり模擬訓練の様子 (2003年度練馬区貫井地区)

林春男[5]によれば、阪神大震災後の約40日間において、被災者の再建は「自助7割、互助2割、公助1割」だったという。ここで自助とは、自分でできることは自分でするという事、互助とは、地縁、血縁、勤務先の縁など自分たちが日頃つちかかってきたつながりを頼ってしのぐこと、公助とは、行政に面倒をみてもらうということで、公助1割とは、公助は社会全体を対象とするのではなく、社会の弱い部分を受け止めて支えるセーフティネットであるということを示している。

現実はその通りであろう。「自分の身は自分で守る」ことは人間の本能であるし、「他人に迷惑をかけない」ということも人間がもつ本質的知性であろう。しかし、である。その一方で、「困っている人を助きたい」というのも人の本能ではないだろうか。さらに、阪神淡路を拠点とするボランティアが国内外の被災地支援を実施している点を踏まえると、人間の他者に対する想像力は決して過小評価すべきでないと思う。

復興まちづくりが注目するのは、この互助からみた自助、公助という視点である。自助が基本であることは当たり前である。しかし、「自助でまかない切れないところに互助がある」のではなく、そもそも互助という領域が人が生活していく上で不可欠なものとして存在し、3元論の立場で復興まちづくりをとらえていく視点である。阪神復興まちづくりにおいても、小森星児の、「まちづくりは個別の住宅再建だけでなく生活世界の再建であるべきだ」という主張や、宮西の、「まちづくりとは私的領域、公共的領域の間にある中間領域を豊かにしていくことであり、震災はこの中間領域があることを突然示した」という深い洞察がなされている[6]。

一方で公助からみた自助・共助論もある。すなわち

公的な復興対応策として「自助・共助・公助」という言葉がよく聞かれる。ここでは多くの場合「行政でできることはここまでです」という点を明示し、公助だけではカバーできない部分を議論する土台とつくりところに要点がありそうである。そう考えると、当たり前前の自助から出発する公助・共助論、公的な災害対策立案のベースとなる公助からみた自助・共助論に加えて、まちづくりの立場で、共助の視点からみた公助・自助論の議論が、この訓練を通して求められている。

#### 4. 区市町職員向け都市復興模擬訓練

都市復興図上訓練とは、行政職員を対象に、復興都市計画の策定手順と実現手段（事業手法）を図上演習するものである。東京都都市整備局が主催となって、東京都下区市町村の都市復興担当職員を対象に1998年から毎年開催されている。

2005年度の場合、図上訓練は表2に示すように全3回から構成されている。訓練の要点は2つあり、

- (1)【復興計画策定フローの理解】建築制限（1次、2次）、復興区分図、復興まちづくり計画、を訓練用に設定した被害状況図をもとに作成し、復興計画策定フロー（図4）を理解する。
- (2)【復興まちづくり計画の内容理解】「復興まちづくり計画」について、作成を通して、復興事業メニュー

表2 2005年度復興訓練の概要

実施日時	テーマ	参加人数
第1回 2005.7.8	都市復興のための図上訓練Ⅰ →第一次建築制限、復興対象地区区分	区部 57名 市部 22名
第2回 2005.7.22	都市復興のための図上訓練Ⅱ →第二次建築制限、復興まちづくり計画	区部 52名 市部 19名
第3回 2005.7.29	図上訓練のまとめ →各班成果の発表	区部 47名 市部 17名

上記以外に、担当者説明会（83名）、シンポジウム（309名）、が実施されている。

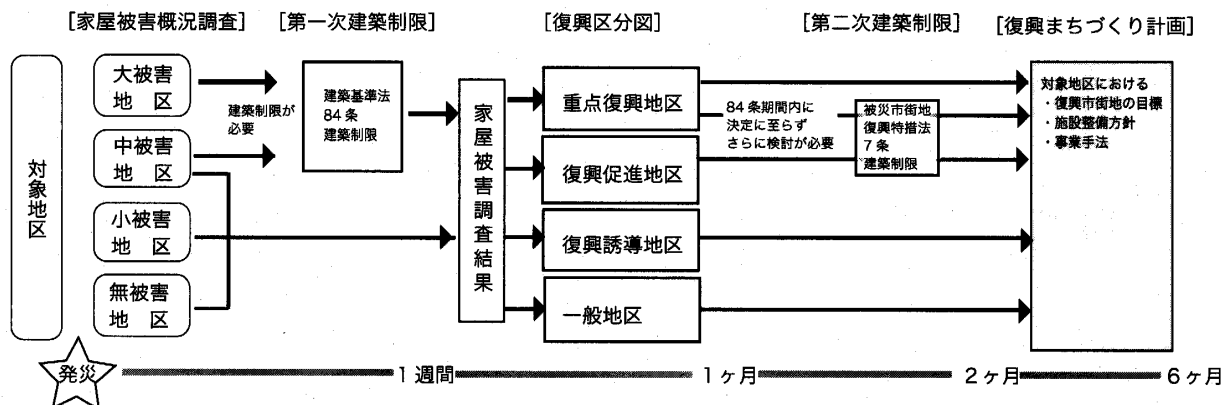


図4 行政職員向け都市復興訓練でテーマとされる「復興まちづくり計画」策定スキーム

を理解する。

となっている。こちらも訓練内容の詳細については、参考文献[7]を参照いただきたい。

2005年度訓練では、参加職員は95名。所属部署別では、都市整備系が92% (87名)と多く、防災課からは6% (6名)、総務企画セクションから2% (2名)であった。つまり都市計画やまちづくりに従事している職員が大半であった。また訓練時アンケートで「阪神の復興事業や復興まちづくりについて、業務を問わず現地視察・訪問をしたことはありますか」と聞いたところ「行ったことがある」は5% (3人)にすぎず、「なし」が95% (56人)であった。都市復興マニュアルは、阪神の復興プロセスをベースにしているが、阪神の知恵をいかに東京の自治体職員につなげるかが大きな課題であることが推察される。

同じく訓練時に「応急・復旧対応と比較して復興対応で重要である点は何?」と自由記述でたずねた回答を類型化したのが表3である。被災者の生活安定ニーズに応えることが肝要な応急対応期に比べ、復興期では、発災前までに蓄積してきた人的物的資源に基づいて、つまり地域のもつ能力を活かしていくことが肝要とイメージされている。

訓練参加職員の中で、阪神復興まちづくりの現場知識を有する職員は限定されていること、東京都震災復興マニュアルに登場する復興計画用語を訓練の場ではじめて知り、理解する職員が多いことを踏まえると、通常時の都市計画とは手順が大きく異なる復興都市計画策定手順を繰り返し訓練しておくことは、自治体職員が復興都市計画での行政の役割を理解し意識化するのに貢献していると言えるだろう。また訓練を踏まえてマニュアルが改訂されてきたという面での成果もあがっている。

一方で前節で紹介したように、2004年からは「震災復興まちづくり模擬訓練」という住民と行政が復興

プロセスの学習を通して、協働で復興に取り組む準備をするプログラムが実施されている状況を踏まえると、都市復興図上訓練は大きな変曲点にきていることも否定できないだろう。つまり、まちづくり協議会方式から導出された住民・行政・企業・専門家が協働で復興に取り組む「地域協働型復興」をより可能性豊かなものにしていくには、冒頭の事前復興計画論で仮定した「計画策定手順を検討しておく」を行政サイドで責任をもって進めることに加えて、「計画策定プロセスを共有しておく」試みに進んでいく必要がある。

これは、時限的市街地、地域協働復興協議会、建築制限といった復興計画の言語をいかに土着させていくことができるか、とも言える。現場で住民と対話しながら、それぞれの地域に適したまちづくりを展開していく行政職員のコミュニケーション能力の向上が求められている。

## 5. 地区防災まちづくりの新たな可能性

住民・行政・専門家が協働で取り組む「震災復興まちづくり模擬訓練」では互助の可能性を広げること、また都市復興模擬訓練では、行政職員の共感性を持ったコミュニケーション能力向上を新たな地区防災まちづくりの挑戦課題として指摘してきた。

大都市大震災に対して「まちづくり」だけで立ち向かうには少々ひ弱な印象も持たれよう。大都市業務機能の低下を食い止めるために、もっと大掛かりなしかけ、が必要とされる側面もあろう。しかし、本稿で紹介した事前復興の取り組みは、これまで東京で組み込まれてきた防災都市づくりの延長上に位置し、既存のしくみをベースに、逼迫する首都直下地震リスク軽減に新たな可能性を付与するものである。地域で震災被害と住まい再建の労苦をイメージしてみることは難しい作業であるが、復興まちづくり模擬訓練の取り組みの中で、共有イメージをつくる手法改善が進んでおり、日常的に防災に取り組む地域力をもつ地区であれば、地域の社会的特性に応じてカスタマイズして実施は可能である。

そういった状況を踏まえ、現在の「防災まちづくり」が事前復興の考え方を取り入れ、新たなステップに進んでいくことを期待したい。そのためのリーダーシップは、やはり自治体が発揮すべきだと思う。キーは「よい現場をつくる」という視点である。つまり住民が自分の生活環境を考える場があり、住民のまちづくりへの意識が湧いてくるような計画を行政が協働で

表3 復旧と比較して復興で重要と考える点

類型項目	回答節数
・長期的にみて市街地の安全性を向上させること	13
・(時間はかかっても)住民と協働型で進めること	11
・権利者との調整や合意	8
・行政内部の体制や対応能力	7
・広域的視点での事業提案	7
・発災後からの計画性をもった対応	6
・事前まちづくりの反映や整合性	5
・都市マス等、既存計画との関係	4
・情報のわかりやすさ、提供方法	3
・復興事業費	1

つくり、事業を進める場である。またそこには、個々の住民がもっている力を聞き取り、個々の力を組み合わせて提案にまとめていくまちづくり専門家が求められている。

#### 参考文献

- [1] 中林一樹：「事前復興計画」の理念と展望，都市計画 No. 205, pp. 23-26, 2005
- [2] 日本建築学会地震防災総合研究特別委員会都市構造防災化小委員会：「都市復興の課題～主に事前復興計画について～」，公開研究会（第10回）資料，2001
- [3] 市古太郎，小野田知美，村上大和，饗庭伸，吉川仁，中林一樹：「事前復興論に基づく震災復興まちづくり模擬訓練の設計と試行」，地域安全学会論文集 No. 6, pp. 357-366, 2004
- [4] 市古太郎，饗庭伸，吉川仁，中林一樹，高見澤邦郎：「震災復興まちづくり模擬訓練による地域協働型事前復興準備の可能性—新小岩地区における実践と参加者調査から—」，地域安全学会論文集 No. 7, pp. 385-394, 2005
- [5] 林春男：『いのちを守る地震防災学』，岩波書店，2003
- [6] 日本都市計画学会防災・復興問題研究会特別委員会：『安全と再生の都市づくり』，学芸出版社，1999
- [7] 市古太郎，饗庭伸，吉川仁，中林一樹：「事前復興対策としての都市復興図上訓練の現状と考察」日本都市計画学会，投稿中，2006