

## 特集 ポスト東日本大震災の防災・減災まちづくり【論説】

### 事前復興まちづくりの現在

Chronicles about pre-disaster planning for post-disaster recovery in Tokyo

Taro ICHIKO : Tokyo Metropolitan University

市古 太郎\*

#### 1. 短期・中期・長期のフェーズから

東日本大震災から5年、直接的な津波被災地の再建に加え、サプライチェーン途絶や計画停電による生活困窮を体験した東京などの間接被災地でも、東日本大震災後の防災対策の進展を検証すべき時期にあるのではないだろうか。1961年災害対策基本法制定の直接的要因が1959年伊勢湾台風であったように、防災に関する法令や事業制度は発生した災害被害の実態と再建プロセスをうけて展開が図られる。東日本大震災からの5年、来たるべき巨大自然災害への備えとしてどういう方向に向かっているのか、検証する視点である。

本稿は東京を中心に展開されてきた「事前復興まちづくり」を短期・中期・長期のフェーズに区切って考察するものである。すなわち2011年東日本大震災からの5年間を短期、1995年阪神・淡路大震災からの約20年間を中期、そして熊谷が「東京で体系的な地震防災対策が初めて議論された」と指摘する1959年東京都火災予防対策委員会地震小委員会設置（火災予防審議会自体は1955年に設置され1972年に火災予防審議会へ改組）からの50年強を長期とする。なお2000年代頃までの東京の自然災害対策については熊谷<sup>1)</sup>に詳しい。本稿はあくまで「事前復興まちづくり」のめざすべき方向性を明らかにすることを目的に短期・中期・長期の東京の都市防災対策を概観する。

#### 2. 事前復興まちづくりとは

事前復興まちづくりについては、すでにいくつかの報告がある<sup>2,3)</sup>。筆者も15年くらい関わらせていただく機会を得た。ここではその定義を示しておきたい。

事前復興まちづくりは「長期間を要する大災害後の生活再建、なりわい回復、まちの復興にしなやかに速やかに（Resilient）対応する主体を形成し、大災害を最強の状態を迎えるため、事前から具体の多重防災まちづくりを進めること」と表現される。そのための手立てとして、後述するように地方自治体・地域組織・専門家が協働で「震災復興まちづくり訓練」に取り組み、その成果として次の6点が指摘されている。

- [1] 避難生活・仮住まい・生活再建といった長期スパンでの災害想像力をつける。地域特性に応じて個別具体的に。
- [2] 共有した災害像に基づき「大地震後の復興課題」を明らかにする。
- [3] 避難生活以降の復興の体制と手順をつくる（地域復興の布陣と手順）。
- [4] 想定される復旧復興課題を解決するための方針図をつくり、編集しておく。
- [5] 復興まちづくり訓練後の、地域防災活動に活かす（大地震への備えを多重化する）。
- [6] 専門家とのネットワークをつくる

	市街地防災空間整備	レジリエントな関係づくり
<b>都市</b> のスケール	<b>1960年代～</b> (クラシカルな) <b>改造型都市防災事業</b> 主な取り組み 1969年東京都江東区再開発基本構想 1975年事業化：白鬮地区／亀大小地区 1983年事業完了（白鬮東：都市防災不燃化促進事業） 2005年事業完了（亀大小：市街地再開発事業、98.6ha）	<b>2015年～</b> <b>都市×事前復興？!</b> 主な取り組み 2001年東京都 都市復興グランドデザイン（早すぎた？）
<b>地区</b> のスケール	<b>1980年代～</b> <b>防災まちづくり</b> 主な取り組み 1981年防災生活圏構想 1995年防災都市づくり推進計画 ※2000年代以降も継承（2012年の不燃化特区など）	<b>2000年代～</b> <b>事前復興まちづくり</b> 主な取り組み 1997年東京都 都市復興マニュアル 2003年震災復興まちづくり模擬訓練（貫井、向島） 2015年東京都 市街地の事前復興の手引き

その期間で事業が終了するのではなく各時期の取り組みが「折り重なる」イメージで、たとえば広域的防災拠点整備は2000年代に入っても継続中の事業もある。

図1 事前復興まちづくりの都市防災対策からみた位置

### 3. 長期の視点：1960年からの55年

前節で示した事前復興まちづくりは、50年強にわたる防災都市づくりの系譜を見通すことでその意味と成立根拠が見えてくる。そのような視点から整理してみたものが図1である。上下は都市-地区という空間スケール区分、すなわち都市スケールは自家用車と公共交通機関で移動し、インターネットなどの情報システムでつながる空間を、地区スケールは自転車や徒歩で自力移動する生活圏をさす。大都市圏を広域に移動し電能空間でつながるコミュニティは大都市のもつ活力を表すものとも言える。逆に地区スケールは日常的な生活圏と言え。次に横区分は「市街地防災空間整備」と「レジリエントな関係性づくり」としている。これはハード防災とソフト防災ととりあえず捉えておいて間違いではないが、レジリエント、すなわち災害に対して立ち向かい、しなやかに回復していく力を前面に出した整理である。

図1全体として「都市×空間整備」から東京の

防災都市づくりが本格化し「地区×空間整備」という防災まちづくりに事業展開し、阪神・淡路大震災を契機として「地区×レジリエントな関係性づくり」という事前復興まちづくりに展開していったのではないかと、という見立てを示している。一方で注意しておきたいのは、その期間で事業が終了したことを意味するのではなく、各時期の取り組みが「折り重なる」イメージで、たとえば広域防災拠点整備は2000年代に入っても継続中の地区もある。

#### (1)改造型都市防災事業（広域防災拠点整備）：1960年～

まず図1左上を見ていただきたい。東京の都市防災対策は1960年頃、都市×防災空間整備、すなわち地震大火時に逃げ込む場所となる広域防災拠点建設とまちからまちへの延焼を遮断するための都市の防火区画化（延焼遮断帯整備）事業でスタートした。密集市街地を改造していく都市改造型事業と言ってもよい。東京都は1969年に隅田川と荒川に囲繞される江東デルタ地域をターゲット

とした江東再開発基本構想を策定、白鬚東地区(27.6ha, 1983年事業完了)、亀戸・大島・小松川地区(98.6ha, 2005年事業完了)など、広域避難のためのオープンスペース整備と火災と輻射熱を遮断するための高層住宅建設による防災拠点整備事業が実施されていく。

そしてこのような江東デルタ地域を中心に法定都市再開発事業による広域防災拠点の整備が進むにつれ、隣接する密集市街地での延焼火災焼失リスクの低減、すなわち「遠くに逃げなくてすむまち」が次の防災都市づくりの達成目標となっている。

### (2)防災まちづくり：1980年～

1981年に東京都は防災生活圏構想を公表し、概ね中学校区を計画単位とする防災生活圏モデル事業がスタートする。「防災まちづくり」の本格展開である。防災まちづくりは、①街路、②建物、③コミュニティ施設の3つを主要計画要素とする<sup>4)</sup>。細街路拡幅や木造建物の不燃化助成、防災広場づくりといった事業である。そして防災まちづくり計画の策定にあたっては、地域で「まちづくり協議会」が結成され、計画をつくり公的な事業内容を地域で共有すると同時に、街路や小公園といった整備空間が平常時の地域防災活動において活用されていく。つまり幅員6m程度の街路整備や数百m<sup>2</sup>程度の小公園は延焼遮断効果を企図するものではなく、ご近所同士の安否確認、救出救助、初期消火など災害時に住民自らが活動する「共助空間」を意味している。空間だけで人とまちを守ろうとするのではなく、公的事業によって確保された防災空間を住民が使いこなすことで命とまちを守る、平たく言えばハードとソフトの統合が意図されているのである。そして公的事業としては空間整備を軸としつつも、いざという際に空間を使いこなす災害時の共助の主体づくりにつながっていたことが事前復興まちづくりへの伏線となっていく。

### (3)事前復興まちづくり：2000年～

阪神・淡路大震災の甚大な被害と長期間にわた

る復興まちづくりについては、様々な検証と考察がなされてきた。その教訓の1つに「減災」がある。減災とは、ある程度被害が生じることを前提に、事前予防と応急対応準備に加えて、復旧復興についても事前準備をしていこう、という考えであり、たとえば室崎<sup>5)</sup>は「対策の足し算により被害の引き算をすること」と述べ、多様な手段を有機的かつ総合的に結びつけることの重要性を指摘する。事前復興まちづくりとは、まさに「減災」を東京の建築・まちづくり専門家が受け止め、阪神復興まちづくりに学びながら、未被災地東京で組み立てられていった方法論に他ならない。この系譜については次の「中期」の視点でも触れることとしたい。

この事前復興まちづくりは図1の右下、地区×レジリエントな関係性づくりへの展開と位置づけられる。地域の関係性づくりに関連して、東京都では1980年頃から自主防災組織設立が開始されたが、救出救助や初期消火を中心とした直後対応から、阪神・淡路大震災以降は避難所開設運営といった避難生活期への役割展開も図られていた。このような地域防災体制の展開とも連携して事前復興まちづくり展開していくことになる。

地域防災体制に関連してもう1点、つけ加えておきたい。復興まちづくり訓練の実施地区で見れば2016年3月時点で47地区に達する現場での実績は、直接的には阪神・淡路大震災を契機としつつも、1980年代の防災まちづくりを通した「共助の主体づくり」が原動力になっているという点である。そしてまた「地区×関係性づくり」という方法論の中にこそ、次の「都市×関係性づくり」への手がかりがあるように思われる。

### (4)事前復興まちづくりから「都市×事前復興」へ：2015年～?!

最後に右上のマス、つまり都市スケールかつ関係性づくりの領域は「都市×事前復興」となるが、現時点では未だ「模索期間」と言ってよい。東京都では都市スケールで空間的な災害脆弱性を地域危険度としておおそ5年ごとに更新公表してい

表1 阪神・淡路大震災以降の東京都および東京市区の事前復興対策

東京都 予防型都市防災対策	東京都 事前復興対策	都内の市区における 事前復興対策
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	1997 都市復興マニュアル 1998 生活復興マニュアル	1997 震災復興サバイバルキャンプ
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)	1998 第1回都市復興図上訓練(以後毎年)  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(三宿) 2001 北区市街地復興セミナー(志茂) 2001 板橋区市街地復興整備条例, 都市復興マニュアル 2001 世田谷区都市復興プログラム 2001 足立区都市復興マニュアル
2002 地域危険度(第5回)広域避難場所指定(第6回)	2003 震災復興マニュアル改訂	2003 震災復興まちづくり模擬訓練(練馬・墨田)
2004 防災都市づくり推進計画改定	2004 復興市民育成事業(2006年度まで)	2004 市民育成事業による復興訓練(5地区) 2005 市民育成事業による復興訓練(5地区) 2006 市民育成事業による復興訓練(9地区)
2006 直下地震被害想定の見直し		2006 世田谷区都市復興プログラム改訂
2007 地域危険度(第6回)広域避難場所指定(第7回) 2007 駅前滞留者対策訓練(北千住, 新宿)	2009 区市町村震災復興標準マニュアル	2007 練馬区震災復興マニュアル 2008 葛飾区震災復興マニュアル 2009 足立区震災復興マニュアル改訂
2010 防災都市づくり推進計画の改定		2011 豊島区, 中野区震災復興マニュアル 2011 葛飾区都市計画マスタープランで復興方針を提案 2013 豊島区生活産業復興マニュアル 2014 八王子市都市住宅復興マニュアル
2012 直下型地震被害想定 2013 地域危険度(第7回)広域避難場所指定(第8回)	2015 市街地の事前復興の手引き	

るが、東京の震災リスクを基に広く都民と都市像を議論し共有していく「場やしかけ」をつくっていく必要がある。一方で方法論的な仮説としては、地区の取り組みがタイル状に広がり都市像が浮かび上がるボトムアップ型と「顔の見える関係づくり」には触れず、関係機関とマス(大衆)が直接情報をやりとりし、個人判断により危機を回避していくというトップダウン型のシナリオがあるように思われる。

### 3. 中期の視点：1995年からの20年

中期の時間軸はまた、阪神・淡路大震災を契機に「減災」という視点から事前復興まちづくりが生まれていった時期をさす。ここで建築・まちづくり分野における事前復興まちづくりへの着想に至る阪神・淡路の教訓として、①仮設住宅の遠隔地化、②発災2ヶ月後の復興都市計画決定をめぐる市民と行政の対立という、復興初動期の2つの

失敗がある<sup>6)</sup>。前者の仮設住宅の遠隔地化は、現地に留まって再建を進める手立てとしての「時限的市街地」に、後者の復興都市計画決定時の対立は「地域協働型復興」という復興のすすめ方として、それぞれ東京都震災復興マニュアル(2003年)での提案に結実している。加えて筆者自身、東日本大震災後、気仙沼市や野田村で集落と住まいの再建支援に関わる機会を得て、この復興都市計画決定をめぐる対立は単なる「ボタンの掛け違い」とか「たとえ地元にも怒られても行政としてやるべき事業はある」といった次元の問題ではなく、復旧に留まらない復興をめざすための信頼関係づくりにかかる問題であり、復興の主体づくりという復興まちづくりの根幹課題と考えている。

さて表1は1995年以降の事前予防型の都市防災・防災まちづくりと市区町自治体も含む事前復興対策の取り組み経緯を示したものである。図1に示した長期スパンからの東京の都市防災対策は

「折り重なって」展開してきたと述べた。阪神・淡路大震災後、都市および地区スケールでの「市街地防災空間整備」の領域については、住宅局、都市計画局、建設局でのそれぞれ予定調和的だった取り組みが「防災都市づくり推進計画」として1つの計画に体系化されている。この計画は不燃領域率を主要政策指標として事業進ちょくと市街地更新状況を検証しながら、2004年、2010年と改訂を重ね、現在に至っている。

次に事前復興対策の流れとしては、1997年に「東京都都市復興マニュアル」、1998年に「東京都生活復興マニュアル」が策定され、1998年度からは都市復興マニュアルを基にした市区町村職員向け「都市復興図上訓練」が開始される（現在も継続中）。また2001年には都市スケールでの復興空間ビジョンの考え方をまとめた「東京都都市復興ランドデザイン」が策定されている。なお市区町村職員向け都市復興図上訓練は毎年都内49市区から80名程度の職員が参画し、各市区持ち回りで開催されている。詳しくは市古<sup>7)</sup>を見ていただくとして、事前復興まちづくりの意義を理解し、行政職員としてのプランニング力の向上が図られていると同時に、実際に地域組織と復興まちづくり訓練に取り組んでいくための「後押し」にもなっている。

一方このような東京都の取り組みに応答するように、2001年に世田谷区三宿と北区志茂で最初の震災復興まちづくり訓練が実施された。どちらも木造密集市街地であり、「防災まちづくり」の取り組みが進められてきた地域である。そして三宿地区と志茂地区は復興まちづくり訓練の初出であるだけでなく、震災復興訓練で得られた成果を元に、世田谷区都市復興プログラム、北区市街地復興マニュアルといった区版震災復興マニュアルが策定され、市区自治体による事前復興まちづくりの嚆矢にもなっている。

表2は復興まちづくり訓練の実施地区と実施年をまとめたものである。2003年東京都震災復興マニュアル改訂に伴い、東京都は改訂マニュアルを

まちづくりの現場で検証することを目的に「復興市民育成事業（2003年度-2006年度）」を創設し、訓練企画運営費の助成を行った。先行した世田谷、北区に加えて、練馬、足立、葛飾、目黒、杉並、新宿、八王子といった市区で震災復興まちづくり訓練が実施される。また練馬、葛飾、目黒、杉並、豊島では復興まちづくり訓練と区版震災復興マニュアルの策定がセットで取り込まれる。2016年3月現在で22区2市で震災復興マニュアルが策定済みである。市区版震災復興マニュアルは発災時の詳細な行動手順ではなく「チェックリスト」ないし「判断基準」であることに加えて、復興まちづくり訓練を中心に、事前から復興準備に取り組むことが明記され、震災復興マニュアル策定がまた、行政・地域・専門家で事前復興まちづくりに取り組む一つの根拠となっている。区部を中心に、事前復興まちづくりが防災+まちづくりの連携型対策として定着しつつあることが推察できよう。

注目される取り組みとして、都市計画マスタープランへの事前復興まちづくり成果の反映が挙げられる。すなわち葛飾区では東日本大震災直前の2010年度にパブリックコメントを行い、2011年度に策定された葛飾区都市計画マスタープランで、「安全まちづくりの方針」とは別に「震災復興まちづくりの方針」が記載され「区民の日常生活の迅速な回復と被災前よりも災害に強いまち」をめざすとして、面的整備型・修復改善型・誘導個別再建型、拠点整備型の復興まちづくりの手法が提起されている。

#### 4. 短期の視点：2011年からの5年

短期の視点とは東日本大震災後の展開をさす。現段階で4点ほど指摘しておきたい。なお表2に示したように、東日本大震災後も震災復興まちづくり訓練は継続され、2011年度から2015年度までの5ヶ年で13地区となっている。

第1に東日本大震災からの集落再建のキーワードであるレジリエンシー論すなわち「回復力のあるコミュニティ」という考え方との親和性である。

表2 東京における震災復興まちづくり訓練実施地区リスト (2016年3月時点)

短期・中期区分	復興訓練実施の市区(地区名)と実施年度		地区数
2011年3月まで	足立区	西新井西(2004), 千寿第五小(2005), 千寿小(2006), 千寿本町小(2007), 千寿桜堤中(2008), 関原1丁目(2009), 千住大川(2010)	7地区
	新宿区	本塩町(2004), 櫻町(2006), 筆筒(2007), 落合第二(2008), 大久保(2009), 戸塚(2010,11)	6地区
	八王子市	打越旭ヶ丘団地(2006,2007), 諏訪町周辺(2008), 上恩方(2009), 子安町四丁目(2010)	4地区
	世田谷区	三宿(2001), 北沢345丁目(2005)	2地区
	練馬区	貸井(2003), 桜台(2006)	2地区
	墨田区	東向島(2003,2004,2005), 旧第五吾嬬小(2005)	2地区
	北区	志茂(2001), 赤羽西(2004)	2地区
	葛飾区	新小岩(2004), 堀切(2008)	2地区
	千代田区	神田駅西口(2004)	1地区
	文京区	千駄木(2006)	1地区
	目黒区	目黒本町・原町(2006)	1地区
	杉並区	阿佐ヶ谷・高円寺(2006)	1地区
	板橋区	下赤塚(2006)	1地区
	豊島区	上池袋23(2009)	1地区
	中野区	鷺宮(2010)	1地区
2011年4月以降	豊島区	池袋本町(2012), 雑司が谷(2013), 長崎123(2015)	3地区
	世田谷区	若林12・太子堂45(2011), 船橋13(2012), 池尻4・三宿1(2013)	3地区
	板橋区	弥生町(2013,2014), 大谷口北町(2015)	2地区
	港区	白金123(2013), 芝小学校(2014)	2地区
	新宿区	柏木(2013)	1地区
	葛飾区	東金町(2014)	1地区
	八王子市	別所三団地(2011)	1地区
	15区1市		47地区

市古(2012)を元に追記作成

東日本大震災後、支援の方法論として集落コミュニティの復元力ないし回復力に根ざした地域主体の復興を、というレジリエンス論が注目され、実際に主体的な再建を成し遂げつつある集落ではレジリエンスが発揮されつつあると思われる。津波と地震動というハザードの相違はあれ、事前に回復力のある(レジリエントな)コミュニティをつくる、という考え方が事前復興まちづくりを支える柱になりつつある。

第2にレジリエントな地域づくりにも関連して「時限的市街地」の意味づけが深化しつつある点である。「住み続けながら復興を進める場」が当初の位置づけであったが、東北の被災地で生まれたさまざまな仮設空間のコミュニティに刺激を受けながら、仮住まい先を自力で確保できない方の寝泊まり空間というイメージで仮設住宅地を捉える

のではなく、コミュニティキッチンやプレイパークなど在宅避難生活者を含めて関係性を築きながら生活再建を進める「地域の復興拠点」という空間イメージが共有されつつある<sup>8)</sup>。また2013年の被災地借地借家法で、最長5年を期限とした更新のない借地権設定が可能となるなど民地を活用していくための法制度も拡充されている。

第3に計画停電など生活支障の経験に伴い、生活回復に関する関心が高まり、それに応えるプログラムが事前復興まちづくりの取り組みとして展開されつつある点である。例えば2011年に実施された八王子市別所三団地地区では3つの集合住宅管理組合を主体に、安否確認等の直後対応に留まらず、「生活が元に戻るまで」をゴールとし、各世帯の対応行動と行政を含む外部資源との連携策の「見える化」という成果が生まれている<sup>9)</sup>。筆

者の実感としても復興まちづくり訓練プログラムに対して「まちの復興」以上に「生活再建」を深掘りする場面が強くなった印象がある。

第4に、冒頭で復興まちづくり訓練の6つの成果を示したが、全地区で同一成果が出されているのではなく、地域ごとに訓練プログラムがカスタマイズされ、地域の復興課題に対応した成果が得られている点である。たとえば豊島区で実施された4地区の震災復興まちづくり訓練の成果として、2009年上池袋地区では復興まちづくりの方針とこれまでの防災まちづくりのさらなる加速化、2012年池袋本町地区では8つの単位町会をコアとした復興初動期の手順、2013年雑司ヶ谷霊園南地区では旧小学校を敷地としたまちの復興本部としての時限的市街地のデザイン、そして2015年長崎123地区では高齢者の不安に寄り添うという基本方針の共有と地域在住専門家と自治町会リーダーとのネットワークづくり、といったそれぞれの地域特性を反映した全体として多様な成果が得られている<sup>10)</sup>。

## 5. 震災対策の一翼を担う事前復興まちづくり

本稿は東日本大震災5周年特集に関連して2000年代に展開していった事前復興まちづくりの事例と成果を報告するのではなく、その系譜について考察を行った。系譜の考察するにあたり、単なる時期区分ではなく、長期・中期・短期に区分して考察したのは、それぞれの時期の対策や取り組み内容が遷移していくのではなく、折り重なって展開してきた、という認識に基づくものである。

建築とまちづくりの専門家によって組み立てら

れてきた事前復興まちづくり、自然災害への備えとして、今後とも、市民ニーズに対応して柔軟に展開していくことを期待していただきたい。

## 参考文献

- 1) 熊谷良雄：東京の都市化と防災，ジェイムスK.ミッチェル編，中林一樹監訳『巨大都市と変貌する災害』，古今書院，pp.53-97，2006年
- 2) 日本建築学会：『復興まちづくり 日本建築学会叢書8』，丸善，2010年
- 3) Taro ICHIKO (2012) Ten Years of Pre-Disaster Community Development for Post-Disaster Recovery in Tokyo, Journal of Disaster Research, Vol.7 No.3, pp.215-226
- 4) 建設省都市局都市防災対策室：都市防災実務ハンドブック，ぎょうせい，1997年
- 5) 室崎益輝：近畿圏における大規模・広域災害と防災対策，都市計画318, vol.64 No.6, pp.24-27, 2015
- 6) 塩崎賢明，西川榮一，出口俊一：大震災100の教訓，クリエイツかもがわ，2002年
- 7) 市古太郎，中林一樹：Outcome-Sequenceチャートを用いた事前復興対策としての東京都市復興図上訓練の考察，日本都市計画学会学術研究論文集44, pp.289-294, 2009年
- 8) 市古太郎：事前期にこそ「仮住まいの場」のデザインを—リジリエントなコミュニティをつくる（第6回）—，防災8月号，東京連合防火協会，pp.18-21, 2015年
- 9) 市古太郎，讃岐亮，吉川仁，中林一樹：中高層分譲集合住宅での「自宅生活継続に備える」ワークショップ手法の開発，地域安全学会論文集No.21, pp.71-79, 2013年
- 10) 市古太郎：震災復興まちづくり訓練の多様な成果—リジリエントなコミュニティをつくる（第8回）—，防災12月号，東京連合防火協会，pp.16-19, 2015年