

事前復興と 事前復興まちづくり

首都大学東京・教授

市古太郎

昭和47年1月17日生まれ。
県立多摩高校、名古屋大学を経て、横浜市役
所入庁。平成29年より現職。
博士（都市科学）。

■事前復興とは

東日本大震災からの復興の進展と並行するように、「事前復興」が展開されつつある。国土交通省は2018年7月に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を公表し、事前復興が理論と実践の両面からみて「復興準備」と「防災事業の促進・上乘せ」から構成されることを示した上で、南海トラフ津波を対象とした静岡県、高知県、徳島県、和歌山県の事例や、大都市直下型地震を対象とした東京都、埼玉県、愛知県、埼玉県といった都道府県レベルおよび市区町レベルの事例をレビューし、その促進に務めている。東日本大震災の深刻な被害と復興の困難さを踏まえ、低頻度巨大災害への対策体系に、事前復興が位置づけられつつあると言えよう。

都道府県を中心とした行政からのアプローチに加えて、筆者は建築・まちづくりのスケールから事前復興まちづくりに取り組んできた。それは「レジリエントな（回復力のある）コミュニティをつくる」とも表現される。地域スケールでのハード・ソフトの防災まちづくりを踏まえつつ、震災被害と復興課題を地域で共有した上で、地区が担い手となった生活回復プログラムの事前検討、すなわち復興準備と、これまでの防災まちづくりの減災効果を確認し、必要な方針修正も図りつつ「促進・上乘せ」を図っていかうとする「営み」である。

東京は事前復興を先導する地域の1つである（国土交通省のガイドラインでも言及）。これまでの展開経緯と評価は参考文献1）2）に詳しいが、東京の取り組みの特徴として、木造住宅密集地域を対象に、1980年代前半にスタートした「防災まちづくり」からの蓋然性が指摘される。地域・行政・専門家で構成されるプランニング・ボード「まちづくり協議会」を設立し、「みち・いえ・ひろば」を中心とした「防災まちづくり計画」を策定、空間改善を進めるハード防災を土台としつつ、「自分たちのまちは自分たちで守る」防災訓練を中心としたソフト防災、つまりハード・ソフト両面からの1980年代の防災まちづくりの取り組みに、1995年阪神・淡路大震災を経て「接ぎ木」されていった取り組みとして「事前復興まちづくり」は位置づけられる。

■復興まちづくり訓練の実施状況

地域住民を主体とする事前復興まちづくりの中心的な取り組みが「震災復興まちづくり訓練」である。連続4回程度のワークショップで、まち点検などを通して震災被害を生活視点で共有した上で、事前復興の2側面、すなわち復興準備と防災事業の促進・上乘せ、について検討するプログラムである。訓練手法については文献3）に詳しいが、指摘しておきたい点として、地域防災訓練のように訓練内容がどの地域でも同じではなく、1回目のまち点検を踏まえて「まちの復興課題」を整理し、2回目以降をテラーメイドで組立てる点がある。1ha程度の公園やオープンスペースがあれば、後述する時限的市街地の検討がテーマになるし、自治町会とテーマ型活動が並存する地域では、まちづくり協議会発足手順、すなわち復興主体の議論をていねいに進める場合もある。

図1は東京区部での復興まちづくり訓練実施地区である。2019年3月末で47地区、加えて市部八王子で6地区実施されている。世田谷区太子堂、三宿、北沢、北区志茂、足立区東向島、葛飾区堀切、東四つ木など、復興訓練実施地区は密集市街地で防災まちづくりが展開されてきた地区である。「防災まちづくりからの蓋然的展開」が理解できよう。



図1 東京区部震災復興まちづくり訓練実施地区。詳しくは文献1）参照

■復興訓練からの3つのOutcome

つぎに、復興訓練のOutcomeに着目して3点紹介したい。

●Outcome 1：地域の「営み」としての「復興まちづくり計画」

そもそも災害復興とは何か?多様な解があるだろう。その中でもたとえば東京都は「震災によって大きな変容を迫られた社会の中で、被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」と定義している(2003年東京都震災復興マニュアル)。これは多くの方に肯定的に受け止めてもらえる定義ではないだろうか。「わがまち」らしい復興を組み立てていこうとすれば、「みち・いえ・ひろば」を中心とした行政提案の「復興まちづくり計画」では到底、不十分である。「商店街のにぎわい」「神社の例大祭」「夏の夜市」など、地域主体の営みが「生活とまち」の風景を回復していく源泉であり、その磁場にこそ、建築家が必要とされる場が生まれよう。

復興まちづくり訓練では、第2回で「訓練用被害シナリオ」が示され、第3回では行政から「復興まちづくり方針たたき台案」が提案される。そしてこのたたき台案に対し、地域主体の「営み」のアイデアが追加され、編集することで「<訓練用>復興まちづくり方針」がとりまとめられる。地域にある高齢者福祉施設をコアとしたボランティア・ネットワークの活用や、高齢者施設と交流のある保育所・幼稚園から「うたの会」が提案されることもある。

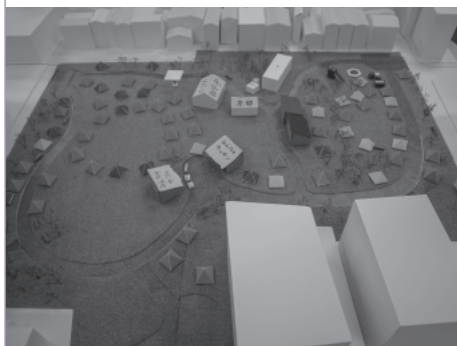


図2 豊島区南長崎での時限的市街地デザインゲーム

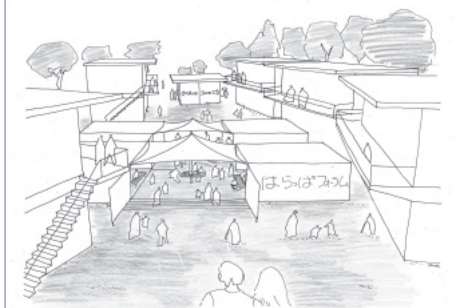


図3 南長崎はらっぱ公園での時限的市街地イメージ

「復興まちづくり計画」は地域を担い手とした生活回復の営みが組み込まれたもの、という理解が地域と行政で共有されることは訓練の大事なOutcomeである。

●Outcome 2 : 仮設市街地の計画論

2点目に、事前復興まちづくりの大きな特徴である「時限的市街地」を紹介しておきたい。時限的市街地とは、「住み続けながら復興を進める」ための一連のプログラムを指す。復興まちづくり訓練では、図2に示すように1/100模型で空間イメージを共有しながら、長期の避難生活・仮住まいの「営み」が検討される。地域の空間資源を活用しながら、生活とまちの回復プログラムを編集しておくことが企図されている。図3の豊島区南長崎地区の事例では、住民まちづくり提案で整備開設され、管理されている「長崎はらっぱ公園」を発災初動から生活回復までどう活用していくか、熊本地震での「みんなのいえ」も参考に「地域の生活復興本部」という提案がなされている。

●Outcome 3 : 「ひろばとまち」の計画論

1980年代以降の防災まちづくりは「みち・いえ・ひろば」が計画要素だったと述べた。「ひろば」として、災害時一時集合同所となる100m²程度のオープンスペースが整備されてきた。ところで、防災まちづくりに限定せずとも、街区公園(都市計画運用指針では面積標準0.25ha)ないし住居系市街地のポケットパークは、「まち-ひろば」の中で十分に有効活用されているだろうか?キャッチボールできるくらいの近隣公園(面積標準2ha)と比べても、建物壁面に囲まれ、小さい「ひろば」の日常利用は厳しい面、ひろば-まちの空間の関係性に工夫の余地があるのではないか。

一方で「ひろば」ではないが、小さなカフェやショップが時限的であれ、リノベーションとして開店され、地域の結節点になることも少なくない。事前復興まちづくりのアプローチは「ひろばとおみせ」をつなげる1つのストーリーになり得る。すなわち、ひろばに面してカフェやレストランがあれば、災害時に一体的に活用し、炊き出しをおこなう「コミュニティ・キッチン」になるかもしれない。もしくは、小さな子どものいる世帯で液体ミルクなどのニーズにマッチした救援物資

が入手できれば、「疎開」せずに在宅で生活回復を図る可能性が広がるかもしれない。「おみせ」の視点からも、店の前にあるオープンスペースをテラスとして一部活用できることは、資源となるのではないか、そしてこういった公園とカフェが創る空間は、2017年都市公園法のPark-PFIで推進されているところでもある。

復興まちづくり訓練を通して、「ひろばとおみせ」の避難生活から生活回復に向けた一体活用のアイデアが出され、復興まちづくり計画に記載されていく。そしてそういった訓練成果をテコにして、平時からの「ひろばとおみせ」の一体活用に結びつけられないか、実はそこまで到達している事例はないと思われるのだが、防災まちづくりで創出された「ひろば」の有効活用という点からも、実現に向けて提案を続けていきたい。

■事前復興でまちのプランニングをすすめる

冒頭で示したように、事前復興は「復興準備」と「防災事業の促進・上乘せ」で構成される。本稿で紹介した「震災復興まちづくり訓練」は、「一人ひとりの生活回復」の視点から、事前復興の2つの柱を架構する「梁」の役割を担っているとも言えるのではない。それは建築・まちづくりの専門性に引きつけて言えば、避けられない災害から目をそらさず、災害を仮構して平時のまちのプランニングをすすめる、と考えることもできよう。

引き続き海外も含めた災害復興に真摯に学びながら、平時の「まちづくり」の方法論として、事前復興まちづくりの体系化を図っていきたい。

参考文献

- 1) 市古太郎 (2019) 事前復興まちづくりー東京木密地域での全面展開から見えてきたことー、造景2019, pp.88-93、建築資料研究社
- 2) 市古太郎 (2016) 事前復興まちづくりの現在、特集 東日本大震災5周年、日本不動産学会誌、No.115、Vol.29、No.4、pp.54-60
- 3) 首都大学東京事前復興計画研究会 (2012) 震災復興まちづくり訓練の手引き (三訂版) <https://researchmap.jp/ichiko/>資料公開/

(いちこ たろう)