# NPO法人リライフ研究会 2011年度第2回研究会 2011/9/21

# 東京の事前復興まちづくりの自省的考証

# 岩手県野田村と山田町で感じたことから考える

市古太郎(首都大学東京)

1.事前復興まちづくりの経緯

資料:事前復興まちづくりに関するノート(2011Sepリライフ研究会版)

2. 東北被災地への支援と調査の関わり

資料:防災復興研究者として,3.11後に走りながら感じ,行動したことから考える,日本建築学会2011年度大会PD:これからの都市防災

- 3.3.11後の取り組みを通して,事前復興まちづくりの意味として,感じていること
  - (1)東京の事前復興まちづくりの中で,これまでの到達点を踏まえ,取り組んでおくべきこと
    - 1)時限的市街地:避難所生活をいかにスマートに解消するか 人間の尊厳の問題として. 民間・市民ベースできることはもっとあるハズ.
    - 2)復興まちづくり協議会の事前検討

事前検討されてきたこと:設立プロセス,メンバー構成,協議会の取り組み内容 狭義の「まちづくり」だけでよいのか 「受援力」問題.外部の資源をいかに使いこなすか.

- (2)事前復興まちづくりの方法論として
  - 1)「被災地に寄り添う」とはどういうことか、 常駐タイプと定点タイプ
  - 2)「都市防災」と「コミュニティ防災」というフレームの再構築 単にスケールの問題だけではない.

市古太郎(首都大学東京)

1.ゼロ年代に展開した「事前復興まちづくり」

予防的市街地整備型「防災まちづくり事業」のゼロ年代における足踏み状況

(1)国と東京都の「負の資産」シフトとテコ入れ

2001 年都市再生プロジェクト第三次決定での密集市街地の対象地化

2003 年密集法改正に基づく「特定防災街区整備地区」制度

2006 年耐震改修促進法改正に伴う「耐震改修促進計画」策定の義務付け

(2)東京の密集市街地における事業スピードの鈍化

墨田区の幹線道路沿い不燃化促進事業の「抜け」の問題

木密地域における建物更新誘導が困難な住宅の老朽ストック化(たとえば東京都の「防災都市づくり推進計画中間のまとめ」2009年11月によれば、重点整備地域の不燃領域率は、1998年から2002年までの4.2%の増加から、2003年から2008年の5年間では3.3%の増加に低減、

「事前復興まちづくり」の淵源の1つは,1980年代を嚆矢とし,30年を迎え,若干の足踏み状況にあった「防災まちづくり」.言い換えれば「事前復興まちづくり」の意味を理解するには,都市防災事業が始動した1960年代まで遡ることが必要.

# 2. 事前復興まちづくりの射程

事前復興まちづくりの直接的な出発点は,1995年の阪神・淡路大震災からの復興まちづくりにある.そしてその出発点とは,「減災」アプローチに他ならない.すなわち,予防型の取り組みにより被害をゼロに押さえ込むことは不可能であり,発災直後だけでなく,避難生活や復興まちづくりを含めて震災像として共有し,対策を立て,準備しておく,という取り組みである.

1995年からの系譜を述べれば,阪神・淡路の復興まちづくりとシンクロした動きとして,1997年の東京都「都市復興マニュアル」の策定とマニュアルを基にした市区町村職員向け連絡会や職員研修の実施(1998年度以降),2001年の東京都都市復興グランドデザインの公表といった東京都ベースの対応がなされ,その後,2000年代前半からは,世田谷区,北区,足立区,練馬区,葛飾区,豊島区,八王子市など市区自治体レベルで,地域住民,専門家も交えた協働での取り組みが本格化していく。

この流れをふまえ,新宿区で事前復興まちづくりに取り組んできた佐藤滋は,事前復興まちづくりを次のように定義している.

「被災から復興へつなげるイメージを持ち、被災後も連続的なまちづくりを進められるようまちづくりの体制を整備 し、具体的な計画づくりを進め、部分的にでも実行に移すこと

また阪神復興まちづくりの現場から、小林郁雄は次のように事前復興まちづくりを評価している。

「最強の状態で地震を迎えるための取り組み」

筆者らのグループも上記の主張と近いが,本論文で取り上げる練馬区や,葛飾区,豊島区,八王子市での 実践型研究に基づいて,より具体的に事前復興まちづくりの到達点を述べておきたい.

# (1)阪神・淡路復興まちづくり手法の脱構築(しくみづくり)

阪神・淡路復興まちづくりにおいて機能してきた都市計画の手法,すなわち復興まちづくり協議会やこの協議会による「まちづくり提案」といったしくみ,住み続けながら復興を進めるための拠点となる自力仮設住宅といった住まい再建手法,平常時の法定都市計画事業,すなわち区画整理事業,再開発事業,地区計画制度といった手法の大災害非常時に適用する改善点,といった内容について,現行手法の検証と新手法の制度設計がなされてきた.

# (2)各地域特性に応じた復興まちづくりの事前プロセスデザイン

東京にも様々な地域社会特性がある.またそもそも,地盤条件と建造環境の点から,震災に対する脆弱性には多寡がある.復興まちづくりの事前プロセスデザインとは,地域特性に応じて,震災像を共有し,発災から避難生活,仮住まい,本格再建のプロセスデザインをしておこう.という取り組みである.これは地域住民,行政,専門家が参画する「震災復興まちづくり模擬訓練」という場を通して検討がなされる.2011年3月時点で,東京では31の実施地区がある.事前復興まちづくりの中で,最も中心的な取り組みである.(1)での提案手法を検証する場としても機能してきた.

図1 復興まちづくり模擬訓練の実施地区一覧(2010年3月) 参照

# (3)復興に取り組むための布陣を整える

前述した震災復興まちづくり模擬訓練の成果として、震災時に地域として対応するために必要な人的資源や、頼れそうな専門家像といった人的ネットワークが共有されてくる.これらの人的ネットワークを描き、必要な「つながり」を事前からつくっておこう、という事前の取り組みが展開している.たとえば、葛飾区堀切地区では、復興訓練を通して、いざという時のための「復興協議会」のメンバー構成案を作成しており、毎年の防災訓練で見直しを行っている.

図2 葛飾区堀切地区 震災復興の進め方の手引き 参照

### (4)事前から復興に取り組む

日本の地域組織は、「自分たちの町は自分たちで守る」という自主防衛の取り組みを伝統とし、地域防災訓練や自警活動を担ってきた、「事前から復興に取り組む」とは、こういった地域の防災活動において、阪神・淡路で明らかとなった「減災」の視点から、発災後に不可欠となる取り組みを準備しておこう、という活動をさす、具体的には応急仮設住宅の地域内での建設場所を検討しておくことや、復旧復興活動のためにも細街路を拡幅整備しておく、といった内容である、これらは従前の地区を単位とした「防災まちづくり」と大きく変わらない内容に見えるかもしれないが、災害像の共有と復興プロセスデザインといったエンパワーメントを経て、地域住民にとっての意味は大きくなっているのである。

# 図3 豊島区上池袋地区の復興訓練成果

ここで、半世紀にわたり東京で展開されてきた都市防災対策との関係を整理しておこう。整理にあたって、都市 地区という空間スケールの軸と、建造環境改善重視か、地域組織のエンパワーメント重視か、で区分する。空間スケール区分において、都市スケールとは、鉄道、マスコミ、インターネットで移動し、つながる空間を、地区スケールとは、鉄道と自家用車を使わずに移動される空間であり、生活圏とも言える空間スケールをさす。

### 表1 事前復興まちづくりの都市復興対策からみた位置づけ

表1が事前復興まちづくりを意味づけるための区分図である。東京の都市防災は表1の整理から,都市スケールかつ建造環境改善型,すなわち震災大火を遮断するための防災区画化と広域避難時の拠点を整備することからスタートした。すなわち,1964年の江東区際勝基本構想の策定に基づき,白鬚東(1983年事業完了),亀戸・大島・小松川(2005年事業完了)といった地区において,高層住宅整備とセットとなった防災拠点整備事業が着手されていった。

その後,1981年に東京都は防災生活圏構想を公表し,地区スケールを計画単位とした防災生活圏モデル事業がスタートする.地区の中の細街路拡幅や木造建物の不燃化助成といった事業内容だが,この事業を進めるにあたって,地域において「まちづくり協議会」が行政からの働きかけをきっかけに結成され,計画内容の承認を行うと同時に,事業の進捗に伴って,防災訓練を通した整備施設の活用といった建造環境整備に留まらない,地区住民の対応行動力の向上に焦点をあてた,参加型の取り組みが展開されていった.

1995年阪神淡路大震災を契機として,さらにこの地区スケール,かつ,地域のエンパワーメント,という領域が重視されてくる.すなわち1980年初頭から約15年間で取り組まれてきた地区スケールの建造環境改善の「防災まちづくり」において,大震災 エンパワーメントを重視し,展開がなされてきたのである.

一方,右上の都市スケール,かつ,エンパワーメントの領域は,「空白」と言ってよいだろう.もちろん,東京都や東京消防庁では,地域危険度や延焼危険度といった都市スケールでの災害脆弱性調査を専門家を集めて実施,結果を公表し,必要な対策を実施している.しかし,市民参加ないし東京の震災リスクを基に都市像を共有していく,という試みは,ほとんどなされていないし,そのような「場」の制度設計がなされなければいけないだろう.

以上の事前復興まちづくりの位置づけを踏まえ,次章以下,練馬区の事前復興まちづくりについて,展開 に沿って分析していこう.

# 3.練馬区における事前復興まちづくり

練馬区では,2003年の東京都震災復興マニュアル改訂後,東京都からの復興訓練のよびかけに応じ,貫井および桜台での震災復興まちづくり模擬訓練,練馬区震災復興マニュアル策定,「練馬区震災復興の推進に関する条例」の制定といった事前復興まちづくりが展開している.これまで,個々の事例報告はあったものの,通時的に報告はされていない.そこでここでは練馬区の経緯を考察するため,次の3つの時期に区分して話を進めたい.

第 期:震災復興まちづくり模擬訓練の試行(2003年度)

第 期:復興訓練を通した震災復興マニュアルの策定(2005年度~2007年度)

第 期:日常時のまちづくりへの展開(2008年度以降)

以下,それぞれの時期の概略に触れた上で,各期の特徴を考察していく.

## 表2 練馬区の事前復興まちづくりの取り組み経緯

# 3.1 震災復興まちづくり模擬訓練の試行

阪神・淡路大震災後,行政からの働きかけをきっかけに,東京では自主防災組織の結成と運営支援が進んだ.練馬区では,区立小中学校を単なる収容避難所としてだけではなく,応急対応と避難生活期における地域の災害対策本部として機能させる「避難拠点方式」の取り組みが展開していた.

2003年に東京都は震災復興マニュアル大きく改訂し「地域協働復興」を前面に押し出した.改訂版震災復興マニュアルの検証という視点から,練馬区と墨田区の2地区で復興をテーマとして地域住民,行政,専門家集団のワークショップが開催されることになり,ゼロからプログラムと訓練手法が開発され,震災復興まちづくり模擬訓練として試行された.

この時期の特徴として,1995年1月17日,つまり阪神・淡路大震災からの時間軸という時代性もあったように思われる.すなわち発災から8年が経過し,都市復興事業によるまちの空間像が立ち上がりつつあり「復興期」という時間感覚が認識できるようになった時期であった.

なお,貫井での復興訓練後,練馬区都市計画課では,「まちづくり条例」の制定作業が本格化し(2006年3月制定),スタッフ資源の事情などから,貫井での復興訓練から次の第 期にかけて,業務プライオリティが低い時期に入る.

その一方,東京都の復興市民育成事業(2004年度~2006年度)は,大きな影響を与えた.すなわちこの間,この補助事業への応募説明会や進捗状況について,都庁で定期会議がもたれ,東京都の総合防災部,都市整備局が連携して支援にあたった.

# 3.2 復興訓練を通した震災復興マニュアルの策定

第 期は練馬区震災復興マニュアルの策定期である.策定の一環として桜台地区で復興訓練が実施された.

この時期は3つの時期を通して、最も資源が投入された時期である。すなわち、区としての東京都補助事業を活用した予算措置、内部の部長レベルの検討組織、係長レベルのワーキング、首都大学東京をはじめとする外部専門家の継続的な支援がなされた。復興訓練対象地区となった桜台地域組織にとっての資源投入、言い換えれば、地域住民側の負担も相当なものだったと思われる。訓練ガイダンス+月1回ペースで全4回のフルスペックの復興訓練+地域への報告会という一連の取組みに加えて、各回の訓練数日前には地元実行委員会が開催された。

# 3.3 日常時のまちづくりへの展開

震災復興マニュアル策定後,「練馬区震災復興の推進に関する条例」の制定作業があったが,第II 期に比べれば一段落し,また主所管も都市計画課から区内各地区のまちづくり担当部署へ移行していく.行政マニュアルが策定されるということは,行政の立場で言えば職員一人一人の行動役割が与えられるということである.そしてその役割意識は,継続的に訓練等をおこなって持続させ,意識化していく必要がある.

そういった日常時のまちづくりへの展開をみせつつあるこの時期のトピックとして,2つの取り組みをあげることができる.1つは震災復興をテーマとした「練馬区民と区長のつどい」である.これは地域協働復興のカタチを模索する取り組みであり,参加者数やそこでの議論を第6章で分析する.2つめに密集市街地整備促進事業の計画策定プロセスへの復興訓練の適用である.密集整備促進事業で達成しようとする空間整備水準を,延焼防止といった直接被害の低減だけでなく,直後の救助や避難に利する防災アクティビティ道路,避難生活期に生活再建を加速させるようなオープンスペースのプラン(一種の時限的市街地と言ってもよい)など間接被害軽減も考慮して,設定しようとする試みである.

図4 練馬区貫井がらくた公園でのバンブーシェルター実験

# 4.発災を基準点に「いま,ここ」ではじめる事前復興まちづくり

本稿は練馬区を対象に,阪神・淡路大震災を契機に設立された自主防災組織を母体として事前復興まちづくりが着手され,2地区での震災復興まちづくり訓練,震災復興マニュアルおよび震災復興関連条例の策定,密集住宅市街地整備促進事業計画策定における復興訓練の組込みといった展開が「ゼロ年代」を通してなされてきたことをレビューしてきた.

断続的に関わってきた筆者の視点から,現時点での達成点を最後に少しまとめておきたい.まとめにあたっては,阪神・淡路の復興まちづくりを促進させた要因として吉川仁5)が示した3 つの要因に沿って考えたい.

復興まちづくり主体組織の求心力

復興まちづくり計画案の妥当性と連続性

行政・地域住民・専門家の相互の信頼関係

第1の主体組織に関連して、桜台訓練での参加者意識からもわかるように、地域復興協議会方式への動機付け、踏み込んで言えば、 メンバー構成といった組織構成、 組織としての正統性を担保する発足手続き論、 まちづくり提案作成やニュース発行といった協議会の活動内容、について震災復興まちづくり模擬訓練を通して、一定程度の方向性が出されている.

第2の「計画案の妥当性と連続性」に関連して指摘しておきたいのは,「事前に復興市街地像を描く」ということは新しくゼロから計画づくりをおこなうことを意味しない.むしろ,これまでに完了した事業,計画策定されているものの事業化されていないプロジェクトについて,地震被害軽減という視点から,アセスメントをおこなってみるという姿勢が大前提となろう.ともあれ,この空間ビジョンについてはゼロ年代の事前復興まちづくりでは十分に消化しきれなかった面を抱えている.次の課題だ.

第3の信頼関係については,第1の組織論とも関係してくるが,特に建築系専門家がどう地域と信頼関係を築くか,という制度論,方法論を掘り下げておく必要があると思われる.付言すれば「フレキシブルな専門性」がキーワードになろうか.たとえば建築家として地域に入ったとして,住宅再建によって達成しうる「生活の質の回復」をよりわかりやすく説明していく必要がある.それは,ただ単に建物単体のつくり方の問題ではなく,「だれとどこに住むか」といったことにも,事前復興まちづくりでは,踏み込まざるをえないし,「訓練」という切り口で踏み込むことが可能である.

東京において,大きな被害が想定されるM7級の地震はいつ発生してもおかしくない.「減災」の視点から2000年代に展開し,成果をあげてきた事前復興まちづくりが質量ともに広がっていくことが期待されよう.

## 参考引用文献

- 1) 『日本建築学会叢書』8 大震災に備えるシリーズII「復興まちづくり」2009 年
- 2) 高橋洋「自治と協働の防災拠点づくり 練馬区の避難拠点運営連絡会と新しい防災住民組織 」、『消防科学と情報』No.73、pp.17-21、2003 年
- 3) 市古太郎他「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 年
- 4) 室地隆彦「復興まちづくりにおける自治体行政の役割」『地域と行政がともに取り組む 新しい復興のカタチ』、地方自治職員研修、2007 年7 月号、pp.42-44、2007 年
- 5) 吉川仁「震災復興訓練から見えてくるもの 地域と行政、日常と非日常の間で 」 『月刊 自治研』、 2007 年5 月号



図1 復興まちづくり模擬訓練の実施地区一覧(2010年3月)

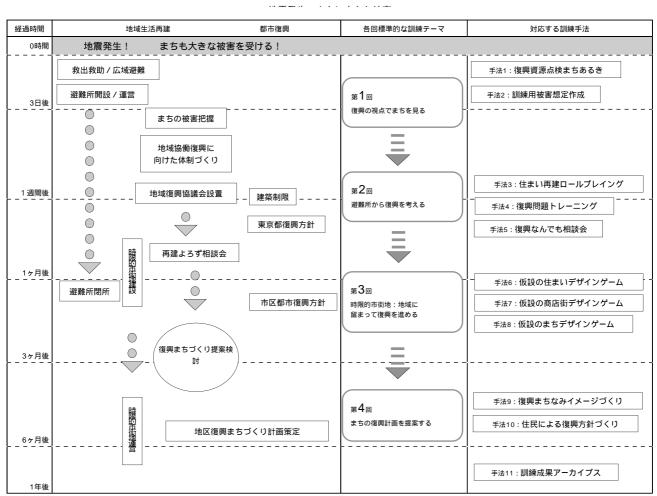


図 地域協働復興の手順イメージと訓練手法の位置づけ

# 葛飾区堀切地区,復興まちづくり模擬訓練を踏まえたまちの復興手順書

# 堀切地区 震災復興の進め方の手引き

# 骨子(案)

この骨子案は、今後、地域で堀切地区の震災復興の進め方を検討する際に



# 事業単位別の検討会

復興事業において、土地区事務理事業や道路第の整備が地区の一部で計画される場 合、関係権利者や区の呼びかけによって該当区域に係る検討会等を設置し、計画づく りを進めます。協議会からも担当委員が参加し、地区全体の復興と調整を行います。

### 堀切地区に関連する住民防災組織

#### ① 町会自治会

〇组切束町会防災市民組織 〇里切西町会鉄災市早組織 〇堀切中央町会防災市民組織 〇銀切四丁日中町会防御市保護師

首都大G(吉川仁さんチーフ),マヌ都市建築

〇堀切南町会防災市民組織 〇堤切四丁目北町会防災市民組織 〇堀切北町会防災市民組織 〇堀切京南自治会防災市民組織

### ② 避難所運営組織及び避難所(自主)運営本部

〇组切小学校避難所運営会議/超切 2-42-1(超切中央町会・超切西町会・超切五町会)

〇堀切中学校避難所運営会議/掘切 1-36-1( 週切更町会、 週切削町会)

〇ウエルビアかつしか避難所運営会議/超切 3-34-1/ 超切変制会、超切京南自治会、超切北町会)

〇綾南小学校避難所運営会議/報切1-22-1(報切南町会)

〇旧小谷野小学校避難所運営会議/報切 4-60-1( 報切四丁目之前会、報切四丁目中前会)

### ③ 第2順位の避難所

〇端切数末餘( 堀切 1-23-6), 他

#### 類切地区地域団体連絡先一覧(メモ増)

地域団体	道路失

# 葛飾区堀切地区の復興手引き(復興協議会設立手順)



# 4. 掘切地区の震災復興の手順(案)

塩切地区の震災復興は、原則として以下の手順で進めます。日頃から地域で活動す る組織等が中心になって準備連絡会を設置し、広くよびかけて協議会を設立します。

# 堀切地区の復興の流れ

【ステップ1】

まちの被害を調べて、 国切地区センターで 町会自治会の防災組織を中 心に、震災後数日以内に、 町内の被害概況を調べて 摘区似害拠点( 堀切地区セ ンター) に報告します。

報告内容 機失した区域 全平線建物の 多い街区 概和半分以上)

○ 復興が必要な場合、窓切地区連合町会長や地域防 型部長は、町会の要請や被災者等の申し出などを ふまえ、堀切の間連組織[ 表1] 等に呼びかけ、

「 堤切地区復興準備連絡会」を開催します。 〇 準備連絡会には、各組織から 1~数名が出席し 協議会設立を協議します。また、区職員の参加を 求めることができます。

【 表1】準備連絡会の呼びかけを行う組織

で町会長が推薦するもの

町会自治会 ・ 同防災組織メンバー 商店会 ・ 民生委員

上記の他、堀切地区で活動する団体個人

[ステップ2]

復興準備連絡会を 立ち上げ、委員を募集 し、震災復興協議会を 発足します

- - 準備連絡会は、協議会の規約案を用意し、回覧、 ニュース配布、避難所での案内等によって協議会
  - 区外の被災者・権利者については区を通じて連絡 します
  - 参加委員により、設立準備会を開催し、規約・役 員、復興区域等を定め、協議会を発足します。 〇 区に地域復興組織認定申請を行います。

震災復興協議会の 舌動体制を整えます。

[ステップ3]



[ 事務局] 当面、堀切地区センターに設置します。 成]役員の他、総務部、広報部、都市住宅部、時 限市街地生活復興支援部、商業地域活性化 部、などを設置します。

[ 草飾区への協力を要請する事項]

〇「 復興に関する相談窓口」の開設

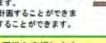
〇 復興を支援する「専門家の派遣」(区と一緒に人選)

○ 必要に応じて、復興に関する説明会や部会の設置

(町会別・街区別・事業別・課題別など)

# ■堀切地区の「震災復興計画づくり」を進めます

- 協議会は、区に「復興まちづくり方針案」の策定及び区民や 被災者への説明会関係を求めることができます。
- 協議会は、区の方針案を受けるなどして、「 堀切地区に関する 復興まちづくりに関する提案」を行います
- 協議会は、復興に関わる地域活動等を計画することができま す。その場合、区に活動の支援を要請することができます。



# ●「時限的市街地」の建設を検討し、運営を支援します

- 協議会は、必要な仮設住宅や共同施設等による「時限的市街地」を超切地区に建 設することを区に提案できます。
- 時限的市街地の建設候補地は【表2】のとおりとします。不足する場合、土地所 有者の協力を求めるなど確保に動きます。 協議会は、時限的市街地への入居について、担当部を設け、区と協力して支援活
- 動を行います。

### 表2 】 塩切地区の時限的市街地の候補地(薬)

事前協定してある

(第3頭位)

民間空地(駐車場等) 上記以外の公園

首都高速道路高架下 駅前広場等の事業用地

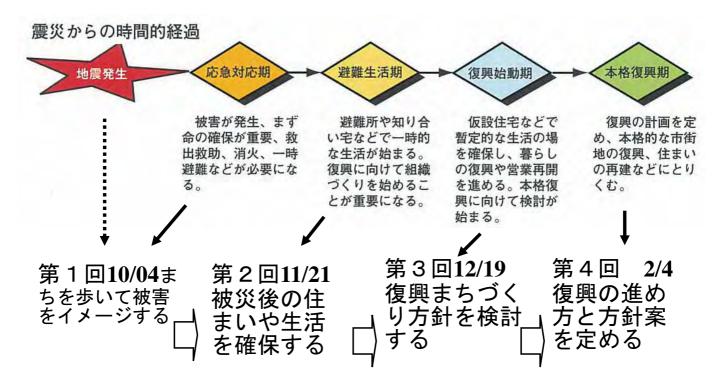
上記の他、協議会が 推薦する土地

# ●復興に関する広報・相談、被災者支援、地域づくり活動を進めます

- 広報部会が、広報紙の配布等、広報活動を行います。
- 被災者等の要望をとりまとめ、区などに働きかけます
- 区を通じて専門家等の派遣を要請し、相談や案内会を開
- その他、地域を元気づけるイベント やネット ワークづく りを行います。



# 豊島区上池袋地区 復興まちづくり訓練: 震災後の時間の経過に即して訓練する

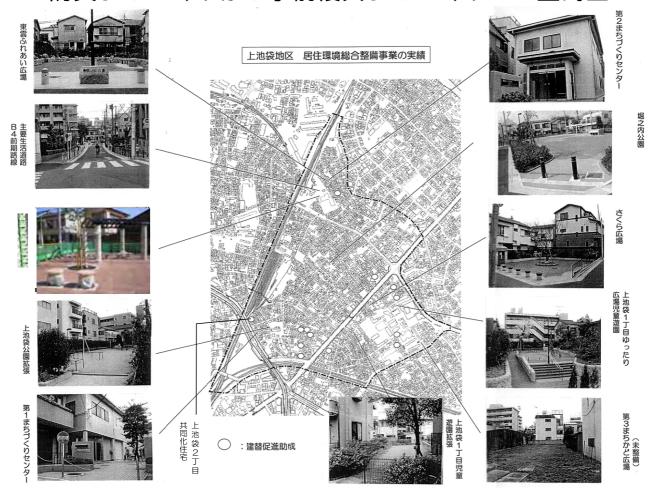


平成21年10月から平成22年3月まで

# 防災まちづくりから事前復興まちづくりへ:豊島区



# 防災まちづくりから事前復興まちづくりへ:豊島区



# 事前復興まちづくりの都市復興対策からみた位置

	建造環境整備重視	地域のエンパワーメント重視
都市のスケール	1960 年代~ 都市×建造環境整備 主な取り組み 1964 年江東区再開発基本構想 1975 年事業化:白鬚地区/亀大小地区 1983 年事業完了(白鬚東: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)	
地区のスケール	1980 年代~ 地区×建造環境整備 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 ~ 地区 × エンパワーメント 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

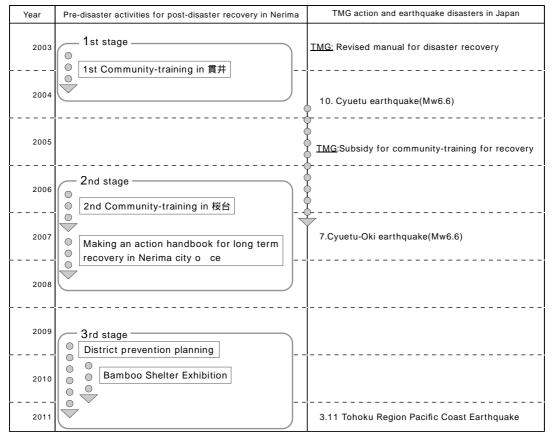


Fig.1 Chronicles pre-disaster activities for post-disaster recovery in Nerima



大屋根型バンブーと親子

ヴォールト型バンブ**ー** 

屋台型バンブー

# 防災復興研究者として、3.11後に走りながら感じ、行動したことから考える

市古太郎 <sup>1)</sup> Taro ICHIKO

1)首都大学東京 都市システム科学域, 助教, 博士(都市科学) (東京都八王子市南大沢 1-1, ichiko-taro@tmu.ac.jp) Tokyo Metropolitan University, Assistant Professor, Ph.D

「これからの都市防災」という相互討論の場にあたって、3.11 後の都市防災研究者としての対応の経緯を、筆者の 視野の狭さゆえ、見えていない面も多いと思われるが、述べてみたい。視野の狭さを含めてご意見、ご批判くだされ ば幸いである。

防災復興、被災地支援、初動調査、シャレットワークショップ、災害メディア・リテラシー、事前復興

本小稿では最初に、防災復興分野の特徴と貢献の視座として「支援と調査の統合」と「防災対策の系譜を語ること」の2点を指摘しておきたい、特に復興研究の場合、調査は「被害調査」だけに収まるものではなく、復興研究の方法論として深掘りされるべき論点を多く含んでいる。

### 1. 被災地への支援と調査の連携

支援と調査の統合でよく語られるのが、阪神・淡路大震災時における日本都市計画学会関西支部と日本建築学会近畿支部都市計画部会による「被災地建物外観悉皆調査」である。筆者自身も寝袋を持参し、1995年2月上旬の西宮市内での調査活動に参加した。もちろん、修士課程レベルの人間が、阪神淡路大震災クラスの発災直後調査に、自分なりの仮説や方法論をもって参加できるハズはなく、所属していた大学の教員からのよびかけに応じたものであったが、被災地に直接触れ、全国から集まってきた建築系学生との1/2500地図への書き込み作業を通して、「志願兵」として従事した立場からふり返っても被災状況を身体感覚で俯瞰できた、という意味で大変に貴重な経験となった。そこで一緒に活動したメンバーとの交流は今も続いている。

今回の大震災発災から4ヶ月,筆者も岩手県内にて役場に相談と許可を得た上で避難所でのインタビュー調査を実施してきたが、被災者の冷静さと健全さに驚かされると同時に、話しをうかがう中で、家族や友人を亡くされた方の喪失感、加えて生活再建の見通しが立たないことで折れそうになる絶望感と被災地は隣り合わせになっていることに動揺を禁じ得ない。

上を向いて被災地に寄り添う,という調査と支援の連携の方法論を試行錯誤ではあるが,進めていきたいと感じる.

# 2. 防災対策の系譜を語ること

被災地の被害多寡要因、そして被災市街地の復興方針 を考える上でも、被災地域で、過去災害からの復興とし て、また将来の災害ハザードに対して、どんな取り組み がなされてきたのか、を語ることは防災研究者の1つの 大きな役割であろう. 津波防災について例を挙げれば, 東北大学名誉教授の首藤伸夫先生が、ご自身も関わられ た建設省を中心とした東北地域の津波防災に関する検討 と計画指針策定の経緯を語っている. 「僅か 6.70 年前の ことである. 日本人は自然外力を受け流す生活を営んで いたのだ」という書き出しから始まり、昭和50年代の建 設省と農水省の合同委員会で「過去の津波で、信頼でき る値を数多く得られるもののうち最大のものを計画対象 とする」こと「津波対策は防災構造物、地域防災計画、 防災体制の組合せとする」ことが対策指針の主な内容だ ったという. 「ハードな施設で頻度の高い津波には対抗 し、大きなものにもある程度は抵抗するが、計画対象津 波を構造物で完全に守りきることはできない. 津波予報 を充実し、それに従って素早く避難すること」が指摘さ れている.「多重防災型」という東日本大震災における津 波被災地の復興方針として継承されていると考えられよ う.

翻って、熊谷良雄先生も論じているように、戦後の東京の都市整備において「都市防災」もしくは「災害につよい都市づくり」は最重要項目の1つであったことは疑いようがない。また戦災復興の途上においても、カスリーン台風(1947年)、キティ台風(1949年)による都市水害が生じ、1960年代くらいまで、「法制度が未整備でも国に先んじて、災害に強い都市づくりを進める」気概と計画アイディアが都庁マンから発信されている(たとえば、大貫浩良「東京都震災予防条例と震災対策上の諸課題」『住宅政策・防災と法理論』所収)。これら東京の防災都市づくりの系譜を精査し、次につなげるためのエ

ッジを立てていくことが求められていよう.

未曾有の国難,日本社会の転換点,といったコトバが多く語られる.しかし未来は過去の延長上にしかあり得ない.都市防災の研究者の1つの役割として,戦後の都市防災が果たしてきた役割と系譜を,自戒も込めて語るべきではないだろうか.3.11後に語られる,首都圏や東海・東南海・南海地域で「事前復興」や「事前復興まちづくり」の展開を,という方針提示の意味は非常に大きいが,「事前復興」が事前予防型対策である都市防災計画および密集市街地の防災まちづくりの系譜の中で生まれてきたことを理解しないと「事前に復興準備をするということは,災害がくるまで,放っておけばよいと考えているのか」という「行き違い」が生じてこよう.

# 3. 都市防災研究者として感じた4ヶ月

3.11 から4ヶ月,前述の2つの視座に関連して,東日本大震災への対応として,筆者自身が対応し印象深く感じた点を述べておきたい.

# (1)東京都内の被害初動調査

建築学会災害委員会関東支部の調査メンバーとして、3 月下旬に中野区、墨田区、豊島区、町田市の被害初動調査に従事させていただいた. その原動力は、前述した阪神淡路大震災時の外観悉皆調査の経験にある、構造系研究者との共同作業の効果は、「初動調査」であるがゆえに可能性も含めて大きいのでは、と感じた.

また、初動調査では現場調査に加えて自治体へのヒアリングも要件とされていたが、担当した4つの自治体はいずれも「事前復興まちづくり」に共に取り組み、継続的に現場を教えていただく機会をいただいた自治体であり、発災直後の多忙な中、情報提供いただき、意見交換に応じていただいた。事前からの関係づくりの大切さを改めて痛感した場面であった。

# (2)事前復興対策に取り組む自治体による復興支援

東京都内の初動調査にあたり、事前復興に取り組む中 での関係性が活きた、という点は、もう少し広がりがあ る.

たとえば中野区では、4/11 から 8 人体制で宮城県亘理町の行政支援を行うと同時に、事前復興まちづくりに取り組んできたチームが中心となって、がれき処理や避難所での支援業務に従事する傍ら、被害状況から想定される亘理町の市街地復興の課題、復興計画に求められる事項をとりまとめ、亘理町に提出している。復興計画の具体内容については、これまでの経緯を前提条件とすることもあり、発災後の派遣という形式では難しい面もあるが、復興計画策定のプログラムや手法については、東京都都市整備局で実施してきた「都市復興図上訓練」の経験が活きた、と派遣チームのメンバーは指摘していた。都市復興図上訓練については、参考文献も参照。

他にも,事前復興を担当する職員の中には,発災後に休暇をとって,被災地ボランティアや,事前復興の取り組みの意義を問うために被災地に足を運んだ職員も少なくない.

## (3)空間情報データ提供の広がり

必ずしも自分自身が貢献できた訳ではないが、津波浸 水状況や道路応急復旧状況、救援物資ニーズといった被 災地情報の空間的な整理に取り組む動きがさまざまなセ クターで、発災直後から、過去にない規模で展開したこ とも、これからの災害対応文化として、特筆しておいて よいだろう. 国土地理院などの公的機関, Google Map や Yahoo 地図といった民間 IT 系, 地理学会や GIS 学会など の学術団体に加え、オープンストリートマップ・ジャパ ンが運営する sinsai info といったオープンソース系の活 動が展開した. 特に sinsai info は、オープンソース系と してボランティアによって活動が展開されており、発災 直後のオープンなデータ整備プロセスの盛り上がり(と りわけ、作業分担を「この指と一まれ」方式でメーリン グリスト上でおこなう方法)は、明らかに「被災地外ボ ランティア」の1つの「カタチ」として定着したと言え るだろう.

一方,非常時ゆえに情報過多が増幅し,災害メディア・リテラシーの必要性を痛感した場面もあった.たとえば, Twitter については,原子力発電所に対する過敏な行動をあおる対応など,冷静さを欠いた状態におかれたケースもあったことは否定できないだろう.

# (4)建築分野の計画系研究者による被災地調査の情報共有アライアンス

避難生活をされている方や被災行政機関に負担をかけない最大限の配慮をはらうこと、研究者が連携して調査と支援を進める体制をつくること、言い換えれば「建築分野の計画系研究者による被災地調査の情報共有アライアンス」は様々に模索されている.

発災直後、筆者は1つのモデルとして、UNOCHAのクラスター制を事例に提案をおこなったことがあった.
2006年のジャワ島中部地震、2009年のスマトラ島西部地震でUNDPとも共同で展開したNGOやJICAなど海外援助機関の定期ミーティングと情報共有のしくみであり、どの組織が、どこで、どんな活動をしているか、と定期的にアップデートし、情報共有を図っていた.詳しくは、拙稿「POKMAS,T-Shelterから発想すること一インドネシアにおける巨大地震からの住宅再建スキームから考える一」都市計画、291号、pp.54-57、も参照いただきたい、様々な取り組みがなされているが、都市計画・まちづくり系については、NPO法人都市計画家協会のホームページやメーリングリストで活発な意見交換がなされている(http://jsurp.net/wp/).

# レポート投稿

# レポート収集&内容チェック



図1 オープンソース系の sinsai info の情報収集モデル

# (5)連携支援方式での復興まちづくり勉強会

復興計画策定委員会の開催など、発災から3ヶ月で復興に向けた動きが始まっている。筆者自身も関わっている取り組みとして、岩手県野田村を中心に活動している「チーム北リアス」というグループを紹介しておきたい。避難所でのニーズ調査と八戸・弘前からの市民ベースの支援。仮設住宅での生活支援などが展開している。7月末には、地元大学と被災地外の大学が共同して、「野田村復興シャレットワークショップ」が実施される予定である。このシャレットワークショップは1回限りで終わるのではなく、住民も交えた復興まちづくり勉強会の第1弾として位置づけられている。



図2 チーム北リアス IP

# 4. 調査も支援もこれからが本番

東日本大震災から4ヶ月,またこの資料が供される建築学会大会の場では発災から6ヶ月に近づく時期である。本小稿は個人的な印象論という面も強く,後ろをふり返るような議論もあったかもしれないが,「これからの都市防災」として,大災害発生時に都市防災研究者が何を感じ,どう対応したのか,は1つの重要な素材を提供し

うると思われる. 防災復興の研究者として, 自分自身, 調査も支援もこれからという気持ちで取り組みを進めつつ, そこから都市防災研究の方法論を議論できれば, と考える.

## 参考文献

(1)首藤伸夫:文明を支える我々が今なすべきこと,土木学会第 48 回論説 東日本大震災特別寄稿,土木学会誌,vol.96, http://committees.jsce.or.jp/editorial/no48-1, 2011/5 (2)熊谷良雄:「東京の都市化と防災」『巨大都市と変貌する災害』ジェイムス K ミッチェル,古今書院,2006 (3)大貫浩良:「東京都震災予防条例と震災対策上の諸課題」『住宅政策・防災と法理論』所収,日本土地法学会,有斐閣,1976 年

(4)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 (5)NPO 法人都市計画家協会,復興まちづくり支援ポータルサイト, http://jsurp.net/wp/