リジリエントな都市をつくる：事前復興まちづくりから都市「東京」の計画へ

1. 都市計画家が生み出した「事前復興」の方法論

東日本大震災からの復興を見ても明らかなように、そもそも災害復興は都市復興だけでなく、住まい、なりわい、生活再建といった「総体性」を持つ。都市計画は復興における one of them に過ぎない。一方で事前復興は建築・まちづくり職能人が先行して提案実践を展開し、他分野に波及という構図にある。言い換えれば、阪神での都市復興初動期における仮設住宅の遠隔性とプロセス・プランニングの失敗が直截的な契機となり、阪神地域外の専門家が共時的に問題を捉え、都市計画・まちづくりの方法論として組み立てていった、という系譜をもっている[1]。

本稿では「事前復興まちづくり」が都市計画をどう変えていく可能性を持っているか、事前復興まちづくりを東京の防災都市づくりの系譜に位置づけながら考えてみたい。

2. 事前復興まちづくり：Resilient via Vulnerability なコミュニティをつくる

約 15 年間、中越地震やインド洋大津波といった国内外での自然災害からの復興（もうすぐ 4 年が経つ東日本大震災も含めて）そして東京の事前復興まちづくりにたずさわる機会を経て、事前復興まちづくりとは「リジリエント (Resilient) なコミュニティをつくる取り組み」と考えたい。ここで「Resilient」とは「すみやかに、しなやかに回復する能力」という意味であり、それまで社会科学分野の災害研究で中心概念であった「バルネラビリティ (Vulnerability)」と対をなすようにわが国では東日本大震災後、注目された概念である。

ところで Vulnerability を災害研究の中心概念と考えていた 1 人として、私も Resilient の流行にやや違和感を感じていた。しばらくは国内外の議論をレビューしたり[2]、FM ラジオで話しをする機会をいただき、徐々に「事前復興まちづくり」こそ Resilient の思想的系譜に連なり、さらに双方を発展させる概念なのではないか、と感じるようになった。

考えが変化した理由は 2 つある。第 1 に直訳すると「Vulnerability: 脆弱性」と「Resiliency: 回復特性」と確かに対をなすニュアンスがあるが、災害研究の系譜としては、（たとえば Susan L. Cutter の議論を見れば明らかなように）Resiliency は Vulnerability を継承するように展開してきた概念である。Vulnerability は英 At Risk グループ (1994) が定義するように「自然災害を発生前からイメージし、災害に立ち向かい、被害回復能力に影響を与える、個人および集団の特性」であり、回復力の視点をそもそも含有していたのである。

第 2 に Resiliency は生態学分野から提唱され「生態系システムが外部刺激によるストレスで自らとそれを取り巻くシステム系を遷移させていく」というフレーミングを持つ。すなわち主体論に関して疑問があるとしても、その「空間形態遷移」への視線、言い換えれば事前復興まちづくりにおける「空間デザイン」論の弱さを補完していくことが期待できる。わたし―かぞく―ごきんじょ―まち、といったスケールを自在に選択しながら、

	安全への空間整備	リジリエントな関係性づくり
都市 のスケール	1960 年代~ （クラシカルな）都市防災計画 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）	2015 年~？ 都市計画 × 事前復興 主な取り組み 2001 年東京都震災復興グランドデザイン（早すぎた？）
地区 のスケール	1980 年代~ 防災まちづくり 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 年代以降も継承継続（不燃化特区など）	2000 年代~ 事前復興まちづくり 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訓練（賀井，向島）

図 1 事前復興まちづくりの都市防災対策からみた位置

市古 太郎
首都大学東京都市環境学部准教授
研究テーマは災害復興論と都市防災計画
JSURP タスクフォース

空間をしなやかに遷移させていく、そういった方法論を拓く可能性である。そしてこの論点は飛躍かもしれないが西山卯三の「構想計画論」に対する石田頼房の批判「構想計画論は、図面の提示やイメージの展開が先行し、それを支える制度論、行政論、計画財政論が伴っていないことは否定できない」を逆連想させる。逆連想とは、石田先生が投げかけた「構想計画論は今後の空間計画論に多くの示唆を残した貴重なものと言えよう。これを受けとめ、より完成させ、実際の生活空間の向上に役立てることは、我々への先生の宿題である」への応答という意味で[3]。

事前復興まちづくりのもう少し操作的な定義としては「長期間を要する大災害後の生活再建、なりわい回復、まちの復興に対して、すみやかにしなやかに着手するための手順（プランニング・プロセス）づくりや仮住まい空間の確保、主体市民の形成に取り組み、事前防災の多重化を進めていく」となる。

3. 東京の防災都市づくりの系譜から位置づける

東京の事前復興まちづくりは、半世紀以上にわたる防災都市づくりの系譜に位置づけることで、その意味が見えてくる（ように思う）。その位置づけを示したのが図1である。上下区分は都市 - 地区という空間スケール区分、水平区分は「空間整備」と「関係性づくり」である。「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ウィングを広げ、阪神・淡路大震災を契機に「地区 × 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、というモデルである。

(1) 改造型防災都市計画から防災まちづくりへ

1960 年代に本格化した [都市 × 空間整備] では、白髭地区や大島地区のように地震大火からの避難場所整備が柱であった。そしてこれは「江東デルタ」という広域スケールからの計画論であった。その後事業が軌道に乗り、周辺に広がる密集市街地の地震大火リスクをいかに低減していくか、住民ニーズとしても高まり「遠くに逃げなくてすむまち」が次の目標となる。建設省総プロは「都市防火区画」を提案、そして東京都は 1981 年に防災生活圏構想を公表し、地区の防災まちづくりが開始されていく。

(2) 防災まちづくりから事前復興まちづくりへ

1980 年代は自主防災組織の結成も平行しながら防災まちづくりが展開していく。耐震性のある住家への改修・更新に加えて、街路と小公園が整備されていく。ここで注意しておきたいのは、6m 程度の街路整備や小公園は地震大火の遮断効果を図るものではなく、発災時のご近所同士の安否確認、救出救助、初期消火といった住民自らが災害時に活動する「共助空間」を意味する点である。空間整備だけでまちを守るのではなく、住民の力で命とまちを守る、ハードとソフトを統合することが意図されているのである。そして空間整備に軸足を置きつつも、いざという際の共助の主体づくりにつながっていったことが、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から都市 [東京] の計画へ

事前復興まちづくりは、直接的には阪神淡路大震災を契機としている。しかし 1980 年代の共助の主体づくりがあったからこそ、2014 年 3 月で 40 地区にのぼる「復興まちづくり訓練」の実施が可能となったと考えられる。そして [地区 × 関係性づくり] という方法論が確立されるにしたがい、次の [都市 × 関係性づくり] へのチャレンジが見えてくるようになる。「次」の方法論はまだまだ手探り状態だが、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。

都市計画家の出番はまだまだありそうである。

【参考引用文献】
1）市古太郎（2014）東京の事前復興まちづくりの系譜と成果、防災 12 月号、東京連合防火協会、2014/12 月
2）市古太郎（2013）Vulnerability と Resiliency に関するノート、地域安全学会ニュースレター、No.82 号
3）石田頼房（1994）西山卯三先生の『構想計画論』によせて、『建築とまちづくり』209 号（1994/8）

都市計画家

Planners

2015 SPRING

78

特集

防災と都市計画

✪✪✪✪✪ 防災と都市計画

人口減少･巨大災害の発生を見据えた都市計画のあり方
リジリエントな都市をつくる
安心･安全なまちづくりと都市計画
人口減少社会に対応した防災都市計画･事業の転換方向について
都市計画で防災を考える基本スタンス

特集２　第６回 日本都市計画家協会　楠本洋二賞

特集３　復興支援

越喜来 / 浦浜・泊地区での協会の復興支援活動と成果、今後
甫嶺地区での協会の復興支援活動と成果、今後
第１回 三陸沿岸復興まちづくりフォーラムの報告

jsurp

http://jsurp.net/