

東日本大震災の復興アクションリサーチから南海トラフ地震の減災まちづくり研究へ

市古 太郎¹⁾
Taro ICHIKO

¹⁾ 首都大学東京 都市政策科学域, 教授, 博士 (都市科学) (八王子市南大沢 1-1, ichiko-taro@tmu.ac.jp)
Tokyo Metropolitan University, Professor, Dr. of Urban Science

事前復興計画, 復興準備, 平時/非日常の都市計画, 減災まちづくり
Pre-disaster planning for post-disaster recovery, Recovery Preparation, Urban Planning for an Emergency, Mitigation Planning

1. 建築学会 事前復興・災害対策小委員会のミッション

建築学会都市計画委員会では、長年にわたり都市防災および災害復興を委員会活動の軸に位置づけてきた。本公開勉強会を主催する「事前復興・災害対策小委員会」は、2017年度からの4ヶ年で設置され、福島を除染活動について研究活動を行うWGを設置しつつ、東日本大震災以降も注目を集めている「事前復興」の研究やアクションリサーチ活動に取り組むメンバーで構成されている。

小委員会は2つの方針をもつ。第1に震災・原子力災害の復興過程における政策、制度、経済・社会状況の実態分析と「平時における非日常時の都市計画」についての考察を行うこと。第2に都市計画・まちづくりの専門家・研究者が、過去の大災害後、(復興を中心に)どのような役割を果たしてきたか、また(復興計画策定を中心に)有効な方法論とは何か、さらに大災害前に、都市計画・まちづくり分野の備えとして取り組むべき方法の体系化を行うこと、である。

小委員会では、設置初年度の2018/3/16に「災害復興準備に関する公開研究会」を開催した。東日本大震災後、さらに深化展開しつつある「復興準備」の取り組みについて、各委員が国交省や兵庫県、東京都と共同で進めてきた研究成果を報告し、災害対策体系に位置づけられつつある「事前復興」のさらなる発展にむけ、幅広い視点から討論をおこなった。また2018/9/5の建築学会大会(東北大学)での都市計画部門研究協議会「復興まちづくりと空間デザイン技術」では、越山健治(関西大学)が「仮住まいの復興デザイン」、市古太郎(首都大学東京)が「事前復興のデザイン技術—災害を仮構して平時のプランニングを進める」として主題解説をおこない、都市計画本委員会での議論に貢献をしてきた。加えて、2019年度の建築学会大会(金沢工業大学)では2019/9/9に気候災害特別調査委員会が主催したパネルディスカッション「激甚化する気候災害への建築分野の実効性ある取組み」において、澤田雅浩(兵庫県立大学)「複数の豪雨災害による被害とその対応から考えるこれから頻発する災害への備え」、市古太郎(前述)「気象災害ハザードと土地利用計画」、加藤孝明(東京大学)「浸水対応型市街地

構想~洪水ハザードと賢く共生する親水都市デザイン~」が主題解説を行い、2015年常総水害、2018年西日本豪雨災害の対応を踏まえた討議に貢献してきた(台風19号災害はその1ヶ月後)。またこの他にも、小委員会メンバーが建築学会の関連する研究・提言活動に貢献している。

このような2017年からの3ヶ年にわたる小委員会活動を踏まえ、本研究会「南海トラフ沖地震対策としての津波減災地域づくりの計画論」を開催するものである。なお2年前の公開研究会後の関連する事項として、2018年9月の西日本豪雨災害、2019年9月の台風19号水害といった広域大型水害への対応、また国土交通省の動きとして、2018/7月「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」の公表、2019/7月社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会の中間とりまとめ「安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して」が挙げられよう。

2. 本公開研究会のねらい

本公開研究会のねらいは、次のとおりである。

東日本大震災の津波復興と呼応するように、南海トラフ沖地震対策としての「減災地域づくり」ないし、事前復興対策が展開している。取り組み地域は広域にわたるが、学識者として、またアウトリーチ型研究としての実践を踏まえ、事前高台整備事業や「津波災害警戒区域」の指定運用など、この間の最新の取り組みと達成点について報告を行い、今後の方向性について議論を行う。

以下、本研究会のキーワードでもある「減災地域づくりの計画論」についての補足と深めるべき論点について提示しておきたい。

3. 都市計画で標準化されつつある「復興準備計画」

「減災」は分野によって定義に幅のある用語ではあるが、少なくとも「被害を小さくする」いわゆる事前防災の取り組みと「被害からの回復準備策」言い換えれば、事前期における災害被害発生への対応準備策から構成される。そして重要な点は、事前防災対策と発災後対応準備策を一体不可分のものとして、バランスよく取り組ん

でいく点にあらう。「減災」に関する都市計画分野の取り組み体系とも言えるのが「事前復興都市計画」であるとも言える。すなわち国交省「事前準備ガイドライン」では、事前復興まちづくりを「復興準備」と「防災事業の促進・上乘せ」から構成されるもの、と定義し、基礎自治体や専門家に対する取り組み促進を提起した。「減災地域づくり」は、国交省ガイドラインにもある「復興準備」と「防災事業の促進・上乘せ」という構成からも体系化があり得るであらう。

ここで東日本大震災の津波復興まちづくりからの教訓としての「復興準備」の都市計画研究上の意義について、2018/3月公開研究会で述べた点を再掲しておきたい。

第1に平時において大規模災害を意識した「空間ビジョン」を描いておくことの重要性である。被災自治体リーダーからは「もし津波の前だったら冷静に漁港集約化議論ができたかもしれない」という声も聞く。人口減少社会の中で、大災害からの復興において、小さくなる自分たちのまちを豊かにしていくアイデアを平時から折り重ね、空間計画として編集しておく方法論が求められよう。言い換えれば、大災害後、将来のまちの復興像を冷静に考えることが難しいことも、東日本大震災の復興における教訓ではないだろうか。

第2にスピードとビジョンの熟度という、復興計画策定において、対立ではなく、その両立をどう図るか、という論点を指摘しておきたい。一刻も早く住まいを回復することと長期的なビジョンを冷静に組み立てていくこと、この両立のための方法論が求められよう。また、直後の避難生活期に生まれる「災害ユートピア」とも呼ばれる関係性を消滅させるのではなく、その関係性を速やかに復興につなげていくことも復興都市計画の技術としてチャレンジすべきではないか。

第3にいわゆる「受援」に関する論点である。緊急期だけでなく復旧・復興期においても、地域内外からの支援提案がなされる、これを事前に使いこなす準備の方法論が考えられるのではないか。自治体組織間の行政支援に加えて、民間専門家集団が有する資源をどう位置づけておくか、復興準備として大事な論点にならう。関連してFEMAは2017年4月、「Disaster Recovery Assistant Framework」を公表している。米国では連邦・州・地方自治体・郡政府といった行政組織間に加えて、NPO/NGOや民間法人との災害時連携のためのネットワークも重視されている。災害直後に異なる組織・専門性の中で復興支援に向けた信頼関係を立ち上げ、復興に走り出すための、それぞれの地域でのフレームワークづくりは、国際的な災害研究領域においても注目されている。

第4に「復興準備」の視点からの災害被害想定手法の開発が挙げられる。物的・人的被害軽減のドライブとして、また緊急避難生活期の需要推計といった視点に加えて、大災害のインパクトを見据えつつ、自分たちの都市や集落の将来空間ビジョンをプランニングしていくための空間の「見える化」といった切り口である。

2018/3/16

事前復興・災害対策小委員会

主査 市古太郎

4.減災地域づくりの計画論で深めるべき論点

今回の公開研究では、取り組み事例を定点観測でもなく、参与観察でもなく、アクションリサーチ研究、いわば「主体的に担いながら」の報告となっている。それらのリアルな報告を踏まえつつ、「南海トラフ地震の減災まちづくり研究」として、次のような点を全体討議の中で掘り下げていきたい。

【計画技術の理論・体系化】

- ・立地適正化計画、避難困難区域、津波避難計画といった津波リスクに対する都市計画・まちづくり手法の運用実態と理論・体系化。

【府県レベルでの取組分析】

- ・府県レベルでの「ガイドライン」「モデル事業」「事例集」といった取り組みの把握と理論面からの分析考察。

【人口減少という条件の位置づけ】

- ・そもそも沿岸部から人が減っていること、高齢化以上に「少子化」が地域存続の大きなリスクになっている中で、津波防災の取り組みがリンクしていくのか。

【「津波のあいだ」】

- ・東北沿岸部では「津波のあいだを生きている村」という言説も構築されつつある。これと「復興準備」はどう理論化できるのか。

【復興準備のプロセス論】

- ・自治体、専門家、大学研究室が連携し、集落リーダーのリーダーシップのもと「減災まちづくり計画」ないし「復興準備計画および事業」に取り組んでいる沿岸集落における、そのプロセスの学術的報告と方法論としての考察。

【事前復興とグリーンインフラ】

- ・津波防災まちづくりおよび復興準備対策としてのグリーンインフラの計画論。

5.「事前復興」の計画技術としての体系化に向けて

4年計画の小委員会活動も3年目を終えようとしている。そして小委員会4年終了時の2021年3月は東日本大震災から10年を迎える時期でもある。東日本大震災の復興アクションリサーチから南海トラフ地震の減災まちづくり研究へ、小委員会として、また小委員会メンバー一同、現場と学会の先頭に立って、「事前復興」の計画技術としての体系化に向けて、活動を展開していく所存である。

南海トラフ沖地震対策としての
津波減災地域づくりの計画論

2020年3月2日

日本建築学会
事前復興・災害対策小委員会

南海トラフ沖地震対策としての津波減災地域づくりの計画論

東日本大震災の津波復興と呼応するように、南海トラフ沖地震対策としての「減災地域づくり」ないし、事前復興対策が展開している。取り組み地域は広域にわたるが、学識者として、またアウトリーチ型研究としての実践を踏まえ、事前高台整備事業や「津波災害警戒区域」の指定運用など、この間の最新の取り組みと達成点について報告を行い、今後の方向性について議論を行う。

主 催：都市計画委員会 事前復興・災害対策小委員会

日 時：2020年3月2日（月）15：00～18：00

会 場：建築会館会議室（東京都港区芝 5-26-20）

<プログラム>

主旨説明：市古 太郎（主査：首都大学東京）

主題解説

- | | |
|-------------------------|--------------|
| 1. 四国地域での津波防災まちづくりのレビュー | 渡辺 公次郎（徳島大学） |
| 2. 沼津市における事前移転事業の取り組み | 池田 浩敬（常葉大学） |
| 3. 伊豆半島における津波減災地域づくり | 加藤 孝明（東京大学） |
| 4. 事前復興の取り組み-南あわじ市，由良町- | 牧 紀男（京都大学） |

ディスカッション

司 会：越山 健治（関西大学）

参加費：会員 1,000 円、会員外 2,000 円、学生 500 円（資料代含む／当日会場払い）

定 員：40 名（申込み先着順）

申込方法：

Web 申し込み <https://www.aij.or.jp/event/detail.html?productId=625304>

問合せ：日本建築学会事務局 事業グループ 榎本

TEL：03-3456-2051 E-mail：enomoto@aij.or.jp

資料集 目次

東日本大震災の復興アクションリサーチから南海トラフ地震の減災まちづくり研究へ・ pp. 1-2
市古太郎（首都大学東京）

四国地域における津波防災まちづくりのレビュー・・・・・・・・・・・・・・・・ pp. 3-6
渡辺公次郎（徳島大学）

沼津市における事前段階での高台移転の取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・ pp. 7-10
池田浩敬（常葉大学）

事前復興の取り組み -南あわじ市（兵庫県），由良町（和歌山県）- ・・・・ pp. 11-23
牧 紀男（京都大学）