

平時のまちづくりに再接続される 首都直下型地震対策としての事前復興まちづくり

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授 市古 太郎

1. はじめに

事前復興計画は、都市計画分野の取組みとして展開され、社会実装に至り、現在は住宅政策や地域産業政策の領域でも展開されている⁽¹⁾。直接的な科学技術ではないが、巨大災害に対する「空間ビジョン」として、何を、どう描いておくか、そして協働するか、を対象とするものであり、市民・行政・専門家の協働のあり方に関する社会技術である。

本稿は1995年阪神・淡路大震災を契機として、30年近くにわたって展開・体系化されてきた事前復興まちづくりを、平時のまちづくりへの「再接続」という視点で考察するものである。言い換えれば、いったんは都市計画分野における独自の的方法論として構築された「事前復興計画」が、その出自分野である(平時の)都市計画に再帰し体系化されつつある状況を報告したい。

なお国土交通省(国交省)は後述するように、2018年「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」で「『防災・減災対策』と並行して、事前に被災後の復興まちづくりを準備しておく『復興事前準備』」を提案している。その一方、東京都は事前被害軽減をめざす「東京都防災都市づくり推進計画」2016年改定で「市街地の状況に応じた防災性の向上を図ること」は「被災後の復興まちづくりに関する合意形成の円滑化等を図る『事前復興』の観点からも重要」と提起している。平時において被害軽減に取り組む都市防災と事前復興との関係について、国の「並行して」と東京都の「観点からも重要」の意味内容には一定の相違はある。それはまた、本稿で報告する東京都域における事前復興計画の出自と系譜が反映されており、東京都の表現はまた「再接続」という本稿の立場に近い含意を有している。

また本稿では、自治体組織としての取組みに加えて、地域住民と取り組む事前復興計画を「事前復興まちづくり」とする。

2. 事前復興計画の全国的な取組み状況

2.1 国の施策展開

中林¹⁾は、「わが国の『事前復興』の発想は、1984、85年度建設省と国土庁の『震災市街地復旧方針策定調査』が最初の取組みである」とし、「初めて『事前復興』という用語が使われたのは、阪神・淡路大震災を踏まえての防災基本計画の緊急改定である」と指摘している。国土庁は2001年に組織改廃に至るが、阪神・淡路大震災を挟んで1990年代に事前復興計画の検討は継続し、東海地震を対象とした「復興準備計画」が体系化されている。また国土庁の取組みに関連する研究として、池田・中林²⁾は、避難生活・仮住まい・恒久住宅といった再建フェーズごとの住宅復興需要推計を行っている。

東日本大震災からの市街地復興の教訓として、国および地方自治体による事前復興計画の取組みは大きく進展する。国交省は2014、15年度「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」成果として、南海トラフ地震の被災想定市町村での活用を想定した「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」を2016年に公表、その後2018年には「復興まちづくりのための事前準備ガイドラ

イン」を策定、このガイドラインに基づく全国の実施状況調査とその公表が継続的に行われている。さらに2023年7月「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」を公表。国交省は補助金制度も創設し、南海トラフ巨大地震、直下型地震、そして大規模水害からの復興事前準備の取組みを展開強化しつつある。

2.2 南海トラフ地震と事前復興計画

事前復興計画に関する東日本大震災後の国の取組みは、先に述べた国交省ガイドライン作成と各地域での施策展開に加え、官公庁施設や学校教育施設といった公的施設の津波浸水想定区域からの事前移転を進めている自治体もある。いわゆる国土強靱化計画である。

村上・家田³⁾は「津波による浸水被害を可能な限り低減する(早期復興にも寄与する)ことを目的に被災前に実施する対策」としての事前復興の取組みに焦点を当て、図1にあるようなA：高台・内陸移転タイプ、B：現位置回避タイプに2区分し、5県83市町村から9市町の取組みを抽出し、その計画・事業の実態を考察している。83市町村に対して9市町と、その実績は多くはないものの「事前移転」を含む取組みが国土強靱化の流れも踏まえて実施に至っている事実は注目に値しよう。

また金・牧⁴⁾は、沿岸19市町のうち11市町で「事前復興計画」策定の取組みがある(すでに事前復興計画策定済みは9市町)和歌山県を対象に、事前復興計画の計画内容、策定体制、職員研修、住民合意形成の取組み、について報告を行っている(図2)。金・牧らの研究チームは、実際に和歌山県由良町で地域住民を対象とした事前復興計画ワークショップを町役場と協働で企画実施するなど、津波ハザードに対する事前復興計画の実践型研究を展開し、居住安全性と産業の維持発展にも着目した津波ハザードに対する土地利用規制を提案している⁵⁾。

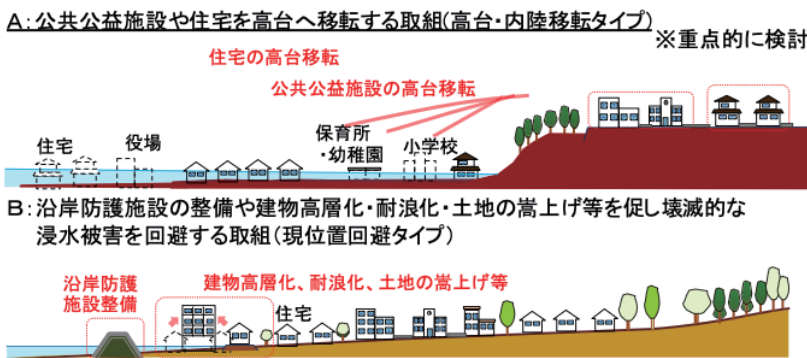


図1 南海トラフ地震での事前復興の取組み類型(出典:村上、家田³⁾)

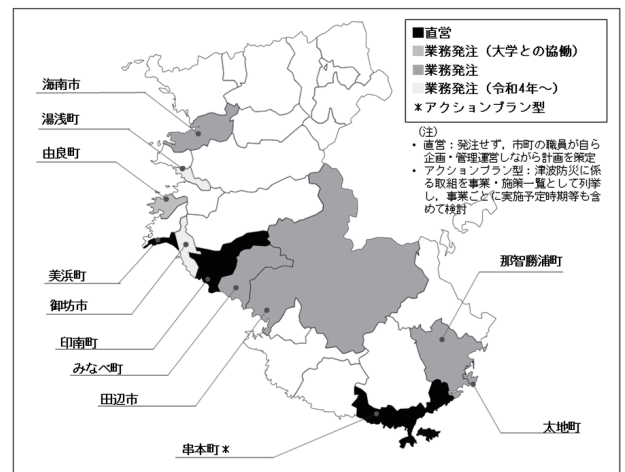


図2 事前復興に取り組んでいる和歌山県の11市町(出典:金、牧⁴⁾)

2.3 内陸直下型地震と事前復興

南海トラフ地震への対策とこれから述べる東京での展開、これが事前復興計画の主要な取組みである。一方、中林¹⁾は2地域以外の取組みについて触れている。すなわち静岡県、静岡市、富士市、神奈川県、栃木県、川崎市、埼玉県、さいたま市、広島県での展開である。近年の国交省の事業展開を踏まえれば、大規模水害や土砂災害、火山噴火といった、巨大地震以外の災害ハザードを対象とした取組みの広がりも考えられよう²⁾。

3. 東京の事前復興まちづくり

本稿はすでに触れたように、1995年阪神・淡路大震災以降、30年近くにわたって展開・体系化されてきた東京都域の事前復興まちづくりを、平時のまちづくりへの再接続という視点で考察するものである。そのため、長年にわたり実践研究と体系化を推進した中林一樹と佐藤滋の論考を元に、東京の事前復興まちづくりのめざした方向性を整理し、その上で、既報告書や関連研究成果に基づき、2023年12月時点の到達点について考察したい。

3.1 東京の事前復興まちづくりがめざしたこと

(1) 中林一樹：復興準備から実践する事前復興へ

2004年12月に日本都市計画学会は「都市計画が震災から学んだ教訓-検証 阪神・淡路大震災10周年」特集号を発行している。その中で中林⁶⁾は、阪神・淡路大震災の多様な教訓の1つに「事前復興という考え方」がある、と述べ、その帰結として災害対策基本法に基づく1998年防災基本計画改訂において「事前復興計画の作成、復興シミュレーションを行う」と記載されたと指摘する。その一方、「防災基本計画の改定にも拘わらず、東京都およびいくつかの区、静岡県、神奈川県など復興計画に取り組んでいる自治体は多くはない」と述べる。そして東京都の取組みは、①復興手順の事前検討、②復興体制の事前設置と事前検討の推進、③復興都市像の事前検討、④復興事業制度の提案と事前開発、⑤復興マニュアル訓練による技術習得・職員育成、⑥復興まちづくり訓練による人材・地域組織の育成、の6つで構成されると考察している。

中林は、後述する東京区部での地域住民を対象とした震災復興まちづくり訓練の手法開発と普及に尽力する³⁾。そして東日本大震災も経た2016年、日本災害復興学会の「事前復興特集号」において「事前復興の発想、復興準備から実践する事前復興へ」¹⁾を執筆している。論文名にもあるように、東日本大震災の教訓は「『復興対策の準備』から『実践する事前復興』への転換にある」と指摘する。中林も指摘するように区市自治体の取組みは、行政組織としての復興事前準備や職員研修に留まらず、地域住民をターゲットとした「復興まちづくり訓練」が展開され、これは南海トラフ地震対策としての和歌山県や三重県の取組みと比較しても特徴的である。

(2) 佐藤滋：連続復興論としての事前復興まちづくり

2011年3月11日の東日本大震災発生時、日本建築学会会長であった佐藤滋は、阪神・淡路大震災後、早い段階から事前復興まちづくりについて言及し、新宿区で社会実践型研究を進めてきた⁷⁾。2009年に日本建築学会叢書「復興まちづくり」の編著者となり「8章 事前に復興まちづくりに取り組む」を執

筆し⁸⁾「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していく」考え方、言い換えれば「連続復興」を事前復興まちづくりの基本理念として提示し、「事前に動きがあり、合意があり、ビジョンを共有した上で具体的なまちづくりに踏み出すことが重要なのである」と述べる。もちろんこの「踏み出す」のは、発災後ではなく平時から、を意味している。また佐藤の共同研究者でもある真野⁹⁾は、阪神復興まちづくりにおける「連続復興論」の考察提案を行っている。市古¹⁰⁾も考察したように、真野は、フィジカルプランニングの領域だけでなく、発災時に復興主体となる「人材」とその関係性資源を「連続復興」として見出している点は興味深い。「モノ」と「コト」だけでなく「ヒト」への視線である。

(3) 中林・佐藤に見る平時のまちづくりへの再接続の射程

中林および佐藤の事前復興計画に関する検討と提案では、平時において大災害を想定し、事前に復興計画を作成編集しておくことを第1到達目標としつつ、復興計画を作成して終わり、でなく、事前に取り組む、ことを第2の目標として企図していた。

また大規模災害からの復興に関する法律第10条が規定するように、復興計画は基礎自治体が策定者であり、国交省ガイドラインでも「事前復興まちづくり計画」は基礎自治体が主体となっているが、行政組織としての復興準備に留まらず、地区まちづくりのスケールで住民や専門家との創発的で共創的なアプローチを重視する点も特徴的である。これは1980年代以降の市民参加のまちづくり手法研究¹¹⁾や、協働のまちづくり論¹²⁾が基底にあった側面も起因しているように思われる。この点は本稿で着目する「再接続」の論点にも関連してくる。

3.2 震災復興まちづくり訓練の実施状況

前節で述べた「住民や専門家との創発的で共創的なアプローチ」の具体の現場が「震災復興まちづくり訓練」である。これは、地域住民を対象とした、連続4回程度のワークショップを通して、〈事前〉復興まちづくり計画を策定する営みである。主催は基礎自治体であり、まちづくり専門家や大学研究室が企画運営に従事する。また参加の主対象は地域住民だが、社会福祉協議会で活躍するコミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）や、災害時に個別生活再建相談や支援を行う弁護士、不動産鑑定士、中小企業診断士といった専門家も協力参加する。

表1は、東京における震災復興まちづくり訓練の実施経緯である。1995年阪神・淡路大震災後、東京都による1997年都市復興マニュアル、1998年生活復興マニュアルの策定、そして2000年に世田谷区三宿で、初出となる震災復興まちづくり訓練（当時の催事名は「市街地復興セミナー」）が実施された。表1では東京都域を、都心3区＋副都心4区、23区東部、23区西部、八王子市の4つに区分して実施地区を実施年度別に掲載した。それぞれ、19地区、23地区、22地区、7地区で2024年3月末で東京都域で全71地区となっている。

表1 阪神・淡路大震災以降の東京都の事前復興対策と復興まちづくり訓練実施地区

東京都の主な事前復興対策	都心3区+副都心4区 (千代田, 中央, 港, 新宿, 文京, 渋谷, 台東)	23区東部7区 (北, 荒川, 墨田, 江東, 足立, 葛飾, 江戸川)	23区西部9区 (品川, 目黒, 大田, 世田谷, 杉並, 中野, 豊島, 練馬, 板橋)	八王子市
1997 都市復興マニュアル 1998 生活復興マニュアル 1998 第1回都市復興図上訓練 (以後毎年)			99. 若林 (世) 00. 三宿 (世)	
2000 震災対策条例 ('71 震災予防条例改定) 2001 震災復興ランドデザイン		01. 西ヶ原 (北) 02. 志茂 (北) 03. 東向島 (墨), 滝野川 (北)	03. 貫井 (練)	
2003 震災復興マニュアル改訂 2004 復興市民育成事業 (2006 年度まで)	04. 神田駅西口 (千), 本塩町 (新) 06. 榎町 (新), 千駄木 (文)	04. 西新井 (足), 赤羽西 (北), 新小岩 (葛) 05. 旧第五吾孺小 (墨), 千寿第五小 (足) 06. 千寿小 (足) 07. 千寿本町小 (足)	05. 北沢三四五 (世) 06. 桜台 (練), 目黒本町 (目), 阿佐ヶ谷・高円寺 (杉), 下赤塚 (板)	06. 打越旭が丘団地
2009 区市町村震災復興標準マニュアル	07. 筆筈 (新) 08. 落合第二 (新) 09. 大久保 (新) 10. 戸塚 (新)	08. 千寿桜堤中 (足), 堀切 (葛) 09. 関原一丁目 (足) 10. 千寿大川 (足)	09. 上池袋 (豊) 10. 鷺宮 (中)	08. 諏訪町周辺 09. 上恩方 10. 子安四丁目 11. 別所三団地
2015 市街地の事前復興の手引き 2016 復興マニュアル<プロセス編>改訂 2017 都市づくりのランドデザイン	13. 柏木 (新), 白金台 (港) 14. 芝小学校 (港)	14. 東金町 (葛)	12. 船橋一三 (世), 池袋本町 (豊) 13. 弥生町 (板), 雑司が谷 (豊)	
2019 地域協働復興の普及啓発事業補助金 2020 復興マニュアル<施策編>改訂 2020 都市復興の理念, 目標及び基本方針	17. 白金五六 (港) 18. 白金台 (港) 19. 芝浦港南 (港) 20. 麻布 (港) 21. 青山 (港), 戸塚 (新) 22. 三田 (港) 23. 白金一三 (港), 戸塚二小 (新)	16. 東四つ木 (葛) 17. 奥戸 (葛) 18. 新宿 (葛) 20. お花茶屋 (葛) 21. 水元 (葛) 22. 南綾瀬 (葛) 23. 高砂 (葛)	15. 大谷口 (板), 長崎一二三 (豊) 16. 長崎四五六 (豊) 17. 南長崎一二三 (豊) 18. 南長崎四五六 (豊) 19. 東池袋四五 (豊) 21. 松原三四 (世) 23. 羽田 (大)	16. 元横山町 19. 絹ヶ丘一丁目
2024 復興マニュアル<プロセス編>改訂				
各方面別の訓練実施地区数	19 地区	23 地区	22 地区	7 地区

2020年時点までの都域での経緯については市古¹⁰⁾に詳しいが、要約すれば、1995年阪神・淡路大震災から2020年までの25年間の東京都域の事前復興まちづくりの展開は、2004年新潟県中越地震、2011年東日本大震災で3区分でき、第I期(1995-2004)は事前復興まちづくりの始動と確立、第II期(2005-2010)が事前復興まちづくり手法の発展、そして第III期は生活回復領域の展開と平時のプランへの回帰、であり、東京都、区市自治体、専門家組織、そして生活再建支援をカバーする被災地支援市民団体の協働の取組みと考察した。また特筆しておきたい事項として、2003年の東京都震災復

興マニュアル〈復興プロセス編〉での「復興」の定義がある。すなわち東京都は、

「復興とは、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である」

と定義した。生活、言い換えれば都民の「暮らし」の回復と適応を中心におき、そのための都市復興という論理構成である。そして、この「復興」を可能とするための平時の取り組みが、震災復興まちづくり訓練である。

3.3 震災復興まちづくり訓練への投入資源とその成果

表2はHarry P. HatryのPerformance Measurement(事業達成度評価)手法を用いて、震災復興まちづくり訓練の内容と先行研究の考察項目を整理したものである。Hatryの達成度評価モデルは、政府組織や公的資金による事業達成度を評価する手法として米国で使われ、その特徴として、企画から実施、評価までのプロセスをOutcome-Sequence Chartとしてダイアグラム化する。表2は震災復興まちづくり訓練に対する投入資源(Inputs)、事業・活動内容(Action)、事業・活動実施結果(Outputs)、事業による達成成果(Outcomes)を整理し、また右列は、震災復興まちづくり訓練に関する先行研究で分析評価された内容を整理した⁽⁴⁾。当初は市古ら(2004)⁽¹³⁾(2005)⁽¹⁴⁾のように、Actionに該当する復興訓練プログラムや訓練手法の開発と効果検証が報告された。その後、市古ら(2012)⁽¹⁵⁾ではActionを評価するために2000年世田谷区三宿以降、10年間36地区におけるまちづくり状況や各地区での投入資源といったInputs、そして訓練成果物や参加者評価といったOutputsも含めた分析考察が行われている。さらに2016年以降は自治体の事前復興対策へのフィードバック実態や地域防災活動、平時のまちづくり計画への影響といったOutcomesも含めた学術研究が展開されている⁽⁵⁾。

表2 震災復興まちづくり訓練の投入資源・成果・効果の枠組みと関連先行研究

Categories of Performance Information	復興まちづくり訓練における資源や活動内容 および事業に関する主な測定量	先行関連調査報告・研究論文等 (左から公表年順に表記)
Inputs	<ul style="list-style-type: none"> 対象者, 参加人数 一連の開催回数 対象地のまちづくり状況 企画実施体制(支援専門家体制) 	市古(2012) 36地区検証 市古(2016-a) 全体検証 市古(2016-b) 八王子 阿部ら(2016) 新宿 市古(2020-b) 全体検証
Action	<ul style="list-style-type: none"> 訓練プログラム(目的-手段) 個別訓練内容 従事専門家の助言・支援内容 コミュニケーション内容 	市古(2004) 練馬真井 市古(2005) 葛飾新小岩 市古(2013) 多摩N.T. 阿部ら(2016) 新宿 市古(2020-a) 豊島8地区 市古(2021) 桐ヶ丘
Outputs	<ul style="list-style-type: none"> 各回の訓練成果物(復興課題点検図, ロールプレイ結果, デザインゲーム成果等) 参加者アンケート調査 <事前>復興まちづくり計画(訓練全体成果として編集されたもの) 	
Outcomes	<ul style="list-style-type: none"> 主催自治体の事前復興対策へのフィードバック(復興マニュアル等への反映) 実施地域の地域活動への反映 <事前>復興まちづくり計画の関連まちづくり計画への影響やフィードバック 	

3.4 <事前>復興まちづくり計画の構成内容と空間計画としての特徴

(1) 震災復興まちづくり訓練成果としての<事前>復興まちづくり計画

先述したように、震災復興まちづくり訓練の目標は、<事前>復興まちづくり計画を作成編集することにある。ここで市古¹⁶⁾は、豊島区での10年間8地区の訓練成果(Outputs)資料から、この<事前>復興まちづくり計画は3つの内容で構成されることを明らかにしている。

- 1) 空間計画としての復興まちづくり整備方針
- 2) 時限的市街地の空間デザインと運営プログラム
- 3) 地域主体のくらしとまちの営み再建方針

上記の1)「空間計画としての復興まちづくり整備方針」については後述する。2)の「時限的市街地」とは東京都が提案した、仮設住宅、仮設商店街、仮設事業所といった仮設建築とその運営に関する「仮設のまち」の計画論の具体検討とデザインを含意し、3)「地域主体のくらしとまちの営み再建方針」とは、1)と2)を含み、震災による空間と社会の大きな変化の中で、それでも被災者が生活の変化にうまく適応しながら、主体的に地域社会を取り戻していくための「営み」を意味している。

この3)は3.2で触れた東京都(2003年)の復興の定義に対応する内容でもある。

(2) 空間計画としての復興まちづくり整備方針と計画思想

次に市街地整備に係る「空間計画としての復興まちづくり整備方針」について、事例を通して考察しよう。豊島区上池袋、豊島区雑司が谷南、葛飾区東四つ木の3地区である。なおこれら3地区はいずれも東京都判定の木造住宅密集地域であり、2012年に開始された東京都不燃化特区整備プログラムの対象地区にもなっている。

1) 豊島区上池袋(2009年)

豊島区上池袋地区は、一丁目から四丁目で構成され、面積35.7ha、人口18,333人、11,316世帯(2020年国勢調査)の住居系を主とした市街地である。池袋駅から山手線を挟んだ北側に位置し、池袋駅東口の繁華街から徒歩約10分である。

図3は上池袋地区で作成編集された<事前>復興まちづくり計画である。計画図から、①街割りを構成する「みち」の整備、つまり幅員8m地区骨格道路と4.5m、4.0mの現道拡幅整備、また幅員4.0m新設道路整備と道路網計画、②災害公営住宅だけでなく、居住者と民間事業者・URが事業主体となって供給される「復興共同住宅」、公的支援策を活用した自力住宅再建といった「すまい」の回復、③「語らい辻広場」や稲荷神社に隣接した空地確保による「ひろば」再整備の提案、すなわち「みち・いえ・ひろば」の計画が描かれ、加えて延焼被害地に対する敷地整序型土地区画整理事業が提案されている。現状の稲荷神社参道の雰囲気や4m幅員道路で構成される街割り、防災まちづくりで整備されてきた「上池袋さくら公園」、そういった街の風景を継承しつつ、延焼被害区域での敷地整序型土地区画整理事業による街区環境改善が提案されている。つまり上池袋での<事前>復興まちづくり計画は、街割りを大きく改変するのではなく、まちの風景を継承しつつ、延焼被害区域への土地区画整理事業を中心とした必要な市街環境改善、いわば修復型まちづくり+延焼被害街区への市街地整備事業という構造になっている。

上池袋では、「まちづくり計画」をまちづくり協議会で策定し、1991年に居住環境整備事業を導入、その後も継続的にまちづくり協議会で事業進捗の情報共有と意見交換を行い「みち・いえ・ひろば」の修復改善をすすめてきた。事業成果の1つに「上池袋さくら公園」整備があり、地域自治町会主催の防災訓練会場として活用されてきた。2009年に開催された上池袋地区での震災復興まちづくり訓練は、修復型まちづくり事業着手から17年経過する中、これまでの防災まちづくり事業成果による被害軽減効果を確認すると同時に、その日常の取組みの延長に復興まちづくり計画が創発されること、が参加住民に認識されたのである。

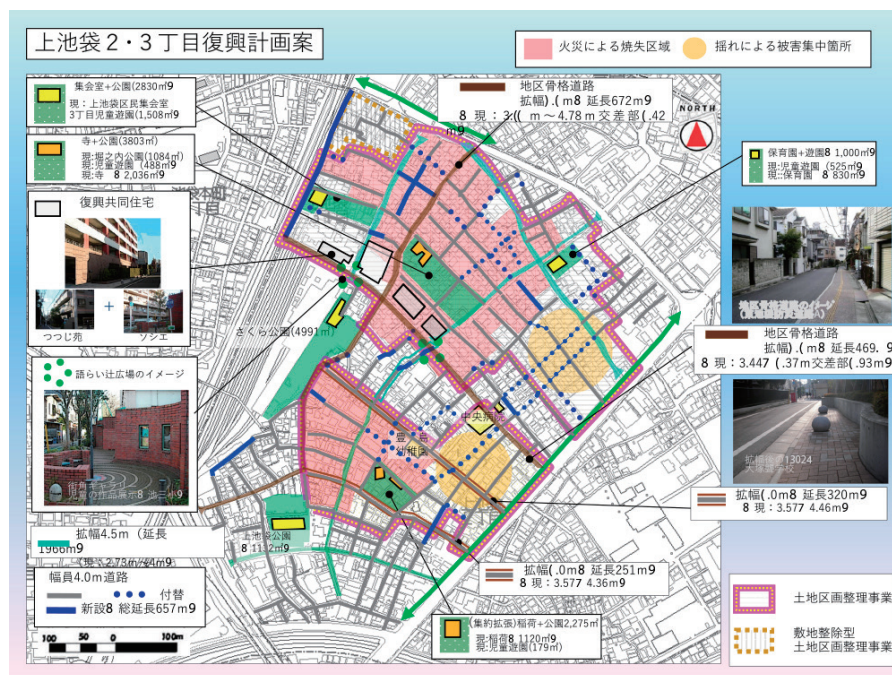


図3 上池袋地区 復興まちづくり整備方針図

2) 豊島区雑司が谷南 (2014年)

豊島区雑司が谷地区は、面積31.2ha、人口9,674人、5,776世帯(2020年国勢調査)で、池袋駅東口から南へ徒歩約15分の場所に位置し、北側には地震火災時の避難場所にも指定されている都立雑司ヶ谷霊園があり、鬼子母神を中心に寺社も多い。2008年に地下鉄副都心線と雑司が谷駅開業により利便性も向上している。

図4は雑司が谷地区の<事前>復興まちづくり計画である。「みち」に関する計画として、上池袋と同じく、幅員8mの骨格道路を一部新設区間を含む現道拡幅により整備し、延焼被害街区では土地区画整理事業による現在の街割りを踏襲した4m地先道路の整備、加えて広場整備と連動した「緑のみち」の提案がなされている。雑司が谷地区は、密集はしているものの、坂と路の景観や生垣、庭木など、まちなかの緑が魅力的なまちであり、現在の生活風景を形成する街割りの継承というコンセプトがうかがえる。そして、さらにまちの魅力をUPさせる歩行者優先の「緑のみち」が提案されている。

また借家層を含む住まい再建支援策として、区画整理事業区域において、5階建て程度の復興集合住宅が骨格道路沿いに提案されていることも読み取れる。

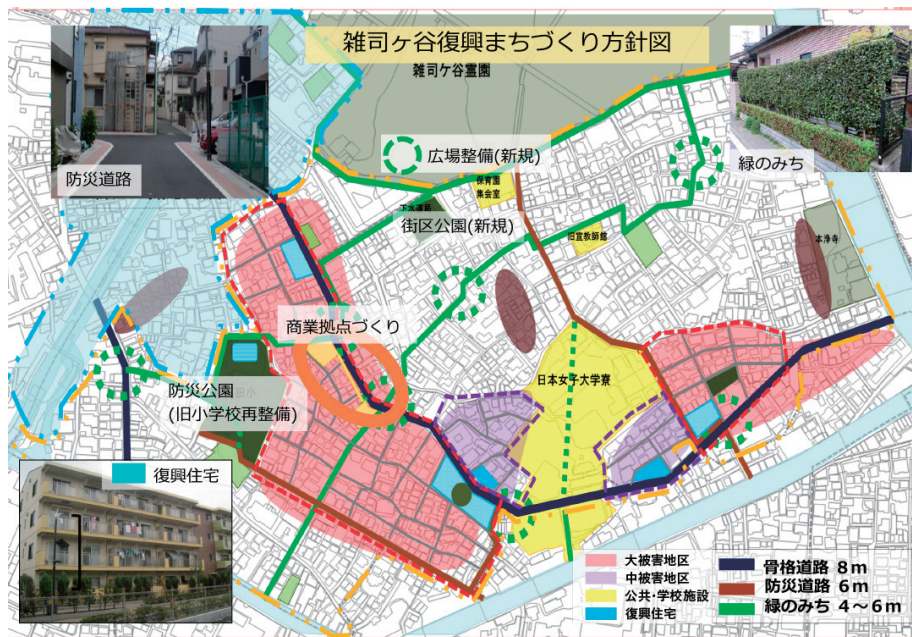


図4 雑司が谷地区 復興まちづくり整備方針図と緑のみち

豊島区では「地域サロン活動」を中心とした区の地域福祉政策との連携もあり、計画内容3)の「地域主体のくらしとまちの営み再建方針」を丁寧に取り上げ、編集しておこうという方向性、つまり震災からの「生活の回復」を〈事前〉復興まちづくり計画の中に表現しておく側面も訓練成果として重要視されている。

3) 葛飾区東四つ木 (2018年)

葛飾区東四つ木地区は、面積76.1ha、人口13,609人、6,549世帯(2020年国勢調査)で荒川左岸に位置し、京成線四つ木駅の南側、小規模な工場も地域に立地する住工混在の市街地である。

図5は葛飾区東四つ木地区の第3回復興まちづくり訓練で、区役所より提案された、〈事前〉復興まちづくり計画案である。震度6強の揺れに加えて、地区内北側に延焼火災被害発生、という被害想定シナリオを元に3つの案が提示された。

I案は全面更新案である。既存の細街路で構成された複雑な道路網の街割りから、グリッド道路網で街区環境を一新する案である。II案は既存まちづくり計画継承案で、現行のまちづくり計画案を基本としつつ、防災公園や災害公営住宅など、必要な公共施設を整備する案、そしてIII案はI案とII案のハイブリッド型で、地区西側に位置する荒川への幅員6mの避難道路を新たに整備しつつも、既存の街割りを大きく変えることなく、土地区画整理事業で土地の交換分合を行いながら、まちを再建させていくプランである。なお3案いずれも土地区画整理事業が提案されている。

第3回復興まちづくり訓練では、圧倒的にIII案に支持が集まった。人的被害を防ぐための避難路と防災公園を整備しつつ、まちの大改造ではなく、既存の街割りを継承して、というコンセプトが東四つ木地区で支持された。地域参加者から「全面更新案が復興案というならば、これまでの防災まちづくりとは、いったい何だったのかということになる。震災でゼロから計画をつくるということは、こ

れまで防災まちづくりに取り組んできた地域に対して、「あまりにも失礼ではないか」という意見も出され、賛同を集めていた。豊島区の2地区と共通し、「みち・いえ・ひろば」の改善を軸とした修復型まちづくり計画継承 + 延焼被害街区への市街地整備事業導入という方針が選択されたのである。

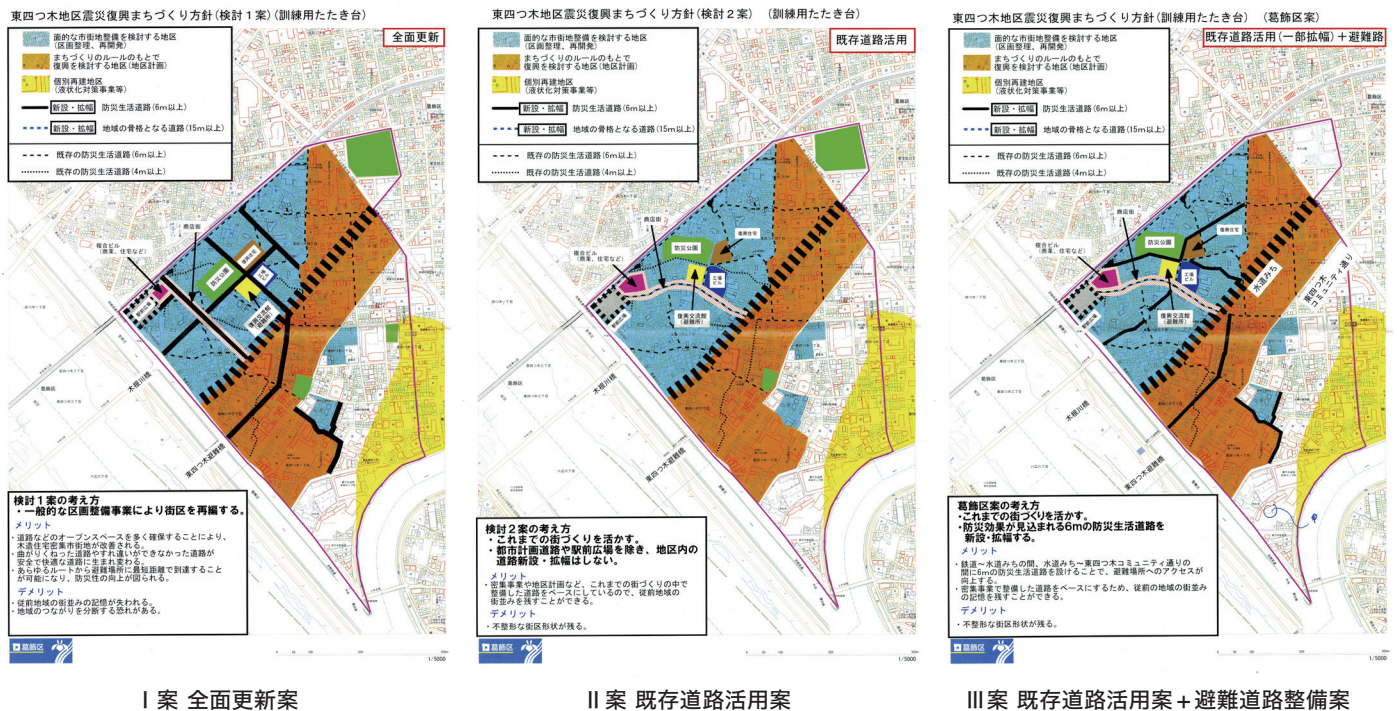


図5 東四つ木地区 復興まちづくり整備方針 I、II、III案

市古ら¹⁴⁾が分析考察したように、2011年3月までに区部で実施された31地区中、26地区(84%)が木造住宅密集地域で実施され、東京都域全体として見れば、防災まちづくりが進められた地域へのさらなる震災対策として、事前復興まちづくりが展開された。一方で表1の八王子に代表されるように、木造住宅密集ではない市街地でも、震災復興まちづくり訓練が実施され、<事前>復興まちづくり計画が作成編集されている。それでは、上池袋、雑司が谷、東四つ木で共通していた、修復型まちづくり計画継承 + 延焼被害街区への市街地整備事業という復興まちづくり整備方針のコンセプトが全く当てはまらないか、と云えば、全地域を対象とした検証作業は未実施ではあるが、先行するまちづくり計画を参照点としつつ、被害状況に応じた市街地整備事業提案という方向性は見出されるのではないかとと思われる⁽⁶⁾。それはまた、佐藤・真野の連続復興論に重なってくる側面も有している。

4.<事前>復興まちづくり計画と修復型まちづくり計画

前節で<事前>復興まちづくり計画における復興まちづくり整備方針は、修復型まちづくりを継承するものである、と述べた。一方で「継承」で十分なのか、という問いは当然出てこよう。作成編集された「方針」のもう1つのコンセプトである延焼被害街区への市街地整備事業については、地震延焼被害の不確実性が大きく、「修復型まちづくり計画の継承」だけでは、事前復興とは、被害状況に対す

る適応策の提示に留まってしまう。

実は、既存まちづくり計画から〈事前〉復興まちづくり計画へ、という方向性だけでなく、〈事前〉復興まちづくり計画から平時のまちづくり計画へ、という方向性も事前復興まちづくりの現場で、未だ発展途上ではあるが、創発されつつある。豊島区東池袋地区の〈事前〉復興まちづくり計画から、この方向性を提示しておきたい。

4.1 東池袋四五地区の〈事前〉復興まちづくり計画

豊島区東池袋四・五丁目地区は、面積20.5ha、人口9,680人、5,804世帯(2020年国勢調査)で、池袋駅から東へ徒歩15分ほどに位置する。

図6は豊島区が復興まちづくり訓練で提案した東池袋四五地区の復興まちづくり整備方針図である。「住まいの自主再建を支援」と表現されているが、同時に点線で防災生活道路網(幅員6~8m)が示され、「民間住宅の借上げを主軸とした復興公的住宅」も提案され、これらは修復型まちづくり計画からの継承と解釈できる。加えて「火災被害の大きいエリアでの区画整理」が表現されており、修復型まちづくり計画継承+延焼被害街区の市街地整備事業という構造が読み取れる。

東池袋のプランではもう2点、注目すべき点がある。第1に造幣局南地区および補助81号線沿道に対する共同化(共同住宅への住まい再建)と東池袋四丁目2番街区に対する「市街地再開発」である。つまり低層高密から高層への土地の高度利用が提案されている点である。そして第2に「面積規模の大きなまちづくり用地を核とした公園・広場の集約」である。

ここで、東池袋地区のまちづくり計画を振り返っておこう。図7は、1986年に東池袋四五丁目地区まちづくり協議会が策定した「東池袋地区まちづくり総合計画図」である。土地利用方針として右下凡例にあるように、既存幹線道路沿道地区に中高層住宅地区、と表記されているものの、新規整備の都市計画道路であった補助81号線は「公園道路」に、沿道地区は「重点地区」という表現がされており、必ずしも高度利用が前面に出されていた訳ではない。そして幹線道路から内部に入った市街地は「一般住宅地区」と表記され「3階建てを基調とした中低層住宅の建設を進めたい」と説明されていた。加えて公園・施設の計画の凡例において具体的な位置が示されている訳ではないが、「辻広場の整備、街区内に全体で30ヶ所、面積30~60m²で整備」と表現される小規模な公園・広場の新設である。つまり〈事前〉復興まちづくり計画で提案された「高度利用」と「公園・広場の集約」は提起されていないのである。

高度利用方針に関連して、2015年に東池袋四・五丁目を含む池袋駅周辺に都市再生緊急整備地域が指定され、豊島区庁舎移転や南池袋公園再整備、池袋駅の東口と西口をつなぐ東西歩行者デッキ計画といった都市再生事業が進められている。修復型まちづくり計画を基調とする不燃化特区整備プログラムでは明確には表現されていなかったが、現場レベルでは、補助81号線沿道や造幣局南地区での再開発事業を中心とした高度利用論と、低層高密を基調とする修復型計画論の整合性に向き合う必要性が高まっていたと考えられる。2019年の震災復興まちづくり訓練は、高度利用論と修復型計画論の相互連携を住民を交えて考える現場になった。また「公園・広場の集約」は、池袋駅周辺地域の都市再生計画でも提起されていなかった内容だが、子どもの遊びを中心とした日常的な使い勝手と維持管理コストの面で、地域リーダーからも出されていた意見であった。そして豊島区の復興まちづく

り整備方針(図6)を受けて、震災復興まちづくり訓練に協力従事した首都大学東京(現・東京都立大学)都市防災・災害復興研究室から「食活からはじめる防災まちづくり」、すなわち、まちづくり用地の日常的な低コスト利用と災害時の時限的市街地としての利用アイデアも提案された(図8)。

東池袋四・五丁目地区の事例からは、<事前>復興まちづくり計画の作成編集が、修復型まちづくり計画の踏襲ではなく、いわば再構築に向けた提起になっている様相が察せられよう。

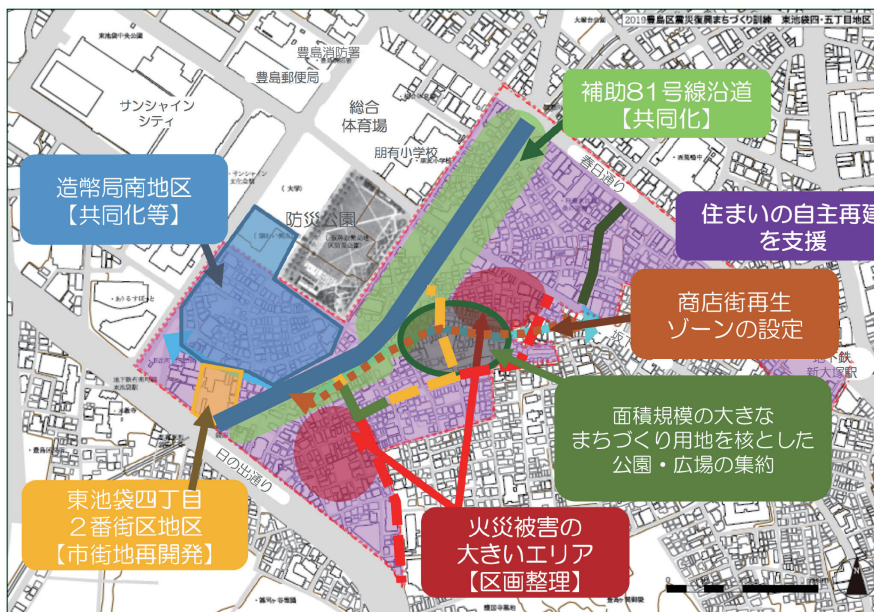


図6 東池袋四五地区 復興まちづくり整備方針図



図7 東池袋地区まちづくり総合計画図(1986年)



図8 東池袋復興まちづくり訓練での大学研究室からの提案

5. 平時のまちづくりに再接続される事前復興まちづくり

本稿は、自然災害に対する都市計画の方法論である事前復興計画について、近年、全国展開がされつつある状況に触れた上で、首都直下型地震対策としての東京都域の事前復興計画は、行政組織としての復興事前準備に留まらず、地域住民や専門家も交えた「震災復興まちづくり訓練」として都内71地区で実施実績があることを報告した。また復興訓練を通して、1) 空間計画としての復興まちづくり整備方針、2) 時限的市街地の空間デザインと運営プログラム、3) 地域主体の暮らしとまちの営み再建方針、で構成される〈事前〉復興まちづくり計画が作成編集され、さらに1) の空間計画としての復興まちづくり整備方針は、修復型まちづくり計画継承 + 延焼被害街区への市街地整備事業という骨格を有していることを3地区の事例を示しながら解説した。さらに東京都域での取組みを通して、〈事前〉復興まちづくり計画から平時のまちづくり計画へという方向性、すなわち、土地の高度利用と公園・広場の集約という修復型まちづくり計画への一体的再構成が提起されていること、言い換えれば、平時のまちづくりへの再接続にもなっている点を、東池袋の事例を通して考察した。

一方で再接続と言っても、そもそも自然災害とは不確実性を有する現象である。筆者は以前、未被災地の日常の現場から育まれる復興概念として、①災前から災後へのまちづくりの連続性、②暮らしの営みとまちづくりの有機連携、③創発の復興主体、を導出したが、本稿の災害ハザードの不確実性から帰結される〈事前〉復興まちづくり計画から、発災後の復興まちづくり計画への接続、および平時のまちづくり計画への再接続に関する論点として、コト・モノ・ヒトの発災に伴う関係性変化を挙げておきたい。特に「ヒト」すなわち住民の自然災害に伴う入れ替わりは断絶点とも、可能性ともなり得よう。

6. 今後の研究課題

最後に今後の研究課題として4点、挙げておきたい。

第1に木造住宅密集地域以外の首都直下型地震ハザードに対する事前復興計画である。すでに八王子市では10年以上の取組み経緯があるが、町田市などでも2022年度から取組みが開始されており、社会技術として学術的体系化も求められよう。また南海トラフ地震の津波被災も想定される離島地域での事前復興計画も今後の研究課題である。

第2に、くらし・すまい・なりわい・まちの連携のための〈事前〉復興まちづくり計画の拡張である。くらしとなりわいについては、年次活動方針のような方向性もあり得よう。障害者・高齢者・児童の地域福祉活動と連携した日常的な「ほうさい」活動に組み込んでいくことも考えたい。

第3に平時のまちづくりへの再接続の計画論の体系化である。これは行政および現場での「参与観察型」調査に加えて、「まちづくり運動を主体として担いながら内観的に問題をとらえて調査を進める」参与密着型⁽⁷⁾で進めていくことが考えられる。加えて、東京の木造住宅密集地域は、全体計測が開始された1995年から大きく縮小し、市街地も変容する中、修復型まちづくり計画そのものの問い直しという側面も有していよう。

第4に再接続の視点からの考察を災害研究(Disaster Research)の理論に組み込んでいく方向性である。すでに事前復興計画については米国東海岸での大型ハリケーンを主対象にアクションリサーチが進められているが、日本の現場からの学術貢献の可能性も高いと考えられる。

謝辞

東京都域での震災復興まちづくり訓練の実施経緯については、北島繁昭氏(株)首都圏総合計画研究所)、益子智之氏(東京立大学)にご助言をいただきました。記して感謝いたします。

補注

- (1) 住宅政策への展開について、例えば東京都住宅政策本部の「東京仮住まい」。また地域産業政策としては、例えば荒川区での取組み¹⁷⁾を参照。
- (2) 東京都町田市では、2022年度から、M7級直下型地震に加えて、市内2つの河川洪水水害も対象とした都市復興準備の取組みを、地元大学との「町田市の事前都市復興に関する共同研究基本協定書」を締結して実施している。
- (3) それは、筆者も含む若手研究者への社会実装型研究への機会提供でもあった。
- (4) なお市古¹⁹⁾は、行政職員を対象とした復興まちづくり研修に対して、Harry P. HatryのPerformance Measurementを用いて、達成度評価を行っている。
- (5) 東京の事前復興まちづくりに関する市古らの一連の研究は、2021年に都市計画学会論文賞を受賞している。
- (6) 八王子市のスプロール市街地、中心市街地を対象とした〈事前〉復興まちづくり計画は、そのような構図になっている。詳しくは市古ら¹⁸⁾を参照。
- (7) 参与観察型に対する参与密着型の研究と一体化した社会実践の方法論は、阪神・淡路大震災復興まちづくりを通して、室崎益輝氏が提唱したものである。

参考文献

- 1) 中林一樹(2016) 事前復興の発想、復興準備から実践する事前復興へ—その意義と可能性—, 復興16号, Vol.7 No.4, 日本災害復興学会, pp.3-14

- 2) 池田浩敬, 中林一樹 (2001) 震災からの住宅復興対策のための事前需要推計に関する基礎的研究, 日本建築学会計画系論文集, 第549号, pp.223-230
- 3) 村上亮, 家田仁 (2018) 南海トラフ巨大地震の津波被災想定地域における「事前復興」の取組実態と課題, 都市計画論文集, Vol.53, No.3, pp.889-896
- 4) 金玖淑, 牧紀男 (2023) 南海トラフ巨大地震に備えて策定した事前復興計画の類型化と課題に関する研究: 和歌山県の9市町の取組みを対象として, 地域安全学会論文集No.43, pp.67-77
- 5) 金玖淑, 佐藤克志, 牧紀男, 平田隆行, 稲地秀介, 岸川英樹, 田中秀宜 (2017) 「地域の営み」の継続に着目した事前復興計画策定手法の構築—和歌山県由良町衣奈での住民参加型ワークショップを通して—, 地域安全学会論文集No.30, pp.1-11
- 6) 中林一樹 (2004) 事前復興計画の理念と展望, 都市計画252, pp.23-26
- 7) 阿部俊彦, 山崎優介, 牧野創太, 鷺田将也, 佐藤滋 (2016) 復興模擬訓練を契機とした持続的事前復興まちづくり手法の開発, 日本建築学会技術報告集, 第22巻第50号, pp.325-330
- 8) 佐藤滋 (2009) 事前に復興まちづくりに取り組む, 復興まちづくり, 日本建築学会
- 9) 真野洋介 (2009) 事前と事後/連続復興を支えるコミュニティの力, 復興まちづくり, 日本建築学会
- 10) 市古太郎 (2020) 未被災地の日常の現場から育まれる復興概念の可能性—東京の事前復興まちづくりから—, 日本災害復興学会論文集, 第15号, pp.151-158
- 11) 佐藤滋編著 (2005) まちづくりデザインゲーム, 学芸出版社
- 12) 佐藤滋, 早田幸編著 (2005) 地域協働の科学—まちの連携をマネジメントする, 成文堂
- 13) 市古太郎, 小野田知美, 村上大和, 饗庭伸, 吉川仁, 中林一樹 (2004) 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
- 14) 市古太郎, 饗庭伸, 吉川仁, 中林一樹, 高見澤邦郎 (2005) 震災復興まちづくり模擬訓練による地域協働型事前復興準備の可能性—新小岩地区における実践と参加者調査から—, 地域安全学会論文集No.7, pp.385-394
- 15) 市古太郎, 吉川仁, 中林一樹 (2012) 2000年代に展開した「震災復興まちづくり訓練」の実施特性と訓練効果の考察—ポスト東日本大震災期の事前復興対策を考えるための基礎的検証—, 都市計画論文集, Vol.47, pp.877-882
- 16) 市古太郎 (2020) 木造住宅密集地域を対象とした復興まちづくり訓練で創発される「事前」復興まちづくり計画の意義と可能性, 都市計画論文集, Vol.55, No.3, pp.910-917
- 17) 市古太郎 (2023) 簡易(導入用)事業継続計画(BCP)シートと初めの一步ワークショップに関する研究, 地域安全学会論文集No.43, pp.345-353
- 18) 市古太郎, 讃岐亮, 吉川仁, 中林一樹 (2016) 大都市郊外の未密集市街地域を主対象とした自治体事前復興まちづくりの展開に関する研究, 都市計画論文集, Vol.51, pp.415-422
- 19) 市古太郎, 中林一樹 (2009) 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

プロフィール

市古 太郎 (いちこ たろう) 東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授

1994年名古屋大学工学部卒業。1996年東京都立大学大学院都市科学研究科修士課程修了、2000年同博士課程修了。博士(都市科学)。2001年同大学大学院都市科学研究科助手。2011年首都大学東京(2005年再編・統合により名称変更)都市環境科学研究科准教授。2017年同大学(2020年東京都立大学に名称変更)都市環境科学研究科教授、現在に至る。主な受賞歴：日本都市計画学会論文賞(2021年)、地域安全学会論文奨励賞(2006年) 主な著書：『伊豆諸島の自然と災害』編著(古今書院、2023年)、『災害復興学事典』分担執筆(朝倉書店、2023年)、『都心周縁コミュニティの再生術』分担執筆、日本建築学会編(学芸出版社、2021年)

本レポートご使用上の注意

1. 本レポートの一部または全部を無断で翻訳、複製、転載することを禁じます。
2. 本レポート掲載の情報を実際に利用される場合は、その範囲を著作権法による「私的使用」の範囲内とし、ご契約の登録事業所での利用のみに限定させていただきます。ここでいう「事業所」とは、同一法人かつ同一所在地にある事業所をさします。
3. 本レポートのデータを用いた活動の結果について、弊社は一切の責任を持たないものとします。

(MDB 技術予測レポート)「平時のまちづくりに再接続される首都直下型地震対策としての事前復興まちづくり」
2024年3月発行 発行所：株式会社日本能率協会総合研究所 編集：株式会社カイト