「防災の日」2024

しなやかに、速やかに回復するコミュニティを

事前に自然災害後の復興に備える

都市防災研究は、災害調査も踏まえ、都市の自然災害リスクを分析し、被害を最小限にするための事業手法と計画論を提案する「被害軽減研究」と、長期的に被災地に向き合い、くらし・なりわい・すまい・まちの回復過程について明らかにしていく「災害復興研究」の2つの領域で構成されている。30年近く、東京の都市防災計画、および国内外の災害復興研究に従事している東京都立大学都市環境学部都市政策科学科の市古太郎教授に、日本都市計画学会論文賞を受賞した「首都直下地震に備える事前復興まちづくりに関する研究」をはじめ、都市計画の視点から、今後取り組むべき自然災害対策などについて聞いた。

インタビュー

東京都立大学　都市環境学部都市政策科学科　教授

市古　太郎氏

都市計画研究と都市防災対策について

今年元旦に発生した能登半島地震は、個人的に大変ショックを受けました。そしてこれまで以上に都市防災研究と研究知見に基づく提案実践活動に取り組んでいきたいと思っています。つまり、20世紀中盤以降、広域防災拠点と延焼遮断帯の整備を柱とする都市防災事業により、100年前の関東大震災のような一面焼け野原になるような震災火災リスクは低減したものの、能登半島地震での複雑な被害様相と避難生活対応も踏まえると、自然災害に対して、断じて油断してはならないと痛感します。その意味で、阪神・淡路大震災以降、30年近く取り組まれてきた事前復興まちづくりについても、もう一度、真摯（しんし）に検討し改善していきたいと思っています。

都市計画・まちづくりは、美しく、効率的で、使いやすい都市空間を創り、経営する営みであり、都市計画の一つの学問領域として、都市防災計画があります。

そもそも、近代都市計画の出発点は、都市防災でした。明治政府が取り組んだ都市計画の出発点は、銀座煉瓦街に象徴される市街地大火対策とその復興事業でしたし、その後の市区改正事業でも重視されています。さらに、1923年関東大震災の帝都復興事業では、復興橋梁、復興公園、復興小学校、そして同潤会住宅など、災害に強い都市づくりに、都市計画が果たした役割は大きかったと言えます。戦災復興を経て、高度経済成長期の東京の都市づくりにおいても、広域避難場所の整備と拡充、延焼遮断帯整備、市街地の不燃化・難燃化など、防災都市づくりが重視され、今日に継承されています。

1995年阪神・淡路大震災からの都市復興、2011年東日本大震災からの津波集落復興でも、都市計画は期待される役割を一定以上は果たしたのではないか、と思います。そして、都市計画における都市防災で、阪神・淡路大震災を契機とし、その後の30年で平時の都市計画の方法論としても体系化されてきた取り組みが「事前復興計画」です。

事前復興まちづくりについて

事前復興まちづくりは、「平時からしなやかに、速やかに回復するコミュニティをつくる」もしくは「事前に自然災害からの復興に備える」取り組みです。発災直後、被災地では、避難所生活の解消、各世帯のくらし・すまい・なりわいの回復に関する見通しを立てていくことが最大の関心事であり、行政含めて支援者側も多くのきめ細かい支援活動を行います。そして、そういった支援活動と本来は地続きのものとして、同じ自然災害被害を二度と繰り返さない、回避できる安全な「まち」の再建、また、発災時までに、地域課題として認識されていた、もしくは無意識のうちに進行していた課題、たとえば、医療福祉施設へのモビリティ確保や空き家問題といった地域課題について解決していく営みが復興まちづくりです。そして、復興計画は、自治体からのリーダーシップは大事ですが、同時に住民間の意見交換を通した関係性づくりや復興方針への共感形成といったボトムアップも欠かせません。発災後に策定に着手していては、本来は遅いのです。

東京都は、1964年制定の東京都震災予防条例を、阪神・淡路大震災後の2001年に「震災対策条例」として改正し、事前復興計画についても新たに条文化しました。条例改正も根拠となりつつ、市区自治体による復興事前準備および事前復興計画づくりの具体の実践活動として「震災復興まちづく訓練」があります。多くの地域で、自主防災組織や小学校区程度の地域協議会が主体となって「わが町の防災点検」といった活動は実施されていると思います。ハザードマップを手元に持ちながら、グループに分かれて、地域の多様なメンバーで、まちを歩き、浸水深が深い箇所や、井戸などの防災資源を確認し、改善点を行政に提案したり、いざという時の行動につなげる取組みです。「震災復興まちづく訓練」も、このような地域防災活動の延長としてワークショップ・プログラムが設計されています。

延長として、と申したのは、震災復興まちづく訓練では、訓練目標を「事前復興まちづくり計画を策定する」ことに置きます。この目標に向かって、連続4回程度のワークショップ形式で、第1回では、地域参加者、行政スタッフ、大学や専門家と班に分かれて、わが町を点検し「まちの復興課題」について、取りまとめます。第2回では大学研究室で「地域の被害想定シナリオ」を提示し、この被害想定シナリオに対して、ロールプレイ手法を用いて、被災者個人の視点からのくらし・すまい・まちの回復について検討します。家族構成や住家被害程度によって、各世帯の回復過程は多様であることが見えてきます。そして第3回では行政側から「復興まちづくり計画たたき台案」が提示され、その内容について、これも「旗上げゲーム」や「防災クロスロード」といったワークショップ手法を、復興を取り扱うためにカスタマイズして適用し、参加者間の議論を深めていきます。そして第4回では第3回までに出された復興課題やたたき台案に対する対応結果が行政側から示され、意見交換を通して訓練成果としての「事前復興まちづくり計画案」が編集されます。2024年3月時点で、東京都内72地区で震災復興まちづくり訓練が実施済みです。

訓練で作成編集される「事前復興まちづくり計画」の意義は、大きく2つあります。1つは、平時から大規模災害を想定し、まちの姿や地域での生活を考えてみるという点です。もう1つは、連続ワークショップの中で、これまでの事前予防型の「防災まちづくり」経緯や事業内容が共有され、「復興まちづくり計画案」ではあるのですが、事前に予防型で、できる取り組みはやっておこう、という方針が、地域住民、行政、専門家の間で共有され、事前防災の強化につながる、という点です。特に、東京23区での震災復興まちづくり訓練実施地区は、不燃化特区やこれまでの密集市街地の改善型まちづくりが、早いところでは1980年代から取り組まれてきた地域であり、「みち・いえ・ひろば」の整備経緯について知ることは、とても重要な意義を有していると、訓練現場での会話を通して感じます。

震災復興まちづくり訓練では、建築士や建設技術者にも専門家の立場で参加いただいています。自宅が被災した際の被害調査や事例を説明いただいたり、再建策についての助言は、住民との大事なリスクコミュニケーションになっています。

都内72地区でまちづくり訓練実施

熊本地震での集落と農地の再建実態調査

東京・大田区羽田地区　事前復興まちづくりワークショップ（「シン羽田のロジまち」の提案）

「専門家」の立場で向き合うことが重要

東京・八王子市上柚木地区での防災ワークショップ（家庭防災についてのブレーンストーミング）

自然災害に向き合う3つの立場

東京の事前復興まちづくりについて話しをする前に、これからキャリアを重ねていく若い建設業の方々、建築、土木を学んでいる学生のみなさんに伝えておきたいことがあります。それは、自然災害に立ち向かう際に3つの立場を意識して、という点です。

第1に「人として」、第2に「市民として」、そして第3に「専門家として」の向き合い方です。「人として」とは、もしあなたの家族や友人の住む地域で自然災害が発生したら、何よりも優先し、できることは全てやろうとすると思います。頭で考えるのではなく、身体が自然に動いている、そんな対応行動を指します。次に「市民として」とは、発災前に直接、被災地とは関係がなかったとしても、被災地の苦難を想像し、自分ができることは何か、と自問し、行動することであり、災害ボランティア活動がその代表的な例です。

その上で三番目の「専門家として」とは、建築士や土木技術者としての専門性を生かし、被災地の回復・再建に向けて貢献していくことを意味しています。その際に「人として」や「市民として」と大きく異なるのは口頭含めて契約行為があり、専門家としての責任が生じているという点です。専門家として契約し、専門性の範囲での責任をもって、被災地再建に貢献していくことになります。敢えてこのようなことを申し上げたのは、1人の人間が、発災からのフェーズに依って、「人として」「市民として」「専門家として」被災地に向き合うことは当然あり得ます。建築・土木・都市の、特に復興に関する専門的支援は、実際にはこの3つの立場を行き来しながらの実践でもある、と感じるからです。

首都直下地震に備える震災復興まちづくり訓練

さきほど述べた「事前に自然災害からの復興に備える」事前復興まちづくりの具体の実践活動として「震災復興まちづく訓練」があります。多くの地域で、自主防災組織や小学校区程度の地域協議会が主体となって「わが町の防災点検」といった活動は実施されていると思います。ハザードマップを手元に持ちながら、グループに分かれて、地域の多様なメンバーで、まちを歩き、浸水深が深い箇所や、井戸などの防災資源を確認し、改善点を行政に提案したり、いざという時の行動につなげる取組みです。「震災復興まちづく訓練」も、このような地域防災活動の延長としてワークショップ・プログラムが設計されています。

延長として、と申したのは、震災復興まちづく訓練では、訓練目標を「事前復興まちづくり計画を策定する」ことに置きます。この目標に向かって、連続4回程度のワークショップ形式で、第1回では、地域参加者、行政スタッフ、大学や専門家と班に分かれて、わが町を点検し「まちの復興課題」について、取りまとめます。第2回では大学研究室で「地域の被害想定シナリオ」を提示し、この被害想定シナリオに対して、ロールプレイ手法を用いて、被災者個人の視点からのくらし・すまい・まちの回復について検討します。家族構成や住家被害程度によって、各世帯の回復過程は多様であることが見えてきます。そして第3回では行政側から「復興まちづくり計画たたき台案」が提示され、その内容について、これも「旗上げゲーム」や「防災クロスロード」といったワークショップ手法を、復興を取り扱うためにカスタマイズして適用し、参加者間の議論を深めていきます。そして第4回では第3回までに出された復興課題やたたき台案に対する対応結果が行政側から示され、意見交換を通して訓練成果としての「事前復興まちづくり計画案」が編集されます。2024年3月時点で、東京都内72地区で震災復興まちづくり訓練が実施済みです。

訓練で作成編集される「事前復興まちづくり計画」の意義は、大きく2つあります。1つは、平時から大規模災害を想定し、まちの姿や地域での生活を考えてみるという点です。もう1つは、連続ワークショップの中で、これまでの事前予防型の「防災まちづくり」経緯や事業内容が共有され、「復興まちづくり計画案」ではあるのですが、事前に予防型で、できる取り組みはやっておこう、という方針が、地域住民、行政、専門家の間で共有され、事前防災の強化につながる、という点です。特に、東京23区での震災復興まちづくり訓練実施地区は、不燃化特区やこれまでの密集市街地の改善型まちづくりが、早いところでは1980年代から取り組まれてきた地域であり、「みち・いえ・ひろば」の整備経緯について知ることは、とても重要な意義を有していると、訓練現場での会話を通して感じます。

震災復興まちづくり訓練では、建築士や建設技術者にも専門家の立場で参加いただいています。自宅が被災した際の被害調査や事例を説明いただいたり、再建策についての助言は、住民との大事なリスクコミュニケーションになっています。

KUME SEKKEI　久米設計
代表取締役社長　藤澤　進
〒135-8567 東京都江東区潮見2-1-22 TEL(03)5632-7811
東京 札幌 東北 横浜 中部 京都 大阪 九州 沖縄 上海 ハノイ ホーチミン シンガポール

AXS　株式会社 佐藤総合計画
代表取締役会長　細田雅春
代表取締役社長　鉾岩　崇
axscom.jp

「都市・建築・環境」から未来を拓くパートナー　昭和設計
代表取締役社長　梶山卓二
大阪・東京・仙台・九州
http://www.showa-sekkei.co.jp

株式会社 大建設計
代表取締役社長　菅野尚教
東京・大阪・名古屋・九州・札幌・東北・広島・北九州・沖縄
www.daiken-sekkei.co.jp

東畑建築事務所
TOHATA ARCHITECTS & ENGINEERS, INC.
代表取締役社長　President, Representative Director
米井　寛　Yutaka　Yonei

NIKKEN
EXPERIENCE, INTEGRATED
日建設計
代表取締役社長　大松　敦

NIHON SEKKEI
日本設計　代表取締役社長　篠﨑　淳