

防災まちづくりの新展開としての「震災復興まちづくり模擬訓練」

○中林 一樹¹⁾

1) 首都大学東京 都市科学研究科, nakabasi@comp.metro-u.ac.jp

1. はじめに

阪神・淡路大震災の大きな教訓として、「平時における地域での防災活動・まちづくり活動は、「防災いえづくり」や「防災街づくり」を通して災害時の被害軽減に役立ち、被災後の対応活動によって二次的な被害の拡大を防ぎ、そして被害が集中した街での復興まちづくりを迅速に進めて間接被害を軽減させることに役立つ」ということがある。しかし、阪神・淡路大震災以降このような防災まちづくりの重要性が強く認識されてきたにもかかわらず、阪神・淡路大震災から10年を経て防災まちづくりとしての取り組み活動の低下、さらに一般的な防災意識の風化が課題として指摘されるようになってきた。

このような防災の取り組みを実践し、被害軽減を実現するには、個々の住民の取り組み、住民の連携による取り組みなどが不可欠である。中央防災会議の首都直下地震の被害想定に対する震災対策の大綱では、阪神・淡路大震災をはるかに上回る被害に対処するためには、「国民運動としての展開」が必要であるとしている。どのようにして、国民運動を展開できるのであろうか。

この論考では、阪神・淡路大震災の数倍の規模にも達することが危惧される首都直下地震に対して、新たな防災まちづくりへの取り組みについて、考察してみるものである。

2. 仮説—防災まちづくりは市民力・地域力・行政力の協働である—

防災まちづくりには多様な内容がある。地震災害に強い防災まちづくりでは、①私有財産である建物にも耐震化や不燃化を促進し地震発生直後の直接被害を軽減する取り組み、②木造密集市街地に公共空間としての広場・後援・街路を整備して、被災後の避難行動や消火・救出救助活動等が行いやすくなるように空間を確保する取り組み、③地域の人々が消火や救出救助訓練あるいは避難所訓練などの防災訓練をじっしして自主的な災害対応力を高めていく取り組み、④被災からの復旧復興を迅速に行うことで間接的な被害を軽減する取り組み、の4つに区分できる。こうした防災まちづくりの主役として、市民の取り組みが不可欠なのである。その市民の取

組みとは「市民力」と「地域力」としてとらえることができる。

第一に、災害に立ち向かう「市民力」とは、まちづくりなどの特定の地区に留まらない社会的な「市民」の力である。それは、また「自立」する市民の力であり、広範に「連帯」しネットワークを形成する社会の力となるものである。

第二に、災害に対抗する「地域力」とは、特定に地域における「住民力」と「場所力」の総合力なのである。「場所力」とは地区固有の空間の能力で、地盤特性に応じて耐震性・耐火性を確保した建物と災害時の対応活動や被災後の救援復旧等のための活動空間である街路や広場が整備された街の空間的防災力である。

この二つの力に加えて第三に、防災まちづくりを推進するための重要な力として、「行政力」である。防災まちづくりの「行政力」とは、行政が取り組む「災害対応力」であるとともに、市民・住民が進める防災まちづくりの取り組み、とくに地域力の形成および維持育成には重要かつ必要な、市民・住民の「支え力」なのである。ここに市民と行政の「協働」と「連携」という関係が成立するのである。とくに場所力の整備には、行政力と地域力の協働が不可欠であり、住民の取り組みなくして、防災の新展開はない。

本報告ではこのような枠組みを仮説的に設定して、全国で多様に展開されている地域や市民の防災への取り組みを概観するとともに、その中でも東京での最も新しい防災の取り組みとして、「復興まちづくり模擬訓練」を通じた防災まちづくりへの展開について考察してみる。

3. 「防災まちづくり大賞」受賞事例にみる防災まちづくりの傾向と特徴

阪神・淡路大震災をきっかけに、地域での防災への取り組みを顕彰し、様々な防災まちづくり活動を紹介し、さらに全国に防災の取り組みを活発化しようと、総務省消防庁（当時は自治省）は1996年度から「防災まちづくり大賞」の表彰を行ってきた。事例数では9年間で928事例である。

まちづくり活動事例を、その内容に照らして第

1回では場所力の整備に関わるハードな取り組みを「防災ものづくり」、防災訓練や防災学習その他の様々な活動などソフトな取り組みを「防災ことづくり」と類型化して募集したが、全国からの応募はことづくり活動：ものづくり活動は1：2であった（表1）。

第2回目からは防災ことづくり活動を、防災訓練や防災活動の取り組みを「防災ことづくり」と、防災学習や実習的活動など人的防災能力の向上への取り組みを「防災ひとづくり」と区分した。防災ものづくり：ことづくり：ひとづくりは1：4：2であり、全国での防災まちづくり大賞の候補として自薦他薦された活動事例は圧倒的に「もの」よりも「こと」や「人」のソフトメンからの防災活動であった。（表1）

そうした先進的な活動主体で見ると、「自主防災組織」が最も多いが全体の35%である。「消防団」「婦人防火クラブ」「少年・幼年防火クラブ」とあわせると257件で50%を占める。さらに、ボランティアやNPO、街づくり協議会、その他の組織や個人を加えると371件となり、72%となる。

地域的には、大都市地域や近畿・東海・関東・東北・北海道の太平洋沿岸地域からの推薦事例が多く、東日本に相対的に少ない傾向がある。しかし、全国的に、地域でのユニークな防災への取り組みの多くは、こうした「住民による防災への取り組み」なのである。つまり、わが国の「地域力」は、住民力によって規定される構造を持っているのではないか。『「住民力」が「行政力」と協働して「場所力」の向上を可能とする』のである。

4. 『防災風味のまちづくり』のススメ

それでは、どのようにして防災に関わる市民力を引き出すのか。地域社会にどのようにして「防災まちづくり活動」を展開させ、進展させていくのか。それは『防災風味のまちづくり』の推進である。地域の様々な既存の活動をベースに「防災風味付け」をしていくのである。

これからの時代は、高齢化・人口減少・福祉型社会であるとともに、国際化・市民参画化・地方分権化の時代でもある。このような時代への変曲点に現在の時代がある。そこでは、地域における市民の多様な活動が展開する時代への変革が見られる。従来の地域組織としての自治会・町内会のみならず、多様な市民活動が活発化している。また、町内会の活動も、その地域の最も大きな課題に対応して活動が多様化しているように見ることができる。

そうした多様な地域での活動に肩を並べて「防災」の必要性・重要性を説いてもなかなか聞く耳をもてないという状況がある。しかも、その「活動」

は多くの場合に日常的な生活に関わる諸課題であり、「いつ起こるか分からない地震災害への備え」は、理解はされてもなかなか活動に至らない。

そこで、それぞれの地域の人々が最も身近に「防災」問題を感じることは、地域の最も大きな関心事から防災を考えていく発想である。これを『防災風味のまちづくり』と称している。例えば、

- ・「福祉のまちづくり」活動に対して、福祉の対象者とは災害時要援護者なのであり、福祉活動に防災風味付けを行うことで、防災に目を向けていく。日常的な地域での支援体制づくりが災害時の支援体制づくりにもなる。
- ・「商店街活性化のまちづくり」活動に対しては、商店街のイベントを通して災害時の地域消費者への物資供給の連携を図り、エコマネーが地域での災害時の物資供給システムにもなりうることを考えていく。あるいは、空き店舗を地域の防災倉庫や拠点として活用することを通して商店街の活性化への切り口としていく。多様な防災グッズを商店街で斡旋していくなどのとりくみもある。
- ・「防犯のまちづくり」活動に対して、空き巣対策としてのブロック塀による見通しも悪さを改善することが被害軽減にもつながることや、災害時の防災問題を考えることを通して街の防災を考え始める。
- ・「みどりのまちづくり」では、例えば公園づくりのワークショップを通して街の防災拠点としての公園づくりを考え、さらにその後援を活かした防災活動に展開していく。
- ・「公共施設づくり」でも、市民参画によって、日常的な活用を考えると同時に、災害時の備えや活用をシミュレートし、そこから街の防災に展開していく。
- ・「道路づくり」でも、例えばバリアフリーへの道路改良をきっかけに、災害時の道路のあり方を考えることで、福祉のまちづくりへの展開とともに防災まちづくりへの展開を進める。

このように多様な切り口から、市民による街の防災を展開し、防災市民力を育成していく取り組みが必要である。そのために最も重要なポイントは、市民力と連携する行政力の取り組みである。「防災風味付け」するには、行政の取り組みが不可欠である。しかも、防災風味付けの役割は端に防災課や災害対策課の業務ではなく、福祉部局、産業部局、警察（防犯）部局、建設部局、市民部局など行政のあらゆる部局が自らの事業業務を通して「防災風味付け」を展開することが必要である。

5. 『震災復興まちづくり模擬訓練』による新展開

事前復興対策もまた、阪神・淡路大震災の教訓である。阪神・淡路大震災では膨大な被害からの復興が容易ではないことが明らかとなり、防災基本計画の1998年の改定で、復興対策の事前準備の取り組みが掲げられた。

5.1 東京都の「震災復興マニュアル」

被害想定によると、東京直下の地震は阪神・淡路大震災をはるかに上回る被害の発生が危惧されている(表3)。これからの復興をどのように進めるのか。そのためには事前の準備が必要として検討を始め、「都市復興マニュアル(1997)」と「生活復興マニュアル(1998)」を策定した。その後、復興で目指すべき都市像を事前傾倒しておくべきとして「震災復興ランドデザイン(2000)」が策定された。さらに、都市と生活の復興マニュアルを統合見直しをして、「震災復興マニュアル(2003)」を策定し、「プロセス編(都民公表用)」と「施策編(行政運用用)」が準備された。震災復興の進め方を事前に都民と行政で共有しておこうという目的で策定した「プロセス編」では「地域での復興への取り組みがあるところに重層的に支援していく」という差別的プロセスを事前公表している。

5.2 「地域協働復興」

震災復興マニュアルでは、阪神・淡路大震災をはるかに上回る被害からの復興を、阪神・淡路大震災での復興と同じ期間(タイムスケジュール)で復興させるには、阪神・淡路大震災以上に地域における自助・共助的復興を、行政からの公助で支援するという発想『地域協働復興』が重要であるとした。

それは、復興も市民力と行政力との協働でしか実現できない、との発想である。東京都の事前復興の取り組みは、都民を巻き込んでの取り組みが必要であることを主張したのである。2003年、東京都立大学(現・首都大学東京)・東京都は練馬区(災害対策部局とまちづくり部局)と連携して、貫井町で世界最初の「震災復興まちづくり模擬訓練」を実施した。

5.3 「復興市民組織育成事業」

2003年の練馬区での「震災復興まちづくり模擬訓練」をモデルに、2004～2006年度までの事業として、「復興市民組織育成事業」が東京都に創設された。これは、地域協働復興をすいしんするには、復興まちづくりの主体となる地域組織が不可欠であること、それも事前に復興まちづくりを視野に入れた活動主体の存在が復興を迅速に進める基本的要素であるという阪神・淡路大震災の教訓から、事前に復興まちづくりの主体となる市民組織および市民のリーダーを育成しておこうという目的を持つ事業である。市民の参加が不可欠であるが、市民のみなら

ず、行政にとっても、まちづくりに関連する様々な分野の専門家にとっても、「協働」で取り組む総合的な訓練を支援する事業である。

5.4 新小岩地区での「復興まちづくり模擬訓練」から

2004年秋から2005年4月にかけて、地区の連合町会と商店街及び数年前に結成されていたまちづくり協議会を含めて、葛飾区新小岩地区で復興まちづくり模擬訓練を行った。基本的には、市民組織育成事業のモデルとなった練馬区貫井地区での模擬訓練プログラムを基礎的な枠組みとして行われた。参加者は地元住民等約60人。東京都・葛飾区(まちづくり推進課と災害対策課)で約25人。大学関係約15人及びその他、東京弁護士会など関連する専門職団体が参加して2004年11月に立ち上げた「災害復興まちづくり支援機構」からも、弁護士や中小企業診断士などの専門家約10人が参加するという大人数の訓練となったが、幹事会や打ち合わせを除き、4回のワークショップが企画された。

(1) 第1回 町歩き・街の危険マップ・防災資源マップづくり

「街の被害点検」グループ、「避難所点検」グループ、「仮設住宅用地点検」グループに分かれて、改めて自分たちのまちを点検し、街の問題を共有化して、模擬訓練の基礎情報を整理した。(写真1)

(2) 第2回 避難生活で街の復興や住宅再建の課題を考える

小岩地区での火災シミュレーションを行い、火災による被災を疑似体験した上で、避難所に落ち着いた状況を設定し、被災した住宅や事業所あるいは街の復興のプロセスを、2週間後、1ヶ月後、3ヶ月後にどこでどのように生活していきたいのかを話し合い、それにはどのような課題がありそうか。さらに住宅の補修や再建にはどのような課題がありそうかを出し合い、その解決に向けて弁護士も含めて討議した。(写真2)

(3) 第3回 地域に住み続けて復興に向かうための時限的市街地づくりを考える

第2回で多くの被災者が「地域に住み続けて、事業の再開と復興に向かっていきたい」との希望がでた。そこで、被災(想定)下市街地に応急仮設住宅や仮設店舗をどのように計画できるのかをグループに分かれて検討した。その目標は「理想の仮設のいえ・みせ・まちを考える」であった。(写真3)

(4) 第4回 復興まちづくりを考える

仮設のまち、東京都のマニュアルで言う「時限的市街地」は、仮設住宅や仮設店舗そして個々の修理した住宅等で構成される。それは、本格復興に向かう過渡的な市街地状況であり、街の復興の拠点でもある。その状況で、区が訓練用に作成した「新小

岩地区復興まちづくり計画（案）」と、地元の市民組織であるまちづくり協議会のメンバーが策定し「市民の復興まちづくり計画（案）」の説明に基づいて、グループが復興で目指すべき「望ましい街の姿」を討論し、住民による「復興まちづくり計画づくり」を学習した。（写真4）

当初予定では、以上の4回で修了のはずであったが、最終回のまとめで、住民側からの発意で「このような貴重な体験を、これでおわりにするのはもったいない。是非第5回目を地元主催で実行するので、地域への復興まちづくり訓練報告会として開催しよう」との提案があり、急遽第5回目が開催された。

(5) 第5回 震災復興まちづくり模擬訓練から何を学んだか

参加した方々の発言は以下のものであった。

- ・（南新小岩まちづくり協議会会長）5年前からの活動で、2回のまちづくり報告書を作成してきたが、この平時のまちづくり活動が震災復興のまちづくりにとっても重要であることに気がついた。今後は、震災後の復興にも通じる防災まちづくりを考えていきたい。それは、防災活動では、これまでの消火・救助や避難所などの直後対応訓練から復興までをつないだ「防災まちづくり」なのだと思う。
- ・（新小岩連合自治会長）従来の防災訓練では被災直後の対応訓練に終始し、事前の被害軽減の防災まちづくりや、避難後の生活再建や復興のことなど考えてもいなかった。この復興模擬訓練は、最初はどういうことなよく分からないまま始めたが、復興の大変さを含めて地域の防災意識が高まったし、「地域力」の重要性を改めて確認したことは大きな成果だった。
- ・（葛飾区）区としては、東京都の作成した「震災復興マニュアル」の存在は分かっていたが、震災対策業務として「復興」ということを意識したことはなかった。この訓練で、防災部局とまちづくり部局という、行政の部局間連携ができた経験は大きい。また、行政が市民と協働して取り組みをしていくには、地域との日常的な関係づくりが重要であることに改めて気がついた。また、訓練用とはいえ、本気で「復興まちづくり計画案」の作成をしてみた経験も貴重な成果である。
- ・（地元のコンサルタント）復興訓練はとても手間の掛かるワークショップで、しかも「現実の問題」を議論するのではなく被災後という「架空の問題」を討論するのだが、地域の皆さんが予想以上に現実的に考えられたことに感心した。そのことが、これから事前の防災活動やまちづくり活動に引き継げれば、素晴らしいと思う。
- ・（復興まちづくり支援機構）専門家にとっても、この復興まちづくり模擬訓練は「訓練の場」であった。復興には、様々な専門家の役割が必要であることを実感し、多くのことを学んだ。東京には専門家のまちづくり支援機構が立ち上がり、体制が構築されたが、それは「安心して被災してください」と言うことではない。むしろ、地域の皆さんとともに専門家が関わってこそ、平時のまちづくりを通して「被害軽減のまちづくり」ができる、そうした体制ができてきたと考えることができた。
- ・（まとめ）「復興とは大変な困難を伴うものである」ことが理解できた。復興を行わないで済むことが最も重要で、そのためには「被害を出さないまちづくり」を進めることが重要である。さらに、災害を乗り越え、復興に向かうには、「地域での人のつながり」が重要であること。「人のつながり」という地域力があって初めて、「地域協働復興」が可能となること。それこそが、「市民による新しい防災まちづくりへの展開」なのでもある。

6. まとめ一場所を活かした新しい防災まちづくりへの展開へー

「新しい防災の展開」は、従来の必要性から迫る「防災のまちづくり」ではなかなか成果が出ないところに求められている課題である。その突破口として、『防災風味のまちづくり』こそが、市民による新しい防災の展開を可能とするのではないか。それは、既存の「市民力」、既存の「住民力」の防災的活用なのである。防災に活用できる「市民力」「住民力」は、自立できる力を持つことができると、行政力との協働関係が可能となる。しかし、自立できる市民力とくに自立できる住民力を育てていない「脆弱な密集市街地」が全国で25000haも残存している。東京で見れば、東京都の「防災都市づくり推進計画(2003)」における「整備地域(6500ha)」のうち、まちづくり主体が形成(地域力)され、地元行政も取り組みを進め(行政力)つつある「重点整備地域(1800ha)以外の5000ha弱の密集市街地は、まさに『防災の取り組みのための自立した住民力が育まれていない地域』なのである。この地域にどのように防災の取り組みを始める住民力をはぐくむことができるか。これが最大の課題である。

そこにこそ、「防災風味のまちづくり」を進めるべきではないか。防災風味付けには、行政からの働きは必要である。住民力が未成熟な街では、行政力からの「防災風味付け」を部局間連携によって展開する。それによって「市民による新しい防災の展開」が可能となる。「復興まちづくり模擬訓練」も

また、そうした一つの『防災風味のまちづくり』としていかなければならない。

もう一つ、「防災風味付け」する主体としての「市民力」にも注目していかなければならない。NPO活動の展開が、その可能性を示しているのではないかと考えている。

いかに市民による防災まちづくりを展開するのか。それは、最初は多様な分野（部局）の行政力からの働きかけによって、「市民力」と「住民力」が顕在化することからのみ始まるのではないか。行政が市民活動に防災風味付けをするしくみ、市民が連帯を通して住民に防災風味付けをするしくみ、そして立ち上がった住民力を連帯することで自立化が可能となり、その連帯が市民力を高め、そして行政力と市民力・住民力が連携し、協働して初めて、災害に強い「地域」が形成されていくであろう。そのような「市民による防災まちづくり」の展開を目指すことで、日常の地域生活のレベルアップも可能となるのではないかと、考えるのである。

註

この論考は、平成 17 年度日本火災学会の公開講演会における報告「市民が取り組む防災の新展開」に修正加筆したものである。

参考文献

- 1) 中央防災会議：首都直下地震対策大綱，p. 32，2005.
- 2) 市古太郎・饗庭伸・吉川仁・中林一樹・高見澤邦郎：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. 385-394，2005.
- 3) 饗庭伸・市古太郎・吉川仁・中林一樹・村上大和・高見澤邦郎：震災復興まちづくり模擬訓練手法の開発，日本建築学会技術報告集，第 20 号，pp. 377-382，2004.
- 4) 市古太郎・小野田知美・村上大和・饗庭伸・吉川仁・中林一樹：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.

表 1 総務省消防庁の「防災まちづくり大賞」推薦事例の類型

	第 1 回（1996）	第 2 回から第 9 回	合計
防災ものづくり	62 件	183 件	245 件
防災ことづくり	112 件	699 件	811 件
防災ひとづくり	—	420 件	420 件
防災HPづくり	—	3 件（9 回～）	3 件
計	174 件	1056 件	1230 件

表 2 防災まちづくり大賞」推薦事例の活動主体（第 5～9 回：515 件）

防災まちづくり主体	事例数	防災まちづくり主体	事例数
自主防災組織	181 件	事業所・企業	29 件
地方公共団体	82 件	婦人防火クラブ	25 件
ボランティア・NPO	40 件	少年・幼年防火クラブ	17 件
消防団	35 件	街づくり協議会	13 件
小中高校・大学・教育機関	33 件	その他の組織・個人	60 件

表3 被害想定結果の比較

被害想定	区部直下地震(都)	海溝型地震(都)	東京湾北部地震(内閣)
全壊住家	43000棟	36000棟	200000棟
焼失住家	378000棟	633000棟	650000棟
全損住家	421000棟	669000棟	850000棟
全損世帯	758千戸	1204千戸	1530千戸

注：区部直下（1998）、海溝型地震（1991）の被害想定は東京都の範囲での被害。東京湾北部地震(2005)は、内閣府（中央防災会議）が実施したもので、南関東を中心とする全被災想定地域での被害総数。



写真1 第1回模擬訓練より



写真2 第2回模擬訓練より



写真3 第3回模擬訓練より



写真4 第4回模擬訓練より

