

## まちづくりの視点からみたゼロ年代の事前復興まちづくり

—練馬区でのケースレビュー—

**A Chronicle Activities Report: Pre-disaster Planning for Post-disaster Recovery during 2000's in Nerima Ward, Tokyo**市古 太郎<sup>1)</sup>Taro ICHIKO<sup>1)</sup>**要 約**

本稿は東京で展開している「事前復興まちづくり」のゼロ年代における系譜と到達点を、首都大学東京 事前復興計画研究会として支援継続している練馬区の事例を通して考察したものである。すなわち2003年から2010年までの展開を次の3期に区分して経緯を報告する。

第Ⅰ期：地域防災活動から貫井地区震災復興訓練期（2003年度）

第Ⅱ期：桜台地区震災復興訓練と震災復興マニュアル策定期（2005年度～2007年度）

第Ⅲ期：日常時のまちづくりへの展開期（2008年度以降）

第Ⅰ期の貫井での復興まちづくり訓練については拙稿（2004）があるため簡潔に触れる。続く第Ⅱ期は桜台地区での震災復興まちづくり模擬訓練と区役所内のワーキングなど、最も資源が集中投入された時期である。本稿では、復興訓練参加者の自己役割意識の変化を、アンケート調査から分析し、また区職員が、復興訓練で得た手応えを基に、震災時の行動指針となる震災復興マニュアルづくりをどう進めていったか、そして第Ⅲ期の事前復興まちづくりとして展開している内容を報告する。

練馬区ではこれまで、数地区で密集まちづくりが取組まれてきた。ゼロ年代を通して、マニュアルや条例など一連の事前復興まちづくりのしくみが整えられ、「いま、ここ」での事前復興まちづくりが展開しつつある。

**キーワード：**事前復興まちづくり、首都直下型地震、地域防災活動支援、東京都練馬区

**Abstract**

In this article, a history of Pre-disaster improvement for post-disaster recovery in Nerima ward, Tokyo was reported which our research team has been involving since 2003. This one decade project is divided to three periods.

1st period: The 1st community-training program for post-disaster Recovery in Nukui district (before 2003)

2nd period: The 2nd community training in Sakuradai and making a manual for long-term recovery (2005-2007)

3rd period: proceeding with normal "Machidukuri" (after 2008)

In Nerima ward, there were some improvement activities for "Mokumitsu" area where has been high vulnerable for earthquake disasters. Besides a bylaw system was established among 2000's. Pre-disaster improvements for post-disaster recovery were caused by those movements and engaged in "Now Here".

**Key Words:** Pre-disaster planning for post-disaster planning, An earthquake directly above Tokyo region, Community empowerment for disaster prevention, Nerima ward Tokyo

1) 首都大学東京・都市環境科学研究科・都市システム科学域 Division of Urban System Science, Tokyo Metropolitan University

## 1. ゼロ年代の萌芽事例としての事前復興まちづくり

21世紀に入って10年が経った。この10年のことを「ゼロ年代」と言うらしい。識者によってその含意は様々であるが、「事前復興まちづくり」はまさしくこの10年で萌芽した取り組みである。

それは、2001年都市再生プロジェクト第三次決定での密集市街地の対象地化、2003年密集法改正に基づく「特定防災街区整備地区」制度や、2006年耐震改修促進法改正に伴う「耐震改修促進計画」策定の義務付け、といった国のテコ入れがありつつも、例えば墨田区などでの幹線道路沿いにおける不燃化促進事業の「抜け」の問題、木密地域における建物更新誘導が困難な住宅の老朽ストック化（たとえば東京都の「防災都市づくり推進計画中間のまとめ」2009年11月によれば、重点整備地域の不燃領域率は、1998年から2002年までの4.2%の増加から、2003年から2008年の5年間では3.3%の増加に低減している）といった1980年代を嚆矢とし、30年を迎えつつあった防災まちづくりの若干の足踏み状況に対する一つの次世代リノベーション手法として、登場してきたと位置づけられる。

詳しくは今回発刊された『日本建築学会叢書』8「復興に備える」<sup>1)</sup>の佐藤論文や震災復興まちづくり模擬訓練の到達点を解説した第7章も参照されたい。

その中で今回は、一連の事前復興まちづくりが「ゼロ年代」を通して継続されている事例として練馬区を取り上げ、その意義と課題を述べておきたい。ゼロ年代という通時的な視点で、事前復興まちづくりの展開過程を事例を通して俯瞰してみよう、という旨である。

なお、ここでは「事前復興まちづくり」を、大地震に備えるための一連のまちづくりの取り組み、とひとまずしておこう。

## 2. 練馬区での事前復興まちづくりの経緯

練馬区では、2003年の東京都震災復興マニュアル改訂後、東京都からの復興訓練のよびかけに応じ（他には墨田区）、貫井および桜台での震災復興まちづくり模擬訓練、練馬区震災復興マニュアル策定、「練馬区震災復興の推進に関する条例」の制定といった事前復興まちづくりが展開している。これまで、個々の事例報告はあつ

たものの、通時的に報告はされていない。そこでここでは練馬区の経緯を考察するため、次の3つの時期に区分して話を進めたい。

第Ⅰ期：地域防災活動から貫井地区震災復興訓練期（2003年度）

第Ⅱ期：桜台地区復興訓練と震災復興マニュアル策定期（2005年度～2007年度）

第Ⅲ期：日常時のまちづくりへの展開期（2008年度以降）

以下、それぞれの時期の概略に触れ、第Ⅰ期の詳細については文献1と3を読んでいただくとして、第Ⅱ期について桜台地区での復興訓練を地域復興組織の事前形成という面から考察し、続いて第Ⅲ期における日常的なまちづくりへの展開について、近々の状況を報告しておきたい。

### 2.1 地域防災活動から貫井地区震災復興訓練期（2003年度）

阪神・淡路大震災後、行政からの働きかけをきっかけに、東京では自主防災組織の結成と運営支援が進んだ。練馬区では、区立小中学校を単なる収容避難所としてだけでなく、応急対応と避難生活期における地域の災害対策本部として機能させる「避難拠点方式」の取り組みへと展開していた（たとえば文献2、また避難拠点方式を普及させていくために作成された「練馬区避難拠点運営の手引き」はわかりやすく、よくできた「マニュアル」である）。

貫井での復興訓練実施までの経緯は、文献1の第7章に記載されており、また復興訓練プログラムの内容については、市古ら<sup>3)</sup>の報告もある。紙数も限られているので、是非そちらを参照いただくとして、この時期の特徴として、1995年1月17日、つまり阪神・淡路大震災からの時間軸という時代性もあったように思われる。すなわち発災から8年が経過し、都市復興事業によるまちの空間像が立ち上がりつつあり「復興期」という時間感覚が認識できるようになった時期であった。

なお、貫井での復興訓練後、練馬区都市計画課では、「まちづくり条例」の制定作業が本格化し（2006年3月制定）、スタッフ資源の事情などから、貫井での復興訓練から次の第Ⅱ期にかけて、業務プライオリティが低い時期に入る。

その一方、東京都の復興市民育成事業（2004年度～

2006年度)は、大きな影響を与えた。すなわちこの間、この補助事業への応募説明会や進捗状況について、都庁で定期会議がもたれ、東京都の総合防災部、都市整備局が連携して支援にあたった。

## 2.2 震災復興マニュアル策定期 (2005年度～2007年度)

第Ⅱ期は練馬区震災復興マニュアルの策定期である。策定の一環として桜台地区で復興訓練が実施された。

この時期は3つの時期を通して、最も資源が投入された時期である。すなわち、区としての東京都補助事業を活用した予算措置、内部の部長レベルの検討組織、係長レベルのワーキング、首都大学東京をはじめとする外部専門家の継続的な支援がなされた。復興訓練対象地区となった桜台地域組織にとっての資源投入、言い換えれば、地域住民側の負担も相当なものだったと思われる。訓練ガイダンス+月1回ペースで全4回のフルスペックの復興訓練+地域への報告会という一連の取組みに加えて、各回の訓練数日前には地元実行委員会が開催された。

次章では、東京都が提案した地域協働復興の母体となる地域復興協議会が復興訓練でどのように、どのレベルまで検討されたか、という視点から訓練を考察する。

## 2.3 日常時のまちづくりへの展開期 (2008年度以降)

震災復興マニュアル策定後、「練馬区震災復興の推進に関する条例」の制定作業があったが、第Ⅱ期に比べれば一段落し、また主所管も都市計画課から区内各地区のまちづくり担当部署へ移行していく。行政マニュアルが策定されるということは、行政の立場で言えば職員一人一人の行動役割が与えられるということである。そしてその役割意識は、継続的に訓練等をおこなって持続させ、意識化していく必要がある。

そういった日常時のまちづくりへの展開をみせつつあるこの時期のトピックとして、2つの取り組みをあげることができる。1つは震災復興をテーマとした「練馬区民と区長のつどい」である。これは地域協働復興のカタチを模索する取り組みであり、参加者数やそこでの議論を第4章で分析する。2つめに密集市街地整備促進事業の計画策定プロセスへの復興訓練の適用である。この取り組みは現在進行中であり、どのような成果が得られるのか、推移を見守る必要があるが、密集整備促進事業で

達成しようとする空間整備水準を、延焼防止といった直接被害の低減だけでなく、直後の救助や避難に利する防災アクティビティ道路、避難生活期に生活再建を加速させるようなオープンスペースのプラン(一種の時限的市街地と言ってもよい)など間接被害軽減も考慮して、設定しようとする試みである。

## 3. 第Ⅱ期：復興訓練を通じた地域協働復興組織の射程

震災復興まちづくり模擬訓練は、その目的の1つにまちづくり協議会方式による復興プロセスの事前共有を掲げている。言い換えれば、ある圏域を単位に、復興の主体となる地域組織の構成や役割を事前にどこまでイメージできるか、地域の状況に応じて、検討がおこなわれる。

そこで、第Ⅱ期に実施された桜台地区での復興訓練において、地域復興組織について、どのようにプログラム化され、参加者にどう受け止められたか、そして訓練を踏まえて区が策定した震災復興マニュアルにどう反映されたかを、専門家チームとして参画してきた経験から報告したい。

なお本章は日本災害復興学会2008年度大会予稿集に加筆修正したものである。

### 3.1 練馬区震災復興マニュアル策定期プログラム

練馬区では2003年に貫井地区で復興訓練を実施した後、図1に示すように2006～07年度の2カ年度をかけて、区職員向け震災復興マニュアル策定に取り組んだ。マニュアル策定のプロセスは大きく7つの段階があった。第1段階は区役所内の取組み体制を整える段階、第2段階が桜台地区での震災復興訓練の実施であり、これは成果を震災復興マニュアルに反映させていくものと位置づけられた<sup>4)</sup>。復興訓練後、第3段階として地域協働復興を基本方針とし復興本部体制、住宅、都市、生活、産業といった章別の内容を考える係長級ワーキングを3回程度開催し、震災復興マニュアルたたき台案が作成された。2007年度に入り、マニュアルたたき台案を元にした関係課個別ヒアリングが第4段階、これを区主幹課(都市計画課)と大学スタッフで集中討議し素案を作成(第5段階)、部長級の委員会を経て(第6段階)マニュアルが2008年3月に策定された(第7段階)。

2006年 4月	<b>区組織内の策定体制整備</b> (区+大学)4月~8月 関係課職員向け講演会 復興訓練とマニュアル策定の2カ年プログラムの明確化
7月	<b>桜台地区復興模擬訓練の実施</b> (区民+区+大学+専門家) 7月 ガイダンス 10月 第1回:まちを歩いて桜台の震災被害をイメージする 11月 第2回:避難拠点から復興に取り組み始める 12月 第3回:応急の住まいや暮らしを確保する 2月 第4回:桜台地区の復興計画づくり 3月 地域・他地区区民向け報告会(区のまちづくり講座として)
2007年 2月	<b>たたき台案作成に向けた区職員ワーキング</b> (区+大学)2月~3月 本部体制, 地域協働, 住宅再建の3つの部会に分かれてWS形式で実施 各復興課題に対する大まかな対応手順を示し, マニュアルのイメージを形成 同時に, 策定に向けた個別検討課題を明確化
4月	<b>マニュアルたたき台案を基に各課ヒアリング</b> (区)6月~8月 復興本部設置手順, がれき処理など課題ごとに作業
8月	<b>素案作成に向けた集中討議</b> (区+大学)8月 3日間の全箇所集中討議
9月	<b>策定委員会で検討</b> (区)9月~1月 素案から原案への修正として基本レイアウトを大きく更新
2008年 3月	<b>策定委員会で確定</b> (区)3月 職員向け研修会の実施
	<b>区民向けパンフレット等の作成</b> (区+大学)3月

図1 練馬区震災復興マニュアルの策定プロセス



図2 桜台での震災復興まちづくり模擬訓練の様子

### 3.2 桜台地区における震災復興まちづくり模擬訓練の実施経緯

復興訓練対象地の桜台地区は人口約 24,000 人、世帯数約 11,000 世帯、西部池袋線桜台駅の北側に広がる面積 140ha の住居系市街地である。基盤整備事業が未実施のまま戦後本格的に宅地化し、バス路線にもなっている主要生活幹線道路は一定程度整備されているものの、細街路や行き止まり道路を基盤に住宅が建て込んでいる。

復興訓練にあたり、地元町内会や学校避難所の運営組織へ区役所から働きかけがおこなわれた。また専門家メンバーとして震災復興まちづくり支援機構に参加協力を依頼した。住民参加者の年齢構成は、60代が30%、60代以上で72.5%を占めていた（第2回訓練時のアンケート調査）。

訓練プログラムは桜台の前年度に筆者らのチームで運営支援をおこなった。葛飾区新小岩のプログラムをベースに組み立てられたが<sup>5)</sup>、本稿のテーマである地域復興組織の事前検討という視点から見ると、第2回以降の訓練プログラムは次のような特徴をもつ。

第2回訓練では、「復興問題トレーニング」を実施し、参加者は地域復興協議会の役員の立場になり、地域協働型仮設住宅（地域からの申し出と管理を条件に、仮設住宅を地域の民地に建設）や短期的な事業見込みの立っていなかった都市計画道路を復興計画で検討するかどうかの判断、などの問いに対して多数意見を予想し、判断に基づいてグループ・ディベートをおこなった。

第3回訓練では、仮設のまちデザインゲームを実施した。すなわち 1/100 仮設住宅模型を用いて仮設住宅地の密度と配置をスタディし、地域としてどのような利用が可能か、どんな支援が考えられるかといった点を検討

した。

第4回訓練では第2回と第3回をふまえ、事務局側で「桜台地区の復興手順チャート」を提案し、検討してもらった。

### 3.3 地域復興組織に対する訓練参加者の認識

訓練時に実施した参加者アンケート調査から、復興訓練の効果を考察してみよう。表1は初回訓練時に住民参加者に地域役割を選んでもらった結果である。町会組織活動が24人(60%)、PTA活動で4人(10%)と地域役割を持って活動されている方が70%を占めていた。一方、「無回答」および地域活動は特に参加していない層は11人(27.5%)であった。

次に復興まちづくりに際して想定される自分自身の役割を聞いたところ(表2)、復興まちづくり協議会への参加意欲を持つとする回答は50%で、活動は難しいと感じた層は無回答も含めれば48%となっていた。すなわち、日常時の役割意識から勘案すれば、復興訓練を通して役割イメージを明確にし、地域復興に際して地域住民として果たす役割を意識化できる可能性を有していたといえる。

それでは訓練を通して参加者の役割意識はどのように向上したのであろうか。まず図3は、第3回の仮住まい期を考える訓練終了時に、時限的市街地の受け止め方を尋ねた結果である。訓練の直接的なねらいである空間イメージ形成やしくみの理解については訓練手法上の工夫の余地が感じられるものの、仮設住宅を地域として受け入れることに肯定的であり、ケア活動への参加意欲形成や実現にあたって行政任せではなく地域にも役割があることへの気づきの場となったことがうかがえる。

表1 参加者の地域における役割意識(第1回訓練時)

問10:現在の桜台地区のまちづくりにおけるあなたの役割は?

町会・商店会の中心メンバーとして役割をもっている	11人	27.5%
地域で防災やまちづくりに取り組む組織の中心メンバーとして役割をもっている	5人	12.5%
NPO組織の中心メンバーとして役割をもっている	1人	2.5%
町会・商店会や防災・まちづくりの活動に意識をもって参加している	8人	20.0%
PTAで地域の活動を担っている	4人	10.0%
積極的な活動参加はしていない	7人	17.5%
無回答	4人	10.0%

表2 参加者の復興時の役割イメージ(第1回訓練時)

問11:地震が起きたとき、復興まちづくりで果たすであろう役割は?

復興まちづくり協議会の役員や事務局としてまちづくり活動をリード	6人	15.0%
復興まちづくり協議会の会員として週から月に一度の会合には参加	14人	35.0%
専門家(建築士、司法書士など)として地域のまちづくり活動を支援	1人	2.5%
とても無理なので、復興まちづくり協議会の支援をうけたい	9人	22.5%
無回答	10人	25.0%

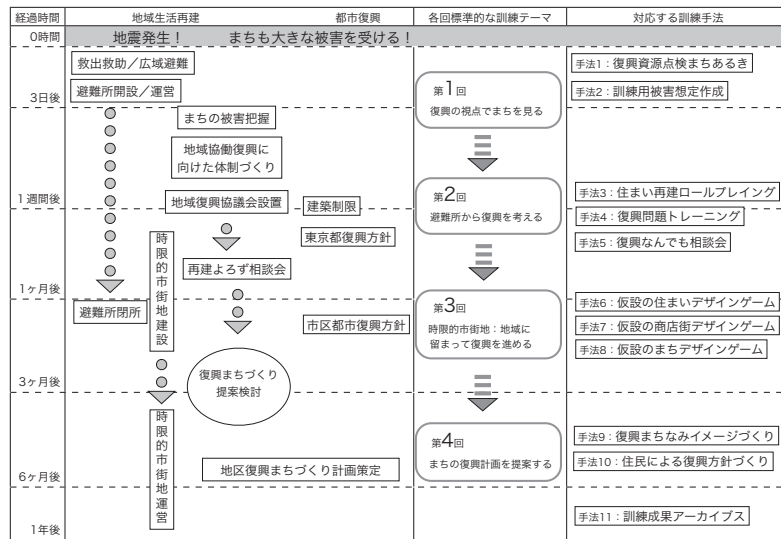


図3 地域協働復興の手順イメージと訓練手法の位置づけ

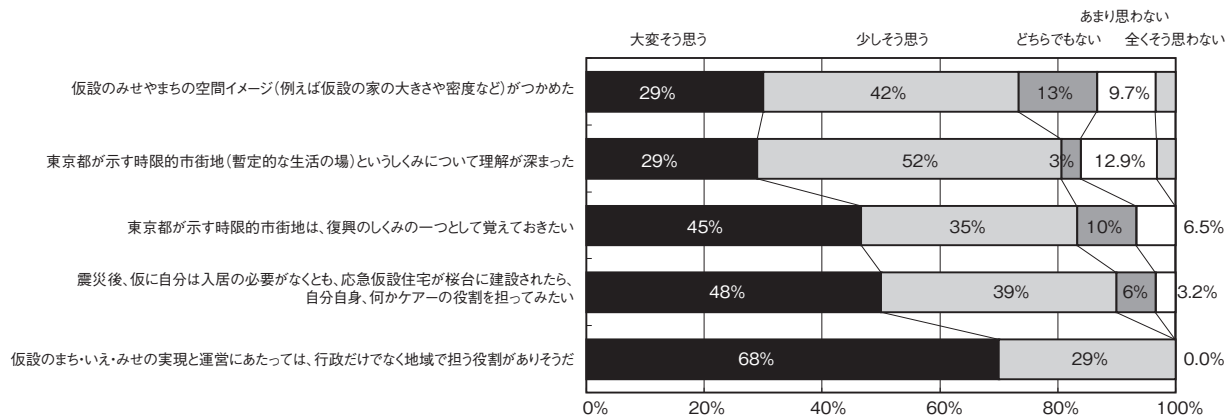


図4 第3回「応急の住まいや暮らしを確保する」実施後の時限的市街地に対する認識

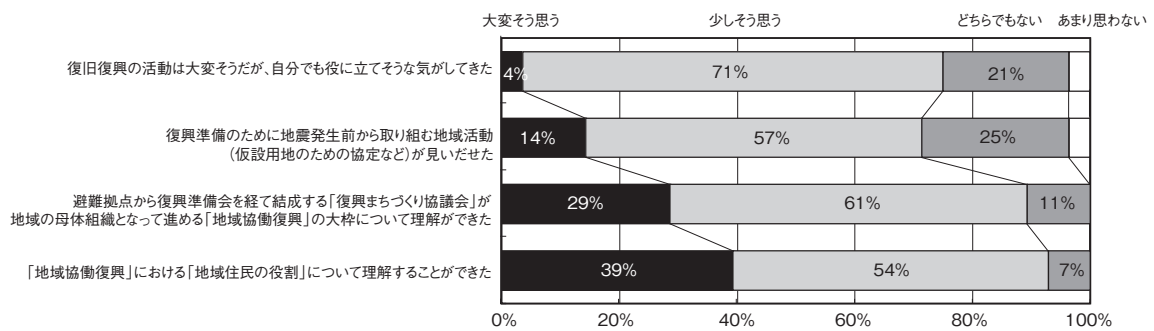


図5 第4回終了時点での地域復興組織と自己役割に対する認識

次に図4は訓練最終回(第4回)終了時に地域協働復興の受け止め方を尋ねた結果である。自らの活動イメージ形成には訓練手法上の課題がありそうだが、地域協働復興における地域役割を認識する場として訓練が機能したことがわかる。すなわち訓練初回時に尋ねた復興まちづくりにおける自らの役割イメージについて、47.5%が消極的であったが、最終回時においては復興において地域が担う役割があり、自らも役に立てそうな気がするという認識を持つことに一定程度成功していることがうかがえる。

### 3.4 地域復興組織イメージに関する訓練成果

桜台では復興まちづくり訓練を通して、地域復興組織の結成プロセスと役割を記載した「桜台地区の復興手順チャート」が策定された。このチャートから、地域復興組織イメージに関する訓練成果としていくつかの特徴を指摘できる。

これらは地域として復興に取り組む体制づくりについての成果であり、次の4点から成る。

- ①避難拠点運営会議でまちの被害調査班を結成し、区職員とともに取り組む被害把握行動を位置付けたこと、
- ②桜台地区では6つの単位町会、3つの小中学校避難拠点が含まれることから、地域として単一の復興協議会を結成するために、復興準備連絡会開催など慎重なプロセスをおいたこと、
- ③普段、町会組織やPTA活動に参加していない層の参加の場を想定して、公募委員枠を設けたこと、
- ④地域復興協議会が果たすべき役割として、(a)支援専門家の選任、(b)時限的市街地の用地確保と建設要請、(c)広報の発行、(d)区が作成する「復興まちづくり方針案」をうけて「復興まちづくり提案」を作成する、という項目に整理されたこと。

この中でも特に①の被害調査段階から地域住民も取り組むことは、地域と行政が認識を共有し、復興の必要性を判断していく上で効果的であろう。また②の結成までの慎重な手順についても地域社会の平常時のルールに則しながら復興組織の構成手順を考えることを意味する。④～⑦の地域復興協議会の役割については、東京都の震災復興マニュアルや他区のマニュアルで提案されている項目ではあるが、桜台の訓練参加者にも違和感なく受け止められ、区の震災復興マニュアルに反映されていくことになる。

### 3.5 復興訓練からマニュアルへのフィードバック

復興訓練後、図1に示したように、たたき台案作成のための係長級ワークショップが開催され、震災復興マニュアル策定作業が進められた。復興まちづくり訓練が与えた影響として次の点が挙げられる。

- ①震災復興マニュアルの章立てとして、東京都マニュアルにはない「地域協働復興」という章が設けられたこと
- ②訓練を通して地域の時系列的な対応行動をイメージできたため、区役所内の復興本部は、どんなメッセージと支援を、どの時点までに発信するか、効果的に検討ができたこと
- ③「事前復興まちづくり」をマニュアル中に記載したこと。具体的には地域防災訓練にあわせて実施するような簡易型も含め、「震災復興まちづくり模擬訓練」の実施を図っていくことが記載されている。

### 3.6 桜台での復興訓練と震災復興マニュアル策定を通して見えてきたこと

本章では第II期における練馬区桜台地区での震災復興まちづくり模擬訓練、そしてその後の練馬区職員による練馬区の震災復興マニュアル策定作業を考察してきた。これらの取組みをふまえ、地域復興組織の事前準備に関連して3点ほど指摘しておきたい。

- (1) どのくらいの地区規模で復興まちづくりを話し合ったらよいか

桜台地区は町丁目のまとまりであり、幹線道路や河川で区切られた圏域でもあるが、6つの単位町会、小学校区は地区外の小学校も含まれるなど、多くの住民にとって、生活領域感という点からはやや広い圏域であった。ただし都市計画マスタープランの地域別構想はもう少し広い区割りであるし、都市計画の視点からは桜台のような140ha、11,000世帯という規模で協議することが不必要かつ不可能である訳ではない。また防災生活圏のように都市施設の視点から圏域を設定したとして、広すぎると住民が感じるならば部会に分けるという方法もあろう。この点は行政と地域で適切な方法を事前検討できる事項と考えられる。

- (2) 避難所運営から復興について取り組む体制づくり

災害時避難所から復興に取り組む体制をつくる、という考え方は東京都の震災復興マニュアルで提案された方法論である。桜台でもこの方式が受容され、復興まちづ

# 桜台地区復興まちづくり広報 (訓練用)

桜台地区は、平成18年8月1日に発生した大地震により、大きな被害を受けました。当地区の復興を進めるために、つぎのような復興まちづくり計画案がまとまりましたので、地区の皆さまにお知らせします。

## 目標とするまち「災害に強く、みどり豊かで、誰にでもやさしいまち」

### 目標とするまちを実現するためのまちづくりの方針

- ① 地域のコミュニティを支えるための核となる魅力ある商店街、みどり豊かな公園や広場の形成
- ② 防災性を向上するための、地区内で骨格となる道路の整備
- ③ 歩行者にやさしく、快適なまちにするための道路整備
- ④ ゆとりと落ち着きのある住環境の形成と、コミュニティ活動を支える公共施設の整備
- ⑤ だれにでもやさしいバリアフリーのまちづくり

### 市街地復興の基本方針

- ① 防災機能確保の方針
  - ア 都市計画道路や生活幹線道路を整備し、延焼遮断機能を向上させることと、西武池袋線沿線の密集市街地や、地区内の消防活動困難区域における防災性を向上させます。
  - イ 小中学校では、校舎の修理、建て替えに併せて、耐震性の向上を図ります。

### ② コミュニティ施設の整備方針

新たなコミュニティ施設の整備のほか、既存区民館、地区区民館の修理、建て替えに併せて耐震性の向上を図るとともに、バリアフリーの視点からも機能を改善します。

- ① 桜台駅周辺：駅北口に歩行者主体の駅前広場を整備するとともに、駅へのアクセス道路を整備するなど、地域の活性化を図りながらバリアフリーのまちづくりをめざします。
- ② 新桜台駅周辺：バス等の公共交通の乗降スペースを設けるなど、乗り換え利便性の向上を図りながら、商店街と地域の活性化をめざします。

### 地区の軸

補助172号線を東西の軸、桜台通りを南北の軸として整備します。

### 土地利用の方針

都市計画マスタープラン地域別指針により、主に下記の土地利用方針に基づいて復興のまちづくりを進めます。

- 低層住宅地区：低層住宅地に中層住宅が散在し、低層住宅と中層住宅との調和を図る地区
- 低層集合地区：住宅が密集しており、修復を必要とする低層住宅地区
- 都市型集合地区：住宅が密集しており、中層化を促し修復を必要とする地区
- 商業誘導地区：鉄道駅周辺で、商業集積を図り、都市生活の利便性を向上する地区

### 都市施設の整備の方針

- ① 道路および交通体系の整備方針
  - ア 都市計画道路：補助172号線（幅員16m）、234号線（幅員16m）の整備
  - イ 生活幹線道路：幅員12m（桜台通りは13m）で整備
  - ウ 主要生活道路：幅員6mで整備
  - エ 駅前広場：桜台駅北口に駅前広場を整備
  - オ 乗降スペース：新桜台駅に公共交通の乗降スペースを整備
- ② 公園・緑地の整備方針
  - ア 桜台通りと補助172号線の交差点付近に公園を整備
  - イ 既存の緑道のほか、新たに桜台通りと補助172号線の沿道に植樹帯を設け、歩いて楽しめる散歩道を整備

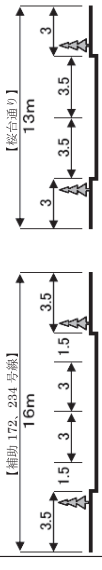
### ③ その他

住宅密集地区や消防活動困難区域では、駐車場、生産緑地などを活用し、空地の形成を図ります。

### 事業手法

地区の住民の皆さまと行政との協働の取り組みのもとに、土地区画整理事業や地区計画などの手法を活用しながら復興を進めていきます。

### 道路構造のイメージ



### 一凡例

- 都市計画道路
- 東京都が整備する都市計画道路
- 生活幹線道路 (12~13m)
- 生活幹線道路 (整備済み)
- 主要生活道路 (6m程度)
- 駅前広場
- 乗降スペース
- 植樹帯 (緑の軸)
- 新設公園
- 生活拠点
- 大被害地区
- 中被害地区
- 小被害地区

図6 桜台訓練で作成された訓練用復興まちづくり方針図



くり訓練を通して「桜台地区の復興手順チャート」が作成された。避難所運営組織からの移行を絶対必要条件と考えるべきではないが、避難所運営組織に対し、避難所閉所で活動終了ではなく、復興の段階においても担うべき役割がある、という働きかけ、事前検討を進める上で、復興まちづくり訓練は効果的である。

### (3) 復興協議会の役割の意識化

協議会の対象地域と発足手続きのイメージが共有できたとして、次にその組織が果たす役割が論点となる。桜台でも訓練参加者の関心を集め、前述した図7の復興手順チャートの中に記載されている。3.4の④で説明した4つの役割のうち、訓練参加者の関心が高かったのは「限定的市街地に地域はどこまで関与できるのか」という論点であった。具体的には、仮設住宅の建設用地斡旋にどこまで踏み込めるのか、地域優先入居枠というが、入居者選定の公平性を復興協議会だけで確保できるのか、といった意見がだされた。

以上、課題を指摘してきたが、これらは事前準備をより具体化する上での課題点である。復興まちづくり訓練の参加者間で、地域で復興に取り組む体制を考え、事前から準備を進めることの手応えを得ることに成功していると考えられる。

## 4. 第Ⅲ期：日常時の防災まちづくりへの展開

前述したが、2008年3月の練馬区震災復興マニュアル策定後の事前復興まちづくりとして、2つの取り組みを指摘できる。第1に2008年8月に震災復興をテーマに開催された「練馬区区民と区長のつどい」、第2に2009年度から始まっている密集住宅市街地整備促進事業における事前復興まちづくりの展開である。

### 4.1 練馬区民と区長のつどい

「練馬区民と区長のつどい」は、志村区長が2003年4月に就任してからはじまった区民との直接対話集会である。毎年1～5つのテーマが設定され、各テーマ4会場ずつで開催されている。2008年12月時点で、17テーマで実施され、基本構想・基本計画といった大きな内容から、観光、都市農業、ごみとリサイクルなどの個別テーマが取り上げられている。防災分野では2003年、2005年に引き続き3回目のテーマとして、震災復興が取り

上げられた。そのタイトルは「震災復興について～区民の皆さまとともに取り組む震災からの復興～」とされ、2008年8月28日から9月4日かけて4回にわけて4つの会場で開催された。

それでは震災復興に対して一般区民の関心はどれくらいだったであろうか、そして震災復興をテーマにどんな議論がなされたのであろうか。

まず量的な側面として参加者数をみておこう。参加者数は第1回が47名、第2回が72名、第3回が103名、第4回が99名で合計321人である。各回平日の夜間か土曜日に設定されており、勤め人でも参加可能な時間帯に開催されている。ちなみに震災復興の前の回のテーマは観光で、後ろは「高齢者がくらしやすいまちをめざして」であった。それぞれ参加者総数は、178名と208名であり、震災復興をテーマとした回よりも少なくなっている。

区民から出された意見をみてみよう。実は結論的に言えば、区民から「復興への備え」に直接言及した発言は全4会場のうち1会場のみであった。復興について話が及ばなかった回では区長から「協働復興、これは今日本当は色々ご意見いただきましたかった。(中略)新しい震災の後の新しいまちづくり、これはそこに住んでおる地域の皆さんと区と一緒に復興計画をつくりましょうということですから、是非またこういう機会をつくりたい。」(2008/9/4の会場にて)という発言がある。ただし参加人数から考えても、対話集会自体が低調に終わった訳ではない。日頃から地域組織を母体に防災活動に取り組んでいる層、PTAを通して避難拠点運営会議の役割を担当することになった層を中心に震災への備え、また建物の耐震化や狭隘道路整備など被害を小さくするための取り組みについて質疑がなされている。

復興への備えについては次のような対話があった。

(区民) 実際にどんな手法、空間像を復興でめざすのか。たとえば区画整理で復興を進めます、という事前明示の地域も必要なのでは？

(区長) 練馬区は道路率も低いですし、あまり道路としては恵まれていないという環境にあります。従って震災で大きく被害を受けた後、この復興については、区画整理が一番望ましい、これはご指摘のとおりだと思います。

(中略)

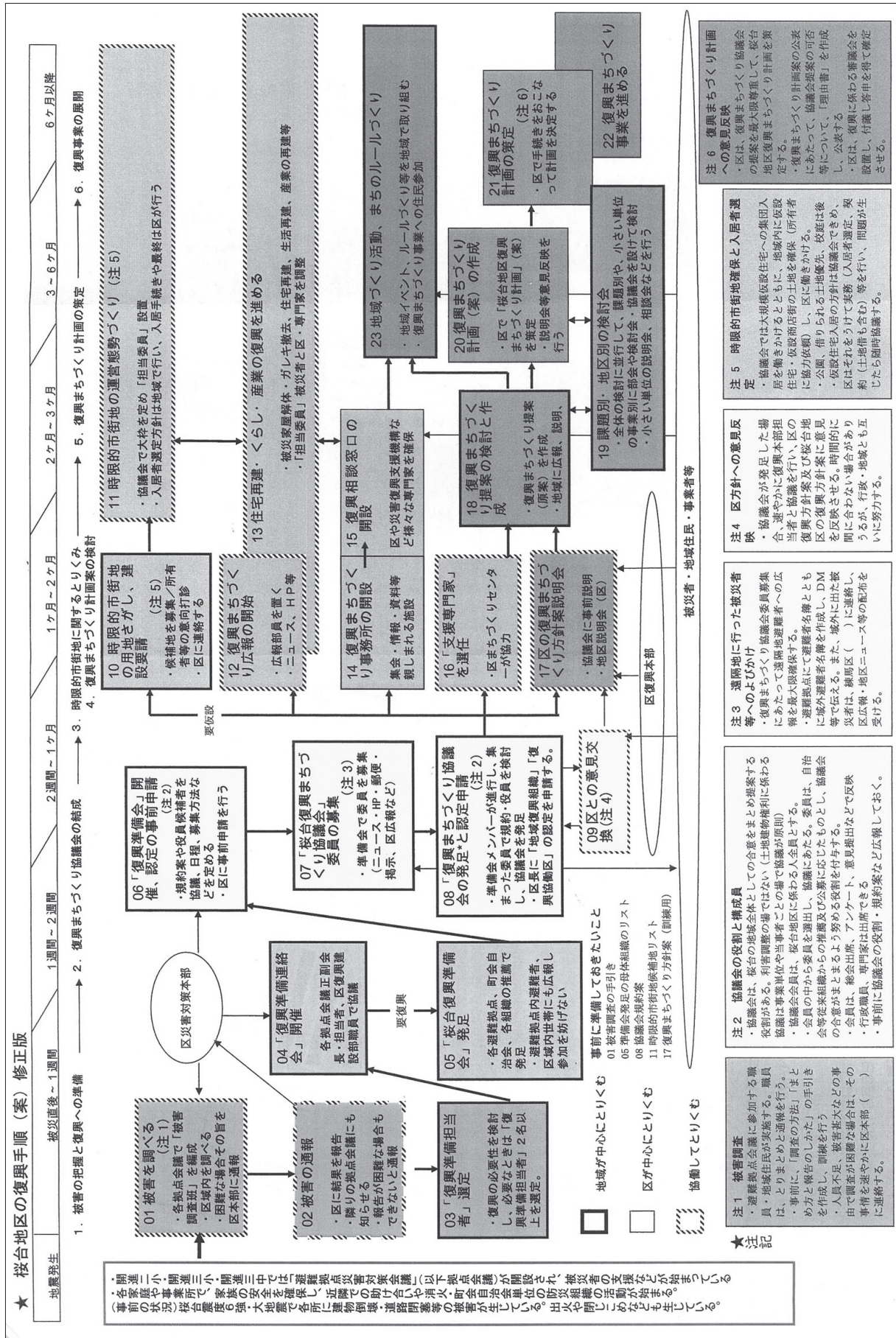


図7 桜台訓練を経て作成された桜台地区の復興手順(案)

ただ急いで、3年なり4年なりの間に完成させるといふことになると、なかなか地域の皆さんのお気持ちが一気揃うかどうか分かりません。ですから復興については、先程申し上げておりますように、地域の皆さんが普段から色々考え、意見交換をしながら、地震があった時には、どういった復興が望ましいかをお話し合いいただき、それでは区の方の意見も聞いてみようということで、区と地域の皆さんと、復興に当たっての考え方を事前にまとめておくということなどが一番大事なのだろうと思います。

ひとつそのようなことで、地域ごとの考え方に沿った方向、区としては、区画整理をやり、立派なまちづくりをやりたい、という思いがありますが、これは区だけで考える中身ではないのではないか思っております。

(区長) 復興の際は、区の方で行政の方で何を、地域の方々は何を、というようなことで仕切ってしまうのではなく、一緒に考えたいと思います。また、地域の方は地域の方同士で、どういふように自分たちのまちを復興させていきたいのかということ、やはり事前に用意しておいていただきたい。また、そういったものを行政の考え方と地域の考え方と、これを持ち寄りまして、ひとつ素晴らしい復興を遂げていきたい。と、こういうのが正しい今の時代に合う復興の仕方ではないかなと思います。

ここからは、練馬区役所として「地域協働復興」を都市復興の基本方針に据え、その最も適切なプログラム、言い換えれば地域住民と区役所の決定責任や役割分担のあり方について、いわば復興期の「共助」のしくみについて、検討を続けていることがうかがえる。

この応答に対し別の区民から次のような発言がなされている。

(区民) 練馬区の職員の方々にはきちんと決まっている。では一方、住民にはどういふことをしてもらいたいかということの方がちょっとまだ、これからのことなのでしょう。あるいはこの協議会に頼むと。その辺がちょっと曖昧なところかもしれませんが、その辺の周知徹底がこれから大事なことはないか。

ほとんどの区民にとって、直接経験のない「復興」は

難しく、区役所との対話の場でも避難拠点の運営といった応急対応や建物の耐震改修など平常時の直接被害軽減策についての話題が主ではあったが、「防災対策は総合的な対策であり、復興についても区役所として事前から方針を準備していきます」、という点、そして地域と行政、専門家の協働を進める地域協働復興に向けた準備を練馬区の地域社会に即したカタチで引き続き取り組んでいきます、という点が共有されつつあると言えるだろう。

#### 4.2 密集市街地整備促進事業計画への位置づけ

2009年度に練馬区は、2003年に復興訓練が実施された貫井地区を対象に、密集住宅市街地整備促進事業の新規事業化に向けて、整備および事業計画策定に着手した。その事業計画策定プロセスとして、復興まちづくり訓練を位置づけている。具体的には「密集住宅市街地整備促進事業(仮称)貫井・富士見台地区整備計画および事業計画策定業務委託に係るプロポーザル実施要領」において「整備計画」および「事業計画」の策定が示された上で、次の項目が記載されている。

- ・練馬区震災復興マニュアルに基づき、住民の防災意識を高め、自主的な「防災まちづくりの活動」の基になるように、協議会を対象に震災復興模擬訓練を数回実施する。

2009年8月に「計画検討会」が区のよびかけで地域組織を母体に発足し、まち点検などを通して、震災時に被害を軽減化するためのハード・ソフトの取り組みを検討中である。

具体的な成果はこれからであるが、予防型の防災まちづくり計画にどのような影響を及ぼすのか、また事業実施の段階でどのような効果につながられるのか、注意して見守りたい。

### 5. 防災を基準点に「いま、ここ」ではじめる事前復興まちづくり

本稿は練馬区を対象に、阪神・淡路大震災を契機に設立された自主防災組織を母体として事前復興まちづくりが着手され、2地区での震災復興まちづくり訓練、震災復興マニュアルおよび震災復興関連条例の策定、密集住宅市街地整備促進事業計画策定における復興訓練の組み込みといった展開が「ゼロ年代」を通してなされてきたこ

とをレビューしてきた。

断続的に関わってきた筆者の視点から、現時点での達成点を最後に少しまとめておきたい。まとめにあたっては、阪神・淡路の復興まちづくりを促進させた要因として吉川仁<sup>5)</sup>が示した3つの要因に沿って考えたい。

- ①復興まちづくり主体組織の求心力
- ②復興まちづくり計画案の妥当性と連続性
- ③行政・地域住民・専門家の相互の信頼関係

第1の主体組織に関連して、桜台訓練での参加者意識からもわかるように、地域復興協議会方式への動機付け、踏み込んで言えば、(1)メンバー構成といった組織構成、(2)組織としての正統性を担保する発足手続き論、(3)まちづくり提案作成やニュース発行といった協議会の活動内容、について震災復興まちづくり模擬訓練を通して、一定程度の方向性が出されている。

第2の「計画案の妥当性と連続性」に関連して指摘しておきたいのは、「事前に復興市街地像を描く」ということは新しくゼロから計画づくりをおこなうことを意味しない。むしろ、これまでに完了した事業、計画策定されているものの事業化されていないプロジェクトについて、地震被害軽減という視点から、アセスメントをおこなってみるという姿勢が大前提となろう。ともあれ、この空間ビジョンについてはゼロ年代の事前復興まちづくりでは十分に消化しきれなかった面を抱えている。次の課題だ。

第3の信頼関係については、第1の組織論とも関係してくるが、特に建築系専門家がどう地域と信頼関係を築くか、という制度論、方法論を掘り下げておく必要があると思われる。付言すれば「フレキシブルな専門性」がキーワードになるだろうか。たとえば建築家として地域に入ったとして、住宅再建によって達成しうる「生活の質の回復」をよりわかりやすく説明していく必要がある。それは、ただ単に建物単体のつくり方の問題ではなく、「だれとどこに住むか」といったことにも、事前復興まちづくりでは、踏み込まざるをえないし、「訓練」という切り口で踏み込むことが可能である。

冒頭で事前復興まちづくりを「大地震に備えるための一連のまちづくりの取り組み」と仮置きしたが、佐藤は次のような定義をしている<sup>1)</sup>。

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すこと

私も同感だ。言い換えれば、発災を時間軸の基準点として「いま、ここ」につながる耐災性向上を目的としたまちづくりを進めること、それが事前復興まちづくりのまちづくり論としての意味だと思われる。

「ポストゼロ年代」においても事前復興まちづくりが質量ともに広がっていくことを期待したい。

## 謝 辞

本研究は、首都大学東京事前復興計画研究会として取り組んできた内容を基に、筆者の責任で取りまとめたものである。研究会のメンバーである、中林一樹先生、吉川仁先生(いずれも首都大学東京)には大変有意義なコメントをいただいた。また研究実施と論文取りまとめにあたり、意見交換などを通して、練馬区都市計画課の多大なるご支援をいただいた。桜台地区の復興訓練にあたっては、首都大学東京の饗庭伸先生、首都圏総合計画研究所の小野田友美さん、首都大学東京RAの村上大和さん、中林研究室院生の石川永子さん(当時)他、学生メンバーに運営面でお世話になりました。厚く感謝申し上げます。本研究は文部科学省、首都直下地震、防災・減災特別プロジェクト「3.広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究(研究代表者:林春男 京都大学)」の一環として実施されたものである。

## 参考文献

- 1) 『日本建築学会叢書』8 大震災に備えるシリーズII「復興まちづくり」2009年
- 2) 高橋洋「自治と協働の防災拠点づくり—練馬区の避難拠点運営連絡会と新しい防災住民組織—」、『消防科学と情報』No.73、pp.17-21、2003年
- 3) 市古太郎他「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年
- 4) 室地隆彦「復興まちづくりにおける自治体行政の役割」『地域と行政がともに取り組む新しい復興のカタチ』、地方自治職員研修、2007年7月号、pp.42-44、2007年
- 5) 吉川仁「震災復興訓練から見えてくるもの—地域と行政、日常と非日常の間で—」『月刊 自治研』、2007年5月号、2007年