

### 3.3.9 大都市災害を対象とした事前復興計画の立案・策定システムの開発

#### 目 次

##### (1) 業務の内容

- (a) 業務題目
- (b) 担当者
- (c) 業務の目的
- (d) 5 ヶ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）
- (e) 平成 15 年度業務目的

##### (2) 平成 15 年度の成果

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の実施方法
- (c) 業務の成果
  - 1) 東京にみる復興まちづくりに資する地域のまちづくり組織の実態  
（阪神・淡路大震災における都市・地区復興プロセスの検証）
  - 2) 阪神・淡路大震災の住宅復興過程と住宅復興対策に関する体系的考察
  - 3) 参加のまちづくり技術を用いた「地域協働復興型」震災復興まちづくり模  
擬訓練手法の試開発  
（直下型地震被害想定に基づく東京都の震災復興対策の検証）
- (d) 結論ならびに今後の課題
- (e) 引用文献
- (f) 成果の論文発表・口頭発表等
- (g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

##### (3) 平成 16 年度業務計画案

## (1) 業務の内容

### (a) 業務題目

大都市災害を対象とした事前復興計画の立案・策定システムの開発

### (b) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
東京都立大学 都市科学研究科	教授	中林 一樹	nakabasi@comp.metro-u.ac.jp
	教授	高見澤邦郎	ktakamiz@arch.metro-u.ac.jp
	助手	市古 太郎	ichiko@comp.metro-u.ac.jp
	博士課程院生	村上 大和	
	修士課程院生	小野田友美	
工学研究科	助手	饗庭 伸	shin@comp.metro-u.ac.jp
	修士課程院生	半田 良記	
(財)日本システム開発研究所	防災研究室	佐藤 隆雄	sato@srdi.or.jp
富士常葉大学	助教授	池田 浩敬	ikedah@fuji-tokoha.ac.jp

### (c) 業務の目的

東京をはじめとする大都市が大震災によって激甚な被害を被った場合には、復興計画に基づく計画的かつ長期的な取り組みが必要になる。その復興計画課題として、都市・地区（街）・住宅の復興と同時に、生活・仕事・産業・地域社会（コミュニティ）の復興がある。震災直後の混乱期に、初めて復興の準備に取り組み、十全に実行していくことは容易ではない。そこで、事前に復興計画の立案・策定システムを整備しておくことは、復興計画の立案にとって有効な手法である。この研究では、大都市の特性を考慮して、事前に総合的な観点からの復興計画立案・策定の仕組みを開発することを目的とする。

### (d) 5 ヶ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）

#### 1) 平成 14 年度：

大都市地域における基礎自治体と全国の都道府県を対象に、地域防災計画を基礎とする復興対策の実態と、復興計画策定の準備状況についてアンケート調査を実施した。阪神大震災以降地域防災計画の見直しは各自治体で実行されているが、復興対策として具体的な検討を進めている自治体は少ない。都道府県レベルでの事前復興計画への取り組みが行われているのは東京都、静岡県など地震の切迫性が高い地域であり、それらの都県のいくつかの基礎自治体で取り組まれている状況であることがわかった。政令指定都市の一部でもとりくまれているが、とくに基礎自治体では、取り組み方がわからないという状況で、事前復興計画の立案・策定システムの意義と課題が明らかになった。

阪神・淡路大震災における地区レベルの地区と住宅復興の事例研究を、とくに地域での住民合意の視点から特徴的な取り組みである尼崎市築地地区を対象に実施した。震災直後から復興に向けてのユニークな取り組みは、大都市大震災での権利関係の輻輳した木造等

密集市街地での復興のモデルとなるものであることを分析した。

2) 平成 15 年度 :

- (a) 阪神・淡路大震災における都市・地区復興プロセスの検証
- (b) 阪神・淡路大震災における住宅復興プロセスの検証
- (c) 阪神・淡路大震災における生活経済復興プロセスの検証
- (d) 直下型地震被害想定に基づく東京都震災復興対策の検証
- (e) 地震被害想定に基づく復興シナリオ策定手法の開発

3) 平成 16 年度 :

- (a) 地域スケールでの事前復興計画の学習システムの構築
- (b) 復興計画のための需要予測手法の構築

4) 平成 17 年度 :

復興主体別の復興計画体系と計画対策の立案プロセスの設定

5) 平成 18 年度 :

基礎自治体における事前復興計画の立案・策定システムの構築

(e) 平成 15 年度業務目的

大都市大震災の都市・住宅の復興プロセスとその合意形成プロセスを阪神の復興地区間の比較から解明するとともに、「東京都震災復興マニュアル」を対象にその有効性と課題を検証し、大都市大震災を想定した復興シナリオに関する考察を行う。

1) 阪神・淡路大震災における都市・地区復興プロセスの検証

尼崎市築地地区の復旧・復興プロセスに関する平成14年度調査を踏まえて都市及び住宅の復興過程を考察する。また都市復興の鍵となるまちづくり協議会活動についてデータベース化に着手するとともに、東京都における都市・地区復興シナリオを検討するために、東京都下自治体を対象に「まちづくり関連地域組織」実態調査を行う。

2) 阪神・淡路大震災における住宅復興プロセスの検証

震災から8年半を経て、住宅に関しては復興は完了していると見られているが、被災地全体の住宅復興プロセスを体系化するとともに、住宅復興対策の予備的な考察をおこなう。

3) 直下型地震被害想定に基づく東京都震災復興対策の検証

都の「震災復興マニュアル・プロセス編」に基づいて、都・区・地域での復興街づくりへの社会実験を、東京都立大学の研究グループが支援・指導する形で実施する。復興へのプロセスに合わせて、被災予想 避難期 応急仮設期 復興計画方針検討を、ロールプレイと模型を使った街づくりゲーム手法で展開し、復興街づくりのプロセスを事前に周知するとともに、事前から街づくり活動など地域活動が復興の事前準備（事前復興計画）と

して重要であることを検証する。

#### 4) 地震被害想定に基づく復興シナリオ策定手法の開発

上記 1)～3)を基に、平成 15 年度は予備的な検討をおこなう。

### (2) 平成 15 年度の成果

#### (a) 業務の要約

##### 1) 阪神・淡路大震災の地区レベルの復興まちづくり過程と街づくり協議会活動の比較 ( 阪神・淡路大震災における都市・地区復興プロセスの検証 )

東京都下 49 自治体を対象に、復興まちづくりを推進する組織となるであろう、まちづくり組織および自主防災組織の全体像をアンケート調査によって把握した。49 自治体で、まちづくり関連組織が 506、自主防災組織等が 5,277 把握された、組織の属性や条例等による位置づけについて考察をおこなっている。

##### 2) 阪神大震災の住宅復興過程と住宅復興対策に関する体系的考察

国、兵庫県、神戸市がすまいの復興について実施した内容を時系列的に整理し、対策需要の定式化を行った。

##### 3) 参加のまちづくり技術を用いた「地域協働復興型」震災復興まちづくり模擬訓練手法の試開発 ( 直下型地震被害想定に基づく東京都震災復興対策の検証 )

2003 年 7 月から 2004 年 1 月まで全 7 回にわたり、東京都、練馬区、本研究 G が地元住民組織 ( 避難所運営拠点会議 ) に呼びかけ、地域住民と幹事会を開催しながら模擬訓練を実施した。

復興訓練として以下の手法を実施し、有効性について検討した。

まちあるきと図上訓練を通じた地域の震災被害の想定

地震発生 1 週間の避難生活と支援活動のイメージトレーニング

仮設のまち・すまいについての模型を用いたデザインゲーム

まちの復興の空間イメージづくりと進め方検討

#### (b) 業務の実施方法

##### 1) 東京にみる復興まちづくりに資する地域のまちづくり組織の実態

調査は、東京都 23 区及び市部の 49 自治体を対象にしたアンケート調査という形で 2003 年 7 月に実施した。調査票は自治体の、「都市計画・都市整備担当部局」、「総合計画・企画調整担当部局」、「総務・防災担当部局」の 3 部局に別々の調査票として 1 通ずつ送付し、3 部局からの回答を総合して回答を集計した。

また、不明な点については、集計の過程で追加で各自治体記入担当者に電話にて追加調査を行い、また、各自治体のホームページ等で入手可能な資料 ( 例規集など ) を収集した。

回答率は 93.9% ( 138 通 )、部局別には、「都市計画・都市整備担当部局：100% ( 49 通 )」、「総合計画・企画調整担当部局：93.9% ( 46 通 )」、「総務・防災担当部局：87.6% ( 43 通 )」であった。

各部局にそれぞれ異なる票を送付したが、集計・分析の過程で、「都市計画・都市整備担当部局」「総合計画・企画調整担当部局」を対象にしたもの 2 通は統合して「まちづくり組織」として集計し、「総務・防災担当部局」より得られた「自主防災組織」は別に集計した。前者はまちづくり組織を「都市計画マスタープラン関連組織」「区画整理・再開発関連組織」「まちづくり協議会等」「住区住民協議会等」「TMO(Town Management Organization：認定構想推進事業者)」「NPO(Nonprofit Organization：特定非営利活動法人)」「その他」に分け、それぞれの数、活動状況、位置づけ、個別組織の情報について集計・分析した。後者は、自主防災組織についての組織数、組織率等について集計・分析した。

## 2) 阪神・淡路大震災の住宅復興過程と住宅復興対策に関する体系的考察

先行研究をもとに阪神・淡路大震災の住宅復興過程の全体像を整理した上で、神戸市を対象に 9 区別データを用いて 応急避難段階、 応急居住段階、 恒久居住段階ごとに住宅需要の定式化を図った。

## 3) 参加のまちづくり技術を用いた「地域協働復興型」震災復興まちづくり模擬訓練手法の試開発

東京都は「復興対策をあらかじめ準備しておく」という視点から 1997 年に策定した「都市復興マニュアル」と「生活復興マニュアル」を、2003 年 3 月に「東京都震災復興マニュアル」(以下、復興マニュアル)として統合改訂した。この復興マニュアルでは、NPO、ボランティア、企業、自治体など、多くの都民や団体が協働し連帯して取り組む「地域協働復興」を復興のすすめ方として示し、東京都は「地域協働復興」による復興準備を防災対策としてすすめている。ここには 2 つの意義がある。1 つは「協働」という言葉に関連して事前準備を住民主体で、という点である。第 2 に「地域」のもつ意味で、これは地区のスケールで合意形成主体を組織することを意味し、復興マニュアルは行政が認定する「地域協働復興区」の仕組みを提示している。以上のような背景の下、地区スケールにおいて事前の「準備」に取り組むプログラム「震災復興まちづくり模擬訓練」を開発し、東京都練馬区で実施経緯を報告する。

### (c) 業務の成果

#### 1) 東京にみる復興まちづくりに資する地域のまちづくり組織の実態

##### a) まちづくり組織と自主防災組織の数と活動状況

本報告では、まず都内のまちづくり組織と自主防災組織の数と活動状況を示し、次いで、まちづくり組織のうち、「まちづくり協議会等」「住区住民協議会等」「TMO」「NPO」についての状況を示す。

) まちづくり組織の状況

イ) まちづくり組織の数

都内で活動を行っている「まちづくり組織」の数を、「都市計画マスタープラン関連組織」「再開発・区画整理関連組織」「まちづくり協議会等」「住区住民協議会等」「TMO」「NPO等」「その他」に分けて把握した。組織数はここ10年の間に活動を休止・解散してしまったものも含めて把握した。

都内全域でまちづくり組織は、合計594組織が活動を行っている。内訳は図1に示すとおりである。

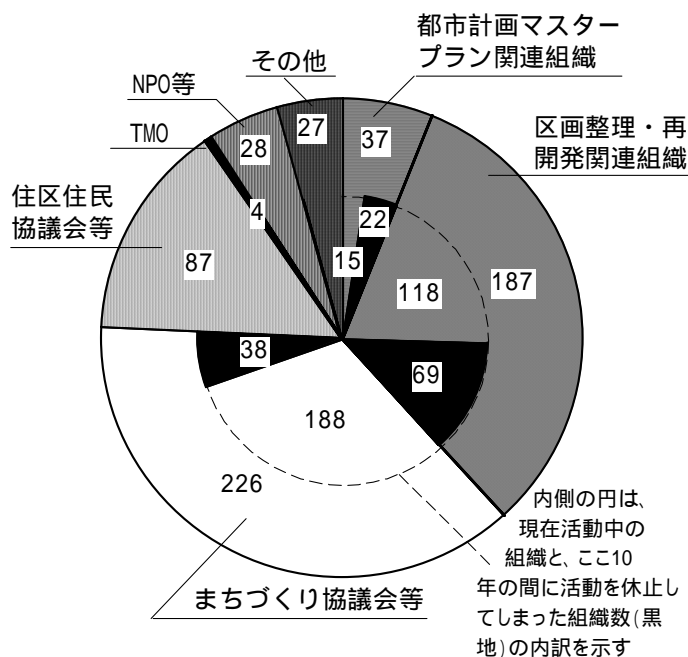


図1 都内で活動を行っているまちづくり組織の数

「都市計画マスタープラン関連組織」は37組織であり、60%（22組織）がマスタープランの完成にあわせて活動を休止・解散していたが、完成後も自主的な組織として策定組織が活動する例が見られた。

「区画整理・再開発関連組織」は187組織と多いが、通常は事業完了にともなって解散されるため、約40%（69組織）が解散している。

「まちづくり協議会等」が最も多く、226組織（188組織が活動中）が確認された。

「住区住民協議会等」は87組織が活動中である。複数の自治体からコミュニティセンターの運営を主たる活動にしている組織の回答を得た。「まちづくり」を広く捉えればこのような組織も該当するが、集計にあたっては、総合計画などの計画作成に係る経験を持つ住区住民協議会等に絞って集計した。活動休止・解散した組織は無かった。

「TMO」は4組織で、都内でTMO認定を受けて活動を行っている7組織のうち、半数以上の回答が寄せられた。

「NPO等」は、28組織の回答が寄せられた。明確な定義を示していないため、全てが挙げられたわけではなく、回答者の「気がついた範囲」での記入であることが想定される。

28 組織のうち NPO 法人格を取得している組織は 19 組織である。東京都が認証した NPO 法人のうち、活動分野として「まちづくり」「災害救援」を定款に掲げる NPO 法人は都内に 1,163 組織あることを考えると、組織数は参考値としてとらえられる。

「その他」は 27 組織である。防災広場の整備計画の提案など限定したテーマをもって活動しているもの、共同建替えなどの準備組織のもの、マンション管理組合のものなどが挙げられた。区市によって同様の組織を回答する、しないのばらつきがあることが想定されるため、組織数は参考値としてとらえられる。

#### ロ) 活動休止・解散した組織数

ここ 10 年の間に活動休止・解散した組織は、合計 129 組織である。活動休止・解散してしばらくは組織で培われた人間関係等は継続すると考えられるため、仮に近い将来において大震災が発生した際には、これらの「解散直後の組織」も地域の中で何らかの役割を持って活動することが想定される。

#### ）自治体ごとのまちづくり組織の状況と考察

#### イ) 自治体毎の状況の概観

次いで、自治体毎の状況を見る。参考値である「NPO 等」と「その他」以外の各自治体毎の「まちづくり組織」の数を図 2 に示す。

自治体によって特色があることが見て取れるが、全体に、市部より区部で活動する組織が多く、市部では「該当組織無し」の回答が得られた自治体もあった。

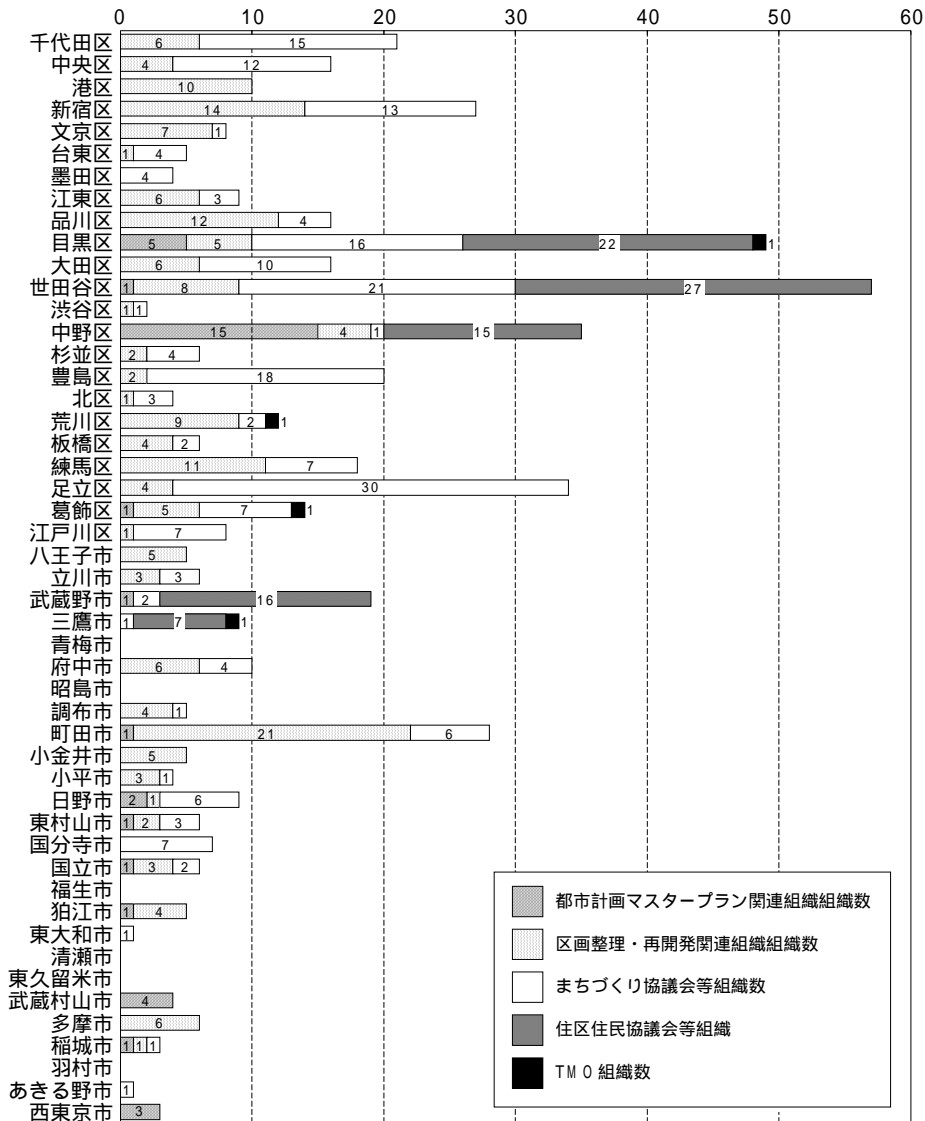


図2 都内で活動を行っているまちづくり組織の数

### ロ) 自治体の違い

「都市計画マスタープラン関連組織」は目黒区(5組織)を除き各自治体で1~2組織、「住区住民協議会等」が回答された自治体は5自治体、TMOは4自治体にとどまった。従って、大きな傾向は「まちづくり協議会等」と「区画整理・再開発関連組織」の二つに着目することで説明することが出来る。

「まちづくり協議会等」が多い自治体は、千代田区(15)、中央区(12)、新宿区(13)、目黒区(16)、世田谷区(21)、足立区(30)、豊島区(18)、大田区(10)、葛飾区(7)、国分寺市(7)などであり、千代田区、中央区、新宿区、国分寺市を除き、「防災都市づくり推進計画」の「重点整備地域」のエリアを持つ自治体とほぼ重なる。「まちづくり協議会等」が活動している自治体は36自治体であり、うち全体(49自治体)の半数近い23自治体で3組織以上の活動があり、「まちづくり協議会等」は汎用される手法となっていることが考察される。



「区画整理・再開発関連組織」との対比で見ると、豊島区、足立区、江戸川区のように「まちづくり協議会等」が多いところと、港区、荒川区、町田市、小金井市のように「区画整理・再開発関連組織」が多いところが特徴的である。本研究の目的からこれらを評価すると、震災前・震災後の体制づくりを重視している自治体＝まちづくり協議会等が多い自治体と、震災前の空間整備を重視している自治体＝まちづくり協議会等がなく、再開発・区画整理関連組織が多い自治体と、の対比的な二つの戦略が読み取れる。

震災前・震災後の体制づくりを重視している自治体では、事前の空間整備は劇的には進捗しないが、地域での組織づくりにコストがかけられているため、いざ震災が発生した際に、柔軟に体制を組み立てることが出来る。震災前の空間整備を重視している自治体では、スポット的に地権者を絞り込んでの合意形成を行うため、迅速に空間を整備することができる。いざ震災が発生した際の被害は軽減できるが、事業が完了すればほとんどが解散するため、震災のタイミングによっては、体制を一から組み立てることとなる。

以上やや単純化した考察を展開してきた。実際にはこれらのまちづくり組織のベースともなっている町内会や自治会が各地に存在するであろうし、また、目黒区や世田谷区のように複数のまちづくり組織が地域の中に重なりあって存在している自治体もある。震災前後を通じて、これらがどのように役割を分掌し、まちづくりにおける役割を果たしていくか、今後の分析の課題としたい。

#### 自主防災組織の状況

都内各自治体において活動を行っている自主防災組織の組織数、組織率を把握した。43市区より回答が寄せられ、区部と市部にわけて集計を行った（図3）。

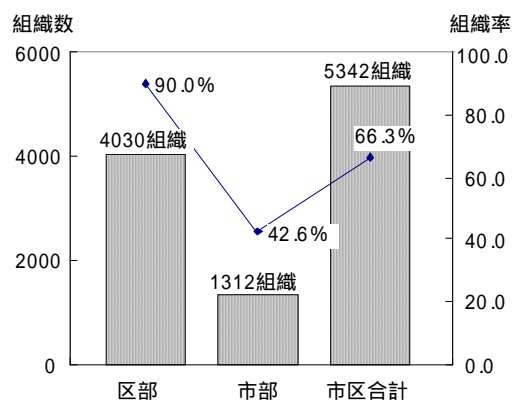


図3 自主防災組織の活動状況

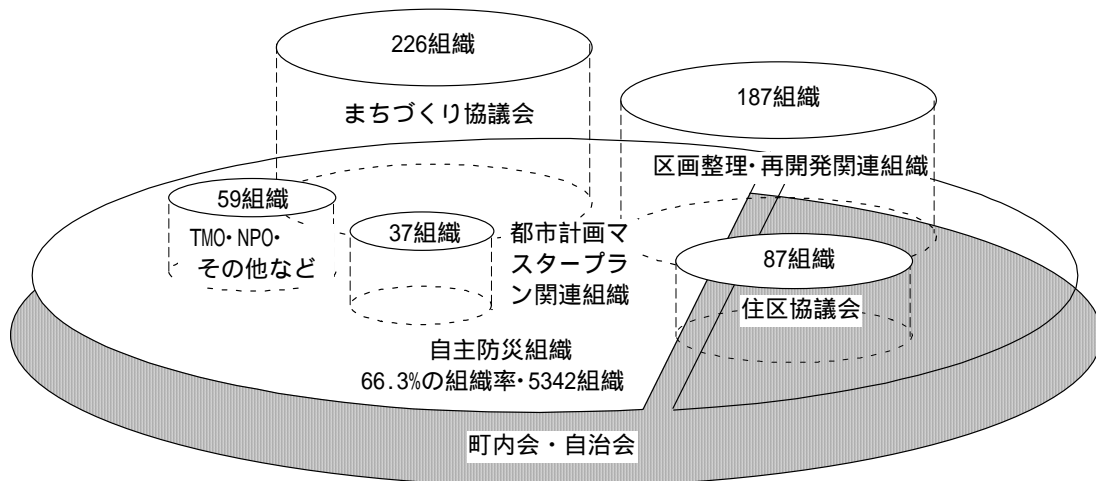
組織数、組織率ともに区部が高く、組織率については区部が市部の約2倍、組織数については約3倍となっている。全体では5,342組織が設立され、66.3%の組織率となっている。

）、）で分析した「まちづくり組織」は、震災後のまちづくりの担い手となることが想定されるが、自主防災組織については、震災前においては「まちづくり組織」と連携しての防災活動を、震災後においては消火活動や人命の救出、救護緊急にはじまり、避難所の設営程度までを担い、以後の復興まちづくりにバトンタッチをする、といった役割が想定される。こういった基礎的な組織であるが、区部と市部で大きく状況が異なることが分

かる。

) まとめ - 各組織の重ね合わせ

以上、明らかになった状況を重ね合わせる。(図4)



円の重なりは、地理的な重なりを示しているわけではない

図4 都内のまちづくり組織の活動イメージ

基礎的な組織として、「町内会・自治会」があり、それらを基盤とした「自主防災組織」が5,342組織存在し、66.3%の組織率で市街地をカバーしている。その上に、「都市計画マスタープラン関連組織(37組織)」「再開発・区画整理関連組織(187組織)」「まちづくり協議会等(226組織)」「住区住民協議会等(87組織)」「TMO(4組織)」「NPO等(28組織)」「その他(27組織)」が重なっている。「都市計画マスタープラン関連組織」以下を単純に合計しても600組織余りにしかならず、「自主防災組織」の11%程度にしかない。

「まちづくり協議会等」は複数の町内会をまたいで設立されていることがあり、「住区住民協議会等」は小学校区等を設立単位としていることが多い。このようなことをふまえて活動エリアを特定し、各組織の地理的な重なり具合を検証したわけではないが、都内においては「自主防災組織」を除く組織が全く存在しないエリアが殆どであることが想定される。「自主防災組織」でカバーされているエリアも全てではなく、特に「自主防災組織」の組織率の低い市部では、組織が全く存在しないエリアがあることが想定される。

また逆に、複数の組織が重なりあっているところも想定される。これらが地震の時にどう機能するか、個別組織と組織間関係のケーススタディを通じて今後は明らかにすることが課題である。

b) まちづくり協議会等の状況

) まちづくり協議会等の実態

まちづくり協議会の活動が認められた自治体は、全48自治体のうち、36自治体である。そこで活動するまちづくり協議会等は226組織である。

得られた回答は殆どが、「都市計画・都市整備担当部局」から寄せられたものであり、何らかの市街地整備の事業と関連する組織が多いと考えられるが、国分寺市の「防災まちづくり協議会」のように、活動エリアの広がり、テーマの広がりから「まちづくり協議会等」に加えた組織もある。それぞれの活動実態は各組織をより詳しく分析するしかないが、多くが復興協議会の母体になることは想定される。以下ではアンケート調査で明らかになった範囲でその実態を見る。

）まちづくり協議会等の位置づけ

まちづくり協議会等の位置づけを明文化した自治体独自の方針を見る。回答を得たもののうち、条例や要綱によるものを整理して表1に示す。

表1 自治体によるまちづくり協議会等の位置づけ

自治体名	条例・要綱の名称	まちづくり協議会等の名称	首長による認定	支援の明記	計画等の提案権
中央区	中央区まちづくり協議会設置要綱				
品川区	品川区まちづくり推進要綱	まちづくり活動推進団体	×		×
大田区	地区まちづくり推進要綱				
世田谷区	世田谷区街づくり条例	地区街づくり協議会 街づくり支援団体	×		×
杉並区	杉並区まちづくり条例	まちづくり協議会			
豊島区	豊島区街づくり推進条例	特定地区街づくり協議会 街づくりの推進を図る活動を自主的に行う団体	×		×
江戸川区	江戸川区都市整備促進条例	(市街地環境の整備に寄与する活動)	×		×
三鷹市	三鷹市まちづくり条例	地区まちづくり推進団体 市民の自主的なまちづくりに関する活動	×		×
国立市	国立市都市景観形成条例	景観形成市民団体		×	×

自治体の方針は計9自治体より回答が寄せられた。うち条例によるものが6自治体、要綱によるものが3自治体である。詳細が不明な中央区、大田区の要綱、および支援方策を定めた江戸川区の要綱を除き、自治体により呼称は異なるものの、「まちづくり協議会等」が明記されている。地域の住民が組織を作り、それを首長が認定し、行政が活動を支援し、何らかのまちづくりの計画やルールを行政に提案することが出来る、ということが一つの定型として見て取れるが、自治体により定型がやや異なる。世田谷区のように首長による認定を行わず、地区住民であればまちづくりの計画を提案できる、とするところもある。

）まちづくり協議会等の事務局の状況

「まちづくり協議会等」がどれくらい自主的な活動を展開しているかの目安として、行政内部に事務局があるか、地元にあるかについて見る。

詳細な情報を得たまちづくり協議会等は200組織であり、うち165組織より事務局住所の回答を得た。そのうち、解散または活動を休止している組織は13組織である。

結果、地元事務局があるものは48組織で、行政に事務局があるものの半数以下であった(図5)。

）まちづくり協議会等の組織の年齢

次に、組織の年齢を見る。詳細な情報を得たまちづくり協議会等は 200 組織であり、うち 186 組織より設立年月の回答を得た。そのうち、解散または活動を休止している組織は 13 組織である。

調査の時点(2003年7月)における組織の年齢を各組織の設立年月から計算したところ、図6のような結果となった。最も多いのが0～4年の若い組織(68組織)であるが、以下5～9年(57組織)と続き、5年以上の活動を続けている組織が118組織(全体の約60%)である。平均年齢は7年9カ月であった。また、20年以上の組織は殆ど存在せず、最も古い組織で23年8カ月の組織(大森駅東地区近代化協議会・1979年設立)であった。

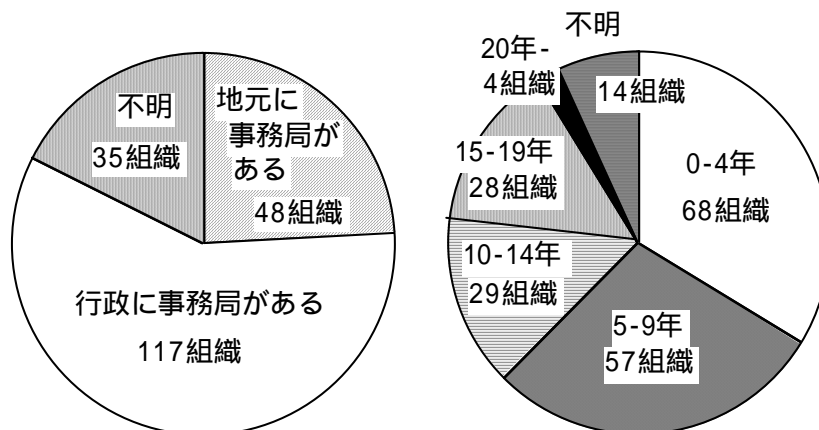


図5 まちづくり協議会等の事務局の状況 図6 まちづくり協議会等の組織の年齢

）考察・今後の課題

以上まとめると、都内の36自治体において、まちづくり協議会等が226組織ある。そのうち「条例」の位置づけがある自治体は5自治体であること、地元にと事務局のある組織は全体の約1/3にとどまり、自主的な活動が少ないこと、組織の平均年齢は7年9カ月であり、5年以上の組織が60%であることが明らかとなった。

神戸市の場合、「まちづくり協議会」が結成され、まちづくり提案をする、という定型が震災前よりまちづくり条例および具体的事例で示されていたため、復興まちづくりにおいてもこの点についての混乱は少なかった。「まちづくり協議会等」を位置づけた条例の必要性は高いと考えられる。一方で、多くが5年以上の活動を続けている一方で、自主的な活動を行っている組織が少ないことが考察される。一般的に、組織が年老いていると組織の形骸化など様々な組織ガバナンスの問題が出てくることが想定される。活動が当初の目的を達成してしまったような組織や長期にわたって活動を続けているような組織に対し、何らかの組織マネジメントの手法を導入するなど対策を考える必要があるだろう。

c) 住区住民協議会等の状況

）住区住民協議会の全体像

「住区住民協議会等」とは、60年代以降のまちづくり、地方自治の現場で取り組まれて

いる、自治体内を幾つかの地区に分け、地区住民を代表する組織をおき、そこと緊密な関係を作ることにより、より地域に密着した行政の実現を目指す、という制度である。自治体毎に独自に導入されている制度であり、制度の呼称は様々であるが、本稿では便宜上「住区住民協議会等」と呼ぶ。60～70年代に導入された自治体では、総合計画などの立案過程に参画するなど地域のまちづくりを担う、といった役割と、各地で積極的に建設された「コミュニティセンター」等の運営管理を担う、という二つの役割を持たされたものもあったが、全国的にみても、多くが後者の役割のみをもつ組織である。

今回の調査では最終的に「まちづくりを担う」という役割を持つ組織のみを取り上げたが、他に「コミュニティセンター」等の運営管理や各種イベントの企画、防災訓練等を行っている組織を挙げた自治体も少なからずある。足立区、府中市、狛江市などであるが、このタイプの組織は他の多くの自治体に存在することが想定される。これらの組織をベースにして、震災後に「地域復興協議会」として活動する組織が生まれてこないとも限らず、注意を払っておく必要はあるだろう。

#### ）まちづくりを担う住区住民協議会の活動実態

「まちづくりを担う」という役割を持つ組織については、5自治体（目黒区、世田谷区、中野区、三鷹市、武蔵野市）の回答が得られた（表2）。いずれも自治体の中を7～27の地区に分け、それぞれに住区住民協議会等をおいている。他のまちづくり組織と比べて、活動が長く続けられており「活動休止・解散」がないこと、自治体内の全地域がカバーされていること、事務局は地域のコミュニティセンター等の施設に置かれていることが多いことが特徴である。設立時期は70～80年代前半のものが多く、約20年以上の年齢を持つ組織が多い。

表2 住区住民協議会等の一覧

自治体	組織名称	地区数	設立年*
中野区	住区協議会	15地区	74年 -
三鷹市	住民協議会	7地区	74年 -
武蔵野市	コミュニティ協議会	16地区	71年 -
目黒区	住区住民会議	22地区	74年 -
世田谷区	身近なまちづくり推進協議会	27地区	

\*全ての協議会が設立されるまで  
5～20年ほどの期間がある

#### ）住区住民協議会等の位置づけ

位置づけについてみると、コミュニティ条例（武蔵野市）のように条例の位置づけを持つものもあるが、「コミュニティづくり」に主眼がおかれたもの、コミュニティセンター等の管理の方法等について定めたものなどであり、まちづくりにおいて計画を作成する、などの役割を明文化した位置づけは無い。

しかし、実質的に住区住民協議会等がこれまで果たしてきた役割を見ると、「地域の問題

を地域の方々に話し合い、解決案をまとめる場所」として、これまでも都市計画マスタープランの作成などに取り組んできた中野区の住区協議会、「住民参加の基盤」として「まちづくりプラン」の作成などに取り組んできた三鷹市の住民協議会など、大きな役割を果たしているところが多い。

）考察・今後の課題

震災が発生した際に、地域のコミュニティセンターは救援・救護の活動の拠点や、場合によっては避難拠点として活用されることが想定される。また、地方分権、市町村合併の大きな流れの中で、政策的に「住区住民協議会等」の権限を強化する方向で再編が進む可能性もある。個別のケーススタディを行うなどして、住区住民協議会等が震災発生時に果たす役割を考察することを、今後の研究の課題としたい。

d) NPO等の状況

）東京都認証のNPO法人の実態

次に、NPO等の実態を見る。自治体から関連団体として挙げられたNPO等は、合計28組織である。東京都のNPO認証リストと照合した結果、そのうち19組織がNPO法人格をもつものであり、それら以外の多くは法人格を持たない団体であると想定される。

東京都の認証したNPO法人は3,157組織（04年2月27日現在）であり、定款においてその活動分野として「まちづくり」を挙げる組織は1,045組織、「災害救援」を挙げる組織は247組織である。活動分野は複数を選択して申請出来るため、「まちづくり」「災害救援」を活動分野に挙げる団体は正味1,163組織である（図7）。

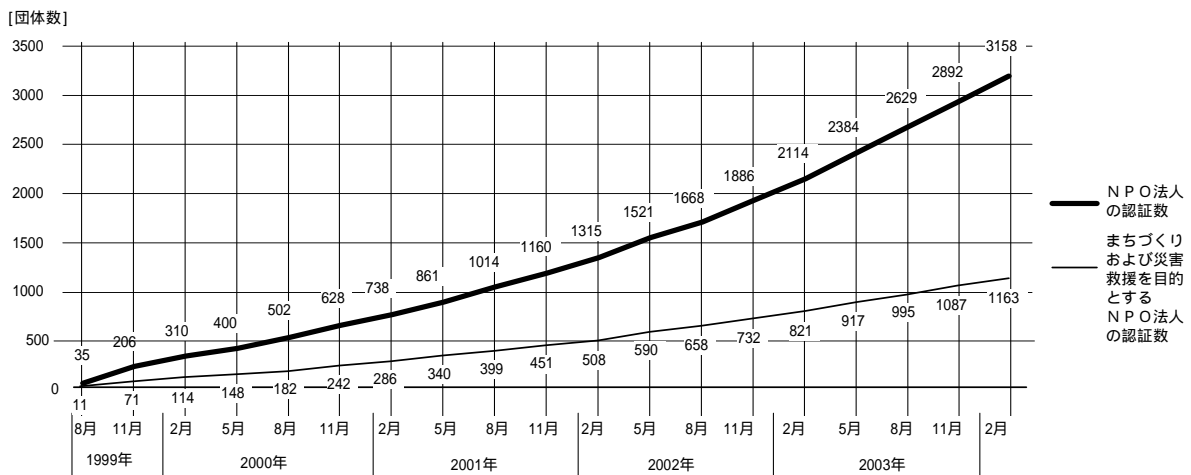


図7 東京都によるNPO法人の認証数の推移

）考察・今後の課題

1,163組織全てが復興まちづくりに関わるような組織ではないと考えられるが、19組織という自治体からの回答を、自治体担当者の認識としてそのまま捉えれば、大きく増加しているNPO法人を、自治体の担当者が十分に認識していない、という現状が浮かび上がる。例え現在の定款上の目的に「災害」や「復興」を掲げていなくとも、大きな課題が発生したら、NPO法人は柔軟にその目的を変化させ、課題解決に大きな役割を果たす。災害時、

復興時における NPO 法人の役割は阪神淡路大震災時に比べても、より大きくなることが想定される。

a)で整理したとおり、「自主防災組織」が都内で 5,342 組織存在し、他のまちづくり組織が 600 組織余りにしかならない現状と比較すると、1,163 組織という NPO 法人の数は、町内会・自治会、および自主防災組織に次ぐ、「第 3 の基盤的組織」であるとも捉えられる。

NPO 法人の場合、法人格の認証は書類の審査が中心で行われるため、その NPO 法人の活動の質についての保証を認証が与えるわけではない。その NPO 法人が信用に足るかどうか、どのような事業遂行能力を持っているかなど、地域や行政職員が見極める力、評価する力を平時より養っておく必要があるだろう。

また、平時より NPO 法人と日常的な関係を築き、信頼のおけるパートナーを見つけておくことも重要である。例えば、狛江市では「狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例」の中で、市が行政活動へ「市民公益団体」の参入の機会を提供する仕組みを定め、参入の機会の提供を受けようとする「市民公益活動団体」の「登録制」を設けている。また、世田谷区、千代田区などでは、協議会とは別にまちづくり組織に対して活動助成金を公開審査会で支出する仕組みがあり、協議会とは違ったレベルで組織間のネットワークを形成している。

NPO 法人は民間の専門家組織とは異なり、地域社会の中に新しいつながりをもたらしたり、専門特化していない総合的なサービスを提供することがあり、近視眼的な事業評価だけでは、十分にその活動を評価することが出来ない。また、阪神大震災の例を見るまでもなく、従前より「まちづくり」を行っていたわけではない層が、震災復興へ関わることを通じてプロフェッションを確立していくことも多い。将来の可能性を見ながら、活動を評価する、といった「評価の目」を日常から培っておくことが重要であろう。

#### e) TMO の状況

##### ）東京都内の TMO の実態

中心市街地活性化推進室の調べによると、2004 年 3 月 16 日までに中心市街地活性化の基本計画を提出した市区町村は、全国で 591 市町村（609 地区）であり、東京都内では 13 市区（14 地区）である。うち、2003 年 11 月 30 日までに、全国では 308 地区において TMO が認定を受けており、東京都内で表 3 の 7 つの組織が TMO として認定を受けている。

表3 東京都内で市区町村の認定を受けたTMOの一覧

団体名	市区名	基本計画 提出日	TMO構想 認定日	母体	アンケート 回答
財団法人 葛飾区地域振興協会	葛飾区	1998年9月	1998年11月	財団法人	あり
株式会社 あらかわTMO	荒川区	2000年4月	2002年9月	特定会社	あり
株式会社 ジェイ・スピリット	目黒区	2002年5月	2003年3月	特定会社	あり
株式会社 足立都市活性化センター	足立区	1999年11月	2001年2月	特定会社	
株式会社 まちづくり三鷹	三鷹市	1998年10月	2001年3月	特定会社	あり
八王子商工会議所	八王子市	1999年3月	2001年6月	商工会議所	
立川商工会議所	立川市	2000年4月	2002年3月	商工会議所	

うちアンケートとして回答を得たのが、葛飾区、荒川区、目黒区、三鷹市の4つの組織である。「葛飾区地域振興協会」と「まちづくり三鷹」は既存の組織がTMO認定を受けたものであり、それぞれの組織の本来の独自の事業とあわせて、区市の全域を対象とした多角的な活動を行っている。「あらかわTMO」と「ジェイ・スピリット」は、TMOの認定とあわせて設立された組織で、それぞれ南千住地区と自由が丘地区に活動エリアを絞っての、活性化、タウンマネジメントを事業としている組織である。

）考察・今後の課題

現在は商業活性化についての事業が主であるが、特に後者のタイプの組織は、震災が発生し、復興まちづくりを行う際には大きな役割を果たすものと考えられる。

2) 阪神・淡路大震災の住宅復興過程と住宅復興対策に関する体系的考察

a) 阪神・淡路大震災の住宅復興過程の全体像

平成14年度調査及び筆者らの別途科学研究費研究の成果を踏まえると、トルコ・マルマラ地震（1999年）、921台湾大震災（1999年）における住宅復興過程との比較の中で、阪神・淡路大震災の住宅復興過程は以下のように位置づけられる。

緊急避難段階では、余震による建物被害への恐怖感もあり「テント村」の建設により対応したトルコ、「テントと公共施設の併用」による台湾に比べ、日本では「小学校などの公共施設への避難所設置」が中心であった。いずれも公的な避難対策の対象となった被災者は、全壊・半壊被災者の26～28%程度であった。応急居住段階では、公的には「応急仮設住宅」を中心とする居住機能の暫定的回復措置が執られた。

恒久居住段階では、いずれも計画対象として新築する復興住宅戸数は、全壊世帯数に対して2/3程度であった。そのうち、公的に供給される復興住宅の割合は、日本では21%であるのに対し、トルコでは45%、台湾では2%であった。日本では災害復興公営住宅として、高齢者などの社会的弱者への低額賃貸住宅が公的住宅計画の大部分であるが、こうした仕組みはトルコにも台湾にもない。

阪神・淡路大震災の住宅復興過程の全体像を図8に示す。



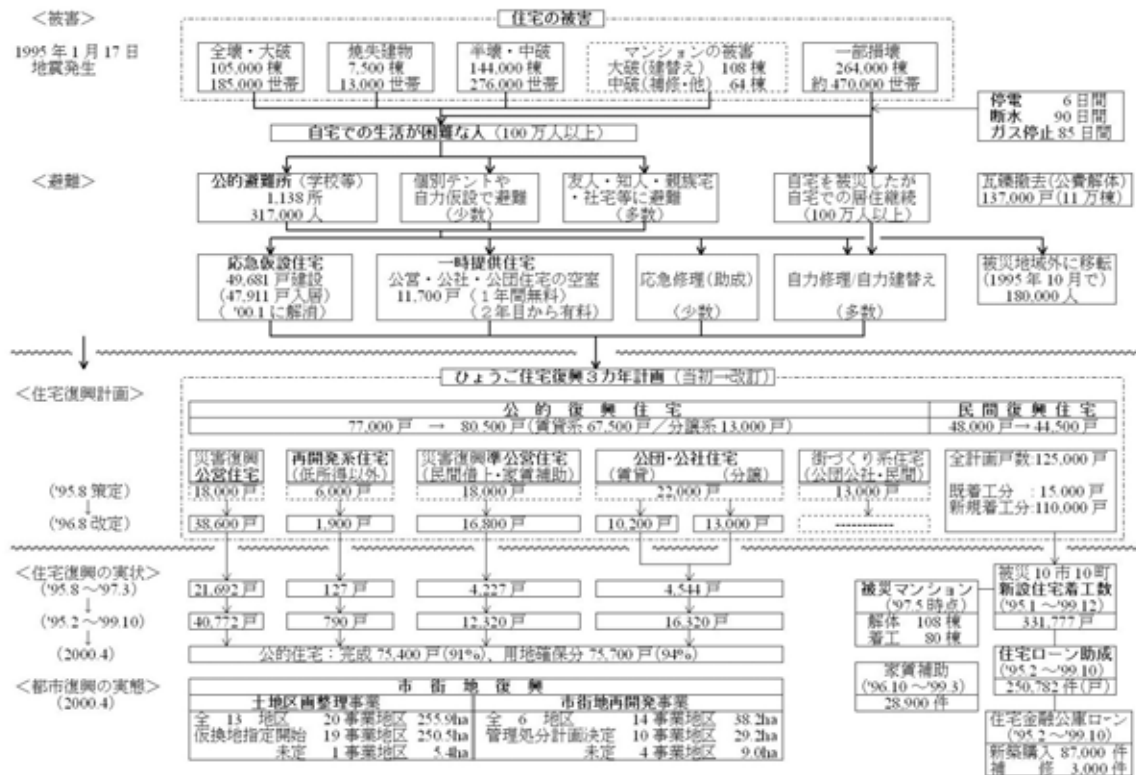


図 8 阪神・淡路大震災の住宅復興過程の全体像

b) 被災者の住宅確保支援対策の枠組み

阪神・淡路大震災の住宅復興過程における被災者に対する公的な住宅確保支援対策としては、(イ)緊急避難段階では、公立の小・中学校等の公共施設への避難所の設置、(ロ)応急居住段階では、応急仮設住宅の建設、(ハ)恒久居住段階では、低家賃の公営賃貸住宅(災害復興公営住宅)の供給が対策の中心となっている。

c) 対策需要と被害の程度及び地域特性との関連性に関する分析

地震発生後に復旧・復興対策を迅速かつ的確に行うためには、予め当該地域において発生が想定される地震に対する被害想定結果等に基づき、事前段階で復旧・復興に備えた準備を計画的に行っておく事、また地震発生後の復旧・復興対策に関する計画を予め用意しておく事が有効であると考えられる。しかしながら、復旧・復興対策需要を被害想定等に基づき予め推計するための手法については、幾つかの提案がなされているが、未だ確立されていないのが現状である。

そこで、ここでは阪神・淡路大震災の住宅復興過程における各段階での公的な住宅確保支援対策需要に焦点を当て、地域別の対策需要量の違いに着目し、当該対策需要量の地域別の差異とその要因に関する試行的な分析を行った。

震災後の住宅再建支援対策の需要に影響を与える(イ)被害の大きさ、及び(ロ)地域特性として、以下の3つを取り上げ、分析を行った。

- (イ)被害の大きさ
  - 建物全壊率

(口)地域特性

賃貸住宅居住者比率(=借家比率)(総務省「住宅統計調査」1993年値に基く)

低所得者比率(世帯年収400万未満の世帯比率)(総務省「住宅統計調査」1993年値に基く)

)緊急避難段階

緊急避難段階においては、公立の小・中学校等の公共施設へ設置された避難所には、被災により住む家を失った人のみならず、水道・ガス・電気等のライフラインの停止により一時的に生活が困難となった人々や余震による不安から、被災地全体ではピーク時で約32万人が避難した。

以下には、地震発生1日後の1/18、1週間後の1/24、2週間後の1/31の3時点における神戸市内の区別の避難者比率(避難所就寝者数/人口)と、当該地区の建物全壊率、賃貸住宅比率、低所得者比率との関係を示したものである。

地震直後の時点(1/18)の避難者比率は、建物全壊率との相関については、 $R$ (相関係数)、 $R$ (自由度修正済相関係数)ともに、他の時点に比べ高い値を示しているが、時間がたつにつれその値は小さくなっており、建物全壊率との関連性が薄れている。

また、避難者比率は、各時点とも賃貸住宅居住者比率との相関は高い。ちなみに建物全壊率と賃貸居住者比率との間の相関については $R=0.39$ と強い相関は見られない。

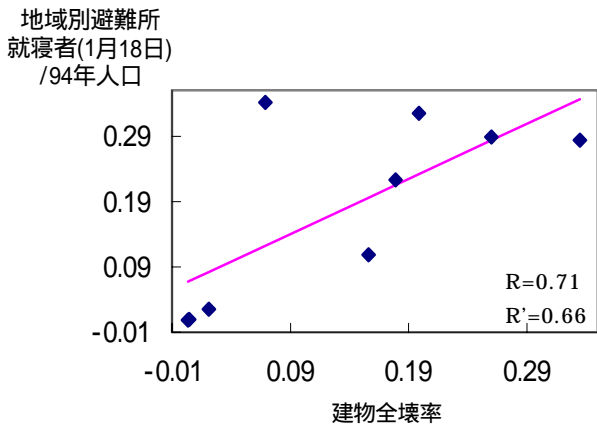


図9 避難者比率(1/18)と建物被害率との関係

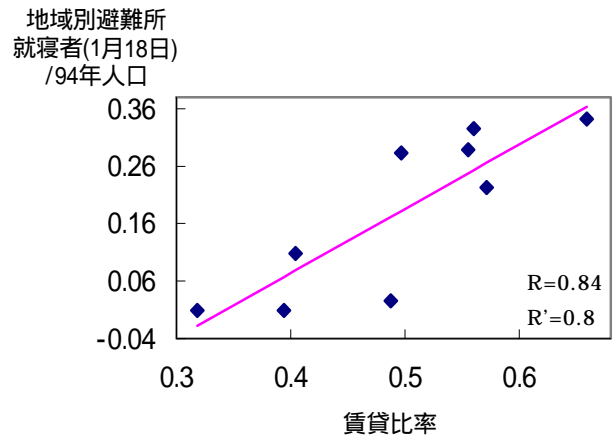


図10 避難者比率(1/18)と借家比率との関係

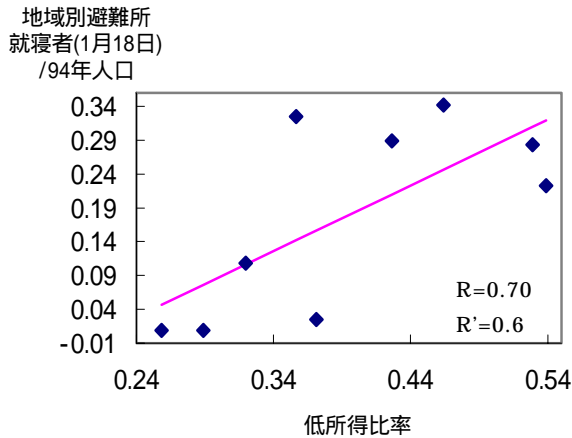


図11 避難者比率(1/18)と低所得者比率との関係

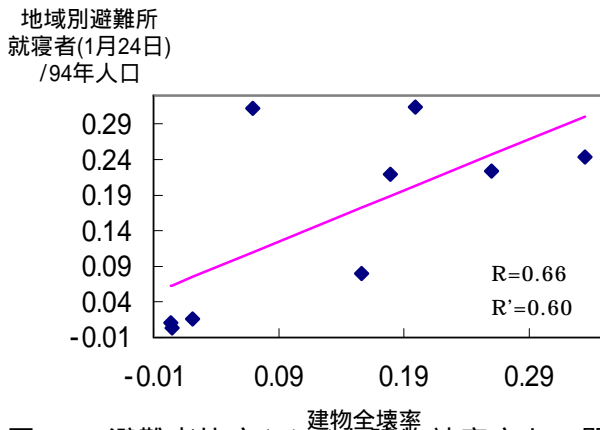


図12 避難者比率(1/24)と建物被害率との関係

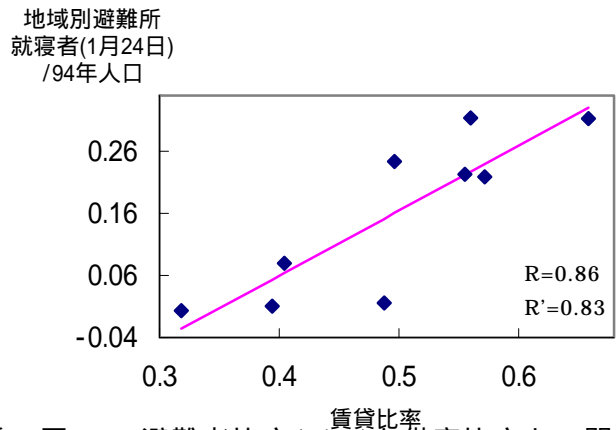


図13 避難者比率(1/24)と借家比率との関係

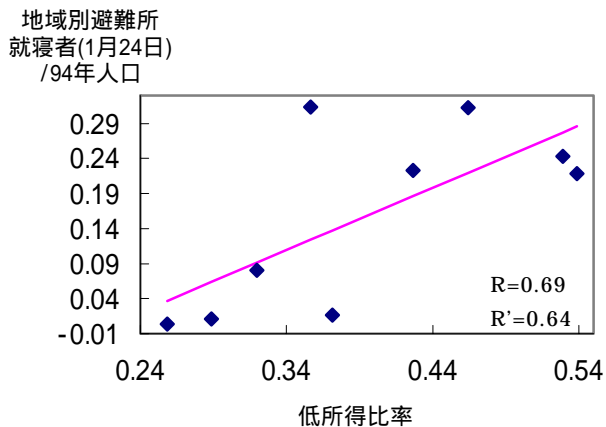


図14 避難者比率(1/24)と低所得者比率との関係

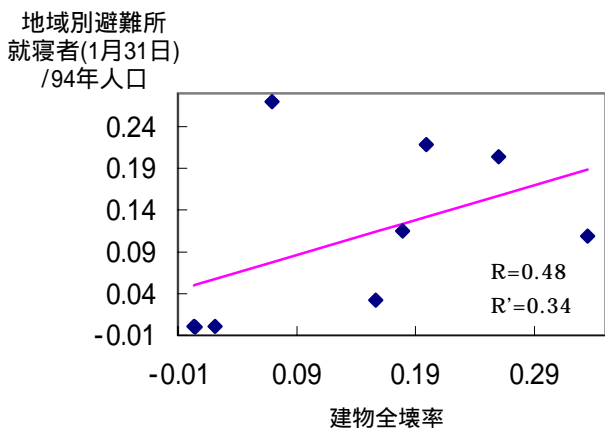


図 15 避難者比率(1/31)と建物被害率との関係

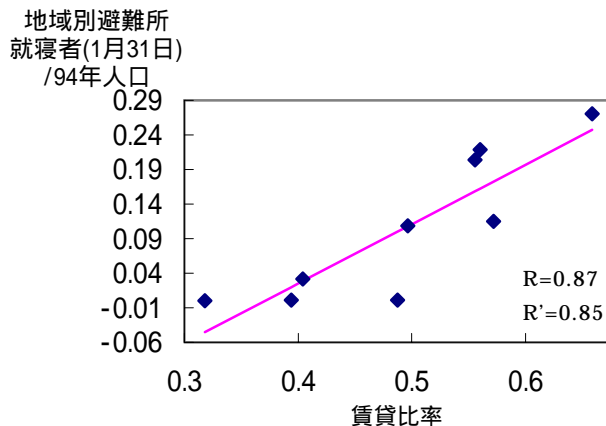


図 16 避難者比率(1/31)と借家比率との関係

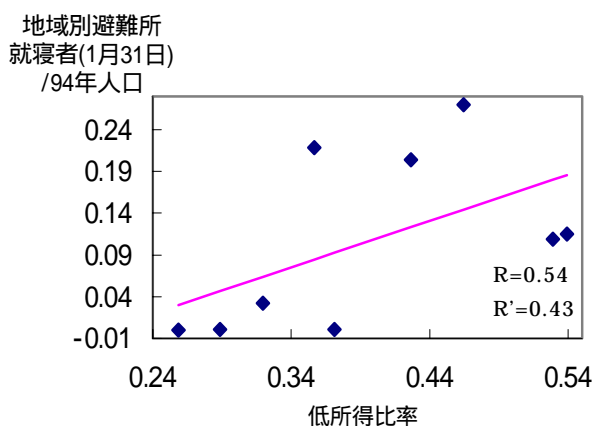


図 17 避難者比率(1/31)と低所得者比率との関係

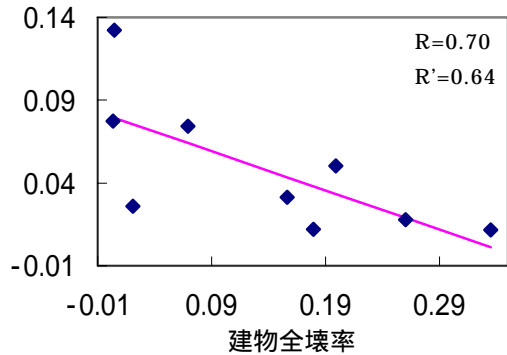
応急居住段階では、公的支援措置として大量の応急仮設住宅の提供が行われ、49,681 戸が建設され、ピーク時には、47,911 世帯が入居した。

以下には、平成 7 年末時点（ピーク時は同 11 月時点）での神戸市内の区別の入居者比率と、当該地区の 建物全壊率、 賃貸住宅比率、 低所得者比率との関係を示したものである。

仮設住宅需要は本来、建物全壊率、賃貸住宅居住者比率、低所得者比率といった変数とは正の相関があると考えられるが、ここでは当該仮設住宅への応募者数の地域別のデータが入手できなかったため、抽選の結果実際に入居した入居者数のデータを用いたため、両者の間には特に高い相関は見られなかったばかりか、R、R<sup>2</sup> の値は小さいもののむしろ負の相関を示している。

応急仮設住宅は、その建設・管理等の効率性を考慮し、集中して大量に供給される。そのため、広い土地を要し、阪神・淡路大震災の場合、被災した密集市街地内にそうした広大な土地を確保する事は困難であったため、被災地から離れた臨海部や郊外部に建設せざるを得なかった。そのため、結果として区別という地域単位で見た場合、被害の小さかった地域、仮設住宅への入居を希望する低所得者層の比率が低い地域に、より多くの仮設住宅が建設されたことになる。このため、被災者は従前の居住地域から離れた仮設住宅に入居せざるを得なかったものと推測される。

仮設住宅入居者数/94年世帯数



仮設住宅入居者数/94年世帯数

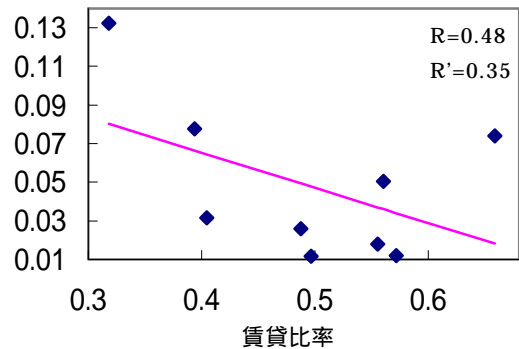


図 18 仮設住宅入居者数と建物被害率との関係

図 19 仮設住宅入居者数と借家比率との関係

仮設住宅入居者数/94年世帯数

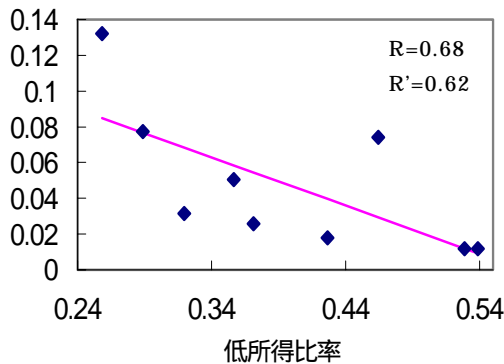


図 20 仮設住宅入居者数と低所得者比率との関係

) 恒久居住段階

恒久居住段階では、公的支援措置として、低所得者層向けの低家賃の公営賃貸住宅（災害復興公営住宅）の大量供給（38,600戸）が計画され、実際には計画を上回る戸数が建設され提供された。

以下には、平成8年7月31日～8月20日に行われた復興公営住宅の第二次一元募集（当該募集では西播磨の一部の空家を除き応募資格を被災者のみとした）での8つの地域ブロックの内、「淡路」と「播磨等」を除く6つの地域ブロックでの応募者比率と、当該地区の建物全壊率、賃貸住宅比率、低所得者比率との関係を示したものである。応募者比率とは、当該ブロック内での応募者数を世帯数（94年）で除したものである。

応募者数は、本来第二次だけでなく、重複を取り除いた各回の全応募者数を対象としなければ、「全需要量」を表している事にはならないが、当該数字の把握が困難であったことと、ここでは地域間での応募者比率の変動と各地域特性を示す変数との関係を把握する事が目的であったため、あえて応募者の絶対数にはこだわらず、第二次応募の数のみを用いた。

データ数が極めて少ないため、確かなことは言えないが、復興公営住宅応募者比率は、当該地域の建物全壊率、低所得者比率と高い相関を示しており、両者の間に正の相関関係が存在すると考えられる。こうした関係は、地域ごとに実際に入居した入居者比率とは必ずしも一致しない。

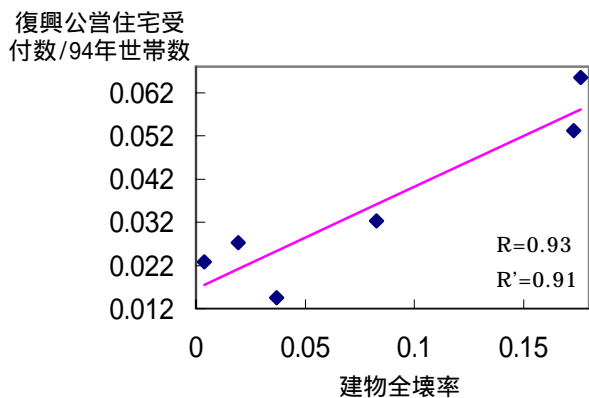


図 21 復興公営住宅申込者数と建物被害率との関係

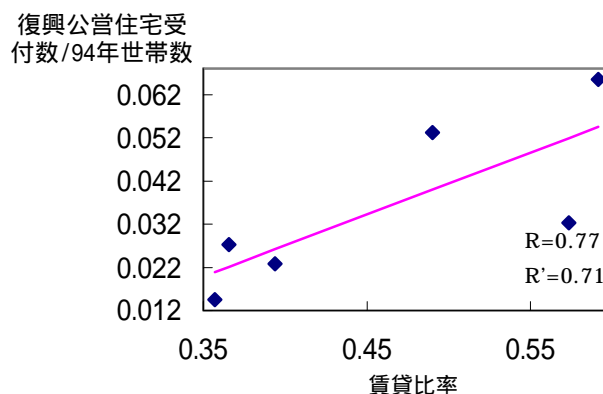


図 22 復興公営住宅申込者数と借家比率との関係

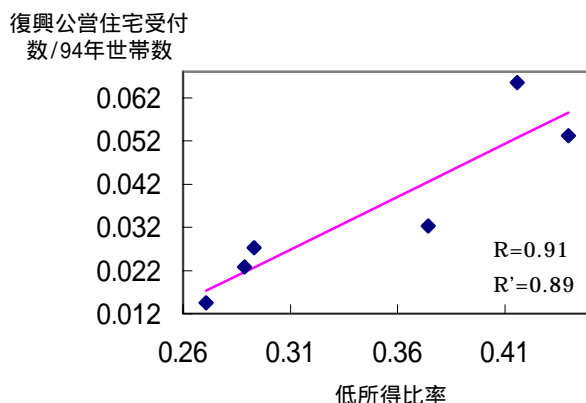


図 23 復興公営住宅申込者数と低所得者比率との関係

### 3) 参加のまちづくり技術を用いた「地域協働復興型」震災復興まちづくり模擬訓練手法の試開発

#### a) 震災復興まちづくり模擬訓練のねらい

模擬訓練設計の前提として事前復興論がある。これは、(0)事前に被害を想定すること、(1)事前に具体的な計画図を描くこと、(2)事前に策定プロセスを共有しておくこと、(3)事前に防災まちづくりを実践すること、から構成されている(たとえば中林、2000)。この事前復興論の構成を踏まえ、震災復興まちづくり模擬訓練でねらいとしたことは次の4点になる。図 21 に事前復興論の構成と今回の訓練の4つのねらいとの対応関係を示した。

#### 1) 大地震発生時の被害イメージを高める。

「被害を想定する」に関連して、まちあるきを通して地域で生じる被害イメージを高めようとする試みである。たとえば、木造家屋密集による延焼危険性を実感したり、地区内の高低差を宅地化前の地盤図との関係で確認しておくことが挙げられる。また、住宅や各種施設が地震動や火災によって損壊するだけでなく、インフラ機能停止に伴い中期間にわたって生活障害が生じること、生活再建プロセスと表裏の関係として被害をイメージすることを重視した。

）自分とは異なる立場にたつて、地域で住まいの再建を進めていくための世帯単位の選択肢（選好）を考えてみる。

復興計画の策定手続きを共有化する上で、被害程度と世帯状況によって住まいの再建策の選好順序が異なることを認識しておくこと、選好順序の相違を認めることは、地区として公正な合意形成を図る上で効果的であると考えられる。たとえば、持地持家戸建て居住者が、賃貸アパート暮らしで、被災で居住不可能になったらという立場になって、住宅再建策をグループ討議しながら検討してみるものである。

この思考訓練を「再建選好イメージゲーム」と呼び「個々の世帯状況と被害を同じ確率で与え、その役割に応じた再建策の選好順序  $R_i$  を考えてみる訓練」と定義する。

）復興に関する地区の厚生水準(復興空間像とその負担)のあり方について考えてみる。

復興まちづくり計画を、個々の被災者の復興水準が基礎となって決定していくものであるとするならば、地区の復興に関する厚生水準を考えていることになる。したがって訓練として、個人の選好順序から社会的な選好関係を導く手続きである集合的選択ルール (collective choice rules) を思考実験してみようという試みである。地区の復興厚生水準を考えると、復興まちづくりプロセスを考えることを内包する。地区の復興厚生水準とは、個々の被災者の世帯状況と被害程度に応じた再建策の選好関係をもとに、地区復興水準を対応づけることを意図しており、たとえば第4回訓練でテーマとした「理想の仮設のまち」は、復興の1つの過程であり、復興厚生水準の変化という土俵上で考えることができる。

）事前の「実践」を動機づける

事前の「実践」つまり、防災まちづくりにつなげていくことも、事前復興訓練が目指す大事な目的の一つである。その際、ハードな整備に留まるのではなく、防災に対する「地域力の向上」とは具体的にはどんなことに取り組むことを指すのか、ということ住民1人1人が考えていくことを重視した。たとえば、仮設用地の事前調整、道路拡幅整備（密集事業）の導入検討、避難所を拠点とした体制づくり、既存の防災訓練へのフィードバック、といった内容が想定される。

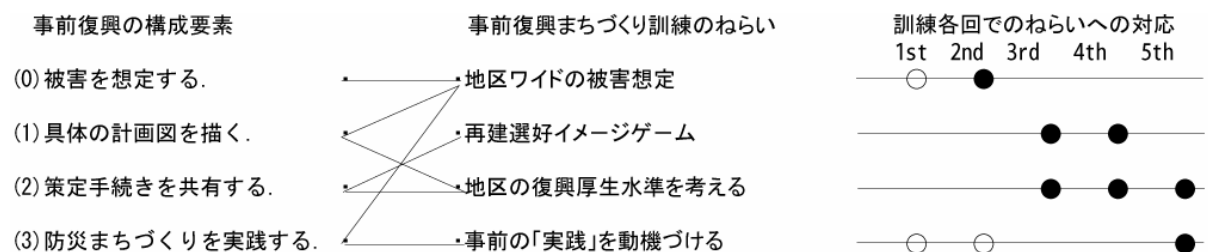


図 24 事前復興論と復興まちづくり訓練の目的との関係

## b) 震災復興まちづくり模擬訓練の概要

）訓練実施までの経緯

練馬区、東京都、専門家集団（都立大学、東京都防災・建築まちづくりセンター、民間プランナー）で事務局体制をつくり、区と都で地元住民に訓練実施を提案し、実施にいたった。訓練の事前説明は避難拠点運営連絡会、町内会に対して個別におこなった。練馬区は防災課と都市計画課が担当となった。練馬区では阪神・淡路における震災対応をふまえ、1995年度から区内103小中学校を、これまでの避難所という機能に加えて地域の災害対応本部ともなる「避難拠点」と位置づけた。そしてこの避難拠点を運営するため、行政だけではなく既存の町内会、防災住民組織に加えて、PTAが加わった「避難拠点運営連絡会」の立ち上げを1998年度から働きかけ、活動を支援してきている。

#### ）貫井地区の概要

貫井地区は面積107ha、居住人口34,170人、世帯数7,973世帯で持家世帯比率は48%である（2000年国勢調査）。地区内に2つの私鉄駅があり、市街化したのは1960年代で区画整理は行われず、農道を基に現在の生活道路網が形成されている。地区内に2つの小学校と1つの中学校があり、合計3つの避難拠点が地区内に存在する。それぞれ「避難拠点運営連絡会」が設立されていたものの、これまでのところ、相対的にみて区内で活発に活動している方ではなかった。

#### ）復興まちづくり模擬訓練の概要

訓練全体の概要を表4に示す。表4以外にも住民の方も含めた幹事会を各回の前に開き、訓練内容を調整した。復興訓練を効果的に進める方法論として、参加のまちづくりで適用されているWS手法を用いた。詳しくは次章で検討するが、まちあるき、ロールプレイング、空間デザインゲーム、フォトランゲージといった手法を適用した。

第1回訓練で実施したアンケート(n=69)によると、これまでに自宅の再建を考えたことがない人が44.9%、まちの再建では50.7%が考えたことない、と回答していた。一方で、被災後も地域に住み続けたいという意思をもつ人は78.2%に上っていた。

表4 震災復興まちづくり模擬訓練の開催概要

実施	参加者(人)			訓練のテーマ	内容	用いた手法
	住民	行政	専門家			
第1回 2004. 7. 14	69	12	14	ガイダンス		
第2回 2004. 8. 30	60	20	16	まちを最点検し、被害をイメージする。	まちあるきと図上訓練を通じた地域の震災被害を想定	まちあるき、マップづくり
第3回 2004. 9. 13	35	16	13	避難生活から復興を考える。	地震発生1週間の避難生活と支援活動をイメージトレーニング	ロールプレイング。
第4回 2004. 10. 11	36	18	16	理想の仮設のいえ・まちを考える。	仮設のまち・すまいについての模型を用いたデザインゲーム	模型を用いたデザインゲーム
第5回 2004. 11. 15	29	18	14	復興まちづくりを考える。	まちの復興の空間イメージづくりと進めかた検討	ロールプレイング、フォトランゲージ
第6回 2004. 11. 25	40	12	13	成果発表	墨田区向島で同時期に実施された訓練との合同成果報告会	



### c) 各訓練での手法導入状況と課題

訓練内容と訓練手法の課題を各回ごとに述べる。

#### ）第2回「まちを再点検し、被害をイメージする」

第2回はまちあるきと、地図上での訓練(DIG)を実施した。まちあるきは、震災時の災害拡大要因、逆に被害を軽減する資源を把握することを目的とした。参加者は60名で1班を住民4,5名に行政職員1名、ファシリテーター1名で構成した。記録にはインスタントカメラを用いた。

今回のまちあるきでは、延焼シミュレーションの提示や防災マップを踏まえたまちあるきルート設定など事前準備も重視した。その結果、防災資源を確認するために参加者以外の敷地内の井戸を拝見したり、延焼危険性という観点から人の気配のない老朽木造家屋の様子を確認したりするなどの光景が見られた。「防災」をテーマにまちを歩くことは、災害時の被害拡大要因、ならびに被害を軽減したり、復旧に役立つ資源を認知することに有効であった。

#### ）第3回「避難生活から復興を考える」

第3回は、選好イメージが中心である。大地震発生から1週間後、住まいの再建策と小学校の「避難拠点」を中心とした生活支援イメージづくりを目的とした。この選好イメージで大切にしたのは、現在の自分の生活状況や能力ではなく、他者の視点で考えることである。「地域で助け合う」イメージを組み立てる上で、他者の視点で思考してみることは有効であると考えたためである。各時期において、参加者から出された選択肢集合を図27に示す。

区の「避難拠点運営の手引」では、避難拠点は発災1週間までの活動イメージに留まっている。応急仮設住宅がどんなに早くとも入居が2週間以降だとするならば、1週間～1ヶ月という避難生活期の生活イメージと速やかな再建へ移行するイメージを訓練したことは、住民だけでなく、行政職員にとっても初めての経験であった。実際、訓練終了時のアンケート調査で、自宅が全壊した場合の再建策を「考えたこともない」と回答した住民は、第1回のガイダンス時は31名(44.9%、n=69)に対し5名(14.3%、n=34)と減少していた。ロールの設定にあいまいな点を残し、個々に補足することで、役割から進んでその「立場」(エージェント)として思考する出発点ができた。しかし、ロールの設定において、より「なりきってもらおう」ための自由度はいかにあるべきか、については検討の余地がある。また、再建選択肢の設定について、発災から1週間後の避難拠点を中心とした共助の活動イメージづくりを図る上で効果的な項目だったか、選択肢間のトレードオフ関係は明確になっていたか、といった点について今後掘り下げる必要を認識した。

#### ）第4回訓練「理想の仮設のまち・いえを考える」

第4回訓練では、仮設のまちと仮設のいえを検討するグループに分かれた。今回は仮設のいえ検討グループについて説明する(図28)。仮設のいえ検討グループの議論で意図した点は、自分が仮設住宅地での生活するとして、どんな問題が生じるかイメージしてもらうこと、および理想の仮設住宅地の実現可能性について議論し、事前の段階から準備して

いけることを検討する点においた。

) 第5回訓練「復興まちづくりを考える」

前回までの振り返りをおこなった後、地区全体の復興まちづくり計画案を検討するグループと、地区内の特定の場所について復興イメージを検討するグループに分かれた。以下、地区全体検討グループについて説明する(図30)。

通常時のまちづくりWSでは、こういった既存の空間について改善策をまとめあげることが目的として実施されることが多い。今回の訓練では、そういった通常時の内容と比べて時間と目的の制約上、熟度が高いものとはなっていないが、「復興」ということを事前から考えておくことが、通常時のまちづくりにつながってくるのが、訓練結果として得られたことは、通常時の参加型まちづくりと事前復興訓練が連携を持ちうるものであることを示しているといえよう。

(1)事前の議論

1-1.延焼危険性を知る  
延焼シミュレーション(PC上)

1-2.目的地とルート設定  
住宅地図  
・住民4~5人+行政職員+専門家で1班

(2)まち点検(80分)

・ファシリテーターが防災資源と災害要因を現地で見つけさせる  
インスタントカメラ  
災害拡大要因チェックリスト  
防災マップ(練馬区刊行物)

(3)図上訓練

3-1.まち点検のまとめ(班ごと)  
インスタント写真  
点検地区の白地図,1/2500  
・歩いたルート確認  
・写真整理(コメント付け)  
・感想記入

3-2.災害要因図(4班で1つ)  
透明シート  
地盤図  
古地図(510,540)  
・図面上に透明シートをかけて、延焼・避難の危険性をマッピング。

図25 第2回訓練の手順と用いたツール

(1)仮設入居世帯ロールの設定  
6パターン。  
仮設居住する世帯層を確認する。  
仮設世帯ロール・カード

(2)仮設のいえづくりのキーワード選び  
14の仮設住宅地キーワードから各人が選ぶ。  
いえづくりのキーワードカード

(3)仮設のくらしイメージゲーム  
40のシーンリストから各人3つ選ぶ。  
くらしのシーンリスト

(4)仮設のいえづくりゲーム  
4-1.阪神型(平行配置)  
・(3)のくらしイメージをみて手直し。  
・自分だったらどこに住むか?  
・老人世帯はどこに住むか?  
・密度を2倍にすると。  
4-2.理想型(囲み型配置)  
・4-1.の項目を繰り返して模型を手直し。  
仮設住宅模型,1/100  
いえ配置パターンリスト  
CCDカメラ,ディスプレイ  
植栽やベンチ等の小物模型

(5)課題の議論  
5-1.実現するために必要な事前準備  
5-2.仮設住宅居住でどんな問題が発生するか

図28 第4回訓練(いえG)の手順と用いたツール

(1)ロールの設定

1-1.グループ・ロール設定(事務局で班分け)  
グループ・ロール説明シート  
a)商店経営, b)戸建て住宅, c)アパート経営,  
d)集合住宅(分譲)  
1-2.世帯ロール設定(くじ引き)  
世帯ロールカード  
各グループ・ロールごとに6つの世帯ロール

(2)家屋被害の設定

・訓練用想定地震を説明  
地域の被害想定図  
・家屋被害設定:全壊・半壊・一部損壊  
3択くじ

(3)選好イメージゲーム

3-1.本格再建までの仮住まい場所を考える  
a)1,2週間後, b)1ヶ月後, c)2,3ヶ月後  
ロールプレイ・シート

3-2.仮住まい期における生活や店舗再開のイメージづくりと課題を検討する。

3-3.従前の住まい再建可能性と課題を検討

3-4.仮設住宅, 仮設店舗, 公営住宅の活用

3-5.都市復興に向けた建築制限を考えてみる

(4)グループ討議

4-1.住み続けるために大事なことは  
ポストイット

4-2.まちとして方向性をきめることは

図26 第3回訓練の手順と用いたツール

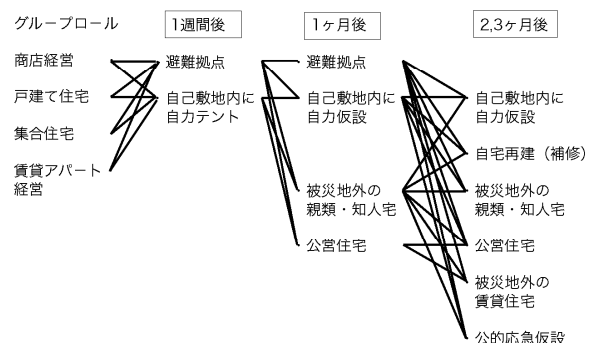


図27 寝泊まりする場所として出された選択肢集合



図29 理想の仮設のいえ, デザイン結果例

(1)復興シナリオ確認  
・真井地区の被害想定(第2回)  
・住まいの再建, 地域で助け合うとは(第3回)  
・住宅再建プロセス, 特設市街地の可能性(第4回)  
これまでの成果, 説明資料

(2)ロールの設定  
・住まいの被害×世帯状況を設定  
・日常を離れる程度のこと  
ロール設定カード

(3)「復興まちづくりに望むこと」を話し合う  
3-1.次の方針に賛成できるか, ロールを意識して発言  
復興まちづくり目標カード  
(a)「地震・火災に強いまち」  
(b)「みんなが住み続けられるまち」  
3-2.今のまちの問題点について  
復興にあたって改善したいこと  
今のまちの問題点リスト  
1/2500地形図

3-3.まちのよさ, 残したいことについて  
・ハードだけでなく「あいさつする」といった内容も含めて。

(4)復興まちづくり計画案の説明  
・行政職員が訓練用に作成した復興まちづくり計画案を説明。  
復興まちづくり計画案(訓練用)

(5)復興まちづくり計画案に関する検討  
・(3)で設定した「復興まちづくりに望むこと」に基づき, 計画案が対応しているかどうかチェック。  
ポストイット出し

(6)復興のすすめ方や事前準備に関する自由討議  
・ロールを離れて。  
・訓練の感想も。

図30 第5回訓練(まちG)の手順と用いたツール

#### (d) 結論ならびに今後の課題

##### 1) 東京にみる復興まちづくりに資する地域のまちづくり組織の実態

本調査研究の目的は、東京都内の現行（平常時）のまちづくり組織の全体像を把握し、震災が発生するという特殊な状況下で、その組織が東京都の「東京都震災復興マニュアル」でイメージされている「地域復興協議会」としてどのように活動しうるか、という点を考察することであった。「事前復興」という考え方自身が最近のものなので、そもそも協議会は事前復興を目的とはしていない。そのような状況下で、本調査はこれまで都市計画や都市整備の分野で設立されてきたまちづくり協議会等の実態を調査し、「事前復興」というフレームの中においたときにどのようにとらえられるか、考察を行った

現在存在するまちづくり組織が、復興まちづくりにおいてどのような活動を展開するか、現在の活動の内容に規定されることもあると考えられるが、むしろ当該地域の震災の被害の程度によっても大きく規定されてくることが考えられる。そのため、一般的なまちづくり組織の調査のように、現在のまちづくり組織の活動の内容を委細把握することを調査の目的とはせず、組織数等の単純な指標で現在の状況を把握してみることが本調査研究の主旨であった。

組織と自主防災組織の全体像：都内には「自主防災組織」が 5,342 組織存在し、66.3%の組織率で市街地をカバーしている。その上で 600 組織余り他のまちづくり組織が活動を行っている。地理的な検証を行っていないが、都内において「自主防災組織」のみ存在するエリアが多くあり、まちづくり組織が全く存在しないエリアもあることが想定される。

「自主防災組織」以外のまちづくり組織：自治体により状況は様々であるが、震災前・震災後の体制づくりを重視している自治体と、震災前の空間整備を重視している自治体の二通りの戦略が見て取れた。

まちづくり協議会等の状況：226 組織が存在している。9 自治体において条例や要綱でその位置づけが為されており、うち条例によるものが 6 自治体である。地元で事務局があるものは 48 組織で、平均年齢は 7 年 9 カ月である。

住区住民協議会等の状況：5 自治体で活動が確認された。自治体によってはこれまで大きな役割を果たしてきており、復興においても大きな役割を果たすものと想定される。

NPO 等の状況：東京都の認証した関連分野の NPO 法人は 1,163 組織である。数の上では自主防災組織に次ぐ「第三の基盤組織」とも捉えられるが、アンケートの回答ではあまり認識されていない。

TMO の状況：都内 7 組織のうち回答を得たのが 4 組織である。現在は商業活性化についての事業が主であるが、復興においても大きな役割を果たすものと想定される。

今後の課題として以下の点が上げられる。

区市によるまちづくりのシステムと、現在の地域における組織の活動状況が復興時にどのように具体的に機能するかのケーススタディ。本稿で見た「まちづくり条例」等を中心とした平時のシステムや、区市で策定されている「都市復興マニ

ユアル」等で想定されている復興まちづくりのプロセスとの整合性、実際の地域のまちづくり組織が果たす機能についてのケーススタディなど。

226 組織あるまちづくり協議会等の現状のキャパシティの詳細な把握と、それに対応した組織マネジメント手法の開発。

1,163 組織ある NPO の現状の把握、それぞれの組織のキャパシティの詳細な把握と、復興時にどのように具体的に活動するかの区市毎のケーススタディ。

## 2) 阪神・淡路大震災の住宅復興過程と住宅復興対策に関する体系的考察

地域ごとの「住宅再建に関する公的支援策の需要」と地域ごとの「被害の大きさ」「地域特性」との関係性をモデル化し、その関連性を分析した結果、阪神・淡路大震災の事例では、

緊急避難段階においては、特に直後の段階においては「建物被害率」や「賃貸住宅居住者比率」と避難所需要の相関は高く、被害が発生した地域に多くの避難者が収容された。

応急居住段階では、結果として、被害が大きく低所得者層が多いような地域とは異なった地区に多くの仮設住宅が供給された。

恒久居住段階では、少なくとも災害復興公営住宅の「応募者」ベースでは、地区の被害の大きさや低所得者比率に応じた需要が発生している事が分かった。

以上の結果から、少なくとも阪神・淡路大震災における発災直後の避難所需要、被災した低所得者層向けの災害復興公営住宅の需要については、地域ごとの建物全壊率、低所得者比率、賃貸住宅居住者比率といった変数を用いて説明する事が可能である事がわかった。また、応急仮設住宅についても地域ごとの応募者数のデータを用いる事により同様の分析が可能であると考えられる。

以下では、阪神・淡路大震災における地域ごとの地震発生直後の避難者比率を被説明変数とし、地域の建物全壊率、従前の賃貸居住者比率、低所得者比率を説明変数とした重回帰モデルを作成し、両者の関係を分析した。

データ数は少ないが、自由度修正済決定係数が約 0.85 と比較的高い値を示しており、[ 1 ] 式に示した説明変数により、避難者数比率の変動をある程度説明できるのではないかと考えられる。また、各パラメータの t 値（絶対値）をみると、X1、X2 のパラメータについては、「X は Y に全く影響を与えない」という帰無仮説は、それぞれ有意水準 5%、1% で棄却され、ある程度有意性があると考えられる。

$$Y = -0.2991 + 0.683X_1 + 1.115X_2 - 0.420X_3 \text{-----} [ 1 ]$$

Y : 避難者比率（就寝者数）

X1 : 建物全壊率

X2 : 借家比率

X3 : 低所得者比率

決定係数 R<sup>2</sup>=0.909 自由度修正済決定係数 R<sup>2</sup> =0.854 自由度=5

X1 のパラメータの t 値=3.186

X2 のパラメータの t 値=4.101

X3 のパラメータの t 値=-1.215

地域別避難所就寝者(1月18日)/94年人口

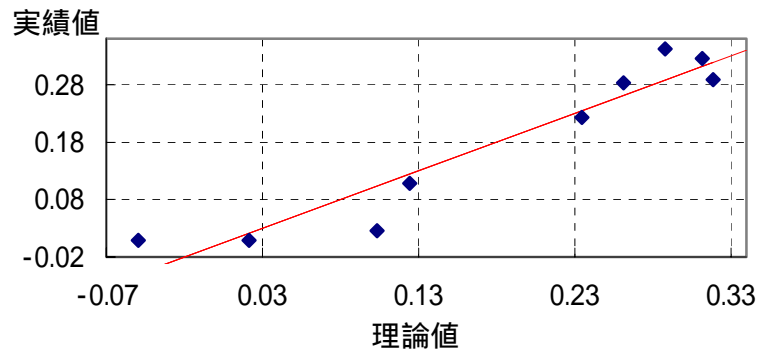


図 31 避難者比率 ( 1/18 ) の実績値と理論値の比較

3) 参加のまちづくり技術を用いた「地域協働復興型」震災復興まちづくり模擬訓練手法の試開発

復興まちづくり模擬訓練について、図 24 で示した訓練のねらいにしたがって考察する。

a) 地域ワイドの被害想定

事前復興論において現場で地域の被害想定を作成する意図は、いかに事前の準備と実践への動機づけを強くすることができるか、という点にある。まちあるきの成果図と S=2,500 程度の地図上で表現される被害想定図の重ね合わせは、グル - プ討論の促進に有効だった。まちあるきで収集した記録のデ - タベ - ス化方法とそのデ - タベ - スと元にして被害想定を可視化する技術の精緻化の必要性が再認識された。

b) 再建選好イメ - ジゲ - ム

再建選好イメ - ジゲ - ムの意図は、地区の復興まちづくりを進めていく中で、他者性に配慮することが、合理的で創造的な結果を得られると考えるためである。ゲ - ムの結果として、ゲ - ム用に設定した世帯状況と被害程度に基づいて、住宅再建策の最善策を選び、図 27 の選択肢集合が得られた。ロ - ルと被害の組み合わせに応じて、対応する行政の再建支援策が異なってくる。行政が個人を対象とした再建支援策だけではカバーしきれない地域の中で支え合う支援策、地区を単位として考えざるを得ない支援策が存在することをグル - プワークを通して発見していく場面が見られた。たとえば、「賃貸アパートの再建にあたっては、家賃を据え置く」といった発言がみられた。

また、日常的な立場を離れてロ - ルを設定することで、普段自らが抱えている地域での役割、逆にこれまでは何もやってこなかったという負い目からいったん離れて、こういう役割・状況にあるならば、対応する選択をすることが地域にとってプラスになる、と考える場面も特に 30 ~ 40 代の層でみられた。課題としては、選択肢の条件設定、リアリティさを高めることが挙げられる。

c) 地区の復興厚生水準

個別世帯の選好順序にもとづいて、地域の選好関係はいかなるものとなるか。また、地

域の中で選択肢が分かれた場合の決定にあたって重視すべきことは何か、といった事項について頭出しをすることができた。たとえば「住み続けるために、地域内に仮設住宅を受け入れる」とか「地域の商店街再建のためできるだけ地元で買い物をする」といった事柄である。実際にどうなるかは別として、地域住民の対話の中で出されたということに意義がないとは言えないであろう。練馬区は5回目のWSで訓練用として「復興方針」を示した。図面を提示することには、「誤解を招く恐れがある」と躊躇する声もあったが、話し合うために計画案を提示することの意義を説明し、参加者からも計画案を受け止め、話し合う場を地域でつくるのが大事、という応答がみられ、混乱が生じるようなことはなかった。

d) 「防災まちづくり」を動機づける

防災まちづくりが物的防災力と人的防災力の向上、言い換えれば「まちの整備」と「災害に強い地域社会づくり」に相互補完的に取り組むものであるとするならば、問題は地区の状況に応じて、行政所管の壁を越えた、トータルな戦略が求められることになる。物的防災力が中位で事業化の必要性が相対的にみて高くない地区で地域社会づくりに軸足を置いた動機づけ、言い換えれば地域人づくり、をいかに進めるか、ということが貫井でのテーマであった。訓練を通して、被害を想定する1週間を越える避難生活期のイメージづくり 復興まちづくりプロセスのイメージづくりを実施したことの学習効果は過小評価できないと考えられる。実際、最後の全体討論の場で、地域でこれまでに実施してきた防災訓練の大切さを再認識すると同時に、救助と避難生活支援だけでなく、くらしがもとに回復するまでの過程において、地域が果たす役割を発言される方や、東京都がいう「地域力」ってなんだろうと考えて、ご近所どうし知り合いでなくてもみてあいさつをしたり、お年寄りにやさしくすることも含まれるのでは、という発言がみられた。

(e) 引用文献

- 1) 中林一樹：阪神・トルコ・台湾における住宅と都市の震災復興過程に関する比較研究，総合都市研究，No.80，pp.5-39 都立大学，2003.
- 2) 池田浩敬，中林一樹：地震災害が地域の人口変動，商工業活動へ及ぼす影響と被災地の地域特性との関係に関する基礎的研究，pp.125-130，地域安全学会論文集，No.1，1999.
- 3) 池田浩敬，中林一樹：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，pp.223-230，日本建築学会計画系論文集，No.549，2001.

(f) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
村上大和 池田浩敬 佐藤隆雄 市古太郎 中林一樹	地方公共団体における大都市地 震災害復興対策の事前取り組み 状況	地域安全学会論文集	平成15年11 月7日

佐藤隆雄	尼崎市築地地区における復興まちづくりの合意形成過程	地域安全学会梗概集	平成 15 年 11 月 8 日
村上大和	大都市自治体における地震被害想定実施状況	地域安全学会梗概集	平成 15 年 11 月 8 日
饗庭伸 中林一樹	震災復興 NGO の組織の成長に関する国際比較	日本 NPO 学会	平成 16 年 3 月 19 日

(g) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

名称	機能
なし	

3) 仕様・標準等の策定

なし

### (3) 平成 16 年度業務計画案

平成 16 年度は、一部、平成 15 年度に引き続き、事前復興対策を準備している先進自治体における対策・計画の実態を比較考察するとともに、東京における「復興まちづくり模擬訓練」を事例に地区スケールでの事前復興計画の学習システムの構築、および復興計画のための需要予測手法の構築を目的として、以下の研究開発を進める。

(a) 阪神・淡路大震災における復興まちづくり協議会の活動評価

地域協働による復興まちづくりの推進のために、阪神・淡路大震災における復興まちづくり協議会の活動過程とその実態を把握する。

(b) 先進自治体における事前復興対策の実態とその評価

東京都及び先進的な区部に対する、事前復興計画の実態を比較的に把握し、その課題を明らかにし、事前復興計画の枠組みを再構築する。

(c) 地域協働による「復興まちづくり計画」立案のための復興模擬訓練手法の確立

平成 15 年度に練馬区貫井地区で試行した住民参画型の復興模擬訓練ワークショップ方式を基礎に、事前復興学習システムを確立する。



(d) 復興計画のための需要推計手法及び需要調査手法の開発

被災直後から始まる復興計画立案・策定には必要な、直後の復興需要予測手法と実態としての需要調査手法を、阪神・淡路大震災の復興をふまえて、開発する。