
第30回ICUSオープンレクチャー

未経験の復興状況を前提とした『復興準備』のあり方を考える

「事前復興」とは、「復興準備」と「減災の促進・上乗せ」と解釈できる。今回のオープンレクチャーでは、このうち、「復興準備」に焦点をあてる。現在、東日本大震災の復興を経験し、それを下敷きとして次の災害復興を考えるという「自然な流れ」があるように感じられる。しかし、災害が発生する時代、地域特性、災害状況が変われば、復興が目指すべき方向性や方法論もそれに対応すべきである。次の災害が阪神・淡路大震災や東日本大震災といった過去の復興事例と同じようになるとは限らない。むしろそうならないと考える方が自然であるがゆえ、「復興準備」は、未経験の復興状況をも前提とした上で考えられるべきといえる。本オープンレクチャーでは、この認識の下に新たな「復興準備」を模索する自治体を招き、現在の到達点と課題認識を共有し、今後の展開の方向性について議論する。

日時：2015年7月4日 13:30-17:10

場所：東京大学生産技術研究所

An棟 2階 コンベンションホール

共催：NPO日本都市計画家協会 首都直下地震
復興ランドデザイン研究会

プログラム

開会挨拶	目黒公郎 ICUSセンター長／教授
趣旨説明1 首都直下地震における復興準備の必要性	加藤 孝明 (東京大学生産技術研究所准教授)
趣旨説明2 復興状況イメージトレーニングの 意義と概要	中村 仁 氏 (芝浦工業大学教授／ 生産技術研究所加藤孝明研究室研究員)
事例報告 「復興準備の実際と課題認識」	①埼玉県都市整備部都市計画課 田中 勝也氏 ②茅ヶ崎市都市部 深瀬 純一 氏 ③さいたま市都市総務課 蓮見 純一 氏
パネルディスカッション	コーディネーター：加藤孝明 パネリスト：事例報告者のほか 板橋区都市整備部市街地整備課 佐伯 和宏 氏 (東京都方式で取り 組む立場から) NPO日本都市計画家協会副会長 渡会清治 (実践的都市プランナー の立場から) 国土交通省都市安全課 須藤 哲夫 氏 (国の立場から)

開会挨拶

目黒 公郎 (ICUSセンター長/教授)

都市基盤安全工学国際研究センター (ICUS)では、都市に住む皆さんがなるべく安全で、安心して生活していく環境をどうやってつくるかを日々考えています。その中で3つの大きな柱を持っています。1つは、どうやって安全な都市を実現するかを考える災害安全社会実現学です。もう1つは、都市のインフラが老朽化していく中で、どうやって老朽化を確認するのか、それをどのように直していくのか、長期的にはどうマネジメントをするのかを議論しています。もう1つはインフォマティクスで、いろいろな情報をうまく使って都市の安全性を高める議論です。この3つの柱で、最終的に安全で安心して暮らしていける都市環境をつくりたいと考えています。

このオープンレクチャーは、年間数回、専門家、一般の方々、ある課題に対して興味のある方々に集まっていただき、意見交換会をする場です。ICUSが主催しています。これがきっかけで今よりもさらに安全性がステップアップしたり、今日のテーマにある「復興の準備」が進んだりすれば、私どもとして大変うれしく思います。

趣旨説明 1

首都直下地震における 復興準備の必要性

加藤 孝明（東京大学生産技術研究所准教授）

東日本大震災復興事業の様子から考 える復興準備の必要性—柔軟な仕組 みと本来の復興の目標

2013 年ごろ、被災地の自治体の方を含めていろいろ
なところで「東日本大震災の復興の現状をどうみるか」
尋ねたところ、多くの人が一番しっくりくると答えた
のは「不自由な感じ」だった。東日本大震災は、右肩
上がりから右肩下がりへの変曲点を迎えた時代に発生
したこと、超広域・超壊滅的災害であったことが特徴
であり、日本社会が初めて経験する災害状況である。
それに対して、日本社会はしっくりくる復興の道具を
持ち合わせていなかった。過去 4 年数カ月間、被災
地ではしっくりしない施策を道具として不自由さを感じ
ながら復興を進めている。一方、2008 年中国四川地
震での災害対応・復興では、細かいルールがなく、優
秀な役人であれば、自分自身でその状況に合わせた適
切な対策を取ることができた。日本も、未経験の状況
を目にしたときに、適切な対応ができる柔軟な仕組
みの用意が必要ではないか。

次に、復興の目標とは何か。現在の東日本大震災被災
地では、「事業を完了すること」を意味しているよう
だ。本来、復興の目標は、抽象的には「被災者の元氣
を回復すること、持続性のあるすばらしい未来を拓く
こと」である。ところが、発想が逆転して、今使える
施策の道具、あるいは、それを使った事業を終わらせ
ることが目的化している。以上のような状況を踏まえ
て、「復興準備」が必要だと考えている。

復興の 6 原則参考文献：加藤孝明（2013）「これ
からの防災まちづくり」『東日本大震災復興まち
づくり最前線』第 7 章 pp. 139-157 学芸出版社

災害復興の 6 法則から導かれる復興 準備の可能性と有効性—復興課題の 事前理解は可能であり、復興施策は 事前に考えたものしか使えない

もう 1 つ、災害復興の 6 法則というものがある①
どこにでも通用する処方箋はない。時代や地域、災
害の状況が変われば異なる処方箋が必要であり、前
の焼き直しでは役に立たないことを意味している。

②災害・復興は社会のトレンドを加速させる。過疎
化している地域では、過疎化が、成長する地域で
は、成長がさらに加速する。他にも細かいトレンド
があり、それぞれが全て災害・復興のプロセスの中
で加速していく。③復興は、従前の問題を深刻化さ
せて噴出させる。復興のときに突然新しい課題が現
れるわけではなく、今まであった地域の課題が、少
し深刻化して復興と同時に出てくる。つまり、災害
を経験する前に、復興のときに出てくる課題を理解
することができる。④復興で用いられた政策は、過
去に使ったことがあるもの、少なくとも考えたこと
があるものである。世界の復興事例を見ると、被災
して突然新しい施策が出てきた例は、私の知る限り
においては少ない。また、社会が一本調子で変化して
いるならば、施策が前提としている時代背景が同じ
なので、過去に使ったことがあるものを使えば、成
功する。しかし、現在と異なるトレンドの右肩上が
りの時代の施策を使って、うまくいくはずがない。
今回の東日本大震災の復興でちょっとうまくいかな
い感覚は、この法則に引っ掛かっていると思う。少
なくとも考えたことがあることが重要な点である。
関東大震災復興時に使われた土地区画整理事業も、
震災前にきちんと議論があったからこそ、復興にす
ぐ使えた。「考えたことがある施策」は災害時に使
えることに焦点を合わせて、次の災害に備えた復興
施策を事前に考えておくことが非常に重要である。

⑤成功の必要条件 1：復興の過程で被災者、被災コ
ミュニティの力が引き出されていること。成功と
は、何か物が完成することではない。むしろ力が引
き出されていることが成功の必要条件である。⑥成
功の必要条件 2：復興に必要な 4 つの目のバランス

感覚+ α （外部の目）。「4つの目」とは、時間軸で近くを見る目と遠くを見る目、空間軸で近くを見る目と遠くを見る目である。 α は外部の目である。外部の目が、被災地の常識が必ずしもより広い世界での常識ではないという刺激を与え、復興の活力を喚起していくことも成功の必要条件である。

以上、私が提唱している法則であるが、③④に着目すると、事前の復興の準備は可能であり、かつ有効であることが導かれる。

以前、都市計画家協会で発行している雑誌（※脚注参照）の企画で、被災地の自治体で復興計画の策定に関わったプランナーの覆面座談会を開いた。出席者の一言は、やや誇張した表現ではあるが、「復興計画の策定期間は時間の無駄だった」である。あの復興計画であれば、事前に考えておいても同じものができたに違いないという。このことから復興の準備は可能であると思われる。

「事前復興」は、「復興準備」と「防災都市づくり」で構成される

「事前復興」という言葉がある。これは明治大学中林一樹特任教授（当時は首都大学東京教授）が定義している。そもそも「事前復興」という概念が現れてきたのは阪神・淡路大震災からである。意味は次の3つである。①被災後に進める復興対策の手順や進め方を事前に講じておく。②復興における将来目標像を事前に検討し共有しておく。③被災後の復興事業の困難さを考えると、事前に復興まちづくりを実現し、災害に強いまちにしておくことこそ、究極の事前復興計画である。前の2つ、被災後に備えて事前に準備をしておくことを「復興準備」と呼んでいる。

3つ目が他の2つと質的に違う。復興のことを考えると、事前に整備しておくことが大切だという考

えが3つ目であり、減災・防災都市づくりの促進・上乗せである。事前復興という言葉は、復興準備と減災の促進・上乗せの2つの意味を含み、今回のオープンレクチャーの焦点は復興準備の方で、被災後の復興が円滑に進むように何を準備するかがテーマである。

復興準備の意義—①復興の事前準備は当然②減災・防災都市づくりのフェイルセーフ

2006～2007年ごろから、中林先生ともども、私も復興準備、事前復興が重要であると話をしていたが、なかなかうまく伝わらなかった。例えば、復興準備に関する研修会に出た市町村の担当者が、自分の職場に戻って「復興準備は必要である」と言っても、多くの課長は「防災都市づくりをするべきであって、復興準備は二の次である」と返事が返ってくる。「防災都市づくり VS 復興準備」の関係で理解されることが多かった。

それに対して、復興準備を理解しやすくするために考えた位置づけは2つである。防災施策は、①減災、②準備計画、③応急対応、④復旧・復興のサイクルである。応急対応の準備計画である避難所マニュアル作成、備蓄物資購入は当たり前の対策としてほとんどの自治体で実施されている。それにも関わらず、被災を前提とした復興準備は当たり前ではないとは、全くおかしい話である。

もう1つは、復興準備は時間のかかる減災・「災都市づくりのフェイルセーフである」と考える。もちろん、防災都市づくりが万全であり、被災しても被害がゼロであれば、一番うれしい。しかし、そうなるには長い時間がかかり、安全になり切る前に被災してしまう。被災したらもうお手上げではなく、フェイルセーフとして、速やかに立ち上げられる復興が展開できる体制と位置づけるといいかと思う。

名古屋市、さいたま市、川崎市の3つの防災都市づくり系の計画は、減災・防災都市づくりのフェイルセーフとして復興準備が位置づけられている。

※日本都市計画協会会報誌 Planners

事前復興の参考文献：中林一樹（1999）「都市の地震災害に対する事前復興計画の考察—東京都の震災復興戦略と事前準備の考え方を事例に—」『総合都市研究』第68号 pp.141-164

「復興準備」の事例

復興準備の事例を紹介する。まず、東京都の事例である。阪神・淡路大震災からの復興事業は、「二度目の被災？」とマスコミに言われるほど、いろいろないざこざが生じた。東京都は、もめ事を起こさずに、より円滑に神戸型の復興まちづくりを進めていくために、一連の取り組みを始めた。

大きなパーツは3つある。1つは都市全体の復興ランドデザインを描き、それを共有しておくものである。現在、東京都の復興ランドデザインは、2001年に策定されたままの状態である。

2つ目は復興手順の確立であり、地域協働復興型の考え方に立つ「東京都震災復興マニュアル」として、現在でも、見直しが行われている。

3つ目に、都市復興図上訓練および復興まちづくり模擬訓練がある。都市復興図上訓練は、災害が起きたときの復興計画作成、復興事業の検討手順を行政職員が机上で訓練するものである。本日は、板橋区の方から紹介していただく。一方の復興まちづくり模擬訓練は、地域の人たちと一緒に復興まちづくりのプロセスを体験する訓練である。

いずれも目的は神戸型の復興プロセスを前提として、それを円滑化することである。こうしたパーツが少しバージョンアップしながら、現在に至っている。神戸型の復興を球種のストレートだとすると、ストレートを待ってそれがクリーンヒットになるように一生懸命練習しているのが、東京都型の復興準備である。

今日は、このほか、これまで復興準備・事前復興に取り組んできている3つの自治体（茅ヶ崎市・埼玉県・さいたま市）をお招きしている。

復興イメージトレーニングの趣旨 —事前に復興課題を理解し、解決のための復興施策を事前に検討する

復興イメージトレーニングは、東京都のやり方にさらに上乘せしていく発想である。「マニュアル作成・習熟型」だけではなく、事前に復興課題を理解し、施策の検討をしていく型への転換をする発想である。2007年度か

ら取り組んだ復興状況イメージトレーニングは、未経験の復興状況が生じることを前提として、復興課題を事前に理解し、かつ、それを解消する施策を事前に検討しておくことを考えてスタートを切って、現在に至っている。復興イメージトレーニングは、ストレート待ちではなく、カーブやフォークやシュートが来てもちゃんと打ち返せるような体制を行政の中に組み込んでおく意図を持っている。

通常、防災計画、防災対策を考えるときには、地震被害想定を行い、被害の状況を理解して、それを防ぐための計画・対策を考えていく。この復興イメージトレーニングは、いわば被害想定に当たる復興状況を想定する手法である。復興状況を想定し、それに合わせて必要な復興施策を事前に考えておく。復興のときの敵が分かれば、それに対する対策が容易に考えられる。この流れを行政計画の中に位置づけていく必要がある。復興イメージトレーニングの手法に関しては、この後、芝浦工大の中村教授が解説をする。

本日の論点

阪神・淡路大震災の復興の特徴とその教訓は、今説明したとおり、東京都の復興準備につながっている。東日本大震災を経験して、今必要とされる復興準備として考えられるのは、4つかと思われる。1つ目は、時代観、地域特性、災害特性に合わせた「新たな」復興施策を考えておくこと。2つ目は災害特性に応じたフレキシビリティのある対応が可能な体制。3つ目は、既存の縦割り事業を上手にコーディネート・統合化するための事前のシステムづくり。最後は復興において目指すべき像の事前共有で、復興計画の事前作成である。

本日の論点としては、この4つぐらいをイメージしながら、パネルディスカッションで議論していきたいと考えている。

趣旨説明 2

復興状況イメージトレーニングの意義と概要

中村 仁（芝浦工業大学システム理工学部環境システム学科教授／生産技術研究所加藤孝明研究室研究員）

復興イメトレとは？

まず復興イメトレとは何か。埼玉県では復興まちづくりイメージトレーニング、さいたま市では復興イメージトレーニングと呼んでいる。一言で言えば、復興準備で一体何をしたらいいのかを想像力を働かせて体験的に探り、それを実践に活かすための手法である。復興イメトレを継続的に実施していった、知識・ノウハウの蓄積、計画・施策への反映という側面と、人材の育成、人的ネットワークの構築などの側面もある。過去にたくさん開催しており、埼玉県やさいたま市の事例などが新聞に取り上げられている。

復興イメトレの進め方—生活再建シナリオと市街地復興シナリオ

具体的な中身を説明する、まず復興状況の想定手法は、大きく生活再建シナリオと市街地復興シナリオの2つのシナリオで構成される図1）。生活再建シナリオは、世帯属性、被災レベルを基に生活再建の状況を

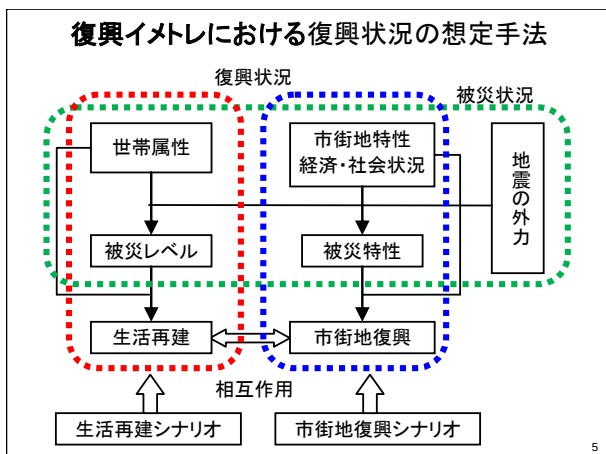


図1 復興イメトレにおける復興状況の想定手法

イメージするものである。市街地復興シナリオは、市街地特性、社会状況などを踏まえ、被災特性も加味して、市街地復興のシナリオを検討するものである。

進め方は、まず具体的な世帯を設定する。それから、対象地域と被災状況の設定をする。その上で、まず個人の視点、世帯の視点から「生活再建シナリオ」を考える。次に、プランナー、あるいは行政の視点から「市街地復興シナリオ」を考える。次に、両者の整合性、軌轍を検証し、その解消方策を検討する進め方である（図2）。

研修は1日程度で行い、プログラムも自治体によっていろいろとアレンジされている。この時間は何をやるなどと厳密に決まっているものではない。

被災状況の設定—復興課題が明確になるように

被災状況の設定は地区レベルで考えることが一般的である（図3）。既存の被害想定をベースに建物の全壊、半壊、全焼などを設定する。復興イメトレの目的は、被災状況を厳密に把握することではなく、被災からどう復興するかを検討なので、復興の課題がより明確になるような被災状況を設定することが要点である。

建物が全部が全壊している、津波で全部流されてしまっているといった状況もあれば、逆にあまり被災していない状況もあり得る。極端であるよりも、その中間ぐらいの方がいろいろな復興の課題が出やすい。例えばモザイク状に被災していて、一部延焼

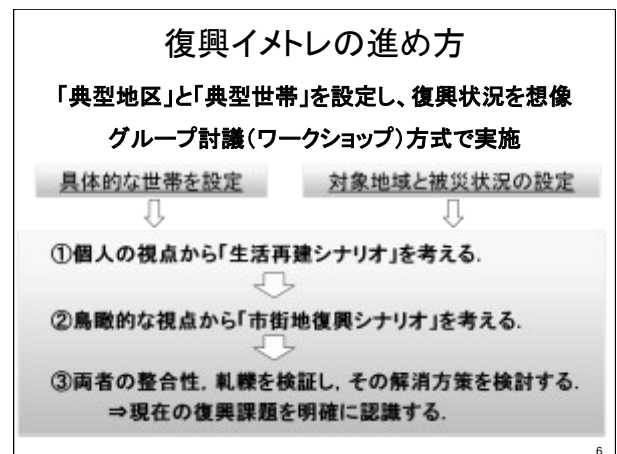


図2 復興イメトレの進め方

しているという被害状況を想定することが多いが、決まりはない。ある程度の経験を積むと、適切な被災設定がわかってくる。私が各自治体のお手伝いをするときには、どのくらいの被災にすればいいか、アドバイスしている。

世帯属性の設定—複数の復興選択肢がある世帯

復興課題を明確にするには、世帯属性の設定が重要である。地区内には世帯はたくさんあって、それぞれ事情は異なるが、その全てについてシナリオを考えることはできないので、1つの地区について4つぐらい典型的な世帯を選ぶ。これも別に決まりはない。1つの研修グループが8人ぐらいだとすると、1つの世帯を最低2人は担当するという意味合いである。

まず、担当した世帯になりきって、どう生活再建をするかを考える。被災したときの状況は同じでも、異なる生活再建のシナリオが出てくることを意図している。例えば、中心市街地の高齢者世帯という典型例では、過去には商店を営んでいたけれども、今は引退して自転車置き場を経営している。建物被害は全壊で、敷地がどのぐらいの大きさか、土地の評価額、子どもはどこにいて、どんな被災を受けているかといったことを想定する。

要点は、異なるタイプの世帯をどう選ぶかである。復興のプロセスにおいて、困難な状況に直面するが、生活再建としては複数の選択肢があり得る世帯が望ましい。そういう世帯を4つぐらい設定し、どのように生活再建

をしていくかを考えると、そこでの検討で考えたことが他の世帯でもかなり共通する。

例えば、高齢者の独り暮らしで身寄りのない世帯を想定しても、あまりたくさんのシナリオは生じない。いろいろな状況があり得るけれども、すごく困るという世帯を4つぐらい設定することが、イメトレのコツであり、重要な点である(図4)。

復興イメトレの経験を積んでいないと、世帯設定はやや難しい面があり、私が関わっている自治体にはアドバイスをしている。

生活再建シナリオ—なりきって考える

生活再建シナリオでは、まずシナリオカードに、生活再建シナリオとそのシナリオを選んだ理由と条件を書いてもらう。これは手元資料として各自が持っていて、グループ討議のときにそれぞれ発表し合う。そうすると同じ世帯でも異なる生活再建シナリオがあることをお互いに認識して、そこで新鮮な発見がある。ポイントは理由と条件を書くことである。適当にシナリオを考えるのではなく、ある程度現実味を持ってシナリオのことを考えてもらうためである。

特に条件が重要である。世帯の条件設定がこれだけではシナリオを考えられないと思う参加者もいるが、そういう場合は自分で追加の条件を設定する。その条件が本当に重要であれば、それは生活再建の重要な条件になる。このような柔軟性を持つ点がイメトレのいいところである。主催者側がシナリオを全て用意して

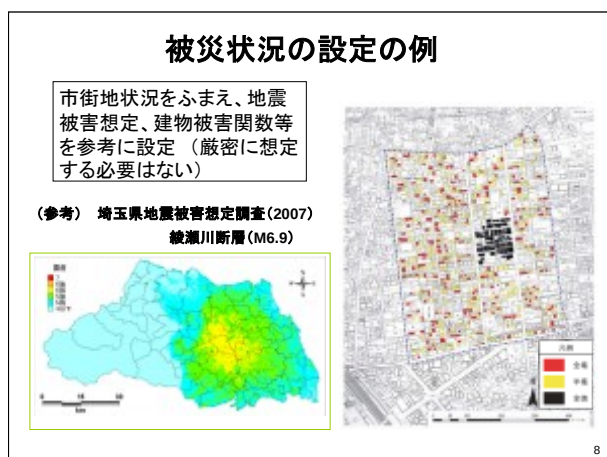


図3 被災状況の設定の例

世帯属性の設定の例（4世帯ぐらいを設定）		
世帯属性の設定例(中心市街地の高齢者世帯)		
居住地	Hさん ・ 駅前通り北側谷道	復興プロセスにおいて困難な状況に直面するが、生活再建として複数の選択肢がありうる典型的な世帯を設定
世帯構成	・ 夫(80歳)、妻(77歳)の2人暮らし	
家計状況	・ すでに自営業を廃業し、自転車置き場を経営 ・ 自転車置き場の収入と年金生活 年収200万円 ・ 借入金なし、預貯金1,000万円	
建物被害	・ 併用住宅 築45年、全壊 ・ 地震保険加入していない	
敷地	・ 35坪、持ち地 ・ 土地評価額2,100万円(坪単価:60万円) ・ 都市計画道路にかかる	
子世帯	・ 長男(53歳)夫婦:上尾市郊外の戸建て住まい(一部損壊)、会社員 ・ 長女(50歳)夫婦:東京都世田谷区のマンション暮らし(被災なし)	
居住歴等	・ (夫)居住歴80年 ・ (夫)・商店会会長	

図4 世帯属性設定の例

おくのではなく、参加者が考えて付け加えるところが復興イメトレの長所、復興課題抽出によって優れた点だと思う。

市街地復興シナリオ—知識に関係なく同じ土俵に立つ工夫をする

市街地復興シナリオでも同じようなシナリオカードを考える。参加者が都市計画系や住宅系を専門とする場合は、いちいちカードを書かなくてもどんどん発言ができるので、ポストイットを使ったワークショップ方式で、いきなりシナリオを考える。ただし、そうでない場合は、都市計画系の人やがどんどんリードしないように、話し合いのポイントをあらかじめ整理する意味で各自でシナリオカードを作成し、お互いが同じ土俵になるように工夫する。その辺も参加者に応じて変えている。

イメトレ当日には、すぐには検討内容をきれいにはまとめられなくて、後からまとめることが多い(図5)。当日の成果物としては、模造紙にポストイットが貼ってある状態を想像して欲しい。

生活再建と市街地復興のバランスの検討

次に、生活再建と市街地復興のバランスを検討し、必要な対応の検討を深めていく(図6)。具体的に、復興イメトレを始めた初期のころの事例として、どんなことが分かったかを紹介する。

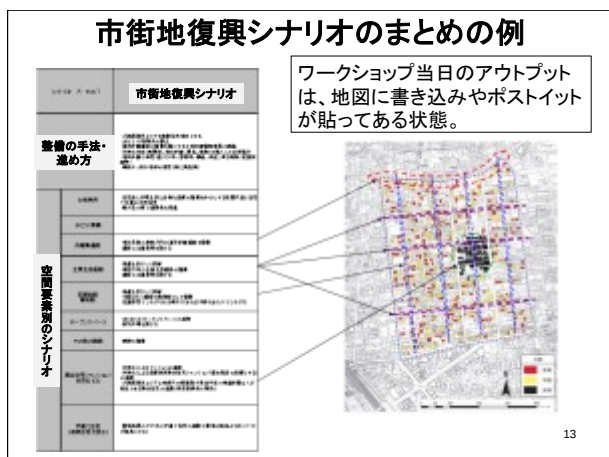


図5 市街地復興シナリオのまとめの例

旧街道沿いの中心市街地の復興課題

例えば旧街道沿いの中心市街地の事例である。敷地が短冊状になっている歴史的な町割の市街地が被災した場合、都市計画道路の事業化は決まっているけれども未整備のままになっているようなところでは、都市計画道路の事業化をするのか、事業化する場合どのぐらいのスピードで進めるのか、沿道の住宅や店舗の早期再建とのバランスが問題になる。

それから、まちなみ景観の形成、沿道住宅・店舗の早期再建とのバランスなど、いろいろな課題が、ある程度事前に見えてくる。それを被災してからどうするかと考えるのではなく、事前に対応できる課題には対応しておく必要性が明確になるのが復興イメトレの特徴である。

ミニ戸建住宅地の復興課題

以上は分かりやすい例だが、例えば、埼玉県に多いミニ戸建て住宅地のような事例ならどうか。こういう地区は、被災したときに住み替えがたくさん発生し、人口が流出する可能性があるが、そのときに残る人もいる。地区内に残る世帯は敷地規模を拡大したいと考えていることが想定されるので、転出する世帯の意向と上手にマッチングすると、良い復興ができる可能性が見えてくる。

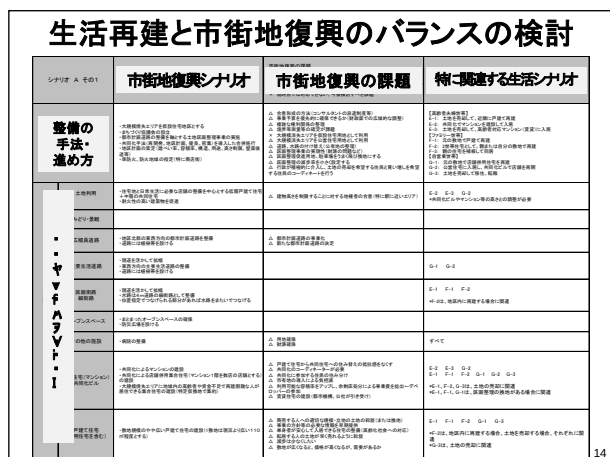


図6 生活再建と市街地復興のバランスの検討

郊外的良好戸建て住宅地の復興課題

もう一つの事例は、郊外的良好戸建て住宅地である。道路幅員がきちんと確保されていて、公園などのオープンスペースが整備されている住宅地はたくさんあるが、そうした場所も、震災復興時に問題になることが復興イメトレをすると分かる。

高齢者がたくさん住んでいて、再建資金がなかなか調達できない。子どもはいるけれども、通勤が不便だから戻ってこない。そうすると、敷地の一部を売却して再建資金を得るシナリオが想定される。その結果、敷地が細分化されていく。そうしたことが復興時に課題になることが事前に分かる。または、この際、駅に近いところに移りたいと希望して実行する世帯が多くなれば、その住宅地が空洞化する可能性もある。そうしたことも事前に考えておく必要があることを認識できる。

以上はほんの一例で、こうしたことを過去に検討してきた。これから各自治体の方に、より具体的な最近の事例を紹介いただけたらと思う。

復興イメトレの参考文献：

●中村仁・加藤孝明(2015)「埼玉県における大規模震災を想定した復興準備の取り組み」、特集：東日本大震災の復興を検証する：復興は着実に進んでいるのか、国際交通安全学会IATSS review 39(3)、pp.274-281

●加藤孝明・中村仁(2011)「復興イメージトレーニング手法の開発とその実証からみえる復興シナリオと復興課題」、生産研究、第63巻、第4号、pp.109-118

事例報告①

埼玉県震災復興グランドデザインの取り組み

田中 勝也（埼玉県都市整備部都市計画課）

「埼玉県震災復興グランドデザイン」とは

まずグランドデザインとは何か。言葉で書くと「首都直下地震の発災において必要となる『復興基本計画』の策定作業を速やかに進めるため、平時から都市復興の基本方針を示す『埼玉県震災復興グランドデザイン』を準備しておくこと」である。いざというときに役に立つもの、災害からの復興時のマスタープランという大きな理想の下で始めたが、始めてみると、何をどうすればいいか分からなくなった。そこで、できることから取り組むことにして、「震災都市復興グランドデザイン」に向かって「震災復興の手引き」を作り、準備をしている。

埼玉県の事前復興は2つで構成

埼玉県の復興に向けた事前復興は、「復興準備」と「減災・防災まちづくり」の2つで構成される。

「減災・防災まちづくり」は、従来行ってきたものと同じで、被害を最小にするために、事前に対策を行うまちづくりである。例えば区画整理事業、再開発事業、橋梁の耐震化などは、計画的に、着実に今までどおり対策を推進していくものである。

それに対して新しい考え方が「復興準備」である。費用を掛けず、復興の手引き作成や復興に関する訓練など、復興に備えて事前にできることを継続的に実施、準備しておくものである。

「埼玉県震災都市復興の手引き」とは

震災都市復興の手引き策定の背景は、今後30年以内に東京湾北部地震など首都直下地震が発生する確率が70%であることである。これは埼玉県独自で被害想定を

したものである。一日も早い都市復興のためには、速やかな復興計画の作成が必要だと考え、都市復興の考え方や復興計画作成までの手続きをまとめた手引きの2編を策定し、26年2月に第1版を出した。毎年ローリングをすると決めて、必ず改訂版を出している。

手引きは分かりやすいように2冊に分けている。1つは震災が起こる前に取り組むもので「事前の取組編」、もう1つは発災後にどうやって復興していくかをまとめた「発災後の取組編」である。

「手引き」は、防災、震災に関連する計画などの影響を受けながらまとめ上げてあり、これがいざというときに復興方針・復興計画になっていく。例えば、発災後に速やかに県の5か年計画、市町村の総合振興計画などに入れ替えてしまう位置づけである。日々変わっている法律にも対応しながら随時変えていく。

2つの手引きの内容を簡単にまとめる。「事前の取組編」は、平時から復興のイメージを検討・蓄積していくことと、復興に携わる人材の確保・育成を図る趣旨でまとめられている。その中で1つは復興まちづくりイメージトレーニングの話、もう1つは建築制限区域の要件等の整理をしている。3つ目が市街地復興初動期業務図上訓練である。行政の職員が、大規模災害に備えて実際にどう対応をすればいいかを記載した。4つ目が「さいたま減災プロジェクト」である。

「発災後の取組編」では、被災後の混乱する状況下での初動期業務の手続きを整理している。被害の現況調査の様式を決めたり、建築基準法第84条による建築制限について細かく書いたもの、被災市街地復興推進地域の都市計画決定の方法などを記載してある。復興方針案の雛形のようなものも作成してある。これらは、復興方針・復興計画を速やかに作成することは非常に困難を極めるので、事前に準備しておく趣旨で記載している。

現在、手引きの作成には私が所属している都市整備部だけで取り組んでいる。本来は、ごみの話は環境部、雇用確保の話は産業労働部など総合的に検討すべきだが、まだ埼玉県庁全体での取り組みができていないところが課題である。

PDCA サイクルは、埼玉県が自負しているものの1つである。手引きを作成したが、決して完璧なものではない。絶えず課題を洗い出して、フィードバックして手引

きを改訂していくサイクルを毎年1回行い、より使えるものに更新していこうとしている。

復興まちづくりのイメージトレーニング

住民の「生活復興」の視点と、行政の市街地として復興させるべき「市街地復興」の視点が食い違うことが多々あると言われている。視点の違いを緩和するためにイメージトレーニングを実施している。特に県の視点から言うと、自治体職員の復興まちづくり技術の向上が大事な目的である。行政職員は2～3年単位で異動していくが、ノウハウが蓄積される仕組みとして、イメージトレーニングやPDCA サイクル、手引きを整備していこうとしている。

復興イメージトレーニングでは、生活再建シナリオと市街地復興のシナリオを作り、その2つを合わせることによっていろいろな課題を見つけ出ししていこうとしている。生活再建をめざす人から「明日住むところもないのだけれども、どうすればいいんだ」という問いかけが出たときに、われわれ行政職員が「区画整理をすればいい」と答えたとなると、「お前たち何年かかって区画整理をするんだ」と議論が対立的な関係になってしまう。そうした問題を再認識して、われわれが学びながらワークショップ形式で「区画整理ではなく、もっと新しい方式を考えながら、復興のまちづくりを考えていくべきではないか」と日々復興課題の抽出に取り組んでいる。

26年度は復興まちづくりイメージトレーニングを3回行った。回ごとに輪が広がってきて、川口市でのイメージトレーニングには、埼玉県以外から神奈川県、横須賀市、藤沢市も参加した。彼らも実施したいと言っているので、今後、神奈川県でも浸透していけばと思う。

また、行政だけで行っていると、どうしても知識が不足するので、学識経験者からも意見を貰っている。埼玉県の場合は、埼玉大学の久保田教授、芝浦工業大学中村教授、東京大学加藤准教授にアドバイスを受けている。

さいたま減災プロジェクト

復興まちづくりイメージトレーニングの取り組みの中で、行政と住民の中で情報共有できる仕組みが欲しいという話が出てきた。民間の気象予報会社と協力体制を組むことができ、気象予報会社がウェブサイトの中で埼玉県民が自由に地域の防災情報や災害時の情報を書き込めるサイトを立ち上げてくれた。当然われわれ県職員も様々な情報を書き込むことができる。多くの人が見て対策を講じることによって、自助共助を促進する取り組みで、これも手引きの中に位置づけられている。

それから、大雨や地震などの災害別のハザードマップを、それぞれ異なる担当部署が作成公開していて、見たい情報が多方面に公開されており、見るのがなかなか大変である。さいたま減災プロジェクトの中では、それらハザードマップ情報を災害前の平時から活用できるように、ワンストップサービスでウェブサイトから閲覧できるようになっている。自分が住んでいるところが液状化しやすいのか、内水は氾濫・浸水しやすいのかが目瞭然で分かり、活用できるようになっている。災害が起きる前、平時からの取り組みとして、こうした情報を発信し、例えば家を建てる場合はこれらを踏まえた上で建てるといった備えをしてもらえればと思う。

埼玉県まちづくりサポーター

行政だけで復興まちづくりイメージトレーニングを行っていても限界があると考えている。その中で参加をしてくれているのがまちづくりサポーターである。まちづくりに興味、理解、熱意のある方が登録していて、われわれの減災プロジェクトに積極的に情報を投稿したり、イメトレに参加している。

被災した宮城県の話では、被災者の意向と行政のまちづくりの方針のバランスを取るのが非常に大変だということだが、まちづくりサポーターの手助けを受けながらそのバランスをとっていかれたらと思っている。

今後の課題

今後の課題として代表的なものを幾つか紹介する。現在、法律で国土(地方)強靱化計画を作ることになっているが、今までの計画とどのように連携していくかが見えないところがあり、課題となっている。

また、東日本大震災復興事業の事例を整理する過程で、受援体制の課題が出てきた。たくさんの自治体が災害時に応援に行くが、受け入れ体制がなくて満足に活動できないという話が出てきた。埼玉県では受援体制の検討を課題として認識している。

災害公営住宅も、人口減少・高齢化の時代に、どこまで、どうやって整備するかを課題として取り組んでいる。また、民間マンションの被災時の再建や平常時の大規模修繕・建て替えの支援も課題としている。

それから、地価が下がっていく時代の土地の売買支援、復興を支援する道路整備によって、今後、災害に強いまちづくりがどう変わっていくのか、このあたりも今後の課題として取り組んでいる。

事例報告②

茅ヶ崎市における復興準備の課題認識

深瀬 純一（茅ヶ崎市都市部都市政策課）

住宅都市茅ヶ崎

本市は東京から50kmの範囲内にあり、人口約24万人、面積約36km²、東西南北約6kmずつのまちである。茅ヶ崎市は住宅都市として発展し、昭和35年には人口が約7万人弱だったものが、昭和45年には約13万人と2倍近くに増えた。人口集中地区は、昭和55年には今の市街地の状況と重なっており、人口密度としては1ha当たり約100人である。

本市は住宅都市として発展してきたが、建物の構造別の立地状況については、木造家屋が密集しており、そのほとんどは持ち家で、約6万戸、そのうち4万戸が戸建て住宅となっている。人口が急激に増えていった中で、なかなかインフラの整備が追い付かないまま、現在のまちが形成されている。

驚きの地域危険度測定調査結果

このようなまちであるので、まず行政はもちろん、市民も正しくまちの危険性を理解する必要がある。市民のほとんどが大きな災害を体験したことがない。正しく地域の危険性を把握してもらい、自助共助の重要性を認識してもらうため、加藤先生のご協力の下で「地域危険度測定調査」を平成20年度に実施した。

これがその調査結果である。1カ所から火災が発生した場合、それを放置するとほとんどが燃えてしまう範囲をクラスターと呼んでいる。茅ヶ崎市は、線路より南側に1万棟クラスのクラスターが2つ存在していることが判明した。うすうすは想定していたものの、いざ目の前に結果が出ると、正直驚きだった。

この地域危険度測定調査により、本市の大規模災害時の脆弱性が判明し、敵が見えるようになった。しかしながら、当時の本市の状況としては、過去の震災か

らの教訓や他市の事例などがあるにもかかわらず、比較的短い時間軸、応急期から復旧期に至るまでの対策しか講じておらず、その先の復興期に関しては、ほとんど手付かずの状態だった。その状況に危機感を感じ、復興までを見据えた対策が必要であることから、何かいい方法はないかと模索していたところに出会ったのが、復興イメージトレーニングだった。まずは職員研修の位置付けの下、職員の意識づけとして、早速取り掛かってみた。

そのときに本市の震災・防災対策を体系化した。危険性の認識から始まり、被害軽減、応急復旧などは、それなりに講じてはあったが、復興に関しては位置付けがなかった。復興イメージトレーニングを本市の復興体制づくりのきっかけとして以降、本市も、復興、復興準備について各計画へ位置付けていくこととなった。地域防災計画を、応急復旧対策に加え、円滑な復興を進めるための体制づくりとして見直したほか、「ちがさき都市マスタープラン」においても、発災後の復興に向けた体制の構築、復興準備を目指す方向と考え方を新たに加え、都市防災の方針として復興準備の推進を位置付けている。また、総合計画基本構想の中間見直しの中でも、安全・安心なまちづくりの更なる強化として、復興の考え方や進め方の検討が位置付けられた。

復興イメージトレーニング実施結果

まずは研修的な位置付けの下、平成22年度、23年度に復興イメージトレーニングを実施し、実施後に行った参加者からのアンケートではさまざまな意見があった。何となく必要なことは認識している、基本的には時間軸の部分での応急復旧と復興期の違いがわからない、それによる所属の役割、また、復興というと都市復興のイメージが強いこと、そもそもの初期設定のイメージが分からないなどである。実施してみて分かったことである。

参加した職員がこの状況であったので、組織への定着に関しては疑問が残った。われわれの組織は人事異動もあるので、なおさらである。また、災害を経験していないこともあるが、復興という言葉を聞くと、自分や所属には関係ないという意識が依然としてある。

この復興イメージトレーニングの結果から、研修的な位置付けよりも、もう一歩踏み込んだ具体的アプローチ

が必要と判断し、イメトレを踏襲しながら実施したのが、平成25年度の復興準備検討ワークショップである。

復興準備検討ワークショップと 意見交換会の実施

本市はそれほど大きな組織ではなく、市内の連携は取りやすい環境であると認識している。このワークショップでは、平時の総合計画の復興版が復興計画という認識の下、策定する際は、まちづくりや危機管理だけではなく、多くの所属が関わることを参加者に意識付けた。そして、実践的に、市内連携・横断的な検討の場から、おのおのの所属が事前に何ができるかを検討することを目的として実施した。あらゆるセクション、部局でいうと、市政全般の面から企画部、危機管理の面から市民安全部、産業振興の視点から経済部、地域福祉の視点から保健福祉部、災害廃棄物の視点から環境部、仮設住宅等についての建設部、学校教育の面からは教育推進部、そしてわれわれ都市部の8部局が参加した。

参加職員からのヒアリング結果は、やはり必要性は認識しているものの、前回同様、初期設定のイメージが湧かないなど、いろいろと意見があった。その中でも復興の目標や重要となる施策が何なのか、それを軸にして各分野がどういう取り組みができるかを検討することで、より実務的に検討できるという意見が多く見られた。

そこで今年度は平成25年度から引き続き、復興計画策定を見据え、策定とするとしたらどういう目標にするか、重要となる施策は何か、その軸となるものからの展開を目指して復興準備意見交換会を開催している。

復興計画を策定する際は、当然のことながら職員も被災していて、人的にも時間的にも限りがある。被災時の混乱期において、さまざまな制限の下、基礎自治体として、本市としての方向性を打ち出さなければならない。その状況の中で、円滑に復興計画を策定するには、ゼロベースから作り上げることは、労力的にも時間的にも難しいことが想定される。ベースとなるものがあり、それを基に策定していくことになると思わ

れる。しかし、そのままスライドしても意味がない。茅ヶ崎市総合計画が、平時の本市としての方向性を示している。平時の計画に被災状況を重ね合わせて、質的変換や再構築の視点を付加し、平時の総合計画にどういった視点を+αしていくことが必要かを模索していこうと現在進めているところである。

本市は住宅都市として発展してきた経緯がある。そのあたりを主軸として、全市の被災状況を想定し、世帯属性等からの人の動きなども踏まえ、イメトレにより質的変換を模索していきたいと考えている。

こちらはそのイメージである。平時の総合計画に対し、住宅都市という点を主軸にした中で、何を付加するか、イメトレによって質的変換を模索し、復興計画を策定してみる。そして復興準備の段階で位置付けておくべき事業を検討し、最終的には復興のポイントやツボを記載したフレキシブルなマニュアルを作成できればと考えている。被災状況が異なれば、マニュアルで対応することはできなくなるので、あくまで留意点を積み重ねていけるマニュアルを想定している。

復興計画を策定し、策定したときのポイントを蓄積するという繰り返しを行うことで、被災時にも慌てずに復興計画の策定に着手できるのではないかと考え始めた。

復興準備から生まれた取り組み— 「防災まちぢから応援ツール」

最後に、試行錯誤をしながら復興準備に関して取り組んでいる中から派生した取り組みを紹介する。

本市のみならず到来している超高齢社会、本市の特性である大規模クラスターの存在という背景がある中で、円滑に復興を進めていくためには、行政だけでは対応ができない。やはり自助共助の更なる強化が必要不可欠である。本市では平成21年度から加藤先生のご協力の下、地域主体の防災まちづくりを進めるため、防災まちづくりワークショップを実施してきた。更に、平成26年度からは地域力向上のため、地域が取り組む火災対策を支援する「防災まちぢから応援ツール」の試行実施を始めた。今回の試行実施では、地域が取るべき火災対策として必要な出火・初期消火および避難

対策を一体的に支援するものである。地域、自治会やその集合体である自治会連合会などが主体的に、地域としてフォロー・考慮しなくてはならないことを検討してもらい、活用してもらうものである。今はあくまで試行実施であるが、次年度の展開に向けて、今後、地域と共に検証を進めていく。

以上で事例報告を終わる。復興準備に関しては、われわれも模索しながら行っている。今日の報告が何かヒントになればと思う。

事例報告③

さいたま市の事例報告

蓮見 純一（さいたま市都市計画部都市総務課）

さいたま市の現況

さいたま市は都心から 20 ～ 40km、県庁所在地、新幹線が 5 路線集まる交通結節点である。平成 13 年に浦和・大宮・与野の 3 市が合併したときに埼玉県下初の 100 万人都市になり、平成 15 年の 4 月 1 日に政令指定都市になった。将来人口の見通しでは、人口は急激には減少せず、高齢化だけは急激に進んでいくと予想している。

市街地の状況をメッシュ化して立体的に表現してみると、鉄道軸を中心に人口が集積していることが分かる。昼間に作業活動が行われている人口が少なく、どうしても東京のベッドタウンであることを否めないと感じている。

さいたま市の災害リスク

さいたま市の災害リスクの中で一番対処する必要があると捉えているのは地震災害リスクである。地震から生じる災害リスクは、まず延焼のリスクがあり、次に燃え広がって逃げられない避難困難のリスクがある。地震によって大規模な延焼が発生しないように、発生しても避難場所まで安全に逃げられるようにしたいと考えている。

さいたま市では、平成 23 年から都市計画基礎調査や建物の現況調査を基に、細かく状況を調べてきた。クラスター（建物の構造から判断できる燃え広がる範囲）と、避難困難エリア（街区から避難場所まで経路距離で 500m 以上ある範囲）の 2 つを重ね合わせてみると、延焼してなおかつ逃げられないエリアが市内にかなり多く存在していることがわかった。

復興イメージトレーニングを初めて実施するきっかけ

さいたま市が復興イメージトレーニングと出会ったのは、岩槻が合併した年（平成17年）の都市計画マスタープラン策定がきっかけだった。策定の中で、都市防災の分野におけるアクションプランの必要性が指摘され、埼玉県と共同で勉強していた復興イメージトレーニングを何とか活用できないかと考えた。県が主催する復興イメージトレーニングに対象市としてエントリーし、平成23年2月に初めてイメージトレーニングに着手した。

さいたま市が実際に抱えている課題の中に、都市計画決定はしているけれどもまだ事業に至っていない長期未着手の土地区画整理事業地区の存在がある。そういう地区が被災したときに、これまで着手できていない土地区画整理事業を実施することの適否を復興イメージトレーニングの中で検討してはどうかと考えた。

第1回復興イメトレの課題：復興事業手法

それまでは防災に関する計画は、事前の対策が主で、発災時・発災後を考えていなかった。住民の生活再建の視点を入れてから市街地復興を考える経験は全くなかったもので、相当勉強になった。

ただ、課題として残ったのは、復興の事業手法である。長期未着手で整備手法などについて住民の声を聴く機会がほとんどなかった地区であっても、やはり結局は市街地復興手法は区画整理事業になってしまった。8班が市街地再建シナリオをつくって全てのシナリオが整備手法が区画整理事業になってしまったことは、復興イメトレ企画者の立場からすると問題だったと思っている。

第2回復興イメトレの課題：生活再建シナリオの活用

2回目の復興イメトレは、まちづくり部門である都市局の職員だけで行った。このときは地域防災計画に基づく応急復旧の訓練と同時に実施した。

「被災状況を」検討して、15分間で「生活再建シナリオ」を検討し、30分間で「市街地復興シナリオ」を作り、

計画図を作成した。それをすり合わせて全体発表が15分間と、かなり短時間で行ってしまう。これを成果とっていいかどうかは微妙だが、90分間の検討で復興のシナリオを完成させる結果を得られた。ただ、15分間しか行っていないが、生活再建の検討内容は、市街地復興には全然活かされていなかったことは問題である。

第3回復興イメトレの課題：議論を深めること

このときの生活再建シナリオを市街地復興シナリオに反映できなかった反省を基に、東日本大震災から3年目の平成26年3月11日に復興イメトレを行った。このときは、図上の検討の机上訓練だけではなく、市街地復興のシナリオの精度を高めるためにモデル地区を先に見て回る現地踏査を実施し、生活再建から復興シナリオの検討、すり合わせ、全体発表まで丸1日かかりのプランを組んで実施した。また、せっかく行くので、これを市長の記者会見の題材に挙げて、市長にもレクチャをした。このときは、記者会見をしたこともあり、新聞で報道された。

このときの復興イメージトレーニングの成果としては東日本大震災の記憶を風化させない効果があったと思う。一方、課題としては、職員の集め方がある。市街地復興に新しいアイデアが入ることを期待して、さいたま市の職員をほぼ若手職員で組んだところ、行政の仕組みも、市街地復興の仕組みもまだ十分分らない中で行ったので、議論がそれほど深まらなかった反省がある。

第4回復興イメトレの課題：議論は深まったが、現実的になりすぎた

東日本大震災発災4年目の平成27年3月11日にも復興イメージトレーニングを実施した。埼玉県、さいたま市以外の市、県まちづくりサポーターにも入ってもらい、初めて市民が参加したイメージトレーニングになった。また、若手職員だけで行ったことを反省し、経験豊富な40代の係長ちょっと前ぐらいの方に集まっ

てもらい、広い行政知識を反映できるようにした。この回も復興イメージトレーニングの成果品の幾つかが新聞紙面で発表された。

成果は、市民や他部署の職員を交えたグループ討議により、まちをどう直すか、市街地復興の支援策だけではなく、生活再建の措置のことも議論できたことである。ただ、熟練の職員を集めたこともあり、より良い復興に向けた話よりは現実的な話になり、議論が深まらなかったところも若干あった。

防災「も」都市づくりの中での復興イメージトレーニングの位置づけ

そういう中で、復興イメージトレーニングの取り扱い方が、さいたま市で課題になってきた。研修か、訓練かという検討を踏まえ、「防災【も】都市づくり計画」の中で、復興イメージトレーニングを防災都市計画の具体的な施策として位置付けた。

「防災【も】都市づくり計画」の正式名称は「防災都市づくり計画」である。さいたま市が目指している防災都市づくり計画は、防災「だけ」ではなく、防災「も」取り入れ、利便性や快適性も兼ね備えた住みやすいまちにしたいという趣旨のもとに「も」を視覚的に入れている。

防災都市づくり計画の基本方針としては、事前・復旧・復興という3つの視点と4つの基本方針が立てられている。復興イメージトレーニングは「基本方針」のひとつ「被害を受けても円滑に復興するための備えを進める」の中に位置付けている。まだ文言として入っているだけだが、行政計画の中に復興イメージトレーニングをしっかりと施策として組み込んだところである。

復興イメトレ以外の復興施策：地図情報と行動指針

復興イメトレ以外での復興施策として、被害状況を市民と情報共有できるように、さいたま市のホームページで公表している。「さいたま市地図情報」では、避難困難や延焼のリスクを航空写真も重ね合わせて見ることができ、結構どきっとするものが見られるようになって

ている。

それ以外に、「震災復興行動指針」がある。被災したときの市民と行政、あるいは事業者の役割分担を明確にしておく理念が書かれている。条例化等にはまだ至っていないが、行政計画の中に位置付けられている。

復興準備の課題と今後の方向性

何年も復興イメージトレーニングを行ってきているが、いまいち効果が分かりにくいところが今感じている課題である。ただ、積み重ねて継続することで、職員の防災意識や災害対応能力は必ず向上すると感じている。また、イメージトレーニングを行うたびに、より良い復興となるために必要な施策・事業のアイデアも、生まれてきている。これを防災都市づくり計画とうまく連携させることで「その時」に対応することが可能になるだろうと考えている。

次の課題は、イメージトレーニングだけではなく、リスク情報を市民とどのように共有していくかである。さいたま市では、今年度から「出前講座」を始めている。この「出前講座」の中で「知っているしあわせ、防災も都市づくり」というタイトルの講座を6月に2回実施した。このときに、知らない方が「しあわせ」な話、勇気を出して知ったら「しあわせ」になれる話と合わせて、参加している皆さんがお住まいの地域のリスク情報を提供している。

出前講座では、最初は参加者の半分以上は「知らない方がいい」に手を挙げる。前回、中央区で実施したところ、防災都市づくりの話をした後は、30人の出席者の中で28人から「知っているしあわせ」の方がいいという答えをもらった。リスク情報を共有して、今後、復興イメージトレーニングなども復興準備として市民と進めていけば、さいたま市も住民と一体となった強い計画ができてくるのではないかと考えている。

パネルディスカッション（PD）

パネリスト（敬称略）：

田中 勝也

（埼玉県都市整備部都市計画課）

大野木 英夫

（茅ヶ崎市都市部）

蓮見 純一

（さいたま市都市総務課）

佐伯 和宏

（板橋区都市整備部市街地整備課）

度会 清治

（NPO都市計画家協会）

須藤 哲夫

（国土交通省都市安全課）

コーディネーター：

加藤 孝明（東京大学生産技術研究所准教授）

PDテーマ1：復興準備先行自治体の現状と到達点の整理

加藤 最初に先行自治体の現状の到達点を話を聞きながらまとめてみました。

今日は不参加の名古屋市でも復興イメージトレーニングを行っています。そこで本シンポジウムに先立ってヒアリングすると、茅ヶ崎市、さいたま市と同じように、復興イメトレを実施すること自体は非常に役に立つけれども、研修の域をなかなか超えられず、行政の中に成果をどう蓄積していくのかという部分が少し見えにくいようです。名古屋市はさいたま市と比べると非常に大きな政令指定都市です。縦割りがきつくて、住宅都市部門だけでできることが限られています。かつ、それを横につなぐことが直近の高いハードルとして見えていて、越せそうにないという悩みを抱えているという話がありました。

その中で、（茅ヶ崎、埼玉、名古屋市）全ての話の共通点を導いていくと、まずは復興イメトレの実践によって、新たな復興状況がある程度は見えそうなこと、更に新たな施策の必要性も何となく見えてきたことが共通していると感じます。

一方で、復興イメトレが持つ課題としては大きく4つです。1つは研修効果です。問題意識の喚起はでき

るけれども、それをどう超えるかが共通の悩みです。2つめは、イメトレの成果の組織内での蓄積方法です。3点目は縦割りから組織横断的な取り組みへのつなげ方です。今日の事例発表はいずれも都市計画分野ですが、役所の中で復興イメトレのイニシアチブを取るとすれば、都市計画担当部署が適切なのかを含みます。4点目としては、復興事業手法のネタ不足です。結局区画整理事業にせず、復興事業手法のアイデアをふくらませることが課題です。

加藤孝明がまとめた事前復興（復興準備）事例の共通点

実施してよかった

- ・復興イメトレの実践で、新たな復興状況が見えそう。 （復興想定第1歩）
- ・復興のための施策の必要性もみえてきた。（復興施策の必要性の顕在化）

残っている課題

- ・問題意識喚起の次の段階に上げること
- ・成果の組織内の蓄積
- ・組織横断的取り組みにつなげること
- ・復興事業手法のネタ不足

PDテーマ2：復興準備への市民参加

加藤 ここでパネリストのみなさんに、先行自治体の方々、他の事例の話を聞いて、感心したこと、あるいは質問等をお願いします。

大野木（茅ヶ崎市）さいたま市にお聞きします。復興イメトレに市民の方も参加して実施しているとのことですが、茅ヶ崎市も最終的には地域住民の方と一緒にイメトレをしながら復興計画を作りたいと思っています。どういう形で市民の方を入れたのか、そのきっかけ、どういう市民の方が入っているのかをお聞かせ願いたいと思います。

蓮見（さいたま市） 昨年埼玉県と共同開催した復興イ

メージトレーニングに、県のまちづくりサポーターに参加していただきました。

田中（埼玉県） 少し補足します。われわれも市民の方と一緒に復興イメトレを実施することが念願でしたが、まったく知らない人と一緒に最初からワークショップを行うことが怖かったのです。埼玉県はまちづくりアカデミーという名称の都市計画版の出前講座を受講した方々をまちづくりサポーターとしてずっと登録してきました。その方々は、「都市計画についていろいろなことを知っている県民」という位置付けです。+αで、NPO活動をはじめ防犯、防災などのまちづくり活動に普段から取り組んでいる方も県でまちづくりサポーターに登録しています。その方々に声を掛けました。

加藤 一般市民とは少し異なり、一定の知識を持った市民が議論に参加しているということですね。一般市民に復興準備に関与してもらう方法は一議論必要だと考えます。中村先生はどうお考えですか。

進め方の工夫次第で心配はいらない

中村（芝浦工大） まず一般市民という言い方が適切かどうか分かりませんが、一般の方は、都市計画の専門知識を持っていない方が普通だと思います。しかし、一般の方を対象に復興イメトレを実施しても、先ほどのステップを踏んでいくならば、心配しなくてもいいでしょう。まず生活再建シナリオの検討ではあまり都市計画の知識は必要ありません。

市街地復興シナリオの検討の進め方はいろいろあります。一般市民の方がいらした場合は、一つの工夫として、都市計画に詳しい方が案を作り、その他の方は生活再建の支援策を考えるという時間をつくります。そして、都市計画の案を作り終わったら、それを住民説明会のような形で紹介して、その案に対していろいろと意見を言ってもらう仕組みもあると思います。さいたま市でこの進め方を3月に取り入れましたら、結構うまくいったと思っています。進め方次第でいろいろできると思います。

また、今年度、芝浦工業大学で公開講座を開きます。そこでは一般市民、職員の方も参加してもらおうと企画中です。そういう進め方もあると思います。

復興イメトレへの市民参加は 市民の行政に対する見方を変える

加藤 ありがとうございます。今井さんは埼玉県まちづくりサポーターで、復興イメトレにもご参加されていると事前情報がありました。参加してみた感想や動機、次にどうつなげるかなどお話を頂けますか。

今井 埼玉県越谷市に住んでいる今井と申します。私は川口市とさいたま市で開催された復興イメトレに2回参加しました。初めて参加したときには衝撃的でしたが、本当にとっても楽しかったです。生活再建シナリオの検討は、本当に自分がその人になったつもりで考えると、いろいろなイメージができます。市街地復興シナリオでは専門的なことは分からなくても、行政職員から、「ここは何とか地域だから、こういう道路をつくりたい」などの専門的な知識を得ることができます。それによって行政がどういう考え方をするか、どう進めていくかがよく分かりました。市民から見て、行政職員と一緒に検討する場所にあらかじめ参加しておくことが大変役に立つと実感したので、復興イメトレには市民にもぜひ参加して欲しいと思います。

テレビなどで東北の復興が進まないことばかりが言われ、行政は何をやっているのだろうと思われています。しかし、実際にまちづくりを進めていく時に、住民みんなの意見を聞いて、それを行政が取り入れて一つのものを作ることは、とてもとても時間が掛かります。こんなに大変なことなのかと、平常時ですら感じたのですから、発災後に実際に復興を考える時には、もっと大変なのだろうとイメージができました。また、それを市民が事前に理解していれば、被災した時にいろいろな問題が起きても、市民もじっくり考えて、時間がかかっても待つことができ、「行政に頼ろう。行政にお願いしておこう」と行政に対する見方が変わるのではないかと思います。ですから、私は事前に復興イメトレを広めておいてほしいと思っています。

事前復興と市民参加への行政の考え方

加藤 今のような市民が行政を理解する目的で市民参加はあると考えます。一方、そもそも、市民に対して

も、かつ行政内でも市民参加の目的をある程度、明確化した上で市民参加を実施することが必要だろうという気がしています。実際に日頃から市民参加を実行されている、あるいは今後実施していこうとしている茅ヶ崎市やさいたま市は、事前復興での市民参加に関してどんな考え方をお持ちでしょうか。

復興を円滑に進めるために、事前に市民参加で生活再建シナリオの検討

大野木(茅ヶ崎市) 私たち茅ヶ崎市の考え方は、復興に関して言えば、まず復興を円滑に進めたい。けれども、いざというときには時間がないだろう。人の手もないだろう。それに、ただ円滑に進めるだけでは、多分、十分な復興にはなりません。地域課題をしっかりと多少でも解決をしながら、より良い復興を考えていかなければいけません。ただ、発災してからそんなに時間がないので、事業論は一生懸命取り組むと思いますが、計画論になると時間が取れないのではないかと考えています。それならば、例えば復興イメトレなどを使って、事前に計画論をしっかりと考えていけたら、それも、先ほどの生活再建シナリオの検討を市民の方に入っていた中で議論できると、もっといいものができるという考え方を持っています。

加藤 計画の部分を拡充するために、事前にリアリティのある検討をしていくために、市民の協力・参加も得ていくということですね。

行政の限界を事前に共通認識にする

蓮見(さいたま市) さいたま市としても、復興イメージトレーニングを市民と一緒に実施する効果は、復興時に行政にできる範囲に限られているという共通理解を市民の方と持つことです。実際の復興事業では、当然、面的整備を行うでしょう。現状よりもより良い復興をするためには、事業の費用や期間が少しかかる話も、計画論としては出てくると思います。ただ、それが本当に現実的なものになるかどうか。復興イメージトレーニングでは、範囲や規模も含めて現実的な検討ができる。東日本大震災からの復興では市民の方と行

政のすり合わせがなかなか難しいと言われていた部分に対して、市民の方と一緒に復興イメージトレーニングを実施することで事前に対策が取れるのではないかと考えています。

加藤 復興というのはある意味、妥協の産物でもあります。生活再建も、市街地復興も、他のこともいろいろ満たさなければいけなくて、その妥協の落としどころが復興イメトレによって、何となく事前に分かるメリットがあるということですね。

PDテーマ3:復興準備のあるべき姿

加藤 ここまで来て、ある程度ここで試行している復興準備のイメージが分かってきた、共有できたと感じています。ここでは復興準備のあるべき姿、復興準備でやっておくべきことは何かについて議論していきたいと思います。それに先立って、今日初めて復興準備の話聞いたと思いますが、都市計画プランナーである都市計画家協会副会長の渡会さん、国土交通省都市・地域安全課の須藤さんに、ここまでの話を聞いて、率直な感想・印象をお話いただければと思います。

日常を非常時につなぐ

渡会(都市計画家協会) 私は復興イメージトレーニングが、実際はどういうものかを伺ったのは今日が初めてです。テーマにある「未経験の復興状況」に出くわすのは、人間、一生に一度あるかないかです。十数年前に東海大地震発生の可能性について盛んに言われた時期に、静岡県が一生懸命に対策を実施したけれども、なかなか東海大地震が来なくて危機感が風化していったことがありました。なぜ対策をとる必要があるのかその理由が結構大事です。基本的には、通常のまちづくりのときに、大事なことが全部含まれています。ある種の非常時をイメージしながら、日々のまちづくりとしてそれを積み重ねていくこと、通常を非常時につないでいくことが現場的にはすごく大事だと思います。

今日も東日本大震災復興の支援に関わった方々が何人もいらっしやっています。みんな共通して何となく思っている話が幾つかあります。その1つに、結局、

普段やっていることしかできないということがあります。震災後の復旧から復興へと向かうときに、結局、震災以前に経験したことしかできません。行政にはそういうところがあり、地元の人たちもそういうところがあります。区画整理をやったことがないところで区画整理事業を実施しようとして、みんな非常に混乱して、行政の人たちも含めてよく訳の分からない区画整理に走ってしまっている。新しいツールが必要だといわれているけれども、新しいツールは結局使いこなせません。

普段やっていることと、復興時に必要になることのギャップを埋める

渡会（都市計画家協会） もう一方では、普段やっていることだけでは全く対応できないことも事実です。このギャップを埋めるものが何か必要です。私が今、言った2つのことは矛盾している指摘です。今日お話を伺っていて、ひょっとすると復興イメージトレーニングという手法がそのギャップを埋める可能性があるのではないかと感じました。

復興時に必要なフレキシブルな計画づくりへの対応可能性

渡会（都市計画家協会） もう一つは、計画は、「目標としてこういうことを考えて、その実現のためにこういうことを組み立てて、こういうふうに行うしていきます」と考えます。しかし、もともとそれが社会にはあまり定着していないので、復興時の計画は、復興しながら組み立てていく類のものではないかと思えます。それに対して私が都市計画に従事してきた40年間で、この数十年、特に最近では、先に表頭・表側のようなものを作ってマニュアル化して、これで市町村は計画を作りなさいと流すやり方が、非常に定着しています。ある意味、それは計画の形骸化につながっていて、計画は作るのだけれども、実効性がほとんどないものになります。そもそも計画そのものも実はバグが非常に多いものです。そのバグを少しずつ改善しながら、ちゃんとしたものに改訂していくことが、計

画をつくるということだと思います。

今の復興イメージトレーニングはまだそんなに定型化されているものではなく、それぞれの地域、市町村ごとの人と場所の特性に合わせてカスタマイズしていくものだと思います。その方が多分、自分たちで考える分だけ先ほどの未経験の状況にはむしろ対応しやすい。人から与えられた計画は、非常時に対応できないことが、今度よく分かったことの1つです。未完成である復興イメージトレーニング手法をいろいろなところで試行実験しながら、少しずつそれを組み立てていくことが大事だと思いました。

加藤 ありがとうございます。本日の開会直後の趣旨説明1の中で、復興の6原則について私から話しました。その中で、考えたことがあるものはできるかもしれない、できる可能性がある、だから考えておこうという原則を紹介しました。そういう意味では、復興イメージトレーニングは、渡会さんの言葉で言う両者のギャップを埋められる可能性は持っているのではないかと考えます。

後半のカスタマイズの話は、茅ヶ崎市の事例報告②の中であったフレキシブルなマニュアルです。フレキシブルかつ実効性のある事前計画づくりで、日ごろのまちづくりの中でも必要な感じはします。続きまして須藤さん。よろしくお願いします。

円滑に復興計画を作成できる人材育成と、復興シミュレーションをやりきっておくこと

須藤（国土交通省都市安全課） 私どもは最近では復興事前準備というテーマで仕事に取り組んでいます。その中で、事前に復興まちづくり計画を策定してしまうことはできないかと考えています。

東日本大震災の現在の状況で、復興がいつまでも進まないと、そのまちの存亡に関わるが見えてきました。復興計画を早く作ることが必要でしょう。それから、それが的確であることも必要です。そこで、復興計画をいかに迅速に、的確に作るかというテーマで、今、仕事をしています。

その中で、復興計画を迅速に的確に作成できる人材

を育てる発想が非常に重要だと感じています。多くの手順をこなす、あるいはさまざまなシミュレーションをこなす中で、事前に復興まちづくりを何パターンもやり切っておけば、いざというときに、それを少し手直しするだけでもすぐに対応できる可能性もあります。何かあったときに、その状況に応じてすぐに復興まちづくり計画を作れることが重要なテーマだと思っています。

大野木（茅ヶ崎市） 基礎自治体である茅ヶ崎市も、復興時に迅速に的確に対応できる人材の育成と事前の復興計画づくりを考えています。正直なところ、復興イメトレを何年か継続して実施して、どうしてもしっくりこない。職員に、本当に復興イメトレによる政策・施策の蓄積が定着しているのかが全然見えてこない。では、どうしたらいいかを考えたときに、復興計画をイメトレとセットで一緒に作り上げられないかと考えています。今年度はそれを試行的にやってみようと思っています。研修という位置付けの中で復興計画を作っていくことを繰り返していく方が、職員には分かりやすいという気がしています。

PDテーマ4：東京都の復興準備の状況

1997年から続けられている東京都の分厚い経験から復興準備をあらためて考える

●話題提供：都市の復興に関する板橋区の取り組み

佐伯 和宏（板橋区都市整備部市街地整備課）

板橋区独自の復興マニュアルの前提

私が今の部署に異動してきてすぐに、自分のところの復興マニュアルを改定する仕事から始めた。最初に「東京都震災復興マニュアル」と都の「区市町村震災復興標準マニュアル」を読んだときには、担当者として読む限り、この書き方では、発災直後の混乱期に分厚いマニュアルを開いて、誰が、何を、どうするか、すぐに正確に行動を取ることは非常に難しいのではないかと強烈な違和感と、率直な疑問を持った。

そこで板橋区では、東日本大震災の経験を踏まえて、そもそも自治体そのものが被災する、職員が足りないという今まで想定外と考えていた事態に対処することをまず考えた。できれば初めてマニュアルを開いた人でも手を止めずに粛々と作業を進めていけるような独自のマニュアルが作れないかと考え、昨年、改定した。ご興味がある方は、板橋区のホームページをご覧ください。

これでマニュアルとしては一定の完成形には到達した。ただ、先ほどから議論があるが、東京都の考えたマニュアルは、阪神・淡路大震災という型を想定したマニュアルになっている。われわれのマニュアルも、さらにそれをかみ砕いたマニュアルになっている。これらは必ずしも復興マニュアル作成上の前提条件として正しいとは限らないので、われわれとして

東京都復興訓練に関しては、「都市復興模擬訓練（行政職員向け訓練）・復興まちづくり訓練（行政と地域の協働訓練）の現状」（p23）をご参照ください。

は、より柔軟で汎用性の高いマニュアルにしていきたい。そのために、この後もお話しする訓練・研修を通じて、トライ・アンド・エラーを常に重ねて、定期的にマニュアルを更新していきたいと考えている。

職員訓練は、発災直後の時間との勝負になる作業に特化

独自のマニュアル作成の次に、職員の訓練を行っている。東京都の都市復興訓練に対する私の感想としては、まず拘束時間が長い。それから、訓練に参加する職員の派遣依頼を各区市が受けるが、区市の負担が非常に大きい。以前、私が参加したときの感想は、いい職員交流の場だったことである。

一方、板橋区でも毎年職員を対象に復興訓練を行っている。ただ、毎年3時間、約10名が参加する非常に小規模な研修にしている。ここではまち歩きや計画づくりは行わない。発災後すぐに時間との勝負になるような作業、例えば被害情報を集める、被害情報を把握する、被害情報を整理して次の計画につなげるという作業に特化した実践的な内容で行っている。

板橋区の研修の特徴は、発災のシナリオをまず作ることである。研修生の記憶にとどめるために、まず臨場感を与えようと考え、発災のシナリオを作成し、それにのっとして研修を実施している。

それから、復興手順の全てを経験させようとするとうとう東京都のように7日かかる。私としては少ない時間、少ない労力で研修を行いたかったので、「3分クッキング」のように、できているものを電子レンジから出してくること、野菜を切ってみるという具体的な作業を組み合わせ、一連の工程の中に埋め込んで、見て作業することを繰り返し身になるように工夫している。マニュアルは一種のレシピのイメージで、後でレシピさえ見れば、何とかその作業ができることを目指している。

復興計画をつくる部分は、研修参加者ではなく、別にいる私のような都市復興の担当者が実際に担う作業である。その辺の作業はわれわれに任せてくれ、研修に参加した君たちは、実際に人手が必要になる作業が必ずあるので、それが確実にできるようにしてくれという仕分けにしている。

発災後の復興組織の活動シミュレーションになる区民と一緒に訓練

板橋区は、職員だけではなく、区民も含めた訓練を実施している。地元の負担を最小限に抑え、かつ、できれば地元で続けて取り組めることを意図して、職員が自らファシリテーターとして班の中に入って、地元と共に学べる場として、「都市復興ワークショップ」を現在行っている。

われわれの取り組みの特徴は、当日まで地元からどんな話題が飛び出すか分からないことである。ひょっとしたら復興イメトレにつながっているのかもしれないと感じた。どういう話題になるか分からない中である程度シミュレーションしていくが、そこは対応が難しい。参加される区民の方は被害想定内容が分からないので、「たれば」の話で議論をするが、「たれば」だからこそ話題が盛り上がるいい面もある。

板橋区の「都市復興ワークショップ」は、区民の方を入れて、地区ごとに取り組んでいる。特徴は、「マニュアルで発災後に設立されることになっている地域の復興組織をつくり実際に活動すること」のシミュレーションにもなっていることである。皆で話し合うことで、地域としての復興後のまちづくりに関して、何らか一定の共通の認識を確認し合えるところがいい面だと思う。区内の地域危険度の高い地域をまず選び、その中でこれまで特にまちづくりに取り組んでこなかったような地区、まちづくりの絵姿や計画そのものがない地区、危ないけれども計画のない地区をターゲットに行っている。

われわれの悩みは、区民は、発災直後の応急や復旧期の話はイメージしやすく、どう逃げるか、どう命を守るかはよく考えているが、その後に出てくる復興に関しては取っつきにくいという意見が多いことである。

われわれが区民に伝えたいことは、阪神・淡路大震災のときのように、ある意味で「どきどきに紛れて行政がやりたいように都市開発を進めていく」と市民が感じることはあってはならないこと、そして、実際の現場ではそう感じるこゝろがあったことを区民の皆さんに知っておいてもらいたいことであ

る。そういう意識を持ってもらうためにも「都市復興ワークショップ」を行っている。以上が板橋区の取り組みである。

都市復興担当者の問題意識(人員と予算の確保／東京都訓練の区市に普及しやすいアレンジ／復興まちづくり計画の事前作成の意義は体験の共有)

今までの話を踏まえて、都市復興の担当者として私が日ごろ感じている問題意識について話す。

1点目は、23区共通の悩みである人員や予算の確保である。自治体として見ると、未知のテーマである都市復興に対して人員や予算を確保することは厳しく、どこも数名の職員がなけなしの予算で、ほそぼそと取り組みを行っている状況である。都市復興とは、壊滅的な被害を受けて、まちづくりが行われることである。しかし、板橋区の被害は、東京都が出している被害想定では、実はそうでもないといわれている。われわれが企画・財政部門と折衝する際には、説得力がない。大した被害が想定されていないのに、なぜ都市復興ワークショップを実施するのかという話になる。

2点目に、職員の訓練としての東京都の都市復興訓練に参加して、感じていることを話す。東京都が実施している訓練は、パッケージとしての完成度は高く、商品としては相当価値の高いものだと思う。人員や予算に余裕があれば、そのパッケージをそのまま導入して、区市の研修として実施することはできると思う。ただ、訓練を成立させるために、経験の浅い職員を動員すること、人数合わせで参加させてみるのが結構見受けられるようである。また、訓練の運営そのものに職員が携わるのではなく、専門家に全権委任して訓練を成り立たせている例もあるようだ。その結果、区市にとってノウハウとして何が残るのかという疑問がある。そこで、板橋区は独自路線をひた走っている。区市としては、都のパッケージをコピーして使うか、またはわれわれのように独自開発するしかない現状である。私の個人的な感想は、せっかく多くの職員が参加するので、できれば東京都の訓練そのものの在り方と、訓練のパッケージを区市に普及し

やすいようアレンジしてもらえればと思う。

最後に3点目は、区民と共に事前に作成した計画に関する問題意識である。東京都は、復興まちづくり計画を事前に作成することを推奨している。それが理想的であるが、われわれが企画すると訓練の参加者は主に高齢の町会の役員が多くなる。そのため、本来まちづくりの主役になる土地や建物を所有している関係権利者が不在の状態で計画が作成されていることになる。これは果たして地域で合意された計画と言えるのかと毎回疑問に思っている。私の個人的な感想では、計画そのものを作るよりも、むしろ過程を体験して共有できたことに意味があるのではないかと考えている。

以上で板橋区の取り組みの紹介を終わる。今回紹介した板橋区の一連の取り組みは、全て私と係長の雑談の中から生まれた妄想と思いつきを形にただけのことである。この作業の大半は私の作業で、全て手づくりでやってきている。こうした現状を改めて、組織としての取り組みに昇華できるように、引き続き取り組んでいきたいと思う。

完成度が高く、場によって目的が異なる

加藤 まず、東京都の都市復興模擬訓練は完成度が高いとあらためて感じました。それから、住民が参加する場と行政で検討する場で、復興準備の目的がだいぶ異なっている。復興計画づくりに関しては、住民が参加する場では過程の共有が重要であり、先ほど大野木さんが言われましたが、復興イメトレで計画を作っていくときには、計画のアウトプットが多分重要になってくる。その辺のいろいろな目的が復興準備という言葉の中に込められているので、それを上手に峻別しながら理解していくことも重要だろうとあらためて感じました。

●会場から話題提供:

協働復興訓練の 地域特性に合わせたその後の展開

鈴木 葛飾区の鈴木と申します。葛飾区では職員向け復興訓練や、地域住民との協働復興訓練を実施しています。木造住宅密集地域で行った協働復興訓練では、仮設住宅をつくるのだったらどこにしようか、災害のときにこんな問題があるということをみんなで共有し、復興まちづくりの方針等を議論しました。訓練後、地域では災害に強いまちづくりの議論が活発に行われるようになりました。

また、昨年行った協働復興訓練は、それほど危険度が高い地域ではありませんでした。近くに大きな公園もあり、都市基盤も整っていて、都市の復興よりも在宅での被災者生活支援が重要になってくるのではないかという意見が出され、被災した場合は、地域で連絡会組織をつくって、協働して見守りなどの活動をししようと提案がありました。

それぞれの地域特性に応じて、災害後の復興の在り方をみんなで議論できたことは、非常に有意義な訓練だったと思っています。

●会場から話題提供:

都市復興模擬訓練 (行政職員向け訓練)・復興まちづくり訓練 (行政と地域の協働訓練)の 現状

(Y) 首都大学東京チームの一員として、東京都都市復興模擬訓練をお手伝いしています。東京都内で実施されている都市復興訓練を正確に説明します。東京都の復興訓練は、中林一樹の事前復興の考え方も参考にして、2種類あります。

東京都内基礎自治体職員が「東京都震災復興マニュアル」を一通り経験する「都市復興模擬訓練」

1つは、先ほど佐伯さんが説明した東京都内市区町村職員に対する7日間にわたる都市復興模擬訓練です。これは東京都の復興マニュアルの習熟を主な目的とし、まちづくりの計画作成や復興課題の解決の訓練をしながら、どういうことをやるか、職員に一通りの浅い経験をしてもらうことを主軸に、計画の方法論やいろいろな事業手法の知識を学習しています。

実際に復興計画策定となったときに、職員が自ら計画することはそんなにはないだろうと思っています。むしろ専門家の知恵を借りて、いろいろな手法をクリアし、国や東京都のいろいろな事業を動員して復興に取り組むことになるでしょう。ただ、その一連のストーリーを一度覚えておかなければ、自分は何の業務を発注して、何をポイントにするかが理解できないでしょう。そういう意味で計画策定のプロセスを訓練しています。訓練で作成した復興計画の最後の発表でも、地域の皆さんにちゃんと声が届くスキルが大事であることに気付いてもらいたいと考え、初級者の研修として設定しています。都では、それでは恐らく実際の復興はできないから、もう少し復興意識を高める次のステップの訓練も考えている話も聞いています。

地域と行政が協働で進める 「復興まちづくり訓練」

それからもう1つは、今、葛飾区でお話がありました地区の「復興まちづくり訓練」、または「地域協働復興模擬訓練」と呼んでいる訓練です。豊島区、葛飾区、八王子市で実施されている訓練は、首都大学東京チームがお手伝いしています。短い時間の中で円滑に復興できるかどうかには、いろいろな要因があります。例えばまちの目標がみんなに共有されているか、いろいろな手順がちゃんと合理的にできているか、実現手段があるかという問題と同時に、先ほど渡会さんのお話にあったように、事前の関係の中でしか復興はできない。行政と住民がお互いに頼り切っていたら、そういう復興まちづくりが進むし、信頼も話もできなかつたら、話し合いのスタートをゼロから始めなければいけません。そうではなく、行政と地域、そして地域の中で、ちゃんとした意思決定や協議ができていく地域ほど早く復興が進むだろう。そういう仮説の下で「復興まちづくり訓練」に取り組んでいます。

葛飾区の場合は、東京都の被害想定で相当の被害が出るといわれているので、実際の復興時には、かなり大規模なまちづくりをしなければいけない。それが明らかな地区で、条例に基づいてその地域を代表するような組織であるまちづくりの協議会があり、日常的に活動している場合の復興まちづくり訓練では、4～5回の訓練を重ねて、最終的な成果としては、そのまちの復興の手順の仕方、訓練上の仮の被害であっても、そのまちの復興の目標を検討しています。

ただ、計画作成に当たっては、ゼロからできるわけではなく、地域としても区の案を聞きたい、たたきたいという意見があります。ですから、区の職員にも入ってもらい、いろいろな専門家にも入ってもらって、区民のワークショップと並行しながら区案を作る。その区案にさらに区民が意見を加えていく。できた成果は、葛飾区の場合も豊島区の場合も「震災復興マニュアル」に結実しています。その参考資料に「こういう訓練をしました」「この地域ではこういう手順で復興を考える場をつくります」「仮にこういう被害があったら、まちづくりの目標はこうです」ということを印刷物として残していこうと

思っています。明らかに被害が出ると分かっている地区では以上のように、丁寧に訓練を実施します。

一方、鈴木さんのお話にあったように、皆さんが被害を感じていないし、被災後の長い生活を考えたことのない地区でも、2回くらいのワークショップをすれば、先ほどの復興イメージトレーニングと同じように、いろいろな復興課題が浮かび上がってきます。それを職員と住民と一緒に話し合い、協力しながら進む経験を残して、マニュアルにはそのまちの復興手順だけが資料として残る構成にしています。

佐伯さんは、専門家が復興訓練の企画運営を実施しているのではないかとされていますが、実際のときに何が起きるか。そのときは、その地域の人と行政の力しかないと思っています。地域と行政の協力が残るような訓練の方法をきちんと考えていかなければいけません。その意味では、復興イメージトレーニングは、その問題の気づき、また別の方法でも、各行政の職員のスキルアップなどいろいろな方向へ行く。または復興課題があると思います。

実際の復興時に圧縮された時間の中で 問題を解決するのは 地域力の向上

最後に、今は、「復興」と特別に言っていますが、「復興」は先ほど渡会さんのお話にあったように、日常の都市づくりや生活、地域社会の在り方なのです。ただ、実際の復興時には非常に時間が圧縮された中で問題を解決していかなければいけません。普段だったら、時間をかけて、みんなで話し合って解決するのですが、その時間の短さを考えたときに、事前にやっておかなければいけないことは何か。それは行政とその地域の地域力全体を上げることしかないだろうと思っています。

こういう考え方で復興まちづくり訓練を仕掛けるのは、正直言って大変です。しかし、それぞれの方がみんな災害や復興を考える力を持っているので、それを単に合わせていけばいい。1+1は2ですが、1.8～2.2ぐらいにしていけばいいと思えば、そんなに難しいことではないと思っています。

PDテーマ5:東日本大震災被災地復興支援の経験から語る事前に準備しておくべきこと

加藤 今日会場に、被災地域でいろいろな復興支援、復興まちづくりを実践されている方がおいでです。被災地での実際の復興まちづくりを経験して、何を事前にやっておけば、もっと上手に復興を進めることができたのかに関して、お話を伺います。

自分で考える訓練をしておくこと

渡会（日本都市計画家協会） 東日本大震災の復興は、なかなか厳しい条件が多かったと思います。被災した市町村のほとんどが規模自体が小さく、行政機能そのものが弱く、なおかつ行政職員のかなりも被災し、亡くなっている。そんな状態はおそらく想定されていなくて、復興の初期、あるいは行政が中心にならなければ進まないインフラ系の復興で、市町村が中心となる司令塔がほとんど機能しないところが多かったです。

復興の中心となるべき市町村がその機能を失っているときの復興の進め方が多分、初期段階ではかなり問われています。本来は、そこは県あるいは国がカバーするシナリオが考えられ、実際に東日本大震災後の対応で法律や制度はそうなりつつあります。しかし、現実にはそれがうまく機能するかどうかはよく分かりません。

もう1つは、今回は経験則が働かない状況だったことです。面整備など経験していない自治体がほとんどです。“まちづくり”という言葉でまちづくりをやっていない。みんな普通に上から下りてくる計画をそのまま受けて、地元で計画するという自治体です。何かやらなければいけない、自分たちで考えなければいけないと言われても、考えることが止まってしまう、止めてしまう職員の方々が結構多かったように思います。ですから、先ほどお話があった東京都が一生懸命実施している都市復興模擬訓練であったり、復興イメージトレーニングであったり、自たちで考える訓練をしておくことが、非常時には大事なのではないかと思います。

復興が進んでいる新地町が事前に経験していたこと

江田（地域計画連合） 都市計画コンサルタントをやっております江田と申します。私は今回、東日本大震災の復興では、福島県新地町の復興に被災直後から関わっています。福島県新地町は比較的スムーズに復興が進んでいます。何を事前にしておけばよいのかを考える上で、何を事前にしていたのか、町のまちづくり経験についてお話しします。

新地町は、福島県内で第1号の都市マスタープランを策定しています。また、国土利用計画作成、住宅マスタープラン作成とその推進事業をとおして、私どもは、役場と地元の方とお付き合いがあり、地域の事情に精通していました。

新地町は、1980年代の相馬港開発のときに、農家の方への移転補償として、300坪／戸の高台移転を経験しています。また、民間のデベロッパーがいないので、定住対策として町が自分で分譲地を開発して売る経験もありました。それから、復興の前提条件として、国土調査（地籍調査）で、町全体の土地の境界が画定していることも、よかったのではないかと思います。今回も沿岸部の土地は9割以上が津波被災していますが、ひとつずつ測量せずに買って良いという福島県庁の話もありましたので、復興事業はよく進んだのではないかと思います。

次に、何を事前にしておけばよかったかを、首都圏で考えます。われわれは木造密集市街地の修復型整備をずっと手掛けています。地元の方と一緒にの検討を今後も積み重ねる必要があります。地元に入ろうとしたときの都市整備部の悩みには、区画整理事業手法に代わる手法ではないかと思います。地方都市でも区画整理事業できないところが残っていて、1億円/haぐらいで市街地整備を展開する枠組み考えるなどしています。地元に入って初めて答えが出てくるので、地元と詰めて新たな枠組みを構築する進め方をだんだん普及していくことが、事前にできることと考えています。

事前に行政の役割分担/住民の気持ちは変化する

島田（足立区職員） 気仙沼市に平成 24～25 年度の 2 年間、災害公営住宅の建設支援に行っていました。そのときの教訓などをお話します。

各県および市町村の復興計画・復興準備の在り方について、事前にやっておけばよかったことは、**国も含めて行政の役割分担**です。災害公営住宅であれば、県が直接整備するのか、市町村が整備し県は市町村を援助するのか。また、東日本大震災を受けた漁村部には個性的な地域がたくさんあり、そういったところは地元の行政組織に聞かなければ、適切な復興の進め方は、分かりません。復興計画作成の進め方もあります。地元自治会との復興計画作成は、都道府県の職員ではなく、市町村の行政職員がやらざるを得ません。では、復興計画を誰がどういう形で作成するのか。それについて、県がどうバックアップするのか。国がどうやってそれを進めていくのか。

手続きの進め方にも問題があります。宮城県でいえば、気仙沼市の場合は、開発許可を取るには、県の同意が必要ですが、仙台市は政令指定都市ですから、その必要がありません。そこを事前に考えておいた方がいいと思います。

それから、大規模な災害が起きたときには、人口の流動・流出が激しくなります。被災前に街場に入って話し合いをしている方々が、実際に災害が起きたときに、被災していないところに引っ越してしまう可能性もあります。その時に、どうやってコミュニティと話し合いを続けるのか。**離れてしまった人たちの意向把握**をするのに時間がかかりましたので、行政の中で実践的なシミュレーションをしておいた方がいいと思います。

最後に、被災された住民の方々の意識が、発災後から変わってきます。気仙沼市でも、津波に遭った人たちからは防潮堤をつくってくれという声の方が多かったです。ただ、時間がたつと、防潮堤は要らないのではないかという意見が出ています。住民の意向は必ず変化していくので、復興計画に住民意向を盛り込んでいく方法は、フレキシブルに、**住民の意向は変わっていくという前提**で進めた方がいいと思います。

過疎地域・津波常襲地域の事前計画作成/時系列の中の仮設住宅/被災者の移転候補地/地元組織での事前の話し合い/マスタープランレベルの大きな議論/ファシリテーションできる地元の人材育成

増田（東北大災害科学研究所／教授） 過疎地域の話で、中山間地域をどうするは国土交通省から一応の方針が出ていますが、今回、沿岸部についてはありません。人口減少に向かって、漁港の集約化も含め、**沿岸部と少し山に入ったところのまちが目指す方向**を事前に考えておくべきでした。

津波常襲の地域であれば、**津波被害の程度とパターンに応じた事前の復興計画づくり**は、もう少しやっておくべきだったと思います。

また、みなし仮設住宅の供給可能性も含め、避難所・仮設住宅の設営・建設方針を**場所の選定**も含め、**緊急対応と復興の時系列の中で議論**しておく必要があります。

多くの被災地域では、既成の市街地の中に空宅地がばらばらとありました。高台移転で大規模造成をやる以前に、**被災者の再建住宅用地を差し込む移転先候補地をピックアップ**しておくと、もう少し効率的で迅速な移転もできたかもしれません。

また、自分が住んでいるまちが具体的にどういう被害を受ける可能性があって、被害を受けた場合の対処についての議論を町内会や自主防災組織、まちづくり協議会などで考えておくことも事前に取り組むべきことの 1 つです。

さらに東北では広域調整を含めて、**大きな地震や津波災害を受けたときのまちの再編自体に関するマスタープランレベルの大きな議論**がなかったのではないかと考えています。

人材については、今、復興支援員を現地で採用しようと思っているのですが、なかなか人がいません。**市民サイドとNPOにファシリテーションができる人が**もう少しいて、普段のまちづくりの中核に刺さっていると、行政と、今回たくさん入っているコンサルタントと、市民の間でうまく話ができたところがあったのではないかと考えています。

会場とパネリストのコメント

加藤 他にも現在の仕組みに欠けている視点、復興イメトレを含む復興準備の具体的な出口戦略、復興イメトレ手法の改善の方向性も議論したいのですが、もう終了時間です。最後に一言ずつ、どうぞ。

渡会（日本都市計画家協会） 社会のありようや生活、技術、制度は、10年くらいの単位でかなり大きく変わります。復興のありようも、それをいかにうまく使うかというところがあります。今回で言えば、阪神・淡路のときと一番異なることは、民間の力が前面に出ていることです。東京で幾つかのNPO、NGOが現地に入る人間を直接リクルートして、いろいろなところで現地の復興を直接手助けしています。そのNPO・NGOが企業と手を組んだり、国の復興庁と手を組んだりして、お金を地元に残したり、新しい産業を起業させようとする。これは新しい動きです。そういう新しい動きが、これからもダイナミックに進むだろうと思います。

今まで復興は公の役割のように思われていて、全体の復興計画も公が作り、その実施主体は大部分は公でした。これからはインフラはそうですが、それ以外のところは、民間ベースの力をどんどん使えるようにしていく。そうでないと、役所の限られた人員だけでは復興に対応できないと思います。そういう意味協働した復興の新しい在り方そのものを一生懸命考えていかないと、それこそ未経験の震災等の被害には対応できないのではないかと思います。

大野木（茅ヶ崎市） 茅ヶ崎市としては、復興イメトレをもう少し実践的な部分に落とし込んでいきたいと考えています。先ほどもお話ししたように、もう少し具体的に、復興計画を策定する過程の中に復興イメトレを盛り込んで、職員にできるだけ早く定着させ、職員がファシリテーターのような形で地域住民の中に入っていくことを目指していきたいと考えています。

田中（埼玉県） 埼玉県としては、もっといろいろなタイプの復興イメトレをどんどんやっていきたいと思っています。今考えているのは、県でできる復興イメトレで、複数市にまたがったものです。例えばさいたま市と上尾市の行政界が被災したと想定して、複数市で復興計画を作る作業をしたときにどれだけ混乱が生じ

るのか。そういうことを行政、住民と、多くの人に復興イメトレで経験してもらい、事前復興の必要性を共有できたらと思っています。

蓮見（さいたま市） さいたま市は、今年も3月11日に復興イメージトレーニング予定しています。復興イメージトレーニングが4回終わって、さらに部局横断的な取り組みを進めて、特に生活再建の措置のさいたま市バージョンを開発してみたり、また、新たな市街地復興のアイデアもぜひ積み重ねていきたいと思っています。特に市民の方には、リスク情報を共有し、まず自助・共助も含めて、これからの復興に対して、どう地域と行政が取り組んでいけばいいかを広く知ってもらう活動をより加速していきたいと思っています。

佐伯（板橋区） 板橋区としては、今日初めて復興イメージトレーニングの話を伺って、目からうろこな部分もかなりありました。今後の取り組みを続けていく上でも、今日のような新しい概念をぜひ参考にしながら、できるだけ実際に役立つような研修や訓練を続けたいと強く思います。皆さまの取り組みをなるべくなら活かしていき、また何か新しい形を生み出せればと考えています。

須藤（国土交通省都市安全課） 国としては、復興の前の復旧段階では、道路の啓開、港湾の復旧など、比較的实践を積んだ上で、計画もでき、事前準備もできています。しかし、復興はかなり弱い。特にまちづくりの部分は、地方分権というキーワードに押し切られて、全て地方の責任ではないかという議論の下に、地元自治体から出てきたものに財政的支援をする立場で仕事をしているところがあります。都市局では、復興のための事前準備、未経験の状況に対しても、迅速に、的確に対応できる方法について、今後もしっかり考えていきたいと思っています。

加藤 一言だけ注文すると、未経験の状況を前提としたときに、被災後の国の状況に合わせて政策を修正していくフレキシブルな仕組みも必要だと思います。だから、国自身も国レベルで復興イメトレをする必要が強くあるのではないかと。むしろそこが一番重要ではないかと思っています。ぜひ国自身の検討も前向きにしていきたいと思います。

まとめ:事前にできること6点

加藤 それでは、最後に都市計画プランナーの高鍋さんにまとめていただきます。

高鍋 東京でまちづくりにかかわっている高鍋です。事前にできることは幾つかあると思いました。短く6点あります。

1つ目は制度です。**地域単位で意思決定ができる仕組み**をつくってほしいというのが一つです。これは多分、皆さんも必要性を感じておいでだと思います。

2つ目は、**復興を考える地域単位の設定**です。これは普段まちづくりをやっている単位がほぼぴたりくるのではないかと思います。

3つ目が組織づくりです。まちづくり協議会のよう**な組織づくりをできるだけ進めていく**ことです。

4つ目が、**行政と市民との関係**です。**コミュニケーション**を取っていく手法として復興イメトレが結構使えると思いました。

5つ目が、まちづくり計画です。復興の計画もまちづくり計画も、結局、方向性は同じだと思うので、**まちづくり計画の中にもし被害に遭ったらどうするかを前提条件に加えて、みんなで議論してもらえると、それがまさに復興計画を事前に考えることになりそう**だと思います。

最後、6つ目です。先ほどサポーターの話がありましたが、東日本でも南三陸では地元の人が他の地域の合意形成や支援をしています。普通の市民よりは、よく分かっていて**ファシリテーションもできる市民を育成**すると効果があるのではないかと思います。

加藤 いいまとめをありがとうございました。今日いろいろな観点から議論して、あらためて復興準備は多目的であり、多面的であることが浮き上がったと思います。多分、大きな方向感は全て同じですが、そこに至る現実的な道筋は非常にたくさんあります。しかも、やらなければいけないことが山ほどある。常に継続して準備していくことが極めて重要です。

ここにいらっしゃる人全てそうですが、日本の長い

歴史から考えれば、復興イメトレに取り組んだのはわずかにここ数年ぐらいの間です。この活動を継続しながら、お互いに経験を共有しつつ、日本社会の底上げができていけるといいとあらためて感じます。

今後もこうした集まりを少しずつ進めていきたいと考えています。冒頭に復興準備を行っている先行自治体、普及がどれぐらい進んでいるのかという質問がありました。国の制度には位置付けられていませんし、地域防災計画をめぐれば「円滑な復興に努める」としか書いていない程度のもので、ほとんど普及していません。ただ、いろいろな形の特性を持ったトップランナーが育てば、横に普及展開できると思います。復興準備に先行的に取り組んでいる自治体による研究会を設置して、議論を深めていくことが重要です。

それから、都市計画プランナーの専門家である日本都市計画協会の中に、首都圏直下地震・震災復興グランドデザイン研究会があり、本日のオープンレクチャーを共催しています。復興のイメージを高めつつ、復興準備の在り方について、継続的に専門家の知恵・経験を入れながら進めていきたいと考えています。(了)