



事前都市復興の意義と地域（防災）活動からの取り組み事例

東京都立大学の市古と申します。画面、及び、お手元の配布資料を使ってお話しをさせていただきます。

先ほど、都市政策課から町田市的事前都市復興の取り組みを始め、2024年3月に考え方を公表したという話がありました。背景としては、国をはじめ、とりわけ東京都は29年前の阪神淡路大震災以降、事前復興について、人の復興、まちの復興、生業の復興、暮らしの復興など、先進的に取り組んできました。

去年、関東大震災100年でした。例えば、阪神淡路大震災の長田区のような地震火災による被害、これに対するリスクはここ30年で相当縮小しましたが、東京都域としては、まず葛飾区、品川区、大田区など、地震火災の対策として事前復興が展開されていきました。

1つ転機となったのは、20年前の2004年12月24日の新潟県中越地震による山古志村のような中山間地域の被害です。山古志村の復興は、ある意味今回の能登半島地震の復興と近い部分もあります。能登半島の際は1.5次避難、2次避難という形で金沢市内に避難され、今そこからどう戻っていくのかが問われています。中越地震の時も、山古志村を中心に約2000の方が全村避難という形で長岡市の避難所・仮設住宅で暮らし、その後山古志村に戻ろうと帰られました。





29年前の阪神淡路大震災や、13年前の東日本大震災、それ以降も中山間地域をはじめ全国どこでも事前復興に取り組む方向性が出ています。東京都においても23区だけではなく、とりわけ多摩地域、町田市においても僕のほうでその間に投げかけはさせていただき、ここ近年、取り組ませていただいています。

もう1つお伝えしたいことは、都市復興は難しい、取っつきにくいことは事実です。ただ一方で、事前復興は地域防災活動、自主防災組織及び地域防災訓練の延長として取り組まれてきた経緯もあります。

本日まで参加の皆さまにおかれましても、地域の自主防災組織のリーダーや担当理事になった方もいらっしゃるかと思います。具体的にどう取り組むのかを、京王線北野駅から徒歩15分ほどにある八王子市絹ヶ丘一丁目にある多摩丘陵地を造成した戸建て住宅地での土砂災害特別警戒区域に対する備え、事前復興の取組みを本日の後半でご紹介します。それは都市復興が単に行政がリーダーシップをとるものではなく、地域の防災活動の延長として考えられるという視点からお話しします。

はじめに、東日本大震災と事前復興ということで、少し具体的なお話しをします。

「もし津波の前だったら冷静に漁港集約化が議論できたかもしれない」、2017年、今から7年前の災害復興学会で、復興法を担当された国の方々が集まって議論した時に、南三陸町の佐藤仁町長がこういうことをおっしゃいました。





東北においても、大小さまざまな港が被災しましたが、漁港集約して数は減るが、産業としては雇用面や生産面もパワーアップしていくことが1つ議論・論点になりましたが、大災害後に提案できなかったとおっしゃいました。「なぜ？」と聞くと、「なぜも何もない。本当に混乱している中で、漁業者の方、もしくは町民1人1人の生活再建を考えたときに、ある意味切り捨てというか、漁港をつぶす提案は災害の後にはできなかった。ただし、災害前の平常時であれば漁港集約してパワーアップしていくという冷静な話し合いができたかもしれない。」とおっしゃいました。

漁港というのは、船を置いておく場所と水揚げする場所は違います。それをうまく組み合わせて、船を置いておく場所はそのままだとしても良いが、水揚げする場所は集約することも考えられます。

また、近海漁業と養殖漁業でも漁港の意味合いが違います。養殖漁業の場合は必ずイカダに近いところが必要ですが、近海漁業の場合は先ほど申しあげました船を置いておく場所と水揚げする場所は異なっても良いです。そのような筋道で、福島県の漁業の復興もいろいろ模索されてきましたが、平常時から事前に備えておけば漁業の種別にも応じた漁港集約化ができたんじゃないかとおっしゃっていました。

これは事前復興の意義ということで、ご紹介させていただきました。

次に、東松島ひまわりコミュニティ、矢本グリーンタウン第一仮設住宅団地自治会におけ





る、仮設住宅でのコミュニティの取組みについてです。

資料4 ページの図2 が、岩手県庁が公共入札で仮設住宅を建設していく際の図面です。2DK型、3DK型を基本建築スペックとして、これ水準以上のものを用意する形で入札を行いました。これに対し、図1 が、東松島市矢本グリーンタウン仮設住宅での写真になります。

気仙沼では標準的な仮設住宅になります※。東松島の仮設住宅の様子です。気仙沼は少し殺風景な雰囲気に対し、東松島は植木鉢を置かれたり、倉庫にデコレーションをしたり、コミュニティガーデンと呼んでいましたが、駐車場を潰して炊き出しでみんなが食べれる野菜を栽培しようという取組みがされました。

仮設住宅 50 戸以上になれば仮設集会所を建設することになりますが、建設後の活用方法が問題になります。東松島の仮設集会所では、玄関に多くの草花が置かれています。また、設置された集会所では、入居者の方が放課後もお茶会、ヨガ教室、編み物教室といった取組みが活発に行われたため、子どもたちの学習場所をどうしようかという中で、民間団体（Tカード）が、図1 右下写真の手前にある銀色ドーム状も含め、子どもの学習室・集会室が建設されました。他の取組みとして、倉庫をみんなの図書館といった形で、本の持ち寄りや寄付をしていただいたりしながら、地域活動、コミュニティ活動が自主的に取り組まれました。

このように、仮設住宅はジーンと我慢して生活する場所というよりも、関係性を育みながら、そこから本格的な家族と生活の再建をはじめる場、と解釈すべきと言えます。

事前復興との関係で言いますと、東松島も集会場のデザイン、活用の仕方は地震前には準





備していなかったということです。災害時に準備していなくても、このような試み、取り組みが生まれるとするならば、平常時から備えておけば、行政から何を建設してもらうか、資源を持ってくるかなど、色々アイデアを準備しておき、もっと満足いくような、もっと速やかにしなやかに回復できようようなまちづくり、地域作りが出来るのではないか。そういったことも、東日本大震災以降、事前復興の重要性が認知されている背景になっていると思いますし、東京都は以前から仮設住宅の準備に関して『時限的市街地』という表現で提案していることにも関係しているように思います。

東日本大震災での2つの事例をお示しして、事前復興への可能性、事前復興に繋がる復興の現場をご紹介させていただきました。

直後対応、避難生活対応の局面との相違について、先ほどお話しした地域として復興期の取組みと、一方で直後対応として、災害が発生した時の安否確認、救助、避難の支援、そして避難所の開設など、地域として直後対応・応急対応の取組みは、相違する側面があります。

今日ここでご紹介するのは、地域の役割と行政の役割になります。

町田市のリーフレット、都市復興のプロセスを見ていくと、左側が地域や様々な企業と取り組むことが書かれていますが、右側に行政が策定する都市復興基本方針というものがあります。復興においては、行政のリーダーシップ、提案が非常に大きな要因を占めているということになります。直後対応については、行政とか東京消防庁など手が足りなくなってしまう





うため、防災訓練で取組んでいることを存分に発揮していくことが一番大事なことです。しかし、復興対応については、市役所との連携、協働が非常に大きな要因となってくると思います。そのため、災害後の復興計画の根拠となる復興法においても、復興計画を策定するのは行政ですが、計画策定における市民参加は非常に重視されている枠組みになっています。

まず、このところの相違を指摘させていただき、もう1つここで共有したいことは、平時のまちづくりと復興まちづくり、日常的なまちづくりと災害後のまちづくりの違いになります。一番異なるのは平時の「もの」づくりを通した「こと」作りへの貢献です。まちづくりは、道路、公園、住宅をつくるのが都市計画ではなく、「もの」作りとして完成した公園で、市民の方に楽しんでもいただく、市民の方に様々な取り組みをしていただく「こと」作りこそが都市計画の目標ですが、復興まちづくりにおいては、「もの」づくり、「こと」づくりという関係性だけではなく、「ひと」の問題が避けられません。

平時のまちづくりであれば、「もの」づくりした際に誰が使うかは大前提してスタートすると思います。例えば、公園づくりのワークショップをするときも、基本的には周辺の地域の方に呼び掛けてワークショップをしていきます。復興まちづくりにおいては、今回の能登半島もさることながら、「ひと」がどうしても移動せざるを得ないです。そこで生活再建をしたいと思っても、一旦疎開、もしくはそこでの生活再建を断念せざるを得ないということが生じてくるということです。住民の移動が避けられないため、今住んでいる人だけでは復





興がなかなか議論できないことも、復興まちづくりにおける大事な論点になっています。

では、それをどのように取り組んでいくのか、最後に八王子市の事例についてお話しします。

資料 2 ページ下にお示ししたのが場所になります。左上、北口にバスターミナルがあり、放射状に広がっていくところが八王子駅になります。南側に来るのが京王線となり、多摩丘陵の北側に広がっている住宅地の 1 つのコミュニティ、絹ヶ丘がありますが、今日お話しするのは、絹ヶ丘だけの取組みだけではなくて、八王子の多摩丘陵の一番北端に繋がっている丘陵地を造成して作られた住宅地で、共通している課題として取り組む必要が出てきている課題としての事例になります。

日野市も含んでいますが、この多摩丘陵の一番北側のところを「多摩の長山」と言います。1960 年代以降、大規模な造成をして住宅地を形成してきました。図面の凡例を見ていただきますと、オレンジ色が土砂災害警戒区域、赤色が土砂災害特別警戒区域、緑色が丘陵地として緑地が残っているところです。平らに造成すると工事費が高くなることから、高低差を残した斜面戸建て住宅地となっており、造成した端に土砂災害警戒区域がかかっています。

この住宅地に入居したのが 1970 年代ですが、八王子市では土砂災害警戒区域等が指定されたのは 2016 年でした。そのため、入居して 20 年、30 年くらいたってから、土砂災害警戒区域等がかかるとの説明会がありました。町田市でも同じようなことがあったと思います。もちろん、土砂災害警戒区域等の前から土砂災害の規制はありましたが、このような形で指





定されたのは 2010 年代ということになります。これも 1 つのきっかけとして、土砂災害警戒区域等の説明会を受け、どう向き合うのか、どう取組むかということで始まった活動になります。

事前復興のワークショップの一コマとして取り組んだ事例になります※。まちの様子を見ていきます。防災訓練について、まちの雰囲気も出ていますが、造成によって住宅地ができていますので擁壁があります。安否確認訓練について、これは町田市でも取り組まれている地区があるとお聞きしてますが、訓練の朝に防災無線や電話で連絡をし、タオルを門扉のところにかけ、地域の班長が確認・集計するという取組みになります。

また、八王子市の社会福祉協議会の支援を受けながら、地域のサロン活動をされています。地域の集会所や市民センターで実施しているだけではなく、自宅でサロン活動をされています。ここの住宅地がゆったりとした高級住宅地だけというわけではなく、子どもたちが独立し、子育て、家の間取り・使い方に余裕ができたため、このような活動が行われているとのこと。

このような防災訓練、地域の福祉活動、ふれあいネットワーク家事お手伝いボランティアなど、地域活動が活発な絹ヶ丘一丁目自治会から、防災訓練等の継続はするが、土砂災害警戒区域等についてどう対応していったらいいのか相談がありました。そこで、全部で 3 回のワークショップ・勉強会を行いました。





1 回目は、まちを点検しようという取り組みです。まちを歩いて災害後のまちを考えるため、参加者全員で崖上の現場を確認した上で、それにどう取り組んでいこうか対応していったこととなります。2 回目の時に、現場を見ると大事なことが分かりますが、いわゆる待ち受け擁壁を見ました。ここはレッドゾーンに指定されてますので、家を建てるために建築確認をするにあたり、土砂災害を受け止める擁壁を自費で建てる必要があります。もちろん補助はありますが、まち点検をしていたら当時の写真を出してきていただいて、擁壁を作る取り組みをやっていること展開しました。

まち点検をした内容をまとめていたところ、土砂災害警戒区域や急傾斜地の様子、もしくは雨が降った際の水が出る場所ということが共有されたりしました。出てきた疑問で印象に残っているのは、「竹は本当に安全なのか」というのがありました。もちろん根を張ってはいるが、滑り出したらどうなるんだろうか、斜面が少しでも安全になるような植生、緑はどういったものを植えればいいのかなど、これから考えていくべき課題も出ました。

それから地域資源として活かしていきたいというご意見があり、月が見えて緑があるのは心が安らぐ、毎日が別荘のような素晴らしい環境だと話がありました。これは、絹ヶ丘一丁目だけではなく、多摩の長山の造成住宅地のみなさまはここを選択して住まわれている、ここで子育てをしてみたいという形で 30 年ほど前にご結婚されてお子様が生まれて家族が増えるという中で、この風景をみてここに入居してきました。

そうした中で、居住後に土砂災害警戒区域等の問題に直面して、もちろん取り組んでいく





必要はあり土砂災害のリスクはあるが、それでもここの風景が好きであり、ただ単にここを引っ越せば解決するという問題でもない。リスクや不安もあるが、ここに住み続けたいというまちの大事な風景、資源なんだということも共有して、ワークショップを展開してきました。

コロナを挟んで、現在も検討を続けているところもあります。ワークショップの成果として2つ最後にご紹介します。

1つは、3回目のワークショップのときに、大学側で用意した図面にまち点検をした結果をまとめたものが、資料7ページになります。ワークショップでは模造紙に写真をはってポストイットでコメントを書きましたが、それを1つにまとめたものになります。

ここで注目したいことは、図面中央に青い点線があり、これは雨が降ると道路上を雨が流れていくことを示しています。大雨時に水が流れていくことは、高低差があるので道路上に水が流れていくのは当然ですとお話ししたのですが、特に道路も窪んでおり、水の集まり方が他と比べても激しいことを強く主張される参加者の方もいらっしゃいました。そのため、2回目のワークショップの時に、開発前の図面と重ねてみました。それが資料8ページになります。

開発前・後の図面を並べたところ、先ほど雨水が集まるという道路は谷筋だったことが客観的な事実としてわかりました。谷筋、かつ、小さな沢の表記がされており、谷埋め盛土だ





ったことがわかりました。地域のことをよく考え、日常的に散歩して道路の窪みや、大雨が降ったときの水が集まるなどの問題意識を持っている地域の方ともコミュニケーションを、ここでは図っていったということになります。

それからもう1つ、この町内会の避難所は山をずっと下った中学校になるが、そこに行くのが大変であるということが、2、3回目のワークショップで話していたときにサロンを主催される方からありました。そして、地域サロンの場がちょっとした避難スペースにならないかというご提案がありました。もちろん、ここで避難生活をすることは大変です。しかし、物資やインフラの問題はありますが、地区外の避難所である中学校の環境と、電気、水道、ガスが少し使い続けられないが建物が無事であるならば、まち中で寝泊まりする場所として使えるのはどっちがいいか、ということも意見交換しました。

高齢者や日常的にサロン活動に携わっている方を中心に、すでにあるまち中のスペースで避難生活ができればというアイデアが出されました。この訓練には市役所の都市計画部署や防災部署の方も参加していましたので、いざというときに避難所と地域の中の避難スペース、地域の中のご近所のところでなんとか生活していく在宅避難という形で提案がなされ、在宅避難の1つの工夫として検討しても良いのではないかとすることが、絹ヶ丘の取組みではされました。

この地域における復興とは、ただ単に新しく道路、公園、住宅を作るとかだけではなくて、





避難生活をどう凌いでいくのか。または、生活の回復、生活の継続をこの地域に住み続けながらどのように展開していけるのか。そういったことが大事な論点として、この地域の生活回復に向けて、様々なアイデアについて検討がされていった事例になります。ここでされた論点について、八王子市の都市計画部署では、土砂災害警戒区域等の取組みは持ち帰り、できることの検討を続けています。

町田市のリーフレットでも提案されている、地域と共生してみんなで一緒に考えていくという取組み、そして、考えた後に各災害への備えとして組みこんでいく取組みとして事前復興があるということが、お伝えしたかったことです。

※当日投影のみの写真で、資料には含まれていません。

