

参加のまちづくり技術を用いた震災復興まちづくり模擬訓練の報告 その2 —葛飾区新小岩での実践を通して—

The Community-Training Method for Community Based Urban Reconstruction Planning-part2:Case in Shinkoiwa-district

饗庭 伸¹, 市古太郎², 中林一樹², 吉川 仁³, 高見沢邦郎²

Shin AIBA¹, Taro ICHIKO², Itsuki NAKABAYASHI², Jin YOSHIKAWA³,
Kunio TAKAMIZAWA²

¹首都大学東京 都市環境学部 建築都市コース

Tokyo Metropolitan University, Department of Architecture and Building science

²首都大学東京 都市科学研究科

Tokyo Metropolitan University, Graduate School of Urban science

³防災アンド都市づくり計画室

JPlan

This report shows the method of the community-training program for planning the community based urban reconstruction plan before earthquake (preparedness plan for urban reconstruction). The program was held in Shinkoiwa-district (Katsushika ward, Tokyo) in 2004, and this report shows the characteristic of the program comparing with the case in Nukui-district.

Key Words : Preparedness plan for urban reconstruction, Community based development
Training, Tokyo

1 本報告の目的

東京都では大規模な震災に備えた「事前復興」の取り組みの一つとして、「震災復興のための模擬訓練（以下復興模擬訓練）」が各地で実施されている^{文1）}。

復興模擬訓練とは東京都が発行している「復興マニュアル（2003）」文3）に沿った地区レベルの復興まちづくりのプロセスを、地域住民が自治体と模擬的に体験することで経験や知識を習得し、「地域力」を醸成し、震災発生時のスムーズなプロセス構築を目指すものである。03年度に都内2地区でモデル的に実施され、04年度以降は新たに創設された東京都の「復興市民育成事業」として、都内で展開されている。

03年度は墨田区（向島地区）および練馬区（貫井地区）で、04年度は墨田区（向島地区・2回目）新宿区（本塩町地区）足立区（西新井西口地区）北区（赤羽西地区）葛飾区（新小岩地区）の5地区で実施された。それぞれの地区において、地元自治体と住民による推進体制が作られ、東京都や専門家が支援をして実施された。復興模擬訓練には詳細な手順を定めたマニュアル等が存在せず、ここまでの各地区のプログラムは、各地区を担当した専門家が中心となって、地域住民や区と検討を重ねながら立案されている。筆者らはプロジェクトチームを組み、03年度の練馬区貫井地区に引き続き、葛飾区新小岩地区の復興模擬訓練の企画立案にあたった。本稿ではその手法の実際と今後の課題を報告することを目的とする。

なお、05年度は未確定も多いが、10を超える地区・自治体で復興模擬訓練の開催が検討されており、各地での展開に向けて、各地区独自で開発されてきた訓練手法の一般化も求められているところである。各地区のプログラムの違いは、地区特性を考慮した上での、携わるプロジェクトチームの考え方、持てる技術の違いに拠るところが大きい。これまでの7地区には、3つのプロジェク

トチームが関わっており、（財）東京都防災建築まちづくりセンターを中心に、専門家の経験共有のためのネットワークづくりも検討されている^{文2）}。

新小岩地区では、基本的に貫井地区で開発した手法の骨格を踏襲し、部分的に改良あるいは地域性を考慮した適応化を行った。貫井地区のプログラムについては、既に報告済み文5)6)7)であるので、本報告では、プログラムの詳細についての記述は最低限にとどめ、貫井地区と新小岩地区の地域特性等の計画条件の違いを整理しつつ、新小岩地区で改良を行う、あるいは新規に開発したプログラムを明らかにする。また、2地区を通じて開発した手法の普遍化に向けての課題を述べる。

2 新小岩地区復興模擬訓練のプログラム

1) 新小岩地区の概要

新小岩地区は葛飾区の南部に位置し、江戸川区との区

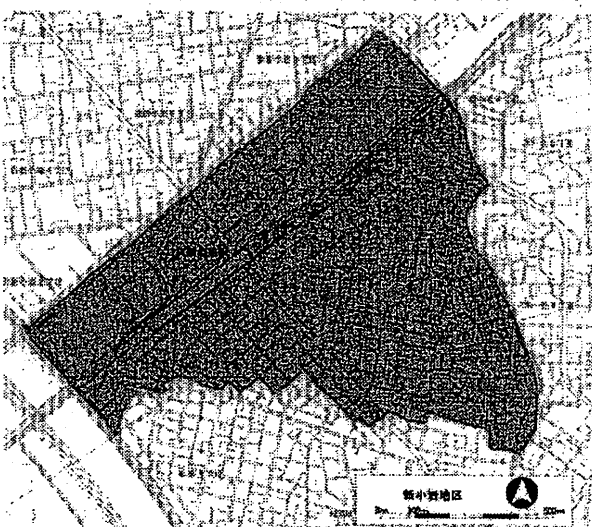


図1 新小岩地区の位置

界を形成している。JR総武線の新小岩駅を中心とした約166haのエリアである(図1)。耕地整理を基盤とするグリッド状の道路基盤を持ち、昭和初期から戦前にかけて市街地が形成されたエリアである。市街地は密集しているが、道路基盤は概ね良好である。総武線北側に大規模工場・操車場跡地に作られた大規模空地(それぞれ新小岩公園および私学共済運動場)があり、新小岩公園は地域の広域避難場所に指定されている。

総武線の南北で市街地の危険度が異なり、東京都の第5回地域危険度測定調査(02年12月・市街地の危険度を町丁目別に相対的に5段階評価、ランク5が最高)では、建物倒壊危険度が南側の各町丁目ですべてランク4~5、北側で2~3、火災危険度が南側でランク3~4、北側で1~2、避難危険度が南側でランク1~3、北側でランク1~2、総合危険度は南側でランク4、北側で1~2となっている。総じて南側の危険度が高く、不燃化が進んでいるために、火災よりは倒壊の危険度が高い。なお、荒川放水路の東側に位置し、洪水の危険性も高い。

まちづくり関係の施策としては、地区の南北を通る平和橋通りの拡幅事業が計画されているほか、荒川沿いの密集市街地が、東京都の「防災都市づくり推進計画」(04年3月改訂)で江戸川区と合わせて「整備地域」に指定されている。地域のまちづくりへの関心は高く、町会と商店会を中心に組織された「新小岩南地域まちづくり協議会」が活動を行っている²¹⁾。

地域でのまちづくり活動があり、復興模擬訓練のカウンターパートが存在する地区として、新小岩地区での実施となった。訓練は連合町会とまちづくり協議会に区が声をかける形で取り組みが始められた。

2) 新小岩地区の地域特性の特徴

プログラム設計の前提条件となる新小岩地区の地域特性を練馬区貫井地区と比較しつつ整理しておく(表1)。

市街地特性の違いを見ると、前述の地域危険度では、貫井地区は総合ランク2~3であり、新小岩地区の危険度が高い。個別に見ると、建物倒壊危険度、火災危険度ともに新小岩地区が高いが、避難危険度は貫井地区が高い。新小岩地区には広域避難場所である新小岩公園があるため、避難危険度が低いものと考えられる。

地域の主体の状況の違いを見ると、新小岩地区では「まちづくり」に、貫井地区では「防災・避難所運営」に取り組んでいる状況があったことでその違いが整理される。新小岩地域では町会毎の防災訓練の経験はあったが、避難所に関する訓練は行っていない。一方で90年代より開発やまちづくりの検討が断続的に進められており、まちづくり協議会も設立され、区には新小岩地区担当セクションもある。練馬区では区独自の取り組みとし

表1 2地区の地域特性の違い

新小岩地区		貫井地区	
位置	区役所新小岩1~4丁目、西新小岩1丁目、東新小岩1丁目 面積 約166ha	位置	練馬区貫井1~4丁目 面積 約110ha
市街地	耕地整理を基盤とするグリッド状の道路基盤で道路基盤は概ね良好。昭和初期に市街地形成。密集しているが、新小岩公園および私学共済運動場の大型空地を内包する。新小岩駅前には区内最大の商業施設。	市街地	農業的な土地利用から60年代より徐々に市街地形成。道路基盤は良好でなく、大きな敷地と木造密集市街地が存在。2つの駅間に小規模な商業集積。
まちづくりの経緯	平和橋通りの街路整備、一部が東京都の「防災都市づくり推進計画」の「整備地域」に指定。駅の北側駅前交通広場整備に伴い、用途制限やまちのみ整備を目的とした地区計画制定などの検討中	まちづくりの経緯	補助133号の街路整備、現状8号線の街路整備、中村橋駅の高層利用が検討中。行政側と地権者が交渉しながらの取り組み。地区全体のまちづくりのビジョンを持つには至っていない
訓練の主要な主体	新小岩地区連合町会: 10町会で構成される。結束がよく、活発な連合町会。 新小岩南地域まちづくり協議会: 1988年に旧新小岩駅周辺の開発に伴い駅南側の自治会や商店街など17団体で発足した。新小岩駅の南側を対象に設立されている。町会と商店会を中心とした組織。当初は団体間の連携が弱く、現業中心の活動であったが、都立会を招入して、「まちづくり基本方針」の提案、「緊急救命ステッカー」の配布、放火自転車乗っ取り、ウォークラリー、駅前フェスティバル、文化祭など、様々な活動に取り組んでいる。区の条例等による位置づけはない。なお、駅北側には「新小岩北地域まちづくり協議会」が同様に活動を行っているが、復興模擬訓練には組織として参加していない。	訓練の主要な主体	貫井町会: 約107haをカバーする大規模町会。地域を3地区に分けて部会が設立されている。活動メンバーも多く、活発な町会。 避難拠点運営連絡会: 練馬区が「避難拠点」の運営主体として設立を進めている。町会や住民防災組織、PTA等からなる組織。貫井町会は3つの避難拠点運営連絡会をそのまま包摂する関係にある。
区独自の施策	新小岩地区担当セクションが区にあり(都市計画課新小岩担当)、新小岩のまちづくりを総合的に推進している。	区独自の施策	95年より区内103の区立小中学校を、単なる一時避難所ではなく、地区レベルの災害対応施設を行う「避難拠点」として位置づけている。そして、98年より「避難拠点」の運営主体として区、学校だけでなく、町会や住民防災組織、PTA等からなる「避難拠点運営連絡会」を各避難拠点毎に組織立ち上げを行い、避難拠点防災訓練などを行っている。

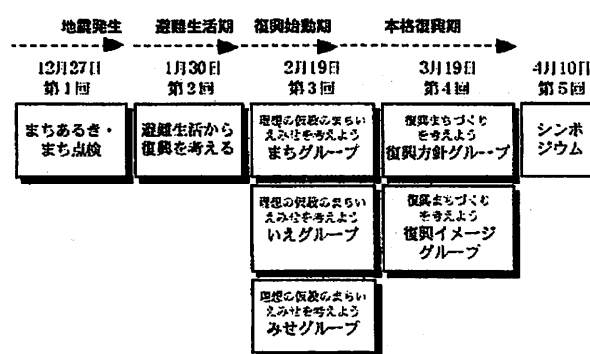


図2 新小岩地区の復興模擬訓練のフロー

て町会等からなる「避難拠点運営連絡会」のシステムを構築しており、貫井地区でも3カ所の避難拠点においてそれぞれ運営連絡会が設立されていた。これらのことから、訓練に参加した地域の主体はそれぞれ連合町会とまちづくり協議会(新小岩地区)、町会と避難拠点運営連絡会(貫井地区)であった。

最後に、外的な状況の違いを整理しておく。04年度は復興模擬訓練全体を支える支援体制が育ちつつあり、新小岩地区には、筆者らのプロジェクトチーム以外の様々な支援が行われた。04年11月30日に設立された災害復興まちづくり支援機構による弁護士、司法書士、中小企業診断士等の支援、再開発コーディネーター協会からの支援、地元都市計画専門家の支援²²⁾、東京都防災まちづくりセンターによる専門家の派遣支援、復興模擬訓練を支援する大学ネットワーク²³⁾からの支援である。

3) プログラムの概略

復興模擬訓練は全5回の会合で構成され、04年12月から05年4月までの期間に実施された。各回で60人名程度の参加を得て、その中から幹事を募り、各回の前に「幹事会」を合計5回開催した。スタッフとしては各回30人程度の行政側および大学側スタッフが参加し、加えて前述の外部からの支援者が各回10名程度参加した。

第5回目はシンポジウム(成果発表会)であり、実質的な訓練は4回である。各回全てグループに分かれての作業に取り組んだが、第3回と4回は、異なるプログラムを持つ2~3のワークショップをグループに分かれて並行して実施した。つまり、実質的には4回の会合で7つのプログラムを実施した(図2)。

図2に示す各プログラムの順序は、ほぼ「復興マニュアル」で想定している復興まちづくりの時間軸の流れに沿ったものとなっている。第1回目は、地区の危険箇所や長所を調査する「まち点検」を行い、その成果から災害要因図、延焼被害想定図を作成する訓練、第2回目は、

表2 2地区のプログラムの違い

新小岩地区					貫井地区				
回	訓練名称	概要	グループの設定	ロールプレイ ディブリーフィング	回	訓練名称	概要	グループの設定	ロールプレイ
なし					1	ガイダンス	訓練の説明を行い進め方等についての質疑を行う。	なし（3拠点会議毎）	なし
1	まちあるき・まち点検	震災危険性のみならず、避難路や避難所、仮設住宅適地を点検する「まち点検」を行った。その成果を図上訓練形式でまとめ、被災→避難→仮設住宅までの一連の流れが地域の中で行われることをイメージした。	まちの被害（4）避難・避難所（3）仮設住宅（2）の計9グループ。	なし	2	まち点検を行って被害をイメージする	震災危険性や長所を点検する「まち点検」を行い、その成果を図上訓練形式でまとめ、災害復旧図、避難経路図を作成する。	3拠点会議毎に4グループに分かれ、12に区切った地区をそれぞれ担当。	なし
2	避難生活から復興を考える	貫井地区とはほぼ変更無し。集合住宅グループを賃貸集合住宅と分譲集合住宅に分けた。また、復興法相相談を実施した。	戸建て住宅（2）アパート経営者（2）賃貸集合住宅（1）分譲集合住宅（1）高層街（3）の計9グループ。	貫井地区と変更無し	3	避難生活から復興を考える	被災後1～2週間程度経過した時期において、住まいや生活をどう確保し、本格的な再建・復興にどう備えるかを考える訓練を行う。	3拠点会議毎に、「高層街」「戸建て住宅居住者」「アパート経営者」「集合住宅居住者」の4つの立場毎にグループを設定。	グループ毎に、①建物の状況②家族の状況③事業所・店舗④その他資金状況などが異なる6役割をつき更に設定。
3	理想の仮設・いえ、みせを考えよう	貫井地区とはほぼ変更無しだが、ロールプレイを簡略化・省略し、各種の設定に新小岩の地域の実態を反映した。復興法律・行政相談を実施した。	まち貫井地区と変更無し 新小岩公園（4）・松南小学校校庭（1）の計5グループ。設定内容は貫井地区と変更無し。 2グループを設定。設定内容は貫井地区と変更無し。店舗構成は新小岩の地域の実態を反映した。	家族型（高齢者夫婦、核家族等）のみ設定。 なし	4	理想の仮設住宅を考える	3つのプログラムに分かれ、仮設住宅建設の計画づくりの訓練を行う。「まちグループ」は、地域レベルの仮設住宅地の建設方針を、「いえグループ」は、地域内の3地区を対象に、仮設住宅や共同施設の配置等を、「みせグループ」は、高層街を対象に、仮設店舗の配置等を検討する。	まち2グループを設定。必要住宅戸数・土地面積、必要各種施設を設定。 いえ3グループがそれぞれ「農地」「校庭」「公園」を担当する。入居者、必要建物、入居期間を設定。 み1グループを設定。入居店舗構成と必要建物、入居期間を設定。	①状況②土地建物③事業所・店舗④その他資金などが異なる6家族を更に設定。 ①経営者と従業員②家族③事業所④その他家族など状況が異なる6店舗を更に設定。
4	復興まちづくりを考えよう	貫井地区とはほぼ変更無しだが、事前に有志で4回のワークショップを重ねて、「まちづくり協議会」を作り、行政案と比較検討した。	方針貫井地区と変更無し 駅前（2）住宅市街地（2）商店街（2）の計6グループ。	復興まちづくり支援システムのプレゼンテーション なし	5	復興まちづくりを考える	2つのプログラムに分かれ、行政が仮想で作成・提案した地区の復興まちづくりの案をチェックし、自分たちでまちの将来像を考える訓練を行う。「復興方針グループ」は地区の復興方針を、「復興イメージグループ」は地区の復興の空間的イメージを検討する。	方針2グループを設定。 イメージ「中村橋・商店街」「貫井・二丁目・住宅地」「貫井三丁目・富士見台・住宅地」の3グループを設定。	なし
5	シンポジウム	一連の復興模範訓練の成果を新小岩地区でシンポジウムを開催して報告する。	なし	なし	6	復興模範訓練を報告する	一連の復興模範訓練の成果を東京都庁で開かれたシンポジウムにて報告する。	なし	なし

被災後1～2週間が経過した時期において、住まいや生活の確保、本格的な再建・復興について考える訓練、第3回目は、地域内に仮設住宅・店舗を建設する計画作成の訓練、第4回目は、行政が仮想で作成・提案した地区の復興まちづくりの案を素材にして、自分たちでまちの将来像を考える訓練である。

なお、文献7)で整理したとおり、復興模範訓練は、既存のワークショップや防災訓練と比較して、合意形成が重視される通常のまちづくりにおけるワークショップと異なり「意識づくり重視」であること、訓練の対象・課題が想像しやすい通常の防災訓練と異なり「想像困難性」があること、という特徴がある。これらから「グループ討議を基本とする」「ロールプレイ手法を導入する」「ビジュアルなツールやカードを用いて綿密にスコアを設計する」の方法をとっている。

4) プログラムの特徴

新小岩地区でのプログラムの特徴を貫井地区でのプログラムと比較しつつ整理する（表2）。

（1）復興重視のプログラム：前述の通り、新小岩地域では防災や避難所運営についての経験が貫井地区に比べて少なく、第1回・第2回の訓練途中、終了後に「防災訓練・避難所訓練を先にやるべきである」「次年度に防災訓練・避難所訓練をすぐに実施したい」という声も多く聞かれた。逆に、第3回以降の導入はスムーズであり、特に混乱もなく充実した訓練が行われた。訓練は8～9のグループに分かれて行われたが、協議会メンバーを中心に各グループで1～2名は訓練をリードする参加者がおり、地図や模型を十分に活用した議論、検討を行うことが出来た。

（2）まちづくり協議会による復興まちづくり案の作

成：このような地域での経験を活かすため、第4回訓練に向けて、協議会メンバー有志12名（各回10名程度が出席）で、1ヶ月で4回の会合を重ね「復興まちづくり計画（案）」を作成した。1回目は「問題・資源・特性の書き出し」、2回目は「事業手法の学習（再開発、区画整理、地区計画、住宅系事業）」、3回目は「案の作成」、4回目は「案の修正」という手順で行った。実際の訓練においては、同時並行で区の内部で作成された行政案と比較をしながら議論を行った。案作りに関わった協議会メンバーが案の「説明役」にもなり、一般参加者に説明をするなど、役割意識を持って訓練に参加した。作成された案は行政案と違い、様々なアイデアが盛り込まれたものであるが、ラフなスケッチであり、計画作成のレッスンとして位置づけられるだろう。

（3）ロールプレイ、ビジュアルなツールの活用状況：このように、まちづくりの経験が豊かであるため、前述の「想像困難性」が低いと考え、貫井地区では3回にわたって導入したロールプレイ手法を、第2回、第3回の導入とし、ロールの設定も簡潔なものとした。また、第2回では、貫井地区にあまり見られなかった、分譲マンションの所有・居住者のロールを設定し、区分所有の問題について議論を行った。

模型（第3回で使用）や写真カードをはじめとするビジュアルなやカードは、貫井地区のものをほぼ援用した。このことにより、準備の時間が大幅に短縮された。

（4）ディブリーフィングの導入：現実にはまちづくりが進んでいる地区であるため、模範訓練の成果を振り返り、現実世界と現実のまちづくりの関係をつくる「ディブリーフィング」¹⁰⁾のプロセスを各回で導入した。具体的には、災害復興まちづくり支援機構の協力を得て、第1回、第2回、第3回に「模範法律・行政相談」の時間を30分

程度設け、各回のグループ討議の中で生まれた法的、制度的な疑問について一問一答方式で回答を行った。時間の制約もあり、全ての質問にその場で答えられるわけではないが、参加者、特に現実的な商店街関係者の理解を深めること有効であった。第4回では、防災まちづくり支援システム¹⁰⁾を利用し、新小岩地区の復興まちづくり案の評価をプレゼンテーションし、道路整備や不燃化が災害の軽減につながることを理解を深めた。また、第5回のシンポジウムは、全4回のディブリーフィングという位置づけであり、参加者全員が各回の成果を振り返り、現在行っているまちづくりや防災活動にその経験を生かすことを考える場となった。

(5) 地元専門家の関わり：筆者らとは別に、地元の都市計画専門家が各回4～5名程度復興模擬訓練に関わった。現在のまちづくり、あるいは地域協働復興のためには、継続的に地域のまちづくりに関わる専門家の存在が必須であるが、現時点（05年4月時点）で、専門家の必要性については認識が深まったと考えられるが、参加者と地元専門家の新しい関係や体制は形成出来ていない。地元専門家の巻き込み方に一層の工夫が必要であった一方で、区行政側に地区にまちづくりの専門家を派遣するような制度がなく、同一地区のまちづくりであっても、年度ごとの入札によって専門家を選定している状況であった。そのため、専門家と参加者の関係が形成されたとしても、それを支えることが出来ない。今後の展開に期待したい。

(6) 一般参加者の状況：最後に一般の参加者について触れておく。立案当初より住民のまとまりがいい地区を選定していることもあり、貫井地区とも共通して、参加者が少ないという問題はない。特に04年度は国内外で大きな災害が相次いだため、参加者の関心も高く、回を追っても人数を減らすことなく訓練を行うことが出来た。このような興味や関心を浸透させるために、貫井地区と同様に、各回の結果をまとめたニュースを作成し、各町会を通じて回覧・配布した。また、幹事会を開催して事前に住民と議論の機会を設けたが、幹事会のメンバー外からも、事前にプログラムを知りたい、幹事会での議論に参加したいとの声があり、第4回より幹事会を傍聴可能にし、第5回では議論にも参加出来るようにした。

3 今後の課題

(1) 新小岩地域での今後の課題：復興模擬訓練に刺激を受け、まちづくり協議会はコレクティブ住宅の検討や勉強会の開催などの新たな取り組みを検討している。各町会も刺激を受け、特に防災、避難、避難所の課題への新たな、あるいは改めての取り組みを各町会で検討している。例示した「コレクティブ住宅」などは、防災まちづくりで目指す「ハードの減災」には直接的に結びつかないが、こういった地域活動を通じて地域に人間関係が構築されることで、震災が起きたときにリーダーシップを発揮して柔軟に課題解決にあたることができるという「人的な減災効果」が得られたことが成果として評価出来る。これらに続いて、「ハードの減災」にどう取り組むかは今後の課題であろう。都市計画的な整備に加え、個別建物の不燃化、耐震化にどうつなげていくか、そして、これらの取り組みや方針をマスタープランを中心とする、計画システムにどう反映していくか、今後の課題

である。

(2) 一般化に向けての今後の課題：05年度は都内各地での展開が検討されている。貫井地区、新小岩地区において、木造や非木造のストックがやや高密度に立地している地域についての復興模擬訓練手法は、一定の完成を見た。一方で、都心部の非木造地域で延焼よりもむしろ倒壊危険性の高い地域での訓練手法、あるいは、空地の多いゆったりとした郊外部での訓練手法など、他の市街地特性を持つ地域については、むしろこれまでの7地区の経験を下敷きにしつつも、新たな手法開発が必要であろう。

謝辞等

※ 本模擬訓練は、「大都市における大規模災害被害軽減化特別プロジェクト（文部科学省 H14～18）」の「復興まちづくり計画の策定・合意形成システムの開発」の一環として行われたものである。

※ 本模擬訓練にご協力いただいた地域、都区の関係各位、ならびに災害復興まちづくり支援機構、専門家各位に記して感謝の意を表す。

補注

1) 駅北地域には「新小岩北地域まちづくり協議会」が同様に活動を行っているが、復興模擬訓練への組織としての参加はなかった。

2) 筆者らが声をかけ、ヴォランティアとして参加した。

3) 首都圏の大学の研究室単位に、ゆるやかな情報共有のネットワークがあり、そこを通じて他大学の学生が参加した。

4) まちづくりのワークショップ等で体験したことを現実のまちづくりにフィードバックするために、ワークショップの最後に設けられる、成果のまとめ、振り返り等のプロセスのこと。参考文献8を参考。

5) GISを用いて、防災まちづくりの効果を火災に対する性能や事業費等から評価するシステム。参考文献9を参考。

参考文献

- 1) 中林一樹：新世紀に引き継がれる都市防災の課題と方向，都市問題研究，第53巻第3号，pp.16-31，2001
- 2) 中林一樹：『事前復興計画』の理念と展望，都市計画No.205，pp.23-26，2005
- 3) 東京都：東京都震災復興マニュアル復興プロセス編，2003
- 4) 東京都防災建築まちづくりセンター：街並み，第36号，2005
- 5) 市古太郎，村上大和，饒庭伸，吉川仁，中林一樹：参加のまちづくり技術を用いた『地域協働復興型』事前復興まちづくり訓練の報告—練馬区貫井での実践を通して—，地域安全学会梗概集No.14，pp.95-98，2004
- 6) 市古太郎，小野田知美，村上大和，饒庭伸，吉川仁，中林一樹，事前復興論に基づく震災復興まちづくり模擬訓練の設計と試行，地域安全学会論文集No.6，pp.95-104，2004
- 7) 饒庭伸・市古太郎・吉川仁・中林一樹・村上大和・高見澤邦郎：震災復興まちづくり模擬訓練手法の開発，日本建築学会技術報告集，第20号，pp.377-382，2004
- 8) 佐藤滋，志村秀明，饒庭伸他：まちづくりデザインゲーム，学芸出版社，2005
- 9) 加藤孝明，小出治，利満俊一，杉浦正美，下村博之：防災まちづくり支援システムの役割と機能，日本建築学会技術報告集第16号 P.313，2002