

震災復興まちづくり訓練が参加者のまちづくり意識に与える効果に関する研究

A Study on the Effects of a Community-training Program Focusing on Reconstruction on Community Design Consciousness of Participants

○池田 浩敬¹
Hirotaka IKEDA¹

¹富士常葉大学大学院 環境防災研究科

Graduate School of Environment and Disaster Research, Fuji Tokoha University

As a disaster reduction measure, public education programs are effective, but they are not enough for targeting long term reconstruction. This paper summarizes a community-training program project focusing on reconstruction in Fuji city, Shizuoka prefecture. I outline its main features and describe its influence on participants. Finally, I evaluated the effects of the community-training program on community design consciousness of participants by comparing answers to questionnaire surveys before and after the training.

Key Words : community-training program, reconstruction, community design, questionnaire survey

1. はじめに

本研究は、東海地震の発生が想定されている静岡県富士市の吉原商店街をケーススタディの対象とし、県が公表している被害想定結果¹⁾に基づき、想定される被害を前提とした住宅再建、店舗再建、復興まちづくりをテーマとしたワークショップを実施し、その前後においてアンケート調査を実施し、参加者の①日常のまちづくり、②事前の防災対策、③事後の復興まちづくりに関する意識の変化を把握し、ワークショップ実施の効果の分析を行ったものである。

本ワークショップは、平成14~18年度に実施した文部科学省大都市大震災被害軽減化プロジェクトIV(復旧復興)「被災市街地復興計画の立案・策定支援システムの開発」研究(「事前復興計画研究会」研究代表者:首都大学東京中林一樹)の成果の一部として開発した「震災復興まちづくり訓練」の手法²⁾をベースとして、今回のケーススタディ対象地区に適用可能なものにアレンジしたものである。

東京都は「復興対策を予め準備しておく」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」として統合・改訂した。当該マニュアルでは、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」を復興の進め方として示し、東京都はこの「地域協働復興」の理念に基づき、復興市民組織育成事業として2004年度から3ヶ年度19地区で震災復興まちづくり訓練が実施され、訓練後、協議会としてまちづくり活動が展開している地区もある。^{3) 4)}

しかしながら、東京都のように復興マニュアルを作成し、それに基づき復興対策の事前準備を目的とした住民参加の取り組みを行っている地方公共団体はほとんど無い。一方、静岡県では、阪神・淡路大震災を教訓とし1996年度に、東海地震の発生を想定し都市の分野における創造的復興(市街地開発事業等の実施による都市の復興)を念頭に置いた場合の、県職員がとるべき行動内容を示した「震災復興都市計画行動計画」を策定した。

その後、2001年5月の「第3次地震被害想定結果」の公表を契機として2002年に一部見直された。さらに、県内の富士市では、県の行動計画に基づき、2006年度に「富士市震災復興都市計画行動計画」を策定した。

こうした背景の下、本研究では「富士市震災復興都市計画行動計画」を策定し事前段階での復興準備の取り組みを始めた富士市と協力し、東京都とは地域の特性や課題も異なりかつ復興のための地域・行政の協働の仕組みや制度、マニュアル等を有していない地方都市において、住民と行政、専門家、商工団体等地域の関係者が協働で復興準備に取り組むためのワークショップの手法の確立を目的とし、ケーススタディとしてのワークショップの試行とその効果の分析を行った。

2. ワークショップの概要

(1) 対象地区の概要

ケーススタディ対象地区の吉原商店街は、東海道の宿場街の歴史をそのまま受け継いでいる商店街で、幹線道路に接し、商店の前には車が多く行き交っている。モータリゼーションの進展とともに、郊外幹線道路沿いの大型店舗などへの買い物客の流出に伴い、空き店舗も数多く見られる(空き店舗比率14.4%)シャッター商店街になってしまっているが、シャッターアートなどNPO東海道・吉原塾などが様々な商店街振興の取り組みを行っている。

(2) ワークショップの概要

ワークショップは、2008年8月、10月、12月に1回ずつ計3回実施した。各回とも参加者の事情により商店を閉める19時30分から22時までの2時間30分程度の限られた時間の中で実施した。参加者は、吉原商店街振興組合加盟122店舗中、各回18名(同じメンバー)で3つのグループに分かれて作業を行ってもらった。また、行政からは、富士市役所から①都市計画課、②都市整備課、③商工労政課、④防災危機管理課、県から地域防災局、商工団体として富士商工会議所から各1~2名が参加した。各回の実施内容は以下の通りである。

<第1回>

- ① ガイダンス
- ② 被害の状況をイメージする（被害想定など）
- ③ 自宅の再建計画表づくり、応急仮設住宅団地の計画
- ④ 共同仮設店舗の計画づくり

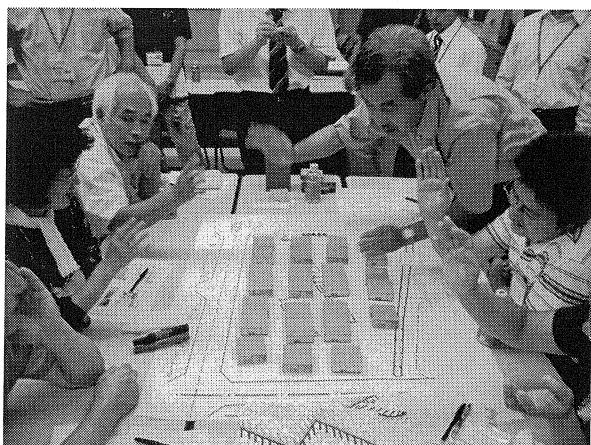


図1 WS(第1回)の様子

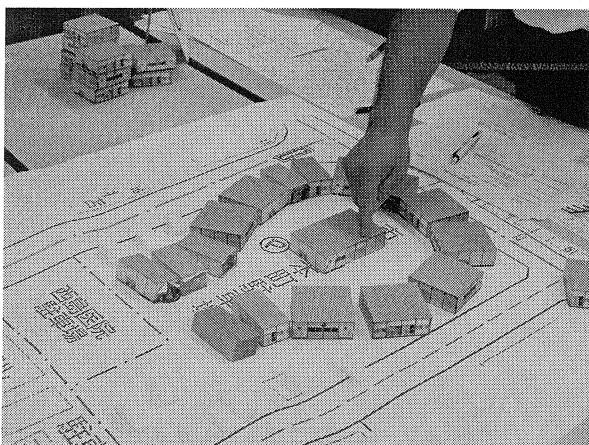


図2 WS(第1回)の様子

<第2回>

- ① 商店街の復興まちづくり案を考える
 - 1)資源の洗い出し
 - 2)商店街のコンセプト、ターゲットの設定
 - 3)土地利用フレーム、周辺交通、デザインコンセプト
- <第3回>
 - ① 各グループのまちづくり案の発表・質疑
 - ② まちの将来像に関する議論
 - ③ 事前に（日常）やるべきことを考える

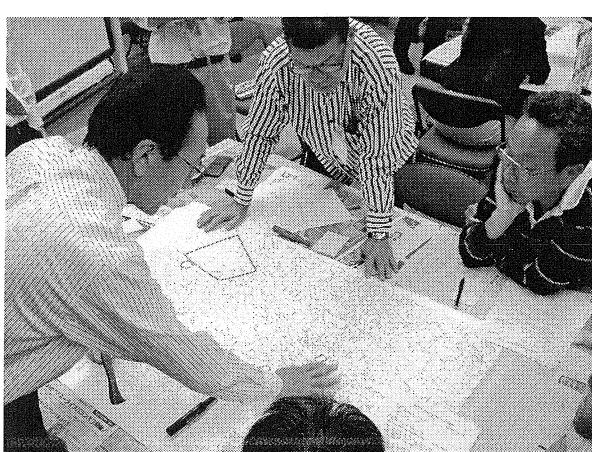


図3 WS(第2回)の様子

3. 東京都での取り組みとの違い

今回、富士市で実施した震災復興まちづくり訓練と東京都でこれまで実施してきた取り組みとの違いをまとめると以下の通りである。

(1) “復興への備え”から“日常のまちづくり”へ

東京都では復興マニュアルに基づき行政主導で、震災時の復興への事前の備えを主目的として訓練を実施しているが、そうした計画や制度が確立していない地域においては、100年に1回の地震に備えるためだけの取り組みでは普及・継続に限界がある。従って今回のワークショップでは、今までと異なった視点から“日常のまちづくり”を考える一つの方法としての「震災復興まちづくり訓練」を提案している。

(2) 市民・行政 参加型の中間組織主導のWS

目的が防災対策であれば行政主導でも構わないが、日常のまちづくりの議論を行政主導で行うことには住民からの反発も予想され、かと言つて住民からの発意を待っているだけではまちづくりが進まない。そこで今回の事例では、中間組織としての地域の大学が主導し、住民・行政が参加し互いに中立的な立場での議論が可能となった。

4. WSが参加者のまちづくり意識に与える効果

本ワークショップの参加者に対し、ワークショップを実施する前と3回のワークショップを実施した後にアンケート調査を行い、①日常のまちづくりに関する意識・行動、②日常の防災意識、③復興まちづくりへの備えに関する意識の変化について調べた結果、以下の結果が得られた。

(1) 商店街の将来像の検討への取組み意識の変化

商店街の将来像の検討に積極的に取り組むべきかという質問に対し「大変そう思う」とする回答がWS実施後の方が実施前より約9%増えている。（図4参照）

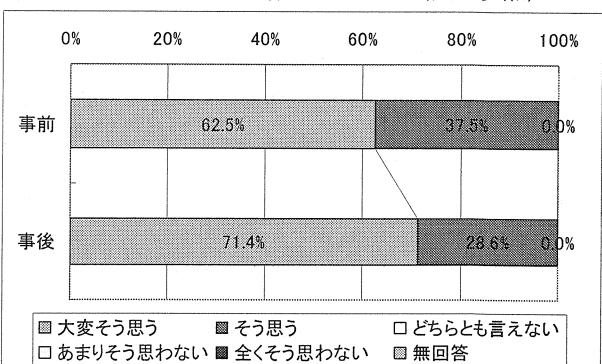


図4 商店街の将来像の検討への取組み意識の変化

(2) 日常のまちづくり活動の取り組み意識の変化

商店街の日常のまちづくりに積極的に取り組むべきかという質問に対し「大変そう思う」とする回答がWS実施後の方が実施前より約16%増えている。（図5参照）

(3) 日常のまちづくり行動の変化

自分自身が商店街の日常のまちづくり活動に積極的に取り組んでいるかという質問に対しWS実施後の方が「大変そう思う」は22%増え、「どちらとも言えない」「そうは思わない」という回答は10.5%減っている。（図6参照）

(4) 自宅の耐震化に関する意識の変化

自宅の耐震化に積極的に取り組むべきかという質問に

対し「大変そう思う」とする回答が WS 実施後の方が実施前より約 30% 増えている。(図 7 参照)

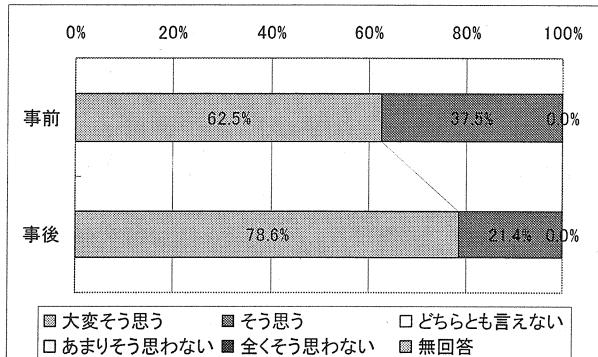


図 5 日常のまちづくり活動の取り組み意識の変化

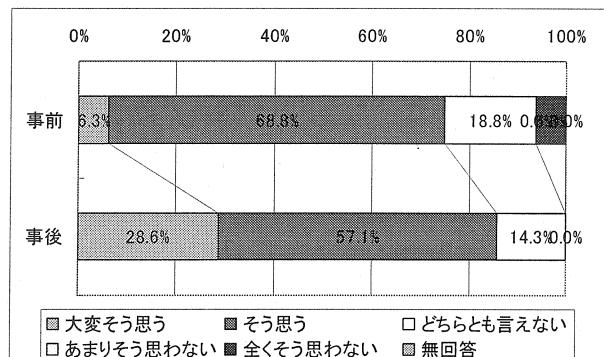


図 6 日常のまちづくり行動の変化

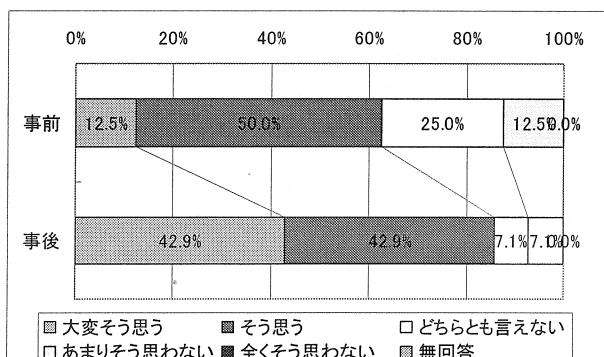


図 7 自宅の耐震化に関する意識の変化

(5) 店舗の耐震化に関する意識の変化

店舗の耐震化に積極的に取り組むべきかという質問に対し「大変そう思う」とする回答が WS 実施後の方が実施前より約 23% 増えている。(図 8 参照)

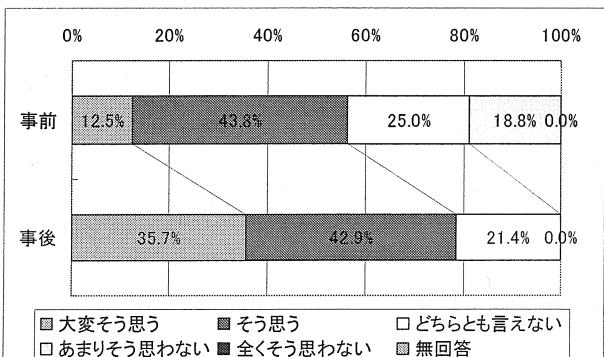


図 8 店舗の耐震化に関する意識の変化

(6) 耐震化以外の防災対策に関する意識の変化

耐震化以外の防災対策についても商店街として積極的に取り組むべきかという質問に対し「大変そう思う」とする回答が WS 実施後の方が実施前より約 24% 増えている。(図 9 参照)

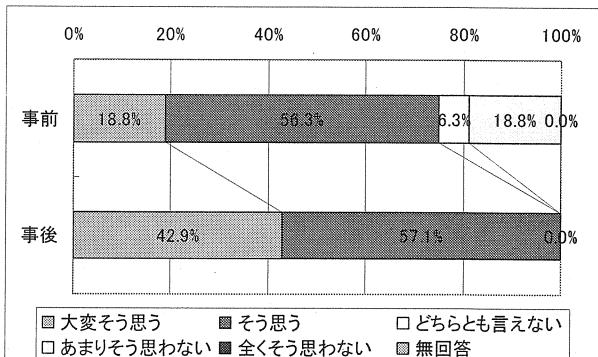


図 9 耐震化以外の防災対策に関する意識の変化

(7) 復興まちづくりへの備えに関する意識の変化

① 事前の合意の形成

震災が実際に起こる前に、震災後のまちづくりについて関係者の合意を形成しておくことは必要かという質問に対し「大変そう思う」とする回答が WS 実施後の方が実施前より約 26% 増えている。(図 10 参照)

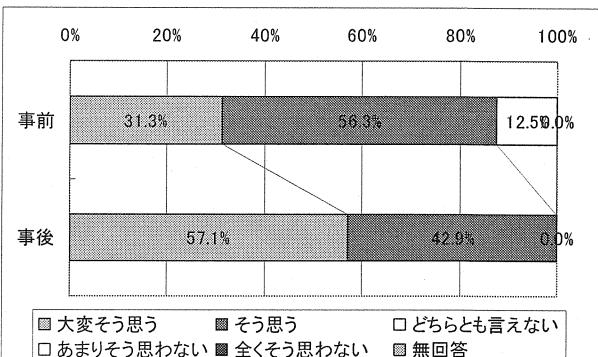


図 10 事前の合意の形成の必要性

② 事前の地域組織の立ち上げ

震災が実際に起こる前に、震災後のまちづくりについて検討するための地域組織を立ち上げておくことは必要かという質問に対し「大変そう思う」とする回答が WS 実施後の方が実施前より約 32% 増え倍以上になっている。(図 11 参照)

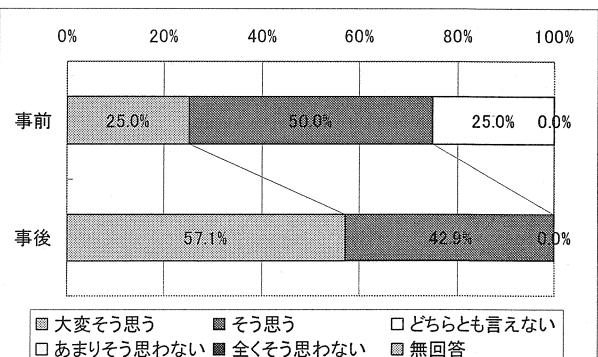


図 11 事前の地域組織立ち上げの必要性

本 WS の議論の中で、仮設商店街の計画や商店街を含む復興後のまちの将来像を考えるには現状の組織（吉原商店街振興組合）では不十分であり、さらに「まち」と

しての広がりを持った地域組織の必要性について参加者自身が言及していた点が特筆すべき点として挙げられる。

5. WSに参加した行政職員が認識した効果

本ワークショップにオブザーバーとして参加した行政職員（富士市役所の①都市計画課、②都市整備課、③商工労政課、④防災危機管理課、県の地域防災局から各1～2名が参加）に対し、3回のワークショップを実施した後にアンケート調査を行い、各部署の活動から見た本ワークショップの効果と課題について聞いたところ主に以下のような評価が得られた。

(1) ワークショップの効果

- ・住民のまちづくりに関する考え、ニーズ等を把握する機会が得られた。
- ・ワークショップ参加者の中でもグループごとに異なる意見があり、実際の復興対策の事前準備という点では、行政側が住民の意見をどのように取り入れ、どう判断するかが大きいということが分った。
- ・震災後のまちのイメージを住民や行政が共有できたことが大きい。
- ・オフィシャルな会議の中では難しい、まちづくりに関する住民の生の意見・アイデアを聞くことが出来た。
- ・復興や日常のまちづくりのプロセスに関する住民の理解が深まり、行政としては住民とともに進める復興や日常のまちづくりの道筋が見えやすく、課題も明らかになった。
- ・住民に震災・復興を意識させたことによって、まちづくりに関する違った側面からの考え、ニーズを聞くことが出来た。
- ・住民の防災意識が高まった。住民の防災対策、特に仮設段階（例えば仮設住宅、仮設商店街）でのニーズを聞くことが出来た。
- ・これまでばらばらであったが、日常のまちづくりと防災まちづくりが少し融合するようになってきた。
- ・日常まちづくりに活かせる意見やアイデアを得ることが出来た。

(2) ワークショップの課題

- ・参加者の意識は高まったが、それ以外の住民への広がりが見えてこない。
- ・吉原商店街振興組合という狭い範囲の組織だけではまちづくりを検討する際に不十分であることを実感した。
- ・「まちづくり」に主眼を置いたため、日常の「防災」、命を守るという意味での防災意識への働きかけが弱いと感じた。

6. まとめ

本ケーススタディを通じ、東京都とは地域の特性や課題も異なりかつ復興のための地域・行政の協働の仕組みや制度、マニュアル等を有していない地方都市において、住民と行政、専門家、商工団体等地域の関係者が協働で復興準備に取り組むためのワークショップの手法をある程度確立することが出来たと同時に、その効果についても以下の効果があることが分った。

(1) 住民への効果

- ①復興まちづくりの事前準備：震災による被害や復興プロセス等に関する住民の理解が深まったとともに、住民の合意形成の下地づくりに役立った)
- ②事前段階での地域協働組織の立ち上げ：現状のまちづくり組織の課題の把握と地域としての受け皿組織

の必要性の認識がなされた。

- ③まちの将来像に関する議論の喚起：「震災復興まちづくり訓練」では大規模な被災を前提としてまちの将来像を考えるために、現状の制約に囚われない新たな発想の議論が生まれやすく、議論が喚起された。
- ④日常のまちづくり活動へのフィードバック：③で述べた新たな発送のアイデアを日常のまちづくりに活かしたり、日常のまちづくり行動に関する意識が喚起された。
- ⑤防災まちづくりへの動機付け：被害の深刻さ復興の困難さ等の認識に基づく事前の防災まちづくりへのさらなる動機付けがなされた。

(2) 行政への効果

- ①復興まちづくりの事前準備（住民ニーズの把握）
(例：応急仮設住宅団地での配置計画に対する住民ニーズ、共同仮設店舗設置ニーズ・・・)
 - ②まちの将来像に関する住民の意識・アイデアの把握
→日常のまちづくり行政へのフィードバック
 - ⑤防災まちづくりの新たな展開へのきっかけづくり
 - ⑥復興事前準備の日常業務化（100年に一度の地震の時にのみ役立つ業務では継続性の確保は困難、日常も役立つ業務への発想の転換が必要）
- (3) 今後の課題
- 本研究及び本研究成果をまちづくりや防災行政に活かしていくまでの今後の課題を以下に示す。
- ①継続性の確保：「震災復興まちづくり訓練」の成果を日常のまちづくりへ繋げていくためのプロセスの明確化が必要となる。
 - ②手法の普及：「震災復興まちづくり訓練」の市内他地域及び県内他市町への普及・展開が必要となる。
 - ③汎用性の確保：WS手法を汎用化するためのマニュアルの整備、情報・ノウハウの共有が必要となる。

謝辞

本研究におけるワークショップの実施に際し、吉原商店街振興組合、富士市役所、富士商工会議所、静岡県庁の関係者の方々には多大なるご協力を頂くとともに、市古太郎（首都大学東京）氏から多くの助言を頂いた。記して謝意を表する次第である。また、本論文は、富士常葉大学環境防災学部池田浩敬研究室の卒論生（12名）の平成20年度卒業研究成果に分析を加え、加筆・再構成したものである。

参考文献

- 1) 静岡県：第3次地震被害想定結果、2001.5.
- 2) 首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト研究グループ：震災復興まちづくり訓練の手引き（改訂版）、2006.3.
- 3) 市古太郎、他：事前復興論に基づく震災復興まちづくり模擬訓練の設計と試行－練馬区貫井での実践を通して－、地域安全学会論文集、No.6、2004.11.
- 4) 市古太郎、他：基礎自治体の計画発意能力向上に着目した都市復興図上訓練手法の改善と評価に関する研究－2006年度東京都都市復興図上訓練を通して－、日本都市計画学会 都市計画論文集、No.42-3、2007.10.