住民参加型・段階的 PI プロセスによる事前復興計画の合意形成基盤に関する研究
—和歌山県田辺市における復興まちづくりイメージの再解釈・検証過程に着目して—

A Study on the Consensus-Building Framework for Pre-Disaster Recovery Planning through a Participatory, Stepwise Public Involvement (PI) Process
Focusing on the Reinterpretation and Verification Process of the Post-Disaster Community Reconstruction Vision in Tanabe City, Wakayama Prefecture

小倉華子*・市古太郎**
Hanako OGURA*, Taro ICHIKO**

This study examines a participatory, stepwise Public Involvement (PI) process as a consensus-building framework for pre-disaster recovery planning in Tanabe City, Wakayama Prefecture. It analyzes how a municipality-prepared post-disaster community reconstruction vision was reinterpreted and verified through discussions with resident representatives. Based on meeting materials, group work outputs, committee comments, and questionnaires, the process is organized into three stages: sharing the plan's purpose, identifying spatial and livelihood-related issues using the reconstruction vision and post-disaster life scenarios, and confirming directions for reflecting these issues in the plan. The results suggest that the process provides a basis for post-disaster discussion and consensus building.

Keywords: Public Involvement, Pre-disaster recovery planning, Participatory process design, Consensus building, Nankai Trough Earthquake
市民参加, 事前復興計画, 参加型プロセス, 合意形成, 南海トラフ地震

1. 研究背景

事前復興計画[1]は，大規模災害からの復興を早めるため，復興まちづくりの目標や実施方針を被災前に検討し，具体的に位置づけておくものである。令和6年能登半島地震を契機に，復興事前準備の取組の重要性や必要性が改めて認識され，災害対策基本法[1]が改正された。

事前復興計画は，計画自体が平時に活用されるものではなく，被災後の限られた時間の中で復興方針や復興計画を検討する際の前提を，あらかじめ共有しておく性格を有する。そのため，計画内容を一義的に確定することよりも，計画の検討過程を通じて，行政職員や地域関係者が被災後の状況を想像し，復興まちづくりに関する論点や検討の前提を共有することが重要となる。事前復興研究では，復興まちづくりに関わる組織の「創発性（emergent）[2]」や「即興性（improvisation）[2]」は，平時から形成されたヒトやコトの資源のネットワークを基盤として発揮されるとされている。また，小林[2]は，被災後の復興過程では，平時のまちづくりにみられる「構想→計画→事業」とは異なり，当面の緊急的な対応，生活再建が先行し，その後に計画や全体構想が形成されるように，逆転の順序で対応せざるを得ないと指摘している。こうした被災後の復興過程の特性を踏まえると，事前復興計画の策定過程においては，発災後の即興的・創発的な対応を可能にするための備えとして，行政と地域との間で復興まちづくりに関する論点を共有しておくことが重要である。

また，被災後の復興計画の策定主体は行政であり，その過程では，行政が検討した復興方針や復興後の空間像等を住民と共有し，地域の生活実態や意向等を踏まえて調整しながら，計画内容の妥当性を確認していく必要がある。したがって，事前復興計画の段階から，復興まちづくりの中心となる住民を含めて議論を行い，行政が想定する復興方針や空間像に対する理解と共通認識を形成しておくことが重要である。

こうした行政と住民との対話を，計画の妥当性や納得性を高めながら進める枠組みとして，パブリックインボルブメント[3]（Public Involvement：以下，「PI」とする。）がある。事前復興計画における PI は，行政が提示する被害想定，復興方針，復興後の空間像等を住民と共有し協議を通じて理解や共通認識を形成することで，被災後の円滑な復興計画策定を支える基盤形成プロセスとして捉えることができる。

ただし，事前復興計画においては，被災状況や被災後の居住意向等が現実化していないため，住民意向を直接的に計画・事業へ反映することは困難である。そのため，行政が事前に検討した復興まちづくりイメージを議論の媒介として，住民代表が地域の生活像や将来像と照らして確認し，論点を把握する過程が必要である。これは，被災後の復興計画策定で求められる地域との協議・調整を発災前に可能な範囲で準備するものである。

大規模災害からの復興プロセスへの住民参加は，これまで様々な手法で取り組まれてきた。一方で，大堀[3]は，「災害後における計画策定の際に，住民参加型が望ましいのかの判断は必ずしも容易ではない。」とし，災害規模の違い，被災地の地域特性等を考慮する必要性を指摘している。この指摘を踏まえると，復興計画策定において，その参加の手順のみならず，地域組織，慣行，リーダーシップ等の地域特性を考慮した仕組みを整えることが重要な視点となる。

*正会員　株式会社建設技術研究所防災部／東京都立大学都市環境科学研究科都市政策科学域
（CTI Engineering Co.,Ltd./ Tokyo Metropolitan University）
**正会員　東京都立大学都市環境科学研究科都市政策科学域（Tokyo Metropolitan University）

以上より，本研究では，和歌山県田辺市における事前復興計画策定過程を対象に，①事前復興計画における住民参加型・段階的PIプロセスの設計が，住民代表の理解や共通認識の形成にどのように寄与するのか，②そのプロセスが，被災後の復興計画策定に向けて，行政と住民代表との間で論点や検討の前提を共有する基盤形成プロセスとして，どのような妥当性を有するのかを研究課題として検証する。

2. 既往研究の整理と本研究の位置づけ

事前復興まちづくりに関する既往研究では，行政職員や住民を対象に，復興状況イメージトレーニングや復興図上訓練等を通じて，住まい再建や市街地復興に関する選択肢の理解，復興ビジョンや復興課題の抽出，住民及び行政の学習効果等が示されてきた[4)-10)]。また，事前復興計画策定の取組実態に着目した研究では，自治体の事前復興の取組状況やその地域差，計画策定上の課題，行政職員の知識・実行力の向上等に関する知見が整理されている[11)-14)]。

一方で，被災後の復興計画に関する研究では，住民ワークショップ，住民組織・協議会等が復興計画や復興事業を具体化するための媒介として機能すると示されている[15)-18)]。

これらの研究は，復興状況や空間像を可視化することで理解形成，課題抽出等を促す手法や住民参加を通じて復興計画・事業を具体化する過程について重要な知見を示している。一方で，未発生の災害を対象とする事前復興計画において，行政が計画策定までを見通して，事前に検討・作成した復興まちづくりイメージを住民代表との段階的なPIプロセスに付し，計画内容の理解，地域・暮らしの視点からの論点整理，計画への反映方針の確認に接続する過程については，十分に分析されていない。

本研究は，和歌山県田辺市の事前復興計画策定過程を対象に，行政職員が検討した復興まちづくりイメージを出発点として，住民代表との段階的PIプロセスを通じて，計画内容の理解形成，復興後のまちの姿及び生活像の比較評価，論点整理，計画への反映方針の確認に接続する過程を分析する。本研究の特徴は，住民意向を直接的に計画へ反映する過程ではなく，行政案を住民代表との対話を通じて再解釈・検証し，計画反映に向けた論点を整理する枠組みにより，事前復興計画における住民参加型・段階的PIプロセスの合意形成基盤としての妥当性を明らかにする点にある。

3. 研究対象と研究の方法

(1) 研究の対象地

和歌山県田辺市は，南海トラフ地震により最大12mの津波に襲われる地域である。死者数は最大で15,600人，避難者（避難所及び避難所外）は最大で47,100人に及ぶと想定されている[19)]。津波浸水が想定されるエリアには，住宅地にとどまらず，商業や漁業といった生業施設が集積している。そのため，経済的な復興が遅れる場合は，域外への人口流出が懸念される。

事前復興計画の検討にあたり，津波浸水想定区域，避難



図-1　和歌山県田辺市の対象地区区分

行動特性や生活圏等を踏まえ，市域を西部地区，中部地区，東部地区に区分されている。西部地区には，JR芳養駅を中心に，芳養川両岸に位置する芳養地区，田辺湾沿岸に位置する目良地区，江川地区といった住宅地が含まれる。中部地区には，JR紀伊田辺駅を中心に，左会津川左岸に商業地と住宅地が広がり，熊野古道，闘鶏神社といった多くの歴史・文化資源が含まれる。東部地区には，JR紀伊新庄駅を中心に，新庄町が含まれ，文里港周辺は，古くから製材業で栄えてきた。近年は新興住宅地が整備され医療・福祉施設，教育施設等の多様な機能を有する地域である（図-1）。

また，田辺市は，関係団体や自治会等の地域組織を基本単位に，経験豊富な住民を中心とした話し合い等により地域内の意見調整が進められてきた。

(2) 田辺市事前復興計画の検討プロセスの特徴

田辺市は，令和3年度に計画検討の前提条件を市職員が理解することを目的として机上検討を行い，令和4年度に住民代表による「田辺市事前復興計画検討会議」（以下，「検討会議」とする。）が実施された。その後，令和5年度に，公民館単位の住民説明会を通じて計画内容の周知を図り，令和6年3月に事前復興計画が公表された[20)]。このように，行政職員の資質向上を行った上で[12)]，住民代表による確認・協議，一般住民への周知に展開する段階的な検討プロセスが採用された。

このうち検討会議は，行政職員により検討された計画案を一般住民へ広く周知する前段階において，地域関係団体等の住民代表が，復興後の空間像や生活再建の方向性を地域の実態に照らして確認し，論点や修正・追加事項を整理する場として位置づけられる。住民説明会が計画内容の周知・説明を主たる目的とするのに対し，検討会議は，行政による計画化と地域側の認識形成を接続し，計画への反映方針を確認する中間的な協議過程であったと言える。また，田辺市では，関係団体や自治会等の地域組織を基盤とした調整・意思疎通が重視されてきた。こうした地域特性を踏まえると，地元関係団体等の住民代表が計画の前提・論点に対する理解を深めた上で地域内での共有を促すプロセスは，発災後の復興計画策定や地区別協議に向けた論点や検討の前提の共有を可能にするものであり，迅速な協議・合意形成を支える準備として一定の妥当性を有すると考えられる。

(3) 研究手法

本研究は，前節で示した検討プロセスのうち，令和4年度に実施された検討会議を対象に，行政が事前に検討した復興まちづくりイメージを住民代表が地域・生活の視点から確認し，計画反映に向けた論点を整理する過程を分析するものである。

分析対象は，(i)検討会議の各回配布資料，(ii)第3回及び第4回検討会議のグループワーク成果物（模造紙・付箋），(iii)第5回検討会議で得られた委員意見，(iv)事後アンケートである。これらの資料をもとに，筆者が検討会議各回の目的に照らして，情報共有，意見・アイデアの抽出，論点整理，計画反映方針の確認がどのように行われたのかを整理した。

本研究は，筆者が検討会議の運営支援及び記録整理に関与しながら，成果物の生成過程や参加者間の相互作用を記録・分析したものである[4]。

なお，本研究は，住民全体の意向変化や合意形成の達成ではなく，住民代表との段階的な論点共有を通じた計画の再解釈・検証プロセスの妥当性を検証するものである。そのため，計画内容の周知を目的とする住民説明会ではなく，一般住民への周知に先立ち，住民代表が行政案を地域・生活の視点から確認し，計画反映に向けた論点を整理した検討会議を分析対象とした。

4. 田辺市事前復興計画検討会議の概要と特徴

検討会議は全5回で実施され，検討会議の各回の目的及び主題は，表-1 に示すとおりである。各回では，専門家，市職員等からの情報共有を通じて，復興まちづくりに関する前提条件や検討課題の共有が図られた。第3回検討会議では，老若男女が互いに遠慮することなく，多くの意見やアイデアを出し合うことを目的に，ブレインライティング手法（635 法）を取り入れたグループワーク[5]が実施された。第4回検討会議では，被災後の生活像を時系列で想像し，復興方針案を生活再建の視点から確認することを目的に，カスタマージャーニーの視点を取り入れたグループワーク[6]が実施された（表-2）。

検討会議委員は，土木・建築，医療・福祉，農業・漁業，商工等の分野の関係団体の17名で構成された。委員は，住民全体を統計的に代表する標本として選定されたものではなく，地域の生活実態や分野別課題を把握する関係主体として市により選定されたものである。関係団体の代表を主体としつつ，男女比や世代構成にも一定の配慮がなされた。

5. 分析手順と住民参加型・段階的プロセスの実施・検証

検討会議における住民参加型・段階的PIプロセスを，①計画の目的・役割に対する認識を共有する段階，②復興まちづくりイメージ及び発災後の生活像を用いて論点を抽出・具体化する段階，③抽出された論点の計画反映方針を確認する段階の三段階に整理し，各段階が計画反映に向けた論点共有にどのように機能したのかを検証する。

分析にあたり，第3回及び第4回検討会議のグループワークで得られた付箋を基本的な分析単位とし，個人や団体が特定され得る記述は匿名化・一般化した。第3回の付箋（152 件）は，復興まちづくりイメージに対する空間的論点として整理し，第4回の付箋（211 件）は，発災後の時間軸に沿った生活再建上の論点として整理した。また，論点が複数にわたる場合には重複分類を認め，田辺市事前復興計画における復興基本方針及び発災後のフェーズに対応させて分類した。

以下では，各段階における情報共有，意見・アイデアの抽出，論点整理，計画反映方針の確認が計画の再解釈・検証にどのように接続されたのかを分析する。

表-1　田辺市事前復興計画検討会議の概要

検討会議委員構成			
検討会議委員 関係分野・団体 （17名、男性7名、 女性10名、40代～ 80代）	• 自治会連合会 • 自主防災会連合会 • 社会福祉協議会 • NPO • 女性会 • 消防団女性分団	• 赤十字奉仕団 • JA女性会 • 青年会議所 • 商工会議所 • 商工会議所青年部 • 建設業協同組合	• 測量設計業会 • 宅地建物取引業協会 • 建築士会 • 水産活性化協議会 • 観光協会
回数・開催日	**目的・主な内容**		
第1回：令和4年 10月11日 第2回：令和4年 10月31日 第1段階：共通認識 を形成する段階	〈目的〉田辺市事前復興計画の基本的な考え方や田辺市の事前復興計画策定の取組及び大規模津波災害に関する安全水準の考え方について市民の理解を得ること 〈主な内容〉 • 田辺市における地震・津波災害想定、田辺市事前復興計画の方向性の説明 • 専門家による東日本大震災の経験からの課題・教訓に関する情報提供 • 専門家による安全水準の考え方に関する情報提供（想定津波と対応方策、浸水深を考慮した土地利用等） • 田辺市の復興基本方針（案）の説明		
東北視察：令和4年 11月13日～15日 第1段階：共通認識 を形成する段階	〈目的〉東日本大震災の復興状況を確認し、被災自治体から復興の苦労や工夫点等を聞き理解を深めること 〈主な内容〉 • 現地（石巻市、女川町）視察、東日本大震災における被災地復興に関わった関係者との意見交換の実施		
第3回：令和4年 12月22日 第2段階： 比較評価する段階	〈目的〉大規模津波災害からの復興パターンや田辺市の復興まちづくりイメージ（案）について理解を得ること 〈主な内容〉 • 東日本大震災被災地の現地視察、石巻市等との意見交換の実施報告 • 田辺市事前復興まちづくりイメージ（案）の説明 • 田辺市事前復興計画の検討において実施した職員ワークショップでの取組の報告 • 復興まちづくり関する課題と対応策等に関するグループワークの実施		
第4回：令和5年 1月17日 第2段階： 比較評価する段階	〈目的〉被災後に想定される課題と対応策等について考えること 〈主な内容〉 • 復興まちづくりイメージ（案）の説明 • 被災後の生活に関わる課題と対応策等に関するグループワークの実施		
第5回 令和5年2月6日 第3段階：妥当性を 確認する段階	〈目的〉検討会議委員からの意見の計画への反映方針に関する意見交換を行うこと 〈主な内容〉 • 検討会議での意見と対応方針、計画への反映方針の説明 • 市民との合意形成の進め方に関する説明		

表-2　住民の視点に立ったグループワークの実施方針

対象回	ワークの流れ・内容
第3回 検討会議	• 1グループ6名に分かれ、復興まちづくりイメージ（ゾーニング計画）に対して、一人3つの意見・アイデアを付箋に書き出し→5分後にグループ内の隣の委員に回し、同様に書き出し→回繰り返し、108枚の付箋により意見・アイデアを抽出 • 抽出された付箋をもとにグループ内で意見交換
第4回 検討会議	• 被災直後から復興目安と言われる10年後までの自分自身や家族の生活像、まちの姿をイメージし、その時の状況と感情を付箋に書き出し • 時系列の状況に従って、想定される状況や心境を抽出 □ **1か月後**（避難所生活） □ **3か月後**（応急仮設住宅への入居開始） □ **1年後**（大規模災害を受け入れ、心の整理がつき始める） □ **3年後～5年後**（地区の復興の進捗や個々の生活再建の見通しに差が出始める期間） □ **10年後**（ハード面の復興が概ね収束、心の復興面では課題が残る期間）
	• 個人ワーク結果をグループ内で発表し、意見交換 • 状況および感情の時系列変化を模造紙にまとめて発表 • 発災直後から10年後までの気持ちの変化を表すグラフを作成し、その理由とともに状況をグラフ上に整理

※グループワークは、いずれも復興まちづくりイメージ案の地域区分と同様に西部地区，中部地区，東部地区の3つのグループに分かれて進められた。

(1) 第1段階：計画の目的・役割に対する認識を共有する段階【第1回・第2回検討会議・東北視察】

事前復興計画の目的や位置づけを共有するとともに，東日本大震災からの復興における課題・教訓及び復興まちづくりにおける安全水準の考え方等について共通理解・認識

表-3 グループワーク（第4回検討会議）における前提条件及び状況付与

時系列	前提条件・状況付与
災害発生1か月後	• 自宅は津波に流され、避難所で生活している。 • 周囲には家族が見つかっていない方もおり、火葬場が故障し、お弔いができない方もいる状況。 • お風呂は1週間に1度、食事は3食とも支援物資（おにぎり・カップラーメン）が中心の生活。 • 市長の記者会見では、①市民の命を守る、②一日も早い生活再建、③創造的復興の3本柱を復興基本方針に、災害発生3か月後を目途に復興まちづくり計画を市民に提示するというスケジュールが示された。
災害発生3か月後	• 避難所生活が継続している。 • 最近は、被災者同士が協力し合って、炊き出しを行っている。 • 第1回地区別復興まちづくり協議会が開催されるということで、市役所に来ている。 • 市職員から3か月間の主な経緯についての説明として、来月より応急仮設住宅への入居が順次始まるという説明がされた。 • さらに、復興まちづくりイメージ図と復興まちづくり事業スケジュールが示されたが、国・県との協議、測量・調査、設計を並行で進めなければならないため、現時点で確約できないという説明がされた。
災害発生1年後	• 応急仮設住宅に入居しておよそ半年が経過した。 • 現在の生活を徐々に受け入れるられるようになってきている。 • 数か月に1度の頻度で地区別復興まちづくり協議会が開催され、本日で4回目となる。 • 復興事業全体の仕組み、流れを少しずつ理解できるようになってきたが、まだ分からないことが多い状態である。 • 市職員から復興まちづくり計画の詳細な検討を進めるにあたり、自宅の再建方法について意向調査を実施するという説明があった。
災害発生3～5年後	• 応急仮設住宅に入居して2年8か月が経過し、新しい相隣関係にも慣れてきている。 • 結露やカビ、暑さ・寒さ、両隣の物音などを理由に、早く元の生活に戻りたいという気持ちが強くなりつつある。 • 地区別復興まちづくり協議会では、移転住宅地の引き渡しが予定より1年遅れるという説明があった。 • ハウスメーカーに自宅再建の相談をすると、建築コスト高騰や着工時期が順番待ちである現状を聞かされた。銀行にローンの相談をすると、親子リレーローンを勧められた。 • 災害公営住宅入居に関する最終意向調査の締切日が近づいている状況である。
災害発生10年後	• 新しい自宅での生活が3年目を迎えた。 • テレビでは、「あの日から10年」といった特集が多く、今日までの事を思い出す機会が増えている。 • 諸事情により、未だに応急仮設住宅で生活されている方、住み慣れた地区を離れた方がいる。 • 災害発生当時と比べると、自分の家族の状況も随分と変化している。 • 復興関係者の減少により街なかが閑散とし、復興関係者目当てのコンビニエンスストアや飲食店の閉店が目立ち始めている。

を図るため，専門家からの情報提供が行われた。

また，検討会議委員の代表者により，宮城県石巻市，女川町を中心に東日本大震災の被災地の空間変化と復興事業の時間軸を現地で確認した。第1回，第2回における説明に加えて，現地を具体的に確認することで，事前復興の取組の意義や現状の課題について理解が促進された。一連の過程の中で，まちの歴史・文化，コミュニティを維持するための安全水準の考え方の重要性に気づきが得られたという意見が挙げられた。座学と現地確認を組み合わせることで，「何を事前に共有・検討しておくべきか（安全水準，復興の時間軸，生活再建の論点等）」に関する理解が促進され，以降の議論の前提が共有された。

(2) 第2段階a：復興まちづくりイメージを用いて空間的論点を抽出する段階【第3回検討会議】

市職員により作成された復興まちづくりイメージ（ゾーニング案）の提示により，ブレインライティング（635法）を用いたグループワークが実施された。住民代表の視点から計画上の論点（合計152件：西部地区59件，中部地区43件，東部地区50件）が抽出された。

抽出された論点は，安全水準，生活再建，創造的復興の観点に大別できる。安全水準について，「沿岸部の住宅再建は避けるべきである。」等の浸水想定区域内での再建の是非や防潮堤・河川堤防等のハード整備，「病院，公共施設は高台にある必要がある。」等の公共施設・要配慮者施設の配置，高台移転の必要性といった，安全確保を前提に居住や都市機能の配置を再検討する必要性に関する論点が示された（図2:S1～S4）。生活再建について，「長期的に住める住宅の建設を検討する必要がある。」等の恒久的な応急仮設住宅の整備の必要性，安全な道路整備，地域コミュニティの維持，高齢者等に配慮したまちづくりに関する論点が示された（図2: L1～L4）。創造的復興について，観光資源や景観を活かした再整備，「後継者の状況を考慮した漁港施設の統合を視野に入れる必要がある」等の生業再建方針，施設の維持管理の負担等に関する論点が示された（図2:B1～B7）。

第3回では，行政が提示したゾーニング案を媒介に，安全確保，生活再建，創造的復興の観点から確認が行われた。移転先や施設配置の個別の確認だけでなく，安全性と生活利便性，コミュニティ維持，生業・観光資源の継承を相互に調整すべき論点として捉える視点が示された点に第2段階aの特徴がある。

(3) 第2段階b：発災後の生活像を用いて論点を具体化する段階【第4回検討会議】

第3回で抽出された空間的論点を発災後の生活再建の時間軸に沿って再検討することを目的に，カスタマージャーニーの視点を取り入れたグループワークが実施された。発災1か月後から10年後までの前提条件をもとに，自分自身や家族の生活像及びまちの姿を想像し，想定される状況，課題等の意見・アイデア（合計211件：西部地区96件，中部地区65件，東部地区50件）が抽出された（表-3）。

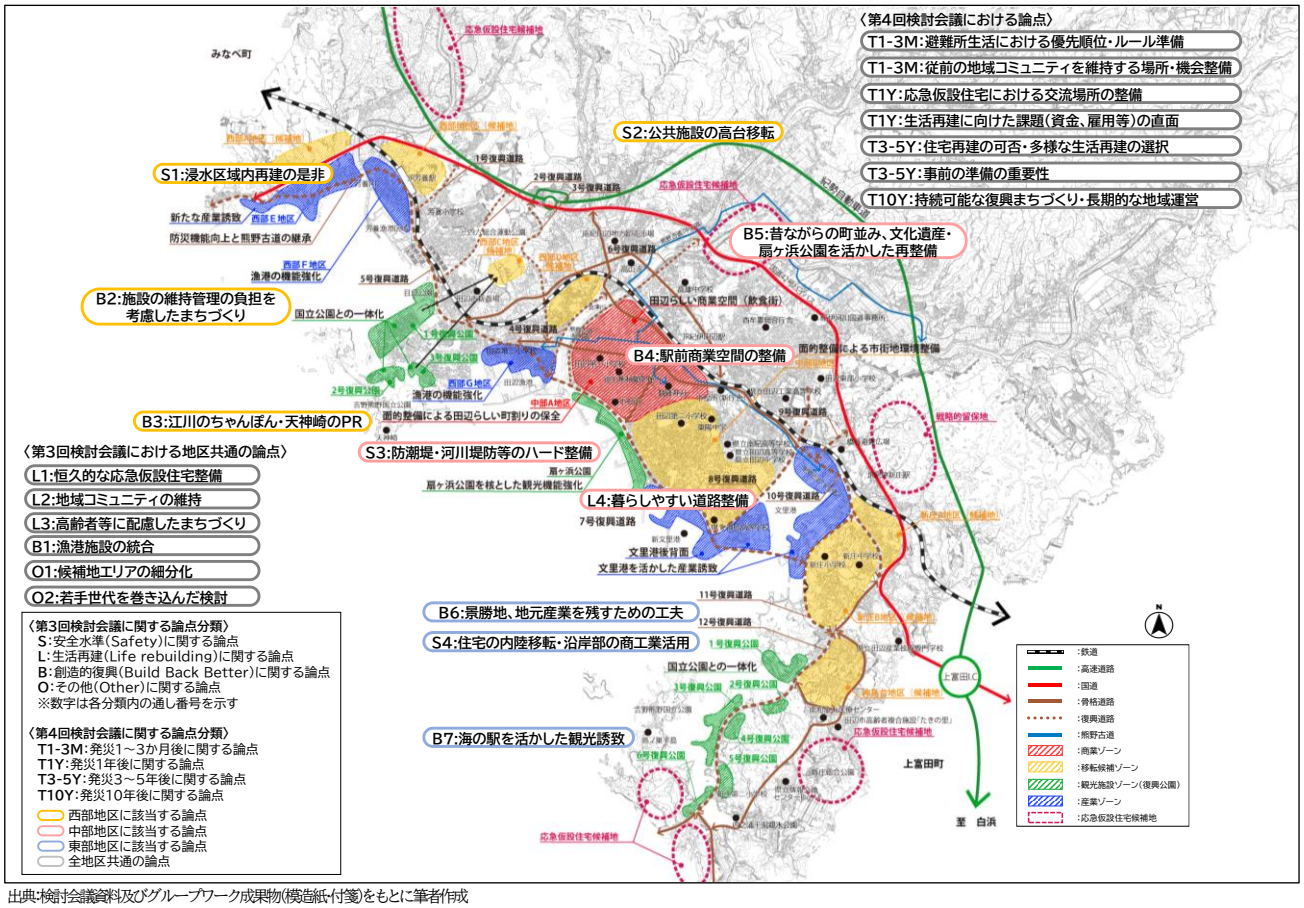
発災3か月後までは，「避難所生活の役割分担を明確に決めておく必要がある」等の避難所生活におけるルール（食事，衛生環境，心身のケア，要配慮者対応等）や「応急仮設住宅に関わるルール等について事前に地域の合意形成を図ることが重要である。」といった，応急仮設住宅への入居基準・順番，従前の地域コミュニティの維持等が課題として示された（図-2:T1-3M）。発災1年後は，高齢者の視点からみた住宅再建の必要性（交流場所・機会の整備等）に関わる意見，資金，仕事・雇用等の生活再建に向けた課題に関する論点が示された（図-2:T1Y）。発災3～5年後は，住宅再建の可否や災害公営住宅への入居等の多様な生活再建の選択や再建に向けた事前準備（支援制度の把握等）の重要性の指摘に関する論点が示された（図-2:T3-5Y）。発災10年後は，市街地の空洞化，働き場所の確保，若い世代や子どもが暮らしやすいまちづくり等，長期的な地域運営に関わる論点が挙げられた（図-2:T10Y）。

第4回では，第3回で示された復興後の空間像に関する論点が，発災後の時間軸を通じて，避難生活，応急仮設住宅，生活再建，地域運営といった局面ごとの論点に具体化された。復興まちづくりイメージに対する空間的な確認は，時系列での生活像の想像を通じて，計画に事前に位置づけるべき運用上・制度上の論点へ展開したといえる。

(4) 第3段階：抽出された論点の計画反映方針を確認する段階【第5回検討会議】

第3回・第4回で抽出・整理した論点について，市が計画への反映方針（追記・修正・継続検討）を提示し，委員がその妥当性と今後の検討課題を確認した。

計画への反映方針としては，安全水準に関する論点では，安全確保と生活再建のバランスについて，関係者との継続



出典:検討会議資料及びグループワーク成果物(模造紙・付箋)をもとに筆者作成

図-2 復興まちづくりイメージ（ゾーニング案）を用いた論点抽出結果

的な議論を通じて検討を深める方向が確認された。生活再建に関する論点では，地域コミュニティに配慮した居住エリア配置や居住形態を重視することが整理された。創造的復興に関する論点では，生業再建（漁港施設の統合・再編），観光資源や景観の活用等について計画内容を具体化する方針が示された。また，人口流出抑制の観点から居住と日常サービス機能が集約された市街地形成・誘導を図ることとし，立地適正化計画との関係性も確認された。

さらに，第 5 回の意見交換で得られた委員意見（n=14）を内容分析し，テーマ分類した結果（表-4），「C 参加拡大・担い手（若年層・多世代の参加機会の拡大）」「E 包摂・多様性（多様な視点の考慮）」「G 実践・訓練」「B 周知・危機感共有（地域への落とし込み）」等が複数の委員から共通して指摘された。具体的には，「若い世代が加わり考えていけるような機会づくりの必要性」「各地域への落とし込みのきっかけづくりの重要性」「横のつながりを活発化させる必要性」等が挙げられた。これらは，多世代の参加機会の拡大，各地域への展開，関係団体間のネットワーク形成，避難所運営ルールの検討や訓練への接続等を，段階的 PI プロセスを継続運用する上での主要論点を示すものである。

以上より，第 5 回は，第 3 回及び第 4 回で抽出・具体化された論点について，計画への反映方針と継続検討課題を確認する段階として機能した。

表-4 第 5 回検討会議における委員意見の分類結果

分類テーマ	代表的な論点（キーワード）	該当件数
A 初動・避難所運営	物資供給・避難所運営のルール整備、初動対応の重要性	n=2
B 周知・危機感共有	活動の周知の難しさ、危機感共有の不足、啓発の必要性	n=4
C 参加拡大・担い手	若年層・多世代の参加機会、担い手（リーダー等）	n=6
D 連携・ネットワーク	団体間・分野横断の連携、情報ネットワークの必要性	n=3
E 包摂・多様性	医療・教育視点、高齢者配慮、女性の参画、山間部対応等	n=6
F 長期・都市計画	30～40年先を見据えたゾーニング、政策誘導の必要性	n=1
G 実践・訓練	委員会設置・訓練実施等、具体的な実践への展開	n=6

注)第5回検討会議で得られた委員意見(n=14)を，発言または意見のまとまりを単位として分類した。複数の論点を含む意見については重複分類を認めたため，該当件数の合計は委員意見数と一致しない。

6. 住民参加型・段階的 PI プロセスの成果

段階間で比較すると，第 1 段階では，事前復興計画の目的・役割や安全水準，復興の時間軸に関する前提が共有された。第 2 段階 a では，復興まちづくりイメージを媒介に，安全水準，生活再建，創造的復興に関する空間的論点が抽出された。第 2 段階 b では，それらの論点が，発災後 1 か月から 10 年までの生活再建の局面に沿って具体化された。第 3 段階では，抽出された論点について，計画への反映方針と継続検討課題が確認された。

以上を踏まえ，段階的 PI プロセスは，復興まちづくりイメージをめぐる個別意見の収集にとどまらず，空間的論点を生活再建における運用上・制度上の論点へと展開し，計画反映に接続する過程として機能したと考えられる。

また，第 3 回及び第 5 回終了後に事後アンケートを実施した（表-5）。事前復興まちづくりに対する当初の認知度について，過半数が「知らなかった」と回答した一方，検討

表-5 検討会議の振り返りアンケート結果

①検討会議参加以前の「事前復興まちづくり」の取組への認知・理解 n=8		②検討会議各回の説明内容に対する理解度	第1回 n=7	第2回 n=7	第3回 n=8	第4回 n=12	第5回 n=11	③第3回・第4回におけるグループワークによる理解の変化 n=12		④第1回から第5回の検討会議全体を通した理解度 n=13		⑤検討会議に参加したことによる意識変化（防災・まちづくり等の活動の取組意識） n=14	
よく知っていた	1	概ね分かった	4	5	5	5	5	特に理解が深まった	3	概ね理解した	5	とても感じた	5
少し知っていた	2	一部分からなかった	1	1	2	2	2	理解が深まった	5	一部を除いて理解した	3	感じた	8
どちらでもない	0	半分分かった	1	1	1	2	3	少し理解が深まった	1	半分程度理解した	3	分からない	1
ほとんど知らなかった	4	一部分かった	1	0	0	1	0	あまり理解が深まらなかった	2	一部しか理解できなかった	1	感じない	0
全く知らなかった	1	ほとんど分からなかった	0	0	0	2	1	全く理解が深まらなかった	1	ほとんど理解できなかった	1	全く感じない	0

注)アンケートは第3回及び第5回検討会議終了後に，検討会議参加者を対象として実施した。回収により参加者数が異なるため，設問ごとに有効回答数を示した。無回答または未回収の回答は当該設問の集計から除外した。

会議各回の理解度は「概ね分かった」が多数を占めた。ただし，第4回（ゾーニング案及び発災後10年の生活像を扱う回）では「ほとんど分からなかった」とする回答が一部にみられた（12人中2人）。グループワークについては，「理解が深まった」（12人中9人），検討会議全体については「理解できた」（13人中11人），意識変化については「意識変化を感じた」（14人中13人）とする回答が多かった。

以上より，自己申告に基づく補助的資料ではあるが，グループワークを含む段階的PIプロセスは，検討会議に参加した住民代表における事前復興に関する理解促進・意識変化に一定程度寄与した可能性が示唆された。ただし，これらの結果は，検討会議に参加した住民代表の範囲における論点共有及び自己申告に基づく理解促進・意識変化を示すものであり，住民全体の意向変化や合意形成の達成を示すものではない。

7. まとめ・考察

本研究は，田辺市事前復興計画の策定過程を対象に，行政が検討した復興まちづくりイメージを，住民代表との段階的PIプロセスに付し，計画内容の確認，論点の抽出・具体化，計画反映方針の確認に接続する過程を分析した。

1章に示した①（住民代表参加型・段階的PIプロセスの設計が計画内容の理解及び論点共有にどのように寄与するのか）に対しては，第1段階から第3段階の過程を通じて，段階的PIプロセスは，住民代表との間で計画内容をめぐる論点及び判断基準を共有する手法として一定の有効性を有することが示唆された。②（被災後の復興計画策定に向けた基盤形成プロセスとしての妥当性）に対しては，復興まちづくりイメージと発災後の生活像を組み合わせることで，未発生の災害を対象とする事前復興計画においても，復興後の空間像と生活再建の時間軸を結びつけながら，計画反映に向けた論点を整理できることが示された。これにより，段階的PIプロセスは，住民意向を直接的に計画へ反映する手法ではなく，行政による計画化と住民代表との論点共有を接続し，被災後の協議・合意形成に向けた検討の前提を整える基盤形成プロセスとして一定の妥当性を有すると考えられる。

一方，本研究の対象は関係団体等の代表者による検討会議であり，住民全体の意向を統計的に把握したものではない。そのため，本研究で確認された成果は，検討会議に参加した住民代表の範囲に限定される。したがって，本研究の成果は，住民全体の合意形成が達成されたことを示すものではなく，行政による計画化と住民代表との論点共有を接続するプロセスの有効性を示唆するものとして位置づけられる。

本研究で示した段階的PIプロセスは，行政が事前に検討した復興まちづくりイメージを媒介に，復興後の空間像と発災後の生活像を組み合わせながら論点を整理し，計画反映方針や継続検討課題を確認する手法として，他自治体の事前復興計画策定にも適用可能性が示唆される。ただし，その適用にあたっては，地域組織や関係団体を通じた代表参加型協議の成立条件，行政職員による事前検討の蓄積等に左右される。したがって，他自治体で同様のプロセスを導入する場合には，地域の組織構造や行政側の検討熟度に応じた調整が必要である。

今後は，検討会議で整理された論点を一般住民への説明会や地区別協議にどのように展開し，住民代表による論点共有を住民全体との継続的な協議に接続していくかを検証する必要がある。また，多世代の参加機会の拡大，誰もが理解しやすい用語整理や説明方法の工夫，都市計画マスタープランや立地適正化計画との制度的連動について，継続的に検証することが課題である。

＜謝辞＞

本研究の実施にあたり，田辺市事前復興計画検討会議の記録の利用にご協力いただいた田辺市関係者の皆様に深く感謝申し上げる。また，論文作成に際して有益なご助言を賜った関係各位に厚く御礼申し上げる。

【補注】

(1) 本研究では，国土交通省が公表するガイドライン[21]で定義された，「市町村において、発生しうる災害による被災の分布や規模を想定し，復興後の空間を計画するものであり，復興まちづくりの目標や実施方針，目標の実現に向けた課題，及び課題解決のための方策をとりまとめたもの（＝事前復興まちづくり計画）」をいう。

(2) 市古[10]は，事前復興研究の視点から災害復興計画策定に関わる組織の「創発性(emergent)」に着目し，非ルーチン的な活動であっても発災前のヒトやコトの資源のネットワークから「即興(improvisation)」されるものであると述べている。

(3) PIとは，公共事業等の行政が主体となって策定する計画・政策の過程において，計画策定の早い段階から住民や関係者が情報共有や意思表明を通じて関与することで，理解促進や納得性の向上を図るためのプロセス的枠組みと定義する。「公共事業の構想段階

における計画策定プロセスガイドライン（解説）[22]」では，計画策定プロセスを「計画検討手順」「住民参画促進」「技術・専門的検討」から構成されるものとし，住民参画促進について，住民・関係者等との双方向コミュニケーションにより，情報提供，意見把握，意見の整理と対応結果等の公表を行うものとして位置づけている。本研究では，この考え方を踏まえ，事前復興計画における PI を，被災後の判断の前提や価値（安全水準，生活再建における優先順位，地域の意思決定の進め方等）を平時に共有するための段階的な情報共有・対話プロセスとして捉える。

(4)分析においては，筆者の観察記録のみに依拠せず，検討会議資料，模造紙・付箋，発言記録，計画への反映方針，アンケート結果を相互に照合した。意見や付箋の分類にあたり，個別発言者の評価ではなく，計画内容の理解，地域・生活上の論点，計画反映方針との関係に着目した。以上より，実践過程への関与を踏まえつつ，分析対象を記録資料に基づいて限定し，解釈上の偏りを抑制するよう努めた。

(5) 5 分間で付箋に一人 3 つの意見（気づきや疑問等）やアイデアを書き出し，その後，グループ内の隣の委員に渡し，一つ前の付箋の内容に関連して新たな意見やアイデアを書き出す。これをグループ 6 名で繰り返す方法とした。

(6) マーケティング用語で用いられる「顧客がどのように商品の情報を得て購入意欲を高め，購入へと至るのかというプロセスを旅に見立てたもの」から発想し，被災後の復興まちづくりの過程を時系列で区分し，その過程の中で得られる状況と心境を「カスタマージャーニーマップ」に見立てて，チャートで整理する手法として，本研究対象において独自に取り入れられたものである。

【参考文献】

1) 災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和 7 年法律第 51 号）
2) 小林郁雄（1999 年），「神戸における復興まちづくりの初動対応と専門家の役割」，都市研究所共同研究Ⅲ第 2 回シンポジウム（「震災復興計画の策定プロセスと復興まちづくりの初動対応」）
3) 大堀研（2013 年），「災害後の計画策定と住民参加とが両立する条件についての考察ー岩手県釜石市の事例ー」，地域社会学会年報 No.25，pp. 127-142
4) 市古太郎，小野田友美，村上大和，饗庭伸，吉川仁，中林一樹（2004 年）「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ー練馬区貫井での実践を通してー」，地域安全学会論文集，No.6，pp. 357-366
5) 市古太郎，饗庭伸，佐藤隆雄，中林一樹（2006 年）「事前復興対策としての都市復興図上訓練の現状と考察ー8 回目を迎えた東京区市行政職員向け都市復興図上訓練からー」日本都市計画学会論文集，Vol.41，pp. 78
6) 加藤孝明,中村仁,佐藤慶一,廣井悠（2011 年），「未経験の復興状況に対応するための事前準備：復興状況イメージトレーニング手法の構築ー埼玉県における取り組みー」，都市計画学会論文集 Vol.46 No.3，pp. 913-918
7) 市古太郎，中林一樹，吉川仁（2012 年）「2000 年代に展開した「震災復興まちづくり訓練」の実施特性と訓練効果の考察ーポスト東日本大震災期の事前復興対策を考えるための基礎的検証ー」都市計画論文集，Vol.47 No.3，pp. 877-882
8) 井若和久，上月康則，浜大吾郎，山中亮一（2014 年）「持続の危ぶまれる地域での住民主体による事前復興まちづくり計画の立案初動期の課題と対策」地域安全学会論文集，Vol.22，pp. 43-50
9) 金玟淑，佐藤克志，牧紀男，平田隆行，稲地秀介，岸川英樹，田中秀宜（2017 年）「「地域の営み」の継続に着目した事前復興計画策定手法の構築ー和歌山県由良町衣奈での住民参加型ワークショップを通してー」地域安全学会論文集，Vol.30，pp. 1-11
10) 市古太郎（2020 年），「木造住宅密集地域を対象とした復興まちづくり訓練で創発される＜事前＞復興まちづくり計画の意義と可能性ー東京都豊島区の 10 年間のアクションリサーチー」，都市計画論文集 Vol.55 No.3，pp. 910-917
11) 村上亮，家田仁（2018 年），「南海トラフ巨大地震の津波被災想定地域における『事前復興』の取組実態と課題」，都市計画論文集 Vol.53 No.3，pp. 889-896
12) 小倉華子,牧紀男,平田隆行,宮定章,今野亨（2022 年），「行政職員の知識・実行力の向上に着目した事前復興計画の策定プロセスに関する考察ー和歌山県田辺市の事前復興計画策定に向けた検討を踏まえてー」，都市計画学会論文集 Vol.57 No.3，pp. 1425-1430
13) 金玟淑，牧紀男（2023 年）「南海トラフ巨大地震に備えて策定した事前復興計画の類型化と課題に関する研究：和歌山県の 9 市町の取組みを対象として」地域安全学会論文集，Vol.43，pp.67-77
14) 酒見聖矢，石橋知也（2025 年）「想定災害の有無に着目した基礎自治体における防災都市づくりに関わる計画の策定実態」，都市計画論文集，Vol.60 No.3，pp. 1415-1522
15) 園田千佳,坂本慧介,石川幹子（2013 年）「復興まちづくりの計画策定プロセスにおける住民ワークショップの役割に関する研究ー宮城県岩沼市における復興まちづくりを通してー」，都市計画論文集 Vol.48 No.3，pp. 849-854
16) 松本暢子,加藤仁美,小川美由紀（2013 年）「東日本大震災における復興まちづくりのプロセスに関する考察ー福島県いわき市豊間地区のふるさと復興協議会の活動とその支援ー」，都市計画論文集 Vol.48 No.3，pp. 699-704
17) 苅谷智大，姥浦道生（2013 年）「震災復興初動期における住民主導型まちづくりの発動プロセスに関する一考察 宮城県石巻市中心市街地を事例として」都市計画論文集 Vol.48 No.3，pp. 837-842
18) 森傑，黒坂泰弘，森下満，野村理恵（2017 年）「防災集団移転促進事業の計画策定に関わる住民と行政の関係ー気仙沼市と宮古市における住民組織の設立と活動経緯に注目して」日本建築学会計画系論文集 Vol.82 No.734，pp. 929-939
19) 和歌山県（2014 年），「和歌山県地震被害想定調査報告書」
20) 田辺市（2024 年），「田辺市事前復興計画」
21) 国土交通省都市局（2023 年），「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」
22) 国土交通省（2009 年），「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン （解説）」

© 2026公益社団法人日本都市計画学会 本論文はクリエイティブ・コモンズ [表示-非営利-改変禁止 4.0 国際] ライセンス（https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ja）のもと出版されており、出典を表示し、元の論文を改変しないこと、また、非営利であることを条件として、著作権者の許諾を得ることなく配布や複製などの二次利用をすることができる。