

地域協働で進める事前復興まちづくり

2025/7/27 市古太郎（都立大学）

1.報告の主旨

- ・阪神・淡路大震災からの30年で防災対策体系に位置付けられるようになった「事前復興計画」。町田市でも2020年12月の町田市-都立大の共同研究協定以降、国と東京都の方針にも準拠しながら、境川・鶴見川の浸水ハザード、都の木造住宅密集地域には区分されない市街地の復興課題について検討し、2024年3月に「事前都市復興基本方針」を公表した。
- ・町田市「事前都市復興基本方針」では、行政から地域のみなさんへ「地域復興協議会」による都市復興を提案している（「都市復興の流れを学ぼう」のページ、「地域復興協議会は行政が示す都市復興計画の原案を受けて、地域の意見を取りまとめ、地域の想いを反映した復興案として行政に提案する」）。
- ・本報告では、この「地域協働復興」について、事例を通して解説します

2.東日本大震災での復興まちづくり協議会（＝地域協働復興）の事例

(1)気仙沼市階上杉ノ下地区：外部専門家支援も柔軟に取り入れた「小集団自力再建まちづくり」

- ・2012年1月の気仙沼市「住まい再建に関する説明会」をきっかけに、生活支援に入っていたNGOとも協力して「杉ノ下集落にもどりたい会（後に、杉ノ下集落近辺にもどる会に改名）を住民主導で結成。大学支援チームの力も借りながら、高台宅地造成と住宅地デザインについて市側に提案し、30回以上にわたる会合を持ち、市役所との相談調整を図りながら事業を実施。
- ・生活再建（避難生活、仮住まい、なりわい再建）と地続きの取組み
- ・「町田市における事前都市復興の考え方～事前都市復興基本方針～」のp.16-17のコラムでも紹介。
- ・詳細は下記報告もご覧ください。

ref.市古太郎(2017)寄りそうプランニング 気仙沼杉の下集落での住まい再建支援活動から、復興(19号) Vol.8, No.1, pp.28-35, 2017/7月

(2)気仙沼市鹿折まちづくり協議会：「復興（調整主体）から防災（実施主体）へ」

- ・鹿折地区は、気仙沼湾の湾奥に位置し、魚市場のある南気仙沼からは2.5kmほど。古くから水産加工団地が形成されてきた。鹿折地区は気仙沼市で旧市町単位等で区分される9つの地域の1つで、地域住民組織としては、20の自治町会で構成される振興協議会、公民館、地区社会福祉協議会等が震災前から活動し、震災後、まちづくり協議会が設置された。2010年時点で人口7,910人、2,631世帯（気仙沼市としては、73,489人、25,457世帯）、2020年では5,179人（34.5%減）、1,950世帯（気仙沼市としては、61,147人（2010年比で16.8%減）、24,435世帯）である。
- ・東日本大震災で最大津波高さ約7.0m、津波火災が発生（焼失面積約10ha）犠牲者205名、全壊(流出)3,182棟（地区全体棟数の61.55%、気仙沼市全体では16,459棟）。地区内で19の避難所が設置され、1週間後の3/17時点で2,831人が避難所生活を送っている。
- ・発災後の2012年7月に建築基準法39条の災害危険区域を指定、住居系市街地で土地区画整理事業を、水産加工業を中心とする産業系市街地で「水産加工施設等集積地基盤整備事業」へ移行。住宅再建支援策として、災害公営住宅、近隣の斜面地での防災集団移転促進事業が実施された。UR都市機構も基盤整備・災害公営住宅整備等の事業協力者となっている。
- ・仮設商店街「復幸マルシェ」も開設される。また土地区画整理事業において「商店街」の再建（集約換地、商店街街区）にも取り組む。
- ・震災1年半後の2012年10月、鹿折地区地域振興協議会を母体とする鹿折まちづくり協議会（S-CDC）

が設立される。まちづくり協議会での意見収集（まちづくりサロン）と市・UR・まち協の3者定例ミーティング（月例）で、市街地復興事業に関するデザイン調整等を進める。

- ・鹿折まちづくり協議会の活動目的として、①まちづくりに関する地域住民の話し合いを促進し、意見を収集する、②行政や関係機関につなげる、③復興事業に関する情報を収集提供する、とされている（2015/1/27 新構成員向け説明会にて）。

- ・災害公営住宅 284 戸，2016 年度入居。防災集団移転事業 5 地区 120 宅地，2015 年度事業完了。

※鹿折まちづくり協議会のメンバー自身による 10 年間の振り返り：創設期／躍動期／展開期

- ・創設期（2012/10 月から 2013/3 月）：市街地復興事業に関する事業調整（公園や歩車道のデザイン等）

→UR と市への意見とりまとめ，「復興まちづくりサロン」，歩行者専用道路に関する検討。

- ・躍動期（2014/04 月から 2017/3 月）：若手メンバーが加わる。まちの「シンボル」の再開。

→2016 年 8 月第 1 回鹿折復興盆踊り大会。2016 年 9 月鹿折小学校総合的な学習の時間への協力。

- ・展開期（2017/4 月以降）：台風 19 号も契機とした地域防災への自主的取組み

→2019 年 10 月，台風による洪水や土砂崩れが発生。2020 年防災避難所訓練を開始。

→2021 年，鹿折まちづくり協議会からの相談で東京都立大学が協力して，土砂災害ハザードを主対象とした防災フィールドワークを開始，2025 年度に至るまで継続中。

→2022 年頃から BRT 化に伴う大船渡線敷地の利活用について，まちづくり協議会が主体となって（地域振興協議会とも一体となって），JR，市役所とも連携して検討中。

3.東京での地域協働復興をめざすための震災復興まちづくり訓練の取組み事例

(1)< 事前 > 復興まちづくり計画における「まちづくり方針」と「くらしとまちの営み方針」：豊島区長崎

1)豊島区での事前復興まちづくりの展開（2009 年度～）

- ・2009 年度の上池袋地区をスタートに，2019 年度の東池袋四五地区まで，全 8 地区で「震災復興まちづくり訓練」を実施。対象は池袋駅をぐるっと取り囲むように広がる「木造住宅密集地域」。

- ・東池袋や雑司ヶ谷など，多くの地区で「防災まちづくり」が 1980 年代中頃から取り組まれてきた経緯をもつ

- ・訓練目的：< 事前 > 復興まちづくり計画の作成編集。

- ・「復興方針職員 Project チーム」を設置し 4 回の訓練と並行して Project 会議をもつ。

- ・豊島区震災復興マニュアル「地域協働復興まちづくりの手順」（初出は 2010/2 月）

→ 地域復興協議会で取組むこと，①復興まちづくり計画の協議，②広報活動，③時限的市街地の運営，④くらし・高齢者・こどもの回復支援

Ref.市古太郎（2020）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，日本都市計画学会論文集，Vol.55, No.3, pp.910-917

2)豊島区長崎地区の地域概要と「震災復興まちづくり訓練」

- ・池袋駅から西武線各駅停車 1 つ目「椎名町駅」および 2 つ目「東長崎駅」の北側，山手通り（環状六号線）の外（西）側，地区西側は練馬区江古田。

- ・1915 年西武池袋線開業。関東大震災を経て，1924 年に椎名町駅開業

- ・1930 年代に耕地整理事業。アーティストが住みつき「池袋モンパルナス」とか「アトリエ村」と呼ばれる。戦後は西武線南側の南長崎地区に「トキワ荘」

- ・2014 年から「不燃化特区」開始。特定整備路線（補助 172 号線）と沿道市街地整備。

- ・2015 年度に長崎一二三地区、2016 年度に長崎四五六地区で震災復興まちづくり訓練を開催。

※震災復興まちづくり訓練のプログラム（2015 年度長崎一二三丁目）

- ・第 1 回(5/12)まちを歩いて被害をイメージする（まち点検，マップづくり）
- ・第 2 回(6/20)被災後の住まいや生活を確保する（復興問題トレーニング）
- ・第 3 回(8/29)復興まちづくり方針を検討する（模擬説明会＋意見書づくり）
- ・第 4 回(10/24)復興手順と復興まちづくり計画を考えよう（復興ワールカフェ）

※第 1 回の前に「ガイダンス」として阪神復興まちづくりの学習会を開催，また第 4 回終了後の 11/21 に地域への訓練報告会開催

3)＜事前＞復興まちづくり計画

[1]区が提案する空間計画としての復興まちづくり方針

- ・既存修復型「みち・いえ・ひろば」計画継承＋焼失被災地の市街地面整備事業提案

[2]時限的市街地の空間イメージと運営プログラム

- ・各地区の空地資源に応じた復興訓練プログラムとデザイン提案，街区公園（0.25ha）が存在すれば空間デザインゲームを通して，①地域復興本部の空間イメージ，②発災からのシークエンス・デザイン

[3]地域主体のくらしとまちの営み方針

- ・そもそも復興まちづくりは復興公共事業により実現するのではなく，地域の多様なネットワークにより到達できるもの
- ・地域組織や住民グループによる日常の「営み」に基づいた，すまい・くらし・まちの回復アイディアが＜事前＞復興まちづくり計画に反映（区の震災復興マニュアルにも追補）

※被災者の生活回復と被災地復興まちづくりを両立させる地域協働復興と平時の復興まちづくり訓練

4)豊島区マニュアル「大被害地区における地域協働復興手順」から地区版へのローカライズ

- ・豊島区震災復興マニュアル＜都市・住宅編＞にある「豊島区 大被害地区における地域協働復興手順」から 2016 年長崎四五六地区での震災復興まちづくり訓練成果としての「震災復興手順」
- ・資料図表：長崎四五六での高齢者福祉施設，母子児童福祉施設との連携，「住民の『不安』に寄り添うことを主眼に事業別・課題別の部会構成で復興に取り組む」また時限的市街地における「住宅確保だけでなく，子ども・女性・高齢者の居場所づくりも」という指摘。

(2)「すまい・まち」から出発しつつ「くらし・なりわい」も含めた検討成果へ：八王子市絹ヶ丘一丁目

1)市街地特性

- ・1960 年代後半に多摩丘陵を造成し分譲された戸建て住宅地
- ・住宅地境界が急傾斜地上に位置し，2016 年に土砂災害特別警戒区域に指定，つまり入居世帯の多くは住み始めから約 30 年が経過する中，土砂災害特別警戒区域に住宅地周辺が指定される，このリスクに地域自治会としてどう向き合うか!?
- ・斜面土地被覆は緑地となっており，八王子盆地を一望できる風景資源。
- ・初期分譲入居世代（主として夫が 70 代）が子育て・現役リタイアを経て，地域自治活動（防犯・子ども会・ちょいボラ）はとても活発，地域サロン活動。

2)事前復興まちづくりの取組みとそのインパクト

- ・自治会＋市役所＋大学で、まち点検と点検地図。その後のWSで「開発前の地形図」との重ね合わせ
- ・急傾斜地のリスク／風景資源としての魅力を地域として共有する。
- ・2019年度に八王子市が発意し、地域協働復興訓練を実施。
- ・がけ地（土砂災害警戒区域）に正面から向き合うものに、それを可能としたのは、自治会での地域サロンや文化サークル活動といった楽しめる地域活動、防災・防犯の取り組みで培われてきた住民間の信頼関係があったからこそ。
- ・リスク・コミュニケーションが生まれ、斜面竹林の管理やがけ天端部の非建築化など、適応（Adaptation）の視点からの斜面防災のアイデア出しがなされた。
- ・論文中的表5ワークショップ第3回で出された、在宅避難生活を支えるための「新たな組織作り。たとえば防災ポラーノ」

Ref.市古太郎（2021）郊外丘陵住宅地を対象とした土砂災害リスク適応型防災ワークショップに関する研究
- 八王子市 K 地区でのケーススタディ -, 地域安全学会論文集 No.39, pp.345-354

4.まとめ：大災害に向き合う方法論／日常のまちづくり・地域活動への方法論として

- ・菊池雅彦氏（国交省→埼玉大）：その地域の人々の10年後、20年後の姿は、震災後の社会の変化の姿と同じであり、平時からまちの将来の課題への対応を考えることが復興事前準備の本質である。
- ・牧紀男氏（京都大）：将来の課題を見据えたまちづくり活動と言ってもまったく齟齬はない。

Ref.菊池雅彦（2024）事前復興まちづくり計画の取り組み、土木学会誌 Vol.109, pp.30-33

Ref.牧紀男（2020）東日本大震災における津波被災地の復興－復興から生まれた新たな取り組みを次の災害にどう活かすのか－、
日本災害復興学会論文集 No.15

- ・事前復興計画は、（被害をゼロにはできない）大災害に向き合う方法論（「想定外」として思考停止にならない）として、1995年阪神・淡路大震災後、東京区部で開始されました。30年におよぶ実践展開の中で、自治町会（自主防災組織）が日常的に取り組む、地域催事や祭り、また地域サロンや子ども会活動など、地域の日常を支えている「営み」との接点も認識されるようになっていきます。言い換えれば、地域活動と（公共施設整備を含む）防災まちづくりの2つの視点が交差する取組みとして展開しつつあると思っています。

復旧・復興に係る全体図(鹿折地区①)



A

B

C

D

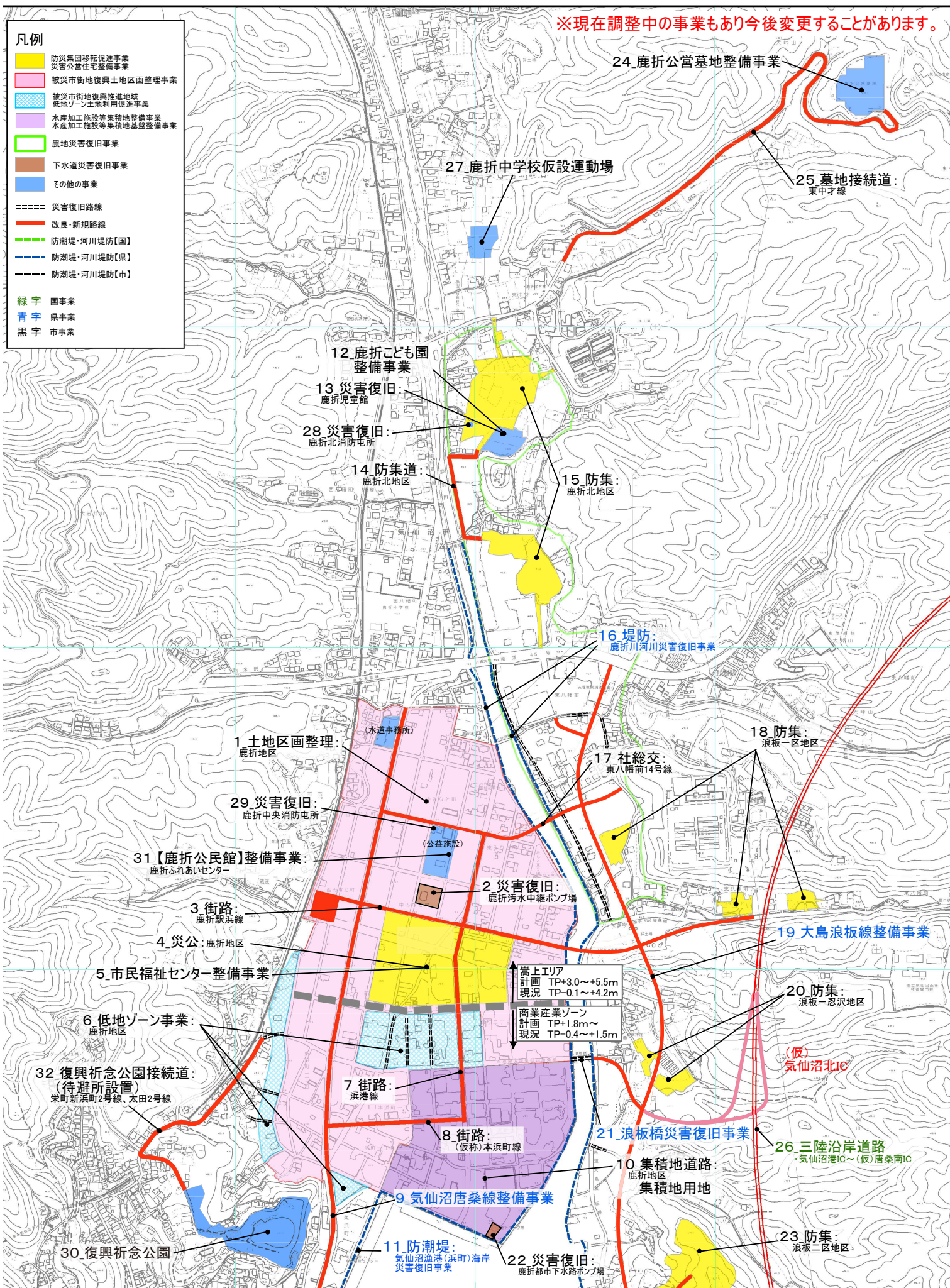
凡例

- 防災集団移転促進事業
- 災害公営住宅整備事業
- 被災市街地復興土地区画整理事業
- 被災市街地復興推進地域
- 低地ゾーン土地利用促進事業
- 水産加工施設等集積地整備事業
- 水産加工施設等集積地基盤整備事業
- 農地災害復旧事業
- 下水道災害復旧事業
- その他の事業

- 災害復旧路線
- 改良・新規路線
- 防潮堤・河川堤防【国】
- 防潮堤・河川堤防【県】
- 防潮堤・河川堤防【市】

- 緑字 国事業
- 青字 県事業
- 黒字 市事業

※現在調整中の事業もあり今後変更することがあります。



↑ さらに上流の「上西側」地図も準備しています。

上鹿折(両沢)エリア

500 250 0 500 m

両沢

鹿折地区まちづくり協議会 2021/10/2

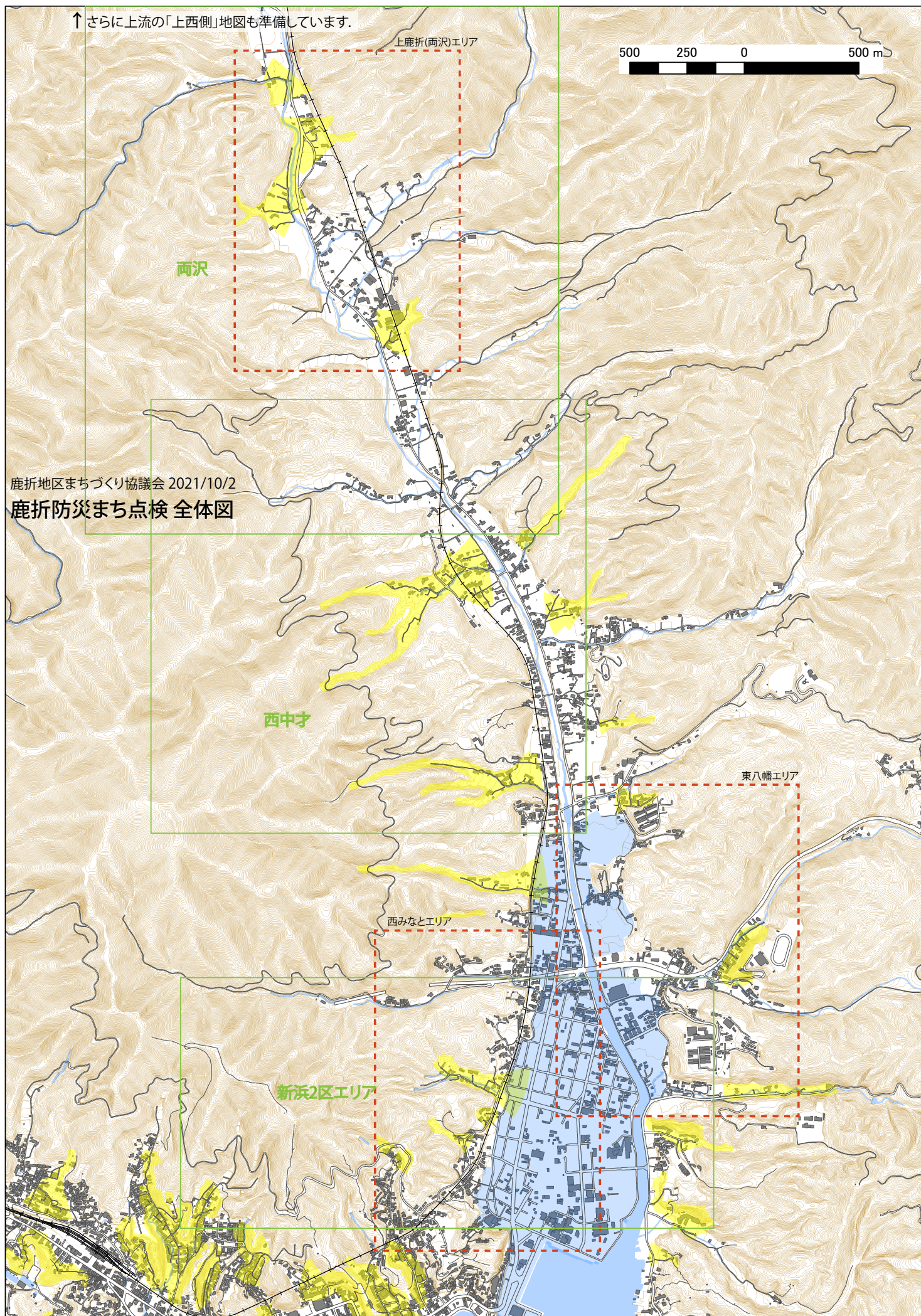
鹿折防災まち点検 全体図

西中才

東八幡エリア

西みなとエリア

新浜2区エリア



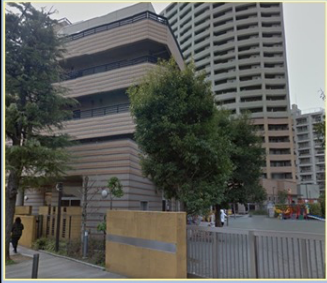
【訓練用(平成27年11月21日)】

長崎1・2・3丁目地区震災復興まちづくり計画案

(注) この復興計画案は、右の被害想定をもとに訓練のなかで作成したものです。

権利者の方に了解を得ているものではありませんので、取扱いにご注意願います。

復興公営住宅 (保育園併設イメージ)



防災公園イメージ



(南長崎スポーツ公園)

【想定した火災被害】



【凡例】

- [] 土地区画整理事業区域
- [] 市街地再開発事業区域
- [] 建物の共同化、行き止り道路の解消等行う区域
- [] 不燃化による共同化推進エリア
- [] 公園・寺社
- [] 公共施設(学校、保育園等)

行き止り道路の解消

共同化の推進

復興公営住宅
(保育園併設)

ポケット広場

みどりの道

防災公園
長崎
小学校

復興住宅
(分譲)

復興公営住宅
(高齢者住宅)

ポケット広場

商店街

共同化の推進エリア

行き止り道路の解消
共同化の推進

複合施設
(復興住宅)

コミュニティの拠点
(保育園、まち中カフェ)

パサージュ
低層マーケット

寺社

駅前広場イメージ



(調布駅前)

【道路づくりの方針】

- [] 地区防災道路(6m以上)
- [] 生活道路(4m以上)

【住まいづくりの方針】

- [] 復興住宅エリア
- [] 再建エリア(自主再建)

【公園・広場づくりの方針】

- [] 公園・広場新設
- [] ポケット広場新設
- [] ポケット広場新設(位置未定)

【コミュニティの拠点づくりの方針】

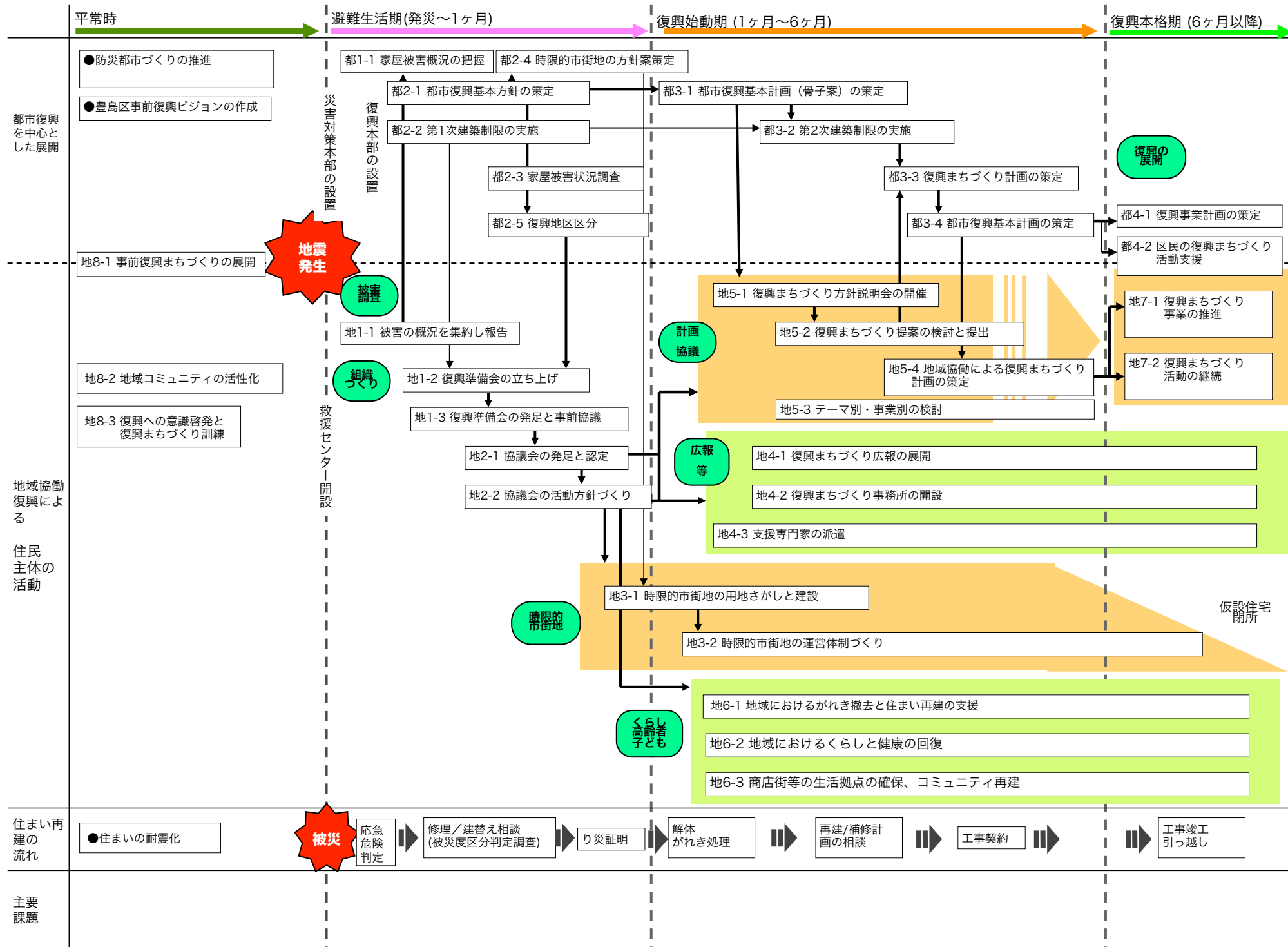
- [] 商業ゾーン
- [] 複合施設エリア

パサージュのイメージ



豊島区 大被害地域における地域協働復興まちづくりの手順

豊島区震災復興マニュアル（都市・住宅編）



Step1：1 週間
それぞれの救援センターで区と復興に関する相談

●●小学校避難拠点

- ・各救援センターで復興の要不要について話合う
- ・初動はシンプルに、できることを実施
- ・四丁目：千早小 / 長崎小
- ・五丁目：明豊中
- ・六丁目：さくら小

Step2-1：2 週間
各町会で区・専門家と共同でまちの大まかな被害調査

- ・若手が中心となって区、専門家と共同でまちの被害調査を実施。
- ・避難拠点に加え区民集会所等にも掲示。

Step2-2：3 週間
近隣町会との情報共有と町会としての復興準備会

- ・各町会で復興に向けた情報共有と意見交換の場をもつ

Step3：1 ヶ月
長崎復興準備会への出席と協議

- ・町会や商店街などを中心に準備会を開催くらし、まち、なりわいなど長崎地区の復興課題を整理
- ・この段階で協議会の範囲や設立時の部会構成を決める。

Step4：1 ヶ月
復興協議会メンバー公募と声かけ

- ・地区内の福祉事業所、子ども施設などにも参加してもらう

豊島区復興担当

専門家・大学

A 商店街

B 商店街

まちづくりの会

区民広場

アトリエ村

愛の家

その他

Step6-2：2ヶ月～
時限的市街地の確保と運営支援

仮設住宅団地型（公共施設型）

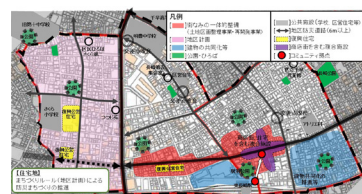
まちなか拠点型

コミュニティキッチン

ゆ

- ・公園などのまちなか拠点型、小中学校などの仮設住宅団地型で構成。
- ・住宅確保だけでなく、子ども・女性・高齢者の居場所づくりも大事

Step7：2～6ヶ月
復興まちづくり計画案作成



留意事項

•