首都直下地震
防災・減災特別プロジェクト
―3. 広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究―

平成23年度　第4回成果発表会

効果的な行政対応態勢の確立：地域・生活再建過程の最適化に関する研究【中林G】

事前復興まちづくり手法の開発

首都大学東京　都市システム科学域　准教授　市古　太郎
首都大学東京　都市システム科学域　准教授　饗庭　伸
首都大学東京　都市システム科学域　助教　小田切利栄
明治大学　政治経済学研究科　教授　中林　一樹

2012.02.24

中林GのOutput：事前復興まちづくり手法の開発

「まちづくり手法」の意味（≠「訓練手法」の開発」）.

[1] 復興まちづくり訓練手法の開発と拡張 .

・個々の訓練手法の拡張（2002-2006大大特Projectからの発展）

・訓練全体プログラムのパッケージメニュー化

[2] 基礎自治体版「震災復興マニュアル」策定手法の開発

・職員ワークショップ方式プログラムでのマニュアル策定（葛飾区、豊島区）

[3] 地域住民・専門家向け「復興まちづくり訓練の手引き」作成

・「よしやってみよう」という気持ちにさせ、復興準備行動を意識づける。

中林Gの研究開発実施経緯（2007FY-2011FY）

表２　首都大学東京チーム（事前復興計画研究会）による事前復興まちづくりの支援経緯

年度	震災復興まちづくり訓練		復興マニュアル策定支援	事前復興まちづくり支援	地域防災組織のエンパワーメント	東京都都市復興図上訓練
2003	・練馬区貫井 (5 回)					no commitment
2004	・葛飾区新小岩 (4 回)					no commitment
2005		・八王子全域 (1 回)				・葛飾区新小岩
2006	・練馬区桜台 (4 回)	・八王子市 打越団地 (1 回)	・練馬区 (2006-07)	・徳島県美波町津波事前復興 WS		・練馬区貫井
2007		・八王子市 打越団地 (1 回)				・練馬区桜台
2008	・葛飾区堀切 (4 回)	・八王子市 諏訪町周辺 (3 回)	・葛飾区 (2008)	・静岡県富士市吉原事前復興 WS	・町田金井地区防災点検	・足立区北千住
2009	・豊島区上池袋 (4 回)	・八王子市 上恩方 (2 回)	・豊島区 (2009-10)	・練馬貫井富士見台地区防災密集整備まちづくり支援	・町田市シナリオ型震災イメージ WS	・品川区戸越豊町二葉
2010		・八王子市 子安 (2 回)		・練馬区貫井バンブーシェルター	・町田市自主防災組織力 UP 講習会	・板橋区大山
2011		・八王子市 別所二丁目 (3 回)			・町田市避難所地域運営 WS	・豊島区上池袋

震災復興まちづくり訓練の展開（2001年～）

2011年12月で
都内40地区
(東京都調べ)

市部では，八王子市において
・旭が丘団地(H18,19)
・諏訪町周辺(H20)
・上恩方(H21)
・子安西(H22)
・別所二丁目(H23)

・背景図は防災生活圏域
・同一地区で翌年さらに対象地区を絞り込んでといった際は２地区としてカウントしている.

Outcome1:首都大チームで開発した復興まちづくり訓練20の手法

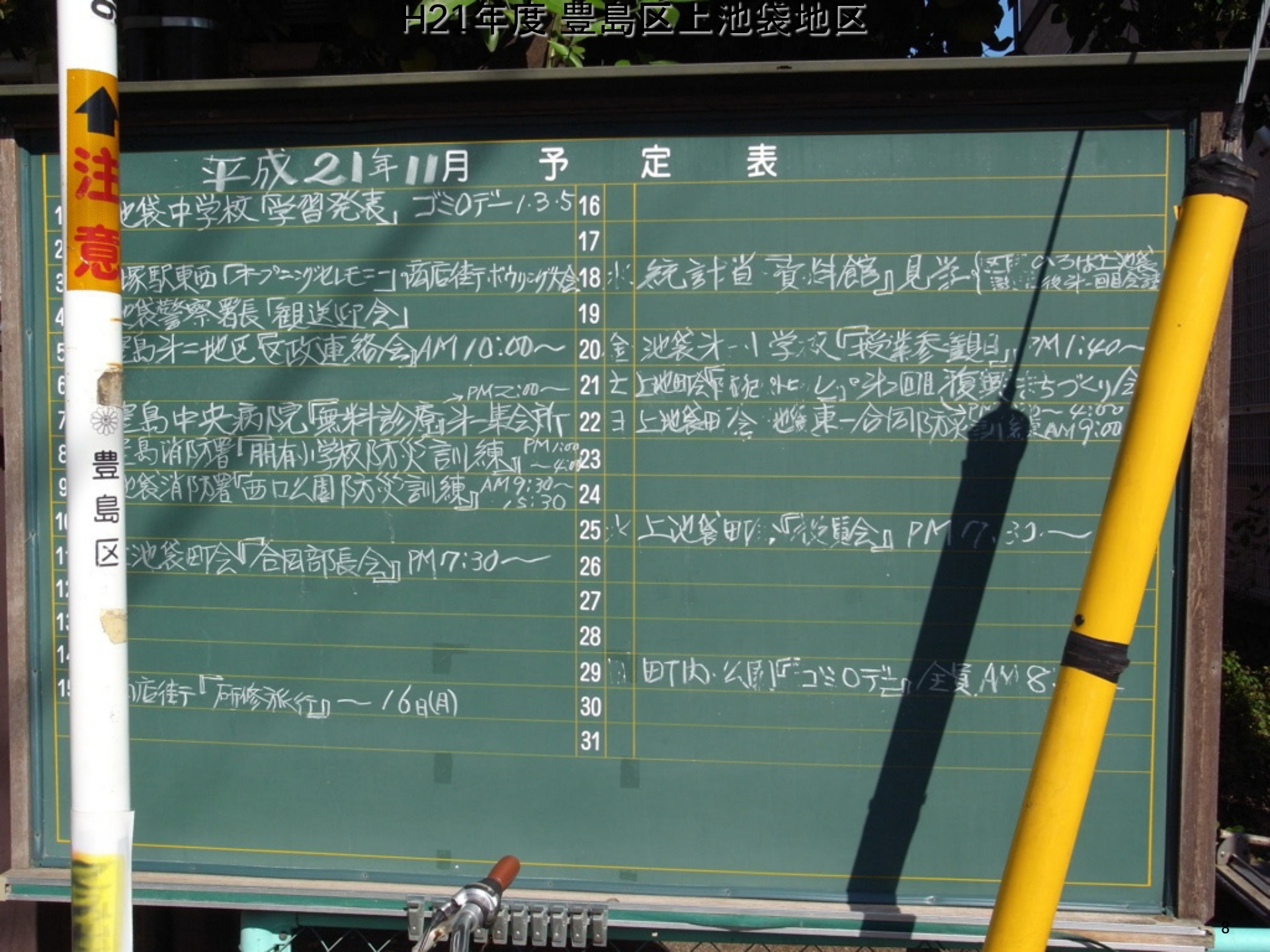
手法カテゴリー	手法	適用地区
Ⅰ. 被害イメージづくり	1) 復興資源点検まちあるき	ほぼ全地区
	2) 訓練用被害想定の作図	ほぼ全地区
Ⅱ. 再建プロセスイメージづくり	3) 住まい再建ロールプレイング	葛飾新小岩，八王子諏訪周辺，上恩方
	4) 避難所からの生活再建 Yes/No ゲーム	練馬桜台地区，八王子諏訪周辺，上恩方
	5) 地域リーダー用復興問題トレーニング	豊島上池袋，葛飾堀切
	6) 町工場・作業所再建シナリオゲーム	葛飾堀切
	7) マンション管理組合再建シナリオづくり	八王子別所
	8) マンション建て替え再建プロセスデザイン	八王子別所
Ⅲ. 時限的市街地デザイン	9) 仮設のまちキャパシティサーベイ	練馬貫井，桜台，葛飾新小岩，堀切，豊島上池袋
	10) 仮設の住まいデザインゲーム	練馬貫井，桜台，葛飾新小岩，堀切，豊島上池袋，八王子子安
	11) 仮設の商店街デザインゲーム	練馬貫井，葛飾新小岩，堀切
	12) 時限的公園利用デザインゲーム	八王子子安
	13) 実寸バンブーシェルターづくり	八王子上恩方，練馬貫井
Ⅳ. 復興課題の明確化	14) 復興ワールドカフェ	豊島上池袋，八王子上恩方
	15) 専門家復興何でも相談会	葛飾新小岩，堀切，練馬桜台，豊島上池
Ⅴ. 復興まち空間像のデザイン	16) 訓練用復興まちづくり方針エスキス	豊島上池，葛飾新小岩，堀切，八王子諏訪周辺
	17) 住民による復興方針づくり	葛飾新小岩
Ⅵ. 地域協働プロセスデザイン	18) 地域協働プロセスデザイン	葛飾堀切，八王子諏訪周辺，別所
Ⅶ. 復興訓練成果のアーカイブス	19) 地域組織版復興手順書	葛飾堀切
	20) 訓練映像作品づくり	練馬桜台，八王子諏訪周辺，豊島区上池

H21年度 豊島区上池袋地区

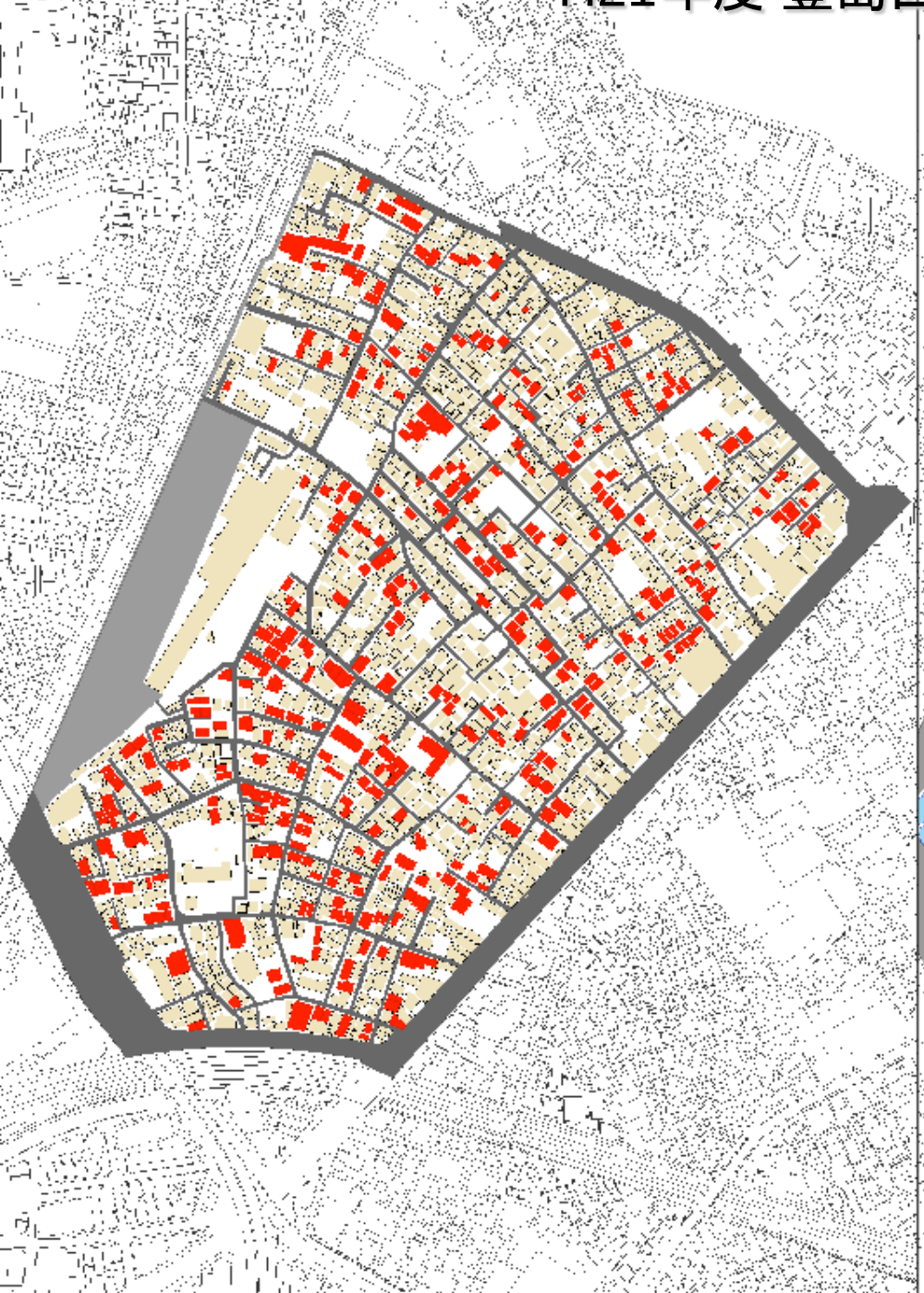
H21年度 豊島区上池袋地区

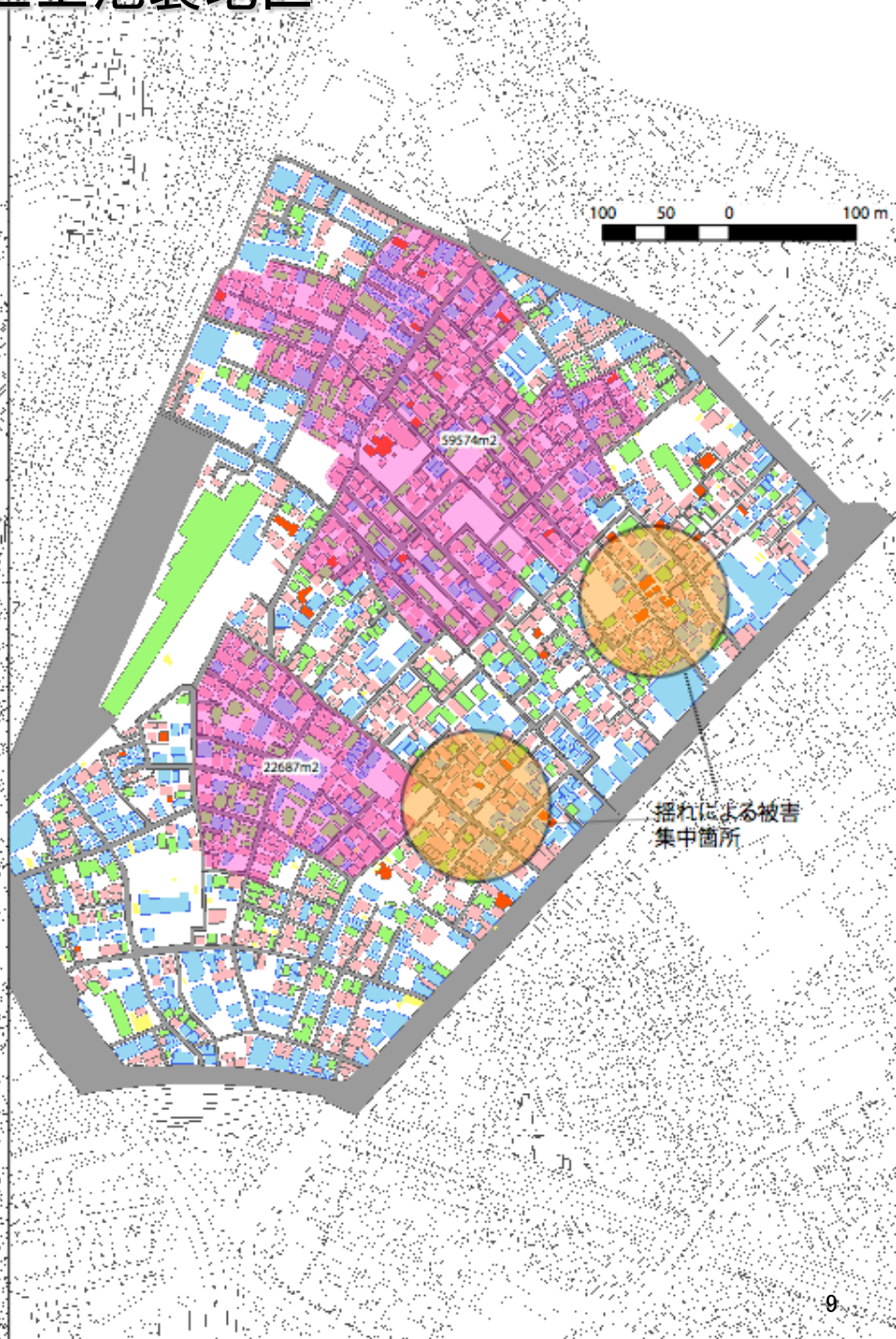
H21年度 豊島区上池袋地区

H21年度 豊島区上池袋地区

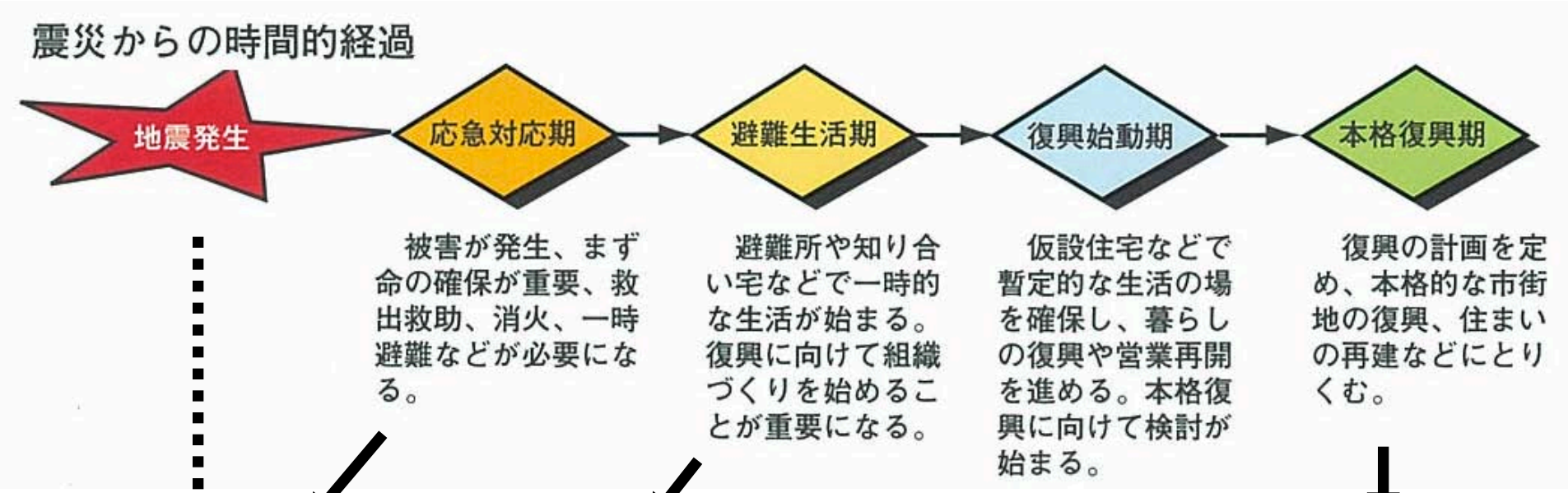


H21年度 豊島区上池袋地区





豊島区上池袋地区 復興まちづくり訓練 全体プログラム



第１回**10/04**まちを歩いて被害をイメージする

第２回**11/21**被災後の住まいや生活を確保する

第３回**12/19**復興まちづくり方針を検討する

第４回　**2/4**復興の進め方と方針案を定める

平成21年10月～平成22年3月
地元町内会、まちづくり勉強会主催、震災復興まちづくり支援機構協力
事務局:豊島区役所、首都大学東京事前復興計画研究会

上池袋復興訓練 第1回 まちを歩いて被害をイメージする

第一回訓練（十月四日）

第一回訓練は、日曜の午後にもかかわらず、地域の方、一般区民、法律や土地家屋の専門家、区職員、消防団など九十人以上が参加しました。

◆まちを歩いて被害をイメージ

上池袋地区での震災時のイメージを共有するため、七班に分かれ地区を点検し、予想される被害や復興課題を地図と模造紙にまとめ、班ごとに発表しました。

◆地震の時、特に問題になること

①道路がふさがり車も人も通れない。
②あちこちから出火し焼失する。
③行止まりが多く救出や避難が困難。
④高齢者が多く、被災後の生活をする場所が少ない。

その他、老朽ブロック塀、薬品を保管する倉庫、傾いた電柱等の危険箇所が指摘されました。

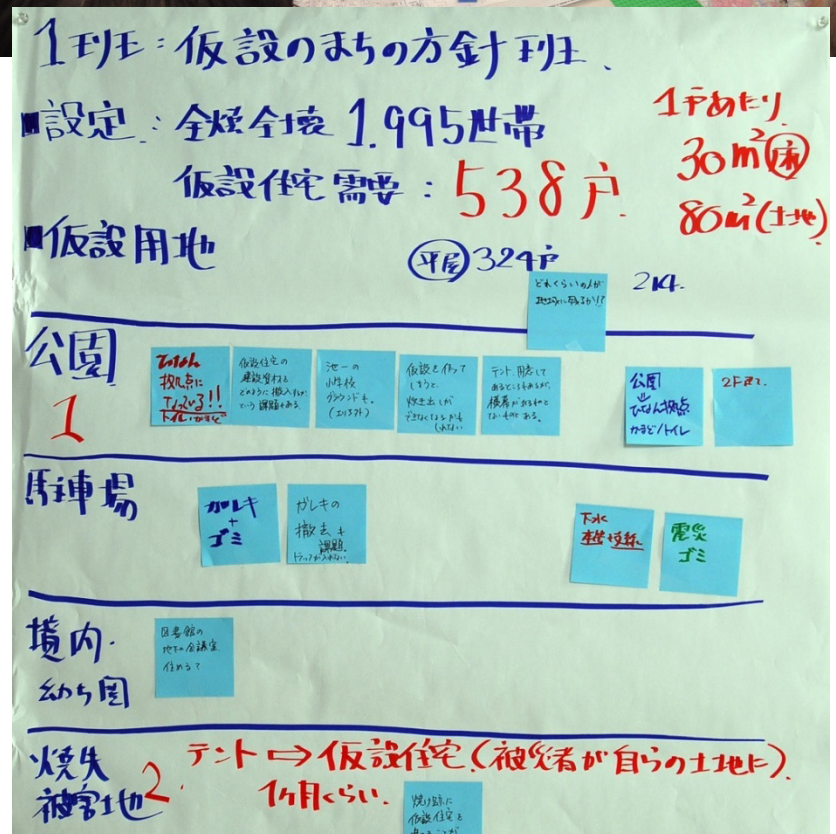
◆防災や復興に役立つもの

①さくら公園・堀之内公園、その他児童遊園。
②子安稲荷、病院、集会室など拠点となる場所。
③社宅の庭や民間駐車場など。
その他、燃えにくい新しい建物が増えていることも指摘されました。

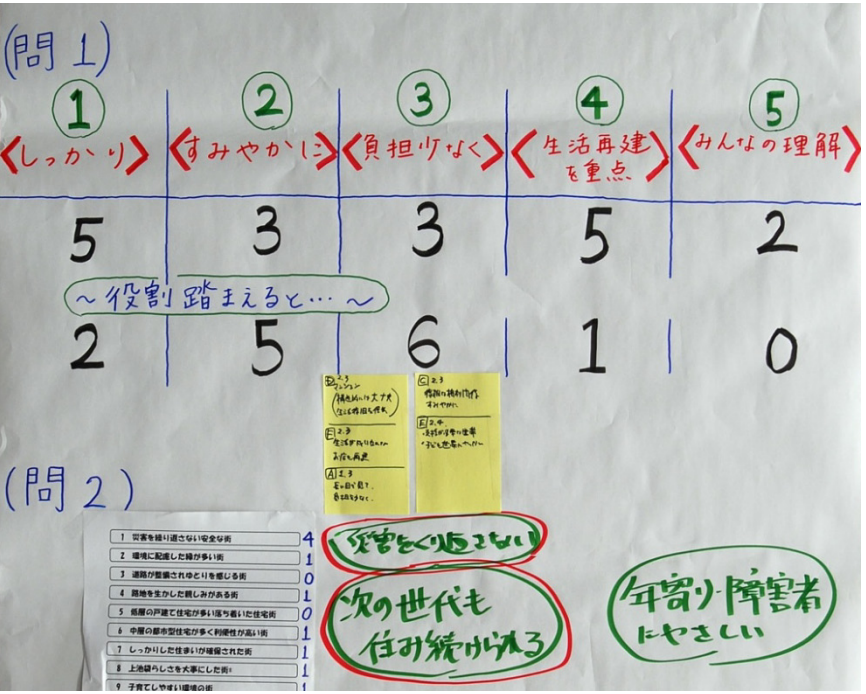
◆この地区の復興で大切なこと

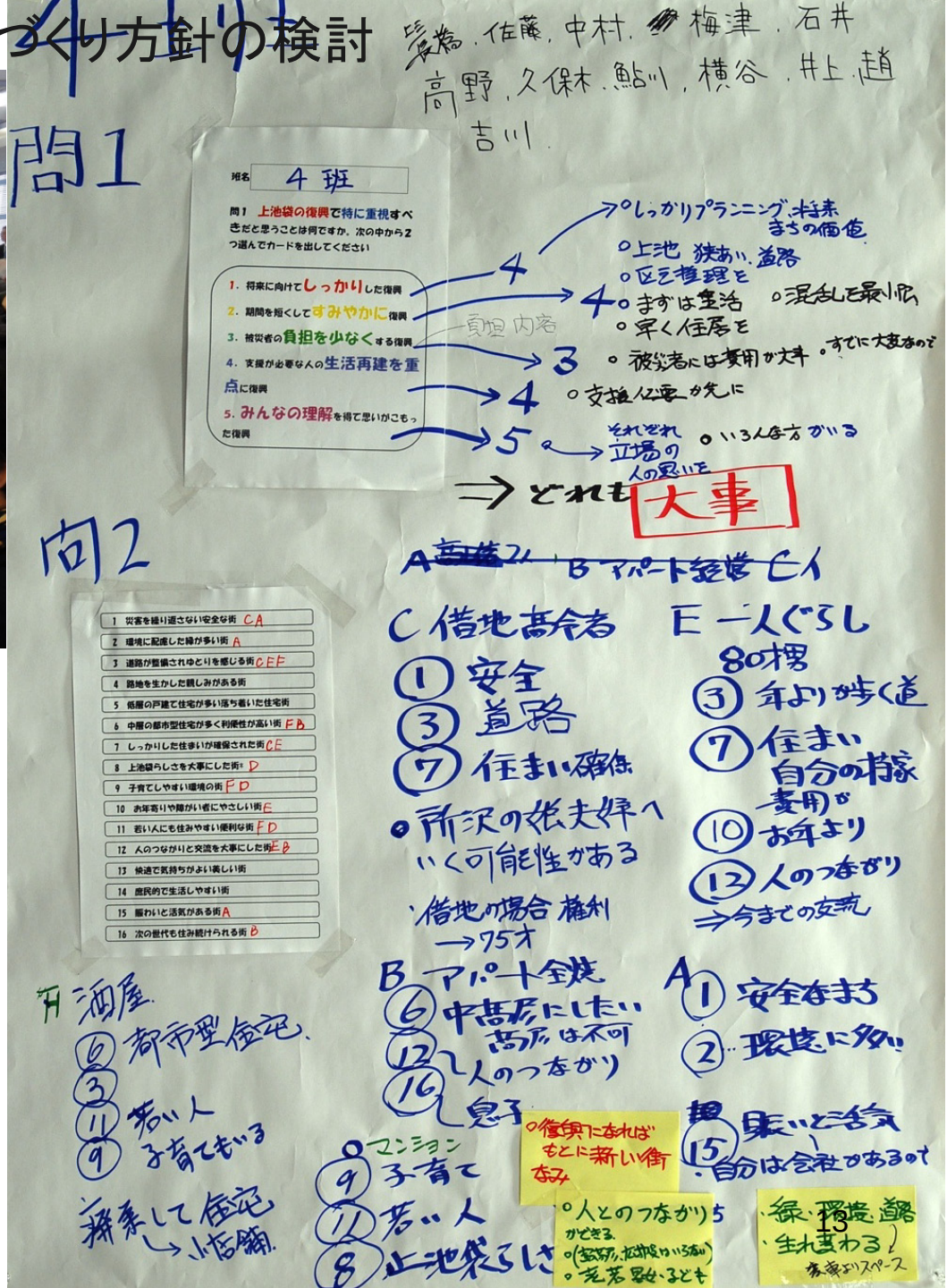
①仮住まいや仮の生活の確保。
②道路の確保。
③住まいの円滑な再建。
④高齢者などの被災生活の支援。

上池袋復興訓練　第2回 被災後の住まいや生活を確保する



上池袋復興訓練　第3回 復興まちづくり方針の検討





上池袋復興訓練 第4回 復興の進め方と方針案を定める

ワールドカフェ方式で

上池袋２・３丁目復興計画案

火災による焼失区域　揺れによる被害集中箇所

集会室+公園(2830㎡)
現：上池袋区民集会室
3丁目児童遊園(1,508㎡)

寺+公園(3803㎡)
現:堀之内公園(1084㎡)
現:児童遊園 (488㎡)
現:寺 (2,036㎡)

復興共同住宅

つつじ苑

ソシエ

語らい辻広場のイメージ

拡幅4.5m（延長1966m）
（現：2.73m～4m）

幅員4.0m道路
付替
新設（総延長657m）

100　50　0　100m

地区骨格道路
拡幅6.5m（延長672m）
（現：3.55m～4.78m交差部5.42m）

NORTH

保育園+遊園（1,000㎡）
現:児童遊園（525㎡）
現:保育園（830㎡）

地区骨格道路
拡幅6.5m（延長469m）
（現：3.44～5.37m交差部5.93m）

拡幅5.0m（延長320m）
（現：3.57～4.46m）

拡幅5.0m（延長251m）
（現：3.57～4.36m）

（集約拡張）稲荷+公園2,275㎡
現:稲荷（1120㎡）
現:児童遊園(179㎡)

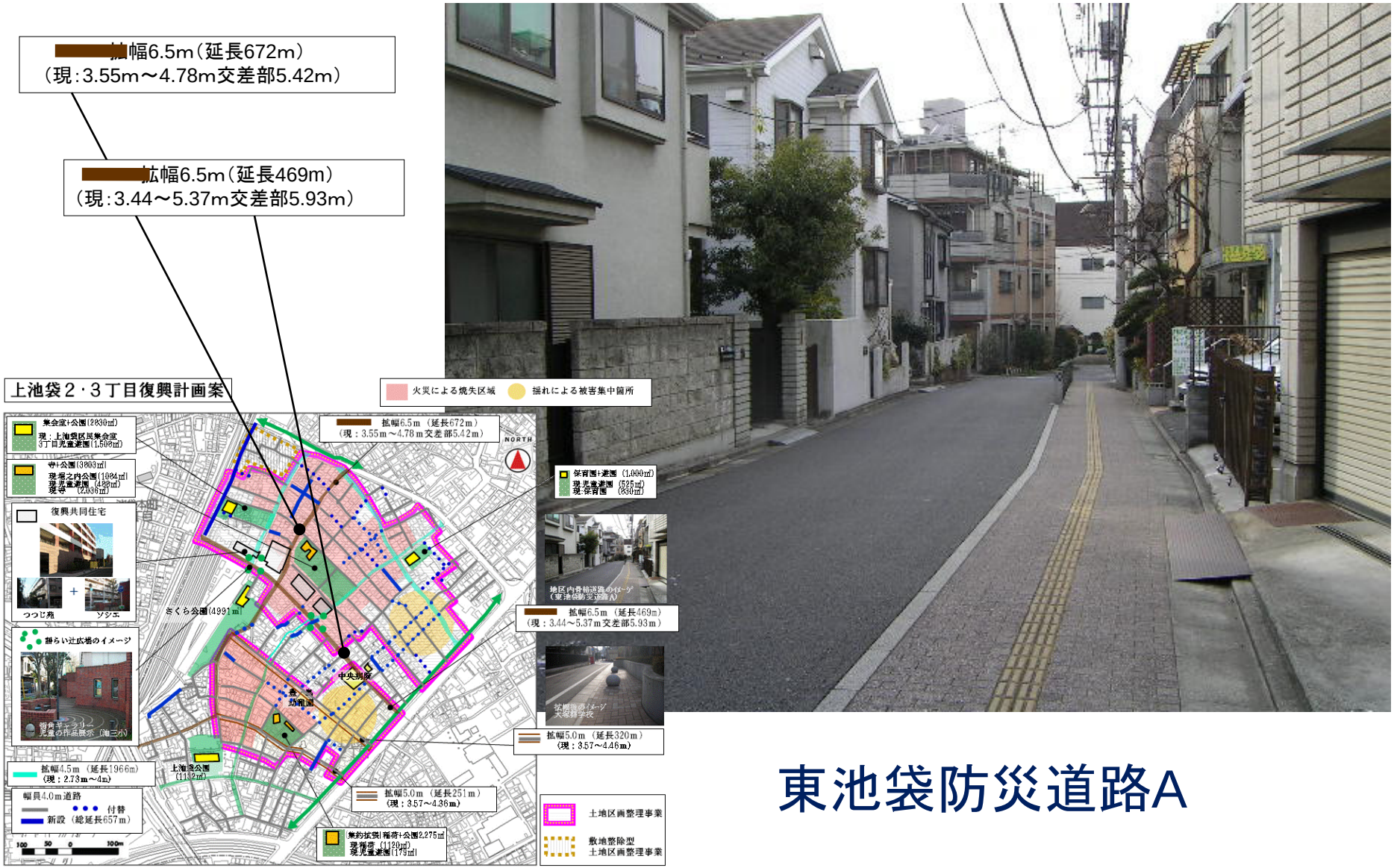
土地区画整理事業

敷地整除型
土地区画整理事業

事前復興プラン：地区骨格道路（6.5m）のイメージ

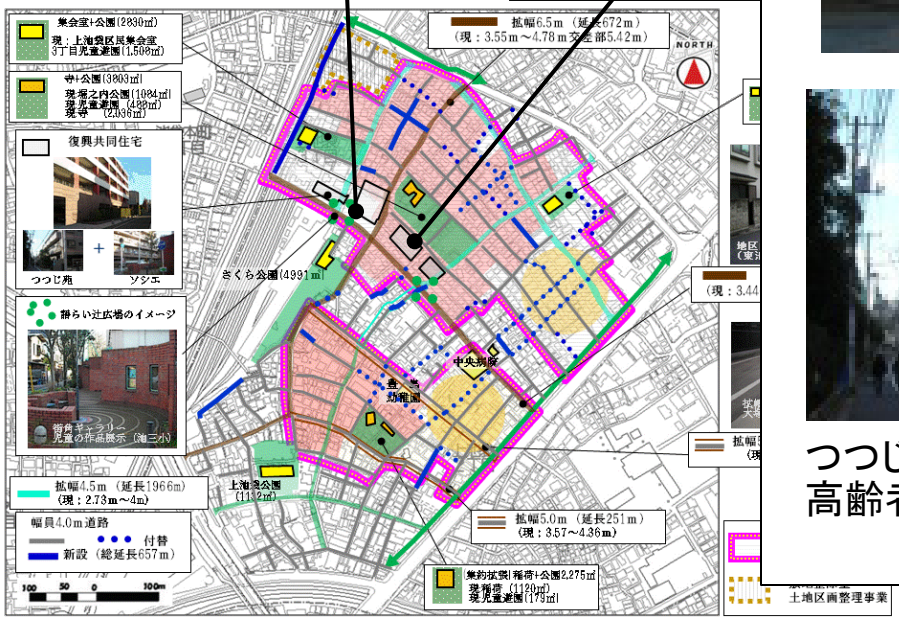
[redacted]拡幅6.5m（延長672m）
（現：3.55m～4.78m交差部5.42m）

[redacted]拡幅6.5m（延長469m）
（現：3.44～5.37m交差部5.93m）



東池袋防災道路A

語らい辻広場のイメージ



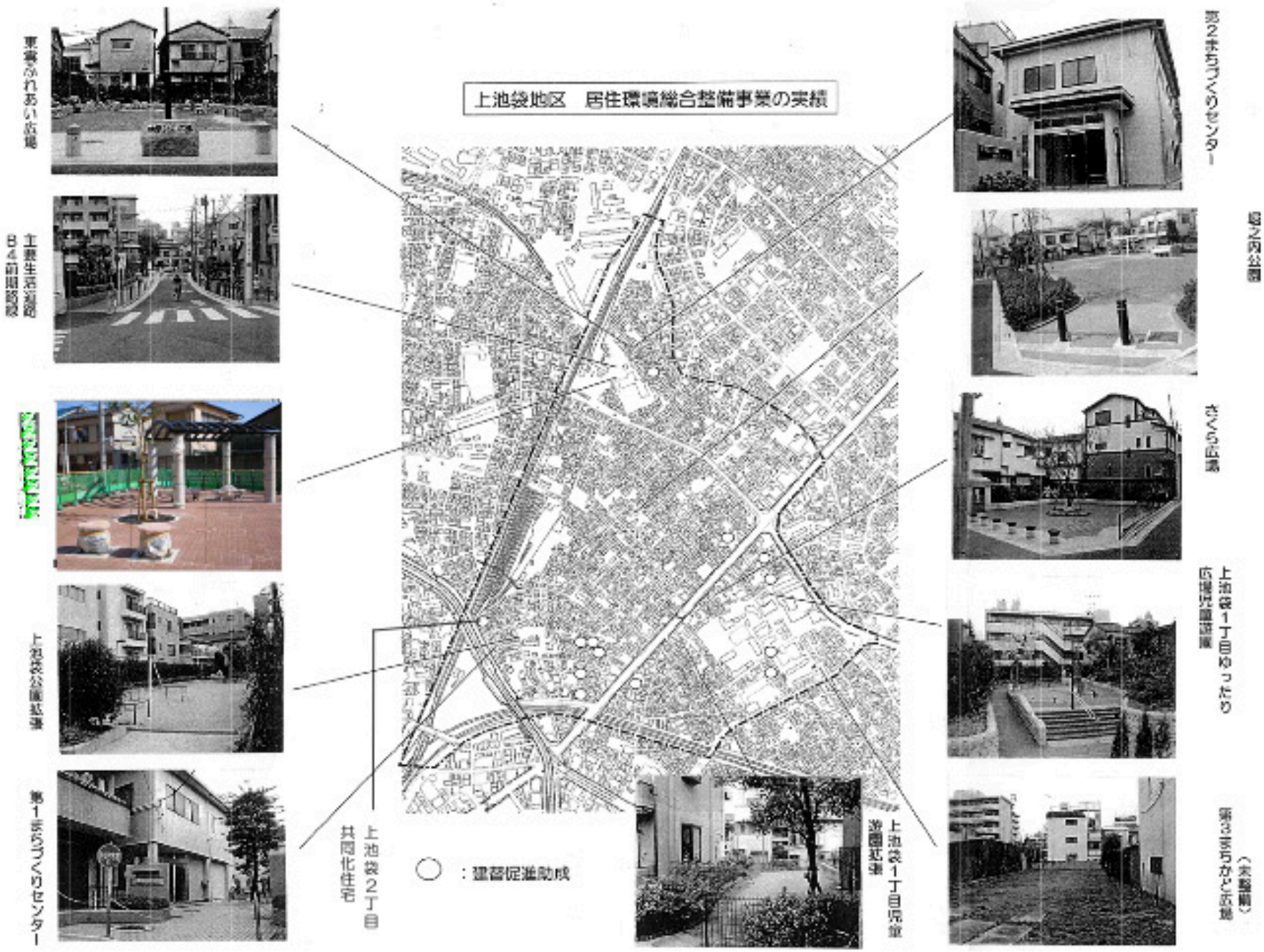
復興共同住宅のイメージ

つつじ苑
高齢者向け借上住宅

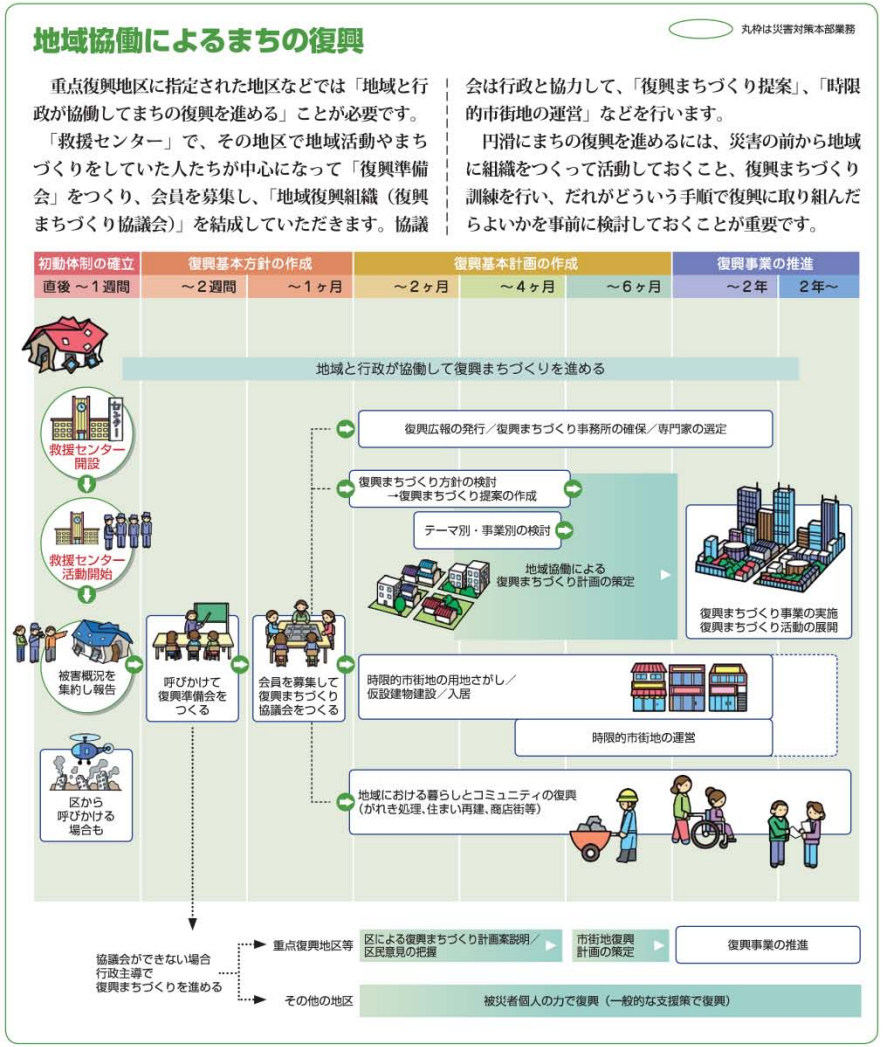
＋

ソシエ
家族向け借上住宅

防災まちづくりから事前復興まちづくりへ：豊島区



Outcome2:地域特性に応じた復興まちづくりプログラムの策定



復興ミニ知識 5

応急的な住宅と「時限的市街地」

住む家を失って自らの資力で確保できない人には、都が災害救助法に基づき応急仮設住宅や借り上げ住宅を提供します。一方、多くの人が地域にとどまって復興するには、暫定的な生活の場である「時限的市街地」が必要です。地域復興組織（復興まちづくり協議会）は区や都と協力して仮設建物や店舗なども確保していきます。

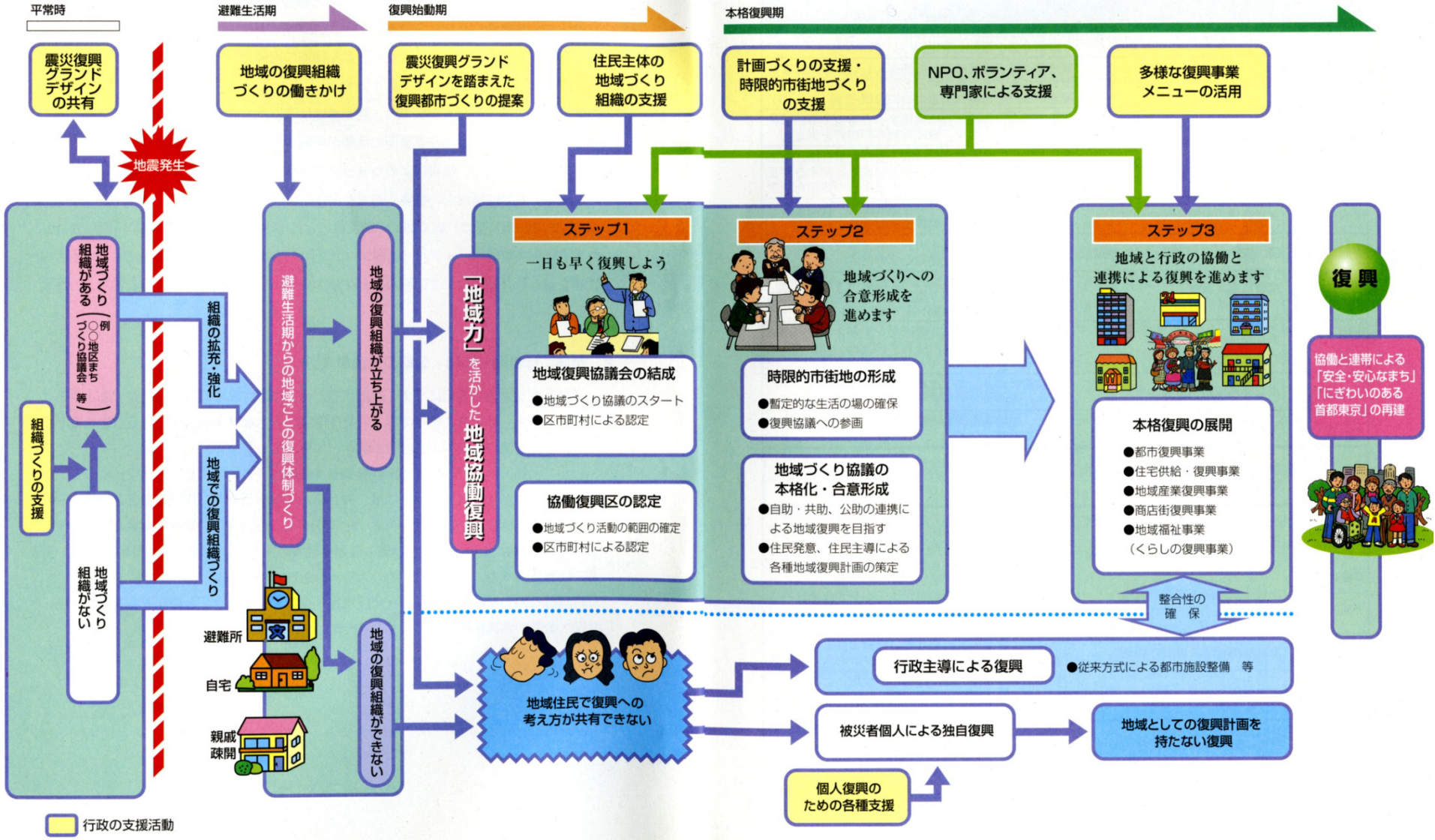
復興ミニ知識 6

土地区画整理事業

狭あい道路や建て替え困難な敷地が多い地区、駅前広場や道路整備が必要な地区などでは、一体的に整備していく復興が必要になります。

その方法の一つが「土地区画整理事業」です。従前の権利者が少しずつ土地を出し合い（「減歩」）、宅地を整序し公共施設を整備していきます。地権者にとっては、宅地の面積は減るものの利用価値の高い宅地が得られます。過去の震災復興事業では大きな役割を果たしてきました。

東京都「地域協働型」の復興手順(2003年)



それぞれの自治体の地域社会特性を踏まえていない！

Outcome2:練馬区の地域協働型復興の流れ（震災復興マニュアル）

地域協働復興　～地域の皆さんと練馬区が協働して進める復興まちづくりを紹介します～

もし、私たちのまちが、地震で大被害をうけたとき、どうしたらよいのでしょうか。
練馬区では、地域の方々と行政が連携・協力してまちを復興していく「地域協働復興」という考え方に基づいて「震災復興マニュアル」を定めました。（なお、地域で復興に取り組む組織ができない場合は、区が中心になって復興にあたることになります、以下の時間はおおよその目安です。）

復興まちづくりへの支援

区は、復興まちづくり事務所の設置、専門家の派遣、復興ニュースの発行等、協議会の活動を支援します。

地震後3日間はいのちを守る

地震の直後から避難拠点を開設し、情報の収集や避難生活の確保を進めます。

地域復興組織を立ち上げる（おおむね2週間～1ヶ月）

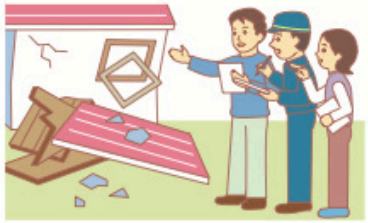
被災者や地域の方々を中心に「復興まちづくり協議会」を結成し、区と話し合いを始めます。

まちの復興計画をつくる（おおむね6ヶ月）

被災者や地域の意見を復興まちづくり協議会が集約し、区と話し合いながら地区の復興計画をまとめます。

被害概況を調べて復興を準備（発災後おおむね1,2週間）

おおよその被害を把握し、復興が必要な場合、その準備を始めます。



時限的市街地を確保する（おおむね1ヶ月以降）

地区内で用地をさがし、仮設住宅や臨時の店舗を設置し、入居者のケア等を地域と区が協働して行います。

復興まちづくりを実現する（おおむね6ヶ月以降）

まちの復興計画をもとに、市街地の整備や建築の建設誘導を進めるとともに、元気がでる地域づくりを進めます。

Outcome2:葛飾区堀切地区，復興まちづくり模擬訓練を踏まえたまちの復興手順書

首都大G（吉川仁さんチーフ），マヌ都市建築

堀切地区
震災復興の進め方の手引き

骨子(案)

この骨子案は、今後、地域で堀切地区の震災復興の進め方を検討する際に、たたき台としてご活用いただくために作成されました。

事業単位別の検討会

復興事業において、土地区画整理事業や道路等の整備が地区の一部で計画される場合、関係権利者や区の呼びかけによって該当区域に係る検討会等を設置し、計画づくりを進めます。協議会からも担当委員が参加し、地区全体の復興と調整を行います。

参考　堀切地区に関連する住民防災組織

① 町会自治会

- ○堀切東町会防災市民組織
- ○堀切西町会防災市民組織
- ○堀切南町会防災市民組織
- ○堀切北町会防災市民組織
- ○堀切中央町会防災市民組織
- ○堀切四丁目中町会防災市民組織
- ○堀切四丁目北町会防災市民組織
- ○堀切京南自治会防災市民組織

② 避難所運営組織及び避難所（自主）運営本部

- ○堀切小学校避難所運営会議／堀切 2-42-1（堀切中央町会・堀切西町会・堀切北町会）
- ○堀切中学校避難所運営会議／堀切 1-36-1（堀切東町会、堀切南町会）
- ○ウエルピアかつしか避難所運営会議／堀切 3-34-1（堀切東町会、堀切京南自治会、堀切北町会）
- ○綾南小学校避難所運営会議／堀切 1-22-1（堀切南町会）
- ○旧小谷野小学校避難所運営会議／堀切 4-60-1（堀切四丁目北町会、堀切四丁目中町会）

③ 第２順位の避難所

- ○堀切敬老館（堀切 1-23-6）、他

堀切地区地域団体連絡先一覧（メモ欄）

地域団体	連絡先

葛飾区堀切地区の復興手引き（復興協議会設立手順）

4．堀切地区の震災復興の手順（ 案）

堀切地区の震災復興は、原則として以下の手順で進めます。日頃から地域で活動する組織等が中心になって準備連絡会を設置し、広くよびかけて協議会を設立します。

堀切地区の復興の流れ

【 ステップ１ 】

まちの被害を調べて、堀切地区センターでまとめます

○ 町会自治会の防災組織を中心に、震災後数日以内に、町内の被害概況を調べて、地区災害拠点（ 堀切地区センター）に報告します。

【 報告内容】
・ 焼失した区域
・ 全半壊建物の多い街区
（ 概ね半分以上）

【 ステップ２ 】

復興準備連絡会を立ち上げ、委員を募集し、震災復興協議会を発足します

○ 復興が必要な場合、堀切地区連合町会長や地域防災部長は、町会の要請や被災者等の申し出などをふまえ、堀切の関連組織【 表１ 】等に呼びかけ、「 堀切地区復興準備連絡会」を開催します。
○ 準備連絡会には、各組織から 1～数名が出席し、協議会設立を協議します。また、区職員の参加を求めることができます。

【 表１ 】準備連絡会の呼びかけを行う組織
・ 町会自治会　・ 同防災組織メンバー
・ 商店会　　・ 民生委員
・ 上記の他、堀切地区で活動する団体個人で町会長が推薦するもの

○ 準備連絡会は、協議会の規約案を用意し、回覧、ニュース配布、避難所での案内等によって協議会委員を募集します。
○ 区外の被災者・ 権利者については区を通じて連絡します。
○ 参加委員により、設立準備会を開催し、規約・ 役員、復興区域等を定め、協議会を発足します。
○ 区に地域復興組織認定申請を行います。

【 ステップ３ 】

震災復興協議会の活動体制を整えます。

【 事務局】当面、堀切地区センターに設置します。
【 構　成】役員の他、総務部、広報部、都市住宅部、時限市街地生活復興支援部、商業地域活性化部、などを設置します。

【 葛飾区への協力を要請する事項】
○「 復興に関する相談窓口」の開設
○ 復興を支援する「 専門家の派遣」（ 区と一緒に人選）
○ 必要に応じて、復興に関する説明会や部会の設置（ 町会別・ 街区別・ 事業別・ 課題別など）

●堀切地区の「 震災復興計画づくり」を進めます

- 協議会は、区に「 復興まちづくり方針案」の策定及び区民や被災者への説明会開催を求めることができます。
- 協議会は、区の方針案を受けるなどして、「 堀切地区に関する復興まちづくりに関する提案」を行います。
- 協議会は、復興に関わる地域活動等を計画することができます。その場合、区に活動の支援を要請することができます。

●「 時限的市街地」の建設を検討し、運営を支援します

- 協議会は、必要な仮設住宅や共同施設等による「 時限的市街地」を堀切地区に建設することを区に提案できます。
- 時限的市街地の建設候補地は【 表２ 】のとおりとします。不足する場合、土地所有者の協力を求めるなど確保に動きます。
- 協議会は、時限的市街地への入居について、担当部を設け、区と協力して支援活動を行います。

【 表２ 】堀切地区の時限的市街地の候補地（ 案）

《 第１ 順位》	《 第２ 順位》	《 第３ 順位》
・ 旧小谷野小学校 ・ ウエルピア ・ 二丁目防災広場 ・ 四丁目防災広場	・ 事前協定してある民間空地（ 駐車場等） ・ 上記以外の公園	・ 首都高速道路高架下 ・ 駅前広場等の事業用地 ・ 上記の他、協議会が推薦する土地

●復興に関する広報・ 相談、被災者支援、地域づくり活動を進めます

- 広報部会が、広報紙の配布等、広報活動を行います。
- 被災者等の要望をとりまとめ、区などに働きかけます。
- 区を通じて専門家等の派遣を要請し、相談や案内会を開催します。
- その他、地域を元気づけるイベントやネットワークづくりを行います。

Outcome3:地域住民・専門家向け復興まちづくり訓練のプロモーション「復興まちづくり訓練の手引き」の作成

◆時限的市街地の検討用
・大判白地図・仮設住宅模型*

◆復興まちづくり検討用
・都市計画マスタープラン計画書等

4　訓練内容の企画

（1）「実施方針案」の段階で全体のフレームを設定する

実施方針案の段階で、訓練の全体フレームを設定しておく。対象地区の事情に応じて、実施できる回数や検討テーマ、確保出来る訓練時間などが異なるので、それに即して訓練の流れを定める。半日や1日で行う訓練、他のイベントの一部として行う場合などさまざまである。

これまでの経験では、ガイダンスを入れて全5回（各回3時間）が確保できればかなり実践的で内容が完結した訓練となる。全2回の簡便型訓練だと問題意識の醸成と課題把握にとどまり、簡便な例と実践的な例を紹介する。

◆実践型訓練のフレーム例（4～5回、各回3～3.5時間程度）

震災の時間的経過に即して各回のテーマを設定する。震災や復興の全体的な流れの理解とともに、具体的な復興の手順や地域課題を考えることも習得できる。月1回で行う場合の代表的な流れを示す。各回では、その回のテーマを設定し、解決すべき問題と回答を見いだす。地区にあっては、避難所運営訓練や災害図上訓練など応急対応段階の訓練プログラムを組み込むこともできる。

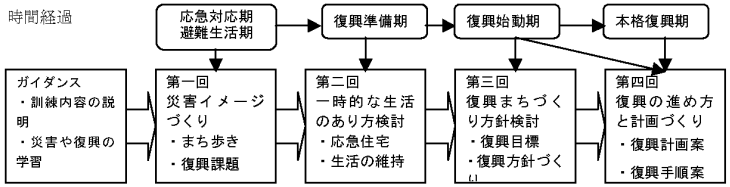


図　実践型訓練のフレーム例

◆簡便型訓練のフレーム例（2回、土日の午後などに一回3時間程度）

震災や復興のあらましを学習し、協働してとりくむことの重要性を理解する。
当該都市の地域リーダーや行政職員を集めて研修会として実施するにも適している。

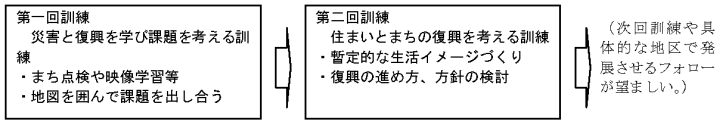


図　実践型訓練のフレーム例

震災復興まちづくり訓練の手引き（三訂版）

5　「復興訓練ワーク」の実践例

ここでは、これまで震災復興まちづくり訓練で実施した「復興訓練ワーク」を紹介する。その地区の課題や各回の訓練テーマ、参加者の状況に即して設定することが重要である。

なお、グループワークは、ファシリテーター（進行役）が進行する。

（1）震災・復興を学習する訓練ワーク

まず、参加者に訓練のあらましを案内する。その時に震災や復興に関する基礎知識を理解してもらい、復興に関する問題意識や課題を醸成する。以下のワークなどを参考にガイダンスや第1回訓練のプログラムを構築する。

①　災害や復興事例の学習会

あらまし	・映像や記録、講話等から過去の災害と復興の事例から教訓を学ぶ
形式/所要時間	・学習会、講演会形式 ・40分～60分
主な準備	・講演者の確保(災害や復興の研究者等) ・映像の確保／・配付資料の作成 ・プロジェクター等一式
留意事項	特に1923年関東大震災の震火災や帝都復興、1995年現代都市をおそった阪神・淡路大震災の被害と復興などはよい教材になる。

関東大震災／阪神・淡路大震災

②　体験者の話を聞く

あらまし	・被災や復興で生じる出来事や課題を体験者から直接参加者に伝える
形式/所要時間	・学習会／講演会、（書き出しワークも効果的） ・60～90分
主な準備	・講演者の依頼、確保(被災や復興の当事者) ・被災地の記録等の映像 ・プロジェクター等一式
留意事項	・地域特性や想定される災害状況が類似している事例から選ぶ ・防災講演会としても有効性が高い。 ・終了後、懇親会等で内容深化を図るのもよい

神戸市御蔵地区の田中さんの講演（上池袋）

③　行政のマニュアルや方針を知る

あらまし	・当該の自治体で復興にどのように備えているか、を共有し、訓練の基礎知識にする
形式/所要時間	・学習会 ・20～30分
主な準備	・復興マニュアル、ビジョン等紹介資料（パンフ等） ・復興まちづくり啓発ＤＶＤ ・プロジェクター等一式
留意事項	・参加者の興味は応急対策にあることも多い。応急対応～復興を一連で考えることも重要なので、合わせて防災対策への理解を求めてもよい ・建築制限、地区区分、生活復興手順など

Outcome3:地域住民・専門家向け復興まちづくり訓練のプロモーション
事前復興まちづくりの来年度以降の継続

[1] 豊島区

・平成24年度 池袋本町での復興まちづくり訓練

・平成24年度 生活復興マニュアルの策定

[2] 八王子市

・平成24,25年度 職員ワークショップ方式プログラムでのマニュアル策定

[3] 葛飾区

・全19連合町会地区での復興まちづくり訓練の実施スキームの反映：新基本計画へ

・平成25年度以降、復興まちづくり訓練実施予定

※復興まちづくり訓練や震災復興マニュアルの見直しは、上記以外にも、新宿区や足立区で活発な動きがある。（首都大以外のプランナーや大学研究室が支援）