

回復力のあるコミュニティをつくる



2026/08/01

杉並第3回事前復興まちづくりミーティング

市古太郎（東京都立大学）

回復力のあるコミュニティをつくる

市古太郎（東京都立大学，一般社団法人 災害協働サポート東京）

1. 講演概要

- ・ 杉並区が策定を進めている「（仮称）杉並区事前復興まちづくり方針」の意義を，被災地復興研究の知見と豊島区で地域組織・区役所・専門家・大学で取り組んできた事前復興まちづくりの経験から解説します。
- 1) 災害復興計画策定にあたって求められること：Expedient and Deliberative ／市民 - 行政の信頼関係
- 2) 豊島区での事前復興計画＋事前復興まちづくりの成果と到達点
- ・ 阪神・淡路大震災以来 30 年，災害復興研究／市民防災研究に取り組んできて，「よい復興」の定義は困難（「多様な特殊解」であり，長期の時間経過の中で変化するもの，と感じています）ですが，「よい復興計画」については，行政の事前復興計画の取組みの中で，一定の理解が広がっているように思います。

2. 災害復興計画策定にあたって求められること

(1) Expedient（可及的速やかに） and Deliberative（議論を尽くして慎重に）

- ・ 迅速性重視／被災者の理解・納得・決断を尊重する。
- ・ 被災現場でのジレンマ。両者の間にあるのは，**vs** か，**or** か，**and** か。
- ・ 学術研究としての裏付けは，2001 年 N.Y. WTC テロからの復興。David Mammen 教授，

復興の創造 9/11 からのニューヨークの価値観とアプローチ

<https://www.fujipress.jp/bk0003/>

※東京都の首都直下地震後の復興計画策定スケジュール（東京都震災復興マニュアル）

- ・復興基本方針（2 週間）／**復興検討会議提言（1 ヶ月）**／復興計画（3 ヶ月）
 - ・都市復興基本方針（2 週間）・基本計画（6 ヶ月）・**地域別まちづくり計画（策定まで最大 2 年間）**
 - ・住宅復興計画（6 ヶ月）。応急仮設住宅供給は含まない（住宅管理・自立支援は含む）
 - ・くらしの回復について、現行では「生活再建支援計画」といった項目は無し
 - ・産業復興については、**産業復興計画（4 ヶ月後）**の表記
- ・東日本大震災時の仙台市や石巻市，また熊本地震時の熊本市の対応経緯も踏まえると，杉並区においても，**発災から 2 週間時点で「復興本部設置」と合わせた，「区民のみなさんへ，杉並の復興に向けて」といった区長（復興本部長）からのアピールが出されることは想定できる（仙台と熊本では約 3 週間後，石巻でも約 1 ヶ月後に復興本部設置と復興基本方針公表）。**

※復興計画を待たずに先行実施する「くらしとなりわい」を中心とした再建策

- ・たとえば，避難所や仮設住宅での「みまもり・生活再建相談」や，学校と教育の再開，中小企業再建支援策（相談と資金面の支援）など。

※2011 年長野県北部地震の栄村では災害公営住宅整備について，震災復興計画策定委員会で議論しつつも，計画策定をまたずに方針決定し工事発注へ。

Ref.市古太郎（2019）2011 年長野県北部地震，農山村集落の住家再建と空間遷移実態—長野県栄村 2 集落での発災後 5 年間の集落再建特性—，日本災害復興学会論文集，第 13 号，pp.1-10

(2)市民 - 行政の信頼関係／地域復興協議会／「創造的復興」

1) 市民 - 行政の信頼関係なくして「創造的復興」は可能か？

- ・ 平時とは異なる，喪失感から出発する（せざるを得ない）復興まちづくりの特質
- ・ 「住民のみなさんから怒られても，やるべきことがある」という行政職員の声は，その通りではあるのですが，住民 - 行政 - 民間事業所間の「**不信**」の**関係の中で**，各位が自発的に発意し，情報共有を心がけながら，**それぞれの取組みが創発し**，「**やってよかった**」と思える復興が可能か？，復興まちづくり調査・支援活動に従事してきた立場からは，首肯し難い問いです。

2) 復興主体論：まちづくり協議会論

- ・ 東京都が提唱する「地域協働復興」。また東京都（2003）の復興の定義：**復興とは，震災によって大きな変容を迫られた社会の中で，被災者が生活の変化にうまく適応するための営み**（東京都，2003年，震災復興マニュアル＜復興プロセス編＞）
- ・ 協議会の役割：地域の「営み」の回復＋まちづくり（みち・いえ・ひろば・しせつ・みどり）事業の情報共有とアレンジ
- ・ 協議会の体制：a)発災から緊急対応期（約 1 週間）の助け合いでの避難生活期で培ってきた地域住民間の信頼関係とネットワーキングを活かす。
b)町内会非加入世帯や子ども・高齢者・障害者福祉を担う地域のグループ（や事業所）への依頼と協力（協議会での公募枠設定）

3.東京都豊島区での防災まちづくりと事前復興まちづくりの成果から

(1)1980 年代にスタートした豊島区での防災まちづくり

- ・池袋駅を取り囲むように広がる豊島区の木造住宅密集地域。
- ・東池袋四五丁目地区（1983 年居住環境総合整備事業～），雑司ヶ谷地区（1984 年都市防災不燃化促進事業～），上池袋地区（1991 年居住環境総合整備事業～）など，区役所が地域自治組織に働きかけ，まちづくりコンサルタントが事務局支援する「まちづくり協議会」方式で，「まちづくり計画」策定と計画事業促進の取り組み（まちづくりニュース発行と意見交換会など）を展開。
- ・東池袋三・四丁目（元の巣鴨プリズン）の再開発事業（サンシャインシティ，アエルシティ）および防災公園整備（イケサンパーク，関連する南池袋公園，中池袋公園）
- ・木造住宅密集地域における街区 - 地区公園整備（上池袋さくら公園，南長崎はらっぱ公園，雑司ヶ谷公園）

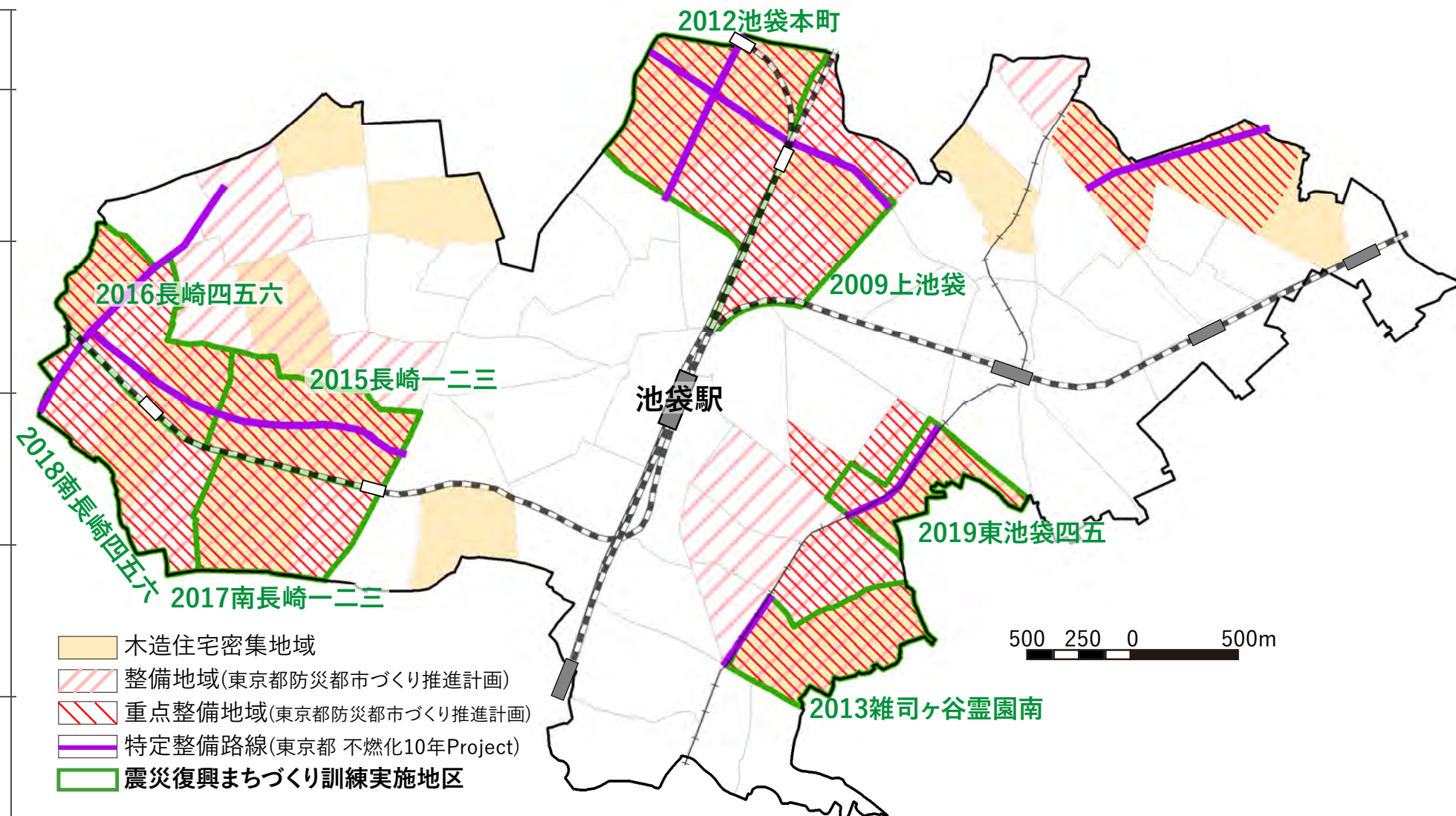
(2)豊島区での事前復興まちづくりの展開（2009 年度～）

- ・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。2020, 2021 年度はコロナ禍で中断中。
- ・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
- ・「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。

豊島区における事前復興対策と復興まちづくり訓練の経緯

地区名と面積	防災まちづくり事業
2009 年 上池袋 35.7ha	91-● 居住環境総合整備事業 14-● 不燃化特区 17-● 都市防災不燃化促進事業
2012 年 池袋本町 63.8ha	05-14 防災生活圈促進事業 14-● 不燃化特区 15-● 居住環境総合整備事業 16-● 都市防災不燃化促進事業
2014 年 雑司ヶ谷 31.2ha	84-03 都市防災不燃化促進事業 15-● 不燃化特区 16-● 居住環境総合整備事業 17-● 防災不燃化促進事業
2015 年 長崎 123 39.1ha	14-● 不燃化特区 16-● 都市防災不燃化促進事業
2016 年 長崎 456 43.2ha	14-● 不燃化特区 16-● 都市防災不燃化促進事業 17-● 居住環境総合整備事業
2017 年 南長崎 123 37.7ha	96-06 居住環境総合整備事業 14-● 不燃化特区 17-● 都市防災不燃化促進事業
2018 年 南長崎 456 43.8ha	14-● 不燃化特区 17-● 都市防災不燃化促進事業
2019 年 東池袋 45 20.5ha	83-● 居住環境総合整備事業 12-● 不燃化特区先行指定 14-● 都市再生緊急整備地域

数字は事業開始年と完了年を
また●は事業継続中を表す

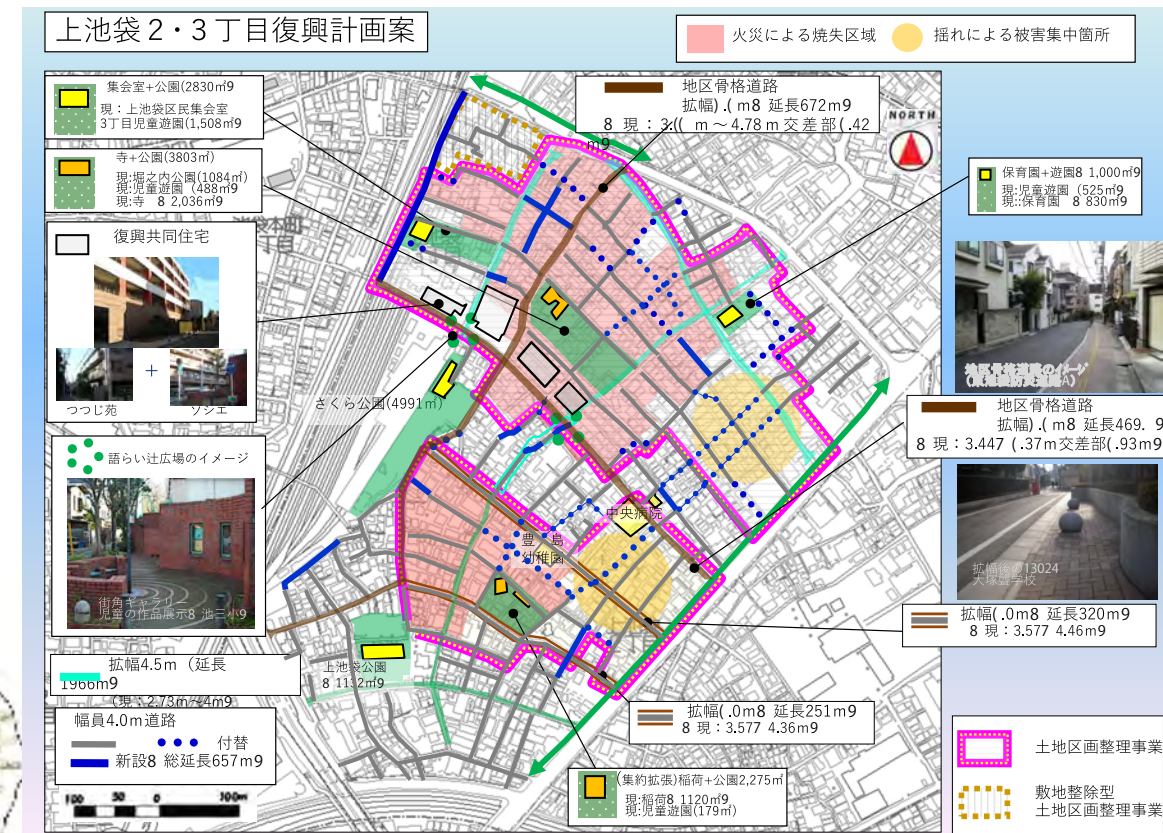
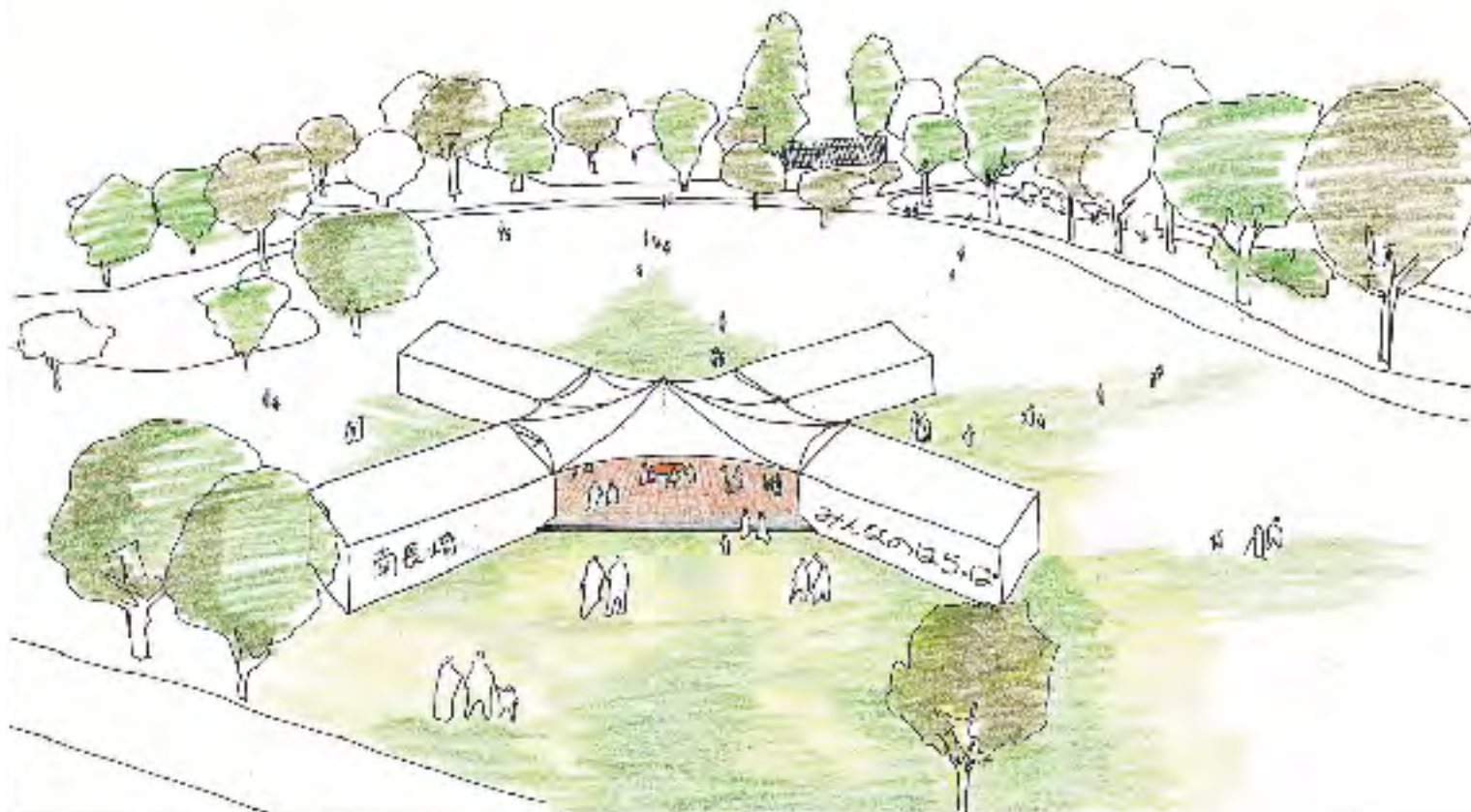


- ・震災復興まちづくり訓練を継続的に実施
- ・全地区木造住宅密集地域に判定され/東京都の防災都市づくり推進計画の重点整備地域となっている。
- ・防災まちづくり計画が行政発意型で策定，事業実施

(3)豊島 8 地区の復興訓練成果：＜事前＞復興まちづくり計画

- ・ 訓練目的：＜事前＞復興まちづくり計画を作成編集すること（全４回程度のワークショップを通して）
- ・ 豊島８地区の＜事前＞復興まちづくり計画で共通する３つの計画の柱

- 1) 空間計画としての復興まちづくり方針
- 2) 時限的市街地の空間デザイン提案と運営プログラム
- 3) 地域主体のくらしとまちの営み方針



(5)【豊島区南長崎】 時限的市街地デザインワークと防災街区公園

1)市街地特性：環六（山手通り）沿道市街地

- ・ 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「トキワ荘」
- ・ 1994 年から木密まちづくり開始。阪神・淡路大震災後から木密事業導入。
- ・ 「南長崎はらっぱ公園」。1999 年から地域住民が会をつくってまちづくり提案。2010 年 7 月にオープン。「南長崎はらっぱ公園を育てる会」。夏の花火大会では親子連れで大賑わい。地域の防災まちづくり活動で育ててきた防災公園。面積 0.57ha。マンホールトイレ、ビオトープ。

2)事前復興まちづくりの取組みとそのインパクト

- ・ 南長崎はらっぱ公園と時限的市街地のデザイン：近隣の救援センター（南長崎スポーツ公園）と連携しつつ、直後の避難生活空間（テント村）および、まちの復興拠点としての時限的市街地プログラム
- ・ 南長崎地域で障がい者の地域自立支援に取り組む「NPO ゆきわりそう」との連携。障がいを持つ人やお年寄りが、地域で安心して暮らしていくために必要な支援のシステムづくりをめざす（1987 年開設）

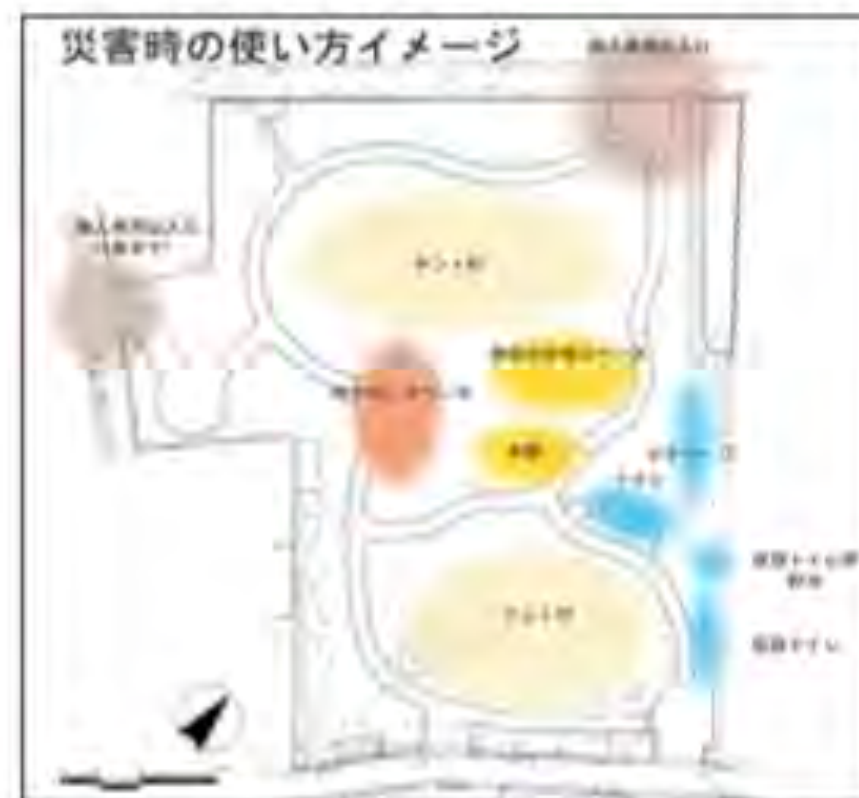
南長崎はらっぱ公園の時限的市街土地利用について

2018/11/17 首都大学東京 市古研究室



(3) 南長崎四五六丁目防災まちづくりとはらっぱ公園

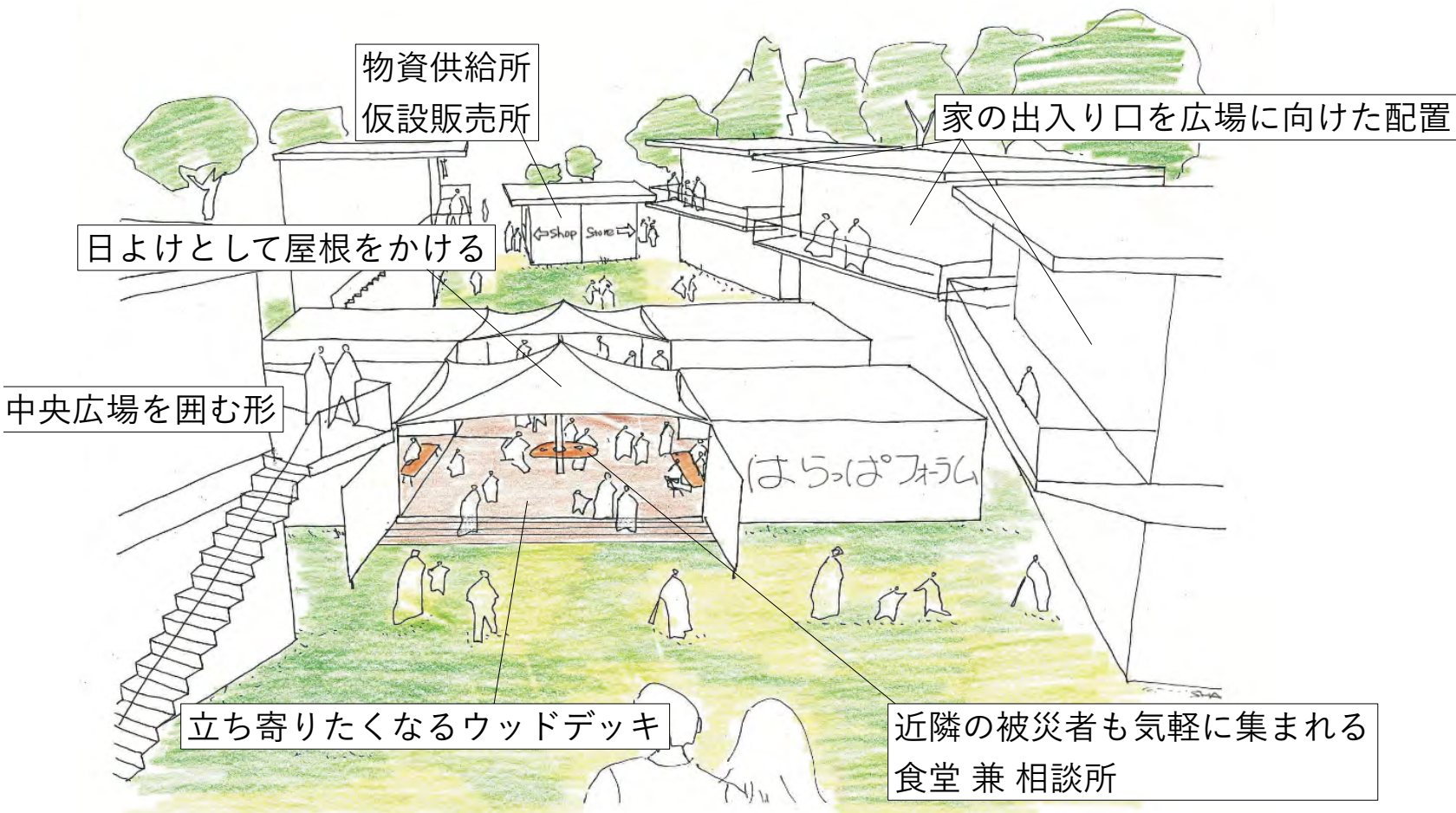
- ・ 豊島区「地区防災支援事業」による「防災まちづくりの会」の自主活動は平成27年度まで続き、現在休止している。これを母体に「南長崎はらっぱ公園を育てる会」が発足し活動中である。
- ・ 平成11年度「南長崎4・5・6丁目防災まちづくりの会」が発足、ごみの撤去、違法駐車や違法駐輪の問題等に取り組む
- ・ 平成14年度福祉施設ゆきわりそう参加
- ・ 平成15年度 南長崎6丁目歩道橋撤去
- ・ 平成16年度「西椎名町公園および豊島プールのあり方についての提言書」提出
- ・ ゴミ問題、落書き消しに取り組む
- ・ 平成20年度 区が豊島プールを撤去し、公園とする方針を定める
- ・ 平成21年度公園づくりワークショップ、豊島プール解体始まる。
- ・ 平成22年度「はらっぱ公園を育てる会」設立、7月南長崎はらっぱ公園開園
- ・ 平成24～26年度 はらっぱ公園の災害時の運営マニュアルを策定
- ・ 平成27年度 防災まちづくりの会休止、南長崎はらっぱ公園を育てる会に一本化
- ・ 南長崎はらっぱ公園：南長崎6-1-20
- ・ 面積 5,734㎡、
- ・ 開園昭和26年11月、再整備平成22年7月



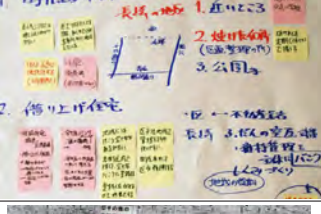
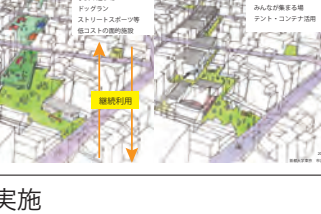
月2回のポニー体験

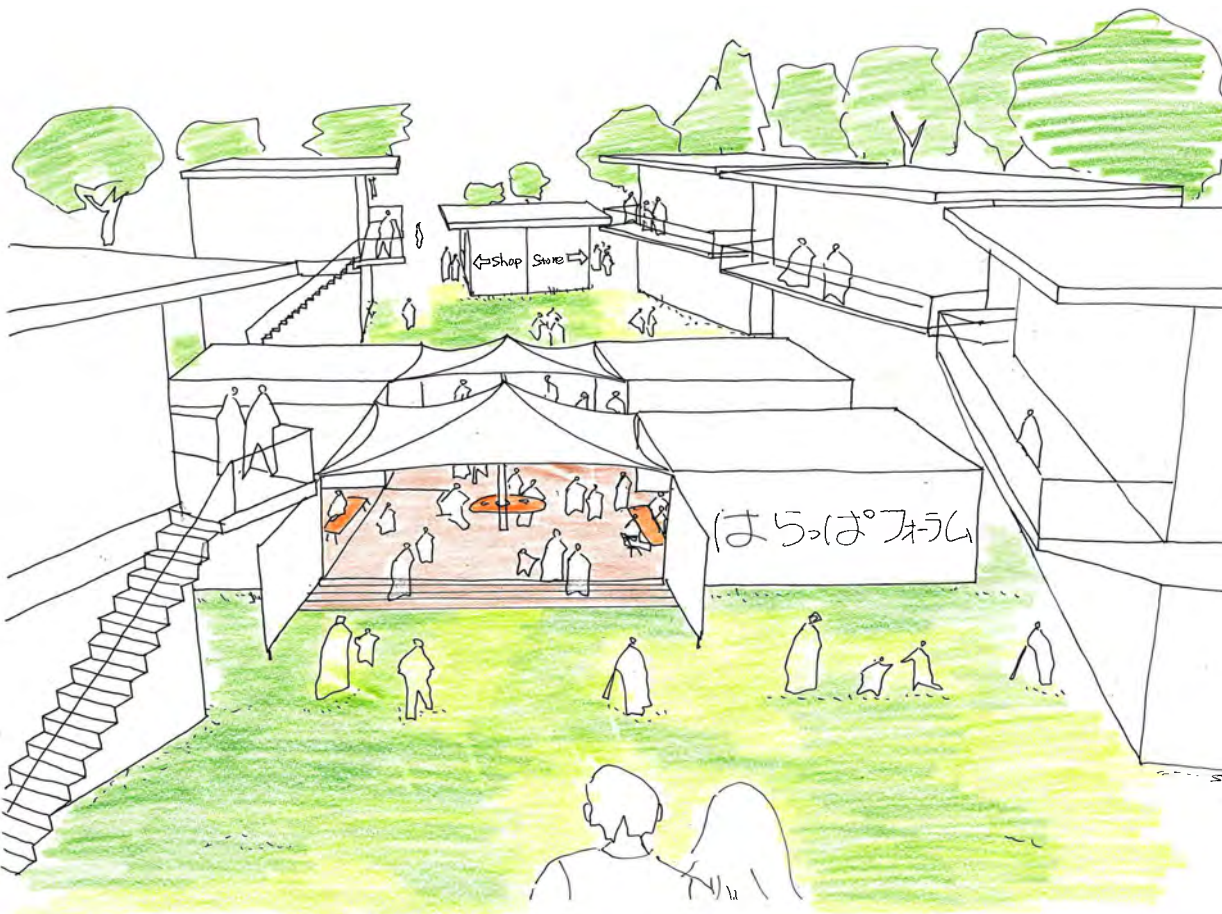


「南長崎はらっぱ公園を育てる会」の取組みと
事前復興まちづくり



時限的市街地の訓練成果分析（南長崎456）

	訓練内容				地区の時限的市街地提案と地域資源特性	訓練時の成果図・写真
	探索	方針	住宅	拠点		
上池袋	◎	○	○	—	< 復旧期のさくら公園 > ・4町会で連携して日常時活用と維持管理してきた公園 ・アクセス道路条件は悪いが図書館分館も隣接 ・焼失地の可能性も議論	
池袋本町	◎	○	○	—	< 避難生活期以降の小中学校と私たちのまち > ・2小学校1中学校を連携しての建替え事業計画が進行中 ・子どものための災害後空地確保の必要性も共有	
雑司ヶ谷霊園南	—	○	◎	◎	< 地域の生活復興拠点 > ・学校統廃合で防災公園整備予定地となった旧学校敷地まわりの復興本部拠点に ・地域内に小学校がない(=避難拠点が無い).	
長崎123	—	○	○	○	< 地域内仮設用地確保の可能性 > ・地区中心に長崎小、学校隣接の空地と合わせて、 ・小さくとも復興拠点を地区内に確保したい。	
長崎456	—	○	○	—	< 復興交流拠点と仮設商店街 > ・元気な駅前商店街 ・小中学校敷地でのスタディ ・3階建設仮設住宅 ・復興方針図組込	
南長崎123	—	○	○	◎	< 椎名町公園の発災からの機能遷移 > ・駅前からすぐの公園は大事な活動拠点。時限的市街地に適切な用地がない ・南長崎456地区と連携確保	
南長崎456	—	◎	◎	◎	< はらっぱ公園の震災時シーケンス > ・まちづくりとして確保整備してきた公園の発災直後からの利用デザイン ・復興方針図組込	
東池袋45	○	◎	○	○	< まちづくり用地の活用 > ・まちづくり用地を時限的市街地に。そのための事前からの低密度な日常時利用提案 ・復興方針図組込	



(6)豊島区（2026）都市づくりビジョン「事前復興のビジョン」を掲載

- ・豊島区は、区内6地区での震災復興まちづくり訓練の成果として、下記の豊島区「事前復興ビジョン」を公表。杉並区でも今後、杉並の豊かな場所性を考慮した「ビジョン」形成に、地域スケールでの事前復興まちづくりを通して、取り組んでいくことも大事な方向性だと思います。

《事前復興ビジョンのイメージ》

建築物の大半が焼失するなど大きな被害を受けた場合は、道路などの都市基盤の整備状況や地区の被害状況など被災の程度を踏まえ、適切な復興都市づくりの手法を検討します。事前復興ビジョンには、以下のようなタイプが想定されます。

図表59 エリア別の整備イメージ

