

3.3.9 被災市街地復興支援システムの開発

目 次

(1) 業務の内容

- (a) 業務題目
- (b) 担当者
- (c) 業務の目的
- (d) 5 ヶ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）
- (e) 平成 17 年度業務目的

(2) 平成 17 年度の成果

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の実施方法
- (c) 業務の成果
 - 1) 仮設市街地連続公開研究会の実施
 - 2) 世田谷区における社会実験から学ぶこと
 - 3) 「仮設市街地」研究の課題
- (d) 結論ならびに今後の課題
- (e) 引用文献
- (f) 成果の論文発表・口頭発表等
- (g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(3) 平成 18 年度業務計画案

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

被災市街地復興支援システムの開発

(b) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
(株)首都圏総合計画研究所	チームリーダー	濱田甚三郎	jin@syutoken-lab.com
大熊喜昌都市計画事務所	客員研究員	大熊喜昌	yokuma1108@soleil.ocn.ne.jp
(株)地域計画連合	〃	江田隆三	eda@rpi-h.co.jp
千葉大学工学部	〃	原昭夫	harakio@hotmail.com
(株)生活構造研究所	〃	松川淳子	matsukawa@liql.co.jp
東京経済大学	〃	森反章夫	moritan@tku.ac.jp
ET プランニング	〃	山谷明	easttown@t3.rim.or.jp

(c) 業務の目的

「仮設市街地」とは、大都市の震災復興過程で、被災市街地内・外に設ける「暫定的な生活の場」のことをいい、応急仮設住宅、自力仮設住宅、仮設店舗・事務所、残存する利用可能な建築物を応急修理したもの、残存建築物等で構成される。

仮設市街地は、被災市街地の復興基地としての役割が期待されるので、仮設市街地づくりは被災市街地復興支援システムとしても有効である。

本業務は、この仮設市街地をどこに、だれが（作り手と住み手）、どんな形態で作り、どのように運営し、さらに震災復興にどう結び付けていくかについてのプランニング手法の研究・開発を行うことを目的としている。

(d) 5カ年の年次実施計画

1) 平成14年度：

国内外の過去の大震・火災として、関東大震災、阪神・淡路大震災、トルコ・東部マルマラ地震、台湾地震をとりあげ、都市が復興する過程に設けられた暫定的な生活空間としての仮設市街地の形成状況を文献調査並びに現地調査によって明らかにし、仮設市街地の必要性と課題を抽出した。

2) 平成15年度：

墨田区東向島地区において、各回「検証まち歩き」「避難所生活の秩序化」「地域復興協議会の必要性」「仮設市街地づくり」をテーマとする住民参加による震災復興模擬訓練を実施し、そこで論議・発見したことを踏まえて仮設市街地づくりのプランニング手法並びに支援システムのあり方を検討。仮設市街地像をより明確にするとともに、事前準備・合意形成・マネジメントのあり方等を検討し、あわせて仮設市街地の実現方策を探ることによって、仮設市街地の計画論の構築を試みた。

3) 平成 16 年度 :

仮設市街地づくりを組み込んだ住民参加型の復興模擬訓練を、足立区西新井西口地区において社会実験として実施した。その社会実験の特徴は、小学校での一泊訓練を盛り込んだこと、震災体験を学ぶため神戸から専門家（弁護士、都市プランナー）の応援を得たこと、仮設市街地の空間イメージを共有するため模型を活用したことなどである。

この社会実験を通じて、仮設市街地づくりについての公共と民間の役割について、明確化していく必要性が課題として浮上した。

4) 平成 17 年度 :

- ① 仮設市街地のプランニング手法及び支援システムの再検証を行う。
- ② 仮設市街地の社会化のためのツール開発の枠組みを検討する。

5) 平成 18 年度 :

- ① 仮設市街地の社会化のためのツールを開発する。

(e) 平成 17 年度業務目的

過去 3 年間の研究から導き出された仮設市街地の 4 原則—地域一括、被災地近接、被災者主体、生活総体原則—の検証をするため、阪神・淡路大震災、中越地震で復旧・復興に関与した行政、民間の被災者・支援者等による公開研究会を開催、その討論を通じた計画論の充実をはかるとともに、社会実験としての復興模擬訓練の普及拡大を図り、仮設市街地の社会化のための課題抽出を行う。

(2) 平成 17 年度の成果

(a) 業務の要約

仮設市街地研究会メンバーと、阪神・淡路大震災、中越地震の復旧・復興にたずさわってきた、あるいはその教訓を行政計画に反映してきた関係者との討論によって、仮設市街地計画論の意義、課題を浮彫りにするために 4 回の公開研究会を開催した。並行して世田谷区北沢地区で、住民協働による復興模擬訓練を実施した。

大都市災害時の仮設市街地の必要性ならびに 4 原則についての異論はないが、仮設市街地の発意主体、具体化、運営主体、そこでの暮らしや仕事、復興協議とその合意形成、復興市街地への移行という一連のプログラムを確立するためには課題が多いことが確認された。

そのプログラムを発動する上で、事前復興としての普段の地域まちづくりの重要性、仮設市街地建設可能地の事前リストアップとシャドウ・プラン作成、仮設市街地の円滑な実現のための諸ツールの開発の必要性、既往制度の柔軟な運用とバックボーンとなる法制度の確立、地域住民との連携・支援を担う NPO、大学、企業など多様な組織の活動の重要性が浮彫りとなった。

(b) 業務の実施方法

- 1) 公開研究会を以下のテーマ・内容・メンバーで行い、その結果を踏まえて仮設市街地研究会メンバーによる総括討議を実施し、研究成果として取りまとめた。

表1 公開研究会のプログラム概要

テーマ／＜検証した原則＞／内容	基調報告 コーディネーター	パネリスト
1. 仮設市街地の必要性 ＜地域一括原則＞ ・ 仮設市街地の有効性 ・ 地域一括原則での仮設市街地の組み立て方 ・ コミュニティ再構成の場としての仮設市街地	江田 隆三 大熊 喜昌	室崎 益輝（独立行政法人消防研究所 理事長） 石東 直子（石東・都市環境研究室 主宰） 青木 勝 （長岡市復興推進室 主幹（元・山古志村企画課長）） 濱田 甚三郎 （首都圏総合計画研究所 代表/仮設市街地研究会 代表）
2. シャドウ・プランの可能性と条件 ＜被災地近接原則＞ ・ シャドウ・プランの準備の仕方 ・ シャドウ・プラン成立の条件	原 昭夫 江田 隆三	蓑茂 寿太郎 （東京農業大学地域環境科学部 教授/副学長） 住吉 泰男（東京都公園協会 常務理事） 高野 公男 （東北芸術工科大学 教授/マヌ都市建築研究所 代表） 河村 宗治郎（兵庫県被災者連絡会 会長）
3. 仮設市街地をどう実現させるか ＜被災者主体原則＞ ・ 被災者主体で取り組むための条件 ・ 行政側による仮設市街地構築のための制度設計	濱田 甚三郎 森反 章夫	桑原 茂夫 （東京都総務局総合防災部 副参事（情報統括担当）） 渋谷 和久（国土交通省都市・地域整備局都市計画課開発企画調整室長/元・内閣府防災担当） 東 充（神戸長田コンベンション協会 事務局長 / 元・久二塚地区震災復興まちづくり協議会 事務局長） 永井 幸寿（日弁連災害復興支援に関する全国協議会ワーキンググループ 座長）
4. 仮設市街地での暮らしと仕事の復興 ＜生活総体原則＞ ・ 全国・全世界での被災支援の事例 ・ 地域力を育み、高めることの重要性	松川 淳子 山谷 明	中村 順子（NPOコミュニティ・サポートセンター神戸 理事長） 村井 雅清 （CODE 海外災害援助市民センター 理事/事務局長） 田中 保三 （兵庫商会 代表/御蔵通5・6丁目まちづくり協議会 会長） 大塚 幸雄（バル街づくり研究所 代表）

- 2) 社会実験としての復興模擬訓練は、世田谷区北沢地区の北沢小学校を舞台に、昨年同様一泊訓練を含めて実施した。

(c) 業務の成果

1) 仮設市街地連続公開研究会の実施

a) 第1回 「仮設市街地」は必要か

i) 主題

平成 14 年度から開始した仮設市街地研究会の成果を踏まえ、震災時の被災から復興に至る過程で仮設市街地の必要性を確認しようというのが第一回研究会のテーマある。

復興を目指す必要条件として仮設市街地は本当に有効なのか、復興過程での土地利用制限は緩和すべきか強化すべきなのか、どのように誘導すべきなのか、どのように地域一括の原則で仮設市街地市を組み立て、実現するのか。また、コミュニティを再構成するプロセスの場、装置としての仮設市街地についての可能性はどうか。改めてパネルディスカッションにより検討した。

ii) 基調報告要旨

仮設市街地研究の目的は、震災時の暫定的な生活の場である仮設市街地を誰が、どんな形態で作って、どのように運営して、更に復興にどう結び付けるか、という計画の手法を研究することにある。

研究会が考えている仮設市街地とは「都市が大規模な災害に見舞われた場合に、被災地住民が被災地内または近傍に留まりながら仕事をし、市街地の復興を目指していくための復興までの暫定的な生活を支える場となる市街地」と定義している。

国内外の大震災後の復興過程の事例を教訓にして、「仮設市街地」の4原則として、地域一括原則、被災地近接原則、被災者主体原則、生活総体原則を提起する。

仮設市街地は2つのモデルタイプを想定している。一つは、一団地型の市街地。いま一つは分散型市街地である。

また、被災規模、通常時における地域社会の状況によってこの4原則が確保できるか否か。復興の過程で常に仮設市街地が必要か否か、改めて検討の必要がある。

iii) 討議内容

①阪神淡路被災後の視察体験からの仮設市街地の発想（濱田 甚三郎）

阪神大震災直後の神戸市を歩き回り、大規模災害で大都市が崩壊する現場を体験、そこで考えた基本は、残った残存物を使って仮の住宅とか、仮の店舗、仮の工場を作って、そこを拠点にして復興を考えていくしかない。そういう様子を仮設市街地だと考えた。

②公営コレクティブ住宅の提案と事業化の経緯（石東 直子氏）

阪神大震災の直後、仮設住宅に応募した高齢女性の「地域から離れられない」の言葉に触発され、誰が彼女を支えられるかと考えた。その後仮設住宅の生活、さらに復興公営住宅での生活の中で、2004年末までに327の方が孤独のうちに死んでいった。

震災前にコレクティブハウジング事業推進応援団を、専門ボランティアの人達と立ち上げ、自治体に復興公営住宅の中にコレクティブハウジング（ふれあい住宅）を作る運動をした。住宅の面積の10%ずつ位を出し合って、集会所、協同スペース（少し広めの台所、食堂、和室）を作ろうと活動してきた。

初期段階ではこの新しい住まい方について、専門家・事業体を含めた定例公開勉強会を続けた。事業主体が事業化を決定した後は、具体的な計画づくりへの参加、仮設住宅を巡って、「復興公営住宅の中にできる新しい住宅」の説明会を実施した。

入居者が決まり入居するまでの間に「協同居住、触れ合って住む」ことの疑似体験のため、お茶会、食事会の開催、共同室の備品、家具などの購買の相談会を実施。入居が始まってからはルールづくりなど住まいづくりのスタートの支援をしてきた。

今年10年目で、10地区341戸の住宅ができた。現在10地区の方々がネットワークを組んでふれあい住宅連絡会を持ち、2ヶ月に一度有志が集まって、それぞれの課題を議論し、年一回秋のリクリエーションも実施している。

現在の課題は、みんなが高齢化してきた時にどういう形で触れ合って住まう住まい方をしたらいいか模索中である。

③仮設住宅団地の計画手法（石東 直子氏）

兵舎、養鶏場のような仮設住宅団地の計画は止めるべきで、団地計画の段階で快適な

空間構成、日常利便施設の設置を加えた団地にするべきで、団地計画のプランナーが参加する必要がある。

画一的な住居型・一律的な供給システムを改善することも必要。例えば、シェアードシステム、共同スペース棟と住戸群からなる仮設コレクティブがあってよい。

さらに、仮設住宅から恒久住宅への移行プロセスで、残留者の生活空間は荒廃したものになる。段階的な整備手法が必要で、空家の仮設に手を入れ、継続して活用していくことも必要であろう。

仮設住宅でもわが町として愛着をもてる居住者参画の環境整備をしていけば、移転先でも仲間同士が集うことができるので、自主管理権限が居住者に欲しい。

④中山間地での被災後の生活再生（青木 勝氏）

中山間地域では、暮らすこと自体に集落の中で全体で、地域を守っていく組織、考え方が伝統的にある。

被災後、全村避難を決定し、長岡市内に避難所を確保し、その段階では地域性も考慮できずにヘリコプターを降りてきた順番に用意できた施設にどんどん入ってもらった。当初は混乱状態だった。

1週間後、7ヶ所あった避難所に集落毎に入れ替えることを前提に全部移動、つまり、避難所段階で、山の中での基本的な生活のシステムをつくった。それから仮設に入るまでは2ヶ月かかった。

長岡ニュータウンの一部に非常に近接した用地が用意されたので632戸の応急仮設住宅を建設、562世帯が入居し、集落単位で入居することができた。3種類のユニットを用意し、家族構成に合わせて組み合わせたので高齢者だけが纏まることなくバランスよく入居できた。

又、5つの集会所を用意し集落で自由に使えるようにした。診療所、デイサービスセンターも用意できた。交番も県が仮設に隣接してつくった。山古志支所も仮設に近いところに市の建物を利用してオープンしたので、生活の状況は基本的には全部一括して1ヶ所で行った。

集落の人を対象に商売していた理髪店、美容院は出張営業ということで許可をうけ、仮設住宅で営業している。専用のスペースを必要とする店舗はできていない。

山の生活に欠かせない農地は地域公団の用地を3ha位借り、300人位で分割して野菜づくりを始めた。

山古志は養鯉池が100%やられた。養鯉は毎年生産しなければならないシステムなので自力で直し、不足分は長岡市内の休耕地を借りて池を作った。また、仮設周辺の農家から転作地を借りて稲を作っている人もいる。

闘牛は、震災で30頭が死んだが、この春、長岡市内の牧場に仮設牛舎をつくり、避難している牛を全部集めた。5月には仮設闘牛場をつくり、そこで闘牛を開催、これから月一回のペースで開催することになっている。



写真1 第1回公開研究会の様子

仮設住宅の生活は比較的快適。来年以降、山に帰って生活を再建する際のキーワードは住宅再建でなく集落再生であり、集落として再生しないと、山の生活の快適性は維持できない。

⑤都市復興のプロセスと、その中での仮設的な段階（室崎 益輝氏）

最初に、私が考えている4大復興戦略というフレームについて話したい。

一番目は創造復興の戦略、二番目は段階復興の戦略（仮設の問題と関連する）、三番目は包括復興の戦略、四番目はコミュニティ復興の戦略。これを私は災害復興の4大戦略という最も大切なことと考えている。

一番目の創造復興は、その目標が大切だ。重要なことはプロセスを論じる前にゴールも見えなければいけない。仮設市街地もゴールが見えないと、バラック市街地でおしまいということになる。

これは、日本の戦後一貫して行われてきた国の復旧復興戦略とのまさに鏝競り合いのところで、国の考えは原形に復旧していく。仮設市街地の目標が何処にあるかとも関係するが、もとの市街地に復旧するのではなく、従前の市街地の持っていた問題、将来の諸課題を解決する理想の長期的な復興の目標に向けてどうするかを考えなければならない。

二番目の段階復興。災害復興の過程は、応急から復旧で、その事前のその次の減災というように進んでいく。この連続性が大切である。これは言い換えるとスピードと持続性ということである。

仮設市街地には二つのイメージがある。一団型というのは社会的な復興のエネルギーを蓄えていくような一つの社会的コミュニティをどう設計していくかが重要である。

もう一つ重要なことは、災害の規模によって対応が違ふ。小規模な災害の場合は建て替えば良い。大規模な災害の場合は資源が不足するから、基本的には修理で、修理・修復して住み続けるシステムをどのようにつくっていくかが重要である。

いまひとつは現在地に留まって、仮設的な生活をするのか。中間的な段階では遠く離れるということも考えられる。集団的に他の場所に移る、集団疎開も選択肢である。また、他で新しい町を作っていくことも必要ではないか。

さらに、大規模な被害を受けたときに、復興に時間がかかる。その場合、仮設市街地が必要であり、被災社会がそのなかで持続、成長していく必要がある。計画、事業システムとして、二段階復興、あるいは、被災地を一時凍結してゆっくり考えるということも選択肢としてあり得るだろう。

三番目の包括復興は、復興は住宅だけではないし、復興住宅に限定してはいけない。経済の問題であり、文化の問題であり、コミュニティの問題だ。阪神淡路大震災以降、台湾、トルコの被災地での住宅以外の施設の建設状況、山古志での仮設団地内外での住宅以外の生活の場の確保等の兆しを見ることができる。

仮設市街地のイメージは仮設団地をより都市的なものにしていく、社会的なものにしていくということだろう。その中に地域の文化、コミュニティなどをどう重ねていくかが重要だと思う。

四番目のコミュニティ復興は大切なことはいうまでもない。

阪神淡路地震、台湾地震などで被災後地域資源の活用が必要なことを学んだ。仮設市

街地の建設でも地域資源の活用が重要になる。

iii) 討論のまとめ

- ① 仮設市街地のゴールについて議論を深める必要がある。
 - ・ 仮設市街地の生活の快適化を目指すことと理想的復興市街地との矛盾
- ② 仮設市街地を大きなスケールで考える必要がある。
 - ・ 大都市での大規模災害時に仮設市街地を成立させるためには、事前復興(減災計画)により理想的な市街地の実現を図る必要がある。
- ③ 一括原則の担保のために必要なこと
 - ・ コミュニティの継続が必要であり、隣近所が支えながら、復興への道筋を考えていくことが必要である。その意味で地域一括の原則は欠かせない。
 - ・ 仮設市街地用地に使えるような用地のリストアップとシャドウプランの作成
 - ・ 仮設市街地づくりのための制度(用地確保のための制度)整備。
- ④ 仮設市街地の前提について
 - ・ 災害の規模の大小による被災から復旧、復興の過程での市街地の有り様。
 - 被災 → 仮設市街地 → 復興
 - 被災 → 集団移転疎開 → 復興市街地へ戻る
 - 被災 → 新しい町を建設、分市
 - ・ 災害規模に対応した復興への時間
 - 被災 → 直ちに復旧建て替え (小規模災害)
 - 被災 → 立ち上がり抑制、凍結 (大規模災害二段階復興手法)
- ⑤ 仮設市街地での生活を新しい社会での学習機会と考える。
 - ・ 被災前に抱えていた問題(環境悪化、単身世帯、少子化、高齢者社会等)に対する新しいライフスタイル体験のステージとして活用できる。
 - ・ 社会的弱者への視点を重視すること／新しい生活の協同スタイル創出／コミュニティビジネスの育成／環境づくりへの居住者参加。
- ⑥ 応急仮設住宅
 - ・ 住宅の多様化／供給方式の多様化
 - ・ 仮設市街地から恒久市街地に段階的に変わっていく時の、仮設市街地の残留者に配慮した生活空間持続のシステム。
- ⑦ 中山間地における復興の過程
 - ・ 長期間にわたる仮設市街地の生活の中で、山の生活に戻り得るライフスタイルを持続するための条件づくりが必要(農地耕作、養鯉業の持続、闘牛、祭り等の持続)
 - ・ 中山間地問題に対して、この震災復興過程で今まで出来なかった地域づくりの回答をつくる可能性がでてきた。
 - ・ 全戸が避難しなければならないという状況の中での復興は、総合生活的な、そこに住むことの意味が求められる。

b) 第2回 「シャドウ・プラン」の可能性と条件

i) 主題

第2回研究会は、被災地近接原則をテーマとした。大規模な震災後において住み慣れた地域での生活を継続するためには、できるだけ被災地近くのオープンスペースを活用して仮設市街地を確保する。また、このためにオープンスペースには事前にその利活用を検討・定めておく、シャドウ・プランを準備しておくべきという考えである。

大都市の大震災後の都市復興を迅速に進めるためには、災害後の混乱や不安を減少させる生活復興への配慮が欠かせない。

このため、生活復興を実現する仮の場所としての仮設市街地を、被災地に近接するオープンスペースを活用して実現する。その条件として都市公園には大規模地震災害等の被害想定を前提にして、被災時の活用計画をシャドウ・プランという案として事前に検討しておくことが欠かせない。また、シャドウ・プランの内容としては、仮設住宅のみならず、暮らしに関連する教育・文化・レクリエーション機能等を計画し、できるだけ早く被災前の生活を取り戻すことが重要である。

このようにオープンスペースは、被災時においては、被災前に持っていた本来の機能を停止し、その状況に合わせた土地利用、施設利用を行うことがふさわしい。この指針となるシャドウ・プランを広く普及することが重要であると考えられる。

シャドウ・プランは危機時に備え、影のように寄り添う計画であり、時間の経過とともにその内容も変化するプロセスのプランニングともいえる。まちづくりの計画の中にシャドウ・プランをいかに入れ込むかが課題である。

災害を完全に防ぐ防災から現実的な減災という考えにシフトしているが、復興をみずえ災害を転じて福となす転災（てんさい）や迎災（げいさい）までを視野にいたした自治体の計画作りを主張したい。

ii) 討議内容

①神戸において、身近な公園に自主的な仮設住宅村を運営できたケース

最初に、阪神大震災の教訓を神戸での経験から学ぶことにする。あらかじめ準備をしていないとどうなるのか、どのように人々は努力したのか。

神戸から市民活動家である河村宗治郎氏を招き話をきいた。河村さんは自ら身近な公園を仮設住宅地として運営した経験を持っている。

神戸での仮設住宅団地の立地は、既成市街地から遠いオープンスペース、臨海部の空き地や郊外のニュータウンの空き地を活用した。住み慣れた土地から電車やバスで1時間以上も離れたところに、抽選により割り当てられた仮設住宅に住まざるを得なかった人が多い。

また、その生活の再建過程をみると、避難所から仮設住宅、さらに復興公営住宅と単線で、選択肢が他にないので急がされたという思いである。このため被災者の疲れが増したともいえる。

一方、被災地近接にこだわり、土地をさがし、近くの公園に自主的に仮設住宅団地 58 戸を建設した「本町公園」の事例もある。住宅は寄付



写真2 第2回公開研究会の様子

をうけ、共同フロや床屋も設置し、自主管理をした。なぜ、このようなことを行政は普及しようとししないのか。こうした仮設市街地では、仕事といきがいの生活基盤がセットで用意されることが重要と考える。

②仮設住宅は首都圏では計画的な準備はできていない、民地も候補に

東京の密集市街地の改善などにかかわり、自治体の防災計画にも詳しい高野さんからどこに仮設団地はつくられるかが気になるという指摘をいただいた。

昨年 10 月の中越地震の被災地での仮設住宅はどこにつくられたか、また、大都市ではどのような見通しなのだろうか。

まず、行政の対応もせいぜい避難所を確保しなければという段階であり、避難所として公共施設を一覧表にしているだけで、いきあたりばったりという自治体も多いのが現状である。当然、仮設住宅について用地の過不足を検討したり、候補地を決めている例は少ない。さらに、仮設市街地という発想にはまだ至っていない。実際に被災するとスピードが要求されるため、現場は混乱するのが実状である。

中越地震の仮設住宅をみると、山古志村では全村避難後 40 日後に仮設住宅ができた。用地は JR 操車場跡地と長岡ニュータウンの空地が活用された。

基本は公共用地の空き地であり、小千谷では学校の校庭を活用した例もある。川口町では土地不足のため、民地の休耕田活用もあった。

仮設住宅そのものは住宅規模は小さいが雪国仕様である。特筆すべきは団地ごとに集会所が整備されたことであり、有効に機能した。

首都圏の市川市で仮設住宅について議論したことがある。絶対的なオープンスペース不足の状況である。公共用地のみならず、民地の活用もやむなしとの結論にいたった経験がある。

そこで、シャドウ・プランとして「場所」をイメージしておくことが重要と考える。民地利用も含めて準備しておくことが重要ではないかと考える。

③都立公園ではシャドウ・プランづくりが始まっているが、机の中に

さて、首都圏、なかでも東京都で考えられる最大のオープンスペースは都立公園であろう。最も可能性のある大規模公園のシャドウ・プランについて元行政マンの住吉さんより報告をうけた。

東京都では、内部検討段階であるが、「都立公園震災時利用計画」と称し、60 箇所の大規模な都立公園に関して平成 18 年度までに計画づくりを終了する。これはシャドウ・プランそのものである。

ただし、その内容としては、救援活動拠点としての活用が主であり、その後の「仮設市街地」までは想定していないのが現状である。

例えば都立城北公園でいえば、救援救助の車両基地、生活物資の一時集散倉庫、ペットの受け入れや心のケアのセンターとして検討されている。内容としては周辺地域との連携の中で、震災時のゾーニング方針を検討している。

ただし、この内容については、関係機関との調整もとれていないため、都民には未公表である。制度的な位置づけを明確にしないと告示というような手続きには入れない。もとより区市との調整がまずは必要なことと認識しているが、公園管理者も指定法人とか多様になってきているので、震災時の準備もきちんとつめておく必要がある。

今後の展開として、シャドウ・プランの位置づけを地域防災計画に明確化させることも必要ではないかとの指摘があった。

④シャドウ・プランは必要であり、民間グラウンドなどにも準備を

最後に公園の位置づけ議論を総括として公園緑地計画の第一人者である蓑茂さんに報告いただいた。

公園というオープンスペースは歴史的にみても、昔から防災対応につくられたものであり、震災時には多様に活用されてきたのが実情である。また、社会資本としての公園もフォーマルなものインフォーマルなものは表裏一対であり、日常時の公園の案内板が、いざという時には案内板をひっくり返し、裏側のシャドウ・プランを示せるようにしておくべきなのである。

さらに、公園のみならず市内のゴルフ場や民間グラウンドなどについても大規模公園と同様に震災時のシャドウ・プランをもっておくべきであり、そのようなことが社会の安定性につながるのである。

⑤オープンスペースの運営に日常時から地域組織が関わるべき

会場の参加者の意見も交換され、まずは、シャドウ・プランや仮設市街地の運営は誰が担うべきかという議論に展開した。行政のみならず、地域住民の力を最大限に活用すべきという意見である。避難所から仮設住宅、さらに復興には地元住民による、まちづくり協議会が必須ではないかという指摘であった。

確かに、神戸の事例をみてもまちづくり協議会の存在するところは復興がスムーズに進んでおり、地域力が弱いような場合は行政に全面的に依存せざるをえない。

また都立公園においても、運営のみならずマネジメントを誰が行うかというような主体、ソフトが最も難しいと公園関係者には理解されている。都のみならず区市町村や広域的な自治体間、または自衛隊など国の組織間でも運営の連携が難しい問題として残っている。公園管理者との協力関係のもとで、運営自体を利用者に任せるとすることも選択肢であり、その下敷きになるシャドウ・プランが重要と考えることもできる。

また、このような議論は被災の程度及びオープンスペースの規模等によっても最適解は異なるため、その全てのケースに対してシミュレーションすることは意味がないが、そもそもオープンスペースがないとマネジメントも絵空事になる。公共用地のみならず民間のオープンスペースについても必要な備えを怠らない社会づくりが必要との結論になった。

iii) 公開研究会での主要な論点

被災前に、被災を想定して、仮の姿をリアルに描いておこうというシャドウ・プランが本当に必要か。それよりも、被災をうけないように事前復興プランを描くべきではないかという考えがある。しかしながら、いたずらに災害後の輝くべき都市復興に期待をよせることなく、シャドウ・プランは安定した社会のセーフティネットとして必須なものであり、いざという時に、生活復興から都市復興がなりたつという考えに気がつくのであった。

ただし、被害想定は可能でも、実際の被害の状況は想像もつかないことも多く、事前に予定調和的にプランを描いていても、うまくフィットしない、臨機応変な対応が必要という意見も指摘された。ただし、事前の入念なシナリオから場を活かしたアドリブが生まれ

るわけであり、シャドウ・プランが決して無駄なものではなく、臨機応変な対応をさらにスムーズに行える練習問題として考えられる。

論点は、そのシャドウ・プランが都立公園のような公有地だけでよいのか。民有地も必要だという指摘があり、被災前にドナー制度のように事前に協定を結んでおいて、民有地を借りやすいようにしておくことも有効である。所有と利用を分離して土地本来の公共性を確保する考えが普及することも重要な課題である。

なお、大規模なオープンスペースがないような密集市街地でのシナリオは、分散型小規模公園活用のイメージであるが、神戸のように実現したケースをどのように社会化、制度化できるかが重要な課題として残された。

c) 第3回 「仮設市街地」をどう実現させるか

i) 主題：仮設市街地を実現するには、地域住民・行政はなにを為すべきか

第3回研究会では、「仮設市街地を実現するには、地域住民・行政はなにを為すべきか」が主題である。問題が多岐にわたるこの主題を討議するために、研究会代表の濱田甚三郎が、計画上の問題点と解決策を包括的に提起した。その骨子は以下の3点である。

- 1：被災家屋の修理・空家の活用を徹底し、まず、被災地域に仮設市街地の足場を確保すること。
- 2：新たな仮設建物建設のために、事前に土地(特に農地)を確保する方策とガレキ跡地を建設用地にできる方策を確立すること。
- 3：仮設市街地から復興市街地に連続的に移行できる仕組みを創設すること。

わけても重要なのは、事業用仮設建物を前倒しに建設できるように「被災市街地復興特措法」を改正するべきである、という提案である。

ii) 「仮設市街地をどう実現するか」の解題

①「本町公園避難所」型自生的仮設市街地の存立

阪神・淡路大震災では、「仮設市街地」の概念が存在していないために、計画上はいわんや、実践的にも、「仮設市街地」は形成されていない、とおもわれている。しかし、多くの近隣・地区公園は「自主避難の場」となり、やがて、テント村が形成された。そのなかでも、兵庫区本町公園では、ボランティアによる経済的・人的支援によって、木造の仮設住宅が自主建設され、2000年4月22日までの5年間、「本町公園避難所」が運営されてきた。だが、非指定の「避難所」は、「災害救助法の適用打ち切り」(8月20日)以降、行政制度的には歴然たる「不法占拠」と認識される。しかし、この「自生的な仮設市街地」こそ、「被災した住民の切実な利害と要望の物的なかたち」であり、「仮設市街地」概念の実践的基底でなければならない。その要望と利害とは、以下のようなものである。

- 1：被災家屋の整理・ガレキの処理など私的な被災対応を納得できるまでおこなうこと。
- 2：地域の復興過程をみずから判断すること、そして、協議に参加すること。
- 3：住宅などくらしを再建するために、経済的な資力・時間的余力を確保すること。

自生的仮設市街地の根幹は「従前の生活圏の近傍に住みつづけること」である。それが、被災住民を鼓舞し、くらしの復興を誘引する。にもかかわらず、「本町公園避難所」

では、緊急一時避難の場から仮設市街地の施設立ち上げにあたっては、「不法占拠」の汚名も手伝って、地域の一般市民との多大な摩擦があった。それは、近隣公園の非常時使用について、制度的な公式の方針もなく、まして、地域住民の事前・事後の合意もない以上、当然の帰結ではある。それゆえ、発災時の近隣公園などについて、公式の「シャドウ・プラン」が事前に、地域住民に認識されていることが重要になる。

②「パラール」型計画的仮設市街地の存立

阪神・淡路大震災の復興過程であらわれた計画的な仮設市街地が、新長田の「パラール」である。商店街が縦横に走るこの地区は、「震災復興第二種市街地再開発事業地区」に指定された。

「パラール」が立ち上がる地区の初動要因は以下のようになる。

- 1：震災前から再開発の協議が行政とおこなわれており、再開発準備組合、再開発のまちづくり協議会が結成されていたこと（背後にすぐれたコンサルタントがいた）
- 2：その活動の成果として、土地・建物の権利関係の資料がある程度まで、整備されていたこと
- 3：1月27日、市場の仮設店舗・住宅の仮発注をおこなう。
- 4：2月の始めに、発災直後に打診された行政の再開発の意向を確認した。
- 5：2月10日に3町（久保5・二葉5・腕塚5）の被災者を探し出し、再開発の意向を確認し、この時点で、仮設店舗・住宅の建設、土地の一時使用、そして、被災建物の解体・撤去の協議会による一括発注の全面的な了承をとる。

こうして「パラール」の建設計画にむけて、2月15日に久二塚震災復興まちづくり協議会が結成され、本格的な活動が展開される。パラールの「復興げんき村」はかくて、6月10日に竣工する。ダイエー西神戸店も仮出店した。この「げんき村」の「管理運営」が開始されつつも、「パラール中央館」（12月21日オープン）の建設がはじまり、他方で、復興再開発事業の協議が開始されるのである。

このように迅速な対応ができたのは、事前にある程度のまちづくりの下地が形成されていたから、と記述するだけでいいのだろうか。「まちづくりの下地」とはなにか。ひとつの決定情報が呼び水となって、情報と活動が連携しながら、つぎつぎに連鎖していく「ネットワークの地域動向」とでもいいたいくなる。だが、かりに「下地」ができていたとしても、どうもそれだけではすまないのではないか。なによりも、初動期に仮設市街地にむけたこれほど「用意周到な段取りを組める」ことが重要であるようにおもわれる。そのうえ、商売人の気質か、行政の再開発の意向をどう「活用」してこの被災から立ち上がるかという大きな問題枠組みを、発災直後の時点で組み立てていることが、さらに重要であるようにおもわれる。ここに「協働」のまちづくりにおける住民主導の真骨頂がある。「協働」をいかに活用するかが、住民、そして、行政に問われている。

たしかに、仮設市街地を住民主体で建設する場合、その建設費の負担をどうするのか。管理運営の課題は、これに応えつつ、同時に、仮設市街地の目論見である「従前の生活圏の仮設的再興」（「自分の土地に、たとえ家が仮設でもあって、働く場所がある」）でなければならない。仮設店舗・住宅の建設はそのためであった。久二塚まちづくり協議会は、5月19日に仮設住宅について「久二塚ファイブ」と名付けて、賢明にも、6月1日に神戸市に移管する。いわゆる「事業用仮設の前倒し」を、げんき村開設の直前に

おこなって、経済的負担を軽減する。さらに、従前のダイエー跡地を借り上げて、他とあわせて駐車場として経営する。パールの管理経営の礎は、駐車場経営である。こうして稼ぎ出した余剰資金は、新長田南のまちづくりの活動資金として活用されることになる。仮設市街地の見事な運営手法で、地域経済が循環しはじめるのである。



写真3 第3回公開研究会の様子

③事業としての仮設市街地の存立と独自の復興法

仮設市街地が被災地に出現するには、その計画制度論と管理運営論が不可欠である。

仮設市街地の概念は、災害基本法の応急対応策の系列と都市復興の事業・制度の系列の「おおきな乖離帯」を架橋するものである。しかも、被災者を個別に支援するのではなく、その個別性をふまえたうえでの「地域」単位の協働の意志に対応して、「被災地の従前の生活圏の仮設的再興」を企てるものである。「地域協働の意志」は、行政の「公共性」とはことなり、地域自治の「公共性」をもち、それは、「住民の個別意志」ともことなる。仮設市街地とはまさに、行政と住民との「インターメディアリイな地域自治の空間施設」なのだ。そのため、仮設市街地の空間施設が、行政、住民のいずれに帰属するのかが決定しがたい。それが、法制度的に「仮設市街地」を宙づりにする。

しかも、計画制度論では、仮設市街地の「用地」を、いかに正統性を確保しつつ調達するのが最大の課題になる。仮設市街地は、土地・建物の利用の観点からみると、その空間施設は「おおきな乖離帯」をうめるための「地域共用の空間」であり、まさに「現代的コモンズ」である。したがって、それは、当該地域一帯の土地・建物の「所有権」を、「いったん括弧にくくるという稀有な操作」を介して、はじめて、成立する潜在性が確保されるのだ。すなわち、土地・建物の私的所有を絶対的な基準とした現行の応急・復興の法制度のレジームでは、きわめて成立が困難なのである。ゆえに、「仮設市街地」の概念は、それを容れるに「ふさわしい土地利用を可能にする復興法」を要請している。

現段階では復興法が欠如しているために、それを補う諸策が提案されている。東京都では、「仮設建築物用地一時貸借支援制度」が検討されている。これは、地域復興協議会がその当事者となって、都の支援で、民有地を借りる制度であり、「パール型仮設市街地」を想定している。パールでは、借地料を一律坪あたり月額1,000円でかりあげている。しかし、前述したように、借地料の負担の問題が最重要と判断し、再開発事業用仮設住宅の前倒しの特例措置を講じて、神戸市に早期に移管している。パールが注目されるのは、商業施設をつくり、地域経済の循環に「駐車場経営を組み込んだ」その運営手法である。

ともあれ、仮に、都の支援で、地域復興協議会が地主と交渉し、貸借契約が締結できたとして、借地料・建設費の支払いと収益事業の企画・運営を、誰の責任で、どのように実施するのか。とても、被災した地域住民が責任者たりえるとは思えない。過剰な債務を背負うことになるからだ。そこで、「まちづくり交付金」の準用が考えられる。そのためには、復興まちづくり事業が当該地域にかけられていなければならない。しかし、現在の東京都の復興マニュアルでは、仮設市街地をつくるのは、そこを拠点として、地

域の復興方針・導入する復興まちづくり事業を地域協働で決定するためであるとしている。これでは、事業運営としての仮設市街地は、ふたたび、宙に浮く。

被災住民のエンパワーメントになるはずの「仮設市街地」の構想が、逆に、地域住民に大きな三様の負荷、経済的な負荷・合意形成の負荷・建物配分などの運営の負荷をあたえることになる。だが、仮設市街地は、被災者を従前地にとどめ、互いに鼓舞し合いながら、地域協働復興の具体的イメージをつむぎだすための戦略的ツールである。それゆえ、この概念は、「住民の三様の負荷を軽減する独自の復興法」を、強く要請しているのである。

iii) 公開研究会での主要な論点

①早期復興にむけた、仮設市街地建設の住民による意思決定

「パラール」建設のリーダーである東充氏は、パラール成立の鍵は、「仮設建物の用地を確保するための権利者との交渉」であったと明解に指摘された。この交渉が成功した要因には、被災以前にまちづくり協議会が活動していたこと、土地・建物・賃貸の権利関係がすでに把握されていたこと、発災後、商業地という特性もあって早期復興の意志一致を確認できたこと、地域の「ガレキ処理」を協議会が一括処理したこと、などが指摘できる。ただ、すでに離散してしまった権利者を探し出すこと、不在地主をさがし出すこと、借地料の設定問題など、実践上のいくつかの壁も指摘された。

②複数の計画案と住民間の前向きな協議、そして、適切な支援

白地地域で住民の組合施行による「ミニ区画整理事業」のコンサルタントを務められた永井幸寿氏は、「住民の合意形成こそ、仮設市街地の成否を握る」と指摘された。とくに、白地地域では、どのような事業計画も存在しない。その状況では、住民世帯の被災状況、収入・負債など経済状況、家族構成などで多様な再建方向があらわれ、容易には合意に至れない。そこでは、行政の主導性、コンサルタントの的確な支援、多様な意見をまとめる複数の計画案の呈示が重要になる。そして、罹災都市臨時借地借家法の適用は、通常でさえ調整困難な権利関係を一層複雑にし、合意形成の障害となると指摘された。

③平時のまちづくりと地域イニシアティブをささえる制度形成

居住安定化支援制度の創設に尽力された渋谷和久氏からは、「仮設市街地が復興計画には有効だが、それが真に有効に機能するには平時から活発なコミュニティが存在しなければ不可能ではないか」と問題提起された。活発なコミュニティができるには、「平時のまちづくり」が欠かせない。まちづくりは、事前確定的で国家高権的な都市計画でも、市民的な自由に基づく市場主義でもなく、民主的なダイナミックな地域形成のプロセスとしてある。地域イニシアティブにむかって現在のまちづくりに必要な道具立てをかんがえていくことが、仮設市街地の構想に「制度的な経路」を拓くのではないかと指摘された。

④地域単位の復興協議ができる諸条件の確保

以上のような指摘をうけて、都の復興マニュアルを統括する桑原茂夫氏は、仮設市街地を「コミュニティ主体」に把握され、既成市街地／郊外の軸、公共／自力の軸で区分された。重要なのは、郊外公共仮設は、コミュニティ単位で入居するという点である。

それは、地域単位の復興協議が可能になるような仮設住宅の配分の編制をめざしている。ついで、土地、ならびに、権利者情報を、時限的市街地建設の支援として、更新しつつ用意していくと指摘された。

研究会が用意した制度の枠組みが十分に議論されたとはいえない。しかし、各論者からは重要なお示唆をいただいた。平時のまちづくりがなく、コミュニティが虚ろな都市型社会では、「仮設市街地」は機能しないどころか、復興の支障になるのではないか、という指摘は、特記に値する。さればこそ、東京都の「地域復興模擬訓練」が重要になる。それは、単なる住民啓蒙の活動ではなく、平時のまちづくりの契機をつくり出す実践の場であり、しかも、そこでの住民の切実な要望と利害を実現する即地的で、実践的な具体的条件をみきわめる格好の研究の場だからである。研究会は、「訓練」を「シミュレーション」にたかめ、地域主導の復興の過程に不可欠な制度を、なお一層、探求しなければならない。

d) 第4回 「仮設市街地」でのくらしと仕事の復興

i) 主題

研究会では、仮設市街地を成り立たせる要件のひとつに「生活総体原則」があると考えてきた。生活総体原則とは、仮設市街地が暮らしの復興基地となるためには住宅だけでなく、暮らしを支える様々な機能が用意され、生活の総合性が維持されるべきだという考え方である。

こうした仮設市街地における生活総体原則とは実際にはどのようなことなのか、それは実現可能なことか、そして復興に有効に働くのか、といった観点で検証することが今回の討論の主題である。討論参加者は、それぞれ異なる立場で復興プロセスに関わった方々である。

そこでまず、研究会が1999年のトルコ地震支援の際に記録した事例映像を紹介し、次のような問題提起を行った。

- ・被災地には、生活の様々な機能の継続を支える場と機会が備えられていた。
[基本的な居住機能を豊かにする例][子供たちの生活の場][女性たちのアトリエ][図書館やコンピューター訓練センター]などの事例から
- ・生活の場に働きかけ、復興に向けて人々の力を引き出し結集するしくみと活動があった。
[仮設市街地の管理人またはコンシェルジュ][仮設住宅の増改築、周りの緑化][展覧会やお祭り][女性の自立のためのスキルアップ訓練][記憶を残す活動]などの事例から
- ・これらはまさに仮設市街地であり、生活総体原則と呼ぶべき復興過程の支援活動であろう。

ii) 討議内容

- ①事業所の再建と地域社会の建て直し―再建の意思表示そして自立を促すことが肝要
(田中 保三氏)

事業所の再建とコミュニティの再建のふたつの立場から復興プロセスに関わった。

事業所は自動車部品の卸売業だが、壊滅的な打撃を受けた。しかし、無事だった社員と一部残った倉庫で再建のスタートを切ることが出来た。

この時で大事なことは、リーダーである社長が再建の意思を速やかに表明することである。リーダーが迷っていれば社員は疑心暗鬼になり、そのうち散り散りになる。逆に早く方針を出せば、非常時なればこそその奮起と苦痛（給料減などの）を分かち合って取り組める。

一方、長田区御蔵のまちは炎上し死者 128 名を出す惨事となった。生き残った者の慙愧の念と当初ボランティアの助けを受けたことから、地域をよみがえらせるボランティア活動を行ってきた。その際、出来るだけ皆さんの自立を促すよう働きかけた。しかし、商売の建て直しも地域の建て直しもなかなか困難だ。困難な事態になる原因のひとつは、仮設住宅を郊外に持って行って地域の人口を戻りにくくしたことにある。ひとたび人を地域から離れたら元に戻るの難しい、人が戻らなければ地域のマーケットも回復しない。両方の面を困難にしたと思う。

②被災者支援の望ましいあり方―被災者が力をつけてゆくプロセスを重視することと総合的な支援（村井 雅清氏）

神戸の長田で靴づくりをやっていたが被災後はボランティア活動に専念し、今は国際的な災害援助活動を行っている。こうした経験から主に復興に向けた支援のあり方についてコメントする。

震災以来、被災者が主体になって経済も含めた地域を再建する仕組みは何かを考えてきた。最初は、復興の主体は被災者であり、住居と仕事場の確保を訴えた。近年は、今までのようではない新しい生き方または働き方というものを確立しながら総合的な暮らしの再建を目指す必要があると思っている。

たとえば、新潟中越の場合は農山村と都市間の循環社会の形成。スマトラ沖津波に関しては、タイ漁村の持続可能な素朴な漁法を生かすこと。スリランカの経験では、大量に船や漁具を支援するのではなく、1 隻の船を共同管理し力をつけてから 2 隻目以降に進むやり方。インド・グジャラード地震の専門家 NGO と村人の共同再建で力をつけ事業組合を作って国内に防災いえづくりを広める活動などである。

こういうことから、望ましい支援のあり方として「暮らしのデザイン設計チーム」というものを考えている。コロンビア地震の時のセル・ビビエンダという NGO は、建築家や弁護士のような同系専門家集団ではなく精神科医も芸術家も加わって、被災者の暮らしの総合的な相談に応じたが、このような組織がひとつのモデルである。

③被災者の自立と地域力の育成―被災者自身の力を引き出すことでコミュニティビジネスが立ち上がって行く（中村 順子氏）

震災直後、住んでいた東灘区で「東灘地域助け合いネットワーク」「水汲み 110 番」などの被災者支援活動を行っていた。仮設住宅に移ってからも活動を続けていたが、だんだん被災者の支援に対する依存傾向が強くなってきたので方向を変えることにした。それは、失くしたものの供給ではなく残された力をエンパワーメントすることに力点を置く、自立に向かう途中をサポートする中間支援団体を立ち上げた。これが CS 神戸（コミュニティサポートセンター神戸）の始まりである。

設立当初はスタッフ4人、携帯電話とテント1張りだったのが今は、常勤11名、非常勤31名、ボランティア役100名が働き、70団体位の活動をサポートしている。

多くは仮設住宅で知り合った人たちで、「あなたは何が出来るか」の問いかけに答えて、配食グループ、デイサービスサロン、保育ルーム、木工手助けグループなど小さなコミュニティビジネスを起こしている。

また、CS神戸自体は公共施設の指定管理者業務、交通不便地区の地域バス事業開発、大阪の団地開発に伴う住民の新しいコミュニティづくり、NPO自身を育てるサポート、NPOと企業のリソース交流などコミュニティビジネスを大きく育てる事業に取り組んでいる。いずれにしろ、地域のために何かしようとする1人ひとりをつなげ、育てる（インキュベートする）場としくみがあれば、コミュニティビジネスが立ち上がっていくことを10年の活動を通じて分かった。

④ケミカルシューズのまちの復興計画—新しい産業地域社会の再構築を目指すまちづくりが必要（大塚 幸雄氏）

震災以前、東京を中心に防災問題と絡めた「産業復興とまちづくり」に関する研究会をやっていて、長田の工場アパート見学などに行つて縁があった。震災後、都市計画サイドの復興プランに対する反発がおこり、産業側からもプランを立てる必要が出てきたので東京から支援チームを作つて手伝うことになった。

しかし、外部の専門家などは最初全く役に立たない。地元を担当していた行政マンの「まず、カネとウツワだ」というのが現実的な切り口で、仮設工場を作り仕事の継続を図つた。次に、復興プランを作るために「ケミカルシューズ産業復興研究会」なる名目で業界のいろいろな組合に集まってもらつた。これまで各組合が一堂に会する経験がなかったので画期的なことだった。

こういうことを通じ、産業復興とまちづくりは一体に考えなければならないことが分かつてきた。なぜなら、突然の災害によって崩れたのは建物だけでなく衰退しつつある地場産業という社会の構造的な弱点が露わになったからである。つまり、問屋を頂点とした従来の産業システムが通用しない現実に対し、新しい産業地域社会を再構築するまちづくりが必要だということである。

しかしこれは大変難しく、今、簡単に見通しを言うことはできないが、これまでの経緯で次の点は参考になる。

震災直後はとにかく金と器を用意すること。少しの金が動けばあの被災地の中で何とか生産ネットワークが動き出す、そういう地域力がある。

生産者自ら東京の青山にアンテナショップを出す、ミラノの見本市に出展する、などの試みからそれなりの成果が出た。新しいシステムにむけたチャレンジを続けることが大事だ。

⑤地域経済の復興について（大塚 幸雄氏）

下請けや内職ネットワークのような地域のしくみを復興プログラムに組み込むのは難しい。それは従来の産業構造がつくつたもので再編される運命にある。ただ、長田の



写真4 第4回公開研究会の様子

チャレンジは地域産業構造の再構築過程に入っているのかもしれない。

地域経済の立ち直り過程に、競争原理を持ち込まないようにすべきだ。仕事を奪うのではなく回して行く発想が必要だ。神戸市が空港建設などの都市間競争に積極的になるのは間違いだと思う。

⑥ コミュニティ再建に有効な、小さな仕事（中村 順子氏）

被災者が起こすスモールビジネス、コミュニティビジネスに対する小規模融資など、災害者保護の考え方に立ったしくみが必要だ。10年前は良く分からなかったので、支援金を経済の再建に有効に使えなかった。

被災者の復興にとって、働くことは重要な要素。社会の一員である自覚、仕事で仲間が出来る、若干の収入、生活にリズムができる、そして自尊感情を取り戻す、という大切なメリットがある。

iii) 公開研究会の主要な論点

① 論点—復興プロセスにおける着眼点

被災者が主体となって復興に取り組むためには、暮らしの多様な機能（生活の総合性）の維持が必要だという我々の主張は、今回の討論では既に自明のことであり、検証すべきはそれをどう実施するかにあったと思われる。

討論を要約してみると、仮設市街地における生活総体原則の実施に関する重要な着眼点が整理できる。

② 「まち（地域）は生き物である」

地域社会は人と人のつながりをベースに日々を生活している。従って、復興の立ち上がり段階では次のような生命の持続に注意を払う対策が求められる。

- ・ 地域をバラバラにしてはならない。一遠隔地への分散居住は人のつながりと場所の意味を消滅させる恐れがある。
- ・ 命を絶やささない応急処置は重要。一少額でも仕事（お金）を回すことにより、まちの鼓動を止めないようにする。
- ・ 人々の自立意識に働きかける。一被災者自らの回復（復興）意欲が基礎になる。その意欲を鼓舞し、支える場やしくみが重要。

③ 「復興は新しい社会を目指している」

- ・ 災害は物的な破壊をもたらすだけでなく、社会の構造的な問題や弱点をさらけ出す。
- ・ 復興は社会的弱点または矛盾の乗り越え、すなわち新しい社会再構築への取り組みを必要としている。
- ・ 地域ではコミュニティビジネスの展開、大きくは都市と農山村の新たな連携や持続可能なシステム形成へのチャレンジが社会再構築の可能性を示している。

④ 残された課題—復興が暗示する新しい生活文化と大都市の現状

討論を通じ、上記のような視点あるいは知見を得る事ができた。これは、「神戸、いまだ復興ならず」といった認識の修正を迫るものではないだろうか。

震災後 10 年の取り組みは、新しい都市のライフスタイルや文化の芽生えを感じさせるものである。

各論者の話から、人々の自立意識とこれを支える市民の連携が復興の原動力になるこ

とが明らかになった。破壊された環境と機能しなくなった社会システムを前にしての再出発は、社会的存在としての原型的な姿の確認から始まるという事である。

前回までの公開研究会において、仮設市街地を通じて復興に立ち向かう際の、社会システム上（主として制度上）の課題が論じられた。今回の討論からは、市民社会が受け止めるべき次のような基礎的な課題が提示されたと考える。

都市が破壊され得るものであるならば、都市生活にはメジャーシステムの^{ほか}外に、スモールシステムあるいはローカルシステムが必要である。それは、人と人の関係の直接性が保持されるまたは重視される世界である。

しかし、それは今日の社会関係の中で希薄になり、行方を見失っている世界であるが、その脆弱性が討論によって間接的に指摘されたと言えよう。私達は、改めて大都市におけるコミュニティの可能性を追求し、信頼できる都市社会を築く必要に迫られている、という、暮らしの足元の課題（テーマ）が提示されたのである。

2) 世田谷区における社会実験から学ぶこと

平成 15 年度の墨田区東向島地区、平成 16 年度の足立区西新井西口地区につづき、本年度は世田谷区北沢地区において、仮設市街地づくりの社会実験「地域復興まちづくり模擬訓練」を実施した。

a) 社会実験の特徴

これまでの社会実験実施地区が小規模工場や商店街、住宅が混在した密集地域であったのに対し、北沢地区は戸建住宅を中心とした密集地域であり、訓練では「住宅」と「くらし」を中心に各復興段階における課題等について検討をおこなった。

また、従来からまちづくり協議会による活動が活発であり、学校協議会が独自の避難所運営マニュアルを作成しているなど、防災意識の高い地域である。

そのため、参加者は避難所運営本部を構成する町会・自治会だけでなく、まちづくり協議会や PTA、小学校や地域に立地する福祉施設などから積極的に集まった。

行政からも、所轄支所のさまざまな部署（災害・区民・地域振興・街づくり・福祉等）が参加し、11 士業団体で構成される災害復興まちづくり支援機構や、阪神・淡路大震災、中越地震の震災体験者が参加した。

プログラム構成は、発災から復興まちづくり方針の作成までをテーマとし、全 3 回の第 2 回には昨年度と同様に一泊訓練を実施し、従来の避難所運営訓練との連続性、一般地域住民の災害に対する関心づくりを行った。

避難所運営等の課題を検討する際には、特別に「要援護者支援班」を設置し、発災時における要援護者支援について議論を行った。また、仮設市街地計画の検討では、具体的なイメージを検討するため、各チームにおいて、縮尺 1/100 の仮設住宅の模型を用いた配置計画を作成した。

b) 世田谷区社会実験の概要

i) 訓練の目的

訓練は、住民が主体となって従来の避難所運営訓練を一步進めた形で実施し、避難所

生活、仮設市街地、復興まちづくりについて地域住民と検討すること。

ii) 訓練対象区域

世田谷区北沢3・4・5丁目地区

○面積 約54ha、○人口 10,520人、

○世帯数 6,256世帯、○人口密度 195人/ha

iii) 訓練実施団体の構成

運営本部を世田谷区北沢総合支所に設置し、地元組織より選出されたコアメンバーと仮設市街地研究会との協力のもと、訓練を実施した。

コアメンバーは、訓練への参加や、参加者募集の協力・とりまとめ、宿泊訓練での運営補助を担った。

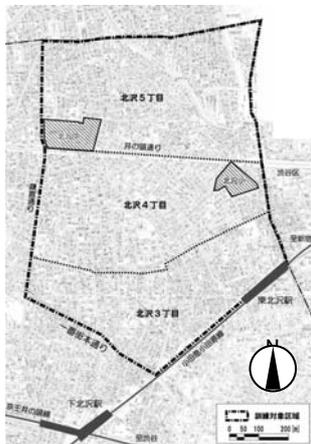


図1 訓練対象区域



図2 訓練実行委員会組織図

iv) 訓練のプログラム

		訓練テーマ	訓練の内容
第1回	実施日：8月27日(土) 会場：北沢小学校体育館・ランチルーム 参加者：住民38名(総勢105名)	オリエンテーション —まちの被害と復興を考える(まち歩き)—	・まちの被害と復興を考える。 ・まちが被災したときに活用できる空間資源を確認する。
第2回	実施日：9月10日(土)～11日(日) 会場：北沢小学校体育館・運動場、北沢地区会館 参加者：区民142名(総勢243名)	避難所から復興を考える (一泊訓練)	・避難所開設、緊急対応のあり方を考える。 ・避難所生活および復興組織のあり方を考える。 ・暫定的な生活の場(仮設市街地)のあり方を考える。
第3回	実施日：10月30日(日) 会場：北沢小学校体育館 参加者：区民31名(総勢100名)	復興まちづくりの進め方を考える	・復興計画に向けた課題を整理し、復興まちづくりのあり方・進め方を考える。

c) 社会実験の成果

世田谷区北沢地区における「地域復興まちづくり模擬訓練」は、訓練を通じて、仮設

市街地の計画と建設にかかわる知見とともに、市民を交えたワークショップ方式による訓練のあり方、普及・啓発の方法に関わる知見もあわせて得られたという成果があった。

i) 被害想定のための「まち歩き」を通しての成果

①自らの居住する地域の危険度への認識

どの地域においても、住民は、自分自身が住む場について「危険度が高い」と認識することを避ける傾向にあるが、対象地区では、被災した場合、特に延焼危険度が高いことが多くの住民によって認識された。また、狭い道路や行き止まりの道路が多く、それらの道路がわかりにくく錯綜していることについても、災害時の避難経路の確保が問題になることが明らかになった。また避難経路沿いにある、ブロック塀や石積みの擁壁の危険性についても認識された。

②日常のまちづくりにおける災害対応策の検討

小規模公園、緑道、駐車場など、災害時の空間資源の可能性を持つ施設や、防災井戸、防災トイレなどに注目が集まった。しかし、これらの施設や資源が、塀に囲まれていることや、鍵をかけられ、すぐ使うことが出来ない状況に置かれていることなども認識され、その活用策を日常的に検討しておく必要があることが認識された。

また、これらの空間資源をネットワークして、避難経路と重ねておくことの重要性等も認識され、「災害対応」のまちづくりが必ずしも特殊なものではなく、日常のまちづくりにおいてなされるべきであることも認識された。



写真5 まち歩きの様子



写真6 防災井戸



写真7 復興資源マップの作成

ii) 発災直後の応急対応と避難所設置、その後の避難所運営に関する成果

①避難所開設、緊急対応のあり方

避難所運営本部の重要性や、町会内の各部署の役割についての認識が再確認された。



写真8～10 避難所開設訓練の様子

また、医師会と連携して行なった医療救護所訓練は、あらためて災害時の救助に関する実践的体験となった。緊急時の仮設トイレのあり方、その使い方について、要援護者等が利用する場合、どのようにすればよいかなども確認することが出来た。

②名簿による安否確認

避難所運営にとって、「避難所内人員の把握一名簿の作成」は基本事項である。これは、単に「避難所に入ってきた人の名簿を作成する」という、混乱期にはこれだけでも難しい作業に対応するだけでなく、「本来避難所にくるはずの人が来ていない」ということの把握にも対応するために必要な作業であることが住民にも理解・認識された。

名簿作成は、避難所内部の秩序の維持と避難所の円滑な運営のためだけでなく、安否確認、避難所への全国各地からの問い合わせへの対応、未救出者の発見、担当する仕事や作業の分担のためなど、多様な目的を持っている。そのため、発災後、避難所を開設してから取り組む課題というよりは、災害事前対策として、地域の実情にあわせた名簿作成を行い、被災した場合、それを活用することがのぞましいという認識に到達することができた。町会、自治会等を単位として、その長が名簿作成と管理にあたり、災害時に活用することが考えられる。しかし、単身者の多い地域であることも含めて、協力が得られるかどうか、心もとないということも懸念されている。

③要援護者配慮の重要性

要援護者への配慮については高齢者の多い地域であることもあって、特別なテーマとして取り組まれた。

「要援護者」に該当する人に、病気を持っている人／障害を持っている人／移動困難な人／高齢者／子ども／妊婦／言葉や情報を受け取りにくい人など、さまざまな人がいることが認識され、その多様性への対応が大きな課題であることが認識された。具体的には、要援護者の現況の把握、避難行動・避難所の中の配置・在宅の要援護者がいることなどに配慮するべきことが重要であることが認識された。



写真 11 専門家による相談デスク



写真 12 ワークの成果発表の様子

iii) 避難所生活から復興に向けた組織のあり方を考えることについての成果

①復興まちづくり組織の重要性

復興に関して、行政と協議し、話し合っていく組織の必要性が認識された。仮設住宅に入居するについても、優先度を検討したり、そこでの生活を円滑に進めるために、地域全体が関わるしっかりした組織が重要であるとの認識ができた。

②情報共有の重要性

避難所生活が長引いてくると、まちに戻れるという希望が持てるしくみが必要であり、避難所には、住民と行政、専門家などの接点となる「よろず相談所」の機能が重要であるということが認識された。医師、民生委員、行政、住民それぞれが多様な情報を持っているので、それらを災害時に生かせるようなしくみが必要であるとの認識ができた。行政が持つ情報を公開し、それが共有されることも重要であるとの認識に至った。

iv) 仮設市街地計画と復興まちづくりの進め方に関する成果

① 仮設住宅の建設の有効性

復興のための地域の住民協議は、時間がかかるので、地域にとどまることができる仮設市街地の建設は、有効であるとの認識がされた。

② 仮設市街地の用地や戸数の確保

対象地区内には、仮設住宅を建設できるようなまとまった用地がほとんどないといってよい状況であったが、それを踏まえて以下のような多様な方法が提案された。

○土地のドナー制度（予め、仮設市街地用地としての一時利用を認める土地を登録する）

○貸し室ボランティアの実施

○仮設住宅の設置場所の多様化（屋上など）

○道路上に仮設トレーラーハウスを建設する

○小学校と中学校を一貫校として合併し、空いた方の敷地を仮設住宅用地として活用する。将来的には公園へ移管する。

○修復型まちづくりを行なう地域では、民間マンションの建設を促進し、仮設住宅および復興住宅として借り上げる。

○絶対的に不足する仮設住宅建設であるとする、姉妹都市などへの集団疎開も検討するべきだという意見もあった。

③ 復興まちづくりの進め方

今回の訓練で、話し合いの場が生まれたことを重視し、この場を継続し、日常的に復興組織を育成していくことが重要であるとの認識が示された。行政内には、地区の見守り隊となる、縦割りでない組織が必要であるということが認識された。

仮設市街地のあり方や確保のしかたについて、被災以前からの事前のしくみづくりが重要であり、事前に内容を具体的に詰めておくべきであるとの認識が示された。



写真13 専門家による相談デスク



写真14 仮設市街地の検討の様子

v) 地域復興まちづくり模擬訓練の方法、普及啓発方法に関する成果

①多様な団体の連携による訓練の実施

訓練が、町会、まちづくり協議会、学校、医師会、行政などの連携によって実施されたことは、その効果を高めることに力を発揮した。多様な訓練が出来たとともに、現実には被災したときのことを考えると、日ごろから、まちに関わる多種多様な人々の連携が必要不可欠であるからである。また、それぞれの持つ機能や活動内容、資源についても確認することにつながった。

②被災地の経験を共有する訓練の実施

阪神淡路大地震の被災経験者、中越地震の経験者から、それぞれゲストを迎え、訓練に参加していただき、プログラムの中でお話をしていただいたことは、訓練をリアルなものとするために大変効果的だった。

阪神淡路大地震の被災経験者からは

復興の現状／まちづくり活動の現状／被災時における日頃のコミュニティの力の重要性／自分たちのまちは、自分たちでつくるという心構えの認識の重要性／学生がまちに住みつくことの効果について／出会いの場を仮設市街地に用意し、多世代が交流することの大切さについて／まちの将来を若者たちと語り合い、論じ合っ
てよいまちをつくっていくことの大切さについて／神戸の経験をうけつぐことの重要性について

中越地震の被災経験者からは

安否確認活動の役割分担／要援護者用の避難所として役場が開放されたこと／被災地における訪問サービスなどの福祉活動について／区長や民生委員との情報交換、共有について／隣近所で声をかけあい、避難所生活を送ることの大切さについて／仮設住宅入居に際して住みなれた地域の人がばらばらにならないように配慮することの重要性／仮設住宅のプライバシーの必要性について／仮設住宅内の自治をまとめる方が必要であることについて／仮設住宅を出た後の住宅と生活の再建についての不安が重い。サービスや制度が情報として行き渡ることの重要性などが語られた。

③若い世代との連携を図る訓練の実施

防災訓練は参加者が固定化しているのが問題点である。被災経験者からの話でもわかるように、学校との連携、よびかけなどにより、若い世代と連携して訓練を実施することが必要であるとの認識が示された。

④地域防災計画の中に「復興まちづくり」を位置付ける

庁内で総合的な研修・訓練を継続的に実施することは重要であり、そのために、地域防災計画の中に「復興まちづくり」を位置付けることが大切であるということが認識された。

⑤被災の事前から取り組む

被災は突然に起こることであるが、その被害を最小限にとどめ、なるべく早い復興に向けて、スタートするためには、被災の事前からソフト、ハード両面からの取り組みの必要性が認識された。その例として、復興のための地域組織のあり方について、町会、まちづくり協議会、商店会、消防団など多様な団体が事前の話し合いをする必

要性がある。要援護者の把握は、民生委員を通じて行なうことが現実的方法となっているが、要援護者マップなど、地域組織による事前の取り組みも大切である。中学生などの若い力をはじめ、幅広い世代の人の力を生かすことや、語学など、特技を持つ人の力を生かすなど、地域に住む多様な人材を活用する必要性についても認識された。日頃の取り組みが大切である。

仮設市街地建設についても、用地の不足をどのように補うか、用地確保の方法について、土地のドナー制度、貸室ボランティア、公園の活用などこの地区にふさわしい復興の進め方の重要性が認識された。

3) 「仮設市街地」研究の課題

a) 社会化戦略

i) コミュニティ・サバイバル・プラン (CSP) の作成

仮設市街地がなければ、住民はおもいおもいに仮の住まいをもとめ、離散せざるをえない。仮設市街地のすぐれた効能は、崩壊に瀕したコミュニティをなんとか建て直しながら、住民たちが生活再建をする力を結集させ、復興に立ち向かう体制が整えられることである。仮設市街地建設は応急対応期の課題でありながら、発災直後の緊急対応期に準備されねばならず、しかも復興期の課題をも組み込むため、仮設市街地の概念は、きわめて多義的・多機能的である。

仮設市街地研究会はすでに、幾多の震災復興模擬訓練をとうして、計画論上の「継起的な諸段階、段階ごとの諸様相、そして段階・様相の接続する局面」をトータルに把握している。しかし、仮設市街地の計画を「住民主導で実行に移す」には、さまざまな「実践的なツールと判断材料」が不可欠である。たとえば、倒壊・焼失家屋世帯および同権利関係者リスト、当該地区の復興に適合する事業の選択リスト、これらを関連させる仮設建設マニュアル、地域経済のマイクロファイナンスの方法など、ソフトな「ツール」が用意される必要がある。

それゆえ、「計画総体の基本的諸要素（仮設需要量、仮設用地量など）とその連関表と多様なツールのリスト」、すなわち、CSPを作成し、住民がCSPにもとづいて「計画の複合した総体」として仮設市街地を実践的にチェックでき、そのうえで地域固有の課題を組み立てるようしておくべきである。

ii) CSPの実行組織の診断指標の作成

震災復興模擬訓練は、訓練に協力可能な「コミュニティ基盤」の水準にあると判断される地区でおこなわれてきた。しかし、そのような地区ですら、実際の震災復興の場面を想定すると、町内会・自治会などの基礎的な「地域住民組織」だけではなく、PTA・おやじの会・商店会など地域に根ざした組織(CBO)の協力が不可欠であると認識された。

他方、流動層が多い地区、地域コミュニティ基盤が弱い地区などでは、仮設市街地の実現の社会的前提条件そのものが問われる。こうした「コミュニティ基盤」が脆弱な地域では、そこで活動するNPO、大学、企業など多様なアソシエーションと地域住民組織とが適切な連携をとって、仮設市街地建設の「地域復興ネットワーク」を結成できるようなプログラムが作成されねばならない。

かくて、「コミュニティ基盤の強度」をどのように補完すれば「復興市民組織」が結成可能になり、有効に機能するかを測定・診断できるような指標・基準を作らねばならない。コミュニティ基盤の強度に応じた「復興市民組織の陣形」が類型化され、それを支援するツールが開発でき、はじめて、仮設市街地の概念が、基盤の強弱にかかわらず、普遍的に適用できる社会化の方法論が確立する。

b) 研究の課題と方向

i) 課題

大災害に襲われて、住宅や施設等を失ってしまったあとに、被災地から遠い場所に、住宅のみを、地域のそれまでの人々とのつながりをバラバラにしてしまっていて、供給していくという被災地の復興のやり方ではなく、なるべく被災地の近くに、住宅をはじめとした生活関連施設を、地域のコミュニティを大切にしながら、そして被災者の参加を基本とした復興のための「安心拠点」が必要ではないか、とこれまでいくつかの大震災の現地を訪ねながら模索してきた。

そして「仮設市街地」という仮設の復興拠点を、災害後いち早く立ち上げることが、その後の復旧・復興を迅速に進めることにつながると考え、そのモデルもいくつか考えてみた。

しかしその間の検討・議論の中で、そのような中間段階のまちをつくるよりも早く本設復興をはかることが大切ではないか、「仮設市街地」というようなまとまった土地をふだんから確保しておいたり、大災害後にそのための用地を手当てすることなど出来ないのではないか、などいくつかの基本にかかわる課題もあることに気がついてきた。

こうした課題にも応えながら、災害に対応する都市の力を増していくことが大切と考え、さらに研究を深めていきたい。ここではそうした課題のいくつかについて、その方向を整理してみることにする。

ii) 仮設市街地をどこでつくるか、の検討

04年度の研究で、仮設市街地は被災の規模や程度によって一団型と分散型の2つのタイプがあるとして、そのモデルを示した。しかし一団型といっても、どれぐらいの規模の用地が「一団」としてあればよいのか、その上限、下限等についてはまだ検討は十分ではない。それは被災の度合いに応じて、迅速な被災地調査、必要施設の需要調査等に基づいて、地域ごとに考えられるべきものだからである。

とは言っても概略の数字を考えてみると、現在東京直下型地震で想定されている建物被害は150万世帯、そのうち再建所要戸数の割合を30%とすると、45万戸の住宅が必要となり、そのための敷地は総計30km²必要となるという（中林チームの試算）。一方仮設市街地の用地として期待される公園は東京都区部の全公園の合計面積が36km²（区部面積の6%）。このうち既存施設や樹林を除いた施設建設可能面積率を30%と見ると、使用可能面積は10km²。とても全ての被災戸数を収容できる量ではない。

この中にさらに商店や工場など事業用仮設施設も盛り込むと、更に住宅戸数は減ることとなり、とても「被災地近接」や「生活総体」の原則が、公園だけを期待しては満たされることにはならない。そこで仮設市街地が東京での大震災に対応できるために

は、更に農地、大規模未利用地、民間所有の運動場等をきめ細かく調査し、事前にその利用の可否を明らかにしておく必要がある。さらに面的に大きな被災を受け更地になってしまった所を、暫定的に敷きならして仮設市街地として使うことも、臨機応変に考えておいてよい。いずれにしても、そのために小学校区（1km²）ぐらいの単位で、その中にどのくらいの公園・緑地・農地・非建ぺい地等、仮設市街地可能地があるか、そのうちどれを対象地として考えられるか。土地利用現況調査を基本にして、種類、規模、所有者、位置、周辺道路との関係、インフラ施設等との関係を調査し、その地域の「仮設市街地用資産目録」として整備しておきたい。そのための項目リストの検討を行っていく。

iii) 仮設市街地が実現されるための法的条件整備の研究

仮設市街地が大災害後迅速に立ち上がり、被災地の「安心生活の拠点」「復興まちづくりの基地」として機能していくには、それが成り立つための法的条件を災害対策基本法などの災害対策関連法および既存の法制度との関連において十分検討しておくなくてはならない。

仮設市街地は、大災害後の対応の場所として日常から用意されているというものではなく、日常は災害対応以外の利用がなされているものを、災害後にいち早くその利用を転換して、災害によって遮断された都市生活の機能を回復し、迅速な復興へ向かおう、というものであるから、いかに在来の利用形態を円滑に転換し、仮設市街地を成り立たせるか、法的な検討を深めなければならない。

いま、公園を大災害後仮設市街地に切り替えていくとする時に、次のような一連の流れを、うまくつくる必要がある。

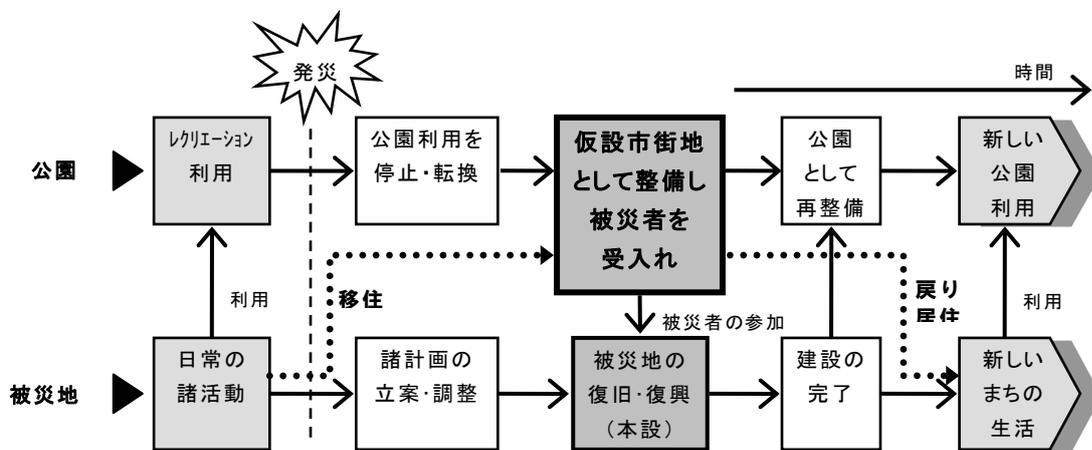


図3 公園の「仮設市街地」への転換ステップ

こうした転換が成り立つために、都市公園法に基づく占用許可（第6条および第7条一五）、非常災害に際し災害にかかった者を収容するための仮設工作物についての政令で定める期限（6ヶ月）の延長をするか、あるいは都市公園としての変更を期限を定めで行うことができるかなどの検討が必要となる。

阪神・淡路大震災における仮設住宅の解消に5ヵ年を要したことを考えると、個別法の占用許可やただし書きでは、仮設市街地の扱いは無理で、むしろ特別措置法や都市計画法で、上図のような仮設市街地の役割を認定するようなやり方をとらないと、長期間

の復興に向けての利用転換というのは困難かもしれない。

こうした検討を農地、生産緑地等民有地に対して、更に営業補償や損害賠償や損失補償、復旧・復元についてなども研究が必要である。

iv) 仮設市街地で何をつくるか、の研究

被災の規模や程度によって一団型・分散型の仮設市街地タイプの選択を行うとしても、そこに何をつくるかについての計画標準を研究していく必要がある。

阪神・淡路大震災後、大量に建設された応急仮設住宅団地では、住民の交流・集会機能に定める「ふれあいセンター」のみが、概ね 50 戸に 1ヶ所標準的に配置され、他はごく少数の仮設プレハブ教室、仮設診療所、仮設保育所、仮設店舗・工場が設けられた。¹⁾他に自力仮設で、商工業再開目的で建設されたものも少なからず存在していたことが報告されている。²⁾

中越地震に際しては、50 戸以上の応急仮設団地には集会場（32 坪）、50 戸未満 10 戸以上の団地に談話室（12 坪）が配備され、ボランティアとの交流、心のケア等の福祉活動やお茶飲み等の場として機能するように工夫された。またディサービス機能付集会場（100 坪）も加えられた。

このほか、長岡ニュータウンに設けられた山古志村の仮設団地では、仮設住宅の一部で理髪店・美容院が設けられ、仮設診療所・交番・郵便局等も配備された。さらに借地農地や仮設養鯉池・牛舎・闘牛場も設けられ、集落ごとの仮設入居とあいまって「仮設市街地」ならぬ「仮設集落」としての備えを整えるに至っている。

仮設市街地に必要な施設としては、仮設市街地の規模、被災前の地域特性、被災後の残存施設の在り様等によって異なってくるが、基本となる住宅施設以外に、コミュニティ、産業、くらしの復興を仲立ちする機能・施設が標準的には必要と考えられる。その施設の細目等は表 2 のように考えられる。

表 2 仮設市街地の標準施設

施設機能	施設種別	施設名称
居住継続施設	○住宅施設	■仮設住宅 ■仮設併用住宅
コミュニティ復興支援施設	○集会施設	■集会所 ■復興まちづくりセンター
産業復興支援施設	○商工業施設	△仮設店舗・事業所 △仮設工場（作業所） △職業トレーニングセンター
くらしの復興支援施設	○医療・保健・福祉施設 ○教育・文化施設 ○行政施設 他	△仮設診療所 △仮設ケアセンター △仮設保育所 △仮設浴場 △仮設幼稚園・小・中学校 △仮設図書館 △仮設ホール △仮設支所・出張所 △ボランティアセンター

■基礎的施設 △選択的施設

公開研究会で論議された仮設市街地の役割に「しごとといきがいの生活基盤を整えること」、「地域の経済・文化・コミュニティと重なり合う復興」というテーゼがあるが、そうした中でも「働くこと」「集まること」という機能を最優先すべきである。

その意味で居住継続のための仮設住宅、働く場を併設した仮設併用住宅、及びコミュ

ニティ復興を支える集会施設を「基礎的施設」ととらえ、どの仮設市街地においても必要な施設として位置づけ、産業復興支援施設、くらしの復興支援施設は、被災前の地域特性、被災後の残存施設の在り様に応じて、つまり被災地域の必要に応じて柔軟に配備する「選択的施設」と位置づけることが考えられる。今後さらに研究・検討すべき事項である。

(d) 結論ならびに今後の課題

1) 結論

- ①仮設市街地の4原則－地域一括、被災地近接、被災者主体、生活総体原則－は、通常のみちづくりにおいても重視されるべきであるが、被災後においても重視されなければならない。
- ②連続復興の観点からすると、仮設市街地は復興途上期の一メニューと考えるべきである。
- ③仮設市街地は、途上期での住宅、コミュニティ、産業、生活・文化総体を支える役割を担うものである。
- ④仮設市街地の対象は公有地にとどまらず民有地も射程に入れるべきであり、それらにおいて事前にシャドウ・プランの準備をしておくべきであり、それは社会のセーフティネットとなる。

2) 課題

- ①仮設市街地づくりに、どこまでもスピーディに取り組めることを支援するツールを開発する必要がある。
- ②震災前に、どこで仮設市街地ができるかの財産目録をつくり、それにもとづいたシャドウ・プランを作成しておく必要がある。
- ③地域特性、被災状況に応じた仮設市街地の整備標準を、さらに検討する必要がある。

(e) 引用文献

- 1) ㈱首都圏総合計画研究所(仮設市街地研究会):大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅢ-3.巨大地震・津波による太平洋沿岸巨大連担都市圏の総合的対応シミュレーションとその活用手法の開発平成14年度成果報告書、『4.6.8復興シナリオにおける(仮設市街地)構築システムの研究・開発』,文部科学省研究開発局,京都大学防災研究所,p654,2003
- 2) 研究者代表塩崎賢明:平成11年～平成12年度科学研究費補助金基盤研究(B)(1)(11450224)成果報告書、『震災復興における仮設市街地の計画的形成に関する研究』,p6,2001

(f) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
大熊 喜昌	『仮設集落・仮設市街地』つくりを通じた復興プログラムの提案	新潟県中越地震産学官リレーシンポジウム	平成 17 年 4 月 23 日
森反 章夫 濱田 甚三郎	パネルディスカッション 「阪神・淡路大震災以降の都市再生と協働の仕組みの課題」	東京経済大学学術フォーラム 「阪神・淡路大震災以降の都市再生と協働の仕組みの課題」	平成 17 年 7 月 23 日
江田 隆三 原 昭夫 濱田 甚三郎 松川 淳子	基調報告 『仮設市街地』は必要か 『シャドウ・プラン』の可能性と条件 『仮設市街地』をどう実現させるか 『仮設市街地』でのくらしと仕事の復興	仮設市街地研究会 連続公開研究会 (全 4 回)	平成 17 年 9 月 3 日 10 月 1 日 11 月 5 日 12 月 3 日
松川 淳子	トルコ・日本村の歳月	UIFA JAPON (国際女性建築家会議日本支部) 企画シンポジウム	平成 17 年 11 月 12 日
森反 章夫	仮設市街地研究の報告	第 4 回安全・安心まちづくりワークショップ「活動発表ワークショップ」	平成 17 年 11 月 12 日
森反 章夫	シンポジウム「首都直下地震への対応策」	財団法人森記念財団 第 24 回都市再開発講演会	平成 17 年 12 月 14 日
原 昭夫	仮設市街地からの復興—「防災」から「迎災」へ	神戸を忘れない—「防災」から「迎災」へ—	平成 18 年 1 月 21 日
濱田 甚三郎	パネルディスカッション 「北沢 3・4・5 丁目地区 地域復興まちづくり模擬訓練 報告会」	平成 17 年度世田谷区区民防災カレッジ「復興訓練から考える」	平成 18 年 1 月 24 日
松川 淳子	仮設市街地における仕事とくらしの復興	パキスタン被災支援シンポジウム 「大震災からの復興への道のり」	平成 18 年 2 月 25 日
濱田 甚三郎	仮設市街地を介した復興プログラムの確立に向けて	大大特 復旧・復興 公開研究会	平成 18 年 3 月 10 日
濱田 甚三郎	震災復興マニュアルづくりと、その後の普及活動—東京都、区部の動きを中心に—	内閣府 震災復興対策セミナー 「首都直下地震の復興に国・地方公共団体はどう備えるか」	平成 18 年 3 月 30 日
原 昭夫	仮設市街地を介した復興まちづくり	内閣府 震災復興対策セミナー 「首都直下地震の復興に国・地方公共団体はどう備えるか」	平成 18 年 3 月 30 日

(g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成 18 年度業務計画案

4 年間の研究成果を集大成するものとして、仮設市街地づくりのプランニング手法、支援システムを総合化する技術の社会化をねらいとする各種ツールの開発、社会化のための総括シンポジウムの開催を、当該年度の研究目的とする。

仮設市街地普及ツールとしては、①手引き、②絵本等を検討し、その原案作成並びに出版・発行のための準備活動を行う。なお、出版・発行等に関しては、別途検討を行うものとする。

①仮設市街地づくりの手引きの検討

国内外の大都市の市民・企業・行政の各主体向けの、仮設市街地づくりを通じた復興まちづくりの教本原案の検討・作成を行う。

この教本には、仮設市街地づくりのための支援ツール、仮設市街地用地の財産目録、仮設市街地の整備標準等を収録するものとする。

②仮設市街地絵本の検討

子ども向けの復興教本としての仮設市街地絵本原案の検討・作成を行う。

③「仮設市街地総括シンポジウム」の実施

仮設市街地を社会的にアピールするための総括シンポジウムを開催する。