

### 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ヵ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）
- (e) 平成18年度業務目的

##### (2) 平成18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」の登場
  - 2) 仮設市街地から震災復興を考える—総括シンポジウムの論点—
  - 3) 提言・仮設市街地の実現に向けて
  - 4) 被災地の地域住民組織と仮設市街地
  - 5) 仮設市街地づくりの手引き・絵本の概要
- (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

## (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	代表取締役	濱田甚三郎	jin@syutoken-lab.com
大熊喜昌都市計画事務所	代表	大熊喜昌	yokumall08@soleil.ocn.ne.jp
(株)地域計画連合	代表取締役	江田隆三	eda@rpi-h.co.jp
千葉大学工学部	客員教授	原昭夫	harakio@hotmail.com
(株)生活構造研究所	代表取締役	松川淳子	matsukawa@liql.co.jp
東京経済大学	助教授	森反章夫	moritan@tku.ac.jp
ET プランニング	代表取締役	山谷明	easttown@t3.rim.or.jp
(株)首都圏総合計画研究所	研究員	阪野直子	sakano@syutoken-lab.com

### (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）、どんな形態でつくり、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 ヶ年の年次実施計画

#### 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・東部マラマラ地震、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：

仮設市街地計画の検証を目指し、「仮設市街地の必要性」「シャドウ・プランの可能性と条件」「仮設市街地をどう実現するか」「仮設市街地でのくらしと仕事の復興」をテーマとする 4 回の連続公開研究会を開催、仮設市街地の必要性、多角的な有用性等が確認された。

また、昨年同様、世田谷区北沢地区で地域復興まちづくり模擬訓練を実施した。

今後の課題は、社会化戦略、仮設市街地の設置場所、施設内容、法的条件の整備検討があるとした。

5) 平成 18 年度：

仮設市街地の社会化のためのツールを開発する。

(e) 平成 18 年度業務目的

5 年間にわたる仮設市街地研究の総仕上げとして、仮設市街地についての基本的な考え方、実現のための条件をとりまとめ、さらに仮設市街地の社会化に向けたツール開発の方向を検討することを目的とした。

**(2) 平成 18 年度の成果**

(a) 業務の要約

仮設市街地研究の総仕上げとして仮設市街地の基本的な考え方と、仮設市街地づくりを通じた復興プロセスからなる「提言・仮設市街地の実現に向けて」をまとめた。仮設市街地の基本的な考え方は、定義、4 原則、タイプ、計画標準で構成、仮設市街地づくりを通じた復興プロセスは、コミュニティの役割、自治体の役割、国の役割、工程表で構成される。

ついで、地域住民組織と仮設市街地の関係を論考、最後に仮設市街地の社会化のためのツールとして手引き・絵本開発の方向を検討した。

(b) 業務の実施方法

国、都の復興担当、阪神・淡路大震災の復興支援に当たった研究者、弁護士と仮設市街地

研究会メンバーによって、仮設市街地研究の総括を試みる公開シンポジウムを開催、その論議を踏まえて、仮設市街地の計画論の総仕上げと、社会化のためのツール開発の方向を検討した。

### (c) 業務の成果

#### 1) 「仮設市街地」の登場

本研究においてここ数年間、大災害からの復興過程において「仮設市街地」という中間基地、生活拠点が被災地の近傍に必要であることを探ってきた。研究のまとめにあたって今一度大災害の復興過程を図1において見ておこう。

大規模災害が発生した場合、①その被害（被災面積、被災戸数、被災者数など）の大小、②被災の形態（一団型か、まだら型か）、③被災地に近接する大規模空地の有無（空地の種類、所有者、利用可能空地面積など）、④同上空地周辺および内部のインフラ施設（道路、上下水道、電気、ガスなど）の復旧・整備状況、⑤被災自治体の財政状況（復旧・復興経費）、⑥被災者の意向などを迅速に調査し、一気に本設へ向かえないと判断されたとき、「仮設市街地」が必要となる。

この「仮設市街地」をどのような条件と判断で作り出していくか、あるいは仮設の状態を経ないで、災害後すぐに本設へ向かうのかは、上記の諸要素による判断を迅速に行って、図1のどのプロセスを選択していったら最も迅速かつ効率的、そして円満な復興が遂げられるかを考えて、すばやく復興に向かう必要がある。仮設段階に経費をかけるより、早く本設に向かうべきだという議論もあるが、12年前の阪神・淡路大震災から2年前の中越地震までに起こった、国内外の大規模震災の被災地を我々自身が訪ねて各地を観察し、またその幾つかの復興過程に現在も関わる中で、「仮設」の段階は必ず必要とされ、それをただ仮設住宅を遠隔地に建てて被災者をそこへ住まわす、というやり方では復興のプロセスが円滑に進まないことも判ってきた。

復興の目的が、より迅速で円満な地域社会の再構築であることを考えるならば、経費的効率のみを考えて復興の方向・方針・方法を定めるのではなく、災害によって崩壊してしまった地域社会の総体を、被災者を中心とした地域住民の手によって復興を進める拠点としての「仮設市街地」を用意し、そこでの生活復興を図りながら産業復興・まちの復興、人々のつながりの再建を図っていくことが大切となる。大災害からの復興にあたり「仮設市街地」をそのプロセスに組み込んでおくことの必要性を改めて強調しておきたい。

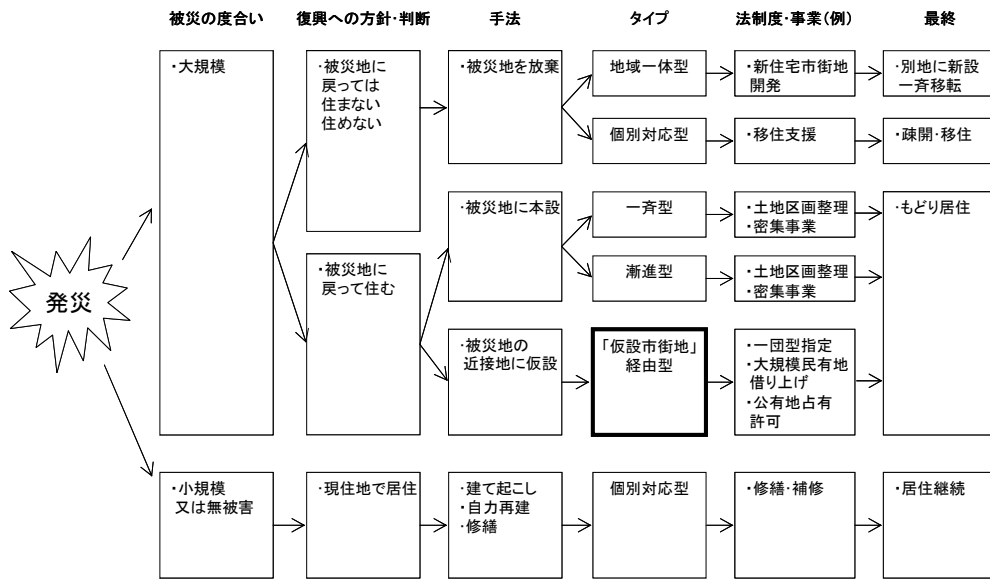


図1 災害からの復興過程における仮設市街地

2) 仮設市街地から震災復興を考える—総括シンポジウムの論点—

仮設市街地研究の総括を試みる公開シンポジウム「仮設市街地から震災復興を考える～みんなの力で、まちの復興に向かうには～」を、以下のプログラムで開催した。

表1 仮設市街地研究・総括シンポジウムのプログラム概要

[基調報告] 仮設市街地を実現させるための条件	
	濱田 甚三郎 (仮設市街地研究会、(株)首都圏総合計画研究所代表取締役)
[パネル・ディスカッション] 仮設市街地から震災復興を考える	
パネラー	武田 文男 (財団法人日本消防設備安全センター専務理事、 前内閣府大臣官房審議官 (防災担当))
	齋藤 實 (東京都総務局総合防災部副参事 (情報統括担当))
	塩崎 賢明 (神戸大学教授)
	津久井 進 (兵庫県弁護士会副会長、弁護士法人芦屋西宮市民法律事務所 代表)
	森反 章夫 (東京経済大学助教授、仮設市街地研究会)
コーディネーター	原 昭夫 (千葉大学客員教授、仮設市街地研究会)

a) テーマ

基調報告において、これまでの研究の主な成果、復興まちづくり訓練を通じた検証から、仮設市街地の計画標準および仮設市街地を実現させるための条件、また、仮設市街地実現に向けた法的課題と解決方法について提起を行い、これを受けて、パネルディスカッションでは『仮設市街地の意義・必要性』『仮設市街地の「計画単位」や「計画標準」の考え方』『仮設市街地に必要な仕組みやルール、組織』『法制度の整備、行政の役割』の主に4つのテーマについて議論を行った。

b) 議論の要旨

i) 「仮設市街地」の意義・必要性

- ・復興にむけた多様なメニューの一つとして — 必ずしも仮設市街地をつくらなければならないというのではなく、いろいろなメニューの一つとして含まれるものであり、また現在その中に仮設市街地が位置付けられてないということが問題である。
- ・復興にむけての拠点として — 仮設市街地は「復興のために」必要である。
- ・地域コミュニティの継続・育成の場として — 復興にむけたコミュニティの継続の場として仮設市街地がある。また既存のコミュニティが脆弱な都市部では、避難所運営から仮設市街地の提起、その具体化を進めていくプロセスによって地域組織が形成され、最終的に復興の円滑化につながる。
- ・生活の復興の場として — 生計を立てるための職業を維持すること、産業の復興が重要であり、まちの正常を維持するという観点からみると、仮設市街地は不可避的なものである。

ii) 「仮設市街地」の「計画単位」や「計画標準」

- ・応急仮設住宅、仮設市街地、自力仮設という3種類が混在するのをどうコントロールし、それがどこに必要で、かつ可能なのかという議論を組み立てるべきである。
- ・計画単位や計画標準は、そこに住む方々が手続き的にも実態的にも発議して、つくられるものでなければいけない。その例として幾つかのモデルがあるのはいいが、ここでは、計画単位や計画標準の定め方をどう考えるかが大事である。
- ・まとまったオープンスペースに一団型仮設をつくるときは、行政が主導でオープンスペースの把握、そこでの仮設のつくり方、コミュニティの考え方等を検討し実行する。
- ・意識的な交流や、動線の交流、視線の交流など、既存のコミュニティのつながりが重要であり、それらが維持できる単位は、200 数十世帯よりもっと小さい。芦屋の若宮地区の住宅地区改良事業では、既存のコミュニティを重視し、既存物件と、5階建て、2階建て3・4戸規模の改良住宅が混在するまちを計画した。



写真1 総括シンポジウムの様子

iii) 「仮設市街地」に必要な仕組みやルール、組織

- ・土地確保の仕組み・ルールの確立が重要 — 東京都のオープンスペース等利用計画では、都立公園等について、発災後約2週間はがれきの仮置き場や避難場所、救助スぺ

ースとして、約1カ月以降は応急仮設住宅用地として使うなど、土地の利用を時系列に応じて検討しているが、案の段階を出していない。

公共的な用地はすでにほぼ100%が防災に活用されている中で、どうやってさらに土地を確保していくか、民間の土地を活用する仕組みなど、土地の確保が最大の課題である。

- ・被災地近接、地域一括のための仕組み — 東京の場合、応急仮設、一時提供住宅だけでは足りず、ほとんどが自力仮設となると考えられる。自力でやれる人はなるべく自力でやるのが望ましい。またその際、借家人がなるべく元の家で、元の家賃と同じぐらいで住める工夫を考える必要がある。

地域の中で、コミュニティを維持しながら仮設住宅に入るには、一定規模以上の民有地の所有者に土地を提供してもらい、その人あるいは地域の人たちを優先的に入れるというルールを考えなければならない。

#### iv) 地域組織のあり方とそれを支える仕組み

- ・発災前の事前の備え — 復興までまだ地域の住民はその目を向けていない。日頃から・事前からの備えが一番重要であり、その地域の中で自分たちのまち、自分の家、さらには商店街なり工場なりをどうしていくのかを追求することが重要である。
- ・避難所運営から仮設市街地づくりへの移行段階 — 避難所運営からの連続的な移行が重要であり、こういったものを全面的に支援する仕組みがなければ、仮設市街地は建設できない。

また、仮設市街地を地区に導入するという提起を、避難所の段階で住民の代表が住民に向かっておこなう。それを担保するようなルールが必要である。なお、地域のリーダーは、建築制限をかけていけばこそ現れてくる。またそのリーダーへの信用は、避難所運営から仮設市街地を提起し、そしてその仮設市街地計画を円滑に実行していくというその具体的な住民間の共同プロセスの中で培われる。

玄海島では全島避難をしたが、地域のリーダー約10名が島に残り、中心となって応急対策、仮設住宅の計画、復興計画づくりを行った。地域のリーダーを行政、NPO、専門家が全面的に支援するような仕組みをつくっていかねばいけない。

- ・仮設市街地から復興まちづくりへの移行段階 — みんなが一緒に意思決定できる場所にいることが重要である。住民たちは仮設市街地の中で自分たちの復興計画を自分たちでつくらなければならない。住民たちが仮設市街地を提起した責任としての住民版の復興まちづくり計画というものと、行政の復興計画とのあいだで協議を行っていく。

行政と地域組織、または民間同士の対立などは必ず生じる。これらを解決する制度、およびこれらを調整する複数の専門家を事前に育成しておくことが重要である。

#### v) 行政の役割

- ・被災者が自分でやれることはやっていただく。しかし助け合ってやっていくこと、あるいは公でやろうという合意ができるものは、公が行う。
- ・復興に対して、区市町村に温度差がある。区市町村がどのような動きをすればいいのかに対して、都は来年以降、区市町村での標準的な震災復興マニュアルをつくる予定である。

- ・ 予防対策が重要であり、行政は地域で復興させるという情報を常に発信し続けることが重要。

vi) 国の役割 — 法制度の整備

- ・ 建築制限の強化。特措法の 300 m<sup>2</sup>を 100 m<sup>2</sup>程度に切下げ、一定期間、自力による建物を制限するような仕組みができないか。
- ・ 公費解体制度をつくる反面、潰さずに補修するという制度をつくるべきである。
- ・ 復興基本法をつくるとしても、そこで考えられるべきことはあくまでも多様なものを認めるということであり、復興基本法をつくらなくても、災害対策基本法の改正の議論の中で、復興の部分をもっと充実していくことも 1 つの考え方である。
- ・ 罹災都市借地借家臨時処理法の廃止または改正、都市計画関連法、生活再建支援法の改正が求められる。



写真 2 総括シンポジウムの様子

c) 議論のまとめ

仮設市街地の意義・必要性は明白であるけれども、用地確保の問題、多様なメニューの中での仮設市街地の位置づけ、法整備の必要性など様々な課題が出された。その中で、日常からの事前の備えが一番重要であり、事前に取り組むべきこと、あるいは取り組むことができる課題が多く出されている。

事前の取り組みとして、地域組織が復興までを視野に入れ、地域協働力（防災力、復興力）の醸成をはかる場として復興訓練は有用であり、その中でそれら地域組織を支える仕組みづくりや、用地確保の問題については民有地の事前確保や土地提供者・地域の優先入居の仕組みなどを、行政と協働で検討していくことが考えられる。また、行政は復興マニュアルの策定と同時にその情報を常に発信していくこと、国は関係法制度の整備を進めていくことの重要性が確認された。



### 3) 提言・仮設市街地の実現に向けて

過去4年間の研究の蓄積ならびに、本年度実施した総括シンポジウムの論議を踏まえて、仮設市街地の基本的な考え方と、仮設市街地づくりを通じた復興プロセスを提言としてまとめる。

#### a) 仮設市街地の基本的な考え方

仮設市街地の基本的な考え方として、仮設市街地の定義、4原則、2タイプの考え方、計画標準を提起する。

##### i) 仮設市街地の定義

地震等の自然災害で都市が大規模な災害に見舞われた場合、被災住民が被災地内または近傍にとどまりながら、協働して市街地の復興をめざしていくための、復興までの暫定的な生活を支える場となる市街地。

##### ii) 仮設市街地の4原則

###### a. 地域一括原則—被災者が地区ごと一括して入居できるように

被災した人々を収容する「仮設住宅」を公的に提供していく場合、被災者に対する「抽籤」によって、被災者が地域から離散させてしまう結果とならぬよう、被災地区（在来のコミュニティ）ごとに、一括して入居ができるような方法が用意されるべきこと。

###### b. 被災地近接原則—被災地のできるだけ近くにまとまる

そして、そのための場所は被災地から遠く離れた場所ではなく、できるだけ被災地の近くでまとまって確保されるべきこと。（それによって被災地における自己敷地や自己住宅の片づけや撤去がしやすくなり、復興にむけての各種の情報入手や伝達もしやすくなり、住民同士の安否確認や連絡もしやすくなる。）

###### c. 被災者主体原則—被災者を受け身にさせず、自ら復興の主体になるように

こうした被災者を、「被害を受けた気の毒な人々」「恩恵的な諸サービスを供給されるべき人々」と位置付けて受け身にさせてしまわず、その人々の思いや能力や技術を、復興パワーにつなげて、多くの人々の手によって復興が成しとげられていくことが、コミュニティ復興につながること。

###### d. 生活総体原則—住宅だけでなく、暮らしに必要な施設群を備える

復興に向けての生活の場所に、仮設住宅だけ集合して建設するのではなく、そこは暮らしの場所、暮らしの復興基地と考えて、住宅以外にも暮らしに必要な施設群、例えば商業施設、医療施設、小さな作業場、教育施設（分教場）、処理施設、リサイクル拠点、高齢者や障害を持つ方々のためのケア施設、仕事を失ってしまった方々のための就労支援施設、授産場、子ども達のためのスペース、小公園、休憩所、共同食堂、運動施設、ブックコーナー、ビデオコーナー、集会所などが周辺の被災の度合に従って用意されるべきこと。

##### iii) 仮設市街地の2タイプ

仮設市街地には、大別して一団型仮設市街地と分散型仮設市街地の2つのタイプがある。

一団型仮設市街地は、既成市街地内又は郊外部の公園・緑地・農地等の大規模なオープンスペースの一団的な区域に、多数の仮設建物群から成る仮設市街地を設営するものであ

る。

分散型仮設市街地は、被災市街地内の小公園等の小規模空地と、民有宅地のガレキを撤去して災害後に生み出された大小の空地に仮設建物を設け、被災をまぬがれた家屋・施設等と混在・併存する市街地を形成するものである。

この両タイプのイメージを概念的に示したものが図2である。

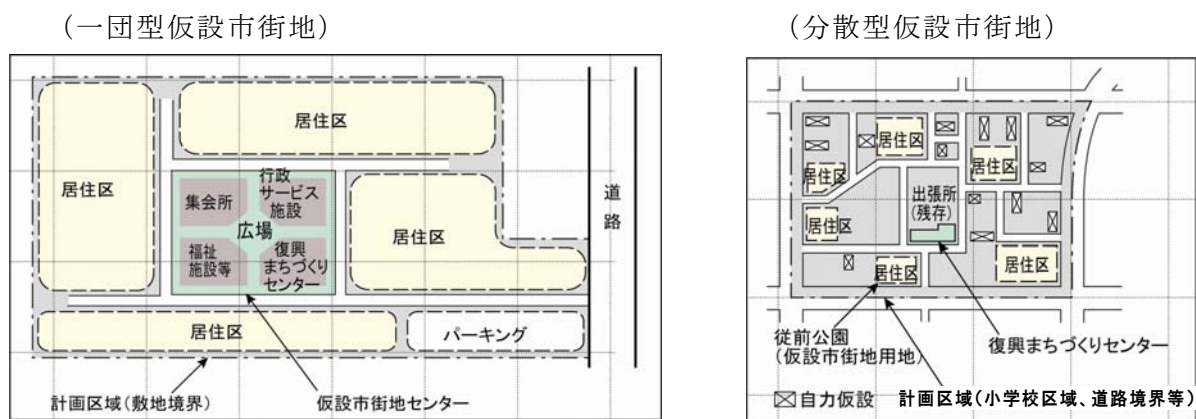


図2 仮設市街地のイメージ

#### iv) 仮設市街地の計画標準

この計画標準は、ひとつのモデルを示したものであり、被災地の地域特性・被災規模等によって臨機応変に定める必要がある。

##### a. タイプごとの規模と構成

分散型仮設市街地の規模は、被災区域内の小校区単位程度（概ね70～100ha程度のひろがり）で、その中は連担した被災区域や空地に設ける仮設街区と、混合街区で構成される。仮設街区には小規模、中規模のものがある。混合街区は、全壊家屋、損壊家屋、無被害家屋等で構成される。

一団型仮設市街地は、被災区域の近傍にある大規模オープンスペースごとに設ける。

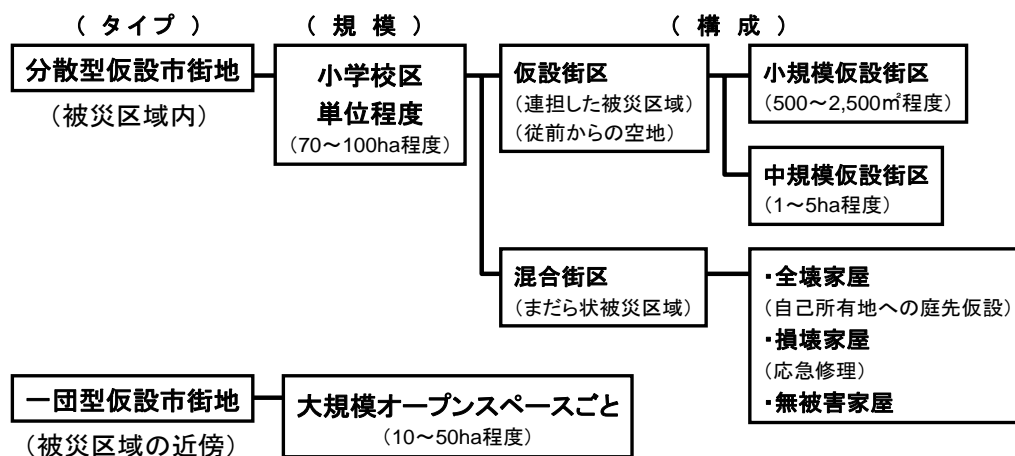
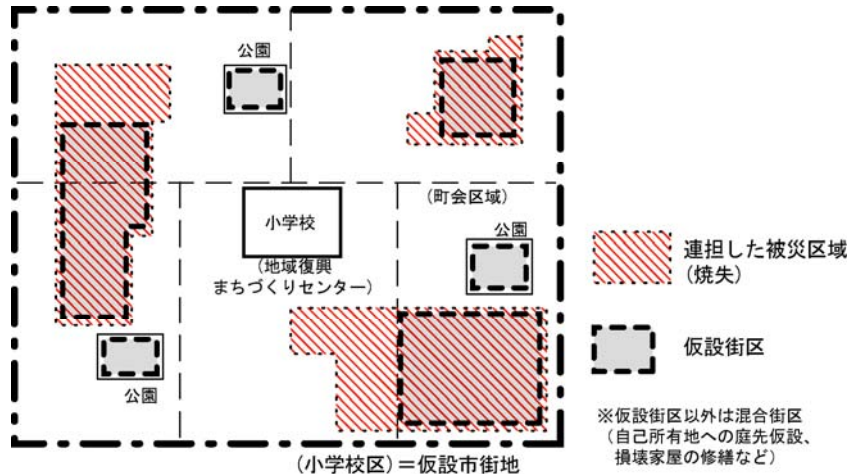


図3 タイプごとの規模と構成



※東京での小学校区の平均面積は約70ha（約9,300人）、その中に町会5つ程度を含む。

図4 小学校単位程度のまとまりに配置される仮設街区

b. 用地、施設構成、形式、主体、仮設の種類、供用期間

〔用地〕 仮設市街地の用地は、分散型・一団型のいずれにおいても、公有地のみならず民有地もその対象とし、従前からのオープンスペースの他、集団的な被災宅地のガレキを撤去した土地を一時使用によって活用する。

（注1）東京都における公園・緑地面積（供用中施設で、市街化区域または用途地域設定区域内でDID区域内のもの）は3,015haあり\*1、災害時に避難空間、仮設住宅建設用地、復旧用資材置き場として活用することを想定した防災協力農地は320ha\*2ある。災害時にはいずれも仮設住宅用地として活用できるのは1/3程度と見込むとすると、合計1,100haとなる。1戸当たりの仮設住宅の必要土地面積を70㎡（通路、公園、集会所等を含む）とすると、そこでの仮設住宅の建設可能量は15.7万戸となり、用地不足は明らか。

\*1. 平成16年都市計画年報（平成16年3月末現在）

\*2. 関東農政局調べ（平成18年1月現在）

- 世田谷区、杉並区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、町田市、小平市、国分寺市、東久留米市の7区8市
- 災害時に農地を避難空間、仮設住宅建設用地、復旧用資材置き場として活用

（注2）一時使用は担保力が弱いので、短期間の定期借地方式によることも考えられる。

〔施設構成〕 分散型仮設市街地では、残存施設の活用をはかった上で、全地区共通に設ける基礎的施設と、地域特性に応じて選択する選択的施設を設ける。特に基礎的施設の住宅施設は、仮設住宅だけでなく、仕事の間（店舗・工場など）を備えた仮設併用住宅を設けることが重要である。

一団型仮設市街地においては、基礎的施設と選択的施設から抽出配備するフルセット型の施設整備を行う。

〔形式〕 仮設市街地での供給建築物は、短時間での大量供給が必要なことからプレファブ建築物を基本とするが、船舶用コンテナ等の代用、間伐材の活用など、地域で入手可能な建築材料を使用するという、多様な形式による建築物を検討する必要がある。

（注3）（社）プレハブ建築協会の平成18年度災害対策業務関連資料集によれば、応急仮設住宅供給（建設）能力は、関東ブロックで災害発生時に、1ヶ月以内8,800戸、3ヶ月以内で44,000戸、6ヶ月以内で122,000戸としており、首都直下地震の内閣府ならびに東京都の被害想定の家屋の全壊・全焼棟数40数万棟とは、大きな開きがある。

〔主体〕分散型仮設市街地は、計画立案は地域組織主導、公共支援で、建設・整備は地域組織・公共・NPOの協働で、運営・管理は地域組織が当たる。

一団型仮設市街地では、計画立案は公共、整備が公共・NPOの協働、運営・管理は地域組織主導、公共・NPOの協働支援で当たる。

表2 用地・施設構成・主体

	構成	用地	施設構成	主体(計画・整備・運営・管理)
分散型仮設市街地	小規模 仮設街区 (500~ 2,500㎡程度)	○公有地 ・児童遊園、街区公園 ・小・中学校(校庭) ・未供用道路等の公有空地 ○民有地(一時使用) ・駐車場・農地 ・集団的な被災宅地 〈街区単位〉	○基礎的施設(全地区共通) ・住宅施設(仮設住宅、仮設併用住宅) ・集会施設 (集会所、広場、復興まちづくりセンター) ○選択的施設(地域特性に応じて選択) ・商工業施設 (仮設店舗・事業所、仮設工場<作業場>、 職業トレーニングセンター) ・医療・保健・福祉施設 (仮設診療所、仮設ケアセンター、 仮設保育所、仮設浴場) ・教育・文化施設 (仮設幼稚園・小・中学校、仮設図書館、 仮設ホール) ・行政施設、他(仮設支所・出張所、 ボランティアセンター) ○近隣の残存施設の代替活用	(計画) ○地域組織主導、 公共支援 (整備) ○地域組織、 公共・NPOの協働 (運営・管理) ○地域組織
	中規模 仮設街区 (1~5ha程度)	○公有地 ・近隣公園、地区公園 ・高校・大学(校庭) ・未供用道路等の公有空地 ○民有地(一時使用) ・駐車場・農地 ・集団的な被災宅地 〈町会・自治会単位〉 ・工場跡地・企業グラウンド	○原則としてフルセット型の施設配備 ・基礎的施設 + ・選択的施設からの抽出配備	(計画) ○公共 (整備) ○公共・NPOの協働 (運営・管理) ○地域組織主導、 公共・NPOの協働支援
一団型仮設市街地	大規模 オープンスペースごと (10~50ha程度)	○公有地 ・総合公園、運動公園、 広域公園 ・臨海部等の公有空地 ○民有地(一時使用) ・農地・企業グラウンド ・ゴルフ場		

〔仮設の種類〕仮設市街地の形成要因は、分散型仮設市街地では、建築制限区域に指定されることに伴いその形成が必要となるエリア(建築制限対応型)と、その隣接地域で地域協働組織がその形成を必要と判断するエリア(コミュニティ対応型)があり、一団型仮設市街地は自治体対応型ということになる。

一方、仮設の種類としては応急仮設住宅等、事業用仮設、コミュニティ仮設、自力仮設の4種類が考えられる。

仮設市街地の形成要因ごとの仮設の供給種類は表3のように設定することが適切であろう。

表3 仮設市街地の形成要因に対応した仮設の種類

仮設市街地のタイプ	仮設市街地の形成要因	仮設の種類			
		応急仮設住宅等*1	事業用仮設*2	コミュニティ仮設*3	自力仮設*4
分散型 仮設市街地	建築制限 対応型	○	○	—	—
	コミュニティ 対応型	○	—	○	○
一団型 仮設市街地	自治体対応型	○	○	—	—

\*1：現行の災害救助法に基づいて自治体が建設するもの(非住宅施設への拡充を前提)

\*2：今回提案している特措法推進地域指定段階で自治体が建設するもの

\*3：地域協働組織が自治体の支援を得て建設するもの

\*4：個人が自治体の支援を得て建設するもの

〔供用期間〕仮設市街地の建設・整備は、早期の生活復興実現のため、可能な限り迅速に進める必要がある。その供用期間は被災規模にもよるが、建設後2～5年程度を目安とする。仮設市街地での地域協働組織による復興協議を推進、合意形成をはかることによって、復興市街地への円滑な移行に努めなければならない。復興市街地への整備手法は、現行の事業メニューでは土地区画整理事業、住宅地区改良事業、住宅市街地総合整備事業等が中心的な事業手法となろう。

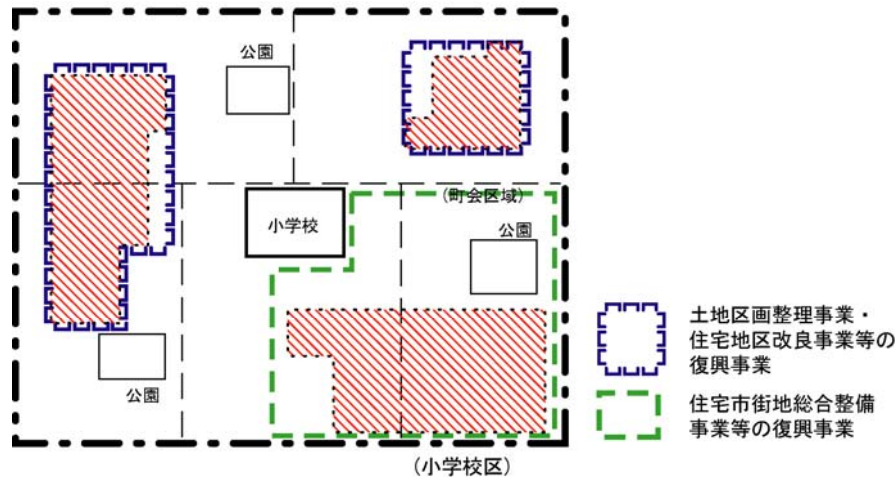


図5 仮設市街地から復興市街地への円滑な移行

b) 仮設市街地づくりを通じた復興プロセス

仮設市街地づくりを通じた復興プロセスにおける各主体の役割ならびに復興プロセスは以下のとおりである。

i) コミュニティの役割

コミュニティの役割は、仮設市街地づくりについての地域での合意形成、人・土地・建物の情報把握、仮設市街地計画の立案、仮設市街地の運営・管理である。

こうしたコミュニティの役割を認識・会得するため、被災前において普段からのまちづくり活動や復興訓練の継続実施による地域協働力（防災力、復興力）の醸成をはかっておくことが有効である。

被災後、コミュニティの合意形成のため、避難所運営組織から移行する、町会・商店会・工業会等を統合した地域協働組織を確立することが重要である。地域に留まる人、転出する人、地域での建物被害の程度や利用可能建物、仮設市街地として利用可能な用地など、人・建物・土地情報の把握も重要である。さらに、仮設市街地をどこに、どのようにつくるかの建設方針を明らかにすること、仮設市街地をどう運営するかも確定していかなければならない。



表4 コミュニティがやるべきこと

課題	具体的な課題	
	被災前	被災後
1. コミュニティの合意をどうはかるか	① 普段からのまちづくり活動の推進 (日常的な地域活動の重要性) ② 復興訓練による意識喚起 ↓ <b>地域協働力(防災力、復興力)の醸成</b> ③ C.S.P (コミュニティ・ガバナンス) の作成	① 地域協働組織の結成 ・ 避難所運営協議会等からの移行 ・ 町会、商店会、工業会等の地域団体の統合 ② 住民合意を形成する仕組みの確立 ・ 街区、町会、学区の各段階のまとめりづけ ③ 行政・NPO等の適切な支援 ・ 情報提供 ・ 活動支援
2. 人・土地・建物情報をどう把握するか	① 復興訓練による仮設市街地候補地の点検	① 被害状況の把握 ・ 被害家屋の把握 ・ 利用可能家屋の把握 ② 残留・転出予定者の把握 ・ 仮設市街地への入居希望 ・ 家屋修繕による残留希望 ・ 疎開等による転出希望、既転出者の転出先 ③ 利用可能な用地の把握 (公有地)・公園・緑地等のO.S<行政との調整> (民有地)・集団的な被災宅地 ・ 農地・駐車場等のO.S ・ 上記の地権者情報<行政からの入手>
3. 仮設市街地の計画をどうつくるか	① 復興訓練による仮設市街地づくりのイメージ検討	① 仮設市街地の建設方針の確定 ・ 用地・建設戸数・施設種別・入居者等の確定 ② 行政・NPO等との調整
4. 仮設市街地をどう運営するか	① 復興訓練による仮設市街地マネジメントの検討	① 地域協働組織による仮設市街地のマネジメントの実施 ・ 入居調整 ・ 仮設市街地の維持・運営 ② 仮設市街地における復興協議の推進

(注) O.S. はオープンスペースの略。C.S.Pとは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。

ii) 自治体の役割

自治体の役割は、仮設市街地の行政上の位置づけ、仮設需要の低減、仮設市街地用地の確保、仮設市街地計画の立案・整備をどうはかるかである。

仮設市街地の行政上の位置づけについては、特に被災前に地域防災計画、震災復興マニュアル、都市計画マスタープラン等に大災害時での仮設市街地づくりを明示するとともに、地域協働組織の仮設市街地づくり(自力仮設、コミュニティ仮設づくり)を支援実施するための条例・要綱を定めておくことが重要である。

大災害を視野に入れた仮設需要の低減のための事前検討も重要である。空家利用の態勢、家屋の徹底した修繕、円滑な疎開実現等への準備も進める必要がある。

仮設市街地づくりの最大の問題は用地確保であり、被災前に公有・民有のオープンスペースの仮設市街地候補地としての資産目録づくりと、必要な事前調査、利用協定の締結をはかっておくこと、仮設市街地候補地での住民参加によるシャドウ・プランを作成しておくこと、広域的な自治体間でのオープンスペースの相互利用調整を行っておくことが重要である。被災後には、被災状況を踏まえた公有・民有のオープンスペースの確保が重要であり、特に集団的な被災民有宅地の瓦礫の迅速な撤去、一時使用による用地確保や、地域協働組織が設置するコミュニティ仮設、自己所有地利用仮設(自力仮設)への建設支援をはかることが重要である。

表5 自治体がやるべきこと

課題	具体的な課題	
	被災前	被災後
1. 仮設市街地の行政上の位置付けの明確化をどうはかるか	<ul style="list-style-type: none"> <li>①地域防災計画、震災復興マニュアル・都市計画マスタープラン等に仮設市街地づくりを明示</li> <li>②仮設市街地づくりの条例・要綱の策定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域協働組織による仮設市街地づくりの支援</li> <li>・自力仮設・コミュニティ仮設の支援等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①被災後表明する復興方針に仮設市街地からの復興を明示</li> </ul>
2. 仮設需要の低減をどうはかるか	<ul style="list-style-type: none"> <li>①事前復興まちづくりの推進</li> <li>②空家活用の態勢づくり               <ul style="list-style-type: none"> <li>・一時提供住宅制度、家賃補助制度</li> </ul> </li> <li>③家屋修繕徹底への態勢づくり               <ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅応急修理制度</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①空家利用の調整・推進</li> <li>②応急修理の推進</li> </ul>
3. 公有・民有O.S.の確保をどう進めるか	<ul style="list-style-type: none"> <li>①公有・民有O.S.の仮設市街地用の資産目録の作成               <ul style="list-style-type: none"> <li>・公有O.S.の施設管理者との調整・協議</li> <li>・民有O.S.の所有者との事前利用協定の締結</li> </ul> </li> <li>②公有・民有O.S.でのシャドープランの作成               <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民参加によるシャドープランづくり</li> </ul> </li> <li>③広域連携によるO.S.の利用調整協議の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①被災状況を踏まえた公有・民有O.S.の確保</li> <li>②集団的な被災宅地の瓦礫撤去、一時借地による用地確保</li> <li>③自己所有地利用仮設（自力仮設）、コミュニティ仮設の建設支援</li> </ul>
4. 仮設市街地計画の立案と整備をどう進めるか	<ul style="list-style-type: none"> <li>①仮設住宅等の供給企業との事前協議               <ul style="list-style-type: none"> <li>・協定</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①仮設市街地計画の立案（一団型仮設市街地）               <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体による計画立案（分散型仮設市街地）</li> <li>・地域協働組織と連携した計画立案</li> </ul> </li> <li>②仮設市街地の整備</li> </ul>

iii) 国の役割

国の役割は、仮設市街地を実現させるための法制度を確立することであり、災害時にはその法制度に基づいて必要な予算措置をはかることである。

表6 国がやるべきこと

課題	具体的な課題	
	被災前	被災後
1. 仮設市街地を実現させるための法制度の確立をどうはかるか	<ul style="list-style-type: none"> <li>①仮設需要低減のための法制度の充実</li> <li>②非常時の土地利用転換を容易にする法制度               <ul style="list-style-type: none"> <li>・営業補償、損害賠償</li> <li>・損失補償、復旧・復元</li> </ul> </li> <li>③仮設市街地づくりへの住民負担を軽減するための法制度               <ul style="list-style-type: none"> <li>・経済、合意形成、運営</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①地域組織、自治体の支援</li> <li>②既往制度の柔軟な運用               <ul style="list-style-type: none"> <li>・応急仮設住宅に生活関連施設を配備</li> <li>・事業用仮設の前倒し建設</li> <li>・自力仮設、コミュニティ仮設への支援</li> </ul> </li> </ul>

仮設市街地実現のための法制度のポイントは、非常時の土地利用転換を容易にすること、仮設市街地づくりのための住民負担の軽減をはかることであるが、この研究では下記に示す幾つかの方向性を提起するにとどめ、その確立は今後の検討課題としたい。

a. ～d. の4項目は、仮設市街地を法的に位置づけるための代替案であり、そのいずれかを選択した上で e. の関連諸法の改正が必要という考え方である。

a. 被災市街地復興特別措置法の改正

同法第5条ならびに7条において、都市計画として定める被災市街地復興推進地域において最長2年間の建築制限を行い、そこでは容易に除却可能な簡易な建築物以外の建設は知事の許可が必要で、堅固な建築物の建設は制限を受けることになる。十全な建築物の建設に制限をかけておきながら、その救済措置は積極的なものではない。そのため制限措置期間に、仮設建築物の建設を救済措置として支援していく仕組みを組み込む。

具体的には、災害救助法第 23 条の救助の種類から、「収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与」「災害にかかった住宅の応急修理」「生業に必要な資金、器具又は資料の給与または貸与」等を取り出し、特措法の救済措置として付け換えることが考えられる。

さらに、被災市街地復興推進地域指定に続く、都市計画の決定を経て、事業用仮設の建設が可能（阪神・淡路大震災で取られた措置）となるが、都市計画事業の計画決定には時間を要することから、推進地域指定をもって事業用仮設の建設を可能とする前倒し措置が必要である。推進地域指定区域の復興事業が法定都市計画事業でなく、任意事業であっても同事業に組み込まれている事業用仮設を当てればよい。

#### b. 災害対策基本法の拡充

災害対策基本法は応急対応、復旧に関する国、地方公共団体の責務を明らかにしたものである。同法を復興までを視野に入れたものとして拡充し、復興プロセスでの仮設市街地の意義と、実現手段を明記することが考えられる。

#### c. 復興基本法の制定

復興とは何をどこまでやればいいのかについての定義が明確になっていない。復興の定義、復興にむけた国、地方公共団体、住民の責務、復興に向けた基本的な措置などを明らかにする復興基本法を制定し、その中で復興プロセス上の重要なツールとして仮設市街地を位置づけることが考えられる。

#### d. 都市計画法の改正

仮設市街地構想の隘路は、用地確保と復興市街地への円滑な移行の担保である。一時的（時限的）土地利用をおこなう「仮設市街地地区」を、都市計画法の都市施設の一つに加え、土地収用を可能とし、撤去についても法的なしほりを明確にすることで円滑な移行を担保する仕組みを確立することが考えられる。

#### e. 関連諸法の改正

上記のいずれかの法制・改定と連動する形で、関係諸法群の改定が必要である。

〔災害救助法〕 救助の種類としての収容施設（応急仮設住宅を含む）を拡充し、店舗・工場等の就労施設、生活関連サービス施設等の建設を可能とすること、2 ヶ年とされている救助の期間は実態にそぐわないので延長すること、応急仮設住宅の建設用地は、公有地利用を前提として考えているため、民有地の一時使用に伴う借地料の措置が見込まれておらず、現行では自治体または住民側の負担にならざるをえないので、国の措置が必要であること等についての改正が必要である。

〔都市公園法〕 同法第 6 条、7 条では、非常災害時、被災者を収容する仮設工作物を都市公園に設ける場合は、公園管理者の許可が必要で、同施行令第 13 条にその占有期間を 6 ヶ月と定めている。非常災害時の公園管理者の許可手続きの緩和、仮設工作物の設置期間延長が必要であり、都市公園を一定期間、仮設市街地とする時限的変更を容易にするしくみを内包させる必要がある。

〔農地法〕 同法第 4 条、5 条では農地への仮設工作物の一時的な利用は原状回復を条件として都道府県知事の許可が必要で、その際の使用貸借権の設定にも都道府県知事の許可が必要としている。この許可手続きの迅速化がはかれるような緩和が必要である。



ちなみに、生産緑地法第8条では、生産緑地地区内で非常災害の仮設工作物を設ける場合は、14日以内に市町村長に届け出をすればよいことになっている。

〔道路法〕同法第32条では、道路上に歩廊、雪よけその他これらに類する施設、露店・商品置き場その他これらに類する施設を設ける場合には、道路管理者の許可が必要としている。ここでは非常災害時の工作物の設置があげられておらず、その追加と、許可手続きの緩和が必要である。

〔建築基準法〕同法第85条では、非常災害時に1ヶ月以内に着手される、国、地方公共団体または日本赤十字社が災害救助のために建築する、または被災者が自ら使用するために建築する延べ30㎡以内の応急仮設建築物は、防火地域内を除いて、建築基準法令の規定は適用しないとされている。応急仮設建築物の設置者に地域協働組織等を加えることと、1ヶ月以内着手の規定が大災害時には実態にそぐわないことが考えられるので、その延長を図ることが必要である。

#### f. まちづくり交付金の活用

上記の法制度の見直しの前に大災害が発生した場合には、施設内容の拡充（非住宅仮設施設）、設置主体の拡充（地域協働組織と個人による仮設住宅等）、対象用地の拡充（民有地への建設に伴う一時使用）に対応した地域の復興まちづくり計画に位置づけられた仮設建築物の建設・用地確保等の費用を、まちづくり交付金の運用によって実現することが考えられる。

#### iv) 仮設市街地づくりを通じた復興プロセス（仮設市街地づくりの工程表）

事前準備・応急対応・復旧・復興という時間軸の中で、仮設市街地づくりを組込んだ復興プロセス（仮設市街地づくりの工程表）は、図6のようになる。

この図は、行政、地域組織のラインと、市街地のラインを並列して表記してあるが、特に地域組織の諸活動にはNPOや専門家グループの適切な支援が必要に応じてされなければならない。

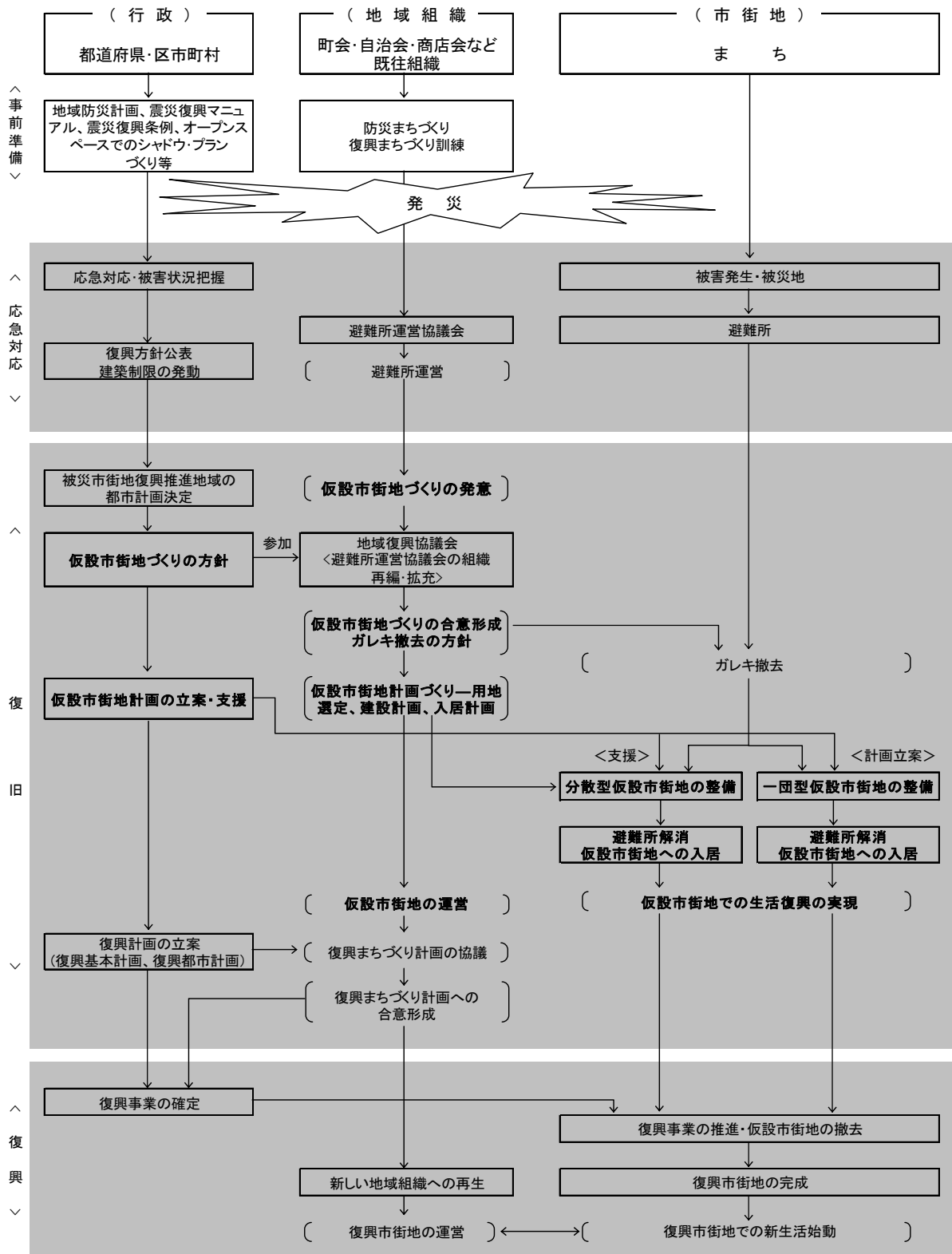


図6 仮設市街地づくりを通じた復興プロセス（仮設市街地づくりの工程表）

#### 4) 被災地の地域住民組織と仮設市街地

本項は、前項の提言・仮設市街地の実現に向けてを踏まえて、改めて地域組織と仮設市街地の関係を考案したものである。

##### a) 地域住民組織にとって「仮設市街地」とはなにか

発災後、被災した住民は「くらし」（仕事・住宅・まち）を自己保存するために、自生的な仮設建築物の形成の運動にむかう。世界中でみられる仮設市街地の生成はその証左である。高度な資本制社会であっても、このような住民の自己保存の運動には変わりはない。被災地には、仮設市街地が広範に、かつ多様な形式で出現する。

しかしながら、高度な都市社会では現代都市計画の強力な意志が存在し、都市復興に作用することもまた自明なことである。その最初のあらわれが、「建築制限区域」である。ここに、住民の自生的な仮設市街地形成の運動との折り合い、調整の問題がうまれる。95年の阪神・淡路大震災時のように、まさしく「公民協働」のきびしい最初の領域がそこに現れるといわねばならない。

建築制限区域が指定されると、建築制限区域の住民は、住宅・店舗・事務所・工場などの十全な再建を制限される。そればかりか、復旧・復興に関与する現行の法システムのもとでは、仮設店舗・工場などというまでもなく、「応急仮設住宅」さえも当該区域に適切に提供されない。この事態は、都市計画意志がうみだした片務的事態である。この片務的事態を「補整」する試みが、東京都の震災復興マニュアルに言う「時限的市街地」の形成である。したがって、統治主体がこの「時限的市街地」の形成を、法的にも、行政的にも全面的に支援し、片務的事態を「補正」することが重要である。それこそが、公民協働の最初のきびしい局面を乗り越えて、住宅再建をふくむ都市復興のために、「対等な関係」としての「公民協働」が開始される必要条件であるといわねばならない。

したがって、「時限的市街地」は、建築制限区域に対応して、当該区域の住民間の強い協働を基盤に形成される公民協働による仮設市街地であり、その意味で「建築制限対応型仮設市街地」とよべる。それ以外の区域で、民間主体単独、あるいは、公的単独、で形成される仮設市街地一般と区別される。後者を、ここでは、とりあえず、「コミュニティ対応型仮設住宅」とよぶ。以下では、建築制限対応型仮設市街地（時限的市街地）の形成を中心に論じる。

##### b) 地域住民組織の移行と建築制限対応型仮設市街地の形成の相関

###### i) 避難所縮小プログラムと並行する「地域協働復興組織」の始動

緊急時の「災害救助段階」の「避難所運営組織」は、被災住民の応急的な生存水準を維持することを目的としており、避難所の運営が円滑におこなわれることが最大の課題である。だが、「くらし」の暫定的な物質的な基盤を確保しようとする「都市復興の初動期段階」の「地域協働復興組織」は全く組織特性が異なっている。都市復興では、地域住民の財産権にかかわる「協議」が避けられない以上、法／制度的な次元の問題に関係する。それゆえ、その協議に正統性を付与し、「協議」が公共的な問題にかかわることを明示するためにも、「地域協働復興組織」が最終的には公的に、また地域によって認定されることが不可欠になるからである。

無論、いずれの組織も、既存の町内会・自治会、PTA、商店組織、その他の地域組織の

連携によって形成される。だが、地域協働復興組織では、避難所にありながら、その活動の対象は、住宅再建をはじめとして、まちの復興にシフトする。たとえば以下のような項目があげられよう。

- ・ 住民組織による地域被災状況の把握と行政の「応急危険度判定／被災度区分判定／罹災証明」との照合
- ・ 地域外への暫定的な転出者などの住民の動向と再建意向把握
- ・ ガレキの地域一括処理と家財の保全プログラム、家屋修繕プログラム等の実施
- ・ 住宅再建・都市復興の行政情報を当該地区住民に提供すること。

こうした活動を通じて、避難所段階で、「地域協働復興組織」を早期に立ち上げ、その存在を顕在化させることが重要である。なぜなら、災害救助法にいう「応急仮設住宅」の入居者の公募開始時期（95年震災では約1か月後）にあわせて、「建築制限対応型仮設市街地」を地区に建設する「提議」がなされなければならないからである。そして、その「提議」が「地域」・「建築制限区域」の住民に十分に説得的で、受け入れられるには、提議主体にかかわる社会関係資本、とりわけ、あたらしい人的ネットワークと信頼が、まさに上記の活動を通して、形成・蓄積されていることが最重要にして、不可欠である。そのためには、当該地区の避難所の地域住民組織に対して、行政／支援組織の適切な誘導が欠かせない。

#### ii) 建築制限対応型仮設市街地の提議と住民版「復興まちづくり計画指針案」の確認

東京都の震災復興マニュアルに則せば、「時限的市街地」の地域導入は被災市街地復興特別措置法の適用をうけることになる。その結果、建築制限の意味が変わる。それまでは、建築制限は都市計画事業の導入が前提であり予定されていたが、制限区域の全域に都市計画事業が一律に適用されなくともよい事態が招来される。その結果、様々な任意事業による復興も可能になる。この「特措法の柔軟性」を活用し、地区の建物再建における建築基準法上の条件等に照合させて、その局所域の諸条件ならびに状況に適合的な復興事業を定めながら、住民主導で地区全域の復興計画を作り出すことが可能になる。当然、行政版「復興まちづくり方針・計画案」（道路・公園などの公共施設整備）との調整があるにしても、地域協働復興組織が「復興まちづくり計画指針案」を策定・確認することは、住民自らが、地区の土地利用を、さらには地区空間像を、定めることになる。同時に、それは、建築制限対応型仮設市街地を形成することが、たんに「暫定的な生活の場の確保」ととどまらず、住民版「復興まちづくり計画」案の実現ためでもあることになり、「時限的市街地」の強力なインセンティブとなる。

住民版「復興まちづくり計画指針案」を迅速に策定するには以下の要件が重要である。

- ・ 建物再建を可能とする諸条件と、それに対応する復興事業のパターンランゲージの確立
- ・ 専門家による地域被災状況に応じた導入事業の適否の診断支援
- ・ 復興まちづくり計画指針案の策定

ただ指針案に則して「時限的市街地」を提議する場合、次の事項が最初の問題となる。

- ・ 建築制限対応型仮設市街地の「参加資格」と「入居優先順序」の確定

地域協働復興組織が、建築制限区域の指定に対応して成立しているとするれば、当該区域住民がその優先対象になると判断するのが制度的には正当であると考えられる。また、借家人が対象となるかならないかは、まさに事業計画に相関してくる。

しかし、翻ってみれば、地域協働復興組織が時限的市街地を提議するにあたって、その避難所にいる被災住民と建築制限区域の住民とが一意対応しているわけではなく、その提議自体が、避難所運営に亀裂を入れかねない。さらに、いずれに参加資格を限定しても、一方で避難所運営に、他方で地域協働復興組織の運営に亀裂が入る。この事態を回避するには、「特措法の区域設定の見直し（拡大）」が可能性として残されていることが大切ではないか。すなわち、地域住民のある集合的意思決定が結果として地域住民間に「分断」をもたらすような場合、行政との協議によって、そのような事態が補整されるか、慎重に回避されるように、制度の運用の機動性が確保されることが重要である。これらの事態にたいして、最終的には地域協働復興組織の判断に委ねられるにしても、その判断を担保できる制度／行政支援／専門家支援が不可欠である。

### iii) 建築制限対応型仮設市街地の計画・事業化と行政の全面的な支援

建築制限対応型仮設市街地は、統治意志の片務的状态を「補整」する。その「補整」の必要条件は、区域内、あるいは、近接地の仮設市街地のための土地提供である。この土地提供は、統治意志の補整の実質を成立させるための地主の協力的行為である。それゆえ、提供地主にたいして相応の公的なインセンティブがあつて当然であるといわねばならない。仮設市街地用地が調達されなければ、これまでの地域協働復興組織の社会関係資本が崩壊し、なしくずしになり、復興協議が住民間のみならず、公民間でも難行し、その結果、都市復興がおくれることになる。

さらに、建築制限対応型仮設市街地の計画／事業化のプロセスでの地域協働復興組織と行政との役割／任務の分担を明確にする必要がある。都市協働復興の初動期だけに、地域協働復興組織の胆力にも限界がある。とりわけ、計画主体・発注主体・費用負担・管理主体・運営主体などについて、行政による執行のみならず、行政の全面的な支援と代行は「公民協働」の重要な局面をつくりだす。そのための行政の事前の支援体制と制度づくりは重要である。これが明確でなければ、地域協働復興組織は仮設市街地の実現に踏み込めない。

基本的には、地域協働復興組織が、計画／管理／運営の主体になることがのぞましいが、そのための総合的な「地域力」があるかないかの判断がその都度なされ、公民協議がなされねばならない。

### iv) 建設制限対応型仮設市街地の「経営」と本格復興の協議へ

仮設住宅・店舗は順次建設されていく。地域協働復興組織が、これらを適切に管理・運営するプログラムが開発・用意されなければならない。例えば以下の項目。

- ・ 地区外に仮居住する住民を仮設市街地に転入させるなどの、仮設市街地入居者の再配分の論理と技術
- ・ 仮設市街地の管理業務が、地域協働復興組織の収益事業になる仕組みづくり。仮設市街地の仮設建物の管理を委託できるようにする
- ・ 上記のような収益をベースにして、地域復興に還元できるさまざまな事業プログラムを開発・実施する。

こうして、仮設市街地の有効性を共有しながら、直接・間接のステイクホルダーの層を拡大することが、これまで蓄積してきた社会関係資本を一層強固にし、その結果、本格復興の協議を円滑化することに連なるからである。

一般的に言って、地域協働復興の過程では地域のさまざまな集合的意思決定があり、次のふたつの局面、「契約」(法・制度)にかかわる「合意形成」(consensus)と、行動プログラムにかかわる「同意調達」(consent)を峻別しておくことは重要である。地域協働復興組織はこのふたつの局面を実践する。それにたいして、形式的に言えば、行政は「合意形成」にかかわるのみである。地域協働復興組織は、最終的な「行政との合意形成」にむけて、住民間の「協働」のための行動プログラムを開発し、住民協働を通して「同意調達」をおこない、社会関係資本を蓄積していく。それだけに、地域協働復興組織には、過大なワークの負荷がかかる。この負荷を、行政をはじめとして様々な支援組織が分掌し連携しなければならない。そして、ようやく、本格的な復興まちづくり計画の協議にはいる。

#### c) 仮設市街地の組織論／運動論的課題

本研究で仮設市街地の計画標準が鮮明に提起された。しかし、本稿で素描したように実践的には、都市復興に至る諸「段階」に応じた地域住民組織の適切な編成替えが行われなければならない。そのためには、各「段階」における枢要なワークのリストと相関図、編成替えの見極めの指標、そして、この地域住民組織の段階的変容に応じて支援組織の適切な陣形など、被災住民の自生的な自己保存 (conatus) の運動を活かすように、組織論／運動論的なマトリックスが作成されねばならない。それらは、事前にはコミュニティ基盤が脆弱であると判断される地域であっても、賦活する重要なツールとなるはずである。

#### 5) 仮設市街地づくりの手引き・絵本の概要

ここでは、仮設市街地づくりの考え方を社会化するツールとしての手引き・絵本の企画概要をまとめる。

##### a) 作成の狙い

大規模な災害を受けた被災地が復興過程に歩みだすのは容易なことではない。復興への意欲とこれを支援する社会的な仕組みが噛み合っ初めて初めて可能となる。しかし、そこに至るまで多大な労力と時間を要するために、多くの被災者にとって「復興」の2文字は非現実的なものであった。

仮設市街地は、ゴールやプロセスの詳細を後回しにしても、とにかく復興に向かう我がまちを定めるものである。言い替えれば、「とりあえず何らかの形で住み続け、皆の力で復興を手繰り寄せよう」という考え方である。

こうした考え方には、予め物事や行動を決めておくという意味での計画やマニュアルは馴染まない。このことは、過去の大災害からの復興過程で、被災住民等がどのように対応してきたかをひもといてみれば明らかである。

しかし、過去に何が起きて、人々はどう対処し、どう考えたかを知り、その経験の社会的共有を図ることは重要である。また、日常から、種々の訓練により、個人或いは集団の被災時の対応能力を強化し、不測の事態に準備することも重要である。

この手引きは、仮設市街地研究会がこれまで調べた各地の復興過程の状況及び、過去3

年に涉り都内各区で行った復興訓練の成果を基に、被災後の段階から復興に向かうまでのプロセスを整理し、例示するものである。

災害時に仮設市街地づくりの主体になる地域のリーダー、災害時に地域で第一線に立つ自治体の職員、支援者その他関係団体等関係者の共有データとして、被災者の立場、あるいは支援者の立場として、予期せぬ事態に対処する想像力の豊富化(例えば、復興訓練や復興まちづくりのプログラムづくり)に役立つことを望んでいる。

一方、広く、お年寄りから、お子さんまでを対象にした防災まちづくりの普及・啓発のための絵本を作成する。

これは被災、避難所、仮設住宅から復興に至る過程で、様々に予測される状況と住民との関わりを絵解きするものである。

普段から、色々の場で、お年寄り、あるいはお父さん、お母さん達が、この絵本を活用しながら、自らの実体験も交え、お子さんや、お孫さんとの話をすることによって、少しでも、多くの人の中で災害についての意識が共有されることを望んでいる。

## b) 手引きの概要

### i) 発災から復興までの経過

—避難者から復興主体に移行するにはどのような段階を踏むか。特に避難所運営段階は、地域復興を目指す主体形成にとって重要。—

#### a. 復興までのカレンダー

被災地から避難所を経て、復興までのプロセスにおける生活再建基地を仮設市街地として、計画的に位置づける。

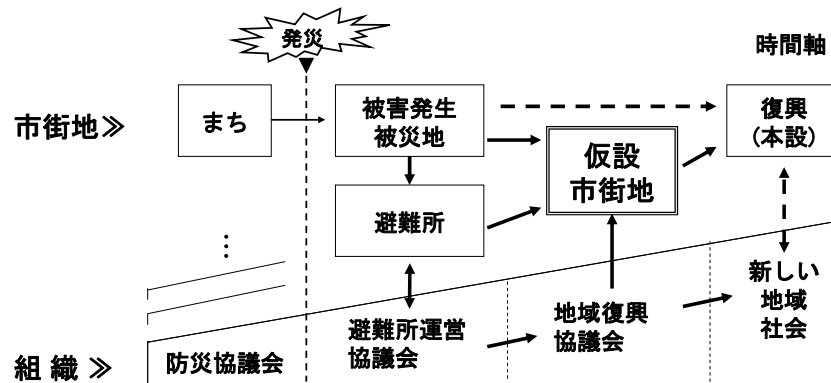


図7 復興までのカレンダー

### b. 避難所段階での地域マネジメント

- ・避難所の秩序形成—被災者名簿を作成し経過をチェック、要援護者や幼児のケア、衛生班・食事班の役割分担など、地域が結束して避難所生活の不安と負担を軽減する。
- ・被災地の管理—被災地のパトロール、半壊家屋の応急修理とその支援、救援物資の分配、行政やボランティアとの連絡など避難所内外の作業の進行管理。
- ・避難所後にむけて—生活再建の相談窓口および専門家サポートのしくみづくり。地域の復興、ガレキ撤去についての話し合い、避難所後の活動組織を準備する。

### c. 復興事業との関わりと相違

避難所を解消する時期がやってくる。この時、元のまちの近くで生活の再建や復興に取り組むための仮のまち、「仮設市街地」が必要になる。

一方、被災地には震災復興事業が適用される場合がある。こうした事業適用の有無、あるいは事業の種類によっては仮設市街地のプロセスを経ずに進むケースなど、仮設市街地設定の枠組み、実施条件などに相違が出てくるので、事業制度の吟味とともに復興への意思を確認し、次のステップを考えなければならない。

## ii) 仮設市街地実現手法

—このまちで、どうすれば仮設市街地が可能か。地域固有の問題・課題、およびそれを乗り越えるアイディアと方法を探る。—

### a. 用地の確保

まず、仮設住宅等を設置できる、活用可能用地の調査が必要になる。早急にデータを作成する事務支援や、地権者と交渉を円滑に進めるための契約・補償などの支援体制を検討しておくべきである。

公共施設や空地などの活用可能用地が決定的に足りない場合は、被災地の暫定借用を考えなければならない。これには信頼できる契約・補償制度が不可欠になる。このため、事前に非常時の利用を登録する用地ドナー制度などのアイディアも制度化しておくことが重要である。

### b. ガレキ処理

大規模な災害ではガレキ処理がなかなか進まない。最終処分の前に集積所などの中間処理場を確保し、復興に着手できる状態を整える必要がある。

また、土地の権利を速やかに確定するためには、ガレキ処理が重要であり、その後の権利確定のためには、専門家による事務支援体制を想定しておくことが必要である。

### c. 住宅

仮の住宅をつくり、住み続けられるようにすることが緊急に求められる。応急仮設住宅を地域型仮設として地域へ導入を図ることに加え、用地不足等の場合は、公共緊急借家としてホテル等借り上げや地域内の借家、間借りのあっせんなど、様々な工夫を凝らす必要がある。

仮設住宅も、2階建て3階建て、併用住宅、グループハウス、コレクティブハウスなどのヴァリエーションの豊富化を図る一方、木造、コンテナの転用、トレーラーハウスなど規格外の創意工夫も積極的に支援すべきである。

### d. 暮らしを継続する施設または空間

仮設市街地は居住以外の機能も維持しなければならない。コミュニティを維持する機能も必要だが、このまちで暮らしを立てていた機能の継続を図らなければ、まちの活力を取り戻すことができなくなる。仮設の共同店舗、工場、作業場、事務所などを確保し、仕事の流れを止めない対策が大事だ。

その際、仕事継続の施設として公共施設の臨時転用も有効なアイディアである。例えば、小規模化した学校の統廃合により、1校舎を2学区で利用し、空いた校舎を一時転用することも想定される。

### e. 集团的疎開



仮設市街地の設営が困難であれば、集団的疎開を考えなければならない場合もある。その際に、地域がまとまって移住すること、まちに戻ることを前提にしたコミュニティ機能を維持し、被災地との連絡を密にとること、が大事になる。

#### f. 制度活用と手続き

仮設市街地は、地域固有の条件や事情によって様々な形があり得る。

それぞれの創意を生かした形の実現には、多種にわたる制度の複合利用や、行政動向を見定めた迅速な手続き、交渉など高度な事務処理とコーディネート能力が求められる。

地域には人々の意見をまとめ上げるリーダー役が必要だが、さらに、コンサルタントなどの専門家がバックアップするしくみが必要である。

### iii) 仮設市街地のマネジメント

— 仮設市街地での生活をどう運営するか。モラトリアムな状態をいきいきと暮らす工夫や、復興に向けての前向きな行動が大切。 —

#### a. 運営拠点

仮設市街地を運営する目的は、仮設の建物を設置することに始まり、復興に向けた対策をみんなで進めることにある。疎開者も含めた住民の情報の集約、問題への対策協議、意思確認または意思決定など次々と作業が発生する。このため、事務局用の事務スペースや会議スペースを確保し、地域活動センターの機能を備える必要がある。

#### b. 集いの空間

仮設市街地では、足並み揃えて復興に立ち向かうための住民間のコミュニケーションが欠かせない。また、高齢者や子供たちがいきいきと暮らすためにも集いの場や憩いの場は重要である。こうした役割を担う空間や施設、例えば高齢者憩いの家、子供たちのプレイルーム、共同浴場、仮設カフェ、元気食堂、移動図書館などを地域の事情に応じて工夫し設置することが望まれる。

#### c. 助け合い社会

仮設市街地での不安でかつ不自由な暮らしを地域の人々で補い合うことができれば復興に向けての大きな力になる。

自宅の空間に余裕があれば、貸し間、託児所、お茶のみどころなどに。仕事で補う場合は、得意技ボランティア、助っ人少年団、お運びライダー、お話聞き隊、などが考えられる。これに外部からのボランティアが適切に絡めば、小さいながら、助け合い社会システムが可能になる。

#### d. 住民呼び戻し

仮設市街地による復興の足がかりをつくってもなお、まちに戻る見通しの立たない人達がいる。縁者を頼って遠くへ疎開した人、借家住まいだった人、住宅再建困難な人などである。復興するためにはまちに愛着を持つ人達に戻ってきてもらいたい。

呼び戻しの鍵のひとつは、従前からの仕事の再建について地域で取り組むこと。もうひとつは従来の家賃レベルで居住可能な公的住宅の導入、例えば公営コレクティブハウス、従前居住者への家賃補助制度などである。

#### e. 復興への助走

仮設市街地は最終的には撤収されるものである。それは復興計画の実施によって順次

解消される。復興事業によって色々な形があり得るが、前記の公的住宅を計画に取り入れることはひとつのゴールを設定した計画的撤収と言える。また、商店街や地場産業を地域の産業として戻すことは難しいことだが、新しい将来像を切り開く試みがこの段階から必要になる。すなわち、仮設市街地の段階は復興への助走期でもある。

#### f. 運営資金

仮設市街地の運営には資金がいる。都道府県レベルの復興基金や全国からの義捐金が想定される。自治体や個人のみならず、地域復興協議会など地域コミュニティ組織に配分を行うことが必要である。

復興協議会では共助の多様な資金ニーズがあり、これに資金がまわらないと、協議会活動は形骸化する。また、資金を生み出す活動を誘導できるように制度設計することが重要である。たとえば、公有地を協議会が一時的に借り受け、さらに必要に応じて駐車場として転貸し、転貸費用の一部を活動資金にまわすなどの工夫が大切である。

#### iv) 復興にむけた活動

—災害を克服した新しいまちづくりに乗り出す。長丁場を確実に進むためには、地域の結束に加え、行政や専門家などと連携した組織作りが鍵になる。—

##### a. 地域復興組織のたちあげ

避難所運営活動組織の発展的解消として地域復興組織を想定する。町会・自治会組織のみならず、商店会組織や地域企業、地域のおやじの会などを結集し、地域復興協議会をたちあげる。

行政や専門家をいれ、長期的な見通しから適確な将来像を検討し、復興まちづくり計画を協議・合意形成を図ることが第一の目的である。また、現実的な課題克服を議論し、仮設市街地の計画づくりとその実現が第二の目的である。

##### b. 地権者組合など事業組織の育成

地域復興組織の下部組織として、地権者組合などの事業組織の育成も必要になる。たとえば、マンションの修復か建替えか、被災状況により決断を迫られる。マンション管理組合では合意形成が必要になるが、建替えの際には、周囲の倒壊した戸建て住宅も含めて再建の可能性を検討する。土地の交換により、両者の新たな住み分け・共存も可能な地域社会をめざすことになる。

##### c. 自主組織としての活動内容

復興への計画づくりには、地域の声を結集することが重要であり、広報活動が欠かせない。さらに、この地域を離れた権利者への広報活動も必要である。また、行政、専門家・支援グループなどとの連絡調整も重要な活動となる。

計画への合意形成期間においても、まったなしの生活再建が続く。そのつらい毎日を過ごすには、一人暮らしのお年よりの見守りとともに、平常時の地域の行事をできるだけ行うことや地域外からのボランティアなどの支援グループとの交流が欠かせない。行事の復活や交流活動は地域コミュニティの醸成のために大切な活動である。

#### v) 今から考えておくべきこと

—災害は予期せぬ事態が起きる。万全な対策は不可能だが、被害をできるだけ少なくする、被災しても速やかに復興に向かう、そのためのしくみや意識づくりの準備は可能だ—

a. 事前に用意する計画や制度

仮設市街地を現実化するには、事前の法措置が欠かせない。被災市街地復興特別措置法の改正、災害対策基本法の拡充、復興基本法の制定、都市計画法の改正などである。

自治体の位置づけ・制度化も必要である。地域防災計画の拡充、震災復興マニュアルの策定、震災復興条例の制定、大規模オープンスペースのシャドウ・プラン策定など法改正を待たずに取り組むことが可能である。また、民有地の一時借り上げシステムなど条例での創意工夫をしていくことが求められる。

企業にとっては BCP（事業継続計画）が必要なように、地域コミュニティにとっては避難所運営計画を始めとする CSP（コミュニティ・サバイバル・プラン）が必要になる。

b. 復興模擬訓練

想像することが嫌われる被災状況を、正面から向き合うきっかけづくりが必要である。そのためには、街歩きによる現状確認や、準備のできていない避難生活の辛さを模擬体験したり、模型を使って仮設住宅を配置するなどの図上訓練など、一連の復興模擬訓練が有効である。ワークショップ形式で、理解し易い方法を工夫し、議論を行っていく訓練で得るものは大きい。復興模擬訓練は、基本プログラムや簡易版プログラムが確立した（首都大学東京，2006）ので、その普及段階にあり、行政の支援も欠かせない。

c. 防災・復興まちづくり

現在の被害を軽減する防災まちづくりは、事前の復興まちづくりに結びつくということを理解することが重要である。家具の転倒防止、耐震改修やブロック塀の除去、燃えない町への不燃化建替え、空地の確保と緑化など日常の防災まちづくりが重要である。まちづくり協議会活動は地域のコミュニケーションの円滑化につながり、コミュニティビジネスの起業化につながる可能性もある。

専門家にとっても被災支援から学ぶことは大きなものがある。被災を嘆くことなく、将来に備える防災まちづくりを、今後の日本の誇る防災文化として展開していくことが望まれる。

c) 防災まちづくりの普及・啓発のための絵本概要

i) タイトル：「(仮) そのとき、わたしは・・・」

ii) 体裁：A4 変形版

iii) ボリューム：30～40 ページ程度

iv) 内容概要

a. そのとき…

いつもと変わらぬ日常生活を、突然襲う地震。それぞれの人がそれぞれの場所で体験し、そのときの衝撃を語っている。典型的な証言を集め、「そのとき、どう思い、どう行動したか」を伝え、「地震の正体」をスケッチする。

■「目の前をテレビが飛んでいった…周り中のものが落ちてきた…家の外へ這い出し、壊れた家々をみて、ようやく『地震ではないか』と思った」

■「ドーンという音がした、どこかの国から爆弾を落とされたのでは…と思った」

■「急にハンドルをとられ、パンクしたと思った、急いで左に寄せた…」

■「家は一瞬のうちに川に傾いていき、沈んでしまった」

■「携帯電話が全くつながらず、家族が心配だった」

#### b. 混乱のなかで

避難の課題について証言を集め、対処の方法を考える材料とする。被災した人やペット・家畜たち、被災者を支援する人や団体。要援護者支援について日ごろから考えておくことも大事。混乱する事態を切り拓いた事例などについて記録し、避難や救助の知恵を集める。「こうしておけばよかった」などもここに記録。

■神戸のおばあさんとそれを助けた兄弟とはふだんから交流があった

■視覚障害者に対して活躍するバンダナなどの表示

■持っているべきもの、持ち出すものなどには何があるか。その他

■安否確認のさまざまな方法

■駆けつけたドクターカー

#### c. 避難所の生活と助け合い

避難所における生活は、2～3ヶ月続くことが考えられる。昨日まで思ってもみなかった生活が始まる中で、お年よりは？赤ちゃんは？車いすの人は？ペットは？大混乱のなかで、助け合う心を維持できただろうか？つらい避難所生活をどうやって乗り切る工夫が出来たか？だれがリーダーシップを発揮できたか？少しでも快適な避難所生活になったか？など、神戸や中越の事例のなかから具体的に記述する。平常時から施設のシャドウ・プランを作成しておく必要性についても、ここに記述する。

■プライバシーの考え方

■高齢者や病人、乳幼児ほか要援護者への配慮

■公園のシャドウ・プランをつくる

■教室は、平常時から、町会などと整合する利用区分を予定する

■体育館には、泊り込み用の区画の作り方を表示する

■救援物資の偏在を克服するトルコの NGO の働きなど

■だれがどうやって秩序を作るか

#### d. 避難所から仮設住宅への引越し

仮設住宅の建設が始まった。だれが入居できるのか？だれが秩序を維持できるか？

隣近所の人々と近くに住みたい、もとの自宅の近くがいい、高齢者を優先しなくては…それぞれの希望と現実は、どうずれているのか。だれがリーダーシップを発揮できるか。住民の組織化はどうすれば可能かなど。仮設住宅の意味。

■神戸の方の話。

■山古志のコミュニティ入居。

■仮設住宅のさまざまなタイプ

■トルコの仮設住宅のいろいろ（アタテュルク森林公園）

■疎開した人、自宅を修繕しつつとどまっている人などとの連絡

#### e. 仮設住宅のくらしと仮設市街地

仮設住宅の中でも日常生活が滞りなく出来なくてはならない。寝起き、飲食、楽しみやつきあい、仕事や勉強など。復興の基地としての仮設暮らし…勇気がわき、復興に向

けて楽しく生きるための国内外の事例や工夫を紹介する。

- 神戸のさまざまな仮設住宅とそこでの暮らしと施設
- トルコのさまざまな仮設住宅とそこでの暮らしと施設
- 台湾のさまざまな仮設住宅とそこでの暮らしと施設
- 中越地震被災地の仮設住宅とそこでの暮らしと施設
- 仮設市街地4原則…「人はパンのみにて生きるにあらず」
  - ・被災地近接・住民主体・地域一括・生活総体

#### f. 復興に向けて

意見を調整したり、必要なものをまとめたり、なによりも今後のまちづくりに向けて、自分たちの意見を反映していくこと…だれが、いつ、どうやるのか？

復興に向けて市民の意見をどう反映し、だれと協働していくのかの工夫を紹介。

- 行政の課題
- 復興にかかわる人々・専門家
- 協働の事例
- 仮設の撤去と恒久住宅の建設
- 新しいまちは、どうあるべきか

#### g. まちづくりにとって大切なこと、私たちがやらなければならないこと

日常から出来ていないことは非常時には出来ない。地震に遭遇する前に、日ごろから心がけておく大切なことを記述。まちづくりが平常時から市民の手で実践されているところは、まちの復興の道のりがよりスムーズになるケースが多いことを証言する。

- 住宅地では（駐車場の提供、空家・空き地の利用など）
- 商店街では（放送設備の利用、機材の提供、特殊技能の持ち主など）
- まずは、となりの人と仲良くしよう

## (d) 結論ならびに今後の課題

### 1) 成果と結論

この5年間の仮設市街地研究において、次のような成果と知見を得た。

- ・いくつかの自治体において、市民と共同で仮設市街地の検討や宿泊訓練が行えた。
  - ・市民や専門家を対象とする公開研究会を通して、仮設市街地の可能性が検証できた。
  - ・神戸・中越・トルコ・台湾等国内外の被災地を訪ね、具体的な検討が深められた。
  - ・それらの検討から得た知見を「計画標準」としてまとめることができた。
  - ・いくつかの自治体の震災復興マニュアルに仮設市街地の考え方を入れることができた。
- これらの研究を通して、災害復興において仮設市街地が必要であるとの結論を得た。

### 2) 課題－仮設市街地の検討の深化と展開

このような成果を積み重ねることができたが、手が十分に入れられなかった事項や、今後取り組むべきこともいくつか出てきたので、その主なものについて以下に記す。

#### a) 災害対応・復旧復興をあらゆる領域に入れ込む－「日常化」「総合化」「迎災化」

大災害はいつ、どこに、どれくらいの規模でやってくるか判らない。これは予知の手法が今後いかに精緻に開発されても、ピンポイントで予知・予測ができることにはならないであろう。このように確率的に起こる事象に対して、特に行政は中々対応しにくい。いつ来るか判らぬものに対して、巨大な経費や人員を日常的に用意するという事は、いかに安全・安心・災害対応が行政の主要課題であるといっても、それには限度がある。

だとすれば、こうしたテーマに対する対応策として、あらゆる行政施策や活動の中に災害対応を入れ込んでおくことが大切となる。例えば、福祉施策の中で福祉施設運営に災害対応や復興プログラムを入れ込んでおいたり、廃棄物処理やリサイクル施策の中に大災害時の対応をビルトインしておけば、災害発生後の迅速な対応が手早く行えるだろう。

非日常の事象と考えられている災害を「日常化」して、日常の生活や施策の中に入れ込んでおくこと、災害を迎え撃つ用意や手段をあらゆる活動の中にはめ込んでおくこと、即ち「迎災」の構えが必要なのである。

#### b) 「デュアル・プラン」「シャドウ・プラン」を用意しておく

いつやってくるか判らない大災害に対して、堅固な防御型の計画を用意しておいても、それがいつ役に立つか判らない。だとすれば、上記の「日常化」「迎災」の考えに立って、すべての計画と並行し、あるいはその裏に災害対応・復旧対応の計画を添えておくことが、災害対応の安心度を高めることにつながっていく。あらゆる計画の基に「安心拡大」を入れ込んだ「計画再編」を拡げておきたい。

例えば、大規模公園計画を立てるときに、あるいは公園改修計画を行うときに、その公園のどの部分を「仮設市街地」とするか、どの部分を救援基地として使うか、どの部分に施設群をつくるかなどを予め想定してその公園の計画や設計を進め、それに基づいてインフラの配置をしておいて、災害時トイレの建設場所などを予定しておくならば、災害後のトイレ対応なども慌てずに行える。日常的には緑豊かで楽しいレクリエーションの場として、公園は快適空間であってよいが、大災害などの非日常時には、その役割が迅速に切り

替えられて、公園周辺や他の自治体の被災者を受け入れ、翌日から日常に近い暮らしがそこで始められる、というような安心空間としての公園の計画も併せて描いておくこと。この「デュアル・プラン」「シャドウ・プラン」の考え方をあらゆる公共施設に入れ込んでおくことが、「迎災力」を高めることにもつながる。

もっと身近な施設として小中学校校舎や体育館が、避難所としてある期間使用されることとなった場合、教育活動との競合や衝突を最小限に抑えるためにどのような配置や設計にしておいたらよいか、プールの水の災害時の使われ方、トイレとの関連など、災害時の校舎利用を予め組み込んだ学校校舎の計画や設計をしておくならば、地域の「安心度」も増すに違いない。

以上2例のように、地域住民が日常から使用したりかわりを持って、慣れ親しんでいる公共施設が、非日常時にも役割を切り替えて災害対応に使えるという二重性（デュアル）を、あらゆる施設に入れ込むことを広げておくことが、都市における災害対応の「地域力」を拡大する。そしてこうした計画を必ず本来的な利用（学校でいうならば校舎の教育的利用）の裏（シャドウ）にしっかり添わせておくことも計画づくりに際して行っておきたい。

#### c) 都市蘇生への「仮設」の役割拡大の検討

これらの仮設形式のあり方については、国外の災害復興プロセスに対しても、いくつか提案もしてきている（パキスタン地震、インドネシアジャワ島中部地震、スマトラ沖地震での提案）。地球規模で見ると、ここ数年各地で洪水・津波・竜巻・大地震などの自然災害が頻発し、その被災規模も拡大している。災害現地にできるだけ近い場所で、商店や漁業集落や工場などの再建をはかって、産業復興→経済復興→地域復興をはかりたいという被災者の要望の高まる中で、「仮設市街地」のあり方を更に研究していきたい。

更には第三世界におけるスラムやスクワッター（不法占拠）や難民キャンプやホームレスの解決に向けて仮設形式をどのような手順や規模で作っていったらよいかなど、「仮設」の役割は震災後の一形式にとどまらず、まだまだ応用・展開の課題は拡がりそうだ。

逆に、すでにあるスラムなどのあり方の検討・観察から「個別住宅からの全体構築」「要素からインフラ形成」など、新たな計画や設計へのヒントも学びうるかもしれない。いずれにせよ、仮設居住を応急・臨時・対症のものと終わらせず、短期であるにせよそこで人々の暮らしが営まれ、それが都市蘇生へつながっていくものであるのだから、より広く「仮設市街地」のあり方や条件を考え続けていくことを私たち自身に課していきたい。

#### d) 市民との共同作業の拡大

防災・減災・復興まちづくりへの準備や対応は、将来の大規模災害の被災者は私たち自身だという切迫感を、私たち市民一人ひとりのイメージが深まらないと中々進まない。いつ来るか判らぬ事態に対して準備を始めるには、私たち自身の眼や生活を少しでも災害対応に向けていかねばならないが、小中高校や大学などの環境学習や防災学習とも手を組んで、息の長い「防災力づくり」を拡げていきたい。

## (e) 引用文献

- 1) 関東農政局、『都市農業検討プロジェクト報告書』、2006
- 2) (社) プレハブ建築協会、『平成 18 年度 災害対策業務関連資料集』、2006. 8
- 3) 田中 傑、『帝都復興と生活空間』、東京大学出版会、2006. 11
- 4) 日本都市計画学会、『これからの安全都市づくり』、学芸出版社、1995. 10
- 5) 安藤元夫、『阪神淡路大震災—被災と住宅・生活復興』、学芸出版社、2003. 7
- 6) 『20 世紀日本 大災害の記録』、NHK エンタープライズ、2003. 3
- 7) 原 昭夫、『自治体まちづくり』、p108～、学芸出版社、2003. 2
- 8) 首都大学東京 大大特特別プロジェクト研究グループ、「震災からまちの再生に備える！～震災復興まちづくり訓練の手引き（改訂版）～」、2006. 3

## (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
江田 隆三	まちの安全性を高めるための 防災まちづくりの進め方	NET政治スクール基礎講座	平成 18 年 7 月 7 日
松川 淳子	被災から復興へ—仮設市街地 をめぐって—	(財) 東京都防災・建築ま ちづくりセンターのセミナ ー「まちづくりフロンティア 206」F3 首都直下地震へ の備え	平成 18 年 9 月 5 日
濱田 甚三郎	パネル・ディスカッション「安 全・安心のまちづくり—地域 コミュニティ再生の試み—」	第 20 回自治体学会神奈川 横浜大会 分科会	平成 18 年 8 月 25 日
松川 淳子	AN INTRODUCTION TO THE “HOSSUE” PROJECT —THE POSTQUAKE RECONSTRUCTION OF A COMMUNITY—	ヴァージニア工科大学建築 都市計画学科特別セミナー	平成 18 年 10 月 16 日
濱田 甚三郎	みんなの力で、まちの復興に 向かうための仮設市街地研究	関西学院大学災害復興制度 研究所 定例研究会	平成 18 年 10 月 24 日
濱田 甚三郎	基調報告『仮設市街地を実現 させるための条件』	仮設市街地研究・総括シン ポジウム	平成 18 年 11 月 11 日
濱田 甚三郎	仮設市街地構想とは	毎日新聞「核心インタビュ ー迫」	平成 18 年 11 月 15 日
原 昭夫	江東区サバイバルキャンプ指 導	江東区立小名木川小学校	平成 18 年 11 月 18・19 日
濱田 甚三郎	被災市街地復興支援に係わる 提言に向けて	大大特：IV-3 復旧・復興 第 2 回公開研究会	平成 18 年 11 月 26 日
濱田 甚三郎	提言—仮設市街地づくり	大大特総括シンポジウム	平成 18 年 12 月 22 日
濱田 甚三郎	被災地円卓会議「脆弱な階層、 脆弱な地域の復興支援」	日本災害復興学会準備フォ ーラム	平成 19 年 1 月 13 日
濱田 甚三郎	減災 知の力—阪神・淡路大震 災から 12 年 平時から復興 計画を	読売新聞「1.17 から未来へ —備え伝える」	平成 19 年 1 月 17 日
濱田 甚三郎	仮設市街地から「地区のまち づくり」は起動するか	早稲田都市計画フォーラム 「震災復興のグランドデザ	平成 19 年 1 月 20 日



		インー2030年の東京」第一部:復興まちづくりの時代	
濱田 甚三郎	「KOBE 巨大災害の時代を生きる」	NHK ETV 特集	平成19年 1月20日

(g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェアの開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

