

## 2) 仮設市街地プランニング手法の検討

### ① 仮設市街地像

#### ア、定義

平成 14 年度研究では「被災直後の避難生活から復興後の恒久生活に移行するまでの期間に、被災地内又は至近の場所にとどまり、そこで地域の生活を継続しておこなうための必要施設がワンセット整えられ、復興までの地域生活が一体的に支えられる市街地」を『仮設市街地』の定義とした。

仮設市街地は空地を多く有する農村部では必要性が低く、都市部での災害時に対応したものであること、そこから復興をめざす踏台となること、をより明確にするため、その定義を「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」に改める。

この新しい定義は、1)都市での大規模災害に対応一連担的、集団的被災を想定したもの、2)被災地近接性一現地にとどまり続けることの重要性、3)市街地復興の基地一計画的な復興をめざすための場、4)復興までの暫定生活の場一復興市街地に移行する中間期、5)市街地であること一仮のまちで、多様な施設がワンセット整ったまち、の5点が仮設市街地の基本的な性格を表すと規定したものである。

#### イ、仮設市街地の役割

阪神・淡路大震災の復興のプロセスを振り返ってみると、人々の暮らしや住宅の再建にあたって、下記に示すいくつかの配慮すべき項目を学ぶことができる。

##### a. 地域一括原則

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

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

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

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。

このような復興を支える場所を「仮設市街地」と名づけ、大震火災からの復興基地として、我々の身の周りに日頃から用意しておきたい。

#### ウ、仮設市街地のタイプ

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。

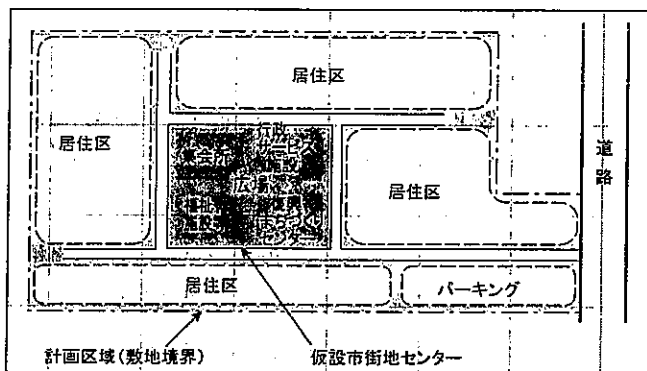
昨年度研究の既成市街地公共仮設型、郊外公共仮設型が一団型仮設市街地にあたり、既成市街地自力建設型は、分散型仮設市街地にあたる。

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。

(一団型仮設市街地)



(分散型仮設市街地)

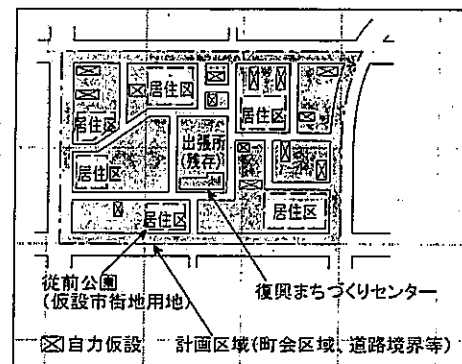


図2 仮設市街地のイメージ

#### エ、仮設市街地の計画要素

一団型仮設市街地及び分散型仮設市街地の計画要素を形態・機能・施設・主体・土地・建物の各項目に分けて検討する。

##### a. 形態

前者は大規模集中の連続的な市街地の形態をなし、後者は小規模分散の不連続的な市街地の形態をなす。前者の規模は数百以上、後者はマダラ状被災を受けた区域で、従前のコミュニティのまとまり(町会単位など)のある範囲とすることが適当であろう。

##### b. 機能

機能はいずれも「暫定生活の基地」「復興まちづくりの基地」を担うものであるが、前者は、区域内に仮設住宅と多様な仮設の生活関連・支援施設が設けられるのに対し、後者は区域内の残存建築物の活用・連携をはかったものとなる。

##### c. 施設

従って前者はフルセットの施設配備となるのに対し、後者は部分的な施設配備となる。具体的には地域での暫定生活に必要な施設で、前者では仮住居以外に、店舗、工

場（軽作業所）、医療施設、保育所、浴場、行政サービス施設、集会所、復興まちづくりセンター等が、後者では仮住居以外にコミュニティ内で不足する施設、復興まちづくりセンター等が考えられる。

#### d. 主体

仮設市街地の計画・整備・運営の各段階での関与主体は以下の様に考えられる。

前者は計画対象地がまとまった規模を有すること、周辺の被災状況のみならず広域の被災状況を視野に入れた仮設市街地づくりをめざす必要があることから行政主導の性格を備えることが適切と判断されるので、計画段階では区市町村、整備段階では区市町村による応急仮設住宅、及び民間企業、NPO・NGO 等による仮設建築物を整備し、運営段階では地域組織が当たるとすることが適当であろう。

後者については、地域の被災状況や、従来の土地所有状況等地元の諸事情に明るい地域組織が主導的な役割を担うことが適切と思われるので、計画段階では地域組織、整備段階では地域組織による共同仮設住宅等及び個人による自力仮設住宅等、区市町村による応急仮設住宅、民間企業、NPO・NGO 等による仮設建築物を整備し、運営段階では地域組織が当たるのが適切であろう。

一方、仮設市街地の入居者としては、前者ではまず第一に用地周辺のコミュニティの被災者、第二には広域の被災者が想定され、後者ではコミュニティの被災者が想定される。

#### e. 土地

前者で公園等の公有地を活用する場合は計画に当たる区市町村が施設管理者と事前に協議・調整をおこなっておき、被災後施設管理者の承諾を得ることが必要であり、農地等の私有地を活用する場合は区市町村と土地所有者が事前に協定をおこない、さらに被災後において一時使用契約をすることが必要である。

後者では公有地の使用承諾、私有地での一時使用契約のいずれにおいても区市町村ないしは地域組織が当ることが考えられる。但し、地域組織が土地所有者との一時使用契約の当事者になることが困難な場合には、区市町村がその任に当る必要がある。

#### f. 建物

いずれの場合も、応急仮設住宅を含む各種仮設建築物を供給、その仮設建築物には非住宅も含むものとする。なお後者では地域組織による共同仮設住宅等と自己所有地への自力仮設住宅等の建設及び、被災家屋の応急修理等も合わせて実施する。

表2 仮設市街地の計画要素

要素		タイプ	一団型仮設市街地	分散型仮設市街地
形態			○大規模集中	○小規模分散
機能			○暫定生活の基地 ○復興まちづくりの基地	
施設			○フルセットの施設配備	○部分的な施設配備
主体	整備主体 (計画) (整備)		○区市町村 ○区市町村 ○民間企業 ○NPO・NGO等	○地域組織 ○地域組織(共同仮設住宅等) ○個人(自力仮設住宅等) ○区市町村 ○民間企業 ○NPO・NGO等
	(運営) 入居者		○地域組織 ○第1 周辺コミュニティの被災者 第2 広域の被災者	○地域組織 ○コミュニティの被災者
土地			○公有地は施設管理者の承諾 ○私有地は土地所有者との一時使用契約	
建物			○応急仮設住宅等の供給(非住宅の拡充) ○各種の仮設建築物の供給(民間企業、NPO・NGO等による) ○共同仮設住宅等の建設(公共支援) ○自力仮設住宅等の建設(公共支援) ○被災家屋の応急修理	

(注) 共同仮設住宅等とは地域組織が設置主体となり、自力建設住宅等とは個人が設置主体となる非住宅を含む仮設建築物を指す。

### オ、仮設市街地づくりの準備

#### a. 場所確保への準備

このような被災市街地復興の中間段階で、その復興を支える基地となる「仮設市街地」は、どのような所にどう準備しておいたらよいのだろうか。これについては被災の程度によって様々な対応がありうるので、一概にその規模や配置を決めることは難しい。場合によってはこのような「仮設市街地」という中間ステップを経由せずに、いきなり本設に向かった方がよいという場合も起こるかも知れない。被災の度合、被災した人々の復興に向けての意欲、合意形成のやり方への習熟の度合、被災地内や周辺に適切な空地が残っているか、など様々な条件からその内容や規模は決まってくることとなる。

それを従来のやや硬直した考えのもとに、定形的にマニュアルに従って計画図をつくっておくというやり方では、対応しにくい面をもっている。だからこそこうした中間段階に柔軟に対応できる場所を、日常のまちづくり活動のなかで予め居住者の合意のもとに作っておいて、大震火災時はその場所を使いながら、被災の状況に合わせて復興対応を行っていくことが大切になる。

その候補地としては、主として公共的な屋外スペース、例えば公園、グラウンド、学校の校庭、公共施設の前庭、広場、広幅員の道路の歩道の一部、公開空地、農地、未利用地など、大震火災による建物倒壊や焼失などの被害が大きくは起こらないであろうと考えられる場所を想定しておく。そしてそれらの候補地それぞれに、どれくらいの仮設住宅が建設可能か、周囲に上下水道・電気などのインフラ施設があるか、建設のための車両や重機が活動できる道路があるか、既存施設や樹木がどれくらいあるか、周辺の道路や建物の状況はどうか、などを予め調べておく。

## b. 計画づくり・建設への準備

そして、それらの施設の周辺地区が被災し、住宅の復旧・再建だけでは、その地域での生活復興・暮らしの維持が被災の状況からいっても面的・時間的には難しい、と判断された時に、それらの施設・用地が「仮設市街地」として機能できるように、事前の調査や住棟配置案、周囲の被災状況等を勘案して、「仮設市街地」となるように、道路や所要施設、仮設住宅の配置の計画案を迅速に作成する。それに基づいて道路整備や住宅建設の担当が、建設を行ない、「仮設市街地」として仕上げていく。

こうした計画づくりや建設の準備は、大震火災が起こって取り組むのでは遅すぎる。大きな被害を蒙った被災地では、被災者それぞれがまず自己の身の周りの様々な始末や復旧にまず取り組まざるを得ず、とてもその後の生活や環境を展望したり、計画を作成している余裕は無いからである。

地域に住む人々が、日常的に使ったり、その場所を知っている上記のオープンスペースについて、被災に遭う前の日常のまちづくりの議論の中で、その使い方、機能の分担（住宅とするか、他の施設を配置するか、救援基地とするか、ガレキやゴミの集積場や処理場とするかなど）、「仮設市街地」として使用していく優先順位、建設していく段取り、建設の主体、維持・管理・運営などの体制、縮減や解消の方法やプログラムなど、現段階で予測・考察が可能な事項を住み手の意見をもとに整理し、地域全体の「仮設市街地」計画案として作成しておくことが、大震火災になっても大あわてしないで済む、「事前危機管理対策」のひとつとして有効なことである。

そしてまた、この「仮設市街地計画案」は地域の人々に公開され、人々が日頃から十分に地域の各スペースの役割を周知していることも大切である。発災後に人々があわてないですむような防災訓練や救護訓練の積み重ねによって、救急的な対応ができるための「防災力」を育てておくことは大切であるが、それと同時に災害時のまちの姿を想像し、その時に自分や自分の家族がその被災した地域で何ができるか、何を準備しておくか、というイメージーションをふくらませておくことも、「防災力」を鍛えておく意味でも大切なことである。

## c. シャドウ・プランの作成

日頃さまざまな用途で使われている地域の施設や空間が、大震火災時には防災・復興という機能でただちに再編成・再構成されて、地域の「安心ネットワーク」として起動していくような、部厚いまちづくりを、事前にしっかり準備しておくならば、被害を減少させ、復興を迅速に進めることに役立つことになる。

このように、大震火災時に防災機能に即時転換可能なシステムを内蔵するまちづくり計画を、いま「シャドウ・プラン」と名づけておこう。日常の「表」の機能、例えば公園であればレクリエーション機能が、緊急時には「仮設市街地」や救援基地に役割転換できるような、非日常のケースに対応できる「裏」の計画と一対となって地域施設やオープンスペースの利用・管理・運営計画として作られていくことが、災害に強いまちづくりプランで大切と考えるからである。これはまた、上述のような二重の役割を備えた計画という意味で「デュアル・プラン」と呼んでもよいだろう。

いずれにせよ、私たちの都市の身の周りの施設や環境が、何百年に1回来るかも知れない大震火災に対しても、計画上の備えをしておくことによって、大震火災を「大災害」「大

パニック」「大人災」にしてしまわない努力を、日常のまちづくり計画の中に盛り込んでおきたい、ということである。

これだけ稠密になった都市環境、これだけ機能分化・専門分化してしまった私たちの都市社会を、いま一度防災・備災という観点から再構成し、「シャドウ・プラン」、「デュアル・プラン」というものを入れながら、多重で柔軟な地域共同社会の集合として準備しておくことが、大震火災への備えを部厚いものとし、復興まちづくりを円滑に進めていくことにつながっていく。

#### d. 事前準備の留意点

上に述べたことは、一団型および分散型仮設市街地に共通して要求されることであるが、特に一団型仮設市街地については、その対象地全域の施設配分、柔軟なゾーニング、ゾーン相互が迷惑を及ぼし合わないこと（例えば住宅部分の隣にガレキ処理場を配したりしないように）、管理中枢が判りやすい場所にあること、それぞれの施設やゾーンへ適切なアクセスが考えられていること、撤収や縮小が復興の状態に合わせて柔軟に行われうるようになっていくこと、なども必要となる。

また分散型仮設市街地については、それぞれの対象用地が、周辺の被災状況と復興の方向にうまく添っていること（例えば被災した町工場群のそばの小公園には、仮設の共同工場を作ったり、倒壊した老人施設の代わりに学校の空き教室を使ったりする）、それぞれの仮設施設群が被災地区内でうまくネットワークされていること、それぞれの施設群にうまくアクセスが出来ること、それぞれの施設群全体で被災地の生活・生産機能を支持・支援できる総合性が確保されていること、などを考えておかなければならない。

#### カ、仮設市街地づくりの手順

両タイプの仮設市街地づくりの手順を示したものが図3である。手順は事前と発災後に分かれる。

一団型仮設市街地では、事前段階での候補地の選定、候補地でのシャドウ・プランづくりが、発災後は土地確保、復興地域組織の立上げが重要である。発災後の利用圏域の設定は、周辺並びに広域の被災状況に照らしておこなわれる。

分散型仮設市街地では、事前段階よりも発災後に力点が置かれ、避難生活段階での復興地域組織の立上げ、土地の確保が重要である。地域組織の立上げ時に、仮設市街地をどの範囲で設けるかを概ね決めることになる。事前段階においても、被災・復興を視野に入れた防災まちづくり活動が展開されることが望ましく、そこで地区内の空地状況や、被災見込み等を勘案した上でいざという時に仮設市街地をどうつくるかというプランニングを検討しておくことが望ましい。

仮設市街地が完成し、そこでの生活が始まった段階で、仮設市街地の復興まちづくりセンターを活用して地域組織による復興まちづくり協議を本格化させ、復興まちづくりのあり方についての合意形成を図っていかなければならない。

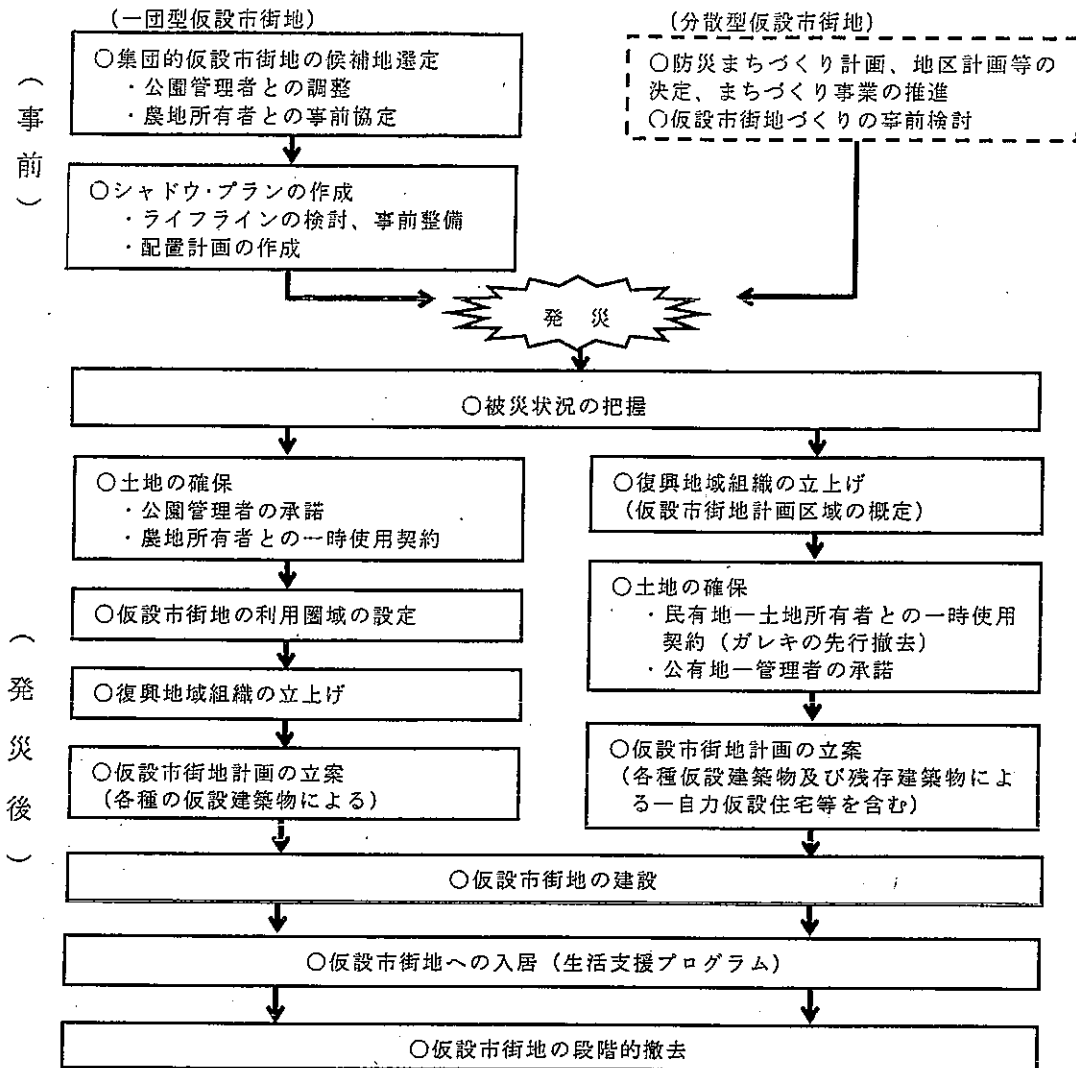


図3 仮設市街地づくりの手順

## ② 仮設市街地・復興と合意形成システム

### ア、「仮設市街地」の地域提議に至る合意形成システム

#### a. 「仮設住宅地」の負荷

「仮設市街地」の概念の計画上の焦点は、被災住民が従前居住地に住み続けることが地域復興にとって推進力になるという仮説にある。実際、95年震災では被災住民が時間経過とともに離散し、事業区域における復興まちづくり協議会の「まちづくり提案」策定に著しい障害となった。この障害を取り除くために、復興まち協は多大なコストを担わなければならなかった。ならば、「仮設市街地」を地域復興の過程に組み入れておくに若くはない。

しかし、他方、「仮設市街地」の計画論を被災住民が受け入れることは、地域復興の事業フレームなどが未決定である場合、可能なのか。被災住民にとっての最大の関心は、自らの住宅、仕事、暮らしなどの「生活」の再建であり、しかも早急に着手する方法はなにか、ということである。仮設市街地という復興の系列は、被災住民に自らの再建プログラムに、他者との協議という不確実な要素を組み入れることになる。しかも、「仮設市街地」の概念が法定都市計画事業とリンクした「復興過程」の重要なステップであると想定され

る場合、被災住民にとって、「仮設市街地」の概念を受け入れることはより重大な自己決定とならざるを得ない。さらに、仮設市街地の概念が、計画的に行政によって投入される場合は、「強制」的なフレームアップとして、ほかの地域住民との協議に加え、行政との協議の強制として判断されよう。このことは、住民間の討議によるコンセンサスと同様、強制による服従という二重の負荷が与えられることになる。

仮設市街地の必要性、あるいは有効性が理解されたとしても、「コンセンサス」も「強制」もいずれの決定の仕方も、住民には受け入れがたい、と言わなければならない。

#### b. 復興計画上のリダンダンシーとしての「仮設市街地」の位置付け

仮設市街地の計画提案は、任意の住民の協同提案として発意されるべきではないか。被災地区住民の「総意」でもなく、行政の「強制」でもない試行的な復興プログラムとして、複数の任意の住民たちがネットワークを形成し、協同して地区に提議するという形式が重要である。

仮設市街地の地域提議が試行的プログラムだからといって、本格復興計画の立案と無縁であるわけではない。むしろ、行政との協働としての事業計画が浮上してくる場合は積極的に活用され、支援されるべきである。そのことの行政的な担保が復興フレームに根拠づけられていることが、任意の住民の提議の促進的な動因となる。

とはいえ、逆に、仮設市街地の概念が、事業計画とリンクしたからといって、一般の事業用仮設建物と同様に、事業完了後に除去されるということが一意的に決められるとすればどうか。確かに、事業終了後撤去という措置はあってもいい。しかし、それは、地域組織の選択肢のひとつであるべきではないか。仮設市街地の建築物の払い下げ、転用可能性が検討されることが、住民発意の動因となる。

いずれも、復興計画におけるリダンダンシー（冗長度）を、法制度システムが組み入れることが重要だ。仮設市街地が任意なものとして地域に提議されるとしても、その効果や実効性が地域社会に理解されるには、仮設市街地の計画・実施を待たねばならない。それゆえ、仮設市街地の概念の、復興過程に及ぼす広範囲で複雑な影響力を、行政が認識し、この地域提議を認定すべき先導性が示されねばならないからだ。

#### c. 負荷軽減としての避難所運営システム

地域発意による仮設市街地が公的に認定されたからといって、地域社会に受け入れられるわけではない。逆に、地域社会に受け入れられうるだけの発意主体の信頼こそが、提議以前に形成されねばならない。この発意主体の緩やかな人的ネットワークとその信頼の形成の機会こそ、発災直後からの避難所の運営の仕方にある。

避難所における避難者の把握と適切な居住スペースをはじめとする空間配分に始まり、食衣、救援物資の配分、保育・介護への対応など、まさしく「生活の基本」の包括的な相互扶助の実践を展開すること、さらに、生活再建に向ける多様な情報を適切に伝えることなど、一連の避難生活の「ワーク」がある。このワークの配分とワークの中で培われる様々な触発的関係のネットワークを拡充していくことが、避難所を運営する主体に求められる。

このネットワークを通して、避難者のニーズ・実態・意向が情報として整理され把握される過程で、はじめて、「仮設市街地」が地域にとって、リアリティを持つコンテンツとして提議できる。そして、その提議は、避難者・被災者にとって、生活再建に向けた最初の、地域による、地域のための復興のヴィジョンになることができる。



この提議が、住民の側の組織体制のどの段階でなされるかは、地域から与えられる発意主体の信頼度、避難者間の相互扶助度、ネットワークの密度によって判断される他ない。R. パットナムのいう「社会関係資本」(social capital)の形成なくして、地域協働の可能性はない。避難所運営という被災に対する消極的対応にみえるワーキングと小さな話し合いの中でこそ、「社会関係資本」は育まれる。そして、それこそが、復興への胎動であり、仮設市街地の提議の受け入れの母胎であり、提議への社会的承認の基盤である。

#### イ、「仮設市街地」の計画策定の合意形成システム

##### a. 仮設市街地の計画のためのプログラム実践

避難所の運営体制の中で、ボランティアなどが関与しやすい「仕切りのない」生活支援活動から、「街づくり」という制度に関わるワークが明確に現れてくる段階がある。家屋の応急危険度判定、家屋の解体・撤去がその公的な指標だが、地域組織がこうした公的関与の情報のみならず、それらに立ち会うというワークが考えられる。被災住民個別の問題でありながら、その個別の再建方法に、地域組織が関与しながら、避難所の次のステップをどう共に考えられるか、というテーマに向けての最初の協働ワークとするのである。

特に、家屋の解体・撤去の作業では、隣地境界を残さず、一体を更地化するような事態は、住民の不動産の処遇について地域組織が全く無頓着であるという謗りをまぬがれない。それは、住民に地域組織への不信の念—当然にも行政に対しても—に至る。このような事態を避けるために、「街づくり」に関与する復興行程のひとつひとつのワークに対して丹念に、地域組織がバックアップしていくプログラムが重要である。例えば、家屋の修繕を組織的に支援するプログラムも考えられる。こうしたプログラムの実施こそが、「仕切りなき」支援段階で形成された相互配慮・信頼・復興協働の規範といった「社会関係資本」を強化していく。それどころか、避難所運営で蓄積された社会関係資本を、「街づくり」という、より縮約・限定された目的に向けて連続させ、持続させることになる。

##### b. 避難所解消プログラムと仮設市街地の計画策定の連携化

避難所となっている施設（小・中学校）から「追放」「排除」されるのではなく、被災者が従前居住地に、「仮設市街地」という暫定的な形態であれ、戻るのであれば、「仮設市街地」の意味は希薄なものでしかない。それゆえ、仮設市街地での仮設建築物の需要量と、供給可能量との適切なマッチングが要求される。この計画技術が不可欠である。これらは最早、被災者個人の意思決定（地元の仮設建物に入る）をこえた集合的な水準の問題だからだ。それゆえ、復興に係る地域組織が前面に出て、調整すべき課題となる。

仮設市街地の用地の準備段階で、公有地、あるいは、公用地が中心となる場合は、復興市民組織の水準で対応可能である。しかし、私有地を対象として、仮設市街地用地を調達するには、既存の地域住民組織（の延長）ではなく、公的な認定を受けられる「地域復興協議会」でなければ、住民は調達する作業に着手できない。なぜなら、一般に、住民は相互に、土地・建物の財産権に介入しないと言う規範を共有しているからだ。

さらに仮設市街地計画が本格復興の事業計画と適恰的に連携することが望ましい。仮設市街地が、任意の住民の提議に始まるとはいえ、この両面を想定すれば、専門家の早期における支援は不可欠である。そして、地域の住民の再建プログラムを優先させることが仮設市街地の地域提議の前提にあるとすれば、任意事業と連携する仮設建築物がまず積極的に、私有地ベースで追及されるべきではないかと思える。そうした動向の中で、本格復興

計画が組み立てられ、行政は地域の事業手法の選択を公定する体制が重要となる。

c. 仮設市街地の復興過程における意義

仮設市街地を被災地復興の中間地点に設定することで、一方では、避難所の柔軟な協同運営体制が強固に形成される動因となる。他方で、本格復興のあり方を前望しつつ、地域住民個別の再建可能性の諸情報の集約が比較的早期に着手され始める。こうした全過程を通して、被災地における社会関係資本の形成・強化・持続が図られ、ハード系の復興のあとの、ソフトのまちづくりへの強固な地域基盤が培われるといえよう。

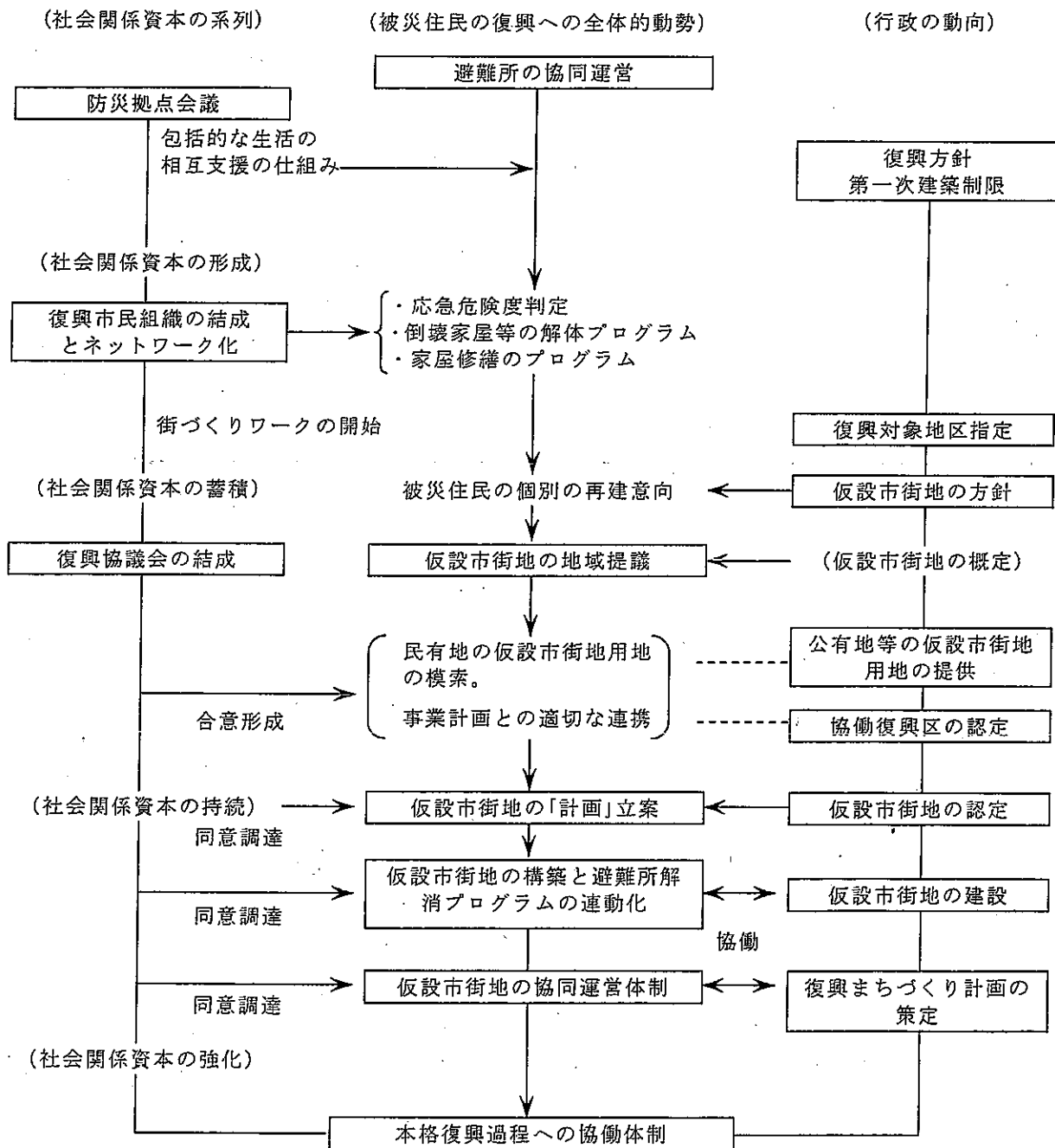


図 4 仮設市街地形成における地域住民組織と行政の相互連関

### 3) 仮設市街地の支援システムの検討

#### ① 市民組織の発生と成長

大震災での被災から復興にいたる過程で、仮設市街地(時限的市街地)の運営・管理主体に想定されている地域組織(地域復興協議会[東京都震災復興マニュアル(プロセス編)])は、阪神・淡路大震災等の過去の事例調査、或いは研究で明らかにされているように、被災から復興にいたる時間過程の中で、被災前の地域の自治組織(自治会、町会、まちづくり協議会等)から、被災直後の応急・救急活動を主体とする避難所の運営組織(地域防災活動拠点会議、避難所運営会議等)、復興時点での復興市民組織(地域復興協議会、まちづくり協議会)へと展開していく地域組織の1段階である。

従って、その組織の形態は、その地域の特性(市街地状況、歴史、社会構造等)、被災状況等によって、地域自らがつくり上げていくものである。

ここでは、阪神・淡路大地震の被災から復興にいたる地域組織の動き、平成15年に仮設市街地研究会が参画した「墨田区東向島地区における住民参加の震災復興模擬訓練」を通して得られた知見によって、復興市民組織のあり方を考察する。

#### ア、被災前地域

阪神・淡路大震災以後、しばしば、被災前から日常的に地域でまちづくり活動が活発に行なわれていた地区では、被災直後から復興にいたる活動が比較的スムーズに行なわれている、といわれている。「東京都震災復興マニュアルー復興プロセス編」の基本となっているのは、「地域力」を活かした住民主体の復興ということである。

従来、事前に行なわれている防災活動は、初期消火活動、応急・救急活動、避難活動等のソフト対策と建築物の耐震、不燃化、狭隘道路の拡幅整備等のハード対策であり、行政の対応部局が分かれていることもあり、地域としての対応もそれぞれ別の対応がなされている。前者の対応は通常の場合、町会や自治会の防災部会が対応している。後者の場合には、ハードなまちづくりを背景にしているのも、より広い視点からの対応がなされ、例えば「まちづくり協議会」等が組織化されることが多い。

阪神・淡路大震災後において地区のまちづくり協議会が組織されるのは、被災以前に組織があった地区以外は、土地区画整理等の都市計画が決定がされてからほぼ半年後であった。

これらの地区、すなわち、全面的な被害を受け、基盤も未整備であった地区では、早期に行政の主導により復興計画が決定された。その間、行政、専門家の支援の基に、地区住民の意向の把握、住民の提案をまとめたのは、被災後も地区に残留し、避難所を中心に活動してきた地区住民であった。

その時点での活動の担い手は、地区の状況によりまちまちであり、必ずしも、被災前の自治会、町会等の組織が機能していた訳ではない。

また、被害が散在した地域(いわゆる白地地域)では、被災後復興計画も面的な整備事業を伴う計画にはならないので、地区計画、或はまちづくり協定などのルールづくりになる。この場合には、直接の被災者とそうでない人達も含めた復興計画づくりの主体は、既存の地域組織(町内会、自治会、商店街組合、既存のまちづくり協議会等)の発展上に考えられる。

以上の考察からは、重点復興地域では、被災後、行政の主導により復興計画が展開され、

地域住民はそれに対応して活動することになる。それに対して、重点復興地域以外では、地域の主体性が一層強く求められる。従って、被災前からの地域力の涵養が一層求められる。

#### イ、被災直後地域

被災後の地域では避難所を中心とした地域組織(地域防災計画等で位置付けられている地域防災拠点会議、避難所運営会議)が避難所運営を契機として行政、専門家、ボランティア等の支援を受けながら地域社会維持の主体になることが想定される。

阪神・淡路大震災では、事前に十分な対応策が準備されていない上に、被害も大きかったため、地域の状況に応じて、様々な対応がなされた。従前にまちづくり協議会が様々なまちづくり活動を行っていた地区では協議会が避難所の運営を含めて全体の活動を自主的に管理した例もあった。しかし、多くの地区では、動き得る個人や様々な地元組織が専門家、ボランティアの支援を受けながら対応した。これらを教訓にして、被災後にできるだけ早く、地域の主体的な活動を開始するためには事前に、その体制を考えておく必要があると同時に、実際に被災時に対応できるように訓練が必要である。

現状では、地域の危険性を認識する活動(まちづくり活動等)、応急・救急活動の訓練(避難所運営会議等)が各地で実施されている。これらの訓練に加えて被災直後から復興にいたる地域社会を維持・管理していくための地域の自立的な活動を想定した事前の準備と訓練が必要とされる。

本年度、墨田区東向島で実施した仮設市街地検証ワークショップでも参加者の多くが、同様の訓練の必要性を認識している。

また同時に、これらの活動の場として必要とされる仮設市街地(時限的市街地)づくりの事前準備が必要とされる。

#### ウ、仮設市街地地域

阪神・淡路大震災において見られたように、被災直後(避難所運営時点)から、地域復興のための活動がオーバーラップして出てくる。従って、ある時点で地域復興協議会(仮設市街地づくりとその運営・管理および復興計画)を立ち上げねばならない。

地域復興協議会は仮設市街地(時限的市街地)をつくり、地域社会を維持・管理しつつ、地域の復興に向けての活動を継続していかなければならない。

その活動の基本は安心・安全なまちづくりであり、また、自助、共助、公助による活動である。

その活動の範囲は、地権者の資産に係る問題、被災者の生活再建、高齢者等弱者のケア、地域施設の再建、商業施設等サービス施設の再建、雇用問題、住宅の供給・確保、教育環境維持など多岐にわたる。

復興協議会は地域住民組織、自治体、その他関係組織から構成され、東京都、専門家集団、ボランティアの支援を受けて活動することになる。

その活動に当っては、資源の配分、計画の立案などの権限を委ねられる部分があり、地域社会で事前の了解を必要とする。地域住民及び行政、その他事業者から相互に信頼される組織であることが欠かせない。

以上の考察から判断すると、被災以前から地域社会で、被災から復興にいたる状況変化のイメージを共有しながら、地域社会を柔軟に、自律的にマネジメントしていく地域組織

が必要とされる。

それは、事前の訓練を繰り返しながら、地域の対応能力を涵養することにより、自生していくものであろう。

## ② 支援体制の構築

### ア、地域復興協議会の確立

被災地において本格的な復興まちづくりを進める中間段階の仮設市街地の形成には、避難所運営組織から「まちづくり」組織としての地域復興協議会の確立が欠かせない。

#### a. 地域復興協議会の目的

地域復興協議会は、各種情報を集約し、関係権利者の意見交換、意思決定を行ない、復興活動の進行管理を担う主体である。

被災直後の避難所運営組織は、炊飯、寝床、風呂、トイレなど共同生活まごとの運営を担うものであった。1から2ヶ月後のインフラの復旧に伴い、もとの住宅に戻れる世帯はさておき、住宅を失った世帯にとっては、ガレキの撤去から再建、または新たな住宅さがしなど仮設住宅の入居が大きな課題となる。また、例え住宅は確保できても、体調や心のケア、仕事の再建や子どもの教育など、壊れた日常を復旧させるために、多くの問題を解決していく必要がある。そこで避難所運営組織が、自助を基本にしながらも、しだいにこれらの課題を解決していく互助組織として信頼を得て、機能することが望まれるのである。

仮設住宅を地域内で確保する工夫や、無事だった住宅の空き部屋を間借りする工夫などをきっかけに、住民は、しだいに落ち着きを取り戻し、地域復興への課題と復興のビジョンづくりの必要性が確認される。また、復興までの長期にわたる期間を、どのように人間らしく豊かに過ごしていくか、地域で解決していこうという考えが共有されるのである。

なお、避難所運営組織から、町会等を基本に、商店会や学校関連団体等を含めた組織へ進化するのが課題であるが、問題解決の体験を共有する学習プロセス、それに伴う住民および関係者の信頼関係が重要なポイントと考える。

#### b. 地域復興協議会の活動

このような協議会は、被災者への各種支援など、行政や地域外支援団体等への窓口機能を維持しながら、自らの地域復興計画を定めることになる。具体的な活動は以下のようなものが想定される。

- i) 仮設市街地の運営；ボランティア、支援団体活動の調整、当面の課題解決アクションとしての共同仮設住宅整備、集会所整備ほか、地域マネジメント全般
- ii) 地域復興計画の策定；行政の各種事業の調整、将来像としての地区プラン策定

#### c. 地域復興協議会の課題

現在の法体系では、仮設住宅に関する権限は都道府県にあるが、地域の工夫を実現するためには、仮設住宅の計画、運営、入居者決定に関する権限や撤収の責任を地域復興協議会が担うことが求められる。

共同仮設住宅等整備のために、公共用地や民有地の借り上げ交渉の優先に関する権限、返還の責任をもつことが必要である。そのためには、調査計画や契約等の事務に専門家集団のサポートが必要不可欠である。

なお、地域復興計画の策定には、私権を含む土地利用計画を議論するゆえ、多数意見と

少数意見を調整する方法が重要となる。ただし、不在権利者が多くなるため、権利者の 2/3 以上の合意による平常時の都市計画提案制度は復興時に特例運用することが課題である。

#### d. 制度上の位置づけ

東京都の震災対策条例は平成 15 年 12 月に改正され、「地域力」を活かした住民主体の復興を行うための仕組みとして、「地域協働復興」活動をかかげ、区市町村が行う「復興市民組織」の育成、支援を都の責務とした。

地域による協働復興をめざす合意形成がなされた場合は「地域協働復興協議会」を認定し、復興計画をめざすことになる。このような制度的な位置づけが基礎的な自治体で普及することが必要である。

今後、地域復興協議会組織の制度上の認定条件、権限と責任、資金的な裏づけを明確にしていくことや、平常時からの地域力育成活動が重要である。

#### イ、サポート体制（人、組織）

地域復興協議会の活動には外部の知恵が必要不可欠であるが、専門家の連携が可能なように、平常時からの準備としてのネットワークづくりが重要である。

#### a. 専門家の連携

まちづくりに関わる建築士、技術士、測量士、土地家屋調査士のみならず、弁護士、税理士、不動産鑑定士等の連携及び関連研究者・学識経験者の連携が必要である。

特に、地域担当のしくみが重要であり、情報公開の原則で、専門家と地域復興協議会のお見合いを、必要な専門知識と地域課題によりマッチングさせる、またはそのための広域的な相談窓口体制の確立が課題である。

#### b. 重要な行政の役割

被害が大きくその復興が特に優先される枢要地域（黒地地域）では、行政が主体的に復興事業を行うため、地域復興協議会は市民が受動的に参加し、意見をすいあげる従来からの体制や名目上の組織でよいかもしれない。

しかし、被害が広くひろがっているような地域（灰色・白地地域）においては、行政が行うべきは、行政や市民、NPO、民間企業が責任ある協働を行うための体制づくり、「地域復興協議会」の確立である。

また、以下のような制度上の準備も欠かせない。

i) 公共物管理の原則は、法改正により管理委託制度から指定管理者制度に変わることになる。さらに災害時の特例基準、特例運用を検討しておくことも必要である。

ii) 仮設市街地建設に関わる整備対象や内容を地域復興協議会で決め、実行できる包括的な交付金制度を平常時から準備しておくことも課題である。

#### c. ボランティア活動の期待

真の支援ニーズを把握し、ボランティア同士の調整等も行い、どのように支援に入るかをコーディネートすることが重要である。また、ボランティア活動の裏付けとなる資金面の見通しを明確にすることが重要であり、義捐金ファンド等の事前ルールの確立も課題である。

また、以下のような課題を解決できることが期待される。

i) 仮設市街地では、状況や時間の経緯により、支援ニーズは大きく変化するため、被災者の生活、健康、心のケアなどのよろず相談窓口の機能、役割

ii) 地域内の中学生、高校生などもボランティアをうけるのみならず、自らボランティアするコミュニティ形成

ウ、サポート体制（資金、活動拠点、内容）

地域復興協議会の活動には資金がいるし、活動の核となる施設や、幅広いソフト分野のサポート活動の社会的認知も必要である。

a. コミュニティファンドなどの資金

地域復興協議会が土地を借りる、共同仮設住宅を建設するというように、資金ニーズが発生する。通常の融資にみあう担保は確保できない。

行政からの包括的な交付金や、コミュニティファンドで資金を確保することも想定される。そのため、義捐金の活用として事前にルールを検討しておくことも有効である。

b. 復興まちづくりセンターの設置

地域復興活動に関する作戦本部、情報の発信基地、権利者の集会所、支援者のニーズ把握に重要な活動施設として、復興まちづくりセンターの設置、確保が欠かせない。

c. サポート内容

音楽・演劇等の芸術活動、スポーツ・レクリエーション活動、社会教育活動等も心豊かな復興には欠かせないソフトのまちづくり内容である。これらを必要不可欠なものとして受け入れる体制、協力、社会的認知も重要である。

d. 撤収のありかた

地域自立のためにも、共同仮設住宅や復興まちづくりセンター等の撤収の責任を事前に明確にしておくことも必要である。

### ③ 仮設市街地のマネジメント

ア、ワークショップに基づく仮設市街地運営モデル

今回墨田区東向島地区で実施したワークショップは、大震災が起きた場合、地域にどのような被害が生ずるかを予測する被害想定よりも、仮説的に設定した被災状況の下で、地域の人々がどのように対処できるかを具体的に想像してみることを重視したイメージトレーニングを行った点に特色がある。

我々は、ロールプレイと家族カード、被災地条件想定とジョブリスト、仮設市街地概念と計画与件、復興地域組織の概念、などのツールを用意して参加者自身による被災地状況の想起と対策についての討議を促した。その結果、地域に即した討議とアイデア提案が活発に行われた。（1）仮設市街地検証ワークショップ参照）

こうして、発災以後の各段階を経て仮設市街地づくりに至るプロセスを作業を通じてたどった訳だが、その作業成果全体を再整理してみると、ひとつの仮設市街地運営（マネジメント）のモデルを示していると言える。

表3はワークショップの討議結果をカテゴライズしたものである。

- ・「必要な機能、アクション」に示した要素は、次のような性格を持っている。
- ・「地域拠点」「安心、やすらぎ」：避難所解消後、地域が主体的に活動する基本要素。
- ・「衛生」「健康」「安全」：避難所段階から行われる自衛のための共同管理活動。
- ・「住まい」「経済活動」：地域に踏みとどまり復興の足がかりをつくる工夫と協力が必要な要素。
- ・「教育」「福祉」：社会システムが正常化するまで代替または補完が求められる要素。

- ・「復興準備」：被災地の状況を動かし、復興に向かう条件を整える要素。様々なサポートが求められる。

### イ、分散型仮設市街地におけるマネジメント（運営）の要点

表3のそれぞれの要素は被災地の経過に沿って、つくられ、変化し、そして解消する。つまり過渡的条件を反映しつつ、動きながら構成される。

こうした経過は、例えば長田区の真野地区が経験したプロセスと共通する点が多い。

真野も東向島も2)-①で定義した分散型仮設市街地タイプであり、既に防災まちづくりの蓄積を持っている。そのためか、真野で経験された次のような特徴が、このワークショップにも感じられる。

- ・避難所の運営活動が地域の結束を高め、次の活動主体を形成する。
- ・地域意識が高く、問題の解決を地域（地区）単位で考える。
- ・プランを立てる際に、枠組みを示す計画図より、具体的対策または行動とその連続化（プログラム）を優先して考える。

このような特徴は、避難所を解消した後、まず対策を推進するセンターまたは事務局を設け、次いで人々を安心させること、狭い所でも工夫して、住まいを確保すること、と続く発想及び手順に表れている。

分散型仮設市街地づくりは、被災地の諸問題に地域内で1つ1つ対処しながら復興へ移行する活動プロセスである。従ってその計画は、アクションプログラムが重視され、マネジメントと一体になった動的計画がイメージされるべきである。

そして、避難所で萌芽する地域主体の確立と、地域の結束や協力し合う気運を育てる初動期のアクションが最初のマネジメントの要点となる。

表3 仮設市街地運営の必要要素－ワークショップの成果から－

必要な機能 アクション	機能またはアクションの内容	ワークショップで提起された具体例
地域拠点	情報を集約し、活動の進行管理をする。一方、人々が集まり、意見交換や意思決定をする。	地域活動センター（又は管理センター）、ボランティアセンター 集会所、会議室など。
安心、 やすらぎ	消息確認、各種相談支援、憩いの場、うらおいづくりなど。	名簿と家族情報整理、案内板、広報づくり、相談会、相談員、安心カフェ、安心酒場。
住まい	地域内に安全と健康を保てる居住空間を設営、又は手当とする。	家屋応急修理、借地借家権保全、空き家空き室あっせん、仮設住宅、仮設コレクティブハウス。
経済活動	働く機能のうち、地域内での経済活動再開の場をつくる。	店舗工場修復、仮店舗、仮設作業場、共同設備を持つ仮設商店街、仮設工場団地。
衛生	トイレ、風呂、ゴミ処理、水処理等、基本的な衛生システム。	仮設トイレ、仮設シャワー、貯水槽管理、ストックヤード&リサイクルセンター。
健康	怪我、病気、高齢者、妊婦等への医療とケア。	健康相談、巡回医療、医療施設への送迎サービス。
安全	防犯、防災、財産管理、事故防止等の警護、監視。	夜警、見回りパトロール、共同倉庫、貸し金庫。
教育	学校再開までの代替教育、及び子供達の地域活動参加。	教育ボランティア、コミュニティスクール、子供ボランティア隊。
福祉	生活弱者への支援、障害者、幼児、高齢者のケアやサポート。	救援物資分配、炊き出し、託児保育ボランティア、ケアボランティア。
復興準備	ガレキ撤去、整地、土地利用調整、権利調整確定など。	片付け、掃除ボランティア、仮設施設用地利用契約、復興計画協議。



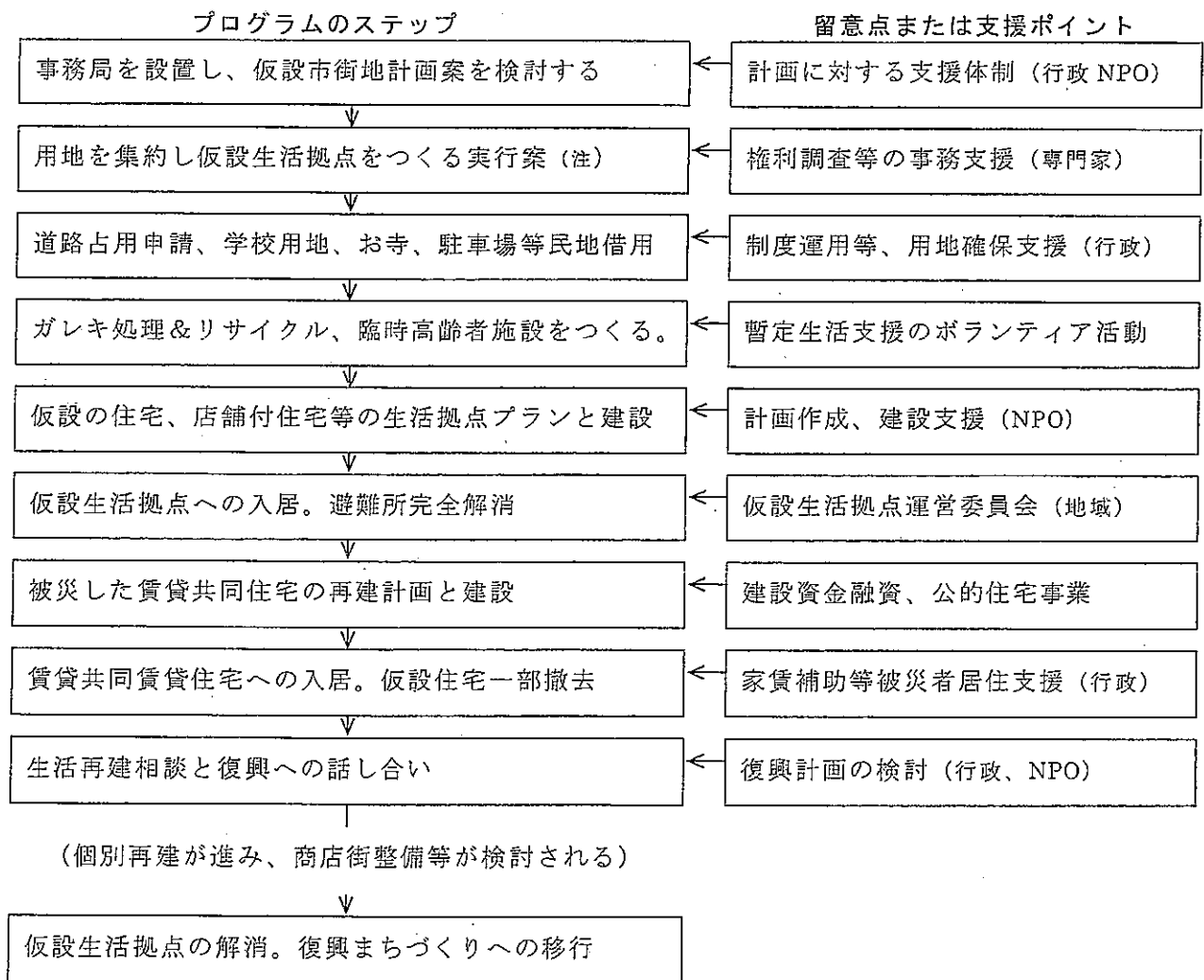
ウ、仮設市街地の運営プログラム—ワークショップ事例によるケーススタディー

被災地の諸問題への地域内対処とは、被災した地域のメンバー（家族等）の困難な問題を、地域の人達の一時的不自由（空間の提供、時間や労力の提供）を分担（移動や交代）しながら、軽減または縮小し、最終的に本設、復興によって解決（問題と対処のための一時的不自由の解消、即ち仮設の解消）するプログラムの実行である。

このようなプログラムの例として、ワークショップで議論されたアイデアを基にしたケースを想定してみる。（図5）

地域の資源の使いまわしをしながら、仮設の生活拠点をつくり活力を維持させつつ共同賃貸住宅等の再生、商店街の復興等による最終解決を目指す、というプログラム案だが、実現するためには右に示す各種支援体制が、地域主体の発意と行動を直ちに支えていく必要がある。

こうした支援システムをどう準備するかが、仮設市街地運営（マネジメント）の一方の大きな課題である。



（注）3段階の土地運用を含む計画案については、ワークショップの記録(第2班)を参照。

図5 生活拠点を持つ仮設市街地プログラム

#### (d) 結論ならびに今後の課題

##### 1) 結論

- ① 仮設市街地には一団型と分散型の 2 タイプがあり、地域の被災状況や利用可能なオープンスペースの立地状況によって、いずれかのタイプの選択をして、暫定的な復興基地として建設することが適切である。
- ② 被災後、仮設市街地を円滑に建設するためには、被災前の有事を想定した仮設市街地づくりのための事前準備、シャドウ・プランづくりが欠かせない。
- ③ 仮設市街地づくりに現実性を与えるためには、それを発意する主体に対する被災者の信頼感が不可欠であり、避難所運営体制からつながる復興地域組織がその信頼を得られるようになることが重要である。
- ④ 復興地域組織が中核を担う仮設市街地づくりには、人・組織・資金などの種々のサポート体制の確立が欠かせない。

##### 2) 課題と展望

大規模震災からの被災地の復興にあたっては、これまで述べて来たような様々な検討事項がある。それらには計画手法や事業手法の拡充、迅速な被害状況の調査手法の開拓、事後の適切で公平な計画立案と合意形成の手法、緊急的な土地利用転換のための法的措置、税法上の対応、建設・運営主体の確定、経費の措置、本設に向けての段階的移行および撤収プログラムなど、多くの課題がある。

どのような被害が、どれくらいの規模で、どこに起こるかが全くわからないいま、こうしたことを精度高く準備しておくことは困難とも考えるが、大まかな被災イメージを地域の人々や行政など各主体が共有しておいて、ひとたびことが起こった時に大混乱・大悲嘆に陥らぬためにも、ある準備を地域全体として行っておくことは意味のあることである。

そのためにも、事前のワークショップ、日常のまちづくり活動、日頃の近所付き合いなどを重ね、また小中高校の防災・まちづくり学習などとも連携して、事前にできる災害対応、仮設市街地に向けての準備は進めておきたい。

以上をまとめて、今後やるべきことを例示すると、表 4 のようになる。これに添って更なる検討を深めていきたい。

表4 「仮設市街地」の計画・建設・運営にむけて やるべきこと(例)

時期	対象 段階	A. 被災地区・危険地区に対して		B. オープンスペースに対して
		a. 地区	a'. 個別建物	
Ⅰ 事前にやっておくこと	1 調査	○危険度調査 ○被害想定	○ひとり暮らし住宅の調整 ○耐震診断	○大規模空地・緑地等調査 (種類・規模・所有者等)
	2 計画	○密集市街地改善計画を作っておく ○防災街区整備地区計画を作っておく		○「シャドウ・プラン」を作っておく (仮設市街地建設計画および運営計画)
	3 事業	○密住事業 ○都市計画事業、各種建設事業 ○不燃化事業 ○耐震補強		○インフラ(上下水道・電気)設置 ○トイレット、防災用カマド等設置
	4 組織等	○「まちづくり協議会」を作っておく ○防災まちづくり学習の普及 ○防災訓練、各種ワークショップ実施		○同左 ○関連法の整理・準備
Ⅱ 事後に行うこと	1 調査	○被災調査を行う ○「緊急復興方針」を定める (被災市街地復興特別措置法(特措法))		○被災調査を行う (利用可能スペースの確定)
	2 計画	○「被災市街地復興推進地域」および「復興協同住宅地」を都市計画に定める (特措法) ○「災害復興計画」を作る		○「シャドウ・プラン」に基づくゾーニング ○「仮設市街地計画」を作る ○「仮設市街地運営計画」を作る
	3 事業	○災害対策事業 ○都市計画事業、各種建設事業 ○土地区画整理事業		○仮設住宅等建設事業 ○各種支援事業(商工業経営等) ○生活支援事業(居住・福祉等)
	4 組織等	○「地域復興協議会」を作る ○専門家・NPO等による支援組織		○「仮設市街地運営協議会」を作る ○関連法の連携的運用

(e) 引用文献

- 1) 東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編 東京都 2003.3
- 2) 阪神・淡路大震災における避難所の研究 柏原士郎・上野 淳・森田孝夫 大阪大学出版会 1998
- 3) 崩壊からの出発 渡辺 実・小田桐 誠 社会思想社 2000.9
- 4) 哲学する民主主義 ロバート・D・パットナム NTT出版 2001
- 5) まちづくり協議会による震災復興まちづくりの検証 日本建築学会近畿支部環境保全部会 2000.3
- 6) 復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査報告書 兵庫県 2003.3

(f) 成果の論文発表・口頭発表会等

2003年11月25日 都庁で開かれた「東京都震災復興シンポジウム」において、墨田区の仮設市街地検証ワークショップに参加した住民代表が、ワークショップの報告を行い、さらにパネルディスカッションのパネリストとして参加した。

(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 16 年度業務計画案

#### (a) 社会実験のための事前準備活動

都内足立区関原地区において、仮設市街地づくりの社会実験の事前準備活動として、足立区との連携をはかりながら、地区住民の参加のワークショップ手法によって、当該地区が大被害を受けた場合での仮設市街地の図上プランニングをおこなう。

#### (b) 社会実験の実施

事前準備で作成したプランニングを活用して、地区内の防災まちづくり広場等において、地区住民等の参加を得て、簡易テント等を用いた仮設市街地の設営、数日間の共同生活をおこなうという社会実験を実施し、復興時のまちづくりの組織のあり方、仮設市街地での共同生活のあり方を考察する。

#### (c) 社会実験結果の評価・検討

(a)、(b)を踏まえて、仮設市街地づくりの社会実験の結果を評価・検証し、仮設市街地のプランニング手法ならびに支援システムについての知見を得る。

- ・ 仮設市街地の経営・管理機能
- ・ 居住機能
- ・ 生活サポート機能
- ・ 産業継続機能(仮の店舗、工場、農業等生産機能)
- ・ 里山文化の継承機能

○ 仮設市街地(仮設集落)における必要施設

- ・ 応急住宅施設(戸建住宅、グループホーム等集合住宅)
- ・ 集会施設(コミュニティーセンター)
- ・ 福祉施設(高齢者ケアセンター、保育施設等)
- ・ 文化・教育施設(図書室、サークル活動室等)
- ・ 仮設店舗、仮設事業所等
- ・ 作業所(農産物・山菜等加工所)
- ・ 職業トレーニングセンター
- ・ 仮の里山フィールド施設(祭りや「牛突き」の場)

3) 「仮設市街地」研究に関する検証と評価

a) 大規模災害後の復興過程における「仮設市街地」検討の経緯

1995年1月17日に起こった阪神淡路大震災から10年。その復興のプロセス、再生・新生まちづくりに向けての道すじをふり返ってみると、特に被災直後から復興前期ともいえる時期一仮設住宅が被災地周辺の各地に建設され、入居・生活がそこで行われ(時には居住者の孤独死・自殺などもその中で生ずるといふ悲しい事件も起こったが)、退去が行われるまでの約5年間一での対応にもう少し考慮や工夫があればと、反省されることも少なくない。

そのひとつは、被災地の復興、被災者の生活再建にあたって、仮設住宅という「生活拠点としてのハコ」だけの建設・供給だけでなく、それを通して被災した地域社会の全体としてのゆるやかな復興、コミュニティの絆や人間関係を被災後もできるだけ断ち切ることがないように、コミュニティぐるみでの復興の体制やシステムづくり、それを支える住宅をはじめとする物的施設の供給・建設・供用、そしてそこを拠点としての被災地復興に向けての様々な主体の参加を基盤とした復興まちづくり計画の立案・実践に向けての力や情報の貯えなど、復興初期・復興前期における将来展望と構想づくりを「応急対策」としてだけでなく、まちづくり・コミュニティ再興・生活再興という観点を十分に入れながら、総合的・中長期的に考えておけたら良かったのではないかと、ということである。

こうした大規模災害が都市を襲うことが再び起こった時に、どのようなことを用意すべきか、阪神淡路大震災の直後や復興期に折々関わりながら、まちづくりに関わる者としてその後いくつか考えるようになった。「仮設市街地」という復興過程の生活を総体として支える場所を、都市の中に予め用意しておくことは出来ないだろうか。不幸にも被災してしまった時に、被災者の復興に向けての力をうまく引き出し、それを束ねながら、地域の復興をみんなの手で進める手立ては無いものだろうか。起こってしまった災害は不幸な事態といわざるを得ないにせよ、それを更に拡大してしまったり、二次災害

を生じさせてしまわぬような「災害対応力」を地域全体でゆるやかに貯えていくことが出来ないだろうか、などの議論・事例検証などを少しずつ始めた。

そして1999年の夏、「仮設市街地」のあり方を、もう少し具体的に検討しようと、東京都立川市・昭島市をまたぐ国営公園の昭和記念公園で「震災サバイバルキャンプ'99」というイベントを多くの市民の参加と施設管理者の協力を得て行なった。その後この年の夏にはトルコ大地震、秋には台湾大地震も発生し、地震多発の世紀になる予感も芽生える中で、両被災地の現地調査、復興ワークショップ、災害復興シンポジウムなども今日まで両国と続けながら、被災地の復興プロセスの中で、復興拠点・生活再建拠点としての「仮設市街地」の必要性を検討・提案・試行をしてきたところである。

#### b) 「仮設市街地・4原則」による検証

「仮設市街地」の復興プロセスにおける必要性や意義については、これまでの研究で述べ、またそれについての試行的検証を、東京都内のいくつかの自治体のイベントやワークショップなどを通して行い、「仮設市街地」の設置や運営について、考えておくべきことを、以下のような「4原則」としてまとめてきた。(103年度報告書参照)

- a. 地域一括原則：被災地のコミュニティ、地域社会の様々な主体同士、個人個人の関係を地域復興にあたって分断してしまわないで、できるだけ保存・継承していく。具体的には被災地区ごとの仮設住宅棟への居住、自治会ごとの集会拠点づくりなど、被災者が従来持っていたつながりを尊重する。これが「復興力」を育むことにもつながる。
  - b. 被災地近接原則：仮設市街地をできるだけ、被災地の近くに設ける。これにより被災地の被災住宅の取壊し・修繕・保全なども日常生活の中で行うことが出来、また被災後の復興に向けての各種事業の説明・検討・合意形成なども、被災地近くに被災者が居住していることで具体的に進めやすくなる。
  - c. 被災者主体原則：大災害を被った人々は被害者であるが、その後の復興まちづくりの主体でもある。それらの人々の様々な力を「復興力」として引き出し、地域の復興に活かしていくことは、復興まちづくりを「参加型」で進めていくために極めて大切なことである。
  - d. 生活総体原則：被災後の生活復興のために、まず安全に居住ができる拠点としての仮設住宅の供給は第一的に行われるべきことであるには違いないが、併せて業務の場としての商店・事務所・工場、医療・保健の場である診療所やデイケア施設、教育・文化の場としての学校・図書室・集会所など、生活総体を支える施設の提供が大切である。
- これらの4原則を、阪神淡路大震災以降の震災や、私たちが関わった復興訓練ワークショップやイベントなどにおいて、どれくらい充足・実現されたかを、比較検討してみると、次のようになる。

(○=実現された、△=一部実現された、×=実現されなかった、●=想定)

表 4 仮設市街地 4 原則と大地震後における実現状況

	大地震等						イベント・訓練		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	阪神淡路 1995	トルコ 1999	台湾 1999	三宅島 2000	中越 2004	福岡沖 2005	昭和公園 1999	墨田区 2003	足立区 2004
①地域一括	×	△	○	×	○	○	▲	●	●
②被災地近接	×	△	○	×	○	△	▲	●	●
③被災者主体	×	△	○	△	△	△	●	●	●
④生活総体	×	○	△	×	△	△	●	●	●

上記の 4 原則がそれぞれの地震や噴火などの災害のあと、どのようであったか、私たちの被災地調査や他の報道や研究に従って、評価してみたものである。いま少しそれぞれについて解説してみよう。

**A. 阪神淡路大震災：**これらの 4 原則は、阪神淡路大震災後の復興プロセスの反省から考えてみたものだが、そこでは①②仮設住宅が臨海部や郊外部につくられ、しかも抽選による入居ということで、被災地のコミュニティ、人々のつながりを断ち切ってしまった。また高齢者優先入居ということも行われた結果、「復興にむけてのまち」という点では大変偏った人口構成の地区が出来てしまった。被災地が被災前に持っていた様々な仕組みや関係をできるだけ維持しながら復興に向かいたい。③このように被災者の住まう場所がバラバラになった結果、被災者が受け身になってしまい、復興に向けて様々な持てる力を束ねたり引き出したりして、復興の力としていくことが不十分にしか行われなかった。④仮設住宅のみが建設され、他の生活関連施設や就業の場所、医療・教育・文化・遊びなど、生活総体の復興への準備に対する配慮は遅れた。

**B. トルコ大地震：**①さまざまな地区の被災者が集められたため、②被災地に近接した場所ではなかった。③また NPO 等の活動は活発だったが、被災者の参加、主体的な活動は弱い。④被災地には職業訓練所、遊び場、図書館などもつくられ、そこでは子ども達を元気付けるためのイベントや写真展・彫刻展など、市民の日常生活の中にあった様々な活動をできるだけ早く取り戻していく、という意欲が感じられた。

**C. 台湾大地震：**①農村部の地震であったこともあり、地縁的な一体感も強く地域がまとまって②被災地に近いところに仮設住宅がつくられた。③その中で被災者が復興計画チームとプランを描いたり、被災者が持つパワーを様々な用いることも試みられた。④農村型災害ということで、それほど多機能のものが奪われたということではなかったが、被災前の生活全体が持っていたリズムを早く取り戻すために、福祉施設、図書館、大食堂などを設置して、復興のための生活・情報センターを設けているところもみられた。

**D. 三宅島噴火：**①②全島避難が行われ、東京都内をはじめいくつかの地域で分散的に被災者を受入れた。③④被災者による復興・帰島の動きもあったが、生活総体の復興は被災地と離れたところでは行いにくく、4 年数ヶ月が経過した。もし離島にあたって例えば江東区の臨海部の辰己の海浜公園や防災公園をいち早く「仮設・三宅村」として用意して、仮設住宅を建ててそこへ集団移住を行い、緑道公園の沿海部分を「仮設漁港」

として島の漁船を運行・係留して漁業基地とし、陸上部には仮設の水産加工場を設けてクサヤの加工を継続し、学校や医療は江東区との連携を行って、江東区の小中学校の中に「三宅クラス」を開くなどが、東京都の主導によって行われたならば、長期にわたった避難生活と島の復興計画にも、もう少し様々な力を貯えることが出来たかもしれない。

E.中越地震：①②特に山古志村などはほぼ全村全壊となって、全員離村となり長岡市の仮設住宅に居住することとなったが、その際も集落ごとに居住区をまとめてそこへ地域ぐるみ入居して、地域の人々の相互の関係を維持して、復興に向けてのコミュニティの力を分散させない努力をしている。③④仮設住宅の中に理髪店の営業が認められたり、仮設の集会所やデイケアセンター、診療所もつくられた。

F.福岡沖地震：①②全島民一斉離島となったが、③④避難所の大体育館の一角に島にあった診療所が再開され、島の医師が島民の心身の健康を引き続き見守るということが行われ、被災後の島民への安心提供を行っている。

次に、阪神淡路大震災以降、私達が「仮設市街地」の必要性・実現性を考えながら行ったたり関わったりして来たイベントや復興訓練も、この4原則を用いて評価・検証しておく。

G.昭和記念公園・サバイバルキャンプイン'99：大規模公園の防災・復興まちづくりにおける役割を検討するために行った最初の試みで、一般に呼びかけて公園に3泊4日、延べ1300人が宿泊訓練をしながら、「仮設市街地」についてシンポジウム、実物建設、その活用など様々な検証をした。参加者は公募のため①②については、広域から人々が集まったが、③それぞれの人々が「被災者」の役割を持って、④実際に診療所（医師等も参加）、売店（商店に見立てた）、集会場、遊び場、ゴミ集積所、展示場なども設置し、テント、実験住宅、神戸市で用いたものと同型の仮設住宅などを建設し、「被災後の居住施設」として、そこを拠点として新たなコミュニティの組織化と議論なども行った。

H.墨田区・地域協働復興模擬訓練：①②地域に住む方々、町会の方々を中心に、③被災者の参加を基本として、被災時・復興時・日常時のまちづくりをどのように進めていったらよいかを検討した。④そして被災を免れた施設などもうまく使いながら、商店や町工場など産業や仕事の復興のあり方も考えた。（'03年度報告書参照）

I.足立区・地域防災復興まちづくり訓練：①②Hと同様に、地域の方々を中心に、③様々な被災者の立場になってみて（ロールプレイ）④小学校体育館に参加者が一泊しながら被災後や復興期に必要なこと、所要施設や体制などについて検討した。（C）2参照）  
このように、阪神淡路大震災の復興対応を学びながら、その後の大震災等の後の立ち上がりにおいて、いくつかの前進がみられた。大震災等の被災後の地域の復興を、コミュニティ復興、生活復興、そして雇用の再興を基本としてとりかかることが大切で、その基本の上に上記4原則を勘案しながら、仮設市街地を用意していくことが復興まちづくりを迅速・円滑に進めることにつながっていく。そのために日常のまちづくりの推進にあたって、防災・減災・復興をしっかりと盛り込んでおくことが大切なこととなる。



### c) まとめと今後の課題

市街地や集落が、大震火災によって大規模に、そして面的に被害を受け、その復興にとりかかる時に、復興に至る中間的な「生活基地」として、被災地の至近な場所に、生活全体を支える「仮設市街地」という場が必要であると、これまで提案をしてきた。概略図を示すと次のようになる。

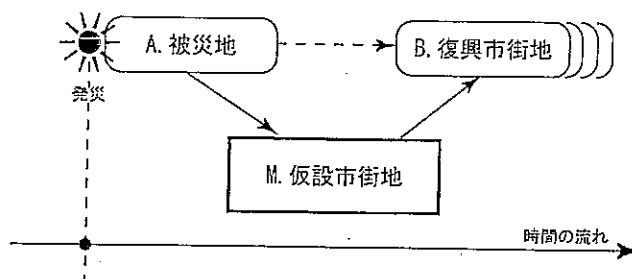


図9 復興プロセスにおける「仮設市街地」

このようなA(被災地)からB(本設)へ至るための橋渡しをする場M(仮設市街地)は果たして必要なのであろうか。仮設とはいってもそれなりに経費、時間、マンパワーは費やされる。できることなら、仮設を経ずに本設へ至る方が望ましいことではあるが、被災の度合や被災者の意向、そして被災地の復興に向けての将来方針等を勘案し、計画案としてまとめ、合意形成を経て実現に至るまでには、それなりの時間を要する。それを待って本設が終るまで、生活を止めたり停滞させておく訳にはいかない。そのためには大災害のあとに、前述の4原則に添いながら、できるだけ早く復興拠点としての仮設市街地を立ち上げることは、被災後の安心提供に大いに役立つ。その立ち上げのためには、被災後の被害状況調査をいち早く全域で行ない、どのような復興まちづくりをどのような手法で行なっていくか、迅速な事後対応と意思決定と合意形成が必要となる。

そのためにも、災害がやってきてから、事後策を考えるのではなく、事前に被害想定に基づいた復興方針を、コミュニティごとに準備しておき、それに基づいて仮設市街地として活用可能な用地の選定、土地所有者からの合意の取り付け、仮設市街地の諸施設・諸機能の配置、それらの運営や管理などを予め考えておくことが望ましい。

地域にある小中学校の校庭や校舎、農地や空地、そしてある規模を持った公園などに対して、災害が来てその周辺の市街地や集落が大規模な被害を受けたとき、「仮設市街地」としてどのように機能すべきか、その役割と計画図を事前に描いておいて、ひとたび災害に襲われた時にはその計画図を基本として、仮設施設の建設や被災者の受け入れをやるような準備をしておきたい。例えば、中越地震である村や集落が壊滅的な被害を受けた場合、近くにある国営公園：越後丘陵公園が住宅・農業などを受け入れる場所となるならば、被災者の生活復興、産業復興も、そこを拠点として早まったに違いない。

このように、市街地や集落において「仮設市街地」として活用可能な場所に対して事前に計画図を描いておくことを、自治体や地域のまちづくりの中で、都市整備部門、産業復興部門、公園緑地部門、教育部門が防災部門と十分協議して行っておきたい。これを「シャドウプラン」(または「デュアルプラン」)と呼ぶが、日常のまちづくり計画の中に、災害時・災害後の計画をしっかりと添わせておくことが、地域の安心・安全・安定を強めることとなる。次年度以降こうした「シャドウプラン」を描いていくことをさらに検討していきたい。

---

---

## 資料 7

### JICA作成資料（ドラフト）

---

---

1. アンパラ県カルムナイ地区を例とした被災住民移転計画とコミュニティへの影響など
2. アンパラ県アヤラディベンブ日本人村を例とした被災住民移転計画とコミュニティへの影響など
3. スリランカ津波被害復興の検証（2005年5月作成）
4. スリランカ南部マータラ津波被害復興の検証（2005年5月作成）

注) 上記資料はいずれも事前調査結果及び関係者との議論、参考資料（資料6）の内容に基づき、コミュニティ支援や復興プロセスの仮説の検討のためにJICA社会開発部が作成したメモである。

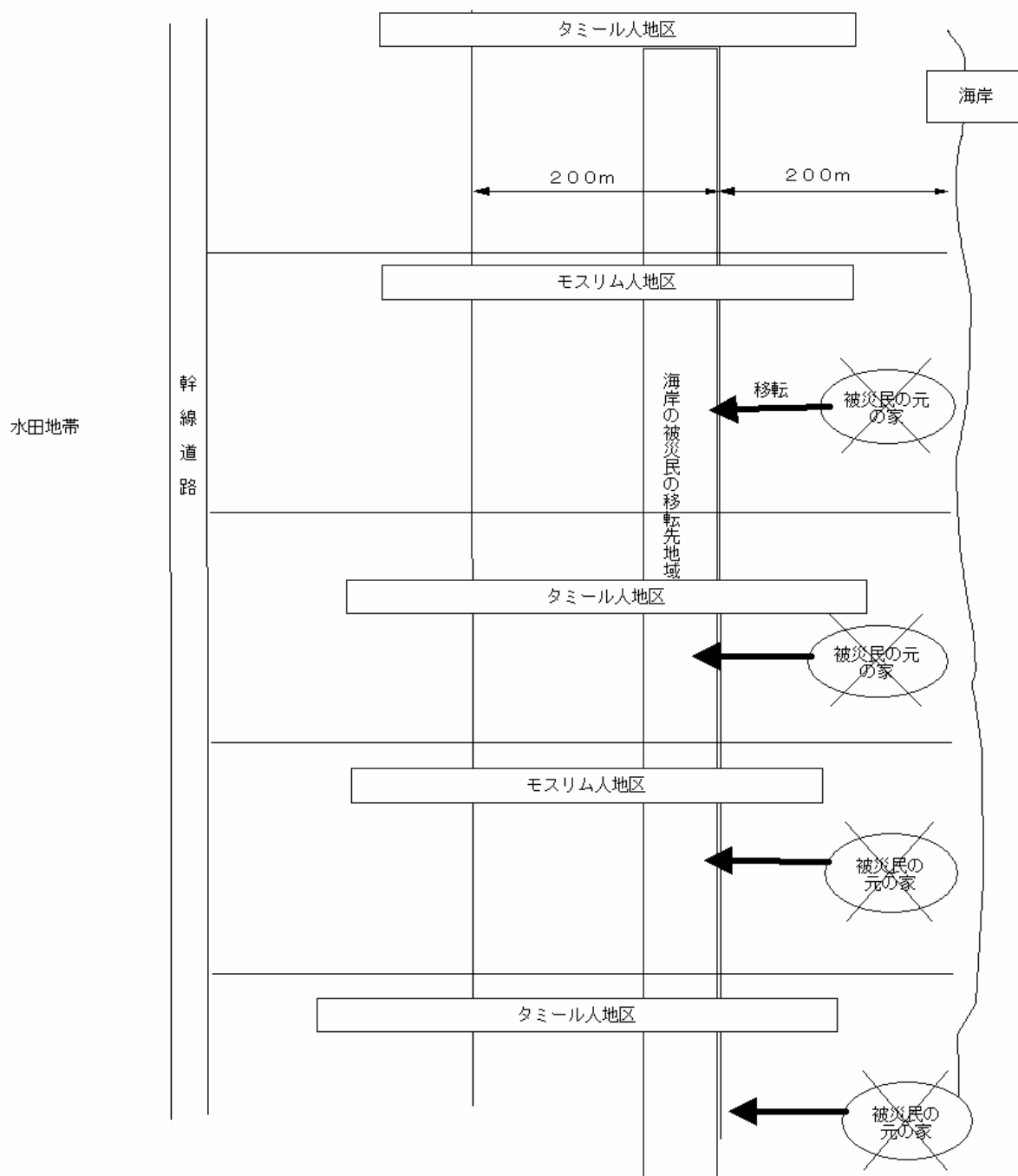
## アンパラ県にカルムナイ地区を例とした被災住民移転計画 と コミュニティへの影響など

アンパラ県では G. A. オフィスにて 以下の図のような移転計画が検討されている。

海岸線から200mを建築物の規制対象地区として住宅を建てさせないこととする。(東部は200m)

タミール人とモスリム人が交互にコミュニティを形成している現状は変わらないように、内陸側に移転させる。海岸線に住んでいて被災した住民の多くは零細漁民であるため、移転先用地は海岸線にできるだけ近い、200mより内陸側にベルト状の用地を取得して、ここに災害復興住宅を建設する。

内陸部の用地取得の意見調整、建設する恒久住宅の構造や隣接家屋との関係などの調整、移転地における土地所有の調整、住宅を個人財産として与えることの検討、零細漁業を復旧させる場合の課題の検討など、多くの調整するべき事項がある。



# アンパラ県アラヤディベンブ日本村を例とした被災住民移転計画 とコミュニティへの影響など

アンパラ県では G. A. オフィスにて 以下の図のような移転計画が検討されている。

海岸線から200mを建築物の規制対象地区として住宅を建てさせないこととする。(東部は200m)

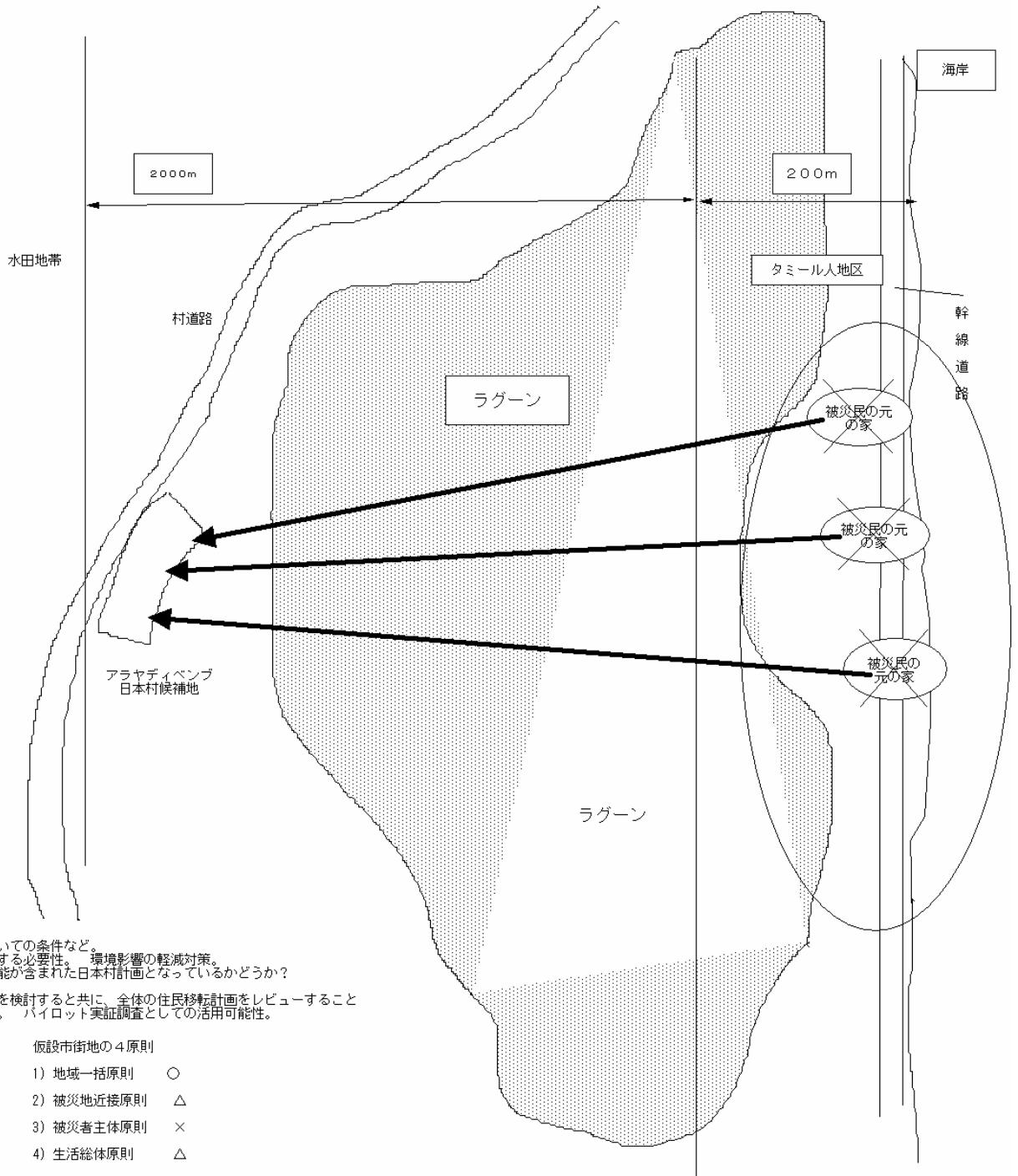
内陸部の用地取得の意見調整、建設する恒久住宅の構造や隣接家屋との関係などの調整、移転地における土地所有の調整、住宅を個人財産として与えることの検討、零細漁業を復旧させる場合の課題の検討など、多くの調整するべき事項がある。

アッカライバトゥのタミール人集落は、コミュニティ全体が200m範囲にあり、全体として、内陸側の日本村に移る計画。

まず、被災民はどこに住んでいて、どういう生業を持っていたのか？

仮設住宅での生活状況、その中での住民同士での協働は生まれているか？ 移転交渉の団体としてのまとまりはどうか？

漁業の復興に関して、2km離れた日本村から、漁業に出るための協働体制はできているのか？



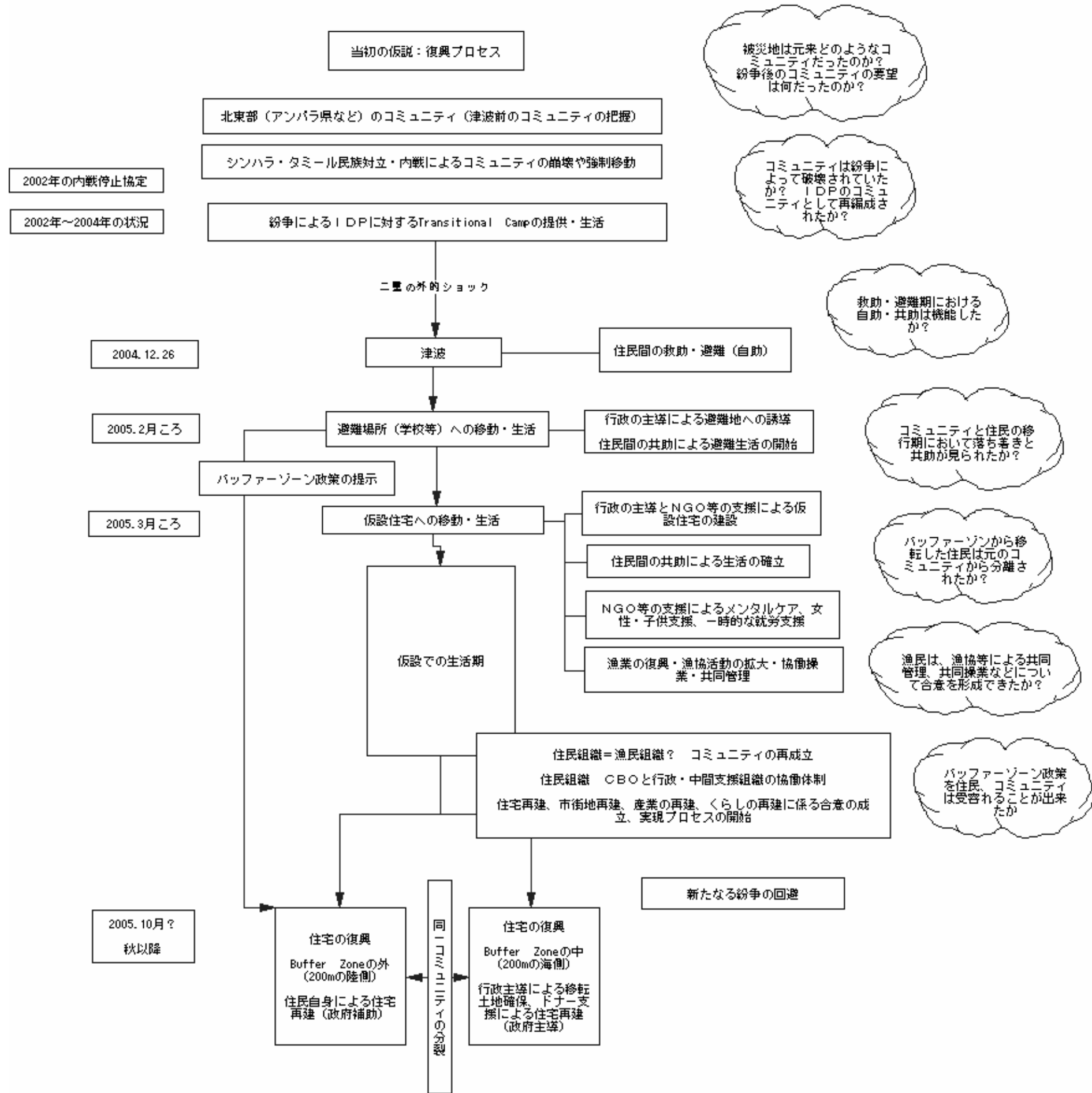
日本村候補地についての条件など。  
・環境影響を評価する必要性。環境影響の軽減対策。  
市街地としての機能が含まれた日本村計画となっているかどうか？

本件、個別の事例を検討すると共に、全体の住民移転計画をレビューすることができるかどうか。パイロット実証調査としての活用可能性。

仮設市街地の4原則

- 1) 地域一括原則 ○
- 2) 被災地近接原則 △
- 3) 被災者主体原則 ×
- 4) 生活総体原則 △

スリランカ 津波被害復興の検証(2005.5)



スリランカ南部マータラ 津波被害復興の検証 (2005. 5)

