

仮設市街地研究会 著

提言！

仮設市街地

—大地震に備えて—

本書は「財団法人 住宅総合研究財団」の2007年度
出版助成を得て出版されたものである

はじめに

大地震をはじめ、ハリケーン、津波、洪水などの自然災害が、日本だけでなく世界各地で近年起こってきています。特に、それらが人口密集地、都市を襲うことが多く、きわめて甚大な被害を及ぼし、復旧・復興にも長い時間がかかっています。

自然災害が頻発するのは、地球温暖化に伴う異常気象や、地殻の活動が高まっていることなどによる、と言われており、それが襲ってくるのはある程度やむを得ないとするにせよ、それによって引き起こされる人的・物的被害を少しでも減らすことはできないのでしょうか。あるいは、私たち都市に住む人々がもう少しそのための準備に目を向けたり、力を出し合うことはできないのでしょうか。

そんな問題意識を持ちながら、私たち都市計画、まちづくり、都市社会学などの領域で、防災・復興まちづくりなどの実務や研究、そして計画や提案を行なってきたグループのメンバーが、それぞれ抱える思いや課題、成果を持ち寄り、一度まとめてみることにしました。その結果、今後予想される大災害に対する備えとして、「仮設市街地」という考え方を提言しようということになりました。

この「仮設市街地」を提言するにあたって、次のような点を私たちの立脚点とし、また、この本のねらいとしました。

1. 大地震発生の予知については、さまざまな研究が進められてきているが、まだ途上である。一方、大きな地震は、近い将来、ある地域に必ず起こる。であるならば、予知・予測への取組みを進めつつも、力点をいっそう大きく予防・減災に置き、不幸にも大地震が起こってしまった後、いかに早く回復・復旧・復興をするかの方策を、まちづくり、地域社会づくりの観点から準備しておくことが大事である。

地震対応の時系列の段階では、復興まちづくりの段階を主たる対象としていく。

2. 震災からの復興を円滑に進めるために、被災地（あるいは被災が予想される場所）の至近にあるオープンスペース（公園、農地、大規模未利用地など）にあらかじめ、あるいは被災直後に、「仮設市街地」という復興拠点・生活基地を用意することを提案していく。

この「仮設市街地」は震災復興まちづくりを支える場であると同時に、それを迅速に進める機能およびシステムをいう。そしてその立地にあたっては、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、という4つの原則を基本とする。

3. いつ、どこに、どれくらいの規模で起こるか分からない地震に対して、十分な装備・施設を巨額の経費をかけて設けるのは、実際には難しい。

したがって、日常の生活の場のあらゆる仕組みや、地域社会の関係の中に、災害対応のシステムと考え方、さらに、訓練や実践を組込んでいくことの大切さを強調していく。

大切なのは、誰かまかせの危機管理ではなく、地域に住み、働く。私たち一人ひとりの日常の営みの中にそれを組み込ませて、地域社会を基点とした安心・安全まちづくりを進めていくことです。大災害というきわめて深刻なできごとを、不幸な事態、悲しみのなかに終始させるのではなく、仮設市街地をとおして安心・安全なまちを実現していきたいと思います。

可能なかぎり、大災害の要因・原因を日常から減らす努力をしていく「減災」、地域の人々の力を束ねて、災害に打ち克つ力を養っていく「克災」、さらには災害をゆるやかに迎え撃つべく用意を積み重ねる「迎災」に向けて、「仮設市街地」の考え方が、広く役立つことを願ってやみません。

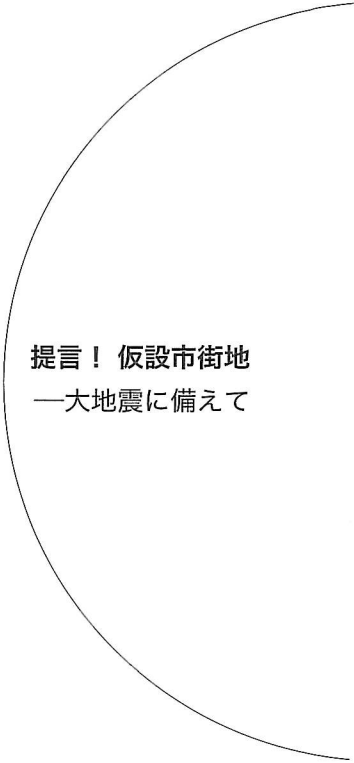
2008年5月

仮設市街地研究会

濱田甚三郎、大熊喜昌、松川淳子

原 昭夫、鳥山千尋、山谷 明

森反章夫、江田隆三、阪野直子



**提言！仮設市街地
—大地震に備えて**

第1章 仮設市街地とは

10

1 災害発生から都市復興までのプロセス ————— 10

- 1) これまでの大災害と復興への対応 10
- 2) 被災から復興までのプロセス 12
- 3) 予防・事前の対応が大切 15

2 仮設市街地の意義と役割 ————— 17

- 1) 阪神・淡路大震災の復興からの反省点 17
- 2) 仮設市街地の定義 19
- 3) 仮設市街地4原則 20

3 仮設市街地づくりの準備 ————— 23

- 1) 事前計画として 23
- 2) 計画づくりの準備 25
- 3) 「シャドウプラン」として用意しておく 25

4 避難所段階での地域マネジメント ————— 27

- 1) コミュニティ単位の避難は可能か 27
- 2) 避難所での安心生活のためのマネジメント 29
- 3) 仮設市街地づくりに向けたマネジメント 30

5 復興事業との関わりと相違 ————— 32

- 1) 復興プロセスと仮設市街地 32
- 2) 仮設市街地は生活復興の基地 32
- 3) 仮設市街地と地域復興協議会 34
- 4) 仮設市街地での復興まちづくりに向けた合意形成 36
- 5) 仮設市街地から復興市街地への円滑な移行 37
- 6) 仮設市街地への疑問に答える 38

第2章 歴史の中に仮設市街地を探る

40

1 「被災地近接」の実現—関東大震災 ————— 41

- 1) 市街地の大半を失った首都・東京 41
- 2) 復旧・復興への取り組み 42
- 3) 「仮設住宅」、「仮設住宅地」の状況 43
- 4) 関東大震災における仮設住宅とその特徴 45

2	さまざまな課題の提起—阪神・淡路大震災	45
	1) 起こり得ないはずの災害が起きた……	45
	2) 復旧・復興への取り組みと仮設住宅・仮設住宅地	46
	3) 仮設住宅地のコミュニティ	48
3	仮設住宅地サポート活動の重要性—トルコ・東部マルマラ地震	49
	1) 地震被害とその背景	49
	2) テント村→プレファブ仮設住宅→仮設住宅地	50
	3) 仮設住宅地のサポート	52
4	小規模分散型、被災地隣接—台湾 921 集集地震	54
	1) 中小都市と農山村部の被災	54
	2) 分散した仮設住宅地	54
	3) 民間主体、公益施設の併設	55
	4) 集落の特徴を活かしながら	55
5	阪神・淡路大震災の教訓は活かされたか—中越地震	58
	1) 大地と山の崩壊	58
	2) コミュニティを尊重した入居システムと仮設住宅	58
	3) 多様な住戸タイプ、豪雪地帯への配慮、施設計画	59
	4) 仮設住宅のサポート体制	62
6	仮設住宅地から仮設市街地へ	63
	1) 仮設住宅地における「場」の整備	63
	2) 仮設住宅地における「仕組み」の充実	64
	3) 仮設住宅地における「活動」の展開	65
	4) 仮設住宅地が閉じるとき	66

第3章 仮設市街地の実現に向けて 68

1	仮設市街地の計画	68
	1) 首都直下地震を例に考える	68
	2) 予想されるマダラ状被災	69
	3) 2つの仮設市街地像—分散型と一団型	71
2	標準的な仮設市街地のつくり方	72
	1) 場所（どこで）	72
	2) 規模（どのくらいのひろがりか）	73
	3) 土地確保（どの土地を活用するか）	75
	4) 構成要素（何によってつくるのか）	76

- 5) 供用期間（いつからいつまで） 77
- 6) 計画・整備・運営主体（だれが） 78
- 7) 整備手法（どのようにしてつくるか） 78

3 仮設市街地づくりの社会実験—震災サバイバル・キャンプ・イン '99— 81

- 1) 市民発意・市民主体による社会実験 82
- 2) 被災から復興までのプロセスを疑似体験する 82
- 3) 震災サバイバル・キャンプ・イン '99 から得られたこと 86

4 仮設市街地づくりの検証—復興模擬訓練— 86

- 1) 都内各地での復興模擬訓練の実施 86
- 2) 復興模擬訓練の事例—足立区西新井西口地区の場合— 89
- 3) 各地での訓練で得られた成果と課題 94
- 4) 仮設市街地の模型キットの開発 95

第4章 仮設市街地の建設と運営 97

1 仮設市街地の建設手順 97

- 1) 基礎となる資料づくり 97
- 2) 建設準備 99
- 3) 住まいづくり 100
- 4) 暮らしを継続する施設づくり 101

2 建設プログラムのポイント 103

- 1) 仮設市街地の全体像の提示 103
- 2) 地域主体型仮設住宅と入居者 104
- 3) 撤収への計画的取り組み 104

3 仮設市街地の運営で考慮すべきこと 105

- 1) 運営組織による運営拠点の確保 105
- 2) 阪神・淡路大震災 神戸市野田北部での経験 106

4 仮設市街地での生活復興 108

- 1) 生活復興のために必要なこと 108
- 2) 復興まちづくりに向けた仮設店舗の建設 111

第5章 復興に向けた活動 116

1 復興まちづくりの基本 116

- 1) 被災者主体の復興まちづくりを 117

- 2) 復興の話合いは身近な場で 118

2 専門家の役割 120

- 1) 住民・地権者と行政の溝を埋める 120
- 2) 専門家の異議申し立てと新たな提案 123
- 3) 事前の備えに専門家の参加を 125
- 4) 専門家の自発的な活動を 127

3 被災者の目線から制度を考える 128

- 1) 被災によって、地域住民は、どのような境遇におかれるか 128
- 2) 被災住民がつくった自生的仮設市街地 129
- 3) 時限的市街地という制度的工夫 131

4 地域住民組織の復興活動と時限的市街地 133

- 1) 避難所運営が、地域協働復興の「提議」をほらむ 133
- 2) 住民主導の意志表示としての時限的市街地へ 134
- 3) 「建築制限」を逆にとること 136
- 4) 時限的市街地の運営と復興の本格協議へ 138

第6章 今から考えておくべきこと 142

1 事前の防災・復興まちづくり 142

- 1) 被害軽減策 143
- 2) 事前の復旧・復興計画 143
- 3) まちづくり協議会の組織化、住民・行政・専門家等のネットワーク形成 144

2 震災前から仮設市街地に向けて取り組むべきこと 145

- 1) 地域コミュニティがやるべきこと 145
- 2) 自治体がやるべきこと 146
- 3) 自治体の施策事例—東京都の計画の仮設市街地の考え方について 147
- 4) 復興模擬訓練のさらなる普及・展開 149

3 今後の課題 151

- 1) 法制度等の改正の提言 151
- 2) 今後検討すべきいくつかの重要課題 154

おわりに 156

仮設市街地研究会の過去の主な活動・研究実績 158

執筆者プロフィール 159