

第3章

仮設市街地の実現に向けて

ここでは、迫りくる首都直下地震を例に、どのような場面で仮設市街地が必要になるか、また仮設市街地の典型例はどのように考えられるか、をまず紹介する。

ついで、仮設市街地の計画標準（どこで、どのくらいのひろがり、どの土地を使って、何によって構成し、そしていつからいつまで使うのか、さらに誰が、どのようにしてつくるのか）を明らかにする。つまり仮設市街地の計画論を体系的に示そうというものである。

さらに仮設市街地を提唱してから、その社会化を目指した仮設市街地研究会の活動を紹介する。

1 仮設市街地の計画

1) 首都直下地震を例に考える

切迫性が危惧されている首都直下地震が起きたらどうなるかを考えてみよう。首都直下地震については国の中央防災会議（2005年7月）と東京都（2006年5月）がそれぞれ被害想定を公表している^{*3-1}。

前者では、18タイプの地震を想定し、最もたしからしく、被害規模の大きい東京湾北部地震を重視したものとなっており、後者では、前者のうち、東京に大きな被害を及ぼす、東京湾北部地震と多摩直下地震を想定地震としている。

首都直下地震は当然、都県境を超える被災に見舞われることとなるので、国の被害想定では、1都8県^{*3-2}を対象にしている。

表 3・1 首都圏直下地震の被害想定

(出典:中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」2005年、東京都「首都直下地震による東京の被害想定報告書」2006年)

		(万棟)	国の被害想定					都の被害想定
			埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	計	東京都
建物被害 (全壊)	揺れ・液状化		1.6	2.5	11.8	2.4	18.3	12.4
	急傾斜地崩壊		—	0.1	0.4	0.7	1.2	0.3
	火災		6.9	8.6	41.0	8.6	65.1	31
人的被害	死者数(人)		700	1200	7800	1200	1万 1000	5638

最もたしからしいとされている東京湾北部地震のうち、家屋被害が最大となるケース（冬 18 時、風速 15m/s で地震発生とした時）には、国の想定では、過半の被害が東京都に集中するとしており、同じケースの東京都の被害想定でも、若干の差があるもののおおむね同様の被害になるとしている。

特に東京都の被害想定では、焼失棟数で極めて大きな値を示しており、出火件数、焼失面積をみると、区部では 1008 件、9629ha、多摩部では 137 件、1166ha、東京都全体では 1145 件、1 万 796ha にもおよぶとされている。区ごとに見てみると、焼失面積の割合の高い上位 3 区は荒川区（44.1%）、葛飾区（37.6%）、中野区（31.6%）となっている。

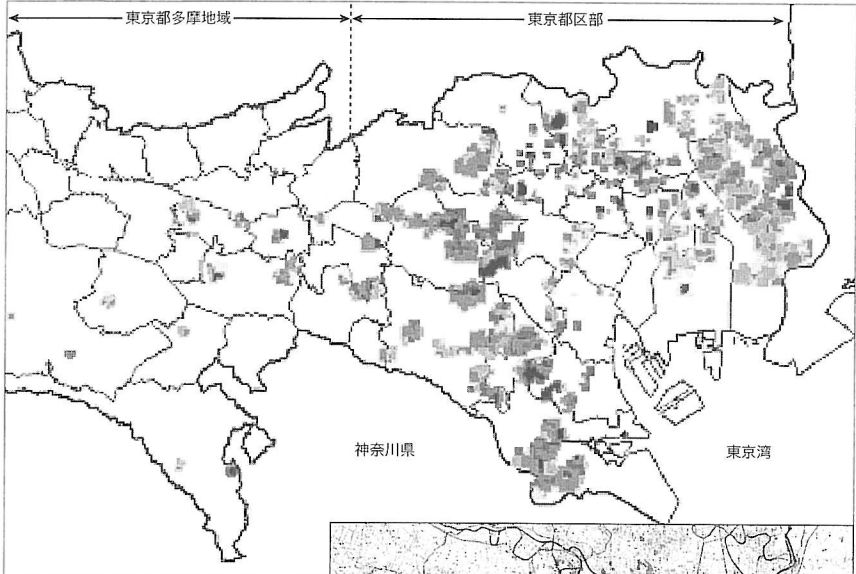
2) 予想されるマダラ状被災

こうした震災にみまわれた場合、被災地はどんな様相を示すのであろうか。おそらく東京がかつて経験した関東大震災や東京大空襲とは様相の異なる被害状況が出現するだろう。

関東大震災、東京大空襲、阪神・淡路大震災の被災地図を比較するとそのことが鮮明になる。関東大震災、東京大空襲の被災地図では、いわゆる一面の焼野原の風景が浮かんでくる。広範囲な面的被災であり、そのひろがり数百～数千 ha にもおよんだ。

一方、阪神・淡路大震災の被災地図では、焼失区域が島状に分布しているが、そのまわりを全壊、半壊や無被害の建物が取り囲んでいる。早朝という地震の発生時刻、微風という気象条件もあり、関東大震災や東京大空襲のような広大な範囲の焼野原は出現しなかった。まとまった焼失区域も、広くて 10ha 程度であった。

●焼失および焼失想定区域



A. 直下型被害想定 (区部直下)

*この図のアミ部分は250mメッシュ単位での最終焼失想定区域を示している。色の濃いメッシュではほぼ全域焼失、薄くなるにつれ焼失率は低下する。

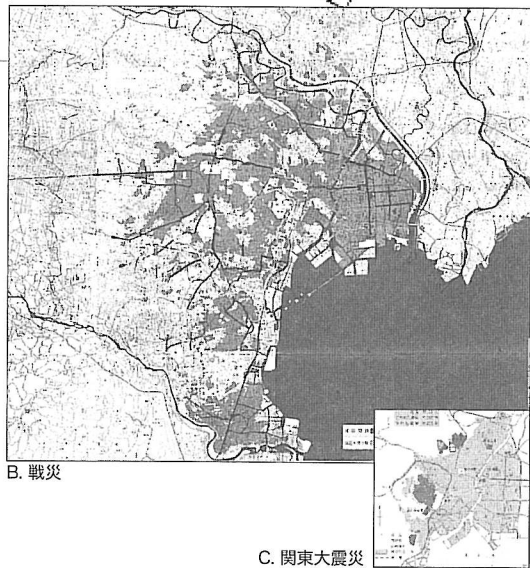
●焼失区域の面積比較

B. 戦災による焼失区域(1万5867ha)

A. 直下型被害想定による
焼失区域(区部直下)
(1万796ha)

C. 関東大震災
による焼失区域
(3596ha)

阪神・淡路大震災による
焼失区域 (65ha)



B. 戦災

C. 関東大震災

*薄いアミ部分：焼失区域
濃いアミ部分：公園・緑地等

図3・1 東京での過去の災害と直下型地震の焼失区域の比較 (同縮尺)

(出典：〔関東大震災、戦災焼失区域表示帝都近傍図〕東京都『東京の都市計画百年』1989年、〔首都直下地震被害想定〕東京都『首都直下地震による東京の被害想定』2006年)

ちなみに、首都直下地震、戦災、関東大震災、並びに阪神・淡路大震災の焼失区域の想定と実績を比較したものが図3・1である。

関東大震災から 85 年、東京大空襲から 63 年を経過した都市の建築物は不燃化がすすんでおり、来たるべき首都直下地震の場合には、かつてのような一面焼野原と化する面的被災よりも、マダラ状被災の様相が強まるものと思われる。

連担した市街地がマダラ状に被災し、その中に被災をまぬがれた不燃街区や公園などのオープンスペースが点在するというのが東京の被災後の姿であろう。

3) 2つの仮設市街地像—分散型と一団型

こうした被害想定、被災状況の推定を踏まえると、仮設市街地はマダラ状被災地の内部に設けざるをえない区域と、まとまったオープンスペースを利用して被災地に近接して設ける区域とがでてくる。

私たちはマダラ状被災地に設けるものを「分散型仮設市街地」、まとまったオープンスペースに設けるものを「一団型仮設市街地」と呼んでいる（図3・2）。

分散型仮設市街地は、マダラ状被災にあった区域の中で、小公園などの小規模なオープンスペースや、焼失家屋や倒壊家屋のガレキを取り除いて生み出された大小の空き地に仮設建物を設ける。その区域の中の一部では、ほとんど被害のない家屋も混じるが、焼失や倒壊をまぬがれた家屋に対しては、必要な応急修理をほどこし、地域の復興に向かうというものである。

一団型仮設市街地は、公園・緑地、農地などの大規模なオープンスペースに多数の仮設建物を建てて仮設市街地を設置するものである。既成市街地の中でそうしたオープンスペースを見つけだせる場合や、郊外部で用地をさがす場合もある。

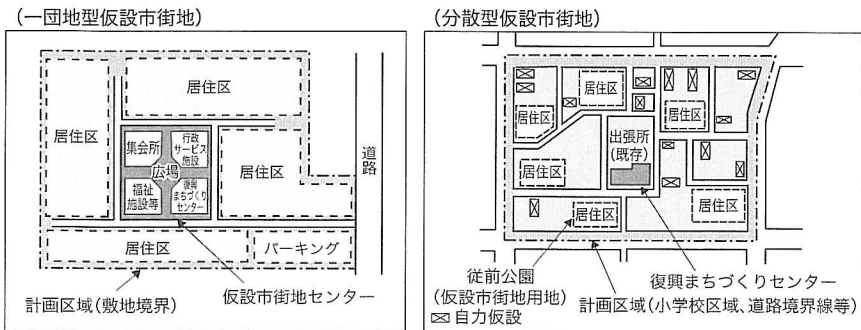


図3・2 仮設市街地のイメージ

2 標準的な仮設市街地のつくり方

ここでは、仮設市街地を設ける場所（どこで）、規模（どのくらいのひろがりか）、土地確保（どの土地を活用するか）、構成要素（何でつくるのか）、供用期間（いつからいつまで）、計画・整備・運営主体（だれが）、整備手法（どのようにしてつくるのか）、などについて述べる。

1) 場所（どこで）

あらゆる被災の現場で

仮設市街地は、著者の一人が阪神・淡路大震災の直後に被災地を歩き回り、多くの被災者に出会い、語り合い、被災地復興に思いをめぐらせる中で、「コンテナ・ビレッジ」として発案された（図3・3）。阪神・淡路大震災は、未曾有の都市型災害であったが、仮設市街地は、必ずしも大都市のみに有効なのではなく、地方中小都市や、農山漁村地域、あるいは諸外国の被災の現場においても有効と考えている。

たとえば中越地震に際して、仮設市街地研究会は、仮設住宅団地から「仮設集落」への転換を長岡市に提案したことがあった。旧山古志村の仮設が、長岡ニュータウンの開発保留地に整備されたことを知ったからである。仮設住宅団地に暫定的な農の機能と、生活サービス施設を付け加えるべきだと提案したのだ。実際には、研究会提案には関係なく、実態として、仮設団地の近場で畑を借り、仮設養鯉池、仮設闘牛場を設け、仮設団地内には理髪店の仮店ができるなど、地権者の協力や制度の柔軟な運用を図る被災地の方々の努力で、仮設集落づくり

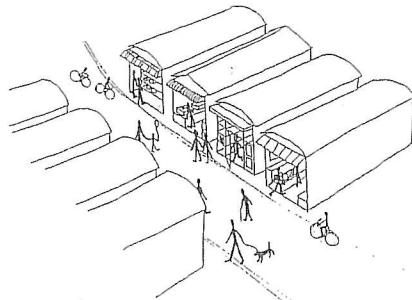


図3・3 コンテナ・ビレッジのイメージ
（阪神・淡路大震災時での提案）

が進められた。

またパキスタンやインドネシアの被災地においても、仮設市街地づくりの提案を仮設市街地研究会メンバーが行ない、それに基づく実践が一部で進められてきている。

公有地だけでなく、民有地も

仮設市街地に仮設建物を設ける土地としては、分散型・一団型のいずれにおいても、公有地だけでなく民有地もその対象とせざるを得ない。被災前から存在していたオープンスペースや、集団的な被災地のガレキを撤去した土地を一時使用貸借によって活用することになる。

ちなみに東京都における公園・緑地面積は、市街化区域または用途地域設定区域内の DID 区域*³内にしぼってみると、供用中の施設で 3015ha ある。また区市町村が、農協ないし個々の農家と、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て協定を結んでいる防災協力農地は 320ha ある。

これらの公園・緑地や農地のすべてを活用できる訳ではない。仮にその合計の 3 割が使えるとしたら 1100ha となる。阪神・淡路大震災時に供給された応急仮設住宅は、1 戸あたり 80m² の土地が必要だったとされており、この 1100ha に応急仮設住宅を建てるとすると 13.8 万戸建てられる計算だ。一方首都直下地震で、その被害想定之最悪のケースでは、都内での全壊・全焼戸数は約 80 万戸とも計算されており、その 3 割の応急仮設住宅が必要とすると 24 万戸。両者で約 10 万戸のひらきがあることになる。

被災前からある公園・緑地や農地のオープンスペース頼みだけでは不足し、被災宅地のガレキを片付けて使わざるを得ないことになる。公有地だけでなく民有地も使わざるをえないのだ。国や東京都が考えている、被災を免れた建物を活用した借上げマンション方式、家賃補助などによる多様な応急住宅メニューの提示など代替手段による仮設需要の低減も必要なことであるが、それにも限界があると考えざるをえないだろう。

2) 規模 (どのくらいのひろがりか)

首都直下地震では広範囲にマグラ状被災が出現するであろうと想定されてい

るものの、先に述べたように仮設市街地づくりの発案が、避難所運営協議会段階であるので、仮設市街地の範囲は、避難所の単位に対応した小学校区のひろがりであることが適切である（図3・4）。

東京都全体では公立小学校は1346校、23区では871校を数える。一方基礎的な地域組織とみなせる町会・自治会は全部で8800組織、23区で4397組織となっている。23区内では1小学校区当たり、5つの町会・自治会がある見当である。小学校区の面積は70～100ha程度となる（図3・5）。

つまり、23区内では分散型仮設市街地の規模は、5つ程度の町会・自治会を擁する小学校区程度のひろがりとするのが適切であろう。

この分散型仮設市街地は、従来からの、あるいは連担した被災区域のガレキを撤去した中小規模の空地（中規模：1～5ha程度、小規模：500～2500㎡程度）に仮設建物を設ける仮設街区と、全壊家屋、損壊家屋、無被害家屋が入り

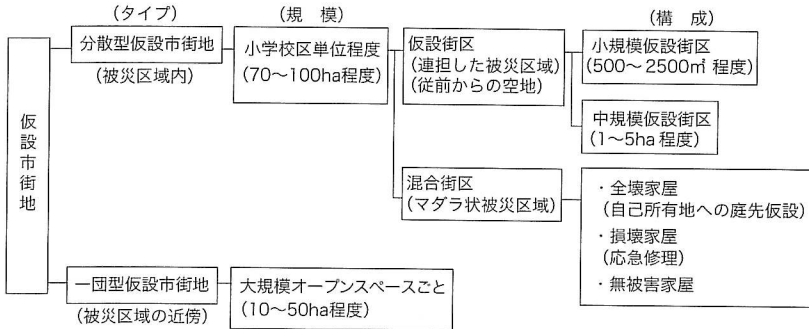


図3・4 仮設市街地のタイプごとの規模と構成

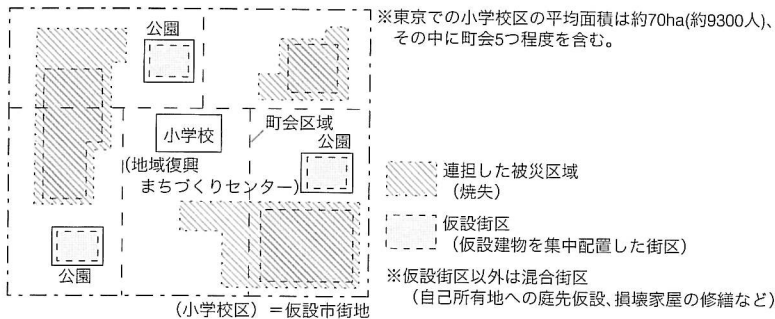


図3・5 小学校区単位程度のまとまりに配置される仮設街区

混じった混合街区で構成される。この混合街区の中の全壊家屋では、自己所有地を活用した庭先仮設を設けることもあるし、損壊家屋では、極力応急修理をほどこし、そこに住むことになる。

一方、一団型仮設市街地は大規模なオープンスペースごとに設けられることになるので、その規模はオープンスペース次第ということになるが、10～50ha程度はほしい。都立公園クラスということになろうか。

3) 土地確保 (どの土地を活用するか)

公有地のみならず民有地も活用するとして具体的にはどんな土地で考えるのか(表3・2)。小規模仮設街区の場合には、公有地としては、児童遊園や街区公園、小・中学校、整備途中の未開通道路用地などが候補となる。ただし、小・中学校は、子どもたちの教育の場なので、相当慎重に検討する必要がある。どうしても、やむをえない時とすべきだろう。民有地(一時使用が前提)では民間駐車場や農地、集団的な被災宅地(街区単位でまとまることが望ましい)などが候補だろう。

中規模仮設街区では、公有地の近隣公園、地区公園、高校や大学のキャンパスなどもその候補となる。民有地では、先のものに加えて工場跡地や企業グラウンドなども対象となろう。

大規模な一団型仮設市街地では、総合公園、運動公園、広域公園、臨海部等の公有空地も対象となる。民有地では先のものに加えてゴルフ場なども視野に

表3・2 用地

		分散型仮設市街地		一団型仮設市街地
構成	仮設街区(連担した被災区域)			大規模オープンスペースごと(10～50ha程度)
	小規模仮設街区(500～2500㎡程度)	中規模仮設街区(1～5ha程度)		
用地	<ul style="list-style-type: none"> ○公有地 ・児童遊園、街区公園 ・小・中学校(校庭) ・未供用道路の公有空地 ○民有地(一時使用) ・駐車場・農地 ・集団的な被災宅地(街区単位) 	<ul style="list-style-type: none"> ○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 		<ul style="list-style-type: none"> ○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

入れるべきであろう。

これらの土地のうち農地については、一部の自治体で、農家等と協定して防災協力農地を事前に定めているが、例えば企業グラウンドなどについても事前に企業側と話し合いを進めてもらいたいものだ。

4) 構成要素（何によってつくるのか）

現行の災害救助法にもとづく応急仮設住宅の付属施設としては、住宅 50 戸に 1ヶ所の集会所（ふれあいセンター）が設置できるとされているだけである。

仮設市街地には住宅や集会所以外に、暫定生活を支える諸施設を配備することが必要であり、そのため全地区共通の基礎的施設と、地域特性に応じて選択が可能な選択的施設に分けて考えることにする。選択的施設の考え方は地域の被災状況によって残存し、利用可能な施設が異なってくるであろうから、被災後の地域の必要に応じて、配置施設を選択できるようにしておこうというものである（表 3・3）。

基礎的施設としては、災害救助法に規定されている仮設住宅、集会施設に加えて、小規模であっても店舗、および被災前の土地利用の状況によっては工場として使える仕事の場を備えた仮設併用住宅を入れることが極めて重要である。

選択的施設としては、商工業施設、医療・保健・福祉施設、教育・文化施設、

表 3・3 施設構成

	分散型仮設市街地	一団型仮設市街地
施設構成	<ul style="list-style-type: none"> ○基礎的施設（全地区共通） ・住宅施設 仮設住宅、仮設併用住宅（店舗または作業場） ・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、ほか 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 	<ul style="list-style-type: none"> ○原則としてフルセット型の施設配備 ・基礎的施設 <li style="text-align: center;">+ ・選択的施設からの抽出配備

40フィート型コンテナの改造モデルイメージ

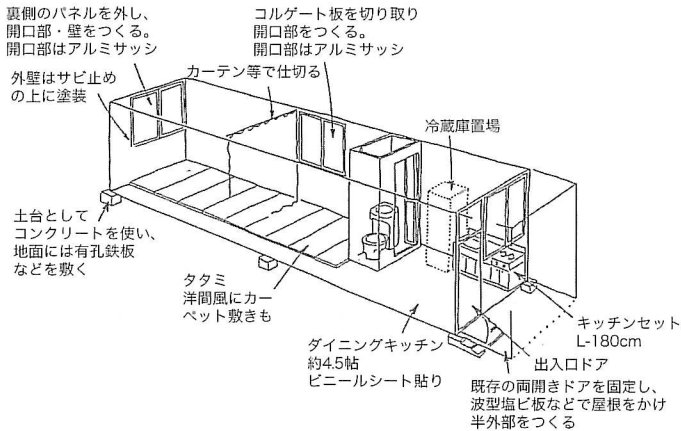


図 3・6 阪神・淡路大震災時に提案されたコンテナ住宅
(出典：コンテナ・ビレッジ・ワークショップ*3・5の資料)

行政施設などがある。

仮設市街地での供給建物は、短時間で大量に供給する必要があるので、災害対応で実績のあるプレファブ建築物が中心になる。

しかしながら、(社)プレファブ建築協会の平成 18 年度災害対策業務関連資料集によると、応急仮設住宅の供給（建設）能力は、関東ブロック*3・4で災害発生時に、1ヶ月以内で 8800 戸、3ヶ月以内で 4万 4000 戸、6ヶ月以内で 12万 2000 戸としており、6ヶ月以内でも先に見た都内のみでの応急仮設住宅の必要戸数 24 万戸の半数にしかない。

その不足を埋めるためには、船舶用コンテナなどの代用や、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、多様な形式の仮設建物を検討する必要がある（図 3・6）。

5) 供用期間（いつからいつまで）

いつまでも避難所にいるわけにいかないなので、できるだけ早く、仮設市街地づくりに着手する必要がある、避難所での避難生活の消耗を考慮すると、1ヶ月～2ヶ月以内には着手できるようにしたい。

仮設市街地ができれば、それぞれの被災者が生活復興をゆるやかに実現し、

気力・体力を回復して、自らの住まいやまちの復興に思いをいたして協議を重ね、まちの復興への合意を達成し、それにもとづいて復興市街地が順次実現していく。その段階でようやく、仮設市街地から本設市街地への移行が達成されることになる。したがって、その移行期は、被災の規模にもよるが2年から5年、首都直下地震のような甚大な被害を被る場合には10年経過するかもしれないと考えておくべきであろう。

6) 計画・整備・運営主体（だれが）

仮設市街地の整備主体は、分散型と一団型では違ったものとなるだろう（表3・4）。

分散型仮設市街地は、マダラ型被災地の中で立ち上がっていくことになるので、その計画立案については避難所運営協議会から移行する地域復興協議会が主導し、行政が支援するという関係となる。建設・整備については、地域復興協議会と行政やNPO等の民間の支援組織が連携して当たり、運営・管理については、地域復興協議会が担うのが適切であろう。

一方、一団型仮設市街地は、計画立案を行政が、整備は行政とNPOの協働で、運営・管理は地域復興協議会が主導し、行政とNPOが協働で支援に当たると考えられる。

7) 整備手法（どのようにしてつくるか）

大震災に都市が見舞われた場合、広範囲にマダラ状被災地が出現する。しかし、地域ごとの被災の程度には濃淡がある。大部分の建物が倒壊・焼失するという壊滅的な状況を示す区域から、半分ぐらいの建物が倒壊・焼失する区域、ごく一部の建物が倒壊する区域とさまざまである。

このうち相当程度の建物が倒壊・焼失し、土地区画整理事業などで計画的な市街地復興をめざす必要があると行政が判断した区域では、建築制限がかけられることになる。東京

表3・4 計画・整備・運営主体

	分散型 仮設市街地	一団型 仮設市街地
計画	地域組織主導、 行政支援	行政
建設 整備	地域組織、行政・ NPOの協働	行政・NPOの協働
運営 管理 撤収	地域組織	地域組織主導 行政・NPOの協働 支援

表 3・5 仮設建築物を供給する方法

	区域	方法
A	建築制限区域	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法改訂による応急仮設住宅等（非住宅を含める）の供給 ・被災市街地復興特別措置法改訂による事業用仮設建築物の前倒し供給（復興推進地域指定に伴って供給可能とする）
B	その他の区域	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法改訂による応急仮設住宅等（非住宅を含める）の供給 ・まちづくり交付金を活用した自治体供給仮設建築物の供給 ・自己用敷地での自力仮設建築物への自治体の建設支援

都の震災復興マニュアルでは、この相当程度の建物の被害の目安としておおむね 8 割以上の家屋の焼失・倒壊がある地区としている。この建築制限は、建築基準法による最長 2 ヶ月、さらに期間延長の場合には、被災市街地復興特別措置法の被災市街地復興推進地域を都市計画で定めて、最長 2 年まで引き伸ばすことが可能となっている。復興計画に被災住民の合意形成を得るための時間である。その制限は、計画的な復興のさまたげにならないように、小規模で簡易な撤去しやすい建物しか建てられないことになっている。

それ以外の区域では建築制限がかかることはない。

避難所運営協議会で発意し、地域復興協議会でその実現をめざす仮設市街地をつくる場面としては、ある程度被害が集中してみられる区域においてであろう。第 5 章 3 節、4 節でも述べているように、建築制限がかけられた重度の被災区域のみならず、建築制限をかけるにいたらない区域においても、仮設市街地づくりは必要になる（表 3・5）。

A. 建築制限区域での仮設市街地づくり

建築制限がかけられる区域の近場に、まとまったオープンスペースが存在している場合には、そのオープンスペースを活用して一団型仮設市街地を検討する。その近場にまとまったオープンスペースがない場合では、従来から存在していた小規模なオープンスペースや、ガレキを撤去した空地を活用して、分散型仮設市街地を検討することになる。建築制限は一種の私権制限に当たることになるので、それに見合った救済措置をとる必然性が生まれる。

その対応策としては、そこでは被災者が相対的に多いことに留意して、供給戸数に制約のある応急仮設住宅を重点配備する、あるいは都市計画事業等による事業用仮設建築物を建設することが考えられる。現行の災害救助法では、前

述したように応急仮設住宅と集会所しか設置できないことになっているものを、生活サービス施設などの非住宅も設けられるように、災害救助法を前もって手直ししておくことが必要になる。事業用仮設建築物については、従来は、都市計画事業の決定後に建設されることになっていたが、阪神・淡路大震災時には、事業決定以前の計画決定の段階でその建設が可能となる運用がなされた。それをさらにもう一步進めて、被災市街地復興推進地域指定が、次の段階で都市計画事業等の実施に移行することが見込まれるので、推進地域指定の都市計画決定の段階で、事業用仮設建築物を前倒して建設できるように、被災市街地復興特別措置法をあらかじめ手直ししておくことが必要になる。被災市街地復興推進地域の指定を見送り、土地区画整理事業など法定事業でなく、住宅市街地整備事業などの任意事業での復興に切换えられた地域では、その任意事業にもとづく事業用仮設建築物の制度を活用することが考えられる（第6章3節参照）。

B. 建築制限がかからない区域での仮設市街地づくり

建築制限をかけるにいたらない区域で仮設市街地をつくる場合でも、建築制限区域と同様、近場のまとまったオープンスペースの有無で、一団型仮設市街地か、分散型仮設市街地のいずれかを選択することになる。

ここでも非住宅までも供給可能とするように、陣容を整えた応急仮設住宅等を配備するか、自治体独自の支援措置となる^{*3・6}自治体供給仮設建築物を建設することが考えられる。自治体供給仮設建築物の財源として、まちづくり交付金^{*3・7}を活用することが有効であろう。阪神・淡路大震災や、トルコ・台湾の震災事例が示すように、民間企業や国内外のNPO・NGOによる直接供給も、ここでは期待したい。他に建築制限区域かそれ以外の区域にかかわらず、被災者個人が自宅跡地に設ける自力仮設建築物の公的な支援も図られるようにすべきであろう（第5章3節参照）。

なお、仮設市街地づくりをどんな制度を使って実現するかは第6章で詳述している。

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

仮設市街地の概念を提唱して以来、仮設市街地研究会のメンバーは東京都内各地で、仮設市街地づくりの検討に向けた試みを行ってきた。その主なものを紹介しよう。

まず始めは、1999年夏、立川市の昭和記念公園で実施した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」だ(表3・6)。

これは、阪神・淡路大震災以後あたためていた仮設市街地の計画概念を試行しようと、大災害時に安心拠点となる大規模公園で実際に仮設市街地をつくるという大掛かりなもので、市民グループの震災サバイバル・キャンプ・イン'99実行委員会の手で、4日間、延べ1300人の市民が東京都内外から参加した一大イベントである。

その実施は、国営公園協会主催の国営公園の利用増進を図ることを目的としたアイデア・コンペ「夢プラン」に、仮設市街地研究会のメンバーの一人が「悪

表3・6 震災サバイバル・キャンプ・イン'99の概要

開催場所：	立川昭和記念公園内「みんなの原っぱ」
開催期間：	1999年7月23～26日
主 催：	震災サバイバル・キャンプ・イン'99実行委員会
共 催：	建設省関東地方局国営昭和記念公園工事事務所 (株)公園緑地管理財団昭和公園管理センター
後 援：	東京都、NHK、日本環境財団、(株)日本都市計画学会、立川市、昭島市、国分寺市、 世田谷区、杉並区
協 賛：	(株)テレビ朝日、東京電力(株)、(株)東京都新都市建設公社、日本赤十字社東京支部、(株) サッポロビール、(株)アメニティ、(株)シーエスカンパニー、大学産業(株)、(株)東急建設、 生活協同組合東京マイコープ、日成ビルド工業(株)、(株)羽田ヒューム管、松下電器産 業(株)、中央理化学工業(株)、(株)ライジングファーム
震災サバイバル・キャンプ・イン'99のねらい	
①	「仮設市街地」のすがたの一部をつくってみる
②	「仮設市街地」に暮らしてみる
③	これまでの大規模震災等の被災地の方々の体験を伺う
④	「仮設市街地」での「生活」を通してさまざまな交流を図る
⑤	「仮設住宅」のアイデアをみんなで出す
⑥	「仮設市街地」での暮らしを支えるメディアを考える
⑦	イベントの企画・運営を「草の根型」でやってみる
⑧	復興まちづくりのあり方のヒントを得る

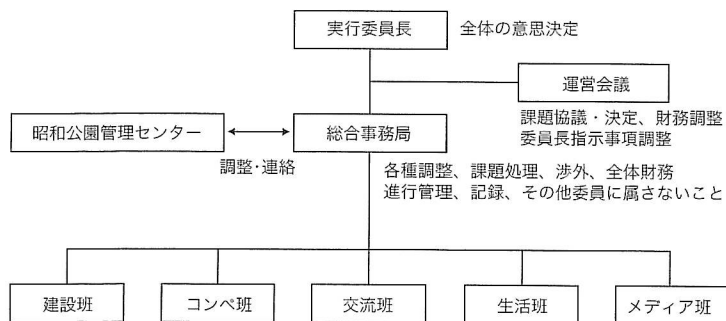


図 3・7 実行委員会組織図

「夢ゼロ・プラン」と題する仮設市街地づくりの提案を行ない、それが受賞したことをきっかけとするものであった。

1) 市民発意・市民主体による社会実験

実施に向けて、我々は学者、行政職員、民間プランナー、マスコミ関係者、ボランティア、学生など総勢 62 名からなる実行委員会を立ち上げ、また、多くの団体の共催・後援・協賛を取り付けて、約 10 ヶ月に及ぶ準備の末、実現にこぎつけた (図 3・7)。

参加者は実行委員会の呼びかけに応じた一人ひとりの市民であり、子ども連れなど家族ぐるみの参加も少なくなかった。

このように、この社会実験が実行委員会の市民発意によるものであり、市民主体のイベントだったことは、大きな特徴のひとつといえる。特に、この訓練を支えたのはさまざまな大学からの学生サポーターであり、その若い力による草の根・手づくり型の社会実験でもあった。

2) 被災から復興までのプロセスを疑似体験する

実際に大震災が発生した場合には、被災者と地域は、段階的に避難所、仮設住宅を経て復旧・復興に取り組んでいく必要がある。

そこで、延べ 4 日間のうち、1 日目を被災後 100 時間 (約 4 日後) と設定して、テーマを「つくる一応急の住まいづくり」とし、2 日目は被災後 1000 時間 (約 1 ヶ月後) 「くらす一復興まちづくりを考える」、3 日目は被災後 1 万時間

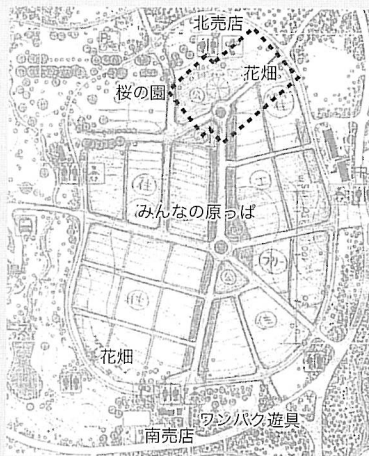
「つくる」

●仮設市街地の設営 みんなの原っぱの一部(約 1.5ha)に仮設市街地をつくる。



仮設市街地の案内図

みんなの原っぱ全体に描いた
構想図(点線部分で設営)



区域内をテープで区切って幾つかの街
区と通路・広場を確保



鉄板を敷いて仮設の道路もつくる



建設現場で使用される単管とブルーシ
ートを組合せ、パイプ住宅を設置



神戸で使用された応急仮設住宅と同型
のものを建設



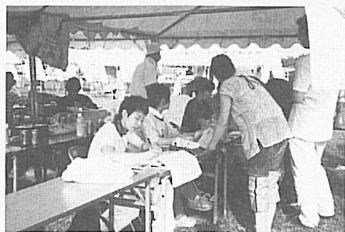
創造的・魅力的な仮設環境体づくりの
コンペも実施



周辺自治体等の協力により、汎用テン
トを70張借用し、多用途に活用

「くらす」

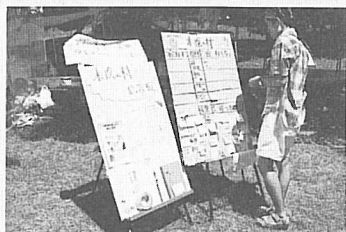
●村の誕生 約 50 人単位で村を構成。自主自立、相互協力を重視する、生活行動はあくまでも村単位で行なう、村の生活ルールを村民が自主的に決めることを原則として、7つの村が誕生。



入村受付の風景



村に名前がついた



村の連絡板



分別システムによるゴミ出し

●仮設市街地のコミュニティ施設 「みたて」の施設としてさまざまなものが建設された。



売店では、地域通貨で買い物も

表 3・7 みたての施設と名称

みたて	名称
村役場	・本部・受付 ・テント村本部
公民館・集会所	・東京都大テント
診療所	・仮設救護所
店舗（銀行）	・仮設コンビニ
共同炊事場	・同左
掲示板(メッセージボード)	・同左
公衆便所	・簡易トイレ
給水所	・同左
ゴミステーション (リサイクルセンター)	・同左
村の門	・ゲート



共同炊事場



災害医療センターによるキャンプ

「交流する」延べ1300人の初対面の人々が交流するためのさまざまな試み

●緑陰トークと夕暮れシンポジウム「復興まちづくりを考える—島原・神戸・東京」をメインテーマとする緑陰トークや、シンポジウム、展示・分科会などさまざまなイベントを実施。



緑陰トーク 被災者の話をうかがう

〈緑陰トーク・セッションテーマ〉

- 1) 復興まちづくり・住宅復興をどう進めるか
- 2) 被災者の生活復興はどのように進めるか
仮設住宅はどのような役割を果たしたか
- 3) コミュニティで災害を乗り越える方法
- 4) 復興まちづくりの情報をどう伝えるか
- 5) まちの復興にボランティアは何を果たしたか
- 6) まちと市民の復興に専門家は何かできたか
- 7) 雲仙・島原の体験を伝えたい

〈夕暮れシンポジウムなど〉

- ・仮設市街地からの復興を市民の手で
- ・復興まちづくりを考える
- ・被災後の生活環境を考える

●情報発信 開村翌日から3日間「震災新聞'99」を発行。またホームページで毎日2時間イベントの様子をライブ中継。



当日配布の
パンフレット



当日発行の
震災新聞

●ファイナルフォーラム 最終日夕刻、ファイナルフォーラムとして共同詩の朗読、クラシック演奏会が開かれ、キャンプ宣言を採択。最後にお別れバーベキューパーティを実施。



フェアウェルパーティ



キャンプを振り返る共同詩の群読

(約1年後)「交流する一復興まちづくりの大変さを学ぶ」、4日目は仮設のまちを撤去する日として「片付ける一仮設から本設への移行」というように、被災から復興にいたるまでの各時間別にテーマを設定し、1日ごとに仮想体験をしていくというプログラムを組み立てた。

3) 震災サバイバル・キャンプ・イン '99 から得られたこと

神戸や雲仙を含めて全国から幅広い人々が集まった。延べ1300人の参加者の中には初対面の人も多く、4日間の共同体験を通じて多くの語り合いがなされ、もし東京に震災が発生したらどうなるだろうかということに、参加者一人ひとりが思いをめぐらせるきっかけとなったといえる。そして、参加者は仮設市街地の意義・必要性、仮設市街地での暮らしをイメージするきっかけを得ることができたといえる。

主催者にとっては、公園などに「シャドウプラン」を描いておくことの重要性や、住民や行政と協調して取り組む復興模擬訓練の重要性を認識するきっかけともなった。なお、震災サバイバル・キャンプの活動が2001年1月、自治省(当時)による防災まちづくり大賞の自治大臣賞を受賞した。

このような大規模な社会実験や模擬訓練は簡単には行ないにくいのが、全国11ヶ所に分布・配置されている国営公園などが、この昭和記念公園での試行を参考に大地震を視野に入れた安心・安全プラン、シャドウ・プランを描いておくならば、大規模公園の大震災時の重要性が増していくに違いない。中越地震の際、越後丘陵公園には、そのような提案をしたものの実施に至らなかったが、今後の国営公園の役割として期待したいところだ。

4 仮設市街地づくりの検証—復興模擬訓練

1) 都内各地での復興模擬訓練の実施

震災サバイバル・キャンプ・イン '99 を実施した1999年頃より、東京都世田

谷区、北区では都市復興マニュアル作成の一環として、あるいは作成後の意識啓発を目的として、特定の地区を対象とした住民参加の「復興模擬訓練」を実施し始めた。これは、いざというときを想定し、被災直後から避難所生活、仮設市街地を経て復興まちづくりを進めるまでの各段階を、ワークショップ方式で「仮想体験」しようというものである。

その後、この取り組みは、2003年に作成された東京都の震災復興マニュアルに引き継がれ、2004年度より3年間にわたりモデル事業としての「復興市民組織育成事業」が実施されることになり、そこで都内各地で住民参加型の復興模擬訓練が実施されるにいたった。各地でのその訓練は、都心の業務街、中間区の密集住宅地、住工混在地、郊外住宅地など地域ごとの特性に合わせてさまざまな工夫がなされて実施されてきた（図3・8、表3・8、9）。

東京都の事業終了後も、足立区と新宿区では、独自に訓練を継続的に実施している。

これまで多くの自治体で取り組まれてきた防災訓練は、多数の市民を対象として、「防災の日」などに、発災直後の集団避難と避難所の立ち上げまでのプロセスを半日くらいで行なうのが普通であった。これと比べ、復興模擬訓練は、被災から復興までの期間を視野に入れて取り組まなければならない、住民一人ひとりが、いろいろな人々と話し合い、一定の考えをまとめ上げるといった場面が格段に多いという特徴がある。

また、住民、学校関係者、区の職員などの地元関係者に加え、都市計画コンサルタント、建築士、弁護士などの専門家が訓練の企画立案から具体的な解決策の示唆、事後の評価等にいたるプログラムに関わっている点もひとつの特徴といえる。これらの専門家の多くは、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ立ち上げられた「震災復興まちづくり支援機構」*3・8のメンバーである。また、これまでの訓練には多くの大学生の参加が図られているが、次代を担う専門家育成の意味からも心強いことといえよう。

仮設市街地研究会も、専門家として数多くの訓練の運営に携わってきたが、研究会にとっては、これら訓練で出された提案や課題は、仮設市街地の計画論をつくりあげていく重要な示唆を得る場ともなった。

東京23区

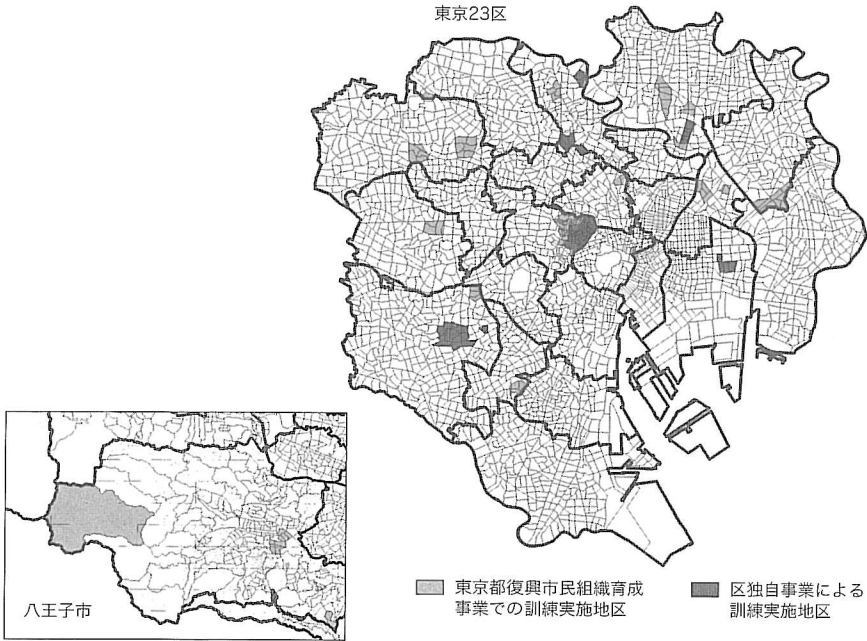


図3・8 復興模擬訓練実施地区

表3・8 東京都復興市民育成事業での復興模擬訓練実施地区一覧

年度	地区
2003年度	墨田区東向島地区
	練馬区貫井地区
2004年度	足立区西新井西口地区
	葛飾区新小岩地区
	北区赤羽西地区
	新宿区本塩町地区
2005年度	墨田区向島地区
	世田谷区北沢3・4・5丁目地区
	千代田区神田駅西口地区
	墨田区旧第五吾嬬小学校周辺地区
	足立区千寿第五小学校周辺地区
2006年度	八王子市
	足立区千寿小学校周辺地区
	墨田区東向島地区
	新宿区榎町地区
	八王子市旭ヶ丘団地
	目黒区目黒本町・原町地区
	練馬区桜台地区
	文京区千駄木地区
	杉並区阿佐谷・高円寺地区
	板橋区下赤塚地区

表3・9 区独自事業による訓練実施地区
(括弧内は各区での事業名称等)

年度	地区
1999年度	世田谷区区役所周辺一体(都市復興マニュアル策定段階での訓練的活動)
2000年度	世田谷区三宿1丁目地区(都市復興マニュアル策定段階での訓練的活動)
2001年度	北区西ヶ原3・4丁目地区 (市街地復興セミナー)
2002年度	北区志茂地区(市街地復興セミナー)
2003年度	北区滝野川西地区 (市街地復興セミナー)
2006年度	江東区砂町地区 (災害時サバイバルキャンプ事業)
2007年度	足立区千寿本町小学校周辺地区 (復興まちづくり訓練)
	新宿区単筒地区(復興模擬訓練)
	江東区大島南央小学校 (バリアフリー避難所体験学習)

2) 復興模擬訓練の事例—足立区西新井西口地区の場合

この訓練は、東京都の復興市民組織育成事業の先陣を切って2004年度に実施された復興模擬訓練のひとつである。

訓練の実施地区である西新井西口地区は、未整備な細街路や、行止まり道路が多くみられ、木造建物が密集している一方で、大規模工場跡地や鉄道跡地など、まとまった空地もみられる地区である。活気のある関三通り商店街が地区の特徴で、小工場その他小規模事業所が混在している(図3・9)。

訓練の主体はあくまでも地区の住民であるため、実施に合わせ、従来からの「栗原小避難所運営会議」を母体とする住民と、足立区、東京都、仮設市街地研究会の4者の連携により実行委員会を設立し、運営に取り組んだ。

復興プロセスにそって課題を議論する

訓練は、復興プロセスにおける諸問題や課題を把握することによって、いざというときに備えた「地域力」の醸成に資することを目的とし、各回テーマを設定し、全4回の連続ワークショップ・プログラムを組み立てた(図3・10)。

特に、第3回目は1泊2日で、炊き出しや体育館での宿泊などを体験する避難所生活体験と、復興プロセスを考えるワークショップを並行して実施している。この避難所生活体験に関する部分については、独立したひとつの訓練として、地区住民も自由に参加できるプログラムとした。

〈東京都足立区西新井西口地区〉
西新井栄町1～3丁目、栗原3丁目、関原1～3丁目
面積：約135.8ha
人口：約2万2000人
世帯数：約1万500世帯

図3・9 西新井西口地区(訓練対象区域)



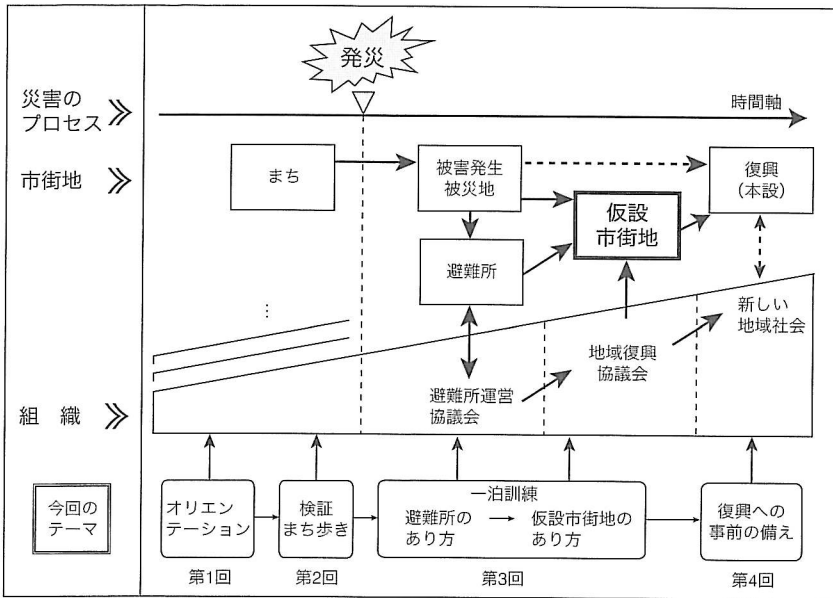


図 3・10 訓練の位置づけと各回のテーマ

足立区西新井西口地区における復興模擬訓練

第 1 回「オリエンテーション」(2004 年 8 月 7 日、参加者 90 名)

●訓練の意義・全体像を理解する

足立区や仮設市街地研究会による、震災が起こった場合の被害想定や、震災復興の流れに関する講義を行なう。



熱心に話を聴く参加者

第 2 回「検証まち歩き」(2004 年 8 月 28 日、参加者 91 名)

●まちが被災したときに活用できる空間資源を確認する

5つのチームに分かれて、まちの「危険ポイント」「資源ポイント」「はてなポイント」を確認。その後「まちの復興資源マップ」を作成する。



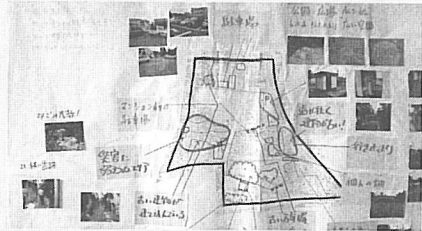
ダメージポイントー古い塀や建物が密集し、倒壊や延焼火災の危険を感じる箇所が多くある



資源ポイントー大きな駐車場などは仮設市街地候補用地になる



復興資源マップを作成する



復興資源マップ

〈訓練で出された意見〉

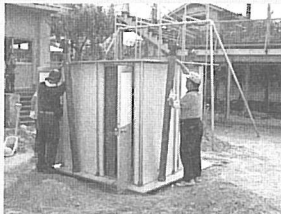
- ・狭い道路や古い建物、塀が密集し、倒壊や延焼火災の危険を感じる箇所が多い
- ・公園の少ない地区もあるが、全体的に駐車場が多い
- ・公園、区民農園も仮設市街地用地として利用できるかどうか検討する必要がある

第3回「一泊訓練 避難所から復興を考える」(2004年9月18・19日、参加者229名)

第3回訓練のプログラム

復興プロセスとテーマ		避難所生活体験
第一日目	<第1ステージ> 発災～3日 ○避難所への参集 ○避難所の部屋割り	○避難所開設準備 ○入所受付
	<第2ステージ> 4日～1ヶ月 ○円滑な避難所運営 ○復興への足がかりを考える	○炊き出し
	<第3ステージ> 1ヶ月～2ヶ月 ○避難所運営組織から地域復興組織への移行 ○仮設市街地の必要性	○宿泊
第二日目	<第4ステージ> 2ヶ月以降 ○仮設市街地のすがた (だれが、どこに、どのようにして)	○朝食の配給

●第1ステージー発災～3日の避難所開設訓練 毎年開催している避難所開設訓練の実施。



アースイントイレの設置



応急救護訓練



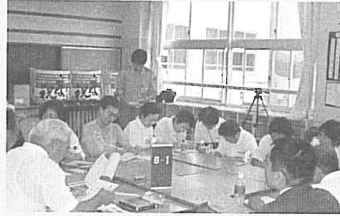
避難所受付の様子

●第2ステージ-4日～1ヶ月期の避難所運営を考える

被災状況、再建の意向など被災者像を想定し、それぞれの立場から、円滑な共同生活を運営するために必要な仕事、役割、サービスなどについて議論。



神戸での避難所生活の体験談を聞き、イメージを膨らませる



各班に分かれて、議論を行なう



議論の成果をみんなに発表する

〈訓練で出された意見〉

- ・役割分担と連携のルール、空間づくりや清掃に関するルールが必要
- ・安否確認に町会の名簿を活用しよう
- ・地域の力で応急修理を行なおう
- ・夜警の実施が必要だ
- ・災害弱者のために一時避難場所を設置しよう

●第3ステージ-1～2ヶ月期 避難所閉鎖から復興を考える

住民・行政・ボランティアなどさまざまな立場から、被災地のニーズに応えるための仕事を考え、それを支える仕組み、組織、空間について議論。



行政も住民と一緒に議論に参加する



議論の成果を模造紙にまとめる

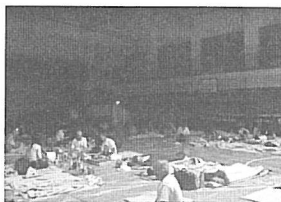
〈訓練で出された意見〉

- ・権利問題や生活再建の不安に対する専門家の相談窓口、心のケア、行政の施策を伝える情報拠点、復興に向けた新たな地域組織が必要だ
- ・仮設市街地の建設場所を確保するため、駐車場や農地など民有地へ交渉を進めておくことや、地域の復興イメージを事前に考えておくことも重要だ

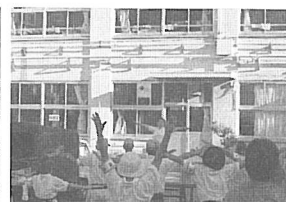
ワークショップの合間にも避難所生活の体験はつづく



みんなで炊き出しの夕食を食べる



体育館での就寝体験



朝はみんなでラジオ体操

●第4ステージ-2ヶ月以降 仮設市街地づくりを考える

被害想定を参考に設定した地区内での仮設住宅の必要戸数（約1500戸）と、地区の空地の分布を見比べて、仮設市街地の建設場所、必要な施設を議論。



公園予定地に模型を使って、仮設市街地の具体的なイメージを共有（p.95 参照）



問題や疑問点については、神戸から参加された弁護士に相談

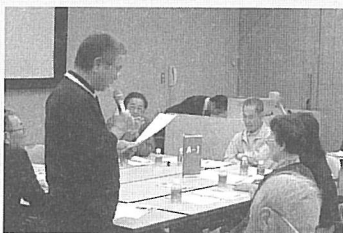
〈訓練で出された意見〉

- ・地元優先入居ができるようなルールや、地域単位で入居募集をする
- ・仮設の戸数を確保するため、農地・駐車場等の活用や、2階建て仮設住宅の建設、高齢者の共同居住などを提案したい
- ・仮設市街地には、復興拠点センター、相談窓口、やすらぎの場、福祉施設、公衆浴場、医療施設、仮設店舗、保育所などが必要だ
- ・行政からは、早期に復興計画の提示をしてもらいたい

第4回「復興への事前の備え」（2004年10月16日、参加者82名）

●訓練の成果を共有し、事前の備えの重要性を確認する

各班をそれぞれひとつの「地域復興協議会」と想定して、行政・専門家に課題、質問を投げかけ相互にやり取りを行なう「地域復興協議会シミュレーション」を体験。



各班のこれまでの成果をまとめ、発表する



質問や課題に対して、行政や専門家が回答する

〈訓練で出された意見〉

- ・地域がまとまるための見通し（ガレキ撤去や復興計画に関する情報の早期提供）が必要
- ・仮設住宅の地域内建設が重要
- ・地域内で建設するために生産緑地や未供用道路の活用、自力建設への行政によるサポートが求められる
- ・住宅だけでなく、豊かな仮設のまちの建設が求められる
- ・行政による復興計画の早期立案が求められる



復興まちづくりの主体は「住民」であり、また住民・行政・専門家等それぞれの立場から課題を共有して、地域復興を目指すことが重要だ

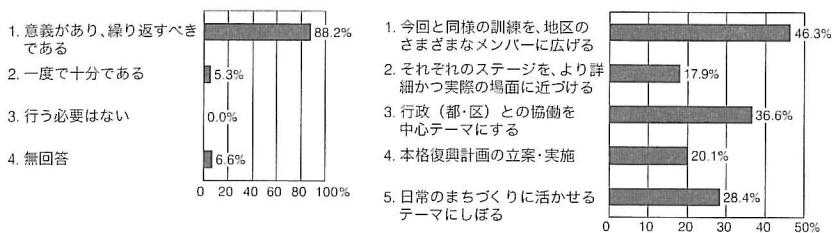
3) 各地での訓練で得られた成果と課題

訓練の成果として、まず参加住民にとっては、復興まちづくりの必要性和重要性が認識されたことが大きい。これまで仮設市街地研究会が関わった訓練では、最終回などに参加者の意見を聞く共通アンケートを実施してきているが、「訓練の評価」に対する回答として、「意義があり繰り返すべきだ」との意見が大半をしめていた。復興に関する知識の向上、情報交換や情報収集ができたことは、大変有意義な成果といえる（図3・11）。

これらの訓練を通じて「事前にやるべき」と確認できた事柄については、引き続き行政や専門家と協働で具体策を検討していくべきだし、訓練では議論しつくせなかった課題も多く残っているので、それらについても継続して検討を進めていく必要がある。

訓練の参加者からは、必ずといっていいほど、規模は小さくとも、復興まで視野に入れたこのような訓練を毎年続けていきたいとの声が出てくる。先に紹介した足立区西新井西口地区では、復興模擬訓練の翌年から、従来の避難所運営訓練の際に避難所となる体育館に通路と居住スペースの区画割をしてみたり、専門家を招いて復興まちづくりに関する勉強会を開催している。世田谷区北沢地区でも、小学校を中心とした訓練活動が活発に行なわれている。

この復興模擬訓練の成果をまだまだ活かしきれていない面もあるが、参加した住民、小学校など地域の発意で活動が続けられているということは、頼もしいかぎりである。



(左) Q1. このような復興模擬訓練を行なうことについて (N=152)

(右) Q2. (Q1で1. と答えた方) 繰り返して行なう場合、どのような訓練が重要か (N=134)

図3・11 訓練参加者へのアンケート結果

(足立区西新井西口地区、千寿第五小周辺地区、千寿小周辺地区、世田谷区北沢地区でのアンケート結果を合成)

今後は、このような復興模擬訓練を通じて生まれた地域のまちづくり活動の芽を、地域住民だけでなく、行政との連携により育てていき、地域の事前復興に結び付けていくことが重要な課題といえるだろう。

4) 仮設市街地の模型キットの開発

復興模擬訓練を実施するにあたり、参加者に、いかに具体的に被災地のイメージを想像してもらうかは、大きなテーマである。具体的な被災状況や再建方法を記載したカードを配布し、そのカードに書かれた役になりきって議論を進めてもらう「ロールプレイング方式」を取り入れたり、被災者を招いて体験談を聞いたり、各地でさまざまな工夫が行なわれている。

そんな中、仮設市街地を検討するワークショップの場面では、具体的に自分たちのまちで、どこに、どれくらいの戸数の仮設住宅やさまざまな施設を、どのように配置できるかをイメージできるよう、首都大学東京の中林研究室と共同で、100分の1スケールの仮設住宅の模型キットを開発した。

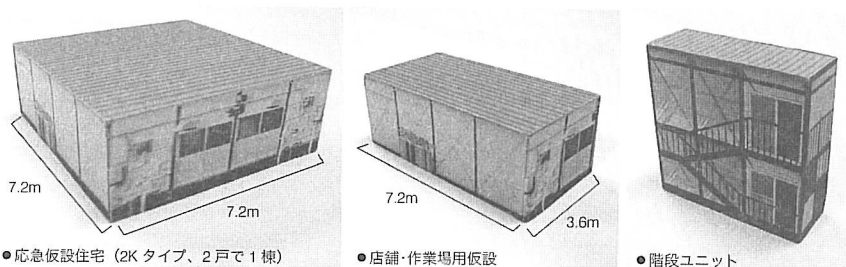


図 3・12 応急仮設住宅の模型キット 阪神・淡路大震災の被災地で撮影した仮設住宅の写真を貼り込み、リアルさを追求した

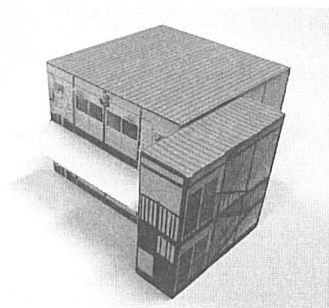


図 3・13 2階建て仮設住宅の組立例



図 3・14 模型キットの配置による仮設市街地の計画例

模型は、6畳と4.5畳の2Kタイプの応急仮設住宅（2戸で1棟）と、ふれあいセンター、店舗・作業場用仮設、階段ユニットを1セットとし、2階建ての仮設住宅も組み立てられるようになっている。地区内に仮設住宅を建設する候補地を設定し、その場所の100分の1の地図を用意すれば、仮設市街地の中に仮設住宅をどこに、どれくらい建てられるかという議論を簡単に始めることができる。

実際に訓練で用いてみると、仮設住宅をただ並行に配置するだけでなく、広場や物資を受け取るための搬入スペース、集会所、診療所やスーパーなどの施設が必要だという意見や、建てられる戸数を増やすために、2階建てにしてみたり、周辺の小さな駐車場と組み合わせて、分散型の仮設市街地ネットワークをつくったり、実にさまざまなアイデアが飛び出してきた。

模型を使ったシミュレーションと並行して、仮設市街地の建設場所の確保方法や、必要な施設、運営のイメージ等を検討することによって、復興プロセスにおける「仮設市街地の必要性」を認識してもらうことが、このワークショップの第一のねらいである。単なる模型遊びに終わってしまうともったいないが、避難所生活のイメージと比べ、なかなかリアルに想像ができない仮設のまちでの生活をイメージしてもらうために、有効なツールといえるだろう。

- * 3・1 中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」2005年7月、東京都「首都直下地震による東京都の被害想定報告書」2006年5月
- * 3・2 1都8県：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、静岡県
- * 3・3 DID区域：人口集中地区のこと。国勢調査で都市的地域を統計的に把握する用語。
- * 3・4 関東ブロック：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、神奈川県、山梨県、長野県、新潟県の1都9県
- * 3・5 コンテナ・ビレッジ・ワークショップ：阪神・淡路大震災に際し、仮設市街地研究会のメンバーが中心になって結成され、船舶用コンテナを改造して仮設住宅のひとつとして活用・普及させようとした任意の活動団体のこと。
- * 3・6 東京都の震災復興マニュアルでは、地域復興協議会などが建設する共同型自力仮設住宅の設置を支援するとしている。
- * 3・7 まちづくり交付金：地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした地域主導の個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ろうとする国土交通省の制度のこと。
- * 3・8 震災復興まちづくり支援機構：阪神・淡路大震災の貴重な教訓を活かすことを目的に、東京に活動拠点を置く専門家職能団体が、2004年11月に設立。弁護士、司法書士等をはじめとする17団体が入会（2007年11月現在）。2007年1月には、東京都と支援機構の正会員14団体が「復興まちづくりの支援に関する協定」を締結している。