

第4章

仮設市街地の建設と運営

実際に私たちのまちが被災したら、どのように仮設市街地づくりを進めたらよいのか。また、復興に立ち向かう仮設市街地での暮らしをどのように営むのか。

本章では、地域復興協議会のメンバーなどまちの人々が、仮設市街地計画の考え方を実行に移す際の、実務や手法について考えてみる。

被災地の市街地条件などは千差万別であろうが、復興模擬訓練の経験や過去の事例から、前段で、分散型の仮設市街地を構築する建設手順、後段で、仮設のまちに暮らしながら復興への話し合いを進める、運営方法に関する基本的な対処法を整理し、実際の仮設市街地での生活が円満に運ぶことを考えていく。

1 仮設市街地の建設手順

避難所暮らしから脱却するためにも、速やかに仮設市街地の建設に着手したい。しかし何から始めるか。

1) 基礎となる資料づくり

点検マップ

まずは、このまちの被災状況を正確に把握する必要がある。

まちの機能を維持するための仮設施設（建物）をどこにつくるか、利用可能な用地や建物などの空間が、どのようにあるかを現地調査し、住宅地図等をもとにした点検マップに記入していく。

この際、被災した敷地の状態をよく観察し、例えば補修すれば使えそうな建

物、解体せざるを得ないが用材は使える、など仮設市街地づくりに役立つような情報は、できるだけメモしておくことが重要である。仮設市街地は地域の創意工夫にもとづいて実現するものなので、どう使うかは後で検討すればよい。

利用可能な用地や空間には、第3章の表3・2に挙げる土地を参考にするとともに、さらに、当面、利用を控えてもよいスポーツ施設や厚生施設、児童生徒数の減少している学校の校舎など転用可能な建物や、被害の比較的軽微な事業所や住宅など、修繕すれば使える建物も加えて、リストアップしておくべきである。

用地リストのつくりかた

点検マップから用地や空間のリスト、すなわち仮設市街地用地台帳をつくることで、基礎となる資料が完成する。できるだけ早くかつ適切な情報を整備することが、仮設市街地の計画的実現にとって大事なこととなる。

とはいえ、地域の人々（発足したばかりの地域復興協議会）にとって、この事務量は負担が大きい。

そこで、次のような事前準備や支援体制づくりを、行なっておくべきである。

①利用可能用地の事前調査

震災が起こる前に、行政が利用可能な公共用地や民有地の事前調査を行なっておくとよい。台帳作成はこの事前調査**41をベースにして始めることができる。ただし被災後は平常時の情報とは異なった事情が、発生していることも考えられる。例えば、用地の一部しか利用できなくなっているとか、改めて用地提供の申し出があるなどの、新たな事態を点検し再整理する。

②契約を円滑にする仕組み

事前にリストアップされた用地では足りない場合、被災した民有地などの暫定借用などで補わなければならない。その際、地権者の信頼を得るために行政が保証人になる、地代補助制度を設ける、など契約保証制度を用意しておく。

③専門家による事務支援体制

用地を実際に借用するとなると、地籍確認のための調査や公式の契約書類の作成など、専門家による事務処理が必要になる。こうした事務処理支援を行なう、専門家集団による体制づくりも整備する必要がある。

2) 建設準備

ガレキ処理

被災当初の被災地は、ガレキの山の広がりである。この光景を前に被災者はなすすべもない（図4・1）。

ガレキとは多くの場合、建物所有者個人の財産の遺物であるから、その処理は建物所有者の責任で行なうべし、というのが元来の建前であった。しかし、ガレキの撤去を被災者の負担に任せては、復興も再建も進まないばかりか、2次災害の要因にもなりかねないので、阪神・淡路大震災の際は国と自治体の負担で行なうことになった。

とはいえ、ガレキの撤去処理は膨大な量になる。また道路などの公共施設の処理が優先されるため、個人所有地に順番が回ってくるまでには相当の時間がかかることを覚悟しなければならぬ。このため、阪神・淡路大震災では待ちきれない人を狙ったガレキ処理詐欺が横行した。

こうした混乱を避けるためにも、ガレキ処理は復興を目指した仮設市街地づくりをはじめとする諸準備の一環として考えるべきであろう。

ガレキ処理の申請手続きの段階から集団で対処し、地域内暫定処置、ガレキ処理の進捗と、仮設市街地建設という計画的なプログラムに位置づけることが重要である。

建物修繕

甚大な被害を受けた建物は、解体・ガレキ処理の対象になるが、損傷の程度の低いものは修繕をして活用を考えるべきである。被災直後に行なわれる危険度判定の資料を参考に、修繕対象建物をリストアップし、本格再建にいたるまでの暫定期間、貸与してもらえれば仮設市街地の構成要素になりうる。

修繕に当たっては、専門家とボランティアによる組織的支援を行なう必要がある。



図4・1 ガレキの撤去処理（阪神・淡路大震災）

3) 住まいづくり

用地が確保され、ガレキ処理の目途がたつてようやく、仮設のまちを構成する建物の建設が可能になる。リストアップされた用地を地図上に落とし、かつそれを拡大して、施設配置を検討するベースマップをつくる。

まず求められる施設は仮の住まいである、仮設住宅をどれだけ地域内に建てられるか、を検討しなければならない。

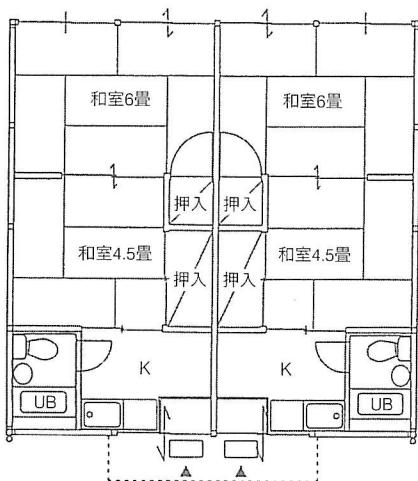
その際、仮設市街地用地に、災害救助法の応急仮設住宅を導入するか、地域独自の仮設住宅を建てるか、あるいはその兼ね合いをどうするか、についての検討と調整も必要になる*42。

いずれにしても、標準的な仮設住宅はかなりのスペースを必要とする。ちなみに、阪神・淡路大震災時に建設された応急仮設住宅は、道路部分も含めた1戸当たり平均土地面積は80㎡であった。そのため、確保した用地では地域のニーズに十分応えられない可能性もある。

仮設市街地には住宅以外の施設も必要であることを考え合わせれば、仮設住宅が足りない事態を想定した方がよい。

ではどうすべきか。仮設市街地は、地域の人たちができるだけ近くに住み続け、まちがバラバラにならない

(Aタイプ 8坪・2K)



(単身者用タイプ 6坪・1K)

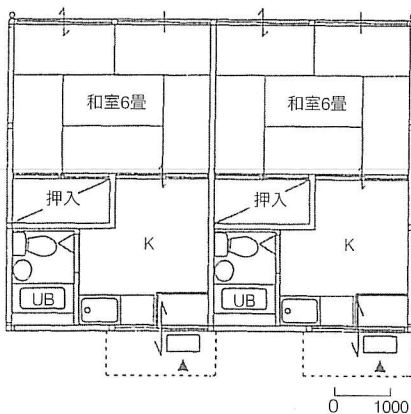


図4・2 応急仮設住宅のタイプ

(出典：兵庫県都市住宅部『甦るまち・住まい』1997年)

ようにすることを目標にしている。言い換えれば、まちのつながりを維持することを第一義に、さまざまな住まい方の工夫が求められているといえよう。

そこで、次のような多様な住宅や住まい方のバリエーションを追求して、地域独自の総合的な住宅対策を考えたい。

①地域主体型仮設住宅

地域住民の入居を優先する応急仮設住宅、あるいは地域復興協議会による共同型自力仮設住宅など、地域の発意と必要にもとづいて計画的に設置する仮設住宅。これを地域主体型仮設住宅^{*4,3}と呼ぶとすれば、ここでは、地域のニーズに適った無駄のない住戸タイプの選定と、コミュニティ環境（共同生活での住みやすさ）を考えたレイアウトなど、各地域固有の特色や課題に応じた工夫を凝らすことが大事なテーマになる。

②制度によらない仮設住宅

個人の敷地に自力で仮の住まいを建てる。敷地に余裕があれば同時に複数戸を建設し、少しでも仮の住まいを増やす。

この場合は制度に頼らないので、例えば木造やコンテナ転用など、住戸タイプを自由に工夫できる。民間レベルでの積極的な支援が有効になる。

③地域内借家、間借り

被害の少ない家で、例えば、しばらく息子の家に身を寄せるなど当面使用しない家、あるいは部屋に余裕のある家、先述の修繕家屋などがあれば、貸家・貸間としての利用を図る。この際、地域復興協議会が関与する斡旋や管理、契約履行の保証など、共同的なサポートが必要とされる。

④公共による借り上げ住宅

公営または民間の借家、あるいはホテルなどを公共が借り上げて、被災者に貸し出す制度。地域近傍に制度適用施設があれば活用する。

4) 暮らしを継続する施設づくり

仮設市街地では、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。また、このまちで暮らしを立ててきた、経済活動の継続も図らなければならない。特に商店や町工場などの小規模事業所は、まちの活力やまちの個性と深く結びついている。

このような、生活のリズムを刻んでいたまちのさまざまな機能（総合的な生活機能）を絶やさないことは、仮設市街地の大きなテーマとあってよい。

まちの生活機能は生きて動いている。この動きを止めないために、地域の事情に即して、次のような施設または空間を計画することが重要である。

コミュニティを維持する施設

①復興協議会の事務局または活動センター

仮設市街地の建設、運営そして復興に取り組むための会議と事務処理スペースは早々に確保しなければならない。

②集いの場、憩いの場

不自由な仮設のまちで常時過ごさなければならない人たち、特に高齢者や子どもたちなどが、閉じこもらずに元気を保つための施設や空間が必要である。

これらは、仮設市街地の建設計画に組み込まなければならない。しかし、用地不足等で困難な場合は、公共施設や民間施設の一室を借り受けるなど、地域で何らかの工夫をして確保すべきである。

地域経済を維持する施設

①仮設商店街

商店街は、店の経営者だけでなくまちの人にとっても、活動が停止しては困るものである。できるだけ早く、仮設の共同店舗あるいは店舗併用型仮設住宅などを、仮設のまちの利便性を考慮して設置すべきである。

商店街は道路の成立と不可分であるから、復興事業の想定される地区では事業用仮設を前倒しして当初から計画的に対応することが望ましい（後述のパラールの事例(p.112)参照）。

②仮設共同工場、共同事業所

工場の再建は、業種や業態によっては共同化が難しい面がある。しかし、一定の地場産業を形成しているところでは、下請けネットワークや同業または同系業者連携などの被災前からの実績をベースに、仮設の工場や、作業場を共同で設け、被災地における仕事の流れを止めない努力をする。その上で、地域で事業再建を考える、といった復興計画に直結した集団的取り組みが重要である。

また、都市型サービス産業といわれる業種は、立地が事業の存立要件をなしている場合が多い。こうした業種は異業種であっても、共同で仮設の事務所や

作業所を確保して、このまちでの事業再建を図るべきである。

復旧・復興のための施設

①授産所

知的・身体的に障害を持つ人々のための福祉施設

②職業訓練所

失業中、あるいは転業を図る人々のための雇用促進施設

③各種相談所

被災後の生活再建や、住宅再建などに関わる各種支援内容を紹介したり、まちづくりや法律問題などの被災者の各種相談に応えるための施設

これらの諸施設は、被災者の生活復興を支援する重要な施設である。

いずれにしろ、仮設段階から復興を視野に入れた支援事業や、制度を活用する計画づくりが大事であり、これを専門家グループが支援する必要がある。

2 建設プログラムのポイント

原則的には、用地確保、ガレキ処理、仮設住宅その他の施設建設、という手順で仮設市街地づくりが進むことになるが、その過程における次のような点が計画実現のポイントとなる。

1) 仮設市街地の全体像の提示

実際には用地の確保に変更や予定のズレが生じたりすると思われるが、概略の見通しが立った時点で、仮設市街地の配置やボリュームなどの全体計画を定め、事業制度を活用する事務手続きに入るべきである。

仮設市街地は、被災した地域の人たちの不安を解消し、復興に向けて結束する拠り所となるため、できるだけ速やかにその全体像を示したい。したがって、この時点で計画策定に関する専門家による事務支援が的確に行なわれることが重要である。

2) 地域主体型仮設住宅と入居者

仮設市街地に、どれだけの住宅およびその他の施設を建設できるのか、が最初の大きな検討事項である。

特に、このまちに留まることを呼びかける根拠となる仮設住宅の建設は、仮設市街地成立の鍵となる課題であり、地域が主体的に取り組む必要がある。

1節の「3) 住まいづくり」で述べた住宅対策の中でも、とりわけ地域主体型仮設住宅が重要であり、その実効性を高めるため、次のような考え方に基づく支援の仕組みをつくるべきである。

- このまちを離れると暮らしに困難をきたす人の、「ここで住む」意思の実現を目的とする。
- ここで住む意思を持つ人とは、条件が備われば自力で仮設住宅をつくる力のある人から、高齢者など自力でつくる力を持たない人まで、幅広い住民を対象とする。
- 前記の人々による、共同仮設住宅建設事業を支援する共助型の仕組みをつくる。

この仕組みによる共同仮設住宅建設事業とは、仮設市街地用地における地域組織がコーディネートする共同化事業であり、用地等の条件、参加者の合意状況、支援判断（例えばコレクティブ型や高齢者用住棟といった要援護者配慮等）、などの計画条件を持ついくつかのプロジェクトであると考えられる。

地域主体型仮設住宅への入居者とは、このプロジェクトの参加者であり、計画の実現性を達成した順に選定されることになる。したがって、プロジェクトが実現しなければ、公的な応急仮設住宅に応募するということになるため、この取り組みは早期に、かつ速やかに行なわれる必要がある。

このような現行制度の限界を乗り越える、自助・共助のさまざまな工夫と努力、そしてこれを支える行政の新たな取り組み^{*4-4}が、仮設市街地の実現性を獲得する上で欠かせない。

3) 撤収への計画的取り組み

計画の信頼性を高めるもうひとつのポイントは、仮設施設の縮小および撤収

(仮設の解消)が計画に組み込まれることである。

仮設市街地用地は、暫定利用の期限が担保されなければ確保できない。

特に前述のような地域主体型仮設住宅の計画は、自力で仮設状態の解消ができない人たちも対象にしているため、地権者には敬遠される。そこで、地域政策的(または福祉型)仮設住宅は公営住宅建設など、復興時の公的住宅政策に引き継ぐことで解消する、というような復興事業によるゴールを示す計画として立案されるべきである。

このように、仮設市街地の建設、そして運営の過程に予想される課題(ポイント)への対策を織り込んだプログラムが計画されるならば、不自由な暫定の時間も、復興への過渡期あるいは復興への助走期と、積極的に位置づけることが可能になる。

3 仮設市街地の運営で考慮すべきこと

仮設市街地の整備が進み、十分とはいえないまでも、仮の市街地での生活を始める時期となった。地域の中では復興はどうするのか、復興どころか再建は困難だとの声も聞かれる。復興のための確かな道を歩くために、地域で復興まちづくり計画を話し合う必要がある。と同時に家屋や財産あるいは家族までを失った被災状況と避難生活から、生活復興を実現しなくてはならない。地域でどのように助け合えるか、復興に向けての仮設市街地の運営について考える。

1) 運営組織による運営拠点の確保

避難所を出て、仮設の住宅・建物に移転することに始まり、本格復興にいたるまでの仮の生活を皆で協力して進める運営母体は「地域復興協議会」である。疎開者も含めた住民への情報の集約、住宅の確保・仕事の継続・心のケアなど顕在化する問題への対策協議、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、「地域復興協議会」の事務局スペースと集会スペースを確保し、地域活動のセンター機能を備える運営拠点の確保が必要となる。

日常時においては、「地区センター」「公民館」「町会会館」「商店街組合会館」等は地域活動の運営拠点である。震災時でも、地域リーダーを中心に、行政担当者、専門家やボランティアの支援をうけながら、地域でさまざまな問題を乗り越えることは日常時と同じである。

運営拠点は基本的には意思決定の場であり、多くの住民に集ってもらい、「まちづくり協議」を行なう。行政からの報告やお知らせの周知と、それらに対する疑問の解消や改善点の申し入れ、専門家などからアドバイスを受けながら、自らのまちづくり復興案を検討していくのである。

2) 阪神・淡路大震災 神戸市野田北部での経験

神戸市内では、震災以前からまちづくりに関する話し合いを行なう地域組織を「まちづくり協議会」として市が認定する仕組みがあり、真野地区を始め、木造密集市街地等で活動が行なわれていた。そのひとつが「野田北部まちづくり協議会（神戸市長田区）」*4・5であり、被災の1年前に組織はできていた。野田北部地区は1000世帯、人口3000人、13haある地区の2つの町丁は9割以上全焼、その他の町丁も9割以上が全壊・半壊の被害を受けた。大国公園のクスノキで焼け止まった映像を記憶する人も多いと思われる（図4・3）。震災直後からまちづくり協議会の役員は安否確認、救援活動を行ない、震災当日の夕方には野田北部震災対策本部を設置し、駅前にワゴンを置いて交代で炊き出し・物資の運搬などを行ない、住民への対応にあたった。本部設置4日後には住民の避難先調査を開始し、5日後には夜警を始め、その後、ガレキの撤去、災害復旧に努めた。

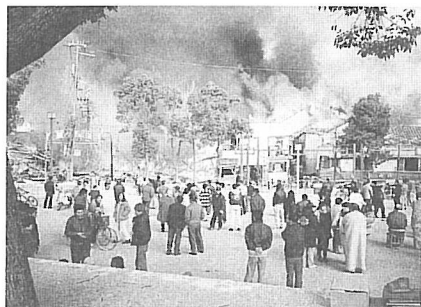


図4・3 震災直後の大国公園
(出典：野田北部まちづくり協議会『野田北部の記憶』1999年)

全焼した区域は狭い路地が多く、崩れた家屋で通行不可能なところも多かったため、市の提案で土地区画整理事業について協議会で話し合いを重ね、事業導入を合意している。残りの地区については、街並み環境整備事業とまちなみ誘導型地区計画で地域の整備を図ることにした。

土地区画整理事業区域内では、インドネシアからの救援物資である合板を利用して、木造仮設店舗8店の建設も実現している（第5章 p.123 参照）。

これらのまちづくり協議の合意にいたるまでには、協議会はボランティアの基地としてさまざまな支援活動を行なった「鷹取教会・たかとり救援基地」と協力して、復旧活動への住民支援を行なっている。また、協議会として、疎開した人の住所確認、まちづくり協議の進捗のお知らせ、それぞれの意向の確認、復興計画案についての度重なる協議・検討、専門家として支援してくれた大学関係者との協議を行なっている。

このための活動のコアとなる場所は老人憩いの家、集会所など転々としているが、「野田北部まちづくり協議会」の役員が常時駐在し、きめの細かい住民との話し合いを継続したため、野田北部は復興がスムーズに進んだ地区として注目されることになった。

これらは地域住民が専門家・ボランティア等の協力を得ながら、自ら主体的に復興まちづくり計画を定め、「被災者主体原則」を実現した例である。

その後、協議会は活動の記録を作成し、「ふれあい喫茶」や「路地フェスタ」

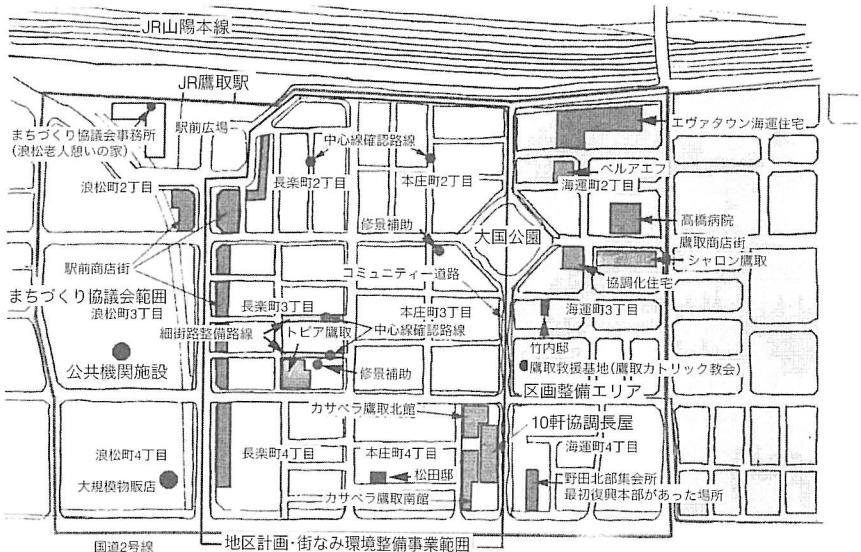


図4-4 野田北部のまちづくり（出典：野田北部まちづくり協議会『野田北部の記憶』1999年）

を行なったり、「美しいまち・パートナー協定」を市と結ぶなど、住民のコミュニティ形成、まちづくり活動に欠かせない組織に展開・継承されている。

4 仮設市街地での生活復興

1) 生活復興のために必要なこと

仮設市街地では、被災者が足並みを揃えて生活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、高齢者や子どもたちがいきいきと暮らすためにも集いの場や憩いの場が大切である。こうした役割を担う空間や施設、例えば高齢者憩いの家、子どもたちのプレイルーム、共同浴場、仮設カフェ、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。

集いの空間

地域の皆が顔を合わせ、話ができる集会所についても運営の工夫がある。仮設住宅は住戸規模も小さく、家族の団欒は可能だが、来客に対応することは難しい。そこで、共有の居間スペースとして利用でき、住民同士が何気ない談話をしたり、ボランティア・支援者との交流や各種の癒しとなるサービスを受ける場所が必要である。集会所はさまざまに活用され、コミュニティの維持に大きな効果がある。

阪神・淡路大震災では仮設住宅団地内に「ふれあいセンター」という集会所が50戸に1ヶ所整備された。中越地震の仮設住宅団地においても同様であったが、さらに50戸未満10戸以上の小規模団地には談話室（12坪）が設置され、ボランティアとの交流、心のケア等の福祉活動やお茶飲みの場として機能した。

また、高齢者の多い大規模仮設住宅団地に「デイサービス機能つき集会所・サポートセンター千歳」の設置がなされたことも特筆される（図4・5、6）。これは仮設大規模集会所（100坪）を活用して、地元の社会福祉法人が事業を行なったものであり、24時間福祉全般のサポートを行なった。集会所スペースのほか

に、リフト付き個室浴室や炊飯・配膳ができる厨房や、専門ボランティアが宿泊できるスペース等も確保した。建設・運営に関しては現行の制度上は裏づけがないため、その整備費用の一部を赤い羽根募金から寄付を受けた。また、人件費は運営法人が担うことにより実現したものである。住宅だけでなく暮らしに必要な施設を確保する「生活総体原則」を実現した例として注目すべき公益施設である。

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活用できるかもしれない。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できることになる。

中越地震 長岡市仮設団地での床屋さんの営業

商店街にとっては、地域が被災し住民がその地を去ってしまつては、営業は成り立たない。人口減少は直接の売り上げ減少につながるため、なんとしても一定の人口を確保したい。なじみの客が減ることは避けたいと望んでいる。

中越地震では、旧山古志村の床屋さんが仮設住宅団地の中で、「出張業務の営業許可」をもらい、仮設住宅の中で営業を継続した例がある。住宅を確保する「地域一括原則」が実現されても、「生活総体原則」を実現するには、仮設併用店舗や仮設事務所・仮設作業所が必須という事例とみることができる。



図 4-5 サポートセンター千歳



図 4-6 サポートセンター千歳の集会室

全村避難の山古志住民にとって、「仕事」の継続はどうしても願っていた。村で理髪店を営業していた被災者も同様である。店舗併用住宅は全壊したが、奇跡的に掘り出されたのは無傷の理容イス。村に帰った時には営業再開したい。そのためには手を動かし、仮設団地の長年のお客さんのお世話をしたい。

仮設住宅での営業許可をとるために、保健所との折衝を重ね、村での営業権はそのままにして、「出張業務」ということで許可をもらった。2DKの仮設住宅のうち1部屋に理容イスを置き営業した(図4・7)。タオル蒸しや滅菌は台所で行なっている(第2章p.62参照)。

床屋さんは村人の情報交換の場である。若い人の励ましの場にもなる。他の商売をやっていた被災者も仮設住宅での営業を考えたが、狭すぎて断念した人もいる。

被災者をいつまでも被災者にしないように(被災者主体原則)、仮設店舗のある仮設市街地が必要なのである(生活総体原則)。

中越地震、中越沖地震での「弁当」プロジェクト

被災地では自営業者が家屋や設備を失うことにより、多くの方が仕事を失い、そこで雇われていた人たちもやむなく解雇される。被災地は収入の機会を失い失業が増加し、多くの事業者が将来の不安を増大させるのである。仮設市街地の中でも仕事をどのように確保できるかは、大きな課題である。

中越地震および中越沖地震において、小さいながら新たな試みがなされた。「弁当プロジェクト」である。このシステムは被災地の地域経済を回復するヒント、「被災者主体原則」の実現として大きな可能性をもっているので紹介する。



図4・7 仮設住宅内の理髪店

弁当プロジェクトとは「被災地の地元業者が連携して、食事を弁当として提供する事業」であり、避難生活をしている被災者や復旧活動に従事する人々に向け必要な弁当を地域外から集めたり購入するのではなく、被災地内で供給し、現金が地域内で廻るシステムである(図4・8)。

中越地震の小千谷市では、鮮魚商組合と仕出組合の加盟各社が広く参加し、店舗が全壊した業者も厨房を借りるなどして参加した。米飯は米菓メーカーが、プロパンガスが使える業者は揚げ物を、その他の人は配膳や配送を分業し、あたかもひとつの組織のように動いた。地元の23の業者が参加し数千食単位の弁当を受注したため、儲けは少なくとも適切な利益を確保し、雇用の維持にも役立ったのである(図4・9)。

この経験を活かし、中越沖地震の柏崎市では、鮮魚商協同組合、寿司組合、飲食店組合、料理屋組合、食堂組合などのほぼ全市の飲食業者を巻き込み、3000食の注文を取れる体制をつくり、市が行なう避難所に配る弁当の受注や、民間企業の復旧応援チームからの受注を可能にした。

なにもしなければ、地域外から弁当が調達され、ただそれを見ているだけだったかもしれない。遠方から運送してくるため傷んでしまったものが原因で、食中毒の可能性もあったかもしれない。それを関係者が現場で協力しあい、自らの力でできることを行ない、仕事を維持したのである。さまざまな「仕事」を、仮設市街地においても開発し、その実践を協力して行なうことが必要であり、知恵と工夫のしどころである。

2) 復興まちづくりに向けた仮設店舗の建設

被災者にとって仕事の再建が最も重要であるが、問題は山積み

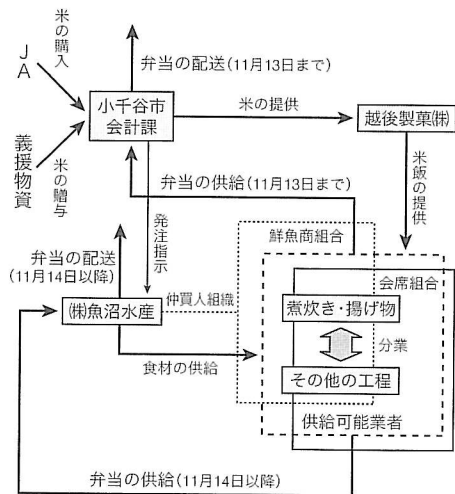


図4・8 小千谷市弁当供給プロジェクトの構図
(出典:永松伸吾『地震に負けるな地域経済』独立行政法人防災科学技術研究所、2007年)



図4・9 魚沼水産から借りたスペースで弁当をつかった店の仲間たち(出典:永松伸吾『地震に負けるな地域経済』独立行政法人防災科学技術研究所、2007年)

である。商店街で壊滅的な被害をうけたが、仮設商店街から復興をなしとげた神戸市長田区久二塚地区の仮設店舗「パラル」の例がある。この事例では被災前からまちづくり協議を継続していたために、スムーズに被災から仮設住宅・仮設店舗を確保し、本格復興に移行することができた。被災者が一括して再建する構想をめざし（地域一括原則）、仮設住宅・仮設店舗を自ら建設し（被災地近接原則）、被災者がまとまって行政を動かした（被災者主体原則）事例として紹介する。

阪神・淡路大震災 神戸市長田区仮設店舗パラルの例

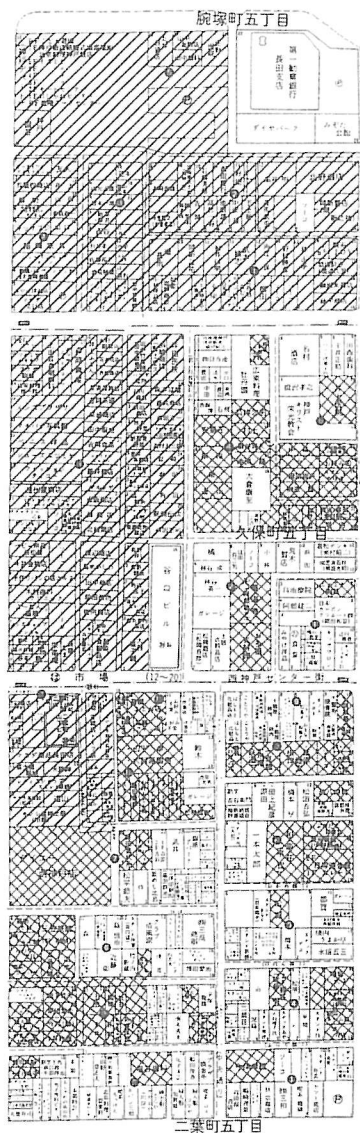
神戸市長田区久保町の「久二塚地区震災復興まちづくり協議会」は、地下鉄海岸線整備、都市計画道路の拡幅に伴い「市街地再開発事業」が都市計画決定され、まちづくりの話し合いを進めている時期に震災に襲われ、多くの店舗が倒壊、延焼する壊滅的な被災状況に見舞われた。

区域面積は3つのブロックあわせて約3ha、世帯数376、人口が約1000人。商店は約240店、権利者571であり、倒壊および焼失は約7割にも及んだ。商店240のうち、158店が倒壊焼失したのである。

まずは、ひとつのブロックが先行して話を始めたが、被災2週間後には皆で進めることに合意している。それは将来の再開発を市と約束して、協議会が先行して事業用仮設住宅を建てようというものであった。

そこで始めたのは、被災地を離れ疎開した人々を探し、避難先の連絡先を見つけることであった。権利者約600世帯の震災前・避難先の住所・電話番号の整理・名簿作成に追われる。口コミ、学校等の避難場所への問い合わせ・立て札・張り紙、電話作戦などによる情報収集などで、疎開した人々の80%以上の避難先を確認できたのは1ヶ月後である。それによって、事業について全員賛成を取り付けることができた。

次は危険物等の解体とガレキの撤去である。200件ほどの権利関係をすべて調べ上げ同意をとらなければ、解体・撤去はできない。協議会と市と業者の3者契約を行ない、協議会が全部一括で行なうということで実現した。解体の同意書の処理、借地・借家権の確認処理は協議会が行なっている。事前のまちづくり協議があればこそ、資料収集が迅速に行なえ、2月末にはスムーズな解体・ガレキ処理が行なわれ、権利関係が区域全域で確定できた。



全焼家屋
 全壊家屋
 *白家屋に半壊・半焼多数あり

被害状況図



パラール(商業施設)
 駐車場
 公益施設等
 仮設住宅(久二塚ファイブA~J棟)

仮設市街地の形態

0 10 20 50 100m

図4-10 パラールの配置図 (出典: 久二塚地区震災復興まちづくり協議会『久二塚のあゆみ』1996年9月)

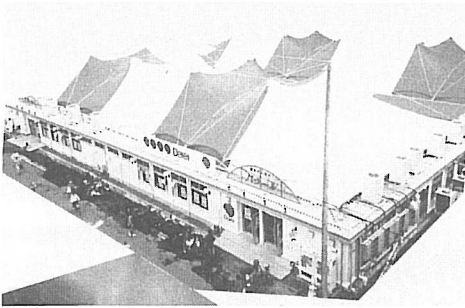


図 4・11 パラール (出典:久二塚地区震災復興まちづくり協議会『久二塚のあゆみ』1996年9月)

そして仮設住宅・仮設店舗の建設である。市街地再開発事業を前提として、仮設住宅・仮設店舗を建設することを市と協議会で合意し、協議会が用地探しを始めた。土地所有者から一時使用の承諾を得ることが、協議会にとって最も大変な作業であった。表通りも裏通りも賃料一

律という条件の仮承諾で交渉にまわり、その結果、135権利者から1万757㎡の土地を借り上げることができ、仮設住宅122戸、仮設店舗100店の建設ができた(図4・10,11)。

仮設住宅・仮設店舗を希望する人の確定や、入居者の決定、大型店・仮設店舗・駐車場を含む建設計画の策定、仮設店舗の運営組織づくりなど、次々と協議を繰り返し、同意を得て、被災から6ヶ月後に仮設店舗「パラール」のオープンを実現した。鉄骨造テント屋根の店舗である。仮設住宅は「入居条件を満たした申込者全員分」、仮設店舗は「焼け野原の中でお客を呼び戻し、震災前より売上を伸ばす」を目標にした。

仮設住宅・仮設店舗は完成後、神戸市に移管、市街地再開発事業の事業用仮設住宅・仮設店舗として位置づけられた。

土地の賃貸料の支払いや、仮設店舗の電気代の支払い、駐車場収入など協議会で行なった事業は年間数億円規模で運営されている。協議会はその後、仮設店舗、駐車場等の管理運営を行ない、新長田駅南地区震災復興再開発事業により復興を実現している。

* 4・1 仮設市街地用土地台帳項目:土地台帳は、次のような項目についての記入欄を適宜設けてあるとよい。

用地名称・地番・面積、従前用途・所有者・管理者、被災後の土地の状況、協力意向、利用可能面積、契約条件、その他特記事項

* 4・2 災害救助法による応急仮設住宅は、公募抽選を原則とするため地域のニーズが優先されるとは限らない。その他の制度による手法も適用条件が一樣ではない。こうした既存の制度を考える前に、地域での必要性の把握や可能性の追求といった主体的な取り組みを行なうことが重要である。

- * 4・3 阪神・淡路大震災の折、神戸市は、仮設住宅戸数を増やすため、台所、トイレ、風呂が共同のコンパクトな仮設住宅を既成市街地に建設し、神戸市地域型仮設住宅と呼んだが、これとは発想を異にするものである。
- * 4・4 例えば、東京都は共同型自力仮設住宅を公的な支援対象に位置づけている。第6章2節「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」参照。
- * 4・5 長田区の野田北部まちづくり協議会の活動は、ドキュメンタリービデオの対象にもなった。青池憲司監督の「野田北部・鷹取の人々」全14巻である。また、地区内のボランティアの救援基地となった鷹取教会には、FM放送基地もでき、住民や地域の外国人に向けて多くの情報発信を行なった。