

第6章

今から考えておくべきこと

震災発生から復興にいたる過程で、仮設市街地は住民が主体となる活動の基盤となるものであることは前章までに明らかにした。仮設市街地を単なる計画概念に留まらず実際に有効なものとするために、計画や制度の上で事前に検討し、整備しておかなければならないことが多い。ここでは各論で述べたことを整理し、明日くるかもしれない災害に対して、どのように仮設市街地を準備したらよいかを述べ、結びとしたい。

1 事前の防災・復興まちづくり

大震災に備えて、現在のまち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、燃えないまちへの不燃化建て替え、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。また、自治会、町内会等の既存の組織のまちづくり活動や「まちづくり協議会」の活動は、地域のコミュニケーションの円滑化に繋がり、復興時における「地域復興協議会」の立ち上げ、復興に向けての多様な地域活動、事業を推進していく基礎的な条件になる。

専門家にとっては、被災地支援から学べる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、今後の日本が誇る防災文化として、展開していくことが望まれる。

1) 被害軽減策

我が家の内部から外部空間にいたるまで、災害時の生活空間の安全が確保できるようにするためには、常日頃から、被害軽減のための準備をすることが欠かせない。大規模な災害の後では必ず、このことが声高に叫ばれる。現実には日常生活に追われて、そこまで気が回らないのが普通である。

核家族、共稼ぎ世帯の増加等、生活様式の変化は、家族内部、あるいは地域社会の中でのコミュニケーションの希薄化をもたらし、事前に防災について、ともに考える機会を我々から奪ってきた。

阪神・淡路大震災以降の大規模震災から得られた教訓から生まれたのは、自助・共助・公助の考え方である。この考え方は、前述の社会的傾向に抗して、地域社会の再構築が前提になる。町会、自治会、まちづくり協議会等の地域組織で、あるいはまた、小・中学校、幼稚園、保育園等の施設を媒介として、日頃から、事前の防災対策を検討しておくことが必要である。

- 建物内部での防災対策
建物補強、家具の転倒防止、救急医療・飲食物品等の備蓄等。
- 地域内の災害危険箇所の把握。火災危険地域の把握。消防水利の配置。
- 地区環境の整備
建物の不燃化の促進。細街路の安全化、公園等のオープンスペースの整備。緑化の促進。消防水利に利用可能な開水面の確保等。
- 一時避難所の確認、避難所・広域避難場所・避難路の安全性のチェック。
- 発災後の安否確認の方法
- 発災直後の避難所運営組織から、復興に向けての「地域復興協議会」等への移行を想定した検討

2) 事前の復旧・復興計画

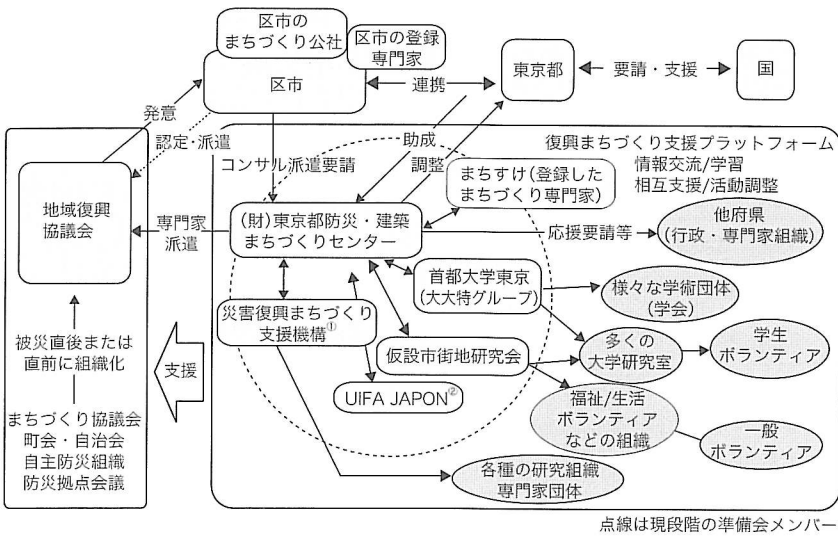
第1章では、仮設市街地の設置の準備は、予防・事前計画の段階で行なっておくべきものとしている。計画づくりに当たっては、当然、それぞれの地域の固有の状況を踏まえ、その地域の住民をはじめとする関係者の参加のもとに行なわなければならない。それはコミュニティレベルの計画に留まらず、自治体、

あるいは広域での計画とも関わり、また、防災計画に留まらず、総合的なまちづくり計画の中に位置づけなければならない。

同時にそれらの事前の計画は、大規模災害に対応できるシャドウプランをもっていなければならない。それは、被災から復旧、復興にいたる時間経過において、複線的なプロセスをたどることを前提としたデュアルプランでもある。

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

阪神・淡路大震災でも、被災前から、地区のまちづくりに関する協議会等が結成され、まちづくり活動、あるいは事業が計画され、推進されていた地域では、被災後の応急対応、復旧、復興にいたる対応が相対的に円滑に行なわれることが実証された。これを教訓に、震災復興訓練等により、地域住民等の意識



①災害復興まちづくり支援機構

東京弁護士会、第一東京弁護士会、第二東京弁護士会、東京司法書士会、東京税理士会、東京都行政書士会、東京土地家屋調査士会、東京都社会保険労務士会、(社)中小企業診断協会東京支部、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)東京都建築士事務所協会、(社)再開発コーディネーター協会、(社)日本建築家協会、(社)日本技術士会、(社)東京公共嘱託登記士地家屋調査士協会、(社)全日本土地地区画整理士会、(社)東京公共嘱託登記司法書士協会からなる組織で、2004年に結成

②UIFA JAPON

国際女性建築家会議日本支部

図 6-1 震災復興まちづくりと訓練の支援体制 (首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト (略称: 大犬特) 研究グループ『震災復興まちづくり訓練の手引 (改訂版)』2006年を元に作成)

啓発を図り、地域協働復興組織に繋がる「まちづくり協議会」などの組織化の土壌の醸成を図るべきである。

大震災時に、「地域協働復興」を実現していく条件としては、住民・行政・専門家などの事前の連携が必要である。阪神・淡路大震災等の教訓から、2004年11月東京で災害復興まちづくり支援機構（弁護士会等14団体で発足、現在17団体が加盟）が結成された。現実にはこの組織への参加団体以外にも多く専門家団体がある。また、各種学会の会員、ボランティア団体もある。

災害時にこれらの支援者が臨機応変に連携するためには、平常時から相互に情報交換、スキルアップのできる関係者のプラットフォームの形成の必要性がいわれ、具体的な動きもある（図6・1）。

2 震災前から仮設市街地に向けて取り組むべきこと

1) 地域コミュニティがやるべきこと

①地域コミュニティの合意をどう図るか

仮設市街地をベースにして、復興への合意形成を図り、地域主体の復興計画指針を作っていくことが重要であることはいうまでもない。それには、日常時のまちづくり活動（地域活動）の推進が重要である。それは、その地域でのコミュニケーションの基盤づくり、あるいは行政との意思疎通の基礎ともなるからである。これらの地域活動の一環として「復興模擬訓練」が実施されるならば、訓練目的への理解も早いし、地域の特性、諸課題についての共通意識が形成されていることから、復興模擬訓練の効果が一層期待される。

同時に、これらの活動は、自ずから地域協働復興のための地域力（防災力・復興力）の醸成に繋がる。

②人・土地・建物情報をどう把握するか

仮設市街地を計画する上で、地域の人・土地・建物の情報をコミュニティが把握することが欠かせない。特に、基礎的な事柄は事前に把握しておかなけれ

ばならない。例えば復興模擬訓練による仮設市街地用地候補地の点検等である。

③ 仮設市街地の計画をどうつくるか

仮設市街地づくりの主体のひとつは「地域復興協議会」であり、その計画の前提は地域の状況による。復興模擬訓練による地域の特性を踏まえた事前の仮設市街地づくりのイメージの検討が必要である。

④ 仮設市街地をどう運営するか

仮設市街地では、種々の仮設住宅の導入、入居調整、仮設市街地の維持管理、復興協議の推進等のマネジメントが必要になる。これも「地域復興協議会」の役割であり、復興模擬訓練でそのシミュレーションを行ないたい。

2) 自治体がやるべきこと

① 仮設市街地の行政上の位置づけの明確化をどう図るか

仮設市街地は行政上、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、基本的な行政計画のなかで明示されなければならない。その結果として、地域協働組織による仮設市街地づくりの支援等を定める「仮設市街地づくりの条例・要綱」の策定が必要である。

② 仮設住宅需要の低減をどう図るか

首都直下地震で想定する仮設住宅の需要に対し、現状では対応能力がないことは第3章1節で言及した。

基本的には事前の復興まちづくりによって減災を図り、被害住宅を少なくするために、従来の建物の耐震化、不燃化を推進することが必要である。併行して、災害時の空家活用の体制づくりとして、一時提供住宅制度、家賃補助制度の検討・整備が必要である。被災時の損壊住宅が不必要に除却、撤去されないような体制づくり、「住宅応急修理制度」の整備が必要である。

③ 公有・民有オープンスペースの確保をどう進めるか

前項で触れたように、仮設市街地建設用地が圧倒的に不足することが予想される。したがって、公有オープンスペースの活用のため施設管理者との調整協議を推進しなければならない。それだけでなく農地等民有オープンスペースの所有者との、事前利用協定の締結を推進する必要がある。

また、公有・民有オープンスペースを、災害時には日常時と違った利用がで

きるようなシャドウプランを、地域住民参加のもとに作成しておくことは、時間の要素をいれ、復興の進展に合わせてオープンスペースを有効に活用していく上で検討すべき方策である。

また、都県境を超える被災にそなえて、広域連携によるオープンスペース利用調整協議を推進することも必要である。

④ 仮設市街地計画の立案と整備をどう進めるか

仮設市街地の計画立案をする上で、応急仮設住宅、仮設住宅をどのくらい、どのように確保するかは、極めて重要な要素である。応急仮設住宅と同時に、仮設住宅等の供給企業との事前協議・協定が必要である。

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

以下に、仮設市街地を行政計画の中に位置づけている東京都の考え方をみてみよう。

仮設市街地・時限的市街地についての東京都の基本的な考え方

東京都では、1997年策定の「都市復興マニュアル」に「仮設市街地」を位置づけたが、2001年の「震災復興グランドデザイン」および2003年の「震災復興マニュアル」では、その用語を「時限的市街地」に変更している。なお、仮設市街地と時限的市街地は同義である。

① 地域協働復興と時限的市街地

東京都の震災復興マニュアルは、2つの基軸になる考え方をうちたてている。ひとつは地域協働復興、いまひとつは時限的市街地づくりである。

被災地域の復興には、住民の主体的な参画が不可欠で、住民同士が協働して復興に取り組むことが重要であるので、その考え方を「地域協働復興」と名付け、その母体となる組織を「地域復興協議会」とした。行政は被災地域の住民に対して地域復興協議会の立ち上げを促し、その活動に対してさまざまな支援を進めていくとしている。この地域復興協議会の活動する区域を「協働復興区」と呼び、行政の指定を受ける。その範囲は、小学校区や、町会・自治会の区域など、日常生活圏程度を想定している。

「時限的市街地」とは、住民が主体となって地域の復興を進めるため、「暫定的な生活の場」としてつくる市街地のことで、仮設の住宅や事業所と利用可能

な残存建築物などで構成するとしている。

②行政主導と地域復興協議会による時限的市街地

この時限的市街地づくりは、行政主導で行なうものと、地域復興協議会の自主的な活動として「協働復興区」で行なうものがある。

行政主導での時限的市街地づくりは、行政が計画を立案し、応急仮設住宅、事業用仮設住宅、仮設店舗等の建設、自力仮設住宅等の建設支援、住宅応急修理の支援、公的住宅・民間賃貸住宅の空家利用あっせん等によって行なう。

「協働復興区」指定を受けた地区では、行政は「地域復興協議会」が行なう民有地の一時貸借に関する支援や、地域復興協議会が建設する共同型自力仮設住宅の建設支援、行政による応急仮設住宅の建設等を行なうとしている。

応急仮設住宅の考え方

応急仮設住宅は、行政主導、「協働復興区」の時限的市街地のいずれにも登場するので、応急仮設住宅を東京都はどう考えているか見てみよう。

①応急仮設住宅の用地確保

応急仮設住宅の建設用地は、原則として公有地（主に公園やスポーツ施設等）を活用するが、民有地についても無償で提供を受けられ、一定規模の応急仮設住宅の早期建設可能な土地は積極的に借り受け、その土地の提供者には優先入居を認める。

建設用地の選定は、地域の円滑な復興につながるよう、できるだけ被災地の近くで確保する。

②応急仮設住宅の入居者の募集・選定

応急仮設住宅の入居対象者は、住宅が全壊・全焼または流失し、居住する住宅がなく、自らの資力では住宅を確保できない者とする。

入居者の選定は、高齢者や障害者等の優先に配慮するとともに、地域コミュニティの維持も考慮に入れる。

入居者の選定方法は、原則として抽選によるものとする。なお震災の規模の状況により、比較的住宅の確保に余裕がある場合には、近隣地域との調節を行なうなどして、極力抽選によらないものとする。

自力仮設住宅や地域復興協議会への支援

それでは自力仮設住宅や地域復興協議会への具体的な東京都の支援はどうだろ

うか。その支援内容は下記の通りであり、地域復興協議会による用地確保の支援はするが、自力仮設住宅そのものについては、一定の支援をするとぼかした形に留まっている。

① 自力仮設住宅への支援

区市町村の支援のもとに、地域復興協議会等が建設する共同型自力仮設住宅については、地域コミュニティの維持や地域復興の観点から、その設置を奨励することとし、一定の支援を行なう。

被災者個人が独自に自己敷地等に建設する小規模な自力仮設住宅については、速やかな地域復興への支障になると懸念されるため、特別な支援は行なわない。

② 地域復興協議会への具体的な支援内容

- ・ 地域復興協議会から申請があったときは、主税局の持つ土地情報など（所在、地番、所有者、面積等）を提供。
- ・ 恒久的な借地権を発生させない、一時使用目的の借地権の設定を内容とする一時使用に関わる標準契約書（案）の作成。
- ・ 地域復興協議会による民有地の確保の支援（不動産鑑定士、税理士等の専門家の派遣による）。

東京都が仮設市街地（時限的市街地）を行政計画に位置づけたことは画期的なことであるが、仮設市街地づくりの支援については一部に留まっており、我々は、そのバージョンアップが必要と考えている。

4) 復興模擬訓練のさらなる普及・展開

復興模擬訓練を実施するのは次のような意味がある。

① 復興という総合的な地域社会形成の行為を、現実の地域社会を想定して模擬的に訓練することにより、現実の災害時における諸問題・課題を把握する。

被災を受けた地域の復興のありようは、その地域の特性、被災時の状況によって大きく異なる。したがって、事前に復興の段取りを確定的に計画することはあまり意味がない。それゆえ、特定の地域を想定しての模擬訓練によって、住民・行政職員・専門家・ボランティア等の参加者が個人として、また、共同社会として復興時にどのように対応すべきか、ともに検討して、災害に備える

ことに意味がある。

- ②復興過程へ参加、関与する地域住民・行政・専門家集団・支援者等、各々相互の関係・役割を学習する。

日常での学習、訓練あるいは研究は、個別分野ごとに行なわれてきた。相互の関係を検討する機会は少ない。復興模擬訓練は、現実にはさまざまな主体が同時に関わることを想定して、できるだけ多くの主体が相互の関係を検討する機会であり、場として位置づけている。

- ③「地域復興協議会」の立ち上げを検討する。

震災復興マニュアル等でいう「地域復興協議会」の組織の重要性については第5章で触れている。

「地域復興協議会」の組織構成、あるいはその運営については当然のことながら、該当する地域の被災状況、地域社会の構造、既存地域組織の状況に対応して異なる。現実には、それぞれの地域に適した対応が必要になる。普遍的な解はない。

復興模擬訓練は具体的な地域を設定して、主体となる地域住民、行政組織、その他の既存地域組織の参加のもとに実施し、「地域復興協議会」を立ち上げるには、事前にどのようなことを準備しておかなければならないかを検討する。その結果を踏まえ地域での具体的な諸活動に活かしていく。

- ④特定地区で実施される復興模擬訓練によって得られた経験と成果は、さらに広範囲の地域での訓練実施への啓発効果がある。

復興模擬訓練の実施には、通常の防災訓練、避難訓練と比較して、訓練の内容が抽象的、仮想的であり、住民・行政職員・その他関係者等の訓練参加者がその内容を理解するための準備が必要である。また、実施態勢を組むにも地域組織・行政・支援者間の調整が必要であるなど、現時点では実施主体に相当の負担がかかる。したがって、通常の防災訓練のように、各地域で同時に全面的に実施することはできない。特定地区での復興模擬訓練をモデル的に実施することによって、その経験と成果を活用して実施区域を広げていくことができる。

3 今後の課題

1) 法制度等の改正の提言

災害発生から都市復興へのプロセスにおいて、仮設市街地の果たす意義と役割について第1章で述べた。

阪神・淡路大震災以後、中越地震等大規模災害のたびに応急復旧から復興に向かうプロセスにおいて、災害対策基本法をはじめとする諸法制の改正の必要性が各方面で指摘され、また、その一部の具体的改正の動きも出てきている。

ここでは仮設市街地を実現する上で、法制度上隘路となっている部分を指摘し、その改正の方向を示す。

被災市街地復興特別措置法の改正

被災市街地復興特別措置法（以下、特措法という）第5条、第7条では、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なえる。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、または資料の給与又は貸与」等を取り出し、特措法の救済措置として付け替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、法定都市計画事業の土地区画整理事業、または市街地再開発事業等の都市計画決定を経て、事業用仮設建設が可能（阪神・淡路大震災で取られた措置）となる。しかし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、その任意事業に組み込まれている事業用仮設をあてればよい。

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。

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、その定義が明確になっていない。復興の定義、復興に向けた国・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、その中で復興過程上の重要な手段として、仮設市街地を位置づけることが考えられる。

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）土地利用を行なう「仮設市街地地区」を、都市計画法の都市施設のひとつに加え、土地収用を可能とし、撤去についても法的な縛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。

関連諸法の改正

上記のいずれかの法制・改正と連動する形で、関連諸法の改正が必要である。

①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ともな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得ないので、国の措置が必要である等についての改正が必要である。

②都市公園法

同法第6条、第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に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仕組みを内包させる必要がある。

③農地法

同法第4条、第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図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ればよいことになっている。

④道路法

同法第32条では、道路上に歩廊、雪よけ、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、道路管理者の許可を必要としている。ここでは非常災害時の工作物の許可が挙げられておらず、その追加と、許可手続きの緩和が必要である。

⑤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、防火地域を除いて、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。

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。

なお、被災者生活再建支援法が2007年11月に改正され、住宅再建への支援金の支出に途が拓かれたが、その支援金を個人の自力仮設住宅づくりに活用するという可能性も生まれた。

2) 今後検討すべきいくつかの重要課題

我々は内外の大規模災害の事例を研究し、また、被災地の救援活動を通じて、「4原則」に基づく仮設市街地をつくることが震災復興にとって有効であることを提案してきた。また、この考えの有効性を我々自身が確認し、社会的に普及していくために「震災サバイバル・キャンプ・イン'99」や「復興模擬訓練」等の社会実験を積み重ねている。その過程で、震災の様相、被災地域の特性によって、仮設市街地の位置づけも多様であり、仮設市街地をつくるにあたって積み残した課題も多い。以下重要と考えるいくつかについて述べる。

仮設市街地での仕事・雇用、経済活動の創出

阪神・淡路大震災以後、生活復興に重点をおくことが、その後の社会復興のために必須であることが共通認識となっている。

道路等の公共施設の復旧は無論重要だが、震災によって、家族を失い、家を失い、職を失った人々にとっては、復興の前提として、これらのダメージ、ハンディキャップの社会的な解消がまず第一に必要である。

災害が多発していた江戸時代においても、徳政令や、七分銀制度等、生活復興重視の考え方が社会的な共通認識となっていた。

社会的、経済的規模の肥大した現代でも、すでに兵庫県等で試みられているような共済制度や保険制度を本格的に検討すべきである。

一方、仮設市街地に絞っても、被害者ができるだけ公的な支援を一方的に受け、受動的になるのではなく、自ら仕事に従事し、収入を得ながら自立的に復興に向かえるような、早期に雇用創出する仕組みを考えるべきである。

外国の事例では、震災を契機に、それまであまり職業に従事していなかった女性たちに対する職業訓練を実施し、ビジネスの機会、現金収入の道をつけたり、救助・復旧段階から、地元の飲食業に携わる人が、被災者の食事等を安く提供しつつ、自らの技術を活用してビジネスを起こし、域内での経済的な循環をつくり出している事例がある。

我が国の大都市の災害においても、復旧・復興の過程で、域内での働く場、あるいはビジネス立ち上げの環境を準備することは、早期の復興を実現する上で欠くことのできない重要な課題である。

「仮設」「多重」「シャドウ」の考え方を、建築や都市づくりに入れ込む

大震災からの復興プロセスを円滑に進めるために、仮設市街地という中間基地・生活拠点が有効である、ということをおの本において述べてきた。

いつ襲ってくるかわからぬ大震災に対し、「仮設」の基地をあらかじめ用意しておくことで、安心・安全の度合いが地域が高まり、復興の速度も早まり、まちづくりにも人々の力を合わせていくことができる、と確信を深めていきたいところである。

この「仮設を用意しておくこと」を一般のまちづくりにひろげて考えてみると、都市更新に対して、あらかじめどこかにこうした中間基地を用意しておき、そこに該当地区の人々が一括して移転し、都市更新・再開発を行ない、それが終了したらその中間基地を離れて、新地区に戻り居住をする、というプロセスを都市全体で順次行なっていくことで、都市改造を円滑に進めることができるかもしれない。

また避難所として期待される小・中学校校舎や体育館や公共施設の計画・設計にあたって、それらが避難所として使用されることを想定しておくといよい。例えば体育館が居住スペースや備蓄基地となった場合の仕掛けをしておく等のさまざまな用意を多重に入れ込んでおけば、災害時、避難時の安心も高まる。

このように都市づくりや建築の計画にあたって、その本来機能と合わせて、災害時に想定される使われ方を、必ず入れ込んでおくことが行なわれていくなれば、ひとつずつの建築物によって、都市の「安心インフラ」が増えていくこととなる。

災害時に人々を受け入れ、安心して人々が災害後の生活を再開し、復興に力を合わせていけるように、あらゆる建築や都市づくりのプロセスの中に、「仮設」「多重」「シャドウ」の災害対応機能を添えておくことが積み重ねられていくなれば、都市の安全、施設への信頼も増していくことになるだろう。

さらには、災害時だけでなく、世界に未だ数多く存在する難民キャンプやスラム地区の改善に対しても、仮設市街地の考えが展開されることを願いながら、本書のひとまずの締めくくりとしたい。

おわりに

仮設市街地の言葉が生まれて13年有余。ようやく、それが本の形になりました。阪神・淡路大震災の直後に生まれたその言葉は、その2年後の東京都の都市復興マニュアルに仮の居場所を得て、次第にその活動の場を広げ、時限的市街地という兄弟を生み出しながら、海外にまで広がる勢いをみせはじめています。

しかしながら、行政的には東京都ならびにいくつかの都内の特別区で、震災復興マニュアル等でその言葉を取り上げてもらっているという、ごく限られた地域での定着に留まっているのが正直なところです。地震の到来が危惧されている首都圏域、東海、南海・東南海の圏域全体に、あるいは全国にその考え方が普及していくことを私たちは願っており、第6章で述べたように、国にも、まともにこの問題に取り組んでもらいたい。さらには、日本発の災害文化のひとつとしていきたいと考えています。

戦前・戦中生まれなど年配の方は、戦災都市で戦後、多くのバラックが建てられていた記憶を留めておられることでしょう。

現在においても、世界中の戦乱や自然災害を蒙った地域では、テントなどによる難民キャンプがつくられています。

これらの事例では、「仮」と「常」の区分が不分明になるような事態が生まれてきたことも事実です。「仮」と「常」の峻別をどう図るかは、研究会の次なる課題としたいと考えています。

この本では言及できませんでしたが、いまひとつ気になることがあります。阪神・淡路大震災から中越沖地震まで幾多の地震があり、阪神・淡路大震災よりも中越地震、中越沖地震と、仮設住宅にも住宅性能に関する仕様や配置の考え方に改善や発展が見られてきているとは思いますが、第1章でも記したように一定期間といえども、特に高齢者にとっては人生の貴重な時間を過ごす受け皿なので、仮設住宅の性能水準の向上が必要なのではないかと考えています。これも課題にしたいと思います。

この本を生み出す直接のきっかけを私たちに与えてくれたのは、阪神・淡路

大震災でのそれぞれのメンバーの見聞、立川の昭和記念公園での「震災サバイバル・キャンプ・イン'99」の実践、ならびに文部科学省の「大都市大震災軽減化特別プロジェクト（2002年～2006年）」で共同研究の機会を得たことです。それによって、国内外の被災地を訪問する機会や、多くの方々と議論をする公開研究会の場をもつことができ、仮設市街地のあれこれを広く、深く議論することができました。公開研究会は、2005年度にテーマを改めて4回、2006年度には総括シンポジウムの形で実施しました。

また、この「特別プロジェクト」と並行して実施した都内各地での復興模擬訓練に参加する機会を得て、多くの住民や、行政関係者、専門家と膝詰めのワークショップを行なうことができました。

私たちは、そうした経験から得た知見や、議論によってようやく1冊の本にまとめることができました。

公開研究会でパネラーとして仮設市街地研究に貴重なアドバイスをいただいた方、国内外の被災地調査に便宜を図っていただき、貴重な情報提供をいただいた方、被災自治体の状況を教示いただいた兵庫県、神戸市、長岡市などの自治体の方、被災地の復興状況を教示いただいた学者および都市プランナーの方、研究・成果への問題指摘をいただいた神戸市役所の有志の方、サバイバル・キャンプや復興模擬訓練に参加し、われわれと意見交換をしていただいた方、復興模擬訓練を応援していただいた神戸のまちづくり関係者、災害復興まちづくり支援機構の方、仮設市街地研究会に復興模擬訓練参加の機会を与えていただいた東京都、墨田区、足立区、世田谷区、目黒区、(財)東京都防災・建築まちづくりセンターの方など、多くの方々にお世話になりました。これらの方々に改めて感謝を申し上げます。そして、仮設市街地研究会のメンバーとしてともに研究を担いながら、夭折された二宮和弘さんに哀悼と感謝を捧げます。

最後に、近々襲ってくると言われている大災害に対して、都市と地域社会をたくましく、柔軟に復興させていくことができるように、本書が少しでも役立つことを願います。

2008年5月
仮設市街地研究会

◇仮設市街地研究会の過去の主な活動・研究実績（2008年4月現在）

- 阪神・淡路大震災時の復興支援
- 立川昭和記念公園での「震災サバイバル・キャンプ・イン'99」の実施（防災まちづくり大賞自治大臣賞受賞）
- 国際シンポジウム「トルコ・台湾復興支援を都民の手で」（2000年9月）の開催
- 「世界震災復興映像キャラバン」（2001年6月）の開催（世田谷、新宿、墨田の3会場）
- トルコ被災地調査（1999、2000、2001、2002年）
- 台湾被災地調査（1999、2000、2001、2002年）
- 日・ト共同防災まちづくりワークショップ（2002年10月）の実施（トルコ・イスタンブール）
- 墨田区東向島地区・住民参加型震災復興模範訓練（2003年7月～11月）の実施（東京都・墨田区との連携による）
- 足立区西新井西口地区 地域防災復興まちづくり訓練（2004年7月～10月）の実施（東京都・足立区との連携による）
- 世田谷区北沢三・四・五丁目地区地域復興まちづくり訓練（2005年8月～11月）の実施（東京都・世田谷区との連携による）
- 足立区千寿第五小学校周辺地区復興まちづくり訓練（2006年1月～3月）の実施（東京都・足立区との連携による）
- 目黒区目黒本町・原町地区震災復興まちづくり模擬訓練（2006年10月～2007年1月）の実施（東京都・目黒区との連携による）
- 足立区千寿小学校周辺地区復興まちづくり訓練（2006年12月～2007年3月）の実施（東京都・足立区との連携による）
- 文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクト「仮設市街地研究」（2002年～2006年）の推進
- 「仮設集落・仮設市街地づくり」を通じた復興プログラムの提案（新潟県長岡市、2005年1月）
- 仮設市街地公開研究会（全4回）の開催（2005年9月～12月）
- 仮設市街地を介した住宅・市街地復興プログラムの提案（パキスタン、ムザファラバード市、2006年6月）
- 仮設市街地研究・総括シンポジウムの開催（2006年11月）
- 旧東京市深川食堂（震災復興食堂）施設活用計画の作成（江東区からの委託による）（2006年5月～2008年3月）
- 足立区千寿本町小学校周辺地区復興まちづくり訓練（2007年12月～2008年3月）の実施（東京都・足立区との連携による）

◇仮設市街地研究会事務局

連絡先 ㈱首都圏総合計画研究所

住所：東京都新宿区高田馬場3-18-13

TEL：03-3367-1271

Eメール：webmaster@syutoken-lab.com

◆執筆者プロフィール

濱田 甚三郎 (はまだ じんざぶろう)

㈱首都圏総合計画研究所代表。都市プランナー。阪神・淡路大震災後、コンテナを仮設住宅の代用とする運動を推進。東京都都市復興マニュアルづくりに参画、仮設市街地の概念を提案。東京都防災都市づくり推進計画、震災復興ランドデザイン、震災復興マニュアル、山古志集落復興計画、パキスタン・ムザファラバード復興計画等に関与。……………担当：1章4・5、3章1・2、6章2

大熊 喜昌 (おおくま よしまさ)

大熊喜昌都市計画事務所代表。東京都心育ち。65年より東京の江東デルタの防災再開発、防災拠点づくり、密集市街地まちづくりの計画に従事。70年頃よりコーポラティブ住宅等の自主的な住宅づくり、まちづくりを目指した活動を開始する。最近では中越地震で被災した長岡市小国町法未集落(山村)の再生維持活動に参加。仮設市街地の研究および普及も地域コミュニティの維持・再生を目標とする活動と認識している。…担当：6章1～3

松川 淳子 (まつかわ じゅんこ)

㈱生活構造研究所代表。東京大学助手、剰余暇開発センター客員研究員等を経て、91年より現職。コミュニティのあり方の視点から全国各地域の生活調査、構想・計画づくりなどに携わる。99年、トルコ・コジャエリ地震の被災地支援に携わったことを契機に、国内外での自然災害に関する防災・復興支援活動に関与。国際女性建築家会議日本支部災害復興見守りチームメンバー。…担当：2章1～6

原 昭夫 (はら あきお)

自治体まちづくり研究所主宰。地域プランナー。東京都庁、名護市役所(沖縄県)、世田谷区役所の3自治体の職員として都市計画、防災計画、まちづくり、都市デザイン、建築等を担当。立川昭和記念公園での震災サバイバル・キャンプ・イン'99の企画・実施。世田谷区都市復興プログラムに仮設市街地の考え方を導入するなど、防災まちづくり・復興まちづくりに関与中。……………担当：1章1～3、6章3

鳥山 千尋 (とりやま ちひろ)

杉並区区民生活部参事(文化施策担当)。74年杉並区に勤務。まちづくり・建築行政に携わる。蚕糸試験場跡地周辺不燃化まちづくり、桃井三丁目

地区防災公園街区整備事業をはじめ、景観整備や阿佐谷ジャズストリートの立上げなどに取り組む。阪神・淡路大震災、中越地震では、被災調査や被災自治体への職員派遣をコーディネート。震災サバイバル・キャンプ・イン'99、イスタンブール・ベイヨル地区での防災まちづくりワークショップ(2002)等に参画。一般建築士、技術士(都市及び地方計画)。……………担当：5章1・2

山谷 明 (やまたに あきら)

㈱イーティー代表。まちづくりプランナー。商店街整備や景観計画など建築と都市計画の中間領域の業務に従事。阪神・淡路大震災の折、コンテナを使った仮設住宅の製作に関わる。以来、仮設市街地の研究や普及に関する活動に参加。近年は、東京都等が行なった復興模擬訓練でのワークショップ運営およびドキュメントの制作に携わる。……………担当：4章1・2

森反 章夫 (もりたん あきお)

東京経済大学現代法学部教授。都市・住宅政策を中心に現代社会の分析に携わる。阪神・淡路大震災時に勤務校で学生ボランティアを組織し3年間現地に通う。同時に野田北部まちづくり協議会のメンバーの活動に感動し、以後、「まちづくりと現代社会」を研究する。現在、東京都震災復興検討会議委員、国分寺市まちづくり市民会議委員など。……………担当：5章3・4

江田 隆三 (えだ りゅうぞう)

㈱地域計画連合代表/(特非)り・らいふ研究会理事。都市・地域計画コンサルタント。84年より新宿区での木造住宅密集地域の整備に参画し、その後、東京都木造住宅密集地域整備プログラムや練馬区、目黒区などの密集市街地整備、防災まちづくりに取り組む。04年の中越地震以降は山古志地域の集落再生、復興に参画している。……………担当：4章3・4

阪野 直子 (さかの なおこ)

㈱首都圏総合計画研究所研究員。都市計画コンサルタント。地域の歴史的・文化的資源の活用や住民参加型のまちづくりに関心を持つ。04年に㈱首都圏総合計画研究所入社以降、継続して足立区・北区・世田谷区など各地区での復興模擬訓練の企画・運営に携わる。そのほか、東京都内を中心に密集市街地整備や教育計画等の策定に関わる。……………担当：3章3・4

提言！ 仮設市街地——大地震に備えて

2008年5月30日 第1版第1刷発行

著 者 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

発行者 京極迪宏

発行所 株式会社 学芸出版社
京都市下京区木津屋橋通西洞院東入 〒600-8216
tel 075-343-0811 fax 075-343-0810
http://www.gakugei-pub.jp
E-mail info@gakugei-pub.jp

装 丁 KOTO DESIGN Inc.

印 刷 イチダ写真製版

製 本 新生製本

© 仮設市街地研究会 2008

Printed in Japan

ISBN978-4-7615-2431-9

JCLS (財)日本著作出版権管理システム委託出版物)

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(財)日本著作出版権管理システム (電話 03-3817-5670、FAX 03-3815-8199、e-mail: info@jcls.co.jp) の許諾を得てください。