

緊急提言 2

「仮設市街地・集落」の整備を！ ——仮設住宅建設にあたって

平成23年（2011年）4月6日

他県・他市町村からの
被災者受け入れ市町村
仮設住宅建設計画担当者様

仮設市街地研究会

代表 濱田 甚三郎	(㈱首都圏総合計画研究所代表)
大熊 喜昌	(大熊喜昌都市計画事務所代表)
原 昭夫	(自治体まちづくり研究所所長)
鳥山 千尋	(社会福祉法人 杉樹会)
松川 淳子	(㈱生活構造研究所特別顧問)
山谷 明	(㈱ETプランニング代表)
森反 章夫	(東京経済大学 教授)
江田 隆三	(㈱地域計画連合代表)
高橋 知香子	(㈱首都圏総合計画研究所 研究員)

東日本大震災被災地の復興・再生に向けての 「仮設市街地・集落づくり」について（緊急提言）

被災された方々、ご関係のみなさま、地域のすべての方々に対しまして、衷心からのお見舞いを申し上げます。

まちづくり・都市計画・防災・コミュニティ再生等に永らく関わって来た私たちは、特に阪神淡路大震災以降の経験や知見を、このたびの被災地の速やかな復興・再生に向けて、お役に立てることは出来ないか、特にこのたび取り組まれ始めた仮設住宅建設にあたり、私たちグループが提案してきました「仮設市街地・集落づくり」の考え方を適用することが大切ではないか、と改めて考えるに至りました。

仮設住宅建設にあたり、住戸建設と併せて復興生活に必要な関連施設を、その建設地内につくり、避難生活や仮住まいでの困難を和らげ、復興まちづくりに向かおうという提案であります。

現在すでに被災地の一部では建設が始まり、入居の準備が始まっている仮設住宅の建設にあたり、以下にご提案をする諸項目をご検討下さり、適切なものがあればご活用頂ければ幸いです。

被災地の一日でも早い復興と再生・新生を心から願いつつ、提言をお送りさせて頂く次第であります。

1 「仮設市街地・集落」とは

大災害を蒙った市街地や集落を復興・再生していくにあたり、被災地を離れて避難・仮居住をする場所が必要となる。そこでは、避難施設や仮りの住居を用意するだけでなく、その期間の生活や活動を支える施設も、住宅と共に建設される必要がある。

このような生活施設群を（小規模でもよいから）備えた仮設の地域を「仮設市街地」「仮設集落」と呼ぶ。復興過程の中でこうした「生活基地づくり」を勘案して仮設住宅の計画・建設・運営を進めることが、復興に向けての人々のつながりの基盤づくりにもつながり、新たなコミュニティづくりを育むことともなる。

このような考えから、私たちグループはこれまでにいくつかの研究や提言をして来ているが、次項以下で、もう少し詳しく「仮設市街地・集落」について述べていくので、ご一読願いたい。

参考・「提言！ 仮設市街地—大地震にそなえて」（仮設市街地研究会 / 学芸出版社 2008）
・同上 PDF版 <http://www.gakugei-pub.jp/higasi/index.htm>

2 「仮設市街地・集落」をつくる

1. 復興過程における「仮設市街地・集落」の役割

今般の津波被害のように、避難所建設候補地すら流失してしまい、被災地から離れた場所や他市町村に移り住まねばならない場合、そこで建設される仮設住宅は、単なる「寝ぐら」の提供にならないようにしたい。

長期間、慣れない場所で集団生活を成り立たせていくためには、「住む」機能に加えて「働く」「休む・遊ぶ」「学ぶ」「介護・治療する」など生活を支える施設も併せてつくることが大切で、このような役割を持つ「仮設市街地・集落」が用意されることで、避難生活・仮住まいに安心・安定が与えられる。

2. 仮設住宅建設に合わせて必要生活施設を加え、復興までの生活を支えていく

特に被災地とは異なる自治体への避難・移住を支えるには、移転自治体のガバナンス・マネジメントの仕組みをいち早く再構築し、住民がバラバラに離散してしまっ、その行き先が不明となってしまう、といったことにならぬよう、被災者に建設や移転事業の進行状況、移転プログラム、復興まちづくりの着手状況などの広報も建設自治体と協力して行い、仮設市街地の建設、そこへの移転・入居を円滑に行って行く。

子どもやお年寄り、そして心身にハンディを有する方のための場所、人々が働く場所、くつろいで明日の元気を再構築する場所、復興まちづくりへ力を合わせて集まり議論する場所、医療や介護を受けられる場所、小さな学校・文教場、訪問者が寝泊まりできる場所など、様々な場所や施設も用意される必要がある。

仮設住宅の建設が、住宅のみの建設に終わらずに、小規模でも良いから、被災者の生活総体を支える「小さなまち」・「小さなむら」として計画・建設・運営がされていけば、仮設住宅が淋しいひとりぼっちの場所とならず、復興に向かっての元気を生み出す場所となるだろう。

3. 「仮設市街地・集落」の用地選定・運営などで考えておきたいこと

このような「仮設市街地・集落」は被災の規模、入居者の数や構成、計画予定地の規模、周囲の既存施設の有無、車両や徒歩での接近のしやすさ、二次災害の危険の有無、土地所有者の意向など、様々なことを考慮して、用地の選定や運営の方法が決められていく必要がある。上記の「生活全てを支える」という役割に加えて、次のことも考えたい。

●働く場所をしっかりとつくる

漁業をはじめ、全産業が打撃を受けたが、その復旧も急ぎつつ、仮設市街地には職業相談所・職業訓練所・小さな商店や町工場なども設け、産業復興の準備を開始して行く。

●被災した人々をバラバラな場所に移転させてしまわずに、従前の人々同士のつながりを大切にしながら住宅の配置、入居を進めていく

これまでの人々の絆や関係を大切に、被災したコミュニティごとの一括入居、これまでの近隣関係の維持、新しい人間関係づくりの支援なども入居にあたって配慮したい。

●被災した人々の参加・主導によって、「仮設市街地・集落」をつくり、運営していく

復興まちづくりをみんなで討議・計画したり、祭やスポーツをみんなでやるなど、被災者が主体となって新たなふるさとづくりに向かえる場所となるように、被災者が主体的に参加するメニューをつくり出そう。

3 これまでの「仮設住宅」は...

●阪神淡路大震災（1995年）では

48,300戸の応急仮設住宅が7ヶ月かかって建設された。仮設住宅の多くは既成市街地から遠く離れた場所に設置され、コミュニティ形成上問題を残した。50戸に1ヶ所の集会所が設置され、被災者交流の場、診療所、相談所などとして使われた。

●中越地震（2004年）では

阪神淡路の教訓を踏まえ、「できるだけ被災地に近くで」「地域のコミュニティを尊重する」仮設住宅づくりの方針がとられ、雪対策、コミュニティ入居、住居タイプの混合供給による混住などがなされ、理髪店開設の工夫もされた。

●諸外国では

トルコ・東部マルマラ地震（1999年）では、約4万戸の仮設住宅が建設された。その仮設団地には、子どもや女性、お年寄りなどの住民の生活を支える多様な施設群が設けられた。

台湾・集集地震（同年）でも、約6千戸の仮設住宅を建設。仮設団地にはコンビニなど小売店舗、床屋、図書館、小広場などコミュニティ施設が充実して配置された。

中国・四川地震（2008年）では、66万戸の仮設住宅を建設。仮設団地には、政府のガイドラインに基づいて、小・中学校、診療所、食料・商品小売所、その他の施設が併設された。

●関東大震災（1923年）では

約90年前の関東大震災では、東京市が、託児所、図書室、診療所、浴場、相談所のほか、日常必需品の供給が円滑になるように考慮（小店舗を設ける）するというバラック経営方針を定め、仮設団地づくりに当たったが、戦後（1947年）に定められた災害救助法では、その精神が継承されなかった。

●写真/仮設市街地・集落の生活施設の事例



理容室も開業（中越・長岡）



高齢者へのサービスをするケアセンター（中越・長岡）



子供の遊び場もある（トルコ）



仮設村のカフェ（トルコ）

4 「仮設市街地・集落」づくりにあたって留意すべき点

1. 被災者をまとめて受けとめる

被災地から離れた場所に「仮設市街地・集落」を設ける場合には、複数個所に分散して「仮設市街地・集落」を設けることが想定されるが、その場合には、「被災自治体」側の地区単位、集落単位で入居できる様な配慮をする。

「被災自治体」の被災者が多数で、一つの「受入れ自治体」のみでは収容しきれない場合は、隣接した複数の自治体が連携して「受入れ自治体」になることも必要である。

2. そのうえで、多様な仮設建物を総動員した「仮設市街地・集落」づくりに当たる

仮設の基本は、災害救助法に規定されている応急仮設住宅である。現行規定では住宅に加えて集会所が設置できるのみ。津波によって根こそぎ消失した被災状況に照らすと、暮らしに不可欠な店舗や工場・倉庫なども必要なことは自明なので、仮設住宅をそうした用途に転用するか、中小企業高度化事業を活用した仮設店舗・工場整備と一体化して取り組む。

復興事業に伴う事業用仮設も早急に建設できるような手立てを講じる。

仮設の建設は公有地に限定したのではおそらく間にあわない。被災市街地の民有地の一時使用、自己所有地利用、2階建仮設の工夫など、用地不足への対応もはかる。

3. 分散・疎開被災者との情報連絡体制を構築する

すでに全国の公的住宅等の空き家に移住するなど、「被災自治体」の被災者が分散・疎開する動きが始まっているが、絆を切らさぬ様な情報連絡体制を構築することも重要である。

5 何から始めるか

1. 被災者の意向を把握する

避難所で避難生活を送っている世帯ごとに、仮設入居か、受入れ自治体の地域内か、あるいは遠隔地の公的住宅・民間住宅の空き家入居かの被災者の意向を、被災自治体の担当者が、迅速・的確に把握する。

2. 使える用地を選定する

受入れ自治体は、早急に仮設建設の用地をさがし出す。工場団地内の未利用地、県立・国営公園用地、集団的な農用地、ゴルフ場、スポーツ施設なども、一定期間利用の前提で検討対象となる。

3. 暫定生活に必要な施設を検討する。

「仮設市街地・集落」の周辺既存施設をうまく使うなどを検討の上、住宅以外の暮らしに必要な施設内容を検討して、適切な施設整備に努める。

* 仮設市街地研究会とは

1995年の阪神淡路大震災の支援・調査・復興提案などに関わる中で、「仮設市街地」の研究を深めようと集った、まちづくり・都市計画・都市社会学・自治体行政などの研究や業務に関わってきたメンバーから成る自主研究会。

トルコ東マルマラ地震（1999年）、台湾集集地震（1999年）、中越地震（2004年）、パキスタン地震（2005年）、中国四川地震（2008年）などの被災地調査や、文部科学省の共同研究「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」（2002～2006年）の中で「仮設市街地研究」に取り組み、2008年「提言！仮設市街地―大地震に備えて」（学芸出版社）を刊行してきました。

（連絡先）

（株）首都圏総合計画研究所（担当：高橋）

新宿区高田馬場3-18-13

TEL 03-33367-1271

FAX 03-33367-1272

この提言についての問い合わせは上記の連絡先をお願いします。仮設市街地・集落づくりのお力になりたいと思います。