

# 緊急提言 「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）3月25日

内閣府・国土交通省・厚生労働省  
都道府県・市町村等  
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)

## 東北地方太平洋沖地震被災地の復興・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）

このたびの東北地方太平洋沖地震は、日本の国土・社会・経済等に甚大な被害と打撃を与え、その被害を蒙られた方々はもとより、全国民にも大きな衝撃をもたらしました。まず始めに、被災された方々、その関係者、そして地域のすべての人々に対しまして、国民のひとりと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、これらのテーマについて、研究・調査・提言・実践等を重ねてまいりました。その過程での経験や知見を、このたびの被災地の速やかな復興・再生に向けて、大変微力ながら献ず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、避難生活や仮り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

地震・火災・津波等の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。その場所に被災者は移り住み、長期に亘る避難生活・暫定的生活を、見知らぬ多数の人々と送ることとなる。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。

被災地の復興が遂げられるまでの、一時的・暫定的な施設群ではあるが、それらが適切に作られることで、被災生活が安定して営まれ、次の復興段階に円滑に繋がって行くこととなる。

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。

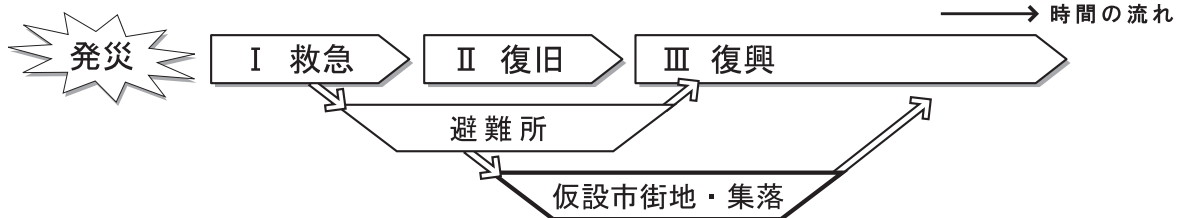
参考・「提言！ 仮設市街地—大地震にそなえて」（仮設市街地研究会 / 学芸出版社 2008）  
・同上 PDF版 <http://www.gakugei-pub.jp/higasi/index.htm>

## 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

大災害に襲われてからの脱出→安否確認→避難を何とか経て、しかし戻るべき自宅が損壊・流失・焼失などしてしまった場合、まず緊急避難をする避難所→長期避難生活を送る仮設住宅、が必要となる。発災から復興に至るプロセスの中で、その長い時間を要する避難生活・仮住まいを、不安で不安定なものとしなくて、そこでの生活も苦難も多いが、意味のあるものとしていくことが大切である。

復興に向けてのプロセスの中で、「仮設市街地・集落」は次のような時間帯を支える「中間基地」でもある。



### 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

阪神淡路大震災における被災地復興では、仮設住宅が多数建設され、そこでは最長5年間の被災者の生活が営まれた。しかし残念ながらそれらの建設用地の多くは、被災地からは遠隔の臨海部の埋立地や山間部の公有地等が充てられ、また住宅のみが建てられて、医療を受けている人に対しての医療サービスは十分でなく、また日常の買物をする商店などもなく、さらに人々が働く工場や作業所などは用意されることは殆んど無かった。

「仮設住宅」といえども、単に「食べて寝る」ことだけができればいい、というものではない筈で、そこに住む被災者の、毎日の生活を支える場所として、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、様々な場所や施設が用意される必要がある。

仮設住宅の建設が、住宅団地建設に終わらずに、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・運営がされていくなれば、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、次のことも考えておく。

#### ●「仮設市街地・集落」はできるだけ、被災地の近くにつくる

被災地の近くに建設することによって、自宅の再建のチェックや相談、復興まちづくりの協議、そのための連絡などがしやすくなる。(今回の大津波では、被災が地域全体におよび、被災地に近接して用地を見出すことは至難であるが、それでも一工夫したいところ。)

#### ●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

被災地の人々がバラバラに分散してしまっていて各地の仮設住宅に入居させられると、これまでの人々の絆や関係が切れてしまい、新たな隣人関係をつくるまでに時間がかかったり、更には孤独死といった悲しいことも発生してしまう。

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

被災した人々は生命・財産を奪われたり、大きな苦難を背負いながら、仮設生活をはじめ。しかしそこでみんなで力を合わせ植樹をしたり、建物の修繕や小改築をしたりを積み重ねていきたい。

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

古くは、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. 避難所段階から被災者の協議が重要

現在、多くの方々が被災地に近接した、又は遠隔地の避難所暮らしをし、被害を受けた自宅に留まっている人も少なくない。この段階から、住まい、仕事、暮らしの場所など、次の暮らしをどうするかを被災者と行政は協議を始める。

### 2. 使えるものは最大限活用し、仮設需要を押えることが重要

膨大な家屋の破壊・消失した状況を踏まえると、損壊した住宅や生産施設で修理可能なものは最大限活用し、地域内・外の空き家を活用するなど、仮設需要を可能な限り低減させる。

### 3. 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。ただ、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。

さらには、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。

### 4. 多重な支援体制を構築するべき

中国・四川地震では、被災都市と支援都市のペアリングで復興支援を進める対口支援方式が有効に作動した。姉妹都市や有事の相互支援協定を生かして、日本版対口支援方式である自治体間の連携支援が重要。さらに、地元大学、NPO・NGO、ボランティア団体、専門家集団、民間企業などが連携して支援に当たる。

## 5 何から始めるか

### 1. 被災者の意向を把握する

被災地近傍又は遠隔地の仮設入居か、修理による居住継続か、地域内・外の公的住宅・民間住宅の空き家入居かの被災者の意向を迅速・的確に把握する。

### 2. 使える建物を精査する

残存建物で被災生活に活用できる無被害の建物、損壊建物でも修理によって利用可能となる建物を精査・抽出する。

### 3. 使える用地を選定する

被災地近傍で、やむをえない場合は遠隔地においても、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だろう。

被災地近傍に住みたいとの意向が強い場合は、ガレキを撤去した民有地の一時使用の可能性も追求する。

### 4. 暫定生活に必要な施設を検討する

地域特性に照らして、「仮設市街地・集落」での暫定生活に何が必要な施設であるかを検討する。

## \* 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 03-3367-1271

FAX 03-3367-1272

E-mail mail.tcu@gmail.com

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。