

事前都市復興の意義と地域（防災）活動からの取組み事例

市古太郎（東京都立大学、災害協働サポート東京 代表理事）

1.話題提供のアウトライン

- 1) 東日本大震災復興まちづくりと事前復興（漁港集約化、仮住まいのデザイン）
- 2) 応急避難生活と復旧復興期の相違（地域防災活動として考えるために）
- 3) 地域としての事前復興への取組み（八王子市絹ヶ丘での取組み事例を通して）

2.東日本大震災の復興 13年 - 事前復興への示唆 -

(1)南三陸町 佐藤仁 町長

- ・「もし津波の前だったら冷静に漁港集約化が議論できたかもしれない」
- ・漁港としてはコンパクトになるけど、雇用面も生産面もパワーアップしていく。

(2)東松島ひまわりコミュニティ（矢本グリーンタウン第一仮設住宅団地自治会）

- ・標準的な建設型仮設住宅団地。入居者自らのコミュニティ活動（子どもの学習支援、茶話会、体操教室、小物手芸工房、コンサート）
- ・集会所の倉庫を「みんなの図書館に」。子どもたちが自習するための「子どものみんなの家」を増築。駐車場をやめてコミュニティガーデンに。住棟通路の緑を育てる活動。
- ・仮設住宅 = 単に「一時的に寝泊まりする空間」ではない

むしろ、

- ・関係性を育みながら、そこから本格的な家族と生活の再建をはじめる場

と解釈すべき。

- ・仮設住宅の設置場所や設置施設（集会所等）の検討は、事前復興で取り組まれてきた内容。東京都は「時限的市街地」を提案し、その可能性について、近年も「東京仮住まい」を公表

Ref.市古太郎（2015）事前期にこそ「仮住まいの場」のデザインを、防災、No.405、2015年8月号、東京連合防火協会、pp.15-18

3.(主として地域防災として取り組まる) 直後対応・避難生活対応の局面との相違

(1)復興事業は道路施設の改良復旧といった公的事業の側面を有し、行政との連携・協働が不可避

- ・「復興法」において復興計画の策定者は自治体。もちろん計画策定における市民参加は最重要事項
- ・参照：町田市事前都市復興パンフレット

(2)平時のまちづくり＝「もの-こと」の関係性。復興まちづくり＝「もの-こと-ひと」の関係性

- ・平時の「もの」=多摩モノレールと駅まち整備、都市計画道路や都市計画公園の整備。
- ・平時の「こと」=エリアマネジメント、鶴間公園「さくらフェス」、町田防災カレッジ
- ・平時のまちづくり=「ものづくり」を通した「ことづくり（市民生活）」への貢献。
- ・災時の「ひと」=平時と異なり、移動し一時疎開する避難生活（能登半島地震における、1.5次避難、2次避難）。

4.地域としての事前復興への取組み（八王子市絹ヶ丘での事例）

(1)市街地特性

- ・1960年代後半に多摩丘陵を造成し分譲された戸建て住宅地
- ・住宅地境界が急傾斜地上に位置し、2016年に土砂災害特別警戒区域に指定。つまり入居世帯の多くは住み始めから約30年が経過する中、土砂災害リスクと隣合わせになっていることが公に示された
- ・斜面土地被覆は緑地となっており、八王子盆地を一望できる風景資源。
- ・初期分譲入居世代（主として夫が70代）が子育て・現役リタイアを経て、地域自治活動はとても活発。

(2)事前復興まちづくりの取組みとそのインパクト

- ・2019年度に八王子市が発意し、地域協働復興訓練を実施。
- ・がけ地（土砂災害警戒区域）に正面から向き合うものに、それを可能としたのは、自治会での地域サロンや文化サークル活動といった楽しめる地域活動、防災・防犯の取り組みで培われてきた住民間の信頼関係があったからこそ。
- ・リスク・コミュニケーションが生まれ、斜面竹林の管理やがけ天端部の非建築化など、適応（Adaptation）の視点からの斜面防災のアイディア出しがなされた。
- ・丘陵地であること＝リスクではあるが、わが町の大事な資源。そもそも、結婚し子育てのために、自ら選択して「まち」でもある。

Ref.市古太郎（2021）郊外丘陵住宅地を対象とした土砂災害リスク適応型防災ワークショップに関する研究
- 八王子市K地区でのケーススタディ -, 地域安全学会論文集 No.39, 掲載決定

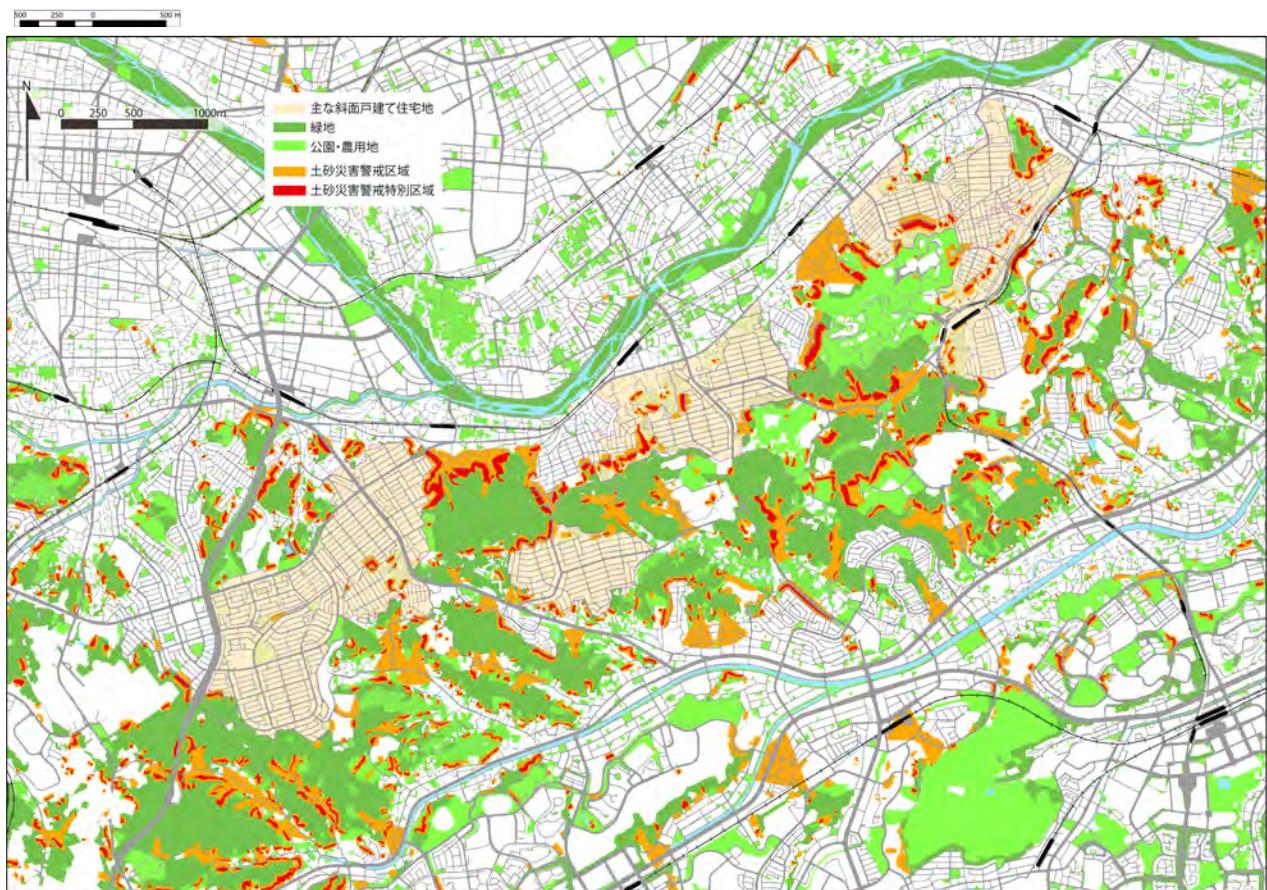


図1 「多摩の長山」と丘陵造成団地・土砂災害警戒区域

リジリエントなコミュニティをつくる（第6回）

事前期にこそ「仮住まいの場」のデザインを

首都大学東京 市古太郎

1 「仮住まい期」に事前から備える

今回は本連載「リジリエントな（回復力のある）コミュニティ」にも密接に関係する大災害後の「仮住まい期」への備えについて考えます。すなわち東京都が2009年に「時限的市街地（当時は仮設市街地）」を提案する契機となった阪神・淡路大震災後の仮住まい問題、現在も継続中の東日本大震災後の仮住まいの特徴に触れ、仮設住宅に単なる「寝泊まりする場」以上の意味が生まれていることを整理し、その上で大災害前から検討する取り組みを紹介したいと思います。

2 阪神・淡路大震災後の「仮住まい」

本連載第2回でも触れましたが、阪神・淡路大震災における復興初動期の2大反省点の一つとして仮設住宅の遠隔地化があります。被害が集中した中心市街地ではなく、六甲・シビルといった埋め立て地、西神ニュータウンなどの郊外地域に多くの仮設住宅が建設され「地域的ミスマッチ」という指摘もなされました¹⁾。つまり避難所生活を含めた從前からの「顔の見える関係」がリセットされ、通勤不便のため從前職場での仕事再開を断念せざるを得なかったり、加えてまちを離れてしまうと、まちの再建についての情報が入ってこない、まちの再建に関する会合への参加が困難になる、といった問題が生じました。もちろん災害を契機に自ら転出する世帯がいることは自然な

流れであり、家族の再建という視点から合理的なケースもあるのですが、一方で「まちにとどまりながら、住み続けながら復興に取り組む」選択肢へのニーズも少なくなく、この選択肢を拡充していくことが復興計画上の検討課題となりました。

また現場レベルでは「避難所」とは異なる「仮住まい」のカタチが生まれていきました。たとえば仮設住宅での「ふれあい喫茶（お茶会）」の開催、芦屋市などで計280戸ほどの高齢者向け「ケア付き仮設住宅」も建設されました。入居者が安心感とつながりを感じ、生活再建をよりスムースに進めることができた事例と言えましょう。

3 東日本大震災：構法と共有空間の多様化

2004年の中越地震や2007年の中越沖地震でも「仮住まい」について入居再建世帯のニーズに即した対応がなされていました。たとえば長岡ニュータウン仮設住宅での「菜園」確保や柏崎での希望者への仮設住戸払い下げ、といった展開があります。

そして東日本大震災では、岩手県と福島県を中心とした木造仮設住宅、女川町での三階建て仮設住宅といった構法の多様化、および集会所空間を中心とした共有空間の多様化が展開しました。たとえば図1は東松島市の矢本グリーンタウン第一仮設住宅集会所です。集会所玄関には多くの草花が置かれ、また子供たちが狭い住戸から退避して



図1 東松島市矢本グリーンタウン仮設住宅

勉強したり集まったりできる場である「子どものみんなの家」が民間団体により提供されました。そしてこの点がポイントですが、この集会所は入居再建者自らで運営がなされ、お茶会や様々な活動を主体的に展開していました。

4 応急仮設住宅の基本スペックを考える

ここで改めて公的応急仮設住宅の基本建築スペックを整理すれば図2のようになります²⁾。仮設住宅は建設場所などを市町村と調整しつつ、都道府県が工事発注しますが、図2は東日本大震災時の岩手県の発注仕様書を元に整理したものです。2人家族、2DK (29.7m²) を標準に、1DK、3Kも加えて3タイプあり、降雨対策として玄関先バルコニーや車いすスロープ、また50戸につき1カ所の集会所が建設されます。先ほど述べた木造仮設住宅や3階建て仮設住宅も各住戸ユニットや集会所面積は図2を踏襲しています。

以上が公的仮設住宅の基本スペックですが、現場では図1にみたような入居者による集会所の主体的な運営、住棟間に草花ポットや縁側利用のためベンチを置いたりといった入居者自身による関

- 間取り：標準 2DK(29.7m²)、3K タイプ、1K タイプ
- 戸あたり標準敷地面積：80m²（平屋の場合、駐車場や集会施設を含む）
- ライフライン：電気、上下水道、ガス（使用料は入居者負担）
- 備え付け家具はないが、冷蔵庫など電化製品一式が供与（日赤提供）
- 玄関に風除室とお隣住戸と共に用の雨よけバルコニーや車いす対応スロープ
- 集会所等：50戸につき集会所設置、50戸未満20戸において談話室を設置



図2 公的応急仮設住宅の基本建築スペック

係性づくりが展開しています。すなわち仮設住宅とは、単なる

【一時的に寝泊まりをする空間】

であるだけでなく、

【関係性を育みながら、そこから本格的な家族と生活の再建をはじめる場】

とも解釈できます。「寝泊まりする空間だけではない」という点は重要です。そしてその重要性は「見なし仮設住宅」も主要な「仮住まい先」になりつつある現在、増しているように思います。つまり住家の外見からは被災再建世帯とわからない中で、必要以上に孤立化する可能性もありましょう。住宅本体以外も「仮住まい期に必要な場」と位置づけ、生活と住まいの再建について相談したり、意見交換したりといった「再建に向けて関係性を育み持続できる場」をつくることは大事な活動だと思います。

5 東京都の時限的市街地論

前節の解釈は東京都が1999年に公表した「東京都都市復興マニュアル」における「時限的市街地」提案と重なってきます。すなわち時限的市街地とは「本格復興までの『暫定的な生活の場』としてつくる市街地であり、仮設の住宅、店舗、事業所や利用可能な残存建物などから構成」

と定義され、震災復興マニュアルには、地主さん承諾を経て地域内の民地を活用したり、地域内に建設された仮設住宅に地域被災世帯が優先入居できたり、仮設集会所を入居者に加えて自宅で生活再建を進める住民も含めて地域として利用したりといった運用イメージが示されています。そして2003年 の都市復興マニュアル改訂、2015年公表の「市街地の事前復興の手引」でも発展的提案がなされています。

一方でこの時限的市街地を実現させていく法制度として、2013年に被災地借地借家法が制定され「被災地短期借地権」による民地契約への展開がなされました。それまでは災害救助法を根拠とした公的応急仮設住宅供給のみと言ってよい状況でした。また中越地震や東日本大震災で先進ケースが生まれているとは言え、東京市区の行政担当者レベルでは「時限的市街地の考え方はわかるが、いざ実現するためにはハードルが高い。また標準型で精一杯になりそうで手が回らないだろう」という受け止め状況にあります。

このような状況を突破するために、連載第2回で取り上げた「震災復興まちづくり訓練」が進められています。そこで次に時限的市街地の事前検討ワークショップの様子と成果について見てみたいと思います。

6 時限的市街地 Design ワークショップ：雑司ヶ谷靈園南地区

豊島区雑司ヶ谷靈園南地区では2013年の6月から約半年をかけて、本連載第2回で紹介した「震災復興まちづくり訓練」が実施されました。説明会と成果報告会を含めて全6回にわたる連続ワークショップで、第1回ワークショップでまち点検、第2回ワークショップで点検成果に基づいて復興まちづくり訓練用被害想定と地域内の空地活用方針を検討、第3回ワークショップでは発災

からの避難生活、仮住まいを経て復興まちづくりを進めるプロセスの共有を図りました。そしてその上で統廃合により公園化が決まっていた小学校敷地を対象に1/100模型を用いた仮設住宅デザインゲームをワークショップ第4回で実施しました。つまり発災からのトータルな復興のプロセスと仮住まい期の重要性を共有した上で、デザインゲームが実施されました。

仮設住宅デザインゲームはまず、図3左上に示すように標準的な住棟配置、言い換れば「発災後に行政任せにしておくとおそらくこうなります」というプランを示し、2~3階建てで88戸程度、建設可能であることを示しました。この段階では参加者も「ふ～ん」という反応です。次に園路に沿って囲むように住棟を配置し、創出された中庭スペースに参加者と対話しながら「まちのお風呂」と「お茶会処」を置きました。同じ88戸なのですが参加者の表情も変わってきます。「これは仮設住宅に入居していない地域の人も使えるの?」とか「地域の貴重なオープンスペースを仮設住宅に供することは災害時にはしかたない、と思っていたが、これなら地域の在宅避難の方も含めて利用できるね」、一方で「避難所と異なり、プライバシー空間の確保も大事なのでは?」といった意見も出され、図3左下のプランも試し、住宅模型を参加者自身に動かしてもらいながら、最終的に右下のプランにまとめました。

デザインゲームによって、仮設住宅地のイメージが単に住家を喪失し、仮住まい先を自力確保できない世帯が寝泊まりする場というだけでなく、自宅で生活しながら地域のつながりの中で生活支障に立ち向かおうというニーズにも対応する「まちの生活再建の拠点」であり、かつ地域の中で話し合い、復興まちづくりを進めていくための「まちの復興本部」でもあるというイメージへ広がっ

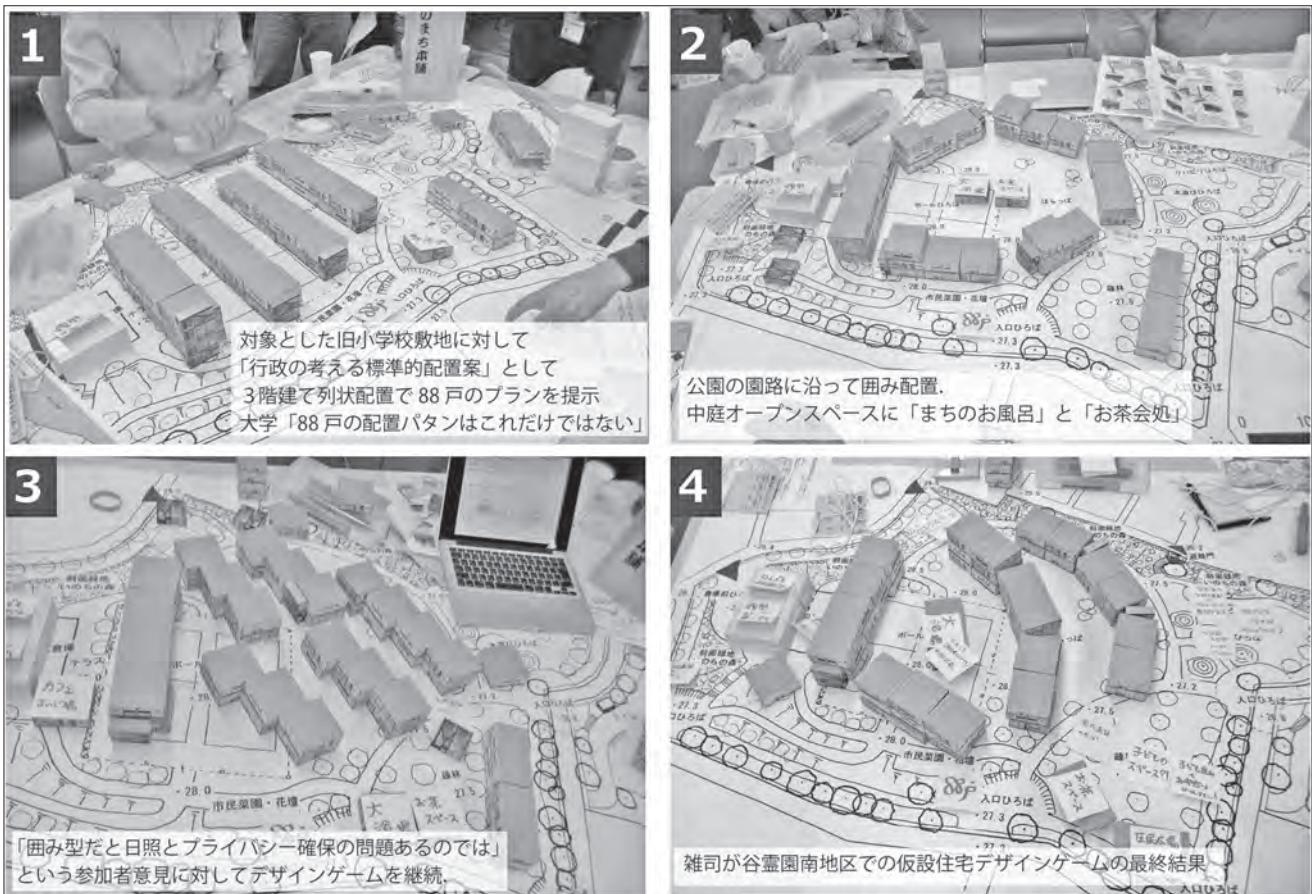


図3 豊島区雑司が谷霊園南地区での仮設住宅デザインゲームの様子

たように思います。

7 事前にこそ仮住まいの場のデザインを

阪神・淡路大震災、中越地震、中越沖地震、そして東日本大震災での「仮の住まい」をめぐる現場対応、およびそういった災害復興事例からの「学び」として展開している「震災復興まちづくり訓練」での仮設住宅デザインゲームを紹介してきました。雑司ヶ谷霊園南地区のケースでは、仮住まいの場に、①住家喪失世帯の住まい、②在宅避難生活世帯も含めた地域の生活再建拠点、③地域で話し合い、復興をすすめるまちの復興本部、という3つの意味が付与されています。そしてそれは「住み続けながら再建を進める」という東京都の「時限的市街地」提案とも重なり、住まい・生活・まちの再建を発災直後から進めていく方法論の多様化につながっているように思います。

雑司が谷霊園南地区での「仮設住宅デザインゲーム」は「なにもそこまでやらなくても」という意見もありましょう。しかし「災害後の仮住まいの場のデザイン」は事前だからこそ柔軟に地域・行政・専門家で知恵を出し合える、という側面もあります。大災害後にじっくりとデザインゲームなどをやっている手間はおそらく取れません。地域・行政・専門家が連携した事前からの取り組みが大事だと思います。

参考文献

- 1) 塩崎賢明、西川栄一、出口俊一：大震災100の教訓、クリエイツかもがわ、2002年
- 2) 大水敏弘：実証・仮設住宅、学芸出版社、2013年

絹一・長沼地区 第1回のまち点検結果総括図

E班

- ・蜂が気になることはあったが、ガケは初めて考えることに
- ・ガケ下の「受け壁」を越えてくる可能性もあるのでは??
- ・下から見ると傾斜がすごい→草刈りもできない!?
- ・竹が生えてきている→斜面だと竹と一緒に落する
- ・空き家: 災害時の緊急避難所。見なし仮設住宅
- ・大切な施設: 自治会館(備蓄は不十分)、セブンイレブン

B班-①,②

- ・ブロックの外のブロックにヒビ
 - ・地震と豪雨で斜面が崩れることを考えていかないと。
 - ・長沼の小便の方、どなたから利用するか、考えておく。
 - ・学校の再開を見据えて使い方を考える。
 - ・自宅の一室を使いつぶすといつう関係、空き地を一時的に使わせてもらえる関係ができるのか?
 - ・由緒ある六社宮を目指すに直せると良い
 - ・月見みたし、緑があるのは心が安らぐ、ホタルもいる。毎日が別荘のような素晴らしい住環境!

長沼小：避難所

通行

C班

- ・空き地をどう利用するか誰が行うか
- ・防火水槽の現況確認と使い方を知っておきたい
- ・擁壁上にCブロック（増積み）
→ブロック塀の安全性確認（鉄筋有無!?, 八王子市
から最大30万補助）
- ・U字溝のつまり、掃除が必要
- ・復旧までにマンホールを簡易トイレ等として利用。
- ・小学校から水を確保し運ぶのが大変
→水道管の中の水の利用可能性の確認
- ・雨水マンホール水を災害時に使えないか?

D班

- ・西側斜面地：地形変動の可能性！？
- ・縄一中通りの雨水配水渠、陥没か心配
- ・長沼小学校：普通10分、周囲が長い
- ・トイレは大問題：北野台公園にはない、殻谷戸公園にはあるが斜面が崩れないか？
- ・都市ガス（大通り）：集中brookバッジ、個別プロパン、に分れてる。
- ・住宅：旧耐震、基本的には大丈夫
- ・水：給水施設点がある。昔三本くらい井戸があった。

A班

