

防災福祉コミュニティ形成に向けた 仮設市街地構想の展開についての研究

笹原 央 登*, 藤井 敏 信**

序論 はじめに

平成7(1995)年1月17日未明、阪神・淡路地域を襲った阪神・淡路大震災、「兵庫県南部地震」は日本で初めての近代的な大都市で発生した直下型地震である。震災は多くの命を奪うとともに、都市基盤や建築物など、ハード面に甚大な被害を与えただけでなく、市民生活などのソフト面にも直接的、間接的に大きな被害をもたらし、数多くの教訓を残した。

阪神・淡路大震災の教訓を受け、災害被害減少に向けての対策として、建築物の構造の強化や高齢社会進行に対応したバリアフリーを重視した建物づくりなど、ハード面での対策が求められるとともに、ソフト面においても、地域住民のコミュニティ単位での災害対応活動の重要性が指摘されるようになってきている。そこで、阪神・淡路大震災以降神戸市で展開されている防災福祉コミュニティに着目した。

文献調査や、神戸市真野地区での調査から、現状の防災福祉コミュニティの問題点として、地域内での防災対策と復興対策の整備による危機管理体制の構築、いわゆる減災まちづくりに必要な「地域力」の不足が明らかになった。そこで、その問題点を改善し、防災福祉コミュニティ形成に新たな方向性をもたらすための施策として、日常から取り組む復興まちづくりに力を発揮し、地域力向上の可能性を有する仮設市街地構想に着目した。

本論の目的は、仮設市街地構想の展開を踏まえて防災福祉コミュニティ形成の新たな方向性を模索し、それを明らかにすることである。まず、第一に、防災福祉コミュニティ結成までの経緯、現状から、問題点や課題を明らかにする。第二に、課題改善のために有益な復興に向けた活動に明確な方向性をもたらす仮設市街地構想に着目し、その概念の検証と新たな可能性を模索することで、減災まちづくりに対する有効性を明らかにする。第三に、防災福祉コミュニティへの仮設市街地構想導入の優位性を明らかにする。以上三点より、防災と福祉の活動を基盤とした災害対応力を有し、地域社会としての継続的発展を担保した、防災福祉コミュニティの新たな方向性を提案する。

本論において、地域住民によるコミュニティ形成の提案をしていくことは、今後再び起こりうる大規模地震災害での初期災害、避難生活以降に発生する二次的災害への対応力を向上させるととも

*東洋大学大学院国際地域学研究科

**東洋大学国際地域学部教授

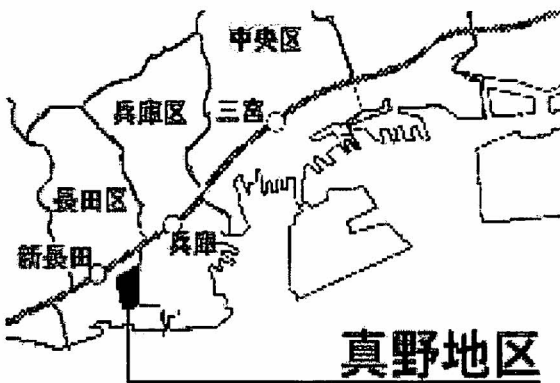
に、コミュニティの継続的発展にとっても有益であるため、意義のあるものである。

第1章 防災福祉コミュニティ結成までの流れ

1. 震災前の神戸市でのコミュニティ活動の展開

神戸市のコミュニティ活動は昭和40年代から長田区にある真野地区を中心として始まった住民主体の公害追放運動を皮切りに、防災活動、福祉活動が展開され、それが神戸市全体へと発展していった。それらは防災に取り組む自主防災推進協議会が形成している防災コミュニティ活動と、福祉に取り組むふれあいのまちづくり協議会が形成している福祉コミュニティ活動を実践し、地域の活性化のために具体的な活動を担うことになった。

図1-1. 真野地区の位置



出典：<http://www.ashita.or.jp/mano/manohp/>
真野地区ホームページより

表1-1. 真野まちづくりの経緯

時期	活動内容
昭和40年代	公害追放運動
昭和40年代末	福祉施設誘致運動
昭和50年代初期	緑化運動、福祉活動
昭和50年代後半	まちづくり運動
昭和60年代以降	防災活動、福祉活動
震災後	防災福祉コミュニティ活動

出典：「防災福祉コミュニティ」より
筆者作成

防災コミュニティを形成している自主防災推進協議会発足のきっかけは昭和52年に神戸市の須磨区で不審火騒ぎが続き、須磨区自治会防火推進協議会が結成されたことにある。この流れを受けて他の地区でも自主防災が広がり、昭和60年代に入ると本格化し、自主防災組織が組織化され、自主防災推進協議会へと発展していった。

自主防災推進協議会結成に関する動きを見ると、結成単位は8割以上が自治会を基盤にしていることが挙げられる。このことは運営資金の約7割を支えていることから明らかである。そして、活動は救急知識の普及、防災意識の向上、高齢者対策を目標に掲げ、防火講習会や消火訓練の実践に力を入れている。

他方、福祉コミュニティを形成しているふれあいのまちづくり協議会は、公害追放運動と同時期に活動を開始した社会福祉協議会や民生委員による高齢者を対象とした小地域活動や一人暮らし老人に対する友愛訪問、各種給食サービスに始まる。その後、小地域福祉活動はしあわせのまちづくり事業のモデル地区の指定に伴い、昭和60年代に入るとふれあいのまちづくりという名称に変更された。さらに平成に入り、神戸市ふれあいのまちづくり条例が制定されると、各小学校区に地域福祉センターが整備され、神戸市全体にふれあいのまちづくり事業が広がり、それがさらに日本全国

へと波及していった。

2. 防災福祉コミュニティ結成に向けた動き

神戸市では住民主体による防災活動や福祉活動が行われていたが、高齢社会の進行に伴い、地域福祉と地域防災の連帯が強いコミュニティ活動の実践が検討されていた。その矢先に阪神・淡路大震災が発生し、災害弱者と言われる高齢者や障害者に被害が集中した。災害弱者は発災時の被害回避が困難だけでなく、避難生活以降の自己支援が困難であるため、救援物資の受け取りや非難所生活を満足に行うことができず、二次的な被害を大きく受ける。真野地区のように災害弱者にもきちんと支援物資が行き渡った例もあるが、多くの地域では災害弱者が二次的な被害を受けた（阪神復興支援NPO、1995）。このことは資源の備蓄、物資の配給システムなど、日常からの発災時に対する備えが十分ではなかったことを示している。

表1-2. 阪神淡路大震災の概要

概要	発生日月	平成7(1995)年1月17日(火)午前5時46分
	地震名	平成7(1995)年兵庫県南部地震
	震央地名	淡路島(北緯34度36分、東経135度02分)
	震源の深さ	16km
	規模	マグニチュード7.2
	震度	7
被害	死者	6433人
	負傷者	43792人
	全壊家屋	104906棟
	半壊家屋	144274棟
	一部破損家屋	263702棟

出典：気象庁、消防庁のデータもとに筆者作成

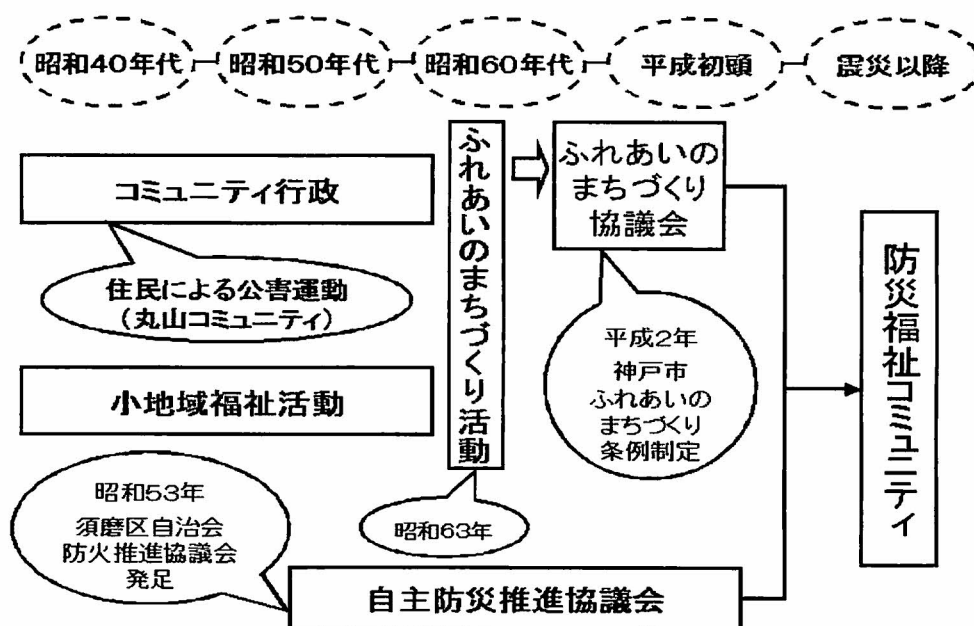
※2003年12月現在のデータで、今後変動する可能性あり

震災時の両協議会の活動を見ると、自主防災推進協議会は炊き出し、給水、救急物資配布、避難所支援等の救援活動やパトロールを担っている。また、ふれあいのまちづくり協議会は地域福祉センターの避難所としての提供や、救援活動など、発災直後の災害対応活動に貢献した(倉田、1999)。その際、自主防災推進協議会は震災時の防災活動に取り組む実働組織としての位置付けを持っていなかったこと、活動主体が協議会であるのか自治会であるのかが明確でなかったこと、小学校単位で結成された協議会では初期消火等の災害対応活動に取り組むには範囲が広すぎるのが課題となった(倉田、1999)。確かに協議会は住民の意見を反映させる組織としては優れていたが、災害対応活動を行う実働組織としては十分とは言えなかった。災害弱者とされている高齢者や障害者に大

きな被害が集中したことからわかるように、自主防災推進協議会には実働性が必要である。効果的かつ効率的な活動を日常から実践することが災害被害を抑えるために有効な対応策になる。一方、ふれあいのまちづくり協議会は神戸市の福祉行政に対する意欲と実績を示すものとして内外に誇れる施策であると言えるが、同様に、活動の実働性をいかに高めていくかが課題であった。

震災発生前の昭和60年頃から神戸市で地域住民の協働体制によって展開されていた防災コミュニティと福祉コミュニティは、高齢者や障害者などの災害弱者に被害が集中した阪神・淡路大震災の経験を経て制度化された。

図1-2. 防災福祉コミュニティ結成までの流れ



出典：「防災福祉コミュニティ」より筆者作成

第2章 防災福祉コミュニティの現状

1. 定義、位置付け

防災福祉コミュニティは、市民、事業者および市の協働により、地域福祉活動と地域防災活動との緊密な連携を図りつつ、これらの活動に積極的に取り組むコミュニティ、と定義されている（倉田、1999）。日常生活の営まれる小地域において、住民相互の交流活動によって構築された住民相互の助け合いの絆を、平常時には防災活動と連携しながら、友愛訪問や給食サービスなど、地域福祉活動に努める一方、災害時には初期消火や救出救護、避難誘導などの災害対応活動に努めるコミュニティである。特に、高齢社会の進行に加え、阪神・淡路大震災の教訓を受けて、要援護者、つまり災害弱者の支援を重視した活動をしている。

神戸市は平成7年6月、神戸市復興計画を作成したが、その中で神戸市の基本的課題を災害に強いまちづくりと定めた。そして、安全都市づくりのための3つの防災生活圏を設定し、その近隣生

活圏では自主防災組織の結成を規定した。さらに、シンボルプロジェクトとして、安心ネットワークが構想され、防災福祉コミュニティが近隣生活圏の安心コミュニティとして位置付けられた（倉田、1999）。

2. 組織構成

防災福祉コミュニティの組織は大別して基本単位であるブロックと統括（調整）組織から成り立っている。

震災の教訓から、活動を実働的なものにするために、ブロックの構成は、元の協議会ではなく自治会（町内会）などの住民自治組織で結成されている。さらに、これまで地域コミュニティとの関わりが希薄になりがちだった外国人や事業者の加入を促進し、より高度な実働性を身に付けようとしている。統括（調整）組織は小学校区にいくつかの自治会が含まれているので、複数の自治会に他の住民組織を加えた形で構成されている。これらの組織をふれあいのまちづくり協議会が連絡調整している。統括組織の構成は自治会、民生委員、婦人会、子供会、老人クラブ、青年会、PTA、消防団、事業者、福祉関連団体、ボランティア団体などの代表者である。

3. 活動状況

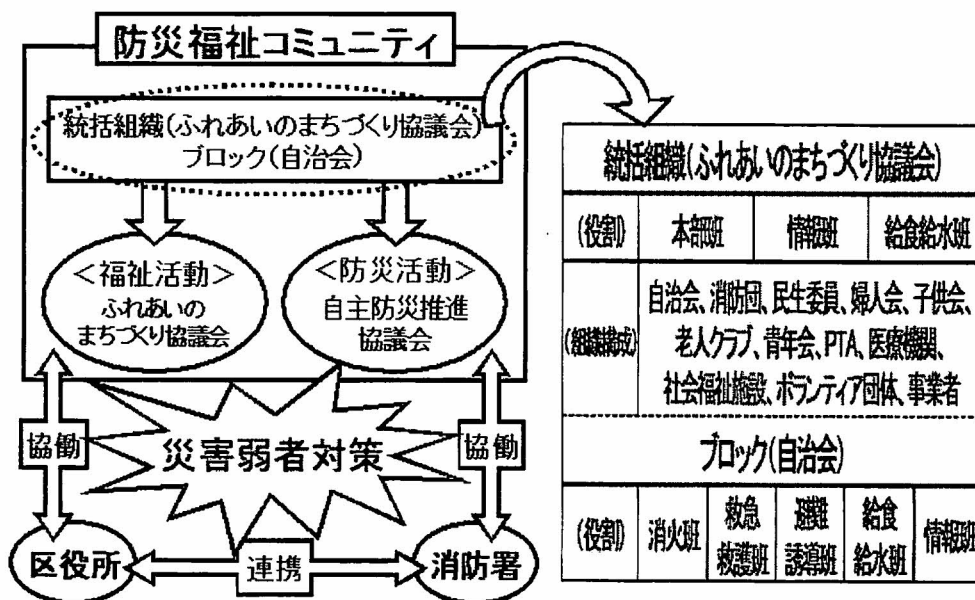
防災福祉コミュニティの活動コンセプトは、地域福祉と地域防災の連携を重視した活動をしながらか、発災時の被害減少、とりわけ、災害弱者といわれる高齢者や障害者の支援を重視したものである。活動拠点は、平常時には地域福祉センターを利用して防災訓練などを行い、災害発生時には小学校または中学校を拠点として災害対応活動を行う。

ブロックと統括組織の活動を見てみると、ブロックは情報班、消火班、救出救護班、避難誘導班、給食給水班が設けられており、その活動は、平常時は防災意識の啓発、防災知識の普及、防災資材の管理、防災訓練の実践である。災害発生時は各班事がそれぞれの役割を果たす。情報班は災害情報の収集と伝達を実行し、消火班は地区内の火災の初期消火にあたる。救出救護班は被災した住民の救出救護を行い、避難誘導班は危険にさらされている住民を安全な避難場所に誘導し保護する。給食給水班は避難所の住民に炊き出しなどの給食や給水を行う。

他方、統括組織は小学校区に存在するいくつかの自治会と他の住民組織を加えた組織間の連絡調整をふれあいのまちづくり協議会が果たしている。統括組織は各ブロックを支援する組織として、平常時はブロック間の連絡調整、福祉活動と防災活動の連携を目的とした支援体制づくり、大規模災害時にはブロックの防災活動を支援する。役割としては、本部班、情報班、給食給水班が設けられている。本部班は所属するブロック間の連絡調整などの災害防御活動を調整する。情報班は災害情報の収集と伝達に努め、給食給水班は炊き出し等の給水および救援物資の配分を行う。

また、防災訓練および災害対応活動時に使用する救助用資機材や消火用資機材等は、小学校、中学校、自治会集会所、地域福祉センター、社会福祉施設公園内にある倉庫などに保管、設置されている。

図2-1. 防災福祉コミュニティのイメージ



出典：「防災福祉コミュニティ」より筆者作成

第3章 防災福祉コミュニティの問題点に見る新たな方向性の模索

—防災福祉コミュニティ活動への仮設市街地構想導入に向けて—

1. 防災福祉コミュニティの問題点

文献調査や2003年夏に実施した神戸市真野地区でのヒアリング調査等から、防災福祉コミュニティの問題点はコミュニティ内の危機管理体制の整備不足にあると考えられる。それは大きく分けてコミュニティ自体の構造上の問題と活動内容の問題である。

まず構造上の問題点として、1) 防災と福祉の協議会や活動内容の連携不足、2) ブロックと統括組織の連携不足が挙げられる。1) の防災と福祉の協議会や活動内容の連携不足問題とは、防災福祉コミュニティ結成時に自主防災推進協議会とふれあいのまちづくり協議会がそれぞれに従来の機能を保有し、明確な統合という形で結成されていないコミュニティが多いため、結成時のコンセプトである福祉活動に防災活動を取り入れて、災害時の災害弱者の被害を抑えるための活動が成立していない事例が多い。

2) のブロックと統括組織の連携不足に関する問題とはブロックや統括組織をはじめとした防災福祉コミュニティの構造自体の問題を指す。防災福祉コミュニティの事業実施要領において、防災福祉コミュニティの組織は各ブロックの集合体である統括組織から成る、と定められている。ブロックは自治会を中心とした小学校区単位で構成された組織であるのに対し、統括組織は自治会のほか、消防団や婦人会などの諸団体で構成された組織と定められている。これらの規定から、自治会の役割が明確にされていないことがわかる。つまり、防災福祉コミュニティの構成要素の規定に重複や

混乱が見て取れるのである。さらに、統括組織とブロックの関係を見ると、統括組織はブロックに対して指揮統括する立場なのか、防災活動への福祉的な助言やブロック間の調整をする立場であるのか、という区別が明確になっていない。

続いて活動の問題点として、1) 限定されがちな活動参加者、2) 発災時に偏りがちな活動形態、が挙げられる。1) の限定されがちな活動参加者とは、神戸市が地域の組織化を進めるために実施してきた地区内の主要組織を網羅した協議会方式自体に含まれる問題である。ふれあいのまちづくり協議会や自主防災推進協議会のような協議会方式は、住民の意見を広く取り入れて活動に反映させることや各組織間の連絡調整には適しているが緊急事態に対する実働組織として対応が困難である。統括組織を構成しているふれあいのまちづくり協議会のように各種団体の代表者と一般市民からなる団体では、役員だけが活動メンバーで一般市民は活動に参加しにくいと考えている人が多い。自主防災推進協議会でも、日頃の活動で防災に関する啓発活動はそれなりに実践できたが、阪神・淡路大震災のように想定外の規模で被災地を襲った場合は対応しきれない部分が多かった。連合自治会のように地区内で統制が取れた地区の協議会は別として、協議会を緊急事態に対する実働組織とすることは困難である。さらに、地域間流動が現代都市社会の特性とは言え、結成当初は盛んに行われていた祭りや地域住民どうしのふれあいのイベントが時間の経過と共に少なくなったことが人々のコミュニティ活動に対する関心、特に発災時に最も力を発揮できる若い世代の関心を希薄にし、地域住民のコミュニケーションの減少やコミュニティ自体の魅力の低下を生み、コミュニティの維持、発展を脅かしている。

2) の発災時に偏りがちな活動形態とは、防災福祉コミュニティの活動目的にあるように、活動形態が発災時に備えた活動が中心で、日常での防災訓練や避難訓練、防災に関する知識を高めるための講習会等に集中したことに起因している。前述のように活動参加者が少ないので、限られた個人に災害対応力があってもコミュニティとしての災害対応力が乏しい。さらに問題なのは、避難生活以降の活動コンセプトが明確でないため、復興に向けた活動が円滑に進まなかったことである。たとえ発災直後の被害を最小限に抑えることができても、被災者のハード面、ソフト面での支援ができなければ、それは二次的な被害として被災者を苦しめる。そのことを考えると日常での災害対応策と同時に復興に向けた明確な対策も求められる。

2. 今後改善していくべき課題

上記で取り上げたコミュニティの構造と活動内容の問題点の改善は、防災福祉コミュニティにとっての新たな方向性を示唆する。この新たな方向性は、真野まちづくり推進会相談役の宮西悠司氏が唱える「地域力」の構築に沿うものと言える。宮西氏は、「地域力」を、1) 地域資源の蓄積力、2) 地域の自治力、3) 地域への関心力、と定めている。1) は地域には良しにつけ悪しにつけハードな環境資源とソフトな地域組織や住民の活動などによる資源の蓄積、2) は地域課題の解決を住民に共通する問題として捉え、それを地域の組織的対応（住民の連帯）の中で解決するという意識と行動の担保、3) は常に地域の環境に関心を持ち、可能性を見出していくといった意欲を持って定住す

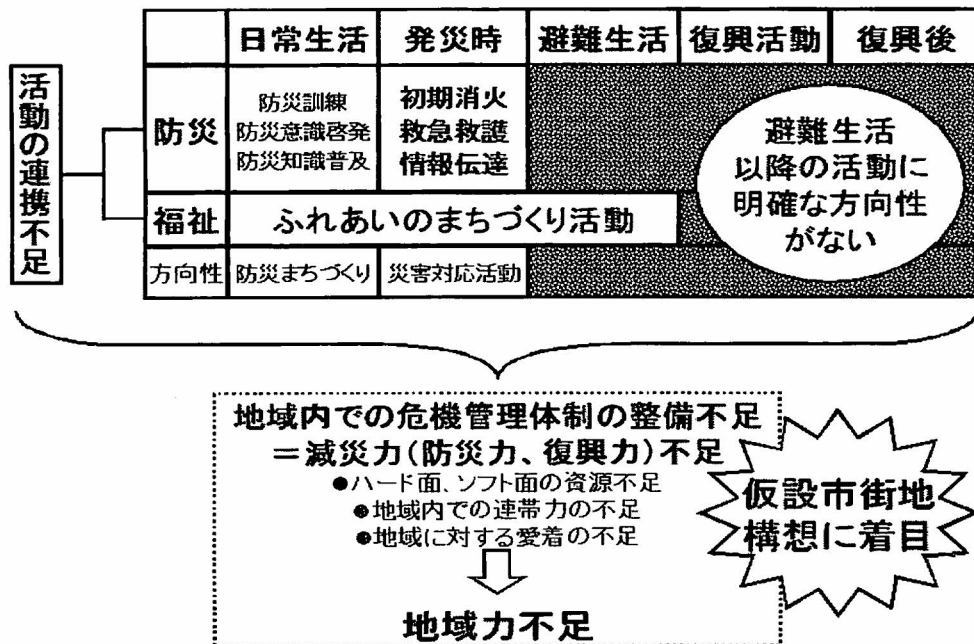
る意識の強さ、を指す。

宮西氏が唱える地域力を日常のまちづくりでのものとする、自ら立ち上がろうとする「自助」の意識、自助努力では解決しきれない問題を地域住民主体で解決しようとする「共助」の意識、自助と共助を支援する行政の「公助」の意識を地域全体で持つことが、非日常での地域力と捉えることができる。

以上のことから、制度化された防災福祉コミュニティには危機管理体制の整備を促進する核心としての「地域力」が不足していると言えよう。防災福祉コミュニティが「地域力」を構築しつつ防災と福祉の活動に取り組むことで、災害対応力向上による安全性、避難生活以降の復興に向けた活動の充実による安心感を向上させるだけでなく、そのコミュニティ内で生活している住民のコミュニティに対する愛着を生み、コミュニティの維持、発展が期待できるのではないだろうか。

そこで、防災福祉コミュニティの課題改善に向けた「地域力」構築のための具体的な方策として、仮設市街地構想に着目した。復興に向けた活動に力を発揮する仮設市街地構想は既存の防災マニュアルでは対応しきれない部分を補って復興まちづくりに明確な方向性をもたらす点で、地域力向上の可能性を有している。すなわち、防災福祉コミュニティ形成に新たな方向性をもたらす概念と言える。

図3-1. 防災福祉コミュニティ形成に向けた問題点



第4章 仮設市街地構想の概要

1. 定義、位置付け

仮設市街地研究会が唱える仮設市街地構想は、地震等の自然災害で都市が大規模な災害に見舞われた場合、被災住民が被災地内または近傍にとどまりながら、協働して市街地の復興を目指していくための、復興までの暫定的な生活を支える場となる市街地を設置する概念である（仮設市街地研究会、2004）。

仮設市街地は大都市の震災復興過程で、被災市街地内外に設置する「暫定的な生活の場」と位置付けられており、応急仮設住宅、自力仮設住宅、仮設店舗・事務所、残存する応急修理した利用可能な建築物等で構成される。

仮設市街地構想の優位性は、既存の災害対応マニュアルでは対応しきれない部分を補完できる点、復興まちづくりに明確な方向性をもたらす点にある。

2. 仮設市街地のイメージ

仮設市街地構想は、日常で練り上げられた防災まちづくりと復興まちづくりからなる減災まちづくり計画を非日常でも活かすという明確な復興プロセスを持っている。例えば、避難生活時に活用できるオープンスペースの策定や、日頃は地域住民の憩いの場になっているが、非常時は暫定的な生活の場になる公的施設やスペースの建設をまちづくりシステムの中に組み込む。この方法をシャドウプランと呼ぶ。また、活動のシステムづくりであれば、防災訓練だけでなく、避難生活以降の復興に向けた復興訓練を行う。これらの活動は地域（発災後は被災）住民と行政の協働によって行われるので、効率的かつ効果的に行うことができる。

この概念は、1) 都市での大規模災害に対応、2) 被災地近接性、3) 市街地復興の基地、4) 復興までの暫定的な生活の場、5) 生活全体をカバーする市街地であること、といった5つの基本的な機能を持っている。それぞれの機能について、1) は集団的被災を想定したもの、2) は現地にとどまり続けることの重要性、3) は計画的な復興を目指すための場、4) 復興市街地に移行する中間期、5) は仮のまちとして、多様な施設がワンセット整ったまち、と説明することができる。

3. 仮設市街地のタイプ

研究会によると、仮設市街地には2つのタイプがあることが示されている。一団型仮設市街地と分散型仮設市街地である。前者は既成市街地内または郊外部の公園・緑地・農地等の大規模なオープンスペースの一団的な区域に、多数の仮設建物群から成る仮設市街地を設営するものである。このタイプの特徴は、地域の施設や空間は日常では様々な用途で使用されているが、震災時などの非日常では防災、復興の機能を持つようになる点である。例えば、公園は、日常では人々にとってのレクリエーションの役目を果たしているが、非日常では仮設市街地としての役割を果たす。これをシャドウプランと呼ぶ。このタイプは地域の福祉施設やまちづくりセンターの設置、シャドウプラ

ンの実践により、発災に向けた事前準備が可能である。一方、後者は被災市街地内の小公園等の小規模空き地と、民有宅地のガレキを撤去して災害後に生み出された大小の空き地に仮設建物を設け、被災を免れた家屋、施設等と混在、併存する市街地を形成するものである。このタイプは発災前よりも発災後の方に力を発揮する。

一団型仮設市街地と分散型仮設市街地の計画要素を比較すると、下記の表のように考えることができる。

表4-1. 仮設市街地の形成要素

		一団型仮設市街地	分散型仮設市街地
形態		大規模集中	小規模分散
機能		暫定生活の基地、復興まちづくりの基地	
施設		フルセットの施設設備	部分的な施設設備
主体	計画	区市町村	地域組織
	整備	区市町村、民間企業 NPO・NGO等	地域組織(共同仮設住宅等)、 個人(自力仮設住宅等)、 区市町村、民間企業、 NPO・NGO等
	運営	地域組織	
	入居者	第一:周辺コミュニティの被災者 第二:広域の被災者	コミュニティの被災者
土地		公有地→施設管理者の承諾が必要 民有地→土地所有者との一時使用契約	
建物		応急仮設住宅等の供給(非住宅の拡充) 各種の仮設建築物の供給(民間企業、NPO・NGO等による)	
			共同仮設住宅等の建設(公共支援) 自力仮設住宅等の建設(公共支援) 被災家屋の応急修理

※共同仮設住宅等とは地域組織が主体となり、自力仮設住宅等とは個人が設置主体となる非住宅を含む仮設建築物を指す。

出典：「仮設市街地の計画論の研究I」より筆者作成

両タイプを比べると、まちづくり段階から非日常の活動について協議できるという点で、前者の方に優位性があると言える。しかし、実際の災害は多様なケースが考えられるのでその意味ではあらかじめまとまった空間を想定しない後者の方が具体的な説得力を持つとも言える。

4. 仮設市街地設置に向けた動き

震災復興に際し、従来の定型的なマニュアルに従って実践するのは、阪神・淡路そしてこの度の

新潟中越でも明らかになったように困難である。地域性を組み込んだ対応が求められる。それゆえ市街地復興の中間段階で復興を支える基地となる仮設市街地の設置プラン（柔軟に対応できる場所の策定）を、日常のまちづくり活動の中であらかじめ地域住民の合意の下で作成し、大震災時にはその場所を使いながら、被災の状況に合わせて復興対応活動を行うことが必要である。

仮設市街地の候補地としては、主として公共的な屋外のスペースである公園、グラウンド、学校の校庭、公共施設の前庭、広場、広幅員の道路や歩道の一部、公開空き地、農地、未使用地など、大震災による建物倒壊や消失の被害がそれほど大きくならない場所を想定しておく。この際、日頃さまざまな用途で使われている地域の施設や空間が、大震災時には防災、復興という機能で即時に再編成、再構成され、地域の安心ネットワークとして活用可能な二面性を持ったまちづくりが災害被害現象に向けて重要な施策になる。

専門家等が策定したこれらの候補地にどれくらいの数の仮設住宅が建設可能か、周囲に生活インフラ施設があるか、建設のための車両や重機が活動可能な道路があるか、周辺環境がどのようになっているか、などをあらかじめ調べておく必要がある。これらのことは被災に遭う前から、地域組織の話し合いの場において、日常でのまちづくりの議論において予測や準備が可能な限り仮設市街地計画案として整備しておかなければならない。そして、この仮設市街地計画案を地域住民に公開し、人々に地域の各スペースの役割を認識してもらい、防災活動だけでなく、復興活動についても考えてもらうようにしなければならない。この防災力と復興力の構築が、減災力の向上、さらには地域力の構築につながるのである。

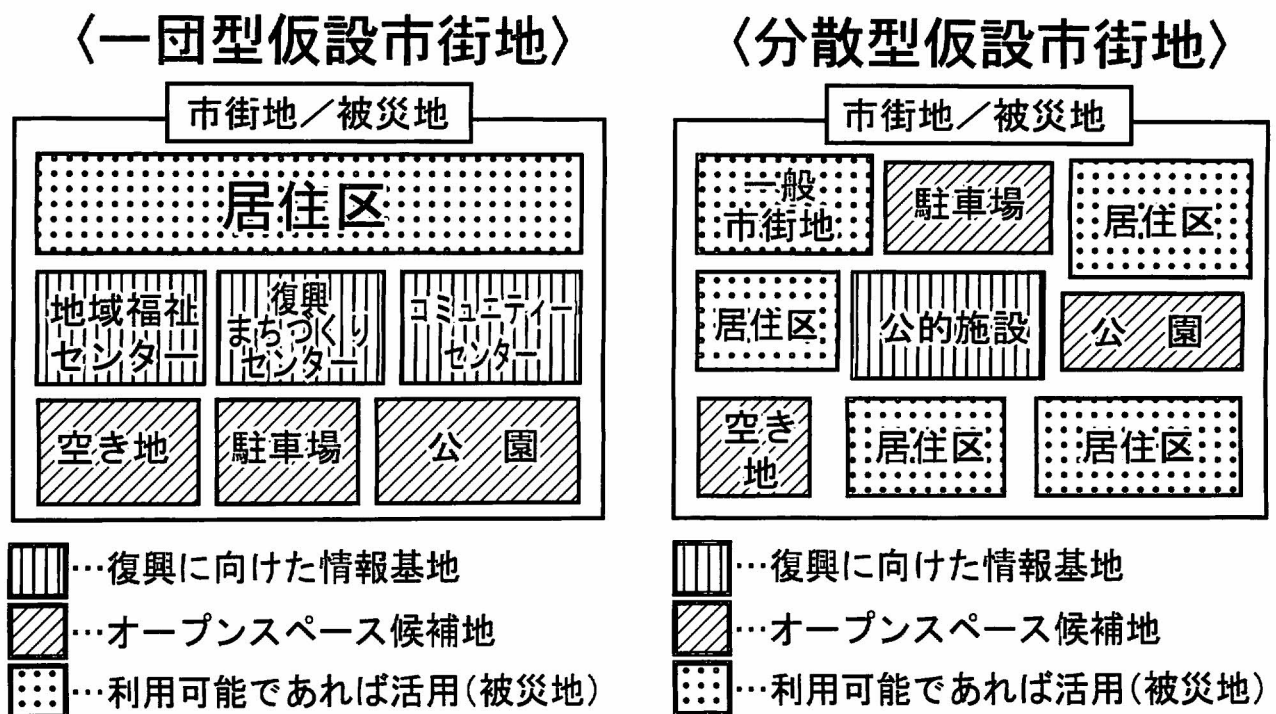
上記のことは一団型および、分散型仮設市街地に共通して必要なことである。特に一団型仮設市街地ではその対象地域全域の施設配分、適切なゾーニング、地域福祉センターや行政サービス施設等の復興時に力を発揮する中枢施設がわかりやすい場所にあること、アクセスが簡単であること、撤収や縮小が復興の状態に合わせて柔軟に行えることが必要である。また、分散型仮設市街地ではそれぞれの対象用地が周辺の被災状況と復興の方向性に合致していること、それぞれの施設群が被災地区内でうまくネットワークされていること、アクセスが簡単であること、それぞれの施設群全体が被災地での生活や生産機能を支援できる要素を持っていることが考慮されていなければならない。

実際に一団型仮設市街地と分散型仮設市街地の2つのプランを実践するにあたり、前者は発災の事前段階である日常での設置候補地の策定、候補地でのシャドウプランづくり、発災後の土地確保、復興地域組織の立ち上げが重要である。一方、後者は事前段階よりも発災後に力点が置かれ、避難生活段階での復興組織の立ち上げ、土地の確保が重要である。事前段階においても被災、復興を視野に入れた活動の展開が望ましく、そこで地区内の空地状況や被災見込み等を考慮に入れた上で、いざという時に仮設市街地をどのようにして設置するのかをあらかじめ検討しておくことが望ましい。

5. 仮設市街地構想の新たな展開の提案

仮設市街地の大きな構成を下記に記したが、阪神・淡路、新潟中越を見るかぎり、仮設市街地として最も力を発揮できるのは学校ではないだろうか。前節で学校のグラウンドが仮設市街地設置に有効であると記したが、学校全体を仮設市街地として活用することも可能である。学校はこれまでも避難所として重要な役割を果たしてきた。一方、西欧諸国との比較で言えば、ストック重視のまちづくりという観点から単に教育の場であるだけでなく、地域文化交流の中核としての機能を改めて強化する必要も生じている。学校を非常時の仮設市街地として使用する中から、一部では地域の状況に応じてこの仮設群を新たな市街地形成に改善していくことも考えられる。都市内部では少子化の中で複合施設へのコンバージョンも検討されている。むろんこれには行政の枠を非常時には横断できるようなソフト面での制度改正も必要である。いずれにせよ学校に今まで以上の経済的な投資、支援をすることが求められる。タイプとしては一団型仮設市街地としてのプランニングとなる。

図4-1. 仮設市街地の設置例



出典：「仮設市街地の計画論の研究Ⅰ」より筆者作成

具体的に見ていくと、学校は日常では子供たちが学ぶ場、遊ぶ場であるが、非日常では学校の中にまちの機能に近いシステムを持たせることになる。日常子供たちが生活する場として機能していることを考えれば、避難生活時に被災者が暫定的な生活を営む場として十分機能する。少子化社会では、地区内の学校には空き教室があるので、学業再開時には生徒には地区内の一定数の学校に通ってもらい、学校として使用しない場所を被災者の避難所にするができる。トイレが数多くあり、保健室を病院に、食堂や家庭科教室を調理や食事をとる場所に、空き教室を店舗や寝室に、視聴覚

室をリラクゼーションスペースに活用できる。また、グラウンドは仮設住宅や仮設トイレ、仮設風呂、店舗の設置に役立つ。さらに、校内放送の機能を活用して、さまざまな情報を提供する情報基地としての役割も担うことができる。

表の顔が子供たちの生活スペースとも言える学校に、仮設市街地としての裏の顔を持たせることは、学校が持つ生活全般を支えるための機能からして有益である。

6. 仮設市街地構想の展開に向けた課題とその対応策の検討

仮設市街地構想適用に当たって次のような課題が挙げられる。

第一に、天候や地質等の特性にあった建築構造を持つ建物を建設していくことが地域として取り組むべきである。地域が持つさまざまな特性を検証した上で、資源となる施設や空間の特定、構造の強化を行うことが求められる。

第二に、避難所、仮設市街地建設の対象となるオープンスペース（以下 OS）の捻出方法である。地方の平野部であれば空き地などの OS は確保しやすいが、神戸市のような都市部では広い OS だけでなく、学校のグラウンドも狭いことが多いし、新潟のような山間地では土砂災害等の二次災害の恐れもあるので OS は確保しにくい。そこで、OS 確保のための対応策として、まず、都市部では公園、駐車場、公共施設の空地や大型店舗敷地の有効活用が考えられる。特に、大型店舗は移り変わりが激しいので、さまざまな機能を検討して、シャドウプランを実践することが求められる。レストラン、トイレ、防火設備、そして、販売されている商品にも避難生活に役に立つものはたくさんある。他方、地方部の OS が確保しにくい地域では、やはり学校などの公的施設の活用が最も有効な対応策となる。地方部では一般に住居が密集していないので、火災の心配はあまりないが、救急救護などの発災直後の対策は日頃からの地域住民どうしのコミュニケーションによる連携がどれだけ取れているかが重要になる。新潟の事例のように、被災者が孤立してしまうケースも有り得るので、行政は迅速な対応ができるように日常から対策を練っておくことが必要である。

第三に、仮設市街地構想は都市部でなければ有用性が低いとされている（仮設市街地研究会、2004）が、先日の新潟の事例からわかるように、山間地でも仮設住宅が設置され、復興に向けた活動が行われていることから、都市部以外の場所でも有効性がある。新潟の事例では、廃校になった校舎をそのまま避難場所として活用している例もある。利用期限が決まっていない上、寒さの心配も無いことから、廃校になる学校が多い地方部では有益な手段と言えよう。

第四に、本格復興を果たした時の仮設市街地の活用方法が挙げられる。まちの資源として復興後も発展的な活用を検討するが、仮設住宅や仮設店舗などはまたいつ起こるかわからない災害に備えて保管しておく場所を確保しておかなければならない。

この他、仮設市街地構想には、被災後の非常時から復興後の平常時への移行過程の設計、建設後の活用が暫定的なものや恒久的な施設の特定、効率的な建設のための建設資材の規格設定、さらには住民の建設参加のシステム構築など、残された課題も多い。

結論 防災福祉コミュニティ形成に向けた仮設市街地構想展開の可能性の検証

防災福祉コミュニティ活動に復興まちづくりに力を発揮する仮設市街地構想を導入することは、第一に、日常から取り組む復興訓練においてソフト面、ハード面での地域内での資源の蓄積を可能にする。第二に、協働を含めた地域（被災）住民主体の活動の実践が地域の自治力を向上させる。第三に、訓練の機会の増加が地域への関心を高める。つまり、既存の防災福祉コミュニティの課題であった地域力不足を改善し、地域力の三つのコンセプトを満たすことを可能にする。また、避難生活～復興に向けた活動に取り組むという活動コンセプトは、既存の発災時を想定した活動形態に時間軸としての幅を持たせ、コミュニティとしての長期的活動を可能にする。そして、復興訓練を繰り返し実践することで、継続的活動も可能になる。当然、災害対応力も向上する。

本研究で検証してきた防災福祉コミュニティ形成の新たな方向性は、仮設市街地構想の展開がもたらすコミュニティ自体の地域力の醸成による部分が多い。これにより、地域住民の主体性や協働の概念を活かした発災に対応するための防災まちづくり、復興に向けた取り組みとしての復興まちづくりから成る減災まちづくりとしての一連の流れを創り出し、災害対応力の向上、コミュニティの維持、発展を可能にする。以上のことから、仮設市街地構想の導入は防災福祉コミュニティ形成にとって重要であると言える。

参考文献

<http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/kiroku/higai0012.html>：神戸新聞 大震災関連データ集

倉田和四生：防災福祉コミュニティ、1999 ミネルヴァ書房

阪神復興支援 NPO：真野まちづくりと震災からの復興 自治体研究社

宮西悠司：地域力を高めることがまちづくり一住民の力と市街地整備、1966 都市計画学会「都市計画143号」

仮設市街地研究会：仮設市街地の計画論の研究 I、2004

東京都総務局総合防災部防災管理課復興計画係：震災への備え、2003