

# 街みち覽版



密集市街地情報ネットワーク

街に、ルネッサンス



UR都市機構

第9号 平成24年3月発行

「街みち覽版（かわらばん）」は、官と民とが密集市街地の整備・改善等に関する情報を共有する場を提供するための情報ネットワーク（名称：「街みちネット」）の会報です。

「街みちネット」は、密集市街地での共同建替え、道路拡幅整備などの事業に携わり、地域に密着したまちづくり活動を行っている自治体等の担当部局、事業者、団体などの皆様に参加を呼びかける密集市街地整備情報ネットワークです。皆様の積極的な参加やご意見、事業情報等をお待ちしております。

## 第9回交流会を開催しました（東日本大震災からの復興まちづくり）

現地で復興のために活動されている方々より、現地の状況、復興まちづくりへの取り組みや進捗状況等についてご講演いただきました。

### ■開催概要■

日時：平成24年1月17日(火)14:00～17:30 会場：都市再生機構 東日本都市再生本部 1501 会議室

参加人数：44名

- 内容：①UR都市機構の被災地復興の取り組み【都市再生機構 震災復興支援室 松村 尚】  
 ②復興計画づくりと実施の現場から【阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 石川永子氏】  
 ③仮設市街地・集落からの復興【株式会社 首都圏総合計画研究所 濱田甚三郎氏】



津波により骨組みだけとなった防災庁舎(宮城県南三陸町)



会場の様子

# UR都市機構の被災地復興の取り組み

## ■都市再生機構 震災復興支援室 松村 尚

### 現地調査の状況

URの現地調査の第一陣は3月20日頃に現地に入った。当時は飛行機も新幹線も使えず、山形まで飛行機で飛んで、そこから車で現地に入った。現地はまだ自衛隊が入って間もない頃だったので、道路の瓦礫の処理が終わっていない状況で道路に瓦礫がたくさん積まれている状況の中、調査を行ったと聞いている。



UR現地調査による被災状況写真

【左】陸前高田市  
(H23.3.27)

【右】宮古市田老地区  
(H23.3.28)



### URの支援内容

URの主な業務内容の4つの柱の1つに災害復興の取り組みが位置づけられており、以下の支援を行っている。

- 応急仮設住宅用地等の提供**：国交省から要請を受けて約200haの事業用地を確保し、そのうち約8haを提供している。盛岡南新都市地区での戸建住宅提供、仙台市のあすと長町地区やいわきニュータウン地区でも仮設住宅用地の提供を行っている。



あすと長町地区 3月25日撮影



仮設住宅 4月25日撮影

- 応急仮設住宅建設支援要員・宅地危険度判定士の派遣**：応急仮設住宅建設支援要員として、岩手県73人、宮城県83人、福島県25人の計181人を派遣、宅地危険度危険判定士を3名派遣している。
- 復興計画策定支援**：岩手県・宮城県・福島県の被災公共団体に職員を派遣している。初めに岩手県から要請をいただいて、4月上旬には各市町村と、バックアップとして盛岡連絡所に職員を派遣した。6月に宮城県から要請があり、7月から人員を投入している。この違いは、岩手県は復興計画の策定を被災市町村で行うスタンスであったため早い段階で人が必要となったが、宮城県は県主導で復興計画を作る考えだったので、URにはその後の事業化に向けた計画の詰めをお願いしたいという要望を受けた。それに続いて福島県から要請を受け支援をしている。

### 各県における支援

- 岩手では、被災直後の4月頃は復興計画策定のための検討組織や委員会の立ち上げ等の体制づくりなど、計画検討の初動期のお手伝いをした。その後、国の直轄調査を使って各公共団体が復興計画を策定できるようになったので、直轄調査への作業の指示などを公共団体の職員と一緒にやり、計画作りを進めている。
- 岩手県は12月後半に復興計画の議決を取っている。骨子はかなり早い段階でできていたが、三次補正等の財源の裏づけがないと計画を最終的に決められないことや、地元住民のご意見を聞いたことで、この時期となった。復興計画が議決されたのでいよいよ事業を実現する段階に移ってきた。
- URは市町村の復興計画策定委員会や復興推進本部などの組織において、支援職員が提案・助言をさせていただいた。直轄調査が発注されるまでの時期はコンサルタントがいなかったので、その時期は本社で作業して、その計画を派遣した職員から被災公共団体の職員の方や市長などにご説明した。
- 今後は事業にシフトしていく段階なので、事業計画の策定支援や、区画整理事業や防災集団移転事業などの事業の受託施行、災害公営住宅建設などがURの支援内容になる。



# 復興計画づくりと実施の現場から(宮城県南三陸町における復興支援の取り組み)

## ■阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 石川永子氏

住宅メーカーを経て、大学院に通いながら墨田まちづくり公社で京島のまちづくりに関わる。3年前に大学院を卒業して現職となる。博士論文は中越地震の集団移転の事例の比較研究、現職では復興計画、防災まちづくり、福祉系のまちづくり、避難所のユニバーサルデザインなどに取り組んでいる。



### 南三陸町で復興支援に入るまでの経緯

人と防災未来センターの事業の1つに災害時の現地支援があり、災害発生数日後から宮城県庁に行き、当センターの研究員7人が交代で常駐して支援を行った。宮城県内で一番大変なのは南三陸町で、復興計画の策定に関わる人材がほしいという話が4月初旬に内閣府にあり、当センターが支援することになった。復興計画の策定で行ったが、初めはコンサルタントの営業と間違えられるような混乱した状況だった。

### 南三陸町に滞在して感じたこと

当初はタクシーもホテルもマスコミが押さえていてほとんど動かない状況で、住むところもなく、仙台、登米、石巻、松島のホテルから、工事車両で渋滞している三陸道を通り8時半に間に合うように早朝に出勤していた。7月からは町内の二次避難所となっているホテルに泊まっていたが、断水状態でお風呂は数日に1度、トイレも自分の部屋のものは使えなかった。それでも、他の避難所はもっと過酷な状況であった。

●**巨大地震独特の状況**：ガソリン不足により、宮城県も3月中は現地の状況をつかみきれず、現地のNPOや保健師から情報を得るしかない状況だった。避難生活に関しても、広域避難をしていたり、親戚などのところに一時的に避難をしていたりと多様性がある。仮設住宅の用地の選定も、県と市町村で方針が違い、混乱があった。借上げ仮設住宅も4月中までは県指定の物件だけだったが、その後は、制度を柔軟に運用し、入居者が見つけた物件も遡って認めることになったため、数が多くなり、県が事務手続きに追われている。

●**三陸の地域性**：住宅再建と産業再建の優先度の考え方が被災者によって異なる。住宅よりも早く港を直してお金を稼がないと再建ができないと考える方もいらっしゃる。南三陸では漁業者は人口の約2割だが、加工業や運送業などの産業は漁業を基点にリンクされており、住民の大半は町の中で仕事をしているので、産業が廃れたら他のところに流出してしまう懸念がある。また、集落部はコミュニティが強いので自分だけ広域避難することはできないと感じる被災者もあり、広域避難が進みにくかった。仮設住宅についても、県や国のガイドラインにより、先に公有地、その後に共有地や私有地の仮設住宅を許可したため、公有地の仮設住宅が当たっても、自分の地域にコミュニティ仮設ができると思い、入居せずに待っている人もいたという。

●**行政の機能の低下**：行政機能が低下している中で災害対応だけでなく復興計画を策定しなければならない。南三陸町では職員の7割くらいが家を流され、仮設住宅などに住んでいて、復興計画を作っている。徐々に復興計画が現実味を帯びてくるとお金の話も出て、住民説明会などでは厳しいやりとりが続くこともあり、職員もかなり疲労がたまっている。おそらく南三陸町だけではなくて多くの被災市町村の職員がそういう状況だと思う。



テニスコートに建てられた役所仮庁舎



関西広域連合事務所(3月)



地域懇談会による復興計画策定

### 復興計画策定に向けての課題

復興計画は市街地と漁村の2つの地域特性を勘案してつくられる。市街地の方では鉄道などの交通機関がポイントとなるが、これらが復旧するかわからず町の骨格が決められない中で計画を作らざるを得ない状況である。漁村部に関しては、地先漁業権という土地についての漁業権があり、移転や、集落の統合でどうなるのかという問題があ

る。また、契約会という財産区の制度があるなど、集落全世帯の合意形成に時間がかかるという独特の問題もある。

## 仮設市街地・集落からの復興

### ■株式会社 首都圏総合計画研究所 濱田基三郎氏

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、震災復興グランドデザイン、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、陸前高田市・長洞集落再生計画等に関与。

#### 仮設市街地とは

- 仮設市街地とは、復興までの暫定的な生活を支えるために設ける仮の市街地や集落と定義しており、淡路大震災の時に生まれた言葉ある。
- 以下の4つの原則がある。①地域一括の仮設暮らし、②被災地のそばでの仮設暮らし、③被災者が自ら立ち上がる被災者主体、④応急仮設住宅だけでなく被災後の生活を支える色々な施設が必要であるという生活総体の考え
- 東日本大震災が発生してから仮設市街地研究会では6つの提言を出し、実践の取り組みも行っている。

#### 仮設市街地についての提言

**提言 1、2：**「仮設市街地・集落」の整備を！

- ① 抽選によらず、「地区ごと」「集落ごと」の入居を
- ② 「住」のみならず、「職の始動」「復興協議」の場

**提言 3：**大型客船を復興基地に！

**提言 4：**仮設住宅を復興拠点にしよう！

- ① 仮設住宅建設のマスタープログラムを作成すべきだ
- ② 仮設住宅同士の住み替え作戦を展開すべきだ

**提言 5：**仮設住宅に「コミュニティづくりを推進する世話役」を任命しよう

**提言 6：**被災した平場に新たに本格的な「仮設市街地」をつくろう

#### 実践 1：遠野市での活動

遠野市は、釜石や大槌の沿岸被災者受入のための仮設住宅建設を、仮設市街地研究会の提案も反映し岩手県に提案したが、県は沿岸市への配慮から拒否回答だった。そこで仮設市街地研究会からケア型仮設への特化を提案し、東大チームが更にそれを深化させた「コミュニティケア型仮設住宅地の提案」を行い、ウッドデッキのあるコミュニティケア型の木造仮設40戸建設を実現した。

#### 実践 2：陸前高田市・長洞集落での仮設集落づくり

陸前高田市の長洞地区はNHKの番組で知り、4月に出向いて、応援を申し出た。

- **被害状況と自衛策：**この地区は60世帯中28世帯が流され、陸の孤島化した。集落の方は食料の抛出、薬の手配、燃料の確保、子供のための学校（長洞元気学校）、残った32世帯への分宿など、大変な自衛策を採られた。これらの生き延び策は「結」そのもので、その精神が生き延びさせたのだと思う。
- **仮設集落づくりについて：**仮設集落の用地として集落の中で1,200坪を確保したが、市役所からは仮設は役所が決めた土地にしかつからない方針と言われた。仮設市街地研究会が地域優先ポイント制度の提案などの支援を行い、市・県や国に要請してようやくその土地に仮設を建てることが決まった。集落の方と復興懇談会を行い、一軒一軒再建の可能性を聞き出して要望書と計画書をまとめ、集落内の仮設が実現した。
- **平場で仮設市街地をつくる必要性（提言6）：**今求められていることは、平場で本格的な仮設市街地を作ることだと考える。陸前高田市では被災した市の中心市街地に盛土をして、その上に新しいまちをつくるという計画があるが、盛土をすると土が落ち着くのに時間がかかる。被災3県では人口が減少しており、それでは新しくまちをつくるまでに人がいなくなってしまう。市長に、山際の平場に仮設のまちをつくって元気をつけて、その脇を盛



ウッドデッキのある木造仮設



子供達の共同勉強室



再開された定置網漁

再開された定置網漁



土して、経済力がついたら盛土の上に移ればいと申しあげている。若い人が働ける、あるいは集える場所をつくらないと、まちは死んでしまう。神戸市長田区久仁塚地区では、地元の人たちが再開発事業の事業用仮設の制度を利用して、出費をせずに仮設の商店街をつくった。この方式が使えないかと思う。

### 東京で仮設市街地はつくれるか

- **東京での仮設住宅の必要戸数と供給可能戸数**：東京で首都直下地震が起きた時、私たちは仮設住宅が大体 25 万戸くらい必要だと試算しているが、供給能力は 7 万戸である。必要戸数に対して全然足りていない。
- **仮設市街地の必要性**：仮設市街地は被災市街地の復興拠点なので、なるべく仮設市街地をつくる方向で考えるべきである。既存の建物を活用するみなし仮設の供給は止むを得ないと思うが、少なくとも連絡網はつくり、復興協議に参加できるようにする必要がある。公有地には限界があることは東北で証明されたため、仮設市街地をなるべく多くつくるために民有地の一時使用や、2~3 階建ての仮設、単身用の仮設などの工夫が必要である。
- **東京で仮設市街地をつくる上での課題**：東京都の震災復興マニュアルや都立公園の震災時利用計画は、仮設用地の手当てや地元の区との調整などの課題があると我々仮設市街地研究会は考えている。
- **NPO 復興まちづくり研究所の立ち上げ**：仮設市街地研究会はここ 10 年ほど活動しているが、長洞などでは仮設の次の復興のお手伝いまで連動して進めているので、NPO の「復興まちづくり研究所」を立ち上げることにした。これから行政と仲良く紳士的に、かつ、筋を曲げないで付き合っていきたいと考えている。

## 復興に向けた専門家の参加方式について（講演者ディスカッション）



【玉川まちづくりハウス：林】復興のプロセスで、状況に合わせて専門家と行政との柔軟な関係作りが必要になる。

【石川】やりたい人はたくさんいるが、マッチングができていない。南三陸町も集落移転が 22 箇所あり人が必要だが、どこかの集落だけに人材を向けることもしにくいのでは。行政しかできない事務手続きも多いので、すべての集落に時間をかけることが難しく、内容と時間とである程度バランスを取らざるを得ない状況である。



【林】通常の行政の事務がスムーズに流れるように回復するでも大変な上に、何十年何百年もかかって作ってきた町をまた急に作らないといけいないのだから、今までの行政体にそれを全て要求するのは過剰な要求である。復興のための機能をしばらく付けるなど、もう一度復興の役割を考え直した方がよいのではないかな。

【石川】それはひしひしと感じている。行政の中にも受け皿になる人がいない。そういう人がうまく中和しながら、あまり無茶な要求は却下するなどしないといけないと思う。来年以降、国の直轄調査が終わって各地区や集落の実施計画の作成に復興交付金を活用することになる市町村が多いと思うので、変わってくると思う。



【林】どうしたら行政と専門家と市民の参加がうまくいくのか。長洞では、濱田さんの話にリアリティがありそうということがだんだん分かってきて受け入れてもらえたという話のようだが。

【濱田】我々としては東北復興のモデルを作る構えだが、復興局長や市長になどに説明をしたら、長洞だけ目立つと困るので突出してくれるなというスタンスだった。具体的には仮設番屋というプロジェクトを起こそうと思っている。長洞には「長洞なでしこ」という女性陣のチームが結成されており、干物を作るなど色々な活動を始めている。そのための作業場や地物を食べられるような仮設の番屋を作って、人を呼べるようにして、集落の元気をつけていくことを、役所と一緒に回していくことを仕組みうと思っている。





【林】それは非常に重要なプロジェクトになると思う。仮設住宅の中に色々な人材がいると思うが、あまり活かされていないため、そういう方々と被害を受けていない人がチームを作るという話はとても重要だと思う。

【松村】私も現地で行政職員とまちづくりの議論をさせていただいたが、行政職員は途方もない計画作りを課せられており、次の事業化の段階ではとてもマンパワーが足りないという状況である。東北はコミュニティが非常に強固でまとまりがあるので、専門家が入れば実現性がある計画ができるのではないかと思う。そういう協力方式がないのかと思っている。

【濱田】台湾の921大地震ではノーベル賞学者の李遠哲(リ・エンテツ)さんという方が、義捐金の使用目的を明確にして出資者にもプライズになるようにして公明正大に使う仕組みを作って400億円を集め、次の3つの事業に使い切った。①復興支援員の配置(集落ごとに文化人類学者や歴史学者など知識のある人と若い学生をタイアップさせた復興支援員を配置し復興計画支援)、②復興計画の事業費、③ハイライズビルの再建(再建のための自己資金がない人に対して、倒れたビルの床があったものとして買取り)。今回の被災地のコミュニティは400~500あるが、そこに相当の人間を何年間か送り込む、そういう構造を我が国でも作るべきだと思う。



【林】日本の寄付白書を見ると、今回の震災に向けた資金だけで大体3,800億円くらいあった。それぞれに使われていると思うが、規模からすると、それを李遠哲さんのように考えるという提案を行うことは重要だと思う。そういう知恵は3,800億円の中から数百億があれば実現できる。そういったことを考えないか。



### 参加者の声(アンケートより)

- 今回の東日本大震災に関して、多くの語り部がいる事を感じた。今後100年後、200年後に活かしてほしい。
- 地域防災計画の見直しがひととおり終了した段階で、東京の災害復興計画について掘り下げて考えることの出来る交流会をやってほしい。
- 受け入れ態勢が整わず支援したい人と受け入れる側のマッチングが改善できると効果が大きいと思う。
- 今後は福島の復興についても議論が必要だと思う。

### <まとめ> NPO 玉川まちづくりハウス：林 泰義 氏

震災からほぼ1年近くが経ったが、どうもできることがまだまだありそうだということが今日の話で出てきた。今日の話の中で実際に突破しないといけないしできるはずだということを、街みちネットでいつも集まるメンバーだけではなく、関心のある人に呼びかけて集まって一緒にやるというようなアクションを起こした方がいいというのが今日の感想である。自治体の方が見えているのも重要なポイントだと思う。様々な方の取り組みで次の新しい可能性が出てきたらいいと思っている。

## ご意見・お問い合わせはこちらまで

皆様のご意見も、「街みち璧版」で紹介していきます。感想や今後「街みち璧版」で取り上げてほしい情報、街みちネットへの要望等をお寄せ下さい。また、街みちネットでは会員を募集しております。入会方法についてはホームページをご覧ください。事務局までご連絡下さい。

- 街みちネット事務局 ●  
UR 都市機構(独立行政法人 都市再生機構) 東日本都市再生本部 密集事業総括マネージャー 企画チーム  
株式会社 UR リンケージ 都市・居住本部基盤整備部  
TEL: 03-5323-0350 FAX: 03-5323-0354 Mail: machimichi-net@ur-net.go.jp
- 街みちネットホームページ ●  
<http://www.ur-net.go.jp/machimichi-net/>