

緊急提言 4

仮設住宅を「仮設市街地・集落」とし、復興拠点にしよう

平成23年（2011年）6月10日

緊急災害対策本部
被災者生活支援特別対策本部
同
同
各党・政府震災対策合同会議参加の国会議員 各位
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

本部長：菅 直人 総理大臣
本部長：松本 龍 防災担当大臣
本部長代理：片山 善博 総務大臣
副本部長：仙石 由人 官房副大臣

仮設市街地研究会

代表 濱田 甚三郎 (株)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 (株)生活構造研究所特別顧問
山谷 明 (株)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 (株)地域計画連合代表
大月 敏雄 (東京大学 准教授)
小泉 秀樹 (東京大学 准教授)
高橋 知香子 (株)首都圏総合計画研究所研究員

折り返し点と思われている仮設住宅建設を 「仮設市街地・集落」づくりにシフトするために(緊急提言)

東日本大震災の被災地での応急仮設住宅建設は、ようやく峠を越えたようにもみえます。
しかしながら、私たちはまだまだ仮設住宅は峠越えをしておらず、それ自体に多くの課題が残されていると考えています。それと同時に、復興を視野に入れた取組みに着手する必要があると考え、この第4次提言をまとめました。
私たちは、被災自治体向け、支援自治体向けに第1・第2提言を発信しました。その要点は、仮設住宅をつくる場合には、「地区ごと」「集落ごと」に住めるようにすること、「住」のみでなく、「職の始動」「復興協議」の場とすること、それらを「仮設市街地・集落」にしようというものでした。
第3次提言は、国の中枢向けに、応急仮設住宅の供給目標戸数では不足で、それを補うため『大型客船を（国で購入し、それを）復興基地に（しよう！）』というものでした。
一方、私たちは陸前高田市広田町長洞集落で、集落内に集落民のための仮設集落（長洞元気村と命名）をつくる支援活動を進め、6月末に26戸の仮設住宅と集会所が完成する見込みとなっています。長洞集落では、ガレキ活用の仮設住宅ウッドデッキ計画の準備が進められ、本格的な住宅復興と漁業復興も視野に入ってきています。第2・第3の長洞集落の支援にも着手したいと考えているところです。
*過去の提言、長洞元気村の詳細は仮設市街地研究会のホームページ
<http://www.kasetsu-shigaichi.org/> を参照下さい。

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。

東北3県（岩手、宮城、福島）の応急仮設住宅の必要量は7.2万戸と算出され、菅首相が国会ではお盆までには完成させると表明。6月3日現在での完成戸数25,749戸、着工済み戸数38,547戸、着工予定を含めた着工確定戸数40,608戸となっている。岩手・宮城では必要戸数の見直しをおこない、福島では市町村からの要請戸数を精査したところ、3県での現時点での必要戸数は52,200戸に減少し、首相の公約は実現できる見通しという。はたして本当だろうか。(1)必要戸数の再検討をはかれ。

必要戸数は、各県が算出したとされているものの、その算出根拠が明らかにされていないので推測するしかないが、避難所滞在人口から算出したものであろう。（6月2日現在、3県内の避難人口75,215人、県外＜北海道～静岡の15都道県＞24,377人、合計99,592人）この避難所滞在人口を3県の平均世帯人員2.65人／世帯で除すと37,582世帯となる。

この避難所滞在人口・世帯には、遠方などの親類縁者等に身を寄せている人や、自ら被災地から離れて借りずまいを確保した人などは計上されておらず、その数さえ把握されていない。特に前者は、いつまでも寄留という訳にはいかないだろう。

そうした人たちも含めた応急仮設住宅の正確な需要数を把握しなおす必要がある。3県の家屋全壊棟数105,742棟（6月2日現在 警察庁調べ）からすると、仮設住宅の必要戸数は7.2万戸でも不足するのではないか。それを把握するのは厚生労働省が責任をもって進める仕事だ。

(2) 仮設住宅用地を手をつくして捜すべし。

国土交通省のホームページに応急仮設住宅 着工・完成戸数の推移というグラフがある。5月20日のそれには各県から用地を確保したと国交省が聴取したとされる用地確保済みが52,128戸分と掲載されていた。ところが、6月3日現在のグラフには、用地確保済みの個所が削除されている。被災地のニーズが遠方の仮設住宅入居を望まなくなっているの、確保済み用地を公表する意味がないと判断し削除されたものだろう。

ともかく、(1)で算出された仮設住宅の必要戸数に見合う土地を八方手をつくして探し出す必要がある。原発問題の福島県の事情は別として、宮城県は全県で仮設住宅用地を探しているのに、岩手県は一部の例外を除いて被災市町村内で探すとのこと。民有地を中心に後背支援市町の協力を得ながら被災市町・県に連携することが大切だ。

(3) 仮設住宅の入居方式の改善をはかれ。

仮設住宅の建設の遅れや、抽選に当たっても辞退する人がいることなど各種報道がなされている。一部の例外を除いて被災自治体では、仮設住宅の入居方式を依然として抽選によっているところが多く、それによって近所の人が身を寄せあってきた避難所からバラバラになるという事態が繰り返されている。

抽選方式をとってきた自治体では、それをいまさら「地区ごと」「集落ごと」の入居に切換えられないというならば、「地域優先ポイント制度」(特定の地域の人に入居の優先枠を与えるしくみ)を導入した抽選方式に変えれば、実質的に「地区」「集落」優先の入居が実現するのではないだろうか。いまからでも遅くないので、これから募集をする仮設住宅ではぜひその方式の改善が必要である。これは自治体の運用の問題といえる。

(4) 仮設住宅建設のマスタープログラムをつくれ。

仮設住宅の必要数をおさえ、それに見合った土地を確保した上で、改めて被災市町村別に仮設住宅建設のマスタープログラムをつくる。被災市町村内で用地不足の場合は後背市町村の区域も計画対象になる。そのプログラムで重要なことは、コミュニティごとのまとまりに留意してプログラムを構築することだ。「この地区」「この集落」の被災者を受け入れる仮設住宅地を特定明示するのだ。仮設住宅地は従前居住地になるべく近い場所で特定する。それは一ヶ所にとどまらず複数に及ぶことになるだろう。

そして、いつまでにどの仮設をつくるかも明示する。当然、完成時期に差がでてくる。遅く完成するところの入居者には我慢してもらう。完成時期を明示することで許してもらうほかない。(2)、(4)は国土交通省が被災県市町と連携をはかりながら進める仕事だ。

(5) 省庁の連携、民間との連携で柔軟に仮設市街地・集落づくりを進めよ。

中小企業庁は仮設店舗・工場を建て、被災事業者は無償で貸し出し、厚生労働省は、仮設診療所をつくるという。そのこと自体は「仮設市街地・集落」づくりの立場からは大歓迎だ。しかしながら、仮設住宅と仮設店舗・工場、仮設診療所のそれぞれの立地について、連携がないままの縦割りで省庁がバラバラにコトを進めようとしている。いいかげんにしてほしい。これらについても、(4)のマスタープログラムの中に組み込んで、一体的に進めるべきであろう。ちなみにファミリーマートが面積を6段階に変えられるプレハブ仮設店舗を計画中であるが、これらも組み込むような柔軟な取り組みを期待したい。

2. 仮設住宅同士の住み替え作戦を展開するべきだ。

厚生労働省は、社会・援護局総務課長名で3県の災害救助法主管部(局)長宛に5月18日「東日本大震災に係る応急仮設住宅等について」という文書を発信した。その文書の中で「応急仮設住宅の供給等に関する当面の取組方針」が11項目にわたって記されている。その中に「県外など遠方の応急仮設住宅(民間賃貸住宅、空き家、公営住宅等の借り上げを含む)、公務員宿舎、雇用促進住宅等に一時的に入居されている方々について、避難者の具体的な事情を勘案して、県がやむを得ないと認める場合には、地元の応急仮設住宅への入居を認めることとしても差し支えないものとする。(以下省略)」ということが表記され、これはふるさとに帰りたいとの思いにこたえる意味で大変結構なことである。

しかしながら、これをさらに一歩進めて抽選によってバラバラに入居させられている人たちを、地区や集落に近い仮設に住み替えさせる仮設の入れ替え作戦(リロケーション)を検討していくべきである。それによって、コミュニティのまとまりをつけていくと同時に、次の段階の「住まい」「くらし」「なりわい」の復興協議が円滑に進められるようになる。先に紹介した長洞集落では、被災をまぬがれた人、家屋を流出した人のまとまりを維持することができ、そのことで皆んなで集落復興に取り組む気構えになっている。

回り道をしたが、この住み替え作戦の実践で「地区ごと」「集落ごと」の仮設市街地・集落づくりが実現することになり、そこが真の復興拠点となるのだ。

★ 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)

㈱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。