

復興シナリオにおける〈仮設市街地〉構築システムの研究・開発

はじめに

この研究は、文部科学省が平成 14 年度から始めた「大都市大震災軽減化プロジェクト」の一翼を担う 5 年間の継続研究であり、当研究所内に多数の外部研究者等が参加する仮設市街地研究会を設置して実施しているものである。

本研究は、「仮設市街地^(注)」の既往事例、プランニングの手法等の検討をおこなうとともに、具体的な場所での仮設市街地づくりの社会実験をおこない、それらを踏まえて仮設市街地の社会化のためのツールの研究・開発をおこなおうとするものである。

本年度研究は、国内外の過去の大震・火災後における仮設市街地の形成実態を把握し、それを踏まえて仮設市街地の必要性を検証することを目的とした。

第 1 章 仮設市街地の必要性

本章では、次章の過去事例調査の成果を踏まえながら仮説として仮設市街地の必要を検討する。

(1) 仮設市街地の位置づけ

仮設市街地は、都市の市街地が地震等による大きな被害を受けた際、避難生活と復興後の恒久生活の間の暫定的な生活を営む場、そこで被災住民が復興のあり方を考える時間を共有できる場として位置づけることができる。

(2) 仮設市街地の成立条件

復興までの地域生活を支える市街地

被災直後の避難生活から復興後の恒久生活に移行するまでの期間に、地域社会の生活が継続しておこなわれるための必要施設がワンセット整えられ、復興までの地域の生活が一体的に支えられる市街地を仮設市街地という。

仮設市街地の立地条件

仮設市街地は、なるべく被災地内または近傍に設けられることが望ましく、設置する場所は位置被災前からある公園や、オープンスペース、(既成市街地公共仮設型) そうした用地のない場合は、被災民有地のガレキを撤去した跡のオープンスペースを対象とする。(既成市街地自力仮設型) なお、での用地確保が困難な場合には、被災地との交通に支障がない程度の距離にある場所の公園やオープンスペースを対象とする。(郊外公共仮設型)

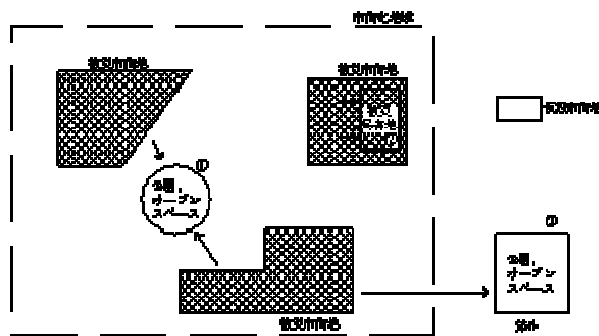


図1 仮設市街地の3つのパターン

仮設市街地での必要施設

仮設市街地での必要施設は、地域での生活を継続するためのもので、生活の拠点となる住宅を基礎に、集会施設、医療・保健・福祉施設、商業施設、作業場、教育施設、処理施設等がある。

仮設市街地から恒久市街地への移行

仮設市街地から恒久市街地への移行は、恒久建築物が建設された区域から順次進められ、最終的には公園やオープンスペースは従前の用途に再整備され、被災民有地では恒久建築物に建替えを完了させる。

(3) 動態的都市計画としての可能性

都市内の大規模な公園やオープンスペースに、本来機能とは別に災害時・復興時に仮設市街地として人々を受け容れる機能を備えるという動態的都市計画を構築する可能性を有している。

(4) 仮設市街地の必要性と可能性

仮設市街地の必要性

○まちの計画復興を円滑に進める

仮設市街地はくらしの復興を達成する場となり、共にまちの復興に取り組む場となるので、まちの計画復興を円滑に進めるため、その必要性が高い。

仮設市街地の可能性

○仮設市街地の事前検討は、住民の防災・復興の問題意識を高める

平常時での住民参加による仮設市街地づくりのシャドウプラン検討等は、住民の復興イメージの醸成につながり、防災・復興に関しての問題意識づくりに資する可能性が大きい。

第2章 過去の震・火災での仮設市街地の形成状況

(1) 関東大震災での仮設市街地の状況

復旧・復興過程

・地震発生 火災発生 避難 大空地(皇居前等)に自力建設のテント、仮小屋
(1923,9/1 (9/1~9/3) 東京府、東京市、警視庁建設課が「大バラック」建設(9/8着手)

・復興事業 1923年9月着手、1930年復興記念式典により一応終了(しかし、建物除去等は1933~38年ぐらいまでかかった)

仮設市街地の状況

- ・被災地から復興・再入居地へ至るまでの中間プロセスに「仮設市街地」と呼べるものを意識的・計画的に設けたとは言い難い。
- ・しかし芝公園等、大規模な「バラック建設地」においては、そこでの生活が長期にわたることもあって、作業場、託児所、浴場、交番なども住居以外に設けられて、バラック生活を支えていた。
- ・それらは火災をまぬがれた大規模公園や大邸宅敷地など、被災地に隣接して設けられ、復興にむけての支援の場所となっていた。

(2) 阪神・淡路大震災での仮設市街地の状況

復旧・復興過程(神戸市)

・地震発生 避難所 兵庫県・神戸市が公有地等に応急仮設住宅を建設(約
(ピーク時 1/23、約 23 万人 3.2 万戸) (1/20 着手)
(1995,1/17) 8 万世帯) 全国の公営住宅で一時提供住宅の供給(約 1.2 万戸)
自己所有地への自力仮設住宅建設(約 4,000 戸)

・復旧・復興事業 - 95年1月着手、随時進行。しかし、いまだ完全復興を祝う復興記念式典は開かれていない。

仮設市街地の状況

- ・被害が集中した既成市街地内の公園等の公有地に応急仮設住宅が、自己所有地に自力仮設住宅が建設され、全体として仮設市街地的様相を呈したが、計画的なものとはいえない。
- ・自力仮設は散在的立地が多いが、一部で集団的な建設がみられた。
- ・応急仮設住宅には、ふれあいセンター(252箇所、100戸に1箇所)が配備された程度。自力仮設住宅では専用住宅以外に店舗・工場併用及び非住宅専用の形態があり、生活の場確保の工夫がみられた。

・特に応急仮設住宅は、住宅のみの供給であったため、生活のためのサービス機能が備わっておらず、今後課題を残した。

(3) トルコ地震での仮設市街地の状況

復旧・復興過程

・地震発生 避難 テント村 156 群 (10 万張) (9/12)
(1999,8/17) 仮設住宅 約 43 万戸 (2000,8/8)
家賃補助 11 万世帯

・復旧・復興事業 - 郊外に 12 団地 (1,242ha、6.2 万戸) の恒久住宅を順次建設中。(すでに完成、入居済みあり)

仮設市街地の状況

・テント村・仮設住宅地の規模は数 10 万～千戸を超えるものまで様々である。規模を問わず、多くのテント村や仮設住宅地に図書室などの文化施設や女性のための空間が設置されている。

(4) 台湾地震での仮設市街地の状況

復旧・復興過程

・地震発生 避難 テント村 (個人又は団体による)
(1999,9/21) 仮設住宅 約 5,000 戸
国民住宅特別分譲 140 戸のみ
家賃補助 29.3 万人

仮設市街地の状況

・仮設住宅地の建設主体は多様で、民間によるものが多い。トルコ同様、住宅以外の施設の種類が豊富で、集会所、図書館、託児所、診療所、カウンセリングルーム、プレイロット等、さらに植栽・カラーブロック舗装等がなされているものが多い。

第 3 章 仮設市街地プランニング手法の枠組みの検討

(1) 仮設市街地の推進体制

仮設市街地づくりの主体は、個人(自力)型、地域組織型、NPO・NGO 型、公共型の 4 種が想定される。

(2) 仮設市街地形成のための法制度

・現行は災害救助法、各事業法等で応急仮設住宅等の供給が規定されているが、用地確保・供給建物の種類・コミュニティに留意した供給形態・住宅・住環境の水準・供給量等に課題がある。

(3) 仮設市街地形成のための土地・建物の確保

・土地確保については、土地種別(公団用地 - 国・公有地(公園等)、公団等所有地(空地)、民有地 - 企業グラウンド等、農地、被災宅地)に応じて事前利用調整、事前協定、事後契約、シャドープラン検討などの対応を検討する必要がある。

・建物確保については、個人型、地域組織型については、なんらかの公的支援措置を検討する必要がある。

(4) 仮設市街地形成の解消プログラム

・一定期間内に完全撤去をする措置を確立し、土地の従前用途への回復、復興住宅等の建設用地としての活用プログラムを構築する必要がある。

(5) 仮設市街地モデルの検討

・仮設市街地候補地の抽出・選定、計画・建設・運営・撤去プロセスの検討、市民や関係者への周知の手順をモデル化して、市民との試行実験を重ねることで、モデルの充実に努める必要がある。

(注)「仮設市街地」とは、被災した住民が主体となって地域復興を進めるため、被災地域内外に暫定的につくる市街地のことで、応急的な仮設の住宅、店舗や事業所及び残存する利用可能な建築物などから構成される市街地のことと定義されている。(「東京都都市復興マニュアル」平成9年3月)