

来るべき震災に備えて - 仮設市街地を中心に -

株首都圏総合計画研究所

濱田 甚三郎

はじめに

阪神・淡路大震災からすでに8年。先日久しぶりに神戸を訪れた。神戸の中央部、東側地域では、何事もなかった様に復興を遂げていた。しかし西側地域では、再開発ビルが建設される一方で、少し裏側にまわると空地が多く残されており、震災の痕跡が随所で見受けられた。国全体の経済不況がより強く神戸に影を落としていることもあり、10年での完全復興はおぼつかないと思われた。

本稿では、大震災の記憶の風化が広く進むなかで、私自身が係わった神戸を振り返り、それ以降こたわり続けてきた「仮設市街地」についての考え方の変化、さらには「仮設市街地」を通しての震災の記憶を継承する試みを紹介したい。

東京は近い将来、必ず震災をむかえるとされている。読者が少しでも震災の記憶を思い起こし、いざという時の自らの対応のヒントを得ていただければ幸いである。

私の係わった神戸

私が強い思いをもって神戸に係わったのは震災の年のわずか1年たらずである。それは震災後最初に神戸入りした2月3日にスタートし、3月初旬C・V・W(コンテナ・ビレッジ・ワークショップ:任意の活動団体)を立上げ、その年の暮れに新神戸駅前からコンテナ・ハウスのモデル住宅を撤去した時点で私の思いは不調に終わった。C・V・Wは応急仮設住宅の不足をおぎなうために船舶用のコンテナを改造して被災地に供給しようとした私の仲間と学生達との運動体だった。結果的には神戸で3個のコンテナを改造し、真野地区と新神戸の駅前にモデル住宅を設置したにとどまった。コンテナは被災地のまち中で仮設店舗や仮設住宅として使われ、現在でも一部に残っているが、それは多分、私たちの活動にヒントを得て、自前で調達したものであろう。

当初の発想は「被災地は広大で地域によって被災状況が異なっているから、今すぐ本格復興に着手する区域と、少し時間をかけて暫定復興をはかる区域に区分し、暫定復興の区域では3年程度を目途として仮設市街地をつくり、その後本格復興にシフトしていく。仮設市街地は住宅だけではなく、店舗や事務所・工場など多くの仮設建物で構成される。仮設市街地をつくる方法は被災建物をなるべくすぐに壊さず、修理してしばらく使うことと、応急仮設住宅の代替物などを多様に工夫してつくり出すことであり、コンテナもその一部となる」というものだ。

C・V・Wは神戸の被災地(長田区真野地区)で東京を中心として各地から若者達が集まり数日間にわたって中古コンテナを改造するためのワークショップを2月末頃実施し、広くマスコミにとりあげられた。市内に散見されたコンテナ仮設は、その報道に接したあと、自分の知合いの神戸港関係者に連絡をとって独自に発注したものであろう。

私達は、コンテナ仮設の供給先はパブリック・ニーズ、コミュニティ・ニーズ、プライベート・ニーズの3つのうち、前2者に限定しようと考えた。まずそのパブリック・ニーズからの応答があった。

3月中旬、神戸市役所からコンテナを仮設住宅として使いたいむねの打診があり、見積書の提出をもとめられた。私達は色めきたったが、応急仮設住宅を一括受注しているプレハブ建築協会の参加企業との連携が不調に終り、見積書を出せずにコンテナ版応急仮設住宅は夢と消えた。ここでパブリック・ニーズは消えた。

その後も、C・V・Wはコンテナ・ビレッジ形成にこだわり続けた。バラバラの個別需要があったと

しても、私達にはキメ細かく対応ができないし、撤去の際にも責任を負える能力がない。ビレッジを形成したいというコミュニティ・ニーズがあれば、それが次の段階の本格まちづくりにもつながる可能性が大きいので、むしろその需要に対応すべきだとの考え方からである。その実現性を高めるために、工法の工夫はもとより、コスト削減、法律上の問題整理等多岐の宿題に継続して取り組んでいった。

6月初頭、東灘区の魚崎地区の小学校の避難所に設置されている復興対策本部から、避難所暮らしの人々の受皿として、液状化で使用不能状態となっている近くの民間テニスコートを使ってコンテナ・ビレッジを検討したいとの申し出があった。それを受けて神戸市に対して復興基金の活用の可能性を打診する一方で、はたして避難者の方々がコンテナ生活を望むのかどうかを確認するためアンケート調査を実施、それらの結果を踏まえて魚崎ビレッジの計画を早急に検討することとした。この計画も始動がやや遅かったことと、コンテナについて避難者の方々の理解が得られにくかったこともあり、実現しないまま終わった。

7月中旬、新神戸駅前に活動基地を開設していたボランティア団体の「キャンプ新神戸」の協力を得て、新神戸駅前にコンテナハウスのモデル住宅を設置した。そこは全神戸の人々の目に触れる絶好のロケーションと思われた。多くの人々がモデルハウスを見学に訪れたが、ビレッジ形成には結びつかなかった。どうやら私達のC・V・Wの活動は遅すぎたようだ。被災者のデリケートな気持ちや事情にうまく対応できなかったのであろう。震災後1周年をむかえる神戸では、クリーン化作戦が実施され、公園を占拠していたキャンプ新神戸のテントの活動基地も、コンテナのモデル住宅もきれいに取り払われてしまった。私の神戸の1年はそれで終わった。

仮設市街地から時限的本市街地への発展

仮設市街地の考え方は、97年東京都がまとめた都市復興マニュアルで再登場する。被災地域の人々ができるべく地域に住み続けながら被災地の復興にあたる必要がある。そのためには仮設住宅だけでなく、仮設の働く場所やサービス施設も必要。住宅に限ってみても、想定される被害住宅数と供給可能な応急住宅数の開きがあまりにも大きく、応急仮設住宅一辺倒では東京はもたない。使えるものは何でも使って、被災後の空間をしつらえ、復興までの時間を稼ぐ。そのためには当然、自己所有地をはじめとして民間の土地も使い、自力仮設も公共が応援していくスタンスが重要だとしたのだ。

都市復興マニュアルでは仮設市街地を「暫定的な生活の場として被災市街地に形成される応急仮設住宅、自力仮設住宅、仮設店舗・事務所及び残存する利用可能な建築物からなる市街地」と定義している。この仮設市街地の考え方は、このマニュアルでは、あくまでも構想段階で、計画概念の域を出ないものであった。ちなみに都市復興マニュアルの1年後にまとめた都の生活復興マニュアルでは、仮設市街地についてはまったく記述されていない。

一方、厚生省が設置した大規模災害救助研究会は、間接的に仮設市街地の考え方を後押しする報告（平成13年4月）をまとめた。その報告では、応急仮設住宅の大量かつ迅速な設置が困難な最大の理由の一つは、市街地において従前居住地の近隣に適当な用地を確保することが困難なことにあるとした上で、用地確保の具体的方策として被災民有敷地の暫定借上制度（被災により大規模な民有敷地等が更地となった場合、一定期間応急仮設住宅用地として借上げる）、自己敷地への設置（単独設置はコスト等の問題があるので、例えば数戸以上の設置が可能で、ライフライン整備が容易である等の一定条件があるものは自己敷地を積極的に活用し、自己利用以外は近隣被災者の優先入居を認める）等の提案をしている。

仮設市街地構想の最大の問題は、非常時にどう土地を確保するかである。東京都はその問題を一歩進めるために、仮設市街地を時限的本市街地に名称変更し、一定期間に限って適用される都市計画法に

基づく一団地の住宅施設として位置づけ（収用を可能とする）、その区域を都市計画決定するという考え方を打ち出した。仮設を時限と置き換えたのは、一定期間に限定することを強調するためだ。しかし、この考え方は法改正を必要とするが、都と国の協議においてもそこまで踏み込むことへの合意が現時点では得られていない。

その土地の確保についての検討は東京都で並行して進められた。一つは都内全域でオープンスペースの現況調査を実施し、仮設住宅用地、瓦礫集積場所、復興資材置き場等の非常時利用の可能性を把握した。この調査からも、密集市街地を抱える中間区等で、非常時に利用可能なオープンスペースの不足が明らかとなり、非常時での被災民有地の利用の重要性が浮き彫りになった。いま一つは、都内の大規模公園での、シャドープランの検討だ。公園をいざというときにどの様に使うか、あらかじめプランを作っておいて非常時に備えようとするものだ。

こうした経緯を踏まえながら現在、東京都では都市復興マニュアルと生活復興マニュアルを統合した震災復興マニュアルに改訂（平成15年3月予定）する作業をすすめており、そこでも時限的市街地が中心的なテーマの一つとなっている。

そこでは時限的市街地づくりを、その後の計画的な市街地復興につなげる復興段階の一ステップとして位置づけようとしている。暫定復興から本格復興に連続的に移行させることを一つの計画制度としようというのだ。その考え方のあらましは以下の通りである。

避難所暮らしの段階から被災者に対して復興まちづくりの必要性をうったえ、避難所で復興まちづくり組織の産声を上げてもらう。区市町村が被災後1ヶ月以内を目途に公表する復興地区分は重点復興地区、復興促進地区、復興誘導地区の3区分にすることが予定されている。重点復興地区は、行政としても計画的な市街地復興を最重要に位置づける地区なので、このすべての地区で行政は強く復興まちづくり組織の立上げを要請する。おそらくこの地区の計画支援を進めるために行政は、人的にも財政的にも相当の勢力をそそぎ込まざるをえないであろう。復興促進地区、復興誘導地区においては、地域の復興への内発的な立ち上がりを待って、そこで自発的に復興まちづくり組織が結成された場合は、それを行政は可能な限り支援していくというスタンスをとる。

この復興まちづくり組織が立ち上がった地区を「復興まちづくり地区」として指定し、その指定地区において、時限的市街地づくりと、復興まちづくり計画をつくるための多面的な支援をおこなうというものである。つまり、東京で想定されている被災は極めて広い範囲であり、連担して被災する区域と、まだら状に被災する区域が入り混じって出現する可能性が大きい。そうした中で行政は、重度の被災区域については特段の手当をおこなうが、その他の被災区域については選別的に対応せざるを得ない。その場合は内発力のある区域において可能な支援をおこなおうというものである。

そこでの時限的市街地づくりについては、公有地等の活用は当然のこととして、被災民有地の瓦礫を除去した跡地を復興まちづくり組織が一時使用することに特段の便宜をはかり、その借地料への補助や、組織が発注するコミュニティ仮設住宅等の多様な仮設建築物づくりを支援するという考え方を打ち出そうとしている。なお、この一時使用の方式は神戸市長田区の仮設店舗パラールで有名となった久二塚地区で実例があることが知られている。²

仮設市街地づくりのシミュレーション

仮設市街地をより身近かなものとするためのシミュレーションも実施され始めた。一つは公園で実際に仮設市街地をつくり、生活してみようという社会実験である。いま一つは密集市街地での復興の模擬訓練である。

社会実験は、99年夏に立川の昭和記念公園で実施された。「1000人の仮設市街地づくり³」とうたった、市民グループ（震災サバイバル・キャンプ・イン'99実行委員会）主催の4日間の試みであり、

それに期間中延べ 1,300 人が関東圏、神戸、島原等から参加した。このイベントは、「仮設市街地」のすがたの一部をつくってみる、「仮設市街地」に暮らしてみる、これまでの大規模震災等の被災地の方々の体験を伺う、「仮設市街地」での生活を通してさまざまな交流をはかる、「仮設住宅」のアイデアをみんなで出す、「仮設市街地」での暮らしを支えるメディアを考える、イベントの企画・運営を「草の根型」でやってみるといった盛り沢山のねらいをもって実施された。

一日目は災害から百時間、二日目は災害から千時間、三日目は災害から一万時間、四日目は仮設のまちの撤去の日とやや強引な仮の時間設定であったので、主催者側の意図が参加者に伝わりにくく若干の混乱はみられたものの、参加者の多くは有意義な試みと受けとめた様である。参加者に配布したアンケート調査で、今後このような企画にぜひ参加したい(22.8%)、できれば参加したい(66.7%)であったと報告⁴されており、この数字の高さがこの試みの評価に表れていると受けとめている。

もう一つの試みは世田谷区、北区で実施された市民向けの復興セミナーである。両区とも都市復興マニュアルの区版を作成する一環で数日間のセミナーを実施した。世田谷区では 99 年、00 年、北区では 01 年、02 年に実施した。いずれのセミナーもまちづくりが進められている具体の場所を設定し各年度によって若干の違いがあるが、仮設市街地づくり、復興計画づくりをテーマにとりあげている。

99 年の世田谷区のセミナーは、行政内のマニュアル検討の作業部会に市民が参画するという形で実施され、若林 3、4 丁目地区を舞台としてワークショップ形式で仮設市街地の計画を検証した。市民は「若林まちづくり協議会」の有志が検討に加わった。それぞれの参加者が、仮想で設定した別々のプロフィールを持つ被災者役になって考え、発言し、図上で地区内の公園に仮設住宅プランニングキットを用いて望ましい仮設市街地の配置計画を検討した。プランニングキットは長屋式、キャンプ式、プレハブ式、コンテナ式の 4 タイプが準備された。

00 年のセミナーは区民の一般公募と職員研修参加者が合同して実施された⁵。この年は三宿 1 丁目を舞台とし、仮設市街地の段階でまちに住み続けることが出来るか、地区内で住み続けるために必要なことは何かをワークショップ形式で検討した。検討結果は 将来的な街づくりを考えた上で仮設市街地をつくらなければならない、仮設市街地は、日頃の付き合いを維持しながら、新しい付き合いを育むものでなくてはならない、 応急仮設住宅用地を確保するための準備やルールづくりが必要である、 さまざまなニーズに対応できる仮設市街地・応急仮設住宅をつくらなくてはならない、被災者の移転先などの情報確保に取り組む必要がある、の 5 つの提言をまとめた。

01 年の北区のセミナーは仮設市街地をとりあげず、02 年のセミナーでとりあげた。北区のセミナーは、区民の一般公募方式をとり、都市整備部、まちづくり公社の職員がセミナーを支えるスタッフとして参加する形式をとった。舞台は志茂地区とし、避難生活をどこで過ごすことになるかや、モデル敷地で仮設住宅キットを用いた配置計画の検討をおこなった。

世田谷区、北区のセミナーの試みは、区民・職員の震災イメージ・トレーニングであったが、参加者には震災時にはどう対処するべきか、何を考えなければならないか、どう行動すべきか等々を考える機会となった様である。

こうした試みは都・区市の復興マニュアルの点検に結びつくだけでなく、参加者一人ひとりが震災を改めて考え、更には平常時のまちづくりの重要性を認識する有効な手段の一つとなると思われる。各自治体で来るべき地震に備えた市民の意識啓発のための試みとして、更には現在取組中のまちづくりの現場での協議の活性化をはかる手段の一つとして広く普及・実践されることが望まれる。

1 東京都震災復興マニュアル（中間のまとめ） 2003年1月

2 久二塚復興の歩み・久二塚地区震災復興まちづくり協議会 1996年9月

3 「震災サバイバル・キャンプ・イン'99 市民の手による社会実験の全記録集」震災サバイバル・キャンプ・イン'99 実行委員会 2000年6月

4 震災サバイバル・キャンプ参加者の防災意識と仮設市街地構想への評価、中林一樹他、1999年地域安全学会梗概集 No9.

5 大震災出たところ勝負でいいのかな？復興計画提案セミナーの記録 2000年10月.世田谷都市整備部都市計画課



新神戸駅前のモデルハウス



震災サバイバル・キャンプの村の生活



世田谷区の仮設住宅キットを使ったワークショップ風景



北区のワークショップ風景（北区都市整備部提供）

（プロフィール）

濱田 甚三郎(はまだ じんざぶろう)

1945年生。1969年早稲田大学理工学部建築学科卒業、1971年同大学院建設工学科修士課程卒業。現在、(株)首都圏総合計画研究所代表。C.V.W代表、震災サバイバル・キャンプ・イン'99実行委員会副会長、トルコ復興支援実行委員会事務局長 専攻:都市計画(主として密集市街地における計画、防災都市・地区計画、復興計画、震災時の仮設市街地計画、都市の景観計画等を研究)。
主な著書:『防災まちづくりハンドブック』(共著、ぎょうせい、1988)、『都市デザインと空間演出』(共著、学陽書房、1989) 『21世紀のくにづくりを考える』(共著、TOTO出版、1991) 『安全と再生の都市づくり - 阪神・淡路大震災を越えて』(共著、学芸出版会、1999)

