

第2章

歴史の中に仮設市街地を探る

「仮設」という名の示すとおり、仮設市街地は、もともとは、ある時間の中で被災地の様相を示しているものである。大昔から、災害があるたびに、被災後、自力で、ボランティア団体によって、または行政等によって計画的に、など、経緯こそさまざまであるが、たくさんの仮設住宅が建設され、時には住宅ばかりでなく他の施設群も混じって仮設住宅地を形成してきた。

これらは、復興住宅、恒久住宅の建設、都市復興とともに撤去・除去され、消えていく、いわばはかない運命を持ったものである。しかし被災者にとっては、避難所の共同生活以降は、なくてはならない住まいとまちであり、絶望から立ち上がり、復興へと向かうエネルギーを養う生活の場となるはずのものである。仮設住宅や仮設住宅地は、被災者支援のあり方のカギを握ると同時に、その後の復興のあり方そのものを決めることにもなるものである。私たちは、この仮設住宅や仮設住宅地を、「自然発生するもの」から、「意識的、計画的につくる必然的なもの」となるべきであると考え、その目的やあり方を検討、提案しようと試みてきた。

ここでは、災害史の中に登場する仮設住宅や仮設住宅地の中から、いくつかを選んでそれを概観し、その特徴をみることによって、私たちの提案する仮設市街地の重要性をあらためて認識し、あるべき姿への手がかりを得ようとするものである。

1 「被災地近接」の実現—関東大震災

1) 市街地の大半を失った首都・東京

関東大震災は、毎年の防災記念行事によってよく知られているように、1923（大正12）年9月1日午前11時58分に発生した。東京、横浜の下町地区では、地震とともに同時多発的に発生した火災によって、その市街地の大半が失われた。東京では隅田川の両岸東西に焼失地域が広がり、東側は本所区、深川区を焼き尽くして横十間川で焼け止まった。西は、隅田川沿いに、浅草、下谷、神田、日本橋、京橋各区のほとんど全域と芝区の一部、皇居をのぞき麹町区の一部を焼失している。建築学者伊東忠太は、「東京全滅（大震大火）」というタイトルで自筆のスケッチを起こし、「最大水平幅六寸、最大上下高二寸」と地震の状況を記し、被害状況を「潰倒家屋一万五千、焼失家屋三十一万、死者六万、傷者十五万」とし、焼失戸数を各区ごとに記した上で、その合計を「316087」と書きとめている*2-1。この数字を見ると、焼失戸数のうち、本所、浅草、神田、深川の4区で全東京の焼失戸数の6割を超えていたことがわかる。

多くの人が家を失い、避難所には焼失を免れた小学校などがあてられた。芝尋常小学校は、被災の翌9月2日から閉鎖まで38日間避難所として機能した。「罹災者児童の教養」の目的で9月20日より「教養所」を開始したこと、「罹災者の心を安んじるため」に「情報」を編集、発行したこと等が報告書に記されている*2-2。

表 2-1 関東大震災の被災概要

（国会資料編纂会『日本の自然災害』1998年、NHK情報ネットワーク他編『NHK20世紀日本大災害の記録』日本放送出版協会、2002年を元に作成）

災害日時	1923年9月1日午前11時58分
震源	相模湾北西部
最大震度	震度6 M7.9
死者	9万9331人
行方不明者	4万3476人
全壊家屋	12万8266棟
半壊家屋	12万6233棟
焼失家屋	44万7128棟
被災地面積	東京：約3830ha 焼失
被害額	約55億円（当時）

2) 復旧・復興への取り組み

被災後、復興にいたる取り組みを仮設住宅および仮設住宅地を中心に『都史資料集成 第6巻 関東大震災と救護活動』（東京都公文書館、2005年）に辿ってみると、9月4日から国の臨時震災救護事務局において、警視庁、東京府・東京市によって、被災者の収容について対策が講じられ、公共的建物の活用、天幕利用による収容、建設材料の蒐集、青年団・在郷軍人団の利用および労働者の募集などを行なったことがわかる。

「バラック（仮設住宅）」の建設計画もここで検討され、その建築計画は、以下のものであったという。

- 被災者約15万人の収容を想定
- 臨時震災救護事務局から東京府・市および警視庁建築課に建設を委嘱
- 建築予定地は、芝離宮、芝公園、青山外苑・内苑、上野公園、浅草公園、猿江御料地、小石川植物園、緑町公園、深川公園、洲崎埋立地、靖国神社前、日比谷公園

市内の小学校跡地や小公園などにも、東京市によるバラック建設が行なわれ、篤志家や社会事業団体などによっても建設が行なわれた。住宅のほかにも、東京帝大構内には救護用伝染病舎が、三河島、小松川などに傷病者収容所が、浅草本願寺境内ほかに診療所などが建設され、最終的には1924年2月末でみると、17万639戸のバラックが建設されたことになっている。

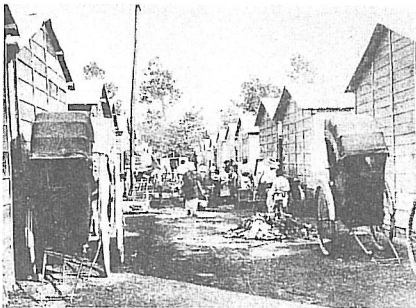


図 2-1 日比谷公園内に建設された仮設住宅群
(出典：東京都公文書館『都史資料集成 第6巻 関東大震災と救護活動』2005年)



図 2-2 靖国神社前の仮設住宅
(出典：東京市『東京大正震災誌』1925年)

3) 「仮設住宅」、「仮設住宅地」の状況

バラックの建設地と火災地域を示したのが図2・3である。火災を免れた大規模公園を中心に三井邸、安田邸などの大邸宅敷地、あるいは被災地と隣接した空地や小学校、神社などが建設用地となった。

バラックの入居者のうち、自区内区民率をみると、京橋区の92.9%を筆頭に、本所区91.2%、日本橋区85.7%、深川区83.1%、浅草区81.2%の順になっていて、自区内入居率の高いものが多く、近隣の人間がかなり入居できていたことが示唆されている。

こうしたバラックの集合体は、「罹災民集団地」という名で呼ばれ、生活再建のために、共同便所や洗濯場、さらには共同の炊事場、湯殿などがあり、大規模なものには、仮設住宅管理事務所や診療所、託児所、商店理髪店などもあった。管理事務所における相談や図書室の設置などもあった*2・3、*2・4。

表2・2 バラック戸数と居住者の自区内率
(中外商業新報社『大震災から復興への実状』1924年、東京市役所『東京市広報』1924年12月16日号を元に作成)

区	罹災戸数	バラック戸数	バラック自区内率(%)
1. 浅草	5万6379	3万4033	81.2
2. 本所	5万5091	2万7376	91.2
3. 深川	4万2629	2万2235	83.1
4. 下谷	3万2284	2万0045	28.2
5. 京橋	2万6961	1万6603	92.9
6. 神田	2万4649	1万3912	80.2
7. 日本橋	2万0089	1万2043	85.7
8. 芝	1万5190	1万0124	57.9
9. 本郷	6760	3324	54.1
10. 麹町	5884	4664	13.6
11. 小石川	2078	1101	11.9
12. 赤坂	2018	1393	2.0
13. 四谷	820	1634	23.3
14. 麻布	662	138	—
15. 牛込	—	10	—
計	29万1494	16万8635	—



図2・3 火災地域とバラック建設地
(陸地測量部『東京市付近火災地域及び罹災民集団地要図』1923年9月10日の状況を元に作成)

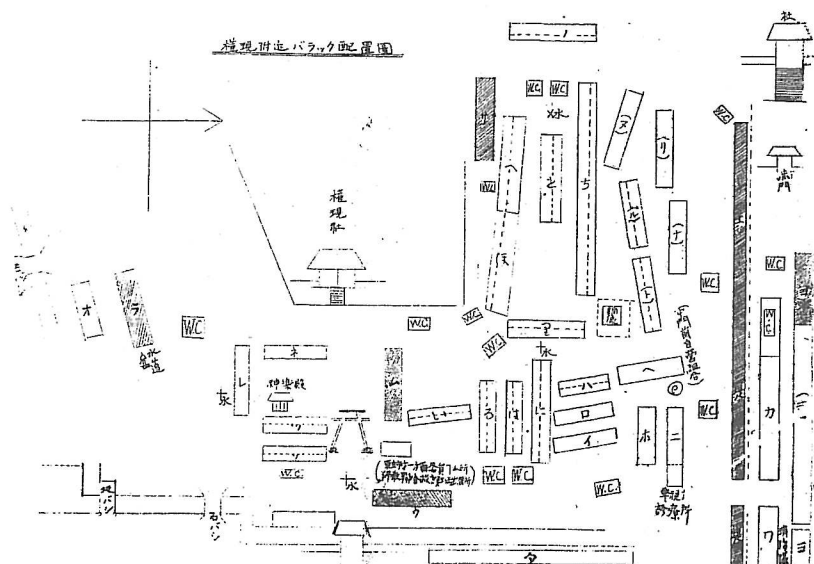


図2-4 芝公園東照宮共同バラック (出典：東京都公文書館『都史資料集成 第6巻別冊付録 非常災害情報・バラックニ関スル調査』2005年)

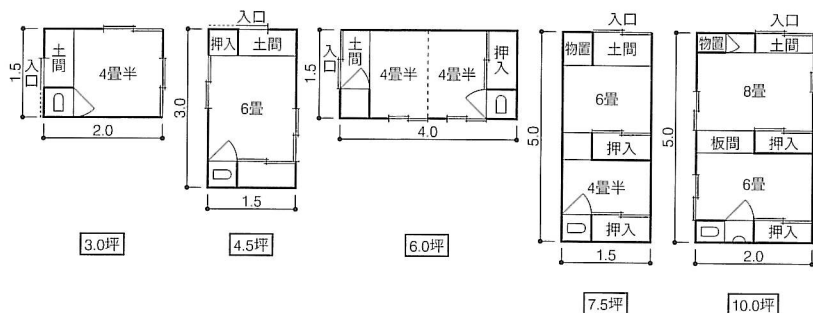


図2-5 バラックの多様な住戸タイプ

日比谷公園内における10月7日現在のバラック調査では、「託児所：本月十五日頃ヨリ開始」、「図書館：九月二十九日開始、毎日大人三十人、小供六十人位中大人ノ最モ読ムヲ好ムハ小説ニシテ次ニ宗教心理ナリ」などの記述がある。託児所の「附設救護事業応援経営者」は、救世軍と西本願寺、図書館は、東京市によるとなっている。相談所は、救世軍、本願寺、YMCA 他民間の相談所などによって開かれているが、いずれも9月20日前後に開始、「人事」や法律などの相談を毎日20件から250件受け付けている。被災者支援の活動がソフト面からも活発だったことがわかる*2・3。

図2・4は、こうした「罹災民集団地」のひとつ、芝公園東照宮境内の仮設住宅等の状況と、住宅の平面例を示すものである。住宅や診療所等の施設の状況がわかる。図2・5は、住宅にはいくつかのタイプがあり、4畳半に土間と便所のついた3坪のものから、6畳と8畳に土間、押入れ、便所、板の間のついた10坪のものまで、広さにもバリエーションがあったことを示すものである。

4) 関東大震災における仮設住宅とその特徴

関東大震災において被災した市民のための住宅として用意された「バラック」は、復興に向けた住民の拠点として、どの程度意識的かつ計画的に復興計画に位置づけられて造られたかは、定かではない。しかし、必要に迫られて造った大量の仮設住宅は、結果としては、住宅を中心にさまざまな施設を備え、被災市民の日常生活を支え、被災地に近接して建設されたために、まちの復興を住民がみまもることにも貢献したといえよう。

2 ささまざまな課題の提起—阪神・淡路大震災

1) 起こり得ないはずの災害が起きた……

「戦後最悪の災害」「関東大震災以来の災害」といわれた阪神・淡路大震災は、自然災害に対する近代巨大都市の脆弱さを露わにし、防災、被災支援、復旧・復興などあらゆる面での問題を提起したという意味で、いつまでも記憶されるべき災害であった。多くの地震に関する予想をはるかに超えた形と規模での災害が起きた。建築物の倒壊・破壊による被害、鉄道、道路などのインフラやライフラインの被災による被害、延焼火災による被害等々、つまり都市型地震災害のすべてのタイプが複合して、海沿いのベルト状の地域を襲ったのである。災害発生後の活動を指揮するはずの行政機関も被災し大被害を受けた。

被災の状況は、表2・3に示すが、被災以来13年を経過した今も、その傷跡が完全に癒えたとはいえない。当時、避難所には学校等があてられ、県内1077

ヶ所の避難所に身を寄せる被災者の数は増え続け、被災3日目には31万人となっている（1995年1月21日朝日新聞）。避難所に入りきれない被災者も多く、公園や公的施設の周辺でのテント村、役所の建物のフロアの占拠など、混乱が続いた。

未曾有の災害に直面し、行政当局の対応の遅れもあって、寒さやプライバシーのなさなどから、避難した人には疲労が濃く、仮設住宅の建設が待たれた。結局、避難所は1995年8月20日まで、待機所*2・5は、1997年3月31日まで運営された。

表 2・3 阪神・淡路大震災の被災概要
(気象庁発表『日本の自然災害』国会資料編纂会を元に作成)

災害日時	1995年1月17日午前5時46分
震源	淡路島北部（北緯34.4度、東経135.0度、深さ16km）
最大震度	震度7 M7.3
死者	6434人
行方不明者	3人
全壊家屋	10万4906棟
半壊家屋	14万4274棟
焼失家屋	6558棟
被害額	約9兆6000億円（当時）

2) 復旧・復興への取り組みと仮設住宅・仮設住宅地

市街地の復旧活動は被災直後から進められ、ライフライン、鉄道など生活基盤の復旧は、およそ1年程度の間に進んだ。計画的な市街地復興を進めようとしたところでは、土地区画整理事業、市街地再開発事業とも進捗はまちまちで、復旧・復興の終焉を明確にすることは難しい。復旧・復興の遅々とした歩みを、罹災者たちは、きわめて不十分なこの「暫定的な生活の場」としての仮設住宅でフォローしたのである。

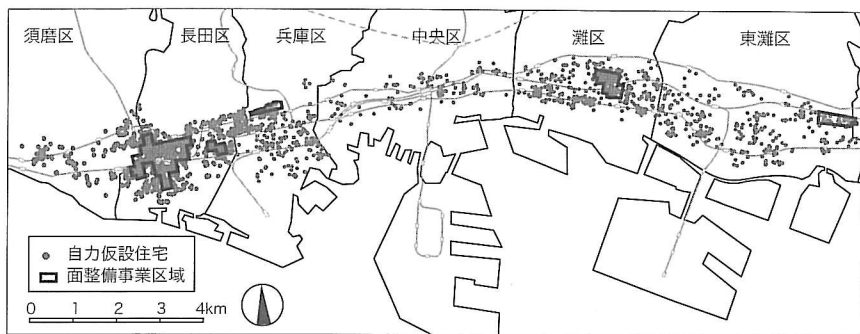


図 2・6 神戸市の既成市街地等での自力仮設住宅分布（神戸市『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』2000年、塩崎賢明『震災復興における仮設市街地の計画的形成に関する研究』2001年を元に作成）

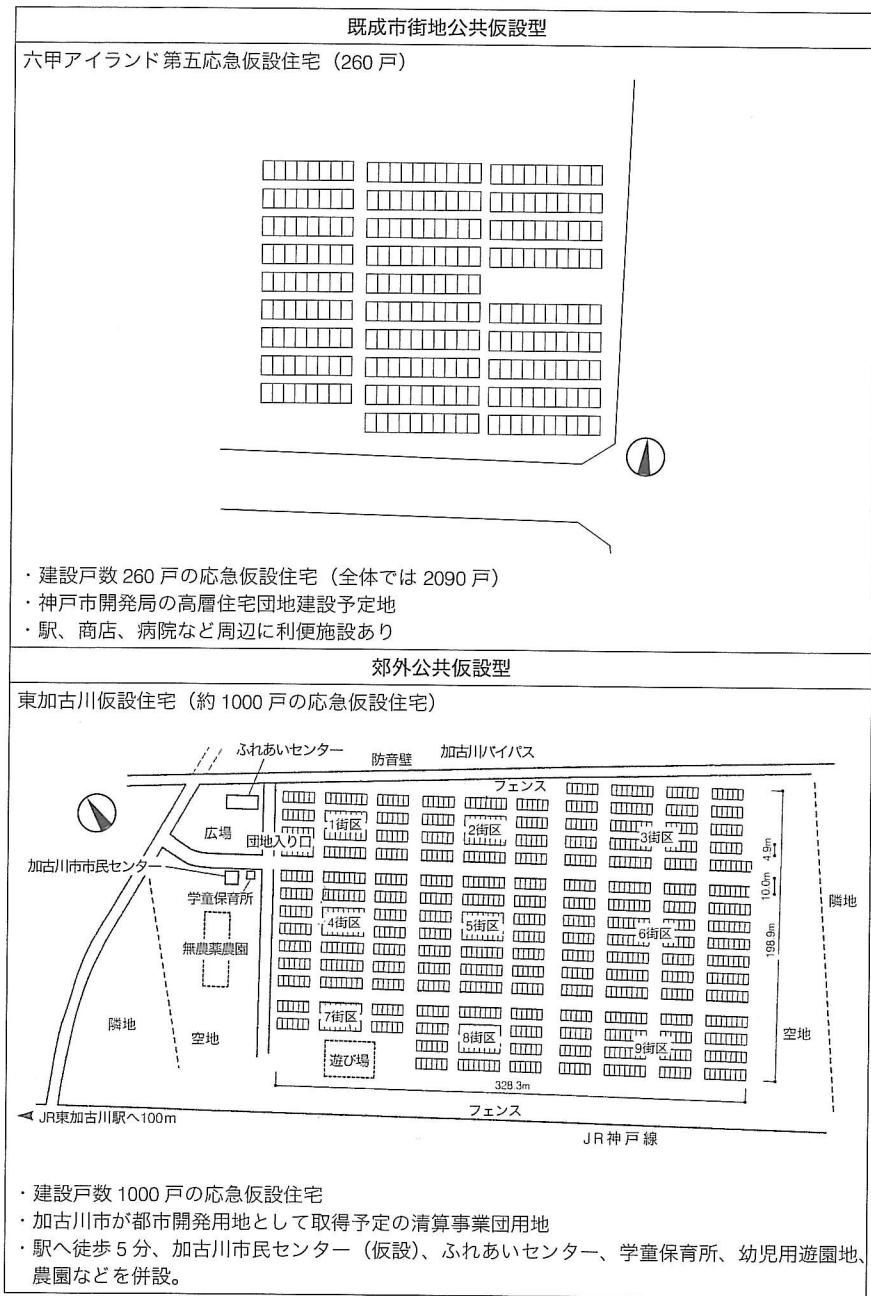


図 2-7 仮設市街地の事例

(出典：震災復興調査研究委員会『街の復興カルテ－応急仮設住宅編』財団法人 21 世紀ひょうご創造協会、1997 年)

応急仮設住宅の多くは、被災の激しかった既成市街地では、まとまった建設用地の確保が難しく、埋立地や郊外、市外に建設された。東灘区から須磨区間の、幅約3kmほどの細長い海沿いのベルト状の被災市街地には、自力建設による仮設住宅が集中した。図2・6からは、既成市街地の広い範囲で自力仮設住宅の建設が見られること、分布密度に偏りがあること、面整備事業区域で特に分布密度が高いことなどが見て取れる。

応急仮設住宅の建設は自力建設以外は県が主体となり、用地確保は市町が分担した。住宅建設には、プレファブ協会傘下の14社に協力企業7社、計21社があたっている。建設決定1月18日、第一次発注1月19日、建設着手1月20日、最初の入居開始2月2日、と仮設住宅の建設は急ピッチで進められ、8月11日には4万8300戸が完成している。自力仮設住宅は、2000年7月に現存していたもの1654棟のうち、約8割が1997年10月以前に建てられたものであった。

3) 仮設住宅地のコミュニティ

応急仮設住宅は、原則として市町ごとに建設されたので、神戸市以外の被災者は従前居住地とあまり離れていない同一市町内での入居が可能であったが、神戸市では、市内の同一区に建設された仮設住宅に入居できる割合は低かった。そのため、従来のコミュニティとの関係が薄く、入居者間の助け合いがしにくいことや、復興への意欲をそがれるという批判も多かった。高齢者、障害者の優先入居の方針も、特定層の集中をもたらしやすく、バランスを欠くマイナス面がなかったとはいえない。

仮設住宅の撤去は1995年12月に始まり、最終的には1999年12月に完全撤去となった。退居後の行き先は必ずしも明らかではないが、公的借家への移転が約3分の2を占めており^{*2・6}、従前居住地へ戻れた人は少数派であり、応急仮設住宅の暮らしの中で、コミュニティが新しく形成されたとしても再びそれが解体されたことを示している。

公的な仮設住宅地の多くは、既成市街地から遠く離れた敷地に、住棟は平行配置、通路以外のまとまりあるスペースは少なく、住宅以外の施設はきわめて少なく、コミュニティ形成の視点からみると問題を残した。むしろ自力建設の

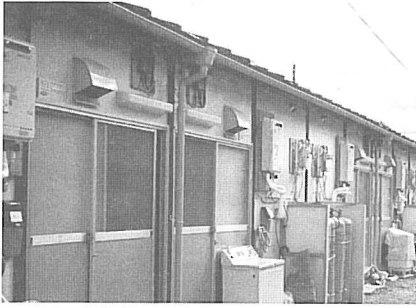


図2・8 応急仮設住宅の例（東灘区）
生活用品は外部にあふれ出ている



図2・9 本町公園内には自力建設で仮設住宅が
建てられた（兵庫区）

（非合法的な）小規模な仮設住宅地に、生活の質を維持しながらコミュニティ形成のための空間があるものが見られる。自力建設の仮設住宅への公的支援、入居方式の問題、恒久住宅への移行をプログラム化するなど、検討すべき課題が山積している。

3 仮設住宅地サポート活動の重要性

—トルコ・東部マルマラ地震

1) 地震被害とその背景

1996年トルコ共和国公共事業住宅省により発表された地震ハザードマップは、地震被害に関するトルコの特殊な状況を鮮明に示している。国土の西部一帯および北部を東西に走る幅広い帯状の地域が地震の危険度最高ランクのゾーン内にあり、ここを走る北アナトリア活断層線上には大きな被害をもたらした地震の発生が、20世紀だけでも58も数えられている。トルコ共和国公共事業住宅省では、「国の全面積の92%、人口の95%がさまざまな地震危険度の脅威にさらされながら生活し、かつ、その50%が地震活性地域に暮らし、産業中心地域の75%が地震頻発地域に立地している」と解説している。

東部マルマラ地震は、20世紀がやがて終わろうとしている1999年に起きた8月17日のコジャエリ地震、11月12日のデュジュジェ地震の二度にわたる地震を

さしての総称である。前者の被災地の概要と被災の概要は、表 2・4 の通りである。北西部の 5 県を中心とした大災害であったが、このうち、特に大きな被害を受けたのは、ヤロバ、サカリヤ、コジャエリの 3 県であった。人口が集中し、高密度であると同時に、産業・経済上の重要な地域であったことも被害を大きくした。また、住宅の構造がレンガ壁で、細い柱が床スラブを支えるものであったことは、火災による死者が少なく、圧死者が多いという被害結果につながった。

表 2・4 トルコ・コジャエリ地震の被災概要
(トルコ共和国危機管理省、2000 年 8 月資料を元に作成)

災害日時	1999 年 8 月 17 日午前 3 時 2 分
震源	マルマラ海ディルメンデレ沖
最大震度	M 7.8
死者	1 万 8373 人 (ドュジュジェ地震含む)
負傷者	4 万 8901 人 (同上)
建物全壊	10 万 7322 棟 (同上)
建物半壊	10 万 4625 棟 (同上)

2) テント村→プレファブ仮設住宅→仮設住宅地

被災直後から、自力建設、国内外の支援団体からの提供、政府の供給などにより、被災地、被災都市から比較的近い郊外などにたくさんのテント村が建設された。自力建設は把握できていないが、トルコ政府の発表によると、被災後 1 ヶ月で、10 万 1444 基、156 のテント村が政府および非政府組織によって建設された。ひとつのテント村あたり、約 650 基以上のテントがあったことになる^{*2・7}。テント村の建設と同時に、医療面からの支援や、食事の支給があった。大規模なテント村には、洗面・洗濯用の水場、便所、学校、共同の厨房などが整備された。



図 2・10 森林公園に建った自力テント



図 2・11 森林公園近くの外国の支援によるテント村

表 2・5 国による県別仮設住宅の建設状況
(トルコ共和国公共事業住宅省、2000年3月発表)

県	敷地数	全住宅戸数	コジャエリ地震用	デュジュジェ地震用
コジャエリ	15	1万3862	1万2652	1210
ヤロバ	13	5216	5216	—
サカリヤ	8	6354	5518	836
デュジュジェ	7	3641	1244	2397
ボル	5	2367	—	2367
計	48	3万1440	2万4630	6810

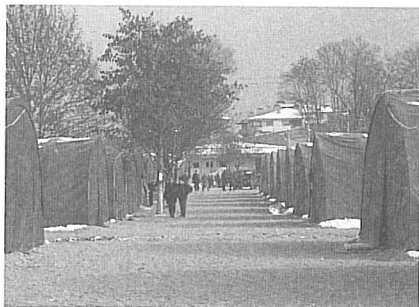


図 2・12 軍の建設による大規模テント村

さまざまなテント村をタイプ分けしてみると、以下の3種類程度に分類できる。それは、①自宅の庭や周辺の空地に建設された小規模テント村。②被災地域内の公共施設の周辺緑地に建設された中小規模のテント村。自力または支援団体によるもの。③被災地域内または郊外の公共空地（公園、スタジアム、駐車場など）に建設されたものでその多くは政府供給によるもの（国内外ボランティア団体、民間団体からの寄付による建設のものも含む）、となる。政府の供給によるテント村は、軍隊が管理し、テントの性能もよく、さまざまな共同利用施設を備えたものが見られた。

東部マルマラ地域は、湿気も多く、冬は降雪があるため、公共事業住宅省は、仮設および恒久住宅の土地指定、測量図の用意、インフラ整備などに着手し、家賃補助や新規住宅購入補助と並ぶ仮設住宅供給の支援策に乗り出している。

政府による仮設住宅地の県別建設状況は表 2・5 の通りである。この後、外国や国内民間団体の支援で建設された仮設住宅地もあり、最終的には 4 万 1468 戸が建設された。

仮設住宅地の多くは、市街地からかなり遠方の大規模な公的敷地に建設された。そのためもあり大規模な就労の場はなかったが、住宅地の中には、子どもや女性、お年よりなど住民の生活を支える多様な施設群が住宅と同時に建設されたものが多い。子どもの家、女性のアトリエ、コンピュータ訓練教室、ユースセンター、コーヒーショップなど、その施設の多様性は枚挙にいとまがない。

また、イスラエルをはじめ世界各地から仮設住宅の現物の支援があったことも、画一的でないユニークな住宅地の様相を呈することにつながった。小規模



図 2・13 フィダルク仮設住宅地の緑化



図 2・14 フィダルク仮設住宅地の「女性の
アトリエ」

ながら、ボランティア団体によって建設されたトルコでは大変珍しい木造仮設住宅もあった。イスラエルの支援による仮設住宅地は、全体で 312 世帯、コンテナ 4 棟で中庭を囲み、1 棟に 3 世帯ずつ、すなわち 12 世帯をひとつのユニットとして住宅地を構成し、ユニットごとに個性的な中庭生活が展開した。

3) 仮設住宅地のサポート

トルコの仮設住宅地には、それを、単なる「住宅地」でなく、「市街地」に近づける多様な施設群が内蔵されていた。それは、被災という事実があるとなかろうと、教育、文化、余暇などとの関わりなしには人間生活が成り立たないという普遍的な事実をわれわれに示している。

これらの施設のもたらす「快適な仮設生活」は、前述したハードのみならず、それを運営する国内外の NGO や、そこに配置された管理人の存在をめぐっては語れないであろう。彼らは、仮設住宅地における子どもの生活を支え、女性や若者にやすらぎの場を提供すると同時に、自立に向けて技術を身につけることを教え、多様な施設群で行なわれる行事のプログラムを企画した。管理人は、退職した教師や公務員であった例が多いが、住宅地の特性に合わせて、緑化を進めたり、仮設住宅地内の道に名前をつけたり、住民の相談、ボランティアや訪問者への対応などにもあたった。

多くの NGO が被災を契機に出現し、活発な活動を展開したが、被災地が時間的推移に伴って変化する状況に沿ってその役割を柔軟に変化させ、新たな課題に取り組んでいった。「被災地支援」から、「恒久的な防災組織の確立へ」「障害

表 2・6 訪問した仮設住宅地やテント村一覧 (2000年8月)

(出典：国際シンポジウム「トルコ・台湾復興支援を都民の手で」資料、2000年)

名称 / 所在地	種類	開設・入居	①居住人口 / ②住宅外施設 / ③特徴
メーメトチック (コジャエリ県・イズミット市)	テント村	1999年10月 13万1800㎡	①1999年11月現在、テント1050基。 2000年8月現在、住人約1000人。 ②児童施設(保育園・児童館・初等学校)、文化施設(図書室)、医療施設(診療所・健康センター)、整容施設(床屋・美容室)、ユーティリティ(クリーニング屋・洗濯・乾燥室・食事配給所)、娯楽施設(バブ・インターネットカフェ)、商業施設(マーケット・ブティック)、軍人用諸施設 ③2000年8月現在、被災地全域のテント村撤去の方針に伴い、仮設住宅等への移行に漏れた人たちが暫定的に入居している。
ヤフヤカブタン (コジャエリ県・ギョルジュク市)	プレファブ 仮設住宅地	2000年1月	①734世帯、3128人、18歳未満人口約2/3 ②カフェ・図書室・幼稚園・子どものための家・女性のサロン・雑貨店 ③妻方向(入り口部分)に増築した家が多い。畑を平側に作り、トマト、とうもろこしなど栽培している。
イェシロバ (コジャエリ県・イズミット市)	プレファブ 仮設住宅地	2000年6月	①801世帯、2475人、18歳未満人口約2/3(1600人) ②子どものワークショップの家、陶芸・演劇用集会施設、女性サロンを予定。 ③山の南東向き斜面に雑壇型に造成。背後に恒久住宅用敷地。
イェニキョイ (コジャエリ県・キョルフェズ市)	プレファブ 仮設住宅地	2000年1月	①1400世帯、7000人(2000年8月)、やがて1700世帯 ②ケアセンター(図書室・子どもの教室・コンピュータ訓練室など)、運動場、子どもの公園 ③子どもが多く、活気あふれる住宅地。調査から経済力のない人が多いことがわかっている。
フィダンルク (ドュジュジェ県・ドュジュジェ市)	プレファブ 仮設住宅地	2000年1~2月	①352世帯(24㎡/世帯) ②青年の家、女性のアトリエ ③珍しい木造住宅。通りごとに植物の名前をつけ、通りをひとつのグループとして緑化の競争を管理人がしかけている。
イスラエル村 (サカリヤ県・アダバザル市)	コンテナ 仮設住宅地	1999年10月	①312世帯(30㎡/世帯) ②ミニサッカー場、公園、病院、初等学校、幼稚園、地方警察、店舗 ③3戸1棟の住宅で中庭を囲んでそれを単位に構成している。それぞれの中庭が個性的に緑化してある。中庭での付き合いが盛んである。1周年のための記念オブジェを制作中。
日本・トルコ村 (サカリヤ県・アダバザル市郊外・アテリエ地区)	プレファブ 仮設住宅地	2000年2月 15ha	①計画戸数1196戸、計画人口5380人(現在1114戸、4000人) ②初等学校、幼稚園、店舗、公園、スポーツ広場、モスク(建設中) ③社会的文化的施設がないので、その建設が望まれている。
紙の仮設村 (ボル県・カイナシユル)	仮設住宅地	1999年10月	①18戸(現在15戸) ②なし ③紙筒を壁材に使い、地元の住民も建設に参加。

(ヒアリング、現地入手資料を元に作成：松川淳子、協力：イナン・オネル)

者の自立を支援する団体へ」「有機農業に取り組み、地域の産業活性化を目指す団体へ」「仮設住宅の撤去・再利用をめざす団体へ」「子どもに夢を与える『写真学校』の設立へ」と、取り組む方向も多様である。

4 小規模分散型、被災地隣接—台湾 921 集集地震

1) 中小都市と農山村部の被災

トルコ・コジャエリ地震（1999年8月17日）の直後、1999年9月21日に台湾中部の山中を震源として発生した地震は、南北およそ80kmにわたる断層を生じ、中部の主要都市ばかりでなく、山村部にも地盤災害を伴う大被害をもたらした。したがって阪神・淡路大震災とは異なり、農山村部の広範囲復興が重要課題として立てられた。高齢者や少数民族の問題、被災以前から抱えていた農山村の産業衰退の問題などが、復興への過程をより難しくしたといえよう。

2) 分散した仮設住宅地

被災後1週間、9月25日には総統令が發布され、応急的な措置がとられた。軍をはじめとして、被災しなかった自治体、宗教団体が支援にあたり、日本も含めて国際的な救助活動も活発に見られた。公的避難所は、公園、公共施設に237ヶ所設置され、10万7000人が避難した。親族や知人のところに身を寄せるケースや自宅周辺に自力テントを建設して生活するケースも多かった。

仮設住宅については、仮設住宅地112ヶ所、計5854戸が建設された*²⁸。1ヶ所の仮設住宅地の規模は小

表 2-7 台湾 921 集集地震の被災概要
(台湾内政部発表（人的被害10月13日、建物被害10月3日）を元に作成)

災害日時	1999年9月21日午前1時47分
震源	台湾南投県（北緯23.85度、東経120.81度、深さ6.99km）
最大震度	震度6 M7.3（台湾中央気象局）、M7.7（アメリカ地質調査所）
死者	2333人
行方不明者	39人
全壊家屋	9909棟
半壊家屋	7575棟
被害額	92億米ドル

さく、市街地でも農山村の集落でも、被災地に隣接して造られたものが多いことが特徴である。被災地そのものが台中市を除いて小規模都市、農山村に分散していたことがあり、仮設住宅地の規模は、最大 300 戸程度、平均的には 1 ヶ所あたり 60 戸程度、中には 10 戸未満の小規模なものもあった。

3) 民間主体、公益施設の併設

仮設住宅地の立地と関連して、小規模なものにもコンビニなど小店舗、床屋、図書館、小広場などコミュニティ施設が充実し、住宅と生活関連施設が一体になっているケースが多かった。住宅用資材としては、軽量鉄骨プレファブ以外にも、木造のもの、地元の竹を利用したもの、コンテナの改造なども見られた。仮設住宅地の中の通路には、インターロッキング舗装をしたものもあり、植栽も充実して施された。

仮設住宅の建設は、被災 1 ヶ月後の 10 月中旬から始まり、4 ヶ月後には 4708 戸と建設予定の 8 割程度が完成している。設置場所が被災地に隣接し、周辺の被災者を優先して入居させた経緯があるので、従前居住地とあまり離れずに暮らすことができたことが想像される。

仮設住宅の建設主体は、政府・自治体によるものは 3 割程度であり多くない。残りは、宗教団体、民間企業、NGO などからの支援などさまざまであったことも台湾の仮設住宅地の特徴となっている。建設用地は、公共用地、畑からの転用、民間企業用地などが活用された。

4) 集落の特徴を活かしながら

被災後 9 ヶ月、3 年半後、と、仮設市街地研究会では、二度にわたり被災地を訪問、交流する機会があった。訪問先の 3 つの事例を紹介しておきたい。

石門大愛村仮設住宅地（南投県国姓郷）

台湾 NIKE 社から 114 戸、宗教法人慈濟功德会から 36 戸の仮設住宅を提供された 150 戸の仮設団地で、敷地は 3ha 弱。住宅以外の施設としては、診療所、託児所、コンビニ（店舗併用住宅）、図書館、プレイロット、バスケットコート、駐車場などが整備されている。

サオ族仮設住宅（南投県魚池郷）

山間部にある41世帯の仮設集落。新竹市の建築家が協力し、軽量鉄骨と竹材、ベニヤ板等で建設した。少数民族の集団であるが、「世界中のサオ族の『港』となるように」との心意気で建設されている。伝統文化に沿って祭りなどが行なえるように設計された「文化の広場」など、彼らの言語や文化を伝えることができるように計画されている。仮設とはいえ、恒久的な居場所をめざす意気込みが伝わるものだった。



図2-15 石門大愛村の仮設コンビニ

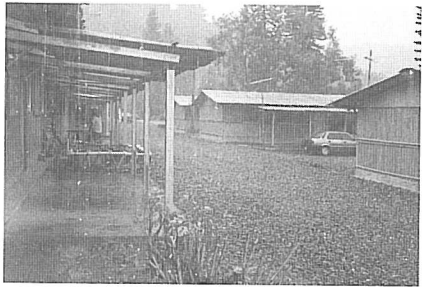
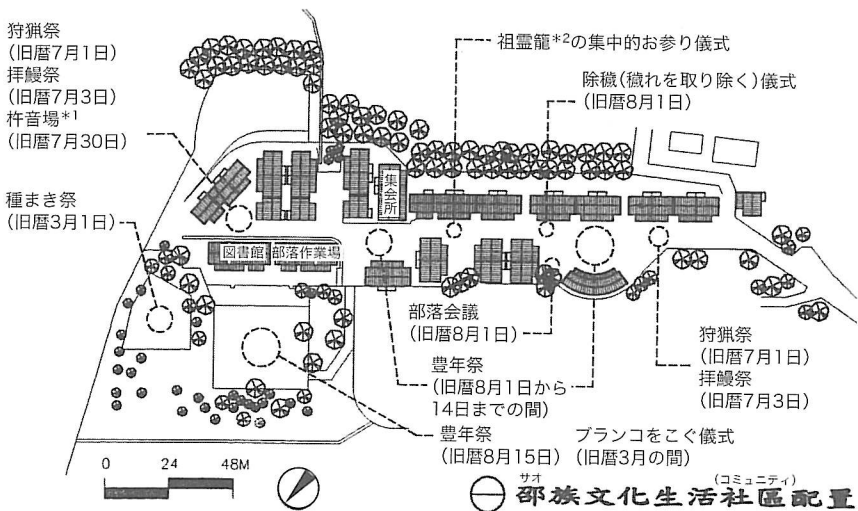


図2-16 サオ族の仮設住宅 屋根や壁は半割の竹でできている



*1 杵音場: 太さの異なる各々の杵で演奏を行う場所。杵音の演奏は邵族の正月の幕あけともなる。
 *2 祖霊籠: 邵族の先祖の着用した服や遺物が入っている籠。先祖の霊が祖霊籠の中に入っていると信じており、とても大事に扱っている。

図2-17 サオ族の仮設住宅地平面図 季節の祭儀ができる場所が用意されている (サオ族文化発展協会作成、翻訳: 王雪雯)



図 2・18 南投県中寮郷永平村・仮設住宅地のセンター コンテナを託児所、工房、図書館等として利用



図 2・19 高齢者への配食サービス

南投県中寮郷永平村

中寮市街地に近接してある宗教法人の支援による仮設住宅地。本格的な都市更新（区画整理）事業は長期化するため、仮設住宅 100 戸と仮設公共施設で仮設住宅地が構成された。集会所、託児所、図書館、診療所、カウンセリングルーム、広場、バスケットコート、駐車場、警察、草木染や押し花のガラスブローチをつくる工房などもある。集会所では、近隣の市街地の人も視野に入れた高齢者配食サービスも実施していた。

集集大地震の被害は、中小都市や農山村部に分散していたこともあって、集落や市街地ごとに仮設住宅や仮設住宅地が整備されたことになり、高齢化と人口減少を背景とした農山村地域には、結果的とはいえ、コミュニティの継続とその後の復興という点で大きな力となったと考えられる。「何十年も昔の木造住宅が再発見され、持ち主と話し合って、集落のコミュニティ会館として使うことになった」「集落の特産である石材を使って地震の記念館を造った」「使われなくなっていた水路を掘り起こした」など、ボランティアたちとの共同作業の成果も大きい。被災地域の特徴を活かした復興に、仮設市街地のあり方が関わるのである。

5 阪神・淡路大震災の教訓は活かされたか—中越地震

1) 大地と山の崩壊

2004年10月23日に起きた中越地震は、被災地の首長たちが口をそろえていうように、まさに「晴天の霹靂」だった。最初の揺れに対しては「傍らの書棚が倒れ、頭上に文庫本が降ってきた」「目の前をテレビが飛んでいった…家の外に出て初めて地震だと気がついた…あるべき山がなかった」、余震に対しては、「小型飛行機で悪天候の中に突っ込んだような揺れ」などの表現の中に、それぞれの驚きが出ている。

被災地域は、日本の国土の7割を占めるといわれる典型的な中山間地域であり、全国有数の豪雪地帯としても知られるところである。地域全体では平場が少なく、傾斜地の軟弱な地盤が、ライフラインの被害を大きくした。地震の概要と被害の概要は、表2・8のとおりである。かなり大規模な余震が長く続いたことも、この地震の特徴であった。

長岡市では指定避難所以外にも、市役所ホールや図書館も避難所となり、最終的には125ヶ所の避難所を開設、そのうち指定避難所は73ヶ所、指定避難所以外の避難所が52ヶ所もできたという。また、余震や降雨によって、宅地の亀裂、がけ崩れなどの危険もあり、

10月25日から避難勧告に基づいて住民の避難が始まった。旧山古志村は、ヘリコプターでの全村避難を行っている。

2) コミュニティを尊重した入居システムと仮設住宅

降雪期を間近に控えて、仮設住宅

表 2・8 新潟県中越大地震災の被災概要
(新潟県資料(2004年11月23日現在)を元に作成)

災害日時	2004年10月23日午後5時56分
震源	中越地方
最大震度	震度7 M6.8
死者	40人
行方不明者	—
全壊家屋	2554棟
大規模半壊	469棟
半壊家屋	4655棟

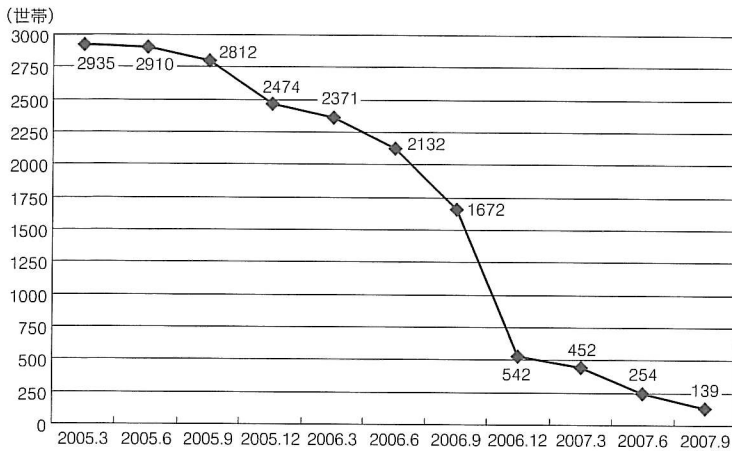


図 2・20 中越地震にかかる応急仮設住宅の入居世帯数の推移*2・9

の建設は急務であった。関係者に阪神・淡路大震災の仮設住宅における経験と課題の認識があったこと、また中山間地域の住民間の絆は、長岡市が、「できるだけ被災地に近い敷地を選定すること」「地域のコミュニティをできるだけ尊重して仮設住宅への入居を検討すること」という方針を選択するという画期的な事態を生みだすことへとつながった。近くに適地がない地域には、利便性の高い市の中心部、操車場跡地があてられた。「雪の来る前に」を旗印に、仮設住宅の建設は急ピッチで進められ、被災後約1ヶ月後の11月20日から12月15日までですべて完成し、13市町村に3460戸が建設された*2・9。12月22日には、避難所が閉鎖された。

3) 多様な住戸タイプ、豪雪地帯への配慮、施設計画

中越地震における仮設住宅の特徴は、まず、その多様な住戸タイプにある。6坪の単身用から、9坪の2DK、12坪の3Kと家族用があり、6人以上の大家族にはこれらの組み合わせが使われた。奥行きを3間に統一し、間口の変化で異種タイプの住戸の接続を容易にした。

豪雪地帯であることも重要な配慮事項となった。寒冷対策をすることばかりでなく、積雪荷重は、通常0.3mのところを2mと設定し、厚い断熱材を用いて、断熱性能を向上させた。それでも鉄骨柱からの結露は防ぎ切れなかったという。

また、エアコン、暖房便座なども設置している。窓には雪囲いも設置され、玄関には雪除け底もつけられ、風除室工事も自力で可能なやりやすい工夫がされている。屋根の雪下ろしや通路の雪かきを想定して、住戸前通路は簡易アスファルト舗装され、4mから6mに拡幅され、堆雪広場も設置された。この通路をはさんで、入り口が向き合うように住棟が配置され、出入りの際には顔をあわせる機会が増えるような工夫もされている。

住宅以外の施設もいくつか実現した。50戸以上の住宅地には集会場（32坪）が置かれ、50戸未満10戸以上の場合には12坪程度の談話室が設置されている。また、デイサービス機能がついた集会場も設置され、民間の介護サービスが入ってサービスを展開した。仮設住宅の建設地近くの農地を、被災した人々に貸し出すという支援の手も差し伸べられた。かけがえのない大きな犠牲を払った阪神・淡路大震災の教訓は、被災者にも、支援者にも、はっきりと意識化されていたということができよう。



図 2・21 仮設住宅と積雪への構え

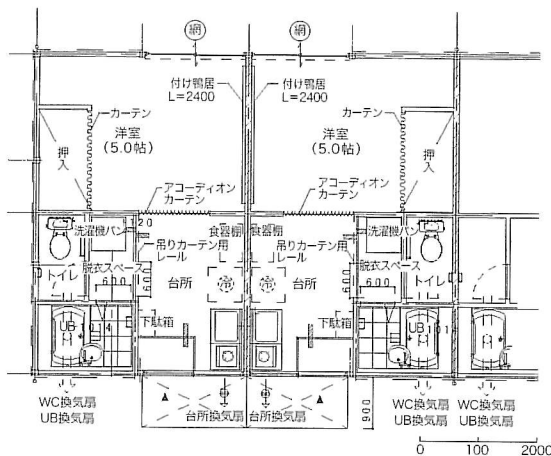


図 2・22 中越地震における応急仮設住宅（1DK 6 型）（長岡市資料を元に作成）

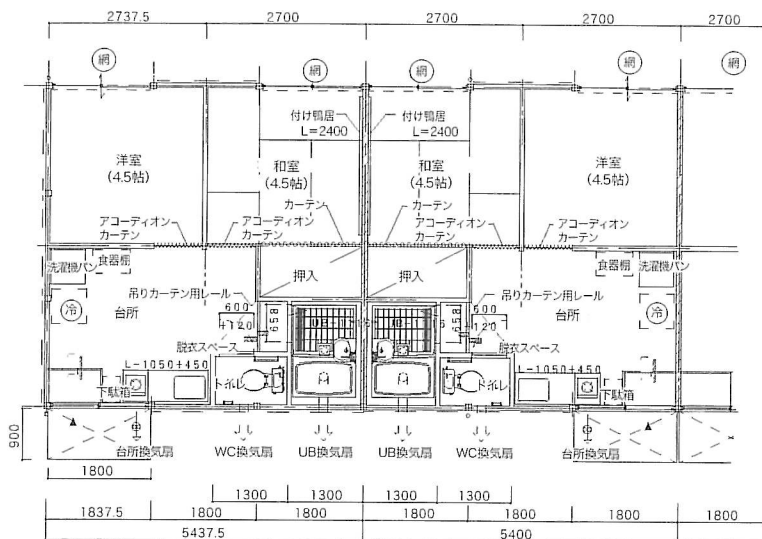


図 2・23 2DK 9型 (長岡市資料を元に作成)

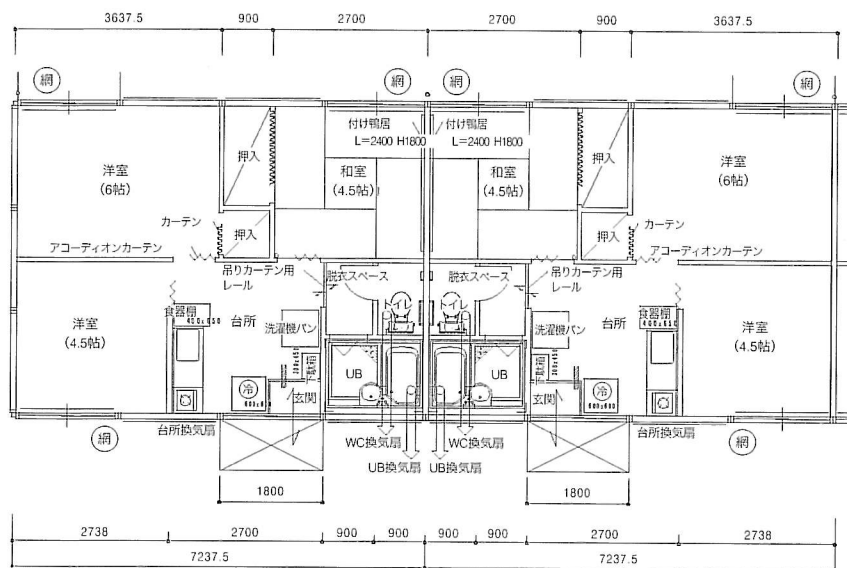


図 2・24 3K (長岡市資料を元に作成)

4) 仮設住宅のサポート体制

前述したように、中越地震に際して造られた仮設住宅地は、阪神・淡路大震災の仮設住宅地の問題点や課題を踏まえ、雪対策、コミュニティ入居、住戸タイプの混合供給による混住、入り口が向き合いになる配置計画、ペットとの同居、集会所や高齢者施設（デイサービス）など、いくつかの住宅以外の施設の併設などさまざまな工夫がされ、「住宅地」から「市街地」へと発展する方向性を見せた。

しかし「二度とこのような災害に遭いたくないが、万一、こういうことがまたあったら、まだまだやりたいことがいっぱいある」と長岡市長が述懐するように、旧山古志村で理髪業を営んでいた被災者の一人が、仮設住宅の中で被災地から持ってきた理髪用の椅子と道具を使って仮設に住む集落の人たちの散髪を続けることすら、法にそのまま沿うだけでは不可能だったのである。仮設住宅が、被災者の日常生活を支え、復興の拠点として威力を発揮するためには、さらなるサポート体制が必要なのである。

長岡市では、「仮設住宅入居者生活支援対策チーム」を組んで、現地事務所を開設、相談やボランティアとの調整にあたるとともに、全国の保健師の協力も得て仮設住宅の全戸訪問を実施、情報把握に努めた。福祉団体やボランティア、自治会などが独自に実施する安否確認との情報交換も行なわれた*2・10。こうした多様な支援主体が、連携をとりつつ、仮設入居者のサポートにあたることこそ、復興への力となるであろう。

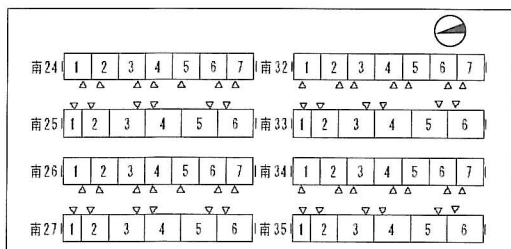


図 2・25 長岡市操車場跡地（C 地区）応急仮設住宅配置図（部分）各住宅の入口が向き合う「対面型配置」がとられている。（長岡市資料を元に作成）



図 2・26 被災家屋から持ち出した理髪台が仮設住宅での営業を決意させた

6 仮設住宅地から仮設市街地へ

歴史に残るいくつかの大地震と、そこでできた仮設住宅や仮設住宅地の様相を概観してきた。被災して家を失った人たちのために造られる仮設住宅や仮設住宅地は、避難所生活から本格復興までの期間を過ごす「仮の生活の場」だから、「雨露を凌ぐための住まいであるだけでよい」のか、というのが、私たち仮設市街地研究会のメンバーが阪神・淡路大震災以来、抱いていた問題意識である。

歴史資料や事例、模擬訓練などから学んで、「仮設住宅や住宅地は、被災した人々の毎日の生活を支え、自分たちのまちを自分たちの手で復興するための勇気を培うかけがえのない場所となるべきであり、そのためには、それぞれの暮らしが、仕事や学習、余暇、文化も含めて『総体』として営まれる場所としてありたい」、というのが私たちの得た確信である。いかに「仮の生活の場」であろうと、復興への道は、仮設住宅生活の中からしか切り拓けないからである。本章の最後に改めてそのことを確認しておきたい。

そのために、仮設住宅や仮設住宅地はどうあるべきか一紹介してきたさまざまな事例等から、そのカギを仮設住宅地における「場」と「仕組み」と「活動」の3つに整理しておきたい。

1) 仮設住宅地における「場」の整備

「場」の整備は、近年の日本の災害においても、経験を活かして、かなり改良されつつあることが実感できる。しかし、どうしても「応急仮設住宅」という名の示すように、「被災後早急につくらなければならない」「やがては不要になる」仮の住宅（住宅地）として、「寝食ができれば良い」という構えで建設されがちである。海外の事例には、みごとにこうした既成観念を打ち破ったものがあることはすでに述べたとおりである。

トルコにおけるイスラエルが支援したコンテナを組み合わせた仮設住宅地で



図 2・27 イスラエルの支援による仮設住宅地配置図



図 2・28 中庭はそれぞれ工夫されている

は、中庭を囲む 12 軒がそれぞれ個性ある中庭の使い方をして子育てやコミュニケーション、ゆとりの場をつくり出していた。台湾やトルコの仮設住宅地には、商店街や、子どもの家、図書館などを備えたものがあり、小さなまちとして居住者の余暇や文化的生活を実現させていた (図 2・27、28)。「仕事の間」をつくることこそ、どの仮設住宅地も苦勞していたが、それでも女性のアトリエやコンピュータ訓練所が置かれ、販路の開拓や技術の習得に苦心が払われていた。植物の成長も、住み手を勇気づけるものであった。

「場」の整備の課題をまとめると、①仮設住宅地には、すべての性・年代の人間がいることを前提とすること、②住み手の成長のプロセスやニーズの変化に応じて「場」が用意されるべきであること、③環境に働きかけることができ、住み手の意欲を引き出すことが可能な場が用意されるべきであること、④他人と触れ合う場が用意されていること、⑤「なんとなく過ごす」場があること、⑥「復旧」でなく、「復興」が目的であること、などが挙げられる。

2) 仮設住宅地における「仕組み」の充実

「場」が整っていることとともに、それを裏付ける「仕組み」が充実していることの大切さも事例は示唆している。なかでも仮設住宅地を支える「管理人」の存在は大きい。彼らの企画やアドバイスのもとで、「仮設住宅地の緑化コンペティション」や「仮設住宅の増改築のルール作り」などが実施され、ガレキの中でも、行政と協力して芸術祭やスポーツ祭が行なわれた。また、いくつかのまちで、地場材やガレキを利用して小さな「被災記念館」などを建設したの



図 2・29 ティルメンデレの彫刻祭 (2000 年 8 月)

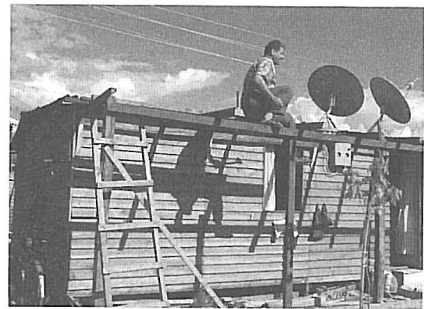


図 2・30 フィダンルク仮設住宅地における増改築の動き

も、犠牲者を慰めつつ明日へ向かう意欲を培うことにつながっている。


「仕組み」の充実には、①自立への意欲を鼓舞する仕組みがあること（女性や子ども、青少年のためのプログラム）、②創造と成長を実感できる仕組み（緑化や芸術、スポーツ祭）があること、③記憶をつなぐ仕組みがあること、などが課題となろう。それは、被災地の仮設住宅地の住み手にとって、ゆとりある生活を実現し、明日への英気を養うために必需のものである。

3) 仮設住宅地における「活動」の展開

「場」の整備、「仕組み」の充実とともに、忘れてはならないのは、それを支える「活動」の展開である。見学、交流した仮設住宅地で、たくさんのボランティアの活動に出会った。トルコのボランティアたちの活動を表 2・9 にまとめてみた。被災前から活動していた団体が支援にまわったもの、被災を契機に支援団体を結成したものなどがあるが、大きく分けると、①地域固有の問題の解決をめざすもの—これは被災者の立場からアプローチするものと専門家、職能団体、市民等の連携した立場を活かしてアプローチするものとに分けられる。②被災地支援に活躍する NPO や団体の連携・調整を行ない、スムーズで綿密な支援活動をめざすものなどが見られた。

表 2-9 被災地に関わる NGO 活動の領域 (1999 年、2000 年ヒアリングより松川作成)

団体名	活動の種類								活動エリア			設立時期
	日常活動	被災現場		後方支援		復興生活支援			世界	トルコ国内	特定地域	
		人命救助	ガレキ撤去	物資・義捐金	調整	テント村	仮設住宅地	住宅政策への提案				
赤新月社												地震以前の設立
AKUT												
マルマラ地方自治体連盟												
イズミット都市会議												
近代生活支援協会												
人間居住協会 (HSA)												
女性労働支援財団												
CCC → CCD												地震が契機
連帯ボランティア協会												
ギョルジュク被災者協会												
DEKMAK												

 活動のみられる領域

4) 仮設住宅地が閉じるとき

被災後数年を経て、仮設住宅地の多くがその役割を終えて閉じるとき、サポーターたちはどうなるか。すでに述べたようにトルコのサポーターたちも、さまざまな方向へその役割を変化させた。貧困と戦う団体へと変身したもの、被災地の住民とともに有機農業の展開を図り、産業振興をめざすもの、防災組織の強化・充実を図るもの、子どもたちに夢を与えようと映像学校の設立に向かうもの、廃棄される仮設住宅の再利用に取り組む団体をつくったものなどである。

仮設住宅地が、被災をはねのけて自立や連帯を確認し、強化していくことができる場所であるとき、はじめて復興への希望が見えてくる。自分たちの歴史や文化を強化し、新しい文化や歴史の創造へと結んでいけるまちをつくることこそが真の復興といえよう。

- * 2・1 財東京市政調査会『日本の近代をデザインした先駆者一生誕 150 周年記念 後藤新平展図録』2007 年
- * 2・2 東京都公文書館『都史資料集成 第 6 巻別冊付録 芝罘常小学校避難者収容所報告書』2005 年
- * 2・3 東京都公文書館『都史資料集成 第 6 巻 関東大震災と救護活動』2005 年
- * 2・4 関東大震災後ほどなく、東京市において下記のバラック経営方針が定められた。戦後（1947 年）、定められた災害救助法には、その精神がうけつがれていない。

(九) バラック経営方針 決定

社会教育課 管掌に係る 明治神宮外苑、芝離宮、芝公園、日比谷公園、九段靖国神社前、上野公園所在のバラック居住者に関し、九月二十四日 各バラック主任会議を開きて、左の事項を協議決定す。

- 一、自治団体として経営すること
- 二、附設事項 (1) 託児場を設置すること
 - (2) 図書室を設けること
 - (3) 診療所を設けること
 - (4) 浴場を設けること
 - (5) 相談所を設けること
 - (6) 児童教育の方法を講ずること
- 三、バラック居住者営業に就いては、居酒屋を許可せざること
 其他の営業に関しては、日常必需品の供給を円滑ならしめる様考慮すること
- 四、自治的組織の編成
- 五、衣服の供給に付き考慮すること
- 六、バラック居住者心得書を制定すること

(出典：東京市役所『東京震災誌』中輯、1940 年 3 月 31 日、p.425)

- * 2・5 待機所・避難所の廃止後、引き続き避難生活に利用される施設につけられた名称。
- * 2・6 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』2000 年
- * 2・7 日本建築学会『1999 年トルコ・コジャエリ地震災害調査報告書』2001 年
- * 2・8 財 921 震災重建基金会『921 震災重建基金会損款運用報告』2002 年
- * 2・9 新潟県ホームページ <http://www.pref.niigata.lg.jp/shinsaifukkoushien/1191429040367.html>
- * 2・10 長岡市災害対策本部『中越大震災—自治体の危機管理は機能したか』2005 年