

静岡県立大学短期大学部

研究紀要 21-W 号 (2007 年度) -2

仮設住宅生活期の災害時要援護者支援に関する考察

江原 勝幸

An Analysis of Helping Vulnerable People in Temporary Housing to Disasters

EBARA, Katsuyuki

I はじめに

東京、静岡、名古屋、熊本では例年より少し早く桜が開花し、石川県や新潟県では平年より早く 4 月 10 日頃と予想されている¹。この冬、全国的に気温は平年並みで、強い冬型の気圧配置は一時的であったため東日本日本海側と北日本では降水量が少なく、降雪も少ない天候であった²。長期にわたり仮設住宅の生活を余儀なくされている被災住民の方々にとっては、少なからず気候が身体的・精神的に大きく影響すると思われるので、比較的穏やかな気温や積雪のもとで過ごされたのは何よりである。

昨年 (2007 年) 3 月 25 日に能登半島を襲った震度 6 強の地震から 1 年が経過した。国は被災者生活再建支援法を改正し、石川県の支援金支給とあわせて、被災者の生活や住宅の復興に力を入れているものの、仮設住宅の生活を余儀なくされている住民が 251 世帯 579 人いるという³。2007 年 7 月 16 日に起きた柏崎市沖を震源とする震度 6 強の新潟県中越沖地震では、約 8 ヶ月後の 2 月 29 日現在で 1039 世帯 2971 人が仮設住宅で過ごしている⁴。どちらの仮設入居者も、平年並みとはいえ厳しい冬を自宅ではなく簡素な仮設住宅で超え、どのような気持ちで桜咲く春を迎えようとしているのであろうか。また、両地域でも高齢の被災者が多いが、新たな自宅の再建に目途すらたっていない仮設入居者の身体的・精神的苦痛は計り知れない。

筆者は、災害時要援護者支援の視点で、これまでに災害過程に順じ、緊急避難期 (本学研究紀要 19-W 号) 及び避難所避難期 (同紀要 20-W 号) の支援・対策の考察を続けてきた。そこで本稿は、避難所閉鎖による生活復興の初期段階である仮設住宅生活期について取り上げる。行政資料や報告・研究等を基に、仮設住宅の実態や定義を整理し、これまでの

大規模地震災害で示された仮設住宅に関する問題点や課題などを取り上げ、災害時要援護者支援に必要な仮設住宅の生活に関する対策やあり方を探ることを目的とする。緊急避難や避難所生活など、風水害など地震災害以外の自然災害は災害時要援護者にとって大きな脅威となる。しかし、仮設住宅に関しては甚大な地震災害の被害にはほぼ限定され、一般的にその被害規模に比例して仮設住宅の生活が長期化する傾向にある。大規模災害が予測されている東海地震、東海・東南海地震、首都圏直下型大規模地震は勿論、これまでは大規模な地震が想定されてこなかった地域においても被害規模の大きい地震が起こる可能性は高い。災害時要援護者に対する仮設住宅支援の課題や方向性を考える上で、仮設住宅の定義や対策から論を進めたい。

II 応急仮設住宅の法的根拠

1. 災害救助法

仮設住宅は1947年に制定された「災害救助法」に基づいて設置される災害被災者用の応急的・臨時的な住居である。国による災害対策は1880年の備荒儲蓄法（1899年に罹災者救助基金法に改正）に遡ることができるが、それが広域的大被害（死者・行方不明者1,432人、家屋全壊11,591棟）をもたらした1946年の南海地震において制度的欠陥を露呈したために制定された法律である⁵。災害対策の歴史を見ると、契機となる大規模災害があり、それらを教訓として法的・制度的な対応が進められている。防災体制の体系化や災害対策の計画的整備などを定めた1961年制定の「災害対策基本法」も大被害災害（死者・行方不明者5,098人）となった1959年の伊勢湾台風が契機となっている⁶。なお、公的には「応急仮設住宅」で称されるが、仮設住宅は阪神・淡路大震災以後、一般的に「仮設住宅」と呼ばれることが多い。また、イベントや避難所などに一時的・応急的に設置される簡易な仮設トイレのことを縮めて「カセット」と使われるが、応急仮設住宅は同様に「カセット（仮設）」でも十分通じる言葉になっている。

災害救助法（1947年10月18日 法律第118号）の目的は、「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること」とし、その実施主体は都道府県知事としている。市町村長は都道府県知事の補助を行うものとされるが、被災者救助上必要な場合はその事務の一部を実施することができる。災害救助法で規定されている救助の種類（第23条）は以下の通りである。

1. 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
2. 炊出しその他による食品の供与及び飲料水の供給
3. 被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与
4. 医療及び助産
5. 災害にかかった者の救助
6. 災害にかかった住宅の応急修理

7. 盛業に必要な資金、器具又は資料の供与又は田よ
8. 学用品の供与
9. 埋葬
10. 全豪に規定するもののほか、政令で定めるもの

2. 応急仮設住宅の基準

災害救助法は救助費用の支弁及び国庫扶助に関する規定や災害救助基金の義務や運用についても規定されているが、法の運用については「災害救助法施行令」及び「災害救助法施行規則令」で定められているほか、厚生労働省令・通知に基づいて実施される。その災害程度の適用基準として、災害救助法施行令で人口あたりの住宅減失世帯数が別表にて規定されており、人口 5,000 人未満の場合は住宅全壊が 30 世帯以上となっている。しかし、災害の程度については、多数の者が生命や身体危害などを受ける場合には厚生労働省令で定める基準の適応も明記されている。災害救助法では救助の種類に直接明記されていないが、避難所の設置、死体の搜索・処理、土石等障害物の除去も含まれている。

仮設住宅の程度、方法及び期間に関しては、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（厚生省告示第 144 号、2000 年 3 月 31 日）で以下の基準が定められている。

- イ 住宅が全壊、全焼又は流失し、居住する住居がない者であって、自らの資力では住居を得ることができないものを収容するものであること。
- ロ 一戸あたりの規模は 29.7 m²を基準とし、その設置のための支出できる費用は 2,342,000 円以内とすること。
- ハ 応急仮設住宅を同一敷地内又は隣接する地域内におおむね 50 戸以上を建設した場合は、居住者の集会等に利用するための費用を設置できることとし、1 施設当たりの規模及びその設置のために支出できる費用は、ロにかかわらず、別に定めるところによること。
- ニ 老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を有し、高齢者等であって日常生活上特別な配慮を要する複数のものを収容する施設（以下「福祉仮設住宅」という。）を応急仮設住宅として設置できること。
- ホ 応急仮設住宅の設置に代えて、賃貸住宅の居宅の借上げを実施し、これらに収容することができること。
- へ 災害の発生の日から 20 日以内に着工し、速やかに設置しなければならないこと。
- ト 応急仮設住宅を供与できる期間は、完成の日から建築基準法第 85 条第 3 項又は第 4 項に規定する期限までとすること。

この基準に従えば、仮設住宅は居住期間が建築基準法に基づく 2 年以内であって、一戸あたり 9 坪という限られた空間と設置費用上限 234 万円という限られた支出の条件の中で建設しなければならないものである。設置に関する支出は居住用の基準とは異なるとはい

え、50戸以上に1つ設置できるという集会所などの施設基準は、仮設住宅という特殊な環境下で過ごさなければならない被災者にとって妥当であろうか。福祉仮設住宅についても規定されてはいるが、特別な配慮を要する多様な災害時要援護者のニーズに即し、身体・精神等の状況に対する柔軟で個別的な対応が切実に求められる中、十分なハード面及びソフト面での整備やケアがこの基準をもとに行えるとは言いがたい。阪神・淡路大震災では、仮設住宅の設置から撤収にいたる総合的な軽費が一戸あたり基準上限の2倍を超え、実際には一户あたり約410万円かかったという⁷。災害時要援護者を含め、大規模災害での仮設住宅入居者の生活実態に即した支援に対し、行政としての責任あるシステマ的対応が求められるはずであるが、この基準に沿って各自治体は防災計画等を整備することになる。

3. 災害時要援護者に関する基準や実施要綱の規定

災害時の円滑な救助の実施に関する要領を定めているのが「災害救助法による救助の実施について」（1985年5月11日 社施第99号厚生省社会局長通知）である。応急仮設住宅の供与については以下に規定している。住宅形式には多様性を認めるものの、費用支出が単に仮設住宅の建設にかかる費用だけでなく、災害時要援護者のための具体的な設備や構造の配慮について規定されていない。

- ア 告示に定める規模及び設置のために支出できる費用は、1戸当たりの平均を示したものであること。したがって、家族構成、被災者の心身の状況、立地条件等を勘案し、広さ、間取り及び仕様の異なるもの、共同生活の可能なもの、並びに1戸建て又は共同住宅形式のものなど、多様なタイプのものを供与してさしつかえないこと。
- イ 応急仮設住宅設置のために支出できる費用には、原材料費、労務費、付帯工事費、輸送費及び建築事務費等一切の経費を含むものであり、高齢者、障害者等の日常生活上特別な配慮をした構造・設備とするための費用、暑さ寒さ対策のための断熱材の費用、敷地内の建物に付帯する屋内・外の各種設備の整備費用が含まれていること。
- ウ 建築工事関係者を法第24条の規定に従事命令によって従事させた場合においては、これらの従事者の実費弁償の額については限度額に含まれるものである。
- エ 応急仮設住宅の建設用地は、公有地等を予定していることから、応急仮設住宅設置のために支出できる費用には、土地の借料は含まれないこと。
- オ 「福祉仮設住宅」は、被災の規模及び程度、被災者のうちの高齢者、障害者等の数並びに施設入所等の状況を勘案し、必要な設置戸数を定め、高齢者、障害者等の利用しやすい設備及び構造に配慮して設置すること。

III 地方自治体の対応

1. 静岡県地域防災計画

実際に、地方自治体は地域防災計画上、仮設住宅に関してどのように規定しているのだろうか。災害救助法で被災者救助の第一義的实施主体である都道府県レベルで、仮設住

宅の整備や災害時要援護者への対応について具体的な想定が行われているかどうかについて静岡県を例に検証する。大規模な東海地震による甚大な被害が予測されている静岡県は、東京都と同様、阪神・淡路大震災直後に現地に入り、防災対策を総合的に検証し、行動計画や行動マニュアルなどの見直しや整備を進め、防災対策に力を入れている災害対策の先駆的な自治体である⁸。

静岡県は『静岡県地域防災計画』第2章「災害予防計画」において、その最終の24節に県及び市町に対して応急仮設住宅の用地把握と供給体制の整備を規定しており、さらに利用可能な公営住宅・民間賃貸住宅の把握と災害時の迅速斡旋への体制整備も同時に県や市町に求めている⁹。静岡県は早くから被害規模と地理的問題から早くから行政の防災対策の限界を把握しており、発生直後は「自助」を全面的に打ち出している。後述するが、仮設住宅の需要に供給がとて追いつかないことが予測されていることから、仮設住宅への入居については、災害救助法上では当然のことではあるが、制限を強めている。また、仮設住宅入居の災害時要援護者についての配慮等は具体性に欠いている。

2001年にまとめられた静岡県『第3次地震被害想定結果』では、用地確保等の問題から応急仮設住宅の建設状況が進まないことにより避難所生活の長期を指摘し、復旧期の応急仮設住宅に関する課題としては以下の3点の課題を整理している¹⁰。

- ・地域コミュニティの崩壊による、孤独感の増幅、精神的ダメージ（特に高齢者）
- ・生活環境の大きな変化に伴う健康状態の悪化、精神的ダメージ（特に高齢者）
- ・遠隔地への入居に伴う生活不安、外出への躊躇等

これらの課題は1995年の阪神・淡路大震災の災害復旧期で問題となったものであり、その後いくつかの大規模地震を経験したが、甚大な被災下の仮設住宅設置に関する課題として行政の対策の難しさをよく示している。また、これらの課題に対する静岡県の対応は「住宅の耐震化」だけを上げているが、耐震対策は地震災害全体の必須条件であり、これらの課題の直接的な対応とはいえない。心理的・身体的影響に対するきめの細かい人的・物的なサポート体制の整備や遠隔地であっても生活不安を軽減するような手段は阪神・淡路大震災でもNPOや住民自治の手で実践されている。その後の大規模災害の対応を含め、仮設住宅の被災者生活支援や災害時要援護者への配慮について十分検討する必要がある。

2. 住宅被害の判定

静岡県の地域防災計画「第3章 災害応急対策計画」第6節の「災害救助法の適用計画」では「災害救助法に基づく救助の円滑な実施を図り、もってその万全を期することを目的とする」とあり、災害救助法施行令に従い、適応基準は以下のように規定している¹¹。

- (1) 当該市町の区域内の人口に応じ、住宅が滅失した世帯の数が資料編（20-1-1）の世帯以上であるとき。
- (2) 県の区域内において、2,500世帯以上の住家が滅失した場合であって、当該市町の区域内の人口に応じ、上記（1）の半数以上の世帯の住家が滅失したとき。

(3) 県の区域内において、12,000世帯以上の住家が滅失した場合、又は当該災害が隔絶した地域に発生したものである等り災者の救護を著しく困難とする特別の事情があつて、多数の世帯の住家が滅失したとき。

(4) 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じたとき。

被害世帯の算定基準については住家全壊を1世帯とし、半壊・半焼を1/2世帯、床上浸水や土砂堆積などの一部損壊は1/3世帯として算出する。また住家の被害認定は以下のように規定されている。

ア 滅失（全壊・全焼・流失）

住家はその居住のための基本的機能を喪失したもの、すなわち、住家全部が倒壊、流失、埋没、焼失したもの、または住家の損壊が甚だしく、補修により元通りに再使用することが困難なもの。具体的には、次のいずれかに該当するものとする。

(ア) 住家の損壊、焼失若しくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のもの。

(イ) 住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が50%以上に達した程度のもの。

イ 半壊・半焼

住家はその居住のための基本的機能の一部を喪失したもの、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもの。具体的には、次のいずれかに該当するものとする。

(ア) 損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のもの。

(イ) 住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が20%以上50%未満のもの。

ウ 住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住できない状態となったもの。

(ア) 上記ア、イに該当しない場合であつて、浸水がその住家の床上に達した程度のもの。

(イ) 土砂、竹木刀のたい積等により一時的に居住することができないもの。

被災時に延床面積の割合や損害割合で線引きされる問題とその判定の妥当性がどこまで担保できるのかは疑問である。新潟県中越沖地震の際も、仮設住宅入居の根拠ともなる罹災証明書における被害判定結果の不適切さが問題となった。被害の最も多かった柏崎市の再調査で、当初は被害なしと判定された住家が全壊に変更されたケースを含め、発災後2ヵ月に達しない中で累計約4,700件中1,518件の再調査がなされ、そのうち796件(52%)で被害判定が覆されている¹²。緊急に対策を講じなければならない状況であるので被害判定には迅速さが求められるが、判定が安易に覆らないような確実に実施しなければならない。

3. 応急仮設住宅等の実施要綱

静岡県地域防災計画第3章第11節には、「応急仮設住宅及び住宅応急修理計画」が規定されている¹³。その主旨は、災害により住家が滅失した場合に限り、簡素な仮設住宅設置と

居住に必要最小限の応急補修についての実施要綱を定めているに過ぎない。応急仮設住宅の入居対象は住居減失という制限があり、さらに自らの資力では住宅再建が不可能な経済的な条件を課している。その着工は発災から 20 日以内とし、厚生労働大臣の承認を受ければ期間を必要最小限度内で延長も可能である。そして、住居の半壊・半焼と判断され、経済的にその応急修理ができない者には応急修理で対応するとしている。応急修理の期間は発災から 1 ヶ月以内と規定されているものの、厚生労働大臣の承認により期間延長が可能となっている。これらの実施要項から、自己資産で全壊や半壊などの住居を再建することが一般的には非常に困難なため、仮設住宅の入居には被害判定が非常に大きなウエイトを占めることになる。

また、災害時要援護者に対する応急仮設住宅への収容（入居ではなく「収容」とされている）については以下のことが簡単に示されているには過ぎない。

- ・高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等に十分配慮すること
- ・特に優先的入居や高齢者、障害者向け応急仮設住宅の設置等の努力
- ・情報提供に十分配慮すること

阪神・淡路大震災の教訓から、仮設住宅で生活を余儀なくされた災害時要援護者に対する環境面・身体面・精神面などの課題が明らかにされたが、これらの規定は非常にあいまいで、生活や対象者の多様性の視点に欠いた内容である。災害時要援護者を固定的に捉え、その対応も限定的なものを示しているといえよう。

4. 静岡県の応急仮設住宅需要予測

静岡県は効果的な地震対策の実施に向け、過去 2 回（1978 年、1993 年）被害予測を行ってきたが、阪神・淡路大震災後に現状に即した最新のデータによる『第 3 次地震被害想定結果』を 2001 年 5 月にまとめた。想定結果は災害被害に即した多用なシナリオで示しており、仮設住宅に関しては以下の「住宅対応シナリオ」の中で災害プロセスのステージごとにフォロー化している。

図 1 第 3 次被害想定結果における住宅対応シナリオ（抜粋）

避難・応急復旧期	復旧期
避難所へ避難	避難所への入居継続：810 世帯→ <u>6 万世帯</u>
直後：119 万人（38 万世帯）	（850 万世帯→ <u>2.5 万世帯</u> ）
1 週間後：76 万人（24 万世帯）	応急仮設住宅への入居：9 万世帯→ <u>4.7 万世帯</u>
1 ヶ月後：56 万人（18 万世帯）	（5.5 万世帯→ <u>4.4 万世帯</u> ）
	公営住宅への一時住居（県内）：6.3 万世帯→ <u>3200 世帯</u>
	（3.6 万世帯→ <u>3100 世帯</u> ）
	公営住宅への一時入居（県外）：1500 世帯→ <u>1500 世帯</u>
	（900 世帯→ <u>900 世帯</u> ）

親族・知人宅一時入居：11.4万世帯	→ (県内) 3.3万世帯→ <u>4.5万世帯</u> / (県外) 1.2万世帯→ <u>1.7万世帯</u>
賃貸住宅への入居：3万世帯	→ (県内) 2.1万世帯→ <u>3.1万世帯</u> / (県外) 1800世帯→ <u>2700世帯</u>
勤務先提供施設への入居：1.1万世帯	→1.3万世帯→ <u>1.6万世帯</u>
屋外での避難生活：1.3万世帯	→1.5万世帯→ <u>1.8万世帯</u>
	自力仮設住宅の建設：1.5万世帯→ <u>1.8万世帯</u>
	従前の敷地に建て直す：1.9万世帯→ <u>2.6万世帯</u>
	別の場所に新築・購入：(県内) 1200世帯→ <u>2700世帯</u>
	(県外) 500世帯→ <u>1100世帯</u>
	従前の住宅を応急修理して居住：12.2万世帯→ <u>12.3万世帯</u>
従前の受託に居住：78.5万世帯	→ 80.8万世帯
	(1週間後)

静岡県 (2001) 『第3次地震被害想定結果』表 8.2-15 (1) 住宅対応シナリオ、p.372

注目すべきは避難・応急復旧期の発災1ヵ月後に56万人と推定される避難所罹災者が、復旧期に避難所避難の継続を含め、応急仮設住宅と公営住宅一時入居(県内・県外)で対応となるが、被害が甚大で避難が長期化するととても需要に追いつかないことを明らかにしている。()内の数字は危害救助法の規定を厳格化した「住宅が全焼、全壊又は流出した場合」に限定した場合の想定を示している。阪神・淡路大震災で柔軟に運用された「住宅が中破の場合」の潜在需要と比べ、当然推定世帯数は増加している。また、下線の数字は、応急仮設住宅の設置場所確保や公営住宅の空家の状況を勘案して、仮設住宅が5万戸分、公営住宅で3,200戸分という制約条件を勘案した時の推計世帯数である。

辛く厳しい避難所への入居継続を余儀なくされる被災者が圧倒的に増え、仮設住宅や公営住宅以外の生活の場への入居等に頼らなければならない。避難所以外の生活場所にスムーズに移行できればよいが、それらの選択肢がない場合、特に災害時要援護者の一般の避難所生活を考えれば、阪神・淡路大震災でも重大な問題となった災害時要援護者の優先入居の問題が必ず浮上するはずである。長期化すればするほど健康な者でも厳しい生活環境である避難所の生活を強いられること、優先入所により地域コミュニティから分断される災害時要援護者の適切な生活支援が求められること、自力仮設住宅の建設や住宅補修・再建・新築等に対する個人への経済的支援など、大きな課題が山積していることを示している。最大で死者が5,851人・重傷者18,654人、建築罹災(大破棟数+中破棟数/2)世帯数が619,391世帯と予想されている大規模な東海地震被害とはいえ¹⁴、この応急復旧期から復旧期の仮設住宅に対する課題は非常に深刻である。

IV 大規模地震災害の教訓を生かした対応

1. 阪神・淡路大震災と応急仮設住宅

1923年の関東大震災による応急的仮設住宅の設置以降、木造の応急仮設住宅は災害救助

法制定前に、そして 1976 年の酒田大火後は主にプレハブ構造の応急仮設住宅が被害の大きい災害の仮の住まいとして供給されている¹⁵。しかし、仮設住宅に注目が集まったのは阪神・淡路大震災であろう。兵庫県の 10 市 10 町が災害救助法の適応を受ける広域的に大規模被害をもたらした震災によって、大阪市に設置されたものをあわせ、48,513 戸の応急仮設住宅が設置された¹⁶。災害発生の当日には、建設省が社団法人プレハブ建設協会に 1 ヶ月で約 5,000 戸の仮設住宅の供給確認を行い、翌日には兵庫県が同協会に建設を要請するなど、災害初期の混乱の中で迅速な対応が取られている¹⁷。

しかし、阪神・淡路大震災は行政が予想もしていない人的・物的・経済的な大被害をもたらした都市直下型大規模地震であったため、行政機能も被災による不全状態となり、被災者の救出・救護、避難、復旧、復興などの災害過程すべてにおいて問題を露呈させた。その中でも、被災地域の広域化や被災者数の多さ、避難所生活の悲惨さと長期化、そしてそれに伴う仮設住宅建設の遅れ・絶対数の不足・建設場所の制限など仮設住宅に関する教訓も数多くある。特に、優先的に入居を配慮された高齢者など災害時要援護者（当時は「災害弱者」と呼ばれていた）が、それまで自分たちが居住していた地域から切り離され、広い用地確保が可能な臨海部や丘陵地に建設された大規模な仮設住宅に入居を余儀なくされ、健康面や生活面で多くの問題を生じさせた。1996 年 2 月の兵庫県の仮設住宅入居者実態調査では、世帯主の 41.8%が高齢者であり、世帯収入 100 万円未満が 31.9%、300 万円未満が 75.4%であることが明らかにされた¹⁸。仮設住宅は災害救助法の規定により最大 2 年間の期限付きで設置される簡素な住宅であるが、公営住宅等の復興対策が進まないこともあり、特別法制定など 3 度にわたり期間延長された。

2. 応急仮設住宅の目的

法的にも理論的にも、仮設住宅はある一定期間、しかもできるだけ短期間の応急的・臨時的な仮の住まいに過ぎない。屋根、壁、窓、床などの家屋構造は新品でそれなりにしっかりとしたものであるが、あくまでも簡素なプレハブ等の建築物に過ぎない。阪神・淡路大震災時の災害救助法の規定では、一世帯あたり 26.4 m² (8 坪) が標準仕様であり、複数の家族がいても 2K (6 畳+4.5 畳+キッチン+ユニットバス) で生活しなければならなかった。その狭さ以上に住環境として問題であったのは、結露・雨漏り・カビ・室内温度・壁の薄さなどの構造上の欠点であった。応急仮設住宅の構造的問題点を指摘する研究によると¹⁹、入居者のアンケート結果から、居住環境上の問題点として、隣家の物音が 57.7%と圧倒的に多く、カビ (27.8%)、隙間風 (27.1%)、雨漏り (20.0%)、敷地の水はけ (20.0%)、結露 (17.7%) が挙げられている。住生活上の問題点では、夏暑く・冬寒いが 60.2%、音が伝わりやすい 54.3%、洗濯物の干し場がない 44.8%と上位を占め、湿気が高い (25.5%)、通勤や通学に不便 (19.8%)、買い物に不便 (18.4%) と続く。狭小性に伴う問題点として、保管場所 65.5%、風呂や便所が狭い 49.0%、来客の応対場所 47.8%の割合が高く、病気の時に寝る場所 (37.7%)、家族間のプライバシー (30.8%)、勉強や趣味の場所 (28.0%) で

あった。冷暖房設備は当初設置されていなかったが、簡易住宅のため冬は寒く夏は暑い構造であり、被災した年の6月から冷暖房用クーラーが、10月には暖房用のホットカーペットが設置されている。しかし、仮設住宅一戸につき一台ずつという制限もあった。

短期間の仮の住宅という本来の目的は生活環境にも制限をもたらす。照明器具、カーテン、畳、毛布など新品のものが設置されているが、必要最低限のものに過ぎず、テレビやラジオなどは自分で持ち込まなければならない。その後の災害では洗濯機を置くスペースが設けられているが、阪神・淡路大震災時には戸外に置くしかなかった。調理関係でも、キッチンのスペースは狭く、湯沸かし器と一口コンロが設置され、流し台には調理する場所もほとんどない。トイレとお風呂はユニット式のものが設置されるが、スペースの関係でアパートタイプの最も狭い企画のものであった²⁰。これだけ簡素で、狭い住居であっても、避難所の生活と比べてしまえば立派な「住宅」である。しかし、我々が普段暮らす住宅と比べれば簡素な「小屋」に過ぎない。あくまで短期間であれば我慢することも難しくないであろうが、阪神・淡路大震災では非常に長期化した。

3. 応急仮設住宅入居の長期化影響

仮設住宅の生活は「空間」及び「期間」として限定されたものだけでなく、その「対象者」も限定される。避難所でも、緊急避難の場合を除き、被災者が自宅の倒壊・破損等の理由でそこでの居住が危険と判断された者に原則的に限定されるが、さらに仮設住宅の入居が許されるのは家屋の崩壊等により自宅では継続的に生活することができない者に限定される。希望すれば誰もが仮設住宅に入れるわけでもない。しかも、基礎工事等が簡略化されるとはいえ、ライフラインの復旧や避難所の運営などの目先の課題が優先されるため、仮設住宅の用地確保、発注、施工、そして入居に至るまで、ある程度時間がかかってしまう。阪神・淡路大震災では、地震発生直後に発注がなされているが、2日後に建設着工されたのは482戸に過ぎない²¹。2ヵ月後には仮設住宅入居世帯数が2,265世帯となり、10ヵ月後にはピークの46,617世帯となった²²。しかし、復興住宅の整備が送れ、仮設住宅本来の目的である短期間入所が長期化し、入居者がゼロになったのは発災後4年11ヵ月後の1999年12月20日であった²³。当初予測を上回る入居者数と解体まで入居長期化が顕著であり、しかも、居住不能世帯数130,236において仮設住宅供給戸数が48,300と明らかに供給不足であった²⁴。つまり、仮の住まいという本来の仮設住宅の目的を超えた需要や期間であった。

仮設住宅の供給不足は災害救助法適用による設置要件も要因となっている。私的な土地に個人的な仮設住宅を作ることはできず、公的な、しかも需要の圧倒的な多さから、短期間に設置するための大規模な用地確保優先が行政の対応であった。神戸市の仮設住宅設置状況を見てみると²⁵、被災者の生活の基盤である地域コミュニティ内(旧市街地)には5,161戸の仮設住宅が作られたが、そのエリア内の全壊・全焼戸数は120,069戸、居住不可能と判定された戸数は76,078戸であった。つまり、供給率で換算すると前者が4.3%、後者は6.8%

と1割にも満たない。最も供給率の低い長田区では、前者が2.2%、後者が3.3%とほとんどの被災者が自分の居住する地域外での仮設住宅入居となっている。これら旧市街地の被災者はポートアイランドなどの湾岸部未開発地や北須磨・垂水区などのニュータウン造成地など市街地にも移り住んだが、大規模な仮設住宅が建設された郊外が圧倒的に多く、西区においては前者供給率1,640.6%、後者供給率1,709.6%であった。高齢者等の優先入居も行われ、高齢の入居者が身近な人や馴染の店や医療機関がなく、交通の便も悪い郊外の仮設住宅で生活を長期に送らなければならなかった。仮設住宅における入居者のストレス増加や健康への悪影響に関する研究は多くなされているが、特に震災の影響は長期化し、その時間経過とともに生じる多様な問題が被災者の精神面での健康に影響を与えるという研究結果²⁶は注目すべきである。

4. 求められる災害時要援護者支援の視点

用地確保の問題や補助金交付の条件など、居住地域に大規模な仮設住宅を供給することは現実的ではない。避難所の環境が劣悪なために危険性のある自宅で生活を継続した家族、親戚・知人宅を転々と世話を受ける立場で生活しなければならなかった家族、野外にテントや小屋を作って急場をしのいだ家族、自力仮設住宅と呼ばれる公的資金援助なしで仮の住まいを工夫して作った家族なども多かった。過酷な避難所生活よりは仮設住宅のほうが好ましい住環境ではあるが、仮設住宅の供給が圧倒的に足りなくなる大規模災害においては、仮設住宅以外の選択肢を広げ、それらの形態による生活を選んだ被災者に対しても公的な経済的・精神的な支援が与えられる柔軟な対応が求められる。地方自治体も災害救助法上の運用では制限が強いので、独自に対応できる仕組みをシステムとして構築しておく必要がある。

特に、高齢者、障害者・児、妊産婦、乳幼児などの災害時要援護者とその家族が災害時であっても安心して、より豊かな生活が確保できるよう災害過程を踏まえた適切な援助が求められる。災害復興初期のこの段階では、生活の再建に向けて希望が持てるようなものでなければならない。しかし、結果的に阪神・淡路大震災では、生活に希望が持てないような気持ちを高齢者中心に抱かせてしまった対応が目立った。災害発生から4年後の長期仮設入居者に対するヒヤリング調査の結果、応急仮設住宅から公営住宅に移行できない理由をまとめている²⁷。

1) 経済的な問題

- ・家賃を支払っていける目途が立たない。
- ・失業中や不景気のため商売がうまくいかない。

2) 地理的な問題

- ・子どもの学校近くの公営住宅に当たらない。
- ・かかりつけの病院近くの公営住宅に当たらない。

3) コミュニティの問題

・概に公営住宅に入居している自力再建の人達との交流に自信がない。

高齢者や障害者など災害時要援護者であれば、就労による収入、ハンディによる移動や情報入手、新しい環境への適応や人間関係作りなど、上記の経済的・地理的・コミュニティ上の問題を自らの力でクリアするのが困難であり、大きなバリアとなりうる。災害発生時の緊急避難期とその後の避難所避難期に対する災害時要援護者支援対策は勿論重要であるが、仮設住宅生活に代表される応急復旧期の支援対策も非常に重要である。まさに命と人権の問題でもあり、阪神・淡路大震災では自殺者を含め仮設住宅入居者の孤独死が 253 人という数字がその対応の難しさを示している²⁸。自殺者は 50 代・60 代の男性に多く、精神的・経済的な生活苦からアルコールに依存する者も少なくなかった。

5. 配慮された応急仮設住宅の意義と支援

問題点ばかりがクローズアップされる阪神・淡路大震災時の応急仮設住宅施策であるが、よい面で評価できる取り組みも実践され、しかもそれらがその後の大規模地震災害時に生かされ、発展していることも少なくない。当初は災害救助法に基づく 2K タイプの仮設住宅に限定されていたが、段差もあり狭く生活しづらいため、神戸市は市内の東灘区 (449)、灘区 (351)、中央区 (282)、兵庫区 (96)、長田区 (71)、須磨区 (251) に合計で 1,500 戸の「高齢者・障害者向け地域型仮設住宅」を設置した²⁹。これは入居者個別の生活エリアとトイレ・風呂・炊事場などが共同で使用する生活エリアからなる共同生活の仮設住宅で、50 室に 1 人の生活支援員が配置され(平日の日中 8 時間)、在宅福祉サービスの利用ができた。また、小規模でグループホームに準ずる形態で、24 時間体制で生活援助員が見守る「ケア付き仮設住宅」が芦屋市 (56 戸)、尼崎市 (48 戸)、西宮市 (163 戸)、宝塚市 (27 戸) に合計 280 戸整備された³⁰。全体として数は限られるが、高齢者などが孤立しないような構造上の工夫と緊急時の対応できる人的な配慮が型にはめられたような大量供給の仮設住宅の枠を超えて実践されたことは意義がある。

一時的な仮の住居であっても、居住者にとっては安心して生活できる住環境が求められ、人と人がつながるコミュニティ機能が必要である。そこにはハード面での配慮は欠かせないが、それだけでは十分ではない。高齢や障害のハンディを抱えつつも、価値ある存在として認められ、できる範囲での役割があり、辛い中でも生活者として生き生きとられるようなかわりや思いやりが育まれるようなソフト面での配慮が、特に入居初期の段階では意図的になされるべきである。また、環境面での工夫だけでなく、生活復興に向けた経済的な支援や医療・教育・雇用などの総合的な支援が、個々の入居者の状況やニーズに即して提供される仕組みが求められる。それには、常に与えられる存在の「弱者」としてみなされるのではなく、秘めた能力や意欲を引き出すエンパワーメントの視点で災害時要援護者を捉えていくことが重要である。

6. 求められる普段のかかわりと問題意識

神戸市などが設置した一般の仮設住宅入居者に対するきめの細かい支援サービスと在宅福祉サービスの対応窓口を一本化した「あんしんすこやか窓口」の設置も効果的であった。支援サービスは、1) 域見守り活動等（生活支援アドバイザー、友愛訪問活動、ふれあい交番相談員など）、2) 保健所健康相談・健康診査等（健康相談、健康教育・講座、基本検診、心のケアセンターなど）、3) 在宅福祉サービス（ホームヘルプサービス、入浴サービス、ケアライン 119 設置、地域型配食サービスなど）を地域基盤で提供し、これらの横断的な運用体制を整備した³¹。災害時要援護者では特に、ワンストップで相談・申請・審査・決定・サービス等の利用ができることは利便性に富み、効率的である。他機関・組織・事業所等をつなぐマネジメントやコーディネート機能が発揮されれば効果的でもある。これらの機能が活かされるには、災害時になってはじめて顔を合わせ、一から関係を構築するなど災害という緊急時のみの体制作りをめざすのではなく、普段からのネットワークを最大限生かした取り組みであるべきである。平時に機能しないものが、人・物・金・情報などが十分でなく、状況が混乱する緊急時にうまく機能することは考えられない。特に、仮設入居が始まったばかりの時期に、十分な体制とはいえないまでも、ある程度連携の取れた支援を実施するには通常時のつながりや高い問題意識である。

神戸市が実施した「ふれあいセンター」のような仮設住宅入居者同士の交流拠点の設置も孤立しやすい入居者にとって重要である。神戸市では、およそ 100 戸以上の仮設住宅団地に 100 m²程度を 1 箇所、およそ 50 戸以上では 70 m²以下の平屋の集会所を設置した³²。ここは、住民自治を基盤に、各種ボランティアの活動拠点として、住民同士の交流を目的に設置され、慣れ親しんだ地域から切り離された入居者のコミュニティ活動の場として活用された。この拠点化形成で重要なのは、場を単に提供するだけでなく、運営・管理においても継続的に関わる仕組みいかに構築するかであろう。しかも、初期の段階から活発な住民相互の交流や自治的活動が行われることはまずないであろうし、参加しない住民への働きかけも必要になってくるため、グループワークやコミュニティワークの手法を活用した援助が行える支援者の継続的配置が求められる。地域の民生委員・児童委員、町内会・自治会等のリーダー、在宅サービス・福祉施設従事者、学校の教職員、主婦など地域住民に対しワークショップや研修会などの機会を用いてソーシャルワークの技術を実践的に学ぶ取り組みは、災害時に活かされるはずである。

また、仮設住宅入居者に身近で、利用しやすいよう新潟県中越地震では長岡市の仮設住宅団地内に福祉施設が中心となってデイケアセンターが設置・運営されたが、活動の拠点によってコミュニティ機能が発揮できたよい例である。行政、社会福祉協議会、社会福祉法人、民間福祉事業所、NPO、ボランティア団体などがそれぞれの機能や専門性を生かしつつ、特殊的・臨時的ではあるが、仮設住宅団地内というコミュニティで入居者中心の支援が展開できるためにも、普段の業務や活動においてネットワークを意識した取り組みが求められる。

V おわりに

災害過程における応急復旧期の仮設住宅に関して、その法的な根拠、自治体の計画、阪神・淡路大震災の課題、災害時要援護者を含む生活支援のポイントなどについて、資料や先行研究をもとに論じた。災害規模が小さければ応急仮設住宅の本来的な機能や役割が生かされ、問題が顕在化することも少なく、短期間で被災者が通常の生活に戻れるであろう。また、狭くて構造上問題の多い住環境であっても、ある程度健康で、体力や気力があれば仮の住居であっても長期間耐えられるかもしれない。しかし、阪神・淡路大震災では、甚大な被害をもたらした大規模災害であり、他に選択肢がなく、長期の避難所生活を強いられてきた被災者が地域の生活基盤を離れた場所で暮らさねばならず、仮設住宅入居者のストレス、不眠、アルコール依存など身体的・精神的な問題を増加させた。経済的な問題も個人に大きく降りかかり、仮設住宅において、そしてその後の復興住宅において、数多くの自殺者や孤独死を生じさせた。この教訓を今後の防災対策に生かすこと、そしてそれに必要な支援のあり方が問われてくる。

災害時要援護者に対する避難所生活の対策は依然として問題が残っているのに比べ、その後の新潟県中越地震以降、仮設住宅に関しては阪神・淡路大震災の教訓が生かされ、改善や解決が進んでいる。住空間としての仮設住宅は、狭く簡素であり、結露・雨漏り・カビ・暑さ寒さなど構造上の問題は改善されておらず、大量の積雪に対する弱さも明らかになった³³。しかし、仮設住宅団地内のデイサービスセンターや福祉施設機能の拡充、福祉仮設住宅の設置、他県・民間企業支援システムの構築など、課題解決に向けてネットワーク的实践が機能した例が出てきている。ただし、中越地震以降の地震は、地震規模からいえば大規模な地震であったが、犠牲者や倒壊家屋の規模からすれば阪神・淡路大震災時の比較のならない被害規模であるためということを考慮しなければならない。単純に比較をすれば、新潟県中越地震後の大規模地震では、仮設住宅を必要とする被災者の数が少なく、設置する場所にも余裕のある地域であるので、仮設住宅に関して長期化・深刻化しているにもかかわらずあまり問題となっていない。首都圏や東海地方の巨大地震では数やスペースの問題で、予想される被災者に仮設住宅の設置がまったく追いつかないことが指摘されている³⁴。

特に、高齢者や障害者などの災害時要援護者の支援を考えた場合、そのハンディゆえの配慮が欠けた場合は、物理的・制度的・情動的・精神的なバリアによって被災者やその家族の生活は一層厳しいものとなってしまふ。大災害時であっても、自然災害という避けることが困難な事態によって普段の生活が追い込まれている時だからこそ、憲法の保障する「健康で文化的な最低限度の生活」が権利として誰もが当然受けられるための体制整備について考えておかなければならない。災害時要援護者支援を中心に、仮設住宅の生活であっても単に最低限度がなんとか保障されるだけのものではなく、厳しい現実であっても少しでも前向きに共に支えあっている平時の福祉コミュニティの創造が地域社会に求められている。

1 気象庁「さくらの開花予想（第3回）」（2008.3.19 発表）

-
- <http://www.jma.go.jp/jma/press/0803/19a/sakura2008_3.html>2008.3.25 アクセス
- 2 気象庁「冬（12月～2月）の天候」（2008.3.3 発表）
 - <<http://www.jma.go.jp/jma/press/0803/03d/tenko071202.html>>2008.3.25 アクセス
 - 3 朝日新聞「仮設住宅に、今なお 251 世帯 能登半島地震から 1 年」（2008.3.25）
 - 4 新潟県庁「新潟県中越地震（平成 19 年 7 月）における応急仮設住宅入居者の状況」（2008.3.5）<<http://www.pref.niigata.lg.jp/shinsaifukkoushien/1195143366203.html>>2008.3.25 アクセス
 - 5 災害対策制度研究会編著(2004)『図解日本の防災行政(平成 16 年)』ぎょうせい、p.10-12.
 - 6 前掲 v) p.14, 28.
 - 7 児嶋達也「阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の費用算出に関する研究」<http://www.arch.kobe-u.ac.jp/~a7o/activity/theses-data/gra-mas/h11_m_kojima.pdf#search='児嶋達也'>2008.2.26 アクセス
 - 8 神戸新聞「東京都・静岡県の対策」（1999.6.17）
 - 9 静岡県（2007 年 6 月修正版）『静岡県地域防災計画（一般対策編）』 p.29.
 - 10 静岡県（2001 年 5 月）『第 3 次地震被害想定結果』 p.386.
 - 11 前掲 ix) p.43-44.
 - 12 毎日新聞（2007.9.7）
 - 13 前掲 ix) p.49-50.
 - 14 前掲 ix) p.10-11.
 - 15 牧紀男「資料 仮設住宅年表」『建築雑誌』 Vol.115, No.1450, p.34-35.
 - 16 消防科学総合センター（1998）『地域防災データ総覧 地震災害・火山災害編』 p.347.
 - 17 兵庫県南部地震東京都調査団（1995）『阪神・淡路大震災調査報告書』東京都、p.313.
 - 18 塩崎賢明ほか編（2002）『大震災 100 の教訓』クリエイツかもがわ、p.100-101.
 - 19 山沢晴康ほか「大災害時の応急仮設住宅供給に関する研究：その 2 雲仙普賢岳噴火災害における応急仮設住宅の問題点」『日本建築学会大会学術講演梗概集』1994 年 9 月、p.633-634.
 - 20 「座談会 各地の仮設住宅の生活と問題点」『建築雑誌』 Vol.115, No.1450, p.17.
 - 21 前掲 xvii) p.313.
 - 22 神戸新聞「仮設住宅 4 つの局面」（1999.6.17）
 - 23 金芳外城雄（2004）『復興 10 年神戸の闘い』日本経済新聞社、付属 CD-ROM 資料 9
 - 24 塩崎賢明ほか編（2005）『大震災 10 年と災害列島』クリエイツかもがわ、p.86.
 - 25 前掲 xviii) p.98-99.
 - 26 藤森立男、藤森和美「北海道南西沖地震災害による被災者の精神健康に関する研究」『精神科治療学』7 (1)、1996 年、p.65-76.
 - 27 高橋和雄、藤田高英「神戸市の応急仮設住宅解消期における住環境管理の課題」『長崎大学工学部研究報告』第 29 巻第 53 号、1999 年、p.294.
 - 28 神戸新聞「仮設住宅での孤独死」（1999.6.17）
 - 29 前掲 xxiii) p.55.
 - 30 前掲 xviii) p.104-105.
 - 31 高橋和雄、中村百合、藤田高英「阪神淡路大震災における応急仮設住宅の提供及び管理の課題」『長崎大学工学部研究報告』第 29 巻第 52 号、1999 年、p.102.
 - 32 前掲 xxxi) p.103.
 - 33 木村悟隆「仮設住宅の居住性」『新潟県中越地震被害報告書 平成 18 年 3 月』長岡技術科学大学、p.154-163.
 - 34 前掲 viii)

(2008 年 3 月 29 日 受理)