

第4節 応急仮設住宅運営に関する研究

本節では、避難所での避難生活から、自立・復興へ向かう次の段階として位置づけられる「応急仮設住宅」に注目し、応急仮設住宅についての研究を概観する。そしてそのなかから、応急仮設住宅運営に関する研究を紹介する。

第1項 応急仮設住宅

1 応急仮設住宅とは

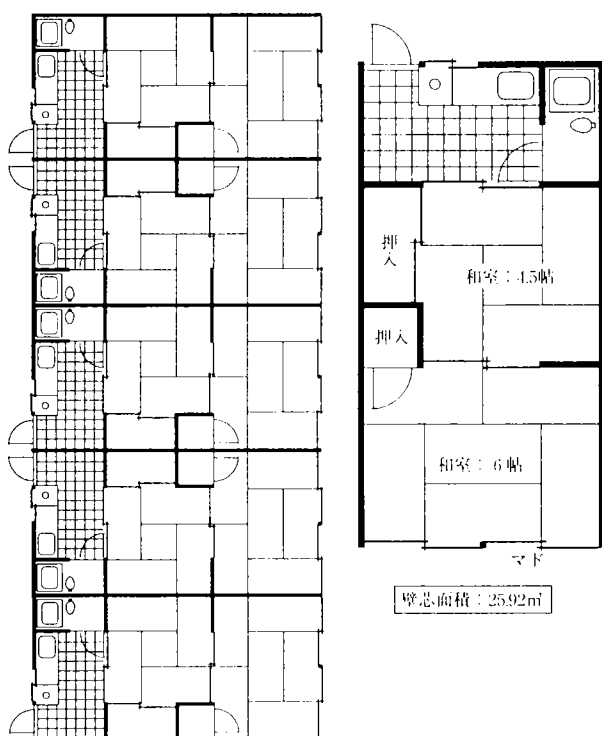


図2-4-1 住宅の間取り

災害救助法第23条では、被災者に対する救助の種類が規定されている。そのなかで最初に掲げられているものは、「収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与」である。しかし、すべての被災者が区別されることなく入所の対象となっている「避難所」に対して、「応急仮設住宅」は、「自らの資力で住宅の確保ができない者」、つまり、高齢者、障害者、生活保護の対象者などの経済的な弱者を主な供与の対象としている点で

大きく異なる。一般的な応急仮設住宅の間取りは、図2-4-1のようなプレハブ造りの2Kタイプである。入居の期限は、建築基準法第85条により、竣工後2年以内とされている。阪神・淡路大震災以前の例では、雲仙・普賢岳災害における応急仮設住宅からすべての入居者が退居するまでに、災害発生より4年6ヶ月を要するなど、入居が長期化した例がある。阪神・淡路大震災では、地震発生からほぼ4年後の1999年2月1日時点での応急仮設住宅入居者数が、5,242世帯であり、兵庫県は同年2月15日、同年6月末までに被災者向け公営住宅などへ転居が決まっている入居者に限り、転居までの延長使用を認めることを決定している。

2 阪神・淡路大震災における応急仮設住宅

過去の常識をことごとく覆した阪神・淡路大震災において、応急仮設住宅も例外ではなかった。阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の特徴をまとめると以下の6点があげられる。

建設用地不足と定員割れ

阪神・淡路大震災における応急仮設住宅は、1995年8月10日に設置計画目標48,300戸すべてが完成し、1996年1月4日時点で、47,588戸が入居している（1996年1月9日付 国土庁防災局資料による）。

必要な住宅数が膨大であったうえに、市街地での建設用地の確保が困難であったことから、非常に広域（兵庫県・大阪府の29市町村）にわたり応急仮設住宅が建設された。しかし、たとえば、1995年7月1日からの第5次募集に対しては、市街地の応急仮設住宅への応募が殺到し、郊外の西、北区の応急仮設住宅では定員割れを起こし、約4,800戸が空き家のままであり、さらに、応募しなかった世帯が2,600世帯もあった（1995年7月28日読売新聞朝刊、1・17神戸の教訓を伝える会、1996による）ということからわかるように、被災者の多くは、震災前の居住地近辺の応急仮設住宅に入居することを強く希望し、それが困難なことから、避難所などに留まる被災者も少なくなかった。

被災地外にも建てられた応急仮設住宅

阪神・淡路大震災では、大阪府八尾市の八尾志紀仮設住宅や兵庫県姫路市の玉手仮設住宅団地などの、阪神・淡路大震災において災害救助法が適用されていない地域（1996年1月9日付、厚生省調べによる）にも応急仮設住宅が建設された。上で述べたように、被災者は、震災前の居住地近辺の応急仮設住宅に入居することを強く希望したことから、被災地外の応急仮設住宅も、建設直後は非常に少ない入居率であった。

応急仮設住宅の設備・環境の問題

自宅を失った被災者にとって、応急仮設住宅への入居は、避難所での避難生活から自立へとステップアップするための悲願であった。岩崎（1996）によれば、応急仮設住宅に入居して改善した問題は、「プライバシーが保てる」、「周りに気兼ねなし」、「落ちつく」というものであった。しかし、実際応急仮設住宅に暮らしてみると、「設備が悪い・不十分」、「騒音・近所の音（防音ができていない）」、「雨による水たまりと水はけの悪さ」など、設備面での不満の声が聞かれるようになった。このほかにも「洗濯機を外にしか置けないので不便」、「近くに買い物をする店がない」、「ペットが飼えない」、「自転車置き場や自動車の駐車スペースがない」などの生活面での問題が新たにあらわれた。

この問題は、単に快適な生活を送るために、整った設備の住宅を被災者に供給すれば、それで解決するというのではない。つまり、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅のように、長期的な入居が予想される場合、「住宅」というハードの供給だけでは、「生活」はできないのである。供給される「住宅」と、そこに「住む人」、そして、それらを取り囲む「環境」が、どのように関連しあうのかということが「生活」を決めるのである。

高齢者や障害者等の優先枠入居がもたらした問題

社会的弱者への配慮から、高齢者や障害者の優先枠による入居が優先された。しかし、「ユニットバスが使いにくい」、「玄関・出入り口の段差が高い」、「砂利道が歩きにくい」など、高齢者や障害者、そして、それらの人々を介護する介護者にとっても、応急仮設住宅は非常に不便なものであった。ここにも、「住む人」の「生活」が考慮されていない「住宅」の供給の構図が浮かびあがっている。

高齢者の孤独死

応急仮設住宅でだれにもみとられずに病死したり、自ら命を絶ったりする「孤独死」が、1998年末までの総数で227人（男性157人、女性70人：兵庫県警集計による）と、大きな問題となった。多くは震災前の地域コミュニティのメンバーが顔を寄せ合って生活する避難所と比べて、見知らぬ者どうしが寄せ集められ、それぞれが孤立した部屋で暮らす応急仮設住宅では、入居者どうしのコミュニケーションが起こりにくく、高齢者の孤独死が多発する原因となったと考えられる。

自治会発足の遅れと維持の難しさ

「応急仮設住宅」を1つのコミュニティとして考えた場合、対外的、対内的な諸問題への対応のために「自治会」の果たす役割は大きい。しかし、入居者の抱える問題がそれぞれ個別的であり、また、多様になれ

ばなるほど、入居者全体として共通の目的・問題を掲げることは困難になるのである。多くの応急仮設住宅において、自治会の発足が遅れ、また、発足しても、リーダーのなり手がなかったり、退居に伴う頻繁なリーダーの交代から、短命の自治会に終わった応急仮設住宅が非常に多かった。このようなことから、多くの応急仮設住宅での自治会発足は遅く、自治会が発足したということが新聞で取り上げられ始めたのは、1996年の9月ごろであった。

第2項 阪神・淡路大震災における応急仮設住宅に関する研究

阪神・淡路大震災における応急仮設住宅に関する研究を概観すると、応急仮設住宅の設備改善や、高齢者や障害者などへの居住環境改善支援など、応急仮設住宅の「住居問題に関する研究」（福祉・医療・建築の連携による住居改善研究会日本建築学会近畿支部住宅部会，1995；岸本，1997；馬場，1997），応急仮設住宅におけるコミュニケーション・ネットワークの機能に関する研究（掃部，1997），入居者の身体的・精神的健康状態に関する研究（田中・高木，1997），遠隔地仮設住宅に関する研究，そして、応急仮設住宅における自治会・ボランティアに関する研究（田中，1998）などがある。

しかし、プライバシー保護の問題や倫理的問題から、あるいは、被災者それぞれの状況が多様化し、画一的な調査が困難なことなどから、応急仮設住宅に関する研究、とくに調査研究は非常に少ないのが現状である。先にあげた研究のほとんどは、入居者の生活改善など、調査結果が入居者の生活に直接恩恵をもたらす研究、あるいは、日常的・継続的に応急仮設住宅とかかわりを持つ研究者が行った調査や参与観察による研究である。

以降では、応急仮設住宅の運営に関連する研究として、応急仮設住宅における「ボランティア」と「自治会」（田中，1998），そして、その存在があまり注目されていないと思われる「遠隔地仮設住宅」に関する研究（田中，1998；田中・高木，1997）を紹介する。

1 応急仮設住宅における常駐ボランティアの役割について

阪神・淡路大震災におけるボランティア

阪神・淡路大震災では、「ボランティア元年」ということばに代表されるように、ボランティアの存在が大きく注目された。震災直後は、輸送手段が断たれた被災地に、持てるだけの食料や水、医療品などを持ったボランティアが各地から駆けつけた。しばらくすると、避難所や自宅

で生活を送る被災者に対して、炊出しや物資の仕分け・配給などの生活支援や避難所の運営、あるいは、倒壊した家屋からの家財道具の取り出しなどの援助をボランティアが行った。そして、避難所から仮設住宅や自宅へ移るようになると、引っ越しの手伝いなどをボランティアが行った。

応急仮設住宅における常駐ボランティア

避難所には、大勢の人がほぼ同時に避難し、同じ時間を過ごす。しかし、応急仮設住宅には、何度かの抽選ごとに、ある期間を隔てて、当選者が入居してくる。つまり、応急仮設住宅には、1ヶ月前に入居した人と入居まもない人が同時に存在するのである。また、最低限の日常をある程度取り戻し生活できる応急仮設住宅では、避難所での炊出しや物資の配給のような、大勢の被災者を対象とした画一的な援助ではなく、それぞれの入居者の状況にあわせた個別の援助が必要になる。つまり、応急仮設住宅のボランティアには、避難所とは異なる役割が求められるのである。

応急仮設住宅において、効果的な援助を行うためには、入居者の状況をできるだけ正確に把握する必要がある。そのためには、できる限り継続的にボランティアが常駐する、あるいは、常駐が難しい場合は、決まった時間に訪問することが望まれる。この場合、ボランティア間の情報の共有が正確にされていれば、同じ人物が常駐、あるいは、訪問する必要はないのである。いつも同じ人ではなく、むしろ、いつもだれが「居ること」が大切なのである。たとえば、全く新しい環境での生活を始めることに、非常に大きな不安を抱えながら入居してくる新しい入居者や健康に不安を持つ一人暮らしの高齢者などにとっては、ボランティアの存在、それ自体が彼らの不安を低める重要な役割を果たすことになるのである。

コミュニティー・ゲートキーパー

田中（1998）は、参与観察により、大阪府に建設された八尾志紀仮設住宅におけるボランティアの活動についてまとめている。それによれば、応急仮設住宅の建設が決定してまもなく、地域のボランティアグループが、引っ越しの手伝い、物干し台や簀の子作り、地域の病院、スーパー、銀行、などを載せた生活マップ作り、そして、不自由な住宅設備の改良など、「入居後の生活のバックアップ」を行うボランティア活動を始めた。しかし、しばらくして、それらの活動をいつまでも続けることは、本来の応急仮設住宅の果たすべき機能、つまり、「入居者が本来の生活を取り戻すこと」を妨げることになると考え、応急仮設住宅に自治会ができるなど、入居者の生活がある程度落ちついてきてからは、入居者の自立へのステップアップにあわせて、応急仮設住宅の自治会と、行政、

地域、ほかのボランティアグループなどとの、「情報」の調整を行うという役割へと活動に移行させていった。藤森と藤森(1995)は、とくに、災害後のメンタルヘルスに関して、“福祉担当職員、保健婦、学校の先生等、地域内にいてその地域の人々の様子を理解しており、その人たちの悩みやストレスの問題に対して関心のある人”の役割を、「コミュニティー・ゲートキーパー」として紹介している(コミュニティー・ゲートキーパーと同じものを、林(1996)は、ローカル・ゲートキーパーとして紹介している。)。八尾志紀仮設住宅のボランティアは、まさにコミュニティー・ゲートキーパーの働きをしたのである(図2-4-2)。

応急仮設住宅の自治会には、活動の期限があること、また、自治会リーダー自身が応急仮設住宅から退居することに伴うリーダーの交代、加えて、行政、あるいは、多くのボランティアグループのような、仮設住宅外部との交渉などの激務ゆえにリーダーのなり手が少ないなど、仮設住宅の自治会の活動継続は非常に困難である。外部との情報の調整をボランティアが行うことにより、より効果的な外部からのサポートが可能になり、また、入居者の意見が容易に外部に伝わり、さらに、自治会は、仮設住宅のなかの問題だけに専念でき、負担が軽減し、長期的な活動が可能になるのである。

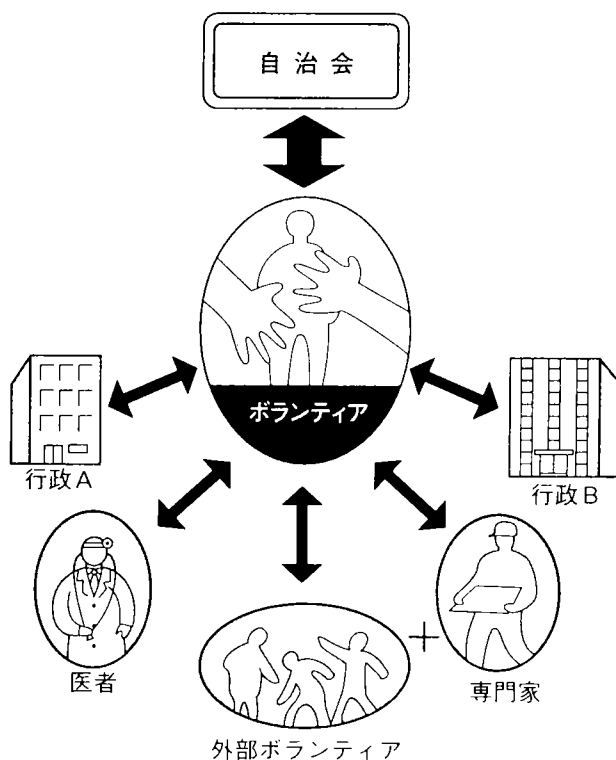


図2-4-2 応急仮設住宅におけるボランティアの役割
(コミュニティーゲートキーパー)

第3項 応急仮設住宅における自治会

多くの応急仮設住宅で自治会の発足が遅れたにもかかわらず、遠隔地応急仮設住宅である八尾志紀仮設住宅の自治会発足は、入居開始から約3ヶ月経った、1995年6月4日からであり、八尾志紀仮設住宅の自治会発足は、非常に早かった。田中（1998）は、八尾志紀仮設住宅の自治会発足が早かった要因を以下の4点にまとめている。

1 自治会発足のポイント

住民のコミュニケーションがあった

発足当初の入居者数が30戸ほどと少なく、まとまりやすかったこと。また、応急仮設住宅の一室にもうけられたボランティア室がコミュニケーションの場として機能したことなどが1つの要因と考えられる。

住民の自立に対する気運が高かった

入居者の年齢にある程度の幅があり、また、あえて当初敬遠されていた遠隔地仮設住宅への入居を希望した人には、一日でも早い自立への意識が強かったと考えられる。

生活環境が整っていた

応急仮設住宅の建物を管理している大阪府（大阪府住宅管理センター中河内住宅管理事務所）が、入居者からの要求が出る前にそれを先取りし、先手先手に生活環境を整えたということがあげられる。その際、ボランティアが応急仮設住宅で日中生活することから、また、入居者と密にコミュニケーションをとることから、入居者の抱える問題をいち早く把握し、あるいは、予想し、それを行政に伝えるモニターの役割を果たしたことも大きな要因であると考えられる。

ボランティアが自治会発足への足がかりを作った

ボランティアが、入居者との日々のコミュニケーションから全体の意見をまとめ、決して強制的ではなく、自治会発足への気運をうまく作りだし、それが自治会発足への足がかりとなったと考えられる。

第4項 遠隔地仮設住宅

1 遠隔地仮設住宅のメリットとデメリット

田中（1998）は、被災地から遠く離れた応急仮設住宅を「遠隔地仮設住宅」として、そのメリットとデメリットを指摘したうえで、デメリットへの対策を提言し、広域災害時の遠隔地仮設住宅について、その再評価を提案している。

メリット

- （１）都市機能に被害が及んでいないため日常の生活に支障がない
- （２）余震などによる二次災害のおそれがない
- （３）被災地外に住宅を建設することで、被災地内に恒久住宅の建設用地をより多く確保することができる

デメリット

- （１）見知らぬ土地で見知らぬ人々と生活を送ることへの不安
- （２）掛かりつけの病院への通院が困難になるなどの医療環境の変化
- （３）仕事や通勤・通学などが困難になること
- （４）被災地からの情報が入手しにくいこと
- （５）行政等への各種手続きが困難なこと

これらのデメリットを伴うために遠隔地仮設住宅は敬遠されがちであったが、デメリットの（１）は応急仮設住宅が建設されている地区の行政、および、周辺地域の手厚い対応により、また、デメリットの（４）や（５）はシステム面での改善による解消が考えられる。また、健康な若年層や被災地外の職場に通勤する人などの場合、デメリットの（２）や（３）には合致しないだろうから、募集の殺到した被災地内の仮設住宅よりも、敬遠されがちであった遠隔地仮設住宅の方が、むしろ、自らの復興への生活を送りやすいといえるかもしれない。たとえば、入居開始から半年後に実施された八尾志紀仮設住宅での調査（八尾志紀仮設住宅自治会，1995）によれば、「ほかの仮設に比べ交通の便がよい、市場、スーパー等が近くてよい」、「思っていたよりもずっと快適でありがたい」などの生活や環境面などをポジティブに評価する意見が多かった。また、玉手仮設住宅団地の調査（小笠原・奥田・金子・加門・木村・小林・山上・渡部，1996）によれば、仮設住宅の住みやすさについて「住みやすい」、「まあまあ住みやすい」という肯定的意見が80%を占め、また、神戸から遠いことについて「困らない」、「仕方がない」という容認的意見が70%以上もあった。これらの結果は、入居者が、遠隔地仮設住宅を必ずしも否定的に評価していないことを表しているといえる。また、長期的な復興ということからすれば、仮設住宅を被災地外に建設し、被災地内に土地を確保することが、できるだけ安い家賃の、そして、震災以前暮らしていた地域での公営住宅への入居を可能にする近道であるともいえる。

このように、遠隔地仮設住宅は建設当初から敬遠される傾向があったが、実際よく調べてみると、その評価はいくつか見直す点があるといえる。