

# 東日本大震災緊急報告

## 応急仮設住宅の住みこなし

岩佐明彦 *akibiko IWASA* (新潟大学准教授)

### 仮の住まいを住みやすく

東日本大震災から半年が経過した現在、東日本の各地に建つ応急仮設住宅は5万戸近くを数えているが、いまだ建設が続いている。

東日本の仮設住宅では、玄関の庇を大きくしたり、窓の外側に濡れ縁を付設するなど、居住者による仮設住宅を住みやすくするためのカスタマイズ（住みこなし）が少しずつ見られるようになってきている。

同様の住みこなしは、過去の応急仮設住宅でも見られた。新潟の災害仮設住宅（7.13水害 [2004]、中越地震 [2004]、中越沖地震 [2006]）でも、玄関まわりの風よけパネルを活用し、囲いや戸を取り付けて玄関前を風除室にしたり、さらに拡大して物置を増築している住居や、日よけを兼ねた植物栽培など、居住者がそれぞれ暮らしやすいように工夫を凝らしていた。

仮設住宅は住居再建までの暫定期間を過ごす場所であるが、突如住まいのすべてを失うという危機に直面した被災者が、生活を回復し、その後の良好な居住環境へステップアップしていくための場所であり、仮の住まいとはいえ、その居住環境は決して軽視できない。仮設住宅はどこでいつ起こるかも予想できない大規模災害に備えて準備されており、地域環境に沿った細やかなデザインを求めなくもない。良好な居住環境を迅速に構築するためには、建造後の居住者自らによる住みこなしのための工夫が不可欠である。

### 中越の知恵を東日本へ

新潟大学岩佐研究室では、こうした工夫の数々を東日本大震災の仮設住宅居住者にお伝えするために「仮設のトリセツ」（トリセツ:取扱説明書の意）というホームページを立ち上げた。

仮設のトリセツは、仮設住宅を居住者自らが住みこなししていくためのノウハウのデータベースのようなもの

だ。過去の仮設住宅の居住環境調査で得られた住みこなし事例を、改善目的や部位、材料などで検索できるようになっており、必要な道具や材料の調達方法なども紹介することで、建築に詳しくない人でも、自分の住まいを過ごしやすくする工夫ができるようになっている。

また、事例はすべてカード形式で印刷可能となっており、HPからダウンロードして、仮設住宅地で自由に閲覧できるように配慮されている。

ここまで、開設4カ月で23万件以上のアクセスと850件近いカードのダウンロードがあった。現地の調査でも「仮設のトリセツを参考にしている」という居住者にお会いすることもあり、徐々にではあるが手応えをつかみつつある。

### 「原状回復」という幻想

仮設のトリセツへの居住者からの反響のなかには「仮設住宅はどこまで手を加えてもいいのかわからない」という声も多い。仮設住宅に入居時の説明会で、「釘一本打つな」と厳命される場合もあるという。

先述したとおり、仮設住宅に一般の住宅同様の性能を求めることは不可能で、限られた期間で良好な居住環境を確保するためには居住者自らの迅速なフィードバックが不可欠である。そもそも応急仮設住宅は災害救助法で規定され、被災者救援のための「道具」であるはずである。その「原状回復」とは、どこで規定され、誰が必要としているものなのだろうか、一度立ち返って考えてみる必要がある。

中越や中越沖の仮設住宅の行政担当者のインタビューによると、仮設住宅退去時に問題となったのは、仮設住宅の釘の穴ではなく、居住者が置いていった荷物や増築部材だったという。仮設撤去時にはそれなりに廃材が出るので、ちょっとした廃棄物は一緒に処分できるが、何も言わず置いていかれたものは「廃棄物」か「忘れ物」かを一つひとつ確認しなければならず、その手間が煩雑だったという。

過去の教訓も含め、仮設住宅に手を加えることを一律に禁止するのではなく、仮設住宅の居住者（または自治会）



写真1 風除室のカスタマイズ(中越)



写真2 2戸をつないだテラス(東日本)



写真3 床下収納(中越)



写真4  
カスタマイズ真っ最中(東日本)



写真5 通路で宴会(中越)

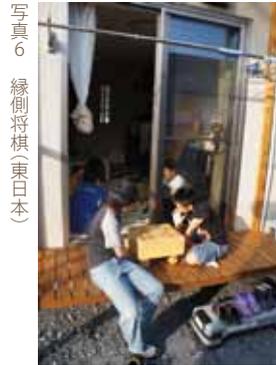


写真6  
縁側将棋(東日本)



写真7  
通路の遊び場化(中越)

写真8 仮設のトリセツ



写真9 窓のカスタマイズ(中越)



写真10 2戸をつないだ風除室(東日本)



写真11 風除室の大型化(中越)



写真12 人の集まる場所(東日本)



写真13 人の集まる場所(中越)



写真14 物干し縁台(東日本)



写真15 廃材の利用(中越)



写真16 風除室のカスタマイズ(東日本)

[撮影:すべて新潟大学岩佐研究室]

と行政は以下の点について取り決めを交わしたうえで、一定範囲のカスタマイズを認めるべきではないだろうか。

- ①手を加えても安全な位置や範囲
- ②退去時の撤去ルール(捨てる、持ち去る、廃棄意思の明示など)

### 「住みこなし力」の持つ可能性

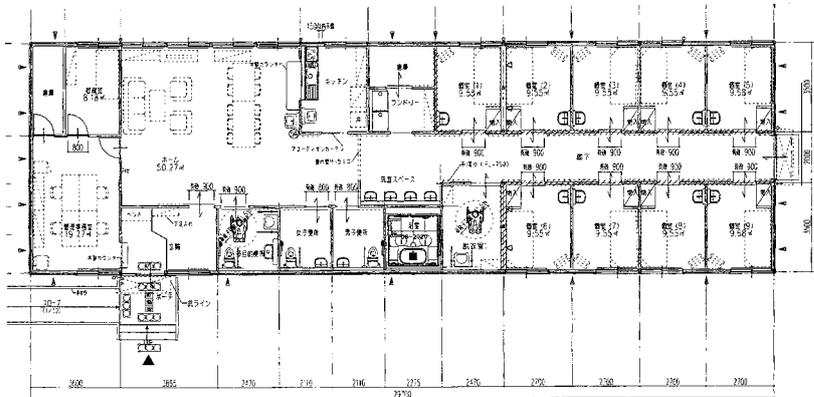
仮設住宅の住みこなし事例を見ていくと、仮設住宅のバグフィックス的な事例よりも、仮設住宅をより積極的に使いこなそうとする事例が多いことに気付かされる。通路を利用した宴会など、仮設住宅ならではの人のつきあいを生み出した例もある。

住みこなしには居住環境を改善するという側面もあるが、環境に対して積極的に関与していく前向きな気持ちを生み出していくというメンタルケア的な側面も指摘できる。

これから続く長い復興の道のりで最も必要なのは、環境を自ら切り開いていくメンタリティである。仮設住宅の構築環境は暫定的であるが、そこで養われた「住みこなし力」を復興のステップへつなげていくことも重要であろう。

参考ウェブサイト  
仮設のトリセツHP <http://kasetsukaizou.jimdo.com/>

図2 宮城県版GH型仮設の平面図  
[提供:宮城県土木部住宅課]



## グループホーム型仮設住宅

——特殊解から一般解としての仮設住宅へ

石井 敏 *satoshi* ISHII (東北工業大学教授)

### はじめに

応急仮設住宅(以下、仮設住宅)は、891地区に約5万2千戸(9/12現在)。目標数の整備はほぼ達成したが、立地の利便性などから入居が進まない団地もある。

一方で、高齢者や障害者など特別な支援を必要とし、一般の仮設住宅では暮らすことが困難な人たちも少なくない。加えて今回の震災では、甚大な被害を受けた多くの介護施設(事業所)の代替となる仮設住宅(施設)も求められてきた。

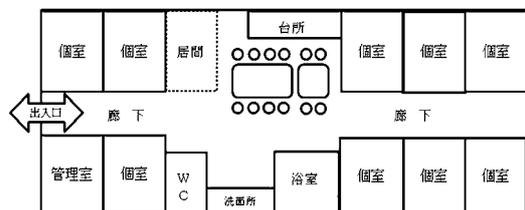
### グループホーム型仮設住宅

震災後、国は災害救助法を根拠に整備可能な、「高齢者や障害者に配慮した仕様など、入居者のニーズに応じた応急仮設住宅」(福祉仮設住宅)の整備を被災各県に促した(4月15日厚労省通知)。これを受けて、仮設住宅団地に見守り支援やデイサービス機能などを持つサポートセンターを併設した「コミュニティーケア型仮設」の試みや、「グループホーム型仮設住宅」(以下、GH型仮設)の整備が進められた。GH型仮設は、岩手県で10地区120戸(12棟)、宮城県で21地区283戸(34棟)、福島県で5地区81戸(9棟)が計画・整備されている(9/12時点筆者調べ)。

### 原点は阪神・淡路大震災

GH型仮設の原点は、阪神・淡路大震災時の「高齢者・障害者向け地域型仮設住宅」にある。神戸市を中心に、日中のみ生活援助員(LSA)が勤務する「LSA派遣型」が1,724戸、芦屋市や尼崎市ほかでは、24時間介護職員を常駐させて支援を行う、いわゆる「ケア付き仮設」(共

図1 厚労省が提示したGH型仮設のイメージ[出典:4/19厚労省事務連絡資料]



同居住形式で1棟は12~14室で構成)が191戸建設された。その、第一号は宮城県民の義援金によって宮城県から寄贈されたものだった。

### グループホーム型仮設住宅の仕様

「グループホーム」(以下、GH)とは共同居住形式の住まいである。介護職員や世話人が常駐し、小規模で家庭的な環境のもと、認知症や障害を抱える人の暮らしを支える。介護保険法では「認知症高齢者グループホーム」が、障害者自立支援法では「グループホーム」や「ケアホーム」が位置付けられている。

認知症高齢者GHの場合、1棟の定員は5~9名、居室は7.43m<sup>2</sup>以上、共用の居間・食堂・台所を設けることなどの整備基準がある。今回、厚労省が示したGH型仮設のイメージは、被災したGH事業者の事業継続を前提にしたものとなっており、前述の施設基準にかなうかたちで各県の計画は進んだ。宮城県・福島県では定員9名を基本形として、宮城県では障害者対応は5~7名とした。岩手県では定員9~10名用に限って整備した。

GH型仮設には、バリアフリーの配慮(段差解消、手すり設置、車いす・オストメイト対応トイレ、介護用浴槽の設置、緊急通報設置など)が施されている。消防法上、延べ床面積275m<sup>2</sup>以上の認知症高齢者GHには簡易型スプリンクラー設置の義務がある。宮城県では275m<sup>2</sup>未満だが防災上の配慮から、スプリンクラーを設置した。福島県は275m<sup>2</sup>未満のため未設置、岩手県は275m<sup>2</sup>超のため設置、と3県での対応は分かれた。このほか3県とも台所は原則IHで整備している。GH1棟の建設費用はおおよそ約3,500~4,000万円である。

GH型仮設も「応急仮設住宅」のため、日本赤十字社からの家電6点セットの支給対象となる。実際には、家電6点セット(×居住者人数分)に相当する物品が事業所の要望に応じて支給される。

宮城県のGH型仮設第一号(8月上旬完成)には、敷地の余裕もあり、事業所の要望を受けて「畑」が整備された。事業者は300m先にある仮設住宅団地の自治会に半分を提供し、地域との交流のツールに使うことを考えている。

写真3 G H型仮設前に設けられた畑(事例1)



写真2 宮城県のプレハブ式GH型仮設(仙台市)。津波で被災した認知症高齢者GHが入居(事例1)



写真1 岩手県遠野市のコミュニティケア型仮設住宅



写真6 車いす対応トイレ(事例1)



写真5 両側に居室が並ぶ中廊下(事例1)



写真4 食堂兼居間(事例1)



写真9 木の温もりがある廊下と食堂兼居間(事例2)



写真8 福島県の木造GH型仮設事例(本宮市)。左手は一般仮設住宅、右側がテッキを持つGH。浪江町の認知症高齢者GHが入居(事例2)



写真7 介助用の浴槽が設けられた浴室(事例1)



[すべて筆者撮影]

## 二つのタイプのGH型仮設

今回のGH型仮設には2タイプある。ひとつは、被災した介護施設の要望を受けて整備される「仮設施設」である。介護事業所が仮設住宅を使って事業所認定を受け、介護保険に基づくサービスを提供する。今回はこの施設の代替型が大部分を占める。もうひとつは、「施設」ではなく仮設住宅のひとつとして自治体が計画し、生活援助員により、居住者の見守りやサポートを行う、阪神・淡路大震災の際に登場したような「ケア付き仮設」である。このタイプは、過去の実績や効果から、そのニーズや価値が震災直後から指摘されながらも、結果的には整備が進んでいない。

その理由には、各自治体とも一般の仮設住宅の数の確保に追われ、特殊解としてのこのような仮設住宅を検討する余裕がなかったという事情に加え、そもそも、誰が「ケア付き仮設」の事業を運営するのか、誰がどのように運営経費を負担するのかなど、本質的な課題を解決するためのスキームを持ちあわせていなかったこともある。阪神・淡路大震災時と比較し、要支援から要介護者までを支援する仕組みが介護保険制度により整ったこと、要支援・要介護者に対してはケアマネージャーが既存サービスのなかでの支援の仕組みを検討する体系が確立されたことなどが、逆に「住宅」でも「施設」でもな

い「ケア付き仮設」のような新しいニーズを顕在化させ難くした状況もあるだろう。

## おわりに

特にGH型仮設に居住する人にとって、その場は「仮の住まい」ではなく、現実的には「終の住処」としての意味を持つ。そのことも踏まえて、GH型仮設を取り巻く課題や可能性は、今後しっかりと検証していく必要がある。「仮設」とはいえ、これからの福祉仮設住宅を考えるうえで建築計画的な視点からの課題は少なくない。また、ソフト面でも課題がある。被災事業者はGH型仮設により事業を再開しても、「仮設住宅」のため、居住者からの家賃収入が得られない。そのことは経営面で大きな負担を強いることになり、仮設施設の長期化は事業の安定的な継続に大きな影響を与える。

現在、そして今後の超高齢社会を考えると、単身高齢者や特別な支援を必要とする人にとって、またその人たちを支える側から見ても、グループホーム的な住まいと仕組みは有効である。福祉仮設住宅を特殊解としてではなく、一般解のひとつの選択肢として、より明確に位置付けておくこと、そのハードとソフト両面でのあり方を「災害に備えて」十分に準備し、検討しておくことは、今回の大震災の教訓として、また今後の災害対策を考えるうえでも重要なこととなろう。

## 札幌へ避難してきた人々

森 傑 *suguru MORI*

(北海道支部建築計画専門委員会主査/北海道大学教授)

3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方に広域にわたって甚大な被害をもたらした。被災者は各地で過酷な生活を送っているわけであるが、今回の避難生活のひとつの特徴として、被災地から遠く離れた場所へ自主的に避難する人々が多いことが挙げられる。

避難生活については、特に建築計画学分野において環境移行に関する研究が精力的に取り組まれてきており、その成果は、今回の東日本大震災においても、仮設住宅の建築計画・配置計画、設えの工夫、日常生活のソフト的なケアなどの具体的な支援策へとつながっている。しかしながら、県外避難・避難移住における生活と環境の課題については、調査自体の困難さから十分な把握と検討には至っていない。今回の被災に関しても、学術的な立場から明確な提言、提案はできておらず、各自治体も具体的な想定の下での避難者への支援策を打ち出せていないのが実情である。

そこで、北海道支部の建築計画専門委員会は、東日本大震災による避難移住者の生活状況を把握するため、札幌市の市営住宅へ避難した入居者を対象としたアンケート調査を5月末に実施した。その速報結果は、すでに建築計画委員会による「震災関連計画系研究情報WGのページ」に公開しているが<sup>★1</sup>、本稿ではその要点を報告する。なお、アンケートの配布は5月25日時点での全入居者84名に対して行い、回答は54名（回収率64.3%）であった。

札幌市営住宅へ入居した避難者のもともとの住まいは、「福島県」が6割を占め、次いで「宮城県」「岩手県」となっている（図1）。「福島県」が多いのは、原発の影響もさることながら、5月の時点では仮設住宅の建設が追いついておらず、多くの被災者が避難所での生活を送っており、支援なしで県外へ移動できる人は限られていたからだと推察できる。



写真1 避難者が入居している札幌市営住宅のひとつ [すべて筆者撮影・作成]

札幌市営住宅へ入居するまでに避難場所を移動した回数をみると、半数が1回もしくは2回で札幌へ渡ってきている（図2）。札幌への移動を比較的早い段階で決断した避難者が多いと言えるが、3回以上も約半数を占め、なかには5～6回も避難場所を移動してきているケースもある。

札幌市へ来た理由については、約7割が「親戚がいる」「家族が住んでいる」と回答しており、「知人がいる」「住んでいたことがある」を含め、被災前から札幌あるいは北海道となんらかの接点があった避難者が大半である（図3）。そのなかで、5名が「札幌市の案内」を挙げており、「札幌市の受け入れ条件が、他の自治体よりもよかった（宮城県30代男性）」のように、自治体による情報提供と支援内容も判断理由のひとつとなっている。また、約4割が「被災地から遠い」「札幌市の住環境がよい」と答えており、「妻が妊婦だったので、とにかく遠いところへと札幌へ来た（福島県20代男性）」など、被災の恐怖と放射能への懸念が大きく影響している。

札幌市営住宅による受け入れをどのように知りえたのかについては、多くが縁故者を頼って来ていることもあり、「知人からの紹介」が最も多い（図4）。また、「着の身着のまま札幌へ着いて、市役所へ行ったら紹介され、すぐに入居できた」といった「行政からの紹介」も多い。約6割が札幌市へ来た後に市営住宅への入居を決めていることも踏まえると、多くの避難者が住む場所は来てから考えるという慌ただしい状況にあったことがうかがえる。

現在の札幌での生活環境については、おおむね不満はないといったところであるが、「団地暮らしは初めてなので、壁に釘を打てない、音を立てられないなどの不便がある（70代男性）」という意見もあった（図5）。また、「地域住民との交流」が最も評価が低く、札幌に家族や知人がいる避難者が多

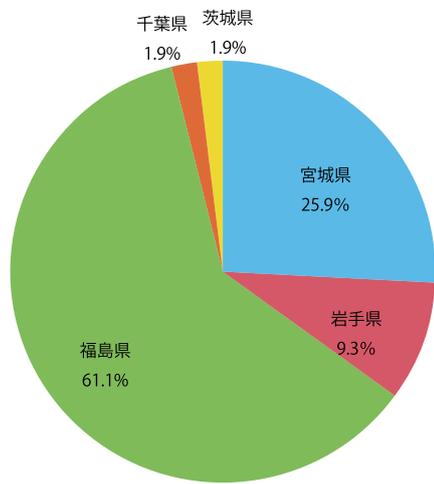


図1 もともとの住まいの地域

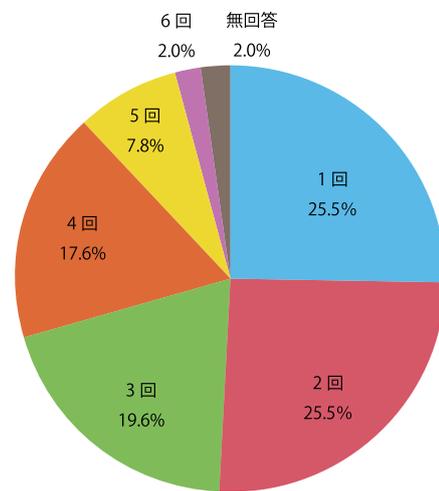


図2 避難場所を移動した回数

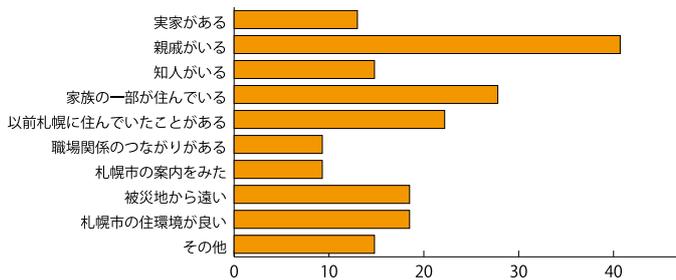


図3 札幌市へ来た理由(複数回答)

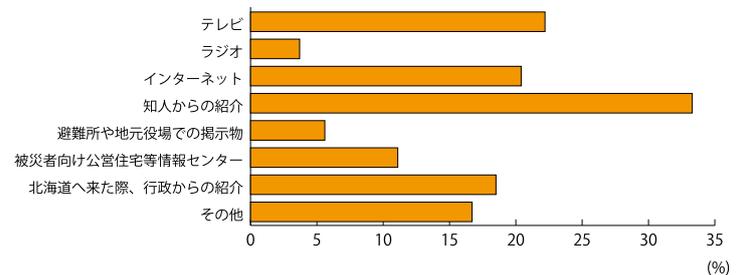


図4 札幌市営住宅の情報の入手先(複数回答)

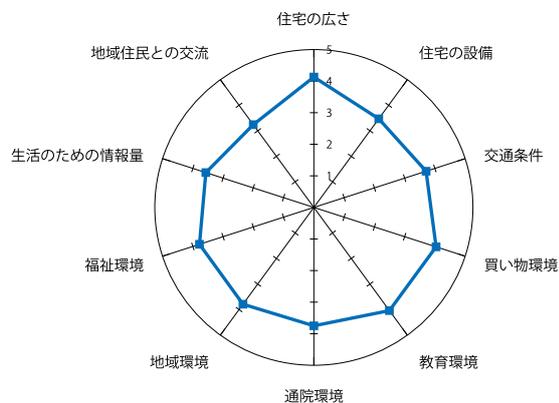


図5 現在の生活環境の評価

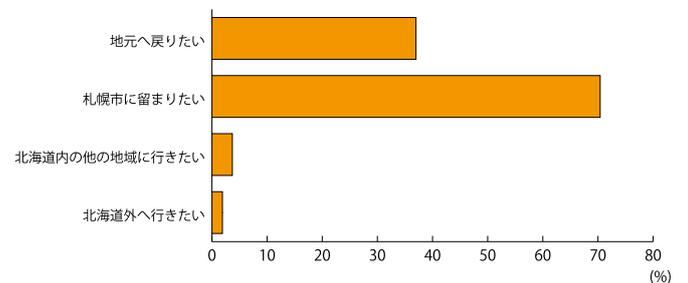


図6 これからの居住地の希望(複数回答)

いものの、被災直後という心身ともに負担の大きい状況であることに加え、「元の家のように縁側があるわけではなく、また、地域の人との会話も少ない(70代女性)」など、従来の生活に比べ都会的な環境に戸惑う声もあった。

これからの居住地の希望については、約7割が「札幌市へとどまりたい」と回答している(図6)。例えば、「北海道内の別の市町村で農家をしようともともと考えていた(宮城県40代男性)」「畜産をするために北海道か九州で考えていた(福島県40代男性)」といった回答もあった。

今後、6月以降に札幌市営住宅へ避難してきた入居者

に対してもアンケート調査を実施するとともに、協力が得られた避難者を対象とした具体的な住まい方の実地調査を行う。また、道営住宅への避難者を対象として同様のアンケート調査も実施している。それらを踏まえ、北海道における長期的な避難者受け入れの環境整備や職も含めた移住・定住支援などについて、積極的な提案や実践に取り組んでいきたい<sup>★2</sup>。

注

★1—建築計画委員会「震災関連計画系研究情報WGのページ」  
<http://news-sv.aij.or.jp/keikaku/shinsai-infoWG.htm>

★2—北海道・震災支援けんちく隊  
<http://hokkaidokenchikutai.blogspot.com/>