

災害・仮すまい考

Disater and Interm Housing

牧 紀男

—— 災害研究と防災研究

はっきり言って「災害研究」は面白い。災害は、また前から考えていたけれども実行に移すことが難しかったことを実現させる機会ともなる。平時にはよく見えなかった問題を詳らかにするし、関東大震災では規模は縮小されたとはいえ、大規模な土地区画整理や現在の東京の根幹をなす道路の計画・建設が行われた。阪神・淡路大震災では、高齢化社会で発生する問題が顕在化し、現在、公営住宅で高齢者の見守り活動に導入されているLSA (Life Support Advisor) 制度等、様々な高齢者支援の仕組みが創設された。また、行政の規制が緩くなり、自力建設等の画一的でない試みが実現される。今和次郎は、関東大震災後、嬉々として、仮すまいの図面収集を行い、「バラック」装飾社の活動を行った。

しかし、その一方で災害についての研究には面白いだけでは済まない雰囲気も漂っている。防災研究と災害研究は分けて考える必要がある。災害についての真理を追究する研究が災害研究であり、災害を減らすための研究が防災研究である。災害による被害を減らすためには、まず「災害」を正確に理解する必要がある、被害を減らすとか役に立つとかは考えずに、純粋に災害について研究することが重要である。ただし、災害研究は純粋な研究であるから、「何か興味深い新しいこと」を明らかにする必要がある。自分にとって新しいことではなくて、研究として何か新しい事実が導き出される必要がある。東日本大震災後、応急仮設住宅について多くの研究が行われているが、温熱環境が悪い・狭い等々、出てくる結果はこれまでと同じである。「何か興味深い新しいこと」が出てこないということは、応急仮設住宅研究は災害研究としてほぼ完了している。また、何をすべきかを明らかにするという防災研究もほぼ完了している。これまで明らかになっている問題・解決策をいかに実際に導入していくかが現在求められている研究であり、岩佐先生の『仮設のトリセツ』¹のような取組が重要となっている。

災害後の取り組みを見ていつも思い出すのが、“Re-Inventing Wheel” という言葉である。東日本大震災の後の被災地では、災害の規模が違うから阪神・淡路大震災の教訓や経験なんて役に立たない、という言葉をよく聞いた。そして、一から自分で解決策を考えていて、同じところで苦勞する。自分たちが一番大変・特別なんだ、という思いは良く分かるが、客観的に見ると発生している問題は同じである。ただ、これはどの災害でも発生することであり、被災した人にとっては、苦勞するしないより、納得のプロセスが重要であり、自分で考えて納得して行動することが必要なかもしれない。

しかし、建築の専門家も被災した人と同じではいけない。そもそも、災害が発生することに“Re-Inventing Wheel” が繰り返されることの原因は、災害後のことについて知らない・学んでいないからである。災害の被害を減らす対策については構造分野の先生が研究・教育をしているが、災害発生後の対策について体系的に教えていない。また、専門家も少なく、教科書もない。建築の専門家は地震に強い建築物の構造に加えて、被災した社会の時系列変化、災害時の建築施設の使われ方、仮すまいのあり方、災害後の建築経済、災害復興事業といったことについても体系的な知識を持つ必要がある。東日本大震災では建築家による被災地支援が組織的に実施された。災害と建築家の関わり、というのも重要なテーマかもしれない（これは誰も研究としてやっていない、災害研究として重要なテーマ）。

1 岩佐明彦、『仮設のトリセツ—もし、仮設住宅で暮らすことになったら』、主婦の友社、2012

本稿では、その手始めに、災害後の仮すまいの問題についてまとめてみたいと思う。研究の通例にしたがって、応急仮設住宅の歴史から始めることとする。

—— 応急仮設住宅の変遷

今和次郎は、災害後の仮すまい構築物を災害後の出現順にシェルター、ハット、バラックに区別している²。シェルターとは「仮のやどり」であり現在の避難所にあたる。日本では小学校が避難所に利用されるが、世界的に見ると自力建設が基本である。ただ、日本で公的機関が災害後にシェルターを提供する事例は古くから存在し、江戸時代に幕府や藩が「お救い小屋」という避難所を災害後に設置したということが知られている。ハットは自力建設の仮すまいであり、バラックは公的機関・民間団体による仮すまいである。災害研究としてハットの研究は興味深い、災害後の仮すまい・やどりは、自力で確保するのが基本であり、防災という観点からは「バラック」が重要となる。自然災害後のハット（自力仮設）の研究について少し説明しておく、阪神・淡路大震災では塩崎ら³のグループの一連の研究がある。東日本大震災ではあまり建設されなかったこともあり体系的な研究は行われていない。なぜハットが建てられなくなったのかは災害研究、すまいの研究として興味深いテーマである。

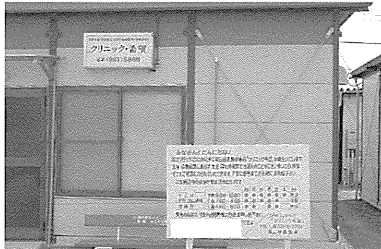
さて、自然災害後のバラックであるが、厚生労働省（現在は内閣府）が応急仮設住宅を供給する仕組みは長い歴史を持っており、戦前の鳥取地震（1942）の史料に既に厚生省型仮設住宅という記述が見られる。終戦直後、南海地震や台風災害が頻発し、1948年に現在の応急仮設住宅供給の根拠となる「災害救助法」が制定される。東日本大震災以降、所管が厚生労働省から内閣府へと移管されるが基本的な考え方・基準に大きな変更はない。ただし、実際は居住性能の向上が行われてきており、「特別基準」という考え方で社会状況の変化に柔軟に対応してきている。表1に応急仮設住宅の変遷をまとめる。

—— 応急仮設住宅の防災的課題

そもそも、現在のバラックである応急仮設住宅は何か、ということであるが、「災害救助法」という法律に「第四条 救助の種類は、次のとおりとする。一 避難所及び応急仮設住宅の供与…」と規定されている。さらに「告示」で「住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものに供与するものであること」とされる。シェルターである避難所の対象者は、被災した人すべてであるが、バラックである応急仮設住宅の対象者は「自らの資力では住家を得ることができないもの」であり、実際に以前は年収制限が行われていた。表2に応急仮設住宅供給思想の変遷をまとめる。

2 川添登他編、『住居論—今和次郎全集4—』、ドメス出版、1971

3 塩崎賢明他、被災市街地における自力仮設住宅の建設実態—阪神・淡路大震災における自力仮設住宅の研究（その1）—、日本建築学会計画系論文集519号、1999
被災地における自力仮設住宅の居住者属性とその居住実態：阪神・淡路大震災における自力仮設住宅に関する研究（その2）、日本建築学会計画系論文集538号、2000 他



写真① 病院が併設された応急仮設住宅（阪神・淡路大震災、西神第1仮設住宅）（小林郁雄撮影）



写真② 対面型レイアウト（阪神・淡路大震災、六甲アイランド仮設住宅）（小林郁雄撮影）



写真③ グループハウス型仮設住宅（阪神・淡路大震災、芦屋呉川町ケア付仮設）（小林郁雄撮影）

	応急仮設住宅供給課題の変遷
終戦直後～1960年代	応急仮設住宅がスラム化することを恐れ、応急仮設住宅の供給に消極的
1970年代	応急仮設住宅供給に消極的な考え方はなくなる。設置の趣旨が「小屋掛け程度のごく簡単な住宅を設置し」から「簡単な住宅を建設し」に変わる
1980年代	プレハブ住宅による供給が一般的に。家族構成に応じた間取りに
1990年代	雲仙普賢岳、北海道南西沖地震、阪神・淡路大震災と大規模災害が続き、応急仮設住宅の居住性能の低さが問題となる。阪神・淡路大震災ではグループホーム型の応急仮設住宅も建設される。
2000年代	新潟県での地震では阪神の反省を踏まえた改善が行われ、居住性能の向上、集会所等の設置、さらに民間賃貸住宅の応急仮設住宅としての利用が行われるようになる。
2010年代	民間賃貸住宅の利用が主流となると同時に木造応急仮設住宅も建設される。一方、新規建設する応急仮設住宅のコストが高いことが問題に。5年を超える長期利用をどうするのか新たな課題に

表2 応急仮設住宅の供給思想、課題の変遷

東日本大震災では阪神・淡路大震災のほぼ2倍となる総計11万戸を超える応急仮設住宅が利用されている。利用されていると書いたのは、東日本大震災では、民間賃貸住宅を利用した応急仮設住宅（「借上げ仮設」）が半数以上（6万戸以上）を占め、これまで主流であった新たに建設されるプレハブの応急仮設住宅（約5万戸）より多くなっているからである。

東日本大震災の応急仮設住宅については様々な問題点が指摘されている。しかし、東日本大震災の応急仮設住宅の問題として指摘される様々な問題（コミュニティー維持、住宅の温熱環境、高齢者ケア、供給システム等々）は、いずれも以前から応急仮設住宅の課題として指摘されてきたことであり、解決策の提案も行われている。応急仮設住宅の課題は「個別には」解決可能である。例えば、居住環境は1991年雲仙普賢岳の応急仮設住宅と比較するとかなり改善され、また一般の賃貸住宅を利用した「借上げ仮設」の居住水準は当然のことであるが一般の住宅と同じである。さらに新たに建設される応急仮設住宅のバリアフリー化、集会所の建設等々、以前指摘された課題の改善が行われてきている。また、東日本大震災の応急仮設住宅における「良い試み」として紹介される応急仮設住宅団地での店舗建設（写真①）、巡回バス、対面型のレイアウト（写真②）、高齢者グループハウス型仮設（写真③）、木造仮設住宅等々は、いずれも阪神・淡路大震災でも実施されてきたことである。しかし、反省を踏まえ居住環境の改善、コミュニティーに配慮した団地設計を行ってきた結果、建設コストが戸あたり600万円（撤去費含まず）⁴程度にまで上昇しており、仮すまいのコストが高いことが新たな問題となってきた。

一方、東日本大震災では、これまでの教訓が活かされなかった事例も存在する。たとえば、学校の校庭に応急仮設住宅を建設しない、コミュニティーごとに入居する、事前に応急仮設住宅用地を検討しておく（浸水域内で設定されていた）等々については以前から指摘されていた課題が再度発生している。東日本大震災の教訓を踏まえ、国土交通省で応急仮設住宅のあり方⁵、岩手県の応急仮設住宅建設担当者の経験⁶等がまとめられている。しかし、問題の本質は教訓・経験が引き継がれていけないところにある。

東日本大震災で新たに発生した問題をあえて挙げるとすれば、1) 民間賃貸の入居者募集・契約・退去、2) 応急仮設住宅の長期利用という2つである。1) については、国土交通省等で検討が行われており、解決策も含めた対応策が検討されている⁷。東日本大震災に関わる直近の問題として、さらに今後の応急仮設住宅を考える上で重要なポイントとなるのは「5年を超えて応急仮設住宅を利用する」という課題にどう立ち向かうかである。

4 内閣府（防災担当）、被災者の住まいの取り組みに関する取組事例集、2015

5 国土交通省住宅局住宅生産課、応急仮設住宅建設必携 中間とりまとめ、2012

6 大水敏弘、『実証・仮設住宅』、学芸出版、2013

7 国土交通省住宅局住宅総合整備課他、災害時における民間賃貸住宅の活用について：被災者に円滑に応急仮設住宅を提供するための手引き、2012

—— 復興住宅としての応急仮設住宅

「応急仮設住宅利用の長期化」という課題が発生することが、応急仮設住宅という課題を考える際の特異性を示している。応急仮設住宅での生活が長期化するのには、復興公営住宅が完成しない、高台の宅地の造成が終わらないといった応急仮設住宅以外の要因によるものである。応急仮設住宅だけで入居期間の長期化という課題に対応しようとすると、住性能を上げるということになるが、それはコスト増につながる。どうも「良い仮設住宅」という命題自体が間違っているようである。

なぜ「良い仮設住宅」という命題はおかしいのか、というと、災害復興の目標は生活再建である。さらに突き詰めると、大きな地震に見舞われても被害を受けないことである。したがって、仮設住宅での生活はできるだけ短い方が良いし、短期しか使わないものの居住性能を上げるということはナンセンスである。また、本来的には災害前に耐震改修して家が壊れないようにするのが一番である。このように防災対策は全てが関連を持っており、仮設住宅をなんとかすれば解決できるという問題ではない。すなわち、建築学会の「東日本大震災復興復興地域まちづくりのための提言」⁸がまとめたように、「災害救助法」(注)、「建築基準法」等法的枠組みとも関連するが被災者の生活再建、復興まちづくりを総合的に、迅速かつ効果的に行う一貫する体制の構築を目指す必要がある」〈注：事業仮設住宅との二重仮設住宅問題、復興事業との関係、復興住宅への転用の問題（建築基準法との整合）、空地の取り合い（仮設住宅、災害復興住宅、瓦礫置場）の問題を整理解決するためには所管省庁の一本化も検討されるべきと考える〉ということが応急仮設住宅という問題を解く上で重要なのである。

8 日本建築学会、東日本大震災復興復興地域まちづくりのための提言、2012

今後の応急仮設住宅については「借り上げ仮設」が中心になると考えられる。ただし、高齢者等の支援が必要な人については、借り上げ仮設に住むことで十分な支援が受けられない等の問題が発生しており、集まって住む・支援を行いやすい形式での居住が求められる。新たに建設する応急仮設住宅については災害救助の枠組みではなく復興対策の第一歩と考え、長期的な利用にも耐える半公営住宅的な位置づけとすることが必要である。雲仙普賢岳の噴火災害では、応急仮設住宅での生活が長期化することから災害復興公営住宅が住宅再建までのつなぎの住宅として利用された事例も存在する。また1953年紀州大水害の仮設住宅が現在まで使われているという事例⁹も報告されている。

9 和歌山大学平田隆行の報告による

応急仮設住宅を長期的に利用可能にし、復興の第一歩として位置づける、というアイデアに対して、総論としては良いことだ、という反応が多い。しかし、課題となるのは、災害救助法の応急仮設住宅は「救助」という位置づけのため国の全額負担になるが、復興のための住宅となった場合、ある程度の負担が求められるということが課題として残されている。こういった実施に向けた課題を解決していくということが今後の防災研究としての応急住宅研究に求められる課題である。

(本稿は、牧紀男、仮設住宅の経緯と将来、東日本大震災4周年記念シンポジウム、日本建築学会、2014を大幅に加筆・修正をしたものである)