

コミュニティケア型仮設住宅の取組み
-岩手県釜石市と遠野市-

東京大学大学院 工学系研究科
建築学専攻 博士課程
富安 亮輔

初めに、ご紹介するこのプロジェクトは私一人でやっているのではないことをお伝えしたいと思います。私の指導教官の西出教授と大月准教授、さらに都市工学、地域看護学の 3 専攻共同で取り組んでいるプロジェクトです。私は今年の 6 月から現場に常駐しているで、本日は現場で見たり聞いたり感じたりしたことをお伝えできればと考えております。

昨年よく聞かれたことですが、東大は被災した自治会からお金をもらってやっているのかと。決してそうではなく、我々研究者には何ができるのかという思いからボランティアに始まった支援研究活動です。私は 2010 年 10 月後期博士課程に復学して半年ほど福祉施設や高齢者施設について研究をしているときに震災に遭いました。4 月に先生方が研究チームを立ち上げられた中で、私にもお声をかけていただきこのプロジェクトに参加することになりました。

1. 東日本大震災の特徴

配布資料にもありますが、東日本大震災の被災状況の特徴は、阪神淡路大震災の時よりも死者数、行方不明者数ともに多く、さらに広範囲に被害が及んでいること、そして岩手県、福島県、宮城県 3 県それぞれの被害の状況が異なり、取り巻く環境が違うということだと思います。仮設住宅の建設戸数が今年の 10 月 30 日現在で 51,000 戸。福島では今も仮設住宅を建てたり、一度建てて空いた仮設住宅を移設したりといったことがなされているそうです。

高齢化率の話は避けて通れません。わが国は 2011 年で高齢化率 23.1%と世界 1 位ですが、先日さらに高く 23.4%と報道されました。中でも東北三県は高齢化率がより高く、岩手県で 26.8%、福島県で 24.5%。さらに詳しく見ますと、岩手県沿岸部の被災地の高齢化率が非常に高く、陸前高田市で 34.9%、釜石市で 34.8%、遠野市で 34%。高齢者がかなり多い地域ということが分かります。日本は世界的に群を抜いており、今後さらに高齢化は進んでいきます。

次に避難期ですが、報道されていない避難所以外の親戚や友人宅への一時避難が多くありました。今回特徴的だったのが沿岸部から内陸部への避難で、内陸の市町村の公共施設に避難された方もおられました。岩手県では、内陸部の宿泊施設である温泉施設等に一時的に移住してもらおうという内陸移送事業が行なわれました。これらは今回の震災の大きな特徴であったと思います。

報道を見ていますと、被災者の方たちは一次避難所から仮設住宅に移住していくように思われがちですが、東大社会科学研究所が釜石市で昨年 7 月に実施した調査によると、震災発生からの居住先変更回数は、1 回が 14%、2~4 回が 70%です。遠野市の仮設住宅にお住まいの方にも、居住場所がどのように移ってきたかという質問をいたしました。釜石市にお住まいだった 60 代のご夫婦を例に挙げますと、3 月 11 日に被災してから沿岸の公民館に 6 日ほど滞在、その後奥様の実家の遠野に 40 日間、その後息子さんのいる静岡に 1 週間、その次は娘さんのいる盛岡に 1 週間、そして、先に述べた内陸移送事業で温泉地に滞在中に仮設住宅に入居可能になって遠野市に移ったそうです。発災から 4 ヶ月間に実に 5 回もの引っ越しをされています。みなさんがこういう状況ではありませんが、報道で知る以上に被災者は転々と居住先が変わっていったというのが実態です。

2. 仮設住宅

仮設住宅の話になりますが、阪神大震災の時の問題点を受けて中越地震から改善されていたところが、どうやらまた問題になっているようです。さらに阪神大震災のときよりも高齢化が進み深刻な状況になるということで、プロジェクトでは高齢者向け、障害者向けの新しい仮設住宅の提案が必要だという話になりました。

4 月から約 2 週間で資料収集を行ない、おおよその提案をまとめました。コミュニティがしっかりしていたから雲仙普賢岳の噴火の際に被害が少なかった、奥尻の震災時に孤独死が少なかったという京都大学の牧先生のお話や、立命館大学の塩崎先生のお話から、コミュニティ、人的ネットワーク、人のつながりが大切だと考えながらアイデアをまとめていきました。

時代が進むにつれて仮設住宅もより改善されているのかと思っていたのですが、そうではないことが分かりました。阪神淡路大震災の時には基本的には 8 坪タイプの仮設住宅のみの供給で、後に高齢者向けのグループタイプの仮設住宅、単身者向けの仮設住宅が供給されるようになって、ふれあいセンターという集会所が設置されたといわれています。ところが、阪神大震災より以前の震災である奥尻の時には 6 坪タイプ、9 坪タイプ、12 坪タイプの間取りの異なるタイプの仮設住宅が供給されていたようです。さらに遡ると、関東大震災の時には、仮設住宅だけではなく、助産所や子育て支援機能を備えた生活空間も供給されていたということです。以前は仮の住まいをなしていたけれども、現代に近づくほど生活ということが忘れ去られて悪い方向に進んできているように、感じています。

では、現状の仮設住宅の課題について見ていきます。これは岩手県陸前高田市第一中学校で、震災後最初の 2011 年 4 月 6 日に入居が始まった仮設住宅です。よくあるプレハブでハーモニカ型に整然と並べられた仮設住宅です。間取りは基本的に間口 3 間、奥行き 3 間の 9 坪、玄関入ってすぐのところに台所、風呂場があって、南側に 4 畳半の居室が 2 部屋あるというのが 6 つ並んで 1 つのユニットになっています。ここでは、同じ間取りばかりにしてしまうと入居する家族像、世帯像が似通ったものに限定されてしまうという課題が挙げられます。

続いて外構です。基本的には砂利敷きなので、車椅子はもちろん杖を使った歩行やベビ

カーなどの通行に不便を感じる課題があります。また屋外の地面から居住空間の床まで 350～400 mm くらいの段差が生じるため、不便を感じる方がおられます。住宅だけで団地が構成されるのも良くないことだといえます。平日の昼間は高齢者と未就学児のみが残り、ひっそりとした雰囲気になってあまりよくないし、外部から来る人もなく寂しい団地になってしまうという課題も挙げられます。またシングルアクセスの住棟配置ではプライバシーは保たれるが、なかなか人と顔を合わせる機会が少なくなってしまうと考えました。

こういった課題認識を持ってこのプロジェクトを進めていき、4月下旬にコミュニティ型仮設住宅の上位概念を打ち揚げました。まちの復興のためには経済面での復興はもとより、高齢者が孤立することなく、安心してコミュニティ内での役割を持ち暮らし続けるまちづくりが重要です。それを実現するためにコミュニティ型仮設住宅があるのです。コミュニティによるケア、見守りなどの住民同士の共助的ケアが生まれることを期待し、コミュニティ外部からのケア、サポートがスムーズに入ってくることを期待してコミュニティ型仮設住宅を提案しました。

先ほどのいくつかの課題を解決すべく 4 つのコンセプトを掲げました。1 番にバリアの少ない住宅：住戸内の床レベルと同じ高さのデッキと屋根を挿入しバリアの少ない環境を作り出そうということ。2 番目に向かい合わせ玄関：コモンアクセスやペアアクセスとも言われ、玄関が向かい合わせになるように住棟配置をして住民同士が顔を合わせる機会を増やそうということ。3 番目がリビングアクセス型の住戸：昼間、人がいる空間を路地側に配置する間取りで、住戸内外の視覚的・心理的敷居を低くするという。なお、ここでいうリビングアクセス型は、リビングからどの部屋にもアクセスできるというリビングアクセス型ではなく、人が昼間いるリビングなどのスペースが通路などの共有スペース側に面しているものをいいます。リビングから直接寝室に行けることよりも路地とリビングの関係を意識しています。4 番目に異なる間取りで長屋を構成するということを願っています。

当初、4 つのコンセプト全てを満たす住戸と住棟で配置する仮設住宅を考えたのですが、コミュニティを苦手とする方もおられるのではないかと、敷地全体をコンセプトで埋め尽くしてしまうのも問題ではないかという考えから、2 つのルールで団地を構成することになりました。つまり、一般的平行配置の仮設住宅団地の一般ゾーンと、コミュニティ型の仮設住宅団地のケアゾーンの 2 つのゾーンで、仮設住宅を配置する提案をしました。

【釜石市】

岩手県釜石市は鉄の町として有名ですが、最盛期に人口 80,000 人まで栄えた街で、現在は 4 万人、高齢化率は 34.8%、震災による死者・行方不明者は 1,000 人を超え、仮設住宅の建設戸数は 3,000 戸です。釜石から遠野まで約 50 km 離れており車で 1 時間程かかります。遠野から盛岡まで車で 1 時間半、つまり盛岡から被害の大きい沿岸部まで行こうとすると車で 2 時間半～3 時間かかります。

4 月から進めたプロジェクトですが、5 月に提案の採用が決まって、8 月に住宅部分だけ先に完成しました。平田仮設住宅です。敷地 27,000 m²、戸数 240 戸、サポートセンターと仮設店舗で構成されています。釜石市の中心から 15 分のところにある平田総合公園のサッ

カーグラウンド、ラグビー場だったところに仮設住宅を建てることになりました。

先ほどのコンセプトを基に建てられた仮設住宅の全体配置図をご覧ください。住宅だけで仮設を作らないで、住宅以外の機能を入れようというのが平田のもう一つのコンセプトで、サポートセンターと仮設店舗、仮設スーパーができることになりました。国道沿いのバス停を敷地内まで引き入れてもらって、バスのロータリーを設けました。西側が一般ゾーン、東側がケアゾーンで、デッキでサポートセンターや仮設店舗と繋がっています。

子育てゾーンは、遠野のものとはイメージが違います。同じようにデッキで全部繋げることも考えたのですが、立派なアスレチックエリアがありましたので、元気に遊んでいる小学生くらいのお子さんたちを家の中から見守れるという意味で子育てゾーンです。

サポートセンターは、阪神淡路大震災の時のふれあいセンターとは違います。中越地震の時にこぶし園という社会福祉法人がボランティアで行なったサービスで成果があったので、今回の震災で取り入れられた試みです。厚労省は4月に指針を出していますが、サポートセンターとは、仮設住宅における要介護高齢者等の安心した日常生活を支えるために、高齢者等に対する総合相談、デイサービスや生活支援サービスを提供するサポート拠点です。機能例としては、総合相談機能、デイサービス、居宅サービス、配食サービス、ボランティア活動拠点、高齢者・障害者・子どもたちの集う地域交流スペースです。結局、何でもやっというもので、実際、岩手県のサポートセンター20ヶ所すべてで、やっていることが異なります。デイサービスの有無で事情が違っているようです。厚労省は、仮設住宅だけではなく、自宅被災者も対象にサポートすることを期待しているということです。

仮設店舗は、中小企業庁が被災した事業者のために建てています。仮設店舗の管轄は経済産業省、サポートセンターは厚生労働省、仮設住宅は厚労省ですが、実際の現場は国土交通省の方が動かされていて、まさにこの縦割りの組織をデッキが全部フラットに繋げたというのが面白いなと思いますし、現場の方に大変お世話になりました。

【遠野市】

釜石市と遠野市では大きく事情が異なります。釜石市では、提案は結果的に配置計画のみの採用だったのですが、遠野市では配置計画だけでなく、間取りの提案も受け入れていただきました。通常、仮設住宅は、お金を国が出して、作るのは県、土地を探すのは市になっています。しかし、遠野市の場合は、土地を探すのも仮設を作るのも市にさせてくれということで、県から仮設住宅の整備に関する委任事務を受けました。そこで色々な提案を受け入れていただけることになり、特徴ある仮設住宅になったと考えます。

仮設住宅の発注者が遠野市、業者も遠野市の業者が入っています。敷地面積 5,000 m²、戸数 40 戸。遠野市は津波による被害を受けた被災地ではありません。沿岸部から盛岡が遠いため、隣接した遠野市がいち早く被災した沿岸市町村の支援に携わり、それから外部からも支援が来て後方支援の拠点となった都市です。沿岸部から避難されている方もいましたし、支援活動の中で仮設住宅が建てられることになりました。元々市の職員駐車場だったところに建設することになり、配置は基本的には釜石市と変わりません。南側に一般ゾーン、北側にケアゾーンがあって、真ん中にサポートセンターがあるという配置です。地

元の遠野市は林業が盛んな町で、木工団地といって伐採をする業者、乾燥をする業者、加工する業者、木に関わる色々な業者さんが一ヶ所に集まる日本でも珍しい組織体があり、遠野の木材を使って遠野の建設会社と遠野の大工さんとが一緒に建てて下さいました。

遠野市では、まず間取りの大きさが違います。一般的には6坪が単身者用、次いで9坪、12坪なのですが、遠野では最小住戸単位を7.5坪、25㎡とさせていただきました。理由は仮設住宅を期間後にゴミにしたくないという話があったからです。例えば高齢者向け住宅に転用はどうかということで、最少住戸面積をその基準の25㎡に設定しました。全体の平均は9坪になるようにしてあります。間取りも7.5坪だからといって1Kではなく、1ルームにして介護サービスを受けやすいように配慮しました。9坪タイプと12坪タイプも居間が路地側に来るように設計しています。通常の仮設住宅では12坪タイプだと3Kですが、それよりも2LDKや2DKを採用しています。今でも木の香りがして、入居当初はすごく喜ばれましたが、冬場は集成材が縮んで隙間ができ、音やにおいが漏れてくるといった苦情も出ております。

サポートセンターですが、遠野ではデイサービスなど、介護保険のサービスは行なわれていません。理由は、近隣に介護保険のサービスを提供する施設があること、サービスを必要とする対象である高齢者や小さな子どもたちがあまりいないことがあげられます。遠野では集会所のような役割で、仮設住宅以外のしない避難者も含めた生活支援の拠点となっています。

仮設住宅でどの様にお住まいかをご紹介します。生協の宅配サービスを利用したり、車椅子で通過したり、半戸外で立ち話をしたり、机とベンチを置いて語らいの場としていたり、デッキにして良かったなと思うことがたくさんあります。夏の暑い日には小学生が素足でデッキに出てお絵かきをしたり、後ろで母親が立ち話をしたりといったシーンも見受けられました。

沿岸被災地の仮設住宅ではなかなか実現が難しい広場を、敷地的余裕もありましたので計画しました。昨年のお盆の時期、遠野の町内会の方がこの広場でまつり炊きという送り火のような行事を催して下さったおかげで、住民同士知り合うきっかけとなり話に花が咲いたということもあり、計画して良かったと思っています。

遠野の仮設住宅にベンチを作ってお渡ししました。ベンチがあると人が集まって楽しく話す場ができます。また、仮設住宅の室内は狭く、室内だけでは生活が完結できず息苦しいものです。ほっと一人になる場所が必要で、ベンチに腰掛けて公園を眺めるおばあちゃんの姿もありました。見守りの形の一つで、ある家族がただなんとなくお互いにいるよと、雰囲気共有しあう場面が見られました。屋外空間、外部環境の多様化の話に繋がるのかなと思います。

【その他の事例】

仙台の仮設住宅の話になりますが、同時期に同じような仮設住宅が建てられていまして、集会所のような住棟2棟にデッキを這わせバリアが少ない環境にして、そこに高齢者が入居されているようでした。面白いことに、1年経つとこのデッキ部分に屋根をかけるところもありました。こういう風にどんどん居住空間は改善されてきているのだなと感じました。

岩手県の田野畑村、ここも地元の業者さんが地元の木を使って仮設住宅を建設されています。陸前高田市に隣接する住田町では、震災後一週間という短い期間で市の費用で戸建ての仮設住宅を建て始めたということもありました。

3. インテリアについて

話が飛びますが、バリアの話。仮設住宅で車椅子利用の方ですが、昨年6月～7月、行政の対応が遅いため自分で大工さん呼んでバリアフリーの工事をした方がいらっっしゃいます。どうしても水回り、風呂場に15cmくらいの段差ができて利用できないという例です。大船渡市には車椅子利用の方のための仮設住宅が2棟あります。これは震災から時期が随分経ってから建てられたタイプですが、やはり風呂場に段差ができてゴミ置き場になっている実態です。遠野では風呂場も段差のないように建設していただきました。段差が少ない仮設住宅は、私の知る限り遠野市と住田町以外はないと思います。

ではなぜ段差なしにできなかったのか、色んな建設会社に聞いてみました。やってやれないことはない、ただ基礎が杭基礎なので根太をどう廻すかということと、断熱処理をどうするかということが厄介だという話でした。さらに2、3日工期が延びてしまうということも問題でした。震災直後はいかに2～3日の工期を詰めるかが求められていたので、あの状況ではとてもできなかったということでした。

やっとインテリアの話になりますが、遠野の仮設住宅では割合みなさんきれいに住んでいただいている、増築したという話はないですが、カーテンをつけたり棚を置いたりということはよく見られました。仏壇、祭壇について、肉親が亡くなったからこそもう少し住宅として計画段階から配慮できることがないかというふうに、最近考えています。

遠野の仮設は住宅部分が6月～7月にでき、サポートセンターのオープンが10月1日。つまり、約2ヵ月半みんなの集まれる場所というのがありませんでした。そこで職人さんたちの現場小屋を2ヵ月半の間、仮のサポートセンターにしました。子どもたちも集まり、機能を果たしたけれども、これはこれでデザインとはなんなのかということを考えさせられました。

4. サポートセンターの運営

遠野のサポートセンターには県から職員が6名配置されています。仮設住宅だけではなく市内すべての避難者の方々の生活支援も行なっています。具体的には訪問と情報誌の配布、個別の相談にのっています。取り巻く関係者として、遠野市の社会福祉協会本部、都市計画課、市民共同課がサポートしていて、その周りを大学や市外のボランティアがサポートしているという関係です。関係者で遠野では2～3ヶ月に1度会議をして、どんなことが問題なのか、どういうことを情報共有したらいいのかという話し合いをしています。

まさに昨日その会議がありまして現在の遠野の状況をみてみますと、157世帯が避難されていて、仮設は40戸のうち34戸入居されています。先にも述べましたがサポートセンターには色々あり、他のサポートセンターは昨年まで仮設のことで手がいっぱいだったと。それに比べて、遠野は年明けくらいから仮設以外の近隣の方にも訪問を始め、サポートセ

ンターにも仮設以外から来られる方が多くおられます。

では、釜石市の平田はどうかというと、240戸とかなり大きいので、仮設の自治体とすぐ隣の仮設の自治体、サポートセンター、仮設商店の組合の方を中心に行政や大学、NGO、NPOが集まって仮設団地街づくり協議会を結成しています。団地内の課題の協議やイベント、コミュニティの支援活動、情報共有などを行っています。大学も都市工学の先生を中心にコミュニティづくりのお手伝いをさせていただいています。そのなかで住環境点検ワークショップというのをしました。街歩きのようなもので、住民の方々に満足ではない仮設団地の住環境を、個別ではなく、みんなで集まって歩いて課題を出し、それをワークショップ形式で順位付けをしたり、課題に対する改善策の情報供給をしたりして、意見の統一や整理をすることで住民の自治に対する意識が上がるという印象を持っています。

5. 仮設住宅に必要な3つのもの

今後震災がないことを願っていますが、仮設を作る時はこの3つは最初からあって欲しいと思っています。まず郵便ポスト：震災直後は行政とのやりとりも多いですし、遠方の家族とのやりとりもあります。次に自販機：自販機があってベンチがあるだけでそこは住民の語らいの場になりますし、夜間の防犯のためにも一役かっています。そして公衆電話：震災を機にご家族から携帯電話を持つように言われ渡された高齢者の方が数多くおられますが、お金がかかるといふことと、高齢者の中には扱い方が分からない方もいらっしゃいますので設置した方がいいのではと思っています。

6. おわりに

仮設住宅は、災害救助法によると「収容施設（応急施設を含む）」となっています。はたして応急仮設住宅は収容施設でいいのだろうかと思います。2～3年は決して短い期間ではないので、やはり住み心地のいい居住空間であるべきだと思います。

支援のあり方ということで、ボランティアの方やNPOの方から鯉のぼりや雛人形といった季節ものや絵本とかたくさん贈っていただくのですが、少々問題が生じています。全国から支援物資を送って頂くのは大変ありがたいですが、配りきれなかった支援物資や、季節ものはしまわないといけない。いただいたものなので捨てるわけにもいかないと被災者の方は思われます。その為の談話室は支援物資の山ができ、室内が狭くなってしまふこともしばしばでした。支援物資を送るだけでなく、物資をしまふ倉庫のことまで支援者は想像しなければならぬと感じました。また、震災当初よく言われましたが、仮設住宅の方が支援が手厚く、在宅被災者にはなかなか支援が行き届かないという問題が、今でもあるのが実状です。