

Better Style of Temporary Housing Related to Characteristics of Disaster : Cases of Disasters and the Questionnaire to Local Governments

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2022-03-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 伊村, 則子 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/1776

災害の特性を生かした応急仮設住宅のあり方

— 災害事例分析と自治体に対するアンケート調査結果をふまえて —

伊 村 則 子

1 はじめに

近年、応急仮設住宅(以下、仮設住宅という)の建設を伴うような大規模な災害が相次いだ。本論文では、災害の特性や災害発生地の地域性が仮設住宅での居住生活に与える影響について、雲仙普賢岳噴火、北海道南西沖地震、兵庫県南部地震の応急仮設住宅の事例を調査・分析し、解明を試みた。また、仮設住宅に関わる問題点を、供与する側の自治体がどのように考えているのかアンケート調査を実施し、計画の実態と自治体考える今後の計画について報告する。

2 仮設住宅に関する問題点の分類

仮設住宅建設の事例として、平成3年6月の雲仙普賢岳の噴火、平成5年7月の北海道南西沖地震、平成7年1月の兵庫県南部地震の3つの災害について、それぞれ地元の新聞(西日本新聞[平成3年5～10月]、北海道新聞[平成5年7～12月]、神戸新聞[平成7年2～12月])から、仮設住宅に関する問題点を抽出し、その概要を表1にまとめた。

3つの災害に見られる仮設住宅についての問題点は、居住水準の低い仮設住宅のプランと仕様に対する不満は、3つの災害すべての住民に共通しているが、その意味内容を詳細に見ていくと、災害の特徴や災害被災地域、その土地柄によって問題点の意味合いが異なることがわかった。

表1の問題点のうち、災害ごとに特徴があると考えられるものに網掛けを記した。例えば、兵庫県南部地震では、地震発生の予測ができなかったこと、地震発生から終了までの経過時間が短かったこと、被害が大規模であったこと、都市部に発生した災害であったことに特徴的な問題の原因が見いだせる。このように、仮設住宅における問題点に影響を与える要因を本研究では「災害の特性」と定義する。

3 災害の特性と仮設住宅

3.1 災害の特性

災害の特性は、大きく「①災害の特徴、②災害発生地のロケーションに関する特徴、③災害発生地の土地柄」の3つに分類することができる。要因の分類を表2に示す。

表1 仮設住宅における問題点の概要

a) ハード面にみる問題点

	雲仙普賢岳噴火	北海道南西沖地震	兵庫県南部地震
狭小性	●家財が家の床面積を圧迫した。また、収納の不足も問題だった ●以前の住まいの広さとのギャップが大きく、仮設の暮らしでストレスを生じた	●津波、火災で家財はほとんどの世帯が消失したため、荷物は少なかった ●2K標準タイプの仮設住宅に、大人数の世帯が住まわされていた	●部屋の狭さは問題だが、騒音や立地などより重要な問題がある ●都市部にすむ入居者の自宅は、さほど広くなく、仮設住宅とのギャップは少ない
設備	●雨が多いため、玄関、物干し場が必要である	●排水、水はけに問題があった	●玄関の段差や動線、UBなどの設備は高齢者には使いづらい
構造	●避難期間が長期化したため、建物の安全性に問題が生じ、基礎部分など追加工事が行われた	●あらかじめ防寒対策がなされていた	●防寒対策がなされていない ●つゆや台風季節には住宅そのものの安全性にも問題があった
騒音	●壁の薄さから、隣家の音が問題であった	●壁の薄さから、隣家の音が問題であった	●都市部では、大型道路や、電車の騒音が入居者の不眠やストレスにつながった

b) ソフト面にみる問題点

	雲仙普賢岳噴火	北海道南西沖地震	兵庫県南部地震
供給状況	●火山活動が続き、避難生活の長期化が予想できたので、被害が起こる前に、計画・供給された	●地震直後からすぐ計画に着手したため、住民の立場に立った供給だった	●入居希望者の多さに、仮設建設がまったく追いつかない ●戸数の確保、建設用地の確保が課題となった。入居できない住民の不満と、避難所生活の長期化が大問題になった
入居状況	●仮設住宅への入居資格制度が撤廃され、入居希望者は全員入居できた	●入居希望者は全員入居できた	●供給が追いつかず、入居できない ●入りたい仮設住宅に入れない ●郊外では、割り当て後の未入居仮設住宅が3000戸もあった
立地計画	●島原市の北部山麓部では買物に不便との声があった ●深江町池平の仮設住宅は火砕流の流出コースの延長上に建てられ、住民は火山活動の度に避難しなければならなかった	●青苗地区（奥尻空港前）では、職場が遠く買物に不便との声があった ●青苗地区（空港前）は高台の上に建設されたため風が強く困った ●松江地区の仮設は、災害で津波が襲った直後の海岸沿いに建てられたため、入居者の不安が大きかった	●仮設用の敷地が確保できない都市部に要求が集中した。しかし、51%が郊外の北区西区に建てられた ●妥協して郊外の仮設住宅に入居した人も通勤、通学、買物で不便を多く生じた ●老人世帯では見知らぬ土地での生活に、不安や不便を生じた
隣人関係	●避難区域は狭い区域であったため、以前のコミュニティが保たれた	●もとの隣人同士、漁業組合員同士など、関係は良好であり、仮設での生活が楽しいなどの声も聞かれた	●自宅から遠い仮設に入っている人も多く知り合いがいないというストレスがある ●老人世帯は隣人関係がなく、不安や生き甲斐を失うなどの問題がみられた ●生活が進むにつれて、仮設団地内に自治体が発足する。老人世帯へのボランティアなど心のケア対策が図られた
高齢者	●火山活動の度の避難は高齢者には不可能であり、毎日の生活に危険が伴った	●特になし	●高齢者が中心になって入居したため、初期の団地は高齢者だけの小社会になった
脱出への展望	●火山活動の終息にめどは立たず、仮設からの脱出の展望がもてなかった。生活者のストレスにもつながった	●一番被害の大きかった青苗地区では町の復興計画が進んだため、展望をもつことができた	●現段階では、弱者世帯には生活再建のめどは立っていないが、公営住宅に入るなどの希望はある

表2 仮設住宅における問題点の分類

災害の特性	要因
災害の特徴	災害の種類、被害の大きさ、避難生活の長短など
ロケーション	気候、北部・南部、都市部・地方、臨海・内陸など
土地柄	人口数、高齢者数、住民の職業、地域住環境など

3.2 災害の特性が仮設住宅に及ぼす影響

表1の問題点をふまえ、本論文でとりあげる3つの災害について、「災害の特性」が仮設住宅にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにした。

災害の特徴が及ぼす影響は、表3にまとめた。

表3 災害の特徴

	雲仙普賢岳噴火	北海道南西沖地震	兵庫県南部地震
種類	火山の噴火	地震（津波）	地震（火災）
被害の大きさ	住宅、人命は少ない二次災害（避難で職を失うなど）の方が深刻であった	奥尻町、青苗地区と地域産業である漁業が被害を受けた	住宅、人命、ライフラインその他全てにおいて壊滅的な被害を受けた
特徴	火山活動の終息まで長期にわたった	津波による被害が中心であった	都市型災害で、災害規模が大きい

表3に示すように、雲仙普賢岳噴火では、仮設住宅への避難世帯のうち87%は警戒区域で立入禁止になっていたということが特徴であり、地震や津波ですべてを失った他の2つの災害の住民とは対照的に、自宅にさえ入れれば家財をもちだすことができた世帯が多く、もともと狭い仕様である仮設住宅に対し、収納の不足や部屋の狭さに対する不満を噴出させる原因となった。また、平成2年11月に普賢岳から噴煙があがってから平成8年6月に終息宣言が出されるまで火山活動が続き、仮設住宅での避難生活が長期に及んだことが特徴であり、その結果、仮設住宅が果たす性能以上に使用したため、基礎部分などの追加工事が行われ、安全性を確保する措置がとられた。しかし、一方で事前の火山活動から予想し、被害が発生する前に仮設住宅の供給が計画されたというよい側面もあった。

災害による不安を抱えた住民が住む場所として、仮設住宅の建設地は住民が安全に暮らせる場所でなければならない。深江町、池平に建てられた仮設住宅では、平成3年9月に起きた大火碎流が1.5kmにも迫り、住民は避難生活場所からの更なる避難を強いられた。災害の内容によっては、危険性をより考慮して仮設住宅の建設地を確保する必要があることがわかる。

雲仙での災害は、上述したように仮設住宅での避難生活が長期にわたったことが特徴であるが、避難生活が長期化したことにより、仮設住宅からの脱出に展望がもてない、多くの住民が職を失う、農地・家畜を失うなど、被害が2次の災害へと広がり被災者に多大なストレスを与えたと分析できる。住民は、仮設住宅に対する不満よりも、生活に対する絶望を感じるケースが多い。

つぎに、北海道南西沖地震では地震直後に起きた津波による被害が中心であった。後日海岸沿いに建設された一部の仮設住宅の入居者には、津波再発に対する強い不安を与えている。

最後に兵庫県南部地震では、都市部で起きた大規模な災害であったことは、仮設住宅がかかえる多くの問題の要因となった。大規模災害という特徴は、月産1万戸が限界といわれる、国内での生産能力を超えるほどの仮設住宅の需要を生み、仮設住宅の建設が遅れたため、被災者は長期的な避難所生活を強いられた。

災害発生地のロケーションが及ぼす影響は、表4にまとめた。

表4 災害発生地に関する特徴

	島原市 (雲仙普賢岳噴火)	奥尻町 (北海道南西沖地震)	神戸市 (兵庫県南部地震)
気候	夏は高温、多雨	寒冷	台風
位置	九州地区 臨海	北海道地区 臨海	近畿地区(都市部) 臨海

表4に示すように、雲仙普賢岳噴火では、雲仙普賢岳のある長崎県はつゆ・台風・秋雨と一年中雨の多い地域である。そのため、仮設住宅に玄関、洗濯物干し場がないという、どこの地域でも問題になることが、この地域の場合には大変深刻な問題となった。また、暴風雨に対する建物の安全性という観点においても、不安の声が聞かれた。

北海道南西沖地震では、本震災が寒冷地で発生したため、寒冷地対策が必要になるが、奥尻の事例では断熱材の使用、玄関の独立などの対応がなされていたため、目立った問題はみられない。しかし、奥尻島で問題になったように、仮設住宅の建設地の影響が大きく、高台に建てられた青苗の奥尻空港前の仮設住宅では、強風に悩まされ、後に多くの仮設住宅で風避け室兼物置が増設された。

兵庫県南部地震では、他の2つの災害が地方で起きた災害であるのに対し、都市部で起きたため、仮設住宅の立地に関する問題が深刻であった。被害の大きかった旧市街地では、仮設住宅を建設する用地を確保することが難しく、神戸市の仮設住宅のうち、51%が郊外の北区、西区に建てられた。この立地条件の悪さが、入りたい地域に仮設住宅がないという住民の不満につながり、避難所生活を続ける家族からは「避難所が閉鎖したら住む場所はない。でも仮設住宅には入りたくないし、入れない」という声も聞かれた。また、妥協して望まない地区の仮設住宅に入った世帯でも、子供が転校せざるを得なくなったり、通院や通勤で不便が生じた。

住民が以前住んでいた場所を離れるということは、それまで培ってきたコミュニティを失うということであり、災害というストレスを負った被災者、特に高齢者にとっては大変深刻な問題である。実際、兵庫県の事例では、仮設住宅の独居の高齢者を中心に孤独死の例がみられた。

一方、大型バイパス沿いの仮設住宅に入居した住民からは「部屋の狭さはさほど気にならない。それよりも騒音をなんとかしてほしい」という声が聞かれた。隣家の音ではなく、車や電車の騒音に対する不満は、都市部ならではの不満であるといえる。しかし神戸市の仮設住宅の住民は、震災前は約40%が集合住宅に、約70%が借家に住んでいたことから、部屋の狭さの問題は従前住宅との床面積比において、他の2つの災害に比べて相対的な差が少なくあまり深刻ではないということがわかる。

災害発生地の土地柄が及ぼす影響を、表5にまとめた。

雲仙普賢岳噴火での仮設住宅の入居者のアンケート1)によると、災害前の住宅の平均床面積は約147㎡であり、また94.5%が持ち家一戸建てに住んでいた。このように、島原市・深江町では、発災前の従前住宅の住環境と仮設住宅の住環境とのギャップが大変大きかったことがわかる。本災害ではもちだせた家財の量も含めると、仮設住宅の狭小性という問題においては、雲仙での事例が一番深刻であったものと推察できる。

表5 災害発生地の土地柄

	島原市 (雲仙普賢岳噴火)	奥尻町 (北海道南西沖地震)	神戸市 (兵庫県南部地震)
人口密度	699.63人/km ²	22.61人/km ²	2671.81人/km ²
高 齢 者	特になし	若者の島離れが進み高 齢率が高い	高齢者の絶対人数が多 い
住 民 の 業 職	農業・酪農・縫製工場 など地域に根ざした産 業従事者が中心	漁業が中心	サラリーマン、自営、 年金生活者（高齢者） が中心
以 前 の 住 環 境	ほとんどが持ち家、一 戸建て住まい	ほとんどが持ち家、一 戸建て住まい	約45%が集合住宅住ま い
隣 人 関 係	良好	漁業組合という団結力 からも良好	都市部の隣人関係
帰 属 意 識	畑や工場等土地そのも のが生活基盤で土地へ の執着は強い	猟師の職業柄、島と海 から離れたくないとい う意識が強い	会社や学校などの生活、 慣れた土地から離れら れない

雲仙普賢岳噴火では、兵庫県南部地震の広大な被災地域とは対照的に、被災区域が限定されていることから、仮設住宅にも従前住宅の地域コミュニティが存在し、隣人関係によるストレスは少なかったようである。

つぎに北海道南西沖地震では、奥尻地区は漁業で成り立ったまちである。まちが漁業組合を中心に結束しているため、子供からは「合宿みたいで楽しい」という声が聞こえるなど、仮設団地内での人間関係は良好だったようである。島では漁業をつぐ若者が減り、高齢者が多いが、漁業や地縁を通じて土地に対する愛着を感じている人が多い。一度本土の公営住宅に入居したが奥尻島に戻ってきた高齢者は「ほっとする。ずっと島に住み続けたい」といい、仮設住宅での生活に、地域コミュニティを重視していることがわかる。一方、海から離れた仮設住宅に住む漁師からは、津波も恐いが、海から遠くて仕事に不便だという不満が多く聞かれ、漁業を中心とした土地柄であることがわかる。

最後に兵庫県南部地震では、他の2災害に対して、都市部である神戸市の場合、従前住宅と連関がないままに仮設住宅に入居した経緯から、新たにコミュニティを形成する必要がある、仮設住宅内での地域コミュニティが欠乏している。仮設住宅内での高齢者の孤独死は、都市部のそれを象徴している。仮設住宅での生活が進むにつれて団地内で自治会が発足したが、すべての仮設住宅ではなく、団地内の人間関係、仮設住民と地域住民の人間関係に温度差があることも、都市部という土地柄の影響であるといえる。

また、神戸市は高齢者の絶対人数が多い。仮設住宅の入居者のうち47.7%が60歳以上であり、仮設住宅を出られない高齢者を中心とした被災者の居所となっていた。

4 都道府県による仮設住宅計画の実態

4.1 アンケート調査の概要

以上の調査分析をふまえ、仮設住宅の計画の現状と今後のあり方をどのように考えているかを

把握するために、仮設住宅の供給側である都道府県に対しアンケート調査を実施した。その概要を表6に示す。

表6 調査の概要

調査目的：計画の現状把握、自治体の仮設住宅に対する意識調査
調査期間：平成8年12月
調査対象：47都道府県庁、災害救助担当部局
調査方法：該当部局にアンケートを郵送、郵送による回収
調査内容：災害救助計画と仮設住宅に関するアンケート調査
回収結果：送付数47件、回収数28件、回収率60%
注) 調査結果は県全体の総意でないものも含む

4.2 仮設住宅に関する計画の現状

(1) 仮設住宅に関する計画の実態

1) 計画の内容 急の災害を予想した独自の仮設住宅供給の計画があるかどうかたずねたところ、64%（18件）があると回答した。

次に、その計画は何についての内容か、図1に示すa～g.のうちから該当するものを回答してもらった。プレハブ建築協会との供給協定の締結、仮設用敷地の選定、市民への供給方法の回答が多く、部屋のプランニングや設備内容が決まっていると答えたのは、上記すべてが決まっていると答えた2件のみである。この回答から、自治体は仮設住宅の供給に重きをおいた内容を計画しており、前記3つの災害で問題となったプランニングや設備、構造などの仕様はあまり重視していないことがわかる。

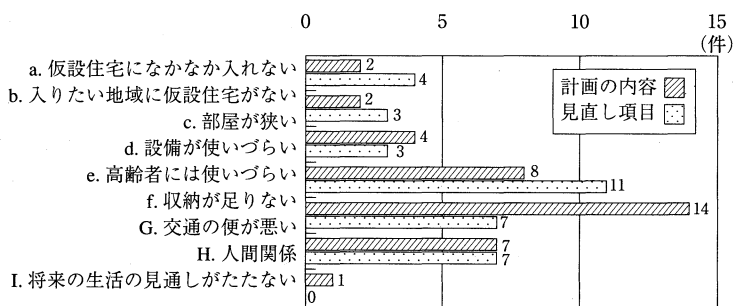


図1 仮設住宅の計画の内容と見直しの必要性を感じた項目

2) 計画の見直しの必要性 阪神・淡路大震災以後、仮設住宅の計画の見直しの必要性を感じたかを、仮設住宅の計画を有する県に質問した。有効回答14件のうち100%すべてが見直しの必要性を感じたと回答した。さらに、上記と同じ項目の中から見直しの必要な項目を回答してもらったところ、図1のように、「仮設用敷地の選定」が一番多い回答となった。

その見直しの必要性を感じた理由として、「仮設用敷地の選定」については、供給を迅速に行うためと用地の利便性によっては空き家になる恐れがあることであった。

「プレハブメーカーの選定・契約」については、50%（7件）が供給協定の締結について必要性を感じただけでなく、57%（8件）が阪神・淡路大震災後に協定を締結している。この締結は、地域防災計画とは関係なく、実際に仮設住宅を供与する住宅建設部局が独自に行えるため、計画の具現化や見直しよりも多く実施されている。

仮設住宅の供給は、自治体の中で多くの部局が仕事を分担している。実際、仮設住宅の供給に関する意志決定部署が明確でないという回答が14%（2件）となった。

プランニングの見直しは29%（4件）が必要性を感じている。過去の災害においてもプランニングは画一化され、高齢者には使いづらい、玄関がない、人数に適さないなどの問題があったが、住民側の意見は少なく、大量生産が可能なプランニングが必要であるなど供給側の意見が中心であった。

以上より、図1に示す現状の計画内容のうち自治体は上位3つの内容について見直しの必要性を感じているが、3災害で問題になったプランニングや設備、構造などの仕様について新たに見直す計画がないことがわかる。

3) 計画の必要性 仮設住宅の計画がないと答えた10件に、計画の必要性についての質問をした。有効回答9件のうち、半数近い4件が、計画の必要性はないと答え、うち2件は自県の地区の状態を考慮して、積極的に必要ないと答えている。

（2）仮設住宅の計画の有効性に対する認識

自県の仮設住宅の計画の有効性を自らどのように評価しているのか回答してもらうために、大災害があった際に現在の体制で仮設住宅の供給がスムーズにいくと思うかとその理由もたずねた。その結果、回答は「はい」「いいえ」が50%（12件）ずつとなった。

プレハブ建築協会との協定締結を理由に「はい」と答えたのが21%（5件）と多い。協定により仮設住宅の戸数は確保できると考えられるが、締結のみを根拠にスムーズに供給できると判断するのは、安易ではないかと考える。また、計画がない県のうち「はい」と8%（2件）が答えており、これらは人口規模の少ない県が多く、理由をみても計画の有効性に対する意識は曖昧なものが多い。

一方、「いいえ」と答えた県は理由が明確であり、主な理由として、用地の確保、輸送手段の確保が難しい、ストックの不足などを挙げている。こちらの回答は、阪神・淡路大震災の影響を受け、大型災害に対して危機感が高まっていることを示している。防災計画が発達している県で特に危機感が高く、災害に対する意識について、自治体ごとに格差が生じていることを指摘することができる。

（3）仮設住宅の問題点に対する自治体の認識

仮設住宅供給の段階と居住生活の中でどのような問題が住民にとってより深刻だと自治体は考えているのかを、図2に示す選択肢から3つを選ぶことで回答を求めた。

有効回答26件の内、図2に示すように自治体側がとらえている仮設住宅の問題点では、「入りたい地域に仮設住宅がない」が一番多い回答となった。

入りたい地域に仮設住宅がないという問題は、阪神・淡路大震災で大変深刻な問題であった。しかし、これは住民の希望との取り合わせだけではなく、未入居の仮設住宅が発生したり、住宅の斡旋が進まないなど、供給側である自治体の問題を意識した結果と考えられる。また、仮設住宅

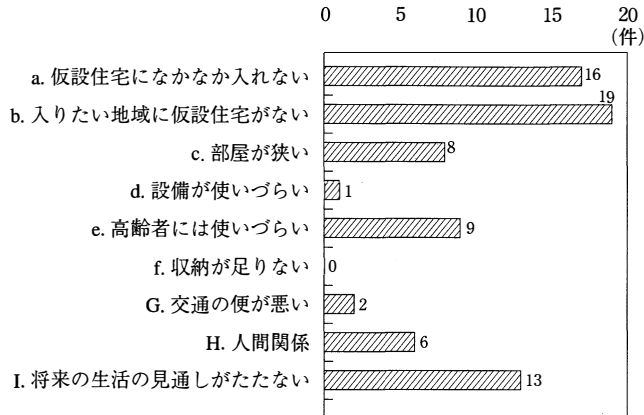


図2 住民にとってより深刻だと思われる問題

になかなか入れないという問題も、仮設住宅の供給を迅速に行わなければならない自治体の意識の表れとも受けとれる。将来の見通しが立たないということに対しても回答が多かった。

少なかったのが「交通の便が悪い」「設備が使いづらい」であり、「収納が足りない」は回答がなかった。交通の便が悪いという問題は、入りたい地域に仮設住宅がないのと同じく、仮設住宅立地に関する問題であり、住民の不満としては似通った問題である。入りたい地域に仮設住宅がない問題は、郊外の仮設住宅に空き家がでる、避難所が解消されないなど、自治体側の対処に大きく関係する点にこのような違いが生じたことがわかる。

以上より、玄関がない、設備の不備、収納の不足という仕様に対する自治体側の問題意識が低くなっている。阪神・淡路大震災で大きく問題となった避難生活の長期化と仮設住宅立地に関する問題の意識は高まったが、昔から指摘されてきた仮設住宅の使用上に関する住民の不満は重視されておらず、供与側と供与される側との意識には、大きなギャップが生じたままである。

(4) 仮設住宅の計画に関する教訓

仮設住宅に関する計画について、阪神・淡路大震災から得た教訓を自由記述により回答してもらった。その結果、図3のように「建設用地に関する内容」「入居後のケアに関する内容」「入居

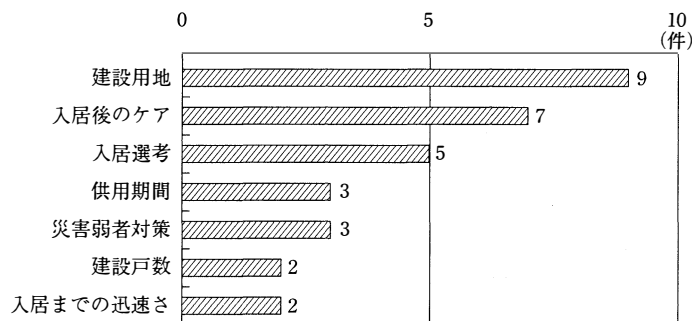


図3 仮設住宅の計画に関する阪神・淡路大震災から得た教訓

選考に関する内容」の回答が多かった。自治体が得た教訓の多くは、避難生活が長期化した場合の対応と仮設住宅の立地に関する内容であり、これらは、図2に示す「自治体考える住民にとっての深刻な問題」と同じであり、自治体にとっての教訓が、住民にとっても深刻な問題になると考えていることがわかる。

4.3 今後の仮設住宅の計画に対する考え方

（1）地域性を考慮した仮設住宅の計画

これから仮設住宅の計画をつくるとしたら（見直すとしたら）、自治体それぞれの地域性を考慮した計画が必要だと思うかをたずねた。

その結果、83%（19件）が「必要だと思う」と回答しており、17%（4件）が「思わない」と答えている。考慮すべきだと答えた県に、図4に示すa.～f.のうちから地域性を考慮する必要性のある項目を回答してもらい、またその理由を表7に示す。

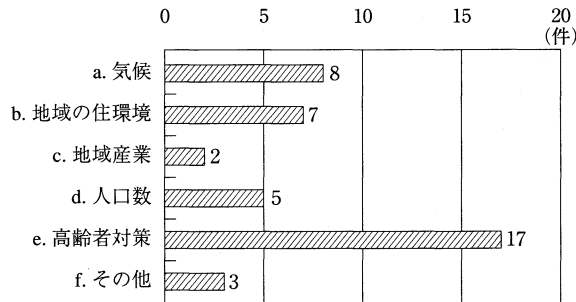


図4 地域性を考慮した仮設住宅供給計画の必要性を感じた項目

表7 地域性を考慮した計画の必要性に対する主な理由

		内 容
はい	気 候	提供される住宅の性能（断熱、耐震性等）を気候に適したものにすべきである
	人口数	人口急増県であり、特に県南において住宅密集地をかかえ、今後急速に高齢化することが予想されている
	高齢者対策	高齢者、障害者等に対する設備面は当然のこと、被災者の精神状況や心理面にも十分な配慮が必要である これからの仮設住宅は決して画一的になることはなく、高齢者、障害者も考慮に入れ、誰でも住みやすい形に近づけていく必要がある
いいえ	回答者[22]	高齢者、障害者等に配慮した仮設住宅、なるべく従来のコミュニティ単位で仮設住宅団地を形成するなどは、どの地域といえども必要である
	回答者[5]	あらゆるニーズに応えるための必要性は感じるが予想困難であり、現時点では無理がある
	回答者[45]	考慮する必要がある地域性が、今のところ見当たらない

一番多かった「高齢者対策」については、主に絶対人数の多い都市圏や高齢県で対策が必要と答えている。「気候」については、北部の県はもちろん、台風などの大雨の対策が必要だと答えて

いる。阪神・淡路大震災の際も台風期には仮設住宅の屋根が飛ばないように、ワイヤーなどで押さえる処置がなされた。「住環境の考慮」については、用地の選択や人口密集地の対応などをする際に必要だと答えている。「人口数」は、大都市近郊の人口急増県で考慮すべきだとしている。

(2) 災害の種類を考慮した仮設住宅の計画

次に4.3(1)と同様に、複数の災害を想定した仮設住宅の計画が必要だと思うかをたずねた。その結果、70% (16県) が「必要だと思う」、30% (7県) が「思わない」と回答し、災害の種類を考慮した計画の必要性は地域性より若干低い数字となった。考慮すべきと答えた県に、図5に示すa.~i.のうちから、災害の種類を考慮する必要性のある項目を回答してもらい、またその理由を表8に示す。

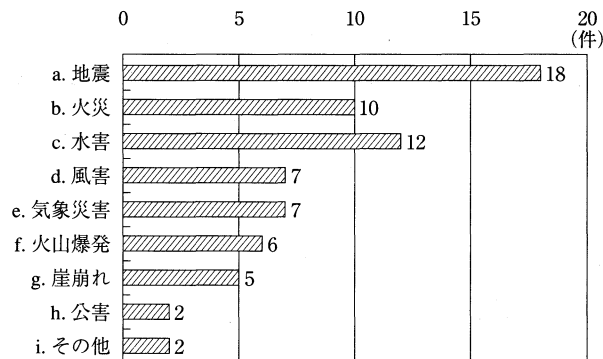


図5 災害の種類を考慮した仮設住宅供給計画の必要性を感じた項目

表8 災害の種類を考慮した計画の必要性に対する主な理由

		内 容
は い	地 震	被災区域の広域性からみて、大規模な災害となりうるものを想定して対応すべきと考える 大多数の死者が出る可能性が高い 水害等の災害とは異質である（災害発生が予測できず、同時に大多数の被害が出る）
	水 害	本来雨の多い地域であり、過去に幾度となく水害が起こっている 台風や豪雨に伴う災害として一般的である
	複数の災害	本県の場合、歴史的に発生の多い方から順に、台風災害、火災、地震があり、今後いずれの災害も起こりうる可能性がある
いいえ	回答者 [1]	災害の種類によって、対応が大きく変わらないものと考えてる
	回答者 [5]	仮設住宅は被災者のためのものであり、災害の種別は関係がないように思う

「必要だと思う」と答えた県の意見はほとんど一致しており、一般的な風水害と、被害規模が大きくなる恐れのある地震の2つに分けて計画すればよしとし、「必要だと思わない」と答えた県は、災害の種類によって対応は変わらないと答えている。

(3) 仮設住宅に必要な条件

アンケートの総括として、仮設住宅の供給をスムーズに行い、住民の不満を出さないために必要な項目を図6に示す選択肢から5つの項目を選択し回答してもらった。

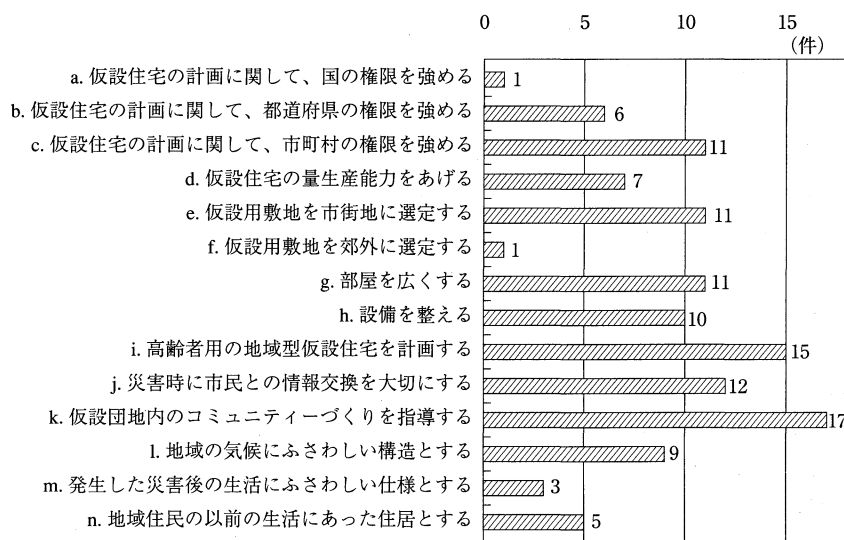


図6 仮設住宅の計画に必要なと思われる項目

図6に示すように、有効回答27件のうち一番多かったのが「仮設団地内のコミュニティづくりの指導」、ついで「高齢者用の仮設住宅の計画」「市民との情報交換」であった。多かった3項目は、阪神・淡路大震災で注目されるようになった仮設住宅供給後の管理・運営に関する内容である。

仮設住宅の不満に関係する項目としては、「部屋を広くする」「設備を整える」で高い数字になっている。

自治体の意識としては、上位3位までの管理・運営に関する内容と、次の2つの仕様に関する内容を重視する意見は二分しており、どちらか一方を選ぶ傾向がみられた。しかし、先述したように、現計画内容や見直しの必要性のある項目として、仕様に関する項目がほとんど重視されておらず、計画の現実と自治体の認識に差があると言わざるを得ない。

同じ項目の違う条件についての結果をみる。計画に関して国、都道府県、市町村のうちどの権限を強めるかという質問に対し市町村の回答が最も多く、仮設住宅の計画・供給は、その地域をよく把握している市町村単位で行うのがあるべき姿と考えていることがわかった。

仮設住宅の用地を市街地に選ぶか、郊外に選ぶかの項目については、市街地の回答が多かった。阪神・淡路大震災の経験上、郊外の仮設住宅が敬遠されることを受けての結果であるが、事実上市街地に敷地を選ぶことが困難であるとながら意見であると推察される。

4.4 アンケートから浮き彫りになった実態

仮設住宅の計画は「避難生活の長期化」と「用地の選定」を重要視している。特に、仮設住宅は建設し供給すればいいというものでなく、その後の管理・運営の重要性を新たに認識した自治体が多い。しかし仮設住宅に関する計画は、まだ始まった段階といえる。その理由として、計画の必要性に対する認識は自治体ごとに格差があり全国的に定着していないこと、そして仮設住宅に対する問題意識が高まってはいるが住民側の立場に立った計画が重視されていないという2点によ

る。アンケートでは特に後者が顕著で、自治体が重視している計画内容は、供給段階に生じる問題に対応するもので、住民の居住生活で生じる諸問題に対しては意識が薄い。住民側の求める仮設住宅像と、自治体の仮設住宅の計画内容には依然としてギャップがあるといわざるを得ない。

今後の仮設住宅の計画に関する自治体の意識は、地域性や災害の特性を考慮した計画を進めることに対し83%が必要であると答え、積極的な姿勢を示し、高齢者対策や気候について、考慮したい項目として意識が高かった。

このように自治体の供給後の管理・運営に対する意識は向上したが、それとは対照的に実際の計画においては供給の段階を重要視している。したがって自治体は「災害の特性を生かした仮設住宅の計画」に対して、必要性は感じていてもそれを具体化していく段階には至っていない。当然ながら、自治体は供給が第一に求められるが、阪神・淡路大震災で問題になったように、仮設住宅に長く住むという事態も実際に起きており、質の確保として災害の特性を生かした仮設住宅の計画についても一歩踏み込んだ対策が必要であることを再認識した。

5 おわりに

本論文で明らかになったように、仮設住宅の問題点が災害の特性や地域性の影響を多く受けていることを考えると、解決方法を画一的にとらえることは難しい。したがって、これからの仮設住宅に必要なのは災害の特性をふまえ、地域性に配慮した自治体独自の計画・供給である。

しかし、アンケート調査結果が示す自治体の実態は、仮設住宅の「供給」を重視した計画を考えており、3つの災害で問題となった「仕様」はあまり重視しない傾向にある。さらに、災害の特性を生かした仮設住宅の計画についての必要性は感じていても、まだ具現化する段階には至っていない。計画そのものに対する認識も自治体ごとに格差があり、計画の必要性を感じていない県は都市部以外で多く、防災計画が発達している県の方が危機感をもっている状況にある。

いつ起こるかわからない大災害のための計画は、優先事項になりにくい。しかし、被災者が人並みの生活を送るためにも、画一化した計画ではなく、地域住民の状況を把握した計画が全国的に展開されることを期待する。

本論文をまとめるにあたり、終始ご指導戴いた日本女子大学住居学科石川孝重教授に深謝申し上げます。なお、本研究は今井田留実君の協力を得た。同君ならびに本アンケート調査にご協力戴いた自治体の皆様に感謝の意を表する。

引用文献

- 1) 小林正美、牧紀男、他：災害仮設住宅研究、日本建築学会近畿支部研究報告集、pp.301～308、
- 2) 厚生省社会・援護局保護課：災害救助の実務－平成8年度版－、第一法規出版、1996年。