

# 住まいの再構築という視点とユニバーサルデザイン

—福島における応急仮設住宅の調査から—

菅野 真由美

一級建築士、NPO法人ユニバーサルデザイン・結会員

## はじめに

東日本大震災、東京電力福島第一原子力発電所の事故から4年半が過ぎようとしている。福島県では今も県外約4万5千人（復興庁、2015年7月16日時点）、県内約6万2千人（福島県避難者支援課、2015年7月30日時点）が避難生活を続けている。原発事故による避難指示によって避難を余儀なくされた人、自主避難を続ける人、また、地震や津波での家屋倒壊や流出など理由はさまざまだが、仮の住まいで生活を続ける人は多い。県内の応急仮設住宅で約2万人、公営住宅、民間の借り上げ住宅で約4万人が暮らしている（福島県、一般社団法人ふくしま連携復興センター等調べ）。そのほとんどがいつ「本当の自宅」に戻れるのか先行きが見えないままだ。

私は福島を拠点にユニバーサルデザインのまちづくりを行っているNPO法人ユニバーサルデザイ

ン・結のメンバーとして震災後、福島県内の応急仮設住宅の居住性の調査を行ってきた。震災前、建築士として、施設や建物のユニバーサルデザインへの提言だけでなく、だれもが暮らしやすい街づくりを目指して、耳や言葉の不自由な方や高齢者のためのコミュニケーションツールの開発なども行ってきた者として、特に高齢者や障がいのある人が快適な生活が送れているのだろうか、と疑問に思ったからだ。震災から約3ヶ月後、応急仮設住宅の入居が始まり、入居者からの「仮設住宅はユニバーサルデザインであると思いついていたが、バリアがたくさんある」という声を聞き、2011年10月から3ヶ月にわたり、県内7市町村、計10ヶ所の応急仮設住宅地を調査。『これからの仮設住宅への福島からの提言・応急仮設住宅のUD調査から見えた現状と問題点』をまとめ、震災後のユニバーサルデザインのまちづくりという視点から、応急仮設住宅の構造や供給のしくみの問題点を整理し、提言も行ってきた。

その応急仮設住宅もすでに建設から4年が経つ。福島では復興公営住宅の整備も進み始めている。その一方、応急仮設住宅地の再編や縮小などの変化とともに、高齢者にとってのコミュニティの問題も改めて浮上している。今一度、私たちが調査した応急仮設住宅の問題点を整理したうえで、現在もそこに暮らす人たちの生活の状況、今後、被災地において住まいの再建がどのように進むのか、あらためて問題点を整理してみたい。

### かんの まゆみ

一級建築士。福祉住環境コーディネーター。NPO法人ユニバーサルデザイン・結 前 副代表理事。

著書に『これからの仮設住宅への福島からの提言——応急仮設住宅のUD調査から見えた現状と問題点』（NPO法人ユニバーサルデザイン・結、2012年3月）、「原発事故被災者の生活空間と復興—仮設住宅の調査からはじまる」萩原久美子、皆川満寿美、大沢真理編『復興を取り戻す—発信する東北の女性たち』（岩波書店、2013年）など。



## 福島県における応急仮設住宅の供給状況

応急仮設住宅の設置基準は災害救助法に定められている。平成12年3月31日に厚生省(当時)告示144号によれば、①住んでいた家が全壊、全焼または流出した者のために、②一戸あたりの規模は29.7㎡を基準とする。③災害発生から20日以内に着工すること、などとなっている。

これに従い、福島県では2万世帯分の応急仮設住宅が必要な事態となり、国から1万戸分が供給された。しかし、これでは間に合わず、1万戸を用意することになった県はアパートや貸家など借り上げ住宅を「みなし仮設」として確保、不足分は県の独自策として地元の業者を公募し、木造仮設住宅4,000戸を設置することで、震災直後の居住確保をなんとか切り抜けてきた。そのため、福島県内に建設された応急仮設住宅は、国が支給した①プレハブ、②木質系の準プレハブ型、そして県が用意した③木造(写真1)と、大きく分けてこの3タイプに分けられる。

当時、原発事故の影響で避難せざるを得なかった人々は、複数の避難所を経てやっと仮設住宅や借り上げ住宅に入居したという人がほとんどだった。避難所を転々とした回数が5回から7回に上る人もいた。一度県外へ出て戻ってきたという人もお

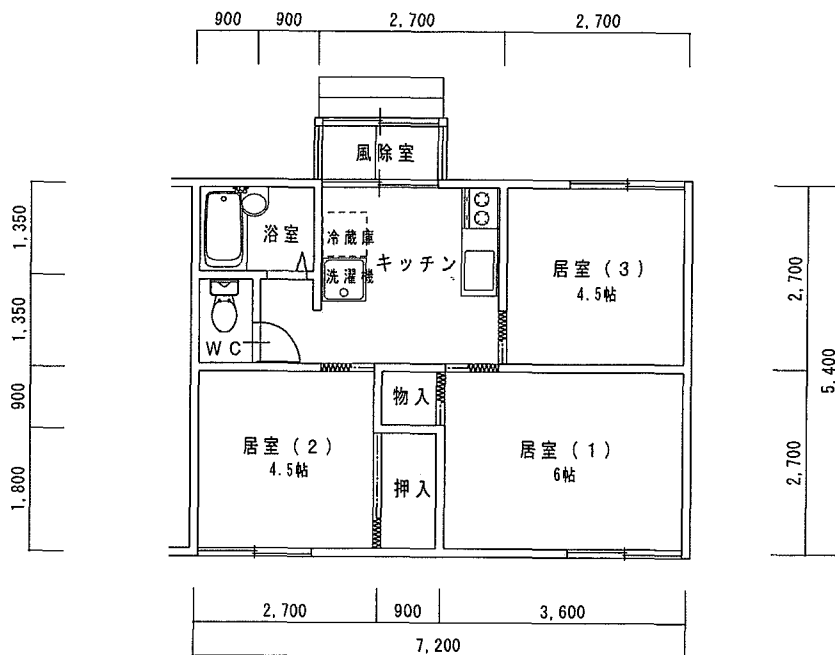
り、その過程では食料やガソリンなどの燃料不足の中、受け入れてくれる避難所を探して彷徨った人さえいる。国が建設する「災害時応急仮設住宅」には、大きな期待がかけられていた。

私たちの調査グループも、ユニバーサルデザインの仮設住宅を導入するとの計画に期待した。過去の阪神大震災、新潟中越沖地震で供給された仮設住宅での居住性の問題、たとえばプレハブ型の仮設住宅で指摘された夏の耐えられない暑さや冬の寒さとそれによっておきる結露、外回りの排水の悪さへの一定程度の対応はなされているのではないかという思いもあった。だが、仮設住宅でのユニバーサルデザインはもとより、プレハブ仮設では同じような問題がおきており、過去の教訓は活かされたのか、工夫や見直しは行われたのか、という疑問を持たざるを得なかった。

## ユニバーサルデザインと応急仮設住宅 —2011年調査から

調査では応急仮設住宅の計10ヶ所の応急仮設住宅地を訪れ、住戸内を実測し、自治会長や居住者への聞き取りを行った。その聞き取りの中から「自分の身体能力に見合った住戸を選ぶことができない」という実態が明らかになった。まず入居は今まで住んでいた市町村を通じての抽選で、抽選に当たるまでは、避難所での生活を続けなけれ

図1 家族向け仮設の平面図(南相馬市西町第一仮設)



ばならない。その状態では選択の余地はない。さらに、高齢者や障がいのある人のバリアフリータイプの仮設住宅への優先的入居は、自治体の対応がまちまちな上、高齢者や障がい者向けの「バリアフリータイプ」と呼ばれる住戸の設置は全体の10%しか準備がなかった。しかも、高齢者が多い地域からの避難にもかかわらず、高齢者用の部屋は5～6世帯ほどの長屋に1世帯を配置するという状況だった。介護ベッドを置けば身動きができない、車いすでは部屋の中を移動できない、それどころか車いすでは玄関から入れない部屋がほとんどだった(図1)。

南相馬市鹿島西町第一仮設では、心身に障がいがあり車椅子を使う40歳代の娘さんとふたりで暮らす70歳の女性に出会った。「抽選に当たったから」と入居したプレハブ型仮設住宅はユニットバスの入り口にも段差があり、浴槽のふちも高い。傾斜した土地に建っているため、入居した部屋は玄関から室内まで70cmもの段差があり、車椅子での外出などは自力では無理な状態だった。震災以降、障がいのある娘さんがデイサービスを利用できるのは週に一度だけとなり、その他の6日間は家に閉じこもっていた。娘さんは今の状況や将来を悲観し「死にたい」と漏らすようになったという。お二人が近所

の方々と良い関係を築き助けられながら生活されていたのがせめてもの救いだった。

### コミュニティ再編の問題点

応急仮設住宅は国の災害救助法により一戸あたりの面積に規定が設けられており、せまい仮設住宅では三世帯同居が不可能だ。若い世代は借り上げ住宅へ、高齢者は仮設住宅へと離れて住むケースは珍しくなかった。高齢者の孤立を防ごうと新しいコミュニティ作りに熱心に取り組むところも多かった。いわき市の仮設住宅地に避難をしていた広野町の自治会長は「この仮設住宅地からは孤独死は一件も出たくない」と、毎日お年寄りや一人暮らしの方々と訪ねては声をかけていた。昼間でもカーテンを閉め切っている世帯に声かけを行って地域全体で高齢者を守ろうと努力していた。

だが4年たち、多くの仮設住宅地でコミュニティは再編過程にある。「桑折駅前仮設」は桑折町が旧福島蚕糸工場跡地を提供し、浪江町の286世帯の避難先として用意した。共同カフェの設置や農産物を直売する「軽トラ市」など地元の町民との交流の場を作るなど、仮設住宅地の自治会が活発に活動していた。しかし、少し前から、若い世代や生活に

少し余力のある世帯を中心に自宅を自主再建する避難者が多く見られるようになってきた。復興公営住宅の建設も進んでおり、浪江町の被災者の入居も始まっている。仮設住宅から少しずつ人がいなくなっていく中で、高齢者が残り、自治会活動も昔の活気はなくなっている。

他の市町村でも復興公営住宅の建設が少しずつ進んでいるが、住戸は単身者や核家族向けの形態であるため、子世帯との同居はあきらめ、やはり高齢の夫婦だけで入居を希望するケースが多い。

いわき市などでも県が建設する復興公営住宅の入居が始まっているが、高齢世帯、単身の入居者の間で「こんなはずではなかった」という思いが広がっているとも聞く。確かに復興公営住宅は部屋も仮設住宅よりは幾分広く隣の音も聞こえない、断熱性も良好なので快適だ。だが、近隣はまたもや知らない人ばかり。子世代からも離れ、仮設住宅のように避難という同じ境遇ゆえに心を許せる関係もここにはない。新しい場所で「コミュニティを」「親睦を」と言われても、高齢者にとって一からのコミュニティ作りは相当のストレスだ。

そもそも原発事故による強制的な避難でこれまで培ったコミュニティを奪われ、避難所暮らしを余儀なくされた。ようやく移った仮設住宅で新しいコミュニティを構築したと思ったら、仮設住宅地が再編され、また新たな住まいでコミュニティの再構築を求められる。コミュニティを作るのももう疲れたということではないか。縮小・再編されるコミュニティの中で「もうここでいい」と語る仮設暮らしの高齢者の姿と重なるものがある。

## 「住まい」の再建へ向けて

4年という時間が過ぎてもこのような状況であるとは誰が想像していただろうか。応急仮設住宅の設置期限はそもそも2年であり、それが耐用年数であるとも言える2年を過ぎると「仮設」の定義から外れ、建築基準法が適用される「建築物」となる。だが、長引く避難生活のため、2013年4月には自治体の判断で4年までの延長ができるようになり、さ

らに震災から5年となる来年までの延長が決定している。人々は仮設住宅の劣化に悩まされている。寒さや暑さ対策、住民から希望の多かった風呂の追い炊き機能の追加や物置の設置など、入居後の補修工事で持ちこたえてきたものの、4年が過ぎた「応急仮設住宅」では今度は基礎部分の腐食が進んでいる。さびやかび、天井板の剥離や床が下がるというトラブルが発生するたび、それを補修しながら、住んでいる。故郷へ帰れる時期が示されていない自治体も多いため、長引く仮設住宅での暮らしに、あきらめの声も聞かれるのが現状だ。

一方、「本当の自宅」の自力再建も複雑だ。5年目となれば仮設住宅やみなし仮設を出て、生活の基盤を再構築しようという動きがあるのは当然だ。だが、離れて暮らすことを余儀なくされた家族が再び集まって暮らすためには、自力で持ち家を再建するしか方法がないというのが実態なのだ。避難指示が解除される日を待ちわびつつ、避難指示区域内にある自宅の補修をしながら帰還の準備を進める人もいる。4年以上も人が住まない住宅の荒れようは言葉を失う。しっかり戸締りをし、時々帰って空気の入替えを行っている家でさえ、換気口などのほんの小さなすき間からネズミが侵入し家を荒らす。

「今まで70坪の広い家に住んでいたのに、10坪の家に住まなければならなくなった現実をどう受け止めたらいいのですか」。仮設住宅で暮らす人の言葉が忘れられない。その人が言う広い家とは「箱」のことではない。暮らしの空間としての「住まい」のことだ。原発事故前までは、避難をしているほとんどの人が福島県の農村部の特徴として代々続く家を守りながら子や孫と同居してきた。そこに人が集い、秋になれば庭に実った柿を収穫し、みんなで干し柿にして、季節を楽しんだ。その「住まい」の喪失感をどう受け止めればいいのか——ということだ。家の再建は遠く、「住まい」の再建はさらに手の届かないところにある。それが福島の現状なのだ。

## 再度の提言

### —柔軟な運用とユニバーサルデザインの重要性

今回の災害で、2年という短期入居の原則が通

図2 ユニバーサルデザインを取り入れた仮設住宅

【提言】 これからの応急仮設住宅に必要な視点

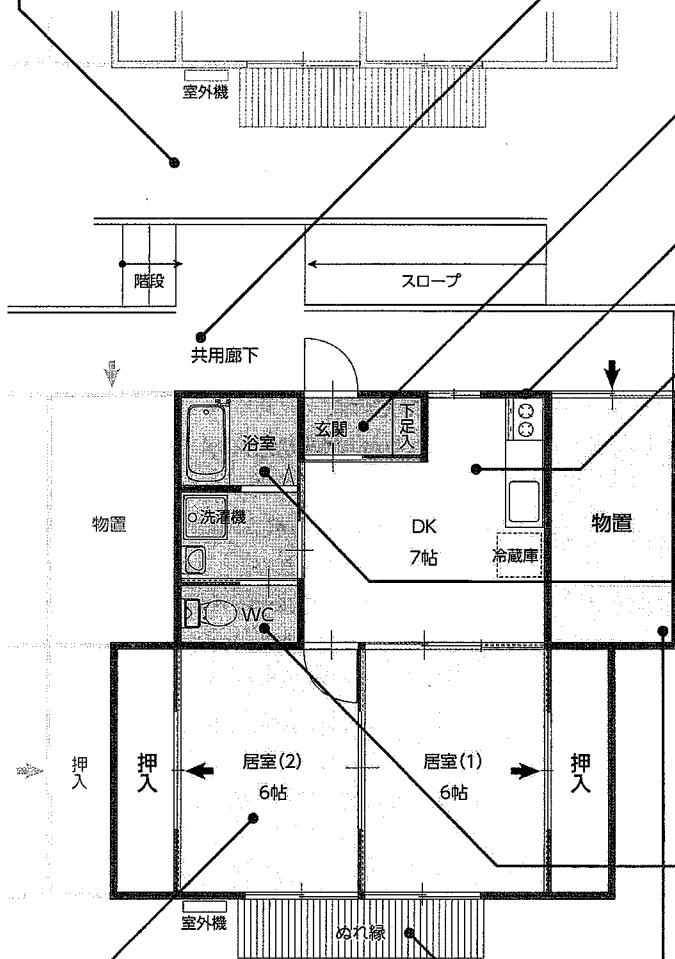
## こんな「設置基準」に変更することでUDに

### ■ 住戸の間隔

- エアコンの室外機の熱風がかからないように
- 洗濯物を干すスペース確保や騒音防止のため、間隔は十分に

### ■ 共用廊下

- 入り口までの段差解消のために共用廊下の設置を（できれば屋根付きで）



### ■ 玄関

- 後付の風除室は非効率
- 下駄箱の設置を

### ■ 外部配管

- 給排水管の凍結防止策を

### DK

- 流し台は調理スペースのある幅 1,200mmのものを
- 吊戸棚は、頭のぶつからない程度の低い位置に
- 小さな窓の設置を（通風にも利用）

### ■ 浴室

- 追い炊き機能付きの給湯器を
- 入り口の段差のないタイプのユニットバスを
- 入浴の邪魔となる洗面台を別にして、スペースを確保

### ■ トイレ

- 収納棚の設置を
- 暖房便座は初めから

### ■ 外部物置

- 共用廊下から出し入れできる物置があれば、外で使用する物やしばらく使用しない季節外の物などが収納できる。

### ■ めれ縁

- 住民が気軽に声を掛け合うことができる、隣人同士がつながる場になる。

### 居室

- どの居室にも収納を。住戸間に押入があれば、物もたっぷり入り、隣家の音が気にならない。
- 押入れの中棚は低めに（60cmから70cm）
- 枕棚を設置して有効活用
- 床は断熱効果のある畳敷きなどに（あるいは床下に断熱材を）

出所： NPO法人ユニバーサルデザイン・結（ゆい）

『これからの仮設住宅への福島からの提言—応急仮設住宅のUD調査から見た現状と問題点』から

じる地域はどれだけあるだろうか。福島県の場合は原発事故の収束まで時間がかかることは明らかであり、避難が長引くことが予想された時点である程度の期間に渡って住むことのできる「長期仮設住宅」を考えることができたのではないか。事実、「仮設住宅」をそのまま「復興住宅」に転用できるようにする運用基準や技術基準の整備がされていないことが問題になっている。もし、2年よりも設置期間が延びた場合、長期仮設住宅としての運用規定の整備や仮設住宅地の再編成、復興住宅への転用ができるように法整備をしておくことが必要だ。

そのためにも仮設住宅のユニバーサルデザインが重要だ。仮設住宅においても使い勝手や音、温熱環境の問題をクリアした「最低限の快適さ」は、保障されるべきことは言うまでもない。調査の結果を踏まえ、私たちが考えたのはこのようなことだ。たとえば、出入口の段差解消には、共用廊下の設置が有効だ。地盤との段差を外で解消し、「玄関」を設置すれば「風除室」はいらぬ。室内、特に浴室などもバリアフリータイプのユニットバスを設置すれば問題は解決する。また、どの居室にも収納があれば、部屋の中がすっきりと片付き隣の住戸との音の緩衝帯となる。さらに、断熱、通風、水道管の凍結防止策を初めから考えることで、どれだけ快適でストレスのない仮設住宅での生活になるだろう（図

2）。それがまた住まい再建へのステップにもなる。入居者の半数は高齢者と言われている。高齢化がますます進む現代社会において、これからの仮設住宅にユニバーサルデザインは必須条件となるのである。

避難者は、現実的な「住まい」の再建の方法を示してほしいと思っている。その住まいとは繰り返すが箱ではない。たとえば「終の棲家」と考え入居する人たちが復興公営住宅という空間に豊かな生活、穏やかな暮らしの喜びを思い描けるかどうか。「公営」というものに対する国の枠組み、規制、設計基準が被災者の「住まい」再建の夢を奪ってはならない。今一度、国に住まいの公的基準の見直しと穏やかな暮らしを取り戻すための支援を求めたい。福島はそれを待っている。■

#### 《参考文献》

- NPO法人ユニバーサルデザイン・結<sup>めい</sup> (2012) 『これからの仮設住宅への福島からの提言—応急仮設住宅のUD調査から見た現状と問題点』。
- 菅野真由美 (2013) 「原発事故被災者の生活空間と復興—仮設住宅の調査からはじまる」萩原久美子、皆川満寿美、大沢真理編 『復興を取り戻す—発信する東北の女性たち』岩波書店。
- 木村悟隆 (2006) 『仮設住宅の居住性—能登半島地震と中越沖地震—』長岡技術科学大学。

