

## 東日本大震災における要援護者への被災対応からみた 避難所と仮設住宅の課題に関する研究

Issues on shelters and temporary housing for affected people with special needs  
in Higashi-Nihon Great Earthquake

○大西一嘉<sup>1</sup>, 竹葉勝重<sup>2</sup>, 姜 信旭<sup>2</sup>

Kazuyoshi OHNISHI<sup>1</sup> Katsushige TAKEBA<sup>2</sup> and Kan Shin Wook<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 神戸大学大学院工学研究科 准教授・工博

Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Kobe University, Dr. Eng

<sup>2</sup> 神戸大学大学院工学研究科 博士後期課程

Graduate School of Engineering, Kobe University

This study aimed to clarify lessons and issues on shelters and temporary housing from viewpoint of people with special needs in emergency such as elderly or disabled affected by Higashi-Nihon Great Earthquake. We visited some towns or villages in Miyagi and Iwate prefecture in Tohoku District several times and we conducted observation research and interviews for local people, community leaders or social service agency staff. Inquiry to local government authorities was also conducted. Although various trials for better solution were found in affected areas, most of them was achieved by special efforts of NPO's or voluntary activities. We should continuously develop better shelter planning in emergency for both elderly or disabled against the Next One.

**Keywords** : Higashi-Nihon Great Earthquake, shelters, temporary housing, people with special needs, social support

### 1. はじめに

今回の震災による要援護者の被災に関する情報は限られる。災害といえども個人情報への壁が厚く、実態把握を担うべき自治体が被災した上に、緊急、応急対応に手をとられて混乱をきたしており、手が回らない状況にある。大災害時には行政が社会福祉協議会や地元の社会福祉団体等と連携することで生活支援などさまざまな対応を行なう計画であるが、支援拠点となる社会福祉団体や特別な医療的対応が必要な被災者を受け入れる地域の病院や診療所も被災する事態となり、県外からのボランティアや支援者グループに対する、災害時要支援者所在情報などの提供は必ずしも円滑には進んでいないと思われる。

本稿では、避難所や仮設住宅における要援護者対応の観点からその課題について、論じるものとする。もとより被災地の広がりからすると限られた範囲での現地調査をふまえた知見であり、事態が日々変わる状況ではあるが、現時点での速報としてまとめたものである。

### 2. 福祉避難所について

宮城、岩手の2県で津波で被災した市町村における要介護者、および要支援者は高齢者を中心に約 74,000 人とされる。阪神大震災では、避難所における生活環境が不備のために体調を崩して災害関連死が相次いだり、大声を出すなど集団生活が困難な知的、精神障害や身体障害など様々な医療的ケアあるいは、生活支援が必要であった。避難所生活が困難な方々への対応が不備であった。能登半島地震を契機に福祉避難所が導入され、トイレやスロープなど要援護者向けの整備費用を国が負担する仕組みもできた。福祉避難所の整備状況について、我々が以前に全国調査を行なった結果では、要援護者が収容で

きる福祉避難所が必要数確保できていない、学校など新しく造る学校はバリアフリーも考えられているが、古い公共施設ではトイレの問題など対応が十分できていないなど、防災と福祉の連携が円滑に進んでいない面が見られた。

仙台市では、特養や障害者施設を福祉避難所として事前に定め支援員の経費などを定めた事前協定を 52 ヶ所と結んでおり、約 260 人 (37 カ所) を受け入れている。受け入れは高齢者中心で、スペースが狭いため家族ぐるみの生活ができないなどの声もあった。必要ニーズには対応しているといわれているが、被災障害者への生活支援ニーズなど表に出ない部分での問題もあり、これについては今後の課題である。

大船渡市では県立研修センター (宿泊あり) が、福祉避難所になっていた。研修施設の運営は隣接敷地にある障害者福祉法人が指定管理者制度で受託しており、迅速な開設、柔軟な運営がなされていた。地震当日のうちに津波から逃れて避難してきた一般被災者や高齢者、在宅障害者を自らの施設やこの研修センターで受け入れる方針を決め、事前計画に沿って福祉避難所としていち早く開放した。研修センターには、食堂があり食品備蓄もされていたので、独自の判断で避難してきた人にも同じ食事を出し一般避難所としても迅速な対応がなされた。通常は、大災害になると情報通信が錯綜して指示待ちになってしまう、対応の遅れが指摘されるが、この事例では指定管理者側が県と連絡が取れない中で、法人の人的判断で適切な対応がなされたものと思われる。

小規模なグループホーム等の入所者、罹災した在宅高齢者は、在宅障害者も含め生活環境が激変している中で、避難所等の生活になじめない障害者も多いと思われる。早期の復興は困難な中で、作業所や就労先の喪失により

居場所をなくしたり、日常生活の激変により精神状態が不安定になる障害者も多い。仮設グループホーム等への移行も含めて、居住、就労、教育、福祉、健康、環境、保護などの多様な生活支援ニーズに、包括的に応じていく体制の再構築が課題となっている。

### 3. 応急仮設住宅について

応急仮設住宅には表2のように、従来の新築プレハブの他、木造仮設や、賃貸住宅を借り上げるみなし仮設の採用など様々な方策が採用された。自力確保する際も、コンテナやキャンピングカーなどが使われており多様化してきている。一方で、木製デッキの採用など仕様や玄関配置計画の違い、居住性格差などが指摘されている。

#### (1) 木造仮設住宅供給の取り組み

木材産地である岩手県住田町は、震災直前に木造仮設の図面を完成させ、災害復興対応の準備を行っていた。内陸部のため津波被災を受けず建物被害も軽微であったため、被災地支援の立場から周辺被災者のために素早い木造仮設住宅建設と提供を進めている。その後、全国の支援も相次いで、木造による仮設住宅供給が広くおこなわれるようになってきているのが今回の特徴である。戸建てタイプなので居住性も良く、事後に解体して再利用することにより被災者の住宅復興支援にもつながる。裸木造のため日常火災対応など冬季の防火対策が不可欠である。

#### (2) 仮設住宅として空き家を活用

平常時、全国で約800万戸ある空き家対策が住宅政策の課題としてあったが、今回初めて空き家を自治体で借りて仮設住宅として利用する民間賃貸住宅借上げ仮設住宅制度が活用された。陸前高田市では、雇用促進住宅を仮設住宅として活用している。震災時、雇用促進住宅は役割を終え空き家になっていたが、障害者や高齢者の仮設住宅としていち早く対応した。

民間賃貸住宅の場合、被災者が従来のコミュニティを維持したまま集団移転することは困難なので、新しいコミュニティと交流の支援や、元の居住地との継続的なつながりの確保などを十分に配慮する必要がある。

#### (3) 高齢者・障害者ケア付き仮設住宅

岩手県と宮城県で対応が別れている。岩手県では当初10戸の大型タイプしか認めず、4~5人規模が多い障害者グループホームの受け皿として機能していない。その後方針は修正されたが、時期的な対応の遅れは大きな影響を及ぼしている。今後は事前の地域防災計画に十分組み

込みをはかりたい事項である。

#### (4) 仮設ふれあいサポートセンター

50戸以上の仮設住宅団地内には「仮設ふれあいサポートセンター」を併設するという事になったが、予算措置が遅れて仮設団地の基本設計後となった自治体が多く、用地難で十分に実現できない状況にある。さらに、敷地が狭いため50戸に1つの設置基準では、小規模仮設団地には補助金がでない。行政からの入居者の支援情報の提供が制約されており、仮設団地に自治会さえ設立できない現状があるため、運営主体も脆弱で集会所があっても円滑に活用されていない。

障害者や難病患者など支援が必要な人は被災地の中に多くいて、医療や生活相談の窓口を一箇所にまとめてサポートする相談窓口的など、多様なサポート機能を取り込んでいく必要がある。現在、高齢者対応を中心に法人が受託して運営する自治体が多いが、これでは障害者のニーズに十分対応できない場合もある。

今後「ふれあいサポートセンター」といった共用施設をどう作っていけばいいのか、どういう人たちが使えるようにすればいいのか、どういう用途の空間を作ればいいのかなどニーズを十分に考慮して事前準備しておくことが大切である。厚労省が進める仮設住宅地域サポート拠点支援事業における、ワンストップ型相談支援拠点などの形で具体化を図る必要がある。

日赤から仮設住宅入居世帯に、次の電化製品が無償配布されている。

冷蔵庫、洗濯機、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット、その他（毛布、食器セット、ガスレンジ、傘、衣装収納ケース）、エアコン（無償貸与品）。エアコン以外は退所時には取得が許されるが、持ち帰り後の空き家に入居した被災者には、備品提供サポートがなさないという問題がある。

#### (5) 仮設店舗について

仮設住宅団地は主に住宅のみに限定され、まちを作る発想がかけていた。陸前高田市の仮設住宅団地近くに仮設店舗群が建設されている。これは空き地に民間仮設店舗が自然発生的に集団建設された例で、被災した地元のスーパー、診療所（内科と歯科）、コンビニや被災申請等に必要な印鑑を売る文具屋がいち早く仮設店舗を設けている。パンク修理屋など被災地で必要なニーズに応えるような店舗が増えているようであるが、仮設サポートセンターの併設なども望まれる。

表1 福祉避難所を事前指定している市町村の比率

(%)

県名	岩手	宮城	福島	愛知	岐阜	三重	静岡	長野	福井	滋賀	石川	富山
比率	14.7	40.0	18.6	47.4	35.7	41.4	98.1	36.4	58.8	31.6	47.4	20.0

表2 応急仮設住宅（新築）および民間借上げによるみなし仮設住宅等の供給状況

	応急仮設の供給戸数		民間賃貸住宅の借上げ	国の公務員宿舎等	公営住宅等
	計画値	実績値			
合計	52,163 (9月末)	51,352 (10/11現在)	60,310 (10/12現在)	9,157 (10/10現在)	7,331 (10/10現在)
岩手 (木造仮設)	13,987 (計画達成) 2,494		3,952	—	—
宮城 (木造仮設)	22,050	21,854(10/11現在)	24,630	—	—
福島 (木造仮設)	16,129	15,199(10/11現在)	22,721	—	—
	4,000(4/21現在)				