

同潤会による複合開発と震災復興住宅

文部科学省 私立大学 戦略的研究基盤形成支援事業
『集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究』

MARCH 2012
VOL. 012

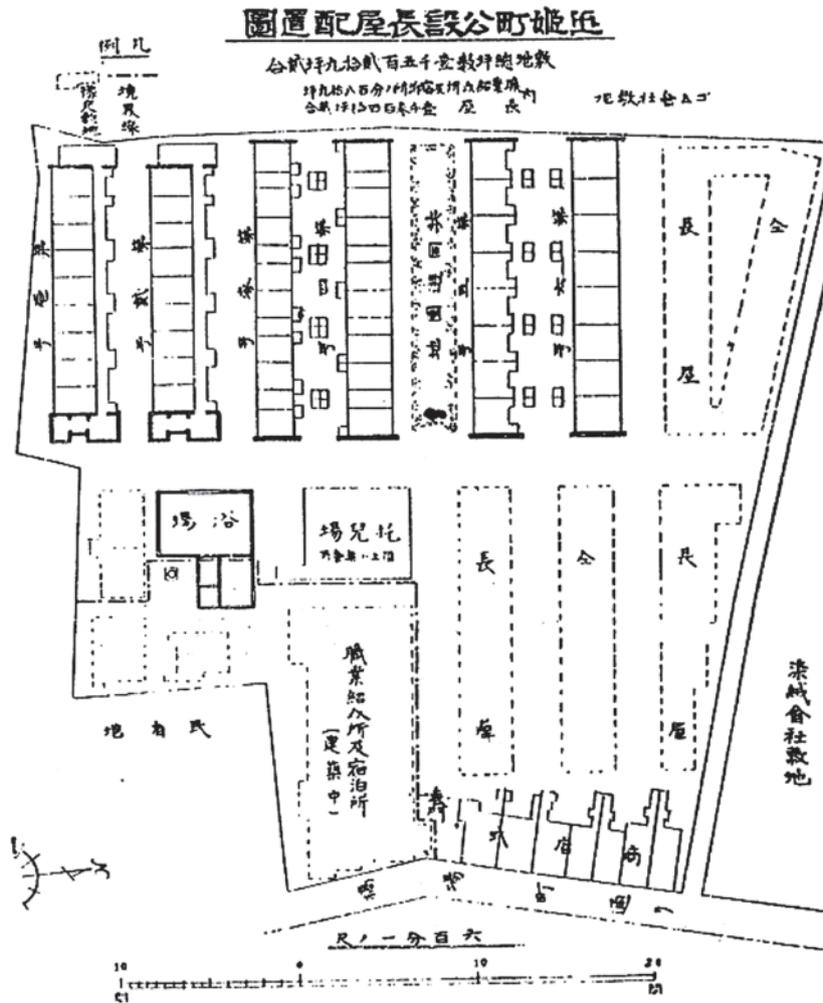


図1. 辛亥救済会による復興住宅地

応急仮設住宅

応急仮設住宅とは大きな災害後に住宅を失った人や世帯向けに、仮設的に建てられた住宅をいう。近年、日本では大きな被害を伴う、地震などの災害が相次いでいて、また今後も大きな地震災害の発生が予見されている。

このような中、応急仮設住宅が注目を集めているが、特にこれから求められるのは、単なる仮住まいのための住宅ではなく、被害にあった人々のコミュニティの維持、またはその再生、復興のための住宅地である。

人々がただ生きていくためのものではなく、人々が人間らしい生活を営むことができる住宅地が必要とされる。

記憶に新しいのは、1995年に発生した兵庫県南部地震の際、仮設住宅において、多くの孤独死が発生し

た。それまであったコミュニティが失われた仮設住宅では、人と人とのコミュニケーションが無くなり、孤立する住民、特に高齢者の住民が、多数発生したのが原因であった。

これらの反省を踏まえて、これからの応急仮設住宅はどのようにあるものかを考えていく必要がある。

2011年3月11日、再び大きな地震が東日本を襲い、多くの被災者が発生した。ここでは、今後の仮設住宅のあり方について述べる。

近年の大地震と仮設住宅戸数

1995年 阪神大震災	49,681戸
2004年 新潟中越地震	3,460戸
2011年 東日本大震災	約52,500戸

1. 過去の災害における仮設住宅と復興住宅

1923年に関東大震災が発生し、家を失った多くの被災者がでた。

国では、国内外から政府に寄せられた義捐金をもとに、財団法人同潤会を設立し、同潤会は翌年度中に2,100戸余りの仮住宅を建設することになった。

仮住宅とは、震災直後に建設されたバラックが復興事業の妨げになるということで、復興住宅が完成するまでの居住施設として、内務省が同潤会につくらせたもので、復興住宅の前段の住宅としては、現在の応急仮設住宅に相当するものであると考えられる。

仮住宅の内容を見ると、授産場（職業訓練所：図2）、店舗併用住宅（図3）、銭湯も併設されていた。仮住宅といえども、住宅のみを提供するだけではない計画思想を読み取ることができる。



図2. 方南町仮住宅の授産場



図3. 潮崎町仮住宅店舗

また同潤会では仮設住宅の次に建設される復興住宅も手掛け、3,700戸余りの木造普通住宅を建設した。

ここでも同潤会は住宅だけの住宅団地はほとんど建設していなかったことがわかっている（図4）。

同潤会というと、都心に建設したRC構造のアパート群が有名だが、このアパート群はもともと復興住宅建設事業によって建てられたもので、同潤会は、仮設住宅と復興住宅の両方を手掛けていたことになる。



図4. 松江住宅の公衆食堂

同潤会が手掛けたアパートでも福祉施設が充実していたことが挙げられている。同潤会は単に住宅を供給してだけでなく、街の復興を目指していたのである。

復興住宅については、日本初のものとして、しばしば取り上げられるものとして、辛亥救済会が建設した玉姫公設長屋を挙げることができる。

辛亥救済会は1911年に起きた吉原の大火で、東京府・東京市に集まった義捐金をもとに、被災者の支援のために設立された団体で、同年中に被災者向けの復興住宅として玉姫公設長屋を建設した。

この配置図（図5）を見ると、被災者が住むための長屋以外に、「商店式」「託児場」「浴場」「職業紹介所及宿泊所」が計画されていたことがわかる。

すなわち、単に住宅だけを提供するのではなく、商業、福祉等の機能も同時に提供するという計画であっ

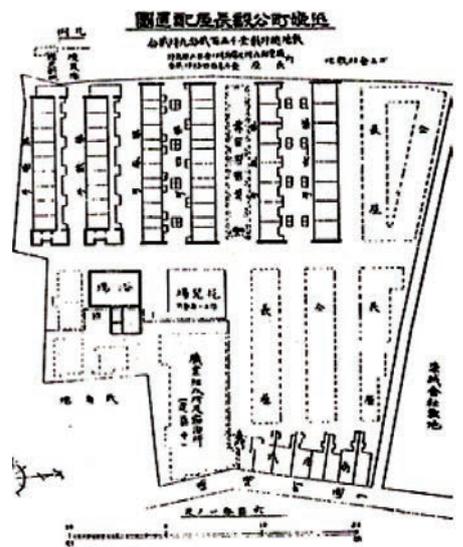


図5. 玉姫長公設長屋配置図

た点に特徴があったのである。

このように、明治期から大正末期にかけて建設された、公的な復旧復興に関わる住宅地計画の主なものについてみると、被災地の復興にとって重要視された点が、単に住宅だけの復興ではなく、住宅地、すなわち居住環境全体の復興であったことが理解できる。

人間は住宅に住むのであるが、同時に生活に必要な、住宅以外の機能が満身に配置された「まち」にも住んでいるという、ごく当然の認識が、こうした計画策定の前提の一つだった。

しかし第二次大戦後の住宅政策では、このような考え方はなされなかったと考えられる。

戦後の1945年9月から始まった戦災復興住宅である応急仮設住宅（越冬住宅）は、住宅営団と地方公共団体が建設主体だったが、ほぼ住宅のみから構成される住宅地が全国に供給されるようになった。

この後、住宅のみからなる単調な街並みを形成する住宅地が全国に普及していき、適切な住居外施設を組み込んだ住宅地は、ほとんど建設されなくなった。そして、この状況は初期の公団住宅による大規模団地計画まで続くことになった。

2. コミュニティケア仮設住宅の提案

近年の日本における応急仮設住宅はどのようなものであるのか。

兵庫県南部地震の被災地では人工島の中や造成途上の郊外住宅地用地に大量に仮設住宅が建設された。

高齢者や障害者などの社会的弱者を優先的に、かつ個別に入居させてしまい、周りに購買施設や集会所がない住宅だけの仮設団地では、住民の孤立や、孤独死なども大きな問題となった。

震災前や避難所で築き上げた人間関係を断ち切り、コミュニティへの依存度の高い社会的弱者ばかりを入居させたことや、人々が新たに社会関係をとるもつことを否定する空間構成、住宅機能しかなく人間の多様な生活のための集会、購買、医療、福祉といった機能が用意されなかった、などが大量の孤独死発生の原因として指摘された。

これらの反省に立ち、東京大学高齢社会総合研究機構 (IOG) が提案したのが、コミュニティケア型仮設住宅である。その要点は、①住戸の向きを向い合せとすることで、コミュニティ形成を促進すること、②住戸入り口前の通路にデッキ・屋根を張り、半屋外の共用のリビングルームのような空間を形成すること、③サポートセンターなどのコミュニティケアが提供できる施設と仮設住宅群をデッキで結び、ケアゾーンを設置すること、④ケアゾーン以外の一般ゾーンを存置し、コミュニケーションよりプライバシーが重要である家族類型に対応し、併せて、多様な家族構成を受け入れるための要素とすること、⑤住宅機能以外の商業機能公益機能を状況に応じて積極的に導入すること、であった。

このような提案が、東北地方太平洋

沖地震に際して、岩手県釜石市と遠野市に採用され、それぞれ平田第六仮設住宅 (図5)、希望の郷「絆」 (図6) という名前で実現した。

遠野市の場合は市街地の中心部に建設されたので、住宅以外の機能はサポートセンターだけであるが、釜石市の場合は、中小企業支援機構の援助によって、地元で被災した店舗・事業所が入る仮設店舗・事業所が2011年末に竣工した。

ただし、ここで留意しておかなければならないことは、この仮設店舗・事業所が、災害救助法の対象とならないために、建築基準法の適用を受けてしまう点である。このため、確認申請に時間がかかるなどの理由により、仮設店舗・事業所の開店が遅くなる事態が発生した。

住宅以外の必要な機能も迅速に提



図6. 釜石市平田第六仮設住宅配置図



図7. 遠野市希望の郷「絆」配置図



図8. 釜石市平田第六仮設住宅サポートセンター



図9. 遠野市希望の郷「絆」子育てゾーン

供できる仕組みづくりが必要であろう。

3. コミュニティケアの復興に向けて

1947年、災害救助法が制定された。災害時の被災者救護の一手段として提供される応急仮設住宅の建設が規定されている。

第23条に、国が行う救助の種類を規定しており、応急仮設住宅はその第一項に「収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与」と記されている。

災害時の仮設住宅が建設される法の根拠がここにあるが、あくまでも「住宅」であり、「住宅地」ではないことが問題である。

基本的にこの法律では、「住宅」の供給はうたっているが、「住宅地」の供給はうたっていない。人は住宅にも住むがまち（住宅地）に住むものだという点が見落とされている。

これが兵庫県南部地震の仮設住宅で発生した諸問題の一因になったと考えられる。

大正時代の同潤会は、街を復興することを目的として作られ、仮住宅や復興住宅を建設した。そうした視点が抜け落ちてしまっているのが問題である。

しかし近年、復興過程における生活の全体性の継続を重視した研究活動として「仮設市街地」の考え方が本格的に出てきた。

2004年の新潟中越地震では、集落ごとの仮設住宅への移転や仮設住宅の入り口を向かい合わせにした住棟配置、サポートセンターやデイケアセンターのようなケア機能を持つ地域施設の設置、小規模集会所の設置など、いくつかの改善が試みられ

た。そして東北地方太平洋沖地震の仮設住宅へとつながっている。

つぎに、今後の復興住宅に必要と思われる計画について述べる。

第一に、コミュニティづくりの概念の導入が必要である。従前居住地で、すでに形成されていた人間関係、避難所で形成された人間関係、仮設住宅地やみなし仮設住宅において形成された人間関係など、一言でコミュニティといっても、様々な人間関係を想定することができる。

おそらく一番目のコミュニティが基層となるであろう。しかし、避難所、仮設住宅等で事後に形成されたコミュニティをどう考えるかについても、重要な計画要件として意識すべきと考えられる。この点は、公共住宅などへの入居プロセスの計画に反映できると考えられる。

第二に、非住居機能の混在を検討することが必要である。

非住居機能を、必要に応じて導入し得るような計画が必要と思われる。必ずしも、初めの段階で導入する必要はないと考えられるが、入居後は必要に応じて機能挿入できる計画が望ましい。特に、高齢者サポート系、商業系、コミュニティ系の機能が重要となる。また、漁業関係者が多い場合は、生産系機能も重要となる。

第三に、将来の住宅の転用を考えておくことが必要である。特に公共住宅の場合、復興当初は住戸数のニーズが相当数あることが予想されるが、数年後に大量に住戸が余る可能性もある。地域の人口動態を見据え、場合によっては、一部分を用途廃止し、その時必要とする機能へと転換する計画も必要となる。

そして、インフィル型の復興を考える必要がある。被災地の隣接地などでは、既存の住宅地の中に、分散的に復興住宅を建設することも考えられる。このときは、単に住宅建設を行うだけでなく、既存の住宅地全体の機能の向上・複合化、既存コミュニティの強化なども必要となる。

最後に現在、震災の仮設住宅で、前述したような「街の復興」を目指そうとすると、特に省庁ごとの独立した補助事業体制が、大きな障壁となってしまう実態が考えられる。

先人らは街と住宅とを分けて計画を考えなかったのが特徴である。今一度、住宅政策、都市政策、福祉政策の総合化を図っていかなくてはならないと考えられる。

参考文献

- 1) 大月：同潤会と不良住宅地区改良事業、建築とまちづくり、No399,pp6-10,2011.
- 2) 『同潤会十年史』同潤会 1934年.
- 3) 『建築寫真類聚 木造小住宅』洪洋社 1928年.
- 4) 『浅草区誌』東京市浅草区 1915年.
- 5) 大月：日本建築学会「東日本大震災からの教訓、これからの新しい国づくり」シンポジウム資料,2012.
- 6) 東京大学 高齢社会総合研究機構資料, http://www.iog.u-tokyo.ac.jp/shinsai/data/community_care.pdf, 最終アクセス 2012/3.

『同潤会による複合開発と震災復興住宅』

レクチャー：大月 敏雄（東京大学 准教授）

記録・作成：保持 尚志（関西大学大学院 博士後期課程）

（講演：2012年2月20日）

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究（平成23年度～平成27年度）」によって作成された。

発行：2012年3月

関西大学

先端科学技術推進機構 地域再生センター

〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号

先端科学技術推進機構 4F 団地再編プロジェクト室

Tel : 06-6368-1111 (内線:6720)

URL : <http://ksdp.jimdo.com/>