

災害対策全国交流集会 2018in いわて

防災・減災、避難・避難所・応急仮設住宅・復興住宅を考える視点 —超高齢社会、女性・多様性の視点、住宅政策の転換—

中島明子

和洋女子大学名誉教授・新建築家技術者集団代表幹事・NPO すみださわやかネット理事長

第3分科会のテーマである、「避難所の環境整備、応急仮設住宅、復興住宅のあり方」等
を考えるにあたって、その視点を3つの点から考えたい。

1. 超高齢社会における大規模災害に対処する

第1の視点は、阪神・淡路大震災が日本が高齢化社会になって最初の大規模災害だとす
ると、今後起こる災害は日本の超高齢社会において発生するということだ。

日本は世界のトップランナーとして超高齢社会となり、65歳以上の高齢者は27%を超え
た。このような状況下で発生する大規模災害にあつて、避難所・仮設住宅・復興住宅も、
高齢社会に対応して、福祉避難所・福祉仮設住宅の独自の設置も必要ではあるが、より重
要なことは、ハードとソフトの仕様を【標準基準】とすべきである。

ハード面について具体的には、避難所の改善（簡易ベッド、食事、トイレ）、戸外も含め
た居所の場のバリアフリー化（特にトイレ・浴室）、それぞれの段階でのプライバシーの確
保（特に避難所、仮設住宅）と併せて互いに孤立せず、交流と安心と喜びや楽しさを分か
ち合える共同空間（コモン）の確保が重要である。復興住宅は新たな市街地を形成してゆ
く上でも大事な役割をもつが、様々な困難を経験した被災者が入居する住宅として、従来
のホテル型高層フラット形式ではなく、コモンをもった共生型住宅を標準解とすべきだろ
う。これは一般の高齢者住宅に求められる形式でもある。

ソフト面では、声をあげにくい人々の要求を掬い取り、また被災者には認知症をもち、
時間と共に症状が進行する高齢者も含まれ、日常的には介護保険やそれによらない人々へ
の心身のケア、あるいは経済や教育等のケア、その他様々な活動等が不可欠となる。各段
階でのリーダーの役割が必要で、こうしたリーダー養成を日常的に実施しておくといよ。

2. 女性視点・多様性の視点で被災・避難・復興に取り組む

阪神・淡路大震災において、「災害は性別にかかわらず襲うのに、なぜ死者は女性の方が
1000人も多かったのか」（ウィメンズネットこうべ代表理事 正井礼子）という問いは、東
日本大震災でも問いかけられた。その後の災害ではどうだろう？被災・避難・生活再建に
おいて、女性は男性とは異なる固有の問題—身体の脆弱性（妊娠・出産期）、心身の健康、
性暴力の被害、家事育児・高齢者・障害者のケア等性別役割分業からくる負担、雇用差別、
世帯主単位の支援により女性の困難が隠れる等—を抱えているからである。他方男性も社
会的規範と性別役割分業の裏返しとしての孤独・孤立・責任の重圧等の困難を抱える。し
たがって災害時の避難において、女性視点・多様性視点で意識的にみてゆく必要がある。

東日本大震災は大規模故に自治体や地域によって様々な対応がされたが、女性視点での
支援は大きく前進した。1999年の男女共同参画社会基本法の成立と2001年に内閣府男女
共同参画局が設置され、全国の自治体に男女共同参画部局が設立されたことも背景にある。

日常的に活動していた多様な女性組織が支援にかかわり、それらをつなぐ東日本大震災女性支援ネットワーク、男女共同参画と災害・復興ネットワークが設立され、問題を掘り起し、政策提言を行った。その結果、国の防災計画・都道府県・市区町村の防災計画に女性等困難を抱える人への支援が盛り込まれた。

問題は、それが次の被災地に継承されるためにも、支援を実施する基礎自治体に浸透し、いざという時に行動できるかどうかである。そこには基礎自治体での日常的な女性施策・多様性施策の有無、自治体住民やリーダーの意識改革が必要である。その点ではまだ不十分で、次々に起こる災害の被災地において繰り返し女性の困難と性暴力が後を絶たない。

好例としては、福島県相馬郡飯舘村では、かねてから女性のリーダー養成を行っており（「若妻の翼」を契機として）、震災・原発事故による全村避難に伴う仮設住宅団地の設置にあたり、9か所全ての仮設住宅(603戸)に女性管理人（当初7人⇒9人）を配置した。女性管理人により女性避難者は要求を出しやすくなり、また女性管理人と男性住民や役場職員との連携で、多様な要求にも応えている。それでも長期化する仮設住宅では、生活再建ができない単身高齢者の認知症や精神疾患の人の割合が増える中で困難に直面した。

3. 今日の日本の住宅政策を見直す

被災して避難所、応急仮設住宅、復興公営住宅に至る災害対策があるが、そのルートからはみ出すカタチで、指定避難所以外の場所での避難、自宅避難、みなし仮設等、生活・住宅再建に至るまでに多様な選択が見られた。被災時の緊急経済支援としては、被災者生活再建支援制度があり、最大300万円まで増額されたが、生活再建・住宅復興に関しては既存の種々の制度を活用して実施するコーディネータの役割が重要でもある。

同時に、既存の平時の住宅(居住)政策が機能すれば、かなりの問題を解決することになる。しかし、現実には1990年代後半以降、新自由主義による住宅政策の市場化が進み、住宅の確保は基本的に自己責任とされ、居住権や適切な質の住宅に居住する権利もなく、公共住宅の残余化が加速され、被災者のみならず、様々な理由で住宅に困窮する人々の住宅支援は全く不十分である。貧困な避難所や仮設住宅は住宅政策の貧困を反映している。

2006年に住生活基本法が成立した後、2007年には住宅セーフティネット法は導入された。これは2017年10月に改正され、「住宅確保要配慮者」に対し、民間賃貸住宅の空家を使った住宅確保が制度化された。しかし、民間市場で解決できない住宅困窮者にとって市場で解決しようとするところに矛盾があり、空家活用の困難の他、特に住宅費負担の軽減策が乏しいために、国や都道府県の掛け声に対して、あまり普及しない。この「新たな住宅セーフティネット」は被災者にも適応されるとしているが、基本的な制度設計に問題がある。

住宅のセーフティネットは、公営住宅や社会住宅の供給と、家賃補助で行うことが基本である。しかし日本では公営住宅の供給は抑制され、家賃補助は実施していない。家賃補助制度があれば、みなし仮設（民間賃貸住宅）の居住継続等がスムーズに行えるだろう。

また、公営住宅の供給と建替え等にあたって、現代の多様な家族に応じた間取りや、それらが孤立しない共生型住宅にはなっていないことにも問題がある。

震災により、日本の住宅政策の欠陥が明らかになったことをもって、安心して安全に住み続けられる住宅（居住）政策へ転換する契機にすべきだと思う。