

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	応急住宅対策
検 証 項 目	応急仮設住宅

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、災害救助法（法定受託事務）建築基準法
執 行 主 体	災害救助法：県 「市町長に権限を委任する規則」の一部改正（1月17日付）
財 源	県の負担額が100万円以上となる場合に依りて、以下の国庫補助 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100以下の部分：国庫補助50/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100～4/100の部分：国庫補助80/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が4/100を超える部分：国庫補助90/100
概 要	<p>大震災の発生によって、住家が全焼、全壊あるいは半壊した被災者が大量に発生した場合においては、恒久住宅に移行するまでの間の応急的な住宅の供給が必要である。阪神・淡路大震災では、兵庫県で48,300戸、大阪府で1,381戸の応急仮設住宅が設置されることとなったが、大量の応急仮設住宅の建設に必要な資材等の調達に当初は困難を生じた。また、特に神戸市など大都市部においては、応急仮設住宅の建設用地の確保が困難となり、結果的には郊外部への大規模仮設団地が誕生することになった。加えて、当初の規格・仕様が画一的であったことや高齢者等を優先した入居者選定を行ったこと等により、入居者の孤独死の問題や従前の地域コミュニティの崩壊、居住者が従前居住地に戻ってこないことによる地域経済の復興の遅れなど、様々な問題が提起された。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国の設置する研究会等において、応急仮設住宅の建設資材の供給や建設用地の確保、仕様、供給形態などに関する提案がなされており、今後はその具体的な検討が必要となっている。また、研究者等からは根拠法である災害救助法の問題・課題も指摘されており、法の運用面も含め、応急仮設住宅のあり方を検討する必要があるが生じている。</p> <p>数値目標：応急仮設住宅の供給戸数48,300戸 兵庫県は、避難所726箇所での被災者ヒアリング調査の結果から、避難者総数は約30万人を1世帯当たり3人として約10万世帯を母数に、1月23日の避難所緊急パトロール隊によるアンケート調査から得られた全壊・半壊7割(A)、自力住宅確保可能1割(B)をそれぞれ乗じて差し引きし(6万世帯)一時提供住宅で3万世帯を対応、応急仮設住宅の必要戸数は3万戸とされたが、遠隔地等における公営住宅への入居希望は少なく、入居者が12,000世帯程度にとどまったことや、再度避難所での聞き取り調査を行った結果、最終的に応急仮設住宅の建設戸数を48,300戸とした。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 法令の整備等 【内閣府、総務省、法務省、建設省】 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成8年6月14日法律第85号） ・阪神・淡路大震災に対応するため立法された各種特別措置等を踏まえ、将来、非常に大規模な災害が発生した場合に、比較的定型的に立法措置が必要となると予想される特別措置について、一般制度化することを目的として平成8年6月(第136回通常国会)に制定された。[『平成10年版防災白書』国土庁,p309]</p>

**【国土庁、建設省】**

阪神・淡路大震災についての特定非常災害の指定及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令(平成8年12月26日政令第352号)

- ・「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」に基づき、阪神・淡路大震災を特定非常災害に指定するとともに、当該特定非常災害に対し適用すべき措置として、建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置を指定した。[『平成10年版防災白書』国土庁,p309]

**【農林水産省】**

農地法施行規則の一部改正(平成7年1月26日農林水産省令第2号)

- ・市町村が仮設住宅の建設等の応急対策又は復旧を行うために必要となる農地転用、及び災害対策基本法に基づく指定公共機関又は指定地方公共機関が鉄道、ガス等のライフラインの応急対策又は復旧を行うために必要となる農地転用について許可不要とした。[『平成8年版防災白書』国土庁,p142][『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p197][『阪神・淡路大震災 法と対策 ジュリスト臨時増刊1995年6月20日号』有斐閣,p240]

**取組内容**

**【国土庁】**

国土庁においては、(社)プレハブ建築協会に協力を依頼した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p21]

利用可能な国有地等について、国土庁において各省庁の協力を得て調査を行った。その結果、大蔵省が管理する未利用地、病院や保養施設の敷地(グラウンド等)など14省庁等から合計243箇所、約321ha(うち兵庫県内は110箇所、約180ha)について土地の提供の申し出を受けた。[『平成7年版防災白書』国土庁,p55]

地元経済団体の協力により、45箇所、約59ha(うち兵庫県内は39箇所、約33ha)について土地の提供の申し出があった。[『平成7年版防災白書』国土庁,p55]

国有地、公有地等の情報については、被災地方公共団体に情報提供を行った。[『平成7年版防災白書』国土庁,p55]

**【自治省】**

自治省においては、地方公共団体の協力を得て利用可能な公有地に関して調査を行った。その結果、兵庫県周辺の2府7県及び2政令指定都市から約137ha、周辺1府県の管下市町村(政令指定都市を除く)から約70haについて土地の提供の申し出を受けた。[『平成7年版防災白書』国土庁,p55]

**【厚生省】**

応急仮設住宅の供与期間の延長

- ・応急仮設住宅の供与期間は建築基準法の取決めに準拠して2年と定められているが、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律により、建築基準法の特例措置として1年以内の延長が可能となったことから(更新可)これを踏まえ延長措置を講じた(特別基準の設定)。[『阪神・淡路大震災被災者住宅対策等について(平成8年6月20日)』厚生省社会・援護局][『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p147]

厚生省においては、災害救助法により設置された応急仮設住宅の供与期間の延長及び解体撤去に係る経費の国庫負担を行った。(国庫負担1/2)

**【労働省】**

被災地域の職業能力開発施設等を、関係地方公共団体との連携の下に、被災者のための仮設住宅用敷地や避難場所として提供することとした。[『平成8年版防災白書』国土庁,p281][『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災報告編集委員会,p170]

	<p><b>【建設省】</b></p> <p>1月19日、建設省の住宅調査団は被害状況の把握、復旧対策の検討、応急仮設住宅の迅速な建設のための協議等を目的として兵庫県入りし、関係者と打ち合わせを行った。また、建設大臣が(社)プレハブ建築協会に対し、応急仮設住宅の生産供給体制を確立して、全面的に協力するよう要請した。[『平成8年度防災白書』国土庁,p320-321]</p> <p>関係省庁と(社)プレハブ建築協会等関係業界が集まり、建設見通しを再確認し、円滑な建設の促進を図るため、応急仮設住宅建設推進連絡協議会を開催した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p21]</p> <p>兵庫県及び神戸市に対し、都市公園を応急仮設住宅用地として活用できる旨を通知した(約250公園を活用)</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (応急仮設住宅の供給 成果「県」参照)</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 建設用地の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・18日の応急仮設住宅の建設決定の通知(後述)と同時に、被災市町に用地確保の協力を要請した。(用地の確保については、関係市町が対応し、兵庫県は協力する体制)[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p153]</li> </ul> <p>応急仮設住宅の供給方針の決定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・18日に応急仮設住宅を建設することを決定し、被災市町に対しこの旨連絡した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p153]</li> <li>・22日に避難所726カ所で避難所緊急パトロール隊による聞き取り調査を実施した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p153]</li> <li>・31日には「原則として今回の震災で家を失くされ入居を希望される方々全員に応急仮設住宅を提供する」との方針を決定した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p154]</li> </ul> <p>応急仮設住宅の供給</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建設大臣を通じ、(社)プレハブ建築協会に対し、応急仮設住宅の生産供給を確立して、全面的に協力をするよう要請した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p153]</li> <li>・応急仮設住宅の供給体制等について建設省、(社)プレハブ建築協会と協議を行う一方、厚生省と戸数、予算、制度の解釈等について折衝した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p154]</li> <li>・(社)プレハブ建築協会に対する建設大臣の要請により、兵庫県は第1次分として2,961戸の応急仮設住宅を発注、うち4地区482戸については20日から工事に着手した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p153]</li> <li>・輸入仮設住宅の活用。[『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(財)21世紀ひょうご創造協会,p229-230]</li> <li>・高齢者・障害者向け仮設住宅として、類型(グループホームケア事業型)と類型(生活援助員派遣型)を供給した。[『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(財)21世紀ひょうご創造協会,p229-230]</li> </ul> <p>入居者の選定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国の指導もあり、兵庫県が社会的弱者を優先する旨の取扱方針を定め、各市町に通知した。取扱方針で定める入居対象者の優先順位は、第1順位として老人世帯、心身障害者世帯、母子世帯、第2順位として高齢者(65歳以上)を含む世帯、多子(18歳未満の子ども3人以上)世帯等とした。[『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(財)21世紀ひょうご創造協会,p229-230]</li> </ul> <p>応急仮設住宅の環境整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・応急仮設住宅の改造改修：庁内に「応急仮設住宅入居者等サービス調整推進本部」を設置するとともに、県市町で構成する「応急仮設住宅対策会議」を設置し、住環境対策の強化を図った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p155]</li> <li>・ふれあいセンターの設置：応急仮設住宅に入居する高齢者等に対して、ふれあい交流等を通じて、</li> </ul>

心身のケアを行い、自立を支援するとともに、コミュニティ形成の場やボランティア活動の拠点等となる場を提供するため、50戸以上の仮設住宅地に設置した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p29,31]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果  
建設用地の確保

- ・最終的には住宅・都市整備公団19箇所381千㎡を含む国有地等44箇所658千㎡、民有地85箇所365千㎡等で、計48,300戸分、669箇所3,945千㎡。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p42]
- ・民有地の申し出は149件（電話対応は300件以上）広さにして146haに及んだが、特に個人所有地は、広さや借地期間等の問題があり、ほとんど利用できず、会社等が所有する比較的規模の大きい用地を借用した。また、民有地のうち被災者の土地については、優先入居等の不公平を生じる恐れがあるという厚生省の見解や、被災した土地所有者はその土地での自力復興が望ましいとの結論から、申し出があっても借用しないこととした。民有地の借用方法に関しては、原則、無償で交渉した。

表 用地所有者別応急仮設住宅一覧

区分	所有者	箇所数	面積㎡	戸数
国有地等	大蔵省	12	37,744	493
	郵政省	1	1,600	19
	厚生省	3	37,100	816
	建設省	1	8,320	104
	住宅・都市整備公団	19	381,660	4,147
	国鉄精算事業団	8	192,023	1,668
	(小計)	(44)	(658,447)	(7,247)
公有地	県	16	92,005	1,402
	市町	492	2,623,879	32,366
	県住宅供給公社	5	43,140	742
	市公社等	20	55,345	643
	(小計)	(533)	(2,814,369)	(35,153)
民有地	民間	85	365,275	4,830
	(県内合計)	(662)	(3,838,091)	(47,230)
大阪府要請	大阪府	3	60,120	570
	大阪市	1	25,350	230
大阪市要請	大阪市	3	21,600	270
	(県外合計)	(7)	(107,070)	(1,070)
	総合計	669	3,945,161	48,300

[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p236]

応急仮設住宅の供給

- ・発注時期別供給戸数は次のとおりである。

発注	時期	戸数	備考
第1次発注	H7.1.19	2,961	
第2次発注	H7.1.25	8,141	
第3次発注	H.7.2.1	10,598	
第4次発注	H.7.2.9	8,347	輸入住宅800戸（2カ国2社）大阪府、大阪市からの建設支援による1,070戸を含む
第5次発注	H7.2.25	4,550	高齢者・障害者向け地域型仮設住宅1,207戸を含む
第6次発注	H7.3.3	2,355	輸入住宅2,355戸（4カ国9社）高齢者・障害者向け地域型仮設住宅292戸を含む
第7次発注	H7.3.27	2,289	
第8次発注	H7.5.31	6,281	高齢者・障害者向け地域型仮設住宅504戸を含む
第9次発注	H7.6.20	245	
第10次発注	H7.6.27	2,533	

計	H7.8.11	48,300
---	---------	--------

[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県, p153-155]

- ・リース分は26,417戸、買い取り分は21,883戸。[『阪神・淡路大震災の被災状況と復旧・復興の状況について』兵庫県]
- ・住戸タイプは、2Kタイプ(全地域)が38,992戸、1Kタイプ(神戸市のみ)が6,919戸、高齢者・障害者向け地域型(神戸市、芦屋市、尼崎市、西宮市、宝塚市)が1,885戸、地域型(神戸市のみ)が504戸。[『阪神・淡路大震災の被災状況と復旧・復興の状況について』兵庫県]
- ・応急仮設住宅1戸当たりの敷地面積は80㎡/戸程度であるが、効率のよい用地で60~70㎡/戸程度、効率の悪い用地で100㎡/戸以上が必要であった。[『震災対策 兵庫県・神戸市 調査・視察報告 平成7年6月7日』p7]
- ・輸入住宅は、第4次発注分では2社、第6次発注分では9社により建設。発注先は、アメリカ、イギリス、オーストラリア、韓国。[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 調査報告』神戸弁護士会, p6]
- ・高齢者・障害者向け仮設住宅は、類型(生活援助員派遣型)を芦屋市内に46戸供給(保健福祉総合センター建設予定地と芦屋大学グラウンドに建設)。
- ・市町別応急仮設住宅の建設戸数は次のとおりである。[『阪神・淡路大震災の被災状況と復旧・復興の状況について』兵庫県]

市町名	戸数	市町名	戸数	市町名	戸数
【被災地域】		淡路町	123	【被災地域外】	
神戸市	29,178	北淡町	600	三田市	244
尼崎市	2,218	一宮町	376	猪名川町	48
西宮市	4,901	五色町	70	姫路市	569
芦屋市	2,900	東浦町	222	加古川市	1,194
伊丹市	660	西淡町	4	高砂市	412
宝塚市	1,564	津名町	260	稲美町	38
川西市	620	洲本市	14	播磨町	61
明石市	856	三原町	4	大阪府	1,070
三木市	94	計	42,991	計	3,636
				合計	46,627

- ・応急仮設住宅の建設完了までの流れは概ね次のとおりである。

95.1.17 発災
1.18 応急仮設住宅の建設決定。被災市町への連絡と用地確保の協力要請。(社)プレハブ建築協会に協力要請。
19 第1次応急仮設住宅発注分 2,961戸。
20 第1次発注分のうち4地区 482戸の工事着手。公団、運輸省、近畿財務局、近畿郵政局等から用地提供の申し出。被災地隣接市町に対して用地提供を依頼。
22 応急仮設住宅の必要戸数を検討するため、避難所緊急パトロール隊による聞き取り調査を実施。(避難所 726ヶ所)
25 第2次応急仮設住宅発注分 8,141戸。このうち、2,060戸は公団の協力より工事監理を委託。
31 聞き取り調査の結果から当面必要となる応急仮設住宅の戸数を3万戸と決定。
2.01 第3次応急仮設住宅発注分10,598戸。
02 五色町で応急仮設住宅への入居開始。
09 第4次応急仮設住宅発注分 8,347戸。発注戸数3万戸達成。
第4次分にはアメリカ、イギリスからの輸入住宅 800戸、大阪府・大阪市からの建設支援による 1,070戸を含む。
25 第5次応急仮設住宅発注分 4,550戸。このうち、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅 1,207戸。
3.03 第6次応急仮設住宅発注分 2,355戸。輸入仮設住宅供給企業を公募選定の上4力国9社に発注。
27 第7次応急仮設住宅発注分 2,289戸。このうち、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅 292戸。
4.30 応急仮設住宅28,538戸が完成。
5.20 応急仮設住宅39,241戸が完成。
5.31 第8次応急仮設住宅発注分 6,281戸。このうち、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅 386戸。
6.20 第9次応急仮設住宅発注分 245戸。
6.27 第10次応急仮設住宅発注分 2,533戸。このうち、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅 504戸。
建設計画戸数48,300戸をすべて発注。
8.11 48,300戸をすべて完成。
95.8 「ひょうご住宅復興3カ年計画」の策定。

[『阪神・淡路大震災兵庫県の1年の記録』兵庫県]及び[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部]より作成

高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では7割が満足という結果が出ているものの、一方で神戸市の地域型仮設住宅は満足度が低い。

- ・1995～96年にかけて4市280戸のケア付仮設住宅調査によると、全体の70%にあたる高齢者が「ケア付仮設住宅の生活に満足している」と回答。特に、「常駐している生活援助員が親切に対応してくれる」「24時間常駐してくれるのが安心である」ことが高く評価された。[児玉善郎「ケア付仮設住宅では七割が満足」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ,p104]
- ・芦屋市のケア付き仮設住宅について、平成8年2月に入居者39世帯を対象にしたアンケートでは、8割以上にあたる34世帯が「生活に満足している」との回答であった。公的恒久住宅に当選したにもかかわらず、「ここから動きたくない」と訴えるケースもあるということである。[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会,p30]
- ・神戸市において供給された高齢者向けの仮設住宅は、すべて2階建ての住棟で、6畳の居室には押入れがあり、生活補助員は24時間常駐せず平日の午前9時～午後5時の間だけ駐在する。1997年に神戸市の地域型仮設住宅6箇所、216戸を対象にした調査で「地域型仮設住宅での生活に満足している」と答えたのは39.6%と低かった。便所が共同であること、生活援助員が夜にはいなくなるのが満足度の低さに影響していることがわかった。[児玉善郎「ケア付仮設住宅では七割が満足」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ,p104-105]

応急仮設住宅の環境整備

- ・全戸にエアコン、庇を設置したほか、トラ張りによる耐風対策、外灯、ぬかるみ対策、床下排水対策等を実施した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p155]
- ・高齢者や身体障害者等が生活しやすいように、車いす用のスロープや手すり等を設置する、仮設住宅の改造を実施した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p155]
- ・なお、応急仮設住宅は原則として冷暖房機の設置は認められていないが、特例により設置が認められた。クーラーの設置は、1台につき89,610円(消費税込み)を上限に、関係市町が設置。あわせて、応急仮設住宅の環境整備として、スロープや手すり、踏み台等の設置や雨水排水対策を関係市町を通じて実施した。
- ・ふれあいセンターの設置数は236ヶ所で、新規に建設するほかに近隣の既存施設や仮設住宅の空室を活用した。[『阪神・淡路大震災の被災状況と復旧・復興の状況について』兵庫県]

応急仮設住宅の解消

- ・ピーク時(平成7年11月15日現在)46,617戸の入居があった応急仮設住宅(建設戸数:48,300戸)については、平成12年1月14日をもって入居世帯がすべて解消し、平成12年3月末までに解体撤去を完了した。[『阪神・淡路大震災復興誌第5巻』(財)阪神・淡路大震災記念協会,p177]
- ・また、応急仮設住宅のうち再利用が可能なものについてはトルコや台湾の大地震の被災者用仮設住宅等に提供した。[『阪神・淡路大震災復興誌第5巻』(財)阪神・淡路大震災記念協会,p179]

市 町

阪神・淡路大震災に対してとった措置

【神戸市】

応急仮設住宅の建設用地の設定

- ・原則として(ア)市街地等、(イ)公有地等、(ウ)有効面積はおおむね1,000㎡以上、(エ)上下水道完備、(オ)道路状況良好、(カ)大規模造成不要、(キ)無償、(ク)借用期間2年以上(延長有り)の条件にあてはまる用地を仮設住宅の建設用地として決定した。[『震災対策 兵庫県・神戸市調査・視察報告 平成7年6月7日』p7]

応急仮設住宅の建設

建設の経緯は以下のとおりである。

年度	発注	発注日	1kタイプ	2kタイプ	地域型	合計発注戸数
平成6	1次	H7.1.19	-	1,013	-	1,013
	2次	H7.1.25	-	5,546	-	5,546
	3次	H7.2.1	-	3,578	-	3,578

年度	4次	H7.2.9	-	4,556	-	4,556
	5次	H7.2.25	-	1,607	812	2,419
	6次	H7.3.3	-	2,355	-	2,355
	7次	H7.3.27	-	595	302	897
平成7年度	8次	H7.5.31	5,270	625	386	6,281
	9次	-	-	-	-	市内発注分なし
	10次	H7.6.27	1,694	380	504	2,533
総計		H7.8.11	6,919	20,255	2,004	29,178

#### 応急仮設住宅の募集

- ・1月27日～2月2日にかけて第一次募集を行い、以後7月の第五次まで応急仮設住宅と公営住宅などの空家の募集を行った。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p287]

#### 入居者の選定

- ・当初、一般募集枠として募集戸数の8割を全申込者を対象として抽選、特別募集枠として一般募集枠を決定した後に募集戸数の2割分について落選者の中から母子家庭及び高齢者、障害者、乳幼児、病弱者のいずれかの方がいる世帯を対象に再度抽選することとしていたが、兵庫県から入居者選考の優先順位が示されたことから、それに従い入居者を決定した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p298]

#### 応急仮設住宅の管理

- ・応急仮設住宅の管理については災害救助法に直接規定がないため、県・市いずれが責任をもって対応していくかが議論になったが、さしあたって次々に入居が決定されていく住宅を管理する必要があり、また管理戸数が増加していたため、急遽、神戸市からの市内仮設住宅の管理業務を委託するために、2月9日に応急仮設住宅管理部を神戸市住宅供給公社内に新設した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p300]

#### ふれあいセンターの設置

- ・入居者間のコミュニケーションづくりやボランティアの活動拠点、行政からの情報提供の拠点となる集会所として、平成7年7月から、ふれあいセンターが50戸以上の団地に設置された。最終的には市内155カ所に設置され、平成11年3月のふれあいセンター事業の終了後も51カ所については、同6月まで集会所機能のみを提供する形で存続した。

#### 地域型仮設住宅の設置

- ・「高齢者・障害者向け地域型仮設住宅」は従前の居住地から近い地域での生活を基本にし、早期に生活改善を図るとともにケアを含めて安心できる対応を行えるようにするものである。最終的には、市都市整備公社によって1500戸を建設した。概ね50室に1人、生活支援員を配置し、各種相談等を行うとともに、整備会社による24時間緊急対応や、在宅福祉サービスを行った。

#### 【宝塚市】

##### 仮設住宅入居支援

- ・仮設住宅入居者に対しては、社会福祉士会の専門職ボランティアが入居の全世帯を訪問し、相談活動、要援護者の実態の把握、必要な在宅サービスの提供を行うとともに、日本建築士会とも連携して、車いす用のスロープの設置を始めとする必要な改造箇所の点検を行い、住宅課において改造を実施した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市,p128-129]
- ・ボランティア本部では、住宅改造に取り組むボランティアグループ「でーくさんず」が結成され、前述の取り組みと連携して、数百件にも及ぶ要援護者の要望に応えた。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市,p128-129]
- ・全国から寄せられた家電製品や家具等の支給については、要援護者を優先して実態に即して決定し、ボーイスカウトの協力により各戸に届けた。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市,p128-129]
- ・社会福祉士会では、自治会の立ち上げの支援にも取り組み、3月末まで活動した後、逆瀬台デイサービスセンターの職員に引き継いだ。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚

市,p128-129]

- ・仮設住宅の要援護者に対しては、民生委員が各仮設住宅ごとに支援チームを結成し、引き続き実態の把握に努め、相談を始め多様な支援を行うとともに、福祉事務所と連携してサービスの提供など具体的支援に取り組み、緊急時には要援護者の近くの入居者の支援が得られるよう、安心マップと安心カードを作成した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]
- ・社会福祉協議会では、仮設住宅での人間関係の形成、楽しみの提供などをねらいにして、仮設住宅への情報紙の月1回定期配布や全仮設住宅から公衆浴場への送迎サービスを秋から実施した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]

- ・被災した高齢の単身者など要援護の単身者については、KDDの独身寮2カ所の提供を受けて100人が入居したが、それぞれが被災したことによる生活上の様々な問題をかかえている状況に対応するために、12月から連合婦人会の協力を得て生活相談事業に取り組み、継続している。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]

#### 地域型仮設住宅(グループホームケア)の設置

- ・宝塚市においては、24時間のケアを行うタイプの地域型仮設住宅、(2カ所で3棟、定員各9名で合計27人)を設置した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]
- ・第二次避難所の運営から、一般の仮設住宅で生活の維持が困難な人の状況を把握しており、ショートステイの措置や避難所の要援護者の状況などから必要数を決定した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]
- ・設置に際しては、光明デイサービスセンターとの連携を念頭に置いて、光明第4公園に2棟、高松町に1棟を建設した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]
- ・運営については、翌年に特別養護老人ホームの建設を予定していた社会福祉法人宝成会準備会に委託を行うとともに、逆瀬台デイサービスセンターの配食サービスを利用することにより、調理の負担の軽減と栄養の維持に努めた。同ホームに対しては、連合婦人会から車を、ロータリークラブからは大型テレビの寄贈があったほか、自治会や老人クラブのボランティア活動もあり、地域の幅広い支援により支えられた。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p128-129]

#### 【西宮市】

##### 生活環境の整備

- ・応急仮設住宅への入居が進み、生活に慣れるに従い、住環境についての苦情が寄せられるようになったため、全戸を巡回して苦情の聴取に努めた。こうした苦情に対応して、エアコンの設置、雨漏りの補修、すき間風の防止、基礎杭の点検・補修、通路の舗装、庇の設置などの工事や、殺虫剤の散布、消火器の配布、除草、植木剪定などの生活環境整備を行った。[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p47]

##### ふれあいセンターの設置

- ・応急仮設住宅入居者の交流と、高齢入居者の自立支援及びコミュニティ活動の場を提供するため、平成7年8月から、ふれあいセンターが、建設戸数50戸以上の応急仮設住宅団地に設置された。最終的には12カ所設置され、平成11年6月に最後の瓦林ふれあいセンターが閉所するまで、社会福祉協議会や地域団体、仮設住宅入居者が管理運営し入居者のコミュニティ活動等に役立った。[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p47]

##### 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

(応急仮設住宅の供給 成果「県」参照)

#### 【神戸市】

建設用地は、市街地に4割、周辺部6割で、三宮へ1時間程度の範囲内であった。[『震災対策兵庫県・神戸市 調査・視察報告 平成7年6月7日』p7]

建設戸数は、32,346戸(市内29,178戸、市外3,168戸)であった。[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 調査報告と提言』神戸弁護士会,p4]

仮設住宅区別・タイプ別戸数は以下のとおりである。

				タイプ別戸数
--	--	--	--	--------



年度	団地数	合計戸数	2k	1k	一般向地域型	高齢者向地域型
東灘	32	3,883	3,221	157	56	449
灘	16	986	331	228	96	351
中央	24	3,796	1,566	1,900	48	282
兵庫	17	654	271	199	88	96
北	48	5,838	4,135	1,703	-	-
長田	14	647	349	107	120	71
須磨	45	2,125	1,197	581	96	251
垂水	23	2,308	1,423	885	-	-
西	69	8,941	7,782	1,159	-	-
市内計	288	29,178	20,255	6,919	504	1,500
市外計	25	3,168	3,168	-	-	-
合計	313	32,346	23,423	6,919	504	1,500

【西宮市】

市内における応急仮設住宅の建設場所は、公園51箇所（2,551戸） 学校施設 6 箇所（285戸） 社会教育施設 2 箇所（143戸） 市有地24箇所（552戸） 国・公有地14箇所（1,128戸） 民有地 8 箇所（242戸）であった。[『 阪神・淡路大震災 震災復興 6 年の総括』西宮市,p46-47]

建設戸数については、市内に105箇所4,901戸建設された他、市外にも西宮市民向けとして623戸建設された。この中には地域型応急仮設住宅194戸も含まれている。応急仮設住宅は平成 7 年 7 月に全てが完成し、入居手続きが完了したのは同年 8 月であった。[『 阪神・淡路大震災 震災復興 6 年の総括』西宮市,p46-47]

入居者の推移を見ると、平成 7 年10月の市内4,895戸99.9 %、市外545戸87.5 %をピークとして、平成11年 3 月末には市内9.1 %、市外0.5 %まで減少し、同年12 月27 日をもって入居者は全て退去移転。なお、地域型応急仮設住宅は平成10年 7 月10日に全ての入居者が退去移転している。[『 阪神・淡路大震災 震災復興 6 年の総括』西宮市,p46-47]

平成12年度には、鳴尾浜臨海公園のテニスコート・駐車場・通路、中央運動公園の野球場及び陸上競技場、厚生年金スポーツセンターのテニスコート・通路の原状復旧を行い、8 月末には応急仮設住宅に関する全ての事業が完了した。[『 阪神・淡路大震災 震災復興 6 年の総括』西宮市,p46-47]

その他

阪神・淡路大震災に対してとった措置

ボランティア団体等による応急仮設住宅入居者に対する様々な生活支援が行われた。『阪神・淡路大震災復興誌第 1 巻』（財）阪神・淡路大震災記念協会,p318]他

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果

国

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組

法令の整備等

防災基本計画

- ・国土交通省、厚生労働省、経済産業省、農林水産省及び地方公共団体は、企業等と連携を図りつつ、応急仮設住宅の建設に要する資機材に関し、供給可能性を把握するなど、あらかじめ調達・供給体制を整備しておくとともに、応急仮設住宅の用地に関し、災害に対する安全性に配慮しつつ、建設可能な用地を把握するなど、あらかじめ供給体制を整備しておくことを定めている。
- ・また、被災都道府県の応急仮設住宅建設等に際して国に要請があった場合は、非常本部等は、関係省庁に資機材の調達に関し依頼し、要請を受けた関係省庁は、とるべき措置を決定、関係業界団体等に対し、必要な資機材の供給要請を行うことなどとしている。

[『防災基本計画』中央防災会議]

## 取組内容

### 【厚生労働省】

#### 災害救助研究会の設置

- ・厚生労働省においては、応急仮設住宅を含む災害救助全般のあり方について検討するため、災害救助研究会を設置した。災害救助研究会では、平成8年5月に「大規模災害における応急救助のあり方」を提言し、その中で応急仮設住宅の設置については民有地も含めて建設用地を確保しておくこと、公的住宅の一時使用や民間アパートの借上げ制度の活用、ふれあいセンターの設置等コミュニティへの配慮などが必要であるとしている。[『大規模災害における応急救助のあり方』災害救助研究会]

参考：「大規模災害における応急救助のあり方」(平成8年5月、厚生省・災害救助研究会)抜粋

#### 応急仮設住宅の設置

##### (1)建設用地の選定・確保

###### (建設可能な国有地の確保)

応急仮設住宅を早期かつ大量に建設するためには、その建設用地は所有者との調整の必要がない当該地方公共団体内の公有地が最も適切である。これに加えて、国有地についても、今回のように災害時における無償貸付の制度を活用することも考えられる。

###### (民有地の確保)

今回、被災地方公共団体は民有地についても、企業や個人の協力により無償又は固定資産税相当額で借り上げたが、今後、大規模災害においては大量の応急仮設住宅を建設する必要性が生じることを想定し、あらかじめ民有地も含めて建設用地を確保しておくことが必要である。

###### (立地条件に対する配慮)

建設用地としては、可能な限り住宅地としての立地条件に適した場所を選定することとし、この場合、上下水道、ガス、電気等の生活関連設備の整備状況に加え、医療機関、学校、商店、交通、コミュニティ、騒音、防火といった面も総合的に考慮することが必要である。

##### (2)整備の方法・水準

###### (必要戸数の供給)

住宅を失った被災者の避難所の生活を解消するためには、一日も早い応急仮設住宅の建設が要請される。プレハブ建築業界の推計によると、ストックを含めた供給可能戸数は通常1カ月約1万戸であるといわれており、この業界との事前協定により、供給可能戸数を把握しておくとともに、災害が発生した際には、すみやかに必要戸数を確保し、その建設及び提供を行うことが必要である。

###### (公的住宅の一時使用、民間アパートの借上げ)

今回、住家を失った被災者に対し、公営・公団住宅の一時使用が認められ、全国で最大時約1万2,000世帯が入居した。また、兵庫県においては、民間アパートを応急仮設住宅として借り上げたが、今後も必要に応じて、これらの制度の活用が考えられる。

###### (ニーズに応じた多様なタイプの応急仮設住宅の提供)

今回、応急仮設住宅には、国内のプレハブ建築業界だけでは十分な供給が見込めなかったことから、外国製やプレハブ建築業者以外の一般住宅メーカーの製品も取り入れた。また、当初は2Kタイプであったが、8,300戸の追加建設の際には、6畳の居室、台所、風呂、トイレが付いた1Kタイプや、風呂、台所、トイレ等が共同形式の応急仮設住宅も建設された。これらの入居者の利用の実態を踏まえて、今後の災害発生時においては、今回の貴重な経験を生かし、単身や多人数世帯等様々な世帯の入居に対応し、多様なタイプの応急仮設住宅を供給することが必要である。

###### (2階建の応急仮設住宅の取扱い)

地域型仮設住宅以外の一般の2階建応急仮設住宅については、平屋建と比べて基礎工事を堅固とする必要があるため、建設のための時間が相当必要なこと、同様に建設費も割高であること、また、生活音が1階の入居者に響くことといった問題が考えられるので、今回の利用者の実態を調査し、慎重に対応することが必要である。

###### (標準仕様の改善)

多様な世帯の入居に対応するため、世帯員数に応じた面積や間取りはどの程度のものが適かなど、あらかじめ標準的な仕様を策定しておくことが必要である。また、今回の応急仮設住宅では、当初からの湯沸かし器、風呂、断熱材に加え、エアコンやひさしの取り付け、敷地通路の簡易舗装等が順次整備されたが、仕様の策定に当たってはこういった設備や敷地の外溝整備の水準はどうあるべきかについても検討を行うことが必要である。

この場合、高齢化が急速に進展する中で、高齢者等に配慮した仕様はだれにとっても利用しやすいと考えられるので、通常の応急仮設住宅についても、標準的な仕様設計の段階からバリアフリー仕様とすることが必要である。

###### (ふれあいセンターの設置等コミュニティづくりへの配慮)

応急仮設住宅での生活が長期化することも念頭に置き、その建設に当たっては広場や多目的な集会所を設けるなど、入居者が安心して生活できるようコミュニティづくりにも配慮する必要がある。

今回、千戸単位の大規模な応急仮設住宅が建設されたが、入居者のための集会所としての機能を持つ「ふれあいセンター」が50戸の応急仮設住宅ごとに設置され、コミュニティーづくりのための拠点として種々の地域活動が行われてきた。この試みは、極めて有効であったと考えられることから、今後、一定戸数以上の応急仮設住宅には必ず設けるなどのルールづくりを行うことが必要である。

さらに、応急仮設住宅の入居者が地域内で孤立しないように、周辺地域とのコミュニケーションにも配慮することが必要である。

(住宅の応急修理制度の活用)

災害によって住家が半壊の被害を受け、そのままでは住むことはできないが、その破損箇所を手を加えれば何とか日常生活を営むことができる場合がある。このような半壊世帯に対する支援として、当面の日常生活に必要な居室、台所、トイレを応急的に修理する応急修理の制度があるので、今後とも、この制度の活用を図ることとし、事前に施工業者と協定しておくことが必要である。

(3) 入居決定のあり方

(高齢者等への配慮)

応急仮設住宅での生活が長期化することに伴い、コミュニティー意識が芽生える一方、一人暮らし老人を中心に孤独感に耐えられない入居者も多数みられたことから、入居に当たっては、高齢者等が集中しないよう配慮することが必要である。

このため、被災者へのすみやかな供給と併せ、例えば、被災前のコミュニティー単位で入居する方法や、応急仮設住宅のうち一定割合を高齢者等向けとして事前に設定しておくことを検討することが必要である。

(恒久住宅の建設)

応急仮設住宅はあくまでも一時的な仮設の住宅であり、すみやかに恒久住宅の復旧・復興を図ることが望まれる。このため、被災地方公共団体においては、持家再建に対する支援策、高齢者等の利用に配慮した公営住宅等の建設計画や入居条件、さらには、高齢者等への対応策をできる限り早期に提示するとともに、その推進を図ることにより被災者に安心感をもってもらうことが必要である。

(4) 設置後の運営

(入居者への支援)

現在、被災地方公共団体においては、応急仮設住宅の入居者の生活を支援するため、健康相談、仮設診療所や仮設保育所の設置、「こころのケアセンター」の設置、ホームヘルパー派遣等の保健・医療・福祉サービスの提供、ボランティア活動拠点の設置、さらに、住宅・就職を含む各種相談体制も順次整備されており、これらの実践の積み重ねの成果が今後の災害対策に大いに役立てられることが必要である。

(日常生活の利便性の向上)

応急仮設住宅での生活を支援するため、ミニ店舗の設置、路線バスの増発や新規開設等の日常生活の利便性の向上を図ることが必要である。

(5) その他の課題

今回の場合、かつてない大量の応急仮設住宅を設置したことから、応急仮設住宅の設置期間と定められている2年以内に、すべての入居者が恒久住宅へ移転することは困難と予想される。また、入居者に対する行政サービスや設置目的を完了した応急仮設住宅の撤去等に係る費用をどのように負担すべきかといった課題も生じてきている。

このため、応急仮設住宅の設置期間の延長のあり方、応急仮設住宅の入居者に対する行政サービスやその撤去・復元に関する費用負担のあり方について何らかのルールづくりを検討することが必要である。

(『大規模災害における応急救助のあり方』平成8年5月、厚生省・災害救助研究会)

大規模災害救助研究会の設置

- ・兵庫県の検証事業や旧国土庁の被災地における住宅再建支援の在り方に関する検討委員会等各種の調査研究等が行われたこと等を踏まえ、平成12年6月に社会・援護局長の私的懇談会として大規模災害救助研究会を設置した。大規模災害救助研究会では、平成13年4月に「大規模災害救助研究会報告書」を取りまとめており、その中で、公営住宅や民間賃貸住宅等の既存の住宅ストックの活用、応急仮設住宅の供給能力の確保のための資材の備蓄、ユニットハウスの活用、用地の事前点検、関係建設業者等との協定、小規模単位での完成・引渡し等により早期入居の実現を図るべきこと、建設用地の確保のための候補地リストの事前作成、民有地借上の事前協定、被災民有地の暫定借上、自己敷地への共同型仮設住宅の設置等について検討が必要であること、生活支援メニューを用意しておくべきであることなどを提案している。[『大規模災害救助研究会報告書』大規模災害救助研究会]

参考：「大規模災害救助研究会報告」(平成13年4月、厚生労働省・大規模災害救助研究会)抜粋

## 6 応急仮設住宅等のあり方

### (3) 応急仮設住宅

#### ア 資材生産・供給能力の確保

阪神・淡路大震災においては、プレハブメーカーの生産能力は月産約1万戸に止まったため、一般住宅メーカーの協力を得るとともに、外国から約3,300戸を輸入することにより資材の確保を図ったところであるが、このほか、次のような方策が考えられるところであり、国、地方公共団体、関係業界において、引き続き具体的な実施方法について検討する必要がある。

なお、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、建物の耐震基準の見直し、既存建築物の耐震改修の促進等が進められているが、今後とも建築物の耐震性の向上により、住宅被害の低減、ひいては応急仮設住宅需要の減少につながる事が期待される。

#### 資材の備蓄

資材を地方公共団体等が分担して備蓄しておくことにより、迅速な供給が可能になる。

ただし、大量の資材の備蓄には、多大なコストを要することから、その経費負担等が課題となる。

#### ユニットハウスの活用

ユニットハウスについては、組立ハウスに比べ設置が容易であるため、業界において現状以上にウェートを高めることができれば供給の迅速化につながる。

#### 用地の事前点検

地方公共団体と業界等において用地を事前点検することにより、建設予定地の進入路の状況、土地の高低差、ライフラインの敷設、周囲の環境等の諸条件を把握することができれば、工期の短縮が可能になる。

#### 関係建設業者等との協定

地方公共団体において、事前に関係建設業者等と応急仮設住宅建設への協力について協定等を行うことにより、迅速な立ち上がりが可能となる。

#### 小規模単位での完成等

大規模な団地の建設に当たっては、建物本体の建設後も電気、水道等の敷設に時間を要しているため、発注者の地方公共団体や応急仮設住宅建設業者において、ライフライン施工業者との連携を図り、小規模単位で完成・引渡しを行うことにより、入居時期を早めることができる。

#### イ 建設用地の確保

地方公共団体において、平常時からその確保に努めるべきであり、また、建設時に近隣住民との摩擦を避けるためには、あらかじめそのことを公表しておく必要がある。

用地確保の具体的な方策としては次のようなものが考えられ、その具体化に向けて引き続き検討する必要がある。

#### 応急仮設住宅候補地リストの事前作成

広域避難場所、救出・救護活動の拠点、応援車輛・緊急物資・応急復旧資機材の集結場所、瓦礫の収集場所、復興事業用地等として時系列的に使い分けられる多目的オープン・スペースとして活用できるよう、候補地リストを作成する。

#### 民有地の災害時借上利用の事前協定等

空地やグラウンド、農地等オープンスペースとして利用されている民有地で一定の条件にある場合は、災害時において借上げ利用することを事前に協定する等。

#### 被災民有敷地の暫定借上制度

被災により大規模な民有敷地等が更地となった場合に、一定期間応急仮設住宅用地として借り上げる制度をあらかじめ準備し、広報する。

#### 自己敷地への設置

全壊した住宅跡地に当該被災者のための応急仮設住宅を設置することについては、単独設置に伴うコストの増大や他の入居待ち被災者との公平性の問題、地域によっては復興事業の支障となる等の問題も考えられる。

そのため、例えば、数戸以上の設置が可能で、ライフライン整備が容易である等の一定条件を満たす場合に限り積極的に活用することとし、自己居住用の1戸以外については地区別抽選で近隣の被災者の優先入居を認める。

#### ウ 設置場所

市街地の場合、大量の応急仮設住宅を従前の居住地近くに設置することは難しい課題であるが、従前の生活圏やコミュニティ、通勤の利便等を維持するため、できる限り自区市町村内に建設することを原則とすべきである。

しかし、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅入居者の退去先の6割以上が公営住宅等の公的借家である実態を考えると、用地が不足する場合公営住宅用地を近隣に確保することを優先し、公営住宅完成までには時間がかかることを示して、その間は別の地域の応急仮設住宅に地区単位で仮移転することも考えるべきである。

また、地域の企業が被災により遠隔地へ移転する場合に合わせて、被災した従業員世帯等が当該地域の応急仮設住宅等へ移転することも考えるべきである。

なお、雲仙岳噴火災害において、木造応急仮設住宅を改良し、公的賃貸住宅として活用した例があるが、高齢者等の場合は同じ場所で引き続き暮らせるように、仮設住宅を改良して恒久住宅化することも選択肢として用意

すべきである。

#### エ 入居者選定

阪神・淡路大震災においては、市区町を単位として、高齢者・障害者等を優先しつつ、抽選による入居者選定が行われた結果、従前地区のコミュニティが壊されたことが問題となった。

そのため、コミュニティを維持しつつ、従前居住地の近隣に入居できるように、地方公共団体において、地区別抽選方式を開発すべきである。

また、近隣に必要な戸数を確保できないときは他の地域を含む範囲で抽選等により決定せざるを得ないが、この場合においても単一世帯ごとではなく、当該地域又はその付近の数世帯単位での募集枠を設ける方法等が考えられる。

#### オ 規格・仕様

規格の多様化と水準の向上

応急仮設住宅の規格・仕様については、寒暖の差が大きい日本の気候、風土等を考慮すると、現在の仕様が最低限度のものであると考えられるが、基本的には、他の仮住まい支援を充実し、応急仮設住宅の需要を減らすことに重点を置くべきであって、そうした措置をとらず応急仮設住宅の水準の引上げのみを行うことについては慎重に考える必要がある。

なお、災害直後の心理的なケアを考慮し、デザイン、色彩等を工夫することによって、より潤いのある快適な生活環境を造ることも検討すべきである。

省スペース化

市街地等で建設適地が得られない場合には、省スペース化のため、炊事場、トイレ、風呂等を共用する寮タイプや2階建仕様の設置を推進すべきである。

ただし、2階建て仕様については、階下への騒音や防災上の問題点もあり、引き続き検討が必要である。

再利用の推進

一時に大量の資材を生産した場合、リース物件を含め、いずれは廃棄物として処理せざるを得ず、環境への大きな負荷となることから、業界等においてできる限り再転用可能な仕様、工法を研究・開発すべきである。

新たに考えられる応急仮設住居形式

現状では、応急仮設住宅としては主にプレハブ住宅が想定されているが、著しく大規模な災害が発生した場合等においては、倒壊した住宅の跡地や近隣の小公園等の空地に、大型テントやコンテナを設置し、それにユニット形式の洗面台、トイレ、シャワー等の衛生設備を組み合わせた応急的な仮設住居を設置することも考えるべきであり、それらの資材を公園、学校等へ分散備蓄しておくことも考慮すべきである。

#### カ 生活支援

応急仮設住宅においては、従前の生活圏やコミュニティを離れた被災者が、生きがいを持って生活できるよう、地方公共団体等において入居者の自治組織やボランティア、行政の役割分担を明確にし、ハード、ソフト両面にわたる各般の生活支援メニューを用意しておくべきである。

また、その際、生きがいづくりや仕事づくりのため、空きスペースを活用して菜園を設けたり、舗装、植栽等の簡易な環境整備等に当たって入居者を雇用したり、あるいは仮設店舗等を含め、すまいと暮らしを総合的に支援するための柔軟な対応を図るなど、様々な工夫を行うことが考えられる。

さらに、被災者が避難所から応急仮設住宅に移った後も同水準の情報入手が可能となるよう、集会施設等への情報通信機器の配備や情報ボランティアとの連携等を図るべきである。

(『大規模災害救助研究会報告』平成13年4月、厚生労働省・大規模災害救助研究会)

#### 【内閣府】

被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会の設置

- ・内閣府は、平成10年5月に成立した被災者生活再建支援法の附則第2条の「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」という規定を踏まえ、自然災害によって住宅が全半壊した場合に、その再建・確保に対する支援のあり方を総合的な見地から検討を行うため、平成11年1月8日に被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会を設置した。同委員会では、平成12年12月に「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」を出し、各段階における住宅再建支援策等について提言している。
- ・この中で、応急仮設住宅については、迅速な供給を確保するとともに、住環境の改善に努め、可能な限り仮設住宅の提供に代替する手段を準備する必要があるとし、1)住宅の補修に対する支援方法を充実・弾力化して仮設住宅の需要を抑制する、2)社宅、民間賃貸住宅の活用を推進して多様化を図る、3)用地問題の解決策として自宅跡地への建設を進める、4)家族数に応じて仮設住宅のタイプの多様化を図る、などの提案があった。

	<p>[『被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書』被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会]</p> <p>参考：「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」(平成12年12月4日、被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会)抜粋</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>(2) 応急仮設住宅への入居等の仮住まいの段階          応急仮設住宅の改善          仮設住宅については迅速な供給を確保するとともに、住環境の改善に努め、可能な限り仮設住宅の提供に代替する手段を準備する必要がある。このため、住宅の補修に対する支援方法を充実・弾力化して仮設住宅の需要を抑制する、社宅、民間賃貸住宅の活用を推進して多様化を図る、用地問題の解決策として自宅跡地への建設を進める、家族数に応じて仮設住宅のタイプの多様化を図る、などの提案があった。          (『被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書』(平成12年12月4日、被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会))</p> </div> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>兵庫県の震災対策国際総合検証事業検証報告において、応急仮設住宅に関して、応急仮設住宅用地の確保をはじめ、応急仮設住宅の分担備蓄や建築技術者等の協力体制づくり等、事前の実践的準備や研究の推進、震災時の住まいの確保のための多様な選択肢の検討、こころのケアを重視した応急仮設住宅入居者に対する生活支援の充実、などを提言している。[三浦文夫「応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方」『阪神・淡路大震災震災対策総合検証事業 第2巻《応急救助》』兵庫県・震災対策国際総合検証会,p205-208]</p> <p>「平成16年度国の予算編成に対する提案」(平成15年6月)において、国に対して大規模災害救助研究会報告の具体化とともに、災害救助法の弾力的な運用等を求めている。[『平成16年度国の予算編成に対する提案』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市地域防災計画において応急仮設住宅の建設にあたっての配慮事項を以下のとおり規定している。</p> <p>(1)生活利便施設の併設 (2)生活必需品の支給 (3)高齢者・障害者用仮設住宅(地域型仮設住宅)の設置 (4)仮設住宅の規格 (5)災害時応急仮設住宅用地の確保と市民PR (6)応急仮設住民へのケア</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p> <p>応急仮設住宅の問題を論ずるとき、なによりもまず現行制度が果して安心して暮らせる住民を確保したいという被災者のニーズに応え得るものになっているかどうかという点から検証されなければならない。その点から見れば、応急仮設住宅は、前述のとおり災害救助法第23条第1項第1号所定の「収容施設」の一つとして位置づけられていることに重大な疑義がある。ここでは応急仮設住宅が被災者のための「住居」であることを軽視する定義がなされているのであり、その点に現行制度についての問題点が集約されているといっても過言ではない。同法は、第1条に「災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」と定めるのみで、被災者の生存権の保障をその目的として掲げていない。これでは被災者の生存権よりも災害発生後の社会秩序の維持を重視しているのではないかと批判されても仕方がない。応急仮設住宅を「収容施設」とする定義も、このような目的規定自体から生じるものである。(『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会)</p> <p>応急仮設住宅の建設・供与について、なんら具体的な指針となる法令上の根拠規定がなく、厚生省の通達を指針としつつ、同省事務当局の解釈・見解、同省事務当局、当該都道府県及び市町村のその都度の協議にまかされるという実情にあることは既に見たとおりである。即ち、被災者に応急仮設住宅を供与することは、</p>	

被災者の生存権の保障のための措置であること、従ってそれは国の法的義務であることが明確に定められていないために、そのガイドラインさえも法令で明確にされず、応急仮設住宅の建設・供与の細目は、そのときどきのあいまいな処理に委ねられているのである。とりわけ費用負担に関する定めは法令上は全く存在せず、全て通達と個別の協議によって決められることになる。こうしたあいまいさは、実施機関が応急仮設住宅の建設・供与をする際に消極的な姿勢をもたらすのみであり、結局、被災者の要求に十分応えられない結果となり、被災者にしわよせされるのである。（『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会）

すべての被災者のニーズ変化の全部に応じることは物理的に不可能であるだけでなく、法の趣旨からすれば適法な対応とは言い難い。今回の地震では、被災地の混乱状況と緊急性の度合いが考慮され、また避難者の社会不安を未然に防止する意図もあり、柔軟な運用（所得要件を適用せず原則として希望者全員に提供）を行うこととなったが、法趣旨からは、応急仮設住宅は経済的弱者の避難所生活を短期間に限定し、他の住宅に転居するまでの一時居住の場と位置付けられるものであった。（『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』（財）21世紀ひょうご創造協会）

災害救助における応急仮設住宅に関する事務事業でどの範囲が国の負担すべき「一般的妥当性」のための事務事業なのか、また「具体的妥当性」のために地方公共団体が実施する公共事務乃至いわゆる地方公共団体の単独事業に対する一般財源をどのように保障するか等様々なケースで検討しておく必要がある。（三浦文夫「応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第2巻《応急救助》』兵庫県・震災対策国際総合検証会議）

今回の応急仮設住宅対策では、用地の確保は市町が主として担当したが、事前対応の場合は、国や包括的地方公共団体との密接な連携による対応が可能であり、さらにライフラインの敷設等を実施しておけば、迅速な応急住まい対策が可能となる。（三浦文夫「応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第2巻《応急救助》』兵庫県・震災対策国際総合検証会議）

応急仮設住宅の建設・供与の実施機関について言えば、今次の阪神・淡路大震災においては、被害が広範かつ甚大であったことを理由に通例どおりの取扱いではなく、兵庫県知事が実施機関、各市町長はその補助者として実施されたものであるが、これは実施過程において、混乱と事務の停滞、被災実態や被災者の要求に必ずしもそぐわない結果をもたらした一因となったのではないかと思われる。やはり被災者の身近にあり、被災実態をよりよく把握し、被災者の意志や要求を取り入れやすい各市町長が実施機関となるべきであった。被害が広範かつ甚大であったことは、必ずしも兵庫県知事が自ら実施機関となることの積極的根拠となるものではなく、むしろ各市町長を実施機関としつつ、これをバックアップする役割に徹すれば足りたのである。（『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会）

自己所有地での自力仮設や、半壊住宅の応急修理などに援助しておれば、まちから住民が出ていく必要はなかったし、その地域のコミュニティがバラバラになることはなかった。旧市街地内に、小さい土地でも数多く確保して仮設住宅を建てることもできた。公営住宅法では1敷地内に2戸以上建てれば公益性があると認められているのに、自己所有地に複数以上の仮設建設の要望に対しても、「10戸以上」（神戸市）という厳しい条件を付け、事実上不可能にした。（黒田達雄「公的仮設住宅一辺倒が地域コミュニティを壊した」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ）

個人の敷地における応急仮設住宅の建設や建築費助成は、市から国へ要望したが、個人財産形成への助成になるとの考えから実現しなかった。しかし、仮設住宅建設に要する財源が節約できれば、その分を被災者の生活ニーズに即応した住宅施策に充当することが可能となる。コミュニティの維持のためにも、どのような要件なら個人の敷地における仮設住宅が建設できるかを具体的に検討することが必要である。（「住まい復興のあり方 - 社会福祉の視点から - 」『阪神・淡路大震災復興誌 [第5巻] 1999年度版』（財）阪神・淡路大震災記念協会）

大量の応急仮設住宅を建設するためにはどうしても広大な土地の確保に目が向き、いきおい遠隔地の不便な場所になる傾向は避けがたい面がある。しかし、そのために被災者が入居を望まない結果になっては何のために建設したのかわからなくなってしまふ。例えば、神戸市内在住の被災者のために建設された応急仮設住宅3万2346戸のうち、1996年6月末日現在の空戸数はその1割以上の4128戸に及んでいる。これは前述したとおり各募集時における大量の鍵渡未了件数が発生したと照らし合わせれば、被災地から遠隔の地にある団地を中心に、当初から一度も入居者がなかった戸数にほぼ相当するものとみていいであろう。その一方で被災者の地元に近い既成市街地の応急仮設住宅には募集戸数の数十倍から数百倍の応募者が殺到した。被

災者は、従来の生活の本拠地を離れることを拒否し、遠隔の地にある応急仮設住宅への入居は望まなかったのである。（『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会）

被災者が従前の職場、学校、生活の本拠地に近いところに住みたいというのはエゴでも何でもなし。応急仮設住宅も住居である以上は、「安全、平和及び尊厳をもって」居住できる場所でなければならず、当然、従前の生活関係を破綻させないようなものでなければならない。そのためには被災者のそのような要求は尊重されなければならないのである。例えば、アメリカの災害救助のシステムを定めるスタッフード法では応急仮設住宅の建設位置について、当該被災者の仕事場・勤務先との距離、所要時間、当該被災者または家族の通学する学校との距離、通学時間を考慮すべきことが定められているが、これは当然の事理をふまえたものである。このようなことは前述の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」第11条に定める住居の権利に、内在するものである。被災者のこうした要求に応えるには、第1に地元の公有地をくまなく探し、優先使用する、第2に地元の民有地を借り上げる、第3に土地所有者もしくは借地人自身の要求により当該地に応急仮設住宅を建設して現物給付するか、もしくは建築費用を給付することが考えられる。第1の地元の公有地については、優先使用の観点で探しつくされたとは言えない。第2の民有地の借り上げについては面積が1000㎡以上で、上下水道完備しており、かつ無償で2年以上借り上げることができることが条件とされたために、土地の提供の申し出があっても、多くはこれに該当しないとして申し出を拒絶することとなってしまった。このうち特に無償の借り上げに限定したのは、何の根拠もなく、前述の費用負担のあいまいさから実施機関たる兵庫県知事が消極的な姿勢をとることになった典型例であった。第3については、a)災害による財産的損害を補償すること、つまり個人補償にあたるのでおおよそ認められない、b)公平の原則に反するなどを理由に否定されてしまった。しかし、個人補償については、財産的被害の補償ではなく、自力で生活再建をする土台が破壊されている被災者に、その土台を回復させる措置であり、それは社会保障 - 即ち生存権の保障のために必要なことであるし、公平の原則も形式論ではなく実質的公平の観点からは、為にする議論であると言わねばならない。むしろ、建設費用の上限が、通常の応急仮設住宅の範囲内であれば、積極的に応急仮設住宅の建設費用を給付し、被災者の自発性を発揮させるほうが、効率的であったし、地域復興にも役立ったのではないかと思われる。（『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会）

仮設住宅を含む一時使用住宅のあり方を抜本的に見直す必要がある。特に、居住地近傍での仮設住宅建設には、再開発事業のための仮設住宅の考え方と同様に、「復興のための（事業用）仮設住宅」として、民有地の借り上げによる建設制度を講じることも必要になってきているのではないか。それは、「復興まちづくり事業」との関連を十分に配慮することでもあり、「災害救助法」による仮設住宅とは異なるカテゴリーでの「災害臨時住宅」のあり方を検討すべきことを示しているのではないだろうか。（中林一樹「大都市の地震災害における被災者への住宅対策の多様化について」『第2回地震防災シンポジウム（1995）阪神・淡路大震災が問いかける地震防災システムのあり方 時空間連続構造の視点から 』日本建築学会地震災害委員会地震防災システム検討小委員会）

応急仮設住宅の改善：阪神・淡路大震災においては、応急仮設住宅や災害公営住宅の建設に長時間を要し、被災者は避難所や仮設住宅での生活を長期にわたって余儀なくされた。避難所生活はプライバシーの確保も十分でない不自由なものであり、応急仮設住宅はもとより恒久的な住宅に及ぶものではない。仮住まいの期間は短ければ短いほど良いが、大規模災害が発生し大量の住宅が滅失した場合、仮設住宅の供給なしに済ますことも想定しにくい。仮設住宅については迅速な供給を確保するとともに、住環境の改善に努め、可能な限り仮設住宅の提供に代替する手段を準備する必要がある。このため、住宅の補修に対する支援方法を充実・弾力化して仮設住宅の需要を抑制する、社宅、民間賃貸住宅の活用を推進して多様化を図る、用地問題の解決策として自宅跡地への建設を進める、家族数に応じて仮設住宅のタイプの多様化を図る、などの提案があった。（『被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書』（平成12年12月4日、被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会）

あまりにも大量発注であったため、プレファブメーカーではその施工能力を超えており、工程通り（3月末までに3万戸完成）の工事が不可能となった。結果的に、土工、大工といった現場の作業員の確保のため、大手ゼネコンの多大の協力（100人/日以上）が必要となった。また、狭い敷地に可能な限り多くの戸数を配置するために連棟タイプの仮設住宅としたが、そのため戸境壁等の木造間仕切が多く、現場での大工作業が多く必要となり、大工職人の確保が困難となった。（「応急仮設住宅の建設について」『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 - 』兵庫県まちづくり部）



もし近接各県で一定量の応急仮設住宅の建設部品等を備蓄していれば、相互共助方式で応急仮設住宅の建設資材の確保がかなりの部分で効果的であったのではないかと考えられる。(三浦文夫「応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策総合検証事業 第2巻《応急救助》』兵庫県・震災対策国際総合検証会議)

「避難所生活の高齢者・障害者などの弱者救済を一刻も早く」という論理が、異常事態の中では正論に聞こえたが、結果的には弱者を郊外に追いやってしまった。次々に建てられる郊外や人工島の仮設住宅に弱者を優先して入居させ、仕事や商売で地元を離れられない比較的若年層が旧市街地で長らく避難生活を余儀なくされた。弱者の隣人関係や相互扶助、「医・職・住」といったソーシャルケアが寸断され、弱者が疎外されていった。(「公的仮設住宅一辺倒が地域コミュニティを壊した」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ) 第1次募集は、募集戸数の8割を応募者全体で抽選し、残り2割を落選者のうち高齢者・障害者・母子家庭のみで行うことを県と協議の上決定し、1月24日に記者発表した。しかし、1月25日未明、寒い避難所に多数の高齢者等がおられることから、人道的に災害弱者を優先すべきであると厚生省・建設省の指示を受けた県の強い指示があり、抽選方法を急きょ変更し、全面的に優先順位による弱者優先方式とした。結果として第1順位の世帯のみ(21,581世帯)での抽選となったため、高齢者ばかりが入居し、若い層からの不満を多数残すこととなった。高齢者など弱者ばかりの団地ができるなど入居者に偏りがでて、その後の地域コミュニティづくりに課題を残した。(高橋正幸「被災者の住宅確保に係わる課題と対策—応急仮設住宅を中心に—」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所)

仮設住宅は県の指導の下に被災市町が建設するが、その運営方針は県が定め、県は高齢者・障害者という弱者優先の原則から優先入居を指示した。しかし管理面からすると、このような超高齢者団地を生みだしかねない方針に、被災市町は高齢者の割合を折半してほしいなどの折衷案を提案した。県としては管理の面倒よりも、現に高齢者が避難所の冷たい床で生活を余儀なくされている現実是人道上からも許されないことで、高齢者優先入居の方針を貫いた。しかし、高齢者中心の仮設住宅優先入居について、高田光雄・京都大工学部助教授は「仮設住宅にお年寄りを優先的に入れるのは悪いことではないが、それは『老人の街』を作ること」と懸念を示していた。そのため被災都市自治体では遠隔地の大規模仮設住宅団地でなく、近隣児童公園に高齢者・障害者向けケア付住宅を厚生省へ要望し、共同施設型二階アパート20戸前後の仮設住宅群を建設していった。地域・共同生活を維持するためにはある程度、生活に余力のある中所得者層、また若年層が不可欠で、高齢者・低所得者層のみでは、どうしても依存型の社会となり、施設・コミュニティの運営ができないという経験済みの社会現象であった。(高寄昇三「生活再建への展望」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所)

孤独死の人数は、兵庫県社会保障推進協議会のデータでは、95年で57人、96年で76人、97年で64人、98年で38人、99年で3人と95～99年まで238人、一方、神戸大学医学部上野易弘助教授によると、95年～99年までの孤独死数は253人。孤独死の特徴は、死亡者が中年男性に集中したこと、アルコール問題であること、の2つである。(角屋洋光「孤独死」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

孤独死問題の教訓として、応急仮設住宅が市内中心部から遠く離れた場所に建設されたため、コミュニティがズタズタにされる形で移住させられた。災害時にコミュニティを維持することが、孤独死を減らす基本である。コミュニティの再生に最も重要な役割を果たしたのは「ふれあいセンター」と自治会・ボランティアであった。しかし、自治会の中心が中年者であると、昼間は仕事で不在となり、夜型の自治会運営となり、ふれあいセンターを開けておくこともできなかった。(角屋洋光「孤独死」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

#### 課題の整理

#### 今後の考え方など

○今後とも、平成8年5月に災害救助研究会より提言された『大規模災害における応急救助のあり方』、及び平成13年4月に大規模災害救助研究会より発表された『大規模災害救助研究会報告書』の内容を踏まえ、国として災害救助法上の応急仮設住宅の供与が適切に実施されるよう、関係省庁、各自治体及び関係団体と連携を図ってまいりたい。(厚生労働省)