

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

01. 兵庫県では、応急仮設住宅の建設・供与に関する実施機関が急きょ市町から県に変更された。

【教訓情報詳述】

01) 兵庫県では、災害救助については市町長に委任されていたが、「広域にわたるもの」に限り知事が実施することになった。

【参考文献】

【引用】 応急仮設住宅の建設は、国の責任のもとで都道府県知事が実施するものとされているが、従来より兵庫県については、知事の災害救助に関する事務の包括的委任規則により、応急仮設住宅の建設を含めた災害救助全般については市町長が行うものとしていたが、阪神・淡路地域全体に及ぶ今回の震災の規模に鑑みこの規則が改正され、応急仮設住宅の建設についてのみ震災発生時に遡って県知事に権限が留保されることとなった。

しかしながら、この大震災において、用地の選定・確保、調整、計画、設計、発注、工事といった一連の膨大な建設事務全般を県単独で実施していくことは当然不可能であり、神戸市は、最も困難であった用地の選定・確保、調整事務に始まり、最終的には全ての建設事務において全面的な協力・支援を行い、実務に携わってきたのである。

【『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.33]

>

【引用】 兵庫県においては、「市町長に権限を委任する規則」で災害救助法による救助の種類のうち、宝塚市では 1. 避難所の設置 2. 応急仮設住宅の供与 3. 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給 4. 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与 5. 医療及び助産 6. 災害にかかった者の救出 7. 災害にかかった住宅の応急修理 8. 学用品の給与 9. 埋葬 10. 死体の捜索及び処理 11. 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去が市町に委任を受けていた。

しかし、1月17日付けで「市町長に権限を委任する規則」の一部改正を行い、今回の地震災害に限り、広域にわたるものについては、知事がこれを行うこととなった。ただし、災害救助の実施の権限を市町長に委任できるのはあくまで一部であり、具体的な救助の程度、方法、期間は厚生大臣の承認を受け、都道府県知事がこれを定めることとなっている。また厚生大臣が過去の例から承認の基準(一般基準)を設定しているものは、知事がこの基準にしたがって程度、方法、期間を定める場合は大臣の承認があったものとして取り扱うことができるが、災害の種類、態様によって一般基準で救助の万全を期することが困難な場合はその都度、厚生大臣に協議して個々に基準を定める(特別基準)こととなる。

このたびの救助においては、被害の程度が大変大きいため、期間について特別基準が各項目で認められた。さらに程度、方法についても避難所設置、応急仮設住宅の供与、食品の給与で認められた。

【『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市役所(1997/3),p.85]

>

【参考】 被災自治体職員に対するヒアリングによると、応急仮設住宅の供給については元来は県知事が市町長に委任していたが、市町の機能が麻痺しているとの判断により県が直轄して実施することになったとされる。【『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.38]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

01. 兵庫県では、応急仮設住宅の建設・供与に関する実施機関が急きょ市町から県に変更された。

【教訓情報詳述】

02) 被災実態をよりよく把握し、被災者の意思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、とする意見も聞かれた。

【参考文献】

【引用】 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兵庫県知事が応急仮設住宅の建設・供与の実施機関、各市町長はその補助者として実施されたが、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つたのではないかとと思われる。やはり被災者の身近にあり、被災実態をよりよく把握し、被災者の意思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』神戸弁護士会(1997/3),p.11]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

02. 大量の仮設住宅建設をめぐって、費用を始めとして国・兵庫県・市町の役割分担の調整が必要となった。

【教訓情報詳述】

01) 仮設住宅建設は、国の予算措置、兵庫県の戸数調整・建設・予算措置、各市町の入退居・管理事務という分担で進められた。

【参考文献】

【引用】(国・兵庫県・市町の役割分担)阪神・淡路大震災による被災者のための応急仮設住宅の建設・供与の実施にあたっては、「厚生省 - 予算措置」、「兵庫県 - 建設戸数の調整、仮設住宅の建設、予算措置」、「各市町 - 仮設住宅の入退居事務、管理事務」というおおまかな役割分担のもとに、おおむね次の如く具体的に作業が進められた。

1. 建設用地の確保については、国、県、市町、公団及び民有地等広く建設適地を求め、「面積」「交通アクセス」「給排水の利便性」「造成の有無」「2年間程度の継続使用が可能」等諸条件を勘案のうえ決定し、必要に応じて使用貸借契約を締結した。

2. 建設については、各市町の必要戸数にかかる要望を調整し、厚生省と協議したうえで建設戸数を決定し、順次兵庫県において建設に着手した。なお、発注にあたっては、国内メーカーについては、主としてプレハブ建築協会に調整を依頼し、輸入応急仮設住宅については、国内の建設業者を窓口にして公募により発注した。

3. 完成に合わせて各市町において入居募集・入居決定を行い、竣工後に順次鍵渡しを行った。

4. 日常生活を営むうえで最低限必要なものについては、市町において救援物資または公費で購入したものを配付したほか、兵庫県では米を配付した。

5. 生活環境については関係機関等と協議し、必要に応じて整備を図った。

6. 仮設住宅の管理については、兵庫県から仮設住宅の所在市町に委託した。

[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会(1997/3),p.3-4]

>

【引用】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(2000/8),p.188]

>

【参考】応急仮設住宅に係る災害救助費等の資料が[『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部、住まい復興局住まい復興推進課(2000/3),p.284-286]にある。

>

【参考】神戸市における応急仮設住宅建設については、[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1,p.140-162)、[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』神戸市生活再建本部(2000/3),p.44-71]に詳しい。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

02. 大量の仮設住宅建設をめぐって、費用を始めとして国・兵庫県・市町の役割分担の調整が必要となった。

【教訓情報詳述】

02) 応急仮設住宅の建設・供与についての具体的な指針がなく、様々な調整が必要となり、制度のあいまいさを問題とする指摘もあった。

【参考文献】

〔引用〕 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。たとえば前述の「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」と題する通達では、応急仮設住宅の設置のために支出できる費用は、125万円以内とされているが、現実にはそのような額で設置することは到底無理であり、個別の協議によってその都度決めざるを得ない。また「災害救助費の国庫負担について」と題する通達では、国庫負担率は一定の基準に従い100分の50乃至100分の90とされているが、これでは阪神大震災のような大規模災害には対応できないのでこれも協議により決めざるを得ない。更に、「災害救助法による救助の実施について」と題する通達では、「応急仮設住宅設置のため支出できる費用には、原材料費、労務費、附帯工事費、輸送費及び建築事務費等一切の経費を含む」と定められているが、どこまでこれに含めてよいか明確ではない。またこの定めによると応急仮設住宅の管理、撤去費用はどう読んでも含まれないことになる。

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に答えられない結果となり、被災者にしわ寄せされるのである。

〔『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会(1997/3),p.10〕

>

〔引用〕 仮設住宅は超高齢化社会を先取りした型で、しかも生活サービス機関がほとんどない地域での誕生となった。さらに兵庫県は戸数不足を補うために独居老人の複数入居を被災市に指示してきた。窓口である被災市はこのような方針に対して拒否反応を示し、マスコミからも「プライバシーの問題や入居者同士のトラブルも予想されるため、実施に消極的な市町もある」と疑問視する声がみられた。被災市としては、それならば当初から狭小でも独立建の一部屋仮設住宅を建設すべきで、途中からではますますトラブルの原因となると、目まぐるしく変わる県の方針に不満をつのらせていった。

このような経過をみても、コミュニティの形成と弱者救済という二つの福祉目的が両立しがたいという現実にはぶつかってしまう。さらに県・市の対立は仮設住宅の管理方針が定まらず、当然、その歪みは入居者に降りかかった。たとえば屋外の洗濯場にスレート屋根をつけてよいのかどうか、些細な点まで紛糾することになった。

本来、法律上は県・市で委託を締結し、その範囲で仮設住宅の管理・運営を被災市が責任をもって行う建前となっているが、正式の委託契約を締結せずケースバイケースで対応したため、疑義が頻発した。

その卑近な事例が、管理権・管理費を県がもつのか市がみるのか定まっていなかったことである。したがって被災市としてどこまで面倒をみるのか、ルームクーラーについては高齢者・障害者は国費で、その他は地方自治体でと決定したが、このようなことまで政治的決定事項となった。〔高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.82-83〕

>

〔引用〕 (神戸市) そもそも応急仮設住宅の管理については、災害救助法に直接の規定がないため、県・市いずれが責任を持って対応していくのが議論になったが、さしあたって次々に入居が決定されていく住宅を管理していく必要があり、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、各部署の応援を得て、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年－』神戸市(1996/1),p.300〕

>

〔引用〕 (宝塚市) 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、兵庫県と宝塚市との間において入居及び管理事務に関する委託契約を締結した。〔『阪神・淡路大震災－宝塚市の記録1995－』宝塚市役所(1997/3),p.122〕

>

〔引用〕 (川西市) 県との協議により市が管理委託業務を受託し、入退去管理、苦情受付・処理を行い、敷地内通路整備、雨水配水対策、防火安全対策、施設の維持管理等の多岐にわたって管理している。〔『阪神・淡路大震災 川西市の記録－私たちは忘れない－』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.97〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

〔04〕 応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

02. 大量の仮設住宅建設をめぐる、費用を始めとして国・兵庫県・市町の役割分担の調整が必要となった。

【教訓情報詳述】

03) 市外に設置された仮設住宅への対処についても自治体間の連携が必要となった。

【参考文献】

〔引用〕 仮設住宅四万八千三百戸は、被災地の用地不足のため、加古川、姫路市、大阪府内など各地にも建設された。その数は約三千六百戸。全半壊した家や子どもの学校の事情などから、住民票を移さない人が多い。立地市町に市民税は入らない。

こうした市民の行政サービスは、元の自治体がどこまで負担するのか。実はまだ、決着がついていない。「福祉、保健関係だけでも、これだけのサービスがあるんですよ」と、加古川市企画調整室の職員が示したリストには、六十六もの項目が並んでいた。

生活保護、予防接種、乳幼児検診、母子福祉年金や、介護手当、敬老祝い金など多岐に渡る。同市は、「JR東加古川駅近くなどに千二百戸を受け入れ、すでに「市民に準じ、市ができるものは全部提供する」と決めている。さらに、負担について、「手当など現金給付は神戸市、デイサービスや入浴サービスなどは今後協議」との方針を確認。姫路、高砂なども足並みをそろえるという。

「でも、テーブルについたばかりで、交渉はこれから」と担当職員。「全額負担をとはいわないが、早急に詰めて覚書を交わさないと、あいまいになりかねない」と話す。

六月七日、初めて開かれた播磨四市二町と、県、神戸市の会合は、加古川市が内部で確認していた方向は合意したが、詰めは今後に残されたからだ。

神戸市側は、個々の負担問題について、企画調整局が「一つずつ財政当局と協議しながら検討するが、立地市町にお願いするものもある」と話す一方、民生局は「自治体もそれぞれにあり、個別に交渉しても煩雑で、簡単に決まらない。広域的な問題で、県に調整をしていただきたい。県の条件提示に従う」とする。

その県震災対策室は話した。「基本的には市町の問題。県費が入るサービスでない限り、積極的に関与しない。負担は今会計年度のうちに協議すればいいのではないか」

[神戸新聞朝刊『復興へ 第3部(21)自治体連携を / 仮設住民の支援息長く』(1995/6/8),p.-]

>

[引用] (神戸市)大阪府・姫路市・加古川市など被災地外の市外の仮設住宅に入居した神戸市民も多い。このような他都市との調整のため、兵庫県・神戸市及び各都市と連絡調整会議をもち、行政サービスの提供を図るとともに、国民年金などの出張相談サービスを行うほか、市職員による巡回相談を実施している。[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(1997/1),p.29-30]

>

[参考] 受入自治体の対応例については[1.17神戸の教訓を伝える会『阪神・淡路大震災 被災地“神戸”の記録』ぎょうせい(1996/5),p.112-113]などを参照。

>

[引用] 被災地外からの建設用地の提供の申し出についてどう対応するかが真剣に議論され、通勤圏内ということも考慮して、姫路市までの範囲で地元市町の協力を得ながら建設することとなった。

被災地外での応急仮設住宅戸数は約4,000戸で、そのうち兵庫県内が約3,000戸、大阪府下で約1,000戸が建設された。その入居者を居住地別に見ると、神戸市、西宮市、芦屋市、宝塚市の被災者が入居し、うち神戸市分は約3,200戸で約8割を占めている。

なお、被災地外である加古川市の応急仮設住宅団地の設置に際し、加古川市が独自に事務所を設置し、職員を配置し被災者対応に取り組んだことは、被災者への細かい配慮として、特筆に値することであった。

[『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(2000/3),p.10]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

02. 大量の仮設住宅建設をめぐる、費用を始めとして国・兵庫県・市町の役割分担の調整が必要となった。

【教訓情報詳述】

04) 応急仮設住宅の管理費は、復興基金によって手当されることとなり、また、負担が明確でなかった撤去費用については国が措置することとなった。

【参考文献】

[参考] (管理費)

[高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房(1999/5),p.64]では、「仮設住宅の管理費については、復興基金から共同施設管理費などの名目で、52億円が手当されたが、本来、厚生省・県が一般会計で計上すべきではなかったか」と指摘している。

>

[引用] (撤去費用)

供与終了後の応急仮設住宅の撤去については、前述のどの通達にも触れられておらず、その撤去費用の負担をどこがするのか明確ではないが、同年(1996年)6月20日、今回の応急仮設住宅の撤去費用は国が負担することが確認された。

[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会(1997/3),p.9]

>

[引用] 応急仮設住宅の撤去・復旧工事については、特別基準の承認を受けて、各工事ごとに設計内容を厚生省に協議し、その了解を得て実施することとなった。

なお、用地の現状復旧については、基本的に従前の土地利用の機能回復までを災害救助法による救助の範囲とすることとなった。[『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部、住まい復興局住まい復興推進課(2000/3),p.74]

>

[引用] 行政サイドにとっても、国庫補助があったとはいえ、財政面で重い負担となった。兵庫県の4万8,300戸の仮設住宅の建設費は累計で約1,470億円に達したうえ、98年度から本格化した解体・撤去費用は約230億円にのぼった。このほか、阪神・淡路大震災復興基金が負担した仮設住宅の管理経費も4年間で約58億円となった。[『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(2001/3),p.178]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

02. 大量の仮設住宅建設をめぐる、費用を始めとして国・兵庫県・市町の役割分担の調整が必要となった。

【教訓情報詳述】

05) 応急仮設住宅の用地費は、災害救助法の対象となっていないが、対象とすべきという意見がある。

【参考文献】

[引用] 仮設住宅の用地費が災害救助法の対象になっていないが、対象とすべきである。災害救助法では仮設住宅は公園・学校などに建設されると想定されているが、都市直下型大災害の場合は、公共用地では不足するため民有地を使用せざるをえない場合が発生する。しかし、仮に民有地を借り上げても、現行制度上、賃貸料は補助対象にならない。阪神・淡路大震災の場合、神戸市がたまたま広大な海面埋立地、宅地造成地をもっていたからなんとか公共用地のなかで建設用地を捻出できたにすぎない。[松原一郎「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(2001/3),p.37]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

03. 仮設住宅の建設にあたって、現実の必要戸数の把握は難しかった。

【教訓情報詳述】

01) 兵庫県では、避難所の被災者数、パトロール隊の聞き取り調査などから、推定必要戸数を約6万戸と試算。3万戸は公団・公営住宅の空家で対応可能として、3万戸の建設が必要と想定した。

【参考文献】

[参考] 正確な避難者データがなく、非常に手こずった[佐々波秀彦「第4部 第1章 応急仮設住宅の課題と展望」『震災復興の政策科学』有斐閣(1998/6),p.140-141]

>

[引用] 各市町の避難所に避難する被災者の数は、ピーク時には約30万人に達していた。1世帯の家族数をざっと平均で3人と見積ると、約10万世帯が避難していた計算になる。パトロール隊の聞き取り調査の結果、家屋の全壊・半壊を理由に避難している世帯は、避難者の約7割の7万世帯で、あとの3割は、ライフラインの不通や余震に対する恐怖感から、とりあえず避難所に身を寄せていることが分かった。また、7万世帯のうち1割程度の1万世帯は、なんとか自力で住宅確保の見通しがつきそうだということも分かり、推定必要戸数を約6万戸と試算した。このうち半分の、3万戸には公団や公営住宅の空家をあてることが可能なので、実際に建設が必要とされるのは3万戸となる。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.82-83]

>

[引用] (兵庫県)柴田都市住宅部長は、震災直後の不十分な資料から仮設住宅の必要戸数を6万戸と推計した。公団・公営住宅の空家も含めた、総数の6万戸には修正はなく、最後まで、この数値を目標に被災者の当面の住まいの確保に邁進することができたのである。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.114]

>

[引用] (川西市)震災直後の混乱の中、被害戸数が日々増加し、仮設住宅の建設戸数の確定ができず、1月18日に第一次分170戸を県に要望(中学校グラウンド、住宅・都市整備公団用地)。23日に第二次分250戸を要望(民有地)。...(中略)...第二次分については第一次分に入居できなかった世帯と新規申込分を合わ

せて20世帯となり、無抽選だったが、3月20日の鍵渡しで辞退者が相次いだ。総戸数420戸の仮設住宅のうち、入居数は373戸で、47戸の空家が発生し、県と協議の結果、空家分は西宮市に提供されることとなった。[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.97-99]

>

[引用] (住宅・都市整備公団)県事務局との協議の中で、最も急がれたのが、建設戸数を定める事であったが、あの混乱の中で比較的スムーズに作業が捗ったのは、前年に始められていた住宅マスタープラン策定での基礎的な数値が抽出されていた結果であろうと思われる。一方、マスタープランでは、公営住宅の直接供給の低減が盛り込まれていたのに対して、震災発生が一転して直接供給を飛躍的に増加させることに至ったのは、皮肉な巡り合わせというべきかもしれない。[竹本俊平「阪神淡路大震災からはや5年」『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(2000/3),p.77]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

03. 仮設住宅の建設にあたって、現実の必要戸数の把握は難しかった。

【教訓情報詳述】

02) 神戸市では、倒壊家屋や避難者数の調査等から、1月29日に兵庫県に対して3万5千戸の仮設住宅の建設を要請した。

【参考文献】

[引用] (神戸市)その後仮設住宅の計画戸数を把握しなければならないということで、建築行政の担当職員15～6人で2日間くらいかけて現地調査をして、住宅地図に色を塗って一冊の資料にしました。

その資料が重宝がられて、都市計画のまちづくりの関係とか、自衛隊の災害救助の関係とか、水道局とか引っぱりだこになって、その図面がどこへ行ったか分からなくなっていたということがありました。そのような状況でした。[兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集「阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか」(1997/1),p.143]

>

[引用] (神戸市)仮設住宅の必要数を正確に把握することが困難な状況であった。この中で、倒壊家屋や避難者数の調査等から、1月29日に兵庫県に対し、市内25,000戸、市外10,000戸の合計35,000戸の仮設住宅の建設を要請している。しかし、3月末で神戸市として確保できたのは、市内20,364戸、市外2,678戸の合計23,042戸であり、その差は大きく、避難所解消には程遠い状態であった。このため引き続き兵庫県と追加建設戸数について協議を重ね、避難所における実態調査及び面談調査等の2度の調査を行うとともに、避難者数の推移や仮設住宅中し込み状況から追加建設について要請をし、5月25日神戸市内8,814戸の追加建設が認められ、神戸市内の応急仮設住宅建設戸数は合計29,178戸となり、最終的に8月上旬までに全戸完成した。また、市外建設分についても490戸の追加があり、計3,168戸となり、神戸市民分としての仮設住宅戸数は、市内外合計で32,346戸となった。[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(1997/1),p.22]

>

[引用] (被災自治体避難者・被災者支援担当職員とアリング結果)仮設住宅の建築戸数を決めるのは、被災者の全数調査ができないので、何回か仮設住宅入居希望の募集をかけて、その申込みの推移をみながら最終的に何戸いるかという決断をしていった。また、実態調査を3月と5月に行ない、その数字から推測していた。県や国は、仮設住宅が余ったら無駄であるから、正確な数字が必要と言われたが、それは大変難しい。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.39]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

03. 仮設住宅の建設にあたって、現実の必要戸数の把握は難しかった。

【教訓情報詳述】

03) 「仮住まい」という都市復旧の移行過程をどのように計画し、マネジメントするのか、といった総合的な計画論を早急に考えていかなければならない、との指摘がある。

【参考文献】

[引用] 今後の大規模災害を考えると、仮設住宅を何万戸供給するのか、という数あわせの議論ではなく、この「仮住まい」という都市復旧の移行過程をどのように計画し、マネジメントするのか、といった総合的な計画論を早急に考えていかなければならないだろう。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.83]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

04. 兵庫県は、1月31日「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定した。その後、空き公営住宅への入居者数が予定より少なく、避難所解消策の一環として追加建設を要望した。

【教訓情報詳述】

01) 兵庫県は被災地での混乱・社会不安の防止のため、1月31日に「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定した。

【参考文献】

[引用] 建設戸数の上限や、入居者の所得制限など、厳しい条件が付けられている。この災害救助法の制限は、少なくとも阪神・淡路大震災に限って言えば、実情にそぐわぬ不合理な規定に思えた。私は、独断専行のそりも覚悟の上で、制度上の制限に目をつぶり、「必要な方で希望するすべての被災者に仮設住宅を提供する」決意を固めた。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.81]

>

[引用] 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、上述の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。[震災復興調査研究委員会『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(1997/3),p.233]

>

[参考] [佐々波秀彦「第4部 第1章 応急仮設住宅の課題と展望」『震災復興の政策科学』有斐閣(1998/6),p.145]は、厚生省基準と相当のギャップがあったことについては、今後、妥当性を検証していく必要があると指摘している。

>

[引用] 今回の震災は被害が甚大であり、被災者の混乱状態と緊急性が考慮され、また避難者の社会不安を未然に防止する観点からも、被災者の所得要件を考慮しないという柔軟な運用がなされた。現実には、神戸市内だけでも17万世帯以上が全壊・全焼の被害を受け、さらに行政機関も被災し復旧に追われる中で、希望者全員の所得調査を行うことは不可能であるとともに、地域全員が被災者という中で所得による区別は市民の理解が得られるはずがなかった。[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 -』神戸市生活再建本部(2000/3),p.38]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

04. 兵庫県は、1月31日「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定した。その後、空き公営住宅への入居者数が予定より少なく、避難所解消策の一環として追加建設を要望した。

【教訓情報詳述】

02) 空き公営住宅への入居者数が当初予定より少ないことや、入居が敬遠された仮設住宅があったことから、必要戸数は増加した。5月末に避難所解消策の一環として、8300戸の追加分が認められた。

【参考文献】

[引用] 4月末になって、公団等の空家に入居する戸数も1万2000戸程度に固まりかけた。そうになると、仮設住宅の必要戸数がさらに増える。幸いなことに、自衛隊が撤収した跡地を活用することができ、また、メーカーの能力にも余裕ができることから、さらに仮設住宅を増設することも可能となる。しかし、理由はどうあれ、未入

居の仮設住宅が多数あるのに、さらに増設することは、一般の理解を得ることが困難で、それが決着したのは5月末のことであった。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.88]

> [引用] 一月十七日の震災後、三万戸の建設はすぐに決まった。一万戸を追加したのも、二月初めだった。だが、その後の追加をめぐる被災各市、県、国の折衝は難航した。

四月初め、神戸市は避難所アンケートの結果を基に八千五百戸の追加を要望、それを受けて県は同二十四日、五千六百戸に修正して国に追加を求めた。

しかし、厚生省は市の八千五百戸について「根拠がアンケートでは、どれだけまともな数字か分からない」とし、県の要請には「本当にそれで大丈夫か、これが最後ですよ」と迫った。

五月の衆院建設委員会で、野坂建設相は「われわれも血を流しながら建設したのですが、なぜお入りいただけないのでしょうか、こう言って知事や市長にお話を申し上げた」と答弁。震災担当特命室によると、追加問題について大蔵省は、「空き家が目立つ」と、繰り返し指摘したという。

神戸市は五月十日から一週間、避難所で暮らす全世帯を対象に個別面談調査を実施。仮設住宅の第四次募集状況から親類宅などに身を寄せる「避難所外の避難者」の動向も調べ、県内全体で最終的に八千三百戸が決まった。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第4部 国はいま何を(1)課された条件/被災地と霞が関に温度差』(1995/6/26),p.-]

> [参考] 8300戸の追加の経緯については、[震災復興調査研究委員会『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(1997/3),p.230]などにも詳しい。

> [引用] 神戸市の第三次募集では、六千六十一戸の募集に対し、二万五千七百九十八戸の応募があった。その時点で四万戸の募集をほぼ終えたことになったが、避難所で生活する世帯は二万三千戸に達し、確実に不足することが見込まれた。西宮市、芦屋市、宝塚市でも同様に不足するとの意見であったが、一方で入居自体や入居後の転出者が相次ぐなど、変動要素が多いことから追加戸数をいくらにすればよいか判断は困難を極めた。

市民運動団体は、希望する被災者には全員提供すると約束したのではないかと、市街地に大幅に追加せよとの要求、国からは、足りないと言ってもりんくうタウンのように、入居せずに空き家となっている仮設も多くある、まずは空き家の活用を図るべきであると攻められた。

そこで、各市に依頼し、避難所に残っている全世帯の悉皆調査をした。この調査を基に、追加戸数八千三百戸を算出し、国に要請した。五月二十二日に国から八千三百戸の追加の了解が得られ、合計四万八千三百戸の建設が決定したのである。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.274]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【04】応急仮設住宅の供給体制

【教訓情報】

04. 兵庫県は、1月31日「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定した。その後、空き公営住宅への入居者数が予定より少なく、避難所解消策の一環として追加建設を要望した。

【教訓情報詳述】

03) 仮設住宅の抽選に当選しても、入居しないケースが多いと指摘された。

【参考文献】

[引用] 三月末で三万戸が完成しているにもかかわらず、四月十日現在での入居者はわずか一万戸に過ぎなかった。これは、当選しても鍵を取りに来ない人や連絡の取れない人、鍵を受け取っても空き家にしている人、倉庫に利用している人が多いと推測された。

…(中略)…自分で修繕などにより家屋が確保できる見通しがありながら、とりあえず申し込んだ人や遠くて不便、知った人がいないなど遠隔地が敬遠されたケースも多い。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.279]

> [引用] 入居手続きが進む一方で、空き家が目立つとの指摘もあり、四月二十七日、二十八日に県、神戸市は電気、ガスメーター、洗濯物など入居状況を確認する入居者状況調査を実施した。その結果、鍵渡しを終えた三万七百二十戸のうち、二万八千九戸で入居が確認されている。 [『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.280]