

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

01. 仮設住宅の入居者には高齢者・低所得者も多かった。

## 【教訓情報詳述】

01) 仮設住宅の入居者は65歳以上の高齢者が3割以上を占め、「超高齢社会」が出現した。

## 【参考文献】

[引用] (仮設住宅の生活状況:平成7年12月の神戸市の調査)被災した神戸市民の入居する仮設住宅は約3万戸、入居者数約57,000人で、65歳以上の高齢者は31.2%となっている。恒久住宅の転居についての「見込みあり」は15.6%、「見込みなし」は84.4%と4分の3が見込みなしである。また、「見込みなし」の市民の転居希望先は「持家」7.1%、「公営住宅」64.7%、「公的賃貸」4.0%、「その他賃貸」3.6%、「修理」1.5%、「その他」2.8%、「無回答」5.0%となっており、公営住宅がその3分の2を占めている。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.126]

>

[引用] 兵庫県が全仮設住宅約四万三千戸を対象に行った調査では、世帯主が六十五歳以上の高齢者世帯は、四二%にのぼる。県内平均の高齢化率一四%をはるかに上回る「超高齢社会」の仮設住宅群が、点在している。そこでのシルバービジネスの活動、行政や福祉法人、ボランティアなどのさまざまな取り組み。被災地での福祉をめぐる動きは、公的介護保険の導入が計画される将来の高齢社会を先取りした形にも見える。

[神戸新聞朝刊「復興へ 第10部(1)被災地にシルバービジネス/地域崩壊 弱者を直撃/「介護保険」見据え戦略」(1996/5/19),p.-]

>

[引用] 仮設・復興住宅は、以下のような人口属性上の特徴を帯びたコミュニティをなすこととなった。第1に、当然のことであるが、元居た居住地を離れ転居してきた人々ばかり、あるいは、そういった人々を多く含むコミュニティであった。第2に、非常に高齢化の進んだコミュニティであった。第3に、自宅や家族に大きな被害を受けた被災者、すなわち、震災による心身のダメージが大きな人々が多数を占めるコミュニティであった。[矢守克也「復興推進 - 施策推進上の共通課題への対応」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証 提言報告(2/9)』(第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.296]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

01. 仮設住宅の入居者には高齢者・低所得者も多かった。

## 【教訓情報詳述】

02) 主な収入源は、年金、恩給による世帯が多く、職についていない世帯も多かった。

## 【参考文献】

[引用] 主な収入源は、年金、恩給による世帯が36.9%と最も多く、続いて、給与所得世帯が33.6%、自営業が6.3%、貯金が3.4%。約40%の世帯が職についていない。家族全員の総所得額は、0~100万円未満が29.3%、100万円以上~200万円未満が23.1%、200万円以上~300万円未満が17.2%。全体の中で300万円未満の世帯が70%程度を占めている。他方、500万円以上の世帯は、わずか全体の6.9%に過ぎない。(兵庫県「住まい復興推進課」が平成8年2月から3月にかけて全仮設4万8300戸を対象に調査した結果)[『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(1997/3),p.22]

>

[引用] (被災自治体生活再建担当職員ヒアリング結果)仮設住宅の入居者の収入階層では、当初7割が年収300万円以下の低所得層という状況であった。被災地の大都市が今まで抱えていたインナーシティの問題が一気にでた。[『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.40]

>

[参考] 「被災労働者ユニオン」の調査(98年2月11日実施、対象は神戸市ポートアイランド第四~第七仮設入居者)によれば、1年前と比べて収入が減った世帯が3割 [神戸新聞朝刊「被災者の生活一層厳しく」(1998/2/12),p.-]

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

01) 95年5月以降に仮設住宅独居者の死亡が相次ぎ、「孤独死」として次第に社会問題化した。

## 【参考文献】

〔引用〕仮設住宅が建設され、高齢者が優先的に入居した結果、特に95年5月以降は仮設住宅独居者の死亡が相次ぎ、「孤独死」として次第に社会問題化していった。〔上野易弘「孤独死、自殺、労災死などの震災関連死の実態」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター(1997/2),p.141〕

> 〔引用〕震災の年の2月始め、仮設住宅への入居が始まり、その立地・入居者構成・設備を目の当たりにした医療ボランティアの人々は「このままでは、今後仮設住宅での孤独死はゆうに100名を越すであろう」と予測していた(阪神高齢者・障害者支援ネットワーク世話人梁勝則医師)。〔『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(1997/3),p.22〕

> 〔引用〕孤独死とは「1人暮らしの場合や、家族がいてもその不在時に誰にも看取られることなく1人で亡くなる」人をいう。平成7年2月の仮設住宅入居開始後から、震災後1年で孤独死は51人を数えた。その後も増加を続け、平成9年2月6日までに127名となった。震災後2年を経過しても、孤独死はハイペースで増加を続けている。〔『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(1997/3),p.22〕

> 〔引用〕仮設住宅入居後に亡くなった人は、神戸市内で平成9年1月30日までに判明しているだけで307人にのぼり、このうち200人近くが65才以上の高齢者である。〔『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(1997/3),p.22〕

> 〔参考〕孤独死の人数の推移データ  
・95.03-96.12 月別孤独死(事故・自殺含む)発生状況のグラフ[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.61]

・以後の増加状況

97.01.09 119名

97.02.06 127名〔『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会(1997/3),p.22〕

98.10.01 224名[NHK神戸放送局編『神戸・心の復興』NHK出版(1999/1),p.87]

> 〔引用〕(孤独死対策の見守り活動等について)  
これまでプライバシーの問題もあり、なかなか住戸内まで立ち入ることは難しかったが、緊急の対応であり行政としてそこまで踏み込む必要があった。〔『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.135〕

> 〔引用〕市内の仮設住宅における孤独死の件数は、平成7年5月11日に一人目の方が北区で発見されて以来、平成11年5月5日に西区で発見された方まで、市が確認している事案は仮設住宅が解消するまで132件となっている(県警発表によれば233名が県下の仮設住宅で孤独死したとされているが、これには神戸市外の仮設住宅の入居者や、自殺、事故で亡くなった方も含まれているほか、神戸市で確認していない方の数も含まれている)。〔『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.141〕

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

02) 50代と60代の男性は、孤独死のハイリスクグループであるとされた。

## 【参考文献】

〔引用〕(孤独死の実情)年齢別では60才代が最も多く、50代と60代の男性は、孤独死のハイリスクグループである。  
・基礎疾患の有無については、詳細な調査資料がないが、新聞の報道記事によれば、男性の糖尿病・肝臓

病が目立って多く、特に65才未満の肝臓病の有病率は非常に高い。  
・男性の孤独死にはアルコールが強く関与していることが推測される。上野易弘神戸大学医学部教授の調査によると、死因の3割はアルコールが遠因とみられる肝臓疾患であり、そのうち90%が男性、平均年齢は58才だったという。

・死亡者の多くが、糖尿病、高血圧、肝臓病などの慢性疾患をもち、治療の中断によって病状が悪化し、合併症で死亡した可能性が高い。

[『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(1997/3),p.23]

>

[引用] 高齢の孤独死者の死因に限って言えば、仮設住宅以外でも日常的に起こっている独居高齢者の死亡と変わるところはなく、仮設住宅生活の不便さと各種のストレスがおよぼす影響を除けば、両者は同質の問題である。[上野易弘「孤独死、自殺、労災死などの震災関連死の実態」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター(1997/2),p.150]

>

[参考] 97年1月9日現在での兵庫県警調べの119人に関する死因、性別、年齢別、地域別のデータについては、[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.262]参照。

>

[参考] 震災前後の「独居死」の発生状況の分析については[上野易弘 他「震災前後における神戸市内の独居死の比較検討」『神戸大学都市安全研究センター研究報告 No.2』(1998/3),p.279-284]参照。

>

[参考] 孤独死の状況について、「発生頻度は年ごとに増加していった」、「65歳未満の男性への対応が重要」、「心疾患、肝疾患、脳血管疾患が死因となったケースが多いが、特にアルコールの影響が深い」、という分析が[『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.141-144]に記されている。

>

[参考] 孤独死の分析については、「上野易弘「震災死と“孤独死”の総括的検討」神戸大学 震災研究会『阪神大震災研究4 / 大震災5年の歳月』神戸新聞総合出版センター(1999/12),p.269-283]にもある。

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

03) 死亡者の多くは、無職または不安定なパート労働者だった。自宅への閉じこもり・対人関係の断絶により、過度のアルコール摂取、不十分な栄養、慢性疾患の放置などの結果が孤独死となった。

## 【参考文献】

[引用] 「孤独死」をもたらす社会的背景

・死亡者の職業は、圧倒的に無職が多く、職があっても不安定なパート労働者である。

・震災による喪失体験 社会からの離脱・自宅への閉じこもり 対人関係の断絶 過度のアルコール・不十分な栄養・慢性疾患の放置 ビタミン不足・虚弱化・慢性疾患の悪化 衰弱死・急病死という経過を緩慢にたどった結果が、孤独死であるといえる。

[『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(1997/3),p.24]

>

[引用] (アルコール依存症)肝疾患は、孤独死の病死の約30%を占め、40～60歳代の病死の男性では実に43.8%を占めていた。しかもほとんどがアルコール性肝硬変であった。通常の異常死体でもアルコール性疾患による死亡は40～60歳代の男性に多いので年齢の点ではアルコール性肝硬変での孤独死に特徴はない。しかし、アルコール性疾患が病死全体に占める割合は、通常の異常死体では40～60歳代の男性病死者に限っても十数パーセントに過ぎない。すなわち、アルコール性肝疾患で死亡した中年男性が多いことが孤独死の最大の特徴であるといえる。[上野易弘「孤独死、自殺、労災死などの震災関連死の実態」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター(1997/2),p.150]

>

[引用] (どうすれば「孤独死」をなくせるのか)

・アルコール中毒など

死亡への経過に時間があるものについては、外部からの密接な接触により、孤独死への経過を阻止することができる。アルコール中毒や飢餓がこれに相当する。ビタミン欠乏などの栄養障害や脱水が、致命的な段階に至るまでは相当な期間が必要である。従ってこの時期に、出来るだけ毎日、外部からコンタクトをとることで手遅れになる前に医療機関や福祉施設に転送できる。

アルコール依存症の場合、死の前に「閉じこもり」の状態に陥っている。したがって、孤独にしなければ、死に至ることを阻止できる。神戸市北区の仮設住宅では、ボランティアが、毎日のように数人のアルコール依存症患者と接し、日常的に食べ物を差し入れ、危ないときには入院させている。このような支援者とアルコール依

存者の関係が、彼らの命脈を保っているともいえる。

・肺炎など

肺炎・脳卒中・消化性潰瘍からの出血・服薬自殺などは、通常、すぐには死亡しない。午前午後1日2回のコンタクトで死亡前に発見できる可能性が高い。

・急性心臓病など

急性の心臓病や、くも膜下出血、消化管からの大量出血は、発病後数分から数時間で死に至る。したがって、こういった疾患による死亡は、密接なコンタクトによっても防ぐことが困難である。

[『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(1997/3),p.27]

>

[引用] 避難所などでの関連死を追跡してきた神戸協同病院の上田耕蔵院長は「生きがいがあれば、ストレスも乗り越えられるが、仮設では『あしたもがんばって生きよう』という気持ちをなくしてしまっていることが大きい」と指摘する。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第16部(2)仮設住宅の死 / 高齢者に気力の衰え / 環境変化がストレスに』(1997/7/16),p.-]

>

[引用] (被災自治体生活再建担当職員ヒアリング結果)仮設住宅では、生活環境が変わったこと、職を失ったこと、従来の地域での買い物生活の変化などに対応できない人が多くでてきた。過程経済管理能力の欠如もその一つ。アルコール依存症の増加。[『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.40]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

04) 神戸市は、96年末に市内の仮設住宅の全戸健康アンケートを初めて実施し、早急に対応を要する685人を「早急要対応者」と認定した。

## 【参考文献】

[引用] (全戸健康アンケート:神戸市)

平成8年末、神戸市が初めて実施した市内の仮設住宅の全戸健康アンケートでは、「体調が非常に悪い」と答えた人のうち、「病院に通っていない」と答えたり、「ほとんど外出していない」と答えた被災者685人を、早急に対応を要する者(「早急要対応者」と認定した。ただし、平成9年に入って神戸市の仮設住宅で見つかった孤独死者3名は、上記「早急要対応者」に含まれていない者であった。このようなことから、実際には、上記の健康アンケートに何ら回答がなかった約5000世帯の人々こそ最も安否が気遣われるという見方もある。[『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(1997/3),p.28]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

05) 被災世帯の健康調査では、病気、体調、精神面への影響があることが明らかとなった。

## 【参考文献】

[参考] 兵庫県保健部が96年10月に行った被災所帯健康調査については[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.258-262]参照

>

[引用] 今年三月、兵庫県が被災世帯の健康調査をまとめた。仮設住宅約五千三百人のうち、「病気があがる」が六割。体調では、肩がこる、疲れやすいなどすべての項目で震災前を上回った。精神面でも半数以上が「問題あり」。一般の数値と比べ三倍にのぼった。

「恒久住宅への転居が進めば、仮設に残る人の不安は増し、健康問題が深刻になる」と県担当者。保健婦らの巡回も限られ、効果的な対策は見いだせない。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第16部(2)仮設住宅の死 / 高齢者に気力の衰え / 環境変化がストレス

に」(1997/7/16),p.-]

>

[参考] 兵庫県社会保障推進協議会は、生活実態調査(98年1月実施、対象は神戸市ポートアイランド第6、7仮設住宅)から、次のような実態を報告。  
・通院率は、男性53%、女性67%で、厚生省の全国調査に比べ男性1.5倍、女性1.7倍  
・治療を中断している人は44.9%、中断の理由は、生活保護世帯が17%という生活苦に加え、保健・医療費を切りつめている割合が増えていることから、医療費の負担が重いためと考えられる  
[神戸新聞朝刊]『仮設健康調査 住民の45%通院中断』(1998/4/26),p.-]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

06) 行政、ボランティアによる様々なケアやコミュニティづくりの支援が展開された。

## 【参考文献】

[引用] (川西市の孤独死対策)

プライバシーを一方で守りながらどうすればよいか悩んでいた。ヤクルトレディが毎日配達時に一声を掛けていただき、2日たれば管理委員会と市に連絡していただくことになっている。[『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.190]

>

[引用] (神戸市の対応)

健康生活基盤である住居がなくなり、その後の慣れない避難所生活、仮設住宅暮らしで、肉体的・精神的ストレスから心身の面で不調をきたしている人が少なくない。しかもなじみの病院から遠隔地の暮らしとなったため生活のリズム全体が変調をきたし、健康にも悪影響を及ぼした。しかし、公的健康ケアチームの巡回診療、ふれあいセンターの整備などによって、1年後には比較的安定した生活となった。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.127]

>

[引用] (神戸市)

仮設住宅入居者の心身のケアや新たなコミュニティづくりの支援が必要であるため、民生、委員・児童委員等による地域見守り活動の推進や、新たに「ふれあいセンター」の整備、運営費補助、「ふれあい推進員」の配置などを行っている。[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]

>

[引用] (保健所による健康相談等:神戸市)

生活環境の変化に対して入居者の健康を守るため、健康相談・健康診査等を行っている。また、要指導者には保健婦が訪問指導している。さらに、今後の生活支援等のための基礎資料とするため、昨年に引き続き、再度、全入居者に健康状態や身体状況等の調査を実施する。[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]

>

[引用] (在宅福祉サービス:神戸市)

介護を必要とする高齢者が必要な保健・福祉サービスを気軽に利用できるよう、相談からサービスの提供まで一貫した援助を行う「あんしんすこやか窓口」を設けている。[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.8.29-30]

>

[引用] (単身入居者の緊急安否確認:神戸市、96年10月6日～10月31日)

単身入居者について戸別訪問を実施し、必要なケースについては保健・福祉サービスを行う。[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] 単身入居者の緊急安否確認について[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.262-264]

>

[引用] (地域型仮設への配食サービス:神戸市)

神戸市が高齢者・障害者向け地域型仮設住宅千五百戸を対象に配食サービスを始めたのは、昨年十一月だ。一食の経費八百円は、自己負担が四百五十円、国・市が三百五十円。希望者のみだが、百八十人が利用している。

実施に先立って市は、コンペを行った。委託を希望したシルバー企業、食品会社など七社が食事の提案や見本を出し、学識経験者らと交えた業者選定委員会が選考した。

「ヘルシーライフサービス」は配食、入浴、ホームヘルプサービスなどに事業展開し、年商約二十億円。兵庫県内では神戸、西宮、美嚨郡吉川町で入浴サービスの委託を受ける。選定委が同社に決めたのは、東京で

の実績と、温かいものは温かいまま提供する宅配システムだったという。  
食事は神戸市内で調理され、毎朝十一時、同社のパート社員らが各家庭に届ける。  
[神戸新聞朝刊「復興へ 第10部 福祉は変わるか(1)被災地にシルバービジネス / 地域崩壊 弱者を直撃 / 「介護保険」見据え戦略」(1996/5/19),p.-]

>

[引用] (芦屋市のケア付き地域型仮設住宅)  
二十四時間体制で入居者を見守る芦屋市呉川町のケア付き地域型仮設住宅。四棟の約五十人を支えるのは、芦屋市から運営を委託された社会福祉法人・尼崎老人福祉会の職員だ。  
交代で夜間は三人が泊まり込む。各部屋からの緊急通報システムも整備され、毎朝のミーティングで、夜の状況を確認し合う。

入居者は平均七十八歳。身体に障害を持つ人は十二人にのぼる。入浴の介助もある。施設に入ることは望まないが、自分だけで暮らすのが困難な高齢者が少なくない。

入居は昨年四月から始まった。「当時は体調を崩して入院する人が続いた」と、同福祉会の市川禮子副理事長は振り返る。

まず、食事の充実を力を入れた。作ったことがない人、作る気力がない人が多く、夕食は市福祉公社の配食サービスを利用、昼食は週三回、ボランティアに共同調理場で作ってもらうことにした。利用は自由、入居者が実費を負担する。

夏には入居者の健康が安定した。今、食事だけでなく、医療機関、ホームヘルパー派遣など在宅福祉サービスとの連携が、援助員を核に図られている。

[神戸新聞朝刊「復興へ 第10部 福祉は変わるか(4)「仮設後」も24時間ケア住宅を / 高齢者の実態把握急務」(1996/5/22),p.-]

>

[引用] (阪神高齢者・障害者支援ネットワークの取り組み)  
ケアマネジメントは、ケアマネジャーが他機関と連携しながら、要援護者のニーズの把握・診断、ケア目標の設定・ケアプランの作成、実行、評価、見直しを行う仕組みを指す。どんなケアを組み合わせていけば「自立」が可能になるのか、高齢者自身はわからないからだ。

...(中略)...

黒田さんらの阪神高齢者・障害者支援ネットワークは、ケアマネジメントが必要と判断した二百世帯の訪問を続ける。

震災前に必要な支援が届いていなかった人、震災後に新たに支援を必要としている人...。一日のスタッフは、看護婦とボランティアら約十人。朝と夕のミーティングで情報交換し対応を話し合う。

最終的な判断は看護婦が行い、橋本さんのケースのように、ヘルパー派遣団体、福祉事務所、保健所や、医療機関や訪問看護ステーションにつないでいる。

[神戸新聞朝刊「復興へ 第10部 福祉は変わるか(5)「自立」形作るケアマネジメント / 医療・保健との連携カギ」(1996/5/23),p.-]

>

[引用] (阪神高齢者・障害者支援ネットワークの取り組み)  
神戸市西区西神第7仮設住宅で活動。同仮設住宅は、1060戸のうち、65才以上が600人を占める。平成7年6月15日から看護婦を含むボランティアグループがテントを立てて活動を始め、毎日のように10人が地区を回っている。行政から派遣されるヘルパーは、週2回2時間程度であり、孤独死対策として不十分であるため、高齢者、障害者やアルコール依存症患者を中心に在宅福祉の隙間を埋めている。[「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(1997/3),p.29]

>

[参考] 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク「ふれあいテント」による仮設支援とケアマネジメントについては、黒田裕子「“ふれあいテント”ボランティア活動ー西区を中心とした活動を通してー」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.57]に詳しい。

>

[引用] (神戸元気村の取り組み)  
神戸市灘区のボランティア団体。仮設住宅における緊急通報システムの普及活動が知られる。利用者がペンダント型のボタンを押して元気村に通報すると、折り返しボランティアから電話がかかってくる。神戸市内の仮設住宅の高齢者などを対象に、同システムが設置された。元気村では1000台の設置を目指したが、NTTの作業の限界もあり、順番待ちの状態が続いた。[「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(1997/3),p.29]

>

[引用] (神戸元気村の取り組み)  
そのSOSが発信されたのは四月十四日の夕方、神戸市北区の八十歳の男性からだった。

...(中略)...

男性が利用したのは、「ベルボックス」と名付けた通報システムだ。一人暮らしの高齢者宅の電話に通信器を接続、ペンダント式の発信ボタンを押すと、ボランティア事務所の電話に発信先のメッセージが流れ、折り返し連絡を入れる。

仮設住宅で孤独死が相次ぎ、昨年七月、灘区のボランティア「神戸元気村」が、最初に仮設約十世帯で運用を始めた。「がんばろう!! 神戸」も呼応して導入、互いに連携し、「がんばろう」に掛かった電話も夜間は二十四時間体制の「元気村」に転送される。

全国の寄付で賄い、高齢者らの負担はゼロ。緊急時に限らず、寂しい時やだれかと話をしたい時にも気軽にボタンを押せる。「話の題材に」とボランティアは、あらかじめ利用者の趣味や生活状況を聞き取り、パソコンに入力している。

...(中略)...

心のケアにも取り組む「ベルボックス」は、ボランティア同士の連携で計約四百台にのぼる。「がんばろう」が担当する約八十台は、仮設住宅以外にも広がっている。...(中略)...

「がんばろう」の中心は地元の主婦や会社員に移り、利用者とのふだんの電話や訪問で、自然な付き合いが生まれている。緊急時に民生委員と一緒に駆け付けたり、地元の消防署やかかりつけ医に詳しい病状を連絡する試みも始めている。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第10部(8)人や行政つなぐベルボックス / 地域社会のあり方提示』(1996/5/27),p.-]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果) 応急仮設住宅の中でのコミュニケーション作りには、女性の力が大きい。掃除などの活動で中心になった。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』(2000/3),p.19]

>

[参考] 応急仮設住宅及び恒久住宅入居者へのケア施策については、[総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局(2000/6),p.81]にまとめられている。

>

[参考] ふれあいセンター等で行われた芦屋市民の健康相談等の実績等が、『復興へのあゆみ / 阪神・淡路大震災芦屋市の記録II 1996.4-2000.3』芦屋市(2001/3),p.152-158]にまとめられている。

>

[参考] 仮設住宅に入居する痴呆性老人で支援が必要な方をボランティアがサポートし、共同生活ができるよう、空き仮設住宅を改修した「シルバーサポートハウス」の経緯が、『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.127-129]にまとめられている。

>

[引用] 仮設住宅入居者のうち、社会福祉施設等への入所は要しないが、日常的に在宅福祉ケアを必要とする方への移転支援策として、復興基金は、平成10年5月1日から生活援助員が常駐する災害復興グループハウスを設置する場合に建設経費補助を行うこととした。

この補助制度は、県住宅供給公社が災害復興グループハウスを設置する場合に、建設経費及び設計事務費に対して、戸当たり600万円を上限として補助を行うものである。

…(中略)…平成11年3月からは、既存の建設事業に加え、購入事業及び借上事業を追加するとともに、事業対象者を建設又は購入する場合は県住宅供給公社並びに社会福祉法人及びNPO法人とし、借り上げる場合は民間のボランティア団体等で市町の推薦を受けた団体まで拡げることとなった。

この改正を受けて、神戸市内では、NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸(CS神戸)が、当時東灘区の仮設手水住宅に住んでおられた4名のお年寄りの方に入居いただくグループハウスの建設に踏み切ることとなった。…(中略)…

また、西区の仮設西神第7住宅を拠点にボランティア活動をしてきた「阪神高齢者・障害者支援ネットワーク」も、同仮設住宅に住んでおられた方を対象に、民間住宅を借り上げてグループハウス「あじさいの家」を設置することとなった。

[『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.130-131]

>

[引用] アルコール依存症に対し、断酒・生活訓練を行う施設(アルコールリハビリテーションルーム)を平成9年度に明石市及び尼崎市にそれぞれ設置するとともに、アルコールソーシャルワーカーを平成10年度より配置し戸別に訪問活動を実施した。また、アルコール依存症を克服した体験をもとに話し合うピアカウンセリングや専門家によるグリーンワーク(幅広いテーマでの語り合い・ビデオ鑑賞・学習会など)も実施した。[総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局(2000/6),p.80]

>

[引用] 仮設住宅での生活が長引くにつれ、被災者個々の苦勞、悩みも多くなり、情報不足を指摘する声も強かった。一九九六年一月、入居者の生活不安の軽減と生活復興を支援するため、仮設住宅巡回相談員が設置された。巡回相談員は保健士、または看護婦一命、福祉業務及び行政経験者各一名の一班三名体制で、十五班四十五名が配置された。

…(中略)…しかし、日時の経過とともに相談内容が多様化、深刻化し、個人での解決が難しくなってきた。さらに、市町行政に関する内容が増えてきたことから、御用聞き的な巡回相談制度の限界を感じるようになり、九月末で停止、その役割は生活支援アドバイザーに引き継がれた。

[『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.282]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

07) コミュニティづくり等の支援策として、特にふれあいセンターの役割が評価された。

## 【参考文献】

[引用] 仮設住宅では、高齢者が多く引きこもりがちになること、知人がいないことからコミュニティの構築が必要となった。また、地震のショックから精神的に不安定な人も多く、外部の支援者の活動の場も必要なこと

から、一九九五年五月に自立支援、コミュニティ形成を目的としてふれあいセンターを設置することにした。建設費は一カ所当たり八百二十二万円で、ふれあいセンターにかかる経費は県と復興基金で二分の一ずつ負担することとし、百戸以上の団地に一カ所設置した。

センターの運営は、入居者やボランティアなどの組織に委ね、有効に活用することとしたが、おおむね好評であり、規模が小さい団地でもふれあいセンターは必要であるとの要望が強く出され、九月から五十戸以上の団地にも設置した。

センターの目的を達成するため、管理運営主体が自主的に事業を実施出来るよう、年間二百万円の運営費を助成、住民同士の交流の場として、また支援者の活動の拠点として、大いに活用され評価された。しかし、中には運営費の使い込みや運営主体の仲間割れ等問題となったところも数例ある。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニクス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.282]

>

[引用] (ふれあいセンター:神戸市)

ふれあい交流を通じて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の活動拠点として、概ね50戸以上の仮設住宅団地(当初は100戸以上)に1カ所ふれあいセンターを設置し、運営費の補助をしている。ふれあいセンターの管理・運営は入居者代表、ボランティア団体等によって構成されたふれあいセンター運営協議会によって行われる。平成8年9月末現在設置数は152カ所である。[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]

>

[引用] 被災者・避難民・仮設住宅収容者が最も必要とするものは、孤立しないための相互交流の場であった。ふれあいと交流であり、そのための「ふれあいセンター」であった。[小林郁雄「震災復興まちづくりかた市民まちづくりへ」『阪神・淡路大震災復興誌』[第9巻]2003年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/3),p.179]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### [01] 仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

08) 明石市のケアネットシステムが、様々な関係機関が連携し、仮設などで暮らす高齢者や障害者を支える取り組みとして注目された。

## 【参考文献】

[引用] (明石市)

3月14日に「仮設住宅ケアネット」という保健、医療、福祉及び住宅等の医療関係機関で、仮設住宅に入居する高齢者、障害者及び乳幼児等をケアする組織をスタートさせました。関係機関は、医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健所、市の保健福祉部、建築部及び市社会福祉協議会で、6月には明石警察署が加わりました。[『兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録』明石市役所(1996/1),p.69]

>

[引用] (明石市のケアネットシステム)

仮設などで暮らす高齢者や障害者を支える同市の取り組みは、ケアネットシステムと名付けられている。

ケア連絡員は、市社会福祉協議会の登録ヘルパー十五人。担当家庭を二週間に一度訪ねる、いわば情報の運び屋さんだ。入居者の状況をつかみ、市内を八ブロックに分けた「担当機関」に連絡する。

担当機関は、市高年福祉課や社協、社会福祉施設などが分担。新たな措置が必要と判断すれば、ホームヘルパーを派遣したり、医師会に往診を依頼する。

...(中略)...

「明石方式」ともいえるケアネットシステムについて、同市の岡本弘志・地域保健福祉推進室長は「仮設から上がってくる保健・医療・福祉ニーズを提供する体制は整っていた。問題は、ニーズの把握と継続的なフォローだった」と話す。

同市では九一年から市や社協のほか、医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健所などが定期的に会合、個々のケースについて、在宅福祉、施設入所などを検討してきた。ケアネットはこの連携がベースになった。家庭訪問は通常、民生委員が担当が、二週間に一度の頻度でくまなく回るの、物理的に困難と判断。ケア連絡員制度を発足させ、迅速な対応のため、ブロック別の担当制度を取った。(以下略)

[神戸新聞朝刊「復興へ 第10部 福祉は変わるか(2)仮設の暮らし支える明石方式/高齢社会に生かす経験」(1996/5/20),p.-]

>

[引用] (明石市・市川悦子氏、下村葉子氏のインタビュー発言)

明石市の場合、1991年に「要援護老人保健医療福祉システム」ができていた。...(中略)...

このシステムには、医師会、歯科医師会、薬剤師会、県の保健所や市の関係機関のほか、社会福祉協議会、民生児童委員協議会など、トップの集まる一番上のシステム協議会があり、その下に中間的な機関、さらにスタッフレベルの会議が組織されている。スタッフレベルの週1回のケース検討会には医師も出てきて、コミ

コミュニケーションが取れていった。要援護高齢者のシステムがあったからこそ、ネット立ち上げもスムーズにいったと思う。

〔『阪神・淡路大震災復興誌』〔第8巻〕2002年度版〕(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.106]

>

〔引用〕(明石市・市川悦子氏、下村葉子氏のインタビュー発言)

最初は保健士さんらが訪問、話を聞いて状況を把握した。日常的には、社協の登録ヘルパー13人が、ケア連絡員として、2週間に一度、各家庭を回った。仮設に入った高齢者らの環境は激変している。生活に慣れていただくことが大事だった。生活面のフォローができる登録ヘルパーさんをお願いすることになった。

…(中略)…ケア連絡員から、生活福祉、医療などの問題を吸い上げて、具体的にケアが必要な機関につないでいった。複雑なケースについては処遇検討会を開き、いろんな機関と一緒に、何が必要か、どこが何をすれば良いかを検討した。…(中略)…

ケア連絡員も専門職ではなく、ものすごく入り込んでしまう人や、問題を背負い込んでしまう人がいる。月に一度は、連絡員が吐き出せる場所をつくって、そこで保健所の方が話を聞いたり、精神に関する専門的な研修もした。アルコール依存の問題とか、一人暮らしで、お金の本当に困っている方の問題など、そのままじゃって帰るのは、非常に大変だったと思う。

〔『阪神・淡路大震災復興誌』〔第8巻〕2002年度版〕(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.106-107]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

〔01〕仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

09) コミュニティをベースとする地域団体と、福祉や医療等の専門性を持つ外部のボランティアとの連携が行われた。

## 【参考文献】

〔引用〕この時期のコミュニティでのボランティア事情として特筆すべき点は、コミュニティをベースとする地域団体と地域外からのボランティアの連携の動きである。分散した被災者への支援を行うためには、地域の情報を知る地元自治会等との連携が不可欠である。

一方、自治会側にとっても、福祉や医療等の専門性を持っているボランティア、NPO/NGO等の協力を得ながらコミュニティを維持していくことが必要であった。これは、震災がなくても、いずれ生じてくる課題であった。それが震災によって一気に顕在化したのである。我々は、来るべき超高齢社会、成熟社会で経験すべきことを一足先に経験したといえよう。

また、新設の災害復興公営住宅では、入居者全てが新しいため、自治会の結成をNPO/NGO等が調整するという連携も見られた。

〔小西康生「県民の参画と協働による取組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9)』(第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.21]

>

〔引用〕避難所が次第に統合・解消され、仮設住宅への入居が始まると、ボランティア活動も新たな局面を迎えることとなった。

仮設とはいえ、被災者がそれぞれの私生活を取り戻し始めるにつれて、ボランティア活動は、救援物資の配布、給食・給水といった生活の基礎的課題の対応から、ふれあい訪問、安否確認、仲間づくりなど、継続的・専門的な分野へと変化していった。特に、高齢者や障害者への個別の支援など、新たな支援活動が必要となった。一方で、この時期まで活動を続けているボランティアは、次第に少なくなっていた。震災直後の避難所ボランティアのように、集中型・全国型で展開していたボランティア活動は、転換期を迎えた。

そのようななかで、震災を契機として、県内の大学には、多くのボランティアグループが誕生した。大学生の若さ溢れるボランティア活動が展開され、被災者支援に大きな力となった。

〔小西康生「県民の参画と協働による取組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9)』(第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.20]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

〔01〕仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

## 【教訓情報詳述】

10) 個別訪問の形をとりながら巡回する各種支援者が多数できたが、そのことによる課題もあった。

#### 【参考文献】

[引用] 95年度から97年度までの3か年間を取ると、おもに仮設住宅を対象として個別訪問の形をとりながら巡回していた支援者は、(1)LSA(生活援助員)(2)高齢世帯支援員(神戸市のみ)(3)生活支援アドバイザー(4)ふれあい交番相談員と、従来から地域活動をしていた(5)民生委員・児童委員や(6)保健師の6つの職務にまたがっていた。このほか、復興公営住宅を担当する生活復興相談員や交番相談員もいた。このような支援者は、被災者の復興に向けた課題が個別、多様化するなか、それぞれの守備範囲で被災者に直接かわることを通じて、ひとからひとへのローテクによる情報伝達手段として、被災者ひとりひとりに情報を届けるという“浸透性”の面で成果をあげていった。…(中略)…違うといえば違うが、仮設住宅居住者からすれば、毎度、同じ話を繰り返して返事をしなければならない煩わしさに首をかしげるひともいた。[山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.345-346]

>

[引用] 仮設住宅においてさまざまな支援者がそれぞれの立場から支援を続けたが、各支援者の任命者、依頼者が県の部局をまたがっていたため、被災者の情報が外部に漏れることを防ごうと「守秘義務」を課した。被災者の情報は優れて個人情報であったためやむを得ぬ発想だったと思われるが、被災者をケアするのが大きな目的である場合は、ひとりでも多くの支援者の注意がその個人に集まることがセーフティーネットを形成するという事実から判断すれば、特定エリアの情報については本人の同意を得て、限定的に守秘義務を解除し支援者共通の「支援ケア情報」として扱うことが最も重要である。その際、県や行政の支援者だけでなくボランティアに活動するグループのリーダーとも情報を共有し、万全を期すようその方策を平時に検討しておくべきだ。[山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.369-370]

>

[引用] 仮設住宅入居者の健康管理を円滑に行うため、次の関係機関等による被災者健康支援システム会議を開催し、仮設住宅入居者の健康支援システムを構築するとともに、実務者による連絡会議において、情報交換や総合支援に要する被災者の処遇について検討した。(社会福祉協議会、在宅介護支援センター、訪問看護ステーション、民生委員・児童委員、町内会、自治会、医師会、歯科医師会、薬剤師会、ボランティア等)  
[松原一郎「高齢者の見守り体制整備」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9) (第3編 総括検証)』健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.158]

---

#### 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

[01] 仮設住宅の生活と支援

#### 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

#### 【教訓情報詳述】

11) 仮設住宅世帯は、自覚症状の多い割に、一般世帯に比べて医療・保健に関する行政サービスに対する希望の声が挙がっていなかった。

#### 【参考文献】

[引用] (平成7年度の被災世帯健康調査から)  
この結果で注目すべきことは、仮設住宅世帯は、自覚症状の多い割に、一般世帯に比べて医療・保健に関する行政サービスに対する希望の声が挙がっていないという事実である。自立して健康維持することの難しい状況であるにもかかわらず、希望や要望に意識が向いていない背景に留意しなければならないと思われる。すなわち、健康を獲得するための要望を表明する以前に、「今後の見通しが立たない」「買い物など日常生活が不便」「住居環境が悪い」など、生活環境や生活不安で頭が一杯で、治療放置などの生存権に関する課題が潜んでいると考えられた。  
[近田敬子「高齢者の健康づくり・生きがいの推進」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9) (第3編 総括検証)』健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.120]

---

#### 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

[01] 仮設住宅の生活と支援

#### 【教訓情報】

02. 孤独死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。

**【教訓情報詳述】**

12) 被災高齢者などへの生きがい作り支援が欠かせない活動となった。

**【参考文献】**

〔引用〕被災地域では、被災高齢者などへの個別訪問や見守り活動の段階の支援とともに、生きがいづくり支援が欠かせない活動となる。この支援事業では、復旧期の平成8年度から被災高齢者等の学習や仲間づくり、技能習得、生きがい就労の場の提供を目的に、「いきいき仕事塾の開設」、「フェニックスリレーマーケット事業」、「高齢者語り部・昔のあそび伝承事業」、「被災高齢者生きがい就労対策事業」、「被災地しごと開発事業」等が展開された。〔近田敬子「高齢者の健康づくり・生きがいづくりの推進」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証 提言報告(3/9) (第3編 総括検証) 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.126〕

---

**【区分】**

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

〔01〕仮設住宅の生活と支援

**【教訓情報】**

03. 当初は居住環境の問題も多くあり、改善が進められた。

**【教訓情報詳述】**

01) 高齢者や身体障害者には使い勝手が悪いなどの問題があり、ボランティア等による改善も行われた。

**【参考文献】**

〔引用〕仮設住宅は、障害者には使いにくいと聞いた。お風呂の敷居に段差があるのだ。スロープを置かないと入れない。浴槽も高い。ヘルパーは障害者に便座に座ってもらって、シャワーをかけている。玄関にも段差があるので、板を持ってきておいて、車椅子を降ろすそうだ。障害者には専用の仮設住宅が必要だと言う。仮設住宅の周りの舗装も近くだけ、他は石ころだらけで、車椅子には大変だそうだ。〔『報道されなかった災害対策』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.40〕

>

〔引用〕(居住性についての神戸弁護士会人権擁護委員会委員の聴き取り調査結果) 床下が高く、玄関の段差が大きく、バス、トイレの入口の段差が高いため、出入りに困る。仮設入居の優先順位であったお年寄りや障害者に対する配慮が欠けたものと言えるが、後に改善された箇所もある。〔『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(1997/3),p.18〕

>

〔参考〕仮設住宅の改善・工夫例については、〔『仮設住宅の改善・工夫 - 緊急調査報告と提言 - 』朝日新聞厚生文化事業団(1995/8),p.7-15〕参照。

---

**【区分】**

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

〔01〕仮設住宅の生活と支援

**【教訓情報】**

03. 当初は居住環境の問題も多くあり、改善が進められた。

**【教訓情報詳述】**

02) 隣の物音が響く、夏は暑く、冬は寒い、1人暮らし以外の入居者には狭いなどの問題もあり、改善が図られた。

**【参考文献】**

〔引用〕(居住性についての神戸弁護士会人権擁護委員会委員の聴き取り調査結果)  
・建て付けが悪く、隣の物音が響く。  
仮設の素材が鋼鉄であり、遮音性能に欠けることから隣の物音がハッキリ聞こえ、夜中にトイレの水を流すのに隣のことを気にせねばならず、お互いに声をひそめた生活を余儀なくされている。  
・夏は暑く、冬は寒い。  
仮設住宅は、プレハブ造りで断熱材を全く使用していないため、夏場の室内の温度は50度近くまで上がるようである。その対策として、神戸市は、各戸にエアコンを取り付けたのであるが、電気代は個人負担であるため、使用していない人も多数いるようである。  
・とにかく狭い。

1人暮らし以外の入居者の殆どが持つ不満である。一般的な仮設住宅の面積は、2K(6畳、4畳半、台所3畳)で、約26平方メートルのスペースに家族4、5人が同居しているところも多く(7人が同居しているところもある。)、しかも家財道具があると、殆ど寝る場所がなく、台所にも布団を敷いて雑魚寝の状態であり、住居内でのプライバシーも確保できない状況にある。ポर्टアイランド第7仮設住宅では1K(約20平方メートル)に4人~6人家族で入居しているケースも見られた。そこで、仮設居住者の中には、行政に対して、空き仮設の使用を求めている者もいるが、神戸市においては「1世帯1戸」の原則により、隣の仮設が空いていても、使用を許されていない。

・畳の隙間から、蟻、ムカデ、ナメクジなどの虫が入る。

仮設の殆どが、公園あるいは空き地に建てられており、仮設であるという性格上、基礎工事を強固にできず、床としてベニヤ板を敷き、その上に直接畳を敷いているため、その隙間からすきま風が吹き込んだり虫がはい上がってくる状況で、衛生上の問題も深刻である。

[『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(1997/3),p.18-19]

>

[引用] (応急仮設住宅からの要望書の例)

平成8年5月12日、応急仮設住宅の自治会約40ヶ所で構成されている「神戸仮設住宅ネットワーク」(代表世話人安田秋成、三木熊雄)が神戸市長宛に提出した要求書。

#### 1) 市外仮設

- ・雨水がくみとり式トイレに流れ込んでいるが、排水施設を早急に
- ・たんぼの中にあるため蚊、蛇、やもり対策を
- ・買い物に片道45分かかるので適当な交通手段を
- ・杖の交換は住民票のある神戸に限らず居住地でも支給を

#### 2) 地域型仮設

- ・歩きにくい人のために階段と手すりにすべりどめをつけること
- ・汚物処理用器具の設置
- ・6畳1間に2人は狭いので広く
- ・洗濯機置き場を増やすこと
- ・公園の中でフェンスが低くごみ捨てが多いので対策を
- ・大きな樹のため、日照が少ないので枝を切って
- ・クーラーを暖房もきくエアコンにかえてほしい

#### 3) 一般仮設

- ・ドア、窓、湯沸かし器などの凍結防止対策を
- ・床下、かべ、屋根、すき間など改修は速急に
- ・床下、通路の排水を完全にし簡易舗装は梅雨までに
- ・仮設住宅前の公道にはやく信号を
- ・仮設住宅出入口にミラーを
- ・潮風を防ぐために住宅の外側にプラスチック波板を
- ・畳のカビ対策
- ・低所得者の電気、ガス、水道料金の軽減
- ・高齢者、障害者に毎日型給食サービスを
- ・生活、健康、法律相談の定期化
- ・交通費助成
- ・50戸までにもふれあいセンターと運営費助成を
- ・ふれあいセンター、調理施設の改善で給食サービスを
- ・市バス路線の延長を
- ・長期間生活せざるを得ない人のためにグループホーム化を

[『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(1997/3),p.19-20]

>

[引用] (神戸市の対応例)

1)居住環境の改善、2)住宅改修、設備の改善・充実、3)安全対策、4)入居者の要望・苦情の受け付けとその処理、5)不適正入居対策などの入退去管理、6)入居者の自立と互助、コミュニティ形成のための支援、市外の応急仮設住宅入居者への行政サービスの実施などの応急仮設住宅管理業務は神戸市が行った。

1)の居住環境改善の取り組みとしては、街灯の取り付け、通路のぬかるみ防止のための砂利敷きや簡易舗装、排水溝の設置、ジュースや煙草の自動販売機の設置、更には大規模団地への商店の誘致などが行われた。

2)の住宅改修、設備の改善・充実については、玄関に庇を取り付けた、高齢者・障害者のいる世帯を対象に、玄関・風呂に手すり、踏み台を取り付けた、一部には玄関にスロープを設けた、ユニットバスの換気扇と照明のスイッチを分離して照明のためにスイッチを入れると換気扇が同時に作動しないようにしたなどが挙げられる。また当初、芦屋市が単独でエアコンを設置したが、その後高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では国の負担でクーラーが設置されることになり、国の負担対象とならないところについては、神戸市の負担で、エアコンが設置された。

3)の安全対策としては消火器設置、風害防止の措置など。

4)についてはふれあい推進員の任命、ふれあいセンターを設置して、入居者らによる運営協議会に自主運営をさせ、運営経費を補助するなどの措置が取られた。

[『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(1997/3),p.8-9]

>

[引用] (神戸市の環境改善例)

環境改善として、まず、4月から順次全仮設住宅に庇・街灯を付けるとともに、ぬかるみ防止に砕石敷きを行った。引き続き、排水、通路の簡易舗装等の工事に着手した。また、仮設住宅の構造から冷暖房が必要と判断し、県を通じて国と協議したが、国はいわゆる災害弱者(65歳以上の高齢者、障害者手帳1級から4級の障

害者等)のうち冷暖房を希望する世帯のみに設置を認めた。しかし、神戸市では全戸設置が必要との判断から、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では5月にクーラー、10月に電気カーペット、翌平成8年12月にセラミックファンヒーターを、一般の仮設住宅では平成7年6月から全戸にエアコンを設置した。[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(1997/1),p.27-28]

>

[引用] (神戸市;安全対策への取組)

仮設住宅の防火対策として、全仮設住宅団地に2戸に1個の割合で消火器を設置した。また、軽量のために耐風対策として、必要な仮設住宅にトラロープ(耐風ロープ)張りをできるようにした。[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(1997/1),p.28]

>

[引用] (川西市;庇の設置)

雨の日には中に入ってから傘をたたまなければならず、靴が濡れてしまう。これはだめだと思い、市費でもよいからすぐに付けるよう指示をした。[『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.190]

>

[参考] (川西市;クーラーの設置)

[『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.97,190]によれば、

・エアコンについては当初、県を通じて国に設置を要望していたが、雲仙の被災地から届いたクーラーを活用。

・長崎県から雲仙普賢岳の災害時に使っていたクーラーがあると聞いて、早速お願いし実現出来た。

>

[引用] (芦屋市;エアコンの設置)

エアコンの設置は、他市より先駆けて全戸(市内・市外3,008戸)に設置をしたが、国の援助は弱者救済(高齢者・障害者を含む世帯、母子世帯、乳幼児のいる世帯、生活保護家庭等)の1,909台である。長期間にわたる仮設住宅での生活は、夏冬季節を考えれば全戸を国の補助とすることが必要と考えられる。[二柿健二「復興へのあゆみ / 阪神・淡路大震災芦屋市の記録II 1996.4-2000.3」芦屋市(2001/3),P.94]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

03. 当初は居住環境の問題も多くあり、改善が進められた。

## 【教訓情報詳述】

03) 特に、郊外の仮設入居者から周辺環境に関する苦情が多く出され、街灯の取り付け、通路のぬかるみ防止、排水溝の設置、自動販売機の設置、大規模団地への商店の誘致などが行われた。

## 【参考文献】

[引用] (生活環境に関する不満の例)

この生活環境に対する不満は、特に、仮設用地確保の困難さを理由として既成市街地ではなく、郊外に多数の仮設が建てられ、住み慣れた環境から離れざるを得なかった(場所に固執すると仮設住宅の抽選に当選しないとのジレンマ)入居者に多く見られる。

例えば、北区鹿の子台に位置する仮設入居者は、

- ・仕事で神戸市内に行くのに、片道1000円以上の交通費がかかる。
- ・買い物に不便。煙草を買いに行くのに2、30分かかる。
- ・医療機関がないため、高齢者や障害者の通院が不便である。
- ・車で長田区まで通勤するのに、片道2時間30分もかかり、精神的に疲れている。
- ・避難所内に側溝や道路が整備されておらず、歩行に困難である。
- ・街灯がないので夜は暗く、痴漢が出るようになり、女性の一人歩きは危ない。
- ・娯楽施設が全くない。

などの不満がある。

[『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(1997/3),p.19]

>

[参考] [毎日新聞夕刊「交通費が3倍に増え」(1996/1/16),p.-]は、「仮設自治会連会」の調査結果として、仮設住宅で暮らす被災者は震災前に比べて交通費が3倍に増え、家計を圧迫していることがわかった、と報じている。

>

[引用] (神戸市の環境改善例)

概ね50戸以上の比較的大きな仮設住宅団地の便利施設として、周辺の商店等の状況を考慮しながらジュース類及びたばこの自動販売機を設置した。また、特に大規模で周辺に便利施設のないポートアイランド(第

2期)造成地及び北区鹿の子台についてはコンビニエンスストア(ミニコープ)を誘致した。[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(1997/1),p.27-28]

>

[引用] 大量建設を余儀なくされたため、当初は環境整備まで手がまわらなかった。しかし、「ふれあいセンター」の建設、高齢者や障害者に対応した住宅改造、舗装・排水工事等が進むにつれてかなり改善した。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.130]

>

[引用] 苦情件数は平成7年5月が最も多く(1日平均89件)、平成11年7月末までの累計で約45000件も寄せられた。その内容は、当初は給排水設備(湯沸器、水栓等器具を含む)関係が最も多く、次いで建具関係(鍵を含む)、屋外や床下の水たまり、排水関係、雨漏り、天井落下等であったが、平成9年度からは外灯の苦情が増え、10年度からは空家の増加に伴う鍵の締め忘れ、ガラスの破損等、「空家関係」の苦情が多くなった。[岡田耕作「神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み」『都市政策 no.97』(財)神戸都市問題研究所(1999/10),p.49]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

03. 当初は居住環境の問題も多くあり、改善が進められた。

## 【教訓情報詳述】

04) 仮設住宅から災害復興公営住宅に移った被災者へのアンケートでは、新しい友人ができたなど、仮設住宅での生活を評価する結果も得られている。

## 【参考文献】

[参考] 産経新聞社と大阪市立大学の合同アンケート調査によると、仮設住宅から災害復興公営住宅に移った被災者の間には、新しい友人ができたなど、仮設住宅での生活を評価する結果も得られている。[産経新聞「阪神大震災被災者 本社アンケート」(1999/7/17),p.-]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)新聞社は「外に洗濯機があるから、仮設の人が哀れ、かわいそうだ。」と書いた。洗濯しながら「今日はいい天気ですね。」とコミュニケーションが図れることを知らずに一面的な見方で記事を書いた。後日、テレビ局が来た時に、「マスコミはもう少し考えてモノを言え。」と言ったが、カットされてしまった。マスコミは的確な報道をしてもらいたい。[(財)阪神・淡路大震災記念協会「平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書」(2000/3),p.5]

---

## 【区分】

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

## 【教訓情報詳述】

01) 多人数世帯への対応として、多人数世帯の分離、通院等に重大な支障がある世帯の通院先の医療機関に近い住宅への住み替えが行われた自治体もある。

## 【参考文献】

[引用] (多人数世帯への対応についての神戸弁護士会アンケートへの回答)  
・神戸市:多人数世帯については2Kタイプで7人以上、1Kタイプで5人以上の世帯について、個別に対応している状態(実情は必ずしもそうない。  
・川西市:1世帯6人以上の多人数世帯については、すでに分離を実施しており、通院等に重大な支障がある世帯には、通院先の医療機関に近い住宅への住み替えも行っている。  
・三原郡西淡町:空き家については多人数世帯の分離に利用してきた。  
[『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(1997/3),p.36-37]

>

[引用] (川西市の例)  
6人以上の家族で改善の必要がある世帯に追加供与 [『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れ

---

**【区分】**

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

**【教訓情報】**

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

**【教訓情報詳述】**

02) 空き家については、多人数世帯についての2室入居、遠方の仮設からの転居、被災住宅の修理等で臨時に家屋が必要になった世帯の利用などに利用された例もある。

**【参考文献】**

〔引用〕(空き家利用についての神戸弁護士会アンケートへの回答)  
・神戸市) 応急仮設住宅の新規入居については、原則として行っていないが、待機所、旧避難所に避難している世帯には市街地の空き仮設の確保とともに斡旋を継続している。  
・尼崎市) やむをえない個別の事情による住み替えや、7人以上の多人数世帯の世帯分離等に利用している。新規入居者の受付は行っていない(同市内に旧避難所・待機所はない)。  
・伊丹市) 空き家利用については、持家再建のための一時入居を認めており、多人数世帯についての2室入居にも利用している。  
・川西市) 空き家については、水道・ガスのメーターを撤去しており、新規募集は行っていない。  
・宝塚市) 空き家については、遠方の仮設に入居された方の転居、多人数世帯の世帯分離目的に利用してきた。  
・洲本市) 空き家については、1戸しかなく、平成8年8月時点で集会所として利用されていた。  
・津名郡東浦町) 空き家については、被災住宅の修理等で臨時に家屋が必要になった世帯に利用してもらっている。  
〔『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(1997/3),p.36-37]

---

**【区分】**

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

**【教訓情報】**

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

**【教訓情報詳述】**

03) 供与期間の延長を認める特例法によって応急仮設住宅の供与期間の延長が認められることとなったが、それに伴う改良改善、補修の実施主体が課題となった。

**【参考文献】**

〔引用〕(神戸市) 応急仮設住宅の供与期間は、当初、住宅完成日から2年とされており、住宅用地の使用期間も同様の2年として、各用地提供者と契約している。しかし、恒久住宅の供給状況等から、2年間ですべての仮設住宅入居者が恒久住宅へ移転することは困難であるため、供与期間の延長を認める特例法(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)が、平成8年6月14日公布され、同日施行された。この特例法によると、被災者用の住宅が不足し、かつ仮設住宅が、安全上、防火上、衛生上支障がない場合は、1年の範囲内で延長できることとなり、再延長も同様の取扱いとなった。現在これの適用について、国の関係省庁において協議調整中である。〔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.34-35]

>

〔引用〕(入居期間延長に伴う改良改善、補修について97年3月に神戸弁護士会が各自治体に行ったアンケート)

・神戸市: 応急仮設住宅の補修については、本来の同住宅の設置管理主体である兵庫県に対して要望を続けていく。  
・尼崎市: 入居期間延長に伴う応急仮設住宅の改良改善については、方針が決定しておらず、県・国と協議していく。  
・伊丹市: 入居期間延長に伴う仮設住宅の改良改善については、県下統一した整理が必要と考えている。  
・川西市: 延長に伴う改良については今後の検討課題。

・宝塚市:延長に伴う改良については検討中  
・洲本市:延長に伴う改良については検討中。  
[『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(1997/3),p.36-37]

>  
[引用] (神戸市)「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法」が、平成8年6月から施行され、この法律により仮設住宅の供用期間の延伸が可能となった。しかし、仮設住宅の基礎の大半が木杭基礎であり腐食化が懸念されたため、公社が木杭基礎の点検を行い、腐食の著しい37団地で杭補強を行った。[岡田耕作「神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み」『都市政策 no.97』(財)神戸都市問題研究所(1999/10),p.51]

>  
[参考] 応急仮設住宅の供与期間の延長、補強補修、撤去復旧に係る制度の経緯について、[『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.46-48]にまとめられている。

>  
[引用] 仮設住宅は災害救助法に基づく国庫補助に基づき、市町が建設用地を確保し、設置権者の府県に申請する方式で建設されたが、恒久住宅への移行が5年にわたったため、同法規定の使用期限2年は特例として3回も延長された。[『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.177]

>  
[引用] 設置から概ね2年を経た平成9年4月から、当面1年間期間を延長し、平成10年3月末までを期限としていたが、平成9年度に入った段階で、その後の供与期間の延長のあり方が問題として浮上してきた。…(中略)…

「仮設での不自由な暮らしは3年が限度」として、県は、現時点での供与期限である平成10年3月から半年間のみの延長でよいのではないかという考え方であった。

これに対して市は、公営住宅が完成していない段階では仮設住宅の供与をうち切ることができない、また、平成10年9月末時点では多ければ7千～8千世帯、少なくとも5千～6千世帯がなお仮設住宅に入居している見通しであり、物理的に解消するのは困難であるとの意見を述べた。…(中略)…

仮設住宅の供与期限の問題については、平成10年7月17日の知事会見のなかで、10月以降の仮設住宅の取扱いについて、「一律の期限延長は行わないが、市町長が個別にその状況を判断して供与の延長が可能であり、かつ、必要と認めた仮設住宅については、さらに6ヶ月以内の供与を行う」と発表され、供与期限を巡る県市の意思統一が図られることになった。

結果として、災害救助法が想定する2年の期間を超え、供与期限は、特別措置法を受け、平成10年3月末、平成10年9月末、平成11年3月末と、3度にわたり延長されることになった。

[『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.179-180]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

## 【教訓情報詳述】

04) 退去者が増えるにつれて、自治会活動の担い手不足が問題となっていった。

## 【参考文献】

[引用] 兵庫県内にあるおよそ300か所の仮設住宅の半数以上には、自治会が作られている。…(中略)…しかし、震災から時がたつにつれて、こうした自治会活動の担い手不足が、深刻な問題として浮かび上がってきた。自治会の役員として、活動を切り盛りできる人たちは、しだいに民間の賃貸住宅や公営住宅に移っていった。[NHK神戸放送局編『神戸・心の復興』NHK出版(1999/1),p.98]

>  
[引用] 六月末、神戸市は加古川市の総合福祉会館で、住民から話を聞いた。会合には神戸から播磨地区の仮設に入居した被災者約八十人と、市生活再建本部や住宅局の担当者らが出席した。

「入居者の移転で弱者ばかりが取り残される恐れがある」「高齢者が多く、亡くなる人も相次いでいる。安否確認に県、市も協力してほしい」。仮設での生活、自治会活動などの要望、質問は二時間近く続いた。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第11部 (11)見えない仮設住宅の行方/恒久移転で新たな問題』(1996/7/19),p.-]

>  
[参考] [神戸新聞朝刊『社説 仮設団地の過疎化に対策急げ』(1997/6/20),p.-]では、仮設解消までの間、コミュニティー活動の維持が困難になることは目に見えており、「市民のすまい再生懇談会」の提言している仮設団地内での移転や、ふれあいセンターの運営上の工夫などについて具体的対策を検討すべき、としている。

>  
[参考] [神戸新聞朝刊『仮設の自治会ゼロに』(1998/4/26),p.-]は、大阪府内に残る兵庫県の被災者向け

仮設住宅で、4月末までに自治会全てなくなることが明らかになったと報道。住民の不安の声とあわせて、大阪府消防防災安全課の「高齢者世帯への巡回などを継続したい。移転後の空き部屋が非行のたまり場になることも少なくないので、撤去をなるべく早く行うなど、兵庫県などと対策を考えたい」との話を紹介。

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)入居者がどんどん退出し、高齢者が一人だけポツンと1年位も取り残されることがあった。長引く場合は、物騒なのでたくさん人がいるところに固めるべきである。[(財)阪神・淡路大震災記念協会「平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書」(2000/3),p.19]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

## 【教訓情報詳述】

05) 統廃合も課題となった。用地提供者である企業等に対して期間延長の要請がなされた。移転費用の補助も検討された。

## 【参考文献】

[引用] 兵庫県知事は、平成8年11月28日の定例県議会で、応急仮設住宅の統廃合を進めていく方針を明らかにした。[『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(1997/3),p.16]

>

[引用] (各市町の統廃合への対応について97年3月神戸弁護士会が各自治体に行ったアンケート)

・神戸市: 恒久住宅への移転に伴う応急仮設住宅の空き家の増加及び民間事業者が所有する上地の返還問題により、応急仮設住宅間の住み替えの問題が今後発生してくる。これについて、住み替えに伴う入居者の労力、負担を考えると安易に実施すべきではなく、出来る限り現在の応急仮設住宅から恒久住宅へ直接移転できるよう、用地提供者に借地契約延長等を求めていく方針である。しかし、やむをえない場合は、適切な対応をしていく。これに関し、須磨区の友が丘仮設住宅(51戸)の平成9年9月廃止の方針が市から打ち出された問題につき、入居者との間で交渉が行われている。神戸市において応急仮設住宅撤去の計画があるのは、同年1月時点で、この1件だけである。神戸市は、1世帯当たり5～7万円の移転費用の補助を検討しているが、住民の同意は得られていない。

・尼崎市: 応急仮設住宅の統廃合については、今後も敷地提供者に協力を依頼していくが、やむを得ず統廃合せざるをえない事態も考えられる。1団地の応急仮設住宅で空き家率が高くなった場合には、防犯上の見地から統廃合が必要であると考えられる。

・伊丹市: 統廃合問題については、用地提供者である企業等に対して期間延長の要請をしているが、その他に市独自の施策は計画していない。

・川西市: 統廃合については検討中。

・宝塚市: 統廃合については、市が土地を借りて建設している応急仮設住宅の住民については、返還期限の平成9年3月以降は公有地の応急仮設住宅へ転居してもらう必要があるとのことである。今後は、借地に建設された応急仮設住宅については新たな入居は認めない方針。

[『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(1997/3),p.36-37]

>

[引用] (神戸市: 民間事業者等から借りている用地の返還)

民間事業者等から借りた用地等については、最大限の延長について協力を要請しているが、緊急を要する具体的な事業計画を有する事業者から早期返還を求められた場合は、返還せざるを得ないため、入居者に早期に情報提供を行い、仮設住宅間の住み替え等の理解と協力を求めていく。しかし、住み替えは、入居者に精神的・経済的負担を与えるので、必要最小限に止めたいと考えている。このような用地返還のための行政上の都合による仮設住宅間の住み替えに際しては、入居者の負担軽減のため、転居費用の助成について検討する必要がある。[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.35]

>

[引用] (国鉄清算事業団用地に建てられた東加古川仮設住宅の例)

同仮設住宅は、兵庫県が国鉄清算事業団から約十萬平方メートルを借りて建設した。八百六十七世帯、千九百人が生活し、六十五歳以上の高齢者は三四%に及ぶ。

同事業団所有の仮設住宅用地は、神戸、西宮などにも計九カ所あるが、東加古川は最大規模である。

「仮設は建築完成から二年」。建築基準法は、期限はこう定める。建物基礎の強度が一応の根拠だ。二年を超し、移転先がない場合などについて、兵庫県はまだ考えを示していない。

東加古川の住民が、不安を募らせるのは、法的期限とは別に、清算事業団の事情があるためだ。

JR新大阪駅に近い同事業団近畿支社。大林祥泰副支社長は「期限延長するなら土地を兵庫県に買ってもらうなければならない。いずれにせよ、この夏までに判断がほしい」と話す。

...(中略)...

兵庫県は、住民の意向など実態調査を進め、三月末までにまとめる。清算事業団など期限つき用地の問題

も、全体的な二年後の問題も、調査結果を待たないと方針は出せないとする。  
[神戸新聞朝刊『復興へ 第9部 (2)入居期限2年は実態に合うのか/住民に不安と期待交錯』(1996/3/12),p.-]

>  
[引用] (芦屋市は仮設住宅の集約に移転補償)  
芦屋浜シーサイドタウンの市立潮見中学校グラウンドに建つ二百戸の仮設住宅。「南側半分の六棟は、三月末までに移ってもらいます」と通告に近い形で、自治会役員が芦屋市から聞かされたのは一月中旬だ。市から説明会日程の打診はあったが、内容は告げられないまま。自治会長の赤松啓一さん(69)も、寝耳に水だった。  
六棟には八十五世帯が住む。市は「行政の都合で移転する以上、移転先の希望は最大限聞きたい」とし、移転補償費を単身五万円、二・四人世帯六万円、五人以上七万円を出すこともつけ加えた。

...(中略)...

市によると、市内二千九百十四戸の仮設のうち、七カ所四百八十二戸が学校敷地にある。潮見中学はグラウンド一面に広がる。同中学は昨秋の体育祭ができなかった。他の学校グラウンドを借りることにしていたが、当日は雨で、以後、日程調整がつかなかった。  
市内の仮設は、すでに三百五十戸の空き家が出ており、「潮見中学の仮設解消がまず必要」と市は考えたという。

...(中略)...

四万八千戸全体の移転集約について、兵庫県は「二年」の期限の問題と同様、三月末にまとめる実態調査の結果を待たないと方針は打ち出せない、とする。

学校敷地のほか国鉄清算事業団など「二年」の約束で、民有地を無償で借りているところもある。早急に解消すべき仮設の住民には、恒久住宅の優先枠を設ける措置なども検討しているが、具体策はまだない。  
先行する芦屋市のケースに、県担当者は「学校敷地の特別な事情がある。市の気持ちも考慮したいが」と言葉濁し、同市が単独予算で移転補償費を出したことは「前例になる」と複雑な表情だ。

神戸市は「市単独で、移転補償や仮設撤去費などの対応は不可能だ。国の支援が必要だが、国では一地域の問題という意識が広がっている」と話す。  
[神戸新聞朝刊『復興へ 第9部(3)「移転」は 突然告げられた/まだ見えぬ集約の方向』(1996/3/13),p.-]

>  
[参考] [毎日新聞夕刊『仮設住宅間の被災者移転で、生活福祉資金を融資 - 厚生省』(1996/6/11),p.-]  
は、厚生省が仮設住宅統廃合に伴う移転費用については、県社会福祉協議会の生活福祉資金融資制度で対応することを決めたと報じている。

>  
[引用] 仮設住宅について、神戸市は当面、二つの課題を抱える。一つは国鉄清算事業団や民間などから二年の期限付きで用地を借りている三十八カ所の仮設住宅、もう一つは、市外の仮設に移り住んでいる約二千五百世帯の問題だ。

期限付き仮設住宅は、「期限延長」を所有者に要請、市は七月中には回答を集約し、延長が無理な仮設では住民との協議に入りたいという。

市外の仮設入居者には調査表を送付、市内仮設への移転あっせん希望などを尋ねる一方、神戸の空き仮設二百五十四戸の募集を始めている。市は「対応できるものは希望に応じたい」とする。  
[神戸新聞朝刊『復興へ 第11部(11)見えない仮設住宅の行方/恒久移転で新たな問題』(1996/7/19),p.-]

>  
[引用] (被災地市民グループインタビュー結果) 応急仮設住宅の統廃合の方針が、住民に知らされるよりも先にマスコミによって報じられ、知らないところで何をしているんだと、余計にもめる原因となった。行政の不手際だが、皆が静かに暮らしていこうとしているところに、面白おかしく記事を書いて欲しくない。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』(2000/3),p.5]

>  
[引用] 企業者の用地の場合、会社の経営状況によりその土地の処分等が必要になった時の取扱いを契約しておくことが大切である。今回も、企業者から用地の明け渡し、または、買い取りを求められるなどがあり企業者には迷惑をかけ、当方は入居者ともども大変苦労をした。[田原正義「阪神・淡路大震災からの復旧、復興について」『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(2000/3),p.79-80]

>  
[参考] 民有地に建設された仮設住宅の解消事例として、神戸市須磨区の仮設友が丘住宅の経緯が[『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.166-169]に紹介されている。

>  
[参考] 神戸市における仮設住宅の空き室管理、解体撤去・復旧について、[『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.213-225]に詳しく記述されている。

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### [01] 仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

**【教訓情報詳述】**

06) 地震発生から約5年を経過した2000年1月に、仮設住宅入居者は0となった。

**【参考文献】**

[引用] (仮設住宅入居者の解消)

阪神・淡路大震災の仮設住宅のうち、明石市内に残っていた最後の一世帯が十四日転出し、兵庫県内だけで最大入居数約四万六千六百世帯に上った仮設住宅はすべて解消された。[神戸新聞夕刊『仮設住宅すべて解消 最後の入居者転出』(2000/1/14),p.-]

>

[引用] (仮設住宅の完全解消)

平成12年3月22日、倉庫利用(西宮市)となっていた応急仮設住宅の使用者から鍵の返却があり、翌23日、リース業者に当該応急仮設住宅を返還した結果、24日、設置戸数は0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.67]

>

[引用] (大阪府下の仮設住宅の解消)

大阪府内に大阪、兵庫両府県民向けに建設された仮設住宅も1999年6月10日に全員の転居が完了した。府内では大阪市、豊中市、八尾市、泉佐野市内の計12カ所に府民向け、兵庫県民向けあわせて2,541戸の仮設住宅が建設され、ピーク時にはあわせて2,250世帯が生活していた。[『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.177]

>

[引用] (学校内仮設住宅の解消)

学校敷地内の仮設住宅は99年に入っても、西宮市内で、市立今津中学校テニスコートに20戸(入居3戸)、市立西宮東高校サッカー場に152戸(入居14戸)の計2校、172戸(入居17戸)が残されていたが、99年10月に解消、県下全域で校地内仮設住宅がすべて姿を消した。これで公立学校、私立学校ともに学校施設が完全に復旧・復興をとげたことになる。

校地内仮設住宅はピーク時に867戸(県立学校39戸、市町立学校828戸)が設けられ、解消にまる5年近くを要した。

[『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.285]

>

[引用] (仮設住宅入居期限後の入居者の法的位置付け)

仮設住宅の入居期限(平成11年3月末)以降の入居者の取り扱いについて、その後の国、県協議のなかで、次のとおり取り扱うこととした。

1)移行措置期間中に移転を予定する入居者に対しては、6月末を最長として移転するまでの間の契約延長の通知を行う。

2)上記以外の世帯については、あえて契約延長の手続きをふまず、事実上の入居として扱い、移転先の早期確定と一時移転を含めた移転支援に務める。

[『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.187]

>

[引用] (神戸市内の仮設住宅の解消)

平成11年12月20日に最後の入居者が引越を完了し、神戸市民のために設置された仮設住宅を全て解消することができた(倉庫利用住戸も含めた完全解消であった)。[『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.210]

---

**【区分】**

4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

4-01. 生活の再建

[01] 仮設住宅の生活と支援

**【教訓情報】**

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

**【教訓情報詳述】**

07) 倉庫利用など悪質な仮設住宅利用者に明け渡しを求める際には、提訴等の法的措置も講じられた。

**【参考文献】**

[参考] 兵庫県及び西宮市による応急仮設住宅の明け渡しに係る法的措置について、『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.70-73]にまとめられている。

>

[参考] 神戸市による、仮設住宅の倉庫利用、不正入居への対応について、[『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.202]に記されている。これによれば、倉庫利用については、交渉不調の29件に催告状送付、うち3件を提訴した。又貸しなど不正入居については、粘り強い交渉により解消した。

>

[引用] 各々の事情で残留している世帯には、個別あっせんでは移転先を決めていった。また、倉庫利用については返還を求め、指導・要求にも応じない事例には、明け渡し請求などの法的措置を講じた。悪質なケースが三件あり、(九九年)六月議会で訴訟の提起を提案し、議決後出訴した。そのうち、一件は任意変換、二件は強制執行を行っている。[『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.291]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

## 【教訓情報】

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

## 【教訓情報詳述】

08) 仮設住宅に住み続ける世帯の、個別の事情に応じたきめ細かな対応を検討するため、生活支援委員会、生活支援マネジメントシステム等が導入された。

## 【参考文献】

[参考] 被災者には個人差があり、ひとくくりの対策では無理 - と、きめ細かな対応を図るシステムとして、兵庫県が97年7月に発足させた「生活支援マネジメントシステム」の概要が紹介されている。[『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.88-89]

>

[引用] 仮設住宅から恒久住宅への移転に際し、極めて困難なトラブルに対し、効果を上げた組織として、99年7月に発足した「神戸市自立支援委員会」(座長・金芳外城雄市生活再建本部長)の存在があった。[『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.112]

>

[参考] 個々の被災者の実情に即したきめ細かな対応を行うために県が編み出した、生活支援マネジメントシステム、生活支援委員会については、[『阪神・淡路大震災復興誌[第4巻]1998年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2000/3),p.146-147]にまとめられている。

>

[参考] 応急仮設住宅の入居、維持管理、恒久住宅移行支援等(及び関連する契約書、覚書等)については、[『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.-]に詳しく掲載されている。

>

[引用] (県・市町生活支援委員会)

これは、平成9年7月から発足したものであるが、仮設住宅等での仮住まい対策と恒久住宅での生活再建の支援にあたって、被災者の生活再建や維持においてどうしても多面的なアプローチが必要となる。例えば、住まいの環境から始まって、健康チェック、食事の心配、人々との交流、社会参加、仕事など、全生活にわたるのである。このように個別・多様化する被災者の生活復興に、相談、見守り、生活支援、健康など地域の第一線で被災者に接している専門家をはじめNPO、ボランティアなど関係者が一体となって最もふさわしい対応をするために、まず、市町において、関係者が集い行政の枠を越えて情報を共有して検討する市町生活支援委員会と、県に、市町レベルで解決しにくい制度やシステム上の課題への対応や被災者の方々の苦情相談等を担う県・市町生活支援委員会がつくられた。

行政内部につくった機関であったが、メンバーが第一線で被災者と接して現実課題にあたっておられる方々だけに、個別事例に対して適切な解決アプローチをとることができた。現場感覚と課題解決への取組みがいかに大切かが被災者の生活復興という点で凝集しえたのではと思っている。

[井戸敏三「パートナーシップ」『報告きんもくせい 01年8月号』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク(2001/8),p.1-2]

>

[引用] 移転がきわめて困難と思われる事例について、行政の対応だけでなく学識経験者やボランティア等の専門的な立場からの意見・アドバイスをいただき、問題解決の糸口を探り移転支援に役立てるため、「神戸市自立支援委員会」を設置した。…(中略)…

この自立支援委員会設置にいたる経過は、どうしても困難なケースは、単に行政対被災者という一面的対応では解決が不可能に近いと、より幅広く市民のご意見も取り入れ、場合によっては解決に参画もいただくということも考えての開催であった。

[『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.204-205]

>

[参考] 神戸市は、仮設住宅の完全解消に向けた基本方針と目標・手法等の「仮設住宅完全解消プログラム」を99年8月に策定したことが、[『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.208-212]に記されている。

> [参考] 仮設住宅から恒久住宅への本格的な移行に伴い、1)地域コミュニティづくり、2)健康づくり、3)高齢者の安心づくり、4)児童・青少年対策、5)生きがい就労・生活支援、を柱として神戸市が97年1月にまとめた「生活再建支援プラン」の策定と国の支援決定までの経緯が、[『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.103-106]にまとめられている。

> [引用] 明石市の団地に残る一世帯は、借家の一部損壊で仮設住宅に入ったので支援金の支給がなく、公営住宅への優先入居の対象にならないと不満を持ち、公営住宅への応募もしなかった。さらに、ネコを多数飼育し、そのままでは公営住宅に入居出来ない。動物ボランティアの支援を得て避妊施術や里親探しなど一つずつ問題を解決し、引越しボランティアの協力で公営住宅に移ることが出来た。[『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.292]

> [引用] 仮設住宅から恒久住宅への移行がすすみ被災者の生活再建をめぐる課題が個別化・多様化するなかで、多種多様な支援施策が講じられる。しかし、これらの施策は、とすれば課題に特化して設計され画一的・硬直的に運用されがちになる。その結果、制度の狭間において支援を受けられない被災者に対して、支援制度の本来の趣旨が生かされるように弾力的な運用を可能とすることが試みられる。そのために平成9年7月に設けられたのが、生活支援マネジメントシステムであり、その中核を担ったのが県・市町生活支援委員会であった。[山下淳「復興推進 - 新たに生まれた社会のしくみ」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.246]

> [引用] 平成9年7月に、専門家、被災地のNPO/NGO、行政関係者が意見交換する「生活復興ラウンドテーブル」が設けられている。毎月1回集まって、被災者支援活動をすすめるなかでのさまざまな課題や問題について、情報を共有するとともに、支援のあり方についてリアルタイムで状況の変化に対応した方策をともに考えていく場として設置された。仮設住宅から恒久住宅への移行が背景にある。[山下淳「復興推進 - 新たに生まれた社会のしくみ」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.249]

> [引用] (自立支援委員会)  
委員は、ボランティア、精神科医、元仮設住宅自治会長など9名のメンバーで構成し、自立困難ケースを事前検討した上で個別案件として協議していきました。困難ケース20事例について個別に検討していくことにしましたが、被災者個々の目線に沿った解決策が幅広く議論され、そのすべてが解決することになりました。委員会は7月から9月までの間、5回開催されています。  
これまでの自立困難世帯への対応は、どうしても被災者対行政という対立的、一面的構図になりがちでしたが、より幅広い市民各層の参画により解決の糸口を見出ししていくことができました。  
[金芳外城雄「復興10年 神戸の闘い」日本経済新聞社(2004/12),p.148]

---

## 【区分】

### 4. 第3期以降も続く課題(地震発生後6ヵ月以降)

#### 4-01. 生活の再建

##### 【01】仮設住宅の生活と支援

#### 【教訓情報】

04. 入居が長期化する中、多人数世帯への対応、空き家利用など、解消までには様々な措置がとられた。

#### 【教訓情報詳述】

09) 撤去後の仮設住宅は、海外の被災地への提供などにより再利用されたものもある。

#### 【参考文献】

[参考] 応急仮設住宅の県買い取り物件の再利用については、[『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.77-78, p.203-209]にまとめられている。

> [引用] 解体・撤去された仮設住宅について、兵庫県は1997年度から災害のあった途上国などに、現地の要望に基づいて無償で提供して再利用を図る活動を進めている。当初は引取先を公募して、…(中略)…計1万7,000戸を提供することが決まった。

そうしたなかで、1999年8月17日にトルコ北西部で、同年9月21日には台湾で大地震が発生した。…(中略)…

このため、政府と兵庫県では、トルコについては2,500戸、台湾には1,000戸の仮設住宅を提供する方針を決め、一部は10月から輸送が開始された。

[『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.179]

> [参考] 撤去後の仮設住宅を海外で再利用してもらうことについては、[『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.293-294]にもまとめられている。

>

[引用] 兵庫県によると、県が買い取った二万二千戸のうち、海外に引き渡したのは約一万六千六百戸。いずれも無償で提供した。このうち、実際に利用されているのは約九千五百戸で、残りの七千戸余りは部材補充などに使われたという。

譲渡先は八カ国・地域で、中国(五千六百戸) フィリピン(三千八百戸) インドネシア(二千八百戸) バヌアツ(四戸)の四カ国は、公募によって決まった。それぞれ貧困層の住宅や学校として使われている。

大地震のあったトルコと台湾には、それぞれ二千七百戸と六百戸が渡り、被災者が居住。コソボ自治州の七百五十戸は帰還難民の住宅や学校に、ペルーでは診療所として三十戸が役立てられている。国連が活用している仮設も三百二十戸ある。

また、プレハブ建築協会によると、震災時にリースされた仮設住宅も一部がペルーやポルトガルなどで使われている。

[神戸新聞記事「海外再利用 8カ国、地域で住宅や学校に」『震災10年 備えは その時どうする 仮設住宅』(2004/9/5),p.-]