

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

01. 被災地域では、応急仮設住宅の建設用地が不足した。上下水道等の基盤整備が前提であったほか、周辺住民からの反対もあった。

【教訓情報詳述】

01) 既成市街地での用地確保が難しく、郊外や県・市外にも立地せざるを得なかった。神戸市では、建設戸数の約79%は市有地等公有地で、その他約21%は民間事業者、住宅・都市整備公団(当時)、国鉄清算事業団(当時)からの無償提供となった。

【参考文献】

【引用】仮設住宅で特に問題となったのは立地条件。既成市街地での大量の立地が不可能で、埋立地や西北神地域の市開発用地や市外に展開せざるを得なかった。[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.130]

>

【引用】被災市は先行した目標数を達成するために校庭、公園、野球場、農地などの用地探しに狂奔する破目になった。人工島の六甲アイランドでは、市営住宅の建設予定地まで仮設住宅用に提供した。

神戸市内の仮設住宅敷地の団体別提供数を見ると、神戸市が圧倒的に多い。公園・運動場を所管する土木局が二九・八%、開発分譲予定地を保有していた開発局が二五・八%と、両局で神戸市分の七三・八%を占めている。教育関係では外国大学も含めて三・四%と比率は少なく、小中高等学校からの転用は最小限度に食い止められた。

民間も積極的に協力して、無償にもかかわらず戸数割で一・一%と予想以上に高い比率であるが、国・県は両者で一・一%と極端に低い数値である。

第22表 神戸市仮設住宅用地所有別一覧

所有者	戸数	戸数割合	面積
国	181戸	0.6%	17,000 m ²
兵庫県	147	0.5	17,696
清算事業団	330	1.1	18,059
住都公団	3,045	10.4	265,000
民間	3,522	12.1	227,867
神戸市	21,953	75.3	1,585,746

芦屋市の状況を見ると四六カ所、二九一四戸であるが、二〇戸以下の敷地となる小公園などが一九・カ所占めているのが目立つ。ついで運動公園・スポーツセンターなど五カ所一二三五戸と、スポーツセンター建設用地など六五四戸といった大規模用地も存在する。

芦屋市の場合、埋立地への建設を断念したため小中高校七カ所、三〇二戸、一〇・三%と教育用地の転用を余儀なくされている。また、市内にニュータウンがないにもかかわらず仮設住宅建設用地が確保できたのは、芦屋大学グラウンド三三六戸、こうべコーポ二〇六戸など民間の協力があってのせい、一八・六%を占めている。なお、県用地は公社五六月、高校三九戸で、政府関係では日銀用地が一四戸あるだけである。

西宮市も同じで仮設住宅用地は市内で一二二カ所、三九〇〇戸。圧倒的に多いのは公園で、一〇戸前後の用地が目立つ。次いでスポーツ施設で年金スポーツセンター六四七戸をはじめとして、市内の運動公園は全部なくなった。

[高寄昇三「阪神大震災と自治体の対応」学陽書房(1996/2),p.76-77]

>

【参考】応急仮設住宅用地目別一覧、応急仮設住宅用地所有者別一覧については、「『震災から復旧・復興へ - 阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ - 』兵庫県公営住宅等推進協議会(1997/3),p.16-24]などを参照。

>

【引用】(神戸市における用地確保への対応状況)通常、工事までには、施設の設計・用地の測量等の相当な下準備が必要になるが、被災者を考え一刻も早く対応するため、無謀ではあったが下準備を一切飛ばし、1月19日に2,961戸の発注を行ない建設に着手した。ただ、仮設住宅用地の選定作業は、住宅局をはじめとして、土木局・都市計画局・水道局・下水道局など、土木・建設に関わる部局のほとんどが、倒壊した市庁舎2号館に入っていたため、資料が全く無く、非常に困難なものであった。

そのような状況のなかで、無事な庁舎にあった住宅地図、家から持ち寄った地図、それと記憶だけを頼りに、他の部局の用地担当者にも声を掛け、土地を捜し回る日々が続き、日増しに用地リストが出来上がっていった。また、震災当日から、市民・企業からの土地提供の申し出も多く、非常にありがたいものであった。しかし、「早く、大量に」を命題にし、さらに、用地探しの基本である現地確認をする人員も時間も無く、地図上だけで用地の検討していったため、確かと思って提供した用地も、実際には傾斜があったり、崖が崩れかけていたり、亀裂が入っていたり、また、予想以上に狭かったり建てられるような場所ばかりではなかった。このような土地が出てくると、県からその土地の近所で同等の土地を出すようにと、矢のような催促が入り、その都度、地図を見直し、付近の空地を見つけては、所有者にお願いに回り歩く毎日であった。[『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.32]

>

【引用】(被災自治体避難者・被災者支援担当職員ヒアリング結果)大量の 応急仮設住宅需要が発生し、国、県にも用地を貸してくれるようお願いしたが、実際にはなかなか利用できなかった。小中学校敷地にも

応急仮設住宅が建設された市町もある。[『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.39]

>

[引用] 災害救助における応急仮設住宅対策では、用地の確保とライフラインの敷設によりおよそ70%の事業は終了すると考えられる。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(2000/8),p.191]

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

01. 被災地域では、応急仮設住宅の建設用地が不足した。上下水道等の基盤整備が前提であったほか、周辺住民からの反対もあった。

【教訓情報詳述】

02) 応急仮設住宅としては初めて水洗式トイレが標準仕様となり、早期に建設するためには上下水道等基盤が整っており、ある程度の規模も求められることから、市街地等の公有地での対応が基本となった。

【参考文献】

[引用] 神戸市内では下水道の普及率が高いことから応急仮設住宅としては初めて水洗式トイレが標準仕様として採用されることとなった。このことは居住性・衛生面からみて当然の配慮であるが、建設用地近傍に下水道本管が埋設されている必要があり、用地選定上大きな制約となった。[『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.33]

>

[引用] (神戸市) 建設のために、大量の用地確保が必要となったが、さらに加えて早期に建設するために、上下水道その他住宅建設のための基盤が整っていることを必要とし、ある程度の規模も求められた管理が長期化することも予想されたため、基本的には市街地等の公有地で対応することとした。当然、被災地域である既成市街地での用地確保を最優先としたが、広大な面積を必要としたため、六甲アイランド・ポートアイランドや、西北神地域の新規開発用地が多く含まれることとなった。その内訳は、東灘区から須磨区の既成市街地で5,161戸、その他市街地(六甲アイランド・ポートアイランド・北須磨・垂水区)で9,238戸、北区・西区の郊外で14,779戸となっている。市内仮設住宅団地29,178戸のうち、約79%は市有地等公有地であるが、その他約21%は民間事業者・住宅都市整備公団・国鉄清算事業団から無償で提供していただいた。[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.21]

>

[引用] 建設場所の選定に問題があり、整地・設備に多大の費用がかかった団地があった[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.144]

>

[参考] 神戸市では、民間からの仮設住宅用地提供の申し出が約150件あったが、大規模な造成を必要としないこと、平地面積が1,000平米以上であること、接道条件・供給処理設備が整っていること、などの条件を満たさない物件が多かった、とされている。[『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.48]

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

01. 被災地域では、応急仮設住宅の建設用地が不足した。上下水道等の基盤整備が前提であったほか、周辺住民からの反対もあった。

【教訓情報詳述】

03) 仮設住宅を建設する場所の周辺住民から反対の声があがった所もあった。

【参考文献】

[引用] 初日の赴任挨拶が終わりレクチャーを受けていた時、建設現場から緊急通報がはいった。電話によ

れば、建設業者が工事現場に入ろうとしたところ、付近住民達が建設反対を叫んで周辺道路を車でロックアウト封鎖し、氣勢をあげていると言う。...(中略)...住民達は我々二人を見つけるとバラバラと集まってきて、口々に県の対応について、激しい口調で批判を始めた。住民達の言い分は、こうである。1)ここに仮設住宅を建設するに当たり、何故、県は何も説明してくれないのか。2)被災者のための住宅建設には協力するが、もっと適した土地は他にいくらでもある。3)入居被災者が問題を起こすと困る。県は責任をもって彼らを管理できるのか...等等。確かに、県は住民達に対してなんの説明をしていない。(当時、すべてが混乱しており物理的にも不可能な状況であった。)建設現場周辺は住環境の良い閑静な住宅地であり、住民意識が高い反面、住民エゴに似た感情も強く感じた。[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.198]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

02. 兵庫県は(社)プレハブ建築協会に協力を要請したが、不足が予想されたことから海外からの輸入住宅も供与された。

【教訓情報詳述】

01) 兵庫県は(社)プレハブ建築協会に協力を要請。各住宅メーカーは住宅・都市整備公団(当時)の応援を得てプランの作成と組織化を進めた。

【参考文献】

[引用] 国内のプレハブ住宅メーカーの供給能力は1万戸/月[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.144]

>

[引用] 兵庫県は、(社)プレハブ建築協会に協力要請。各住宅メーカーは、住宅・都市整備公団の応援を得てプラン作成、組織化[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.143]

>

[引用] (被災自治体職員ヒアリング結果) 応急仮設住宅は、当時国内にはせいぜい15,000戸位しかなかった。国から業界に声をかけてもらって、ようやく30,000戸分の目途がついたが、まだ不足するので、海外にも声をかけてもらった。[『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.38]

>

【引用】

3) プレハブメーカーの工事の限界

あまりにも大量発注であったため、プレハ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。

4) プレハブ化徹底の必要性

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、現場での大作業が多く必要となり、大工職人の確保が困難となった。

[杜家浩「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(2000/3),p.75]

>

【引用】(住宅・都市整備公団)

大震災発生直後、公団関西支社が真っ先に取り組んだのは、被災者のための仮住まいの確保であった。(建築物や宅地の被災度判定などは本社ベースで取り組んだ。)

まず、公団のストックしている賃貸住宅を仮住まいとして無償で提供した。また、兵庫県が発注主体であった仮設住宅4万8千戸について、その用地の提供と1万戸強の建設業務も代行した。...(中略)...

後半に導入されたユニット型タイプの仮設住宅は狭いながらも遮音性などの住宅性能は優れており、現場の工事量も少なく、仮設住宅供給として今後の示唆を与えていた。初めての試みだった欧米からの輸入仮設住宅は、その施工に当たる外国人労働者の就業方法に工夫を要した上、多量の国内労働者の投入が、最終的には必要になった。

[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]

>

【引用】(大和ハウス工業(株))

仮設住宅の建設は実際には大変な作業となった。県や市からファックスで送られてくるのは、建設予定地の所在地と建設世帯数だけで、地形、電気、給水、放流といった情報はまったく分からなかった。建設作業も、現場に仮眠したりしながら徹夜作業を続けた。

[『新生・阪神経済 復興を支える企業群』日本工業新聞(1995/11),p.102]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

02. 兵庫県は(社)プレハブ建築協会に協力を要請したが、不足が予想されたことから海外からの輸入住宅も供与された。

【教訓情報詳述】

02) 海外からの輸入住宅も供与された。しかし、数多くの輸入規制があり、その調整が緊急を要する仮設住宅の建設に障害となった。

【参考文献】

[引用] 国内だけでは資材が不足するという状況もあり、韓国、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリアなど5カ国の住宅も輸入することとなり、合計約3,500戸にのぼった。[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.24]

>

[引用] 5万戸に近い仮設住宅をわずか半年で建設するには、国内だけでは対応出来ず、海外からの輸入に頼る必要があった。厳しい工期にもかかわらずアメリカ、カナダ、韓国、オーストラリア、イギリスの5カ国から緊急輸入した。輸入住宅は円高の追い風も受けて、日本と同じコストなのに比較出来ないほど質の高い設備を提供する国もあり、驚かされた。しかし、日本には数多くの輸入規制があり、その調整に多くの貴重な時間とエネルギーを取られてしまった。例えば、水洗金具は日本水道協会の認定が必要で、手続きに一年近くかかるとか、わが国の建設基準法で想定していない新しい工法については、国の承認手続きが必要である…等々である。さらに、道路工事承認手続きや指定業者でなければ上下水道の工事が出来ないと言った制度などが緊急を要する仮設住宅の建設に大きな障害となった。[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.199]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

02. 兵庫県は(社)プレハブ建築協会に協力を要請したが、不足が予想されたことから海外からの輸入住宅も供与された。

【教訓情報詳述】

03) 神戸市では、仮設住宅建設には時間がかかることから市独自でコンテナハウスを「簡易避難所」として建設し1月末から設置。しかし、厚生省の基準に合わないとして約3ヵ月で撤去された。

【参考文献】

[参考] 簡易避難所の設置については[『阪神・淡路大震災と住宅局営繕部』神戸市住宅局営繕部(1996/3),p.5,8,11]による。

>

[引用] 民間から寄贈されたコンテナで、同市が長田区の公園に建てた約六十戸の仮設住宅は、「法の規格に合わない」と、約三ヵ月で撤去された。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第14部 分権を問う/被災地 7つの疑問 第1問/なぜ自分の土地に仮設ができなかったのか/「私財への補助」』(1997/2/19),p.-]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

02. 兵庫県は(社)プレハブ建築協会に協力を要請したが、不足が予想されたことから海外からの輸入住宅も供与された。

【教訓情報詳述】

04) 仮設住宅への入居は、4月1日時点でも10,308戸に留まった。こうした状況から、被災者は避難所に長期間とどまらざるを得ず、避難所閉鎖も遅れた。

【参考文献】

【参考】[兵庫県都市住宅部『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』(財)兵庫県住宅建築総合センター(1997/3),p.53-54]によると、仮設住宅への月別入居状況は以下のとおり。

平成7年 2月2日	4
3月1日	2,265
4月1日	10,308
5月1日	23,035
6月1日	32,714
7月1日	37,004
8月1日	41,218
9月1日	45,932
10月1日	46,394
11月1日	46,617
12月1日	46,513
平成7年 2月1日	46,231
3月1日	45,953
4月1日	45,079
5月1日	42,268
6月1日	41,436
7月1日	41,507
8月1日	40,889
9月1日	40,384
10月1日	39,747
11月1日	39,185
12月1日	38,212
平成7年 1月1日	37,241
2月1日	36,428

> [引用] 応急避難の対応に追われたことに加え、建設のための用地や資材の確保に手間取ったために、図4.2に示されるようにその建設は大幅に遅れることになった。一カ月後までは仮設住宅の供給が遅々として進んでいないことがわかる。2カ月後に約3万の仮設が完成、三カ月後に約四万の仮設が完成している。すべての仮設住宅が完成したのは七カ月後であった。…(中略)… この仮設の建設が遅れたということと避難所の閉鎖が遅れたという事はリンクしており、住宅を失った被災者は異例ともいえる超長期間の避難所暮らしを強いられることになったのである。

[室崎益輝「仮設住宅の建設と生活上の問題点」『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.120]

> [引用] 阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の建設総数は48,300戸であった。当時の関係業界のストックが約3,000戸、全国の生産能力が月産1万戸の状況の中で、「大量かつ迅速」の達成は非常に困難で、最終的には輸入手段も併用している。もし近接各県で一定量の応急仮設住宅乃至そ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(2000/8),p.191]

> [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なっている人、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]

【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

【05】 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

02. 兵庫県は(社)プレハブ建築協会に協力を要請したが、不足が予想されたことから海外からの輸入住宅も供与された。

【教訓情報詳述】

05) 供給スケジュールに対して、大工の不足による内装工事の遅れが問題となった。

【参考文献】

[引用] 二月八日、…(中略)…検討した結果、三月末までに三万戸の完成は無理と判断した。その原因はプレハブ内装作業の遅れであった。

通常、仮設住宅は一人で約一週間で完成する。今回のようなケースには多くの内装大工が必要である。各プレハブメーカーで確保している大工を降る動員しても、とても間に合わない。そこで、大手建設業者と協議を重ねた結果、大工のうち、型枠大工の研修で“にわか造作大工さん”をつくることになった。その結果、大規模団地を担当するプレハブメーカーに一日五十人から百人の大工職人を派遣してもらうことができた。

[『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.278]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

03. 仮設住宅団地では、400戸を越える団地が16ヶ所、1,000戸以上も2ヶ所あり、環境面での問題も指摘された。

【教訓情報詳述】

01) 400戸を越える団地が16ヶ所、1,000戸以上も2ヶ所建設された。

【参考文献】

[引用] 数から言えば50戸までの団地が多いが、注目すべきは住戸数400戸を超える団地が16カ所(うち1000戸以上2カ所)も建設されているということである。

[室崎益輝「仮設住宅の建設と生活上の問題点」『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.120]

>

[参考] 地域別の仮設住宅の状況については、[神戸商科大学舟場研究室『阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の建設と立地』阪神・淡路大震災研究プロジェクト報告書(1997/3),p.-]などに詳しい。

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

03. 仮設住宅団地では、400戸を越える団地が16ヶ所、1,000戸以上も2ヶ所あり、環境面での問題も指摘された。

【教訓情報詳述】

02) 大団地が高密度に隙間無く建設されるために、きわめて殺風景で圧迫感を伴う環境との指摘もある。

【参考文献】

[引用] 五万戸という未曾有の仮設住宅を建設しなければならないということで、今回の震災における仮設団地や仮設住宅には、その形態や形式において従来とは違ったさまざまな特徴をみいだすことができる。

その第一は、仮設住宅団地の規模が非常に大きいということである。図4.3にも示されるように、数から言えば50戸までの団地が多いが、注目すべきは住戸数四〇〇戸を超える団地が十六カ所(うち一〇〇〇戸以上2カ所)も建設されているということである。しかもそれが高密度に隙間無く建設されるために、きわめて殺風景で圧迫感を伴う環境を作り出すことになってしまった。

[室崎益輝「仮設住宅の建設と生活上の問題点」『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.120]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

03. 仮設住宅団地では、400戸を越える団地が16ヶ所、1,000戸以上も2ヶ所あり、環境面での問題も指摘された。

【教訓情報詳述】

03) 当初は標識や街灯もない場所があり、買い物に出た高齢者が道に迷い、亡くなるという例も起きた。

【参考文献】

〔引用〕大規模仮設では、当時は標識もなく、街灯すらない場所が多かった。西区井吹台の仮設住宅では、五月十七日、入居翌日に買い物に出た八十一歳の女性が道に迷い、行方不明になった。新居から僅か二百メートルしか離れていない造成地で、遺体になって発見されたのは、二日後のことだった。〔外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.640〕

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

03. 仮設住宅団地では、400戸を越える団地が16ヶ所、1,000戸以上も2ヶ所あり、環境面での問題も指摘された。

【教訓情報詳述】

04) 多数の世帯が居住するにもかかわらず、当初は住宅のみで、店舗や集会施設等がないことが問題となった。

【参考文献】

〔参考〕〔神戸新聞朝刊〕『仮設団地のコミュニケーション「中規模」に高い満足度』(1997/8/20),p.-]は、兵庫県家庭問題研究所が仮設団地で入居者約2200世帯を対象に交流状況を調査(96年11月下旬実施)した結果を紹介している。これによれば、51戸から100戸までの中規模団地で「庶民的で打ちとける」などの回答が最も多く、大規模団地では「無関心でよそよそしい」との回答が目立ったとし、「小さすぎても、大きすぎてもコミュニケーションの部分でマイナスの影響がある」と分析している。

> 〔引用〕(被災地市民グループインタビュー結果)集会所の設置を要望して、ようやく空家をミニ集会所にすることができたなど、集会所を求める声が多かった。〔(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〕仮設住宅で暮らす人たちに医療サービスを提供してきた9カ所の仮設診療所は、約4年間の診療を終え、1999年4月16日の神戸市・ポートアイランドの仮設診療所「ヤマウチ・クリニック」を最後に、すべて閉鎖された。この間の診療状況が、〔『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.251-253〕にまとめられている。

> 〔引用〕医療機関の中には震災による被害により本格的な復旧に相当の期間を要する一方、被災者の仮設住宅への急速な移動により一時的に、人口の著しい増加を来す地域を生じた。このような状況のなか、兵庫県医師会は県の委託を受け、一定の条件のもとに会員の協力を得て9箇所に仮設診療所を設置し、仮設住宅地域の住民に医療を提供することとした。〔『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.97〕

> 〔引用〕仮設診療所が、まとまった仮設集落の医療を担当することは極めて自然であり妥当であるが、仮設診療所を誰がどのように運営するかという具体的な問題になると困難な課題が少なくない。その中でも担当する医師の確保と、経営の基盤をどうするかは重要である。〔丸川征四郎「保健・医療～10年の回顧と課題～」『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.132〕

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

04. 自己所有地への仮設住宅・店舗等の建設も検討されたが、実現は難しかった。自力で

の仮設建築も進められ、それらへの支援も必要とされた。

【教訓情報詳述】

01) 自己所有地への仮設建設も検討されたが、公共施設である仮設住宅への土地所有者優先入居の是非、撤去の際の紛争などが問題とされ、実現しなかった。

【参考文献】

[引用]「自分の土地を提供するので、そこに仮設住宅を建ててください」との要望が多くあった。もっともなことではあるが、仮設住宅は全額国費で建てる公共用施設であるから、それは無理な話である。もし建てられたとしても、抽選で入居を決めるので、本人が入居できるとは限らないのである。何とかいい工夫がないかと努力したが、実現できなかった。今もって心残りである。[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.87]

>

[参考] [阿部泰隆「避難所・仮設住宅の法制度と運用」『阪神大震災研究1 大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.213-217]では、自己所有地への仮設建設については、次のような点で実現が難しいと指摘している。

- 1) 自分の優先入居を条件に用地を提供すれば、土地を持たない被災者との間に不公平感を生む
- 2) 民有地の賃借は明け渡し、撤去などをめぐってトラブルが生じやすい
- 3) 災害救助法は公有地・国有地の活用を前提としており、有償の借上げは適切ではない

ただし、次のような方法は考慮される必要がある。

1) 土地所有者がまとまってまちづくり促進に納得し、行政に土地を提供するならば、こうした民有地の賃借方式も推進されるべきであろう

2) 個人が他人の土地を借りて、仮設住宅を造ることのできるような民事の特別立法が必要だったのではないか

>

[引用] 震災前、二十店が軒を連ねた神戸市東灘区の三和市場。二年間に再開したのは四店だけで、あとは新しい住宅と更地に変わった。組合は解散し、豆腐店主だった多村敏夫(52)は今、軽トラックに食料品を積んで行商に回る。そして、ふと思う。「もし、店の跡地にすぐ仮設店舗を建てられていたら...」

震災直後、神戸市も同じことを考えていた。震災二日後、九五年一月十九日、企画部長(当時)溝橋戦夫は、市長の笹山幸俊から緊急課題を与えられた。

「商売人は早く店を再開しないと生活できない。私有地への仮設店舗付き住宅建設に補助できないか」

仮設用地の市街地での確保は困難視された。笹山が考えたのは、がれき撤去後の私有地に、自力で仮設住宅、あるいは店舗付き住宅を建設する被災者への補助である。

...(中略)...

県は「広い土地の所有者には複数の仮設住宅を建ててもらおう」「二階建てにし、二階を別の被災者に提供する」と提案。設置主体を県や市にすることで、「個人補償はできない」という国の壁を破ろうとの意図だった。

だが、神戸市は「県案では新たに賃借関係が発生し、土地所有者に負担がかかる。現実的でない」と反論。補助は「被災者の自立を支援する福祉施策」との立場を取った。

...(中略)...

笹山が指示した自力建設への補助も、協議の末に国が「私有財産の形成に対する補助、個人補償にあたる」と判断、春風とともに立ち消えになった。

「こちらの思いを直接国に伝えられない。はがゆかった」と神戸市幹部。一方、建設省出身の県住宅建設課長・藤原保幸は「被災者に所有権が移ってしまえば、管理や撤去はどうするのか。仮設住宅が何年も残ると災害に弱いまちを再生産してしまう」と語る。

笹山が、当時の思いを明かす。「最大の狙いは、地域コミュニティーの維持だった。」と。

商店主も住民も、親しんだ土地で、商いを、生活を再建できる。少なくともその姿に近づける。「確かに管理の問題はある。それでもコミュニティーを守る方により価値があると判断した。」

[神戸新聞朝刊「復興へ 第14部分権を問う/被災地 7つの疑問 第1問/なぜ自分の土地に仮設ができなかったのか/「私財への補助」」(1997/2/19),p.-]

>

[引用] (第132回国会 衆議院災害対策特別委員会(平成七年三月十七日)での答弁)

(厚生省社会・援護局企画課長)

仮設住宅につきまして御説明申し上げます。応急仮設住宅の建設につきましては、現在までに、四万戸の設置計画のもとに約三万七千戸を発注いたしまして、そのうちの三万戸につきましては三月末の完成を目指して全力を傾注しているところでございます。

それから、応急仮設店舗というようなお話がございましたけれども、その前提といたしまして、まず、被災跡地の個人所有地を借り上げて応急仮設住宅を設置することにつきましては、災害救助法の目的が、被災者の応急、一時的な保護ということございまして、応急仮設住宅の供与も、災害のため住家をなくして自力では直ちに住宅を得ることが困難な方々に対しまして、簡単な住宅を建設いたしまして一時的な居住の安定を図ることを目的としたものでございます。

この個人所有地を借り上げて応急仮設住宅を設置することにつきましては、早期、大量に建設するためには、利用関係の調整というようなことがございまして、そういうような観点からは国有地が望ましいということとか、あるいは特に、被災した土地は境界の確定というような問題もある。また、瓦れき等を撤去してから建築するとなりますと非常に時間がかかるというようなこと。それから、このような形の建築が出てきますと、現に建築している仮設住宅への入居を控えることも予想されるんじゃないかというようなこと。あるいは、入居者選定を公平に行いますと地主が選に漏れる可能性がございまして、また逆に、地主だからという理由で優先入居させると、こういう施設の利用について不公平であるというような問題が生じる。

いろいろ問題がございまして、仮設住宅の個人の所有地に対する建設というのはなかなか困難と考えてお

るところでございますけれども、いずれにいたしましても、応急仮設住宅の建築戸数とか建築場所等につきましては兵庫県で行っておるところでございますので、兵庫県の意見もよく聞いて今後検討してまいりたいというふうに考えております。

それから、店舗付きの応急仮設住宅につきましては、これも同様な理由でございますけれども、災害のため住家をなくして自力で直ちに住宅を得ることが困難な方々に対して、先ほど申しましたように、簡単な住宅を仮設して一時的な居住の安定を図ることを目的としておりまして、生計維持の手段の提供まで行うものでないということでございます。したがって、店舗付きの仮設住宅につきましては災害救助法での対応は困難であるというふうに考えております。

(中小企業庁小規模企業部小売商業課長)

先生御質問の仮設工場と仮設店舗につきまして、若干補足して御説明申し上げます。

御承知のとおり、今般の補正予算で、新しく中小企業事業団の高度化融資ということで、仮設の工場、仮設の店舗につきまして新しい支援策を盛り込みました。

おかげさまで、仮設工場につきましては、現在地元の神戸市の都市整備公社さんを中心としまして既に工場の建設に入っております。早いものにつきましてはもう今月中に完成するやに承っております。

それからもう一点の仮設店舗につきましては、同じような制度を今つくっております。現在兵庫県さん等とよく相談をしながら、具体的な案件の発掘を含めて段取りを進めておるところでございます。

[二階 俊博「阪神大震災の現場から 日本の危機管理を問う」プレジデント社(1995/12),p.155-157]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

04. 自己所有地への仮設住宅・店舗等の建設も検討されたが、実現は難しかった。自力での仮設建築も進められ、それらへの支援も必要とされた。

【教訓情報詳述】

02) 自力再建者への支援がないことから、仮設住宅入居者との格差を問題視する声もきかれた。

【参考文献】

[引用] 応急仮設住宅は48300戸建設されたが、これには1戸当たり約350万円の建設・撤去費用がかかり、スタッフの件数費や関連経費考えれば膨大な資金が投じられていることになるが、これにはずれた人々にはその恩恵はない... (中略)... 復興の初期段階から、ある程度の自力をもつ世帯や商工業を営み従前居住地を離れて生活することが困難な世帯に対して、一定程度の資金援助をすることによって、住宅復興の選択肢を増やすことが有効であると考えられる。[塩崎賢明・原田賢使「阪神・淡路大震災における自力仮設住宅と居住実態に関する研究」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.85-86]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

04. 自己所有地への仮設住宅・店舗等の建設も検討されたが、実現は難しかった。自力での仮設建築も進められ、それらへの支援も必要とされた。

【教訓情報詳述】

03) 自力仮設住宅には、一定の需要があり、地域密着型の復興を行えることから何らかの支援が必要との意見もある。一方、居住環境に問題があること、恒久住宅として再建されずに継続して残る可能性も指摘されている。

【参考文献】

[参考] [「大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第8編)」(社)土木学会関西支部(1998/6),p.178-179]によれば、東灘区の一部を対象とした定点調査では、解体撤去と平行して仮設建築が増加。1年目の時点で再建建物の約1/4が仮設建築であった。(1年目の再建(中)件数1262件のうち、仮設は327件で約26%を占めた)

>

[引用] 地震後1年が経過した後でも、自力仮設住宅建設の需要があり日常生活の基盤として活用され続けている[塩崎賢明・原田賢使「阪神・淡路大震災における自力仮設住宅と居住実態に関する研究」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.90]

>

[引用] こうした自力仮設住宅には、地域密着型の復興を行える利点がある一方で、建物の設備等に居住環境において問題があり、このことは、今後、自力仮設住宅を考えていく上で、重要な手がかりになるであろう。[塩崎賢明・原田賢使「阪神・淡路大震災における自力仮設住宅と居住実態に関する研究」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.96]

>

[引用] 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。[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]

>

[参考] 自力仮設住宅に関する考察は、以下の文献にもある。
[鳴海邦碩「自力仮設ないし個人仮設住宅に関する考察」『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.32-45]
[塩崎賢明・原田賢使「被災市街地における自力仮設住宅の建設と居住の実態」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.142-164]

>

[参考] 応急仮設住宅を市街地内に建設すべきであった、個人での建設を認めるべきであったという議論に対して、兵庫県は、[『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.58-59]において、「基本的には、早期に被災者の居住の安定を確保するためには、本県がとった対応は妥当であったと考えている。」とし、その考え方をまとめている。

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

05. 用地不足及び被災者の多様なニーズに対応するため、様々なタイプの仮設住宅が認められた。高齢者や障害者に配慮した地域型応急仮設住宅も建設された。

【教訓情報詳述】

01) 用地不足及び早期に大量の戸数を供給するため、長屋形式のプレハブ造平家建て1Kタイプ、2階建て寮形式の地域型応急仮設住宅などが作られた。

【参考文献】

[引用] (神戸市) 今回の震災の被災者に対し、早期に大量の住宅を供給する必要から、住宅の設計タイプは、県とプレハブ協会との協議により、当初6畳・4畳半・バストイレ・キッチンの「2K平屋」(約26平方メートル:8坪)の1タイプのみが建設されることになった。その後、避難所生活が困難な高齢者・障害者向けに早期に対応するため、後述する福祉対応の2階建てバストイレ・キッチン共用タイプの「地域型仮設住宅」が認められ、神戸市都市整備公社の協力を得て市が直接建設した。この他、追加建設にあたっては、用地不足及び被災者の多様なニーズに対応するため、福祉対応のない一般向け2階建て「寮タイプ」並びに6畳・バストイレ・キッチンの「1K平屋」(約20平方メートル=6坪)タイプが新たに認められ、計4タイプが建設された。[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.24]

>

[引用] (消防用設備等の設置指導)
平屋建設長屋については法的に消防用設備等の設置義務は全く無く、兵庫県をはじめとして、消火器の設置すら行われない状態が続き、設置要望書を出してもその受け取りすら拒否される事態となったが、各消火器メーカーや防災メーカーからの消火器や住宅用火災警報機といった援助物資の活用等により、できる限りの消防用設備等の設置を行っていくとともに、足りない分についての要望を阪神・淡路大震災復興本部等へ継続的に行った。

その後、入居者が入る頃になると、火災等の発生による延焼拡大の他、防犯面での不安も現実の問題としてクローズアップされ、住民からも各自治会長を通じ安全面に対する要望が数多く入るようになり、復興基金に予算も計上されたことから、消火器を当初の計画通りに設置するだけでなく、非常ベルの設置等も行われるようになった。

[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.140-162]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

05. 用地不足及び被災者の多様なニーズに対応するため、様々なタイプの仮設住宅が認められた。高齢者や障害者に配慮した地域型応急仮設住宅も建設された。

【教訓情報詳述】

02) 地域型応急仮設住宅は、当初高齢者等への配慮が十分ではなかったが、出入口段差解消、通路簡易舗装、緊急呼び出しブザー設置や、生活支援員、ホームヘルプサービス等の在宅福祉サービスなどの対応も進められた。

【参考文献】

〔引用〕第5次発注分からは、既成市街地内の公園に、風呂・トイレ・台所、洗面所共用の2階建て寮形式の高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅も建設された。これは6畳もしくは4畳半の2タイプで、1)出入口段差なし、2)通路簡易舗装、3)廊下・階段・浴室・トイレ手すり付き、4)1階のトイレ・流し台・洗面台車椅子対応、5)緊急呼び出しブザー設置、6)自動火災報知器設置などの特別仕様である。さらに、7)生活支援員(おおむね50室に1人)による各種相談・安否確認・緊急時対応、8)警備会社による24時間緊急時対応及び夜間巡回、9)ホームヘルプサービス・入浴サービス等の在宅福祉サービスなどがなされ、ソフト面での対応もなされている。〔「阪神・淡路大震災と応急仮設住宅」神戸弁護士会(1997/3),p.6〕

>

〔引用〕緑の多い仙台市のほぼ真ん中にある宮城県庁四階の知事室。浅野史郎知事は「避難所の小学校体育館を二月初め訪ねたのが、きっかけだった」と話し始めた。

「廊下とか、入り口近くとか、環境が悪い場所に高齢者や障害者がいる。それも独りぼっち、だったりしてね」プレハブ資材を満載し、建設作業員が乗ったトラック四台が、県庁前を出発したのは一カ月後の三月十日。災害弱者に配慮した受け皿住宅三十二戸を芦屋と西宮につくるためだった。

知事は、厚生省障害福祉課長などを経て二年前、就任している。住宅の仕様、介護者や入居者が集う共用スペースなど、その指示は細かかった。関係業界にも協力を要請、約七千万円の費用は募金で賄った。

「戸数が足りないのは分かっていたが、災害で弱者の住宅はどうあるべきか。アプローチの仕方を示したかった」。頭にあったのは、バリアフリーの仮設住宅だったという。

…(中略)…

被災自治体でも、模索は続いた。なにしろ戸数は膨大だった。兵庫県の藤原保幸住宅建設課長は「国から高齢者対応が必要だとも言われたが」と振り返る。

「特別基準にそんな仕様はなく、短期間に大量の仮設が必要だった。ニーズに合わせ、建設後の改良を選ばざるを得なかった」

改良とは、一般仮設での段差解消、スロープ、手すり取り付けなどを指す。が、それも厚生省と逐一、協議したうえでのことだ。

神戸市には現在、高齢者、障害者対象の「地域型仮設住宅」が二十一カ所、千五百戸ある。市街地に建つが、寮形式で個室が並んだ二階建て。宮城県が建設したような配慮に乏しい。

「歯がゆい気持ちでいっぱい」と同市の中川徳一郎仮設担当係長は話した。

「市街地の二階建ては、当初、地域を離れたくない人の戸数確保が狙いだった。国に要望したが、「前例がない」と進まない。ゴーサインが出たころには、状況が違っていた。避難所に残っていた高齢者、障害者には、二階で生活できる人もかなりいた。それで活用に踏み切った」

〔神戸新聞朝刊「復興へ 第7部(8)30年間変わらぬ災害救助法 / 遅れ生む個別協議方式」(1996/1/5),p.-〕

>

〔引用〕(地域型仮設住宅は、孤独死対策となるか?)

地域型仮設には、一般用と高齢者障害者用があり、後者は、公募はせず福祉事務所の選考により入居し、対象は65才以上で介助を要する者のいる世帯、障害者のいる世帯である。設備はプレハブ2階建、居室は4畳半または6畳で、トイレ(12人以上に1ヶ所)、浴室、台所は共用であり、原則として自炊である。小規模であることを理由にふれあいセンターも設置されておらず、トイレ・台所・浴室の共用は、コミュニティの形成に役立っていない。

神戸弁護士会人権擁護委員会への聞き取り調査においても、共用スペースの清掃をする者や、介護が必要な入居者を世話する者がいないことなどにより、かえって人間関係が円滑にゆかない例がみられた。〔「阪神・淡路大震災と応急仮設住宅」神戸弁護士会(1997/3),p.31〕

>

〔引用〕(被災地市民グループインタビュー結果)2階建ての地域型仮設住宅が設けられたが、お年寄りや目が見えない人を2階に入れたケースがあった。また、24時間の支援体制を置かない自治体があり、不安を訴える入居者がいた。〔(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.16〕

【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

〔05〕応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

05. 用地不足及び被災者の多様なニーズに対応するため、様々なタイプの仮設住宅が認められた。

められた。高齢者や障害者に配慮した地域型応急仮設住宅も建設された。

【教訓情報詳述】

03) スウェーデンのグループホーム制度をとり入れたケア付き仮設住宅も試みられ、入居者から高い満足度が得られた。

【参考文献】

〔引用〕(芦屋市のケア付き仮設住宅について)

・物的設備の概要

3棟に41人の高齢者、障害者が入居している。1棟は、和室と洋室の個室(16m²)が14戸で構成されている。トイレは各室に完備しているが、風呂は入浴の介助が必要な者もいるので、各棟ごとに共同で使用する。各棟の中央に共用スペースがある。

・人的

1棟あたり4人の職員が1日2交代で24時間体制のケアにあたり、ほかに入浴については、介助役が1名加えられている。しかし、これでも職員の人員は充分といえず、地域の主婦らのボランティアの助力を得て、職員の負担を軽減している。1ヶ月延べ90人のボランティアが、週3回の昼食サービスの調理や買い物、掃除、入浴介助等に力を貸しているという。

・特色

入居者に対する職員数の割合は、特別養護老人ホームよりも少ない数であるが、小規模であるためコミュニティの形成が容易であり、介助者も、入居者の自立を損なわぬよう配慮しながらケアにあたることができる。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割以上に当たる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(1997/3),p.30-31]

>

〔参考〕芦屋市の「グループホーム型」については次の文献にも詳しい[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.198-199]

>

〔参考〕神戸市の地域型仮設住宅については、芦屋市など近隣市の地域型仮設住宅と比べて、生活援助員の派遣が24時間対応でないことに批判的な論調が続いた。この点について、[榊真輔「災害公営住宅等における生活支援」『生活復興の理論と実践』勁草書房(1999/1),p.181-182]では、神戸市では仮設住宅は「住宅」であることから、全市的に提供できる在宅福祉サービスの観点からの取り組みを行ったとしている。

>

〔参考〕尼崎市の三反田仮設住宅については、[相澤亮太郎「ケア付き仮設の経験とは何だったのか」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.313-327]に記録がある。

>

〔引用〕地域型応急仮設住宅は、建設の時から福祉の意見のある程度取り入れてもらったが、…(中略)…バリアフリーが必要な高齢者、障害のある人の仮設住宅が2階建てであったため、使用に苦慮した。また、建設した場所によって、坂が多いなど地域の利便性の面で利用が困難なこともあった。[西尾健・福田茂宣『阪神大震災直後の対応』『阪神・淡路大震災 - 震災復興6年の総括』西宮市(2001/4),p.69]

>

〔引用〕グループホーム型(ケア付仮設住宅)の経験は、「施設」と「住宅」が融合し、「地域社会」に支えられたケアでこそ、高齢者が安心してのびのびと暮らせることを教えてくれた。[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) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.156]

>

〔引用〕地域型仮設住宅の成果

(a) 24時間体制でのスタッフが身近に「存在」したことの安心感。

(b) 多様な生活援助サービスが、24時間いつでも必要なときに利用できる「即応性」と「総合性」、さらには「継続性」の確保。

(c) 1棟に1人というマンパワーの限界はあるものの、福祉・保健の専門職によるチームで構成されているため、サービスの総合検討といった、いわゆるケアマネジメントが可能となった。

(d) 専門職チームによる24時間の見守りがあるため、心身の異変をすばやくキャッチできる予防的対応を可能とした。

(e) 個室の保障をベースにしたゆるやかな共同生活形態は、単に入居者の孤独感を開放するだけでなく、入居者相互の人間関係が形づくられる中での適度な緊張関係が存在し、トラブルも当然発生するものの、社会性の維持、生活意欲の向上などの積極的変化がみられた。

(f) スタッフによるグループホーム的な生活支援の中で醸成されてくる入居者自身の自治・共生意識の高揚がみられた。

[市川禮子「ユニバーサルデザインのまちづくり」『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) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.475]

>

〔引用〕芦屋市福祉公社からの毎夕食の配食サービス、ホームヘルパーの派遣、医師の往診や保健婦の訪問、市のケースワーカーとスタッフとの緊密なコミュニケーションなど、医療や在宅福祉サービス等を積極的に導入し、デイサービスセンターへ通う人も多かった。LSA は市レベルでの高齢者サービス調整チームのケース検討会議にも出席し、精神保健関係の会合や研修にも参加していた。市レベルで要援護高齢者・障害者のケアマネジメントが短時間のうちに実現し、必要に応じて医療・保健・福祉のサービスを提供し成果を

げた。[市川禮子「ユニバーサルデザインのまちづくり」『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) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.475-476]

>

[引用] 住み慣れた地域で、バリアフリー仕様の住まいがあり、適切なサービスと人の交流や支え合いのある生活は、高齢者等の自律的で生きがいのある生活につながることを実証された。[市川禮子「ユニバーサルデザインのまちづくり」『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) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.477]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

06. 郊外の仮設住宅については不便などが強調されたが、大阪府など遠隔地の仮設住宅の入居者からは、生活面・環境面を評価する声もあった。

【教訓情報詳述】

01) 被災者は、就業・就学、医療等の面から、従前の居住地へのこだわりが強く、遠隔地や郊外仮設への応募は少なかった。

【参考文献】

[引用] (被災者が従前居住地にこだわったことは)住宅は地域のコミュニティとしての人間関係や近隣サービスエリアとしての生活圏としての住空間であることを強く印象づけることになった。

震災によって地域コミュニティは破壊されたが、それでも被災民たちのわずかばかり残された人間関係・生活サービス圏への現地回帰性は根強かった。したがって郊外の仮設住宅団地へ移り新たにコミュニティを形づくっていくことは、きわめて心労の多い選択を覚悟せざるをえなかったのである。

このように地元性が根強かったのは、精神的なコミュニティへの回帰のみではなかった。より現実的な就業のための経済的条件があった。すなわち被災者のほとんどはいわゆる立地限定階層であり、既成市街地の仕事にたずさわっていた。たとえばビル清掃、病院給食サービス、タクシー運転手など早朝・深夜勤務であり、西北神の仮設住宅に入ることは失業を意味した。

そのため被災市民のなかには児童公園を占拠し、自らの費用で仮設テント・住宅を建設し、頑張ることに固執した人もいた。被災市にとっては、公共用地での自力仮設住宅の建設は明らかに不法占拠で、理論的には住民エゴの放任になったが、人道上、強制撤去は不可能で傍観せざるをえなかった。

[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(1997/1),p.78-80]

>

[引用] 被災者の既成市街地への志向性は、予想以上に強固である。...(中略)...もともと(神戸市では)仮設住宅も、第28表のように、既成市街地・近郊市街地にも、かなり建設されており、すくなくとも半数は、それなりの生活サービスを確保できた状態にあった。しかし西北神の仮設住宅は、既成市街地への交通が不便であった。もともと「交通ボランティア」によって、カバーできたが十分な対応はできなかった[高寄昇三「阪神大震災と生活復興」勤草書房(1999/5),p.93-94]

>

[参考] 仮設住宅の交通環境および、改善の必要性については[『大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第8編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.120-125]参照。

>

[引用] 兵庫県が全仮設住宅を対象にした調査では、医療機関を利用している世帯のうち、被災前に住んでいた地域の病院、診療所に通う世帯が五九%にのぼる。現在の住所地に近いところの利用は三三%にすぎず、通い慣れたかかりつけ医への信頼の高さを裏づける。[神戸新聞朝刊「復興へ 第10部(6)かかりつけ医と地域社会 / 信頼生かし橋渡し役を」(1996/5/25),p.-]

>

[引用] (神戸市)希望者全員への仮設住宅提供を掲げ、迅速さと数の確保を優先した行政。仮の住まいでも生活の再建のため、元の居住地区と利便性にこだわった住民。両者の溝は大きかった。7月1日からの仮設住宅の最終申し込みでも、既成市街地の仮設住宅に希望が集中し、大量の抽選漏れが出る。また、未応募世帯は約2600世帯にも上った。[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.109]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)被災者には、罹災証明や義援金、弔慰金などが期限を切られて申し込み必要があった。そのための正しい情報を得るためには地元に住ないと損をするという感覚があった。遠くへ避難して行く方は、地元の情報が得にくく、郊外では落ち着かない生活をしていただろうかと思う。情報をちゃんと提供できる仕組みがあれば、郊外に仮設住宅を建てて暮らしていくことも可能だと思うが、人の感情として、それだけの勇気をもって出て行く事ができるのかは難しいところである。[(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.17]

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

06. 郊外の仮設住宅については不便などが強調されたが、大阪府など遠隔地の仮設住宅の入居者からは、生活面・環境面を評価する声もあった。

【教訓情報詳述】

02) 大阪府八尾市の仮設住宅では、「他の仮設に比べ交通の便が良い、市場、スーパー等が近くて良い」「思ったよりもずっと快適」などの生活面、環境面を評価する意見が多かった。

【参考文献】

〔引用〕大阪府八尾市の仮設住宅での調査では、「他の仮設に比べ交通の便が良い、市場、スーパー等が近くて良い」「思ったよりもずっと快適」などの生活面、環境面をポジティブに評価[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのととき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.122]

>

〔参考〕遠隔地仮設住宅のメリットとデメリットについては、以下の文献などに紹介されている。
[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのととき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.121]

[松本滋・大塚毅彦『東加古川仮設住宅にみる遠隔地仮設住宅の評価と復興』『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.67-83]

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

07. 高齢者が優先され、抽選による決定がなされたことが様々な課題を引き起こした。

【教訓情報詳述】

01) 弱者優先と抽選による入居によって、高齢者・弱者ばかりの団地ができるなどの偏りが生じ、その後のコミュニティづくりが課題となった。

【参考文献】

〔引用〕避難所には地域性があったが、仮設住宅は老人と障害者を優先して抽選で入居を決定したため、地域性は失われ、かつ環境整備と自治の人手を欠く結果となった[中井久夫 他『昨日のごとく 災厄の年の記録』みすず書房(1996/4),p.103]

>

〔引用〕(神戸市)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。...(中略)...申し込みは59,449件にのぼったが、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。この弱者優先方式による入居決定方式は、...(中略)...大半の募集で行われたため、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(1997/1),p.26]

>

〔引用〕優先順位により高齢者・障害者等が集中入居する一方、コミュニティ形成に力をもつ壮年層が少なくなり、孤独死等に早期に有効な手をうてなかった[『平成7年 兵庫県南部地震 神戸市災害対策本部民生部の記録』神戸市民生局(1996/8),p.108]

>

〔引用〕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る。たとえば県は高齢者・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と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には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。その結果、ポートアイランド第一～四仮設住宅では、一七〇〇人のうち六〇～六四歳が二二%、六五歳以上が七四%を占める超高齢化社会となった。ちなみに第

二期第五～七仮設住宅三五〇〇人を見ると、六〇～六四歳九%、六五歳以上一%と全市平均以下になっている。

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二〇戸前後の仮設住宅群を建設していった。神戸市のケースでは、三一公園、八四棟、一五〇〇戸となっている。このような矛盾は、公営住宅のポイント制ですでに都市自治体が味わってきた理想と現実のギャップであった。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(1997/1),p.81-82]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)仮設住宅訪問をすると、お年寄りがたくさん入っていたが、その中に若い人を入れないと、何かあった時に助けてあげようとしても、周りもお年寄りばかりではどうしようもない。隣の方にお願いしようとしても、隣もお年よりで足が動かない人であったりする。センターは中央にしがなく、そこまで行けないお年寄りがたくさんいた。[(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.20]

>

[引用] 応急仮設住宅を抽選で配分することは、「避難所」で形づくられたかも知れないコミュニティを破壊してしまう。そのような相互関係を損なわないような応急仮設住宅の配分方法を工夫すべきである。[イアン・デービス「応急仮設住宅をめぐる施策のあり方」『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.163]

【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

[05] 応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

07. 高齢者が優先され、抽選による決定がなされたことが様々な課題を引き起こした。

【教訓情報詳述】

02) 弱者優先・抽選などの措置はやむを得なかったものの、平等、地域性、コミュニティの維持、弱者優先などの総合的視点で抽選と優先入居を組み合わせる必要があるとの指摘もあった。

【参考文献】

[引用] 阪神大震災の対応に欠けていたのは、旧来の災害救助法の枠内では対処できない災害である、という危機意識であった。或いは、コミュニティが根こそぎ崩壊する都市型災害において、コミュニティを保持・修復しようとする戦略の欠如であった。民有地の活用については百歩譲るとして、仮設住宅の抽選において、行政が地域社会への視点を持たなかった点に、その欠落は露呈している。仮設住宅への入居は、優先順位別に、個人抽選という方法が採用された。...(中略)...優先順位を設けることには、誰も反対しないだろう。高齢者や障害者、病弱者を劣悪な避難所から救出し、早く安全な場に移すことは、社会的な要請でもあった。だが同時に考えるべき点は、こうした弱者を支える地域社会のネットワークの保持であり、もしそれが劣化しているなら、補完する支援態勢であったろう。[外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.638-639]

>

[引用] 募集・入居決定において、希望者全員を同時に入居させることができない以上、抽選その他不平等をきたさない方法で順次入居させていくことはやむを得ないことである。とはいえ、機械的平等では弱者が取り残され、地域のコミュニティは解体してしまうという弊害が生じ、逆に弱者優先だけでは、一団地全体が弱者のいる世帯ばかりの構成になってしまうし、地域ごとにまとめて入居させるのは、地域間格差を生じてしまう。

現実的な方法としては、平等、地域性、コミュニティの維持、弱者優先などの総合的視点で、入居後の世帯構成を予測し、一定の目標をもって抽選と優先入居を組み合わせていくことが考えられるが、実施された方法は、その点で不十分さがあったと言わねばならない。

[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会(1997/3),p.15]

>

[引用] 今回の震災にあたり、我々住宅復興の現場の担当者としては、限られた時間、情報、体制の中で最善の努力をしたつもりではある。しかし、準備体制や対策に関する社会的コンセンサスがもっと整っていたら、よりスムーズに対策が講じられたのではないかと感じたのも事実である。

例えば、緊急に被災者用住宅を整備するための民地も含めた用地確保の仕組みや、住宅を整備するルール、さらに被災者の入居決定に関するルール等を事前に社会的コンセンサスを得て決めておけばよかつたのではないだろうか。

[藤原保幸「住宅復興事業に参加して思う」『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.83-84]

>

[引用] (くじ引きからポイント制へ)

応急仮設住宅の入居の場合も災害復興公営住宅入居の場合も、基本的にはくじ引きによって決定され

た。…(中略)…

ポイントの要素として、年齢、家族構成、所得、資産、就業状態、健康などが考えられるが、住んでいた町に戻りたいという被災者の声を反映するために今回は居住歴を加算することによってよかった。

ポイント制を特に強調するのは、自分のポイントをもとに生活設計を立てやすいからである。いつ当選するか分からない状態では、仕事も子どもの学校のことも宙ぶらりんのままで、ひたすら運が回ってくることを祈るしかない。

[小森星児「できなかったことの検証」『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.93]

>

[参考] 神戸市では、震災2日後から応急仮設住宅の募集受付の検討を開始したが、受付場所、要員の不足、問い合わせ対応、デマ対応、選定方法の変更、抽選方法など、様々な困難があったことが、『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.53-55]に記されている。

【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

【05】応急仮設住宅の建設・入居

【教訓情報】

07. 高齢者が優先され、抽選による決定がなされたことが様々な課題を引き起こした。

【教訓情報詳述】

03) 淡路島北淡町では、比較的小規模単位で元の居住地の近くに立地しており、従前の近隣単位で入居できたことから問題は少なかった。尼崎市築地地区でも地区内の事業用仮設に多くの世帯が入居でき、近隣関係の構築がスムーズに行われた。

【参考文献】

[引用] 淡路島北淡町では合計600戸の仮設住宅が建設されたが、これらの多くは比較的小規模単位で元の居住地に近いところに立地していたことおよび従前の近隣単位で入居できたことなどから、神戸・阪神間に比べると問題は少なかった[『大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第7編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.101]

>

[参考] 尼崎築地地区については次の文献を参照[岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂(1999/2),p.75-76]