

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

01. ライフラインの復旧などもあって避難者は徐々に減少し、自主的な管理運営体制も、弱体化していった。

#### 【教訓情報詳述】

01) ライフライン(上水道・ガス)の復旧と避難者の減少が同様の傾向を示した。

#### 【参考文献】

[引用] 被災者が避難所から脱出することをひとつの生活の復旧段階とみなすと、それは、上水道の復旧とガスの復旧に規定されているように見える。

[中林一樹「震災後の居住人口変動を指標とした間接被害の評価について」『大地震による間接被害の定量評価手法確立のための基礎的研究』平成7年度科学研究費補助金研究成果報告書(1996/3),p.54]

>

[参考] 同様の分析・指摘は、下記の文献にもある。

[『阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 -』東京都総務局災害対策部防災計画課(1995/7),p.306-308]

>

[参考] 水道の復旧、ガスの復旧と退所の関係については[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.199]参照。

>

[引用]、被害の大きかった震度7地域では、どのライフラインも震災直後の被害率が9割を超えていた。回復時期(使用可能率が50%を超えた時期)は、電気・電話が震災後2～4日、トイレ・水道・交通機関が震災後2週間～1ヶ月、ガスが震災後1ヶ月半以降であった。

ライフラインの復旧時期の遅かった地域の被災者は、たとえ家屋被害程度が軽微なものであっても、ライフラインが利用できないために、満足な日常生活を送ることができなかったことが改めて明らかになった。

[『生活復興調査 調査結果報告書』兵庫県(2004/3),p.11]

>

[引用] 問題の根本となる対策として、災害時に避難所を利用する人数を減じる方策の検討、つまりは住宅耐震化や公共インフラの強化といった事前の取組みが重要である。[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.80]

---

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

01. ライフラインの復旧などもあって避難者は徐々に減少し、自主的な管理運営体制も、弱体化していった。

#### 【教訓情報詳述】

02) 防災2週間頃から勤めに出ていく人が出はじめ、避難所の運営・管理は徐々に手薄になった。

#### 【参考文献】

[引用] (ある避難所では) 防災二週間後くらいから勤めに出ていく人が出てきて、だんだん手薄に[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あつとき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.66]

>

[参考] 避難所管理の変化については、例えば以下の文献参照。

[岩崎信彦・藤井勝・小林和美「避難所運営のしくみと問題点」『大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.122-134]

[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.181]

>

[参考] 兵庫県市町の避難者数・避難所数の推移については、[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.419-421]に一覧表あり。

>

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果) 日が経つにつれ、若い人たちは、避難所を離れ、高齢者ばかりが残っていくため、住民による自治的な運営は難しかった。[『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.95]

>

[引用] 当初教員を手伝い、グループの組織化を行い、代表者会議を運営していた住民のリーダー役の人たちは、仕事に復帰し、自宅を修理し、次第に避難所を去ってゆき、避難所にはリーダー格の人が少なくなってきた。このため、避難所の運営にはどうしてもボランティア・リーダーの助力が必要だった。[徳山明「新たな防災教育と学校防災体制」『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.65]

---

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

01. ライフラインの復旧などもあって避難者は徐々に減少し、自主的な管理運営体制も、弱体化していった。

#### 【教訓情報詳述】

03) 4月に入ると、大勢のボランティアが引き揚げ、避難所の管理運営体制に大きな影響が生じた。

#### 【参考文献】

[引用] 4月に入ると3月から動きのあったボランティアの大幅な縮小時期を迎え、また同時に避難者代表者の自立や、避難者の日中の就労に伴い、避難者の世話をする人の人材難の時期が到来した。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.100]

>

[引用] 3月半ばには他都市からの応援職員、4月半ばには大阪社協呼びかけの全国規模のボランティアの引きあがりがあり、避難所の運営も困難なときもあった[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.140]

>

[引用] 3月末には学生を中心としたボランティアが撤退することが予想され、新たなボランティアを求める声が強まった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.99]

---

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

02. ボランティア等に依存し、自立が遅れる被災者が見られた。

#### 【教訓情報詳述】

01) 「援助する者とされる者という関係の長期固定化」に対する配慮が必要とされた。

#### 【参考文献】

[引用] 「援助する者とされる者という関係の長期固定化」に対する配慮不足を感じた。公的機関の援助には義務という側面があるので被災者に与える圧迫感は減るが、無償の行為にはかなりの圧迫感がある。このため、避難所生活が1ヵ月以上続くと、抑圧、反動形成、依存という3種類の反応が見られた[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.81]

---

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

02. ボランティア等に依存し、自立が遅れる被災者が見られた。

#### 【教訓情報詳述】

02) 避難所におけるボランティアの活動は有効だった。しかし、避難所運営がボランティア

にまかせきりになった避難所では、被災者の自立が遅れる傾向があった。

**【参考文献】**

[引用] 基本原則は「被災者自らが立ち直れるように周囲で支える」ことであり、必要とされる以上のことはせず、不必要な干渉もしないことが大切[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.86]

> [引用] ボランティアが被災者の自立意識を把握しきれておらず、ボランティアが被災者の仕事の申し出を断った[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのと時避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.71]

> [引用] 避難所内部の自治組織があってこそ外部ボランティアもうまく機能するのであろう[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのと時避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.53]

> [参考] 神戸市教育委員会が学校を対象に行った調査によると、ボランティアへの対応で苦慮したこととして16.4%の学校がボランティアの介入により「避難住民の自治活動の妨げ」となったことがあげられている。[『阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書』神戸市教育委員会(1995/8),p.54]

---

**【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

[01] 避難所の長期化

**【教訓情報】**

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

**【教訓情報詳述】**

01) 臨時授業・短縮授業が実施され、教室が足りず校外施設を借りたり仮設の教室を作るなどの例もみられた。

**【参考文献】**

[引用] 臨時授業、短縮授業が実施されたが、教室が足りず校外施設を借りる形態なども一部でみられた。[上野淳・小坂俊吉・秋山哲男・高橋儀平・三星昭宏「第6章 避難問題と高齢者・障害者」『大都市と直下の地震－阪神・淡路大震災の教訓と東京の直下の地震－』都市研究叢書(1998/9),p.281]

> [引用] 学校のほうは教室を避難所そのままに、仮設の教室を造った(神戸新聞4月6日)。兵庫高校は全教室を避難用に提供してしまい、生徒は他の高校に間借りて...[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.212]

---

**【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

[01] 避難所の長期化

**【教訓情報】**

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

**【教訓情報詳述】**

02) 神戸市では3ヶ月程度で、避難者との共存という形であったものの、ほぼ授業は正常化。しかしこの間、避難所の運営もあって、教職員への負担は大きかった。

**【参考文献】**

[引用] 避難市民も協力したが、教師への負担は重く、避難所としての学校での宿泊数をみると、校園長のケースで1月17日から3月31日までの71日間に、3週間以上が35.9%、教頭のケースでは53.7%を占めることからわかる。しかも宿泊は、震災直後に連夜、机・椅子で仮眠をとるといった過酷な状況の下で行われた。[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.74]

> [引用] 教育の聖域としての学校は一夜に避難所となり、教師の生活は一変し、業務は文字どおり忙殺に等しかった。第24表にみるように3月31日までの様子は、遺体の搬送、トイレの清掃などの雑役に加えて、避難市民との人間関係に心労は尽きなかった。しかもこれらの数値はほとんど被害のなかった西・北地区(29.9

%)を加えた平均値である。

このような管理業務以外に本来の学校事務もこなさなければならなかった。ことに被災市にとっても、また被災市の学校にとっても避難所の長期化は予想外であった。将来、学校を防災拠点として利用しようとする意向が浮上しているが、この点について学校側の考えは、今度の震災の経験をふまえて第25表のようになっている。すなわち「一般行政との役割分担の明確化」が56.9%と大きいように、無限責任のような重荷に耐えがたかったのであろう。しかし、このことは学校を聖域となし、管理業務を拒否しようとするのではない。

校園長の意見として「人道上当然とする回答とやむを得ないとする回答を合計すると七〇%をこえるが『教育活動に大きな支障となった長期の学校園避難所のあり方は避けるべきであった』とする意見がおよそ四分の一であったことも、避難所運営と教育活動との両立がきわめて困難であった経験を反映しているものと思われる」と分析されている。

第24表 避難所での教職員活動の期間 (出典)神戸市教育委員会『学校震災実態調査』51頁

活動項目	平均日数
遺体の安置や搬送	3.55
近隣の住民の救出	1.17
けが人などの応急処置	16.71
食料の調達・搬送	39.05
水の調達・搬送	18.43
医薬品の調達・搬送	24.44
トイレなどの清掃	32.59
避難所の見回り	81.53
外部からの問合せの対応	83.21
人間関係の調整	91.40
苦情の対応や調整	90.29
自治組織の運営や仕事の指導	75.40

[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.84-85]

>

[引用] 今回の避難所・仮設住宅をみると、被災市は小中学校に安易に避難所を求め、しかも、その管理運営を教員に押し付けた。...(中略)...今後、学校を地域防災センターとして整備・活用していくことが防災計画の核心となることを考えると、教育・防災の両立をどう保証していくか、地方自治体は明確な解決への処方箋を描かなければならない。

[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.88]

>

[参考] 神戸市での学校教育の再開状況については、『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.78-83]に詳しい。

>

[引用] 避難所運営の負担あるいは教職員の疲労が学校園の教育活動再開の制約条件として過半数の避難所校で指摘されていることも、今回のように避難所運営を教職員が担ったことが、反面で教育活動再開に影響を及ぼしたことを示唆している。[『阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書』神戸市教育委員会(1995/8),p.61]

>

[引用] 避難所になった学校園では、校園長の指揮のもとに、学校園の置かれた実態に応じて教職員組織を編成、当面の問題に対応した。震災によって生じた主な業務を分類すると、次のとおりである。

・平常業務に付加された業務

教育活動 / 安全教育、心と体の健康、  
欠授業時数の回復、就学事務  
学校管理 / 施設設備の安全確認・応急復旧、  
施設の利用調整、宿日直、  
二次災害対策(避難所)

・新たに加わった業務

地域防災上の業務 / 児童生徒等の保護、応急教育  
被災市民の支援 / 避難所の運営・支援、救助活動

[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.56]

>

[引用] 避難所の長期化が懸念されるとともに、教職員の疲労が極限に達し始めたことから、比較的被害の少なかった市内西北部の学校園から、旧市街地の学校園へ教職員を派遣する学校間支援を行うことにした。

この学校間支援は、震災直後から個別に始まっていたが、1月23日の学校園の再開を契機に派遣区と受け入れ区を決め、各区の代表校園長が連絡調整を図る機能的な方法に変更した。当初、午後の時間を利用する昼間支援を行ったが、授業の正常化と避難所の長期化にともない、避難所校の教職員の宿直業務を軽減する夜間支援へと移行していった。

支援の内容は、救援物資の運搬配布、清掃、電話対応、宿直業務などの避難者の救援のほか、授業用プリント作成、子どもたちのカウンセリングなど多岐にわたっている。

[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.76]

## 【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

## 【01】避難所の長期化

### 【教訓情報】

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

### 【教訓情報詳述】

03) 上下水道の復旧と学校園の再開時期とが概ね一致しており、学校の機能再開に水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

### 【参考文献】

[参考] [上野淳・小坂俊吉・秋山哲男・高橋儀平・三星昭宏「第6章 避難問題と高齢者・障害者」『大都市と直下の地震—阪神・淡路大震災の教訓と東京の直下の地震—』都市研究叢書(1998/9),p.276]では、神戸市学校園の再開状況とライフラインの復旧状況から、「上下水道の復旧と学校園の再開時期とが概ね一致している」と指摘。

> [引用] 水の確保は今後の防災計画上また、学校教育活動の再開にとってもきわめて重要な課題である。  
[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.13]

---

## 【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

## 【01】避難所の長期化

### 【教訓情報】

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

### 【教訓情報詳述】

04) 学校避難所は96年度の新学期開始までに順次解消していったが、敷地内に仮設住宅が設置された所もある。

### 【参考文献】

[引用] 避難所の解消は学校現場の正常化の最重要課題だったが、95年度の新学期開始をめざして半数強まで減らし、96年度の新学期開始までに順次解消していった。「学校にだけは何とか迷惑をかけたくない」という被災者の気持ちと仮設住宅の建設が進み、「学校環境の整備が実現していった。96年5月1日には神戸市内の東山小学校に母娘の1世帯2人を残すだけとなった。

県立学校は兵庫高校が96年2月13日に解消した。  
[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.300]

> [引用] 仮設住宅は...(中略)...公立学校の敷地にも867戸が建設された。学校設置者別では兵庫県1校39戸、芦屋市6校443戸、西宮市6校285戸、川西市1校100戸が、グラウンド、バレーボールコート、学習園などに設置された。96年10月31日現在で、入居戸数は兵庫県25戸、芦屋市166戸、西宮市266戸、川西市66戸。平均入居率は67.9%となっている。

[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.299]

> [引用] 用地確保にあたり小中学校のグラウンドに仮設住宅を建設するかどうか大きな議論になりました。近隣都市ではその例もありましたが、神戸市では市長の強い意向により対象からはずしています。これは、この大災害で、避難者が長期にわたり学校施設に避難されており、子どもたちの唯一ともいえる心の解放区にもなっている学校用地は使わない、という決断をしました。[金芳外城雄『復興10年 神戸の闘い』日本経済新聞社(2004/12),p.54]

---

## 【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

## 【01】避難所の長期化

### 【教訓情報】

04. 避難所での生活が長期化するのに伴い、被災者の生活の場としての環境確保、リフレッシュ対策等が行われた。

#### 【教訓情報詳述】

01) 避難所における被災者のプライバシー確保のための対策が講じられた。

#### 【参考文献】

【引用】 プライバシー保護の一環として間仕切りや更衣室に利用できる紙製のパネルを2月23日に市立体育館と市民センターに、3月3日には各集会所、上宮川文化センター、保健センター、女性センター及び図書館の14カ所 1,400世帯分 5,600枚を配布した。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.148]

>

【引用】 避難所生活の長期化に伴い、避難所生活の環境改善の必要性が高まっていった。生活物資については、(1)日常生活で不可欠で、(2)共用で使用する物資(燃料、掃除用品等)で不足する分は購入してでも供給することとした。また、早急な改善が求められたプライバシー保護のため、間仕切りや更衣室に利用できる段ボール製パネルを配付(約70カ所、1万4千枚)した。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.93]

---

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

04. 避難所での生活が長期化するのに伴い、被災者の生活の場としての環境確保、リフレッシュ対策等が行われた。

#### 【教訓情報詳述】

02) 長引く避難生活を送る被災者に対して、リフレッシュ対策が行われた。

#### 【参考文献】

【引用】 心身リフレッシュ対策については、受け入れ市町が主体となって1泊2日で温泉地等に避難者を招待する「リフレッシュの旅」を実施し、37,600人が参加したほか、県立ピッコロ劇団による2月～4月と10月～11月の二次にわたる被災者激励公演が実施された。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.85]

>

【引用】 震災後には、新・旧、プロ・アマ、県内・県外問わず、あらゆるレベルの芸術家たちが被災地に集い、地域や被災者を励ます活動を展開したのであるが、ここで問題が全くなかったわけではない。特に避難所などの慰問活動においては、芸術活動に対するニーズと、芸術家側の意向とのマッチングが重要であった。例えば、震災直後から慰問公演を展開したピッコロ劇団は、まず劇団の方針として避難所公演を決めた。訪問先の選定に当たっては、尼崎市役所、県庁などの仲介を得て、また劇団担当者自身も事前に現地へ赴き、避難所の代表と話し合い、現況を確認した上で公演活動を実施したという。ただ、このほかの民間団体やアマチュア芸術家などが、このようなルートで訪問先を見つけることは当時の状況としては困難であり、多くの市役所や各地のボランティアセンターでもこれに対応するシステムを持ち得ていなかった。そのため、マスコミ等で大きく取り上げられている避難所に芸術家の訪問が集中したり、一部には公演自体が避難住民に迷惑がられるようなケースも生じていたようである。[端信行「文化活動の展開」『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.140]

---

#### 【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

【01】避難所の長期化

#### 【教訓情報】

04. 避難所での生活が長期化するのに伴い、被災者の生活の場としての環境確保、リフレッシュ対策等が行われた。

#### 【教訓情報詳述】

03) 避難生活の長期化に伴い、当初の寒さ対策に代わり、梅雨・暑さ対策が必要となった。

#### 【参考文献】

【引用】 梅雨・夏を迎えるにあたって、毛布に代わる寝具としてタオルケット(一人2枚)を39,200枚、扇風機を2,439台、配布した。また、避難所となっている施設の網戸の設置(75カ所)や防虫剤の配布も行った。

食品の衛生管理のため、保冷コンテナ(62基)保冷库(46基)冷蔵庫(272台)を各避難所へ設置した。  
テント村の夏対策として、暑さ対策用の断熱シート(約20ヵ所、1,000枚)や雨対策用のブルーシートの配布、浸水防止のための木製パレット(すのこ)の配布も実施した。  
[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995年 - 』神戸市(1996/1),p.214]

## 【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

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

01. 避難所を出られない被災者には、さまざまな理由があった。仮設は不便等のマスコミ報道が避難所解消の妨げになったとの指摘もある。

## 【教訓情報詳述】

01) 避難所を出られない理由として、「家財の管理」、「職業・学校など「生活基盤への固執」、「応急仮設住宅の立地・広さの問題」、「経済的理由」、「健康・通院・介護の問題」等があげられた。

## 【参考文献】

【引用】ところで、応急仮設住宅が空いているのに、待機所や旧避難所、さらには公園に住むことにこだわったのはなぜなのか。その理由は、新聞報道からだけでも以下のように数多く拾うことができる。

### 家財の管理

「壊れた自宅を毎日見に行きたい」

「遠くでは壊れた自宅や家財の管理ができない」

### 生活基盤・生活圏への固執

「生活基盤のある今の土地から離れたくない」

「子供を転校させたくない」

「地元で商売をしている」

「通勤が遠くなるとパートを解雇される」

### 応急仮設住宅の立地・広さの問題

「朝早い仕事なので、遠くの応急仮設住宅では一番電車でも間に合わない」

「遠くの応急仮設住宅に入ると職探しができない」

「通勤や子供の通学に時間がかかりすぎる」

「希望する場所に応急仮設住宅がない」

「大家族なので応急仮設住宅では狭くて住めない」

### 経済的理由

「近くの賃貸住宅はマンションしかなく、家賃を払えない」

「職場への交通費だけで収入の半分以上が飛んでしまう」

### 健康・通院・介護の問題

「病気の高齢者がいる」

「近くの病院で人工透析を受けている」

「近くに介護者が住んでいる」

「遠距離通勤するだけの体力がない」

「応急仮設住宅で暮らしていく自信がない」

### その他

「苦勞して築いた避難所のコミュニティや人間関係が途切れてしまう」

「全壊した自宅が土地区画整理事業区域に入っていて新築できない」

「市の言いなりになった者が損をする」

[柏原土郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.190]

>

【引用】避難所が、災害からの解放を意味するのではなく、「先が見えない」状況で、「どこにも行きようがない」空間であった、という指摘である。被災地以外では、自宅近くの公園にテントを張ったり、損壊した家に留まるお年寄りに、「なぜ環境の良い遠隔地に移らないのか」という勧めや、好意の裏返しの憤りの声すらあった。避難所から応急仮設住宅への移動についても、「遠いといっても首都圏ならば十分に通勤できる範囲にある。仮設に移らず、学校などの避難所に留まるのは身勝手だ」という声もあった。いずれも、「どこにも行きようがない」という避難所の閉塞空間の性格を読み取れない人々の議論だった。[外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.410-412]

>

【引用】(被災地市民グループインタビュー結果)一人暮らしの方、病弱な方、知的障害者の方に関しては、子供、親戚等に電話をかけて引き取りに来てくれるように頼んだ。そうすると、皆引き取りに来てくれたが、1週間たったら全員戻ってきた。子供は働きに行くし、孫の部屋に居たら「私の部屋はいつあけてくれるの?」と言われるし、知り合いはいない。それだったら、避難所でも皆と一緒にのほうがいいということだった。[(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.16]

>

【引用】震災発生から1,000時間以上避難所に留まる被災者の場合には、住宅再建の問題が深く関与している。[『生活復興調査 調査結果報告書』兵庫県(2002/1),p.125]

## 【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

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

01. 避難所を出られない被災者には、さまざまな理由があった。仮設は不便等のマスコミ報道が避難所解消の妨げになったとの指摘もある。

## 【教訓情報詳述】

02) マスコミが「仮設住宅は不便」と不人気をあおりたて、避難所解消の妨げになったとの声もきかれた。

## 【参考文献】

【引用】(ある避難所リーダーへのヒアリング)マスコミは「弱者救済」という言葉を盾に、行政(市・県・国)の対応を批判するばかりであったように思われ、しかも行政のどこ(市か県か政府か)を批判しているのかが曖昧だった上、建設的な意見があまりみられなかった。「仮設住宅は不便」と不人気をあおりたて、避難所解消の妨げになったように思える。特にテレビのワイドショーは、誇張した部分が多く、真実を伝えていないように感じたし、誤りに対しても責任をとらない態度が目についた。[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』ブレン出版(1998/3),p.64]

## 【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

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

01. 避難所を出られない被災者には、さまざまな理由があった。仮設は不便等のマスコミ報道が避難所解消の妨げになったとの指摘もある。

## 【教訓情報詳述】

03) 避難生活の長期化や地域外避難などの課題は、住宅再建対策と併せた戦略的な位置付けで対策に取り組むことが必要、との指摘がある。

## 【参考文献】

【引用】せいぜい2週間程度が想定された空間であり、長期化するにしたがって多くの問題を顕在化させてきたことが事実である。一方で被災者は、「他に行くところがない」という物理的理由と「この場を離れたくない」という心理的理由から、時間とともに悪化する避難所環境においても、そこに留まることを選択していることも指摘されている。[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.80]

>

【引用】まず被災者には学校や仕事など被災地を離れられない理由が存在し、情報共有・取得のためにもコミュニティに執着するマインドがある。さらに、現在の制度体系の中では、被災地の外へ避難することが、被災者にとって不利を被る場面が多いことが指摘されている。この後の災害対策を念頭に置くと、広域的な一時避難のあり方について、制度的にも計画的にももう少し被災者意識側に立ち、詳細を詰めた検討を行う必要性を感じる。[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.81-82]

>

【引用】被災者にとって避難初期は一時的に状況を避難しているという意味合いだけでなく、日常生活・住宅再建に向けて将来の復旧過程を描く時期であることがわかる。この時期に、情報や選択肢を考慮できない場合には、避難初期といわれる時期が長期化し、またその後の復旧・復興過程にも大きく影響する。つまり、避難所や地域外避難などの課題は、公的施策の中でなく、住宅再建にむけた重要な時期として、戦略的に捉え位置づけた上で、その対策に取り組むことが必要であることを今回の震災は示しているといえる。[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.82]

## 【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

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

01) 避難者数の減少と比較すると、避難所数の減少は緩慢だった。

【参考文献】

【参考】神戸市内の避難所数と避難者数の推移については、例えば[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.35-37]参照。これには、避難者数の減少と比較して避難所数の減少の程度が緩慢であるとの指摘がある。

>

【参考】兵庫県市町の避難者数・避難所数の推移については、[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.419-421]に一覧表あり。

---

【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

[02] 避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

02) 4月下旬、兵庫県・被災5市は「避難所対策協議会」を設置し、避難所生活の早期解消を目指した。

【参考文献】

【参考】4月下旬、兵庫県・被災5市は「避難所対策協議会」を設置し、避難所生活の早期解消を目指した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.86]

>

【引用】(兵庫県知事)仮設住宅の早急かつ大量の建設に、時間の猶予はなかった。避難所暮らしが長くなるとその解消も難しくなる。私は、「短期決戦」を心に決めた。合い言葉は「桜の花の咲く頃」だった。しかし、仮設住宅対策は避難所の実態を知り尽くした上で、臨機応変の対応を必要とする。被災者は極限状態にある。高度で柔軟な判断力が必要となることから、県の最高幹部に地域を分担させて進めることとした。神戸地域は芦尾副知事、西宮地域は北村信二郎審議監、西宮以外の阪神間は宮崎秀紀阪神県民局長の担当とし、避難所の解消と仮設住宅対策に専念してもらうことにした。[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.80]

>

【引用】(神戸市)4月下旬、市災害対策本部は避難住民の自立促進と仮設住宅の整備を進めながら、7月末に避難所を解消する方針を決めた。具体的なステップとして、5月末までに民間施設と20人以下の避難所を、6月末までに50人以下の避難所を、いずれも学校園を含む公的施設へ統合することとした。[神戸市教育委員会『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』(財)神戸市スポーツ教育公社(1996/1),p.121-122]

>

【参考】(芦屋市)避難者が減少してきたこととともに、民間施設の避難所では避難所の長期化により業務に支障が出始めたので、4月14日付けで12箇か所の避難所に対し、近くの5か所の公共施設避難所へ移転してもらった。第一「避難所集約」を実施した。

応急仮設住宅の鍵渡しは5月の連休明けにはほぼ終了し、避難者も応急仮設住宅への引っ越しが進み減少した。

そのため、5月18日付けで避難者に、学校園、集会所等の避難所については、市民センターと市立体育館に移転してもらった。第二「避難所集約」を実施した。

[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.138]

>

【参考】(西宮市)避難所の集約化への意向把握を踏まえ、民間施設への依存の解消と学校教育施設の確保のために、避難者の理解と協力を得て冷房設備のある公民館、地区市民館等への集約化を実施した。[『阪神・淡路大震災記録 ともに生きる 一教育のまち西宮一』西宮市教育委員会(1996/1),p.114-123]

>

【参考】(尼崎市)避難所の集約先の生活環境が整備されていたことや市域に満遍なく設置されたことから、集約がスムーズに行われた。

[『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.69-70, 75-76]

[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市(1998/1),p.270-272]

---

【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  
【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

03) 宝塚市では5月21日、尼崎市は6月15日、芦屋市は6月18日にそれぞれ避難所が廃止された。

【参考文献】

[参考] 宝塚市では5月21日、尼崎市は6月15日、芦屋市は6月18日にそれぞれ避難所が廃止された。  
[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.86]

>

[引用] (宝塚市)避難所を5月21日で閉鎖することを4月17日に発表した。大きな非難があったが、仮設住宅への入居等を話し合うとともに、理解を求め、予定どおり5月21日をもって避難所を閉鎖することになった。  
[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市役所(1997/3),p.91]

>

[参考] (尼崎市)仮設住宅が遠くなかったことから、6月15日には避難所は解消した。  
[『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.69-70、75-76]

[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市(1998/1),p.270-272]

>

[参考] 神戸市、西宮市、芦屋市の避難所集約と解消については[『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.76-77]に紹介されている。

---

【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  
【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

04) 震災から半年経過した7月17日時点での避難者は神戸市16,748人、西宮市821人に上った。追加建設した仮設住宅が完成したことから、西宮市は7月31日、神戸市は8月20日に避難所を廃止した。

【参考文献】

[参考] 震災から半年経過した7月17日時点での避難者は神戸市16,748人、西宮市821人に上った。追加建設した仮設住宅が完成したことから、西宮市は7月31日、神戸市は8月20日に避難所を廃止した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.86-87]

>

[参考] 各市町の避難所解消状況については[厚生省大臣官房政策課『厚生省防災業務計画関連資料集』中央法規出版(1996/8),p.340]参照。

---

【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  
【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

05) 郊外の仮設住宅には空きがあるにも関わらず、避難所の閉鎖後もその施設にとどまる被災者もいた。神戸市は12か所を「待機所」として避難者に移転要請をしたが、避難者の多くは旧避難所に残留した。西宮市でも9月末まで市独自の食事等の供与が続けられた。

## 【参考文献】

[参考] 郊外の仮設住宅には空きがあるにもかかわらず、7月末になっても1万人近い避難者が、200カ所以上の避難所に留まっていた。[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.86]

>

[参考] 神戸市における待機所の設置については[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.87]による

>

[参考] 西宮市における避難所閉鎖後の食事等の供与については[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.87]による

>

[引用] 神戸市については、仮設住宅の一部の完成が延びていたため、8月20日まで法に基づく避難所を存続させ、同日に災害救助法に基づく運営を打ち切り、すべての避難所を閉鎖した。8月20日閉鎖当日、神戸市では避難所196箇所 避難者6,672名。

神戸市は、8月21日以降、避難所のうち学校施設以外の11か所を「待機所」に変更し、避難者に移転要請をしたが、即待機所に移転する者は少数で、避難者の多くは旧避難所に残留した。8月21日当日、神戸市の待機所への移転者は10箇所 595名で、旧避難所残留者は157箇所 4,221名であった。[『阪神・淡路大震災 警察活動の記録～都市直下型地震との闘い～』兵庫県警察本部(1996/1),p.33]

>

[参考] 待機所・旧避難所の経過については[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.183-187][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.277-278][神戸市教育委員会『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』(財)神戸市スポーツ教育公社(1996/1),p.121-122]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

[02] 避難所の解消

## 【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

## 【教訓情報詳述】

06) 神戸市内の待機所は97年3月に廃止されたが、個別の事情により、公園等の旧避難所とともに、なおも避難生活を続ける被災者が残留した。

## 【参考文献】

[参考] 神戸市は、平成9年3月には待機所の位置づけを廃止し、公園の旧避難所とあわせて「旧避難所等」が残った。平成10年12月17日に旧下山手小学校の旧待機所が解消されたが、その後も公園に旧避難所が残った。これらの経過が[『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.75-76]にまとめられている。

>

[参考] 学校に居続けた避難者1世帯に対しては、平成8年12月に教室の明け渡しを求めて神戸市が訴訟を起こした。その経緯が[『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.75]にまとめられている。

>

[参考] [『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.74-75]によると、「待機所や旧避難所に残る方に対しては、『今のままの生活を続けたい、移転先について考えるのはまだ先でよいとする考え方や、仮設住宅に移って苦労している人を見ており、もう今から仮設住宅には移りたくない、先に入っている人でコミュニティができあがっている中へ後から行きたくない』など個別の事情があったが、神戸市は粘り強く話し合いを続けた。」として、神戸市の取組過程が紹介されている。

>

[参考] 避難所の解消に向けて、行政が被災者を訴えた裁判事例として、小学校教室を占有していた女性への建物明渡請求の事例が紹介されている。基本的には市の請求が認められた。[奥山俊宏「震災が関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.93-95]

---

## 【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

[02] 避難所の解消

## 【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

### 【教訓情報詳述】

07) 避難、仮設住宅、ガレキ置き場等の用地として様々な活用された公園の復興には、長い時間を要した。

### 【参考文献】

〔引用〕(都市公園の災害復旧事業)

災害復旧工事は、仮設住宅等が建設された公園を除き、平成8年度にすべて完了した。…(中略)…

都市公園はどうしてもライフラインや二次災害の危険のある事業に比べると、それ自体としては緊急性の低い部分もあり、ボランティア団体が活動拠点とした公園などでは、撤退時まで公園復旧が行えなかったケースもある。

〔『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.852-853〕

>

〔引用〕(1)復旧費用については、県を通じて厚生省補助(災害救助費)で行い、公園ごとに県を通じて補助申請・交付手続きを行い、公園管理者が行っている。主な復旧の内容としては、住宅建設に使用された広場の真砂土舗装、フェンス(門扉)の復元、排水設備等である。…(中略)…

(3)仮設住宅の入居期限である11年3月末から、3～6月は移行期間とし、復旧は11年7月から本格的にすすめられている。

(4)これ以外に都市計画等の事業用仮設や一部の仮設住宅については、区画整理等や他の事業による公園の再開発・再整備のため、公園の復旧は行わないものとした。

〔『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.855〕

>

〔参考〕避難所の解消に向けて、行政が被災者を訴えた裁判事例として、公園のテント・ログハウス等の工作物撤去土地明渡請求の事例が紹介されている。基本的には市の請求が認められた。〔奥山俊宏「震災が関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.93-95〕

## 【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

【03】公的住宅等の一時提供

## 【教訓情報】

01. 全国から約3万戸の公営住宅、住都公団、雇用促進事業団からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。

## 【教訓情報詳述】

01) 震災当日から公営住宅等の確保が始まり、公営住宅、住都公団(当時)、雇用促進事業団(当時)からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。2月10日時点で29,339戸の受入が可能となった。

## 【参考文献】

【引用】(兵庫県への対応)震災当日、住宅供給公社各事務所と連絡を取り、県営住宅の空家状況を把握、空家550戸を神戸市ほか被災各市に配分するとともに、近隣府県等に対して、空家住宅の提供を要請した。被災者がこれらの公営住宅の空家への入居を希望する場合、最大限の配慮をする旨の1月19日付け建設省通達「兵庫県南部地震に伴う公営住宅への入居取扱いについて」を、県内公営住宅主管課長あて通知するとともに、被災者からの一時入居の相談に対応するため、23日から専用電話(10台)を設置した。

また、雇用促進事業団が空家1,733戸を被災者用に確保し、同事業団兵庫雇用促進センター(神戸市内)において、一時入居の募集を開始した。

24日には、県庁内に岡山県の公営住宅への一時入居現地連絡窓口を開設するとともに、住宅・都市整備公団関西支社仮移転住宅特別対策班(1月21日設置)から近畿府県に所在する2,172戸の空家住宅の提供を受け、各被災市に配分した。

26日には、大阪市内に、建設省の支援による全国の公営住宅等の一時入居を斡旋する「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が設置された。

また、27日から住宅・都市整備公団仮移転住宅特別対策班において、全国の空家住宅約3,000戸の一時入居の募集が開始された。

28日現在、一時入居受け入れ可能戸数は25,444戸、入居決定戸数は1,987戸となったが、31日に、「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が作成した全国の公営住宅等の空家情報リストを避難所等に500部配布するとともに、2月9日には、あっせん周知用ポスター・チラシを5万枚配布するなどの情報提供を行った結果、10日現在、一時入居受入可能戸数は29,339戸、入居決定戸数は5,928戸となり、16日現在では、一時入居受け入れ可能戸数は29,360戸、入居決定戸数は6,434戸となっている。...(中略)...

震災後100日目の4月27日には、一時入居受け入れ可能戸数が29,971戸、入居決定戸数は10,302戸となった。また、建設省と協議した結果、最近の入居希望者の漸減傾向、一般空家募集対象へ変更を求める各事業主体の要望等にかんがみ、また今後の一時入居見通しのもと、6月1日以降の一時入居受け入れ可能戸数を14,592戸の確保とすることとした。

【『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.156-157】

## 【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

【03】公的住宅等の一時提供

## 【教訓情報】

01. 全国から約3万戸の公営住宅、住都公団、雇用促進事業団からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。

## 【教訓情報詳述】

02) 高齢者、障害者等を対象に、賃貸住宅を応急仮設住宅として借り上げる措置がとられ、139世帯が入居した。6ヶ月の提供としていたが、住宅の確保の目途がたたない世帯については延長された。

## 【参考文献】

【引用】今回新たな措置として、国の支援を得て、民間アパートなどの賃貸住宅を、災害救助法に準拠した仮設住宅にして、被災者に入居していただいた。県が一定の条件のもとに一般の賃貸住宅を借り上げ、特にハンディの大きい高齢者や障害者を中心に提供するのである。[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.85-86]

>

【引用】阪神・淡路大震災で住宅を滅失した被災者に対し、今回新たに国の支援を得て、民間アパート等賃貸住宅を災害救助法の仮設住宅として借り上げ、高齢者、障害者等健康面で不安の大きい者を中心に、生活の場を確保することとし、2月8日から10日まで申し込みの受け付けを行ったが、730世帯の応募があり、111世帯262名が2月中旬から下旬にかけて提供住宅に入居することとなった。

さらに、3月8日から10日まで2次募集を行ったが、268世帯の応募があり、28世帯63名が3月下旬から4月上

旬にかけて提供住宅に入居することとなった。

原則として6カ月間の提供としていたが、住宅の確保のメドがたたない方のために、6カ月間に限り延長している。〔『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.157-158〕

>

〔引用〕阪神大震災の被災者が緊急避難用として無料で入居している公団住宅の入居期限が今月末に迫っている問題で、住宅・都市整備公団は二十五日、期間を一年間延長することを決め、神戸市など各自治体へ伝えた。〔毎日新聞朝刊「被災者向け住宅の入居期限を1年延長 有償で自治体に貸与--住宅・都市整備公団」(1995/3/26),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

〔03〕 公的住宅等の一時提供

## 【教訓情報】

01. 全国から約3万戸の公営住宅、住都公団、雇用促進事業団からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。

## 【教訓情報詳述】

03) 兵庫県商工会議所連絡会等を通じて受け入れ可能な企業社宅、保養所等の情報収集を行った結果、433戸の提供があり、217戸が入居した。

## 【参考文献】

〔引用〕1月24日、兵庫県商工会議所連合会等を通じて、受け入れ可能な企業社宅、保養所等の情報収集を行った結果、県内外の28企業から433戸の提供申し出があった。

これを整理し、記者発表(1月30日、2月7日)を行うとともに、被災者への情報提供に努めた結果、遠隔地の社宅等は低調ではあるが、被災地に近いところから被災者の入居が進み、2月末までに194戸の入居が行われ、その後最終的には、217戸の入居をみた。〔『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.158〕

---

## 【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

〔03〕 公的住宅等の一時提供

## 【教訓情報】

01. 全国から約3万戸の公営住宅、住都公団、雇用促進事業団からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。

## 【教訓情報詳述】

04) ホテルシップも準備されたが、利用者は少なかった。

## 【参考文献】

〔引用〕この度の阪神・淡路大震災の被災地で、洋上避難所を設置したのは芦屋市のみであった。運輸省等の尽力で新日本海フェリーと船舶のチャーター契約を締結し、1万トン級の大型船(フェリーすずらん)がその任に当たってくれた。...(中略)...当初は社会的弱者を受け入れることにしたが、申し込み者が少なかったため順次募集幅を拡げ、最終的には全市民を対象とし、1月31日から2月末までの29日間を船舶避難所にした。利用者は延べ1460人余りを数えたが、船舶の生活は風呂に、トイレに、特別メニューの食事にと好評で、テレビ局の取材も多く、テレビで見たと避難者へのお見舞の電話も殺到し、大感激をいただいた。

〔『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.151-152〕

>

〔引用〕地震発生から8日経った1月25日、芦屋市災害対策本部が尼崎港2号岸壁のフェリー避難所「すずらん丸」(8,847トン)の入居募集を始めた。個室、またはベニヤ板で6畳間ぐらいの広さに仕切られ、共用ぶろ、暖房付き、医師・ボランティアが常時滞在、1日1,000円の食費という、同じ時期の他の避難所と比べると破格ともいえる好条件であったが、2月4日現在、募集枠の300人を大幅に下回る21人の応募しかなかった。不人気の理由は、指定避難所と違って食費が必要であったことよりも、阪神尼崎駅まで約3km、通勤時間帯にバス3本のみという交通の便の悪さにあったと思われる(毎日新聞1995年2月4日夕刊より)〔柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.188〕

>

〔参考〕(ホテルシップに神戸市は反対)

兵庫県南部地震による被害は、人的・物的におびただしいものであった。このため震災直後から多数の復旧要員や医療団、各自治体などの応援要員、ボランティアなどが神戸市等に集中することになった。そうした中

で、当然、彼らの宿舎の確保は大きな問題となり被災地からかなり遠隔地にあるホテルまで満員となり、臨時の仮泊所も多く利用された。こうした状況下、客船やフェリー船等をホテルシップとして臨時にチャーターする動きがあった。以下ホテルシップ利用の実際と運用上の問題点をヒヤリング及び視察を実施した。

(1)日本海クルーズ客船(株)(3月7日調査)

長崎県普賢岳噴火の際、同社所属の「ゆうとぴあ」を被災者の仮泊所として約2か月提供した実績があり、本震災に際しても客船の提供を運輸省に申し出ている。船の用途については、国及び兵庫県は被災者の仮泊所を主張したが(実際、この要請が強かった。後述の対応は神戸市の主張によるものであるが、朝日新聞等では批判が寄せられていた。)、神戸市は、罹災直後の混乱期にあって、近場の避難所が機能を開始していたこともあり、1)客船のキャパシティに限界があること、2)船と陸上との連絡体制が決まっていなかったこと、3)誰を乗せて誰を断るかの決め手がないこと等を理由に避難所としてではなく、他府県からの救援活動に使うべきだと主張し、その通りになった。同社としては、その選択は結果として正しかったと思っている。[『阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 - 東京都総務局災害対策部防災計画課(1995/7),p.289-290]

## 【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

[03] 公的住宅等の一時提供

## 【教訓情報】

01. 全国から約3万戸の公営住宅、住都公団、雇用促進事業団からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。

## 【教訓情報詳述】

05) ホームステイなど住宅提供ボランティアの申し出も多かったが、実際の利用は少なかった。

## 【参考文献】

[参考] 神戸市では、全国各地からの「被災者のために住宅を提供したい」との申し出殺到に対して、被災者に情報提供を行ったが、被災者からの問い合わせはほとんど無かった。[『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.31-32]

>

[参考] 鎌倉市では市民からのホームステイ申し出があり、周辺自治体にも呼びかけ提供したが、当初はあまり利用されなかった(1月27日現在で10世帯27人)。しかし、親類、縁者がいる被災者を中心とすることで、2月なかばより利用者は徐々に増えたとのことである。最終的にはホスト側の申し出件数643件、利用者82人であった。

この間の同市の取り組みについては、[『走りながら 阪神・淡路大震災 - 鎌倉市の支援行動記録 - 』鎌倉市阪神大震災被災者支援対策委員会(1996/8),p.28-48]に詳しい。

>

[参考] 児童生徒のホームステイは、2746件の申し出があったが、実際に成立したのは14件と利用は少なかった[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.8]

>

[引用] 多くの人々は、震災直後に、公的施設ばかりではなく、一般家庭が被災者のホーム・ステイを受け容れたことを記憶していることだろう。厳寒期に暖房や食糧、風呂にも事欠き、避難所に身を寄せる被災者の映像が伝えられる、全国の多くの篤志家が乳幼児やお年寄り、受験生を家族として迎えたい、と申し出た。それ自体は、称賛すべき動きではあったが、結果は大方の予想に反するものだった。兵庫県は一月十九日、県内で受け入れ可能な公的宿泊施設の調査を初め、翌日からは近隣府県にもリストアップを依頼した。だが一月二十三日、西宮、芦屋で申し込み書を配り、翌日回収したところ、予想に反して応募者は十一家族、十八人に留まった。一月末には、約一万千世帯を対象にアンケート調査を行ったが、公的宿泊施設やホームステイを希望したのは約二百世帯だった。ホームステイに関していえば、全国からの申し出は一万千七百五十件に上ったが、六月までの斡旋の結果、成立したのは八十五家族、百六十人しかなかった。多くの被災者が家族全員で、県内の住宅への移転を希望したのに対し、受け容れ側が「受験生だけ」「子供だけ」といった条件を示したという食い違いもあったろう。だが、「弱者を劣悪な条件に置くのは可哀想」という同情心が、家屋喪失、地域社会喪失による被災者の心の負荷にまで、思いが届かなかったことも、容易に推測できる。弱者への労りの余り、「強制疎開」なる言葉まで口にした人々までいたが、そうした外部からの発想は、住居や地域社会への絆を、置き換え可能な物質的条件と見なすところにしか成立しない。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.633-634]

>

[引用] 1月27日、被災した児童生徒を暖かく見守り学習環境を提供しようという家庭を募り、ホームステイを希望する児童生徒を紹介する「ホームステイ相談センター」を開設した。3月31日までの短期間のホームステイの受入れを中心に、2月28日まで申し込みを受け付けた。[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.92]

>

[引用] (ホームステイ相談センター)

受け入れ希望の中には「里親」「貸家」「就業」「団体」といった内容のものがあり混乱もあった。…(中略)…なかには、独自で希望者の募集から児童のホームステイ先への送り届けまで、すべての業務を引き受

けてくれた京都市のような自治体もありおおいに助けられた。…(中略)…

受け入れ申し込みに対して、ホームステイ希望者は少なく、県外の受け入れは一時中断した。被災児童生徒の多くは母校から離れ難いようであった。またホームステイを希望する側は、家族全員のステイを望み、賃借家屋の紹介と混同するケースも多かった。[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.93]

---

#### 【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

【03】公的住宅等の一時提供

#### 【教訓情報】

02. 入居決定戸数は約1万3千戸。地域的には、兵庫県内を含む近畿圏が8割を占め、遠隔地に入居した被災者は少なかった。

#### 【教訓情報詳述】

01) 1月26日には「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が設置され、空家情報の避難所への配布、ポスターの作成なども行われた。しかし、入居戸数は、4月末で約1万戸、8月末で約1万1千500戸に留まった。

#### 【参考文献】

【引用】26日には、大阪市内に、建設省の支援による全国の公営住宅等の一時入居を斡旋する「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が設置された。

また、27日から住宅・都市整備公団仮移転住宅特別対策班において、全国の空家住宅約3,000戸の一時入居の募集が開始された。

28日現在、一時入居受け入れ可能戸数は25,444戸、入居決定戸数は1,987戸となったが、31日に、「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が作成した全国の公営住宅等の空家情報リストを避難所等に500部配布するとともに、2月9日には、あっせん周知用ポスター・チラシを5万枚配布するなどの情報提供を行った結果、10日現在、一時入居受入可能戸数は29,339戸、入居決定戸数は5,928戸

となり、16日現在では、一時入居受け入れ可能戸数は29,360戸、入居決定戸数は6,434戸となっている。…(中略)…

震災後100日目の4月27日には、一時入居受け入れ可能戸数が29,971戸、入居決定戸数は10,302戸となった。また、建設省と協議した結果、最近の入居希望者の漸減傾向、一般空家募集対象へ変更を求める各事業主体の要望等にかんがみ、また今後の一時入居見通しのもと、6月1日以降の一時入居受け入れ可能戸数を14,592戸の確保とすることとした。なお、その後の入居決定戸数は、6月30日現在11,159戸、7月31日現在11,359戸、8月31日現在11,417戸、9月30日現在11,494戸、10月31日現在11,557戸、11月30日現在11,618戸、12月28日現在11,634戸、平成8年1月31日現在11,689戸と推移している。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.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

【03】公的住宅等の一時提供

#### 【教訓情報】

02. 入居決定戸数は約1万3千戸。地域的には、兵庫県内を含む近畿圏が8割を占め、遠隔地に入居した被災者は少なかった。

#### 【教訓情報詳述】

02) 兵庫県内を含む近畿圏への応募が多く、遠隔地に入居した被災者は少なかった。

#### 【参考文献】

【参考】公営住宅の提供申し出と入居状況を見ると、入居決定率は近県での入居率は高いが、遠隔地では極端に低い[『阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 -』東京都総務局災害対策部防災計画課(1995/7),p.310-311]

---

#### 【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

【03】公的住宅等の一時提供

#### 【教訓情報】

02. 入居決定戸数は約1万3千戸。地域的には、兵庫県内を含む近畿圏が8割を占め、遠隔地に入居した被災者は少なかった。

#### 【教訓情報詳述】

03) 地域の知人や友人と離れる不安や一から友達をつくることになる子どもを抱える世帯は居住地を離れることを嫌った。救護策の情報から遠ざけられる危惧もあった。

#### 【参考文献】

【引用】実際に被災者の多くは、それまでの居住地で住み続けることを求めた。1月27日、応急仮設住宅200戸を含む一時避難用応急住宅909戸の入居募集が始まったが、市外に用意された府営、公社、公団の空き家と大阪府福島官舎は不人気で、応募者数は募集戸数に満たなかった。地域の知人や友人と離れ離れになる不安から、大人はともかく、とりわけ一から友達をつくることを強いられることになる子どもを抱える世帯は居住地を離れることを嫌がった。また、市外に転出することで、豊中市を通じた救護策の情報から遠ざけられ、実際に市内にいれば受けられるであろう利益が受けられなくなるのではないかとの危惧を持ったことは否めない。市外の応急住宅に移った被災者の中に、いまだに避難所を居所とし、郵便局に転居届を出そうとしない例があるが、誰がこのような選択を責められようか。[『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.166]

>

【引用】(豊中市)2月16日には応急仮設住宅150戸を含む一時避難用応急住宅471戸の入居募集が始まった。ここでも市内物件の人气が高かったのに比し、市外物件の希望者は少なかった。[『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.166]

>

【引用】民間アパートの提供(入居百三十九世帯)や企業住宅等の情報提供(入居二百十七戸)を行い住宅の確保に努めた。当時直接その事務に当たった佐藤保住宅管理課長は「…(中略)…期待したほど入居が進まなかったのはひとつは混乱の中での周知不足、二つには仮設住宅への期待、三つには住み慣れた所を離れたくない等の理由と思われるが、特に遠い所には行きたくないの思いは我々が考えるよりも強かったと思う」と語っている。[『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.272]

---

#### 【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

【03】 公的住宅等の一時提供

#### 【教訓情報】

02. 入居決定戸数は約1万3千戸。地域的には、兵庫県内を含む近畿圏が8割を占め、遠隔地に入居した被災者は少なかった。

#### 【教訓情報詳述】

04) 一時入居者については、正式入居を希望する被災者への対応も図られた。

#### 【参考文献】

【引用】被災者を公営住宅に受け入れている事業主体においては、8月8日付の建設省通知に基づき、一時入居者に対して居留意向調査を行っており、正式入居を希望する被災者への対応を図っている。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.157]

>

【引用】公営住宅への一時入居者のうち、公営住宅への入居要件に適合し、本人が希望する場合は、順次、特定入居として正式入居へ移ることになった。県内の災害復興公営住宅(空き家への入居者も含む)については、平成8年10月から家賃の特別減免制度により家賃の大幅な低減化(5年間)が図られたほか、さらに、5年間の経過措置として延長され、最長10年間の家賃低減がなされ、被災者の生活再建に大きな効果を発揮した。一方、県外の公営住宅入居者については、当該自治体の定める通常の家賃が適応されることになった。[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.288]

---

#### 【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

【03】 公的住宅等の一時提供

#### 【教訓情報】

02. 入居決定戸数は約1万3千戸。地域的には、兵庫県内を含む近畿圏が8割を占め、遠

隔地に入居した被災者は少なかった。

**【教訓情報詳述】**

05) 大規模災害時における公的住宅の広域的な支援の有効性が示唆されたとの見方もある。

**【参考文献】**

〔参考〕規模災害時における公的住宅の広域的な支援の有効性が示唆されたとの見方もあるとの指摘は、『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.26]参照。

>

〔引用〕公営住宅等への一時入居は全体で10,000世帯を超えており、入居地としては兵庫県と近隣府県が半数を占めているとはいえ、公営住宅においてはほとんどの都道府県の住宅に入居が見られ、災害において全国的な住宅支援は初めてのケースと思われる。ご協力いただいた関係自治体に感謝。

また、入居した約13,000戸のうち半数が退去している(平成8年7月1日)状況は、一時的な住宅としての公的住宅の有効性の一つの証明といえ、今後、このような大規模な災害時における公的住宅の活用に向けた広域的な支援の有効性を示唆している。

〔『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.12]

---

**【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

〔03〕公的住宅等の一時提供

**【教訓情報】**

02. 入居決定戸数は約1万3千戸。地域的には、兵庫県内を含む近畿圏が8割を占め、遠隔地に入居した被災者は少なかった。

**【教訓情報詳述】**

06) 公営住宅等への一時入居は、2000年3月末に解消された。

**【参考文献】**

〔引用〕(公営住宅等の一時入居)

特定入居として正式入居が認められるとともに退去が進んだこともあり、二〇〇〇年3月末には「一時入居世帯」はゼロとなった。

〔『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.272]

>

〔引用〕公営住宅の一時入居は、概ね1年間の入居期限であり、その間、仮設住宅と同様に、家賃は無料とされた。その後、平成7年8月8日付の建設省住宅局総務課の事務連絡に基づき、公営住宅の一時入居者を対象に居住意向調査が実施され、順次、正式入居等に切り替えられ、平成11年度末までに、全てが正式入居又は退去した。〔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.285]

---

**【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

〔03〕公的住宅等の一時提供

**【教訓情報】**

03. 公営住宅等の一時提供については、入居期間や提供される住宅の質の問題も指摘された。

**【教訓情報詳述】**

01) 入居期間が原則6ヶ月と仮設住宅の2年に比べて短かったことから、少しでも使用期間の長い応急仮設住宅を選択したとの指摘もある。

**【参考文献】**

〔引用〕(公営住宅等の一時提供への応募が少なかった理由について)その二次的な理由は、使用期間にあった。大阪府福島官舎は7月31日まで、「それ以降の延長はできません」と付記されていた。府営、公社、公団の空き家の使用期間は「原則六ヶ月とします。やむをえない事情がある場合でも通算して一年を超えることはできません」と明記されていた。それに対し、市内に建設される応急仮設住宅については「完成の日から二年以内」とされていた。賃貸住宅の需給関係はにわかにひっ迫し、家賃も高騰を始めた。六ヶ月以内に

希望する家賃と広さの賃貸住宅が見つかる保証は何もない。運よく見つかったとしても、その段階で応急住宅を出ればいい。少しでも使用期間の長い応急仮設住宅を選択した。

[『“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.166]

>

[引用] 市では仮設住宅と同じ入居条件で募集・入居決定してきたが、一時入居期間の1年を過ぎてからは状況が変わってきた。

一時入居者については正式入居に順次切り替え、家賃を徴収するように建設省から通達が出された。つまり、仮設住宅だと無料で使用できるが、一時入居の住宅に住み続けるためには家賃が必要になった。もちろん家賃が払えない人には仮設住宅への住み替えをあっせんした。

[『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.45]

---

## 【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

[03] 公的住宅等の一時提供

## 【教訓情報】

03. 公営住宅等の一時提供については、入居期間や提供される住宅の質の問題も指摘された。

## 【教訓情報詳述】

02) 提供された住宅には手入れが必要な住宅や浴槽のない物件もあり、辞退する人も出た。当初は、高齢者・障害者への配慮に欠けていたとの指摘もある。

## 【参考文献】

[引用] 住宅対策担当職員の必死の努力にもかかわらず、市外の受け皿住宅のなかには質の悪いものが多かったという。もともと空き家とはいえ、壁にはカビが浮くなど、相当の手入れをしなければ住めない住宅が目立った。「浴室あり・浴槽なし」という一件奇妙な物件が大半を占めていた。原則半年しか住めない住居に、金をかけて手入れすることなどできない。下見に出かけた避難者の怒りの声を聞くのもまた避難所担当職員の仕事だった。このことから、市外の物件に当選した人の中から、辞退する人が続出した。

[『“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.167]

>

[引用] 一時避難用応急住宅の抽選でも、初めは、高齢者・障害者に特別の配慮がされなかったとヘルパーは言う。特別の枠を確保するとか、団地なら1階を優先するとか、もと住んでいた居住地を考慮するとかの方策が取られなかったのだ。二次・三次の段階になってくると配慮がされたと聞いているが。

[『“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] (提供された空家には)通常であれば退去後に部屋の改修を行うがその間もなく、できる限り多くの住宅を確保するため、建替予定で長期間空家のまま放置されていたところも含まれていた。[『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.44]

### 【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】

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】

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りストには、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】

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]

## 【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 <sup>2</sup>
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、こくべこ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る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(16m<sup>2</sup>)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)...もっとも(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。もっとも「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。隣の方を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]