



Title	阪神淡路大震災における応急仮設住宅の提供および管理の課題
Author(s)	高橋, 和雄; 中村, 百合; 藤田, 高英
Citation	長崎大学工学部研究報告 Vol.29(52) p.101-108, 1999
Issue Date	1999-01
URL	http://hdl.handle.net/10069/5060
Right	

This document is downloaded at: 2020-10-30T08:23:43Z

阪神淡路大震災における応急仮設住宅の提供および管理の課題

高橋 和雄*・中村 百合**
藤田 高英*

Construction and Management of Living Environment of Temporary Dwellings after the Great Hanshin-Awaji Earthquake

by

Kazuo TAKAHASHI*, Yuri NAKAMURA**

and Takahide FUJITA*

The purpose of this paper is analyze construction and management of living environment of temporary dwellings of Kobe city after the Great Hanshin-Awaji Earthquake. The problems of temporary dwelling such as location, living environment are shown by interviews and newspapers.

1. まえがき

阪神・淡路大震災によって多くの住民が住居を失い、応急仮設住宅における避難生活を余儀なくされた。被災自治体は大量の応急仮設住宅を早期に提供しなければならず、その設置までの過程でさまざまな問題が発生した。本来、設置主体となるはずの神戸市では、兵庫県が主体とに変更になったため、設置戸数の確定や調整に時間を要するなどの問題が生じ、また、都市部における大規模な災害であったため、用地の確保も困難であった。被災地周辺で用地を確保することができず、郊外や人工島など交通や買い物など生活の便の悪い地域に建設せざるを得ず、入居者からは多くの不満が上がった。神戸市は、設置するだけでは応急仮設住宅では生活しにくいと判断し、これらの入居者の不満に応えるため、応急仮設住宅の改善を行った¹⁾。また、入居者の決定に優先枠を設けたことから生じたコミュニティ喪失の問題に対しては、ふれあいセンターの設置やふれあい推進員制度の導入など、応急仮設住宅団地内の新しいコミュニティの形成にも力を注いだ。

本論文では、被災地神戸市の応急仮設住宅の設置に関する対応について述べるとともに、設置までの過程において生じた問題、入居後に発生した問題について神戸市の資料および新聞報道記事を検討し、応急仮設住宅の提供および管理システムについて考察する。

2. 神戸市における応急仮設住宅の設置および管理

(1) 応急仮設住宅設置の経緯

神戸市の地域防災計画²⁾によると、応急仮設住宅の設置主体は神戸市であった。しかし、阪神・淡路大震災では被害が広域におよんだため、兵庫県が主体となって応急仮設住宅の設置を行った。兵庫県と神戸市で役割を分担し、用地の選定・確保、配置計画および入居・管理事務を神戸市が、発注・建設を兵庫県が行った。

平成7年1月29日、神戸市は倒壊家屋や避難者数の調査などから、市内・市外合わせて35,000戸の応急仮設住宅の建設を兵庫県に要請したが、当初は神戸市分としてこれだけの戸数を確保できなかった。このため、神戸市は兵庫県と協議を重ねて追加建設を要請し、最終的に市内29,178戸、市外3,168戸の応急仮設住宅が確

平成10年10月16日受理

*社会開発工学科 (Department of Civil Engineering)

**名村造船所 (Namura Shipyard, Co.)

保された。応急仮設住宅は早期に大量供給する必要から、当初は「2K平屋」の1タイプだけであったが、避難所での生活が困難な高齢者や障害者の集団避難生活を早期に改善するため、高齢者・障害者向けに風呂・トイレ、台所が共用で福祉対応の2階建て「地域型」が応急仮設住宅として認められた。さらにその後、用地不足と被災者の多様なニーズに応えるため、一般向けに福祉対応のない2階建て「寮」タイプと「1K平屋」が追加建設の際に認められ、全部で4タイプの応急仮設住宅が設置された。しかし、これらの公設の応急仮設住宅は、用地不足から被災者が希望する市街地には少なく、西・北神地域など郊外に多く建設されている。

表-1は高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅の仕様をまとめたものである¹⁾。このタイプの応急仮設住宅は、高齢者や障害者など身体的・精神的に避難所生活が困難な弱者対策として設置されており、震災以前の居住地から近い地域での生活を基本に、地域の公園21ヵ所に1,500戸が建設されている。対象が高齢者・障害者であることから、入居の決定は希望者が直接、福祉事務所または保健所に健康状況や日常生活状況などを申請し、決定するという方法が取られた。特別仕様として、出入口の段差をなくして手すりをつけたり、緊急呼び出しブザーが設置されているほか、生活支援サービスとして各種相談や在宅福祉サービスなどが実施されている。

表-1 高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅の仕様¹⁾

項目	内容
建設場所	・地域の公園21ヵ所(1,500室)
主な仕様	・風呂、トイレ、台所、手洗い 共用
	・2階建て(和室6畳または4畳半) ・バリアフリーなどの特別仕様 (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階トイレ、流し台、洗面台 車椅子対応 (5)1階 低浴槽 (6)緊急呼出ブザー対応 (7)自動火災報知器
生活支援サービス	・生活支援員(50室に1人)による各種相談、安否確認、緊急時対応 ・警備会社による24時間緊急時対応(緊急呼出ブザー、火災報知器)および夜間巡回 ・ホームヘルプサービス、入浴サービス等、在宅福祉サービス

(2) 応急仮設住宅入居者に対する支援

応急仮設住宅入居者に対する各種支援サービスについて表-2にまとめる。神戸市は、地域見守り活動として、生活支援アドバイザーやボランティアによる訪

問相談のほか、警察官によるふれあいセンターへのパトロール、警察官OBによる相談員の配置などを行っている。また、保健所による健康相談や健康診査、訪問相談以外にも、介護を必要とする高齢者・障害者が必要な保健・福祉サービスを気軽に利用できるよう「あんしんすこやか窓口」を設置し、在宅福祉サービスを行っている。

表-2 応急仮設住宅入居者に対する各種支援サービス

項目	内容	支援状況
地域見守り活動等	生活支援アドバイザー	市内100人(兵庫県下149人)
	友愛訪問活動	週1回以上
	兵庫県ふれあい交番相談員	市内33人(兵庫県下60人)
	兵庫県フェニックス推進員	市内45人(兵庫県下108人)
保健所健康相談・健康審査等	要指導者面接	要指導数 3,162人(19.4.30現在)
	健康相談	658回(延べ15,531人)(平成8年度)
	健康教育・講座	559回(参加18,579人)(平成8年度)
	健康審査(基本健診)	52回(受診者2,149人)(平成8年度)
在宅福祉サービス等	心のケアセンター	訪問相談 4,485件(平成8年度)
	ホームヘルプサービス	565世帯(19.3.31現在)
	ねたきり老人入浴サービス	35世帯(19.3.31現在)
	老人福祉電話の設置	598世帯(19.3.31現在)
	ケアライン119の設置	318世帯(19.3.31現在)
	高齢者等向け地域型配食サービス	177世帯(19.3.31現在)

また、被災市民の抱える問題の解決を図るため、「あんしんすこやか窓口」を充実させ、生活再建担当主幹・主査の配置、生活支援アドバイザーの配置など体制を整備した。さらに、これらを横断的により一層機能させ、処理困難ケース等の問題処理を迅速かつ的確に行うため、各区に生活支援連絡会を設置し、現場での問題把握のため住人支援チームを編成した。図-1に応急仮設住宅入居者に対する神戸市の支援体制を示す。

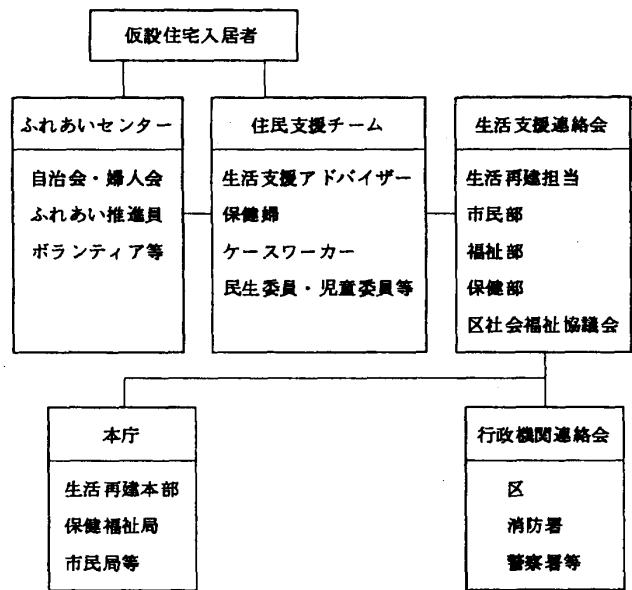


図-1 応急仮設住宅入居者に対する神戸市の支援体制

(3) 入居者の決定

神戸市は当初、入居者の決定については80%を応募者全体で抽選し、20%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兵庫県との協議のうえ決定していた。しかし、1月24日、「災害弱者を優先すべき」という厚生省・建設省の指示を受けた兵庫県の強「指示があり、抽選方法を急きよ変更し、優先順位を設けた。1次募集では、募集2,702戸に対して59,449件の応募があり、優先順位により結果として第1順位の世帯のみでの抽選となった。このため、若い層からは不満が上がり、2次募集以降は登録制から申し込み制にした。さらに、希望区で割り当てた1次募集で当選者の辞退が相次いだことから、2次募集では希望する団地ごとの募集・抽選に変更した。また、既成市街地域の応急仮設住宅で倍率が高いのに対し、北区や西区といった従前居住地から遠い地域の応急仮設住宅では定員割れが生じるケースもあった。このような地域については先着順で常時募集とし、優先順位の低い世帯の早期入居を進めた。最終の5次募集では、数的にすべての希望世帯に提供できるだけの戸数を確保したという理由から、優先順位を廃止し、避難所に避難している世帯を優先して抽選を行った。

(4) 応急仮設住宅の住環境改善

神戸市は、応急仮設住宅を設置しただけでは住めないことが判明したことから、応急仮設住宅の建設が一段落すると、被災者の入居を進める一方で、応急仮設住宅の住環境の改善を順次行うとともに、新しいコミュニティの形成にも力を注いだ。環境改善として、平成7年4月から順次、ひさしや街灯の取り付けや、防音壁や遮光壁、排水、通路等の工事に着手した。さらに、応急仮設住宅の構造上、冷暖房が必要と判断されたため、一般の応急仮設住宅にエアコンを全戸設置した。応急仮設住宅の改修については、車椅子利用者宅の玄関へのスロープの設置や、希望者に対する玄関・風呂場などの手すり、踏み台、段差解消などについて、順次改修工事を行った。

災害救助法には応急仮設住宅を管理する規定はないが、神戸市は約3万戸の応急仮設住宅を管理するため、コンピューターによる入居者情報管理システムを開発し、関係機関で情報の活用を図っている。また、地域見守りシステムとして、ふれあい推進員制度の創設やふれあいセンターの設置など、入居者の福祉の向上や自立への支援を行うとともに、コミュニティの形成をシステム的に行っている。

表-3はふれあいセンターの構造・規模等について

まとめたものである¹⁾。ふれあいセンターは、入居者間の交流を通じて心身のケアを行い、入居者の自立を支援するために設置され、コミュニティ形成の場やボランティアの活動拠点として使用されている。設置当初は、概ね100戸以上の応急仮設住宅団地に設置されたが、その後50戸以上の団地にも設置された。センターの運営・管理は、入居者の代表やボランティア団体等によって構成された「ふれあいセンター運営協議会」によって行われている。また、地域見守りシステムとして、ふれあい推進員制度の創設やふれあいセンターの設置など、入居者の福祉の向上や自立への支援を行うとともに、コミュニティの形成をシステム的に行っている。

表-3 ふれあいセンターの構造・規模等¹⁾

構造	仮設住宅100戸以上のセンター	仮設住宅50戸以上のセンター
	仮設プレハブの平屋建て	
規模	100㎡程度	70㎡以下
施設内容	集会所、和室、事務室兼相談室、湯沸室、トイレ(身障者対応)	
管理運営費	200万円/年	
負担区分	建設費	復興基金 $\frac{1}{2}$ 、県 $\frac{1}{2}$
	管理運営費	復興基金 $\frac{1}{4}$ 、県 $\frac{1}{4}$ 、市 $\frac{1}{4}$

3. 応急仮設住宅に関する行政の対応と生活上の問題

前章で述べたように、応急仮設住宅の設置過程ではさまざまな問題が発生した。しかし、今回の震災では、設置過程においてだけでなく入居後においても、構造上の問題や居住性の問題から応急仮設住宅を使用するうえでの多くの問題が発生している²⁾。現在、応急仮設住宅での生活は3年以上と長期にわたっていることから、入居当初と現在とでは問題が異なってきていると考えられる。

このような、現代の生活用式に適合していない応急仮設住宅を見直し、今後、災害が発生した際に活用するためには、これらの問題を時系列に沿って考察することが必要といえる。そこで本章では、応急仮設住宅に関する行政の対応と生活していくうえでの問題を、新聞の報道記事をもとに時系列に沿って考察を行う。

(1) 平成7年1月～6月

図-2に平成7年1月～6月の行政の対応と生活上の問題を示す。

設置にあたって厚生省は、応急仮設住宅の不足と居住地を離れたくないという被災者心理を考慮し、仮設住宅を校庭に建設することを提案した。しかし、文部省はこれに対して授業再開に支障が生じると反発した。避難住民の救済を優先したい厚生省と授業再開を急ぎたい文部省が、住宅問題で思惑の違いを露呈した形となった。

避難住民アンケート調査で73%が応急仮設住宅を必要としていることが判明したことから、神戸市は、兵庫県に応急仮設住宅の追加建設を要望した。一方、北神地区など郊外では、応急仮設住宅の空き家が目立ち、これを懸念する兵庫県と神戸市で建設戸数の確定に時間を要し、最終的に応急仮設住宅の建設が大幅に遅れる結果となった。

梅雨期に入ると、応急仮設住宅の暑さ対策や雨対策に住民の要望が集中、エアコンの設置とひさしの取り付けが行われた。エアコンの設置については、弱者世帯にのみ国費補助が適用されたため、その他の世帯については市町独自の設置となった。ひさし以外の雨対策については、ほとんどの応急仮設住宅が未舗装の上に設営されているにもかかわらず、通路の簡易舗装や排水溝の設置など、各自治体で対応は異なった。

このころになると行動力のある中・実年齢層が入居したことから、自治会発足の機運が高まり、相次ぐ高齢者孤独死への対応や住環境改善の要望などを話し合ううち、自治会結成へと取り組み始めた。これと時期を同じくして兵庫県も、新居住地におけるコミュニティづくりの受け皿として、ふれあいセンターの建設を行った。以後、高齢者をはじめとした応急仮設住宅入居者の交流と心身のケアに利用され、ふれあいセンターの設置は有効であったといえる。

また神戸市は、相次ぐ高齢者の孤独死対策としてふれあいセンターを拠点とした「救援ケア」体制の確立を決定し、ボランティアとタイアップして、高齢者らの相談や心のケアへの取り組みを開始した。

(2) 平成7年7月～12月

平成7年7月～12月の行政の対応と生活上の問題を図-3に示す。

応急仮設住宅への入居も一段落し、住民からは応急仮設住宅のぬかるみ対策やバス路線の開設といった住環境の改善要望が出始めた。特に、神戸市の西区や北区といった郊外の応急仮設住宅では、交通の不便さに対する不満が続出した。郊外の応急仮設住宅が設置された地域では、周辺のニュータウンが整備中で早期のバス運行が計画されていなかった所もあり、新規に路線を設置した場合、権益が発生するため、応急仮設住宅撤去後、ニュータウンが完成するまで路線をどう維持するかということ、対距離料金となるため電車料金より高くなる可能性もあることなどが問題となった。

また、市街地など幹線道路や高速道路の側に設置された住宅では、車の騒音問題や排ガスの問題が生じた。多くの住民に不眠症や体の不調が表れており、苦情と防音壁など対策の要望が相次いだ。

8月に入ると、猛暑の影響で高齢者を中心に脱水症状が増加した。震災のショックと暑さで外出する気力を失い、断熱性の低い応急仮設住宅にこもっていたこと、電気代が高つくためクーラーの使用を控えたことなどが原因としてあげられ、高齢者などの低所得者層に対する、光熱費の補助などが必要といえる。

また兵庫県は、台風シーズンを控え、防災ロープ(トラロープ)による台風対策を実施し、軽くて風水害に弱いとされる応急仮設住宅の被害軽減に努めた。応急仮設住宅では、ロープのジョイント方法など設置

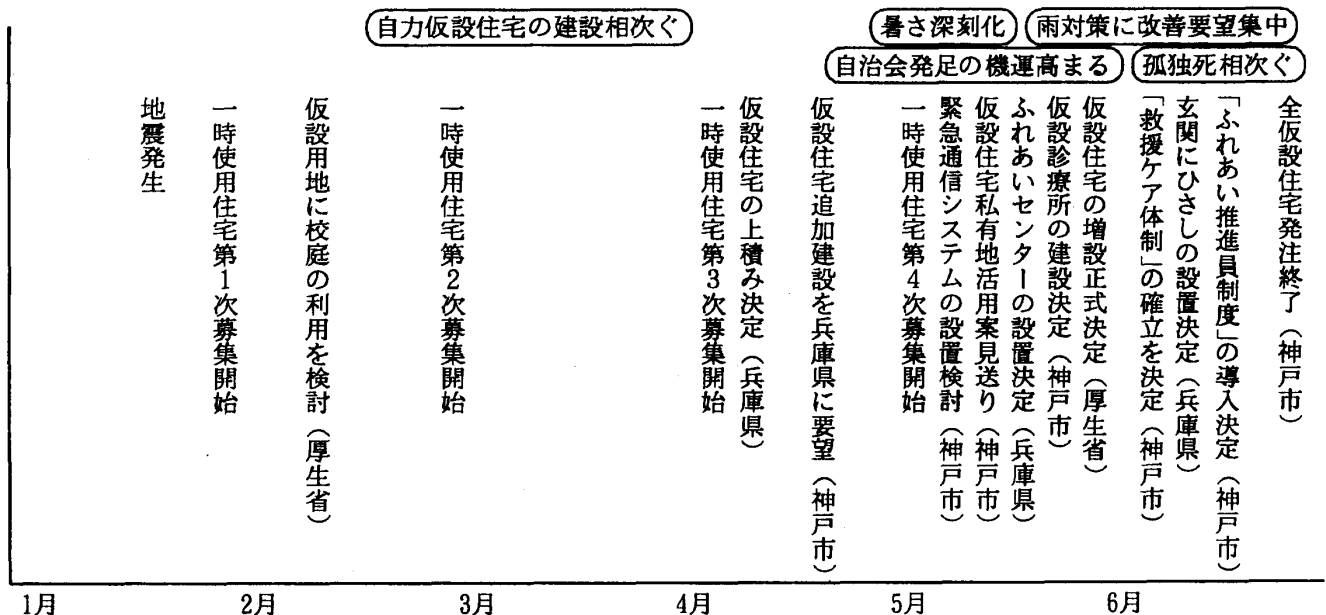


図-2 行政の対応と生活上の問題 (平成7年1月～6月)

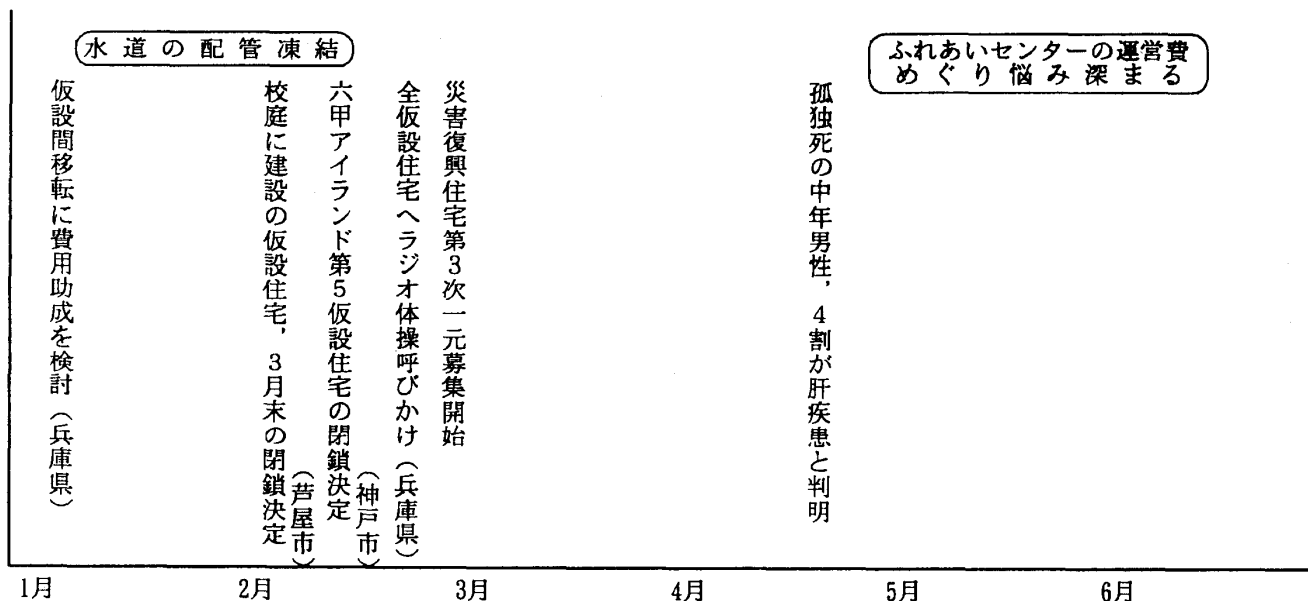


図-3 行政の対応と生活上の問題 (平成7年7月~12月)

に関する説明会が行われた。

火災発生の可能性が高くなる冬を控えて、神戸市は応急仮設住宅に屋外型の非常ベルの設置と消火器の配付を決定した。また、応急仮設住宅では、消防署員と住民らが参加して防災訓練が行われた。しかし、冬になるとやはり火災が相次ぎ、なかには住民が全身やけどの重傷を負うといった事態も発生した。冬場は空気の乾燥やストーブ等の使用によって火災が発生しやすい季節であり、自治会のなかには住宅内での石油ストーブの使用禁止を決定した所もあった。応急仮設住宅は、火の逃げ場がなく回りを早める構造となっている所が多いうえ、長屋タイプで密集して建設されており延焼しやすい。火災が発生した際に適切に対処できるよう、住民参加による防災訓練の徹底が重要といえる。

冷え込みが厳しく、気密性が高い応急仮設住宅では、天井裏に結露がたまって水滴となって落ちてきたり、結露による停電が相次いだ。また、ユニットバスの照明を付けると換気扇が回る仕組みになっている一部の応急仮設住宅では、入居者が暗闇の中で入浴したり、懐中電灯で照らす事態が生じたほか、電車やバスを使って銭湯に行く人もいたという。

応急仮設住宅での孤独死は相変わらず続いたが、この時期においては、震災で職を失って室内に閉じこもった中年層の単身入居者に孤独死が発生し始めた。安否確認などの孤独死対策は高齢者を対象とされており、単身者全体に対するケアの必要性が明らかとなった。

(3) 平成8年1月~12月

平成8年1月~12月の行政の対応と生活上の問題を図-4に示す。

平成8年に入ると、行政側では応急仮設住宅の解消に向けての動きが目立つようになり、応急仮設住宅の統廃合やそれに伴う応急仮設住宅間の移転の際の転居費補助についても検討が開始された。その後、特定非常災害特別措置法案の成立によって、応急仮設住宅の入居期限の延長が認められるようになると、被災各市町は応急仮設住宅用地として2年契約で借りている民有地の貸借期限更新のための交渉を開始することとなった。

また、自宅の再建や災害復興住宅の当選などによって住民の移転が進み、応急仮設住宅に空き家が目立つようになると、コミュニティの維持や防犯面での問題が浮上し、住民の間にも不安が広がった。この問題に対応するため、兵庫県や神戸市など各自治体は、災害復興住宅など公的賃貸住宅の早期建設に取り組むとともに、公営住宅への特定入居の検討や応急仮設住宅間の移転・集約の計画づくりを進め、年末には、兵庫県が平成10年度上期の応急仮設住宅の解消を打ち出すまでに至った。

このような行政による応急仮設住宅解消に向けての動きが進む一方で、兵庫県などが実施した調査では、入居者の65%以上が災害復興住宅など公的賃貸住宅の希望者で、当選する以外に移転のめどがないことが明らかとなった。資金の不足や都市計画の遅れによる再建の遅れなど理由はさまざまであるが、行政が考えているほど被災者の住宅再建は進んでいなかったといえ

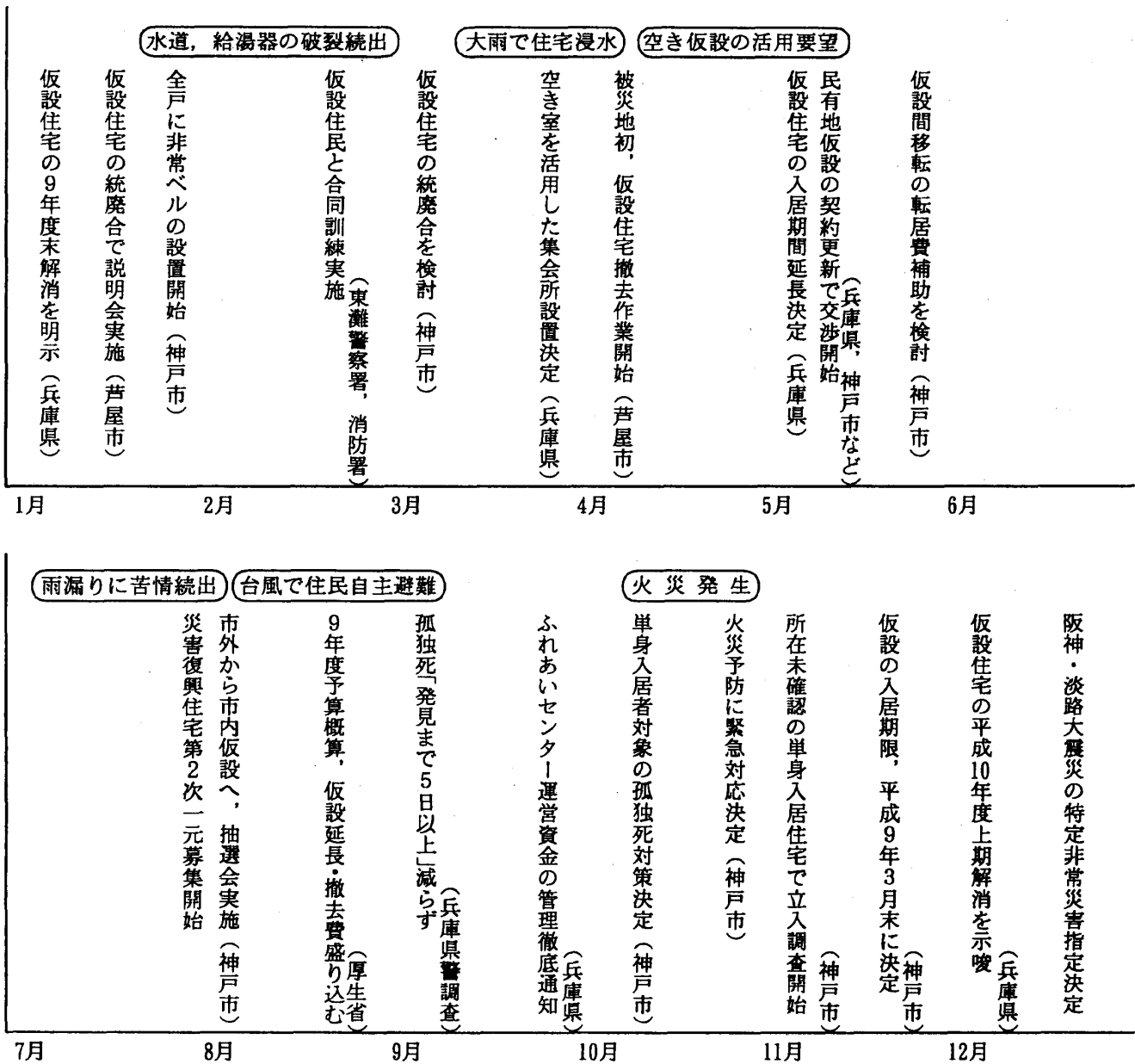


図-4 行政の対応と生活上の問題 (平成8年1月~12月)

る。

一方、2年目に突入した応急仮設住宅は、長期使用に伴う問題が発生し始めた。高台に位置する応急仮設住宅団地では、冷え込みによる水道管や給湯器の破裂が相次ぎ、配管に対する防寒対策の重要性が表面化した。

公園や造成地に設置されている住宅では、地盤の軟弱さや土盛りの不十分さから、車の通行などによる重みで水道管が破裂し、通路の一部が陥没するといった事態が発生し、また、水はけの悪い応急仮設住宅では、通路がぬかるんだり、大雨の時に排水溝から水があふれて住宅が浸水するなどの被害が生じた。地盤の状況や立地条件なども、応急仮設住宅を建設する際、

考慮しなくてはならない問題であったといえる。

(4) 平成9年1月~12月

平成9年の行政の対応と生活上の問題を図-5に示す。

平成8年に行われた住宅復興プログラムの見直しと、それに伴う災害復興住宅等の供給の見通しが立つにつれ、応急仮設住宅解消に向けての行政の動きは一層活発化した。被災地では、学校グラウンドをはじめ、契約更新できなかった民有地などに建設された応急仮設住宅の閉鎖決定が相次ぎ、応急仮設住宅の統廃合が進行した。統廃合に伴う応急仮設住宅間の移転費用の助成が検討が進められたほか、神戸市では、その際に

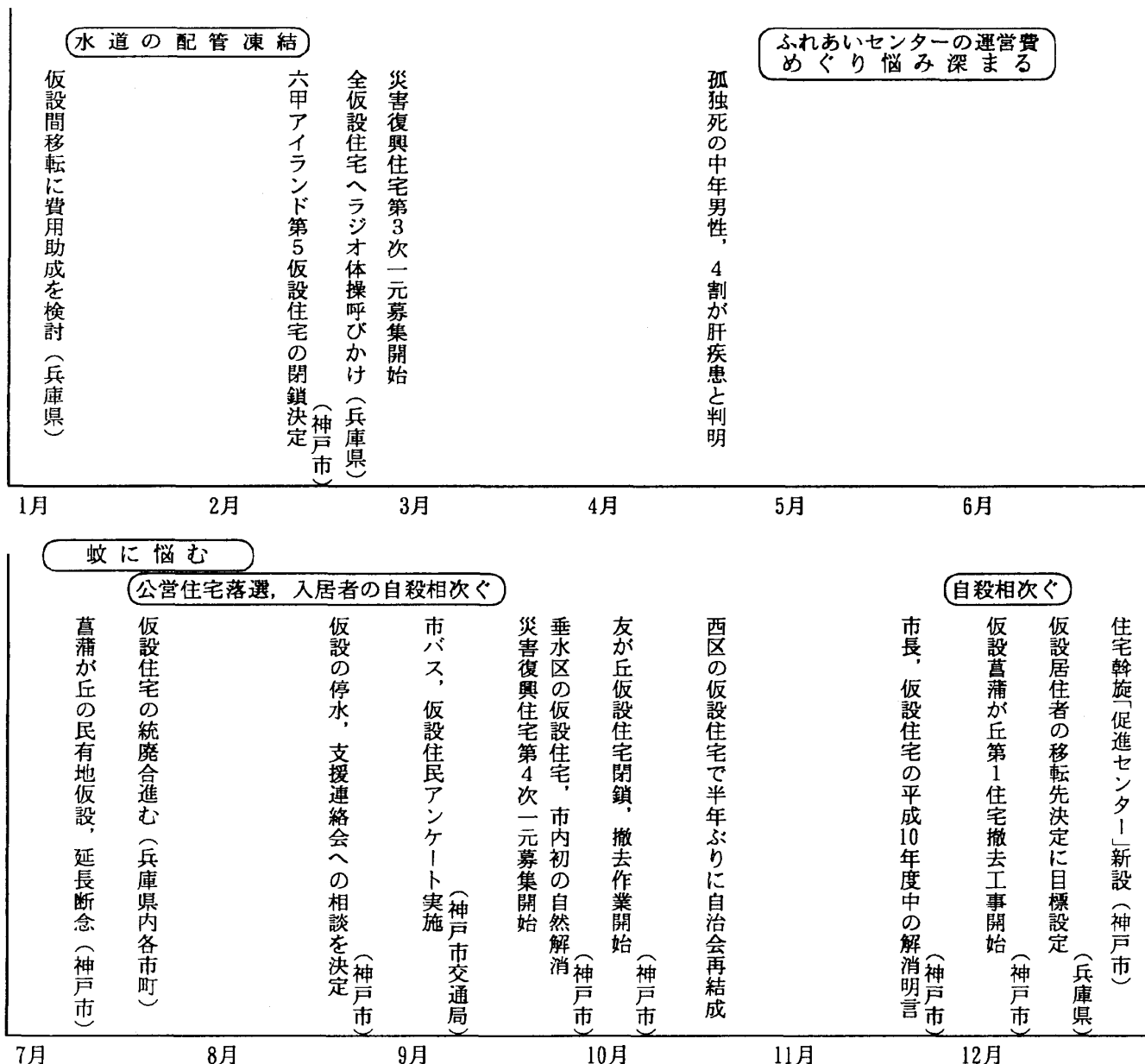


図-5 行政の対応と生活上の問題（平成9年1月～12月）

必要となる費用について市が負担することも決定した。

公的住宅への当選や新居を取得した若い層の入居者が次々と退去し、高齢者など弱者ばかりが取り残される形となった。人手不足によるふれあいセンターの閉鎖や自治会の解散が相次いで、残された入居者の交流の場が失われたほか、ふれあいセンターの運営費の管理方法をめぐってトラブルが発生し運営しにくくなるなど、3年目に突入した応急仮設住宅では、形成されたコミュニティの再喪失という事態が発生している。

この時期、入居者にとっての問題は、住宅そのものに対してよりも公的住宅等への移転や今後の住み替え

などに集中し、行政による住宅復興の早期進行が望まれている。

9月に実施された災害復興住宅の第4次一元募集においては、過去最大の供給計画が策定された。兵庫県は事実上、最終ともいえる一元募集と位置づけ、応急仮設住宅入居者の移転を促進するため、応急仮設住宅入居者枠の拡大をはじめとした選考方法の一部見直しを行った。

しかし、市街地の住宅に希望が集中したため落選する人も多く、これまでに相次いだ高齢者や中年層の孤独死に加え、公営住宅落選や病気を苦にした自殺が増加した。応急仮設住宅における長期避難生活と住み替えのめどが立たない現状が、入居者にとって精神的

に大きな負担となっていることがわかる。

兵庫県は平成10年度上期、神戸市も平成10年度内の応急仮設住宅解消を示しており、住宅の再斡旋など残された入居者への対応が急務である。

4. まとめ

本論文では、被災地神戸市の応急仮設住宅の設置に関する対応について述べるとともに、設置までの過程において生じた問題、ならびに被災者が応急仮設住宅に入居後に発生した問題について考察した。応急仮設住宅での長期生活において生じる問題を時間的に把握するため、新聞の報道記事をもとに、時系列に沿った分析を行った。得られた結果を要約すると次のようになる。

- (1) 今回の震災では、被害が広域に及んだため、神戸市における応急仮設住宅の設置主体が地域防災計画に示されていた神戸市から兵庫県に変更された。このため、必要戸数の決定や財源の問題が発生し、早期整備が遅れる一つの要因となった。
- (2) 神戸市においては、市街地における用地不足と被災者のニーズに応え、二階建てで福祉対応のない寮タイプと1Kタイプが認められた。二階建ての応急仮設住宅は土地の高度利用という点で有効であり、今後の災害においても、市街地における用地確保の一つの手段として期待できる。
- (3) 入居者の決定においては、優先順位を設けて行われたため、高齢者や障害者などの弱者が集中入居し、コミュニティの形成に力を持つ壮年層がないという事態と、高齢者の相次ぐ孤独死への対

応の遅れという問題をもたらした。コミュニティの形成に伴う入居者間の交流は、入居者の心身のケアに効果的であることから、入居者決定の際には、従前居住地のコミュニティをある程度考慮した方法が取られるべきであったといえる。

- (4) 応急仮設住宅入居後に発生した問題としては、当初、狭さや設備が使いにくいなど居住性に関するものであった。避難生活が長期化するにつれ、梅雨期の雨・湿気対策、夏の暑さ対策、冬の寒さ対策、台風や火災への防災対策など、季節を追って問題が顕在化した。また、水はけの悪さなど地盤や立地の悪さが問題を引き起こしていることも明らかとなっており、応急仮設住宅の長期間使用が予想される場合は、予め、これら季節ごとの問題や、地盤の状況、立地条件を考慮に入れて対応策を講じるとともに、実際に使用していく際には必要に応じた対応が不可欠といえる。

本研究に当たり、神戸市民生局から資料の提供を得たことを付記する。また、神戸新聞の記事をもとに、応急仮設住宅を巡る課題をまとめた。最後に、本研究には、重点領域研究「都市直下型地震」の援助を得て行われたことを付記する。

参 考 文 献

- 1) 神戸市民生局：平成7年度兵庫県南部地震神戸市災害対策本部民生部の記録，1996.2.
- 2) 神戸市防災会議：平成6年度神戸市地域防災計画，地震対策編，pp. 233-235，1994.