

第Ⅳ章

大震災と住宅

第 1 避難所をめぐる問題

1 避難者数

今回の震災による兵庫県の避難者数は、震災直後およそ23万人であり、その後の推移は次のとおりである。

1月末	約 1050か所	27万人
2月末	約 910か所	11万7000人
3月末	約 730か所	6万3300人
4月末	約 570か所	4万3400人
5月末	約 440か所	3万人
6月末	約 350か所	1万9900人

災害救助法上1週間を限度に想定された避難所において、震災から半年以上経過した現在も、なお2万人近い人々が避難所において生活せざるをえない状況にある。

2 「災害救助の実務」

まず、災害救助法および、実務上、災害救助関係者の手引きとされている「災害救助の実務」(厚生省社会局施設課監修)が、避難所についてどのように定めているかを概観し、今回の震災における問題点を検討する。

(1) 避難所への救助の程度・方法・期間について

災害救助の手引きによると、収容対象は、現に被害をうけまたは受けるおそれのある者とされ、費用限度額は避難所設置費として1人1日あたり850円と定

められている。このほか冬期加算額等、別に定める額を認めることもできる。今回の震災においては、各自治体により、1人1日あたり1100円から1200円程度の費用が充てられているようである。

期間は、災害発生の日から7日以内(但し厚生大臣の承認により期間延長あり)とされている。避難所は、そもそも7日以内の措置として予定されていることがわかる。

(2) 避難所の設置について

① 設置、情報伝達の点

「災害救助の実務」によると、「避難所を設置したときには、すみやかに被災者にその場所等を周知させ、避難所に収容すべき者を誘導し、保護しなければならない」とされている。

しかし、今回の震災における実態は、避難者が、それぞれロコミ等により自己の判断によって避難、各施設の当直者によって事実上場所の提供がなされたが、避難所としての指示は、数日間にわたって全くなされなかったというところがほとんどの様子である。

当初、避難者数に見合うスペースも開放されず、身を横たえる場所すらない状態のところが多かった。

ラジオ以外の情報伝達手段がまったく確保できず、避難所はただ人が集まっているというだけで、震災についての情報は得られない状態であった。

被災住民は、ラジオでマスコミが伝える全体情報についてはある程度把握できても、生活圏内での情報の不足に苦慮し、現実の行動のための情報を、みずから危険を侵して求めにゆくしかなかった。

② 避難所間格差について

「災害救助の実務」によると、「指示に基づかず、勝手に親戚縁者等の住家に集まって避難所と称しても、法にいう避難所ではない」とされている。

しかし、今回の震災においては、震災当初の「指示」がそもそもなく、後に避難所として指定するという手順になったため、指定方法について問題が生じた。

すなわち、避難所から離れた地域では、そこまで移動できない高齢者や、余震のため倒壊が心配で自宅から離れた場所には避難できない者が、やむなく近

くにテントを設営したり、公共施設ではない建物に集まったりした例があった。

これらの避難場所が、避難所として指定をうけられない段階では、救援物資の支給等、行政の手当てに格差が生じた。

③ 避難所の統廃合、廃止について

「災害救助の実務」によると、「日時が経過し、災害が落ちつくとともに避難所の収容人員が次第に減少するときは、避難所を逐次整理縮小しなければならない。」とされている。

しかし、今回の震災においては、未曾有の避難者数のため避難所の統廃合にも限界があり、統廃合をめぐるトラブルが相次ぎ（資料の「手記」参照）、避難所として提供されている施設が本来の機能を果たせない状態が続いた（学校、公民館、役所、弁護士会等）。

また、仮設住宅確保の遅れにより、長期の避難所生活を余儀なくされている者があまりにも多数残されている。

(3) 水、食糧、衣類、寝具等の確保について

① 水

神戸市の場合、非常用の貯水槽はなく、避難所にも備蓄はなかった。車などで運べるタンクは、1トン23個、2トン4個だけで、どこに職員が集合するか、応急給水の場所はどこか等を定めた基本マニュアルも無かった。

震災から数日後、一日一回程度給水車が避難所を巡回するようになり、飲料水はかろうじて確保できたが、そのほかの生活用水の確保に問題が生じた。貴重な飲料水と、他の生活用水が同じ給水系統からしか取り入れられないという平素からの不合理が、ここで顕著となった。特に、トイレの衛生確保が一時深刻な問題となった。

また、給水車が来るようになっても貯水容器がないため、各自が確保に困り、避難所で共用の水を貯めるために届けられた、大型の桶が夜間盗難にあうという事件もあった。

② 食糧

避難所にまったく備蓄はなく、震災直後2日間はまったく配給なしで、3日目の朝にパン、同日夜おにぎり1人2個という避難所もあった。特に初期には、輸送経路や情報の混乱で、配送がうまくゆかず、避難所の場所や規模による配

給の格差が大きかった。

長期化につれ、ボランティアや自治体職員らによる炊き出しから、自治体の委託による業者の弁当配給に重点が移って行ったが、大量に、しかも長期間の供給が続く中で、腐敗をさけるために食材も調理方法も限られている。

同じような弁当が続くことによる栄養の片寄り、受給者ストレスが憂慮される。

③ 寝具・衣類

避難所にまったく備蓄はなかった。家屋倒壊時にがれきの粉塵がかかり寝具が使いものにならなくなった者や、震災後の火災で焼け出された者が多数おり、このような避難者は、当初寝具で眠ることもできない状態であった。

ある避難所では、3日目に、老人と子どものみ1人1枚の毛布が配られたが、火災防止のため暖房が禁止されていたので、冷たいコンクリートの床の上に毛布1枚では、依然眠ることができないのは明らかであった。

(4) 避難生活の長期化による問題

① プライバシー確保

部屋割りや、パーティションの設置が行われた避難所もあったが、パーティションはかえって狭苦しさを感じ、コミュニケーションを阻害するということで、避難者が設置を望まないところもあった。

準備委員会が見学した神戸市中央区の小野柄小学校では、6月に入っても、震災直後とまったくかわらず、体育館全体が見渡せる中に、それぞれの布団等の身の回り品が雑然と積まれている状態であった。

同校では、廊下に面した窓に新聞紙が張られ、目隠しになっていた。

避難者からの聴き取りによると、男女を問わず全員が、着替えはトイレで行っているとのことであった。

② 高齢者・幼年者の健康状態の悪化

高齢者は、行動が遅れがちなため、避難所にたどり着いたときには廊下等、寒くて環境の悪い場所しか残らない場合が多かった。また、トイレが遠いため水分の摂取を控えるようになり、脱水症状をおこしたり、抵抗力が弱って肺炎になり、避難所から入院する者が続出した。避難生活をきっかけとして肺炎、心疾患により亡くなった高齢者はゆうに100名を超えている。

幼年者にも、避難所の換気の悪さ、暖房の不足等によりインフルエンザにかかる者が多数出た。

③ 心理的ケアの必要性

避難生活の長期化により、不安によるノイローゼや、傷害事件等避難所での犯罪の発生がみられ、一部の地域では、避難所で婦女暴行があったという噂が流れている。

また、精神的ストレスが原因の胃潰瘍等重度の胃腸障害の患者が増えている。

④ 避難所職員の確保

震災当初は、避難所となった施設の職員が、事実上避難所の運営にあたった。このため、本来の職務とともに、昼夜を分かたぬ避難所の業務に連日従事することになり、職員の過労が問題となった。

⑤ 運営自治への援助

各避難所では、自治運営の動きがみられるようになり、当初の施設管理者による運営から、避難者およびボランティアによる運営に移行していったところが多いようである。

新聞の発行、世話係の決定等が行われていたようであるが、避難所の性質上、構成員が仮設住宅等に移転し減少してゆくため、ボランティアの助けを借り、かろうじて横のつながりを保つ状態である。

⑥ 避難所生活によって生活保護受給の道が断たれる問題

震災で収入がなくなり、避難所で暮らす者が生活保護の申請をしようとする、避難所にいるかぎり物資の現物支給がされているから生活保護は認められないとして、受け付けを拒否される例が相次いだ。行政によれば、避難所は「健康で文化的な最低限度の生活」を満たしているとの立場であるが、配給物資のみでは生活できないことが明らかであり、このような対応は、生存権の保障に反するといわざるを得ない。

そのほか、生活保護所帯が入居していた建物の全壊により、返還をうけた敷金が収入と認定され、建物倒壊により家財道具の一切を失ったにもかかわらず新たな建物に入居することもできない状態となったケース、全壊建物の入居世帯に対し、家賃支払義務が消滅しているとして住宅扶助としての家賃の扶助を打ち切るケースがある。

また、見舞金、義援金を収入認定するかどうかに関して、「自立更正計画書」

の提出が求められているようである。

3 対策

(1) 小中学校を、防災拠点として活用するシステムの確立

神戸市復興計画ガイドラインでは、避難所の管理運営システムの確立がうたわれているが、平素から地域の核となる小中学校において、水・食糧・寝具等を備蓄し、防災通信システムにも、身近な学校施設を組み入れることが不可欠の課題である。

兵庫県では、被災した約30の小中学校を建替・修理する際、自家発電装置や貯水タンクなどを備えた多目的ホールを建設し、食糧や水、毛布などを備蓄、平常時は授業のほか、地域の催しの場合としても利用できる「防災コミュニティセンター」整備を復興計画に盛り込む方針であるという。

この防災センターでは、施設面の整備だけではなく、水・食糧のスムーズな配給方法、自治組織づくりの支援策、行政職の派遣と役割、日中の災害発生時の対応等、地域住民を混乱なく受け入れ、的確な情報を提供する方法を、今回の震災体験をもとに危機管理マニュアルとしてまとめておく必要がある。

また、特にトイレについては、これまで簡易トイレの備蓄をしていた自治体は20%に満たず、しかも避難所外の備蓄倉庫においても、交通網の遮断により災害発生時に役立たない可能性が大きい。生活に欠かせぬものであり、災害対策としてもっと重要な位置づけを要する。各避難所に地下収納型トイレを導入し、学校や公園にくみ取り式の便槽、汚物を流す用水を確保しておくなど、今後の検討が不可欠である。

(2) 広報活動

災害時の避難所について、あらかじめ自治体の広報等で知らされていた者は少なかった。

今後は生活圏ごとの防災計画を、市民の参加も得て作成し、多様な広報手段で周知する必要がある。

(3) 仮設住宅の早期供給

避難所生活が長引くのは、仮設住宅建設の遅れによる。しかも、建設された

仮設住宅が職場や居住地域から遠くはなれ、交通費が片道1000円以上も必要となれば、多くの者は、避難所での生活に耐える途を選ばざるを得ないのである。

(4) 法の整備

避難所の管理は、本来県の所轄に属し、委任規則によって市に権限が委ねられているにすぎないので、責任の所在が不明確であり、柔軟な対応の障害となった。

すくなくとも大規模災害時には、現場で直接救助にあたる自治体に、直接権限を認めるよう法改正をすべきではないか。

4 避難所見学の記録

(1) 場所 小野柄（おのえ）小学校

日時 1995年 6月8日午後1時40分より4時

避難者数の推移 震災直後最大1800人から現在280人

現在、第4次仮設住宅抽選結果が発表となったため、当選した者が毎日曜日に移動し、人数が減ってゆく状態にある。

各階教室の約半分、グラウンドの約3分の1を占めるテント、隣接する公園のテントが、一個の避難所として運営されている。

(2) 避難所の様子

震災直後とまったく変わらず、一時的避難場所としての施設である。

若干の変化は、各部屋の入り口に居住者の名札が掲示され、床にウレタンが敷かれ、畳等も若干運び込まれていた点であろうか。廊下に面したガラス窓には新聞紙を貼って目隠しがされていた。教室は、授業中であった。

子ども達が震災後60日間毎日、60日後より週刊で避難所子ども新聞を作っているという。授業再開（2月中旬頃）等の避難所の記録がここに記載され、日誌がわりになっている。

比較的小さい部屋には高齢の人が多く、布団にふせている人が目立った。

世話役は、茨城県からのボランティアの青年と、元本校への避難者で元市の職員、元本校避難者のリーダー（現在ポートアイランドの仮設入居中）ら。

ここでは学校職員は、当初から避難所運営に関わっていないとのことである。

当初は自発的リーダーが集まって運営について会合も開いていたが、現在はそれぞれが次の場所へ移転したので、公園に1名、各階(3階まで)にそれぞれ1名の世話役を置いている。

掃除当番、トイレも廊下シャワー室も交替、自主的に部屋の掃除等を行い、どこかから指図をだすということは避けているとのこと。

(3) 避難者からの聴き取り

当避難所への避難は、行政からの指示を受けずに口コミ等で来た人が多い。知り合いがいるということで、須磨、灘、東灘等から来た人もいる。

ストーブの使用が禁止されていたので、インフルエンザ等風邪が大流行した。医師・保健婦が、5月30日まで24時間体制で派遣されていた(大阪府への要請による、大阪の医師)。

「避難生活」は何もかもすべてが不便で困ることだけであるが、そのようなものだと思って耐えている。現在まで移る先がないというのが全く情けない。

入居できる仮設住宅は遠すぎて、仕事に通えず、自宅までの交通費(片道約1000円)が高くて時間もかかるので、到底移れない。

風呂は、仮設のシャワー室があるが、身体がやっと入る程度の広さで、使用時シャワーの湯気がこもって苦しい。着替えは毎回トイレで行っている。

テントの方は、長期化によりテントに虫喰いができている状態で、これから雨による被害や夏の暑さも心配される。このためテントの場所に小屋やプレハブを建てて住み替えようとしても、都市公園法で、個人が公園を占有することは認められないとして、行政から撤去を求められるため、どうすることもできない。

ともかく、近くの仮設に移れる日を待って、頑張るしかない。

まとめ

今回の大規模震災では、これまで想定されてきた避難所運営の方法では対処できず、避難者は、震災後ほぼ2日間は放置されたというに等しい状態であり、何の救助も受けられなかった。

その後半年以上の長きにわたって、2万人もが避難所生活を続けざるをえない事実は、明らかに憲法の生存権保障に反する事態である。

一刻もはやく避難所を閉鎖できるよう仮設住宅等の措置を講じるとともに、2度と今回のような事態を繰り返さぬよう、今回の教訓を生かした防災システムの整備を行うことが急務である。

参考文献

『災害救助の実務』平成4年版 厚生省社会局施設課 第一法規

資料

- 1 ある避難所世話役の「手記」 江守弘
- 2 自治体に対するアンケート（回答分）
伊丹市、明石市、川西市、三木市
- 3 新聞記事
- 4 災害見舞金等の収入認定について
- 5 長田区役所から生活保護受給世帯への「お知らせ」

資料1 ある避難所世話役の「手記」

実際の避難所を避難者の目で追うことにより、現実の問題点を理解できると考え、体験記を紹介する。

避難所の所在地は神戸市灘区篠原、建物は公共のものではなく財産区の所有する会館である。

(1) 震直後の状況（1/17～26）

1月17日午前9時頃、一家族が地震による死亡者の密葬のため、部屋を借りることを申し出た。管理者はこれを許可し、その後数家族が許可を得て、順次避難してきた。

これがきっかけで避難場所を求める人々が次々に部屋に流入してきた。1月19日までに、約200～250名が避難した。

(2) 物資調達

1月17日中に、避難した人々の中の2～3名が区役所へ行き、とりあえず食糧を当館へ搬入するよう申し出る。

区役所は一度会館を見に行くと約束し、17日の午後、県・区の担当者が来館

した。

結局1月17日中は配給物資がなく、1月18日の午後より物資が届きはじめた。

(3) ライフライン

1月17日中は、会館の電気、水道、ガス、電話すべてがストップしていた。17日夜は懐中電燈、ローソクをともし、携帯ラジオに耳を傾けながら、余震が続く中ふるえながら明かした。

1月18日、電気のみが回復した。

飲料水を数百メートル離れた給水場にくみに行く。

有志の者がトイレの水を日に3～4回くみに行く。

電話が会館内に設置されるまでは、公衆電話の列に並んだ。

地震後10日前後は入浴できなかった。たまりかね、長時間かけて遠方まで車で入浴に行く。

スーパー等の店舗は、ダイエーを除いて営業していない。食糧はもちろん、電池、懐中電燈、ローソクもなかった。

(4) 行政の対応

会館内の人に行き渡るような形の、行政のよびかけの類はなかった。地震直後より、罹災届証明交付申請書を区役所で発行していたが、その情報を知らない者がいた。

(5) 会館所有者の対応

当会館は財産区管理委員会所有（指定外避難所）であるが、避難者を入れる際、いかなる連絡・話し合いがあったかは不明。ただし、当初は好意的な対応であった。

(6) 会館内の動き

物資配分にともない自然発生的にグループが形成されていった。建物構造がグループ形成に与えた影響は大きかった。

顕著な例として、

① 1Fと2Fのグループ

(理由) 1Fは物資・情報が早く手に入るため、2Fの人は1Fが物資等をためこんでいると疑う一方、物資運搬等に協力しない。

② 和室とモルタル床のグループ

(理由) 和室の部屋の人へのねたみ

③ 広間と小室のグループ

(理由) 広間は、物資情報が伝わりやすい反面、プライバシーが保てない。上記のような構造上の要因の他、相互の相性、平素のつきあい、リーダーシップをとれる人の有無などにより、大小さまざまなグループが形成された。この時期、リーダーシップをとる者は不在であった。

(7) これまでの問題点

行政は、避難所の全員に行き渡るように、正確な情報を伝え、きめ細かい対応をすべきだった。避難所となる場所を適切に指示する手続きをし、避難所ごとの組織形成について具体的な指導をし、それらが形成・機能するまで行政マンがイニシアティブをとるべき。平常時からマニュアルを整備する必要があろう。

地元自治会・管財区管理委員会を運営時から避難訓練にくみこむ等、災害時の避難に関する共通認識を育てる試みも必要。

(8) 交渉成立前(1月27日～2月10日)

① 財産区管理委員会、自治会連合会の対応

1月27日午後、突然両者の連名で「1月31日までに家にお帰り下さい。ここは避難所ではありません」という内容のはり紙を掲示する。

1月31日まで、両者間の公式な説明はなく、管理人(財産区会長でもある)から個別の(とくに老人や子どもに対する)圧力あり。

1月31日午後、管理人らが、老人に対し篠原福祉会館へ移動するよう働きかけた。

2月1日午後、管理人を含む財産区のメンバーと自治会連合会員らが話し合い、つづいて同日会館外で、両者と行政が話し合う。

同日会館内で、避難者の世話役の1人が財産区側と話し合う。

交渉内容は次のとおり

② 相手方（財産区・自治会）の言い分

ここは避難所ではない。不法侵入だ。本来の用途である葬式、カルチャーに使用したいので出て行ってほしい。直して住める家も随分あるはず。本当に住めない人も、他の避難所へは入ればよい。この会館は財産区所有で自治会とは関係ない。自治会費はわずかで、会館の維持は財産区の自主財源で行っている。篠原以外の人もいる。

③ 避難者側の言い分

ここは行政の側のリストにも載っており、れっきとした避難所である。不法侵入ではない。避難者を追い出し、他所でもできる葬式、カルチャーを優先するのは納得できない。この周辺の者がほとんどで、自治会費をはらってくる人も多い。自宅については直す大工もない状況、借家人には直す権限も財力も技術もない。代わりになるような場所は、この付近にない。他の避難所は遠いし、空きはないはず。

④ 結論は出ず、結局平行線であった。

このままでは交渉は絶望的と考え、1月31日、神戸新聞社に記事の掲載を依頼。2月1日掲載。マスコミ報道には大きな反響はあったが、現状を大きく変えるものでもなかった。

2月10日午後1時より自治会連合会の総会。財産区の者も参加。交渉は前回同様平行線。議題はさまざまであったが、詳しくは不明。連合会会長に対応を一任、閉会。

県の対策本部の担当者から情報を得たテレビ朝日の報道番組取材班が交渉の場に来る。閉会后、会館内で記者会見。

行政はパニック状態で、何を要望してもピントはずれの対応。

(9) 会館内の動き

はり紙貼布と県の担当者のアドバイスを機に、各グループが代表者を選出。

1月23日、対外的窓口係を3人選出（うち一人は、筆者）。翌日より県・区担当者に対し、会館の現状説明・要望をおこなった。このころ避難者の関心事は、仮設住宅・罹災証明書・立ち退き問題であった。

1月31日まで、行政に対し、財産区・自治会側と交渉してくれるよう要請。

せめて当会館の使用料、光熱費、水道代等を負担してほしいと要請。根本的解決となる生活圏内への仮設住宅の建設を要望。

対外的窓口係は、a、避難者はできるかぎりの努力をする、一方、b、引き続き行政に対し全館空けなくてよいよう要請する、という方針を立てた。

aについては、全員がきちんと仮設住宅に申し込むこと、早く建物の修理をすること、新しく住める場所をさがすこと、等を数回にわたる全員集会で呼びかけ、個々の努力を促す。

この報告につき、その受けとり方は様々。bに過度に期待した人が「ここにいるのはあたりまえ」とあらわにする例も有る。

窓口係の交渉の仕方を批難する人も存在した。

窓口係の間でも、見解の相違があることが次第に明らかになった。一人は、aを重視。少なくとも1F大会議室の明け渡しに全力をあげるべき。相手方に論理的な話に通じない人がいる以上、妥協するしかない。自治会側と財産区側にしこりを残すような解決はよくない。

もう一人は、bを重視。行政介入を促し、マスコミに後押ししてもらい、全館を避難所にすべき。話し合いで解決しないのなら、法的手段をとるしかない。努力をしても会館から出ることができない人もいることを重視すべき。

上記のような議論をし、口論になることもあったが、今後も、篠原地区で生活していく人々がほとんどであることから、しこりを残すような解決は不適當であり、「大事なのは勝ち負けにこだわるのではなく、円満に解決すること」との言葉にaの方針を重視することでまとまった。

内部に対しても、窓口係の立てた方針を全員集会で報告。bにあまり期待できない以上、この方針しかないと言得。これでダメなら、窓口係を交代してもらおうしかないとも言った。この方針に大部分の人は協力的であった。

2月10日午前、1F大会議室は空になり、清掃も終了。

(10) 人数の推移

1月27日のはり紙や財産区の様々な行動により、1月31日までに120～130名に減少した。

2月1日の合意から2月10日まで、上記のような方針で対応した結果、2月10日に50～70名となる。

(1) その後の物資・ライフライン

会館はガスがストップしたままで炊事ができるスペースも限られており、まして焚き出しをすることは不可能であった。

電気、水道は復旧していたが、管理者の負担を考慮し、水についてはトイレのみ、それ以外は救援物資であるミネラルウォーターを使用した。

窓口係の2人は、物資配分には、関与しないようにした。不注意に口出しをするとトラブルが発生するからである。

(2) 2月10日の交渉内容と合意内容

財産区は、1F大会議室の明け渡しを評価。次に、1F全部をあけるべきと主張。

合意内容：財産区・自治会側は、避難者側の努力を評価し、会館の残りの部分につき、準避難所と認め、期限については当面決めないで置く。避難者側は、引き続き自助努力につとめ、避難所を順次縮小していけるよう努力する。今後の問題、交渉については、井筒氏と連合会長と行政で相談する。

(3) 行政への対応とその反応

県・区の対応は相変わらずにふい。県は3日ごと、区は1週間ごとにメンバーを変えるので、その都度現状説明をしなくてはならなかった。

(4) 問題点

地震後10日をすぎても、パニック状態から脱している様子はなく、行政の指揮が感じられなかった。

避難所の運営についてイニシアチブの所在が不明。そのため、窓口係には過度の負担がかかった。

行政と財産区管理委員会と自治会連絡会の関係。

区役所は、財産区・自治会とどのような関係にあるのか、権限関係がわからない。行政は我々のトラブルに関し、「民事不介入ですから」として解決を回避。

ひとくちに避難所といっても、一義的ではなく、また災害時に関する法律によると短期間の避難をするためだけのものようであるが、今回のような場合、

避難所にとどまらざるをえない人が大勢いることからすると、疑問を感じる。

避難所の認定がきちんとした手続きによるものでもないことも事実である。法の不備によるものか、行政の対応の問題か、検討・点検されるべきである。

灘区内の仮設住宅は異常に少なく、遠いところでもほとんど当選せず、それでも何とか努力して会館を出る人もおり、現在29名となっている。

(15) 3月末からの会館内の動き

人数的にも2Fのみで十分になった頃(3月末)より、今度はこちらが1F全部を明け渡す必要があると感じた。この意見につき、反対はなかったが、1Fの人々の割り振り等について揉める。

しかし、トラブルを内部で解決する努力は見られた。ある程度人数少なくなつてから和気あいあいとするようになっており、鍋物をする等の催しが行なわれた。

4月22日、1Fから2Fへの移動はほとんど終わり、4月23日、1Fの大掃除・引き渡しを完了した。

第2 応急仮設住宅

1 応急仮設住宅に関する法・制度の概要

(1) 応急仮設住宅の建設、供与に関する根拠法令は、災害救助法と建築基準法である。

① 災害救助法

災害救助法においては、同法23条第1項1号で救助の種類として「收容施設(応急仮設住宅を含む。)の供与」と定められているだけである。

② 建築基準法

建築基準法85条第1項には、非常災害の発生した区域など指定された区域(防火地域を除く)において、(a)国・地方公共団体・日本赤十字社が建築する災害救助のための応急仮設建築物で、災害発生の日から1か月以内に工事着手するもの、(b)被災者自らが使用するために建築する応急仮設建築物で、延べ面積30㎡以内、災害発生した日から1か月以内に工事着手するものについては建築

基準法上の規制の対象外である旨定められている。

③ 応急仮設住宅の建築、供与に関する根拠法令と考えられるのはわずかにこれだけのものがあるだけである。しかしこれらを見ても何ら具体的な指針は明らかにならない。そこで実際には「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」と題する厚生省の通達（昭和40年5月11日厚生省社大162号各都道府県知事宛厚生省事務次官通知）と同省社会局施設課監修「災害救助の実務」（第一法規）という解説書に書かれている厚生省の事務当局の見解を指針とし、かつ厚生省事務当局、当該都道府県知事及び当該市町村長のその都度の協議によって応急仮設住宅の建設、供与の実施がなされている。

（2）実施機関

災害対策基本法や災害救助法により、災害救助は国の責務とされ、災害救助の実施機関は、都道府県知事と定められている（災害対策基本法3条、8条3項、災害救助法1条、2条）。即ち、災害救助については国の機関委任事務として都道府県知事が実施機関とされているのである。そして都道府県知事から各市町村長に対する委任規則が定められており、通常はこれにもとづき各市町村長が実施することになっている。ところが被害が広範かつ甚大であったことなどから、阪神・淡路大震災の被災者に対する応急仮設住宅の建設、供与に関する事務は委任規則によらないで、本則どおり兵庫県知事が実施することになった。

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次の如くに具体的に作業が進められたとのことである（兵庫県の説明）。

① 用地確保については、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ている。

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ている。

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ているほか、兵庫県では米を配付している。

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ることとしている。

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することとしている。

2 応急仮設住宅の現状と問題点

(1) 現地調査のまとめ

〈神戸市北区鹿の子台第4仮設住宅（郊外型）〉

① 概況

戸数 鹿の子台全体では9ブロック1836戸。今後さらに300戸程度を増設する予定。

第4地区では37棟あり、1棟2～9戸。

入居状況 第4地区では、かなりの空き部屋がある。

構造 プレハブ平屋建。

間取り 2Kタイプ（6畳、4畳半、玄関入口2畳程度の台所、バス・トイレユニット、玄関スペースはない）。

② 面接調査

(a) 47歳、男性

家族構成 88歳の母親と二人暮らし

旧住居 長田区大谷町で借地上の一戸建

震災後は蓮池小学校に避難

入居時期 4月23日

当選までの申込み回数 2回（1回目は地元に近い西代の仮設に申込み、落選）

構造・間取り・面積についての評価

- ・入居当日は避難所に比べて良かったと思った。2日目には母親が「ようこんなところに来たな」と言った。
- ・仮設への出入りに困る。床下が高く、玄関の段差が大きい。
- ・玄関に庇がなくて困っていたが、今日(調査当日)から取り付けの工事が始まり助かった。
- ・この工事は住民が要求してはじめて設置されることが決まった。

住宅設備についての評価

- ・備え付けの食器棚の位置が高い。
- ・バス・トイレの入口の段差が高すぎる。
- ・建具の閉まりが悪い。
- ・洗濯物を掛ける所が低すぎる。
- ・玄関に網戸がない。
- ・床下に草が生えるが、床下へ猫等が入らないように板等がはつてあるので、中に入って草を刈ることができない。

住環境の評価

- ・仕事(左官屋)で神戸市内に仕事に行くのに、片道1000円以上の交通費がかかる。
- ・買い物非常に不便である。
電車で「岡場」もしくは「三田」まで出る。タバコを買うにも2～30分もかかる。
- ・公衆電話がない。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・当初半年、延長されて1年。しかし、実際は2年以上になると思う。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・公営住宅に入りたいので、入るまで仮設に居る。

改善してほしいと思う点

- ・いっぱいある。

今、不安に思っていることはないか。

- ・火災
- ・防犯
- ・高齢者、特に一人暮らしの高齢者がかなり居るので。

(b) 51歳、男性

家族構成 54歳の妻と二人暮らし

旧住居 兵庫区大井通で賃貸マンション、全壊・全焼
震災後は湊川中学校に避難

入居時期 4月17日

当選までの申込み回数 1回目の申込み

構造・間取り・面積についての評価

- ・二人で住むには差し支えない。

住宅設備についての評価

- ・まあまあ充分。

住環境の評価

- ・環境は良い。防犯上の問題ない。
- ・買い物や医療機関が遠いが、高齢者はともかく我々のような年配の者が住むには特に問題はない。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・入居期間については説明を受けていない。
- ・人の噂に惑わされないようにしたい。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・自分で公的な援護資金を利用して、賃貸住宅を借りるか、建てるか、ということを考えている。
- ・できることなら地元に近いところに公営住宅を。

その他

- ・これまで湊川で飲食店を経営していたが、この店舗も全壊した(借地主の借家)。現在は義援金等や息子らの援助で生活している。神戸市災害援護資金(限度額1270万円)に、400万円の融資申込みをした。

(c) 45歳、男性

家族構成 単身

旧住居 東灘区深江南町で、借家-アパート

震災後は、一時灘区鶴甲福祉センターに避難していたが、ここが閉鎖される際の個人面談で、年齢的にみて旧市内では

当たる可能性がほとんどないと言われた。鹿の子台であれば、今なら無抽選なので行くか、王子スポーツセンター（避難所）に移るか、明石市内で自力で借りるか、いずれか選択せよ、と言われて鹿の子台の仮設を選んだ。

入居時期 6月8日

当選までの申込み回数 5回目の申込み（4回申込んだがダメだった）。

構造・間取り・面積についての評価

・避難所から移ったばかりなので、問題はない。

住宅設備についての評価

・来て良かったと思う。

住環境の評価

・車で移動しているので、それほど不自由は感じていない。

・電気工事業を自営でしており、得意先が割りと同じなので不自由はない。

仮設住宅の住み心地はどうかー満足度

・人の交流があり、良い。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

・半年毎の更新という程度で、特に聞いていない。

入居期間経過後はどうするつもりか。

・まだ考えていない。

(d) 50歳、男性

家族構成 本人、妻（58歳）、息子（34歳）の3人

旧住居 灘区大石南町で、会社の社宅

震災後は、西郷小学校に避難

入居時期 4月18日

当選までの申込み回数 2回目の申込み（1回目は西神の仮設に申込み落選）

構造・間取り・面積についての評価

・もう一部屋欲しい。せめて真ん中に台所があれば、子どもと夫婦が間を開けられる。

住宅設備についての評価

- ・建て付けが悪い。
- ・隣の物音が響く。

住環境の評価

- ・外出しなくなり、神経質になった。
- ・買物には不便。交通費がかかる。
- ・本人、妻、息子みんな仕事なくなってしまった。

仮設住宅の住み心地はどうか。—満足度

- ・隣の人が同じ灘区の人で、気が合うのは助かった。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・1年と聞いた。しかし、実際は長くなると思う。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・灘区若しくは中央区の公営住宅に入れるまで仮設に居る。

今、不安に思っていることはないか。

- ・仕事がないこと。

その他

- ・罹災証明があれば、神戸電鉄の料金が安くなるか。

(e) 27歳、女性

家族構成 本人、子ども（6歳）一母子家庭

旧住居 兵庫区塚本通の文化住宅

震災後は、加古川の親類の家に避難

入居時期 6月5日

当選までの申込み回数 3回目の申込み（1回目は有野台、2回目は多聞台。3次、4次は申込まず、鹿の子台は知人から当時募集と聞いて応募した）

構造・間取り・面積についての評価

- ・割と広いなという印象、不満なところはない。
- ・庇がなくて困っていたが、今日（面接調査当日）付いて良かった。

住環境の評価

- ・買物には「三田」か「岡場」まで電車で行かなければならないので不便。
- ・現在仕事がないので近くで探したい。

子どもの養育、教育の面で問題は生じていないか。

- ・震災前は保育所に預けていた。こちらでは道場保育所が徒歩で30分位のところにあるが、送迎バスがあるかどうか分からない。
- ・鹿の子台小学校が近くにあるが、徒歩で2～30分のところ。

仮設住宅の住み心地はどうか—満足度

- ・今のところ良い。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・とりあえず半年、更新すればまだおれる。延長期間については聞いていない。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・公営住宅に入りたい。

改善してほしいと思う点

- ・公衆電話が欲しい。
- ・自動販売機が欲しい。
- ・近くに買物施設が欲しい。

今、不安に思っていることはないか。

- ・地震
- ・いつまでこの仮設に居れるか。

(f) 69歳、男性

家族構成 本人と妻（66歳）

旧住居 兵庫区の賃貸マンション（4階建）が全壊

震災後は、兵庫中学に避難しようとしたが、既に一杯で入れなかったため、1週間車の中で過ごし、その後2週間程度、見るに見かねた近所の人の紹介で「老人憩いの家」に入れてもらい、その後娘の所に避難した。

入居時期 4月16日

当選までの申込み回数 3回目の申込み（1回目は兵庫区、2回目は藤原台）

構造・間取り・面積についての評価

- ・二人では十分な広さである。震災後で家具も少ないこともある。

住宅設備についての評価

- ・欲を言えばキリがないが、日本人としてはトイレと風呂を別々にしてほしい。
- ・今後作るのであれば、トイレと風呂をもう少し広くしてほしい。せめてあと50センチでも広くしてもらえれば有り難い。2人とも足が悪いので。

住環境の評価

- ・ここは空気がきれいだし、環境にも恵まれている。
- ・買物には「岡場」まで行かなければならないが1週間に1回で済むのでそんなに大変ではない。
- ・医療機関も車で10分の所にあるので不便をあまり感じない。

子どもの養育、教育の面で問題は生じていないか。

- ・自分たちには子どもはないが、安心して遊べるような遊び場を作っしてほしい。その遊び場に砂場やベンチを置いてほしい。

仮設住宅の住み心地はどうか一満足度

- ・今のところ良い。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・とりあえず半年。半年の更新がある。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・民間の賃貸住宅は無理なので、県か市の公営住宅に入りたい。

改善してほしいと思う点

- ・駐車場を確保してほしい。
- ・道にバラスを入れて地ならしをしてほしい。
- ・車のない人のために、仮設住宅を出た所にバス停を作って欲しい。せめてマイクロバスでも。

その他

- ・一人暮らしのお年寄りが居ることが分かるような工夫が必要だと思う。
- ・自分たちとしては今は特に改善してほしいような点は余りないが、そのうち生活していくなかでいろいろな改善点が見えてくると思う。

(g) 38歳、男性

家族構成 母、本人、弟の3人家族

旧住居 兵庫区上沢通の借家、全壊

入居時期 4月19日

当選までの申込み回数 2回目の申込み（1回目は西神方面を申込んだが、落選したので、次は当たる確率の高い所を考えてここにした）

構造・間取り・面積についての評価

- ・風呂の問題が大きい。母親は足が悪いので、段差があると動きにくい
が、風呂場への段差と浴槽の高さのため、一人で入ることができない。
もっと低くしてほしい。
- ・食器棚の位置が高すぎる。
- ・玄関の上がり框の部分は、雨の日などは滑りやすいので、滑らないよ
うな工夫をしてほしい。

住宅設備についての評価

- ・玄関の昇り降りが大変である。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・とりあえず半年。半年の更新がある。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・障害を持つ母親がいるので、公営住宅に優先的に入居できると思う。

改善してほしいと思う点

- ・交通費の問題、通勤や通学先が遠隔地の人が多いのでなんとかしてほ
しい。
- ・仕事がなくなった人が多いので、仮設住宅で職業紹介のようなことを
すべきではないか。
- ・駐車スペースの確保が一番問題である。各棟毎に駐車スペースが異な
るので、取り合いになってしまっている。

今、不安に思っていることはないか。

- ・今後、仮設住宅を出ようと思っても支度金等が無いと出るに出られな
いのが不安。
- ・年齢的な関係で、仕事が見つかるか不安である。

その他

- ・何でも自治会（仮設住宅の自治会のこと）任せにしてしまうことはおかし
い。もっと行政がきめ細かくやってほしい。

- ・家族構成の多い世帯がいるが、それでも皆と同じ部屋というのはおかしいのでないか。

(h) 32歳、女性

家族構成 夫、本人、子ども6人の8人家族

旧住居 長田区水笠通の親の家、全焼

震災後は、蓮池小学校に避難

入居時期 4月28日

当選までの申込み回数 3回目の申込み（1回目は北区を申し込んだが落選。2回目は六甲アイランドとポートアイランドを申し込んだがいずれも落選。本当は家族が多く、仮設での生活は無理だと思ったが、避難所に通う小学校の生徒がかわいそうだし、子ども達にも良い経験になるかも知れないと考えて募集が数の多いここを思い切って申し込んだ）

構造・間取り・面積についての評価

- ・とにかく狭い。現在、4畳半の間に夫婦と子ども1人、6畳の間に子ども5人が寝ている。それに、1枚の布団に2人の子どもが寝ている状態である。

住環境の評価

- ・交通機関については、神戸電鉄の駅まで徒歩で約15分程度なのでそう不便を感じない。
- ・しかし、夫の通勤は車なので、仕事場（長田区）までは片道2時間半もかかり、毎日疲れている。しかも、帰宅しても子ども達がおり、精神的にも疲れがとれない状態である。
- ・通学について、子どもが転校する以前は往復で1400円もかかり、交通費は大変だった。また、朝6時前に起きて通学していた。そのこともあり、子どもを転校させた。

子どもの養育、教育の面で問題は生じていないか。

- ・狭いので子どももイライラしている。子どもにとっても精神的な負担があると思う。

- ・家族の人数が多いので、他の所よりも荷物も多いので、親も物を片づけなくなり、それで子どもも物を片づけなくなった。
- ・子どもの勉強する場所が無いのは困る。
- ・子どもの遊び場もなく、仮設の空き地も無いし、うるさいと言われるので、ボール遊びができず、砂利で遊ぶようになってしまった。
- ・現在までのところ、学校でのイジメはない。この近くの学校は元々転校生が多いらしいので、そのことも関係あるかも知れない。

仮設住宅の住み心地はどうかー満足度

- ・空気はきれいだし、環境は子どもらにとっては非常に良いと思う。
- ・ただ、雨が降れば遊ぶ所がなくなってしまうので、できれば広いグラウンドのようなものを作ってほしい。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・とりあえず半年、半年の更新がある。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・すぐにでも元の場所にプレハブを建てて住むつもりである。狭いが今よりはずっとまし。

改善してほしいと思う点

- ・火事が怖いので、各戸に消火器を配ってほしい。
- ・具体的な部屋の割当をもっときめ細かくしてほしい。年齢や障害の程度に応じて、玄関の高さを考慮して割当をすべきでないか。
- ・あまりにも狭いので、神戸市にもう1戸欲しいと要望したが、担当者は同情するが神戸市としてはあくまでも1世帯に1戸なので無理だと言われた。しかし、親子の場合、親と子どもがそれぞれ別世帯で申込みれば2戸当たる。これは問題があるのではいか。

今、不安に思っていることはないか。

- ・狭いのでなかなか落ちつけない。

その他

- ・このように住宅地の中に仮設が建つと、地域とのコミュニケーションがとれるか問題になる。そこで、自治会では「鹿の子台まつり」をして、地域で受け入れてもらえるように考えている。それで、このまつりは、被災者救援という形より普通のバザーという形式をとって

- る。
- ・大人の地域との接し方が、子どもに影響を与えるのではないが、
 - ・早く避難所を子どもたちに返してやって欲しい。

〈神戸市須磨区中島公園仮設住宅（地域型）〉

① 概況

- 戸数 3棟（1棟1階8戸の2階建、16戸×3）
- 入居状況 面接対象者の隣の棟では5戸しか入居しておらずまた、面接対象者の棟でも3戸程度空き部屋になっている。そのうち1戸は神戸市から派遣されたと思われるボランティアの連絡員が使っている。
- 構造 プレハブ2階建
- 間取り 1Kタイプ（6畳一間、押し入れは2か所、玄関スペース若干有り）
1階部分に共同のバス、キッチン有り。共同トイレは各階及び外側に増設したトイレ（要求をして初めてつけてもらった）、各棟計3か所。

② 面接調査

(a) 70歳、男性

- 家族構成 63歳の妹（身体障害の2級）と2人暮らし
- 旧住居 須磨区常磐町で自宅が半壊して全焼
震災後は兄は鷹取の工場に避難し、妹は障害者でトイレ介護が必要なため避難所で拒否され、親戚の家を転々としていた。
- 入居時期 5月29日
- 当選までの申込み回数 4回（兄弟6人で申込んだが落選し、また兄一人で申込んだが落選し、兄妹一緒にということでもここに申込み、やっと当選した）
- 構造・間取り・面積についての評価
- ・兄妹で1部屋なので、プライバシーが全く無い。
 - ・最初はベッドが神戸市から援助されるということで入居したが、1K

なので置けないことが分かって、全くあてが外れた。

- ・風呂場に腰掛けがないので、起き上がったりするのが大変である。
- ・キッチンは共同で、場所は比較的近いが足が不自由なためコップ1個でも洗うのに往復しなければならないのは本当に困る。

住環境の評価

- ・JRの鷹取の駅まで徒歩で10分位の所であるが、タクシーを利用しなければ行けない。駅までの道は車の通行も多いしまた歩道が狭いので、非常に危ない。
- ・買い物が非常に不便である。徒歩で30分位かかるので、タクシーに乗って行くことになる。
- ・付近の道はコンクリートが凸凹で危ない。面接当日も妹が道で倒れて怪我をした。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・一応半年、半年の延長がある。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・現在自治会が計画を立てているので、自分だけ先に建てる訳にはいかない。
- ・どこに換地されるか分からないので不安がある。

改善してほしいと思う点

- ・もともとバス・トイレ・キッチンのついた1Kを作ってくれれば良かった。
- ・トイレやバスに手すりがついているが、できれば両側に手すりを付けてほしい。
- ・乾燥機を付けてほしい。
- ・障害の程度や内容によってそれぞれ不自由さが違うはずであるが、すべて一律にしているのはおかしい。これはもともと健常者が考えた仮設住宅ではないか。

その他

- ・現在は家賃は6か月は無料であるが、水道光熱費は人数分の頭割りである。しかし、それぞれ使う量が違うから各戸にメーターをつけるのが平等だと思う。

- ・1人でも生活に必要なスペースは最低4畳は要るのだから、介護者が居る場合には2部屋があっても良いと思う。
- ・行政に対しては、今後震災直後に関するマニュアルを是非作成してほしい。今回のような混乱は対策がないから起こったと思う。

〈神戸市長田区仮設西代住宅（地域型）〉

① 概況

- 戸数 245戸
- 入居状況 空き部屋はないと思われる。
- 構造 プレハブ平屋建
- 間取り 6畳、4畳半、玄関3畳弱の洋間、ユニットバス×トイレ、押し入れ2か所－1間と半間

② 面接調査

(a) 61歳、女性

- 家族構成 一人暮らし
- 旧住居 長田区片山町の文化住宅
震災後は片山町老人憩いの家に避難
- 入居時期 3月10日の第1次募集で当選したが、入院していたので実際の入居は4月10日
- 当選までの申込み回数 初回
- 構造・間取り・面積についての評価
 - ・洗濯機が外にしか置けない。
 - ・隣の部屋の物音がはっきり聞こえるので、夜中にはトイレの水が流せないし、テレビも夜遅くなるとイヤホーンを使う。
 - ・大雨のときは床下が低いので、湿気が出る。
- 住宅設備についての評価
 - ・バス・トイレの入口の段差が20センチ位あり、高すぎる。
 - ・トイレに窓がないので、いつも電灯が必要であるし、湿気もひどい。
 - ・玄関に庇がない。
 - ・台所に調理台がない。

- ・棚が小さくて、しかも高い所にあるので使えない。

住環境の評価

- ・コープが1週間に1回位来るが、買物は少し不便。
- 子どもの養育、教育の面で問題は生じていないか。

(答なし)

仮設住宅の住み心地はどうかー満足度

- ・隣、前の家と往来がある。端っこに物干場を作って、お互いに利用しあっている。人間関係は良好。

入居期間についてはどういう説明を受けているか。

- ・当初半年、後半年と言われたが、最近のエアコン設置のときのチラシで「レンタルで限界は2年間」と書いてあった。噂では3年位という話もある。不安である。

入居期間経過後はどうするつもりか。

- ・市営住宅に入りたい。

改善してほしいと思う点

- ・炊事場の設置と庇を玄関側全面に付けてほしい。
- ・電動車椅子の置場を作って欲しい。

今、不安に思っていることはないか。

- ・避難所に世話人が居たが、皆のためにやっていたなかった。自治会が必要だと思うが、設立されるか不安である。

その他

- ・肝硬変で立ち歩きが困難である。
- ・砂利道なので、電動の車椅子は動きにくい。

(2) 現状と問題点

① 実施事務について

応急仮設住宅の建設、供与に関する実施事務は、前述のとおり、兵庫県知事が主体となり、厚生省、各市町が分担して行われた。しかし、被災住民にとって身近な存在はやはり当該市町であり、また当該市町の方が被災住民の実情をよく把握してそのニーズに応じたきめ細かな対応ができるので、実施主体は各市町長とし、兵庫県は各市町長及び厚生省との連絡調整をするものと位置づけ

た方がよかったのではないかと思われる。

② 供与戸数について

応急仮設住宅の供与戸数は、当初1万9000戸と発表されたが、1月末には3万戸、更に2月中旬には4万戸、そして5月25日に最終的に4万8300戸と上方修正された。

しかし、4月24日現在の兵庫県の集計によると、阪神・淡路大震災による全壊・全焼の世帯数は、18万8068世帯であり、更に増加する可能性があるとのことである〈資料(1)〉が、この数字と最終供与計画戸数の比率をとっても、25.7%に過ぎない。

前記の通達及び解説書によると、応急仮設住宅の供与戸数は、各市町ごとに全壊・全焼の世帯数の3割の範囲内とすることとされているが、特例として「被害の程度、深刻さ、住民の経済的能力、住宅事情等」によっては、厚生大臣の承認を得て戸数限度を引き上げることができることとなっている。阪神・淡路大震災の被害は広範かつ甚大で、被災者自身による住居の確保が極めて困難であることを考えると前述の25.7%という数字は余りにも少ない。

避難所を出られない、或いは親類縁者宅に身を寄せざるを得ない被災者が多数残されることになった一因がここにある。

③ 設置場所について

応急仮設住宅の建設は、当初は市街地の公園で始まったが、これでは追いつかないために、とりわけ神戸市に関しては、遠隔地に大規模な仮設住宅団地が建設されるようになった〈資料(2)〉。このために自ら住居を確保できない被災者は苦難の選択を迫られることになった。従来の居住地を離れ、遠隔地の仮設住宅に当面の住居を確保することを選ぶか、或いは避難所に止まるかのいずれかである。しかし、いずれにしても平穏な生活の確保は困難である。

遠隔地の仮設住宅が歓迎されていないことは、その入居状況をみれば一目瞭然であろう。6月28日現在の集計によると、神戸市割当戸数のうち被災地外(市外)建設分は2966戸、このうち未入居戸数は451戸、これに市内の西区、北区などの遠隔地建設分の未入居戸数を含めると2000戸近くに達すると思われる〈資料(3)〉。

実は被災者の中では、応急仮設住宅を従来の居住地である地元で建設して欲しいという要求が早くから出されていた。当然のことであろう。こうした要求

は、第一に地元の公有地を仮設住宅建設のため優先使用する、第二に地元の民有地を借り上げる、第三に土地所有者自身、もしくは借地人自身が要望すれば、そこに応急仮設住宅を建設して供与するか、建築費用を給付するなどの方法により実現可能なように思われる。しかし、現実にはなかなか実現しなかった。

第一の地元の公有地については本当に優先使用の観点でさがしつくされたとは思えないし、第二の民有地の借り上げについては前述の兵庫県の説明からも読み取れるように、土地賃借のための予算措置が講じられず、無償の借り上げが前提とされ、そのうえに1000㎡以上の広い土地であることが条件とされたために提供の申し出があっても実現しなかった。前述の解説書では、土地の賃貸借による確保も予定した記述がなされているのに何故予算措置が講じられなかったのであろうか。また従来街並を考えると必ずしも1000㎡以上の広い土地にこだわらず、10戸単位程度の建設が可能用地も認めるべきではなかったかと思われる。第三の方法については、前記の解説書では「およそ、この法にいう応急仮設住宅とは関係ないことはいうまでもない」と強く否定されている。その理由は、(a)個人補償にあたることになる、(b)公平の原則に反するということのようにあるが、これらは決して説得力を持つ理由ではない。

尚、5月25日に増設決定された8300戸のうち神戸市内建設分は8100戸で、そのうち6000戸については市街地に建設する方針が示されている。用地不足を理由に従来のタイプよりも狭い1K型になるという問題点はあるものの避難所に残った被災者から歓迎されている模様である(朝日新聞95年5月26日付朝刊)。

④ 建設、供与時期について

応急仮設住宅の建設の槌音が鳴り始めたのは、早くも1月21日であった。しかし、第1次発注分2961戸が完成したのは3月2日、第2次乃至第4次発注分合計2万7086戸が完成したのは3月31日、第5次乃至第7次発注分合計9194戸、残る9059戸の完成時期は7月20日である(資料(4))

前記の通達によると「災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならない」とされており、また建築基準法85条1項によっても1か月以内に着工することが想定されている。

先に述べたような現実の建設の経過をみると、建設戸数が膨大であったこと、震災の影響により資材の搬送が困難であったことなどを考慮しても、あまりにも遅いというべきではなかろうか。

⑤ 構造・間取り・設備・住環境について

構造・間取り・設備についてはおおむね規格化されている。平屋建て1棟2戸～10戸程度の長屋形式の軽量鉄骨プレハブ構造の建物で、1戸当たり26㎡前後で、その間取りは和室6帖、4.5帖、台所、バス・トイレ付きが標準タイプである。これに流し台、吊り戸棚が備えつけられている。各市町ではこれらの標準設備のほかに、居住者の要望にこたえて、各市町の負担で玄関庇、エアコンなどの設置をしつつある。

居住者の声を聞くと、現状で不満はないとの評価もある一方で、玄関庇がなく段差の高い出入口、段差の高いバス・トイレ、防音性の低い建物構造、多人数の家族が同居するには狭すぎる、間取りが悪いなどの不満もある。現状で不満はないとの評価は、避難所暮らしと比較しての評価であることを考えると、不満の声は今後増加していくことになるのではないかと思われる。

遠隔地の大規模応急仮設住宅団地の住環境は、生活必需品の買物施設が周辺にない、医療機関が近くにない、通勤・通学の便が悪く、費用が嵩む、最寄りの鉄道駅からの交通手段がない、その他側溝や道路の未整備、街灯がないので夜暗いなど、相当問題がある。このため居住者は自治会を作り、行政側に改善要望を提出するなどの動きが各所に出てきている。

⑥ 生活弱者への配慮について

兵庫県は、入居事務を担当する各市町長に対し、1月25日付け兵庫県都市住宅部長名で「被災者用一時使用住宅に係る入居者の選考等の取扱いについて」と題する文書で入居の優先順位を次のように指示した。

- 第1順位 高齢者（60歳以上）だけの世帯、障害者手帳1・2級の身体障害者、療育手帳Aランクの知的障害者及び障害年金1級受給者などの精神障害者のいる世帯、母子世帯（子どもが18歳未満）
- 第2順位 高齢者（60歳以上）のいる世帯、乳幼児（3歳以下）のいる世帯、妊婦のいる世帯、18歳未満の子どもが3人以上いる世帯
- 第3順位 病弱な人のいる世帯、被災により負傷した人のいる世帯、一時避難により身体の衰弱した人のいる世帯
- 第4順位 その他の世帯

また特別に障害者・高齢者向け仮設住宅を合計1885戸を建設し（4万8300戸の内数）、さらには仮設診療所も5月24日に神戸市のポートアイランド内に設置し

たのをかわきりに神戸市、芦屋市、西宮市内に合計9か所設置する計画である。

このように生活弱者への配慮は一応なされているかのようにみえる。しかし、実情を見ると、たとえば一般の仮設住宅では高齢者、病弱者が不便を忍んで孤独に暮らしている、障害者・高齢者向け仮設住宅の構造・設備が必ずしもその目的に適合したものになっていない、場所により設備・構造・ケアの体制に大きな差があるなどの問題が生じている。とりわけ、ここで指摘したいのは仮設住宅に入居した被災者が、次のように孤独のうちに死亡していくケースがあとを絶たない現実があるということである。

発見日	死亡者	場 所	死因・発見状況
3/9	63歳男	尼崎市 杭瀬南新町	肝硬変による吐血 死後2日
5/11	49歳男	神戸市 北区	肝硬変による下血 死後3日
5/17	81歳女	神戸市 西区	買い物に出て道に迷い凍死、 死後約3日
5/27	66歳女	神戸市 東灘区	ふとんの中で病死 死後約4週間
6/2	81歳女	西宮市 高須町	浴槽で溺死 死後約10日
6/8	67歳男	神戸市 兵庫区	ふとんの中で病死 死後約3週間
6/8	88歳男	神戸市 中央区	道に迷い海に転落 死後約3日
6/15	71歳男	明石市 鳥羽	急性心不全 死後約3日
7/3	57歳男	伊丹市 奥畑	嘔吐物で窒息、 死後約3日

行政側に建物・設備などのハードを整備するだけでなく、ヘルパーなどの福祉職員の重点配置などによる入居者に対するきめ細かな生活援護、仮設住宅内のコミュニティづくりの努力などのソフト面を充実させる取り組みの立ち遅れがあることがこれらの孤独死の一因である。

尚、外国人についても応急仮設住宅の入居にあたり、何らの区別をもうけて

いないというのが兵庫県及び各市町の回答であった。

⑦ 入居期間

応急仮設住宅の入居期間については、前記通達で最高2年以内と定められている。しかし、入居者は、2年間経過後に自力で住居を確保できる見通しなどは持っておらず、それ以上の長期間にわたり仮設住宅に居住することも考えているようであり、将来は公営住宅への入居を希望する者が多い。入居期間満了後の対応について、兵庫県は「退去できないと想定される弱者については公営住宅に優先的に入居」させると回答しており、各市町も同様の見解を示している。それが実現できるかどうかは、今後の公営住宅の建設にかかると言えるので、そのために国の積極的な援助を期待したい。

3 応急仮設住宅はどうあるべきか——提言

応急仮設住宅の根拠法令は前述のとおり極めて貧弱であり、災害救助法による救助の一種類として規定されるのみである。しかも同法の目的は、「災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること」(同法1条)と定められており、同法による救助はこの目的のもとに実施されることになる。つまり基本的人権、とりわけ生存権の具体化であるとの位置づけがない。

このことから、応急仮設住宅の建設・供与戸数、設置場所、供与時期、構造・間取り・設備など行政側の都合で一方的と思われるような形で決定されてしまうことになるのである。従って早急に法的整備をはかる必要がある。

具体的には、まず、たとえば同法第1条の目的を、「憲法13条及び25条に規定する理念にもとづき、被災した住民に対し、必要な保護を行い、その生活を保障することを目的とする」などと改めることである。そのうえにたって現在のような通達と厚生省の事務当局の解釈、或いはその都度の協議により運用するというやり方を改め、応急仮設住宅の建設、供与の具体的な要件を同法に定めるとともに、災害により家屋を失い、ただちに自力でこれを確保することの困難な被災者に応急仮設住宅の供与を受ける権利を付与する規定をおき、さらに同法施行令もしくは施行規則で詳細な実施細則を定めるというように、被災者の権利性を明確にし、かつ法令にもとづき建設、供与がなされるようにする必要がある。

このようにすることによって、これまで見てきた応急仮設住宅の現状の問題

点を抜本的に改善することができるのではないかとされる。

〈第IV章 工藤涼二〉

資料(1)

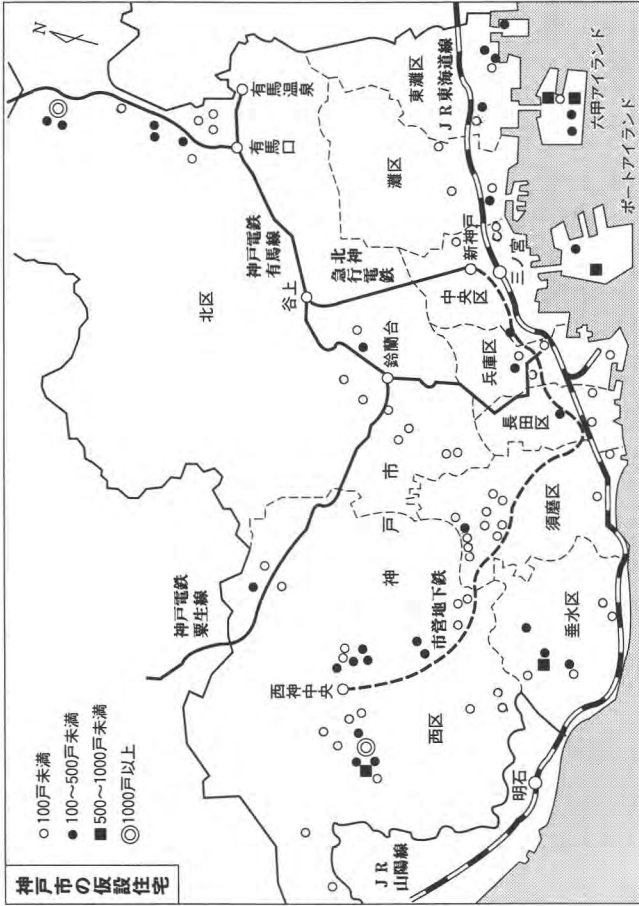
震災による建物の被害状況

(1995年4月24日現在)

区 分	住 家 被 害							
	全壊		半壊		焼失(全焼)		焼失(半焼)	
	棟数	世帯数	棟数	世帯数	棟数	世帯数	棟数	世帯数
神戸市	54,949	115,302	31,783	113,110	7,046	8,647	333	452
尼崎市	4,880	8,950	25,520	34,500	8	81	0	0
西宮市	19,500	32,593	16,300	27,276	50	118	2	2
芦屋市	4,661	7,412	3,943	9,296	11	16	1	1
伊丹市	1,369	2,549	7,200	14,500	1	1	0	0
宝塚市	1,339	5,074	3,718	13,632	2	2	0	0
川西市	536	650	2,583	3,279	0	0	0	0
明石市	2,210	3,214	3,380	6,102	0	0	0	0
三木市	26	26	96	96	0	0	0	0
高砂市	0	0	1	1	0	0	0	0
播磨町	0	0	11	15	0	0	0	0
洲本市	17	17	655	655	0	0	0	0
津名町	603	603	893	893	0	0	0	0
淡路町	311	330	669	690	0	0	0	0
北淡町	1,016	1,016	1,192	1,192	1	1	1	1
一宮町	778	778	754	754	0	0	0	0
五色町	186	186	268	268	0	0	0	0
東浦町	316	322	451	459	0	0	0	0
緑 町	17	17	49	54	0	0	0	0
西淡町	136	136	175	175	0	0	0	0
三原町	18	18	119	119	0	0	0	0
南淡町	9	9	69	69	0	0	0	0
合 計	92,877	179,202	99,829	227,135	7,119	8,866	337	456
	倒壊 192,706棟、406,337世帯				焼失 7,456棟、9,322世帯			
	倒壊・焼失 200,162棟				倒壊・焼失 415,659世帯			

1995年4月25日付 神戸新聞

資料(2)



(資料：1995年6月8日付 朝日新聞)

資料(3)

応急仮設住宅の入居状況

(1995.6.28現在)

市町名	建設予定戸数 A	完成戸数 B	入居決定戸数 C	入居開始 D	引渡し済戸数 E	C	E	備考
						B	E	
神戸市	32,144 (2,966)	23,330 (2,966)	22,564 (2,612)	2/15	21,824 (2,515)	740	1,506	
尼崎市	2,218	2,186	2,176	2/14	2,156	20	30	
西宮市	5,716 (815)	5,514 (815)	4,949 (371)	2/18	4,949 (371)	0	565	
芦屋市	3,010 (110)	3,010 (110)	2,972 (72)	2/7	2,972 (72)	0	38	
伊丹市	660	660	660	2/6	660	0	0	
宝塚市	1,638 (101)	1,638 (101)	1,638 (101)	2/6	1,623 (101)	15	15	
川西市	373	373	373	2/16	373	0	0	
明石市	856	856	856	3/8	856	0	0	
三木市	12	12	12	4/18	12	0	0	
洲本市	14	14	14	3/13	14	0	0	
津名町	260	260	260	2/7	260	0	0	
淡路町	123	118	118	2/10	118	0	0	
北淡町	600	600	600	3/1	600	0	0	
一宮町	376	376	376	3/16	376	0	0	
五色町	70	70	70	2/2	70	0	0	
東浦町	222	216	216	2/17	216	0	0	
西淡町	4	4	4	3/1	4	0	0	
三原町	4	4	4	2/8	4	0	0	
合計	48,300 (3,992)	39,241 (3,992)	37,862 (3,156)	-	37,087 (3,059)	775	2,154	

※被災地外建設分は、()内書きとした。建設予定内訳は、次のとおり

神戸市：大阪府400、大阪市100、姫路市566、加古川市1,170、三木市82、高砂市406、榎蔭町38、播磨町61、三田市143

西宮市：大阪府300、大阪市170、姫路市3、加古川市15、高砂市5、川西市247、猪名川町46、早稲町37

芦屋市：大阪府100、加古川市9、高砂市1

宝塚市：三田市101

資料(4)

応急仮設住宅発注時期別完成戸数

	発注日	発注戸数	最終完成日
1次	1/19	2,961 (0)	3/2
2次	1/25	8,141 (0)	3/31
3次	2/1	10,688 (0)	3/31
4次	2/9	8,257 (0)	3/31
5次	2/25	4,540 (962)	4/30
6次	3/3	2,355 (0)	4/30
7次	3/27	2,299 (537)	4/30
8次	5/31	6,281 (386)	7/20 (予定)
9次	6/20	245 (0)	7/20 (予定)
10次	6/27	2,533 (0)	7/20 (予定)
合計		48,300 (1,885)	

※ 発注戸数の内、障害者・高齢者向け仮設住宅分を()内書きしている。