

資料

- 1 住宅復興に関する国への提言
- 2 家賃補助制度についての追加提言
- 3 避難所閉鎖、仮設住宅に関する要望書
- 4 奥尻島訪問調査報告

1 住宅復興に関する国への提言

近畿弁護士会連合会

提出年月 1996年（平成8年）3月

提出先 厚生省、建設省、大蔵省、大阪府、兵庫県、大阪市、豊中市、神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、淡路町、北淡町、一宮町

1985年の近弁連大会は住居は基本的人権の器であり、最低居住水準未達の居住状態を人権侵害であると決議した。この提言はこの決議にもとづいて、被災者の生活再建のための家賃補助や公平の確保のための公的借家の申込登録制度の創設を求めた。そして平成7年8月に公表された兵庫県の住宅復興計画を検討し、関連する提言として震災による住宅被害調査の実施、公営住宅の増設を求め、仮設住宅に関して移設などによる改善を求めている。これらの提言は、狭小な民間借家で被災した住宅弱者の生活支援を目的とするものである。

前記大会で決議された居住基本権は社会権であり、これを具体化する立法と予算措置が必要である。この提言が立法提言であるのは、このためである。震災から約1年を経過し住宅復興が始まる時期に、被災者が恒久住宅で生活するために必要な施策を提言した。

阪神・淡路大震災は、6000名以上もの人命を奪い、一瞬にして多数の住宅を破壊した。建築学会近畿支部の調査によれば、この震災の被災状況を住宅の種類別に見ると、長屋、低層共同住宅などに顕著に多い。これらの住宅に居住していた人々は、住宅弱者といべき人々である。

人は平等に生きる権利がある。人々の生存への活力を生かしつつ平等を確

保することが、法と社会の使命である。人は住宅で生活し、社会と交流する。住宅は個人の尊厳を支える人権の器である。言うまでもなく持家、借家のいずれであれ住宅の取得と維持には経済的負担がともなう。住宅復興は住宅を物理的に再建するだけでなく、被災者に対し住宅に関する経済的負担を援助することと、その公平性の確保が不可欠である。近畿弁護士会連合会は1985

年の近弁連大会において住居は個人の人権の器であり、最低居住水準未滿の居住は人権侵害であることを決議した。被災者の救援と住宅復興は、この観点から行われなければならない。

ところで驚くべきことではあるが、この震災による住宅被害総数の確かな資料がない。そもそも災害や公害の対策では被害の正確な把握がまず必要であり、震災に対する住宅復興計画を検討するうえでも、被害調査は不可欠である。さらに住宅需要と供給のミスマッチを起こさないためにも、被災地外に居住する被災者の住宅需要の調査も行うべきである。昨年8月公表された兵庫県の住宅復興三カ年計画を見ると住宅復興のためにはまだ不十分であって、公営住宅の建設戸数は住宅需要に見合うものとはいえず、これを大幅に増すべきである。そして公的借家への申込登録制度を創設し、入居に関する実質的平等を図るべきである。また被災者の生活再建の支援のために、持家再建の助成と並ぶ家賃補助制度を時限立法すべきである。仮設住宅の現状と復興計画の対比から見ると、仮設住宅の居住条件の改善のための施策がまだ必要である。

今回の被災地の住宅復興を考えるにあたっては、都市の成長管理や防災の観点から適正な人口密度とオープンスペースに配慮した二一世紀へ向けた街づくり計画が、本来策定される必要が

ある。ヒューマンスケールな街づくりを、住民参加のもとに実現するべきである。この提言では、時間の関係でこの検討はできていない。

私達は兵庫県住宅復興三カ年計画を検討したうえ、前記の観点から住宅復興に付随すべき具体的施策を検討した。併せて仮設住宅の居住実態も調査した。不十分ではあるが、立法を要する事項を中心に現時点で必要な施策を、以下のとおり提言する。

提言の要旨

一 住宅被害と住宅需要の調査の提言

- 1 震災に対する住宅復興計画を検討するため、阪神・淡路大震災で被害を受けた住宅の総戸数と権利関係の調査を直ちに行うべきである。
- 2 住宅需要と住宅供給のミスマッチを防止するため、被災地外に居住する被災者の住宅需要も調査すべきである。

二 兵庫県住宅復興三カ年計画への提言

公営住宅の建設戸数を大幅に増加すべきである。

三 公的借家の申込登録制度の提言

- 1 公的借家の入居者の選定にあたって、住宅困窮度のより高い者から順番

に公的借家が割り当てられるように申込登録制度を創設し、入居の実質的公平を図るべきである。

2 申込登録制度は、次のような内容とすべきである。

- (1) 入居者の決定は、入居を希望する登録者の個別事情を点数化して、合計点数の高い者から入居を割り当てることとする。点数の配分は、住宅困窮度、仮設住宅居住、従前の近隣居住などを考慮すべきである。
- (2) 入居者の決定に際し、居住水準の確保のため、登録者の世帯人数を考慮し、住宅の規模別に割り当てを行うべきである。
- (3) 各登録者に対し、登録者の点数を開示し、入居見込みを明らかにする情報開示と不服申立制度を備えるべきである。

四 家賃補助制度の提言

1 被災者の生活支援のために、特家再建の助成と並んで借家居住者に対し、家賃補助制度を立法すべきである。

2 家賃補助制度は、以下の内容とすべきである。

- (1) 震災により被災地で多大な被害を被った被災者に対し、支払い家賃のうち月額5万円程度を基準額にして、家族数を考慮した金額の家賃補助を行うものと

する。但し、家賃補助受給時の所得は1世帯あたり1000万円以下とする。

- (2) 被災者の居住する借家は、その所在地と公的借家、民間借家の区別を問わないものとする。
- (3) 被災者の居住する借家の規模および居住水準については、制限を設けない。
- (4) 5年間の時限立法とし、補助費は政府の負担とすべきである。

五 仮設住宅に関する提言

1 仮設住宅の立地の不便さと居住条件を改善するため、以下の措置が講じられるべきである。

- (1) 仮設住宅の立地の不便さを改善するため、仮設住宅を被災地内または被災地により近接した地域へ可能な限り移設すべきである。
- (2) 仮設住宅の断熱性と遮音性などの居住性能を改善すべきである。断熱性が改善されるまでの間、冷暖房費を補助すべきである。
- (3) 仮設住宅居住者の居住水準を改善するため、多人数世帯へ複数の仮設住宅の提供を行うべきである。

2 仮設住宅入居者に対し、より良い居住条件を実現するため、仮設住宅間の転居を認めるべきである。

仮設住宅間または恒久住宅への転居に関し、引越し費用を援助すべきである。

- 3 仮設住宅居住者への生活支援をさらに行うべきである。

提言の理由

第1 住宅被害と住宅需要の調査の提言

- 1 震災に対する住宅復興計画を検討するために、阪神・淡路大震災で被害を受けた住宅の総戸数及び権利関係の調査を、今からでも行うべきである。
- 2 住宅需要と需要供給のミスマッチを防止するため、被災地外に居住する被災者に対し、現在の住宅需要を調査すべきである。

1. 住宅被害調査の必要性

- (1) 阪神・淡路大震災は、被災地の住宅に甚大な被害を与えた。

読売新聞の報道（1995年3月1日付）によれば、兵庫県内の全半壊家屋17万1481棟、25万8937世帯である。また、建築学会近畿支部の調査によれば、神戸市6区、芦屋、西宮の全戸数45万6382戸のうち、全壊戸数が8万5541戸、半壊戸数が6万

0702戸、一部損壊が11万0131戸である。

全壊戸数の内訳は、戸建3万1148戸（全戸数の22.1%）、長屋1万8865戸（同前41.5%）、共同低層2万0932戸（全戸数の40.5%）、中層8755戸（全戸数の6.8%）、高層5841戸（全戸数の6.7%）となっており、長屋、共同低層住宅の被害が大きいことに注目すべきである。

兵庫県は、平成7年8月、「ひょうご住宅復興3カ年計画」を策定し、平成9年度までに総数12.5万戸の住宅の建設を行うことを明らかにした。この計画の内訳では、災害復興公営住宅を2.4万戸、災害復興準公営住宅を1.8万戸、公団・公社住宅を2.2万戸、民間住宅を4.6万戸各々建設することになっている。これを所有関係別にみると、借家系が約6割、持家系が約4割となっており、供給地別にみると、既成市街地系が約6割、新市街地系が約4割となっている。

- (2) そもそも、災害や公害の対策では、前提として被害の正確な把握が必要であり、震災に対する住宅復興を検討するうえでは、この震災による住宅被害調査は不可欠である。

ところが、関東大震災以来と

いわれる大震災でありながら、この震災による住宅被害総数の確かな資料がない。兵庫県の住宅復興計画は、はじめに紹介した兵庫県の調査や建築学会等の資料を参考にしているものであるが、兵庫県の調査は棟数単位であって被害を受けた総戸数が明らかでなく、建築学会の調査は被災地全域の調査ではない。したがって、住宅復興計画が十分な戸数であるのかを、検討できない。

住宅被害については各自治体が発行した罹災証明がある。証明書の発行は重複が多く被害調査結果として不十分なことは明らかである。そもそも、災害救助法が被害調査について明確に規定していないことに問題がある。

- (3) 住宅被害調査については、被害住宅の総戸数や何処に何戸住宅被害があったかについて、調査をしなければならない。その際、住宅の権利関係についてもあわせて調査すべきである。それによって、復興計画で設定している持家と借家の比率が適正なものかどうかを判断できる。

住宅被害調査については、全数調査とし、住宅統計調査、法務局に備え付けの登記簿や市役

所の固定資産税基本台帳、さらには、自治体、公団等が有する公的借家についての居住者の数や年齢構成等の統計資料なども参照して、効率的に実施されるべきである。登記簿や固定資産税基本台帳の資料では、これらによって被災建物の所在地が持地か借地かの区別についてはおおそ把握できる。被災建物が持家か借家かについては、対象建物の所有者及び居住者等に対する聴き取り調査等を行うべきである。

2. 復興住宅需要調査の必要性

- (i) 復興住宅の建設計画を適正にするには、住宅被害の調査だけではまだ不十分である。

たしかに、仮設住宅に居住する被災者の多くは、もとの被災地での生活を望んでいる。しかし、震災から1年が経過し、被災者の住宅需要にも変化が生じていることも考えられる。従って、被災地外に居住する被災者の現在の住宅需要の調査も行うべきである。また、公的借家の入居に関しては、公的借家の申込登録制度整備等によって、被災者の公的借家への住宅需要を把握できるようになる。復興住宅の需要調査を行い、その結果

を踏まえて住宅復興計画の見直し等を行うべきである。

阪神・淡路大震災では被災者用の仮設住宅が5万戸弱造られたが、行政の施策と被災者の希望とのミスマッチが起きたといわれる。従って、住宅被害調査とあわせて復興住宅需要調査を行い、住宅需要と供給の調整を図るべきである。とくに、公的借家の立地場所が重要である。

- (2) この調査についても全数調査が望ましいが、被災地外に居住している者から適当な数を抽出し、これらの被災者に対して、郵送などの手段で、従前の被災地に居住したいか、どのような住宅を望んでいるか等のアンケート調査をすればよいと思われる。

第2 兵庫県住宅復興三カ年計画への提言

公営住宅の建設戸数を、大幅に増加するべきである。

1. 公営住宅の不足について

「ひょうご住宅復興三カ年計画」によれば、計画建設戸数の総数は、12.5万戸である。平成6年度以前着工分1.5万戸をのぞいた新設住宅11万戸の内訳は、公営住宅2.4万戸、準公営住宅1.8万戸、公団・公社住

宅2.2万戸、民間住宅4.6万戸である。準公営住宅とは特定優良賃貸住宅と言う民家借家であるが、借家人の選定と住宅の管理を住宅供給公社などの公的セクターが行うので、公的借家系として算定されている。この計画では、借家系住宅を約6割としている。借家系住宅の全戸数を6.6万戸としてさらにその内訳を見ると、公営住宅2.4万戸、準公営住宅1.8万戸、公団・公社住宅1.2万戸、その他の民間借家1.2万戸となる。

前述したとおり阪神・淡路大震災では、住宅被害の正確な調査がなされていないので、この計画の全体の戸数が十分であるのか、持家と借家の比率が正しいのかを、被害データにもとづいて検討することはできない。しかしながら、この計画の公的借家系の建設戸数の内訳を見ると、公的借家とりわけ公営住宅が不足していると考えざるをえない。

その理由は以下のとおりである。建築学会近畿支部の調査では、神戸市内6区と西宮市、芦屋市の被災戸数のうち全壊は、戸建3万1148戸、長屋1万8865戸、共同低層2万0932戸で合計8万5541戸である。半壊は6万0702戸である。仮に半壊した住宅の5割を、建て替えが必要な住宅と見ると、新設

住宅の必要戸数は約11.5万戸となる。この数字は「ひょうご住宅復興計画」の新設戸数に近い。しかし建築学会近畿支部の調査が行われなかった神戸市の残りの区や宝塚市内、尼崎市等の住宅の被災を考慮すると、県の計画の全体戸数の不足を示唆するものである。

震災による新設住宅の需要を考えると、従前の住宅が借家であれば、新設住宅の需要は借家となる。ところが、持家所有者のなかで高齢や資金不足を理由に借家を希望する者が、相当数発生する。これを考慮すると県の計画で借家の建設戸数が持家を優越しているが、まだ不足している可能性が高い。そして借家のなかで、公営住宅が少ないことが問題である。

長屋と共同低層のほとんどは民間借家と思われる。これらの民間借家の居住者は、公営住宅の潜在的な需要者と見て良い。全壊戸数だけで考えても、長屋と共同低層の全壊戸数の合計3.9万戸に、公営住宅の建設戸数の2.4万戸は対応していない。このことだけでも、公営住宅の建設戸数の不足を推定できる。

そのうえ、新規建設による家賃の高額化が、公営住宅の需要をさらに高める可能性が高い。公的借家の家賃は公営住宅が最も安く、

準公営、公団・公社住宅の家賃がそのうえに位置づけられる。災害復興の借家はいずれも新設住宅であるので、家賃が高額化することは必ずである。未確認ではあるが、公営住宅でさえ様々な補助金を投じてでも家賃は月額7万円程度となるとの予想もある。この提言では、震災により住宅が全半壊した被災者世帯に対し月額5万円程度家賃補助を提唱している。しかし震災被災者に対し家賃補助を実施したとしても、相対的に家賃の安い公営住宅への需要は高くなることになりそう。災害復興の公営住宅では、収入の限度要件がはずされているので、この面からも公営住宅の需要は高まることになる。

したがって、県の復興計画の公営住宅の建設戸数は、明らかに少なすぎると考えられるので、計画戸数を大幅に増加すべきである。

2. 職員の配置の増加について

多言を要しないが、住宅復興計画の実施には行政スタッフである人の配置が必要である。住宅復興計画は震災復興と言う非常時の計画である。我々が調査した結果では、行政の住宅復興に関する人の配置が、非常時のようになっていない。計画の予定どおりの実施が、危惧されるところである。したが

って、住宅復興計画の計画どおりの期間で実施するため、国や他の自治体かの応援を求める等して、計画の担当部署の職員を増加させるべきである。

第3 公的借家の申込登録制度の提言

- 1 公的借家の入居者の選定について、住宅困窮度のより高い被災者から順番に公的借家が割り当てられるように申込登録制度を創設し、入居の実質的公平を図るべきである。
- 2 申込登録制度は、次の内容とすべきである。
 - (1) 入居者の決定は、入居を希望する登録者の個別事情を点数化して、合計点数の高い者から入居を割り当てることとする。点数の配分は、住宅困窮度、仮設住宅居住、従前の近隣居住などを考慮すべきである。
 - (2) 入居者の決定の際に、居住水準の確保のため、登録者の世帯人数を考慮し、住宅の規模別に割り当てを行うべきである。
 - (3) 各登録者に対し、登録者の点数を開示し、入居見込みを明らかにする情報開示と不服

申立制度を備えるべきである。

1. はじめに

冒頭で述べたとおり、今回の震災は、長屋、低層共同住宅などに居住する住宅弱者というべき人々にとりわけ大きな被害をもたらした。これら人々の住居を再興し、その生活を支援する上で、公的賃貸住宅が大量に供給されることの重要性は疑いのないところである。

ただ、その需要を充足させ得る数の公的賃貸住宅を一時に供給することは、現実問題として不可能である。したがって、今後復興の過程において、常に需要に比して供給が下回るという事態の生ずることは不可避である。この場合、単純な抽選によって入居を決定することは、真に住宅困窮度の高い者が抽選もれによって入居できなくなるという問題を生ずることになる。

そこで、この点を解決し、実質的に公平な入居者の選定をはかるため、公的借家申込登録制度の創設を提案するものである。

2. ウェイティング・リスト制度について

ウェイティング・リスト制度とは、大まかに言えば公的借家への

入居を希望する者を登録した上、住宅困窮その他の諸条件により各登録者間に順位づけを行い、それに基づき入居者を決定する制度であり、英国等で現に実施されている。

震災後、兵庫県において、公的賃貸住宅のいわゆる一元募集が実施されるとともに、入居者選定の際に一定の順位づけが行われたが、本提言にかかる公的借家申込登録制度は、これをさらに一層押し進めようとするものである。

3. 公的借家申込登録制度の内容

私達が公的借家申込登録制度の制度内容として最低限盛り込まれるべきであると考える事項は、以下のとおりである。

(1) 震災地域全体を対象地域とし、

これを複数地区に分けて、地区ごとに登録事務を行う。ここに言う「地区」は、原則として市町村単位で区分する。

震災前の居住地となるべく近い地域に住居を確保するとの観点からすれば、公的住宅入居の申込者が元来当該公的住宅が存在する場所の近くに居住していたという場合には、この者に優先ポイントを付与することが考えられるべきである（後記（4）の②参照）、そのためには、登録

事務自体を地区ごとに分けて行うことが便宜である。他方、登録事務の管理・運営主体としては、市町村がその任にあたるということが現実的である。こうした事情から、登録事務を市町村単位に区分して行うこととした。

但し、神戸市については、その規模からして他の市町村と同一には論じられず、同市のみは、これをさらに区単位に分けることが妥当であろう。

(2) 申込資格者は、被災者に限らない。また、同時に複数の地区に申し込んでもよいこととする。

復興対策とは言え、通常時に申込資格を有する者から申込資格を奪うべきではない。但し、順位決定の上で、被災者であることが考慮されるべきである。

また、申込者の選択の幅を広げるため、複数の地区への入居申し込みを認めるべきであると考えられる。

(3) 各地区内の公営・公社・公園住宅および特定優良賃貸住宅への入居申込者を一元的に登録し、登録者の中から順次入居者を決定していくものとする。その際、申込者の希望により、複数の希望箇所あるいは複数の種類の住宅への登録を認めることとし、

また、登録資料は、入居の選定から漏れた登録者がその後の募集に応じてさらに申し込む旨希望した場合に、その際の資料として、引き続き用いることとする。

- (4) 各住宅への入居者を決定する方法としては、登録者の個別事情を点数化し、合計点数の高い者から優先して住宅を割り当てることとする。

点数化されるべき個別事情としては、たとえば、次のとおりの事項が挙げられる。

- ① 人的要素：高齢者、障害者、乳幼児世帯等
- ② 地域的關係：震災前に近隣に居住していた、勤務先が近くにある等の事情
- ③ 現在の居住状況：仮設住宅居住、過密住宅等の事情
- ④ 震災被害の程度：住居を完全に失った、大規模修繕の必要がある等の事情
- ⑤ 復興への貢献度：自己居住地を公的住宅用地として売却した等の事情

これら諸事情の点数化にあたっては、真に困窮度の高い者が優先されるよう工夫すべきである。

- (5) 入居者の決定にあたっては、居住水準確保のため、登録者の世帯人数を考慮の上、住宅の規

模別割り当てを行うこととする。

震災復興対策とは言っても、これは、恒久的な住居の供給であるから、居住水準において劣悪な住居が提供されるべきではない。そこで、具体的には、最低居住水準未滿居住を生ぜしめるような住戸への登録資格を認めない扱いをすべきである。

- (6) 各登録者に対し、各人の持点数を開示し、あるいは入居見込時期を明らかにするなど、情報開示と不服申立制度を備えることとする。

震災復興一般について言えることであるが、復興に関する情報を住民へ迅速に伝達し、これにより各住民が適切な自己決定を行うことができるようにすることがぜひとも必要である。

4. 公的借家申込登録制度の前提として適正な住宅供給計画の必要性

本提言にかかる制度は、適正な公的住宅供給計画の存在を前提として、はじめて意味を持つものである。すなわち、たとえば公的住宅の供給量が著しく過少であれば、公的借家申込登録制度の存在は、単に煩雑さを増す結果を生ずるだけに終わるのであろう。また、供給計画にコミュニティバランスへの配慮が欠けていれば、高齢単身者

のみの集合居住という、仮設住宅において生じた問題の再発を招来しかねない（単身者用住戸のみから成る一団の集合住宅が建設された場合など）。

この意味で、適正な供給計画の存在は、本提言の必須の前提である。既に兵庫県においては公的住宅の供給計画が立案され、そこでは上記仮設住宅において生じた問題の再発を防ぐため、いわゆる型別供給をすることになっているが、この計画についても、今後需要動向を見極めつつ、頻繁に見直しを行い、より適正な計画たることを目指す必要がある。

また、上記見直しにあたっては、本制度によって得られる登録資料を基礎資料として十分に活用できるよう、登録資料の集計・分析システムを工夫すべきである。

5. 最後に（本制度の普遍性）

本提言にかかる公的借家申込登録制度は、その趣旨、理念において、震災復興の場のみならず、公的住宅への入居者決定一般に妥当する普遍性を有している。そこで、今回の制度創設を契機として、今後全国的に同旨の制度を拡大する方向で、さらに検討が続けられるべきである。

第4 家賃補助制度の提言

- 1 被災者の生活支援のために、持家再建の助成と並んで借家居住者に対し、家賃補助制度を立法すべきである。
- 2 家賃補助制度は、以下の内容とすべきである。
 - (1) 震災により被災地で多大な被害を被った被災者に対し、支払い家賃のうち月額5万円程度を基準額にして、家族数を考慮した金額の家賃補助を行うものとする。
 - (2) 被災者の居住する借家は、その所在地と公的借家、民間借家の区別を問わないものとする。
 - (3) 被災者の居住する借家の規模および居住水準については、制限を設けない。
 - (4) 5年間の時限立法とし、補助費は政府の負担とすべきである。

1. 家賃補助の必要性

震災被害の特徴として住宅の種類別では、長屋、低層共同住宅の比率が高く住宅弱者と呼ばれる人々の被災が多い。仮設住宅居住者への調査によれば、仮設住宅居住者の多くは、震災前の居住住宅は

民間借家が多く、その支払い家賃は月額2ないし3万円程度とのことであった。

住宅復興によって建設される借家は、公的借家であれ民間借家であれいずれも新設であるので、古い民間借家の家賃に比べると高額のものになる。住宅復興は物的に住宅を建設するだけでなく、被災者が復興住宅に入居できる経済的援助措置が必要である。したがって家賃負担増大が生活再建の障害とならないよう、被災者のうち借家居住者を支援する施策が家賃補助である。

震災により所有する住宅を失った者に対しては、持家の再建のために低利融資等の救済策が講じられている。しかし震災後に借家に居住する被災者に対して、持家所有者への再建と同等の救済策はない。持家所有者への支援措置との公平のためにも、借家居住者への家賃補助が位置付けられる必要がある。そしてこの制度は、民間借家復興についてインセンティブが不十分ななかで、間接的に民間借家の復興の支援にもつながるものとする。

2. 家賃補助の意義

家賃補助制度についてはこれまで多くの理論的検討がなされてき

た。近畿弁護士会連合会でも昭和62年12月のシンポジウム「住居法の提言」において、家賃補助に関しても検討を行った。しかしながら、わが国の住宅政策のもとで、家賃補助制度の一般的導入は容易に実現しなかった。また、家賃補助制度を適正な住居費負担での住居の実現ととらえ、適正な住居費負担率の決定に拘泥するきらいがあったためか、その部分的導入についても意見の一致が困難であった。

しかし、近時、家賃補助制度はより広範な政策実現の手段として地方自治体が実際に始めるようになった。例えば、東京都江戸川区など数区が定める家賃補助制度がその一例であり、これらは相当の実績をあげている。その制度目的は、住宅更新に伴う住み替えの際に増加する家賃増額の負担を軽減するものであったり、都心部の若年居住者を増加させるという目的をもつものである。大阪市も人口増加の目的で、新婚世帯にたいする限定的な家賃補助を始めている。これらの家賃補助は、民間借家居住者という人や世帯の属性に着目する補助制度である。

特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成5年5月21日法律第52号）に基づく特定優良賃

貸住宅(特優貸住宅と略称される)という住宅の属性に着目する家賃補助を採り入れた国の制度も現れるに至った。特優貸住宅制度は民間借家でありながら、入居者の選定と管理を住宅供給公社などの公的主体におこなわせるものであり、新しいタイプの民間借家として注目されている。特優貸住宅の家賃補助は、地方自治体による前記の家賃補助と異なり、補助金が賃借人に直接支払われるしくみでない。家賃補助制度を補助金が賃借人に直接支払われる形態に限定する必要はないが、特優貸住宅の家賃補助は、賃貸住宅建設費補助の新たな類型と見ることができる。

西欧諸国では、家賃補助は住宅政策のひとつの柱であり、様々な種類がある。そして家賃補助制度は、住宅の属性に着目する補助制度から借家居住者の家賃支払い能力に着目する補助制度に移行している。フランスではこのことを「石への補助」から「人への補助」と呼んでいる。これを物的家賃から人的家賃への移行とも見ることができる。人的家賃制度では、同じ広さの借家に居住していても居住者の所得によって家賃が異なることになる。現行の公営住宅法では、居住者の所得が基準額を上回ると割り増し家賃が課され、失業など

で所得を失うと家賃減額されることになっている。このような流れの中で、我が国では公営住宅法の大改正も予定されている。このような新たな動きについては、公営住宅の役割の縮小につながらぬよう慎重に考えるべきであるが、家賃補助の制度が新たな局面を迎えていることは否定できない。

3. 家賃補助制度の内容

我々は今回の震災被害の特長を考えると、被災者と言う人の属性に着目した家賃補助制度が、住宅復興において必要と考える。我々が必要と考える家賃補助制度の概要は、以下のとおりである。

1) 対象者

今回の震災により住宅に被災した世帯を対象者とし、現在借家に居住する者とする。住宅への被災とは全半壊を意味する。被災した住宅は持家、借家を問わない。但し、家賃補助受給時の所得が、1世帯当たり1000万円以下の世帯に限定する。

2) 家賃補助の内容

家賃補助額は、支払い家賃のうち月額5万円を基準額とする。したがって支払い家賃が、月額5万円に達しないときは、家賃額で打ち切りとなる。支払い家賃の金額は問わない。たとえば

支払い家賃が9万円の場合、補助は5万円だけである。

世帯人数を考慮して世帯当たりの基本額+世帯人員に応じた増額とする制度を採用する。世帯人員が増えれば家賃負担も増加すると考えられるからである。また生活扶助との調整に配慮し、家賃補助が実質的な扶助減額とならないようにするべきである。なお、補助限度額の月額5万円と補助受給時の所得制限100万円の制限は、東京都特別区の家賃補助制度の実例を参考にした。

復興のための家賃補助額については、震災前後の家賃差額を基準にすることが理論的には正しく、阿部泰隆神戸大学教授もこのような趣旨の家賃補助制度を提言されている。しかしながら、震災前の家賃額についての証明が困難な借家人が多々存在するのではないかと考え、我々は上記のような制度を提案することとした。

この家賃補助制度では、借家の選択権は被災者にあり、制度自身には家賃負担の適正さを担保する仕組みはない。しかしながら前述した地方自治体の家賃補助制度は、全てこのタイプである。家賃補助の理念は適正な住居費負担の実現である。借家

居住者は補助額の限度を考慮して借家を選択するのであるから、借家居住者の選択に家賃負担の実現を委ねていることになる。

(3) 居住する借家の要件

被災者の居住する借家の所在地は、被災地の内外を問わない。また借家の種類のうち民間借家、公的借家を問わない。

この点が、この提言で最も検討したことであるので説明する。家賃補助の対象を復興住宅に限定することを、当初考えた。しかし復興住宅と言う住宅の属性から、家賃補助を発想すると、復興住宅の競争倍率が極端に激化する可能性がある。別の選択として、被災地の借家全体を家賃補助の対象とすることも、検討した。この選択では、被災者に対する生活支援の目的があいまいとなる。逆に家賃補助を求める借家居住者を、被災地に集める可能性もある。これでは被災者の生活支援の目的とは、逆効果となる。これらの検討をへて、被災者と言う人的属性に着目する家賃補助制度の提言となったのである。

従前、被災地内に居住していた世帯が被災地外の借家に転出する場合、被災地の住宅不足解消に資すると考えられるので、

家賃補助を行うこととした。地方自治体で行われている家賃補助では、公的借家を除外するのが一般である。しかしながら、家賃補助に公的借家を除外すると、復興住宅の多くを占める公的借家への家賃補助を断ち切ることになるので、この除外も正しくないと考えた。

(4) 家賃補助の制限

一般の家賃補助制度においては、最低居住水準未満の居住者について家賃補助を行うべきでないとする意見が強い。なぜなら最低居住水準未満住宅に補助を行うと、適正な居住水準への移動を誘導しないからである。しかし、被災地における住宅不足の状況の中で最低居住水準未満の居住者への家賃補助を行わないと、家賃補助の対象者は少なくなる。

ただし、徐々に居住環境を良好にしていくことが望まれるので、とりあえずの家賃補助を固定化しないよう、一定期間経過後は、住宅の復興状況に応じて、より良好な住宅への住み替えを誘導することとする。

(5) 補助の期間と財源

被災地の復興に必要な期間を考慮し、5年間の時限立法とする。仮に建築学会近畿支部の調

査した全半壊住宅の約15万世帯の半分が借家に住むとみて、家賃補助を必要とすると年額60万円を約8万世帯への家賃補助が必要となる。これは年額では480億円になるが、地方自治体の負担の限度を超えるので、被災者支援のために政府が負担すべきである。

第5 仮設住宅に関する提言

- 1 仮設住宅の立地の不便さと居住条件を改善するために以下の措置が講じられるべきである。また被災者に対する生活支援が、さらに行われるべきである。
 - (1) 仮設住宅の立地の不便さを改善するため、仮設住宅を被災地内または被災地により近接した地域へ移設すべきである。
 - (2) 仮設住宅の断熱性と遮音性などの居住性能を改善すべきである。断熱性が改善されるまでの間、冷暖房費を補助すべきである。
 - (3) 仮設住宅居住者の居住水準を改善するため、多人数世帯へ複数戸の仮設住宅の提供を行うべきである。
- 2 仮設住宅入居者に対し、より良い居住条件を実現するた

め、仮設住宅間の転居を認めるべきである。仮設住宅間または恒久住宅への転居に関し、引越し費用を援助すべきである。

1. 仮設住宅の実状

この震災のために建設された仮設住宅は4万8300戸であり、仮設住宅の現在の居住者は約9万人である。この人数は芦屋市の人口と、ほぼ同じである。仮設住宅の空屋は、昨年11月頃で約1000戸であり、増加の傾向である。行政は仮設住宅の鍵の返還によって空家を認定するので、仮設住宅の空家は現実にはもっと多いと思われる。

「ひょうご住宅復興3カ年計画」は、12.5万戸の住宅を建設する計画である。

この建設計画は着工ベースであるので、建設計画が予定どおり進捗しても平成9年度すなわち平成10年3月までかかることになる。したがって、これから2年以上もの期間に渡って、仮設住宅の居住が続く可能性がある。このように仮設住宅への居住が続くことが予想されるので、入居者の住居に関する人権の確保のために、仮設住宅の立地の不便さ、居住性能、居住水準の改善が必要と考える。

仮設住宅の居住者は高齢者世帯や高齢単身者、障害者等の弱者が多い。仮設住宅居住者の特性を踏まえた生活支援がさらに必要と考える。これらの人々を仮設住宅から恒久住宅へ転居させるために、この提言での公的借家への申込登録制度や家賃補助などの施策を実施すべきであると、重ねて強調する。

2. 仮設住宅の立地の改善

神戸市に立地する仮設住宅の多くは、六甲山の北側の北区や人工島に多く立地している。被災地はインナーシティと呼ばれる既成市街地であり、仮設住宅の立地が被災地から遠く離れていることが、様々な問題を起こしている。

仮設住宅の立地が被災地から遠くなった理由は、震災後の短期間に多数の仮設住宅を建設するため、まとまった用地が仮設住宅用地とされたからである。既成市街地にはそのような用地がなく、公共用地の利用が優先された。

しかし、仮設住宅の立地の不便さは、仮設住宅の建設が昨年8月に終わっているのに、避難所にいる被災者がすぐに入居しないなど被災者の希望と仮設住宅の供給との間でミスマッチを起こした。限られた時間で多数の仮設住宅を建設するためやむをえなかったとし

ても、この立地の不便さはこれからでも改善すべきである。

仮設住宅は文字どおり仮設であるので、移設が可能である。仮設住宅を被災地内または被災地に近接した地域へ移設すべきである。そして、仮設住宅の立地は、民有地の利用も含め小規模な用地の利用を検討すべきである。また仮設住宅地での、兵舎のような住宅配置も改善されるべきである。

仮設住宅の立地の不便さは、居住者の生活で様々な問題を起こしている。長年住み慣れた地域から遠く離れた生活は、高齢者に限らず精神面のストレスが大きい。通勤や通学に要する時間と費用の増加も問題である。仮設住宅の立地する郊外地域から市街地までの交通費負担は、一回の往復で2000円程度あるいはそれ以上かかる例もある。この出費増は仮設住宅居住者の家計を圧迫している。通勤時間の増加のために、勤務を続けることが困難または不可能になった者もいると思われる。

これらの困難をかかえる被災者のため通勤費や通学費の補助を行い、高齢者、障害者に対し病院等の施設への交通費負担の支援など、各種の生活援助措置を行うべきである。これらの生活援助措置は仮設住宅入居者だけでなく、避難生

活、疎開生活を送る被災者一般を対象とすべきである。

3. 仮設住宅の居住性能の改善

仮設住宅の居住性能は、建築のしろうとの法律家が見ても問題が多い。夏に熱く、冬に寒いのは断熱性が悪いからであり、棟続きの隣人の生活騒音が伝わってくるのは防音性が悪いからである。健康者であっても居住を続けるには苦痛が多い。

仮設という住宅の性格から制約があるとしても、天井裏のグラスウールの増量、床下の構造の改善、すき間風防止のため施工精度の向上など居住性能を改善する方法は、まだ多いと思われる。建築家は知恵をもっと出し合うべきであり、仮設住宅の居住性能を改善すべきである。仮設であっても、それは人の住居であるので快適さがもっと必要である。

仮設住宅の断熱性の不十分さは、居住者の健康に直接影響を及ぼしかねない。改善が実施するまでの間、冷暖房設備によって対応せざるを得ない。したがって、夏と冬の期間、冷暖房費用を建設費の一部として補助すべきである。

仮設住宅への庇の設置や、高齢者、障害者の居住する仮設住宅への手すりの設置、段差の解消など

これまで改善措置が講じられてきた。また街灯の設置も仮設住宅居住者の要望により実現された。これらの改善努力は、まだ必要である。仮設住宅居住者の自治会への助成は、より拡大すべきである。仮設住宅の改善は、仮設住宅居住者の要望に基づいて行われなければならない。

4. 仮設住宅の居住水準の改善

仮設住宅は2K、8坪の広さがほとんどである。多人数世帯が居住するには余りに狭い。この狭さを建設省の住宅地審議会が1975年に定めた最低居住水準でみると、2人世帯の住宅総面積は29平方メートルである。したがって仮設住宅に3人以上で居住すると国で定めた最低居住水準を明らかに下回ることになる。前記のとおり1985年の近畿弁護士会連合会人権大会の決議では、最低居住水準未達の居住状態を人権侵害とした。残念なことに、わが国では住宅の広さと居住人数の関係を定める居住水準に関する理解が不十分である。また、一定年齢以上の子供の性別就寝の必要性も、強調されない。

地震被害という緊急事態であるので、住宅事情の改善目標である最低居住水準を仮設住宅の居住に適用することは、ためらいがない

とはいえない。しかし、仮設住宅の建設で多人数世帯への配慮がされなかったことは問題である。戦後の戦災復興と異なり、この震災への救援は、戦後50年を経過した現在のレベルで考えられるべきである。

仮設住宅居住者の多人数世帯に対して、今後増加する空家を利用し複数の仮設住宅を提供する方法によって、最低居住水準未達の解消を図るべきである。

5. 仮設住宅入居者の転居などに關する生活支援

(1) 仮設住宅間での転居

仮設住宅入居者には他の仮設住宅への転居は、現在のところ認められていない。

仮設住宅への居住は、長くともまだ約半年であり、仮設住宅入居者の生活は始まったばかりである。まず、加古川市などの遠隔地の仮設住宅居住者が、被災地の近くへ帰って来られることが必要である。行政でも検討されているが、仮設住宅居住者のより良い居住条件を実現するために、仮設住宅間の転居を認めるべきである。

既成市街地に近い仮設住宅は希望者も多いと思われるので、実質的公平を損なわない計画的な措置が望まれる。

(2) 引越し費用に対する援助

私たちの調査でも、仮設住宅居住者が既設の公営住宅に応募して当選したのに、引越し費用がないために入居を断念したとの例を聞いた。公的借家を始めとする恒久住宅を建設されても、引越し費用を捻出できないという声も聞かれる。仮設住宅間の転居が可能になっても、引越し費用の負担のために実効性がないとの懸念がある。

仮設住宅居住者の仮設住宅への転居や恒久住宅への転居は、仮設住宅居住者のさらなる生活費負担である。したがって、引越しに対する相当額の援助を行って、仮設住宅入居者の転居費用の負担をなくし、生活再建を支援すべきである。

またそれによって仮設住宅の空家の増加を促進させ、上記の多人数世帯への複数の仮設住宅の提供、仮設住宅間の転居などの前提条件を整えることが必要であると考えられる。

(3) その他情報提供など

仮設住宅入居者に対し、以上述べたような施策を行うには、情報提供が十分になされなければその実効性はない。今後どの程度の期間仮設住宅に居住できるのか、公的借家の募集手続さほどのようにすればよいのか、どのような公的

サービスを受けることが可能なのか、といった将来の生活設計のための十分な情報が必要である。

その提供方法も、広報誌だけでなく自治体職員を派遣して説明会を行い、戸別訪問を行うなど、高齢者等にも分かりやすく入手しやすいものでなくてはならない。以上の施策は仮設住宅入居者に関連して述べたが、被災地外で避難生活を送る被災者全般に必要な施策であることをここで強調したい。

6. 仮設住宅扱いの公的借家系住宅

最後に、仮設住宅扱いの公的借家の住宅について述べる。

仮設住宅扱いの公的借家（公営住宅、公社・公団住宅等）の住宅は約1.2万戸存在する。これは、仮設住宅を建設するとき、その一部をこれに代えて既存の公的借家の住宅の空家に対応したものである。これらの公的借家の住宅では入居期間が1年間とされており、早いものでは今年3月末にその期限が迫っている。

入居者の生活の安定、住宅復興の遅れ等を考慮すると、1年の期限は短すぎる。

したがって、一般の仮設住宅と入居期間を同じ条件となる等の改善が必要である。

2 家賃補助制度についての追加提言

近畿弁護士会連合会

提出年月 1996年（平成8年）7月

提出先 厚生省、建設省、大蔵省、大阪府、兵庫県、大阪市、豊中市、神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、淡路町、北淡町、一宮町

近畿弁護士会連合会は、本年3月22日付で、厚生省、建設省、兵庫県その他関連地方自治体に対して「住宅復興に関する国への提言」を提出した。この提言は、阪神・淡路大震災の住宅被害に対する対策を提言したものである。

その後の新聞報道によれば、この提言で求めていた震災被災者への住宅需要調査が仮設住宅住宅居住者に対して実施された。公営住宅の増設についても、「ひょうご住宅復興3カ年計画」で2万4000戸とされていた災害復興公営住宅の計画戸数が3万8600戸数に増加された。また仮設住宅居住者の仮設住宅間の転居が認められるなど、提言の趣旨に沿った施策が、打ち出されてきた。

災害復興公営住宅の家賃設定や震災被災者の割り当て枠など、被災者が被災地外の居住から恒久住宅へ復帰できる条件整備が、現在の重要なテーマになっている。新聞報道によれば、国は

年間90ないし100億円の補助を行うことにより、所得に応じた家賃軽減を行うことが決定された、とも報道されている。これによって都市部でも月額6000円台の災害復興公営住宅が、実現するとの見通しである。

しかしながら、現在検討中の施策は公営住宅を中心としたものであるため、公営住宅の競争率が極端に高くなるなどの危惧がある。前記提言中で我々が示した「民間借家、公的借家を問わない」家賃補助の実施が、震災被災者の恒久住宅への早期の入居を実現するために必要と考える。

国と関係自治体において、恒久住宅の条件整備が検討中であるので、前記の提言のうち現在検討課題である家賃補助制度に限って追加して提言する。再度の提言に際し若干の修正を加えた。

本提言の趣旨をご理解いただき、速やかに措置を講じられるよう要望する。

提言の要旨

- 1 被災者の生活支援のために、持家再建の助成と並んで借家居住者に対し、家賃補助制度を立法すべきである。
- 2 家賃補助制度は、以下の内容とすべきである。
 - ・震災により被災地で多大な被害を被った被災者に対し、震災前後の家賃差額について、一定の限度額まで家賃補助を行うものとする。限度額は月額5万円程度を基本とし、家族数を考慮した基準を定める。
 - ・被災者の居住する借家は、その所在地と公的借家、民間借家の区別を問わないものとする。
- 3 被災者の居住する借家の規模及び居住水準については、制限を設けない。
- 4 補助の期間は原則として5年間とするが、高齢者、障害者などについてはその後も補助を継続するものとする。補助費は政府の負担とすべきである。

提言の理由

1. 家賃補助の必要性

震災被害の特徴として住宅の種類別では、長屋、低層共同住宅の比率が高く住宅弱者と呼ばれる人々の被災が多い。仮設住宅居住者への調査によれば、仮設住宅居住者の多くは、震災前の居住住宅は民間借家が多く、その支払い家賃額は月額2ないし3万円程度とのことであった。

住宅復興によって建設される借家は、公的借家であれ民間借家であれいずれも新設であるので、古い民間借家の家賃に比べると高額のものになる。住宅復興は物的に住宅を建設するだけでなく、被災者が復興住宅に入居できる経済的援助措置が必要である。したがって家賃負担増大が生活再建の障害とな

らないよう、被災者のうち借家居住者を支援する施策が家賃補助である。

震災により所有する住宅を失った者に対しては、持家の再建のために低利融資等の救済策が講じられている。しかし震災後に借家に居住する被災者に対して、持家所有者への再建と同等の救済策はない。持家所有者への支援措置との公平のためにも、借家居住者への家賃補助が位置付けられる必要がある。そしてこの制度は、民間借家復興についてインセンティブが不十分なかで、間接的に民間借家の復興の支援にもつなげるものと考ええる。

2. 家賃補助の意義

1985年の近弁連大会は、住居は基本的人権の器であり、最低居住水準未満の居住状態を人権侵害であると決議し

た。憲法25条は最低限度の文化的生活を生存権として定め、1979年にわが国も批准した国際人権規約（A規約）11条1項は、食料、衣類、住居に関し、相当な水準を維持する権利を規定している。したがって国は、同条約を具体化する国内法の立法義務を負っている。公営住宅は公的借家に関する国内法と言えるが、民間借家に関する国内法はなく、家賃補助や広さの確保に関する立法が本来必要であった。また家賃補助を民間借家に限らず、公的借家と統一的な制度とすべきとの意見もある。

家賃補助制度についてはこれまで多くの理論的検討がなされてきた。近畿弁護士会連合会でも昭和62年12月のシンポジウム「住居法の提言」において、家賃補助に関しても検討を行った。しかしながら、わが国の住宅政策のもとで、家賃補助制度の一般的導入は容易に実現しなかった。また、家賃補助制度を適正な住居費負担での居住の実現ととらえ、適正な住居費負担率の決定に拘泥するくらいがあったためか、その部分的導入についても意見の一致が見られなかった。

しかし、近時、家賃補助制度はより広範な政策実現の手段として地方自治体が実際に始めるようになった。例えば、東京都江戸川区など数区が定める家賃補助制度がその一例であり、これらは相当の実績をあげている。その制度目的は、住宅更新に伴う住み替えの

際に増加する家賃増額の負担を軽減するものであったり、都心部の若年居住者を増加させるという目的をもつものである。大阪市は人口増加の目的で、新婚世帯に対する限定的な家賃補助を始めている。これらの家賃補助は、民間借家居住者という人や世帯の属性に着目する補助制度である。

特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成5年5月21日法律第52号）に基づく特定優良賃貸住宅（特優賃貸住宅と略称される）という住宅の属性に着目する家賃補助を採り入れた国の制度も現れるに至った。特優賃貸住宅制度は民間借家でありながら、入居者の選定と管理を住宅供給公社などの公的団体におこなわせるものであり、新しいタイプの民間借家として注目されている。特優賃貸住宅の家賃補助は、地方自治体による前記の家賃補助と異なり、補助金が貸借人に直接支払われるしくみでない。家賃補助制度を補助金が貸借人に直接支払われる形態に限定する必要はないが、特優賃貸住宅の家賃補助は、賃貸住宅建設補助の新たな類型と見ることができるといえる。

西欧諸国では、家賃補助は住宅政策のひとつの様であり、様々な種類がある。そして家賃補助制度は、住宅の属性に着目する補助制度から借家居住者の家賃支払い能力に着目する補助制度に移行している。フランスではこのことを「石への補助」から「人への補助」

と呼んでいる。これを物的家賃から人的家賃への移行とも見ることができる。人的家賃制度では、同じ広さの借家に居住していても居住者の所得によって家賃が異なることになる。公営住宅法でも、居住者の所得が基準額を上回ると割り増し家賃が課され、失業などで所得を失うと家賃減額されることとされていたが、平成8年の公営住宅法の改正はさらに負担能力に応じた家賃決定の色彩を強めている。このような新たな動きについては、公営住宅の役割の縮小につながらないように慎重に考えるべきであるが、家賃補助の制度が新たな局面を迎えていることは否定できない。

3. 家賃補助制度の内容

我々は今回の震災被害の特徴を考えると、被災者という人の属性に着目した家賃補助制度が、住宅復興において必要と考える。我々が必要と考える家賃補助制度の概要は、以下のとおりである。

① 対象者

今回の震災により住宅に被災し、現在借家に居住する世帯を対象とする。住宅への被災とは全半壊を意味する。被災した住宅は持家、借家を問わない。但し、家賃補助受給時の所得が1世帯600万円以下の世帯に限定する。

なお、従来、我々は東京都特別区の家賃補助制度の実例を参考に、対象者

を1世帯1000万円以下の世帯に限定する制度を提言してきた。今回、これを上記のとおり改めた理由は、仮設住宅に関して兵庫県が行った実態調査でも年間収入400万円未満の世帯が多いとの結果が出ていること等を考慮して、多少、対象世帯の範囲を狭めてでも早期に家賃補助制度を実現させるのが適切であると判断したためである。

② 家賃補助の内容

家賃補助額は、現在の家賃から震災前の家賃を控除した差額とし、従前の家賃を被災者が証明できない場合、従前家賃額は被災者からの申告により決定する。これは震災被害の関係で従前家賃額を証明することの困難が予想されるからである。

支払い家賃の金額は問わないが、補助には限度額を設けるものとし、この限度額は世帯人数を考慮して増額する基準を設ける。世帯人数を考慮するのは世帯人員が増えれば家賃負担も増額すると考えられるからである。補助の水準としては平均的世帯で5万円程度とする。これは東京都特別区などの家賃補助制度の例を参考にしたものである。

また生活扶助との調整に配慮し、家賃補助が実質的な扶助減額とならないようにすべきである。

この家賃補助制度では、借家の選択権は被災者にあり、制度自身には家賃負担の適正さを担保する仕組みはない。

しかしながら前述した地方自治体の家賃補助制度は、全てこのタイプである。家賃補助の理念は適正な住居費負担の実現である。借家居住者の補助額の限度を考慮して借家を選択するのであるから、借家居住者の選択に家賃負担の実現を委ねていることになる。

なお、従来、我々は支払家賃額のうち的一定額を補助する制度を提言してきた。これは震災前の家賃額についての証明が困難な借家人が多々存在するのではないかと考えたからである。今回、これを上記のように改めた理由は、阿部泰隆神戸大学教授が提言されるように、復興のための家賃補助額は震災前後の家賃差額を基準とすることが理論的には正しいと考えられる。補助対象者からの申告により家賃差額を決定する制度としても、さほど大きな混乱はないと考えたためである。

③ 居住する借家の要件

被災者の居住する借家の所在地は、被災地の内外を問わない。また借家の種類のうち民間借家、公的借家を問わない。

この点が、この提言で最も検討したことであるので説明する。家賃補助の対象を復興住宅に限定することを、当初考えた。しかし復興住宅という住宅の属性から、家賃補助を発想すると、復興住宅の競争倍率が極端に激化する可能性がある。別の選択として、被災地の借家全体を家賃補助の対象とする

ことも、検討した。この選択では、被災者に対する生活支援の目的があいまいとなる。逆に家賃補助を求める借家居住者を、被災地に集める可能性もある。これでは被災者の生活支援の目的とは、逆効果となる。これらの検討を経て、被災者という人的属性に着目する家賃補助制度の提言となったのである。

従前、被災地内に居住していた世帯が被災地外の借家に転出する場合、被災地の住宅不足解消に資すると考えられるので、家賃補助を行うこととした。地方自治体で行われている家賃補助では、公的借家を除外するのが一般的である。しかしながら、家賃補助に公的借家を除外すると、復興住宅の約6割の公的借家への家賃補助を断ち切ることになるので、この除外も正しくないと考えた。

④ 家賃補助の制限

一般の家賃補助制度においては、最低居住水準未満の居住者について家賃補助を行うべきでないとする意見が強い。なぜなら最低居住水準未満住宅にも補助を行うと、適正な居住水準への移動を誘導しないからである。しかし、被災地における住宅不足の状況の中で最低居住水準未満の居住者への家賃補助を行わないと、家賃補助の対象者は少なくなる。

ただし、徐々に居住環境を良好にしていくことが望まれるので、とりあえ

ず家賃補助を固定化しないよう、一定期間経過後は、住宅の復興状況に応じて、より良好な住宅への住み替えを誘導することとする。

⑤ 補助の期間と財源

被災地の復興に必要な期間を考慮し、補助の期間は原則として5年間とする。なお、5年経過後において65歳以上の高齢者、障害者などに対して、その後も家賃補助を存続させるべきである。震災により住宅を失った高齢者、障害者などは、5年の間に生活再建を期待することが困難と考えられるからである。

本家賃補助制度の財源については、仮に建築学会近畿支部の調査した全半壊住宅の約15万世帯の半分が借家に住むとみて、家賃補助が必要とすると年額60万円程度を約8万世帯に補助することが必要となる。これは年額では480億円になるが、地方自治体の負担の限度を超えるので、被災者支援のために政府が負担すべきである。

3 避難所閉鎖、仮設住宅に関する要望書

近畿弁護士会連合会

提出年月 1996年（平成8年）7月

提出先 兵庫県、神戸市

今回の大震災で被災し、避難所でテント生活を続けている被災者らより、8月20日の被害援助法の適用打切りによる避難所閉鎖は、憲法13条、25条、国際人権規約（社会権規約）11条に違反するとして、人権侵害救済の申立がなされた。近弁連人権擁護委員会では7名の人権擁護委員による調査委員会を発足させ、調査を行った。

被災者らが仮設住宅に移転できない理由は、近隣に仮設住宅が少なく、遠方の仮設住宅には入居できない、やむなく入居しても交通費が非常に負担になるという点にある。これは仮設住宅建設用地の条件が厳しすぎるのが原因であることが判明したので、建設要件を緩和し、被災者らの居住地近くに仮設住宅を建設できるように施策をとることが必要であり、また、遠方の仮設住宅入居者には交通費の補助制度を実施する必要があると判断し、兵庫県、神戸市に要望書を提出した。

松岡義広氏他17名および荒木愛子氏他5名より当連合会に対し、今回の阪神大震災に伴う避難所生活に関して、人権侵害の事実があったので適切な救済措置を求める旨の申立がありました。

当連合会人権擁護委員会において慎重に審査した結果、貴庁に対し下記の通り要望書を提出致します。

記

地震直後の一定の期間はやむを得ないとしても、半年以上も経過した現在において、被災市民がなおも避難所や

テント生活を続けるという状態に置かれていることは、憲法13条が保障する「個人の尊厳」、憲法25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約11条が保障する「食糧、衣類及び住居に関する権利」が侵害されていると言わざるを得ません。

申立人らが現在の避難所から仮設住宅への移転を希望しない主な理由として、近隣に仮設住宅が少なく、各自の健康上、仕事上、教育上の理由により

遠隔地の仮設住宅には入居できない、やむなく入居しても交通費が非常に負担になるというものです。

この様な状況を改善するため、関連当局におかれては、仮設住宅の建設要件（公用地もしくは面積が1000㎡以上の土地で無償の使用貸借のできる法人所有地等）を緩和し、小規模な民有地を借り上げる等の方法により、被災者の震災時の居住地近くに仮設住宅を建設できるよう、被災者の立場に立った柔軟な施策を採用される事が必要であると考えます。又従前の居住地から遠距離の仮設住宅入居者には交通費の補助制度を実施されるのが適当であると思われまます。

神戸市は、交通費の負担については、それが原因で就業できないのであれば、生活保護の受給によりこれに対応すべきであるとの見解ですが、生活保護の受給によりすべてが解決するわけではなく、生活保護の要件に直ちに該当しない場合でも、今回の震災という特別の事情のもとで、被災者の個別の状況に応じた選択の幅の広い救済のためのきめ細かい施策が考えられなければならない。上記の交通費用の補助制度もその施策の一つとして実施されるべきであります。

このような現実採用可能な施策の検討をなさないまま、避難所やテント生活を続ける被災者に対し、個別の状況を検討することなく退去、明渡しを

強制すべきでないことは勿論、説得の範囲を超えて、立退を強制していると受けとめられるような心理的圧迫を加えるべきではありません。

以上の次第ですので、兵庫県および神戸市におかれては、憲法および国際人権規約の趣旨を尊重し、現時点においても採用が可能な方策を検討し、被災者が従来の居住地域を離れることなく、復興に向けての生活ができるように、今後とも最大限の努力をされるよう要望いたします。

以上

近畿弁護士会連合会少年対策委員会

第1 日程**1 1995年11月9日**

移動 関西新空港発—夜に函館空港着（函館泊）

2 11月10日

10時から12時まで函館児童相談所

移動 函館空港発—奥尻空港着

4時から5時半まで 奥尻町役場

7時から8時半まで 制野静子氏（青苗小学校教諭）より聴き取り調査
（奥尻泊）**3 11月11日**9時半から1時半まで制野征男氏（奥尻町議会議員、奥尻の復興を考える
会会長）の説明を受けながら、奥尻島一周見学（仮設住宅、防潮堤、新築
の青苗小学校、大壁画等）

2時から7時まで小職ら2名のみにより奥尻島一周見学（奥尻泊）

4 11月12日

移動 奥尻空港発—函館空港着

移動 函館空港発—関西新空港着

第2 地震被害概要**1 時期** 1993年（平成5年）7月12日（月）22時17分ころ**2 震源地** 北海道南西沖**3 深さ** 34キロメートル**4 規模** マグニチュード7.8**5 余震の震央** 幅約60キロメートル、長さ約170キロメートルの広範囲**6 各地の震度分布**

震度 6（烈震） 奥尻町（震度計が無いため推定）

5（強震） 江差町、小樽市、寿都町、深浦町

4（中震） 函館市、室蘭市、苫小牧市、倶知安町、青森市

むつ市等

- 7 津波の高さ 奥尻町西岸の藻内地区の29メートルを最高に、青苗地区でも5～10メートル（全体に、調査手法により誤差大きい）
青苗地区や稲穂地区では岬という地形的な条件が重なり、被害が重大化した。
- 8 津波の到達時間 計算上は約7分だが、5分前後という住民証言もある。
- 9 人的被害 死者・行方不明者 全体で229名
奥尻町で198名
重傷・軽傷 全体で323名
奥尻町で143名

第3 奥尻町役場における聴取事項

（復興対策室、教育委員会、保健婦の方々と交えて）

1 被害について

地震そのものよりも後の津波の被害の方が大きく、その結果島の最北と最南の地区が大きな被害を受けた（稲穂と青苗）。津波の後の火災による被害も。地震そのもの（土砂崩れ）による被害として大きかったのはホテル洋々荘が崩壊したことである。

2 地震直後の状況

島の北海道本島へのアクセスは飛行機とフェリーであったが、地震後空港は飛行機の発着できない状態となった。

町民全体が被害者という感じだが、被害の少ない者が積極的に救援活動にあたる姿勢もみられた。町役場の職員は、被害状況の調査、避難所の確保や運営、遺体の発見や保存、飲み水の確保等に忙殺された。後には援助物資の分配も大変な作業となった。

3 子どもの状況

(1) 両親を亡くした子など、最も他者から保護を受ける必要が高いと考えられる子どもへの対処は？

親を亡くした子は勿論いるが、両親とも亡くした子は幸いいなかった。父親が漁で海に出ていて助かった例もある。また、親の保護が受けられない子も、島中が親戚のようなもののため、必ずあたたかい保護は受けており、誰からも保護されない子どもというのは考えられない。

小中学校とあまり変わらないメンバーですごし、外出の際家に鍵をかける

こともしないおおらがきもある地域柄であり、都市部とはかなり異なる雰囲気がある。

- (2) 保健婦の方に対し、子どもの心の面でのケア全般について実際の経験に照らして教えてほしい

地震直後は病院にかかりきりで身体的な面での治療や介護にあたった。

一か月くらい後から、心のケアについて目を向けた。毎年行う健康診断について、今年は無理ではないかとの意見もあったが、震災後だからこそやろうという声が大きく、行うことにした。そこで心の健康面にも配慮した形にした。しかし、現場の者からしたらいま一つびんとこない。子どもたちは元気であり、心に深刻な傷を受けている者が多いのは、むしろ大人の方であった。仮設にひきこもって仕事にも行かないものも多く、なるべく行って話しかけたり非常に深刻な場合は専門家のケアを心掛けたりしている。

健康診断の具体的結果は以下のとおりである。いくつかの項目について自分でチェックする形をとり、一つでもあてはまった者につき問診を行い、786名中162名が精神的健康につきチェックされた。その内専門的フォローが必要なものが52名、内精神科医の問診を受けたのが38名であった。これらの人は身内を亡くしたものが多かった。ただしこれは大人だけを対象にしたものである。島原でも同じような調査が行われたが、奥尻の方がチェックされる者が少なかったらしい

- ・特に精神的ショックが大きいものへの対処は

精神科の先生に見せる。また、仮設住宅等への保健婦の訪問も行われた。話を聞くだけであるが、感情を人前ではなかなか出せなかった者が多く、長時間話し込むことが多かった。内容的にも重く心にひびく者が多く、一人の話を聞くだけで聞く者も非常に疲労する。保健婦3名と看護婦1名の態勢では大変であった。段々そういう者は減っていくが、家が建って仮設を出ていくことにより、訪問の機会が逆に減ってしまって心配な者もいる。

- (3) 教育委員会としての救援や子どもに対するその後の配慮について教えていただきたい

- ・教育委員会としては、地震の際には児童の安否の確認等に追われた。また、一週間夏休みを早める等の対処をした。ただ、けじめをつけるために終業式をきちんと行うように指導した。

その後、現場の教師達の手で、夏休みの間、中学校の一教室を借りて友達が集まり遊んだり話したりをする場所が設けられたようであり、教育委員会

の指示ではないが、非常に素晴らしいことだ。保健婦の方が色々印象的なケアに励んでくれたらしい。各地域からの旅行の招待やボランティア（泉谷しげる等）の訪問も子どもらは喜んでいて、教育委員会は学校の現状復帰や炊きだし等に追われて大変であった。今では子どもたちは震災前と変わらない状態だが、内面はわからないため、まだ注意を怠ってはならないと思う。

・避難所により学ぶ場が失われたことは無かったか。

学ぶ場が失われてということは無かったが、体育館や広場（ヘリコプターがおりる）が失われて、遊ぶ場が減り、子どもたちが体をもてあましていたことはあった。しかし9月いっぱいでもそういうことも無くなった。

仮設が建ったのが早いから避難所の解消も早く、幸運だと思う。

・虐待等の報告は

聞いたことがない。ただ、仮設ではストレスがたまるから子どもをしかる時もいらいらして強くしかったりすることもあるのでないかとは想像できる。

- (4) 教師や保健婦等子どもに直接接する立場にある者の精神的ケアの面の重要性がいわれているが、内部でこの点話し合ったりしたことはないか。

教師の中ではあったようだ。教師の中では、地震の体験についてはおしこめるのではなく表現させて乗り切るべきだという考えが多く、作文を書かせる等の指導につながっていったようである。

4 仮設住宅や避難所の状況について

- (1) 避難所の状況は

避難所は、各学校や公民館、集会所にできた。学校においては体育館を使い、教室は使っていない。そして、約1、2か月で解消し、全員が仮設住宅に入ることができた。従って子どもの授業に支障があったという話は聞いていない。住民の少ない地区や避難所では住民がリーダーとなったところもあったが、大きな避難所では役場の者がリーダー的存在となって運営にあたった。仮設も現在半分ほどが自分で家を建てて出ていっている。神戸と比べると、非常にめぐまれていると思う。

- (2) 仮設住宅が速くて入りたがらないということは無かったか。

従来の家から離れたところではなく、近いところに建った。

5 役場を中心とした救援、復興対策について

- (1) 役場の対策の中での、今、当時を振り返ってみて最大の反省点は、何かこういう時になると本当に役場の人間は手が足りないことがわかった。

- (2) 関西では地震に対する日頃の心構えがまったく無く、防災訓練もおおざなり

なものでしか無かった場合が多いと聞くが、奥尻でもどこまで真剣になされていたのか、正直言って日頃の防災訓練等に真剣味が欠けていたことは確かであった。

- (3) 津波による死亡者が多いが、地震後に津波が来るという認識はどの程度一般的だったのか？

大人は地震が来たら津波がくるということは大体わかっているから子どもを連れて逃げた。逃げ遅れたり家族を助けに行ったために被害にあった者が多い。

- (4) 一般のボランティアの働きについて

自発的に全国から来てくれた。学生が多く、炊きだしや援助物資の配給等様々なことをしてくれた。親が他のことにかかりっきりだから、子どもにかまう余裕が無く、ボランティアに遊んでもらったという面でも助かった点が多い。

- (5) マスコミ等のために救援、復興活動が阻害されたことはなかったか？

本来指示を与えなければならぬ立場にいる町長がマスコミ対応に追われて大変だったという面はある。

- (6) 役場の災害復興対策室はいつできたのか？

10月からである。

- (7) 復興は主にどの自治体を中心となって計画したのか？

北海道庁がやった。

- (8) 住民意思の反映はどのような形でなされているか？

説明会を開いている。

- (9) 住民どうしの助け合いで目立った点は？

住民の中では、地区により被害が少なかったところの住民が多かったところを助けたりしていた。

第4 奥尻町立青苗小学校教諭からの聴取書

1 はじめに

95年11月10日夜、奥尻島内の民宿の一室で、奥尻島青苗小学校教諭の制野静子先生のお話を聞かせて頂いた。

青苗地区は、北海道南西沖地震の被害（津波による被害、火災による被害）を最も受けた地域で、約1300人の住民のうち86人が死亡、21人が行方不明、12人が重傷となった。青苗小学校においても全児童129人のうち5人の児童が死

亡、2人が行方不明となり、その家族に死亡者や行方不明者を抱える児童も多い（両親のうち片方が死亡4名、親重傷1名、親族の死亡等多数）。

制野先生は、当時、青苗小学校の2年生の担任をしておられた。我々の関心事は、震災後の子どもの様子と精神的にショックを受けている子どもたちに対して現場の教師の方々がどのような対応をしたのか（いわゆる「心のケア」も含めて）との点であった。

制野先生のお話の内容は、以下のとおりである。

2 制野先生のお話

(1) 地震発生直後

1993年7月12日、午後10時17分、地震が発生した。私は、青苗小学校から約20km離れた宮津地区に住んでいたが、大きな揺れがおさまると同時に、高台にある宮津小学校の校庭に家族で避難した。宮津地区のほとんどの人たちがこの校庭に避難してきており、焚き火を囲んで不安な長い一夜を過ごした。

持参した携帯ラジオで、青苗方面の被害状況や火災の発生を知り、受け持ちの児童の安否が心配だった。南の空を見ると、青苗方面が真夜中なのに明るくなっており、ますます不安がつる一方だった。

しばらくすると、たまたま用事で稲穂に行っていて地震に遭った役場の人々が、道路は通れないため、歩いて山越えをして宮津小学校にたどり着き、「稲穂が大変だ。津波で海の中に投げ出された人たちが大勢、助けを呼んでいる。何とかしてやって欲しい。」と訴えた。宮津地区の人たちは、やっと通じた無線で、役場やいかつり船に救助を頼むなどして、長い一夜が過ぎた。

あたりが白み始めたと同時にそれぞれの家に走り、裸足で山に逃げたという稲穂地区の人たちのために、靴などを集めた。

私の家は、建物は無事だったものの、中は倒れた家財道具でめちゃめちゃだった。しかし、家を片づけるどころでなく、地域の婦人たちとすぐに会館に集まり、稲穂地区の人たちの無事を願いながら、おにぎりづくりに精を出した。男の人たちは、山越えをして、おにぎりや靴などの必需品を届けに行き、行方不明者の搜索活動にも加わった。

私は教え子の安否が気になっていたが、電話も通じず、青苗までの道路も崖崩れ等で寸断されていたため確かめることもできず、13日は一日中、地域の人たちと一緒に、おにぎりを作り続けていた。

後で聞いた話によると、青苗地区に住んでいた先生たちは、地震直後から被害の大きさを直観し、避難途中や避難先で出会った子どもたちや誰かに聞

いて無事が確認された子どもたちの名前をメモしながら、安否を確かめて歩いたようだ。

私が青苗に行くことができたのは、14日の朝になってからだ。車1台がやっと通れるだけの道路は、数日前に通った道路とは、まるで違っていった。道路の真ん中まで流されてきた家、崩れて瓦礫の山となった家、特に松江地区は、集落の半分が消えており、津波の威力をまざまざと見せつけられた。

この日の午前中、震災後初めての職員会議が開かれ、集まった教師それぞれの情報をもとに、児童と保護者の安否を集約した。青苗小学校児童の死傷者、行方不明者合わせて7名という集約結果に職員室内は重苦しい空気に包まれた。

会議終了後、先生たちは、教え子の無事を確かめるため、避難所や親戚の家などを訪ね歩いた。「先生！」と走り寄ってくる元気な子どもたちの顔を見たときは、とても嬉しかった。

しかし、7月12日を最後に、7名の子どもたちの元気な笑顔を見ることは、とうとうできなかった。

(2) 終業式・夏休み

地震直後、着の身着のまま避難した人たちは、生きていくことに精一杯で学校どころではなく、約1週間は自然休校という形になっていた。しかし、けじめをつけるために、島内の学校は7月20日に一斉に終業式を行い、いつもより早い夏休みに入ることになった（北海道では夏休みが短く、冬休みが長い）。

校長と教育委員会が話し合っ、奥尻島の全小学校で夏休みを1週間早めること、けじめをつけるために1学期の終業式を行うことを決めた。終業式の日にちが決まると、子どもたちの登下校の問題（車がやっと通れるだけの狭い道路、災害復興のための車は増える一方、あたりは瓦礫の山）、終業式の場所（体育館は遺体置場になっており、校舎は亀裂と陥没で危険な状態）、マスコミ対策（震災後初めての登校ということで、マスコミ関係者が大勢来ることが予想された。）等について、何時間も職員会議で話し合った。この時期にあちこちに散っている子どもたちを1ヶ所に集めるということ自体が大変な作業だった。

当日は、地域ごとに児童の集合場所を決めて、教師が手分けして引率した。校舎が危険な状態なので、一か所に児童を集めることはやめ、各教室の校内放送で校長先生の話聞き、担任との話も短時間で終わらせるという。あわ

ただしい終業式だった。しかし子どもたちは、震災後初めて友だち皆の顔を見ることが出来て大喜びだった。今までどこにも出歩けず、友だちにも会えなかったのが、実際に友だちの無事な顔を見て、喜びあっていた。子どもたちは、皆しゃべりたいことが一杯あって、地震のときのことを「あーだった。こーだった」「怖かった」と話し合っていた。

例年の夏休みには、自由研究などの学習課題を出していたが、今回の夏休みの宿題は、「地震のときの作文」だけにした。これが後に作文集「悲しみをのりこえて」となる。

地震の作文を課題として与えることについては、教師の中でも「辛い体験を思い出させるのはかわいそう」との異論もあった。しかし、「現実に関心を持って体験したことにしっかりと目を向けさせ、これからどうしたらいいのかを文章にして考えさせよう」ということで、全校児童に作文を書かせることにした。

(3) 避難所での臨時教室

一番大きな避難所となった青苗中学校の体育館には、約450人の人々が避難してきており、小学校の児童も家族と一緒に大勢避難して来ていた。夏休みに入って、島外の親戚などと暮らすために島を離れる児童も増えていたが、そのまま避難所で生活している児童も多かった。

床の上に一人一枚の毛布だけという避難所での生活はプライバシーもなく、子どもたちは、走り回ることも、大きな声を出すこともできない。また、避難所には、高齢者や若い人たちなど、いろんな生活リズムの人が雑居しており、夜中まで起きている人、朝早くから行動する人、犬や猫、小鳥等のペットを持ち込んでいる人もいる。地震のときの夢を見たのか、夜中に「ギャー！」と叫ぶ人もいるらしい。しばらくは余震も続いており、少し大きな揺れを感じると、起き上がって逃げる用意をする人たちも多かった。「いつでも逃げられるように靴をはいたまま寝ている。」と言っていた子もいた。また、津波に足をさらわれそうになりながら親子で命からがら逃げるのができたという子どもは、しばらくの間、どこに行くにも親にべったりと甘えてくっついていった。親の方も可愛くて仕方がないという様子で自分の傍から離そうとしなかった。

いずれにしても、地震直後の避難所での生活というのは、いろんなストレスがたまることは間違いない。

そこで、私たち教師は、避難所で生活する子どもたちに短時間でも、自分

たちの居場所を作ってやりたいと考え、7月24日から青苗中学校の一教室を借りて「臨時教室」を開いた。臨時教室は、午前中の2～3時間、先生たちが毎日2～3人ずつローテーションを組み、前半は学習、後半は遊びという日程で進められた。「教室」といっても、勉強を教えるのではなく、それぞれの子どもたちが学習するのを見守り、後半の遊び時間には、日頃のストレスを発散させるよう、天気の良い日はグラウンドに出て、ボール運動などで思いっきり遊ばせた。

避難所にいた20人くらいの小学生は、「臨時教室」を楽しみにして、毎日集まって来た。初めての臨時教室で子どもたちが大事に持ってきたものは、終業式の日に渡したままの真っ白な作文用紙だった。避難所生活では、作文用紙を広げて書く場所さえなかった。子どもたちは、救援物資でもらった鉛筆と消しゴムを使って、恐ろしかった地震のことを堰を切ったように書き始めた。最初は小学生だけでスタートした臨時教室だったが、しばらくして中学生からも参加したいという声が出て、一緒に勉強するようになった。教室では、子どもたちそれぞれが「私の大事なものが津波で流されてしまった」等と震災のときの体験を話したりもしていた。

そのうち急ピッチで仮設住宅が建ち、高齢者や子どもの多い家族が優先的に入居していったので、避難所の子どもたちの数も少なくなり、7月31日には「臨時教室」も自然消滅した。

「臨時教室」の他に、夏休みに入って間もなく「ラジオ体操」も実施した。例年、夏休みには各地域ごとに朝のラジオ体操を行ってきたが、災害後の子どもたちの生活にリズムを持たせるため、友だちと毎朝顔を合わせることでより仲間意識を育てるため、今まで以上に必要性を感じたからだった。

避難所や無事だった地域ごとに4か所で行われたラジオ体操は、子どもたちが中心になり、大人も協力してくれる中で、毎朝行われた。

私たち教職員も、分担してこのラジオ体操に参加し、子どもたちの様子に気を配るようにしてきた。

(4) 救援物資について

青苗小学校にも、全国から、大量の救援物資が送られてきた。その中でも、「いつ何が必要か」を把握して、時期を逃さずに送ってきた物資が一番嬉しかった。例えば檜山の教職員組合の先生たちが、震災の翌日に中古の衣料品を集めて、フェリーが運行すると同時に自らトラックを運転して青苗中学校の教室に運び込んで下さった。当時は、避難所の人たちのほとんどが着の身

着のままの状態だったため、少しでも寒さをしのげるものは、飛ぶようになくなり、非常に喜ばれていた。しかし、新しい衣料品が被災者に行き渡ってから届けられた中古の衣類は、あまり歓迎されなくなった。私たちも、学校宛に届いた救援物資の中から、当面、被災児童が必要と思われる物を選んで届け歩いて。鉛筆、消しゴム、ノート類を初めとする学用品、生活するために必要な日用品、衣服、靴、バッグ等々、全国から届けられた山のような段ボールの中には、それぞれの人たちが思いを込めて送ってくれたいろいろな物が詰め込まれており、その中から必要な物を探し出すのは、なかなか大変な作業だったが、子どもたちの喜ぶ顔を思い浮かべながら、「この靴はあの子が履けるかな?」「この服はあの子に似合いそうだな」などと考えながら選び出した。しかし次から次に送られてくる救援物資を運搬し、開封し、仕分けするという作業は大変なもので、私たち教師は、その作業にも忙殺された。テレビで「〇〇が足りない」と報道されると、全国からドッと送られて来るということがあり、今さらながらテレビの威力に驚かされた。

しかし、中には、「食べ物不足している」という報道に、バナナやケーキなどを入れて送ってくれる人もおり、渋滞した荷物がやっと届いた時には、すっかり腐っていたということもあった。また、中古の下着や流行遅れの衣類、校章の入った制服なども、善意とはいえ、どうかと思った。

(5) 2学期が始まって

2学期は、青苗中学校の教室を間借りして始まった。子どもたちが書いてきた作文に目を通すと、それぞれの子どもたちが、自分の体験した震災の体験をリアルに書き綴っていた。今までの作文の時間には、なかなか筆の進まなかった子どもも、何枚も書いて来ており、震災の体験はどの子にとっても強烈だったこと、子どもたちはその体験や感情を表出する機会を求めていたこと、夏休みの宿題に作文を書かせたことは間違っていないことを確信した。

この作文は、それぞれの担任の手で学級文集にまとめられ、9月に震災後初めて実施した参観日「作文発表会」に父母たちの前で発表した。さらに、この学級文集をもとにして、父母からの寄稿や全国から寄せられた激励文なども加えて編集し直した「全校文集～悲しみをのりこえて～」が、翌平成6年2月に完成、激励をしてくれた全国の方々へ、礼状と一緒に発送した。

また、2学期に学校が再開されてから、学校行事もできるだけ実施してきた。震災によって少なくなっている授業時間数が、学校行事のためにさらに

少なくなることも心配だったが、震災で傷つけられた子どもたちの心を癒すために学校としてできることは、毎年実施している学校行事をできるだけ平常に近い形で実施して、学校生活をもとに戻してやることだと考えたからだ。

行事ひとつ実施するためにも、様々な困難があった。体育館の使用には中学校側の理解が必要であり、マラソンをさせるための道路は陥没や隆起がひどく走れなくなっており、遠足で遊んだ海や川には津波の危険があった。そんな中で、遠足もマラソン大会も学習発表会も、教職員全員で工夫しながら実施した。

(6) 全国からの激励

夏休みが終わって学校が始まると、全国から毎日のように激励の手紙等が届くようになった。学校や学級全員で、少年団など地域の活動の中で、家族で、兄弟で、一生懸命書いてくれた手紙や寄せ書き、思いを込めて折ってくれた千羽鶴などを教室や廊下に展示したり、休み時間にみんなで読めるようにした。

自分たちで育てた米やさつま芋を送ってくれた学校、生活科や社会科の授業を通して励ましてくれた学級、病院のベッドで児童全員にマフラーを編んでくれた人、手作りの人形や竹トンボやキーホルダーを送ってくれた方々、サンタクロースの服装をしてきて励ましてくれた青年団、旅行に招待してくれた団体。他にも全国のいろいろな人が、「がんばって」と励ましてくれた。

鉛筆やノート等の学用品もたくさん頂いたが、子どもたちが物を大切にずる心を失うことを心配した私たちは、一時保管しておき、必要なときに必要なだけ渡すことにした。また、いろいろな機会を通して、「この全国の方々の激励に答えるためにも、今はしっかり勉強しよう。そして、どこかで困っている人がいたら、一緒に考えてやれる優しい子になろう。」と、子どもたちと話し合った。

(7) その後

平成7年1月17日、阪神・淡路大震災が発生した。

3学期が始まって登校してきた子どもたちは、誰からともなく「阪神に手紙を出そう。」と言い始めた。早速、全校児童が手紙を書き「げっばれ！阪神っ子」という文集にまとめた。

同年4月、青苗小学校新校舎が完成、児童たちは新しい校舎で学校生活を始めた。7月の落成式での『パネル展』では、震災からこれまでの子どもたちの学校生活や、全国から寄せられた激励の手紙などをまとめて紹介した。

9月には、全校児童が2年前に友だちを呑み込んだ浜辺に集まり、自分で折った折り鶴と、全国から寄せられた折り鶴を燃やして、亡くなった肉親や友だちの冥福を祈ると共に、これからの決意を発表する『折り鶴集会』を開いた。

(8) 心のケアについての雑感

阪神・淡路大震災を境に、マスコミ等でしきりに「心のケア。心のケア。」と騒がれているが、私には「心のケア」というのが何なのかよく分からない。心だけを取り上げてケアしてもあまり意味はなく、それよりも回りの物理的な環境を整えることこそが心のケアに繋がるのではないか。

例えば、避難所で長く生活していれば、誰だってストレスがたまり精神的にしんどくなるはず。いくら話し掛けて悩みを聞いてあげたって、ストレスを根本的に解消することはできない。出来る限り早く仮設住宅を建ててそこに住めるようにすることこそが、必要なことだ。また、仮設住宅の生活も長引けばしんどくなってくる。すると今度は一日も早くきちんとした家に住めるようにすることこそが必要なことになる。

子どもにしてもとりたてて震災のことを話題にして心の悩みを聞き出すようなことはしていない。そういうことは、普通に学校生活をしていれば自然に話題に出てくるものだ。ただ、子どもたちの話題に震災のことが出てきたときに、先生によっては「そんなことは話さない方がいい。」と押しえつける人もいるようだが、私はそれは良くないと思う。

例えば、運動会の話をしているときに「そういえば（亡くなった）〇〇君は走りが速かったなあ。」という話が子どもの中から自然に出てくる。そういうときには、その話を受け止めて「そうだねえ。〇〇君がいたら良かったねえ。」とひとしきりその話題で話をする。教室でこういう会話をすることは、ものすごく大切だと思う。

震災直後の「臨時教室」にしても、混乱した状況の中で「少しでも自分たちができることをやろう。」という思いでやり始めたことで「心のケア」をしようなどとは考えてもいなかった。

3、調査弁護士の感想

神戸に比べると避難所が解消されるまでに要した時間や仮設に入居することができるようになった時間なども（被害の規模、地理的条件からか）格段に早いのに驚いた。また「心のケア」という言葉については、制野先生だけでなくあちこちで「ピンと来ない」という反応を受けた。これは、奥尻島のように地

域の共同体が残っているところでは「心のケア」というのは誰もが自然にやっていることで、とりたてて意識して話すことでほないからだろう。

震災直後に子どもたちに「ほっとできる居場所」を提供するために臨時教室が始められたこと。とりたてて地震を話題にして悩みを聞き出すようなことはしないが、子どもの側から自然に話題が出たときには、押さえつけずに話を受け止めてあげること。そういったさりげない配慮こそがとりも直さず「心のケア」になっていたのではないかと思われる。

そして、制野先生が話されたとおり、住環境を中心とした物理的な環境を一刻も早く平常に戻すことこそが、何よりの「心のケア」なのではないだろうか。

第5 子どもたちの作文（抜粋）

青苗小学校の作文集「悲しみをのりこえて」を読ませていただいた。そこには、地震のときの生々しい様子や亡くなった家族や友だちへの思いが綴られていた。どんな報告文よりも「説得力」のある文章が並んでいた。

以下の作文を紹介したいと思う。紙面の都合上、大部分を省略した上で一部のみの紹介になってしまったが、作文を書かれた皆さんにはお評しを願いたい。

「大きいじしんがきました。／つくえがたおれました。／あたまにぶつかりました。／おかあさんが、つくえをつかまえました。／たおれてきました。／わたしもおきました。ないておきました。／つなみの音が、ゴーゴーとしました。／外へ出ました。だんちににげました。／おじいちゃんもにげました。／おじいちゃんは、足がいたいといいました。／ふみおにいちゃんが、手をつなぎました。／おとうさんと、おじいちゃんと、ふみおにいちゃんと、ななど、おねえちゃんと、おかあさんと、あきにいちゃんが、手をつなぎました。／ましがやけました。いっばいやけました。／つなみがいっばいなっていました。／中学校に行きました。おっかなかったです。／大きな大きなじしんがきました」。(2年・女)

「お父さんがおばあちゃんを助けに行っているあいだに『ゴーッ』という音が聞こえました。わたしは、『来たよ。』と姉と妹に言うと、隣に住んでいた先生が『乗れえ。』と叫びました。私達は、急いで助手席に乗りました。乗ってすぐ、振り向いたら、お母さんが『逃げれえ。』叫びながら走っていました。『お父さんは死ぬんだ。』と思い、『お母さんは死んだりしない。』と思うばかりでした」。(6年・女)

「わたしは、町がこのままこわれてしまうのではないかと心配です。もし、町がこわれてしまったら、みんな死んでしまうかもしれないと思います」。(4年・女)

「室蘭に行く前に、お父さんと自分の家のあった場所に行ってみた。そして、辺りを見てみると、みんなの家は土台だけになっていた。ぼくは、『はあ』とため息をついた」。(5年・男)

「私は、避難所で電話番号をしていました。なぜかという、避難所の人達はみんな忙しそうだったからです。少しでも大人たちの役に立ち、休んでもらおうと思ったからです」。(6年・女)

「仮設住宅では部屋が茶の間とたたみの部屋と二つしかありません。(略)いろいろな物が置いてあり、とてもせまいです。一番困るのは寝るときです。布団を敷くといっぱいになってしまいます。お風呂もとても狭いです。トイレとあまり変わりがありません。

また、夜になると隣の戸の閉める音まで聞こえてきます。仮設の建っている米岡は風が強く、すきまだらけの住宅は風が入り込みとても寒いです」。(6年・女)

「聞いたときには／泣けなかった

またにっこり笑って／名前を呼んでくれるような気がして／泣けなかった／また元気に／『おはよう』って／言ってくれるような気がして／泣けなかった

このごろよく思う／「いないんだ」って／「もういないんだ」って」。(6年・女)

「じしんでつなみがきました。おとうさんは、くるまごとながされてしまいました。きたひ山で、おとうさんはやかれました。おこつになりました。もうおとうさんはいなくなりました。おはかまいりにいきました。ももじが、ぼくに上げられてけがをしました。ももじは、おとうさんがのこしていったねこです。かわいがってだいじにそだてます」。(1年・男)

「じしんになる前、おじいちゃんとおばあちゃんの家におにっちゃんとちっかとうにとりのてつだいにきました。ぼくは、船ののって、おじいちゃんといっしょにうにとりにきました。船の中で、うにとつぶを食べました。おりるとき、かっぱり(足が水で濡れること)したよ。みんながわらったよ。おじいちゃんとおばあちゃんがなくなってぼくは、さみしいです」。(2年・男)

「お父さんは、津波で流されました。お父さんはやさしい人でした。春にはいろんなところへドライブにつれて行ってくれました。夏には海につれて行って、いっしょに泳ぎました。秋には山ぶどうや、きのこをとりにつれて行ってくれました。去年の6月に青森に旅行に行きました。遊園地でいっしょにジェットコースターにものりました。わたしは、はじめてのつたので目が回ってしまいました。ゲームセンターでは人形をとってくれました。(中略)お父さんに会いたいです」。(3年・女)

「でもやっぱり今でも、S君に生き返ってほしいです。それだけでうれしいです。S君が生き返ったらうれしいです。そんなことはできないけど、そんなことできたら、すごくすごくうれしいです。けど、そんなことできないって分かってるから……」。(8年・女)

「体育館は使えないので、それぞれの教室で終業式をやった。静かな教室の中、校長先生の話がひびいて悲しくなった。いつもはうるさい教室だけど、そのときだけは、みんなうつむいて口を閉じていた。こういうときに、報道陣がカメラを回しみんなを写しているのは、なんだかいやな気持ちだった」。(6年・女)

「ぼくは、大工になりたい／地震や津波に負けない／家をつくりたい／活気がある／青苗をつくりたい」。(5年・男)

「次の日、K建設に一晚とめてもらうことになった。中には友だちがいて、無事な姿をみせてくれた。いやな事を忘れようと楽しく遊んだ。でも、悲しみは増えていた。毎日のテレビが、そんな悲しみを運んでいた」。(5年・男)

「私は、たくさん勉強してみんなに『いい人だな。』といわれるようなよい看護婦さんになりたいです。一度都会に行って看護婦の勉強をして、力がついたら青苗にもどってこようと思います」。(6年・女)

「奥尻島ににぎわいを取りもどしたい、これが私の夢です。町をとりもどすにはどうしたらいいのだろう。何年かかるかわからないけれど、もどすしかない。もどさないと人口がなくなってしまふ。そのためには私達はここ、奥尻島に残らなければならない。私達はがんばって青苗をもとにもどさなければならない。(中略)前のように、観光客が来るきれいな海、きれいな山、きれいな町になってほしい。(略)そのためには、私達十代の人がんばらなければいけない。だから、力を合わせて絶対もとにもどしてやる」。(6年・女)

第6 住環境に関する報告書

1 はじめに

本項では、北海道南西沖地震後の住環境（避難所、仮設住宅、公営住宅等）がどのようであったかについて、基礎的な資料を基にして概観したい。

2 基礎資料

(1) 奥尻町における仮設住宅建設（合計 330戸建設）の経緯

7/18 第1次仮設住宅建設開始（100戸）

7/25 第2次仮設住宅建設開始（100戸）

7/27 第1次仮設住宅完成

- 7/28 仮設住宅入居開始
- 7/30 第3次仮設住宅建設開始(100戸)
- 8/8 第2次仮設住宅完成
- 8/12 第3次仮設住宅完成
- 8/17 第4次仮設住宅建設開始(30戸)
- 8/26 第4次仮設住宅完成
- 8/27 仮設住宅入居完了

(2) 奥尻町災害復興対策室宛の質問事項及び回答(1995年12月28日現在)

① 仮設住宅に関して

- a 建設戸数、建設場所の決定にあたり、どのようなことを考慮されましたか

(回答)

全壊世帯等の聴き取り調査を実施して必要戸数を決定。

建設場所については、被災地域に近い町有地及び民有の遊休地及び草地を利用している。

- b 仮設住宅の位置関係、青苗地区からの距離等。(左の事項が分かる地図等あればご送付願います)

(回答)

奥尻町青苗地区まちづくり復興計画平面図(案)参照。

- c 現在の仮設住宅の入居状況

(回答)

地区名	設置戸数	現在入居戸数	空き家	入居世帯数	入居者数	現在設置戸数
青苗	263	141	122	109	274	263
米岡	5	0	5	0	0	0
松江	24	5	19	5	9	12
谷地	2	0	2	0	0	0
球浦	6	1	5	1	3	4

地区名	設置戸数	現在入居戸数	空き家	入居世帯数	入居者数	現在設置戸数
東風泊	4	0	4	0	0	0
勸太浜	4	0	4	0	0	0
稲穂	14	9	5	8	18	14
海栗前	8	3	5	3	8	8
合計	330	159	171	126	312	301

(平成7年10月31日現在)

地区名	設置戸数	現在入居戸数	空き家	入居世帯数	入居者数	現在設置戸数
青苗	263	85	111	66	150	196
米岡	5	0	0	0	0	0
松江	24	5	3	5	9	8
谷地	2	0	0	0	0	0
球浦	6	0	0	0	0	0
東風泊	4	0	0	0	0	0

地区名	設置戸数	現在入居戸数	空き家	入居世帯数	入居者数	現在設置戸数
勘太浜	4	0	0	0	0	0
稲穂	14	6	0	6	11	6
海栗前	8	1	3	1	2	4
合計	330	97	117	78	172	214

(平成8年4月30日現在)

② 避難所について

避難所の場所、各避難所における避難人数（最大時）、避難所解消の時期。

(回答)

避難所	開設時期	実人数	延人数
青苗中学校	7/13～8/15	560	8,736
青苗小学校	7/13～7/21	130	710
奥尻町青苗支所	7/13～8/2	10	148
奥尻空港	7/13～7/18	50	280
米岡自治振興会館	7/13～8/28	160	2,777

避難所	開設時期	実人数	延人数
松江老人憩いの家	7/13～8/9	55	839
松江児童会館	7/13～7/14	11	16
奥尻高校	7/13～8/1	270	1,563
奥尻小学校	7/13～8/13	125	2,127
奥尻町公民館	7/13～7/21	50	290
母子健康センター	7/13～7/19	35	175
球浦自治会館	7/13～7/15	50	895
宮津小学校	7/13～8/4	248	1,386
東風泊自治会館	7/13～7/26	25	299
東風泊保育所	7/13～8/8	75	907
レストラン波濤	7/13～7/27	30	442
野呂前自治会館	7/13～8/10	30	777
合 計		2,014	22,367

③ 公営住宅について

a 新築された道営、町営住宅の戸数、避難者の入居時期。

(回答)

- ・道営住宅 56戸 【入居時期】平成5年12月22日
- ・道営住宅 26戸 【入居時期】平成6年12月20日
- ・町営住宅 8戸 【入居時期】平成6年12月20日

b 入居にあたり、行政として配慮した点（料金等）。

(回答)

入居順位については、身障者、低所得者及び高齢者世帯を最優先とした。

また、入居者全てに特別減免措置をとり無料とし、今後は、それぞれの所得に応じて徴収することで検討されている。

④ 義援金について

a どういう名目でどれだけの額が何人に支給されましたか。

(回答)

(a) 人的被害見舞金

死亡	$300\text{万円} \times 198\text{名} =$	5億9,400万円
重傷	$50\text{万円} \times 52\text{名} =$	2,600万円
軽傷	$10\text{万円} \times 91\text{名} =$	910万円
	計	6億2,910万円

(b) 住宅被害見舞金

全壊	$400\text{万円} \times 437\text{件} =$	17億4,800万円
半壊	$150\text{万円} \times 88\text{件} =$	1億3,200万円
一部損壊	$30\text{万円} \times 550\text{件} =$	1億6,500万円
	計	20億4,500万円

(c) 農業被害見舞金（上限100万円）

18件 1,260万円

(d) 漁業被害見舞金

894件 6億 1,500万円

（上限：漁船—200万円、漁具—300万円、休漁—30万円）

(e) 商工業関係被害見舞金

436件 6億4,885万円

（上限：店舗—300万円、機械器具—200万円）

(f) その他(軽被害者)

5万円×1,117件=5,585万円

(g) 義援金から見舞金として支出済額合計40億0,640万円

b ひとりあたりの総受給額の分布状況

(回答)

住宅全壊の場合の復興基金からの支援給付額

住宅建築費助成 700万円

家具家財購入費 150万円

仮設住宅からの転出費 30万円

以上合計 880万円×約350世帯

これにaで回答した見舞金をプラスしたものが、一人当たりの受給額となります。

c ちなみに奥尻では、家を新築するのに大体幾らくらいかかるのでしょうか。

(回答)

一般的な住宅については、坪単価で45万円くらいであり、25～35坪程度の家が多い。

⑤ その他

災害後、奥尻島において、テントで居住している方の例は把握していますか。

把握しているとすれば、その人数。

(回答)

被災直後においても、テント居住者は誰もおりません。

3 検討

(1) 避難所について〔資料6、2、基礎資料2の(2)②参照〕

地震発生(1992年7月12日)直後の同年7月13日から島内17か所に避難所が設置されたが、最大規模の青苗中学校(収容実人数660人)は、設置から約1か月後の同年8月15日付けで解消している。この時点で既に、解消の時期が最も遅かった米岡自治振興会館を除く16か所の避難所が解消している。そして、右米岡自治振興会館も、同年8月28日付けで解消され、これにより、設置から約1か月半の間に、島内17か所全ての避難所が解消されたことになる。

このように、避難所が比較的短期間で解消の方向へ向かったのは、次に述べる仮設住宅への移行がスムーズになされたことに負うところが大きいものと推

測される。

(2) 仮設住宅について

震災から1週間も経たない1992年7月18日には第1次仮設住宅の建設が開始され、約2週間後の7月27日に100戸の仮設住宅が完成している。そして、震災後1か月半経った8月27日には、全ての仮設住宅(330戸)の建設及び入居が完了している。これは避難所の解消の時期とほぼ一致している。

〔同基礎資料(1)〕

これらの仮設住宅の設置場所について青苗地区の仮設住宅を例にとると、地区内または地区から約1 km以内の地点に設置されており、いずれも従前の居住地域から比較的近い場所に、設置場所を確保できたことがうかがえる〔同基礎資料(2)〕。

次に、仮設住宅解消の過程をみると、現在順次解消の方向に向かっている。95年10月31日と同年11月30日を例にとると、1か月の間に入居者数が312人から249人へと23世帯63人の入居者が仮設住宅から出ている。また、同年11月30日現在の設置戸数は、301戸であり、空き室ができ次第順次撤去していく方針である。〔同基礎資料(2)①〕

現在も仮設住宅に入居しているのは、自宅を新築する予定であるが、新築予定地の造成が未了であるとか、業者の作業日程待ちであるとかの理由で未だ自宅が完成していない人が多いらしく、奥尻町災害復興対策室の話では、96年末までには、全ての仮設住宅が解消できる目途であるという。

(3) 公営住宅について

82戸の道営住宅、8戸の町営住宅が建設され、入居順位については、身障者、低所得者及び高齢者を優先し、いずれも入居費用を無料とする等の配慮がなされている。〔同基礎資料(2)③〕

(4) 災害復興基金からの支援給付について

住宅全壊の場合を例にとると、住宅建築費助成として700万円、家具家財購入費として150万円、仮設住宅からの転出費として30万円の合計880万円が支給されている。これに住宅被害見舞金(全壊)400万円を加えると、最大1280万円が支給されていることになる。

奥尻における一般的な住宅新築費用が、1100万円～1500万円程度であることからすると、全壊世帯の場合、住宅新築費用のほとんどを見舞金、支援金から給付されている計算になる。〔基礎資料(2)④〕

但し、以上はあくまでも単純計算によるものであるから、震災により収入が

激減した人も多く、住宅新築に至るまでの生活費等を考えると、必ずしもこれで十分と言えるかは疑問の残るところである。

(5) まとめ

以上を概観するに、奥尻では神戸と比較すると、仮設住宅建設の場所、時期等においても比較的問題が少なく、避難所から仮設住宅への移行が比較的スムーズに行われたことが窺える。その理由としては、神戸と比較して被災者の数が少なかったことや仮設住宅建設地の調達が容易であったこと等が考えられる。

しかし、それにしても神戸が抱える問題の大きさを思うと、奥尻での迅速さには率直に言って驚いた。(勿論、あくまでも比較の問題であるが)

現在、奥尻では、仮設住宅から住宅新築等通常の生活への移行の過程にあるが、本格的な復興に向けては未だ様々な問題が起こることが予想され、今後も奥尻の経験から学ぶことは多いであろう。

第7 総括

今回の奥尻訪問は3日間の短期滞在であって、もとより現在の奥尻の姿のほんの一断面しか見ることはできていないであろうが、ここで訪問調査した者としての感想を簡単に記したい。

1 居住環境正常化の早さ

私たちが奥尻を訪れて、まず驚いたのは、「避難所→仮設住宅→公営(道営、町営)住宅または自宅の新築」という居住環境が正常化していく過程が(阪神・淡路と比較して)極めて早いことである。とりわけ、仮設住宅への入居は、地震発生(平成5年7月12日)から約2週間しか経っていない同月28日には開始され、1ヵ月半経った8月27日には全ての入居(330戸)が完了している。

もちろん、阪神・淡路と奥尻では被災者数も格段に違い、また、都市部である神戸では土地の調達が困難である等、いちがいに両者を比較することはできないであろう。奥尻では、「阪神に比べると恵まれている」という声をよく聞いたが、その多くは住宅事情の差を指していたように思う。

しかし、相次ぐ仮設住宅における孤独死を持ち出すまでもなく、避難生活から来る二次的な精神的肉体的負担が重大であることを考慮すると、「規模が違うのだから仕方がない」という一言でこの問題を片づけて良いものか疑問になってくる。神戸では、震災から1年経った今でも、テント生活を余儀無くされている方きえきえいるのである。

住居対策は、震災後1年を経た今にあっても、緊急事項として考えられなけれ

ばならないのではないだろうか。

2 地域的つながりの強さ

次に、子どもの問題について見ると、予想していたような深刻な事例は聴取するに至らなかった。すなわち、児童相談所が関与した事例はほぼ皆無であり、PTSD等の事例も聴取した範囲ではなかったようである。また、役場関係者のみならず、現地の保健婦や教師も「子どもたちは比較的落ち着いている。むしろ、大人の方に喪失感の強い人が多い。」と話されていた。

子どもたちの書いた作文を読むと、子どもたちが震災により大きなショックを受け、こころに傷を負っているのは明らかであるが、少なくとも奥尻においては、それが深刻な事態にまで至った例はないようである。私たちは、奥尻島の地域的特性にその原因があるのではないかと推測した。すなわち、奥尻島では、家族の絆や親戚の付き合い、隣近所の連帯感が常日頃から非常に強く、これらの家庭や地域による子どもに対する保護機能が震災後の非常事態においてもいかに発揮されたのではないだろうか。

例えば、青苗小学校において、震災直後の夏休みに「臨時教室」が開かれたことを紹介したが、同じ地域に住み、学校でも地域でも毎日顔を合わせていた先生によって開かれたこの「教室」が子どもたちのホッとできる「居場所」になり得たであろうことは想像に難くない。また、これはあくまでも想像だが、この「臨時教室」だけでなく、震災後の生活のあらゆる場面で子どもを取り巻く大人たちは、自然な形で子どもへ声をかけたり、話し相手になったりしていたのではないだろうか。

神戸では、これらの役割の多くを、子どもたちにとっては他人であった全国から集まったボランティアが担わざるを得なかったが、(勿論それ自体は素晴らしいことだが)子どもの側からすると格段に安心感が違うであろう。

こう考えていくと、平常時において、家庭や地域におけるつながりをどのよう to 育てているかが、震災直後の非常時においても問われるのではないかと思われる。

3 奥尻の経験から学ぶこと

以上、阪神・淡路と異なる点を中心に述べてきたが、阪神で耳にすることと共通する話もいくつかお聞きした。例えば、「ひとつの避難所で生活できるのは、いくら多くても100人までが限度。避難所は、小規模のものを分散して設置すべきだ。」という意見は、阪神、奥尻の両方でお聞きした話である。

これらの経験を無駄にすることなく、今後の対策に生かされることが切に望ま

れる。

最後になったが、ご多忙中の突然の来訪にもかかわらず、親切に対応して下さいました函館兎相の方々、奥尻町役場の方々、制野静子先生、そして、特にスケジュールの調整等でひとかたならぬお世話になった奥尻町議会議員制野征男氏にこの場を借りてお礼の言葉を申し上げたい。どうも有りがとうございました。

〈資料4 報告者：小久保哲郎 浜田雄久〉