

## □被災者の住宅確保に係る課題と対策

## —応急仮設住宅を中心に—

神戸市生活再建本部

調整担当課長 高橋正幸

## はじめに

平成7年1月17日(火)午前5時46分、観測史上初の震度7の大都市直下型地震は、神戸をはじめ芦屋、西宮、淡路などに壊滅的な被害を与えた。

神戸市では、死者4,500人を超え、建物の倒壊・焼失数は13万棟にも及び、最大23万人もの人々が避難所へ避難した。

避難所といっても学校の体育館のような公共施設に雑居している状態であり、生活環境も悪く、また、全壊判定を受けた危険な自宅にもどっていく人もあり、早期かつ大量の応急的な仮設住宅の供給が求められた。

## 1. 応急仮設住宅の建設

応急仮設住宅とは、災害救助法に基づき、災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保できないものに対し、簡単な住宅を仮設し、一時的に居住の安定を図ることを目的とするものである。

今回の阪神・淡路大震災では、神戸市分として、最終的に神戸市内29,178戸、神戸市外3,168戸、合計32,346戸の応急仮設住宅を

整備した(別表参照)。なお、このほか県営住宅・市営住宅・公団住宅等公的住宅の空き家1,477戸(うち市外351戸)を一時使用住宅として確保した。また、できるだけ従前住んでいた地域で住み続けたいという要望に応えるため、市内仮設住宅建設戸数の49%にあたる14,399戸を東灘区から垂水区までの被害の大きかった地域に建設した。

## (1) 建設主体

応急仮設住宅の建設は、災害救助法により、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、兵庫県では、今回の震災発生以前は、救助を迅速に行うため、知事の災害救助に関する事務の包括的委任規則により、仮設住宅の建設を含め、災害救助については全般的に市町村が行うものとしていた。しかし、今回は被害が広範囲に及ぶため、仮設住宅の建設など広域にわたるものについては、震災発生時に遡って県知事の責任のもとに行うことになった。

このため、原則として、市は用地の選定・確保、配置計画及び入居・管理事務を行い、発注・建設は県が行うという役割分担となった。しかし、仮設住宅の早期建設、避難所の早期解消という観点から、後述する高齢

者・障害者向け地域型仮設住宅及び平成 7 年度の追加建設分(8,814 戸中 6,539 戸)については神戸市が建設を行った。

## (2) 用地の確保

建設のために、大量の用地確保が必要となったが、早期に建設するためには、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が必要であり、ある程度の規模も求められた。ま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・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。

市内仮設住宅用地約 210ha のうち、約 75% は市有地等公有地であるが、その他約 25% 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。

## (3) 建設戸数

今回の災害は被害が大変大きく、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申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。

## (4) 設計タイプ

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 m<sup>2</sup>: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 m<sup>2</sup>:6 坪)タイプが新たに認められ、計 4 タイプが建設された。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 力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。

## (5) 高齢者・障害者向け地域型仮設住宅

避難者の数に比べ仮設住宅の建設がなかなか進まない状態では、高齢者・障害者といった身体的・精神的に虚弱な状態にあり避難所生活が困難な弱者対策を緊急に行わな

なければならない。このため、従前の居住地から近い地域での生活を基本にし、早期に生活改善を図るため、地域の公園 21カ所に風呂・トイレ・台所・洗面所が共用の 2 階建ての仮設住宅を 1,500 室整備した。パリアフリー等の仕様とするとともに生活支援サービスとして、(ア)生活支援員(概ね 50 室に 1 人)による各種相談・安否確認・緊急時対応、(イ)警備会社による 24 時間緊急時対応及び夜間巡回、(ウ)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を実施している。

この趣旨を活かすため、入居希望者は福祉事務所または保健所の窓口で受け付け、健康状況及び生活状況等を申請していただき、審査のうえ入居決定するという方法をとった。

## 2. 入居決定

応急仮設住宅の入居者募集は、1 月 27 日の第 1 次募集から大阪府下分を含め 6 回、その間に常時募集を 3 回、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅の募集を 2 回行った。

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、抽選方法を急ぎ変更し、優先順位による弱者優先方式とした。郵便事情が悪いため、東灘区から須磨区の区役所周辺の施設あるい

はテントで受け付けを行い、申込受付・審査・契約には大阪府、住宅・都市整備公団の募集事務のベテラン職員の応援を得た。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する団地が生まれ、コミュニティとして弱いものとなり、若い層からの不満も多数あった。

## 3. 応急仮設住宅の管理

応急仮設住宅の管理については、災害救助法に規定がないため、設置者である県・被災市のいずれが責任を持って対応していくのか議論になったが、さしあたって次々に入居が決定されていく仮設住宅を現実に管理していく必要性に対応するため、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、神戸市内の管理業務を委託することとした。

委託管理業務の内容は、雨水排水対策、敷地内通路の整備、住宅・共同利用施設の維持管理などハードの対応はもとより、入居者管理、苦情受付・処理、防火安全対策など多岐にわたっており、市との役割分担による効率的な管理を進めている。

なお、その後、兵庫県から神戸市等の仮設住宅設置市町に対し、正式に管理が委託され、管理費は震災復興基金から応急仮設住宅管理協議会を通じ負担されることとなった。

### (1) 環境改善

環境改善として、まず、4 月から順次全仮設住宅に庇・街灯を付けるとともに、ぬかるみ防止に砕石敷きを行った。引き続き、排水、

通路の簡易舗装等の工事に着手した。

また、仮設住宅の構造から冷暖房が必要と判断し、県を通じて国と協議したが、国はいわゆる災害弱者(65歳以上の高齢者、障害者手帳1級から4級の障害者等)のうち冷暖房を希望する世帯のみに設置を認めた。しかし、全戸設置が必要との判断から、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では5月にクーラー、10月に電気カーペットを、一般の仮設住宅では6月から全戸にエアコンを設置した。

さらに、概ね50戸以上の比較的大きな仮設住宅団地の便利施設として、周辺の商店等の状況を考慮しながらジュース類及びたばこの自動販売機を設置した。また、特に大規模で周辺に便利施設のないポートアイランド2期造成地及び北区鹿の子台についてはコンビニエンスストア(ミニコープ)を誘致した。

#### (2)住宅改修

全戸ほぼ同じ仕様の仮設住宅であるが、バリアフリーを目指して、車椅子利用者がある場合は、入居時期に合わせて玄関にスロープを設置し、その他、玄関・風呂場などの手すり、踏み台、段差解消など、8月から希望者の申し込みを受け付け、順次改修工事を実施した。

#### (3)安全対策

仮設住宅の防火対策として、全仮設住宅団地に2戸に1個の割合で消火器を設置した。また、軽量のために耐風対策として、必要な仮設住宅にトラロープ(耐風ロープ)張りをできるようにした。入居者自らトラロープ張りができるよう、チラシを全戸配布するとともに、講習会を全仮設住宅で実施

した。

#### (4)入居者情報管理システム

神戸市分として約3万戸の仮設住宅を管理するため、コンピューター利用による入居者情報管理システムを開発した。各住戸の入居者全員の氏名・性別・年齢・被災時の住所などの情報を入力し、行政サービス提供の活用を図っている。

#### (5)不適正入居対策

鍵渡し後の入居の実態を随時調査し、入居の事実が認められない場合は、一定の期間張り紙で警告の上、契約の解除・鍵の付け替えを行い、再度利用している。

また、入居者についても、別の住宅を確保しているのになお仮設住宅に入居しているなどの不正入居については、事実確認を調査のうえ厳格に指導を行っている。

### 4. 仮設住宅入居者支援活動

仮設住宅入居者の心身のケアや新たなコミュニティづくりの支援が必要であるため、民生委員・児童委員等による地域見守り活動の推進や、新たに「ふれあいセンター」の整備、運営費補助、「ふれあい推進員」の配置などを行っている。また、神戸市外の仮設入居者には情報提供を中心に、巡回相談などを行っている。

#### (1)地域見守りシステム

入居者の福祉の向上及び自立・互助とコミュニティ形成を図るため、ふれあい推進員の制度を平成7年8月に創設した。ふれあい推進員は、原則として仮設住宅入居者から委嘱し、民生委員・児童委員などの福祉

関係団体と仮設住宅入居者とのパイプ役・アンテナ役として、安否確認や友愛訪問活動など地域福祉活動への協力・連携を行っている。ふれあい推進員の委嘱状況は平成8年7月末現在405名である。

#### (2) ふれあいセンター

ふれあい交流を通じて心身のケアを行い自立を支援するとともに、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、概ね50戸以上の仮設住宅団地(当初は100戸以上)に1カ所ふれあいセンターを設置し、運営費の補助をしている。ふれあいセンターの管理・運営は入居者代表、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る。平成8年6月末現在設置数は151カ所である。

#### (3) 他都市調整

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。

### おわりに

多くの方々の支援をいただき、ようやく生活にも落ち着きが見えてきたところであるが、応急仮設住宅はあくまで仮の住まいであるため、現在、震災復興住宅整備緊急3カ年計画に基づき、82,000戸の恒久住宅の早期供給をすすめ、仮設住宅からの移転を進めている真最中である。最後の一人が恒久住宅へ移り住み生活再建ができるまで、神戸の復興は終わらない。どうか、今後とも神戸をあたたく見守っていただくとともに、ご指導ご協力をよろしくお願ひしたい。

## 別表

## 仮設住宅の入居状況について

## 1 仮設住宅の入居状況（平成8年7月末現在）

地域	状況	建設戸数 A	入居戸数 B	入居率 B/A%	入居していない 戸数 (A-B)	備考
		14,399	13,045	90.6%	1,354	内地域型の空き戸数 263戸
	東灘～須磨旧市街地	5,161	4,736	91.8%	425	〃 231戸
	その他市街地 ※	9,238	8,309	89.9%	929	〃 32戸
	その他郊外(北・西区)	14,779	12,726	86.1%	2,053	
	市内計	29,178	25,771	88.3%	3,471	〃 263戸
	市外	3,168	2,411	76.1%	757	
	合計	32,346	28,182	87.1%	4,164	〃 263戸

※ ポートアイランド、六甲アイランド、北須磨、垂水区

## 2 仮設住宅の種別と入居者の状況（平成8年7月末現在）

区	タイプ別戸数				計 〔 〕は 団地数	入居者の状況				
	2K	1K	一般向 地域型	高齢向地 域型入居 世帯		入居世帯 A	入居人数 B	高齢者数 C (C/B%)	高齢者の複 数世帯 D (D/A%)	高齢者の単 身世帯 E (E/A%)
東灘	戸 3,221	戸 157	戸 56	戸 449	戸 3,883	戸 3,441	人 6,504	人 2,716	戸 508	戸 960
灘	311	228	96	351	986	901	1,512	617	103	281
中央	1,566	1,900	48	282	3,796	3,533	5,870	1,739	263	783
兵庫	271	199	88	96	654	624	948	390	62	194
北	4,135	1,703	—	—	5,838	5,078	9,524	2,059	261	787
長田	349	107	120	71	647	619	1,111	406	82	161
須磨	1,197	581	96	251	2,125	1,918	3,309	1,259	230	534
垂水	1,423	885	—	—	2,308	2,003	3,541	1,107	187	447
西	7,782	1,159	—	—	8,941	7,648	14,747	4,961	902	1,685
市内計	20,255	6,919	504	1,500	29,178	25,771	47,066	15,254	2,598	5,832
市外	3,168	—	—	—	3,168	2,411	4,823	1,227	136	389
合計	23,423	6,919	504	1,500	32,346	28,182	51,889	16,481	2,734	6,221
								(32.4%)	(10.1%)	(22.6%)
								(25.4%)	(5.6%)	(16.1%)
								(31.8%)	(9.7%)	(22.1%)