

神戸市の応急仮設住宅における住環境管理の教訓

長崎大学大学院 学生会員○藤田高英 長崎大学工学部 フェロー会員 高橋和雄
 長崎大学工学部 正会員 中村聖三 長崎大学工学部 学生会員 二宮耕平

1. まえがき

阪神・淡路大震災の被災地・神戸市の応急仮設住宅では、神戸市による入居実態調査、様々な機関や研究者による調査が行われており、応急仮設住宅の構造や性能に関する問題、および応急仮設住宅でのプライバシーの喪失や新たなコミュニティの形成が進まないなどの問題が指摘され、災害時の応急的な住環境管理の見直しが迫られている。そこで、本研究では、平成9年7月末時点での応急仮設住宅の実態と長期化によって発生する問題を示した文献1に引き続き、応急仮設住宅解消までの応急仮設住宅における住環境管理の教訓をヒアリング調査や神戸市提供資料および新聞の報道記事をもとに分析するものである。

2. 神戸市の応急仮設住宅の設置から解消に至るまでの対策と問題

神戸市の応急仮設住宅の設置については、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・管理事務は神戸市が、発注・建設を兵庫県が行い、神戸市内には約3万戸が設置された²⁾。しかし、これらの応急仮設住宅は、用地不足から被災者が希望する市街地には少なく、郊外に多く建設された。神戸市による応急仮設住宅設置に関する反省事項としては、①被害が大きかったため、必要戸数の決定や設置主体である兵庫県との調整に時間を要したこと、②用地確保が困難であったこと、③「災害弱者を優先すべき」という考え方から、優先順位を設けた入居決定が、高齢者・障害者を集中入居させたため、コミュニティ形成に力を持つ壮年層が少なく、孤独死などに早期に有効な手を打てなかったこと、④災害救助法では、密集市街地での大規模災害や広域災害などの想定がなく、応急仮設住宅の設置にあたり、都道府県と市町村の役割分担および財源措置が不明確なため、応急仮設住宅の早期整備ができなかったこと、などとしている³⁾。このようなことから、今後、災害が発生した時のために応急仮設住宅の設置・管理のマニュアルづくりが必要であるといえる。

図-1は平成8年5月から応急仮設住宅解消直前の平成11年11月末までの神戸市内の応急仮設住宅入居世帯数の推移と応急仮設住宅入居者に対する支援策を示したものである。応急仮設住宅の入居世帯数は、応急仮設住宅入居者の主な移転先である災害復興公営住宅の完成が相次いだ平成10年3月から著しい減少を示している。平成10年5月には、災害復興公営住宅の完成が、移転予定者に対して追いつかない状況が発生したことを受け、兵庫県は災害復興公営住宅完成待ちの応急仮設住宅入居者に対し、完成までの間に家賃補助を受けて民間賃貸住宅に移ることができる「一時入居」制度³⁾を設け、応急仮設住宅の早期解消に向けた取り組みがなされた。一方、移転先が決まらない入居者に対し、行政は、弱者を優先した災害復興公営住宅への移転を進め、平成11年6月末時点での応急仮設住宅の入居世帯数は、約550世帯まで減少し、それまでの一般的な対策から入居者個々の状態に応じた対策が可能となった。一方で、応急仮設住宅団地では過疎化が

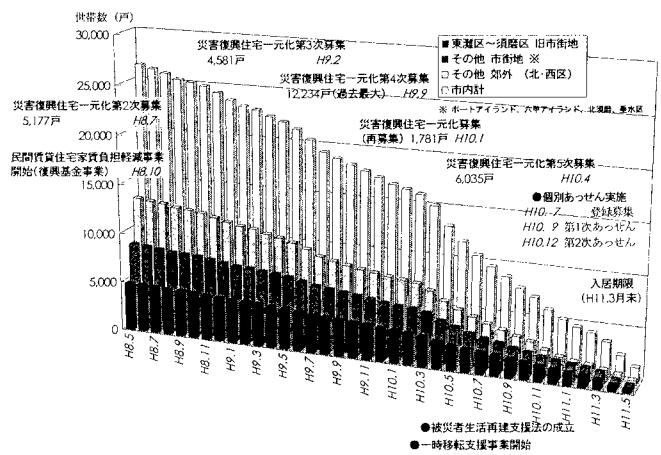


図-1 神戸市内の応急仮設住宅入居者数の推移と入居者に対する支援策

進み、孤独死や関係者の協力で形成されたコミュニティの崩壊といった問題が発生した。また、応急仮設住宅の住み替えや撤去については、民間の土地を借用している地区については住み替え、部分撤去が行われたが、市や県の所有地や公園などでは部分撤去は行われず、団地単位で入居者がゼロになり次第、撤去が行われた。

3. ヒアリング調査にみる応急仮設住宅解消期の問題

平成10年10月および平成11年1月に神戸市内の郊外に建設された応急仮設住宅住者に対し、応急仮設住宅解消期における応急仮設住宅での生活についてヒアリング調査を行った。表-1に得られた内容を示す。使用性や交通に関しては、以前の調査りとほぼ同じ内容であるが、周辺環境については、長期化による慣れや空き家管理の悪化が聞かれた。コミュニティについては、団地内の高齢化が進み、活気がなくなったことなどが聞かれた。このようなことから入居者の減少に伴う団地内の過疎化に対し、ボランティア等による入居者との交流活動も必要であるといえる。

4. 行政に対するヒアリング調査

平成11年1月および9月に、応急仮設住宅を管理する神戸市生活再建本部の担当者に応急仮設住宅の解消、災害復興公営住宅への移行する上での問題などについてヒアリング調査を行い、以下のような結果を得た。

- (1) 「避難所、応急仮設住宅、自宅再建という従来の手法でどのような問題があったか。」
 - ・避難所から直接自宅再建を目指す被災者に対する経済的な支援が最初から必要であった。
 - ・災害救助法は広域災害の想定がなく、法の解釈をめぐって混乱した。避難生活の長期化を考慮した見直しも必要。また、都市部においては、応急仮設住宅の用地確保が困難で、予め用地の選定が必要。
- (2) 「応急仮設住宅から公営住宅に移行する上での教訓・反省点は何か。」
 - ・災害復興公営住宅に高齢者を優先して入居を行ったが、入居者の大半が高齢者となり、自治会や管理者ができず、入った人が困ることになっている。また、入居者の8割が国の補助金と交付金から家賃減免を受けているが5年の期限があり、期限切れ後、市の単独事業として継続すると財源確保が困難。
- (3) 「一律な家屋の取り壊しを行ったが、取り壊さずに仮設として利用することも可能ではなかったのか。」
 - ・被災した住宅をそのままにしておくと、被災家屋をどけるだけで何年もかかる恐れがあり、そうなる土地区画整備事業が進まなくなる。

5. まとめ

本研究で明らかとなった応急仮設住宅における住環境管理の教訓をまとめると、以下のようになる。

- (1) 現在の災害救助法では、広域災害が考慮されておらず、応急仮設住宅の設置に関する役割分担などの見直しが必要。また、予め応急仮設住宅を建設する用地の選定を行うとともに、応急仮設住宅の設置・管理のマニュアルづくりが必要である。
- (2) 応急仮設住宅団地内の過疎化に対し、ボランティア等による入居者との交流活動も必要である。
- (3) 応急仮設住宅の入居決定に際しては、コミュニティの形成を配慮し、壮年層の世帯を意図的に配置することも考えるべきである。

参考文献

- 1) 高橋和雄・中村百合・清水幸徳：阪神淡路大震災における応急仮設住宅の設置と長期使用する場合の課題に関する調査、土木学会論文集，No.604/IV-41，pp.99-111，1998.10.
- 2) 神戸市民生局：平成7年兵庫県南部地震神戸市災害対策本部民生部の記録，pp.20-25，1996.2.
- 3) (財)阪神・淡路大震災復興基金：阪神・淡路大震災復興基金事業概要，pp.17-18，1998.12.

表-1 応急仮設住宅におけるヒアリング調査の内容

項目	内容
構造・使用性	・夏の暑さ、冬の寒さが厳しい ・簡単なつくりのため、隣の物音がよく聞こえる。 ・すきま風がひどい。
生活の利便性 交 通	・カメラつづの移動が速い。 ・市街地で移動が容易なため、交通費もかからない。 ・バスの本数が少なく、不便。
周辺環境	・空き家となった応急仮設住宅跡地の管理がままならず、不衛生。 ・粗大ゴミなどの不法投棄が目立つ。 ・郊外は、思っていたよりも静かで、空気もきれい。 ・住んでみると、意外と住みやすい。
コミュニティ	・入居者が減るに連れ、高齢者が多くなった。 ・自治会の催し物がなくなり、さびしくなった。 ・おしゃべりセンターが設置されて、交流の場が広い。
移転先の目処	・希望する場所にある公営住宅に当選しない。 ・収入が少ないうえに公営住宅に引っ越さない。