

# 第1章

## 福祉のまちづくりと阪神大震災

戦後、わが国のまちづくりの経緯の中で、福祉のまちづくりがどのように発展してきたかを概観し、自治体レベルでの福祉のまちづくりの展開の現状と長寿社会の到来の中で、今後の動向について考察する。

さらに阪神大震災によって都市環境がどのように変化し、障害者・高齢者をはじめとする市民にどのような影響を及ぼしたかについて整理し、その課題と問題点を明らかにする。

# 第1節 日本における福祉のまちづくりの展開と取り組み

## 1 福祉のまちづくりとは

福祉のまちづくりとは一体何であろうか。「福祉」も「まちづくり」もそれぞれ大きなテーマであって、本来の言葉どおりにとれば、私たちが関わっているまちづくり、すなわち生活環境全体のあらゆる側面に関する改善提案や実践につながる領域となる。

しかしながら、わが国において今日まで取り組まれてきた福祉のまちづくりは「障害者」や「高齢者」のために、地域社会で生活していく上で必要な環境を整備していくことを指してきたように思える。「福祉」ということで、それまで気の毒な扱いをされてきた人々に、何らかの配慮を施していこうとすることから出発しているようであるが、本来「福祉」は、人間の基本的人権に係わる重要な問題として、社会全体のみならず、広く認識していくべきテーマである。

福祉のまちづくりの理念としては、特定の人たちをまもるという視点から全ての人にとって幸せになることが根底にすえられたが、実際的には車いす使用者を中心とし

た内容が多かった。障害者のみならず高齢社会を控えて、高齢者に対する生活環境の整備課題がクローズアップされ、住宅や施設等のあり方が問われた。バブル経済と称せられる金余りに支えられて急激な都市開発プロジェクトが乱立した時代が終焉し、高齢化社会から本格的な高齢社会、そして新世紀に訪れるであろう超高齢社会に突入しようとしている。

諸外国ではすでに、障害者・高齢者に対する環境整備は人間の基本的人権に係わる当然の施策として取り組まれてきており、多くの国において法制化される等、ごく自然なかたちで、同じ人間の問題として展開されてきた。「ノーマライゼーション」という言葉がそのまま社会に浸透していく背景がそこに感じられる。

したがって、福祉のまちづくりは特定の人々のために何かをしてあげるまちづくりではなく、障害者・高齢者のみならず子供も大人も、男も女も、性別・年齢・職業等すべてをこえて、すべての人々にとって幸せをもたらすまちづくりでなければならぬ。

## 2 福祉のまちづくりを支える組織と流れ

福祉のまちづくりを支えるものとして、いくつかの社会組織をあげることができる。一つには、何といっても身近な生活者の視点から、この問題に先駆的に取り組んできた住民グループの活動がある。今日にいたるまで、絶えず精神的な運動をすすめてきた彼らは、社会のオピニオンリーダーでもあった。二つには、彼らの運動に共鳴した

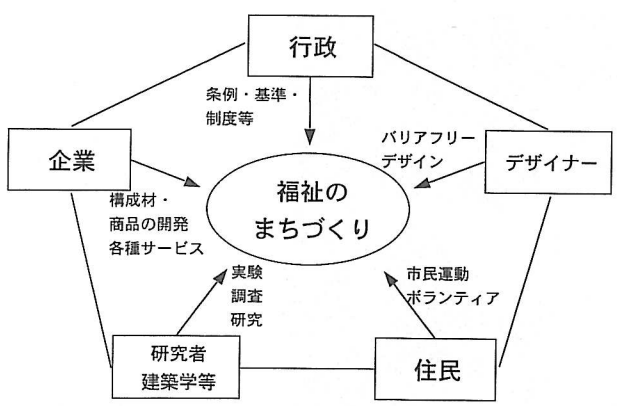


図1 福祉のまちづくりを支える関係者

建築家等のグループである。それまでの都市環境形成に対する何らかの反省に立った専門家の視点は、まちの建築をはじめとする都市構造の実践的な点検へと導いた。また、バリアフリーデザイン<sup>\*1</sup>という具体的な環境改善への提案の糸口を提供した。

もう一つの社会組織は研究者グループである。七七年四月に日本建築学会では建築計画本委員会の中に、ハンディキャップ小委員会が創設された。これは学会という枠をこえて、広く行政や民間の活動と情報・交流をすすめていき、地域での福祉のまちづくりを進めていこうとする多くの人々を支援していくことにもつながった。

さらに、もう一つの社会組織は民間の企業である。住宅・建築の各種構成材の開発や生産を行う企業の研究開発は、前述の研究グループの成果と呼応して、広く社会にバリアフリーデザインの具体的情報を提供した。これにより、直接、社会に建築を提供する各界のメンバーにバリアフリーデザインの実践を可能ならしめた。また、鉄道会社やタクシー等の運輸をはじめとする各種サービス業や、住宅・建築を供給する企業の取り組みも大いに福祉のまちづくりに貢献したといえる。この、企業において、ややもすれば、経営的採算性や合理性で判断する従来の計画や設計の中に、福祉のまちづくり的思想を導入することには多大な抵抗もあったことが推測されるが、そのパイオニア的役割を担った数少ない人々は、今日の社会状況達成の影の功労者ともいえる。

最後にとりあげたい社会組織は地方自治体である。まちづくりを住民の生活に密着して、総合的に推進していく役割を担う行政組織は、全国の地方自治体である。数多くの福祉のまちづくりに関する住民の活動や要望も、この組織が受け止め実現しなけ



写真1 障害者の生活の改善を主張して開催された集会

\*1 バリアフリーデザイン  
社会参加の障壁となる物理的、制度的な環境を改善することにより、すべての人が障害、年齢、性別などの差別によらず、社会参加が可能となることを実現するためのデザイン。

ればならない。実際、国に先駆けて新しい施策を打ち出してきたのは自治体からであることが多い。もとより、住民に関するありとあらゆる生活サービスの提供を、公共としてどこまで果たしうるのかが問われる。

民間の各組織の対応とあわせて、今後はますますきめ細かい施策の展開が求められる。福祉のまちづくりを実現していくメニューも今後は多彩になるうが、その場合はあらためて国としての統一的な施策体系が求められ、より高度の行政サービスが可能となることが期待される。（巻末「福祉のまちづくり年表」参照）

### 3 国レベルの福祉のまちづくりの展開

アメリカ合衆国においては、六一年米国基準協会 (American Standard Association) が「American Standard Specification for Making Building and Facilities Accessible to, and Unable by, the Physically Handicapped 1961」という基準を発表した。この種の基準の先駆けであったので世界中に大きな影響を及ぼした。その後、六八年に建築障壁撤廃法 (Architectural Barrier Act) が制定され、七三年にはリハビリテーション法が成立した。これにより、政府及び政府の補助金を受けた機関による障害者差別が禁止され、交通、住宅もその対象となった。

わが国では、戦後の震災復興期から高度経済成長による国土・地域の開発の波は全国に及んだ。高速道路や新幹線鉄道等の国土軸の整備は中央と地方のネットワークを強化し、経済成長を支えるインフラとなった。大都市周辺部における市街地化の進行

や、地方都市での、産業用地確保のための丘陵部や臨海部での開発により地域環境が一変した地域もある。大気汚染や水質汚濁等の公害をはじめ、各地で住民の生活環境を脅かす状況があった。これに対し、各種の住民運動が展開され、行政や企業の住民の生活環境への対応の改善を迫った。

この頃、障害者の人権と生活を守る運動も展開され、いち早く建築物等の施設の整備について、具体的な内容を示した要綱等で福祉のまちづくりとしての取り組みを実施した自治体もあった。アメリカの建築障壁撤廃法が出来た頃、日本の障害者福祉は施設収容主義であったが、リハビリテーション法<sup>＊2</sup>がつくられた七三年、わが国では「地域福祉<sup>＊2</sup>」が言われ始め、心身障害者向けの特目公営住宅<sup>＊3</sup>や、身体障害者福祉モデル都市制度<sup>＊4</sup>（仙台、高崎、京都、下関、北九州、別府の六市を指定）が発足した。この事業によって、先行して福祉のまちづくりをすすめてきた各自治体の動きが加速した。モデル都市はその後、七四年に一七市、七五年に二八市が指定され、その動きは全国的に広がった。さらに、七九年には障害者福祉都市<sup>＊5</sup>として二〇市が指定されている。七〇年代の福祉のまちづくり運動の成果は八〇年代に入って、一気に開花していった。八一年は国際障害者年ということもあって、八〇年代前半までは障害者対策を中心に展開された。

八〇年、通産省では高齢者・身障者ケアシステム技術の開発プロジェクトがスタートし、その後の身体機能の変化に対応していく、可変住宅<sup>＊6</sup>に関する研究や開発が大学や企業で盛んになった。八一年、住宅・都市整備公団でも「車いす使用者世帯向け対策住宅」が出された。国際障害者年であったこの年には、建設省から「官庁営繕にお

＊2 地域福祉（コミュニティケア）

ケアは従来、精神衛生上の分野で発達した概念であるが、わが国では六五年代より社会福祉の領域で注目されはじめ、それまでの収容施設における保護に対し住民参加をも含め地域社会（Community）を福祉を支える基盤としてとらえ、対象者に必要なサービス・保護を自分たちの活動の中で提供するという広い概念。当然各社会福祉施設もその中の一つの機能を果たすものとして地域の総合福祉体系に組み入れられる。

＊3 特目公営住宅（特別目的公営住宅）

社会的に特別の条件下にある世帯に対して、公営住宅のうち一定の条件を設け、それらの世帯に対して入居の取り扱い等に優遇措置を設けている。特定目的公営住宅には母子世帯向き、老人世帯向き、心身障害者向きがある。

＊4 身体障害者モデル都市制度（福祉モデル都市）

七三年から七五年の間に厚生省が指定して都市に次のような事業が推進されることが目的とされた。①道路・交通安全のための整備、②公共施設の構造・設備の改善、③公共施設・公園等への車いすの配備、④移動浴槽車・リフトバス、電話相談網等の整備、⑤身体障害者公衆便所の整備、⑥身体障害者福祉についての普及、啓蒙、などを行う。

ける身障者の利用を考慮した設計指針」が、さらに八二年には「身障者の利用を配慮した建築設計標準」が出され、官庁営繕のみならず、広く各自治体の営繕部門で公共建築の設計指針として活用され、民間の建築物を対象とした整備要綱やマニュアル・手引き等の作成にも参考とされ、バリアフリーデザインの普及に貢献した資料であるといえる。

八三年、運輸省から公共交通ターミナル身障者用施設整備ガイドラインが出され、国鉄では点字ブロックの設置が義務化された。

さらに八五年、通産省では「福祉住宅機器リース制度」が発足し、ハード面の整備だけではなく、ソフト面からの施策も打ち出されるようになってきた。

八〇年代後半からは、来るべき高齢化社会に対してどう対処していくかということでの動きがめだつようになってきた。八六年老人保健法が改正され、「老人保健施設」が創設された。ここにいたって、数多くの高齢者関連施策が出てきた。同年の地域老人福祉システム開発育成事業、地域高齢者住宅計画、ケア付き住宅供給システム（シルバーハウジング構想）<sup>\*8</sup>、中間報告等、地域の中に高齢者の住環境をどのようにして確保していくかという視点が出されるようになってきた。

八七年には、障害者雇用促進法ができ、障害者の「働く」場についての施策が本格化した<sup>7</sup>が、実態としては期待されるほどの成果は少ないといわれており、今後の発展が期待される。

九〇年代に入ると、国際障害者年の一〇年の終末から、再びまちづくりや交通対策等の都市環境整備、社会参加の支援などの施策が活発に展開されるようになってきた。

\*5 障害者福祉都市（身体障害者福祉都市）厚生省による福祉モデル都市の指定が七五年に打ち切られたのに対して、これにかわり七九年から実施された福祉事業で、その目的には生活環境の改善、障害者福祉サービスの実施、心身障害児の早期療育の推進及び市民啓発などがあり、各事業を総合的に実施しようとするところに特徴がある。

\*6 可変住宅

住まい手の身体的機能のレベルの変化にあわせ住宅の空間構造を対応させようとする住宅。

\*7 老人保健施設

病状安定期で入院治療する必要はないが、リハビリテーション、看護、介護を中心とした医療ケアを必要とする寝たきり老人、痴呆老人等に対し医療ケアと日常医療サービスを提供することにより老人の自立を支援し、家庭への復帰を目指すことを目的として八六年老人保健法の一部改正により創設され、八八年度より整備が図られている。

\*8 シルバーハウジング構想

（シルバーハウジング・プロジェクト）高齢者が地域社会の中で自立して安全かつ快適な生活を営むことが出来るように、ハード・ソフトの両面にわたる高齢者の生活特性を配慮した住宅の供給を推進することにより、高齢者の居住の安定と社会福祉の推進を図る事業。

ちようど九〇年にはA D A<sup>\*9</sup>ができ、国による何らかの基準制定を促すかのように、わが国の主要都市で建築条例やまちづくり条例が出てきはじめた。民間主導の「健康長寿のまちづくり」の本格的試行とともに、九一年に建設省が出した「福祉のまちづくり事業」が注目される。この事業は、高齢者や身障者に配慮した「人にやさしいまちづくり」を推進するために、都市における高齢者や身障者の快適かつ安全な移動を確保するための総合的な施設整備などを目的とする助成制度である。初年度の九一年では、モデル都市として、埼玉県浦和市や徳島県徳島市など全国で八市が指定を受け、「福祉のまちづくり整備計画」が策定された。九二年には、「ハートフルビル制度」という建設費の低利融資の制度も出来、建築から都市へ、ハードからソフトまでの幅広い施策が整いつつある。また「高齢者保健福祉推進一〇カ年戦略」（九〇～九九年）、いわゆるゴールドプラン<sup>\*10</sup>が制定され、本格的高齢社会へのビジョンが示された。しかし、これらの計画推進には、今後の課題も多い。

#### 4 自治体レベルの福祉のまちづくりの展開

行政の取り組みとしては、条例のなかにも、福祉のまちづくりをすすめる手法がいくつかあるので紹介してみたい。

まず、福祉のまちづくりのめざしている施策の全体像をどのように捉えるのかという課題があるが、それらの実現の方策として単純に規制するだけでなく、あるべき方向へ誘導していくことも必要である。後者の場合は、関係者の自主的なコントロー

\*9 A D A  
アメリカ障害者法の略称であり。同法は九〇年七月に公布された。その理念的根拠は公民権法の差別禁止条項であり、その対象に「障害をもつ市民」が加わったものである。あらゆる生活の場面（公益施設、公共交通機関、通信サービス等）で障害を持つ市民への差別を禁じたものである。

\*10 ゴールドプラン  
国が中央の社会福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申など高齢社会にむけての在宅福祉の抜本的強化の方針を受け、八九年一月に「高齢者保健福祉推進一〇カ年戦略」通称ゴールドプランを発表した。これらは、①在宅福祉対策の緊急整備、②寝たきりゼロ作戦の展開、③在宅福祉など充実のための長寿社会福祉基金、④施設の緊急整備、⑤高齢者の生きがい対策の推進、⑥長寿科学研究の推進、⑦高齢者のための総合的な福祉施設の整備、などからなっている。現在これらの福祉をさらに充実させるために、新ゴールドプランが設定されている。



ルといえるし、前者の場合は、何らかの公的コントロールと言わねばならない。いくらやり方である。自主的といっても、行政等が民間の事業者に対して緩やかにコントロールしていくことも含まれる。また行政にあつても、公共建築等自ら事業展開していくプロジェクトについては、民間に対する規制や誘導とは別に、内部の基準等で自主的にコントロールしていく場合がある。

いずれにしても、①広報・啓発（パンフレット、手引き等）、②行政指導（指針、要綱等）、③法規（条例―建築基準法によるもの、又は地方自治法によるもの、法律―わが国ではなし）の順に規制が強くなる。理想的には福祉のまちづくりの理念を理解する事業者や建築家によつて、自主的に実現されることが望ましいが、一定の成果を達成するためには、前述の公的コントロールの導入もやむを得ない。しかし反面、基準の内容についてはそのまま適用しても、その状況にあつた適切なものがないことも実現できているとは言いがたいこともある。一度つくつたものは二度と変えないというのではなく、時代・社会の推移とともに弾力的に見直していく姿勢が必要である。

自治体の取り組みとしては、七〇年代からの動きに加えて、八一年の国際障害者年から一〇年間の期間に、各地で積極的な施策が開発された。障害者施策としては八一年の神戸ポートピア博でのモデル計画がある。本テーマに関して、英国のゴールドスミス博士を招いての国際シンポジウムは、福祉のまちづくりの本格的取り組みを飾るものであつた。全国に先駆けて導入された新交通システムも、これからの公共交通システムの一つのあり方を提案した。京都では地下鉄のバリアフリー化が図られ、その後の各都市での地下鉄建設に影響を与えた。JR、民鉄についても、駅舎や車両



写真2 ポートピア81会場を視察されるゴールドスミス博士（車いすの介助は著者）

構造において配慮したものが登場している。さらに、アメニティターミナル計画<sup>\*11</sup>のように各乗物相互の乗換システムやターミナル空間においての改善が公共サイドと一体的に進められることが期待される。

住宅関係では、八一年にわが国で初めての肢体不自由者用ケア付き住宅が八王子市にでき、その後各地に続いた。現在グループホーム事業<sup>\*12</sup>が、知恵遅れの人を対象に全国で展開されている。高齢者のシルバーハウジング事業やシルバーピア（都）もある。江戸川区で導入された上限のない障害者・高齢者世帯に対する住宅改造成助成制度は大きな反響をよんだ。地域特別賃貸住宅等の、障害者世帯向け民間借り上げ制度も都市地域内の住宅施策として注目されている。

先行して基準や要綱、あるいは条例を制定していた自治体では内容の見直しを図り、今後に備えるとともに、基準等に限らない新たな施策の展開を図ろうとしている。また最近、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、横浜市などの都市圏で、相次いで福祉のまちづくり条例が制定された。条例としては七九年の神戸市の条例が全国で初めてあったが、現在制定済み、あるいは制定中の自治体も数多い。

## 5 長寿社会にむけた新たな福祉のまちづくりを求めて

以上のように、わが国における福祉のまちづくりは、来るべき新世紀における長寿社会の基礎的環境整備として、各分野で積極的に取り組まれつつある。

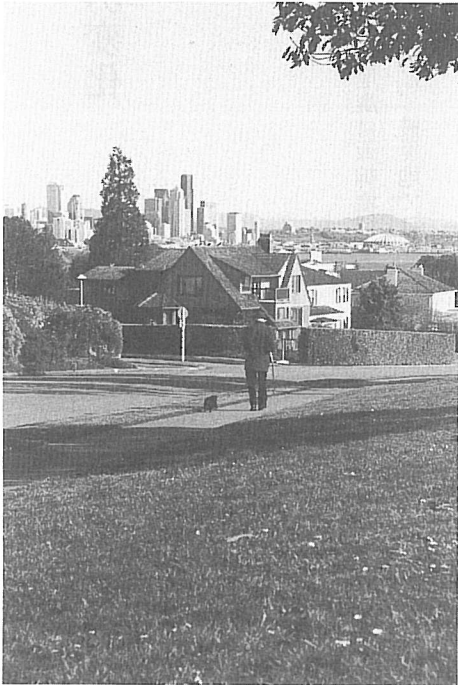
しかし、戦後五〇年、世界でも有数の経済大国と言われるほどに復興したわが国で、

\*11 アメニティターミナル計画

高齢者や障害者のための総合的な対策を講じた旅客ターミナルや鉄道駅のこと、エレベーター・エスカレーターのみならず、ターミナルへのアップローチ、券売機、トイレ、案内板等のアメニティ施設が総合的に整備されることを目指している。

\*12 グループホーム事業（グループホーム）  
少人数の痴呆性高齢者や障害者等が、地域社会の通常の家で職員とともに居住し、そこの生活を通じて社会福祉ニーズを充足していく居住形態。

しかも、何に付けても都市デザインモデル都市といわれ、ユニークで先進的なまちづくりを展開してきた神戸が、阪神大震災という想像もしなかった大災害に見舞われて、今まで何をしてきたのかと言われるほどに、これまでのまちづくりのあり方が問われるようになった。福祉のまちづくりも同様で、バリアフリーの基準や条例をつくるだけでは実現できない福祉のまちづくりの根底が問われようとしている。これは神戸のみならず、すべての都市や地域に共通して、都市という生活環境のあり方、すなわち新たなまちづくりのデザインを進めることが求められているのである。



アメリカ、シアトル市郊外

## 第2節 阪神大震災における都市環境の変化

### 1 震災の傷痕から復興へ

九五年一月一七日午前五時四六分——その日の朝、突然襲ってきた地震は阪神地域を中心に大きな被害をもたらした。変わり果てたまちの姿とは対照的に、被災地では復興へむけた努力が繰り広げられた。

阪神間の大動脈である鉄道や道路が分断され、救助や救援物資の輸送に支障をきたし、数多くの住民の足が奪われた。代替交通手段としてバスや船が導入されたが、利用者に対する情報提供や待ち行列空間の整備において当初混乱があった。障害を持つ人や高齢者にとっては、乗り継ぎや長時間の待ち行列に多大なバリアがあり、緊急時におけるこれらの災害弱者のアクセスビリティはきわめて不十分なものであったといえる。日常からの整備とあわせて、非常時におけるアクセスビリティの確保と、バックアップ機能の整備において、障害を持つ人や高齢者に対してはスペシャルトランスポート<sup>\*1</sup>を含む適切な配慮が必要である。

住宅地とともに、商店街等の利便施設の復旧も仮設店舗や震災屋台の出現とともに



写真1 震災により壊滅した街（神戸市長田区）

\*1 一四一頁参照

本格的に計画されつつある。単なる利便性の提供にとどまらず、地域のコミュニティ施設としての市場や商店街の復活は高齢者や障害者にとっても必要不可欠のものである。

## 2 震災の被害者の多くが高齢者

この震災による死者は兵庫県内で五四八〇人、大阪・京都をあわせ計五五〇二人にのぼり(九六年一月二二日兵庫県警発表)、内一七三人の外国人の方が犠牲となった。国籍別では、アジア系の人が九割以上を占めるといふ。また年代別でみると、六〇歳以上の高齢者の犠牲者は五三・〇%であり、五〇歳以上では約七割になる。(図1)。

核家族化の進行とともに、子供達は郊外のニュータウンに住み、老親達は終戦後の焼け野原から住み慣れた既成市街地に、老朽化したといえ下町のコミュニティの中で生きていた。その暮らしぶりを知っている近所の人たちや消防隊、自衛隊によって倒壊した家屋から、多くの人が救出されたが、死者のうち約四五〇〇人が圧死によるものと伝えられている。震災の犠牲者の大部分が高齢者であったことは、都市部に高齢者が集中している、インナーシティの実態と家屋構造の問題を浮かび上がらせた。しかし一方、老人ホームなどの施設においては犠牲者を出していないことは不幸中の幸いであった。

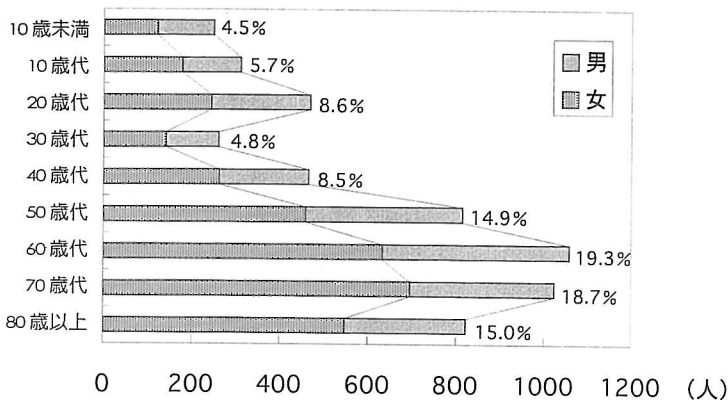


図1 阪神・淡路大震災の死者内訳(兵庫県警発表による、%は各年代別の全体に対する割合)

震災後の動き（福祉関連）

- 95年 1月  
午前五時四十六分、兵庫県南部地震発生 M7.2の直下型
- 17日 神戸市東灘区でLPGタンクガス漏れ、七万人が避難
- 18日 三宮など再炎上
- 20日 全国障害者解放運動連絡会議（以下全障連とする）、緊急通信発信  
新幹線「京都」新大阪「間復旧」
- 21日 兵庫県内の一〇七七ヶ所の避難所に約二八万三〇〇〇人の避難者  
災害対策基本法に基づき「姫路」・「尼崎」間一般車の通行規制  
障害者救援本部結成（大阪）
- 23日 JR西日本、阪急電鉄、阪神電鉄の代替バス輸送開始  
被災地全域の応急送電完了
- 24日 震災による死者数五〇〇〇人を超す
- 25日 兵庫県社会福祉協議会が「障害者支援センター」設置  
全障連ニュース「緊急のお願い」第一信発信  
障害者救援本部、救援物資受付所を豊能労働センターに設置  
全国視覚障害者連絡会議が「阪神大震災に関するお願い」を提出（N T T・NHKに向けて）
- 26日 神戸市、震災復興本部設置
- 27日 神戸市、第一次仮設住宅入居者募集（ $\sim 2/2$ ）  
中国自動車道全線開通
- 28日 生活福祉資金特別貸付受付（ $\sim 2/2$ 、総額八〇億円）  
国道43号線が全線開通
- 29日 神戸フェリーセンター再開  
倒壊家屋等の解体撤去の申し出受付（ $\sim 8/31$ ）  
神戸市、カセットコンロ（五万二〇〇〇個）配布
- 30日 転校児童、生徒一万五〇〇〇人超す  
全壊のメインストリーム協会（西宮）、介護人派遣事業再開

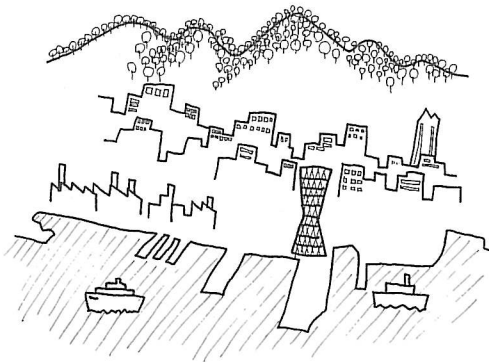
- 31日 神戸市、市内六ヶ所を対象に震災復興市街地、住宅緊急整備の基本方針を  
発表（建築制限区域の指定など）  
パソコンネット「ヒューマインドネット」開局
- 2月  
1日 西宮市、震災復興本部設置
- 3日 尼崎市、震災復興本部設置  
「罹災都市借地借家臨時処理法」閣議決定
- 5日 第一次仮設住宅入居者募集に九万六〇〇〇世帯が応募  
神戸市被災障害者関係者会議（四〇名参加、えんぴつつの家にて）
- 6日 罹災証明書発行開始（初日、九六〇三件）  
第一次義援金（住宅被害・死亡・行方不明）交付開始
- 10日 神戸市元町高架通商店街一四〇軒店開き
- 11日 兵庫県、阪神・淡路震災復興計画素案発表
- 12日 各市で義援金、県災害救援金受付
- 14日 神戸市民と市長の懇談会（以後、ふれあいトークなど一回開催）  
神戸市、独自に災害復興住宅特別融資を決定（年率三・七％）
- 17日 震災一ヶ月、兵庫県警発表死者数五三七八人  
避難所生活者、二万二〇〇〇人
- 20日 被災障害者支援実行委員会、厚生省に要望書を提出
- 22日 被災地障害者センター、県と市に第一次要望提出（内容、小規模避難所と  
生活保護）
- 24日 大震災復興基本法が成立
- 26日 神戸市東灘区森南地区、住民集会以土地区画整理事業に反対声明決議  
神戸市立学校園全校再開
- 27日 西宮・芦屋市で合同慰霊祭  
神戸三宮の地下街「さんちか」が開通

被災地障害者センター、県に第二次要望提出（内容、まちづくり）  
 28日 政府復興委が一〇万戸の復興住宅建設を緊急提案  
 3月  
 5日 神戸、宝塚、尼崎で震災犠牲者合同慰霊祭  
 6日 被災地障害者センター、県に第三次要望提出（内容、小規模作業所の支援施策）  
 7日 国税庁、「災害地域」の確定申告の期限延長発表  
 9日 「第二五回神戸まつり」中止決定  
 ボランティア延べ一〇〇万人  
 15日 屋台村「神戸元氣食堂」オープン（元町商店街三丁目）  
 21日 二葉公園にサバイバースエリア「ハトの家」オープン（被災障害者入居）  
 23日 神戸の復興に向けての提言募集受付（〜4/21）  
 31日 上水道復旧（臨海部の一部を除く）  
 4月  
 3日 高齢者・障害者向け地域型仮設住宅の入居者募集（〜4/11）  
 須佐野公園にサバイバースエリア「拓人」オープン（被災障害者入居）  
 被災地障害者センター、ボランティア登録数三三二名  
 8日 山陽新幹線「新大阪〜姫路」間運転再開で全線開通  
 10日 陸上自衛隊の仮設風呂、一六ヶ所の内七ヶ所閉鎖  
 11日 大阪ガス、約七〇万戸の復旧完了  
 12日 兵庫県、阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）の基本構想発表  
 13日 県内の外国人死者、九ヶ国一七九人に  
 14日 震災死者五〇二人に  
 16日 カトリック鷹取教会、ベトナム人向けのミニFM局開局  
 19日 兵庫県内避難者五万人を割る  
 22日 神戸市内避難所の九〇〇〇世帯、仮設住宅未応募判明  
 27日 自衛隊撤収  
 5月

11日 神戸市内、大雨で被災ビルやアパートが倒壊  
 震災原因の生活保護申請五三九世帯  
 12日 神戸市内の第一次、第二次仮設住宅未入居九〇〇〇戸が判明  
 神戸シテイエアーターミナル（KICAT）営業再開  
 16日 避難所生活者、震災後四ヶ月目で三万人  
 生活福祉資金災害援護資金貸付受付（〜7/31）  
 17日 芦屋市津知町のテナント村閉村  
 21日 要援護家庭への義援金と市・県見舞金、重傷者への義援金の受付（〜6/9）  
 23日 神戸市長田区菅原市場、仮設共同店舗で再オープン  
 25日 6月  
 5日 ポートライナー、島内を周回運転  
 市・県会議員選挙実施（震災により約二ヶ月延期）  
 11日 阪急電鉄、神戸線全線開通  
 12日 定住外国人生活復興センター開設  
 17日 災害障害見舞金の交付相談開始  
 20日 神戸電鉄、全線開通  
 22日 神戸・復興住宅メッセ開設  
 神戸市バス全七三路線運行再開  
 神戸市の避難者二万人を割る  
 26日 阪神電鉄、全線開通  
 30日 神戸市復興計画策定  
 7月  
 1日 新規分最後の第五次仮設住宅入居者募集  
 大雨で神戸・六甲山麓に避難勧告発令  
 6日 神戸市震災復興住宅整備緊急三ヶ年計画策定  
 7日 災害復興住宅の入居者募集（〜7/24）  
 8日 「阪神・淡路震災復興計画」最終案決定  
 兵庫県・神戸市、国に復興計画案などを提示  
 被災児童・生徒教育（保育）助成義援金の交付申請受付開始  
 10日

- 15日 「あしなが育英会」、震災遺児六五人を新たに加え、三三五世帯五六九人と発表
- 19日 神戸市民福祉復興プラン策定
- 20日 「神戸みなと夏まつり」ハーバーランドで開催
- 30日 神戸市北区の仮設住宅内に市内初のふれあいセンターオープン
- 31日 ポートライナー全線開通
- 8月
- 8日 兵庫県内の独居仮設住宅者五五〇〇戸超す
- 11日 神戸市西区の仮設住宅が完成し、兵庫県内に建設予定の四万八〇〇〇戸が完成
- 13日 神戸高速鉄道開通で私鉄全線開通
- 14日 兵庫県内の避難者一万人を割る
- 19日 神戸市の避難所廃止、待機所は二ヶ所(ただし、一八日現在で待機所定員の四倍の八二七四人が避難所生活)
- 20日 災害救助法の適用終了(避難所の解消など)
- 神戸市、避難所閉鎖
- 21日 住宅助成義援金交付申請の受付開始
- 神戸市、待機所を開設
- 23日 六甲ライナー全線開通
- 9月
- 30日 西宮市、避難所閉鎖
- 10月
- 2日 神戸市災害援護資金貸付、生活福祉資金援護資金貸付受付再開(〜10/31)
- 3日 「神戸空港を考える会」、神戸空港反対で神戸市に監査請求
- 12日 神戸市の避難者二〇〇〇人を割る
- 31日 「復興と福祉のまちづくり国際セミナー」開催
- 11月
- 6日 神戸西市民病院新館で再開
- 17日 神戸・復興住宅メッセ「いきいき下町住宅メッセ」開設

- 27日 高齢者・障害者向け地域型仮設住宅への配食サービス開始
- 12月
- 1日 被災児童特別教育資金の受付開始
- 6日 神戸市、旧避難所の住民に退去要請
- 15日 神戸ルミナリエ開催(〜12/25)
- 22日 芦屋市の仮設住宅三六戸焼き二〇世帯被災
- 23日 神戸、新長田駅南の復興再開発事業で住民案
- 24日 芦屋、西部地区住民が独自まちづくり案
- 96年 1月
- 8日 神戸市が震災関連死者追加、兵庫県内死者は計六三二六六





### 3 障害者支援グループによる救援活動

一月二六日「阪神被災障害者支援実行委員会」が結成され、カンパ等の街頭行動の他、避難先やボランティアの紹介、車いすやFAXの提供等、積極的な支援活動が展開されている。その情報ネットワークは、行政単位に依存する他の組織とは異なり、日常生活の延長にそった、作業所活動等の日頃からのコミュニティの中で助け合っている。二月一四日の同委員会通信によると、被災地関係グループからの状況報告として、把握できた障害者数五八八の内、死者は本人八、家族四で、住めない家屋一一三、その他養護学校や普通学校の関係者二〇〇名程の集約で三名の死亡が報告されている。また、全半壊の被害を受けた共同作業所や授産施設は一一カ所にのぼると報告されている。支援ネットワークが東京においても組織化され、障害者や一般市民の積極的な支援体制が築かれている。

### 4 避難所の生活と問題点

被災して家を失った人の避難所となった小中学校等は、体の不自由な人の利用を考慮したバリアフリーデザインがいきわたっておらず、トイレや風呂の利用や基本的な生活動線のアクセスが保障されていない。暖房設備等が十分ではなく、体育館や教室等の床に布団を敷いた生活はプライバシーもなく、肉体的にも精神的にも過酷な

環境であった。緊急避難的な段階からしだいに日常生活的な段階へ移行するにつれて、それまでの近所づきあいのコミュニティとは違った避難所でのコミュニティに馴染めない高齢者や障害者もあり、壊れた自宅に戻ったり、他の避難所へ移る人も見られた。公園等のオープンスペースでも避難テントや仮設住宅が建設され、子供や高齢者の憩いの場は消失した。

## 5 仮設住宅の課題と改善提案

仮設住宅の入居は、災害弱者優先の考え方から高齢者や障害者、母子家庭等を優先させたが、その立地や家屋構造等から辞退者や苦情も多かった。助け合いや自立をめざした仮設住宅居住者の自治会が相次ぎ結成され、役所との交渉や住環境の改善にあたる動きもあった。また、住み慣れた地元の土地を借り、仮設住宅や店舗を建設したり、介護型ヘルパーや寮母等の生活支援員を配置するなどの仮設住宅も登場している。高齢者や障害者にとって、段差の多さ、バスタブの高さなどが障害になったりして、トイレや風呂を使えないことがわかり、仮設住宅を簡単に改造する方法も提案されている。

仮設住宅としては、地域型や高齢者・身障者向けなどがその後供給され、多くの入居者の生活に支障がないよう努められているが、仮設住宅から公営住宅や他の住宅への移転時期や方法について、今後具体的な計画や調整が求められる。

今回、行政や研究者によって数多くの仮設住宅に関する調査が実施されたが、今後

表1 応急仮設住宅建設地区別一覧表 (神戸市資料より作成、1996年1月現在)

区	戸数(戸)	1K+2K(戸)	高齢者障害者 向け(戸)	地域型(戸)	率(%)	団地数
東灘区	3883	3378	449	56	13.3	32
灘区	986	539	351	96	3.4	16
中央区	3796	3466	282	48	13.0	24
兵庫区	654	470	96	88	2.2	17
北区	5838	5838	0	0	20.2	48
長田区	647	456	71	120	2.2	14
須磨区	2125	1778	251	96	7.3	45
垂水区	2308	2308	0	0	7.9	23
西区	8941	8941	0	0	30.7	69
合計	29178	27174	1500	504	100.0	288

の仮設住宅の住空間デザインとして、単に手すりをつけるとか段差を解消するといったバリアフリーデザインの対応だけでなく、住環境としてよりよいコミュニティを生み出す計画技術も必要である。

## 6 福祉のまちづくりの視点からの復興計画

都市の防災性の強化のみならず、「災害に強く、人にやさしい」まちづくりをめざし、これまでの条例等に規定する項目にとどまらず、より総合的にかつ高度に、日常時とともに災害時においても対応できる提言がまとめられた。九五年三月の「阪神大震災復興計画への提言―福祉のまちづくりの視点から」がそれである。

また、高齢者や障害者が災害弱者として厳しい環境に置かれたので、兵庫県は九三年一〇月に施行した「福祉のまちづくり条例」のエレベーターに関する規定に、店舗や避難所として活用されている学校などにも設置の義務付けが可能かどうか等、全面的に点検する方針を明らかにした。条例の見直しのみならず、全国のまちづくりにおいて、今回の阪神大震災を教訓に、あらためてすべての人が安心して暮らしてゆける環境の整備が求められる。

現在、被災地の各地区ですすめられているまちづくりにおいては、住民を中心に「まちづくり協議会<sup>\*2</sup>」という組織が結成され、それを基本に行政やまちづくりのコンサルタント等が参画していくことが多い。まちづくりの計画を具体化する段階で、どこまで高齢者や障害者の声を反映できるか、関係者には「福祉のまちづくり」の視点から

\*2 まちづくり協議会

「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」、いわゆる「まちづくり条例」では、まちづくり協議会の認定、協議会からのまちづくりの提案、それにもとづく市長と協議会の協定の締結等の市民主体のまちづくりと市の支援について規定している。まちづくり協議会は住民のまちづくり参加の基本的団体として機能している。

の検討を必要不可欠な条件としていただきたい。

交通関係施設の復旧・復興においては、新たに「福祉のまちづくり」の視点からJR新長田駅のように、これからのモデルとなるような実施例もあり、今後さらに継続的に取り組まれることが期待される。

## 7 これからの新たな福祉のまちづくりのパラダイムを求めて

今回の震災ではさまざまな側面から、これまでの都市環境のかかえていた問題点や課題があきらかになった。また、これまですすめられてきた福祉のまちづくりで対応できていない、実態に即した整備課題が抽出された。

福祉のまちづくりの基本となるノーマライゼーションの理念を今一度確認し、来たるべき超高齢社会における生活環境の構築に備えることが必要である。

バリアフリーデザインは、今日まで各地の物的環境の改善に大きな進展をみせつつある。しかしながら、すべての人にとって安全で快適な環境の実現には至っていない。これからは車いす使用者のみならず障害をもつ人のあらゆる生理特性に対しても対応すべき空間整備の技術開発が期待される。いきおい空間整備においてはこれらの物的側面のみならず、必要な人的サービスや経済的、社会的システムの整備が必要である。

欧米の先進事例を学習しつつすすめてきたわが国の福祉のまちづくりにおいても、これからは世界の範となるべき「日本型」ともいうべきスタイルを構築していく段階がおとずれているのかもしれない。



写真3 再建されたJR新長田駅(内部)。エスカレーターに加えエレベーターが設置された他、車いす使用者向けのトイレなどが整備された



写真2 再建されたJR新長田駅(外観)

生きている幸せを共感できるまちづくりの実現のために、これまでの成果をふりかえるとともに、関連するあらゆる分野の協力のもとに研究開発や現実的な提案プロジェクトの実現をめざすべく、新たなパラダイムを共有化することが必要である。



