

2

章

仮設住宅編

苦しい転出

大災害が起きた場合、自治体が被災者のために仮設住宅を建設することは、災害救助法第113条に「収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与」として規定され、認められている。市町村などが安全や防火、衛生の面で仮設住宅に問題がないと判断すると、最高2年間は、建設基準法の適用を受けない建物として使うことができる。

阪神大震災では、住まいを失った被災者のために、兵庫県が県内と大阪府内に計4万8千300戸を建設、大阪府も府内に1千381戸を建てた。ピーク時の入居契約戸数は兵庫県民向けで4万6千617戸、大阪府民向けで1千361戸。大阪府内の仮設は平成10年1月に大阪府民向けが、11年6月には兵庫県民向けがそれぞれ空き家になった。

被災者の多かった兵庫県民向けの仮設住宅は災害救助法に基づく使用期限を3回延長。11年3月末の期限後も約2千700世帯が残留したため、同年6月末までを「移行措置期間」とし、転居先の個別あつせんが行われた。しかし、同年7月1日時点で653世帯が残り、うち117世帯は転居先が未定のままだった。

未定世帯が93を占める神戸市では、転居を促す方策を検討するために7月8日、有識者やボランティアによる「市自立支援委員会」を設ける一方、実態を把握するため「自立支援事例研究会」を発足させた。転居先未定の神戸市の93世帯の理由をみると、10数世帯が「経済的に苦しく、転居できない」/10数世帯が「転居の意思が乏しい」/「精神的な打撃がいえず、新しい生活を始める意欲がない」/約10世帯が「本人が刑務所などに収監中」で、残りは条件にあった転居先が見つからないためとみられる。

一方、2年に噴火が始まり、翌3年6月から仮設住宅の入居が始まった長崎県・雲仙普賢岳災害の場合、1千455戸の仮設住宅が作られた。その後も噴火はおさまらず、仮設住宅の基礎をコンクリートで固めるなどの補強工事によって長期間使用にも耐えるように改築した。

阪神大震災の仮設住宅は、普賢岳災害の仮設住宅と同じ材質だ。2Kタイプ（約26平方メートル）で6畳と4

畳半の和室に押し入れ、ユニットバスとトイレを備えている。屋根は結露防止材張りの厚さ0・5ミリの鉄板／外壁は厚さ0・27ミリの鉄板／内壁、天井は4センチの断熱材（グラスウール）を2・5ミリのベニヤ板で挟んだ合板／引き違い窓と片開き戸はアルミ製だ。

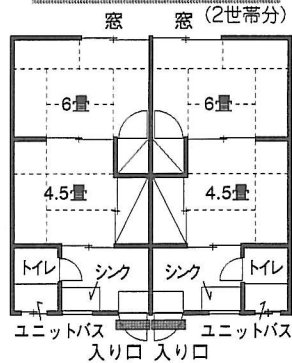
北海道南西沖地震の被災地・奥尻島では仮設住宅の寒さ対策として、断熱材を2倍以上の厚さにしていた。玄関口が狭く、靴を満足に脱ぐ空間もないことと、風雪をしのぐため、町から支給された資材で玄関をドアの外へ張り出すように広げた住民も多かった。また降灰がひどい普賢岳の場合は、窓が開けられないため、全戸にエアコンを設置した。

兵庫県民被災者用の仮設住宅は平成11年11月1日時点で入居戸数が85戸。設置戸数は2千948戸で、撤去されたのは4万5千352戸となっており、同年中に完全解消されるメドが立っている。



建設が始まったころの仮設住宅Ⅱ 7年2月21日
西宮市の鳴尾浜臨海公園野球場

仮設住宅の間取



1 生活空間やつと確保

平成7年3月調査

入居が始まったばかりの兵庫県西宮、芦屋両市の仮設住宅で、101世帯に対し、集中アンケート調査を実施、都市部で発生した巨大災害への緊急対応や本格復興に向けての住民の意欲を駆り立てる観点からみて、非常に意義深いデータを提供した。調査時点は仮設での生活をスタートさせたばかりの段階だったが、生活再建のカギを握る今後のマイホーム確保の見通しでは、「自力で持ち家を再建する」とした世帯は半数以下にとどまり、4世帯に1世帯が「見通しが立たない」状態。土地に対する根強い愛着の半面、被災による二重の住宅ローンなど現実問題がのしかかり、公営住宅への転居など第二の選択を考えざるをえない実態が浮き彫りになった。

▼調査は7年3月3、4の両日、西宮、芦屋両市の仮設住宅計10カ所産経新聞記者が入居中の被災住民を無作為に訪問。従来の自宅の被害／仮設住宅の住み心地／健康状態／今後の住宅確保の見通し／震災による仕事への影響——など21項目について面接による聞き取りを行い、西宮76、芦屋25——の

【平成7年3月のアンケート質問要旨】

- ◎被災された自宅の所在地は
- ◎自宅の被害程度は
- ◎住宅の形式と所有関係は
- ◎家族にけがをした人はいいますか
- ◎仮設住宅に入居される前の避難場所は
- ◎仮設住宅の入居時期は
- ◎仮設住宅は台所・浴室・便所+2部屋タイプですか
- ◎「はい」と答えられた方に。トイレはどこにありますか
- ◎「いいえ」と答えられた方に。どんなタイプですか
- ◎仮設住宅の住み心地は
- ◎仮設住宅に持ち込んでいる家財道具は
- ◎仮設住宅に入居後の家族の健康状態は
- ◎体調を崩した方に。具体的な症状は
- ◎新しく住み替えるとなればどこに住みたいですか
- ◎どのような住居に住みかえたいですか
- ◎これからの住宅確保に、どんな援助を望みますか
- ◎被災前の職業は
- ◎被災前に比べて、仕事はどう変わりましたか
- ◎仕事を再開、復職するメドは立っていますか
- ◎被災後に失業、解職された方に。今後職業につく際に何を重視しますか

計101世帯から回答を得た（回答者は男性44人、女性57人）。

住み心地

高めたい遮音性

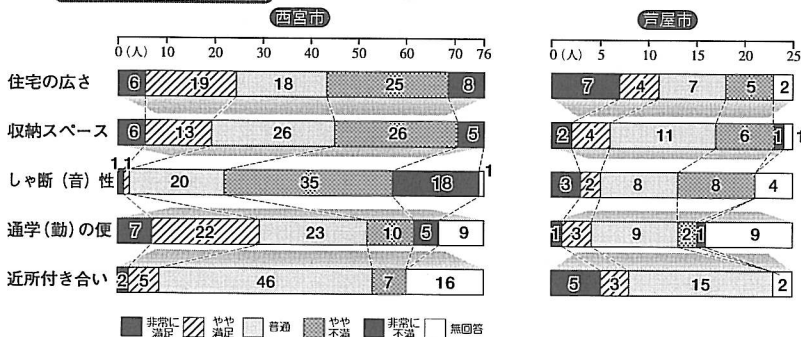
アンケート調査の対象となった世帯は西宮市、芦屋市とも、仮設住宅が満足できる住み心地だとは思っていない。項目によってばらつきがあるものの、全般的に西宮市では5割程度、芦屋市でも4割が不満を持っていた。

仮設住宅の広さに関するこれまでの調査では、雲仙普賢岳の噴火の際の長崎県島原市では、不満を感じている戸数が全体の82%、北海道南西沖地震の際の奥尻島では63%に上った。この2つのケースと比較すると、阪神大震災の被災者たちの仮設住宅に対する満足度は高いようにも思える。

しかし、西宮、芦屋両市とも、調査時点が仮設住宅への入居からまだ日数がたっていないこと／「やっと避難所から抜け出せた」という安ど感／まだ家財・荷物を多く運び込んでいないために生活空間が確保できている——などの点を差し引いてとらえる必要がある。西宮市と芦屋市で満足度に差がある理由としては、芦屋市は高齢者が比較的多く、同居人数も少ない／芦屋市の仮設住宅にはエアコンが装備されている——などの点が考えられる。

満足度の項目別で注目すべきなのは、プライバシーと密接な関係にある「遮断（音）性」だろう。西宮市では回答者76人のうち53人までが「不満」「やや不満」

仮設住宅の住みごこち



と答え、芦屋市でも25人中8人が「やや不満」と回答している。

具体的には「隣の話や声が聞こえる」「道路の騒音がうるさくて眠れない」「窓から家の中が丸見え」といった不満だ。避難所よりはましとはいえ、こうした生活環境にストレスが募っている様子がうかがえる。

プライバシーの問題は、精神衛生とも密接に関連する。それだけに、仮設住宅建設の際に、遮音性能を高めるための材質を検討するなど、「都市型仮設住宅」の建設マニュアルの必要性が指摘できよう。

仮設住宅での生活を考えるとき、プライバシーの保護と同時に留意すべき要素として、「コミュニティ」づくりがあげられる。西宮、芦屋両市とも比較的、仮設住宅に近い地域の被災者が入居しているが、もともと都市部では隣人との結び付きは希薄だ。したがって、緊急避難的に形成された仮設住宅とはいえ、新たな「近所付き合い」はストレスにもなりうる。

ところが、住み心地調査の「近所付き合い」の項目をみると、意外に「不満」が少なかった。西宮市で「やや不満」が7人、芦屋市ではゼロだ。調査時点ではまだ、まわりの仮設住宅に空き部屋が多いことが原因とも考えられるが、調査対象になった世帯の中に「非常の時なのだから、皆で助け合って住みやすい環境をつくっていきたい」という意見が多かったことに注目したい。

震災の発生直後、被災者たちの間では、自主的な救助活動を通じて「即席コミュニティ」が作り上げられ、避難所でも自治組織が醸成された。「同じ苦難を分かち合う者同士」という共通意識が、仮設住宅でも積極的にコミュニティを形



震災に伴う火災で焼け野原になったところで、開局準備が進む御蔵郵便局（7年3月15日、神戸市長田区）

成しようという意気込みにつながっているのだろう。これは、地域復興に関して、大きなプラス要因の一つだ。

ところで、身体に障害を持つ人に対する配慮が仮設住宅にはみられない点も指摘しておきたい。障害者は、高齢者や母子家庭の住民とともに「生活弱者」として優先入居の配慮がなされたが、ユニットバスなど、そのままでは障害者には使用が困難な設備の改良——までは手が回らなかつたようだ。弱者への配慮の視点を、今後の応急仮設住宅づくりのマニュアルに盛り込むべきだろう。

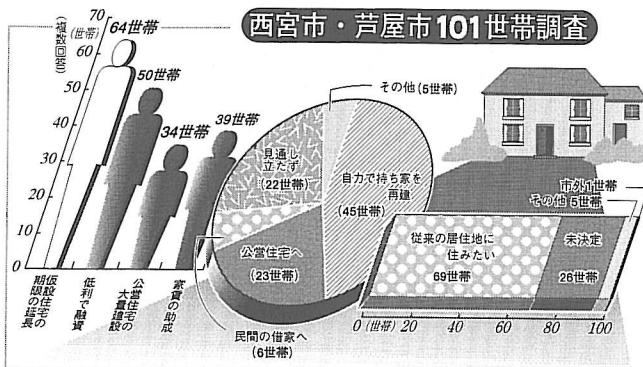
今後の住宅取得

先行きへの不安

自宅家屋の被害では、全壊（焼）が両市合わせて86世帯にのぼり、半壊や一部損壊を含めると97%もの世帯がマイホームを失うか、住めない状況に追い込まれていた。

こうした被害にもかかわらず、仮設住宅から新しく住み替えるとき、「どこに住むか」という問いでは、「従来住んでいた場所がいい」と答えたのが西宮市で70%（53世帯）、芦屋市で64%（16世帯）に達した（調査対象世帯の持ち家率は、分譲マンションなどを含めると約60%）。

震災1カ月後に神戸市の長田、中央、東灘3区の避難所を中心に産経新聞が実施したアンケート調査（1章1項、15頁を参照）では、「今後は他の土地に住みた



いか」との質問に対し、88%の回答者が「離れたくない」と答え、土地への強い愛着がくつきりと浮き彫りになっていた。今回の西宮、芦屋両市の調査でも同様の傾向が出たわけだが、数字をみる限り、避難所の調査からわずか1カ月で同じ土地に住み続けたいとする思いがやや後退したようにみられるのが気になる。今回の調査では、今後どこに住むか「まだ決めていない(決められない)」という回答が、予想以上に多かつたことに注目したい。「未定」とした世帯は、西宮市で25%(19世帯)、芦屋市で28%(7世帯)と、4世帯に1世帯の割合に達している。

これは、従来住んでいた場所に家を建てたい気持ちはやまやまだが、ローンを現在以上には抱え込めないなど、現実的な問題から見通しが立たなくなつたからだろう。調査結果から、住み慣れた土地に残るか、他の場所へ移るべきか、迷い始めている住民が増えている実態が読み取れる。住み替えの希望を尋ねた質問の回答にも、同様の傾向が現れている。

両市とも、「持ち家を自分で確保する」と答えた世帯が最も多かつたが、「見通しが立たない」や「公営住宅への転居」と答えた世帯も、ほぼ同数あつた。建築基準法の例外扱いとなる仮設住宅は使用が2年以内と定められているが、今回の回答者は仮設住宅に入居する際、役所から「できるだけ1年でめどをつけて出ていってほしい」と通告された世帯が多い。しかし、1、2年で先行きが見えるかどうか。とりあえず家賃の安い公営住宅に入り、住宅問題の解決を少しでも先延ばししたい人が多いのではないか。

住宅ローン返済の猶予や、低利子の融資など、被災世帯に対する行政側の支援



チャリティーバザーに出品する商品の製作にいそむ被災者。19年10月5日、神戸・ポートアイランドの仮設住宅

策も次々と打ち出されたが、自己負担が無くなるわけではなく、結局は借金が增えることにつながる。一生の間に家1軒を建てるのも難しい時代に、その借金を丸々抱えたまま、さらに借金を背負える人は少ない。

健康状態

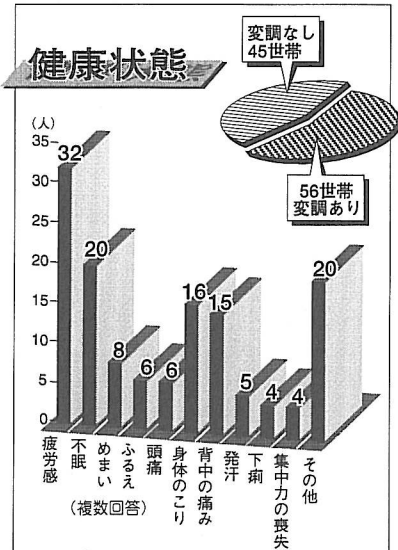
ホツとして疲れ

仮設住宅に入居した世帯のうち6割近くが「体調を崩した」と答えていた。長い避難所生活の後、ようやく仮設住宅に入居でき、蛇口をひねれば水が出て、ガスを使って毎日風呂に入れる……。ホツとしたとたんにドツと疲れが出た。さらに仮設住宅でのすきま風や騒音に悩まされ、体調を崩す。こうした実態が浮き彫りになった。

仮設住宅に入ってから体調を崩すケースは今回に限ったことではない。奥尻島でもアンケートに答えた151世帯のうち6割以上の96世帯が同じように入居後の身体の不調を訴えている。

今回の調査の場合、主な症状の中で最も多いのが疲労感(32人)。そして、不眠(20人)、身体のこり(16人)、背中の痛み(15人)などと続く。入居に高齢者が多いことを考えると、大きな課題だ。奥尻島の場合は不眠が最も多く、全世帯の55・2%だった。

従来、行政側には「仮設住宅は家を失った世帯のすべてに準備



するものではない」という考え方があつた。仮設住宅の開設、運営を指導する厚生省の事務次官通知によれば、仮設住宅は災害で住居を失つた人のうち「みずからの資力をもって住居を確保できない者」のために開設するとし、その数の基準は「全体の3割に満たない」としている。

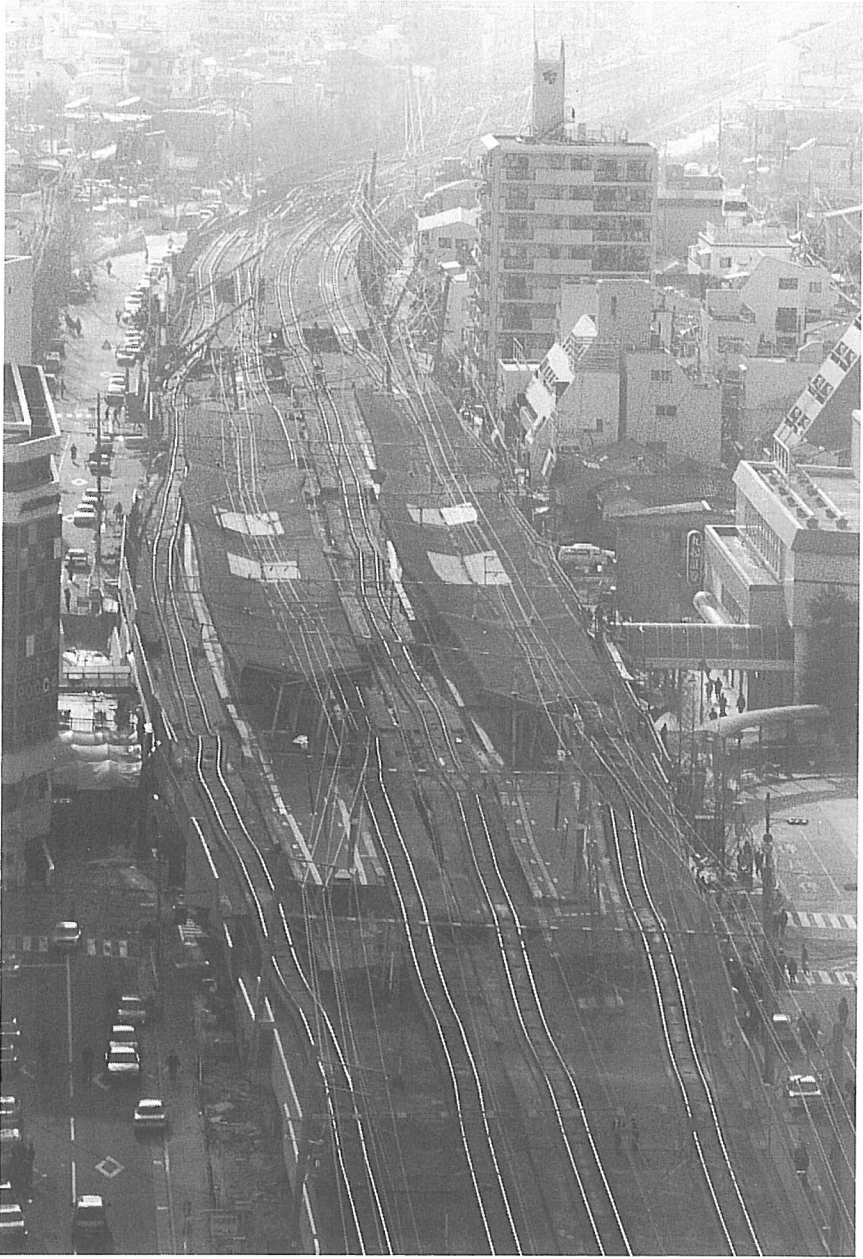
この基準は、阪神大震災のように都市基盤を破壊し、住民の生活基盤さえ奪う広域的な都市型巨大災害を想定していないと言わざるを得ない。阪神大震災では避難住民がピーク時には30万人にもものぼる状態となり、兵庫県や被災各市は早急に、そして大量の仮設住宅の建築を迫られた。1カ所に100戸以上という仮設住宅もある。

こういった背景を考えた上で、もう一度アンケート調査の結果を点検してみると、「風邪をひいたまま仮設住宅に入ったが、寒さでなかなか治らない」といった事例や、「夜中に近くの道路を通るトラックの音や振動でなかなか眠れない」といった声が多かつたことがクローズアップされる。厚生省の基準を大幅に超える大量の仮設住宅の建設を強いられたことで、基本的な入居者の健康維持に関する配慮がなおざりになつたのではないだろうか。

調査で指摘されたように、壁の材質や立地条件を見直すことで、防寒（熱）性能や、遮断（音）性はいくらか改善される。外国のように、モビルハウスを仮設住宅として使うなど、多様な供給方法も検討できないか。課題は多い。



仮設住宅の広場で無心に輪投げをする親子
9年10月5日、神戸・ポートアイランド



ぐにゃぐにゃにゆがんだ線路。交通機関のストップで、被災地は停滞した＝7年1月17日、神戸市灘区のJR六甲道駅

仕事の影響

復興のかぎにぎる失業者対策

阪神大震災は多くの人々の命だけでなく、仕事も奪った。被災した企業も多い。神戸市長田区や須磨区にある約2千社のケミカルシューズ工場はそのほとんどが被災した。また「灘の生一本」で知られる灘五郷でも、酒蔵が壊れてしまった酒造メーカーもある。

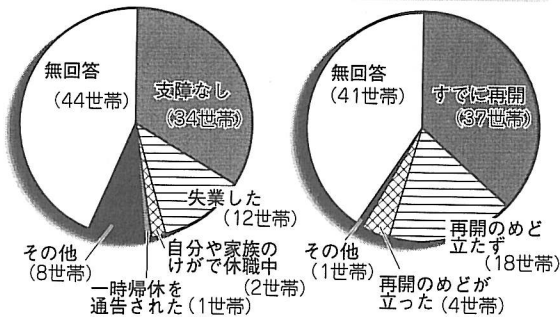
今回のアンケートでも西宮市では13%（10世帯）の住民が、工場や店舗が壊れて失業したと答えている。

特に大きな影響を受けたのは飲食店やマージャン店など、個人営業していたサービス業の人たちだった。また回答者には「一時帰休」を言い渡された世帯もあった。阪神地区に住んでいて被災しても、大阪に職場があったサラリーマンの場合、失業したケースはほとんどない。だが、自営業者の場合、店舗を兼ねた自宅を失うことは、同時に失業をも意味した。

調査結果によれば、被災して2カ月たった時点でも、西宮市で18%（14世帯）が、芦屋市では16%（4世帯）が商売の再開や復職のめどがたたない、と回答している。

再就職の際に重視する項目として、「仕事の種類」を挙げた人が最も多かった。現在の仕事を簡単には変えられない（変えたくない）ことを物語っている。失業

仕事への影響



した被災住民への雇用対策は、復興のかぎを握っている。

2 仮設住宅などの照明——希望の灯

平成7年8月調査

阪神大震災の発生から7カ月の段階で、「照明と被災者の暮らし」について、神戸、芦屋、西宮3市の仮設住宅でアンケートを実施、「照明」という側面から震災の教訓を探った。約半数の被災者が照明をつけたまま就寝、そのうちの4分の1、全体で約12%が震災後に照明をつけたまま寝るようになっていた。入居者の不安が浮き彫りになったかたちだが、調査結果からは大災害を想定していなかった照明設備への配慮の必要性が浮かび上がった。

▽調査は7年8月1日から4日までの間、芦屋市、西宮市、神戸市東灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区、西区の仮設住宅で産経新聞記者による聞き取り方式で計221人に実施。被災当時の照明や避難所、仮設住宅での照明について聞いた。

【平成7年8月のアンケート質問要旨】

- ◎地震で照明は停電しましたか
- ◎避難した場所は停電しましたか。そのときの気持ちは
- ◎避難先の照明状態について
 - ①就寝時の照明、②照明光りの色合いは、③色合いについて、どんな気持ちでしたか
- ◎仮設住宅の照明について
 - ①照明は適切ですか、②周囲に街灯はありますか、③街灯の明るさは、④就寝時に照明をつけますか、⑤それはいつからですか、⑥その理由は
- ◎現在非常用の明かりの用意は
 - ①準備状況、②いつから、③理由、④用意している電灯は何

街灯

避難時の命綱

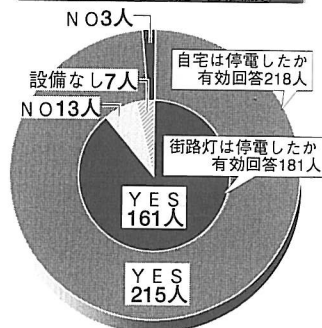
7年1月17日の夜明け前の地震。被災者のほとんどは自宅で就寝中だった。崩れ落ちた自宅で初めて見た光景は真っ暗なやみ。有効回答218人中215人が「自宅が停電した」と答えていることからわかる。注目したいのは、「街灯の停電」。街灯の停電の有無を記憶していた人、181人中161人(88.9%)が「停電していた」と答えている。

誘導灯や自家発電装置を自宅に設置している家は皆無に近い。こういった状況の中で、避難行動を取る際、街灯は「命綱」といえる。それが壊滅に近い状態だったことは、非常に問題が多い。

今回の震災は夜明けまで1時間半という時間帯に発生し、自宅で被災した人たちは明るくなるまで待った人が多いため、混乱は少なかったが、もう少し発生時間が早ければ、暗やみの中の避難行動を余儀なくされ、車などの発電装置のついたものに頼らざるを得ない。そうなると、過度の交通集中などが起きてパニックになる可能性が高い。

街灯は防犯設備としてだけでなく、災害時の状況把握のための「防災設備」としてとらえるべきで、街灯そのものに非常電源を備える必要があるといえる。

震災当時の停電状況



仮設住宅の照明

リラックスする照明

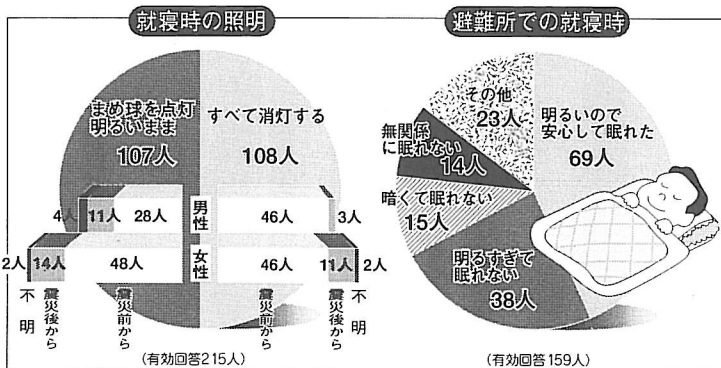
今回調査した仮設住宅では、ほとんどが2次募集で入った所で、調査時点では生活期間が3カ月から1カ月だった。仮設住宅での照明の明るさについては、有効回答220人中182人(82.7%)が「適切」と答えている。

これは震災後の水も電気もない状態に比べると、プライバシーが確保されるなど仮設住宅の暮らしが「まだまし」ということを示したデータと判断すべきで、避難生活の緊張状態が、まだ続いていると考える方が妥当だ。

これは、多くの人が就寝時に明かりをつけたまま寝ているという数字が裏付けている。仮設住宅で就寝時に、まめ球を点灯するなど照明をつけたまま寝る人は有効回答215人中107人。このうち震災後、照明をつけたまま寝るようになった人が4分の1近くの25人にのぼった。理由は、「暗いと眠れない」(37人)、「すぐ避難できるように」(30人)などが上位を占めた。

仮設住宅の照明はすべて蛍光灯で、リラックスする生活空間としては、もう少し赤みがかった照明が適している。仮設住宅が集中する地域での街灯の設置も自治体の対応で進んでいるが、この光量も含めて少なくとも、1年から2年暮らす「生活空間」として「照明の質」を考える必要がある。

また、仮設住宅で、非常用の電灯(ほとんどが懐中電灯)を用意している世帯



が多かった。注目すべきなのはこの理由。「避難のため」(56人)と並んで「防犯のため」(37人)が多い。これは多人数が同居していた避難所で防犯上のトラブルなどによるストレスが影響しているとも言え、避難所の人口密度の高かった地域や被害が大きかった地域が、この数値が高くなっていた。

避難所の照明

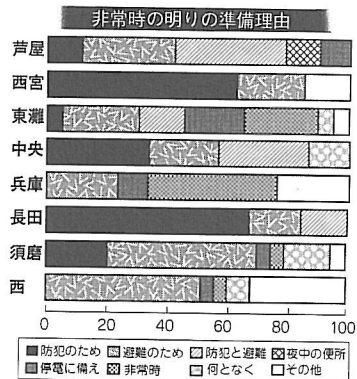
自家発電装置を

震災発生当日、あるいは翌日から暮らした避難所は近くの学校だったケースが多かった。暗やみの中での「余震の恐怖」から、震災直後は、就寝時も照明をつけていたケースが多い。

学校は地震発生から数時間は停電していた。ところが、ここでも発生時間が夜明け前だったことが幸いした。昼の間に停電が復旧し、震災後の第一夜は照明をつけることができたのだ。

しかし、重要な問題がひそんでいる。避難所に指定されている学校でも、実は自家発電装置を持っているところがほとんどないからだ。自家発電装置の設置が義務付けられているのは、消防法の「特定防火対象物」にあたる建物で、病院や百貨店など不特定多数の人が出入りする施設。学校などは除外されている。

避難した人のうち、「明かりをつけて落ち着いた」と答えた人や、「真っ暗で恐ろしかった」「早く夜が明けてほしいと思った」と答えた人が延べ90人(総数202人・





震災後、初めて行われた神戸ルミナリエ。暖かい光が被災者を包み込んだ＝7年12月24日、神戸市中央区

3 地域型仮設住宅 —— 孤独な男性像くつきり

複数回答)に上った。このことをみても、避難所に、照明設備を完備する必要がある。興味深いのは、避難所の照明の色をほとんどの人が体育館の水銀灯など比較的青い光もあつたはずなのに「白っぽい色」と感じていた点だ。過度の緊張状態にあつた被災者が、強いストレスから照明の色味を感じる状態になつたことが推測できる。

こういった結果から、短期間の滞在を前提とする避難所では、リラックスさせるためにわざわざ赤みがかつた照明を用意する必要などはなく、明かりさえ確保できればよいということもいえる。

こうした結果を踏まえて避難所への自家発電装置の設置など、非常時の照明の確保を考えるべきだ。



ガレキの中で配達を続ける郵便局員。バイクは被災地を駆け回つた117年1月、神戸市東灘区

で、その問題点を探るアンケートを行った。震災発生から10カ月の時点。仮設住宅に移ってから「友人が1人もできない」と答えた人が3割いたほか、緊急時に頼りになる人は震災以前の間関係に偏りがちだった。行政の福祉面での支援がほとんど知られていない実態も浮かび上がった。

▽アンケートは7年11月初め、東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨の神戸市内6区と、芦屋、西宮、尼崎各市の地域型仮設住宅に住む200人に対し、産経新聞記者による聞き取り方式で、病気や障害の有無、外出の頻度、仮設住宅の満足度、将来の住居計画など17項目について尋ねた。4人に3人の割合で65歳以上の高齢者が占めた。

83 地域型仮設住宅

一般の仮設住宅では生活が難しい65歳以上の高齢者や障害者、介護する家族らが住む仮設住宅。兵庫県内の激甚災害地の市街地には計1千885室が建設された。公園の限られた敷地などから、自治体によって住宅のタイプはさまざまだった。芦屋市は1棟に14室が入る平屋で、すべて6畳間。1室に1人が入居。家族らの介護者にも別に1室が付く。炊事場と風呂は共用だが、各室にトイレと洗面所を備える。1千500室を抱える神戸市では、2階建てで1棟16〜20室。1人は4畳半、2、3人は6畳間となる。炊事場、風呂、トイレのすべてが共用となっていた。

【平成7年11月のアンケート質問要旨】

- ◎病気や障害はありますか
- ◎震災後、病気や障害は悪化しましたか
- ◎どのくらいの頻度で外出しますか
- ◎よく出かける場所
- ◎仮設住宅に移ってから友人はできませんでしたか
- ◎「できない」と答えられた方に。電話も含めて、日常的な話し相手はいますか
- ◎緊急時に頼れる人はいますか
- ◎仮設住宅で暑さをしのぐ工夫をしますか
- ◎仮設住宅の不満な点は
- ◎冬を迎えるにあたって、不安な点は
- ◎将来はどんな場所に住みたいですか
- ◎住居の将来計画は
- ◎現在不安なことは何ですか

外出動向

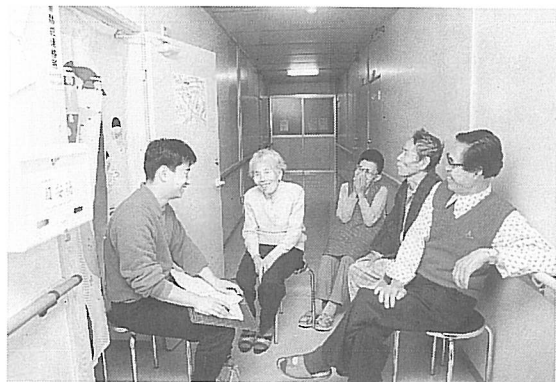
危険な閉じこもり

地域型仮設住宅の問題に「入居者の孤独」がある。「閉じこもり」問題の延長上に「孤独死」があると考えた場合、仮設住宅の住民にとって命の危険にさらされる「震災」は、進行中であるとも言える。

今回のアンケートではこういった「閉じこもり」傾向のある人々を浮き彫りにすることが目的の一つだったが、現場では、完全に外との交渉を断ってしまう「閉じこもり症候群」の人たちの声は、聞くことができなかった。短期集中型の面接調査の限界だったとも言える。

こういった反省を踏まえた上で、「外出頻度」と「友人ができたか」の2つの尺度で、「閉じこもり傾向」を推測してみた。

「仮設住宅に移ってから新しい友人はできたか」の質問に、「できた」と答えたのは141人、「1人もできない」と答えたのが59人。内訳を男女別でみると、「友人が1人もできない」女性は108人中18人だったのに対し、男性は90人中41人の高率だった。こうした対人関係を反映し、「緊急時に頼れる人は？」の問い(複数回答)には震災前の人間関係に比重を置く入居者が多く、「配偶者や子供」と答えたのが117人、「親戚」50人、「以前の友人・知人」40人。「隣近所の人」と答えたのは61人で、「だれもいない」とした人は10人いた。



生活相談員(左)と歓談する入居者117年11月14日、神戸市兵庫区の地域型仮設住宅

一方、外出頻度では「ほとんど外出しない」「週に1回程度の外出」と答えた人が約2割。「友人ができない」と答えた人(3割)と数値が近い。このグループの属性(性別、年齢、入居時期)や行動を分析してみる必要がある。

外出先の分析をしてみると、病院が最も多く、次いでスーパーなどの商店、友人宅などが続く。公園や喫茶店など「散歩」や「気分転換」のための外出が少ないのが特徴だ。

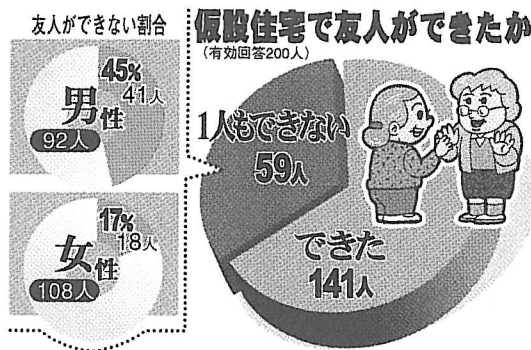
外出行動は、男女別では全体的に、女性はよく商店や病院に外出している。男性は全体に少なく、外出先は「その他」が多い。男性は基本的に出無精の上、外出先が複雑化していることがわかる。「友人が1人もできない」でも、男性が高い数値を示した。

つまり、女性が商店などに毎日外出し、友人をつくる一方、男性は孤独化が進んでいることがうかがえる。結論として高齢男性の「閉じこもり傾向」が強いとの推測が成り立つ。

ただし、「外出しない」人は足が不自由な人などのケースが多く、「しない」のではなく「できない」わけで、「孤独」に直結するとはまでは言えない。

しかし、狭い仮設住宅に毎日1人していると、友人はできず、会話にも事欠くようになる。すると、どうしても「孤独感」がつのるといふ悪循環が想像でき、「外出しない」こと自体が危険度を増すことも、十分考えられる。

つまり、高齢の男性に「孤独化」の危険度が高いとは言い切れないものの、このまま経過すれば「閉じこもり症候群」に移行する可能性を秘めていると判断



できる。特に高年齢の男性を焦点にしたケアの見直しが必要といえる。

一方、地域型仮設住宅では、病状の急変や日常生活の悩みごとの相談などに備え、自治体が福祉面でのケアを行っていた。芦屋市では4棟あり、それぞれに24時間体制で「生活指導員」4人が常駐。また神戸市では、仮設住宅の規模に応じて「福祉相談員」1〜4人が平日午前9時から午後5時まで常駐。夜間や日曜・祝日には各室に備えた警備会社と連動する緊急ブザーで対応していた。

しかし、緊急時に頼れる人で、「生活相談員」を挙げたのは9人、「ボランティア」が6人、「福祉関係の職員」が5人などと、行政側の生活サポートがほとんど知られていない状況がうかがえた。

冬への準備

お年寄りに辛い暖房費

調査時点は本格的な冬を迎える直前。仮設住宅に住む人たちの冬の準備は、そして暑かった夏にどのような対策を立てたかを併せて聞いた。

夏の対策については「特に何もしていない」という人が最も多く、92人（46%）。次いで「窓を開けていた」「扇風機」など。基本的には、備え付けのクーラーで乗り切ったようだ。冬への不安は「暖房器具購入や電気代などの費用の不安」が最も多く、次いで冬服の準備など。不安を抱えている人は、全体の2割だった。仮設住宅は本来、住居に適していない場所に建っているケースが多く、住環境



震災から5カ月後にオープンした共同仮設店舗「パラルル」。商店主だけでなく被災者も喜んだ17年6月、神戸市長田区

は良いとはいえない。この中で、夏は乗り切れたものの、冬はより厳しくなることが十分に予想された。が、この時点では不安に思っている人は少なかった。寒くなる外出がおっくうになる。お年寄りが多く入居する仮設住宅では、寒い冬だからこそ、「孤独」に対するケアが必要になってくるだろう。

将来の住まい

多い公営入居希望者

仮設住宅に住める期限は2年。言い換えれば2年のうちに新しい住まいを見つけなければならない。

これまでの調査結果では神戸への愛着度が9割近い（震災後1カ月時点での調査）数字が出るなど、地元への思い入れは想像以上に強かった。震災から10カ月たった時点では、どういった結果になっただろうか。

「どんな所に住みたいか」の質問に対しては、「今まで住んでいた町」が全体の68%。さらに「友人、知人が多い町」が11%。8割近い人が地元志向だが、20%の人が「地域にこだわらない」としている。以前と比べて10%が愛着度を減らしている。

住居の種別では公営住宅が最も多く、次いで賃貸住宅。「自宅を再建する」とい

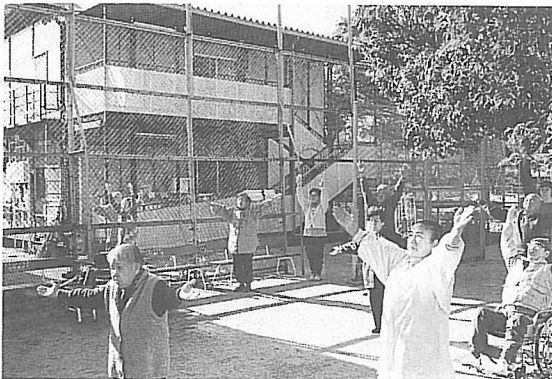
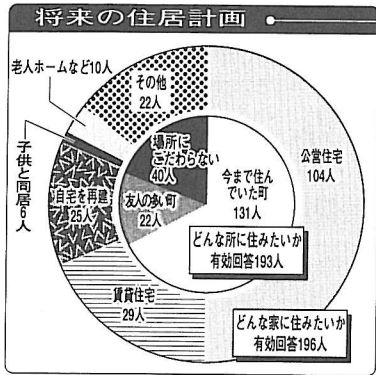


雪が舞う被災地。仮設の冬対策は厳しかった
11年10月25日、神戸市長田区

った人は13%に過ぎない。住宅に出せる家賃の範囲で2万〜4万円が最も多かったことも併せて判断すると、今まで住んでいた場所に公営住宅が建設されるのを待って入居したい、というのが第一希望で、金銭的に折り合う賃貸住宅が第二希望。それでもだめなら、地域を考え直す、といった順番だろう。

現実問題として2年の間に仮設住宅にいる人すべてが、もと住んでいた場所近くの公営住宅に入るとは不可能に近い。こういった情勢を察知して、「地域にこだわらない」と答える人が増えているのだろうか。

行政は神戸に愛着を持つ人たちのパワーが町の再建につながることを考え、市民を絶望させないためにも公営住宅入居希望者の多さを、住宅再建施策に取り入れて考えるべきだ。



仮設住宅前でラジオ体操をする被災者。老人が目立つ119年1月13日、神戸市東灘区

4 仮設の生活支える仲間の輪

平成8年4月調査

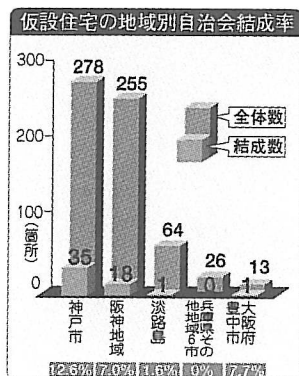
仮設住宅の問題点と居住者の自立再建を探るため、仮設住宅に住む200人にアンケートした。震災から1年3か月を経過していたが、自立再建のメドが立たない人は約8割の高率だった。一方、必要な再建資金の額を回答できなかった人と、公営住宅に入居を希望する人がそれぞれ6割を超えていた。

▽調査は8年4月初め、「仮設住宅の現状」をテーマに据えて神戸、芦屋、西宮、伊丹、尼崎、宝塚各市の仮設住宅居住者を産経新聞記者が訪ね、計200人に18項目について聞いた。

自治会結成率

自立再建に相談の場

仮設住宅の問題点の一つに、仮設住宅でコミュニティの形成ができるかどうかという点があった。この問題は自治会の結成とともに語られることが多い。家

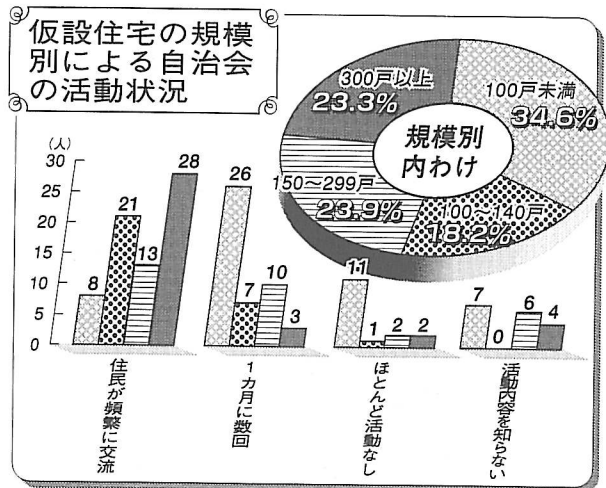


- 【平成8年4月のアンケート質問要旨】
- ◎入居後1か月、半年、現在で自立した点は
 - ◎冬の寒さで気になった点は
 - ◎自治会活動にどの程度参加していますか
 - ◎自治会はどのようにして発足しましたか
 - ◎自治会に期待するものは
 - ◎仮設住宅を出る動きを、どのように思っていますか
 - ◎どのような自立再建を考えていますか
 - ◎自立に向けて、当面必要な費用は
 - ◎再建に向けて公的補助があるとすれば、どのぐらいの割合が必要ですか
 - ◎仮設住宅を出るメドは立ちましたか

屋が全壊、あるいは半壊という状況に追い込まれ、経済的にも決して楽な状態ではない住民の「寄り合い所帯」に近い仮設住宅で、自立再建のためには、自治会の有無は彼らの孤独感の解消や、ニーズの把握という点で、非常に意味が大きいといえる。

今回のアンケート調査は郊外の「仮設団地」と呼ばれる比較的規模の大きいものを中心に行った。このため、自治会の結成率は高く、全体の88・4%に上った。従来の見方ではコミュニティーの形成も高率だといえるが、本当に重要なのは自治会の活動内容。アンケートでは活動内容を重視し、重要な知見が得られた。結論から先に述べるなら、自治会の活動が、100戸以上と、100戸未満の仮設住宅団地で大きく違い、100戸以上の方が活発で、団地の規模が大きくなるほど、活動が活発になっている点だ。

自治会の活動頻度について、100戸未満の団地住民55人のうち8人(15%)が「頻繁に」と答えたのに対し、100戸以上、150戸未満の団地では住民29人のうち21人(72%)が「頻繁に」と回答。さらに、150戸以上、300戸未満の団地では住民38人のうち13人(34%)が、300戸以上の団地では住民37人のうち28人(76%)が「頻繁に」と答えている。この数字は、他の指標にも現れている。「自治会に何を期待するか」という問いで、「自立再建への相談の場になってほしい」と答えた人が100戸未満の団地では6人(11%)に上っている点だ。



この秘密は自治会の設立経緯にある。300戸以上の自治会は「リーダーシップを執る人を中心に」できたケースが全体の56%と最も多いのに対し、100戸未満場合は「市の働きかけで」できたケースが38%と最も多い。つまり、強力なリーダーシップを執る人材が戸数が多い方が得られやすく、自然に活動も活発になる、と考えられる。さらにもう一点、住民の数が多い方が、仮設団地全体の情報量もパワーも総量として多くなるのではないかと推定できる。

重要なのは、仮設住宅の場合、戸数が多くなると住環境も悪くなると考えられるのに、コミュニティの形成は戸数が多いほど進んでいる点だ。戸数による仮設住宅の満足度でも100戸未満より、300戸以上のほうが高いという数字に注目すると、劣悪な住環境というハード面のマイナスを自治会を中心とするコミュニティというソフト面が見事にカバーし、プラスに作用している、と考えられる。

総合的に考えてみると、100戸以下の団地での積極的な自治会活動へのテコ入れが必要という問題が浮かび上がる。

仮設住宅という劣悪な環境での生活を支えるのは人の輪。この人の輪こそ、長期化する生活に疲れ果てないための、有効な防衛手段といえるだろう。

時系列の分析

家計のやりくり深刻

仮設住宅での生活について、入居後1カ月、半年、1年と時間を追って問題点



震災で発生した火災を消すためバケツリレーをする住民。震災は助け合いの精神を育んだ
117年1月17日、神戸市兵庫区

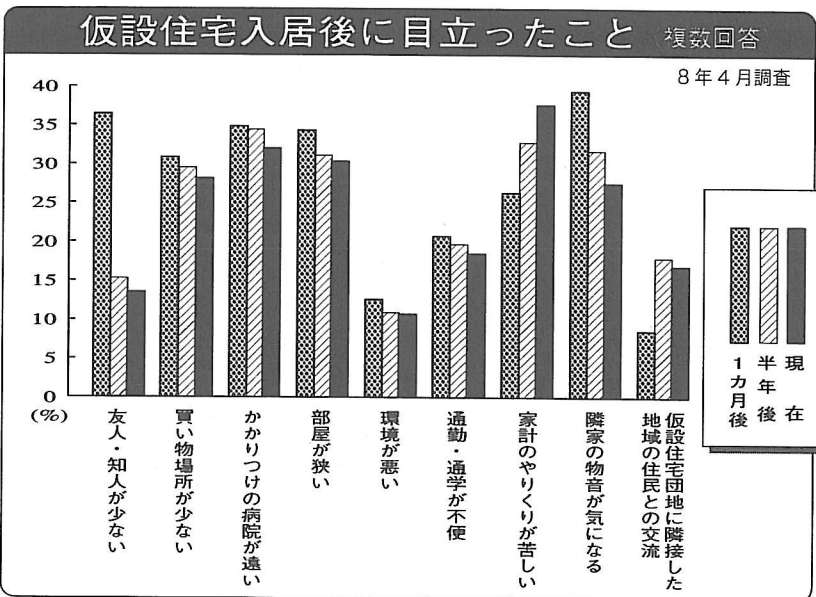
を洗い直す作業を試みた。

時系列で問題点を比較することで、仮設住宅の住民の変化と住宅自体の抱える構造的な問題を浮かび上がらせるのが目的だ。

3つの時点で聞いた選択肢は比較しやすくするため、すべて同じに設定した。大別してソフトの部分(友人が少ない)「仮設住宅団地に隣接した地域住民と交流をはかることができた」と、ハードの部分(買い物場所が少ない)「病院が遠い」「部屋が狭い」「環境が悪い」「通勤、通学が不便」に分けられる。このほか、ハード、ソフト両面に関係するものとして「隣の物音が気になる」という選択肢と、経済的な問題として「家計のやりくりが苦しい」という選択肢も設定した。

ソフトの部分は「友人が少ない」という選択肢が時間の経過とともに急激に減っている。入居後1カ月と半年後では半分になっている。自治会の結成とあいまって、コミュニケーション形成が進んだといつてよい。

ハード面は、どの選択肢も少しずつ減っているものの、大きな変化がなく横ばい。各自治体の努力で、仮設住宅団地へのシャトルバス運行の増便など、手段がとられていた



が、「向上した」と感じている住民はほとんどなかった。

「隣の物音が気になる」という選択肢は、かなり急激に減っている。基本的には仮設住宅の構造の問題だが、構造が全く変わっていない現実に対して、ソフト面と似た曲線を描く。これは隣近所の人と気心が知れたことや、隣人の生活リズムを把握したなどの点が挙げられるだろう。

程度の差はあるものの、全体的に問題点が減少している。しかし時間がたつごとに深刻化している選択肢が一つだけある。「家計のやりくりが苦しい」だ。

仮設住宅の家賃は無料。にもかかわらず、問題が徐々に切実になっていくのは、将来へのビジョンが見えない不安な生活の中で、預貯金が減っていくという現実などがあり、仮設住民の心を痛めつけているといえそうだ。

全体的に見ると、ハード面で足りない部分をソフト面でなんとかカバーして生活を成り立たせているが、やはり経済面の問題は深刻だ。

「仮設住宅団地に隣接した住民との交流」という選択肢を考えてみたい。3つの時点のどれをみても20人以下とレベルが低い。時間が経過するにしたがって起きる、仮設住民の減少によるコミュニティの崩壊という事態を考えると、仮設住宅に隣接した地域住民との交流はその防衛手段にもなるだけに、この数字は心もとない。



仮設住宅で行われたもちつき。同じ境遇の仲間が支え合った117年12月24日、神戸市北区

せっかく自治会の結成率が高いのだから、周辺の住民と対等の関係で交流を図ることを重要視しなければならぬだろう。

仮設で越した冬

一律構造の建築に疑問

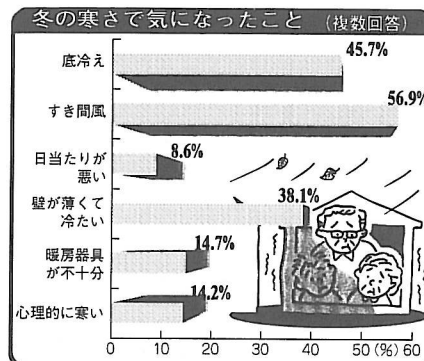
仮設住宅の構造は、基本的にプレハブ建てで連棟。壁は薄く、基礎がしっかりしていない。「仮設」の名の通り、本格的な建築ではなく、厳しい寒さや暑さに十分耐えるようにはできていない。冬をこの仮設住宅で越した人たちに問題点を聞いた。

設定した選択肢は「底冷えがひどい」「すぎ間風が入る」「日当たりが悪い」「壁が薄くて冷たい」「暖房器具が不十分」「心理的に寒い」の6点だ。

「底冷え」は床下の基礎まわりの構造／「すぎ間風」はアルミサッシの建て付け／「日当たり」は立地条件と窓の広さ／「壁が冷たい」は断熱材の厚さや、壁の材質——とそれぞれ仮設住宅の構造と関連が深い。

最も多かったのは「すぎ間風」で、次いで「底冷え」「壁が冷たい」。構造的に言うなら、建て付けが悪く、床下の風通しが良すぎて、断熱材の使用が少なく、十分な住環境とは言い難い。

しかし、取り壊すことを前提にしている仮設住宅では、恒久住宅と単純に比較することはできない。特に阪神大震災のように多数の被災者が、長期間にわた



って生活する場合は、非常に問題が複雑化する。

結果論になるが、現状のような一律に同じ構造の仮設住宅を建築する必要があったか、という疑問が出てくる。つまり、寒さや暑さに到底耐えられないと予想される人はトレーラーハウスを利用することも考えられたはず。また、仮設住宅を建設する資金を個人に渡して、将来神戸に帰ってくるために、他の地域で賃貸住宅に入れる頭金として利用する、そんな方法もあったのではないかなどの考え方だ。

一律に同じ仮設住宅を建設して入居してもらうだけでなく、いろいろな選択肢を用意して、それぞれの事情にあつた選択をしてもらう。そうすることで、「避難所↓仮設住宅↓公営住宅入居」という一律の被災者復興プランも、個々の状況に応じた、さまざまな柔軟な復興プランが生まれた可能性もあったのではないか。

とはいえ調査時点の状況では、仮設住宅の構造的な問題は個々の工夫で乗り切るしかなかった。現場では壁の冷たさは壁に毛布をかけるなどの手段で、すき間風には目張りで、底冷えには電気カーペットで対応していたケースが多かった。

ただ、問題点が多かつたわりには「心理的に寒い」と答えた人が14.2%だったのは救いともいえる。しかし、こうした「心細い」人々が1人でもいる限り問題は「未解決」であることを胸に刻むべきだろう。



震災後の火災で大被害を受けた神戸市長田区の鷹取地区。さらに地に仮設建物が目立ち始めた119年1月6日

自立への道

仮設転出のメドわずか16%

仮設住宅を出て自立するメドを聞いた。メドが立たないと答えたのは166人(83%)。メドが立ったのは32人(16%)、回答不明は2人だった。

また、自立再建に当面必要な金額を尋ねると、130人(65%)が「わからない」と回答。12人が「100万円」と答えたが、あとは「5万円」〜「6千万円」とばらつきが出た。特に「わからない」という回答は、希望する住宅の再建方法に影響を受けているとみられる。

住宅の再建策を聞いたところ、公営住宅を挙げたのが127人(63.5%)。高齢者になるほど公営住宅志向が強く、新築一戸建て28人、分譲マンション11人、民間の賃貸アパート10人などを大きく引き離れた。家計のやりくりが厳しい上に、次のステップに思いをめぐらせても、入居先が決まらなければ再建資金も算出しにくい。

さらに、再建に対して公的補助があるとすれば、どれぐらい必要かを質問したところ、やはり「わからない」が飛び抜けて多く、112人(56%)。「5割」34人／「10割」24人／「3割」18人——などと続いた。再建資金自体が分からなければ、公的補助の割合についても明確にはアピールできず、自立を阻害する要因になっていた。



震災から2年が経過した六甲アイランド・コ
ンテナベース。設備もようやく震災前に戻り
つつあった119年1月6日、神戸市東灘区

5 不可欠なコミュニティ——後を断たぬ孤独死

平成8年10月調査

仮設住宅の居住者の自立再建に向けた動きをみるアンケート調査を、神戸・西宮両市内の計200人に対して行った。調査時点で、兵庫県内だけで約4万人が仮設住宅群に残っていた。公営住宅入居への道という、ひと筋の光明がさしてきた段階だったが、アンケート前月に、兵庫県内であった公営住宅の抽選は、「仮設社会」の変容に影響を及ぼしていた。しかし、相次ぐ仮設での孤独死や経済的にひっ迫した被災者は少なくなかった。深刻な問題をはらんだままで、コミュニティの中心的役割を果たす自治会の存在意義も問い直す必要性が開始していた。

▽調査は8年10月初め、神戸市と西宮市にある仮設住宅で、「どのような自立再建を考えているか」「今後どのような公的支援を必要とするか」など18項目について、記者による聞き取りで調査した。

- 〔平成8年10月のアンケート質問要旨〕
- ◎仮設住宅を出るメドはたちましたか
 - ◎公営住宅での自立再建を希望する人はなぜですか
 - ◎行政が抽選した被災者向けの公営住宅に応募しましたか
 - ◎応募した人に。当選しましたか
 - ◎当選した人は公営住宅に入居しますか
 - ◎応募しなかった・当選したが入居しない人に。なぜですか
 - ◎希望の地区がなかった人は何に不満がありますか
 - ◎仮設住宅で満足した人は何に満足ですか
 - ◎今後どのような公的援助を最も必要とされますか
 - ◎自治会活動にどの程度参加していますか
 - ◎自治会の活動状況はどうですか
 - ◎自治会に期待するものは何ですか
 - ◎自立再建などで仮設住宅を出る動きがありますか、どう感じていますか
 - ◎自分の生活の復興はどこまで進んだと思いますか
 - ◎被災地の復興はどこまで進んだと思いますか

自立再建のメド

第二のステップへ

震災で家を失った被災者の多くが、自立再建という頂上をめざして歩む階段を思い浮かべてみる。避難所から仮設住宅に移る動きを「第一のステップ」とするならば、仮設住宅から公営住宅への動きは「第二のステップ」として、位置づけられるだろう。

公営住宅での自立再建を最も考えている居住者は、新築一戸建てや分譲マンションを大きく引き離して、157人(78・5%)にのぼった。理由は「家賃が民間賃貸住宅に比べて安い」120人(60%)。「新たに家を購入する力がない」29人(14・5%)、「自立再建したい街に公営住宅がある」7人(3・5%)などが続く。被災者の率直な心情だと思う。

仮設住宅を出るメドが立ったのは46人(23%)、まだ立たないのは154人(77%)。この調査の半年前に実施した調査では、メドが立ったのが32人(16%)、立たないと答えたのが166人(83%)だった。

メドが立ったという居住者には、「分譲マンションの再建が進んでいる」「新築一戸建ての完成が間近」という明るい材料をもつ居住者が少数だがいる。半年前と比べてポイントが上がった主な原因は、調査時からちょうど1ヵ月前、2番目のステップへの足がかりとなる兵庫県内の公営住宅の抽選である。



被災しながらも再開した銭湯。被災者に喜ばれた119年1月11日、神戸市長田区

健全なコミュニティづくりへ

各世代が集まることが大切

公営住宅に応募したのは145人(72.5%)、応募しなかったのは48人(24.8%)、抽選を知らなかったのが6人(3%)いた。

応募者数のうち今回当選したのは36人、当選しなかったのは109人。当選率は24.8%だった。10年刻みの世代別にみてもそれぞれの当選率は25%前後で、各世代からほぼ同じ割合で当選者が出ていることがうかがえる。

高齢者を優遇していないようで、違和感をもつ人がいるかもしれない。けれども、こうした各世代の振り分けは、特に新築の公営住宅で新しいコミュニティを形成するにあたって、大切なことだ。

避難所から仮設住宅への第一のステップでは、市街地の仮設住宅に優先的に体の弱い高齢者や身体障害者らが入居した。隣近所の安否確認の不徹底や日常的な交流の不足などから、だれにもみとられずに亡くなる「孤独死」が引き起こされ、それぞれの仮設団地で多くの反省点を残している。若者や中高年層といったさまざまな世代が集まってこ



炎に震災復興への願いを込めた復興の祭り。被災者はそれぞれの期待を込めて見つめた。8年1月17日、神戸市東灘区の弓弦葦神社

そ、コミュニティは活性化する。

必要な支援

働き盛りの失業者に課題

公営住宅抽選の当落が与える影響について、述べよう。仮設住宅居住者に必要とされる公的支援のうち「生活資金」と「さらなる公営住宅のあっせん」に注目してみた。

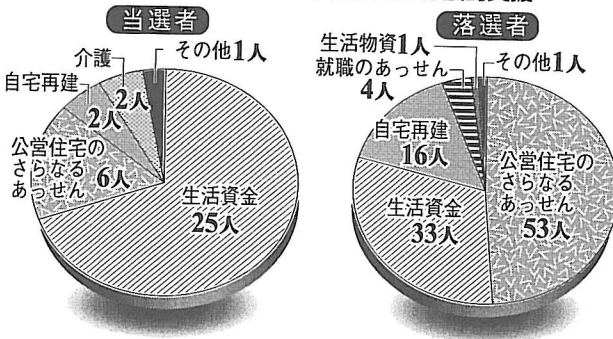
当選者で「生活資金」と答えたのは、25人(69・4%)、「公営住宅のあっせん」は6人(17%)。当然のことだが、家賃が無料だった仮設住宅から、安価だといえ有料の公営住宅に移るのである。

しかし、当選しなかった人の回答は、当選者のデータを全く逆にした結果とはならなかった。「公営住宅のあっせん」が53人(49・1%)と最多だったものの、33人(30・6%)が「生活資金」を挙げたのである。

世代別にみても、傾向の違いは、はっきりしている。65歳以上の高齢者と、64歳未満の2クラスに分けてみると、65歳以上で「生活資金」が26・8%だったのに対し、64歳未満は32・8%を占めた。また、「さらなる公営住宅のあっせん」は53・7%に対し46・3%。

比率的に言うと、高齢者の公営住宅のニーズがそれよりも若い世代に比べてやや高く、若い世代は生活資金を求める傾向が強かった。

公営住宅当選・落選者が必要とする公的支援



「最も必要とする公的支援は」と質問し、答えを一つに絞ったため、回答からは差し迫った要求がうかがえると判断できる。

このアンケートに答えた若い世代を代表する40歳代と50歳代の4、5人に1人は、失業中とみられる。年金受給資格年齢までほど遠く、失業保険給付の期限が切れれば、当面の生活資金に事欠く事態も大いに考えられる。

今後、公営住宅の抽選が繰り返され、あちこちで自立再建が実現していく中、こうした働き盛りの失業者の存在を放置しておくわけにはいかない。二極分化を防ぐためにも、失業者対策が決して忘れてはならないポイントとなるはずだ。

一方、当選者36人中、入居しないと答えたのが4人、入居するかどうか決めていないのが2人いた。この6人は、抽選があるのを知っていてあえて応募しなかった48人のグループと密接につながる。

この54人に理由をたずねた。「希望の地区がなかった」と答えたのは、22人(42.3%)、「公営住宅に移っても生活のメドが立たない」が6人(11.5%)、「現在の仮設住宅で満足」が5人(9.6%)、「公営住宅の家賃が見合わない」「すでに他の自立再建のメドが立っているから」などを合わせた「その他」が19人(36.5%)だった。

とりわけ、「希望の地区がなかった」人の不満として、「震災前の居住地から遠い」を挙げたのが13人、「行きつけの病院から遠い」が4人、「職場から遠い」が3人だった。

この不満は、今回調査の前年に行われた仮設住宅抽選の際に避難所生活者たち



被災地で行われた選挙では、生活支援策が大きな争点になった117年6月、神戸市長田区

の間に噴出したものと変わらない。震災以前に住んでいた市街地への愛着や便利さから、戸数が多い神戸市西、北両区、ポートアイランドや六甲アイランドなどの郊外型の仮設住宅（今回だと公営住宅）は敬遠された。

公営住宅の抽選

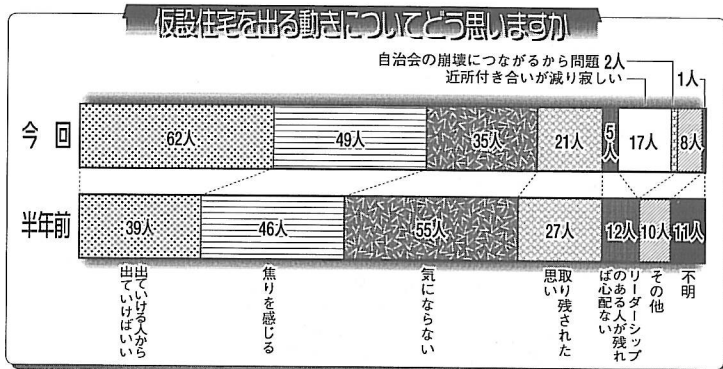
自立への道程を認識

公営住宅の抽選は、自立再建で仮設住宅から出る動きへの心情も変えている。半年前と今回の調査では、ほぼ同様の選択肢を用意して「仮設住宅を出る動きについてどう思いますか」と尋ねた。

まず、特徴となつて現れたのは、「出ていける人から出ていけばいい」が39人から62人にも増えている点。「気にならない」と答えた半年前からの減少分がそのまま今回の「出ていける人から——」に移行した観さえある。

仮設住宅のコミュニティー維持の観点からは、突き放した、よそよそしい感情のように思われるが、自立再建の上では健全な感情と言つていい。自立への道程をはつきりと認識し始めた仮設住宅居住者が増えたともみることできる。

一方で、今回新たに加えた回答の選択肢「近所付き合いが減り寂しい」が、17人いる。半年前の調査ではゼロだった「自治会の崩壊につながるから問題だ」と回答した居住者も今回、2人いた。コミュニティーの崩壊に危機感を覚え、公営住宅の抽選を逆にマイナス面に感じる人たちだ。



ここで再び、仮設を出る人と残る人との間によこたわる問題点として、今後進行していく仮設住宅の「二極分化」を持ち出さねばならないだろう。

「焦りを感じる」と「取り残された思いがする」意識は、二極のうちのマイナスの極の兆候とも言える。それぞれの回答者数は今回、半年前とほぼ変わらない範囲にとどまった。

それでも、すべての居住者がスムーズに公営住宅に移れるわけではない。避難所解消の際の構図と同じで、仮設住宅の場合も取り残される人たちが出てくる。

自治会

活動に一線を描す回答増加

調査時点では公営住宅の当選・入居に代表される自立再建が、仮設住宅で進みつつあった。仮設住宅内の自治会を語る際、居住者が残る仮設住宅群の再編成が確実に行われることを念頭に置かねばならない。仮設住宅のコミュニティは、自治会が担う要素が非常に強い。

自治会活動の参加頻度は、コミュニティの結束をみる大きな指標だ。今回の調査で、多かれ少なかれ活動にかかわっているのは、「積極的に」35人(17・5%)／「時々自主的に」38人(19%)／「他人から声をかけられれば」62人(31%)。これに対し、「関心がないので参加しない」と答えたのは56人(28%)にのぼった。半年前の調査でも全く同じ質問を行っている。やはり、「声をかけられれば」が



復興公営住宅に当選した被災者に渡される鍵。仮設住宅を出て自立への第一歩だった。118年10月23日、神戸市中央区。

トップの76人(38%)を数えた。だが、「関心がないので参加しない」が17人(8.5%)にとどまっていた。「参加しない」人は、半年前よりも実に20ポイント近くも上昇したことになる。

この傾向は、自治会に期待する役割についての別の問いにも反映されている。

「役割は何もない」と答えたのは57人(28.5%)。最も多い「役所に住民の要望を訴える役割」の58人(29%)と、ほぼ同数となった。半年前の調査(複数回答)では、「何もない」とした回答者数は「要望を訴える」の約3分の1しかいなかったのに、である。

半年の間になぜこれだけ、自治会活動と一線を画すような回答をする居住者が増えたのだろうか。

「関心がない」「役割は何もない」とした人たちの想定されるケースとして、①もともと自治会活動とは一線を画して生活してきた、②現在の活動で十分要望を満たしているため、これ以上期待するものはない、③自治会の活動に失望した――が挙げられるだろう。

自治会の機能の発揮が最も求められるのは、避難所から仮設住宅に移ったばかりの時など、大きな変化がある局面だ。①と②のグループが一定の割合を占めているのは確かだろう。だが、半年間でこのグループばかりが飛躍的に増えたとは、考えられそうにない。③のグループも増加率を押し上げたとみる方が自然なのではないか。

自治会の役割にもおのずと限界があるという点を見逃してはならない。個人の



火災で焼失した仮設住宅。防犯・防火面で心配されていたが…118年10月22日、神戸市北区

プライバシーにまで立ち入ってほしくないと思っている被災者は少なくない。コミュニティの崩壊を控え、自治会の在り方を探るポイントがここにある。

6 仮設住宅の統廃合

平成9年4月調査

阪神大震災の被災地では、発生から2年3カ月の段階でなお、約3万5千戸の仮設住宅での生活が営まれていた。長期化する仮設住宅での生活が、被災者にさまざまな影響を及ぼした。仮設被災者の生活再建の現状は、復興住宅への思いはどうだったのか。アンケートでは被災者を支えてきた仮設自治会への期待感が急落していた点が特筆された。

▼アンケートは「生活復興」をテーマに神戸、西宮、芦屋、尼崎各市の仮設住宅で生活する被災者計200人を対象に、産経新聞記者が聞き取る方式で実施した。

- 【平成9年4月のアンケート質問要旨】
- ◎自分の目で見て、被災地の復興はどこまで進んだと思うか
 - ◎自分の生活復興はどこまで進んだと思うか
 - ◎自分の被災状況
 - ◎被災者向け公営住宅の第3次募集（9年3月下旬締切）に応募したか
 - ◎過去の被災者向け公営住宅に応募したか
 - ◎「していない」と回答した人に。理由は
 - ◎前問で「入りたい住宅がなかった」とした人に。公営住宅はどの点が不備か
 - ◎仮設住宅の統廃合をどう思うか
 - ◎前問で「賛成」とされた方。その理由は
 - ◎同様に「反対」とされた方。その理由は
 - ◎同様に「条件付きで賛成」とされた方の条件とは
 - ◎仮設住宅の自治会活動にどの程度参加しているか
 - ◎自治会に何を期待するか
 - ◎今後どのような公的援助を期待するか

自治会活動

期待度が大きく低下

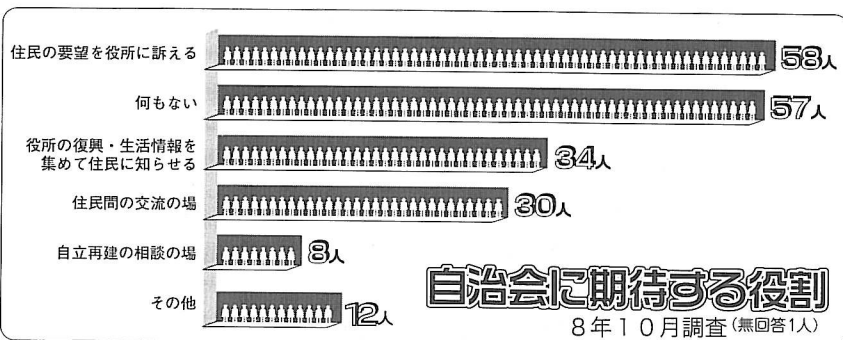
仮設住宅の入居が始まったところは、被災者が支え合う舞台になった自治会。仮設生活が長くなるにつれて、どんな意識変化がでているのか。アンケート結果からは自治会への期待度の低下が顕著だ。

自治会活動の参加頻度を尋ねると、「積極的に参加」「時々参加」「声をかけられれば参加」「関心がないので参加していない」という4つの選択肢に対する回答は、いずれも20〜26%。計ったように答えが分かれた。

自治会に対する期待は、「何もない」(81人)が40%強を占めてトップ。次いで「住民の交流の場」(44人)、「住民の要望を役所に伝える」(30人)、「復興・生活情報を住民に知らせる」(24人)の順。「自立再建についての相談の場」は1割にも満たなかった。

神戸、西宮両市の仮設住宅に住む200人に対して実施した半年前の調査(8年10月)では、「何もない」が57人(28.5%)。さらに1年前の調査(複数回答)では「何もない」が「要望を訴える」のわずか約3分の1にすぎなかったことを考えると、自治会への期待度は飛躍的に低下していると言わざるを得ない。

「自治会活動に関心なし」と答えたのは46人に対し、「自治会に期待するものはない」と回答した被災者はその約1.8倍にのぼる。「声をかけられれば参加」や



「時々自主的に参加」の回答者の中に、「参加はするけれども期待はしない」と考
えるグループがあるためとみられる。

男女比で見ると、やはり自治会とかかわる機会の多い女性の方が積極的に参加。
自治会に期待しない層は男性で半数近い48・9%にのぼったが、女性では3分の1
強にとどまった。

こうした自治会に対する期待や関心の希薄さの原因の一つに、震災の初期に自
治会をまとめていた、生活力のあるリーダー格の人たちの自立があげられる。そ
の結果、自治会を組織としてまとめてゆく人材が減少していると考えられる。ア
ンケートでは、「(自治会の)役員がくるくる代わる」「過去に役員の横領事件があ
り、自治会を信じられなくなった」などの声も聞かれた。

あくまで仮説だが、「自治会に期待しない層の広がり」は、基本的には行政の対応
に満足し、特に自治会に求めることがない、と考える層があることも示唆してい
る」とも考えられる。

仮設住宅の統廃合

根強い反対の声

今回の調査時点では、復興住宅に当選したり、自宅の再建を成し遂げた被災者
が、仮設住宅から退去。仮設の空き家が目立ちだし、行政は各地に散らばる仮設
住宅の統廃合を打ち出した時期だった。そのため、仮設住宅の統廃合について、



建設された復興住宅。だが、被災者の希望と
現実の住宅供給はなかなかみ合わなかった
11年12月、神戸市中央区

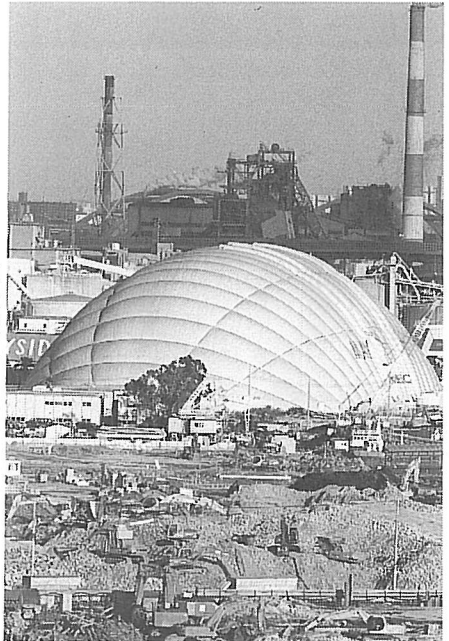
聞いてみると、有効回答（196人）の約56%にあたる110人が「反対」した。

理由として最も多かったのは「行政の都合で被災者がたらい回しされるのはたまらない」（48・6%）。次いで「統廃合の仕組みがよくわからない」（14・7%）「統廃合のさい、行政が引越し費用を負担しないのはおかしい」（11・9%）の順だった。

このほか、「顔見知りと離れたくはない」「他の仮設住宅の居住者が引越してくるのは良いが、自分が引越すのはいや」などといった答えもあった。

逆に統廃合に「賛成」としたのは42人（21・4%）で、「条件付きなら賛成」が44人（22・4%）だった。

「賛成」の理由では「被災者にとって統廃合に伴う多少の不便は仕方がない」が最も多く6割近くを占め、次いで「住民が少なくなると安全面で心配」（21・4%）だった。一方、「条件付き」の条件としては、「行政側が統廃合について十分な説明をしたとき」と「行政が引越し費用を負担したとき」がともに3割強を占めた。



復興住宅などの建設の槌音が響く神戸東部新都心。ただ、被災者には住宅より資金の思いが強かった。神戸市灘区

災害弱者家庭

住宅より資金援助を

今回は性別や年齢を尋ねる予備質問で、同居家族のなかに高齢者や身体障害者がいるかどうかを問う項目を新たに設けた。全体（200人）の56%にあたる112人は同居者に高齢者か身障者がいる「災害弱者家庭」に属していた。

こうした災害弱者が同居している家庭と同居していない家庭で回答の差が出たのは「いま一番必要な公的援助は何か」と「公営住宅に応募したか」という質問だった。

「必要な公的援助」は、災害弱者を持つ家庭の56・3%（63人）が「生活資金」と答えたのに対して、災害弱者がいない家庭で同じ答えをしたのは46・6%だった。

一方、「公営住宅のあつせん」との回答の割合は災害弱者家庭が32人で、災害弱者のいない家庭は30人。災害弱者家庭の方が「住宅」より「お金」の必要性を訴えるケースが多かった。

公営住宅に対する応募では、災害弱者を持つ家庭、持たない家庭とも「した」が「していない」を上回った。しかし、第三次募集については災害弱者を持たない家庭の72・7%が「した」と答えたのに対し、災害弱者家庭では63・4%にとどまった。さらに「過去に公営住宅に応募したか」の問いでは災害弱者を持たない



護岸が崩れて、水に沈んでいく自動車。被災者の思いをイメージさせた。神戸市内。被災

家庭の87・4%が「した」と回答。災害弱者家庭では67・9%だった。

災害弱者家庭が公営住宅に「応募していない」理由として「希望する公営住宅がない」との回答が半数近くを占めた。長期居住者同様、居住条件の幅の狭さがネックになっているようだった。

7 仮設住宅の採点——なんとかが第点に

平成11年7月調査

震災から4年半が経過し、とりあえずの住まいとして、過去例のない規模で開設された仮設住宅から、住民の多くは再建した自宅や、新設された災害復興公営住宅に移った。調査の直前まで仮設住宅に生活していた被災者は、長期間に及ぶ仮設生活をどう評価していたのだろうか。この調査では厳しい仮設住宅の生活で培った人間関係が被災者に力になった一方、逆に恒久住宅に移り、新たな人間関係や経済的な問題に戸惑っている事実も浮かび上がった。

▽アンケートは11年7月初め、阪神間を中心に、仮設住宅から災害復興公営

【平成11年7月のアンケート質問要旨】

- ◎ 仮設住宅での生活を振り返り採点する
と何点になりますか
- ◎ 仮設住宅はどんな点が不満でしたか
- ◎ 仮設住宅の構造にどんな問題がありましたか
- ◎ 仮設住宅の提供より現金給付がよかったですか
- ◎ 仮設住宅で新しい友人、知人はできましたか
- ◎ あなたの仮設住宅に自治会はありましたか
- ◎ 自治会活動に参加しましたか
- ◎ 自治会は必要だと思えますか
- ◎ 仮設住宅にふれあいセンターはありましたか
- ◎ ふれあいセンターはよく利用しましたか
- ◎ 仮設住宅に付設すべき施設はどんなものが考えられますか
- ◎ 仮設住宅の生活で体調の変化はありましたか
- ◎ 仮設住宅で過ごした時間についてどう感じますか
- ◎ 仮設住民に対する行政の施策を採点してください
- ◎ 仮設住宅が今も残っていることについてどう思いますか
- ◎ あなたの現在の生活に満足していますか
- ◎ あなたの復興はどのくらい進んだと思いますか
- ◎ 同様にあなた自身の生活の復興は

住宅に転居した被災者299人に面接方式で実施した。

採点結果

平均は62・4点

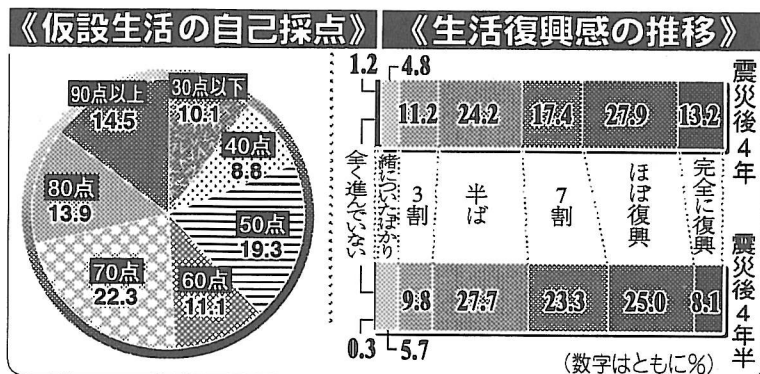
震災前の生活を100点と仮定して居住空間や人間関係を含む仮設住宅での生活を採点してもらった。無回答の3人を除く296人の平均は62・4点。「70点」と答えた人がもつとも多く、22・3%。次いで50点(19・3%)、80点(13・9%)の順だった。

仮設住宅の住環境や構造に対する不満はかなりあったが、新しい友人ができた人は90%近いという結果も。仮設住宅で醸成された新たな人間関係が要因となつて60点以上の「及第点」を出したとみられる。

仮設の問題点

生活弱者に厳しい現実

仮設住宅で生活した人たちは高齢者や障害などのハンディを持つ「生活弱者」が多かった。長期の居住を前提としている住宅でないため、構造的な問題やロケーションの問題は恒久住宅に比べるべくもないが、今後のために仮設住宅の問題点を聞いてみた。



実際に、「仮設住宅での生活で体調の変化があった」という人は、「持病が悪化した」(12%)、「体を壊した」(16.1%)などを合わせて3割近くにのぼった。特に体を壊したり、持病が悪化した人の中で70歳以上の高齢者や震災で家族ががをしたり、亡くした人の割合が高いのは軽視できない。仮設住宅の長期にわたる生活は厳しかったという現実が裏付けられた。

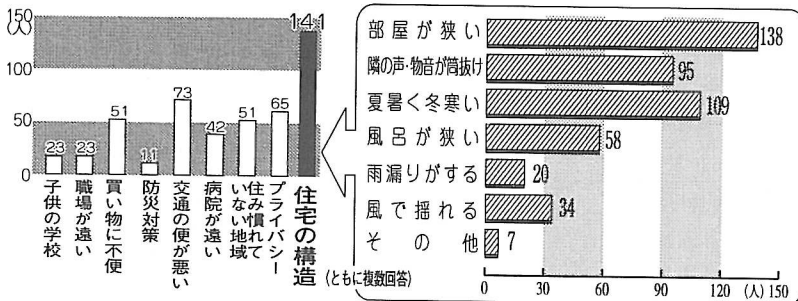
仮設住宅の問題点も振り返ってもらった。仮設住宅の不満で最も多かったのは「住宅の構造」で47.3%が指摘。次いで「交通の便が悪い」(24.5%)とロケーションの問題が続ぎ、3番目は「プライバシーが守れない」(21.8%)の順だった。

住宅の構造の中で、一番の問題としてあげられたのは「部屋が狭い」(46.2%)で、「夏暑く、冬寒い」(36.6%)、「隣の声や物音が筒抜け」(31.8%)が続いた。

仮設住宅に付設すべき施設としては「診療所」が最も多く25.3%。次いで「食堂」(21.3%)、「商店」(21.5%)、「カウンセリング室」(20.2%)の順だった。当初、仮設住宅は最長で2年間の居住を前提にしていた。しかも、災害規模が大きく、行政は一時に大量の住宅供給を計画せざるを得ない状況だった。こうした中で、クオリティーの高い住宅を供給するのは無理があったのは事実。だが、もう少し断熱材や防音材を補強することで悪条件を緩和することができたかもしれない。

さらに、付設すべき施設として、診療所や商店など本来なら街の中心部にある

仮設住宅の問題点



施設の要望が多かった。仮設住宅の立地条件の問題だが、街の中心部にまとまった数の仮設住宅を建てる用地を確保することは難しいとはいえ、立地条件の悪さをカバーする配慮も検討の余地があった。

こうした問題は今後の災害の発生時、発生後の教訓として蓄積されるべきものだろう。

人間関係

生活を支える

今回のアンケート回答者はどの程度の期間、仮設住宅に入居していたのか。最も長い人で45カ月、最短で1カ月。34カ月から38カ月の間が7割と最も多く、平均すると36カ月。その仮設住宅での生活を支えたものは何だったのだろうか。

一つ特筆すべきデータがある。仮設住宅で友人ができたかどうかという問いの答えだ。実に87%の人が「新しい友人ができた」と答えている。今回の回答者のほとんどが高齢者。震災後、仮設住宅入居の際も「生まれ育った土地から離れたくない」「地域の人たちから離れたら生活ができない」などの問題を抱え、被災した地域から近い仮設住宅ができるのを待って入居した人たちが大多数だ。

こうした新たな人間関係の構築を嫌っていた人たちの9割近くは仮設での生活で新たな友人を得ている。同じような境遇の人たちが多かったという点を割り引いても、驚くべき数字である。



震災から4年半が経過した段階の仮設住宅。大半は空き家だ。11年7月11日、神戸・ポートアイランド

さらに、仮設住宅での自治会活動に参加したかどうかという問いでは、「よく参加した」が19%で、たまに参加した人を含めると66.8%にのぼる。これは一般の地域での自治会活動と比べ、かなり高い参加率といえそうだ。

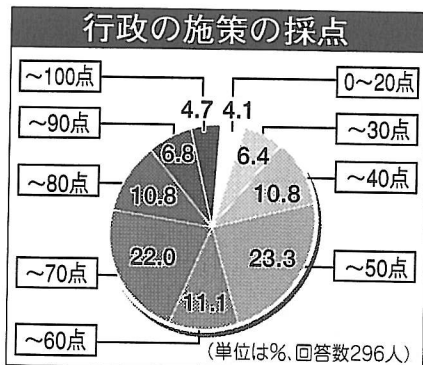
また、仮設住宅での住民同士のコミュニケーションをスムーズにするためにつくられた集会所「ふれあいセンター」の利用率も、「よく利用した」「たまに利用した」を合わせると76.7%と高率だった。

自治会活動やふれあいセンターを利用したコミュニケーションで住民同士は3年間の時間をかけて新たな人間関係や友情をはぐくんだといってもいいだろう。数字を見る限り、仮設住宅での生活を支えた要因で、最大のもは住民同士の人間関係だったといえる。

一方、仮設住宅に付設すべき施設の問いでは、「行政の出先窓口」としたのは15.8%にすぎなかった。被災者たちの自治会活動は出先窓口を必要としないほどのレベルに達していたのかもしれない。

仮設の住民に対する行政の施策の評価はどうか。百点満点で採点してもらった結果は平均点が53.2点。最も多かった評価は50点で23.3%がこの点数を挙げた。次いで70点の22%だった。

少々厳しい点数にみえるが、3年にわたって厳しい生活を余儀なくされた人々の評価としては、決して低くはない。ふれあいセンターや自治会設立などソフト面にも働きかけた行政の努力を被災者は敏感に感じ、評価を押し上げたのかもしれない。



仮設住宅と恒久住宅

新しい環境へのとまどい

仮設住宅から災害復興公営住宅に移った被災者たち。過去の仮設住宅での生活と比べ、現在の生活をどう考えているのか。

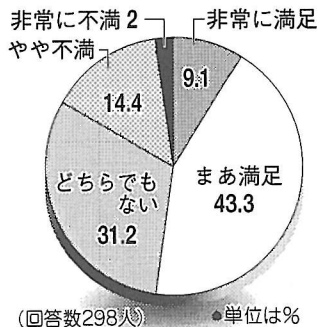
現在の生活に満足しているか——との問いには、「非常に満足」が27人（9.1%）。「まあまあ満足」の129人（43.3%）を合わせると、満足が半数を超えている。しかし、「やや不満」「非常に不満」を含めると48人（16.1%）にのぼり、「どちらでもない」と答えたのも93人（31.2%）と、かなりの数字を示している。

これを年代別にみると、70歳代で、「やや不満」が22.9%もいることが注目される。60歳代では「やや不満」は5.9%、50歳代以下では7.2%しかないのに比べ、70歳代は突出している。

災害復興公営住宅という名の恒久住宅が仮設住宅と違うのは家賃がかかるという点だ。行政の補助により軽減されているものの、無料だった仮設とは全く違う。さらに、仮設住宅でできた人間関係とは全く違う環境の中での生活が始まったという点も見逃せない。この2点から、高齢の人たちは「こんなはずではなかった」という思いを抱いたのだろう。

「どちらでもない」という答えが多いことも、避難所、仮設住宅、恒久住宅と転々とした被災者の「何か割り切れない心境」を表しているようにみえる。

◆ 復興住宅での満足度 ◆



これは他の問いにも現れている。「仮設住宅ですごした期間についてどう感じるか」という問いに、「長すぎた」という答えが32・1%、「妥当な長さ」が24・7%だったが、「分からない」としたのが37・1%と最も多かった。

「分からない」というのは、長い、短いという時間の問題ではなく、素直に戸惑いを表しているのだろう。仮設住宅での生活は長かったが、現在の状況を考えると、「仮設での生活のほうか良かった点もあったのでは」と考え、戸惑うのではないだろうか。

仮設住宅での目標は「恒久住宅に入り、生活基盤を安定させる」ことだったはずだ。その目標を達成したものの、新しい環境に戸惑っているのが実情だ。しかし、生活をしていく上では、この「戸惑い」から脱出していくことが重要だ。早く新しい環境に慣れ、今の生活を受け入れていくことが本当の意味での復興へつながる第一歩ではないだろうか。

㊦ 仮設住宅政策の課題

多くの被災者が暮らした仮設住宅。平成11年末で、ようやく完全解消の見込みだ。ここでは、多くのボランティアが活動してきた。仮設の解消が進むとともに、その数は減っていったが、ボランティアは仮設住宅での生活を目の当たりにしてきた。そのボランティアからは、仮設の問題点を厳しく指摘する。



次々と建設される復興住宅。被災者の新たな生活の場だ。神戸市中央区

兵庫県西宮市西宮浜の仮設住宅を中心に活動していた被災者グループ「住宅要求・西宮市民の会」。代表の山本美知子さんは「仮設の問題点の第一は立地条件が悪いこと」と話す。

埋め立て地にある西宮浜仮設は市街地から遠いだけでなく、周辺には1軒の商店もなかった。「行政側は『早く仮設を建てたかった』というが、本当に市街地に建てることは不可能だったのか。撤去することを考えてわざわざ不便な場所を選んだのではないかとさえ思う」。さらに、山本さんは「みんな早く出たいと思っていた。でも仮設を出たら自分の暮らしはどうなるのかを考えると、今度はいつまで仮設に住めるのかと思うようになった。被災者は常に先の見えない不安にさらされており、低家賃の公営住宅をもっと建設すべきだった」と指摘する。

一方、神戸市西区や須磨区の仮設を中心に訪問活動をしていた「週末ボランティア」代表の鹿島勝さんは「神戸市の西区や北区など、震災被害があまりなかった場所に大規模な仮設が建てられたが、同じ神戸市民でありながら被害を受けていない人から差別的にみられた入居者もいた。明らかに温度差があった」。コミュニティを無視した仮設の建設が被災者にとってさまざまな問題を生んだことを鹿島さ



復興住宅の公園で遊ぶ子供ら
10年12月19日、
神戸市中央区

んは強調する。

震災直後の平成7年1月末、兵庫県などは希望する被災者全員に仮設住宅を供給することを約束した。災害救助法では全焼・全壊の約3割以内という建設戸数制限や、入居資格の所得制限が設けられていたが、被災者にとりあえず安心してもらうために、あえて制限を取り払った。

膨大な数の仮設住宅を供給できたことに、貝原俊民・兵庫県知事は「神戸・阪神間は、埋め立て地や後背地などの用地があったため、これほど大量に供給することができた。東京だったら同じことはできないだろう」と話す。

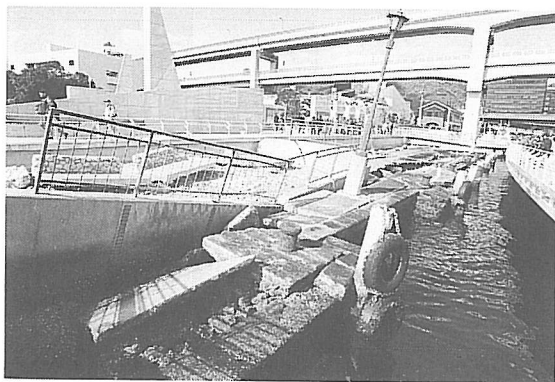
それでもなお、郊外に建設せざるを得なかったことや、学校のグラウンドを使用するなど本来の機能を損なうまで建設しなければならなかったことは、ボランティアからの指摘同様、今後の課題、としている。

また、「機会の公平性」を考えて行った入居者募集により、実際の入居まで相当の時間を要した／私有地に自力で仮設住宅を建設する際の補助が実現しなかった——ことなども課題としてあげられる。貝原知事も「仮設住宅を公的費用で建設するのがいいのか、被災者にお金を渡して、自主再建してもらおうのいいのか、議論していく必要がある」としている。

一方、仮設の解消の面でも課題が残った。9年3月末までの入居契約減少数は建設総戸数に対して毎月1〜2%にとどまった。10年5月に、行政が民間賃貸住宅をあつせんする「公営住宅入居待機者支援事業」がスター

トすると、減少のペースが早まった。この事業は仮設入居者が1万5千世帯を切り、先が見えてきてはじめてできた施策でもある。

医療サービスや店舗など仮設のソフト面での施策が後手に回った点も指摘されたが、貝原知事は「あくまでも仮設であり、生活の本拠とはなり得ない。これを根本に考えておかないと、かえって自立の妨げになる」と話す。阪神大震災の仮設住宅政策の検証は今後の災害時における対策の貴重な参考になるのは間違いない。



震災被害を残す護岸がそのまま保存されているメモリアルパーク。11年1月、神戸市中央区のメリケンパーク



震災後の火災で焼け残った「神戸の壁」。震災の風化を防ぐ思いが被災者を包む＝11年1月17日、神戸市長田区