

阪神・淡路大震災と応急仮設住宅

—— 調査報告と提言 ——

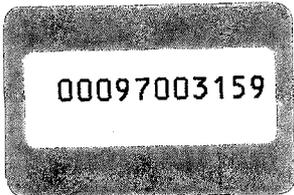
1997年3月

神戸弁護士会



..... 目 次

| | 頁 |
|------------------------|----|
| 第1 はじめに | 1 |
| 第2 応急仮設住宅の建設・供与の実情と問題点 | 2 |
| 1 応急仮設住宅の建設・供与に関する制度 | 2 |
| 2 応急仮設住宅の建設・供与の実情 | 4 |
| 3 問題点 | 9 |
| 第3 応急仮設住宅供与後の実情 | 17 |
| 1 応急仮設住宅の住み心地 | 17 |
| 2 応急仮設住宅の入居者の生活実態 | 20 |
| 3 応急仮設住宅での「孤独死」 | 22 |
| 第4 応急仮設住宅の今後と恒久住宅への移行 | 33 |
| 1 応急仮設住宅の解消の見通し | 34 |
| 2 解消に至るまでの措置 | 35 |
| 3 恒久住宅への移行のプログラム | 38 |
| 4 応急仮設住宅の入居者の要望と現実 | 41 |
| 5 問題点 | 43 |
| 第5 神戸弁護士会の提言 | 48 |
| 参考資料リスト | 51 |
| 付録・・・聞き取り調査結果・・・ | 53 |



第1 はじめに

1 応急仮設住宅の問題をとりあげた経緯

阪神・淡路大震災後、1995年度の近弁連人権擁護委員会の夏期研修のテーマは「大規模災害と人権」であった。この報告書の中には、神戸弁護士会の担当部分として、応急仮設住宅の問題も取り上げられている。しかし、このときは震災後まだそれほどの日時も経過しておらず、問題は萌芽的にしか発生しておらず、また資料の整理、収集も進んでいなかったために、いわば問題提起という程度の報告しかできなかった。

その後、応急仮設住宅の入居者をめぐる問題は、劇的に深刻となり、生存権を中心とする基本的人権の侵害状況が顕著となった。

このような状況に直面したため、1996年5月、神戸弁護士会人権擁護委員会は、応急仮設住宅について調査研究のうえ、問題点を明らかにすることを決定した。

2 調査経過

その後、応急仮設住宅の自治会への聞き取り調査、各自治体への照会、入居者への面接調査を実施した。これはささやかな取り組みであったが、応急仮設住宅の建設・供与の実情を把握し、そこでの生活実態と恒久住宅への移行の展望を分析する視点を得る上で有効であった。その他、本報告書をまとめるにあたっては多くの文献や新聞報道を参考資料として用いた。これら参照した文献の主要なものは末尾に掲載した。

3 本報告書の概要

本報告書の概要は、まず応急仮設住宅の建設・供与に関する現在の制度を概観し、神戸市内の応急仮設住宅を例にとってその建設・供与の経過と実情を追うことにより、問題点を抽出した。

次に、応急仮設住宅供与後の実情、とりわけ入居者の生活実態と今なおあとを絶たない孤独死についてその実情を詳細に論ずることにより、先に抽出した問題点とその根源をなしていることを事実をもって論証した。

更に、現在直面している恒久住宅への移行プロセスをとりあげ、各自治体の計画が当の応急仮設住宅入居者の希望をみだし得るものであると言えるかどうか分析してみた。そして最後に神戸弁護士会としての提言をまとめた。

この報告書においては、いきおい現在の制度や行政当局の批判にわたる部分も多くなった。しかし、あくまでもそれは被災者の基本

的人権を擁護するという目的のためになされたものであり、他意はないことは言うまでもない。関係方面において本報告書の提言が生かされることを願うものである。

第2 応急仮設住宅の建設・供与の実情と問題点

1 応急仮設住宅の建設・供与に関する制度

(1) 応急仮設住宅の建設・供与に関して、その根拠となる法令は、次のとおりである。

① 災害救助法

災害救助法においては、同法第23条第1項各号に列举される救助の種類の中に、「収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与」（第1号）と定められている。

② 建築基準法

建築基準法においては、同法第85条第1項に、非常災害の発生した区域など（防火地域を除く）において、国・地方公共団体などが建築する災害救助のための応急仮設建築物で、災害発生の日から1ヵ月以内に工事着手するものについては建築基準法上の規制の対象外である旨定められている。

(2) 応急仮設住宅の建設・供与に関する根拠法令と考えられるのは僅かにこれだけのものがあるだけである。しかしこれらを読んでも、いつ、どのような場合に、誰に対し、どのようなものをどの程度建設・供与できるのか何ら具体的な指針は明らかにならない。

その点については、災害救助法施行令第9条の2において「救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、予め厚生大臣の承認を受け、都道府県知事が、これを定める」旨の規定がなされており、これにもとづき策定された「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」と題する厚生省の通達（昭和40年5月11日厚生省社第162号各都道府県知事宛厚生事務次官通知）において、予め厚生大臣の承認する応急仮設住宅の建設・供与の基準が決められている。しかし、この基準自体も極めて概括的なものであるから、実際には同省社会局施設課監修「災害救助の実務」（第一法規）という解説書に記述されている厚生省事務当局の解釈・見解を指針とし、かつ厚生省事務当局、当該都道府県知事及び当該市町村長のその都度の協議によって決定されるのが実情である。

尚、これに関連して「災害救助費の国庫負担について」と題する通達（昭和40年5月11日厚生省社第163号各都道府県知事宛厚生事務次官通知）及び「災害救助法による救助の実施につ

いて」と題する通達（昭和40年5月11日社施第39号各都道府県知事宛厚生省社会局長通知）において、応急仮設住宅設置のために認められる費用の範囲とその国庫負担の基準に関する定めがなされている。

(3) 実施機関

災害対策基本法及び災害救助法によれば、災害救助は国の責務であり、災害救助の実施機関は、都道府県知事と定められている（災害対策基本法第3条、8条第3項、災害救助法第1条、2条）。即ち、災害救助については国の機関委任事務として都道府県知事が実施機関とされているのである。そして都道府県知事から各市町村長に、更に事務を委任する委任規則が定められており、通常はこの委任規則によって各市町村長がこれを実施することになっている。

兵庫県においても「市町長に権限を委任する規則」（昭和40年7月30日兵庫県規則第68号）により、災害救助の実施権限は兵庫県知事から各市町長に委任がなされている。ところが阪神・淡路大震災に関しては、被害が広範かつ甚大であったことなどから、この規則が一部改正され、「広域にわたるもの」に限り、知事が実施することになった（「市町長に権限を委任する規則の一部を改正する規則」1995年1月17日兵庫県規則第1号）。

兵庫県の説明によると、応急仮設住宅の建設・供与に関する事務はここにいう「広域にわたるもの」に該当することである。従ってこれにより阪神・淡路大震災の被災者に対する応急仮設住宅の建設・供与に関する事務は、本則どおり兵庫県知事が執行することになった。

兵庫県の説明によれば、阪神・淡路大震災による被災者のための応急仮設住宅の建設・供与の実施にあたっては、「厚生省——予算措置」、「兵庫県——建設戸数の調整、仮設住宅の建設、予算措置」、「各市町——仮設住宅の入退居事務、管理事務」というおおまかな役割分担のもとに、おおむね次の如く具体的に作業が進められたとのことである。

- ① 建設用地の確保については、国、県、市町、公団及び民有地等広く建設適地を求め、「面積」「交通アクセス」「給排水の利便性」「造成の有無」「2年間程度の継続使用が可能」等諸条件を勘案のうえ決定し、必要に応じて使用貸借契約を締結した。
- ② 建設については、各市町の必要戸数にかかる要望を調整し、厚生省と協議したうえで建設戸数を決定し、順次兵庫県において建設に着手した。なお、発注にあたっては、国内メーカーについては、主としてプレハブ建築協会に調整を依頼し、輸入応

急仮設住宅については、国内の建設業者を窓口にして公募により発注した。

- ③ 完成に合わせて各市町において入居募集・入居決定を行い、竣工後に順次鍵渡しを行った。
- ④ 日常生活を営むうえで最低限必要なものについては、市町において、救援物資または公費で購入したものを配付したほか、兵庫県では米を配付した。
- ⑤ 生活環境については関係機関等と協議し、必要に応じて整備を図った。
- ⑥ 仮設住宅の管理については、兵庫県から仮設住宅の所在市町に委託した。

しかし、上記の作業は必ずしも円滑に進んだわけではなく、建設戸数の確定、用地の決定、設計仕様や設備の決定、発注事務や監理業務、募集・入居事務、維持管理などのアフターケア、供与終了後の事後処理業務の権限・責任の所在・業務分担、更には建設費はともかくとしてその他の経費の負担など、必ずしも明確ではなく、相互の意思疎通が不十分で少なからず混乱を生ずることもあったようである。

2 応急仮設住宅の建設・供与の実情

阪神・淡路大震災後の応急仮設住宅の建設・供与の実情を神戸市を例として、検証してみることとする。

(1) 建設戸数

神戸市は、地震後10日余りを経過した1月29日に、兵庫県に対し、神戸市内の被災者用応急仮設住宅について、市内2万5000戸、市外1万戸の合計3万5000戸の建設を要請した。しかし、3月末時点で現実に建設戸数の確保ができたのは、市内2万0364戸、市外2678戸の合計2万3042戸に過ぎなかった。このため、避難所の実態調査や面接調査、避難所の収容人員の推移及び仮設住宅申し込み状況をふまえて、神戸市は兵庫県と追加建設の協議を重ね、ようやく5月25日に市内8814戸の追加建設が認められた。

こうして最終的には市内2万9178戸、市外3168戸の合計3万2346戸（うち障害者・高齢者向け1500戸）が確保された（神戸市の説明によると、神戸市は、このほかに県営住宅、市営住宅などの公的住宅等の空き家を市内1126戸、市外351戸の合計1477戸を、神戸市内の被災者用一時使用住宅として確保したとのことである）。

尚、兵庫県全体について言えば、当初1万9000戸と発表されたが、1月末には3万戸、更に2月中旬には4万戸と修正され、

最終的に5月25日に決定された戸数は、4万8300戸（うち障害者・高齢者向け仮設住宅は、1885戸）である。

しかし、このような建設戸数が決定されるに至った神戸市をはじめとする地元市町、兵庫県及び国（厚生省）との協議の経過や内容は明らかにされていないし、建設戸数決定の根拠も明確にされていない。

(2) 発注時期・発注戸数・入居時期

神戸市内の応急仮設住宅の発注は、9回にわたって行われている（兵庫県下全体では第1次分から第10次分まで10回にわたって発注されているが、うち第9次分については神戸市内はゼロであった）。それぞれの発注時期、発注戸数及び完成時期は、おおむね次のとおりであった。

| | 発注時期 | 発注戸数 | 完成時期 |
|------|---------|-------|--------|
| 第1次 | 1月19日ころ | 1013戸 | 2月下旬ころ |
| 第2次 | 1月25日ころ | 5508戸 | 3月下旬ころ |
| 第3次 | 2月1日ころ | 3740戸 | 〃 |
| 第4次 | 2月9日ころ | 4556戸 | 〃 |
| 第5次 | 2月25日ころ | 2429戸 | 4月下旬ころ |
| 第6次 | 3月3日ころ | 2355戸 | 〃 |
| 第7次 | 3月27日ころ | 688戸 | 〃 |
| 第8次 | 5月31日ころ | 6808戸 | 7月下旬ころ |
| 第10次 | 6月27日ころ | 2006戸 | 〃 |

(3) 建設用地

建設用地の選定・確保は、事実上神戸市が行った。第1次発注分を見ると、その建設用地は既成市街地にある公有地などが建設用地とされ、比較的小さな土地に、数十戸から百数十戸単位で建設された。その後大量の戸数を建設するために第2次から第7次発注分は、主として既成市街地外の遠隔地や東灘区や中央区にある人工島の広大な土地に数百戸単位の大規模団地として建設された。しかしできるだけ地元を離れたくないとの被災者の要望を無視できず、第8次分以後は、再び既成市街地内や新興住宅地内の公園などを中心に用地の確保がなされた。

尚、加古川市、姫路市、大阪市など神戸市外にも、建設用地が求められ、合計3168戸もの応急仮設住宅が神戸市内の被災者用として建設されたことは前述のとおりである。

(4) 設計・仕様、間取り、設備など

神戸市内に建設された応急仮設住宅の大半は、兵庫県とプレハブ建築協会との協議により設計・仕様が決められた。これは長屋

形式のプレハブ造平家建て2K（約26㎡）の標準タイプであった。この標準タイプの間取りは、6畳、4畳半、ユニット・バス・トイレ、キッチンであり、これに流し台、ガスレンジ台、吊り戸棚が備えつけられている。

前述の第5次発注分からは、既成市街地内の公園に、風呂・トイレ・台所、洗面所共用の2階建て寮形式の高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅も建設され始め、最終的に21ヶ所に1500戸が建設された。これは6畳もしくは4畳半の2タイプで、①出入口段差なし、②通路簡易舗装、③廊下・階段・浴室・トイレ手すり付き、④1階のトイレ・流し台・洗面台車椅子対応、⑤緊急呼び出しブザー設置、⑥自動火災報知器設置などの特別仕様である。またそれにとどまらず、⑦生活支援員（おおむね50室に1人）による各種相談・安否確認・緊急時対応、⑧警備会社による24時間緊急時対応及び夜間巡回、⑨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がなされ、ソフト面での対応もなされている。

第8次発注分からは、前述のとおり既成市街地内や新興住宅地内の公園などを中心に建設用地の確保がなされたが、用地不足及び早期に大量の戸数を供給するためとの理由で、長屋形式のプレハブ造平家建て1K（約20㎡）タイプ6919戸、2階建て寮形式の地域型応急仮設住宅504戸が建設された。1Kタイプは、6畳、ユニット・バス・トイレ、キッチンであり、流し台、ガスレンジ台、吊り戸棚が備えつけられている。地域型は、風呂・トイレ・台所、洗面所共用で、部屋は6畳もしくは4畳半の2タイプがある。

また国内のプレハブ住宅メーカーだけでは資材が不足するという状況もあったので、韓国、アメリカ、イギリスなど5か国からの輸入住宅約3300戸も供与されている。

尚、いずれも上下水道は完備しているが、ガスはプロパンガスである。

これらの建設費は、公表はされていないが、1戸当たり約300万円程度と言われている。

(5) 募集・入居決定及び入居状況

神戸市内の被災者用応急仮設住宅の募集・入居決定の事務は、神戸市が行った。それは第1次から第5次まで実施された。それぞれの募集期間、募集戸数、応募数、鍵渡件数は、以下のとおりであった。

| | 募集期間 | 募集戸数 | 応募数 | 鍵渡件数 |
|-----|------------|-------|-------|------|
| 第1次 | 1/27 ~2/ 2 | 2702 | 59449 | 2340 |
| 第2次 | 2/28 ~3/ 7 | 12802 | 63367 | 8458 |
| 第3次 | 4/ 7 ~4/11 | 6740 | 25796 | 4748 |
| 第4次 | 5/10 ~5/14 | 4095 | 16683 | 8373 |
| 第5次 | 7/ 1 ~7/ 5 | 10028 | 13989 | 8656 |

入居対象者は、①自己の居住する住宅が焼失または倒壊して居住できなくなった世帯、②親族・知人等の住宅など、他に身を寄せる住宅のない世帯、③住宅を借りたり、購入ができない世帯、④被災時に神戸市内に住んでいた世帯、との各要件を充たす世帯（単身者を含む）とされた。

神戸市は、第1次募集に際し、当初、募集戸数の8割分を全申込者を対象とした抽選により決定し（一般募集枠）、残りの2割分について、落選者の中からあらためて母子世帯及び高齢者、障害者、乳幼児、病弱者のいずれかがいる世帯を対象に再度抽選によって決定（特別枠）する方針であった。しかし、兵庫県から次のとおり優先入居の順位が指示されたので、その指示に従うことになった。この優先順位は、その後若干の追加変更はあったものの、第4次募集に至るまで継続された。

- 第1順位** 高齢者だけの世帯、障害者のいる世帯、母子世帯
第2順位 高齢者のいる世帯、乳幼児のいる世帯、妊婦のいる世帯、18才未満の子どもが3人以上いる世帯
第3順位 病弱な者のいる世帯、被災により負傷した者のいる世帯、一時避難により身体の衰弱した者のいる世帯
第4順位 その他の世帯

第1次募集では、募集戸数2702戸に対し、5万9449名の応募が殺到し、うち第1順位だけで2万1581人に達したので、その中だけで抽選が行われた。しかし、区単位で申し込みを受け付け、実際に入居する仮設住宅は、神戸市が割当てを行うという方式が取られたため、希望する仮設住宅に入居できない者が多数発生し、400件弱もの鍵渡未了を生じた。

この経験に照らして、第2次募集においては、申し込みは、希望団地を特定して行うものとされた。その結果、既成市街地の団地では数十倍から数百倍という倍率を示す一方、北区や西区といった被災地から遠隔地に建設された団地では応募数が募集戸数を下回るどころが生じ、全体では募集戸数1万2802戸に対して、

6万3767名もの応募があったにもかかわらず、4000件あまりもの大量の鍵渡未了件数が出た。

第3次募集では、市外に建設された応急仮設住宅も含めて、第2次募集と同じ方式で募集がなされ、入居希望者は全員申し込みをするようにとの誘導がなされたが、応募数は前回は大幅に下回った。今回も前回同様、被災地から遠隔地に建設された団地では応募数が募集戸数を下回り、鍵渡未了件数は全体で約2000件も生じたので、前回分も含め、応募数が募集戸数に満たなかった団地について、神戸市内の避難所に避難している被災者で、被災時に神戸市内に住んでいた世帯を対象に先着順で常時受け付け・随時入居決定をするいわゆる常時募集が始められた。

第4次募集では、避難所に避難している世帯を優先的に入居させ、補欠、再抽選、これまでに生じている空き家の常時募集などで空き家を埋め、避難所に避難している被災者を減らす努力が行われた。その結果、鍵渡件数は、募集戸数を、4000戸以上うわまわった。

第5次募集では、一般の市街地住宅グループ、郊外住宅グループ、地域型（寮形式）の中から3ヶ所を選び、希望順位を付して申し込む方式が取られた。今回は、従来の優先順位を廃止し、避難所に避難している被災者を優先して入居決定することとされたが、それでも1400件もの鍵渡未了が生じた。

これらの募集のほか、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅については、4月と5月の2回、各福祉事務所が申し込み窓口となって、募集がなされたが、全戸数の入居に至らず、若干の鍵渡未了が生じている。

(6) 応急仮設住宅の管理・入居期間など

①居住環境の改善、②住宅改修、設備の改善・充実、③安全対策、④入居者の要望・苦情の受け付けとその処理、⑤不適正入居対策などの入退去管理、⑥入居者の自立と互助、コミュニティ形成のための支援、市外の応急仮設住宅入居者への行政サービスの実施などの応急仮設住宅管理業務は神戸市が行った。

①の居住環境改善の取り組みとしては、街灯の取り付け、通路のぬかるみ防止のための砂利敷きや簡易舗装、排水溝の設置、ジュースや煙草の自動販売機の設置、更には大規模団地への商店の誘致などが行われた。

②の住宅改修、設備の改善・充実については、玄関に庇を取り付けた、高齢者・障害者のいる世帯を対象に、玄関・風呂に手すり、踏み台を取り付けた、一部には玄関にスロープを設けた、ユニットバスの換気扇と照明のスイッチを分離して照明のためにスイッチを入れると換気扇が同時に作動しないようにしたなどが挙

げられる。また当初、芦屋市が単独でエアコンを設置したが、その後高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では国の負担でクーラーが設置されることになり、国の負担対象とならないところについては、神戸市の負担で、エアコンが設置された。

③の安全対策としては消火器設置、風害防止の措置など、⑥についてはふれあい推進員の任命、ふれあいセンターを設置して、入居者らによる運営協議会に自主運営をさせ、運営経費を補助するなどの措置が取られた。

入居期間は、前述の「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」と題する通達によると、完成の日から2年以内と定められているが、神戸市ではこれを「入居後6か月以内（ただし6か月を限度に更新可能）」として募集し、入居決定した。しかし、1996年6月、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」の制定、施行を受けて、兵庫県は「公営住宅等の恒久住宅が十分に確保されるまでの間、応急仮設住宅の供与期間の延長を図り、応急仮設住宅の供与を続ける」ことを決めた。

尚、供与終了後の応急仮設住宅の撤去については、前述のどの通達にも触れられておらず、その撤去費用の負担をどこがするのか明確ではないが、同年6月20日、今回の応急仮設住宅の撤去費用は国が負担することが確認された。

3 問題点

(制度についての問題点——総論)

(1) 応急仮設住宅は「収容施設」か？

応急仮設住宅の問題を論ずるとき、なによりもまず現行制度が果して安心して暮らせる住居を確保したいという被災者のニーズに答え得るものになっているかどうかという点から検討されなければならない。その点から見れば、応急仮設住宅は、前述のとおり災害救助法第23条第1項第1号所定の「収容施設」の一つとして位置づけられていることに重大な疑義がある。ここでは応急仮設住宅が被災者のための「住居」であることを軽視する定義がなされているのであり、その点に現行制度についての問題点が集約されていると言っても過言ではない。

同法は、第1条に「災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」と定めるのみで、被災者の生存権の保障をその目的として掲げていない。これでは被災者の生存権よりも災害発生後の社会秩序の維持を重視しているのではないかと批判されても仕方がない。応急仮設住宅を「収容施設」とする定義も、このような目的規定自体から生じるものである。

(2) 制度のあいまいさは何をもたらすか？

応急仮設住宅の建設・供与について、なんら具体的な指針となる法令上の根拠規定がなく、厚生省の通達を指針としつつ、同省事務当局の解釈・見解、同省事務当局、当該都道府県及び市町村のその都度の協議にまかされるという実情にあることは既に見たとおりである。即ち、被災者に応急仮設住宅を供与することは、被災者の生存権の保障のための措置であること、従ってそれは国の法的義務であることが明確に定められていないために、そのガイドラインさえも法令で明確にされず、応急仮設住宅の建設・供与の細目は、そのときどきのあいまいな処理に委ねられているのである。

とりわけ費用負担に関する定めは法令上は全く存在せず、全て通達と個別の協議によって決められることになる。たとえば前述の「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」題する通達では、応急仮設住宅の設置のために支出できる費用は、125万円以内とされているが、現実にはそのような額で設置することは到底無理であり、個別の協議によってその都度決めざるを得ない。また「災害救助費の国庫負担について」題する通達では、国庫負担率は一定の基準に従い100分の50乃至100分の90とされているが、これでは阪神大震災のような大規模災害には対応できないのでこれも協議により決めざるを得ない。更に、「災害救助法による救助の実施について」と題する通達では、「応急仮設住宅設置のため支出できる費用には、原材料費、労務費、附帯工事費、輸送費及び建築事務費等一切の経費を含む」と定められているが、どこまでこれに含めてよいか明確ではない。またこの定めによると応急仮設住宅の管理、撤去費用はどう読んでも含まれないたことになるが、果してそれでよいのであろうか。

こうしたあいまいさは、実施機関が応急仮設住宅の建設・供与をする際に消極的な姿勢をもたらすのみであり、結局、被災者の要求に十分に答えられない結果となり、被災者にしわよせされるのである。

(3) 応急仮設住宅の建設・供与の理念

従って、災害救助法は早急に改正される必要がある。改正のポイントは、まず第1に同法第1条の目的規定を「憲法第13条及び第25条に規定する理念にもとづき、被災した住民に対し、必要な保護を行い、その生活を保障することを目的とする」などと改めること、第2に応急仮設住宅について「被災者に対し、恒久住宅に入居できるまでの間、適切な居住を保障する」施設であることを明確にし、「適切な居住を確保するに足りるものでなけれ

ばならない」との概括的基準をもうけること、第3に応急仮設住宅の建設・供与の具体的要件を明確に定めること、それと並んで被災した住民は、この具体的要件に該当するときは、応急仮設住宅の供与を実施機関に要求する権利があることを明記すること、第4に応急仮設住宅の建設・供与にあたっては、実施機関は被災した住民の意思を尊重して行わなければならないこと、具体的には実施機関に被災した住民との協議を義務づけることなどが考えられる。

しかし、仮に同法が改正されなくても現行制度を運用するにあたっては、前述の問題点を十分に認識し、応急仮設住宅は、あくまでも被災者の生存権を保障するために必要なもので、被災者に対し、安心して暮らせる住居を提供することは国の法的義務であるとの明確な位置づけのもとになされなければならない。

生存権の保障は、憲法第25条に定めるところであるが、我が国も批准している「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」第11条で、「自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利」とその内容が具体的に定められている。そしてここに定める「住居」の権利は、単に頭上に屋根があるだけの避難所に等しい、または住居を物品とみなす狭い又は制限的な意味で解釈されるべきではなく、むしろ、安全、平和および尊厳をもってある場所に住む権利なのである。

このような理念を明確に認識するならば、当然当該被災者の意思や要求を尊重し、これを生かすシステムを確立することがどうしても必要なことである。被災者の自発的参加なくして真の復興はあり得ない。

(4) 実施機関は被災者の手が届くところに

次に応急仮設住宅の建設・供与の実施機関について言えば、今次の阪神・淡路大震災においては、前述のとおり被害が広範かつ甚大であったことを理由に通例どおりの取扱いではなく、兵庫県知事が実施機関、各市町長はその補助者として実施されたものであるが、これは実施過程において、混乱と事務の停滞、被災実態や被災者の要求に必ずしもそぐわない結果をもたらした一因となったのではないかと思われる。やはり被災者の身近にあり、被災実態をよりよく把握し、被災者の意思や要求を取り入れやすい各市町長が実施機関となるべきであった。被害が広範かつ甚大であったことは、必ずしも兵庫県知事が自ら実施機関となることの積極的根拠となるものではなく、むしろ各市町長を実施機関としつつ、これをバックアップする役割に徹すれば足りたのである。

(建設・供与の実情からみた問題点——各論)

(1) 建設・供与の戸数について

応急仮設住宅は、被災者全てに供与されるわけではない。前述の「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」と題する通達で、「住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、みずからの資力では住宅を得ることができない者」を対象とすることが定められているが、このこと自体は問題がないであろう。しかし、阪神・淡路大震災のような大規模の災害においては、被災者の精神的、経済的、物質的な被害が甚大で、かつ雇用や営業の不安も大きいので、このような要件は緩和されるべきで、希望者は資力の有無で差別されるべきではなく、全員の入居を認めるべきである。

こうした視点から見ると、阪神・淡路大震災後に現実に建設・供与された応急仮設住宅の戸数は、被災者のニーズを充たすに足りるものであったとは到底言えない。第1に、神戸市が、当初、兵庫県に要求した3万5000戸さえも確保できなかったこと、第1次募集戸数2702戸に対し、応募数5万9449名、第2次募集戸数1万2802戸に対し、応募数6万3367名であったことは前述のとおりである。第2に兵庫県の集計（1996年12月26日発表）によると兵庫県下の全壊・全焼の世帯総数は、18万7040所帯、兵庫県下の被災者のために最終的に建設・供与された4万8300戸は僅かにその25.7%に過ぎない。この数字が如何に低いものであるかということは、雲仙・普賢岳災害の島原町では86%、北海道南西沖地震の奥尻町では78%であったことと比較すれば一目瞭然であろう。前述の「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」と題する通達や厚生省事務当局の見解によると、応急仮設住宅の建設・供与の戸数については、各市町ごとに全壊・全焼の世帯数の3割の範囲内とすること、特例として「被害の程度、深刻さ、住民の経済的能力、住宅事情等」によってはこれを引き上げることができることとされているが、雲仙・普賢岳災害の島原町や北海道南西沖地震の奥尻町のケースは、この特例によったものであろう。ところが、阪神・淡路大震災では、通常の基準である30%さえも充たしていないのである。

このように被災実態とかけ離れた戸数しか建設・供与されなかったことにこそ、多くの被災者が、親戚、知人を頼って自らの努力で仮住まいを確保したり、旧避難所や待機所、或いは公園などのテントなどにとどまらざるを得なかった原因があった。県外に避難し、被災地から情報が得られず、不安な生活をしている被災者が、確実なところで5万5000人を超えている（実数は10万人を超えるともいわれている）のも、このような応急仮設住宅

の不足に起因している。一体何故このように被災実態とかけ離れた戸数しか建設・供与されなかったのであろうか。国、兵庫県等はその理由を明確にする義務があるのではないだろうか。

(2) 建設・供与の時期について

前掲の発注時期、発注戸数及び完成時期一覧表によれば、震災後1ヶ月余りの時期に完成した戸数は僅かに1013戸、率にして3%余りに過ぎないが、一方6か月以上経過して完成した戸数は8814戸、率にして実に30%余りである。

応急仮設住宅は、通例、避難所に一時落ち着いた被災者に供与されることが想定されるが、前記通達によると、避難所を開設できる期間は、災害発生の日から7日以内とすることとされているので、7日を経過したら避難所を解消し、自宅に帰れない被災者には応急仮設住宅が供与されることが予定されているのである。更に同通達では「災害発生の日から20日以内に着工し、すみやかに設置しなければならない。」と定めているし、建築基準法第85条第1項によっても災害発生後1ヶ月以内に着工することが想定されている。

ところが多くの被災者は、実際、単に雨風をさけるだけのことで、何のプライバシーも保障されていない避難所に長期間とどまらざるを得なかった。これは建設戸数が膨大であったこと、震災の影響により資材の搬送が困難をきわめたことなどだけに帰することができない他の原因、例えば制度や運用上の問題に原因があったとしか考えられない。

(3) 建設用地について

建設用地の実情は前述のとおりである。大量の応急仮設住宅を建設するためにはどうしても広大な土地の確保に眼が向き、いきおい遠隔地の不便な場所になる傾向は避けがたい面がある。しかしそのために被災者が入居を望まない結果になっては何のために建設したのかわからなくなってしまふ。

例えば、神戸市内在住の被災者のために建設された応急仮設住宅3万2346戸のうち、1996年6月末日現在の空戸数はその1割以上の4128戸に及んでいる。これは前述したとおり各募集時における大量の鍵渡未了件数が発生していたことと照らし合わせれば、被災地から遠隔の地にある団地を中心に、当初から一度も入居者がなかった戸数にほぼ相当するものとみていいであろう。その一方で被災者の地元に近い既成市街地の応急仮設住宅には募集戸数の数十倍から数百倍の応募者が殺到した。被災者は、従来の生活の本拠地を離れることを拒否し、遠隔の地にある応急仮設住宅への入居は望まなかったのである。

被災者は、応急仮設住宅を従来の居住地である地元建設して

ほしいという強い要求を持っていた。この要求に対しては、一部に被災者のわがままであるかのように批判する識者もいる。しかし、被災者が従前の職場、学校、生活の本拠地に近いところに住みたいというのはエゴでも何でもない。応急仮設住宅も住居である以上は、「安全、平和および尊厳をもって」居住できる場所であればならず、当然、従前の生活関係を破綻させないようなものでなければならない。そのためには被災者のそのような要求は尊重されなければならないのである。例えば、アメリカの災害救助のシステムを定めるスタッフォード法では応急仮設住宅の建設位置について、当該被災者の仕事場・勤務先との距離、所要時間、当該被災者または家族の通学する学校との距離、通学時間を考慮すべきことが定められているが、これは当然の事理をふまえたものであろう。このようなことは前述の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」第11条に定める住居の権利に、内在するものでもある。

被災者のこうした要求に応えるには、第1に地元の公有地をくまなく探し、優先使用する、第2に地元の私有地を借り上げる、第3に土地所有者もしくは借地人自身の要求により当該地に応急仮設住宅を建設して現物給付するか、もしくは建築費用を給付することが考えられる。第1の地元の公有地については、優先使用の観点で探しつくされたとは言えない。むしろ大量の戸数を建設するとの目的のもとに小規模な土地は無視されたり、他の目的で使用するために保留されたりしたところもあるように思われる。第2の私有地の借り上げについては面積が1000㎡以上で、上下水道完備しており、かつ無償で2年以上借り上げることができることが条件とされたために、土地の提供の申し出があっても、多くはこれに該当しないとして申し出を拒絶することとなってしまった（例えば神戸市民生局の説明によると、応急仮設住宅の建設用地として約140件の土地提供の申し出があったが、これらの条件を満たすのは4件ほどしかなかったとのことである）。このうち特に無償の借り上げに限定したのは、何の根拠もなく、前述の費用負担のあいまいさから実施機関たる兵庫県知事が消極的な姿勢をとることになった典型例であった。第3については、a) 災害による財産的損害を補填すること、つまり個人補償にあたるのでおよそ認められない、b) 公平の原則に反するなどを理由に否定されてしまった。しかし、個人補償については、財産的被害の補填ではなく、自力で生活再建をする土台が破壊されている被災者に、その土台を回復させる措置であり、それは社会保障——即ち生存権の保障のために必要なことであるし、公平の原則も形式論ではなく実質的公平の観点からは、為にする議論であると言わ

ねばならない。むしろ、建設費用の上限が、通常の応急仮設住宅の範囲内であれば、積極的に応急仮設住宅の建設費用を給付し、被災者の自発性を発揮させるほうが、効率的であったし、地域復興にも役立ったのではないかと思われる。

(4) 居住性について

先に災害救助法第23条では応急仮設住宅を被災者の収容施設と位置づけられていることを批判したが、前述の設計・仕様、間取り、設備或いは建設場所などに、このような位置づけからくる問題点が凝縮されている。概括的に言えば、今回の阪神・淡路大震災において建設・供与された応急仮設住宅の居住性は、一部を除いては、非常に悪く、被災者が安心して平穩に暮らせるものであるとは到底言いがたい。具体的に言うと遠い、不便、狭い、断熱性に欠ける、遮音性が低い、設備や構造面で使い勝手が悪い、環境が悪いなどの問題がある。

(5) 募集・入居決定について

募集・入居決定において、希望者全員を同時に入居させることができない以上、抽選その他不平等をきたさない方法で順次入居させていくことはやむを得ないことである。とはいっても、機械的平等では弱者が取り残され、地域のコミュニティは解体してしまうという弊害が生じ、逆に弱者優先だけでは、一団地全体が弱者のいる世帯ばかりの構成になってしまうし、地域ごとにまとめて入居させるのは、地域間格差を生じてしまう。募集・入居決定の方法は、本当に困難をとまなう。この難問を回避するには、できるだけ早期にかつ大量に建設することが最善であろう。またコミュニティが確立している地域においては前述のように被災者に建設費用を支給して、自発的に、地元に応急仮設住宅を建設させる方法も考えられる。しかし、いずれも阪神・淡路大震災においては実現しなかった。

現実的な方法としては、平等、地域性、コミュニティの維持、弱者優先などの総合的視点で、入居後の世帯構成を予測し、一定の目標をもって抽選と優先入居を組み合わせていくことが考えられるが、実施された方法は、その点で不十分さがあったと言わねばならない。

(6) 入居後の問題について

応急仮設住宅入居後には、恒久住宅に移り切ってしまうまでの間、入居者が安心して暮らせるようにすることが兵庫県や各市町の責務である。その点からすると兵庫県が先にのべたように、恒久住宅が十分に確保できるまで、応急仮設住宅の供与を続けることを決定したのは当たり前のこととはいえ、評価してよい。しかし、それだけのことであとは何もしないで放置しては何にも

ならない。やはり入居者の要望・苦情の受け付けと処理、環境や設備の改善、メンテナンス、入居者の自治活動への援助、入居者の生活と健康状態の把握と必要な援助の措置などがどうしても必要なことであり、その点では、今までにもましてきめ細かい配慮が必要である。

とりわけ応急仮設住宅の入居者には、高齢者世帯が多く、生活状態、健康状態がきわめて悪化していることは、各種の調査結果において共通して認められるところである。また朝日新聞が実施した、神戸市内の応急仮設住宅入居者に対する追跡アンケート調査（1995年12月、1996年6月、1996年12月）によれば、仮設住宅での生活はもう限界とする回答が、9%、19%、36%と増えつづけ、復興・再建から取り残されているといつも思うという回答も、28%、44%、46%と増えつづけている。

応急仮設住宅における孤独死も極めて深刻な問題である。1997年2月6日時点で累計127人もの多数を数え、その後も孤独死の発生は跡を絶たない。

いわゆる孤独死だけではなく、応急仮設住宅に入居後、死亡した人は神戸市だけで300人を超すとも報じられているし、神戸市が1996年末に実施した応急仮設住宅の全入居世帯を対象としたアンケート調査の結果、体の調子が非常に悪く、早期に対応しなければならない人が687名もいるということが判明した。

今、応急仮設住宅の入居者は、生活や健康は勿論、生きる意欲さえも蝕まれており、危機的な状況にある。本当に今こそ、生きる希望を再び取り戻すことができるように思い切った生活及び医療の支援策が求められている。

(7) 空家及び統廃合の問題について

既に述べたように県外避難者の数は、確実なところで5万5000人、実数は10万人を超えている。また現在も神戸市内の待機所に236人（1996年12月17日兵庫県対策本部調べ）、公園などでテント生活をする被災者もまだ相当数いる。一方、1996年6月末日時点で、神戸市所管の応急仮設住宅3万2346戸のうち、空家が神戸市内3354戸、市外774戸、合計4128戸もある。神戸市は、これらの空家について、新規入居の募集は原則として行わないが待機所・旧避難所に避難している世帯には継続して斡旋をしていくとのことであるが、もっと積極的に募集を行うべきであろう。

この点に関連して、兵庫県知事は、1996年11月28日の定例県議会で、応急仮設住宅の統廃合を進めていく方針を明らかにしたが、神戸市にもこうした空家を応急仮設住宅の統廃合のた

めに活用しようとの意図も見受けられる。しかし、恒久住宅に入居するまでは、現在の応急仮設住宅にそのまま居させて欲しいとの被災者の要求は切実である。神戸市内では、須磨区内の友が丘仮設住宅（51戸）の統廃合問題が大きな問題になっている。神戸市は、1世帯当たり5～7万円の移転費用の補助を検討しているが、住民の同意は得られていない。住民は、応急仮設住宅を出るときは恒久住宅に移るときと考えているのである。どうしても廃止しなければならない事情があるならば、応急仮設住宅の統廃合ではなく、恒久住宅へ優先的に入居させるという思い切った措置が必要であろう。

第3 応急仮設住宅供与後の実情

1 応急仮設住宅の住み心地

- (1) 1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、死者6300人を超える犠牲者を出し、同年4月24日現在の兵庫県発表によると家屋の全半壊・全半焼20万162棟、41万5659世帯が家屋を失い、一時30万人を超える避難者が公民館、学校などの避難所や公園、空き地などにテント、バラックを建てての避難生活を余儀なくされた。

神戸市内だけでも、ピーク時（同年1月25日現在）601ヶ所の避難所が開設され（兵庫県下では約1050ヶ所）、2月23日時点で約17万3400人が避難所での給食を受け、約9万4600人が避難所で寝泊まりをしていた。

その後、徐々に親類を頼り、あるいは新たに賃貸住宅に入居し、あるいは自宅を再建するなどして避難所をを離れる避難者が増えていくにつれ、避難所の数も減少していくものの、身寄りのないお年寄りや障害者、あるいは新たに賃貸住宅を確保したり自宅再建をするなどの自力救済が困難な低所得者らは、応急仮設住宅への入居以外には生活再建のてだてがなく、プライバシーが全く守れない避難所での避難生活を余儀なくされていた。

かような状況のなかで、「第2 応急仮設住宅の建設・供与の実情と問題点」で述べているとおり逐次応急仮設住宅が建設され、避難所から応急仮設住宅への移動がなされた。

- (2) 応急仮設住宅に移動した直後の被災者の反応は、避難所での水、食糧の確保の困難さから解放されたこと、個人・家族でのプライバシーが持てるようになったこと、避難所における多数世帯との共同生活から解放され、周りに気兼ねをしないで生活できるという解放感からくる喜びであった。

電気・水道・ガスなどの生活ラインが充実化している現代社会に慣れ親しんだ現代人にとって、予想しえない大震災とはいえ、生活ラインを全く失うことは死活問題であり、しかも、核家族化が極端に進行していた現代社会において、体育館等の広いスペースの避難所で、多人数が間仕切りもなく長期間共同生活を余儀なくされることは、心身のストレスを極限状態に追い込んでいたのである。それゆえ、仮設住宅とはいえ、生活ラインを確保し、プライバシーを確保できることになり、避難所生活の鬱積したストレスや不満を解消することができたように感じるのは至極当然のことである。

- (3) しかしながら、実際に、応急仮設住宅に入居して、長期間生活していくにつれ、構造、間取り、面積、設備、住環境などの住み心地に関して、神戸弁護士会人権擁護委員会委員が聴き取り調査をした結果、次のような、さまざまな新たな不満やストレスが蓄積されている。

- ・床下が高く、玄関の段差が大きく、バス・トイレの入口の段差が高いため、出入りに困る。

仮設入居の優先順位であったお年寄りや障害者に対する配慮が欠けたものと言えるが、後に改善された箇所もある。

- ・建て付けが悪く、隣の物音が響く。

仮設の素材が鋼鉄であり、遮音性能に欠けることから隣の物音がハッキリ聞こえ、夜中にトイレの水を流すのに隣のことを気にせねばならず、また、夜遅くまでテレビを見ることもできないばかりか、お互いに声をひそめた生活を余儀なくされている。

- ・夏は暑く、冬は寒い。

仮設住宅は、プレハブ造りで断熱材を全く使用していないため、夏場の室内の温度は50度近くまで上がるようである。

その対策として、神戸市は、各戸にエアコンを取り付けたのであるが、電気代は個人負担であるため、使用していない人も多数いるようである。

- ・とにかく狭い。

1人暮らし以外の入居者の殆どが持つ不満である。一般的な仮設住宅の面積は、2K（6畳、4畳半、台所3畳）で、約26㎡のスペースに家族4、5人が同居しているところも多く（7人が同居しているところもある。）、しかも家財道具があると、殆ど寝る場所がなく、台所にも布団を敷いて雑魚寝の状態であり、住居内でのプライバシーも確保できない状況にある。ポートアイランド第7仮設住宅では1K（約20㎡）に4人～6人家族で入居しているケースも見られた。まさに、足の踏み

場もない状態である。

そこで、仮設居住者の中には、行政に対して、空き仮設の使用を求めている者もいるが、神戸市においては「1世帯1戸」の原則により、隣の仮設が空いていても、使用を許されていないのが実情である。

- ・ 畳の隙間から、蟻、ムカデ、ナメクジなどの虫が入る。

仮設の殆どが、公園あるいは空き地に建てられており、仮設であるという性格上、基礎工事を強固にできず、床としてベニア板を敷き、その上に直接畳を敷いているため、その隙間からすきま風が吹き込んできたり虫がはい上がってくる状況で、衛生上の問題も深刻である。

- (4) 以上のような住居としての機能の劣悪さに加え、仮設住宅の位置的な問題から、入居者の中に、生活環境に関する不満もかなり鬱積している。

この生活環境に対する不満は、特に、仮設用地確保の困難さを理由として既成市街地ではなく、郊外に多数の仮設が建てられ、住み慣れた環境から離れざるを得なかった（場所に固執すると仮設住宅の抽選に当選しないとのジレンマ）入居者に多く見られる。

例えば、北区鹿の子台に位置する仮設入居者は、

- ・ 仕事で神戸市内に行くのに、片道1000円以上の交通費がかかる。
 - ・ 買い物に不便。煙草を買いに行くのに2、30分かかる。
 - ・ 医療機関がないため、高齢者や障害者の通院が不便である。
 - ・ 車で長田区まで通勤するのに、片道2時間30分もかかり、肉体的、精神的に疲れている。
 - ・ 避難所内に側溝や道路が整備されておらず、歩行に困難である。
 - ・ 街灯がないので夜は暗く、痴漢が出るようになり、女性の一人歩きは危ない。
 - ・ 娯楽施設が全くない。
- などの不満がある。

郊外である故に、空気と水が美味しいと評価する入居者もいた（但し、この人は、無職で一人暮らしの男性である。）が、これは例外であろう。

- (5) かような状況の中において、1996年5月12日、応急仮設住宅の自治会約40ヶ所で構成されている「神戸仮設住宅ネットワーク」（代表世話人 安田秋成、三木熊雄）が神戸市長宛に提出した要求書に、次のとおりの要求がなされており、その要求事項から応急仮設住宅の実態を窺い知ることができる。

① 市外仮設

- ・ 雨水がくみとり式トイレに流れ込んでいるが、排水施設を早急に

- ・たんぼの中にあるため蚊、蛇、やもり対策を
- ・買い物に片道45分かかるので適当な交通手段を
- ・杖の交換は住民票のある神戸に限らず居住地でも支給を

② 地域型仮設

- ・歩きにくい人のために階段と手すりにすべりどめをつけること
- ・汚物処理用器具の設置
- ・6畳1間に2人は狭いので広く
- ・洗濯機置き場を増やすこと
- ・公園の中でフェンスが低くごみ捨てが多いので対策を
- ・大きな樹のため、日照が少ないので枝を切って
- ・クーラーを暖房もきくエアコンにかえてほしい

③ 一般仮設

- ・ドア、窓、湯沸かし器などの凍結防止対策を
- ・床下、かべ、屋根、すき間など改修は速急に
- ・床下、通路の排水を完全にし簡易舗装は梅雨までに
- ・仮設住宅前の公道にはやく信号を
- ・仮設住宅出入口にミラーを
- ・潮風を防ぐために住宅の外側にプラスチック波板を
- ・畳のカビ対策
- ・低所得者の電気、ガス、水道料金の軽減
- ・高齢者、障害者に毎日型給食サービスを
- ・生活、健康、法律相談の定期化
- ・交通費助成
- ・50戸までにもふれあいセンターと運営費助成を
- ・ふれあいセンター、調理施設の改善で給食サービスを
- ・市バス路線の延長を
- ・長期間生活せざるを得ない人のためにグループホーム化を

2 応急仮設住宅入居者の生活実態

- (1) 前述したように仮設の抽選に際して、高齢者あるいは障害者のいる家族に優先割り当てがなされたため、仮設住宅に当選した入居者の中には、身寄りのないお年寄りや何らかの障害を持っている人が多く見受けられる。

兵庫県「住まい復興推進課」が1996年2月から3月にかけて全仮設4万8300戸を対象に調査した結果によると、入居世帯のうち、世帯主が65才以上の高齢者世帯は、全体の41.8%で、その中の世帯構成を見ると、単身世帯が51.2%、2人世帯が39.9%となっており、合わせると90%を占めている状況にある。

また、全入居者のうち、60才以上が42%を占めており、そ

の内訳は、70才以上が19.3%、65～69才が11%、60～64才が11.7%となっている。

さらに、入居者の健康状態をみると、51.2%が健康であるとしているのに対し、現に治療中である人が19.8%、健康に不安があると自覚している人が14%おり、介護の必要性については、全体の約6%（約3900人相当）が全介護、あるいは、一部介護の必要性を訴えている。

このように高齢者・障害者など弱者の集団をつくり出したのは、仮設住宅の割り当ての方法が原因の一つであることは前述の募集方法から推認できる。この点についてハビタット国際連合（略称HIC。メキシコ市に本拠を置き、75ヶ国以上のNGOや市民団体から構成される居住権擁護団体。）の神戸調査団も以下のとおり報告している。

即ち、「仮設住宅は実に多くの問題を投げかけているが、そのうちの一つは、仮設を住民にどう割り振るかの方法である。仮設に誰が入居すべきか、行政は、ごく自然かつ妥当に、高齢者と障害者に優先順位を与えた。まさしく、神戸に住む人々のなかで、もっとも恵まれない階層であったことには間違いがない。一方では確かに推奨されるべき施策であったが、今となっては、問題をかえって生み出すものであったことが明らかとなった。

まず第一に、高齢者と障害者だけのコミュニティをつくることによって、行政は同時に非常に弱いコミュニティを生み出した。より広い市民社会に、高齢者と障害者がとけ込む形のアプローチが取られていたら、彼（女）らを支える社会的なネットワークが誕生していたかもしれない。しかし、現実には、高齢者と障害者は、病院に行くにせよ、食料や薬を買うにせよ、友人や家族を訪問するにしても、すべて、ソーシャルワーカー、看護婦やボランティアの善意に頼ることとなった。行政のやり方は、彼（女）らが獲得したかもしれない自立の可能性のすべてを奪ってしまった。」

震災前のお年寄りや障害を持つ人たちは、住み慣れた環境の中で、馴染みの近隣住民に支えられながらそれなりに生活してきたものである。ところが、一瞬にして従前の生活環境を失い、新たに作り上げられた一つの仮設という集団の中で、お年寄りや障害者らが新たに人間関係を作り上げるのは、困難極まりないことである。

- (2) 次に、仮設入居者の所得状況についてであるが、前記調査によるとまず、世帯の主な収入源をみると、年金、恩給による世帯が36.9%と最も多く、続いて、給与所得世帯が33.6%、自営業が6.3%、貯金が3.4%となっており、このことから、約40%の世帯が職についていないことが伺われる。

家族全員の総所得額についてみると、0～100万円未満が29.3%、100万円以上～200万円未満が23.1%、200万円以上～300万円未満が17.2%と低所得者に集中しており、全体の中で300万円未満の世帯が70%程度を占めている。他方、500万円以上の世帯は、わずか全体の6.9%に過ぎない。このような状況を見ると仮設住宅入居者の多くは生活保護基準さえも満たしていないと言っても過言ではない。前述のように仮設住宅の生活はもう限界とする人が36%、復興・再建から取り残されているといつも思う人が46%というアンケート調査結果はこうした実情を見ると当然と言える。

- (3) かような状況の中で、後述するとおり、仮設住民のいわゆる孤独死や自殺の発生が相次いでおり、それは仮設住民の生活実態を如実に表しているものと言える。

3 応急仮設住宅での「孤独死」

1人暮らしの場合や、家族がいてもその不在時に誰にも看取られることなく1人で亡くなる「孤独死」が、震災から2年を経た仮設住宅で120名を超えた（1997年2月6日現在、自殺や事故死も含めた仮設住宅の孤独死者数は、127人）。また、孤独死に限らず仮設住宅入居後に亡くなった人は、神戸市内で同97年1月30日までに判明しているだけで307人にのぼり、このうち200人近くが65才以上の高齢者である。

震災の年の2月始め、仮設住宅への入居が始まり、その立地・入居者構成・設備を目の当たりにした医療ボランティアの人々は「このままでは、今後仮設住宅での孤独死はゆうに100名を越すであろう」と予測していた（阪神高齢者・障害者支援ネットワーク世話人 梁勝則医師）。まことに残念なことに、梁医師の指摘は現実となってしまった。

入居開始直後から孤独死の続出が予測されていたにもかかわらず、なぜ回避できなかったのだろうか。

(1) 実情

・時期区分

1995年2月の仮設住宅入居開始後から、震災後1年の1996年1月17日までに、孤独死は51人を数えた。その後7ヶ月あまりではほぼ同数となり、ようやく寒さが和らいだ同年4月には11人の孤独死が発見された。

その後も減少することはなく、1997年2月6日までに127名となった。震災後2年を経過しても、孤独死はハイペースで増加を続けている。

- ・年齢、性別等 71%が男性
仮設住宅孤独死者数年齢区分 95.2月～96.9月まで

| | 30代 | 40代 | 50代 | 60代 | 70代 | 80代 | 90代 | 計 |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 男 | 2 | 8 | 20 | 27 | 10 | 3 | 0 | 70 |
| 女 | 1 | 1 | 4 | 8 | 7 | 9 | 2 | 32 |
| 計 | 3 | 9 | 24 | 35 | 17 | 12 | 2 | 102 |

年齢別では60才代が最も多く、とくに50代と60代の男性が全体のほぼ半数にあたる割合を占めている。50代と60代の男性は、孤独死のハイリスクグループである。

また、いわゆる医療的高齢者の年齢区分である65才を基準にすると、男性では65才未満での死亡が80%近くを占めている。

女性では65才未満での死亡が30%不足であることと比べると、男性の単身生活者は明らかに若死の傾向があり、男性については、高齢者に焦点をしばった孤独死対策では不十分である。

- ・死因 アルコールを遠因とするものが多い
9割以上は病気によるが、事故死、自殺も含まれる。
病死の経過については次のような類型が認められる。

- ① もともと健康であったが、予期しない急性疾患で死亡した（突然死）。
- ② 震災後、身体の不調があったが、さまざまな理由で医療機関を受診せず、急性の合併症で死亡した（未受診死）。
- ③ もともと慢性疾患で医療機関を受診していたが、何らかの理由で治療を中断し、急性合併症で死亡した（治療中断死）。
- ④ アルコール依存症が震災後悪化して死亡した（アルコール依存症悪化死）。
- ⑤ 不明

基礎疾患の有無については、詳細な調査資料がないが、新聞の報道記事によれば、男性の糖尿病・肝臓病が目立って多く、特に65才未満の肝臓病の有病率は非常に高い。男性の孤独死にはアルコールが強く関与していることが推測される。上野易弘神戸大学医学部教授の調査によると、死因の3割はアルコールが遠因とみられる肝臓疾患であり、そのうち90%が男性、平均年齢は58才だったという。

死亡者の多くが、糖尿病、高血圧、肝臓病などの慢性疾患をもち、治療の中断によって病状が悪化し、合併症で死亡した可能性

が高い。

環境の変化による閉じこもり→慢性疾患の悪化→急性合併症による死亡という経緯が推測される。

(2) 「孤独死」をもたらす社会的背景— 「孤独な生」 「緩慢な自殺」

① 緩慢な自殺

死亡者の職業は、圧倒的に無職が多く、職があっても不安定なパート労働者である。社会的地位の不安定→被災による古い住居の損壊→避難所→仮設住宅という経過をたどらざるを得なかった階層に属する。

震災による喪失体験→社会からの離脱・自宅への閉じこもり→対人関係の断絶→過度のアルコール・不十分な栄養・慢性疾患の放置→ビタミン不足・虚弱化・慢性疾患の悪化→衰弱死・急病死という経過を緩慢にたどった結果が、孤独死であるといえる。

とくに、男性の割合が高く若年の孤独死がみられるのは、一般的に男性の生活能力が低く、アルコールとの親和性が高いことに関係していると考えられる。ほとんどの男性は、職場か家庭という極端に公的または私的な領域でしか生きていない。生活レベルでの地域コミュニティへの参加は皆無に近く、家族がそのほとんどを代行している。単身の男性は、職がなくなれば必然的に社会との接点を失う。しかも仮設という新しいコミュニティに参加する術を知らない。話し相手もなく、することもなく、もっとも安上がりの娯楽であるアルコールにのめり込んで健康を害する結果になる。家族の喪失、慣れ親しんだ自宅の喪失、将来への絶望は、健康状態の悪化に拍車をかける。

② 都市と「孤独な生」

孤独死にいたる経過のどこかに歯止めをかけることができれば、孤独死の多くが救える。行政もボランティアも、そのために手をさしのべようとしてきた。しかし、孤独死の解消を、戸別訪問・声掛け・定期回診等の方策レベルでのみ論じると、孤独死の本質を見失うおそれもあることに留意を要する。

孤独死の原因を一言で述べれば、それは「孤独な生」である。都市では、「孤独」がひとつの要素であり自由をもたらすものでもあるが、それは、社会に対し積極的で、一人で生き抜く能力があるかぎりにおいてである（梁勝則医師）。

(3) 新聞報道に見られた仮設住宅での孤独死

ケース 1 1996・1・7 男性60才 無職
仮設「しあわせの村住宅」

自宅風呂場で死亡しているのを、同住宅世話人が見つけた。
死因は、静脈瘤破裂による窒息死で、死後約1週間。一人暮

らして肝硬変などで同仮設住宅に入居後も入退院を繰り返しており、世話役らがたびたび様子を見に訪れていた。3日前にも部屋を覗いたが、風呂場に電気がついていたため、声をかけなかったという。

ケース 2 1996・1・19 男性60才
北神戸第5仮設住宅（406世帯）

死後5日目に、自治会役員らに発見された。

死因は、急性アルコール中毒による衰弱死。居間の布団の横で運動着姿で倒れており、そばにビールの空き缶数本があり、胃に固形物はなかった。男性は、震災前、兵庫区の簡易宿泊所で寝泊まりしていたが、簡易宿泊所が震災で全壊したため、1995年5月に仮設に入居した。毎日仕事に出かけていた様子で、日曜日を除いてほぼ毎日早朝から夜まで外出していた。10日ほど前、「プロパンガスがなくなった」と隣人の風呂を借りたという。

自治会役員は、「月1回は食事会を開くなど高齢者を中心に住民の健康は気遣っているつもりだった。孤独死を防ぐには毎日1軒ずつ戸をたたくべきなのかもしれませんが、生活苦で仕事に追われる住民同士では無理」と話していた。

ケース 3 1996・4・21 女性78才 無職
北区鳴子仮設住宅

布団の中で死亡しているのを訪れた家族が見つけた。

死因は肺炎で、4日前に死亡したものと見られた。

震災で、灘区の自宅が全壊し、北区内の二女夫婦宅に身をよせたが、1995年4月に仮設住宅に入居。

震災前から気管支炎で通院していたが、1ヶ月前から風邪をこじらせていたという。

ケース 4 1996・9・29 男性 38才 無職
ポートアイランド仮設住宅

死後10ヶ月後に、異臭がするとの住民の届け出により警察署員が発見。

毛布の上につぶせになって死亡。遺体は白骨化していた。

須磨区の文化住宅で被災。震災前から無職で、震災後、酒の飲み過ぎで肝臓を悪くしていたという。1995年3月から約5ヶ月間、垂水区の病院に入院しており、退院後の1995年夏以降に、同仮設住宅に入居していた。

奥6畳間にセーター姿（昨冬の上着）で倒れており、玄関や窓には鍵がかかり、室内にはコタツ、テレビが各1つ、毛布が2枚あるだけで、タンス類はなかった。遺体のそばに烏龍茶のペットボトル、昨年11月下旬発行のテレビ情報誌があった。

電気、水道などは料金未払いのため発見5ヶ月まえころから止められていた。年齢が若かったためケースワーカーの巡回対象になっておらず、近所づきあいがなく自治会にも入っていなかったため発見が遅れたらしい。

同仮設住宅では、自治会役員が定期的に見回っていたというが、世帯数も多く、すべての人の安否を確認するのは困難だという。

しかし近所の55才の女性は、「電気がずっとついていたので、2月に交番に伝え、5月には県の巡回相談員に「ハエがわいている」と話したのに」と残念がった。

(4) 死に至る高齢者の生活実態（神戸弁護士会人権擁護委員会聞き取り調査より）

「孤独死」ではないが、栄養失調のケースが女性の高齢者に多く見られる。女性は、年金があっても額が少ないことが多い。うえ、仮設住宅から出る日のためにできるかぎりの節約を心がけることが多い。

次のようなケースは、震災後の生活の厳しさが死をもたらしたといえ、仮設住宅の高齢者の状況を象徴している。

ケース 1 女性 72才 ポートアイランド第3仮設住宅

身寄りがなく、物静かな人で、買い物もめったに行かなかった。病気でもないのにとっても痩せていた。1995年9月末、国勢調査時に寝込んでいるのを発見され、心配した近隣の住民がおかゆを運んだが身体が受けつけなかった。医者から「栄養失調」と診断され点滴をうけた。収入は、震災前までパートで月額5万3000円を得ており、無年金者であった。19万円の貯金があり、生活保護申請をした際、「19万円がなくなったら相談に来なさい」といわれた。10月初旬、やっと保護費の約6万円のお金が入ったときは、1人でトイレにゆけないほど衰弱し、入院後1週間で亡くなった。

部屋にはラーメンのカップがいくつもあり、冷蔵庫はからっぽ、米びつはなかった。親しい人には、「貯金の19万円に手をつけたら、私は人間でなくなる」と言い、この貯金で食べ物を買うことはなかった。

ケース 2 女性 68才 ポートアイランド第3仮設住宅

1996年3月、ケース1の女性と同じ栄養失調の状態になる。民生委員が毎日車椅子に乗せて、点滴に通院。やがて大腸の腫瘍も発見され、市民病院に入院したが、体力がないので手術は難しいといわれている。

ケース 3 女性 51才 ポートアイランド第3仮設住宅

もともと病気がちで、ときおりパートにでるほか定職がなか

った。とりわけ震災後は、資格もなく50才をすぎているので職が見つからず、1996年7月からやっと工事現場の交通誘導の仕事をした。しかし、同年にはいってからいよいよお金が足りず食料を買うことができなかつたため、ろくな食事をせずに体重が急激に減り、歯茎がやせほそつた。歯の調子がおかしいが、医者にかかるお金がないので我慢している。

(5) どうすれば「孤独死」をなくせるのか

① 死因との関係 (梁勝則医師)

・アルコール中毒など

死亡への経過に時間があるものについては、外部からの密接な接触により、孤独死への経過を阻止することができる。

アルコール中毒や飢餓がこれに相当する。ビタミン欠乏などの栄養障害や脱水が、致命的な段階に至るまでは相当な期間が必要である。従つてこの時期に、出来るだけ毎日、外部からコンタクトをとることによつて手遅れになる前に医療機関や福祉施設に転送できる。

アルコール依存症の場合、死の前に「閉じこもり」の状態に陥っている。

したがつて、孤独にしなければ、死に至ることを阻止できる。

神戸市北区の仮設住宅では、ボランティアが、毎日のように数人のアルコール依存症患者と接し、日常的に食べ物を差し入れ、危ないときには入院させている。このような支援者とアルコール依存者の関係が、彼らの命脈を保っているともいえる。

・肺炎など

肺炎・脳卒中・消化性潰瘍からの出血・服薬自殺などは、通常、すぐには死亡しない。午前午後1日2回のコンタクトで死亡前に発見できる可能性が高い。

・急性心臓病など

急性の心臓病や、くも膜下出血、消化管からの大量出血は、発病後数分から数時間で死に至る。したがつて、こういった疾患による死亡は、密接なコンタクトによつても防ぐことが困難である。

② 行政の取り組み

・安否確認調査

仮設住宅での孤独死が100人を超え、1996年9月に死後10ヶ月と見られる38才の男性の孤独死が見つかったことをきっかけに、神戸市は、1996年10月初めから、単身の1万2000戸を対象に戸別訪問などで安否を確認してきた。

どうしても消息が判明しない者については、警察官立ち会いのもとで室内に立ち入つて調査を行った。

・全戸健康アンケート

1996年末、神戸市が初めて実施した市内の仮設住宅の全戸健康アンケートでは、「体調が非常に悪い」と答えた人のうち、「病院に通っていない」と答えたり、「ほとんど外出していない」と答えた被災者685人を、早急に対応を要する者（「早急要対応者」）と認定した。

これらの人々は、アルコール依存症や重い心臓疾患などがあるにもかかわらず、経済的理由等により通院しない者とみられ、地域分布は仮設住宅の設置数にほぼ比例している。

ただし、1997年に入って神戸市の仮設住宅で見つかった孤独死者3名は、上記「早急要対応者」に含まれていない者であった。

このようなことから、実際には、上記の健康アンケートに何ら回答がなかった約5000世帯の人々こそ最も安否が気遣われるという見方もある。このような状態であるから、従来も行われてきた保健婦による戸別訪問を急がねばならない。しかし市内には保健婦が128人しかおらず、通常の業務をこなしながらの訪問となるため、早急な対策には限界がある。

また、孤独死を阻止するためには、従来 of 週2回程度の訪問では不十分である。

医師会、看護協会、アルコール依存症対策として地元の断酒会メンバー、訪問ボランティアら相互の緊密なネットワークによる連携があってはじめて、訪問活動の成果が期待できる。

また、経済的に恵まれない被災者が多いことから、生活保護、医療保護など福祉関係者との連携も重要である。

*「早急要対応者」に関する新聞報道より

*病院に通っていないケース

女性52才 無職（元マッサージ師） 神戸市西区内仮設住宅 兵庫区で被災し、職を失った。港湾労働者の夫との2人暮らし。

38才で中途失明し、子宮筋腫の手術歴もあり、体力に自信がない。仮設住宅で暮らしはじめてから、頭痛がひどく、ぐったりするが、元の家近くにあるかかりつけの病院に通いたくても、バスと電車を乗り継ぎ、片道2時間かけなければならない。土地勘のない場所なので出かけるのがおっくうになり、わざわざ病院にゆくよりも寝ていた方がよいという気持ちになる。

*行政のアンケートにも回答しないケース

男性 53才 無職（元トラック運転手）
神戸市東灘区内仮設住宅

区内の文化住宅で被災。1階はつぶれ、2階にいて助かった。一時近くの息子夫婦宅に身をよせたが、肝臓病が再発、入退院した後、1995年7月に仮設住宅に入居。息子は週に一度顔を出す。15年前に妻をなくし、貯金も大半を取り崩した。

食事はなんとかとっているが、酒量が多い。体に悪いのはわかっているが、どうしても酒に手がいってしまう。

手が震え、細かい字の読み書きはできず、神戸市のアンケートは「見た」が、健康調査票は書いていない。

・訪問健康診断

神戸市は、治療が必要な病気を患っているにもかかわらず、医師にかかっていない仮設住宅の入居者約100人に対し、1997年2月1日から医師会の協力を得て医師の訪問健康診断を始めることになった。問診や検査の結果、必要に応じて後日の受診を勧める。

③ ボランティアのとりくみ

・阪神高齢者・障害者支援ネットワーク

神戸市西区西神第7仮設住宅で活動。同仮設住宅は、1060戸のうち、65才以上が600人を占める。1995年6月15日から看護婦を含むボランティアグループがテントを立てて活動を始め、毎日のように10人が地区を回っている。全戸を回り、高齢者、若くても病気がちの人、障害者宅を把握し、「この人は定期的に検診が必要」「この人は話し相手を求めている」などときめ細かいケアをしている。

行政から派遣されるヘルパーは、週2回2時間程度であり、孤独死対策として不十分であるため、高齢者、障害者やアルコール依存症患者を中心に在宅福祉の隙間を埋めている。

・神戸元気村

神戸市灘区のボランティア団体。

仮設住宅における緊急通報システムの普及活動が知られる。

利用者がペンダント型のボタンを押して元気村に通報すると、折り返しボランティアから電話がかかってくる。

神戸市内の仮設住宅の高齢者などを対象に、同システムが設置された。

元気村では1000台の設置を目指したが、NTTの作業の限界もあり、順番待ちの状態が続いた。

・県看護婦協会による仮設住宅訪問活動

神戸市内の仮設住宅に住む要介護者に対し、ボランティアの看護婦が2人1組で継続的に週1～2回訪問する。

仮設住宅内のふれあいセンターで定期的な健康相談会を開く。

看護婦と大学研究者が共同で健康調査を実施し、災害後の支援のあり方を提言する報告書をまとめる。

1996年末までに、9人の看護婦が西区内6ヶ所の仮設住宅で活動を開始している。

④ ケア付き仮設住宅（芦屋市呉川町）

・物的設備の概要

3棟に41人の高齢者、障害者が入居している。

1棟は、和室と洋室の個室（16㎡）が14戸で構成されている。トイレは各室に完備しているが、風呂は入浴の介助が必要な者もいるので、各棟ごとに共同で使用する。各棟の中央に共用スペースがある。

・人的設備の概要

1棟あたり4人の職員が1日2交代で24時間体制のケアにあたり、ほかに入浴については、介助役が1名加えられている。

しかし、これでも職員の人員は充分といえず、地域の主婦らのボランティアの助力を得て、職員の負担を軽減している。

1ヶ月延べ90人のボランティアが、週3回の昼食サービスの調理や買い物、掃除、入浴介助等に力を貸しているという。

・特色

入居者に対する職員数の割合は、特別養護老人ホームよりも少ない数であるが、小規模であるためコミュニティの形成が容易であり、介助者も、入居者の自立を損なわぬよう配慮しながらケアにあたることができる。このため入居者はいたずらに無気力に陥ることなく、自分でできることはしたり、互いに助け合うことができおり、1996年2月に入居者39世帯を対象にしたアンケートでは、8割以上にあたる34世帯が「生活に満足している」との回答であった。公的恒久住宅に当選したにもかかわらず、「ここから動きたくない」と訴えるケースもあるということである。

人の心が通えるだけの規模にとどめられ、ケアが必要な入居者にとって、各方面からの支援体制ができていることが特色といえよう。

・導入の経緯

震災直後、尼崎老人福祉会が、県庁・市役所に対し、スウェーデンのグループホーム制度をとりいれた仮設住宅の建設を要請した。

資金問題を乗り越えるべきグループホームの長所と必要性を説得し、実現にこぎつけた。

スウェーデンで最初に試みられた「グループホーム」とは、高齢者や障害者が5～10人のグループで入居し、個室と共用

スペースを使って暮らし、専門職員が24時間体制でケアをする住宅。日本でも、島根県出雲市、福岡市などに民営の例があるが、公的な制度としてはまだ確立していない。

・まとめ

被災地に生まれた最先端の福祉施設は、無理無駄のない福祉施設経営の可能性を示すものである。

今後、高齢者のための施設や恒久住宅建設にあたっても共用スペースの設置など、グループホームの特長を積極的に導入し、このような住宅を主流としてゆくことが、孤独死対策ともなるはずである。

⑤ 地域型仮設住宅は、孤独死対策となるか？

旧市内には、地域型仮設といわれる、トイレ・風呂・炊事場などを共用する2階建寮形式の仮設住宅がある。

地域型仮設には、一般用と高齢者障害者用があり、後者は、公募はせず福祉事務所の選考により入居し、対象は65才以上で介助を要する者のいる世帯、障害者のいる世帯である。設備はプレハブ2階建、居室は4畳半または6畳で、トイレ（12人以上に1ヶ所）、浴室、台所は共用であり。原則として自炊である。

小規模であることを理由にふれあいセンターも設置されておらず、トイレ・台所・浴室の共用は、コミュニティの形成に役立っていない。

神戸弁護士会人権擁護委員会の聞き取り調査においても、共用スペースの清掃をする者や、介護が必要な入居者を世話する者がいないことなどにより、かえって人間関係が円滑にゆかない例がみられた。

コミュニティ形成の阻害要因をなくすため、小規模仮設住宅にも、空き家利用などでふれあいセンターをつくり運営費助成を行うとともに、介護を事実上他の住民に負担させるようなことのないよう、ヘルパーを派遣することが必要である。

以上から、共用スペースさえあれば孤独死対策となるというわけではなく、芦屋市のグループホームにみられるように、コミュニティ形成のための各方面の助力が不可欠である。

⑥ 恒久住宅と孤独死対策

・災害復興住宅へのグループ入居

今後建設される恒久住宅でも、小規模グループがコミュニティの形成に果たす役割を重視し、コミュニティ形成を円滑に進めることのできる設備、制度の導入が求められる。

兵庫県・神戸市は、仮設住宅に住む高齢者が恒久住宅でも地域共同体を維持しながら暮らすため、共同生活の希望などにつ

いて調査し、今後新設される災害復興公営住宅のほとんどについてグループ応募制を採用する。

1997年2月からの公的賃貸住宅入居募集では、県営住宅の新築分1132戸の9割を超える1094戸で、仮設住宅で形成されたコミュニティが最高10世帯を単位として応募できる。

・共同居住型集合住宅（コレクティブハウジング）の建設

兵庫県・神戸市は、グループ入居専用の住宅として、共用スペースのある住宅を建設しており、1997年2月末には、高齢被災者むけに神戸市長田区の県営片山住宅の6戸募集などが予定されている。

グループホームの特色を取り入れることのできる共同居住型集合住宅をさらに増やすとともに、独居老人に対する24時間対応を含むホームヘルパー派遣制度の充実、通える距離にあるデイサービス、配食サービスの充実を積極的に図るよう望まれる。また、介護施設の建設についても、小規模（定員30人位）の特別養護老人ホームや定員10人前後のグループホームを主流とし、町なかの身近な場所をきめ細かに検討し、早急に建設に着手する必要がある。

・緊急通報システムの設置

神戸市は、災害復興住宅の新規着工分につき、すべての1DK、2DK約2800戸に「緊急通報システム」を設置することに決めた。

このシステムは、緊急時にボタンを押すとあらかじめ登録された知人やホームヘルパーなどに電話で自動連絡するものである。

電話に接続した自動通報装置に、親類やホームヘルパーの電話番号を3件まで登録しておき、急病などの非常時に、身につけた装置のボタンを押すだけで自動ダイヤルする。相手が話中などの場合には、登録順にダイヤルされ、自動音声で緊急事態の発生を伝える。1台あたり約10万円で、国庫補助金の一部を充てる。

兵庫県が実施した仮設住宅全世帯アンケート調査（4万8000世帯）では、仮設入居者の4割が65才以上の高齢者世帯であり、災害復興住宅の1DK、2DKにも高齢者の入居が見込まれるための措置で建設省と交渉を重ねた。一般公営住宅での緊急通報システム導入は全国で初めてという（1996年9月12日毎日新聞より）。

(6) 機能するネットワークを

仮設住宅は、30年後の日本の都市の年齢構成そのものである。

30年後、おびただしい数の高齢者・1人暮らしの者が都市に居住することは確実であり、どれほど努力しても自分の力だけでは暮らしてゆくことのできない高齢者や、1人暮らしの者をどのように支えるか、必ず回答を見いだしておかなければならない問題である。今、この問題から目をそむけることは、仮設住宅でおこなっていることと同じ状況を、将来日本全体が経験しなくてはならないことを意味する。

孤独死の問題は、独りで周囲と交わらずに生きている人の孤独な生をどのように支えるかという問題にほかならず、行政だけでも、ボランティアだけでも成し遂げることはできない。住民の自助努力と試してみても高齢者が多く、限界がある。ひとつだけでは不十分でも支援の組み合わせによってしっかりとした支えをつくってゆくことができよう。

行政・住民・ボランティアが別々に活動するのではなく、相互の間で必要な情報を共有し、孤独死を防止するためのネットワークを機能させることが求められている。

第4 応急仮設住宅の今後と恒久住宅への移行

兵庫県は、県内の応急仮設住宅につき、1998年9月までには全て解消する計画であったが、応急仮設住宅の約6割が存する神戸市は、民間住宅の借上げが予定通り進まないなどの理由により、その全面解消は2000年までずれ込むことを先日発表した。

これまで論じてきたように応急仮設住宅での生活は、物理的にも精神的にも入居者にとって大きな負担となっており、1日も早い恒久住宅への移行が図られるべきである。しかし同時に、入居者の大多数が高齢者及び低所得者であることからすると、今後の生活の見通しが安心して立てられる態様での移行が図られなければならない。

神戸弁護士会人権擁護委員会は、1996年6月に、兵庫県及び阪神淡路大震災被災市町の各自治体に対し、①応急仮設住宅の入居状況、②応急仮設住宅の入居期間についての今後の方針、③応急仮設住宅の改善について、④応急仮設住宅の統廃合について、及び⑤今後の恒久住宅への移行計画について照会したところ、同年8月までに大半の自治体から回答を得た。

そこで、以下、これら同年8月時点での回答結果をもとに、応急仮設住宅の解消の見通し、解消に至るまでの措置、及び恒久住宅への移行計画についての各自治体の対応を報告し、それを踏まえた上で応急仮設住宅入居者が抱えている要望について取りまとめ、最後に主な問題点を指摘することとする。

1 応急仮設住宅解消の見通し

(1) 兵庫県

1996年6月に発表した「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」において、災害復興公営住宅等3万8600戸の供給を計画している。これにより、公営住宅階層（公営住宅法により公営住宅への入居が認められる低額所得者層）と考えられる全世帯に対しての需要を満足させられるとのことである。

応急仮設住宅に住む公営住宅階層の住民の、応急仮設住宅から恒久住宅への入居については、同計画によると遅くとも1998年度上期には、ほぼ全員の入居を完了する計画である。

したがって、応急仮設住宅解消の見通しもその頃になる予定とされる。

(2) 神戸市

兵庫県の「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」の一環をなす「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」において、1996年6月時点で、民間賃貸住宅等借上公営住宅6000戸を含む公営住宅等2万6100戸の供給を計画している。これにより、公営住宅階層と考えられる全世帯に対しての需要を満足させられるとのことである。

公営住宅等の供給時期については、上記2万6100戸のうち、2万1000戸については、1998年度までに供給できる計画である。応急仮設住宅入居者のうち、公営住宅階層に属する世帯が1万5000世帯ほどであるという神戸市の調査結果によると、兵庫県の回答通り、1998年度の上期には、神戸市内の仮設住宅も解消される予定であるとされていた。

しかし、その後の1996年12月11日の新聞報道によると、神戸市は住宅供給が当初の予定通りには進まず、応急仮設住宅の解消は2000年3月になると、当初の見通しを修正した。

(3) 尼崎市

恒久住宅への移行プログラムについては兵庫県に従い、独自の施策はないとの回答であった。

(4) 伊丹市

独自の施策はないとの回答であった。

1997年1月の新聞報道によると、同市においては全応急仮設住宅撤去の見通しが立ったということである。

(5) 川西市

独自の施策はないとの回答であった。

1997年1月の新聞報道によると、同市においても全応急仮設

住宅撤去の見通しが立ったということである。

(6) 宝塚市

兵庫県の「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」の一環をなす住宅復興3ヶ年計画（1995年度から1997年度）を策定しており、その内容は、民間住宅2370戸を含む4200戸の住宅建設を推進するというもので、そのうち、災害復興公営住宅は700戸、災害復興準公営住宅は500戸となっており、宝塚市内の仮設住宅入居戸数は、1996年6月末現在1189戸である。

(7) 洲本市

独自の施策はないとの回答であった。

(8) 三原郡西淡町

独自の施策はないが、1996年11月頃に応急仮設住宅解消の予定であるとの回答であった。

その後同町に問い合わせたところ、震災後4戸の応急仮設住宅が建設されたが、うち2戸については同年8月までに退去し、1戸は1997年1月24日現在町営住宅へ引越の準備中とのことであり、また残りの1戸については同年3月末までに民間の借家へ引っ越すことが決まっているとのことである。

(9) 津名郡津名町

災害復興住宅が、1997年3月に完成予定であり、応急仮設住宅の入居期間の延長は考えてられていない。1996年7月25日現在津名町内での仮設入居世帯は246世帯であるが、上記災害復興住宅の完成により、全世帯が恒久住宅へ移行出来るとのことである。

(10) 津名郡東浦町

1996年8月1日現在の応急仮設住宅入居世帯数は、204世帯であるが、当初の同住宅の入居期限である1997年3月頃までに全応急仮設住宅を解消する予定である。

2 解消に至るまでの措置

(1) 兵庫県

恒久住宅が十分確保されるまでの間、応急仮設住宅の供与期間の延長が図られる。

応急仮設住宅での生活の長期化するなかで、生活再建に向けた恒久住宅の確保や生活支援への総合的な相談・支援体制を整えるため、1996年8月から、ふれあいセンター等を活動拠点として、100名の「生活支援アドバイザー」を配置している。

転居後の仮設住宅については順次撤去される。

この点に関し、新聞報道によると、応急仮設住宅の撤去費が、国の1996年度補正予算案及び97年度予算案で初めて計上さ

れ、その額は兵庫県が国に要望していたのとほぼ同額の約8500戸分であり、これは4万8300戸ある応急仮設住宅の5分の1にあたる。しかし、同報道によると、恒久住宅への移行計画の実態は十分なものではなく、兵庫県の試算に疑問を唱える声が被災市町にはあるとのことである。

(2) 神戸市

応急仮設住宅の供与期間は、建築基準法により2年と定められているが、前述のとおり供与期間を延長する特別法が制定され、必要に応じて延長されることになった。

また、多人数世帯については2Kタイプで7人以上、1Kタイプで5人以上の世帯について、個別に対応している状態とのことであるが、実情が必ずしもそうになっていないことは前述のとおりである。

応急仮設住宅の新規入居については、原則として行っていないが、待機所、旧避難所に避難している世帯には市街地の空き仮設の確保とともにあっせんを継続している。

応急仮設住宅の補修については、本来の同住宅の設置管理主体である兵庫県に対して要望を続けていくとのことである。

恒久住宅への移転に伴う応急仮設住宅の空き家の増加及び民間事業者が所有する土地の返還問題により、応急仮設住宅間の住み替えの問題が今後発生してくる。これについて、住み替えに伴う入居者の労力、負担を考えると安易に実施すべきではなく、出来る限り現在の応急仮設住宅から恒久住宅へ直接移転できるよう、用地提供者に借地契約延長等を求めていく方針である。しかし、やむをえない場合は、適切な対応をしていく。

これに関し、須磨区の友が丘仮設住宅（51戸）の1997年9月廃止の方針が市から打ち出された問題につき、入居者との間で交渉が行われていることは第2、3（7）問題点で指摘した通りであるが、神戸市において応急仮設住宅撤去の計画があるのは、同年1月時点で、この1件だけである。

(3) 尼崎市

入居期間延長に伴う応急仮設住宅の改良改善については、方針が決定しておらず、県・国と協議していくとのことである。

応急仮設住宅の統廃合については、今後も敷地提供者に協力を依頼していくが、やむを得ず統廃合せざるをえない事態も考えられ、1団地の応急仮設住宅で空き家率が高くなった場合には、防犯上の見地から統廃合が必要であると考えられる。具体的な時期・方法についてはこれから検討していくとの回答であった。

空き家については、やむをえない個別の事情による住み替えや、7人以上の多人数世帯の世帯分離等に利用している。

新居入居者の受付は行っていない（同市内に旧避難所・待機所はない）。

(4) 伊丹市

入居期間延長に伴う仮設住宅の改良改善については、県下統一した整理が必要と考えられている。

統廃合問題については、用地提供者である企業等に対して期間延長の要請をしているが、その他に市独自の施策は計画していない。

空き家利用については、持家再建のための一時入居を認めており、多人数世帯についての2室入居にも利用している。

1997年1月の新聞報道によると、同市においては全応急仮設住宅撤去の見通しが立ったということである。

(5) 川西市

延長に伴う改良については今後の検討課題で、統廃合については検討中とのことであった。

空き家については、水道・ガスのメーターを撤去しており、新規募集は行っていない。なお、1世帯6人以上の多人数世帯については、すでに分離を実施しており、通院等に重大な支障がある世帯には、通院先の医療機関に近い住宅への住み替えも行っている。

1997年1月の新聞報道によると、同市においては全応急仮設住宅撤去の見通しが立ったということである。

(6) 宝塚市

延長に伴う改良については検討中で、統廃合については、市が土地を借りて建設している応急仮設住宅の住民については、返還期限の1997年3月以降は公有地の応急仮設住宅へ転居してもらう必要があるとのことである。

空き家については、遠方の仮設に入居された方の転居、多人数世帯の世帯分離目的に利用してきた。今後は、借地に建設された応急仮設住宅については新たな入居は認めない方針。

(7) 洲本市

延長に伴う改良については検討中だが、統廃合については、応急仮設住宅が1団地しか存しないため問題が生じないとのことである。

空き家については、1戸しかなく、1996年8月時点で集会所として利用されていた。

(8) 三原郡西淡町

1996年11月頃に応急仮設住宅解消予定との回答であったが、その後の経過については1(8)で述べた通りである。

(9) 津名郡津名町

1997年3月に応急仮設住宅解消の予定のため、統廃合の予定はなく、空き家については多人数世帯の分離に利用してきた。

(10) 津名郡東浦町

当初の供与期限内に全応急仮設住宅は解消される予定なので、統廃合の問題はなく、空き家については、被災住宅の修理等で臨時に家屋が必要になった世帯に利用してもらっている。

3 恒久住宅への移行プログラム

(1) 兵庫県

兵庫県が1996年2月から同年3月にかけて行った応急仮設住宅調査結果によると、世帯主が65才以上の世帯が42%、年収300万円未満の低所得者が70%を占めるなど被災者の多くが高齢者や低所得者であり、全体の68.3%の世帯が公的借家を希望している。

こうした調査結果を踏まえ、「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」においては、高齢者等に配慮した災害復興公営住宅等の整備を計画に盛り込み、また復興住宅コミュニティプラザの設置等を計画している。この点、具体策については、第3、3(5)⑥において述べた通りである。さらに、1997年1月の新聞報道によると、兵庫県は、応急仮設住宅で培われたコミュニティーを大切にするという意向から、グループ入居専用の住宅として共用スペースのあるコレクティブハウジング（共同住居型集合住宅）の建設を当初の計画よりさらに増やすとともに、これとは別に一般の県営住宅でもグループ応募制を創設することにした。

災害復興公営住宅等の供給計画戸数3万8600戸の供給については、1996年度末までに1万3100戸、1997年度中に1万4300戸供給し、1998年度末までに全供給を終える計画である。

災害復興公営住宅等への入居については、県・市町・公団・公社により構成される災害復興賃貸住宅管理協議会が一元的に募集を行う事になる。この募集に際しては、応急仮設住宅入居者枠を設定し、1998年度上期までにすべての応急仮設住宅を解消する予定である。また、高齢者・障害者向けの住宅については、対象者用として募集することとし、応急仮設住宅からの申込者については、同住宅入居者枠で抽選に外れても、それ以外の申込者の抽選時に再度抽選が行われる。

この点に関し、1996年7月から8月にかけての募集においては、応急仮設住宅入居者の優先枠が一律6割と設定されたが、1997年1月の新聞報道によると、同年2月から3月にかけての募集においては、同優先枠を引き上げ、神戸市、西宮市及び芦

屋市は7割程度とする方向であり、また兵庫県は、場所によっては最高10割とし、県営の仮設枠を同じ地域の市営住宅より高く設定して一般被災者も受け入れる市営住宅との役割分担も検討しているとのことである。

一元的募集の実施に際しては、各種広告媒体、総合住宅相談所、応急仮設住宅巡回相談員及び1996年8月より設置された「生活支援アドバイザー」を通じて、情報提供や、申込みについての指導が行われる。

1996年7月31日から同年8月20日まで行われた災害復興住宅（公営の他、準公営、公社及び公団を含む。）入居者募集の結果は、同年8月27日の兵庫県都市住宅部住宅管理課の発表によると、募集1万1325戸に対して、4万4206戸の申込みがあり、平均倍率で3.90倍であった。応急仮設住宅からの申込件数の割合は、50.4%である。なお、同発表の数字によると、このうち公営住宅への申込件数が98.6%であり、比較的家賃が高くなる準公営住宅等への申込件数はわずか1.4%しかなかった。

家賃低減化対策としては、災害復興公営住宅及び市町施行分の再開発系住宅に1998年度までに入居決定がなされた低所得の被災者に対して、最低5000円台の家賃まで引き下げることとする。この家賃対策実施期間は、5年間とする。

以上、住宅復興3ヵ年計画の他、持家の再建について、住宅金融公庫や県・市の低利融資及び阪神淡路大震災復興基金による利子補給等の支援を行っており、また、民間賃貸住宅に対する家賃負担軽減制度も創設された。

なお、旧避難所（テント村）及び待機所の居住者についても、恒久住宅への移行に関して仮設住宅入居者と同様の取扱がなされる。

(2) 神戸市

「神戸市震災復興住宅整備緊急3ヵ年計画」においては、特に高齢者に対しては、生活支援員による生活相談、安否確認、緊急通報設備等のサービスのついたシルバーハウジングの整備を積極的に行う事が計画されている。この点、市が、1996年9月、災害復興住宅の新規着工分につきすべての1DK及び2DK約2,800戸に「緊急通報システム」を設置することに決めたことについては、第3、3(5)⑥において述べた通りである。

復興住宅の一元化募集にあたっては、募集パンフレットの作成、生活支援アドバイザーの設置、説明会や戸別訪問による募集内容・応募手続きの説明を個々の仮設住宅入居者に対してきめ細やかにしていくとのことである。

抽選に当たっては、仮設住宅入居者枠を設定し、また高齢者等の社会的弱者が優先される。この点、1997年2月から3月にかけての一元募集においては、仮設優先枠を7割程度にする方針であることは前述の通りである。

1996年7月31日から同年8月20日まで受け付けた復興住宅入居者募集について、同年8月27日神戸市住宅局生活再建本部のまとめによると、募集戸数5202戸に対し、応募者数は3万1262名であり、平均倍率は6.0倍であった。

応募者のうち応急仮設住宅入居者の割合は、52.2%であった。

神戸市内の応募状況について、区別で見ると、中央区の倍率が27.8倍と高く、次に兵庫区の20.7倍、長田区の19.5倍、灘区の14.9倍と続く。逆に倍率の少ない方から見ると、北区の2.3倍、垂水区の3.0倍、西区の4.1倍となっている。

家賃低減化対策については、兵庫県と同様の対策が採られる。

(3) 尼崎市

兵庫県の移行プログラム以外に独自の施策はない。

(4) 伊丹市

市独自の持家再建支援策として、伊丹市震災復興住宅資金融資あっせん及び利子補給制度、伊丹市被災住宅補修資金融資あっせん制度が、民間賃貸住宅の家主と入居者の支援策として、伊丹市震災復興賃貸住宅建替え建設費補助制度及び伊丹市震災復興民間賃貸住宅家賃敷金助成制度が創設されている。

(5) 川西市

兵庫県の復興プログラムにそった施策を検討するとのことであった。

(6) 宝塚市

独自の住宅復興3ヵ年計画（1995年度から1997年度）があり、4200戸の住宅建設を推進しているとのことである。

(7) 洲本市

兵庫県の復興プログラムに沿う。

(8) 三原郡西淡町

町独自の復興プログラムはない。

(9) 津名郡津名町

高齢者用のケアハウスの建設が予定されている。

(10) 津名郡東浦町

災害公営住宅の家賃低減化対策が実施される。

(11) その他

震災により全焼、全壊、半焼、半壊に遭い、年間総所得が69

0万円以下の世帯に対しては、1世帯あたり10万円の義援金（生活支援金）が交付された（1996年9月2日から同年11月29日まで交付申請期間）。

恒久住宅への移転に伴う諸経費（引っ越し費用等）に当てるため、兵庫県社会福祉協議会が、生活福祉資金の特例貸付として、貸付限度額を50万円とし、貸付条件が据置期間1年間、その後の償還期間が5年間という内容の制度を実施した。利息については、（財）阪神・淡路大震災復興基金の負担により実質無利子となっている。この特例貸し付けの申込みは1996年8月29日より受付が開始された。

また、兵庫県と神戸市などは、同基金を活用して、被災者に対して100万円を限度とする無利子の生活復興資金貸付制度を1996年12月から開始している。

さらに、新聞報道によると、兵庫県は、震災後応急仮設住宅から恒久住宅に移った被災高齢者らを対象に、1ヶ月2万円前後を支給する生活支援策の検討を1996年11月から始め、その後、県及び神戸市が6000億円を積み立てた阪神・淡路大震災復興基金の上積み为国からの交付税措置との関連で認められたことから、この生活支援策が現実化した。しかし、対象は兵庫県民に限られており、大阪府内の被災者は対象にならないという格差の問題が起こっている。

4 応急仮設住宅の入居者の要望と現実

以上各自治体の復興計画に対する、公営住宅への入居を考えている大多数の応急仮設住宅住民の要望は、大きくまとめると以下の4項目に集約される（1996年8月25日の神戸仮設住宅ネットワーク世話人会報告による）。

- (1) 復興関連住宅の建設場所についての要望
- (2) 家賃低減化対策等入居に伴う経済的援助についての要望
- (3) 入居手続についての要望
- (4) 供給される住宅の設備等についての要望

以下詳細に検討する。

- (1) 復興関連住宅の建設場所について

兵庫県が1996年6月に作成した「恒久住宅への移行プログラム」の資料によると、ブロック別災害復興公営住宅等（3万8600戸）の需給見通しについて、需要（仮設住民とそれ以外を含む）に対する供給計画の過不足戸数は以下の通りである。

| | |
|-----------------------------|--------|
| 神戸市東部（東灘区、灘区、中央区） | - 700 |
| 神戸市西部（兵庫区、長田区、須磨区、垂水区） | -2,400 |
| 北神・三田（北区、三田市） | +1,200 |
| 西神・明石（西区、明石市） | +2,100 |
| 阪神南部（尼崎市、西宮市、芦屋市） | + 200 |
| 阪神北部（伊丹市、宝塚市、川西市） | +1,300 |
| 淡路地域 | + 200 |
| 播磨等（姫路、加古川、赤穂、高砂の各市及び兵庫県北部） | + 300 |

この他、希望地が明らかにされていない需要に対し、今後の民間借上げ推進等による供給については2200戸不足している。

以上について概観すると、神戸市東部、西部（特に西部）における恒久住宅の供給が不足しており、このままでは希望する地域に住居を構えられない世帯が相当数出ることになる。

(2) 家賃低減化対策等入居に伴う経済的援助について

家賃低減化対策の実施期間は5年間とされているが、震災により生活基盤が大きく崩れた応急仮設住宅の住民の中には、家賃負担がない現在でも、経済的にぎりぎりの生活をしている世帯も多く。こうした世帯にとっては、たとえ家賃が低額であってもそれを負担と感じるところは大きく、まして5年後に減免制度がなくなれば家賃の支払いが不可能となり、実際この制度を利用できない住民は多い。1997年1月13日付け朝日新聞の報道によると、1996年3月までに医療費負担金の免除、雇用保険の給付期間延長及び国民健康保険料免除などの打ち切りと歩調を合わせるように、応急仮設住宅の入居者に生活保護世帯が増加しているとのことである。

また、公営住宅への転居費用について、兵庫県社会福祉協議会が、初回家賃および敷金、引っ越し費用等に関する援助として、生活福祉資金の特例貸付を行っているが、1年の据置期間後は5年以内で償還することになっており、当座をしのごことが出来ても、1年後からの返済が不可能である住民は多い。

(3) 入居手続について

1996年8月27日の神戸市生活再建本部のまとめによると、同年7月31日から同年8月20日までに行われた災害復興賃貸住宅募集に関する応急仮設住宅入居者応募支援に関し、募集相談会において多かった相談内容は、応募する物件について具体的に入居資格があるのかどうかについての相談、及び申込み用紙の記載の仕方についての初歩的な相談であったということである。また、同年8月25日の神戸仮設住宅ネットワーク世話人会の報告

によっても、上記募集に関しては、申し込み用紙の記載の仕方が分かり難いとの意見が多かったとされている。

さらに、次回以降の募集についての情報が無いために公営住宅供給計画の全体像がつかめず、住みたい場所や当選確率、家賃との関係で応募を見送ったとの報告があった。

募集住宅周辺についての情報も欲しかったとの要望もあった。

(4) 供給される住宅の設備等について

高齢者や障害者のいる世帯に関して、入居を応募するにあたって、特に設備の点で要望なりが出ているとの報告には接しなかった。

しかし、県の復興計画によると、県全体で供給を計画している災害復興公営住宅等3万8600戸のうち、公営住宅の空き家は6200戸を占め、その割合は16%にのぼる。現に空き家であるということは、一般論としては当該物件所在場所の地理的な問題があるか或いは設備の点で不備がある場合が多いと考えられ、そこへ応急仮設住宅の住民を住まわせようとする発想には問題があると言わざるをえない。実際、公営住宅の空き家の中には、風呂が設置されていない物件や、そもそも風呂を設置できない物件が多く、この点、応急仮設住宅住民の応募者の中からは不満の声がある。

5 問題点

以上を踏まえた上で、最後に、今後の恒久住宅への移行に関する主な問題点をまとめる。

(1) 公営住宅の建築場所の問題点

県からの回答によれば、1996年7月1日現在の応急仮設住宅入居世帯数は4万1507世帯であり、このうち同年7月から8月にかけての災害復興住宅統一募集に申し込んだのが2万2290件であり、よって応急仮設住宅入居世帯中、募集に申し込んだ割合は53.7%であったことになる。一方、県の復興プログラムの報告によると、応急仮設住宅入居者全体の68.3%の世帯が公的借家を希望しているとのことであり、この数字に大きな変動がないとすると、応急仮設住宅に入居していて、かつ公営住宅入居を希望している世帯のうち約21%の世帯が何らかの理由により、この募集を見送ったことになる。

神戸市生活再建本部の仮設住宅個別確認調査の結果によると、募集に申込まなかった理由の大半は、自宅再建予定があるということであったが、それ以外では、希望の地区に募集がないということである。

これは、次回以降の募集状況にもよるのであるが、結局、応

急仮設住宅の住民が今後住みたいと思う場所に復興住宅の供給が十分になされていない状況を示している。

入居希望が特に多い神戸市西部における住宅の確保については、住民の意向を汲んでより一層の用地確保等の努力が望まれるところである。また県全体での災害復興公営住宅の供給2万5100戸のうち7400戸は民間からの借上げによるものであり、しかもこの民間からの借上げ分については市街化立地に重点を置いて進めていくということであるから、住宅需要が大きい地域の復興住宅確保に関しては民間の協力が不可欠であり、この点、現在の特定優良賃貸住宅制度（特優賃）、特定目的借上公共賃貸住宅制度（特目賃）の制度の見直し及びそれら民間住宅の借上げについてさらに努力が必要である。

第2、2のところでも述べたとおり、応急仮設住宅が供与された際にすでに、被災者がいかに地元志向が強く、コミュニティを大切にしているかということが明らかになっている。応急仮設住宅を供与する段階においては、それがあくまで「仮設」であり近い将来には従前住んでいた元の地域に帰れるという希望があってこそ不本意な場所にとりあえず住むことにした被災者は少なくないはずである。また、特に、現時点でも将来の住居の見通しが立っていない被災者のほとんどが高齢者や障害者など、社会的に目を向けられ、守られなければならない人々であることに鑑みるなら、周囲の人間との助け合いやこれまで長く暮らしてきた馴染んだ環境こそ、それらの人々に保障されなければならないのである。

この点に関して、復興公営住宅等の建設が需要の多い市街地にどうしても十分に確保できないというのであれば、民間住宅へ入居する被災者の家賃補助制度の充実及び購入資金融資制度の改革が行われるべきである。

兵庫県の調べによると、震災で全壊などして滅失した住宅は、13万6730戸であり、これに対し、被災地での震災後1996年10月までの新規住宅着工件数は16万9275戸になる。うち、民間住宅着工件数は10万戸を超えるということであるから、応急仮設住宅入居者に限らず、全被災者の移転先の希望を可及的に実現するには、民間住宅への入居を支援する制度が必要不可欠である。これについて、（財）阪神・淡路大震災復興基金には、民間賃貸住宅入居に伴う家賃補助の制度があり、1997年1月15日の新聞報道によると、公営住宅入居者との格差解消のため、神戸市長がこの制度の拡充を検討しているとのことである。この制度は、同日時点において、神戸市内だけで約7000戸がその対象になっており、これに対して

被災者からの問い合わせは約1万3000件に上っているとの報道からしても、今後の制度拡充は是非ともなされるべきである。

(2) 家賃低減化対策の問題点

県、市町は、災害復興公営住宅等に入居する被災者世帯を対象に、入居から5年間の家賃低減策を打ち出している。これは国からの補助を受けて実施されるもので、この期間経過後は、原則として通常の家賃になる。

しかし、この低減化対策によりたとえ月6000円ほどの家賃を支払うことにされても、5年後に通常家賃を支払えないとの見通しであれば結局現時点で申込みを断念せざるを得ないということであり、しかも当然のことながら低減化対策の恩恵を受ける度合いが多いほど5年後からの負担は大きくなるのである。実際、申込案内書を見るとその家賃は5倍から、高いもので10倍にも膨れ上がることになっており、これでは実際「低減化」と言っても、その実効性はないに等しいと言わざるを得ない部分がある。

(3) 災害復興住宅入居申込みに関する問題点

この点に関しては、①申込案内書の説明が分かり難い、②申込用紙の記載の仕方が分かり難い、③住宅周辺の情報が欲しい、④今回の募集に関する情報しかないので全体の復興住宅像が明らかでなく応募の際に困る、などの声が聞かれる。

特に仮設住宅の住民には高齢者が多いことからすると、申込案内書、申込用紙の記載自体にさらに工夫が必要であり、住宅自体の案内書の他に周辺情報を手軽に手に入れることができるようにする、高齢者など自分で実際に現地を見に行くことが困難な人たちに対してバスでの見学ツアーを当初から実施するなどの措置が取られることが望ましい。1996年夏の募集に際しては、補欠募集の際にこのバスツアーが実施されたが、そのニーズは補欠如何に関係無いのであるから、当初から実施すべきである。

申込みは1世帯につき1回の募集で1戸に限定されており、1世帯が2戸以上申込みをするとすべての申込みが無効になる制度が採られている。これは、復興住宅の需給関係がぎりぎりの状態であり、しかも早期に恒久住宅への移行を実施するために、不正に申込みをする者を排除し、キャンセルが出ることを回避することなどを目的としていると思われるが、これにより、申込み側からすると、倍率の高い希望物件に申込みか、倍率の低いところで我慢するかを判断するのに困り、特に復興住宅の全体像が一般市民に分かりやすく明らかにされていない状況下

では、申込者には酷な決断をせまるもので、何らかの改良が必要である。

その他、県営住宅の申込みに際しては、一定以上の収入がある連帯保証人を立てることが必要とされているが、仮設住宅の住民にはもともと低所得者が多いなか、周囲に連帯保証人になってくれる人を探すこと自体困難な状況下で、この要件を厳密に要求することには問題がある。

公営住宅法第17条は、公営住宅の入居者資格の一つとして、一定の場合を除き、「現に同居し、又は同居しようとする親族があること」を条件として掲げ、これを受けて申込案内には、世帯員が2人以上ある時は、その家族構成が、夫婦（内縁及び婚約者を含む）又は親子を中心とした者であることを要求しており、友人等の寄り合い所帯、他に扶養義務者のいる祖父母、親、兄弟姉妹を同居者とする申込みは出来ないとされている。しかし、震災後特に仮設住宅に入居した人々には、そこで新たに生じた人間関係や、逆に壊れた家庭内の人間関係もあり、杓子定規に同居者の資格を設定してしまうことには問題がある。

さらに、以上のことに関連して、応急仮設住宅において形成された助け合いの人間関係を恒久住宅への移行に際して壊すことが無いように、グループでの入居申込みを可能にする等の施策が積極的に採られるべきである。応急仮設住宅住民の多くが高齢者及び低所得者であることに鑑みると、この助け合いの人間関係は、これらの人々にとって今後の恒久住宅での生活において精神的にも経済的にもなくてはならないものであることを明確に認識する必要がある。

6 まとめ

被災から3年目に入った1997年1月時点での報道によれば、応急仮設住宅で生活している被災者は3万8000世帯あまり、約6万6000人とのことである。

神戸新聞が実施した応急仮設住宅300世帯のアンケート調査によれば、「1日も早く仮設住宅を出たい。」との願いは強いものの約7割の世帯が実際に転出できる目処がたっておらず、うち60代以上の世帯が約6割を占めており、高齢の被災者にとって恒久住宅の移転はまだ見通しが立ちにくいことが裏付けられた。

一方、働き盛りの40代、50代の入居者でも、それぞれ16.1%、13.2%の人が転出の目処が立っていないとの回答であった。

また、1997年1月16日の朝日新聞の報道によると、同様の調査の結果、応急仮設住宅に入居している被災者の8割以上が「復

興から取り残されている。」と感じており、36%の人が「仮設住宅での生活はもう限界である」と回答している。さらに、7割以上の人が「生活再建に対する行政の対応が十分でない」と感じている。応急仮設住宅の現況に様々な問題があること、及び応急仮設住宅から恒久住宅への移転にも現に様々な問題があることはこれまで見てきた通りであるが、これらの調査結果でも明らかなおお、恒久住宅への移転問題は、その質の問題もさる事ながら、時間的にも可及的に速やかに解決されなければならない。

憲法前文には、「全世界の国民がひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有」しており、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基づくものである。」と謳われている。確かに阪神・淡路大震災は、自然の力により発生した地震であって、その発生を阻止することは不可能であったが、防災の準備、地震発生後の対応及び被災状況からの生活復元については、国及び地方自治体の対応によるところが大きく、被災者が一日も早く従前の生活場所で大きな経済的負担増なく暮らせるよう努力することは、国及び地方自治体の責務であり、それはまさに憲法前文にあるように、国民が享受すべき福利の一内容なのである。

これが責務であるというゆえんは、憲法第13条（個人の尊重、生命・自由・幸福追求の権利の尊重）、同14条（法の下での平等）、同22条（居住の自由）、同25条（生存権）及び同29条（財産権）をその根拠とし、さらに世界に目を向ければ、1948年の世界人権宣言第25条、1969年の経済的社会的文化的権利に関する人権規約（国際人権規約A規約）第11条及び右規約委員会の1991年第6会期報告（一般的意見4）における居住権の理念、1976年人権・居住に関するバンクーバー宣言並びに1996年のイスタンブール宣言などが存し、これら条約などを遵守すべきことは、我が国の憲法第98条の求める条約・国際法規遵守の要請である。

最後に、1995年9月23日から10月4日にかけて、ハビタット国際連合（略称HIC。メキシコ市に本拠を置き、75ヶ国350以上のNGOや市民団体から構成される居住権擁護団体。）からの阪神・淡路大震災についての事実調査団の一員として神戸を訪れた、同連合の法務顧問弁護士スコット・レッキー氏の言葉を引用する。

「国家がどういうふうに義務を負っているか、それに対して個人がどういう権利を持っているのかということは、国家が国際法に従って居住権を『尊重』し、それを『保護』し、そしてそれを『履行

』するために何をしなければならないかという法的義務を三段階に分析するという最も基礎的な方法によって明らかにすることができます。

まず、『尊重』するということは、居住に関する人々の自由や権利が尊重される、つまり、国家の側がそれを侵害するようなことを行わないことを意味します。例えば、神戸の震災の被災者の場合を考えると、居住権に影響するすべての過程について協議が認められ、（その政策決定過程に）完全な参加が認められるということです。『保護』する義務とは、例えば国家は、居住権に反するような法を変更する、若しくは国内法で適切な法が無い場合は立法を行うことを意味します。

居住権と聞いてすぐ思い付くのが『履行』の義務です。公的な資金、建設問題等が含まれますが、先の2つの義務（の履行）が効果をもたらさなかった場合のみ、この第3の義務が登場するのです。もちろん、居住権とは、政府が住宅にお金をかけることを意味しますが、それだけではないのです。」

ここで、レッキー氏は、被災者の意思決定過程への参加及びそれを支援する立法こそが大切であり、行政府が一方的に恩恵を与えるかのような形での救済、復興のありかたは間違っていると主張している。

このことは、今後の応急仮設住宅入居者及びそれ以外のすべての被災者の救済並びに復興のありかたについて重要な示唆をしていることを国や各自治体ははっきりと認識すべきである。

第5 神戸弁護士会の提言

1 災害救助法の改正等

第1に同法第1条の目的規定を「憲法第13条及び25条に規定する理念にもとづき、被災した住民に対し、必要な保護を行い、その生活を保障することを目的とする」などと改めること。

第2に応急仮設住宅は「被災者に対し、恒久住宅に入居できるまでの間、適切な居住を保障する」施設である旨の定義をし、「適切な居住を確保するに足りるものでなければならない」との概括的基準をもうけること。

第3に応急仮設住宅の建設・供与の要件と基準を明らかにすること。特に基準については、応急仮設住宅は、良質なものを、できるだけ早く、できるだけ被災者の要求を満たすことができるように建設・供与されるべきことを明記することが肝要である。

第4に被災した住民は、この具体的要件に該当するときは、応急

仮設住宅の供与を実施機関に要求する権利があることを明記すること。

第5に応急仮設住宅の建設・供与にあたっては、実施機関は被災した住民の意思を尊重して行わなければならないこと、具体的には実施機関に被災した住民との協議を義務づけること。

しかし、仮に同法が改正されなくても現行制度を運用するにあたっては、前述の問題点を十分に認識し、応急仮設住宅は、あくまでも被災者の生存権を保障するために必要なもので、被災者に対し、安心して暮らせる住居を提供することは国の法的義務であるとの明確な位置づけのもとになされなければならない。

2 実施機関について

応急仮設住宅の設置・供与の実施機関は、関係市町村長とし、関係都道府県知事は、その連絡調整にあたるものとする。

3 費用負担について

応急仮設住宅の建設・供与に要する費用は全額国庫負担とすること、またその範囲には、土地の賃料、附帯設備費用、維持・改修費用、管理費用、撤去費用が含まれることを明確にすること。

自らの土地に応急仮設住宅を建築することを望む場合には、実施機関が建設する場合に要する費用相当額の建築資金を供与することができることを確認すること。

4 応急仮設住宅の現入居者への施策について

- (1) 応急仮設住宅の統廃合は避けること。
やむなく応急仮設住宅を廃止するときは、恒久住宅への入居をはかること。
- (2) 恒久住宅に入居できるまでの間、安心して暮らせるように、管理を怠らないこと。また、応急仮設住宅の入居者の生活実態に即した支援・助成をすること。
 - ① 応急仮設住宅の居住性を改善する。具体的には、基礎を補強し、断熱性と遮音性を高めるための改良を施すこと。改良工事が完了するまでの間、冷暖房費を補助すること。
 - ② 応急仮設住宅の生活環境改善のため、入居者の要望には積極的に対応すること。
 - ③ 遠隔地の応急仮設住宅入居者には、通勤、通学のための交通費の補助策を講ずること。
 - ④ 1世帯1戸の原則にはこだわらず、多人数世帯には複数戸の応急仮設住宅を供与すること。
- (3) 応急仮設住宅の入居者が自立できるまでの間の生活を支え、健

康を保持するための支援策を実施すること。

- ① 1人住まいの住民は、老若男女を問わず健康状態を調査し、必要な人には非常ベル、報知灯を設置すること。
- ② 健康状態の調査結果により必要だと判明した人に対し、保健婦や医師による巡回を月2回以上行うこと。
- ③ 炊事の出来ない人、病気のため食事制限の必要な人に対し、給食を実施すること。
- ④ 就労の斡旋、生活指導、生活費の支給などの援助プログラムを策定し、実施すること。
- ⑤ 応急仮設住宅の入居者の自治活動を積極的に支援すること

5 恒久住宅への移行のための施策について

- (1) 公営住宅を、応急仮設住宅入居者が希望する地域に、可能な限り希望者全員が入居できるように建設すること。
- (2) 民間住宅への入居あるいは住宅を購入する応急仮設住宅の入居者に対し、家賃補助制度あるいは住宅購入資金融資制度をより充実させること。

とりわけ入居から5年間とされている家賃低減化対策については、期間経過により一律に打ち切る取扱いをするのではなく、期間経過後も入居者の経済状態を勘案しながら家賃補助を継続すること。

- (3) 高齢者、病弱者及び障害者などのための高規格公営住宅、定員10名程度の小規模グループホーム、定員30名程度の特別養護老人ホームなどを市街地の身近な場所に建設すること。
- (4) 恒久住宅移行後も、独居老人に対する24時間対応を含むホームヘルパー派遣制度の充実、通える距離にサービスセンターや配食サービスセンターを建設、充実をはかること。

実施に際しては地域の実情に対応するため地方自治体の権限を強化すること。また計画立案には住民が参加し、財政面も含めて情報公開をすすめること。更に自治体の職員を福祉の専門家として長期的に育成し、ネットワークの核とすること。

- (5) 今後の災害復興住宅入居募集に際しては、全体の供給計画を可能な限り明らかにし、対象住宅やその周辺の情報の提供に工夫をこらし、また申込案内書を単に交付するだけでなく、その内容や申込方法を理解させるための工夫をすること。

1世帯1戸の申込みに限定せず、複数戸の申込みを可能とし、連帯保証人の要求の緩和、同居者の資格の見直し、グループ申込みの対象を拡げるなど、応急仮設住宅入居者の要望をくみいれること。