

応急仮設住宅の団地管理・居住関連サービスに関する研究

A STUDY ON MANagements AND HOUSING AND LIFE SUPPORT SERVICE DEMANDS OF THE RESIDENTS IN THE TEMPORARY HOUSINGS

主査 大塚 毅彦
委員 児玉 善郎

Ch. Takehiko Otsuka
mem. Yoshiro Kodama

[研究論文要旨]

[SYNOPSIS]

本研究は、阪神淡路大震災での一般仮設住宅（東加古川仮設住宅、明石市）及び地域型仮設住宅（尼崎・西宮・芦屋・神戸市）を調査対象とし、仮設住宅における時間的経過をふまえた団地管理・運営、居住関連サービス・ケア体制のあり方について検討した。居住者側からの要望・要求の把握、支援者側からみた居住関連サービス・ケアの実態と支援のあり方について検討した。

本調査・研究から、以下の点が明らかになった。

- (1) 居住者の要望は、住宅性能の低さ・住環境の未整備に起因する要望、設備面や電気製品等の修繕、部品の取り替え、住宅改造などのハード面や、家事援助、外出支援、書類の代書などのソフト面など、多方面にわたっている。建設後のメンテナンス、修繕、改善などを対応する支援員が必要である。
- (2) 仮設住宅は、入居者構成、コミュニティが大きく変動する。災害救助法には、仮設住宅の時間的経過をふまえた団地管理・運営面、居住関連サービス・ケアのあり方は具体的に明記されていない。仮設居住者の相互扶助は不安定で団地の自主管理は困難であり、公的に持続的に支援するシステムが必要である。居住者の要望を迅速に察知し支援を行うケアネット・システムが有効である。
- (3) 仮設支援員（ケア連絡員、生活援助員（LSA）、サービスコーナー職員）は、従来のシルバーハウジングでのLSAの枠を超えて、新たな支援領域を生み出し、居住者に高い評価を得ている。
- (4) 地域型仮設住宅は、その物的な空間と運営システムにおいて、高齢者住宅の新たなタイプを提案している。個人のプライバシーを尊重し、各個人が自立した生活を送ることを基本としながら、高齢者が自分の心身状況に応じて、選択的に生活援助サービスが受けられるというハード、ソフトのシステムを実現している。特に、気軽に集まれる共用スペースの存在と生活援助員が常駐していることによる安心感、きめ細かなサービス提供を入居者が高く評価している。

The purpose of this study is to investigate living and housing demands of the residents in the temporary housings and life support service and care for them. The temporary housings without care and with care were provided after the Hanshin-Awaji great earthquake. We carry out a further examination of the management and life support service in consideration of time of these temporary housings.

We took surveys in Amagasaki, Nishinomiya, Ashiya, Kobe, Akashi, Kakogawa cities in Japan. The findings of our research surveys are as follows.

- (1) A variety of the demands of the residents for living and housing were found.

- ① housing and living environment
- ② repair
- ③ change (e.g. light and bulb)
- ④ life support service (household functions such as cleaning, meal, shopping)
- ⑤ housing problems
- ⑥ housing adaptation

- (2) There are several problems. The points such as the management, life support service and care of the temporary housings are not specified in the Disaster Saving Law. When it comes to a long-term management, therefore the law will never satisfy the residents, because the community, the number of the residents, housing conditions, etc. in temporary housings are changing day by day. Organizing the Carenet Systems by either formal or informal sectors can be effective.

- (3) Life Support Advisers in the temporary housings have developed a new support system which is beyond the limits of works of the silver housing. In additions to the works in the silver housing, it is important to make various life support service and care types.

- (4) Temporary housings with care also offer semi-public spaces that can be shared by small resident groups. The LSA is especially appreciated by residents of the temporary housings.

応急仮設住宅の団地管理・居住関連サービスに関する研究

主査 大塚 毅彦^{*1}
委員 児玉 善郎^{*2}

キーワード：1) 阪神・淡路大震災, 2) 応急仮設住宅, 3) 地域型仮設住宅, 4) 生活支援アドバイザー, 5) ケア連絡員, 6) 団地管理, 7) 加古川市サービスコーナー, 8) 居住関連要望, 9) ケアネット・システム

1. はじめに

1.1 研究の目的

自然災害の多いわが国において、災害時の応急住宅施策のあり方を検討しておくことは重要な課題である。雲仙、奥尻などいくつかの災害を経て多くの教訓を得ているが、阪神・淡路大震災のような都市での災害に対する大規模な仮設住宅施策のあり方は、十分に検討されてきたとはいえない。仮設住宅は、時の経過とともに物的、人的状況が大きく変化し、それぞれの時期に応じた対応を迫られている。災害救助法には仮設住宅の建設の責任は明記されているが、仮設住宅の時間的経過をふまえた団地管理・運営面、居住関連サービス・ケアのあり方は不明確である。雲仙噴火災害において、仮設解消には4年半を要した。阪神・淡路大震災後3年9か月を経過した現在（1998（平成10）年9月末）、今なお約8,000世帯が仮設住宅での生活を強いられている。本研究では、一般仮設住宅及び地域型仮設住宅での時間的経過をふまえた団地管理・運営、居住関連サービス・ケア体制のあり方を検討する。居住者側からの要望・要求の把握、支援者側からみた居住関連サービス・ケアの実態とあり方について検討する。

1.2 研究の方法

研究は、表1-1に示す4つの調査をベースに考察を進めた。

2. 仮設居住者による多様な居住関連要望

ー東加古川仮設団地におけるケーススタディー

2.1 東加古川仮設住宅の概要

東加古川仮設住宅団地は、神戸市西区にある西神第7住宅に次ぐ、1,000戸のマンモス団地で、住居は2K（6畳、4.5畳、台所、ユニットバス、トイレ）の標準型で、1棟6ないし8戸の東西に長い長屋形式である。立地はJR東加古川駅から徒歩5分、交通、買い物の便もよい。更に、一般仮設住宅の中で唯一、行政の窓口として加古川市サービスコーナーが団地に設けられており、県・市からの情報、住民の要求の窓口として大きな役割を果たしている。団地には、ふれあい交番、ふれあいセンター、チャイルドセンター（学童保育所）、農園、遊び場、空家を利用した加古川市シルバー人材センター及び加古川移送サービスセンターなどの各施設、ポストと公衆電話、ベンチ、防音壁、アスファルト舗装、廃車バス2台を利用した休憩所がある。1995年夏に自治会が結成され、9つのブロックごとの組織化が図られた。ふれ

表1-1 調査の概要

調査名	居住関連サービス・ケア要望調査 (調査1)	仮設退去者アンケート調査 (調査2)	明石市ケア連絡員調査 (調査3)	地域型仮設住宅調査 (調査4)
調査概要	東加古川仮設団地に隣接する加古川市サービスコーナーに寄せられた「要望等受付票」（平成7年5月～10年7月分）をもとに、仮設居住者の居住関連の要望内容の分析およびサービス・ケアの実態を明らかにする。また、市サービスコーナーが果たした役割について明らかにする。	東加古川仮設住宅退去者を対象に、退去者アンケート調査を平成9年9月に実施した。（178票郵送、150票回収）「仮設時代の支援体制評価」「恒久住宅に関する情報・相談先」、「仮設時代の評価等」について分析した。	巡回型LSAの事例として、被災地でいち早く導入された仮設ケア連絡員制度（明石市明石市の全仮設856戸を対象）に注目した。ケア連絡員カンファレンスシート（平成7年6月第1回～10年7月分・第38回最終回）をもとに、連絡員サイドからみたサービス・ケアについて分析を行った。	阪神間地域型仮設186世帯（尼崎市、西宮市、芦屋市）（平成8年10～12月調査）、神戸市地域型仮設160世帯（平成9年11～12月調査）を対象に、地域型仮設住宅居住者アンケート調査（面接聞き取り調査）、LSAに援助内容についてのヒアリングを行った。

注）（以下の表も同じ）
平成7年＝1995年
平成8年＝1996年
平成9年＝1997年
平成10年＝1998年

*1 明石工業専門学校建築学科 助教授

*2 産業技術短期大学構造工学科 助教授

あいセンター設置後は、自治会活動、ボランティア活動のセンター、趣味の会、住民交流のセンターと活用されている。1997年に、仮設自治会を中心に仮設団地に隣接して復興公営住宅の建設要求運動が展開されたことは、実現には至らなかったが注目される。1998年3月末に、ふれあいセンターが閉鎖し、1998年9月には団地の部分撤去が開始されている。

2.2 変動する入居者属性

仮設住宅は、常に入居者・団地のコミュニティが流動化する。東加古川仮設住宅では1995年4月30日に入居が開始し、1995年10月936世帯、2,152人をピークに退去が進み、1998年7月15日現在、190世帯382人、入居率は19%となっている（図2-1）。用地の清算事業団への返還問題とも関係して統廃合問題が浮上するものと思われるが、公営住宅の新規建設完了が1999（平成11）年度にも及ぶものがあり、退去には早くとも1999（平成11）年度まではかかると思われる。県は当初入居期限を1998年9月末と設定したが、現実を前に1999年3月末に延長した。行政の度重なる入居期限の提示は、仮設居住者を不安に陥れており、明らかに「居住の権利」を脅かしている。公営住宅等への暫定入居を個別に斡旋しているが、神戸市の特別斡旋登録募集（1998年7月）では、1,335件中、

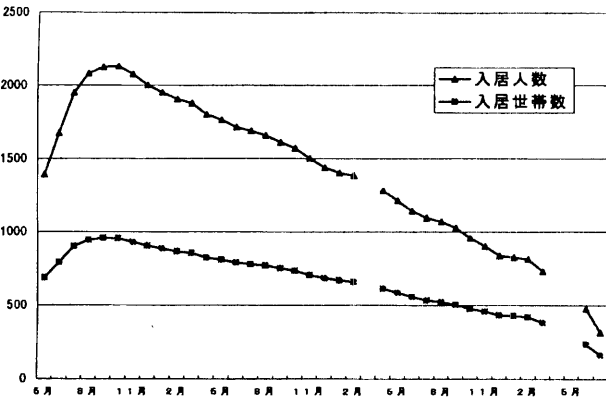


図2-1 東加古川仮設住宅入居状況
（資料：加古川市サービスコーナー）

表2-1 世帯人員別構成の推移

	世帯人数						合計
	1人	2人	3人	4人	5人	6人	
平成7年12月 A	288 (31.8)	306 (33.8)	194 (21.4)	76 (8.4)	37 (4.1)	5 (0.5)	906 (100.0)
平成8年12月 B	258 (37.6)	212 (30.9)	142 (20.7)	48 (7.0)	25 (3.6)	2 (0.2)	687 (100.0)
平成9年7月 末 C	204 (38.3)	168 (31.5)	110 (20.6)	33 (6.2)	18 (3.4)	0 (0.0)	533 (100.0)
平成10年3月 末	160 (42.1)	125 (32.9)	67 (17.6)	19 (5.0)	9 (2.4)	0 (0.0)	380 (100.0)
転居世帯数D (D=A-C)	84 (22.5)	138 (37.0)	84 (22.5)	43 (11.5)	19 (5.0)	5 (1.3)	373 (100.0)
転居率(%) (D÷A)	29.1	45.1	43.3	56.5	51.3	100.0	41.2

96%が被災6区（東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨区）の元の居住地に集中しているが、供給戸数は6区で約500戸と難航している。

世帯人員は、1995年12月末で、2人世帯（33.8%）、単身世帯（31.8%）と入居当初から小さく、世帯規模は縮小傾向にある（表2-1）。一方、「4人以上の世帯」は当初118世帯も入居しており、狭小な仮設住宅の居住水準については明確な基準が示されていない。公営住宅の空家、持家への退去が入居後半～1年半をピークに「夫婦」「夫婦＋子」世帯を中心に進み、障害者や慢性疾患、高齢者の占める割合が相対的に高くなっている。1998（平成10）年3月末現在、入居者の約半数が60歳以上、単身世帯が全世帯の42%をも占めており、「高齢」「単身世帯」が取り残されている（表2-2）。

表2-2 60歳以上の単身世帯の入居状況の推移

年齢	H7年12月 A	H9年7月 末 (アンケート調査時)	H10年3月 末 C	転居数と割合(%)		単身世帯(204世帯)に占める割合(%) (平成9年7月時)
				b 時点	c 時点	
60～64	80 (31.0)	47 (25.5)	31 (22.1)	33 (41.3)	49 (61.3)	23.0
65～74 前期高齢者	124 (48.0)	88 (47.8)	73 (52.1)	36 (29.0)	51 (41.1)	43.1
75～ 後期高齢者	54 (21.0)	49 (26.6)	36 (25.8)	5 (9.3)	18 (33.3)	24.0
60才以上の 単身世帯合計	258 (100.0)	184 (100.0)	140 (100.0)	74 (28.7)	118 (45.7)	90.2
全世帯に占める割合	28.5	34.5	36.8			

2.3 仮設居住者の居住関連要望の実態

居住者からの要望は、現在の生活・身体状況、住宅の状況を示すシグナルであり、今後のケア・サービスの参考ともなりえる資料である。被災のレベルもさまざまであり、被災者を自立できるレベルまで押し上げる支援が必要である。個々の要望を断片的に理解するのではなく、居住者の生活総体に照らして要望の背後にある生活を注意深く検討しておく必要がある。

加古川市サービスコーナーへ寄せられる＜要望＞は、多種多様にわたっている。まず、要望項目をみると、さまざまな種類の要望がみられる。「住宅内部」が多く、「水回り」「付帯設備」「団地内整備」「その他」に大別できる。建設時の施工不良によるトラブルが最も多く、「隙間問題」「天井」「壁」「台所回りのトラブル」などは継続して発生している。「修理依頼」「医療・福祉の依頼」「移送サービス」「ケイタリング・サービス」、日常生活上の簡単なソフト面の依頼も多い。

要望数の変動をみると、入居時当初が最も多く要望の種類も多い。先の奥尻島では、建物だけが補助対象となっており設備や屋外整備は県単独で行われた。建設戸数の確保と均一な性能の住宅確保に重点が置かれ、補助対象を広げることで戸数が減少することへの不安や事業総額への配慮が働いた。住宅の庇やスロープ、住環境整備

等の個々の問題については建設後に補う方針で進められた。そのため、入居当初はこうした要望が噴出し実際の対応は非常に遅れた（表2-3）。

全時期を通じて最も多い要望は、「鍵の紛失・つけ替え問題」で、どの時期にも一定数の要望がみられる。玄関の2か所を別々の鍵で施錠する必要がある、高齢者には面倒である。鍵の簡素化が必要であろう。次に、内外壁に関する問題がある。建設時の建付け不良、老朽化による影響と仮設住宅の構造上の問題（隙間）など、住宅のレベルアップが必要であろう。設備面では、台所の水道の漏れ、ガスレンジなどの＜設備の補修＞や、電気設備・器具修理、電池、蛍光灯、グロー球、火災報知器の電池等の＜交換＞である。また、電気製品、生活関連を初めとする＜補修依頼＞も全ての時期に多くみられる（表2-4）。

時期別の特徴をみると、秋から冬にかけての住宅の隙間対策、冬期の給湯機の故障、水道の凍結、漏れ、医療・福祉対応等の要望が多くなっている。

2.4 時期別にみた居住関連要望

2.4.1 入居開始期（1995.4～6） 定着期（1995.7～9）

＜入居開始期・春＞は最も要望数が多く、多岐にわたっている。特に、建設時の施工不良と思われる、天井、床、壁の施工不良、建具類の建付け不良、水回り（台所、

洗濯場、風呂、排水）の住宅トラブルや団地内の整備（道路）要望などが多発している。また、新しい居住地での住まい方、生活に順応する生活・情報・用品が不足していた。ガスやテレビ、洗濯機、などの電気器具、鍵などの生活関連商品の取り扱い方の要望も意外と多くみられた。入居開始1か月後の1995（平成7）年5月に加古川市は県に対して『団地に係る要望15項目』、特に、高齢者対応、住環境整備に対する改善要望を提出している。＜定着期・夏＞に入ると、前期にも増してあらゆる住宅トラブルが噴出した。外壁のばたつきによる騒音、エアコンのトラブル、台風対策等の問題も発生している（表2-5）。

2.4.2 入居半年後1部退去開始期（1995.10～1996.3）

この時期は、仮設から転居が始まった時期である。秋から冬にかけて、まず、「隙間対策」が問題となった。地元信用金庫やボランティア（約400人）が中心となって、壁、畳、天井等に目張りをした。水道管の破裂、湯沸かし器の不調など水回りトラブルも数多く発生した。また、冬期は医療・福祉要望が多く、ケイタリングサービスの要望もみられた。また、孤独死防止の安否確認の要望も出されている。この時期になって、道路の舗装、バイパスの防音壁の設置がなされた。

2.4.3 入居1年後（1996.4～1996.9）

天井の落下、トイレのつまり等の要望がみられるが、数は全体的に少なくなってきた。この中でメンテナンス、交換が必要なグロー球・蛍光灯の取り替え要望が多く発生し、空家の部品を代用するなどさまざまなやりくりをしている。災害復興公営住宅の一元化募集があり、複雑な申請書類の代書・問い合わせが多くみられた。

2.4.4 入居1年半後（1996.10～1997.3）

要望数が最も多い時期で、新しい要望が出始めている。仮設住宅の建物の老朽化に伴う問題が目立つようになり、基礎部分のズレ・破損、建物の歪みや、冬期に向けての隙間対策への要望が再び大量に出ている。入居後2年近くなり、エアコンの不調、こたつ、テレビの＜修理依頼＞、火災報知器の電池切れや蛍光灯、グロー球の＜交換依頼＞などの定期的に交換を要する部品の＜メンテナンス面＞の要望が一時期に集中して発生している。これらは居住者独自では交換しにくい仕組みになっている。更に、空家の管理・防犯要望、将来の住宅問題、病院への移送サービス、医療・福祉といったソフト面の個別の要望も増加している。

2.4.5 入居2年後（1997.4～1997.9）

公営住宅への転居が最も多い時期である。住宅改造要

表2-3 仮設住宅での主要な住宅・住環境整備事業

＜住宅環境整備＞	
・庇、外灯（Ⅱ.1.4～）	・エアコン設置（Ⅱ.7.5～）
・室内板設置	・道路舗装
・騒音防止（Ⅱ.1.12～）	・隙間対策（Ⅱ.1.11～）
・ユニットバスの電気回路改良（Ⅱ.8.2～）	・仮設住宅の修繕
＜高齢者、障害者向け住宅改造・敷地整備等の環境整備対策事業＞	
・踏み台、団差、手すり、スロープ（Ⅱ.7.8～）	・排水、道路整備
＜その他＞	
・電気カーペット（Ⅱ.1.10～）	・セラミックファンヒーター（Ⅱ.1.12～）
・空部屋をふれあいセンターとして利用（Ⅱ.8.4～）	・ふれあい推進員（Ⅱ.1.8～）

表2-4 居住関連要望の具体例

	住 宅 内	付 帯 設 備	団 地 内 整 備			
具 体 的 要 望	・押入の枠はずれてあかない	10	・台所の水道水漏れ	11	・マンホールの蓋が紛失	11
	・ふすまが開きにくい。	24	・水道管破損	11		
	・風呂の隅子が悪い	27	・水漏れ	26	・＜床下＞水がたまる。	11
	・玄関の修理	10			・玄関前に水がたまる。	13
	・天井のめくれ	14	・ガスの隅子悪い	10	・道路に土をいれて	15
	・天井の落下	47	・ガスの配管故障	11	・手すり・階段の設置	14
			・ガスの配管申込	12		
	・床がきしむ。音がする	14	・風呂の水が流れにくい	11	・ブロックはしい	14
			・屋外湯沸かし器の破損	12		
	・隙間風（入って寝られない）	57	・トイレのタンク・			
具 体 的 要 望	・壁・窓がガタガタいう	26	・パイプの水漏れ	20		
	・壁のゆがみ	14	・トイレの水引が悪い	12		
	・窓の隙間から水が漏れる	13	・トイレのつまり	15		
			・クーラーが効かない	11		
			・クーラー動かない	19		
	鍵	日用品の修理・メンテナンス	福祉・医療サービス、その他			
具 体 的 要 望	・鍵の紛失	42	・チャンネル合わせ	21	・防犯希望	10
	・鍵が回らない・かからない	23	・テレビ映らない	26	・病院に行きたい	20
	・あけにくい	23	・蛍光灯電球切れ交換	22	・通院	15
	・鍵が合わない	12	・換気扇の網の紛失	11	・安否確認	20
	・鍵の閉じこり	76	・火災報知器が電池入替	53	・通院通知	20
	・合い鍵を希望	13			・県住居政策研究会希望	13
					・復興住宅申請書の代筆	26

求（玄関・風呂の手すり）が再び出てきている。入居当初は盛んに行われたが、加齢、長期居住による心身の疲弊による身体機能の低下で、入居途中でも改造できる態勢を作っておくことが重要である。電気製品、風呂、台所の修理依頼も引き続き多くみられる。

2.4.6 入居2年半後（1998.10～1998.3）

入居世帯も50%を切り、空家が目立っている。焦りや取り残され感、うつ状態など、精神的な問題がみられる。冬期に向けた隙間対策、ドア、ふすまの調整も再度必要としている。生活関連器具の修理依頼も一定数占めている。サービスコーナーでは、空家にある使用可能な交換用品をストックしておき、要望に対応するようにし、居住者に負担が少なくなるように配慮している。

2.4.7 入居3年後（1998.4～1998.7）

仮設自治会も閉鎖し、団地内に一段と空家が目立ち閑散としている。テレビ受信調整、網戸・すだれの取り付け、空家の管理、シャワーコック、トイレの水漏れ、ガス器具、クーラー、蜂の巣駆除、金具、防犯灯の球切れ、室内照明電球の交換、ガスコンロの破損による交換申し出がある。要望数は減少傾向にある。転居先が決まらない世帯に対しては、個別斡旋を行っている。

2.5 居住関連要望の対処主体とその役割

要望を対処する主体は、①加古川市サービスコーナー職員、②自治会役員、③各設備・リース会社、④社会福祉協議会、⑤＜ボランティア（民間企業、ボランティア団体、学校、大学、その他）＞が挙げられる。団地では、サービスコーナーに市職員が3名常駐している。本来の業務の枠を超えて職員が対処し、カバーできない場合は自治会やボランティアに依頼している。その職務は、あらゆる団地管理・運営に寄与している。

自治会役員は、日常のボランティアのコーディネーター、相談・苦情受付役など、住民・行政との重要な仲介等をしている。夜間時のトラブル、苦情は時間帯を問わず役員宅に寄せられ、オーバーワークになることが多い。

また、ボランティアの果たしている役割も大きい。1995（平成7）年4月から1997（平成9）年2月までに、約28団体、延べ人数8,340人もの支援があった。ボランティアの支援内容は、①建物・設備の修理、②敷地の修理、③排水工事、④日曜大工、⑤テレビのチャンネル合わせや、⑥独り暮らし高齢者の安否確認等、⑦心のケア（相談）、⑧子供の遊び相手、⑨在宅老人訪問、⑩お茶のコーナー、⑪祭時の主催及び後援などのコミュニティへの援助、更に⑫家事手伝い、⑬生活用品の調達・配達、⑭買い物の手伝い、⑮身体の介助、⑯車いすの介助・散歩、⑰行き先の案内など、家事援助や⑱広報等の配布、⑲

救援物資の配布、⑳苦情・要望処理、取り次ぎなど、さまざまな要望の対処に貢献している。企業のボランティア活動の中で但陽信用金庫は、社内にボランティアセンターを設け、震災後から現在に至るまで、2～6名の職員で、午後に週3回、団地を訪問支援している。隙間対策などの物的な改善支援から、個人支援に広がり、1人暮らしのお年寄り、障害者に緊急通報システム（ベルボックス）を支給し緊急時に備える体制をとっている。更に1997（平成9）年からは、移送サービスも行なうなど、ボランティア自身が各時期のニーズに応じた柔軟な支援を展開している。

表2-5 時期別にみた居住関連要望

時期 要望項目		入居開始期			定着期		一部転居開始期			転居本格化期					仮設一部撤去期		合 計
		1年目（平成7年）					2年目（平成8年）			3年目（平成9年）			4年目				
		5～6	7～9	10～12	H8.1～3	4～6	7～9	10～12	H9.1～3	4～6	7～9	10～12	H10.3	4～6	7		
住宅内	押入	3	5	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	
	ふすま	17	25	7	2	10	2	8	2	0	6	6	2	0	0	87	
	玄関	5	12	1	2	2	1	5	0	0	2	3	1	0	0	34	
	戸	3	3	0	1	0	1	1	2	7	4	4	2	2	3	33	
	天井	14	29	8	5	11	1	3	1	2	2	1	0	0	0	77	
	畳・床	9	11	3	4	4	2	1	0	0	4	1	0	0	0	39	
	屋根	10	14	1	1	2	3	0	0	2	0	0	0	0	0	33	
	内・外壁	7	21	17	2	0	5	15	0	3	0	2	0	0	0	214	
	窓	7	12	1	1	7	2	2	0	0	0	0	0	0	0	32	
	鍵	33	46	23	25	21	13	22	10	15	14	9	4	3	1	239	
住宅関係	小 計	108	178	63	43	59	30	199	15	29	32	26	9	5	4	800	
	台所	38	33	5	27	10	12	16	0	9	19	12	6	2	0	189	
	風呂	20	5	5	8	2	6	14	5	0	6	6	6	2	0	85	
	トイレ	34	13	8	5	9	4	4	1	3	8	0	1	1	1	91	
	洗濯場	8	4	1	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	17	
	排水溝	14	4	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	22	
	排水問題	41	19	1	4	2	0	0	2	3	2	5	4	3	0	85	
設備関係	小 計	155	78	21	45	23	23	35	9	15	34	23	19	8	1	489	
	電気設備・器具	7	15	9	2	13	6	63	13	18	10	8	10	4	2	180	
	エアコン	6	18	17	7	4	5	7	0	0	9	6	0	1	0	80	
団地内	小 計	13	33	26	9	17	11	70	13	18	19	14	10	5	2	260	
	団地内整備	17	1	0	0	0	1	2	2	3	3	1	0	0	0	30	
	道路	9	10	4	7	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	32	
	衛生問題	9	6	1	0	1	0	0	0	0	4	0	0	1	0	12	
	騒音問題	0	5	0	2	4	1	1	1	0	0	0	0	0	0	14	
	ポスト	1	2	3	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	8	
	小 計	36	24	8	9	5	4	4	4	3	7	1	0	1	0	106	
その他	住宅問題	2	1	0	3	6	2	8	1	0	4	0	0	0	0	27	
	修理依頼	24	9	12	12	1	7	15	1	24	18	19	17	18	5	190	
	医療福祉	7	10	7	18	2	11	9	10	4	6	0	0	0	0	84	
	小 計	33	20	19	33	9	20	32	12	28	28	19	17	18	5	293	
合 計		345	335	137	139	113	88	340	53	93	120	83	55	37	12	1848	

＜資料＞：要望事項受付表（平成7年5月～平成10年7月）より作成。平成10年1～2月分は資料欠損のため含まず。数字は、要望件数

2.6 まとめ

居住者の要望には、①仮設住宅・住環境上の問題、②設備面（台所、風呂）などの＜住宅設備の補修＞、③電気設備・器具修理、電池、蛍光灯、グロー球、火災報知器の電池等の＜交換＞、④電気製品、生活関連を初めとする＜補修依頼＞、⑤「医療・福祉の依頼」「移送サービス」「ケイタリング・サービス」など日常生活上のさまざまな支援依頼があり、時期により要望数が集中する場合や内容の変化がみられる。

要望内容には健常者では当たり前でも、被災、高齢・疾病、障害等で居住者自身が対応できない依頼が多いことに注意しておく必要がある。こうした生活障害の放置は疾病の悪化や新たな合併症の原因となりえるため、生活障害に対するさまざまな支援が必要である。日用大工程度の作業ができ、家電製品、住宅関連商品等の修理など生活全般について対応する支援員も必要である。

3. 仮設住宅支援及び管理・運営の状況

3.1 東加古川仮設サービスコーナーの役割と評価

サービスコーナーは当初、①市民センターの窓口として諸届書類の取り次ぎ業務、②文書の収受・送達、③諸会合の調整、④入居者管理台帳の保管・整理、⑤入居者からの各種問い合わせの処理、取り次ぎを業務として開設された。しかし、居住者の要望は2章で述べたように、通常業務の枠を超えた生活全般のあらゆるケア・サービスを必要としている。要望に対応する際には、同時に居住者の状況・安否確認を同時に行っている。実際の業務をみると、①住宅や生活関連器具の補修・修理等の＜メンテナンスサービス＞、②ハウスキューピング、③病院へ

の移送、買い物代行、書類の代筆等の＜生活利便サービス＞、④各種機関・ボランティア団体のコーディネートや、イベント等の＜アクティビティ・サービス＞、⑤恒久住宅の情報提供、居住者の相談・話し相手、＜福祉・保健等の各種サービス・ケアへのアクセス＞などのさまざまな役割を果たしている（表3-1）。ただ、共稼ぎ世帯など、昼間は仮設にいない世帯はこうしたサービスを受けられない不満の声もある。サービス・ケアは熱心な職員の奉仕による部分も大きく、縦割的な行政組織の中で職務の範囲をどう設定するのかは難しい。

3.2 退去者からみた仮設支援に対する評価

＜仮設住宅支援の中で役に立った、よかったもの＞は、「加古川市サービスコーナー（58.3%）」「ふれあいセンターでの行事（55.1%）」「自治会の活動（44.1%）」が、特に高く評価されている。また、「ボランティアの訪問・支援（50.4%）」も大きな支えとなっている。「菜園・花壇（19.7%）」や「サークル活動（18.1%）」も、いくつかのグループができ、仮設での生活に潤いと生きがいを提供している。この他に、「ふれあい交番（42.5%）」による安否確認、「保健婦の訪問（29.1%）」「西村病院などの医師の訪問（10.0%）」など、東加古川ケアネット・システムによるさまざまなメニューが数多く提供されていることが特徴である。

次に、仮設住宅の全体的な評価をみると、「東加古川団地に行ってよかった（63.9%）」が最も高い評価を得ている。回答者の約半数が、「仮設住宅での生活も案外楽しかった（47%）」は、注目すべき評価である。「仮設住宅での行事には参加した（32.7%）」など、居住者向けのイベントが数多くなされた。遠隔地でありながらも、さまざまな「支援」がこうした高い評価につながっていると思われる。一方、「もっと早く仮設住宅を出たかった（13.6%）」「仮設住宅時代は忘れてしまいたい（13.6%）」と否定的な評価は低い。

3.3 巡回型仮設住宅支援の変遷

—明石市ケア連絡員による支援状況の変遷—

明石ケアネット・システム（図3-1）は、市の要援護老人保健・医療・福祉システム（1991（平成3）年）をベースに、1995（平成7）年3月に被災他都市に先駆けて構築された。その後、県の「応急仮設住宅巡回相談員（1996（平成8）年1月～）」の手本となっている。ブロック担当機関でケア情報を一元化し、保健婦、ケースワーカー、看護婦、介護福祉士が各ケースを管理し、定期的な支援会議で協議後、必要なサービス・ケアを提供している。市の仮設世帯全数調査後、65歳以上の世帯を「ケア連絡員」が1団地1人、2週間に1度巡回訪問を行っている。

表3-1 加古川市サービスコーナーの役割

機 能	具体的内容
・セクレタリー	・行政手続等の受付・配付 ・義援金の振替 ・復興住宅の情報提供・受付 ・仮設団地の案内 ・宅配の預かり等
・管理	・建物全体の管理・掃除・点検 ・留守宅・空家管理 ・居住者管理・防犯管理
・メンテナンス	・住宅、住環境改善 ・団地内の生活環境整備 ・生活器具等の交換・修繕
・コーディネート	・各団体（行政、医療福祉、ボランティア等）支援の窓口
・要望・苦情受付	・住宅、団地内、医療・福祉ケア ・就業斡旋 ・県や市への要望・改善要求
・情報・通信	・電話の取次 ・放送・テレビ・ラジオ・新聞・郵便
・コミュニティ	・イベント・ふれあいセンター・復興住宅見学会、協同菜園等
・移送サービス	・病院への移送・ケイタリングサービス等
・メンタルケア	・話相手 ・生活相談
・安否確認	・独居老人訪問
支援体制	・加古川市職員3人（常駐） ・午前9時から午後5時までの月～金 ・加古川警察（ふれあい交番）や保健所、医療関係、企業、地元学校や ・各種ボランティア団体、自治会と連携して支援
団地内の施設	・ふれあいセンター、サービスコーナー、 ・チャイルドセンター、協同菜園、休憩所2つ（バスを利用） ・児童公園、駐車・駐輪場、倉庫、ふれあいベンチなど

※表3-1は、サービスセンター発足当時に想定していた業務内容
資料：東加古川仮設住宅要望等受付票、サービスセンターでのヒアリングによる

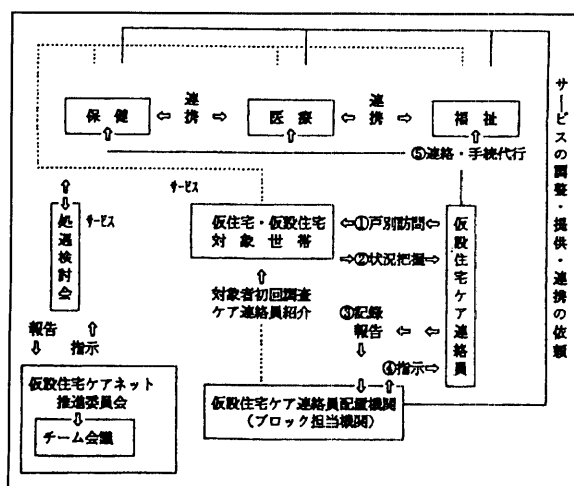


図3-1 明石市ケアネットの概念図

ケア連絡員の業務は、①生活情報の提供（保健・福祉・医療が中心）、②安否確認、生活環境の把握、③ニーズの把握及び配置機関への報告、④配置機関からの指示による保健、医療、福祉機関への連絡、手続きなどのコーディネート、⑤保健、医療、福祉機関などの訪問事業への同行と補助である。

表3-2は、「ケアカンファレンスシート」をもとに、仮設住宅への支援状況の変遷をまとめたものである。仮設団地は、住宅・住環境、居住者、団地コミュニティの状況が常に変動しており、こうした変化に対応した支援が重要なポイントとなる。入居初期は、個別の状況把握、全体対応が主であったが、転居が進むにつれて、個別対応が主となっており、対応がめまぐるしく変動している点に注目しておく必要がある。

ケア連絡員制度は、以下の点が評価できる。①居住者ニーズを早期に吸収し、ワンパッケージで福祉・医療・保健サービスを効率よく迅速に提供でき、問題化する前で対処可能である。仮設での事実を忠実に観察し、下から上へフィードバックし、それをもとに独自の対応を可能とした。②カウンセリング機能と、心の支えを担っている。行政と居住者の間をつなぐ中間的な存在である。③居住者のニーズを掘り起こし、住宅改善を行うなど居住面の向上に寄与している。④ケア連絡員がコミュニティ作りのオーガナイザー的役割を果たしている。⑤仮設から恒久住宅支援、今後の地域福祉に経験を活かそうと試みている。

3.4 仮設住宅ケアネット・システムの成果

仮設住宅での問題は仮設でのコミュニティと生活の中に特有の具体性を持つ実体として存在し、震災により問題が激化した側面を持つ。個々の問題は深く交錯し、互いに深く関連しあっている。従来の公的施策は、問題に対して各種の制度を個別に措置するかたちで機能してきた。しかし、高齢者、疾病、障害、就労の問題等を個別

の問題として断片的に扱うのではなく複雑に絡み合った状態を対象とし、個々の問題を生み出す生活総体の構造を重視し、新たな方法を加えて総合的な対応を加えていく必要がある。つまり、仮設での居住問題についても、単に物的状態の改善を達成するだけでなく、生活総体に関連づけた対応が不可欠である。被災・避難生活での疲弊した心身を癒し、再度自立できるまで押し上げる対応が必要である。東加古川仮設住宅と明石市ケアネット・システムでは、以下のような成果を上げている。①両ケアネットでは、セクショナリズムを打破し、各主体が専門性を活かしたケアを行った（表3-3）。②健康状態、住宅・家族関係、病歴、サービス・ケア歴、コミュニティ等の情報の一元化、共有化ができたこと。そのことにより、対象者だけでなく、その家族、地域をみるのが可能になったこと。③自らの専門域の中では解決できない問題は、他の専門域や団体に連絡することで解決可能であること。ケアネットに参加することで、互いが相互補完的な役割を持てたこと。④これまで地域で交流のなかった市、保健所・医師会・社会福祉協議会、在宅介護支援センターとボランティアとの間に連帯感が形成され、仮設での経験を基礎に、今後の地域での新たなケアネット・システムへの構築に向けての足がかりを得ることができたという付随的效果も得られた。⑤継続して見守るシステムは居住者との信頼関係を築いており、仮設でのコミュニティ作りに役立っている。こうしたケア・サービス供給サイドを基本としたコミュニティの形成が有効であると思われる。

表3-3 ケアネット・システムにおける支援主体の役割

支援主体	役割
ボランティア	安否確認、緊急通報協力、問題ケース発見、精神的援助 ホームヘルプ活動、茶話会活動、外出支援、給食サービス 住宅改善・修理（隙間対策）、住環境管理（草刈・花壇等）
医療	往診、訪問観察、医療面でのコーディネート、入院
保健婦	訪問指導、健康教育・相談、茶話会利用の機能訓練 保健・福祉のコーディネート
看護婦	訪問看護、訪問リハビリ
理学療法士	住宅改造
薬剤師	訪問服薬指導
在宅介護センター	デイサービス、ショートステイ等の公的福祉サービス提供 ケアプランの提供
福祉担当者	既存の行政・福祉サービスの提供
民政委員	福祉サービス業務の協力支援
社会福祉協議会	ボランティア団体、各種団体のコーディネート 実務者連絡会の開催
自治会	地域コミュニティの形成、要介護者の発見、助け合い 夜間のトラブル対応、葬儀

4. 地域型仮設住宅の居住者サービスと入居者の評価

4.1 地域型仮設住宅の概要と供給に至る経緯

地域型仮設住宅は、阪神・淡路大震災後に初めて供給

表3-2 明石市ケアネットによる支援の経緯

時期	平成7年3月～平成8年3月	平成8年4月～平成9年3月	平成9年4月～平成10年3月	平成10年4月～平成10年7月
	＜人居開始期＞→＜安定期＞→＜転居開始期＞→＜転居本格化期（環境移行期）＞→＜仮設解体開始期＞→＜仮設撤収期＞			
人居状況	●人居開始（平成7年3月中旬） 仮設住宅数15団地、13世帯入居 仮住宅14戸（世帯）	●公営住宅空家への転居開始 ●仮設団地の空家問題	●仮設団地入居が本格化する 入居数31戸（13世帯、17世帯） うち、125戸転居予定なし （理由）元の地域から離れたくない、病院を変わりたくない親類、知人のそばにいたい、買い物便利な所にいたい、仮設は便利、家賃は安い？	●人居数増加13戸 17団地中、5団地を廃止 （平成10年6月末）
全体的課題	●仮設住宅の住環境不備（周辺環境、仮設の建築構造上問題） ●高齢者の安否・孤立化・健康状態の悪化、生活面の不安 ●精神的問題者の近隣へのトラブル ●恒久住宅への移行問題（平成7年11月 仮住宅入居者の転居時）	●恒久住宅への移行問題始まる（平成8年9月、9年2月） ●ふれあいセンター運営上のトラブル ●高齢者の安否・孤立化、健康状態の悪化、生活面の不安 ●精神的問題者の近隣へのトラブル発生	●（仮設住宅） ●人居状況が流動的で実感が掴みにくい ●ふれあいセンターでの健康相談等に決まった者しか来ない（閉込もり、留守等の問題） ●元気老人が転居し、ふれあいセンターでの行事・運営が困難 ●転居が進み、隣近所同士の助け合い、安否確認の困難化 ●脳卒中など持病の悪化●精神科領域の悪化など健康問題が個別化・重度化 ●恒久住宅へ移行できない者への個別対応 ●（恒久住宅） ●恒久住宅移行者への地域対応・ケアの問題	●（仮設住宅） ●仮設団地、解消進む ●ケア連絡員H10.7終了 ●（恒久住宅） ●転居後の安心コール ●健康アドバイザー ●恒久住宅でのコミュニティ形成（各種イベントの開催） ●痴呆性老人の対応
対応	●仮設住宅ケアネット（1月24日～） ●＜＜個別対応＞＞ ●ケア連絡員訪問（1回/2週間） ●ブロック担当機関（適宜訪問） ●保健所保健婦訪問（適宜訪問） ●保健医療福祉関係機関によるサービス ●＜＜全体対応＞＞ ●各種調査（初回調査、PTSD健康調査） ●冬に向けて健康調査、住宅意向調査 ●パンフレット配布（健康 生活 住宅 事業案内）、独居高齢者自主グループ作り ●住宅改造 ●総合相談とふれあいの集い ●基本検診と心の相談、あんま針、もちつき大会、クリスマス季節行事 ●ふれあいセンターの催し ●ふれあいセンターでの健康相談、給食サービス（1～2回/月、平成7年9月～）	●（仮設住宅） ●＜＜個別対応の継続＞＞ ●＜＜全体対応＞＞ ●各種調査（PTSD健康調査 生活基盤調査） ●各種パンフレット配布 ●ふれあいの集い ●基本検診 ●ふれあいセンターの催し ●（恒久住宅） ●生活支援アドバイザーの訪問開始（平成8年8月～、県事業）	●（仮設住宅） ●転居が進み、隣近所同士の助け合い、安否確認の困難化 ●脳卒中など持病の悪化●精神科領域の悪化など健康問題が個別化・重度化 ●恒久住宅へ移行できない者への個別対応 ●（恒久住宅） ●恒久住宅移行者への地域対応・ケアの問題 ●（恒久住宅） ●転居が進み、隣近所同士の助け合い、安否確認の困難化 ●脳卒中など持病の悪化●精神科領域の悪化など健康問題が個別化・重度化 ●恒久住宅へ移行できない者への個別対応 ●（恒久住宅） ●恒久住宅移行者への地域対応・ケアの問題	●（仮設住宅） ●転居が進み、隣近所同士の助け合い、安否確認の困難化 ●脳卒中など持病の悪化●精神科領域の悪化など健康問題が個別化・重度化 ●恒久住宅へ移行できない者への個別対応 ●（恒久住宅） ●恒久住宅移行者への地域対応・ケアの問題 ●（恒久住宅） ●転居が進み、隣近所同士の助け合い、安否確認の困難化 ●脳卒中など持病の悪化●精神科領域の悪化など健康問題が個別化・重度化 ●恒久住宅へ移行できない者への個別対応
住宅および住環境面	●呼び鈴がない。世帯が多いので迷う ●排水悪い ●塵がたまる ●防犯ベル ●暑い（室内36～39度）（H7.7） ●よしずを付けたい ●棚が倒れる ●雨水が床にたまっている。 ●隙間風 ●道悪く舗装（ケア連絡員の声より） ●アカギの木のまわりの危険 ●ふれあいの場がない。 ●手摺の設置 ●仮設の屋根、風がきつくと揺れる ●仮設の耐久性は2年。補強は？ ●空家が多く、静か（H8.3）	●住宅に関して、対応が不明瞭 県より急に住宅支援アドバイザー制度を取り入れる（H8.7） ●不在が多く物置にされている方も多 ●空家多くなり、野良猫・犬・ゴキブリ増える ●ドアが壊れる ●空家を物置にしている ●統廃合の話出始める（H8.11） ●空家の水道管破裂、住環境、防犯心配、仮設内のゴミ多 ●ふれあいセンター運営費の使い道 ●保証人無転居費無の方の対応	●（仮設住宅） ●空家多く、雑草、蚊が多い。（ボランティアで草刈） ●昼間、団地内ゴーストタウンの様相 ●空家への不法進入 ●横が全て空家になってから部分撤去開始（平成9年8月） ●転居困難者の個別対応（経済、交通、環境、福祉等） ●転居時のゴミ問題 ●恒久住宅へ申込をしない方への対応 ●（恒久住宅） ●買い物不便、コミュニティ形成、仮設時と比べ困難 ●高齢階居住の不安（廊下、エレベーター等） ●痴呆性老人のケア問題 ●神戸市などの市外からの転居者のケア	●（仮設住宅） ●空家多く、雑草、蚊が多い。（ボランティアで草刈） ●昼間、団地内ゴーストタウンの様相 ●空家への不法進入 ●横が全て空家になってから部分撤去開始（平成9年8月） ●転居困難者の個別対応（経済、交通、環境、福祉等） ●転居時のゴミ問題 ●恒久住宅へ申込をしない方への対応 ●（恒久住宅） ●買い物不便、コミュニティ形成、仮設時と比べ困難 ●高齢階居住の不安（廊下、エレベーター等） ●痴呆性老人のケア問題 ●神戸市などの市外からの転居者のケア
コミュニティ面	●入居以来、周囲の人と声をかけたことない。 ●団地内でデマが流れる ●不在世帯に不在カードを作る ●近所づきあいができてきた反面、悪口や噂話をする傾向があり。 ●仮住宅では交流なく寂しい。 ●仮設にはいろんな方がきて楽しい。 ●見通しの有無で付き合い方違う。 ●インターホーン設置（独居高齢者で難聴者用）	●ふれあいセンターをうまく利用している人とそうでない人との人間関係難しい ●公営住宅転居者の孤独 ●ふれあいセンターの世話人負担大 ●隣近所うまく行かず、団地内転居可能か？ ●ふれあいセンターの運営（H9.3に一部の団地で閉鎖）	●今迄は留守でも隣から情報も得られたが、空家が増え隣近所の見守りが薄れている。 ●ケアにより、全体的には安定 ●取り残された方が心細い。 ●転居後のケア訪問を希望する方あり、転居後の負担大 ●ふれあいセンターの運営費多い ●恒久住宅後の安否確認電話 ●生活復興相談員、健康アドバイザー、情報センター（H9.8）	●団地内の部分撤収が進みとり残された者の不安と、転居者が仮設住宅へ来る口実がなくなる。 ●ケア連絡員は、同じ人が継続して支援すべき ●ケア連絡員、保健婦等による個別支援（訪問等）
ケア連絡員および居住者の状況	●ケア連絡員の仕事に慣れていない ●ケア連絡員の仕事に知られていないので怪しまれる（H7.5） ●ケア対象者の方に受け入れられない ●ケア連絡員が知られるようになる（H7.6） ●活動にも慣れてきた ●2軒引越した、周囲の方が焦り出す ●住宅の見通しの有無で居住者の表情がまったく違う。	●ケア連絡員を信用し出す ●引越する世帯が増加 ●当初は仮設に不安があったが生活は安定 ●仮設後の地域でのケア、仮設に取り残された人のケア ●全体的には落ち着いてはいるが、それぞれに住宅問題あり ●住宅問題は支援アドバイザーに移行する ●復興公営住宅募集に落選した人へのケア必要	●アルコール依存症、介護疲れ、精神問題者のケア ●後期高齢者の健康問題 ●ケア対象外の40～50代の独身男性が深刻。対象を柔軟にする必要あり（現在65才以上） ●恒久住宅でもケア連絡員のよう活動可能か、ニーズを調査すべき。 ●家事援助（ヘルパー）と、こころの支え（ケア連絡員）の両方が必要	●恒久住宅へ転居も進み、ケア連絡員の活動も終了 ●月1回のケア連絡員用のためのカンファレンスは有効 ●恒久住宅に慣れるまで、最低2年は必要（高齢者の負担増が心配）

資料：明石市ケアネット・ケアカンファレンスシート、および市高齢福祉課でのヒアリングより作成

された応急仮設住宅の一つの種類である。日常生活上何らかの手助けが必要な高齢者・障害者を対象に、10～20人程度の入居者を一つのグループとして、キッチンや浴室を共同で利用しながら生活する建物と入居者の生活を見守り必要に応じて援助する生活援助員が配置されている点が大きな特徴となっている。この地域型仮設住宅が阪神・淡路大震災後初めて供給されるようになった経緯は以下のとおりである。

阪神・淡路大震災の被災者の特徴として、健康や身体機能に何らかの問題を抱え、生活上の手助けを必要とする高齢者が多数含まれていることが挙げられる。それら的高齢者は、多数の被災者でひしめく避難所での生活に耐えられず、特別養護老人ホーム等の福祉施設に緊急ショートステイというかたちで入所することとなった。しかし、絶対的なスペースが足りず、運営スタッフも十分でなかったことから長期間生活することは難しかった。そこで、緊急ショートステイを受け入れていた施設長の有志が集まり、国、県、市に対し、生活援助を必要とする高齢者・障害者のためにケアサービスの付加された仮設住宅を設置、運営する必要があることを強く要望した。その結果、ケアを必要とする高齢者を対象とした、2つのタイプの地域型仮設住宅が供給されることとなったわけである。一つは生活援助員が24時間常駐するタイプの地域型仮設住宅で、1995年4月に芦屋市呉川町に最初に設置されたのを皮切りに、尼崎市、西宮市、宝塚市で相次いで供給され、阪神間全体で13か所、292戸の地域型仮設住宅が設置、運営された。もう一つのタイプは、生活援助員が日中のみ常駐するタイプのもので、神戸市内に21か所、84棟、1,500戸の地域型仮設住宅が設置、運営された。

4.2 地域型仮設住宅の建物と居住者サービスの特徴

4.2.1 阪神間24時間常駐タイプの地域型仮設住宅

建物は1棟10～14戸が一つのユニットとなり、専用の住戸とユニットごとの共用スペースで構成されている。

専用住戸は6畳1間にトイレ、洗面台、押し入れが設けられており、最低限プライバシーの保たれた生活を可能としている。共用スペースには、共用のキッチン、リビングダイニング、浴室及びこれらと各住戸をつなぐ共用廊下により構成される。また、24時間常駐している生活援助員の執務室兼宿直室が1棟につき1室設けられている。芦屋市、尼崎市、宝塚市の10棟、131戸と西宮市のうち2棟18戸については平家建である。西宮市の残り7棟、145戸は2階建である。2階建の2階部分の共用スペースは1階部分とは異なっており、キッチン流しと浴室があるだけで、リビングダイニングは設けられておらず、かなり狭くなっている。住棟へのアプローチ部分にはスロープが設けられているとともに、各住戸玄関の

靴脱ぎスペースの段差は解消されている。また、廊下、トイレ、浴室には手すりが設置され、基本的なバリアフリー設計が施されている。

居住者サービス・運営においては、生活援助員が、1棟につき最低1人が24時間体制で常駐し、入居している高齢者に対するきめ細かな生活援助と安否確認を行っている。生活援助員は昼夜の2交代ないし3交代で勤務しており、数名によるチームを組み運営にあたっている。具体的なサービス内容は以下の4つに分けて整理することができる。

- ①掃除、洗濯、買い物、調理援助等家事援助サービス
- ②入浴の介助、外出付き添い等介助サービス
- ③生活相談、保健・福祉ニーズの発見、公的機関との連絡調整等の相談・調整サービス
- ④建物の保守・維持管理や共用部分の清掃等

4.2.2 神戸市の地域型仮設住宅

建物はすべて2階建てで、1棟に各階12戸、計24戸前後の住戸が配置されている。仮設住宅地1か所あたりの棟数は2～3棟程度の小規模なところが多いが、中には10棟、13棟といった大規模なところもある。

住戸の広さは4.5畳と6畳の2つのタイプがあり、各フロアごとにおおむね半数ずつで構成されている。阪神間地域型仮設住宅と異なるのは、住戸内にトイレ、洗面台がなく共用となっている点と、共用スペースにリビングダイニングがなくキッチン流しと浴室そして共用トイレだけがある点である。生活援助員は入居者50人に1人の割合で配置されるため、その常駐する部屋は、各棟にあるのではなく、2棟から3棟に1室設けられている。

運営は、生活援助員が平日の9時から5時までの間のみ常駐している点が阪神間と異なるが、サービスの内容は阪神間とほぼ同じで、入居者の安否確認、生活支援、生活相談、関係機関への連絡コーディネートなどの役割を担っている。夜間の緊急対応は、警備会社に緊急通報がつながるようになっている。生活援助員は数名が交代で勤務するのではなく、固定した1人の人が毎日通いで常駐している。

4.3 入居者の居住者サービス及び生活に対する評価

4.3.1 入居者調査の概要

ここでは、地域型仮設住宅に入居する高齢者を対象に行った生活状況とその評価に関する調査の結果を基に分析する。調査は、阪神間の地域型仮設住宅については、全入居者を対象に、1996年10月～12月に実施し、調査時点で入居していた192世帯のうち186世帯から有効回答を得た。神戸市の地域型仮設住宅については、仮設が供給されている東灘区から須磨区までの6区から1か所ずつの仮設住宅地を選定し、6か所の地域型仮設住宅を対象

に1997年11月～12月に実施し、調査時点で入居していた216世帯のうち160世帯から有効回答を得た。調査の方法としては、各住戸に直接訪問し、あらかじめ用意した調査項目に従い面接聞き取りにより行った。

4.3.2 居住者サービスの利用状況

震災前にはサービスを受けずに生活していた高齢者がほとんどであったが、地域型仮設住宅に入居後は、何らかの生活援助を受けながら生活している者が、阪神間で77.4%、神戸市で33.8%と多くなっている（表4-1）。受けているサービスの内容としては、「訪問看護」45.8%、「調理の援助」36.8%、「家事援助」36.8%が最も多いが、それ以外にも「外出時の付き添い」13.9%、「入浴時の介助」11.8%などが挙げられており、震災前の在宅生活においてはほとんど利用できなかった種類の援助が、生活援助員の常駐において、柔軟に利用できるようになっていることが分かる。

表4-1 サービスの受給状況

	阪神間				神戸市			
	震災前		現在		震災前		現在	
	回答者	%	回答者	%	回答者	%	回答者	%
サービスを受けている	30	16.1	144	77.4	8	5.0	54	33.8
デイサービス	8	26.7	7	4.9	3	4.9	14	25.9
入浴サービス	1	3.3	17	11.8	1	11.8	10	18.5
給食サービス	7	23.3	38	26.4	0	26.4	21	38.9
調理サービス	1	3.3	53	36.8	0	36.8	1	1.9
家事援助	17	56.7	53	36.8	6	36.8	32	59.3
訪問看護	1	3.3	66	45.8	0	45.8	8	14.8
医療サービス	1	3.3	37	25.7	0	25.7	16	29.6
ガイドヘルプ	1	3.3	20	13.9	0	13.9	7	13
その他	5	16.7	13	9.0	1	9.0	4	7.4
サービスを受けていない	156	83.9	42	22.6	152	95.0	106	66.3

4.3.3 人付き合いの変化

地域型仮設住宅に入居して人付き合いが増えたとする者が少なからずいることが分かる（表4-2）。特に、阪神間の地域型仮設住宅でこの傾向は顕著であり、「ほとんど人付き合いをしない」という者が11.4%から3.3%に減少しているのに対し、「よく話しをする」という者が20.7%から33.2%に増加している。これは、阪神間の地域型仮設の1階部分に共用のリビング・ダイニングがあることが人付き合いの増加に影響していると思われる。

表4-2 近所付き合い

	阪神間				神戸市			
	震災前		現在		震災前		現在	
	回答者	%	回答者	%	回答者	%	回答者	%
ほとんどつきあいない	21	11.4	6	3.3	15	9.5	12	7.6
挨拶程度	48	26.1	46	25.0	24	15.2	38	24.1
ときどき話す	29	15.8	34	18.5	16	10.1	29	18.4
よく話す	38	20.7	61	33.2	60	38.0	53	33.5
毎日の生活で助け合っている	47	25.5	37	20.1	43	27.2	25	15.8
その他	1	0.5	0	0.0	0	0.0	1	0.6
計	184	100.0	184	100.0	158	100.0	158	100.0

4.3.4 共用スペースの利用

共用スペースの利用状況が上記のことを裏付けている（表4-3、表4-4）。阪神間の共用のリビング・ダイニング、神戸市のふれあいセンターの両方において、利用するという者が圧倒的に多く、阪神間で約90%、神戸市で70%の入居者が利用すると答えている。特に、阪神間では、住棟内に共用スペースがあることから、「お茶・会話」や「テレビを見る」などといった、日常において、一人ひとりが気軽に利用をしていることが分かる。神戸市の地域型仮設住宅では、住棟内に入居者が気軽に集えるスペースがなく、住棟外にふれあいセンターが設置されている。そのため、「食事会」などのイベントでの利用は40.6%いるものの、「お茶・会話」といった日常的な利用は28.8%と少なくなっている。このことが、神戸市の地域型での人付き合いの少なさに影響していると考えられる。

表4-3 コミュニティスペース／ふれあいセンターの利用

	阪神間		神戸市	
	回答者	%	回答者	%
利用する	165	89.7	111	70.7
利用しない	19	10.3	46	29.3
計	184	100.0	157	100.0

表4-4 利用目的

		阪神間 (184人中)	神戸市 (111人中)
		回答数	回答数
食事	回答数	51	—
	%	27.7	—
調理	回答数	115	65
	%	62.5	58.6
お茶・会話	回答数	98	46
	%	53.3	41.4
テレビ	回答数	50	—
	%	27.2	—
食事会等	回答数	91	65
	%	49.5	58.6
その他	回答数	11	67
	%	6.0	60.4

4.3.5 居住者サービスに対する入居者の評価

応急的な仮設住宅であるにもかかわらず、入居者の評価が極めて高いことが注目される（表4-5）。

表4-5 満足度

	阪神間		神戸市	
	回答者	%	回答者	%
満足している	130	70.7	63	39.6
不満がある	18	9.8	46	28.9
どちらとも言えない	35	19.0	48	30.2
わからない	1	0.5	2	1.3
計	184	100.0	159	100.0

地域型仮設住宅での生活に満足していると答えた者が、阪神間では70.7%に達している。神戸市では、「満足」が39.6%と低くなっているが、これは物的な条件の違いとして、「トイレが共同」になっていることへの不満が大きく（39.6%）、そのことが生活全般の評価の低さに結びついていると思われる。評価の具体的な内容についてみると、阪神間、神戸市の両方において、「生活援助員が親切に対応してくれる」（阪神間78.1%、神戸市

65.8%),「援助員がいるので安心」(阪神間68.9%, 神戸市69.6%)と大部分の入居者が生活援助員の存在や提供するサービスを評価していることが分かる(表4-6, 表4-7)。また、阪神間では「住民同士が仲良し」であることを評価する者が41.5%と少なからずおり、共用のリビング・ダイニングの日常的な利用を介して、入居者同士がふれあい、お互いに声をかけあいながら生活していることが分かる。

表4-6 評価する点

	阪神間		神戸市	
	回答者	%	回答者	%
共同浴室がある	50	27.3	12	7.6
共同炊事場がある	16	8.7	4	2.5
便所が使いやすい	56	30.6	9	5.7
交通の便がよい	10	5.5	7	4.4
援助員が親切	143	78.1	104	65.8
援助員がいるので安心	126	68.9	110	69.6
生活上の手助けをしてもらえる	36	19.7	33	20.9
看護婦が身近にいてくれる	58	31.7	7	4.4
医師の訪問を受けられる	36	19.7	15	9.5
サービスで食生活が良くなった	11	6.0	5	3.2
家事援助サービスが受けられる	32	17.5	7	4.4
健康状態が良くなった	4	2.2	1	0.6
ボランティアがよくきてくれる	21	11.5	14	8.9
住民同士が仲良し	76	41.5	43	27.2
イベント・旅行などがある	47	25.7	32	20.3

表4-7 不満な点

	阪神間		神戸市	
	回答者	%	回答者	%
部屋が狭い	59	32.4	61	39.6
部屋にトイレがない	—	—	61	39.6
部屋に洗面所がない	—	—	35	22.7
共同炊事場が使いにくい	65	35.7	37	23.5
風呂が入りにくい	24	13.2	33	21.4
共同生活がわずらわしい	51	28.0	45	29.2
将来の展望がない	36	19.8	22	14.3
特になし	60	33.0	28	18.2
その他	35	19.2	23	14.9

5. 結論

本調査・研究から、以下の点が明らかになった。

- ①居住者の要望は、住宅性能の低さ・住環境の未整備に起因する要望、設備面や電気製品等の修繕、部品の取り替え、住宅改造などのハード面や、家事援助、外出支援、書類の代書などのソフト面などにわたっている。建設後のメンテナンス、修繕、改善などに対応する支援員が必要である。経過時期、季節により、要望内容・数が変動する。特に、冬期に依頼が増加する。住宅水準の向上、施工体制の強化や住まいのバリアフリー化、住環境の整備をも補助対象とすることが必要である。
- ②仮設住宅は、入居者構成、コミュニティがめまぐるしく変動する。仮設居住者の相互扶助は不安定で、団地の自主管理は困難であり、公的に持続的に支援するシステムが必要である。居住者の要望を迅速に察知し支援を行うケアネット・システムが有効である。
- ③仮設支援員(ケア連絡員、生活援助員(LSA)、サービスコーナー職員)は、従来のシルバーハウジングでのLSAの枠を超えて、コミュニティ作りのオーガナイザー

的役割など新たな領域を生み出している。生活総体の問題に関連づけた対応を行い、居住者から高い評価を得ている。早期に要望を吸収し、ケアネット機関に吸い上げ、包括的なサービス・ケアを提供している。各機関が持つ対象者の医療・福祉等の情報が一元化・共有化されたことも大きい。

④地域型仮設住宅は、単に高齢被災者に対し緊急避難的な住まいの場を与えただけでなく、その物的な空間と運営システムにおいて、高齢者住宅の新たなタイプを提案している。既存の高齢者向けの入所施設やシルバーハウジングと異なり、個人のプライバシーを尊重し、各個人が自立した生活を送ることを基本としながら、高齢者が自分の心身状況に応じて、選択的に生活援助サービスが受けられるというハード、ソフトのシステムを実現しているところに最も大きな特徴がある。つまり、小規模なグループでより在宅に近い状態で居住しながら何かあった時に柔軟に対応してもらえる安心感を備えているのである。地域型仮設住宅に入居している高齢者の高い評価がこれらのことを裏付けている。特に、気軽に集まれる共用スペースの存在が日常の入居者同士のふれあいを増やしているという事実と生活援助員が常駐していることによる安心感、きめ細かなサービス提供を入居者が高く評価していることが、地域型仮設住宅の果たした役割と意義を最も端的に示している。

6. 今後の課題

今後、復興公営住宅への転居により高齢者の物的な住まいの復興は進展していくが、その中で高齢者の生活をきめ細かくケアするシステムをあわせて整備していくことが大きな課題である。また、現状で用意されている大規模な復興公営住宅(シルバーハウジングを含む)だけでなく、今回の一般仮設住宅でのケアネット・システムを今後の地域福祉へフィードバックすることや、あるいは地域型仮設住宅の経験を活かした小規模で地域に密着し独立住戸と共用スペースが配置され、かつ、ケアサービスの付加された高齢者向け住宅を新たに整備し、一般化していくことが必要である。

謝 辞

本調査研究にあたり、仮設住宅の居住者の皆様、加古川市サービスコーナー職員の皆様、明石市、神戸市社会福祉協議会、ボランティアの皆様にお世話になりました。ここに厚く感謝申し上げます。

<研究協力者>

松本 滋 姫路工業大学環境人間学部教授
前原 雅 立命館大学大学院修士課程
(当時 明石高専専攻科2年)