

阪神・淡路大震災における仮設転居層の住宅・生活復興に関する研究

主査 大塚 毅彦^{*1}
委員 松本 滋^{*2}

本研究は、東加古川仮設住宅（加古川市）と明石市の仮設住宅からの転居者を対象に、仮設住宅から恒久住宅までの住まいと生活の復興状況および課題、恒久住宅での居住支援サービス・ケア（明石市ケアネット・システム）について経年的に検討した。本調査の結果、以下の点が明らかになった。①移転先の恒久住宅により課題は個別・多様化し復興格差が広がっており、健康面や生活の不安定な復興途上の被災者も多い。②ケアネット・システムは、被災者情報の一元化、共有化をおこなうことで生活総体の支援を可能とし、被災者にとって安心の見守りシステムを構築した。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。

キーワード： 1) 阪神・淡路大震災, 2) 住宅・生活復興, 3) ケアネット・システム
4) 仮設住宅, 5) 災害復興公営住宅, 6) 転居

A STUDY ON THE HOUSING LIVING RECONSTRUCTION OF THE GROUPS REMOVING FROM TEMPORARY HOUSINGS IN THE HANSHIN-AWAJI GREAT EARTHQUAKE

Ch. Takehiko Otsuka
Mem. Shigeru Matsumoto

This research was examined about the reconstruction conditions of housing and living in the rebuilt houses. This research also shows the problems about the resident support service and care in the permanent houses for the people from the Higashi kakogawa temporary residence and the residence of Akashi City in Japan. The findings of our research surveys are as follows: (1)Problems diversifies and a gap in reconstruction spreads out in every permanent house. (2)There are many sufferers whose health condition and living are unstable. (3)This research could be a basis of building the new care net system in the future.

1. はじめに

1.1 研究の目的

自然災害の多い我が国において、災害時の応急仮設住宅施策及び住宅復興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、有珠山、三宅島、島根などのいくつかの災害を経て、多くの教訓を得ているが、今回の阪神・淡路大震災のような都市での災害に対する復興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。仮設住宅の住宅・住環境上の諸問題についてはいくつかの研究成果が見られるが、時間的な経過を考慮した調査は乏しい。仮設住宅の計画論それに連続した恒久住宅施策については十分に検討が加えられていると

は言いがたい。仮設転居層の住宅・生活復興に関しては、金持の生活調査をベースとした研究^{*)}がみられる程度である。阪神・淡路大震災では、仮設住宅撤去まで約5年の歳月を要した。恒久住宅に入居して一応の復興を成し遂げられた被災者も増えてはいるが、不本意な仮住まいが続き、将来の不安を抱える被災者も多い。災害復興公営住宅での住宅・住環境上の問題やコミュニティ形成の問題や、孤独死および一般の公営住宅よりも死亡率が高いという報告もなされている（平成13年度47人が災害復興公営住宅で孤独死）。〈避難所〉→〈仮設住宅〉→〈恒久住宅〉と続く単線型の復興プロセスにおいて、仮設住宅の解消が住まいの復興とは言えないことは既に指摘

^{*1} 明石工業高等専門学校 助教授 ^{*2} 姫路工業大学 教授

されている通りである。

本研究では、被災地外に立地していた遠隔地仮設住宅である元東加古川仮設住宅団地（兵庫県加古川市）と明石市の元仮設住宅から転居した被災者らを仮設転居層と称し、以下の検討をおこなう。①被災者が被災地から遠隔地仮設住宅という一時的な空間を経てそこに移り、どのように住まいと生活を復興させていったのか？また、その課題について時系列的に考察する、②仮設住宅時、及び恒久住宅時の居住支援サービス・ケアの実態とその評価、課題の指摘をおこなう。

1.2 研究の方法

下記のとおり1997年と1998年に筆者らが実施した東加古川仮設住宅退去者アンケート調査と1996年2、3月に兵庫県が実施したデータを結合してデータベースとし、その分析をおこなった（以下、これらを調査Ⅰと呼ぶ。）。これらを参考にしながら、今回実施したE、F調査（以下、調査Ⅱと呼ぶ）と、G調査（以下、調査Ⅲとよぶ）の分析を加えて考察を進める。

<調査Ⅰ>

A調査：1997年退去者アンケート調査（1997年9月実施）

1997年7月までの退去者500世帯を対象に調査協力を依頼し、協力が得られた178世帯にアンケート調査票を郵送し、150世帯から回答を得た。

B調査：1998年退去者アンケート調査（1998年10月実施）

1997年8月から1998年8月までの退去者318世帯を対象に調査協力を依頼し、協力が得られた201世帯にアンケート調査票を郵送し、100世帯から回答を得た。

C調査：1997年退去者調査追加調査（1998年10月実施）

A調査の回答者150世帯に再度追加アンケート調査票を郵送し、100世帯から回答を得た。

D調査：1996年全入居世帯調査、兵庫県が96年2～3月に実施した全仮設住宅入居者訪問調査のうち東加古川仮設住宅団地分のデータ1000戸のうち757世帯から回答を得ている。

<調査Ⅱ>

E調査：2001～2002年退去者ヒアリング調査（2001年4月～2002年9月実施）

東加古川仮設住宅転居者を対象に郵送依頼形式で復興の現状を記載してもらい（25通回答）、その後、直接面談および電話によるヒアリングを実施した。

F調査：2002年退去者追加Ⅱアンケート調査（2002年9月実施）

B、C調査協力者316世帯を対象に再度アンケート調査票を郵送し¹⁾、56世帯から郵送により回答を得た。

<調査Ⅲ>

G調査：明石市ケアネット・システムのヒアリング調査

（2001年9月、2002年9月実施）、明石市において、平成10～12年度におけるケアネット・システムに注目した。〈仮設住宅期〉→〈仮設住宅〉から〈恒久住宅〉への環境移行期および〈恒久住宅定着期〉における次期別にみたケア・サービスの状況、問題点を探るため、支援者側に焦点を当て、ケアカンファレンスシートの分析および、ヒアリングをおこなった²⁾。

2. 仮設転居層の住宅・生活復興の状況

—調査Ⅰ時点における分析—

2.1 東加古川仮設住宅の転居動向

1996年4月30日にカギ渡し・入居が開始され（建設数1000戸）、ピーク時（1995年10月6日）には入居世帯936世帯、2152人が居住した。その後も出入りが続くが転居が次第に進み、A調査時点の1997年7月では、約半分の533世帯（1092人）となり、B調査時点の1998年7月15日には190戸、382人（19.0%）に減少し、団地の「過疎化」が急速に進行し、98年秋からは空家となった住棟から撤去が始まった。1999年3月15日には30戸、63人となり、1999年夏までには東加古川仮設住宅からの退去が完了した。

2.2 居住地および住まいの変化

「居住地の変化」をみると、被災地の居住区はほとんどが神戸市内の須磨から東灘区にいたる市街区部である（図2-1）。そして、当初希望していた仮設住宅後の住所もほぼ被災前住所と一致しており、元の居住地に戻る希望も多かったことがわかる。実際に仮設住宅から移転した先を見ると、例えば長田区が半減しているように希望住所に戻れなかった人も多いことが予想される。元の町に戻れたかを尋ねると、ほぼ55%は「元の区」に戻っている（図2-2）。希望者のうち、かなりの割合で元の区に戻れたことになる。ただ同一町内に戻れたのは約35%に留まり、神戸市内に戻れなかった人も18%もある。長田区から来た人は長田区へ戻れた人が半数以下に留まるなど被災住所によっても差が大きい。その中では東加古川仮設住宅に近い明石や加古川への移転が約10%あることは注目される。しかし、持家に戻った人はほとんどが元の居住地に戻ったのに対し、賃貸住宅に移転した人の中では元の居住地に戻れた人は少なく、中でも公営住宅に移転した人では他の区部や市外が多くなっており、復興公営住宅は大量に建設されたが、立地場所と被災者の希望とミスマッチを起こしていることを裏付けている。このため自立再建など自力で戻れる人は比較的早い時期に戻り、96年4月以降は元の居住地に戻れた人が激減している。また、家族持ちよりも単身者、高齢者よりも40代50代の若い世代、そして低所得者ほど元の居住地に戻れた人が少なくなっており、階層性が強く表れている。

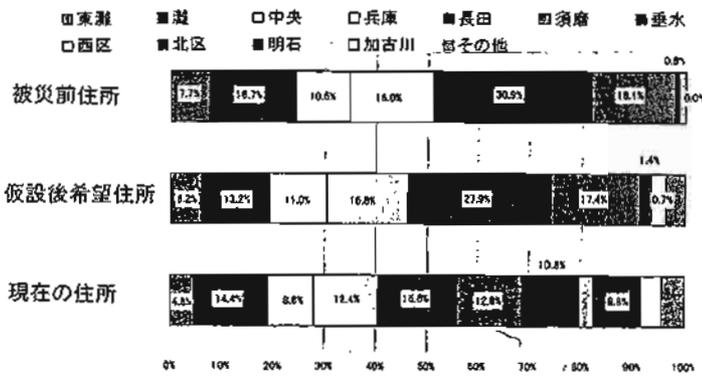


図 2-1 被災前後の居住区住所

「住まいの変化」では、震災前の住まいは約半数が「1戸建の持家」、約1/3が「民間賃貸住宅」でありRC造の多い「分譲マンション」や「公営住宅」は少なかった（図2-3）。被災後仮設住宅に入居できるまで3カ月以上かかっているが、その間約50%が学校などの避難所、約40%が親類・知人宅で避難生活を送っていた。そして、仮設住宅での生活を続けながら希望していた仮設後の住まいは、持家が27%、公営住宅が約70%であり、公営住宅の希望が極めて多く、これが復興公営住宅の大量建設の根拠となった。元の住まいが公営、民間の賃貸住宅だった人はほぼ全員、持家だった人も約36%は公営住宅を希望していた。特に、40代50代の比較的若い世代では公営住宅の希望は圧倒的に多い。実際に仮設住宅退去後の現在の住まいをみると持家が約27%、公営住宅が約70%となっており、民間賃貸住宅は極めて少ない。元の住まいが持家だった人も1/3は公営住宅に移っている。このように持家の減

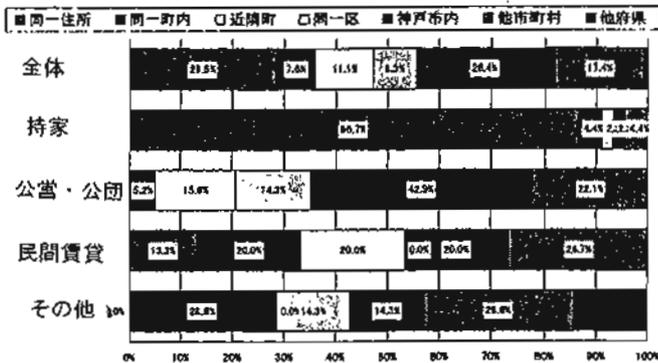


図 2-2 現在の住まい別・元の町に戻れたか

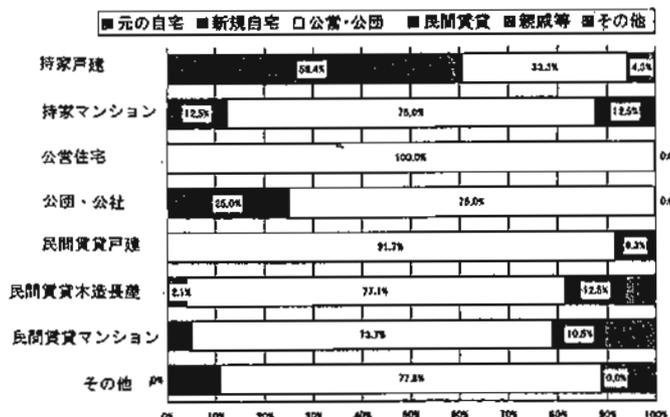


図 2-3 被災時と現在の住まい

少、民間賃貸の激減に対して公営住宅が激増し、民間賃貸から公営賃貸への非常に大きなシフトが特徴である。そしてこれらの住まいは住環境や利便性などの「希望によって」選択されたというよりも、それぞれ他に選択の余地が無いやむをえない理由によって選択されている。避難所→仮設住宅→復興住宅という復興の路線は多くの被災者にとって、他に選択の余地の無いものであったことが分かる。

2.3 住まいの評価

移転後の住まいの総合評価を100点満点で採点をしてもらった。恒久住宅の評価は概して良い。公営住宅の評価が最も高く、持家もほぼそれに準じている。しかし、「民間賃貸」についてはやや評価が低い（図2-4）。

さらに「現在の住まいと地域について」項目別に評価してもらった（数値は、満足+200点、まあ満足+100点、やや不満-100点、不満-200点を与えた平均値）。

住まいの評価については、住居費以外のいずれも評価は+側にあり、中でも住まいの復興の大きな柱となっている公営住宅の評価が高く、ハコモノとしての復興公営住宅の水準はまずまず評価できる。一方、居住地域の環境に関して、公園・緑地以外の項目については、持家と民間賃貸の評価は比較的良いのに対して、生活施設や交通の利便性に対して公営住宅の評価はやや低い。特に、公営住宅では近所づきあいの項目の評価はやや低いことは注意しなければならない。新たなコミュニティ形成が遅れており、孤独死や引きこもりなどが問題であると多くの指摘が裏付けられている。

恒久住宅に落ち着いた後も心配なことがなく安心できる人は約5%に過ぎない。健康と生活費・収入など経済的な問題を心配なこととして挙げる人が圧倒的に多い。

また、ここは本当に住みたい所ではなかったという不本意入居が、持家では約8%と少ないのに対し、公営や民間の賃貸住宅では約1/3もあることに注意しておく必要がある。

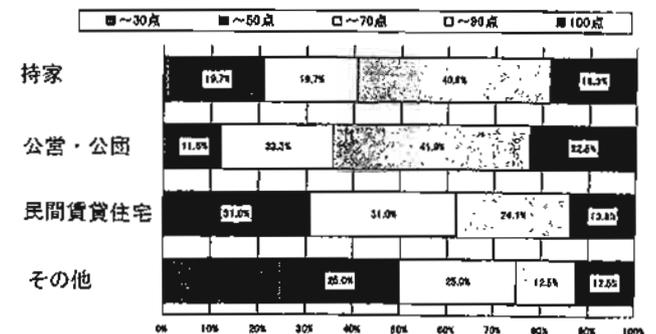


図 2-4 現在の住まいの評価

2.4 復興の意識

恒久住宅に移転した被災者の意識の面から復興の進み具合を考察する。最も多かったのは「公的支援方法を実現・充実して欲しい」や「震災で人生設計が狂った」という意見で、公営住宅よりも民間賃貸や自宅を再建した人が高率になっている(図2-5, 2-6)。

「自分達の生活も復興したと思う」という意見は約30%にとどまっており、逆に「将来に強い不安がある」という声が40%近くあり、仮設住宅から復興恒久住宅への移転だけでは、まだ安心して暮らせる安定した生活への復興は達成されたとはいえない。今後も生活復興への努力が続くわけであり、それをサポートする仕組みが欠かせない。

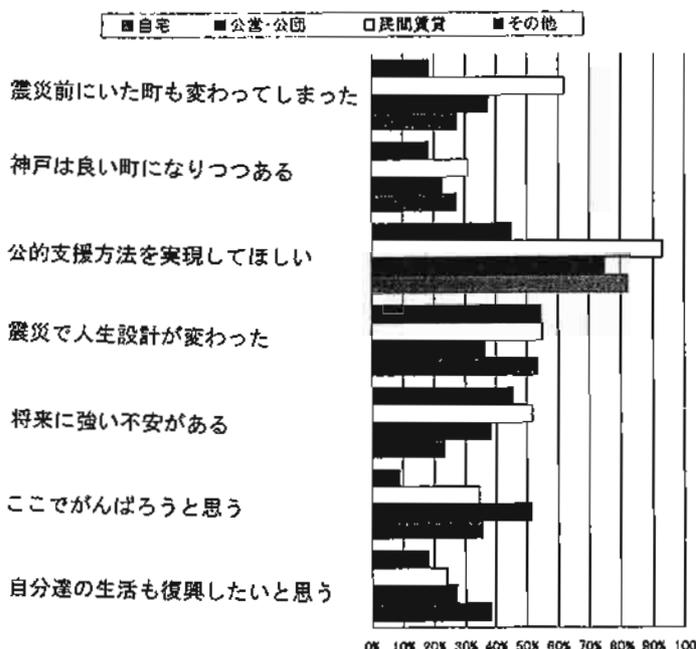


図2-5 現在の住まい別・復興の意識

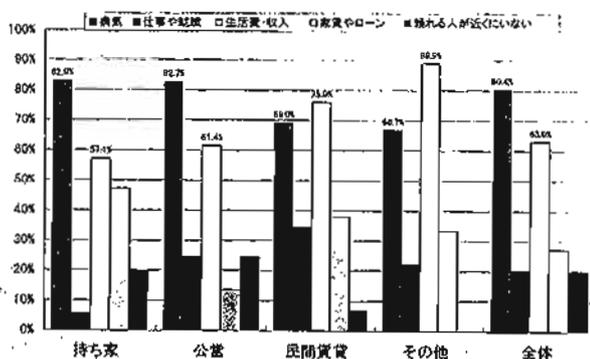


図2-6 現在の住まい別・最も心配なことトップ3

含めると住み替え意識の人も20%以上ある。

持家の場合は当然住み続け意識は高いが、公営住宅では積極的住みつけ意識がやや低く、他にすむところが無いという消極的意見が多い。これに対して民間賃貸では極端に住み続け意識が低く、近い将来住み替えるつもりという積極的住み替え意識も約20%以上みられる。

高齢者は定住意識が極めて高いのに対し、40代以下の若い世帯では住み替え意識のほうがずっと多い。年取別にはそれほど差はみられないが、200万円未満の層で消極的住み続け意識が約30%を超えており、他に住むところは無く、自分の希望や意識でどうにもすることができない状況がうかがえる。また、被災前の元の町に戻れたかどうかとも住み続け意識に反映している。元の町から遠く離れた人ほど住み替え意識が高く、また他に住むところは無いという消極的住みつけ意識も多い(図2-7)。

このように、復興住宅も終の棲家になりえておらず、依然として仮住まいに過ぎない被災者も少なくない。

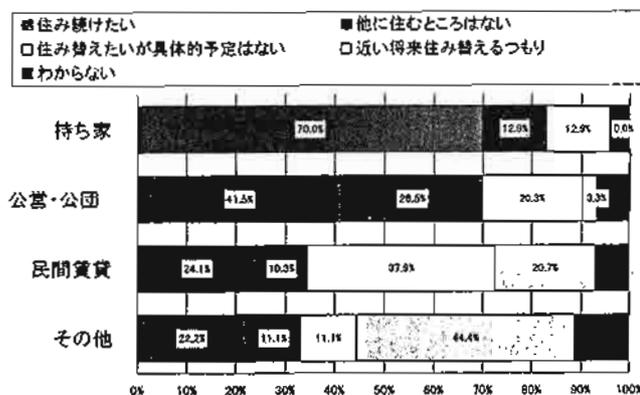


図2-7 現在の住まい別・住み続けるか

3. 仮設転居層の住宅・生活復興の状況

-調査Ⅱ時点(2002年9月)における分析-

3.1 アンケート回答者の諸属性

震災から7年8ヶ月を経過した時点での仮設転居層の追跡アンケート調査を行なった(F調査・2002年9月)。まず、アンケート回答者の属性をみると、住宅では、自宅(持家)再建(10.5%)市営・県営住宅(80.5%)公社・公団住宅(5.3%)民間賃貸住宅(2.3%)と災害復興公営住宅が最も多く、また、全体の2/3が家賃補助を受けている(66.7%)。現在の住まいの居住歴では、3年~4年(46.2%)、4~5年(44.2%)と恒久住宅に入居してから3年~5年が経過している。「現在の職業」については、「無職(76%)」が最も多い。

2.5 居住継続の意識

恒久住宅について、全体としては、半数以上が住み続けたいという積極的な住みつけ意識をもっているが「住み替えたいが具体的予定は無いという消極的意識も

3.2 生活状況

「震災前後の収入」を比較すると、「少し減った(10.8%)」「大幅に減った(68.8%)」と、大幅に収入が減少しており、「収入源」についてみても、「年金・恩給(67.9%)」「預貯金の取り崩し(22.6%)」「生活保護(15.1%)」「給与や営業収入(15.1%)」で、「家族の総収入」についても、「100万未満(26.3%)」「200万未満(34.2%)」「200~300万未満(21.2%)」「300~500万円未満(15.8%)」と、200万円以下の低所得層が多く、年金・恩給もしくは預貯金の取り崩し等によってかろうじて生計を成立させていることと思われる(図3-1)。

「健康状況」については、「元気」「ふつう」が合わせて(17.1%)に対して、「余り元気とはいえない(19.1%)」「通院している(53.8%)」と、健康に何らかの問題を抱えている被災者が多い。これは、「現在の心配事」が、第1位が「病気(68.9%)」「生活費(15.1%)」、第2位が「生活費(28.6%)」「仕事や就職(19.0%)」「いざという時、面倒を見てくれる人がいない(16.7%)」、第3位が「同左(22.6%)」「生活費(16.1%)」「仕事や就職(12.1%)」であり、「家計に負担になるもの」についても、第1位に、「医療費(29.5%)」「食費(29.5%)」、第2位に「公共料金(35.0%)」をあげている。収入は年金などの一定の状況下、きりつめようのない社会的固定費(税金、社会保障費、保険、ローンなど)を先に支払い、残りの消費支出(食費、住居費、光熱水費、医療費)、交通・通信費、諸雑費の中で何とか切り詰めようと努力しているが、切り詰めようのない食費や医療費の値上げ、公共料金などが家計を圧迫していることを示唆している。

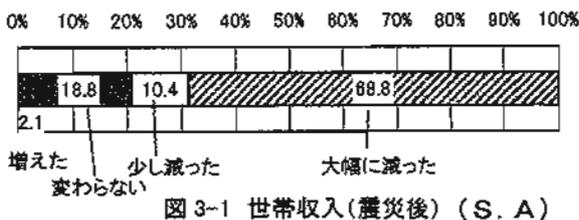


図3-1 世帯収入(震災後)(S.A)

3.3 復興の意識

仮設住宅時の評価を見ると、「もっと早く仮設を出なかった(16.7%)」に対し、「仮設住宅の生活も案外楽しかった(56.3%)」「他の仮設より東加古川団地に行きよかった(66.7%)」など肯定的評価が高く、調査Iでも同様な傾向がみられる。

「ここは本当に住みたかった所ではなかった(41.7%)」や「現在の住所は震災前には知らなかった所(43.8%)」に住んでいるが、「現在、ヘルパーやボランティアなど定期的に訪問してくれる人がいる(16.7%)」など、行政の支援や仮設時代の知り合い「仮

設住宅の時の知人とまだ付き合いがある(41.7%)」や「今住んでいる地域に溶け込めるよう行事には参加している(39.6%)」など、生活基盤を自力で再建しようとしているが、「いざという時、頼りになる人が近くにいない(31.3%)」などの不安を抱えている様子が伺える。

災害復興公営住宅での家賃の軽減措置が現在も継続されているため、「家賃が高く困っている(8.3%)」は少ないが、「家賃の軽減措置が切られると不安(50.0%)」や「公的支援法を充実・拡大してほしい(52.1%)」という声はいまだ大きい。「生活がますます苦しくなる一方である(43.8%)」が4割強も占めていることは、震災後7年半を経過しても被災者の生活は厳しい状況にあり、「やっと復興したと思う(16.7%)」は調査Iの時点よりも少なくなっている(図3-2)。

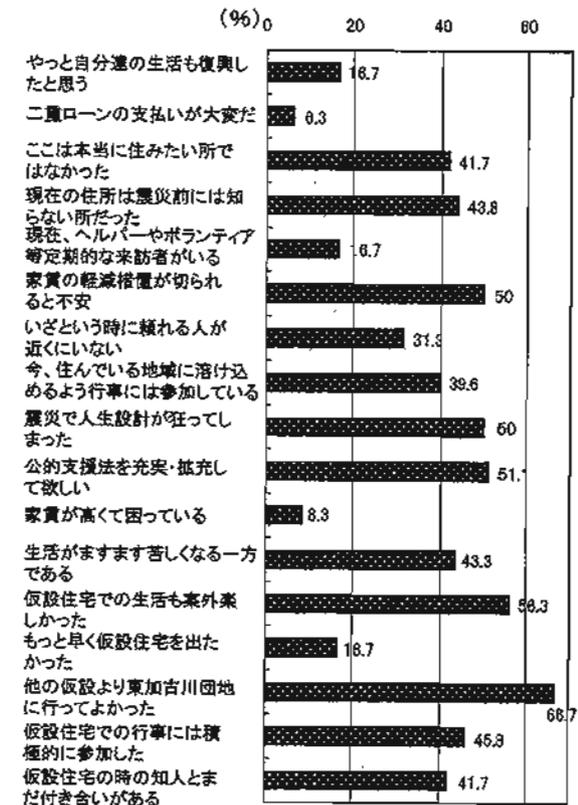


図3-2 復興の意識(M.A)

3.4 居住継続の意識

「現在の住宅に住み続けるかどうか?」という居住継続の意思については、「住み続けたい(47.2%)」

「他に住むところがない(35.8%)」「住み替えたいが具体的な予定なし(11.3%)」と調査Iと住み続けるが約半数を占めているが、「住み替えたいが具体的な予定は無い」という消極的意識も含めると住み替え意識の人が半数近くに増えている(図3-3)。

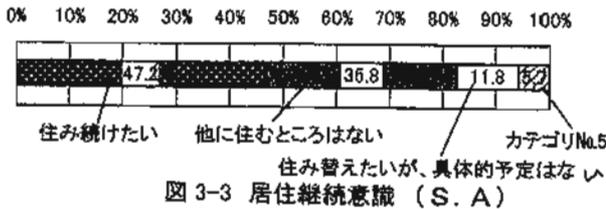


図3-3 居住継続意識 (S.A)

3.5 住まいの評価

住まいの評価も恒久住宅に入居し3～5年が経過して現在の住まいや生活に慣れてきたこともあり、住まい自体の評価は良くなっている。しかし、ハードな意味での住宅そのものに満足していても、生活やコミュニティに対しては、いまだ評価が低いことに留意する必要がある(図3-4)。

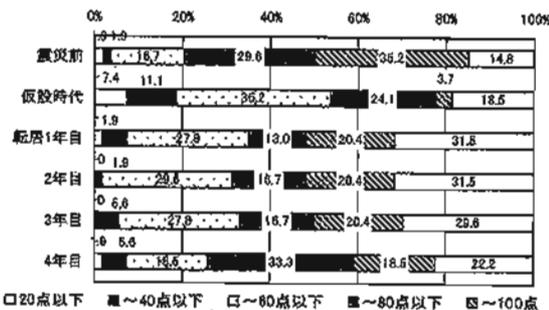


図3-4 住まいの評価

3.6 被災者の住宅・生活復興に対する声

東加古川仮設住宅転居者を対象に郵送で復興に対する声を郵送で依頼し、郵送で復興の現状を記載してもらい、後日、電話や面接にて補足したケースのうち14事例を掲載している(8調査)(表3-1)。

生活はもともと多様なものであり、再建へのチャンネルも様々である。住宅、健康、職業、ネットワーク、生活の仕方や価値観、生活課題も異なる。しかし、震災で失った住宅をもう1度建て直すことはどのような形であれ、そうした生活課題に2度も取り組まざるをえなく、大きな負担を被災者に強いている。年齢を問わず、外との社会とのつながり、人々の交流や多様な営みで生活は成り立っているが、それら生活基盤の再生には経済的自立支援、生活相談、健康相談、コミュニティ形成への援助、様々な援助が必要としている。

自宅再建グループでは、親子ローンや預貯金を使って再建したこと、3年間の固定資産税軽減と5年間の利子補給制度が終了し打ち切られたこと、自宅周辺の近所づきあいなくなったこと、リストラ、不況等でローン返済が重く生活が苦しいこと、借家世帯への家賃補助に対する不満などの状況が報告されている。

公営借家世帯では、復興し、現在の生活を前向きに暮

らしていこうとするケースもみられるが、限られた収入でぎりぎりの生活を暮らしているケース(年収は老齢基金年金53.8万円のみ)や、ここには掲載していない手紙の中では、交通アクセスの問題、家賃補助が打ち切られることへの不安、独居の不安、近所づきあいが無い、PTSDなど、健康・生活問題が多くみられる。

4. 巡回型復興住宅支援の変遷

4.1 明石市ケアネットシステム(1・2)の経緯

「ケアネット1」は、明石市の要援護老人保健医療福祉システム(平成3年)をベースに、平成7年3月に被災他都市に先駆けて構築された。ブロック担当機関でケア情報の一元化し、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・ケアを提供していた。いち早く、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を目的とした「ケア連絡員制度」(65歳以上の世帯を対象)を導入し、その後、兵庫県「応急仮設住宅巡回相談員(平成8年1月～)」の手本となっている。

震災後2年を経過した平成9年1月には、「ケアネット2」に再組織された。仮設住宅の生活支援と共に、自宅や民間借家及び災害復興公営住宅などの恒久住宅へ転居した高齢者・障害者世帯が新たな生活環境に対応できるかが新たな課題として浮上り、地域社会へのリハビリの生活となるような支援が必要となった。ケアネット2のブロック担当者連絡者会議(平成11年4月)では、在宅介護支援センター、生活復興相談員、LSA、明石警察ふれあい交番、保健師(県・市)、市高年福祉課、社会福祉協議会、訪問介護ステーション、ホームヘルパー、ドクターらを主なカンファレンス・メンバーとして、①災害復興住宅における健康相談、②健康体操、③被災にかかる食生活改善事業(訪問栄養指導、栄養相談、栄養健康教育、栄養教室、ふれあい食事会)を中心とした支援をおこなった。さらに、恒久住宅への転居がほぼ完了した平成12年4月には、「復興住宅に関わるものがケア情報の共有化をはかり、入居者の健康と生活面の支援が促進できるように関係機関が連携し、安心できる生活を育てていくこと」を目的に災害復興住宅連絡会に名称変更された(図4-1)。災害復興住宅連絡会では、①緊急時等への対応、②地域の見守り、③行政や関係機関からの情報の提供、④コミュニティづくり、⑤保健所より安心コールの設置、⑦健康上の要フォロー者の支援を目的に主な復興支援事業が終了する震災後5年目の平成13年3月でケアネット2は閉会し、震災施策から一般施策

表 3-1 被災者の生活の復興に対する声(2001.4)

方法	震災前居住地	避難地	震災後居住地	再建入居時期	家族構成	仕事	月収	ヒアリング	
自宅再建グループ	神戸	東加古川	神戸	1987	本人妻	無職無職	年金19万円	妻は炎症性腸疾患で通院治療中。震災前は長屋住まい。家は全壊し、仮設住宅へ。公営住宅申込みは全て落選。妻の通院(神戸)を考え子供を連帯債務者に公庫融資を受け元の敷地に戸建再建。完全失業の今、ローン返済、介護資金返済も計画倒れ。介護保険も全額引きとなり今の生活が圧迫されている。ローン返済がなければ生活の目処は立つのだが、利子補給期間も5年間延長して欲しい。	
	神戸長田区	息子住宅↓東加古川	神戸長田区	-	本人(75)妻(73)	無職無職	年金30万円	両足人工関節具を入れた障害者3級の私と、昨年暮れに半月板骨折で未だに歩行が困難な妻の2人暮らし。御着地区の復興が遠く道路など歩行が困難な妻には苦勞が多い。近所の人達は西神や方々の市営住宅に移り近所付き合いはなくなった。	
	神戸	東加古川	神戸	-	本人(60)夫	会社員会社員	-	自宅は全壊。夫の会社も全壊したが、会社はプレハブ工場ですぐに仕事を再開し、東加古川仮設に入居できたので良かった。丁度、子供の大学進学の時と重なり色々困難もあったが、住宅再建もなんとか無事終わる事が出来た。向かいの家には震災前見事な庭があったが、今は殺風景な駐車場になって、また近所付き合いもなくなり寂しくなった。神戸の町全体にも緑が少なく、潤いのない街になったような気がする。高層住宅になり余計に緑が少なくなったような気がする。	
	神戸灘区	東加古川	加古川	-	本人(66)妻	無職無職	-	震災前は商売をしていたが、所有関係の問題から再建が難しく、現在住んでいる中古住宅を売って生活している。平成12年1月、震災5周年の復興テレビを見ていて妻が6年前の事を思い出して大変な状態になった。心のケアの重要性を感じた。家を売っても、ローンの返済が終わるまで、自分の健康を保ち、長生きして頑張ろうと自分に叱咤、激励をする毎日です。公的年金のみでは生活が出来ず、シルバーアルバイトをしています。生活は苦しいですが、頑張ります。	
	神戸長田区	娘の家↓鷹取中学↓東加古川	神戸長田区	1997	本人(66)夫	-	-	自宅は全壊。仮設住宅時代は知らないばかりで最初は戸惑いましたが、ボランティアの人にもよくしてもらい、今では第二のふるさとになっている。区画整理の関係で再建は進まず2年4ヵ月後ようやく、以前土地に住宅を再建し生活を始める事ができた。しかし、近所の人達も皆ばらばらになって昔のように親しい人もあまりいません。体調も優れず、子供や主人に迷惑ばかりかかっています。	
	神戸長田区	東加古川	神戸長田区	-	本人(72)妻	無職無職	-	妻は仮設住宅入居時に不眠症(仮設住宅が加古川バイパス沿いで24時間騒音と振動に悩まされた)に陥り、退去後に脳疾患で苦しみました。その後も入院を繰り返しています。仮設住宅の悪環境が未だに影響していることを悔やんでいます。それに震災以前のような近所付き合いもなくなり、寂しく思っています。	
	神戸須磨区	東加古川	神戸須磨区	-	本人(57)妻(62)孫(9)	会社員-	-	震災を須磨区の公団住宅12階で経験しました。全壊の判定を受け自宅には近づくことも出来ませんでした。現在は元の住宅が補修完成したのでそこで生活しています。公団住宅に戻れても何もない所からのスタートで150万を借りましたが、返済は年32万円強で5年間継続します。借りた時はボーナス返済が可能と思いましたが、会社も倒産し、65歳を過ぎた再就職は難しく、やっと就職できても収入は少なく大変です。このような方は沢山おられると思います。	
	神戸灘区	東加古川	神戸灘区	-	本人(76)	-	年金	被災後、不安で弱屈で苦しい生活が続いている。元の所に帰るまで家を建て直したのですが、建設費の緩和適用を受けることが出来ず、また固定資産税も年々上昇し、生活は苦しくなる一方です。家を建てる時には銀行の融資を受けることも出来ず、全財産を使って再建を行いました。医療費の問題も530円から800円となり、大病院へ行くともっと費用がかさみ医者にかかることも思案することしきりです。貯蓄もなく年金のみの生活。これで介護されるような生活になればもっと悔めて、想像しただけでぞっとします。	
	災害復興公営住宅入居者	東加古川	神戸灘区	-	本人(68)	会社員	-	-	県営住宅の最上階なので、上階からの騒音を気にすることもなく住みやすいが、1ルームで窓がなく窒息しそうな時がある。1年に3回程度病院で検査をしてもらっていますが、どこも悪くありません。私が家に居ないので、近所の方と会う機会も少ない。外出にはバスを利用していますが本数が増えて以前より便利になった。
		神戸須磨区	東加古川	神戸須磨区	-	本人	無職	年金	年金のみで生活しているので、今後のことを考えると嫌になる。しかし、自分に出来るボランティアと頑張っています。今年は自治会を預かることになり、一人で不安など言っておれない状態になりました。
神戸灘区		東加古川	神戸灘区	1998	本人	無職	年金	妻の扉を閉めてしまうと人の姿が全く見えなくなり寂しく感じました。だんだん近所とも話し合いをするようになり、親しみが湧いてきました。健康状態は平成11年の2月頃に病気になりましたが最近では元気になりました。年金生活ですがそこそこの生活を営むことができ、また、良い家に入れていただいて感謝しています。HATには海側に病院も出来、住宅も建設中でバスの本数も増えるようで、よりよい環境になることと思います。	
-		東加古川	神戸灘区	1999	本人(52)妻(50)母(86)	-	-	-	この住宅においては入居されている方の半数が単身高齢者です。行政からの指導や補助により生活をしている人が殆どです。家は全壊でしたが、商売の低迷により元の場所に帰って住むことはできず残念です。住んでる場所のお隣さんとは、交流がありますがその他の人とは交流がありません。この事を考えると、個人の生活の復興と共に地区全体の復興の指導をして頂きたいと思えます。
-		東加古川	-	1998	本人	無職	-	-	昨年の6月兄は亡くなりました。仮設住宅に居た時は仕事があったが、現在は無職です。身体障害者で耳が悪く、お金が入ってくるどころがなく大変でした。現在通院していますが、うつ病のようになり何をすることも嫌、気力もなくなり兄が亡くなってから気力もなくなり一日中家にいたり、外出をするのもおっくうになり、家の掃除、又人と話すのも嫌という状態になっています。周辺に住んでいる人も皆同じ事を言っています。
-	東加古川	-	-	本人(78)	無職	貯蓄	-	高齢のため動けなく収入がありません。年金もないので貯蓄のお金が少なくなっています。区役所の生活保護を申し出ても、子供がいるということで支給してくれません。子供にも家庭があります。今は無収入です。また、病院が遠くて不便です。	

へ引き継がれた。

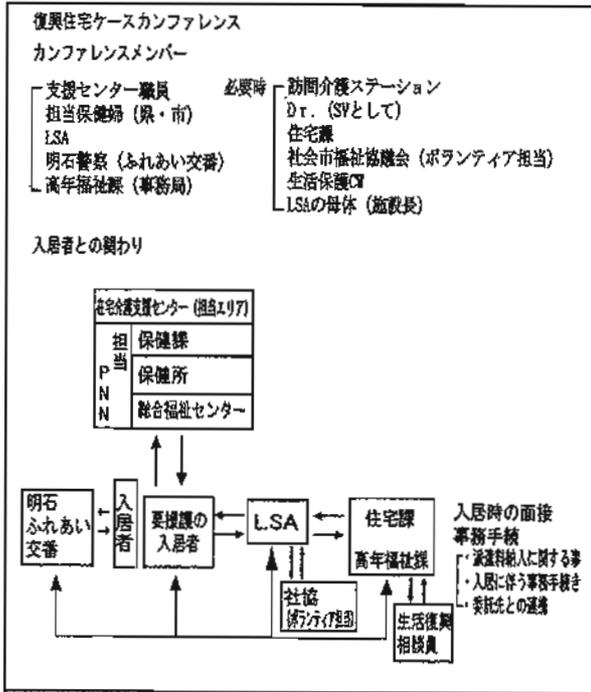


図 4-1 ケアネット2の概念図

4.2 明石市ケアネット・システム2の支援内容

兵庫県の生活復興支援プログラム（平成9年2月，平成10年2月，平成11年2月）では，①被災者のコミュニティ支援への参画支援，②被災者自身によるコミュニティの支援，さらには，③住民による地域活動情報の広域的な相互交流の促進を含む「情報ネットワークづくり」へと，段階を経ての自立した住民活動の発展を射程に入れた構想である（具体的は，保健師，民生委員，生活支援アドバイザー等による要介護者の「見守り活動」に加えて，生活復興支援員，健康アドバイザーなどを各市町に派遣して，相互の連携をいっそう密にして問題状況に対処するとともに新たな生活の場での被災者の自立への活動支援を目指している。

支援者サイドからみた被災者支援の状況のみをみる。平成8年度から10年度の恒久住宅への転居が本格化する<環境移行期（転居本格化期）>から，災害復興住宅等の恒久住宅での新たな生活が始まった<環境順応期（生活基盤再生期）>（平成11～12年度）における明石市内の災害復興住宅の支援状況をまとめたものである（表4-1）。

支援状況の特徴は，第1に，災害復興住宅での集会室を利用して，茶話会，健康相談や食生活改善事業，ふれあい交番など数多くのイベントを開催されていることである。住民間の交流をはかり，平成12年度は11年度を上回るイベントが開催されている。住民自身が自主的に見守りやイベントを行う事例もあるが，高齢化が一段と進行した現在，イベントや自治会を住民が運営していくエネルギーは乏しくなり，外部からのイベント開催やコ

ミュニティ支援を得てコミュニティが成立しているところも多く，今後も継続して支援していく必要がある。地域によっては，「LSAのいない復興住宅は自治会を立ち上げることができなく，住民同士のコミュニケーション少ない」など，復興公営住宅間の格差もみられる。

第2に，被災者の福祉・健康問題が増加していることがみられる。病院への入院，特養などの施設入所，痴呆の問題が増加しており，災害復興住宅から転居していくケースもみられる。また，高齢夫婦のどちらかが死亡し新たな独居老人も増加している。平成12年度の震災後5年目を契機として，健康アドバイザーや生活復興相談員などの多くの支援が縮小もしくは打ち切れられ，平成13年度以降は通常のシステムの中で被災者の支援をおこなっている。

4.3 ケアネット・システムの成果

恒久住宅での問題は，仮設および恒久住宅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形で機能してきた。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。市街地でも交通の不便な所に多くの復興公営住宅が建設されており，被災者は2，3重の困難や不便さを背負わされたまま，ほとんど選択の余地がないまま，住まいを決めざるを得なかったのが現状である。ここでは制度自体が問題を深刻化させた側面を持っている。

ケアネット1・2の全体の成果としては，以下の5点が指摘できる。

- 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いかしたケアをおこなった。
- 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，地域をみることが可能になった。一方，こうした個人情報には守秘義務の壁があり，ボランティアや自治会などのインフォーマルセクターには十分に伝わらない問題や，情報の共有は被災者にとって安心とともに監視という両義性を有する点は留意すべきである。
- 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。互いが相互補完的な役割をもてたこと。
- 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こと。

- 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、仮設だけでなく恒久住宅においてもコミュニティ作りに役立っている。

4.4 生活支援上の問題点

兵庫県の生活復興支援プログラム（平成10年2月）上では、ホップ（生活の土台を支える基本的な支援）→ステップ（生活再建に向けてのきっかけづくり）→ジャンプ（コミュニティでの生きがいある自立した支援の実現）と段階を追って被災者自身の自治能力の形成を目指しているものの、現状を考えるとそれらが住民の地域への定着を図る上でどこまで有効性を発揮できたかは疑問である。兵庫県は、生活復興支援員、健康アドバイザーは、それぞれ12年度、13年度末に打ちきられたが、現実を前に平成13年10月に急遽一人暮らし高齢者の見守りや一時的な家事援助を行う「高齢世帯生活援助員（週1回巡回）」が設置された。閉じこもりがちで近隣との接触が少ない高齢者に対する見守り強化、コミュニティイベントへの誘い出し、体調不良者、各種相談のフォローアップを目的とし、平成14年度には援助員を倍増（53→102人）している。こうした県や市の支援プログラムは、膨大な対象者に対して十分なケアができていないのか、いつまで継続して支援するのかは不明である。予算措置は極めて限られている。兵庫県は、平成12年に復興計画後期5カ年推進プログラムを策定し、現在、その最終3カ年推進プログラム（仮称）を策定中である。その中には、災害復興公営住宅におけるきめ細やかな見守り体制の充実、平成17年度以降の災害復興公営住宅における支援体制の検討、被災地におけるLSA活動の継続と充実なども重点プログラム（案）として検討されているが、一方、持家に関する支援策は乏しい。対象をより選定した支援がおこなわれるのではないかとと思われる。

第2に、LSAは、安否確認、緊急時の引継ぎを業務としているが、実際は様々な支援をおこなっており、その仕事の領域が不明確である。介護予防・生活援助、痴呆性・アルコール依存症、コミュニティづくり、コミュニティワークなど多岐にわたり混乱が生じている。居住者がLSAに依存しすぎる面もみられる。LSAは“一人職場”が多く専門家の支援が必要である。

第3に、生活支援では、「高齢者の生活支援システムの構築」と「コミュニティを作ることが所与の前提」とされている。ケアネットシステムにおいても、公共が、多くのマンパワー、公的資金を投入して様々なイベント

を繰り返し実施して、“コミュニティを作ること”に重点がおかれている。しかし、「自治会の立ち上げ困難。重いケースが復興住宅に多い（平成12年）」、「入居2年閉じこもる方多い（11年6月）」、「コミュニティづくりをどうするのか?」「復興住宅格差、LSAのいない復興住宅は、自治会がなく、住民同士のコミュニケーション少ない」、「被災まではがんばっていたが燃焼しきった感じがある（12年）」、「緊急の協力員が高齢のため、協力得にくい。」など、プログラムどおりのコミュニティ作りが困難な状況もみられている。支援サイドでは、「保健所はこれまで個別のケース対応だったが、集団へのかかわりの糸口をつかんでいきたい。保健所は、LSAと相談しながら自主的な声掛け場づくり、人のつながりをできるような場作り」などの様々な支援を打ち出しているが予断を許さない状況である。コミュニティとは本来“そこ”にあるものである。コミュニティそのものを行政がつくること自体果たして可能であるのか、コストの問題も含めて、地域の有する福祉力をどこまで行政が肩代わりするのか、すべきなのか?など、根本的な議論を要する。被災者を災害復興公営住宅に集め、行政が中心となってコミュニティ、福祉・医療等の支援を行う施策は公営住宅制度自体の矛盾があるといわざるをえない。

第4に、高齢夫婦世帯の独居化、高齢世帯では加齢による疾病、体力低下による施設への入所、病院への入院などの居住者世帯の変容も増えてきている。被災者が提起している諸問題がどこまで継続的に生かされているか問題は多い。いずれにしても被災者の実態を正確に把握することが急務である⁽²³⁾。

5. 結論

東加古川仮設住宅から退去した被災者は、いずれかの恒久住宅に転居した。中でも大量に建設された復興公営住宅は大きな役割を果たしている。そして復興を成し遂げられた被災者も増えてはいるが、多くの被災者にとって仮設住宅から恒久住宅への移転は、復興の「あがり」ではなく、〈避難所〉→〈仮設住宅〉→〈恒久住宅〉と続く住まいの復興の第3ステップの始まりにすぎないし、不本意な仮住まいの続く人、将来への不安を抱える人も多く、それぞれの復興への課題は7年目過ぎても依然として大きい。これまでのような避難所→仮設住宅→恒久住宅と続く単純な復興プロセスに沿ってその時々々の緊急課題に対応する時期は終わり、それぞれの地域での総合的な取り組みの中の課題として位置付けられるべき時期、いわば本格的復興期の後半にさしかかっているが、住まいは確保できたがまだ、生活基盤が再建したとは言えず、脆弱な状況のまま、不安定な生活を送る被災者も多くみられ、支援の継続が必要である。

被災者への支援、高齢者の支援は現在の生活構造を射程に置いて、そこで完結するのではなく横へのネットワークのきっかけをつくることが求められる。被災・避難・仮設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。ケアネット・システムは、被災者を医療・福祉・住宅分野の連携により、恒久住宅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総合的な支援を仮設から恒久住宅いたる全てのステージで継続支援し続けてきたのは注目すべき点である。住宅政策、福祉、医療や交通政策を含めた総合的な居住政策が求められている。

<注>

- 1) F調査アンケートでは、郵送送付時、47通の転居先不明で返却されてきた。G調査でも、<災害復興公営住宅>→<病院、特養、死亡、高齢を理由にこども世帯宅や親類等への転居>などの事例が報告されており、災害復興公営住宅が終の住処ではないケースが増えており、今後の検討課題である。また、こうした記入式アンケート自体が難しい状況も増えている。
- 2) 仮設住宅の入居から退去期までの居住関連サービス・ケアについては、参考文献2)で言及している。
- 3) 兵庫県は平成13年度中に、災害復興公営住宅全戸に対して生活調査を実施する予定である。

<参考文献>

- 1) 金持伸子、仮設退去後の生活再建の経過と今後の課題 - 西宮仮設退去世帯のその後を追って -、大震災4年半・住宅復興の軌跡と展望、日本建築学会研究資料、pp66~68、1999.9
- 2) 大塚毅彦、児玉善郎：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、住総研研究年報、No. 25、pp. 129~140、住宅総合研究財団、1999.3
- 3) 金持伸子、阪神淡路大震災 被災者のこころをきく西宮の被災者生活調査から、せせらぎ出版、2002.1
- 4) 生活問題研究会、孤独死 いのちの保障なき「福祉社会」の縮図 - 仮設住宅における壮年層の暮らしと健康の実態調査報告書、生活問題研究会、1997
- 5) 松本 滋、大塚毅彦、東加古川仮設住宅にみる遠隔地仮設住宅の団地の評価と復興、pp67~84、大震災3年半・住宅復興の軌跡と展望、日本建築学会研究資料、1998.9
- 6) 松本 滋、大塚毅彦、-どこからどこへ- 遠隔地仮設住宅（東加古川団地）の退去者の動向、pp69~76、大震災4年半・住宅復興の軌跡と展望、日本建築学会研究資料、1999.9
- 6) 阪神・淡路大震災 復興検証提言総括、兵庫県震災対策国際総合検証会議、2000.8
- 7) 牧 紀男、仮設住宅原論、pp79~88、大震災5年半・住宅復興の検証と展望、日本建築学会研究資料、2000.9

<研究協力者>

山本 直実 まちの再生デザイン室
東村 康司 明石高専専攻科建築・都市システム工学専攻2年生