

神戸大学 正会員 福島 徹
戸田建設株式会社 正会員 ○堀 直

1. はじめに

1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震は、6,300人を越える関東大震災以来の犠牲者を出し、戦後最悪の災害となった。震災による建物の倒壊や火災といったこれまでの住宅での居住を困難にする災害が発生すると、人々はまず危険回避を目的として避難行動をとる。その後、とりあえずの居住生活空間としての避難所へ、そして恒久住宅までの一時居住空間としての応急仮設住宅へ移行する。この生活再建をはかるための拠点として位置づけられる応急仮設住宅を通し震災後の居住空間について述べる。具体的には、応急仮設住宅の供給状況を明らかにし、その問題点を考える。

2. 応急仮設住宅の供給状況

本研究では、応急仮設住宅入居までのプロセスを図1のように考え、各プロセスについての状況と問題点を明らかにした。次節では、各プロセスについて考える。

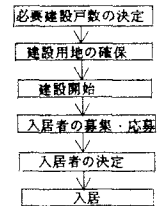


図1 入居までのプロセス

2.1 必要建設戸数の決定

建設戸数決定における問題点として、必要戸数を最終的に算出するのに変更が何回も行われ、時間を要したことが挙げられる。その原因としては、必要戸数が正確なデータに基づいて推計されていないことが挙げられる。兵庫県は、避難所にいる被災者へのアンケート調査より必要戸数を発表した。しかし、ここでの避難者は公的避難所に泊まっている被災者であり、テント村、親戚宅に身を寄せている等の被災者の正確な人数はつかめていない。都市住宅学会では、必要戸数の算定を大きく避難所で暮らしている世帯とそうでない世帯に分けて考えた結果、5万1,000戸という今回建設された4万8,300戸に比較的近い数字を算出した。このことから必要戸数決定の方法は、避難所に生活している人と、それ以外の避難者を別々に考えるべきだといえる。

2.2 建設用地取得

神戸市、西宮市、芦屋市の応急仮設住宅の建設用地について用地所有者主体別構成、従前の土地利用を図2,3に示す。神戸市では、団体別提供状況をみると市有地が圧倒的に多い。また、ニュータウン開発地があるためか事業用地が多くを占める。芦屋市は、芦屋大学グラウンド、こうべコープなどの民有地に大規模な建設を行ったため民有地の割合が高い。また、埋立地への建設を断念したため学校用地への転用を余儀なくされた。西宮市は、多数を占めるのは公園で10戸前後の用地が目立つ。また厚生年金スポーツセンターをはじめとして市内の運動公園は全てなくなった。大都市圏の既存市街地で遊休地は稀有であり、民有地は小規模である。この分析で明らかになったことは、大都市圏での遊休地として使用できるのは、事業用地、市公社所有地などに限られるということである。したがって被災市は、目標数を達成するために、すでに利用目的の

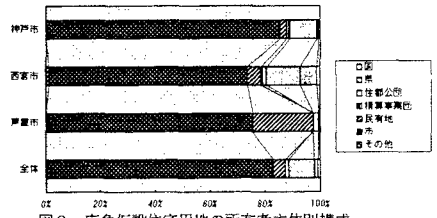


図2 応急仮設住宅用地の所有者主体別構成

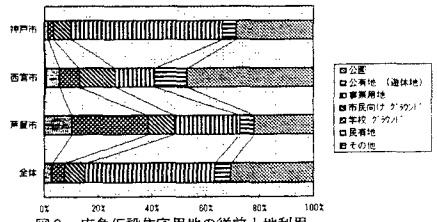


図3 応急仮設住宅用地の従前土地利用

定まった公園、宅地を使うしかなかった。どの自治体も学校用地への建設はひかえたかったが、結局民有地も含めて用地確保が不十分で、学校用地を使用する状況になった。今後も用地取得には、遊休地、公園、事業用地等に建設後、学校用地を使用するなど段階的に行う必要があるといえる。

2.3 建設開始時期

神戸市では、震災後1月20日から建設が開始され8月10日に計画戸数である29,178戸が完成した。建設開始時期については長崎県雲仙普賢岳の場合では、災害救助法の適用後7日目に建設が始まった。神戸市では、10日目に建設が始まり速やかに着工されたことが指摘できる。しかし、雲仙普賢岳の場合と違って大量の応急仮設住宅を建設する必要があったため、雲仙普賢岳では計画戸数完成までに5ヶ月間要したのに対し神戸市では7ヶ月の期間を費やしている。

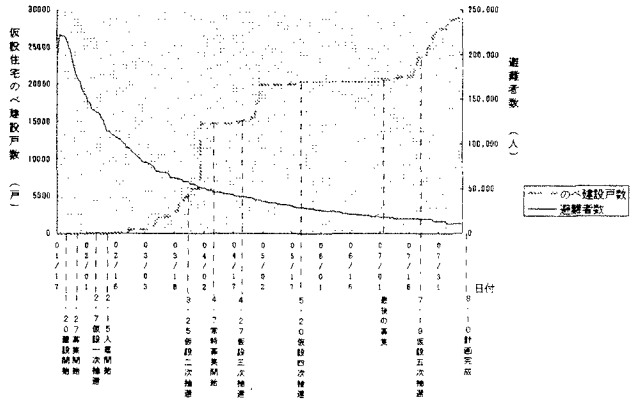


図4 神戸市における応急仮設住宅の建設と避難者の推移

2.4 入居者の募集・応募

入居募集については、神戸市を例にすると震災10日後の1月27日を第1次として7月初めまでに計5回の募集と常時募集を行った。神戸市ではその入居決定に際し、次の表1のような優先順位を設けた。そのために応急仮設住宅のある地域だけ他とは違った超高齢化社会という特殊なコミュニティとなった。地域・共同生活を維持するためにはある程度、生活に余力のある中所得者層、また若年層が不可欠で、一般社会と比較してみても高齢者・低所得者のみでは必然的に依存型の社会となり、施設・コミュニティの運営が困難であるという社会現象が起こることは当然だと考えられる。このことを防ぐためにもボランティアセンターの設置などが望まれる。

表1 神戸市の入居者優先順位

第1位	高齢者（60歳以上）だけの世帯、障害者のいる世帯 母子世帯
第2位	高齢者（65歳以上）のいる世帯、乳幼児のいる世帯 妊婦のいる世帯、18歳未満の子供が3人以上いる世帯
第3位	病弱な人、被災により負傷した人、一時避難により身体が衰弱した人のいる世帯
第4位	その他の世帯

2.5 入居

募集抽選を行い入居者が決定する。入居決定者は、決定後約3日以内に契約を行い鍵の引き渡しを行う。しかし入居者が決定し契約する段階になって、入居資格の細かい条件を満たしていないケースがみつかったり、入居については、①応急仮設住宅を倉庫代わりに使用②契約後も入居せず空き家のまま放置③入居率が地域によって偏りがあるという問題が挙げられる。①、②の問題については、入居までの期限を決めるなど具体的な案が望まれる。③については、生活基盤の問題など立地条件に問題があると思われる。

3. おわりに

本研究では、応急仮設住宅に関わる問題の一部について考えたが、多くの問題の格差を埋めるべく、入居者の利便性を高める努力を市民の協力を得ながら行政が進めていく必要があるだろう。さらに今後住宅再建に向けての支援や恒久住宅の早期建設が大きな課題となるが、被災市の復興に向けての施策に市民の理解の下、県、国のさらに柔軟な支援がなければ、応急仮設住宅の解消も極めて困難となろう。