

# 都市政策

季 刊 第 86 号 '97. 1

## 特集 阪神大震災後の生活再建

- 生活再建への展望 .....高 寄 昇 三
- 被災者の住宅確保に係る課題と対策 .....高 橋 正 幸  
— 応急仮設住宅を中心に —
- 生活再建と災害援護貸付制度 .....木 原 勇
- 仮設住宅からの報告 .....林 明 文
- 「ふれあいテント」ボランティア活動 .....黒 田 裕 子  
— 西区を中心とした活動を通して —
- 民間住宅の再建と建築行政 .....井 上 史 朗

---

### 特別論文

- 震災復興の教訓（その2） .....新 野 幸次郎
- 給付金行政の実態と課題 .....神戸都市問題研究所  
震災復興政策研究会

---

### 行政資料

- 震災復興と生活再建 .....神戸都市問題研究所  
生活再建研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第85号 主要目次 特集 阪神大震災と神戸港の復旧・復興

阪神・淡路大震災後の港湾の在り方 .....	黒田 勝彦
海事関係事業の復興状況について .....	谷野 龍一郎
神戸港の復旧と復興に向けて .....	江口 政秋
神戸港埠頭公社の復旧、復興について .....	脇 茂行
ユーザーからみた神戸港の復旧・復興 .....	木村 志津男

### 特別論文

震災復興の教訓（その1） .....	新野 幸次郎
新宿区の木造住宅震災対策事業 .....	神戸都市問題研究所 震災復興政策研究会

### 行政資料

神戸港復興計画委員会報告書 .....	神戸港復興計画委員会
---------------------	------------

## 次号予告 第87号 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興

1997年 4 月 発行予定

神戸の産業復興に向けての課題 .....	林 敏彦
神戸の産業復興の現況と推進機構の取り組み .....	大角 晴康
統計データによる産業復興の状況 .....	信 貴 宏
ケミカルシューズ産業の復興について .....	藤本 芳秀
産業復興とK I M E C構想 .....	木村 義秀

### 特別論文

上山における観光振興事業の展開 .....	永田 亀昭
病院と地域活動 .....	坂本 和夫

## は し が き

阪神・淡路大震災は、日本で初めての近代的な大都市における直下型地震として、過去に例をみない大規模かつ広域の被害が発生した。直接的な被害に加え、復旧の長期化に伴う産業、都市機能、市民生活に与える影響は甚大であった。このような大災害からの復旧・復興は容易ではなく、既存の制度では対処しきれない様々な課題に直面することとなった。

このような状況において、被災自治体では国の支援を受けながら、市民生活の再建を最優先とし、新たな制度の創設や既存の制度の枠を超えた施策の実施等により、市民・事業者・自治体が一体となって復旧・復興事業に取り組んできた。

しかし、一方では、およそ5万人が入居している応急仮設住宅での生活上の問題や高齢者のケアの問題、市外避難者の市内への呼び戻し、仮設住宅から恒久住宅への移転に伴って生じる種々の問題など、被災者の生活再建に向けて取り組むべき課題がまだ数多く残されている。

神戸市では平成8年6月、学識経験者、市民の代表者等から構成される「市民のすまい再生懇談会」を設置した。そこで提起された提言を受け、市民のすまい再生に向けた支援策を検討し、市役所全庁的な課題として取り組んでいるところである。また、平成7年4月に兵庫県と神戸市が設立した阪神・淡路大震災復興基金では、住宅・産業・生活・教育対策など幅広い分野にわたる支援事業を行っている。さらに、恒久住宅に移転する被災高齢者世帯等の自立支援策として、支援金を一定期間支給する新しい制度が実現に向かって動きだしている。

市民の生活再建を支援するためには、国・県・市、事業者、市民が一体となって施策を推進していくことが不可欠である。こうした生活再建支援施策の実現により、被災地の本格的な復旧・復興が望まれる。

## 特集 阪神大震災後の生活再建

生活再建への展望	高 寄 昇 三	3
被災者の住宅確保に係る課題と対策 — 応急仮設住宅を中心に —	高 橋 正 幸	20
生活再建と災害援護貸付制度	木 原 勇	37
仮設住宅からの報告	林 明 文	47
「ふれあいテント」ボランティア活動 — 西区を中心とした活動を通して —	黒 田 裕 子	57
民間住宅の再建と建築行政	井 上 史 朗	72

/// 特別論文

震災復興の教訓（その2）	新 野 幸次郎	84
給付金行政の実態と課題	神戸都市問題研究所 震災復興政策研究会	98

/// 潮流

防災福祉コミュニティ事業（114）	神戸起業ゾーン条例（116）
住民投票（117）	

/// 行政資料

震災復興と生活再建	神戸都市問題研究所 生活再建研究会	120
-----------	----------------------	-----

/// 新刊紹介		169
----------	--	-----

# 生活再建への展望

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

## 阪神大震災と生活再建

阪神大震災は大災害であったが、被害の様相は市民の間で大きな差があった。新築住宅に居住していた市民は被害はほとんどなかった。しかし、木賃アパートの市民死亡率は高かった。被災後の対応力も市民の間で格段の落差がみられた。

このような相違がみられたのは、所得・年齢・家族構成などの相違からであった。平時ではこのような社会的弱者のハンディに対しては、曲がりなりにも公的支援によって埋められるシステムになっていた。

ところが阪神大震災は通常の公的サービスシステムでは、被災市民の救済ができなかった。激甚災害として、政府による支援が必要とされる理由である。

第1に、自治体自身が被害者となってしまった。市町のみでなく、広域団体である県もまた大きな被害を被ってしまった。この点、長崎・雲仙普賢岳、北海道・奥尻島のケースは、長崎県、北海道の被害は僅少であった。同じ激甚災害といっても、地域の自力救済能力の差は歴然としている。

第2に、阪神地区全体がほぼ全面崩壊し、民間の自力回復力もまた消滅に近い状況に追い込まれた。関東大震災と異なり、大阪・神戸市がともに全滅するとの悲劇は免れたが、救助等周辺自治体から支援を受けたものの、被災地が自力復興を余儀なくされたことには変わらなかった。

第3に、高齢化社会の大都市災害であった。一人暮らしの高齢者が多く災害というダメージに抵抗力がほとんどなかった。関東大震災や戦災にあっては、郷里に一時的に避難するとか、親戚が救済の手を差し伸べるといった対応がみら

れた。しかし、阪神大震災ではこのような親戚等もまた被災し、十分な支援が  
できなかった。

大規模災害のもつこのような自力回復の困難性について、政府のみならず多  
くの人々が理解しようとしなかった。そのため生活補償、復興基金などにあつ  
て、被災地との温度差は埋められなままで今日を迎えている。

さて生活再建の視点からみて、再建が極めて困難であったのは、破壊が生活  
全般に及んだからである。阪神大震災は都市構造の破壊であったが、住宅、コ  
ミュニティの破壊でもあった。そのため生活再建は予想外の犠牲と苦痛を余儀  
なくされた。

第1に、生活の基盤である住宅が破壊された。しかも家賃1～3万円前後の  
戦前長屋住宅、文化アパートで事実上、再建不可能な住宅であった。

第2に、コミュニティの破壊であった。中高年の低所得者層にとって職場が  
近所でえられ、病院、食堂、商店が近接して立地した住区であった。しかも人  
間関係の濃密な近隣社会であった。

第3に、精神も含めた健康破壊であった。避難所、待機所、仮設住宅とつづ  
く生活は、当初、サービスもいきわたらず慣れない土地、人間関係など肉体的  
精神的に負担となった。

第4に、生活資金の枯渇であった。遠隔地の仮設住宅は交通費がかさんだが、  
家賃が無料であり収支に大きな影響をあたえなかった。しかし、就業の機会喪  
失は致命的打撃となった。孤独死の大半が失業した中高年男子がほとんどであ  
ったことからでもわかる。

ことにコミュニティの破壊は大災害特有の被害で、生活再建の大きな障害と  
なった。行政サービスの不足もコミュニティがカバーしていたのである。した  
がってコミュニティの崩壊が被災者にとって生活再建をより困難にした。行政  
はこのようなきめ細かなサービスはよくささないし、その欠陥を補うべきボ  
ランティア活動も未経験者が多く、ボランティア団体の組織もか弱かった。ま  
た行政サイドも受け入れ体制が不十分で、有効な組織的な活動がなされたとい  
えない憾みがあった。

このように経済的・肉体的・精神的に、大きなハンディを背負った数万の市民の生活再建が、自治体の緊急の課題となった。

被災前であってもハンディがあったが、震災によって住宅とコミュニティをなくしハンディはより倍加した。それはこれまでコミュニティが有形無形に弱者のケアをしていたが、一挙に消滅してしまったからである。

仮設住宅団地の生活サービスの実態が、コミュニティなき生活の惨めさを如実に示している。行政がどのように頑張ってもコミュニティに匹敵するサービスの供給は不可能なのである。

被災自治体にとって大量の被災者の生活再建は容易ではなかった。それは自治体自身が被災者で地方財政力が弱体化していることに加えて、通常の行政手法では不可能であった。

崩壊したコミュニティをそのまま再生することは物理的にできない。それに代わるコミュニティをどうやって創造するのか、至難な課題が前途に山積している。

結局、政府の財政援助、民間の再建協力、そして自治体の行財政システムの創造的破壊である。たとえばケア付き小規模公営住宅の建設にみられるような古い行政の枠に、とらわれない先駆的プロジェクトの実践である。

このような困難な行政課題を克服するのは、研ぎ澄まされた行政の知恵、勇気ある財政改革への決断しかない。ことに市民生活の再建を直接担当する被災市町の真価が問われているのである。

### 生活補償基金の挫折

生活再建のためには、第1に、物理的・空間としての住宅、第2に、経済的資源としての資金が不可欠である。そしてこれらの基盤のうえにケアが付加されることによって、初めて生活が成立するといえる。まず生活資金から論じていくことにする。

生活資金援助にあつて多くの措置がとられた。弔慰金・自治体の見舞金、政府の失業手当の支給期間延長、医療費免除措置、災害応急資金貸付などで

あった。

このような各種の公的生活資金援助は、弔慰金を除き震災直後の生計の支援にはなったが、五月雨的で経済的のみならず精神的にも生活再建にもあまり寄与しなかった。

生活再建には損失に見合うだけの補償、いわゆる生活補償基金の獲得が必要条件であり、生活再生のための経済条件としての雇用、社会条件としての住宅・コミュニティが十分条件であった。

阪神大震災で政策能力がとわれた最大の課題は、この生活補償問題であった。義援金はたしかに1,700億円以上集まった。しかし、周知のように全壊・全焼10万円、重傷者(1か月以上)5万円、住宅再建・賃貸住宅入居者(所得1,000万円以下)30万円などに過ぎなかった(本誌収録『震災復興と生活再建』第6表参照)。

奥尻島・雲仙普賢岳では全壊のケースで1,150万円～1,250万円が生活援助金・住宅再建援助金として義援金でまかなわれた。阪神大震災は被災者が多すぎて生活再建は、基本的には自助努力にまかされた。そのため仮設住宅の住民を中心に1年後大挙して上京、政府に陳情した。住専問題もあり世論の支持もあったが、政府の壁は破られなかった。

その原因の第1に、マスコミの姿勢があげられる。震災直後、現象面のみの報道に傾斜し過ぎ、政策形成に主導権を発揮できなかった。仮にあって住民参加の都市づくり、公園緑地中心の震災復興など感情的には正論として訴える力はあっても、政策としては実効性にとぼしかった。投書の類も同じで「緊急疎開」など被災市民が選択しがたいものであった。

震災直後は現代都市の脆弱性や公的救援活動の拙劣さの弾劾に精力を傾け過ぎ、生活再建のための核心、政府交渉の戦略を論究する意図は弱かった。

阪神大震災は日本の社会科学の実効性の欠如の露呈でもあった。市民はもと住んでいたところに住む権利がある。これは国際的合意の基本権利であると、繰返し学者・マスコミは提唱した。しかし、このことは日本国憲法ですでに確認済みの権利である。

問題はこれをどう実現するかが緊急の課題であったが、具体的提案は皆無に



近かった。仮にあっても民有地を借り上げ仮設住宅を建設せよといった、現実離れした案であった。現行制度では無料貸借しかなく、しかも2年で撤去できる保証はない。一見、すぐれた提案であっても、実現不可能なアイデアの域をでていないといえる。

感情論、情緒論が冷静な論理的政策論を封殺してしまった。被災者の窮状は悲惨を極めた。しかし、そこから具体的政策へどう結晶させていくかが焦眉の課題であったのである。

第2に、被災地の生活再建・経済復興のエネルギーをまとめて、政府に迫る運動に失敗した自治体の戦略ミスがあげられる。兵庫県は震災保険制度など抽象的でありすぎた。神戸市は現場実務に忙殺されていた。これでは市民・経済界も共鳴し運動の尖兵となりえなかった。

このような政策不毛のなかで関西経営者協会会長三好俊夫「三兆円規模の復興基金を創設せよ」(朝日論壇平成7年2月9日)は卓抜した政策提言であった。湾岸戦争の時、「臨時法人特別税」でアメリカへ支払った。「他国のためにさえ支払うのであれば、自国民のために税を払ってしかるべきだ」という論法は説得力がある。

しかし、マスコミは関東の有力学者の「生活・住宅補償は不可能」との見解を、5～8段の紙面を割いて掲載していた。そしてマスコミ自身も「復興財源で増税はおかしい」(平成7年2月3日朝日社説)との論陣を張った。

結果的には復興支出の抑制に躍起となっていた政府に、塩を送ったに等しい結果になった。そして今日までこの失敗の後遺症は、生活再建を困難にしている。

しかも三好会長の論壇は同紙の首都圏版による縮刷版には掲載されていない。マスコミの東京エゴイズムではなかろうか。震災関連の紙面構成でも関東では「東京で起これば……」で、被災地をどう救済するかの実効性は、紙面編成からはあまり伝わってこない。

筆者の辟みといえはそれまでであるが、阪神大震災の地元の苦しみをマスコミの力を借りて、政府に迫るという戦略は虫がよすぎるといえた。

なお復興基金の財源としては、所得税特別減税の2回分5万円所得控除(約2兆円)が残されていた。減税を義援金にと全国に被災自治体は訴えるべきであった。最初の3ヵ月が勝負であった。被災自治体は長蛇を逸した。

震災復興基金は政府、一部の学者がいう「生活補償金」ではない。三好構想でも用途を限定して運用していけば、政府が反対の根拠としている「生活補償金」ではなくなる。現行の公的支援制度は少ない資金を有効に生かそうとして、低所得者に傾斜し過ぎ「貧困の罠」(poverty trap)に陥っているともいえる。それは生活復興資金の不足から重点配分すると、結果的には政策の空白がどうしても生じるのである。

このような生活支援をめぐる問題は、生活補償と生活支援が混同されてしまったことが、基金創設失敗の潜在的原因である。基金の目的は家賃補助、建築支援であった。これは単なる個人援助ではない。

たとえば住宅は社会資本に匹敵する都市ストックであると、認識するかどうかの問題に過ぎないのである。

阪神大震災は早朝に発生したため、住宅倒壊による死者が9割をしめた。そのため政府、自治体は弔慰金・見舞金、救援活動・仮設住宅など巨額の財政支出を余儀なくされている。

このようなことから考えると、住宅は私有財産と簡単に片付けられない。住宅の貧困は病気・犯罪・家庭崩壊などの原因となり、公的支出となってはね返ってくる。

もし住宅への補助が私的財産の補助であるというならば、人的資産としての義務教育補助も同じといえる。仮に私的資産であっても、住宅補助を個人補助・財産補償としてするのはなく、その外部効果が公益的に大きければ、その程度に応じて公的補助を投入するのが、公平であり財政的にも効果が大きいのである。すなわち滅失家屋に対する補償ではなく、あくまで住宅建設に対する支援なのである。

阪神大震災はこのことを如実に証明し、あわせて日本の都市政策にあって、住宅ストックの貧弱さを改めて浮き彫りにした。

震災復興基金は住宅利子補給金、中小企業低利融資、住宅買上資金、家賃軽減資金などに充当し、早期復興の効果的資金となるはずであった。しかし3兆円規模の復興基金は設立されなかった。

それでも被災自治体はこの線に沿って政府と協議して創設したのが、6,000億円の復興基金(利子の一部交付税補填)で賃貸住宅の家賃補助など、現行制度の公的住宅政策でカバーしきれない分野の救済に充当されている。

しかし、基本的には資金不足から、既存の制度の延伸・拡大での対応の域をでていないといえよう。現在、復興基金に兵庫県と神戸市が積み増しして、その運用益で被災した高齢者世帯などに対し、生活再建支援金を毎月支給する支援策が実現に向かって動いている。被災者に現金を支給する新制度は事実上の個人補償に踏み込む措置といわれている。

#### 住宅再建の課題

公的資金による生活補償が挫折すると、私的支援としての義援金に期待せざるをえなかったが、周知のように被災者の数から涙金にしかならなかった。したがって生活資金の点では、被災者は経済的に追い詰められ、従来の生活貯蓄を崩して暮らすという窮状に追いこまれた。なお生活再建資金については別稿「給付金行政の実態と課題」で論じているので参照されたい。

さて第2の課題である住宅についても解決は容易でなかった。住宅建設の状況は建築確認申請件数から見るかぎり、例年の2～3倍のテンポで建設されている。要再建戸数を8万戸としても、かなりのスピードで回復しているといえる(本誌収録『震災復興と生活再建』第12表参照)。問題はむしろ立地賃貸料、環境などといえる。

しかし、必ずしも将来とも順調に推移すると予測するのは楽観的といえる。なるほど老朽・狭小過密住宅の消失によって住宅再建は、容易に進むかにもえたが、これまで潜在していた問題が一気に顕在化して、経済力を別にしても住宅再建は困難をきわめている。

ただ住宅再建の対応は持家・借家層、高所得・低所得層ではかなり差がみら

れた。高所得・持家層は税の減免額も大きく、企業・団体などからの見舞金も高額の場合もあった。しかも住宅取得の年代も早くローンは完済しており、再建築の経済的余力がみられる。一方、同じ持家層でも中所得者層はローンが残っており、再建は厳しい状況にある(本誌収録『震災復興と生活再建』第20表参照)。

また権利関係、土地形状、法的規制などによって、住宅再建の様相がかなり異なっている。住宅再建の立ち遅れの要因を分類して解説すると、つぎのよう

第1に、区画整理、区分所有、建築規制などのために、自力建設が可能であっても再建が大幅に遅れている。たとえば戦前長屋住宅にあって部分的に借家が持家になっており、戸建方式の再建にこだわると、建築そのものが行き詰まってしまう。これらのケースはすべて広い意味の共同が不可欠であるが、合意形成は容易ではない。

第2に、権利関係の紛争から難航している事例も少なくない。境界線の確認、賃借権の更新、相続財産の分配など、震災による家屋の倒壊が権利関係の紛糾をひきおこす誘因になった。

ことに借地権の場合、地主・借地人の話し合いがつかず、借地人は従前の安い賃貸料を続け権利の留保に努めている。しかし、再建には更新のための巨額の権利金が要求される。

第3に、資金関係で利子補給程度では解決困難な課題である。区画整理・再開発事業では、権利関係を買上方式で対応していき、借家・借地人もそれ相当の権利補償金・買収資金が確保できる。

また共同化に反対の権利者は買収してしまうので、共同化事業は格段に容易となる。狭小住宅も現地再建をあきらめ売却資金で、新規住宅の購入が可能となる。

しかし、マンションのケースでは組合再開発事業のように自治体の外郭団体が、民間の権利を購入し事業参加するといった手法がとりにくい。それはマンションの私性格に加えて、被災自治体にそれだけの財政的余裕がないからである。

もし3兆円規模の阪神大震災住宅再建基金といった強力な機構の設置に成功していたら、事態はかなり変わっていたであろう。しかし、現実はずかには兵庫県・神戸市が設立した阪神・淡路大震災復興基金(6000億円・利子運用分10年間で約2,700億円)が、主として住宅再建支援の利子補給費などとして活用されているのみである。

### 公営住宅の建設

生活補償要求運動の高まりに対して、政府が打ち出したのが、低家賃化への補助であった。被災自治体も公営住宅の大量建設に踏み切った。

神戸市ベースでみると、住宅供給計画戸数72,000戸のうち、公営住宅を1万戸から1.6万戸へと1.6倍に増加している(本誌収録『震災復興と生活再建』第10表参照)。しかし、依然として問題点はのこった。

第1に、建設立地の問題である。既成市街地への被災者の住宅ニーズは大きい。このことは平成8年7月の公営住宅募集状況をもみても、既成市街地倍率が圧倒的に高い。

なお仮設住宅入居者の優先方式を採用したので、市営住宅仮当選者2,231名のうち仮設住宅入居者が1,631名で73%をしめている。

第2に、公営住宅の形態・設計をみると、一人暮らし老人の住宅ニーズに対応して、住宅面積の小さいタイプを多く供給して、建設戸数を多くしている。

第3に、低所得者に思い切った低家賃が導入された。被災者の従前の家賃水準は2～5万円台が60%をしめている。しかし、公営住宅での5～8万円となるので、3～5割の減額が必要となった。

減額の状況は一人世帯で40㎡とすると、年間所得89万円で家賃月額6,600円、70%減額、113万円で11,100円、50%減額、137万円で15,500円、30%減額、161万円で19,900円、10%減額となる。かなりの傾斜減額といえる。

第4に、公営住宅に大幅な減額措置がとられたので、民間賃貸住宅の入居者に対しても減額措置がとられた。家賃6万円以上で5年で90万円の減額が最大となる(本誌収録『震災復興と生活再建』第19表参照)。

大幅な家賃補助の導入について、政府は生活補償の採用とみなしているが、低所得者、たとえば生活保護世帯については、もともとかなりの家賃補助がなされており、生活補償とはいえない。いずれにしろ中所得者層にとっては家賃減額は実質的には、10～30万円に過ぎず、政府が生活補償をしたと大見得をきるには、金額的に少ないのではなかろうか。

### 民間住宅再建への支援

住宅再建の動向を左右するのは、結局、民間住宅ではなかろうか。それは神戸のすまい復興プラン72,000戸のうち特定優良賃貸住宅と公的助成住宅をふくむ民間住宅の比率は、38,500戸と50%をこえる。公営住宅以外は何らかの形で民間に依存しており、民間支援策がきわめて重要である。

第1に、低利融資制度、第2に、共同住宅などへの建設補助、第3に、法制的支援である。

第1に、低利融資制度の概要は、一般の公庫・自治体融資に加えて、阪神・淡路大震災復興基金による利子補給制度がある。さらに共同・協調住宅支援融資、被災マンション再建融資、特定優良賃貸住宅建設融資などの特別融資がある(本誌収録『震災復興と生活再建』第21表参照)。

また、高齢者の住宅再建への支援として、高齢者の自己所有地の担保力を前提とした高齢者特別融資制度が創設され、復興基金による利子補給もある。

これらの財政支援を集約すると、住宅再建のケースでは、給与収入600万円で算定してみると、義援金、利子補給、固定資産税軽減、所得税軽減などで約500万円となる。(本誌収録『震災復興と生活再建』第22表参照)。

いずれにしても滅失した資産に対する補填が、私的保険・公的補償によってなされないかぎり、所得階層の如何にかかわらず再建は重い負担となった。しかし、この点は補償ではなく家賃・建設支援策の拡充によって、解決していかなければならない。

第2に、共同住宅への建設補助は、私的財産の補助・補償はしない原則を、実質的に崩す支援である。

典型的事例の1つは、マンションの再建である。震災以前から老朽マンションについては、再建基金の積立金が少なく再建築時に社会問題化することが憂慮されていた。

典型的事例の2つは、狭小過密住宅の再建である。そのほとんどが現行法では違反建築で再建不可能か、仮に可能であっても狭小過密住宅の再生産となり、防災・環境面で社会問題をひきおこす恐れが大きい。

マンション再建や共同化の場合には原則として、共同施設部分に付き補助がなされる。その概要は全建築費の約1～2割である。

第3に、法制的支援は規制緩和である。一般戸建て住宅については、前面道路4m以下などの既存不適格住宅が多い。またマンションのケースは昭和46年の規制強化直前の駆け込み建築の再建が難航している。たとえば容積率800%といった高密度では、新法では400%で半数が出ていくか、1戸当たり床面積を半分にしなければならない。

しかし、規制緩和は近隣住区の環境悪化を招く事になり、自治体としても矛盾の選択となる。

具体的にはマンションでは震災復興総合設計制度、密集街区では道路整備型再建制度、戦前長屋ではインナー長屋改善制度の活用などが導入されている。またどうしても共同住宅化にまとまらなかった場合、戸建て住宅の建て替えについては救済措置として接道に関する弾力的運用をみとめている。

基本的戦略は土地・住宅空間の再編成そして共同化によって、法的規制の壁をクリアし、財政的支援を導入していくことにポイントがおかれている。

そのため共同住宅再建の情報提供、建築コンサルタントの派遣がおこなわれている。

住宅再建の問題も老朽マンションの改築、密集街区のスラムクリアランスなど、以前からいわれていた問題であった。しかし、その解決のためには特別の法制・財政措置が不可欠の前提条件となる。

震災復興はその過程でこれら問題解決のための、先進的実践例を築いていく努力を惜しんではならない。

## 生活支援ネットワーク

生活再建政策の第3が、生活ケアの問題である。これまでケア問題は行政・家族という公私セクターの両端に依存してきた。阪神大震災は行政と家族だけでなく、中間セクターであるボランティアの存在価値を誇示したといっても過言ではない。

ただボランティア元年といわれるが、ボランティアの活動する市民社会の創造には難問が山積している。それは朝日新聞調査(平成7年4月17日付)によっても「初参加」66%と経験不足である。また動機としても「何かに役立ちたい」63%と、専門能力なき未経験者が純粹な心情で参加している。

このようにボランティアのレベルアップが必要であるが、同時に行政サイドもボランティアと、どのように協力していくのか不確定である。ただコミュニティケア問題をみても、自治体のみでは達成不可能なことは震災時の状況をふりかえってみればわかる。

震災に直面し、公的私的支援活動が展開されたが、公的支援の限界、非力が露呈し、私的支援の活躍が目立った。このことは今後の生活支援にとって重視しなければならない事実である。

第1に、救命・救助活動、生活支援にあって、多方面からの多彩な活動がみられた。しかし、公私サービスの動員力は圧倒的に私的セクターが大きく、8割以上の人ボランティア、近隣の人々によって救助されたといわれている。

その後のボランティア活動をみても、有給休暇制度を利用したサラリーマンをふくめ、百万人以上のボランティアが活動した。要するに行政は限られたサービスしか占めておらずその勢力は当初から非力なのである。

第2に、公的ネットワークは必ずしも円滑に機能しなかった。災害時の同時多発大量サービス処理に直面するとき、人的能力の限界があった。

まず家族・近隣、地域ボランティアが即応し、ついで行政が出動したのである。(本誌収録『震災復興と生活再建』第2図参照)。

また仮設住宅団地でのケアサービスのような前例のない非日常的サービスにおいては、官庁システムは有効に稼働するには限界があった。



このように生活再建は将来のあるべき市民社会の先取りであるともいえる。行政が施設・資金の基盤整備はするが、それをどう運営するか費用・人材・情報を、民間が持ち寄って公私連携体制で行うのが、期待される社会システムなのである。

### コミュニティ・ケア

生活再建のためには住宅、資金とともに、ケアサービスが伴わなければ、生活再建は心の欠落した机上プランにすぎない。高齢化社会さらに介護保険の導入を控えて最大の行政課題となりつつある。

阪神大震災は都市社会の底辺に潜んでいた高齢化問題を、一気に顕在化させたのである。このような意味において、被災市は一足早くきた高齢化問題に対して、全国的な先進的施策を実践しかつ成功さす行政的責務がある。

神戸市の事例でみると、震災後、高齢化福祉ニーズの激増に対処するため、「市民福祉復興プラン」(福祉3カ年計画)を策定しているが、従来のシステムの再編成が不可欠であろう。

それは仮に仮設住宅の一人暮らし老人が、既成市街地の公営住宅に入居できたとしても、生活ケアが行き届かなければ生活支援サービスも、生活不安を一掃できないであろう。

第1に、在宅サービスの総合化である。仮設住宅へのサービスでは民間ボランティア、ケースワーカー、保健婦など個別に対応していった。

このような縦割りのサービスは効率が悪く、市民ニーズに即応しない。その卑近な事例が孤独死であった。公私ネットワークによって情報不足をカバーしていかなければならない。

仮設住宅での体験をいかして、縦割りサービスシステムの欠陥を治癒しコミュニティ・プラン、ケアマネージャー方式を導入し、地域福祉サービスの総合化を図るべきである。すなわちサービスの空白が生じないようにしなければならない(本誌収録『震災復興と生活再建』第9図参照)。

第2に、現在の福祉サービスシステムは原則として申請主義である。しかし、

一人暮らし老人にとって自己抑制が働き、結果的に公的サービス網から漏れてしまう。イギリスではケアマネージャーが生活診断をして、公的私的サービスの橋渡しするシステムとなった。

神戸市でも「あんしんすこやか窓口」を設けて、相談・受付業務の総合化に努めているが、申請主義にはかわりはない。介護保険制度はケアマネージャー方式導入でのサービスを想定しており、被災市はこの機会に先行的採用に踏み切るべきであろう。

第3に、地域ネットワークシステムの形成である。これまで市単位、区単位、団体単位で、福祉サービスは行われてきた。より小さなコミュニティ単位で行われるべきある。

神戸市でも地域センター方式を拠点として福祉、防災、文化、環境などの市民活動が展開されるであろう。

問題は施設の配置ができて、地域センターとしての機能を発揮していけるのかである。職員を配置することは、コスト面からできない相談である。またボランティア団体に委任できるかであるが、地域内のボランティア団体は無数にあり特定団体委託は好ましくない。

結局、事務局・書記としての自治体OB職員と、ボランティアリーダーとの集団指導体制が、期待されるシステムであろう。このような公私協力が形成されるかどうかである。

第4に、福祉と住宅のドッキングである。仮設住宅行政の経験からケア付き住宅でなければ、高齢者にとっては意味がない。

被災市は地域型仮設住宅などのノウハウもっており、ケア付きシルバーハウジングに応用していくべきである。高齢者の住宅は福祉サイドが主導権をもって、住宅設計・建設をすすめていくのがのぞましい。

#### ボランティア元年

コミュニティ・ケアの実施のためには、民間団体ことにボランティア団体とのパートナーシップが不可欠である。震災復興を単なる住宅建設、資金の散布、

サービスの提供に止めてはならない。復興のプロセスは地域民主主義の形成であり、安全で潤いのあるコミュニティの創造でなければならない。その鍵はボランティア団体の活動である。

阪神大震災はボランティア元年といわれた。それは何万人ものボランティアが現地入りし、献身的活動を展開したからである。地域内・地域外、個人・団体、専門・素人の相違はあったが、公的セクターを上回る実績をあげた。

しかし、特定のボランティア団体をのぞけば、専門能力、継続性、資金力、ネットワークに欠ける憾みがあった。このような点からみても、ボランティア元年を名実ともにボランティア元年とするためには、ボランティア団体への支援が必要である。

たとえば神戸市内の仮設住宅団地を拠点にしたボランティア団体の平成7年度の決算でも、中心となって活動しているボランティアは無償である。それでも決算に見られるように1,000万円近いさまざまな経費の支出を余儀なくされている(本誌収録『震災復興と生活再建』第27表参照)。

しかし、幸いに全国社会福祉協議会(200万円)などの財政援助があり、一般寄付にも恵まれ剰余金をだすまでにいたっている。もっとも寄付収入が多額に達したのは、震災という特別の状況にあったからといえる。

したがって一般的にボランティア活動を展開していくためには、人材、資金、用地・資材などの確保などさまざまな社会的支援が不可欠といえる。

第1に、ボランティア活動を社会的に認知していくことである。阪神大震災はボランティアの有効性を立証したし、その精神的土壌も豊かであることも示した。

消費者教育と同じように、ボランティア講座、ボランティア休暇、ボランティア情報センターなどによって、ボランティア参加を呼びかけていく必要がある。

そのためボランティア団体名簿、団体ごとのボランティア内容・条件を示して、ボランティアの発掘、育成に取り組み、平素からボランティア層を厚くしておくべきである。

第2に、ボランティア団体への経済的支援である。自治体にあってもボラン

ティア基金を設置し、支援していかなければならない。それはどうしても公的サービスには隙間が発生するからである。将来的には自治体単独から官民共同の共益型へとスライドさせていかなければならない。

一方、民間にあっても「阪神・淡路コミュニティ基金」(10億円)、「積水ハウス・P & G」(10億円予定)など、続々と設立されつつある。

第3に、法的システムの整備・強化がもめられる。欧米に比してボランティア団体の層が貧弱なのは、このような制度の遅れにある。

イギリスのボランティア団体の収入をみると、遺贈がかなりの額に達していること、契約的寄付(covenant)といった給与天引方式の寄付などが存在していることなど、精神的・制度的に成熟している。

事業的収入をみてもネーム入り物品販売、くじといった企業的収入、政府・自治体からの受託収入、そして資産収入と経営努力、財政基盤の点において、日本より間違いなく先進国である(本誌収録『震災復興と生活再建』第30表参照)。

わが国は社会ストックとして道路、公園、下水が貧弱であるのみならず、ボランティア団体、公益基金、社会参加意識といったソフトの社会ストックにあっても薄いのである。

このような立ち後れを克服していくためには、届出制による法人格の付与、活動実績に応じた免税団体、寄付控除拡大の認可制のための制度整備が焦眉の案件である。

神戸市は市内のボランティア団体に対して、寄付金額相当の市民税分を補助として還付する先例を開くべきである。

今日も市民サイドでは、生活補償金制度創設の運動はつづけられている。しかし、より差し迫った問題は仮設住宅から公営住宅への移転にともなうコミュニティケアのズレ、ギャップである。

超高齢化社会を一足先に経験した神戸市は、生活行政にあって優れた先進的施策を実践していく責務があるといえる。それが全国の支援者に対する返礼であるといえる。

なお本論文は本誌収録の資料『震災復興と生活再建』の解説を兼ねて、筆者  
都市政策 No.86

なりの見解をまとめたものである。したがって図表などについては報告書を参照されたい。

〔参考文献〕

- 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房 平成8年  
高寄昇三「震災復興と都市財政」『都市政策』平成8年4月  
高寄昇三「防災都市と都市経営」『都市政策』平成7年4月  
高寄昇三「震災と都市財政」日本統計協会『Eco-Forum』平成7年6月  
高寄昇三「危機管理の視点」さくら総合研究所編『地震対策マニュアル作成の実務』  
清文堂 平成8年1月  
高寄昇三「震災復興への政策課題Ⅰ」『都市政策』平成8年7月  
高寄昇三「安全都市への処方箋」『市政』平成8年10月  
神戸都市問題研究所『大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査』  
平成7年10月

# 被災者の住宅確保に係る課題と対策

— 応急仮設住宅を中心に —

高 橋 正 幸

(神戸市生活再建本部主幹)

## はじめに

平成7年1月17日(火)午前5時46分、観測史上初の震度7の大都市直下型地震は、神戸をはじめ芦屋、西宮、淡路などに壊滅的な被害を与えた。

神戸市では、死者4,500人を超え、建物の倒壊・焼失数は13万棟にも及び、最大23万人もの人々が避難所へ避難した。

避難所といっても学校の体育館のような公共施設に雑居している状態であり、生活環境も悪く、また、全壊判定を受けた危険な自宅にもどっていく人もあり、早期かつ大量の応急的な仮設住宅の供給が求められた。

## (1) 応急仮設住宅の建設

応急仮設住宅とは、災害救助法に基づき、災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保できないものに対し、簡単な住宅を仮設し、一時的に居住の安定を図ることを目的とするものである。

今回の阪神・淡路大震災では、神戸市分として、最終的に神戸市内29,178戸、神戸市外3,168戸、合計32,346戸の応急仮設住宅を整備した。なお、このほか県営住宅・市営住宅・公団住宅等公的住宅の空き家1,477戸(内市外351戸)を一時使用住宅として確保した。また、できるだけ従前住んでいた地域で住み続けたいという要望に応えるため、市内仮設住宅建設戸数の49%にあたる14,399戸を東灘区から垂水区までの被害の大きかった地域に建設した。

### ① 建設主体

応急仮設住宅の建設は、災害救助法により、国の責任のもとで都道府県知事が実施するものとされているが、兵庫県では、今回の震災発生以前は、救助を迅速に行うため、知事の災害救助に関する事務の包括的委任規則により、仮設住宅の建設を含め、災害救助については全般的に市町村が行うものとしていた。しかし、今回は被害が広範囲に及ぶため、仮設住宅の建設など広域にわたるものについては、震災発生時に遡って県知事の責任のもとに行うことになった。

このため、原則として、市は用地の選定・確保、配置計画及び入居・管理事務を行い、発注・建設は県が行うという役割分担となった。しかし、仮設住宅の早期建設、避難所の早期解消という観点から、後述する高齢者・障害者向け地域型仮設住宅及び平成7年度の追加建設分（8,814戸中6,539戸）については神戸市が建設を行った。

### ② 用地の確保

建設のために、大量の用地確保が必要となったが、さらに加えて早期に建設するために、上下水道その他住宅建設のための基盤が整っていることを必要とし、ある程度の規模も求められた。また管理が長期化することも予想されたため、基本的には市街地等の公有地で対応することとした。

当然、被災地域である既成市街地での用地確保を最優先としたが、広大な面積を必要としたため、六甲アイランド・ポートアイランドや、西北神地域の新規開発用地が多く含まれることとなった。その内訳は、東灘区から須磨区の既成市街地で5,161戸、その他市街地（六甲アイランド・ポートアイランド・北須磨・垂水区）で9,238戸、北区・西区の郊外で14,779戸となっている。

市内仮設住宅団地29,178戸のうち、約79%は市有地等公有地であるが、その他約21%は民間事業者・住宅都市整備公団・国鉄清算事業団から無償で提供していただいた。（表1参照）

(表1) 応急仮設住宅建設地 所有者別一覧

所 有 者	団 地 数	戸 数	割合 (%)
民 間 事 業 者	13	2,834	9.7
住 宅 ・ 都 市 整 備 公 団	14 (1*)	3,047	10.5
日 本 国 有 鉄 道 清 算 事 業 団	3	330	1.1
国	5	181	0.6
兵 庫 県	4	147	0.5
神 戸 市	249	22,639	77.6
小 計	288	29,178	100.0
神 戸 市 外 (日 本 国 有 鉄 道 清 算 事 業 団)	2	1,214	38.3
神 戸 市 外 (国 ・ 県 ・ 関 係 市 町)	23	1,954	61.7
小 計	25	3,168	100.0
合 計	313	32,346	100.0

\* 神戸市有地と住宅・都市整備公団用地にまたがる団地（外書）

### ③ 建設戸数

今回の災害は被害が大変大きく、仮設住宅の必要数を正確に把握することが困難な状況であった。この中で、倒壊家屋や避難者数の調査等から、1月29日に兵庫県に対し、市内25,000戸、市外10,000戸の合計35,000戸の仮設住宅の建設を要請している。しかし、3月末で神戸市として確保できたのは、市内20,364戸、市外2,678戸の合計23,042戸であり、その差は大きく、避難所解消には程遠い状態であった。このため引き続き兵庫県と追加建設戸数について協議を重ね、避難所における実態調査及び面談調査等の2度の調査を行うとともに、避難者数の推移や仮設住宅申し込み状況から追加建設について要請をし、5月25日神戸市内8,814戸の追加建設が認められ、神戸市内の応急仮設住宅建設戸数は合計29,178戸となり、最終的に8月上旬までに全戸完成した。また、市外建設分についても490戸の追加があり、計3,168戸となり、神戸市民分としての仮設住宅戸数は、市内外合計で32,346戸となった。(表2参照)



被災者の住宅確保に係る課題と対策

(表2) 仮設住宅の入居状況について

1 仮設住宅の入居状況(平成8年10月末現在)

地域	状況	建設戸数	入居戸数	入居率	入居していない(A-B)	備 考
		A	B	B/A%		
既成市街地		14,399	12,602	87.5%	1,797	うち地域型の空き戸数335戸
東灘～須磨旧市街地		5,161	4,581	88.8%	580	” 301戸
その他市街地 ※		9,238	8,021	86.8%	1,217	” 34戸
その他郊外(北・西区)		14,779	12,156	82.3%	2,623	
市 内 計		29,178	24,758	84.9%	4,420	” 335戸
市 外		3,168	2,223	70.2%	945	
合 計		32,346	26,981	83.4%	5,365	” 335戸

注) 入居していない戸数には、ふれあいセンター転用・使用不可能戸数を含む

※ ポートアイランド、六甲アイランド、北須磨、垂水区

◎ 平成8年10月末までの退去累計 約6,300世帯

2 仮設住宅の種別と入居者の状況(平成8年10月末現在)

区	タイプ別戸数				計 [ ]は 団地数	入居者の状況				
	2K	1K	一般向 地域型	高齢向 地域型		入居世帯	入居人数	高齢者数	高齢者の 複數世帯	高齢者の 単身世帯
						A	B	C (C/B%)	D(D/A%)	E(E/A%)
	戸	戸	戸	戸	戸	戸	人	人	戸	戸
東灘	3,221	157	56	449	3,883	3,257	6,176	2,541	466	922
灘	311	228	96	351	986	872	1,465	576	91	271
中央	1,566	1,900	48	282	3,796	3,475	5,761	1,697	255	771
兵庫	271	199	88	96	654	620	938	377	59	190
北	4,135	1,703	—	—	5,838	4,835	9,039	1,960	242	770
長田	349	107	120	71	647	611	1,105	393	79	156
須磨	1,197	581	96	251	2,125	1,855	3,232	1,209	217	527
垂水	1,423	885	—	—	2,308	1,912	3,423	1,053	172	437
西	7,782	1,159	—	—	8,941	7,321	14,116	4,675	821	1,657
市内 計					[ 288 ]			(32.0%)	(9.7%)	(23.0%)
	20,255	6,919	504	1,500	29,178	24,758	45,255	14,481	2,402	5,701
市外					[ 25 ]			(25.6%)	(5.4%)	(17.0%)
	3,168	—	—	—	3,168	2,223	4,495	1,150	120	379
合計					[ 313 ]			(31.4%)	(9.3%)	(22.5%)
	23,423	6,919	504	1,500	32,346	26,981	49,750	15,631	2,522	6,080

#### ④ 設計タイプ

今回の震災の被災者に対し、早期に大量の住宅を供給する必要から、住宅の設計タイプは、県とプレハブ協会との協議により、当初6畳・4畳半・バストイレ・キッチンの「2K平屋」(約26㎡：8坪)の1タイプのみが建設されることになった。

その後、避難所生活が困難な高齢者・障害者向けに早期に対応するため、後述する福祉対応の2階建てバストイレ・キッチン共用タイプの「地域型仮設住宅」が認められ、神戸市都市整備公社の協力を得て市が直接建設した。この他、追加建設にあたっては、用地不足及び被災者の多様なニーズに対応するため、福祉対応のない一般向け2階建て「寮タイプ」並びに6畳・バストイレ・キッチンの「1K平屋」(約20㎡：6坪)タイプが新たに認められ、計4タイプが建設された。(図1参照)国内だけでは資材が不足するという状況もあり、韓国、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリアなど5カ国の住宅も輸入することとなり、合計約3,500戸にのぼった。

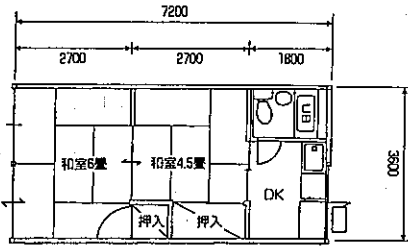
#### ⑤ 高齢者・障害者向け地域型仮設住宅

避難者の数に比べ仮設住宅の建設がなかなか進まない状態では、高齢者・障害者といった、身体的・精神的に虚弱な状態にあり避難所生活が困難な弱者対策を緊急に行わなければならない。このため、従前の居住地から近い地域での生活を基本にし、早期に生活改善を図るため、地域の公園21カ所に風呂・トイレ・台所・洗面所が共用の2階建ての仮設住宅を1,500室整備した。バリアフリー等の仕様とするとともに生活支援サービスとして、(1)生活支援員(概ね50室に1人)による各種相談・安否確認・緊急時対応、(2)警備会社による24時間緊急時対応及び夜間巡回、(3)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を実施している。

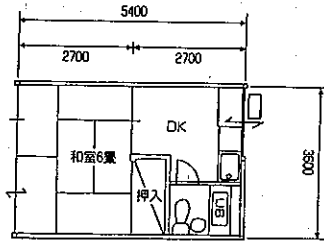
この趣旨を活かすため、入居希望者は福祉事務所または保健所の窓口で受け付け、健康状況及び生活状況等を申請してもらい、審査のうえ入居決定するという方法をとった。

(図1) 標準間取図

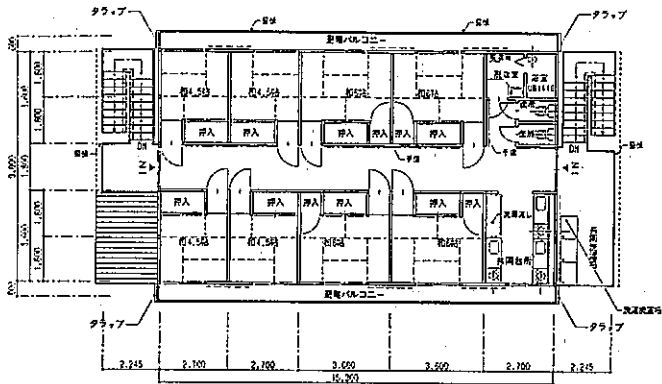
● 2Kタイプの例



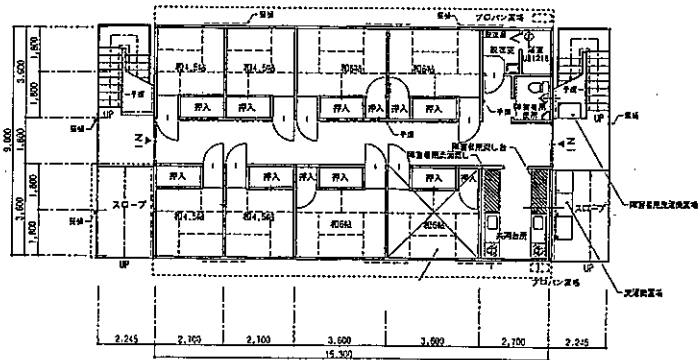
● 1Kタイプの例



● 高齢者・障害者向地域型仮設住宅の例



2階平面図



1階平面図

## (2) 入居決定

応急仮設住宅の入居者募集は、1月27日の第1次募集から大阪府下分を含め6回、その間に常時募集を3回、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅の募集を2回行った。

第1次募集は、募集戸数の8割を応募者全体で抽選し、残り2割を落選者のうち高齢者・障害者・母子家庭のみで行うことを県と協議の上決定し、1月24日に記者発表した。しかし、1月25日未明、寒い避難所に多数の高齢者等がおられることから、人道的に災害弱者を優先すべきであると厚生省・建設省の指示を受けた県の強い指示があり、抽選方法を急きょ変更し、全面的に優先順位による弱者優先方式とした。郵便事情が悪いため、東灘区から須磨区の区役所周辺の施設あるいはテントで受け付けを行い、申込受付・審査・契約には大阪府、住宅・都市整備公団の募集事務のベテラン職員の応援を得た。申し込みは59,449件にのぼったが、結果として第1順位の世帯のみ(21,581世帯)での抽選となったため、高齢者ばかりが入居し、若い層からの不満を多数残すこととなった。

この弱者優先方式による入居決定方式は、一部の常時募集の団地や必要な人にすべて応える目処がたって行った第5次募集を除いた大半の募集で行われたため、高齢者など弱者ばかりの団地ができるなど入居者に偏りがでて、その後の地域コミュニティづくりに課題を残した。

## (3) 応急仮設住宅の管理

応急仮設住宅の管理については、災害救助法に規定がないため、設置者である県・被災市のいずれが責任を持って対応していくのか議論になったが、さしあたって次々に入居が決定されていく仮設住宅を現実に管理していく必要性に対応するため、2月9日に「応急仮設住宅管理部」を神戸市住宅供給公社内に新設し、神戸市内の管理業務を委託することとした。

委託管理業務の内容は、雨水排水対策、敷地内通路の整備、住宅、共同利用施設の維持管理などハードの対応はもとより、入居者管理、苦情受付・処理、

## 被災者の住宅確保に係る課題と対策

防火安全対策など多岐にわたっており、市との役割分担による効率的な管理を進めている。

なお、その後、兵庫県から神戸市等の仮設住宅設置市町に対し、正式に管理が委託され、管理費は(財)阪神・淡路大震災復興基金から応急仮設住宅管理協議会を通じて負担されることとなった。

### ① 環境改善

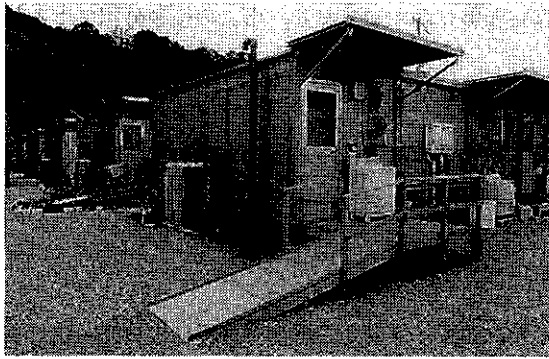
環境改善として、まず、4月から順次全仮設住宅に庇・街灯を付けるとともに、ぬかるみ防止に碎石敷きを行った。引き続き、排水、通路の簡易舗装等の工事に着手した。

また、仮設住宅の構造から冷暖房が必要と判断し、県を通じて国と協議したが、国はいわゆる災害弱者(65歳以上の高齢者、障害者手帳1級から4級の障害者等)のうち冷暖房を希望する世帯のみに設置を認めた。しかし、神戸市では全戸設置が必要との判断から、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では5月にクーラー、10月に電気カーペット、翌平成8年12月にセラミックファンヒーターを、一般の仮設住宅では平成7年6月から全戸にエアコンを設置した。

さらに、概ね50戸以上の比較的大きな仮設住宅団地の便利施設として、周辺の商店等の状況を考慮しながらジュース類及びたばこの自動販売機を設置した。また、特に大規模で周辺に便利施設のないポートアイランド(第2期)造成地及び北区鹿の子台についてはコンビニエンスストア(ミニコープ)を誘致した。

### ② 住宅改修

全戸ほぼ同じ仕様の仮設住宅では、身体が不自由な入居者にとって、決して使い勝手が良い住宅とは言えないが、バリアフリーを目指して、車椅子利用者がある場合は、入居時期に合わせて玄関にスロープを設置し、その他、玄関・風呂場などの手すり、踏み台、段差解消など、8月から希望者の申し込みを受け付け、順次改修工事を実施した。



仮設学園東町第5住宅玄関スロープ

### ③ 安全対策

仮設住宅の防火対策として、全仮設住宅団地に2戸に1個の割合で消火器を設置した。また、軽量のために耐風対策として、必要な仮設住宅にトラロープ（耐風ロープ）張りをできるようにした。入居者自らトラロープ張りができるよう、チラシを全戸配付するとともに、講習会を全仮設住宅で実施した。

### ④ 入居者情報管理システム

神戸市分として約3万戸の仮設住宅を管理するため、コンピューター利用による入居者情報管理システムを開発した。各住戸の入居者全員の氏名・性別・年齢・被災時の住所などの情報を入力し、行政サービス提供への活用を図っている。

### ⑤ 不適正入居対策

鍵渡し後の入居の実態を随時調査し、入居の事実が認められない場合は、一定の期間張り紙で警告の上、契約の解除・鍵の付け替えを行い、再度利用している。

また、入居者についても、別の住宅を確保してなお仮設住宅に入居している、入居者名簿にない者が入居している、などの不正入居については、事実確認を調査の上、厳格に指導を行っている。

#### (4) 仮設住宅入居者支援活動

仮設住宅入居者の心身のケアや新たなコミュニティづくりの支援が必要であるため、民生委員・児童委員等による地域見守り活動の推進や、新たに「ふれあいセンター」の整備、運営費補助、「ふれあい推進員」の配置などを行っている。これらの活動により、高齢者・障害者などの要指導者に対しては十分な対応がなされているが、それら以外の入居者に対してはどうかケアしていくかが課題となっている。また、神戸市外の仮設入居者には情報提供を中心に、巡回相談などを行っている。

##### ① 地域見守りシステム

民生委員・児童委員をはじめボランティア・婦人会・自治会等が安否確認や友愛訪問活動など地域福祉活動を行っている。さらに、入居者の福祉の向上及び自立・互助とコミュニティ形成を図るため、ふれあい推進員の制度を平成7年8月に創設した。ふれあい推進員は、原則として仮設住宅入居者から委嘱し、民生委員・児童委員などと協力・連携を行っている。ふれあい推進員の委嘱状況は平成8年9月末現在402名である。

##### ② ふれあいセンター

ふれあい交流を通じて心身のケアを行い自立を支援するとともに、コミュニ



仮設藤原台第1ふれあいセンターにて健康相談

ティ形成の場やボランティアの活動拠点として、概ね50戸以上の仮設住宅団地（当初は100戸以上）に1か所ふれあいセンターを設置し、運営費の補助をしている。ふれあいセンターの管理・運営は入居者代表、ボランティア団体等によって構成されたふれあいセンター運営協議会によって行われる。平成8年9月末現在設置数は152カ所である。

### ③ 保健所による健康相談等

生活環境の変化に対して入居者の健康を守るため、健康相談・健康診査等を行っている。また、要指導者には保健婦が訪問指導している。さらに、今後の生活支援等のための基礎資料とするため、昨年に引き続き、再度、全入居者に健康状態や身体状況等の調査を実施する。

### ④ 在宅福祉サービス

介護を必要とする高齢者が必要な保健・福祉サービスを気軽に利用できるよう、相談からサービスの提供まで一貫した援助を行う「あんしんすこやか窓口」を設けている。

### ⑤ 単身入居者の緊急安否確認（平成8年10月6日～10月31日）

単身入居者について戸別訪問を実施し、必要なケースについては保健・福祉サービスを行う。また、所在不明等のため安否確認ができなかった仮設住宅については、現場確認を行う（平成8年11月20現在、内部確認数44戸）。

### ⑥ 他都市調整

大阪府・姫路市・加古川市など被災地外の市外の仮設住宅に入居した神戸市民も多い。このような他都市との調整のため、兵庫県・神戸市及び各都市と連絡調整会議をもち、行政サービスの提供を図るとともに、国民年金などの出張相談サービスを行うほか、市職員による巡回相談を実施している。



## (5) 応急仮設住宅から恒久住宅への移転

応急仮設住宅は、あくまで恒久住宅へ移転するまでの仮の住まいであり、入居期間の長期化は生活基盤の安定や生活再建に支障を生じることから恒久住宅の早期供給と、仮設住宅入居者の恒久住宅への移転促進が必要となる。

### ① 恒久住宅の供給

震災により失われた大量の住宅ストックを早急に回復するため、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」を平成7年7月策定し、7～9年度の3か年での供給目標を82,000戸とした。このうち、既着工住宅等の供給見込み戸数を10,000戸とし、新規住宅の建設目標数を72,000戸とした。新規建設72,000戸のうち、公営住宅等の公的住宅は45,000戸、民間住宅は27,000戸（公的助成除く）とした。

しかし、平成8年2月から3月にかけて行った応急仮設住宅入居者（神戸市分）の調査結果では、公的借家を希望する世帯が全体の74.4%ときわめて高く、また、世帯主が65歳以上の世帯が41.7%、年収300万円未満の低所得者が70.6%を占めるなど、高齢者・低所得者が多かった。（資料1参照）

このような実態をふまえ、3か年計画を見直した「神戸のすまい復興プラン」では、当初、公営住宅・再開発系住宅の新規供給及び既着工分としていた16,000戸に、公営空家住宅の活用、公団住宅・民間賃貸住宅等を借り上げる借上公営住宅の供給などによる10,100戸を追加して供給戸数を26,100戸とし、低所得者向けの低廉な公営住宅等の供給を増やした。（表4参照）また、供給時期は平成10年度を目標とした。

民間住宅については、再建にかかる利子補給制度など住宅再建支援策を行っている。

### ② 仮設住宅から恒久住宅への移転促進策

#### ア 低所得者への対策

震災により経済的基盤に影響を受けた被災者や被災木造賃貸住宅に居住して

(資料1) 兵庫県応急仮設住宅入居者調査の結果概要(神戸市分)について(抜粋)

兵庫県の行った応急仮設住宅の入居者の実態調査(平成8年2月15日~3月8日)の結果のうち神戸市分は、次のとおりである。

1 神戸市分調査世帯数及び有効回答数

- (1) 調査世帯数 30,791世帯
- (2) 有効回答数 23,193世帯(回収率75.3%)

2 入居者の概要

入居者の状況 N=22,512

世帯主	65歳未満	65歳以上
世帯数	13,122	9,390
市内比(%)	58.3	41.7

N=65歳以上 9,390

高齢者世帯の構成	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上	無回答
人数	4,766	3,468	620	119	35	13	369
市内比(%)	50.8	36.9	6.6	1.3	0.4	0.1	3.9

(3) 家族の総収入

N=23,193

収入源	給与所得	自営業収入	年金・恩給	貯金	雇用保険	その他	無回答
世帯数	7,408	1,238	9,105	928	286	3,077	1,151
市内比(%)	31.9	5.3	39.3	4.0	1.2	13.3	5.0

N=23,193

総収入	100万未満	200万未満	300万未満	400万未満	500万未満	600万未満	1,000万未満	1,000万以上	無回答
世帯数	7,210	5,388	3,769	2,034	1,046	564	452	74	2,656
市内比(%)	31.1	23.2	16.3	8.8	4.5	2.4	1.9	0.3	11.5

3 入居世帯の新たな住宅希望

N=23,193

住宅希望	公的借家	民間借家	持家	社会福祉施設	その他	無回答
世帯数	17,267	590	3,060	112	380	1,784
市内比(%)	74.4	2.6	13.2	0.5	1.6	7.7

被災者の住宅確保に係る課題と対策

(表4) 公営住宅等の供給見直し  
公営住宅等の供給見直し

公営住宅	22,910
市営住宅(新規)*1	6,275
市営住宅(再建)	1,217
市営住宅(既着工)	1,787
県営住宅(新規・再建)*1	2,634
公営住宅空家*2	5,000
借上公営住宅	6,000
再開発系住宅*3	3,190
合計	26,100

\*1 特定借上・買取賃貸公営住宅を含む。

\*2 公営住宅空家には既入居分500戸を含む。

\*3 再開発系住宅については、10年度までに供給される住宅に低所得者の入居想定率をかけたもの。

■は、公営住宅の当初の目標戸数10,000戸に相当する住宅。

□は、今回の見直しにより追加した住宅。

いた高齢者などが、適正な住居費負担で恒久住宅へ移転できるよう、公営住宅については家賃低減化対策を行っている。さらに、中低所得者が民間賃貸住宅等を賃借する場合、家賃負担を軽減する制度を創設した。

イ 恒久住宅移転に関する情報の積極的提供

恒久住宅の情報提供や生活再建相談のため、生活支援アドバイザーを神戸市内で55人設置し、全仮設住宅団地を巡回している。

平成8年7月の公的住宅一元化募集の際には、延べ993人の職員により仮設住宅内のふれあいセンターなど210か所で募集相談会を行い、申し込みの記載指導を含めた相談を8,115世帯から受けた。また、応募について個別訪問を行い、延べ1,300人の職員・生活支援アドバイザーなどにより、9,483世帯に面談した。

今後の一元化募集においても積極的な情報提供を行う。

ウ 公営住宅への入居方法

公営住宅の募集にあたって、一般被災者より早期に公営住宅へ入居できるように、仮設住宅入居者に対しては6割の仮設入居者枠を設けた。

また、高齢者等の弱者に対しては3割の優先枠を設けた。

#### エ 転居に際しての支援

仮設住宅等の仮住まいから公営住宅等の恒久住宅へ移転する世帯のうち、転居費用の調達が難しい世帯に対して50万円以内を無利子で貸付けている。

#### オ 虚弱高齢者への対策

高齢者・障害者向け地域型仮設住宅の入居者など虚弱な高齢者に対して、生活支援員を設置したシルバーハウジングの整備を進めている。

市営住宅では、既着工分170戸、新規建設分約1,000戸、県営住宅では約750戸の合計約1,920戸の供給を予定している。

#### (6) 応急仮設住宅入居期間延長に伴う問題点

応急仮設住宅の供与期間は、当初、住宅完成日から2年とされており、住宅用地の使用期間も同様の2年として、各用地提供者と契約している。しかし、恒久住宅の供給状況等から、2年間ですべての仮設住宅入居者が恒久住宅へ移転することは困難であるため、供与期間の延長を認める特例法（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）が、平成8年6月14日公布され、同日施行された。この特例法によると、被災者用の住宅が不足し、かつ仮設住宅が、安全上、防火上、衛生上支障がない場合は、1年の範囲内で延長できることとなり、再延長も同様の取扱いとなった。現在これの適用について、国の関係省庁において協議調整中である。

特例法が適用され、供与期間が延長された場合でも、民間事業者等から借りている用地については、具体的な事業計画が明らかになり、早期返還を求められる場合がある。

また、仮設住宅を長期間使用することとなるため、建物の安全性確保が必要となる。

さらに、恒久住宅へ移転する人が増えることにより、仮設入居者が減り、コ

コミュニティの維持が困難となる場合や防災・治安上の問題が生じる。

#### ① 民間事業者等から借りている用地の返還

民間事業者等から借りた用地等については、最大限の延長について協力を要請しているが、緊急を要する具体的な事業計画を有する事業者から早期返還を求められた場合は、返還せざるを得ないため、入居者に早期に情報提供を行い、仮設住宅間の住み替え等の理解と協力を求めている。しかし、住み替えは、入居者に精神的・経済的負担を与えるので、必要最小限に止めたいと考えている。

このような用地返還のための行政上の都合による仮設住宅間の住み替えに際しては、入居者の負担軽減のため、転居費用の助成について検討する必要がある。

#### ② 応急仮設住宅の維持管理

仮設住宅の建物の安全性確保のため、住宅の建物調査を行うとともに、入居者からの要望に対応し、住宅の改善を行う。

防災・治安対策として、空き家の施錠等による外部進入防止、巡回警備、空き棟撤去などを行う。

また、コミュニティを支援するために、保健福祉部門、ボランティア等との連携を進める。

#### (7) その他の問題

今後仮設住宅を大量に撤去する状況になれば、リサイクルなど環境への配慮が必要となる。

また、公園・スポーツ施設等、公共施設については早期原状復旧が望まれる。

さらに、これらの事業を進める財政負担について、国及び設置者である県において、責任をもって、財源を確保することが肝要である。

## おわりに

多くの方々の支援をいただき、仮設住宅入居者の生活も落ちついてきたところであるが、現在、「神戸市震災復興住宅整備緊急整備3か年計画」及び「神戸のすまい復興プラン」に基づき、82,000戸の恒久住宅の早期供給をすすめ、仮設住宅からの移転を進めている真最中である。(本誌収録「震災復興と生活再建」第9・10表参照)

仮設住宅入居者の最後の1人が、恒久住宅へ移り住み生活再建ができるまで、神戸の復興は終わらない。

今後とも神戸の復興のため、ご指導ご協力をよろしくお願いしたい。

# 生活再建と災害援護貸付制度

木 原 勇

(神戸市生活再建本部主査)

## 1. はじめに

自然災害による死亡・負傷さらに住居・家財等に相当程度の被害を受けた場合、その程度によって生活の建て直しに資するため、国や地方公共団体などからの給付や貸付が予定されている。

今回の阪神・淡路大震災という未曾有の災害に対しても、平成7年1月以降、被災者の生活再建の一助として義援金交付をはじめ、種々の給付と貸付け等が行われてきた。

給付としては、

- ①全国からの善意である約1,772億円（平成8年10月末現在）を原資とする義援金
- ②神戸市・兵庫県からの災害見舞金
- ③死亡者に対する災害弔慰金
- ④重度の障害を被った方への災害障害見舞金などがあげられる。

また、貸付についても、「災害弔慰金の支給等に関する法律（以下、弔慰金法）」に基づく災害援護資金貸付、市・県で行っている災害復興住宅特別融資・中小企業震災復興特別資金融資や住宅金融公庫・市中銀行融資さらに阪神・淡路大震災復興基金を活用した融資や利子補給制度などがみられる。

これらの中でこの稿では、神戸市生活再建本部が中心となって昨年実施した弔慰金法に基づく災害援護資金貸付と市（区）社会福祉協議会などが窓口となって実施した生活福祉資金による貸付け等について、制度の概要や実施状況、課題等について概略をふれたいと思う。

## 2. 弔慰金法による災害援護資金貸付

### (1) 法律制定の趣旨

従来、地震や風水害等の自然災害については、昭和22年制定の災害救助法や災害対策基本法等により対策が講じられてきた。

しかしながら自然災害によって家族を失いあるいは住居・家財等を失った個人の被害に対し、直接的な救済制度はなく、かねてからその制度の創設が望まれ、昭和47年には市町村災害弔慰金補助制度が設けられ、第1歩を踏み出したが、昭和48年には制度の確立と内容のより一層の充実を図るため、第71回国会において参議院災害対策特別委員会の委員長提案として、死亡者に対する弔慰金の支給とともに、災害援護資金の貸付けに関する法律案が提出され、衆・参両院において成立したものである。

その内容は、当該市町村の区域内において、災害救助法による救助が行われる災害、その他政令で定める災害により貸付け事由たる被害を受けた被災世帯の世帯主に対し、生活の立て直しに資するため低利資金の融資を行うもので、この法律を受けて市町村が条例を制定して行うこととされている。

### (2) 概要 表1参照

### (3) 融資実績 表2参照

### (4) 問題点及び課題

#### ① 受付期間の設定について

この貸付の受付期間については国の通知により、災害日の翌月1日から3カ月以内で受付を終了しなければならないとされている。

当市ではこれを受けて、災害直後の混乱状況及び実施体制を考慮して、平成7年3月24日から4月30日までを受付期間とし、市広報紙や報道機関を通じての広報も行い、電話や面談での相談窓口を設ける一方、郵送での受付を実施した。

しかしながら締切り後にも、県外等避難のため制度を知らなかった等で、再度受付の要望が被災者や被災者団体から根強く出されていた。

これを受けて当市でも、当時の混乱状況や今後の被災者の自立再建状況等を



生活再建と災害援護貸付制度

表1 各種貸付制度の概要

	1. 甲恵金法による災害援護資金貸付	2. 生活福祉資金貸付制度による特別貸付(小口資金貸付)	3. 生活福祉資金貸付制度による災害援護資金貸付	4. 生活福祉資金特例貸付(転宅費)
(1)貸付対象となる被害及び(2)貸付対象者	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災による世帯主の1ヵ月以上の負傷</li> <li>住居が全壊・全壊・半壊・半壊の被害</li> <li>家財の被害金額が全家財の価額の3分の1以上の被害</li> <li>被害を受けた世帯の世帯主(被害を受けた当時、市の区域内に住所を有した者)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災により、世帯員の死亡や負傷、住居の損壊等により、生活に困難している世帯で、緊急に必要な資金の融通を他から受けることが困難であると認められる世帯</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅が一部損壊し、かつ家財に損害を受け、その損害が家財の3分の1未満である場合</li> <li>住宅に被害はないが、家財に損害を受け、その損害が家財の3分の1未満である場合</li> <li>上記の被害を受けた世帯で、申込み時、市内に住民登録している人</li> <li>甲恵金法による災害援護資金の貸付対象者でない世帯</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災により全半壊(壊)または、仮設住宅に住む世帯のうち、恒久住宅への転居に必要な費用の調達が困難と認められる低所得世帯、高齢者世帯等。</li> </ul>
(3)貸付限度額	被害の状況に応じて150万円～350万円以内	10万円以内(ただし、特別の事由ある場合【※1】は20万円以内)	150万円以内	50万円以内
(4)所得要件	その世帯に属する人の所得を合算した額が例えば1人世帯で220万円以下4人世帯で650万円以下以降1人につき30万円を加算	—————	その世帯に属する人の所得を合算した額が例えば1人世帯で180万円以下4人世帯で460万円以下5人世帯で540万円以下以降1人につき90万円を加算	その世帯に属する人の所得を合算した額が例えば1人世帯で180万円以下4人世帯で470万円以下5人世帯で550万円以下以降1人につき90万円を加算
(5)連帯保証人	必ず1名が必要 (イ)継続的に安定的な収入のある人 (ロ)借入申込人と同一世帯でない人 (ハ)借入申込人・連帯保証人でない人	原則1名(特別事由がある場合はこの限りでない)	原則として1名が必要 (イ)継続的に安定的な収入のある人 (ロ)65才未満の人 (ハ)借入申込人と同一世帯でない人 (ニ)借入申込人・借入人・連帯保証人でない人	原則として1名が必要 (イ)弁済の實力を有する人 (ロ)65才未満であること (ハ)借入申込人と同一世帯でないこと (ニ)借入申込人及び借入人は保証人になれない
(6)利率	年3%(据置期間中は無利子)	年3%(据置期間中は無利子)	年3%(据置期間中は無利子)	年3%(ただし阪神・淡路大震災復興基金が全額負担)
(7)償還期間	10年(うち据置期間5年)	5年(うち据置期間2年)	8年(うち据置期間3年)	6年(うち据置期間1年)
(8)償還方法	元利均等半年賦償還(ただし繰上償還可)	元利均等償還(ただし、繰上償還可、原則として口座振替による月賦償還)	元利均等償還(ただし、繰上償還可、月賦・半年賦・年賦のいずれかを選択)	月賦償還
(9)その他			資金の用途は、損害を受けた住居の修理又は家財の購入に限る	資金の用途は引越費用、家財等購入費、敷金等転居に際し必要な費用に限る

【※1】特別の事由のある場合とは、

- ①世帯員の中に死亡者や負傷者がいるとき
- ②世帯員に要介護者がいるとき
- ③世帯人員が4人以上いるとき等
- ④①～③以外で妊産婦・学齢児童がいる世帯等で特に必要と認められるとき

表2 各種貸付資金の貸付状況

各種貸付制度	詳細項目	貸付限度額等	貸付件数	貸付額	備考
弔慰金法による災害 援護資金貸付	第1次貸付分	・貸付限度額 150万円	21,874件	52,595,100千円	
	第2次貸付分		10,456件	25,097,100千円	
	合計	~350万円	32,330件	77,692,200千円	
生活福祉資金貸付制 度による特別貸付	小口資金貸付	・貸付額 10万円又は20万円	44,514件	6,586,870千円	
生活福祉資金貸付制 度による災害援護資 金貸付	第1次貸付分	・貸付限度額 150万円	284件	277,160千円	
	第2次貸付分		124件	123,960千円	
	合計		408件	401,120千円	
生活福祉資金特例貸 付	転宅費	・貸付限度額 50万円	134件	62,000千円	H8.10.31 現在

勘案し、県と協調して、国に対し特例的に再度の受付を要望し、国の補正予算の成立をまって7年10月に1カ月間の期間で再受付を実施できたところである。

この受付期間の設定については、被災者に早期の生活再建を図ってもらうという趣旨から設けられたものと推察するが、今回のような大災害にあっては、たとえば被災者の県外避難に伴う制度PRの困難さや、あまりにも被害が甚大で各被災者も当面の対応に追われ、将来的に公的融資をうけての再建計画を考えるとといったところまで至れなかった、といった現状に目を向けた対応が今後とも望まれよう。

なお、2次の受付では、新規受付に加え1次での借受者であっても借受け限度額に余裕があれば、その範囲内で申し込みを受け付ける等の対応を図った他、従前時の広報手段に加え、市外仮設住居者等に対しての制度PR紙の各戸配付・郵送を行う等広報の徹底を図った。

## ② 連帯保証人の設定について

制度では貸付けといった性格上、連帯保証人1人の設定が義務づけられている。

今回のような神戸市内はもとより、阪神間・淡路にも及ぶ大規模で広域的な

災害では、親類縁者等も被災者であるケースも多く、実際的には保証人を探すのが困難な方も見受けられた。昭和49年の国の通知から、原則として保証人は借受人と同一市町村に居住する者とされてきたが、今回ではこういった状況も勘案され、市外在住者であっても可とし、制度の緩和も図られたところである。また、同通知では、借受人は他の借受人の連帯保証人になれないことが規定されており、保証人を見つけることができなかつた人からは、この緩和を求める声もあったが、これへの対応は困難な状況であった。

### ③ 所得の要件と算定期

貸付けを受ける要件の一つとして、世帯に属する者の所得を合算した額が、政令第5条に規定する金額未満であることとされているが、これは災害援護資金が被災世帯の生活の再建に資するため貸付けられる低利資金であることから、資金調達が比較的容易と考えられる一定所得以上の世帯については、貸付けの対象としない趣旨である。

基準金額について本制度では、対象世帯は所得の低い方から3分の2の世帯が入りうるようにという考え方にたっている。

いずれの年の所得を対象とするかについては、弔慰金法第10条の規定をうけた政令第4条の規定で前年の所得とされている。ただし当該被害を1月から5月までの間に受けた場合にあっては、市町村民税の課税台帳に整理されるのは翌年の6月以降であることから、前々年の所得を用いることとされている。

今回の震災にあっても、災害時の前々年、即ち平成5年の所得を基準とすることになった。このことから被災者からは、現時点で災害で被災し財産を失う、職を失うなどの損害を受けているわけであるから、平常時であった前々年の所得ということは実情を反映していないのではないかという指摘もあった。これも制度上からくる問題で、やむを得ないところでもあるが、所得要件を超える被災者であっても、災害での被害回復のためには、一時的援助は必要であることも考えあわせると、事務レベルでは制度間のギャップにジレンマにおちいたところであり、今回、問題点として浮きぼりになった一つでもある。

なお、全焼・全壊など大規模な被害を受けながら、平成5年所得が高額のた

め、対象外にならざるを得ない方もおられたが、ただ、住居の滅失の場合は、特例として所得制限額1,270万円となっているため、これの適用を受けられた方も多かった。

このように被災程度に応じた何らかの例外措置が、大規模かつ広域的災害時には必要と考える。

#### ④ 貸付対象被害の要件

対象要件として、住家等の被害あるいは1カ月以上の負傷を受けたものとなっているが、震災により失業した被災者が対象とされていない点が今後、検討項目として考えられる。

具体的には、住家は全壊等の被害がなかったが、勤務先や自営業者の作業所・店舗に被害をうけ、失業状態となった場合である。

これらについては、失業保険給付による当面の生計の維持が図られることや、中小企業対象の特別融資での対応が見込まれることを理由とする場合もあると思われるが、保険に未加入の場合や融資制度対象とならない場合は制度の網から漏れることになった。

#### ⑤ 償還及び債権管理

償還については、原則10年償還、3年据置きであるが、今回は被害の甚大さから国と協議の上、据置き期間5年に延長し借りやすい条件に緩和した。

償還方法については、借受けから6年日以降に半年賦元利均等償還であるが、無利息期間中である据置き期間中での償還も、借受人の希望により全額または一部額を繰上償還として認めている。

今後事務取扱部局では、大部分を占める平成12年からの償還に向けて、借受者の転居先確認や償還用の銀行口座の確認など、債権管理業務を進めていくことになる。

### 3. 生活福祉資金貸付制度による各種貸付

同制度は、戦後疲弊した国民経済の中で激増した低所得世帯に対し、その生活基盤を確保し、適切な生活指導と必要な援助を与えるとの趣旨から、民生委

員による「世帯更生運動」が全国的な運動として展開されたのをうけて、国においてもこの運動の成果の助長発展を図るため、昭和30年度予算において、自立助長のための資金原資として1億円が計上され、都道府県社会福祉協議会に対する補助事業（貸付窓口は市町村社会福祉協議会）として、生業資金・技能習得資金など3種類で構成される「世帯更生資金貸付制度」の名称で誕生したものである。

その後昭和32年には、生活資金（生活費・家屋補修費・助産費など）が新設され、さらに昭和37年度には災害援護資金が加わった。さらに各種資金が加えられ、平成2年度には在宅福祉を推進する観点から、日常生活上の要援護老人のいる世帯の所得制限の緩和等を図るとともに、名称を「世帯更生資金貸付制度」から「生活福祉資金貸付制度」と変更、国の要綱に基づく運用で今日に至っているものである。

#### 1) 生活福祉資金貸付制度による特別貸付（小口資金貸付）

本制度の運用にあたっては従来より、大災害時の被災世帯に対する特例措置（昭和34年伊勢湾台風、43年十勝沖地震等）や、カネミ油症患者に対する生活資金貸付の特例措置等など、他の関連施策等を考慮しながら弾力的な措置がとられてきた経緯があり、低所得世帯の自立更生、生活再建に重要な役割を果たしてきた。

こういった流れをうけて、今回の震災で世帯員の死亡や住居の損壊により生活に困窮している世帯で、緊急に必要な資金の融資を他から受けることが困難な世帯に対し、当面の生活費として所得状況に関係なく、小口資金の貸付けを行うこととなった。この「小口資金貸付制度」は国の通知により特例として、他の制度に先駆けて、震災から10日後の平成7年1月27日から2月9日まで実施した。

(1) 概要 表1参照

(2) 融資実績 表2参照

この制度については、緊急的、特例的対応として

①低所得者に限定しない。

②資金交付は、受付日の翌日とする。

③受付手続きについては、特別な場合を除き原則として添付書類は必要としない。

④保証人の設定については、特別な事情がある場合は特例的措置を講じる。等の簡素化を図っており、緊急性を優先に、貸付金制度としては特異なものとなっている。

## 2) 生活福祉資金災害援護資金貸付

この制度は、先述した生活福祉資金貸付制度の一項目として設けられているもので、貸付の対象となる被害については、弔慰金法による災害援護資金の対象とならない比較的軽微な損害を受けた世帯を対象としている。

所得要件については、弔慰金法による援護資金貸付が所得の低い方から3分の2の世帯が入りうるように設定されているのに対して、この制度では所得の低い方から4分の1程度の階層を目安としている。

本制度についても、第1次が平成7年5月17日から7月31日（被災日の属する月の翌月1日から起算して、原則として6カ月までに申請しなければならぬとされている）まで受付けたのに続き、弔慰金法の場合と同様の理由から同年10月に1カ月間の2次受付を実施した。

(1) 概要 表1参照

(2) 融資実績 表2参照

今回実施するにあたっては、

①据置期間の延長（1年→3年）

②保証人資格を市外居住者にも拡大

したほか、所得の基準年については原則として、平成5年分所得としつつも、平成6年または震災により基準額内となった者については、別途書類（失業した場合には離職票等）を提出することにより対象とするなどの基準緩和を行うとともに、弔慰金法による災害援護資金貸付と同様、専用電話相談窓口を設け、利用者の利便を図った。

また利用者からの声としては、震災後という非常時において、資金使途に関

する添付書類が細かすぎる等申請手続き上の問題をあげる人も多かった。

### 3) 生活福祉資金特例貸付（転宅費）

本制度は、平成8年6月発表された「住宅復興プログラム」をうけて、仮設住宅等の仮住まいから災害復興公営住宅等の恒久住宅への移転が本格化する中で、転居費用の調達が困難な世帯に対し、生活福祉資金貸付制度を拡充し、特例的に貸付けを行おうというもので8年8月からスタートした。

平成8年5月に発表された仮設住宅世帯調査では、年間収入300万円未満の世帯が全体の70%、100万円未満が全体の30%を占める中で、家賃が軽減化された災害復興住宅へスムーズに入居できるよう、財政面からもバックアップしようというもので、転居に際し必要な引越費用、家具等購入費に限り、50万円を限度に融資するものである。

当制度の大きな特徴は、低所得者等の負担を少しでも軽減するために、年3%の利子については、償還期間内は、神戸市と兵庫県が設立した、阪神・淡路大震災復興基金で全額負担することとなっているほか、保証人の得られない場合には、一定の審査の上、債務保証制度の適用を受けられることとなっている。

(1) 概要 表1参照

(2) 融資実績 表2参照

現時点では、実績はまだ伸びていないが、今後災害復興住宅の一元化募集が進むにつれ、利用者が増えてくるものと思われる。

## 4. おわりに

震災から既に1年と11カ月あまりが経過した。その間、被災者の自立と被災者の生活基盤の確立のため、従来の枠をこえてかなり踏み込んだ種々の手段が講じられ、知恵が絞られてきた。

しかしながら、被災者には高齢者や低所得の方も多く含まれており、よりきめ細かな生活支援のための施策が求められている。

給付・貸付け面のみならず、健康の確保、保険福祉サービスの充実、生きが

い感の創出、職の確保などその範囲は広い。

給付・貸付制度面でみれば、最近では、復興基金において、二重ローン対策など住宅対策事業の拡充等が図られたほか、兵庫県でも100万円を限度とする「生活復興資金貸付制度」が創設された。

また、国の方でも、新内閣内で「震災復興」を最重要課題に位置づけし、被災者に対する個人補償問題の研究を行っていく方向を示している。

いずれにしても、今後とも被災者の自立・生活基盤確立の支援として、現状を見据えた施策の積み上げが求められている。



## 仮設住宅からの報告

林 明 文

(ポートアイランド第2仮設自治会会長)

### はじめに

忘れもしないあの時から、2度目の暑い夏が終わり、秋風と虫の音を鑑賞する間もなく、再び寒い冬がやって来る。無我夢中の手探りで過ごした1年9ヶ月が、良きも悪きも脳裏を掠める。行き先に夢も希望もない人達を眺めていると、これが経済大国の民かと疑いたくなる。人々は政治の貧困だと唱えているが、必ずしもそればかりではなく、文明を追求するあまりの、人間性の欠如ではないだろうか。政治家や行政にたずさわる人は、今少し被災者の現実に目を向けることが、必要ではないだろうか？

### その時

習慣の早朝登山は何故か1時間30分早く下山した。新神戸駅から生田川沿いに下っていると、突然大きな地鳴りと振動音に加え、歩行が千鳥足となり座り込んでしまった。それでもまだ地震とは思わなかった。神戸に地震はないとの神話があったからである。前後左右上下に揺れ動き立ち上がることが出来ず、初めて地震とわかった次第である。

よろめきながら我が家に急いだが、途中、倒壊家屋が道を塞ぎ、迂回を重ねやっと家に辿りついたが、不思議と人や車にも会わず静寂そのもので、不気味な雰囲気漂っていた。

我が家は10階建のマンションで、外見は亀裂が走っていたが、厳然と聳え一瞬安堵の胸をなで降ろしたが、一步中に入ると別世界があった。柱も壁も鉄筋は剥き出し、コンクリートの破片は散乱し、整理しなくては歩行困難の状態で

あった。エレベーターは動かず、どうやって7階の部屋迄行き着いたのか、記憶は真っ暗な中を四つん這いになり、幾分を費やしたか分からない。途中各階各部屋から阿鼻叫喚、救いを求める叫びが、高く又低く反響していた。

やっと我が部屋に辿り着くと、内ち開きの鉄製のドアは歪み、下駄箱や置物が倒れ、中からドアの開放を妨げていた。体当たりを幾ら繰り返したか覚えていないが、部屋内は惨憺たる有り様、2個の冷蔵庫は扉が飛んで客間に、食器棚は居間で倒れ、テレビは流し台の上で粉々に、全く足の踏み場もないとはこのことを言うのであろう。何よりも驚いたのは、書斎の大型テーブルの引き出しが全部抜け落ち、テーブルが立っていたことである。どう考えても狭い書斎で力学的に立つ訳がない。どんな揺れ方で、どの様な力が働いたのか? 思考すれば私の永遠のテーマであろう。

さて後の行動について話せば、救助救援活動、避難誘導活動と続くが、これを話せば自分の手柄話になるので、割愛したい。唯、マンション生活は平素隣人付き合いの冷たいものであるが、98世帯の我が隣人はお互いに支え合い、助け合い合格点に値したことを付記したい。それに引き換え、行政の混乱振りは、職員自体が被災者であることを考慮しても、災害マニュアルがなかったことを割り引いても褒める言葉はない。しかし消防署や自衛隊の奮闘ぶりには、頭が下がり、且つ頼もしさを感じた。これは全市民が一様に評価する処であろう。

ライフラインの壊滅は、いかなる大都会も瞬時にして機能を失い、安楽に慣れた我々を混乱と不安におとしいれた。又、肉親や友人の安否や、死者と病人、負傷者の対応、水と食料の確保、治安の維持、迫りくる寒気対策と、どれをとっても疎かに出来ない、諸々の問題が生まれた。

避難所にて

余震が幾度か襲う中、客間の一隅を片付け寝る場所を確保したが、玄関ドアは開閉不能で防寒と保安の為、下駄箱や冷蔵庫の扉を立て掛けた。平素、水と電気とガスのない生活を考えたことがあるだろうか? 生活は成り立たないことを立証し、文明社会の脆さを痛感した。

2 昼夜を過ごした時、道路越しの小学校で、お握り配りの様子が見えたので、急いで駆けつけた。1 個のお握りの美味さに、思わず熱いものが込み上げて来る。誰が、どの様にして、何処から運ばれてきたのか、知る由もなかったが、この善意こそが、今失われつつある私達の心に、警鐘を鳴らしたと理解している。この時、実に見苦しい怒号と争いが起き、組織化の必要性を強く感じた。近隣諸氏の強い要請と、私自身が心身共に健康であった為、何か社会に貢献しなければならないと、義務感を感じリーダーとして、避難所に身を投じることとなった。

小さい某小学校は、校庭から体育館、教室を問わず人、人…その数は、2 千数百人の溢れんばかりの集団となり、これを無作為に校庭と、1～3 F の屋内に収容し、それぞれの寝所を確保したが、水と燃料、食料の確保と防寒対策に追われた。役所に行っても右往左往で埒があかず、唯、市外地の善意の人々の救援物資を待つばかりで、寒気と戦っていた。この時の学校教職員の協力態勢と、ものの考え方は実に感嘆に値するものがあり、避難所を離れるまで続いた。

ライフラインの壊滅により、1 番困ったことは水であった。飲み水は破裂した水道管に頼ったが、水洗便所は山の如く、生理現象は抑えることは出来ず進退窮まった。幸いにも校庭のプールに水があり、バケツリレーで3 F、2 F、1 F と汲み上げ、これが日課となった。当初は協力者も少なく、大変な仕事であったが順次協力者も増えて、今は楽しい思い出となっている。

1 週間を過ぎる頃より、ようやく救援物資が届くようになり、安堵の胸をなでおろす様になったが、思わぬ諸々の問題が起きて来た。プライバシー保護の問題は、例えば鼾、寝言の大きさ、寝相の悪さ、枕元の通行、声が大きい、人間同志の性格の不一致、など相互の妥協と協調に頼らざるを得なかった。しかし、環境の違いが大きい屋内組と校庭組の対立と、震災により精神的に不安定になった人の問題があった。前者は自衛隊のテント設営や、ストーブの供与と、転出による空教室が出来ると、順次屋内に移転することで収められたが、アルコールを飲んで問題を起こす人や、精神的に不安定になった人等の存在には、

多大なエネルギーを費やした。被災者の秩序を保つ為にも、何らかの援助が欠かせない状況にあった。幾度も警察と行政と三者協議で知恵を絞ったが、結局最後まで問題は残った。

この人々も大部分は震災の影響だとすれば、心のケアの重要性を思い知らされる。しかしこの1%の人々を男女分析すれば、およそ、男95%、女5%くらいになる。このことは、後に口述する仮設住宅に於いても同じ比率の現象がある。他所の避難所、仮設住宅でもこれに似ているのは何を物語っているのだろうか？結局、土壇場になると女性の方が順応性があると思われる。

この項の終わりに当たり、私は平成7年1月19日より4月9日の間、避難所で過ごしたわけであるが、多角的に学んだことが多かった。個人の学生ボランティアと自衛隊、消防署の活躍振り、個人の救援物資の持参、弱者の互助精神、いずれも忘れることの出来ない思い出と教訓を得た。

### 仮設住宅

避難所に於いて、仮設住宅の抽選申し込みのニュースを聞いた。第1回目の抽選は2月上旬頃であったが見事に外れた。2回目は3月下旬の申込みで、運良く当選した。

それにしても震災後2ヶ月で2、3千戸の仮設とは言いながら、住宅を建てる能力があったとは正に驚異に値する。これだけの底力がありながら、一方では無能振りを発揮する行政の、この体質には驚く外はない。

官民一体で作りに上げた仮設に入居したのは4月10日であった。このポートアイランド第2仮設住宅と称する住宅は、駅から歩いて15分、コンテナヤードに隣接する海浜開発地域にある。10世帯1棟の棟割り長屋から、40棟、400戸のまちづくり作戦が始まるのである。被災地全域から、全く知らない者同志が1ヶ所に集まったので、名前も性格も経歴も判らない。お互いに観察し合う毎日であった。

その内にあちらこちらに立ち話の輪が出来て、震災時の恐怖や悲劇、そして環境の急激な変化に伴う愚痴や不満が溢れ、明るい話題はなく、暗い雰囲気

醸し出す結果となった。即ち、ポートアイランドは地震発生と共に液状化現象が起り、砂と粉塵が風に舞い上がり、窓も目も開けられない状態である。復旧の大型車は神戸大橋の破損により大渋滞が続き、車の通過と共に家は揺れ大音響で地震を思い出す。壁や窓、扉、床下の隙間から砂が吹き込み、板1枚の壁は隣りの話声や咳、水の音や足音、鼾、電話の呼び鈴が聞こえ、プライバシーは全くない。日常生活品を買い物する店や、駅、銀行、郵便局、病院は遠く、高齢者にはハード過ぎる。平素、便利な市街地に暮らしていた人達には、慣れるまでには時間がかかるが、それにもまして、ガス、テレビ、エアコン、電気等、文明器具の取り扱いが判らない人の多いことは驚きである。

1年9ヶ月を経た現在も取り扱いの依頼が来る。修理はプロに依頼すると1、2日の時間と往復の経費がかかる為かもしれないし、高齢と痴呆症気味の人には無理かも知れない。ちなみにこの仮設住宅は8月31日現在で、362世帯、496人、60歳以上は74.6%、70歳以上36.3%、80歳以上8.6%を占め、入院、通院者は58.2%、身障手帳所持者は44名である。この数字は、何を物語っているのだろうか？緊急に避難所からの弱者救済を、最優先させた結果の歪みである。その時は皆拍手を送った。しかし集団生活には大きな足かせとなった。オールドパワーのみでは、まちづくりは不可能と言う結果が出たからである。大いに後世に残る教訓であろう。

世界に冠たる経済大国日本の国民は、国際都市神戸の片隅で、この様な姿で立ち上がりをかけて、再起の努力を続けている。震災後1年9ヶ月を経た現在、被災者住民の内に格差が広がっている。14%余りの自力再建の出来る人又は計画のある人と、全く白紙状態の人との差である。白紙の人には蓄えも尽き、生活に疲れ果てた人が増えつつある状況がある。一方は明るく、一方は暗く、明暗の差が広がりつつある。選挙の風が吹き始めた頃から、急に被災地の救済援助が声高となったが、投票が終わるとトーンダウンした様に感じる。仮設住宅から見れば被災地は、選挙の道具に使われたと感じている。一見して神戸の街は復興が進み、明るさを取り戻したと評する人がいる。その人には是非この仮設住宅をつぶさに見ていただきたい。その上で改めて感想を聞きたいと願って

いる。

被災地の再建、復旧、復興は被災者住民、即ち人の安定生活が確立されて、初めて復興したと言うべきで、幾ら立派な道路や建物が出来、人通りが増えても、人間の生活が震災以前の水準に戻らない限り、真の復興が出来たとは言えない。確かに街は寄麗になり、人通りも多くなった。しかし仮設住宅の現状がある。2度目の暑い夏をやっと過ごし、秋を鑑賞する間もなく、再び寒い冬將軍がやって来る。昨年秋設置されたエアコンも電気代が高くて使えない人、ガス代が高く風呂は5日に1度の人は意外に多く、生活保護を受けたい人が増えている。

終戦後の地獄的混乱の中、無我夢中で努力を重ね、死にもの狂いで日本経済の基盤を作り、今日の繁栄を築いたのは、現在の60歳半ば以上の人達である。いわば戦後の日本を作り上げた功労者は、再び大きな災害に遭遇し、困窮のどん底にある。家族制度は消え、核家族化した孤独老人は、この震災で身も心も打ちのめされ、失望の淵に立っている。この経済大国を築いた功労者を、中央政府は社会的敗残者として切り捨てるのか？希望を与えることは出来ないのか？外国の知識人にも奇異に写っていることだろう。

経済大国といわれる国の国民の中に、夢も希望もない状況にある者がいることを訴えたい。これが被災者の最大の願いであろう。これからは多数の自力で復興が出来ない人の問題が浮上するだろう。即ち仮設住宅の統廃合の問題である。各仮設住宅には取り残された人達が幾%かずつ現れることは必定である。ゴーストタウン的な仮設に残された人の、心理状況は察するに余りある。悲壮感、自暴自棄、無気力状態に安全秩序という問題がでてくる。さりとて仮設縮小による転居は、再び環境の変化と、新たなコミュニティづくりに月日を必要とする。高齢者は新しいものに順応するのは不得手である。どうしても消極的な人同志の集まりであれば、前向きの話しにはならない。いずれ仮設解消は何時の日か、来ることははっきりしている以上、避けて通れない問題である。

この様に、仮設住宅には多種多様な問題が山積している。一番苦勞するのはコミュニティである。思想、信教、経済力、年齢等の違う者同志が、一度に一

ヶ所で400世帯の集団生活を始め、しかもプライバシーが守られない家屋に住むと、忍耐と協調に妥協を必要とする。従ってストレスは大きくなり、時には爆発し、非常に難しい舵取りを求められる。1年半を経ても問題点は完全解消には至らないのが残念である。高齢者は順応性に乏しく、頑固で自分の枠から出ようとしなない。しかも遊びが下手である。考えてみると青年時代から、遊ぶ余裕がなかったからであろう。人生の50%は寝て、残りの25%ずつを仕事と遊びに消費する現代とは違い、30%を寝て70%働いた時代の人達である。時代錯誤と言われても、素直に流れに沿えない人をあざ笑うわけにはいかない。人生経験豊かで、理屈を言うにはこと欠かない子供と思ひ、その人達の水準で考え、対応するやさしさが求められる。

仮設住宅の生活は厳しい。例えば台風情報があれば神経が尖る。常に台風の方角と気圧に留意し、外出中は急いで帰る。仮設住宅は風に対し最も弱いので、強い季節風でも家屋補強のワイヤーを、1棟につき10本張らなくてはならない。つまり全体で400本のテンションワイヤー張り作業がある。昼夜を問わずこの作業が出来る人は、全世帯中1割に満たないので、大変な仕事量になる。自分と住宅と地域を守る手段として欠くことの出来ない作業である。ちなみにこの作業は今までに6回経験した。

仮設住宅の弱点のその2は、自動車の通過で住宅が音響と共に、粉塵を巻き上げ大きく揺れることである。少ない事例であるが便器にヒビが入ったこともある。震度3以上で家屋は大きく揺れる。高齢者の一人暮らしは、不安感が極端と思われる程大きい。折角阪神・淡路大震災を生き延びて、仮設の下敷きで最後では、悔しいと思うのか、完全に揺れが収まるまで屋内に入らず、毛布を被って外に立ち尽くす。見かねてふれあいセンターを解放し、みんなで夜を過ごしたことは2回ある。

弱点その3は、大雨が降ると床下浸水になることである。既に7回の経験がある。幸か不幸か、床上に至らないから大問題にならないが、地震による地盤沈下で、満潮期と集中豪雨が重なると、この現象が現れ地域の見回りが必要となる。この様に特異な地域で慣れない生活をするのは、大変なことである。

しかし、色々と苦情があってもこの災害に対し、世間の同情と支援は決して忘れることの出来ない、深い感銘と感謝の気持ちを被災者に与えているのも事実であろう。交通機関壊滅の時、東は西宮、西は明石、北は六甲山越えを、歩いて背中にリュック、両手に袋一杯の日用品や食料を持って、支援に駆けつけて下さった、無縁の個人ボランティアの方々の姿、今でも思い出せば熱いものが込み上げてくる。この外、人間的エピソードが数多く残っていることに、救われる思いがしている。このことは後世に伝える義務があると同時に忘れ得ないことである。

### 仮設自治会

仮設住宅に入居して、数多くの色々な人達の共同生活が始まったが、大きく変わった環境の変化と、仮住まいの不自由さに加え、それぞれの性格や生活レベルの違い、震災によって起こる精神的不安定状態のため等により不平不満や摩擦が起きる様になった。人と人の間、住民と行政との間である。

必然的に共通の問題は話し合いの場を決め、一括処理すれば合理的である。その話し合いの場として集会所が必要になり、集会所設置を行政に要請することから自治会が生まれた。4、5人の話し合いから、自治会結成運動の輪が広がり、協力態勢の利点を説きながらの運動は、苦勞の連続であったが実を結び、7月1日自治会は発足した。

最初のスローガンは、孤独死防止の一声運動と、お互いを知る為の井戸端会議の奨励であった。お陰で孤独死皆無の実績は現在も記録を延ばし続けている。孤独死はその地域のコミュニティの欠如と補らえ、恥じと考えているからである。

自治会の組織は、世帯を会員単位として10世帯に1人のリーダー、5棟で1人の班長、20棟を1ブロックにして、担当役員を含め400世帯に62名の役付さんがいる。他に類を見ない多数の役付けであるが、これは役に就くことにより、自治会への参加意識を高め、より多く底辺の意見を聞くことと、自治会情報を底辺まで、よく伝えることを狙った特色と考えている。自治会運営は兎角、執



行部の独走になる傾向が強いが、戒めなければならない。底辺と執行部は常に密接に繋がるのが、自治会運営の成否の鍵になると心得ている。

また、仮設自治会は震災以前の町内会とは、似た様で全く異質なものである。即ち仮設自治会の場合は通常の活動に加え、個々の生活に深く関与しアドバイスと共に、手を貸さなければならない場合が多くある。勿論プライバシーの問題があるが、住民の半数以上を占めるこの人達は、プライバシー論よりもとにかく解決して欲しいのである。それ程までに心身共に疲弊している。震災以前は苦もなく自分で処理して来たことであるが、例えば、電気がつかない、ガスがつかないなど、簡単なことでも業者に連絡すれば、翌日又は翌々日になり往復のコストが上積みされる。蛍光灯やグロー球の取り替えでも往復コスト3,000円に技術料と部品代とで4,000~5,000円がかかり業者もいい顔はしない。年金暮らしの高齢者には大きな負担である。だから蛍光灯等もまとめ買いをして担当役員が部品代のみで実費で処理している。各戸に備え付けの火災報知機の電池切れも集団で、ボランティアの手を借りながら取り替えが終わった。

迫りくる冬に備えストーブの使用が問題になる。仮設住宅の冬は厳しい。特にポートアイランドは北西の風が強い。外壁の板、床下、天井板、戸や窓の隙間から吹く風は、無情としか言いようがない。夜寝ていても耳や鼻の頭が冷たくなって目が覚めることがある。石油ストーブは経済的に一番安価で良く暖まるが、さりとて失火が起きた時のことを考えれば、非常に危険である。電気暖房は経済的に無理があり、石油ストーブの使用禁止は酷な話しであるが各仮設自治会でも論議的になっている。ちなみに昨年の冬は約80%位が禁止に踏み切った。

#### あとがき

震災後、県内外から数多くの多種多様な物的支援や、ボランティア活動、声援を受けた。今でも涙なしでは語れない、数々の美談が残っている。埋もれさせたくない話しは枚挙にいとまがない。これを集約すれば立派な本が沢山出来るだろうと思う。又、心理的にも震災直後と1年後、2年後、3年後に分けて

分析すれば、面白いものが出来上がるであろう。月日が過ぎるにつれて、人の心も次第に変化して来る。そして風化の道を歩き始めた。

被災者はいつまでも甘えの構造に溺れてはいけないし、自立の努力は惜しんではない。しかし、どうしても力不足の人は多く存在する。この人達に希望と活力を与えることを、官民一体で早急に考える必要がある。震災後、支援団体やボランティアグループが、規模の大小を問わず、雨後の筍の様に出現し様々な救援活動を行い、被災者を勇気づけ喜ばし励ました。本来、社会に対する活動や奉仕の思想は、海外では義務と考えているのに比べ、我が国はその域にない世界の後進国である。その日本において、このような活動があったことは、驚異であり喜ばしいことであった。

しかし、震災後2年を迎える昨今は、熱の引いた麻疹の様に消えて行きつつある、根なし草の様に……。又、残っているグループも金銭面の問題など大小を問わず内紛を抱えていると聞く。誠に胸の痛む話しである。支援団体やボランティアグループの恥部を語りたくないが、これを教訓に日本の社会に対する奉仕活動を定着させ、発展させる様にノウハウや定義をまとめ、浸透させなければならぬと提案し、そして胸を張って世界の仲間入りが出来る様になりたい。

## 「ふれあいテント」ボランティア活動

—西区を中心とした活動を通して—

黒田 裕子

(阪神高齢者・障害者支援  
ネットワークコーディネーター)

### はじめに

阪神・淡路大震災は一瞬のうちに6千人の尊い命を奪った。

しかし、その後も震災に関連した死亡者が発生し続けている。

平成7年4月に入り応急仮設住宅(以下：仮設住宅)への入居が本格化し、最盛期には20万人を数えた避難所生活者は5月には3万人を割った。仮設住宅は東は大阪府八尾市から西は姫路市まで広く分布している。被災者10数万人が家屋の崩壊や焼失により住むべき家を失った。

大多数は、仮設住宅への転居を余儀なくされた。総数4万8千を数え、その多くは郊外の不便な場所にある。特に、神戸市近郊の北区、西区には数百戸から千戸単位の大規模仮設住宅への入居により震災後の諸問題が解決するのではないかと期待していた。

ところが、仮設住宅への入居者が増えるに従って、新たな社会問題が発生していた。それは、仮設入居者の孤独死の問題である。

多くの仮設住宅は、生活の利便性が悪く、また、コミュニティから切り離され、あたかも陸の孤島である。そこに住む高齢者のうち、ある人は道に迷って野宿しているところを雨にうたれ凍死し、ある人は自宅に閉じこもって一切外出をしなくなり、死後数週間後に、腐敗臭によって発見された。

我々のボランティア組織、阪神高齢者・障害者支援ネットワークは、数ある仮設住宅のうち西神第7仮設住宅に活動拠点を構え、平成7年6月15日から仮設住宅の中に80平方メートルの生活型テントを設営し、周辺の仮設住宅

(約3,000戸)も含めて継続的に支援活動を行った。

現在は、「ふれあいセンター」を活動の中継場として、さまざまな支援活動を展開している。

### 西神第7仮設住宅でのボランティア活動を実践する迄の経過

震災当日「はやしやま診療所」の所長である梁医師は、避難所で介護にあっていた。

その現地の避難所(蓮池小学校)を取材していた友人のジャーナリストH氏から「避難所の高齢者の状況は悲惨…避難所の世話人達は、今晚からでも介護がほしいと言っている」という連絡を受けた。

H氏は、一方で取材を続けていた蓮池小学校で「ながた」の調査団と出会い、診療所において、夕方より介護を必要とする人々が多いため、今後の行動について会議することを伝えた。その会議に参加したのが、中辻直行氏(長田ケアホーム施設長)阪神高齢者・障害者支援ネットワーク代表であった。

二つのグループのこれまでの動きがひとつになって、「ネットワーク」のスタートがその場で決まった。ネットワーク結成の呼びかけをその夜から開始し、同時に「緊急高齢者保護施設」として長田区腕塚町にある神戸市在宅福祉センター「サルビア」を確保した。

2月5日、50名のボランティアの協力で「サルビア」にベッド18床を運び込み、6日から緊急保護を開始した。避難所で倒れる寸前の高齢者がさっそく運び込まれ、たちまち満床状態となった。

そこには、病弱である人々の多くが肺炎を起こしていることが分かり、その日のうちに後方病院として、協力を快諾した神戸協同病院に救急車で移送された人もいた。

「サルビア」での配慮された食事や適切な介護サービスにより、入所者の多くは1～2週間で見違えるように元気になったのである。

そのため、自宅に戻る人も増えて避難所の過密状態や、栄養不足も解消されつつあった為、高齢者も比較的健康状態を維持しやすくなっていた。結局、延

べ入所者26名の内、退所できたのは11名にすぎなかった。

4月に入り仮設住宅の入居が本格化し、「サルビア」も高齢者・障害者専用2次避難所としての役割を終えた。

この頃、新聞紙上をにぎわしたのが、3次災害－仮設の孤独死であった。

5月、ゴールデンウィークに下見に来た梁医師は、西神第7仮設住宅の息を飲む巨大さに圧倒された。東西に約7百メートル、新興住宅団のはずれに延々とかまぼこ状に仮設住宅が並んでいた。千戸の仮設住宅が木の一本も生えていない粘土質地面に建っていた。

そんな中を歩いていた梁医師は、二人の住人と出会うことが出来た。

一人は、障害者の妻をもつ木下さん(仮名)であった。

ラワン材でこしらえたスロープ付きの家が20戸あまり並んでいた。そこに住む木下さんは、車椅子用のスロープのつもりで、スロープを降りたがその先は砂利道だった。障害者である妻が車椅子に乗った時、押すのに苦労しそうである。また、スロープには手すりも取り付けられていないため、生活するには困難であった。

もう一人との出会いは、盲目の夫婦であった。

夫が、日杖をたよりに少しずつ砂利道を進み、妻は、夫の上着の裾につかまりながら一緒に歩いていた。道中には大きなくぼみや標識棒が地雷のように彼らを待ち受けていた。

たくさんの高齢者や障害者が住んでいるこの仮設住宅において、介護の手が必要と思い、「阪神高齢者・障害者支援ネットワーク」としてのボランティア組織を作り、継続的支援活動をおこなうことになった。

### 西神第7仮設住宅の現状

西神第7仮設住宅は、先述したように、阪神間でも最も大きい仮設住宅である。60歳以上が900人、65歳以上の独居老人が約500人、このように一人暮らしの高齢者の割合が非常に高いのが特徴である。

この他、障害者(知的障害・身体的障害・精神的障害)、母子家庭、生活保護世

帯の方も多い。

西区、西神ニュータウンの中の住宅予定地内に造られており、同じ敷地に西神第1仮設住宅が隣接して建てられている。第1・第7合わせて1,700戸以上の大仮設住宅群である。見学者や、はじめてのボランティア達は息をのみこむ程である。

このようなマンモス仮設住宅も恒久住宅への移転、また、自力で自宅を建てられた方等、仮設住宅を後にされる方が多くなってきている。

今では、1,060戸あった仮設住宅も入居戸数775戸と減少してきている。

そんな中で、どんな疾患を持っている人々がいるかを紹介する。

#### 〈疾患を持つ人々の状態〉

- ① 在宅酸素療養をしている者
- ② 人工透析を受けている者
- ③ アルコール依存症
- ④ 痴呆症
- ⑤ 血管障害後遺症
- ⑥ 心筋梗塞、心不全、高血圧
- ⑦ 気管支喘息
- ⑧ 肝硬変
- ⑨ 糖尿病
- ⑩ 泌尿器科疾患

以上のような方が、多くいらっしゃる現状の中で、看護婦及び一般ボランティアが支援している。受診後のフォローアップのために、主治医との連携を図りながらひとりの人として、命を重んじている。

恒久住宅に移動する人、我が家を自らの手で再建した人がいる一方、最後まで仮設住宅に残る人は弱者である。残る人々の中には、「いつまで仮設住宅に住めるのか」「いつになったら出られるのか」「いきたいところに行かれるのか」と不安を抱いている人がとても多い。

歯抜け状態になった仮設住宅で隣家の生活音が消えてしまったことにより、

## 「ふれあいテント」ボランティア活動

今、出てきているのが「うつ病」である。

新たな社会問題が生みだされる仮設住宅の中で常に現状を見つめながら活動をしている支援ネットワークの活動内容を紹介する。

### 〈活動内容〉

#### ① ケア及び生活支援に関するもの

訪問看護、医療相談

ホームヘルプサービス(買い物、掃除、洗濯、炊事)

入浴サービス

生活相談

搬送サービス(カーボランティア)

#### ② コミュニティワークに関係するもの

#### ③ ふれあい喫茶の運営

#### ④ イベントの主催やコーディネート

#### ⑤ 模擬店

#### ⑥ 芸能(和太鼓、落語、音楽、踊り)

#### ⑦ バス旅行(成人、子供別々に)

#### ⑧ 教育に関するもの

看護、福祉に関係の学生、高校、大学、一般企業の研修、実習等、仮設住宅中の生活を支援するにあたって、活動しているものの紹介もしておく。

### 〈活動メンバー〉

看護婦、常駐2名、非常駐4名、栄養士1名、介護福祉士1名、ヘルパー1名、一般ボランティア(主婦、学生、教師)多数。

以上のメンバーでもって、西神第7仮設住宅を拠点にしながら、西区の仮設住宅の大半を受け持っている。

時には、他市のボランティア団体より医療相談及び入浴サービスの依頼を受けることもある。

我々の支援ネットワークの特徴は、以下のようなものである。

#### ① 医療や福祉の専門家集団である。

② 市民運動やボランティア運動の未経験者が中核をになっている。  
このような特徴を持つ我々団体が、仮設の中で、被災者に対して、どのような働きかけをしているのか実践活動をより具体的に述べてみる。

## 実践活動の実際

### 1. 安否確認

平成7年6月15日夕方より、1,060戸のドアを一軒ずつ叩いて歩いた。いわゆる安否確認をすると同時にどのような方が、入居されているのかを把握し、我々がどのように介入していけばよいか、また、何が必要なかを考え、行動に移すことにした。

実に驚いたことに、高齢者の比率が高いところに加えて、ほとんどの人々が、程度の差はあるが、何らかの障害をもっていることが把握できた。

まず、思ったのは、「命を重んじる」ことの必要性であった。

訪問して、会話して歩いているとニーズは種々であった。

鍵を持ち歩くことがなかった高齢者は鍵を落とした。鍵をかけること、また開けることができない人も多く、特にリュウマチ患者は冬が困難な状況である。

また、安否確認をしている時、大雨が降ったことがあり、その時若い男性が溝掘りをはじめたのだが、一生懸命にやっているボランティアを相手に住民は行政と間違えて、我々に怒りをぶつけられた。

「雨が降ったら床下に水が溜まって畳が湿ける。どうしてくれるんや」「ぬかるといって道をとにかくしてくれ」「家の中は雨が降ってくるし、天井はすきまだらけや」「風は入るし、早くなんとかしてや」と凄じい剣幕で怒られた。

必死になって作業をしているボランティアを行政と間違えられるのも無理ないのか、と思いつつ怒りをぶつけてもらった。

設備に関する不備は、誰が見ても満足いくものではない。「仮設は仮設」といった言葉がびったりのように思える。

1年9ヵ月経った今、仮設の室内は、当初より、よりひどくなり仮設住民の劣悪な環境が人の心まで駄目にしてしまっている。



住民は「昨年よりは、今の方がひどいんや、あれを見て」と言われ、その方向に目をやると、すき間ができて風が入ったり、時には雨が入る。また、畳のところに指さし、そこに目を向けると、床の下から草が、容赦なく入りあがっている。天井にも、畳にも目ばり(新聞紙を丸めて中につめていく)をして、室内の補正をしながら、辛い冬をなんとか過ごしていただくようにした。

このようにして、環境整備を通して、安全に快適に生活していただくための日々の生活をも整えることに心がけた。

安否調査終了後、要介護及びメンタルケアを必要とする人々を抽出した。

更には、誰が訪問するのか、また、訪問の頻度をどれ位の割合ですなのか。対象によっては異なっては来るが、そのディスカッションをボランティア間で行い決定する。

## 2. ふれあい訪問

日々のふれあい訪問については、一般ボランティア(主婦、学生、教師等)が訪問する。訪問した状態を(表1)の記録表に記し、ボランティアの目に触れるようにしている。

また、入退院を繰り返している人、何かの疾患及び症状を訴える人々においては、より一層、適格なアドバイスと異常の早期発見と言う意味で、専門職であるナースが訪問している。

ひとりの人として、独居及び、障害者の方が、快適に過ごせるために工夫を行っている。

それぞれの立場で、訪問しての住民からのニーズを更にボランティアコーディネーターが受け止めている。

受け止めた内容の中からひとり、ひとりのニーズを満たすために、更に訪問し、アセスメントを行っている。アセスメントは、それぞれのニーズの内容と程度を出来るだけ正確にかつ客観的に測定を行っている。

安全、安楽な状態にかつ快適に過ごせるために的確な査定と判断を行い、次へのサービスを提供していくために、ケアマネジメントをひとつの考えとして、展開している。





「ふれあい訪問」して得た情報を有効にいかし、高齢者の独居が見知らぬ土地であっても「人間」として、「生活」が出来るためには、ケアする側も、「人間」として、ひとりの人としてのモニタリングすることが大切である。

「ふれあいセンター」の中で、もうひとつ重要な役割をになっていることがある。それは、「なんでも相談」である。

#### 4. ふれあいセンターでの「なんでも相談」

現在、ふれあいセンターを利用して、毎日、住民の声を大切にして、「なんでも相談コーナー」を設けている。

年齢は種々であるが、毎日、20～30名の方(仮設に住んでいる人々)が、医療相談、血圧測定、栄養相談、福祉に関する相談、室内の環境整備のひとつとしての荷物移動をするにあたってのレイアウトの相談、室外の環境整備の相談(自分の家の前にブロックをおいたり、手すりをつけて、毎日の生活が安全であるようにして欲しいとの希望)など、実に様々な相談がある。

時には、「動物が不用になったので、どうにかして」との相談、また夫婦喧嘩の後の悩みの相談もある。

5月以降多い相談は引越の相談である。年金暮らしの人が、運送会社に依頼すると高い料金での引越になるため、「ボランティアの方で、なんとか出来ないのでしょうか」との相談もある。

相談を受けることで、我々ボランティアも学ぶことが多く、とても豊かな気持ちになる。

医療相談の場合は、特に、循環器系の疾患が非常に多く、(昨年に比較して、更に増加している)二週間に一回通院する人々において、医師はその場だけしか把握出来ない為、当ふれあいセンターで日々の生活状況を踏まえての血圧測定を行い、現状を記入している。記入した記録用紙を受診時に持参させている。

(表2)

記録を通して、医師との連携を図り、時には、我々に対して、コメントをいただいている。また、急変時には、コーディネーターが、医師に電話をし、依頼を受けることもある。



こともある。

また、電気代が高いからと言って、夏の間はクーラー、扇風機を使用せず、今の冬対策には、電気コタツも使用せず、布団を利用している。

このようなMさんが、一番大切にしているのは貯金通帳で、そこには震災時の義援金30万円がおさめられているだけであった。

Mさんは、栄養失調のような状態になり、足、顔面等には浮腫がみられるようになった。

そんなMさんに、ボランティアから、生活保護を受けられるよう進めるが、「人の世話になりたくないからそんなものいらんのやー」と言って耳をかたむけることもなかった。

ボランティアの行動としては、福祉のケースワーカーに相談し「仮設の町」にMさんがいることを説明する。ケースワーカーの方には、「当仮設住宅に、栄養失調の人がいるが、人の世話になりたくないと言っている。でも、放っておけば死んでしまう」ことを話す。巡回時にボランティアから聞いたと言うことなく、Mさんの命を助けて欲しいことを申し出た。

相談員は、我々ボランティアの言ったことに耳を傾けて下さることにより、生活保護を受けることになったMさんの命もまたもや重んじることが出来た。

Mさんは、皆様へのお礼と言って、毎日5時に起床し、仮設住宅の中に捨てられている、空きカンや、タバコの吸い殻を拾って歩いていらっしやる。環境整備を通して、Mさんにもひとり、ふたりと声をかける人も出来、少しずつ和がひろがっていている。

仮設住宅の中には、まだまだ、このような方が存在されているかもわからない。

日々の生活が少しでも安全に過ごせるためにも、ボランティアがアセスメントをしっかり行う。そしてきめこまやかな、気配り、目配りが必要である。

このようにアセスメントしたことを、住民のニーズにそえるように、サービスの提供を実践するのにどこに視点をおくことが重要であるかも、この事例を通してより深く学ぶことが出来た。

ボランティア活動を進めていく中で、もうひとつ忘れてはならない活動とし

て、「コミュニティづくり」がある。

隣同志、話したこともない、誰が住んでいるかも知らないと言っている人々に対して、もう少し、お互いが、お互いを支えるための工夫をと考えたのが、コミュニティづくりである。

## 5. コミュニティの形成

コミュニティの必要性を感じたのは、“安否確認”の時である。

留守の多い時、隣人に「お隣りの方はどんな方が住んでいらっしゃいますか」と尋ねると「さあ、男の人のように思うけどよくわかりませんよなー」とか、「隣は一人暮らしのおばあさんが住んでいますが、一度もお話したことはないなー」とおっしゃる方、さまざまであった。

隣人同士一度も会話がなとは驚いた。なんとか「コミュニティづくり」をすることで、ひとりでも多くの人々が触れ合うことができ、仮設住宅での日々が楽しく、有意義な生活を送っていただけのではと思った。

なんとか「仮の町」から「花の町」にし、お互いの気持ちを分かち合うことに力を注いだ。そのことが、人の心を癒すこと、コミュニティをつくり、和を広げること、安否確認にもなると思ったからである。そして花壇作りから開始した。

1,060戸ある世帯に二戸に一個ずつのプランターを置き、花を植えた。赤やピンク、可愛らしい花々がプランターを賑わせている。

住民たちが、慈しんで育てる花々は、そんな空間のあちこちで和みを与えた。

その花を通して会話が始まった。また、花を通して、“安否確認”も行った。これも「孤独死」を救うためのひとつでもある。(孤独死の予防は孤独の生を支えることである。)

もうひとつのコミュニティづくりは「ふれあい喫茶」である。「ふれあいセンター」を利用して、朝10時～15時まで、町の喫茶店と同じように環境を整え実践している。

月曜日はカラオケの日、100の方が利用され、大きい声をはりあげている。今のこの瞬間を存分に楽しみたい、楽しんでいる、との思いが伝わってくる。

歌を聴きながらお互いの会話がはじまっている。

また、水曜日は、パンの日にしている。この日は、200名前後の方が集合されている。隣人をさそいあって来てくださることには心より感謝したい。

その他の日は、1日50～60名の出入りがある。

県の目的である「ふれあいの場のふれあいセンター」の機能が十分に果たせ、役割をになっているように思える。

このようにして、「和」の拡大が、仮設の町を明るくし、住みよい環境づくりになると考える。また、「孤独死」の予防にもなる。

孤独死の予防としては、毎日のように彼らと接し、日常的に食べものを差し入れ、危ない時は部屋に入らせてもらっている。友人のように振る舞い、時には母親のようにはぐくみ、医療者として適宜に判断を下している。この支援者とアルコール依存者との関係が、彼らの命脈をもまた切断しないでいると考える。

更に有効な孤独死対策としては、行政、住民、ボランティア、そしてボランティア相互の密接な「機能するネットワーク」がますます必要であると実感する。

我々の活動は、医療者がいることもあってきめこまやかな配慮をしながら「人の命を重んじる」ことに特に視点をむけてきたので、他の活動の具体面においては、紙面の都合上省くことにする。

### 今後の課題

日本において、2020年に25.5%、2050年には28%を越える超高齢化社会になることが推計されている。

このような状況の中で、一人暮らしであっても安心して、快適に過ごせて住みやすく、暮らしやすい、「住宅と町」を育てるため、ひとりの人が「人間らしく」暮らすことが出来るためにも以下のことが大切と考える。

- ① 生きがいのあるまちづくりを目指した、地域コミュニティの育成
- ② 高齢者が安心して暮らせることのできる住宅問題の解消
- ③ 24時間ホームヘルプサービスの拡充、痴呆症を対象にしたデイサービスの



拡充など、福祉サービスの拡充

- ④ 介護を要する高齢者、障害者などのための施設の整備
- ⑤ 新ゴールドプランの見直し
- ⑥ 高齢者の住宅生活を支える制度、サービスの未整備という緊急事態に対し、受け皿としての老人ホーム、老人保健施設の拡充
- ⑦ 「在宅介護支援センター」及び「仮設住宅生活支援センター」の連携

仮設住宅の問題は各区／各地域の高齢者・障害者福祉、地域福祉の問題とリンクして捉えるべきである。住民は24時間の見守りが必要である。

以上のように今後の課題は大きい。

仮設住宅は未来都市である。建物の姿は近代都市の景観に似つかわしくないが、高齢者や一人暮らしといった社会的弱者が居住者の多数を占めている。

この問題は目をそむけることなく、ひとり、ひとりの課題として、30年後の高度な福祉社会を約束すべき課題である。

#### おわりに

震災前に必要な支援が届いていなかった人、震災後に新たに支援を必要とする人、この人々が、今後「生ききる」ために、日常生活の中で、困ることがないように、ヘルパーの派遣団体、福祉関係、保健所、医療機関、訪問看護ステーションなどのネットワークをつくり、地域でのプログラムが、住民に反映されるよう、ひとりの「人間」として支援をしていきたい。

そのことが「医療」「福祉」「保健」の連携を図り、「福祉と生きたまちづくり」につながるのではと考える。

我々の活動は、今、仮設住宅の中で、「在宅介護支援センター」としての機能を持っているが、今後も更に自己の未来の課題として、より深く取り組んでいきたい。

# 民間住宅の再建と建築行政

井 上 史 朗

(神戸市住宅局建築部長)

阪神・淡路大震災は阪神間の市街地に大きな爪痕を残したが、中でも住宅を始め建築物に与えた被害は未曾有のものであった。その数量的データの詳細な報告、分析は他の調査等の資料に譲るとして、本稿では、所謂「建築確認行政」の現場において、市民からの相談に応じる中で捉えられる、市民の生活の基盤となる「住宅」の被害の状況、それを自ら再建しようとするに際して顕在化したいくつかの課題について述べることにする。そして、そのうち建築規制に係わるもの、即ち建築基準法上の課題を整理するとともに、これらに対する建築行政の取り組みを紹介したい。

## 1. 地震による建物への被害と再建への課題

### (住宅の被災の特徴)

今回の地震による住宅の被害の特徴として、次のような点が挙げられる。

まず第一に、家屋の倒壊による被害が面的に拡大した点である。自家ではなく、隣家の倒壊等に巻き込まれた被害が数多かった。それは、戦前木造長屋等の老朽住宅ばかりではなく、比較的新しい住宅にも多くの被害が生じ、その結果、狭隘な生活道路が倒壊家屋で塞がれ、通行不能となった事例が多くみられた。

第二に、中高層の共同住宅、特に分譲マンションの倒壊が挙げられる。数多くの分譲マンションが突然建て替えを余儀なくされた現実には、区分所有法がその場合の手続きを充分用意していないままであったことと相まって、都市型居住形態の存続の危機をもたらしかねないと言っても、過言ではない。

(再建への一般的課題)

被災直後の混乱が一段落し、住宅の再建が検討される時、一般的には次のような問題に直面することとなった。

第一は、建設資金の問題である。被災した従前の住宅のローンが残ったまま、新たなローンが加わる、所謂「ダブルローン」となるケースも多い。

第二は、土地等に関する権利関係の問題である。従来の借地借家法により、殆ど半永久的に安住していたものが突然の変化を強いられることとなった。法的には「罹災都市借地借家法」の適用措置がとられたが、借地・借家人は、住宅の再建について地・家主と新たな協議をすることとなる。また、借家経営をしていた家主にとっては、自らの生活の場を確保される人とは異なり、再建の意欲に乏しくならざるをえない状況となっているようである。

もう一つの面でも民事上の問題が住宅の再建のネックとなっている。それは、相隣関係である。今までである意味では安定し、更新等を全く考慮していない地域で、一斉に建築が始まった。用地境界、隣家との開き、通路等について、当然と思っていたことが、実はそうではなかった。また、知らない人が隣に家を建てる。視線、音、臭い等、環境の変化についていけず、いろいろなトラブルが生じている。

第三に、建物の形態に係わる規制、例えば都市計画法や建築基準法等の法律に関する問題である。「今までどおりの家が建たない。」「行政が勝手に法律を作って規制を厳しくしたのが原因だ。」という声が多く聞かれる。しかし、正確に言うと、建築基準法は昭和25年11月23日に施行されており、例えば建ぺい率の制限もその時から住居系の地域では60%であるし、それ以前の法律である旧市街地建築物法にも同様の趣旨の規定が盛り込まれていた。容積率の制限等後年に追加された規定もあるが、昔から建っていたからすべて適法であったということにはならない。また、建売住宅を購入したので建築時の事情は知らないという人も多い。しかし、法律どおり所定の手続きをとっていれば「適合通知」があるはずだし、また「検査済証」が交付されている。結局、ツケは最後の居住者に廻ってきてしまっている。

## 2. 住宅再建に向けた建築基準法の運用

(初めて建築基準法による規制があることを知った)

一般市民にとって、住宅の建設は一生に一度あるかないかのことであり、当然、建築基準法などというものは縁遠いものである。それ故に専門家としての建築士という職能が設けられ、建築士による設計により適法な住宅へと更新されていくことが予定されている。しかし、現実の生活空間と法規制が定めている内容とのギャップが非常に大きい住宅又は地域では、なかなか適法な状態へと更新はされ難いのが現実であった。

例えば、街中には幅員が4メートルに満たない狭隘道路がたくさんある。建て替える場合には、原則として両側に敷地の境界線を後退することが法的に義務づけられているが、現実には守られていない例が多い。また、建物が後退しても、後になって塀を造ってしまう等、一向に改善されなかった。こういう状況は、今回被災した旧市街地に特に多い。

こういう地域で、住宅の再建を計画される場合、建築基準法上の問題として最も相談の多いものとして、次の3点が挙げられる。

第一に「接道」。敷地が建築基準法上の道路に2m以上の幅で接するという基準を満たしていない敷地が多い。また、全くの袋地も少なくない。

第二は「建ぺい率の制限」。敷地が狭いので家が建たないし、3階建てにして床面積を確保するのは資金的に困難という相談が多い。中には、「高齢者がいるので1階が広くないと困る。高齢化社会において建ぺい率を制限するのは矛盾している。制限を無くせ!」と言う理屈で、行政批判をする人までいる。

第三は「住戸形式の変更」。例えば、以前は長屋・連棟形式だった住宅が、権利調整がつかない、個々の事情が異なる等により別々に戸建て住宅として計画される場合が多い。その場合、敷地と道路の関係が変わってしまい、法律の規定に合わなくなることもある。

(初めて既存不適格であったことを知った)

住んでいた分譲マンションの1階のプロティ部分が破壊して、建て替えざる

を得なくなった。しかし、このマンションが建設された後、より良い住環境の形成を担保するため、昭和40年代後半には容積制限、昭和50年代には日影規制等、新たな法規制が導入された。その結果、当時の法律に基づいて建てられた建物が、現行の法規制には適合していない状態（「既存不適格」という。）となっていた。その場合、再建しようとする、震災前の延べ面積を確保することができない。多くの区分所有者による再建への合意形成は非常に多くの労力を要するであろうが、再建しても以前と同じ住戸規模が確保できないとなると、より一層困難なことで予想される。

#### （被災建築物に対する法律の運用）

建築行政は建築基準法等の法律に基づいて行われ、また機関委任事務であることから、当然各自治体において建築基準法を恣意的に扱えるものではない。建築基準法自体、今回の震災の事情により改正されたわけではなく、法規制が定めている内容と現実の生活空間とのギャップが、震災からの住宅の再建の場面で大きな障害として現れた。その状況の中で、市民の生活再建として住宅の再建をいかに可能なものとするかが建築行政に求められた。

震災後の状況は、平常時にみられるように自らの意思で建て替える場合は事情が異なる。震災という外的要因で建て替えなければならなくなった。つまり、失われた震災前の建物を復旧するだけであり、既存不適格状態の継続であるというのが被災者の感覚である。本市では、これを現行の建築基準法の運用により同様の内容として実現していくべく、法の条文の細部に根拠を求めて（表-1）に示すような取扱いを策定し運用している。

例えば、戸建て住宅の場合、接道要件の取扱い、共同で道路を造る道路位置指定の取扱いが代表的なものとして挙げられる。建築基準法上の道路と建築敷地の関係をどう創るかが、再建の大きなネックとなる場合が多く、これらの運用により数多くの住宅が再建可能となった。また、マンション等の共同住宅の場合、震災前の延べ面積を確保する道を検討し、敷地内に公開空地を整備することにより容積ボーナスが与えられる「総合設計制度」という許可制度を拡充

(表-1) 建築規制の運用に関する項目

(■は震災後3年間に限る)

項 目	概 要	適用期日
<建築確認申請に係るもの>		
■戸建住宅の接道規定	震災復旧のために従前の居住者が引き続き居住する2階以下の戸建住宅に限り、避難上支障がない場合に、2m接道規定を緩和する(法第43条ただし書きの適用)	7.3.17
■共同住宅・長屋の接道規定	県条例の接道規定を満たしていない既存不適格の共同住宅や長屋を、震災復旧のために従前と同程度のものに再建する場合に、県条例の4m接道規定を緩和する	7.3.17
■用途不適格の建築物の建て替え	用途不適格の建築物について、震災復旧の場合には従前と同規模のものは改築として取り扱う	7.3.17
□建ぺい率の緩和	角敷地の指定を次の通り拡充する ①広い道路に接する場合について敷地面積の上限を設けない ②地区施設と道路とに接する敷地も角敷地とする ③地区計画による制限区域内で一定の条件をみだす街区内の敷地を角敷地とする	7.10.26 7.12.1
□日影規制の緩和	住居地域(指定容積率300%)などの地域内で、地区計画が定められた区域では日影規制を適用しないことを条例で定めることができる	7.12.1
■位置指定道路の基準の緩和	震災復旧のために行う位置指定道路で、やむを得ない場合には、すみ切り等の設置を要しない	7.10.1
<許可申請に係るもの>		
■仮設建築物の取り扱い①	震災復旧のために再建する仮設建築物についても法85条4項を適用する(ただし一定の防火性能を求める)	7.3.17
■仮設建築物の取り扱い②	①の防火性能を緩和する	7.4.13
■仮設住宅の取り扱い	土地区画整理事業等の区域内では仮設住宅を許可する	7.4.13
■日影規制、用途不適格許可の取り扱い	震災復旧のために再建する建築物が日影規制、用途の不適格の場合、許可を弾力的に運用する	7.4.13
■震災復興型総合設計制度の創設	容積に関する既存不適格建築物の建て替えに限り、面積要件の緩和、容積割増率のアップ等を行う	7.4.13
□総合設計制度の拡充	①インナー型市街地住宅総合設計制度の創設 インナーシティ地域に限り面積要件の緩和、最低公開空地率の引下げ等を行う ②公開空地の評価の拡大 ③共同住宅の附置義務駐車場の特例	7.12.1
<条例による届出に係るもの>		
■共同住宅に附置する駐車台数	震災復旧のために共同住宅を従前戸数以内で再建する場合は、駐車場整備率を1/2かつ従前の台数以上とする	7.5.31
■附置義務駐車場の敷地外設置の緩和	駐車場の設置が義務付けられる店舗等が震災復旧のために再建する場合、附置義務駐車場を一定割合敷地外に設けることを認める	7.12.1
<その他>		
■申請等の手数料の免除	建築確認申請、許可申請に係る手数料は罹災証明書を添付することで免除(2年間)	7.1.17

して、「震災復興型」というタイプを新たに設けた。

### 3. 今後の課題

#### (再建の状況)

あの震災の日から2年が過ぎようとしている。まだ、街のあちこちで、被災した建物を解体撤去した後の更地のまま、あるいは駐車場等、以前のように住宅が再建されていない土地が数多く見かけられる。しかし、それにも増して、震災前のように再建された、あるいは共同住宅になった土地・建物も多い。

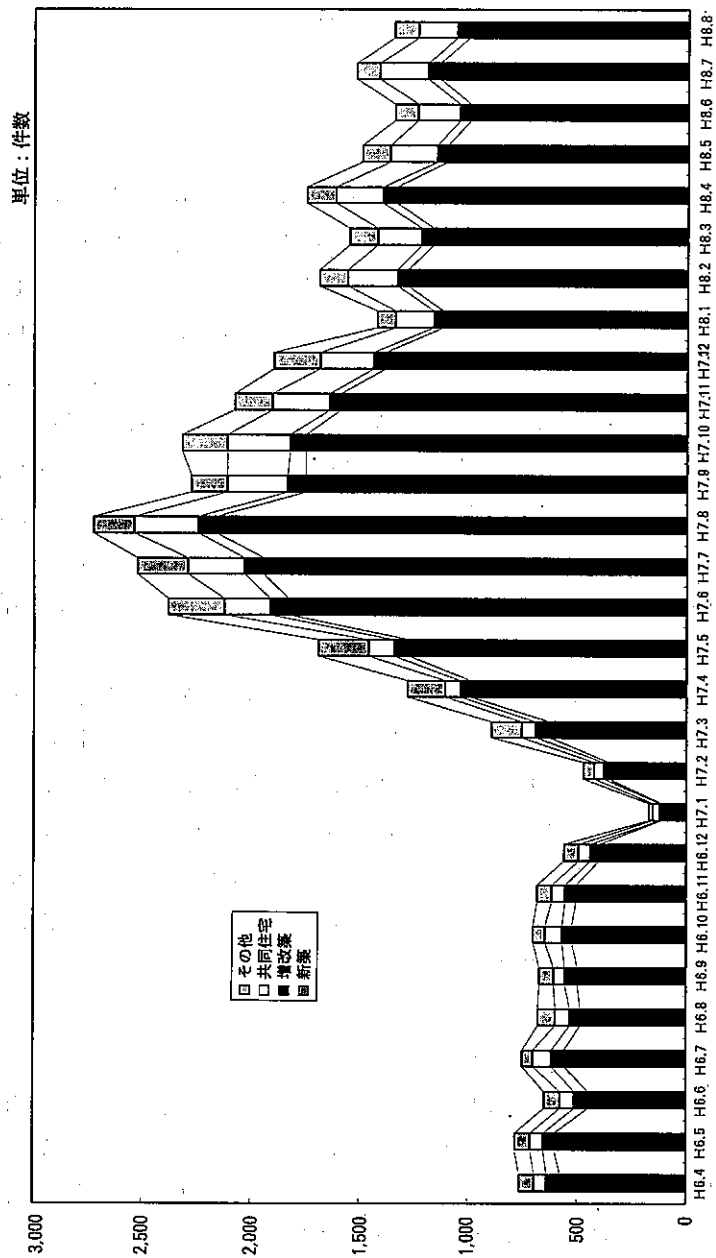
この間の建築確認申請件数及び着工統計による建設戸数の推移は、それぞれ(表-2)(表-3)のとおりである。最初の大きな波は越えたという感がある。特徴的なのは、2年目以降共同住宅、特に賃貸住宅が増え戸数ベースでは依然として高水準を保っていることである。今後は、土地区画整理事業等の区域内では事業の進捗に合わせて相当数の着工がみられるが、事業区域外で更地のままの土地については、法規制の問題だけではなく多くの問題が複雑に絡み合い、再建に至る道は遠いであろうことが推測される。

容積制限に関して既存不適格の分譲マンションについては、当初震災復興型総合設計制度適用の相談があった23棟についてほぼ全数について計画協議は終了している。平成8年10月末現在において、その内12棟について総合設計制度の許可手続きが終了している。残りも、区分所有法上の再建の合意が得られれば同様の進展をみるものと予想される。ここでも、許可の手続きを終えた後、何らかの問題で着工に到らず、さらに乗り越えなければならない課題に直面しているケースも幾つか聞いている。

#### (震災後の運用の特例の将来)

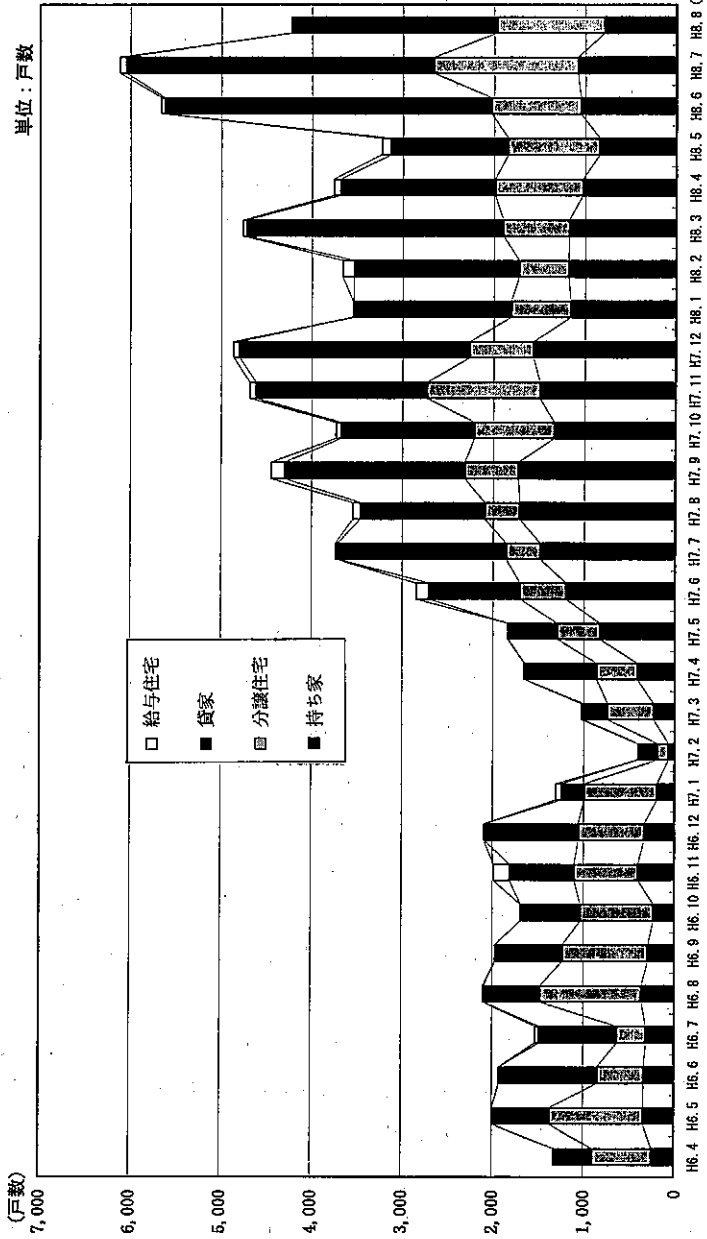
今回の震災後の状況に対応してとった建築確認等に係わる取扱いが適用されるには、①阪神・淡路大震災により被災した建物について、震災前の居住者等が原則として震災前の用途・規模に再建すること、②震災後3年以内に着工すること、の2つの条件を満たすことが必要である。

(表一2) 震災前後の建築確認申請受理件数





(表一3) 震災前後の住宅着工状況



そこで、次のことが今後の課題として考えられる。一つは、着工時期が3年を越える再建計画について、どう扱うのか？通常3年という時間が経過すれば緊急・臨時の期間は過ぎたものとせざるを得ない。

次に、今回の取扱いは臨時の措置であり、既得権ではない。したがって、将来起こりうる次の建て替えの時までに、建築主・所有者等において解決しなければならない問題が積み残されているわけである。

#### 4. 住宅・住宅地の復興に向けて

##### (復興へ一隘路の打破)

被災した住宅を取り巻く住環境の状況をどう捉えるか？建築行政としての問題意識と対応策の枠組みを(表-4)に示す。被災した住宅の再建を、それだけではなく近隣も含めた住環境の形成や被害の少なかった住宅地の住環境の保全・育成も視野に入れて、建築基準法という建物の形態規制に係わる建築行政の立場から支援すべく取り組んでいく必要がある。

(表-1)に示す法律の運用によっても、法的に再建が困難な敷地や住宅についてどうするのか？結論的に言えば、個々の敷地単位でできないものは別の単位で考える必要がある。それは敷地の共同化であり、街区単位での建物の協調化である。共同化、協調化を建築基準法の運用により支援する立場をとりたい。さらに、これからは一般解ではなく、個々具体のケースについて検討する中で解決策を見出していく取り組みが必要である。

本市では震災前から、戦前長屋等の密集住宅地での建物の更新に取り組むべく、地域での建て替えのルールづくりにあわせて、その街区の目指す住環境を評価して、建築基準法の許可・認定の手段を弾力的に運用していくことを「神戸市インナーシティ長屋街区改善誘導制度」(略称「インナー長屋改善制度」)として表明してきた。その制度の概念は(図-1)のとおりであるが、震災後はまさにこの制度の運用が望まれる地域が数多い状況であり、地区計画区域内での角敷地等の指定他、積極的な運用を図るべく取り組んでいる。

また、インナーシティ地域でのまちづくり、共同化にインセンティブが与え

(表-4) 検討の視点と望まれる施策

<背景>

- 阪神・淡路大震災による被災
- ◇震災に伴う住環境の悪化
- 震災による住宅ストックの減少、住環境の破壊
- 住宅の再建、住環境の再生
- ◇震災復興計画等の策定・実施
- 都市復興緊急対策実施例(震災復興促進地区、重点復興地域)
- 神戸市住宅整備緊急3か年計画
- 神戸市震災復興計画の策定
- 震災復興事業の実施

<現況>

- ◇住環境に対する意識の多様化
- 住環境に対する要求水準の向上
- 無秩序なインナーシティの再現、建築物の高層化
- 建築競争の多発、多様化
- ◇密集住宅市街地での空間、更新における問題の深刻化
- 無秩序な住環境が形成される危険
- 狭い敷地での住宅建設が困難
- 建築物の更新の停滞と老朽化の進行
- 良好な都市型住宅が供給されない
- 土地の計画的な有効利用が激まない

<課題>

- ◇住み手の意識と法規制が求める住環境レベルとの乖離がある。
- 住環境保全や商業市街地における形跡的更新を促す場合は、住民意向を反映させることが必要ではないか。
- ◇住環境上の課題が解決されないまま、インナーシティが再現されるおそれがある。
- 一定の住環境水準を確保しながら密集住宅市街地を更新する新たな建築規制が必要ではないか。
- ◇インナーシティへの良好な住宅供給を促進する上で、建築規制が障害となっている部分がある。
- 住宅供給がまわづくりに貢献する一定の地域においては、建築規制の緩和が必要ではないか。

<検討の視点>

- 基本的な考え方
- ◇地域特性に応じた施策の多様化
- ◇住民意向を反映した街区単位での住環境形成への誘導
- ◇建築規制の弾力的適用

- 密集住宅市街地での良好な住宅の供給促進
- ◇密集住宅市街地の更新を促進する建築規制の適用
- ◇インナーシティでの住宅供給へインセンティブを与える建築規制の緩和

- ◇形質の現在化の進行による、低層住宅市街地での住環境の悪化
- マンション化、高層化の進行
- 低層住宅市街地への中高層建築物の進出
- まちづくり景観や住環境の悪化

- 敷地面積の最低限度規制
- ◇住宅市街地における街区単位での保全、質的改善等の充実
- 地区計画制度の充実(用途別容積型、誘導型、容積適正配分型、街並み誘導型)
- 「神戸市インナー街区改訂版」「神戸インナーゾーン法」の創設

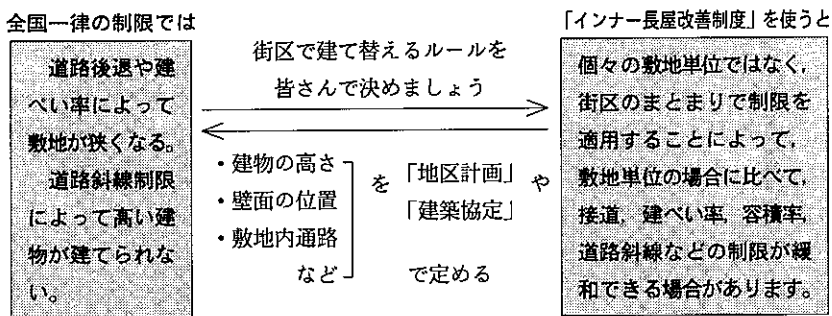
<望まれる施策>

- ◇土地利用を図る街区における日影による形態規制の見直し
- ◇日影規制の適用除外区域の追加
- ◇住民による街区単位の住環境の形成を、建築規制の面から支援する運用制度の充実
- ◇「神戸市インナー街区改善制度」の改正
- ◇良好な住宅建設計画に対する容積率制、建築規制の緩和
- ◇住環境を反映した「総合設計制度」の改正

- ◇保全を原則とした建築規制の強化
- 新築密集地区における日影規制
- 敷地面積の最低限度規制
- ◇建築物の高さに応じた形態コントロール手法の充実
- 風化地区(20m高制限)の新設
- ◇地域特性に応じた許可制度の適用
- 総合設計制度の地域別適用

民間住宅の再建と建築行政

(図-1) 「インナー長屋改善制度」の仕組み



られるよう、容積割増しが認められる「インナー型総合設計制度」を新設したが、この制度の積極的な活用を働きかけていきたい。

#### (誘導的建築行政の展開)

現在、国レベルにおいて建築基準法等建築行政にかかわる法制度の抜本的改正が行われようとしている。その動きの中で、最近建設大臣の諮問機関である建築審議会より報告された「基本的視点の整理(素案)」をみると、今回の大震災の教訓を踏まえて、①規制内容の見直し、②検査制度の充実、③違反建築物対策の強化、等の視点が盛り込まれている。

まず、「規制内容の見直し」については、所謂「仕様規定」中心の現行制度を原則として「性能規定」に改めることとされ、その中で現在の社会情勢、価値観等にそぐわなくなった規定を変更あるいは除外することを予定している。「検査制度の充実」については、検査において建築物の安全性を確認する制度を充実するため、その主体、内容、手続き等が議論されている。「違反建築物対策の強化」については、建築主の責任の強化を第一として、それに係わる建築士や施工業者等の専門職についても強く責任を課していく手段を検討しようとしている。

住宅を初めとして、建築物はすべて地域の環境の中に存在する。個々の建築物だけの問題では納めきれない。やはり、行政による法規制だけではなく、み

## 民間住宅の再建と建築行政

んなでルールを守っていく素地を作っていくことこそが、安心・安全なすまいづくり、住み続けたいまちづくりへと繋がっていく。本市においては、震災からの復興、民間住宅の再建に向けて、従来からの確認行政だけにとどまらず、以上のような誘導的建築行政の取り組みが形あるものとなるよう努力していきたい。

## 震災復興の教訓（その2）

新野 幸次郎

（神戸大学名誉教授）

## Ⅲ. 危機管理と災害救援と震災復興におけるボランティアとNPOの役割

## 1. 危機管理と災害救援におけるボランティア

わが国では従来、いろいろな理由から欧米諸国に比べて各分野でのボランティア活動が稀少であるという主張もなかった訳ではない。しかし、実際にボランティア活動を続けておられた方々からは、そのような認識がごく皮相的なものであること、現実にはわが国においても実に多様な形でのボランティア活動が積み重ねられてきたことが力説されていた。今回の震災に際しては、140万人をこえる実に画期的なボランティア活動の展開がみられることになったが、<sup>1)</sup>それは日本人のこの種の行動が突然に変異した訳ではなく、今迄の多様な活動を基盤としていたことを確認させるものであったと理解する方が理にかなっているといえそうである。

ところで、一口にボランティアといっても、震災のように、それが発生した際の対応、すなわち、いわゆる危機管理ないし災害救援におけるそれと、復興過程におけるそれとは明確に区分することが必要である。ここではまず前者を中心に問題の整理をしておくことにする。

いわゆる危機管理が万全に行われるためには、まず第1に、危機の発生が予知できるか、予防できること、第2に、仮にそれが発生した場合にその状況が的確に把握され、必要な部署に通報できるようになっていること、第3に、それから発生すると考えられる各種の災害を軽減できること、および、被災者の救援が行われることが必要である。

このうち、ボランティアの活動が期待され、実際に行われたのは、主として

第3の役割である。ちなみに、人命救助についてみよう。今回の震災の一つの特徴は、大都市直下型の活断層地震ということもあって、死者の8割近い人たちが僅か十数秒の激震で住宅そのものや家財の倒壊の犠牲になっていたと報告されている。したがって、人命救助ができるためには、いかに敏速に倒壊家屋の中から被災者を救出できるかがポイントとなる。あの1月17日の人命救助の状況についての神戸市消防局長の報告によると、あの混乱の中、地域住民が結成していた消防団は、自らも被災しながら懸命の救助活動を行い、当日だけで862名の人を救出したといわれる。消防署員からなる消防隊員の救助した人数が556名であるのに比べてもいかに多くの人達を救出したかが判るであろう。しかも問題は、こうして救助した人々の生存率の差である。報告によると、消防団の救出した人々のうち生存された人は88%にもものぼっているのに、消防隊員の救助した人たちの生存率は73%である。この理由は、それほど簡単に説明できるものではない。しかし、消防隊員は被災地に居住している人々から成り、救助活動がそれだけ早く行われたことも一因であると考えることができる。<sup>2)</sup>

同じようなことは、のちに文部大臣表彰をうけることになった神戸商船大学の学生寮の諸君の活動についてもみることができる。同大学の学生寮は激震が襲った東灘区の海岸地域にあり、高速道路を境にして実に多数の家屋が倒壊していた。これを見た寮の自治会長は寮生に呼びかけて直ちに倒壊家屋からの人命救助にかかった。その結果100名近い被災者を救出することになったのである。<sup>3)</sup>

震災直後の人命救助には、こうした組織的な対応だけでなく、単独もしくは数人での自発的なそれが実に多数行われたことがあとになって判った。しかし、倒壊家屋からの人命救助には、鋸をはじめとするいくつかの道具が前もって常時準備されていなければならないことなどの反省のほか、何よりも、上述のような組織的な活動が不可欠であることが痛感された。

ところで、一般に地域における組織的な活動と言われているものには、次の3つのものが考えられる。第1は、町内会・自治会といった地域共同体的組織であり、この中には、先述の学生寮なども含めることができるであろう。第2

は、消防団が典型的な1つであるようないわゆるNPO (Non-Profit Organization=非営利組織)である。NPOをどう定義するかは若干議論の余地はある。しかし、一般的には(1)民間の、(2)非営利組織(すなわち、その組織の活動によってかりに収益があっても、その収益が公的目的のためにだけに用いられる組織)であり、(3)その構成員は自発的に参加をした、(4)自治組織であって、しかも、(5)なんらかの形で法人化されるか、制度化されているもので、(6)政治的・宗教的な組織でないことと理解されている<sup>4)</sup>。第3は、前者で除外された政治的・宗教的組織などの一切の組織的活動があげられる。

今回の震災のような突発的災害で、しかも、災害の規模が大きくて他所からは救済にかけつけるのにも交通途絶等の困難な事情がある場合、同じ組織的活動といっても、第1の地域共同体的組織か、あるいは、第2のそれでも消防団のような地域と密着したNPOでないと直ちに活動をはじめるとはできない。これは、消火活動についても言えることである。実際今回の火災発生に当たって、市内のある地区では平素からの町内会組織が強固であり、その活動が活発であった地域では、その協同的な消火活動により火災の拡大をミニマムに防止することができたことが報告されている。また、同じ人命救助にしても、淡路島北淡町の場合のように、古い村落共同体で平素からお互いに親交があり、どの家には誰が住んでいるだけでなく、どの部屋に住んでいるかさえ熟知されているため、震災後顔が見えないというので直ちに救助の手がさしのべられることになったといわれるのは、その最も象徴的な事例であるといつてよい。

震災直後の人命救助や消火活動を別として、震災後の被災者救済に甚大な力を発揮したのは、ボランティアとNPOと各種の宗教的・政治的組織というまでもなく行政とであるが、ここではボランティアとNPOとについてとりあげてみることにする。われわれはすでに、今回の震災においてボランティアが、かつてない大活躍をし、被災者救援に貢献したことをのべておいた。実際、今回のような大規模災害になると、行政の統治能力は一定時間ゼロに近いことになり易い。ちなみに、都市の防災計画を見てみると、災害が発生した場合、政



令指定都市の場合、区役所は避難所を開設し、被災者をそこへ誘導するという  
 ことになっている。しかし、実際問題として、区役所の職員200余名のうち、  
 女性は半数をこえ、しかも、家族をかかえている場合、被災した家を捨てて区  
 役所に出動することは難しい。男性職員の場合でも、同じような事情が生じる  
 だけでなく、交通途絶のためすぐには行けないことになる。色々な事情のため、  
 被災の激しかった区では、地震当日3割程度の職員しか働けない状態となった  
 といわれる。防災計画どおりの対応は、従って不可能になった。

震災の経験は、多くの分野で防災マニュアルが無効化したことだけではなかつた。  
 政令指定都市の場合、人口10万から30万を越える区もあり、混乱のなか—々  
 市長の指示を仰いでいては緊急措置がとれないことから、大規模災害の発生時  
 には区長への大幅な権限委譲と、財政的処理能力の保障をしておかないといけ  
 ないこと、また、区長は少なくとも区役所の近隣に官舎をもち、一旦緩急があ  
 ればいつでも登庁できるようにしておくこと、また、区長不在の場合は、その  
 権限が区次長以下に自動的に移されるような措置がとられていなければならない  
 ことなども教えることになった。

もっとも、そうはいいながら、震災後、神戸市教育委員会のある幹部が、求  
 められてアメリカ西部のある都市に行って、震災当日およびその後の小・中・  
 高の学校の教職員の活動状況の報告をした時、アメリカの学校関係者から「ど  
 うして日本の教職員は、そんな危機的状況のときに、家族のことを放置して学  
 校にかけつけるのか」と驚きの声があがったことを聞かされた。それは、極度  
 に大規模な災害発生の際、そのための出動を担当する別の組織（たとえば、  
 アメリカのFEMAと何よりもその下で機動する人々をもつ組織）が不可欠で  
 あること、および、この種の仕事をもらって一般の市職員や教職員に求める発  
 想が再検討される余地があることを示唆するといつてよい。

実際、震災後、地方自治体、とくに、激震地域のその職員は、被災した家  
 族の面倒をみることも出来ないまま長期にわたって勤務先に寝泊まりをし、た  
 とえば、最高幹部の人々でさえ、段ボールがいかにか暖かい寝具であるかを知ら  
 される生活に耐えてきたことは忘れてはならない。

ともあれ、こういう状況の下で行政職員とともに、救援物資の配給や情報伝達や収集および避難者の支援に大きな力を発揮したのは、先述しておいたボランティアであった。ボランティア活動が震災後いかに大きな役割を果たしたかは、すでに色々な形で語られているので、ここでは詳述しない。行政は救援物資の一つを例にとっても、平等性原則（すべての避難者の人々に平等に分配できるという原則）が守れない状況の場合、折角そこに届いた救援物資があってもそれを分配するのが難しかったのに対して、ボランティアの場合は、臨機応変に分配することも許されるといったこともあって、弾力的対応にも優れた面を発揮できた。また最初にものべたように今回の震災時の国内はもとより、海外からの救援ボランティア活動は空前の規模のものとなり、その恩恵はいくら強調してもしすぎることはない。

しかし、折角多数のボランティアの方々に参加して頂いたにもかかわらず「善意の空転」現象が起こったことも事実である。すなわち、多数の方々ボランティアとして参集して頂いた場合、それを効果的に生かすためには平素からこの種の災害救援ないし、仮にそうでなくても社会的必要性に応じて教育・訓練を積み重ねて組織的に対応できるコーディネーターが存在していることが望まれる。この種の組織は、たとえば、ボーイスカウトとか、YMCAとかに見られるように、もちろんわが国にも全くないことはない。しかし、今回の震災では、残念ながら、さきに定義しておいたNPOはごく限られた数でしかなく、組織化されたものとしても、活動のなかでつくりあげられた応急的な「任意団体」にすぎないものがほとんどであった。<sup>6)</sup>これは、わが国には、従来から災害救援関連のNPOはもちろん、任意団体さえ稀少であったために起こったことである。

ボランティア活動を常時保全し、その教育・訓練を通じてその能力の向上と組織の継続的發展を図るためには、どうしてもさきに定義をした意味におけるNPOが確立できていることが望まれる。ところが、わが国では、本間正明教授が精力的に追求しておられるように財団法人や社団法人といった公益法人<sup>7)</sup>（とくに、民法第34条の公益法人）は主務官庁による許可制度となっており、

その設立が容易ではない。すなわち、全国的な組織は本省で、地方的な組織は都道府県で、公益性をもつかどうか判断されるとともに、それに沿って、前者の場合には、最低3億円、後者の場合でも、1億円が前もって準備されていなければならないことになっている。おまけに、それが脱税行為にならないようにという配慮も加わって容易に許可されないという状況になっている。

ところで、いうまでもなく、わが国の公益法人のような制度化されたNPOがあるかないか、あるいは、そのような形でのNPOの設立が容易であるかどうかは、単に今回のような災害発生時での対応の問題にとどまらない。本間教授流に言えばわが国の、「国と地方、官と民、企業と個人との間の垂直的な関係を骨格とした単元主義的な体制」がこのような制度化されたNPOの成立を阻害してきた。ところが、いまわが国の政治・経済体制で問われているのは、こうした政府規制構造あるいは許認可システムの問題そのものである。

同じことは、たとえば、大学設置についてもみられる。周知のようにわが国の大学設置に関しては、文部省令としての大学設置基準が設けられており、それに沿って設置申請がなされ、大学設置審議会の議を経て認可の可否が決められる手続きになっている。これに対して、アメリカでは、この形のいわゆる許認可制ではなく、大学設置そのものは設置者の自由にまかされたうえ、各大学が自主的に結成した大学審査委員会（いわゆるアクレディテーション・コミッション）によって、設立後審査をうけ、その判断に従って、学位授与機構としての適否が問われ、改善の努力を行うこととなっている。わが国でも周知のように、平成3年に大学設置基準が改正され、従来の些細に亘る基準が大綱化され、各大学のかかなり弾力的な判断を許容するようにはなってきた。しかし、この種の規制は、金融・保険業、商業をはじめ多方面に及び、最近のグローバリゼーションや技術革新とくに高度情報化に対応して行政改革をはじめ全面的な改革が要請されていることは周知の通りである。なお、こうした要請は、概してアメリカからの経済的要求と関連して受け止められることが多い。そのこと自体は否定できないことではあるが、しかし、その根底に国家や政府を頂上においた垂直的な体制をとってきたわが国のあり方についての危機意識が深刻化

し、わが国の政治・経済システムを多元的なシステムにかえていかなければならないという認識が強くなってきたことの反映であることは否定できない。

われわれが、もし、ボランティアの社会的な役割の重要性を認識し、それが「善意の空転」やひとりよがりな組織化に終わってしまうことがないようにしようと思うなら、われわれは震災を契機にして、わが国における制度化されたNPOの設立について抜本的な改革に着手しなければならない。なお、この点については、さきにふれた本間教授が、私自身も納得できる改革案を提出しておられるのでここでは、教授の提案の根幹になる次の3点を紹介しておくに止めよう。<sup>8)</sup>すなわち、(1) 現行の主務官庁による許可制度を改めて、登録制度とし、民間の非営利団体が自動的に「登録非営利法人」として承認されるようにする。(2) こうして承認された非営利法人が、情報の公開等により透明で公正に運営されるようになったとき、税務官庁に「準則主義」に基づいて届ける「免税非営利法人」となれる道を開くことにする。(3) こうして存続している免税非営利法人の中で公益を目的とする非営利組織には、より詳細なディスクロージャーを義務づけたうえで、税務官庁に届け出ることによって、「公益寄付金控除法人」に昇格できる道を開く。この際、その評価・判断は、多元主義の精神に沿えるような人々から成る「公益審査委員会」によって行われるというのがそれである。

## 2. 災害救援における専門職ボランティアの問題

われわれは、今まで災害時ボランティアのことを中心に論じてきたが、いうまでもなく、NPOと関連しては、これとは無関係な多面的なボランティア活動がある以上、NPOもそれに対応して多面的に組織化されていかなければならない。

ところで、災害時ボランティアの場合でも、一般職ともいえる誰でも参加できる活動領域と、医師・看護職などのように専門職でないとできないボランティア活動領域があることは周知の通りであり、今回の震災に当たっては、特に、この専門職ボランティアの受入れとそのNPOとの関係が問題となった。すなわち、まず第1に医師の受入れについては、日本の医師免許状をもっていない

外国人医師が、当初その活動を抑えられたり、第2に、スイスの人命救助犬の受け入れが当初問題になったといったことがそれである。こうした問題は今回の経験を契機に、大規模災害時における外国からのボランティア受け入れの在り方と関係して事前処理ができるようにしておくべきことであるが、当初より問題とされたことでもあるのでここでは特にこれ以上ふれないこととする。

医師のボランティア活動の場合、一般の人々の場合とは違って、それぞれ正規の機関に所属していたり、または、幾多の公益法人の形でのNPOに所属している場合が多いこともあって、先述した意味でのNPO問題は大きくはなかったといってよさそうである。医師ボランティアの場合は、その活動を効率的にするための(1)輸送手段の問題や(2)医療活動への需要情報や(3)診療機関情報の問題の方がより重要な課題となった。すなわち、(1)についていえば、救急患者を看護しながらヘリコプターで遠い病院まで行っても、その帰路の交通手段は用意されてなかったとかの事例が象徴しているように、わが国にはまだこうした時の輸送体制にまで配慮がなされるようになっていない。また(2)と関連しては、避難所や応急救護所が多数設けられている場合、どこに必要な治療需要が発生しているかの情報が伝達できない形になってしまった。そのため、折角準備された医療ボランティアが充分効率的に機能できないという問題も発生した。さらに、(3)より深刻な問題は、救急患者の収容先となる2次救急（手術、入院を要する患者を対象とする）病院や3次救急（重篤な救命救急患者を対象とする）病院の状況についての情報が把握できない状態になったことである。

容易に想像できるように、今回の震災時には、かなり大きな病院でも倒壊してしまったものもあるだけでなく、外部からみた建物は一見損傷はないように見えても、医療機器が損傷して使用が不可能になっているものもあり、おまけに、2月初めの段階では、ガスや水道の利用さえできない病院や診療所も多かった。大災害時における救命救急医療体制を準備するためには、何よりも医療機関の利用可能状態についての情報伝達機構が確立されることが不可欠の条件となる。

なお、今回の震災の場合は、平素から救急車を消防署に依頼する慣習もあっ

てか、負傷者が救護を求めて消防署に殺到したことも報告されている。「近所の診療所が倒壊したので」とか、「消防署に行けば救急車で運んで貰えるのではないかと思って」とか、「消防署でも何らかの処置をしてくれるのではないかと思って」といった理由からである。これらのことを考えると、今後は消防署にも医薬品を備蓄しておくほか、戦前の軍隊が備えていたような救急医療組織体を構想・準備し、いざという時に出動できるようにしておくことも必要である。ちなみに、今回の震災の場合、全国的な組織ないし友好組織をもつ医療機関が、個々の独立した医療機関に比べて極めて顕著な活動をするようになったことは、こうしたある種の特別な医療NPOをもつことの意義を示唆するといつてよいであろう。

### 3. 震災復興におけるボランティア活動の問題 —とくにインナー・シティ再生問題と関連して—

震災に関連したボランティア活動としては、災害直後における人命救助や生活支援や緊急時の物資配給や情報収集や伝達だけでなく、震災復興という長期に亘るボランティア活動があげられる。周知のように、依然として多くの方々が仮設住宅に居住する一方、大規模に全半壊したり、全半焼した激震地域では、更地になったままで、まだまちづくりの計画もたたないでいるところもある。ところが、こうした地域で、今日依然として多くのボランティアが震災復興ボランティアとして活動していることは注目しておかねばならない。ところが、こうした地域は、ほとんどいわゆるインナー・シティといわれる地域でもあるから、この問題に入るまえに、若干でもそれについてふれておくことは無意味ではないであろう。

#### (1) インナー・シティ問題の発生

いわゆるインナー・シティ問題の典型的な形態は、今日多くの先進国の都市にも見られるが、そのより典型的な姿は、発展途上国の都市に現象している。ちなみに、中国に例をとってみよう。私が数年間関係した重慶市や震災後とくに関係の出来た上海市のような場合、一方で超近代的な高層ビルディングが乱

立するようになる一方、戦前からの居住地域が市内のあちこちに残ったままになっている。その意味では、いわゆるインナー・シティ問題は、その国の経済成長と都市の成長のはざま現象であるといつてよいかもしれない。別言すれば、一般的な所得水準の上昇や都市の成長があつても、所得水準の低い人やその増加率の低い人達、したがつてまた比較的高齢の人達がそこに残つて、家族の中でも若い人達は新しく建設される、より近代的な地区に移るようになる一方、行政体そのものも、そうした地域の区画整理や近代化のための措置を最初にとるよりも、逆に新しい産業・住宅地域の開発に限られた資源を向ける傾向がある。もっとも、これは、ひとり発展途上国に特有なことではなく、わが国の都市でも一般に見られる現象であり、私自身いまから30数年前にみた、産業革命の拠点となつた英国のリーズやシェフィールドなどの都市計画のなかに、マルクスが「資本論」でとりあげたような一部の労働者住宅地の改造計画が含まれていたのであるを想起せずにはおられない。

最近では、またわが国の地方中核都市に新しいインナー・シティ問題が発生していることも忘れてはならない。すなわち、従来都市の中心部といへば、商店街や老舗の百貨店などが集積し、市民の集まる場となつていた。ところが、自動車での生活が普及するにつれて、旧中心部から3ないし10km程離れたところに何百台から2千台もの駐車場をもつた大型店やパチンコ屋等々が進出し、かつてはにぎわつていた中心部は空き地や空き店舗だらけとなり、夜になれば暴走行為で走る人達のたまり場になってしまつてしまつたといわれる。

秋田県の商工労働部長深野弘行氏は、その対策として、欧米流のランドライドダウンの手法、すなわち、都市を一種の公共財と考へて、自治体が中心部の再生すべき土地を購し、もしくは、時と場合によつては収用し、その上にインフラを作り直したうへで、それを取得価格よりも安く譲渡することによつて再開発することも考へられないかといつた問題などを投げかけられるが<sup>9)</sup>、こうしたインナー・シティ問題も都市発展のひずみの結果といつことができる。

## （2）震災復興とボランティア

ところで、広域にまたがる震災復興の課題を担うようになった地域が、概し

て上述の最初の形態のインナー・シティ問題の発生した地域であったことは比較的周知のところである。そのことは、一つには、仮設住宅入居者の半数近くが、高齢者世帯になっていることにも示されている。もっとも、齋木崇人教授の実態調査でも示されているように、今回の震災で広域被害をうけた三宮以西の地域は、戦災を受けなかった地域を中心としていたことも留意しておかねばならない。教授によると、拙論（「震災復興の教訓（その1）」）でもふれておいたように、今回の震災で倒壊率の高かった地域は、地盤の軟弱な低地性扇状地であることと合わせて、戦前の老朽建物が多く分布していた地域であった。<sup>10)</sup>

もっとも、こうした地域はまた土地所有関係も錯綜し、区画整理も行われておらず、震災復興も容易でない事情も働いていた。その中で、まちづくり協議会で比較的早く区画整理案がまとまり、復興への歩みをとりはじめた地域の事例はまた、震災復興においてボランティアの働きがいかに大きいものであるかを示すことになった。すなわち、例えば鷹取地区の一つでは、震災前からまちづくり協議会の活動が有能な建築家の協力のもとに進められていたうえ、自治会長をはじめ有力な各階層の町会役員の協力体制がうまく組まれていた。おまけに、地域内の1町民が借地・借家に関連した法律的処事情にも詳しく、地域内の地主と借地人との権利問題などについて全くのボランティア的立場で調整をしていかれたようである。なるほど、この地域内の住民の7割が土地所有者であり、借地人世帯が2割で、残りの1割が借家人であったことも、権利関係の調整に有利に作用したことも忘れてはならない。しかし、何と云っても、こうしたボランティア活動をひき出せるコミュニティ意識の創造があったことは、この地域の復興をみるうえに欠かせない条件である。

震災復興のためには、単にハードとしてのまちづくりだけではなく、何よりも雇用と所得の確保のためにも経済復興が必要となる。しかし、その経済復興のためにもまちづくりが早期に達成されることが要請されていることは、まちづくりという形での震災復興がいかに重要な意味をもっているかを示している。ちなみに、激震地における商業活動の再開や例えばケミカルシューズ産業のケースをとりあげてみよう。これらの地域では、いち早く若干の商店が仮設店舗を



開店した。当初は、そのことを聞いたかつての住民たちがそこへ訪ねてきて、商品を購入することもあった。しかし、こうした商店がまがりなりにも営業を存続させるためには、何よりもまちづくりが完成して、旧住民ないし新しい住民が、その地域に帰ってくれることが必要である。同じような事情は、いくつかのケミカルシューズ企業についてもいえる。従来、神戸市内のこの地区でケミカルシューズ産業が存続できた一つの条件は、永い産業発展の歴史のなかで、その地域内にすぐれた社会的分業が広汎に成立し、しかも、その地域住民の中にパート・タイマー的に低賃金で、きわめて良好な部品加工をすることのできる構造ができあがっていたからである。ところが、今回の震災の結果、そのような仕事を分担していた住民の家が倒壊または焼失し、その人達が離散してしまった。その意味では、旧来の形でケミカルシューズ産業が回復できるためには、生産構造の革新の他に何よりもまちづくりが完成されなければならないことは明白である。

まちづくりだけではなく、震災復興のかなめとなる文化・芸術活動や経済活動の復興も、このような混迷期には、それをリードできるボランティア活動の出現が期待される。ところが、幸いにしてある公益信託基金を基礎にして、島田誠氏のアート・エイド・神戸のような組織が生まれ、それを支えるボランティア活動を通じた文化・芸術活動が活発に行われるようになった。またこれ以外にも、例えばジュニア・オーケストラの活動を媒介とした音楽活動の拡がりもあり、また、公共的文化施設建設のための自主的活動も展開されるようになった。さらに、いわゆるボランティアではないがパソナの南部靖之氏やフェリシモの矢崎和彦氏のような若いエネルギーな実業家が震災復興のために、敢えて本社を東京や大阪から神戸に移し、活躍をしようとする姿も見られる。

われわれは先に、インナー・シティ問題は経済成長や都市成長のひずみの中で発生する性質のものであると述べておいた。震災と関連して、これからの安心安全な都市は、ゆとりのある、人間的な都市でなければならないとか、あるいは、自然とともに生き、弱者に眼を向けたそれでなければならないとかいわれる。しかし、問題はそれを実現するために、どのような社会・経済システム

をもてばよいかを示せるかということである。小論においては、もっぱらボランティア活動を中心にとりあげてきたが、この問題は実は、その社会・経済システムにおける位置づけをどうするとか、深野弘行氏の問題提起と関連したわが国における土地所有制度をどのようにするかを含めて、すぐれて経済体制論的な問題であるといわねばならない。

### むすびにかえて

以上、われわれは小論のその1に続けて、今回はボランティアとNPOの問題を中心に展開してきた。小論の表題である「震災復興の教訓」ということでは、もちろんこの2つの小論で取り扱った問題でつきるわけではない。経済復興や文化・芸術活動の復興、教育や心のいたみに対する復興の問題、さらには、生活上の困難に直面した人々への支援の問題等々、論ずべきことは実に多く残っている。これらのうちのいくつかについてはまた別の機会にゆずることになりたい。また、ここでとりあげておいたボランティアの組織した諸団体は、そのほとんどが依然として任意団体にとどまっており、財政的にも運営困難な状態に陥っているものも少なくはない。新しい日本の政治・経済構造を創生するためにも着実な活動を続けてきた組織の存続をいかに図るかは、今後の国家的課題になるといってよいであろう。

### (注)

- 1) 兵庫県「阪神・淡路大震災の被災状況と復旧・復興の状況について」平成8年10月
- 2) 神戸市消防局長 上川庄二郎「消防活動から得た教訓」(1995年6月25日)
- 3) 井上篤次郎神戸商船大学長談、神戸新聞、1995年8月21日
- 4) L. M. Salamon and H. K. Anheier; The Emerging Nonprofit Sector: An Review, Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 1, Manchester University Press, 1996, pp.14~16.
- 5) 震災時のボランティア活動については、それをコーディネートしてきたNPO、例えば西宮ボランティアネットワーク『ボランティアはいかに活動したか』(NHK出版、1995年10月)、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局編『阪神大震災復興市民まちづくり』(1995年1月~4月のVol.1から今日

## 震災復興の教訓（その2）

までにVol.6）本間正明・出口正之編著『ボランティア革命』（東洋経済新報社、1996年1月）をはじめ、実に多数の著書・パンフレットが発刊されている。

- 6) このような活動団体としては実に多数のものが成立した。ちなみに文化・芸術の支援を目的としたアート・エイド・神戸のほか、関西建築家ボランティア、阪神大震災地元NGO救援・連絡会議、阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会、等々はその1例であり、その名称をあげると限りがない。
- 7) 本間正明・出口正之編 前掲書参照
- 8) 本間正明・出口正之編、前掲書4～5頁
- 9) 深野弘行「対立する都市と商業」(「RIRI流通産業」1996年7月号)、なお、ここでとりあげられた土地問題については、新野幸次郎「ひょうごづくりの新しい視点」(『兵庫地域研究』通巻2号、1995年11月、神戸新聞情報科学研究所)に私見の一端をのべておいたのでご参照頂きたい。
- 10) 齋木崇人「神戸復興へのデザイン・エートスー『生存都市をめざして』」(Biocity 第4号、1995年春季号、11頁)

## 給付金行政の実態と課題

財神戸都市問題研究所  
震災復興政策研究会

## 生活支援行政の課題

阪神大震災は戦後の震災としては、未曾有の災害であったといわれるが、そのことは被害が大きいだけでなく、被害救済システムも未成熟であり、十分に稼動しなかったことが、その後の生活再建を困難にした。

しかし、大災害にどう対処するかは、同じ大都市型大震災として伊勢湾台風があり、十分に検証され、それにふさわしい対応策が法制度、財政措置としてなされ、全国都市に周知され、実践的システムとして確立されていなければならなかった。

にもかかわらず阪神大震災に遭遇してみると、多くの制度的欠陥が露呈してしまった。たとえば義援金の配分方式など必ずしも透明かつ公平な制度・慣習が形成されていなかった。

その意味では阪神大震災は単に被災市民の生活再建をなすというだけでなく、今後、予想される都市型災害に対して、より高水準の対応システムを形成していく行政的責務がある。

被災体験の伝承とともにこれらより改善された救助・支援システムを継承していかなければならないのである。

さて阪神大震災と公的支援システムの不備・欠陥は、震災直後の人命救助、その後の避難所・仮設住宅、福祉サービスなど多方面にわたるが、そのなかの生活資金関連の給付行政についてみると、次のような点が例挙できる。

第1に、公的支援給付の不備があげられる。給付額は少ないばかりでなく、給付対象が必ずしも社会実態と合致しておらず、公的支出の効果性からみて疑問である。その卑近な事例が弔慰金受給者から兄弟姉妹が除外されている点で

ある。

またこれら給付行政の判定基準・処理原則が明確でなかった。災害死亡者に病死等を含むのか、り災証明を何に基づいて発行するのか、全国的な統一の基準が明確でなかった。

第2に、私的支援給付の限界である。周知のように、第1表にみられるように義援金は阪神大震災のケースでは雲仙・奥尻島の7倍近く集まったが、被害が数十倍に達した。

そのため1人・1戸当りの義援金配付額は、10～20万円と、雲仙・奥尻の数十分の1に止まらざるをえなかった。

第2表にみられるように奥尻・普賢岳のケースでは、全壊で400～450万円、半壊で150～250万円、住宅再建で550～700万円、家財購入費150万円と、全壊のケースでは1,150～1,250万円の支給がなされている。

第1表 主な災害義援金の状況

	雲仙普賢岳噴火 (1990年)	北海道南西沖地震 (1993年)	阪神・淡路大震災 (1995年)
義援金受入れ額	232億4,100万円	256億6,600万円	1,687億3,600万円
死者数	41人	202人	約 6,000人
全半壊(焼)住家数	1,388棟	1,009棟	207,000棟

注：全半壊(焼)住家数は国土庁編「平成7年版防災白書」に基づく

同じ国民でありながら、たまたま大災害であったため義援金、見舞金の支給が数十倍の差が生じるのを放置してよいのか、阪神大震災の被害者としては納得できないであろう。

義援金が不十分であれば、県・市などの災害見舞基金でカバーすべきであるが、大災害であるため、県・市とも財政が破産状況に瞬時に陥ってしまった。

それは税収入の減少、復旧事業の支出を考えると、被災市民の救済のための見舞金支出の余裕はほとんどなかった。既存の規定どおりの支出額に止まって

第2表 雲仙・奥尻義援金配分状況

(単位：千円)

内 訳	雲仙・普賢岳	奥 尻
A. 義援金給付		
1. 全壊（焼）	県 2,000	
	市・町 2,500	
	計 4,500	4,000
2. 半壊（焼）	2,500	1,500
B. 基金給付		
1. 住宅再建時	県基金・新築	新 築
一部助成	3,000	7,000
	市・町基金・新築	
	2,500	
	計 5,500	
2. 家財等購入費	県基金 1,050	新 築 1,500
助 成	市・町基金 450	転 居 500
	計 1,500	
	合計（全壊）	合計（全壊）
	11,500	12,500

しまった。

阪神間の被災市のなかには規定もなく、被災市レベルとしては独自の見舞金支給もできなかった市もある。

義援金の配分がこのように極端に少ないのであれば、被災自治体の見舞金財源として交付税で特別措置するとかの財源補填手法は、政府がその気になれば必ずしも不可能でなかった。

いずれにしろ阪神大震災は6,000億円復興基金（ただし利子分のみ10年間）の絶対的不足から、生活再建資金の支給は涙金程度しかならなかつたし、そのため生活貸付金などの余分の追加行政を余儀なくされた。

これら災害応急資金融資は別稿で論ぜられることになっているが、住宅再建

資金としてはあまりにも少な過ぎるし、また、当座の生活資金としては果して必要であったか、もし生活資金の緊急性が生じたとすれば、義援金の第2次支給を早めるとかの対応で対処できたのではなからうか。

生活福祉資金特別貸付(10~20万円)は神戸市内で44,514件に達したが、その大半は義援金受給者と重複しており、住宅被害者への見舞金と住宅再建・住宅入居等の支援などに義援金を80%も充当するならば、これら生活資金の支援金を優先すべきではなからうか。

返還のための被災民の心労、被災市の事務量・費を考えると、あまり効果的な対応策とは考えられない。

もし義援金が不足でないならば、関係団体がもっと組織的にマスコミをつうじて、募金を呼びかけるべきであった。被災地で高校野球をはじめ多くのイベントが行われたが、組織的募金運動はあまり展開されなかった。

近頃でも被災児育英資金の募金が街頭でみかけられるが、公的な支援体制を欠き、多くの通行人にとって阪神大震災は忘却の彼方に去りつつあり、却って胸が痛む風景と化しつつある。

第3に、運営面において、迅速性、効果性、公正性の原則がどこまで充足されたか、また、経済・効率・効果という3Eの原則がどこまで達成されたかが問われるのである。

事例としては死亡者(世帯の生計維持者)に500万円の弔慰金が支払われるならば、障害者に250万円というのは少な過ぎるのではなからうか。効果性という点からみて問題があるのではなからうか。

弔慰金はその言葉どおり、死者の霊をとむらい遺族をなぐさめる政府からの給付金である。それはまさに恩恵的給付金であり、関東大震災において巨額の恩賜金が支給されたが、精神的には相通じる制度である。

弔慰金であるため、生存者の生活支援という基本理念は欠落しており、必ずしも生活実態、市民感情に即したものではなかった。

このような事実をみても大災害は通常の支援措置では、被災民救済は不可能で大災害としての特別措置の創出が不可欠なのである。

すなわち大災害の場合、通常の義援金方式には限界があり、新しい募金方式として半強制的方式（年賀ハガキなどのフォーマルな方式）によるか、公的基金による別個の生活再建方式が創設されるべきである。

### 義援金配分行政の実態

阪神大震災の直後から義援金の申出がつづき、平成8年10月末現在、約1,770億円になっている。

義援金の募集状況をみると、第1に、月別状況は第3表のとおりである。平成7年4月には3月比で5分の1に激減しているが、東京で起こった「地下鉄サリン事件」の影響も一部にあると推定でき、全国報道の義援金活動に対する影響力は無視出来ない」とその原因が推定されている。

このことは政策的意図をもって、募金団体がもっと精力的に国民感情に訴えていけば、募金額の増額は可能であったと推定できる。

第2に、義援金の受入状況は、第4表のとおりである。第1図のように自治体、関係団体をつうじて集められた義援金は全部「募集委員会」に収められて、各市町村をつうじて配付される仕組みになっている。

神戸市では義援金として受け入れたものは全て募集委員会に送金していたが、被災市町を特定した義援金について、自治体から募集委員会への送金について明確な定めはなく、日本公認会計士協会・近畿会『自然災害に係わる義援金に関する提言書』は、次のように疑問を呈している。<sup>1)</sup>

表3表 義援金の月別募集状況（単位：百万円）

月 別	金 額	月 別	金 額
平成7年1月	42,386	平成8年1月	572
2月	67,015	2月	311
3月	39,633	3月	1,574
4月	8,817	4月	806
5月	5,759	5月	79
6月	4,047	6月	420
7月	835	7月	278
8月	916	8月	64
9月	725	9月	70
10月	1,833	10月	18
11月	815		
12月	299		

資料：兵庫県南部地震災害義援金募集委員会調べ

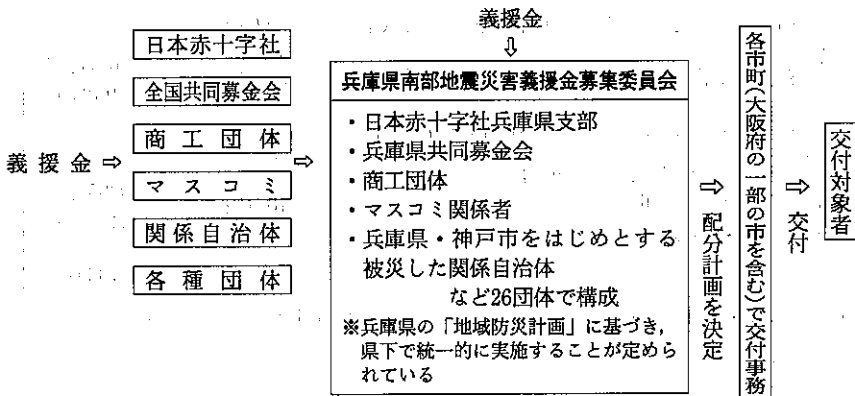


第4表 義援金の受入状況

(平成8年10月31日現在)

兵 庫 県	43,486百万円 (10/31現在)
自 治 体 (兵庫県, 大阪府内)	15,779百万円 (10/31現在)
日 本 赤 十 字 社	102,018百万円 (10/31現在)
義 援 金 募 集 委 員 会	93百万円 (10/31現在)
中 央 共 同 募 金 会	15,896百万円 (9/30現在)
合 計	177,272百万円

第1図 義援金の配分システム



「・今回の阪神・淡路大震災義援金の受入れた初期段階において、各市町村が受け入れた義援金の内、各市町村を特定した(目的指定)義援金については、各自治体への見舞金として募集委員会への送金対象から外された。

・しかし、この判断は不透明な部分が多く、自治体間での不公平又は不公正感を払拭しきれないものがある。

・各自治体に寄せられた義援金の取扱については、明確な基準を示し、この基準を遵守したか否かについて、先の不公平又は不公平感を排除する為にも「監査」による判断の妥当性を検証する手続きが必要と思われる。」

第5表 義援金の配分・支給予定総額

	対 象	支給金額	支給予定総額
1 次 配 分	死亡者の遺族 行方不明者の家族 住宅（持ち家、借家とも）の全半壊、全半焼	いずれも 10万円	約6億円 (0.3%)
			約451億円 (26.0%)
2 次 配 分	1ヵ月以上の重傷者	5万円	約170億円 (9.8%)
	生活保護、独居老人、障害者、母子家庭などの要 援護家庭で、住宅が全半壊などした世帯	30万円	
	父母または保護者が死亡した 零歳時一高校生	100万円	約23億円 (1.3%)
	被災児童・生徒（新入学園等）保育所一高校	1万～5万円	
	持ち家を再建する世帯（所得1,000万円以下）	30万円	約687億円 (39.8%)
	持ち家を修繕する世帯（所得1,000万円以下）	30万円	
	民間賃貸住宅に移住する世帯（所得1,000万円以下）	30万円	
3 次 配 分	全半壊、全半焼で年間総所得 690万円以下の世帯 （生活支援金）	10万円	約395億円 (22.8%)
			計 約1,732億円

(注) 支給予定総額の金額は平成8年10月末現在での義援金配分対象市町全体の数値

第3に、義援金の配分は第5表にみられるように配分された。第1～3次に分けて配布されたが、住宅被害者への見舞金と住宅再建・住宅入居等の支援金などに80%の義援金が配分されている。

この点、要援護家庭に重点をおくのか、住宅再建に照準を絞るのか見解の分かれるところであるが、このことは日本の場合、共同募金にみられるように寄付者の意向を主張しにくいシステムになっている。募金の趣旨を十二分に活かすためには、寄付者の意向に如何に応えるよう処理するかが肝要である。

厚生省の災害救助研究会報告書はこの点について、次のようにのべている。<sup>2)</sup>

「義援金を送る寄付者の善意が生かされるように、例えば、送り手から使

用目的を明示して送られてくる場合にあっては、災害発生直後の被災地の混乱状況や業務量との関係、義援金全体の配分の公平性の問題にも留意することが必要であるが、極力それを尊重するような『ドナーズチョイス』の導入を検討することも考えられる。この場合、過去の経験に鑑み、義援金の受付窓口で配分の使途についていくつかの選択肢を用意することも一つの方法である。」

- 1) 日本公認会計士協会・近畿会（社会会計・公会計委員会）『自然災害に係わる義援金に関する提言書』（平成7年5月25日）14頁。
- 2) 厚生省災害救助研究会『大規模災害における応急救助のあり方』（平成8年5月）56～57頁。

### 義援金配分行政の課題

このように義援金は内外からの募金があり、巨額に達したが、それをどのように配分したかの決定については、かなり問題点があり批判の対象となっている。

しかし、万人が納得する配分方式は決定不可能であるが、先の日本公認会計士協会・近畿会の提言書にみられるように、かなりの問題点があり将来のため検討し改善すべき点が多く残されている。

第1に、義援金の配分方式はどのようにして決定されたかである。ことに兵庫県南部地震義援金募集委員会（平成7年1月25日設置）の構成メンバーにつき批判が投げかけられた。

配分を決定する委員会構成は第6表のように合計26団体となっているが、この点につき先の日本公認会計士協会・近畿会報告書は次のように論じている。<sup>1)</sup>

#### ①被災自治体行政担当者

- ・災害救助法適用15市10町の内、神戸市と津名町のみが募集委員会メンバーとなっているが、被災自治体の意見を反映するには余りに少なく他とのバランスに欠けると思われる。
- ・被災自治体は、義援金の支給業務を担当する事から、直接、募集委員会に意向を伝える機会が必要と思われる。

## ②学識経験者

- ・義援金活動には、社会福祉に係る自然科学・社会科学の知識や経験が幅広く反映される必要がある。今回の募集委員会メンバーには全く学識経験者の参加が無い事は今後の課題となる。

## ③義援金受入れ団体

- ・義援金窓口として、日本赤十字社・共同募金会・全国紙の参加については、義援金受託者の立場として参加は当然の事と思われるが、全体の構成として、マスコミ諸団体が過半数（26団体の内、14団体）を占める事はバランスの上から留意が必要と思われる。
- ・又、参加している報道関係団体の内、記事を取りまとめる立場（例えば支局長）の役職者が、自らが報道対象となる募集委員会の関係者となる事に若干の疑問が残る。」

第2に、配付先・配分金額はどうなっているか、この点、政策的には重要な問題点である。

住宅は生活の基本であり、住宅を重視すべきとの意見はあるが、被災者対策としてみると、復興基金、公営住宅、建築利子補給、所得税災害減免などすべてが住宅関連である。

第6表 兵庫県南部地震義援金募集委員会構成員

関係自治体等（兵庫県、大阪府、神戸市、兵庫県市長会、兵庫県町村会、津名町）
商工団体（兵庫県商工会議所連合会、兵庫県商工会連合会）
マスコミ関係者（神戸新聞厚生事業団、NHK神戸放送局、ラジオ関西、サンテレビジョン、朝日新聞厚生文化事業団、読売新聞神戸総局、毎日新聞神戸総局、産経新聞神戸総局、日本経済新聞神戸支社、日刊工業新聞神戸支局、時事通信社神戸総局、協同通信社神戸支局、日本工業新聞神戸総局、毎日放送）
兵庫県共同募金会、大阪府共同募金会
日本赤十字兵庫県支部、日本赤十字大阪府支部
（合計26団体）

ことに持家階層については義援金で支援することは二重支給となる色彩が濃厚である。

このような点を勘案すると、他の支援策でカバーがむずかしい対象、たとえば要援護家庭に絞り込んで行うべきであったと思われる。ちなみに神戸市の要援護家庭をみると、第7表のようである。

第3に、義援金の管理運営について、1つは監査体制の強化、2つは情報開示の徹底などである。

監査については具体的法的規定はなく、単なる善管注意義務によって処理されているが、募金は全て募集委員会に遅滞なく振込まれているか、受け入れ団体は必ず寄付者の氏名・金額を公表し、外部監査を受けているか、募集委員会

第7表 要援護家庭激励金交付状況項目別件数  
(平成7年9月末現在)

項目	件数 (件)	金額 (千円)
(1) 生活保護	8,953	2,685,900
(2) 身体障害者(児)	5,757	1,727,100
(3) 精神薄弱者(児)	421	126,300
(4) 母子	4,280	1,284,000
(5) 父子	828	248,400
(6) 両親のいない児童	88	26,400
(7) ひとり暮らし老人	5,109	1,532,700
(8) 要介護老人	851	255,300
(9) 精神障害者	89	26,700
(10) 特定疾患患者	785	235,500
(11) 原爆被爆者	599	179,700
(12) 公害認定患者	15	4,500
計	27,775	8,332,500

注：項目に複数該当者の件数については番号の若い項目に積算している。

資料：神戸市『阪神・淡路大震災—神戸市の記録 1995年—』（平成8年1月）322頁。

での義援金資料の公開および内部資料の閲覧、間接開示としてのマス広報活用などが実施されたかどうかである。

1) 日本公認会計士協会・近畿会前掲報告書23頁。

### 弔慰金・見舞金の性格

第1次義援金の配分が、1戸当り10万円に止まったのに比して、政府による「災害弔慰金の支給等に関する法律」（昭和48年9月18日法律第82号）にもとづく弔慰金は、世帯の生計維持者500万円、その他250万円と通常の給付金に比して金額は高額であった。

なお同法では災害による重度障害にも世帯の生計維持者は250万

円、それ以外は半分となっている。

災害弔慰金の支給実績は、神戸市のケースでは平成8年10月31日現在で、4,035件(死亡者・行方不明者等4,513件のうち)が支給されている。

支給額は500万円×893件=4,465百万円、250万円×3,142件=7,854百万円で、合計12,319百万円となっている。

また、兵庫県・神戸市の災害見舞金の支給は第8表のとおりで、1人当りは少額であっても合計250億円に達している。

神戸市災害見舞金・兵庫県災害援護金の支給は主として住家の全半壊・焼につき、神戸市が全壊・焼世帯に4万、半壊・焼世帯につき2万円、兵庫県がそれぞれ10万、5万円を支給した。

また1ヵ月以上の治療を要した負傷者に対して神戸市が12,000円、兵庫県が10,000円支給をしている。さらに震災死亡者の葬儀を行った兄弟姉妹(弔慰金対象外の者)に対して神戸市4万円、兵庫県10万円をそれぞれ支給している。

このように政府・府県・市町村をつうじて、それぞれ見舞金等が支給されたが、金額はともかくとして、弔慰金の性格・支給対象などについて多くの問題点が浮上してきた。

第1に、災害弔慰金・見舞金の支給条件につき、その災害とはまず第1に5世帯以上滅失したとか災害救助法が発動された災害に適用する(厚生省事務次官通知1974年1月31日厚生省社第88号)となっている。

法政策にみると、災害に限らず交通事故(ひき逃げ)、伝染病、火事など様々な理由で生活の基盤が失われ、生計維持者が死亡すると生計が破綻することに

第8表 神戸市災害見舞金・兵庫県災害援護金支給状況  
(単位:件,千円)(平成8年10月末現在)

対象	神戸市災害見舞金		兵庫県災害援護金	
	件数	交付額	件数	交付額
全壊・全焼	121,061	4,842,440	121,061	12,106,100
半壊・半焼	119,887	2,397,740	119,889	5,994,450
計	240,948	7,240,180	240,950	18,100,550

なるが、該当しないと不合理なことになる。

まず大災害に対して政府が哀悼の意を表わすのに、5世帯でもよいとなると、その程度ならば自治体の財政余力で十二分に対処でき、政府がわざわざ補助することもない。

一応、国2分の1、県4分の1、市町村4分の1との負担区分となっているが、100人程度の災害は府県・市町村で十分に対処できる。それでは政府の気がすまないというところにまさに弔慰金ということになる。

法律を改正し災害の程度に応じて、国3分の1、県3分の1、市町村3分の1または国5分の4、県10分の1、市町村10分の1など負担区分を変更しておくべきである。

つぎに自然災害に限られるのかである。生活破綻という点からみれば、原因が特定できないとか、有責者から私的補償の道が閉ざされている場合なども含めて拡大適用できるよう法律改正が必要であろう。

自然災害に限定せず火災、公害、交通事故（ひき逃げ）社会的暴動などの社会的災害も含めるべきであろう。

公害、交通事故など訴訟などで私的救済が達成された場合、政府が代位弁済者として返還してもらうことにすれば二重支給などの不都合は解消する。

強制的保険制度による救済が一部で提唱されているが、生活被害は地震に限らず多種多様（たとえば地すべりなど）であり、社会的災害（伝染病など）も加えると、無数に存在する。この点、政府・自治体は災害救済基金を設定し、災害発生に財政的にも対処すべきである。

第2に、弔慰金・見舞金の性格についてである。肝心な点は生活救済金ではなく、被害者に対する政府の慰藉料的金銭給付という恩恵的給付金である点である。

この点につき近畿弁護士会連合会大阪弁護士会は『災害弔慰金支給等制度の改善に関する提言』を発表し、制度・運営の改正を訴えている。

たとえば病死の親族にとっては諦め切れない点があり、実施主体である市町村に対する要求が震災後、多数の件数にのぼった。

もともと同法は議員立法であり、具体的にどう処理するかにつき法律施行令（昭和48年12月26日政令第374号）、運用条例の準則（厚生省昭和49年2月28日社施第34号通達）によっている。

しかし、具体的事例への運営となると、ほとんど行政先例・ケースが乏しくかなりの市町村サイドの決断が求められた。

弔慰金という性格のため問題となるのは、それは権利ではなく政府からの恵みであるため、訴訟提起ができないことである。この点につき先の大阪弁護士会は、次のように批判している。<sup>1)</sup>

「受給権がないとすれば、市(区・町・村)から支払を拒絶された者が訴訟を提起した場合において、受給権がないことをもって請求が棄却され、受給権者の順位の設定、受給金額の決定、因果関係の存否、障害の程度等の争点について、裁判所の判断がなされないまま事件が終了する事態を生じるおそれがある。このような住民の重大な利益に関する事項について実質的に司法審査が行われないという帰結は、著しく不当であるから、この見地からしても、法律上、受給権が明記される必要がある。」

政府の見解は「受給権に基づき支給されるものではなく、自然災害による死亡・障害という事実に対し、市町村の措置として支給されるものである。したがって、……申請書の提出、支給の決定の通知等の手続は必要ないものである……」(昭和49年2月28日社施第34号各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省社会局長通達)とされている。

要するに政府は飽くまで黒子であって、市町村が措置するという建前をとっている。8割も国・県が負担しながら、あたかも市町村の固有事務が如き見解である。

1) 近畿弁護士会大阪弁護士会『災害弔慰金支給制度の改善に関する提言』

(平成7年11月14日) 4頁。

#### 弔慰金・見舞金行政の課題

弔慰金・見舞金行政はその基本的性格が、政府による哀悼のための金銭支給であるため、実務上も厄介な問題に巻き込まれ、市民もそのため不満を解消で



きないままている。

第1に、弔慰金の支給対象者は死亡者となっているが、即死または外傷による死亡者に限定されるのかどうかである。

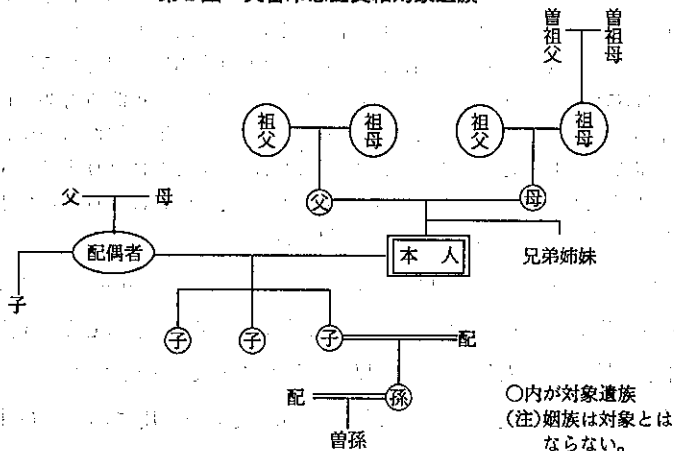
法律は「災害により死亡」と規制しているだけで、阪神大震災のように避難所で数日後に病気死亡の場合どうなるのか問題となった。

神戸市の事例でみると、相談窓口で遺族からの申立てが平成7年6月30日までに547件もあった。そのため、神戸市では医師4名、弁護士1名、行政1名の6名からなる「神戸市災害弔慰金給付審査委員会」を設け、震災との因果関係を調査し、判定を行うこととした。

第2に、給付対象者が直系二親等の親族に限定されているが、生活実態とそぐわないのではなかろうか(第2図参照)。

先の大阪弁護士会は兄弟姉妹及び一親等の姻族(生計を一にする)と範囲を拡大している。それは「現行制度では、死亡者の兄弟姉妹は民法上相続人であるにもかかわらず、受給資格ある遺族とされておらず、また配偶者の死後において義父母と生活を共にしてきた生存配偶者(姻族一親等)は、たとえ生計を一にしていたとしても、死亡した義父母の受給遺族とされていない(現行法第

第2図 災害弔慰金支給対象遺族



3条3項、現行条例4条1項二号参照)。』<sup>1)</sup>からである。

また、社会実態からも「同居し相互に扶助して生活してきた子供をもたない高齢者の兄弟姉妹のうちの1人が死亡しているケースが相当数存在する……単身者の増加、高齢者介護の深刻化とともに、親族の同居・相互扶助の形態も多様化している状況にかんがみ、少なくとも兄弟姉妹および生計を一にしてきた姻族一親等の親族を受給遺族の範囲に含めることが相当である」<sup>2)</sup>と、現行制度とのズレが問題とされている。

阪神大震災にあっても災害弔慰金制度上の支給対象遺族が存在しないことから、弔慰金が支給されなかった事例が多く見られた。それは「死亡」と「生計を一にしてきた」という二つの事実を結合させると「遠い親子よりも近い兄弟姉妹、嫁」という社会事実が重い意味をもって来るからである。

このように法律が受給対象者を相続よりも絞り込んだのは、私的財産の継承よりも公的資金の配付であるためである。そこには生活補償金というより政府としての弔慰の念としての金銭支給という考えが根底にあると推定できる。

第3に、大きな問題は弔慰金の受給順位であって、現行制度では次のように定められている。<sup>3)</sup>

「『死亡者により生計を主として維持していた遺族を先にする』と定められている（現行条例第4条1項第一号）。そして、昭和50年1月29日厚生省社会局長通知により、『死亡者により生計を主として維持していた遺族』というためには、受給遺族の収入が所得税法第2条第1項第33号に規定する控除対象配偶者に係る所得金額の制限を受ける程度以内すなわち年間所得35万円程度以内であることを要する、とされている。その結果、生存配偶者の所得金額が年間35万円程度を越えるときは、生存配偶者は『死亡者により生計を主として維持していた遺族』に該当せず、第1順位の受給権者になり得ないという解釈を生じ、社会感情にそぐわない結果となる。」

しかし、法政策としては「順位」、「支給額の決定」を定める時にだけ、生活実態たる「生計維持の状況」をベースとするのかである。死亡した養父母によって生計を維持してきた嫁、または兄弟姉妹はどうなるのかである。

法律はその制度目的は弔慰金としながら、支給の運用にあっては生活補償金的な取扱を求めるという矛盾を示している。

第4に、災害障害見舞金についてである。法律・条例は死亡者と同じ趣旨にとづいて、障害者にも支給を定めている。

しかし、死亡弔慰金が最高500万円であるのに対して、重度障害者見舞金の最高はその半分の250万円に過ぎない。

この点につき先の大阪弁護士会報告書は「交通事故災害において重度障害者の損害賠償額が死者のそれを上回ることがあることからみても明らかなおり、重度障害者及びその家族の経済的、精神的負担は、健常者の想像を超えるものがある。重度障害者については、見舞金の最高額を、少なくとも災害死亡の場合と同等の500万円まで増額するように、現行制度を改めるべきである。」<sup>4)</sup>と、提言している。

この災害障害見舞金は97件の申請を受けて、10月31日現在では39件、63,750千円(250万円×12件、125万円×27件)を支給している。

結局、死者・重傷者に対して憐れみを施すという姿勢と、生活再建を維持するための市民の権利という視点では、かなりの相違がみられることになる。

死者と障害者の支給額が逆転すべきとする点はその1つであるが、死者への哀悼の意であれば20～30万円です十分である。

むしろ残された遺児・配偶者・老父母などの生計維持の点から、年齢、家族構成、所得などを算入して、実効性のある支給額を決定していくべきである。

1)～3) 大阪弁護士会前掲報告書6頁。

4) 大阪弁護士会前掲報告書9頁。

(執筆 高寄 昇三)

防災福祉コミュニティ事業  
神戸起業ゾーン条例  
住 民 投 票

〳 防災福祉コミュニティ事業

1 震災前の神戸市の取り組み

阪神・淡路大震災前、神戸市では、市民の自主的な防災活動を推進する地域の組織として、昭和60年度から平成5年度にかけて“自主防災推進協議会”（自治会・婦人会・民生委員・PTA・青少年問題協議会・老人クラブ・子ども会・消防団等で構成）の結成を促進した結果、168の協議会（世帯加入率51.3%）が結成されていた。

しかし、この協議会は、そのほとんどが組織化の目的を防災意識の啓発や防災知識の普及に置いているように、初期消火、救出・救護、避難誘導等の災害活動を実践する組織ではなかったため、震災時に組織だった災害防御活動が十分にできなかった。

このことは、震災時に個々の市民が見せた災害に立ち向かう力を、より組織的で効果的なコミュニティ活動として結集するための新たな施策の必要性を痛感させるものであった。

2 これまでの取り組みの抜本的見直し

神戸市では、震災から学んだ様々な教訓を生かすとともに、今後ますます進行する人口の高齢化をも見据えた施策の構築を目指し、具体的には、次の視点から新たな事業について検討を行い、平成7年度から“防災福祉コミュニティ”事業に着手した。

① 震災の初期段階で消火活動、救助活動

など、組織的な活躍が顕著であった自治会等の近隣レベルの組織を、最も身近な初期活動を行う単位として位置づける必要がある。

② この初期活動を行う組織の他、その後の避難所の運営、ボランティアと協力した高齢者等の生活支援などの活動を行うのにふさわしい組織についても育成する必要がある。

③ 日頃から地域福祉活動などを通じて近隣の助け合い活動が活発なコミュニティでは、自然発生的に市民が協力し初期消火、高齢者等の生活の支援などの活動を行っているところもあり、このようなコミュニティづくりを推進するとともに、既にある良好なコミュニティに対して防災への取り組みを働きかける必要がある。

④ ねたきり老人・虚弱老人などの救出活動、避難誘導活動等には、友愛訪問などの福祉活動により得られた要援護者情報の活用が有効であり、福祉活動と防災活動との密接な連携を図る必要がある。

⑤ 日頃の様々なコミュニティ活動に防災の視点を取り入れるなど、日常的に防災を考えることができるコミュニティを育成する必要がある。

3 防災福祉コミュニティ事業

(1) 防災福祉コミュニティの意義

防災福祉コミュニティとは、市民、事業

者及び市の協働により、地域福祉活動と地域防災活動との密接な連携を図りつつ、これらの活動に積極的に取り組む非常時にも日常性が発揮できるコミュニティのことである。

防災活動における組織は、発災直後に初期消火、救助、避難誘導等を行うブロック（自治会等）と、小学校区単位で、これら所属ブロックの災害防御活動の調整、災害情報の収集・伝達、ボランティアと協力した生活の支援などの活動を行う本部組織（自治会、婦人会、老人クラブ、民生委員、PTA、消防団、事業所などで構成）からなる。

平常時には、防災福祉コミュニティは、防災意識の啓発、防災知識の普及、防災訓練、防災資機材の管理、防災マップの作成、要援護者の緊急時の救出計画の作成、地域の人材発掘と登用などの災害に備えた幅広い防災活動を行う。

(2) それぞれの地域にふさわしい組織づくり

一般的には、防災福祉コミュニティの本部組織としては、地域福祉活動や交流活動の推進組織である“ふれあいのまちづくり協議会”が、ブロック組織としては自治会等が考えられるが、全市的に画一的な組織づくりを進めるのではなく、地形、都市形態、災害危険度・種類、世帯の数、既に良好なコミュニティが存在するかどうかなど、地域の特性を踏まえたそれぞれの地域にふさわしい組織づくりを推進している。

(3) 事業のモデル実施

神戸市では、この防災福祉コミュニティ事業を、平成7年度から平成8年度にかけてモデル的に実施し、地域特性に応じた組

織・活動のあり方、市の支援施策のあり方、ボランティア・医療機関・福祉施設等とのネットワークの形成、若年層をはじめとするより多くの市民の参加の促進等の課題について検討した後、来年度から本格実施に移す計画である。

なお、既にモデル地区に指定した15地区（7年度モデル指定11地区、8年度モデル指定4地区）に対しては、次の支援施策を実施している。

- ・簡易救助用資機材（ノコギリ・パール・スコップ・ジャッキ等）や消火用資機材（可搬式動力ポンプ・バケツ）を学校・公園・地域福祉センターなどに整備
- ・災害時に市民の先頭に立って活動する“市民防災リーダー”を育成
- ・防災訓練、防災講習会等に“防災インストラクター”（消防職員OB）を派遣
- ・防災福祉コミュニティ推進ビデオの貸出や家庭防災マニュアルの配付など

(4) モデル地区の活動の状況

モデル地区では、市民と事業者との災害時応援協定の締結と合同訓練の実施、防災ジュニアチーム（中学生）の結成、防災マップの作成、防災訓練への学生の参加、県外他地域との交流活動などの先進的な活動も展開されている。

4 今後の事業展開

今後、最終的には173地区（小学校区）での防災福祉コミュニティの結成を目指して事業を推進するが、事業の本格実施にあたっては、地域へのきめ細かな助言等を行うための消防署職員地区担当制の導入など、支援施策を充実させて行く予定である。

## 〻 神戸起業ゾーン条例

### 1. 趣 旨

神戸市は、平成7年6月に策定した「神戸市復興計画」において、「神戸起業ゾーン（エンタープライズゾーン）整備構想」をシンボルプロジェクトの一つとして位置づけている。神戸起業ゾーンとは、期間・業種限定で税の減免等の優遇措置を行い、成長分野、集客型産業分野の集積を図る特定の地域をいう。

震災後の限られた資源のなかでは、限定された一定の地域への集中投資が、より大きな効果をもたらすと考えられ、神戸起業ゾーンの設定により、成長分野・集客型産業分野を早期に集積させ、時代に適応した産業構造の形成を図り、神戸経済の本格復興への起爆剤とすることを狙いとしている。

神戸市では平成8年8月、「神戸起業ゾーンの設定に関する基本方針検討委員会」を設置し、そこでの検討を踏まえ、9月17日に「神戸起業ゾーンの設定に関する基本方針」を発表した。この基本方針に沿って策定された「神戸起業ゾーンの設定及び当該ゾーンにおける支援措置に関する条例：略称神戸起業ゾーン条例」は平成8年第4回定例市議会に提案され、11月26日に可決された。

### 2. 概 要

神戸起業ゾーンの設定地域としては、人・物・情報の交流拠点として立地条件に恵まれ、様々な産業復興プロジェクトが計画されている、ポートアイランド（第2期）を指定する予定である。

神戸起業ゾーンに集積すべき産業分野は、成長が期待できる分野で、神戸の企業立地上の利点や既存の産業分野との連携、復興

に与える効果、ポートアイランド（第2期）で計画されているプロジェクトとの関連性等を総合的に勘案し、①生活文化関連、②情報・通信関連、③国際化関連、④集客関連、⑤物流関連の5分野を対象としている。条例ではこれらの分野の事業に持続的な成長が期待でき、又は高度な集客力をもつ産業分野として10の類型をあげている。

神戸起業ゾーンでは、成長分野の企業を誘致するため、市と県が連携しながら、地方自治体として打ち出せる優遇措置を用意する。

成長分野の企業に対する優遇措置は、直接的な資金的支援により、初期費用の軽減を図ることを基本としている。また、成長分野の企業活動を支援し、企業集積を促進する機能をもつ「中核施設」に対しては、早期立地を促進するため、特別の優遇策を設けている。

「中核施設」とは、基盤性・先導性を有し、又は経済的波及効果の大きい施設で、人材育成、研究開発、情報集発信・交流、市場開拓のコンサルティング、起業のための事業場所の確保等の支援機能をもつ施設、また高度な集客力を有する文化施設・スポーツ施設・レクリエーション施設を対象とする。

同条例は平成9年1月1日から施行する予定で、産業の早期復興を促進すべきという観点から、条例の適用期限は平成14年3月31日としている。ただし、期限内に完成した施設については条例失効後も優遇を適用する。

### 3. 優遇措置の概要

成長分野に属する事業者が事業計画を市長に提出し、認定を受けると、「特定事業

者」となり、土地、家屋、償却資産に関する固定資産税及び都市計画税を3年間、 $1/2$ 軽減される資格を取得する。

また、中核施設の整備を行う者で、整備計画を市長に提出し、認定を受けた事業者については、特定事業者に対する前述の特例措置の他に、中核施設に関する新築・増築時の事業所税の免除、事業所税の資産割額を3年間 $1/2$ 軽減するなどの上乘せの特例措置が定められている。

さらに条例の規定以外に、中核施設に対して建築費の10%を補助するほか、国際ビジネス交流関係の施設に入居する外資系企業への月額 $1\text{ m}^2$ 当たり千円の家賃補助、中核施設建設にかかる建築費に対する利子補給等の支援制度を予定している。

#### 4. 波及効果

神戸起業ゾーン設定の効果としては、①ポートアイランド（第2期）への企業集積が早まること、②成長分野を重点的に集積することにより、産業構造の高度化が促進されること、③前記の①、②のそれぞれの場合から派生する既存産業への波及効果等が挙げられる。

#### 5. 今後の展望

震災直後から、県、市、産業界が一体となり、本格的な経済復興の起爆剤として、エンタープライズゾーン構想の実現に向けての支援を国に対して要望してきた。これまでに、国は民法活法やFAZ法（輸入・対内投資法）の拡充、工場等制限法の緩和などを実施したが、全国的な公平性等からエンタープライズゾーン構想に関する特別の立法措置を期待するのは難しい状況である。今回、市が制定した神戸起業ゾーン条例は、同様の趣旨で兵庫県が平成8年10月に

制定した「新産業構造拠点地区の形成による産業復興の推進に関する条例」とともに、同構想の実現に向けた地元自治体の取り組みとして、位置づけられるものである。

また、FAZ法に基づく輸入関連施設を設置する企業に対する税等の優遇措置については、県・市ともに既に条例を制定している。

これらの条例の整備により、今後、県・市が協力して企業誘致を推進していくとともに、よりインセンティブの大きい支援策を用意できるよう、民間企業の具体的な動きにあわせて、引き続き国等にも支援を求めていくことが必要である。

## 〱 住民投票

### 1. 背景

平成8年8月4日、新潟県巻町で原子力発電所建設の賛否を問う住民投票が実施され、9月8日には沖縄県で日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する賛否を問う県民投票が実施された。いずれも条例に基づく住民投票であり、全国的に高い関心を集めた。

### 2. 現行の住民投票制度

現行法が認める住民投票は、憲法第95条に基づく地方自治特別法の賛否投票と直接請求に伴う住民投票（議会の解散請求の際の解散投票、議会の議員・長・主要公務員の解職請求の際の解職投票）のみである。これら法制度として定められたもの以外は、条例に根拠を求めるか事実上のものとなる。(1)地方自治特別法の賛否投票

憲法第95条は「一の地方公共団体のみに適用される特別法」については住民投票に付し、その過半数の同意を得なければ国会

はこの法律を制定できないと規定している。  
(国会法67条, 地方自治法 261条参照)

昭和20年代にこの規定に基づいた住民投票が実施され、首都建設法、広島平和記念都市建設法等が成立している。

また、現行地方自治法において特別な法律を定める必要がある場合として、都道府県の廃置分合及び境界変更(法6条1項)、都道府県の名称変更(法3条2項)がある。

### (2)解散・解職投票

住民投票を伴う直接請求の制度は、地方自治法第13条、第76条～第88条に規定されている。これらのリコールの制度は本来は首長や議員の資質・適格性等が争点とされるべきものであるが、特定政策について住民の意思を反映させる住民投票制度の代わりに用いられている事例もみられる。

### (3)条例に基づくもの

近年、住民から住民投票条例の制定を求める動きが活発になっている。そのテーマは原子力発電所の立地、環境問題をはじめ、合併の賛否、大学の誘致、国立病院の存続等多岐にわたっている。住民投票条例制定の直接請求に発展する事例も多く見受けられるが、議会で否決される例が多く、住民投票条例が成立したのはこれまでに巻町、沖繩県を含め、8自治体だけである。

### 3. 住民投票に関する議論

現行の地方自治制度は、間接(代表)民主主義を基本としている。前述の地方自治特別法の住民投票を初めとする直接民主主義的制度は、あくまで間接民主主義を補完し、その欠陥を矯正するために限定的に認められた制度である。

一方、住民の地域の問題に対する関心の高まり等を背景に、地方自治の主権者は住

民であるとの理念から地方行政に関する重要な案件については、住民意思の直接の発動によって決定すべきであるとの考え方が強まってきている。

間接民主主義制度を基本とする現行憲法・地方自治法の下で、直接民主主義的制度である住民投票制度を採用することの是非については、様々な議論がなされており、積極論、消極論として各々、次のような主張がなされている。

#### (積極論)

①主権者である住民の直接の判断を仰ぐことができるという点で、民主主義の理念にふさわしい。

②利害関係が錯綜する場面においては、議会が意思決定を下すよりも、住民に意思決定を問うほうがよい場合もある。

③住民自治(地方自治)への関心が高まる。(消極論)

①長や議会の責任回避の手段として利用される。

②基本的な政治体制の選択には適しているが、専門技術的な総合判断を要する事項等住民投票になじまないものもある。

③十分な資料や情報に基づく討議が行われにくく、扇動家や報道による大衆操作の影響を受けやすい。

④投票の結果について誰の責任も問えず、また結果が僅差であった場合など、住民感情にしこりを残す。

#### 4. 住民投票を実施する上での留意点

住民投票は住民の意思を表明するものとして、より主体的で自立的な地方自治を実現するための有効な手段の一つであるといえる。しかし、現実には偶発的な事情や目先の利益などに左右され、常に必ずしも正



確に住民の意思を具象化するものとは限らないという問題点も指摘される。

この制度の導入を図るにあたっては、周到な準備が不可欠であり、そのために検討すべき事項は数多くある。

検討すべき事項の主なものを挙げると、

①住民投票に適する事項、②投票する住民の範囲・区域の定め方、③設問の形式、④準備期間中の問題提起や情報提供の程度・方法、⑤住民間の感情的対立やしこりの解消方法、⑥投票後に住民投票による決定を変更する場合の変更方法などである。

住民投票制度の導入に向けては、所要の条件整備を進めるとともに、これらの検討事項について、今後、十分に議論を煮詰めていく必要がある。

平成8年12月  
神戸都市問題研究所  
生活再建研究会

## まえがき

この報告書は、阪神大震災後の神戸市民の生活再建についての方策を研究し、どのような政策が最も効果的であり、市民ニーズに即応するかの評価分析を行ったものである。

その基本的視点の第1は阪神大震災は神戸市民にとって深刻な打撃を与えたが、被害の様相は様々であった。家族の死傷、住居の焼失・倒壊、失業など二重三重の惨禍に見舞われ、震災後の生活難を強いられている人に対して、被害が全くなく、仮にあっても生活力があり容易に生活再建にこぎつけている人も決して少なくない。

したがって生活再建という研究も、このような震災の階層性をふまえて、自力再建力の乏しい市民ことに仮設住宅入居の低所得者層をベースにして検討したが、同時に施策が難しい中間層も可能な限りカバーしていくよう心掛けた。基本的視点の第2は再建策としては、基本である住宅再建をベースにして再建策を模索した。それは住宅が生活再建の必要条件であるからである。しかし、経済支援・サービス提供によってはじめて生活再建の十分条件も充足されることになる。したがって住宅再建・経済支援・サービス提供の3つの分野に区分して政策分析を行った。

研究会としては、施策の空白が生じないためにはどのような対策が最も有効かを検討することで、政策の公平化・総合化を試みた。そのため本研究会では次のような視点から生活再建への処方箋を追求してみることにした。

第1に、阪神大震災は市民各層にどのような被害を与えたか、そのため市民生活の再建はどうして苦難を極めたか。公的施策の実施状況やその水準などとの関連から分析して見る必要がある。

第2に、市民生活の再建にはどのような施策が必要か、現行制度の延伸とか量的拡大では解決できない問題があるはずである。これらの施策を検証して実現可能な対応策を見出していかなければならない。

第3に、生活再建の施策が行政努力によって行われたとして、市民ニーズと必ずしも合致しないケースが生じる。ことに震災後の生活再建という特異な事態であるため、かなりの行政配慮が必要であるが、これらのミスマッチの是正策を見出していきたい。

第4に、公的施策の限界を私的支援によってどうカバーするか、そのため公私連携の期

待されるシステムを追求してみた。

それでも再建の主導権は神戸市という基礎的団体が握っていることは否定できず、震災後1年11ヶ月の今日、それなりの安定をみてきたのは、神戸市政の努力によるところが大きいと一応の評価ができる。ことに神戸市自身が震災の被災者であり、不十分な行財政能力の下で平年の数十倍の行政ニーズを処理していったことは評価に値するであろう。

この報告書はある意味では生活再建の方向、選別基準を設定しただけであり、すべてを実現することは不可能であるが、この報告書が神戸市民の生活再建に少しでも貢献するところがあれば、委員一同の喜びとするところである。

平成8年12月

財団法人神戸都市問題研究所

生活再建研究会

代表者

神戸都市問題研究所  
常務理事・甲南大学  
経済学部教授

高 寄 昇 三

委 員

追手門学院大学  
人間学部教授

田 中 國 夫

委 員

神戸大学  
工学部教授

安 田 丑 作

委 員

流通科学大学  
工学部教授

大 海 一 雄

## 第1章 市民生活の被害と現況

### 1. 震災被害の現況

阪神大震災は第1表にみられるように神戸市民にとって筆舌に尽くし難い惨禍をもたらした。それは死傷者が数千人の多きを数えたのみでなく、高齢化社会を迎えた都市型災害として、その後の生活が長期にわたって仮設住宅などでの生活を余儀なくされている。さらに一部の人にとっては住宅問題など生活再建の目途がたちにくい状況にある。

残るは公的施策、私的支援による生活支援であるが、神戸市政にとって未経験の分野であり、まず被害の状況を分析して後に再建策を模索していかざるをえない。

第1表 神戸市の被害状況

① 人的被害 (平成8年10月30日)	
死亡者	4,512人
行方不明	1人
負傷者	14,679人
(うち1ヵ月以上の要治療者6,601人)	
② 避難状況 (ピーク時)	
避難所	599ヵ所 (1月26日)
避難者 (食事提供者)	236,899人 (1月24日)
避難所就寝者	222,127人 (1月18日)
③ 建物 (平成7年12月22日)	
全壊	67,421棟 (うち住宅61,800棟)
半壊	55,145棟 (うち住宅51,125棟)
④ 火災	(平成7年1月17日～1月27日)
発生	175件
全焼	6,975棟
半焼	73棟
部分焼	268棟
ぼや	72棟
焼失面積	819,223㎡

#### (1) 住宅の被害

り災証明の発行件数は全市で第2表の如くであり、個々の住宅ごとの被災戸数をみると、第3表のように地域的には既成市街地は一部の新設住宅・マンションを除いて3軒に1軒の割りで全半壊・全半焼の被害に見舞われた。ことに長田区は2軒に1軒の割で被害を被った。

第2表 火災証明書発行からみた全市の被害状況  
(単位 件)

火災 証明 書 発 行	全 壊	159,405
	半 壊	129,361
	全 焼	12,529
	半 焼	503
	小 計	301,798
	一部損壊	247,743
	水 損	61
	合 計	549,602

(平成8年10月30日現在)

### (2) 人命の損傷

阪神大震災は全体では6,000人をこえる死者を数えた。神戸市民の犠牲者は第1表のとおりで4,512人の死亡者を数えている。

注目すべき点は震災による直接的なショック、震災後の慣れない避難所生活や災害時の医療ケアシステムが確立されていないことなどによって健康面での心身ともの被害が多いことである。

### (3) 経済的損失

生活基盤である住宅の喪失に加えて、家具などの生活用具の破損も大きな痛手であったが、中年層にとっては雇用の喪失が生活を直撃した。ことに自営業者にとっては店舗・住居ともに倒壊し、二重の被害に見舞われる破目になったケースもある。

高齢者、低所得層の窮状と同様、いわゆる自営層、中間所得層の生活難も深刻である。公的支援は二重ローンの経済的負担、失業による収入源の喪失、自営業の不振による生活費の枯渇などに対し必ずしも十分ではなかった。

第3表 住宅被災戸数調査集計結果

(単位 戸数)

区分	東灘区	灘区	中央区	兵庫区	長田区	須磨区	6区合計		
住宅数A	74,110	52,100	49,910	49,350	50,660	61,370	337,500		
全 壊	戸建	6,934	3,886	906	2,697	4,853	2,799	22,075	
	長屋	1,960	2,216	1,067	2,075	6,606	1,932	15,856	
	共同建	低層	4,556	3,814	1,366	1,426	2,439	1,394	14,995
		中層	2,007	1,278	758	1,205	1,043	427	6,718
		高層	2,300	928	420	208	461	296	4,613
	寮	0	0	0	0	0	0	0	
合計B	17,757	12,122	4,517	7,611	15,402	6,848	64,257		
半 壊	戸建	2,953	1,787	1,113	3,077	3,809	3,101	15,840	
	長屋	165	978	844	2,085	3,105	1,231	8,408	
	共同建	低層	919	945	908	1,069	1,857	771	6,469
		中層	1,992	1,173	768	1,323	726	511	6,493
		高層	1,696	1,216	1,354	1,387	1,799	449	7,901
	寮	0	0	0	16	20	2	38	
合計C	7,725	6,099	4,987	8,957	11,316	6,065	45,149		
B/A	24.0	23.3	9.1	15.4	30.4	11.2	19.0		
C/A	10.4	11.7	10.0	18.1	22.3	9.9	13.4		
B+C/A	34.4	35.0	19.0	33.6	52.7	21.0	32.4		

注1 住宅戸数は総務庁平成5年住宅統計調査

注2 日本都市計画学会関西支部・日本建築学会近畿支部都市計画部会による被災度調査をもとに都市住宅学会の研究部会において住宅地図・1/2500地形図を用いてその中の住宅の戸数をカウントした。東灘区・灘区・中央区については、寮・社宅は共同住宅のなかに含まれる。

注3 本表は都市住宅学会の資料より作成

(4) コミュニティの崩壊

被害の大きかったのは、いわゆる下町の密集街区であった。これらの地区は新興住宅地と違って、生活関連施設(病院・市場・商店街・コンビニエンスストア・コインランドリー・銭湯など)が近所に完備されていた。

また人的交流による相互生活支援ネットワークも中高年層にとっては成熟していた。そのため公的支援サービスの不足をカバーしていく自然発生のシステムが形成されていた。

さらに高年齢層も含めて、職場が近接地に得られた。町工場、病院、サービス業務、飲

食店などにあって就業は不定期であっても見出すことは不可能ではなかった。

そして家賃が1～3万円前後の戦前長屋住宅、木賃アパートなどが立地しており、低所得層、高齢層にとっても、暮らしやすいコミュニティであった。

これら下町独特のコミュニティが住居も含めて破壊されたため、それに代わるコミュニティを見出すことは神戸市内では不可能となった。

そのためこれまでこのようなコミュニティに内在していた有形無形の生活支援システムを公的システムがカバーすることになったが、能力の限界をこえ、物理的に不可能な事態となった。

そのため生活抵抗力がもともと弱かった人々が地域的支援のない状態におかれ、生活難に陥った。

したがってこのようなコミュニティの再生が、生活再建にあって重要な課題であり、元通りの地域で昔のまままで復元することはできないとしても、より濃密な社会的交流のあるコミュニティを創出することが目標となった。

## 2 被災者の現況

震災直後、市民生活は混乱し、市民は一斉に学校等の避難所に殺到したが、復旧が進み、生活サービスも軌道に乗ってくると、次第に生活に大きな差が生じてきた。

### (1) 被災者層

神戸市に限っても全市民が被災した訳ではない。西北神地域はほとんど被害がなかったし、既成市街地であって第3表のように戸数338千戸に対して全半壊109千戸で被災戸数は約3軒に1軒の32.4%であった。

このように同じ神戸市民といっても被災者と非被災者という差が生じたが、同じ被災者でも第4表にみられるように、所得階層、持家・賃貸階層の区別によって大きな差がみられた。

#### i 自力再建層

被災しても持家層とか高所得者層は、比較的早く自力再建し、生活を軌道に乗せていった。

しかも公的・私的支援にあって有利な条件が整っていた。例えば租税の軽減額は当然、納税額の多い高所得者層ほど多かったし、企業・団体など就業先からの私的援助金・見舞金も高額支給がなされたところもある。

#### ii 賃借人層

賃借人層で主に木賃アパートが崩壊した階層は、立地限定型の生活基盤が失われ、家主

第4表 所得階層別の生活難の例

	住 宅	生活資金	雇 用	生活環境
高所得層	持家被害あり 賃貸被害あり	再建のため貯蓄減少 再建可能 (住み替え)	変化なし	現地再建でコミュニティ 変化が少ない
中所得層	持家被害あり 賃貸被害あり	マイナス貯蓄 (二重ローン発生) 高家賃か仮設住宅	一部雇用喪失	現地再建も コミュニティ変化
低所得層	持家被害あり 賃貸被害あり	再建不能 仮設住宅	雇用喪失多数	移住のための従前の コミュニティ喪失

の高齢化等もあり、再建への道りは遠かった。公私賃貸住宅の大量供給が即時には不可能であったため、仮設住宅、待機所で長期の生活をする事となった。

このような社会的弱者の人々にとって、生活再建は厳しかったが、それでも若年・中年層、など社会的に有利な階層は徐々に仮設住宅等から離脱しつつある。そして高齢者や地域にこだわりのある人達などが仮設住宅、待機所等に残留している。

### (2) 仮設住宅の生活状況

このような非自力再建層は親族宅や民間アパートなどで仮の生活を送っている人も少なくないが、その典型的事例が仮設住宅入居者層である。

したがってこれら入居者の生活実態調査から分析してみると、再建策を検討するのがノーマルな手順といえる。

平成7年12月の神戸市の調査で、被災した神戸市民の入居する仮設住宅は約3万戸、入居者数約57,000人で、65歳以上の高齢者は31.2%となっている。

恒久住宅の転居についての「見込みあり」は15.6%、「見込みなし」は84.4%と4分の3が見込みなしである。

また、「見込みなし」の市民の転居希望先は「持家」7.1%、「公営住宅」64.7%、「公的賃貸」4.0%、「その他賃貸」3.6%、「修理」1.5%、「その他」2.8%、「無回答」5.0%となっており、公営住宅がその3分の2を占めている。

### (3) 生活難の現況

被災市民は高所得層・低所得層、高齢者・中年・若年層の如何を問わず、何らかの後遺症を抱えて生活を送っている。



高所得者層にとっても予期せざる家屋の倒壊は、老後のための資金を住居建設のために支出することを余儀なくされ、それだけ生活の不安定が増すことになった。

中年層にとっても商店・工場の崩壊から失業に見舞われ、生涯の生活設計が大きく狂ってしまった人々も少なくない。

これら被災市民の生活再建については個人的事由から対応策は千差万別であるが、仮設住宅入居者層をベースにして再建策を模索してみることにする。

#### i 住宅環境

住宅の消失が生活難の大きな原因である。家賃1万から3万円の文化住宅や戦前に建造された長屋は、老朽化し危険であるが、家賃も経済的で、生活の利便性・下町的コミュニティによって1人暮らし高齢者にとって住みやすい環境であった。

しかし、これらの住宅を離れたため、生活サービス面でも、医療・買物・余暇の面であっても不便を感じている人々も多い。

#### ii 生活資金

義援金・見舞金・災害貸付金・公的手当拡充などの措置も不十分であった。

この点、北海道奥尻島、長崎雲仙普賢岳の災害のケースのように義援金を原資とした見舞金・住宅関連給付の総計で最大1,150万円～1,250万円といった大幅の民間ベースの支援がなく、決定的なハンディとなった。

結局、高所得層にあっても老後の生活資金を住宅再建に充当していった。そして中所得層も同じであったが、住宅ローンが残っている場合は、生活の設計が困難となった。

低所得者層は生活保護費か年金だけの生活を強いられることになった。

#### iii 健康

生活基盤である住居がなくなり、その後の慣れない避難所生活、仮設住宅暮らしで、肉体的・精神的ストレスから心身の面で不調をきたしている人が少なくない。しかもなじみの病院から遠隔地の暮らしとなったため生活のリズム全体が変調をきたし、健康にも悪影響を及ぼした。

しかし、公的健康ケアチームの巡回診療、ふれあいセンターの整備などによって、1年後には比較的安定した生活となった。

#### iv 雇用

中年層で就職先が被災のため廃業・休業に追い込まれたため、失業のやむなくに至った人も少なくなく、神戸経済の本格的復興が急がれる。

一方、高齢者層はパート的従事者が多く、震災後、人員整理の対象となりやすかった。さらに遠隔の仮設住宅のため通勤面から離職を余儀なくされた人が少なくなかった。

## 第2章 生活支援の現況と課題

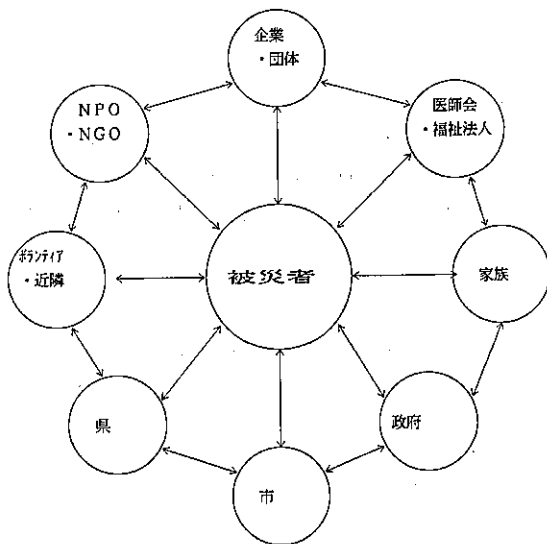
### 1 生活支援の現況と課題

阪神大震災は市民生活を一瞬にして崩壊させたが、物理的に都市構造が寸断されたのみでなく、社会的サービスネットワークも寸断された。

しかし、このような混乱のなかで地域住民の即製コミュニティとか、ボランティアの活動などは、いち早く被災者の支援に立ち上がった。そして政府・自治体による公的支援も避難所の開設などにみられるように、救援活動を展開した。

これらの公私生活支援は第1図にみられるように多彩かつ多方面から救助の手が差し伸べられて、精神的・肉体的・金銭的援助が投入されたがそれでも不十分であった。

第1図 被災者支援ネットワーク概念図



これからの生活支援を考えると、第1に、経済的支援、主として義援金、見舞金、貸付金などの問題がある。

第2に、物質的支援、主として住宅問題があり、一時的には仮設住宅問題がクローズアップされたが、これからは公営住宅、住宅自力再建、民間賃貸住宅などの問題がある。

第3に、精神的支援としてケアの問題がある。小・中学生には心の痛手が今日も残っており、失業中の中老年層にも精神的ストレスは深刻である。このような心のケアに加えて高齢者に対する生活サービスなどのコミュニティ・ケアの問題が重要なテーマである。

このように自然発生的に形成され活動した支援ネットワークをこれからの生活再建に有効に拡充して活用していくことが不可欠の政策課題なのである。

#### (1) 公的支援ネットワーク

公的支援ネットワークのアキレス腱は、サービス面では自治体が大量事務の発生という異常事態に直面するとき、その処理能力が絶対的に不足することである。

しかも、本来の業務以外の事務が殺到し、十分な行政サービスが行われ難いことである。その卑近な事例が福祉関係職員の大半が遺体の処理などの業務に忙殺されたことである。

しかも、経済的な面では3兆円復興基金構想による大規模基金の設定が期待されたが、国家財政が対応できず、6,000億円の復興基金の利子補助に止まってしまったことは、極めて残念なことであった。

現在、神戸市と兵庫県による復興基金の積み増しも検討が進んでいるが、いずれにしても被災自治体にとっては苛酷な政府判断であった。

結局、死亡者には世帯の生計維持者死亡500万円、それ以外は250万円の災害弔慰金、災害障害見舞金として世帯の生計維持者の障害には250万円、その他は125万円の支給がなされた。その他被災自治体からは全・半壊、全・半焼世帯に対して県から10万円・5万円の災害援護金、神戸市から4万円・2万円の災害見舞金の支給をみたが給付・サービスの両面にあって不十分であった。

すなわちこのような大災害に公的システムが、平素から人材・基金・システムを準備することが不可欠である。災害基金とか保険制度、さらにはボランティアの受入れ体制などである。

#### (2) 私的支援ネットワーク

経済的支援としては1,700億円余の義援金を集めたが、被災者が多すぎたため第1次配分としては死亡者10万円、全半焼・全半壊10万円などの少額の配分であった。

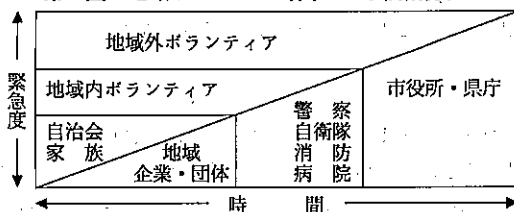
しかし、支援ネットワークとしては私的支援が圧倒的に大きく、かつ有効であったことは否定できない。

第1図にみられるように家族に加えて、自治会さらには企業・組合からも広範な支援がみられた。それは、自治会、組合、企業も一時的にボランティア化したからである。たとえば企業のボランティア有給休暇制度などである。

企業のボランティア有給休暇や学生の休暇期間などがあったことにより大量のボランティア活動が1～2カ月にわたって可能となった。

またボランティアはそれが即製ボランティアであり即応性を発揮できた。それは地理的近接性もあるが、大量のボランティア予備軍が存在したからである。したがって第2図にみられるようにまず地域住民が救出・消火に従事し、続いてボランティアが活動を始めた後に市外からの公的支援が投入された。

第2図 地域サービスと時間による役割分担



(出典) 神戸都市問題研究所『住民行動実態調査』15頁。

もっともボランティアも万能でなかった。マンパワーにおいて不足はないが、第1に、組織的サービス展開力に不足していた。第2に、医療などの例外ケースはあるが、専門的スキルの人材が不足していた。しかも受け入れ側も、供給側のボランティアも初めての経験者が多く、問題もあった。

要するに経済・サービス支援にあつてボランティアがより充実し、受け入れシステムを強化していくかが重要となる。

## 2 公的生活支援の現況と課題

阪神大震災は都市全面崩壊という事態に見舞われたため、生活支援も十分に行き届かなかった。公的私的にわたる生活支援がなされたが、あまりにも被災者が多すぎたため生活再建を即座に軌道に乗せられない人々が少なからず発生した。

### (1) 住宅空間の供給

#### i 避難所・待機所

避難所は主として学校がその役割を分担したが、生活再建からみると緊急避難の場であり、そこからどう再建への道を開拓していくかの出発点であるに過ぎない。

避難所での生活が筆舌に尽くし難かったのは、人数が多いことに加えて学校が避難所としての十分な物的機能を備えていなかったためである。

#### ii 仮設住宅

仮設住宅で特に問題となったのが立地条件であった。既成市街地での大量の立地が不可能で、埋立地や西北神地域の市開発用地や市外に展開せざるをえなかった。

しかも大量建設を余儀なくされたため、当初は環境整備まで手が廻らなかった。しかし「ふれあいセンター」の建設、高齢者や障害者に対応した住宅改造、舗装・排水工事がすすむにつれてかなり改善をみた。

#### iii その他

被災者のうち避難所・仮設住宅以外の人、それぞれ自力で住宅をみつけていった。自力で私的な仮設の住宅を建設した人、知人・親戚宅に同居した人、社宅・民間アパートに

入居した人などに区分できる。そして土地・資金に恵まれた人は順次、自力建設で再建していった。それでも市外に避難した人、高家賃のアパートに居住している人など、災害の後遺症に悩んでいる人は少なくないと思われる。

## (2) 生活資金の供給

### i 生活資金の支援

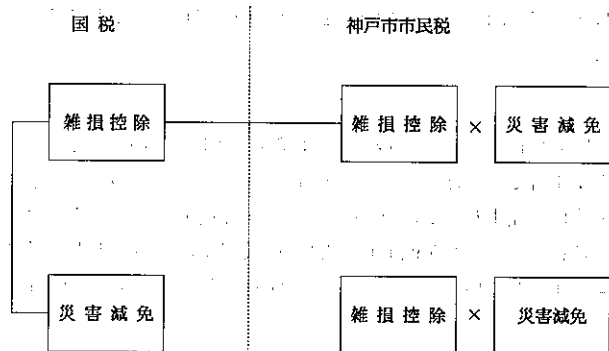
公的生活資金給付は災害救助法の現物給付という方針によってなされなかった。甲斐金は死亡者のみであり、県・市の援護金・見舞金は14万円に止まった。ただ生活再建の資金融資は多様な資金が設定され融資が行われた。生活福祉資金特別貸付、災害援護資金貸付などである。また、被災高齢世帯などに生活再建支援金を毎月支給する制度が実現に向かって動いている。

### ii 租税軽減

租税軽減は法律・条例に沿って行われ、その軽減は巨額に達するのではなかろうか。しかし、租税軽減策のアキレス腱は租税を納めている人が対象であり納税額の多い持家層、高所得層に厚く、賃借人、低所得層に薄いという点である。同じ1,000万円の被害が発生したとしても、所得課税では年収1億円の人は約650万円、年収1,000万円の人は約300万円、無収入の人は零である。

これら租税軽減は第3図のように国税・地方税で別個に行われるが、国税での雑損控除方式を選択した場合、その控除額は地方税に連動しており、しかも市税はさらに災害減免が重複して行われている。なお国税で、災害減免方式を選択した場合は、地方税では単独で雑損控除の申告ができ、さらに災害減免が重複して行われる。

第3図 災害関連租税軽減典型的パターン図



注 災害減免を選択できるのは所得が1,000万円以下の人のみ

第5表 税目別軽減額推計

(単位 百万円)

税目	平成6年	平成7年	合計
市民税個人分	991	25,086	26,077
固定資産税	1,348	19,326	20,674
事業所税	—	556	556
都市計画税	289	4,124	4,413
合計	2,628	49,092	51,720

軽減額を推計すると、第5表のように所得課税ベースでは神戸市税の市民税個人分では平成6・7年で約260億円で、国税の所得税はその4倍と推定して約1,000億円、計1,260億円に達する。

### iii 各種手当

政府は一定期間、健康保険の一部負担金免除、雇用保険給付の延長・雇用奨励金などの生活支援策をとった。これらの措置によって被災者はそれなりの恩恵を受けたが、生活再建を軌道に乗せるには不十分であった。

## 3 私的生活支援の現況と課題

生活支援にあって公的支援よりも脚光を浴びたのが私的支援としてのボランティアや義援金であった。

### (1) 義援金

義援金は全国的に1,700億円余の資金がよせられ、史上空前の金額となったが、生活再建にはそれでも不十分であった。それは被災者という分母があまりにも大きすぎた点である。

ただオウム事件が発生したことや、被災地外での報道回数の減少などにより、国民の関心が薄れ、急速に募金ベースが低下したという不運もあったが、息長く義援金を募集していくシステムを工夫していく必要がある。結局、義援金は第6表のように配分されていた。

### (2) ボランティア団体・活動

震災直後から延べ百万人以上のボランティアが阪神地区に殺到した。特に避難所・仮設

第6表 義援金の配分・支給予定総額

	対 象	支給金額	支給予定総額
1次配分	死亡者の遺族 行方不明者の家族	いずれも 10万円	約6億円 (0.3%)
	住宅(持ち家, 借家とも) の全半壊, 全半焼		約451億円 (26.0%)
2次配分	1か月以上の重傷者	5万円	約170億円 (9.8%)
	生活保護, 独居老人, 障害者, 母子家庭などの要援護家庭で, 住宅が全半壊などした世帯	30万円	
	父母または保護者が死亡した 零歳時-高校生	100万円	約23億円 (1.3%)
	被災児童・生徒(新入学園等)保育所-高校	1万~5万円	約687億円 (39.8%)
	持ち家を再建する世帯	30万円	
	持ち家を修繕する世帯	30万円	
民間賃貸住宅に移住する世帯	30万円		
3次配分	全半壊, 全半焼で年間総所得 690万円以下の世帯 (生活支援金)	10万円	約395億円 (22.8%)
			計約1,732億円

(注) 支給予定総額の金額は平成8年10月末現在での義援金配布対象市町全体の数値

住宅へのボランティアなど長期にわたり, 今日も続けられている。

しかし, 生活再建という視点からは現況維持が精一杯であり, 精神的支援はともかく, 生活資金, 住宅提供という大きなハードルを超えるにはボランティアの役割・能力に依存する訳にはいかない。

### (3) 企業・家族支援

震災の被害は高・低所得を問わず襲ったが, 企業・家族支援によって大きな差が生じた。高・中所得者は比較的これらの私的ネットワークの支援が厚く, 生活再建への軌道にかなり早期に乗せることができたといえる。

賃借人層で木賃アパートが崩壊した階層は, 生活基盤が失われ, 再建への道のりは遠かった。公的賃貸住宅を一時的に大量供給することは建設に相当期間を要するため困難であり, 仮設住宅, 待機所での長期の生活が続いている。

### 第3章 住宅再建の現況と課題

#### 1 生活再建の課題

##### (1) 被災市民の再建ニーズ

被災市民は生活再建に対してどのようなニーズをもっているかについてみると、神戸市の避難者実態調査（平成7年2月13日～3月10日 20,232人）では第7表のようにになっている。

第7表 今後困ると思われること（年齢階層別）

	総数	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代
総数	36,742	1,340	2,462	7,211	9,861	9,569	6,299
①こどもと高齢	8.6	11.5	15.6	10.8	5.3	6.2	11.3
②仕事	10.4	14.9	12.6	12.9	13.3	8.3	4.2
③収入	21.6	18.3	18.5	22.8	23.4	22.6	17.7
④住宅	39.2	35.0	35.0	37.4	40.0	40.7	40.5
⑤健康	18.4	18.0	16.2	14.3	16.6	20.3	24.2
⑥その他	1.7	2.4	2.0	1.7	1.3	1.8	2.0

資料：避難されている市民の方に関する調査（平成7年3月）神戸市災害対策本部民生部

住宅が最も困る要素であったが、この点、公営住宅の大量建設の推進によってかなり緩和されたはずである。

同調査では住宅ニーズは第8表のようで、公営住宅は3分の1で、建て替え、民間借家のウェイトもかなりあり、自力再建への融資について高齢のため融資を受けられないなどの問題点があったが土地の処分により返済する高齢者特別融資制度など対策が検討されている。

しかし、第7表にみられるように収入・健康・仕事など今後困ると思われることは生活全般にわたっており、住宅をベースにして公私協力の下にどれほど支援できるかである。

また最近の調査（平成8年7月17日 日本経済新聞付）によると、仮設住宅・一般住宅の市民の行政への要望事項は第4図のようにになっている。

仮設住宅の市民は51%が「公営住宅の建設」、「生活再建のための公的資金援助」は25%、「低金利による特別融資制度の充実」は11%で、「低所得者向けの家賃補助」「高齢者問題を含めた社会福祉の充実」などは10%未満となっている。

一般住宅の市民をみると「生活再建のための公的資金援助」22%、「公営住宅の建設」19%、「高齢者問題を含めた社会福祉の充実」18%の順である。仮設住宅の住民と比べ、「子供の教育環境の改善」9%と「産業の復興」8%が目立って増えている。

仮設住宅の市民が公営住宅の要望率が高いのは当然として、公的資金援助が仮設住宅・

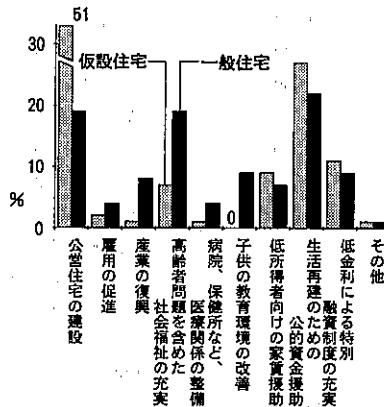


第8表 住宅への今後の動向（年齢層別）

	総数	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代
総数	16,333	512	1,019	3,111	4,386	4,391	2,914
①修理	9.4	4.9	9.4	9.3	9.4	10.1	9.6
②建て替え	24.6	16.8	21.6	26.2	24.9	25.9	24.4
③新購入	2.6	2.9	3.6	5.4	1.9	1.5	1.4
④民間借家	12.9	18.6	12.4	13.7	11.7	11.7	14.7
⑤公営住宅	37.4	35.8	39.0	34.5	39.3	38.4	35.2
⑥公団公社	7.4	8.2	9.0	8.0	7.4	6.5	7.4
⑦親族同居	0.8	2.0	0.8	0.6	0.4	0.7	1.4
⑧その他	5.2	6.8	4.2	5.1	5.1	5.1	5.8

資料：避難されている市民の方に関する調査（平成7年3月）神戸市災害対策本部民生部

第4図 行政に最優先で取り組んでほしいこと



資料 日本経済新聞 平成8年7月17日

一般住宅の市民ともに高いことは、震災による経済的打撃の後遺症が広くひろがっていることがわかる。

また一般住宅の市民は高齢者福祉などの社会福祉を求めていることは、震災の如何にかかわらずこれからの福祉行政が如何に重要かを示している。

## (2) 震災復興住宅の現況

神戸市では第9表のような震災復興住宅整備緊急3か年計画が策定されたが、これらの住宅政策が計画どおり建設されるか、また、仮に建設されたとしても果して住民ニーズと合致するのかが問題となっていた。

第9表 神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画（平成7年7月7日策定）

新規着工分	72,000戸	既着工分	10,000戸	合計	82,000戸
公営住宅	10,000戸				
特定優良賃貸住宅	10,500戸				
再開発系住宅	4,000戸				
公団・公社住宅	15,900戸				
民間住宅	31,600戸				
					（うち公的助成住宅 4,600戸）

しかし、仮設住宅入居者の実態調査を踏まえ、平成8年7月に「神戸のすまい復興プラン」を策定し、公営住宅の戸数と家賃の減免措置を拡大した。

第10表にみられるように、全体としての戸数は変わらないが、公営住宅の供給を10,000戸から16,000戸へと大きく増加させた。この結果、低所得層の住宅問題解決に大きく寄与することとなった。

（見直し前） 第10表 住宅供給計画の見直し （見直し後）

（見直し前）		第10表 住宅供給計画の見直し		（見直し後）	
公営住宅	10,000	公営住宅	16,000	公営住宅	16,000
神戸市	7,500	神戸市	10,500	神戸市	10,500
兵庫県	2,500	兵庫県	5,500	兵庫県	5,500
特定優良賃貸住宅	10,500	特定優良賃貸住宅	6,900	特定優良賃貸住宅	6,900
神戸市	7,500	神戸市	5,700	神戸市	5,700
兵庫県	3,000	兵庫県	1,200	兵庫県	1,200
再開発系住宅	4,000	再開発系住宅	4,000	再開発系住宅	4,000
公団・公社住宅	15,900	公団・公社住宅	13,500	公団・公社住宅	13,500
公団	12,900	公団 *1	10,500	公団 *1	10,500
神戸市公社	2,000	神戸市公社	2,000	神戸市公社	2,000
兵庫県公社	1,000	兵庫県公社	1,000	兵庫県公社	1,000
民間住宅	31,600	民間住宅	31,600	民間住宅	31,600
（うち公的助成）	（4,600）	（うち公的助成）	（4,600）	（うち公的助成）	（4,600）
合計	72,000	合計	72,000	合計	72,000

\*公営住宅として借り上げられる公団住宅は含まない（公営住宅として算入）

### i 建設戸数

神戸市内の82,000戸の建設は戸数だけに限れば3か年で達成されるのではなかろうか。

住宅着工統計（平成7年2月から8年9月）の実績は第11表にみられるように73,126戸で、個人の持家を中心にまず平成7年6月から前年同月を上回る住宅着工が始まり、続いて公営住宅や民間マンションの大量建設が始まり本年6月には平成6年6月の約3倍の着工をみるにいたっている。

建築確認申請（平成7年2月から8年10月）は第12表にみられるように35,287件で、震災

前の平成6年と比較すると平成7年6月からは各月で平成6年の3倍以上の建築確認申請が受理されている。

消費税の引き上げを見込んだ駆け込み建築が多いと思われるが、被災地では今後、マンション等の権利関係の調整などで遅れていた分の追加も見込まれると思われる。

なお、公営住宅等の建設状況は第13表のとおりで、公営住宅については、当初計画分については、すでに用地手当ては完了しており追加分の借上公営住宅の供給が進められてい

第11表 区別住宅着工状況

資料：住宅着工統計

	持家	分譲住宅	貸家	給与住宅	合計
東灘区	5,078	2,706	8,029	181	15,994
灘区	3,359	1,542	7,066	65	12,032
中央区	959	2,161	4,629	109	7,858
兵庫区	1,815	1,212	3,573	181	6,781
長田区	3,034	819	3,545	354	7,752
須磨区	2,407	1,239	2,697	24	6,367
垂水区	1,227	1,174	1,509	37	3,947
北区	1,311	2,217	1,006	14	4,548
西区	1,981	2,211	3,516	139	7,847
合計	21,171	15,281	35,570	1,104	73,126

(平成7年2月～平成8年9月の着工戸数)

第12表 建築確認申請受理件数(月別)

月別 年次	6年A	7年B	8年C	B/A	C/A	C/B
1月	472	173	1422	0.37	3.01	8.22
2月	568	473	1690	0.83	2.98	3.57
3月	697	894	1551	1.28	2.23	1.73
4月	763	1279	1747	1.68	2.29	1.37
5月	784	1691	1493	2.16	1.90	0.88
6月	649	2381	1343	3.67	2.07	0.56
7月	751	2523	1520	3.36	2.02	0.60
8月	679	2726	1347	4.01	1.98	0.49
9月	673	2275	1217	3.38	1.81	0.53
10月	701	2319	1421	3.31	2.03	0.61
11月	683	2077		3.04		
12月	561	1898		3.38		

るところである。

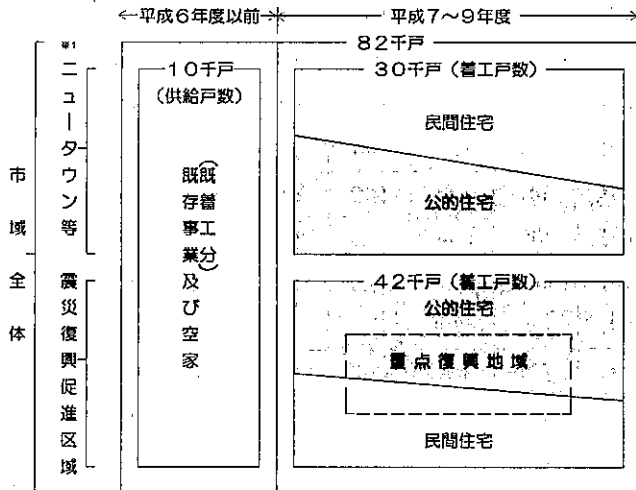
第13表 公営住宅等の建設状況（平成8年7月時点）

区名	市営住宅 (新規)	市営住宅 (既着工)	市営住宅 (再建)	再開発系	民借賃 ・特目賃	県営住宅	合計	率
東灘区	422	268	734	0	55	150	1629	10.5%
灘区	682	245	109	576	49	350	2011	12.9%
中央区	573	20	0	865	43	746	2247	14.4%
兵庫区	451	40	0	440	80	226	1237	7.9%
長田区	294	120	152	1208	47	6	1827	11.7%
須磨区	344	96	182	285	0	89	996	6.4%
垂水区	1781	416	0	0	0	194	2391	15.4%
北区	460	286	40	0	0	435	1221	7.8%
西区	1268	296	0	0	0	150	1714	11.0%
その他						288	288	1.9%
合計	6275	1787	1217	3374	274	2634	15561	100%

ii 公私・種別計画の状況

住宅建設は公私両セクターが全力をあげて対応することになるが、その区分は第5図のように定められている。

第5図 住宅3か年計画建設区分図



※1) ニュータウン等とは、震災復興促進区域以外の地域を指す。

震災前の既着工分を1万戸として、残る72,000戸の内、6割をこえる45,000戸（公的助成住宅4,600戸を含む）の公的住宅を建設すると計画されている。

また、新規建設72,000戸のうち、持家・借家の内訳は、持家29,000戸（約40%）、借家43,000戸（約60%）と計画されている。

ただ、民間住宅の建設については、これまでもみたとように区画整理、マンション再建、既存不適格住宅、零細アパート再建など再建に関する障害があり、必ずしも計画どおり再建ができないケースもあり、公的支援が待たれるのである。

### iii 建設地域

公営住宅等の建設戸数の地域的配分は第13表（前出）のとおりであり、住民ニーズの多い既成市街地にかかなりの戸数が建設予定されている。

しかし、被災者のほとんどすべてが既成市街地の住宅への入居を希望しており、第14表にみられるように需給ギャップが予想されていた。

そして本年夏の災害復興（賃貸）住宅の募集申込も既成市街地の住宅への申込が圧倒的に多かった。

このように既成市街地へのニーズさらに戸数確保、さらには独居老人などの要素を考えて、狭くてもより多くの戸数を市街地への要請に応えるため、住宅規模は第15表のように単身世帯向けのS型も多くの供給を予定している。

第14表 公営住宅等の地域別需要数及び供給見通し

地域 *1	需要数 (A)	見込戸数 (B)	(B/A)
東 部	9,100	8,400	92%
西 部	11,200	8,800	79%
内陸部	1,200	3,800	317%
小 計	21,500	21,000	98%
その他	*2 4,600	*3 5,100	
合 計	26,100	26,100	100%

\*1 東部：東灘区、灘区、中央区  
西部：兵庫区、長田区、須磨区、垂水区  
内陸部：北区、西区

\*2 仮設住宅入居者の調査等で明確な希望は出ていないが、公営住宅等の需要として見込まれる世帯数。

\*3 民間賃貸住宅や公団住宅の借上公営住宅または公営住宅空家で、今後、供給を図る住宅。

第15表 公営住宅の専用面積別供給予定割合

S型	1DK	40㎡	全体の約20%
M型	2DK	50㎡	全体の約40%
L型	3DK	60㎡	全体の約30%
O型	4DK	70㎡	全体の約10%

#### iv 家賃水準

戸数、立地条件が充足されたとして、家賃水準が高いと、折角の公営住宅も被災市民には手が届かず、高嶺の花となりかねない。

第16表にみられるように被災前家賃は2万円から5万円の枠内で約60%の世帯が居住していた。

しかし、現在は8万円から10万円未満が15.6%と一番多くなっている。

民間ベースの対応でいくとこの差がどうしても解消できない。ことに年金生活の高齢者にとっては解決不可能である。

第16表 被災前後の家賃比較

家賃水準	被災前家賃 (A)	現在の家賃 (B)	増減 (B - A)
1万円未満	1.6 %	1.4 %	-0.2 P
1万円台	9.0	4.1	-4.9
2万円台	20.9	6.5	-14.4
3万円台	24.0	11.8	-12.2
4万円台	15.5	9.6	-5.9
5万円台	11.3	11.9	0.6
6万円台	6.7	12.3	5.6
7万円台	4.1	11.1	7.0
8万円から10万円未満	3.8	15.6	11.8
10万円から13万円未満	2.1	11.8	9.7
13万円以上	0.8	3.9	3.1

注1 平成7年10月災害復興(賃貸)住宅入居申込時のアンケート調査結果を基に当研究所で比率を単純比較して作成した表である

2 現在の家賃(B)の集計には家賃が不要である応急仮設住宅の入居者は含まれていない

特定優良賃貸住宅には家賃補助があるが最低でも6万円程度の家賃負担であり、さらに安い民間アパートにも適用できるかどうか。

このように低家賃政策の要請に応えるため、公営住宅については従来よりも大幅な減免等が導入された。

たとえば第17表のように年間給与所得89万円以下の世帯では、震災特別減額制度により市街地の40㎡の公営住宅で入居者負担月額6,600円となっている。

これは震災一般減額制度の入居者負担額に比して減免率70%となっている。所得階層別にみた減免率も第17表のとおりである。

なお、標準的ケースの一般減額と従来の家賃との差をみると第18表のように1~2割でそれほど大きくはない。

また民間賃貸住宅の入居者についても、家賃負担軽減措置がとられるようになった。

家賃軽減対象者は、

- ① 収入分位50%以下の被災者
- ② 震災以前に入居していた住居が滅失した者
- ③ 阪神・淡路大震災復興基金による他の支援制度を利用しない者

補助対象住宅は、

- ① 住戸規模25㎡以上
- ② 適正な住宅の構造、設備等を備えている民間賃貸住宅（含む公団・公社一般賃貸住宅）

補助額は、家賃が6万円以上の場合には定額とし、家賃が6万円未満の場合には定率とし、各年度毎の支給額は第19表のとおりである。

減額の状況は、市街地の公営住宅で最低は6,600円の入居者負担額となる。これらの減額を第18表の例の住宅で試算すると一人世帯年間給与所得89万円では初年度家賃27,000円－入居者負担額6,600円×12ヶ月＝244,800円の初年度減額となり、かなりの補助となる。また、一人世帯年間給与所得250万円では、初年度家賃34,000円－入居者負担額27,000円×12ヶ月＝84,000円の初年度減額となりそれなりの補助となっている。

公営住宅に大幅な減額措置がとられたので、民間賃貸住宅の入居者に対しても家賃負担軽減措置がとられた。家賃6万円以上で5年で900,000円の減額となりかなりの補助となる。

第17表 入居者負担額基準表

1. 震災一般減額制度（1人世帯・市街地のケース）
2. 震災特別減額制度（1人世帯・市街地のケース）

〈新築住宅の場合〉

〈新築住宅の場合〉

区分	1人世帯 (給与所得)	市街地				1人世帯 (給与所得)	減額	市街地			
		40㎡	50㎡	60㎡	70㎡			40㎡	50㎡	60㎡	70㎡
I	～2,367,999	22,200	27,800	33,300	38,900	～ 890,000	70%	6,600	8,300	9,900	11,600
II	～2,883,999	27,000	33,700	40,500	47,200	～1,130,000	50%	11,100	13,900	16,600	19,400
III	～3,311,999	31,900	39,900	47,800	55,800	～1,370,000	30%	15,500	19,400	23,300	27,200
IV	～3,675,999	36,800	46,000	55,200	64,400	～1,610,000	10%	19,900	25,000	29,900	35,000

第18表 「震災一般減額制度」による入居者負担額と現行家賃の比較例

区	公営住宅法の	年間総収入金額			〈住宅名〉シルバー日暮 〈階層数〉8 年 度 〈立 地〉市 街 地 〈規 模〉40 m <sup>2</sup>	
		給与所得者	年金所得者		現行家賃 (初年度)	減額制度に よる負担額
分	収入月額	標準3人世帯	高齢2人世帯 (65歳以上)	高齢単身世帯 (65歳未満)		
I	115,000円	3,315,999円	4,013,333円	2,340,000円	27,000円	22,200円
	115,001円	3,316,000円	4,013,334円	2,340,001円		
	123,000円	3,451,999円	4,141,333円	2,468,000円		
II	123,001円	3,452,000円	4,141,334円	2,468,001円	34,000円	27,000円
	153,000円	3,923,999円	4,618,823円	2,948,000円		
III	153,001円	3,924,000円	4,618,824円	2,948,001円	34,000円	31,900円
	178,000円	4,295,999円	4,971,764円	3,348,000円		
IV	178,001円	4,296,000円	4,971,765円	3,348,001円	34,000円	34,000円
	200,000円	4,627,999円	5,282,352円	3,700,000円		

第19表 各年度毎の民間賃貸住宅家賃補助

年度	8年度	9年度	10年度	11年度
家賃6万円以上の場合	30,000円	30,000円	20,000円	10,000円
家賃6万円未満の場合	家賃の1/2	家賃の1/2	家賃の1/3	家賃の1/6

※ 平成8年10月から適用

## 2 震災復興住宅計画の現況と課題

### (1) 住宅再建へのハードル

住宅再建については先にみたように公営住宅の家賃減免、さらに民間賃貸住宅家賃補助といった低所得層を対象としてかなりの措置がとられ、問題は残されているが、一応のめどはついたといえる。

しかし一般の住宅再建は市にとっても市民にとっても難問である。建設資金が巨額であるのみでなく、権利調整が介在するケースが少なくなく再建は難航している。



しかも家賃水準・立地条件・住宅水準まで市民ニーズを充足しようとする、ますます困難になる。

しかも個別のケースによって異なるので分類してみると、第6図のようなフローチャートとなる。

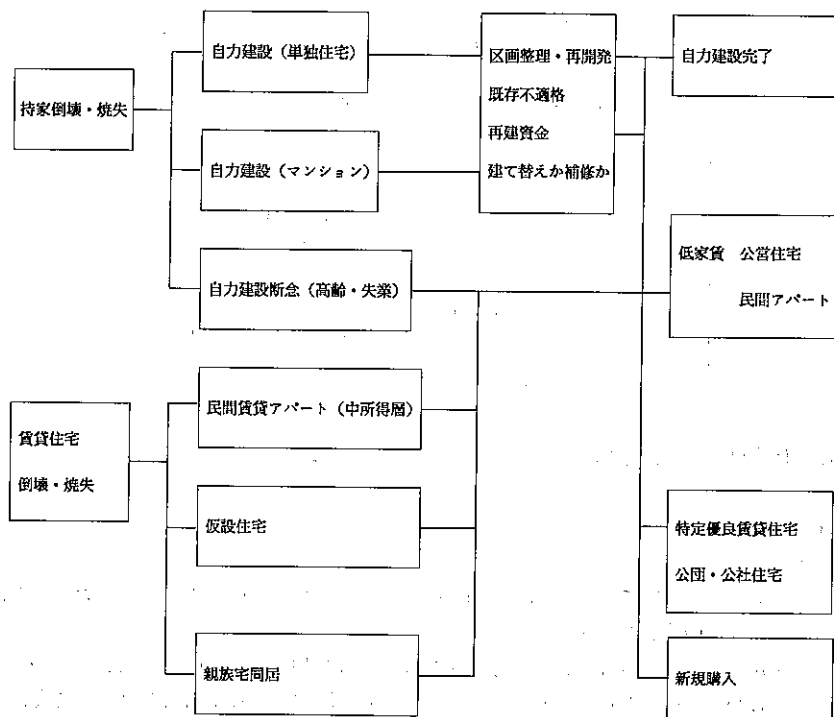
これら住宅建設立ち遅れの要因は第20表のように様々な原因が介在しているが、これらを類型化すると、次のような点であろう。

第1に、区画整理・区分所有・建築規制などから自力建設能力があっても再建が遅れている。

要するに密集市街地では戦前・戦後を問わず違反建築が多く、仮に違反でなくても現行法の規制に耐えられない狭小敷地・狭隘道路が多い。

そのため救済措置として戸建住宅の建替については接道に関する弾力的運用を認めているが、限度がある。

第6図 住宅再建へのフローチャート



第2に、私法関係の紛争から難航している。例えば家屋が倒壊したため境界確認の問題が浮上してきた。また個人アパート経営者層が必ずしも再建に意欲的でなく、資力・収支の面から放置している。

また地主・借地人の双方の折り合いがつかず、借地人は安い賃借料を支払い続け権利の留保に努めているが、新築には巨額の権利金が求められているケースもある。

第3に、建築融資・家賃補助などの面で不十分であるとか、公団・公社・公庫などがマンションなどの再建にあって特例措置もとっているが、必ずしも被災者にとって十分なものはなっていないことがある。

第20表 住まいの復興に係る様々なケース（賃貸住宅で被災した場合）

震災前	震災後入居	問題点
賃貸住宅 倒壊・焼失	民間賃貸アパート 入居（中間所得層 以上）	家賃水準
	仮設住宅入居 （低所得層）	家賃水準 恒久住宅入居後の支援
	地域型仮設住宅入居	恒久住宅入居後の支援 家賃水準
	公的住宅一時使用	入居期限 家賃有料化 明渡し
	親族宅等同居	過密居住 長期化にともなう問題
	持家購入	資金

## (2) 住宅再建への公的支援

### i ソフト面

#### (i) 経済的支援

経済的支援については、第1に低所得・賃貸住宅希望層については、先にみたような低家賃・家賃補助等がとられた。

被災市民のうち自力再建が不可能な層には、3万円以下の家賃の住宅供給が必要となる。

そのための対応策として、1つは、政府の家賃減免、2つめは、市単独の家賃減免、3つは、標準住戸専用面積S型の40㎡以下のものを建設するとか、共同入居によって対処す

住まいの復興に係る様々なケース（持家再建に関連して）

震災前	現状	再建を阻む要因
持家倒壊・ 焼失	自力建設（単独住宅） 検討	既存不適格・接道基準 資金
	自力建設（区分所有） 検討 マンション	容積率 資金 区分所有権の買取 建て替えか補修か
	自力建設（借地） 検討	既存不適格・接道基準 資金（土地の担保なし） 地主からの明渡し要求
	自力再建完了	資金返済・2重ローン
	自力再建断念	高齢等融資資格、意欲 失業等資金面
	土地・区分所有権 売却－新規購入	売却（価格等）
	土地・区分所有権 売却－賃貸入居	売却（価格等）

ることが考えられる。

第2に中・低所得層・自力建設層については、低利融資制度がある。神戸市災害復興特別融資、阪神・淡路大震災復興基金による利子補給制度、共同・協調化の支援（住市総、密集、優建等）、被災マンションの再建支援（優建等）、賃貸住宅の再建支援（特優賃、民借賃、被災者住宅再建支援等）などがとられている。

融資制度の利子補給としては第21表のように、新築・購入に加えて、大規模修繕が加わった。

さらに高齢者対策としては、土地の処分により返済する特別融資に対し、利子補給10年3%を予定している。

しかし、借入が不可能であるとか、二重ローンのため断念に追い込まれるとか、個別的にはきわめて苦しい状況にある人が少なくない。

(ii) 法制的支援

住宅再建にともなう規制緩和としては、神戸市震災復興総合設計制度、道路整備型グループ再建制度、インナー長屋改善制度の活用などが採用されている。

基本的には協調建替、共同建替によって法的規制の壁をクリアし、財政的限界も克服することが求められる。

そのため神戸市としても住宅再建への情報提供・人的支援としては、こうべすまい・まちづくり人材センターによる専門家派遣、神戸・復興住宅メッセの開催、などが行われている。特に住宅復興の遅れが懸念される長田区にも相談所を開設して取り組むこととしている。

なお自力再建のための住宅再建支援策を金額ベースでみるため、第22表のように義援金、利子補給、租税軽減などで給与収入600万円夫婦2人のケースで試算してみた。

第21表 震災復興住宅建設利子補給制度の一例

		融資の種類	対象限度額	利子補給期間	利子補給率
新築・購入	公的融資	住宅金融公庫の災害復興住宅融資等	1,140万円	5年間	2.5%
		県・市単独住宅融資	800万円	5年間	2.15% 1.65%
	民間融資	1,140万円	5年間	1.925%	
大規模修繕		住宅金融公庫等	830万円	5年間	2.5%
		県・市単独住宅融資	800万円	5年間	1.65%
		民間融資	830万円	5年間	1.925%

第22表 住宅建設支援等の試算

(単位 万円)

	A (給与収入 600万円)	備 考
住宅損壊義援金	10	全・半壊10万円
住宅助成義援金	30	所得1,000万円 以下
生活支援義援金	10	所得690万円以下
援護金・見舞金 (兵庫県・神戸市)	14	全壊計14万円
利子補給	2,000万円借入 200	自宅再建資金を 全額借入と仮定
固定資産税(都市計画 税含む) 軽減	41	
所得・住民税減 税	83	給与所得控除後の 所得で複数年軽減
家屋解体撤去担 公費負担	114	平成6年度の単価 12,000円/㎡によ り試算
合 計	502	

注 給与収入600万円 夫婦子2人 家屋全壊により1,000万円損失  
2,000万円の家を新築のケース (95㎡の木造家屋を解体撤去)

※ なお利子補給については平均2%と仮定して5年間の利子補給の額を  
概算で算出している。

ii ハード面

施設面については公営住宅の供給をベースにして展開されているが、資金・用地の点からみても限界が当然起こり、それに如何に対応していくかである。

(1) 住宅立地条件

住宅立地条件については、被害の少なかった西北神地域に多くの仮設住宅が建設されていることからいえるように、全被災者が空間的に既成市街地上の恒久住宅への再入居は事実上不可能である。

住宅は本来的に選択の問題で、西北神地域にあって低家賃、広い住空間、良好な生活環境の下で住居の選択をするか否かである。

もっとも就職・家族・医療・教育の面から地域にこだわりのある市民に対しては既成市街地を供給すべきであるが、必ずしも地域にこだわらない市民は西北神地域の選択は不可能ではない。

ただ仮設住宅入居者層は高齢者が多いので福祉施設と近接した住宅とか、サービス網に組み込まれた住宅の提供が望まれる。

## (ii) 住宅水準

震災復興による住宅建設は、良好かつ安全な住宅の再建でなければならない。そのため狭小過密住宅の共同化への支援がまず投入されていったが、より強力な行政・財政支援が求められる。

さらに難航する民間マンション再建については、再開発の組合施行のケースと同じように、住宅供給公社等の外郭団体が権利を購入し参加することが望ましい。

## (3) 住宅再建の状況

住宅再建の状況は建築確認申請の状況を見る限り、第12表（前出）にみられるようにかなりの戸数が建築中といえる。そして要再建戸数を82,000戸とすると、早晚達成の可能性がきわめて濃い。

したがって問題は賃貸料・立地などの内容・水準の問題である。

第1に、公的・私的とを問わないとすると、民間分譲マンションをはじめかなりの件数に達する。むしろ郊外では供給過剰になる恐れもある。

第2に、公的住宅の建設は順調に進んでいるが、第23表の公営住宅応募状況にみられるように既成市街地への申込が多く、結果からみて地域的なアンバランスがみられる。

また、応募者数からみても仮設住宅入居者数と比較して、まだ応募が少ないように思われる。これは希望の住宅がまだ入居募集されていないことや仮設住宅は家賃が不要のため当分入居し続けたいなど様々な理由が考えられる。大幅な家賃減免の導入や入居申込説明会の実施などにより、前回の募集時よりも平成8年7月募集では仮設住宅入居者の申込が大幅に増加しているものの、引き続ききめ細かくわかりやすい方法で入居申込を勧めていく必要がある。

第23表 平成8年7月募集 神戸市営住宅応募状況（最終）

・応募状況

住宅の種類		募集戸数	応募者数	倍率	備考
一般住宅	新築	1,125戸	8,383人	7.5倍	
	空家	899戸	7,137人	7.9倍	
	合計	2,024戸	15,520人	7.7倍	
L型住宅		145戸	327人	2.3倍	
車椅子住宅		42戸	90人	2.1倍	
シルバーハイツ		186戸	3,531人	19.0倍	
特公賃シティハイツ		64戸	533人	8.3倍	
公団借上		113戸	2,291人	20.3倍	
総合計		2,574戸	22,292人	8.7倍	

・区別応募状況

区	募集戸数	応募者数				倍率
		仮設入居者	仮設外	計	仮設割合	
東灘	250	1,116	969	2,085	53.5%	8.3
灘	409	3,639	2,317	5,956	61.1%	14.6
中央	57	713	668	1,381	51.6%	24.2
兵庫	248	2,803	2,143	4,946	56.7%	19.9
長田	77	856	567	1,423	60.2%	18.5
須磨	255	1,401	884	2,285	61.3%	9.0
垂水	217	217	339	556	39.0%	2.6
北	240	367	121	488	75.2%	2.0
西	821	2,266	906	3,172	71.4%	3.9
全市合計	2,574	13,378	8,914	22,292	60.0%	8.7

・仮当選者に占める仮設住宅入居者の割合

仮当選者数	仮設入居者	割合
2,231	1,631	73.1%

## 第4章 生活再建への政策

### 1 公的再建策・支援の対応

#### (1) 生活再建の支援方策

生活再建の展望は神戸市の低家賃公営住宅建設によって、一応の展開が期待できることになった。これまでみてきたように住宅問題が震災については根幹的問題であったからである。

もっともマンション再建、区画整理、既存不適格住宅の再建など住宅プロパーとしては問題は山積みしているが、公営住宅の大量供給や大幅な家賃減免により低所得賃貸層についてはかなりの市民層への生活再建の基盤ができたと評価できる。

神戸市では平成8年度から生活再建本部を設置し、被災市民との生活再建への公的施策との調整などに対処することになったが、国・県・市連携しての公的生活再建支援策としての視点は次のような点を配慮すべきである。

第1に、これらの生活行政のバイオニア的精神で創造的福祉を開拓してほしい。

このような目標を高くした先進的福祉行政によって世界が注目している震災復興をハードのみでなく、ソフトも含めた名実ともに生活色あるものにすることが必要となる。

第2に、行政施策と市民ニーズのミスマッチは過去に経験のない高齢化社会の大都市災害後の生活再建という緊急課題である点からして当然発生することが考えられる。

復興公営住宅が完成したとしても、安心して住めないようではさらなる問題が発生する。

生活再建は公的施策を画的に注入しても、市民ニーズとのミスマッチが発生し、必ずしも有効な施策とはなりえないので、その調整を公私ともに工夫すべきである。

第3に、公的再建支援策等のメニューを示し、そのサービスの限界を推定し、私的再建支援等との連携を深めるべきである。

ことに中間所得層、自営層を中心として公的再建支援の恩恵から見放されている層がかなりあり、全体としての対策が必要である。

第4に、生活再建は公平、迅速、確実など、様々な需要を充足しなければならない。現在、仮設住宅入居者、高齢者、低所得者などが優先的に考えられている。

しかし、市域外の被災者が神戸に関する情報が少ないことに悩んでおり、住宅、就労面で苦しんでいる中年層も少なくない。幅広い対策がのぞまれる。

#### i 生活支援施設の建設

震災後、神戸市の福祉低水準が厚生省の高齢福祉サービス指標がらみでクローズアップされたが、それは都道府県・政令指定都市という異質の行政体を同列に比較したからで政令指定都市の多くはランクが下位で、神戸市は特に劣悪という水準になく中程度であった。そして今後も、緊急整備の結果により水準が上がると思われる。



ただ長田区に特別養護老人ホームが一つしかないという地域的な偏在がこれらの批判を強める要因となっている。

神戸市は震災により生じた新たな福祉ニーズに対応するとともに、市民生活の安定を図るため、市民福祉復興プラン（平成7年度から平成9年度）を策定した。全体事業費1,126億円で、主要在宅・施設サービスの事業計画は第24表のとおりである。

第1に施設計画についてみると、第24表のように震災前に比して大幅な増となっている。計画に基づき整備が急ピッチで進められており、震災後の福祉ニーズの増加に対してさらに充実が必要であるが、プラン達成後の状況を見守っていくとして、在宅ケアのネットワーク化をどうするかである。

第24表 主要在宅・施設福祉サービスの事業計画

項 目	平成6年度決算	「市民福祉復興プラン」		
		平成7年度予算	平成8年度予算	平成9年度目標
特別養護老人ホーム	2,120人分	2,580人分	2,950人分	2,950人分
高齢者介護支援センター	3カ所	6カ所	8カ所	11カ所
高齢者ホームヘルプサービス	1,946世帯	2,587世帯	3,438世帯	3,620世帯
高齢者デイサービス	定員 535人	定員 805人	定員 995人	定員 1,085人
高齢者ショートステイ	定員 390人分	定員 556人分	定員 686人分	定員 730人分
訪問入浴サービス	実人員 418人	実人員 532人	実人員 639人	実人員 730人
障害者ホームヘルプサービス	277世帯	379世帯	453世帯	580世帯
在宅重度障害者デイサービス	21カ所 430人	21カ所 431人	23カ所 531人	28カ所 600人
精神薄弱者通所施設	14カ所 715人	15カ所 760人	16カ所 820人	16カ所 820人
時間延長型保育サービス	22カ所	25カ所	30カ所	35カ所
特例保育（朝）	40カ所	43カ所	83カ所	123カ所
子育てリフレッシュステイ	延べ 2,520日	延べ 3,800日	延べ 4,657日	延べ 4,900日

## ii 生活支援マンパワーの拡充

サービス人員等についてみると、ホームヘルパー、デイケア職員、ショートステイ職員などかなりの増員がなされているが、民生委員・児童委員、ふれあい推進員、ボランティアとの連携を図りつつ被災者のケアにどう結び付けていくかである。

また、民間の関係職員、ボランティアの参加を求めなければ、マンパワーの絶対的不足は免れ難い。

## iii 生活資金の支援

被災市民、ことに高齢者の大半は年金生活者である。ただ年金水準は個人によってかなり格差があり、国民年金のケースではかなり厳しい。

仮に公営住宅に入居ができ、住宅家賃の減免を受けても、今後の生活の不安は残る。生活保護を申請すればとなるが、その前提として貯蓄などの資金ストックの存在が壁になり、

将来の生活不安を抱えたままの生活を余儀なくされている。

公的生活資金支援については再建のための緊急融資なども行われており、追加的援助資金の支給は困難な状況にあったが、現在、復興基金に兵庫県と神戸市が積み増ししてその運用益で被災した高齢者世帯などに対し生活再建支援金を毎月支給する支援策が実現に向かって動いている。被災者に現金を支給する新制度は事実上の個人補償に踏み込む措置と言われている。

残るは公的サービスの支援充実、そして私的生活資金・サービスへの期待となる。

#### iv 職の確保

被災者が震災前に旧市街地において就労していた港湾労働などの日雇いの労務やケミカル産業の下請け内職、食堂の下働き、清掃作業といった月収3～5万円の収入が途絶した。こうした生活費の一部を担っていた収入を再確保する必要があり、常用雇用でなくとも、公共事業としての職の確保が必要となる。

#### (2) 地域ケアネットワークの形成

神戸市にとって低家賃公営住宅の建設、生活保護、年金の支給などによって不十分であるが、住宅・生活費の問題がクリアされたとしても、高齢者にとって生活資金とともに不安材料はケアの問題である。しかし、この点についてはシステム的には整備されている。

例えば神戸市は第7図のように地域ケアネットワークの形成が進んでいる。平成8年4月からは区単位で保健・福祉・医療の連絡会も開催されている。問題はこれらのシステムが有効に稼働するかどうかである。

第1に、神戸市は保健福祉局の新設によって生活支援サービスの総合化に一步踏み出した点は評価できるが、長年の縦割りシステムがすぐに解消されるとは思わない。

イギリスにあっても1990年の国民保健サービスコミュニティケア法以前は第8図のように縦割りシステムであった。

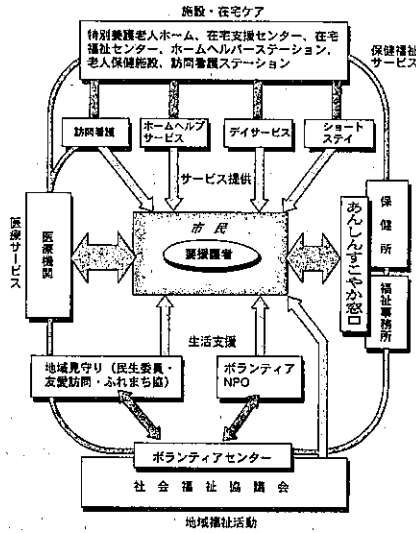
しかし、コミュニティ・ケアプランの策定を義務づけ、総合化への一步を踏み出している。

神戸市にあってもコミュニティ・ケアプランを策定し、そのサービスプランを検討することが求められる。

仮に既成市街地の公営住宅に入居でき、居住空間の問題が片付いたとしても、生活ケアが行き届かなければ生活不安は依然として解消されない。

第2に区役所の「あんしんすこやか窓口」において保健福祉サービスの相談そして支援のあっせんが行われている。そこでは対象の高齢者個々に対する保健福祉サービスがどのような形で提供されているか総合的に把握できるようになっている。しかし、高齢者が対象であり、全年齢層が対象というわけではない。従来から日本の福祉サービスは基本的には申請主義であり、しかも総合的ではない面がある。今後、公的介護保険制度が導入されると状況は変化していくと考えられるものの、現状では第9図のイギリスのようにコミュ

第7図 保健・医療・福祉の地域ケアネットワーク概念図



出典 神戸市復興計画

第8図 旧福祉サービス関連図 (イギリスの事例)



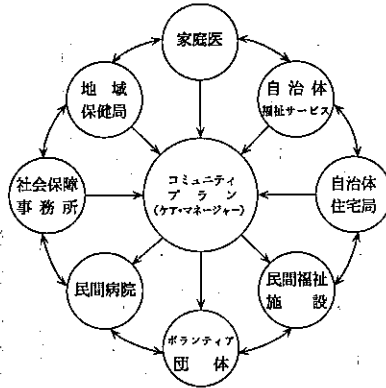
出典: The Audit Commission, *Community Care*, 1992, p.4.

ニティプランに基づいてケアマネージャーが市民ニーズを聞き取り、公的・私的支援への橋渡しをするシステムをつくるべきである。

第3に、地域のネットワークを充実させて、新しい居住地での被災者のケアを充実させていく配慮が必要である。

また地域型仮設住宅はあくまで仮設で公園のなかに建設されているが、例えばシルバーハウジングやコレクティブハウジングへの入居者の転居も考慮すべき点の1つである。

第9図 地域福祉サービス統合図 (イギリスの事例)



要するに神戸市もさまざまな工夫をしているが、仮設住宅での中高年や30代の孤独死にみられるように、全市民を網羅して、ケアしていくことはプライバシーの問題もあり不可能に近い。

したがってこのような厳然たる事実を前提にして、後述する「地域センター」を核としたコミュニティプラン、ケアマネージャー制の浸透が望まれる。公私のシステムの連携を深めていくことしか策はない。そして一方、「地域センター」を設置してサービスの調整窓口としての機能を持たせそれを市民にPRしていき、消防の119番並みの信頼度を満たすまでに充実させていくことであろう。

## 2 生活再建策への具体的施策

### (1) コミュニティ・ケアの創造

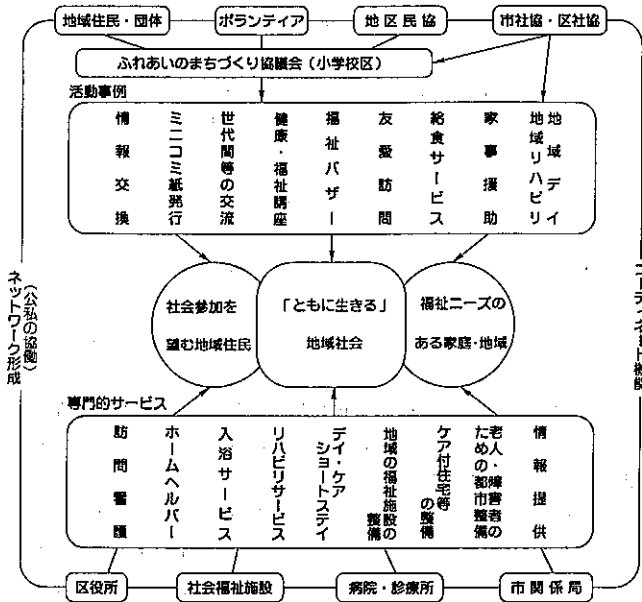
生活再建策の具体的提案の1つは、先の地域ケア・ネットワークを実現するためのコミュニティ・ケアシステムの創造である。

神戸市では、震災前より高齢者、障害者、児童など全ての市民が地域社会のあたたかいふれあいの中で、快適な日常生活が送れるまちづくりを目指した「ふれあいのまちづくり事業」を全市的に展開している。これは地域の福祉活動の拠点となる施設として「地域福祉センター」を整備し、自治会、婦人会、老人クラブなど地域の諸団体が中心になって結成される「ふれあいのまちづくり協議会」を中心に活動を行うものであり、その関連は第10図のとおりである。

既に平成8年4月現在で131カ所の地域で取り組みが行われており、これらの実績を踏まえたコミュニティづくりが必要である。

阪神大震災では救助活動などによって、公的システムの限界が露呈した。それに反して

第10図 ふれあいのまちづくり関連図



私的システムの活動が脚光を浴びた。

しかし生活再建へと重点が移行するにつれて、私的システムの限界がみられ、その役割分担が曖昧のまま活動が展開されている憾みがある。

これからの都市社会にあって私的システムがリーダーシップをとり、公的システムが補完する社会の形成が求められている。

阪神大震災の教訓として、緊急時における公的システムの限界が実証されたが、平時にあっては同じで基本的には変わらない。

第1図(前出)にみられるように私的・公的セクターの総合力において生活支援がなされなければ市民ニーズとのギャップはさけられない。

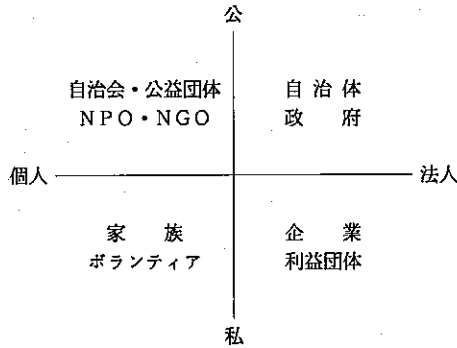
日本の都市社会は改めて社会システムを見直してみなければならない。今、救助システムという点で都市社会をみると、公的システム(政府・自治体)、私的システム(家族・企業)、地域システム(自治会・老人クラブ)、市民システム(ボランティア・公益団体)などである。

このような4つのシステムを図示すると第11図のようになる。震災という極限状態の下で、救出の8割以上は公的システム以外のシステムで行われたといわれている。

したがって公的セクターの能力限界を前提にし、それをカバーしていくシステムを育てていかなければならない。

その方向としては公的システムはサービス供給にあっては割高で、すでに民間社会福祉

第11図 都市社会サービスシステム



法人・外郭団体・民間ボランティアのサービスがひろがっており、むしろ主たる担い手は民間に移行しつつあるといえる。すなわち自治体は政策立案、資金支給といった促進調整機能への純化すら求められている。

阪神大震災では自治会などのコミュニティの活躍が目立ったが、平成7年に神戸都市問題研究所が総合研究開発機構より調査研究受託した「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」でのアンケート結果によれば自治会が震災時に機能したとの回答が31.4%であるのに対し、機能しなかったとする回答が61.5%と約2倍になっており評価が分かれている。

将来、自主的行動力のあるコミュニティをどう形成していくかは依然として課題なのであり、震災後、神戸市では防災福祉コミュニティ事業が開始されるなど新しい取り組みが行われている。

災害時の救急・救援システムのみでなく、平時におけるサービスシステムについても地域センターを拠点とした第12図のようなサービスシステムが求められる。

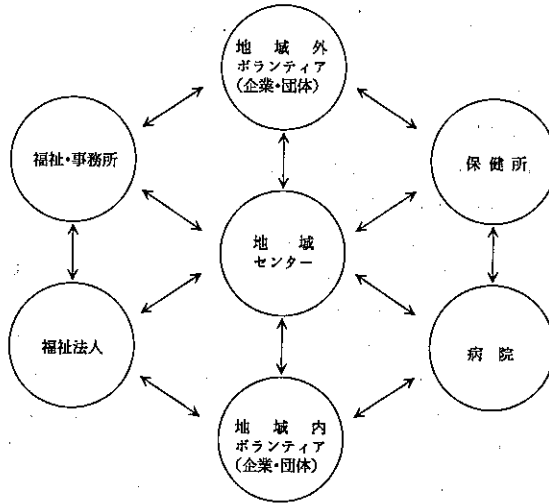
地域センターとは、前出の「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」の中で同研究所が提言しているものであり、既存の学校等の地域の施設を極力活用して設置する。地域防災、まちづくり、地域福祉、地域の環境など住民によるあらゆる地域サービスの機能の拠点となるものである。

これからの地域社会は、地域センターを拠点として第25表にみられるように地域・組織・機能集団が個性・独立を相互に尊重しながら全体として効果的なサービスを提供していくことであろう。

問題は、地域センターという空間は市内の地域の施設を利用して設置していけばよいが、それを運営していくシステムが未成熟なことである。

ことに地域センターの運営のための人材があるかどうかである。地域住民組織、地域ボランティア団体といっても主義主張のある個性ある団体でありまとまって協力するという

第12図 地域センターを中心としたサービスシステム



第25表 地域センターの機能と住民の役割分担の例

区 分	婦人会	消防団	民生委員・児童委員	まちづくり協議会	青少年問題協議会	自治会	各種のボランティア団体
地域防災		○			○	○	○
地域環境	○			○			○
地域福祉	○		○			○	○
地域開発				○			○
地域消費	○						○
地域生活	○	○	○		○	○	○

ことは容易ではない。

したがって中立公正な立場の市役所、公益法人、マスコミなどのOBがコーディネーター、プロモーターとして非常勤で勤務し、行政がそれらの人件費をカバーするというシステムを採用しなければならないだろう。

神戸市はこのような構想の下で、今後、仮設住宅から公営住宅等恒久住宅への移住という社会的変動を踏まえて、実際に地域で活動している民間ボランティア団体を含め調査機

関に調査費を支給して、具体的なコミュニティ・プラン、ケアマネジメント方式やボランティア助成の研究を積み重ね、新しいシステムを創造していくべきである。

## (2) ボランティア団体への支援

生活再建策の具体的提案の2つは、コミュニティ・ケアを実行あるものにするためにボランティア団体の活動・経営基盤を強化することである。

震災復興は弱者の救済・住宅の再建に止まるものであってはならない。それは復興のプロセスでの地域民主主義の形成であり、安心して住める市民社会の創造でもある。

第1に、市民参加のエネルギーを政治・社会分野にあってどう活用していくか、自治体・ボランティア団体などの戦略が求められている。

そのためにはまずボランティア団体の情報交換システムなどの整備が求められる。

それは阪神大震災のケースでもボランティアに対する朝日新聞調査（平成7年4月17日付）によると、「初参加」が66.6%であった。また動機としては「何かに役に立ちたい」が63.3%、さらに参加経緯は「友人・知人に誘われて」が20.1%と一番多い。要するに専門能力なき未経験者が純粋の心情で参加しているからである。

しかし、「いつまで続けるのか」については「避難所がなくなるまで」29.9%に対して「避難所がなくなっても住民が自活できるまで」が32.9%と上回っている。

これらアンケート結果から見るかぎり「ボランティア元年」というにふさわしい精神士壌があり、将来的に強固なものに結合していくかが課題といえる。

これらのボランティア成長のための課題は、震災時のような混乱期にどう活動するかとともに、設置を提言している地域センターを中核にして、各種団体・センターへボランティアを求めることになろうが、一元的処理はもともと困難である。

したがって各種ボランティア団体、公益団体、地方自治体などが、新聞・テレビ・広報紙・ミニコミ紙・ロコミを通じてボランティア参加を呼びかけるシステムとなる。

たとえば地元ボランティア団体は希望するボランティアの対象、ボランティアの内容、ボランティアの条件を明示しながら、ボランティア参加を呼びかけていく。実態は行政機関、各種ボランティア団体が相互に情報交換しながら、個別にボランティアニーズを発掘し対応していくことになろう。ボランティア活動ユーザーはこれら団体へ申し込んでおればよいことになる。

この点、地域ボランティア団体のデータ収集による情報提供などがさしあたって求められる。それらは民間セクターが分担するのが理想であるが、当面は公的ボランティアセンターなどで名簿作成をしていくことになるであろう。現に市内各区の社会福祉協議会のボランティアセンターや神戸市社会福祉協議会の市民福祉人材センターにおいてボランティア情報システムが平成8年から稼働し、ボランティア団体に関する情報の共有化がはかられその第一歩を踏み出している。

第2に、ボランティア団体活動への支援である。神戸市はまちづくりにあたっては「まち



第26表 阪神・淡路コミュニティ基金  
(第1回助成対象団体)

兵庫県外の避難者調査と支援体制づくりを進める	街づくり支援協会(大阪市)
七か国語で電話の生活相談を受ける	多文化共生センター(大阪市)
ボランティアを社会に根づかせるNPO法の制定を求める	尾崎行雄記念財団(東京都)
演劇を通して子供の心のケアを図る	神戸シアターワークス(神戸市)
動物レスキューKOBÉ	動物レスキューKOBÉ(神戸市)

づくりセンター」を活動拠点として建設し、まちづくり協議会コンサルタント派遣などを行っている。すでに設立済の「阪神・淡路コミュニティ基金」は第26表のように平成8年8月27日、6団体の資金援助(30~500万円)を決定している。

また民間も積水ハウスとP&Gが10億円目標の「公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金」の設立を発表している。さらに純民間ベースで「民間障害者市民復興計画委員会」が10億円の基金募金を始めた。1口1万円で10年間で10万人の募金をめざす。

福祉ボランティアにあっても、市内各区の社会福祉協議会のボランティアセンターが活動拠点となり福祉情報の収集・交換、ボランティアの需給調整の機能を果たしているが、活動資金についても拡充すべきである。

阪神大震災では多くのボランティア活動がみられたが、第27表にみられるようにボランティア団体の活動にもかなりの費用支出がみられる。

注目されるのは、活動助成として全国社協(2,000千円)、経団連(700千円)などがみられる。また、寄付金収入としては一般企業・市民からの寄付が多く寄せられている。

このように予想以上にボランティア団体財政援助システムはあるが、これだけでは不足で行政も含めての支援拡充が望まれる。

差し当たってはボランティア団体が支援を受けやすくするためには、これら支援制度のガイドブックを作成することが望ましい。

1つはボランティア基金を自治体・企業・民間が設置し、それぞれの分野から支援していくことである。

民間のボランティア財政支援基金の拡充がみられるが、公的セクターにあっても強化が求められる。たとえばある程度の活動実績があり、諸団体がネットワーク化した団体は官庁的制約にとらわれず公的支援をすべきである。

これら基金については第28表のように公的・私的基金、財団など様々な形態が考えられる。

これまで公的セクターにあっても税制上財団法人では基金の運用益に課税されるため自治体が基金を保有し、運用益を公的財団に補助するという形態をとるなどしていたが、近年は外部に財団として拠出し、民間参加の運営が多くなった。税制上の問題を解決すると

もに今後ともいかに市民団体のエネルギーを活用するかに政策的重点が置かれるべきであろう。ただ第29表にみられるようにボランティア助成において、活動費の助成以外の助成額はそれほど多くはない。

第3に、ボランティア団体の活動基盤を強化するためのシステムの整備強化が求められる。

第27表 震災ケアボランティア団体決算書（事例）

（自平成7年4月1日～平成8年3月31日）

収支計算書			
支	出	収	入
4,035,427	人件費	前年度繰越金収入	9,200,517
2,339,100	家賃・地代	寄付金収入	13,119,003
423,894	光熱費	助成金	2,757,000
2,201,625	通信費	雑収入	1,208,353
557,579	給食費		
75,500	厚生費		
1,336,855	事務用消耗品費		
169,260	一般消耗品費		
790,708	会議費		
232,416	材料費		
1,277,590	旅費交通燃料費		
236,603	手数料		
220,810	借料損料		
588,526	雑費		
2,490,645	建物（工事代）		
142,984	保証金		
786,000	電話加入権		
62,531	喫茶材料費		
17,968,053	合計	合計	26,284,873

（収支差額－¥8,316,820が繰越金）

第28表 公共・共益・公益基金の類型

資金	管理	自治体内基金条例	自治体外基金
	自治体	公共基金	公共財団
自治体+民間	共益基金	共益財団	
民間	公益基金	公益財団	

第29表 ボランティア助成制度の例

助成制度		
阪神・淡路大震災復興基金による ボランティア活動助成		
① 一般活動費助成（交通費、通信費等 一般的経費） （事務所借上経費）	（年間6日以上の活動） （年間24日以上の活動） （10人以上）年額400,000円限度 （100人以上）年額900,000円限度	50,000円 100,000円
② 特別活動費助成（原材料購入費等）	1回当たり150,000円限度	
全社協のボランティア団体活動支援助成 （焚き出し、入浴サービスの提供、高齢者の訪問等） 資材購入費、保険料、活動拠点設置費など1回100万円を限度		
神戸市社協及び各区の区社協の地域ボランティアに対する助成 各グループ20,000円		
NHK厚生文化事業団の地域福祉支援「わかば基金」による助成 各地域で草の根の福祉活動を続け、公的な援助を受けていないグループを対象に活動内容により30～70万円を助成		
財団法人松翁会の社会福祉助成 社会福祉に関する民間の事業、研究で全国社会福祉協議会の推薦を得たものを対象とし、80万円程度を限度に助成		

阪神大震災におけるボランティア活動は、そのマンパワー層の厚さ、そして社会的必要性について十二分に立証したが、ボランティア活動の組織化、そしてボランティア団体の拡充などについては将来課題として残された。

日本の都市社会はハードの社会資本も貧弱であるが、ソフトの社会団体も弱体である。欧米先進国としてのイギリスをみると、法人格をもつ団体でも30万団体、政府登録団体は17万団体、財政規模は国家財政の10%と推計されている。

これらの旺盛な活動を支えているのが、ボランティア精神・人材であり、同時に団体としての財政基盤で、第30表にみられるように寄付制度を活用した収入と団体自らの事業的収入ほぼ半々であり、事業経営体としての基盤も厚く、支援システムも発達している。

そのため震災後、これら団体の法人化による寄付控除拡大が社会的関心事となった。

すなわちボランティア団体の法人化をはじめとする組織と活動基盤の認知・強化である。震災直後から多くの市民団体がこの法制化について研究・提言をしていた。日本の場合、法律要件が厳しいなど、法人化の道りは難しい。

この点はボランティア活動に限らず、自治会活動にあっても、様々の支障があり、権利能力なき団体で処理するには限界があった。

基本的解決策が求められており、その一つが、法人格の付与、寄付控除団体の認定などで、「NPO研究フォーラム」は第13図のように、租税減免の度合いによってボランティア団体の区分を行っている。

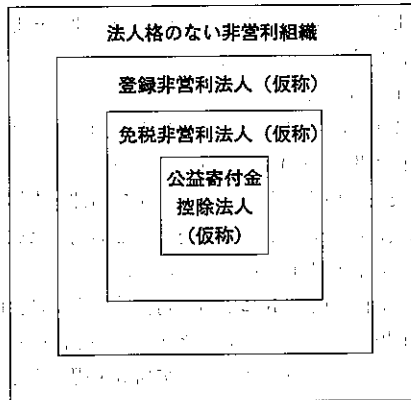
第30表 ボランティア団体収入（1991年度）（イギリス）  
（単位：千ポンド）

寄付的収入	契約的寄付	112,978 ( 7)
	申告型税還付金	13,645 ( 1)
	遺贈	520,513 ( 33)
	チャリティショップ	45,625 ( 3)
	寄付金活動	766,876 ( 48)
	小計	1,586,829 (100)
事業的収入	事業収益	33,612 ( 2)
	物品販売	454,929 ( 31)
	公共料金収入	261,028 ( 18)
	補助金収入	338,289 ( 23)
	ヨーロッパコミュニティ	38,038 ( 3)
	資産収入	246,473 ( 17)
	その他	97,713 ( 7)
	小計	1,470,082 (100)
	合計	3,056,911

注：（ ）は百分比

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.51.

第13図 NPO研究フォーラムが提案する新制度



出典 本間正明 出口正之編著「ボランティア革命」P201

法人格付与についてはすでに、「市民活動促進法案」がまとめられ、一定条件を満たせば府県認証方式で検討されているが、一定条件下での届出制でよいとする批判が強い。

神戸市はボランティア基金、ボランティア団体との連携、ボランティア団体の法人化などの実験事例を踏まえて、都市社会とボランティアの新しいシステムを創造していくべき

である。

そのためイギリスの申告型税還付金の制度と同じように寄付金の租税分をボランティア団体に還元するシステムを神戸市だけでも先行して実施することが望ましい。この制度の導入によってボランティア団体との交流も深まり、情報も入手でき、市のボランティア政策もより展開しやすくなるのである。

### (3) 住宅・ケアの融合

生活再建について住宅が仮に従前地に建設されるか、運良く公営住宅に入居できたとしても、不安要因はそれに福祉サービスが伴うかである。

これまでみてきたように家賃については補助がみられたが、サービスについては必ずしも明確な保障がない。そのためこれまでのシステムではない確実かつ濃厚なサービスが必要である。

これまでの住宅・サービスを分割した方式を改め、地域型仮設住宅1,500戸のシステムを引き継ぎシルバーハウジングとライフサポートアドバイザーなど、住まいとサービスを融合したシステムの拡充が望まれる。

また仮設住宅のケアにあって、仮設住宅自治会役員、民生委員・児童委員、ふれあい推進員、ボランティアなどの混成でふれあいセンター運営協議会をつくり、定期的にケースワーカー、保健婦、生活支援アドバイザーなど関係行政機関との情報交換を行い地域見守り活動や保健福祉サービスとの連携をすすめてきたシステムを活用し、前述したコミュニティ・ケアプランをつくりケア・マネジャーを任命してよりハイレベルのサービス化を図るべきである。

また仮設住宅では「ふれあい喫茶」などの仮設住宅入居者同志の交流の場が設けられていることもあり、その運営にボランティアが携わっている場合もあるように、多様なサービスのニーズに機敏に対応できるボランティアに期待されるところが大きい。

そして、ソフト面の充実とともに今後の展開として以下のような点を取り入れていくべきである。

#### 1 住宅設計・建設

神戸市の現在の住宅復興計画についても市民ニーズに即応しかつ充足していくためには、次のような戦略を取り入れる工夫をすべきである。

##### ① 小さい需要にこたえて郊外立地を行い、災害復興住宅の分散配置を進める

今回の震災の被災者には、既成市街地の老朽住宅の居住者が多かった。それは、従来から既成市街地への居住にこだわってきた階層である。従って災害復興住宅への入居の第一希望は元住んでいた既成市街地が多くなっている。

しかし、既成市街地への大量の災害復興住宅の立地は建設できる用地がないなどの点で事実上困難であることは知られている。復興住宅希望調査のアンケートの第二希望では、

通勤に便利か、現在仮に住んでいるところから近いかなどを考慮してかなりの柔軟性が見られる。そこで、戸数は少ないが、需要は確実であるので郊外への復興住宅の立地をはかり、集中的な配置を見直して分散配置を進める。その際、できるだけ巨大公営住宅団地を避け、高齢者など特定の階層が集中しないような入居を図っていくべきである。

## ② 広さより戸数を重視した住宅ストックの形成を進める

災害復興住宅の希望者は住宅の広さよりも家賃の安い住宅を希望している。しかし、神戸のすまい復興プランにより思い切った家賃の軽減策が発表されると、当然のことであるが家賃が同じなら広いほうがいいということになる。ところが、災害復興公営住宅の最小である型別タイプS（単身世帯向）で約40㎡の面積があるが、これに一人で住むと最低居住水準はもちろん都市型の誘導居住水準もほぼ達成することになる。狭すぎるストックは将来問題になるとの懸念はあるが、高齢者世帯は入居後、家族は増えないこと、時代の変化により単身者が増加しているので将来とも面積の小さい住宅の需要があることなどから、後日改修により2戸を簡単にファミリータイプの1戸にできるように設計上の工夫を行いより小さい面積の住宅の供給を行うべきである。

## ③ ミニ・コレクティブ・ハウジングの導入

震災の体験から市民は助け合って生活することやコミュニティの重要性など多くのことを学んだ。そのことを都市の住まい方について考えると、共同して助け合って住むというコレクティブ・ハウジングを一部導入してみるべきではないかと思われる。兵庫県の仮設住宅入居者に対するアンケート調査をみても11%の人が「共同して助け合って住む」住宅に住んでみても良いと回答している。11%の数字は一見低いように思われるが、個人のプライバシーが重視される都市でこれだけの肯定的な回答があったことについては注目されるものである。

そこで、数人で同居するミニ・コレクティブ・ハウジングを提案する。これは日本型の同居ではなく、入居者は平等であり、各部屋は鍵もかかりプライバシーも確保される、設備が共用でき、その分個室が広く使える、一人当たりの家賃が $\frac{1}{2}$ か $\frac{1}{3}$ に軽減できるなどの多くの利点がある。またコレクティブ・ハウジングとして利用しない場合はそのままファミリー型の住宅にも転用できるという設計上の柔軟性を持たせていくべきである。また、新しい試みであるので、経験を積み重ね、管理のソフトウェアを確立させていく必要がある。

## ④ 公営住宅でのコミュニティを育て、管理運営をスムーズにし、かつ、福祉サービスも充実していくためには、人々の連携が必要である。

そのための空間として集会所のなかに居住者同志で協同で運営するふれあい喫茶的なものをつくり、憩いの場とともに、コミュニティづくりの土壌を培っていくべきである。

## ⑤ 住宅とケアをドッキングさせるためには、中高層の住宅のみでなく、3階建プレハブ公営住宅を建築すべきである。

一戸当たりの用地費の負担が中高層に比べてハネ上がるが、建設費と長期的な管理コストの軽減を考えると、総合収支では差がないのではなからうか。

さらに特定街区に数棟を散在して建設していけば、管理も容易となる。

## ii ケア付住宅の形成

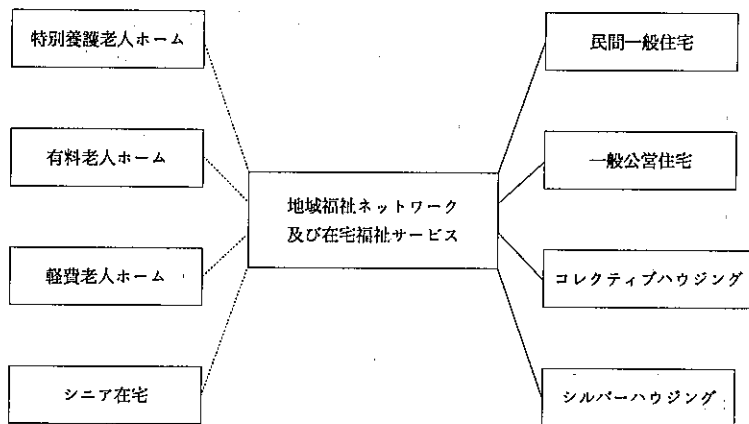
これまで自治体の施策はハード整備中心であった。それは震災復興をみても基盤整備が進まなければ再建すらスタートできないので当然の選択である。

しかし、基盤整備が全てでなく、ついで施設整備が必要であるが、施設整備が完了してもそれは必要条件にすぎない。施設ケアと在宅サービスという言葉に表されるように、サービスの提供があってはじめて十分条件が充足されるのである。

今後の生活サービスについては、施設を拠点としながら、如何にサービスを付加し、全体としてコミュニティ・ケアを創造していくかにある。

第1に、第14図や第31表にみるように住空間と福祉サービスを関連づけて整理し、それぞれのニーズに応じて十分なサービスが提供されていくかを検討していくべきである。

第14図 施設・住宅及びケアの関連



(注) ——— は地域福祉ネットワークと在宅福祉サービスが関連するもの  
----- は地域福祉ネットワークが関連するもの

これまで自治体はサービスと住宅を分離して提供してきた。しかし、仮設住宅でのサービスはサービスと住宅とをセットで考えていくことを余儀なくされた。

これを契機として施設・ケアをセットにして対応すべきで、公営住宅にあってもケア付住宅として安心して住めるシステムをつくりだしていくべきである。

第2に、地域福祉サービスのマンパワーをどう活用していくかである。分類すると第32表のようになる。

第31表 福祉サービスと住空間

福祉サービス小	区分	サービス
	一般住宅 一般公営住宅	一般の在宅サービス等を利用
	コレクティブハウジング	一般の在宅サービス等を利用 入居者相互の緊急時対応
	シルバーハウジング	緊急時対応, 安否確認, 生活情報提供 (公的在宅介護サービスも選択可)
	シニア住宅	緊急時対応, 安否確認, 生活相談, 健康管理 (家事援助, 食事, 介護サービスも選択可)
	ケアハウス (軽費老人ホームC型)	緊急時対応, 安否確認, 生活相談, 健康管理 (家事援助, 食事, 介護サービスも選択可)
福祉サービス大	有料老人ホーム (介護型)	緊急時対応, 安否確認, 生活相談, 健康管理 食事, 介護 (家事援助も選択可)
	特別養護老人ホーム	緊急時対応, 安否確認, 生活相談, 健康管理 食事, 介護

これまでの施設管理方式と異なり、在宅サービスはまさに労働集約型であった。しかし在宅サービスはマンツーマンのサービスであり、民間のエネルギーを活用しなければ供給は不可能である。

今日、こうべ市民福祉振興協会では3,000人余のホームヘルパーが登録されており、民間福祉法人の専門職も参加している。

このような参加システムを有償ボランティアの原則のもとに如何に有効かつ効果的・経済的にシステム化できるかである。

第3に、地域サービスの展開のため如何に補助金・助成金を有効に活用するかにある。



第32表 地域・福祉サービスマンパワーの分類

区分	行政が直接サービスを供給	行政の外部委託や外郭団体が供給	地域住民企業・団体
保健福祉サービス	保健婦 ホームヘルパー	ホームヘルパー デイサービス ショートステイ	入浴サービスボランティア ふれあいのまちづくり協議会の地域福祉活動 企業・団体のホームヘルプ事業
相談・見守り	あんしんすこやか窓口 ケースワーカー 生活支援アドバイザー	ホームヘルプサービスのコーディネーター シルバーハウジングのライフサポートアドバイザー	友愛訪問ボランティア ふれあいのまちづくり協議会の地域福祉活動 ※民生委員・児童委員

※民生委員・児童委員は身分上は特別職の地方公務員であるが地域住民が任命される地域で活動を行っていることから地域住民に分類している

第33表 地域サービス補助金の例

助成制度	対象	内容
ふれあい給食サービス助成事業	在宅ひとり暮らし老人等に対し定期的に給食サービスを実施する団体等	経費の一部助成 給食用器等購入費（初年度のみ） グループ運営費、ふれあい交流活動経費、光熱水費等を対象老人数等に応じて助成
「友愛訪問グループ」運営費 助成	5人以上の友愛訪問ボランティアで構成し、3人以上のひとり暮らし老人を訪問するグループで区社協が認めたもの	経費の一部助成 会議費、通信連絡費など、グループ運営に必要な経費を結成時期に応じて助成
入浴サービス事業助成	おおむね65歳以上のねたきり老人又は重度身体障害者に入浴サービスを実施するボランティア団体で市社協が認めたもの	経費の一部助成 入浴諸費、グループ運営費、移動入浴管理費等を活動実績に応じて助成
特別地域福祉活動助成	次の各号に定める地域福祉活動をする「ふれあいのまちづくり協議会」 ①地域デイサービス ②家事援助サービス ③健康・福祉講座 ④福祉的要素をもった交流活動	①地域デイサービス 1回につき3,000円 運営助成 年30,000円 ②家事援助サービス 1時間につき250円（限度額あり） 運営助成 年30,000円 ③健康・福祉講座 1回につき5,000円から10,000円 ④福祉的要素をもった交流活動 1回につき5,000円

補助金・助成金の例は第33表のようなものがある。

これまで補助金・委託金・助成金を区別することなく使ってきたが、公私関係をより契約型にしていくためには、明確な意図の下に支給していくべきである。

民間福祉法人にできる事業については、委託事業に必要な費用を支出し、民間に任せざるべきである。

そしてより小規模・インフォーマルなボランティア団体には助成金を支出し、成長を支援すべきである。

その他の提案としては1つは福祉施設モデルゾーンといった福祉施設の集中立地をしたモデル地区を設計し、新しい福祉サービスのあり方をハード・ソフトの両面から実験し、先験事例を成功させていくべきである。いわばミニ「しあわせの村」の既成市街地版と既成市街地の住宅との連携による市民福祉の充実である。この点で神戸市の「人にやさしい福祉と安心のまちづくり」の推進のモデル地区である東部新都心と西部副都心（新長田駅南再開発事業区域）の福祉と防災の両面に配慮した総合的なまちづくりが注目される。

2つは、より広範な基金方式を神戸市が主導的役割をもって行うべきである。たとえば、神戸市の一般会計の福祉基金や神戸市社会福祉協議会や各区の社会福祉協議会の基金に寄付を求め運用益非課税のメリットをフルに活用するが、同時に運用は市民参加を全面的に認めコンベ方式で配分していくシステムである。

## 新刊紹介

# 大都市行政区再編成の研究 現代イギリスの都市政策 政策法学の基本指針 情報行動と地域情報システム

### ■ 大都市行政区再編成の研究

本書は、大都市の行政区再編成について、大阪市の事例を中心に、他都市の例との比較もしつつ歴史的に検討したものである。

大都市行政区とは、指定都市の区のことをいう（地方自治法第252条の19,20）。大都市は人口・面積が大きいので、複数の行政区に分けて円滑な市政運営と市民利便の向上を図る。行政区は、きめ細かい地域行政の観点からはある程度小さい規模が好ましいが、市政全体の効率の面ではあまり小規模でない方がよい。この両方のバランスを考慮した適正規模が要請される。

また、各行政区間の行政サービスの公平性確保の観点から人口規模等はできるだけ均等であるべきで、都市の発展に伴い区間で人口規模の均等性が崩れるときは、行政区の分割、合体・集成による再編成が、大都市行政の基本的課題となる。

都市が一定規模に達すると、以後の人口増は、飽和状態で地価が高い都心部より収容余地があって地価の安い周辺部に現れる。結果、周辺部で人口過大区が生まれ、適正規模を超えて種々の不都合と住民不満が起る。このことは都市の成長期の周辺部における「分区」の必要性をもたらす。

都市の発展がかなり進むと、都心部に都市機能が集積され業務地化し、地価の高騰、居住条件の悪化を来し、定住人口が減少

する。そこは人口過少区となり行政サービス面で他区との公平を欠き、区役所など諸施設の維持が不経済となる。こうして都市の成熟期の都心部において人口過少区の「合区」が必要となる。

この行政区再編成は、大都市の発展に伴う問題であり、すべての大都市で直面する可能性がある。実際、昭和40年代半ば以降、分区した指定市は9市ある。合区の実施例は、昭和55年の神戸市、平成元年の大阪市がそうである。

行政区は、地方自治法上、指定都市の市長の権限に属する事務を分掌させるための地域的区分であり、理論的には、行政区域の設定は住民サービスと行政効率を考えて合理的・技術的に決定されるべきものである。しかし、公職選挙法第15条によると、指定都市の議会の議員＝市会議員の選挙区は行政区単位に設定されるから、行政区再編成は、市会議員の選挙地盤の変動を当然にもたらす。さらに行政区再編成は、条例で定めなければならないので、当該関係議員を含む議会の同意を要し、市長は議会対策を強いられがちとなる。

行政区の設定は、歴史的理由と地理的条件が伴っており、また保健所、福祉事務所、消防署、警察署等官公署、社会福祉協議会、連合自治会等住民団体などの設置単位とも関連し、一定の区民意識が形成されている

事実とともにさまざまな利害関係も存する。従って行政区の変動は大きな政治的イシューとなるのであって、その解決如何は市長の見識とリーダーシップに左右されるといわれる。

著者は、大阪市の分区（昭和49年）を総務局長として担任され、そこで得られた文献のみでは窺い知れない重要な知識経験を客観的に整理記録しておくことに学問的意義を認めたとされる。経験者の丹念な記述は迫真性があり興味がつきない。格調高い労作のご一読をお勧めしたい。

（竹村保治 著）  
（清文堂 4,326円）

#### ■ 現代イギリスの都市政策

1980年代は、公的事業への民営化の波が世界中に広がった時代であった。わが国においても国鉄など3公社や農林中央金庫など11の特殊法人が相次いで民営化されたのがこの時期である。これらは公共部門の非効率性を排除し、低いコストでより良いサービスを国民に提供するために進められたものであり、その源をサッチャー政権下のイギリスとレーガン政権下のアメリカに求めることができよう。特にイギリスは、それまで先進資本主義国の中でも有数の福祉国家への道を歩んでいたが、経済の停滞と巨額の財政赤字によって、ケインズ流のいわゆる「大きな政府」から民営化と規制緩和という新しいシステムの導入が図られた。

本書は、サッチャー政権による都市政策の展開を、地域開発、都市再開発、住宅、交通、福祉、ボランティア団体など広範な分野にわたって、総合的に論究したものである。また本書は、著者自ら1年間のイギ

リス滞在を通じて入手した豊富な資料分析と現地での実務担当者からの直接のヒアリングなどによって、他の同様の研究と比較しても、極めて実証性の高い研究となっており、都市行政に携わる実務者にとっても有益なデータを提供してくれる労作といえよう。

まず第1章「地域開発と都市再開発」では、80年代における保守党政権の民間主導の地域開発を、従来の公共主導の政策との対比の中で論じており、特に、その典型事例としてのロンドン・ドックランド開発に関する詳細な分析等を通じて、都市開発公社、エンタープライズゾーン、計画簡略化地域制といった企業型開発政策に関してその有効性を厳しく検証している。

次に、第2章「住宅政策と交通政策」では、サッチャー政権の民営化政策の中でも最もドラスティックなものの一つである公営住宅売却・持家奨励政策を分析するとともに、ロンドン地下鉄・地方バスの民営化の実態分析を通じて、都市交通からみた民営化の理念・戦略を論究している。これら民営化を通じて政府の負担は軽くなったものの、住宅政策にあっては高家賃、ホームレスなど新たな問題に直面し、交通政策にあっては一時的には合理化効果はみられたものの、新線建設などの政治的配慮や交通弱者への社会政策的配慮などとの調整が課題として残り、経営改善の抜本的解決には至っていない現状を考察している。

最後に第3章「地域福祉政策とボランティア政策」では、積極的に推進が図られたコミュニティ・ケア政策への詳細な分析を通して、イギリスの社会福祉における民営化政策を論究するとともに、あわせてボラン

ティア団体についても考察を行っている。

サッチャー政権のもとでのイギリスにおける改革は、当時、世界的に大きな注目を集め、国鉄改革などわが国にも大きな影響を与えたが、再び行政改革・規制緩和が大きな課題となっている今日、イギリスにおけるこの先進事例を分析することは、極めて重要な示唆を与えてくれるものといえよう。その意味からも本書は必読の好著である。

（高寄昇三 著）  
（勁草書房 6,000円）

### ■ 政策法学の基本指針

「日本の法システムには、勤続疲労に陥って、構造改革を迫られている点が少なくない。」行政法学の分野では、理論と実践の間に乖離が生じており、筆者は「政策に関する新たな視点」や「法制度の抜本的な見直しが必要である。」と主張する。

著者は、従来の行政法学の解釈論を踏まえたうえで、「政策法学」と称して、政策策定への法的視点の提供と政策実施のための合理的な法システムの設計という課題に取り組んでいる。

本書は9章構成であり、1981年以降著者が政策法学について基本的な視点と実践を論じてきた論文を集めたものである。個々の章は独立しており、切り口を変えつつ、政策論議を法的な観点から論じている。阪神・淡路大震災を例にとると、被災者救済のためのさまざまな政策が論じられたが、こうした論議にも法的検証が欠かせないことも指摘している。

本書の中で、例えば、第3章では、行政法システムを評価する視点につき述べている。政策目的が合理的で公益性にかなって

いるか、行政の法的手段が効果をあげているか、効率的であるか、公平か、少数派を差別していないか、縦割り行政の弊害を除去し、総合行政を図っているか、役人の立場からでなく、国民の立場に配慮しているか、などといった点につき、具体例をあげながら問題提起している。

また、第4章では、行政法を「生身の人間と社会を、役人たる人間がコントロールする法的手段の体系である」とし、人間心理の理解が行政法学に必要なとしている。この章では、法と社会のギャップや責任逃れといった25の法則に基づき、行政批判を中心に私見を展開している。

このほか、第5章では地方公共団体の連合制度、第6章では独占禁止法の課徴金制を取りあげ、具体的な政策法学を試みている。

現代の行政は、とすれば、安易な政策論議に終始する傾向にあり、また、行政法学の分野では解釈論にとどまることが多い。現在の複雑化する行政ニーズの中で、地方公共団体の職員には、行政法学の理論と実務をバランスよく踏まえつつ合理的な法政策を立案することが期待されている。本書は、そうした政策立案の視点を示唆してくれるだろう。

（阿部泰隆 著）  
（弘文堂 6,900円）

### ■ 情報行動と地域情報システム

情報化社会において、マルチメディア・テクノロジーは何を人間にもたらしているのか。本書は「情報化の進展は、社会や人々の生活をどのように変えようとしているのか。」をテーマに、情報主体者たる人間の

視点から複数研究者による多角的な分析がなされている。

本書は2部から構成される。第1部は「情報化と情報行動の変容」であり、主に個人レベルに焦点を当て情報化の影響を分析する。ここで「情報行動」とは、「生活」を概念的に定義することでその範囲が定まる行動をいう。情報行動には世代間格差および男女格差があり、そのギャップを埋めるためには、コミュニケーション空間と人間との関係の在り方を明確にし、そのため何をなすべきかを検討する必要があるとしている。

次に情報メディア環境が激変するなか、各時代のメディアはどのように世代別・性別・情報環境別に日常生活に浸透していったかを述べ、職場や家庭等の日常生活でのコミュニケーションにおいてみられる「匿名性」「パーソナル化」「聞き流し文化」「早口化」現象を検証している。特にポケベルやダイヤルQ2等の新しい情報メディアによるテレコミュニケーション利用の分析は、今後のサイバースペースにおける情報行動の方向性を示唆する興味深い論考である。

また情報化による組織の変革にもふれ、テレワーキングの拡大は、ウェットマネジメントからドライマネジメントへ変革しつつも、対面コミュニケーションはなお過重視され、集中が集中をよぶ「集中体質」が存続するとしている。

なお、非常時における情報行動の例として阪神・淡路大震災を検証している。

第2部は、「情報化と地域情報システムの変容」として、地域情報化の影響を分析している。地域情報システムとは、「地域

情報を構成するいくつかの要素からなる一定の秩序をもった全体」をいう。ここでは、国や自治体の地域情報化政策の変容をふまえ、地域住民の情報行動について綿密な調査を元に検証している。そして情報化社会実現のために、情報リテラシーの確立、情報格差是正、情報のミスマッチ解消、電子空間特有のコミュニケーションの問題の解決を提唱している。

今日、地域情報システムはグローバル化しつつあるが、地域における社会的・文化的葛藤との二津背反をいかに克服するかが地域情報化の進展を左右するとしている。

本書よりみると、情報化社会の実現には、個人の情報リテラシーをいかに生かすかに鍵があるといえる。情報化は、個々の主体性を持つ個人の情報行動というミクロ的変数と、組織戦略というマクロ的変数を媒介として発展すると予測される。来るべき情報化社会とは、人間の価値観の問い直しが求められる社会であり、これが活力ある地域社会を生み、地方分権の促進にも資するのである。情報と人間の関係を問い直す際の指針となる好著である。

(東京大学社会情報研究所編)  
(東京大学出版会 13,390円)

## 編 集 後 記

\* 被災地では、時の経過とともに、被災者間での生活の回復状況に格差が生じているといわれる。行政も、支援が必要な被災者すべてに十分な施策を行うことは現実にはなかなか難しい。個人の自助努力では克服が困難な問題は何かを見極め、被災者の自立支援に最も必要とされる施策を優先的に進めていくことが必要であろう。

\* 今回の特集は「阪神大震災後の生活再建」をテーマとした。生活再建への展望について甲南大学の高寄教授に、応急仮設住宅を中心とした被災者の住宅確保に係る課題と対策について神戸市生活再建本部の高橋主幹に、災害援護貸付制度の概要と実施状況について神戸市生活再建本部の木原主査に、仮設住宅での実生活の報告をポートアイランド第2仮設自治会の林会長に、仮設住宅におけるボランティア活動の実際について阪神高齢者・障害者支援ネットワークコーディネーターの黒田氏に、民間住宅の再建への課題と建築行政の取り組みについて神戸市住宅局建築部の井上部長に、それぞれ執筆いただいた。

\* 特別論文として、前回に引き続き、神戸大学の新野名誉教授に「震災復興の教訓(その2)」を執筆いただいた。また、当研究所震災復興研究会の「給付金行政の実態と課題」の論文を掲載した。

### 都市政策バックナンバー

- |      |    |                 |              |
|------|----|-----------------|--------------|
| 第75号 | 特集 | 高齢者と資産          | 1994年4月1日発行  |
| 第76号 | 特集 | 都市鉄道と地域開発       | 1994年7月1日発行  |
| 第77号 | 特集 | エコポリス           | 1994年10月1日発行 |
| 第78号 | 特集 | マルチメディア         | 1995年1月1日発行  |
| 第79号 | 特集 | 阪神大震災と神戸市復興への提言 | 1995年4月28日発行 |
| 第80号 | 特集 | 阪神大震災と応急体制      | 1995年7月1日発行  |
| 第81号 | 特集 | 阪神大震災と経済復興      | 1995年10月1日発行 |
| 第82号 | 特集 | 阪神大震災と地域の活動     | 1996年1月1日発行  |
| 第83号 | 特集 | 阪神大震災の被害状況と復旧活動 | 1996年4月1日発行  |
| 第84号 | 特集 | 阪神大震災後の新地域防災計画  | 1996年7月1日発行  |
| 第85号 | 特集 | 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 | 1996年10月1日発行 |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第86号

印 刷 平成8年12月20日 発 行 平成9年1月1日  
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三  
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

# 地方自治ジャーナルブックレット

## No.11 バブリックアートは幸せか

山岡義典 編著

\* 近年、自治体によるバブリックアート設置事業が日本各地で行われている。しかし、それらバブリックアートは、果たして適性な場所に設置されているのだろうか？ 全国各地の事例を通して考察する

定価1,200円

## No.12 市民がになう自治体公務

パートタイム公務員論研究会 著

——パートタイム公務員論序説——

定価1,400円

\* 週休二日制や深夜労働者の増加など労働形態の変化に伴い、行政に求められるサービスも変わってきた。9時～5時、土・日閉庁の「役所の常識」を通すか「行政サービスの充実」を計るか！？職員必読の1冊。

## No.13 行政改革を考える

山梨学院大学行政研究センター 編

定価1,200円

\* 行政改革の考え方、進め方を「行政スタイルの変革」の視点からわかりやすく整理。山梨学院大学研究センター第5回公開シンポジウムの記録。

## No.14 上流文化圏からの挑戦

山梨学院大学行政研究センター 編

定価1,200円

\* 過疎・高齢化・農林業の衰退等に悩む全国700あまりの河川上流域自治体。再生のために何をなすべきか。山梨県早川町との共催シンポジウムの記録。

編集・発行 (株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川5-26-8 久堅パークサイドビル

電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795

# 宮崎神戸市政の研究

高寄 昇三 著

神戸市政に半世紀にわたって、実践的都市経営を展開した宮崎神戸市政の総合研究のシリーズである。神戸市政のメルクマールともなった企業の都市経営は、批判と賞賛の両極端からの論評があったが、本研究によって、実証的分析、理論的構築にもとづいてその全体像が解明されるであろう。

都市経営は単なる都市行財政の効率化・収益化ではない。都市政策の実現のためのかけがえのない手段として、市民自治、公共経済、都市環境の確立をめざして展開された。この研究によって地方自治、都市建設に全く新しい理念、政策・技術が提示されていくことになり、改めて宮崎神戸市政の真価を知ることになるであろう。

『宮崎神戸市政の研究—企業の都市経営論—』

(第1巻) 平成4年2月刊 6,180円

『宮崎神戸市政の研究—公共デベロッパー論—』

(第2巻) 平成5年1月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究—行政経営の展開—』

(第3巻) 平成5年8月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究—都市経営者の実像—』

(第4巻) 平成5年10月刊 6,180円

※ご購入は神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——



月刊『地方自治職員研修』臨時増刊52号

[解説]

最新

# 地方自治判例

# 100

地方自治一般／住民参加・公開／条例・規則／議会・執行機関／財務／職員／教育／厚生・福祉／環境／土地・都市計画／公物\*\*\*\*\*  
自治関係判例検討会【編】

A5判 282頁 定価1500円

お申し込みは、お近くの書店、あるいは小社営業部へ。

公職研

〒101 東京都千代田区神田神保町2-14 (電話)03-3230-3701 (FAX)03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場!!

〈予告〉

月刊

# 自治

# 1997.1

定価550円(本体534円)

# フォーエヴ

# VOL 448

特集：大震災・その後

新春を迎えて.....	成瀬 宣孝
巻頭言 阪神・淡路大震災から学ぶこと.....	一番ヶ瀬康子
論説 阪神・淡路大震災以後の防災対策.....	山口 克己
阪神大震災と地方分権.....	高寄 昇三
震災復興と土地区画整理事業の現況と課題について.....	岩見良太郎
ボランティア活動の現状と今後の在り方について.....	草畑 賢一
過酷状況に生きる阪神大震災の被災者たち.....	広瀬 弘忠
一立ち直れない被災者は何処へ行くか-	
事例 真野まちづくりと震災からの復興状況について.....	林 泰義
震災テーマの映画について.....	菅原 浩志
「突発地震」への挑戦.....	植田 勝男
報告 第43回エロバ執行理事会に参加して.....	磯崎 陽輔

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

# 新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 定価6,000円

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

## 第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

### 内 容

- 第1章 地方自治制度の変遷
- 第2章 歴代市長の施政
- 第3章 人口と市域
- 第4章 市の機関と行政組織
- 第5章 人事行政
- 第6章 財 政
- 第7章 選挙と議会
- 第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

### 行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中（各定価5,000円）

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

### 編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

〒651 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 TEL078 (232) 3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）TEL078 (252) 0984

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- |        |                   |          |
|--------|-------------------|----------|
| ☆第1集   | 消費者問題の理論と実践       | 定価 2700円 |
| *☆第2集  | 都市経営の理論と実践        | 定価 2200円 |
| *☆第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 定価 1700円 |
| *☆第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 定価 2600円 |
| ☆第5集   | 広報・広聴の理論と実践       | 定価 2500円 |
| ☆第6集   | 公共料金の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第7集   | 経済開発の理論と実践        | 定価 1700円 |
| ☆第8集   | 自治体OAシステムの理論と実践   | 定価 2000円 |
| ☆第9集   | 交通経営の理論と実践        | 定価 2000円 |
| ☆第10集  | 高齢者福祉の理論と実践       | 定価 2200円 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第12集  | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集  | ファッション都市の理論と実践    | 定価 2500円 |
| ☆第14集  | 外郭団体の理論と実践        | 定価 2500円 |
| ☆第15集  | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第16集  | 自治体公会計の理論と実践      | 定価 2500円 |
| ☆第17集  | 震災復興の理論と実践        | 定価 3600円 |

### 都市研究報告

- |       |                  |          |
|-------|------------------|----------|
| ☆第8号  | 集合住宅管理の課題と展望     | 定価 2000円 |
| ☆第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入  | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

\* は品切れ

¥17

季刊 都市政策 第86号 ISBN4-326-96110-4 C3331 P650E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価 650円  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861 (本体 632円)