

〈特集：阪神・淡路大震災と地域保健〉

## 地域・住宅の本復興までの長期にわたる 復興期間を支える保健関係職員の役割

國 弘 明 子

衛生的な生活の確保や快適性の復活は住宅や地域が復興してこそ確保できる。震災発生後から復興初期にかけては、居住者が地域に戻り、先ずある程度の年数を過ごせる住宅を確保し、生活や地域を再建していく足掛かりをつくることが重要となる。したがって、保健・福祉対策を遂行するにあたっては、居住者の地域へのUターン支援と住宅・復興に関するニーズ把握は不可欠である。

### 1. ライフラインの復興と居住性能の復興の時間差

1995年4月上旬から中旬にかけて、神戸市東灘区において区民の方々からの自宅の状況を聞く機会を得た。ここでは、水道を例にライフラインの復興と居住性能の復興にはかなりの時間差が生じることを紹介する。

当区の水道本管は、2月下旬には機能復旧していた。しかし、戸建住宅では飲用の仮給水栓を引き、排水とガスの修繕はしたが、浴室は修繕をしていないという家屋が多かった。分譲集合住宅においては、建て替えるのではなく修繕をするという意志がはっきりしているところは、建築物の被害状態の診断中あるいはすでに修繕計画作成中であり、これに伴う資金繰りを話し合っていた。このようなところは、給排水施設の修繕が済んでいた。建て替えるか修繕するかが決まらない分譲集合住宅および賃貸集合住宅では、直結栓を確保したのみというところも多かった。特に賃貸集合住宅においては、所有者が修繕を放棄しているところもあった。

実際、貯水槽を持つ給水施設を直結栓に切り換える(地域により5階まで直結栓が使用できる)工事が本格的に始まったのは4月からであった。

(品川区荏原保健所)

### 2. 地震発生後のニーズ把握

保健所では地震発生後から復興初期にかけて、区民に対して次のような仕事をしている。

- (1) 救護所設置・重症者の搬送体制づくり
- (2) 救護所による治療(医師・保健婦・看護婦)
- (3) 巡回診療(医師・保健婦・看護婦)
- (4) 家庭訪問(医師・保健婦・看護婦)
- (5) 避難所・仮設住宅の生活衛生・健康指導(保健婦・食品衛生監視員・環境衛生監視員)
- (6) 貯水槽を有する給水施設の被害実態調査(環境衛生監視員)
- (7) 住宅内外・井戸水の消毒(環境衛生監視員)

地震発生直後は救護所設置・重症者の搬送体制づくりと避難所への誘導や避難所の立ち上げの誘導に専念することは無論のことである。しかし、これが一段落した後は上記の仕事しながら、各家庭や避難所において健康状態、居住環境、罹災証明の交付が済んでいるか、医療費特別措置、融資制度、税金の減免、見舞金、家屋の解体・修繕、地域の建築制限等の情報を得ているか、生活復旧の見通し、今後の希望、周囲の住民の離散状況等も聞き取り、ニーズを施策に反映させていくことが大切である。地震発生後、行政側では様々な相談窓口を開設したが、情報が必要な人が必ずしも役所へ足を運べるわけではない。各家庭や避難所に訪問する議員は、各々がもつ複合的な心配・不安を聞き出し、整理し、必要な担当や専門家につなぐという大きな役割を持っている。また、この訪問は、住民ニーズを把握するという大切な機会である。

例えば、前述のように2～3月に貯水槽等給水施設の被害状況調査を行っているのである。そこで、各住宅の給水施設が復旧できないことを知った場合には、単に飲用水や生活水の確保の対策を講じるだけでな

く、居住性能の復興を妨げる諸要因を理解する必要がある。

分譲集合住宅であるならば、区分所有者の離散状況、これまでの管理組合体制の成熟度、管理組合と管理会社や建築会社との関係を聞き取りながら、臨時総会の開催を誘導する良い機会である。必要により長期に渡って話し合いに付き合い、アドバイスできる専門家へつなぐことも大切である。

実際に、管理組合体制の成熟度は生活復旧に大きな影響を与えていた。震災以前より、日常の管理組合体制が育っていた集合住宅や計画的に予防修繕を行っているところは、診断による被害状況の確認や修繕計画の作成等の対応が早かった。このような集合住宅では、居住者一人一人が被害状況や修繕計画の内容、必要修繕額、現在の懸案事項を良く知っていた。これは理事を中心に、建築会社や管理会社と十分に連絡を取り、自らも被害状況等の客観的資料を得ることに努力し、頻繁に総会を開き区分所有者への情報提供と話し合いを進めているためである。反面、4月の時点で一度も総会を開かず、区分所有者達は誰が理事長であるのか、誰が大型修繕積立金の通帳と印鑑を持っているのかさえも知らないという集合住宅も少なくなかった。このように、管理組合の機能を持たない集合住宅の居住者が疎開等で解散してしまうと復興はかなり難しくなる。

そのほかにも、分譲集合住宅の場合は次の様々な問題がある。

- ①区分所有者が管理組合が連絡先を確認しないまま方々へ疎開してしまったため、連絡が取れず総会が開けない。
- ②罹災証明に判定が決定するまで、管理組合の動きが硬化化する。
- ③まだ住宅ローンが残っており、Wローンを組めない。
- ④年金生活等で新たなローンが組めない。
- ⑤又貸しが多い集合住宅は、区分所有者が自宅と貸家の両方の修繕資金が必要となり、資金繰りがつかず修繕の同意が得られない。
- ⑥事務所等の事業所は修繕・建て替え期間中には、別にオフィスを構えなければならない。仮オフィスの調達に融資金を当てざるを得ず、集合住宅の修繕・建て替えに資金が出せなくなる。

⑦ローンの支払い不能になった区分所有者の保証人や賃貸居住者の意見の取り上げ方、委任状の扱い等、基本的な管理規約の確認が必要になる。

⑧管理組合は建築会社や管理会社の判断やディベロッパーの意向を踏まえながら、修繕や建て替えについて自主的に判断をしなければならない。このための、補足資料を得ることも必要になる。

⑨建て替えにあたっては、当建築物が既存不適格ではないか、都市計画決定区域や重点復興区域に指定されているか等の確認をしなければならない。状況によっては周囲の戸建住宅との共同建て替えも検討する必要がある場合もある。

分譲集合住宅の復旧には様々な問題があるが、単に修繕と考えるのではなく、総合的な修繕計画の見直しと受けとめ、効果的にレベルアップを図る必要がある。そのために、調査をする環境衛生監視員も、貯水槽の汚染の確認および消毒ができることも大切であるが、さらに給水設備のみでなく、排水・空調その他の基本的な建築設備の知識があること、修繕資金、区分所有法、管理組合運営、管理会社等の基本的知識も要求される。また調査にでかける際は、用途地域、容積率、建ぺい率、復興計画概要を理解してでかけることも必要である。

### 3. Uターン支援

子どもの新学期に備えるために、3月下旬に疎開先から地域に戻ってきたという区民が多い。出来るかぎり学区内に戻りたいと、新居探しに苦勞した話を数多く聞いた。しかし、神戸大学の平山氏によると、被害の大きかった地域では、5月下旬で地域に戻ってきた市民は震災前の2割に過ぎないということである。この地域では築年数が古く既存不適格住宅であるために1棟での建て替えが困難で、400～500か所が協調・共同建替を要する。しかし、検討に入っている地域は40か所程度であるとのことである。仮設住宅や疎開先で暮らし、地域に戻れない市民は生活基盤の建て直しの見しが立たないが、地元に残っている市民も生活復興の具体的な計画がたてられず硬直した状態を生み出している。

マンションの修繕あるいは建て替えの決定・計画作成、共同建て替え計画作成には話し合いを繰り返す必

要があり、かなりの年月がかかる。戸建てや賃貸集合住宅を復旧するにあたっては現在の住環境整備計画に適合させるためには、近隣との調整が必要になる。さらに、この本復興にあたっては質の高いまちづくり、住宅づくりを目指したいものである。

これを円滑にすすめるためには、①地域住民が地元にもどってきて頻繁に話し合いができること、②住宅の本復興が具体化するまでの検討期間は長期間におよぶと思われるため、これに耐えられる居住環境を確保すること、③話し合う場所があること、④都市計画・建築・法律等の専門家、保健・福祉の行政がチームを組んで、地域住民の話し合いを支援することなどの基本的条件を整える必要がある。

#### (1) 仮復旧ながらも、本来の生活に近づける支援の必要性

被害の大きかった地域は、倒壊家屋が撤去され空き地が広がっている。そのなかで、コンテナ、プレハブなどの自力で復旧した仮住まいが点在している。公園にも仮住まいやテントでの生活がある。人間関係や家業の都合により地元を離れ難いのは、無理からぬことである。また、地域復興を目指すにあたり、地域住民が遠方にかげずにいることはかえって有り難いことである。

しかし、気掛かりなことは、その居住環境である。更地に4～6台の洗濯機が置かれた共同洗濯場を見かけるようになったのは5月頃からである。当時においても、ゴミの集積場所は一般生活ゴミ、家具・電化製品・廃材が混在し、悪臭を放っていた。公園のテント生活においては、寒暖の影響が心身にストレスを与えていることは想像できる。仮住まいの状態は長期におよぶので保健婦・環境衛生監視員は居住実態を把握し、小地域毎のグループホーム様の仮設住宅等の設置や自力仮設住宅建設の支障を行うよう行政内部での働きかけをすることが大切である。また、共同での排水管設置やゴミの集積場所のルールづくり等を行い、できるだけ地震発生前の生活に近づけることが大切と考える。従前の生活に近づけることは、生活者の精神的な安定につながり、また区民が地元に戻ることに伴って巡回健康相談等も継続性が得られると思われる。自力での仮住まいは多くの問題はあられると思われるが、敬遠をするのではなく、落ちついて本復旧を考えられる足掛

かりの場と考え、できるかぎり自力で地元止まる市民を支援したいものである。

#### (2) 話し合い

本復興後の居住形態がいかなるものであれ、地域のあるいは居住者間での話し合いは必須である。すまいやまちづくりのコンサルタントは市役所でも派遣している。しかしその前に必要なのは、地元を束ねる地元住民の存在である。まちづくり・建築の専門家に任せっきりにならず、住民一人一人の声に耳を傾ける住民達の存在こそが大切である。震災前には、多くの人は住生活に関する話し合いの経験は少ないと思われる。しかし、地元で呼びかけ人が生まれ、行政がこの方々を支えることができれば、話し合う力が引き出され、紆余曲折があっても、次世代に残すに相応しい地域ができると思われる。地元に入っていく保健婦・環境衛生監視員等は、地元のコアマンの発掘にもアンテナをはっていることが大切である。

空き地になった地域では、話し合いをする場所を確保することも容易でないと思われる。保健所等の施設は可能なかぎり、講堂や会議室を開放すると良いと考える。

#### (3) 地域住民・専門家と保健・福祉のチームづくり

現在ボランティアや行政からの派遣で、沢山の都市計画や建築の専門家がコンサルティングをしている。この際、保健・福祉の職員は地域住民や専門家達とチームをつくるのが肝要と考える。

これは、次の理由による。

①住宅や地域の本復興は、安全と健康・環境を配慮する大切な機会である。単に高齢者向けの段差解消等でなく、ライフステージの変化に対応できるバリアフリー化や、建築物・建築設備の適正な維持管理・設備更新が安全に行えるための配慮、建築物による健康影響や環境へのリスクを配慮した、良好なストックとする必要がある。また、地域機能を生かし、震災に対応できるライフポイントの配慮もしなければならない。保健婦・環境衛生監視員等は日常業務の経験を生かし、地域づくり・住宅づくりの話し合いに参加し、修繕計画や建替の図面作成時にも意見を述べていくことが肝要である。

②新たにローンが組めない等、話し合いに乗れなく

なる住民による新たな住要求に答えるためである。また、話し合いが長期間にわたると、心身共に疲労が極限状態になるため、多様な選択肢を用意することで少しでもゆとりが得られることが大切である。さらに、従前より住生活の柔軟性を阻害してきた要件を解除できることが望ましい。今後、高齢者向け住宅や、特定優良賃貸住宅等の建設や家賃助成がおこなわれる。しかしそれだけでなく、ニーズによっては地元での小規模のグループホームを建設する、コレクティブハウスやコーポラティブハウスの建設を支援する、住宅供給公社や都市・住宅整備公団だけでなく行政が居住者に代わり区分所有者となる、公営・公的住宅は、友人同士の入居等多様な入居形態を認める、管理組合も自治組織として認める等、行政の細かい関わり方も考えられる。保健婦・環境衛生監視員だけでなく福祉関係職員等、対人業務を行ってきた職員は、新たな住要求に対する受け皿づくりの提案を行い、今までにはなかったコミュニケーションづくりを促すことを期待する。

#### 4. 日常業務をととした地震に強い地域・住宅・生活づくり

(1) 地元の複数の専門家同士のチームワークづくり  
環境衛生監視員は日常の給水施設の適性管理誘導や、住宅出来の健康影響を調べる居住環境断時に、住宅の構造や設備の劣化・設計施工の不良等の問題にぶつかると、設計施工の不良を見つけても、所有者・居住者・施工者間の人間関係、保険・税金・賃貸借契約、管理運営等の情報不足により、改善に非常に手間取る。ややもすると賃貸居住者の居住継続が阻害されそうになる。この様な状態を、居住者の居住継続を維持しながら、単なる部分修繕ではなく、建築物の構造・設備・居住性能等全体をレベルアップさせるための良い機会とするためには、建築・法律・管理運営等の専門家がチームワークを組むことが効果的である。このチームと問題を発見した環境衛生監視員、そして所有者や居住者が話し合い、その住宅にとって最もふさわしい改善計画を作っていく。実際にこの方法で改善された住宅もある。できるならば、地元の専門家が目

的を理解し、地元の専門家によるチームワークづくりができることが望ましい。これが、定着すると震災時に所有者や居住者と各専門家のコンサルタントや行政との話し合いのもとでの、住環境整備や住宅復興が円滑に行なえると思われる。

#### (2) 住生活に着目した地域コミュニケーションづくり

一方で、賃貸集合住宅や分譲集合住宅において、かなり高いレベルで維持管理をしている例もある。この場合、賃貸集合住宅の所有者は住宅の維持管理や資金計画について十分勉強しており、日常から居住者と良好なコミュニケーションをつくっている。また、分譲集合住宅では管理組合が大型修繕・緑化・駐車場・広報・行政協力・ペット・生活ルール等様々な委員会を結成し、区分所有者の多くが常に住生活について話し合っている。近隣の分譲集合住宅とともにマンション町内会をつくり、ともに学習会を開催しているところもある。このような、賃貸集合住宅や分譲集合住宅のほとんどは地元の町内会に加入していたり、商店会の消防訓練等の活動にも参画したり、地元とのコミュニケーションを大切にしている。

行政はこれらの地域コミュニケーションを支援し、日常から住生活に関する情報の提供や、建築物のスラム化に伴う協議・共同建て替えや次世代の地域づくりについての話し合いの機会をつくる努力をする必要がある。この話し合いの習慣が震災時には、大きな効果をもたらすと考える。このような地域と行政のつながりができていれば、適宜震災時避難所対策、飲用水・生活用水の共同使用、し尿や廃棄物の扱い等について話し合う場を作ることができ、地域機能を生かした防災計画やライフポイントの確保ができる。

実際に、品川区で5マンションで作っているマンション町内会が主催し、地域に防災学習会を呼び掛けた例がある。今年の6月に建築士・消防士・保健所が協力し、消防署を会場にして開催したところ、22管理組合が主席した。現在、このマンション町内会では、参加者間の連携を検討している。地域のパワーを実感した事例である。このように、日常から行政が地域と共に施策をすすめているならば、震災時に地域のコマンを探し出すこともできると思われる。