

検証テーマ『災害復興公営住宅における取り組み』

検証担当委員 檜谷 美恵子

大阪市立大学大学院助教授

(要 約)

1 はじめに

災害復興公営住宅の供給は、利用可能な他の選択肢がきわめて乏しいという状況の中で、住宅復興政策の要として位置づけられ、震災でこれまで住んでいた低廉な民間賃貸住宅等を喪失した人々をはじめとする多数の被災者の住宅復興へのニーズに応えてきた。短期間に大量の災害復興公営住宅が供給され、被災者の居住の安定が図られたことは、高く評価されるものの、その一方で、震災前から顕在化していた公営住宅をめぐる諸課題に対して、今回の取り組みがどの程度応えることができたのか、とりわけ、画一的で大規模な高層高密の居住環境と高齢者の集中という入居者構成の偏りがもたらした問題点を克服、緩和する上で、有効な対策がとり得たのかを、慎重に検討する必要がある。この過程で試みられた様々な工夫や取り組みの成否やそこから導出される知見は、今後の公営住宅制度のあり方を探る上でも重要な教訓となり得る。

2 震災がもたらしたもの

震災前、兵庫県下には約 11 万戸の公営住宅ストックがあった。このうち 21 市 49 町に立地する県営住宅の管理戸数は 4 万 4,594 戸であった。

阪神・淡路大震災による住宅被害は、家屋の全半壊 24 万 954 棟、焼失棟数 7,456 棟に及ぶ。住宅被害の特徴を探ると、住宅形式別には長屋の被害がもっとも大きく、次いで文化住宅や木造 2 階建の民間賃貸アパートの被害が大きい。地域的には、神戸市須磨区、長田区、東灘区、灘区での被害が大きく、いずれも全・半壊率が 4 割を上回った。住宅被害のこうした特徴は、災害復興公営住宅を主軸とする住宅復興への期待を高めた。

3 復興過程における取り組み

(1) 災害復興公営住宅の供給計画と設計方針

限られた統計情報や抽出調査に基づき、災害復興公営住宅の供給計画が策定された。計画で採用された方針は、「大量・迅速な住宅供給」、「設計方針の統一」、「型別供給」、「部品の標準化・規格化」と「高齢世帯とそれ以外の世帯がともに居住できる混住型の住戸配置」「高齢者等への配慮」、「コミュニティ形成の促進」、「地域別需要への対応」であった。このうち、実現が特に困難であったのは、需要が高いと見込まれていた既成市街地内で建設用地を確保することであった。

コミュニティ形成を促す計画技術の採用や、高齢世帯とそれ以外の世帯との混住の促進が位置づけられたものの、高齢者の集中を回避することはできなかった。他方、全住戸で高齢者向け仕様が採用され、緊急警報装置と生活援助員（LSA）の配置に特徴づけられるシルバーハウジングが整備されたほか、コレクティブ等の新たな住宅タイプの整備が実現した。

(2) 入居者の募集と選定

震災直後から利用可能な公営住宅への一時入居が実施された。また、災害復興公営住宅の入居者募集は一元化され、募集事務の効率化が図られた。入居者募集においては、仮設住宅入居者と、高齢者・障害者・母子世帯等に対する優先措置がとられた。

災害復興公営住宅の家賃は、応能応益の考え方に基づいて設定され、収入分位10%以下の低所得者についてはさらなる低減化が行われた。

災害復興公営住宅の応募倍率には大きな開きがあった。募集割れ団地には、用地返還が急がれた応急仮設住宅や被災地外等の応急仮設住宅の入居世帯を対象とする特定入居制度が適用された。また、県外の民間賃貸住宅等に一時的に避難した被災者を対象とする入居募集や、応急仮設住宅から恒久住宅への移行支援策として、公営住宅特別交換（暫定入居）支援事業が実施された。

(3) 管理運営への支援

団地の共同管理を担う自治会の立上げに向けて、住宅管理部局による支援が行われた。自治会の運営を支援し、日常生活マナーをめぐる様々なトラブルに対応する専属職員として、「いきいき県住推進員」が派遣された。

(4) 高齢者居住への支援と居住者構成の再編

特筆されるのは、全住戸のバリアフリー化が実現したことである。また、虚弱高齢者世帯の居住を支えるため、緊急時通報装置を備えたシルバーハウジングや、高齢者向け特定目的住宅が供給された。入居者構成については、そのバランスを図るとの見解が一貫して示されたものの、計画段階での想定を上回る高齢者集中団地も少なくない。入居者構成には現在もなお大きな偏りがある。

4 取り組みの成果と課題

(1) 復興過程における先導的な取り組み

供給にあたっては、「特定借上げ・買取り賃貸住宅制度」をはじめとする多様な手法が採用された。また、「いきいき県営住宅仕様」と呼ばれる高齢者向け住宅仕様の採用、シルバーハウジングの推進、住民の親睦や相互扶助を促進するとともに、地域福祉やボランティア活動の拠点ともなるコミュニティプラザの設置、コレクティブハウジング等の多様な住戸の供給を、先導的な試みとして位置づけられる。ただし、緊急通報システムの取扱いは一部の高齢者には困難であった。また、システムとして作動するための条件整備にも問題があった。

入居者の募集・選定段階では、一元募集、グループ募集、暫定入居制度等が新たに導入された。住宅に困窮する被災者が一元募集制度によって、募集情報を一括して入手できた意義は大きく、応募機会が公平であったことも評価される。グループ募集は、はじめての試みであるため認知度も低く、期待されたほどの応募申込みはなかったものの、公営住宅において、家族関係にはない者同士のグループを募集の単位として認定したことは、画期的であった。また、暫定入居制度も、入居申請者の個別事情への配慮を、制度として担保しようとするものであるという点で注目される。

災害復興公営住宅では、コミュニティ形成を支援する事業が数多く展開された。自治会結成に向けての支援は、住宅管理行政としても実施された。また、団地管理を支援する「いきいき県住推進員」が、400戸に一人の割合で配置され、自治会（管理運営委員会）と連携しながら、入居者の管理活動をサポートする体制をとった。さらに、コミュニティプラザ運営費補助を利用して、「ふれあい喫茶」をはじめとする様々な交流事業が実施され、コミュニティ形成が図られてきた。ただし、こうした支援事業については、補助期間の終了と同時に、活動が衰退、停止している団地もある。

(2) 実現できなかった取り組みとその原因

災害復興公営住宅への需要を予測することは困難であった。世帯の所得や不動産の保有

状況に関する情報を迅速に利用することができたとすれば、需要予測の精度を上げるとともに、的確な支援を促したと思われる。供給段階で困難を極めたのは、大量の需要が見込まれた既成市街地内で建設用地を確保することであった。情報の管理と活用が円滑に進むような体制を整備するに加えて、利用されていない空地の活用、時限的な借上げ等を可能にする規制・誘導策が必要ではなかったかと思われる。

災害復興公営住宅への入居応募は、特定団地に集中する傾向が見られたが、抽選方式による居住者選定では、個別事情に配慮することができなかった。入居者構成のバランス確保も計画理念としては追求されたが、実現には至らなかった。その理由として、「混住」のレベルや目標時点が必ずしも明確ではなかったことに加えて、入居者の選定段階で、高齢者や仮設住宅入居者が優先されたことが考えられる。住宅交換の実績はごくわずかで、家族構成の変化に対応できていない。災害復興公営住宅の入居者は、現状においても、低所得の高齢者に著しく偏った構成となっている。高齢者の集中という入居者構成の偏りがもたらした問題点を克服、緩和するためには、さらなる対応が求められる。

5 10カ年の総括と今後への提案

(1) 10カ年の総括

様々な公的事業主体が住宅復興という目標を共有し、機動的に連携したことにより、短期間に大量の災害復興公営住宅の供給が実現したことは高く評価される。ただし、用地取得難に起因する立地の偏りや大規模団地の造成による戸数確保を余儀なくされ、従前居住地に戻りたいという被災者のニーズに十分に応えることはできなかった。入居を希望する被災者は、極めて限られた選択肢を受容せざるを得なかった。

計画で採用された型別供給は、「混住」をその計画理念としていたが、入居者選定段階でこの理念が充分尊重されたとはいえず、課題を残した。高齢社会への対応という観点から、全住戸でバリアフリー仕様が採用され、設備水準が引き上げられたこと、コミュニティプラザがコミュニティ形成を促す空間与件として重要な役割を果たしたことは評価されるものの、その利用、管理をめぐる適切なルールが策定されず、計画段階で想定されていた地域福祉資源としての活用は進まなかった。

一元募集の仕組みは、被災者にとってわかりやすく、また、公平性の担保や行政効率の向上という点でも評価されるが、設置された災害復興住宅管理協議会の任務が、募集方法の調整のみに終わったことは惜しまれる点である。公的住宅管理の一元化は、今後の検討課題の一つである。

入居者募集の段階では、被災者の年齢と応急仮設住宅入居の有無を基準とする優先措置が設けられたが、その妥当性については、検討の余地がある。コミュニティ形成の観点から、入居希望者の従前居住地や個別事情に配慮する仕組みと、個々の団地の規模や計画特性を踏まえ、特定の世帯が過度に集中しないようにするための方法を探る必要がある。

団地管理の必要性から、自治会の結成に対する行政支援が実施された意義は大きく、これをコミュニティ形成支援の観点から、さらに強化すべきであった。団地の共同管理をめぐって表出している様々な問題に対しては、自治方式を維持、強化するためのさらなる工夫に加え、外部からのサポートなど、実態に即した対策が求められる。

高齢被災者の居住の安定については、計画時点における住民間相互扶助への期待と、相互扶助は機能せずL S Aへの負荷が大きいという現実との乖離が顕著である。シルバーハウジングと連動した生活援助員（L S A）による見守りや支援が導入されたことは評価されるものの、行政による手厚い支援が必要不可欠となっている実態については、今後の計画・管理課題として位置づける必要がある。

高齢者居住をめぐる災害復興公営住宅の現状はまた、計画と管理のみならず、住宅と福祉との連携の重要性を示唆している。地域高齢福祉計画や介護保険制度との整合性が求められる。

(2) 今後への提案

マスハウジングシステムに依拠した公営住宅の大量供給を促した最大の理由は、安全な住まいの確保を可能にする住宅施策が十分ではなかったことにある。したがって、まず求められるのは、震災による住宅被害を最小限にすることであり、そのために必要な施策を強化することである。住宅に困窮する世帯を、現行公営住宅制度にのみ依拠して救済しようとするのは困難であり、公的住宅はもとより、多数を占める民間住宅の安全性の向上と、そのアフォーダビリティの確保を図る施策の拡充が求められる。

その上で、住宅復興にあたっては、公民にまたがる多様な住宅供給主体による住宅供給をまず促し、その中から社会的に利用できるストックを計画的に分散させて確保することを提起したい。一定の質を備えた住戸を迅速に、また大量に供給するという点で、公的事業主体の有用性は十分に示されたものの、こうした制度の問題性もまた明らかになった。多様な被災者のニーズに的確に応えるためには、既成市街地で利用可能な建設用地を確保するための方策を強化するとともに、公民の連携を促し、コミュニティ形成や入居希望者のニーズに応えるという視点から、入居者参加型のハウジングを可能な限り追及すること、また、地域性を考慮したデザインとし、地域の資源として位置づけ活用できるようにすることや、時間の経過とともに活用方法を調整できるような仕組みを設けておくことが望ましい。これらは、団地が「まち」として成熟していくことを容易にする計画技術である。

災害復興公営住宅に限らず、公営住宅で惹起している問題の多くは、特定層の集中という事態と深く関わっている。災害復興公営住宅で展開されてきた先導的な取り組みには、高齢社会への対応として評価されるものも多いが、入居者構成の偏りを是正しない限り、そうした対応に限界があることも確かである。高齢者が集中する団地の形成は、地域福祉の観点からも望ましいとはいえない。したがって、公営住宅の入居者の募集・選定においては、多様な人々が集住するミックストコミュニティ（「混住」）の形成を目標とすべきであり、災害復興公営住宅についても、長期的には、この考え方に基づいて、入居者の選定方法を慎重に検討することが望ましい。規模の大きな住戸に単独世帯が居住しているなどのミスマッチについては、住宅交換制度を活用するなどして調整し、「混住」を促進することを提起したい。

災害復興公営住宅では、コミュニティ形成の重要性が強調されてきた。団地の共同管理が、住民の組織化を促す契機として機能するという側面に注目するならば、そのための社会支援を、コミュニティ形成の視点からも位置づけ、強化すべきである。また、住民自治に基づく共同管理の遂行が困難になっている団地については、維持管理活動への居住者の参画を促す仕組みづくりや、NPOの活用等、団地の実態に即した管理方式や方策についても検討する必要がある。

高齢者に特化した現在の居住者構成を是正する必要があるとしても、公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅に、高齢者の居住の安定を図る役割が期待されることは間違いなく、福祉行政と住宅行政との連携を図りながら、維持可能な居宅介護、住み慣れた地域での居住を保障するための仕組みが求められる。災害復興公営住宅で試みられた先導的な取り組みの成果と課題を教訓に、高齢者の居住の安全、安心の確保を図っていくことが望まれる。

6 おわりに

被災者が失ったものは、住まいだけではなく、住み慣れた「まち」であり、そこで時間をかけて築かれてきた近隣関係や見慣れた風景、慣れ親しんだ場所や生活サービスである。この「まち」への愛着や帰属意識は、居住者の環境に対する働きかけを通じて醸成される。

家族資源の稀少な高齢被災者が集中居住する災害復興公営住宅の現状は、まちづくりと居住福祉の両方の観点から、住宅政策を機動的に推進していくためのツールを、さらに拡充すべきことを示唆している。

(本 文)

1 はじめに

阪神・淡路大震災は、公庫、公団、公営という戦後の主要住宅制度のあり方が抜本的に見直されていた時期に発生した。本報告で取り上げる公営住宅制度は、戦後の住宅復興と高度経済成長期の都市勤労者の住宅確保という点において一定の役割を果たしてきたものの、1970年代後半以降は、着工戸数が大幅に減少し、大都市を中心に困窮者対策として位置づけられる傾向が強まっていた。その中で、援助の公平性をめぐる様々な問題点が指摘されるとともに、今後の供給のあり方については、市場機能の補完という観点から限定すべきであるとの方向性が提起されるようになっていた。ただし、大規模災害を想定し、災害弱者らが安心して住まえる安全な恒久住宅を大量に供給するため、公営住宅制度にとってかわる新たな制度設計は、検討されていなかった。

震災はこうした状況のもとで生じた。震災による住宅被害は、長屋や文化住宅などのストックをかかえる古くからの既成住宅市街地で大きかった。このため、入居者の家賃負担能力に対応した低家賃住宅に対する需要が大量に発生したが、民間賃貸住宅の多くは被災し、滅失していた。また、地家主に住宅再建を促す強力な政策手段は存在しなかった。

公営住宅制度をめぐる論議において、災害復興公営住宅の供給は、利用可能な他の選択肢がきわめて乏しいという状況の中で、住宅復興政策の要として位置づけられた。そして、ここに膨大な公費が注入された。災害復興公営住宅は、震災でそれまで住んでいた低廉な住まいを瞬時に失った多数の被災者の住宅復興へのニーズに応えることを求められたのである。

復興の過程で、災害復興公営住宅はこうした被災者に提供され、そのニーズに応じてきた。短期間にこれほど大量の災害復興公営住宅が供給され、また、これにより、災害弱者の居住の安定が図られたことは、高く評価される。

しかしながら、その一方で、震災前から顕在化していた公営住宅をめぐる諸課題に対して、今回の取り組みがどの程度応えることができたのか、とりわけ、画一的で大規模な高層高密の居住環境と高齢者の集中という入居者構成の偏りがもたらした問題点を、克服もしくは緩和する上で、有効な対策がとり得たのか否かについては、慎重に検討する必要がある。また、災害復興公営住宅の供給をめぐり、この過程で試みられた様々な工夫や取り組みの成否、また、そこから導出される知見は、今後の公営住宅制度のあり方を探る上でも、重要な教訓となり得る。

本稿は、上記の課題を念頭にこの間の取り組みを検証する。中でも特に重要だと考えられる高齢者の集中と住宅管理をめぐり表出している問題を中心に、災害復興公営住宅をめぐるこの10年の取り組みの成果と課題を論じる。

2 震災がもたらしたもの

(1) 震災前の概況

震災前、兵庫県下には約11万戸の公営住宅ストック（平成6年度末時点）があった。このうち21市49町に立地する県営住宅の管理戸数は4万4,594戸であった。

公営住宅に居住する世帯の比率は約 6%で、昭和 63 年以降、減少する傾向にあった。全住宅ストックに占める公営住宅の比率は、地域別にみた場合にもっとも高い神戸市でも 8.3%（1993 年）であった（表 1）。

県営住宅の管理は、兵庫県住宅供給公社に委託されている。ただし、団地の共用施設の管理や清掃、共益費の徴収事務等、日常的な団地管理業務については、原則として団地自治会に委ねられている。団地自治会は通常、共益費の徴収事務をはじめ、団地集会所などの共用施設の管理、清掃等、日常的な管理業務を担う。この仕組みは、居住者の共益費負

表 1 兵庫県下の公営住宅（1988～1988 年）

	公営住宅数（*）			居住世帯のある住宅総数に占める比率（%）		
	1988 年	1993 年	1998 年	1988 年	1993 年	1998 年
兵庫県	112,630	109,000	135,790	6.9	6.1	7.2
阪神	74,990	69,520	97,610	7.5	6.3	8.4
神戸市	42,280	44,790	64,260	8.8	8.3	11.5
阪神臨海	23,260	17,920	24,710	6.9	4.9	6.6
阪神近郊	9,450	6,810	8,640	5.3	3.4	3.8
東播磨	15,710	15,970	16,300	6.0	5.5	5.2
東播臨海	11,900	11,210	11,690	6.3	5.3	5.0
東播中部・北部	3,820	4,750	4,610	5.3	6.0	5.6
西播磨	14,720	15,340	14,240	6.1	6.1	5.3
但馬	4,300	3,530	2,480	7.6	6.3	4.1
丹波	830	1,060	1,710	2.8	3.3	4.9
淡路	2,080	3,580	3,450	4.4	7.3	6.3

（*）居住世帯のある住宅数で空家は含まない。

（出所）『平成 10 年ひょうご住まいの統計』兵庫県まちづくり部，平成 12 年 3 月

担を低減化するのみならず、居住者間の接触・交流機会を増やすことから、自治の振興やコミュニティ形成にプラスに作用すると考えられてきた。

兵庫県営住宅に限らず、公営住宅については通常、住民自治を原則とする共同管理方式が採用されている。しかしながら、こうした仕組みがどこでも円滑に機能しているわけではない。兵庫県営住宅においても、震災前から、家賃滞納や不法駐車、高額所得者等収入基準超過者の滞留、入居者の高齢化に伴う共同管理活動の停滞などの課題が指摘されていた。一部の団地では、生活マナーの低下や治安の悪化などの問題も表出していた。こうした課題に対応するため、地区管理員等による滞納者への対応の強化、高齢者の見守り、生活援助を組み込んだシルバーハウジングの供給、また、大規模修繕事業などへの取り組みが検討されていた。

（2）震災による被害状況

阪神・淡路大震災による住宅被害は、家屋の全半壊 24 万 954 棟、焼失棟数 7,456 棟という極めて大きなものであった。被災地域の中でも特に被害が甚大であった地域の住宅 45 万 6,382 戸を対象に、震災直後に実施された被害戸数調査¹によれば、被害総数は 14 万 6,243 戸（うち全壊 8 万 5,541 戸、半壊 6 万 702 戸）で、調査地域の住宅総数の約 3 分の 1 近くに昇っていた。

¹ 日本都市計画学会関西支部と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基礎に、都市住宅学会阪神淡路段震災対策特別委員会住宅復興問題研究部会が実施した調査を指す。

住宅被害の特徴を探ると、住宅形式別には、長屋での被害がもっとも大きく（全・半壊率 63%）、ついで文化住宅や木造 2 階建ての民間賃貸アパートを含む低層共同建て住宅の被害が大きかった（全・半壊率 58%）。地域的には、神戸市須磨区、長田区、東灘区、灘区での被害が大きく、いずれも全・半壊率が 4 割を上回った²。

震災による住宅被害が上記のような特徴をもっていたことは、災害復興公営住宅を主軸とする住宅復興への期待が大きくなった理由の一つである。従前、低家賃で提供されていた民間賃貸住宅³に被害が集中した結果、それらに居住していた低所得の高齢者等、家賃負担能力に限界のある世帯が多数、住宅を喪失したのである。これらの人々が市場で適切な住まいを確保することは困難であり、行政による支援が不可欠であった。

震災では一般家屋のみならず、公営住宅も大きな被害を受けた。揺れが激しかった地域では一部に復旧不可能な住宅も出た。震災による公営住宅の滅失戸数は、総数で 1,846 戸に昇った。また、復旧が可能な損傷住戸も約 4 万戸に及び、地域的には神戸市、西宮市、芦屋市に特に大きな被害が出た⁴。

3 復興過程における取り組み

(1) 災害復興公営住宅の供給計画と設計方針

ア 災害復興公営住宅へのニーズ把握

災害復興公営住宅の供給計画の策定にあたっては、住宅被害状況のみならず、被害を受けた住宅にはどのような居住者が住み、彼らがどのような意向をもっているのかを、可能な限り正確に、また迅速に把握する必要があった。

兵庫県は、住宅復興計画の策定にあたり、(a)住宅被害の実態調査に基づく推計、(b)避難所や応急仮設住宅におけるヒアリング調査やアンケート調査等に基づく推計、をもとに必要戸数を算定するという方法を採用している。まず、(a)については、被災地の住宅被害概況把握をもとに、平成 5 年度の土地・住宅統計調査等、利用可能な住宅及び居住世帯に関する統計情報を分析し、新規に供給すべき住宅の種別、戸数を予測している。ただし、土地・住宅統計調査で把握できる情報は限定されており、また、住宅供給計画の策定根拠となる住宅被害の実態を正確に把握することは困難を極めた⁵ことから、最終段階で採用された需要予測においては、(b)の調査結果が重視された⁶。

こうして、平成 8 年に改訂された復興 3 カ年計画では、低所得者向け再開系住宅を含む復興公営住宅等の供給計画戸数は、3 万 8,600 戸とされた（表 2）。これは、平成 7 年 8 月に策定された『ひょうご住宅復興 3 カ年計画』で示された 2 万 4,000 戸の 1.6 倍に相当した。

この改訂には、平成 8 年 2 月～3 月にかけて実施された「応急仮設住宅入居実態調査」の結果が反映されている。同調査は、この時点で仮設住宅での居住を余儀なくされていた災害弱者を対象とする意向調査である。その結果は、自力による住宅再建や民間賃貸

² 住宅被害の実態分析の詳細は参照文献(2)を参照。

³ これらを経営していた家主には高齢者が多く、また、権利関係を調整するコストが高いことから、一般に住宅再建意欲は乏しかったとみられている。

⁴ 参照文献(3)、p.44 による。

⁵ 参照文献(4)、p.19,p.23 の指摘による。被災住宅戸数の推計に活用された「阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査」（都市住宅学会）では、町丁単位で住宅形式別、被災度別に被災住宅戸数が集計された。住宅被害が大きかった地域ならびに住宅形式が特定されたことは、被災世帯の状況を推測し、必要となる住宅種別を予測する上で、有効であったと考えられる。

⁶ 当初の住宅供給計画では、災害復興公営住宅の整備戸数は既着工分を含め 26,900 戸とされたが、その後の「応急仮設住宅入居実態調査」や「災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録」をもとに、38,600 戸に拡大するとの変更を柱とする改訂が平成 8 年 8 月に行われた。

住宅への住み替えが困難と予想される世帯、とりわけ低所得の高齢者世帯が当初予想されていたよりも多いことを示唆していた⁷。

以上のように、災害復興公営住宅へのニーズ予測は、限られた統計情報や抽出調査に基づき行われた。また、被災者の意向は、避難所や応急仮設住宅での実態調査により把握され、復興公営住宅の供給計画に反映された。

表2 兵庫県における復興公営住宅の供給計画と実績

	平成7年8月 (計画戸数)	平成8年8月 (計画戸数)	平成11年12月 (実績)
災害復興公営住宅等 災害復興公営住宅 再開発系住宅	24,000 (18,000) (6,000)	38,600 (うち、新規供給分 25,100戸)	41,963 (うち、新規供給分 25,421戸)
再開発系住宅(低所得者以外)		5,100	1,290
災害復興準公営住宅	18,000	16,800	12,320
公団・公社住宅	22,000	20,000	19,959
合計	64,000	80,500	75,684

(出所)『住まい復興の記録ーひょうご住宅復興3カ年計画の足跡ー』平成12年3月兵庫県まちづくり部, p.29,34.

イ 災害復興公営住宅の整備方針

公的賃貸住宅の供給方針は、平成7年2月に設置された「災害復興住宅協議会」で決定された。同協議会は、「大量・迅速な住宅供給」、「設計方針の統一」、「型別供給」、「部品の標準化・規格化」を、災害復興公営住宅の整備方針として方向づけた。

他方、平成8年に策定された「恒久住宅への移行のための総合プログラム」では、復興公営住宅の整備に関して、i) 高齢世帯とそれ以外の世帯が共に居住できる混住型の住戸配置、ii) 高齢者等への配慮、iii) コミュニティ形成の促進、iv) 地域別需要への対応、v) 平成11年度上期までに入居完了という5つの方針が打ち出された。これらは、居住の安定という観点から、入居者構成の適正化や高齢者居住、コミュニティ形成への支援等、ソフト面の対応を念頭に置くものであった。両者は相互補完的であり、災害復興公営住宅の整備方針を、ハード、ソフトの両面から方向づけた。

周知のように、災害復興公営住宅の供給において最も実現が困難であったのは、需要が高いと見込まれていた既成市街地内で建設用地を確保し、新規供給を実現することであった。震災で住まうところを失い、応急仮設住宅への入居を余儀なくされた被災者の多くは、震災前に居住していた地域で供給される公営住宅への入居を強く希望していた⁸。

⁷ 同調査の対象となったのは42,688世帯で、有効回答は87.1%に当たる37,176世帯から得られた。65歳以上の高齢の世帯主が42%を占めることや、高齢者のいる世帯についてはその51%が単身世帯であること、また、従前住宅が民間借家であった世帯が最も多く全体の45%を占めること、年収300万円未満の低所得者が70%を占めることなどを明らかにした。詳細は参考文献(5)を参照。

⁸ 平成8年2月から3月にかけて実施された仮設住宅入居者の意向調査に拠れば、全体の68.3%の2万5,401世帯が公的借家を希望し、その立地については、53.7%が被災前に居住していた場所を希望した。被害が甚大であった神戸市西部地域での希望が最も多く、9,298世帯(36.6%)ついで神戸市東部地域が7,610世帯(30%)、阪神間南部地域が5,012世帯(19.7%)を占めた(参照文献(5)、pp.102,103による)。

しかしながら、被災者の希望を満たすことは困難を極めた。住宅被害の深刻な既成市街地で、適切な建設用地を十分に確保することができなかったからである。図1に示すように、大規模な災害復興公営住宅団地の立地は、大規模団地造成が可能であった特定地域に偏在している。これは、既成市街地内で確保された用地には工場や工場跡地が多く、また、早期着工を図るために、大規模団地開発地に建設用地が確保されるなどしたためである。

方針iv)に示された地域別需要への対応では、被災地を8ブロックに区分するという方法が採用され、民間住宅を借り上げる制度を活用するなどして、従前住宅の近傍で住まいを確保したいとのニーズに可能な限り応えることが目指された。しかしながら、すでに指摘したように、大量供給が可能であった住宅立地が限定的であったことから、希望と合致する場所で住宅を選択できる可能性はきわめて低かった。また、そもそも8ブロックという地域区分では、立地限界層のニーズにきめ細かく対応することは困難であった。

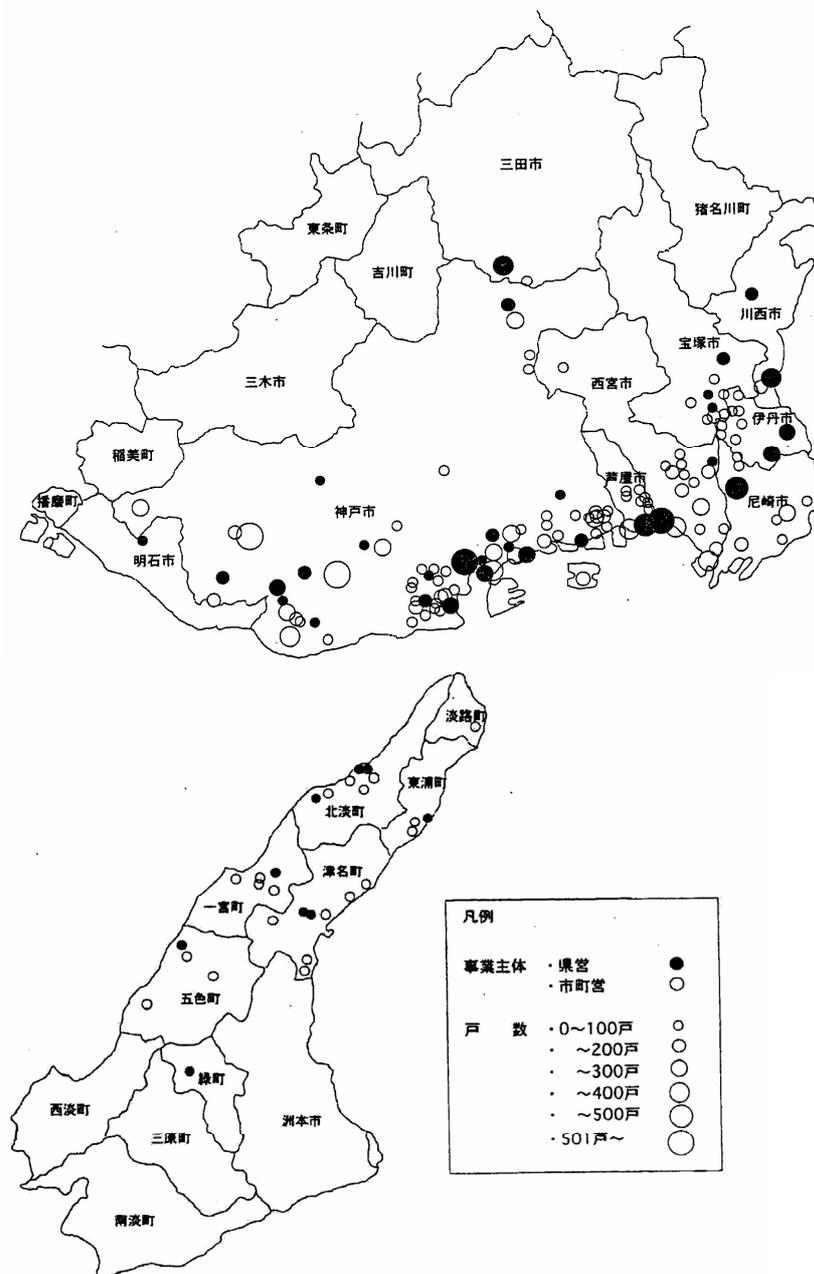


図1 災害復興公営住宅の立地状況

(出所) 『震災から復興へー阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ』 (1997年)

表3 ブロック別公営住宅などの需給見通し

ブロック	需要見込み (戸)	公営住宅等供 給見込み (戸)	人口密度 人/m ² *
神戸市東部	9,100	8,400	4,128
神戸市西部	11,200	8,800	7,280
北神・三田	1,300	3,400	2,775
西神・明石	1,300	3,400	2,775
阪神南部	6,600	6,800	5,720
阪神北部	1,400	2,700	2,995
淡路地域	700	900	284
播磨等	200	500	936
未定	7,500	5,300	—
合計	38,600	38,600	—

*平成8年6月1日人口で算定。

(出所)『震災から復旧・復興へー阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ』、p.58

同様に、当初より予想されていたことではあったが、理念と実現可能性とのギャップは、i)の「高齢世帯とそれ以外の世帯が共に居住できる混住型の住戸配置」との方針においても大きかった。災害復興公営住宅への入居が最も優先された応急仮設住宅入居者には、低所得の高齢世帯が極めて多く、このため、大量供給が実現した大規模団地に、こうした世帯が集中居住するという状況が生み出された。

ただし、計画段階で目標とされた「混住」が、どのようなレベルでの世帯構成バランスを指すのかは、必ずしも明確ではなかった。被災者の生活復興を優先すべき段階では、必要度が高いと判定された人々に利用可能な公営住宅を優先的に割り当てるという方針には合理性があった。したがって、供給段階で可能な対応は、世帯構成上のバランスを図るという目標像への接近を念頭に、「混住」を可能にする空間整備、もしくは必要に応じて容易に空間の再整備が可能となるような配慮を行うことであったといえる。

このように考えれば、型計画を通じて、高齢単身(S型)や高齢二人世帯(M型)のみならず、一般世帯(L型およびO型)用住戸が一定数確保されたこと、必要に応じて2戸を一体化できる仕組みが採用されたことは、評価されてよい。しかしながら、個々の具体的な団地計画において、「混住」の実現という方針のもと、団地及び住棟毎のシルバーハウジング並びにS型、M型住戸の割合に関する指針がつけられたわけではなく、一部では高齢者向け住戸が集中する住棟や団地も建設されている。一例を挙げると、住戸数414戸の尼崎水堂団地では、S型が260戸(すべてシルバー)、M型が110戸(うち10戸がシルバー)で、これらで実に全体の89%を占めている。また、「混住」によって意図されていた近隣による相互扶助についても、その実現を促すような入居者選定の仕組みについては、具体的に検討されておらず、理念と現実との乖離を回避することは困難であったと考えられる。

型別供給の別の問題は、形成される住空間を画一的で単調なものにしてしまうことである。迅速に大量の住戸を供給するため、間取りのバリエーションを増やすことが困難であったこと、また、利用可能な敷地が限られていたため、高密度にせざるを得なかった。また、経済合理性から、間口が狭く、奥行き方向に長い住戸がプロトタイプとされ、結果として、居住性の低下を余儀なくされた(図2)。



図2 型別平面図

(出所) 『震災から復旧・復興へー阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ』、p.81による。

中でも、40 m²のS型や50 m²のM型住戸のような小ユニットは、外部に開かれた開口が極めて少なく、閉鎖的な住空間となっている。大規模団地の場合、住棟配置の工夫やデザインされた共用空間によって、個々の住戸の狭小性が一定は補完されているとみられるものもあるが、画一的な住戸が連続する単調な住空間の形成を回避することは困難であった(写真参照)。



〈県営神戸明和住宅〉



〈県営北淡浅野南住宅〉



〈神戸市営西神住宅〉



〈神戸市営崎南第4住宅〉



〈西宮市営岡田山岡地〉



〈伊丹市(仮称)鶴田第2団地〉

写真 災害復興公営住宅の外観
(イメージ写真)

方針 ii) の高齢者への配慮としては、全住戸で高齢者向け仕様が採用されたこと、緊急警報装置と生活援助員(LSA)の配置に特徴づけられるシルバーハウジングの整備が推進されたことを指摘できる。また、コレクティブハウジングの思想を参考に、新たな住宅タイプが整備されたこと、大規模団地の計画において、積極的に高齢福祉施設が誘致されたことも、計画面における高齢者への配慮として挙げられる。

ウ コミュニティ形成への支援

震災で甚大な住宅被害を受け、公営住宅への入居を希望した被災者の多くは従前、密集住宅市街地に立地する老朽化した長屋や木賃アパート、文化住宅などに居住していた高齢者である。こうした住宅地では、長年にわたり地域に定着して居住している高齢者層を中心に、住民同士の認知度が高く、インフォーマルな相互扶助が作動しやすい環境

が形成されていた。

応急仮設住宅調査結果等を通じて、災害復興公営住宅には多数の独居高齢者の入居が予想されたことから、インフォーマルな相互扶助機能を作動させるための工夫や仕組みは、計画課題として、強く意識されていた。こうして、コミュニティ形成を意識した囲み型の住棟配置やコミュニティプラザ等、多様な共用空間・共用施設が設置された（図3、図4）。また、コミュニティアートやコレクティブハウジング等、新しい取り組みが展開された。さらに、「災害復興公営住宅入居予定者事前交流事業補助」により、ボランティア団体等が、入居予定者を対象に入居後の不安解消や人間関係の構築を促すことを目的に実施する事業に対して支援が行われた。

コミュニティ形成の促進を意識して計画された共用施設では、入居者の親睦・交流を促進するための様々な行事が企画されてきた。それらを可能にする上で、「被災高齢者自立生活支援事業」が一定の役割を果たしたと考えられる。同事業を通じて、外部の福祉団体やボランティア組織などが、自治会等と連携しながら、コミュニティプラザや広場を利用して、祭りなどのイベントを実施している。また、応急仮設住宅のふれあいセンターで行われていた「ふれあい喫茶」が組織されるなど、入居者の出会いの場として、共用施設は積極的に活用されている。支援事業が終了した後も、健康相談や補助事業として展開された各種交流事業の場として利用されている。また、入居者の死亡時には葬儀場としても活用されている。

コミュニティプラザ等の共用施設や共用空間は、その利用を通じてコミュニティ形成に寄与するだけでなく、その維持管理活動を通じて、居住者の共同を促すという側面を併せ持っている。後述するように、団地内施設の日常的な維持管理活動は、居住者組織によって担われているからである。したがって、共同管理を促すという観点からも、コミュニティプラザ等の共用施設の設置は、団地のコミュニティ形成に寄与したと考えられる。

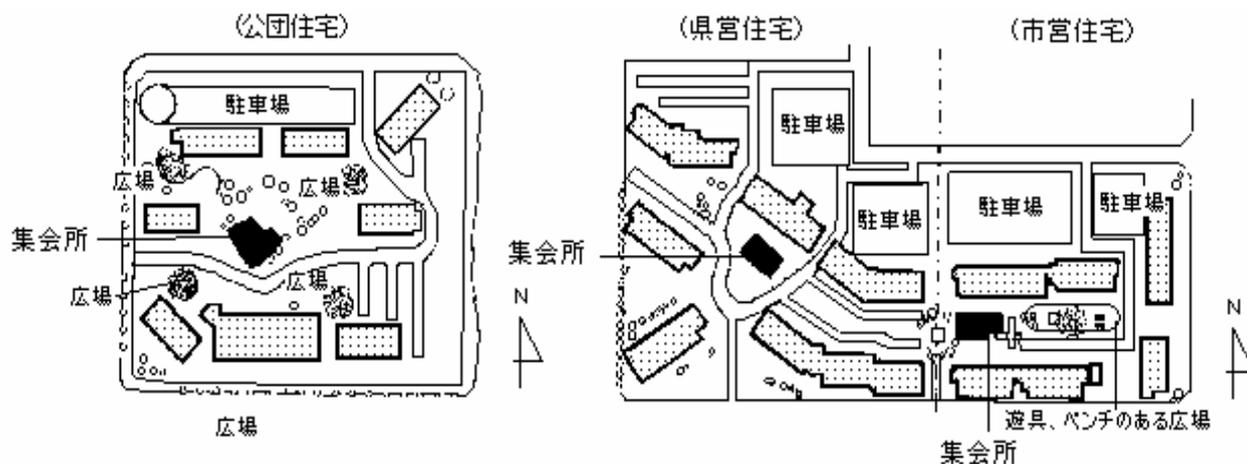


図3 コミュニティ形成の促進を意識した囲み型住棟配置の例（西宮浜団地）

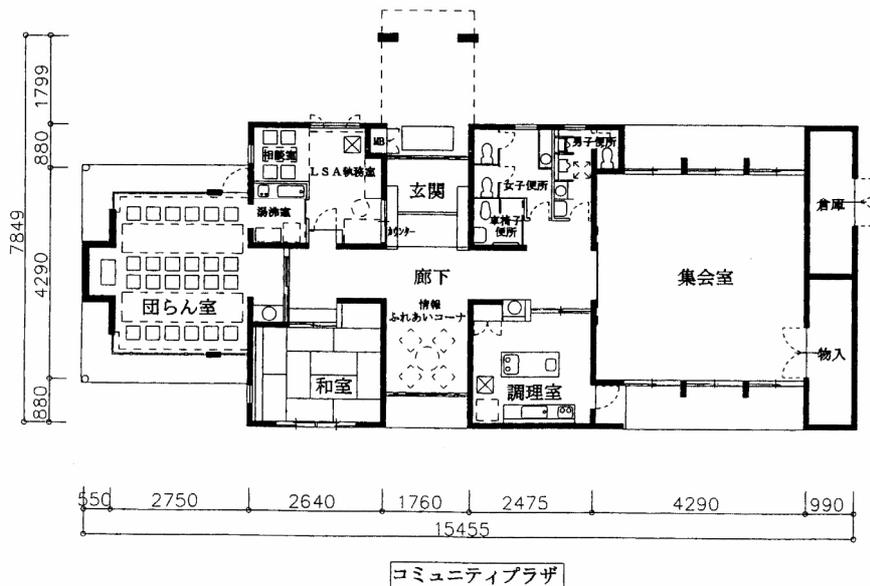


図4 コミュニティプラザの計画事例（南芦屋浜）

(2) 入居者の募集と選定

ア 公営住宅等への一時入居

新規に供給される災害復興公営住宅の入居者募集に先行し、空き家となっていた県営住宅を被災市町に配分すること、また、県内の市町・近隣府県等に対する公営住宅等の空き家の一時入居を要請することが検討され、仮設応急住宅の建設と並行し、実施された。

県は震災当日より、県内公営住宅等の空き家状況の把握に着手、同時に近隣府県等に対する空き家の提供要請を行っている。この要請に応じて、北海道から沖縄までの全国各地の自治体から提供された被災者の受入れ可能住戸は、2万5,263戸にのぼった。一時入居については、(a)収入基準等の入居資格要件を問わない、(b)災害による暫定入居として公募除外対象とする、(c)入居者の事情により、適宜家賃又は敷金の徴収猶予または減免を行うこと等が適用された。ただし、それ以外の事項については、現行法に準拠することとされた。

一時入居は平成7年1月時点で1,645戸に達し、平成12年3月までに合計で12,977戸の利用がなされた。戸数別では、最大が大阪府(4,306戸)であり、ついで兵庫県(3,023戸)、岡山県(666戸)、京都府(495戸)、東京都(488戸)、愛知県(381戸)、奈良県(306戸)、福岡県(282戸)の順である。近隣県については、受入れ可能戸数がほぼ目一杯利用された。他方、東京、愛知、福岡など、遠隔地での利用は、受入れ可能戸数を大きく下回った。被災者を受け入れた事業主体はその後、一時入居者に対する居住意向調査を実施し、正式入居を希望する被災者への対応が図られた。

なお、一時入居制度を利用した世帯は、平成11年度末までにすべて正式入居に移行するか、退去済となっている⁹。

イ 災害復興公営住宅等公的賃貸住宅入居者の一元募集

災害復興公営住宅への入居者を募集するにあたっては、募集事務の効率化を図るとともに、被災者に公平な応募機会を提供するとの観点から一元募集が検討された。

一元募集の方針は、震災から1ヵ月後の1995年2月にすでにその検討が開始されており、敏速な対応がとられたといえる。その目的は、(a)被災者に公的住宅の募集情報や応

⁹ 公営住宅等への一時入居の実績についての詳細は、参考文献(5)のp.5,6,23ならびに参考文献(3)のpp.26~28を参照。

募機会を公平に提供する、(b)重複応募や重複当選を防止し、公的住宅への早期入居を図る、(c)応募資格、申込方法、社会的弱者等の優先措置、抽選方法等の統一を図ることにあったとされている。実現にあたっては、国、兵庫県、市町、住宅金融公庫、公団等の公的賃貸住宅の管理に係る事業主体が参加する「災害復興住宅管理協議会」が設置され、ここで、募集実施単位や受付、選定事務の一元化、必要な募集情報の提供と申込資格の一元化、優先入居の方法、募集に係る各種費用負担の方法等が検討されている。

募集実施単位として採用されたのは、「神戸」、「阪神」、「東播磨」、「淡路」の4つの地域ブロックである。第1次一元募集は、平成7年10月31日～11月15日に実施され、6,108戸の募集に対して3万6,335件の応募があった（応募倍率5.9倍）。一元募集は合計4度実施され、第4次一元募集では1万7,165戸を募集、3万4,903件の応募を得ている（表4）。

表4 一元募集および平成10年の募集実績

区分	募集期間	募集戸数 (うち県営)	申込件数 (うち仮設)	応募 倍率	仮設入居者 枠	高齢者等 優先枠	当選者数 (うち仮設)
一次	平成7年10月～11月	6,108 (県営2,175)	36,335 (14,591)	5.9 倍	なし	3割	4,580 (1,687)
二次	平成8年7月～8月	11,325 (県営4,734)	44,206 (22,290)	3.9 倍	6割	3割	8,338 (4,780)
三次	平成9年2月～3月	8,313 (県営1,988)	33,410 (17,700)	4.0 倍	7割 (県営10割)	3割	6,341 (4,417)
四次	平成9年9月～10月	17,165 (県営5,092)	34,903 (16,291)	2.0 倍	8割 (県営10割)	3割	12,837 (9,224)
一元募集計		42,911	148,854	3.47			32,096

平成10年募集

*1	平成10年4月	6,953 (県営2,014)	14,035 (4,687)	2.0倍	8割	3割	4,323 (2,594)
*2	平成10年10月	4,044 (県営1,746)	21,642 (1,114)	5.4倍	被災者優先: 6～8割	3割	3,137 (284)

一元募集と平成10年募集の合計		53,908 (県営17,767)	184,531 (76,673)	3.4			39,556 (22,986)
-----------------	--	----------------------	---------------------	-----	--	--	--------------------

*1：県、神戸市、明石市、住宅・都市整備基盤公団（現・独立行政法人都市再生機構）で実施された。

*2：県、神戸市、尼崎市、川西市、明石市の各事業主体別に実施された。募集期間等は事業主体により若干異なる。

（出所）『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』p.190から抜粋

なお、平成10年に実施された募集を含む最終的な募集戸数は5万3,908戸で、これに対する申込み件数は18万4,531である。ただし、募集戸数と当選者数とのギャップは、応募倍率が極めて高い住宅団地が存在する一方で、需要に対して過剰な供給となっていた団地があったことを示唆している。

ウ 優先枠の設定

災害復興公営住宅の入居者募集においては、住宅に全半壊被害があった被災者が優先され、平成7年1月17日～平成10年1月16日までの3年間については、同居親族や収入基準等の要件が適用されなかった。

ただし、優先措置が設けられ、高齢者、障害者、母子世帯、多子世帯等の特定世帯と、仮設住宅入居者については、その入居を促進するための優先枠が設定された。「高齢者等優先枠」の具体的な優先順位は、表5に示すとおりである。ここでは、70歳以上の高齢の被災者、高齢者のみから構成される世帯をもっとも優先する順位が決定されている。

表5 災害復興公営住宅入居者選定における優先順位

(年齢は平成8年7月31日現在の満年齢)

第1順位	①70歳以上の者のみの世帯（単身者を含む） ②いずれか一方が70歳以上の夫婦のみの世帯 ③70歳以上の者と18歳未満の児童のみの世帯 ④70歳以上の者と中度以上の障害者のみの世帯 ⑤重度障害者のいる世帯
第2順位	①60歳以上の者のみの世帯（単身者を含む） ②いずれか一方が60歳以上の夫婦のみの世帯 ③60歳以上の者と18歳未満の児童のみの世帯 ④60歳以上の者と中度以上の障害者のみの世帯 ⑤3歳児未満の乳幼児を扶養する母子世帯 ⑥特定疾患傷病により早急に居住の安定を図る必要があると医療部局等により判定された者がいる世帯
第3順位	①高齢者（65歳以上）のいる世帯 ②中度以上の障害者がいる世帯 ③3歳から18歳未満までの児童を扶養する母子世帯 ④3歳児未満の乳幼児のいる世帯 ⑤18歳未満の児童を3人以上扶養する世帯
第4順位	①応急仮設住宅で5人以上居住する世帯 ②病弱な者がいる世帯
第5順位	①上記の4つの区分に当てはまらない世帯

(出所) 『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』p.200

第1回目の募集では、被災高齢者や障害者に対する優先措置として募集戸数の3割が枠として確保されたが、仮設住宅入居者を優先する「仮設枠」の導入は見送られた。「仮設枠」の導入が実現するのは、第2回目以降の募集においてである。当初は6割（第2次募集）に設定されたが、その後は、7割（第3次募集）、8割（第4次募集）と回を重ねるたびにその割合が引き上げられている。県営住宅に限れば、第3次、第4次募集の仮設枠は10割に達している（表4）。「仮設枠」重視の優先措置には、応急仮設住宅の早期解消という政策目標が強く反映されている。他方、高齢者、障害者等を優先する「高齢者等優先枠」は、第1次～第4次まで一貫して3割であった。

4次にわたった一元募集終了後も、平成10年4月については一部事業主体による共同募集、同年10月には事業主体別募集が行われている。これらにおいても、高齢者等の優先枠は3割とされた。仮設住宅入居者については4月募集では8割とされたが、10月の募集では優先枠は設定されず、代わって被災者枠とされている。

なお、第1次一元募集から平成10年10月までの6回の募集を累計すると、仮設住宅入居者で当選した世帯は2万2,986、当選者数総数に占める比率は58%となる。仮設住宅入居者で公営住宅への入居を希望する世帯の大半は、平成10年10月募集までに、仮

設住宅退去の見通しを得たものとみられる。

エ 家賃低減化対策

災害復興公営住宅の家賃は、入居者の所得と近傍同種の民間賃貸住宅の家賃を参考に当該住宅から得られる便益を想定した上で、その水準に応じたものとするという応能応益の考え方に基づいて設定された。また、収入分位の10%階層以下の低所得者については、入居後5年間についてさらなる家賃の低減化が行われ、年金のみを収入源とする高齢被災者等の居住の安定が図られた。こうした措置により、収入分位10%階層以下の最も低い所得層については、新築住宅においても適用家賃が6,000円台にまで引き下げられることとなった。当初5年間と設定された低減化対策は、実施期間が延長され、現在では、さらに5年を加えた10年間の減免措置が適用されている。

オ 募集割れ団地における特定入居

4回にわたって実施された一元募集における総募集戸数は延べ4万2,911戸、総応募件数は延べ14万8,854件(うち応急仮設住宅は7万872件)、総当選件数は延べ3万2,096件(うち応急仮設住宅は2万108件)であった(表3)。

すでに指摘したように、災害復興公営住宅の建設用地を、工場跡地や郊外部の大規模開発地に求めざるを得なかったという事情から、応募倍率には大きな開きがあり、団地によっては募集割れが生じた。例えば、平成9年に実施された第3次募集では、272団地、1,360戸が募集割れとなっている。これらについては、用地返還を求められていた応急仮設住宅や被災地外等の応急仮設住宅の入居世帯を対象とする特定入居制度が適用された。一元募集では、早期入居を促進するため重複応募が禁じられた。このため、希望する住戸でなくとも、早期に住み替えを果たしたいという被災者が、特定入居制度を利用したと考えられる。

カ 県外被災者向け募集

第4次一元募集の直前にあたる平成9年9月1日～16日には、県外の民間賃貸住宅等に一時的に避難し、住宅に困窮している被災者を対象に、入居募集が実施された(募集戸数5団地234戸)。115件の応募があったが、一部で募集戸数を超えたため、抽選の結果、103世帯が入居している。県外被災者への広報は、「ひょうご便り」などで実施されるとともに、各都道府県住宅管理主務課及び被災市町を通じても実施されたが、被災地内外での情報格差は大きく、情報を十分に周知するためには、さらなる工夫が必要であったと思われる。

キ 暫定入居制度

平成10年1月に、応急仮設住宅から恒久住宅への移行支援策として、公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業が創設された。これは、従前居住地等への住宅斡旋希望をもちながらも、希望がかなわないためにそれ以外の災害公営住宅等へ暫定的に入居せざるを得ない応急仮設住宅入居世帯に、将来的に希望にかなう災害復興公営住宅等への住み替えを認めるというものである。

このほか、応急仮設住宅の入居者が早期に恒久住宅へ移行できるよう、「公営住宅入居待機者支援事業」に基づく一時借上住宅の提供なども行われた。

(3) 管理運営への支援

ア 共同管理の仕組みづくり

居住者による共同管理の困難性は、災害復興公営住宅に限らず、高齢化が急速に進んでいる既存の公営住宅団地においても指摘されているものの、災害復興公営住宅に固有の課題として指摘されるのは、入居した被災者の多くがそれまで一度も公営住宅居住の経験のない高齢者が一斉入居し、共同管理のノウハウを一から蓄積しなければならなかったことである。

一般に公営住宅では、共益費の徴収事務、共用施設の維持・管理等の日常管理業務の一部が、居住者の自治組織として結成される管理運営委員会に委託されている。管理運

営委員会は、入居者全員加入を原則とする組織であり、任意加入を前提とする自治会とは性格を異にしている。しかし、実際には団地自治会が管理運営委員会を兼ねる場合が多い。このため、災害復興公営住宅では、入居者が管理運営委員会を組織できるよう、自治会立上げに向けての手厚い支援が行われた。

具体的には、管理担当部局の職員が、応急仮設住宅団地等での経験を踏まえて、入居予定者の中から複数の自治会役員候補者をあらかじめ選定したり、自治会や管理運営委員会の規約モデルを作成したりするなどの対応がとられてきた。災害復興公営住宅における自治会結成率は、平成12年9月末時点で86.4%であり、こうした取り組みの成果が一定表れているとみられるが、問題はむしろ、この時点でも13.6%の団地で自治会が未結成であったことである。様々な支援にもかかわらず、自治会結成に至らなかったこれらの団地の存在は、住民自治による共同管理の困難性を象徴している。

平成12年に都市住宅学会関西支部の復興団地コミュニティ研究会が実施した団地居住者らへのインタビュー調査¹⁰においても、自治会の結成や運営が困難となっていた理由として、高齢の入居者が多く、役員を引き受ける者がいないことや、緊急通報システムの誤作動や誤報への対応に追われるなど、役員の負担が大きいことが指摘された。さらに、団地によっては、自治会活動を妨害する者への対応を迫られたり、虚弱な高齢者のケアを求められたりすることも、負担としてあげられた。中には、徴収された共益費が不正に使用されるなど金銭にかかわるトラブルが発生した団地もある。これらはいずれも、自治会運営の困難性を示唆している。

既成市街地の住宅とは異なり、団地では住民が共同で管理する施設が多い。団地内の道路やオープンスペース、公園、ごみ収集施設なども、日常的な維持管理については、住民がこれを担っていかなければならない。災害復興公営住宅団地では、共益費の徴収事務や滞納問題、不法駐車問題、コミュニティプラザをはじめとする各種共用施設の維持・管理をめぐる問題、ペットの飼育や生活騒音、ゴミの出し方などの生活ルールに関する問題等、日常生活をめぐる様々なトラブルが発生した。

これらに対応するため、自治会あるいは管理運営委員会が結成された後も、管理部局の職員らが自治会役員等と連携しながら、問題に対処するという方法が採られた。また、こうした問題に対応する専属職員として、新たに雇用された「いきいき県住推進員」が派遣された。こうした取り組みについての評価は後述したい。

イ コミュニティプラザの管理

コミュニティプラザは、高齢者から子どもまで包摂する、地域住民のコミュニティ形成の拠点として整備されたが、その管理方法は、通常集会所と特段区別されるものではなく、入居者により組織される管理運営委員会が施設の日常的な維持・管理業務を担うこととされた。このため地域福祉の拠点として団地居住者に限定されない幅広い利用という計画理念は必ずしも活かされておらず、通常集会所における利用と変わらない状況となっている。

団地によっては、管理の担い手が確保できず、コミュニティプラザの維持管理が負担になっている状況が報告されている。他方、利用料金が高い、冷暖房費等の費用負担が高いなど、コストの問題やその負担のあり方についての合意形成が進まず、結果として利用が抑制される場合もある。清掃や鍵の管理等の負担が特定の入居者によって担われているなど、団地自治や利用規則に基づく管理が円滑に行われていないケースもある。総じて、施設管理の方法や使用料金の負担のあり方を調整することが課題となっている。

一方、注目されるのは、シルバーハウジングが導入された団地では、生活援助員(LSA)の執務室がコミュニティプラザに併設されたことである。これは、コミュニティ

¹⁰参照文献(6)、(7)による。同調査の対象は、大規模団地として造成された西宮浜団地、南芦屋浜団地、神戸灘の浜団地の3団地である。

プラザの利用促進にプラスに作用し、福祉拠点としての機能を強化することにも寄与しているとみられる。

(4) 高齢者の居住の安定

高齢期に入ると、身体機能が低下する。このため、住宅内で転倒したり、家事などの日常生活行為に支障が生じたりする可能性が高くなる。事故の発生を予防し、高齢者が持つ能力を最大限、活かせるようにするには、その生活の基盤である住宅を整える必要がある。

災害復興公営住宅の供給にあたっては、居住者の高齢化に対応して、段差の解消、手すりの設置、十分な復員の通路の確保等、住宅のバリアフリー化が図られた。またそれとともに、虚弱高齢者世帯の居住を想定して、緊急時通報装置を備えたシルバーハウジングや、高齢者向け特定目的住宅が計画された。こうした対応は、高齢者が安全かつ安心して在宅生活を継続するための物的基盤を拡充することに大いに寄与したと考えられる。

ソフト面での対応も図られた。シルバーハウジング制度と連動し、生活援助員（LSA）が派遣され、シルバー住戸に居住する高齢者世帯を対象に、安否確認をはじめとする、日常的な見守り活動が展開された。とりわけ、大規模な災害復興公営住宅団地では、コミュニティプラザを活用した巡回健康相談会をはじめ、高齢者の居住を支える様々な見守り活動が活発に展開された。各種ボランティア団体による支援事業への補助、また、「ふれあい喫茶」などへの活動助成は、高齢者が団地という新しい生活環境で孤立することを防ぐなど、一定の役割を果たしてきたと考えられる。

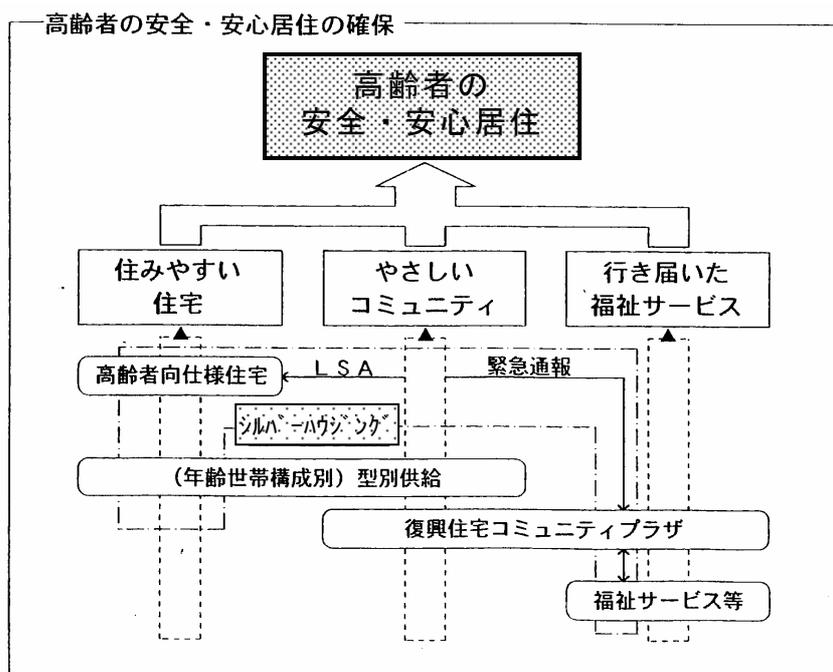


図5 災害復興公営住宅団地における高齢入居者支援の考え方と仕組み

(出所) 『震災から復旧・復興へー阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ』 p. 64

(5) 居住者構成の再編

居住者構成については、特定世帯が偏在しないよう、そのバランスを図るとの見解が一貫して示されてきた。しかし、実際には被災高齢者の入居が多いことを想定して、シルバーハウジングや、単身高齢世帯並びに高齢の夫婦二人世帯向け住戸の整備が重視された。また、入居者募集の段階で、高齢者や仮設住宅入居者の優先措置がとられた結果、計画段階で想定されたいた以上に、高齢者が集中した団地も少なくなかった。

平成15年時点で、災害復興公営住宅308団地のうち、その63%にあたる194団地で入居者総数に占める高齢者の比率（以下、高齢化率とする）が40%を上回った。高齢化率が

突出して高い団地の多くは小規模団地であるが、中には、灘の浜高層や脇の浜高層住宅のように、250戸以上の戸数を数える団地で、高齢化率が50%を上回るという状況もみられる。しかも、高齢者の大半は、単身もしくは夫婦二人で居住しており、他者による見守りや生活支援を要する可能性が高いと想定される世帯を構成している。

最終3ヵ年プログラム¹¹では、高齢化率が40%以上という基準を目安として、夫婦または婚約者との年齢合計が80歳未満の世帯に対する優先募集を実施することを定めている。また、平成16年の春期募集からは、基準とする高齢化率を30%以上に緩和し、入居者構成の多様化を促進している。さらに、現状においては、3人以上の子どもをもつ多子世帯や母子世帯についても、優遇度を高める方策が実施されている。また、いわゆる過疎居住、過密居住問題を解消するため、新たな入居者については、住居規模に対応した家族人数の居住を促進することとされている。

居住者の加齢に伴う団地の高齢化は現在、急速に進行している。平成12年4月時点で38.1%であった災害復興公営住宅の高齢化率は、平成15年には43.1%と、5ポイントも上昇している。

一方、一般公営住宅を含めた県営住宅ストックは、平成16年3月現在で427団地、5万1,827戸を数えるが、このうち、高齢者向け住宅のある団地は89団地、1万101戸で、全ストックの2割を占めている。災害復興県営住宅37団地については、全管理戸数5,946戸のうち、実に2,683戸が高齢者向け住宅となっている。高齢居住者については、入居後、日常生活に支障をきたす身体機能の低下がみられた場合などに、住宅交換が実施されるが、虚弱高齢者の受け皿となり得る住宅は特定の団地に集中しており、居住者構成の均衡を図ることは困難である。

団地の居住者構成は、団地管理の適正化、良好なコミュニティの形成、地域福祉の推進などを図るうえでの基礎条件である。高齢者の居住の安全、安心を図る上でも重要な課題として位置づけられる。

(6) 駐車場の有効活用

災害復興公営住宅団地に整備された駐車場は、県営住宅に通常適用される整備基準に基づき、区画数が設定された。神戸・阪神地域については、各市町条例で定められた付置基準以上、その他の地域については、郊外住宅地とみなし、100%（住戸数と同数の駐車場設置）が適用された。

しかし、入居者に高齢者が多く、また、車を保有している者が予想より少なかったため、団地駐車場の契約率は全般に低い。神戸市北区の鹿の子台南鉄筋が80%台に達するなど例外的に高いものの、災害復興公営住宅全体では契約率5割を下回っている。

公営住宅の駐車場は、原則として入居者以外の使用は認められていない。しかし、公有財産の有効活用の観点からいえば、放置しておくより活用する方が望ましい。そこで県は、空いている駐車場の一部を周辺住民に開放できるよう国と交渉し、国の承認を得られた災害復興公営住宅団地から、周辺住民への開放を実施することとしている。

この過程では、団地管理の業務を担っている住宅供給公社と団地自治会が協議の場を設け、開放する駐車場の管理のあり方等を討議している。また、ロボットゲートの設置、駐車場管理を委託する業者の選定など、必要な対策を講じている。こうした対策は、団地内外の住民の不法駐車を防止する上でも、一定の効果が期待される。

利用されていない駐車場の活用方法については、個々の団地の事情、地域特性などに配慮し、その有効活用を促進することが望ましい。その場合、上記のように周辺住民への開放という方法も1つの選択肢といえようが、個々の団地の個別事情や居住者の要望にニ-

¹¹ 平成14年に発表された『阪神・淡路震災復興計画最終3ヵ年推進プログラム』は、「若年世帯の優先入居を行い、入居者の世代間のバランスをはかるようにする」(p.54)とうたっている。

ズに応じて、共同菜園などとして利用することもあってよいと思われる。居住満足度の向上という観点から、貴重なオープンスペースである駐車場を有効に活用できる柔軟な仕組みづくりを提起したい。

4 取組の成果と課題

(1) 復興過程における先導的な取り組み

以下では、災害復興公営住宅の供給、入居者の募集と選定、入居後のコミュニティ形成や居住者による団地の共同管理という各段階でとられた、先導的な取り組みを取り上げ、その成果と課題を考察する。

ア 住宅供給計画における取り組み

まず、指摘されるのは、**公的事業主体の連携による大量供給の実現**である。ひょうご住宅復興3ヵ年計画に基づく**災害復興公営住宅並びに災害復興準公営住宅**の供給実績はそれぞれ、4万1,963戸（うち新規供給分2万5,421戸）、1万2,320戸となっている（表6）。建設用地の確保など、さまざまな問題があったにもかかわらず、短期間にこれだけ大量の公営住宅の供給が実現したことは特筆される。

計画戸数が達成された要因としてまず考えられるのは、この過程で、国、県、市町にくわえ、住宅・都市整備公団（現在の独立行政法人都市再生機構）、兵庫県住宅供給公社、神戸市住宅供給公社等の公的事業主体が、住宅復興という目標を共有し、機動的に連携したことである¹²。

住宅供給を担う公的事業主体の必要性については、これを疑問視する向きも少なくないが、このような大規模災害においては、一定の信頼関係のもと、行政と連携して迅速な対応を行うことができる公的事業主体の存在意義が示されたといえる。たとえば、公共団体が直接建設を行う方式だけでは到達できなかった目標戸数に到達する上で、公団等が果たした役割は大きい。平成7～11年度について、その震災復興住宅建設実績をみると、総計で19,712戸（このうち、公営賃貸は2,667戸、借上公営は3,719戸）にものぼっている¹³。

公営住宅の供給においては、公団のみならず、民間事業者をも活用した多様な手法が採択された。とくに、先導的な取り組みとして注目されるのは、平成7年4月に制度化された「**特定借上・買取賃貸住宅制度**」に基づく事業が実施されたことである。購入分として3,100戸、借上分としては7,400戸が計画され、それぞれ計画戸数を若干上回る実績を上げている。こうした多様な手法を採用することにより、早期大量供給が可能になった。また、限界はあったとはいえ、住宅立地や住戸計画に一定の幅をもたせることができた。

この点は、民間の土地所有者等が建設する賃貸住宅を住宅供給公社や民間の管理法人が借り上げまたは管理受託して供給された災害復興準公営住宅にも当てはまる。特定優良賃貸住宅制度を活用して実施された災害復興準公営住宅の供給は、助成制度の拡充や入居資格の緩和と併せて、家賃負担能力の低下した被災者に早期に恒久住宅を提供することに寄与したのみならず、「公営住宅階層」の可視化を抑制したという点においても評価される。同制度は、民間賃貸住宅の支援策としては最も手厚い制度であり、不足が懸念された民間賃貸住宅の供給を促進する上で一定の役割を果たした。

もっとも、マスハウジングを基本とする考え方は、民間住宅の買取事業にも反映されており、住戸の仕様や間取りは画一的で、居住性にも課題が残されている。また、大規模団地造成事業等による供給量と比べれば、その量的インパクトは小さい。民間事業者

¹² 参照文献(4)、p.34による。

¹³ 参照文献(8)によれば、公団の事業量は、「3ヵ年計画」期間内に公的セクターが建設する住宅6万4,000戸の約28%にも達した。

が供給する住宅を対象とした借上・買取事業をさらに推進するための方策や、この仕組みを活かして、地域性や居住者のニーズに配慮したまちづくりと連動する住まいづくりの仕組みを検討していく必要がある。

表6 ひょうご住宅復興3カ年計画の実績（平成11年12月現在）

住宅種別	計画戸数	整備戸数	備考
災害復興公営住宅等	38,600	41,963	うち新規供給分 25,100 戸 (実績:25,421 戸)
災害復興準公営住宅	16,800	12,320	特定優良賃貸住宅
再開発系住宅	1,900	1,290	市町執行分低所得者以外 (実績:851 戸)
公団・公社住宅	23,200	1,995	うち賃貸系 10,200 戸 (実績:5,900 戸)
公的住宅	80,500	75,684	うち賃貸系 67,500 戸 (実績:61,625 戸)
民間住宅	44,500	—	住宅金融公庫及び基金事業による支援
合計	125,000	—	

(出所) 『住まい復興の記録—ひょうご住宅復興3カ年計画の足跡』

3点目として、高齢者の居住の安心、安全を図るために試みられたハード、ソフト両面からの取り組みを取り上げたい。災害復興公営住宅の供給計画では、入居を希望する被災者の多くが高齢者であることを踏まえ、高齢者の居住の安定を図ることが重視された。全住戸バリアフリー仕様（高齢者向け住宅仕様）とシルバーハウジングの推進、コミュニティ形成を促す共用空間の設置、コレクティブハウジング等の多様な住戸の供給等がこれに当たる。コレクティブハウジングは、新しい住まい方として別途検証されるので、ここではそれ以外の先導的な取り組みをみていくことにする。

まず、それまでの公営住宅の仕様水準を大きく上回る「いきいき県営住宅仕様」と呼ばれる高齢者向け住宅仕様が全住戸に採用された。具体的には、(a)車椅子での室内生活に対応できる幅広の開口や通路規格、(b)高齢者の利用の便を考えたドアの引き戸やレバーハンドルの全面採用、(c)浴室については、浴槽の落とし込み、段差解消、1418タイプの採用などによる高齢者や介護者への配慮、が挙げられる。これらは、従来の設計水準を大きく引き上げるものであった。シルバーハウジングはこれに、(d)緊急通報システム、(e)安否自動確認システム（水センサー等）、(f)電気錠（緊急時開錠装置）を付加したもので、一般住戸も、(d)～(f)を備えていないという以外は、シルバーハウジングと何ら変わるものではなく、これらを付加しさえすれば、シルバーハウジングの空間要件を満たすことができた。「いきいき県営住宅仕様」の採用は、今後予想されるさらなる加齢への対応を、ハード面から容易にしたといえる。

災害復興公営住宅の供給計画ではまた、**シルバーハウジング**¹⁴の充実が図られた。高齢者の中には、緊急時の対応と見守りが確保されれば、在宅生活を継続できる者が少な

¹⁴ シルバーハウジングは一般公営住宅においてもすでに部分的には採用されてきたが、量的なインパクトは小さく、災害復興公営住宅がこれを大量に供給したことは、先導的取り組みとして位置づけられる。

くない。シルバーハウジングは、こうしたニーズをもつ虚弱高齢者や要支援高齢者のニーズに対応しており、上述した(d)緊急通報システム、(e)安否自動確認システム、(f)電気錠（緊急時開錠装置）の装置を備えるとともに、生活援助員（LSA）による日常的な見守り活動が展開される場所に特徴がある。シルバーハウジングは、原則として高齢者向けであるS型およびM型の住戸を有するすべての災害復興県営住宅において導入された。また、市町の災害復興公営住宅においても一部で導入され、総数で約3,500戸が供給されている。

シルバーハウジングを特徴づける上記(d)～(e)の装置については、居住の安心につながっており、「万一の場合に備えてある方がよい」という意見が大勢を占めるが、一方では、誤作動や誤報が頻発しており、これらの導入にあたっては、安全性はもとより、理解や操作の容易性に特に配慮すべきであった。

たとえば、緊急通報システムについては、入居当初、誤作動による通報が頻発した。これは、その理解や取扱いが一部の高齢者には困難であったためであると考えられている。同様に、水センサー等の安否自動確認システムも、入居者がその仕組みを十分に理解していないことに起因する誤報が多数、報告されている。また、誤報が頻繁に発生するために、システムが有効に機能しない、自治会役員などに過重な負担がかかるなどの問題も指摘されている。とりわけ、高齢者向け特定目的住宅については、緊急時の通報先が個々の登録者であるため、対応が困難であり、発報があった場合には、周辺の住民が対応するしかないという状況となっている¹⁵。こうした運営上の問題点については、改善のための対策を早急に講じる必要がある。

先導的取り組みの4点目は、**コミュニティプラザ**の設置である。災害復興公営住宅に設置された共用施設として特に注目されるこの施設は、応急仮設住宅団地内に設置された「ふれあいセンター」をモデルとしている。住民の親睦や相互扶助を促進、支援するとともに、地域福祉やボランティア活動の基礎的拠点として活用できる共用空間として、従来の集会室機能に加え、調理室、相談室兼LSA執務室等が併せて整備されている。コミュニティプラザは小規模な団地を除く全団地に設置され、その数は県営で32箇所、市町営で24箇所にのぼっている。

コミュニティプラザが従来の集会施設と大きく異なる点は、標準面積基準が大きい¹⁶こと、地域の福祉拠点として整備されたこと、利用を促進するための活動助成金が交付されたことである。他方、課題としては、計画の趣旨に即した利用方法や維持管理の仕組みを伴わなかったことがあげられる。コミュニティプラザの日常管理は、通常の集会施設等と同様、入居者で構成される自治会が担う。このため、水道光熱費をはじめとする維持管理コストの負担方法や使用範囲などをめぐる問題が調整されていない団地では、施設が十分に活用されていなかったり、特定のグループの利用に限定されていたりするなど、課題が指摘されている。

また、いくつかの団地では、コミュニティプラザに設けられた集会室の広さが不十分で、自治会総会などに利用できない等の不満が指摘された¹⁷。コミュニティプラザの整備にあたっては、従来の面積基準を上回るとはいえ、入居者の大半が出席する集会の開催などは想定していない。整備にあたっては、団地が立地する地域の公共施設の整備状

¹⁵ 参照文献(9)、p.8～16ならびに平成16年5月に実施した団地居住者へのインタビュー調査による。

¹⁶ 従来の基準では、対象戸数が150戸未満の場合の標準面積は30㎡以上70㎡以下、150戸以上300戸未満で50㎡以上100㎡以下、300戸以上600戸未満で70㎡以上150㎡以下であったが、コミュニティプラザの標準面積は、50～150戸で100㎡、150戸以上300戸未満で150㎡、300戸以上600戸未満で200㎡とされた（参考文献(4)、p.68参照）。

¹⁷ 団地自治会役員へのインタビュー調査（平成16年5月・6月に実施）による。

況など、地域特性に配慮することが定められていたが、地域の活動拠点として、どのような役割を担うのか、そのためにはどのような整備水準が求められるのか、また、どのような管理運営の仕組みが望ましいのかにまで踏み込んだ検討はなされていない。

他方、入居当初は交流支援事業によるイベント等の行事が盛んで、その会場としてコミュニティプラザも活発に利用されていたが、助成金がなくなると活用されなくなったという団地や、自治会の担い手不足から、コミュニティプラザを利用したイベント等の企画ができないといった団地が散見される。コミュニティプラザの利用を促進するためには、設置趣旨に基づき、その運営に、団地の居住者だけでなく、地域の人々が幅広くかかわれるような工夫が求められる。コミュニティプラザとして従来の集会施設を上回る水準の共用空間が整備されたことは評価されるものの、その利用、管理のあり方については、検討すべき課題が残されている。団地の居住者並びに団地の立地する地域の意向を把握し、利用や管理の方法を調整していく仕組みづくり、また、計画面では、ニーズの変化等に対応できる可変性が求められる。

イ 入居者の募集と選定

前節で指摘したように、災害復興住宅として供給された公的賃貸住宅については、入居者の**一元募集**が実現した。ここではまずこれを取り組みの成果の一点目として指摘したい。

被災者にとって、一元募集制度によって、募集情報を一括して入手できた意義は大きく、応募機会が公平であったことも評価される。他方、管理主体の視点からみれば、募集に係る事務を効率化できる、重複応募や重複当選を防止し、入居を促進できる等の利点があった。

一元募集にあたっては、調整すべき課題がいくつかあった。たとえば、一元募集に要する費用負担の配分方法や収入上限額の調整、優先枠についての考え方などがそうである。これらを調整する上で、災害復興住宅管理協議会が一定の役割を果たしている。協議会では、管理主体によって異なっていた入居者の所得上限の調整などが図られた。募集方法仮設住宅入居者優先枠の設定も、そうした調整事項の一つであった。「仮設枠」については、関係者間で合意が得られなかったため、第1次一元募集ではその導入が見送られたが、第2次一元募集以降は協議会で合意が図られた。

2点目として、今回の災害復興公営住宅ではじめて導入された**グループ募集**を取り上げたい。グループ募集は、第3次一元募集以降、採用されたもので、その目的は、応急仮設住宅で形成されたコミュニティを維持することにより、恒久住宅への移行を容易にすることと、コレクティブハウジングやペット共生モデル住宅などの新しい住まい方を求められる住宅への適応を容易にすることであった。

グループ募集は、応急仮設住宅入居者を対象に実施されたが、はじめての試みであるため認知度も低く、期待されたほどの応募申込みはなかった。とはいえ、公営住宅において、家族関係にはない者同士のグループを、募集の単位として認定したことは画期的であり、多様な居住のあり方を可能にしたという点で評価される取り組みであったといえる。残された課題としては、グループの人数や構成方法についての考え方を整理すること、また、選考における公平性を担保するための方法を工夫することなどがあげられる。

三点目として、**公営住宅等への一時的な入居制度の導入**がある。一時入居は、ストック活用を通じて、仮設住宅への需要を抑制するとともに、一時的であるとはいえ、被災者が早期に利用できる恒久住宅の選択肢を確保できることから、その意義は大きい。

一方、**暫定入居**（住宅交換）制度は、当初から設定されていたものではなく、後から導入されたものであるが、その差し迫った目的は、仮設住宅を早期解消することにあった。仮設住宅入居者の中には、入居後3年が経過しても、また何度落選しても、希望する災害復興公営住宅にしか応募しない人々がいたからである。

暫定入居制度は、こうした仮設住宅入居者を対象に、公営住宅に入居した後も、希望する公営住宅に空きが生じれば斡旋を行うことを保証することにより、応急仮設住宅からの早期移行を促進する目的で導入された。制度が導入されるに至った経緯に注目するならば、仮設住宅入居者優先措置と同様、公平性の問題を免れない。

とはいえ、こうした柔軟な仕組みが導入されたことについては、積極的に評価されてよい面もある。住宅の立地条件は、生活行動を大きく規定する。生活行動圏が狭くなりやすい高齢者にとっては、なおさらである。また、個々の被災者が、長年住み慣れた地域に戻りたいと願うのは当然のことであり、移動により、特定の「場」と結びついて築かれてきた社会関係から切断されるかもしれないという不安も、十分に理解されるものである。したがって、従前に居住していた低家賃住宅を失い、公営住宅に依拠せざるを得ないこうした被災者に、居住地選択の機会を保証することは、その居住の安定を図る上で重要な意味をもつ。そのように考えるならば、暫定入居制度は、個別事情への配慮を、制度として担保しようとした点で評価できる。この制度を活用することによって、コミュニティ形成の観点から特定世帯の入居を促したり、住戸タイプと世帯属性との対応関係を適正化するための住み替えを促進したりできる可能性が開かれたからである。

もっとも、個々の世帯の立地に対する要望については、全体として需給関係にミスマッチが生じていることを勘案すべきであり、制度対象者を拡大し、運用するにあたっては、どのような事由を優先すべきか等、検討課題も多い。

ウ 団地の共同管理とコミュニティ形成

避難所や応急仮設住宅における経験を通じて、居住者の共同意識や助け合いなどの相互扶助活動の重要性が強く認識されていたことから、災害復興公営住宅では、コミュニティ形成を促進することが特に重視された。

災害復興公営住宅におけるコミュニティ形成への支援は、地域福祉の観点から求められたのみならず、住宅行政においてもその必要性が認識されていた。すでに指摘したように、公営住宅では日常的な維持管理業務の一部が住民組織に委ねられている。自治会の結成が求められるのは、それが団地の管理運営組織として機能するからであり、こうした理由から、災害復興公営住宅における自治会結成に向けての支援が、住宅管理行政としても要請され、実践されたのである。見方を変えれば、団地の共同管理への支援は、入居者間の相互扶助機能を作動させるコミュニティ形成への支援としても捉えることができる。災害復興公営住宅では、管理部局が単独で居住者による住宅管理に向けての支援を実施したが、こうした支援は、地域福祉や自治振興の観点からも、その有用性を確認できるものであり、これらを意識的に結びつける支援方策が採用されれば、相乗効果を期待できたとと思われる。

自治会結成に向けての支援は、通常の公営住宅においても実施されているが、災害復興公営住宅ではこれに加え、**災害公営住宅入居予定者事前交流事業**による支援が行われた¹⁸。この事業は、災害復興公営住宅の入居予定者に高齢被災者が多いことに配慮し、新しい生活環境への適応を容易にする目的で実施されたものである。抽選で選定された災害復興公営住宅の入居者は、主体的に隣人を選ぶことができない。新たな居住環境において再度、近隣関係を構築することは、相当なストレスを伴うが、こうしたストレスは高齢者に特に強くあらわれる。入居予定者に事前に交流する機会を設けることは、入居不安の解消、コミュニティづくり、自治会の早期結成に寄与したと考えられている¹⁹。

コミュニティ形成の必要性は、繰り返し指摘され、様々な支援事業が展開されてきた。しかし、居住者が活動の担い手となる維持可能なコミュニティが形成され、地域福祉が

¹⁸ 入居前の事前交流に対して、30戸以上100戸未満の団地は30万円、100戸以上の団地は100万円の助成が行われた（参照文献(6)、p.13による）。

¹⁹ 参照文献(4)、p.99による。

作動するような状況を創出するためには、高齢者等の特定の福祉階層に特化した現在の人口構成を見直すといった抜本的な対策も必要である。この点については、取り組みの課題として後述する。

他方、団地管理に直接関係する取り組みとしては、**いきいき県住推進員制度**の導入がある。県営住宅では通常、管理を委託されている兵庫県住宅供給公社から嘱託職員である地区管理員が派遣され、連絡員である入居者との連携を図るといった仕組みが構築されているが、地区管理員は、一人で平均 1200 戸程度を受け持つことから、きめ細かな対応は難しいと思われた。また、被災高齢者が集中した災害復興公営住宅では、住民自治による団地の共同管理の困難性が当初から予想されていたので、地区管理員がカバーする業務範囲を超えた相談業務なども実施できるような体制を構築することが求められていた。

いきいき県住推進員制度は、こうした要請に基づいて導入されたものである。推進員は、400 戸に一人の割合で配置され、管理運営委員会と連携しながら、不法駐車取締りや団地清掃など、住民自治に委ねられている日常管理活動をサポートすることを任務としていた。いくつかの災害復興公営住宅団地では、こうした活動を通じて、団地管理の適正化が図られた。ただし、自治会が共同管理の担い手として円滑に機能していない、家賃や共益費の滞納者が多い等の問題に直面している団地では、いきいき県住推進員になお過重な負担がかかっているため、こうした状況を踏まえて、その人員配置については、業務内容に応じたものとなるよう、見直しが進められているという。

いきいき県住推進員の役割や業務評価等に関する調査は実施されていないので、現段階で断定的な評価は下せない。しかし、災害復興公営住宅に限らず、高齢化が顕著な団地では、共同管理の担い手を確保することが困難となっていることから、いきいき県住推進員による支援の意義は大きいと思われる。少なくともこうした制度の必要性は強く認識されており、今後は、業務内容を精査した上で、そのあり方についての検討を深めていく必要がある。

三点目に、**コミュニティプラザの活用**を推進してきた取り組みを取り上げたい。前項で指摘したように、居住者の交流を通じて、コミュニティ形成を促そうとする事業は、入居前から試みられているが、入居直後にも多数の事業が展開されており、団地の中に設けられたコミュニティプラザが、こうした行事の会場として活用されてきた。

コミュニティプラザの運営は通常、自治会（管理運営委員会）のもとに設けられた「コミュニティプラザ運営委員会」が担っている。そこで、この委員会の活動を助成するために、**コミュニティプラザ運営費補助**として、年間 100 万円の補助が入居開始後、3 年間で限度に行われた。これを利用して、「ふれあい喫茶」をはじめとする様々な交流事業が企画、実施された。こうして、団地での共同生活の初動期として位置づけられるこの期間中には、コミュニティプラザが盛んに利用されている。

ただし、問題も残された。たとえば、団地によっては補助期間の終了と同時に、こうした活動も衰退もしくは停止した。このため、こうした実態を捉えて、コミュニティプラザ運営補助については、補助金に依存するような傾向を助長した等の否定的な側面を指摘することも可能である。活動の持続可能性を高めるという視点から、コミュニティプラザの運営方法や活動補助のあり方をさらに工夫する余地はあったであろう。

コミュニティプラザ運営補助が団地居住者にコミュニティプラザの活用法を提示した意義は否定されないものの、補助をより有効に活用するためには、団地におけるコミュニティ形成を促すソーシャルサポートのあり方がまず検討されるべきであり、コミュニティプラザ運営費補助の実施時期や条件は、その中で調整されることが望ましい。

エ 高齢者等の居住の安定

設計段階における高齢者居住への配慮についてはすでに指摘したので、ここでは、主として日常的な居住支援について敷衍する。

災害復興公営住宅における高齢者居住支援として特筆されるのは、**生活援助員（L S A）**らによる**見守り活動**が展開されたことである。L S Aは、長期にわたり、入居高齢者と継続的にかかわることで、一定の信頼関係を構築し、個々の高齢入居者の生活状況を把握することができることから、こうした情報をもとに、必要に応じて、自治会や他の福祉サービスとの連携を図っている。住民による相互扶助を作動させることが困難な災害復興公営住宅では、このような仕組みが不可欠であり、L S Aが果たしている役割はきわめて大きいといえる。

現状では、L S Aによるサービスの提供実態は、団地が立地する市町によって異なる。例えば、芦屋市では24時間体制で支援が実施されているが、神戸市や西宮市では夜間支援は実施されていないなど、格差が生じている。この問題は、市町にその責任が委ねられている高齢者福祉計画と、シルバーハウジング制度に基づき導入されたL S A制度との調整が必要であることを示唆している。関連して、2000年に施行された介護保険制度との整合性を図ることも課題といえる。

L S Aによる支援は、原則としてシルバーハウジング住戸入居者に限定されるが、実際にはシルバーハウジングに入居できず一般住戸に入居した要支援高齢者がいること、反対に、シルバーハウジング住戸入居者の中に支援を必要としない高齢者が居住している場合もある²⁰ことから、シルバーハウジングに限定した支援とするのは、実態に即していないといえる。

また、L S Aによるサービスと、自治会等の住民組織や民生委員が提供するサービスや、近隣などのインフォーマルな資源により提供されるサービスとは、相互補完的な関係にある。例えば、シルバーハウジングに設置された安否確認や緊急通報のシステムは、L S A制度と結びついているが、これらがL S Aの不在時間帯に作動すれば、自治会役員がその対応に当たることとなる。

緊急時に最も迅速な対応が可能なのは、近隣居住者であり、L S Aによるサービスだけであらゆるケースに対応できるわけではない。今後は、シルバーハウジングではない一般住戸に入居している要支援高齢者への対応等を含め、L S Aの役割や業務内容を、団地の実態に即して調整していくことが求められる。

オ 家賃低減化対策

所得がきわめて低く、従前に居住していた賃貸住宅の家賃が公営住宅のそれを下回る低水準であった世帯など、応急仮設住宅調査結果から、家賃負担能力に問題をもつ者が少なくないことが判明していたため、災害復興公営住宅への移行を促すために必要な措置として、家賃低減化対策が採られた。

導入された家賃低減化対策の特徴は、応能応益性の重視と時限措置による特別減免の二点である。**応能応益家賃**については、今日では災害復興公営住宅に限らず、通常の公営住宅においても一般化しているものであり、この考え方がいち早く採用されたことは、公平性を担保しつつ、低所得層の家賃負担を軽減することができたという点で評価される。とりわけ、震災後の当初三年間については、被災要件が重視され、同居親族や収入要件が適用されなかったため、この点を考慮すれば、支援の公平性の観点からも、応能応益家賃を導入する意義は大きかったといえる。

他方、当初五年間に限った特別措置として、10%以下の低所得層に対する家賃の低減化を上乗せする**特別家賃低減化対策**が採られたが、この措置は、応急仮設住宅入居者実態調査等の結果をもとに導入されたもので、これにより、最低位収入の被災者の場合、市街地内でも6,000円程度の家賃が実現した²¹。こうした対応は、住宅困窮者の実態に

²⁰ 参照文献(6)による。

²¹ 参考文献(4)、p. 71による。

即した現実的な支援であるという点では評価される²²ものの、本来は、年金などの社会保険制度や生活保護等の公的扶助のあり方を含む社会保障制度全体の中で、対応を検討すべき課題であったと思われる。時限措置であったことから、措置打切りに伴う家賃の上昇を不安視する低所得者も少なくなく、問題を先送りした感は否めない。結局、当初5年間とされた措置期間はその後さらに5年を加え、現在では10年間に延長されている。今後は、こうした時限的な対応ではなく、財源上の手当を含め、低所得者の居住の安定を図るための対策を、社会保障として位置づけ、普遍化していく取り組みが求められる。

(2) 実現できなかった取り組みとその原因

ア 災害復興公営住宅への需要予測

公営住宅への需要予測を的確に行うためには、住宅被害の実態のみならず、被災者の状況を把握する必要がある。復興計画の策定にあたり利用されたのは、総務庁統計課から提供された平成5年住宅統計調査結果（速報）である。持ち家、借家等の住宅所有関係や居住世帯の収入階層の推定に活用されている。

しかし、同調査は標本調査であり、収入についてもアンケート調査で捕捉されていることから、精度の点では問題がある。したがって、この時点で、税務署が把握している世帯の所得や不動産の保有状況に関する情報を利用できたとすれば、需要予測の精度を上げることができたと思われる。個人の所得や資産に関する情報は、プライバシー保護の観点から慎重に取り扱われる必要があるものの、一定の配慮のもと、利用が可能になるような仕組みが検討されるべきであろう。

災害復興公営住宅等の計画戸数は、被災住戸数とその立地や住宅特性をもとにして推計された被災世帯の状況から、当初、2万6,900戸と設定されたが、その後実施された応急仮設住宅入居者調査結果等を踏まえて、1万1,700戸を追加、合計で3万8,600戸とされた。当時の切迫した状況の下ではやむを得なかった面があるとはいえ、大量の公営住宅が計画され、マスハウジングシステムに依拠してそれらが供給されたことは、そのストックを、今後、どのように仕組みで管理・運営していくのかという、重い政策課題を提起した。

イ 既成市街地内での建設用地の確保

災害復興公営住宅は、戸数確保という点では大きな成果を上げたが、被災者の希望が高かった既成市街地内での用地確保が進まず、応募倍率の極めて高い団地があった一方で、募集割れ団地が出てくるなどの需給上のミスマッチが生じた²³。こうした事情から、希望する災害復興公営住宅への入居を断念し、応募倍率の低い住宅に応募し、入居したという者も少なくない²⁴と思われる。また、希望する住宅に応募しても落選し、応急仮設住宅に長期間とどまる被災者が生み出された。

震災後5年経過した時点で実施された検証報告では、地理情報システム（GIS）の整備により行政データを管理すべきであるとの提案²⁵がなされている。既成市街地内での建設用地を確保するためには、土地・建物の利用、所有関係に関する情報の管理と活用が円滑に進むような体制を整備するに加えて、利用されていない空地の利用や借上等を促進する規制・誘導策も検討すべきであろう。極端な例ではあるが、第二次世界大戦で焦土となった旧西ドイツでは、社会住宅制度に基づく住宅復興を促進するため、住宅

²²参考文献(4)、p.81によれば、これにより「一般入居者と遜色ない家賃収納が図られている」と、同制度の効果を評価している。

²³この点については、すでに多数の識者が指摘している。たとえば、参考文献(10)～(13)を見よ。

²⁴2000年ならびに2004年に実施した災害復興公営住宅居住者へのインタビュー調査による。2000年調査は参考文献(6)による。

²⁵「住宅再建支援の課題とあり方」に示された提案（参考文献(10)、p.206）をさす。

需給関係が均衡を回復するまでの間については、私的所有権にも一定の制約を課し、社会的に利用できる住宅の供給を促進している。

震災直後、民間事業者の建設意欲は低く、早期に賃貸住宅が供給される見込みは低かったといわれる²⁶。しかし、被災者の住宅立地に対する希望を考慮すれば、従前居住地で民間賃貸住宅を含む、多様な住宅供給を積極的に誘導すべきであり、その上で、低所得者対策として、借上・買取制度等を活用しながら、応能応益家賃を適用した賃貸住宅として提供する手法を促進すべきであったと思われる。現行制度のもとでは、民間住宅を社会的に利用するための手段が限られている。法制度上の問題を含め、こうした手法が促進されるための条件を明らかにし、社会的合意を図っていく必要がある。

ウ 型別供給による入居者構成のバランス確保

災害復興公営住宅では、型別供給の方針を採ることにより、入居者構成のバランスを図ることが目指されたが、団地によっては、高齢者向け住戸として設定されたS型、M型に偏っているなど、住戸計画においても「混住」の理念は徹底されなかった。また、ハードの計画において一定の配慮がなされていても、入居者選定の段階で、ハードとの対応が図られなかった。例えば、家族世帯向けの住戸であるL型住戸に独居や夫婦のみの高齢者世帯が入居したり、シルバーハウジング以外の住戸に虚弱高齢者や要支援世帯が入居したりするという事態が生じている。

入居者確保のバランスが理念として追求されながらも、十分に実現しなかった要因としては、入居者の選定段階で、高齢者や仮設住宅入居者が優先されたこと、また、計画段階においても、「混住」のレベルや目標時点が明確ではなかったことを指摘できる。

当然のことながら、団地の規模や周辺環境によって、入居者構成に求められるバランスは異なってくる。特に問題となるのは、戸数規模の大きな団地の場合である。一度に百人を上回る単位で、虚弱高齢者が集中すれば、活力が低下し、団地の共同管理がいつそう困難になる。そうした団地を支えることは、地元の市町や地域社会にとっても大きな負担となる。

被災者には高齢者が多く、さらに応急仮設住宅入居者には、その傾向が著しかったことから、全体として高齢化率が高くなったことはやむを得なかったものの、高齢者の居住の安定を図る上でも、高齢者に特化した人口構成は回避すべきであった。

また、長期的にみて、ミックスコミュニティを促すためには、空間のゆとりも必要である。多様な世帯にとって魅力のある居住空間とするためには、規模や性能面で一定の質を確保しておくことが必要である。災害復興公営住宅の場合、高齢の単身者や夫婦2人世帯の需要が多いことから、小規模住戸が多数供給された。しかし、公的賃貸住宅全体としてみれば、家族世帯のニーズに適合する住戸が不足していること、また、持ち家の平均延べ床面積が120㎡を上回る中で、公的賃貸住宅のそれはその半分にも達していない現状を考慮すべきであろう。たしかに、設計段階では、2戸1化の検討など、可変性を担保する仕組みも一定取り入れられたものの、床面積の狭小なS型、M型の供給割合がきわめて高い団地が生まれており、多様な世帯タイプのニーズに対応することは難しいと考えられる。空間の拡張性を担保する方法をさらに検討する必要がある。

同様に、各タイプの基準面積の引上げや居住性の改善を図ることも今後の課題である。S型では、高齢者対応を図るため、廊下幅員や浴室等のゆとりが重視された結果、居住面積は従来の同面積の住宅より大幅に圧縮された。投入コストと実現可能な住宅の質との最適な均衡点を追求する必要がある。

もっとも、計画理念を実現するためには、こうした対応だけでは限界があることも確かである。マスハウジングの仕組みそのもの限界性を認識するとともに、後述するように、入居者募集や選定の段階で検討すべき課題がある。特定の世帯タイプが特定の団地

²⁶ 平成16年6月に実施した当時の県担当者に対するインタビュー調査による。

に集中しない仕組みをつくること、また、個々の団地の特性に応じて、どのようなミックスコミュニティ（「混住」）を目標とするのかを、具体的に明らかにしていく必要がある。

エ 住戸配置の工夫による住民間相互扶助の促進

公営住宅では通常、同一階の住戸が自治組織の最小単位を構成している。このことを念頭に、住棟計画では、高齢者向け住戸を各階に数戸単位で分散配置し、一般世帯向け住戸と混在させることにより、自然で日常的な見守りや支え合いの実践が期待された。しかし、住戸の独立性が高く、また生活空間が各住戸の中に限定される傾向が強いため、こうした配置が、必ずしも入居者相互の交流促進には寄与しなかった²⁷との指摘がある。高層階では風圧が強く、筋力の低下した高齢者にはドアの開け閉めも難しく、また、各階数戸ずつシルバーハウジングが配置されると、LSAによる見守り活動の負担が大きくなるなど、虚弱高齢者向けの住戸を分散したことに対する批判もある。

しかしながら、同様の計画であっても、団地によっては、計画意図が理解され、これが評価されている場合もあることから、分散配置の有効性を一概に否定することはできない。高齢者向け住戸の配置方法については、評価が分かれる理由を詳細に分析し、これを、計画にフィードバックする必要がある。また、計画理念についての社会的合意を得ることも今後の課題といえる。

オ 時間経過による変化への対応

恒久住宅として建設された災害復興公営住宅は、地域社会の重要な生活基盤を構成することから、短期的なニーズに応えるだけでなく、予想される将来の変化に対応する必要がある。

災害復興公営住宅の計画においても、こうした側面は一定、配慮されていた。その代表的な取組が2戸1改造計画である。災害復興住宅協議会が定めた住宅設計の方針の1つで、「40 m²タイプの住宅は、将来2戸1改造が可能な設計」とするとされた。この方針は、当初は独居の被災高齢者の入居が多数見込まれることから、S型住戸を大量に用意する必要があっても、将来の変化に備えて、2戸を1戸に改装できるなどの柔軟な変更を可能にするという点で、評価されるものであった。

しかし、2戸1改造計画は、入退去管理と連動させてはじめて活用が可能となる。そのためには、入居者構成についての明確なビジョンのもとで、こうした仕組みを活用するための管理指針が必要である。現状では、2戸1改装が可能なS型住戸は、間仕切りが簡易であるために遮音性能が低く、騒音問題などの苦情が発生する原因ともなっている。

災害復興公営住宅の入居者構成は、住宅完成後入居した被災者の高齢化に伴い、高齢者への特化がさらに強まる傾向を見せているが、現状では、入居後の家族構成の変化にも充分に対応できていないといえない。

特定の住宅立地に対する希望が強く、結果として長期間、仮設住宅での居住を余儀なくされた被災世帯については、暫定入居制度という柔軟な対応が導入されたが、住宅と世帯との対応関係を調整するためには、こうした仕組みを活用することも視野に入れて検討する必要がある。

カ 住戸の計画趣旨と合致する入居者選定

災害復興公営住宅では型別供給を実施することにより、多様な世帯ニーズへの対応と特定団地への高齢者の集中回避が目指されたが、団地によっては、入居者の選定段階でこうした計画趣旨を活かすことができなかった。

その要因としては、応急仮設住宅の早期解消をはかるため、仮設枠が優先されたこと、募集割れ団地が発生し、応急仮設住宅入居者を対象とする特定入居が実施されたこと、

²⁷ 参照文献(4)、p.81による。

そもそも、被災者が希望する立地で十分な量の住宅が供給されず、大規模団地や需要の見込めない縁辺部の地域で戸数が消化されたことなどが考えられる。

キ 居住者構成再編によるミックスコミュニティ（「混住」）の実現

災害復興公営住宅では、低所得の高齢者に著しく偏った居住者構成となっている。県営住宅について、高齢者の集中状況を見ると、平成12年時点における災害復興公営住宅の高齢者世帯比率は50.2%、このうち、単身者に絞った高齢単身世帯が入居世帯に占める比率は30.7%と、どちらも極めて高率である。

災害復興公営住宅ではまた、低所得世帯の集中が顕著である。平成12年時点で、年収200万円未満の低所得世帯が占める比率は72.4%であった。ちなみに県営住宅全体で見ると同比率は47.6%であったから、災害復興公営住宅における低所得世帯の集中の度合いがいかに高かったかがわかる。

これらの傾向は、入居後年数の経過に伴い一層強まっている。平成15年時点における高齢者世帯比率は57.4%、このうち、単身者に絞った高齢単身世帯が入居世帯に占める比率は35.7%で、平成12年当時よりも一層高くなっている。この時点で、一般住宅と災害復興公営住宅の高齢化状況を比較すると、前者の高齢化率16.34%に対して、後者のそれは42.28%と格段に高いことがわかる。

すでに対応が検討され、新たに入居する世帯については、年齢等が配慮されるようになっている。しかし、若い世帯が入居すれば、問題が解消され、コミュニティ形成が進むとは考えられない。そもそも、公営住宅を困窮者対策のツールとすることに限界性がある。ミックスコミュニティ（「混住」）の理念を実現するためには、団地の規模、周辺の状況を勘案した入居資格者の拡大を図り、所得や家族構成等、年齢以外の要件においても、「混住」が実現することが望ましく、入居者のソーシャルミックスを促進する仕組みを、さらに検討する必要がある。さらに、必要であれば、空間の用途変更についても踏み込んだ検討が望まれる。

5 10カ年の総括と今後への提案

(1) 10カ年の総括

住まいは人々の生活を支える基本的な基盤であり、居住の安定は、被災者の生活再建に必要な不可欠な条件である。震災直後の応急避難から、復旧、復興期を経て現在に至るこの過程で、このことは幾度も確認された。

災害復興公営住宅に入居した者の多くは、震災前、既成市街地で低廉な家賃で供給されていた民間賃貸住宅に居住していた。被災者の基本属性が早い段階で把握されたこと、また、短期間に大量の災害復興公営住宅が供給され、そのような施策がとられなければ困難であったであろうと考えられる被災者の居住の安定が図られたことは評価される。また、その過程で、高齢社会を見据えた様々な先導的な取り組みが行われたが、その社会的意義はきわめて高く、そこから、今後に向けての貴重な教訓を引き出すことができる。

同時に、不十分であったと考えられる対応や、現行の公営住宅制度に内在する抜本的な問題もある。以下では、震災直後から現在に至るこの10年間の災害復興公営住宅における取り組みを、主として課題として残された問題を中心に、総括することにした。

ア 住宅供給計画

災害復興公営住宅の供給は、用地取得難に起因する立地の偏りや大規模団地の造成による戸数確保を余儀なくされた。このため、入居を希望する被災者は、極めて限られた選択肢を受容するしかなく、新たな環境への再適応を強いられることになった。

いうまでもなく、需給のミスマッチは可能な限り回避されることが望ましい。戸数消化を優先するあまり、需要が見込めない地域で供給が行われたことは、当初から予想されていた様々な問題を惹起させ、大きな課題を残したといえる。大規模団地では、高層住宅を中心とした高密度な共同住宅が多数建設されたが、高層高密の共同住宅は、従前

住宅や直前に居住されていた仮設住宅とは大きく異なる生活環境である。こうした団地への入居を余儀なくされた被災者が、新たな環境に適応するには、相当の困難が伴った。

大規模団地造成による早期大量の公営住宅確保にかわる代替案としては、定期借地制度や借上・買取制度の活用²⁸など、民間事業者による住宅供給の促進と、その活用を促進し、小規模分散型の公営住宅を実現することなどが挙げられる。ただし、その促進に向けては解決すべき課題が多かったといえる。

例えば、震災直後、民間事業者の建設意欲は低く、早期に賃貸住宅が供給される見込みは低かったといわれる。また、入居者負担が毎年上昇するという現行の特定優良賃貸住宅制度は、市場家賃の下落や、住宅分譲価格の低下が進行する局面においては、活用が難しい。同制度では、需給のミスマッチが生じやすく、経営リスクが高くなるからである。

他方、小規模分散型公営住宅については、管理コストが高いという指摘がある。しかし、現状においては、管理コストからみて最も効率のよい戸数規模が具体的に明らかにされているわけではない。また、団地規模の問題を、管理コストの側面のみから論議することも適切ではない。特定地域に特定層が集中することに伴う問題を、多角的に論じる必要がある。

大規模団地造成による早期大量供給を所与の条件として捉えると、次に検討すべき課題は、住棟計画や住戸計画のあり方についてである。

今回の取り組みでは、立地特性などに課題があるとはいえ、限られた予算の中で、相対的に良質な住宅が供給されたといえる。ただし、すでに指摘したように、コスト削減の観点から、間口の狭い画一的な住戸が多数供給され、居住性の面では問題を残した。また、災害復興公営住宅の計画で採用された型別供給は、「混住」をその計画理念としているが、この理念が十分尊重されたとはいえない。そもそも公営住宅を需要した被災者の世帯属性に偏りがあったことから、こうした対応にはやむを得ない側面があったことは否めないが、今後は、住宅交換等の制度を用いた住み替えを促進するなどして、入居者構成を調整する必要がある。

型別供給は時間経過による変化を柔軟に受け止めることができない。このことは、計画時点においても一定予測され、2戸1改装を可能にする住戸計画の採用など、部分的には対応策も採られたが、現状では有効に活用されておらず、また、いつ、どのように実現するのかなども、具体的には検討されていない。居住者の住み替えを促進する有効な手段がなければ、時間の経過とともに住戸タイプと居住世帯とのミスマッチは、今後一層拡大する可能性がある。

高齢社会への対応という課題については、全住戸でバリアフリー仕様が採用され、設備水準が引き上げられるなど、ハード面では評価される取り組みが実現した。ただし、小規模住戸では、浴室、便所や廊下面積の拡大により居住面積が圧迫されており、居住者の住まい方を制約している可能性がある。独居高齢者や高齢夫婦のみの世帯の居住を念頭に、緊急通報システムが設置されたことは、加齢により身体機能やADLが低下する高齢者の居住の安心につながったが、誤作動や誤報の頻発、特定の居住者に問題対応への負担がかかっているなど、問題点も残されている。機器の操作性を改善することはもとより、システムを補完すると考えられるコミュニティの機能を強化する方策を検討する必要がある。

災害復興公営住宅ではまた、従来の集会室の設置基準を上回る広く、設備の整った共用空間がコミュニティプラザとして整備され、コミュニティ形成を促す空間与件として重要な役割を果たした。しかし、団地によってはそれらが十分に活用されておらず、そ

²⁸ 民間借上げ賃貸住宅制度による供給実績とその評価については参照文献(4)ほか、安田(2004)、高寄(1999)(参照文献(14)、(15))等を見よ。

の維持管理が負担となっているという現状がある。また、活用されていても、特定の団地住民の利用に限定され、地域福祉資源として機能していない場合もある。開かれた利用を促進するという観点から、コミュニティプラザ等の共用施設の利用、管理をめぐる適切なルールの策定と、その遵守を担保するための仕組みを検討する必要がある。

コミュニティ形成の促進を意識して採られた設計上の工夫については、計画時の意図どおり機能している場合と、そうではない場合がある。空間のあり方が居住者の日常生活行動を誘導したり、方向づけたりすることは一般に指摘されているが、こうした効果は、その空間を利用する社会集団の特性によって大きく左右される。災害復興公営住宅で採用された計画上の配慮については、慎重にその課題や問題点を探る必要がある。

イ 入居者の募集と選定

災害復興公営住宅の入居者募集にあたって採択された一元募集の仕組みは、被災者にとってわかりやすく、また、公平性の担保や行政効率の向上という点でも評価される。近年、公共賃貸住宅については、一元管理についての議論が行われており、地域の実情に即したあり方を模索しようとする動きもみられるようになってきているが、今回の試みは、そうした実験の一つとしても社会的意義をもつと考えられる。もっとも、設置された災害復興住宅管理協議会の任務が、募集方法の調整のみに終わったことは惜しまれる点である。

災害復興公営住宅への入居申請は、特定の団地に集中した。多数の被災者にとって、希望する場所で住宅を確保することは重要な問題である。例えば、応募した被災者の中には、掛かり付け医による診察や仕事の継続を理由として、従前居住地の近傍で住宅を確保する必要性が特に高いと考えられる者がいた。このため、応募倍率の高い団地に応募し、落選するという経験を何度も繰り返した者も少なくなかった。

震災で突然住まいを失った被災者が「以前に住んでいた場所に戻りたい」という願いをもつことは、当然のことである。復興公営住宅の立地がこうした被災者のニーズと乖離していたために、抽選方式にはやむを得ないという側面もあるものの、この方式では、上記のような個別事情に配慮することはできない。こうしたニーズを満たすためには、何らかの方法で、特定の住宅立地に対するニーズが特に高いと認められる被災者を抽出するなど、必要性をもとに優先度の高い居住者に配分するための方法が検討されてよかったのではないかと思われる。

入居者の選定にあたっては、被災者の年齢と応急仮設住宅入居の有無を基準とする優先措置が設けられたが、その妥当性については、十分に検討されたとはいえない。災害復興公営住宅に入居できた者と入居できなかった者とは、享受できた公費支援額に大きな格差が生じたため、それらが抽選という「運」や年齢という要件に左右されたことについては、様々な批判がある²⁹。

この問題を回避するためには2つのアプローチが考えられる。1つは、住宅困窮度の査定方法を開発し、困窮度の高い世帯を優先的に入居させる方式である。このアプローチは、公平性という点では優れているが、(a)困窮度の査定に要する時間コストが高くつく、(b)その時点で困窮度が高かったとしても、将来にわたって困窮度が高いことを意味しないから、継続居住を保障すれば公平性の問題は免れない、(c)困窮者が集中居住する地域が形成されるなどの問題がある。(a)は本質的な問題とはならず、(b)についても、居住の継続保障期間を限定するという方法を採用すればよいと考えられるかもしれない。しかし、(c)の問題は、公営住宅の単位を小さくし、分散していくという対応をとらない限り回避できない。

2つ目のアプローチは、この問題を回避するアプローチで、応能応益原則を徹底した上で、ミックスコミュニティを追求するというものである。すなわち、困窮度に基づ

²⁹ たとえば、参照文献(15)を見よ。

く「優先枠」を設けるのではなく、ミックスコミュニティの形成という理念に適った入居者選定を行うのである。

災害復興公営住宅の場合、入居者選定において最も重視されたのは、差し迫った課題であった**仮設住宅の解消**を図ることであった。応急仮設住宅における入居を余儀なくされた被災者の多くは、親族資源に恵まれない低所得者等で、他の手段で適切な住まいを確保することが難しく、公営住宅への入居の優先度は極めて高い人々であったと推察される。その意味ではアプローチ1により近いといえる。しかしながら、仮設枠が設定され、さらにその枠が大きく採られたのは、応急仮設住宅の早期解消が優先されたからであり、個々の応急仮設住宅入居者のニーズや優先度から直接導かれたものではないことに留意する必要がある。

当初、6割とされた仮設枠は、その後さらに引き上げられ、県営住宅では最高で10割にまで達した。応急仮設住宅の供与期間は2年間と定められ、その解消が急がれたことは理解されるものの、災害復興公営住宅の入居者募集において、高比率の「仮設枠」が設定されたことによって、例えば、公営住宅への入居を確実にするためには、少々無理をしてでも仮設住宅に止まるほうがよい、との判断を合理化した側面があることは否めないだろう。

応急仮設住宅入居者を、県外避難者など、同じように住宅に困窮しながらも様々な理由で応急仮設住宅への入居を回避した人々と区別し、優先することが妥当であったかどうかとも問われる。災害復興公営住宅には、4次にわたった一元募集において延べ14万8,854にもものぼる世帯が応募している。応募倍率が3.47にもものぼるなかで、仮設枠の設定や応急仮設住宅入居世帯に対する特定入居は、仮設住宅入居者に有利に働いたと思われる、不公平感を増幅させた。

別の問題は、応急仮設住宅での生活を余儀なくされた被災者の属性が偏っていたことと結びついている。災害復興住宅管理協議会は、入居者の選定にあたって「各優先順位の優先枠を適宜適切に設定すること等により、良好な地域コミュニティ及びまちづくりの形成、並びに申込者等の従前居住地への入居について、できる限り配慮する」との方針をもっていたが、現実には、仮設住宅入居者が様々な局面で優先されたことから、中高年の単身者や高齢者の集中を制御できなかった。このため、型別供給やシルバーハウジングの導入等において想定されていた「混住」の実現は困難となった。

たしかに、「仮設枠」や高齢者を優先する「福祉枠」などの優先措置は、困窮度を勘案しているという点で、単純な抽選よりも「公平」であったかもしれない。しかし、高齢者や仮設住宅入居者が他の被災者よりも「困窮度が高い」とは一概にはいえず、高齢者や仮設住宅入居者といったフィルターでは析出されない様々な生活困窮問題が存在していたことも確かである。

しかし、ここで問題とすべきことは、困窮度の測定方法よりも、被災者の「困窮度」と、「公営住宅」が直接結びつけられたことである。公営住宅への入居が適わなかった被災者にも、その必要の度合いに応じて、住宅に対する柔軟な支援メニューが用意されていれば、不公平感は解消されたはずである。「仮設枠」の設定が仮設住宅の早期解消に寄与したことは改めて指摘するまでもないが、早期解消を優先させなければならぬという状況が生み出された制度要因については、これを明らかにし、克服する方法を検討する必要がある。例えば、今回のような大規模災害においては、当初予定されていた2年間という供与期間は十分ではなかった。43,000戸という膨大な数をはじめ、応急仮設住宅の位置づけや用地確保問題を含む供給方法については、「仮設枠」と連動する諸課題を含めて、さらなる検討が求められる。

一方、立地に対する希望等を尊重する住宅交換制度は、応急仮設住宅の解消を図るために後から加えられたものであるが、この制度は、入居者の選定にあたって、個々の申請者の個別事情に基づく「住宅選択の保障」を可能な限り追求したものと見える。公平

で透明性の高い仕組みとすることが課題として残されているものの、こうした考え方が導入されたことは注目される。

入居者募集方法として注目される別の取り組みは、グループ募集制度である。初めての試みで周知度も低く、予想されたほどの応募がなかったことはすでに述べたが、制度の趣旨は、十分に理解されるものである。高齢の被災者がゼロから新たな人間関係を構築することは困難であり、大きな負担を伴う。グループ募集には、こうした負担を軽減するとともに、孤立や孤独といった問題を予防するという効果を期待できる。課題を明らかにした上で、理念に即した運用を検討する必要がある。

ウ コミュニティ形成と団地の共同管理への支援

災害復興公営住宅では、住民自治による団地管理を円滑に進めるために、自治会の結成が求められたが、自治会の結成やその運営には当初、相当の困難が伴った。一般公営住宅とは異なり、災害復興公営住宅では、団地生活を経験したことがない者が一斉に集まり、自治会を結成することになる。したがって、団地自治会の役割について周知している者は少なく、また、健康上の理由などから役員を引き受けられない者が多いなど、自治会活動を円滑に進めるための条件を欠いていたといえる。

県営住宅の場合、住民自治による共同管理が困難な団地については、団地管理を委託されている県住宅供給公社や、ここから派遣されている「いきいき県住推進員」が居住者により構成される管理運営委員会をサポートする体制をとってきた。しかし、これらは時限的な特別措置であり、望ましい体制とはいえない。市町営の場合、管理主体である市町に、自治会運営や団地管理に関する相談を受け付ける窓口があるのに対して、県営住宅の場合には、こうしたサービスを受けることが困難との指摘もあった。

入居後一定の年数を経て、団地によっては、当初は混乱した自治方式による管理にも慣れ、円滑な管理活動が行われているようである。しかし、一部の団地では、自治会活動が低迷している、不法駐車問題を解決できない、共益費の徴収が困難である、役員の引受け手がいないため、特定の者に負担が集中する等の問題を、適切に処理することができず、支援を必要としている。

災害復興公営住宅では、コミュニティ形成に向けての支援として、各種の親睦・交流事業が行政の補助を得て展開されたものの、それらが、住民の相互扶助を前提とする団地の共同管理の仕組みづくりにどの程度有効であったのかについては、さらなる検証が必要である。他方、団地管理の必要性から、自治会の結成に対する行政支援が実施された意義は大きく、これをコミュニティ形成支援の観点から、さらに強化すべきであったと思われる³⁰。

もっとも、災害復興公営住宅団地で現在生起している様々な問題は、自治方式による団地の共同管理の困難性を示唆してもいる。団地の共同管理を円滑に進めるためには、居住者の中に、住民の信頼を得て、その意見を集約、調整し、共同管理を推進するリーダーと、リーダーを支える人々が必要である。また、交替で清掃や鍵の受渡し等、共用施設の日常的な維持管理業務を担い得る者が必要である。しかし、公的扶助への依存度を高めた虚弱高齢者等が集中する団地では、こうした業務を担う人材が不足し、一部の者に過度の負担がかかるという状況を生み出す。こうして、自治による団地管理が停滞し、社会的支援の必要性が高まる。

災害復興公営住宅団地の現状は、公営住宅の管理をめぐってこれまで指摘されてきた様々な問題点を浮き彫りにしている。団地によっては、自治方式を維持、強化するため

³⁰ 参考文献(6)、p.175による。ここでは、西宮浜団地を対象に実施した調査をもとにして、コミュニティ形成を促進するソーシャルサポートのあり方として、「道具的サポート」として位置づけられる住民の組織化を、親睦・交流といった情緒的な取り組みより先行させるべきであるとの結論を導いている。

のさらなる工夫が求められるが、外部からのサポートが不可欠となっている団地もある。団地の共同管理とコミュニティ形成の観点から、居住者構成の再編を進めると同時に、現状や実態に即した対策を検討する必要がある。

エ 高齢者の居住の安定

災害復興公営住宅で推進されたシルバーハウジングは、高齢社会における高齢者の居住の安定と安心・安全を、社会としてどのように支えるのかという点でモデルとしての役割を期待された。災害復興公営住宅ではシルバーハウジングに限らず、全住戸でバリアフリー化が徹底されるとともに、緊急通報システムの設置を可能とする仕様が採用されており、ユニバーサル化を図ったという点においても、一定の成果を上げている。

シルバーハウジングでは、市町村との連携のもと、生活援助員（L S A）が配置される。L S Aは高齢者の見守り活動を通じて、共同居住に伴う様々な問題発生への未然防止に寄与している可能性が高い。また、コミュニティプラザにL S A待機室が設けられたことは、共用施設の管理にもプラスに作用している可能性が高い。

しかし、計画時点におけるコミュニティ（相互扶助）への期待と、相互扶助は機能せず、L S Aへの負荷が大きくなっている。理念と現実との乖離は、計画と管理のみならず、住宅と福祉との連携の重要性を示唆している。

(2) 今後への提案

ここでは、前節までにおける検討を踏まえて、特に重要だと考えられる取り組みを挙げてみたい。

ア 民間住宅を視野に入れたユニバーサルな住宅支援を強化する

震災復興において、マスハウジングシステムに基づく公営住宅の大量供給を促した最大の理由は、安全な住まいの確保を可能にする住宅施策が十分ではなかったことにある。したがって、まず求められるのは、震災による住宅被害を最小限にすることであり、そのために必要な施策を強化する必要がある。

住宅に困窮する世帯を、現行公営住宅制度にのみに依拠して救済しようとするのは困難であり、また、望ましいともいえない。公的住宅はもとより、多数を占める民間住宅の安全性の向上と、そのアフォーダビリティの確保を図る施策の拡充が求められる。

民間賃貸住宅についていえば、現状では、住戸面積規模の狭小性もさることながら、遮音性や断熱性などの住宅性能上の問題を抱えている。適切に維持されず、老朽化が急速に進んでいる場合も少なくない。こうした低質な住宅は、その低家賃性ゆえに家賃負担能力の低い者の需要に対応する。このため、市場原理に委ねる限り、容易には淘汰されない。したがって、民間賃貸住宅の性能を担保する建設助成・ストック改善助成のあり方、また、低質住宅の供給を抑制するための規制、ストックの維持管理状況の検査、家賃補助制度等を検討し、住宅の質の向上と適切な維持・管理を図っていくべきである。この点は、持ち家についても同様であり、安全性の担保という観点から、情報提供のみならず、必要に応じて規制・誘導策を検討し、導入すべきである。

イ 入居希望者のニーズに応える

次に考えるべきことは、マスハウジングによらない住宅復興を実現するための方策である。公民にまたがる多様な住宅供給主体による住宅供給をまず促したうえで、その中から社会的に利用できるストックを計画的に分散させて確保することを提起したい。入居希望者の要望が高かった既成市街地で適切な建設用地を確保するためには、公民の連携をさらに強化する必要がある。今回の対応では、用地確保の困難性から、需要の見込まれない遠隔地での供給をやむなくされたが、需要が見込まれた既成市街地で利用可能な建設用地を確保するための方策を強化すること、また、民間住宅の供給を促し、その活用を図ることを提起したい。このような対応は、平時における住宅政策の機能強化を通じてのみ可能となると考えられる。

さらに、入居希望者のニーズにきめ細かく対応するためには、入居者参加型のハウジ

ングを追求すること、また、拡張性を担保し、住まい方の自由度を高める、ゆとりのある住空間を提供する方策を検討することが望ましい。地域性を考慮したデザインとし、地域の資源として位置づけ活用できるようにすることや、時間の経過とともに活用方法を調整できるような仕組みを設けておくことも必要である。

おそらく、現行制度のもとでの現実的な方策は、民間並びに公共事業主体による住宅供給を促し、必要に応じてそれらを社会的に活用できる借上公営住宅制度の仕組みをさらに拡充、整備することであろうと思われる。震災復興の過程で、試みられた民間住宅等の借上げや買取制度の意義と課題を検証し、そこから、この仕組みをさらに発展させるために必要な教訓を引き出すことが重要である。もう一つは、住宅性能基準と連動する住宅手当制度を検討することである。住宅手当は、住居費負担能力に限界がある世帯が、その仕組みを通じて、安全で良質な住宅を確保できることに寄与するものでなければならない。

ウ ミックストコミュニティ（「混住」）を実現する

災害復興公営住宅団地を特定階層の集中する分断された地域社会にしてはならない。入居者の募集・選定においては、多様な人々が集住するミックストコミュニティの形成を目標とすべきである。とりわけ、大規模団地では、ミックストコミュニティの実現が最大限重視されるべきであり、長期的には、この考え方に基づいて、入居者の募集、選定方法を慎重に検討する必要がある。

本報告では、低所得の高齢者が集中する大規模な災害復興公営住宅団地については、その居住者構成を再編すべきであることを繰り返し、指摘してきた。そのための具体的な選択肢の1つとして、**公的賃貸住宅管理の一元化**がある。例えば、1つの団地に、公営階層のみならず、旧公団住宅層や公社賃貸層が混在して入居することが可能になれば、ソーシャルミックスの観点からはより望ましい居住者構成となる。年齢や収入階層の幅を広げることは、団地の活性化を促すとともに、福祉等の行政サービスコストの縮減にも寄与する可能性が高い。

もっとも、その実現のためには調整すべき課題も多い。例えば、公団や公社賃貸住宅の管理方式は公営住宅のそれとは大きく異なる。コミュニティ形成の観点からいえば、住民自治による共同管理を原則とし、住民が委託管理、自主管理等の管理方式を自ら選択できるようにすることが望ましい。

上記のような対応をとることが困難であっても、各団地の実情に即した優先入居などの措置により、居住者構成の均衡を促すことは一定可能である。現状においても高齢化率30%を目安に、こうした対応がすでに採られているが、収入階層、家族構成など、年齢以外の条件も、検討されてよい。例えば、規模の大きな住戸に単独世帯が居住しているなどのミスマッチについては、**住宅交換制度**を活用するなどして、「混住」を促進すべきである。

災害復興公営住宅では、地域福祉の観点から、コミュニティ形成の重要性が度々指摘されてきた。しかし、**団地の共同管理**が、住民の組織化を促す契機として機能するという側面には必ずしも十分な注意が向けられたとはいえない。団地の共同管理という観点から進められてきた住民の組織化に向けての社会支援を、コミュニティ形成の視点からも位置づけ、強化すべきである。

住民自治に基づく共同管理の遂行が困難になっている団地については、維持管理活動への居住者の参画を促す仕組みづくりや、NPOの活用等、団地の実態に即した管理方式や方策についても検討する必要がある。現行のいきいき県住推進員制度を検証するとともに、これを新たなマネジメントシステムの提案や支援方策の検討に活かすべきである。居住者構成の再編による「混住」の実現は、**団地の共同管理**の前提条件としても重要である。

エ 高齢者の居住を支える

高齢者に特化した現在の居住者構成を是正する必要があるとしても、公営住宅に、高齢者の居住の安定を図る役割が期待されることは間違いなく、維持可能な居宅介護、住み慣れた地域での居住を保障する仕組みづくりが求められている。災害復興公営住宅は、この点で先導的な取り組みを行っており、その経験や教訓を発信していく意義は大きい。

災害復興公営住宅では、高齢者の居住の安定を図るために、ハード、ソフトの両面から、様々な配慮がなされた。しかし、生活援助員（L S A）制度をめぐる諸課題に集約されるように、現状では福祉行政と住宅行政との連携が十分に図られているとはいえない。都道府県と市町村の役割についてもこれを明確にし、連携を図っていくことが重要である。

今回の災害復興公営住宅の供給にあたっては、高齢者の居住を支えるための仕組みや与件など、計画の前提となる条件が必ずしも明確ではなかったといえる。また、合意形成も充分ではなかった。地域高齢福祉計画や介護保険制度との整合性を図りつつ、高齢者の居住の安定を支える総合的な仕組みを構築し、これと整合性のとれた住居計画を策定することが求められる。

オ 災害復興公営住宅を地域資源として活用する

災害復興公営住宅は、地域福祉の観点から、現に入居している居住者の福祉の向上のみならず、地域住民の福祉資源としても活用されるべきである。

復興公営住宅団地に設けられたコミュニティプラザは、地域の福祉拠点として位置づけられ、整備された。当初3年間は運営補助が行われたこともあり、自治会や福祉法人、ボランティア団体などが、様々な交流事業を企画、開催した。ただし、対象を団地入居者に限定した行事が多く、団地の外から参加者を募って実施されたものは少ない。コミュニティプラザの管理は入居者に委ねられており、また、その運営費用を負担するのも原則として入居者であるという現行の仕組みでは、コミュニティプラザを、地域福祉の拠点として、地域に開かれた利用方法を促進することは困難である。地域福祉の観点から、こうした共用施設を整備する意義は大きく、計画の趣旨にかなった管理のあり方を検討する必要がある。

コミュニティプラザに限らず、団地全体を、地域のまちづくり資源として位置づけ、活用するという視点が大切である。例えば、地域として高齢化が課題となっていたり、衰退化が問題となっていたりする場合には、高齢福祉の拠点整備の観点や雇用機会の創出なども念頭に、空き住戸等の活用を図るなど、地域全体の福祉の向上、活性化の観点から必要な対策を総合的に検討する必要がある。

コミュニティプラザの活用を促進するためには、団地自治会を機能させることが特に重要である。自治会は、団地の共同管理を担うのみならず、地域福祉の活動を活性化させる上でも、重要な役割を担っているからである。したがって、県営、市営などの管理区分にかかわらず、必要に応じてその運営をサポートするための機動的な体制を構築することが求められる。県と市町、また住宅部局と関連する他の民生関連部局との一層の連携が求められる。

6 おわりに

住まいは、誰にとっても必要な生活必需財であり、地域生活の基盤でもある。同時に、資産として私的に所有され、売買の対象ともなる。住まいの持つこの2つの特質のうち、どちらに比重を置くかによって、政策に対する考え方は大きく分かれる。前者の立場にたてば、住宅再建に対するユニバーサルな支援が支持される。他方、後者を重視するならば、セーフティネット論に依拠した住宅支援に限定されることになる。

阪神・淡路大震災では後者が強調された。その教訓を踏まえて、その後の震災被害への対応においては、住宅再建に対する公的支援を実施する地方自治体が現れるようになった。住宅再建支援の重要性に対する認識が徐々に浸透してきたといえる。

ただし、住宅再建への支援を行うとしても、具体的にどのような支援が望ましいかは一概にいけない。被害の状況や特性によって、必要とされる対策も変わってくるからである。人口の過密な大都市で深刻な被害が生じた阪神・淡路大震災では、大量の災害復興公営住宅が供給された。災害復興公営住宅の供給は、私的な資産形成への支援という問題を回避できるという点においては、もっとも優れた選択肢であった。しかし、今回の取り組みが示すように、この方法は、援助の的確性や公平性と、居住の安定の確保や社会的均衡のとれた居住地形成という、両立困難な課題に直面することになる。投入可能な公費に制約があれば、ユニバーサルな支援としてこれを活用することは困難だからである。

本検証では、主として均衡のとれた居住環境の構築という観点から、災害復興公営住宅の現状を批判的に検討してきたが、援助の的確性や公平性については、持ち家や民間賃貸住宅に居住する住宅弱者を含めた論議が必要であり、そのなかで公営住宅に代表される公的賃貸住宅のあり方や位置づけが明らかにされなければならない。

住まいの確保は生活復興に不可欠である。しかし、それだけでは十分ではないことも確かである。被災者が失ったものは、住まいだけではなく、住み慣れたまちであり、そこで時間をかけて築かれてきた近隣関係や見慣れた風景、慣れ親しんだ場所や生活サービスである。この「まち」への愛着や帰属意識は、居住者の環境に対する働きかけを通じて醸成される。マスハウジングシステムでは、住宅供給を効率的に行うことができても、「まち」を再生することはできない。

災害復興公営住宅の供給は、厳しい制約条件の中で行われた。また、予想された問題を抑制、緩和するための様々な工夫が行われた。その中には、コミュニティ形成への支援をはじめとして、高齢社会における防災と福祉のまちづくりという観点から評価されるものも多い。しかしそれでもなお、それらが万全の対策にはならなかったことに留意すべきである。

ここから学ぶべき教訓は、このような未曾有の住宅被害に対応するために、マスハウジングにとって代わる機動的な住宅供給の仕組みを構築し、機能させることの重要性である。震災は、住宅制度の再編過程の中で、住宅政策の意義を再浮上させた。この教訓を基礎にして、耐震性を備えた安全な住宅ストックの構築、均衡のとれた居住者構成の実現、コミュニティを基礎とする住宅の共同管理システムの整備、高齢者の居住の安定を支える仕組みづくりなどを追求すべきである。そのためには住まいの再建と「まち」の再生をつなぐ自治体住宅政策を強化する必要がある。

住宅が凶器となって人間の生命を奪うという事態が二度と繰り返されてはならない。住宅の耐震性を高める予防策を講じることが重要なことは論を待たない。そのうえで、深刻な住宅被害が生じるリスクを念頭に、平時から速やかに対応できる仕組み、体制づくりを検討しておく必要がある。被害の状況によっては、規制や誘導、また家賃補助等の間接助成を強化するだけでは、許容できる水準の住宅を、必要とする人々に的確に供給することは困難である。また、現状ではなお、民間住宅への補助を大幅に強化することに対する社会的合意が得られているとはいえない。財政支援に一定の限界があることも確かである。そのことを前提に、被災者のニーズに的確に答える支援のあり方を検討する必要がある。また、広く住宅への公的支援の意義や効果を説明し、社会の合意を得る必要がある。

災害復興公営住宅の取り組みとその現状を踏まえ、現行の公営住宅制度の課題を克服するための道筋を探るとともに、ここで展開された様々な先導的取り組みの成果については、これを継承、発展させていくことが重要である。

参照文献

- (1) 兵庫県まちづくり部『平成10年ひょうご住まいの統計』2000年3月
- (2) 阪神・淡路大震災住宅問題研究会：住田昌二（代表）、高田光雄、山崎古都子、森本信明、檜谷美恵子他『阪神・淡路大震災による住宅被災の実態並びに住宅復興問題調査報告』、財団法人住宅総合研究財団、1996年2月
- (3) 兵庫県公営住宅等推進協議会『震災から復旧・復興へー阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ』、1997年3月
- (4) 兵庫県『住まい復興の記録ーひょうご住宅復興3カ年計画の足跡』2000年3月
- (5) 兵庫県『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』2000年
- (6) 復興団地コミュニティ調査研究委員会『阪神・淡路大震災災害復興住宅団地における生活再建とコミュニティ形成に関する調査研究ー復興団地のコミュニティ』、(社)都市住宅学会関西支部、2002年3月。
- (7) 檜谷美恵子「復興団地のコミュニティ」、『市政研究』134号、pp.26-35、大阪市市政調査会、2002年1月
- (8) 都市基盤整備公団「復興住宅の建設」、『都市公団の震災復興事業』pp.7-41、2001年
- (9) 兵庫県県土整備部『過去の先導的施策等の検討調査報告書』、2004年3月
- (10) 震災対策国際総合検証会議『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業検証報告 第4巻 被災者支援』、2000年4月
- (11) 平山洋介「被災地の住まいの将来」、日本建築学会建築経済委員会『大震災一年半・住宅復興の課題』、pp.1-24、1996年
- (12) 高田光雄「住宅復興とハウジングシステムの再編ー復興住宅政策の検討」、日本建築学会建築経済委員会『大震災一年半・住宅復興の課題』、pp.105-111、1996年
- (13) 高田昇「公的住宅政策の課題と展望」、立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』pp.156-170、有斐閣、1998年
- (14) 安田丑作「震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題ーすまい・まちづくりの新たな取り組みに着目してー」『都市政策』第115号、pp.84-102、財団法人神戸市都市問題研究所、勁草書房、2004年3月
- (15) 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』、勁草書房、1999年