

＜過去の災害公営住宅の取り組みを振り返る＞

阪神・淡路大震災の災害公営住宅

神戸山手大学 小 林 郁 雄
石東・都市環境研究室 石 東 直 子

1. 阪神・淡路大震災における災害公営住宅の 三つの課題

1995年の阪神・淡路大震災における災害公営住宅の課題は次の3つであった。

- ・供給戸数、立地場所、家賃といった住宅建設・供給の基本的課題
- ・暮らしを再生するすまいのための課題
- ・生活の仕方・在りようを前提にした住宅の建設・供給の課題

1) 住宅建設・供給の基本的課題

第一の課題は、住宅をなくし自力再建が困難な膨大な数の被災者全員に、その多数は仮設住宅居住者であるが、災害公営住宅等が十分供給できるのか？その建設場所として、被災地に近接して用地を確保できるのか？なにより戦前長屋や零細木賃住宅など低家賃の住宅に長年住んできた低所得高齢者にとって、安い公営住宅といえども家賃を払うことができるのか？こうした災害公営住宅の絶対量と立地、家賃などがどうなるのか？そうした建設・供給計画をどのように被災者が知ることができ、自らの生活再建の過程を思い描くことができるのか？これが、第一の、かつ、最大の課題であった。

結論からいえば、立地場所に少し課題があったとされている以外は、おおむね合格点であるというのが一般的評価であろう。それは、何故か？中越大震災では、どうだったか？今回の東

日本では、どうなるのか？

2) 暮らしを再生するための課題

第二の課題は、避難所や被災自宅から仮設住宅への移転において、痛烈に批判が集中し、実際にも孤独死など多くの問題を生んだ従前コミュニティを無視した供給・入居方式である。障害者や高齢者が優先入居した人道的（といわれる）で、公平な対応であった。しかし、公平であることは必ずしも最適ではない、旧来コミュニティを無視し、早い順にということで社会的弱者を集めてしまう結果を生んだ。

災害公営住宅の募集入居において、その反省からグループ入居を優先させることが試みられたが、ほとんど利用されることはなかった。隣近所と一緒に住みたいわ、とは言うが、入居申込みの時にそれは決定的な要因とはならない。他に優先すべきものが、それぞれの家庭の事情である。子どもの学校とか、親の介護とか、場所の選定や時期など、仲良しコミュニティ以上に重い選択肢があるのが、普通であろう。東北でも仮設住宅へのグループ入居が企画されたが、不十分に終わったと聞く。神戸の教訓の不十分な伝達である。

第一の課題の住宅を建設・供給すればすまいを再生したと考えてしまうところに、第二の課題があったというべきであろう。容れ物としての住宅がなければ、もちろん始まらないが、容

れ物ができたといって、すまいやくらしが始まる訳ではない。復興すべきは住宅ではなく、そこでの暮らしである。そのためには、何をどのようにすればいいのか？

3) 生活の在りようを前提にした住宅の課題

第三の課題は、第二の課題（くらしを再生するすまい）からの第一の課題（住宅建設・供給）への対応である。そこでの生活の仕方や在りようを考えた住宅の建設・供給であるのかという課題である。住宅を設計し建設・供給するのに、そんなことも考えずにするんですか？という素朴かつ根源的な質問があるだろう、そのとおりである。早期に大量の公共住宅建設供給に最も重要なファクターは、予算化である。同じスパン（柱間）の同じ構造の住宅建築を、間口幅の割り付けの違いだけで40㎡の単身向け、50㎡・65㎡の家族向けなどに標準設計・規格建設したのが、神戸の経験である。確かにそれなら予算化は簡単だ。関係した建築関係者とくに設計関係者が、それをヨシとしたとはとうてい思えないが、結果としてそうなっている。公共住宅の早期大量供給ということは、そういうことなのだ。ただし、すべての災害公営住宅が、という訳ではない。何事にも例外はあるし、個別の努力が異なる結果を生んでいる少数例が、重要で参考にするべきである。

4) 課題への対応はどうしたのか

第一の課題については、災害公営住宅の建設計画段階で明らかになっていたデータ（1996年7月に公表された「恒久住宅への移行のための総合プログラム」など）を、この「住宅」の1997年1月号（特集／阪神・淡路大震災から2年）において、「密集市街地の再生と住宅復興」（小林郁雄）というタイトルで詳しく紹介し、

解説し、評価した。建設・供給の実態はそれを参照いただければいいのだが、15年前の状況は現在の経済、社会背景とはかなり異なるので、現状の参考にはならない。

しかし、ひとつだけ当時の阪神・淡路における災害公営建設・供給で特筆すべきことをあげるとすれば、被災者への家賃軽減策の実施である。これによって、どれほどの被災（特に低所得高齢）者が安堵し、安定した生活再生を図ることができたかは、計り知れない。ちょうど応能家賃制度が検討されていたこともあって、その導入が果たした役割が大きい。

第二の課題への我々（神戸復興塾、市民まちづくり支援ネットワークなど）なりの対応・回答は次の「入居事前交流事業（芦屋のだんだん畑など）の取り組み」である。また、第三の課題への対応は、コレクティブハウジング事業推進応援団などによる「震災復興コレクティブハウジング（ふれあい住宅）への取り組み」であり、詳細は石東直子団長に執筆をお願いした「3. 全国初の公営コレクティブ住宅（ふれあい住宅）の課題」にまとめている。

2. くらしのための入居事前交流の試み

1) 入居予定者事前交流事業

阪神・淡路大震災では、仮設住宅などの仮のすまいから、公営住宅など恒久住宅への移動が、1998年の四度目の春にピークを迎えた。本当のすまいへ移るとともに、もう一度新たな近隣関係を再生創造していくことが入居する被災者は必要になる。それは従来の地域関係（コミュニティといわれる）を分断、離散させた仮設住宅生活への反省から、恒久住宅である災害公営などへの入居時の大きな課題であった。そうかといって、被災前の地域社会を災害公営住宅地に再生することは困難であり、非現実的である。

规律的な生活からはほど遠いが、せめて連帯感なかで今までの人々との温かい交流のあるくらしを取り戻してもらいたい。生まれて初めて鉄筋コンクリート造の共同住宅に入居することのイロハに備えることはもちろん、新しいコミュニティをそこで再生していくための配慮が重要だ。

そこで、神戸復興塾を中枢にした NPO 神戸まちづくり研究所や市民まちづくり支援ネットワークなどが一致協力して、取り組んだのが、事前の見学会や交流会など入居予定者事前交流事業であった。破壊されたコミュニティは新たに再建するしかない。

新規供給住宅が完成するまでの仮設住宅での待機期間のうちに、公営住宅入居者を対象にした事前交流事業を、1997年の夏頃から準備し、公営住宅への入居ピークを迎える1998年春を中心に行った。

- ・1998年2月：北舞子台第4団地（垂水区）…現地見学会と事前交流事業
- ・1998年3月：鹿ノ子台南団地（北区）、ルネシティ魚崎中町団地（東灘区）、ベルデ玉津団地（西区）…現地見学会と事前交流会
- ・1998年4月：HAT 神戸団地（灘区）…「よろず相談室」
- ・1998年5月：HAT 神戸団地（灘区）…ウェルカムイベント
- ・1998年10月：井吹台団地（地域見守り協議会と共催）…現地見学会とウェルカムイベント
- ・1999年9月：HAT 神戸団地（灘区）…「暮らしの相談／ふれあいテント」

事前の見学会や入居者交流会が、新たなコミュニティ再生の基本だと思って進めたものである。それは、少なくとも新しい無機質な箱をつくることしかできない建設関係技術者のはしぐれの、せめてもの「いいわけ」ではあったが、

幸い震災復興基金事業に取り上げられ、多くのボランティアや NPO 分野の人たちの活動現場でも事前交流事業は展開された。



写真-1 事前交流事業の現地見学会（北舞子台第4団地）

2) 南芦屋浜コミュニティ・アート計画

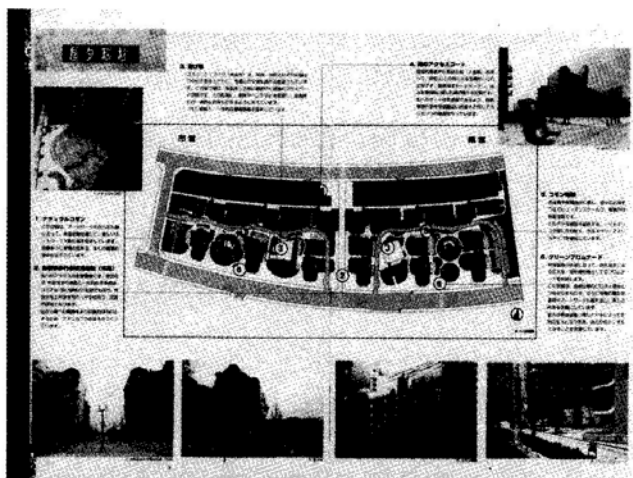
もうひとつ、同じ思いで進めたプログラムに、南芦屋浜コミュニティ・アート計画がある。芦屋市の南に新たに造成された人工島に作られた南芦屋浜災害公営住宅（県営414戸、芦屋市営400戸）で行った、コミュニティ／暮らしのワークショップ（担当：伊藤雅春さん）と、アートワーク／心地よい暮らしのアート（担当：橋本敏子さん）の2つの枠組みからなる計画であった。

これからのコミュニティづくりのために入居予定者に集ってもらい、環境形成に関わる専門家やボランティアの一般市民も加わっての「暮らしのワークショップ」は、合計7回開かれた。アートを介したまちと人との関係の創造をめざす「アートワーク」は、アーティストによる環境一体型のものと、入居者・市民ボランティアによる住民参加型アートが展開された。1996年末から検討を始め、97年5月から翌98年3月まで、ほぼ1年間にわたる南芦屋浜コミュニティ・アート実行委員会（座長：小林郁雄）を中心とした取り組みであった。この取り組み

には事前交流事業の先行モデルとして、多くの関係者も参加した。

このコミュニティ・アート計画の代表作品は、団地の住棟の間に計画された緑地に作られた「だんだん畑」である（たほりつこさんのアート作品「注文の多い楽農店」）。震災後に設置された新たなタイプの集会場所（ギャザリングスペース）の代表であり、多くの被災入居者の協働の暮らしを再生する場となることが期待され、実際に入居者の手で管理運営が続けられた。（写真－2・3、参考1）

これらの取り組みもコレクティブハウジングの事業推進と同じように、単なる住宅ではなく「すまい」として器を用意すべきであるという観点からは同じことだと、私のなかでは位置づけていた。



写真－2 南芦屋浜災害公営住宅



写真－3 芦屋のだんだん畑・菜の花

3. 全国初の公営コレクティブ住宅（ふれあい住宅）の課題

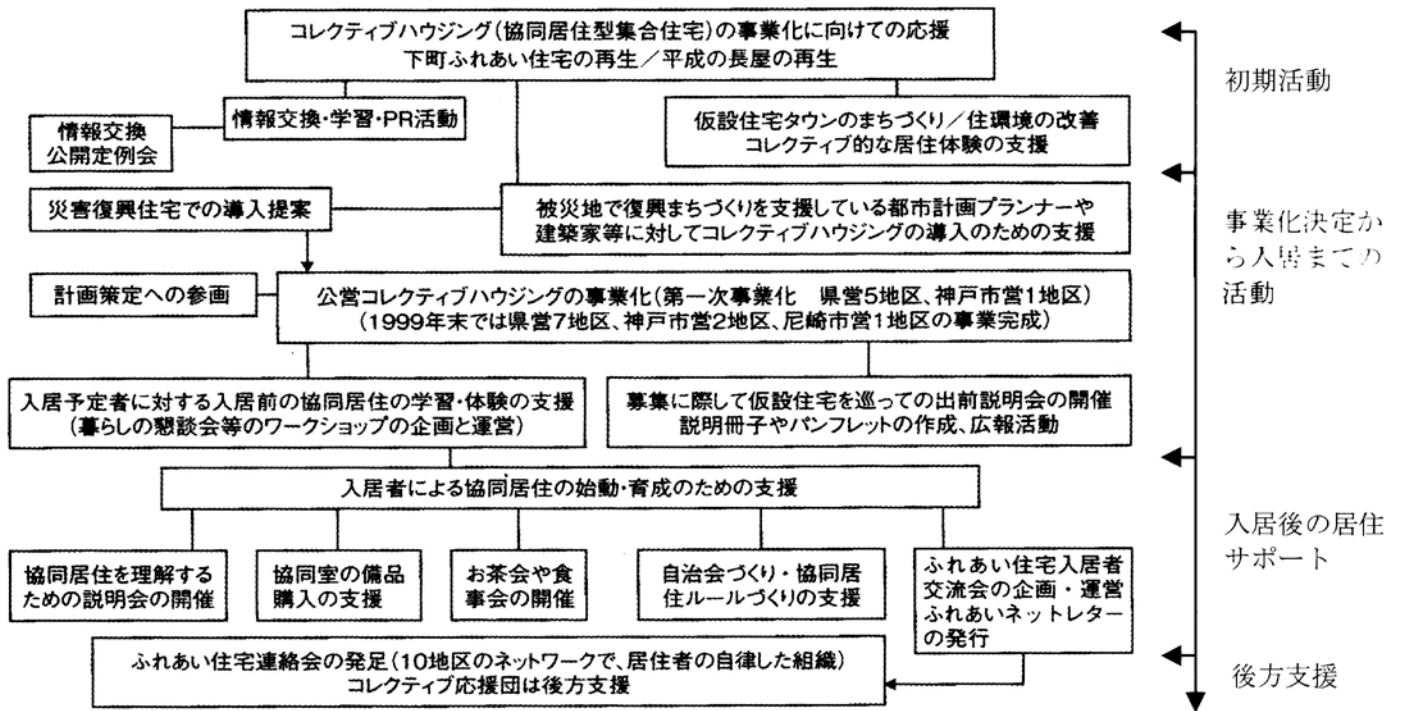
「いつでも誰かと合えるし、いつでも一人になれる」というコピーのふれあい住宅は、入居者が日々の暮らしの楽しさと利便性を共に育む「共助」に視点をおいた住宅である。しかし、入居後数年を待たずして、入居者の加齢による心身の弱化に伴い共助ができなくなった。住宅を建設するというハードな住宅供給のみで、入居後の協同の暮らしを育み、継続するための手立て（ソフトな住宅供給）が検討されなかった。入居前はボランティア組織のコレクティブ応援団などによる協同居住の始動のためのワークショップが開催され、2地区の神戸市営ふれあい住宅では市担当職員もワークショップに参加し職員たちも新しい暮らし方の公営住宅の認識を持つことができたが、共助を継続させるための公的な施策は検討されなかった。コレクティブ応援団も事業化推進当時はその必要性にまで想いが至らなかった。従って、現在多くのふれあい住宅の協同室は日常的に使用されることなく、閉ざされた状態になっている。それはソフト面の住宅供給の欠落に加えて、下記のようないくつかの課題が重なりあっている。

1) ふれあい住宅のいくつかの課題

共助が難しくなったいくつかの課題は下記のようなものが指摘できる。

① 10地区341戸が建設されたふれあい住宅は阪神大震災後の緊急な試みであり、全国初の事業化のために国の事業制度がなかったため、ほとんどの住宅はシルバーハウジング制度の活用で事業化された。うち2地区はシルバーハウジング以外の住戸も併設されているが、全体に入居当初から高齢者の入居が多かった。

② 入居後数年を待たずして居住者の加齢に



図ー1 コレクティブハウジング事業推進応援団の事業展開にそった居住サポート活動

よる心身の弱化に伴って共助活動が困難になり、定例的な食事会やお茶会が中止されたり、節季の行事も少なくなり、ごみステーションや共同空間の清掃などを人材センターに外注するようになった住宅もある。「共助」を継続するための手立てがないので、このような状況に対しての対応策は住民まかせである。

③ ふれあい住宅の空き家募集等の管理担当部局である自治体職員は2、3年で交代するので、ふれあい住宅の主旨を熟知しておらず、募集に際してふれあい住宅の説明が正確になされない。また応募者の中にはサービス付き福祉住宅と思いこみ、入居当初から生活支援を必要とする人が入居して来て共助活動がますます困難になる。

④ ふれあい住宅の設計に関わった建築家や自治体職員が実際の暮らしに対して無知に等しく、協同室や共同設備の維持管理費が高くなり、居住者が共助の活動を控えるケースも出てきた。例えば、協同室に大きなエアコンが複数台設置され、その電気代基本料金が電力使用料

の多い業務用料金が設定されており電気代が高くつく。実際は全く使われたことのない共同洗濯コーナーなども設けられており、口径の大きな水道蛇口が設置され、水道使用量基本料金が高く設定されている。実生活と合わない複数の協同室や2階吹き抜けで照明器具がセレモニー会場のような協同室、協同室の厨房スペースが小さすぎて使い勝手が悪い等々、日々の暮らしとその維持管理について無神経な男の視点での設計がなされている住宅もある。

⑤ 2000年に制度化された介護保険制度の家事ヘルパーを利用する人が増え、個別対応のヘルパーが居住者の閉じこもりを誘引し共助を阻む原因にもなっている。

居住者のこのような戸惑いに対しての相談窓口はなく、自治体もボランティア組織のコレクティブ応援団に期待していた。なお、コレクティブ応援団はコレクティブ住宅の事業化の推進のために上記のような活動を展開してきたが、入居後のこのような個別の問題の対応には限界がある（参考2）。

2) 課題への対応策

ふれあい住宅の入居からしばらくは、その先進性が多くの自治体から注目され、視察者も少なくなかったが、「共助を継続させる仕組みの欠落」については指摘されることはなかった。しかし現在、いくつかの自治体で事業化されている協同居住の住宅は、神戸のふれあい住宅の課題を教訓とし、共助の継続のための手立てを備えて事業化されている。

例えば、北海道釧路町型コレクティブハウジング「遠矢団地とピュアとうや」は、高齢者と若い家族、共働きなどさまざまな世帯が交流できる住まい方として、公営住宅の範囲の中で「協働」や「自助・共助」の理念に基づき、他世代間コミュニケーションを図り、地域を含めた支え合い・助け合いの結びつきのある住まい方を目指している。既存の住民組織等が形成されていない新たな公営住宅・施設づくりにおいて、行政による住民参加のソフト面の働きかけにより、周辺地域を含む住民間の互助による見守りや生活支援サービスの提供、介護保険サービスの運営主体の立ち上げを誘導している（参考引用資料：「住まいからはじめる地域・まちづくり2008／豊かな住まい・まちづくり推進会議、公共住宅事業者等連絡協議会発行」）。

なお、筆者はふれあい住宅の入居後も支援活動が続け、問題が発生した住宅から連絡があると相談にのり、共助が困難になった打開策の一つとして、外部サポートの導入を提案したが、もともと外部サポートの協力でお茶会を継続している（または再開した）住宅もある。例えば、県営Iふれあい住宅と隣接の県営シルバーハウジングでは、入居時から継続して神戸大学のボランティアサークル「灘地域活動センター」が毎週土曜日の午後「お茶屋いわや」を開いており、周辺地区の住民も含めて毎週50人ぐらいの

参加があるという。県営Fふれあい住宅は地域で託老所を運営している事業所に協同室を有料で提供し、地域の人でも参加できる食事会、映画会などをしてもらったり、市社協等が健康相談会などを開催し、地域の人でも参加している。また、まちづくり協議会は地域の人でも対象にしたお茶会や食事会をふれあい住宅で開催している（協同室の使用料は有料で、ふれあい住宅自治会に払われる）などの事例がある。

住人の加齢により自立した協同居住の運営が難しくなった時、外部サポートの導入はひとつの解決策であろう。

3) 東日本大震災の復興公営住宅への提案

東日本大震災の復興公営住宅の建設にあたっては地域特性を考慮して安心して住み続けられる住まい復興の取り組みがいくつか提案され、事業化に向かっているようだ。

安心して住み続けられる公営住宅とは暮らしに必要なサポート体制が整っていることだが、それを居住者だけで持続していくことは難しい。住宅供給主体が持続可能なサポート体制を組み込んで供給するのが望ましいが、それも早期には普遍化は難しい。一方、地域全体で総合的なネットワークをもつことが望まれるが、これもすぐ実現できることではなさそうだ。そこでまずは居住者が自治組織（自治会）を結成しコミュニティを育み、住人の要望を把握し身近な地域資源を活用することが考えられる。例えば、民生委員、高齢者在宅介護施設等の事業所、近くの飲食店をはじめとする生活必需品店、コンビニエンスストアなどと協働するなどはどうか。また、筆者が考えているアイデアのひとつに公的介護保険制度の活用がある。現行の介護保険制度ではホームヘルパーの利用は個人契約であるが、利用者がグループで契約し

て、家事援助の集約化ができないだろうか。例えば、家事ヘルパーの食事づくりを依頼している人たちが集まって共同室で食事を3、4人分まとめて作ってもらって一緒にいただく。これは集住なら実現できそうである。元気な住人たちも参画すれば定例の食事会になる。制度上では難しいが運用面で工夫して実例ができれば、波及効果もありそうである。このようなアイデアを提案しコーディネートする公的なアドバイザー派遣制度や自治体の暮らしサポート部局の設置が望まれる。

追記：

東日本大震災では建設仮設住宅の戸数を上回る「みなし仮設住宅(民間賃貸住宅の借り上げ)」が供給されており、今後の災害発生時の仮設住宅供給施策の重要なモデルとなるだろう。しかし、建設仮設住宅は集まって住んでいるので行政やボランティアの支援や情報交換も比較的容易であるが、みなし仮設住宅居住者は個々バラバラに入居し孤立しており、必要な情報も行き渡りにくい状況にあり、復興住宅入居後のコミュニティを育む面でも課題が大きいと予想される(参考3)。

みなし仮設住宅の居住者は「県外避難者」の状況と類似しており、馴染みのない地域で孤立して暮らしており、将来の不安を抱えながらも情報が得られず閉じこもりがちになる。筆者は「東日本大震災・暮らしサポート隊」を立ち上げ、兵庫県下を中心に県外避難者のグリーフケアを目的とした癒しの場の提供と避難者のネットワークづくりのために「みちのくだんわ室」を2011年6月から毎月開催している。今ではみちのくだんわ室は「100人大家族の協同の居間」のような雰囲気が出され、情報交換やいくつもの自主活動がなされている(参考4)。

みなし仮設住宅居住者が共に集い、ネットワークを育むような支援がなされれば、復興住宅の入居後にも少しコミュニティ形成がしやすいと思われる。

参考

- 1) 南芦屋浜災害公営住宅におけるコミュニティ・アート計画については、下記の記録があるので、詳しくはそれらを参照されたい。⑤⑥はこのアートプロジェクトのプロデューサーである橋本敏子さんの活動によるものである。
①「南芦屋浜 災害復興公営住宅」南芦屋浜コミュニティ・アート実行委員会、住宅・都市整備公団(発行)1997年9月
②「Housing Trend ハウジングトレンド NO.129 特集/南芦屋浜団地のコミュニティ&アート計画」大阪ガス株式会社(発行)
③「育てる環境とコミュニティ 南芦屋浜災害公営住宅の試み」南芦屋浜コミュニティ・アート実行委員会、住宅・都市整備公団(発行)1998年9月30日
④「南芦屋浜コミュニティ&アートプロジェクトドキュメント展 Part II」芦屋市立美術博物館、財団法人芦屋市文化振興財団(主催)1999年10月23日～12月5日
⑤「暴力とカスタマイズ 南芦屋浜コミュニティ&アートプロジェクト6年間の軌跡」南芦屋浜コミュニティ&アートプロジェクト(発行)2004年5月8日
⑥「注文の多い楽農店 だんだん畑 園芸クラブ・にこにこ13年の記録」2011年5月(陽光町市営だんだん畑 園芸クラブにこにこ 元・代表 小泉清さんの記録)
- 2) 「コレクティブハウジングただいま奮闘中 石東直子+コレクティブ応援団著 2000年8月発行 学芸出版社」
- 3) 阪神大震災の復興公営住宅の建設・募集は従前の居住地や仮設住宅のコミュニティを考慮せずに行われたため、入居後のコミュニティ形成の困難や閉じこもりなどが少なくなく、約25,000戸建設された復興公営住宅での孤独死は2000年～2012年までの13年間で778人にのぼる(毎日新聞2013年1月13日掲載記事)。
- 4) 暮らしサポート隊 HP
http://www.geocities.jp/kurasapotai/0_home.html