

災害公営住宅におけるコミュニティ政策

西田 奈保子*

目 次

1. はじめに
2. 東日本大震災及び原発事故による災害公営住宅の概況
3. 災害公営住宅とコミュニティ
4. コミュニティ政策の分析
5. おわりに

1. はじめに

本稿の目的は、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故による被災者に向けて自治体が主体となって供給した災害公営住宅を対象とし、いわゆるコミュニティ政策を分析することにより、政策目的の設定と政策手法の選択との関係性を明らかにすることである。

政策目的の設定と政策手法の選択とは別の問題であり、目的を掲げても有効な手法を決定、執行できなければ、掲げた目的は「絵にかいた餅」でしかない¹⁾。また、公共政策学的に言えば、目的を実現するには複数の手法がミックスされて相乗効果をあげることが期待されるが、現実には採用される手法に偏りが生じる。なぜ特定の手法への偏りが生じるのかは自明ではないものの、縦割り行政のはざまの境界領域において認知が遅れ、計画による認知が行われないことにより対応が遅れたり、対策が実施されない可能性が考えられる²⁾。

* にしだ・なほこ 福島大学行政政策学類准教授

1) 村上 (2003) p. 139

2) 村上 (2003) pp. 168-171.

日本の住宅行政においては通常、公営住宅そのものの物的供給に主眼がおかれるため、供給された住宅団地における、いわゆるコミュニティ政策は、縦割り行政の境界領域に属すると言えよう。災害公営住宅に関する従来の研究は、主に入居世帯の属性や「孤独死」の要因分析から、共助や互助を期待する機能に据えたコミュニティの必要性を指摘し、その実現のための手法を提案するものであり、災害公営住宅供給の一連のプロセスにおいて行政により実施されたコミュニティ政策を検証した研究は管見の限り少ない。しかしながら東日本大震災においては、阪神・淡路大震災後の「孤独死」に関する報道や研究、災害公営住宅への入居世帯調査結果等からの示唆が、さまざまな経路を介して国や自治体における政策形成過程に一定程度の影響を与えた。岩手県、宮城県及び福島県の各県が策定した災害公営住宅整備指針は、表現の仕方や力点の置き方は異なるものの、団地・建物の設計においてコミュニティ形成に配慮すること、入居者募集・選定においてコミュニティの維持に配慮するため数名のグループでの入居募集も検討すること、維持管理段階において集会所等では福祉部局等と連携してコミュニティ促進に資する活動を行えるよう配慮すること等を方針としている³⁾。少なくとも、県あるいは県域単位の政策目的としてコミュニティの形成が位置づけられている。この事実を鑑みれば、各自治体における災害公営住宅の供給プロセスで実際に採用されたコミュニティ政策の手法を検討することは、政策手法の偏りの原因を類推するうえでの重要な情報になると考えられる。また、政策手法の把握は、今後の災害住宅行政の課題を知るうえで重要な一步と言えらるう。

災害公営住宅供給プロセスにおけるコミュニティ政策の研究が少ないのは、行政の政策分野に類似した研究領域の縦割りや、災害公営住宅研究の主流が入居世帯調査に置かれていることに一因があると考えられる。そこ

3) 「災害公営住宅の整備に関する方針」（岩手県 最終改正 H25年9月）、「宮城県災害公営住宅整備指針（ガイドライン）」（宮城県 H24年7月）、「第二次福島県復興公営住宅整備計画」（福島県 H25年12月）

で本稿は、自治体に対して行った質問票調査結果を用いて分析を行うことで、研究手法上の制約をある程度克服する。具体的には、東日本大震災及び原発事故による被災者に対して災害公営住宅を供給した全57自治体への質問票調査結果をもとに政策目的や政策手法の傾向を把握することで、いわゆるコミュニティ政策の様相を明らかにすることをめざす。詳細は後述するが、災害公営住宅におけるコミュニティ政策とは、入居者の社会関係の形成に寄与すると推定されるハード及びソフトの政策手段の総称を指すこととする。

災害公営住宅に関する先行研究では、コミュニティ政策の重要性が説かれてきた。それに対し本稿は、自治体が採用したコミュニティ政策の傾向を分析することを通じて、目的に対して選択される政策手法に偏りがあることを明らかにする。

以上の問題関心を前提として、本稿は、東日本大震災及び原発事故により供給された災害公営住宅におけるコミュニティ政策の特徴を論じる。そのため、「各自治体が災害公営住宅供給プロセスで採用したコミュニティ政策はどのようなものか」という政策手法に関する問いが、本稿の主なりサーチクエスションである。

これらの問いに取り組むため、本稿は次のように議論を進める。まず、災害公営住宅の供給状況とコミュニティ政策の概況を事例的に確認する。次に、災害公営住宅についての先行研究を検討し、災害公営住宅におけるコミュニティ政策を分析するための視角を設定する。そのうえで、災害公営住宅におけるコミュニティ政策を、住宅形態等のハード面、入居手法、入居開始後の取組みの順に論じ、その特徴を示したい。最後に、得られた知見をまとめたうえで、今後の研究の可能性と災害住宅行政の課題について論じる。

2. 東日本大震災及び原発事故による 災害公営住宅の概況

(1) 供給状況

コミュニティ政策の分析に入る前に、東日本大震災及び原発事故により供給された災害公営住宅の概況を整理する。

まず、表1は東日本大震災から10年が経過する2020年度末までの岩手、宮城及び福島（以下、「被災3県」という。）における災害公営住宅の供給状況である。被災3県合計で2万9655戸が供給される計画であり、この数は全壊住家棟数の約24%、全半壊住家棟数の約7%に相当する。福島県内の原発避難指示解除区域に供給される帰還者向け災害公営住宅は計画戸数が未確定のため進捗率を示せないが、これ以外は2020年度中の進捗率100%が予定されている。宮城県内と福島県内では2018年度に既に工事が終了し、造成工事等の影響で整備が遅れた岩手県内においても2019年度に工事終了の見込みとなっている。

表1 被災3県における災害公営住宅の供給状況（2020年度末）

3県合計(戸)		29655
岩手県		5833
宮城県		15823
福島県	計	7999
	地震・津波	2807
	原発避難者	4767
	帰還者	425

注 福島県の原発避難者向け戸数は建設保留中の123戸を含まない。

出所 復興庁「住まいの工程表の更新（2019年3月末現在）について」に基づき筆者作成。

次に、福島県内で供給された災害公営住宅の状況をやや詳細に表2に示す。福島県内供給状況は、入居対象者を基軸にみれば3種類に分かれる。津波・地震被災者を対象とした基礎自治体が供給する住宅、原発避難指示区域からの避難者を対象に避難指示区域外に主に県が供給する住宅、及び帰還者を対象に避難指示解除区域に基礎自治体が供給する住宅である。県が供給主体になっているものが戸数ベースで全体の約56%を占めており、県営が3割弱の岩手県、市町村営のみの宮城県とは供給主体の分布が異なる。福島県内においては、原発災害による広域分散避難の受け皿は主に県が供給しており、一部で避難元及び避難先自治体が供給したのものがある。岩手においては福島ほどではないにせよ県営住宅として管理される住宅があり、岩手県の「災害公営住宅の整備に関する方針」では、「県下の被災者を広域的に受け入れる必要があることから」必要戸数の約半数を県が建

表2 福島県内の供給状況

		計画戸数	進捗率	供給主体
合計		8152	97.1%	-
(2019年12月末)				
入居対象者別				
津波・地震	合計	2807	100%	市町村
	共同住宅	1941	(2017年3月末)	
	戸建・長屋建	866		
原発避難	合計	4890	96.3% ¹⁾	県 4542戸 ¹⁾
	共同住宅	3649	(2018年8月末)	避難元市町村 194戸
	戸建・長屋建	1191		避難先市町 154戸
帰還	合計	455 ²⁾	75.3%(343戸)	市町村
	共同住宅	101	(2019年12月末)	
	戸建・長屋建	322		

1) 県が建設保留中の123戸を含む。 2) 建築形態未定分32戸を含む。

出所：福島県建築住宅課「災害公営住宅（地震・津波等被災者向け）の進捗状況」、「復興公営住宅（原子力災害による避難者向け）の進捗状況」、「災害公営住宅（帰還者向け）の進捗状況」より筆者作成。

設し、このうち半数の約1500戸を県営住宅として管理するとしている。入居対象者と供給主体に関わるこれらの点が各県の特徴である。

ところで、そもそも災害公営住宅とは、公営住宅法に基づき一定規模以上の自然災害が発生した場合に国の補助を受け自治体が供給する住宅のことを指している。すなわち、原発避難者を入居対象とした災害公営住宅は、2011年当初は自明のことではなく、2012年福島復興再生特別措置法により適用が可能となった⁴⁾。避難指示区域から避難した住民の生活の安定を図るための措置として、公営住宅法と激甚災害法の規定を読み替えて適用され、居住制限者に入居者資格の特例を与えた。居住制限者とは、避難指示区域に存する住宅に震災当時居住していた人のことをいう。「町外コミュニティ」、「仮のまち」といった表現で避難元自治体の一部が当初模索していた、被災者の広域避難、長期避難のための居住地は、避難指示区域外に立地する災害公営住宅という形で制度化されたといえる。各団地の入居募集では当初、一定の範囲で避難元自治体ごとの入居枠が設定されていた。

(2) コミュニティ政策の現状——福島県内を事例に

表2でみたように、福島県内の災害公営住宅は全体で8152戸の供給計画があり、帰還者向けを除けば既に完成し入居が始まっている。計画数のうち約7割は共同住宅である。全団地のうち100戸を超える大規模団地は多くはないが、津波・地震被災者向け団地では14.1%（64団地中9団地）、原発避難者向け団地では28.3%（60団地中17団地）、帰還者向け団地では9.1%（11団地中1団地）を占めている。階数については、原発避難者向け共同住宅の場合、2～5階建で構成され中層にとどまるが⁵⁾、津波・地震被災者向け共同住宅の場合、元雇用促進住宅をリフォームした物件に14階建のものがある。入居対象者を基軸とした分類で最大規模の団地をみてい

4) 西田（2015）

5) 福島県土木部建築住宅課（2018）

くと、津波・地震被災者向け団地の中では前述した14階建の内郷砂子田団地250戸(いわき市営・いわき市)、原発避難者向け団地の中では3階建の北好間団地323戸(福島県営・いわき市)、帰還者向け団地では3階建共同住宅と戸建住宅からなる曲田団地104戸(富岡町営・富岡町)となっている。

以上の点を相対的にみれば、広域分散避難の受け皿となった県営の原発避難者向け住宅で戸数規模の大きな団地があること、津波・地震被災者向け住宅を県内でもっとも多く約1500戸整備したいわき市で戸数規模が大きく高層の団地があることがわかる。詳細は後述するが、災害公営住宅に関する先行研究は、大規模、高層といった住宅のハード面の特徴が入居者の社会関係の形成を阻害する一因であると論じている。この主張に従えば、東日本大震災後の災害公営住宅においてもハード面からみて注意を要する住宅形態がみられるといえる。なお参考までに他2県の大規模かつ高層の住宅についてみれば、岩手においては8階建及び9階建301戸の栃ヶ沢団地(岩手県営・陸前高田市)、8階建197戸の中田団地(岩手県営・陸前高田市)、宮城においては14階建142戸の通町団地(仙台市営・仙台市)、11階建197戸の荒井東団地(仙台市営・仙台市)、13階建130戸の気仙沼駅前団地(気仙沼市営・気仙沼市)などがある。

もっとも、入居者の社会関係の形成に関連して、ハード面の政策としてこの他の対応策も選択されており、いわゆるポリシーミックスの状況が観察される。ここでは、原発避難者向け災害公営住宅を対象とした取組みを概観する。例えば、原発避難者を入居対象とする新規の団地の多くには共用施設として集会所が設置された。敷地や住戸・住棟デザインとして生活者どうしの偶発的接触機会を意識した設計も見られる。また、割合的には8.3%(60団地中5団地)と少ないものの、主に避難元自治体の「町外拠点」言説との連動が見られるものとして、住宅以外にデイケア等の生活サポート施設が併設された団地がある。

入居後段階における行政からの入居者に対する支援としては、主に二通りが用意された。ひとつめは、福島県生活拠点課がNPO法人「みんぷ

く」に複数年度契約で委託した生活拠点コミュニティ形成事業である。東日本大震災復興特別会計のうち、福島再生加速化交付金の中のコミュニティ復活交付金（長期避難者生活拠点形成交付金）により行われる。したがって、原発避難者向け住宅が支援対象となる。NPO 法人に単年度契約で雇用されたコミュニティ交流員が、自治会の立ち上げや初動期における入居者間交流イベントの企画・運営等、入居者集団及び立地地域住民組織に対して「集団支援」を行う事業である。入居後段階だけでなく入居決定後、入居者説明会等において実際の入居前から住民への働きかけや入居者間交流を始めることが自治会形成につながっていくという⁶⁾。この制度の暫定的な成果として、2018年1月末時点において原発避難者向け住宅4406戸のうち3546戸が含まれる団地で自治会が設立された（戸数カバー率が80.5%）。筆者らが実施した入居者アンケート調査によれば、コミュニティ交流員の取組みへの肯定的評価は60.7%（「評価している」25.7%、「やや評価している」35.0%の合計）であった⁷⁾。

ふたつめは、福島県社会福祉課が県社会福祉協議会に委託した避難者見守り活動支援事業である。東日本大震災復興特別会計のうち被災者支援総合交付金を利用したもので、岩手、宮城においても活用されている。この事業は、主に市町村社協に雇用された生活支援相談員が見守り等の個人に対する「個別支援」を実施するものである。ここでも筆者らが実施した入居者アンケート調査によれば、生活相談支援員の取組みへの肯定的評価は67.5%（「評価している」33.3%、「やや評価している」34.2%の合計）であった⁸⁾。

入居者支援に関する両事業は、とくに初動期の現場において役割整理が不十分な場面が見られ、後に委託元の県が調整に入ることにより考え方の整理が行われたという。この両事業に代表されるように、原発避難者向け

6) ここでいう自治会は、共益費徴収等の維持管理業務のための入居者組織とは異なる。

7) 西田奈保子、高木竜輔、松本暢子、川崎興太（2018）

8) 注7に同じ。

災害公営住宅に関わる主体は多数ある。具体的には、県庁の複数課、避難元自治体、避難先自治体、避難元自治体社協、避難先自治体社協、NPO法人みんぷく等である。情報共有、実質的連携の実態に課題はなかったか検証されるべきであろう。なお、福島県内の災害公営住宅においては、津波・地震と原発避難を対象とした団地のあいだで入居者支援制度に相違があり、団地へのコミュニティ交流員の派遣は、後者に特化した事業である。相違が発生する主な要因は、前述のとおり、災害の特徴に基づいて枠づけられた国からの交付金制度の違いによるものである。

入居時段階におけるコミュニティ政策の新しい取り組みとして着目したいのは、グループ入居申込み制度が入居者募集段階で組み込まれたことである。グループ入居申込みとは、複数世帯を一単位として同じ団地や同じ住棟への入居希望を受け付ける方法のことである。この手法は、阪神・淡路大震災において供給された災害公営住宅ではじめて導入されたものである。その目的は、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住宅等の新しい住まい方が求められる住宅への適応を容易にすることであったが、認知度が低く、期待されたほどの申込みがなかったという⁹⁾。しかし、兵庫県の災害公営住宅における取り組みを検証した檜谷(2005)は、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ると指摘する¹⁰⁾。

それでは、東日本大震災において供給された災害公営住宅の入居者募集では、グループ入居申込み制度はどの程度導入されたのだろうか。福島県が供給主体となった原発避難者向け住宅においてはこの仕組みが導入され、2世帯以上を一単位としてグループ入居申込みが可能であった。福島県建築住宅課提供情報に基づけば、最初の募集が行われた第1期から第5

9) 檜谷(2005)

10) 注9に同じ。

期までのグループ入居応募数は243グループ、グループ入居当選数は158グループであった。グループを構成する世帯数は明らかにされていないが、3～4世帯で構成されるグループが多いと仮定すれば、474～632世帯がグループで入居したことになる。建設保留分を除き県が事業主体となった4419戸に占める割合は10.7%～14.3%と試算することができる。

表3は、グループ入居申込みを実施した自治体の状況をみたものである。被災3県全体では、調査に回答した自治体（市町村の他、岩手県庁、福島県庁を含む。）のうち16団体（30.2%）がこの入居者募集の仕組みを導入している。災害公営住宅の入居者募集・選定方法としてのグループ入居申込み制度は、阪神・淡路大震災時に比べ東日本大震災では格段に導入が進んだ。政策としての導入とその運用の中身や被災者による利用状況とは別の事柄であるが、導入が進んだという事実からいえば、東日本大震災での災害公営住宅供給手法に係る一つの政策的な革新と言えるだろう。他方、この仕組みそのものが入居者の社会関係や入居者層に与えた影響は、いまだ明確とはいえず、検証が求められている。

表3 グループ入居申込み実施自治体の状況

県別	実施した	実施していない
岩手	7団体（46.7%）	8団体（53.3%）
宮城	6団体（33.3%）	12団体（66.7%）
福島	3団体（15.0%）	17団体（85.0%）
合計	16団体（30.2%）	37団体（69.8%）

出所：福島大学行政学研究室（2018年8月実施）「災害公営住宅の入居方法とコミュニティ形成に関する自治体調査」結果に基づいて筆者作成。

概括的ではあるが以上にみてきたように、入居者の社会関係の形成に寄与すると想定される政策的関与は、福島県庁をはじめとして多層的に展開した自治体も存在していることが確認できた。

3. 災害公営住宅とコミュニティ

本章では、まず、災害公営住宅に関する先行研究においてどのような知見がこれまでに示されているかを確認し、次に、本稿の分析対象であるコミュニティ政策をいかなる視角で分析するかを述べる。

(1) 先行研究の検討

私たちは、災害に遭えば住宅を失うことがある。住宅は生活の立て直しのための基盤であり、その確保は欠かせない。なかでも自治体による災害公営住宅の供給は、被災者の、とくに持ち家再建・取得困難層における、住宅確保のセーフティネットとしての機能を担ってきた。しかし、私たちが災害に遭うと失うかもしれないものは、住宅そのものだけではない。被災による「生活の蓄積」の喪失は、社会的孤立のリスクが高い人々を生み出すとされる¹¹⁾。

1995年の阪神・淡路大震災から10年後の検証は、災害公営住宅に関して2つの課題を指摘している¹²⁾。まず、画一的で大規模な郊外型の住環境が元の居住地から切り離された被災入居者の生活に与える負の影響、ふたつめに、高齢者や低所得者などの特定の社会階層の集中による管理問題である。これら2点は、戦後日本のマスハウジングシステムの課題であるとともに、被災によるいくつもの喪失感や惜別と連動して入居者の社会的孤立を助長する場合がある。

災害公営住宅入居者の近隣関係の変化を調べた塩崎(2005)は、震災前、仮設住宅、災害公営住宅の順で近隣関係が縮小する傾向があるという¹³⁾。また、災害公営住宅における「孤独死」の実態を社会関係と居住環境との関連で分析した田中ら(2009)は、「孤独死」は必ずしも高齢者に

11) 塩崎, 田中, 目黒, 堀田 (2007)

12) 復興10年委員会 (2005)

13) 塩崎 (2009)

限定されず、経済的、身体的に不利な状況に置かれた、社会的接点を持ちがたい被災者が、大規模、高層という居住環境から致命的な影響を受けることを示し、「孤独死」と「孤立化」が同一線上にあると指摘する¹⁴⁾。これらの調査結果とそれに基づく主張は、災害後に災害公営住宅が自治体によって供給され、被災者が入居して生活する一連のプロセスの中で、社会的孤立が進行しやすいパターンがあることを示している。そうであるならば、その後の災害においては、そのパターンの表出を予防する努力が政策目的及び政策手法として求められることになる。

社会的孤立状態の進行は、被災入居者自身の生活の立て直しに影響を及ぼす場合がある。入居者自身の生活問題が本人や家族間では処理しきれない状態になれば、生活問題の外部化を引き起こす。生活問題の外部化は、行政や地域社会等にとっては社会政策的な取組みとしての見守りをはじめとした、福祉的需要の発生要因にもなりうるものである¹⁵⁾。

それゆえ、自助、相互扶助、共助を促すために「コミュニティ」の維持、形成といったおおよきの政策目的が掲げられるようになったと考えられる。とはいえ、政策目的の実現に向けて投入される政策手法は自治体によって異なっている。東日本大震災及び原発事故後の災害公営住宅は、政策手法の選択によりこれらの課題を克服したのだろうか。セーフティネットとして居住の質を支える災害公営住宅制度の意義が問われている。

(2) コミュニティ政策の分析視角

本稿の分析対象である、災害公営住宅供給プロセスにおいて自治体が採用したコミュニティ政策をいかなる視角で分析するかについて、前節で確認したものも含め先行研究の知見を踏まえながら説明する。本稿の関心は、先に述べたとおり、政策目的に対して選択される政策手法に偏りがあることを明らかにすることにある。そこで本稿は、少なくとも各県が公表

14) 田中、高橋、上野（2009）

15) タウンゼント、P. 著、山室周平監訳（1974）

した災害公営住宅に関する整備指針内において、コミュニティ形成が政策目的として設定されたという前提に立ち、「各自治体が災害公営住宅供給プロセスで採用したコミュニティ政策はどのようなものか」について政策手法に着目して分析する。

災害公営住宅におけるコミュニティ政策とは、社会関係の形成に寄与すると推定されるハード及びソフトの政策手法の総称を指すこととする。採用される政策手法が具体的に考慮される局面として、①入居前段階、②入居時段階、③入居後段階、という3点に着目する。各段階において、入居者の社会関係の形成に寄与すると推定されるハード及びソフトの政策手法が採用されているかどうか、という視角で分析を行う。コミュニティ政策が採用されている局面に偏りがあれば、政策目的に対して選択される政策手法の特性として位置づけることができる。各段階においてコミュニティ政策が採用されていれば、「コミュニティ・ベースド・プランニング」と呼ぶような組み合わせの政策手法のセットが成立していると考えられる。

ただし、①入居前段階、②入居時段階、③入居後段階に採用されるコミュニティ政策としてどのような政策手法を想定し、いかに把握するかという点において、分析上の考え方が必要である。そこで、どのような考え方を本稿で用いるかを以下で説明する。

第一は、入居前段階である。これは、立地場所、住戸戸数、敷地や建物の設計等が該当し、主に入居者の居住環境を決定する物理的側面である。先行研究では主として都市計画分野で論じられてきた¹⁶⁾。各県の整備指針においても書きぶりに多少の差異はあるものの共通して住宅形態や団地設計に関する指摘がなされている。第二は、入居時段階である。一元募集が行われたか、グループ募集があったかといった、入居者募集・選定方法や入居説明会における説明内容等がこれに当たる。阪神・淡路大震災後にモ

16) 塩崎・田中・目黒・堀田(2007)、塩崎(2009)、田中・高橋・上野(2009)等。

デル的に実施された事例の意義を評価した研究¹⁷⁾の他、東日本大震災後の供給でグループ募集を採用した市において被災地区住民が制度をどのように活用したかを記録した研究¹⁸⁾、グループ募集による入居者がそうでない入居者に比べてどのような社会関係をもつかに言及した研究¹⁹⁾等がある。しかし、入居手法に着目した研究は乏しい。また、災害公営住宅の整備指針において入居手法への言及が見られない県もあった。第三は、入居後段階である。入居者の組織化や集会所の利用等の管理運営、グループ活動、見守り、立地地域住民との関係形成等が該当する。先行研究では主に福祉分野で支援団体等によるコミュニティ形成支援や行政による支援事業に関する言及がある²⁰⁾。入居後段階においては公的支援により初動期にこれらが促される場合があるが、住民の「自立」や「エンパワメント」が要請され、やがて災害被災者枠としての支援は減少していくと考えられる。

公共政策の観点からいえば、これら3点がミックスされて提供され、相乗効果をもたらすことが期待されるが、自治体や団地等、個別に見ていけば取り組み方の組み合わせは様々であり、後に見るようにコミュニティ・ベースド・プランニングと表現しうる一貫した考え方が存在しているとは言い難い。もっとも、政策的に投入されたとしても、その効果は自明ではない。

4. コミュニティ政策の分析

(1) 分析の方法

以上の考え方をもとに、各局面への自治体の取り組み状況を把握するため、岩手、宮城、福島の県域で東日本大震災及び原発事故に伴う災害公営

17) 檜谷 (2005)

18) 西田・小川・松本 (2014)

19) 西田 (2018)

20) 例えば、熊上 (2016)

住宅の供給計画をもつすべての自治体の担当部署に対し、2018年8月に郵送で質問票調査を実施した。具体的には55の基礎自治体と、県営災害公営住宅を整備した岩手県及び福島県が対象となり、全57自治体に送付した。有効回収率は94.7%で54自治体から回答を得た。

①の入居前段階のコミュニティ政策の指標としたのは、「ハード面においてコミュニティの形成・維持をねらいとして、住宅形態、街区デザイン、付帯施設、周辺地域への接合といった面における工夫を、整備計画、ガイドライン作成や使用等によって実施」したかどうかへの回答である。

②の入居時段階のコミュニティ政策の指標としたのは、「入居希望世帯がグループで入居申込みをする方法（複数世帯を1単位として同じ団地や同じ住棟への入居を受け付ける方法。以下、「グループ入居」と表記。）を実施」したかどうかへの回答である。グループ入居制度の実施割合は2章で既に示した（表3）が、約3割の自治体がこの政策手法を採用していた。③の入居後段階のコミュニティ政策の指標としたのは、「入居開始後に災害公営住宅のコミュニティ形成・維持をねらいとした事業や取り組みを実施」しているかどうかへの回答である。①、②、③の実施割合に差異があれば、採用された政策手法に偏りがあることがわかる。また、各取り組みを実施するかどうかにどのような関連性があるかについて、指標間の関連を確認する。

以上を踏まえつつ、本稿では、社会関係の形成に寄与すると想定される政策的関与の方法の偏りあるいは一貫性に関し、現状を概括的に確認したい。

(2) 政策手法に偏りはみられるか

①のハード面におけるコミュニティ政策の有無をみると（n=50）、実施したのは31自治体、62.0%である。②の入居手法におけるコミュニティ政策の有無をみると（n=53）、実施したのは16自治体、30.2%となっている。③の入居後のコミュニティ政策の有無をみると（n=52）、実施したのは32自治体、61.5%である。すなわち、入居前段階のハード面の対策と入

居後段階のコミュニティ形成を目的とした取組みは同程度の割合で実施されているが、入居時段階のグループ入居はその半分の割合でしか実施されていない。

なお、グループ入居以外でコミュニティ形成を目的として実施した入居方法があるかどうかを尋ねており（n=53）、実施したのは12自治体（22.6%）、このうち4自治体はグループ入居も実施、8自治体はグループ入居以外の入居手法を採用していた。具体的にグループ入居以外の手法として実施された例をあげると、村の場合、「親族や知人と隣り合わせで入居可能となるよう抽選の前に事前協議を設けた」、町の場合、「入居を希望している方と役場でくらしの懇談会を開催した」、市の場合、「地元住民を優先的に入居」、「集団移転先地区で応募が超えた場合、移転元地区より優先順を付けて選考」といった回答があった。入居時段階におけるコミュニティ政策はグループ入居に限られないことを留意してもなお、ハード面と入居後の取組みに比べれば、政策手法として選択されていないと言える。とはいえ、供給戸数が1500戸を超える6自治体（県を含む。）はすべて、グループ入居を実施していた。これらの事実は、政策目的に対して選択される政策手法に偏りがあることをうかがわせる。

表4は、ハード面で工夫を行った自治体が、グループ入居にも取り組んでいるかを調べたものである。ハード面を工夫した自治体とそうでない自治体でグループ入居制度の採用の有無に違いはみられなかった。表5は、ハード面で工夫を行った自治体が、入居後のコミュニティ形成策にも取り

表4 ハード面の工夫×グループ入居

		グループ入居	
		有	無
ハード面の工夫	有	10 (32.3%)	21 (67.7%)
	無	6 (31.6%)	13 (68.4%)

n=50 n.s.

出所：筆者作成

表5 ハード面の工夫×入居後のコミュニティ形成策

		入居後のコミュニティ形成策	
		有	無
ハード面の工夫	有	26 (83.9%)	5 (16.1%)
	無	6 (31.6%)	13 (68.4%)

n=50 p=.000 V=.529

出所：筆者作成

表6 グループ入居×入居後のコミュニティ形成策

		入居後のコミュニティ形成策	
		有	無
グループ入居	有	13 (81.3%)	3 (18.8%)
	無	19 (52.8%)	17 (47.2%)

n=52 p<.1 V=.279

出所：筆者作成

組んでいるかを調べたものである。ハード面を工夫した自治体のほうがそうでない自治体に比べ、入居後のコミュニティ形成策に取り組む傾向が明らかにみられることがわかる。表6は、グループ入居制度を採用した自治体が、入居後のコミュニティ形成策にも取り組んでいるかを調べたものである。グループ入居制度を採用した自治体のほうがそうでない自治体に比べ、入居後のコミュニティ形成策に取り組む傾向が若干みてとれる。

コミュニティ政策の一貫性の程度を確認するために作成したのが表7である。入居前段階（ハード面の工夫）、入居時段階（グループ入居）及び入居開始後のコミュニティ政策のすべてに取り組んでいる自治体は9自治体で全体の18%であり、災害公営住宅の供給戸数が相対的に多い自治体が含まれていることが特徴である。石巻市、仙台市、福島県等がこれに該当する。3点すべてに取り組んでいない自治体は11自治体で全体の22%であり、災害公営住宅の供給戸数が相対的に少ない自治体が含まれていた。以上の分類に含まれない自治体は30自治体で全体の6割を占めており、コ

表7 コミュニティ政策の一貫性の程度

ハード面の工夫		入居後のコミュニティ形成策	
		有	無
有	グループ入居 有	9 (90.0%)	1 (10.0%)
	無	17 (81.0%)	4 (19.0%)
無	グループ入居 有	4 (66.7%)	2 (33.3%)
	無	2 (15.4%)	11 (84.6%)

n=50 p<.1 V=.247

出所：筆者作成

コミュニティの形成という目的に対し、選択した政策手法に一貫性がみられないグループである。ハード面の工夫と入居後のコミュニティ政策に取り組んでいる自治体であっても、グループ入居には取り組まなかった自治体のほうが多い。

グループ入居という入居手法が他2点のコミュニティ政策に比べ採用されていないのは、期待される効果が見込めないからなのだろうか。質問票調査では、グループ入居に取り組んだ自治体に「コミュニティ形成のための一要素として成果を上げた」と感じるかをたずねた。結果は、「成果を上げたと感じる」3自治体18.8%、「ある程度成果を上げたと感じる」10自治体62.5%、「あまり成果を上げたとは感じない」2自治体12.5%、「成果を上げたとは感じない」1自治体6.3%となっている。肯定的に評価した自治体が大多数を占めており、評価の理由として「入居までに複数回行う説明会の際に、入居者同士の自己紹介を行う時間を設けており、顔見知りの方がいることによる安心感から、グループで申し込んだ世帯を中心に会話が生まれやすくなり、コミュニティ形成の一助となっている」、「入居時点で知人・友人がいると良いということで、そこからコミュニティが広がったと思われる」、「本市の場合、他都市の被災者が多くいることから、被災者の不安解消に役立ったものとする」といった回答が挙がった。一方、否定的に評価した自治体の中には、「あくまで親族等で近居したい方

への配慮として行ったものであり、特にコミュニティ形成への成果があったとは考えていない。」という回答がみられた。

以上の傾向、及び災害公営住宅の供給数が1500戸を超える自治体ではすべてがグループ入居制度を組み込んでいたことを踏まえれば、戸数規模の多い住宅を供給する場合において、自治体はグループ入居の有効性を一定程度認めていると言えるだろう。災害公営住宅への入居者層は、世帯規模が小さく、高齢者が多い傾向があるとみられる²¹⁾。また、福島避難指示区域をはじめ、被災者の中には広域分散避難に至った人もいる。災害は惜別を伴う。これらの状態は、社会的孤立の助長要因である。グループ入居制度は、社会的孤立を抑制し被災者入居者間の社会関係の広がりを希求する際に、初動期の核となるパーソナル・ネットワークを埋め込むことのできる政策手法と解することができるだろう。

5. おわりに

災害公営住宅に関しては従来からコミュニティ政策の重要性が説かれてきた。それに対し本稿は、自治体が採用したコミュニティ政策、すなわち、社会関係の形成に寄与する可能性をもつ政策の傾向を分析することを通じて、目的に対して選択される政策手法に偏りがあることを明らかにした。「各自治体が災害公営住宅供給プロセスで採用したコミュニティ政策はどのようなものか」という政策手法に関する問いに即して改めて説明すれば、次のようになるだろう。

東日本大震災及び原発事故後の災害公営住宅の供給は、ハコとしての住宅を短期間に大量に整備するだけでなく、過去の災害時に比べ、居住環境における社会関係の維持、形成を政策目的化し、政策手法の中に取り込んできたことは確かである。しかし、供給主体である自治体が立地、設計か

21) 例えば、復興10年委員会(2005)、西田(2018)

ら入居後まで一貫して、コミュニティを政策価値として共有していたかといえ、そうはいいきれない。政策手法としての採り入れ方に偏りがみられたからである。入居時段階におけるコミュニティ政策の一例としてのグループ入居制度を採用した自治体は約3割存在し、一つの政策革新が起こったと捉えることができる。他方で、入居前段階（ハード面の工夫）、入居時段階（グループ入居）及び入居開始後のコミュニティ政策のすべてに取り組んでいる自治体は限られており、災害公営住宅の供給戸数が相対的に多い自治体が含まれていた。3点すべてに取り組んでいない自治体も存在していた。また、以上の分類に含まれない自治体はコミュニティ形成という目的に対し、選択した政策手法に一貫性がみられないグループであり、全体の6割を占めていた。ハード面の工夫と入居後のコミュニティ政策に取り組んでいる自治体であっても、グループ入居には取り組まなかった自治体のほうが多いのである。すなわち、コミュニティ・ベースド・プランニングと表現しうる一貫した考え方が自治体における政策価値として存在しているとは言い難い状況にある。しかし、グループ入居は、社会的孤立を抑制し被災者入居者間の社会関係の広がりを希求する際に、初動期の核となるパーソナル・ネットワークを埋め込むことができる政策手法と解することができる制度であり、実施自治体における評価は高い傾向にある。なお、災害公営住宅の供給数が少ない傾向にある自治体の場合、グループ入居という手法を採用しなくても、類似の効果が得られる調整方法をとった事例もある。もっとも、入居者の社会関係の形成に寄与すると推定される試みが政策的に投入されたとしても、その効果は自明とは限らない。入居者への影響を把握するための研究設計上の工夫を備えることにより、今後の検証が求められる。

災害は誰にでも降りかかる可能性がある。公的住宅の供給などの再分配政策に対し納税者や行政の視線が厳しくなる状況のもと、財政的な抑制を踏まえつつ、どのような政策的関与を行うべきなのか。災害公営住宅やその他の住まいの確保策も含め、生活環境を自ら能動的に選択することに困

難が伴う社会階層に対し、社会関係の維持、形成の側面から政策手法の工夫が求められ続けている。重要なのは、災害後の居住をめぐる一連のプロセスへの平時からの事前の制度設計である。その際に忘れてはならないのは、住宅や団地設計といった面での整備だけではなく、それを利用する人を考慮した政策手法を選択することである。その選択のための意思決定には、建設、福祉、被災者支援、企画といった自治体内での連携が不可欠であり、その実現によって縦割り行政の境界領域に伴う課題を減らしていくことができるだろう。

【付記】 このたび定年でご退職なさる村上弘先生の長年にわたる研究、教育、社会貢献への多大なるご尽力に深く敬意を表します。

【参考文献】

- 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉(2015)『公共政策学の基礎[新版]』有斐閣
- 熊上崇(2016)「災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援：福島県いわき市の支援団体「みんぷく」と災害公営住宅自治会での調査から」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』(4), pp. 53-68.
- 塩崎賢明、田中正人、目黒悦子、堀田祐三子(2007)「災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的『孤立化』」, 日本建築学会計画系論文集 第611号, pp. 109-116.
- 塩崎賢明(2009)『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社
- タウンゼント, P. 著, 山室周平監訳(1974)『居宅老人の生活と親族網 - 戦後東ロンドンにおける実証的研究』垣内出版
- 高木竜輔, 西田奈保子, 松本暢子(2016)「いわき市災害公営住宅入居者の生活実態と復興感に関する調査【単純集計票】」
- 田中正人, 高橋千香子, 上野易弘(2009)「災害復興公営住宅における『孤独死』の発生実態と居住環境の関係——阪神・淡路大震災の事例を通して——」, 日本建築学会計画系論文集 第74巻 第642号, pp. 1813-1820.
- 西田奈保子, 小川美由紀, 松本暢子(2014)「福島県いわき市における津波・地震被災者向け公営住宅の供給に関する考察——豊間地区におけるコミュニティ形成をめざしたグループ入居に注目して——」, 日本都市計画学会都市計画論文集 Vol. 49, No. 3, pp. 1017-1022.
- 西田奈保子(2015)「仮設住宅と災害公営住宅」『大震災に学ぶ社会科学 第2巻

- 震災後の自治体ガバナンス』小原隆治・稲継裕昭編，東洋経済新報社
- 西田奈保子，高木竜輔，松本暢子（2017）「復興公営住宅入居者の生活実態に関する調査【単純集計票】」
- 西田奈保子，高木竜輔，松本暢子，川崎興太（2018）「南相馬市における復興公営住宅入居者の生活実態に関する調査【単純集計票】」
- 西田奈保子（2018）「福島県内における災害公営住宅——コミュニティ・ベースド・プランニングの現状」『計画行政研究』No. 44，日本計画行政学会東北支部
- 檜谷美恵子（2005）「検証テーマ 災害復興公営住宅における取り組み」兵庫県，pp. 376-413.
- 福島県土木部建築住宅課（2018）『復興公営住宅整備記録——原子力災害による避難者の生活再建に向けて——』
- 復興10年委員会（2005）「阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告《第3編 分野別検証》I 健康福祉分野」
- 水口憲人，北原鉄也，秋月謙吾編著（2000）『変化をどう説明するか：地方自治篇』木鐸社
- 村上弘（2003）『日本の地方自治と都市政策——ドイツ・スイスとの比較——』法律文化社