

東日本大震災の仮設住宅地におけるコミュニティの活動性の形成 —大槌町の仮設住宅地の住民運営の実態に基づいて—

似内 遼一^{*1}

Study on appearance of community activeness at temporary settlements after the 2011 Great East Earthquake:

Based on the practice of resident temporary settlement management in Otsuchi town

Ryoichi NITANAI

【要旨】本研究は、東日本大震災の仮設住宅地における住民主体の活動の形成のプロセスと住民による仮設住宅地の運営との関係を明らかにし、形成されたコミュニティの活動性の低下を予防する方策のあり方を検討することを目的とする。研究の方法は、資料調査とインタビュー調査を組み合わせ実施し、それぞれの調査から得られる情報を元に、仮設住宅地における住民主体の活動の形成の実態を分析した。分析の結果、住民主体の活動の形成には、仮設住宅地における社会交流の促進や課題共有体制の構築、共同性の形成、自治の醸成を達成していくことが重要であり、そうしたコミュニティ環境の上で、個人の保持する資源の活用とそれを支える支援へのアクセスを確保することが重要であることが明らかとなった。それらを踏まえると、コミュニティの活動性の低下の予防には、そのコミュニティ環境の強化と個人の特性に応じた支援環境が必要である。

【キーワード】居住環境点検，自治，住民活動，コミュニティ支援

1. はじめに

災害復興の目的を暮らしの回復と置いたとき、最も基本的なことは住宅復興である（高寄，1999；塩崎，2011）。住宅は人々の生活の基盤であり、住宅を中心に人々が相互に支え合い、地域コミュニティを形成する。震災や津波による大規模な災害は、住宅を破壊し、その周りに形成された地域コミュニティを崩壊させる。被災した住民は、生活の基盤を失い、互助活動といった地域コミュニティのサービス機能のアクセスが断たれる。その結果、被災者の健康や精神を破壊し、社会的孤立や心身の虚弱という負の影響を与える。したがって、災害復興において、住宅復興は緊急課題であり、出来るだけ早く住まいの確保を実現するかが重視される。

一方で、住宅の再建には一定期間の時間を要するため、新しい住まいが確保されるまで、被災者は仮設住宅等で暮らし、生活再建の準備を行う（仮暮らし）。災害が大規模であれば、生活インフラを再整備する必要が生じるため、直ちに元の場所に住まいを再建することができず、仮暮らしは長期化する。超高齢社会において、その期間に被災者の孤立化や虚弱化が進行することを防ぐことが重要であり、包摂力のある地域コミュニティの形成を同時に構想する必要がある（似内・後藤，2021）。その意味において、仮暮らしの生活の基盤である仮設住宅地とその周辺環境で、住民同士の信頼関係を構築し、コミュニティ活動を育むことが重要であり、仮設住宅地でのコミュニティ支援が鍵を握る。

^{*1} 東京大学先端科学技術研究センター

仮設住宅地における居住環境やコミュニティ支援の研究は、多くの研究者によって行われている。例えば、仮設住宅の住性能や住棟の配置によるコミュニティ形成への影響は、牧ら（1996）や狩谷ら（2003）、室崎（1994）、越山ら（1996）の研究によって明らかとなっている。また、高齢障害者に対象を絞り、仮設住宅の居住の問題とその改善策の検討も馬場（1996）などの研究でなされている。さらに、岩佐ら（2006）や長谷川ら（2007）は中越地震の仮設住宅地における居住環境支援の実践を通じて、「仮設カフェ」という居住環境の改善方策の情報交換ができる場が、仮設住宅地の人付き合いの形成支援にも繋がりうることを示した。著者（2012）も東日本大震災の仮設住宅地を対象に、居住環境点検活動（詳細は後述）を実施し、居住環境の課題解決とコミュニティ形成を並行して推進する取り組みの効果を検証した。こうした研究の成果は、支援の必要性や特定の支援方策の有用性を示しているが、回復した住民の主体性や活動性の低下を予防するといった観点で研究を行ったものは、管見の限り存在しない。しかし、「住生活を再建するための支援は、自治と自助の領域を支援することに伴う原理的な困難に対峙しているともいえ（中略）『いかに消耗を抑制するか』という点こそが、十分に考慮されるべきである」（祐成，2017）。

本研究では、仮設住宅地における住民主体の活動の形成のプロセスと住民による仮設住宅地の運営との関係を明らかにし、形成されたコミュニティの活動性の低下を予防する方策のあり方を検討することを目的とする。まずは、2.で研究の方法を説明したのち、3.で東日本大震災の被災自治体の一つである大槌町の概要を整理する。4.では、仮設住宅地の集会施設を拠点に実施された定期的な住民主体の活動の形成の実態を、コミュニティ環境と個人要因の両方の側面から記述し、活動の形成に求められる条件を分析する。5.にて、仮設住宅地の住民運営の影響を、居住環境点検活動の実践と集会施設の利用の実態から明らかにする。6.で、4.と5.の知見をもとに、コミュニティの活動性の低下の予防策のあり方を検討する。

2. 研究の方法

本研究は、資料調査とインタビュー調査を組み合わせて行う。資料は、2011年10月から2012年6月に実施した居住環境点検活動の成果物や議事録、大槌町生涯学習課所管の各集会施設の予約簿、大槌町の仮設住宅地の代表者が独自に管理した集会施設の利用記録、および地域支援員事務局が管理する各集会施設のGoogleカレンダーから住民主体の活動に関わる情報として活動主体、活動場所、活動内容、利用日時を収集し、分析に用いた。活動主体が住民であるかどうかの判断は、インターネット上に公開されていた避難者名簿および後述の代表者への聞き取りから判断した。

インタビュー調査は、2012年8月および2014年8月に大槌町の各仮設住宅地の代表者34名を対象に、仮設住宅地の自治、集会施設の管理運営、および支援団体との関係について聞き取りを行った。また、2015年5月に住民主体の活動の代表者5名を対象に、活動の形成の経緯、参加者の特性、活動への支援、活動に関わる課題について聞き取りを行った。

3. 大槌町の概要

本研究の対象である大槌町は、岩手県南部の三陸沿岸に位置する自治体である。東日本大震災においては、1,232人の死者・行方不明者数を出し、被害が著しかった自治体の一つである。大槌町の津波浸水域は広範囲にわたり、市街地と漁村集落の大部分に津波が浸水した（図1）。それによって家を失った被災者の多くは、仮暮らしの拠点として、町内の48箇所の仮設住宅団地に転居することとなった。市街地と漁村集落の大部分が津波の浸水を受けた影響で、仮設住宅の建設用地の取得は難航し、

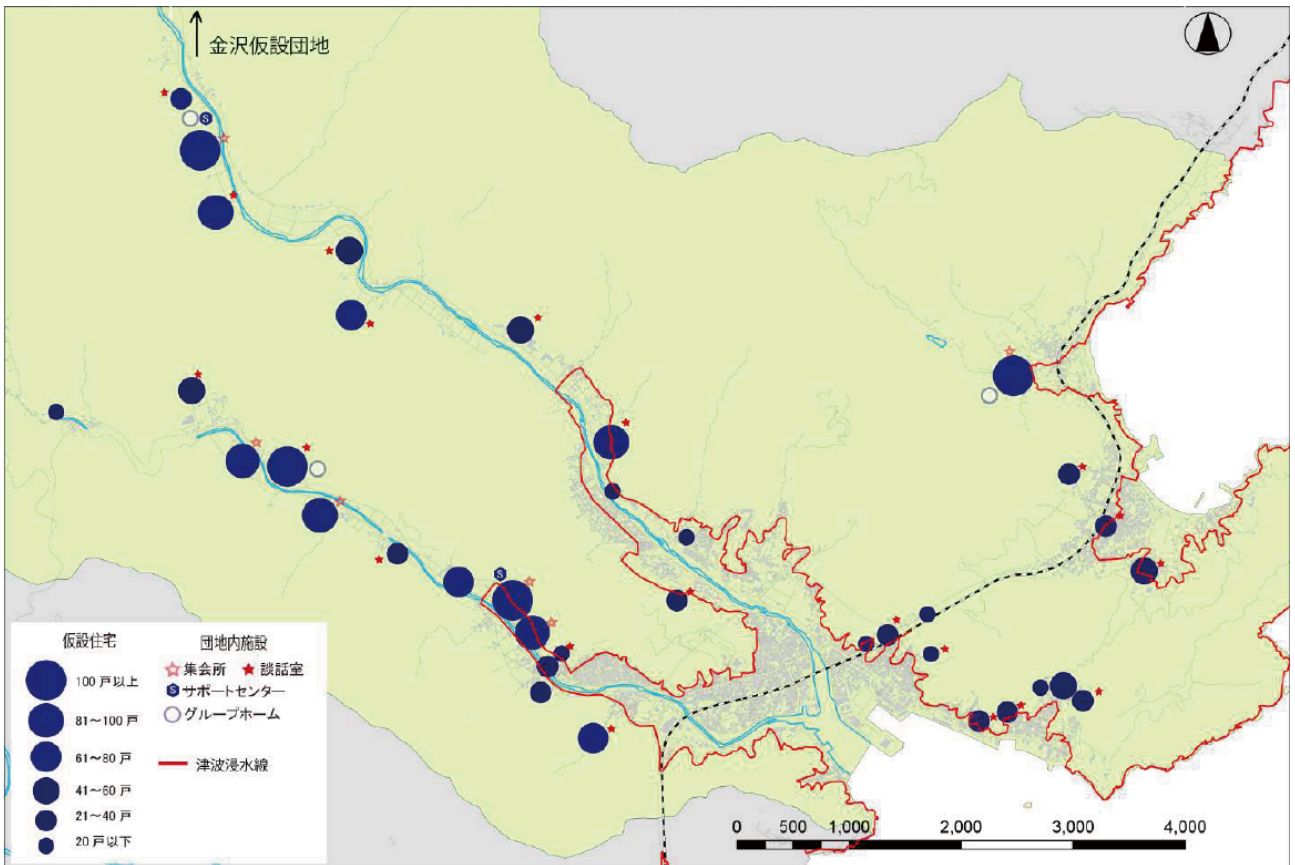


図 1 大槌町の津波浸水域および仮設住宅団地の立地

既存の市街地や漁村集落から離れた箇所には仮設住宅が大量に建設されることとなった。そのため、仮設住宅の周囲には商業施設や医療機関等の生活に必需の施設へのアクセスが悪くなり、被災者にとって震災前の生活環境からの変化は大きかった。

さらに、仮設住宅の従前地に着目すると、元々の住所の町名が一緒の世帯が大多数を占める仮設住宅もあれば、町内でも異なる地域に住んでいた世帯が集まって構成されている仮設住宅もあり、仮設住宅ごとに状況は様々である（図2）。こうした状況を作り出した背景としては、大槌町では仮設住宅

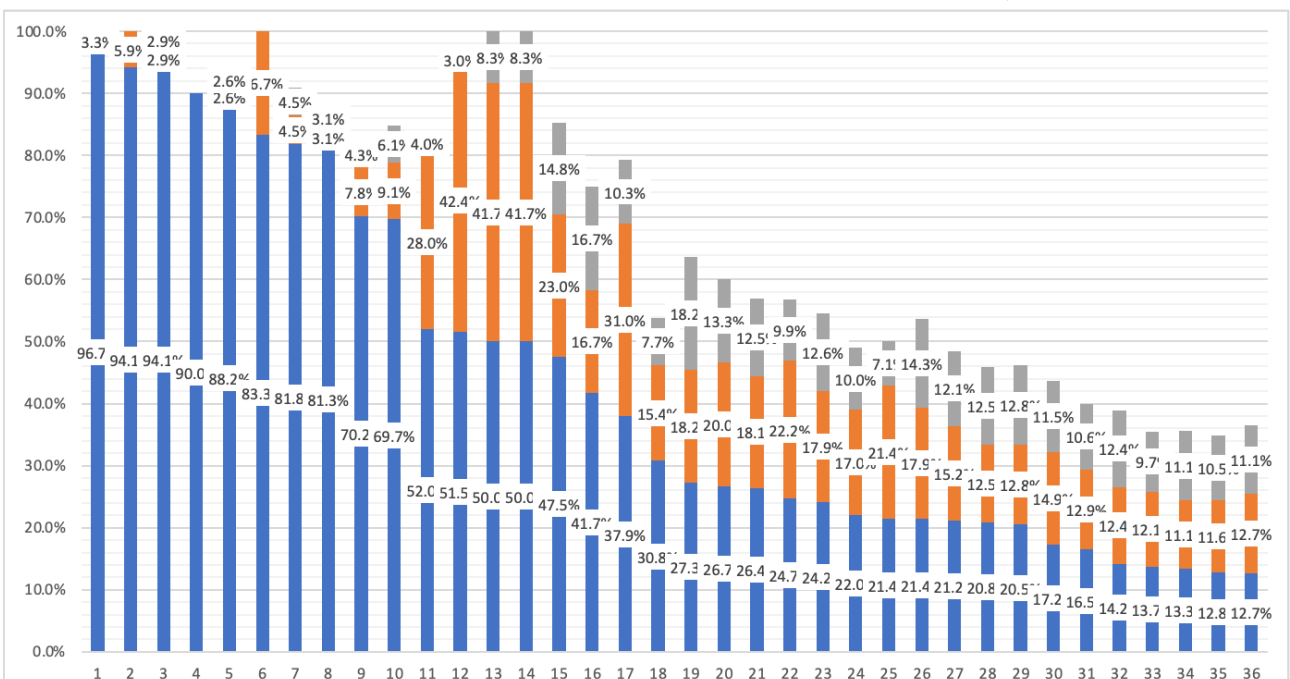


図 2 仮設住宅団地の従前地の構成

の入居先は抽選で行われたため、被災者がどの仮設住宅を入居できるかはその結果次第となったことが要因の一つとなっている。

こうした物的社会的な環境の変容に加え、町長や行政の幹部を津波の被害で失い、行政機能が著しく低下した。各仮設住宅地でコミュニティの再生を促し、コミュニティの力で仮設住宅地の生活の安定化を図る必要があった。そのため、2011年8月30日に開催された仮設住宅仮代表者会議の場で、行政は仮設住宅地の自治組織の形成や集会施設の自主管理を仮の代表者にお願ひし、新しく設置する被災者支援室にその支援をワンストップで行うことを提案した。

岩手県県土整備部建築住宅課の資料（2012）によると、市町村別の仮設住宅および集会施設の建設戸数は表1の通りとなる。岩手県の被害の大きかった自治体の中では、陸前高田市の仮設住宅の建設戸数および団地数あたりの集会施設の建設数が少ない。また、釜石市や山田町は、集会所よりも談話室の設置の割合が多い特徴がある。一方、大槌町の集会施設の整備は平均的であり、他の市町村と比べて、充実して整備した自治体ではないことがわかる。

表1 岩手県の市町村別仮設住宅および集会施設の整備状況（2011年11月時点）

市町村	仮設住宅戸数	団地数	集会所数	談話室数	100戸あたりの集会施設数	1団地あたりの集会施設数	談話室率
遠野市	40	1	1	0	2.50	1.00	0.00
野田村	213	5	1	2	1.41	0.60	0.67
岩泉町	143	3	1	1	1.40	0.67	0.50
宮古市	2,010	62	8	20	1.39	0.45	0.71
山田町	1,990	49	5	22	1.36	0.55	0.81
大船渡市	1,811	39	9	13	1.21	0.56	0.59
大槌町	2,146	48	8	17	1.16	0.52	0.68
田野畑村	186	3	2	0	1.08	0.67	0.00
釜石市	3,164	50	1	26	0.85	0.54	0.96
陸前高田市	2,168	53	4	7	0.51	0.21	0.64
久慈市	15	2	0	0	0.00	0.00	n.a.
洋野町	5	1	0	0	0.00	0.00	n.a.
住田町	93	3	0	0	0.00	0.00	n.a.

こうした背景には、前述の通り、仮設住宅の建設用地の取得の難しさがある。岩手県はリアス式海岸の地形の影響もあり、津波の被害を受けていない区域から、仮設住宅の建設用地を十分に確保するのが困難であった。そして、仮設住宅の必要戸数と確保できた仮設住宅の建設用地の面積との調整の結果、集会施設の整備数が決められた。そこで、大槌町では、不足と考えられた分については、住民と協議して、空き住戸を談話室に転用したり、駐車場に談話室を新設したりし、追加の設置を進めた。その結果、4戸の空き住戸が談話室に転用され、2箇所で駐車場に談話室が新設された。また、既存の公共施設の一部を仮設住宅の談話室利用に活用することも行われた。それでも、3つの仮設住宅団地では、集会施設が設置されなかった。ゆえに、複数の団地を統合して一つの自治組織単位にするように促し、限られた集会施設を共同で利用することを進めた。

このような集会施設の整備と住民管理の推進に加え、大槌町では、住民運営を補助するために、著者を含んだ専門家グループと協働し、居住環境点検活動を仮設住宅地で実行する支援を行った。居住

環境点検活動は、住民と専門家が協働し、地域や仮設住宅団地の居住環境の課題や資源を点検し、その情報を共有しながら改善策を検討し、住民の主体的な事業や行政への要望につなげることを目的とした活動である。具体的な活動のプロセスとしては、4つの段階がある。まずは、仮設住宅地でまち歩きワークショップを開催し、住民が集い、仮暮らしの不安や困りごと、期待などを専門家のファシリテーションのもと共有する。そして、次の段階として、報告会を開き、まち歩きワークショップで指摘された課題を行政に要望することや住民で取り組むことに仕分けし、行動の見通しをつける。その仕分けの結果をもとに、3つ目の段階として、行政への改善要望を作成、提案する。一方で、4つ目の段階としては、仮設住宅の自治組織の活動の中で、住民が主体的に取り組む課題解決方法を検討する。以上の過程を通じて、住民同士が支え合い、主体的に活動を形成する環境を整備することを目指した。

2012年2月からは、大槌町はNPOと連携し、地域支援員配置事業を開始し、各集会施設に集会施設の管理と住民活動の補助を行う人材を配置した。そして、平日の開館時間を一律に定め、集会施設の利便性の向上に努めた。ただし、様々な住民の要望をサービス化しないために、地域支援員は「そこにいる」ことに価値が置かれ、能動的に住民に働きかけることは想定されなかった（労働政策研究・研修機構、2013）。すなわち、受動的ではあるが、住民の近い場所で仮設住宅地の住民運営の補助をし、仮設住宅地の住民活動を活性化する支援を行った。

このように、大槌町では仮設住宅地の住民運営を支援することによって、コミュニティの活動性を高め、被災者による自助や互助の活動を促し、仮設住宅地での生活の安定化を図った。

4. 住民主体の活動の形成の実態

4.1 定期的な住民主体の活動の特徴

本章では、仮設住宅地における住民主体の活動の形成の構図を理解するために、活動の代表者のインタビューの結果から個人の資源とコミュニティ環境の関連を整理する。

まず、仮設住宅地の代表者や行政、地域支援員配置事業事務局が管理する集会施設の利用簿をもとに、月に1回以上行われた住民主体の活動を抽出した。抽出された住民主体の活動は21個であった。その特徴を把握するため、震災前からの継続性、活動内容、活動場所、活動主体、対象参加者の情報をもとに、分類を行った（表2）。

震災前からの継続性に関しては1個の活動を除き、震災後に新規にできた活動であった。震災前から継続する活動が少ない理由としては、活動場所が津波の被害を受けなかったことで、震災前からの活動を仮設住宅地に移す必要がなかったことが考えられる。また、居住地がバラバラになったり、活動場所や活動備品を喪失したりし、活動の再開が困難であったことも要因として考えられる。一方で、社会環境や物的環境が大きく変容し、仮設住宅地は新しいニーズが創出しやすい環境であったことが要因となり、新規に活動が形成される現象が起きやすかったことが考えられる。

活動主体はサークルでの活動が最も多く、続いて個人が提供する活動、自治組織が提供する活動、市民団体が提供する活動の順となっている。活動内容については、サロン活動（お茶っこ）が最も多く、続いて手芸サークル活動が多い。これらはテーマ性が弱く、手軽であるため、活動が始めやすいということが関係していると考えられる。また、共同作業を必ずしも伴わない活動が約半数あることも特徴として挙げられる。

活動場所については、複数箇所と同じグループが活動するケースが3件存在した。しかし、大多数の18個の活動は特定の仮設住宅団地で行われていた。集会施設で行われる住民主体の活動は、その住

表 2 仮設住宅地における住民主体の活動の分類

項目	分類	数
震災前からの継続性	震災前からの継続活動	1
	震災後の新規活動	20
活動主体	個人	5
	サークル	12
	自治組織	3
	市民団体	1
活動内容	サロン活動（お茶っこ）	10
	手芸サークル活動	6
	健康教室	1
	ヨガ教室	1
	着物リメイク活動	1
	ママサークル活動	1
	パソコンクラブ	1
活動場所	1 箇所の仮設住宅地	18
	2 箇所の仮設住宅地	2
	3 箇所の仮設住宅地	1
対象参加者	仮設住宅住民	17
	地域住民	1
	町民	3

表 3 活動開始時期の分布

年	2011 年				2012 年									
	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月
数	1	4	1	2	1	1	2	1	2	1	1	0	1	3

宅地の住民の特性と関連が強いことが予想される。活動の対象参加者が仮設住宅地の住民であることが多い点からも、それは説明される。

また、活動開始時期についてみてみると、特定の時期に偏りがあるとは言えない結果となった（表 3）。これは、それぞれの仮設住宅地の社会関係の醸成や活動を形成するきっかけなどが千差万別であり、その結果、活動が形成され、開始される時期も分散していることが考えられる。

このように、仮設住宅地の集会施設で形成される住民主体の活動の特徴としては、震災後に新しく形成された活動であること、多くの場合で特定の仮設住宅地の住民がサークルを作って活動していること、手軽で参加しやすい活動内容で活動を行っていること、仮設住宅地ごとの文脈によって活動の形成時期が変わりうるということが整理された。

4.2 活動内容の背景

上記で整理された活動内容の決定には、活動の代表者の意見によると、次のような背景がある。まずは、個人の知識や能力、つながりなどを活用したいという動機が挙げられる。例えば、健康教室を

始めた代表者は鍼灸師であり、健康に対する関心が高く、知識もあった。避難所生活において、高齢者を中心に足腰の弱りが進行していることに気づき、仮設住宅の入居後は、それを防ぐ対策を行う必要があると感じていたと指摘した（A氏，2015年5月15日）。また、手芸サークル活動を主導する代表者の一人は、町の復興に貢献する活動を何かしたいと思い、自身の付き合いのある手芸用品店に講師を依頼し、手芸サークルの立ち上げに動いた（B氏，2015年5月20日）。

一方で、外部からの支援を背景にした活動も少なくない。例えば、着物リメイク活動は、支援団体が着物リメイク講座を単発で企画し、その参加者同士がサークルを立ち上げ、活動を実施した。その最初の着物リメイク講座の参加者の多くが小学生用の洋裁道具を持参していたことが、参加者同士にとって同じ境遇であること、すなわち元々持っていた道具類は津波で流されたため、間に合わせて親戚等から使っていない道具を譲ってもらってきたであろうということに察するに至り、強い共感を産んだことが次につながったと指摘した（C氏，2015年5月22日）。また、他の手芸サークル活動を主導する代表者は、避難所生活で知り合った外部の支援団体が仮設入居後にも連絡をしてきて、手芸の材料等の提供を通じたコミュニティづくりを支援したいと申し出てきたと指摘する。避難所でもお世話になった上、仮設住宅でやるのが乏しいこともあり、支援の申し出を受け入れたと言う。また、地域や世代的に手芸を元々やっていた人は少なくないため、活動の内容もすぐに受け入れられたと指摘する（D氏，2015年5月21日）。

このように、住民主体の活動の内容が決まる背景には、個人が保持する資源を活用したいという動機に加え、住民の生活境遇や地域の生活文化に適合する外部からの支援の提供があったことが、活動の代表者の意見からは整理される。

4.3 仮設住宅地の環境の影響

活動の代表者のインタビューからは、住民主体の活動の形成には、活動を行う仮設住宅地の環境の影響があることが指摘できる。まずは、活動の対象者へのアプローチのしやすさである。前述の健康教室や手芸サークル活動の代表者は、その動機から貢献意識の高いことが示されている。そうした貢献意識の高い住民にとっては、仮設住宅地は対象者が多く集まっている場所であり、活動を最初に実施するのに適した環境であったことが考えられる。実際に、健康教室の代表者も手芸サークル活動の代表者も、自身の居住する仮設住宅地で活動が成功したのちには、その活動の場所を近隣の仮設住宅地に広げた。

次に影響がある要素としては、共同性の形成である。着物リメイク活動の形成の経緯でも触れた通り、住民相互の生活境遇の同一性が確認できたことで、参加者間の共同性が生まれ、継続して活動を実施したいという意向が創出した。また、もう一つの手芸サークル活動の代表者は、自身のことを決してリーダー的存在でもなく、震災前までも地域の役職に就くこともなかったと言う。しかし、たまたま入居した仮設住宅地が同郷出身の人が多く、それが安心感となって、活動の中心的立場で振舞うことができたと言及する（D氏，2015年5月21日）。このことから、住民が同郷出身であるという事実が、そのグループの中での共同性を作り、安定した活動の実施につながったと考えられる。

こうした共同性を作るためには、住民同士の社会交流がその環境には必要不可欠である。貢献意識の高かった健康教室の代表者は、仮設住宅入居までに経験した自身の辛い経験から、一時的に子家族の元へ移転し、避難した。その後、気持ちを整理し、仮設住宅に戻ってくるが、周りに誰が住んでいるかわからない状況で、孤独に日々を過ごしていたと言う。そこで、居住環境点検活動の参加の誘いがあり、他の住民と仮設住宅での暮らしの問題を共有し、解決に取り組む中で、住民相互の信頼感が

醸成され、周りの人のために貢献することを取り組もうという気持ちに変わったと指摘する（A氏、2015年5月15日）。着物リメイク活動の方では、最初の講座は外部の支援団体が企画したものの、その講座以前に、活動の代表者になった人が、同じ仮設住宅地に住む知人から支援で届いた大量の着物の処遇の相談を受けたことから開始されていた。活動の代表者が地域支援員に住民で分け合うことができないかアイデアを提案した結果、外部の支援団体にその情報が伝わり、具体的な講座として実現されたとする（C氏、2015年5月22日）。このように、仮設住宅地での住民相互の社会交流が促進されることで、活動への意欲やアイデアの具体化が進むことが示された。

以上のように、仮設住宅地における活動の形成には、個人が保持する資源やアクセス可能な支援の存在が必要であることが示された。一方で、仮設住宅地における社会交流の促進や共同性の形成、被災者の集積は活動の形成に必要な環境や条件であったと言える。1事例だけではあったが、居住環境点検活動が直接のきっかけとなり、活動の形成に寄与することも確認された。これらのことは、仮設住宅地における住民運営が住民主体の活動形成に影響を与えていることを示唆している。

5. 仮設住宅地の住民運営の実態

仮設住宅地の住民主体の活動の形成において、住民運営の影響を分析するために、本章では、仮設住宅地の住民運営を補助する居住環境点検活動の実践の成果について分析を行う。続いて、仮設住宅地の集会施設の管理運営を整理したのち、その利用の実態を整理し、仮設住宅地の住民運営との関係を分析する。

5.1 居住環境点検活動の実践

大槌町で居住環境点検活動を実施した仮設住宅地は8箇所であった。居住環境点検活動は、大槌町が仮設住宅地の代表者にアンケートを行い、実施を希望した仮設住宅地で実施された。実施した仮設住宅地の基本情報および活動の結果は表4にまとめた。

まずは、簡単に居住環境点検活動の結果を整理する。居住環境点検活動のプロセスにおいて、行政に要望することと住民で取り組むことに仕分ける作業がある。前者については、街灯の設置や取り付

表4 居住環境点検活動を実施した仮設住宅地の基本情報とその成果

仮設住宅	基本情報		居住環境点検の結果		居住環境点検の成果として形成された活動					
	世帯数 高齢化率 立地	コミュニティの状況	行政への主要 要望事項	住民の主要協 議事項	内容	目的	主体	住民の行動	提供支援	場所
A	99世帯 31.8% 農村部	バラバラの地区から 集まってきた	街灯の設置	共用部のルール	-	-	-	-	-	-
B	63世帯 43.7% 津波浸水エ リア付近	元々の地域にある仮 設住宅。多くの住民 は地域外に避難して しまった。	側溝の蓋がけ、 カーブミラーの 設置	地域の再生	新年会の開催	地域外に避難し ている住民との 交流	実行委員会	周知、調理	イベントに必要 な道具の手配、 シャトルバスの 運行	小学校
C	123世帯 25.9% 農村部	バラバラの地区から 集まってきた	集会施設の増設	自治会の設立	-	-	-	-	-	-
D	60世帯 31.9% 農村部	3分の2が同一の地区 から集まってきた。	取り付け道路の 舗装化、人道橋 の設置	空き地や談話室 の活用	バーベキュー会 の開催	仮設住宅内の顔 見知りを増やす	自治組織	周知、調理	イベントに必要 な道具や食材の 手配	駐車場
E	39世帯 29.5% 農村部	バラバラの地区から 集まってきたが、自 治は行われている。	-	居場所づくり	夕涼みの開催	高齢者の外出機 会の創出	自治組織、地域 支援員	周知	-	談話室
F	86世帯 27.3% 農村部	バラバラの地区から 集まってきた	人道橋の設置、 車の退避所の整 備	高齢者や子供の 見守り、集会所 の活用	忘年会の開催	仮設住宅内のコ ミュニケーション の促進	自治組織	周知、調理、食 材手配	-	集会所
G	30世帯 32.1% 津波浸水エ リア付近	元々の地域にある仮 設住宅。自治がしつ かりしている。	側溝の蓋がけ、 カーブミラーの 設置	周辺住民との交 流、談話室の活 用	血圧の遠隔 チェック	独居高齢者の見 守り	自治組織、地域 支援員	周知	大学との連携	談話室
H	207世帯 26.6% 農村部	バラバラの地区から 集まってきた	子供の遊び場	自治会の設立	-	-	-	-	-	-

け道路の舗装化など、物的環境の改善に関わることが、行政への要望事項として整理された。これらの課題は、仮設住宅の敷地周辺に対する不満や困りごとである。農村部の農地を活用した仮設住宅地は、人が暮らすための生活インフラが乏しい。そのため、生活基盤が整った地域から移転してきた住民にとって、暮らしやすさにギャップが生じていた。一方で、津波浸水エリア付近に建設された仮設住宅は、津波の影響で生活基盤が破壊されており、地域に馴染みのある住民でも生活の不便さを感じるようになった。こうした物的環境に起因する生活課題に対し、行政への改善を求める方針に至った。

一方で、仮設住宅の管理や運営、住民の活動性や関係性に関わることは、住民同士で対応を検討する必要があることが整理された。この住民の主体性には、助け合いの意識と行政への要望の仕分けが影響している。A 仮設住宅自治会長は、仮設住宅の課題対応について、一部の住民同士の助け合いが自然に発生していたと指摘していた（A 仮設住宅元自治会長，2014年8月2日）。助け合う意識の高さがあれば、少数の住民での支え合いは実現しうることが示唆される。また、当時F 仮設住宅の自治会長だった人物は、居住環境点検報告をもとに行政に要望ができ、その他の課題については、自分たちで解決することができたと指摘していた（F 仮設住宅元自治会長，2014年8月10日）。仮暮らしの多様な課題のうち、対応が困難なものや重要度の高い課題を行政に任せることで、多数の住民で支え合う環境の整備が進むことを示す。

こうした住民の協議事項のうち、居住環境点検活動を通じて形成された活動は、住民同士のつながりの（再）構築や住民の健康増進に寄与することに目的が置かれた。まずは、住民同士の関係を新しく作ることを契機に、少しでも安心できる仮暮らしを実現することが意図されており、自治の醸成が進んでいる仮設住宅地では、一次予防や見守りなどのコミュニティケアに取り組んでいる。逆に、住民の主な協議事項が自治組織の設立や共用部の管理ルールづくりであるような、自治の醸成が十分に進んでいない仮設住宅地では、居住環境点検活動を通じては、活動の形成を促せていない。

形成された活動における住民の行動の内容を見ると、周知や調理が主な内容となっている。周知や調理は、特別な能力を要せず実施できる行動であるが、人とのコミュニケーションや共同作業を伴う行動である。これらの行動が実施できるということは、仮設住宅地で一定の信頼関係が醸成されていたことが推測できる。一方で、活動に必要な道具や大学との連携は、仮設住宅地で必ずしも獲得できる資源ではないため、外部からの提供を必要とする支援となった。仮設住宅地での住民主体の活動の形成には、住民同士の信頼関係だけでなく、外部の資源へのアクセスやマッチングが必要と考えられる。

このように、居住環境点検活動の結果からは、仮設住宅地の生活環境の課題を可視化し、住民が対処する範囲を特定していくことで、住民による支え合いや社会参加の活動形成に誘導することができることを示した。一方で、自治組織の立ち上げや共用部の管理のルールが課題となっている仮設住宅では、住民の主体的な活動形成に誘導はできなかった。活動の実施には、周知や共同作業などを遂行するための住民の信頼関係と自治の醸成の進行、および仮設住宅に不足する資源を補完するための外部資源へのアクセスやマッチングが必要であると考えられる。

5.2 集会施設の管理運営と利用の実態

5.2.1 集会施設の管理運営の特徴

大槌町では、仮設住宅入居直後は、住民が集会施設を管理することが期待された。コミュニティの活動性を考えた際、集会施設の利便性が重要である。利便性に強く関連するのは集会施設の管理であり、利用者にとっては、誰が鍵の管理をし、誰に聞けば利用できるのかが関係してくる。

表 5 仮設住宅地の集会施設の鍵および予約の管理主体（2012年1月時点）

主な管理者	鍵の管理	予約の管理
自治組織・代表者	19	13
任意の住民	2	2
行政	5	11
その他	1	1

表 6 仮設住宅地の代表者による集会施設の利用促進策

活動	設備の 充実	イベント告 知の徹底	交流会 企画	共同清掃 活動	管理人 設置	開放時間 の設定	特になし
人数	4	4	2	1	1	6	14

そこで、地域支援員配置事業が開始される前の2012年1月時点の大槌町の管理主体の状況を表5に整理した。筆者が実施した2012年の仮設住宅代表者調査では、集会施設は27施設であった。これらの施設のうち、住民主体の管理は部分的にしか達成されていなかった。集会施設の鍵の管理は、多くの自治組織あるいは代表者が管理をすることはできていた。しかし、集会施設の利用予約の管理が行われていたのは、13施設であった。また、集会施設の利用を促進するために、自治組織や代表者が行った活動についても、半数以上は特に活動を行っていない状況であった（表6）。このように、大槌町で想定された施設の管理は約半数であったと言える。

大槌町では、集会施設をなるべく多くの仮設住宅で整備し、住民が主体的にその施設を管理することを目指してきた。しかし、その目標は短期間では達成されず、約半数の施設は住民が鍵の管理を行うだけにとどまっていた。そこで、半公的主体である地域支援員が管理を行うこととなり、一律に管理人が置かれ、開放時間が設定されることになった。ところが、集会施設での住民の活動を促進する取り組みや支援については、地域支援員の業務に実装されなかった。

5.2.2 仮設住宅地の住民運営の影響

上記のような集会施設の管理運営のもと、形成された住民主体の活動を概観する。各管理主体が保管していた集会施設の利用記録をもとに、各仮設住宅地における集会施設を利用した住民主体の活動の平均回数を算出し、入居直後の3ヶ月と1年後の同3ヶ月を表7に示した。入居直後の平均利用回数は月に3回未満であったが、1年後は平均利用回数が一番多い仮設住宅地では月に15.7回まで増加した。しかし、すべての仮設住宅地で著しい増加はしていない。月に4回以上を高頻度、月に1回以上4回未満を中程度、月に1回未満を低頻度の平均利用回数としたとき、高頻度は10箇所、中程度は4箇所、低頻度は10箇所であり、仮設住宅地によって活動性に違いが出ている。この事実からは、地域支援員配置事業が必ずしも住民主体の活動の増加に一律にはつながらないことを示している。

この違いについて、集会施設の管理運営、自治の形成、住環境点検活動の実施との関連から分析してみる。まず、仮設住宅入居直後の集会施設の管理運営において、住民が積極的に取り組んだと判断できる要素として、鍵の管理、予約の管理、利用促進の有無を整理した。しかし、住民が積極的に集会施設の管理運営に取り組んだことが、当該集会施設における住民主体の活動の増加に寄与しているとは言えない結果となった。すなわち、鍵の管理や予約の管理、利用促進を住民が主体的に行っている仮設住宅地で、住民主体の活動の増加の傾向が見られない。このことから、管理運営の形式的な

表7 仮設住宅地の集会施設の利用にかかる実態

仮設住宅	平均利用回数		仮設住宅入居直後の集会施設の管理運営			自治の形成			支援員の配置	住環境点検
	2011.9-11	2012.9-11	タイプ	住民管理	利用促進	統合した団地数	自治組織の有無	課題共有体制の有無		
H	1.7	15.7	集会所	鍵, 予約	×	5	×	×	○	○
F	2.7	14.7	集会所	鍵, 予約	○	3	○	○	○	○
A	n.a.	13.0	集会所	鍵, 予約	○	2	○	○	○	○
D	n.a.	11.0	談話室	鍵, 予約	○	1	○	○	○	○
N	2.0	11.0	談話室	鍵, 予約	×	1	○	×	○	○
I	1.0	9.3	集会所	×	○	2	○	×	○	○*2
E	2.0	6.7	談話室	鍵, 予約	○	1	○	○	○	○
T	1.7	6.3	集会所	鍵, 予約	×	2	×	×	○	
O	n.a.	4.0	談話室 (空き住戸活用)	鍵, 予約	×	1	○	○	×	
Q	1.3	4.0	談話室	鍵	×	1	○	○	○	
C	0.0	2.3	談話室	鍵	×	3	○	○	○*1	○
G	2.3	1.7	談話室	鍵, 予約	×	1	○	○	○	○
P	0.3	1.3	集会所	×	×	1	○	×	○	
M	0.7	1.0	談話室	鍵, 予約	○	1	○	×	○	
J	1.3	0.7	談話室	×	○	1	○	×	○	
S	n.a.	0.7	談話室 (空き住戸活用)	鍵, 予約	×	1	×	×	×	
K	0.3	0.3	談話室	鍵	○	2	○	×	○	
R	0.3	0.3	談話室	鍵	×	2	×	×	○	
U	0.7	0.3	集会所	鍵	○	2	×	○	○	
W	0.3	0.3	談話室	鍵, 予約	×	1	×	×	○	
X	0.3	0.3	集会所	×	×	2	×	×	○	
B	0.7	0.0	談話室	鍵	×	4	○	×	○	○
L	1.0	0.0	談話室	鍵, 予約	○	1	○	×	○	
V	2.3	0.0	談話室	鍵	○	1	×	×	○	
Y	n.a.	n.a.	集会所	鍵, 予約	○	1	×	×	×	

*1 後付けで談話室が新設されるが、新設の談話室には地域支援員は配置されていない。

*2 仮設住宅で活動する子育てサークルのメンバーを中心に住環境点検活動を実施した。

実態からは住民主体の活動の形成の予測がしづらいつと言え。これは、地域支援員配置事業の展開が必ずしも住民主体の活動の形成につながっていないこととも関連する。地域支援員配置事業は、本質的には集会施設の管理運営の強化であったが、形式的に機能を強化しても、住民主体の活動の形成に大きく寄与するとは限らないことを示している。

自治の形成においては、自治組織の有無と自治組織単位内での課題共有体制の有無に着目し、分析を行った。ここでの課題共有体制とは、仮設住宅地に関連する問題を住民同士が共有し、自治組織や代表者に伝達される取り組みが行われていることとした。例えば、自治組織の役員や仮設住宅地の班長とのコミュニケーションの実施などが含まれる。これらの点に着目すると、自治組織の有無よりも課題共有体制の有無の方が、集会施設での活動の増加に関連しているように捉えることができる。自治組織という外形よりも、課題共有ができる体制という内実があることが、住民同士の信頼関係の醸成に寄与し、住民主体の活動への発展にもつながっていることが考えられる。

この課題共有体制が住民主体の活動の増加に関連している点は、居住環境点検活動と住民主体の活動の増加に関連していることから説明できる。表7に示した通り、居住環境点検活動を実施した仮設住宅地の多くは、高頻度の住民主体の活動が実現されており、低頻度はほとんどない。前述の通り、居住環境点検活動は、住民同士で課題を共有し、その解決に向けて住民の主体的な活動の形成を促す取り組みである。居住環境点検活動で行う課題共有の行為が、その活動で特定された課題の解決に対してだけでなく、サークル活動のようなその他の住民主体の活動の形成にも関係していることが推定される。なお、低頻度となっているB仮設住宅地は、近隣に小学校があり、そこが住民主体の活動の場所として使用されている(表4)。近隣により使用しやすい場所があったため、仮設住宅地の談話室を使用した活動は少なくなったことが考えられる。

このように、集会施設の利用実態からは、住民主体の活動の増加には、仮設住宅地の住民同士の課

題共有の取り組みが重要であることが示された。これは、コミュニケーションプロセスが災害からの生活再建を支える中心的な役割を果たしているとした Lee et al.の主張とも部分的に通じる (Lee et al., 2020)。集会施設の管理運営や自治組織の設立も決して軽視できるわけではないが、その形式の重視は住民の活動の増加への効果は薄いことが示された。

6. 仮設住宅地におけるコミュニティの活動性の形成

本論文では、大槌町における仮設住宅地の住民主体の活動の形成の実態を明らかにしてきた。個別の住民主体の活動の形成の経緯からは、仮設住宅地における社会交流の促進や共同性の形成、被災者の集積が、活動の形成において必要な環境であり、そうした環境が整うことで、個人が保持する資源やアクセス可能な支援が機能し得ることが示された。

そこで、活動の形成に対する仮設住宅地の住民運営の影響を明らかにするために、居住環境点検活動と集会施設の管理運営に着目し、分析を行った。居住環境点検活動の実践では、一定の自治が醸成された仮設住宅地では、仮設住宅の生活環境の課題を可視化し、住民が対処する範囲を特定していくことで、住民による支え合いや社会参加の活動形成に誘導することができることを示した。また、その住民主体の活動の実施には、仮設住宅地に不足する資源を補完するための外部資源へのアクセスやマッチングの必要性を示唆した。

仮設住宅地の集会施設の利用実態からは、仮設住居後1年間で、住民主体の活動が高頻度で行われる仮設住宅地と低頻度で行われる仮設住宅地に二極化している実態を明らかにした。高頻度と低頻度の違いには、仮設住宅地の住民同士の課題共有の取り組みが影響を与えていることが示され、仮設住宅地の住民のコミュニケーションプロセスの構築の重要性が示唆された。

以上を踏まえて、最後にコミュニティの活動性の低下を予防する方策を2点まとめる。

6.1 コミュニティ活動環境の点検

コミュニティの活動性には、コミュニティ環境として、社会交流の促進や課題共有体制の構築、共同性の形成、自治の醸成を達成していくことが重要である。逆に言えば、これらがコミュニティの活動の基盤となっているため、これらが崩壊することが活動性の低下するリスクとなることが予想される。したがって、平時においては、コミュニティ環境の状態を自主的に点検し、活動の基盤のメンテナンスを実施するべきである。災害時では、既存の活動の基盤が崩壊するため、一からコミュニティ環境を整備するために、居住環境点検活動を実施することが有効となる。

一方で、活動のターゲットとなる参加者が集まって暮らしていることも、活動を支える上では重要となる。仮設住宅地においては、ターゲットの集住環境が整っていることが多いが、平時の街であれば、活動のターゲットとなる参加者が集住しているとは限らないことに留意が必要である。ゆえに、活動場所へのアクセシビリティが重要になると考えられ、活動に参加するターゲットがその場所に集まりやすいことが活動を支える環境の一要素になり得る。

6.2 個人の活動資源へのアプローチ

個人レベルでは、個人が保持する活動資源の可能性や活動支援へのアクセシビリティが活動の形成に影響する。そこで、個人の経験や知識、技能をもとに活動資源を発掘し、その可能性が発揮できる活動に企画し、マッチングする支援を外部から提供することが重要となるだろう。例えば、筆者が被災地で実施した事例では、60年以上前の地域の遊びに関する情報を高齢住民の記憶から掘り起こし、

現代にその遊びを再生することで、復興後の地域の多世代交流の新しい形を作り出した。また、地域の逸話を人形劇にしたいというある高齢者の思いを第三者が外部の支援につなぎ、最終的には地域の高齢者が脚本や演出、人形制作を担うようになっている事例もある。こうした一人一人の思いや経験などを引き出し、支援につなぐ仕組みを整備することが、コミュニティの活動性の低下の予防におけるもう一つの重要な要素となる。

【参考文献】

- 岩佐明彦, 新海俊一, 篠崎正彦, 安武敦子, 2006, 水害・震災仮設住宅の居住環境支援に関する研究-新潟県中越における実践的研究-, 住宅総合研究財団研究論文集, 33, pp.207-217
- 岩手県県土整備部建築住宅課, 2012, 東日本大震災津波対応の活動記録～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取り組み～
- 狩谷のぞみ, 村尾修, 2003, 阪神・淡路大震災後の応急仮設住宅の供給と建設過程の比較研究, 地域安全学会論文集, 5, pp.309-318
- 越山健治, 室崎益輝, 1996, 阪神・淡路大震災における応急仮設住宅供給に関する研究, 日本都市計画学会論文集, 31, pp.781-796
- 塩崎賢明, 2011, 住まいの再生, 佐藤滋 (編), 東日本大震災からの復興まちづくり, 大月書店
- 祐成保志, 2017, 住生活の再建と仮設住宅, 都市住宅学, 98, 38-43
- 高寄昇三, 1999, 阪神大震災と生活復興, 勁草書房
- 似内遼一, 後藤純, 2021, 地域コミュニティを基点とした立体的復興まちづくり-岩手県釜石市, 大槌町, 陸前高田市における実証的研究, 都市計画, 349 (掲載予定)
- 長谷川崇, 岩佐明彦, 新海俊一, 篠崎正彦, 安武敦子, 小林健一, 宮越敦史, 2007, 応急仮設住宅における居住環境改変とその支援-「仮設カフェ」による実践的研究-, 日本建築学会計画系論文集, 622, pp.9-16
- 馬場昌子, 1995, 仮設住宅の改善・工夫～高齢障害者の生活再建に向けて～, 都市住宅学, 10, pp.49-57
- 室崎益輝, 1994, 応急仮設住宅の供給実態に関する研究-雲仙・奥尻にみる居住生活場の問題点-, 日本都市計画学会論文集, 29, pp.649-654
- 労働政策研究・研修機構, 2013, 東日本大震災と雇用・労働の記録 -震災記録プロジェクト第1次取りまとめ報告書-, 労働政策研究報告書 No.156
- Lee S, Benedict B, Jarvis C, Siebeneck L, Kuenanz B, 2020, Support and barriers in long-term recovery after Hurricane Sandy: improvisation as a communicative process of resilience, Journal of Applied Communication Research, 48 (4), pp.438-458

【受理日】(2021年2月1日受理)