

東日本大震災の被災地の地域コミュニティ再生について —釜石市の自治会設立支援のしくみ—

平 修久*
Nobuhisa Taira

The Great East Japan Earthquake destroyed a great number of houses. Reconstruction of houses is one of the crucial agenda for the recovery from the earthquake. Municipalities constructed public housings for the victims. Residents of the housings came from various communities and most of them are elderly and belong to low-income class. Thus, community building of the housings has become an additional important agenda. City of Kamaishi has relatively successfully promoted to establish residents' association thanks to 1) good collaboration among relevant organizations, 2) existence of Kamaishi Regional Coordinators which enable collaboration among stakeholders, and 3) creation of manual to establish an association.

Keywords: the Great East Japan Earthquake Disaster Recovery Public Housing Residents' Association Kamaishi
東日本大震災 災害復興 公営住宅 自治会 釜石

1. はじめに

東日本大震災により、多くの人命とともに多数の家屋が奪われた。家屋を喪失した被災者のため、被災県において53,537戸（2013/4/1時点）の仮設住宅が建設された^①。別途、みなし仮設入居（民間賃貸住宅借上げ）は、62,640戸（2012/10/17時点）に上った^②。過去の大規模自然災害と同様に、住まいの再建は、東日本大震災の復興の重要な課題である。

阪神・淡路大震災の復興において、避難所、応急仮設住宅、災害復興公営住宅という単線型住宅復興が確立された。塩崎（2009）は、段階ごとに建物の水準は向上したが、そのつど人と人とのつながり・コミュニティは切断・解体され、居住者は人間的な結びつきを失い社会的に孤立していったと指摘した。災害復興公営住宅では、はじめての高層住宅での暮らしを余儀なくされた高齢者の孤立や、病院や買い物に行くための移動が困難といった問題が生じた^③。高田（2005）は、災害復興公営住宅に低所得者層や高齢者層などの特定階層が集中したことにより、同住宅の管理問題として、①共益費未納者の増加、②生活支援ニーズの増大、③自治会活動の困難化を挙げた。③に関しては、コミュニティ・リーダーやその支援者の候補者の相対的減少と、特定階層の増加に伴う自治会運営の困難化を予想した。そこで、居住者自身による助け合いが期待できるコレクティブハウジングが導入されたが、共用部分の利用や共同生活のルール等に関して入居者がなじまない点も指摘された。^④さらには、グループ入居という募集方法、自治会の立上げのための行政による人的な支援、入居前イベントの開催^⑤や、仮設住宅のふれあいセンターの活用をモデルとして、「コミュニティプ

ラザ」という集会所が設置された。

東日本大震災の復興に際して、阪神淡路大震災の教訓を活かし、多くの仮設住宅では被災地区ごとの入居が図られ、震災前の住民同士のつながりがある程度維持され、それに基づいて住民組織が設立された。各仮設住宅団地には集会所が設置され、お茶っこ^⑥サロンなど、住民の交流が図られた。住民にとっても、支援者にとっても顔の見える関係性が構築しやすい状況があった^⑦。

しかし、災害復興のための集合住宅は、一般的に、抽選で入居者が決められた。すなわち、震災前の居住地や仮設住宅団地が異なる人々が入居した。また、高齢者や低所得者の割合が高く、支援を必要とする入居者が多い。このようなことから、地域コミュニティの形成が、被災地の新たな課題となった。

東日本大震災の復興におけるコミュニティ形成は2017年末時点で進行中のため、それに関する先行研究は限られている。櫻井・伊藤（2013）は、コミュニティ形成の今後の課題として、復興支援員へのサポート体制の確立、中間支援組織と行政とのパートナーシップ、復興まちづくりの住民提案に対する行政対応などを挙げている。熊上（2016）は、福島県におけるコミュニティ交流員事業を受託しているNPO法人と自治会長への調査をもとに、エンパワメントの観点から被災地における災害公営住宅^⑧でのコミュニティ形成のモデルと課題を分析した。また、熊上は、災害公営住宅を健康で安全な生活拠点にするためには、行政・住民・地域の支援団体の三者が協働できる取組み、政策が必要であるとした。

本稿では、地域コミュニティ再生のうち、災害復興

*正会員 聖学院大学政治経済学部政治経済学科 (Seigakuin University)

公営住宅⁹⁾の自治会設立に焦点を当て、福島県とは異なる形態で多様な主体が協力して支援を行っている釜石市を取上げ、その仕組み及び特徴を整理する。具体的には、釜石市の担当部署（地域づくり推進課）、支援団体（釜援隊、社会福祉協議会）、自治会役員・関係者への聞き取りと、参考資料をもとに調査検討する。

岩手県釜石市は、他の三陸沿岸の自治体と同様、東日本大震災により甚大な被害を受けた。人的被害は、死亡911人（関連死認定者105人含む）、行方不明者152人であり、家屋被害は、全壊2,957戸、大規模半壊395戸、半壊304戸、一部損壊1,048戸、合計4,704戸（全住宅16,182戸のうち29%）であった。釜石市北部の漁業集落のうち、根浜と室浜では全ての家屋が全壊した。そして、岩手県内では、最も多い3,164戸の仮設住宅が建設された。¹⁰⁾

2. 災害復興公営住宅の状況

2.1 災害復興公営住宅の建設状況

釜石市は、『釜石市復興まちづくり基本計画』（2011.12）の中で、「仮設住宅への入居者等が、早期に安定した生活を営めるように安全で良質な公営住宅の供給を推進します。」（59頁）とし、計画時点では4年間

（2011-4年）で災害復興公営住宅を供給する計画であった。阪神淡路大震災の場合、神戸市の公的セクターの住宅供給は当初3年計画であったのに対して、民間による新築住宅供給が予想を上回ったものの、地震発生から約5年間を要した。¹¹⁾仮設住宅が入居者ゼロになったのは震災から1,823日後であった¹²⁾。阪神淡路大震災の教訓を活かすとは言え、4年間で供給するという釜石市の計画は意欲的であった。その後、住宅用地の選定・取得、土地区画整理事業、地盤のかさ上げなど、復興工事全体の遅れにともない、2013年末時点において、事業の完了は2016年以降になると変更¹³⁾されていた。

釜石市内の災害復興公営住宅の建設計画と状況は、表1のとおりである。県営が373戸、市営が943戸で、市営には188戸の戸建てが含まれる。2017年末現在で1,214戸が完成し、完成率は92.2%である。阪神淡路大震災で一部採用されたコレクティブハウジングは、釜石市では適用されなかった。また、各住棟もしくは団地に、仮設住宅と同様に集会施設が設置された。

2.2 入居者の要件

公営住宅法第8条により、災害復興公営住宅は、「災

表1 釜石市内の災害復興公営住宅の建設状況

(2017年12月28日現在)

施工区分	団地数	全体戸数	発注済		完成済	
			戸数	発注率	戸数	完成率
釜石市	集合	21	755	100%	702	93.0%
	戸建て	18	188	100%	163	86.7%
岩手県	集合	8	373	100%	349	93.6%
合計		47	1,316	100%	1,214	92.2%

出所：釜石市 HP (http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_juutaku/ayumi/index.html)

害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸するため」の住宅と規定されている。したがって、市の裁量で入居の可否は決定できない。ただし、災害復興公営住宅は、ある一定期間を経過した後、被災者以外の人も入居できる住宅に変更することができる。実際に、築年数がかなり経過した既存の公営住宅より災害復興公営住宅の方が施設や器具が新しく水準が高いため、前者から後者への転居を希望する人がいる。自力再建の人が家を建て仮設住宅が不要になった時点で空き室があれば、一般の希望者の入居を認めることになるだろうと言われている。

3. 入居者の生活課題

3.1 入居者の特性

従前居住地に関する入居条件は、県営と市営では異なる。県営住宅は、地元自治体が7割、市外が3割となっている。市営の入居者は、①地元地区、②その他の市内、③市外の順番である。そのため、各災害復興公営住宅の入居者の中には市外出身者もいるとともに、被災前の居住地は様々である。したがって、入居時点での入居者同士のつながりは一般的に弱い。

また、所得に応じて家賃が異なるため、ある程度の所得のある若い世代は自力再建が多く、災害復興公営住宅の入居者は低所得者や高齢者が多い。B地区の災害復興公営住宅の入居者のうち、60%以上は高齢者であり、80%以上の住棟もある。

3.2 入居直後の課題

一部の災害復興公営住宅を除いて、入居者の多くは、従前の居住地や仮設住宅地から離れていること、集合住宅の居住経験がないことから、災害復興公営住宅での生活に慣れるまで時間を要する。

入居直後の大きな課題の一つが、入居者同士の人間関係づくりである。

戸建ての場合は玄関を開けると、すぐに近所の人たちと顔を合わせることができ、交流しやすい。仮設住宅でも、簡単に誰かに会える状況があった。E災害復興公営住宅では、玄関ドア付近が暗く、ドアを開けても住民の顔が見えにくい。そのようなこともあり、入居者同士で会話をしにくいと感じた人が多いとのことであった。顔を合わせるのと同じ階の入居者くらいで、人に会うことが少ない。集会所など、人が集まる場所に行かないと知り合いができない。¹⁴⁾このように、入居者は孤立しやすい。

入居者同士の交流のため、集会所が各災害復興公営住宅に整備されている。集会所の鍵は、入居者の組織がない場合（期間）は、市の生活応援センター¹⁵⁾や管理業務を受託している一般財団法人岩手県建築住宅センター（県営も市営の復興住宅も管理）が保管している。入居者組織が希望すれば集会所の鍵を預け、自主管理に移行する。

県営住宅には、県の非常勤職員である管理人がいる。管理人は入居者から選出され、共益費（共用部分の電気、水道、ガス料金）の集金、入居状況の報告、配布物の配布、共有部分の鍵の管理などを有償で行う。すなわち、民間分譲マンションの一般的な管理人とは異なる。市営住宅では、共益費を自動引き落としにしており、管理人はいない。このようなことから、ゴミ集積所の清掃管理や未収集ゴミの確認などを行うゴミ当番や通路などの共有部分を清掃する当番を決める必要がある。また、これらの実施確認や、市などからの広報配布物の回覧を行う班長も必要である。

来客用駐車場がない、あるいは少ない場合どうするかという問題もある。駐車場は基本的に1戸に1台分整備されているが、市の中心部では土地の余裕がなく十分に整備されていないところもある。来客用駐車場が設置されていない住宅では、盆、暮れ、正月に、家族や親類が来訪した際の駐車場確保が難しい。

さらには、ペット禁止となっている住宅にペットを持ち込んだ入居者への対応といった課題もある。

これらの問題・課題に対応するためにはルールが必要であり、ルールを決めそれを守るためには入居者の組織づくりが求められる。入居者同士の人間関係がないため、外部の第三者が入居者組織（＝自治会）の設立を支援する必要がある。

4. 自治会設立の支援

以下に、釜石市内の4か所の災害復興公営住宅の自治会設立と主な自治会活動の状況を記述する。

4.1 E 災害復興公営住宅

4.1.1 自治会の設立

釜石市は、当初から、災害復興公営住宅のコミュニティ形成が大事という考えを持っており、復興支援のために2011年9月に設立された一般社団法人RCF (Revalue as Coordinator for the Future)などの支援者との議論の中で、住宅の自治会形成の重要性が浮上し方針を検討した。その後、市の地域づくり推進課と生活応援センターが具体的方法を検討した。

県営E災害復興住宅(126戸)は、2014年2月に入居が開始された。その後の自治会設立に際して、釜石リージョナルコーディネーター（釜援隊）の隊員が深く関わった。釜援隊は、総務省の復興支援員制度を利用した市事業として2013年4月に発足し、まちづくりに関わる様々な人や組織をつなぎ、官民一体の復興まちづくりを推進する調整役を担っている。

まず、2014年12月から2015年1月にかけて、釜石市が管理人4人から現状を把握した。それにより、①共益費が、市営では毎月1戸当たり2,000円に固定されているのに対して、県営住宅では毎月変化し、相対的に高く冬期は4,000～5,000円になること、②ゴミ集積所の清掃が不十分なこと、③来客用駐車場がないといった

問題を確認した。その後、管理人の担当ブロックごとに住民懇談会を4回開催し、居住者から意見を聞いた。

県営住宅では来客用駐車場を設置しないことになっている。市の中心部と住宅を結ぶバスは1日に2、3本しか通っていないため、自動車での来訪が多数を占める。入居者用の駐車スペースが余っているので、来客用に使用することを入居者が県に要望した。それに対して、県は、災害復興公営住宅全体に関わる課題は自治会ができたなら相談すると答え、それが自治会づくりを誘導する一因ともなった。駐車場以外にも大きな課題があったため、入居者の間で自治会づくりの必要性が認識されやすい状況があった。入居者は、住棟の前に来客用駐車場の設置を希望したが、最終的に、自治会が管理することを条件に一定の来客用駐車スペースが確保された。

現在では、災害復興公営住宅の中には、市営でも県営でもペット可のものもあるが、E災害復興公営住宅では内装がペット飼育仕様になっていない。それにもかかわらず、ペットと一緒に入居した人もいた。事業主体の岩手県は一貫してペットの飼育を認めず、ペット飼育者の退去という方針を取っている。しかし、県は、転居先が確保されるまでは退去を留保し、ペットを飼育していない入居者への配慮のため、その間のペットの管理方法を明らかにするように求めた。3回目と4回目の懇談会の間に解決策を釜援隊が関わって調整し、4回目に県が回答した。このようなことを市が調整することは難しく、釜援隊のような中間支援組織の存在が必要となる。

岩手県沿岸広域振興局土木部は災害復興公営住宅の建設及び維持管理を担当し、指定管理者は管理業務のみ担当している。したがって、入居者の孤立防止など、災害復興公営住宅のコミュニティづくりや維持を行う組織・人が必要であった。

指定管理者は、当初、釜援隊との関係が良くなかったが、入居者と県との意見調整など、自分たちでは難しいことを釜援隊が補完することを理解し、その後、パートナーの関係になっている。

釜援隊隊員は、来客用駐車場の確保などに関して現実的な解決案を検討し、県と入居者にそれを個別に提示した。このような下交渉を経て、正式な会合で条件を確認し両者が合意した。また、K1隊員は、県に、入居者の要望のうち、できないことはできないと明確にするように伝えた。

懇談会での話合いの中で、自治会の必要性が入居者の間で共有され、自治会設立準備委員会へと移行した。準備委員は、当初、懇談会参加者の中から各階1名、全体で20名を想定した。最終的には、役員は別途選出するという説明で、懇談会参加者全員が準備委員になり、準備委員会は3回開催された。そして、2015年5月に、釜石市の県営災害復興公営住宅で初の自治会設立

に至った。

4.1.2 自治会の活動

E災害復興公営住宅自治会は、会長、副会長3人、会計、事務局長、事務局5人、監事2人の体制である。役員会は、通常2か月に1回であるが、行事がある場合は月に3回開催することもある。

自治会長は、入居直後、管理人をやっていた。集合住宅暮らしの経験から、公営住宅全体の問題を認識しルールを作らないと住宅が荒れると思い、自治会設立を岩手県に要望した。しかし、県は無反応だった。その話を釜援隊が聞いて支援が始まった。

自治会設立後1年間は、釜援隊隊員は、議事録作成などで役員会の進行や生活課題に対応したルール作りを支援した。ただし、議事に関して予想される結果やリスクなどを示した上で、決定は役員が行うようにした。すなわち、「誰かに決められた」のではなく「自分たちで決めた」という自覚を持ち、たとえ上手くいかなかったとしても結果から学んでもらうようにした⁽¹⁶⁾。

ゴミ出しをきちんと行わない入居者がいる状況が見られ、自治会では、それは入居者同士が不義理ができる人間関係だからと考えた。そこで、互いに顔見知りになるために、2016年に新年会を実施した。A地区のオリジナルかるたをつくるなど、K2隊員は新年会の内容を住民と一緒に考えた。

E災害復興公営住宅では、自治会で健康体操を月に1回開催している。ただし、参加者が固定しており、新規の参加者を集めることが難しい。また、お茶っこサロンを社会福祉協議会が月に2回実施している。今後、社会福祉協議会の支援がなくなることが決定しており、自主的な運営への切替えが必要となっている。さらに、高齢者の外出機会を増やすため、スポーツ大会、敬老会、防災訓練を行っている。

自治会は、釜援隊に住宅の問題解決や活動に関するアドバイスを求めることはあるが、市などとの調整を依頼することはない。釜援隊の活動は2020年までと限られているので、あまり頼らずに、自治会は自立する

ことを肝に銘じている。このことを踏まえて、自治会長は、「自分たちのことは自分たちで考える。釜援隊をあまり頼るな」と役員会で発言したという。

4.2 F 災害復興公営住宅第II期

岩手県初の災害復興公営住宅であるF第I期54戸は、2013年3月に竣工した後、自治会を作らないという意向を示した。しかし、F第II期156戸（2015年2月竣工；釜石市で最大；4棟に155世帯、313人入居）には、コミュニティ形成が必要という議論がなされた。

2015年1月に、地域包括ケア推進アドバイザーの後藤と佃が、『復興公営住宅におけるコミュニティ形成について（提言）』を市に提出した。その中で、表2に示したF第II期のコミュニティ形成の進め方の案を提示した。この提言を受け、市、社会福祉協議会、支援団体がチームをつくり、協力して自治会形成を支援した。入居してほぼ1年、約10カ月の準備期間を経て自治会が設立された。自治会長には、仮設団地の自治会長を務めた人が選ばれた。⁽¹⁷⁾

4.3 B地区

4.3.1 自治会の設立

2016年度に、B地区に11棟(計321戸)の市営災害復興住宅が竣工した。そのうち、2017年8月末現在、5棟で自治会が設立された。別途、設立の話が進んでいるところもある。自治会が全く不要という住宅はない。しかし、入居者が集まらず、話合いができていない住宅もある。

釜石市地域づくり推進課は、F第II期の経験を踏まえて、『B地区における復興住宅での自治会設立等支援事業計画』(2016.4)を作成した。同計画の方針は次のとおりである。交流会で居住者同士の話合いを重ね、自治会の必要性を認識してもらう。3回程度交流会を行い、入居者から「自治会がほしい」という声が上がれば、自治会の設立準備会に移行する。そうでない場合は、しばらくしてから再び入居者にコンタクトする。無理に自治会を設立するのではなく、入居者が必要性を感じてから設立してもらう。

表2 F第II期コミュニティ形成支援

	第1回	第2回	第3回	第4回
	住宅見学会	棟決め抽選会	住戸決め抽選会	入居説明会
日時	1. 31(土)	2. 21(土)	3. 7(土), 8(日)	入居約2週間前
内容/目的	住宅の見学 ・住宅を知る ・希望住宅を決める	居住棟の決定	住戸の決定	顔合わせ ・入居者同士・周辺住民を知る 鍵の引き渡し 入居説明 ・共用住宅のルールを確認 ・共用部の使い方を確認
その他の対応	休憩スペースの設置 ・住民同士の交流 ・今後の予定・自治組織の情報提供 ・不安事項等のヒアリング	・今後の予定・自治組織の情報提供	・今後の予定・自治組織の情報提供	説明会後の懇親会実施等(地域活動団体等に協力をあおぐ)
行政体制	【事務局】都市計画課、地域づくり推進課、ケア本部			
外部支援	社会福祉協議会、地域活動団体			町内会長・行政委員・民生委員 社会福祉協議会、地域活動団体

出典：後藤純、佃悠『復興公営住宅におけるコミュニティ形成について（提言）』2015

上記計画の実施のため、2016年4月に、釜石市、社会福祉協議会、岩手県建築住宅センター、NPO法人、釜援隊などの関係者が「B地区災害復興住宅自治会設立支援プロジェクトチーム」を結成し、毎月1回、地域づくり推進課が全体会を開催している。都市計画課、住宅整備室、建築会社なども参加することがある。

B地区で災害復興住宅への入居が始まる以前に、被災者の心の支援活動の一環として、60カ所以上の仮設住宅の集会所でお茶っこサロンが行われていた。お茶っこサロンを実施した支援団体同士の横の連携と情報交換のため、2011年の夏に、社会福祉協議会の呼びかけで「釜石市お茶っこサロン連絡会」が組織された。これには、支援団体のみならず市の復興推進本部生活支援室、地域づくり推進課、NPO法人、いわて生協、必要に応じて弁護士なども加わり、毎月会合を持った。被災後まもなく構築された協力体制とともに、生活支援相談員などの普段からの訪問活動などもあり、関係諸団体が協働する意識とノウハウが蓄積された。このため、災害復興住宅の自治会形成に際して、「プロジェクトチーム」がスムーズに発足した。⁽¹⁸⁾

実施主体は、3回の交流会に関しては地域づくり推進課と生活応援センターで、それに社会福祉協議会などの協力団体が加わる。交流会などの案内は、社会福祉協議会などがポスティングする。開催日の数日前に各戸を訪問し、出欠を確認する。留守の場合は、2日前に再度訪問する。

B地区生活応援センター⁽¹⁹⁾のスタッフは5人である。保健師もいるとともに、2017年度からコミュニティ支援員1人が勤務している。保健師は、社会福祉協議会職員とともに、災害復興住宅の世帯調査を行い見守り訪問活動を行っている。釜援隊のK3隊員は、同生活応援センターと協働し、主に災害復興公営住宅に関する業務を担当している。

社会福祉協議会は、市から自治会形成と交流会の実施に関する業務を受託し、コミュニティ係5人が担当している。2016年度はB地区5か所（市営）を対象にし、2017年度は対象エリアを市全域に拡大するとともに、県営も対象にしている。

社会福祉協議会は、全体会で合意、決定したことを実施する。その一環として、全体会の構成員に役割を割り当てる。一般的な委託業務の場合、委託者から受託者への指示のみでその逆は見られない。しかし、釜石市の自治会形成では、通常の委・受託の関係とは異なり、受託者から委託者に役割を割り振ることもあり、構成員が対等の立場で関わっているといえる。

社会福祉協議会や支援団体はファシリテーター、記録係として支援するとともに、市役所と居住者の間のクッション材の役割も果たしている。自治会設立後、社会福祉協議会は、コミュニティ再生（釜石市から別業務として受託）としてフォローし、1年後の総会にも

出席する。支援団体は、中だるみ期間中のお茶っこサロンなども開催する。

入居者の交流会から自治会設立総会までの、各会合の目的、内容は表3に示すとおりである。

市営は入居直前を含め交流会を3回開催し、県営は、入居後、交流会を2回開催する。県営は入居前にゴミ・清掃当番を決めないため、対応が遅れがちになる。当番が決まるまで、清掃などは入居者の有志がやっている。県営住宅の自治会づくりは、釜石市が岩手県了承を得て関わっている。具体的には、入居後、生活が落ち着いた後に交流会を実施してきた。一方、市営の場合、第1回交流会（入居前説明会）でゴミ出しの説明、各階の班長決めを行う。

市営災害復興住宅では、説明会や部屋決め抽選会を、入居者が参加しやすいように土日に開催する。一方、県営は、説明会を平日の5時までで終了するように開催した。

市営の場合、入居開始約2か月後に第2回交流会を開催する。その際、生活上の困りごとや入居後の課題などを訊き、第3回交流会の際に市が回答する。これが基本的流れであるが、第2回で、入居者が自治会を作ろうと発言することもある。ただし、一部の入居者だけが意識を高めてもその他の人が協力しないこともあるため、生活応援センターとしては、多くの人が自治会の設立準備に関わるように誘導している。

自治会設立の機運を確認した後、設立準備会が設置される。以前は、交流会で自治会準備委員の立候補・推薦を募った。その後は、交流会でのグループワークなどを通じて、準備委員の候補者を探し、社会福祉協議会や釜援隊からその人に準備委員を依頼することもある。そして、準備委員長を選出する。準備委員の中から自治会の役員が選出されるケースが多い。K3隊員と社会福祉協議会担当者は、議事進行、議事録作成、規約案作成などを支援する。K3隊員が、入居者に自治会設立のフローを提示、説明し、自治会のイメージや活動内容を共有してもらう。また、他の入居者への準備会の情報提供は、準備委員ないしK3隊員が行う。

4.3.2 自治会の活動

居住者同士の交流や健康の維持促進のため、B地区のいくつかの災害復興公営住宅でラジオ体操が行われている。ラジオ体操は、費用や手間がかからないので継続しやすい。G災害復興公営住宅では、4つの住棟のベランダから見える中庭で、毎週火金8時半から実施し、金曜日は生活応援センター職員も参加している。

また、B地区では、災害復興公営住宅の自治会同士の交流も行われている。ラジオ体操やカラオケ会を、持ち回りで実施している。

4.4 C地区の県営H災害復興公営住宅

4.4.1 自治会の設立

C地区の県営H災害復興住宅（30戸）は、釜石市の災

害復興公営住宅の自治会づくりのモデルとなったF第Ⅱ期よりも先に自治会を立ち上げた。

H災害復興公営住宅は、2015年7月に竣工し、8月に入居者の抽選会を行った。同月に説明会を行った後、入居者同士の初顔合わせを行った。9月にまず11世帯が入居し、2017年8月末現在、19世帯が入居している。入居した民生委員が、市の福祉課から自治会設立を要請され、9月下旬に国勢調査票を全戸に配布する際に、入居者に役員就任を依頼した。そして、2015年12月に自治会が設立した。3か月間での設立は比較的短期間である。

このように居住者だけで自治会を設立した事例は、極めて稀である。入居者によると、協力的な人が何人かいたため自治会が設立できたということである。地域の世話人的役割を担っている民生委員による声掛けも功を奏したと思われる。

4.4.2 自治会の活動

役員は会長、副会長、会計、監査、事務局、広報の6人で、主に3階の入居者である。

自治会の主な活動は、年3回の草取りである。不参加の場合は300円徴収するということもあり、最近ではほとんどの入居者が参加している。また、生活応援センターの機材を借り、11世帯の参加を得てバーベキューを実施し、入居者同士の交流を図っている。

集会所の鍵は民生委員が管理している。集会所は、

表3 自治会設立までの流れ（市営の場合）

	内容/目的
①復興住宅内覧会	・入居予定者を対象にした内覧会 ・自治組織や班長が必要なことの意識づけ ・住民交流会のチラシ配布
②入居者説明会・部屋決め抽選会及び交流会その1	・入居者への説明会・部屋決め抽選会 ・自治組織や班長が必要なことの意識づけのためのチラシを配布 ・ゴミ当番と班長の割り当て ・階別またはグループ別に顔合わせ
③交流会その2（入居が落ち着いた頃（約2か月後））	・入居者同士の交流を図る ・自治会の役員候補を探す ・小グループごとに、地域の課題・良い点、生活の工夫などを書き込む居住環境点検を行い、住民の不安や問題意識等を共有 ・自治組織のメリットを説明
④交流会その3（③の約1か月後）	・入居者同士の交流を図る ・入居者が団結して行政と意見交換することの重要性と自治組織の必要性を説明 ・自治会の役員候補を探す ・課題に対する市の対応方針を報告 ・自治組織のメリットを説明
⑤自治会設立準備委員選出集会	・自治会設立準備委員を選出のうえ準備委員会を立上げる ・準備委員選出から設立総会までの流れを説明
⑥自治会設立準備委員会1	・⑥以降、準備委員が会議を進行 ・自治会の規約案等を説明
⑦自治会設立準備委員会2	・規約案・規約の有無などの討議 ・役員案を検討
⑧自治会設立準備委員会3	・総会開催の準備 ・規約の内容の再確認 ・役員案の策定
⑨自治会設立準備委員会4	・総会の出欠及び委任状のとりまとめ結果の確認 ・総会進行内容案の確認 ・総会後の交流会開催有無と準備内容の協議
⑩自治会設立総会	

出典：釜石市『B地区における復興住宅での自治会設立等支援事業計画』2016

支援団体によるお茶っこサロンの会場といった入居者用の活動だけではなく、地域の人がお祭りの踊りを練習する場所としても利用されている。また、2017年8月の大雨の際に、住宅の5,6階の空き室を周辺住民の避難場所として活用した。

5. 既存町内会との連携・融合

災害復興公営住宅の自治会の独特の課題として、住宅周辺の既存町内会との連携や融合がある。

入居者の中には、「市報」が配達されることもあり、町内会に入っていないなくても生活に支障を感じない人がいる。災害復興公営住宅の自治会が町内会に入ろうとしないのは、町内会の必要性や活動のイメージがうまく伝わっていないためと考えられる。

しかし、地域包括ケアの観点から地域全体で高齢者の見守りが必要で、自治会と町内会との接続が求められる。

A地区のE災害復興公営住宅では、町内会との連携が進められつつある。同地区には海も山もあり、生活スタイルが異なる居住地が含まれる。市としては、A地区全体の融和を図るという方針を掲げている。そこで、地区内の5つの町内会役員を対象にしたツアーを、釜援隊のK2隊員がA地域会議事業として企画、実施した。

2016年1月には、A町内会とE災害復興公営住宅自治会の役員による顔合わせ交流会が開かれ、相互に住み

よい地域づくりに向けた第一歩を踏み出した。E住宅自治会役員は「防犯灯にかかる費用負担や各種地域活動の面から、自治会としても町内会加入の必要性は感じていたところ。これを機に町内会との関わりを模索し、住民福祉の向上につなげられたら」と両会の関係構築を願った。A町内会は震災前、500世帯以上の会員がいたが、被災による転居などで現在は約300世帯まで減少した。今回の交流会は、釜援隊、市社会福祉協議会、市の三者が、復興庁の「新しい東北」先導モデル事業を受託して行う「かまいし地域包括ケア”みんなの”プロジェクト」の一環として実施された。同プロジェクトは住民自らの取組みにより地域の「互助」を確立するのが目的で、「復興公営住宅コミュニティー・自力再建世帯の地域への融合支援」など3点の支援プログラムに取り組んでいる。⁽²⁰⁾

その後、E住宅では、2016年8月

に地域交流祭を実施した。1年目は釜援隊がかなり関わったが、2017年は居住者が企画運営した。そして、役員同士の話し合いを経て、E住宅自治会が協力金を地元町内会に支払うことが決められた。

一方、C地区は大津波により、大半の家屋が被害を受けたとともに、多数の住民が亡くなったり、転出したため、町内会が消滅した。区画整理にともない、2017年12月現在、町名を変更し町内会の境界を改める手続きを行っている。換地が完了していないため、自力再建は2018年後半からになる。そして、町内会の再編は住民が戻ってきてから行われる。そこで、C地区では、災害復興公営住宅だけの自治会を設立するのではなく、自立再建の住民も含め、新しい町（丁目）単位で町内会を設立することが検討されている。

すでに、D地区の災害復興公営住宅（2013年10月完成、32戸）の自治会のように、町内会の1つの班として融合している例もある。D団地町内会は戸建てと集合住宅約350世帯で組織されている。集合住宅にはそれぞれ自治会があるが、同時に同町内会員となっている。2013年11月から入居したD災害復興公営住宅も、自治会設立後の翌年5月、全32世帯が町内会に加入した。4年ぶりに復活させた町内会の盆踊りに実行委員として加わり、町内の清掃にも参加している。災害復興公営住宅の清掃には町内会も協力するなど互いに助け合い、支え合っている。町内会は住民の孤独死を防ごうと2年前から独居世帯の名簿、マップ作りを進め、2016年から新たに上げた女性グループによる見守り活動を行っている。⁽²¹⁾

6. 釜石市の災害復興公営住宅の自治会設立の特徴

生活再建のため、被災自治体では災害復興公営住宅の建設を急いでいるが、そこでの新しいコミュニティづくりまで十分な施策が実施されていない事例が散見される。その中で、釜石市は災害復興公営住宅の自治会設立を着実に進めている。その要因を釜石市の取組みの特徴から整理すると次のようになる。

まず、第一に関連組織による協働が機能していることが挙げられる。自治会設立は市役所だけでは極めて難しい。はじめに、市役所と支援団体は、議論を踏まえて課題・目的を共有化した。これは、協働の出発点において必須である。また、早期から活動していた支援団体に対する理解が市役所側にあり、相互理解が進んだ。これも、協働に不可欠な要素である。さらに、2016年4月には、釜石市、社会福祉協議会、岩手県建築住宅センター、NPO法人、釜援隊などの関係者により、B地区災害復興住宅自治会設立支援プロジェクトチームが結成された。社会福祉協議会は、市からの自治会設立等支援事業（ご近所支え合い復興事業）を受託し、市と、いわゆる契約書の「甲と乙」の関係であったが、同協議会は、これらの構成員に役割を割振った。

すなわち、「甲と乙」の関係ではなく、構成員の間は対等の関係が形成されたと言える。これも、協働を協働足らしめるために不可欠なことである。このようにして、各組織が得意な分野を担当し、互いに協力して自治会設立の支援が進められている。

第二に、協働を可能にした釜援隊隊員の存在がある。釜援隊は、総務省の復興支援員制度を利用した市事業として、2013年4月に発足した。釜援隊は、復興支援員で構成される組織であり、マネジメントを主たる業務にしている隊員もいる。定期的にミーティングを持ち、互いに情報共有を図り、必要に応じて協力し合う。隊員の活動テーマの一つとして、災害復興公営住宅のコミュニティ形成がある。このテーマで、これまで、A地区で3名、B地区で1名の隊員が活動してきた。釜援隊は、隊の設立当初から、A地区の仮設住宅の自治会活動や、社会福祉協議会主催のお茶っこサロンの運営支援を行ってきた。そのような活動や丁寧な個別訪問を通して、住民と顔見知りになり、その後、地域住民と一緒に活動するようになった。

A地区では、釜援隊は戸別訪問を10回行い交流会への参加を呼びかけた。準備委員会では、はじめは書記を担当し、その後、意見の整理・調整も行った。準備委員会には、入居者のほかに、岩手県沿岸復興部土木課、指定管理者の住宅建築センター、市の地域づくり推進課・生活応援センター・地域包括ケア推進本部も出席した。入居者が誰に対して質問し、だれが答えるべきかを釜援隊が交通整理した。

このように、行政が不得手・不慣れな部分を補うとともに、行政と市民をつなぎ、コーディネーターの役割を果たした。関係者の意向を汲取り、合意形成の道筋づくりも行った。その一環で、支援慣れした入居者に、自分でできることは自分でやることを促し、入居者によるコミュニティづくりを進めている。立場上このような働きかけが難しい行政を補うような働きと言える。

第三に、自治会形成の定型化が挙げられる。釜石市は、E、F災害復興公営住宅の自治会設立の経験を踏まえ、B地区の災害復興公営住宅の自治会設立の基本的流れを整理した。これにより、同時並行して、複数の自治会設立の流れが作られた。それぞれの交流会や準備委員会の目的や内容が整理されたが、これに拘泥することなく、入居者の状況に応じて、自治会の設立準備が進められている。

7. おわりに

釜石市では、災害復興公営住宅の自治会設立が比較的進んでいるものの、自治会設立の意識の醸成ができていないところもある。自治会活動に消極的な入居者、役員の後継者難といった日本各地に見られる問題もある。さらには、市が個人情報保護の観点から、入居者

情報を自治会に提供しないため、入居者情報を収集し名簿を作成するという課題もある。

東日本大震災の発災後、復旧・復興のために、被災地に多くのボランティアが訪れ、多額の公的資金が投入された。震災から7年が経過し、ボランティアも国からの資金も大幅に減少した。被災地は自立を求められつつある。

災害復興公営住宅への入居は物理的な住まいの復興を意味する。その次の段階として、地域コミュニティの復興、あるいは新たな創造が大きな課題となっている。これに関しても、自主的に進めることが望ましい。ただし、その出発点、すなわち、自治会設立に際しては外部の支援が必要である。とはいえ、設立後、自主的運営が行われるように、設立準備も入居者の自主的活動が望まれる。また、入居者のうち、高齢者や低所得者に対しては、各自治体で行われている高齢者福祉や生活保護で対応する必要がある。

今後も、東日本大震災や熊本地震のように多くの市民が被災する地震は発生しうる。避難所から仮設住宅を経て災害復興公営住宅へという「住」の復興が行われる。それぞれの期間においての地域コミュニティの再構築は大きな課題となる。その際、釜石市で行われた、支援団体と行政との協働、入居者と行政をつなぐコーディネーター、自治会設立の定型化は大いに参考になると思われる。

[謝辞]

聞き取り調査に応じて下さった自治会役員・関係者、釜石市役所職員、釜石市社会福祉協議会職員、釜援隊隊員の方々に、この紙面を借りてお礼を申し上げます。

[補注]

- (1) 国土交通省住宅局「応急仮設住宅着工・完成状況」
<http://www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf>、2018/2/20
- (2) 東日本大震災データ集 <http://www.shinsaihatsu.com/data/110311kasetu.html>、2018/2/20
- (3) Japan Civil Network 「特集 恒久住宅移行期のコミュニティの形成」『JCN Report』Vol.1、2014、p7
- (4) 越山健治 (2015) p59
- (5) (社) 都市住宅学会関西支部 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 復興団地のコミュニティ』2002
- (6) 近所の親しい人たちでお茶を飲みながら自由に歓談すること。
- (7) Japan Civil Network (2014) p4
- (8) 福島県では、地震・津波により家を失った人のための住宅も、原発事故による避難者向けの住宅も災害公営住宅と呼んでいる。
- (9) 岩手県では「災害公営住宅」、釜石市では「復興公営住宅」という名称を用いている。そのため、市内で県営公営住宅を「災害公営」、市営公営住宅を「復興公営」と呼称している。本稿では、県営及び市営の両方の公営住宅を対象にしているため、両者をまとめて「災害復興公営住宅」と称することとした。
- (10) 釜石市「復旧 復興の歩み 平成 29 年 1 月」

- (11) 越山健治(2004) p119
- (12) データで見る阪神・淡路大震災 <https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/graph/p7.shtml>、2018/2/20
- (13) 「住宅再建・まちづくりの復興事業推進に係る目標(工程表)」釜石市 http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20140210_9kamaishi.pdf、2018/2/20
- (14) E 災害復興公営住宅自治会からの聞き取りによる。
- (15) 生活応援センターは震災前から存在し、すべての世帯のサポート業務を行っている。保健師が在駐し、民生委員と情報交換している。
- (16) たとえば、役員会では、ゴミ収集所の管理が上手くいかない場合は、役員が行うと決定した。しかし、半年後、役員は断念した。うまく実施している階の方法を学び、清掃当番の次がゴミ出し当番で、当番を示すプレートを住戸の間で回すことにした階もある。
- (17) 『復興釜石新聞』第 462 号、2016 年 2 月 17 日発行
- (18) 社会福祉協議会からの聞き取りによる。
- (19) B 地区以外の生活応援センターには市役所の支所機能も担っている。
- (20) 『復興釜石新聞』第 455 号、2016 年 1 月 23 日発行
- (21) (20)に同じ。

[参考文献]

- 1) 熊上崇「災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第 4 号、2016、pp.53-68
- 2) 越山健治「阪神・淡路大震災後の災害復興公営住宅供給の現状」『DRI 調査研究レポート』vol.2、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター、2004、pp.119-122
- 3) 越山健治「災害復興公営住宅が有する役割の変遷」『都市住宅学』88 号、2015、pp.58-61
- 4) 後藤純、佃悠『復興公営住宅におけるコミュニティ形成について(提言)』2015
- 5) 櫻井常矢、伊藤亜都子「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」『地域政策研究』第 15 巻第 3 号、2013、pp.41-65
- 6) 塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009
- 7) 高田光雄「検証テーマ『住宅復興における取り組み』」兵庫県「復興10年総括検証・提言データベース」2005 (<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/documents/000038701.pdf>)