コミュニティ非継続型仮設住宅における自治の形成過程

仙台・あすと長町仮設住宅を対象に

THE BUILDING PROCESS OF COMMUNITY AND SELF-GOVERNING BODY IN THE
COMMUNITY NON-CONTINUATION TYPE TEMPORARY HOUSING

Case study on Asto-Nagamachi temporary housing in Sendai

新井 信幸*, 戸村 達彦**, 三矢 勝司***, 浜口 祐子****

Nobuyuki ARAI, Tatsuhiko TOMURA, Katsushi MITSUYA
and Yuko HAMAGUCHI

Although residents of Asto-Nagamachi Temporary Housing came from various disaster areas, they were able to smoothly build a community and establish a self-governing body. To examine the factors which lead to the community building and establishment of the self-governing body, a survey was conducted on residents' activities. The following results were obtained: (1) There were many residents who were not able to rent a private housing or move into temporary housing they initially desired. (2) Residents who moved in by groups became leaders of the residents' association, and promoted organization of small club activities. (3) Outside supporters provided various opportunities for communication, some of which inspired voluntary activities by the residents.

Keywords : Temporary Housing, the Great East Japan Earthquake, community, self-government

応急仮設住宅, 東日本大震災, コミュニティ形成, 自治運営

1. はじめに

1. 1. 研究の背景と目的

東日本大震災にともなって建設された応急仮設住宅では、過去の大規模災害の教訓から、被災前の地域コミュニティの維持を重視する対応がみられた。しかしながら、その建設にあたっては、時間的・立地的制約等にもなっており、特定の地域からの入居が少ないことからコミュニティが維持されず、むしろ新たなコミュニティを創り出すことが必要な仮設住宅も数多くあった。つまり仮設住宅には、被災前のコミュニティが概ね継続された「コミュニティ継続型仮設住宅」と、コミュニティが継続されなかった「コミュニティ非継続型仮設住宅」の二種類が存在する。後者の仮設住宅では、近所同士の人間関係が希薄なことから高齢者等の孤立が懸念され、公的サービスによる訪問巡回等の見守り支援が提供されているところが多い。また場所によっては、NPOや大学等がコミュニティ形成への支援を展開しているところもみられている^{注1)}。

仙台市内の内陸部に建設されたコミュニティ非継続型仮設住宅である「あすと長町仮設住宅（以降、「あすと仮設」とする）」は、多様な外部支援を受けながら、居住者同士で高齢者等の暮らしをサポートする関係を育んでおり、さらに災害公営住宅への移行に向けてコミュニティを維持する取り組みを展開している^{1) 2)}。筆者は、同仮設において、居住者の復興意欲の向上とコミュニティ形成を目指し、入居開始当初から居住者の身近な環境改善支援、並びに居住者

による復興公営住宅の計画提案づくりを支援してきた。

応急仮設住宅における支援に関する研究では、古山ら³⁾が被災地に隣接する自治体に建設された仮設住宅におけるコミュニティ支援の意義等を考察し、大宮ら⁴⁾が産学民で設置したコミュニティ・スペースの意義を多角的に考察する等、東日本大震災での支援活動を通じたアクションリサーチが報告されている。過去の災害では、長谷川ら⁵⁾が中越地震での仮設住宅において、環境改善の支援を通して行われた屋外でのカフェ活動の役割等について述べている。これらの既往研究では、仮設住宅におけるコミュニティ形成や自治運営については外部支援にかなり影響を受けていることがうかがえる。特に居住者が多様な地域から寄り集まったコミュニティ非継続型仮設住宅では、自治運営が軌道にのるまでの間、及び、その後の安定した自治運営の継続においても、外部支援は欠かせない存在であると考えられる。加えて、コミュニティ非継続型仮設住宅はゼロからコミュニティをつくる必要のある場所であるため、地域コミュニティの再構築を考える上で有用な研究対象といえる。しかしながら、建築・都市計画分野においては、仮設住宅での暮らし及びコミュニティの問題に関わる研究蓄積は十分といえない状況にある。

そこで本研究では、仙台市内に建設されたあすと仮設を対象^{注2)}に、コミュニティ非継続型仮設住宅の形成要因を入居過程から、またコミュニティと自治が円滑に形成された要因を居住者と外部支援団体の取り組みに着目しながら明らかにすることを目的とする。

* 東北工業大学工学部建築学科 准教授・博士(学術)

** ちば地域再生リサーチ 修士(工学)

*** 名古屋工業大学コミュニティ創成教育研究センター
研究員・博士(工学)**** 名古屋工業大学コミュニティ創成教育研究センター
研究員・学士(文学)

Assoc. Prof., Tohoku Institute of Technology, Ph. D.

Chiba regional revitalization research, M. Eng.

Researcher, Nagoya Institute of technology, Ph. D.

Researcher, Nagoya Institute of technology, B.A.

1. 2. 研究の枠組みと調査概要

本稿では、あすと仮設の概要を示した上で（2章）、コミュニティ

表1 調査概要

①入居過程調査（3章）
I 居住者アンケート調査（自宅訪問配布回収） 2013.9/13-9/23 実施 調査対象：あすと長町仮設住宅居住世帯 配布件数 151 件、回収件数 119 件、回収率 78.8%
II 居住者ヒアリング調査（自宅訪問聞き取り） 2013.11/17-11/21 実施 調査対象：あすと長町仮設住宅居住世帯 13 世帯
②自治形成（4章）
・キーパーソンヒアリング調査（2013.10 実施） 調査対象：S 氏（グループ入居）、O 氏（グループ入居）、I 氏（個別入居）
③主な外部支援の内容（5章）
・集会所等の利用実態調査（2011.6-2012.10 の情報収集） あすと長町住宅の敷地内に設置されている集会所の利用名簿から情報収集を行った。
・支援団体ヒアリング調査（2014.11 実施） キーパーソンヒアリングにて、コミュニティと自治の形成に影響を与えたとされた4団体を対象に実施

図1 仙台市内仮設住宅の分布(左上)あすと長町仮設住宅配置図(左下)
あすと長町仮設全写真(右上)あすと長町周辺地図(右下)

表2 ヒアリング対象者一覧

世帯	世帯主		世帯の状況		従前居住地	入居日	近居	今後の居住意向
	年齢	性別	人数	世帯類型				
a	71	男	3	夫婦＋子	宮城野区高砂	4月末	×	あすと長町の復興公営住宅
b	71	男	2	夫婦のみ	若林区荒浜	5/8	×	あすと長町の復興公営住宅
c	49	女	2	片親＋子	若林区荒井	5月頃	○	未定
d	65	男	1	単身	太白区長町	5月頃	×	あすと長町の復興公営住宅
e	70代	女	1	単身	亶理郡亶理町荒浜	5月頃	○	あすと長町の復興公営住宅
f	84	男	2	夫婦のみ	南三陸町志津川	6/4	○	自宅改修
g	59	男	4	夫婦＋子	宮城野区	6月頃	×	あすと長町の復興公営住宅
h	60代	男	2	夫婦のみ	若林区六郷	6月頃	○	集団移転
i	81	女	1	単身	石巻市松原町	8月頃	○	あすと長町の復興公営住宅
j	80	男	1	単身	亶理郡山元町	8月頃	○	あすと長町の復興公営住宅
k	52	男	2	夫婦のみ	岩沼市	8月頃	○	あすと長町の復興公営住宅
l	60	男	2	その他	太白区長町	8月頃	○	あすと長町の復興公営住宅
m	45	男	4	夫婦＋子	泉区黒松	9月頃	×	あすと長町の復興公営住宅

非継続型仮設住宅が形成された過程を居住者の入居過程の実態および入居理由等から把握し（3章）、コミュニティと自治の形成過程とその要因については、入居当初から自治機能が安定してきた2012年8月の時点までの居住者の取り組みの実態（4章）と、自治運営に一定の影響を与えていたとみられる主な外部支援の関わり（5章）から把握する。それぞれの実態把握調査の概要は表1に示す通りである。

2. あすと長町仮設住宅の概要

あすと仮設は、仙台市内で最も早い2011年4月下旬に入居が開始され、市内最大233戸が設置された(図1)。津波被害が大きかった沿岸部から10km近く内陸に位置し、地下鉄やJRの駅にもほど近い再開発用地に立地するあすと仮設の周辺には、ショッピングセンター、商店街、病院等の生活利便施設が揃っている。しかしながら、津波被災した沿岸地域から離れていたことや、後述するグループ入居の実施により、一次募集時には3組25世帯の入居に留まった。その後、条件が緩和され、同年末には概ね満室となった。

あすと仮設の居住者属性(2013年9月時点)は、世帯主の年齢(図2)が60歳以上の割合が71.8%と高齢世帯の割合が高いことが伺える。世帯構成(図3)では、単身が40.7%と最も多い。入居時期(図4)は4,5月が36.8%、6,7月が29.1%、8月以降が34.2%となっている。被災時の居住地(図5)は、仙台市内が78.2%、市外が21.8%。市外においては気仙沼、南三陸、女川、石巻、東松島、名取、岩沼、亶理、山元、南相馬と多様な地域から集まっている様子が伺える。

被災当時の住宅所有形態(図6)は、戸建持家53.6%、民間賃貸住宅18.8%、戸建借家12.5%、分譲マンション7.1%、その他5.4%、公営住宅1.8%であった。賃貸住宅の割合が約1/3にのぼっているのは、市街地立地の仮設住宅の特徴といえよう。また、被災当時の住まいが住み続けられなくなった原因(図7/複数回答)は、地震が最も多く47.3%、津波41.1%、家主からの立ち退き要請6.3%、原発事故2.7%、その他2.7%であった。

あすと仮設は、津波被害が甚大であった東日本大震災の被災地のなかにあつては、津波被害を受けた世帯は比較的少なく、相対的に内陸市街地からの入居世帯が多い仮設住宅といえよう。また内陸市街地は疎らに被害が生じており、そのことが結果的に多様な地域からの個別入居を多くし、地域非継承型仮設住宅を形成した要因の一つといえる。一方、200km以上離れた気仙沼や原発事故の影響がある福島県南相馬など広範囲からの入居がみられる点は、広域災害のなかの主要都市に立地している点が影響しているものと考えられる。

3. 居住者の入居過程

3. 1. グループ入居

仙台市では当初、被災前の地域コミュニティ維持を目的とし、仮設住宅への入居条件を10世帯以上のグループに限っていた。あすと仮設の場合、先述のとおり1次募集時には3組25世帯^{注3)}の入居に留まった。2次募集時には5世帯以上に緩和され、加えて高齢者のみ、または障害者のいる世帯等は単独入居も可能となった。その結果、2グループ10世帯に加え個別に100世帯以上が入居した。そ

図 2 世帯主の年齢

図 3 世帯構成

図 4 入居時期

図 5 被災時の居住地（件数）

図 6 被災時の住宅所有形態

図 7 被災時の住宅に住めなくなった理由（複数回答）

図 8 入居時期別の入居理由

図 9 入居時期別の入居まで困ったこと

図 10 被災時の居住地別の入居理由

図 11 被災時居住地別の入居までに困ったこと

表 3 あすと仮設を選択した理由・入居に際しての問題点

	発言内容
a	○当初は民間賃貸住宅を探したが、家族人数(夫婦と未婚の子で3人)に適した間取りの部屋が見つからなかったため、プレハブ仮設住宅に応募した。
b	○あすと長町がペット入居可能なプレハブ仮設住宅だったから。 ○自宅から遠い避難所だったため、知り合いが少なく、グループ入居に応募するための人集めが困難だった。 ○ペット入居可の民間賃貸住宅が見つからなかった。
c	○高校生の息子が電車で学校に通いやすいように、駅に近いあすと長町を選んだ。 ○グループ入居するための「10世帯1組」というのが多すぎる。 ○希望する立地(駅周辺)に民間賃貸住宅が見つからなかった。
d	○町内会の人と離れたくなかったため、民間賃貸住宅は探さずに、グループ入居できるプレハブ仮設住宅を選んだ。 ○グループ入居に応募するための人集めが大変だった。
e	○避難所にいるときに、低体温と身体の震え、言葉が出てこないなどのショックによる体調不良があったため、優先的に仮設住宅に入居させてもらった。 ○民間賃貸は探しておらず、特に困ったことはなかった
f	○東京にいる息子の家に避難している時に、長町のマンションに住んでいる娘が近所のあすと長町仮設に入居してくれた。 ○入居に関する書類作成や手続きが難しく、娘に依頼した。
g	○ペット入居可能なプレハブ仮設住宅だったから。 ○避難所から従前地域が同じ人がいて、その人にグループ入居を誘われた ○ペット入居可の民間賃貸住宅が見つからなかった
h	○間取りの希望が3Kで、プレハブ仮設住宅ではあすと長町仮設にしかなかったから。 ○避難所を早く出たかったことと、あすと長町のプレハブ仮設住宅と比べて早期に完成したこと。
i	○自分では選んでおらず、入居する際の手続きもしていない(おそろく近居している娘が手続を行ったものと考えられる)。
j	○区役所の職員にあすと長町仮設住宅をすすめられたことと、娘が長町に住んでいたため。 ○みなし仮設住宅制度の存在は知らなかった。 ○特に困ったことはなかった
k	○ペット入居可能で、4人家族で住める民間賃貸住宅(みなし仮設住宅)が見つからなかった ○娘があすと長町に住んでいて、空き部屋があるのではないかと教えてくれた ○ペット入居可能なプレハブ仮設住宅は他にもあったが、希望する間取りの仮設住宅が見つからなかった(現在は3K) ○民間賃貸住宅を探したが、ペット入居可能な物件が見つからなかった
l	○被災当初は従前のマンションが修理されると聞いていたが、突然取り壊すと言われ、急いで民間賃貸住宅を探したが見つからなかった。震災から5ヶ月ほどたってから探したため空いていなかった。 ○もともと長町に住んでいたため、慣れた土地に住みたかった。
m	○一番下の子供が小学校5年生で転校させられなかったため、電車で通いやすいように駅の近くを選んだ。 ○駅が近く、ペット入居可能な民間賃貸住宅を探して買ったが、空きがなかった。

の後、グループでの縛りは外され、3 次募集以降はすべて個別での入居となった。なお、グループ入居の内訳については、1 次募集時は、仙台市沿岸集落から 2 組(9 世帯、6 世帯)^{注3)}、仙台市内陸の被災分譲マンションから 1 組 10 世帯の計 25 世帯が入居し、2 次募集時は、避難所でつながりができた 2 組計 10 世帯(5 世帯、5 世帯)が入居している。またピーク時には 233 戸のうち 195 世帯の入居が確認できている^{注4)}。

3. 2. 入居の理由と問題点

入居理由を入居時期別（図 8）でみると、特筆すべきは「希望した仮設住宅に入れなかった」が、入居が遅いほど割合が高くなる傾向がみられる点である。被災時の居住地を市内でみると（図 9）、市外からの世帯の方が「希望した仮設住宅に入れなかった」の割合が高い。また市外からの世帯の方が「近くに親類が住んでいるから」の割合が高い点は、遠方からの入居理由の特徴といえよう。

入居までの問題点を入居時期別（図 10）でみると、6 月以降で「民間賃貸住宅がみつからなかった」の割合が最も高くなっている。市内外（図 11）では、市内からの世帯は「民間賃貸住宅がみつからなかった」、市外からの世帯は「仮設住宅が希望する地域になかった」の割合がそれぞれ最も高くなっている。

ヒアリング調査（表 3）でみると、体調面等から避難所を早く出たかったが 2 件(e, h)、ペット飼育可能が 4 件(b, g, k, m)、家族に適した間取りがあったため 2 件(h, k)、民間賃貸住宅で探したがみつからなかったため 7 件(a, b, c, g, k, l, m)、近所に家族が住んでいたため 3 件、従前コミュニティ維持のため 1 件であった。また、借上げ仮設制度を知らなかったという意見も 1 件みられた。

3. 3. 居住者の入居過程に関する分析の小结

あすと仮設の居住者は消極的な理由で入居に至ったケースが多く、仙台市内からの入居では適当な民間賃貸住宅をみつけれられず、市外からの入居では希望した地域のプレハブ仮設住宅に入居できなかったことが要因となり、結果的にあすと仮設に入居することになった世帯が多いという傾向が把握できた。換言すれば、特定の地域からまとまった数の入居がなかったために、しばらく空き室が多い時期が続き、このことが仮住まいの確保が困難な世帯が広範囲から集まりやすい状況をつくりだしていたといえよう。

4. 自治形成過程

4. 1. 自治組織設立への模索

入居開始から約 1 ヶ月、3 組 25 世帯のみが入居している段階で、入居開始時から見守り支援を実施してきた外部支援団体のパーソナルサポートセンターと太白区社会福祉協議会から自治会設立の提案があった。しかし、居住者の中では自治組織の必要性等について意見がまとまらず話が進まなかった。その後、自治運営のキーパーソンとなる S 氏と O 氏らが、初めから自治会という形ではなく、グループ入居した 5 組から各 2 名を出して、計 10 名の有志で自治会設立の準備組織として「運営委員会」を発足させる方向で話を進めた。運営委員会としての実績を残すことで、居住者の中に自治活動の必要性に対する理解者を増やし、そこから自治会を立ち上げることを目指した。2011 年 7 月の 3 次募集時にあすと仮設に入居した I 氏は地元（岩沼市）で自治会活動経験があったことから運営委員会設立に向けた助言や情報提供を行い、S 氏、O 氏、I 氏の 3 名を中心とした連日の話し合いにより、組織規約・名簿・住民台帳の作成の他、組織体制や賛同者の拡充方法について検討が進められた。このような準備期間を経て同年 8 月 25 日、I 氏を含む 11 名で運営委員会が正式に設立された。

その後、運営委員会は近い将来の自治会への改組を見越して各種活動を進め、これと並行して会員募集が段階的に進められた。そして 8 月 25 日の第一回募集時点で 75 世帯、10 月の第二回募集時点で 135 世帯、12 月の第三回募集時点で 175 世帯の賛同が得られた。こ

表 4 あすと仮設の自治形成過程における居住者等の取り組み

表 5 あすと長町仮設住宅におけるクラブ活動

	クラブ名	設立	発意	場所	活動日	参加数(名)
1	農園	2011.6	外発	近隣貸農園	各自のベース	8 名
2	ラジオ体操	2011.6	内発	広場	毎日	約 30 名
3	将棋・囲碁	2011.8	外発	集会所	週 1 回	5 名
4	園芸	2011.10	内発	仮設敷地内	年数回	40～50 名
5	ペット	2011.10	内発	集会所	年数回	30～40 名
6	内職	2011.10	外発	仮設自宅	不定期	5 名
7	陶芸	2011.11	外発	集会所	月 1 回	10～20 名
8	シネマ・カラオケ	2011.11	内発	集会所	月数回	10～20 名
9	なんちゃってフランス語	2011.11	外発	集会所	月 1 回	約 20 名
10	フラダンス	2011.11	外発	集会所広場	二ヶ月に 1 回程度	8 名
11	手芸	2012.3	外発	集会所	年数回	20～30 名

うしたプロセスを経て、2012 年 3 月 11 日、運営委員会から正式に自治会へと改組を果たした。

4. 2. ブロック長の設置と自主的な環境改善

運営委員会はできるだけ多くの世帯を会員とする自治会の設立を目指して、11 年 9 月時点でブロック長という役職を設置した。仮設住宅全体を敷地内の通路で区切って A～F の 6 ブロックに分け、ブロック長は情報の伝達や配布物の投函の他、イベントの運営補助をすることを役割として分担された。

第 3 次入居により多くの世帯が入居するようになるとゴミ出しルール、駐車ルールが守られない等のマナー低下が著しくなり、トラブルが頻発したため、運営委員会でルールの徹底を働きかけた。一方、仮設住宅内の砂利敷だった広場を、足が悪い高齢者も使いや

すくするために、運営委員会が独自に土砂を調達してきて整地を行った。この頃、外部の支援団体から広場内部に畑をつくる案や花を植える案が打診されたが、運営委員会で検討を行った結果、人が集まることができる広場を維持することに対する重要性の認識からこれを断った。

4. 3. クラブ活動の発足

あすと仮設には、運営委員会とは独立した任意のグループとして11のクラブ活動が存在している。これらは、運営委員会会長S氏を始めとする役員たちが、仮設住宅内の居住者同士が顔見知りになることで、コミュニティ形成が促進されることに加え、運営委員会の会員拡充につながることを期待して、中心的に取り組む人物に声をかけて、クラブ活動としての発足を促進した。

最も早くから始まった「ラジオ体操クラブ(2011年6月～)」は、グループ入居した居住者による近所の人への声かけから始まり、当初は4名でのスタートであったものが、2,3ヶ月後には20人を超える居住者が参加するようになった。「ペットクラブ」も特定の個人から始まった。中心メンバーの一人は、被災前に住んでいたマンションのペットクラブのまとめ役も務めていた。このような居住者発意により生まれた「内発型クラブ」のほか、外部支援として毎月あすと仮設を訪れていた企業からの提案で発足した「内職クラブ」、元小学校校長が個人ボランティアとして始めた陶芸教室(自宅の窯を利用して20名程を対象に3回開催)を契機として発足した「陶芸クラブ」等、外部支援者の働きかけや活動を契機に生まれた「外発的クラブ」がある。あすと仮設で活動する全11クラブの内、過半数となる6グループが「外発型クラブ」である。

4. 4. クラブ活動の自治活動への影響

クラブ活動は、基本的に運営委員会とは独立した任意の活動であるが、コミュニティの形成過程の中で運営委員会と密接に関係するようになったクラブもある。「園芸クラブ」は当初、園芸が好きな居住者らによって任意の活動として始まり、あすと仮設内に花木の植栽や草むしりを行ってきた。しかし活動場所となっている仮設入口の花壇や広場は運営委員会として管理を行う必要がある場所であることや、外部支援団体による緑化の提案や支援物資が運営委員会に寄贈されるため、これを調整する必要性が生じた。このため、任意活動ではなく運営委員会内の活動として行うことが適当とされた。また、ペットクラブについては糞尿の問題等、ペット(犬猫)を巡るトラブルが運営委員会に寄せられることや、ペットの餌が支援物資として寄贈され、調整する必要性が生じたことから運営委員会活動に組み込まれた。他にも、映画の上映を一部で楽しむというよりも、より多くの居住者の親睦の場にしようとして「シネマ・カラオケクラブ」も運営委員会の活動に編入された。

4. 5. 自治形成過程に関する分析の小结

あすと仮設では、コミュニティの核となるキーパーソンがクラブ活動等の小グループの形成を促進し、また、それらの一部を自治活動として巻き込んでいたり、身近な環境改善の取り組みを進めていたりするなかで、徐々に居住者らから信任される過程を経て自治組織の会員数を増やしていった。このように、身近で具体的な取り組みを積み重ねていくなかで、漸進的に組織化を図っていったことが、混乱した状況のもと、比較的スムーズにコミュニティと自治組織を形成させた要因であるといえよう。

5. 外部支援の関わり

5. 1. 外部支援の全体像

あすと仮設では、併設されている集会所にて、ほぼ毎日のように外部支援団体が訪れて様々な催し物を実施し、多くの居住者が参加している。そこで、まずは集会所の利用実態調査から外部支援の全体像を把握する。

2011年6月～2012年10月の総利用件数は582件で月平均では34.2件となり、活発に利用されている様子が伺える。そのうち、自治会やクラブ活動等の居住者主体の利用は95件(16.3%)で、外部支援の利用は479件(82.3%)、不明は9件(1.5%)であった。

外部支援の利用内容別では、健康・福祉が156件(32.6%)、趣味・習い事が142件(29.7%)、交流が115件(24.1%)、イベントが25件(5.2%)、会議が21件(4.4%)、その他が11件(2.5%)、不明8件(1.7%)であった。外部支援の主体別では、NP0・ボランティアグループが278件(58.2%)、企業が57件(11.9%)、学校が56件(11.7%)、公的機関54件(11.3%)、病院が31(6.5%)、その他が2件(0.4%)であった。集会所を利用した外部支援は92団体で、そのうち5回以上利用して継続的に支援してきた団体は27団体にのぼっている。

5. 2. 公的機関の関わり

2011年9月、自治会(これ以降、便宜的に運営委員会と自治会とを同一組織とみなし、時期に関わらず「自治会」と明記する)は、行政に対して要望や意見を伝える場として定例会を設置し、月一回の頻度で協議を開始した。当初は、太白区を相手に会議を始めたが、その後、問題解決の実行力を高めるため、本庁(仙台市役所)にも参加してもらうことにした。居住者からは多くの要望が上がってきたが、自治会では、仮設住宅はあくまでも仮の住まいであるため「必要以上の要望は控える」という方針で、広場のスポットライトの設置、街路灯の増設、郵便ポストの設置、住棟間通路の舗装、駐車場の舗装、風除室の設置等を仙台市に要望し実現することになった。また2011年6月から、太白区の職員2名が平日の日中に常駐するようになり、主に集会所の管理、役所への橋渡し等を担っている。一方、外部支援団体の登録窓口機能を、太白区社会福祉協議会が担ったが、それ以外は特段の関わりはなかった。

5. 3. 主な外部支援団体の取り組み

ここでは、あすと仮設に継続して関わっている外部支援(先述の通り20団体)のうち、キーパーソンヒアリングを踏まえて、特に自治運営に影響のあった4団体の活動実態を概説する。

1) パーソナルサポートセンター

一般社団法人パーソナルサポートセンター(以下、PSC)は、住宅確保困難者や生活困窮者を対象に生活支援・就労支援を行うため、2011年3月に仙台市内の様々な分野のNP0が集まって設立された。PSCは設立直後に発生した東日本大震災を受けて、仙台市から「安心見守り協働事業」を受託し、この事業の一環として、あすと仮設など市内の3箇所の仮設住宅で定期的な見守り活動を行う「絆支援員」を常駐させている。活動開始当初、あすと仮設居住者はこの活動を高く評価していたが、同年11月以降、同仮設内での傷害事件や殺人未遂事件が発生したことを契機に、自治会が見守り活動の見直しを要望した。その結果、同仮設内における情報共有および課題把握を目的として、PSCと太白区と自治会による三者協議が始まり、2012年8月からは三者による月1回の「ケア会議」として定式化さ

れた。相互の情報共有の改善が図られ、課題を抱える世帯の情報がPSC から自治会に伝えることで、自治会でも別途見守り活動を補助的に実施するようになった。

2) 長町まざらいん

任意団体の長町まざらいん（以下、まざらいん）は、1995年7月に太白区長町地区のまちづくりを検討する団体として設立された。地元の商店主や主婦、学生ら様々な主体が参加し、イベント等による賑わいづくり、ミニコミ紙の発行活動等を展開している。まざらいんは、あすと仮設の入居が始まった直後の2011年5月から毎月、同仮設内の集会所で閉じこもりや孤立を防ぐ「ふれあいサロン」の活動を開始した。開始当初は食器や衣類等の物資提供がメインで、多くの居住者が参加した。その他、温泉地への旅行等、様々な企画により、居住者同士が顔を合わせる機会を創出し、居住者間のコミュニケーションの活発化を促した。その後、自治会との協議を経て、2012年6月からは自治会役員の疲労回復やメンタルでのサポートへと活動を転換し、毎月、外部からカウンセラー等の専門家を呼び寄せ、課題を抱えた居住者への対応方法等のアドバイス活動を実施している。

3) 東北工業大学新井研究室

東北工業大学建築学科新井研究室の教官（新井）が、先述した長町まざらいんが開催したふれあいサロンに参加して、居住者から「収納が少なく困っている」と聞き、学生たちと同仮設内で手作りによる収納づくりを開始し、2011年6月に「仮設カスタマイズお助け隊」が結成された。この活動は、収納等の制作による住環境の向上、活動への居住者参加による自立意欲の向上、縁台等の制作によるコミュニケーションの場の創出を目的として展開された。収納制作作業では近所の居住者や通りがかりの方から声がかかることも多く、次第に作業に参加する人も増え、軒先での作業自体がコミュニケーションの場となっていた。

2012年3月、仙台市による復興公営住宅の計画について情報が提供され始めたことを契機に、新井と同仮設の居住者有志は復興公営住宅に関する勉強会を開始し、同年3月～12月でほぼ毎月1回開催するワークショップによって意見交換を行い、住民主導による復興公営住宅計画の提案をまとめた。結果として採択はならなかったが、その後は、近隣に建設されることになった3箇所の復興公営住宅へコミュニティを維持する形での入居を模索する勉強会やワークショップを継続して展開している。また、これらの一連の活動に必要な資金の確保のため、助成金獲得の支援も実施しており、毎年、数百万の活動資金が得られている。

4) アート・インクルージョン

一般財団法人アート・インクルージョン（以下、A.I.）は、誰もが自由に参加できるバリアフリーのアートプロジェクトとして2010年より活動を開始し、長町地区では2010年11月からアートプロジェクトを行っていた。A.I.は、震災後の2011年11月下旬より、あすと仮設の外壁や共用空間にアートを描く「仮設住宅ラッピング計画」を開始した。特に外壁画については、居住者のみならず、仮設住宅を訪問する外部の人々からの評価も高い。また、月に1度、おしるこや郷土料理を居住者とともにつくって食べる「おしるこカフェ」を開催し、居住者間に新たなコミュニケーションを生み出している。同団体は自治会との直接的な関わりは少ないものの、役員

らとはインフォーマルな情報交換を随時行っている。

5. 4. 外部支援団体の巻き込み

あすと仮設居住者らは、自治会を中心として、入居当初から近隣のまちづくり団体や大学等、外部支援団体を積極的に受け入れ、コミュニケーションの活性化を図ってきた。これらが充実した形で機能した背景には、自治会役員らの「来るものは拒まず」というオープンな基本姿勢があり、またWebで活発な情報発信を実施していることから、多くの外部支援が継続して活動展開しているものと考えられる。また、長町という市民活動が活発で、比較的近くに大学がある立地に、仮設住宅が設置されたことも支援が継続された要因とで考えられる。

2012年8月12日には、自治会主催で、居住者、外部支援団体等、多様な主体を巻き込んで夏祭りを開催した。この祭りは、自治会役員らの「支援をしてもらった方々に感謝し、自分たちがこんなにも立ち直ったというところを見せたい」という、外部支援団体らに向けた感謝の気持ちが原動力となり開催された。

5. 5. 外部支援の関わりに関する分析の小括

あすと仮設に関わった主な外部支援団体には、自治運営に直接関わる団体（PSC、まざらいん、新井研究室）と、間接的に関わる団体（A.I.）がみられた。なかでも、まざらいんと新井研究室は、自治運営の状況変化に応じて支援内容を変化させる柔軟性があった。また、PSCは、行政からの委託で見守り支援を実施し、居住者の評価は高かったが、自治会との情報共有や連携に関しては不十分な点もみられた。その意味では、行政、仮設自治組織、外部支援団体を相互につなぎ、調整する組織が存在しなかったことが課題といえよう。

6. まとめ・考察

本研究では、コミュニティ非継続型仮設住宅への入居過程、および入居後のコミュニティと自治の形成の実態、並びに外部支援の関わりを明らかにしてきた。ここでは、結論としてコミュニティ非継続型の形成要因、コミュニティと自治の形成要因、および今後の課題・展望を示す。

6. 1. コミュニティ非継続型仮設住宅の形成要因

1) 沿岸地域から離れた内陸に立地

あすと仮設は、津波により甚大な被害を受けた沿岸地域から離れた内陸の市街地に立地したため、特定の集落や地域から知人同士が集団で入居した世帯はごくわずかであった。一方で、近隣の市街地を中心に地震被害を受けた世帯、市内外の沿岸地域の世帯、福島からの原発避難世帯等、多様な地域から個別に入居してきていることが分かった。

2) 民間賃貸住宅が分布する市街地に立地

あすと仮設には、民間賃貸住宅への入居を希望していた世帯が多いが、そのうち高齢世帯、ペット飼育世帯等は、家主や不動産仲介業者から入居拒否にあうなど適当な物件が確保できず、結果的に入居することになった世帯が多いことが分かった。その要因として、あすと仮設が、民間賃貸住宅が数多く分布する市街地に立地していることがあげられる。

3) 人口集積する都市部に立地

市外からの入居世帯は2割強を占めるが、これらの世帯は、地元で希望していた地域の仮設住宅に入居できなかったことがきつ

けで、親類が近くに暮らしている世帯、利便性を求める世帯等が入居することになった。これは、あすと仮設が人口集積する都市部に立地したためであるといえよう。

6. 2. コミュニティと自治の形成要因

1) グループ入居世帯がコミュニティの核に

入居後のコミュニティ形成に関しては、グループ入居した5組35世帯が先行して入居したことで、それらの世帯がコミュニティの核となり、自治運営においても中心的な役割を担っていった様子が窺えた。グループ入居制度の運用にあたっては、1グループを何世帯とするのが適当かといった問題は残されているが、コミュニティ非継続型仮設住宅におけるコミュニティおよび自治形成に関しては一定の有用性が確認されたといえよう。

2) 複数の小グループの形成

クラブ活動といった趣味や志でつながった数名～十数名程度の小規模なグループが複数形成されていったことが、仮設全体のコミュニティ形成につながっていった様子が窺えた。また、その一部は自治運営として機能するようになったことで、自治の充実につながっていった様子も窺えた。

3) 外部支援によるコミュニティと自治運営の活性化

外部から多くの支援団体が継続して関わっている実態が明らかになった。これらの関わりによって居住者の自発的なクラブ活動へと進展していったものが複数みられ、さらに先述したように、その一部が自治会の取り組みとして展開されるようになるなど、外部支援が自治運営に間接的に好影響を与えていった様子が窺えた。さらに、仮設住宅の退去後に向けて、コミュニティの維持を目指した取り組みを展開するなど、長期的な視野で自治運営を直接的に支援する団体もみられた。総じて、外部支援はコミュニティと自治運営の双方の活性化を促したということができよう。一方、外部支援団体、仮設自治会、行政が適度に情報共有や連携を実施することができたならば、より円滑で効果的な自治運営の実施を可能にしたと推察される。それには、これらをコーディネートする外部支援団体が必要であると考えられる。

6. 3. まとめと今後の研究課題

今後起こりうる広域災害を想定すると、都市部に立地したプレハブ仮設住宅では、近隣の民間賃貸住宅への入居が困難だった世帯とともに、遠方からの多様な理由による個別入居世帯の受け皿となることが想定され、グループ入居制度を適用したとしても、コミュニティ非継続型仮設住宅が形成される可能性が高いことが本研究の結果から窺える。それをふまえると、仮設住宅での新たなコミュニティと自治の形成は今後も重要な課題となる。そして、その担い手として期待できるのは、まずはグループ入居した世帯であろうと考える。その意味において、グループ入居制度は有用な施策だったと言える。そうしたなか、先述のとおり、1グループの世帯数をどのように設定すべきかについては、今後の研究課題の一つとしてあげられる。

また、仮設居住者は自らの暮らしの再建に悩まされるなかで、一定期間、コミュニティの課題と継続して向き合っていかなければならないが、その負担の大きさを鑑みれば、外部からのサポートは不可欠であるといえよう。特に行政とは異なる立場で関わる支援団体の役割の大きさと有用性については、本研究でその一端を示すことがで

きたと感じている。その一方で、行政、仮設自治組織、外部支援団体を適度に連携させていく役割を担う存在のあり方を検討することは今後の課題で、想定される既存組織としては、大学や社会福祉協議会等があげられよう。

今後は、これらの多様な外部支援団体が果たした役割について詳細に分析・考察していくことが求められよう。

参考文献

1) 新井信幸：復興プロセスにおけるコミュニティ・デザインの実践－仙台市・あすと長町仮設住宅での住民主導の復興への取り組み，都市住宅学 81号，pp. 54-57，2013. 4
2) 新井信幸：続・復興のその先に向けたコミュニティ・デザイナー－あすと長町仮設住宅（仙台市）での取り組み，建築雑誌 Vol. 129 No. 1661，pp. 28-29，2014. 8
3) 古山周太郎・奈良朋彦・木村直紀：応急仮設住宅団地における協働型コミュニティ支援に関する研究－岩手県気仙郡住田町の仮設支援協議会を中心とした支援活動，都市計画論文集，Vol. 47 No. 3，pp. 361-366，2012. 10
4) 大宮透・小泉秀樹・成瀬友梨・猪熊純・後藤智香子：大規模災害後の仮設期のまちづくりにおけるコミュニティ・スペース設置の意義－岩手県陸前高田市に設置した「りくカフェ」を事例として，都市計画論文集，pp. 553-558，Vol. 47 No. 3，2012. 10
5) 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：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 Vol. 79, No. 622，pp. 9-16，2007. 12
6) 仙台市復興事業局震災復興室：東日本大震災 仙台市 震災記録誌－発災から1年間の活動記録－（参照 2015. 6. 1）
<http://www.city.sendai.jp/shinsai/kirokushi/23-24-recordscopyright.pdf>

注

注1) 例示すると、後述する参考文献3)、4)等にある事例が、その代表としてあげられるが、日本建築学会の会報誌、建築雑誌 2012 年 1 月号～13 年 12 月号までに掲載された「仮住まいの姿」（連続ルポ）にも、NPO や大学が支援する仮設住宅の事例が数多く登場する。
注2) 仙台市内に設置された 18 ヶ所(計 1,505 戸)のプレハブ仮設住宅の分布は、図1の通りである。このうちコミュニティ継続型とコミュニティ非継続型の内訳については、あすと仮設を含め 3 ヶ所（他は扇町 1 丁目公園、扇町 4 丁目公園）がコミュニティ非継続型で、それ以外の 15 ヶ所はコミュニティ継続型であると推察される（図1左上）。これは、仙台市との委託契約によって訪問巡回型の見守り支援を実施しているパーソナルサポートセンター（5 章参照）へのヒアリング調査からの情報によって窺えたものであるが、被災前の地域コミュニティが維持されている仮設住宅については見守り支援不要という市役所および各区役所の方針から、同 3 ヶ所のみでの実施となったという事実を根拠としている。
注3) 応募時にはそれぞれ 10 世帯以上の 3 グループであったが途中で意向が変わり、5 世帯が入居しないことになった。
注4) 仙台市のプレハブ仮設住宅の入居募集条件は以下の通りである。
第1次募集（4/11-4/18）：10 世帯以上のグループ単位での申込が必要。
第2次募集（5/9-5/18）：5 世帯以上のグループ単位での申込が必要で、下記の世帯は優先順に単独世帯で申込可能とした。

1 位	高齢者（75 歳以上）のみで構成される世帯、障害者（身障手帳 1・2 級、療育手帳 A、精神手帳 1・2 級）を含む世帯、要介護 3 以上の者を含む世帯
2 位	高齢者（70 歳以上）のみで構成される世帯、要介護 1 から 2 までの者を含む世帯、乳幼児（3 歳以下）を含む世帯、妊婦を含む世帯
3 位	高齢者（70 歳以上）を含む世帯、障害者（身障手帳 3・4 級、療育手帳 B）を含む世帯、要支援 1 から 2 までの者を含む世帯、18 歳未満の子どもが 3 人以上いる世帯、ひとり親世帯（子どもが 16 歳未満）
4 位	上記以外の世帯

第3次募集（7/8-7/19）：全て単独世帯で申込可能とした。
なお、仙台市内の仮設住宅の募集方法や入居状況等については、文献6) に詳しく記載されている。

THE BUILDING PROCESS OF COMMUNITY AND SELF-GOVERNING BODY IN THE COMMUNITY NON-CONTINUATION TYPE TEMPORARY HOUSING

Case study on Asto-Nagamachi temporary housing in Sendai

*Nobuyuki ARAI**, *Tatsuhiko TOMURA***, *Katsushi MITSUYA****
*and Yuko HAMAGUCHI*****

* Assoc. Prof., Tohoku Institute of Technology, Ph. D.

** Chiba regional revitalization research, M. Eng.

*** Researcher, Nagoya Institute of technology, Ph. D.

**** Researcher, Nagoya Institute of technology, B.A.

From the beginning, maintaining community was regarded important in a recovery process of the Great East Japan Earthquake. But in many temporary housings, residents were gathered from various disaster areas. In this report, we named such temporary housing “community non-continuation type.” Although Asto-Nagamachi Temporary Housing was a community non-continuation type, the residents were able to smoothly build a community and establish a self-governing body. To examine the factors which lead to the community building and establishment of the self-governing body, a survey was conducted on residents' activities.

[Outline of the Survey]

- ① Questionnaire to the residents of the Temporary Housing: collected 119 of 151, (Sep.13-23, 2013)
- ② Resident interviews: 13 households (Nov.17-21, 2013)
- ③ Key person interviews: 3 board members of the community association (Oct,2014)
- ④ Survey on the usage of the meeting hall (July, 2011 – Oct.2012)
- ⑤ Outside support group interviews: 4 groups (Nov. 2014)

[Results]

- (1) Since Asto Temporary Housing is located in inland urban area distant from tsunami-damaged coastal area, households that moved in together from a specific community or an area were very few. Most households moved in independently from a wide variety of areas.
- (2) The reason many households moved into Asto Temporary Housing is that appropriate private rental housings were not available. Also, many households that came from outside Sendai City came to Asto because local temporary housings which they originally desired were not available.
- (3) Because five household groups, which consisted of 35 households, moved in ahead of the others, they became the center of the community and played an important role in self-governing activities. Also, A number of club-like activities by a few to a dozen people were created, which lead to the community building as a whole. A part of such activities developed into self-governing activities and complimented the self-governance.
- (4) Many outside support groups continued their engagement and inspired the club-like activities. Such Outside supporters had an indirect, positive influence on the self-governance of the community. Some support groups helped the self-governance with long-term vision.

[Conclusion]

In case of a predicted wide-area disaster, it is assumed, that temporally housings built in urban area are more likely to be “community non-continuation type,” even if group application measure is applied. Therefore, community building and a creation of self-governing body in temporary housings will continue to be an important agenda in the future. Expected key players are households that move in by groups. In this aspect, group application measure is a meaningful policy. The setting of appropriate number of households in a group is a future task to be considered.

Also, because the residents are struggling to rebuild one's own living at the same time they face the new community, supporters from outside are indispensable. Especially, the role and usefulness of the non-government support groups should be emphasized. On the other hand, an entity that network local government, the temporary housings self-governing body, and outside support groups is also imperative. Universities and local social welfare councils are expected to play such role in the future.

(2015年2月10日原稿受理, 2015年7月13日採用決定)