

## 仮設住宅団地のコミュニティ形成に関わる実践支援と課題

*Practical Support and Issue of Community Formation  
in Temporary Housing Complexes*中島正裕<sup>†</sup> 塩田光<sup>††</sup>  
(NAKAJIMA Masahiro) (SHIOTA Hikaru)

## I. はじめに

東日本大震災の発生から5年が経過した。震災発生当初、被災地での復興支援に何らかの貢献をしたいと考えた研究者は多かったのではないだろうか。しかし、被災地となった自治体と震災以前から何らかの関わりがあった場合を除き、多くの研究者には“どの地域で、どのように自分の専門性を生かし、そしてどのように関わればよいか”という壁が立ち上がった。

筆者らは縁あって、震災発生から1年が経過した2012年5月より、宮城県石巻市のNPO法人フェアトレード東北(以下、「FTT」という)による支援活動を支援するという形態で、仮設住宅団地のコミュニティ形成に関する活動に携わるようになった。本報では、筆者らが4年間携わってきた経験と成果に基づきながら、震災復興への農村計画学の研究者としての関わり方(実践支援と研究)と直面した課題を述べたい。

## II. 震災復興支援に関わる経緯と関わり方

## 1. NPO法人フェアトレード東北の活動概要

宮城県石巻市は2005年に広域合併(1市6町)しており、津波被害は市街地(旧石巻市)から半島部(旧牡鹿町、旧雄勝町)まで広範囲にわたった。未曾有の被害により行政機能が麻痺する中、同市は全国各地から積極的にボランティア団体を受け入れることで震災復興を進めてきた。

一方で、こうした支援から漏れる人々に震災発生後から支援活動を続けていたのがFTTである。FTTは石巻市内で社会的弱者(精神疾患の患者、引きこもりなど)の支援を目的に2008年に設立されたNPOである。震災発生以降は、避難所生活者、在宅避難者、仮設住宅団地への入居者などのなかで、公的な支援体制では行き届かない方々を対象にさまざまな支援活動(巡回訪問や炊出しなど)を行ってきた。

## 2. 震災復興支援活動に関わるきっかけ

石巻市に“支援漏れの救済”をモットーに支援活動

をしている団体があることを筆者らは知人を介して聞きつけ、2012年5月に事務所を訪ねた。スタッフから活動内容を一通り伺った後に、代表者(当時)から「我々は最前線でさまざまな復興支援を実践してきているが、それで手一杯である。活動記録も十分に整理できておらず、また活動そのものを客観的に振り返ることもできない。そのような人員、時間、お金の余裕もない。けど、このままで良いのか?という悩みがある」という話を聞いた。

代表者のこの言葉が、筆者らがFTTを支援するきっかけとなった。震災復興支援への研究者の関わり方として、現場の最前線で頑張る団体を支援することも重要だと考えたからである。そこで、FTTが震災発生直後からどのような想いで活動を行ってきたのかを代表とスタッフへのヒアリング調査、資料調査により記録として取りまとめることからはじめた<sup>1)</sup>。

## 3. 仮設住宅団地における支援活動のはじまり

避難所から仮設住宅団地に被災者が移る過程で、石巻市社会福祉協議会が仮設住宅団地の入居者、FTTが在宅被災者の支援という役割分担ができた。しかし、2011年9月11日、仮設住宅団地に住む男性が自殺する事件が発生した。この事件を契機にFTTは2011年11月から、住民間の交流が少ない仮設住宅団地を対象にコミュニティ形成を目的とした炊出し(写真-1)を行うようになった(63カ所で計200回以上)。

炊出しによる団地住民との交流を通して、FTTのスタッフは団地内の生活環境の改善・向上のためには住民の生活実態の把握、そして自治会設立という新たな支援活動が必要であることを見出すことができた。これに伴い、筆者らは「仮設住宅団地の生活実態調査」、「仮設住宅団地での自治会設立支援の記録」という活動を通してFTTを支援することとなった。

## 4. 現地で支援を実施する際の連携体制の重要性

上述の2つの支援(調査と記録)を遂行するに当たり、現場での連携体制(図-1)の構築に努めた。調査や記録に関しては、筆者らの専門(農村計画)の経験

<sup>†</sup>東京農工大学大学院農学研究院

<sup>††</sup>パリューマネジメント(株)



仮設住宅団地、コミュニティ、自治会、実践支援、生活実態

(アンケートやヒアリング調査)を生かせるが、震災に関しては門外漢である。仮設住宅団地に関する基礎的知識や過去の大規模災害に関する先行研究の情報などについて、筆者らには不足していた。こうした中、FTTを介して出会った災害社会学の専門家(専修大学、早稲田大学)との共同調査は効果的であり、復興支援における学際的連携の重要性が認識できた。

また、石巻市役所はもとより、仮設住宅団地における自治会を統括する石巻仮設住宅自治連合推進会(以下、「自治連合推進会」という)と仮設住宅団地の支援に携わっている地元大学(石巻専修大学)との情報・意見交換は、恒常的には現場での活動に携わることができない筆者らが、より効率的に活動を進めるうえでの重要な要素となった。

### III. 実践支援からみえた被災地特有の課題

#### 1. 仮設住宅団地の生活実態調査

(1) 調査から得られた成果 仮設住宅団地の生活実態調査は、全134団地の縮図となるようにタイプ別に20団地を選定し、アンケート調査により実施した。調査結果の報告会は、FTTのスタッフとアンケート調査実施に協力いただいた自治会長、および自治連合



写真-1 仮設住宅団地での炊出しの様子

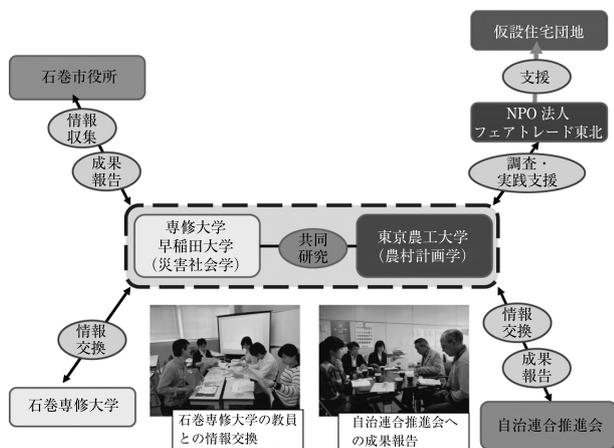


図-1 被災地での連携体制

推進会を対象に実施した。

このような会は、炊出しを通してFTTのスタッフが感じた団地住民が抱えている生活上の問題や要望をアンケートで実証的に把握でき、新たな支援活動を検討するうえで有効であった。また、自治会長にとっては個人情報保護の関係で団地に入居している住民の名簿を市役所から入手できない状況下で、住民の生活実態を客観的に顧みる機会にもなった。

なお、調査結果は最終的に学術論文<sup>2)</sup>としても取りまとめることができた。

(2) 調査を通して直面した課題 アンケート調査を実施している中で、数人の被験者から「こんな調査、もう何度もやった!」という意見が出された。石巻市ではアンケート調査を実施する際には市役所への許可申請が必要である。2012年当時、100団体以上の調査申請があったが、石巻専修大学を除いてフィードバックは皆無という状況にあった。阪神・淡路大震災の際にも問題視された“調査災害”が石巻市の仮設住宅団地でも実際に起こっていた。

また、調査結果の還元に関しては、被災地固有の状況がみられた。被災地以外で地域住民に対して何らかのアンケート調査を実施した場合、その結果は報告会や簡易版報告書などにより住民に還元するのが社会調査の実施後のマナーである。しかし、自治連合推進会メンバーからは「住民の関心は復興公営住宅など、先の方へと向かっており、過去のアンケート結果の報告会を開いても人は集まらないだろう」という意見が自身の経験から出された。このため筆者らの調査結果の団地住民への報告は見送ることとなった。

これら2つの点は、被災地における研究者の関わり方の難しさを改めて認識させられる出来事であった。

#### 2. 自治会設立支援の記録

(1) 記録から得られた成果 石巻市の仮設住宅団地では抽選方式による入居が75%を占めていた。このような団地では、生活環境の向上とコミュニティ形成を目的に自治会が設立されることとなった。市役所は50世帯以上の団地を対象に自治会の設立支援を実施した。一方、小規模団地や市役所の支援で自治会がうまく設立できなかった団地では、NPOなどの諸団体が自治会の設立支援を実施した。

FTTも2012年2月以降、炊出しを実施した中から候補団地を選定し、10団地で自治会設立の支援を実施してきた。その結果、4団地で自治会が設立されたが、6団地では途中で見送られた。筆者らはFTTによる自治会の設立支援の現場での参与観察と実務担当者(T氏:震災前に自治会長経験者)へのヒアリング調査の結果から自治会設立の手順を整理するととも

に、設立が見送られた要因を T 氏へのヒアリング調査（反省点、問題点）をもとに分析した。

これらの結果を FTT に還元することで、スタッフは自らの実践活動を客観的に省みることができた。さらに筆者らは自治連合推進会との討議を経て、自治会設立の際の課題の整理を行い、そこから得られた知見を踏まえて手順を可視化した（図-2）。その後、後述する課題をきっかけに、自治会設立の支援手法として精度を高めていくこととなった。

(2) 直面した課題とそこから生まれた発想の転換

2012年度は仮設住宅団地での支援活動を積極的に実施してきたFTTであったが、諸事情による事業縮小に伴い2013年度からは団地での支援活動も縮小されていった。筆者らは図-1に示したようにFTTによる仮設住宅団地での支援活動を介して、団地住民とのつながりを持つことができていたが、その状況が一変した。こうした状況下、FTTスタッフからのアドバイスもあり、2013年度からは仮設住宅団地の住民と直接的につながり支援に携わることを考えた。しかし、ここで困ったのが、その関わり方である。東京からの訪問頻度からして、FTTのような支援活動（炊出しや自治会設立の支援）は困難である。

そこで考えたのが“次なる震災への備え”への貢献である。震災発生から2年が経過し、現場の実務担当者の経験や教訓を記録・マニュアル化し大規模災害時の緊急対応に役立てる取り組みへの期待が高まっている頃でもあった。筆者らが2015年度より参加する研究グループ<sup>(注1)</sup>ではこれを「現場知」と呼び、「災害対応の現場で、担当者が直面する課題を解決してきた実用的

な対策や工夫、気づき、教訓などを、後に再現、参照可能な形で定式化したもの<sup>3)</sup>と定義している。

研究者の今後の関わり方からみると、実践支援からその成果の学術的取りまとめを経て、“次なる震災への備え”として「現場知」を整理することは計画学全般で重要である。筆者らの取り組みに当てはめると、具体的には図-2に示した仮設住宅団地の自治会設立の手順を支援手法<sup>4)</sup>として構築することである。

IV. 次なる震災への備えとしてできること

1. 実践支援と研究成果の生かし方

支援手法の構築に向けて、改めて仮設住宅団地に関する課題の推移について整理してみた（図-3）。自治会の設立段階では「①設立するのは自治会（フォーマル）or 世話人会（インフォーマル）？」、「②どのような手順で設立する？」という課題があり、その後復興が進むにつれて、「③機能をどこまで求めるか？」、「④組織運営の方法は？」そして「⑤再編・解散の方法は？」という課題に推移してきている。

課題①と②に関しては、2012年度に取り組んだ活動が該当する。課題③と④に関しては、自治会の機能（活動）と組織運営の変遷（2013～2015年）の把握とその要因を分析してきた<sup>5)</sup>。復興道半ばの状況でありながら、“次なる震災への備え”という考えへの賛同により継続調査の協力が得られた4団地（内1つは途中で自治会解散）の自治会長に対して調査を実施した。その結果、図-2の各手順の留意点として表-1に示すような知見が得られた。2016年度はこれらの成果を各手順にフィードバック（特に手順4・5・7）しながら、支援手法としての有効・実証性を高めていきたい。

2. 継続調査に関するジレンマ

災害公営住宅の整備の遅れなどもあり、本来は災害

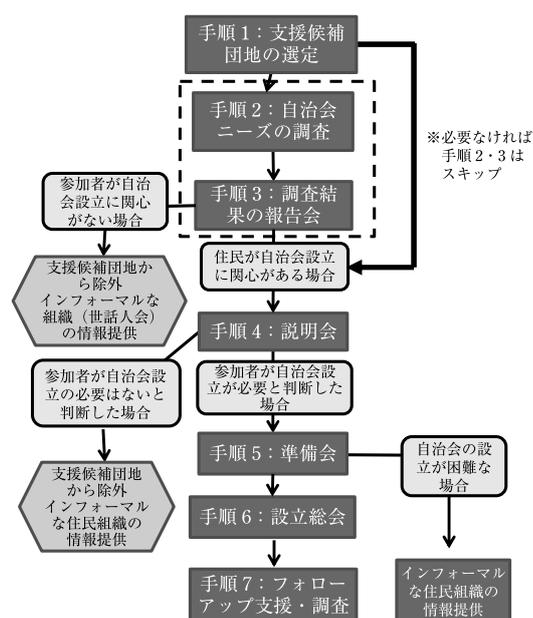


図-2 仮設住宅団地における自治会設立の手順



図-3 震災復興に伴い推移する仮設住宅団地の課題

注1) 科研費基盤研究 (B)：現場知の体系化による農業農村分野における巨大地震災害対応マニュアルの構築，2015～2017（代表：有田博之）

救助法で2年とされている仮設住宅団地の入居率は、2015年11月時点でも約6割であった。団地住民は、予想以上に長期化する仮設住宅団地での生活や希望する災害公営住宅に入居できないことなどにより、新たなストレスを抱えるようになっていく。

既述の課題③と④に関する継続調査のため、ある仮設住宅団地を訪問(2015年11月)した際に、自治会長とともに同席したある住民がふと発した言葉である。「やろうとしてっことはわかんけども、で、きっと生かされるのかもしれないけども、私たちに對するメリットって言うかね? 協力しないわけじゃないんだっけども」。

毎回、自治会長よりも積極的にいろいろな話を聞かせてくれる方からの言葉だったので、筆者らは内心とても驚いた。しかし、被災者の方の立場で考えると、仮設住宅での長期にわたる生活を余儀なくされている団地住民の“次なる震災への備え”に対する協力意識が薄らいできて、何ら不思議ではない。

筆者らのケースに限らず、被災者への継続調査は“次なる震災への備え”に向けた知見を得ることができる貴重な機会となる。一方で、調査を通して協力者に何か見返りをとを考えても還元できるものがない。継続調査の際に、研究者はこうしたジレンマを十分に認識したうえで協力者の心情にも配慮する必要がある。

このような認識と配慮は、これから本格化する「平成28年(2016年)熊本地震」の復興支援に際しても留意することが大切であり、ひいては調査災害の発生防止にもつながる。

V. おわりに

2012年5月からFTTの支援活動を介して、宮城県石巻市の仮設住宅団地に関わるようになり、農村計画学の研究者、そしてひとりの人間として数多くのことを学ばせていただけてきた。一方で、この間、気にな

り続けていることがある。震災前から研究や実践支援を通して関わりのある被災地以外の地域との関係である。こうした地域の方々に対して、“被災地での支援、調査が大変なので…”とはもちろんならない。

大学教員の場合、教育・研究・運営の中で、実態として研究へのエフォートは決して高くない。限られた研究へのエフォートの中で、“被災地と被災地以外の地域とのバランスをいかに図っていくか?”そして“若手・中堅の研究者が専門性を確立・醸成していく時期に震災復興支援にいかに関わっていくか?”。これらは研究者が継続的に震災復興に携わるうえにおいて、重要な課題であると考えられる。

謝辞 日本学術振興会科学研究費補助金「連携と持続に着目した東日本大震災の農村復興に関する総合的農村計画研究 基盤研究(A)24248039」(代表:岩手大学 廣田純一)の助成を受けたことを付記する。

引用文献

- 1) 中島正裕, 塩田 光, 川副早央里: 震災後の支援格差と支援漏れに対する地元NPOの取り組み—宮城県石巻市NPO法人フェアトレード東北—, 農村計画学会誌 31(3), pp.498~502 (2012)
- 2) 中島正裕, 川副早央里, 塩田 光, 矢根 淳: 宮城県石巻市における仮設住宅団地の生活実態—東日本大震災発生から1年半後のコミュニティに着目して—, 農村計画学会誌 34(2), pp.167~176 (2015)
- 3) 友正達美, 有田博之, 橋本 禪: 「現場知」の重要性—災害復興過程の多様性・複雑性の視点から—平成26年度農業農村工学会大会講演会講演要旨集, pp.118~119 (2014)
- 4) 中島正裕, 塩田 光: 仮設住宅団地における自治会設立の支援手法の提案—東日本大震災発生後の宮城県石巻市を事例として—, 農村計画学会誌 33(4), pp.425~430 (2015)
- 5) 塩田 光, 中島正裕: 仮設住宅団地における住民組織の機能の解明—東日本大震災後の宮城県石巻市内の仮設住宅団地を事例に—, 農村計画学会 2015年度春期大会要旨集, pp.54~55 (2015)

[2016.5.6.受理]

表-1 各手順で留意する知見の一例

手順4	・ 設立当初に必要な3つの活動 → 駐車場マナー, 騒音注意喚起, 防犯見回り
	・ 継続的に必要な5つの活動 → ごみ置き場の清掃, お茶会, 市報配布, 掲示板管理, 集会所の管理運営
手順5	・ 運営メンバーへの女性参加推奨する → 日頃から団地の状況を理解している
	・ 副班長の設置を推奨する → 班長退去時に即座に対応できる
手順7	・ 会長への業務集中の回避 → 住民の自律性を損なう, 会長の健康問題
	・ 定例会を必ず実施する → お茶会で兼ねるとトラブルの原因となる
	・ 団地立地集落の自治会との関係構築 → 団地外との交流拡大, 会長業務の負担軽減

中島 正裕 (正会員)



**略 歴**  
 2002年 東京農工大学大学院連合農学研究科修士  
 2006年 東京農工大学大学院共生科学技術研究院講師  
 2009年 ニューカッスル大学(英国) Centre for Rural Economy 客員研究員  
 2011年 東京農工大学大学院農学研究院准教授  
 現在に至る

塩田 光



1991年 佐賀県に生まれる  
 2015年 東京農工大学大学院農学府農業環境工学専攻修士  
 2016年 バリューマネジメント(株)  
 現在に至る