

19

実践研究報告 No.1718

過去の災害復興のコミュニティ形成支援の経験を次に活かすには

実践研究テーマ：熊本・益城町での復興住まいまちづくり導入支援

19

実践研究報告No.1718

熊本・益城町での 復興住まいまちづくり導入支援

—東日本大震災復興コミュニティ形成支援の経験と教訓を熊本へ—

東北工業大学 准教授/新井 信幸

小地沢 将之、岩佐 明彦

筆者らは東日本大震災の復興過程において、被災各地で孤立を防ぐコミュニティづくりの支援を実践してきた。2016年には「NPO法人つながりデザインセンター・あすと長町」を立ち上げ、いまま各地で取り組みを続けている。これまでの支援には二つのタイプがあり、一つは仮設住宅でコミュニティを育て災害公営住宅に継承した「あすと長町」の取り組み、もう一つは、災害公営住宅の移行期からコミュニティ形成支援を実施する「塩竈」の取り組みがある。

本稿では、これらの経験を2016年4月に発生した熊本地震の復興において活かそうと、現地での支援体制構築を目指して取り組んできた活動の報告を行う。



図3-3 復興住まいまちづくり学習会の様子

1. 実践研究の背景と目的

筆者らは、東日本大震災後の復興過程において、孤立を防ぐコミュニティづくりの支援を、宮城県内（仙台、塩釜など）を中心に仮設住宅から災害公営住宅入居後にかけて取り組んできた。2016年10月からは「NPO法人つながりデザインセンター・あすと長町（つなセン）注1）」を立ち上げ、現在も各地で取り組みを続けている。こうした取り組みでの経験を熊本地震の被災地に活かそうと、関係ができたテクノ仮設住宅（熊本県益城町・516戸）において、2016年8月から情報交換等を実施してきた。そして当初は、あすと長町（仙台市）で展開してきた仮設住宅で育まれたコミュニティを災害公営住宅に継承するプロセスの支援の実践を想定し、地元での支援体制構築の準備を進めてきた。

しかしながら、仮設住宅でのコミュニティ形成とその継承への支援が求められる状況に至らなかったため、他の方法論での支援を再検討し、筆者らが清水沢東災害公営住宅（塩竈市）で取り組んできた、災害公営住宅移行期からのコミュニティ形成支援へと内容を切り替えて支援体制構築を目指して情報提供などを実施し、一定の成果がみえてきたところである。

そこで本稿では、筆者らが東日本大震災において取り組んできたあすと長町、清水沢東でのコミュニティづくり支援の内容とそこから得られた知見を整理（2章）し、その上で、益城町で取り組んできた支援内容とそこでの成果（3章）を示す。またそれらを踏まえて、過去の災害復興を次に活かす上での課題と展望（4章）について示唆を加える。

2. 東日本大震災での復興支援

2.1 あすと長町（仙台市）での取り組みと知見

2.1.1 仮設住宅から災害公営住宅へのコミュニティ支援

仙台市内最大233戸のあすと長町仮設住宅は、市内で最初(2011年4月下旬)に入居が開始されたが、独居高齢者世帯等が多様な地域から個別に寄せ集まったことで孤立が懸念された。

そうしたなか、筆者らは入居開始当初から学生たち（建築系）とともに、居住者の要望に応じて軒先や室内に棚や縁台をつくる活動を始め、これによって居住者らとの関係を築いていった。居住者たちもコミュニティ形成やトラブル解消に向けた取り組みを積極的に展開していった。また、仮設住宅の集会所では、毎日のように外部からの多様なイベントやお茶会などが開催され、和やかな雰囲気とともに活気のある状態が続いた。

入居1年後ころから、新たに育まれたコミュニティを継承し、孤立せずに暮らせる災害公営住宅の計画提案を居住者とともに制作していく取り組みを約1年間展開していった。居住者とともに練って作成した計画案の実現は適わなかったが、仮設住宅の近隣に3ヶ所の災害公営住宅（計326戸）が建設されることになった。そこで、コミュニティ入居制度を活用して、それぞれのつながりを維持した形で約80世帯が入居することができた。



図2-1 あすと長町災害公営住宅の概要

2015年4月に3ヶ所の災害公営住宅の入居が始まったが、居住者の約3/4は主にみなし仮設住宅から個別に入居してきた世帯であった。入居半年後に実施したアンケート調査注1)の結果では、家族以外に「日常的な会話がな」と回答した世帯が45%に上るなど孤立が懸念される状況に陥っていることがうかがえた。そこで、まずは自治会結成にむけて住民有志同士の会議運営の支援を開始し、2016年4月までにそれぞれ自治会を発足することができた。また、高齢者等の居場所となっていた仮設住宅の集会所のように利用の多い状況を災害公営住宅でも再現しようと、仮設住宅で支援を展開してきたNPO、ボランティア、大学研究室等10数団体が連携する形で「つなセン」を設立し、高齢者等の孤立を防ぐまちづくりを継続的に展開していくことにした。

一方、災害公営住宅では集会所の水光熱費が居住者側の負担となるが、それを自治会費から捻出するかたちにする使用を抑制する懸念があるため、自治会役員らと検討し、受益者負担となる利用料金制（半日300円程度）にして、そこから捻出させることにした。現状では3ヶ所の災害公営住宅の集会所ともに、外部団体の利用頻度が高く、そこに居住者の高齢者等が参加するという構図となっている。

つなセンでも、月2、3回の食堂活動を催し、毎回20-30名程の参加があり、現在まで90回ほど開催している。

2.1.2 あすと長町での取り組みからの知見

あすと長町での活動を通して得られた知見として、大きく2つある。一つは仮設住宅で育んだコミュニティを災害公営住宅へ継承する意義、二つめは集会所を「みんなの居場所」とする条件を見出したことである。

①コミュニティ継承の意義

仮設住宅で育んだコミュニティを災害公営住宅へ継承する意義については、仮設住宅からの入居者が災害公営住宅での自治会形成を主導していったことで、比較的スムーズに組織形成が進み、住宅管理、コミュニティづくりの担い手になっていったことがあげられる。これは、3つの自治会役員の半数以上があすと長町仮設住宅からの入居者が占めていたことから明らかである。

その一方で、入居にあたって住戸の位置が選択できなかったことから、仮設住宅での知人同士が階数もばらばらとなり、孤立防止という点では効果は限定的であった。そのため、隣同士を選択できるペア入居等の導入の必要性を感じた。

②集会所を「みんなの居場所」とする条件

あすと長町仮設住宅では、ほぼ毎日、様々な外部団体によって集会所でお茶会やイベントが開催されていた。その頃、各団体に活動状況の聞き取りを行ったところ、参加者が固定客化してつながりは広がらないという声が続いていた。

一方で、参加者をみると、それぞれの活動で少しずつ顔ぶれに違いがみられていた。ある参加者は「この人がいるお茶会には参加したいけど、あの人がいるのには・・・」とつぶやいた。要するに、人には相性があるため、活動（団体）を選んで参加しているということなのである。そうすることで、結果的に固定客化するのであるが、あすと長町の場合は、個々の活動は固定客化していても、多様な主体が活動していたため多様な相性が存在し、結果的に多様なつながりが生まれていたのである。そうだとすると、集会所の利用はできるだけ外部に開いて「つながりの多様性」を確保できるよう工夫していくことが肝要であり、これが集会所を「みんなの居場所」とする条件の一つといえる。



写真2-1 あすと長町での活動の様子

2.2 清水沢東住宅での取り組みと知見

2.2.1 災害公営住宅入居初期期のコミュニティ支援

清水沢東住宅（塩竈市）は2016年6月に入居が開始された3棟170戸の災害公営住宅である。最寄駅よりバスで15分のところに立地することもあって、空き室50戸が発生した。2017年10月からは一般公営世帯の入居が始まり、現在はほぼ満室となっている。入居開始当初から整備主体である都市再生機構がコミュニティ形成支援に取り組み、5ヶ月後には居住者有志からなる世話人会が立ち上がっていた。しかし自治会結成への積極的な姿勢が見られないことから、筆者らに協力要請があり、2017年4月から同住宅にて支援を実施することになった。世話人会の構成は60代と30代の女性2名が中心となり、月1度の例会には15名程の居住者（多くは女性）が集まるが、毎回のように居住者間のトラブルや世話人会へのクレームがあげられ、紛糾状態が続いた。そこで、自治会結成についての意向を推し量る全戸アンケート調査の実施を筆者より提案し、まずは調査を実施することになった。

2017年10月（入居1年4か月後）に実施したアンケート調査注3）の主な結果を示すと、世帯主の年齢は、「40歳代以下」が47.1%で、他地域の災害公営住宅と比較して若い世代が多いことが分かった。暮ら

170戸（入居開始年月）
1号棟:6階建69戸・ペット可（2016.9）
2号棟:6階建70戸（2016.9）
3号棟:3階建31戸（2016.6）

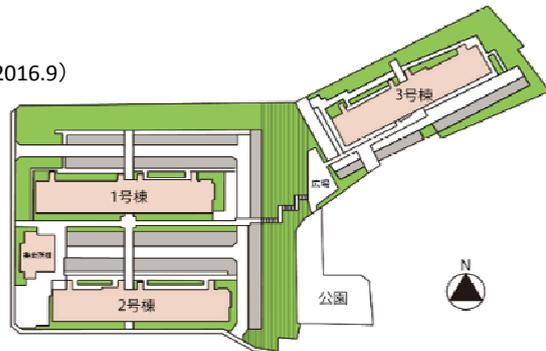


図2-2 清水沢東住宅の概要

表2-1 清水沢東住宅の地域運営システムの形成過程



2016年	
6月	3号棟入居開始
9月	1,2号棟入居開始
11月	世話人会発足
2017年	
4月	つなセン支援開始
8月	夏祭り開催
10月	芋煮会開催, アンケート実施, 一般公営世帯入居開始
11月	アンケート調査報告会開催
12月	クリスマス会開催
2018年	
1月	居住者組織設立検討ワークショップ
4月	清水沢東会設立, 3号棟自治会設立
8月	夏祭り開催(東会), バーベキュー大会開催(3号棟)
10月	芋煮会開催(東会), 芋煮会開催(3号棟)
12月	クリスマス会開催(東会)
2019年	
1月	集会所運営方式検討開始(東会, 3号棟の協働)
3月	集会所利用サークル懇談会開催

しの満足度については、「大変満足している」と「ある程度満足している」を合わせると72.8%と高い割合を示した。

自治会が結成された際の入会意向については、「入会したい」39.4%、「入会を希望しない」42.1%という結果で、自治会結成に向けては困難な状況がデータで示された。一方、高齢者への見守り活動については、「見守られる側で参加したい」11.5%、「見守る側で参加したい」15.8%、「両方の立場で参加したい」26.3%と、テーマを絞った形で地域に貢献することへの関心は、必ずしも低い値とは言えない結果であった。

調査結果を報告する報告会を2017年11月に開催し、これが起点となって自治会結成への動きが活性化された。まず、3号棟が独立して結成する方向で動き出した。調査結果において、3号棟居住者の多く世帯が単独での自治会結成を望んでいたことが明らかになったことを反映してのことである。その後、例会には1,2号棟居住者のみが出席するようになったが、やはり自治会結成への前向きな反応はみられなかった。そこで、例会とは別に機会を設けて、世話人会のコアメンバー4名(30,40代女性3名,60代女性)と筆者らで話し合いを行った。

そのなかで把握できたのは、月1回の外廊下等の共用部の掃除は、参加人数は限られるものの継続的に実施されていること、ゴミ置場の掃除、敷地内の草刈り、花壇の手入れ、高齢者の見回りなどを、それぞれ日常的に自発的に実施している居住者有志がいることであった。さらに、世話人会メンバーが中心となって、夏祭り、芋煮会、クリスマス会を宮城県の助成を受けて実行委員会形式で開催し、それぞれ多くの居住者が参加していた。要するに、組織的ではないが、すでに自治的機能が概ね整っていたのである。そこで、自治的機能の充実とコミュニティ形成を図っていくことを目指して、これらの取り組みをサークルという形で公開して、それぞれ参加者を増強していく方針で動いてみるようになった。具体的には、サークルメンバー募集の張り紙を掲示し、その結果、それぞれ数名の申し込みがみられた。またコアメンバーの一人が、小学生以下を対象にした学習サークルを新たに週1回集会所で開催し始めたりもした。

一方で、災害公営住宅は居住者同士による共同管理が義務付けられていることから、それらを管理する居住者組織(いわば管理組合)の結成を図っていくことにした。塩竈市の場合、共用部(EV含む)の電気代、管球類(LED等)の取替費用などが居住者負担となっており、掃除用具、草刈り機、その燃料等の費用とあわせて予算を算出し、月額千円の共益費を徴収する案を作成し、世話人会、広報配布にて周知していった。この動きに対しては、居住者らの反発もなく、2018年4月に1,2号棟からなる清水沢東会(169世帯)が結成され、共益費徴収も100%に近い割合で達成できている。また3号棟(31世帯)は同時期に単独で自治会という名称で居住者組織を結成したが、高齢化が著しいため、主な活動は共益費徴収、共用部掃除で、親睦的取り組み(バーベキュー、芋煮会)は、筆者らがサポートして開催するに留まっており、結果的に、清水沢東会同様、主に住宅管理を担う組織となっている。

2019年4月からは併設する集会所の管理運営を市から居住者側に移管することとなり、筆者らがサポートしながら検討を実施していった。そこでは利用料を徴収する方式をとることになった。また外部団体との懇談会を設け、利用料の金額設定や予約受付や鍵管理の方法などについて意見交換し、それをもとに利用規約を作成した。また、この懇談会には3号棟自治会も参加し、これを契機に連携、協力を強化していく意向が双方から示された。この時点で、集会所の日常的なイベント開催などで利用している団体は、居住者グループが6団体、外部支援が8団体であった。

2.2.2 清水沢東での取り組みからの知見

①新たな地域運営

清水沢東住宅の居住者組織は、居住者に課せられた義務の取り組みと、任意の取り組みを整理しながら組織化を図っていったことで全世帯参加の組織を結成できたことが成果といえる。今日、災害公営住宅に限らず、全国各地で自治組織が機能しにくくなっているが、その要因として高齢化による担い手不足に加え、自治に求められる機能が多岐にわたり、自治会役員の負担が大きくなっていることが挙げられる。災害公営住宅の場合は、さらに住宅管理が義務付けられていることから、与えられている役割がさらに多岐にわたる。そ

のため、それらを包括的に担う組織の役員を担っていてもいいと考える人は少なくなっている。清水沢東住宅でのアンケート調査でも、入会を希望しない世帯が多かったのは、そうしたことを反映したものと思われる。その一方で、住宅管理についてはそれを義務であることを受け止める居住者がほとんどで、階ごとに共益費徴収が行われ、結果的にその機能が顔見知りを広げている。

また、孤立を防ぐことにもつながる親睦機能については、集会所を利用して多様なサークル活動が盛んに行われている。このことから、義務の部分は全員参加の組織が担い、任意の親睦的機能は任意のグループが担うといった整理によって新たな地域運営の体制を自然発生的に構築していくことができた。こうした地域運営体制においては、居住者組織が親睦機能を担わなくて済むことで、その分負担は軽減されるが、その代わりに、集会所の利用促進とそのため集会所の管理運営を居住者組織が担っていきけるかが重要なポイントとなる。



写真2-2 清水沢東住宅での活動の様子

サークル紹介

こちらは清水沢東住宅集会所等で活動するサークル等の紹介です（五十音順）
2019年3月時点の情報のため、活動日時に変更がある場合がございます。

パンフレットの見た

①活動内容 ②開催日 ③開催時間
④参加費 ⑤参加方法 ⑥問合せ先

1. 青空ラジオ体操



- ① 3号棟のエントランス付近で毎朝元気に体操をしています。
- ② 毎週月～金曜日（祝日を除く）
- ③ 9:30～10:00
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ 塩竈市健康福祉部生活福祉課

2. 東来ん



- ① 脳と身体の健康づくりサロンから派生し、参加者の自主運営でレクリエーションを楽しんでいます。
- ② 第2火曜日
- ③ 13:30～15:30
- ④ なし
- ⑤ 現在、会員募集はしておりません。

3. 映画とお茶の会



- ① お茶を飲みながら映画鑑賞を楽しんでいます。
- ② 2か月に1回
- ③ 13:00～15:30
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ 復興支援センター

4. お茶っこ会



- ① インフルエンザの予防法や食事療法の健康相談、情報交換。
- ② 第1木曜日
- ③ 13:00～15:00
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ みやぎ東部健康福祉友の会
TEL:022-307-9027
Fax:022-366-5478

2-1

5. 学習サークル



- ① 子どもの学習支援。宿題のほかにプリントなども用意しています。時々英語の先生も来るよ！
- ② 毎週金曜日
- ③ 16:30～18:00
- ④ おやつ代100円
- ⑤ 事前にお問合せください。
- ⑥ 清水沢東住宅2号棟 福田

6. 花壇サークル



- ① 活動準備中です。現在、自主的に住宅周辺の花壇への種植えや水やりなどの手入れを行っている住民さんがいらっしゃいます。一緒に花植えなどをしませんか？人数が集まったらサークル化を予定しています。

7. 傾聴カフェ



- ① お茶をしながらお話を耳を傾けたり、歌を歌って楽しんでいます。また、個別訪問もしています。
- ② 第2・4水曜日
- ③ 13:30～15:00
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ 傾聴ボランティア塩釜

8. 子どもカフェ



- ① 放課後、子どもが安心して過ごせる居場所です。おやつ・宿題・ゲーム・クラブなどです。
- ② 毎週月曜日
- ③ 15:30～18:00（学校のある日）
- ④ なし
- ⑤ 自由（長い休み中のランチ付プログラムのみ予約制）
- ⑥ えさるプロジェクト
090-9531-7836（山田）

9. 清水沢ふれあいサロン



- ① 健康相談（血圧測定）やお茶を飲みながら手先を動かすレクリエーションや頭や体を動かす体操をしています。
- ② 第2・4木曜日
- ③ 13:30～15:00
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ ふれあいサポートセンター

10. にこにこ健康教室



- ① 笑うことを大切に、体操や早口言葉、合唱、脳トレ、美容と健康を目的に楽しんでいます。
- ② 第2・4木曜日
- ③ 10:00～12:00
- ④ なし
- ⑤ 見学自由参加
- ⑥ 内海なみ奈 022-362-1154

11. 脳と身体の健康づくりサロン



- ① 季節の歌、タブレットを使った脳トレ、合作俳句、ダンスなどを楽しんでいます。
- ② 第4火曜日
- ③ 13:30～15:30
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ 塩竈市健康福祉部長寿社会課
022-364-1204

12. 日々笑顔会



- ① 外部からお包みやお茶の先生を呼んで、おしゃべりをしながら作品作りをしています。
- ② 月1回曜日不定（先生の都合により）
- ③ 9:00～12:00
- ④ 材料費500～1000円
- ⑤ 事前にお問合せください。
- ⑥ 090-3752-8581 角田
（※問合せ時間 9:00～19:00）

13. ふれあいの会



- ① 毎回、課題曲を選んでみんなで練習したり、好きな歌を歌って楽しんでいます。
- ② 第2・4金曜日
- ③ 13:00～16:00
- ④ 200円
- ⑤ 事前にお問合せください。
- ⑥（会長）本田
022-364-6863, 090-7067-4608

14. ペットサークル



- ① 活動準備中です。ペットを飼っている人も、これから飼う予定のある人も参加できるサークルを目指し、準備をしています。しつけや飼育のマナー、ペット交流などを考えています。

15. 見回り隊



- ① 清水沢東住宅に住む方の見守り・声かけをサポートセンターと協力して行っています。
- ② 不定期
- ③ 不定期
- ④ なし
- ⑤ 清水沢東住宅1号棟 坂口
090-7323-8638

16. (有)すこやか商店



- ① しゃべって、笑って、お茶っこ飲んで、健康について楽しく学んでいます。
- ② 第1金曜日
- ③ 10:00～13:00
- ④ なし
- ⑤ 会場へお越しください。
- ⑥ 塩竈市健康福祉部生活福祉課

○清水沢東会



平成30年に1号棟と2号棟が合同で自治会を結成。平成29年に入居が開始され、棟の監理補助員や班長が中心となり、共益費の徴収や月1で役員会を開き、住宅管理について話し合いを行っています。現在は、月1回の役員会、2か月に1回の棟集会所を開き、住民同士の親睦イベントは実行委員を募り企画・運営を行っています。

○清水沢東住宅3号棟自治会



清水沢東住宅3号棟31世帯が加入する平成30年4月15日に発足した自治会です。平成29年に入居が開始され、暮らしは自治会結成へ向けての設立委員会を立ち上げ、役員の出選や規約の作成を行ってきました。共益費の徴収や親睦イベントは、住民さんの得意分野を活かしながら、あまり無理はせず楽しく活動しています。

②利用を促す集会所の運営方法

以下では、集会所の利用を促す運営方法についてポイントを整理する。

【外部利用に開放する】

高齢化が顕著である災害公営住宅では、交流イベントなどを運営できる居住者は限られているため、周辺地域に集会所の利用を開放することが重要である。利用が多ければ、多様な交流の機会が生まれる。

【受益者負担の利用料制】

集会所の維持管理には費用（水光熱費や掃除用具等備品、トイレトーパー等消耗品等）がかかるが、それらを自治会費でまかなっていくと、集会所の利用が多いほど自治会運営が逼迫していく。そのため、利用料を適切に設定して、利用者（受益者）が維持管理費を負担する仕組みとすることで、利用が多いほど維持管理費に余裕が生まれる。そうすることで、外部へ開放することにも理解が得られやすくなる。

【予約のしやすさ】

集会所の予約申込方法等がわかりにくいと、利用の妨げにもなるため、申込方法、利用ルール、利用料、空き状況等といった情報を分かりやすく公開しておくことが重要である。清水沢東では、それらをまとめたパンフレットを制作して配布している。

【鍵の管理の簡便化】

鍵の管理や受け渡しは、貸す側にとっても借りる側にとっても面倒なものでもあるため、キーボックスや電子錠のような形で、暗証番号で出入りできるようにすることも負担軽減策の一つであると考える。

【カレンダー形式でのスケジュール発信】

集会所のイベント情報については、カレンダー形式にまとめてチラシで配布したり、掲示板に張り出したりすることで、高齢者などにも伝わりやすくなり、利用が促進される。

3. 熊本地震・益城町での復興支援の取り組み

3.1. コミュニティリーダーとの出会い

2016年4月14日に発生した熊本地震において、数多くの仮設住宅が建設されたことから、東日本での孤立を防ぐコミュニティづくりの経験や教訓が活かせるのではないかと考え、熊本の復興に向けた情報の収集を行っていた。そのなかで、新聞記事において避難所でのコミュニティづくりに奔走し、その後、テクノ仮設住宅に入居した吉村静代氏のことを知り、すぐに当該記事の新聞社に問い合わせ情報提供を受けた。同年8月22日に吉村氏を当時のあすと長町第三災害公営住宅自治会長とともに訪問し、仮設住宅からのコミュニティ形成支援の取り組みを紹介した。その数日後（8月27日）には、吉村氏があすと長町を訪れ、退去が進んだ仮設住宅の現状の視察、災害公営住宅でのずんだ餅づくりのイベントに参加して、住民主導の復興住まいまちづくりについての臨場感を味わってもらった。

吉村氏は、熊本地震後、自身が避難した中央小学校にて4月から8月にかけて生活し、住民（被災者）主導で避難所運営を展開し、毎日のように暖かい手作りの食事の提供、就寝・食事・子どものプレイスペース等のゾーン分けなどを実践し、マスコミでも数多く取り上げられている。8月から入居したテクノ仮設住宅

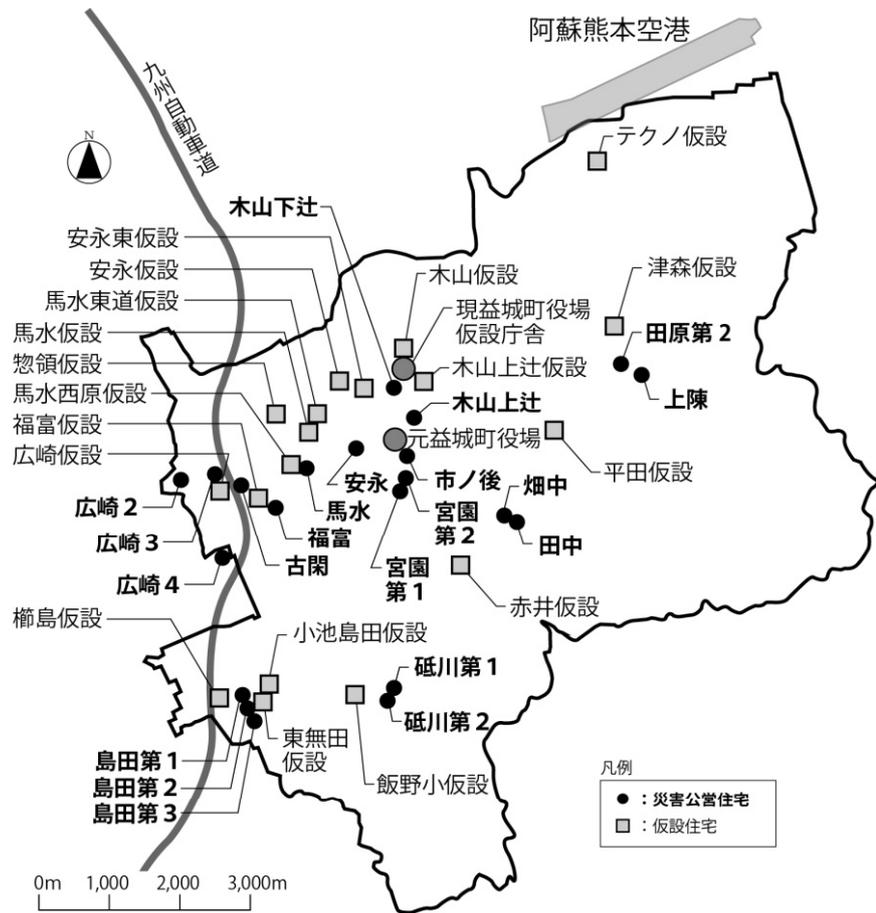


図3-1 益城町の仮設住宅・災害公営住宅の地図



写真3-1 テクノ益城町の仮設住宅2017.6.18



写真3-2 建設中の木山下辻災害公営2019.11.19

においても自治会長として、その後、秋・夏祭りの開催、子どもの遊び場整備などを手がけ、また外部支援の窓口的な存在としても大きく貢献した。また吉村氏自身は当初から自宅跡地への自力再建を予定していた。



仙台での経験を語る(左から) 新井雅彦と熊本さん

熊本県大津町で仙台市太白区に建設された「あすと長町」

仮設の経験 熊本に助言 仙台の元自治会長ら訪問

表3-1 益城町の仮設住宅一覧

no	団地名	戸数
1	テクノ仮設団地	516戸
2	木山仮設団地	220戸
3	津森仮設団地	73戸
4	木山上辻仮設団地	64戸
5	平田仮設団地	48戸
6	赤井仮設団地	35戸
7	飯野小仮設団地	48戸
8	小池島田仮設団地	82戸
9	東無田仮設団地	13戸
10	櫛島仮設団地	41戸
11	福富仮設団地	6戸
12	広崎仮設団地	53戸
13	馬水西原仮設団地	54戸
14	惣領仮設団地	63戸
15	馬水仮設団地	77戸
16	馬水東道仮設団地	56戸
17	安永仮設団地	70戸
18	安永東仮設団地	43戸
18団地	小計	1562戸

表3-2 益城町の災害公営住宅一覧

no	地区・団地名	着手戸数	完成予定時期
1	砥川第1団地	10戸	2019年1月
2	田中団地	21戸	2019年1月
3	古閑地区	10戸	2019年12月
4	宮園第1地区	24戸	2019年12月
5	広崎第3団地	43戸	2020年1月
6	砥川第2団地	7戸	2020年1月
7	田原第2団地	16戸	2020年1月
8	福富第2地区	24戸	2020年2月
9	広崎第4地区	12戸	2020年2月
10	上辻地区	14戸	2020年2月
11	畑中団地	10戸	2020年2月
12	上陳地区	7戸	2020年2月
13	広崎第2地区	78戸	2020年3月
14	馬水地区	108戸	2020年3月
15	安永地区	93戸	2020年3月
16	下辻地区	120戸	2020年3月
17	市ノ後地区	40戸	2020年3月
18	島田第1地区	6戸	2020年3月
19	島田第2地区	6戸	2020年3月
20	島田第3地区	16戸	2020年3月
21	宮園第2地区	6戸	2019年12月
21団地	小計	671戸	

長町仮設住宅の元自治会長と、長と支援した公営住宅に集結した仮設住宅に無事入居できるよう、被災地を巡った。甚大な被害を受けた熊本県益城町では、県内最大のテクノ仮設団地（516戸）で入居者と交流し、仮設住宅での自治組織づくりについて助言した。

「あすと長町」は、2011年4月に入居が始まり、最大2333世帯が暮らし、現在は大半が次の住まいに移り、近く閉鎖する。入居高士でゴミ出しや駐車に関するルールを作り、話し合いを促してコミュニティ形成を図りながら、12年

3月に自治会を設立。仮設住宅を出た後に災害公営住宅に入居できる場合、仙台市に要望なども行ってきた。

熊本入りしたのは元自治会長飯塚正広さん(68)と、当時コミュニティづくりを支援した東北工業大の新生井幸准教授。地震報道を通じて、益城町の避難道を通じ、

3.2.仮設から災害公営住宅へのコミュニティ形成支援(あすと長町型)体制構築に向けた取り組み

2017年2月には、益城町内仮設住宅の15団地から自治会代表がテクノ仮設住宅に集結し、筆者らがファシリテーター役で復興にむけた情報と意見の交換を行った。同年5月には2月の会合に参加した仮設住宅自治会が結成した「自治連合会」のメンバー5名が、あすと長町を訪れ、その視察対応を行った。同年9月には益城町災害公営住宅計画検討委員のうちの一人である田中智之氏(熊本大学)と九州各大学の建築系学生たちが連携して復興支援に取り組むKASEI代表の遠藤氏が宮城を訪れ、2日間、あすと長町災害公営住宅、戸倉災害公営住宅(南三陸)等の視察対応を行った。ここでは、主に集会所を居場所にしやすいするためのポイントとして、ふらっと寄れる場所(配置計画)にあるか、出入口のシースルー度合い、下足によって入りやすくなっているか(下駄箱の省スペース化)、キッチンのみんまで作業しやすい大きさか等を確認した。また、管理運営面の重要性とそのためポイントについても情報提供を行った。これ以降、田中氏とはたびたび連絡を取り合っており、災害公営住宅建設計画の状況について情報提供いただいた。

なかったこと、また自宅の自力再建を目指す人のなかには、半壊した自宅と仮設住宅との二重生活の方がかなりの割合存在し、仮設住宅でのコミュニティづくりへの積極的な動機付けが得られなかったことなどがあげられる。



図3-2 復興住まいまづくり学習会の様子(2017.2.5@テクノ仮設住宅)

その後は、吉村氏等と情報交換しながら、その他にも熊本に事務所を置く都市計画コンサルタント、仮設住宅やみなし仮設住宅で見守り訪問支援をする団体等との情報交換を行っていったが、テクノ仮設住宅をはじめ、他の仮設住宅においても、仮設住宅で生まれたコミュニティを災害公営住宅に継承するという機運は生まれていかないことから、支援の方向転換を模索することになった。

あすと長町型がマッチングしなかった要因としては、テクノ仮設住宅のコミュニティリーダーである吉村氏、またそれ以外の仮設住宅のリーダーの多くが元の敷地に自宅の再建を目指しており、災害公営住宅への入居を求める被災者と直接意見交換する機会が少

表3-3 益城町でのコミュニティ形成支援体制構築の取り組み

2016年	
8/22	テクノ仮設住宅初訪問・吉村静代氏と懇談
8/27	吉村氏あすと長町来訪・視察アテンド
11/19	テクノ仮設住宅秋祭り参加
2017年	
2/5	復興住まいまちづくり学習会開催
5/24~26	益城町仮設住宅自治会連合会来訪・復興現場視察アテンド
6/18	益城町復興住まいまちづくり学習会開催
8/12	熊本市居住支援協議会との情報交換
8/13	テクノ仮設住宅夏祭り参加（展示）
9/7	テクノ仮設自治会定例会参加
14~19	田中智之氏（熊本大）,遠藤氏（kasei）来訪・復興現場視察アテンド
9/29~30	熊本朝日放送取材協力・復興現場視察アテンド
10/21	熊本市居住支援協議会シンポジウムにて講演
22	テクノ仮設自治会との懇談
12/1	地域計画連合熊本支社と情報交換
2018年	
3/5	益城町支え合いセンターヒアリング
6/22	田中智之先生ヒアリング
23	復興住まいまちづくり懇談会
8/22	熊本県立大・佐藤哲先生と情報交換
23	益城町役場と情報交換,田中先生と情報交換
9/2	みやぎボイスにて情報交換
10/3	益城町役場公営住宅課の宮城視察対応
22	益城町役場公営住宅課と情報交換
23	熊本県立大・佐藤哲先生と情報交換,テクノ仮設住宅吉村静代氏と情報懇談
11/30	益城町役場と情報交換
12/20	益城町支え合いセンターヒアリング
21	熊本県立大・佐藤哲先生と情報交換
2019年	
4/23	KVOAD・テクノ仮設住宅吉村氏と情報交換
4/24	益城町危機管理課と情報交換

3.3.災害公営住宅移行期からのコミュニティ形成支援（塩竈型）体制構築の取り組み

2018年8月23日に益城町公営住宅課を訪問し、益城町での災害公営住宅整備計画の進捗情報の提供を受けつつ、あすと長町、塩釜等で支援の取り組みを情報提供した。その後、益城町公営住宅課職員O氏、I氏、H氏の3名が、あすと長町（第二災害公営住宅）、塩竈（市役所、清水沢東住宅）の視察に訪れ（図8）、改めて、仮設住宅で育まれたコミュニティを災害公営住宅に継承するプロセスの支援（あすと長町型）、災害公営住宅移行期からのコミュニティ形成支援（塩竈型）の詳細を紹介した。

その後、益城町は塩竈市がつなセンに委託した支援事業のスキーム（表5）を参考に、コンサルタントへ支援事業の委託の方針を決定し、2019年度から同体制で、O氏、I氏が先導して、益城町内の全21地区の災害公営住宅を対象としたコミュニティ形成支援事業を展開し始めた。現在小規模の3団地が入居済みであるが、18団地が2020年1月～3月に完成予定で、その後、速やかな入居開始が予定されている。このうち、20団地では周辺の行政区（町内会）に班として編入を予定している、規模の大きな木山下辻団地（120戸）のみ、単独での行政区の結成を予定している。

コミュニティ形成支援の取り組みとしては、入居前の18団地にて顔合わせ会、フロア長（共益費徴収など）選出のためのワークショップを行っている最中で、約9割の世帯が参加している。共益費については、災害公営住宅整備主体である都市再生機構に共用部の電気代等を算定してもらい1500～2000円で一律に金額決定する予定という。また集会所の管理運営方法については、各地に点在する自治公民館（行政区管理）のルールに合わせながら、利用が促進される管理運営方法を模索していく方針としている。これについて、筆者らは、孤立を防ぐコミュニティづくりにとって重要な集会所の居場所化にむけては、外部に開かれた管理運営と外部団体の利用促進がポイントになっていくことを伝えているが、益城町ではその点についての具体的な取り組みは想定されていないのが現状である。また、今後は入居後どの時点まで支援を継続するべきか、そうした点が益城町職員にとっては重要な今後の検討項目であるとしている。



熊本から視察
（石原3人）が5日、清水沢東住宅を視察に訪れ、住民らから話を聞いた。災害公営住宅のコミュニティづくりの先進例としても評価されつつある「塩竈市」

率先 緩やかに協働

「見守り」巡り調査

■災害公営住宅入居者の心身の状況

病状はありますか	2015年度	16年度	17年度
ある	56.5%	59.7%	62.6%
ない	43.5%	40.3%	37.4%

悩みなどを相談できる相手がいいますか	2015年度	16年度	17年度
いる	78.4%	78.0%	78.5%
いない	21.6%	22.0%	21.5%

災害公営住宅入居者健康調査2017年度より

図3-5 益城町役場職員の清水沢視察訪問の様子
朝日新聞記事(2018年10月6日付)



図3-4 復興須合まちづくり懇談会(2018.6.23テクノ仮設住宅)

表3-4 塩竈市コミュニティ形成支援事業仕様書の要約

- (1) 地域ごとの支援計画の策定
- (2) 対象地区のコミュニティ形成段階に応じた自治組織支援
 - ① 自治会未結成(自治会設立準備組織,世話人会の運営支援)
 - ② 自治会結成後段階(自治会結成後における各種会議の開催支援)
 - ③ 集会所利用に関するルール・管理方法の検討
- (3) コミュニティ形成支援
 - ① 外部支援団体等のピックアップ
 - ② 住民サークル結成支援
 - ③ 外部団体と連携した居場所づくり
- (4) 関係者連絡会議(ステークホルダー会議)の運営
- (5) 情報誌(まちづくり通信)の発行

④現時点で、益城町役場は主に居住者組織づくり(居住者による住宅管理体制構築)の支援を展開しているが、集会所の居場所化に向けては未対応の状態である。

今後、集会所の管理運営については、外部に開かれた利用促進がポイントになっていくと思われるが、そうしたかたちの仕組みが現地の実情にマッチングするかどうかを見極めるため、仮設住宅で支援を実践してきた団体の情報を収集する調査の実施などが必要になるとと思われる。

4. 益城町での取り組みの成果と知見

当初、益城町での復興コミュニティ支援の体制構築については、あすと長町型の仮設住宅から災害公営住宅へコミュニティを継承する支援を想定したものであったが、被災の状況等によって住宅再建意向などの状況が異なっていたことから、マッチングには至らなかった。また復興プロセスにおけるコミュニティリーダーらが軒並み自力再建であったことも適さなかった要因の一つであるといえる。

一方、塩竈型の災害公営住宅移行期からのコミュニティ形成支援については、被災地の自治体と専門家とのパートナーシップによる支援であり、内容的にも体系的な取り組みであったことから、益城町役場職員に受け入れられやすかったものと思われる。

また同職員らは、仮設住宅における自治の担い手不足を痛感していたことから、新たな地域運営体制の必要性に対してイメージを共有することができ、そうしたことが塩竈型の支援への理解を深めていったと考えられる。

このように、本実践的研究では、当初の想定とは異なるところも多かったが、東日本大震災での支援の経験を、熊本地震の被災地である益城町で活用してもらうかたちとなった。改めて、本実践的研究を通して得られた知見や課題を以下にまとめる。

①過去の復興支援の経験を次の被災地で活かす場合には、支援のパターンを事前に複数用意しておくことが重要で、現地(次の被災地)の実情に応じた柔軟な支援体制の構築が重要である。

②住民主導の復興住まいまちづくりを支援する体制構築には、現地での実践のための資金確保が大きな課題といえる。支援の方法論が伝わったとしても、ある程度の資金確保ができないと、動き出しは困難である。熊本県内の支援情報を蓄積するKVORDに相談訪問した際には、その点が危惧された。

③現地との復興に関する情報交換は、1ヶ月に1度程度は必要であったと感じている。今回は仙台と熊本の間のやり取りのため、旅費がかさむことからその点が十分対応できなかった。

<研究主査>

- ・新井 信幸
東北工業大学 准教授

<研究委員>

- ・小地沢 将之
宮城大学 准教授
- ・岩佐 明彦
法政大学 教授

* 当実践研究報告普及版は『住総研 研究論文集・実践研究報告集』No.46の抜粋版です。
参考文献は報告集本書をご覧ください。