

応急仮設住宅における自治会発足・運営の現状と課題 —陸前高田市における参与観察を通じて—

A Case Study of Community Association Management in Temporary Housing Area in Rikuzentakata City

柄谷 友香
Yuka KARATANI

名城大学大学院 都市情報学研究科
Graduate School of Urban Science, Meijo University

I have been stayed in Rikuzentakata city which suffered destructive damage immediately after the Great East Japan Earthquake, and it has continued collaboration with victims who put their lives back in order. Administration correspondence is also a handful of a situation, and the conventional composition of "Administration supports disaster victims" is not materialized. That is, while disaster victims themselves study know-how, it is asked that the state of the support which can encourage victims' independence towards life reconstruction. In this paper, I would like to introduce who plays what kind of role when towards the management of a new community association in temporary housing area through collaboration with a stricken area.

Keywords : Community Association Management, Temporary Housing, Life Reconstruction, Rikuzentakata city, the Great East Japan Earthquake

1. はじめに

東日本大震災級の超広域大規模災害においては、行政＝支援する側、被災者＝支援される側の構図が成立せず、外部からのノウハウの提供など行政対応力の強化だけでは被災者支援につながらない。すなわち、被災者自身がノウハウを学びながら、生活再建に向けて主体性を発揮できる支援のあり方が真に問われている。本稿では、一例ではあるが、陸前高田市にある被災地区コミュニティとの協働を通じて、新たな仮設住宅自治会の発足と運営に着目し、いつ誰がどのような役割を担ってきたのかを半年間の参与観察を通じて整理する。

2. 調査対象および方法

調査対象地である陸前高田市は、被災前人口約 23,000 人のうち死者・行方不明者 2,388 人（消防庁：8 月 4 日時点）と極めて甚大な被害を受けた。低平地に広がる中心市街地は壊滅し、家屋はもとより商業、漁業、農業など雇用の機会も失った。多くの市民が長期の避難生活を余儀なくされた。自治会を構成する多くの住民が犠牲になったことから、被災前の自治会を解消した地区もあり、複数の異なる地区住民が集まる仮設住宅では新たなコミュニティの創出が課題となっている。陸前高田市では、岩手県内で最も早い 2011 年 3 月 19 日 36 戸の仮設住宅着工を皮切りに、同年 7 月 28 日には 53 カ所 2,197 戸すべての仮設住宅建設を完了した。仮設住宅の形態や規模は、公・民有地、プレハブ・木造、7 戸から 148 戸までと多岐にわたる。本稿では、紙面の制約上、仮設商店等が立地する地区から離れた公有地に 148 戸プレハブ住宅が立地し、集会所等のコミュニティ施設もない大規模仮設住宅 T を対象として、新たな自治会の発足と運営の経緯について紹介したい。調査方法は、4 月 28 日から半年にわたる市内避難所および仮設住宅における参与観察およびヒアリングである。

3. 仮設住宅自治会発足の経緯および運営

(1) 自治会長および班長の選出

被災者の仮設住宅入居までの手続きは、①入居希望地区（2 カ所以内）の申請→②入居予定の仮設住宅および時期の決定通知→③市担当者からの入居に関わる説明および鍵渡し（入居約 1～2 週間前）→④入居の過程を経る。③では、市担当者から入居に関する規則や、共益施設（電気・ガス・水道）、駐車場や集会所など環境に関する説明を受けた後、総代表および棟ごとの班長の選出を促される。本稿で対象とした仮設住宅 T だけでなく、他の仮設住宅においても総代表の選出には時間を要した。その理由として、特に大規模になるほど、多様な従来自治区の住民が混在する中、集約しつつ、新たなコミュニティを形成せねばならない重責がある。仮設住宅 T においては 6 月 2 日に鍵渡しが行われたが、総代表の選出には数時間を要し、最終的には市担当者の子供の部活を通じた知人という理由で、陸前高田市に移って 6 年目、自治会活動の経験がない K 氏（40 歳代）が請け負うこととなった。K 氏によれば、「誰も手を挙げない中時間ばかり過ぎる。頼まれたから仕方がない。共益費の徴収程度であろう。よもや自治会を立ち上げるとは考えていなかった」。

(2) 第 1 回班長会議—住環境に対する不満や要望の噴出—

入居がほぼ完了した 7 月 3 日、今後発生する共益費（井戸水の汲み上げおよび外灯に係る費用）に関する第 1 回班長会議を開催した。当時、回覧板や掲示板など情報共有の仕組みはなく、班長への直前の呼びかけであったこともあり、班長 32 名中 14 名の参加にとどまった。集会所がないため、仮設住宅地区の片隅（バックネット裏）に参集し、全員自己紹介の後、共益費に関する説明と費用の配分・徴収方法について議論された。その結果、

共益費の請求額を世帯割する、班長を通じて棟ごとに徴収することが決まった。一方で、月額約 1,000 円の共益費が高い、集会所がない、駐車場利用マナーの悪さや一人一台では足りない、回覧板や掲示板がない、仮設住宅までの道路が狭い、仮設住宅 T には他と比べて物資等の支援が少ないなど、住環境を整備する市への不満や要望が噴出した。総代表 K 氏は、概ねこうした状況を想定していたが、自治会発足への意欲を削がれ、全体総括に対して不安を強くした。

(3) 課題解決に向けた住民の自主的な動き

仮設住宅入居開始（6 月 11 日）から 1 カ月の間、先のような住環境課題が挙がる中で、それらへの解決に向けた住民の自主的な動きが見られた。仮設住宅 T は災害救助法の基準となる 50 戸を超える規模にもかかわらず、集会所が設置されていない。この状況下、被災前の地区を超えて、女性達の自主的なグループ活動が始まった。

「市職員の多くが犠牲に合う中、要望ばかりしていても互いの関係を悪くする。今の環境で楽しみを見つけたい」。余った支援物資である衣類を用いた手芸教室（ひまわりブローチ、手提げ袋、まけないぞう等）、8 月 7 日に開催される「うごく七夕祭り」のあざふ作り（染色した和紙で花を折り、山車に飾る）などを外部支援者から提供されたテントの下で行った。これらの活動の動機は、活動を通じて自分たちが楽しむこと、作品の制作および無償提供を通じた外部支援者への感謝の意である。また、地元建設業者の協力を得て、男性達で廃棄ボード（工事現場の工程表）を用いた仮掲示板の設置を行い、さらに、子供達の防犯のため、太陽光発電式の外灯（電気代不要で合意を得やすい）を駐車場に 2 基設置した。こうした住民の自主的な動きは、空き部屋への集会所設置など環境整備への影響にとどまらず、協働する住民たちの間に「子供や高齢者を見守る」など住民自治の必要性を芽生えさせた。

(4) 第 2 回班長会議－自治会体制の充実と住民自治の開始－

第 1 回班長会議の後、先のような住民の自主的な活動を通じて、被災前の各地区における自治会長らが総代表の参謀である副代表や事務局を担うこととなった。第 2 回班長会議では、仮設住宅自治会の発足に向けた議論が行われ、共益費の徴収をはじめ、回覧や掲示による情報共有、居住者の生活の維持、中でも子供たちの見守り、外部支援者の受入などを担う住民自治組織の必要性を共有した（写真 1）。自治会執行部は総代表 1 名、事務局長 1 名、事務局 1 名、副代表 3 名、会計 1 名とし、7 月 31 日第 2 回班長会議の中で自治会発足の合意を得た。その際には、支援物資の配分方法や自治会費の徴収・賦課方法をはじめ、市等への各人の不満は個人個々に訴えるのではなく、自治会の総意として要望することなど、自治会運営に関わる協議事項が議論された。また、30～40 人いる子供達のために、自治会主導の行事（焼肉パーティおよび花火大会）を通じた夏休みの思い出作りが提案された。自治会主導の行事開催は、自治会執行部および自治会自体の役割を明確にすると共に、避難所生活から外部支援が多い中、被災者自身が支援者（協働）となり得る可能性を示唆した。

(5) 自治会主催行事を通じた住民参加と交流

8 月 15 日自治会主催の焼肉パーティおよび花火大会が開催された（写真 2）。参加者は老若男女、事前準備から後片付けまで様々な役割を果たした。例えば、食材の



写真 1 仮設住宅自治会の発足（第 2 回班長会議）。自治会長を支える旧地区リーダー達。「子供達に夏休み気分を味わわせたい」。



写真 2 自治会主催の行事を開催。準備から片付けまで仮設住宅住民の中での役割分担。

購入、野菜カット、テント、机、イス、焼き台等の運搬・設置、焼き係、花火師等々、いずれも手挙げ方式でできることを無理なく実践した。結果として、子供達やこれまで支援を受けた団体を招待するなど 200 人以上が参加し、盛会であった。子供達の笑顔はもとより、行事への参加者名簿の作成を通じて、各世帯構成の詳細を把握する機会にもなった。

4. おわりに－住民自治の課題－

本論文では、被災から半年、陸前高田市の大規模仮設住宅 T における自治会発足・運営の実態と課題について整理した。現在、子供会や婦人会の発足などよりきめ細かな住民自治が検討される一方、あくまで“応急”仮設住宅である地区において自治会をどこまで充実させるのが日夜議論されている。11 月末策定（予定）の市復興計画を待たずして、被災者自身の意志で仮設住宅から移動する世帯も既に出始めている。自治会活動が充実すれば、当然ながらそれに伴う費用も必要となり、こうした状況の中で自治会全体での合意をとるのは難しくなる。今般の災害の特徴である「被災者の移動」を踏まえつつ、被災者の自立を促す支援や自治のあり方が問われている。

謝辞

本研究の遂行に際して、陸前高田市の皆様のご協力に感謝の意を表します。また、本稿は、科学研究費補助金・若手研究（A）「災害対応ナレッジデータベース（KDDM）の構築と自治体防災研修への実践的活用」（研究代表者：柄谷友香）の研究成果の一部である。