

東日本大震災 | 連続ルポ2 | 仮すまいの姿

Great East Japan Earthquake | Serial Report 2 | Life in Temporary Housing — no.5

“移動”に伴うコミュニティ形成の課題——仮設住宅自治会の発足経緯を例として

Community-Formation Issues that Come with Relocation

——A Case of Starting Up a Local Organization in Temporary Housing

柄谷友香

Yuka Karatani

名城大学大学院都市情報学研究科准教授／1972年生まれ。関西大学卒業、京都大学大学院修士、博士(工学)。都市防災計画、防災教育。

共著に『自然災害と復興支援』『防災を考える——水・土砂災害適応策の深化に向けて』ほか

2011年4月28日以降、壊滅的な被害を受けた岩手県陸前高田市に長期滞在し、避難所や仮設住宅での被災された方々との協働を通じて参与観察を行ってきた。本稿では、市中心部から離れた公有地に148戸のプレハブ住宅が立地する大規模仮設住宅A(図1)を対象として、新たな自治会の発足や運営の経緯、移動に伴うコミュニティ形成の課題について報告する。

“移動”に伴うコミュニティ形成の課題

避難所から仮設住宅、そして、恒久住宅へ。被災者の度重なる移動は、今般の災害の大きな特徴と言える。特に甚大な被害を受けた陸前高田市では、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、地縁を持たずして移動するケースが多い。例えば、被災後の悲惨な状況で寝食を共にした避難所コミュニティのつながりは強い。しかし、避難所から市内53カ所の仮設住宅に移動する際には、市の抽選等により、避難所単位で同じ仮設住宅に入居できるとは限らない。すなわち、被災者が移動し、環境が変わるたび、新たなコミュニティの形成が課題となってきた。

避難所から仮設住宅へ——入居過程と総代表の選出

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かかわる説明および鍵渡し(入居約1～2週間前)→④入居、という過程を経る。③では、市担当者から総代表および棟ごとの班長の選出を促される。いずれの仮設住宅でも総代表の選出には時間を要した。その理由として、大規模な仮設住宅では、多様な既存自治会の住民が混在するなか、意見集約しつつ、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Aでは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ども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B氏(40歳代)が請け負うこととなった。B氏によれば、「誰も手を挙げないなか、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」。

第1回班長会議——噴出する住環境への不満

入居がほぼ完了した7月3日、今後発生する共益費に関する第1回班長会議が開催された。当時、回覧板や掲示板など情報共有の仕組みはなく、直前の呼びかけということもあり、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に参集し、共益費に関する説明と費用の配分・徴収方法について説明された。それに対して、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1人1台分では足りない、回覧板や掲示板がない、仮設住宅までの道路が



図1 | 陸前高田市にある仮設住宅A。148戸約380名の異なる自治会出身者が寄せ集まる [すべて筆者撮影]



図2 | 集会所がなければ支援者から借りたテント下で地区を超えたお手伝い(七夕祭りのあざふ折り)



図3 | 「掲示板が欲しい」。行政に頼らず、地元建設業者、自治会、高校生らとともに掲示板の製作・設置



図4 | 仮設住宅自治会の発足。若く経験の浅い自治会長を支える旧地区リーダーたち



図5 | 初めての自治会主催行事。準備から片付けまで住民による役割分担



図6 | 仮設住宅の大工らによる柵や雨除けの設置。住民同士の工夫による住環境の改善



図7 | 自治会運営に関する集会の様子。外部支援団体の出資により設置された集会所にて

狭い等々、住環境を整備する市への不満や要望が噴出した。総代表B氏は、おおむ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。

課題解決に向けた住民の自主的な動き

先のような住環境課題が挙がるなかで、その解決につながる住民の自主的な動きが見られた。仮設住宅A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、集会所が入居当初設置されなかった。この状況下、被災前の地区を超えて、女性たちの自主的なグループ活動が始まった。「市職員の多くが被災するなか、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ない」。余った支援物資である衣類を用いた手芸教室、8月7日に開催される「うごく七夕祭り」のあざぶづくり(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(図2)。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、作品の製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、地元建設業者の献身的な協力を得て、男性たちで廃棄ボードを用いた仮掲示板の設置を行い(図3)、さらに、子どもたちの防犯のため、太陽光発電式の外灯を駐車場に2基設置した。こうした住民一人ひとりの“できること・得意なこと”を生かした自主的な動きは、空き部屋への集会所設置など環境整備への進展にとどまらず、協働する住民たちの間に「子どもや高齢者を見守る」など住民自治の必要性を芽生えさせた。

自治会体制の充実と住民自治の始動

住民の自主的な活動を受けて、旧自治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、なかでも子どもたちの見守り、外部支援者の受け入れなどを担う住民自治組織の必要性を共有した(図4)。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回班長会議のなか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、自治会運営にかかわる協議事項が議論された。また、30～40人いる子どもたちのために、自治会主導の行事(花火大会など)を通じた夏休みの思い出づくりが提案された。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ともに、避難所生活から外部支援が多いなか、被災者自身が支援者となり得る可能性を示唆した(図5・6)。

被災から1年——被災地コミュニティが抱える課題

被災から1年後、被災地コミュニティで日夜議論されている課題の一部を挙げて結びとしたい(図7)。

ひとつには、“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か。各自治会では、子ども会や婦人会の発足などきめ細かな住民自治組織が検討されている。しかし、先の見通しが立たないなか、すまいや仕事を求めて早い段階で仮設住宅から移動する世帯も少なくない。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、こうした状況のなかで自治会全体での合意をとるのは難しくなってきた。

また、仮設住宅地区と家屋や自治会が残った既存地区との温度差が出始めている。仮設住宅地区には、被災後からヒト・モノ・カネの支援が入りやすい。なかには、外部支援者らとの協働により、仮設住宅地区を含む地域全体の復興マスタープラン等を策定するケースもある。既存地区の人たちへの参画を呼びかけるも、互いに歩み寄れない状況が見られる。今後の復興に向けて、仮設住宅から恒久住宅、あるいは、一時的な転出も予想される。既存のコミュニティのみならず、移動に伴い形成されるコミュニティの動きも追跡しながら、被災者の生活再建や地域復興に資する持続可能なコミュニティを再考すべき時期に差しかかっている。