

住まいの再建、くらしの再建

— 災害公営住宅におけるコミュニティ形成に向けて —

㈱都市再生機構震災復興支援室事業管理課主査

宮川 拓也

1. はじめに

東日本大震災の発災から9年目を迎え、復興事業によって整備された3万戸あまりの災害公営住宅の多くで生活が始まっている。災害公営住宅は自力再建が困難な被災者のための住宅であり、入居者には高齢者や単身者も多い。従前居住地を離れて多大な環境変化に晒され続けた被災者が、新たなコミュニティ形成をスムーズに行うことができるのかは計画段階からの懸念であり、土地利用計画上の配慮から入居前後の交流活動まで、多くの自治体で様々な取組みがなされてきた。

UR都市機構は災害公営住宅においては、86地区約5,932戸について自治体から要請を受け、整備を行う立場であるが、上記の課題認識から、計画時の配慮に加え、整備地区における交流活動などソフト支援に関しても自治体への協力に努め、時には提案を行ってきた。

本稿では、この問題の背景に触れるとともに、URが関わった支援の取組みを事例として紹介したい。

2. 入居者層の特徴とコミュニティの分断

(1) 高齢・単身者の集中

本震災による避難者は、平成23年末の時点で約33万人存在し、そのうちの約3分の2世帯が復興整備事業区域外での自力再建、残り約3分の1が復興事業による宅地での自力再建または災害公営住宅への入居(またはその見込み)となっている。

再建方法は各被災者が選択するものの、自力再建は多くの場合住宅ローンに伴う持ち家建設を意味し、高齢夫婦、高齢単身者等の多くにとっては非常に困難であるため、それらの方々は災害公営住宅に集中する傾向となる。

さらに、災害公営住宅の中でも、戸建

や長屋タイプは大型の世帯向け住戸が多く、単身者は集合住宅タイプに集まるなど、住宅タイプによる傾向が生じる。

(2) 従前コミュニティの分断

沿岸被災地の多くは、契約講などの仕組みに象徴されるように、古くからの地縁による共助関係が色濃く、日常生活に不安のある高齢者や単身者にとっては特に重要なものであったと推察される。

しかし、これら従前コミュニティの多くは住宅地減失と避難先への移転に伴って分断され、また避難先での人間関係も住宅再建時に離れ離れになることから、災害公営住宅入居時にはリセット状態からの関係構築が必要になるケースが多い。

この一方で、一般的な災害公営住宅(特に集合住宅タイプ)は遮音性や完結性が高い反面、人間関係が自然発生的に生まれる環境としては、避難所や仮設住宅と比較して不利な点も多い(図-1)。



図-1 被災から災害公営住宅入居まで

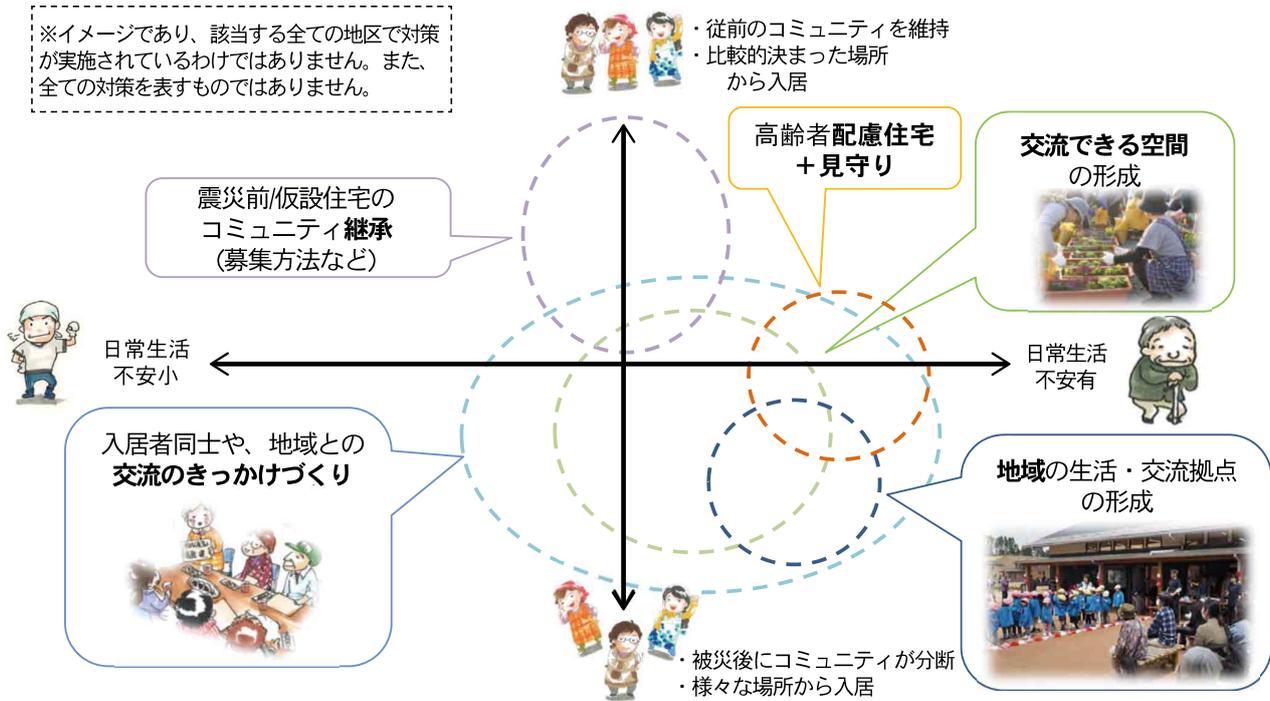


図-2 入居者の特徴に応じた取組みのイメージ



写真-1 清水沢地区と清水沢東住宅

この課題に対し、様々な地区において、自治体やNPO団体などにより、入居者層の特徴に応じたコミュニティ形成の機会創出や自治組織の立上げ支援などが行われ、URもそのサポートに取り組んだ(図-2)。また、整備時の計画上の工夫により、見守りや支えあいの効果を促進するような環境づくりが行われた地区もある。

3. 自治組織の立上げに向けた段階的なコミュニティ形成支援(塩竈市清水沢東住宅)

(1) 地区概要

清水沢は塩竈市郊外の高台に位置する震災前からの住宅街で、比較的震災被害は少なかった地域である。そのため、市内最大規模の170戸の災害公営住宅、清水沢東住宅には、地区外からの入居者が多く、また入居者同士も市内外の様々な

みなし仮設住宅から集まり、特にコミュニティ形成の必要性が高い地区と考えられた。

市とURはコミュニティ形成支援に係る協力協定を締結し、住民の自治組織立上げに向けた段階的なコミュニティ形成支援、併せて地元の多様な支援者との連携による継続的な支援の枠組み作りを努めた。

(2) 段階的な支援のプロセス

入居時期が工区別で分かれたことから、定期的なラップがありつつも、支援は概ね図-3に示す3段階で行われた。

ステップ1として、入居前説明会での顔合わせや完成式での交流イベントをとおして入居者の顔つなぎを行い、次にステップ2として、入居後に集会所などでのサークル活動を立ち上げて自主的な住民交流を促し、小さなコミュニティを作っていくとともに、その過程において自治組織の担い手となりうるキーパーソンの発掘を行う。最後にステップ3として、そのキーパーソンを中心とした協議を支援し、入居者同士の小さなコミュニティをゆるやかにつなげていくための自治組織を立ち上げていく。

このプロセスの各段階において、住民、ボランティアや市の生活支援コーディネーターといった地元の方々に、それぞれのイベントや会合の進行、準備などで

支援の直接の担い手として活躍してもらい、URは、活動プログラムの立案やイベントの企画、支援体制づくりを行う黒子役、コーディネーターとしての役割を担った。

①ステップ1：入居前顔合わせ・交流イベント

完成・入居に併せた交流イベントのプログラムは、入居者、市、市社会福祉協議会(以下「市社協」)、URが1つのテーブルに座り、お茶とお菓子で歓談しながら、隣接町内会のボランティアによる介護予防ダンスや、市の生活支援コーディネーターの進行で市社協などの被災者支援体制を紹介するといったことを盛り込んでいる。

入居者同士の交流を深めつつ、新生活への不安を解消することを意識したプログラムとした。入居時点で近隣住民や支援者による歓迎ムードを作ることは、その後の周辺地域を巻き込んだコミュニティ形成に重要な意味を持つ。

写真-2は入居後の全棟交流会「防災訓練&芋煮会」の様子である。宮城生協が提供した食材を、事前の話し合いの中で協力をお願いした入居世帯の主婦達が中心になり行った。

②ステップ2：自主的交流と支え合いの仕組みづくり

住民意見交換会が計2回行われ、1回目に出た意見を元に、2回目はテーマご

◆支援体制



◆支援プログラム

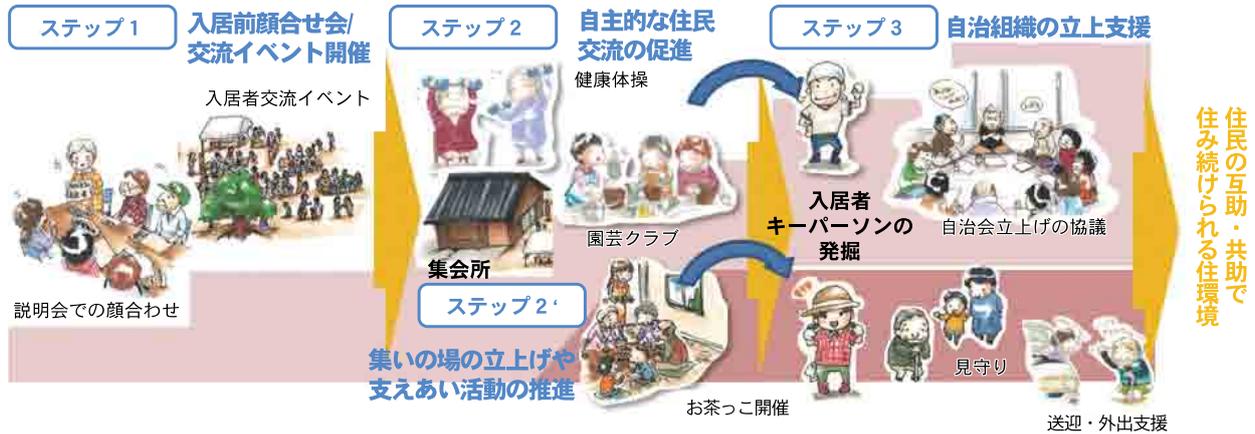


図-3 URによる災害公営住宅コミュニティ形成の支援モデル

とに4つの委員会を設けて話し合いを行った。各委員会はその後、自主的に打合せや参加者集めを行い、試行実施を行った。「〇〇教室」では趣味特技をもった入居者や地域の方が先生となって教室を展開。「人・子ども交流イベント」では市営住宅内外の16人の子どもが集まった。

③ステップ3：自治組織の立ち上げ

市は、入居者の中から、棟ごとに「管理補助員」を選出するよう働きかけた。主な業務は「市政だより」などの配布と、共益費の徴収だが、実質的な棟の入居者代表となるため、その選出に向けた話し合いは、自治組織立ち上げへの重要なプロセスとなる。市の声かけで行われた入居者会合において、長丁場になるとの予想に反し、初回会合で選出に至った。子育てママ同士での管理補助員と補佐役の立候補があるなど、入居前からの交流の成果が感じられる場面であった。

各棟の代表である管理補助員、補佐役および班長が出揃ったところで、自治組織立ち上げに向けた話し合いをする「世話人会」がスタートした。関心のある入居者も毎回10人以上出席している。第3回まではUR職員が進行を務めたが、第4回以降は進行役・記録係などの役割が決まり、入居者主導で生活課題や自治

組織の立ち上げに向けた話し合いを進めていった。その後、ルール作りなどに専門的な支援も必要と考え、以前から当地区の支援に関し広く協力をされていた「つながりデザインセンター・あすと長町」の助言を受けることとなり、URの支援活動としても引き継ぐこととなった。

4. 地域ささえあいをベースにした住み続けられる住宅づくり（南三陸町志津川東復興住宅（3～5街区））

(1) 地区概要

志津川は、宮城県沿岸部に位置する南三陸町の主要市街地であり、震災前は低地部に商業・産業・住宅地などが集まっていたが、津波で大部分が滅失し、復興では複数の高台を造成して住宅機能は移すこととなった。そのなかで「志津川東団地」は町庁舎や病院を擁し、特に高齢者の人気を集めることとなった高台である。そもそもの災害公営住宅一般の傾向とも重なり、入居仮申込みの結果においては、志津川東団地の災害公営住宅への申込み世帯は世帯構成員の約半数が65歳以上の高齢者、さらにその6割は高齢者のみの世帯（夫婦・単身など）であることが判明していた。



写真-2 芋煮会で交流



写真-3 住民意見交換会

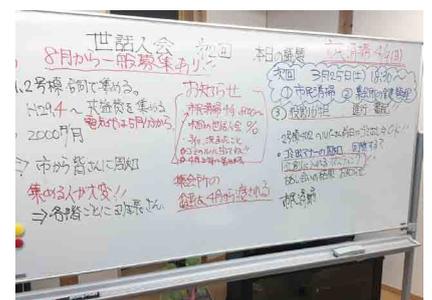


写真-4 「世話人会」での話し合いの記録



写真一五 団地中央の広場と回廊



写真一七 生活支援施設と団地集会所



写真一六 住戸玄関が向かい合う住棟間の中庭



写真一八 試行活動「走らない運動会」

志津川東復興住宅3～5街区は、この志津川東団地高台、また町全体でも最大となる165戸の集合タイプの住宅である。前述の入居世帯像を踏まえ、隣接して計画する生活支援施設（現「結の里」）との連携、コミュニティのささえあい、またそれらをサポートするハードによって、いかに高齢者等が住み続けることの出来る住宅とするかが、大きな眼目となった。

町と、町から委託を受け基本計画段階から携っていたURは、早期から福祉部局と連携して検討を行い、また平成26～27年度においては宮城県、国土交通省、建築学会が参加した「福祉と住まいの連携モデル整備検討会」が行われ、議論が深められた。また入居開始後も、URは町と「結の里」を運営する町社会福祉協議会（以下「町社協」）をサポートし、「結の里」の活用などを通じたコミュニティ形成支援に取り組んだ。

（2）住宅整備上の工夫

団地の中央、また地域生活動線の交差位置に、多目的な活動ができ周辺地域コミュニティの核となりうる、大きな広場を設置している。住棟や中庭に設けたコモンスペースが広場を囲う回廊で結ばれ、

集会所を介して生活支援施設と連なることで、交流が生まれやすく、また福祉との連携がしやすい環境を形成する。

住戸単位でも、車椅子使用者の動線への対応、灯りが漏れる玄関引戸などの採用など、全戸で見守りや介護・介助のしやすさに配慮され、集会所常駐の生活支援員が巡回訪問を行っている。

（3）結の里と住民主体の交流活動

生活支援施設は、町による公募を経て、町民のための相談窓口、地域交流、デイサービスなどの拠点「結の里」として、町社協により平成30年にオープンした。

地域交流は住民（災害公営住宅入居者、近隣の方々、NPOなど）が主体となって行うこととされ、町と町社協はその活動に向けた検討会の開催や試行活動の呼びかけなどの立上げ支援を行い、URはさらにそのサポートとして企画調整やイベントノウハウの提供などを行った。検討会から実行委員会、活動の試行実施と、前節で述べた3ステップのモデルに沿う流れで進み、広場と集会所を活用した運動会、食堂、カフェなどの試行活動が、実行委員会により工夫を凝らして行われ、その後、定期活動が開始されるに至っている。

5. おわりに

災害公営住宅では、高齢の入居者が多く、また見知らぬ者同士が一度に入居することなどから、コミュニティ形成に係る配慮の必要性が指摘され、支援の取組みがなされてきた。

各関係者や住民の方々の方で自主的活動が立ち上がるに至った清水沢東や志津川東のような事例も含め、これら取組みの正しい評価は、初期支援の手を離れた今後、長期間を通して行う必要がある。

これら災害公営住宅における入居者の方々のこれからの生活が、地域社会の中で生き生きとしたものになることを願うとともに、大いに関心を持って経過を見守らせていただきたいと思います。