

災害後の住宅再建地における住民自治組織の活動計画に関する傾向分析

—宮城県・地域コミュニティ再生支援事業補助金の申請内容から—

Trend Analysis of the Activity Plans of Residents Self-Governing Organization
in Areas of Residential Reconstruction Following Disasters

— From the Content of Applications to the Grant Program for Supporting
the Revitalization of Local Communities in Miyagi Prefecture —

中沢峻*1・佐々木秀之*2

Shun NAKAZAWA*1, Hideyuki SASAKI*2

本稿では、東日本大震災後の住宅再建地における住民自治組織の活動計画の分析を行う。宮城県が実施する地域コミュニティ再生支援事業補助金を題材として、補助金の申請主体が計画した活動について傾向の分析を行った。

分析の結果、「親睦・文化活動」が申請のほぼ半数において確認された。その中には震災以前から長年親しまれてきた「お茶会」や「芋煮会」といった東北の風習にまつわる活動が一定程度確認された。また、「住環境の整備」は、住宅再建者のみで構成する申請主体や全世帯数が比較的小規模な申請主体で計画される傾向にあった。

加えて、コミュニティ政策の制度設計における要点として、住民自治組織の自主性や創意工夫に基づく活動を極力制限しないこと、補助金終了後の活動の継続性を確保するための側面的な支援の必要性が示唆された。

キーワード: 災害後の住宅再建、住民自治組織、補助金

Keywords: Residential Reconstruction Following Disasters, Self-Governing Organization, Subsidy

1. はじめに

1.1 研究の背景

東日本大震災の発災から10年を迎え、津波による被災に限定すると、事業ベースでの住宅再建は完了している。2020年12月末時点で、災害公営住宅（原発避難者向け及び帰還者向けを除く）及び民間住宅等用地の工事が、計画されていた8県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、新潟県、茨城県、千葉県、長野県）の全てで完了した¹⁾。

東日本大震災からの復旧・復興にあたっては、東日本復興構想会議によって「地域コミュニティ主体の復興」が強調されるとともに、地域社会の現場でも自治会・町内会をはじめとする住民自治組織が一定の役割を果たしてきた。仮設住宅団地の自治会を題材とした研究では、自治会が中心となって「お茶会」や「集会所の管理運営」といった継続的な地域活動を担ってきたことが明らかにされている²⁾。また、復興まちづくりの議論の局面に際しては、従前の自治会・町内会等から派生した住民自治組織が住民の意見集約や行政との調整にあたってきたことが複数の事例から確認されている^{3) 4)}。一方で、行政

との連絡調整の役割を担う住民自治組織が存在しなかった地域では、復興に関する協議に障害がもたらされた可能性も同時に示唆されている³⁾。

1.2 問題の所在と研究の目的

他方、災害公営住宅をはじめとする恒久住宅に関しては、先の災害の経験も踏まえ地域コミュニティを取り巻く課題が早い段階から指摘されてきた⁵⁾。具体的には、災害公営住宅の入居者に代表される、異なる地区・集落からの集住による新たなコミュニティの形成と、防災集団移転促進事業等による構成員の減少したコミュニティの維持である⁶⁾。

復旧・復興過程が進展する中、住宅再建の過程において一定の役割を果たした自治会・町内会をはじめとする住民自治組織が、住宅再建地においても新たに設立される動きが見られた。しかし、上記の懸念に加えて、人材・資金等の面で設立時の資源に乏しく、適切な外部支援の在り方について当初より課題として指摘されていた⁷⁾。この点については、阪神・淡路大震災の復興過程においても、自治会設立のための人的支援等が展開されつつ、役員の担い手不足・高齢化を要因として中長期では自治会運営が

*1 宮城大学事業構想学群 助教・博士（学術）

Assistant Professor, School of Project Design, Miyagi University, Ph.D.

*2 宮城大学事業構想学群 准教授・博士（経済学）

Associate professor, School of Project Design, Miyagi University, Doctor of Economics

困難となっていったことが明らかにされている⁸⁾。

一方で、東日本大震災後の地域コミュニティに関する先行研究には、コミュニティ形成等を狙いとした支援団体の活動に着目した研究⁹⁾や、福島県における復興公営住宅を対象とした研究¹⁰⁾などが確認できる。加えて、住民自治組織という地域コミュニティレベルでの特徴的な活動や取り組みに焦点を当てた研究も一定程度蓄積されつつある。

まず、宮城県東松島市あおい地区を対象とした研究では、3つの自治会と、それらの横断的な課題に対応する組織であり、復興まちづくりの協議体を母体とするあおい地区会について、具体的な活動や役割分担、相互の連携体制が示されている。個々の自治会はゴミ集積所の管理や個別課題への対応を中心とする一方で、あおい地区会では市民農園の運営や住民による見守り活動、地区を挙げてのイベント実施など、地区全体として一体的に取り組む必要がある事業に特化していることが述べられている¹¹⁾。

次いで、応急仮設住宅から災害公営住宅への移行時の問題に着目した取り組みとして、仙台市太白区あすと長町地区の事例が確認できる¹²⁾。同地区ではプレハブ応急仮設住宅の際に築いたコミュニティの維持発展を目的として、災害公営住宅への移行前から「コミュニティ構築を考える会」を設立し、住民の引越し支援や転居後の連携に向けた活動が展開された。他方、仙台市太白区まちづくり推進課、太白区社会福祉協議会、転居者を受け入れる2つの連合町内会の協働による転居住民向け交流会も実施されている。その後、交流会で積極的に発言していた住民らに対して社会福祉協議会から働きかけ、自治会設立に向けた世話人会を組織している。加えて、入居後の交流機会の創出が自治会の担い手育成の促進につながる事が唆されている。

上記と同様に、行政や社会福祉協議会が支援を講じ、周辺の自治会や住民も巻き込みながら、住民自治組織を母体としてコミュニティ形成を進めていく重要性は、宮城県女川町・岩手県釜石市・大槌町での支援体制に関する事例研究でも指摘されている¹³⁾。

他方、これらの住民自治組織に対する外部支援という観点では、既に宮城県における支援策の概観が暫定的にまとめられている¹⁴⁾。助成金・ファンド等の資金面の支援、専門家や復興支援員をはじめとする人的支援等の状況について述べられるとともに、発展的には自治会だけで解決できない課題への対応を視野に、より広い範囲をカバーするまちづくり協議会等の枠組みを含めた、重層的な支援体制構築の

必要性が指摘されている。

住宅再建後の住民自治組織と外部支援の関係性について、海外の災害事例では、2004年に発生した、インドネシア・スマトラ地震を題材とした研究が確認できる¹⁵⁾。同災害の住宅再建の過程では、中央政府直轄のBRR（復旧復興庁）や地方政府、国際機関や国内外のNGOといった各種支援機関との交渉を担うコミュニティ組織が仮に立ち上がっていった。そののち組織のリーダーの選出を経て、社会基盤の整備や住宅再建が進展し、最終的にはコミュニティ組織の正式な再建が実現していった。その過程では国内外のNGOをはじめとする外部支援が活躍し、災害直後の物的支援だけでなく、コミュニティ組織の再組織化へのアドバイスや他の組織との連絡や交渉を促進する役割を果たしたとされる。

このように、恒久住宅での住民自治組織の形成・運営の要点として、仮設住宅でのコミュニティの維持と円滑な移行、周辺地域も含めた住民の交流・親睦、住民と外部支援者の役割分担などが捉えられよう。さらに、具体的な課題解決に取り組むための、自治会・町内会とは枠組みの異なる組織の必要性も言及されるなど、コミュニティの維持を志向する知見も一定程度確認できる。しかし、これらは特徴的かつ、ごく少数の事例を対象としたものが主であり、多数の住民自治組織の活動について包括的に論じた先行研究は管見の限りない。また、外部支援との関係性については、海外の災害復興の事例研究も含めて、アクター間の連携や役割分担に着目したものが主であり、住民自治組織が自主的に取り組む活動そのものに焦点を当てた研究は殆ど確認できない。

よって、本稿では住宅再建地の住民自治組織が、その初動期において外部からの資金を見込みつつどのような活動のニーズを有していたか、実証的かつ探索的に明らかにする。その題材として、宮城県において2015年から開始された「地域コミュニティ再生支援事業補助金」（以下、本補助金とする）への申請内容の分析を行う。本補助金は後述するとおり、住宅再建地の住民自治組織に対する直接的な支援施策である。

なお、同様の全県的な取り組みは、岩手県、福島県でも確認できる。岩手県では住民自治組織に対する専門家派遣に特化した「岩手県復興コミュニティ形成支援制度」を2012年度から運用している。また、福島県では、国のコミュニティ復活交付金を活用して「生活拠点コミュニティ形成支援事業」を2015年から実施している。復興公営住宅に入居する避難者

を対象として、50戸に1人のコミュニティ交流員が配置され、住民同士の交流や自治会の設立支援が展開されている¹⁶⁾。

現在、国内では豪雨による水害が毎年のように発生し、また将来的には南海トラフ地震や首都直下地震をはじめとする大規模地震の発生が予測されている。本研究で対象とする災害後の住宅再建地における住民自治組織の取り組みは、以後の被災地の実践活動やコミュニティ政策の形成・運用に対して有用な知見を提供するものであり、社会的意義を有する。

2. 調査方法

分析データとして、本補助金を所管している宮城県復興支援・伝承課のWebサイト上に公開されている、採択された各申請主体（住民自治組織等）からの申請内容の一覧を用いた。一覧に示されている項目は、1) 市町村名、2) 団体名、3) 対象地区、4) 事業名、5) 実施期間、6) 補助金を活用して実施する具体的な活動、7) 該当する復興事業の区分（災害公営住宅、防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業、区画整理の別⁽¹⁾）、8) 入居世帯数、9) 全世帯数である。分析の対象とした期間は、事業が開始された2015年度から2019年度4-9月期までであり、合計530件⁽²⁾の採択があった。

本稿で着目する、6) 補助金を活用して実施する具体的な活動は、自治会・町内会の活動の分析を行った先行研究¹⁷⁾の調査票の項目¹⁸⁾に基づき、分類を行った。本補助金の申請内容に含まれる活動名・事業名が具体的であったため、上記の調査票において複数確認できる分類のうち、最も細分化された活動の分類と、それらの類似の項目を集約して設けられている大分類の双方に基づいた。

本補助金における申請内容の分類作業にあたっては、申請に含まれる活動名・事業名から判断しつつ、適切な項目での分類となるよう、共著者と討議しながら、下記のとおり適宜項目を統合・追加した。盆踊りについては、先行研究によって示されていた「祭りの実施」と同質と見做し、分類に追加した。加えて、上記の過程で確認された本補助金において特徴的な活動（サロン活動、広報物の作成・配布、視察・旅行、勉強会・研修、お茶会、芋煮会、芋煮会以外の飲食を伴うイベント、交流会・親睦会、時節の催し・イベント）については、新たに項目を設けた。ここまで整理した分類のいずれにも該当しないと判断した項目はその他とした。加えて、項目の参考とした先行研究の調査票¹⁸⁾に含まれながらも、

申請内容からは確認されなかった項目については除外した。

本稿で用いた項目の分類を、表1に示す。

表1 活動項目の分類

大分類	小分類
住環境の整備	地域の清掃や美化、ごみ処理・収集、地域トラブルの調整
親睦・文化活動	祭り・盆踊りの実施、スポーツイベントや文化活動、伝統芸能や文化財の保存、サロン活動、お茶会、芋煮会、飲食を伴うイベント（芋煮以外）、交流会・親睦会、時節の催し・イベント
生活安全の確保	防災（自然災害）、消防（予防・消火）、犯罪・非行の防止、交通安全の指導
公共施設の管理	生活道路や街灯の管理
厚生・福祉への支援	乳幼児の保育支援、子育ての支援、高齢者の支援
教育への支援	児童の遊びや教育の支援、青少年の健全育成の支援
その他の活動	農林水産業の共同作業、まちづくりやまちおこし、広報物の作成・配布、視察・旅行、勉強会・研修・教室、その他（上記のいずれにも該当しない項目）

加えて、各申請主体の構成員について、追加で調査を行った。具体的には、1) 住宅再建者のみで構成されるか、2) 住宅再建者及び従前の住民の混成で構成されるか（周囲の既存の住民自治組織に住宅再建者が新たに編入されるか）、のいずれかに該当するかについて、共著者と分担し、各申請主体が位置する市町村の担当課にそれぞれ情報提供を依頼した。その多くは、電話連絡をしたのち、対象となる住民自治組織の一覧を電子メールで送付し、上記の区分を入力の上、電子メールで返送してもらった。また一部の市町村については直接訪問して依頼を行い、以後、電子メールでのリストのやりとりを行なった。結果として、該当する全13自治体から回答を得た。その結果を基本属性に加えた。

3. 調査結果

3.1 本補助金の概要について

以下ではまず、本補助金の概要を示す。

(1) 補助対象者

以下3点のいずれかに該当する団体が補助対象者とされている。

1. 災害公営住宅等に新たに設立された自治組織等の住民団体
2. 災害公営住宅等の住民の受け入れ先となった既存自治組織等の住民団体
3. 自治組織等が設立前などの地区については、市町村又はNPO等

なお、ここでの「災害公営住宅等」とは、東日本大震災による被災地域の災害公営住宅整備事業、防災集団移転促進事業、復興土地地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業により新たに形成された地区に建設された居住施設とされている。

(2) 補助メニュー

大きく3点の補助メニューがある。

1点目は、本稿で研究対象とする、補助対象者に対する補助金の交付である。地域コミュニティの再生に資する活動に対して、その経費の補助を行う。本補助金の対象経費の費目は交付要綱に示されており、以下のとおりである。報償費、旅費交通費、消耗品費、燃料費、印刷製本費、食糧費、通信運搬費、保険料、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、雑費、その他であり¹⁹⁾、使途や費目が広く設定され、一定の自由度が担保されていることが特徴である。特に食糧費（1名あたり千円を超えない程度）が使途として認められるなど、柔軟な運用が可能である¹⁴⁾。

同団体に対する補助金の交付は最大5年とされている。補助金の補助率は、1～3年目は対象経費の全て、4年目は対象経費の2分の1、5年目は対象経費の3分の1とされ、補助年数の経過にともない補助率が遞減する。

補助額については、対象地域の世帯数によって3段階の上限が設けられている。世帯数100世帯未満は上限100万円、100～200世帯は上限150万円、201世帯以上は200万円となっている。なお、補助下限額は10万円であるが、同団体による4年目・5年目の申請には適用しないこととしている。

加えて、補助メニューの2点目は、コミュニティ活動に対して助言を行うアドバイザーの派遣である。補助金の交付実績がある団体や自治会・町内会の設

立を目指す団体を対象とする。

メニューの3点目は研修・交流会の実施である。本補助金の採択実績のある団体の役員や支援機関を対象として、活動報告や運営に関する課題の共有・意見交換を実施している。

以下では1点目にあげた補助金の交付を対象に、申請主体による自治・地域活動の計画の分析を行う。

3.2 本補助金の申請主体について

(1) 申請主体の属性

まず、表1に全世帯数、市町村人口、事業区分、組織の構成員別の申請主体の割合を示す。事業区分は、申請内容一覧における復興事業の区分に基づき、1) 災害公営住宅のみ該当、2) 災害公営住宅及び他事業（防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業、区画整理）が該当、3) 災害公営住宅以外の事業（防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業、区画整理）のみが該当、の3パターンとした。

表2 申請主体の属性

全 世 帯 数	50世帯未満	79 (14.9%)
	50-99世帯	78 (14.7%)
	100-199世帯	185 (34.9%)
	200-499世帯	133 (25.1%)
	500世帯以上	55 (10.4%)
市 町 村 人 口	2万人未満	101 (19.1%)
	2-5万人未満	61 (11.5%)
	5-10万人未満	142 (26.8%)
	10-20万人未満	157 (29.6%)
	20万人以上	69 (13.0%)
事 業 区 分	災害公営住宅のみ	253 (47.7%)
	災害公営住宅 及び他事業	163 (30.8%)
	災害公営住宅 以外の事業	114 (21.5%)
申 請 成 員 体 の	住宅再建者のみ	142 (26.8%)
	住宅再建者及び 従前からの住民	388 (73.2%)
N		530

表3 属性と地域の特徴による申請主体のクラスタリング結果

		(単位：%)							
		クラスター1	クラスター2	クラスター3	クラスター4	クラスター5	クラスター6	クラスター7	全体
全 世 帯 数	50世帯未満	0.0	0.0	36.4	0.0	0.0	62.1	0.0	14.9
	50-99世帯	4.3	1.4	45.5	35.3	0.0	37.9	0.0	14.7
	100-199世帯	48.4	41.7	18.2	64.7	20.7	0.0	61.6	34.9
	200-499世帯	34.4	45.8	0.0	0.0	43.9	0.0	32.3	25.1
	500世帯以上	12.9	11.1	0.0	0.0	35.4	0.0	6.1	10.4
市 町 村 人 口	2万人未満	0.0	70.8	90.9	0.0	0.0	0.0	0.0	19.1
	2-5万人未満	37.6	29.2	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0	11.5
	5-10万人未満	58.1	0.0	0.0	0.0	0.0	26.3	63.6	26.8
	10-20万人未満	4.3	0.0	0.0	0.0	76.8	69.5	24.2	29.6
	20万人以上	0.0	0.0	0.0	100.0	23.2	4.2	12.1	13.0
事 業 区 分	災害公営住宅のみ	84.9	37.5	9.1	100.0	100.0	27.4	0.0	47.7
	災害公営住宅及び他事業	15.1	55.6	27.3	0.0	0.0	35.8	60.6	30.8
	災害公営住宅以外の事業	0.0	6.9	63.6	0.0	0.0	36.8	39.4	21.5
申 請 主 体 の 構 成 員	住宅再建者のみ	36.6	29.2	65.5	73.5	7.3	10.5	10.1	26.8
	住宅再建者及び従前からの住民	63.4	70.8	34.5	26.5	92.7	89.5	89.9	73.2
N		93	72	55	34	82	95	99	530

(2) 申請主体のクラスタリング

次項での活動計画の分析にあたり、申請主体や申請主体が位置する地域の特徴を類型化して傾向を簡便に捉えるため、階層的クラスタ分析（Ward法）を用いたクラスタリングを行う。クラスタリングに用いた変数は、表1に示した、1) 全世帯数、2) 市町村人口、3) 事業区分、4) 申請主体の構成員の4つであり、これらを全てカテゴリカル変数とした。

クラスタリングに際しては、統計分析に特化したプログラミング言語であるR（version 4.0.3）及びその統合開発環境であるRStudio（version 1.4.1717）を用いた。クラスタ分析の結果、描画された樹形図（デンドログラム）をもとにクラスタごとのまとまりの解釈の妥当性から、7つのクラスタに分類した。その結果について、クラスタリングに投入した変数ごとの分布を表2に示す。以下ではそれぞれのクラスタの特徴の概要を見ていく。

クラスター1は、2-10万人規模の市町村の割合と災害公営住宅のみの申請主体の割合が高い。クラスター2は、世帯数が中規模で市町村の規模が小さい申請主体が多い。クラスター3では、世帯数が小規模かつ、人口2万人未満の市町村が90.9%とそのほとんどを占める。クラスター4は、世帯数が中規模

で、その全てが人口20万人以上の市町村である。加えて、全てが災害公営住宅のみであり、住宅再建者のみで構成する申請主体の割合が73.5%と高い。クラスター5は、比較的中・大規模な世帯数で中規模の市町村の割合が高く、その全てが災害公営住宅である。また、住宅再建者及び従前からの住民で構成する申請団体が多い。クラスター6は、100世帯以下の小規模な住民自治組織である。10-20万人未満の中都市の割合が高く、住宅再建者及び従前からの住民の混成の割合が89.5%と高い。最後のクラスター7では、100世帯を超える中規模以上の世帯数で、かつ5-10万人未満の市町村の割合が高い。申請団体の構成については、住宅再建者及び従前の住民で構成する割合が89.9%と高い。

3.3 活動計画の分析

以下では本題である活動計画の分析を行う。表3は申請主体による申請内容において、各活動項目の記載がなされている割合について、分析データ全体の割合と申請年数別の割合を示したものである。申請については前述の通り、同団体では最長5年として年限が設定されている。なお、対象とした期間中の申請においては、5年目にあたる申請は1件のみであった。

(1) 全体

全体では、以下の順に割合が高い。「時節の催し・イベント」(64.3%)、「祭り・盆踊りの実施」(60.4%)、「地域の清掃や美化」(56.4%)、「スポーツイベントや文化活動」(45.8%)、「交流会・親睦会」(41.9%)、「防災(自然災害)」(37.0%)、「お茶会」(29.8%)、「視察・旅行」(24.7%)、「芋煮会」(23.2%)、「その他」(22.5%)の順であり、主に親睦や交流を目的とした活動が上位を占めていることが確認できる。

ここでは「お茶会」と「芋煮会」という東北の地域文化に根ざした取り組みが計画されている点に触れておきたい。「お茶会」は地域住民の間では「おちやつこ」とも呼ばれ、震災以前から長年親しまれてきた東北地方の習慣である。加えて、「芋煮会」は山形県・宮城県・福島県を中心とした、秋季を代表する食習慣であり、いずれも仮設住宅団地の自治会でも親睦を図る活動として実施されてきた²⁾。

表4 全体及び申請年数ごとの活動計画の割合

	(単位: %)					
	全体	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目
時節の催し・イベント	64.3	59.8	68.9	70.9	55.6	0.0
祭り・盆踊りの実施	60.4	49.8	68.9	72.1	59.3	100.0
地域の清掃や美化	56.4	58.6	61.0	48.8	33.3	0.0
スポーツイベントや文化活動	45.8	42.3	50.3	50.0	37.0	0.0
交流会・親睦会	41.9	38.5	45.2	46.5	37.0	0.0
防災(自然災害)	37.0	32.6	41.2	41.9	33.3	0.0
お茶会	29.8	31.0	29.4	29.1	25.9	0.0
視察・旅行	24.7	19.2	30.5	29.1	22.2	0.0
芋煮会	23.2	21.3	24.3	25.6	22.2	100.0
その他	22.5	22.6	23.7	20.9	18.5	0.0
勉強会・研修・教室	17.4	15.9	19.8	19.8	7.4	0.0
飲食を伴うイベント(芋煮会以外)	16.8	17.6	18.1	15.1	7.4	0.0
高齢者の支援	6.4	5.4	7.9	7.0	3.7	0.0
犯罪・非行の防止	3.8	4.2	4.0	2.3	3.7	0.0
伝統芸能や文化財の保存	3.2	3.8	4.0	1.2	0.0	0.0
サロン活動	3.0	0.8	4.0	5.8	7.4	0.0
消防(予防・消火)	3.0	2.5	4.0	3.5	0.0	0.0
交通安全の指導	2.5	2.9	1.7	2.3	3.7	0.0
広報物の作成・配布	2.3	1.3	3.4	2.3	3.7	0.0
児童の遊びや教育の支援	1.9	2.1	1.7	1.2	3.7	0.0
まちづくりやまちおこし	1.3	0.8	0.6	3.5	3.7	0.0
ごみ処理・収集	0.6	0.0	0.0	3.5	0.0	0.0
生活道路や街灯の管理	0.4	0.4	0.6	0.0	0.0	0.0
青少年の健全育成の支援	0.4	0.4	0.6	0.0	0.0	0.0
地域トラブルの調整	0.2	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
乳幼児の保育支援	0.2	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
子育ての支援	0.2	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
農林水産業の共同作業	0.2	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
N	530	239	177	86	27	1

(2) 補助金申請年数の別

次いで、補助金の申請年数の違いに着目する。明確な割合の変化は、「地域の清掃や美化」の項目で見られる。1年目から2年目は割合が微増しているものの、その後は一貫して減少しており4年目には33.3%となっている。全国的な自治会・町内会調査¹⁾でも、清掃・美化活動は非常に高い水準で取り組まれていることが確認されており、自治会の類型に

よる差もあまりなく、最も重要で基礎的な活動とされている。清掃・美化活動の年数の経過に伴う割合の減少からは、備品等に係る必要経費を含めて、補助金に頼らない日常的な活動へと移行していったことが示唆される。

(3) 事業区分・申請団体の構成員の別

続いて、事業区分及び申請団体の構成員の別による活動計画の割合を表4に示す。なお、活動項目全体の結果を簡潔に表すために、表1で示した大分類に基づいて集計を行った。

なお、表5から表8に関しては、全体の割合より15ポイント以上高い数値を灰色の網掛け、全体の割合より15ポイント以上低い数値を下線で示している。

表5 事業区分・申請主体の構成員と活動計画の割合

事業区分	(単位: %)						
	災害公営住宅のみ		災害公営住宅及び他事業		災害公営住宅以外の事業		全体
申請主体の構成員	住宅再建者のみ	従前からの住民及び	住宅再建者のみ	従前からの住民及び	住宅再建者のみ	従前からの住民及び	
住環境の整備	72.6	39.4	68.8	59.1	76.2	63.4	56.6
親睦・文化活動	100.0	98.3	100.0	99.1	100.0	96.8	98.7
生活安全の確保	42.5	37.8	41.7	31.3	28.6	49.5	39.1
公共施設の管理	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	1.1	0.4
厚生・福祉への支援	9.6	3.3	10.4	7.8	0.0	9.7	6.8
教育への支援	0.0	2.8	2.1	0.9	0.0	5.4	2.3
その他の活動	46.6	49.4	54.2	53.9	47.6	61.3	52.5
N	73	180	48	115	21	93	530

表5において、まず「住環境の整備」に関する特徴を述べる。同項目については、「災害公営住宅のみ」で「住宅再建者のみ」で構成する申請団体により計画された割合(72.6%)が高く、この値は全体よりも16ポイント高い。加えて、その割合は「住宅再建者及び従前からの住民」の申請団体と比較して33.2ポイントも高くなっている。よって、当該項目は新たに顔を合わせる住民のみで構成する住民自治組織において、優先的に取り組まれた基礎的な活動であるといえよう。

また、同じく「住環境の整備」については、「災害公営住宅以外の事業」で「住宅再建者のみ」の申請団体でも高い割合(76.2%)を示していることが確認できる。

加えて、「親睦・文化活動」に着目すると、いずれの区分でも非常に高い割合で計画されており、特に「住宅再建者」のみの申請主体の中では、その全てで計画されたことが確認できる。

表6 クラスターごとの活動計画の割合

	(単位: %)							
	クラスター1	クラスター2	クラスター3	クラスター4	クラスター5	クラスター6	クラスター7	全体
住環境の整備	41.9	31.9	76.4	85.3	46.3	76.8	56.6	56.6
親睦・文化活動	100.0	100.0	100.0	100.0	96.3	96.8	99.0	98.7
生活安全の確保	24.7	26.4	38.2	52.9	54.9	28.4	54.5	39.1
公共施設の管理	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	1.0	0.4
厚生・福祉への支援	6.5	6.9	3.6	8.8	2.4	1.1	17.2	6.8
教育への支援	1.1	0.0	3.6	2.9	3.7	1.1	4.0	2.3
その他の活動	48.4	36.1	65.5	32.4	67.1	52.6	55.6	52.5
N	93	72	55	34	82	95	99	530

表7 クラスターごとの「親睦・文化活動」小項目の活動計画の割合

	(単位: %)							
	クラスター1	クラスター2	クラスター3	クラスター4	クラスター5	クラスター6	クラスター7	全体
祭り・盆踊りの実施	71.0	81.9	52.7	50.0	46.3	45.3	68.7	60.4
スポーツイベントや文化活動	47.3	34.7	49.1	55.9	36.6	28.4	71.7	45.8
伝統芸能や文化財の保存	1.1	1.4	3.6	2.9	0.0	9.5	3.0	3.2
サロン活動	4.3	4.2	0.0	2.9	3.7	2.1	3.0	3.0
お茶会	41.9	18.1	29.1	38.2	15.9	33.7	32.3	29.8
芋煮会	32.3	19.4	27.3	41.2	12.2	21.1	20.2	23.2
飲食を伴うイベント(芋煮会以外)	23.7	12.5	32.7	17.6	9.8	16.8	10.1	16.8
交流会・親睦会	41.9	29.2	50.9	23.5	48.8	46.3	42.4	41.9
時節の催し・イベント	69.9	48.6	76.4	76.5	62.2	51.6	73.7	64.3
N	93	72	55	34	82	95	99	530

それ以外の「生活安全の確保」「公共施設の管理」「厚生・福祉への支援」「教育への支援」「その他の活動」については、表5に示したクロス集計における区分間の顕著な割合の差は確認できない。

(4) クラスターごとの分析

以下では、クラスターに基づく分析を行う。

まず、表6において、前述の表5での集計結果とも符合することであるが、全クラスターに対することとして、「親睦・文化活動」の計画割合が非常に高く、ほぼ全数に近い値となっていることが確認できる。この点について、小項目ごとの割合の集計結果は表7にて確認する。

以下では、それぞれのクラスターごとに表6及び表7から読み取れる特徴について記述する。

まず、世帯数が中規模で市町村の規模が小さい申請主体が多いクラスター2では、「住環境の整備」が全体よりも20ポイント以上割合が低くなっている。一方で「祭り・盆踊りの実施」の割合が全体よりも20ポイント以上高くなっている。

次いで、クラスター3は、世帯数が小規模で人口が2万人以下の市町村に位置する申請団体が、そのほとんどである。特徴的な活動は「住環境の整備」であり、全体よりも20ポイント近く高い割合を示している。加えて「飲食を伴うイベント(芋煮会以外)」

も全体より15ポイント以上高い割合となっている。

クラスター4は世帯数が中規模、大都市で災害公営住宅のみの割合が高く、「住環境の整備」、「芋煮会」の割合が全体と比較して高い。とりわけ「住環境の整備」は他のクラスターと比較して最も高い割合である(85.3%)。その一方で「交流会・親睦会」の割合は他のクラスターと比較して相対的に低い。

クラスター6は、全てが100世帯以下の小規模な申請主体であり、「住環境の整備」の割合が全体と比較して高い。一方で「祭り・盆踊りの実施」、「スポーツイベントや文化活動」の割合は比較的低くなっている。

上記のクラスターごとの分析から、以下の特徴が見出される。それは、小規模ないし中規模世帯数の申請主体の割合が高いクラスター3・4・6では「住環境の整備」の割合が高い点である。表2から、ここで示した3つのクラスターは全て199世帯以下の申請主体で構成されていることが確認できる。同じく表2から、それぞれのクラスターに属する市町村人口・事業区分・申請主体の構成員の分類にはばらつきがあり、共通性を見出し難い。先述のとおり、表5からは「住環境の整備」について、事業区分と申請主体の構成員別の計画割合の傾向を確認できたが、クラ

スターごとの集計では「全世帯数」が有力な変数として、活動計画の割合との関連性が示唆される。このことを踏まえ、分析をより深めるため、次節においては世帯数の分類ごとの当該活動の計画割合を見ていく。

(5) 世帯数別「住環境の整備」の計画割合

表8は、世帯数別に「住環境の整備」の計画割合を示したものである。特徴として、世帯数が少ない分類ほど当該活動の計画割合が高くなっている。特に100世帯未満の分類では全体の割合よりも20ポイント以上高い値を示していることが確認できる。

しかし、本稿での分析では、上記の結果と表5で示した同項目の集計結果との関連性は明確に捉えられず、それぞれを分別して独立した傾向として認識する必要があることを付記しておく。

表8 世帯数別「住環境の整備」の活動計画の割合

	(単位:%)					
	50世帯 未満	50-99 世帯	100-199 世帯	200-499 世帯	500世帯 以上	全体
住環境の整備	86.1	76.9	53.0	45.9	23.6	56.6
N	79	78	185	133	55	530

4. 考察・結論

4.1 考察・結論

以上の集計・分析結果を踏まえ、考察を述べる。

全体では、「親睦・文化活動」の計画割合がほぼ全数に達した。加えて、「親睦・文化活動」に属する小分類も上位の多くを占め、その中には「お茶会」や「芋煮会」といった仮設住宅団地においても実施されてきた東北固有の風習に基づく活動が多く地域で計画されてきた。これらは一部の仮設住宅の自治会でも実施されたこと²⁾でもあり、地域住民自身が、交流や親睦が深まる手応えを得られた活動について、恒久住宅でも計画したという側面もあろう。

次いで、全体では3番目に高い割合(56.3%)で計画されていた「地域の清掃や美化」を含む「住環境の整備」は、世帯数別の分析では全世帯数が100世帯以下の申請主体における割合が高いことが確認された。他方、同活動について事業区分及び申請主体の構成員別の分析では、「災害公営住宅のみ」で「住宅再建者のみ」で構成される申請主体が、「住宅再建者及び従前からの住民」で構成される申請主体と比較して、33.2ポイントも高い割合を示している。加えて、復興事業の区分にかかわらず、「住宅再建者及び従前からの住民」で構成される場合より、「住宅再建者のみ」で構成される場合の方が、計画され

た割合が総じて高い。以上のことから、比較的小規模な世帯数で生活圏を共有する度合いが高い住民自治組織や、異なる地区から集住した住民が中心となり新たに設立した住民自治組織における基礎的な活動として、その初動期に優先的に計画されてきた地域活動だといえよう。「住環境の整備」が基礎的な活動であることは、冒頭で示した先行事例¹⁾の記述とも合致するものである。

ただし、従前からの住民自治組織に住宅再建者が組み込まれた(住宅再建者と従前の住民で住民自治組織を構成する)場合には、住民に対して本補助金の情報が適切に届いていたかという政策の周知の側面や、他の財源や既存の自己資金があったため本補助金に頼る必要がなかった等の個々の事情に留意する必要があるだろう。

さらに「地域の清掃や美化」は申請年数別の計画割合では唯一、年数を経るごとに活動計画の割合が減っており、補助金に頼らない日常的な活動への移行が示唆された。

これらの結果から、住民自治組織を取り巻く環境や、世帯規模、住居の空間構成に影響する復興事業の区分、住民構成が異なる中で、それぞれの住民自治組織において必要とされた活動が計画されており、一定の傾向が確認された。特に「親睦・文化活動」についてはほぼ全ての申請主体で共通して計画され、地域文化や風習に基づく、飲食を伴う活動が一定程度計画されたことが確認できた。

そして、上記の前提には、補助金という枠組みの中で、使途や費目の一定の自由度が担保されていたことがあり、本補助金においては食糧費が認められていたことがその特徴であること¹⁴⁾は先述のとおりである。恒久住宅への移転後は、いわゆる平時のまちづくりであり、以後は進展する少子高齢化や過疎化への対応が求められる。この点に関して、既存のコミュニティ政策を題材として、資金の使途に対する地域の裁量が大きいほど、住民からのアイデアの提供や工夫が活発化されることが示されており²⁰⁾、このことを念頭におけば、本補助金における食糧費への拠出といった、住民自治組織等による、自主的で創意工夫に基づく活動を極力制限しない制度設計が肝要であるといえよう。

上記の一方で、「地域の清掃や美化」以外の活動では、申請年数の経過に伴う大きな割合の変化は確認できなかった。とりわけ一過性のイベントなどについて、地域で恒常的に必要とされる取り組みならば、補助金事業終了後の継続的な資金確保が課題と

なってくるだろう。本補助金は年数を経るにつれて補助率を下げ、資金面での自律性の向上を促している。しかし、本稿の冒頭で取り上げた阪神・淡路大震災の住宅再建地のコミュニティが抱える問題⁸⁾もあり、住民自治組織の中長期視点での運営・活動計画の策定支援等、側面的な伴走支援も重要である。

4.2 今後の研究課題

本稿では、外部支援である補助金への申請内容を題材として、住民自治組織の活動計画の傾向分析を行なった。あくまで補助金申請に伴う活動計画に焦点を当て、包括的・定量的に分析を行ったものであり、計画された活動の背景、実際の活動内容、留意点として示したような本補助金以外での資金確保の実態の把握には至っていない。先述したとおり、中長期的には住民自治組織の役員の担い手不足や高齢化が懸念されており、住民自治組織の実践における要点を考察する上では、上記の論点をはじめとする、少数の事例に対する精緻な分析が並行して求められる。これらの実証分析は今後の研究課題とする。

補注

- (1) 複数の事業が該当する地域もある。
- (2) 同団体での補助金の申請は最大5年とされており、申請は年度ごととなっている。そのため同団体でも異なる年度での申請はそれぞれ1件として数え上げている。
- (3) 同書において著者は、その資金の性格として、特定の事業を行うための制約がある補助金よりも、特定の目的に対して大きな自由度をもつ資金である交付金の方が適切な手段であると述べている。加えて、農村政策をはじめとして、補助金から交付金への変化が進みつつあるとしている。

参考文献

- 1) 復興庁 (2020), 東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し, https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/2021.1_michinori.pdf (2021-09-07) .
- 2) 中島正裕・塩田光・蒲原優 (2018), 仮設住宅団地における住民活動と自治会運営の経年的分析—東日本大震災発生後の宮城県石巻市を事例に, 農村計画学会誌, Vol.37, No.3, pp.294-303.
- 3) 北村直理・広田純一・若菜千穂 (2014), 津波被災集落における復興住民組織の活動プロセスとその成果—被災3年時点における岩手県大船渡市崎浜地区を事例として, 農村計画学会誌, Vol.33, pp.203-208.
- 4) 小林秀行 (2014), 災害復興における住民組織による調整, 日本都市社会学会年報, Vol.32, pp.115-132.
- 5) 室崎益輝 (2013), 復興まちづくりの現状と課題—震災からの再生に向けて, 災害復興研究, No.5, pp.65-

- 73.
- 6) 中沢峻 (2020), コミュニティの再生と持続可能なまちを目指して, 復興から学ぶ市民参加型のまちづくりⅡ—ソーシャルビジネスと地域コミュニティ, 創成社, pp.107-123.
- 7) 佐藤研・中沢峻 (2018), 宮城県・住宅再建地の地域コミュニティを取り巻く課題と対応, 東北計画行政研究, Vol.44, pp.14-18.
- 8) 櫻井常矢・伊藤亜都子 (2013), 震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題, 地域政策研究, Vol.15, No.3, pp.41-65.
- 9) 熊上崇 (2016), 災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援—福島県いわき市の支援団体「みんぷく」と災害公営住宅自治会での調査から, 立教大学コミュニティ福祉研究所紀要, No.4, pp.53-68.
- 10) 西田奈保子 (2019), 災害公営住宅におけるコミュニティ政策, 立命館法学, No.5・6, pp.242-263.
- 11) 磯崎匡 (2020), 復興まちづくりの現状と課題—宮城県東松島市あおい地区を事例に, 文化, Vol.84, No.1-2, pp.22-39.
- 12) 三矢勝司・新井信幸・福留邦洋 (2016), 災害公営住宅におけるコミュニティ形成促進に関する研究—仙台市・あすと長町地区を対象として (その2), 日本建築学会学術講演梗概集, pp.885-886.
- 13) 児玉善郎・小木曾早苗 (2017), 東日本大震災被災地の災害公営住宅における住民支え合いの取り組みと今後の課題, 都市住宅学, Vol.99, pp.128-133.
- 14) 鈴木孝男 (2016), 被災コミュニティの再建に向けた課題と支援策の動向—主に宮城県の事例を中心に, 農村計画学会誌, Vol.34, No.4, pp.399-402.
- 15) 田中重好 (2014), コミュニティの死と再生, 高橋誠・田中重好・木股文昭編著, スマトラ地震による津波災害と復興, 古今書院, pp.187-198.
- 16) 高木竜輔 (2021), 避難者／被災者への支援策, 高木竜輔・佐藤彰彦・金井利之編著, 原発事故被災自治体の再生と苦悩—富岡町10年の記録, 第一法規, pp.43-57.
- 17) 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘 (2009), 現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス, 木鐸社.
- 18) 同書, p.234.
- 19) 宮城県 (2021), 地域コミュニティ再生支援補助金交付要綱, <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/844138.pdf> (2021-09-15) .
- 20) 小田切徳美 (2014), 農山村は消滅しない, 岩波書店.