

遠隔地避難者向け災害公営住宅のコミュニティ形成支援の実践と課題

— 岩手県盛岡市「南青山アパート」を事例に —

Support and Issue of Community Formation in Disaster Public Housing for the victims who relocated to different municipalities

— Case Study of the Minami-Aoyama apartment in Morioka in Iwate —

外柳万里*1, 広田純一*2

Mari SOTOYANAGI*1, Junichi HIROTA*2

本研究は、遠隔地避難者向けの災害公営住宅で筆者らが取り組んだコミュニティ形成支援の経過を詳細に振り返り、その成果と課題を整理した上で、類似のコミュニティ形成支援の教訓を考察することを目的としている。対象としたのは、岩手県盛岡市の遠隔地避難者向け災害公営住宅「南青山アパート」であり、筆者は支援員として入居前からコミュニティ形成支援に関わってきた。その結果、入居前コミュニティ形成支援が、入居後の交流活動や自治活動の参加に好影響を与えていること、とくに、入居前コミュニティ形成支援の中でも「顔合わせ交流」、「行政との連携」、「住民側のキーパーソン探し」、「支援者との信頼関係の構築」の4つが、効果的であることが明らかになった。ただし、このうちの「支援者との信頼関係の構築」については、入居の数年前から支援者と入居予定者との関わりがあった本事例固有の事情によるもので、どの地区でも満たせるとは限らないことが示唆された。

キーワード: 東日本大震災、災害公営住宅、コミュニティ形成、遠隔地避難、岩手県

Keywords: Great East Japan Earthquake and Tsunami, Disaster Public Housing, Community Formation, Cross-boundary Relocation, Iwate

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

大規模な自然災害の場合、市町村や県をまたいで被災地域から非被災地域へ避難をする遠隔地避難者が出る。東日本大震災では、津波および原発事故によって多数の遠隔地避難者が生まれた。遠隔地避難者の中には、最終的に被災地には戻らず、避難先で住宅再建を希望する者もいる。そのような人たちのために、避難先での災害公営住宅の建設が進められた。

岩手県は、2016年に遠隔地避難者向けの災害公営住宅を岩手県内陸部の6市に建設することを発表し、2021年2月までに283戸が建設された。そして、避難先の一つであった盛岡市では、もりおか復興支援センターを立ち上げ（運営は一般社団法人SAVE IWATE）、避難直後から避難者への丁寧な個別支援を行ってき

た。また災害公営住宅の整備に当たっては、被災者への個別支援に加えて、入居前からコミュニティ形成支援を行ってきた。遠隔地避難者向けの災害公営住宅の場合、入居者はお互いに全く繋がりが無い。遠隔地避難者は、避難先の借上げ型応急仮設住宅（以下、みなし仮設）などで生活しているため、他の被災者を知る機会や交流する機会が乏しいためである。このような状態のまま災害公営住宅へ入居した場合、入居者同士で自治組織を立ち上げ、運営するのは著しく困難となる。

盛岡市に建築された災害公営住宅のうち「県営南青山アパート」では、こうした状況をさけるため、もりおか復興支援センターを中心に、入居前からコミュニティ形成支援を行ってきた。本研究は、その支援の内容を詳細に追跡し、支援の成果と課題を整理した上で、遠隔地避難者向けの災害公営住宅のコ

*1 元もりおか復興支援センター 生活相談支援員、修士（国際学）

Social and research worker, Morioka support center for refugees, M. International Studies

*2 特定非営利法人いわて地域づくり支援センター 代表理事、岩手大学 名誉教授

Iwate Community Support Center, Emeritus Professor, Iwate University

コミュニティ形成支援のあり方を考察することを目的としている。

なお、本研究で言う「コミュニティ形成」とは、入居者による自治組織づくりと、入居者同士の良好な人間関係・協力関係を築くことを指し¹⁾、その実現に向けた外部者による支援を「コミュニティ形成支援」と呼ぶ¹⁾。

1.2 研究の方法

筆者は、2016年度から2021年度まで、足かけ6年間、もりおか復興支援センターの生活相談支援員として、遠隔地避難者の個別支援、ならびに南青山アパートの入居前からのコミュニティ形成支援に関わってきた。本研究ではこうした継続的支援の当事者によるアクションリサーチ²⁾として位置づけられるものである²⁾。

また、本研究に当たっては、同センターに保管されている個別支援およびコミュニティ形成支援に関する記録、同センターが定期的に行ってきた支援イベントの参加者名簿、ならびに遠隔地避難者へのアンケート調査結果も用いた。これらのデータについては、個人が特定されないように、論理上の配慮をしながら用いることとした。

2. 先行研究

2.1 入居前のコミュニティ形成に関する先行研究

入居前コミュニティ形成に関する先行研究としては、支援者による支援の仕方や支援される被災者の意識に着目した研究がある。

熊上は、福島県いわき市でコミュニティ形成支援を行ってきた支援団体を対象として事例研究を行っている³⁾。この研究によれば、支援団体による災害公営住宅の入居者と既存の地域コミュニティの融合支援を通じて、被災者が地域に受け入れられたという感覚（コミュニティ感覚）を持つことができ、それが後のコミュニティ運営の主体性の醸成に繋がることを論じている。

また船戸は、岩手県大船渡市の4つの災害公営住宅を事例に入居前支援の重要性について指摘している⁴⁾。この研究によれば、入居前の入居予定者の顔合わせの機会が不足すると、入居者同士の相互理解が乏しい状態になること、そしてその状況を打開するためには、入居前から支援者による意図的な顔合わせや話し合いの機会を設けることが重要であることを指摘している。さらに船戸は、岩手県陸前高田市の県営榎ヶ沢アパートを対象に、入居前の顔合わせ交流と入居後のコミュニティの関係性についても考察

している⁵⁾。入居前の早い時期に顔合わせ機会を設けることにより、新しい住宅に対する良い印象を入居者間で共有でき、それが入居後の円滑なコミュニティ形成に繋がるというわけである。

2.2 入居方式に関する先行研究

災害公営住宅の入居前コミュニティ形成支援に関する先行研究の中には、入居方式とコミュニティ形成に着目した研究がある。

一般的に災害公営住宅の入居方式は、公営住宅の選考方法と同様に、公平・公正の観点から抽選入居方式を採用することが多い。ただし、障がい者や高齢者などの優先枠を設けて行う、条件付きの抽選入居方式が採られることもある。岩手県では、本研究で取り上げる南青山アパートを除いた全ての県営災害公営住宅で、抽選入居方式が採用されている。

塩崎は、こうした抽選入居方式が従前のコミュニティの分断を生じさせていることを指摘している⁶⁾。抽選入居方式の場合、無作為に部屋が決められるため、入居前から築かれていた人や地域との繋がりが途切れ、社会的孤立を生み出す可能性がある。

こうした抽選入居方式の問題を緩和させる方法として、家族関係にない者同士のグループを単位とする「グループ入居方式」と「コミュニティ入居方式」がある。どちらの入居方式も入居前の人間関係を、入居後も維持させることを目的としている。グループ入居方式は、阪神・淡路大震災で初めて導入されている。

新井、小地沢、岩佐は、グループ入居を採用した宮城県仙台市あすと長町の仮設住宅を事例に、入居前の建設型応急仮設住宅で形成された繋がりを災害公営住宅へ継承し、入居後のコミュニティの核になる可能性について論じている⁷⁾。

また、西田、小川、松本は、福島県いわき市豊間地区で、災害公営住宅へのグループ入居を積極的に取り組んだ事例を考察している⁸⁾。この事例では、入居前支援を通じて、入居予定者同士の関係性を作り、入居予定者の安心感を醸成したことで、グループ入居の件数が伸びたこと、そしてグループ入居のための支援が入居後の地域コミュニティの形成に寄与していることを明らかにした。

他方、グループ入居方式が入居後のコミュニティに与えた影響に着目した研究として、塩崎、田中、堀田の阪神・淡路大震災の災害公営住宅を事例とした研究がある⁹⁾。この研究では、従前の繋がりがあつた人とそうでない人が混在する災害公営住宅の場合、グループ入居やコミュニティ入居で入居前の繋がりが

が維持されても、入居者間の新たな繋がり構築・維持には必ずしもつながらないこと、さらに、既に繋がりができている人とそうでない人の間に溝が生じ、一部の入居者の社会的孤立を増長させる可能性があることを指摘している。関係性が構築できない場合、双方の間に溝が生じ、一部の入居者の社会的孤立を増長させる可能性があるとしている。

2.3 本研究の視点

入居前のコミュニティ形成支援に関する先行研究では、入居前支援が入居後のコミュニティ形成に効果的であることを明らかにしているが、どのような支援が、どのような効果を及ぼしているのかについては必ずしも十分に明らかにされているわけではない。そこで本研究では、コミュニティ形成支援を目的によって分類し、どのような入居前支援が、入居後のコミュニティ形成にどのように影響を与えるのかを考察し、より効果的なコミュニティ形成支援のあり方を明らかにする。

また入居方式に関する一連の先行研究は、入居前にある程度の繋がりがある被災者のコミュニティの維持に関する研究であり、入居前に全く繋がりがない被災者に対する入居方式に関しては、十分に研究が進んでいるわけではない。そこで本研究では、入居方式が入居前のコミュニティ形成支援の重要な要素という認識のもとに、入居前にはまったく繋がりがない被災者に対して適用された「県営南青山アパート」での入居方式を対象に、その利点と課題を明らかにした。

3. 南青山アパートと支援団体の概要

3.1 岩手県の内陸災害公営住宅

岩手県内では、2020年12月までに全ての災害公営住宅（216地区5,833戸）の整備が完了した。このうち岩手県が61地区2,827戸を整備し、市町村が155地区3,006戸を整備した¹⁰⁾。

岩手県は、2014年から2015年に県内外の遠隔地避難者に対して住宅再建と生活再建に関する意向調査を行った。この調査結果で避難先に定住を希望する世帯が、「内陸部」53.1%、「県外」45.0%と高い割合であることが判明した¹¹⁾。この結果を受けて、岩手県は2016年に、それまで行っていた被災元市町村への帰還支援の他に、避難先の定住支援を開始した。その支援の一環として、内陸6市（盛岡市、花巻市、遠野市、北上市、奥州市、一関市）に遠隔地避難者向けの災害公営住宅（以下、内陸災害公営住宅）の建設を発表した。その後、内陸災害公営住宅は、2018

年から2021年の間に入居が開始された。内陸災害公営住宅の建設地域や整備主体、戸数、入居時期は表1の通りである。

表1. 内陸災害公営住宅の概要

| 地域 | 整備主体 | 名称 | 戸数 | 入居開始時期 |
|-----|------|--------------|-----|---------|
| 盛岡市 | 県営 | 県営備後第1アパート | 50戸 | 2018.3 |
| | | 県営南青山アパート | 99戸 | 2021.2 |
| 花巻市 | 市営 | 市営シティコート花巻中央 | 30戸 | 2019.4 |
| 遠野市 | 市営 | 穀町市営住宅 | 16戸 | 2018.4 |
| | | 稲荷下市営住宅 | 5戸 | 2019.8 |
| 北上市 | 県営 | 県営黒沢尻アパート | 34戸 | 2020.2 |
| 奥州市 | 県営 | 県営桜屋敷アパート | 14戸 | 2019.7 |
| 一関市 | 県営 | 県営駒下アパート | 22戸 | 2019.4 |
| | | 県営構井田アパート | 13戸 | 2019.11 |

3.2 南青山アパート入居までの経緯

一般的に岩手県内の県営災害公営住宅は、仮入居申込み時にいくつかの入居要件が提示される。その要件を満たした被災者は、該当住宅の「仮内定世帯」扱いとなる。その後、入居開始の2~3か月前に入居資格審査を行い、審査を通過した場合に入居が確定する。仮入居募集から入居資格審査までの期間は、建物の完成時期によって異なる。

当初、南青山アパートは、仮内定世帯数に応じた112戸が2019年度に完成予定であった。しかし、岩手県は、2018年10月に完成時期を1年延ばし2020年12月になることを発表した。主な変更理由は、設計の見直し等が生じたためである。またこの発表に伴い、既に建設された備後第1アパートの空き住戸への入居受付も行った。この発表を機に、備後第1アパートや他の再建方法を選択する世帯が増えたため、南青山アパートの仮内定世帯数が減少し、建設予定戸数も112戸から99戸へ変更された。2018年に岩手県が発表した入居までの新たなスケジュールを表2に示す。

岩手県が提示した入居までのスケジュールで、大

きく変更したのは、2020年12月に行われる予定であった「部屋決め抽選会」である。当初、南青山アパートの入居方式は、他の県営災害公営住宅と同様に抽選入居方式を採用する予定であった。しかし、入居後のコミュニティ形成を円滑に進めるために抽選入居方式以外の方法を採用した。この南青山アパート独自の入居方式については、5章で詳しく説明する。

南青山アパートは、2017年7月の仮入居申込から、2020年11月の入居資格審査まで3年4カ月もの時間を要した。その間に仕事や子供の学区、高齢化に伴う施設への入所、世帯主の死亡などにより入居を辞退する世帯がいた。また、入居資格審査の収入要件を満たせずに入居を断念した世帯もいた。最終的に仮内定世帯の内、実際に入居したのは64世帯であった。

表2. 入居までの仮スケジュール (2018.11時点)

| 時期 | 内容 |
|----------------|--------------|
| 2018.10~2019.8 | 計画の見直し及び設計 |
| 2019.8 | 宅地整備工事着手 |
| 2019.12 | 建物工事着手 |
| 2020.11 | 入居資格審査 |
| 2020.12 | 建物完成・部屋決め抽選会 |
| 2021.1 | 住宅内覧会 |
| 2021.2 | 入居開始 |

3.3 南青山アパートの概要

南青山アパートは、4階建（1号棟・2号棟）と3階建（3号棟・4号棟）の4棟99戸からなる県営災害公営住宅である。岩手県内の災害公営住宅の中では最後に完成し、2021年2月に入居が開始された。ペット飼育可の棟が2棟（3号棟・4号棟）あり、住戸タイプは2DK、3DK、4DKがある。

自治組織としては、建設地域の既存町内会に編入しつつ、アパート独自の自治組織も設立された。また、敷地内には、個別支援と地域支援を担う常駐型支援拠点や集会所、共同花壇などが整備された。

南青山アパートに入居する世帯は、被災地も避難先もそれぞれ異なる。2019年3月時点の南青山アパート仮内定世帯の被災地域別世帯数は表3の通りである。

表3. 被災地域別の仮内定世帯数 (2019.3時点)

| 被災地域 | | 世帯数 |
|------|-----|-----|
| 岩手県 | 宮古市 | 20 |
| | 山田町 | 20 |

| | | |
|---------|-------|----|
| | 大槌町 | 19 |
| | 釜石市 | 19 |
| | 大船渡市 | 7 |
| | 陸前高田市 | 8 |
| 宮城県・福島県 | | 6 |
| 合計 | | 99 |

遠隔地避難者の多くは、避難先でみなし仮設などに入居し、お互いに知り合う機会がないまま避難生活を送ってきた。センターの個別支援の記録をみると、南青山アパートの仮内定世帯の中で、震災前から知り合いで、避難後も連絡を取り合っていたのは数世帯だけである。他の世帯は、盛岡市内に自分と同じように避難してきた世帯の存在をしらなかった。筆者が見守り支援として仮内定世帯を戸別訪問した際に、復興が進んでいる被災地の報道と災害公営住宅への入居が確定しない自分の現状を比較し、自分だけが復興から取り残されていると感じる世帯がいた。他の遠隔地避難者の存在を知らず、不安などの思いを共有する相手もない場合、時間の経過とともに孤立感が深まる。

このような特徴を持つ遠隔地避難者向けの災害公営住宅で安心して生活するためには、人との繋がりを作り、お互いに支え合えるようなコミュニティ形成が重要だと考えられる。

3.4 もりおか復興支援センターの概要

盛岡市は東日本大震災直後の2011年3月24日から被災関係の相談窓口を市役所本庁舎に設置し、同年7月8日まで様々な相談業務の対応に当たった。そして、被災者支援業務を行うために、同年7月11日にもりおか復興支援センターを開設し、その事業を一般社団法人SAVE IWATEに委託した¹²⁾。SAVE IWATEは、盛岡市で街づくりなどの活動をしてきた団体や個人が、2011年3月13日に東日本大震災の被災地支援を目的に立ち上げた団体である。

もりおか復興支援センターは、開設当初から盛岡市内に避難している遠隔地避難者に対してセンターの被災者登録を促しながら、きめ細かな支援、すなわち、被災者登録をした全世帯を戸別訪問し、支援の取りこぼしがないように継続的かつ積極的に働きかけてきた。被災者への定期的な聞き取りを通じて、各世帯の生活復興状況や課題を把握し、個別の世帯事情に応じた相談支援を行ってきたのである。

なお、もりおか復興支援センターによる支援について、外柳（筆者）は、被災者の生活復興過程にお

ける居住形態の変遷を整理したうえで、個々に応じた支援の重要性について指摘している¹³⁾。また、須沢と外柳（筆者）は、センターの支援対象である遠隔地避難者の世帯情報に基づいて、避難後に生じる制度的課題などについてもまとめている¹⁴⁾。

2016年に岩手県が内陸災害公営住宅の建設を発表後、同センターは、センター登録されている盛岡市内外で南青山アパートへ入居を希望する被災者に対して、個別支援を継続するとともに、岩手県や盛岡市と情報共有や意見交換を行いながら、次に述べるように、新たにコミュニティ形成支援を開始した。

4. 入居前のコミュニティ形成支援

4.1 概要

センターは、南青山アパートの仮内定世帯が、お互いにほとんど面識がないこと、南青山アパートの建設地域と全く所縁がない世帯が多いことを問題視してきた。人や地域との繋がりがない状態では、入居後に社会的孤立が生じ、安心して暮らせない可能性が高まるからである。そのため、センターは入居前支援を通じて顔見知りを増やし、支え合い意識を醸成させ、入居後に安心して生活するためのコミュニティ形成支援を行ってきた。

センターの「内陸災害公営住宅コミュニティ形成支援スケジュール」やコミュニティ形成支援に関する各種報告書を基に、南青山アパートの仮内定世帯に対して行った支援内容をまとめたものが表4である。2018年1月から2021年2月までの間に入居前コミュニティ形成支援が、16回行われている。

入居前コミュニティ形成支援を内容に応じて分類すると、「交流支援」と「自治支援」の2つに分類することができる。「交流支援」とは、入居前から顔見知りを増やし、人と人を繋ぐことを目的とした支援で、顔合わせ交流会やテーマ別交流会、ワークショップなどが相当する。これに対して「自治支援」とは、入居後に支え合いながら、主体性をもって暮らしていけるコミュニティを形成するために、共同生活を自分ごと・自分たちごととして捉えてもらう機会を提供するための支援である。各々の詳細は次項で述べる。

表4. 入居前コミュニティ形成支援一覧

| 支援分類 | 開催日 | 名称 |
|------|--------|--------|
| 自治 | 2018.1 | 意見交換会① |

| | | |
|----|---------|---------------|
| | 2018.10 | 意見交換会② |
| | 2019.4 | 意見交換会③ |
| 交流 | 2019.6 | コミュニティカフェ①建物編 |
| | 2019.10 | コミュニティカフェ②お金編 |
| | 2019.12 | 現地バスツアー交流会① |
| 自治 | 2020.4 | 入居に係る意向調査 |
| 交流 | 2020.7 | 現地バスツアー交流会② |
| | 2020.8 | ミニ交流会①地域編 |
| 自治 | 2020.9 | ミニ交流会②部屋決め編 |
| 交流 | 2020.10 | 表札づくりワークショップ |
| 自治 | 2020.11 | 外覧会 |
| | 2020.11 | 部屋希望調査 |
| | 2020.12 | 支援者による部屋の個別調整 |
| 交流 | 2021.1 | 入居説明会後の交流会 |
| | 2021.2 | 鍵渡し交流会 |

4.2 交流支援

該当する支援は、2019年6月と10月に実施されたコミュニティカフェや2019年12月と2020年7月に行われた現地バスツアー交流会などが挙げられる。

センターが交流支援を企画する際、最も重要視したことは、より多くの人に参加してもらうための働きかけと内容の工夫である。働きかけとは、交流会の告知を郵送だけではなく、戸別訪問や電話で何度も声掛けをすることである。

工夫した内容の例として、交流前の自己紹介がある。自己紹介では、名前と毎回異なるテーマを1人ずつ発表していく。南青山アパートの仮内定世帯の中に、被災元市町村を隠したいという世帯がいた。そのため、自己紹介では被災元市町村というテーマを避けた。その代わりに、誰でも答えやすいテーマを設定し、自分と相手の共通項を探してもらいながら、顔見知りになる機会を作り出した。例えば、2019年12月現地バスツアー交流会①の自己紹介テーマは「好きなおにぎりの具は何か」であった。イクラやたらこ、塩ウニなど沿岸特有のおにぎりの具がでたことで、笑いが生じ和やかな雰囲気での交流が進められた。交流会後の支援者間の反省会で、グループワークのファシリテーター役である支援者から「おにぎりの具から沿岸地域の文化や被災元市町村の話が自然にでて、交流が進んだ」と、交流が促進された状況が伝えられた。その一方で、「グループ内で話題になった地域の話についていけない別地域からの避難者は、口数が少なく、交流があまり進まなかった」という被災元市町村が異なる場合に参加者全員

が交流することの難しさも指摘された。

4.3 自治支援

該当する支援は、2018年から2019年の間に3回開催された「意見交換会」と2020年4月「入居に係る意向調査」、9月「ミニ交流会②部屋決め編」などの入居方式に係る支援がある。

入居方式については、センターが岩手県や関係機関と協議を重ね、入居後のコミュニティが円滑に進むように、入居方式を抽選に拘らず、仮内定世帯同士の話し合いの結果を尊重する方向になった。

元々は、入居方式に関する大規模な意見交換会を行う予定であった。しかし、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けて、対面での集まりを小規模かつ回数を最低限にして実施した。また、書面や戸別訪問、電話による情報提供および意向確認などを積極的に行うことで、対面での参加が難しい世帯にも対応した。

こうして南青山アパートは、県内の県営災害公営住宅で唯一、抽選以外の入居方式を採用することとなった。センターは、新型コロナウイルス感染拡大の影響下で、入居後のコミュニティ形成に入居者が主体的に関わる意識醸成を図りながら、独自の入居方式を探った。この特徴的な入居方式について、次章で詳しく説明する。

5. 南青山アパートの入居方式

5.1 入居方式の意向調査

まず、センターと岩手県が共同で実施した2020年4月の「入居に係る意向調査」についてである。調査方法は、希望する入居方式など入居に関するアンケート形式の調査票を仮入居世帯に郵送する形で行われた。調査期間は4月1日から4月21日で、対象世帯数は、センターが把握している81世帯と岩手県が把握している6世帯の合計87世帯であった。回収率は87世帯中71世帯（81.6%）であった。

希望する入居方式の回答結果をみると、「抽選」59.4%、「話し合い」26.6%、「その他」19.0%、「無回答」5.1%となった。また、自由記述で入居方式について回答をした世帯は36.4%いた。具体的な回答例として、「希望が重複したら抽選」「話し合いをしてダメなら抽選」「入居後に揉める原因になるし、話し合いだと時間がかかるので抽選」などがあげられる。

集計結果をみると、抽選入居方式の希望者が半数以上を占めたが、センターと岩手県は、自由記述回答の意見やこれまでの支援を通じて得られた個々の

意見を踏まえて、単純な多数決で入居方式を決めないことにした。

5.2 部屋決めに関するイベント

次に、部屋決めに関するイベントとして、2020年9月「ミニ交流会②部屋決め編」と2020年11月「外覧会」を行った。

9月のミニ交流会では、グループに分かれて「暮らしやすいアパートとは何か」「支え合うために必要な配慮は何か」「どのように部屋決めをしたらいいのか」というテーマで話し合いを行った。

交流会後のアンケート調査では、「どのような部屋決め方法が良いと思うか」という設問に対する回答結果は、「抽選」9%、「話し合い」18%、「抽選と話し合い」73%、「その他」0%となった。グループによる意見交換では、4月のアンケート調査とは異なり、抽選と話し合いを混ぜた入居方式を採用した方がよいという意見が多数を占めていた。

なおセンターは、ミニ交流会のさいに、図1のような図面や建設に関する情報を参加者に提供した。参加者からは、この図面だけではイメージがつかないという意見が出た。また、部屋決めで住戸希望を取る場合、事前にエレベーターや階段から部屋までの距離などを確かめた方がよいという意見も出た。これらの意見は岩手県とも共有し、11月の外覧会開催へと繋がった。



図1. 南青山アパートの配置図（資料の一部を加工）

11月の「外覧会」では、後日行う「部屋希望調査」の判断材料にしてもらうために、階段やエレベーターと部屋までの距離や位置関係、通路の距離感などの確認を行いながら、外観と廊下などの共用部分だけの見学を行った。見学後は、参加者が集まり、部屋決めを行う際に何に配慮して決めた方がよいのかを話し合った。

これらのイベントに参加ができない世帯に対しては、イベントで出た意見や様子などを書面や戸別訪問、電話を通じて情報提供を行った。情報提供と併

せて、支援者と入居後の不安や希望などについて意見交換をし、この個別対応から出た意見をまとめ、再び書面などを通じて、全ての仮内定世帯で共有できるようにした。

5.3 部屋（住戸）希望調査

2020年11月「部屋希望調査」では、部屋希望調査票と、過去の集まりで出た部屋決めの際に配慮した方がいい点や先進事例の経験を踏まえて配慮した方がいい点をまとめた資料、そしてアパートの見取り図などが配布された。11月17日に調査票が仮内定世帯の80世帯に配布され、提出締め切りは12月3日であった。

調査票は、「設問1. 申込み状況（2016年仮入居募集の申込み時の内容）」、「設問2. 部屋希望の有無」、「設問3. 希望する部屋」の3項目から構成されている。部屋の希望がなく、抽選を希望する人は、設問2で「希望なし」を選択し、部屋の希望がある人は、設問2で「希望あり」を選択した上で、設問3で第3希望までの部屋番号と希望理由を記入して提出する。

部屋決めの際の配慮点に関する資料には、これまでに出入居方式に関する意見がまとめている。具体的には、各階層の長所・短所、階段・エレベーターと部屋との距離に応じた長所・短所、世帯状況による配慮などが記載されている。例えば、「タバコを吸う世帯の場合は、煙の気流を考えて最上階の方が周囲とのトラブルがなりにくい」や「最上階は、よその部屋の生活音が少ないが、万が一の異変の際に住民が気がつきにくい」などである。

また「足腰が弱い人ばかりの階になると、何かあった時に支える人がいなかったり、回覧板が止まったりする」や「知り合い同士が隣もしくは同じ階にいと支え合いしやすい」といった他の災害公営住宅の経験を踏まえた配慮ポイントも記載されていた。

この調査の結果、「希望あり」と回答した世帯が86%、「希望なし（抽選希望）」と回答した世帯が14%となった。また、2020年12月3日の時点で、第一希望が重複した世帯は、35世帯であった。1つの部屋に最大で6世帯が重複した。

5.4 支援者による調整

最後に、2020年12月に「支援者による個別調整」を行った。この調整の際、下記の3点に気を付けて調整を進めた。

- ①各世帯の希望を最優先する。
- ②希望が重なった場合、支援者と仮内定世帯の間で話し合いを行い、調整を行う。
- ③入居後の入居者間のトラブルを避けるために、

誰がどの部屋を希望しているのかわからないように、調整に係る情報を非公開とする。

まず、「希望あり」と回答した世帯の部屋割り調整をすぐに行った。希望部屋が重複した世帯に対しては、電話や戸別訪問で本人の意向を確認しながら、1世帯ごとに部屋決めの調整を行った。第3希望すべてが重複した場合は、さらに第5希望まで出してもらい調整を行った。この時に、世帯構成、心身の健康状態、仕事の形態などのセンターが把握している世帯情報を踏まえつつ、コミュニティ形成の観点も配慮しながら、仮内定世帯と支援者が電話や訪問で話し合いを行い、順次調整を行った。ここでコミュニティ形成の観点とは、他者を見守れる・支えることができる人（後述する「キーパーソン」）をバランス良く配置するという意味である。

しかし、第5希望まで聞き取り調査を行っても希望が重複し、世帯状況もほぼ同じであるがゆえに、支援者の調整だけでは部屋が決められない状況も発生した。この場合、本人たちに事情を説明し同意を得たうえで、非対面でのじゃんけんを行った。その際に、公正さを保つために盛岡市職員に立会人として参加してもらった。

次に、「希望なし（抽選希望）」と回答した世帯の部屋割り調整を、12月15日から行った。11月13日に配布された「南青山アパート入居までの日程」資料では、2021年1月11日に「希望なし」世帯を対象とした部屋決め抽選会を行う予定であった。しかし、該当世帯数が少なく、空室も多いため、「希望あり」世帯と同様に1世帯ずつ希望を確認し、支援者と話し合いを行った。そして、他の世帯との調整を繰り返しながら部屋決めを行った。

そして、12月下旬には全ての仮内定世帯が納得する形で部屋割りが完了した。支援者が仲介となって調整を進めた結果、センターが把握している中では、入居後に部屋割りに関して不平・不満やトラブルは表面化していない。

6. 入居前支援の効果

6.1 入居前後の参加状況による分析

まず、4章と5章でみた入居前支援が、入居後のコミュニティ形成に影響を与えたのかどうかについて考察する。南青山アパートの仮内定世帯のうち、実際に入居した64世帯について、入居前の交流支援および自治支援で行ったイベント参加の有無と、入居後の交流活動および自治活動のイベント参加の有無の関係を示したのが表5である。対象としたイベント

は、入居前の2018年1月から入居後の2021年12月までである。

表5に関して、 $p < 0.05$ の場合には有意とみなすフィッシャーの正確検定を行ったところ「1 入居前交流参加と入居後交流参加」、「2 入居前自治参加と入居後交流参加」、「3 入居前交流参加と入居後自治参加」では、有意差 ($p < 0.05$) が認められた。よって、入居前交流に参加した人は、入居後の交流活動と入居後の自治活動に参加する傾向が高い。一方で、入居前交流に参加しなかった人は入居後の交流活動と入居後の自治活動に参加しない傾向が高い。また、入居前自治に参加した人は、入居後交流に参加する傾向が高い。

しかし、「4 入居前自治参加と入居後自治参加」では、有意差 ($p > 0.05$) が認められなかった。よって、入居前自治に参加した人と入居後の自治活動に参加した人との割合に違いがないといえる。

表5 入居後の交流・自治イベントへの参加割合

| | | | 入居後交流参加 | | | |
|---|---------|----|---------|-------------|-------------|---------|
| | | | N | あり | なし | P値 |
| 1 | 入居前交流参加 | あり | 56 | 39 (70%) | 17 (30%) | 0.0211* |
| | | なし | 8 | 2 (25%) | 6 (75%) | |
| 2 | 入居前自治参加 | あり | 43 | 32 (74%) | 11 (26%) | 0.0165* |
| | | なし | 21 | 9 (43%) | 12 (57%) | |
| | | | 入居後自治参加 | | | |
| | | | N | あり | なし | P値 |
| 3 | 入居前交流参加 | あり | 56 | 50 (89%) | 6 (11%) | 0.0251* |
| | | なし | 8 | 4 (50%) | 4 (50%) | |
| 4 | 入居前自治参加 | あり | 43 | 39 (91%) | 4 (9%) | 0.0676 |
| | | なし | 21 | 15 (71%) | 6 (29%) | |

* : $P < 0.05$

6.2 交流支援の成果と課題

(1) 成果

入居前の交流支援については、「顔合わせ交流」と「行政との連携」がとくに重要であり、コミュニ

ティ形成に効果的であると考えられる。

まず、顔合わせ交流についてである。表5をみると、入居前の自治支援に参加したことがないが、入居後の自治活動に参加したことがある世帯が21世帯中15世帯 (71%) いる。その世帯を個別にみていくと、15世帯中11世帯は入居前交流に参加していた。さらに、その11世帯のうち9世帯が2021年1月入居説明会後の交流会に初めて参加し、残りの2世帯が2021年2月鍵渡し交流会に初めて参加していた。この1月と2月の交流会は、部屋決めが完了した後のため、居住する棟や階に応じたグループごとに交流が行われた。実際に隣近所となる人同士の顔合わせ交流のため、積極的に会話をする様子が伺えた。つまり、入居前の顔合わせ交流支援は、入居後の自治活動の参加を促すことに効果があったということである。

次に、行政との連携についてである。顔見知りを増やすことを目的に行われた交流支援では、より多くの人に参加してもらうことが必要である。しかし、センターは全ての仮内定世帯の情報を持っていなかったため、全員に参加を呼び掛けることに限界があった。また、センターだけで交流会を開催して参加を呼び掛けても、その影響力は限られていた。しかし、岩手県や盛岡市と協力することで、例えば、センターが情報を持っていない仮内定世帯への呼びかけを岩手県が代わりに行うことができたし、また多くの世帯が参加する岩手県による入居説明会や鍵渡しに、交流会を組み合わせることで交流会の参加者を大幅に増やすこともできた。

このように、入居前支援に際しては、交流会の運営等を得意とする民間セクター (センター) と、情報や動員等を得意とする行政セクター (岩手県・盛岡市) の連携が極めて効果的であることが明らかになった。

(2) 課題

交流支援を通じて得られた課題として、支援の限界があげられる。交流支援は、人と人の関係性の構築を目的とする。しかし、中には支援者が手出しできない人間関係のトラブルに陥るケースもあり、関係性を作ろうとすることが常によいわけではない。こうした入居者同士の個人的なトラブルを、支援者だけで防ぎ、解決するのは難しく、限界があるように思う。

しかし、個人の関心や強みに応じた居場所や交流の機会を作ることで、トラブルを引き起こした住民や巻き込まれた住民の社会的孤立に近い状態を悪化させないことはできるかもしれない。そのためには、

世帯や個人に寄り添った個別支援の継続も重視すべきと考える。

6.3 自治支援の成果と課題

(1) 成果

入居前の自治支援については、「住民側のキーパーソン探し」と「支援者との信頼関係の構築」がとくに重要であり、コミュニティ形成に効果的であると考えられる。

まず、住民側のキーパーソン探しについてである。センターは、入居後の生活を自分ごと・自分たちごとと捉えてもらうことを意識しながら自治支援を行ってきた。そのような支援を通じて参加者の言動に気を配り、入居後に自主的に近隣住民を見守ってくれる人や、自治活動に積極的に参加してくれる人、近隣住民にイベント参加の声掛けをしてくれる人（キーパーソン）を探した。そして、部屋決めの支援者による調整時に、各世帯の意思を尊重したうえで、キーパーソンが一カ所に集まらないように部屋の配置を調整した。

その結果、キーパーソン1世帯につき、隣近所3、4世帯ほど見守りができるような配置となった。実際、キーパーソンの中には、「あの人を最近見かけないが大丈夫か」といったように支援者に情報提供したり、隣近所の人に入居後のイベント参加を積極的に呼びかけたりしている人が4世帯ほどいる。キーパーソンが存在により、支援者ではうかがい知れない入居者の情報を得られたり、自然な形で入居者同士の声かけ・見守り合いが進んだりしているわけで、キーパーソン確保という取組は入居後のコミュニティ形成の手段として、十分に検討の余地があると考えられる。

次に、支援者との信頼関係の構築についてである。入居後の入居者全体集会では、数世帯が役員に立候補してくれたため、自治組織の立ち上げをスムーズに始めることができた。そのときに立候補した複数の役員からは、「何かあればセンター職員に相談できるとして、役員を引き受けた」という声が聞かれた。これは、長期にわたり個別支援とコミュニティ形成支援を行ってきたセンターとの信頼関係が構築されていたことを示す出来事だった。

このように、入居前からの継続的な個別支援と、入居に際してのコミュニティ支援を通じて培った信頼関係は、入居後の自治活動をスムーズ進めるために大きな力を発揮するものであり、コミュニティ形成支援に当たっては重視すべきであろう。

(2) 課題

自治支援を通じて得られた課題として制度上の課題があげられる。センターは、仮内定世帯に対して早期に入居後の共同生活を自分ごと・自分たちごととして捉えてもらうことを重視していた。入居後の共同生活のイメージをもってもらうためには、自分がそこに必ず住めるという確証が必要であった。そのため、岩手県に対して入居を確定するための入居資格審査を（現行は入居2か月前に実施）早期に行うことを要望したが上手くいかなかった。こうした入居に係る制度の見直しが今後の課題であろう。

7. まとめ

岩手県沿岸の災害公営住宅で自治会設立支援のアドバイザーでもある船戸は、複数の災害公営住宅の支援に携わった経験から、住民主体の自立したコミュニティを形成するためには「情報共有」、「主体性醸成」、「実践力強化」の3点を組み合わせた支援の重要性を指摘している。さらに、コミュニティ形成支援を「人づくり」と捉え、長期的な視点から取り組むことの重要性も指摘している⁹⁾。本研究は、このような災害公営住宅でのコミュニティ形成支援に関する研究に対して、遠隔地避難者向けの災害公営住宅「南青山アパート」の事例から新たな知見を付け加えたものである。

本研究では、次の4つの点を重視すべき入居前支援として明らかにした。

- ① 顔合わせ交流
- ② 行政との連携
- ③ 住民側のキーパーソン探し
- ④ 支援者との信頼関係の構築

本研究で提示した支援は、南青山アパートの事例から導き出された限定的なものである。しかし、他の非被災地域へ避難をする遠隔地避難者向けの災害公営住宅でも重視すべき支援として、検討の余地は十分にある。

ただし、本事例のように、長年個別支援を行ってきた主体が、引き続きコミュニティ形成支援に中心に関われるケースは必ずしも多くないし、また個別支援とコミュニティ形成支援はノウハウが異なるため、すべての個別支援に携わってきた支援者が適切にコミュニティ形成支援を担えるとも限らない。本事例は、両方の経験とスキルをもったもりおか復興支援センターだからこそ、成果が挙げられた面があることには留意が必要である。その点について、今後は他の事例との比較によってさらに詰めていきたいと考えている。

8. 謝辞

本研究実施にあたっては、もりおか復興支援センター職員の皆様や元職員の佐藤直克氏にご協力をいただきました。また論文執筆の助言をしていただいた菅野拓氏にも記して深く感謝を申し上げます。

補注

- (1) 広田 (2021) は、住民同士の関係性・協力関係によってつくられる「共同社会づくり (コミュニティ形成)」と形骸しやすい「自治組織づくり (自治会形成)」を同時に行うことの重要性を指摘している。
- (2) 武田 (2015) の「コミュニティの人たちのウェルビーイングの向上や問題・状況改善を目的として、リサーチのすべてのプロセスにおけるコミュニティのメンバーと研究者の間の対等な協働によって生み出された知識を社会変革のためのアクションや能力向上に活用していくリサーチに対するアプローチ」というアクションリサーチの定義を採用する。

参考文献

- 1) 広田純一(2021), 地域コミュニティの維持強化と地域活性化, 横手市金沢地区交流センター運営協議会研修会.
- 2) 武田丈(2015), 参加型アクションリサーチ (CBPR) の理論と実践—社会変革のための研究方法論, 世界思想社.
- 3) 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, Vol.4, pp.53-68.
- 4) 船戸義和(2015), 住民主体の新しいコミュニティづくり・拠点づくり—岩手県大船渡市の災害公営住宅における取り組み事例—, 岩手大学三陸復興推進機構.
- 5) 船戸義和(2019), 被災地の地域コミュニティ支援—岩手県の災害公営住宅における自治会設立支援の進め方—, いわて連携復興センター.
- 6) 塩崎賢明(2014), 復興「災害」—阪神・淡路大震災と東日本大震災, 岩波書店.
- 7) 新井信幸・小地沢将之・岩佐明彦(2019), 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—, 住総研 研究論文集・実践研究報告集, 2019年度版, No46, pp.293-301.
- 8) 西田奈保子・小川美由紀・松本暢子(2014), 福島県いわき市における津波・地震被災者向け公営住宅の供給に関する考察—豊間地区におけるコミュニティ形成をめざしたグループ入居に着目して—, 日本都市計画学会都市計画論文集, Vol.49, No.3, pp.1017-1022.
- 9) 塩崎賢明・田中正人・堀田祐三子(2006), 被災市街地

における住宅・市街地特性の変化と居住者の「孤立化」に関する研究—尼崎市築地地区の市街地復興事業を通じて—, 日本建築学会計画系論文集, No.605, pp.119-126.

- 10) 岩手県 (2020), 災害公営住宅の整備状況について, (2022-04-11).
- 11) 岩手県 (2015), 平成年度「県内内陸地区及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査」結果, (2022-04-11).
- 12) 盛岡市東日本大震災復興推進・放射能対策本部 (2014), 盛岡市東日本大震災記録誌—私たちの未来は被災地とともに—, 盛岡市.
- 13) 外柳万里(2021), 大規模災害における遠隔地避難者支援の実態—もりおか復興支援センターを事例に—, 災害文化研究, Vol.5, pp.50-58.
- 14) 須沢栞・外柳万里(2020), 自然災害後の遠隔地避難者への居住支援, 住宅, Vol.69, pp.65-70.