

# 東日本大震災の災害公営住宅における整備・管理主体ごとのコミュニティ形成および形成支援に関する研究

## Community Development and its Assistance in Disaster Recovering Public Houses by Development and Management Organization

芦澤 咲\*・松行 美帆子\*\*・船戸 義和\*\*\*

Saki Ashizawa \*・Mihoko Matsuyuki\*\*・Yoshikazu Funato

In Iwate and Fukushima prefecture, either a prefecture or a municipality is responsible for development and management of disaster recovering public housing of the Great East Japan earthquake. In this research, we aim to clarify the differences in the difficulty and issues in community formation and the establishment of community organizations by responsible entities, from a case study of Otsuchi town, Kamaishi city and Rikuzentakata city in Iwate prefecture. From the interview and questionnaire survey to residents in two disaster recovery public housings, we found that the disaster recovering public housing developed and/or managed by a prefecture faces more difficulties in the formation of community and establishment of community organizations. It is because the design and management are same as other prefecture public housing, the size is larger, and the provision of residents' personal information to supporting organization is difficult, etc.

**Keywords:** Disaster recovering public housing, The Great East Japan earthquake, entities of development and management, community formation, establishment of community organizations  
災害公営住宅、東日本大震災、整備・管理主体、コミュニティ形成、自治会形成

### 1. はじめに

甚大な被害をもたらした東日本大震災からすでに 8 年が経過し、現在、多くの被災自治体で災害公営住宅が完成し、仮設住宅から災害公営住宅への移行が進んでいる。阪神淡路大震災においては仮設住宅から災害公営住宅へと移行したことによって従来の人付き合いが失われ、社会的接点が少なく、貧困・アルコール依存などの問題を抱える人々が増加し、孤独死者数が増加したと報告されている<sup>1)</sup>。したがって、公的施策としての災害公営住宅は、建物さえ供給すればよいというのではなく、居住者が安心して生活できるように建設・入居・コミュニティ形成における細やかな配慮が必要とされており、特に居住開始時が重要であると言えよう。

宮城県はすべての災害公営住宅が市町村営であるのに対し、岩手県と福島県においては、その被災の規模の大きさから、早期に住宅供給を行うために県と市町村が役割分担をして、災害公営住宅の整備・管理を行っている。したがって整備管理主体の違いにおいて、災害公営住宅の入居開始時における課題、配慮事項・支援のあり方が異なることが考えられる。コミュニティや自治会形成に関しても、その課題や手法、コミュニティの強さにも違いが見られると考えられる。

そこで、本稿では、災害公営住宅の約半数が県営で、残りの約半数が市町村営である岩手県において、特に被害が大きかった沿岸自治体として、それぞれ自治体規模の異なる大槌町、釜石市、陸前高田市を対象として、県営・市町営の災害公営住宅それぞれにおける(1)コミュニティ形成の状況、(2)設計、入居開始時におけるコミュニティ形成に向けての工夫・課題、(3)課題に対する

整備・管理上の対応策を検討すること、を目的とする。

### 2. 既往研究

災害公営住宅に関する既往研究としては、東日本大震災以外の災害におけるものと、東日本大震災におけるものがある。

東日本大震災以外に関するものとしては、小野田らは阪神淡路大震災では従来の集合住宅の一般的手法である「開放北側廊下・南側リビング」が採用された結果、居住者が孤立していったと述べている<sup>2)</sup>。また植田らは災害公営住宅の居住者階層特性を明らかにした<sup>3)</sup>。塩崎は阪神大震災における仮設住宅から災害公営住宅への移行の際の最大の問題はコミュニティの崩壊であると指摘している<sup>1)</sup>。

東日本大震災の災害公営住宅に関する既往研究として、齋は被災地で採用された新しい住戸デザインである「リビングアクセス型」の可能性を明らかにしている<sup>4)</sup>。また西田らは福島県いわき市の災害公営住宅で実施されたグループ入居の成功要因を調査し、震災前の地域コミュニティを維持することが入居後のコミュニティ再生に大きく寄与することを明らかにした<sup>5)</sup>。熊上は自治会設立の際には行政や支援団体のサポートが不可欠であると指摘している<sup>6)</sup>。

このように、災害公営住宅について建築デザイン・入居者特性・コミュニティ形成からの視点で多くの研究がなされているものの、その整備・管理主体に着目している研究は見られない。

### 3. 研究手法

調査方法としては、関連文献の調査、ヒアリング調査 (2017

\* 正会員・福井銀行(The Fukui Bank, Ltd.)

\*\* 正会員・横浜国立大学(Yokohama National University)

\*\*\*非会員・岩手大学(Iwate University)

年6月～12月：大槌町役場民生部コミュニティ総合支援室・復興局住宅課、大槌町地域コーディネーター、大槌町社会福祉協議会、株式会社邑計画事務所、釜石市役所市民生活部地域づくり推進課・市民生活部生活応援センター・復興推進本部住宅整備室、釜石市社会福祉協議会、釜援隊協議会、陸前高田市市役所建設課・被災者支援室、陸前高田市社会福祉協議会、特定非営利活動法人陸前高田まちづくり協働センター、大船渡地域振興センター、岩手県沿岸広域振興局、岩手県社会福祉協議会、一般財団法人岩手県建築住宅センター、大槌町県営屋敷前アパート居住者・自治会、大槌町末広町町営住宅居住者、大槌町末広町町営住宅・松の下自治会、釜石市県営平田アパート自治会、陸前高田市県営枳ヶ沢アパート自治会、陸前高田市市営下和野団地自治会長)に加え、大槌町において災害公営住宅住民へのアンケート調査を実施した。

大槌町でのアンケートは、2017年12月に県営屋敷前アパート(2015年9月入居、151戸)、末広町町営住宅(2016年3月入居、52戸)という2つの災害公営住宅の住民(中学生以上)を対象として実施した。大槌町は、釜石、陸前高田市に比べ、災害公営住宅の整備が遅れており、災害公営住宅への移動直後の状況を把握できるため、アンケート対象地とした。アンケート調査では主に、「交流頻度・場所」、「自治会満足度」、「震災前居住地」などを聞いた。団地内の全戸の集合ポストへのポスティングにより配布し、団地の班長への手渡しを通じて回収した。配布数は279枚(県営204枚、町営75枚)、回収数は218枚(県営146枚、町営72枚)であり、回収率は県営で71.6%、町営で96.0%であった。

表1ではアンケート調査の回答者の属性を県営、町営に分けてまとめている。回答者の年代としては60代以上の割合が高く、町営においては70代以上の割合が全体の半数を占める。世帯人数に関しては県営では単身世帯居住者の割合が高い一方で、町営では2人世帯居住者の割合が半数を占めている。居住年数に関しては、県営は入居開始時期が約半年早いいため2年以上居住している割合が高い。

【表1】回答者の属性

属性		県営 (n=146)	町営 (n=72)
性別	男	66.7%	49.3%
	女	33.3%	50.7%
年代	10代	4.3%	0%
	20代	11.4%	1.4%
	30代	4.3%	2.8%
	40代	8.5%	8.5%
	50代	12.1%	15.7%
	60代	20.0%	21.4%
	70代	22.8%	24.2%
	80代	11.9%	25.7%
世帯人数	1人	43.7%	35.7%
	2人	33.1%	52.9%
	3～4人	21.1%	11.4%
	5人以上	2.1%	0%
入居期間	半年未満	4.6%	8.2%
	半年以上1年未満	15.6%	87.7%

#### 4. 岩手県及び大槌町・釜石市・陸前高田市における災害公営住宅の概要

岩手県及び大槌町・釜石市・陸前高田市における災害公営住宅の整備計画、整備状況、整備・管理主体を表2に示す。なお、本稿では整備主体に関わらず県が管理する災害公営住宅を県営団地、市や町が管理する災害公営住宅を市営団地、町営団地と呼ぶこととする。

表2から分かるように、災害公営住宅の建設の進捗状況は自治体によって大きく異なり、とくに大槌町では遅れている。また、自治体内における県営団地、市町営団地の比率も自治体によって異なっている。また、概して県営団地のほうが、住宅の規模が大きくなる傾向があることがわかる。

【表2】 災害公営住宅の整備・管理戸数

自治体	計画戸数(戸)	完成戸数(戸)	進捗率*	整備(戸)		管理戸*		平均規模(戸)**	
				県	市町	県	市町	県	市町
岩手県	5,872	5,062	86.0%	2,847	3,025	1,435	3,617	114	39
大槌町	885	481	51.4%	414	471	151	330	151	43
釜石市	1,316	1,214	92.2%	373	943	287	927	57	33
陸前高田市	885	885	100%	636	249	301	594	301	59

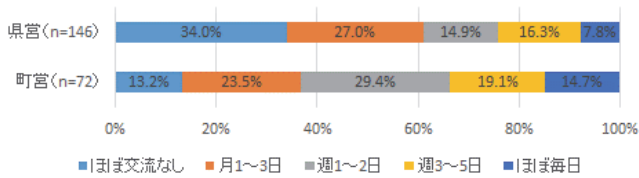
\*: 完成戸数、進捗、管理戸数については、岩手県は2018年1月、大槌町は2017年8月、釜石市は2017年11月、陸前高田市は2017年12月の数値である。  
 \*\*: 県営、市町営団地のうち、完成済みの集合住宅における1団地あたりの平均規模である。

#### 5. 大槌町の災害公営住宅におけるコミュニティ形成状況

次に、コミュニティの形成として、コミュニケーションの頻度や深さを指標に、前述した大槌町の県営、町営2つの災害公営住宅におけるアンケートから、災害公営住宅内におけるコミュニケーションの頻度や深さにより、コミュニティの形成状況を見ていく。具体的には、公営住宅内の他の入居者との交流頻度、公営住宅内の最も親密交流する人との付き合い方、公営住宅内の隣3軒の入居者の顔と名前の認識度を聞いた。

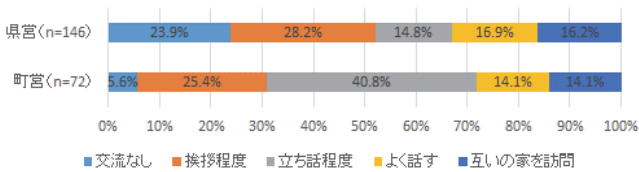
公営住宅内の他の入居者との交流頻度については、1=ほぼ交流なし、2=月1～3回、3=週1～2回、4=週3～5回、5=ほぼ毎日、公営住宅内の最も親密交流する人との付き合いについては、1=交流なし、2=挨拶程度、3=立ち話程度、4=よく話す、5=互いの家を訪問、公営住宅内の隣3軒の入居者の顔と名前の認識度については、1=ほぼ分からない、2=少し分かる、3=半分ほど分かる、4=だいたい分かる、5=ほぼ全員分かる、と点数をつけて、その平均値を表3にまとめた。

まず、他の入居者との交流頻度について見ていく。ここでは、「交流」とは挨拶だけでなく、少しでも会話をすることを指す。図1に示すように、町営団地のほうが入居者同士の交流の頻度が大きいことが分かった。表3からも町営住宅において有意(有意確率5%、以下同)に点数が高いことが分かる。



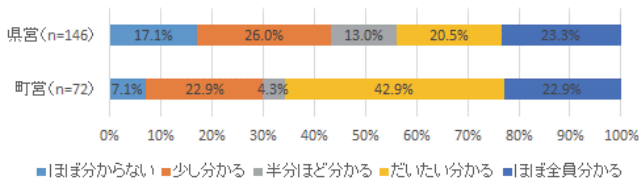
【図1】 公営住宅内の他の入居者との交流頻度

次に、公営住宅内の最も親密に交流する人との付き合いについての結果を図2に示す。なんらかの交流をしている割合は町営の方が多く、かつ全体的に町営の方が深い交流をしている傾向にあることが分かる。表3からも県営住宅よりも町営住宅の点数の平均値が有意に大きいことが分かる。



【図2】 公営住宅内の最も親密交流する人との付き合い

また、公営住宅内の隣3軒の入居者の顔と名前の認識度についての結果を図3に示す。町営団地の方が隣近所の人の顔と名前の認識度が高いことが分かった。また、表3より、町営の方が県営よりも有意に点数が高いことも分かる。



【図3】 公営住宅内の隣3軒の入居者の顔と名前の認識度

以上より、居住年数の短い町営住宅の方が長い県営住宅と比較して、公営住宅内で密なコミュニケーションをとっていることが明らかになった。

しかしながら、上記のようなコミュニケーションの頻度の差は、性別や年代、世帯人数などの回答者の属性に寄るところも大きいと考えられる。そこで、性別、年代（大部分を占める60代、70代、80代）、世帯人数（大部分を占める1人、2人）ごとに、2団地間の平均値の差を比較する。その結果、大部分は県営よりも町営の方が大きな数字となった。同じ属性間で町営、県営で平均値に有意な差があったのは、男性の交流頻度と隣3軒の認識のみであり、両者とも町営の方が大きな数値となった。以上より、居住者の属性（性別、年代、世帯人数）による影響は大きくないと考えられる。

【表3】 町営と県営のコミュニティ形成

	主体	交流頻度	最も親しい人の交流	隣3軒の認識
全体	県営	2.37*	2.75*	3.07*
	町営	2.99*	3.06*	3.51*
女	県営	2.67	3.09	3.39
	町営	3.00	3.15	3.59
男	県営	1.87*	2.17	2.55*
	町営	2.94*	2.97	3.49*
60代	県営	2.58	2.71	3.46
	町営	2.73	2.93	3.40
70代	県営	2.77	3.34	3.53
	町営	3.50	3.23	3.94
80代	県営	3.18	3.44	3.11
	町営	3.24	3.00	3.17
1人	県営	2.60	3.15	3.42
	町営	2.71	3.20	3.42
2人	県営	2.53	2.79	3.21
	町営	2.97	3.03	3.49

注：\*は平均の差の検定（ウェルチ検定）により、有意確立5%で平均値の差が認められたもの。

### 5. 災害公営住宅におけるコミュニティ形成のための整備者・管理者による取り組み

次に、対象自治体において、コミュニティ形成を図るための整備・管理における取り組みとして、とくに県営と市町営で差が見られた建築デザイン、旧居住地区希望世帯の優先入居、入居プロセスについて、概説する。

#### 5-1 建築デザイン

県が整備した住宅においては、2012年9月に策定した「災害公営住宅の整備に関する方針」を元に、2013年1月に公営住宅法第5条の規定に基づく整備基準を適用した「岩手県災害公営住宅設計基準」が策定された。従来の公営住宅の建築デザインに倣って片廊下形式の団地が設計された。設計段階で地域の住民の意見の聴取はとくに行わなかった（大槌町役場建設課・釜石市役所復興推進本部住宅整備室・陸前高田市役所建設課のヒアリングより）。

一方、大槌町が整備した住宅、例えば末広町町営住宅では、町役場職員とUR都市機構が共同設計を行ったため、町役場職員の意見が反映された建築デザインの住宅が建設された。その一つとして、コミュニティ形成のために、入居者同士が気軽に立ち話をしたり、集まったり出来る「みんなの広場」、エントランスにはちょっとした待ち合わせにも使える「ベンチ」（写真1）や「小上がりの畳の間」（写真2）を設けるなどしている。（大槌町役場建設課のヒアリングより）

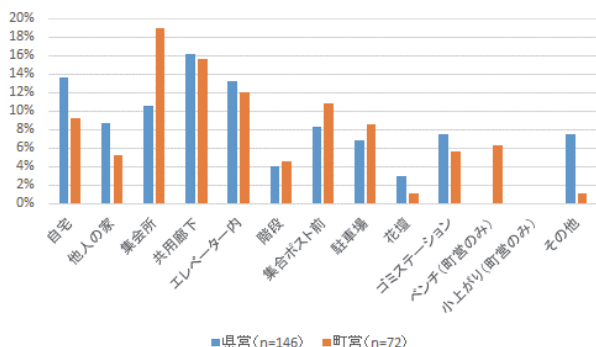


【写真1】 末広町町営住宅（大槌町）のベンチ（著者撮影）



【写真2】 末広町町営住宅（大槌町）の小上がりの畳の間（著者撮影）

また、大槌町におけるアンケート調査の結果、図4に示すように、県営団地では、共用廊下、自宅、エレベーター内で、町営住宅では、集会所、共用廊下、エレベーター内で交流が多い結果となった。町営では、住民の交流場所として「ベンチ」と「小上がり」が設置されており、そのうちで特に、ベンチでは交流が行われていることが明らかになった。



【図4】 災害公営住宅敷地内における他の入居者との交流場所 (全回答者に占める割合) (複数回答)

釜石市では、市役所職員と民間企業が設計段階で、入居内定者からヒアリングを行ったり、工事進捗状況説明会を行ったりすることにより、居住者の意見を反映させた団地を建設するように努めた。例えば、大町復興住宅1号は、市街地に建設されているため様々な住民が集まると予想されていた。これらの人々の近隣関係を緩やかに繋ぐために、4つのシンプルな箱を配置し、それらを繋ぐ「縁側」のようなスラブを外周させた構成になっている。また近隣関係を繋ぐコミュニティのための「縁側」空間に加え、住棟で囲まれた中庭である「通り庭」を設けることによって住棟間に適度な距離感を持たせ、住戸内部に近隣住戸と共有する公空間と落ち着いた私空間を内包可能な計画になっている(写真3)。(釜石市役所復興推進本部住宅整備室のヒアリングより)



【写真3】 大町復興住宅1号（釜石市）の外観(著者撮影)

なお、陸前高田市においても、大槌町と同様に市役所職員とUR都市機構が共同設計を行った(陸前高田市建設課のヒアリングより)。

## 5-2 旧居住地区希望世帯の優先入居

県営団地では、とくにその地区に震災前に居住していた住民の旧居住地区への優先入居は行っていない<sup>(1)</sup>。一方、災害公営住宅入居後に孤立世帯が生じないよう、震災前の地域とのつながりを再生するため、大槌町、釜石市、陸前高田市では旧居住地区希望世帯の優先入居を行っている。

本調査で実施した、大槌町の県営、町営災害公営住宅におけるアンケートで震災前の居住地を聞いたところ、県営団地が立地する源水地区に震災前に住んでいたのはわずか2.1%であったが、町営団地では、立地する町方地区に住んでいた人が81.2%にも昇った。

また災害公営住宅内における震災前居住地区の知り合いの数を尋ねたところ、県営で平均2.6人、町営で9.1人であった。第2章で述べた、公営住宅内の他の入居者との交流頻度、公営住宅内の最も親密交流する人との付き合い、公営住宅内の隣3軒の入居者の顔と名前の認識度と、震災前居住地区の知り合いの数の相関係数はそれぞれ、0.30、0.40、0.36と緩い相関関係があり、旧居住地区希望世帯の優先入居を行い、震災前の居住地区での知り合いが多い方がコミュニティの形成は促進されると言える。

以上より、旧居住地区希望世帯の優先入居を行っている市町営団地のほうが、コミュニティを形成しやすい状況にあると言える。しかしながら、震災前に他の地区に住んでいた住民がコミュニティに入りやすい配慮が必要であると考えられる。また、特に人気の高い災害公営住宅においては、公平性の面での配慮も必要になる。

## 5-3 入居手続時における顔合わせの機会

入居までの手続きにおいて、入居者が顔を合わせる機会について、県営団地と市町営団地では大きな違いが見られた。

### (1) 岩手県営団地

県営団地においては、入居時の説明会は県の業務時間内である平日の9時~17時の間に開催され、欠席者については後日個別説明を行う。また従来の公営住宅の入居手続きに倣って、入居契約書類を提出し、確認後に鍵を交付するため、説明会と鍵渡しは別日に設定されている。この入居プロセスは、従来の県営住宅と同じプロセスである。(岩手県沿岸広域振興・一般財団法人岩手県建築住宅センターのヒアリングより)

### (2) 大槌町営団地

大槌町営団地の場合は、入居決定後、説明会の開催前に契約書類を送付し、説明会までに確認が終わっているため、説明会と鍵渡しを同日に行っている。従来の町営住宅では、説明会と鍵渡しは平日に別日に行われていたが、災害公営住宅が従来の公営住宅とは異なり特殊な事情(高齢者が多い、入居者が一斉に入居する)があるため、同日に行うようにした。また、参加率を上げるため、

高齢者の場合、遠方に住む家族と一緒に参加をし、部屋を見に行く場合が多いため、説明会、鍵渡しは土日に行った。(大槌町役場復興局住宅課のヒアリングより)

#### (3) 釜石市営団地

釜石市営団地においては、入居者の参加率を上げるために、説明会、部屋決め、鍵渡しを同日かつ土日に実施している。さらに、説明会と同時に住民交流会も開催している(一般財団法人岩手県建築住宅センターのヒアリングより)

#### ④ 陸前高田市営団地

陸前高田市営団地においては、部屋決め、説明会は同日かつ土日に実施している。基本的に、従来の公営住宅入居手続きに倣ったプロセスとなっているため、別日に鍵渡しを行う。(陸前高田市役所建設課のヒアリングより)

このように、県営住宅に関しては、一般的な県営住宅と同じプロセスに従って入居が進められたのに対し、市町営住宅では、住民が初めて顔を合わせる機会である説明会を土日に開催する、説明会と鍵渡しを同日に行うなど、説明会への参加率を上げるための、または災害公営住宅の特性を鑑みた柔軟なプロセスが取られていた。さらに、釜石市営団地に関しては、説明会と同時に住民交流会を開催した。

## 6. 自治会形成支援

次にコミュニティ形成の基盤であると言える自治会の形成について見ていく。災害公営住宅の開設後の自治会の設立に当たり、住民だけの自治会設立は困難であるため行政や支援団体のサポートが必要となる<sup>9)</sup>。そこで、以下では自治会の形成の支援者にヒアリングを行った結果を自治体ごとにまとめる。なお、災害公営住宅の自治会形成支援については県管理・市町管理に関わらず、すべて各自治体に委任されている。

### 6-1 大槌町

大槌町では、2017年12月時点において3団地(県営1団地、町営2団地)で入居が開始されており、全ての団地で自治会が形成されている。また県営も町営も自治会形成の過程に大きな差はない。

大槌町の自治会設立プロジェクトチームのメンバー6名(大槌町役場コミュニティ総合支援室4名、町から業務委託を受けている民間コンサルタント会社2名)にヒアリング調査を行った結果、県営団地のほうが自治会の形成に困難な点が多く、以下の4点が障害になっていたことが明らかになった。

#### (1) 管理人と自治会との役割分担

県営団地では、一般的な県営住宅の管理の方法に倣い、一部の業務(文書の配布、共益費の徴収・支払い、入居者への指導、入居者の不在や無承認での増改築、施設の破損や毀損などの指定管理者への報告)を住民から選出された管理人が行うことになっている。管理人は入居後1カ月程度で県から委託されるのに対して、自治会は入居から半年以上経ってから町の支援を得て設立される。したがって従来管理人が行っていた仕事内容と自治会の仕事

内容が重複することが多く、双方の役割分担が難しい。

#### (2) 調整先の多さ

県営団地の建物管理については一般財団法人建築住宅センター、管理人については岩手県沿岸振興局土木部、コミュニティ支援については岩手県復興局生活再建課といったように、問題によって問い合わせ先が異なる。また問い合わせた場合も、県が縦割り体制で情報交換がされていないため回答までに時間がかかる。

#### (3) 入居者情報が非公開であること

県営団地の場合は、入居者情報は個人情報のため、町役場が入手することができない。その結果、支援方針の決定に遅れが生じてしまい、自治会設立にも時間がかかってしまう。そのため、役場が持っている情報のみで対応するか、実際に交流会や準備委員会に参加することによって情報を集めている。

#### (4) 入居者の出身地が様々であること

県営住宅は、町内外問わず、県内の様々な地域から入居しており、また前述したような旧居住地区希望世帯の優先入居の制度もないため、住民同士が顔見知りである場合が少ない。その結果、閉じこもりがちになり、外部との接触を断ってしまう入居者もいる。入居後に交流会を開いても参加率は県営の方が低い。

## 6-2 釜石市

釜石市では、2017年10月において25団地(県営4団地、市営21団地)で入居が開始されており、14団地で自治会が形成されている。準備委員会の段階が1団地、交流会の段階が3団地、既存の町内会への組み込みが2団地、設立しない団地が5団地である。また釜石市では県営も市営も自治会設立の過程に大きな差はない。

釜石市のプロジェクトチームのメンバー7名(市民生活部地域づくり推進課2名、市民生活部生活応援センター1名、釜石市社会福祉協議会2名、釜援隊協議会2名)にヒアリング調査を行った結果、やはり県営団地について課題があり、以下の点が障害になっていたことが分かった。

#### (1) 入居者情報が非公開であること

大槌町の場合と同様に、市が入居者情報を県から入手できず、入居状況が分からないため、第1回の住民交流会を開くタイミングが市営よりも1~3カ月遅れてしまう。その結果、入居から自治会設立までに時間がかかり入居者に不安を与えてしまう。自治会が形成されるまで、ゴミ出しルールや管理者が不透明であり、一部の有志が行っている団地もあった。

## 6-3 陸前高田市

陸前高田市では2017年12月において11団地(県管理1団地、市管理10団地)で入居が開始されており、全ての団地で自治会が形成されている。また、陸前高田市では県管理と市管理で、異なった自治会形成の過程を採用している。

陸前高田市の建設課1名にヒアリング調査を行った結果、県営の場合は以下の2点が障害になっていたことが分かった。

#### (1) 多くの関与団体の連携の難しさ

県営団地の場合、市営の場合に比べて支援者の人数が多いため、

各々の予定を合わせることに苦労した。市営の場合は表4に示すように、陸前高田市建設課と社会福祉協議会の2団体のみが関与しているが、県営に関しては、非常に多くの主体が自治体設立に関与していた。

【表4】 市営・県営の災害公営住宅における支援団体（陸前高田市）

	市営	県営
県		建築住宅課（住宅管理） 復興推進課（被災者支援）
市	建設課	総務課（行政区） 保健課（健康教室・相談、介護予防教室、家庭訪問） 地域福祉課（緊急通報装置、配食、見守り） 被災者支援室（被災者生活再建支援補助） 建設課（市営災害公営住宅管理、自治会設立支援） まちづくり戦略室（市内のコミュニティ施策）
関係団体	陸前高田市社会福祉協議会	陸前高田市社会福祉協議会（訪問・傾聴・交流サロン） 特定非営利活動法人陸前高田まちづくり協働センター（まちづくり支援） 陸前高田市復興支援連絡会（仮設住宅等コミュニティ支援） 岩手大学三陸復興・地域創生推進機構（被災地コミュニティ再生、アドバイザー）

## (2) 規模が大きい

例えば、県営栃が沢アパートは301世帯の大規模団地であるため、複数のグループに分けて会を開催する必要があり労力と時間を要した。

以上をまとめると、概して自治会の形成支援は県営団地のほうが難しいことが明らかになった。その背景としては、規模の大きさ、個人情報の受け渡しの問題、入居者の出身地が様々であること、管理人の問題などがある。さらに、県営団地においては、関連主体が多く、連携が構築された場合は包括的な支援が期待できる反面、その連携構築が難しいという課題もあった。

## 7. 結論

本研究においては、災害公営住宅における整備・管理主体毎のコミュニティ形成状況、コミュニティ形成促進のための整備・管理上の取り組み、自治会形成における課題についての検討を行った。コミュニティ形成状況に関しては、災害公営住宅内のコミュニケーションの頻度と深さで測ったところ、大槌町の対象住宅においては、町営住宅の方が県営住宅よりも強いコミュニティが形成されていることが明らかになった。その背景の一つに、後述する旧居住地区希望世帯の優先入居があると言えよう。

コミュニティ形成促進のための取り組みに関しては、建築デザイン、旧居住地区希望世帯、入居前の居住者顔合わせの機会などのコミュニティの形成を促進する取り組みがなされている市町営住宅に対して、県営住宅は整備、入居を一般的な県営住宅と同様に行っており、そのような取り組みは見られなかった。

さらに、自治会の形成支援に関しても、研究対象とした3自治体ともに、規模の大きさ、個人情報の問題などから県営の方が困難であったとの結果だった。県営団地独自の管理人制度が問題をより困難にした事例もあった。

このように、コミュニティ形成、自治会の形成といった、災害公営住宅入居時の課題において、県整備、管理の住宅の方がより困難になる傾向にあると言えよう。その背景の一つには、県整備、管理の住宅の場合、一般的な県営住宅と同様の基準で整備、管理をしていることがあると言える。コミュニティ形成の促進のためには、災害公営住宅という特殊性を考慮して、設計や管理人制度、入居申請・手続きなど、一般的な県営住宅とは異なる基準で整備、管理するための柔軟な制度や体制づくりが効果的であると考えられる。また、現地の事情により精通した市町の職員の設計への参加なども効果的であると考えられる。今回、とくに市町営住宅で採用されていた旧居住地区希望世帯の優先入居制度はコミュニティ形成に大きく貢献したと考えられる。しかしながら、この制度は公平性の問題や、被災者の流動性を阻む可能性もある。旧居住地区希望世帯の優先入居制度は、被災者の特徴から、とくにコミュニティ形成を促進する必要があるか否かで導入を検討することが望ましいと考えられる。県営、市町営の団地の設置の割合、立地に関しても、高齢者などコミュニティ形成の促進が特に必要な被災者の対象者における割合も、検討における一つの指標になると考えられる。

また、当初、県営住宅における居住者の情報を、自治会の設立支援を行う市町役場が得ることが難しかったが、その後、要望を受けて、入居時に同意書を提出した入居者については、情報の提供を行うことができるようになった。このような、障害となった事項に関する知見の蓄積も、今後発生する自然災害における災害公営住宅の整備、管理のために必要なことである。

## 脚注

- (1) 県営では募集戸数の7割を被災時にその自治体に居住していた被災者の枠として設けている。ただし、釜石市の県営では市の枠の設定を地区単位まで狭めており、例えば、県営嬉石第1団地での市の枠（7割）は「被災時に釜石市嬉石町、大平町居住していた被災者」としている。

## 参考文献

- 1) 塩崎賢明：復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災 岩波書店 2015
- 2) 小野田泰明, 佃悠：新建築 第91巻13号 2016年8月別冊 集合住宅の新しい文法—東日本大震災復興における災害公営住宅 株式会社新建築社 2016
- 3) 植田達郎, 河田恵昭, 高田光雄, 平田延明：災害復興公営住宅における居住者属性の分析, 都市住宅学 35号, p149-154, 2001
- 4) 巖爽：リビングアクセスの可能性, 新建築, 第91巻13号, p116-117, 2016
- 5) 西田奈保子, 小川美由紀, 松本暢子：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注目して—, 都市計画論文集, Vol. 49 No. 3, p1017-1022, 2014
- 6) 熊上崇：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, 第4号, p53-68, 2016