

令和元年6月28日現在

機関番号：11201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2018

課題番号：26504009

研究課題名(和文) 周辺地域との関係性からみた災害公営住宅におけるコミュニティ形成過程

研究課題名(英文) Analysis of community organization in disaster recovery public housing from the viewpoint of relationship with local community

研究代表者

福留 邦洋 (FUKUTOME, KUNIHIRO)

岩手大学・地域防災研究センター・教授

研究者番号：00360850

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では住宅(団地)内の入居者コミュニティと周辺地域との関係がどのように形成、変容するかという視点から災害公営住宅におけるコミュニティ形成のあり方について検討した。調査の結果、同じ自治体の災害公営住宅においても住民の組織化プロセスの異なることがわかった。また、管理組織をつくるだけでなく、コミュニティづくりまで繋げることが大切であることが明らかになった。災害公営住宅で管理組織を創設、維持するためには、入居者と組織のリーダーとの信頼関係を築くことが重要であるとともに、安定するまでは入居者以外からの支援を必要とする傾向がみられ、継続性という点から周辺地域は有効であることがうかがわれた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究を通して得られた知見が、東日本大震災の被災地に数多く建設された災害公営住宅におけるコミュニティ形成、持続の支援活動に活かされる可能性のあることは意義があると考えられる。またこの知見は、予想されている東南海・南海地震など今後の巨大地震等大規模災害発生に伴う災害公営住宅のあり方にも援用できると考える。

研究成果の概要(英文)：Residents of disaster recovery public housing are many elderly people and are not used to living in flats, apartment houses. Therefore, knowledge of neighborhood association and management organizations in apartments was poor, and there was little interest.

Based on these situation, there were some cases that administrative and social welfare councils supported the establishment of residents' organizations. On the other hand, there were cases where existing local residents' associations assisted organization creation by residents of disaster public housing.

As a result of the survey, it was found that the organization process of residents of disaster recovery public housing in the same municipality differed. Moreover, it became clear that it is a community making rather than creating an organization. In order to create and sustain a management organization in disaster recovery public housing, it is important to build relationships among residents and leaders trusted by many residents.

研究分野：地域復興

キーワード：震災復興 災害公営住宅 コミュニティ

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

阪神・淡路大震災では、大規模高層住宅団地形式の災害公営住宅に、様々な応急仮設住宅から多くの高齢者が入居し、新たな入居者コミュニティ（入居者間の交流）を構築することができず「孤独死」に至るケースが頻発し問題となった。

新潟県中越地震では、被災地集落内の災害公営住宅において従前コミュニティが継承されたが、遠隔地の場合は、阪神のケースと同様に入居者コミュニティの形成が必ずしも十分ではなく、そればかりか、周辺地域から孤立するという課題も報告された。

東日本大震災では、応急仮設住宅の入居者コミュニティを継承できる災害公営住宅を、入居者有志と共に仙台市に計画提案する実践的研究を通して、仙台市が計画する災害公営住宅の内容に対し、被災者が入居後のコミュニティ形成について様々な点で不安を感じていることを指摘されている。一方、被災地から遠隔の市街地で災害公営住宅を受け入れる地元町内会もまた、災害公営住宅入居者とのように、そしてどのような関係を構築すべきか不安を感じていることが聞かれている。

これらの課題は、東日本大震災において多数の建設が進む災害公営住宅においても生じるであろうことは想像に難くない。にもかかわらず、行政・民間を問わずこれらへの具体的な対策は見られない状況にある。

2. 研究の目的

仙台市内に建設される災害公営住宅を対象として、入居から数年間における「入居者コミュニティ」と「周辺地域との関係性」、それぞれの形成・変容過程の実態を詳細に把握・記録し、それがもたらす「安全安心な居住」と「周辺地域のまちづくり」の可能性、隘路、限界、問題点を検証する。得られた知見をもとに、災害公営住宅計画における、入居者コミュニティ形成のあり方とその支援方を検討することが本研究の目的である。

3. 研究の方法

仙台市では30数か所の災害公営住宅が計画されている。これらの災害公営住宅における入居者コミュニティの形成過程と、周辺地域との関係構築過程を把握する。調査方法は大きく三つに分けられる。一つ目は「ヒアリング」。入居者組織、地域地区町内会、支援等で関係する外部団体等にヒアリングを行う。ヒアリングを行った災害公営住宅の中から数ヶ所を対象として、入居者組織及び地域町内会のコミュニティ活動に申請者らが実際に参画し、コミュニティ形成等の状況を詳細に把握する。三つ目は「アクションリサーチ」。仙台市青葉区A地区町内会との協働により、同地区に建設される2つの災害公営住宅と地元町内会との関係構築を支援しその効果を検証する。

4. 研究成果

(1)仙台市青葉区A地区の災害公営住宅の地域協議へ定期的に参加し、入居開始までの受け入れ地域（住民）の考え、取り組みについて概要把握に努めた。受け入れ地域側では、被災者への配慮、支援というだけでなく、被災者との関係性構築への不安、災害公営住宅が建設されることによる土地利用変化への関心がうかがわれた。特に住宅に設置される集会施設は地域住民との共用となっており、地域住民側が能動的に取り組む一因となっている。災害公営住宅建設時に設ける集会施設等を当該住宅入居者と既存地域住民が共用する形式は仙台市独自の取り組みと考える。

集会施設が共用となる仙台市内のA地区災害公営住宅とB地区災害公営住宅を比較すると、それぞれの地域における既存の集会所は老朽化が進み、建て替え要望が東日本大震災発生前から出されていた。既存町内会等地域住民の集会所に関する希望と災害公営住宅の運営に周辺既存町内会の協力を得たい行政側の思惑が繋がったと考えられる。周辺町内会等による災害公営住宅に関する活動内容は、入居者向けの地域案内マップの作成や入居者訪問など共通する活動はみられるものの、相違点が多い。A地区では、入居者や集会所だけにとどまらず、花壇や菜園、住宅フェンスなどと土地利用や環境への関心も高い。活動初期の大きな争点が建設敷地の大木の存否であったことと無関係ではないと思われる。また災害公営住宅について既存地域住民に理解を促すための住民説明会を複数回開いていることも特徴といえる。入居者を支援するというよりも自分たちのまちづくりの一環として災害公営住宅を捉えようとしているよううかがえる。B地区では、会の設立目的が入居者支援を前面に掲げていることもあり、集会所以外の施設や土地利用などを議論、検討している様子はうかがえない。

こうした取り組み、関心の違いは、それぞれの組織の構成にも表れている。A地区では初期の考える会は町内会や子供会など既存の地域組織で始まり、回数を重ねる過程で、区まちづくり推進課や区社会福祉協議会なども関わるようになった。事務局機能は当初から今日まで町内会が務めている。一方、B地区では最初から地域団体と行政担当課などで構成され、継続している。事務局は実質的に社会福祉協議会が担っている。

(2)次に仙台市宮城野区や太白区、若林区内に立地する災害公営住宅の自治会長、班長等リーダー的立場の人物へリーダー選出の過程等について聞き取り調査を行った。自己推薦等の場合もあるが、周辺既存地域の町内会や行政等支援者側からの働きかけで選出された事例の多いこと

が明らかとなった。

(3)一方、入居者の行動を理解する参考として、過去の震災復興（新潟県中越地震）における災害公営住宅の事例を取りまとめた。新潟県中越地震における災害公営住宅の入居者は、当初は従前居住地（災害発生当時の居住地）との関係性を重視している割合が高かったものの、時間の経過とともに、災害公営住宅内コミュニティの形成や住宅周辺地域との関係性に関心が高まりつつある事例が確認できた。高齢化の進行にともなう移動手段の制約など物理的な側面と次第に新しい居住地の周辺と関係性を築こうとする動きは、東日本大震災の災害公営住宅においても考慮すべき要素と考えられる

そこで、仙台市太白区C地区の災害公営住宅の入居者に対して質問紙調査（241世帯、回収率77.2%）を行い、生活環境の変化等への意識や近隣とのつきあいなどについて把握を行った。

C地区の災害公営住宅に入居後、同居人以外で生活上の問題などを相談できる相手については、「親類」とする世帯がいずれも過半数をしめる。「特にいない」とする世帯は、仙台市外からの入居者15%、市内からの入居者18%とわずかではあるが市内からの入居者の方が高い。数字的には多くないものの、仙台市内からの入居者は、区役所、警察、消防等「行政関係者」(4%)、「町内会、民生委員」(2%)などがみられることに対して市外からの入居者は皆無である。一方、仙台市内の「親類」や「友人・知人」を相談相手とする割合は、仙台市外からの入居者が57%であり、市内からの入居者の54%より高い。仙台市外からの入居者は、離れても「被災発生当時居住していた地域の友人・知人」を頼りにしている世帯が一定割合(7%)いる反面、従前居住地よりも仙台市内の親類や友人・知人を相談相手とする割合の方がきわめて高いといえる。また、親類、行政関係者以外で日常生活における気軽な会話の相手について(図4)は、「特にいない」とする世帯が、仙台市外からの入居者44%、市内からの入居者45%といずれも多く、災害公営住宅でコミュニティ構築を進めていく必要がある。「隣の人」や「同じ建物など近所の人」と気軽に会話できている世帯が、仙台市内からの入居者(25%)より仙台市外からの入居者(32%)の方が高い。C地区仮設住宅からのコミュニティ入居者(46%)に比べると少ないものの、仙台市外からの入居者は市内からの入居者よりも積極的に近所づきあいを始めている事例が多いといえるかもしれない。ちなみにC地区第1住宅では2015年9月に、C地区第2住宅では2016年2月にフロア毎の交流会が実施され、世話人会(自治組織設立準備会)等が同じ階や近隣との顔がみえる関係づくりを働きかけている。

震災発生時に居住していた地域との行き来については、仙台市外からの入居者は半数(50%)が現在も「ある」と答えていることに対して、市内からの入居者は4人に1人の割合(24%)となっており、遠方入居者の方は震災発生当時の居住地とのつながりを残している世帯が多い。ちなみに震災発生後の仮住まい(プレハブ応急仮設住宅、みなし仮設住宅等)していた地域との行き来について、仙台市外からの入居者は「ある」が23%、市内からの入居者は「ある」が18%といずれも低い割合になっている。震災発生時に居住していた地域で仲のよかった人との交流については、「現在も交流がある」と答えた世帯が、仙台市外からの入居者は38%、市内からの入居者は32%と行き来に比べると大きな違いにはなっていない。両者の往来の違いは何であるのか往来の目的(複数回答)をみると、仙台市外からの入居者は「墓参り」が14世帯と最も多い(市内からの入居者で「墓参り」を挙げたのは2世帯)。仙台市内からの入居者でもっとも多かったのは「友人・知人」の7世帯である。

このように仙台市外からの遠方入居者は、利便性や仙台市内の親類、友人・知人を重要視しつつ、住居形態という物理的な環境の変化に直面している。遠方からの入居者には従前地(災害発生当時の居住地)とのつながりを残している世帯が一定割合存在することが確認できたことから新潟県中越地震等過去の災害事例と共通する傾向と考えられる。しかし、従前居住地との往来は墓参りなど限られた機会となる中で、近隣(市内)からの入居者と比べて災害公営住宅における人間関係の構築を積極的に行おうとしているようにもうかがわれる。

(4)そして、アクションリサーチとして3年間継続して仙台市青葉区A地区の災害公営住宅の地域協議に参加し、過程の把握に努めた。調査2年目には入居がほぼ完了し、入居者間における役割分担、住宅(団地)内自治への受け入れ地域側の支援などの動きが確認できた。住宅内の班長等受け入れ地域の既存町内会役員との信頼関係が築かれつつあるようにみえる一方、入居者の中には集会所等住宅と地域との共用等に関する理解が深まっていない側面ももうかがわれた。

そこで調査3年目には、複数回にわたるワークショップを行い、これまでの活動を振り返り、成果と課題について整理することに努めた。

ワークショップからみえた成果としては、災害公営住宅の建設と入居者との関係性等に関する住民勉強会を通して周辺地域の町内会などが活発化したとの指摘が住民から得られた。これまで発言の少なかった女性などが自身の考えを述べるようになるなど住民の地域活動へ積極性が高まった。また周辺地域の住民の働きかけにより災害公営住宅の運営組織が設けられた。課題としては、災害公営住宅における管理・運営ルールの認識共有、整備の進んでいないことがあげられる。災害公営住宅の入居者の一部からは、周辺地域住民主導で進められているとの不満ももうかがわれる。行政も災害公営住宅におけるコミュニティ形成には関心が高く、関連する支援制度や助成金も存在するが、こうした助成金に関する行政とのやりとりは実質的に連合町内会など周辺地域の既存組織が窓口となっている点も一因である。当該地域は、仙台市内でも

震災の被害が比較的少なかった地区なので、被災者（災害公営住宅入居者）と非被災者（周辺地域の住民）という意識が災害公営住宅入居者側に存在する。この対立軸を超えた枠組み、概念の提示と理解が両者の関係性構築には必要である。

ただし、入居から3年が経過し、入居者の中から自発的に住宅（団地）の管理・運営に取り組む事例が確認できるようになった。仙台市内では行政や社会福祉協議会などの支援により組織形成されることが多いことからすると数少ない事例である。2年以上にわたる既存周辺地域の住民等による根気強いつきあい、入居した住民の気づきや危機感などから形成されたと考えられ、一定以上の時間が必要である。

災害公営住宅の住民組織等コミュニティ形成への行政支援制度は入居から1年程度までが多い。しかし入居者自身の自発性等を引き出すためにはそれ以上の期間が必要と考えられ、長い関係性を持続させるという点からも既存周辺地域住民等の関わりの必要性、有用性がうかがわれる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計5件)

- ・小杉学、復興公営住宅を迎え入れる地元の取り組み - 仙台市青葉区霊屋下地区を事例として -、日本建築学会（神戸大学）2014
- ・福留邦洋・小杉学、災害公営住宅入居時の地域受け入れ態勢に関する比較 - 東日本大震災の仙台市青葉区と太白区の事例から -、日本建築学会（東海大学）2015年
- ・小杉学・福留邦洋、復興公営住宅を迎え入れる地元の取り組み - 仙台市青葉区霊屋下地区を事例として その2 取り組みの成果 -、日本建築学会（福岡大学）2016年
- ・福留邦洋・新井信幸・三矢勝司、災害公営住宅における遠方入居者の環境変化に関する調査 - 仙台市・あすと長町地区を対象として（その3） -、日本建築学会（福岡大学）2016年
- ・Kunihiro FUKUTOME、Analysis of Community Organization of Residents Living、Global Conference on the International Network of Disaster Studies in Iwate, Japan、2018

〔図書〕(計2件)

- ・中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会、中越地震から3800日、ぎょうせい、2015年、281
- ・東日本大震災合同調査報告書編集委員会、東日本大震災合同調査報告 建築編 10 建築計画、日本建築学会、2016年、304

〔産業財産権〕

出願状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：小杉学

ローマ字氏名：KOSUGI Manabu

所属研究機関名：明海大学

部局名：不動産学部

職名：准教授

研究者番号（8桁）：30410856

(2)研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。