

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～

Social support for community-building
at the apartment housing for evacuees:

Minpuku's research and residents' association in Iwaki city in Fukushima

熊上 崇

KUMAGAMI Takashi, PhD.

要約

東日本大震災から5年が経過し、被災者や原発事故による避難者は、仮設住宅から災害公営住宅へ移行しつつある。しかし、入居者だけでは自治会を設立、維持していくことが困難である。特に福島県では、災害公営住宅内のコミュニティ形成だけでなく、避難先の地域コミュニティに参加するという二重のコミュニティ形成が求められる。そこで、福島県における「コミュニティ交流員事業」を受託している、福島県いわき市のNPO法人「みんぷく」と自治会長への調査を通じて、被災地における災害公営住宅でのコミュニティ形成のモデルと課題を明らかにした。

災害公営住宅でのコミュニティ形成は、入居前交流会の実施や、集会所でのコミュニティ交流員の常駐、自治会設立、地域コミュニティへの融合というプロセスがある。「みんぷく」コミュニティ形成モデルは、住民が主体となるソーシャルサポート実践であり、コミュニティ感覚を促進するコミュニティ・エンパワメントの手法といえる。

キーワード：東日本大震災、災害公営住宅、コミュニティ・エンパワメント

Abstract

The Great East Japan Earthquake occurred five years ago, and many people shifted from temporary housing to the apartment housing for evacuees. The residents faced severe problems with regard to establishing and maintaining the residents' association. The Fukushima evacuees affected by the nuclear plant accident particularly faced the following two problems: community-building among themselves and adjusting in the regional community. The evacuees in Fukushima require social support for building the residents' association and community. Minpuku, a non-profit organization, conducted a community support program for the evacuees. We determined the process to establish and maintain the residents' association and adjust in the regional

community based on the research provided by Minpuku.

Some activities such as having a gathering before moving in, being a community supporter at Minpuku and assembling in the meeting place during the evacuee's first year at apartment housing, and establishing and supporting residents' association were conducted to adjust in the regional community. We concluded that the process was a model to support the community of evacuees; further, it was a method to facilitate community empowerment and inculcate a sense of community.

Key words: The Great East Japan Earthquake, The apartment housing for evacuees, community empowerment

Ⅰ 震災復興とコミュニティ

2011年3月11日の東日本大震災から5年5ヶ月が経過した(2016年8月現在)。この震災では死者数15,894人、行方不明者2,558人と、多くの方が犠牲となった(警察庁, 2016)。原発事故のあった福島県では、地震・津波による直接死は1,613人であるが、避難中に死亡した「震災関連死」は2,038人(全国で3,472人)である(復興庁, 2016.3)。また、地震や津波で家を失ったり、原発事故により帰還困難となり、仮設住宅や公営住宅での生活を余儀なくされている避難者は全国で129,402人おり、そのうち45,602人が仮設住宅、公営住宅などに避難している(復興庁, 2016)。

ここ数年、仮設住宅から災害公営住宅への移行が進んでおり、福島県(2016)によると、原発事故による避難者向けの災害公営住宅は県内70団地、4,890戸の整備計画がある。そのうち、沿岸部の原発事故避難者が多く居住しているいわき市には17団地、1,768戸が計画され、2016年8月現在、414戸が完成したが、他は建設中または用地取得中である。また、いわき市内で地震・津波により家を失った人のための市営の災害公営住宅は、市内に19団地、1,513戸が完成しており、2014年度より入居が開始されている。

このように、仮設住宅から鉄筋コンクリート建ての災害公営住宅への移行により住環境は改善されるが、仮設住宅などで作られたコミュニティが解体し、住民が孤立するおそれもある。阪神淡路大震災では、仮設住宅よりも災害公営住宅への転居後のほうが、孤独死やアルコール依存症などが多かったことが報告されている(塩崎, 2014)。塩崎(2014)は、災害公営住宅移行に関する最大の問題はコミュニティの崩壊であると述べ、以前は楽しく近所付き合いをしていた人々が、「挨拶程度のつきあい」、あるいは「ほとんどつきあいが無い」状態になる。そこで入居した人々の孤独死を防ぎ、自治会活動を維持していくために、災害公営住宅でのコミュニティ形成が重要な課題になると指摘している。

一方で、災害公営住宅でのコミュニティ形成には、数々の困難が伴う。仮設住宅では、被災者同士がともに助け合う一方で、数年たつと体力やリーダーシップのある住民はやがて仮設住宅から出て行き、自治会の運営や自治会存続自体が困難になってくる。新たに建設された災害公営住宅では、知り合い同士で入居を申し込みできる制度もあるものの、多くは顔なじみではなく、市内または県内各所から集まった住民が新たな自治会の結成、運営をしながら住民同士の支え合いの仕組みを作っていかなければならない。しかし、リーダーシップをとれる人でも、すでに仮設住宅などで自治会長をやってきたことから、心身ともに疲労し、住民だけで自治会設立や運営をするのが難しくなっている。そこで、孤立を防止し、災害公営住宅を健康で安全な生活の拠点にするためには、行政・住民・地域の支援団体の3者が協働できる取り組み、政策が必要となる。

特に、福島県では、原発事故により、故郷に帰還できない避難者が災害公営住宅の内部でコミュニティを形成しつつ、さらに避難先の地域コミュニティに参加するという二重のコミュニティ形成の困難がある。そこで、福島県では、「長期避難者等の生活拠点におけるコミュニティ交流支援」事業を2014年から実施し、1億4,500万円を計上している。この「コミュニティ交流支援事業」

を平成26年から福島県から受託しているのが、福島県いわき市に本拠地を置く地元のNPO法人「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会」（通称みんぶくであり、以下「みんぶく」と記載）である（福島県，2016を参照）。「みんぶく」は「長期的支援は地元のチカラで」をモットーとして、いわき市内の地震・津波被災者の支援と、原発事故によりいわき市の仮設住宅等に避難した人々の支援を行っており、現在はいわき市の他、原発事故避難者が多く居住している福島市、郡山市、会津若松市、南相馬市に拠点を置き、コミュニティ交流員を採用して、災害公営住宅でのコミュニティ形成支援を行っている。「みんぶく」では、住民同士の交流・助け合いを促し、地域コミュニティへの統合を目指す「みんぶくモデル」を提唱している。

筆者は、これまで立教大学復興支援推進室のいわき交流プログラムなどで2年ほど「みんぶく」と関わってきたこともあり（熊上，2015）、今回、福島県内の災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援の仕組み作りや経過、課題についてうかがう機会を得た。また、実際に災害公営住宅の自治会や住民との関わりの中で、自治会長らが悩みながら住民同士の交流を促し、住みやすい団地にするため奮闘する姿に接してきた。そこで、本稿では、「みんぶく」理事の赤池孝行氏およびコミュニティ交流員、災害公営住宅の自治会長へのインタビューや災害公営住宅での活動を通じて、①災害公営住宅におけるコミュニティ形成および地域コミュニティへの参加を支援するためのプロセス、②自治会および自治会長の役割や課題、について報告し、災害公営住宅でのコミュニティ形成支援の方法と課題について提言する。

II 「みんぶく」によるコミュニティ形成・促進事業

1. 県営下神白団地でのコミュニティ作り

「みんぶく」によるコミュニティ形成・促進のモデルケースとして、いわき市の小名浜下神白にある県営下神白団地の事例を紹介する。この災害公営住宅は1～6号棟があり、1, 2号棟は富岡町からの避難者、3号棟は大熊町、4, 5号棟は浪江町、6号棟は双葉町からの避難者が居住し、各棟35戸～45戸、合計200戸が入居している。このように原発避難者といっても、住民同士は複数の町から集まっているので、町が違えば互いに分からず、同じ町内であっても、はじめて顔を合わせる場合も多い。

そのため、自治会も住民だけで作ることは難しい。そこで、コミュニティ交流員事業を受託した「みんぶく」では、まず入居前に県から各棟の住民に指定された「管理人」にアプローチし、「管理人会」を中心にして、入居前住民交流会を実施した。

入居前住民交流会は、入居予定の住民が集まって懇親会をするとともに、ゴミの出し方や地域の情報などをコミュニティ交流員が仮装したり寸劇をまじえて笑いをとりながら実施していく。そこで初めて顔を合わせた住民がお互いに安心して入居することができる。また、コミュニティ交流員の存在を知ること、当面は何か困ったことがあれば、コミュニティ交流員に相談することもできる。

入居前住民交流会を成功させるためには、住民の当面の代表である管理人会との綿密な連携の

ほかに、JCN（東日本大震災支援全国ネットワーク）、地域の社会福祉協議会などの協力団体との協働を行っている。そして、入居者が欲している情報を提供する。喜ばれる情報は、病院やラーメン店などの生活情報、隠れた名店であり、それらを写真で示すと、住民同士の話も弾むとのことである。

2. コミュニティ交流員の常駐

下神白団地では、コミュニティ交流員2人が、入居開始から1年間、集会所に平日の10時から15時まで常駐していた。その役割は、住民同士をつなぐことである。コミュニティ交流員は、管理人会から受託して団地集会所の鍵を所持し、集会所の運営を行っていた。そこで1年間過ごすなかで、自治会設立に向けて住民のなかのキーマンを探し、自治会の発起人会、設立総会へと進むようにサポートしていった。さらに、自治会やイベントに多くの住民が集まれるようにサポートしていった。



写真1 左側が県営下神白団地（原発避難者が入居）、右側が市営永崎団地（地震・津波被災者が入居）



写真2 県営下神白団地の集会所

3. 自治会およびコミュニティ作りのポイント

1) コミュニティ形成に要する期間

「みんぷく」赤池理事によると住民同士が仲良くなるのに、コミュニティ交流員が関与してから半年かかるという。それまでに「みんぷく」のような支援組織が「旗振り」をして、自治会立

ち上げの応援をする。一方で、住民の中には「自治会なんて必要なのか、面倒だ」という反対派もいる。こういう人の声が大きくなると、同調する人も出てくる。しかし、コミュニティ交流員が地道に住民と会話を行い、「自治会を作れば、自分たちの要望が行政に伝えられるルートが確保される」、「自分たちでも（自治会活動が）できるんだ」と思ってくれるように促すのが大切であるという。

2) 地域コミュニティとの交流

団地内のコミュニティができれば、地域の町内会と共同の清掃作業を行い、団地の住民に対してだけでなく、地域社会に対しても一緒に町の美化に取り組む姿勢を見せ、団地コミュニティが地域コミュニティに受け入れられるようにする。例えば「いわき市民環境デー」で一緒に美化活動に取り組んだことで、地元のいわき市民から受け入れられてきた。次のテーマは交通安全を考慮しており、子ども達の通学の保護に共に取り組むことで、県営の災害公営住宅・市営の災害公営住宅・地元町内会の三つのコミュニティが協働できる。

このように、災害公営住宅と地域社会の共通の関心事をいかに作るかが大事であるという。いわき市小川町の災害公営住宅では、地元の中学生在が演奏するところを団地住民と地域住民が一緒に見るなどの活動をしていた。

4. 統合自治会の発足と県営・市営の災害公営住宅の交流

下神白団地の入居前交流会から1年4ヶ月が経過した時、自治会が未設立だった3号棟の大熊町でも自治会が発足し、6棟それぞれの代表が集まって統合自治会が発足した。そこで、下神白団地の統合自治会では2016年7月22日に隣接するいわき市永崎団地（地震・津波被災者が入居）と交流し、「原発／地震・津波被災者の交流」が実現した（2016年7月23日毎日新聞記事）。県営下神白団地と市営永崎団地は、道路一本はさんで隣接しており（写真1参照）、建設当初から、地震・津波被災者と原発避難者が共存できるかどうか大きな関心を集めていた。というのは、いわき市民の一部には、原発事故避難者は東京電力から多額の賠償金をもらっているなどの軋轢もあったからである。しかし、実際に原発事故避難者と地震・津波被災者が共存し一緒に活動することで、互いを尊重するモデルケースとなる。

「みんぶく」赤池理事によると、もともこの方法が分かっていたわけではなく、試行錯誤で進めていくうちに、違う町や異なる立場の住民同士がつながる仕組み作りの一例となったという。そこで、下神白団地の自治会作り、コミュニティ交流促進モデルを「みんぶくモデル」と名付けて南相馬市でもスタートさせることになり、2016年5月に南相馬事務所を立ち上げ、職員7人（交流員）を配置し、2016年8月には入居前交流会を実施した。

下神白団地と永崎団地の今後の予定としては、2016年11月に神戸の支援者が主催する「ちんどん行列」がある。今までは県営下神白団地のみだったが、今回は県営下神白団地と市営永崎団地を練り歩く予定である。合同での秋祭りの実施計画もあり、原発避難者と地震・津波被災者同士の交流も促進されつつある。

5. コミュニティ交流員の基本的理念と育成

1) コミュニティ交流員の理念

災害公営住宅では見ず知らずの住民同士がつながるために、コミュニティ交流員の働きが大事となる。そして、コミュニティ交流員を採用し、教育し、現場で住民の信頼を得て働けるようにするのも、また「みんぷく」の重要な任務である。「みんぷく」では、災害公営住宅でのコミュニティづくりを2～3年のスパンで行っていることから、コミュニティ交流員の雇用契約期間は3年としている。コミュニティ交流員の採用は、コミュニティ作りや福祉の専門家や経験者でなくても良く、コミュニケーション能力があり避難者や被災者に寄り添って支援したい人を広く市民の間から募っている。市民的な感覚が求められており、コミュニティ形成の技術や倫理は採用後の研修や業務で身につけている。

「みんぷく」でコミュニティ交流員に第一に教えることは、被災者、原発避難者に「寄り添う」という基本的姿勢・倫理であるという。支援の対象は高齢者が多いが、高齢の被災者、避難者の特徴は不安、さみしさを抱えていることであり、「車がなく外出できない」「よそ者、肩身が狭い」という思いがある。こうした被災者・避難者の気持ちに寄り添うことが、コミュニティ交流員が最初に身につけることである。

2) コミュニティ形成支援の目的と方法

次に学ぶのは、支援の目的、対象、方法である。その支援の目的、基本的姿勢は、「住民同士で支え合う」「何でもしてあげるわけではない」「少しずつ笑顔を増やす」「立ち入りすぎないこと」である。目指しているのは個別支援ではなく、集団支援であり、災害公営住宅の支援である。もちろん、困っている個人の話を受聴するために、傾聴の研修や訓練は行っているが、支援の主目的は住民主体のコミュニティ作りであり、特定の人の困り事を解決することではない。支援の対象は、避難者、被災者、団地住民のコミュニティであり、団地住民のコミュニティが形成されたら、地域コミュニティへ溶け込めるようにサポートすることを目標としている。

このように、コミュニティ交流員の役割とは災害公営住宅の住民に寄り添いながら、第一に住民の力を引き出し、第二に地域・地元と結びつけることである。これらの支援により、住民の孤立防止と、団地コミュニティが地域コミュニティへ参加することを目指している。

6. コミュニティ形成の計画

「みんぷく」では、災害公営住宅でのコミュニティ作りを2年のスパンで計画し、実行している。

まず、初期（入居前～入居3ヶ月）は、入居前説明会を行って住民同士が顔見知りになり、管理人会から自治会設立へのサポートを行う。また集会所にコミュニティ交流員が常駐して、気軽に住民が集まれる場作りのサポートを行う。

中期（入居4ヶ月～入居9ヶ月）では、自治会設立後、集会所などでのサークル活動などを住民同士で自主的に行えるようにサポートし、キーマンや住民に教える講師を「住民の中から発掘」

する。すなわち住民自身がその能力を発揮できるエンパワメントに、支援を転換する。

また、夏祭りや季節のイベントを開催するのに資金が必要であるが、助成金の申請もコミュニティ交流員がサポートする。下神白団地では、住民が民間企業やいわき地方振興局などの助成金に申請した。

後期（入居10ヶ月～）は、住民の地域デビューをコーディネートする。すなわち、団地内でのコミュニティから、地元町内会への参加を促す。そのためには、団地の集会所や広場を、地域の子どもの発表の場にしたり、夏祭りなど交流の場にする。そのうえで、2年後の撤退時期を明確にして、住民が主導できるように徐々にフェードアウトしていく。

7. 支援組織のマネジメント

「みんなぷく」は当初はいわき市内での支援活動をしていたが、福島県からコミュニティ交流員の事業を委託して県内全域で活動するようになり、事務所も、いわき市、福島市、郡山市、会津若松市、そして南相馬市が加わった。2016年8月現在、コミュニティ交流員は41人おり、2016年10月にはさらに20人を採用して、60人以上のコミュニティ交流員が所属している。

これだけ組織が大きくなると、マネジメントが重要となる。そこで経理・労務管理は、いわき市内の「あすか社会保険労務士事務所」との提携により適正化を行った。また、現場のコミュニティ交流員を支えるための本部的機能の要員を全体の10%として、経理、交流員のメンタルヘルス対応、トラブル処理などを行っている。

コミュニティ交流員が多くなるにつれて、職員研修がより重要になる。そこで、交流員をはじめ職員には、コンプライアンス研修（復興庁）、ハラスメント研修、ストレスチェック（かしま病院）などを実施している。職員数は現在69人であり、2017年には98人に増員する予定である。

職員は全体統括（1人）、チーフスーパーバイザー（2人）、スーパーバイザー（5人）、リーダーコミュニティ交流員、コミュニティ交流員（56人）、本部要員（5人）である。コミュニティ交流員は、役職無しのコミュニティ交流員、コミュニティ交流員スーパーバイザー、そして全体統括の3段階の職階となっている。

財政規模は、2年前は6千万円ほどであったが、平成28年度は2億5千万円である。

8. コミュニティ交流員 小松さんインタビュー

ここで、実際に下神白団地で、入居前交流会からコミュニティ交流員として活動し、1年間団地の集会所に常駐していた「みんなぷく」の小松さんに、実際のコミュニティ交流員の仕事内容や心がけていることをうかがった。

1) コミュニティ交流員の仕事内容

最初の1年間は管理人会から、集会所の鍵を「みんなぷく」で預かり、毎日平日の10時から15時に集会所の鍵を開けて常駐していた。常駐しているからこそ、住民との信頼関係ができた。

そのうち、住民でカフェを開きたいという人が出てきて、火曜日と木曜日の午前中に住民カフェがはじまり、自治会もできて、住民同士の交流が広がり、去年は集会所でのクリスマスパーティーでは、飾り付けなども住民が積極的にやってくれて、お互いの信頼感が生まれてきた。この下神白団地での方法を、最近入居がはじまった八幡小路団地、関船団地、小川家の前団地（いずれもいわき市内の原発避難者向けの災害公営住宅）でも行っていく予定である。

下神白団地では、最初、4月に交流会を開催したのに、2人しか住民が来なくて、同僚とがっかりしたこともあった。また、高齢者が多く、救急車もたびたび来るようなところで皆さんの健康も心配だった。そんな中で、富岡町の方が、富岡の夜ノ森の桜が名所なので、下神白団地でも花見をしたいということになり、何人来るか分からない中で実施したら70人も参加してくれて、「やって良かった」と言われて嬉しかった。また、住民だけでなくご家族にも感謝されたのも嬉しかった。

コミュニティ交流員は期限が3年間であり、その中で住民同士で支え合う仕組みを作る。そのきっかけとして、住民からのヒアリングを行い、カラオケ、麻雀、トランプなどの集まりで、少しずつ住民同士が仲良くなってきた。最初のきっかけが大事で、ひとりひとりの声を聴く姿勢で、団地を回り、住民の好きなことを聞いて、集会所に誘うことの繰り返しである。時々依存されることもあるが、自立できるように促すのが大事だと考えている。

2) コミュニティ交流員として心がけていること

1年間常駐していたが、集会所に来る人が限られており、新しく来た人は孤立しやすい。特に男性が孤立しやすいので、男性をどのように誘うかが課題である。そこで、去年は団地内で交流の場になるベンチ作りを行った。住民の中には職人さんもいるので、その人の力をいかした。団地の中で孤立していた方が、暗い顔で、最初は集会所にもなかなか来なかった。しかし、会話の中でカラオケが好きだということで、カラオケ大会を企画し、誘ったら来てくれて、顔がいきいきとしてきて感謝され、「小松さんに誘ってもらわなかったら、お先まっくら」と言われた。また12月には「おでん屋台」を開いた。カラオケ大会・麻雀大会などは男性も喜ぶ。これらを通じて、集会所は楽しいと思ってもらい、その後で住民カフェに行こうか、となれば良い循環が生まれる。

活動しているうちに、私たちが「支援する」という気持ちではなく、逆に住民に「支援されている」と感じるようになったが、このことが大切なのではないかと思う。私たちが何かを提供するのではなく、住民に対しては、私たちが歩んで、その人の得意分野とか興味があることを教えていただくという姿勢がないと、私たちの支援も受け入れてもらえない。支援者が支援されているという思いが大切である（小松さん談）。

III 災害公営住宅の自治会

これまで、災害公営住宅でのコミュニティ形成を支援するNPO団体「みんぶく」へのインタビューから、コミュニティ作り・自治会作りの実践例を見てきたが、実際にコミュニティの主体

である住民、とりわけ自治会長は、災害公営住宅でのコミュニティ形成についてどのような知見をもっているのだろうか。これについて、コミュニティ福祉いわき市の災害公営住宅である薄磯団地の自治会長に話を聞いた。

1. みなし仮設住宅での自治会活動

薄磯団地の自治会長である大河内さん（男性）は、3.11の震災・津波で自宅が全壊し、3ヶ月間の小学校での避難所生活のあと、いわき市内郷にある雇用促進住宅に3年間入居していた。

この住宅は、14階建てで250世帯が入れるのであるが、家賃が高く、震災当時は1世帯しかなかったため、みなし仮設住宅になっていた。

しかし、この住宅では、入居者の風紀やモラルの乱れが著しかった。おそらく入居者らは震災で家や家族をなくした失望感が大きかったと思うが、ゴミを廊下に出したり、窓から投げ捨てたり、駐車のマナーやタバコなどルールがない状態であった。そこで、有志で皆が集まる機会を作ろうということになり、当初は市内各所から入居しているためにまとまりがなかったが、役員会を立ち上げて、大河内さんが自治会長になった。自治会費は皆収入がないため200円とした。この時は、役員たちが協力的であり、毎月1回一斉清掃日を作って子どもも大人も一緒に清掃をしたりしたという。

しかし、行政や雇用促進住宅を運営する雇用促進事業団との交渉には失望することもあった。例えば、皆で交流会をしようとしたところ、雇用促進事業団は集会所の利用料金をとろうとした。震災で財産も収入も失ったのにどうしてかと、いわき市役所や市議員、県議員にも訴えたが借りることができなかった。それならばといわき市役所に集会所利用料金の助成を依頼したが、「予算がない」と言われたという。

また、この住宅には、子どもや中高生も居るのだが、3DKでは落ち着いて勉強をすることができないので、集会所の畳の部屋を使い、いわき市内の学生ボランティアに来てもらって「学習支援の会」をやろうとした。そこでいわき市教育委員会に退職教員の協力を依頼したが、「予算がない」と断られた。結局、集会所の料金の問題や、学生も来なくなってしまい、子どもの支援ができなかった。

このみなし仮設住宅での生活は、当初は大変であったが、他地域の役員たちと一緒に協力することができて、良い思い出になった。

2. 薄磯の災害公営住宅での自治会活動

2014年6月に薄磯に災害公営住宅ができて、入居した。

薄磯区では、震災により住民約700人のうち110人以上が亡くなり、薄磯区の役員（11人）の半分と区長も亡くなった。震災直後、遺体安置所の総合体育館に行き、遺留品探しをするボランティア活動をしていたところ、薄磯区の役員から、区の役員もやってほしいと言われた。薄磯団地に入居した後も、自治会長をやることになり、引き受けた。

しかし、この1年間の自治会運営は大変であった。団地には、薄磯の人だけでなく、他所からの入居者もいて、駐車場やタバコのマナーなども悪化しているうえ、薄磯に元からいる住民は、他所からの入居者をよそ者扱いしたり、交流について「なんでこんなことするの」と懐疑的な声もあった。

また、団地の集会所も、いわき市としては、ただ建物を作っただけで、カーテンもイスもテーブルもエアコンもなかった。みんな収入がないので困ったが、助成金や寄付金を申請して購入することができた。



写真3 薄磯団地集会所（2015年1月筆者撮影）



写真4 薄磯団地集会所、看板は立教大生作成（2015年9月筆者撮影）

大河内会長は、自治会の役割は団地住民の交流だと考え、お茶会やイベントを開催した時に数人でも集まってくれば、次につながると思ってきた。また、いただいた支援物資も、最初は個別に配布していたが、閉じこもりにならないように集会所に取りに来てもらい、その時に住民と話をするようにした。このように何でもしてあげるのではなく、多くの住民に自治会役員や班長になってもらうなど、自分たちが主体となって動く仕組み作りが重要だと思っているという。

大河内会長に、なぜそこまで自治会活動がんばるのかとの質問をすると、人の役にたたい、自然と体が動いてしまうという。そして誰かが立ち上がれば、少なからず協力してくれる人もいる。この住民の協力が原動力になっていると答えてくれた。これからは、地域でみんなが楽しく暮らせるようにするのが夢であり、さらに、全国から来てくれたボランティアとこれからもつ

なっていたと話していた。

3. 災害公営住宅のコミュニティ形成支援における課題

1) 行政・自治体との関係

薄磯団地の大河内会長によると、設置主体であるいわき市への要望がたくさんあるが、なかなか聞いてもらえず、また市議会議員も災害公営住宅を訪問してこない所以对話が不足している。

たとえば、薄磯団地の住民は高齢者で移動手段がない人も多いのに、バス停が遠方にある。団地前の道路はトラックが多く通って危険であり、バス停を団地の前にしてほしいと要望しても聞き入れてもらえない。また、買い物をする場所が近くにないので、集会所の脇に自動販売機が欲しいと住民から要望があったので、自治会で電気代などを分担して、自販機を設置した。ところがいわき市役所の担当者がいきなり来て「自販機を敷地内に置けないので撤去してほしい」と再三言われた。設置費用や維持費は自治会費から出しているのに、なぜ撤去しなければいけないのか、交渉しても撤去するの一点張りで結局撤去することになった。市役所にしても市議会にしても、団地に来ないし顔も見せない、入居者の生活のことを考えておらず、建物というハコだけ建てて終わりという姿勢で、その後のコミュニティ作りという大事なところを考えていない。社会福祉協議会が高齢者の戸別訪問をしているが、自治会の人間が玄関をノックしても出てこないの、コミュニティ作りは本当に大変なことであり、そのサポートを行政は行うべきだと話していた。

2) 自治会の役員をどのように決めるか

薄磯団地では、自治会役員は年1回の改選であり、話し合って会長や副会長を選出する。一方で、隣の地区にある沼の内団地では、自治会の役員は輪番制であり、1階ごとに役員、2棟あるが1棟ごとに班長がいるので班長は2名である。

役員については、薄磯団地では、1階に8戸あるが、各階に班長がいるので、班長は10人いる。各階に班長を作って、住民それぞれに役割を持たせ、多くの住民に自治会運営に関わってもらいと良いという。

また、大河内会長は、自治会長というのは孤独なものだが、誰かがやらなければならず、貧乏くじかもしれない。それでも、今は住民同士が仲良くなり、いろんな人にも会えたから良かったと思っていると話していた。

IV 考察

福島県のコミュニティ交流支援事業を受託するNPO法人「みんぷく」や、いわき市の災害公営住宅の自治会長へのインタビューを通じて、被災地におけるコミュニティの支援の在り方について、コミュニティ・エンパワメントの視点から考察する。

1. 災害公営住宅でのコミュニティ形成支援プロセス

東日本大震災の被災地では、冒頭に述べたとおり、仮設住宅から災害公営住宅への移行期にあり、特に福島県では、原発事故の避難者が入居する災害公営住宅でのコミュニティ形成と、地域コミュニティへの参加という二重のコミュニティ形成が必要となっている。災害公営住宅に入居するのは、家を新たに購入したり仕事に就くことが難しい高齢者が多いことから、互いに助け合う自治会やコミュニティ作りが欠かせない。ただし、住民だけの自治会設立やコミュニティ形成は困難がある。

すでに震災から長期間経過する中で、仮設住宅などで自治会長やリーダーをしていた人は心身共に疲労していたり、自治会活動が住民同士の利害調整という役割もあるために、自治会役員のなり手がいない。しかし自治会が設立されなければ、団地の要望を行政などに伝えることができず、住民同士の交流も促進されない。

そこで、災害公営住宅内でのコミュニティ形成と、地域コミュニティへの参加を促すためには、行政によるコミュニティ形成支援事業と、支援団体のサポートが必要となる。特に、本稿でとりあげたNPO法人「みんぶく」のような地元の人たちによるコミュニティ形成促進を主目的とする支援団体の役割は大きい。

「みんぶく」がこれまで災害公営住宅で作りに上げてきた自治会設立やコミュニティ形成支援のプロセスは、図1のように整理できる。

まず「みんぶく」では自治会設立からコミュニティ形成、地域デビュー、撤退まで2～3年のスパンで計画をたて、入居前交流会を主催して入居者同士が顔見知りになれるようにサポートしていた。また、特筆すべきは、団地の入居開始の1年間は集会所にコミュニティ交流員が常駐していることであろう。このコミュニティ交流員が住民同士の接着剤のような役割を果たして、住民による自治会やカフェなどの活動をサポートし、徐々に住民主体の運営にすることによりコミュニティ形成がなされている。このように、特に「初期」段階の入居前から入居後半年間程度の、集会所での常駐や交流会が大きな効果を上げているものと考えられる。

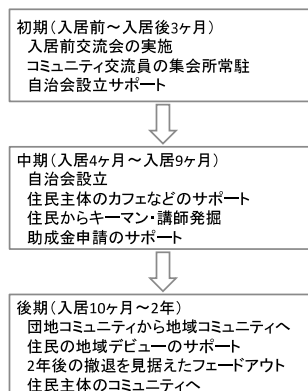


図1 災害公営住宅でのコミュニティ形成支援のプロセス

こうした「みんぶく」が行っている試みは、コミュニティ・エンパワメントの概念と手法に相当すると考えられる。

コミュニティ心理学者のRappaport (1981) は、専門家による支援は、個人の救済ではなく、人々の有能さ competence を活用し、市民を困窮者ではなく権利を持つ市民として位置づけ、その力を引き出すことであり、エンパワメントを「個人、組織、コミュニティが自分自身の生活を統制できる過程であり、メカニズム」「自分自身の生活に対して自己決定を含むものである」と定義した。すなわち、コミュニティ・エンパワメントとは、地域の人々が、自分たちでもできるという有能さ competence を自覚でき、自分たちで決定し、統制できる感覚を持つことと考えられる(安梅, 2005)。

ZimmermanとRappaport (1988) は、エンパワメントの原則は「当事者が主導権と決定権を持つ」「当事者が目標を選択する」ことの他に、「問題解決の過程を支えるネットワークと資源を充実させる」ことであり、支援団体はそれを支えることが重要だと述べている。

このような観点から、被災地の災害公営住宅における支援団体や行政のプログラムや政策は、住民が自らの有能さ competence を自覚でき、主導権と決定権を得られるように設計されるべきである。そのうえで、現地の支援団体は、災害公営住宅の内部コミュニティだけでなく地域コミュニティへの参加を支援することにより、住民が自分たちが地域と協働しているという感覚を持つようなプログラムを構築することが大切な役割だと考えられる。

2. 地域とつながる住民主体のコミュニティ形成支援モデル

「みんぶく」の活動で着目すべきは、自治会を設立して住民同士の交流を図るだけでなく、団地コミュニティが、地域町内会などの地域コミュニティとの融合を視野に入れていることであろう。地域の清掃活動や祭りなどに参加することにより、地域町内会にとっても住民が増えて街の活性化につながり、団地コミュニティにとっては、避難者が地域住民に受け入れられたという感覚を持つことができる。これにより、コミュニティ心理学でいうところの「コミュニティ感覚 sense of community」(Sarason, 1974) が増進し、避難者であるという肩身の狭い、辛い思いから、少しでも地域の一員として新しい生活になじめるものと考えられる。その観点から「みんぶく」のコミュニティ形成支援モデル(図2参照)や薄磯団地での自治会活動は、災害公営住宅の入居者同士と地域コミュニティを結ぶ、住民主体の持続可能なシステムとして構築されていると考えられる。

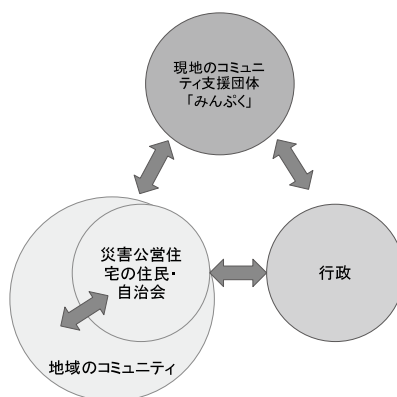


図2 みんぶくのコミュニティ支援モデル

薄磯団地の自治会運営においても、多くの住民に班長などの役割を与えたり、外部の支援団体や大学の方も借りながら、お茶会などの日常のコミュニティ活動や、夏祭りなどのイベントも、外部の人ではなく、住民主体で運営され、住民同士の交流が増えてきている。また、隣接する沼の内団地では、当初2年ほどは自治会活動がやや低調で、特定のリーダーに負担がかかりやすい状況にあった。しかし、「みんぶく」や大学など外部支援団体が関与しながら、住民が役割を担って夏祭りなどの準備をすることで、多くの住民が顔見知りになり、協力できたというコミュニティ感覚を持てたことも見受けられた。

今後、支援団体や大学などの外部からの支援はやがて撤退していくので、住民同士による共助体制の構築が必要になってくるであろう。自治会は一定のリーダーに頼らないようにして、祭りなどの非日常的なイベントだけではなく、多くの住民が参加できる地域との清掃活動や、お茶会などといった日常的な営みを継続させることがますます必要になる。支援団体や大学のサポートは、非日常的イベントの手伝いだけでなく、こうした日常的な営みにさりげなく参加することで、コミュニティ感覚を高める支援にすることも重要になってくると考えられる。

結語

貧困問題の研究者である阿部（2011）は、学生時代にホームレスの人々の支援に行き始めた時、炊き出しの現場で積極的に調理や配膳をしていたら、「あなたがはりきっても意味がない」と言われた経験から、支援活動は、支援者がホームレスの人々を助けることが目的ではなく、ホームレス自身が自分の住む公園の生活環境を改善し、行政と話し合いをし、地域住民との関係を築き、協働で料理や掃除をすることでホームレスの人々との連帯を強める「きっかけ」「環境」を作ることだと述べている。

この阿部（2011）のエピソードは、災害公営住宅におけるコミュニティ形成や自治会の支援のあり方に示唆を与えてくれる。支援団体や行政・自治体が支援活動を行う際についても、結果的に災害公営住宅の住民らの連帯を深め、役割を持ち、「自分たちでやり遂げた」と思える環境づ

くりが何より重要である。今後も東日本大震災や、熊本などの被災地では、人々が安心して地域で暮らせるようにするための息の長いコミュニティ支援が求められており、本稿で紹介した「みんぶく」のコミュニティ形成支援モデルや自治会の活動も参考にして、住民が主体となるための支援体制の構築が求められているといえよう。

謝辞

「みんぶく」赤池孝行様ほか、コミュニティ交流員小松様はじめスタッフの皆様、薄磯団地の大河内会長や住民の皆様には、本稿のためのインタビューおよび2014年度から立教大学コミュニティ福祉学部復興支援推進室のいわき交流プログラムにおいて、多大なるご協力・ご指導をいただきました。ここに記して深く感謝いたします。ありがとうございました。

文献

- 阿部彩 (2011) 『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』 講談社
- 熊上崇 (2015) 「東日本大震災の被災地コミュニティに対する大学生の関心と支援～福島県いわき市での実践を通して～」
『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』 第3号, pp.19-38.
- 植村勝彦編 (2007) 『コミュニティ心理学入門』 ナカニシヤ出版
- 塩崎賢明 (2014) 『復興「災害」』 岩波書店
- 安梅勅江 (2005) 『コミュニティ・エンパワメントの技法～当事者主体の新しいシステムづくり～』 医歯薬出版
- 警察庁ホームページ「東日本大震災 被害状況と警察措置」(2016年8月16日) <https://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>
- 福島県ホームページ「平成27年度企画調整部の主要事業 (21 生活拠点コミュニティ形成事業)」(2016年8月16日)
<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/118531.pdf>
- 復興庁ホームページ「全国の避難者の数」(2016年8月16日) http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20160729_hinansha.pdf
- 復興庁ホームページ「東日本大震災における震災関連死の死者数 平成28年3月31日現在調査結果」(2016年8月16日)
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20160630_kanrenshi.pdf
- Rappaport, J. (1981) In praise of paradox; A social policy of empowerment prevention. *American journal of community psychology*, vol.9 (1), pp.1-25.
- Sarason, S. B. (1974) The psychology sense of community: Prospects for a community psychology. Jossey-Bass.
- Zimmerman, M. A., & Rappaport, J. (1988) Citizen participation control, and psychology empowerment. *American journal of community psychology*, vol.16, pp.725-750.