

# 「普通の生活」を取り戻すための高齢者支援

—— 東日本大震災被災地の災害公営住宅を事例として ——

本 多 康 生\*

## 1. はじめに

本研究は、東日本大震災被災地である宮城県X町の災害公営住宅を事例として、高齢者を支える営みを考察することを目的とする。

東日本大震災から6年半が経過し、全国の避難者数は発災直後の約47万人から、約8.7万人（2017年8月17日現在）にまで減少した。甚大被災3県（岩手・宮城・福島県）における災害公営住宅の供給進捗率は86.5%（完成戸数25,797戸）、民間住宅等用地（防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業）の進捗率も73.3%（完成戸数13,819戸）に達し（復興庁、2017年7月末時点）、応急仮設住宅及びみなし仮設の入居者も42,394人にまで減少している（2017年8月17日現在）。

昨年4月の熊本地震や、本年7月の九州北部豪雨による被害は記憶に新しい。今後も各地で起きるであろう自然災害に対応するには、発災時から避難所、仮設住宅、災害公営住宅・再建住宅へと至る、被災者の生活の場の移行を連続的に捉え、被災地において各段階でどのような問題が発生するのかを検討する必要がある。

筆者は東日本大震災の被災地を主なフィールドとして、福祉社会学の立場か

---

\* 福岡大学人文学部講師

ら考察を進めてきた。本多（2016a, 2016b）では、地域で主に高齢者や要援護者の支援を担う民生委員の活動や専門性を、発災時・避難所・仮設住宅での活動を通じて分析し、民生委員が発災時の災害時要援護者支援において特に大きな役割を果たしたことや、震災後は担当区の再編によって、地域住民の生活の把握に依拠する専門性の発揮が困難となり、大きな葛藤を抱えていることなどを明らかにした。さらに、仮設住宅入居者の生活支援については、地区の民生委員と連携して入居者の見守り・巡回・相談を専任で担う生活支援員<sup>(1)</sup>の視点から分析した（本多 2017）。本稿では、災害公営住宅移行後の被災者（以下、「災害公営住宅入居者」または「入居者」と表記）の現況について、入居者の個別支援を担う災害公営住宅 LSA（ライフ・サポート・アドバイザー）や、コミュニティの共助を担う災害公営住宅自治会長、地域の民生委員らの視点から考察したい。

こうした支援者の多くは、自らも自宅を流出させるなど被災の影響を受けながら、まちの復興と地域づくりのために、地域の支援活動を担ってきた。被災者の生活の場が概ね仮設住宅から高台の災害公営住宅や再建住宅などに移行しつつある復興期において、彼らの活動は大きく括ると、個別支援とコミュニティ形成支援という共通項を持つ。さらに、他者のサポート無しでは安心・安全な暮らしの維持が困難な高齢者等への配慮の視点をも有している<sup>(2)</sup>。本稿では、宮城県 X 町を事例に、災害公営住宅の高齢者に焦点を当て、LSA や民生委員・自治会長らの経験を通して、高齢者の生活や支援の状況を明らかにする。

## 2. 問題設定——災害公営住宅の課題

被災地では、各自治体の支援制度や地域性によって、災害公営住宅のコミュニティの成熟度は異なっており、入居者間の交流が乏しい災害公営住宅では、特に中年男性の孤独死の事例が顕在化してきている。2014 年 9 月から 2017 年 3 月までに宮城県内の災害公営住宅で孤独死した人は 43 人（男性が 7 割）に

上り、入居の本格化に伴って増加傾向にある。災害公営住宅の独居高齢世帯の割合は24.6%に達し、入居者同士の交流や社会参加の促進が課題になっている（『河北新報』2017年5月25日朝刊）。自力再建の出来なかった高齢者が、仮設住宅から積層集合住宅型（マンションタイプ）の災害公営住宅に移ることによって高齢化率は高くなり、特に行政・医療機関へのアクセスなど住環境の良い災害公営住宅では、50%を超えるところも出てきている。先行して整備された福島県の一部の災害公営住宅では、高齢化率の高さなどにより入居者自治会が結成できず、高齢者の閉じこもりや孤立傾向、近所づきあいの希薄化が大きな問題になっている。恒久住宅である災害公営住宅は、応急仮設住宅よりも構造が堅固であるがゆえに、高齢者の孤立を生み出すという悪循環が再三指摘されている（『日本経済新聞』2016年3月3日朝刊）。

東日本大震災では、どの被災自治体でも、仮設住宅の入居者に対しては、見守りや生活相談等を担う支援職員（「生活支援相談員」「生活支援員」など）が配置されている。それに対し、災害公営住宅に転入した入居者の位置づけは、自治体によって異なる。恒久住宅に移行したことで、生活の自立を果たしたと見なし、日常的な生活支援の対象から外す自治体がある一方で、災害公営住宅は高齢化率が高く、孤独死や社会的孤立のリスクが高いことから、見守り等を担う支援職員の配置や巡回を行っている自治体も多い。具体的な支援のスキームは、仮設住宅の入居者の場合と同様に、自治体によって差異がある。社会福祉協議会に委託して入居者の生活支援のための生活援助員等を配置している自治体（X町など）や、生活支援相談員が仮設住宅と合わせて災害公営住宅の独居高齢者の巡回を定期的に行っている自治体（岩手県陸前高田市など）もある。また、災害公営住宅入居者の見守りや傾聴のために支援職員を集会場に常駐させていた自治体でも、入居者自治会の組織化と円滑化に伴い、入居者の支援依存を防ぎ、自立を妨げないように支援制度を終了した自治体も存在する（宮城県亘理町など）。

本稿で取り上げる X 町は、被災者生活支援センター（X 町社会福祉協議会受託）が仮設住宅の見守り・生活相談を担当する生活支援員制度を運営している。さらに、被災者の災害公営住宅移行後は、生活支援を担う LSA 制度<sup>(3)</sup>（X 町社会福祉協議会）により、被災者の生活の場の移行に沿って切れ目のない手厚い支援を実施している自治体である。X 町の災害公営住宅では、行政の働きかけによって、いずれも半年以内に自治会が結成され、災害公営住宅に配置された LSA が入居者の個別支援とコミュニティ形成支援を担っている。これは、仮設住宅での生活支援員による入居者支援のシステムや経験を活かし、災害公営住宅における活動に適用したものである。本稿では、入居者の高齢化率の高さや、仮設住宅のコミュニティとの非連続性のために、通常ではコミュニティの構築が難しい災害公営住宅において、LSA や民生委員、自治会長など地域の支援活動を担う人々によって、どのように支援が行われているのかを考察したい<sup>(4)</sup>。

### 3. 対象と方法

本研究では、筆者が東日本大震災以降、フィールドワークを実施している X 町を考察の対象とする。X 町は、宮城県北東部に位置する震災前（2010 年 3 月末時点）人口が 17,815 人（高齢化率 29.3%）の小規模自治体で、発災後の避難者の比率（54.8%）が県内で最も高かった自治体である。2つの中心市街地が津波で壊滅し、町役場や隣接する防災対策庁舎、公共施設の大半が流出するなど、深刻な被害を受けた。最終的に、住居の全半壊被害は 61.9%（3,321 棟）、死者・行方不明者数は 832 人に達した。被災後の人口減少率（約 25.5%）は県内で 2 番目に高く、2017 年 8 月末の人口は 13,268 人、4,570 世帯である。リアス式海岸を地形的特徴とする X 町は、平坦地が少ないために土地造成に時間が掛かり、復興が遅れていたが、漸く 2016 年 12 月に防災集団移転促進事業（28 か所・841 区画）が、2017 年 3 月には災害公営住宅整備事業（8 地区・

（4）

738 戸）が完了した。防災集団移転により整備された高台では、順次、被災者へ宅地が引き渡され、戸建住宅が再建されている。同年 3 月と 4 月には旧中心市街地のかさ上げ地域に本設商店街が開業し、7 月末時点の応急仮設住宅の入居率は 13.2%（入居戸数 290 戸、710 人）にまで低下している。さらに、9 月には、震災後に高台に設置された町役場仮庁舎が役割を終え、近接して建てられた新庁舎が開庁した。中心市街地は依然として土盛りで囲まれ、整備中であるが、復興の進捗に伴って町の形は徐々に見えつつある。

そうした状況下で、多くの被災者が仮設住宅を退去し災害公営住宅に移ったことにより、新たなコミュニティ形成のための被災者支援、特に高齢者の支援が重要になっている。そのため、戸数が 60 戸以上の災害公営住宅の集会場には、入り口横に「高齢者相談室」が併設されており、仮設住宅の生活支援員から異動になった職員 2 人が社会福祉協議会の LSA として配置されている<sup>(5)</sup>。災害公営住宅の整備が完了したことによって、LSA は全町で 12 人まで増員された。LSA の業務は、入居者の見守りや安否確認、生活相談、緊急時対応、コミュニティ形成支援などである。LSA は随時、社会福祉協議会本部に情報を上げ、必要があれば、町役場や地域包括支援センター、保健師など関係機関に連絡することによって、入居者を保健福祉サービスや介護保険など公的な社会資源へ繋ぐ役割を果たしている。

本稿では、2016 年 7 月下旬～8 月上旬に、延べ 2 週間程度、筆者が現地に滞在して実施したヒアリングのデータをもとに<sup>(6)</sup>、災害公営住宅の高齢者支援について考察する。ヒアリングの対象者は、仮設住宅の現・前自治会長、災害公営住宅自治会長、被災地区の行政区長、民生委員・児童委員、仮設住宅の生活支援員、災害公営住宅 LSA、X 町役場保健福祉部局、X 町社会福祉協議会、X 町保健師などである。なお、ヒアリングでは、高台移転した住民の生活や支援の状況についても幅広く聴取したが、それらは別稿で扱うため、本稿では災害公営住宅の支援に限定して論ずる。

本稿の構成は以下の通りである。まず4章では、災害公営住宅に入居した当初、高齢者が経験した仮設生活とのギャップについて考察する。続く5章では、主に災害公営住宅のLSAの視点から、高齢者の生活状況や、個別支援・コミュニティ支援について論述する。6章では、災害公営住宅への入居から半年弱で組織された自治会の視点から、災害公営住宅のコミュニティづくりの取り組みについて論ずる。さらに7章では、災害公営住宅の入居者を受け入れる側にある既存地域の民生委員の視点から、入居者や高齢者との関係づくりを含んだ地域づくりについて考察する。最終の8章では、全体のまとめを行った上で、今後の課題について触れる。

#### 4. 仮設生活とのギャップに戸惑う

先述したように、X町では、8地区で738戸の災害公営住宅が整備されている。最初の災害公営住宅（E地区：51戸、N地区：33戸）は2014年8月に入居が開始され、最後に整備されたS地区中央の災害公営住宅（115戸）は、2017年3月下旬に入居が始まった。

それでは、仮設住宅から災害公営住宅に入居した当初、被災者はどのように感じていたのだろうか。防災集団移転で自宅を再建して、4年半ぶりに町内に戻ってきた震災時の行政区長の一人は、災害公営住宅の高齢者の様子を次のように語る。「私が一番心配するのは、仮設住宅にいる時は、顔が見えて声が聞こえてコミュニケーションを取れて、人間関係の交流がいっぱいできたんだけど、復興住宅に入った途端に、顔が見えない、隣の人が何してるかわからない。これからいかにこの中でコミュニケーションを作っていくかが心配だよね」（元行政区長／町外仮設住宅前自治会長・Aさん）。

災害公営住宅に移ると、しばらくの間は、近所づきあいの豊かだった仮設生活とのギャップに悩む高齢者が多かった。「仮設のほうが良かった」「寂しい」と高齢者は口をそろえて、仮設時代を懐かしがった（町外仮設住宅自治会長・

Bさん、民生委員・Cさん）。

震災後に新たに作られた絆ではあったが、仮設住宅の生活では、留守の時に雨が降れば、隣人が勝手に洗濯物を取り込んでおいてくれるような濃厚な近隣関係が構築されていた。震災後、町内の道路は工事車両が頻繁に行き交うようになったが、仮設の敷地内は交通事故のリスクが少ないため、子ども達が自由に走り回り、外に出てお茶のみをしている高齢者達が「どこそこの誰ちゃんだ」「元気だね」と、頼まれなくても自然と見守っていた。壁が薄く物音が筒抜けな仮設生活において、プライバシーの欠如が当初は不満をもたらしたが、やがて部屋から外に出ただけで互いの顔が見える関係性をたやすく築けるというメリットに変わっていった。近隣住民は互いに気遣い合い、高齢者の生活も見守りやすかった。

しかし災害公営住宅に移ると、高齢者は今まで経験したことのない集合住宅住まいになり<sup>(7)</sup>、金属製の重い扉は開けるのも大変で、いったん自分の部屋に入ってしまうと、他の入居者の様子がわからない。さらに仮設住宅よりも色々な地域から被災者が集まっているため、コミュニケーションも取りづらく、高齢者は、仮設住宅に残った友人や、高台に自宅再建した知り合いなどに寂しさを吐露するようになった。また、同じように自宅を流された被災者であっても、その後に町内外の仮設住宅に入居して集団生活を送ってきた人と、町外のみなし仮設住宅などで独立した生活を送ってきた人とは話が合わず、周囲は気にしていなくても後者の経路を辿った人は、マジョリティである仮設住宅を経由した入居者との間に溝を感じ、訪室した保健師に悩みを打ち明けるケースもあった（保健師・Dさん）。

このように集合住宅型の災害公営住宅では、あえて意識してコミュニケーションを取らないと、近隣の入居者の顔が見えず、鉄扉と厚いコンクリートの壁の向こうで、互いがどういう生活をしているのかわからないという、他の被災地と類似した問題が顕在化した。

仮設住宅での成熟したコミュニティを解消して、災害公営住宅という入居者のプライバシーが保てる自らの城を持ったことが、関係性の遮断や生活の豊かさの喪失に繋がっては本末転倒である。では高齢者は、災害公営住宅で、どのような生活を望んでいるのだろうか。一般に、被災後の避難所や高齢者施設での共同生活では、互いのプライバシーの尊重や配慮が重要とされているが（岡山県危機管理課 2015; 相川 2013 ほか）、集合住宅である災害公営住宅の共同生活では、一見するとプライバシーを損ねがちな、むしろ「見える」ように工夫することこそが、高齢者が生きがいを感じられる豊饒なコミュニティを形成し、高齢者を見守っていく上で利点が大きいに思われる。そのために、いかなる工夫がなされてきたのだろうか。次章では、困難な状況に置かれた高齢者に対して、災害公営住宅に配属された LSA がどのような支援を行ってきたのかを明らかにする。

## 5. 災害公営住宅のコミュニティと LSA

災害公営住宅において、LSA は集会場の高齢者相談室に常駐し、入居者の生活相談に従事しており、入居者は何か困り事があると、いつでも気軽に立ち寄れるようになっている。本章では、こうした LSA による入居者への関わりについて、2016 年 2 月に入居が始まった U 地区の災害公営住宅（60 戸）を事例として、具体的に論述する。

### (1) LSA による個別支援

災害公営住宅への入居当初、高齢者から使い方がわからないという声が多数挙がったのは、台所や風呂場のガス給湯器、エアコン、電話など、電化製品の操作法であった。LSA はそうした高齢者の要望に応じ、各々の居宅に通って、完全に覚えられるまで根気強く指導した。また、目や耳の悪い高齢者に対しては、行政に提出する申請書類の相談に乗ることも多かった。さらに、知り合い



がおらず、「寂しくてここでは生活できない」と愚痴をこぼす独居高齢女性の居宅にも、毎日声掛けに通っていた。

LSA の職務の特性は、入居者に何かがあればすぐに駆けつけ、入居者の「一番近くにいる、変化に気づく」（災害公営住宅 LSA・E さん）ことにある。たとえば、認知症の傾向が出てきたり、情緒不安定になったりすると、入居者は髪を染めなくなるなど自分の身なりに手を掛けなくなる。LSA は、訪問時には、相手の身なりや目を見たり、声のトーンから、気持ちが落ちていないかを判断し、何か嫌なことがあったのか、今日は体調が悪いのか、などと問題に気づくことができる。LSA は多々の研修や実践を積んでおり、仮設住宅の時期から当時は生活支援員として見回りをして、個々の入居者の生活や性格や家族の状況を把握し、きちんと入居者を見てきたので、このように細かい変化に気づくことができる。他地区の仮設住宅から入居した人に関しては、そのサテライトの生活支援員から、情報を得るようにしている。LSA 同士で問題を共有し、社会福祉協議会の本部にあげた上で、精神的・医療的にケアの必要があると判断すれば保健師に繋ぐ。LSA は、入居者が安心して生活できることを第一に置き、保健師や巡回する警察官など専門家・関係者と連携して、気がかりな入居者については常に情報交換を行い、関わり方を模索している。

## （２）体操やイベント開催を通じたコミュニティの形成

LSA は、毎朝 9 時から入居者と共に、ラジオ体操（「おらほのラジオ体操」）を行っている。雨天時は集会場で実施するものの、通常は、足の悪い高齢者でも階上のベランダや通路から参加できるように、コモンスペースである庭の芝生で行っているのが特徴である。なぜなら、高齢者の多い集合住宅で安心安全な暮らしを実現するためには、高齢者がプライベートスペースである居宅にこもらないように、出来るだけコモンスペースでの交流の機会を増やし、互いの生活が出来るだけ「見える」ように工夫することが望ましいという合意が、入

居者の間に成立しているからである。体操の顔ぶれは決まっており、毎朝の安否確認も兼ねている。入居者は常連の高齢者が来ていないと心配するため、LSA は後で必ず居宅に様子を見に行くことにしている。

毎朝の体操では、最初はラジカセや椅子の準備など全てをLSA が用意し、おせん立てをしていたが、最近はLSA は、相談室から出る時間をわざと遅らせ、入居者が自らセットするのを待つことにしている。入居者を間近で見守ることで自立を促すのが、LSA のコミュニティ形成支援の役割だと理解しているからである。実際、仮設住宅においても、2012年頃からラジオ体操やお茶会を生活支援員主導から自治会主導に切り替えていった。

「日課になっちゃうと、いいんです。この時間になったら出なくちゃって思うみたいで。みんなと会うのが楽しみだから来る」(災害公営住宅LSA・Eさん)。ラジオ体操も日課になることで、知り合いと会うのが楽しみになる。健康のためだけでなく、高齢者の間で交流を深めることも体操の目的である。「毎日みんなが顔を合わせてるから、一日でも、きょう来ないけどどうしたんだろうって心配になるから、自然と見守りもできてることになりますよね。私たちが知らなくても、きょう病院に行ってるって、教えてくれるので」(災害公営住宅LSA・Eさん)。日中在宅している高齢者の間では濃密なコミュニケーションが生まれており、互いに気にかけて支え合い、見守りをする関係性が作られている。災害公営住宅では、次章で詳論するように、入居後半年弱で自治会が発足したため、今後は集会場の管理を自治会に切り替え、LSA がいない週末も体操を続ける予定である。

また、集会場では、入居者を対象としたイベントがしばしば開催されている。体操に参加しない入居者でも、イベントには顔を出す。入居者の興味や関心は、歌や小物づくりやフラワーアレンジメントなど、それぞれに異なっている。たとえば講師が3カ月に1回来訪するフラワーアレンジメントの場合は、通常よりも少し若い世代の50歳代の主婦達が参加している。LSA は、「主役は住民…

私たちが何かをしてあげるのじゃなくて、住民が何を求めているかを考えながら動く」と語る（災害公営住宅 LSA・E さん）。LSA が集会場というコモンスペースを拠点に、訪問を希望するボランティアや支援者と連携して、積極的に様々なイベントを入れていくことによって、これまでは繋がりのなかった入居者も集まり、コミュニティの絆が徐々に作り出されている。

さらに LSA は、高齢者の主体化やコミュニティの自立のために様々な仕掛けをしている。集会場でイベントをする際も、それぞれの高齢者の特徴を見て、小物づくりが得意な人や料理が得意な人がいれば、講師になってもらい、他の参加者に教える側に立ってもらう。高齢者は頼りにされると、喜んで役割を果たしてくれる。高齢者をエンパワーし、「主役」にすることで、生き生きとしてくる。他者に依存しがちな高齢者にとって、そのような役割を担うことが充実した生に繋がっている。

### （3）災害公営住宅の人間関係の難しさ

しかし、災害公営住宅におけるコミュニティの深化に向けた LSA の試みは全て上手くいくわけではない。「主役は住民」ということは、LSA の働きかけには限界があることをも含意している。そして、LSA が自らの職務を表現する「心のケアの管理人」という言葉は、高齢者の悩みや不安を取り除くことで、安心して暮らすことが出来るようにサポートをしているけれども、家事援助や移動支援など職務外のニーズや、コミュニティ支援と個別支援の間に軋轢が生ずるような問題には関わらず、支援の範囲には限りがあることを自覚している苦悩の表れでもある。

実は、災害公営住宅でコミュニティの深化を阻害する要因は、建物の構造上の問題だけでない。災害公営住宅の生活では、震災前の一軒家よりも物理的に近くなり接触頻度が高まるため、入居者は人間関係の悩みを抱えやすい。震災前は、ほとんどの高齢者は一軒家で生活しており、長年住み暮らしてきた地域

の中で隣人達と調和のとれた関係を築いていた、しかし、現在の災害公営住宅の生活では、5年近く一緒に暮らしてきた仮設時代の友人グループや、震災前からの地元住民の友人グループ、災害公営住宅に入居後に出来たグループなど、様々な関係性が入り組んで複雑になっている。さらに、震災前は、高齢者は多世代同居なら孫の世話をしたり、夫婦世帯や独居世帯なら畑仕事や庭の手入れなど、日々の生活の中で色々な仕事をしていたが、災害公営住宅では、漁業関係などのパートに出掛けない限り、日常生活の中で仕事がなく、周り的高齢者と世間話をする事が多くなり、ピロティのベンチに座って噂話に花を咲かせている。だが、何かの拍子で関係がこじれ、グループから外れて孤立傾向になる高齢女性も出てくるようになった。もちろん入居者同士なので絶縁しているわけではないが、朝の体操やイベントなどで一緒になっても、以前のように世間話を楽しむ関係性ではなくなるのである。

LSAは職務の性質上、全ての入居者と等距離で接する必要があるため、そのような人間関係の軋轢が生じた場合には介入できない。孤立した女性の深刻な悩みを傾聴することしかできず、LSAは自身の限界に葛藤しながらも、問題を入居者同士で修復できるよう、それぞれにイベントなどへの参加を促し、コミュニティの軋轢が自然に癒されるのを見守っている。

#### (4) 認知症の入居者への関わり

前節までで論じたように、LSAは入居者の普段の生活を見ながら、個々人が抱えている問題を発見し、いかに入居者同士の関係を保ちながらうまく生活を回していくかを常に考えて関わっている。たとえば、災害公営住宅には認知症の人もいる。環境が変わると認知症の症状が進み、特にS地区東の大規模災害公営住宅(265戸)では、自分の住んでいる棟がわからなくなり帰宅困難になったりする。筆者の現地訪問時にも、夕方に行方不明になった高齢者を探索する町内放送が流されていた。

周囲の入居者が認知症に理解がなければ、自分の部屋がわからなくなって他の部屋をのぞき込んでいる高齢者を見ると、「あの人、おかしいんじゃないの」と思ってしまう。家族と暮らしている高齢者の中にも徘徊する人はおり、同居家族がいることは比較的安心なことではあるが、LSA は朝晩や週末など職務時間外には対応出来ないため、入居者間の近所づきあいが大切になってくる。そのため、同じ災害公営住宅で生活する入居者が認知症の症状についての知識を深め、普段から適切な関わりができるように、集会場では社会福祉協議会主催の認知症サポート講座も開かれている。実際に、講師から認知症の家族介護の実体験を聞くことを通じて、入居者の間では着実に認知症への理解が深まった。現在では、認知症の入居者が部屋がわからなくなって迷っていても、他の入居者が優しく声掛けして居宅に戻るのを見守るように変わってきている。その結果、認知症の高齢者は、他の入居者から日常関わることを重荷とは捉えられておらず、認知症の学びを深めたことによって、隣人として日々の暮らしの中で積極的に見守っており、むしろコミュニティの絆を強化する要素となっていた。

#### （５）自立していく入居者の変化

LSA は、集団の中に入るのが好きでなかったり、あまり人前に出たがらない高齢者の居宅には、午後に声かけに行くよう努めている。実際に居宅訪問をしてみて、相手の高齢者が情緒不安定だったり体調を崩していたりすると、訪問頻度を上げ、状況が落ち着けば少し距離を置く。これまで論じてきたように、LSA は入居者の生活を見守り、その暮らしを近傍で支える存在として、さらには同じ町民として高齢者と深いアタッチメントを築いているが、家族でも入居者でもない社会福祉協議会の職員として、ある程度の距離をとり、ぶれない姿勢で関わることを心掛けている。また、入居者が新たなコミュニティの中で、震災前にしていた当たり前の暮らしが送れるように自立を支えているが、過度

に依存されないよう留意している。その入居者のためにとっても何でも関わっていると、依存が生じてしまうからである。一般に、仮設生活の支援では「依存と自立」という二律背反がしばしば問題になるが（木村 2015）<sup>⑧</sup>、LSA による支援が導入された X 町の災害公営住宅でも事情は同じである。「私たちがいるのが当たり前で、私たちがどっぷり住民さんのためにとって動いてると、住民さん駄目になっちゃうので。やっぱり普通の生活をしてもらわないとっていうのは基本にある」（災害公営住宅 LSA・E さん）と、LSA は強調する。

そのため LSA は、外部のボランティアが訪問してくる時には、単に何かを与えるのではなく、入居者と一緒に行動するように、前もって働きかける。たとえば、お茶会をするなら住民に全てをあてがうのではなく、一緒におやつを作ってそれを食べながらお茶会をするようボランティアを巻き込むことで、コミュニティを活性化させ、入居者が自立していく切っ掛けにする。コーラスの女性達が訪問してくる時も、高齢者は歌を歌うのを好むため、一緒に歌ったほうが喜ばれると、アドバイスする。このように、LSA はボランティアに対して、「やってあげる」一方的な支援ではなく、「一緒に」する相互的な関係を求めている。

災害公営住宅では、入居後半年弱で自治会が成立したのを機に、ボランティアの受け入れや集会場の鍵の管理などを自治会に委ねようとしている。入居者が支援者や外部のボランティアに依存するのではなく、自立的に生活を立て直していき、開かれたコミュニティを作って当たり前の暮らしが送れるように、LSA は関わっている。「震災前にやっていた当たり前のことを戻してあげる。切っ掛けだけ作って。もう自治会も立ち上がったので、住民さん主体でいいですよ。これどうしたらいいんだろうって思った時に、ここ〔の相談室〕に来てくれればいい」と語る（災害公営住宅 LSA・E さん）。震災前のように、知り合いの家を互いにお茶のみで行き来するような、当たり前の近隣関係に戻していく手助けを LSA は心掛けている。

その結果、入居から半年近くが経つと、入居者は落ち着きを見せるようになった。LSA の側も配慮が重点的に必要な高齢者を把握できるようになった。「慣れないうちは話聞いてけとか、ここどうすんの、なんてしょっちゅう毎日のように来たのに、慣れて快適になってきたら、ばたっと来ないんですよ。それでいいんです」（災害公営住宅 LSA・E さん）。仮設生活をあれほど懐かしがっていた高齢者も、徐々に災害公営住宅の生活に馴致し、困ったことがある時だけ高齢者相談室を訪れるようになってきている。むしろ LSA を気遣い、作ったおかずや栄養ドリンクなどをお昼に差し入れに来たりしてくれる。

また、U 地区の災害公営住宅では、LSA が外の芝生でイベントを実施し、津波で流されて高台移転した最寄りの保育園にも声掛けして、地域の園児が参加している。「地域の人達が顔の見える交流をしてほしいんで、私達は集会所でたくさんイベントを仕掛けてます。とにかく顔が見える関係になるまでは積極的にそういったイベント入れていく。〔災害公営住宅と既存住宅・再建住宅の〕この溝なんか取っ払え、で地域間交流だなんて言って、地域の人達、巻き込んじゃえ、なんていう活動してますね。だからイベントある時は、みんなにお知らせする」（災害公営住宅 LSA・E さん）。さらに、社会福祉協議会の広報紙（「社協だより」）でも、S 地区中央の災害公営住宅の高齢者相談室に、入居者だけでなく、既存住宅や再建住宅の住民の訪問を呼び掛けている（X 町社会福祉協議会広報委員会 2017）。

ただ、近隣住民は、集会場は災害公営住宅のものという意識が強く、今のところ入居者の知り合いでない限り、集会場内で行うイベントには、なかなか参加しづらい。災害公営住宅のコミュニティを超えて、既存住宅や再建住宅の住民と共に、U 地区全体のコミュニティを新しく作り上げていくことは、これからの課題の一つであり、震災前のような近隣関係に少しでも近づけていくことでもある。

## 6. 災害公営住宅における自治会の組織化

阪神・淡路大震災の復興過程では、高齢者が震災前の居住地から離れた復興住宅へ入居することによって、社会関係の再生が難しくなり、孤立化が生ずることが指摘されてきた（塩崎・田中ほか 2007）。X 町では LSA の働きによって、災害公営住宅における高齢者の孤立化は、かなり防ぐことが出来ているが、こうしたコミュニティの問題は、LSA 等による見守りの制度化だけでは解消することが難しい（額田 2005）。そのため、災害公営住宅のコミュニティづくりでは、入居者で組織された自治会へ寄せられる社会的期待が大きくなる。

X 町では、従来、行政区長（自治会長）は 60 歳代・70 歳代の地域の有力者が多かったが、高台に土地を造成して集合住宅型の災害公営住宅が建設された結果、壮年世代の自治会長が生まれている。U 地区の災害公営住宅では、最も若い 40 歳の自治会長と 30 歳代の自治会役員が誕生し、入居者自らの手でコミュニティを主体的に形成しようと試みている。本章では自治会の役割に照準して、高齢者へ配慮した U 地区の災害公営住宅のコミュニティづくりの取り組みについて論ずる。

### （1）高齢者にとっての繋がり的重要性

色々な地域から入居者が集まっている U 地区の災害公営住宅では、入居から半年近くを経て自治会が結成された時点では、仲が良いのは日中に在宅している高齢者達であり、仕事に出ている若い世代はほとんど交流がない。そのため、入居者は互いに全員の顔がわかるわけではない。毎朝体操が開かれていても、参加者は高齢者であり、若い世代はイベントがない限り、集会場に集まることもない。したがって、若い世代にとっては、災害公営住宅へ移ったことで、コミュニティを新たに形成していく必要があると言われても、当初は大規模仮設住宅と同じように参加意欲の低い状況であった<sup>9)</sup>。

なぜなら、若い世代の入居者は、日中は地域にいなくても、子どもの保育園



や学校を通じて自然と様々な関係性を作って生活している。また仕事をしている以上、仮に地域に繋がりがなくても生活は回っていく。

しかし高齢者は、知り合いと互いに支え合って生きていかなければ、安心して暮らしていくことは出来ない。誰とも接することがなければ、孤独死にも繋がりがねない。近所づきあいの中で張り合いを持って生活してきた仮設生活を離れ、人生で初めての集合住宅での生活を孤独の中で続けるのは、4章で論じたように、当初は苦悩に満ちた経験であった。そのため、U地区の災害公営住宅では、若い世代が積極的に自治会役員を引き受け、高齢者に視線を向けた共同生活を始めようとしている。

## （2）災害公営住宅におけるルール作り——避難所生活での経験を生かす

災害公営住宅では、自治会発足に伴い、ゴミ置き場や集会場の掃除など<sup>(10)</sup>の共同作業の分担や自治会の班長決めなど、自主的なルール作りを進めている。その際に、震災後の避難所での共同生活や自主運営の経験も生かされている。40歳で自治会長に就任したFさんは津波によって家族と住んでいた住居を失い、親類宅に身を寄せる状況下で、二次避難所になった職場のホテルでは、避難者のマネジメントを担当していた。Fさんは、二次避難所を最も弱い高齢者の健康状態に留意して運営していた経験から、4章で論じた「見える」ための工夫として、災害公営住宅の生活における自治会の重要性を次のように語る。「毎日の変化の中で、何かちょっと具合悪そうだったら、きょう具合悪いんですかって、顔見たら言えますけど、顔見なかったらそれすらわかりませんし。ちっちゃいことですけど、そういったことは〔二次避難所では〕実は大事だった。…ここの〔災害公営〕住宅もそうですね。具合悪いったって、顔合わせなきゃわかりませんからね。そんな単純なことでも、自治会として繋がってるのは大切なこと」（災害公営住宅自治会長・Fさん）。

震災後、地元ホテルに開設された二次避難所では、避難者が部屋に引きこも

りにならないように、毎日、水を保管場所のロビーまで取りに来るよう、ルールを定めていた。実は、それにはもう一つの目的があり、水を渡す際に、Fさんをはじめとするスタッフは、それぞれの避難者の顔を見て、元気かどうかを確かめていた。毎日、顔を見るからこそ、先の見えない避難生活を続けて疲れ切った高齢者の些細な変化にも気づくことが出来た。

同様に、災害公営住宅でも、同じ棟に住む入居者が具合が悪いかどうかは、互いに顔を合わせない限りわからない。入居者同士が自治会を通して繋がっていることは、とりわけ孤立や体調の変化が生じやすく健康面や精神面で不安を抱える高齢者にとって重要である。体調の悪い人や急病人が出た時も、平日の日中ならLSAに任せられるが、それ以外の時間帯だと、個人的な関係性に委ねざるを得ない。その点、受け皿となる自治会があると安心である。

2016年7月下旬、自治会役員選出やルール作りのために、ほとんどの入居者が集会場に集まり、高齢者達が「他の人やってける」と遠慮し合う中で、難産の末に、自治会役員（会長・副会長・会計等）や輪番制の班長を選出した。日中、仕事で不在にしている現役世代と高齢者が結び付くために、自治会は大きな役割を果たす。自治会活動に参加することで、皆が互いに顔を知る機会になる。

このように、震災後に経験した避難所での班づくりや、分担決めなど運営ルール作りの経験は、立ち上げられたばかりの自治会活動に血肉となって活かされている。二次避難所では、避難者は、日中は流された家の片づけや行方不明の家族の捜索に出かけて歩き回っており、泥だらけになって帰ってきた。当初は、スタッフは避難者をお客様として扱っていたが、そのうちに厨房などの一般業務を除き、避難者に毎日泥だらけになるロビーの掃除などを担ってもらい、仮設住宅への移行を目指して、出来るだけ自主的な運営に近づけようとした。

そこで、災害公営住宅でも、協議の結果、自治会でルールを作り、放置すれ

ば汚れてしまう集会場・庭・各階廊下などコモンスペースの清掃・管理を各班の持ち回りで分担することになった。災害公営住宅では、ルールを作って初めて、共同生活が成り立つ。コモンスペースの管理に代表される基本的なルール作りは、自分のさじ加減一つの一軒家の生活にはない、集合住宅の生活に不可欠のものである。しかし、高齢者は集合住宅の住まい方に慣れていないため、その大切さを十分に理解できていなかったり、公平な分担に抵抗感を示したり、人によって自治への意識に差異がある。

さらに、前節でも論じたように、入居者同士で互いに気遣っていかないと、高齢者が多い災害公営住宅で安心安全な暮らしを営んでいくことは難しい。災害公営住宅は、個々が独立して生活している場ではあるが、助け合いが基底にあり、自治会は入居者同士が結びついていく結節点になる。震災直後の避難所では、人が繋がることの大切さを被災者皆が経験してきた。共益費や自治会費を徴収する名目だけの自治会ではなく、災害公営住宅の共同生活で直面する色々な問題に対処する自治会の役割が期待されている。そのために、自治会を軸として、隣近所の顔が見える関係性を構築しようとしている。

### （3）「普通の生活」を目指して

X 町の海岸には 8m を越える防潮堤が建設され、中心市街地は現在も続く復興工事によって、2018 年度には「観光・商業エリア」「水産エリア」「復興記念公園エリア」「教育・文化エリア」などへと再編成される予定で、震災前とは大きく形を変えようとしている。F さんは、「新しい生活が始まって、復興って本当に幸せなイメージがあるかのように思われがちですけど。普通の生活をいかにやっていくかってのは、やっぱりそれなりにやるべきことはある…それがあって初めて普通の生活ができる」と語る（災害公営住宅自治会長・F さん）。被災者個人にとって生活復興とは、自治会長や LSA が述べるように、何も特別なことではなく、震災前のような「普通の生活」をいかに取り戻していくか

である。阪神・淡路大震災では、被災者の生活復興において、特に「すまいの再建」と「人と人との繋がり維持・豊富化」が重要であることが指摘されており（田村・林・立木・木村 2002）、X町でも、被災者が就労し恒久住宅へ入居した後は、コミュニティの関係性がとりわけ重要になる<sup>(11)</sup>。

被災によるコミュニティ再編で生じた、都市部で織りなされているような、個人のプライベートに最大の価値を置く匿名的で物象化された関係性は、高齢者を不安に陥れ、これから先の生活に希望を持たなくしてしまう。X町で志向されるのは、震災前のコミュニティのような相互扶助に基づく生き生きとした人格的（*Persönlich*）な関係性（Simmel 1900=1999）である<sup>(12)</sup>。災害公営住宅の生活においても、人格的・主観的關係性に根ざしたコミュニティを努力して作り出すことが生の豊かさに繋がると、高齢者やLSA、自治会長、民生委員から認識されている。したがって、高齢者にとっての生活復興とは、インフラや生活再建といった一般的なテーマを越えて、震災前にしていたような「普通の生活」を取り戻すことであり、そのためにはコミュニティの解体によって生じてしまった匿名的な関係性を、生き生きとした人格的な関係性に変えていくことが重要であると考えられる。

確かに現在では被災者は仕事に復帰し、災害公営住宅に移って住まいを手に入れたことで、表面的には生活再建を実現した。しかし、「基本的なことができてるようで、実は突き詰めてくと、全然元どおりにはなってない…震災前に普通にできてたことが、できてる部分もあるけど、実はできてない部分も多い」と自治会長Fさんは語る。

たとえば、震災で地元の小さな店やスーパーマーケットは無くなったが、車のある若い世代の多くは、スーパーが近くになくとも困らない。週末に家族連れで隣町の大型店まで買い物に出かけるからである。しかし、車がない高齢者にとっては深刻な問題である。移動販売車が週に何度か演歌をかけながら災害公営住宅を訪れ、なじみの高齢者達が買い物に出てきて、少しの間、おしゃべ

りもしている。ただし、品ぞろえやバリエーションは乏しく、高齢者もスーパーのように品数の多い店で、自由に見て回って好みの品を選びたいという願望がある（主任児童委員・Gさん）。

震災前は、地元のスーパーは、地域の高齢者が世間話に花を咲かせるたまり場として機能していた。たとえば、津波で地区の半分が流出した高台のM地区には小さなスーパーが2店舗あり、高齢女性は買い物のついでに知り合いと30分くらい話を楽しむのが日課だった（民生委員・Hさん）。しかし、震災で流出し、赤い鉄骨の骨組みだけが今も解体されずに残っている。

高齢者にとっての買い物とは、生活者が生きていくために必要な商品を購入するというだけでなく、地元の馴染みの店でくつろぎながら、知り合いとおしゃべりを楽しむという付加価値の意味合いが大きかった。そのため、時間や品物が限られる移動販売では、本当の意味での買い物は代替できない。したがって、震災後の被災地で生じている高齢者の「買い物難民化」という事象は、単に地域に店が無いということではなく、高齢女性達が日常の暮らしの中で地域の知人や近隣の友人達との気の置けない会話を楽しんでいた、たまり場での買い物という楽しみを失ってしまったということであり、震災前の「普通の生活」を喪失し、取り戻せていないことの現れである。

このように、震災前に意識せず普通にできていたことでも、今では困難なことは多い。被災者は震災により失って初めて、「普通の生活」のありがたさに気づいた。災害公営住宅という新たなコミュニティで、他の入居者との関係を築き直し、代替不可能な友人・知人と共に、充実感のある「普通の生活」を営んでいくには、前節で論じたルールが大切である。しかし、入居者の転居や死去によって、人間関係のバランスに変化は生じるため、ルールも随時新しく決め直していく必要がある。震災後の避難所生活でも同じだが、入居者の認識のズレは、自治においては、将来的に決定的な悪影響を及ぼす。震災後に一部の避難所での物資配給を巡り、在宅被災者が抱いた「不公平感」や「差別」

が、現在も幾つかの地区では住民間の心理的溝を作り出しているように（民生委員・Iさん、民生委員・Jさん）、臨機応変に入居者の意思をすり合わせながら対応していかねば、細かなずれの累積が、共同生活のストレスに発展してしまう。

高齢者の中には、認知症や身体が不自由で、輪番制の共同作業に参加できない人もいるため、今後の自治会活動では、住民間で不公平感が出ないように工夫を図り、不断にコミュニケーションを取ることが大切である。入居者の意思や希望を集約・調整する自治会への期待は大きい。

Fさんをはじめとする若い世代の自治会役員は、災害公営住宅の住まい方をめぐる自治の枠組みは、おのずと地域全体の話に繋がっていきと捉えている。「〔災害公営住宅を〕造ったからいいやじゃなくて、U〔地区〕に住んで良かったねって言える復興にするためには、住み始めた後のこと絶対大事だと思う。自治会って言うと簡単かもしれませんが、結構重いテーマも隠されてる」（災害公営住宅自治会長・Fさん）。

防災集団移転が完了し、近隣に再建住宅の住民が増えてくるにつれ、今後、入居者が再建住宅の住民と新たな行政区を構成するようになると、自治会の活動も、災害公営住宅の自治の問題からUという地域をいかに作っていくかという大きな問題に発展していくことが予想される。災害公営住宅におけるコミュニティの自治とは、単に災害公営住宅の生活をより豊かにすることに留まらず、この地域に住んでいて良かったと心から実感できる新たなまちの復興に繋げていくことに目的がある。「普通の生活」を取り戻すための新しい地域づくりでは、入居者や近隣住民だけでなく、震災後も継続して地域を訪れている外部からのボランティア<sup>(13)</sup>や、行政や社会福祉協議会、LSAなどの力も借りながら、最も弱い高齢者の視点に立ってコミュニティの関係性を作り出そうとしている。

## 7. 既存地域の民生委員による入居者支援

本章では、民生委員による災害公営住宅入居者の支援について論ずる。震災後、X町の人口は約4000人減少したが、被災者の居住場所の移動に伴って、主に高齢者や要援護者の支援を担う民生委員への期待は大きくなり、負担は重くなっている。しかし、災害公営住宅では、防犯のため表札は上がっておらず、外部の人間には誰が住んでいるかはわからない。個人情報保護法施行後は、行政から民生委員に担当区の名簿が配付されることもなくなったため、震災後の担当区の再編で新たに災害公営住宅も担当することになった民生委員は苦勞している。

災害公営住宅専任の民生委員はまだいないため<sup>(14)</sup>、既存住宅や防災集団移転で再建した地域の民生委員が時おり訪問しているが、高齢者は耳が遠いせいなのか、インターホンを押しても出てこない場合もある（民生委員・Hさん）。4章で述べたように、災害公営住宅では扉を閉めると、周囲から隔絶されてしまうため、コミュニティをこれから構築していく段階の災害公営住宅では、民生委員も対応に苦慮している。たとえば、大規模な災害公営住宅（265戸）が立ち並ぶS地区東の民生委員は、入居後のサポートの難しさを指摘する。「この先のほうが心配です。私の担当では〔これからが問題が出てくる〕。一戸建てだと、家の様子がわかりやすいじゃないですか。歩いて回れば、様子見えるけれども、公営住宅っていうとね、4階建てで、ドア閉め切って…〔難しいよね〕」（民生委員・Kさん）。集合住宅型の災害公営住宅では、一軒家や仮設住宅と違って、ドアを締め切ると中の様子が見えず、民生委員も一軒家のようなつもりで歩いて回っても埒があかないため、LSAが配属されると任せきりになりがちである。

それに対して、津波被災を免れた内陸山手のE地区の災害公営住宅（51戸）では、災害公営住宅建設により担当区を追加された既存地域の民生委員が、災害公営住宅自治会長や、既存地域の行政区長と連携して支援を実践している。



結論を先取りすると、5・6章で論じてきたコミュニティ形成の試みは、社会福祉協議会や自治会などによる大きな地域づくりへの志向性を見せつつも、現状ではまだ災害公営住宅の内部に留まっているが、地域全体が残ったE地区では在来住民が新住民を受け入れる形で、震災後の地域づくりが行われている。災害公営住宅のコミュニティ形成を越えた復興後の地域づくりの事例として重要であると考えられるため、本章で詳論したい。

E地区の災害公営住宅はX町で最初に整備され、2014年8月に入居が始まった。色々な地域から年齢も世帯構成も異なる人々が集まっており、それぞれ仕事や生活スタイルも違っている。仕事を持つ大半の入居者は、朝早く住居を出て夕方帰宅するだけの生活であるため、自治会を中心に災害公営住宅全体で出来るだけコミュニケーションを取るように試みている。

E地区の災害公営住宅は、入居世帯数が60戸未満でLSAが配属されていないため、担当の民生委員Lさんが災害公営住宅自治会長Mさん（50歳代男性、日中は仕事で不在）と協力しながら、高齢者や要援護者支援の役割を担っている。E地区では、仮設住宅の巡回を担当する生活支援員が、災害公営住宅の支援にも例外的に入っており、独居の入居者が入院したりするなど問題が生じた場合には、生活支援員から民生委員に報告がある。51戸のうち、独居高齢者は10人程度おり、民生委員はそのうち気がかりな4人を常時、見回りで訪問している。日中在宅している独居高齢者は最初はあまり外に出たがらなかったが、現在ではお茶のみ仲間が出来て、互いの部屋をよく行き来するようになっている。

このように災害公営住宅のコミュニティが徐々に深化しつつあることに対して、民生委員は、コミュニティの形成には、馴れが大切であると捉え、「いいごますって、いい油を出してさ、するする滑って行けばいいんでない」と語る（民生委員・Lさん）。

E地区では、地区全体で災害公営住宅の入居者を地域の新住民として受け入



れ、隔てなく交流を行っている。人は社会や家族の中で役割を果たすことで、生き生きとした自分の生を生きることが出来る。仕事を持たない高齢者であれば、なおのこと役割を付与されることが重要になる。6章で述べたように、震災前は、高齢者も日中暇を持て余すことはなく、家族の中で自らの役割を引き受け、畑仕事や孫の世話をし暮らしていたが、震災後は世帯分離したり、通常は家の近くにあることが多い畑も流されてしまい、畑仕事をするのが難しくなった。しかし、街の災害公営住宅とは異なり、E地区には畑があるため、高齢者が地域の在来住民から畑を借りて耕作している。出来た野菜は災害公営住宅の中で他の入居者にお裾分けしている。仕事をしていない高齢者でも、打ち込むことがあると生きがいがになり、生活が充実する。Lさんは、「収穫して、味見して喜ばさ。そういうところがやっぱり地域づくりの基本でねえのかな」（民生委員・Lさん）と語り、そうした地域の畑で収穫した野菜をお裾分けしたり、互いに味見をして普段から付き合っていくことが「地域づくりの基本」だと考えている。

Lさんも、自身の果樹園で取れたりんごや、山の畑で収穫した特産ねぎを、災害公営住宅自治会長のMさんの居宅に届け、入居者の間で分けてもらっている。Mさんは、それらを配ることで入居者との関係を築き、地域住民の一人としての民生委員のLさんの存在も覚えてもらえる。Lさんが生産した「りんご」や「特産ねぎ」は、貨幣で購入されるただの果物・野菜ではなく、Lさんの「りんご」や「ねぎ」として—G. ジンメル流の表現を用いると、貨幣を介さないことで「所有」と「人格」は結合されたままである<sup>(15)</sup>—、地元に越してきた入居者からは認識され、自治会長のMさんは個々の入居者に届けることにより、それを切っ掛けに、Mさんと入居者は和やかにお茶のみをして豊かな時間を過ごしている。つまり、Lさんの「りんご」や「ねぎ」は、災害公営住宅というコミュニティにおいては、現代社会における貨幣に代わって、Mさんと個々の入居者との人格的な関係性を媒介する「コミュニケーション・

メディア」(Parsons 1969=1973)として作用し、自治会の絆を強め、コミュニティの関係性を強めている。自治会は、不安を抱える高齢者の相談に乗り、いざという時だけでなく日常的に入居者を支える受け皿として機能している。

Lさんは民生委員として、周囲の注意をひかないように問題のない家庭には出入りしないという自らの信条を守り、「黒子」(本多 2016b)に徹してはいるが、直接見回りや声かけで訪問する独居高齢者だけでなく、他の入居者にも民生委員としてのLさんは広く認知されている。そして、いざという時には民生委員のLさんに相談が可能になり、入居者がE地区の行事やイベントに参加した時には、地域住民同士として会話を取り交わすことが出来ている。

また、Lさんの「りんご」や「ねぎ」をもらえることは、入居者からは、Eという大きな地域の一員として、自分達が受け入れられたという喜びになる。それらの「りんご」や「ねぎ」は、まさしく自身が、災害公営住宅のコミュニティと、それを包摂するE地区のコミュニティの双方に共属することの証として理解されるからである<sup>(16)</sup>。そうすると、独居の入居者からは農園のリングをもいでみたい、という希望が寄せられるようになり、人の繋がりが広がっていった。「そういう繋がりは、街区ではできないでしょ。田舎だからできることなのさ。だから田舎の良さってそういうところあるんでねえの」(民生委員・Lさん)。このように、地域住民の結節点となる民生委員の仕掛け次第で、「街区では出来ない」繋がりも出来るのが、山手のE地区の良さであるとLさんは指摘する。

さらに、「ごまをする」という表現は、従来の地域住民からすると、地域に新しく転入してきた災害公営住宅の入居者や個別移転した再建住宅の住民と積極的にコミュニケーションを取り、この地域の良いところを理解してもらうことを含意している。なお、ここで言う「地域」とは、当該行政区に留まらず、11の行政区から構成される広範なE地区全体を指している。そのために、新住民を受け入れる地元の人々は、様々な働きかけを行っている。たとえば、行

政区が主催する地域のお花見や芋煮会に新住民を招待したり、250年の歴史を持つお囃子と勇壮な獅子舞で有名なE地区の八幡神社の秋祭り（例大祭）に誘ったりしている。「Eに4つの〔打囃子〕講があるんですよ。その一つがこの〔2区の〕講なんだけどもさ。今年は当番講なのさ。街から来た人はEの地域のお祭りもわからないしさ。そういうのに誘うことによってね、Eをアピールするわけじゃないんだけどさ、こういうのあるんだってわかってもらえれば。そっからだよね、コミュニティーは」（民生委員・Lさん）。新住民は地域の行事に積極的に参加し、秋祭りでも再建住宅の子どもが打囃子奉納に加わったりしている。

また、一般社団法人「復興みなさん会」が2区の行政区長と民生委員のLさんに働きかけて、災害公営住宅の入居者と一緒に作成した大判の手書き地図「Eお役立ちマップ」の取り組みもある。地元のお店や季節の行事・名物・風俗も詳細に書き込まれ、冬場に「凍結キケン！」な災害公営住宅前の坂道、りんご・しいたけ・干柿など季節の果物や野菜、夏場にホテルの乱舞する小川など、E地区の地元の人しかわからない情報が満載である。そうした共同作業への参加を通じて、地元意識を涵養し、この地域で一緒に生きていくという気持ち育てていく。「ごまするって言ったら表現悪いんだけどもさ。コミュニティーを取ってって言ってんです。なんぼでも、〔まずこっちから〕こん中に来た人と関わっていかねえとさ。あっちからも関わってくるけどもね。まずもって、こっちから。昔からいた人達だからさ」（民生委員・Lさん）。民生委員は、昔からいる地元の住民の側が、まず積極的に新住民をもてなし受け入れていく姿勢が肝要だと指摘し、実践している。

その結果、新住民との交流を通じて、元からいる住民にも気持ちの変化が生じてきた。震災の津波さえ免れた内陸のE地区は、水害の心配もなく、可能性としては山火事程度で、災害のリスクが極めて小さい。脇を国道が走っており、中心市街地にも自動車で5～10分程度と近接している。交通の便が良い

だけでなく、伝統行事や祭りも盛んで、山川の自然の幸にも恵まれている。町内の他地域から、災害公営住宅への入居や自宅再建のために、やむを得ず移ってきた人々は、実際に住んでみて、「[田舎だと思ってたのに] こんないいところだと思わねかった」と口々に驚きを示す。ただ、「そういうのは、われわれ昔から住んでいた人はマンネリ化してっからわかんないです。来た人が見つけたことなんです。当たり前なことだけどもね。だけど、そう言われれば、やっぱりいいなあと（笑）」（民生委員・Lさん）。地元の住民は、当たりの「ただの田舎」だと思っていた自分達の地域が、街の住民から自然豊かな魅力溢れる土地であると知られることで、彼らの目を通じて地域を再発見し、誇りに思い、ふるさとへの愛着をさらに強めていくという好循環が生まれている。

## 8. 結びにかえて

本稿では、東日本大震災被災地のX町を事例として、災害公営住宅の高齢者支援について論じてきた。被災地では、長屋形式の仮設住宅と比して閉鎖的な環境である災害公営住宅において、コミュニティ形成の難しさが指摘され、高齢者の近所づきあいの希薄さが問題になっている。しかし、X町では、仮設住宅の生活支援員出身のLSAによって、高齢者の個別支援とコミュニティ支援を目的とした手厚い支援が行われてきた。その結果、高齢者は入居当初は環境の変化に寂しさを訴えるものの、やがて新しい環境に馴致し、集会場で行われる日々の体操や定期的なイベントへの参加を通じて、日中在宅している高齢者同士の人間関係を紡ぎだし、満足感のあるコミュニティが育まれていた。LSAは高齢者の支援依存を防ぐため、自治会立ち上げ後は、外部ボランティアの受け入れなどは自治会に任せようとしていた。自治会長は災害公営住宅の共同生活のルール作りを通して、震災で畑仕事などができなくなり役割を喪失した高齢者が新しいコミュニティの中で新たに自治を担うことで、震災前のような近隣との生き生きとした人格的な関係性に根差した「普通の生活」を取り

戻すことが生活復興であると捉えていた。さらに被災の影響を受けなかった地区では、既存住宅の民生委員は、地域の行政区長や災害公営住宅の自治会などと協力して、農作物のお裾分けや行事・祭りを媒介に、高齢の入居者が地域に受け入れられるようサポートを行っていた。このように、災害公営住宅の入居者と既存住宅の住民が、日常的な関わりや行事・祭りなどへの参加を通じて、顔の見える人格的な関係性を築き上げていることが、入居者を外部者ではなく、同じ地域の一員として包摂することに繋がっていた。在来住民の側も、今まで当たり前で意識することがなかった自然の実りや伝統行事が、住民と住民を結びつけ、かけがえのない関係性を作り出していることに気づかされた。

このように、地域の中で広義の支え合いを担う、LSA や自治会、民生委員などのアクターが積極的に災害公営住宅の入居者やコミュニティと関わり、入居者も互いに生活が「見える」よう工夫することで、孤立しがちな高齢者が社会的弱者になることを防ぐことが出来ていた。

復旧復興過程に伴って避難所／仮設住宅／災害公営住宅・再建住宅などコミュニティの移動を余儀なくされる高齢者が希求する「普通の生活」を取り戻すには、インフラや生活の再建といった復興の普遍的なテーマだけではなく、度重なるコミュニティ解体によって生じた匿名的で物象化された関係性に代わり、震災前のような生き生きとした人格的な関係性を新たなコミュニティで作り出し、高齢者の生活を多面的に支えていく必要があると考えられる。

もちろん、人格的な関係性は、良いことばかりではない。5章で述べたように、災害公営住宅では、震災前よりも生活空間の物理的距離が近くなることで、世間話好きな高齢女性の間で、時として仲間はずれが生ずるようにもなった。LSA は葛藤しながらも、入居者がコミュニティの中で問題を解決できるよう、高齢者の悩みの傾聴に努めている。

X 町では、防災集団移転や災害公営住宅の整備が完了し、恒久住宅への移行が最終段階を迎えている。防災集団移転した被災者の状況や、新設行政区等の

地域づくりについての考察は、今後の課題としたい。

## 註

- (1) X 町の生活支援員制度（2011 年 7 月末開始、X 町社会福祉協議会が受託した X 町被災者生活支援センター）は、住民による「支え合い」を国の緊急雇用制度を活用して実施した例である（本多 2017）。生活支援員は、「巡回型支援員」（仮設住宅巡回支援）・「滞在型支援員」（居住仮設住宅支援）・「訪問型支援員」（みなし仮設住宅支援）の 3 種類があり、最盛期には町内外の 6 サテライトセンターに巡回型支援員 124 人が所属していた。
- (2) ただし、職務の違いによる濃淡はある。たとえば、災害公営住宅自治会長は、全入居者の平等と高齢者への配慮の両立を求められるのに対し、LSA や民生委員は、高齢者や独居中老年男性の見守りを重視する。
- (3) 災害後に建設された復興住宅（災害公営住宅）における LSA の配置は、阪神・淡路大震災後の神戸市に端を発する。神戸市では 1995 年 4 月末以降、1500 戸の高齢者障害者向地域型仮設住宅を整備し、そこに特別養護老人ホームの介護職（寮母）を派遣して、50 戸当たり 1 人の生活援助員（LSA：ライフサポートアドバイザー）を配置した。その後、復興住宅として 2378 戸のシルバーハウジング（高齢者向け住宅）が建設され、LSA が継続的に配置された（重野 2008; 峯本 2015）。
- (4) 本稿が取り上げる支援者は、有償（生活支援員、LSA、保健師）か無償（仮設住宅自治会長、災害公営住宅自治会長、行政区長、民生委員）かの違いはあるものの、広い意味では地域の支え合いを担っていると言えよう。たとえば、LSA は業務として支援を提供しているが、ほとんどが地元の家庭の主婦であり、震災で住居を失ったり従前の仕事を失ったりした結果、X 町被災者生活支援センターの生活支援員を経て、X 町社会福祉協議会に LSA として配属されている。
- (5) 災害公営住宅の LSA は、当初は、週末も休みなく高齢者相談室に常駐していた（8 時半～17 時）。2016 年から日曜祝日が休みになり、同年 8 月からは平日のみの開

室になった。

- (6) ヒアリングデータ等の引用箇所における〔 〕は筆者による補足である。また、…は筆者による中略である。
- (7) X町の災害公営住宅には、小規模災害公営住宅（MA地区、20戸）を除き、戸建住宅（92戸）と集合住宅（646戸）が併設されている。土地確保が困難なことから、後者が87.5%を占める。
- (8) 2013年に入居が始まった先行する災害公営住宅（岩手県釜石市）でも、災害公営住宅へ移行した被災者への支援実践において、仮設住宅からの支援の継続性だけでなく、自立を妨げたり依存を生み出したりしないように見極めの重要性が強調されている（児玉監修 2015：44-45）。
- (9) 仮設生活の時期には、日中仕事に出ている若い世代のほとんどは、生活再建を優先しており、自治会活動から距離を置いていた。
- (10) 災害公営住宅では、自治会組織化までは、行政が庭の草取りや街灯・浄化槽の管理などを代行していた。
- (11) 復興とは再帰的・多義的な概念であり、包括的に論ずるのは難しいが、都市基盤の復興に偏向した阪神・淡路大震災の反省に基づき、被災者の目線から実践と理論を架橋する代表的なアプローチに、共同体としての「まち」の再生や人間の復興を唱える「人間復興論」（山中 2011）や被災者個人の生活再建課題（すまい、つながり、まち、こころとからだ、そなえ、行政とのかかわり、くらしむき）を重視する「生活復興論」（田村・林・立木・木村 2002ほか）などがある。
- (12) G. ジンメルによると、「人格（Persönlichkeit）」とは、様々な性質や特徴や力の相互作用で作られる「相対的な統一体」であり、個々の性質や特徴や力が「ある焦点においてたがいに出会い相互に結びつくことによって、はじめてそれらがある人格を形成し、この人格が今度は逆にそれぞれの特徴に反作用して、それらがある人格的・主観的なものとして特徴づけ…人間を代替不能な人格にする」（浜 2006：138、一部筆者改変）。被災地で、広義の支え合いに基づくコミュニティの

形成を可能にするのは、近代的主体像が想定してきた「独我論的自立」（自立した主体同士の有機的繋がり）ではなく、それぞれに弱さを抱えた被災者が、かけがえのない他者との相互扶助によって初めて自立できるという「関係論的な自立」（cf. 本多 2008：36）が背景にある。

- (13) 避難所や仮設住宅の生活において、外から入ってくるボランティアや支援者の存在は、互いに馴染みのない被災者同士を繋ぎ、生きる希望を与え、前を向かせる契機となってきた。大枠では地元出身者が多いとは言え、色々な地域から集まった入居者が新たなコミュニティを形成しようとしている現在の災害公営住宅でも、そうした役割を果たすことが期待されている。
- (14) 2016年12月の一斉改選では、全町で51人の定員を維持したまま、防災集団移転団地や災害公営住宅など新設される5つの担当区を欠員とし、新行政区等の自治会が結成された後に、住民による民生委員推薦会を立ち上げて、新住民の中から選出を依頼することになった。
- (15) ジンメルは『貨幣の哲学』（Simmel 1900=1999）の中で、貨幣は所有と人格を分離（経済関係を脱人格化）させることで、個人の「最も内面的なものの門衛」（プライベート）を確立させるという純粋な潜勢力を持つことを論じている。
- (16) ジンメルの「水差し」と「取っ手」の比喩になぞらえると（Simmel [1905] 1911=1999）、入居者にとって、災害公営住宅のコミュニティは実用的な「取っ手」であり、それを包摂するE地区のコミュニティは調和的・統一的な「水差し」にあたる。

## 文献

- 相川祐里奈 2013『避難弱者』東洋経済新報社。  
浜日出夫 2006「個人的な自由——『貨幣の哲学』第四章」岩崎信彦・廳茂（編）『『貨幣の哲学』という作品——ジンメルの価値世界』世界思想社 pp.133-156。  
本多康生 2008「ハンセン病療養所における生活ケア」『相関社会科学』17：35-55。



- 2016a 「東日本大震災被災地における民生委員の活動」『福岡大学人文論叢』47(4) : 1039-1078.
- 2016b 「東日本大震災被災地の民生委員活動から浮かび上がる民生委員の「専門性」」『福岡大学人文論叢』48(1) : 37-64.
- 2017 「仮設住宅の被災者を支える——東日本大震災における生活支援員の活動を事例として」『福岡大学人文論叢』49(1) : 21-46.
- 木村淳也 2015 「福島県における生活支援相談員に対するスーパービジョン実践と課題（第2報）」『会津大学短期大学部研究年報』72 : 107-117.
- 児玉善郎監修 2015 『集合住宅団地における“つどい場”と災害公営住宅におけるつながりづくり——豊かに広がる12の実践』全国コミュニティライフサポートセンター.
- 峯本佳世子 2015 『地震災害と高齢者福祉——阪神淡路と東日本大震災の経験から』久美.
- 額田勲 2005 「「いのち」の現場から——阪神大震災から新潟中越地震へ」『世界』736 : 211-219.
- 岡山県危機管理課 2015 「避難所での配慮」おokayama防災ポータル (2017年3月5日閲覧、[http://www.bousai.pref.okayama.jp/bousai/note/pdf/hinan\\_life.pdf](http://www.bousai.pref.okayama.jp/bousai/note/pdf/hinan_life.pdf)).
- Parsons, Talcott 1969 *Politics and Social Structure*. Free Press. = 1973 新明正道 (監訳)・金沢実 (訳) 『政治と社会構造 (上)』誠信書房.
- 重野妙実 2008 「独居高齢者の生活と命を支える試み——神戸市シルバーハウジング事業からの報告」『神戸親和女子大学研究論叢』41 : 99-107.
- 塩崎賢明・田中正人・目黒悦子・堀田祐三子 2007 「災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的「孤立化」——阪神・淡路大震災の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』72 (611) : 109-116.
- Simmel, Georg 1900 *Philosophie des Geldes*. Duncker & Humblot. = 1999 居安正 (訳) 『貨幣の哲学』白水社.
- [1905] 1911 “Der Henkel,” *Philosophische Kultur : gesammelte Essays*. W. Klinkhardt. = 1999 北川東子 (編訳)・鈴木直 (訳) 「取っ手」『ジメメル・コレクション』筑摩書房 pp.71-87.
- 田村圭子・林春男・立木茂雄・木村玲欧 2002 「阪神・淡路大震災からの生活復興」『第11回日本地震工学シンポジウム講演論文集』2411-2416.
- X町社会福祉協議会広報委員会 2017 『X町社協だより』平成29年春号 (No.40).
- 山中茂樹 2011 『漂流被災者——「人間復興」のための提言』河出書房新社.