

# 東日本大震災被災地の仮設団地における住民組織の機能と運営に関する研究

## —宮城県石巻市を事例として—

### A Study of Functions and Management of Neighborhood Organization in Temporary Housing after the Great East Japan Earthquake: A Case of Ishinomaki-City, Miyagi Prefecture

氏名 蒲原 優

指導教員名 中島 正裕

#### 1. はじめに

東日本大震災発生から3年が経過しようとしているが、復興公営住宅建設などの遅れにより被災者の仮設団地での生活が長期化している。このような状況の中、団地の生活環境を向上させるため、団地内で結成された住民組織(自治会、世話人会)に期待が寄せられている。しかし、組織運営が上手く行かず、閉会するケースもでてきた。また、既往研究においては仮設団地における住民組織の機能と運営は未解明である。

本研究では、仮設団地における住民組織が担う機能(目的①)、それに関する運営業務の分担状況(目的②)、及び住民組織の設立過程と組織体制の変遷(目的③)を解明し、仮設団地の住民組織に求められる機能と今後の組織運営のあり方を検討する。

#### 2. 研究方法

##### 2.1 研究対象地の概要(表1)

研究対象地は津波被害が最も甚大で、自治体単位での仮設住宅戸数が最多(7297戸)である宮城県石巻市を選定した。同市には134の仮設団地があり、うち37団地で自治会、11団地で世話人会が設立されている。

先行研究<sup>1)</sup>に基づき、自治会・世話人会により活発な自治活動が行われている団地として渡波北部第1団地(以下、渡1)、南境第5団地(以下、南5)、大森第3団地(以下、大3)、活発な活動が行われていたが自治会が閉会された団地として役場前団地(以下、役前)を選定し調査を行った。なお、これらの団地は全て抽選形式で入居が行われた。

##### 2.2 調査方法と分析手順

目的①では既往研究<sup>1)</sup>に基づき住民組織の機能を類型化し、各機能の有無と実施回数について団地代表者にアンケート調査を行う。目的②では各団地代表者へのヒアリング調査により各機能に関する運営業務を担っている人物を把握する。目的③ではヒアリング調査と資料整理より各団地における住民組織の設立過程及び組織体制の変遷を解明する。

#### 3. 住民組織が担う機能

各団地における住民組織の機能を①親睦・文化機

表1 調査対象団地概要

	渡波北部第1団地	役場前団地	南境第5団地	大森第3団地
戸数と入居人数	11戸、22人	35戸、82人	66戸、118人	216戸、335人
入居開始	2011年6月	2011年8月	2011年8月	2011年10月
住民組織名	世話人会	自治会	自治会	自治会
組織設立日	2011/12ごろ	2012/2/9	2012/9/25	2012/5/20
役員数(発足時)	1人	11人	20人	28人
会長	女性50代	男性50代	女性50代	男性60代

能、②地域集団育成・援助機能、③環境整備機能、④共同防衛機能、⑤行政補助機能、⑥統合統制機能の6つに分類し各機能の種類と実施回数(年間)を表2に集計した。種数で見ると、全団地で最多だったのが親睦・文化的機能(夏祭り、お茶会等)であり、抽選形式で入居した仮設団地住民間の多様な交流を促進していた。実施回数で見ると行政補助機能(外部団体との連絡窓口、掲示板管理等)は全団地で多く(年間180回以上)、団地の秩序形成や生活環境の向上に寄与していた。また、地域集団育成・援助機能は大3のみでみられ、女性の手芸サークルにより活発な活動が行われていた。

役前の自治会閉会前後における機能変化をみると、行政補助機能における外部団体との窓口機能と統合統制機能(住民トラブル、違法駐車への対応等)の全てが消滅していた。この窓口機能の消失によりボランティア団体との連絡手段が消滅し、親睦・文化機能の減少(11→1)につながったと考えられる。ただし、住民の交流の場であるお茶会のみは継続して行われていた。

一方、閉会後も存在した機能は環境整備機能(団地内の清掃活動等)、共同防衛機能(見回り活動や防災訓練等)、行政補助機能であり、これらは仮設団地での生活に必要な最低限の機能であるといえる。特に共同防衛機能は実施回数が多く(年間473回)、安全性への重要性の認識が高かった。

#### 4. 住民組織の運営業務の分担

3.で把握した機能の実施に関する業務に加え、組織自体の運営業務も含めた分担実態を表3にまとめた。役前、南5、大3では会長が中心となって行っている業務が約60%以上を占め、会長へ負担が集中する傾向があることが明らかになった。特に閉会した役前は会長が中心となった業務が87.9%を占め負担が顕著であった。それにより自治会運営を組織全体で共有する意識が低下し、閉会理由の一つである自治会へのクレームに対応できず閉会につながったと考えられる。

表2 各団地における機能の種類数と実施回数

	渡波北部第1団地		役場前団地				南境第5団地		大森第3団地		平均実施回数
	種数	実施回数	閉会前		閉会后		種数	実施回数	種数	実施回数	
1. 親睦・文化機能	13	446	11	109	1	52	9	474	10	177	230
2. 地域集団育成・援助機能	0	0	0	0	0	0	0	0	1	52	10
3. 環境整備機能	3	36	2	54	2	54	2	53	5	59	41
4. 共同防衛機能	3	5	3	473	3	473	4	79	2	159	143
5. 行政補助機能	4	382	9	569	4	181	9	394	7	1112	414
6. 統合統制機能	0	0	3	64	0	0	4	17	3	14	6
計	23	869	28	1269	10	760	28	1017	28	1627	844

※種数:各機能ごとにみられた活動の種類数。実施回数:各活動の実施回数(年間)を機能分類ごとに合計したものとす

表3 各団地における住民組織の運営業務の分担

役員	渡波北部第1団地		役場前団地		南境第5団地		大森第3団地	
	業務数	全体に占める割合(%)	業務数	全体に占める割合(%)	業務数	全体に占める割合(%)	業務数	全体に占める割合(%)
会長が中心の業務	27	100	33	100	37	100	42	100
内訳								
会長の業務	11	40.7	29	87.9	26	70.3	25	59.5
会長のみ	8	29.6	14	42.4	12	32.4	15	35.7
会長と副会長	1	3.7	7	21.2	-	-	1	2.4
会長と事務局長	-	-	-	-	3	8.1	-	-
会長と会計	-	-	-	-	3	8.1	-	-
会長と班長	-	-	-	-	4	10.8	1	2.4
会長と役員+その他住民	1	3.7	7	21.2	4	10.8	4	9.5
会長とボランティア団体	1	3.7	1	3.0	-	-	4	9.5
副会長が中心の業務	2	7.4	1	3.0	-	-	9	21.4
内訳								
副会長のみ	2	7.4	-	-	-	-	7	16.7
副会長と会長	-	-	-	-	-	-	1	2.4
副会長と住民	-	-	1	3.0	-	-	1	2.4
その他役員が中心の業務	6	22.2	1	3.0	10	27.0	4	9.5
内訳								
事務局長	-	-	-	-	3	8.1	-	-
班長	-	-	-	-	3	8.1	3	7.1
その他住民(女性)	6	22.2	1	3.0	4	10.8	1	2.4
外部団体が中心の業務	7	25.9	2	6.1	1	2.7	4	9.5
内訳								
外部事務局長	-	-	-	-	-	-	2	4.8
ボランティア	4	14.8	2	6.1	1	2.7	1	2.4
編入先区長	2	7.4	-	-	-	-	-	-
社会福祉協議会	1	3.7	-	-	-	-	-	-
他団地会長	-	-	-	-	-	-	1	2.4

同様のクレームは南5,大3でもみられたが閉会には至らず、その要因は組織運営における連携にあった。具体的には、大3では副会長が中心となり行う業務が21.4%と高く、会長以外の役員にも任されている業務が多くみられた。南5では会長が中心となって行う業務は70.3%と多いもののそのうち半数以上は事務局長や会計、班長、その他役員と連携して行われていた。ただし、南5では団地外へ転居する役員の続出により分担していた業務(表3中グレー部分)が会長へと移行し、将来的に60~70%の業務が1名のみで行われることが予想される。

一方、渡1は会長が中心となって行う業務が40.7%と低かった。これは役員を設置しないという世話人会の特性であり、住民全体で業務を行う体制がみられたためである。加えて女性住民5~6名が主体となって行う業務も22.2%と高かった。

## 5. 住民組織の設立過程と組織体制の変遷の解明

### 5.1 設立過程の解明

住民組織の設立過程を団地ごとに図1のように整理した。役前,南5,大3では代表者の決定、説明会・準備会の開催、役員選出、設立総会の手順で自治会の設立が行われた。中でも、説明会の実施内容、設立準備会における役員選出の2点が発足時の組織体制に大

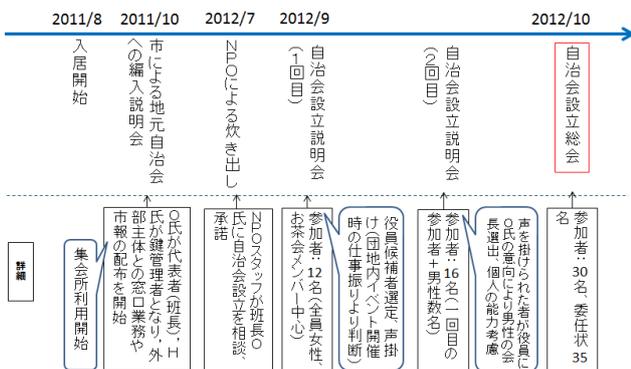


図1 自治会設立過程の一例(南境第5団地)

きな影響を及ぼしていた。渡1では上記のような手順は踏まず、自然発生的に組織のメンバーが構成された。

### 5.2 組織体制の変遷の解明

住民組織の発足以降、各団地において運営体制が変遷し、その要因は役員の辞任(4団地計17名)であった。辞任理由は①団地外への転居、②行方不明、③組織への不満、④体調不良等その他個人的事情の4つであった。①②は被災地の仮設団地住民組織特有の理由である。④のうち1名は多忙な役職(会長)に就いていた男性が、就業に伴い女性と交代するケースであった。この他にも役員の補填が行われた団地についてはその全て(計10名)を女性が担っており、住民組織の継続性において女性の重要性が明らかとなった。

## 6. 総合考察

仮設団地での住民組織を設立・運営するにあたって重要と考えられる留意点を2点述べる。

まず、住民組織の運営において一部の役員(特に会長)に負担が集中する傾向があることから、業務を役員間で分担し、組織全体で共有する意識を高めることが重要である。具体的には、設立説明会の段階で団地に最低限必要な機能と考えられる環境整備機能、共同防衛機能、行政補助機能の重要性を団地住民に幅広く周知し、こうした機能が日常生活における様々な問題の回避手段であることを共有して認識することが重要である。その際、自治会の設立が困難であれば世話人会というインフォーマルな形態も選択肢の一つとして考えられる。

次に、被災地という特性から住民組織の役員減少により他の役員への負担の集中が進行していくことを見据え、設立過程の段階から組織体制の変遷にも対応しうる組織を構築することが重要である。具体的には、組織の設立準備会における役員選出の際、団地の自治に協力的である女性の起用率を高めることが有効である。これは単に運営の担い手として重要であるだけでなく、女性が主体的に多様な活動の企画・実施を行うことで親睦・文化機能の充実化がはかれると考える。ひいては、団地で過ごす時間の多い女性が日常生活における団地内での生きがいづくりにつながる。そのような場としても住民組織の存在は重要である。

今後の課題として、復興に伴う仮設団地における住民組織の収束のあり方を検討することが求められる。

注

- 1)ここでは日常的な地域生活の課題を連帯して処理する組織体のうち、規則や役員名簿を設置している組織を自治会、設置していないインフォーマルな組織を世話会と呼ぶことにする。
- 2)中島正裕ら(2012):震災後の支援格差と支援漏れに対する地元NPOの取り組み,農村計画学会誌 Vol.31, No.3, p498-502
- 3)岩崎ら(1989):「町内会の研究」お茶の水書房 p137-274