

## 仮設から復興住宅へのコミュニティ・デザインの実践 ～仙台・あすと長町仮設住宅での取り組み～

プロジェクト代表者：新 井 信 幸<sup>1)</sup>

プロジェクト参加者：伊 藤 美由紀<sup>2)</sup>・小 杉 学<sup>2)</sup>

プロジェクト連携先：あすと長町仮設住宅自治会

### The community design from temporary housing to disaster recovery public housing – Activity on Asto-Ngamachi temporary housing in Sendai –

#### Abstract

Asto-Nagamachi temporary housing was formed by victims came from various areas. They made up mutual aid community. The authors designed the disaster recovery public housing by participatory planning to maintain community. But Sendai-city did not adopt ours plan. This chapter of accident gave an opportunity to think about the concept of publicity.

#### 1. はじめに

3.11 震災復興過程においては、過去の教訓から従前コミュニティの継承を重視する措置がとられている。そこには共助機能を維持し、仮住まいやその先の住まいでの孤独死やトラブル等を防ぎ、暮らしの再建を円滑に進めていこうという企図が認められる。しかしながら現状は、若い世代を中心に単独再建に踏み切る動きがみられており、かならずしも従前コミュニティが健全な形で維持されようとしているわけではない。そうして、復興が進んだとしても、これまで以上に課題の山積した居住地が形成されていくだけのよう思えてならない。

その一方で、多様な地域からの単独入居世帯が寄せ集まった仮設住宅団地では、新たな出会いや外部からのサポートに触発されて、コミュニティが活性化しているところがみられている。そのひとつに「あすと長町仮設住宅（以降、「あすと仮設」とする）」がある。あすと仮設では、仮設住宅で新たに形成されたコミュニティを、その先の復興住宅に継承して、高齢者等が安心して暮らせる環境を維持していこうという取り組みが展開されている。こうした居住者（被災者）からの能動的な復興への働きかけは、高齢化と無縁化が進む現代社会のあり様を考えたとき、とても貴重な社会資本（ソーシャルキャピタル）形成の機会であるとみることができる。そして復興プロセスにおいては、このような動きの生成と持続を支援することが、行政とともに身近な支援者にとって最も重要な役割の一つで

---

1) 東北工業大学 建築学科 准教授

2) 東北工業大学 安全安心生活デザイン学科 准教授

あると考える。

筆者はこのあすと仮設において、居住者の復興意欲の向上とコミュニティ形成に寄与することをミッションとして、入居開始当初から居住者の身近な環境改善と、その後の住民主体の復興住宅づくりを支援してきた（現在も継続中）。

本稿では、そうした立場から、あすと仮設での一連の取り組みを紹介しながら、現時点での復興に向けた知見や課題を拾い上げてみたいと思う。

## 2. あすと長町仮設住宅の概要

あすと仮設は、仙台市内最大の233戸の仮設住宅団地で、市内では最も早い4月下旬に入居が開始された（図1, 2）。当初、仙台市は高齢者の孤立を防ぐ目的で、1組10世帯以上でのグループ入居を原則としていたが、実際はそれ自体がネックとなり、1次募集時には25世帯のみの入居にとどまった。また沿岸地域からかなり離れた市街地のなかに佇んでいることもあって、とにかく人気なかった。その後、段階的に入居条件が緩和され、7月からの3次募集後にほぼ全戸が埋まることとなったが、その多くは高齢者世帯の単独入居で、グループ入居は5組だけであった。さらに、気仙沼、南三陸、石巻、南相馬等、遠方からの入居がかなりの数を占めていた。こうしてあすと仮設は、多地域から寄せ集まった、見知らぬ者同士が暮らす仮居住地となった。そんなことから、初期の頃はゴミ出しや駐車位置のことで些細なトラブルが頻発していた。そして、8月になってようやく5グループが中心となり自治組織が結成された（表1）。

## 3. 仮設カスタマイズでのコミュニケーション

筆者のあすと仮設との関わりは、震災から約2ヶ月が経った頃、地元まちづくりNPOが主催した「ふれあいサロン」に参加した際に、ひとりの居住者から「収納が少なく困っている」と聞かされたことから、学生たちと軒先に収納を制作し始めたのがきっかけであった。間もなく「仮設カスタマイズお助け隊」を結成し、現在までに軒先収納10数台、縁台50台程度、室内棚等の設置50軒以上等を手がけている（写真1, 2）。やがて他の仮設住宅からも呼びかけが掛かるようになり、仙台以外には、大船渡、南三陸、石巻、東松島、塩竈、名取の計8団地にもイベント巡回した。

この活動は「つくってあげる」というよりも、「軒先に出ていっしょにつくろう」と参加を促すことを大事にしており、同時に屋外カフェも実施している。収納等は注文のあったお宅に向いて、軒先や通路端、広場で制作している。そんな折、きまっご近所さんや散歩中の人が見きにきて「何ができるの?」「うちにも作ってくれるの?」と声をかけてくる。真夏の炎天下での作業を気にかけて、「かぶりなさい」と帽子を持ってきてくれた老夫婦もいた。家に閉じこもりがちなお父さんたちも、口出しから始まって、結局、手を出してくる。軒先での作業自体がコミュニケーションのきっかけとなっていた。

工具類や資材は、仮設住宅に常備しておき、居住者なら誰でも自由に使えるようにしておいたため、自力で室内や軒先に棚等を制作、設置する世帯が増えていった。

このような仮設環境の改善行為については、役所から釘一本打ってもいけないと説明を受けていた居住者もいたようだが、筆者は過去の災害復興時の仮設住宅の生活状況について情報収集するなかで、これらが問題になっていないことを把握していたため、原状回復

可能な範囲での改善をためらうことなく支援してきた。そして同活動は、国からも一定の評価を受けることとなり、仮設住宅の計画・管理等に関するガイドライン<sup>文1</sup>でも紹介されている。なお、仮設住宅での環境改善支援活動の内容については、昨年度の同報告書<sup>文2</sup>に詳述しているのでそちらを参照されたい。

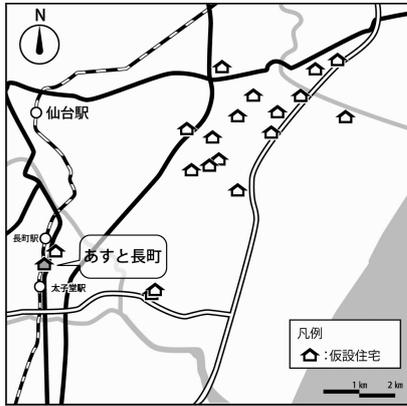


図1. 仙台市内の仮設住宅団地の分布

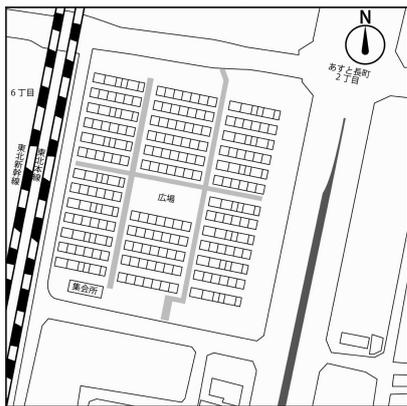


図2. あすと長町仮設住宅敷地図

表1. あすと長町仮設住宅年表（主な出来事）

2011	3	東日本大震災発生		
	4	あすと長町仮設住宅完成1次入居 25世帯		
	5	ふれあいサロン PSC見守り カスタマイズ支援 各開始		
	6	2次入居開始 164世帯に	〈クラブ活動の誕生〉 農園c、ラジオ体操c 囲碁将棋c、園芸c 内職c、ペットc パソコンc、陶芸c シネマ・カラオケc 伝話c 等	
	7	3次入居開始 ほぼ233世帯に		
	8	あすと長町仮設住宅運営委員会設立		
	9	市・運営委員会協議開始		
	10	仮設ブロック長会議開始		
	11	傷害事件発生		
	12	傷害事件発生		
	2012	1		〈復興住宅づくり〉 住まい勉強会①3/30 住まい勉強会②4/29 住まい勉強会③5/26 住まい勉強会④6/23 復興住宅WS①7/21 復興住宅WS②8/18 復興住宅WS③9/26 復興住宅WS④10/28 シンポジウム11/18 パネル展示会11/24 復興住宅WS⑤12/22 住宅見学1/10-13 復興住宅WS⑥1/27 復興住宅WS⑦2/23
		2		
3		あすと長町仮設住宅自治会へ改組		
4		殺人未遂事件発生		
5		仙台市居住意向調査実施		
6		コミュニティ構築を考える会発足		
7				
8		自治会夏祭り開催		
9		市長へ要望書提出（署名4千名弱）		
10		市・自治会・PSC協議開始		
11				
12		復興住宅計画コンソーシアム結成		
2013	1	お試しコモンミール実施（12/22, 1/27）		
	2	復興住宅計画提案書を市へ提出（2/15）		
	3	提案不採択通知が届く		
	4	不採択住民報告会（4/3, 5），市へ公文書公開請求		



写真1. 軒先で収納を制作する学生たち



写真2. 広場でカフェをやりながら縁台をつくるイベントの様子

#### 4. 共助型コミュニティが育まれる

あすと仮設は、利便性の高いところに立地していることもあって、外部からの支援者が絶えず訪れ、ほぼ毎日音楽イベントや書道、編み物等の趣味の教室、マッサージのボランティア等が開催されている。そのため集会所は月50組以上の利用があり、一ヶ月先まで予約でいっぱいである。そうした外部からの支援に触発され、居住者同士でも、ラジオ体操、内職、農園、ペット、仏会話、陶芸等のクラブ活動を始めるようになり、自治会役員を中心に「楽しみ合いながら支え合う関係」が生成している。さらには居住者同士の結婚という出来事まで発生している。最近では、独居の高齢者を中心に「仮設住宅で暮らし続けるのも悪くない」といった声が聞かれるようになった。

このような高齢者が安心できる状況の形成は、自治会役員の方々のオープンマインドな気質によって生み出されてきたと感じている。また、入居開始当初からパーソナルサポートセンター（PSC）という社団法人が、市の委託を受けて見守り支援を展開し、平日の日中は10人前後のスタッフが仮設団地内を巡回していたり、上述の「ふれあいサロン」が現在も続いていたり、若者が軒先で収納つくっていたり、コミュニティの内部と外部の活動が相互に触発していったことも、共助型コミュニティの形成に寄与していったようにも感じている。

#### 5. 住民主導の復興公営住宅計画提案づくり

震災から1年が経って、筆者はあすと仮設で育まれた楽しみ合いながら支え合う関係が、その先の復興公営住宅にも引き継がれてほしいと思うようになった。しかし同時に、多地域から集まってきた状態ではそれは難しいことも分かっていた。そんななか、仮設自治会長の飯塚正広さん（51歳）から「せっかく育まれたコミュニティなのだから残していきたいし、高齢者が安心して暮らせる環境をつくっていききたいので協力してほしい」と要請があった。こうして、2012年4月から筆者ら住まいまちづくり専門家グループ<sup>注</sup>でサポートを開始し、数回の学習会を重ねたのちに、コミュニティ維持と共助機能の発展のための復興公営住宅計画提案づくりを展開していくことになった。6月からはほぼ毎月公開ワークショップを開催し、あすと仮設の約70世帯の賛同者とともに計画案を練っていった（写真3, 4, 表1）。

最終的な計画案（図3）は、あすと仮設敷地内の駐車スペースに108戸の2棟建て集合住宅（9階建、10階建）とし、そこに入居する人と仮設にしばらく残る人が一体のコミュニティとして自治運営を継続できるように配慮した。各フロアは地域コミュニティの最小単位である向こう三軒両隣の括りを基調に6戸とし、北側外廊下に大きく開いたつくりにした。そうしたことで、プライバシーへの配慮も必要となるが、ワークショップに参加した高齢単身者からは「孤独にならずに済むので安心できる」と評価する意見が多かった。さらに、シェアのある暮らしに対応すべく、コモンミールやコミュニティカフェのできる集会所を1階に設けた。

一方、仙台市では第2期計画として、復興公営住宅1380戸の建設計画を公募買取方式で進めている。公募買取方式とは、民間事業者が計画提案して建設したものを市が買い取るもので、あすと仮設でもこの仕組みを使って提案内容を実現させようとしたのである。

筆者らは公募買取事業への参加資格を有していないため、地元大手設計事務所、大手ゼ

ネコン等にも協力してもらうことにした。そして、充実した体制で計画案をさらに練っていった。また、当該敷地の土地所有者である公益法人からも大筋の了解を得ることができた。そして、2013年2月15日の応募締切当日に計画提案書類一式を仙台市に提出することができた。



写真3. ワークショップ①「どんな暮らしがしたいか」



写真4. ワークショップ⑤「間取りの検討」

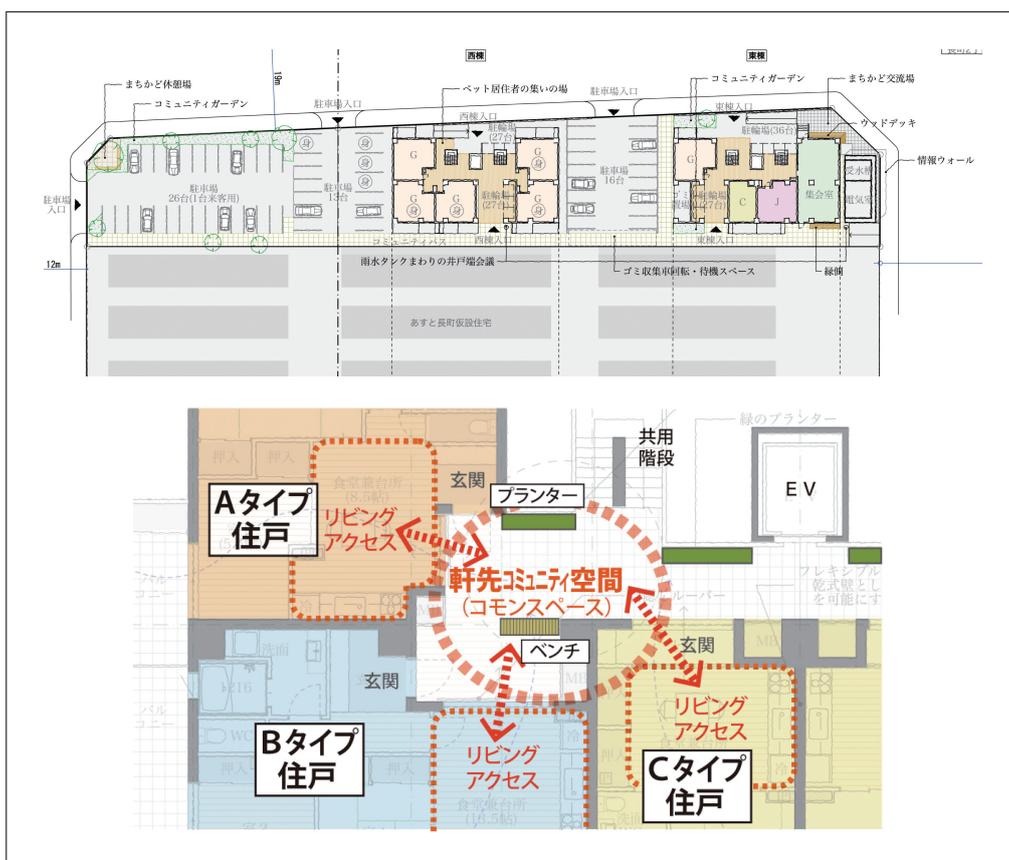


図3. 復興公営住宅計画提案の配置図（上）と基準階のコモンスペース説明図（下）

## 6. 行政の姿勢と住民の意志

3月上旬採否が出た。結局、あすと仮設の計画提案は不採択となった。その主な理由は「土地確保の不確実性」ということであった。土地所有者には譲渡に前向きに検討する約束を得ていたため、再度、その旨を確認したところ、仙台市から土地譲渡に関する連絡はなかったとのことであった。これを契機に、審査の内容や過程について市に情報開示を請求し、それらをチェックしているところである。そのなかで、居住者と筆者らが最も力を注いできた「コミュニティへの配慮」といった審査項目について、他の応募案の半分以下の点数になっている等、大よそ信じられないところがいくつか浮かび上がってきた。この辺りの詳しい事情は、別の機会で報告させていただくこととするが、今回の結果からは、仙台市が行政主導でスピードを最優先に復興を進めるという姿勢だけが伝わることとなった。

なお、公募買取事業には30件、2,480戸の計画応募があり、そのうちの17件1,381戸が採択となり、あすと仮設から500m以内の範囲にも3箇所建つことになった。いずれにしても、あすと仮設のコミュニティの維持は不透明な状況となった。

不採択の結果を受けて、4月上旬にあすと仮設で報告会を開催し、多くの居住者が集まったが、無念のあまり涙を流す人も少なくなかった。それでも、今後も取り組みを続けて、コミュニティ（共助機能）を維持する方法について検討を続けることが確認された。

## 7. 復興に向けたコミュニティ・デザイン

参加型デザインの第一人者であるR.T.ヘスター<sup>文3</sup>は、住民が参加することで計画を公正なものにしていくことをコミュニティ・デザインと呼んだ。そして、そのプロセスは、自尊心や社会的絆を高め、人々を力づけると言っている。だとすると、災害復興のプロセスほど、コミュニティ・デザインの実践が必要な機会はないように思われる。しかしながら、現状は往々にして行政主導によりスピード重視の復興が進められており、被災者の声は表面的にしか反映されていない。筆者は一連の取り組みの過程において、仙台市の担当部局の職員（幹部クラス）や市議会議員に協力や理解を求めてきた。その場では感触のよい返答がありながら、結果的にはゼロ回答となった。こうした実態を各種メディアも取り上げ、復興公営住宅は「誰のものなのか」と問いかけた（図4, 5）。

今回の一連の出来事を少し俯瞰しながら振り返ってみるならば、「公共とは何か」といった問いが頭に浮かぶ。仙台市はスピード重視のなか、コミュニティ・デザインの意義を評価できる余裕もなく、むしろマイナス評価を下している。確かに、公平・公正という大命題からすれば、ある特定の人々を優先させる決断は難しかったのかもしれない。しかしその一方で、コミュニティが崩れれば、これからの時代にとって最も重要な社会資本の一つである共助機能が失われていくのである。それは公共の福祉を損ねる結果を招く。こうした公共概念の矛盾を解きほぐしながら、災害復興プロセスにおけるコミュニティ・デザインの方法論を組み立てていく必要性をつとに感じているところである。あすと仮設のコミュニティ維持の活動をサポートし続けながら考えていくことにしたい。



図4. 審査結果を伝える新聞記事（毎日新聞，2013. 3. 20）

評価項目	配点	提案者							
		E1	E2	E3	仮設住宅の 住民提案	E5	E6		
土地の確保および土地利用の確実性	-140~0	-140	0	0	-140	0	0	土地の確保が 最低点	
立地条件 および整 備規模	提案建物に関する日照 提案建物による日影 団地の戸数規模 購買施設までの距離	0~35 0~35 0~35 0~35	0 0 35 35	21 21 35 35	21 21 35 35	35 21 21 21	35 21 35 0		
コミュニ ティ形 成への配 慮	入居者の新たなコミュニティ形成と周辺地域の コミュニティとの融合を促す施設の配置 入居者による新たなコミュニティ形成を促す 住棟および住戸計画	0~70 0~70	4 8	62 58	66 46	30 34	66 50	6 8	コミュニ ティ の提案も伸び悩む
独自提案	土地の提案価格 建物の提案価格	0~70 0~210 0~140	14 196 84	70 147 84	54 154 91	34 147 42	54 147 84	18 210 70	
評価点の合計	-140~700	236	512	488	259	499	403		
地域内順位	—	6	1	3	5	2	4	6者中5位で落選	
選定結果	—	×	○	○	×	○	×		

図5. 日経アーキテクチャ（2013. 10. 24）に掲載された採点表

補注：

あすと仮設の復興住宅プロジェクトに参加している住まいまちづくりの専門家は、筆者以外に松富謙一・CASE まちづくり研究所、小杉学・東北工業大学、藤岡泰寛・横浜国立大学等である。

参考文献：

- 1) 国土交通省中部地方整備局（2013），『広域巨大災害に備えた仮設期の住まいづくりガイドライン』，p.218
- 2) 新井信幸・伊藤美由紀（2012），『コミュニティと復興への創造力を育む仮設カスタマイズ：仙台・あすと長町仮設住宅での仮設から本設への居住支援』，EOS（東北工業大学 地域復興のための共同プロジェクト活動報告書）vol.25・No.1，p.61-68
- 3) ランドルフ・T. ヘスター・土肥真人（1997），『まちづくりの方法と技術』，現代企画室