

新しいステークホルダーの合意形成とコミュニティ再生に関する研究(1)

——岩手県釜石市における災害公営住宅をめぐる——

岩手県立大学 吉野英岐

1. 震災復興をめぐるステークホルダーと合意形成

2011年3月11日の東日本大震災から5年以上が経過し、津波被災地では仮設住宅での生活や仮設店舗で事業を終えて、本設の住宅や事業所への移行が進んでいる。原発事故の被災地でも避難指示区域の解除が進み、もとの居住地に戻る動きが加速化しつつある。これからはまさに本格的なコミュニティの再生や生業の再構築が進められる時期である。

復興計画の策定やその実施は、従来の行政、企業、住民に加えて、外部の専門家や自治体職員、民間の支援者(団体)そしてボランティアや企業などが新たなステークホルダーとして加わった形で進められている。コミュニティ活動や街づくりの面でも、従来は行政と自治会や町内会が中心となって進められてきたが、被災後のコミュニティの再生にあたっては、さまざまな個人や団体が新たなステークホルダーとして参加し、多様なメンバー間での合意形成が必要になっている。

2. 被災者コミュニティと従来のコミュニティ

現在、被災者の生活再建のために集団移転地区や災害公営住宅が新たに建設され、新たなコミュニティが形成されつつある。こうしたコミュニティは従来のコミュニティとは異なる「被災者コミュニティ」という新たな性格をもっている。被災者という共通項を基点としてコミュニティの運営や管理が行われつつある一方で、被災者コミュニティが従来から存在するコミュニティ空間の内部に入れ子状態で存在する例もみられる。

3. 本報告の対象と方法

本報告を含む研究全体では被災後に新規に建設された本設住宅を中心とする被災者コミュニティを対象として、住民の意識やコミュニティの運営状況、居住ルールや権利役務の調整について、現地調査をもとに実証的に明らかにすることで、これからのコミュニティ形成の必要な知見と課題を整理するものである。そして、被災者コミュニティとそれを取り巻く従来からのコミュニティという「コミュニティ間」の課題に焦点をあてる研究と、集団移転地および災害公営住宅という異なる2つの被災者コミュニティの「コミュニティ内」の課題に焦点をあてる研究を進めている。

本報告では「コミュニティ間」の課題に焦点をあてる事例として、東日本大震災で被害を受けた岩手県釜石市の市街地に建設された災害公営住宅を取り上げる。調査方法は居住者、自治会役員、行政等を対象に2013年から2016年に実施した半構造化インタビューによる質的調査である。

4. 結果と考察

釜石市市街地の「被災者コミュニティ」である災害公営住宅では、新たに自治会が形成され、リーダーを中心に居住者のコミュニケーションの確保や居住ルールの共有化がすすめられている。また社会福祉協議会、住宅管理団体、支援者や行政からの見守り等のアプローチもある。一方で、災害公営住宅の立地する地区の町内会が、被災者コミュニティを新たな班としてその内部に組み入れていく動きもあるが、密接な関係が構築されるまでには至っていない。

当面は被災者コミュニティの形成が優先されるが、被災者コミュニティのみで自律的な運営や自立的な活動を行っていくのは限界があることが指摘できる。そこで、被災者コミュニティが立地する従来のコミュニティとの関係構築を進めていく手法や課題の整理が必要である。さらに被災者が元の居住地コミュニティで保持してきた権利関係の継続や調整(コミュニティ間でのいわば二重住民問題)が今後顕在化することも想定される。

本研究は JSPS 科研費(基盤研究(B): 25285155 代表: 吉野英岐)の成果の一部である。