

論文の内容の要旨

論文題目 津波被災後の仮設住宅団地におけるコミュニティ
生活環境の共創手法に関する研究

氏名 似内 遼一

本研究の基底にある問いは、津波被災後の仮設住宅団地において、市民や非営利組織、行政が協力し、お互いの強みや弱みを補い、生活環境を変えられるのだろうか、変えられるとしたら、どのような支援や介入をすることでそれが可能になるのだろうかということである。特に、津波被災後は、後述するように地域社会の崩壊と行政機能の低下が起きる。そのため、それぞれの機能を回復しながら、相互に協力して生活環境を整備することが求められているのである。この問いを議論するために、以下の構成で研究を行った。

第1章では、大規模災害後のコミュニティ崩壊と行政機能の低下によって引き起こされる生活面の問題を整理した。特に、仮設住宅団地においては、住環境の不備、ケアサポートの不足、社会的関係の希薄が被災者の心身の健康を破壊し、孤立死や孤独死などのリスクが高まることを指摘した。また、行政の機能が低下することで、こうした問題への対応にも遅れが生じ、事態が一層深刻になり得た。そこで、コミュニティを形成し、コミュニティの力を再生することで、仮設住宅団地の生活を安全で快適にしていくことが必要であった。そのコミュニティの形成には、コミュニティ生活環境を整備する必要がある。

このプロセスを整理するために、ガバナンス論、コミュニティ活動論、ケア論の3つの観点の文献のレビューを行なった。ガバナンス論からは、コミュニティと行政、非営利団体が相互の強みや弱みを補完し合う関係を構築することが必要である。財政危機や市場の失敗を経験してきた結果、行政は公共の実現を統治する主体としての能力と信用を失っていった。その一方で、ニッチなニーズをコミュニティや非営利組織が支えるようになっていった。しかし、彼らは専門性や供給力の不足などの問題があり、行政をとって代わる主体にはなれないため、双方の強みを阻害せず、協力関係を基盤とした新しいガバナンスが求められることが明らかとなった。コミュニティ活動論からは、人が集団的な行動を取るためには、社会的関係の醸成と個人の行動を誘導するための誘引や利益の創出を志向する必要がある。集団は個人のような合理的な判断で行動を起こすのではなく、集団内で何かしらの強制やインセンティブが発生し、集団行動という現象を起こしていることが指摘された。さらに、共通の目的の共有や集団内のつながりが行動に関わっていた。最後に、ケア論からは、コミュニティを形成し、地域福祉活動を推進するには、伝統的なフ

フォーマルなケア活動の構図から脱却する必要がある。

これらの知見を踏まえて、コミュニティ生活環境の整備のための5つのステップを整理した。すなわち、(1) コミュニティの範囲の特定、(2) 社会関係の醸成、(3) 共同利益の特定、(4) リソース・専門性の補完、(5) コミュニティ活動の実行である。コミュニティが自然発生しないように、これらのステップを進めるためには、それをファシリテートするプログラムと体制を構築し、共創的に実行することが求められる。そこで、その手法として、住環境点検活動とコミュニティ環境点検活動を開発した。そして、その活動を通じて、各主体が相互作用し、仮設住宅団地の居住者の利益を誘導し、主体性を創出することが重要であることを最後に指摘した。

第2章では、住環境点検活動を実施し、仮設住宅団地における住環境の改善と居住者の交流活動の促進を図り、その効果を検証した。住環境点検活動は、居住者とまちづくりの専門家が連携して、仮設住宅団地の住環境を点検し、それをきっかけに住環境に関するコミュニティの課題を発見・共有し、解決策を検討・提案・実行する活動である。この活動を実施することで、居住者同士のコミュニケーションを促進し、社会関係の醸成を図り、コミュニティでの活動への主体性を創出する効果が期待された。また、上記の体制のもと、住環境点検活動を実施することで、行政と居住者とのコミュニケーションおよび庁内調整を促し、仮設住宅団地のコミュニティの課題を行政と居住者の間で共有し、事業を誘導する効果が期待された。

本章では、関係者へのインタビューや住環境点検活動で作成された資料等をもとに、住環境の改善の要望の達成のプロセスについて、関わる主体の関係性と役割に着目し、分析を行った。その結果、仮設住宅団地特有の空間的環境の課題の特定と解決において、住環境点検活動に関わることで、行政と居住者、専門家集団の関係性が変化し、システム上実行可能な手段を創造し、誘導することが可能となることが明らかとなった。行政は、災害救助法によって仮設住宅団地のコミュニティに関わる領域は規定されており、スケール間の役割分担も明確に定められていた。そこに、住環境点検活動を通じて、仮設住宅団地特有の課題を居住者と専門家集団が協働して行政にインプットすることで、仮設プロジェクトチーム及び仮設代表者会議のシステムは、被災者の生活ニーズのギャップを埋める機会としての機能を果たした。しかし、システムに参加していないボランティア団体との情報共有には効果は限定的であり、代表者会議のオープンな運営が要であることが示唆された。

一方で、住環境点検活動は、仮設住宅団地の居住者間にもポジティブな影響を与えた。コミュニティの社会関係に着目すると、住環境点検活動を通じて、居住者やコミュニティが対応する課題が整理され、コミュニティの活動の目的を特定することができた。目的が特定されたことで、具体的な交流活動のイメージが居住者間で共有され、コミュニティの交流活動の機運を発生することができた。また、その目的とイメージが支援する主体にも共有されたことで、不足するリソースの獲得につなげることを達成していた。さらに、住環境点検活動は、個人で実践されている住みこなしのアイデアの発見にもつながり、コミュニティ内でのアイデアの共有につながった。専門家が関わったことで、そのアイデアをモデル化し、より広い範囲での情報の共有化につなげるにつながった。

第3章では、コミュニティ環境点検活動を実施し、仮設住宅団地におけるコミュニティによるインフォーマルケアの推進を図り、その効果を検証した。コミュニティ環境点検活動は、居住者と医療・看護系専門家が連携し、仮設住宅団地のQOLを調査し、QOLの低い居住者に対し、団地内の交流活動やインフォーマルケアの取り組みを提供することを検討し、実行する活動である。本コミュニティ環境点検活動を通じて、居住者が気づきづらい課題を専門家が指摘し、共有することで、共同の課題として認識することを促し、主体的なコミュニティの活動を創出する効果が期待された。また、本活動からコミュニティによるインフォーマルなケアの推進方策を行政に提案し、行政の支援をコミュニティにつなぐ効果が期待された。

本章では、関係者のインタビューや、情報共有会議やコミュニティ環境点検活動を通じて作成される資料をもとに、インフォーマルなケアの推進方策の提案のプロセスについて、関わる主体の関係性と考え方に着目し、分析を行った。その結果、関係者間で「ニーズの全体性」重視、「個人の救済」重視、「コミュニティの主体性」重視という価値観の相違が顕在化し、相互の理解不足や認識のずれが発生し、関係者間の関係性の変化を阻害することが明らかとなった。

さらに、システムの機能不全があったことも考察され、行政側の強いリーダーシップ及び実行可能なアウトプットの不足があったこと、また、コミュニティ側ではケアの領域の当事者意識及び知識の不足があったことで、行政と代表者の関係性を中心としたシステムが機能しなくなっていた。これに対して、フォーマルな位置付けのない専門家や外部の支援組織が介入することができず、その結果、主体間で協力関係を作れず、共創的にコミュニティ生活環境を整備することができなかった。仮設住宅団地の住環境の整備のように進めるには、法や指針などを通じて、上からフォーマルな領域を規定し、それを補完するように、市町村やコミュニティの独自の取り組みを検討できる体制を作る必要が示唆された。

第4章においては、仮設住宅団地における物的環境及び社会的環境の整備が、住民主体の活動の形成を促進するプロセスを検証することを目的に分析を行った。そこで、各仮設住宅団地におけるコミュニティ生活環境について集会施設の整備と運営および、自治組織の形態と代表者-居住者のコミュニケーションの取り方から、各団地のコミュニティ生活環境の整備状況を整理し、住民主体の活動との関係を分析した。その結果からは、物的環境よりも社会的環境の方が、住民主体の活動の量との関連が強く示された。社会的環境は、自治組織の集団性や組織性に着目し、分析してみると、集団性や組織性が高い団地で活動の頻度が高い傾向が見られた。住環境点検活動の有無からも分析すると、住環境点検活動を実施した団地で、活動の頻度が高い傾向も見られ、自治組織の活動や運営が住民主体の活動の創出に関係していることが示された。

さらに、活動を展開するキーパーソンの心理的要因にも着目し、典型的な4つの活動事例を分析してみると、団地内の社会的交流を通じて、情報伝達のネットワークの形成や共同性の発見、自身の役割の確認がキーパーソンの心理的なバリアを緩和し、その団地での活動が生まれる土壌に関わっていることが考えられた。すなわち、希薄な団地コミュニティであっても、居住者から信頼が置かれる人が居住者同士のつなぎ役になったり、お互いの信頼感を高める取り組みや環境が整ったりすることが、団地における活動を作り出すことにつながることを示された。

以上の観点から、住民主体の活動の形成の構造として、社会的環境の熟度と個人の心理的要因、外部のリソースの相乗効果であることが示され、それを支える物的環境として集会施設が存在する構造になっていることが示された。このように、活動のきっかけは個人が持つスキルやアクセスできるリソースが活用されていた。それがコミュニティで活かされるには、社会的環境から生み出される共同性の発見や安心感や信頼感の醸成が必要になってくる。社会的環境の整備において、自治組織の運営や活動を支援することは、社会的交流だけでなく、団地内の情報ネットワークが機能する環境を整える観点から重要であることが示された。それは、まさに住環境点検活動のような居住者で共通の課題を発見し、報告会等で共通の課題を共有し、コミュニティの事業を検討するように、自治組織の運営や活動に介入することの有益性を示した。

第5章では、第1章から第4章までの論旨を整理し、全体を通じた各主体の相互作業について議論した。公的組織の行動に着目してみると、強いリーダーシップのもとに、庁内の調整を推し進める必要があることが示された。一方、コミュニティと行政との関係については、見かけ上、代表者会議が「構造上の空洞」を埋めていたが、実態的には代表者会議でその空洞を埋めることはできていなかった。それは、ガバナンス空間の存在だけでは、この問題を解決することは難しいことを示しており、インターメディアリーが主体間の対話と関係性をつなぐ役割を担う必要がある。故に、後述する住環境点検活動及びコミュニティ環境点検活動における専門家集団の役割が重要になっていた。

ボランティア団体の行動に着目すると、ボランティア団体はニッチなニーズに対して即応力はあるが、他の主体との繋がりが薄く、独自に行動する傾向があり、仮設住宅団地のコミュニティ生活環境の整備においては、居住者の内発的発展へのサポートにはあまり貢献していなかった。居住者の内発的発展へのサポートは、ボランティア団体の支援の隙間に陥っていた。居住者の社会関係の醸成の促進のためには、ボランティア団体の行動を制御する必要があり、ボランティア団体への情報提供やコミュニティとのマッチングを可能にするネットワークや中間支援団体の整備が求められた。そして、専門家集団の介入の影響は、プログラムの質とプログラムが実行されるガバナンスの環境が影響し、単独でプログラムを実行しても、効果が薄く、公的組織の体制と連携させる必要があった。

以上の相互作用の実態からコミュニティ生活環境の共創手法の構図を導き出し、その機能が発揮されるガバナンス環境を6点示した。それらは、(1) 総合性を確保するための公的組織内のプロジェクトチームの設置、(2) 代表者会議を通じた市民ニーズの調整の実現、(3) 自治組織の立ち上げによる社会的インフラの整備、(4) 専門家集団や支援組織によるフォーマルなコミュニティ支援の実行、(5) ボランティア団体のネットワークの設置、(6) 上記の内容を反映した計画やプログラムの作成である。

最後に、大規模災害後のリーダーシップの発揮できるガバナンス及び集会施設のコミュニティ主導型の運営方式に繋がるデータは本研究では発見できなかった。また、大槌町では応急仮設住宅の供与が中心で、みなし仮設住宅の供与が少なかつたため、本手法がみなし仮設住宅の入居者にも適用できるかは明らかでない。これらについては、今後の研究が必要である。