本編

こちらは本文のみです。参照および一覧でご案内している資料については、【資料編】をご覧ください。

被災地の地域コミュニティ支援

～岩手県の災害公営住宅における自治会設立支援の進め方～

船戸　義和

特定非営利活動法人　いわて連携復興センター ・ 国立大学法人　岩手大学三陸復興･地域創生推進機構

はじめに

「コミュニティがなぜ必要なのか」をひとことで表すと、「より良い生活のため」と言えます。生活の中で他人との関わりが生まれ、共助・妥協などが必要になります。多様な背景や考え方を持った人たちが集まれば、それらが一筋縄ではいかないことは想像に難しくありません。しかし、人のつながりができれば、共助が生まれやすくなり、多様性の利点を発揮して、生活を豊かにすることができます。

被災して、住民の出入りが多い地域や、災害公営住宅では、コミュニティ支援が必要となります。支援者の多くが「住民主体」を掲げ、支援がなくなった後に、住民が自立できるように、という目標を掲げて活動しています。例えば、住民の中からみつけたキーパーソンの自発的行動を支援するものです。自治会設立で言えば、自治会経験者や、活動に意欲的な人が該当します。

2014 年に災害公営住宅の支援をはじめた当初、筆者の支援方法はまさにこのやり方でした。キーパーソンが積極的に周りの住民に声をかけ、コミュニティづくりは順調に進んでいるように見えました。しかし 2 年後、そのキーパーソンは疲弊しきって、自治会活動をやめてしまいました。「懸命に動くのは自分だけで、周りの人はやってもらうことが当たり前になっている」と語る表情からは、あきらめがにじみ出ていました。

つまりこの支援方法は、負担が一部に集中して、多くの人は他人任せか無関心、という既存の各地域が抱える問題を、災害公営住宅に再現しただけだったのです。筆者がコミュニティ支援や自治会設立において、「住民総参加型」に焦点を絞るきっかけとなった苦い経験でした。自立したコミュニティは、多様な人が関わり合い、個々の意識・関心を高めなければ成立しません。長期的視点と積み重ねを要するこの取り組みは、コミュニティづくりの基本であり、「人づくり」そのものであることを痛感しました。

本書は、この考え方のもと、2016 年度から筆者が各地の社協・NPO・行政等の方々と共に実践した支援活動のノウハウをまとめたものです。災害公営住宅は、特殊な環境でありながら、日本各地が将来的に抱えるであろう課題を先取りしている「課題先進地」とも呼ばれます。本書に記したノウハウが、被災地や災害公営住宅のみならず、様々なコミュニティ支援の一助となれば幸いです。

2019 年 8 月 20 日

国立大学法人 岩手大学三陸復興・地域創生推進機構
特任助教　船戸 義和

被災地の地域コミュニティ支援

目 次

東日本大震災の概要と災害公営住宅の状況（岩手県）. 1

本書の読み方 2

第１章　支援と地域コミュニティ..... 3

1.　支援方針..... 3

2.　自治会の役割 3

3.　地域コミュニティの定義 3

4.　コミュニティ形成支援の流れと支援の柱 3

5.　支援の開始時期..... 4

6.　目指すコミュニティの形 4

第２章　災害公営住宅入居まで 5

1.　地域情報を集める 5

2.　支援体制の構築..... 5

ア）支援者ミーティングの設置　5

イ）支援の目的と方針確認　6

ウ）支援者間の（利害）調整　7

エ）支援者の役割分担　8

3.　入居前の交流機会 8

オ）入居者説明会　9

カ）内覧会・入居予定者交流会　9

特別インタビュー「コミュニティ支援の必要性とは？」... 10

第３章　自治会設立へ 12

1.　顔合わせ会..... 12

キ）会場設定と人員　12

ク）共益費の説明　13

ケ）支援方針の伝達　14

コ）自治会の必要性確認　14

サ）4 コマ自己紹介　14

シ）生活上の課題共有　15

ス）自治会の必要性再確認　15

セ）自治会設立準備委員選出　15

2.　自治会設立準備委員会..... 17

ソ）初回の進め方　18

タ）2 回目以降の進め方　20

① 集金方法・班制度・集金係【第 1～2 回】....20

② 課題の共有と自治組織検討【第 3 回】 21

③ 役職・組織案【第 4 回】 23

④ 役員候補選出方法の決定【第４回】 23

⑤ 役員候補選出集会【委員主催の住民集会】 ..24

⑥ 役職割当【第 5～6 回】 25

⑦ 規約案【第 6～7 回】 26

⑧ 総会日時の決定【第 7 回】 27

⑨ 事業計画・予算案【第 8～9 回】 28

⑩ 総会準備と当日の役割分担【第 9～10 回】 ..28

⑪ 総会リハーサル【総会前日】 29

第４章　自治会設立とその後 30

1.　自治会設立総会 30

2.　自治会設立後の関わり..... 31

チ）役員会　32

ツ）行事　32

テ）情報共有会　32

ト）自治会と支援者の関係　33

資料一覧 34

関連動画 URL（YOUTUBE）..... 34

東日本大震災の概要と災害公営住宅の状況（岩手県）

発生日時	2011 年（平成 23 年）3 月 11 日 14 時 46 分頃
震央地名	三陸沖（北緯 38° 06.2'、東経 142° 51.6'）
震源の深さ	約 24 ㎞
規模	マグニチュード 9.0（モーメントマグニチュード）
岩手県内最大深度	震度 6 弱 大船渡市、釜石市、滝沢村、矢巾町、花巻市、一関市、奥州市、藤沢町
人的被害・建物被害の状況 （2019 年 6 月 10 日現在）	死者数 4,674 人 行方不明者数 1,114 人 負傷者数 213 人 建物被害 49,889 棟
避難の状況	避難所数（ピーク時） 339 箇所（2011 年 3 月 19 日） 避難者数（ピーク時） 54,429 人（2011 年 3 月 13 日）

出典：岩手県総務部総合防災室調べ（2015 年 2 月 28 日現在）

応急仮設住宅の整備

	応急仮設住宅	
	建設個所	戸数
沿岸 11 市町村	315	13,851
内陸 2 市町	4	133
合計	319	13,984

出典：岩手県復興局生活再建課

https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/513/01kasestu07.pdf（2019 年 8 月 19 日）

災害公営住宅の整備状況
（2019 年 7 月 31 日現在）

	県の建設、市町村の建設全て			
	建設箇所		戸数	
	予定	完成	予定	完成
沿岸市域	204	202	5,550	5,540
内陸部	12	9	283	137
合計	216	211	5,833	5,677

出典：岩手県県土整備部建築住宅課

https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/345/010731sintyokujyoukyou.pdf（2019 年 8 月 19 日）

本書の読み方

本書は、4 つの章から成り、災害公営住宅における自治会設立支援の具体的な進め方をまとめています。

第 1 章：支援と地域コミュニティ
支援方針、定義、目指すコミュニティの形など

第 2 章：災害公営住宅入居まで
支援体制の構築と、入居までの動き
入居前の交流機会づくり

第 3 章：自治会設立へ
入居後から自治会設立まで
顔合せ会と自治会設立準備委員会

第 4 章：自治会設立とその後
自治会設立総会と、住民による自治会運営
支援者の関わり

ページ上部には、章を示すバナーがあります。現在の章に色がついており、章の位置を確認することができます。

支援と地域コミュニティ　災害公営住宅入居まで　自治会設立へ　自治会設立とその後

また、各項目では本文の他に「事例」、「現場の声」、「参照」があります。

実列

筆者が実際に携わった災害公営住宅での様子を紹介しています。それぞれの現場で、背景や状況に応じた具体的な住民とのやり取りなどが含まれます。

実例だけを見てもわかりやすいように、県営栃ヶ沢アパート（陸前高田市、2 棟 301 戸＝岩手県内最大）の例を中心に掲載しています。

現場の声

筆者と共に岩手県沿岸の災害公営住宅で自治会設立に携わった支援者、そして住民の生の声・思いをコラムとして載せています。

所属等は別途記述がない限り、2019 年 7 月現在のものです。

参照

実際に現場で使用・配布した資料を巻末に一覧で載せています。

第1章　　支援と地域コミュニティ

1. 支援方針

地域コミュニティ支援では、「住民の主体性を育て、自立したコミュニティを形成すること」が目標です。本書では、自治会がその中心的な役割を果たす組織のひとつと位置づけ、自治会を中心とした支援について述べることにします。

災害公営住宅等で、全く新しい自治会を作ろうとした時、行政や支援者など、そこに住んでいない人が中心となって、形だけの自治会を作ることは簡単です。しかし、それでは実効性のある自治会ができません。多くの住民が参画する「総参加型」の、機能する自治会を作るには、時間をかけて主体性を育てるための支援が必要です。

2. 自治会の役割

自治会は、住民の生活をより良くするための、住民自身による組織です。

生活に直結する課題を、自分たちの力で解決するために必要で、合意形成の場でもあります。住民の代表組織として、個人の生活充実を図ると共に、行政や支援者と関係を築き、地域を基盤とした集合体としての便宜を図ります。

3. 地域コミュニティの定義

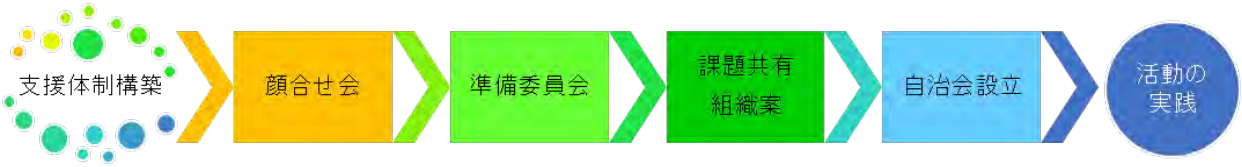
「居住地域を同じくし、利害を共にする共同社会」（大辞泉）

本書では、この定義を用います。

「利害を共にする」ものとは、例えば、地域の安全確保、道路やゴミ置場の清掃と管理、共益費の支払いなどがあげられます。

4. コミュニティ形成支援の流れと支援の柱

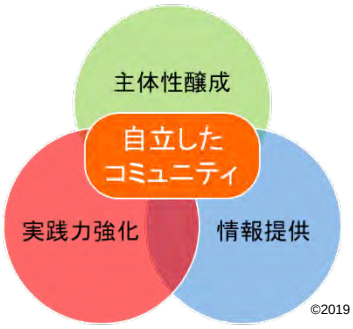
災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援は、概ね下記の図の流れで行います。自治会を設立し、住民による主体的な運営を行うための支援となります。それぞれの段階について第 2 章で詳しく説明します。



©2019 Funato

住民主体の自立したコミュニティを形成するために、次の 3 点を支援の柱として掲げます。

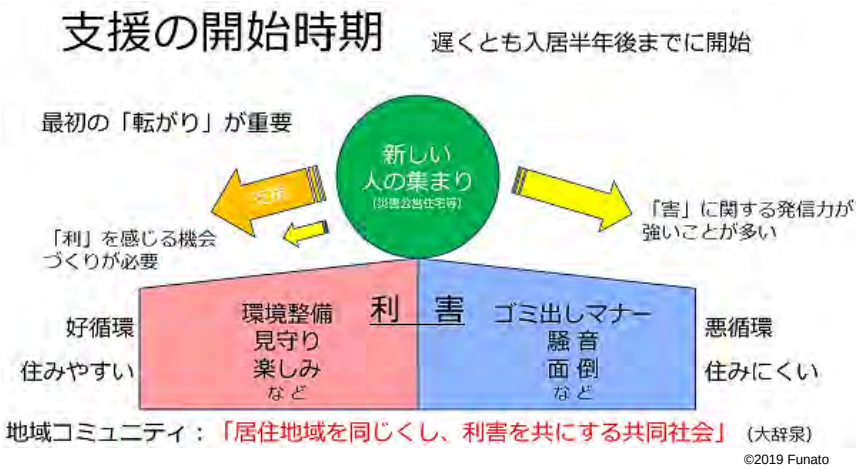
- 情 報 提 供
  公営住宅や自治会の仕組みを解説（提言を含む）
- 主体性醸成
  自分ごと意識を育む機会の提供と啓発
- 実践力強化
  経験とノウハウ蓄積をサポート



©2019 Funato

支援は、いかなる場合もこの 3 点の組み合せであり、そのバランスの上に「自立したコミュニティ」が成立する、という考え方です。同時に、コミュニティ形成支援は「人づくり」です。住民の力を信じて、長期的な視点から取り組むことが重要です。

5. 支援の開始時期



災害公営住宅を地域コミュニティの視点から考えると、左右に利害が分かれた屋根の上にあるボールに例えられます。最初に転がる方向で、好・悪どちらの循環につながるかが決まります。他人同士の集まりは、支援しないと「害」を感じて悪循環に陥りやすいため、支援でボールを「利」の側に動かす必要があります。入居者への最初のアプローチは、入居後 2～6 ヶ月の間に行なうと効果的です。入居直後にアプローチしないのは、引っ越しの片付けなど、住居のことに関心が高い時期だからです。逆に、6 ヶ月を過ぎると、近所の方たちを知らないことに悪い意味で慣れて、コミュニティへの関心が低下してします。

6. 目指すコミュニティの形

昭和 50 年代の人口ピーク時、各所で見られた集落総出の行事や共同作業は、当時のコミュニティ形成に大きく寄与していたことが、容易に想像できます。しかし、現在これらの行事を見かけることは非常に少なくなりました。また、プライバシーを重視した住宅事情や核家族化は、利害を共にする状況を極力排除しています。したがって、今日のコミュニティ形成は、現代の生活に合わせたものでなければなりません。清掃などの数少ない義務的行事を顔合わせの機会として有効に使い、多様化した趣味に応じて、楽しみを共有する小さな集まりを沢山つくることが必要です。住民は、いずれかまたは複数の集まりに参加し、その輪が小さな泡のように連なって緩やかに連携するイメージです。

現場の声

大槌町コミュニティ総合支援室（当時）　花石（はないし）　均（ひとし）さん

2017 年度、町内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に従事した

震災によって地縁のつながりはバラバラになり、地域コミュニティ支援は誰かがやらねば！という状況だった。災害公営住宅でも住民が生活上の課題や必要なことをみんなでやる心持ちになって欲しいとの思いがあり、担当部署としてできることをしっかりやることで、周囲にも住民にも理解が広がっていくのではないかとの思いだった。

第2章　　災害公営住宅入居まで

1. 地域情報を集める

支援をはじめるにあたって、事前に次のような情報を集めます。

- 近隣自治組織の仕組み
- 地域行事の内容と開催時期
- 自治会を取りまとめる上部組織の有無と会費
- 近隣自治組織の受け入れ意思（併合の場合）
- 行政区の範囲、行政連絡員・民生児童委員の選出範囲

住宅の自治会や行政区などについて、単独とするか、周辺地域に含むかの基本方針は、行政が中心となって決定し、入居者に伝えます。入居者の意向を尊重する、という方針で行政が決定しない場合も見受けられますが、初対面の多い住宅で入居者が短い時間に合意形成することは極めて困難です。結果的にコミュニティ形成を遅らせる原因となる場合が多いため、周辺地域との調整や基本方針の決定は事前に済ませる方が無難です。

2. 支援体制の構築

地域コミュニティ支援は、最初が肝心です。円滑な支援をタイミング良く行うために、多様な部署・組織が連携できる環境を作ります。この作業は、入居の概ね 6 ヶ月前には着手しましょう。ただし、予算や補助金の確保が必要な場合は、さらに前から支援の概要を定める必要があります。

ア）支援者ミーティングの設置

月に 1･2 回を目途として、定期的に開催します。標準的な参加組織・部局は次の通りです。

重要なのは事務局機能です。行政が最初の声かけを行い、行政または行政から委託を受けた団体等が進捗管理、資料や議事録の作成を行います。

ミーティングでの決定事項は、各参加者が努力目標として取り組むことにして、強制力は持たせない方が楽に運営できる場合があります。

「栃ヶ沢ミーティング」参加組織

- 岩手県（3）
  建築住宅課、沿岸広域振興局大船渡土木センター、
  沿岸広域振興局大船渡地域振興センター（事務局）
- 陸前高田市（6）
  建設課、保健課、地域福祉課、被災者支援室、
  総務課、まちづくり戦略室
- 関係団体・NPO等（7）
  （一財）岩手県建築住宅センター、
  （社福）陸前高田市社会福祉協議会、
  高田地区コミュニティ推進協議会、
  （特活）陸前高田まちづくり協働センター、
  陸前高田市復興支援連絡会、
  （特活）陸前たがだ八起プロジェクト、
  岩手大学三陸復興・地域創生推進機構
- オブザーバー（3）
  復興庁岩手復興局、
  いわて連携復興センター、
  大船渡市応急仮設住宅支援協議会

【県営栃ヶ沢アパートでの支援者ミーティング参加組織】

現場の声

岩手県沿岸広域振興局
大船渡地域振興センター復興推進課長（当時）米内（よない） 敏明（としあき）さん

2016～17 年度、県営栃ヶ沢アパートの支援体制構築に尽力し、コミュニティ形成支援に従事した

沿岸勤務となった当時、災害公営住宅におけるコミュニティ形成の課題感は持っていたが行政が携わる具体的なイメージは持っていなかった。現場支援者からの支援体制構築の要望を受けたが、県営災害公営住宅では県と市の役割や支援部署が多岐にまたがり、個人情報の入手も困難であったことから、行政としても支援者と一体となった対応を施す必要性を認識した。上司の了解を得て、関係機関との旗振り・橋渡し的な事務局として取り組み、事務方としてできることを着実にやっていこうという思いで挑んだプロセスだった。

現場の声

社会福祉法人 陸前高田市社会福祉協議会
生活支援相談員 松本（まつもと） 崇史（たかし）さん

市内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に携わる

調整の大変さはあるが、連携して役割分担して進めることは重要。単独ではできることが限られてしまう中で、アイディアやサポートの可能性も広がる。言うだけに終わらず確実に実行までつなげられるのも連携してこそだと思う。

イ）支援の目的と方針確認

参加組織のコミュニティ支援を見る視点は、それぞれ違います。例えば、福祉部局は高齢者や見守り対象者、総務部局は行政区、NPO のひとつは生きがいづくりなどです。したがって、支援の目的と方針を最初に共有しておく必要があります。

その上で、組織名、視点、支援期間を表にしておくと便利です。

また、コミュニティ形成の視点から自治会組織の具体的なイメージをつくり、支援の方向性を共有することも必要です。基礎となる人のつながりが皆無で、多数の方々が一斉に入居をはじめる場合は、必ずしも既存の自治会を模した組織が良いとは言えません。既存の自治会は、長年かけてつくられた人間関係のもとに機能していることが多いからです。災害公営住宅では、できるだけ多くの方が役割を持つことを目指して組織を作りましょう。前述したように、「住民の主体性を育て、自立したコミュニティを形成すること」が支援の目的ですから、その機会をなるべく多く作る、ということです。

参照
資料 01　栃ヶ沢対応に関するシート
資料 02　栃ヶ沢災害公営住宅 自治会役員・管理人組織図（案）

ウ）支援者間の（利害）調整

実務的な話をするようになると、必ず組織間の調整が必要となります。各組織が業務を進めるにあたって、従来のやり方が全体方針と合致しない場合があるからです。話し合いによる調整では、その場にいない上司の決裁が必要となるなど、意外に時間がかかるので、余裕を持った計画づくりが必要です。

現場の声

大槌町コミュニティ総合支援室（当時）　花石（はないし）　均（ひとし）さん

2017 年度、町内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に従事した

現場対応のために事前協議にも時間をかけた。目指す方向のイメージやペースまで揃えることは正直とても大変だったが、これが非常に重要だった。どこまでできるかは行政それぞれの判断があると思うが、大きな災害があり地域がバラバラになってしまった状況の中で、住民独自でのコミュニティ形成は困難なことが多く、自治体による支援の必要性を感じた。

【集合タイプの災害公営住宅（大船渡市）】

現場の声

大槌町コミュニティ総合支援室（当時）　平賀（ひらか）　聡（さとし）さん

2016～17 年度、町内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に従事した

行政は縦割りだと言われる。支援団体同士もそれぞれの対象ゾーンや線引きがあり、個人のつながりはあっても仕事で連携しているとは限らない。それでも、コミュニティ形成を進めるためには連携したチームが必要との思いがあった。支援する側の体制構築が、実践できるチームへとつながると思う。

実例

【県営栃ヶ沢アパート】

入居者から選ぶ「管理人」は、慣例として行政が入居前に選任していました。しかし、主体性を育てる目的から、栃ヶ沢では、入居後に全入居者に声を掛け、話合いで選任する方法を模索しました。

管理人は、棟ごとに数名いて、全世帯から共益費を集め、支払いや管理を行う県の契約職員です。住宅の代表者のような役割も果たします。この時、次の二つの視点について調整が必要となりました。

ひとつは、共益費の円滑な管理を担保し、行政とのパイプ役を入居と同時に置きたい、という管理の視点でした。もうひとつは、全世帯のお金を扱う管理人は、住民の責任において選び、その過程で主体性を育みたい、というコミュニティ形成の視点でした。

入居者による選任は、1･2 回の話合いで結論付けることが難しく、入居後数か月から半年はかかる見込みでした。支援者ミーティングでこの課題が共有され、組織間の合意に至るまで、個別調整 4 回を含めて、2 ヶ月ほどかかりました。

主な合意事項は次の 4 点でした。

- 管理人は、住民の話合いによってなるべく早く選任する（具体的な期限は設けない）
- 共益費の管理は、話合いの初期段階で暫定会計を選任して行う
- 自治会役員が管理人を兼任する
- 管理人の正式な選任は自治会設立と同時に行う

参照
資料 03　栃ヶ沢災害公営住宅 管理人に関する課題と対応策 など
資料 04　「県営栃ヶ沢アパートミーティング」の取り組みについて

エ）支援者の役割分担

支援体制が整い、入居者に接する段階では、各組織の得意分野を活かした役割分担が必須となります。このとき、得意分野を持つ組織主導で、ほかの支援者が直接入居者と関わる機会を作ることが大切です。例えば、普段から住民集会を開催している NPO が、小グループによる顔合わせの進行役となり、行政職員がその補佐をする、という具合です。大規模な住宅では支援者の数が不足しがちなので、必然的にその機会が増えます。この役割分担によって、支援者同士の関係構築（支援者コミュニティ）ができるので、当初は手間がかかったとしても、長期的に有効となります。

3. 入居前の交流機会

入居予定者は、同じ住宅にどんな人が入居するのか分からず、不安を抱えている場合が多くあります。入居前の早い時期に顔合わせの機会を設け、新しい住宅に良い印象が得られると、その後のコミュニティ形成が円滑に進みます。

現場の声

山田町復興企画課（当時）　黒沢（くろさわ） 和也（かずや）さん
2017 年度、町内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に従事した

震災前の町内中心部では自治会の概念がなかったこともあり、当初は、住民の任意団体である自治会形成に行政が入っていくべきなのか？と感じた。しかし、同時に災害公営住宅で住民が集まる場づくりの必要性も強く感じていた。

オ）入居者説明会

行政（指定管理者）主催の入居者説明会は、多くの入居予定者が集まる貴重な機会です。これをコミュニティ形成に利用したいところですが、入居手続きについての情報量が多く、入居者の関心は、手続き自体や用意する書類に向いています。無理にコミュニティ支援を目的とした交流機会を設けて、長時間拘束することは、避けた方が良いでしょう。説明会の時間が短ければ、堅苦しくない交流機会を設けると、入居者がコミュニティの大切さを意識するきっかけとなります。説明会と交流会の合計時間は 1.5～2 時間とします。

説明会では、行政からコミュニティ支援の方針や自治会などについて、簡単にでも説明があれば、その後の支援活動につなげ易くなります。NPO 等が説明を行うことも可能なので、短い時間で印象に残る説明を行うように心がけます。

中小規模の住宅では、部屋決めの抽選に入居者が参加したり、入居者同士の話し合いで部屋を決定したり、という方法で顔を合わせる機会とすることも可能です。話し合いの場合は、必然的に自己紹介が必要となるので、一定の効果が見込めます。

カ）内覧会・入居予定者交流会

小規模住宅を除いて、内覧会を利用して入居者を一堂に集めることは難しいでしょう。内覧会では、間取りや家具の寸法などへの関心が高くなります。隣近所よりも、まずは自分の部屋のことに頭をめぐらせるので、支援者は入居者の人となりを個別に見る機会、という程度に関わります。

【住宅建設見学後の昼食交流会の様子】

入居予定者を一堂に集める交流会は、入居する部屋が決定した後に行うと効果があります。階や部屋番号でグループ分けし、お隣だけでなく、上下の入居家族と顔合わせをすると、騒音への気づかいを話題に会話が始まることが多くあります。必ず自己紹介を行うことが重要です。ただし、入居前の交流会には、遠くに住んでいるなどの理由で参加できない方もいるため、自治会設立等の具体的な話は進めず、平等性に配慮する必要があります。

参照　資料 05　今泉・長部災害公営住宅バスツアーチラシ

現場の声

社会福祉法人 陸前高田市社会福祉協議会
生活支援相談員 松本（まつもと） 崇史（たかし）さん
市内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に携わる

災害公営住宅建設の請負業者、市や岩手大学と協力して事前の住宅見学＆交流バスツアーや、内覧会を活用してお茶っこサロンや周辺の地域との交流会を開催した。行政文書で案内が出る内覧会は参加率が高い。それを活かしてプラスアルファの交流の場となれば、その後につながる大きなチャンスのひとつになる。

特別インタビュー「コミュニティ支援の必要性とは？」

広田　純一　氏
国立大学法人
岩手大学
農学部　教授

葛巻　徹（聞き手）
特定非営利活動法人
いわて連携復興センター
代表理事

地域コミュニティ支援のノウハウをまとめるにあたり、広田先生に現在の地域コミュニティの状況と支援の必要性について伺いました。広田先生は、農村計画・地域計画を専門としています。県内各地で地域づくり支援に携わってこられたほか、2011 年からは岩手県の東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員を務め、被災地の地域コミュニティ再建支援にも携わっています。

葛巻－　まず、なぜコミュニティが大切なのでしょう？

広田－　4 つほどあろうかと思います。

1 つ目は、いざというときの支え合いのためです。東日本大震災でも、平時からの人のつながりが大切であることを痛感しました。地域みんなが顔見知りであるからこそ、災害などいざという時に助け合えます。

2 つ目は、普段の気持ち良い生活のためです。私たち人間は、知らない人には時として敵対的になるのに対して、知っている人には概して協調的です。知らない人に囲まれて、すれ違っても挨拶もしない関係性の中で日々暮らすことはとても疲れます。とくに、ご近所以外にコミュニティを持たない高齢者にはきついはずです。

3 つ目は生活の質を高めるためです。人は誰でも他人のために何かをすることは気持ちがいいものです。お互いに支え合う関係を築くことが、日々の幸せで豊かな暮らしにつながります。

葛巻－　安心した生活ということですか？

広田－　そうですね。ただ、そういうコミュニティで育った人はその大切さがわかるけれど、経験がない人は「安心」とか「心地よい」といってもピンとこない。これがコミュニティづくりの難しいところです。若い世代の場合、コミュニティの主要メンバーは親世代で、近所づきあいや地域活動に参加することが少ないため、心地良いコミュニティに気がついていないことが多いです。

さて、近年では上記の 3 つに加えて、より積極的な地域の課題解決や目標達成を行うためにもコミュニティが必要という議論がよくなされるようになりました。行政の予算や人員が絞られている中、地域のことは地域で取り組むことが求められているわけです。協働のまちづくりとか地域運営組織という文脈の中で、地域コミュニティへの期待が高まっているわけです。

葛巻－　コミュニティと言うと、特に自治会は自分たちで作るものという観点があって、行政もそれを支援する必要性を感じていない場合があります。その中でコミュニティを支援する必要性はどこにあるのでしょうか？

広田－　一番わかりやすいのが災害公営住宅です。入居当初は、いわば知らない人同士が一緒に暮らしているわけで、住民同士の関係性がまだ出来ていません。住民同士が協力して自発的に課題解決なんて、とてもできる状態ではありません。そこで、知らない人同士をつなぎ、集まれる場を作る、そして共同で取り組める作業の機会を与えるといったように、外部者が意図的に働きかけないとコミュニティはできていきません。

実は、被災地に限らず、住民同士のつきあいはどの地域でも急速に薄れてきています。昔は生活するにも生業を成り立たせるためにも、住民同士の協力が不可欠でした。しかし、経済が発達し、行政や民間サービスが充実してくると、

従来地域でやってきたことがやらずに済むようになりました。それに連れて住民同士の関係が薄くなってしまったのです。農村では今でも住民全員が「顔見知り」と言いますが、親世代までの話です。つながりが希薄なところは、災害公営住宅同様に顔合せや課題解決の機会を意図的に作っていく必要があります。これがコミュニティ支援の必要性です。

葛巻－　テコ入れの状況もいろいろあると思うのですが、その手法とは？

広田－　まず、何らかの方法で地域住民が地域の課題と将来像を共有することが必要です。地域点検とはお宝探し、あるいは夢語りといった手法があります。次に、課題解決のために自分たちでやるべきことを検討します。そして、検討結果を実行に移すために、地域の中に推進体制をつくる必要があります。最後には、それをできるだけ大勢の人達を巻き込んで実践するというステップがあります。小さな取り組みでいいので、こうした実践を積み重ねていくと、徐々に好循環に入っていきます。支援側は、課題と目標を共有する「場」、課題解決・目標達成のための方策を考える「場」、地域住民で取り組みを進めるための体制づくり等を支援します。こうした一連の「場」づくりは、行政でないと中々できない部分です。そして、そうした場をデザインし、コーディネートできる NPO やコンサルタント、あるいは大学やシンクタンク等の支援を受けるのがいいでしょう。

葛巻－　そこは行政と NPO などとの分担ですね。

広田－　その通りです。実際の集まりの場をデザインし、現場を仕切るのは NPO が得意です。他方、地域と NPO をつないだり、必要な経費を負担したりするのは行政の役割です。計画づくりやその後のサポートを NPO に協力依頼する場合、当然のことながらコストがかかります。行政としては、地域にお金と仕組みだけを与えて、あとは知らないというわけには行きません。地域と丁寧にコミュニケーションを取りながら、必要に応じて様々なノウハウを持つ人材を地域に派遣し、地域づくりを支援していくことが必要です。さらに、これらを総合的に推進するには、自治体にそれを担当する部署を作らなければなりません。それをどれだけ着実に進めるかで、自治体の本気度がわかります。

葛巻－　岩手の特徴に合った方法もあるのでしょうか？

広田－　岩手の人は良くも悪くも真面目で、きちんと体制を整えてから物事を始めるところがあります。これが時として、組織を作るのが目的となってしまい、組織が形骸化してしまうことにつながりがちです。たとえば、災害公営住宅でも、役場 OB 等にとりあえず会長・役員になってもらって、形式的に自治会を作るケースがあります。これだと、一般住民が自治会の活動に全く関心を持たず、役員だけに負担がかかることになりがちです。こうならないようにするには、組織化をはかる前に、住民同士で活動を進めながら、人びとのつながりを増やし、参加者にやる気や達成感を持たせる方がいいように思います。あるいは、先に組織を作るとしても、必ず活動とセットにすることです。住民組織が自分たちで必要な話し合いを進められ、地域の課題解決に向けて効率的な運営ができるようになるところまでが支援です。

葛巻－　なるほど。うまく話し合いを進められるようになるには時間もかかりますね。

広田－　そうですね。地域づくりの一番の勘どころは、地域の課題解決力を向上させることです。ここでいう課題解決力とは、「地域住民が共通の課題を協働で達成もしくは解決する力」です。最近では地域力という言葉が定着しつつあります。地域づくりで一番重要な、地域の課題解決力を上げるためには、沢山の人が参加して、話し合って、決めて、行動するそのプロセスが必要です。どんなに面倒くさくても、地域の中で話し合いを続けて、そこで決めたことをみんなで実践するということを、丁寧にやっていくことが肝要です。地域づくりに王道なしです。

葛巻－　ありがとうございました。

第3章　　自治会設立へ

1. 顔合わせ会

入居後、各入居世帯に案内文を配布して、顔合わせ会を開きます。案内文は行政が関わって、正式なものとします。

実施時期は、全世帯がほぼ一斉に入居したと仮定して、2 ヶ月後をめどとします。しかし、供用開始から時間を空けて入居する世帯もあるので、生活が落ち着いた頃に行います。顔合わせ会は、生活課題の共有や簡単なルール決めなど、コミュニティ形成の基礎となるので、タイミングが非常に重要です。早すぎると、生活に慣れておらず、課題やルールまで手が回りませんし、遅すぎると関心が薄くなって、人任せになる傾向があります。

また、文字通りの「顔合わせ会」や「お茶会」では、参加する人が限られてしまいます。「共益費の説明と金額の決定」など、全員に関係し、必ず参加しなければならないもの、という意図が伝わる案内文を配布しましょう。ただし、「自治会役員を決定」などと書くと、逆に敬遠されることがあるので、状況に応じた表現が必要です。

現場の声

県営みどり町アパート自治会（大船渡市）会長 飯島（いいじま） 真由美（まゆみ）さん

自治会設立準備委員を務めたのち役員となり、会長として自治会運営を進める

実は震災前は自治会活動に積極的ではなかったので、災害公営住宅に入って顔合せ会の案内が来ても最初は全く興味がなかった。でも、2 回目の開催案内を見た娘に「行ってみたら？」と言われたのがきっかけで、隣近所の顔を知っておくのはいいかもしれないと思い参加した。今振り返るとそれが「ご縁」だった。

実例

【県営栃ヶ沢アパート】

2 棟 301 戸が整備された県営栃ヶ沢アパートは、2016 年 8 月 1 日に入居が開始され、9 月末に顔合わせ会を行いました。規模が大きいため、1 棟を 3 ブロックに分け、全 6 回開催しました。平日の 18:30 開始、場所は徒歩 2 分の近さにある施設を利用しました。本来なら、集会所の利用促進も兼ねて、アパートに併設された集会所を使用すべきでしたが、椅子などの備品が全く無く、断念しました。参加世帯数の合計は、当時鍵渡し済だった 200 世帯のうち 174 世帯（87%）でした。

参照　資料 06　　栃ヶ沢アパート顔合わせ会案内

キ）会場設定と人員

顔合わせ会では、同じ階や近隣の住民がひとつのグループとなるよう設定します。グループ内の参加者は 7 名程度とし、10 名を超えないようにします。そこに、支援者の一人が進行役、もう一人が記録役として加わります。最大 35 名ほどの参加を見込む顔合わせ会では、5 グループを準備します。支援者は、進行役と記録役が 5 名ずつ、全体をまとめる総括 1 名、総括補佐ら 3 名を加えて、14 名が必要になります。参加者が少ない場合は、テーブル数を減らして対応します。

テーブルには、後述する「4 コマ自己紹介」の用紙、サインペン、お茶とお菓子、受付名簿、資料などをまとめて置いておきます。これらを支援者が小分けしたり、個別に配布したりすることはありません。親切な行為で良いことですが、参加者をお客様扱いしてしまう原因となるためです。資料などは、参加者同士で配り合うよう促し、最初のコミュニケーションのきっかけとします。受付名簿も各自で記入することによって、名前を認識するきっかけとなります。

【グループの様子】

進行役は、受付開始時にテーブルにつき、到着した参加者に声をかけながら、4 コマへの記入を促します。何も話さず待っていると、雰囲気が重苦しくなるので、4 コマへの記入を利用して、雑談します。この時、雑談を通じて参加者の特徴を読み取れると、その後の進行に役立ちます。

参照
資料 07　栃ヶ沢 F ブロック入居者顔合わせ会対応表・役割分担
資料 08　栃ヶ沢 F ブロック入居者顔合わせ会 次第（スタッフ用）

実例

【山田町ほか】

顔合わせ会の呼びかけ方は、場所や状況によって工夫する必要があります。山田町のある地区では、約 30 世帯のうち、出席世帯が半数ほどしかありませんでした。そこで、自己紹介等をひと通り済ませた後、「共益費の金額や、自治会設立準備委員の決定は、全世帯が関わるべきことだから、欠席者に声をかけ、もう一度集まって決定しませんか」と投げかけました。参加者の賛同を得て、各参加者が個別に近隣の欠席者を受け持ち、もれなく声かけが行われるように徹底しました。同時に、行政からも再度案内文を配布し、それを手に持って訪問できるようにしました。近所の方々の声かけは、案内文よりもはるかに効果的で、2 度目の顔合わせ会は、参加率が約 9 割となりました。

ク）共益費の説明

行政または指定管理者が、共益費について説明します。予想額を示したうえで、入居者による集金と管理・支払いが必要である旨を伝えます。入居者からは、「共益費を家賃と一緒に自動引き落としできないか」との要望があがる場合があります。つまり、共益費を行政が徴収して、入居者に代わって支払って欲しい、というものです。しかし、現在の公営住宅法は、共益費の徴収を認めていません。入居者が使用した光熱水費等は、入居者自身で支払うことが原則だからです。（自治体の条例で認めていれば、徴収することができます。）

むしろ、共益費の集金と管理は、入居者の数少ない顔合わせの機会と捉え、コミュニティ形成に活用することができます。この考え方を、入居者にも伝えることが重要です。具体的な集金額や集金方法等は、後述の自治会設立準備委員会で協議します。

分かりやすい説明で、10 分程度にまとめると良いでしょう。

ケ）支援方針の伝達

全体進行から、支援者ミーティングで確認した「支援の目的と方針」を参加者に伝えます。

基本的には、自立したコミュニティ形成のために支援すること、を参加者に納得して頂く必要があります。つまり、モノを配ったり、要望に直接応えたりする「配給型支援」から、自立を助ける「育成型支援」へと切り替わる、というものです。この基本姿勢は、その後の支援期間でも繰り返し確認することで、支援への過度な依存を避けられます。

コ）自治会の必要性確認

行政から自治会の必要性を短く伝えます。高齢化社会においては、これまで以上に行政サービスが担う部分が限られます。自治会は、行政と協働して生活を良くするために、入居者の意見を取りまとめ、主体的に動くための組織となります。行政からの押し付けではなく、入居者にとって必要なことである旨を伝えましょう。

サ）4 コマ自己紹介

A4 サイズの紙を図のように 4 分割して、書き込んだものを見せながら行う自己紹介です。必要な方には、グループの進行役と記録役が記入を手助けします。特に書くことはない、と言う方でも、話しかけてみると意外に書くことが出てきます。他の参加者から良く見えるように、大きな字をサインペンで書くようにします。字が書けない、という高齢者などには、周りの参加者に手伝いを促して、参加者同士の会話が生まれるように努めます。

1.部屋番号 姓名	2.入居直前の居住地 （仮設等） 被災前居住地（集落名）
3.趣味・好きなこと これからやりたいこと	4.入居してひと言

【4 コマの各項目】

4 コマ用紙に書き終えたら、全体進行（総括）から自己紹介のやり方を説明します。その際、テーブル内の参加者（支援者を除く）全員を知っている人がいるか、問いかけてみましょう。ほとんどの場合は手が上がらないはずです。誰も知らない、という人がいることも珍しくありません。これによって参加者に、部屋が近くても知らない人がたくさんいる、という実感を持ってもらう事ができます。自己紹介を進めるうえで重要な作業です。小規模な住宅で例外的に知り合いばかり、という場合は、4 コマの 3･4 番目の項目に時間をかけることになります。

全体進行の説明が終わったら、各グループで自己紹介を開始します。進行役も自分の 4 コマを記入して、進行役からはじめます。開始前の雑談や参加者の様子から、早めに会話に巻き込みたい方、ムードメーカー等がいる場合は、その方を次に指名すると、その後の進行が円滑になります。

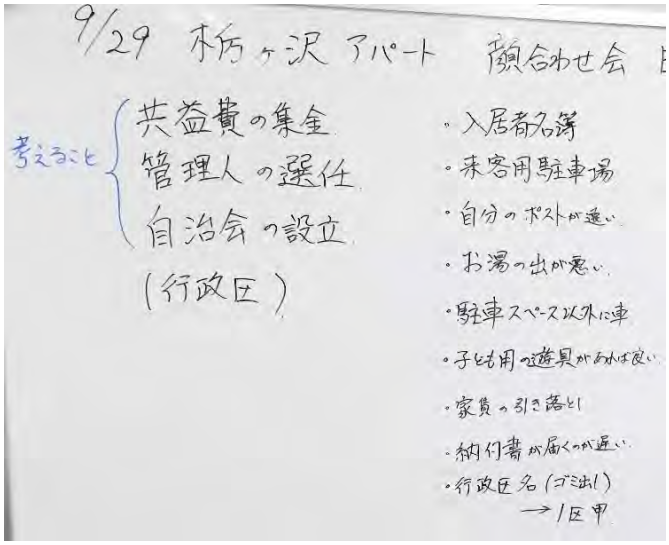
進行役は、参加者の発言や 4 コマ用紙に書かれたことをもとに、質問をしたり、合いの手を入れたりして会話を広げます。誰でも自由に話せる雑談が理想です。例えば、読書が趣味という方がいた場合、本のジャンルや筆者を聞くと、他の参加者が具体的なイメージを持ちやすく、双方向の会話に発展しやすくなります。何度か繰り返すうちに、話が広がって雑談になります。

記録役は、会話の中から出てきた生活課題や、コミュニティ活動につながりそうな発言をメモしておきます。メモは、発言者と発言内容が分かるように取ります。記録役は、このメモをもとに進行役と協力して、参加者のデータを作成し、その後の支援の参考とします。

参照　資料 09　栃ヶ沢ミーティング資料 船戸 4 コマ（抜粋）

シ）生活上の課題共有

4 コマ自己紹介の雑談で出された生活課題は、グループごとに整理したあと、全体で共有します。グループ内でのまとめは、進行役を中心に行いますが、全体共有のための発表は参加者が行うようにします。参加者の主体性を育み、コミュニティ形成の基礎となる「全体に伝える」経験を得るためです。ただし、支援者は発表者を指名しません。発表者を決める作業も、コミュニティ形成の過程の一部だからです。決定の過程をうまく取り仕切る参加者がいれば、その方はコミュニティ形成のキーパーソンとなり得ます。



【顔合せ会のホワイトボード：課題を板書し共有する】

ス）自治会の必要性再確認

改めて必要性を確認します。駐車場やゴミ置場の問題など、共用部分の課題解決には、そのルール決めや清掃作業などを、協力して行うための自治会が必要であることを実感しやすいからです。合わせて、共益費・管理人についても自治会で対応するべきことを確認します。全体進行は、参加者から意見を聞きながら、全参加者の認識を合わせることが重要です。

セ）自治会設立準備委員選出

自治会の必要性が確認できたら、その自治会は誰がつくるのか、問いかけてみましょう。知り合いが少ないことから、「経験者がいたら任せたい」「役員を行政に選んでほしい」「自分はできない」という声があがるかも知れません。しかし、そこに住んでいない支援者に自治会がつくれないことは明らかです。行政や支援者は、参加者の皆さんで作ることをサポートできる旨をもう一度伝え、主体性を高めます。

ここで、テーブル毎に数名の自治会設立準備委員（準備委員）を選出するよう呼びかけます。準備委員とは、自治会の組織・規約・集金方法などの案を考えることが役割で、任期は自治会設立までです。準備委員が自治会役員になる必要はありません。準備委員の選出が実質的な役員選出とならず、なるべく多くの方が準備委員として関わるようにするためです。

呼びかけた途端に、それまで饒舌だった参加者が突然下を向いて目を合わせない、というような光景はよく見かけます。しかし、ここでも支援者から名指しで誰かを指名することはありません。誰かがやらなければならないこととして、あくまで参加者間で互選するよう促します。支援者に頼まれて引き受けると、自分ごととしての意識が生まれにくく、途中でやめてしまう原因となるからです。

「頼む」「できない」などのやり取りを経て、概ね 20 分程度で準備委員が決定します。決定しない場合は、気長に待ちましょう。決まるまでは、気まずい沈黙の時が流れることがありますが、進行役や記録役が耐えられなくなって話始めると、かえって決定が遅れることがあります。沈黙は、参加者が真剣に考えるための貴重な時間として、大切にします。

【自治会設立準備委員選出について全体説明する様子】

グループごとに選出された準備委員は、顔と名前が分かるように全体に発表します。準備委員とならなかった参加者には、必ず準備委員に協力するよう求めて、顔合わせ会を終了します。終了時には、後片付けを皆さんで行うように促し、支援者によるお客様扱いを防ぎます。後片付けを積極的に行う参加者は、コミュニティ活動の担い手として期待できます。

なお、記入済の 4 コマ用紙は、参加者の了承を得て回収します。また、準備委員の連絡先を聞いて、第 1 回自治会設立準備委員会の日時をお知らせできるようにします。

現場の声

県営北浜アパート自治会（山田町） 会長 小成（こなり） 孝也（たかや）さん

自治会設立準備委員を務めたのち役員となり、会長として自治会運営を進める

第一回目の顔合せ会は平日のため仕事で行けなかったが、第二回が週末だったので参加した。これまで自治会活動にあまり関心がなかったので、準備委員会立ち上げも深く考えなかった。ただ、避難所や仮設住宅の生活で「いつまでも落ち込んではいられない。どうせなら楽しく過ごせるようにしたい」と感じてきた。災害公営住宅での生活もみんなが楽しいものにしたい思いがあって委員になった。

実例

【県営栃ヶ沢アパート】

6 回の顔合わせ会で、合計 39 名の自治会設立準備委員が選出されました。選出が最も早かった場合は約 10 秒、最も時間がかかった場合は約 45 分経過しても決まらず、翌日に持ち越しました。選出の容易さは、4 コマ自己紹介の活発さに比例する傾向があり、雑談時により多くの共有・共感があると、複数の準備委員が選出されました。

あるグループでは、進行役が準備委員について改めて説明した後、長い沈黙が続きました。ようやく一人の参加者が口を開き、仕事の忙しさを訴えました。続いてもう一人の参加者が膝の痛みを理由に、準備委員が出来ないことを訴えました。二人とも、訴えた視線の先は進行役でした。しかし進行役は、そこに住んでいない自分が、訴えを了承しても意味がない旨を言い、それぞれ事情を抱えていても、誰かはやらなければならないことを伝えました。もう一度沈黙が続きました。最初の呼びかけから 20 分ほど経った頃、ある参加者が「誰もやらないなら、自分がやります」と口火を切りました。すると、他の参加者の表情が変わり、「〇〇さんがそう言うなら、私も一緒にやります」と答えました。忙しいと訴えていた方は、安堵の笑みを浮かべ、「協力します」と話しました。ほぼ初対面の方たちが、同じ住宅に住んでいるという共通点から、真剣に考える時間を共有し、コミュニティ形成の第一歩を踏み出した瞬間でした。

2. 自治会設立準備委員会

顔合わせ会で選出された準備委員に呼びかけ、自治会設立準備委員会を行います。会場の設定は、顔合わせ会と同様で、各テーブルに同じ棟（ブロック）の準備委員が座ります。進行役は 1～2 名で、記録役は必要ありません。毎回必ず、次第と前回の議事録（初回は顔合わせ会の記録）を配布し、協議内容に応じて資料を追加します。議事録は、後日全世帯に配布することを前提として、分かりやすく要約したものを、支援者が作成し、次の準備委員会で確認・修正するものとします。

全体進行が前に立ち、ホワイトボードに板書して、参加者の理解度を確かめながら協議を進めます。協議内容によって、グループ協議・全体協議を使い分けます。グループ協議は、テーブル内の少人数で話し合うため、意見が出やすく、参加度が高まるものの、全体共有や合意形成に時間がかかります。全体協議はその逆で、それぞれに利点があります。各委員の参加度を高め、理解を深めたい場合は、グループ協議で案を出し合い、それらを共有した上で全体協議をして合意形成を図る、という手順を踏むことになります。顔合わせ会と同様に、全体共有の際の発表や発言を進行役が肩代わりして行うことはありません。

支援者の役割は、分かりやすい情報提供、バランスの取れた協議、自由な発言の尊重、の 3 点の実現を軸に、協議を導くための提案を行いながら、最終的に委員が主体的に合意形成するための支援を行うことです。そのため、準備委員会の前には、毎回必ずミーティングを開き、会の進め方や協議の方向性を確認します。グループごとに説明が異ならないためにも、支援者同士の認識を共有しておくことが重要です。

1 回の準備委員会は 2 時間程度、計 10 回ほど開催して自治会設立総会に至ります。ただし、会の重要性が十分認識されないうちに回数だけ伝えると、反発を受けることがあるので、注意が必要です。初回から重要な協議事項が含まれるものの、概ね 3 回目までは、本格的な協議を行うための素地をつくる期間と捉え、グループ協議を多く行うなど、出席者の参加度を高めることが必要です。

働いている委員を考慮して、平日 18:30 に開始し、概ね 2 週間に 1 度の開催を目安とします。初回を除く開催日時の決定は、委員に委ねますが、支援者の準備や季節行事等を踏まえて決定します。時間と場所は変えない方が望ましく、合意があれば、定例化も可能です。

なお、準備委員会に会長などの代表者を置くことはありません。早期に委員や他の入居者が納得できる合意形成を経て、代表者を決めることは困難で、代表者がやがて自治会長に就任する、という既定路線をつくらないためです。ただし、結果的に委員が役員に就任することを妨げるものではありません。

現場の声

県営栃ヶ沢アパート自治会（陸前高田市）

副会長（当時） 中川（なかがわ） 聖洋（きよひろ）さん

自治会設立準備委員を務めたのち役員となり、副会長として自治会運営を進めた

避難所を経て住んだ仮設住宅は 40 世帯と小さく、会長と事務局と会計がいればまわっていた。災害公営住宅でも、まずは行政が会長を指名すればいいと思っていたので、最初は面倒くさいと感じた。でも、やっていくうちに準備委員同士が顔見知りになってお互いの考え方もわかってくる。自治会がどういうものか一緒に考え、大規模なこのアパートでは「自治会を作らないとまとめられない」ことをみんなで認識して、私たちの自治会の基礎がここでできた。時間をかけて作り上げた価値があった。

現場の声

社会福祉法人 大槌町社協福祉協議会
生活支援相談員 浦田（うらた） 大輔（だいすけ）さん ・ 五十嵐（いがらし） 幸太（こうた）さん

町内の災害公営住宅でのコミュニティ形成支援に携わる

自治会設立に向けてといっても、元の仕組みがなくなり戸惑いもある中で住民と支援者の温度差を感じることもあり難しかった。集中していないと進まないので、住民も支援者もある意味「夢中」だったと思う。「住民主体の合意形成とは何か？」を考えさせられるプロセスだった。

実例

【各災害公営住宅の自治会設立準備委員会 実績】

市 町	名 称	整備戸数	委員数	実施数	出席率
山田町	山田中央	146戸	39名	12回	70.3%
大槌町	県営屋敷前	151戸	40名	14回	82.6%
大船渡市	県営みどり町	147戸	32名	9回	82.2%
陸前高田市	県営栃ヶ沢	301戸	53名	8回	81.6%

（委員数は、当初の準備委員に役員候補者を加えた数）

ソ）初回の進め方

初回の開催日時は、支援者が案を設定し、電話で出欠可否を確認します。ほとんどの委員から出席の返答があれば、正式決定します。全入居者にも、改めて準備委員会の開催を伝え、新たな準備委員への就任希望者は、初回に参加するよう呼びかける文書を配布します。

当日、委員が集まり開始時間が近づいたら、出欠を取ります。参加者名簿をテーブルに置き、進行役が委員の誰かに出席確認をするよう促します。お互いの名前と顔を覚える機会とするためです。その場にいない委員がいれば、支援者に欠席の連絡がないか確認します。連絡がなければ、委員の誰かに呼びに行ってみるよう促します。支援者が一緒に行くこともありますが、支援者のみで呼びに行くことはありません。多少時間がかかり、開始時間が遅れる場合がありますが、全体に状況を説明して、一人でも多くの委員が集まることを優先します。その後、全体進行から各テーブルに人数の確認を行います。進行役ではなく、委員から最終的な出席者数と欠席者数を全体進行に伝えます。

【自治会設立準備委員会の様子】

開会のあいさつと支援者紹介をして、記録を見ながら顔合わせ会の振り返りを行います。共有した生活課題などをもう一度読み上げることで、少し時期が空いていても思い出す事ができます。同時に、準備委員としての役割・任期を再度確認します。

次に行政から、共益費、自治会設立等について、改めて説明します。共益費は、入居から 3 ヶ月ほどが経過し、入居者による集金と支払いを開始する時期となるため、喫緊の課題として最初の協議事項とします。顔合わせ会の際よりも詳しい、支払い日程案を提示し、集金額を決定するための支払実績額などを資料として揃えます。具体的な協議は、自己紹介後に行います。

テーブル内の準備委員は、顔合わせ会では異なるテーブルにいたため、もう一度自己紹介を行います。「自己紹介はもういらない」という声があがることがあるので、顔合わせ会で使用した記入済 4 コマ用紙を本人に戻し、手間がかからないようにします。自己紹介の 4 項目は、あまり時間をかけずに進み、各委員には新たに「住んでみて良かったこと」を話してもらいます。この項目について進行役は、どんなに小さなことでも良いので、必ず肯定的な話を引き出すようにします。課題ばかりではなく、新たな生活の良い点も含めて、バランスよく認識するためです。

良い点と雑談の中から出た生活課題を全体で共有し、協議に移ります。

最初の協議事項は、住宅や入居の条件によって変わりますが、数字として分かりやすい共益費を取り上げることを勧めます。全員の関心を引きやすいことも、理由のひとつです。また、自治会設立準備委員会という名称ではあるものの、改めて自治会設立を目指すことを、委員の意思として確認しておくと、目標が明確化されて効果的です。委員からの質問や発言を促して、活発な協議になるように心がけます。初回は、協議にかけられる時間が長くないので、無理に結論を出す必要はありません。継続協議として、次回につなげます。

最後に、次回の開催日程を決定し、次回の協議内容を確認します。また、欠席者がいる場合は、近くの委員に資料を託し、次回の日時を伝えるように促します。初回欠席者には、支援者からも連絡を入れるようにします。なお、新しい準備委員が参加している場合は、正式な就任と次回からの継続参加を確認します。

閉会を宣言して、後片付けを全員で行って、解散します。支援者は、その場で少し振り返りと事務連絡等を行うことができますが、後片付けは委員と一緒に行うと良いでしょう。

参照
資料 10　栃ヶ沢第 1 回準備委員会　次第（スタッフ用）
資料 11　栃ヶ沢災害公営住宅　第 1 回自治会設立準備委員会　議事録

現場の声

大槌町コミュニティ総合支援室（当時）　平賀（ひらか）　聡（さとし）さん
2016～17 年度、町内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に従事した

合意形成はどこかで力業になりがちだが、キーパーソン探しや人づくりを意識して時間をかけてみんなの合意を作り上げていくこのプロセスは、その時はとても長く感じるけれど、その後の走り出しがスムーズになるのでやった甲斐があった。

タ）2 回目以降の進め方

B5 サイズの厚紙を三つ折りにして、テーブルに置く名札を委員個別に作成します。テーブルにまとめておき、集まった委員には、参加者名簿への記入と名札の配布を促して、名前と顔を認識する機会を設けます。名札は、委員の目の前に置き、準備委員会の度に繰り返し使います。

2 回目以降の準備委員会は、次の手順で進めます。

- あいさつと出欠確認
- 前回の振り返り（議事録確認）
- 協議
- 次回日程決定

この進め方は、自治会設立後の自治会役員会にも共通しており、会議運営の方法として習慣づけることを意識しています。

準備委員会の経過や様子は、定期的に全世帯へ知らせる必要があります。タイミングとしては 2 回あり、「役員候補選出集会」と「自治会設立総会」の案内文配布前です。役員候補選出の際は、棟や班ごとに全世帯の参加を求めて集会を開くことになりますが、その案内文を配布するにあたり、これまでの経緯を公表する必要があるからです。総会の際も同様です。議事録の他に、協議結果の概要を 1･2 ページにまとめて、表紙として配布すると分かりやすくなります。

参照　資料 12　栃ヶ沢第 1～3 回準備委員会 経過報告【要約版(全戸配布)】

現場の声

山田町復興企画課（当時） 黒沢（くろさわ） 和也（かずや）さん

2017 年度、町内の災害公営住宅のとしてコミュニティ形成支援に従事した

それぞれの災害公営住宅で入居者の背景や規模によって住民の反応は異なり、回を重ねていても自治会設立にたどり着くのだろうか？と思うこともあった。しかし、設立後もしっかり継続できる力をつけるために必要なプロセスだったのではないか。

主な協議事項は、以下の①～⑪であり、概ねこの順番に協議します。

① 集金方法・班制度・集金係【第 1～2 回】

共益費の協議に伴い、必然的に集金方法を決める必要があります。前述したように、集金は数少ない顔合わせの機会となります。現金を扱うので、郵便受けなどは使わず、手渡しとなります。支援者は、集金以外にも応用できる仕組みとして、下記の通り住宅の組織化を提案し、テーブルごとに協議します。

- 班 制 度：階ごと、最大 15 世帯程度
- 班　　長：班内の集金等を担う、順番制、任期 1～2 ヶ月、役員の兼任可
- 暫定会計：自治会設立まで管理・支払を担う、複数人選出

地域に自治会の仕組みが定着していれば、班制度と班長の役割等に関する理解は早いはずです。しかし、班長任期を 1～2 ヶ月とすることには、丁寧な説明が必要です。一般的には、1 年交代としている所が多いからです。班長任期を短くすることは、新たなコミュニティを形成するうえで、有効な手段です。早ければ 1 年のうちに、全世帯が班長を経験し、班内の顔合わせと集金

作業を経験する機会となるからです。班長の仕事内容を毎月説明しなければならないなど、反対意見が出ることがありますが、長期的には利点が多いことを支援者から説明します。

このような支援者からの提案については、丁寧な説明と、慎重な進行が求められます。準備委員会では、委員による主体的な意思決定が重要で、提案とは異なる決定も尊重されるべきです。しかし、支援者は、自立に向けた長期的視点を持ち、「賛同」に至らなくても、「理解」を得るために、時間を費やさなければならない場面があることを意識しましょう。

集金方法等が決定したら、全戸に周知して実行に移します。集金袋やチェック表は、最初のみ支援者が準備します。また、立替は絶対にしないこと、を確認します。最初からうまくいくとは限らず、集金に応じない世帯や、集金日にお金を用意していない世帯もあります。これらの世帯は、班長を経験すると大変さを実感して、協力的になることがあります。集金する班長が近くに住んでいることで、「廊下で出会うかもしれない」というプレッシャーがかかり、義務感が高まります。離れた階や別棟の人が担うと、お互いに顔と名前を認識しにくく、集金が進まないことがあります。

最初の集金・支払い後は、準備委員会で状況を確認します。問題が発生した場合は、準備委員会で対策を話し合うと、各委員の理解が深まります。数か月実施して、悪質な未納者がいる場合は、支援者が協力して支払いを求め、支払いが習慣化されるよう努めます。

なお、班長が各戸を回るか、班長に届けるかなど、集金方法の詳細は、各班で独自に設定することができます。何らかの事情で班長を担えない世帯がある場合、その班で集まって免除の判断を行います。個人的には判断しないように呼びかけましょう。

② 課題の共有と自治組織検討【第 3 回】

顔合わせ会等で出された要望や課題は、支援者がまとめ、短く分かりやすい言葉で項目化します。特殊なものを除き、共通性の高い 10～12 項目ほどに抜粋して番号をつけ、ワークシートを作成します。ワークシートには、要望や課題に対応して、「自治会のどんな部署が解決に取り組むのか」を書き込む欄をつくります。委員の自治会経験が少ない場合は、選択肢として標準的な部署を提示します。また、建物の不具合など、行政のみが対応すべき項目は、あらかじめ記入しておきます。

進行役が適宜説明し、委員がワークシートに記入します。個別に配布する A4 サイズのほか、A3 サイズに拡大したワークシートを 2 枚（1 枚は清書用）用意して、テーブルでのまとめに使います。時間が取れるときは、はじめに個人または数名で話し合いながら記入すると、各委員の考え方を伺い知ることができます。中には、全て会長が解決する、という答えや、行政の責任、と主張する人などもいます。進行役は、委員の意見を聞きながら、テーブルとしての答えをまとめます。ここでは、「正解」が存在しないという前提で、委員の意見をまとめることに注力することが大切です。A3 サイズのワークシートには、進行役が促して、委員に記入してもらうと良いでしょう。

この話し合いは、共益費の時と同様に、協議と合意形成の実践機会です。テーブル内で行うことで、参加度合や発言回数を高めます。また、多くの課題は自治会と行政・支援者が協働して取り組むべきものですから、入居者が極端に行政任せ、他人任せの考え方に偏らないよう心掛けます。

簡単な全体共有をして、テーブルごとにまとめたワークシートは、支援者が預かるか、写真を撮って保存します。支援者は、これらを一覧表としてまとめ、次の準備委員会で提示します。

【張り出された各グループのワークシート】

なお、この段階で委員の取り組み姿勢や発言に、前向きな変化が見られていることが理想です。全く発言しなかった人が意見を述べたり、仕事で遅くなった人が急いで来たり、自分の時間を使って調べ物をしてきたり、というように、小さな変化を見逃さないようにしましょう。これらは支援者で共有し、タイミングを見て他の参加者にも伝わるような工夫ができると、好循環が生まれます。逆に、後ろ向きの兆候が続く場合は、支援者と参加者の目的共有ができていない、協議に十分な時間が取れていない、などの可能性があるので注意しましょう。

参照　資料 13　山田中央第 3 回準備委員会　要望・課題と役職・部会

実例

【県営栃ヶ沢アパート】

30 名以上が集まった自治会設立準備委員会ですが、第1回・第2回の雰囲気はぎこちなく、時に殺伐としていました。委員は知らない者同士であり、「委員会」という集まり自体に参加するのが初めて、という方もおられたので、当然のことでした。最初から支援者の「総参加型」の意図が理解された訳ではなく、「役員を行政に決めてもらうべき」「会長だけ決めて、その人に任せれば良い」という意見が多く出されました。その度に全体進行から、住民主体や役割分担について説明する、という状態が繰り返されました。しかし、協議を続けていた第3回、ある委員から「時間をかけてみんなで話し合い、自分たちで決めていかなければならないと思う」という発言があり、まばらながらもはっきりと拍手が起こりました。会場の空気が変わった瞬間でした。これを機に、自分ごと意識が高まり、委員の真剣さを肌で感じる事が多くなりました。

現場の声

大槌町コミュニティ総合支援室（当時）　花石（はないし）　均（ひとし）さん

2017 年度、町内の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に従事した

最初は住民にゴールが見えない戸惑いもあったと思う。回を重ねて理解を深め、ゴールがイメージできるようになると「やってみよう」という意欲が出てくる。そこから「自分たちでやっていかななければ」との納得も生まれてきたように感じる。

③役職・組織案【第４回】

ワークシートの結果を加味し、支援者から役職・組織案を 2～3 案提示します。

役員は、ブロック・棟・班などの単位で、整備戸数に応じた平等な人数を選出する仕組みとします。役員はできればやりたくない、という方が多い場合、単位ごとに割り振ることで、責任感が生まれます。全体から選出しようとしても、他人任せの意識が作用して、一部の責任感の強い人だけが選ばれる結果となり、長期的には担い手不足を招いてうまくいきません。

役員総数は、総世帯数の 1 割程度を基準とします。ただし、50 世帯以上の住宅は、最低 10 名程度選出すると良いでしょう。例えば、1 棟 50 世帯で、計 3 棟 150 世帯ある場合、棟ごとの役員数は 4・5・6 名、役員総数は 12・15・18 名という選択肢が妥当です。

支援者からの提示案をもとに、課題の解決や、将来の自治会活動を考え、テーブルごとに具体的な役職・部会、役員数について協議し、全体で合意形成を図ります。提示案をそのまま採用する必要はなく、むしろ話し合いによって、新しい案を生み出す方が良いでしょう。この頃には、委員が話し合いに慣れてくるはずです。その意味では、いくつかの案にあえて協議の余地を残しておくこともできます。

なお、行政区長や管理人など、役員が自治会以外の役職を兼務する際は、その点も合わせて協議します。

参照　資料 14　山田中央災害公営住宅 第 4 回準備委員会 役職・部会案

④役員候補選出方法の決定【第４回】

決定した組織案に基づいて、役員候補の選出方法を協議します。役員候補は、全世帯の中から選出することが原則です。委員が役員候補ではないことは、最初に確認してあるので、全世帯に呼び掛けて候補を選出します。これは、多くの人が少しずつ役割を担う「総参加型」の自治会を目指すにあたり、重要な過程です。

支援者からは、委員が主催してブロック・棟・班の、いずれかの単位で全員集会を開くことを提案します。単位は支援者から提示しても構いません。その他の選出方法として、委員が指名・推薦するなどがありますが、お互いを知らない状況では公平性の担保が難しく、総参加型につながらないことから、最終的には全員集会の意義を十分に説明して、実施に向かうことになります。

大規模な住宅では、ブロックまたは棟ごとに役員数を割り振るため、その単位で集会を実施するのが自然です。班ごとの集会は、単一のブロック・棟しかない場合や、棟などに割り振られた役員数をさらに班へ割り振った場合に有効です。いずれにしても重要なのは、集会に多くの参加者を得て、住民全体の関心を高めることで、そのポイントとして、以下の二つをあげます。

a.　全世帯に通知と説明が届く

b.　委員から直接声かけをする

選出方法の決定において、グループごとの協議では、集会を委員が主催すること、直接声かけすることの重要性について、十分に理解を深める必要があります。これまでの準備委員会で、住民の主体性醸成が進んでいれば、難しいことではありません。また、集会では支援者が付き添うものの、基本的には発言しない旨も伝えます。

その上で、上記 a. については、支援者が案内文の案を提示し、文面を協議します。さらに、案内文を配る数日前に、これまでの準備委員会の議事録を全戸の郵便受けに配布します。協議結

果と役員候補者を選出するに至った経緯が分かるようにします。作成と印刷は支援者が行い、配布は委員に委ねると良いでしょう。

次に b. については、委員の役割として、近所の方々へ直接訪問して声かけしながら、案内文をくまなく配布できると効果的です。顔合わせ会で階ごとのグループから委員を選出したことが、この時に役立ちます。説得力を増し、安全性を確保するために、なるべく複数人で訪問することを確認します。この手法は、委員から発案されることも多いので、支援者が最初から押し付けないように注意します。一方、訪問や声かけを支援者に委ねる案が出ることがありますが、支援者のみが行うと逆効果です。委員や手伝ってくれそうな同じ階の方を誘って行うことが基本で、どうしても難しい場合は、支援者が委員に付き添うことにします。また、訪問しても留守などで直接話せない住民には、手書きのメモを添えて案内文を郵便受けに入れておきます。

この手法で役員候補選出を実施することが決まったら、準備期間を加味して集会の日時を決定します。当日の進行役、説明役なども決めておきます。通常は、議事録配布・声かけ（告知）・集会実施まで 2～3 週間かかるので、次の準備委員会は 1 ヶ月ほど後となります。協議が順調に進んでいれば、第 4 回と第 5 回の間に、役員候補選出集会が行われることになります。

委員らには、次の準備委員会で出席者数や集会の様子を全体共有できるように記録することを促します。また、次回以降の準備委員会には、役員候補も委員と同様に必ず出席するよう、要請してください。

⑤役員候補選出集会【委員主催の住民集会】

あらかじめ決めておいた段取りに従い、役員候補を選出します。一般的には、自薦・他薦を募ってから話し合いで決定します。原則として、候補となっても、どの役職に就くかは、全体で調整するまで分かりません。目当ての役職や簡単そうな役職なら、候補となることを了承する、という交換条件を出す方がおられますが、希望の役職は出せるものの、保証はできないことを確認する必要があります。

【支援者は入らず、準備委員が住民集会を進める様子】

支援者の役割は、集会までの段取りをサポートすることです。したがって、集会では基本的に見届けるのみとします。支援者は、1～2 名とします。多いと委員がやり難かったり、結局支援者に頼りがちになったりするためです。ただし、役員候補の選出が一方的な押し付けになりそうな場合など、必要な場合には支援者があえて「介入」して、状況を立て直す必要があります。これは、参加者に立て直す能力がない、という解釈ではなく、住宅内での人間関係が希薄な場合は、あえて第三者が入った方がうまくいくためです。参加者の主体性醸成と、その場の成果（集会の成果）のバランスは、常に考えながら最良の選択をする必要があります。

この選出方法は、最初の役員候補を選ぶにあたって、最も公平かつ民主的な進め方です。しかし、参加者が多くなければ意味がありません。一方、参加者が多くても、入居から数か月で役

員の適任者を見極めることは、非常に難しいのも実情です。準備委員会において、委員同士の面識は高まったものの、その他の入居者はほぼ知らない者同士だからです。したがって、この段階では、自治会の重要性に賛意を示す方や、積極的に手を挙げる方を中心に選出するほかありません。その中には、肩書・地位が欲しかったり、他人に指図したかったり、という自己中心的な動機しかないのではないか、と思えてしまう方々が含まれることがあります。しかし、これらの方々について、支援者が適性を判断して、選出を左右することは避けるべきです。コミュニティは多様な人たちで成立しているからです。この人選によって、結果的に苦労する場合がありますが、それもコミュニティ形成過程の一部と理解しましょう。そして、支援者としては何よりも、受援者の可能性を信じて支援することが必要です。

⑥役職割当【第 5～6 回】

各集会で選出された役員候補の紹介を行ったら、それぞれの役職を割り当てます。重役をバランス良く割り当てるために、ブロック（棟）の役員候補をグループ分けし、段階を経て役職を決定する方法を用います。この方法は、公平性とブロック（棟）同士のバランスを重視したもので、お互いを良く知らない時期に適しています。それでも、割り当てが難航する可能性があるのは、会長職です。数名の候補に絞られたあと、最終的には当人同士が十分話し合って決定し、準備委員会の承認を得るのが良いでしょう。決定方法としては、話し合いと投票がありますが、人となりを知らない場合、投票が難しいからです。詳しい実施方法は、実例と資料を参照してください。

【割当が決まり全体で発表する様子】

割り当てが決まったら、全体で調整すべき人事がないか、確認します。その日は、あくまで仮の割り当て、という事にして、最終決定は次回の準備委員会で行うこととします。重役候補となった方などが、迷いながら引き受ける場合があり、熟慮する期間を設けるためです。最終決定の段階で、稀に辞退を申し出る方もおられるので、その際は再度話し合って割り当てを決定します。なお、準備委員会での決定は、あくまで総会に提示する役員案であり、正式な役員就任は、自治会設立総会での承認をもって成立することを確認します。

この役職割当の方法は、役員改選時にも活用することになります。1～2 年後のことなので、忘れていることもありますから、分かりやすい資料を準備して、見直したら再度実施できるように配慮します。ただし、数年後に住民がお互いを知った状態となった際は、推薦や投票の要素を増やすことができます。

実例

【県営栃ヶ沢アパート】

アパートは、2 棟で構成されることから、各棟を 3 つのブロック（1 ブロック約 50 戸、計 6 ブロック）に分けました。1 ブロックから 4 名（計 24 名）の役員候補が選出されたので、この 4 名をブロック内の話し合いによって、以下 4 つのグループに分けました。

第 1 グループ：会長・副会長・部会の部長（総務除く）
第 2 グループ：総務部（ブロック長）
第 3 グループ：会計・監査・部会の副部長
第 4 グループ：部会の副部長
＜総務以外の部会＝環境衛生、防犯防災、企画文化、厚生＝部長 1 名、副部長 2 名＞

各グループ 6 名となるので、その中で話し合い、役職を割り当てました。ただし、会長と副会長、会計 2 名、及び監査 2 名は、同一棟から選出されないことを条件としました。

【場にいる全員がわかるように、役職名を壁に張り出して協議する様子】

参照　資料 15　栃ヶ沢災害公営住宅 役職割当手順

⑦ 規約案【第 6～7 回】

周辺地域や既存の集合住宅自治会の規約等を参考に、支援者がたたき台を作成して提示します。ほとんどの委員と役員候補は、規約に馴染みがないので、時間の許す限り、丁寧に解説して、使われる規約をつくることが重要です。条文を記憶するのではなく、必要な時に参照する習慣がつくように心がけます。

重要な条項については、事前に支援者で協議した上で選択肢を用意し、準備委員会で協議します。最初の協議項目として、第 1 条の自治会正式名称を取り上げると良いでしょう。具体的には、地域名やアパート名を用いて場所を明確にする場合と、「スマイル」「健やか」などのイメージや目指す状態を取り入れた場合の例を示して、広く案を募ります。明確な協議内容なので、合意形成の実践機会として、時間をかけ過ぎずに結論を出しましょう。

続いて、他の重要条項を協議します。主な条項と協議内容は下記の通りです。規約の詳細は、資料を参照してください。この規約は、横浜市、大船渡市など、各地の自治会規約を参考に作成したもので、約 30 条（A4 サイズ 4 ページ）で構成されています。

- 会員の資格（第 3 条）

　自治会への加入を任意とするか、全員参加とするかを明記する、大変重要な条文です。任意参加の場合、「入会しようとする者は、会長に届け出るものとする」という文言になります。一方、全員参加の場合、「転入した時点から、会員としての権利と義務を取得する」となります。総参加型を目指すなら、後者とすべきですが、住民の理解を丁寧に得る必要があります。

- 目的（第 4 条）

　目的を改めて共有する意味で協議します。住宅内だけでなく、「近隣を含めた」課題の解決等を図る旨が記されていることを確認します。

- 役員の任期（第 9 条）

　通常は、1 年または 2 年です。双方の長所と短所を理解した上で、決定します。

- 定期総会の開催時期（第 12 条）

　会計年度を 4 月始まりとした場合、3 月から 5 月の開催を明記するのが一般的です。規約には明記されませんが、年度の切り替わりと総会開催は同時ではないので、実質的な決算時期や予算執行などについて、取り決めが必要となります。

- 会費額（第 23 条）

　共益費と合わせ、毎月集金することを前提に月額を協議します。入居者の経済状況と、必要な自治会活動や備品購入費を鑑みて決定します。規約に具体的な金額を明記すると分かりやすいものの、金額を変更すると規約も変更する必要があります。「金額は、役員会で協議し、総会で決定する」とすることもできます。また、集金や管理が煩雑にならないように、細かな硬貨を扱わない、きりの良い金額とすると良いでしょう。

- 転入出世帯の会費納入規則（第 23 条）

　転入出した月の集金について明記して、トラブル発生を回避します。日割り計算、15 日基準、転入出月免除、などの選択肢を協議して決定します。

参照　資料 16　栃ヶ沢アパート自治会規約（議案 1 号）（総会修正議決）

⑧ 総会日時の決定【第 7 回】

　総会の開催日時は、平日 18 時半または日曜 10 時のどちらかが一般的です。参加者数を増やすために、集まり易い時間帯を協議します。また、部長や正副会長の都合を優先し、重役の欠席が無いように調整します。

　総会の開催には、役員候補選出集会と同様、告知と声かけを含めた準備期間が必要です。余裕をもって 1 か月以上先に設定することを進言しましょう。公共施設を会場とする場合は、前日夜（会場づくり、リハーサル）と当日の貸切予約が可能か、確認する必要があります。また、地域の大きな行事と重複しないように、予定を確認しましょう。

　日曜午前に開催する場合は、お茶や軽食を用意して、親睦会の実施を提案することができます。住民が集まる貴重な機会であり、コミュニティ形成の良い機会だからです。ただし、通常は自治会に予算がなく、委員らは総会準備で手一杯のため、大きな支援が必要となります。主体性醸成とのバランスを見ながら、委員らの意向を確認して判断しましょう。

参照　資料 17　山田中央災害公営住宅 総会への準備手順

⑨ 事業計画・予算案【第 8～9 回】

準備委員会のテーブル分けを、棟ごとから部会ごとに変更して、支援者がサポートしながら部会ごとの事業計画を協議します。事業計画は予算と連動するので、合わせて協議することになります。総収入（見込み）を参考に、各部会が使える金額を概算しておくと検討しやすくなります。行事と必要経費を記入するひな型を用意し、書き込みながら協議を進めます。部会ごとの計画と予算の要求額は、全体で共有し、支援者が一枚にまとめて次の準備委員会に用意します。

次の準備委員会では、資料をもとに全体で事業計画と予算を調整します。清掃や避難訓練などの義務的行事を無理なく実施し、年に数回程度は、大きな娯楽的行事（盆踊り、新年会等）を行って親睦を深められると良いでしょう。設立初年度は、パソコンなどの備品購入にお金が必要です。これらの初期費用を会費だけでまかなうと、計画が成り立たない場合もあるので、行政の補助金等を活用することも検討できると良いでしょう。一方、節約志向が強いと行事が少なくなり、コミュニティ形成が進まないので、必要なお金は使う、という認識を広めることも必要です。

協議を進めるうちに、規約案で検討した会費額を再考する必要に迫られることもあります。また、規約検討時には、あえて会費額を協議せず、予算と一緒に決定することもできます。

なお、設立総会の開催時期が年度末に近い場合（1 月前後）、特例として最初の数か月を次の年度に繰り入れ、事業計画と予算をまとめると合理的です。短期間で何度も総会を開催すると、負担が増えて意欲低下につながりかねません。

参照　資料 18　自治会 事業計画案 部会別 作成票ひな型

⑩ 総会準備と当日の役割分担【第 9～10 回】

事業計画と予算案は、役員候補が中心となって部会ごとに協議しますが、その際、役員候補とならなかった委員に、同時進行で総会の会場レイアウトや備品手配を割り振ります。会場レイアウトは、紙に下書きしたら実際の会場で椅子などを配置して確認すると、イメージが湧きやすくなります。会計・監査候補は予算の取りまとめ、正副会長候補は、重要な協議を中心に全体を取りまとめる役割を担いながら、総会に向けて資料の準備を進めます。この時、それまで全体進行を担ってきた支援者は、会長候補に声をかけ、一緒に進行します。総会当日は、支援者が一切手伝わないことを確認し、実践の機会となります。

総会の案内文は、支援者が案を提示し、全体で協議した後に正副会長など、数名の役員候補が最終化します。委任状が含まれるため、その回収方法も協議します。委任状は、郵便受け等で回収すると、誰にも顔を合わせずに提出できることから、数が多くなる傾向にあります。したがって、総会への出席人数を増やすためには、直接の声かけと委任状の手渡しを合わせて行うと効果があります。声かけと委任状回収には、記録のための入居世帯一覧表が必要です。支援者が作成しますが、個人情報保護のために、名前が分からない場合は、部屋番号だけの表を作成し、空住居を明記します。この一覧表は、総会当日の受付でも使用します。

総会当日は、受付・司会・書記・議長など、多くの役割があり、委員と役員候補の全員で役割分担する必要があります。支援者が次第と役割分担表を用意し、委員が割振り案を考えます。受付は、ブロック（棟）ごとに行い、その棟に住む方を割り当てましょう。司会と議長は、適性を考慮して、事前に個別のお願いをしておくことも可能です。また、役割を委員や役員候補以外の住民に担って頂くことも可能ですが、経緯や状況を詳しく説明する必要があります。

なお、案内文や総会資料は、支援者が印刷しますが、ホチキス留め作業をリハーサル前に委員が行うようにします。参加度の向上が狙いです。支援者は、念のためホチキスを用意しますが、委員に持参するよう呼びかけ、協力の意識を高めましょう。

参照
資料 19　船越第 1 団地 自治会設立総会 案内通知（最終案）
資料 20　自治会設立総会 次第・役割分担表

⑪ 総会リハーサル【総会前日】

総会前夜に集まり、まず会場づくりと資料のホチキス留めを行います。改めて資料を確認したら、当日の役割に応じて配置につき、リハーサルを開始します。議長・司会・会長らには、支援者が進行シナリオを用意しますが、シナリオの文言を参考に、自分の言葉で話すよう伝えます。シナリオに従って、全ての動きと内容をリハーサルします。この作業は、司会や議長を経験の少ない方が担う場合に特に重要です。また、役員候補の紹介で、各候補の顔と名前・役職が全員に分かりやすく伝わるよう、前に整列するなど、支援者から動きの解説を伴ったアドバイスができると、イメージの共有につながります。リハーサルは 2 回ほど行うと、自信がつきます。ただ、当日は思わぬ質問が出ることや、想定外のこともあるので、各議案の質問対応者を決めておくなど、段取りを確認しましょう。

リハーサルを行うと、よどみなく発言したり、議案を手際良くさばいたり、という完成度を高めることに意識が向きがちです。しかし、リハーサルの意味は、様々なことに落ち着いて対応できるための準備に他なりません。担当者が質問の回答に詰まった時や、どうしたら良いか分からなくなった時、仲間で集まって対応できる冷静さを保てることが重要です。支援者からは、必要なら進行を中断して、集まって相談しても良い、というアドバイスを送ると、安心感が得られます。

【進行シナリオを確認しながらリハーサルする様子】

最後に、参加する住民を委員や役員候補がお客様扱いしないように確認します。総会の参加者は、全員が同じ住民であり、総参加型の自治会は、全員が「自分ごと」として参画することを目指すからです。リハーサルを通じて、委員や役員候補の間で冗談を言い合えるような、和やかな雰囲気がつくられていれば、あとは背中を押すだけです。自治会設立準備委員会の集大成として、翌日の総会を見届けましょう。

参照
資料 21　総会進行シナリオ例

第4章　自治会設立とその後

1. 自治会設立総会

自治会設立総会は、準備委員を中心に、入居者だけで行う最初の全体行事となります。支援者は、準備のサポートを行いますが、当日は見ているだけです。このことは、準備委員会の早い段階から宣言し、自立に向けた第一歩と位置付ける必要があります。ただし、総会の開催経験が無い方がほとんどですから、前述したようにリハーサルを行うなど、入念な準備を経て臨むべきです。

総会への実際の出席人数は、事前の声かけによって大きく変わります。委任状の数が実出席数を超えるようでは、関心が低いと言わざるを得ません。一人でも多くの出席があり、総参加型の自治会とするために、手分けして声かけする意識を育てましょう。

また、その後数年の定期総会の出席者数は、設立総会の出席者数と、ほぼ変わらない傾向にあります。委任状が実出席数の倍以上あったある住宅では、その後 3 回の総会でもほぼ同様の結果となりました。最初が肝心なので、年に一度の総会には必ず出席する、という習慣をつくれるようにしましょう。

実例

【県営栃ヶ沢アパート】

委員と、役員候補が手分けして近所に声かけを行い、自治会設立総会への参加を呼びかけました。また、案内文の全戸配布のほかに、支援者が A3 サイズで作成したポスターを、委員がエレベーター内や掲示板に貼り出すなど、複数の告知方法を活用しました。その結果、総会の出席世帯数は、227 世帯中 130、委任状 72 で、実際の出席世帯数が委任状を大きく上回って、活気のある総会となりました。

この出席世帯数は、その後 2 回の定期総会もほぼ同様で、2 回目以降は、最初ほど大掛かりな声かけをしなくても、出席世帯が確保できました。一方、別の災害公営住宅自治会では、設立総会で委任状が実出席の 2 倍以上あり、その後 2 年間も同水準でした。こうなると役員にあきらめが出て、出席世帯数の増加は、大変難しくなりました。

【役員候補は、承認後、前方の席に移動して協議を進める】

ひとが多いと、自然と質問や意見が出て、お互いの関わりが増えました。自分たちの生活を自分たちで良くする、という意欲が表れた総会に、入居している方々とそのコミュニティの、大きな可能性を感じました。

参照　資料 22　県営栃ヶ沢アパート自治会設立総会等概要

現場の声

県営みどり町アパート自治会（大船渡市）　会長　飯島（いいじま）　真由美（まゆみ）さん

自治会設立準備委員を務めたのち役員となり、会長として自治会運営を進める

いろいろな考えの人がいるので難しさもある。それでも、棟の住民とのつながりができて、まず棟の代表ならなっていいかなと思った。一緒に進めてきた準備委員や他の役員からの「協力するから一緒にやっぺし」との言葉が大きかった。一緒に進めてきた人たちとの絆があり、今は役員がいてこその会長だと日々感じながら動いている。

【集合タイプの災害公営住宅（陸前高田市）】

現場の声

県営北浜アパート自治会（山田町）　会長　小成（こなり）　孝也（たかや）さん

自治会設立準備委員を務めたのち役員となり、会長として自治会運営を進める

会長になった時、「引き受けるけれど協力してくださいね」と周囲に伝えた。災害公営住宅では住宅の形態、入居者の背景など様々。自治会も環境に合わせたそれぞれの形がある。でも、とにかく人とのつながりが一番大事。今も「ここでの生活を少しでも良く、そして楽しいものにしていきたい」との思いでみんなと一緒に自治会活動を行っている。

2.　自治会設立後の関わり

自治会の設立と共に支援が終了するわけではありません。目標はあくまでも、自立したコミュニティの形成ですから、むしろやっとスタートラインに立ったわけです。自治会設立準備委員会で、時間をかけて構築した仕組みや人間関係をもとに、役員と住民が実際に行動して経験を積む時期に移行した、とも言えます。ただし、この移行は、役員と支援者で現状認識を共有しないと実現しません。最初の役員会以降、何度か確認の機会を設けて、徹底します。

チ）役員会

支援者は、基本的に役員会に出席しますが、会の進行や板書は行いません。役員会は、役員が主体であることを明確化するために、役員の座席から少し離れて座り、状況に応じてアドバイスします。例外として、役員の経験不足等から、合意形成に窮することなどがあった場合、一時的に支援者が進行を担うことがあります。どの場面を例外とするかは、人づくりの観点から、総合的に判断しましょう。

役員会への恐らく最初のアドバイスは、会の定例化です。月に 1 回の開催が標準で、毎月の集金や、広報の配布時期などを考慮して決定します。設立当初の自治会は、解決すべき課題が多いにもかかわらず、前例や経験がないため、全てに時間がかかります。場当たり的に何度も臨時役員会を招集すると、役員の負担が増え、連絡調整に多大な労力がかかってしまいます。曜日と時間を固定して習慣化すると、負担を感じにくくなります。

現場の声

社会福祉法人 大槌町社協福祉協議会
生活支援相談員 浦田（うらた） 大輔（だいすけ）さん ・ 五十嵐（いがらし） 幸太（こうた）さん
町内の災害公営住宅でのコミュニティ形成支援に携わる

自立して自分たちで進めることと、その力をつけるための支援をどこまで担うのかのバランスは今も難しい。それでも、自治会は自分たちの生活に密着した事柄をより良くしていくための機能があり、日々のつながりや支え合いが有事にも頼れる関係になると思う。

ツ）行事

事業計画に盛り込まれた行事のうち、最初の清掃活動や大規模な親睦行事には、支援者が関わって、一定の成功体験を得られると効果的です。最初の行事が基準となって、以降はそれにならった運営を行う傾向があるからです。行事は、将来的に支援なしで行うことを前提として、必要備品や実施方法を文書化するサポートを心掛けます。

テ）情報共有会

情報共有会とは、住民や支援者が任意で集まり、自治会運営や生活の中から出てくる、意見・課題・疑問・提案などをざっくばらんに話す機会です。自由に話して相互理解を深めることと、役員会の議題選定や協議内容の整理をすることが目的です。役員会ではないので、決定権はありません。役員も支援者も分け隔てなく、車座になって話すイメージです。初期段階では、進行と板書を支援者が担います。

役員数の多い大規模な自治会（住宅）では、特にこのような機会が重要です。人が多いと活気が出る一方で、合意形成に時間がかかるからです。自治会運営の経験が浅く、関係構築が始まったばかりの役員会では、丁寧な意見交換が必要ですが、それには時間が圧倒的に足りません。協議内容が複雑だと、平日夜に集まって、2 時間かけても何も決まらない、という事態が起きかねないのです。そこで、情報共有会を設置し、意見交換しながら、役員会で話すべき議題を決め、論点を整理する、という作業を行うと効果的です。情報共有会をすぐに実施できない場合は、役員会が長引いて参加者の意欲低下が見られた際に、タイミングを見て提案しましょう。

あくまで任意参加ですが、会長ら主だった役員には、なるべく参加するように促します。役員会の約 1 週間前に実施して、定例化すると良いでしょう。

参照 資料 23　自治会と支援者チームの情報共有会 提案

現場の声

山田町復興企画課　佐々木（ささき） 智見（ともみ）さん

2018 年度から町の災害公営住宅のコミュニティ形成支援に携わる

コミュニティ形成支援は「ひと対ひと」なので難しい。被災者のコミュニティ再建というスタンスからスタートしたが、自治会があることで、生活や地域の様々な課題の解決に向けて自治会と行政が話しあえる関係を目指していける。

ト）自治会と支援者の関係

自治会（住民）と支援者の関係は、自治会の状況と時期によって変化します。支援者はこの変化を意識して活動しますが、受援者である自治会は、それほど意識しません。したがって、関係が変化した際は、双方がこれを確認して、支援の目的を共有する必要があります。

©2019 Funato

顔合わせ会から自治会設立までは、情報提供と主体性醸成が支援の主たる柱で、支援者がリーダーシップを発揮する場面が多くあります。住民は限定的範囲や条件で協議し、合意形成を図ります。

自治会設立初期は、2 つの柱に実践力強化が加わり、自治会と支援者が二人三脚で目的に近づきます。自治会役員は、合意形成の範囲や条件を、自ら設定するように迫られます。

自治会成熟期は、主体性醸成と実践力強化が主な柱となり、自治会が自立し始める時期です。合意形成や関係構築のノウハウが蓄積され、自治会に応用力が備わりはじめます。

以上の三段階において、支援者の立場は、自治会にとって「ガイド」「パートナー」「友人」へと変化する、と言い換えることができるでしょう。

（1）　準備委員会期　　→【 ガ イ ド 】(1 年目)
（2）　自治会設立初期　→【パートナー】(2～3 年目)
（3）　自治会成熟期　　→【 友　 人 】(4～5 年目)　　（年数は目安）

段階が進むにしたがって、支援の度合は低くなり、自立の度合が高くなります。これらの段階を踏んで、自治会がある程度自立するまでには、5 年程度の期間が必要、と認識しています。つまり、自治会による様々な取り組みの習慣化と、役員経験者の増加による協力体制の強化がなければ、自立したコミュニティは安定して機能しない、という認識です。これには、時間と労力がかかります。

支援者は、この認識のもと、自治会との適切な距離と関係を保ちながら、成長をサポートしなければなりません。いわゆる「伴走型」と呼ばれる支援です。伴走する 5 年程度の期間について、自治会の、そして支援者の成長カーブを描くとすれば、その線は必ずしも常に右肩上がりではありません。人と人の相互関係で成り立つ地域コミュニティは、予想もしない理由や出来事で大きく変化するからです。しかし、最も重要なことは、目標を長期的な視点で捉え、関わり続けることです。

地域コミュニティは、放っておいては形成されない時代です。コミュニティを意図的につくる作業は、支援者にも受援者にも、人と関わる機会を与え、人間力を成長させてくれます。その力は、結集することで、平時に生活を良くし、非常時に地域を助ける応用力となります。地域コミュニティ支援は、人の生きる力を育む取り組みです。

以上

（自治会設立後の支援について、詳細は追って執筆予定です。）

資料一覧

資料は、筆者、大船渡地域振興センター（岩手県）等が作成し、実際の活動で配布したものを、ご紹介しています。

（個人情報は黒塗り）

転用・複製をご希望の際は、ご一報頂けますと幸いです。電子ファイルのご提供など、ご協力いたします。

資料 01　栃ヶ沢対応に関するシート（大船渡地域振興センター作成）
資料 02　栃ヶ沢災害公営住宅 自治会役員・管理人組織図（案）
資料 03　栃ヶ沢災害公営住宅 管理人に関する課題と対応策・管理人選出方法（案）
資料 04　「県営栃ヶ沢アパートミーティング」の取り組みについて（大船渡地域振興センター作成）
資料 05　今泉・長部災害公営住宅バスツアーチラシ（陸前高田市社協作成）
資料 06　栃ヶ沢アパート顔合わせ会案内
資料 07　栃ヶ沢 Ｆブロック入居者顔合わせ会対応表・役割分担
資料 08　栃ヶ沢 Ｆブロック入居者顔合わせ会 次第（スタッフ用）
資料 09　栃ヶ沢ミーティング資料 船戸 4コマ（抜粋）
資料 10　栃ヶ沢第 1 回準備委員会 次第（スタッフ用）
資料 11　栃ヶ沢災害公営住宅 第 1 回自治会設立準備委員会 議事録
資料 12　栃ヶ沢第 1～3 回準備委員会 経過報告【要約版(全戸配布)】
資料 13　山田中央災害公営住宅 第 3 回自治会設立準備委員会 要望・課題と役職・部会
資料 14　山田中央災害公営住宅 第 4 回自治会設立準備委員会 役職・部会案
資料 15　栃ヶ沢災害公営住宅 役職割当手順
資料 16　栃ヶ沢アパート自治会規約（議案 1 号）（総会修正議決）
資料 17　山田中央災害公営住宅 総会への準備手順
資料 18　自治会 事業計画案 部会別 作成票ひな型
資料 19　船越第 1 団地 自治会設立総会 案内通知（最終案）
資料 20　自治会設立総会 次第・役割分担表
資料 21　総会進行シナリオ例
資料 22　県営栃ヶ沢アパート自治会設立総会等概要（大船渡地域振興センター作成）
資料 23　自治会と支援者チームの情報共有会 提案

関連動画 URL（YouTube）

- 住民総参加型を目指したコミュニティ作り -栃ヶ沢災害公営住宅での取り組み-
  https://www.youtube.com/watch?v=iadcqERG3Sg&t

- 岩手大学 地域コミュニティ再建支援班（YouTube チャンネル）
  https://www.youtube.com/channel/UCfd7KwEPf6m_OWbhhijmIbg

編集後記

2019 年 3 月で東日本大震災から丸 8 年が経ちました。8 年の間に人々の生活の再建が進み、住まいも恒久の場へと移行してきました。避難所や仮設住宅で様々な地区から集まった人々がつながりを形成していったように、これから住み続ける場でも新しいつながりづくり（＝コミュニティの形成）が進められています。そして、現在は被害の大きかった沿岸部だけでなく、内陸部に避難している被災者のために、内陸に災害公営住宅が建設されています。徐々に完成し、住民の入居が始まった住宅では、周辺地域を交えたコミュニティ形成に向けた動きが始まっています。

いわて連携復興センターでは、こうした動きの中で、沿岸部で実践されてきたコミュニティ支援のノウハウをまとめることが必要だと考えました。復興に携わる NPO と学術研究を行う大学が一緒に取組むことも重要です。体系的な学びになるものとして、今回、共同研究としてまとめることに至りました。

震災後、「被災者支援」という形でスタートした地域コミュニティ支援でしたが、今後は、「地域福祉」や「防災」の観点も重要になってきます。本冊子の制作にあたり、現場で地域コミュニティ支援に携わった方々への取材を通して、復興のその先を見据えたとき、住民が自分事として地域コミュニティに関わるモチベーションを養っていくためには、住民だけが関わるのではなく、行政も一体となった総合的なアプローチが必要であると改めて感じました。

今回発行した内容は、地域コミュニティ支援の手法の一つです。自治会を作ることが最終的なゴールやコミュニティ形成の全てではありません。しかし、多くの人が参加し試行錯誤しながら一緒に悩み、自分たちの住む場所を快適に楽しく、自ら課題解決していくために自治会というものをみんなで考えてきたプロセスが、岩手県内や様々な地域で、コミュニティ支援のヒントや日々の地域活動の参考となれば幸いです。

編集/「現場の声」取材
特定非営利活動法人 いわて連携復興センター
地域コーディネーター　酒井　菜穂子

著者紹介

船戸 義和（ふなと よしかず）

SIT Graduate Institute（米国）卒業、修士号（MA）取得
2011 年 4 月　NGO 職員として東日本大震災の復興支援に従事し、コミュニティ支援を開始
2013 年 6 月　岩手大学にて活動を継続

岩手県大船渡市・大槌町・山田町でコミュニティ支援のアドバイザーを務める

2016 年度からの 3 年間で、災害公営住宅の顔合わせ会・自治会設立準備委員会を計 150 回実施、延べ参加人数 2,872 名

被災地の地域コミュニティ支援
～岩手県の災害公営住宅における自治会設立支援の進め方～

2019 年 8 月 20 日　初版発行

著　者　船戸　義和
発行者　特定非営利活動法人　いわて連携復興センター
〒024-0061 岩手県北上市大通り 1-3-1 おでんせプラザぐろーぶ 4F
TEL:0197-72-6200　FAX:0197-62-6201　MAIL:info@ifc.jp
http://ifc.jp

国立大学法人 岩手大学三陸復興・地域創生推進機構（地域コミュニティ再建支援班）

本書は、特定非営利活動法人いわて連携復興センターと岩手大学農学部広田研究室の共同研究の成果として発行するものです。

4 階
班長
3 階
班長
2 階
班長