

## 6.7 仮設集会所（仮設住宅の付帯施設） (Temporary meeting space)

災害応急仮設住宅の付帯施設として建設される「集会所」について、東日本大震災時の設置基準、設置状況、利用実態を報告する。また東日本大震災において、集会所の役割を一部果たすことになった「高齢者サポートセンター（拠点）」も合わせて報告する。

### (1) 応急仮設住宅における集会所の設置基準や利用指針

災害時応急仮設住宅における集会所設置については、2000年3月31日の厚生省告示第144号「災害救助法施行細則に基づく救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の程度」で<sup>1)</sup>、第2条2のハに「応急仮設住宅を同一敷地内又は近接する地域内におおむね50戸以上設置した場合は、居住者の集会所等に利用するための施設を設置できる」という規定がなされていた。東日本大震災の発災直後もこの告示が根拠となり、発災翌日の3月12日に厚生省「事務連絡」が出されている。ここではさらに「地域社会づくりへの配慮」として次の4項目の記載がなされていた。

- ① 応急仮設住宅入居者が地域内で孤立しないよう、周辺住民との交流が図られるよう配慮すること。
- ② 応急仮設住宅団地を設置したときには、団地内の地域社会づくりを進めるために自治会などの育成を図ること。自治会の拠点として集会所の設置についても検討すること。
- ③ 集会所の設置については、概ね50戸以上の応急仮設住宅を設置する場合に集会所の設置を認めているところであるが、地域のコミュニティを確保するなど特別な事情が認められる場合は、厚生労働省と協議の上、10戸以上50戸未満で集会所等に利用できる小規模な施設を設置できる。
- ④ 高齢者や単身入居者等の孤立しがちな者に対しては、自治会等を中心に、民生委員やボランティア等の連携体制による見守り活動や各種保健・福祉サービス等の提供が行われるよう配慮すること。

ここから、集会所と仮設住宅団地の自治会との関係、また高齢者生活支援の拠点としての集会所が位置づけがなされたことがわかる。また10戸以上50戸未満の小規模な施設は「談話室」と呼ばれて設置されていく。

高齢者支援拠点という側面はさらに、2011年4月15日付け厚生省社会・援護局総務課長名で「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」<sup>2)</sup>とする文書が出され、「集会所は、住民による自主的運営を原則とし、各種行事等のために活用されるものであるが、行政、その他による生活支援情報や保健・福祉サービス等を提供する場所としても活用できる」と記載され、集会所を介護

保健サービス提供場所等に用いた例として、2004年中越地震後の「サポートセンター千歳（床面積300m<sup>2</sup>）」が添付され、これが「高齢者サポートセンター」の1つのモデルとなっていく。

集会所の活用については、2012年11月9日の厚労省事務連絡「建設された応急仮設住宅の集会所等の利用について」<sup>3)</sup>が、また同日付で復興庁事務連絡として「被災地における学習環境の確保について」<sup>4)</sup>が出され、両者の文書ともに「学習支援の場」として集会所等を活用することが可能であることを周知する通知であり、加えて「学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生事業」が子どもの学習活動支援事業として予算化されている。

建設後の集会所の利用指針に関連して厚生省は、2011年8月4日、厚生労働副大臣を座長とする「応急仮設住宅の居住環境等に関するプロジェクトチーム（以下、厚労省仮設住宅PT）」の第1回を開催し、居住実態を把握し居住環境改善策を随時打ち出していった。仮設住宅PTは2011年12月13日の第4回まで開催され、2012年3月まで、自治会の設立状況など実態について定期報告がなされている。

### (2) 集会所の設置状況

次に建設設置状況を見ていきたい。表6.7.1は岩手県<sup>5)</sup>と宮城県<sup>6)</sup>の資料から仮設住宅団地における集会所等の設置状況を整理したものである。

仮設住宅団地ごとの集会所設置率（集会所+談話室の設置数/当該自治体の団地数）は被災2県で64.6%であり、集会所1室あたりの住戸数は89.7戸/室となっている。厚生省の「50戸に1室建設できる」という基準に比べて集会所はそれほど多くは建設されていないことがうかがえる。

集会所設置率は宮城県で78.8%、岩手県で46.4%と宮城県で高くなっている。なお仙台市と亶理町で設置率が100%を超えているが、大規模な仮設住宅団地で集会所が

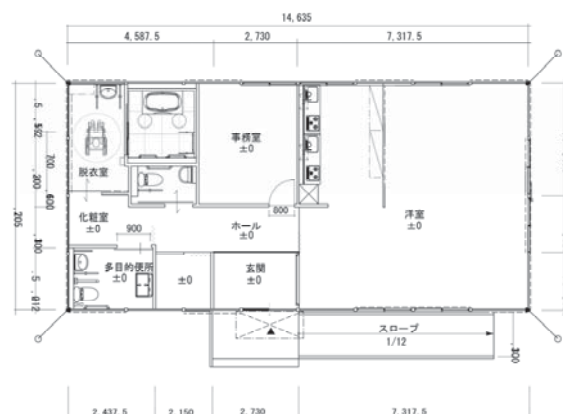


図6.7.1 宮城県で設置された仮設住宅集会所  
平面図(文献6より)(Temporary meeting space in Miyagi)

表 6.7.1 仮設住宅に建設された集会所等の自治体別設置率  
(Detail of temporary meeting space of each government)

	団地数	住戸数	集会所設置数	談話室設置数	集会所設置率	集会所1室あたり住戸数	高齢者サポート拠点設置数
宮城県	406	22,095	129	191	78.8%	69.0	61
仙台市	19	1,523	12	8	105.3%	76.2	9
石巻市	131	7,297	46	68	87.0%	64.0	15
塩竈市	7	206	1	4	71.4%	41.2	1
気仙沼市	93	3,504	21	53	79.6%	47.4	4
名取市	8	910	6	1	87.5%	130.0	2
多賀城市	6	373	2	4	100.0%	62.2	4
岩沼市	3	384	2	0	66.7%	192.0	1
東松島市	25	1,753	8	11	76.0%	92.3	6
亘理町	5	1,126	7	0	140.0%	160.9	2
山元町	11	1,030	9	0	81.8%	114.4	1
七ヶ浜町	7	421	3	1	57.1%	105.3	1
大郷町	1	15	0	0	0.0%	-	0
美里町	2	64	1	0	50.0%	64.0	0
女川町	30	1,294	6	16	73.3%	160.9	8
南三陸町	58	2,195	5	25	51.7%	160.9	7
岩手県	319	13,984	40	108	46.4%	94.5	27
宮古市	62	2,010	8	20	45.2%	71.8	1
大船渡市	39	1,811	9	13	56.4%	82.3	4
久慈市	2	15	0	0	0.0%	-	0
陸前高田市	53	2,168	4	7	20.8%	197.1	1
釜石市	50	3,164	1	26	54.0%	117.2	3
大槌町	48	2,146	8	17	52.1%	85.8	7
山田町	49	1,990	5	22	55.1%	73.7	8
岩泉町	3	143	1	1	66.7%	71.5	0
田野畑村	3	186	2	0	66.7%	93.0	0
洋野町	1	5	0	0	0.0%	-	0
野田村	5	213	1	2	60.0%	71.0	2
住田町	3	92	0	0	0.0%	-	0
遠野市	1	40	1	0	100.0%	40.0	1
宮城・岩手合計	725	41,995	169	299	64.6%	89.7	88

2カ所以上設置されたことを示している。それでも亘理町では、集会所1室あたり住戸数は160.9戸と50戸に1室という基準からみても多いとは言えない水準にある。

平面プランとして、図6.7.1は宮城県で供給された「サポート機能付き集会所」平面図で、床面積は100m<sup>2</sup>である。奥行(短手)長は7,205mmと同資料にある住宅標準間取りの5,475mmよりも1,730mm広がっている。岩手県でも、介助可能な浴室、トイレにオストメイト対応機器の設置といった工夫がなされたことが報告されている。集会所規模としては100m<sup>2</sup>規模の他に150m<sup>2</sup>と200m<sup>2</sup>の3タイプが建設され、宮城県では、それぞれ供給数は84カ所、38カ所、8カ所と100m<sup>2</sup>規模が多くなっている。

集会所プランに関連して、釜石市と遠野市で建設された「コミュニティケア型仮設住宅」は仮設住宅地のあり方として注目される。コミュニティケア型では「仮設住宅に必要な住機能以外の機能をパッケージとしてまとめる」ことが実現され、釜石市の平田第六仮設住宅では、高齢者サポート拠点、談話室、中小機構の仮設店舗、屋根付きデッキ、バスロータリーといった共用施設が整備された<sup>7)8)</sup>。

### (3) 集会所の管理利用実態

集会所の利用実態は「自治会」の設立有無に大きく左右される。これは集会所のカギ管理や外部支援の住民側受入窓口をどうするか、を考えても明らかである。

応急仮設住宅における自治会設立状況は、前述した厚労省仮設住宅 PT でも議題とされている。自治会設立を行政が働きかける理由として、①入居者が抱える課題等の情報集約を図る必要があること、②入居者自ら主体的に課題解決を図っていくことが必要であること、③入居者の孤立化を防止すること、の3点を示している。

厚労省仮設住宅 PT 資料によれば、2012年2月10日時点で、被災3県の自治会設立率は87.3%となっている(岩手90.5%、宮城82.3%、福島92.4%)。PTでも設立を促していくこととなり、2011年11月29日では、76.4%であったが、約2ヶ月間で10.9ポイントアップしている。一方で、「自治会を不要とする意見が多数」だったため、これ以上は設立の働きかけをしない、と判断した自治体もあり、また入居戸数が少数の団地においては、未設置の判断をしたことも紹介されている。

次に集会所の利用実態について、仮設住宅 PT の活動として「応急仮設住宅周辺環境調査」が実施された。被災3県で調査期間、調査対象(宮城県調査では団地の代表者に、岩手県調査では入居住民に聞き取り)が異なるが、団地代表者への聞き取りから宮城県では、集会所の開設状況について、回答のあった227団地中、ほぼ毎日が46%、週2日以上6日未満が30%、週1日以下が15%、ほとんど開設していない9%となっており、また「利用ルールが明確化されている」と回答した団地が58%となっている。この一方、2012年6月に住民に聞き取り調査をおこなった岩手県調査では、住民の利用頻度として、月に6回以上で6.8%、月に3~5回程度で13.8%、月に1~2回程度が31.1%、利用していないが48.3%となっている。

以上の県別の自治会と集会所利用に関する報告も踏まえ、石巻市大橋仮設住宅団地の集会所の利用実態について事例として報告する<sup>9)</sup>。

石巻市仮設大橋団地は石巻駅から北に約2kmと中心市街地に近い公有地に整備され、その敷地は応急対応期には、自衛隊の運営する入浴施設や自衛隊駐屯地として利用されていた。建設入居も早く、1回目の仮設住宅入居は4月で、その後6月と9月の3回にわたって入居開始となり、2012年9月に訪問した際には540戸全てに計1,095名の入居者が生活を送っていた。図6.7.2に示すように団地内には「集会所」と「(高齢者)サポート拠点(センター)」が設置された。

図6.7.3が集会所の平面図で、広さは約256m<sup>2</sup>(8m×32m)である。そして9月の第3次入居後の2011年10月から2012年10月までの約1年間の集会所利用状況を集計した結果が表6.7.2である。子ども支援が150回と最も多く、ついでお茶会(住民交流)、外部支援イベント開催、となっている。なお事務所利用として想定された部屋は「喫茶スペース」として10人程度までなら随時、お

茶を囲んで談話の場となり、広間にはマッサージチェアも置かれ、表6.7.2に示したイベント以外でも集会所が日常的に利用されていた。仮設団地集会所の管理は自治会に任されており、集会所の鍵も自治会で管理していた。

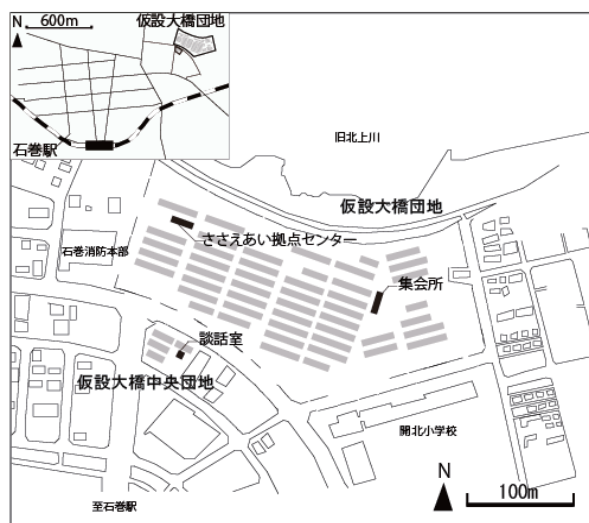


図6.7.2 仮設大橋団地の住棟・集会所配置図  
(Site plan of Ohashi temporary site)

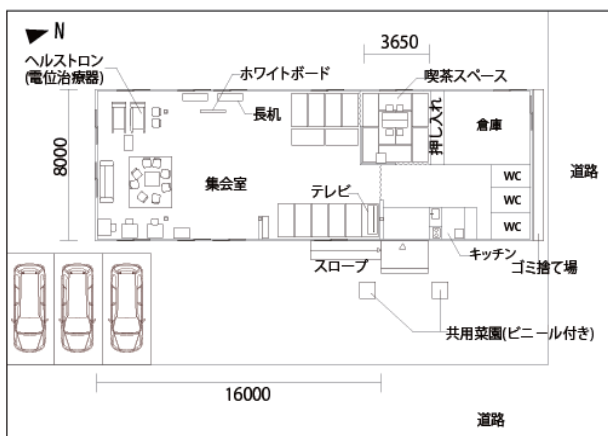


図6.7.3 仮設大橋団地集会所平面図  
(Plan of temporary meeting space in Ohashi)

表6.7.2 仮設大橋団地集会所 事前予約型利用状況  
(Reservation of temporary meeting space in Ohashi temporary site)

	H23			H24			合計
	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
1 会議/研修会	●	●●	●●	●●	●●●●	●●●●	31
2 相談会	●	●●	●●	●●	●●	●●●●	39
3 物資配布	●	●	●	●	●	●	6
4 住民交流(お茶会)	●●	●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	76
5 教室運営	●	●●	●●	●●	●●	●●	69
6 住民グループ活動	●	●	●	●	●	●	5
7 イベント開催	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	73
8 生活支援	●	●	●	●	●	●	10
9 子ども支援	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	150
10 その他	●	●	●	●	●	●	32
合計	15	31	34	29	33	47	29

集会所利用報告資料から作成(大橋拠点センターより閲覧)



表 6.7.3 大橋仮設住宅団地周辺の集会所予約型利用回数  
(Reservation of temporary space around Ohashi temporary site)  
(2011年10月から2012年10月までの1年1ヶ月間)

	大橋	大橋中央	水神球場	袋谷地東	駅前北通	日本製紙	泉町	日和め丘
一般利用	525	21	40	16	15	13	14	16
市等利用	14	141	3	4	2	0	0	0
利用合計	539	162	43	20	17	13	14	16
住戸数	540	28	126	60	12	38	13	11

大橋ささえあい拠点センターで資料閲覧

この大橋仮設住宅団地の集会所利用頻度は、周辺の仮設住宅団地と比較して高い水準にあった。石巻市は市町村合併前の旧石巻地域（本庁地区）に設置された73の仮設住宅団地を5つにブロック化し、それぞれ「ささえあい拠点センター」（これは後述する「サポートセンター」をさす）を設置し、集会所の利用調整をおこなっていたが、表6.7.3は大橋仮設団地を含む周辺8つの仮設住宅団地の集会所利用回数を集計した結果である。13ヶ月間で一般利用525回と他の団地よりも格段に利用頻度が高く、住戸数の多寡を考慮しても、活発に利用されていることがわかる。たとえば水神球場団地では40回で、1住戸あたりの集会所での催事開催回数は、大橋団地の0.97回に対し、水神球場団地では0.32回となっている。

このような活発な集会所利用の要因として、自治会体制とその活動が指摘できる。大橋団地自治会は2011年7月末から5回の準備会を経て10月16日に設立された。2012年10月時点の役員構成として会長、副会長、事務局長、ブロック長の総計33名からなる体制で活動をおこなっていた。ブロック長とは、3,4棟ごとの入居世帯の「班長」のような役割で、各戸への配布物配布や伝達事項の伝達などの役割を担っていた。

#### (4) サポートセンター

「集会所」そのものではないが、東日本大震災後、厚労省の通知と予算措置がなされ、仮設住宅団地内に併設されることも多かった「サポートセンター」についても触れておきたい。サポートセンターは厚労省によれば被災3県で117カ所設置された。

サポート拠点の設置経緯と設置・運営者側からみた機能については、富安ら<sup>10)</sup>の研究に詳しい。富安は岩手県内のサポートセンター全26カ所について、「ディサービス型(6事例)」「相談・サロン型(12事例)」「高齢者住宅型(6事例)」「公民館型(2事例)」と類型化している。「高齢者住宅型」を除く3類型は、「集会所」が果たす役割とも重なる面がある。つまり「仮設住宅に併設される共用施設」として、今後の災害時の仮設住宅計画として位置づけていくべき要素であると思われる。

加えて地域福祉の視点から堀越<sup>11)</sup>は、サポートセンターの実態について考察し「さまざまな生活困難を抱えている人に寄り添い、縦割りの仕事の仕方ではなく、(中略)、地域住民と一緒に実現に向けて動く」取り組みであったと位置付けつつ、「日常の地域支え合い体制づくり」が十分でなかった地域では「当初想定されていた機能を十分果たすことができなかった」センターもあり、「平時における地域支え合い体制づくり」が重要であることを指摘している。

サポートセンターについて一点、付記しておきたい。サポートセンターが果たすべき「相談・サロン機能」は、このような公的な施設だけでなく、地域と支援団体により自主的に設置運営された事例も少なくなかった。大宮ら<sup>12)</sup>が報告する「りくカフェ」や気仙沼市階上地区で発災後に地域メンバーと外部支援NGOが共同で立ち上げた「生活再建支援プロジェクトK」などはその一例である。プロジェクトKの「相談サロン」は仮設住宅内に置かれず、国道45号線沿いの一般市街地にトレーラーハウスを活用して設置され、仮設住宅外であるが故に、在宅再建者も仮設住宅居住者と同じように「お茶っこ」を楽しんだり趣味のサロンに参加している。

#### (5) 仮設住宅集会所等の設置運営に関するまとめと論点

本節では仮設住宅団地に併設された集会所の設置・運用実態を報告してきた。報告内容は次の4点に要約できる。

- ①厚労省は発災翌日の事務連絡に続く文書で集会施設について触れ、過去に設置された「入居者同士の交流の場」という位置づけに加えて、高齢者福祉を中心とした生活支援センターの位置づけを図り、運営面を含めて予算化が図られた。
- ②県によって発注された集会所の設置状況は岩手県で148カ所、宮城県で199カ所であり、被災2県の総仮設住宅団地数725団地の64.6%となり、これは集会所1カ所あたり住戸89.7戸であった。その配置計画については「コミュニティ型仮設住宅」と呼ばれる試みも実現した。
- ③集会所の利用においては、自主運営の主体として、仮設住宅ごとに住民自治会が設立され、被災3県で87.3%の設立率であった。石巻市大橋仮設団地の事例からも、自治会活動の堅調さと集会所利用は関係を有していることがうかがえた。
- ④厚労省事務連絡も受けて、集会所とは別に「サポートセンター」が被災3県で117カ所設置され、これらサポートセンターは、機能面では集会所と重なる面はあるものの、居住者の自主運営ではなく、地元社協や福祉・医療法人が運営事業者として運営を担った。以上の知見と集会所を含む仮設住宅の実態調査に従事

した経験も踏まえ、最後に2点ほど考察をおこなってみたい。

第1に集会所を含む「仮設住宅団地」が被災者再建にとって果たすべき機能をどう考えるか、という点である。基本的視座として「コミュニティケア型仮設住宅」の事例からも考えられるように、仮設住宅団地は「災害によって住家を喪失し、自力で仮住まい先を確保できない被災者の暫定的な寝泊まり空間」としてのみ捉えるべきではなく、プライバシーが確保されない災害避難所に対して、家族として生活の一時的な安定を取り戻し、住まい・しごと・生活の再建に向けて、被災世帯同士、加えて支援者や行政との関係性を築きながら、本格的な再建に取り組む場、として考えるべきではなかろうか。言い換えれば、生活をより安定させつつ被災者同士で再建に取り組む「地域の復興本部」という見方である。集会所自主運営を通じた被災者同士の関係性の意味、子どもの学習支援の場と位置づけられたこと、集会所で再建住宅地の相談会やワークショップの開催事例などがこの基本的視座を示唆していよう。

第2にこのような「地域の復興本部」という位置づけ確保されるならば、その計画論をどう構築しておくか、という点が指摘できる。災害後の計画指針として、住戸に加えて集会施設等の配置計画を検討しておくこと、加えて機能を充足するための建築計画についての事前検討、これは、入居世帯特性に合わせた段階的な整備という考えもあり得よう。また仮設団地周辺の地区住民（災害による影響は受けていることが想定される）の利用も考慮した計画論を構築していくことが指摘できよう。

#### 参考文献

- 1) 厚生省告示：災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準、第144号、2004.3.31
- 2) 厚生労働省社会・援護局総務課長：東日本大震災に係る応急仮設住宅について、2011年4月15日
- 3) 厚生労働省老健局：応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について（事務連絡）、2011.4.19
- 4) 厚生労働省社会・援護局総務課：災害救助・救援対策室建設された応急仮設住宅の集会所等の活用について（事務連絡）、2012.11.9
- 5) 岩手県県土整備部建築住宅課：東日本大震災津波対応の活動記録—岩手県における被災者の住宅確保等のための5ヶ月間の取組み—、2011.11.30
- 6) 宮城県土木部住宅課：応急仮設住宅建設に関する報告、2013.1.7
- 7) 富安亮輔、井本佐保里、大月敏雄、西出和彦、趙晟恩、岡本和彦、小泉秀樹、後藤純：コミュニティケア型仮設住宅の提案と実践、日本建築学会技術報告集、第19巻42号、pp671-676、2013.6
- 8) 大月敏雄：コミュニティケア型仮設住宅、建築雑誌 Vol.129, No.1653, pp.46-47, 2014.1
- 9) 岩阪英将、市古太郎：仮設住宅団地におけるコミュニティ形成活動に関する研究：石巻仮設大橋団地に設置された仮設集会所に着目して、建築学会大会梗概集、pp.1115-1116, 2013.8
- 10) 富安亮輔、大月敏雄、西出和彦、齋藤慶伸：高齢者等のサポート拠点の計画指針策定に向けた基礎的研究、建築学会計画系論文集第79巻第702号、pp.1853-1861, 2014.8
- 11) 堀越栄子：サポート拠点（サポートセンター）の機能と地域支え合い体制づくりに向けた課題、自治総研、通巻446号、pp.20-47, 2015.12
- 12) 大宮透、小泉秀樹、成瀬友梨、猪熊純、後藤智香子：大規模災害後の仮設期のまちづくりにおけるコミュニティ・スペース設置の意義—岩手県陸前高田市に設置した「りくカフェ」を事例として—、都市計画論文集、vol.47 No.3, pp.553-558, 2012.11