

# 東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト

受託者：公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構

## 目的

○復興の進展に伴い、被災者の置かれた状況やニーズが多様化し、きめ細かな対応が必要となっており、**先行事例の活用**が有益。

○このため、**自治体やNPO等での活用**を目的に、現場で支援する者が活用しやすいよう**課題や工夫を含めて事例を整理**。

## 「生活復興委員会」の主なメンバー

五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構  
理事長

御厨 貴 ひょうご震災記念21世紀研究機構  
研究戦略センター長

※河田 惠昭 人と防災未来センター長

加藤 寛 兵庫県 こころのケアセンター長

鹿野 順一 いわて連携復興センター 代表理事

鈴木 守幸 みやぎ連携復興センター 理事

天野 和彦 ふくしま連携復興センター 代表理事

(※はワーキングチーム座長)

## 事業内容

### ① 有識者会議及びワークショップによる事例の整理

- ・被災地でワークショップ(生活復興地域会議)  
被災3県各地域のキーパーソン※を中心に開催(計23回)。各被災地での事例・知見を共有。

※ 根浜地区自治会ほか各自治会、NPO法人みんぷく、石巻じちれん、新地町社会福祉協議会、小高商工会 等

- ・「生活復興委員会」等(主なメンバーは左下参照)  
ワークショップでの事例・知見を整理。

### ② 事例を中心にした資料集の作成・配布

復興のフェーズを踏まえた**先行事例等を整理した資料集**を作成。→現場で支援する者が活用できるよう**自治体・NPO等に**。

※ 3県の支援団体(れんぷく等)、災害・復旧対応の中核的支援団体、全都道府県・市町村、復興庁 等

## 期待される効果

○被災地で支援に携わる方々による**先行事例の活用**。

○復興のフェーズに応じた先行事例を残すことにより、**今後の大規模災害の教訓となる**。

## 【生活復興委員会委員・ワーキングチーム委員】

### 生活復興委員会委員

五百旗頭 真(顧問) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 理事長  
御厨 貴(座長) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長兼研究戦略センター長  
河田 惠昭(座長代理)人と防災未来センター長、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長  
室崎 益輝 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授/科長  
加藤 寛 兵庫県こころのケアセンター長、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 理事  
広田 純一 岩手大学農学部 教授  
今村 文彦 東北大学災害科学国際研究所 教授/所長  
丹波 史紀 立命館大学産業社会学部 准教授  
鹿野 順一 特定非営利活動法人いわて連携復興センター 代表理事  
鈴木 守幸 一般社団法人みやぎ連携復興センター 理事  
天野 和彦 一般社団法人ふくしま連携復興センター 代表理事

### ワーキングチーム委員

河田 惠昭(代表) 人と防災未来センター長、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長  
福井 貴子 兵庫県こころのケアセンター主任研究員  
村井 良太 駒澤大学法学部 教授  
佐藤 翔輔 東北大学災害科学国際研究所 准教授  
北村 育美 福島大学経済経営学類ふくしま未来食・農教育プログラムプロジェクト 研究員  
船戸 義和 岩手大学三陸復興・地域創生推進機構 特任研究員  
小田 隆史 宮城教育大学防災教育未来づくり総合研究センター 准教授  
荒木 裕子 名古屋大学減災連携研究センター 特任准教授  
菅野 拓 人と防災未来センター主任研究員  
澤田 雅浩 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 准教授  
阪本 真由美 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 准教授  
城下 英行 関西大学社会安全学部 准教授  
奥村 与志弘 関西大学社会安全学部 准教授  
林 昌宏 常葉大学法学部 講師  
内田 貞雄 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター研究主幹兼参与

# 第1章 健康・医療

## この章の狙い

・災害直後から復興期にわたり、被災者の健康管理は、心の復興を支える上で、またその後の要介護等を招かないためにも、極めて重要。

## こころのケア

過疎地域で専門的人材が圧倒的に不足していた地域で、ネットワークを強化し、外部支援者を上手に活用。超高齢社会でも財産となり得る。

### ネットワーク強化の例(心のケアミーティングと「からころステーション(石巻市)」)

- ・石巻市ではこころのケアチーム13、保健師74チームが活動。課題は全体調整で、市保健師がその役割を担う。早い段階から担当地区の割当ても行い全戸訪問。
- ・心のケアミーティングの**定期開催**の継続や**全国の医療機関からの支援者の活動拠点**となる「からころステーション」を開設。

### ポピュレーションアプローチの例

#### (「はまかだ運動(岩手県気仙地域)」)

「**みんなが集まって話すことで自然にこころがほぐれていく**」ことを地域全体で実践するための取組を行う。

## 生活不活発病対策

災害後、高齢者で日常生活の動作が不自由になる生活不活発病が発生。最大の原因は「することがない」。「することがある」よう個別的、地域的対応が重要。

### 住民理解と生活の活発化への取組例(宮城県南三陸町)

- ・地域住民全体への啓発を重視し、高齢者だけでなく**高齢者に接する地域住民にリーフレット**を配布。
- ・「日常生活の中で生きがいを持って楽しむこと」が健康づくりであるという認識が定着。
- ・定期的に時期や地域の取組に合わせた講習会を実施し、**リーダーを養成**。
- ・また、住民自らが仮設住宅の近くにスポーツをしたり、集まったりする場所を町とも交渉する際にも活用。
- ・宮城県や仙台市医師会等でも同じリーフレットが作成・配布された。

## 地域包括ケア

被災地では、要支援から要介護1,2の方が増加。地域包括ケアは居住福祉の観点を取り入れながら、住まいと住まい方を重視すべき

### 復興を支える医療・介護・保健・福祉

#### システムの例((石巻市))

- ・石巻市の**重要政策として地域包括ケア**が位置付けられる。
- ・地域包括ケアの基本に被災者支援をいれ込み、地域の支え合いを担っている各種住民諸団体と課題の共有化・活動の活性化の仕組みづくりを進めている。
- ・2016年に再建された市立病院は、地域医療の医師確保に資する東北薬科大学のサテライトキャンパスと位置づけられ、宮城県または三陸地域の拠点病院となることが期待される。

## 第2章 福祉・子育て

### この章の狙い

被災地は、もともと過疎化・高齢化・少子化という課題を抱えており、震災を経てこれらの課題は一層深刻化。

被災前と住環境の異なる新たな環境における被災者の生活再建の実現と震災後に転居してきた子育て環境整備が重要。

### 生活再建支援

被災者サポートセンターや地域包括ケアセンターが、被災者の自立支援や生活感の改善に概ね良好な成果を挙げている。

#### シルバー人材センターを通じた生活再建支援の例 (仙台市)

・仙台市では仮設住宅の入居者に対し、**豊かな人生経験を持つシルバー会員による訪問支援活動**を行い、様々な困難に直面している被災世帯の生活再建に重要な役割を担った。

#### 災害ケースマネジメントによる伴走型生活再建支援の例 (仙台市)

・仙台市では、仮設住宅入居世帯の生活状況を4分類し、**分類に応じた重層的な支援メニュー**を展開。

#### 地域のネットワークを活かした障害者や高齢者の自立支援の例 (陸前高田市)

・地域包括ケアセンターを中心に**複数の支援者を調整し支援**することで、被災者の自立を促している。

### 子育て環境の整備

震災遺児の支援においては、遺児本人に対する経済・心理的支援に加え、保護者や社会環境面からの総合的なアプローチが有効。

#### 広域に分散する震災孤児・遺児への心理・社会環境からの支援の例 (各地でのレインボーハウス)

・2014年に、宮城県仙台市、石巻市、岩手県陸前高田市にレインボーハウスが開設。

・いずれも被災地に近く、遺児が集まりやすい立地に設置され、**遺児が悲しみを出せるよう工夫を凝らした**様々な部屋を設置。

・仙台レインボーハウスでは、家族を失うなど様々な喪失による深い愛惜を抱えた人へのサポートを行う「NPO法人子どもグリーフサポートステーション」、不登校児童の支援を行う「杜のひろば」、司法書士との連携による法的側面からの支援など、**社会的ネットワークを活かした多角的な活動**を展開。

# 第3章 子ども・学び・地域防災

## この章の狙い

大震災発生時の学校と教師の役割や課題、また、被災地における震災の経験・教訓の伝承と防災力向上の取組が重要。

### 学校での避難所運営

行政部局との非常時の連絡手段を確保し、地域の連携を密にし、外部の支援を積極的に受け入れる体制や心構えを持つことが肝要

#### 学校での移動系防災無線を活用した例(仙台市)

・固定・携帯電話が使えない中で、市が配備した**移動系無線**が被災状況等の連絡手段となった。

#### 外部との連携による学校支援の例(宮城県)

・阪神・淡路大震災を契機に兵庫県教育委員会が設立した被災した学校を支援するチームが、**避難所運営**や**児童生徒の心のケア**に関して、**具体的な助言**を行い、現地教職員を支援。

### 学校の再開と復興

学校の再開、児童生徒の就学機会の確保などには、各々の状況等に照らして、事前の備えや発災時の対応を想定し、教訓を導き出すことが必要。

#### 学びサポートの例(陸前高田市)

・仮設住宅等で狭小な居住環境による学習場所を失った子どもたちに、夜間学校施設を開放し、地元の元教員等の学習支援相談員が**学びのサポート**を実施。

#### 福島県立高校のサテライト校の例

・相双地区の県立高校生徒の学習機会の確保のため、一定以上の希望者がいる場合は、**サテライト校を開設**し、県内での移住による転校ではなく、親と同じ高校を卒業したいという子どもの思いを実現。

### 震災の伝承と防災教育・地域防災

震災を経験していない世代の子どもに対する、震災経験・教訓の伝承と、効果的な防災・減災に対する啓発が必要。

#### 3. 11メモリアルネットワークの例

・東日本大震災を教訓に、伝承活動を行う**個人、団体と官学の広域連携組織が発足**。今後、各個人、団体の得意分野を結集し、効果的、継続的な伝承活動が期待される。

#### 中学生主導の住民参加型の地域防災訓練の例(仙台市)

・「中学生が主導する住民参加型の地域防災訓練」を実施し、地域の防災力と防災・減災の意識を高めながら、**地域と協働する教育を実践**

## 第4章 住まい・コミュニティ

### この章の狙い

住まい方の検討の過程に住民がより深く関わり、主体性を持つよう、行政や支援者も含め、状況に応じた取組が重要。

### 住まいとコミュニティの対応

コミュニティとなりうる構成員がどの程度意欲や経験を持っているかなどを診断するのが効果的。

#### 地域力(コミュニティ構成員の意欲・経験)を把握する例(岩手大学)

- ・岩手大学では、災害公営住宅の顔合わせ会の際に「4コマ」と呼ぶ自己紹介方法で**地域力を診断**。
- ・6～7名の入居者と2名の支援者でグループをつくり、自己紹介中の雑談を膨らませ、参加者の交流を図りつつ、**課題、社交性、コミュニティに関する意識を探り**、記録する。(例えば、社交的で自然に他人に話しかける人は、後に自治会役員としてコミュニティ活動を中心に担う場合が多い。)

### 住まいづくりプロセスへの住民参加

コミュニティづくりには、顔を合わせ、まちのビジョンだけでなく、身近な暮らし方の合意の積み重ねが有効。

#### 既存コミュニティの継承の例(釜石市根浜地区)

- ・同地区は被災前から共同作業は当たり前だったが、仮設住宅は分散したため、集会所を用意し、**月に一度は顔を合わせる機会**を設けた。その結果、当初希望者の9割が戻った。
  - ・まだ、住宅建設が終わっていないが、住民が戻ってきたら、共同作業を通じた地域づくりをしたい。
- #### 住まいづくりを通じた新たなコミュニティづくりの例(東松島市あおい地区)
- ・**仮設住宅の段階から**、住民で8つの専門部会を設け、**移転先での暮らし方を描きながら**協議を重ね、様々に工夫(なお、住民と行政の間でまちづくりNPOが住民の声を引き出す。)

### 住民主体のコミュニティづくり

コミュニティ形成の初期では、時間をかけた住民参画と全員参加の意識を醸成することが効果的。

#### ゼロからのコミュニティづくりの例(陸前高田市柝ヶ沢地区)

- ・**行政による声かけ**の結果、53か所からの新住民の顔合わせ会に85%が出席(通常、出席率は5割未満も珍しくない。行政から共益費など**金銭面の説明**をすることを伝えると、出席率が高まる傾向。)
- ・また、入居前にミーティングが10回開催され、県・市、社協・NPO・大学等の支援者の対応差が軽減。
- ・こうした土台の上に自治会が形成された。

## 第5章 まちづくり・商店街

### この章の狙い

- ・商店街の再生は、地域復興の顔づくりとして被災自治体ごとに特色ある取組が進められている。
- ・防災とまちづくりでは、安全性の確保を目的とした多重防御の考え方が重要。

### 商店街再生の取組

被災地では、商業機能の速やかな再生は仮設商店街によって実行された。

行政の強力なサポートによって仮設から本設の商店街となった例(さんさん商店街(宮城県南三陸町))

- ・当初から銀行からの借入金で賄われるなど、**コスト感覚を有しながら発展**。
- ・空間的にも特徴があり、地域外からの来訪客が多く、飲食や土産物の販売は順調に推移。
- ・行政による強力なサポートによって、出店者の募集や商店街全体を運営するまちづくり会社の設立が進められる。

### 防災とまちづくり

多くの被災地では、低頻度の巨大災害発生時にはある程度の被害を受け入れつつも、生命の安全は確保できるような多重防御の考えを踏まえた取組が行われている。

#### 津波復興拠点整備事業を活用する例(釜石市)

・商業とにぎわいの拠点、新庁舎の建設、新魚市場の建設を関連づけ、地域の活力を向上させる土地利用を進めている。

#### 土地区画整理事業を活用した嵩上げ事業の例(陸前高田市)

・かつて市役所が設置されていた地域に対して、土地区画整理事業を活用した嵩上げ事業を面的に実施。  
・行政機能はさらなる高台への移転が予定され、さらなる安全性が追及されている。

#### 建物の浸水を軽減するピロティ方式を採用した例(石巻市)

・石巻市中心市街地に建設される災害公営住宅などでも低層部がピロティ方式を採用し、**住宅が直接津波の被害を受けない工夫**がされている。

## 第6章 しごと・雇用

生活復興においては、住まいの再建と合わせ生業の復活が重要。

### 地域密着型ビジネスモデルの登場と展開

ブランド農産物等の開発、震災復興ツーリズムなどは、復旧・復興のモデルケースとしての役割を期待される一方、復興需要の終焉への対策などを検討・共有することも必要。

#### 若手漁業者たちの挑戦(石巻市、宮古市)

・石巻市に設立された(一社)フィッシャーマンジャパンや宮古市の「宮古チーム漁火」は、意欲のある若手世代が中心となって、6次産業化などに取り組み、成果をあげている。

#### ブランド農産物の例(宮城県山元町)

・2013年に発表された「ミガキイチゴ」は、職人技とITを融合した最先端施設園芸により、安定供給を実現し、国内外に販路を拡大し、**地域に事業と雇用を生み出した。**

#### 震災復興ツーリズムの例(宮城県南三陸町)

・南三陸町観光協会や南三陸ホテル観洋により、**語り部バスツアー**が続けられている。

### 雇用の復旧・復興

手厚い雇用対策が施される一方、長期の失業給付が被災地企業の人手不足や営業の縮小につながったという問題も指摘され、検証と事前の準備を通じて今後の大規模災害対策に引き継いでいくことが必要。

#### 気仙沼復興協会の写真救済事業等の緊急雇用の例

・被災により失業した方に仕事を創出するために、**被災者自らが設立した団体で、被災者自身が事業を企画・主導**し、ボランティアの受け入れ窓口にもなった。

#### コミュニティビジネスの例(宮城県南三陸町)

・同町の「ミナ・タン・チャーム」は、東京のデザイナーの支援で**ミシンを使った商品作りで生業をつくる取組みから生まれた動物のマスコット付きキーホルダー**で、東京、大阪、パリなどで販売されている。

#### 三陸に仕事を！プロジェクトの例(岩手、宮城県)

・**女性の職種形成の観点**から、2011年から「浜のミサンガ環(たまき)」の製作販売が行われ、地域の雇用回復を受けて、2013年12月をもって、生産を終了した。

## 第7章 広域避難・福島の地域再生

### この章の狙い

原子力災害は我が国では先例のない災害であり、避難先での支援の難易度が増大するとともに、長引く避難生活によるストレスの増大など課題も存在。帰還した住民による自発的な復興の取組と外部からの支援の連携が多くの被災地で期待される。

### 広域避難

県外の避難先での支援の難易度の増大、福島に戻るタイミング、長引く避難生活によるストレスの増大などの課題も存在。

#### 県外避難者へのサポート(生活再建支援拠点(全国26か所)での相談)

- ・福島県は県外避難者の生活再建への支援を目的に**全国26か所に生活再建支援拠点**を設け、相談対応を実施。
- ・相談内容をみると、生活再建への課題として、避難先での支援の難易度の上昇、福島に戻るタイミング(子供が避難先の環境に適応)、**長引く避難生活によるストレスの増大**、貧困の増加といった点が挙げられる。

#### 自治体や支援者による支援

- ・京都府では自治体と民間団体でプラットフォームを形成して避難者の現状を把握。**飯館村等では全避難世帯にタブレット端末を配布**してリアルタイムで**町**の情報を提供。
- ・避難先と福島県のつながりを発見できるイベントの企画。

### 福島地域再生

震災から7年を経て避難指示を解除する地域が多くなり、暮らしの再生が課題。帰還した住民による自発的な復興の取組と外部からの支援の連携が期待される。

#### 見守り・コミュニティづくり支援

- ・被災市町村の社会福祉協議会では生活支援相談員を配置し、一人一人への見守り支援や相談活動等を実施。また、コミュニティ交流員がコミュニティづくりを支援している。これらが相俟って社会的孤立を解消する支援が期待される。

#### 帰還した地域での取組の例

- ・川内村: **ワインプロジェクト**【放牧地となっていた土地を利用し、ワインづくり。一般社団「日本葡萄酒革進協会」が構想、山梨県のワイナリー、福島大が協力。村民等が植樹。2020年初出荷を目標】
- ・南相馬市小高地区: ①**おだかぶらっとほーむ**【住民有志の自主運営。ちょっと休憩しておしゃべりする中から餅つき大会など自主的イベントが始まることも。】②**小高ワーカーズベース**【雇用を生み出すことを目指し、コワーキングスペース、食堂、仮設スーパー、ガラスアクセサリー工房等を運営。】

## 第8章 行政と支援者の連携

### この章の狙い

行政が、行政では持ち得ない情報や資源を保有するNPOなどのサードセクターと適切に連携することは重要。

### 連携するための基本的な考え方

法人格の整備に伴い、サードセクターの活動が一般化したが、災害対応・復興のアクターが増加した結果、これら多様な主体が効果的に活動するためには、「行政・NPO/NGOネットワーク」で情報共有・活動調整を行うことが必要。

情報共有や協議が行われるテーマは、時間が経つごとに、災害に特有な緊急的なものから、平時の地域づくりにかわるものへ移行する。災害時に迅速な連携を実施することができるよう平時から様々な事業分野で適切な協働関係を結んでおくことも重要

#### 緊急期の連携の例(宮城県)

・仙台市で、**地元NPOが中心となって、国際NGOも加わり**組織され、仙台市職員もオブザーバー参加し**日次で情報交換・活動調整**を実施しているみやぎ連携復興センターをはじめとして石巻市における(一社)みらいサポート石巻の取組が代表的な事例である。

#### 復旧・復興期の連携の例(岩手県)

・岩手県といわて**連携復興センター**が、月に**1, 2度程度**の比較的高頻度で、**復興にまつわる情報交換を実施**し、岩手県が把握している復興の実情や今後の施策といった情報や、いわて連携復興センターがサードセクターの組織を訪問したり、ネットワークから得たりした情報を交換し、必要に応じて施策や活動の調整を実施。

#### 平時からの災害時を見据えた連携の例(仙台市)

・仙台市と(一社)パーソナルサポートセンターが災害時に、協働事業として被災者生活再建支援を早期に実施し、子どもやまちづくり、女性への支援などを**平時からの協働関係をベースに**様々な取組を適切な連携のもとに展開。