

長期避難者の生活拠点整備における 地域コミュニティの形成にむけて

福島大学 丹波史紀

長期避難者の生活拠点整備における コミュニティ形成にむけた課題

- 元々の人口減少と原子力災害による人口変動をふまえた政策・ビジョンづくり
- 災害救助法など自然災害を想定した制度では対応しきれない、長期にわたる避難生活を見すえた制度づくり
- 中長期的な「地域の復興」を見すえながら、短期的な生活再建にともなう一人ひとりの個人や家族の「人の復興」を優先すること
- 長期避難者の生活拠点整備の全過程における住民参画の必要性
- 災害公営住宅だけでなく、自力再建する住民をも包摂するような長期避難者の生活拠点整備の必要性
- 「住まい」だけでなく、「仕事」「教育」「福祉」「コミュニティ」を再建できるように
- 受入先自治体の住民との「共生」をはかる交流活動
- 福祉行政など自治体の行政機能の広域連携の必要性

人口減の地域社会を見すえたコミュニティ形成 の必要性

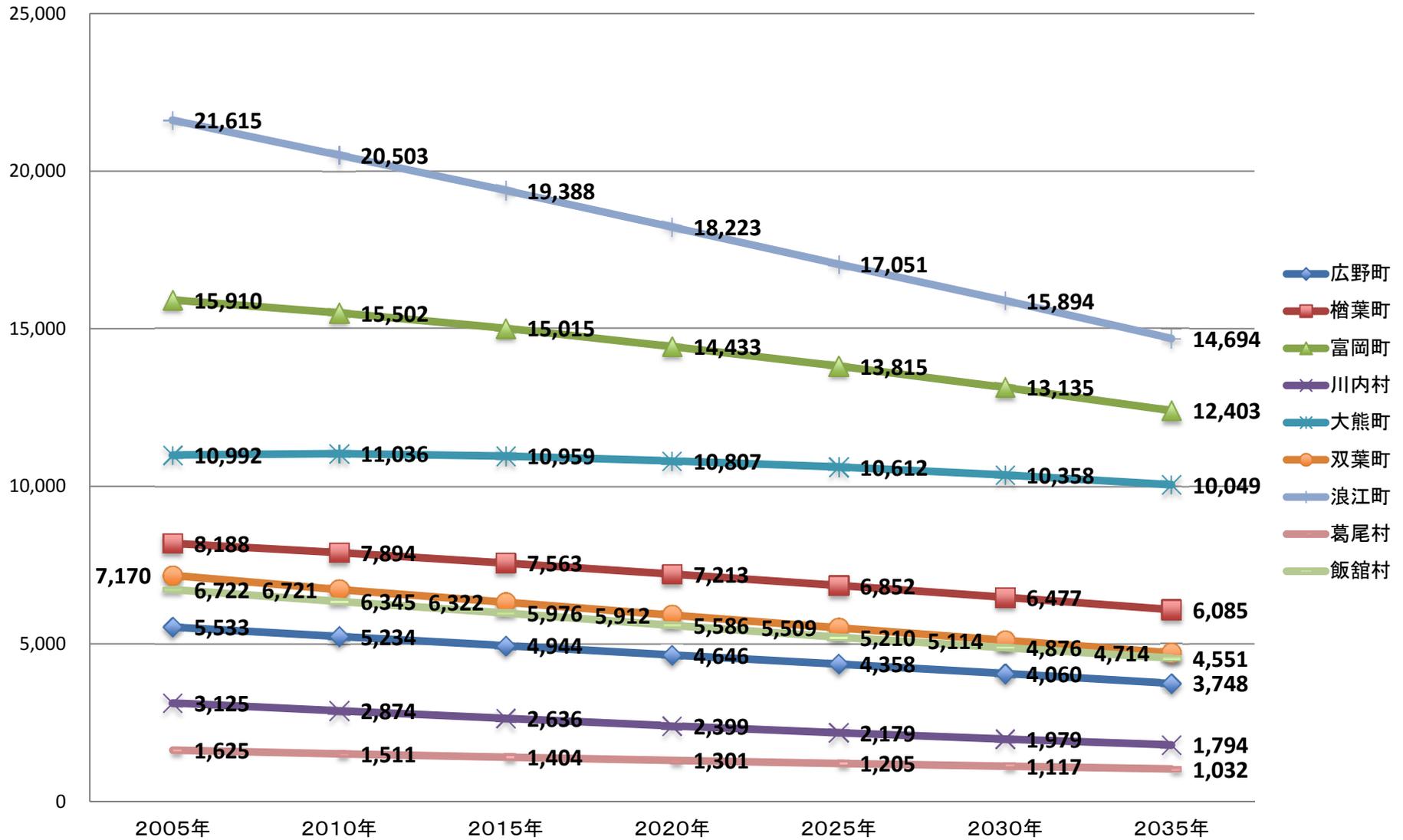
相双地域等の市町村別将来推計人口(震災前)

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
広野町	5,533	5,234	4,944	4,646	4,358	4,060	3,748
檜葉町	8,188	7,894	7,563	7,213	6,852	6,477	6,085
富岡町	15,910	15,502	15,015	14,433	13,815	13,135	12,403
川内村	3,125	2,874	2,636	2,399	2,179	1,979	1,794
大熊町	10,992	11,036	10,959	10,807	10,612	10,358	10,049
双葉町	7,170	6,721	6,322	5,912	5,509	5,114	4,714
浪江町	21,615	20,503	19,388	18,223	17,051	15,894	14,694
葛尾村	1,625	1,511	1,404	1,301	1,205	1,117	1,032
飯舘村	6,722	6,345	5,976	5,586	5,210	4,876	4,551
南相馬市	72,837	70,085	67,129	63,803	60,236	56,615	52,916
いわき市	354,492	344,953	333,637	320,214	305,319	289,550	273,343
福島県	2,091,319	2,038,714	1,975,809	1,901,799	1,821,310	1,737,020	1,648,514

注) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」2009

ただし2005年の国勢調査を元に推計しており、今回の震災による影響は考慮されていない。

相双地域等の市町村別将来推計人口(震災前)



2020年の段階における住民の帰還率を7割 もしくは5割とし推計した場合の人口推計

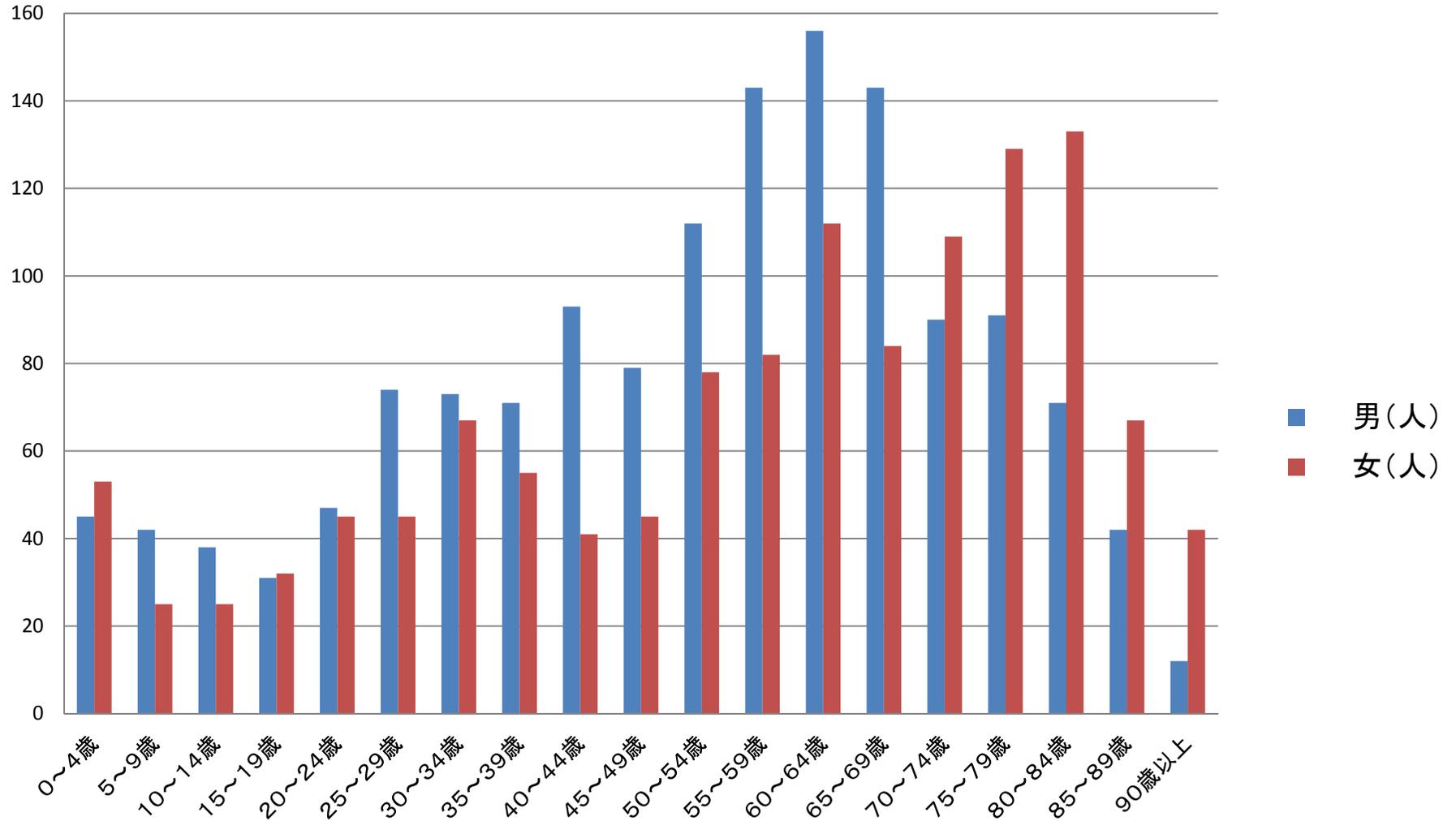
2020年の帰還率を7割・5割とした場合

	2020年			2025年			2030年			2035年		
	当初	7割	5割									
広野町	4,646	3252	2323	4,358	3051	2179	4,060	2842	2030	3,748	2624	1874
檜葉町	7,213	5049	3607	6,852	4796	3426	6,477	4534	3239	6,085	4260	3043
富岡町	14,433	10103	7217	13,815	9671	6908	13,135	9195	6568	12,403	8682	6202
川内村	2,399	1679	1200	2,179	1525	1090	1,979	1385	990	1,794	1256	897
大熊町	10,807	7565	5404	10,612	7428	5306	10,358	7251	5179	10,049	7034	5025
双葉町	5,912	4138	2956	5,509	3856	2755	5,114	3580	2557	4,714	3300	2357
浪江町	18,223	12756	9112	17,051	11936	8526	15,894	11126	7947	14,694	10286	7347
葛尾村	1,301	911	651	1,205	844	603	1,117	782	559	1,032	722	516
	64,934	45,454	32,467	61,581	43,107	30,791	58,134	40,694	29,067	54,519	38,163	27,260

山古志村の帰還率は約7割

→人口減少・少子高齢化、さらに原子力災害による住民の生活再建の「格差」はますます広がりかねず、単に「帰還支援」を叫ぶのではなく、現実的なビジョンとメドを示したコミュニティ形成が必要

三宅村人口(総人口:2,722人);平成25年4月現在



※母子避難の長期化による40~50歳代の男性比率が高い

「国内強制移動に関する指導原則」(以下、「指導原則」) 第五部 「帰還、再定住および再統合に関する原則」

「管轄当局は、国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって自らの住居もしくは常居住地に帰還することまたは自らの意思によって国内の他の場所に再定住することを可能にする条件を確立し、かつ、その手段を与える第一義的な義務および責任を負う。管轄当局は、**帰還しまたは再定住した国内避難民の再統合を容易にするよう努める**」ことを定め、

「自らの帰還または再定住および再統合の計画策定および管理運営への**国内避難民の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべきである**」としている。

「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン (日本語版)」

- 「被災者の移動に対する権利は、避難を強いられているか否かを問わず、尊重し、保護されるべきである。この権利は、危険地域に留まるかまたはそこから離れるかを自由に決める権利を含むものとして理解されるべきである」(D.2.1)としている
 - 避難者が「緊急段階の後において、避難状態に対する持続的な解決にむけての支援を受けるべき」とし、①元の居住地(「帰還」)、②避難者が避難している地域(「避難地での統合」)、③国内の他の場所(「国内の別の場所での定住」)でのいずれかの地で「持続的な統合」をはかることを提起している
-

「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン (日本語版)」

- こうした措置が実施される場合にも尊重しなければならない条件を提示しかつこれはすべて尊重される必要があるとしている。それは、
 - (a)法律で規定されている
 - (b)被災者の生命および健康の保護のみを目的とする
 - (c)被災者が**決定の過程および理由について情報提供**を受けている
 - (d)**場所の選定から住居の建設、サービス、生計手段の機会に至るまでの移住の全段階において、被災者が協議を受け、被災者にそれらの決定および実施に参加する機会が与えられている**
 - (e)次の条件に従い、被災者に国内の別の場所での定住の機会が与えられている

ウクライナ・スラブチチ



一度はバラバラになった住民が、自ら希望するまちをつくる



社会精神リハビリセンターの設置役割



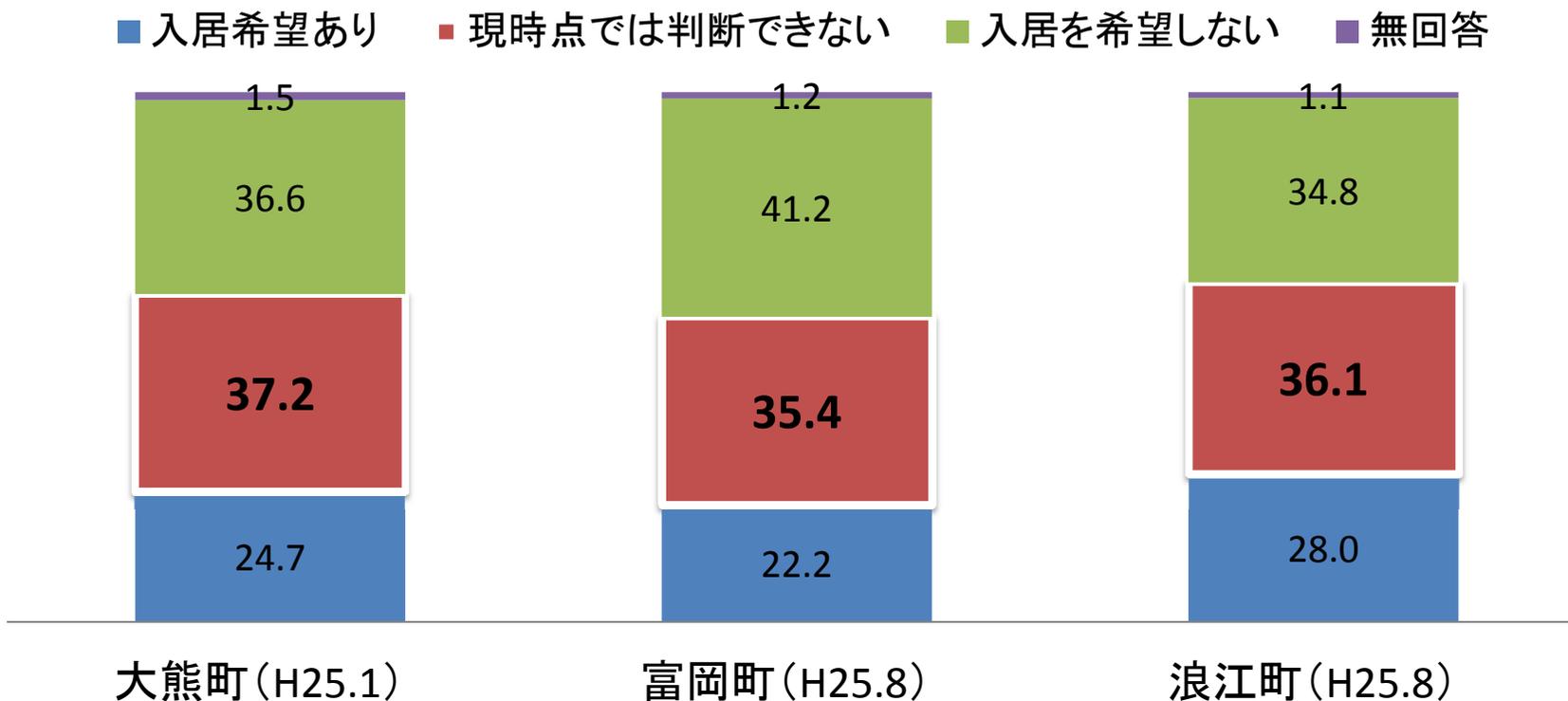
およそ2年間で森を開拓しつくれたスラブチチ

被災者のすまいの再建のイメージ



各種の意向調査をどう見るか 判断をつけられるだけの材料がない。場所だけでの問題ではない

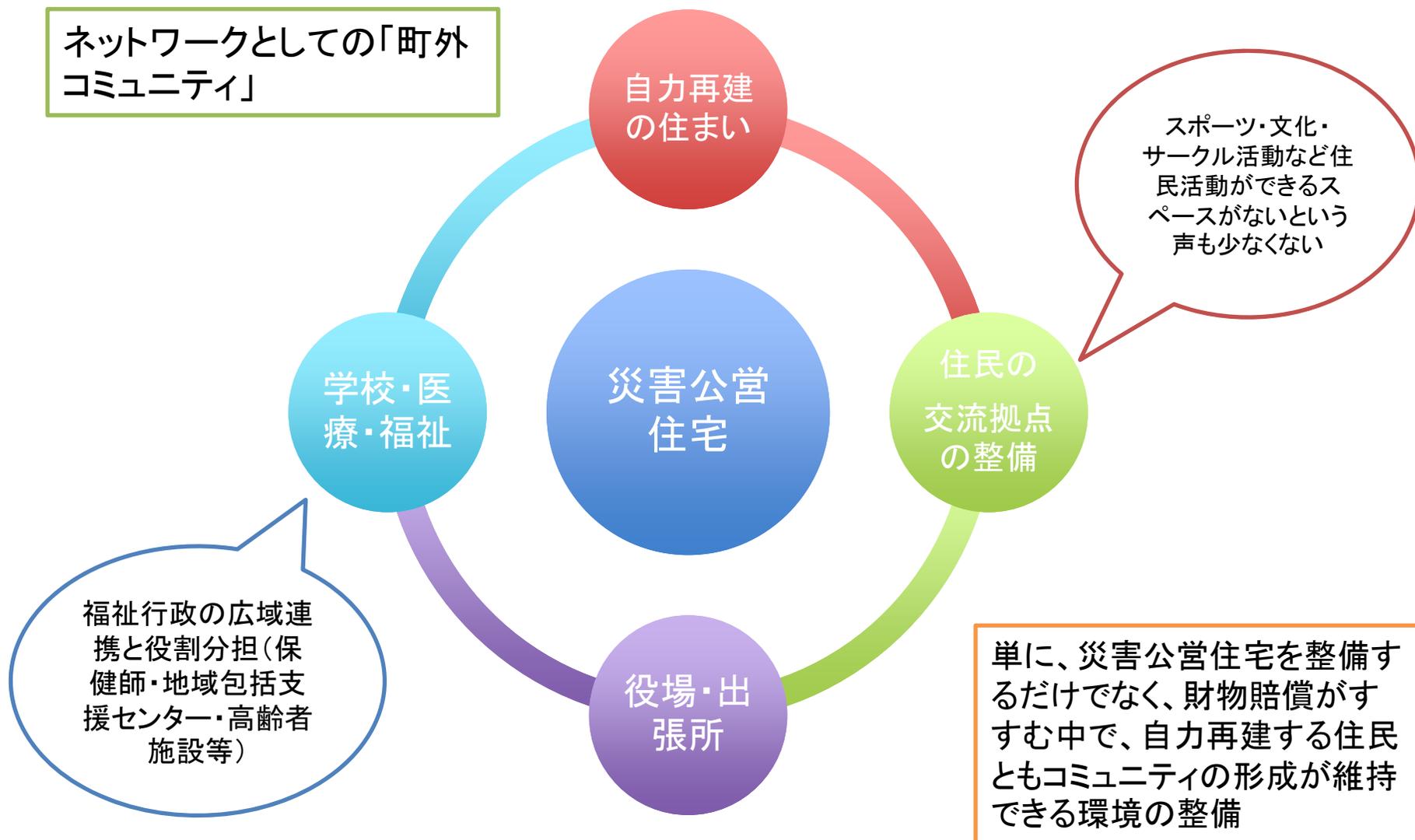
災害公営住宅への入居希望



→現在の長期避難者の生活拠点整備における課題は、住むことが想定されている住民の主体的なまちづくりへの参加のスキームが明確でないこと。

「与えられたまち」ではなく、「自らがともにつくり出すまち」
将来の生活設計を「選択」できるような「寄り添い」型支援(入居意向の面談)

長期避難者の生活拠点を「住まい」と「交流」の拠点へ

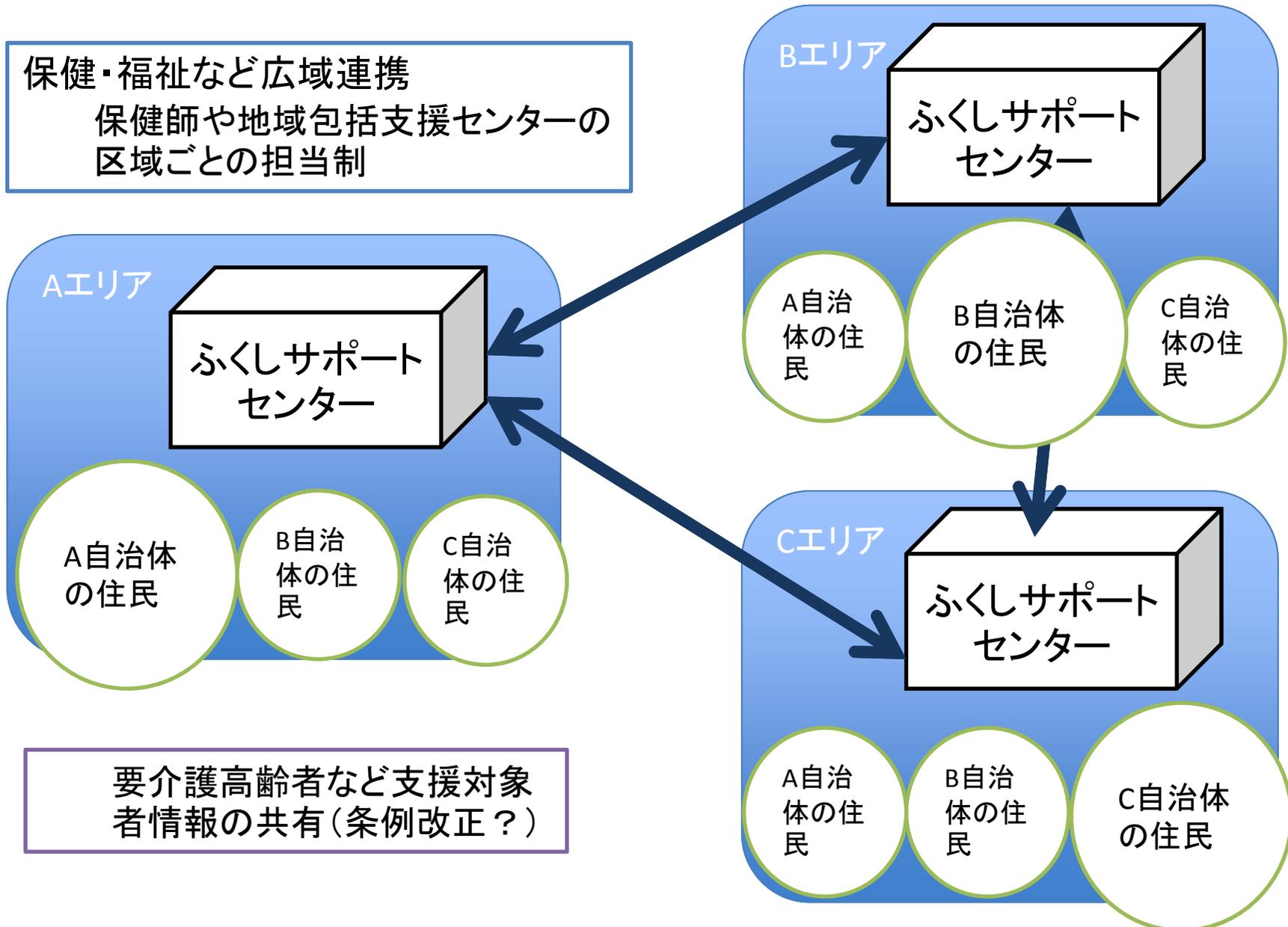


避難者の健康的な生活を確保するための 総合的・包括的「ふくし」施策の実施

- 「ふくし」・・・単に生活困窮者・高齢・障がい者などの社会福祉事業のみならず、保健医療・住民による地域福祉活動・生きがい就労など、住民の「出番と居場所」の創設
- 自立支援型ふくしサポートセンターの設置
 - － 住民の自発的・自立的な活動を支援するためのサポート拠点（バラバラになったコミュニティの再構築）
 - － 高齢者・障がい者・児童の垣根を越えた総合相談窓口
 - － 生活不活発による閉じこもり解消のための健康づくり
 - － 民生・児童委員活動へのサポート
 - － 保健師・地域包括支援センター・民生委員・復興支援員・生活支援相談員・きずな事業の支援員など支援者の連絡調整機能
 - － NPOなど外部との連携（もしくは委託）

広域連携による「ふくし」

保健・福祉など広域連携
保健師や地域包括支援センターの
区域ごとの担当制



要介護高齢者など支援対象者情報の共有(条例改正?)

長期避難者の生活拠点整備における検討メモ①

- 災害公営住宅周辺の施設整備
 - 戸建て希望が根強い中で、集合住宅への「狭さ」を心配する住民に対し、もともと戸建ての際に持っていたような機能を外部化・共同化(シェア) →集合住宅でもくらしやすい環境整備
 - 倉庫などの収納機能 ・菜園(いきがい農業) ・公園
 - 介護等(グループホームやデイサービスなど)
 - 子育て機能の共同化(学習支援や子どもの居場所づくりの常設化など)
 - 災害公営住宅入居者だけでなく、地域住民が利用できるような機能の充実(受入先自治体の住民も住みやすいまち・・・例)カフェや食堂などによる被災者の仕事づくり)
- 「町内コミュニティ」との連携
 - 帰還困難区域の住民も「帰還」できる町内での住居確保(災害公営住宅もしくは払い下げ方式など)
 - 「一時帰宅施設」(三宅島の例)の設置
- 木造仮設住宅の「再利用」
 - 町内の一時宿泊施設として利用
 - 非居住施設への転用

住民の帰還意志を維持する町内拠点の整備を



三宅島活動火山対策避難施設



長期避難者の生活拠点整備における検討メモ②

- ソフト事業
 - 復興支援員を各エリア単位で
 - 住民の自主的・主体的な組織への支援
 - 避難先における受入先コミュニティの「共生」
 - 地域の自治会への参画
 - 合同運動会や祭り
- 制度的課題
 - 入居方法や家賃の明示(他の自治体による災害公営住宅との公平性を考慮して)
 - 避難指示が解除された住民(入居時)で、すぐに帰還ができない住民の入居
 - グループ入居や、フロアごとのまとまり(自治体単位など)によって、その後の住民自治活動がしやすい配慮
- 自力再編をする住民とのコミュニティ形成
 - 災害公営住宅のまわりに、「スプの冷めない距離」で家族が自力再建できるよう融資優遇や宅地造成による整備、戸建公営の払い下げ方式などの検討
- 教育機能の連携(双葉でしか学べない教育)

大学COC事業「ふくしま未来学」による 「むらの大学」事業(例)

企画実施イメージ



地域の既存施設
等を交流・研修施設
として開放



講義、グループ
ワーク、交流イベ
ントの開催



地域に出かけ、畑
仕事や販売などの
体験

企画概要

■ 目的

- ・地域住民の学習・交流機会の創出
- ・学生の実践的地域づくりノウハウの醸成
- ・地域の活性化

■ 対象地域: 帰還をすすめる地域および避難先自治体

■ 参加者: 避難住民(児童・生徒を含む)および学生

■ 場所: 廃校等の空き施設など既存施設利用



創出する価値

- ① 地域づくりによる地域社会の未来を主体的に切り拓く能力の醸成
- ② 若ものが地域コミュニティに入っていくことによる地域活性化
- ③ 地域住民への学生との学習・交流機会の創出

将来的展開

- ① 地域の交流人口の増加による地域再生
- ② 施設運営を地域経営による自立化
- ③ 帰還する住民と帰還困難な住民の交流拠点



畑仕事体験



放射能測定体験



放射能マップづくり体験



販売体験