

コミュニティ研究会報告書  
「魅力あるコミュニティづくりのヒント」  
～ 東京電力福島第一原子力発電所事故による  
長期避難者等の生活拠点形成に向けて ～

平成 26 年 3 月

コミュニティ研究会

## はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に起因する東京電力福島第一原子力発電所の事故により、双葉郡等の多くの住民が避難指示により避難を余儀なくされた。事故後3年を経過した現在でも避難指示区域等からの避難者数は約10万人を超えており、県内はもとより、全国に分散して避難生活を送っている。

避難直後には、体育館などの避難所等で過ごしていた避難者は、その後、プレハブの応急仮設住宅や民間借上げの仮設住宅等に転居して、現在に至っている。

一方、避難指示については、昨年8月にはすべての避難指示対象市町村において避難指示区域の見直しを完了し、一部の市町村において避難指示解除に向けた動きが見られる。しかしながら、依然として、先の見通せない長期の避難を継続せざるを得ない方々も多く存在する。

避難が長期化する中で様々な課題が生じてきている。特にプレハブの応急仮設住宅は、応急対策としての簡易な構造の住宅であり、必ずしも長期にわたる避難を想定したものではない。年数の経過とともに隙間風、雨漏りなど劣化が進行しているものもあるほか、住戸間の壁が薄いためにプライバシーが保てない、生活音に気を遣いながら暮らさなければならぬなど、避難者は多くのストレスを抱えて生活しているのが現状である。

応急仮設住宅でも民間の借上げ住宅に入居された方については、前述のような課題は少ないものの、空室のあった民間賃貸住宅に入居しているため、避難者はバラバラに居住しており、避難生活に関する情報が不足したり、避難者同士の交流が希薄になったりと、コミュニティの維持に課題を抱えている。

このような状況の中、避難者が長期間にわたる避難生活を安定的に過ごしていただくためには、恒久的な仕様の住宅に居住していただくことが重要である。そこで、避難先において、復興公営住宅を整備し、復興公営住宅を中心とする長期避難者等の生活拠点において避難者のコミュニティを形成することにより、避難者がより安定した居住環境の下で避難生活を送っていただけるよう措置することとした。

避難先において生活拠点を形成していくにあたっては、震災前に避難者が居住していた避難元市町村だけでなく、避難者を受け入れ、避難者に行政サービス等を提供している受入市町村、さらには、広域行政を担う福島県、制度を担う国が協力して取り組むことが不可欠である。さらに、受入市町村ごとに、地域の抱えている課題は様々であり、より丁寧な対応が必要とされている。そのため、避難元市町村、受入市町村、福島県、国によって、「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」を設置し、特に、受入市町村ごとに事務担当者会議（個別部会）を設置し、関係者間で協議しながら検討を進めている。

また、復興公営住宅を中心とする生活拠点を整備するため、国では、コミュニティ復活交付金（長期避難者生活拠点形成交付金）を創設し（平成25年度補正予算からは福

島再生加速化交付金の一部)、復興公営住宅の整備を中心に、関連する基盤整備、コミュニティ維持のためのソフト施策を一体的に実施するための予算措置を講じている。

これにより、現在、13 の市町村において、長期避難者等の生活拠点の形成に向けた協議を進めており、コミュニティ復活交付金を活用して復興公営住宅の整備などに取り組んでいるところである。復興公営住宅は、昨年秋頃から本格的な工事が始まっており、本年の秋ごろから順次、避難者の入居が開始される予定である。

今後、避難者は復興公営住宅への入居といった新たな避難のステージに入っていく。コミュニティ復活交付金の創設等により、コミュニティ維持・形成のためのソフト施策について、地域の創意工夫で事業が展開できる仕組みはあるものの、復興公営住宅を中心とする長期避難者等の生活拠点において、具体的にどのような事業を実施していくかについて検討しておくことが必要となってきた。

このため、福島県及び復興庁が事務局となって、避難元市町村、受入市町村とともに、あらかじめ設定したテーマごとに有識者を招いて「コミュニティ研究会」を開催し、具体的な先行事例を中心に検討することとした。

本報告書は、これまでの研究会の成果をとりまとめたものであるが、これを参考に、今後、受入市町村ごとの個別部会での協議を通じて、具体的な事業の実施に結び付けていくことを期待したい。

## 目次

1. コミュニティ研究会の目的
2. コミュニティ研究会の進め方
3. コミュニティ維持・形成に向けた施策の方向性
4. コミュニティ維持・形成の先行事例

## **1. コミュニティ研究会の目的**

### (1) 研究会の目的

長期避難者等（以下「避難者」という。）の生活拠点においては、将来的な帰還に向け、避難者の良好なコミュニティの確保に努めていくことが重要な課題となっている。

生活拠点の形成にあたっては、復興公営住宅に入居する避難者はもちろんのこと、入居を選択しない避難者も含め、安定した避難生活を送っていただくためには、様々な観点からの対応が不可欠である。

また、受入市町村の住民との交流や県外への避難者等とのコミュニティの維持についても、十分な配慮が必要である。

そのため、避難元市町村、受入市町村、福島県、関係省庁によって、有識者等の意見を聴取しながら、良好なコミュニティを確保する方策をハード・ソフト両面にわたって検討するための研究会を設置した。

### (2) 研究会の検討課題

本研究会を開催するにあたり、避難元市町村が抱える課題を踏まえ、本研究会での検討課題を以下の5つに整理し、それぞれの検討課題について、有識者等を招聘し、研究を行うこととした。

#### ①復興公営住宅におけるコミュニティスペースの確保策

- ・ 単なる共有スペースではなく、住民同士の交流や絆が生まれるコミュニティスペースのあり方の検討

#### ②避難者のコミュニティを形成するためのソフト施策

- ・ 定期的な交流事業や、有効な情報発信、相談センターの設置等のソフト施策のあり方の検討

#### ③避難者の健康的な生活を確保するためのソフト施策

- ・ 心のケア、子育て支援、高齢者の見守りなど、避難者の健康的な生活を確保するための施策の継続、体制の確保等
- ・ 特に情報不足等が懸念される借り上げ住宅に避難している方も含めた施策の検討

#### ④避難者と受入自治体住民との交流の場の確保策

- ・ 避難者と近隣住民との交流施策等の検討

#### ⑤その他コミュニティ維持のための方策

- ・ 県外避難者や他の地域に移住した方も含めた広域的なコミュニティ維持のあり方の検討

## 2. コミュニティ研究会の進め方

### (1) 研究会の進め方

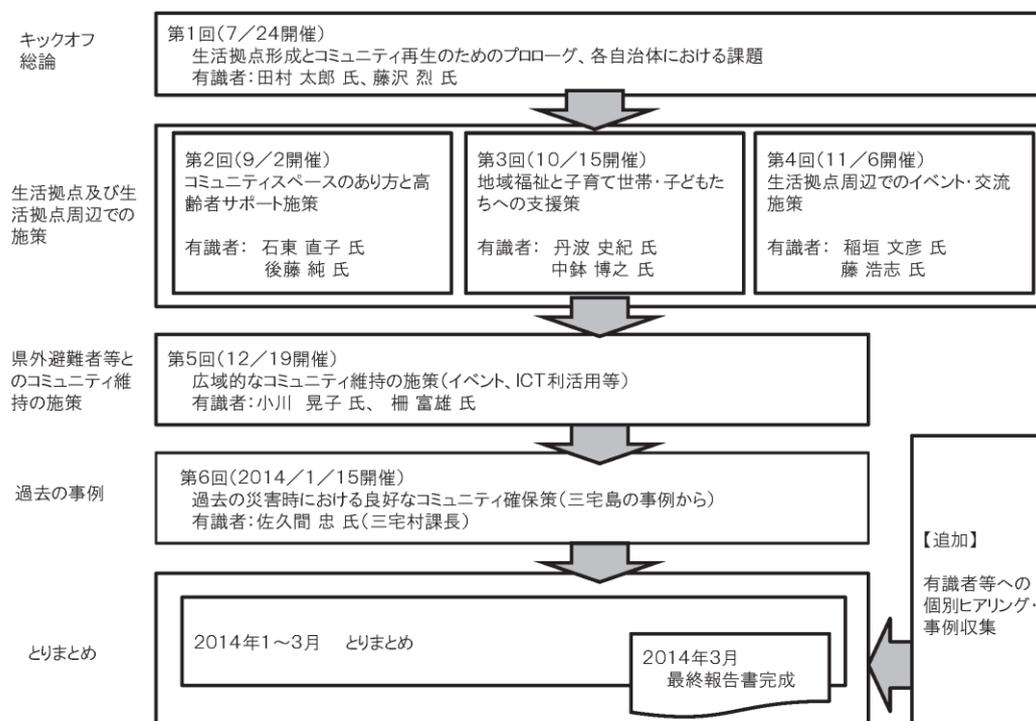
阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、三宅島噴火災害等の過去の大規模災害時においても、避難者のコミュニティ維持・形成のための取組みは数多く行われてきた。また、今回の東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故においても、注目すべき取組みが数多く実施されているところである。

本研究会では、平成25年7月に開催した第1回研究会において、避難元市町村におけるコミュニティ維持・形成に係る課題等をヒアリングした後、計6回にわたり、過去及び現在の災害時におけるコミュニティ維持・形成に係る取組みについて、1.(2)に示す5つの検討課題に基づいて議論を行ってきた。

研究会は、毎回テーマごとに、その課題に取り組んでいる有識者を招聘し、話を聴取しながら、避難元市町村、受入市町村（オブザーバ）、福島県、復興庁等の職員との間で意見交換を行うという方式で開催した。研究会は、委員を固定させず、多くの職員が議論に参加するなど比較的自由な雰囲気で開催した。

本報告書では、研究会での有識者からの情報提供や提言を踏まえ、コミュニティ形成や維持に関する様々な施策を検討・取りまとめるとともに、事業の適用可能性等についても検討した。

#### 長期避難者の生活拠点形成のための「コミュニティ研究会」の進め方



## (2) 研究会の開催経過

### ●第1回

日 時：平成25年7月24日（水）15:00-17:00

場 所：コラッセふくしま 5階 特別会議室（福島市）

### ●第2回

日 時：平成25年9月2日（月）15:00-17:00

場 所：福島テルサ 3階 大会議室 あぶくま（福島市）

### ●第3回

日 時：平成25年10月15日（火）13:30-15:30

場 所：福島テルサ 3階 大会議室 あぶくま（福島市）

### ●第4回

日 時：平成25年11月6日（水）13:30-15:30

場 所：杉妻会館 4階 洋大会議室 牡丹Aホール（福島市）

### ●第5回

日 時：平成25年12月19日（木）13:30-15:30

場 所：ビッグパレットふくしま 3階 中会議室B（郡山市）

### ●第6回

日 時：平成26年1月15日（水）13:30-15:30

場 所：コラッセふくしま 5階 特別会議室（福島市）

## (3) 有識者一覧

コミュニティ研究会では、毎回テーマごとに、その課題に取り組んでいる有識者を招聘し、意見交換を行いながら理解を深めた。招聘した有識者は、以下の通りである。

第1回有識者	
田村 太郎 (たむら たろう)	一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事、復興庁上席政策調査官 東日本大震災を受けて「被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト(つなプロ)」を発足。代表幹事。内閣官房で被災地のニーズ把握や震災ボランティア促進のための施策立案にも携わる。
藤沢 烈 (ふじさわ れつ)	一般社団法人RCF復興支援チーム 代表理事 一橋大学卒業後、マッキンゼー・アンド・カンパニーを経て独立。NPO・社会事業等に特化したコンサルティング会社を経営。東日本大震災後、RCF 復興支援チームを設立し、情報分析や事業創造に取り組む。文部科学省教育復興支援員も兼務。

第2回有識者	
石東 直子 (いしとう なおこ)	<b>石東・都市環境研究室主宰、都市計画プランナー</b> 阪神・淡路大震災後、コレクティブハウジング事業推進応援団を組織し、復興公営住宅での事業化に向けた支援、事業化前後の居住サポート支援。 宮城県亘理町等の仮設住宅コミュニティづくり支援、仙台、いわき市で復興公営住宅の快適な暮らしの勉強会支援。
後藤 純 (ごとう じゅん)	<b>東京大学 高齢社会総合研究機構 特任研究員</b> 博士(工学)。専門は比較都市計画、協働のまちづくり。超高齢社会をみすえた次世代地域包括ケアのまちづくりに、岩手県大槌町、釜石市、宮城県石巻市等にて、分野横断・アクションリサーチ型手法にて取り組む。
第3回有識者	
丹波 史紀 (たんば ふみのり)	<b>福島大学行政経営学類准教授、ふくしま連携復興センター代表理事</b> 震災後、災害復興支援研究所を有志で立ち上げる。また、被災自治体の復興計画策定等にも携わっている。
中鉢 博之 (ちゅうばち ひろゆき)	<b>特定非営利活動法人ビーンズふくしま 被災子ども支援部門理事</b> 平成11年フリースクールの設立に参画、以来困難を抱える子ども支援を続けてきた。震災後、仮設住宅等の子ども支援として「うつくしまふくしま子ども未来応援プロジェクト」を実施。県内7地域で継続した支援活動を実施。また、福島県子どもの心のケア事業の一環で県外避難者の支援等にも携わっている。
第4回有識者	
稲垣 文彦 (いながき ふみひこ)	<b>公益社団法人中越防災安全推進機構 復興デザインセンター長</b> 平成17年5月、「中越復興市民会議」を創設。現在は、地域復興支援員の人材育成に従事。また総務省の過疎化、高齢化対策としての集落支援員、地域おこし協力隊、東日本大震災の復興対策としての復興支援員の人材育成を行う。
藤 浩志 (ふじ ひろし)	<b>十和田市現代美術館副館長、NPO 法人プラスアーツ副理事長、美術作家</b> 京都市立芸術大学大学院美術研究科修了後、パプアニューギニア国立芸術学校講師、都市計画事務所勤務を経て藤浩志企画制作室を設立。全国各地で対話のシステムと地域活動の拠点を作るデモンストレーションを実践。http://geco.jp
第5回有識者	
小川 晃子 (おがわ あきこ)	<b>岩手県立大学 教授 兼 地域連携本部副本部長</b> 地域福祉や高齢者を支援する情報のあり方について研究。高齢者の社会的孤立を防ぐための実証実験「おげんき発信」の実証実験にも取り組んでいる。

<p>柵 富雄 (さく とみお)</p>	<p>NPO 法人地域学習プラットフォーム研究会(理事長) 社会人の教育支援としてインターネット市民塾を推進。市民が企画する講座や私塾から、若者の自立支援、高齢者の情報バリアフリー支援、防災市民塾などの活動が生まれている。子どもたちの職業観と地域産業を学ぶ「手仕事学習」は、福島の子どもたちが全国のどこからでも、ネットを通じてふるさとの技と伝承を学ぶ応援を目指している。総務省地域力創造アドバイザー。</p>
<p>第6回有識者</p>	
<p>佐久間 忠 (さくま ただし)</p>	<p>東京都三宅村 村民生活課長 昭和56年に三宅村役場入庁し、2度の噴火災害からの復興に携わる。現在は村民生活課長として、高齢者が安心して暮らし続けるための見守り体制の整備を図るべく、島内の全世帯に整備してあるテレビ電話(IP告知端末)を活用した「地域見守り事業」を平成26年4月から開始できるよう準備を進めている。</p>

### 3. コミュニティ維持・形成に向けた施策の方向性について

本章では、計6回にわたる研究会での議論を踏まえ、長期避難者等の生活拠点におけるコミュニティの維持・形成に向けた施策の考え方や、想定される事業内容について示している。

本章で示す方策や事業例を参考に、「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」の事務担当者会議（個別部会）において必要な事業を検討する。

なお、想定される事業例には具体的に適用が考えられる各府省事業を示している。実際に各府省の事業を適用する際には、具体的な事業内容を詰めた上で改めて対象事業であるかどうか検討する必要がある。ここで記載した各事業の概要については巻末にまとめることとする。

#### 1. 復興公営住宅整備

##### (1) 住民参画によるコミュニティ維持・形成

###### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・現在の仮設住宅において、設備や環境への不満等からストレスを感じる生活を送っている避難者も多く、なおも続くと見込まれる避難生活においては、居住環境によるストレスを低減させることが必要である。

###### ② 狙い、解決の方策

- ・長期間にわたってストレスを感じる避難生活において、住民の満足度がより高い暮らしを実現するためには、住民が自ら、共同での暮らし方や、暮らし

を支える取り組み等を提案するなど、住民がコミュニティ維持・形成に向けて主体的に行動できる仕掛けが効果的である。

- ・ 復興公営住宅の整備・運営にあたって、住民参画の住まいづくり・暮らしづくりができる仕組みを検討する。

### ③ 想定される事業例

#### ➤ ワークショップ等実施とその成果の活用

- ・ 入居が想定されている住民の方々が参画できるワークショップを行い、入居後のコミュニティ維持・形成に必要な取り組みなどを検討する。
- ・ また、モデルルームでの意見についても、対応可能なものについては設計等の変更を検討していく。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「避難者支援事業」】

- ・ 将来の帰還に向けて良好なコミュニティを維持・確保するために、避難生活中においても、同じ市町村の住民同士が集い、避難生活における暮らしづくり等を話し合えるワークショップ等を開催し、絆を維持できる仕組みを検討する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」】

## (2) 住戸配置と入居構成

### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ 復興公営住宅への入居者は高齢者が多くなることが予想されるが、入居後の年数の経過により、コミュニティ維持の担い手が少なくなり、数年でコミュニティが衰退することが危惧される。このような現象は、阪神・淡路大震災の際などの復興公営住宅でも散見されている。

### ② 狙い、解決の方策

- ・ 高齢者だけが入居する復興公営住宅ではなく、子育て世代等の若い世代等、多様な世代の世帯が入居し交流できるような多世代型住居を実現する。

### ③ 想定される事業例

#### ➤ 住戸配置・構成の工夫

- ・ 復興公営住宅の設計において、2LDK、3LDKなど複数の間取りの部屋を組み合わせて配置するなどの工夫を行う。

➤ 入居者募集条件の工夫

- ・ 申込や抽選において、例えば、高齢者枠を作ったり、子育て世帯に優遇措置を行うなど、ある条件を整えば入居を優先・優遇するなどの措置を講じ、多世代混合の生活拠点の形成を図る。
- ・ また、グループでの入居申し込みを可能にするなど、避難前や仮設住宅等におけるコミュニティや絆の継続性にも配慮する。

(3) 小さな共用スペースの整備

① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ 集合住宅等においては、特に、高齢者や独居者等が孤立する可能性が高く、日常的に復興公営住宅の入居者が共生できる仕組みをつくり、入居者の孤立を減らす工夫が求められる。

② 狙い、解決の方策

- ・ 良好なコミュニティを継続していくためには、日常的な暮らしの中で、自然と入居者同士が顔を合わせ交流ができる仕掛けづくりが重要である。

③ 想定される事業例

➤ ワークショップ成果の活用

- ・ 入居が想定されている住民の方々が参画するワークショップを行い、コミュニティの維持に必要な共用スペースや共用設備の活用方法などについて検討する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「避難者支援事業」】

➤ 交流空間の整備

- ・ 復興公営住宅の設計段階から、例えば、ベンチやウッドデッキの設置、ポケットパーク<sup>1</sup>などの共用スペースを確保できるように考慮するほか、公営住宅に入居する住民が農作業の体験等ができる市民農園の整備を検討する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「災害公営住宅整備事業等」、「農」のある暮らしづくり事業】

2. 生活拠点内外での拠点づくり

(1) 福祉・子育て拠点

① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

---

<sup>1</sup> ここでは、生活拠点等の空きスペースに作られる小規模の公園をいう。

- ・入居者は、高齢者が多くなると予想されるため、安心して暮らしていくためには、福祉との連携が重要となる。
- ・また、避難生活が長期化する中で、子育てに対して不安を感じる親や、居場所がうまく作れない子どもたちが多くなることも想定され、支援する仕組みづくりが求められる。

## ② 狙い、解決の方策

- ・高齢者、障がい者、子育て世代など幅広い層を総合的・包括的にサポートする拠点や、子どもの居場所づくり、保護者に対する相談や援助等の拠点を検討していく。
- ・また、「新しい東北」先導モデル事業にある、高齢者、障がい者、児童を含め、地域住民全体を対象とする「共生型支え合い拠点」の設立を促進するための取り組みなども参考にすることができる。

## ③ 想定される事業例

### ➤ 復興公営住宅の共用施設の整備

- ・レクリエーションやスポーツなどの住民活動、子どもの学習スペースや安心して過ごせる居場所など、復興公営住宅の共用施設を整備する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「災害公営住宅整備事業」、「避難者支援事業」】

### ➤ 福祉・子育て施設等の整備

- ・復興公営住宅の敷地内またはその周辺において、サポート拠点となる福祉・子育て施設等を整備する。
- ・高齢者のための診療所機能等を付加した生活支援施設を復興公営住宅に併設することなども検討していく。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「災害公営住宅整備事業」、「介護基盤復興まちづくり整備事業」、「被災者生活支援事業」、「子育て支援のための拠点施設整備事業」等】

## (2) 地域との交流

### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・復興公営住宅への避難は長期的かつ他市町村への避難になることから、受入市町村の地域住民の方々との共生を図り、長期的に良好な関係を構築することが重要である。

## ② 狙い、解決の方策

- ・ コミュニティの形成において地域と良好な関係を構築するため、スポーツや文化活動などを通じて、受入市町村の地元住民との交流を行う。
- ・ その際、復興公営住宅等の共有スペースを、入居者だけではなく地域住民も利用できるような工夫を検討していく。
- ・ また、例えば、空き店舗など地域で使われていない空間を活用し、コミュニティの場を創出して交流活動の拠点にすることなども検討していく。

## ③ 想定される事業例

### ➤ 地元住民との交流活動の実施

- ・ 復興公営住宅の共用施設等を整備するとともに、公民館や体育館など地域の施設や空スペースを活用して、地元住民との交流を図ることを目的としたスポーツ（グランドゴルフ、パークゴルフ等）や文化等のサークル活動を行う。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「避難者支援事業」】

## (3) 一時宿泊機能

### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ 避難生活では、家族が分散して避難し、さらには、分散した家族が遠方で暮らしている場合もある。このように分散した家族はもちろん、遠方で避難している旧知の方々との交流は、長期間の避難生活を送る中でコミュニティの絆の維持の観点から重要である。

## ② 狙い、解決の方策

- ・ 遠方の家族等が訪ねてきた際には宿泊が必要となる場合もあるが、復興公営住宅の各住戸の広さには限界があり、個々の住戸での対応は困難なことも想定される。このため、復興公営住宅において一時的に宿泊できる機能の工夫や、その運営方法なども検討していく。

## ③ 想定される事業例

### ➤ 復興公営住宅の集会所機能の拡充

- ・ 畳スペースの設置等、集会所などの復興公営住宅の共有スペースの機能を拡充する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「災害公営住宅整備事業」、及び「避難者支援事業」】

### 3. コミュニティ活動

#### (1) 支援組織、体制

##### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ 震災から年数が経過し、企業による復興支援への参加や、ボランティアやNPOによる支援も減少していく傾向にあり、今後、更なる復興に係る担い手不足が予想される。
- ・ 安定した避難生活を過ごしてもらうためには、避難者に対するきめ細かな支援を行う支援員やコミュニティ活動を支える継続的な体制等を構築することが必要である。

##### ② 狙い、解決の方策

- ・ ボランティア等、外部からの支援が収束している中で、支援員を確保するためには、支援員が活動しやすい環境づくり、例えば、統括要員の配置等や、支援員の心のケアへの取組み、さらにはIターンやUターンによる外部の人材を巻き込む仕掛けづくりが重要となる。
- ・ 外部から新たな視点を持った人員を支援員に登用することや、支援員を統括する立場の人員を配置することにより、支援事業全体の適切な計画及び管理を行う。
- ・ 店舗などが高齢者等の見守り活動の拠点として機能するよう民間事業所を活用する。

##### ③ 想定される事業例

###### ➤ 統括要員を含めた支援体制の構築

- ・ ケアが必要な避難者に対する見守りや相談に対応する支援員を配置し、支援者間の情報共有を図るとともに、現場の支援員の適切な管理や柔軟な目標設定及び行動管理を行う統括支援員を配置することにより、総合的・包括的なサポートを行う。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「被災者生活支援事業」、総務省「『復興支援員』制度」】

###### ➤ 民間人材の活用

- ・ 復興のための課題解決に必要な人材を求める被災地の声と、それに応えたいとする企業等の声をつなぎ、被災地が必要とする人材を企業等から現地へ派遣する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「復興人材プラットフォーム構築事業」】

###### ➤ 民間事業所の活用

- ・ 店舗などが高齢者等の見守り活動の拠点として機能するよう民間事業所を活

用した事業を実施する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「避難者支援事業」】

## （２）活動内容

### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ コミュニティ活動の単位が大きいと、役員の負担が大きく、参加率が低くなるなど、長く継続して活動していくことは難しい。
- ・ 一般的には、集会所やサロンに集まる方は女性が多い傾向にある。さらに、仮設住宅において、「孤独防止」と称して行われているものの多くが「お茶会」などの女性向けの行事であり、孤立の心配が高い男性の参加率が低いといった問題があり、復興公営住宅においても同様の問題が想定される。男性や若い世代等も主体的に参加できるコミュニティ活動の創出が求められる。

### ② 狙い、解決の方策

- ・ 住民の負担軽減や、集会所利用を効率化するため、コミュニティ活動は一つに集約された大きな単位のコミュニティ（「もも型」）ではなく、住民の特性（年齢、性別、趣味等）に応じて形成された小規模な単位のコミュニティが複数ある状態（「ぶどう型」）<sup>2</sup>が望ましい。
- ・ 高齢者の出番づくり（自らの経験を他人に教える等、やりがいを感じられるメニュー）や居住者自らの特技を活かした地域活動への参加の仕組みづくり、子供たちが参加できる交流事業や放課後の学習支援など、住民の特性に応じて工夫していく。
- ・ コミュニティ活動は住民の主体的な活動であり、行政の支援は住民の主体的な活動へ寄り添うという姿勢を重要視する。

### ③ 想定される事業例

#### ➤ ソフト事業の企画内容の工夫

- ・ 地域の高齢者を講師とした餅つきやスポーツ（グラウンドゴルフ、パークゴルフ等）、主婦や高齢者による食事会、男性による祭事など、それぞれのコミュニティに合った得意分野のイベントを工夫して企画する。

---

<sup>2</sup> コミュニティ形成の形を果物に例えたもので、「もも型」とは、住民が一つの大きなコミュニティに集約された形であり、「ぶどう型」とは、共通点（子どもが同じ学年、同じ趣味等）を有する5世帯程度の小さなコミュニティが集まって、1つの大きなコミュニティが形成されている形をいう。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「被災者生活支援事業」、「避難者支援事業」、総務省『復興支援員』制度】

➤ 市民農園を活用したイベント

- ・ 公営住宅に入居する住民と地域住民との交流の場となり、また高齢者の出番づくりややりがいを感じられる場のひとつとして、市民農園を整備し、市民農園を活用したイベントを開催する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「農」のある暮らしづくり事業、「避難者支援事業】

#### 4. ICT（Information and Communication Technology：情報通信技術）の利活用

##### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ 避難者は全国に分散しており、遠く離れた避難者のコミュニティ維持・形成が問題である。
- ・ 避難元各市町村では、住民にタブレット端末やフォトビジョン等を配布して情報提供を行っている市町村もあるが、十分に有効活用されておらず、利用率も低迷している状況にある。有効活用されるための方策やコンテンツ等の検討が必要である。
- ・ 住民、特に高齢者のITリテラシーは全般的に高いといえず、またICTシステムがユーザビリティ（使いやすさ）に十分に考慮されていない状況にある。

##### ② 狙い、解決の方策

- ・ ICTシステムは、遠く離れた人々をバーチャル（実質的）に結びつけるだけでなく、リアルな（実際の）活動につなげていくことも可能であり、住民が使いやすいように十分に考慮し利活用方法を工夫することで、避難者のコミュニティ維持・形成にも有効な仕組みになりうる。
- ・ 高齢社会のコミュニティ維持の観点では、例えば、固定電話や緊急通報ボタン、携帯電話などの中から、住民の身体や認知状況に応じてICT機器を選択し、高齢者自らが能動的に操作をして情報発信を行うICTシステムを構築するとともに、これらと社会福祉協議会などの関係団体や、支援員等による支援体制を組み合わせることで、いわゆる「高齢者見守りシステム」を整備することが有効と考えられる。
- ・ ICTは、場所や時間などの制約に縛られずに情報共有を図ることができるため、インターネット上で講座を開設し、そこに参加した住民同士がお互いに教え学び合う仕組みも可能である。地域の伝統・文化などをデータベース

化し、子どもたちが主体となって故郷を伝承できる仕組みを構築することも、コミュニティの形成や維持には効果的であるとする。

### ③ 想定される事業例

- ▶ コミュニティの維持・形成に活用できるICTシステムの構築・維持管理
- ・ 避難元自治体と、福島県内や全国各地に避難している住民間の円滑なコミュニケーションの確立に寄与できる情報通信環境の構築等を行う。
- ・ 地域コミュニティ機能の維持・確保を目的として、住民が既に保有しているモバイル端末（携帯電話、スマートフォン、タブレット、フォトフレーム等）、もしくは避難者にこれから配布するモバイル端末を活用した行政からの情報提供の仕組み（利用しやすい行政のホームページ等）の新規構築・改修等を行う。

【適用が考えられる事業例：総務省「被災地域情報化推進事業（情報通信技術利活用事業費補助金）」の「ICT地域のきずな再生・強化事業」、復興庁「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」】

- ▶ ICTシステムと支援員等との連携
- ・ 高齢者等が日常的にICTシステムを活用して情報を発信するよう工夫するとともに、このようなICTシステムと、高齢者の見守りや訪問活動等を行う支援員等の体制を連携する。これにより、例えば、日常的な発信がなければ支援員等が高齢者宅に連絡して状況を確認したり、緊急通報した高齢者宅に支援員が駆けつけるなどの見守り活動を充実させる。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「被災者生活支援事業」、「避難者支援事業」】

## 5. 長期間のコミュニティ維持の工夫

### ① コミュニティ維持・形成にあたっての課題

- ・ 長期避難が続く中で、住民各々がふるさとへの想いを持続していくことが重要である。

### ② 狙い、解決の方策

- ・ 地域の歴史・文化はその地域の財産でもあり、特にお祭りなどは、地域のアイデンティティとして住民の心のよりどころにもなりえるため、コミュニティを考えていく上では重要である。地域の歴史・文化が長期避難期間中も継承されるよう、小学校等でのふるさと学習の実施、ふるさとの記録の構築、視覚・味覚による記憶の伝承等、ふるさとを郷愁させるような感覚を維持するための仕組みづくりなども検討していく。

- ・また、住民がふるさとへの想いを持続させるためには、住民が集う交流会等、旧知の住民同士の交流を促進し、また、住民自らが、自分のふるさとや元々住んでいた居住地周辺の現状を確かめられる機会を設けることが重要である。その際、避難指示区域が市町村の一部となっている状況では、市町村内の拠点において一時宿泊を行うことも検討する。

### ③ 想定される事業例

#### ➤ ソフト事業の企画内容の工夫

- ・ICTを活用して、ふるさとの歴史・文化・人物などを記録し、避難者に対してふるさとの情報等とともに提供するポータルサイトの構築等を行う。

【適用が考えられる事業例：総務省「被災地域情報化推進事業（情報通信技術利活用事業費補助金）」の「ICT地域のきずな再生・強化事業」、復興庁「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」】

- ・地域の歴史・文化等を活かした地域コミュニティ維持のための交流イベントを企画して実施する。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島再生加速化交付金（長期避難者生活拠点形成）」の「避難者支援事業」、復興庁「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」】

#### ➤ 一時帰宅の実施

- ・ふるさとへの想いを再び懐しんでいただくため、一時帰宅に対する支援（一時帰宅バスの運行等）を行う。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」】

- ・避難区域へ一時帰宅する際に住民が利用する公共施設等の機能回復（清掃・修繕等）等、休憩や一時宿泊ができるよう環境整備を行う。

【適用が考えられる事業例：復興庁「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」】

## 4. コミュニティ維持・形成の先行事例

前章では、コミュニティ維持・形成に向けた施策の考え方や、想定される事業内容について、項目ごとに示したが、本章では、それらの内容をより具体的にイメージできるよう、研究会で提示された事例や、各地で取り組まれている優良事例を項目ごとに紹介する。

### 1. 復興公営住宅整備

#### (1) 住民参画によるコミュニティ維持・形成

【事例1-1】阪神淡路大震災の際の災害公営住宅入居予定者事前交流の取り組み

- ・ 災害公営住宅に入居される方々が不安なく新生活を送ることができるよう、ボランティア団体や入居予定者グループが実施する現地見学会や住まい方説明会、各種交流イベントに対して活動経費を補助した。
- ・ 入居前からの交流活動により、入居後もスムーズなコミュニティ形成につながり、その後の交流も継続していくという効果が見られた。



【事例1-2】阪神淡路大震災の兵庫県神戸市でのまちづくり協議会の取り組み

- ・ 条例により、まちづくり協議会を住民の合意形成組織として位置づけ、協議会からのまちづくり提案について市長が配慮することに努める仕組みを設けた。

- ・ まちづくりを検討する際に、専門家を派遣し、現地相談所を設置する等、支援を行った。
- ・ その結果、住民が合意した上でのまちづくりが実現できた。

## (2) 住戸配置と入居構成

### 【事例1-3】釜石市平田地区のコミュニティケア型仮設住宅団地の取り組み

- ・ ウッドデッキで各住戸をつなぎ、バリアフリー化するとともに、住棟を向かい合わせに配置し、屋根をかけることで、ご近所付き合いを促進するための「路地」を再現した。〔左下写真参照〕
- ・ 見守り活動や共助が生まれるようケアゾーンや子育てゾーンを設定した。

#### 釜石市平田地区コミュニティケア型仮設団地



#### コミュニティケア型仮設住宅のデザインのポイント

- 1、見守りやすいように、共助(コミュニティケア)が生まれるように、ケアゾーン/子育てゾーンを設定
- 2、ウッドデッキでバリアフリー化し、各種機能をウッドデッキと繋ぐ。住棟を向い合せにし、屋根をかけて、ご近所付き合いの促進(路地)
- 3、サポートセンター、診療所(週3日)、子育て支援の拠点を整備
- 4、路線バスの停留所を設置。学校、病院へのアクセスを確保。被災した商店街を配置し生活に必要な機能を充実
- 5、商業者、医療・福祉関係者、自治会、行政等で協議会を立上げ地域課題共有と役割分担



	6坪	9坪	12坪	計(戸)
ケアゾーン	15	30	15	60
子育てゾーン	10			10
一般ゾーン	47	76	47	170
計(戸)	62	116	62	240

ケアゾーンの高齢化率は約60%(空き室は60戸中1戸)

(第2回コミュニティ研究会より)

### 【事例1-4】北海道釧路町型「コレクティブハウジング」の取り組み

- ・ 高齢者と若い家族といった様々な世代が交流できるよう、地域住民を交えた支え合い、助け合いの結びつきのある住宅を公営住宅として整備した。
- ・ 地域福祉の環境づくりにおいては、誰でも安心して暮らすことができるよう、地元やNPO法人等と連携して、地域全体で暮らしを支える体制づくりを図った。

## (3) 復興公営住宅内の小さな共用スペース

### 【事例1-5】熊本県熊本市の地域の生きがいや健康維持の機能を合わせた公営住宅の整備

- ・ 熊本市の楠団地では、ホールを交流の場として位置づけ、サロンを開催したり、図書や情報発信のコーナーを設けている。

- ・ 研修室等を地域の団らんの場として使用するほか、健康維持にも活用する。
- ・ 子育て世帯の集う場も併設している。

**共用スペースを活用した公営住宅の事例**

**地域の生きがいや健康維持機能を合築した「楠団地」(熊本県熊本市)**

- ・ 団地内の1棟に、高齢者の介護予防、子育て支援、生きがいづくりの場の創出をテーマにした機能を合築し、団地居住者のコミュニティの活性化を促進

2~5階  
市営住宅

1階

交流の場  
(サロン、図書コーナー、情報発信コーナー)

子育て、集いの広場  
(乳幼児用プレイルーム)

生きがい  
(研修室、団らん室)

健康維持  
(多目的室)

<団地概要>

- 楠団地
  - 敷地面積: 3,881㎡ 延床面積: 2,266㎡
  - 規模: 地上5階 公営住宅: 24戸
  - 建設年度: H13年度
- 合築・併設施設(1階)
  - ・高齢者健康維持スペース (トレーニング室、体育室、福祉室)
  - ・子育てつどいの広場(子育てつどいの広場、図書コーナー、サロン)
  - ・生きがいスペース (学習室)
- 国庫補助の適用状況
  - 市営住宅部分: 公営住宅整備事業
  - 施設部分: 国庫補助無し
  - ※面積により事業費を按分している

(第2回コミュニティ研究会より)

## 2. 生活拠点内外での拠点づくり

### (1) 福祉・子育て拠点

#### 【事例2-1】放課後学習支援活動の実施

- ・ 学校生活以外の子どもの居場所づくりを行うために学習支援活動を行っている。
- ・ 学習支援等には保護者も関わる仕組みとなっており、保護者会やレクレーション、地域の体験学習を通じて新たな子どもたちの交流の場を創出している。

### (2) 地域との交流拠点

#### 【事例2-2】住民が気軽に集う「部室」の設置

- ・ 東京都千代田区の「アーツ千代田 3331」に常設された子どもの遊び場等では既に取り組んでいる。
- ・ 地域住民が興味関心を共有できる自由な空間を「部室」として設置する。
- ・ 現代アートを取り入れ、自由な空間で気が合う仲間同士で交流することにより、交流拠点として機能する。

### (3) 宿泊機能

#### 【事例2-3】三宅島全島避難時における「クリーンハウス」の整備

- ・ 火山ガスを浄化する装置を備えた宿泊可能な施設を整備し、避難期間中の一時滞在施設として利活用した。
- ・ 島や自宅の状況を見たい、家屋の補修、保全をしたいという島民の願いを叶えることができた。
- ・ 帰島後も避難施設として有効活用している。



### 3. コミュニティ活動

#### (1) 支援組織、体制

#### 【事例3-1】岩手県釜石市における復興まちづくりの取り組み

- ・ 総務省の復興支援員制度を活用して、「釜援隊」というコミュニティ支援員を配置し、地域の課題把握からキーパーソンとの関係構築、課題の解決に向けた活動を行った。
- ・ コミュニティ支援員を支えるマネジメントを設置し、事業や活動の総括、関係団体との連携、コミュニティ支援員への心のケア等を行った。



## (2) 活動内容

### 【事例3-2】中越地震時の避難先における伝統芸能や祭礼等のイベントの実施

- ・ 新潟県中越地震では、移転先に復興支援員<sup>3</sup>を配置し、伝統芸能やイベントを開催し、住民の交流機会を創出した。
- ・ また、集落の歴史や震災の経験をまとめる集落誌づくりが住民主体で進められ、復興支援員がその活動を下支えした。
- ・ この結果、移転先においても住民の間のつながりが強化されその関係が継続し、効果を上げている。



## 4. ICTの利活用

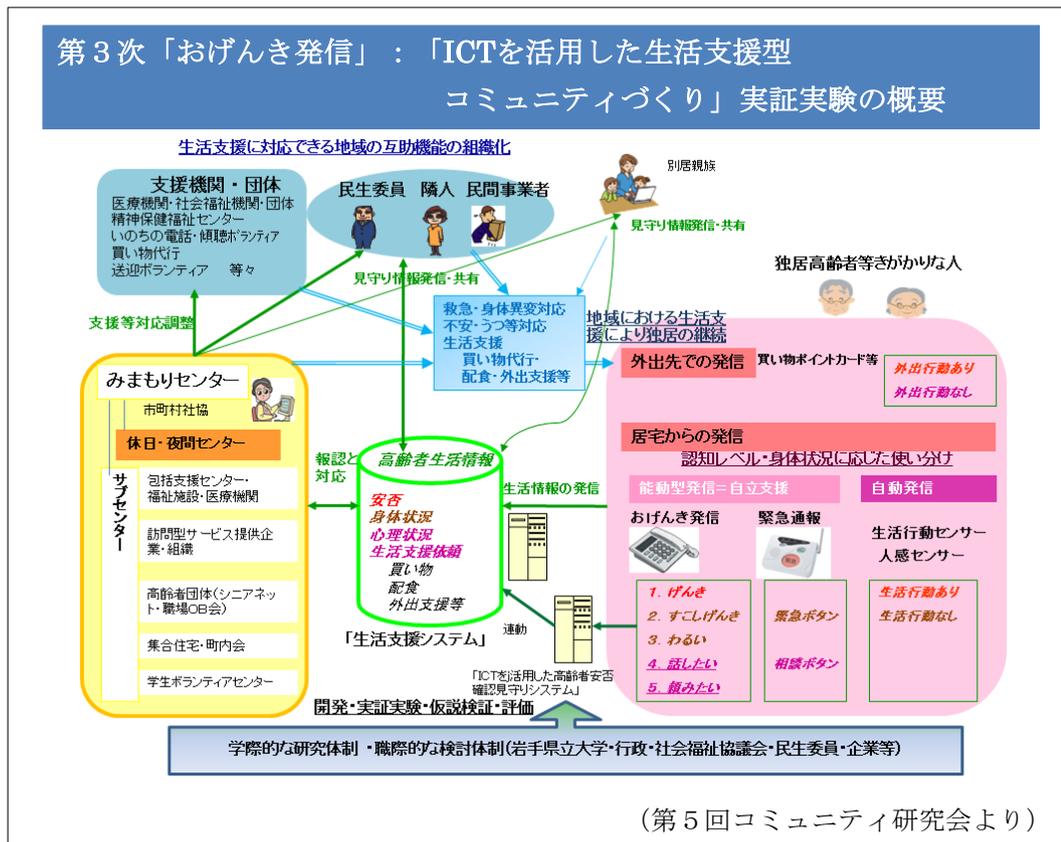
### 【事例4-1】飯舘村のタブレット端末を活用した情報発信

- ・ タブレット端末を村民に配布して、村から避難者に情報を発信した。
- ・ 民間団体の協力を得て、仮設住宅団地を訪問し、利用者に対して端末の使い方について講習会を開催し、利用促進を図っている。

<sup>3</sup> 中越大震災 被災者生活支援対策事業「地域復興支援員設置支援」を活用。

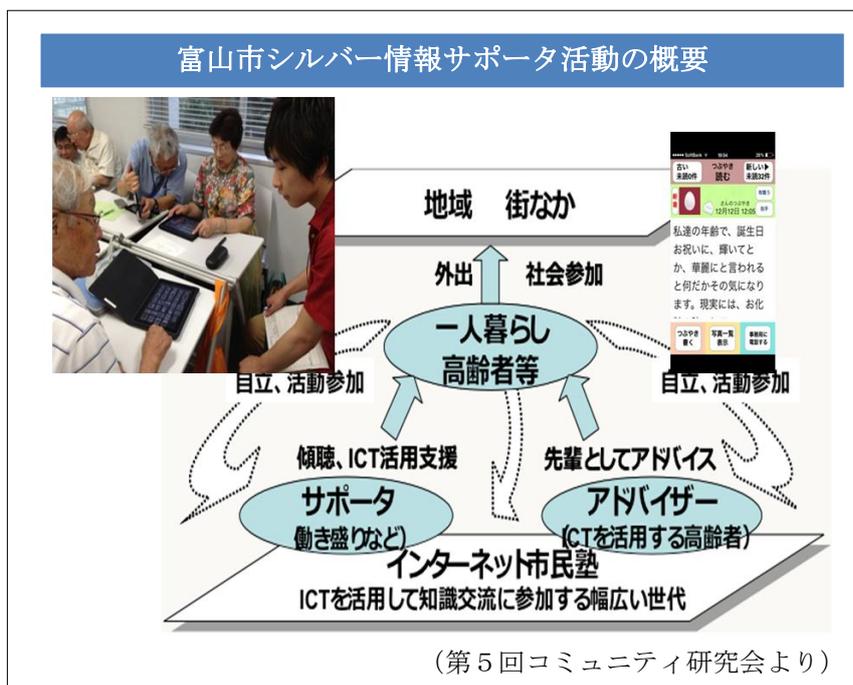
【事例4-2】岩手県市町村等における「おげんき発信」の導入

- ・ 緊急通報システムや電話、タブレット等、高齢者の認知状況や身体状況に応じて機器を使い分け、能動的に健康状態を発信できる「おげんき発信」の仕組みと、社会福祉協議会や地元住民・民間等により見守りができる体制を構築した。



【事例4-3】高齢者のひきこもりの防止とICTバリアフリー支援活動

- ・ 会社員や子育て世代のサポーターが、スマートフォンを通じて一人暮らしの高齢者の「つぶやき」を傾聴するコミュニティが形成されている。
- ・ スマートフォンには、簡単な操作で「つぶやき」できる画面を用意し、人との交流に積極的でない高齢者にも、適度な間合いと、担当のサポーターに限定したコミュニケーションが安心感を生み、日常的なICT活用の動機付けに役立っている。
- ・ サポーター・グループには大学生も参加し、高齢者はICTを学ぶ一方で、豊かな社会経験を生かして大学生を育てる役割づくりにも役立っている。



【事例4-4】 広域的なコミュニティ形成に役立てる手仕事学習ネットワーク

- ・ 地域の手仕事職人の働く姿から、子どもたちの職業観と情報活用力を学ぶ「手仕事学習」が、富山、和歌山、熊本、広島など各地に広がっている。
- ・ 福島でも e-手仕事図鑑を立ち上げ、子どもたちの体験学習を通じて、「私の地域にはすごい人がいる!」、「おばあちゃんが生まれる前から続いている」、「人に喜ばれる仕事している人がここにいる」ことを学ぶ機会を作ろうと活動を志している人がいる。

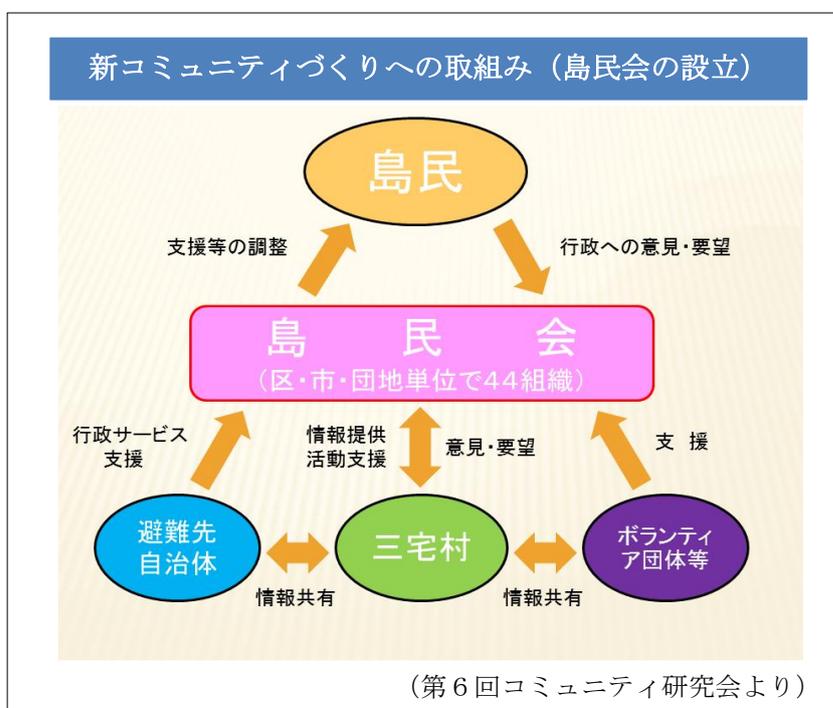


- ・ ふるさとを離れた子どもたちが、各地からネットを通じて福島の手仕事を学び、ふるさとの人、技、伝統を知ること、ふるさととのつながりを支援仕様と、各地の手仕事学習グループによる広域的コミュニティが形成されている。

## 5. 長期間のコミュニティ維持の工夫

### 【事例5-1】三宅島全島避難時における島民会の設立

- ・ 被災者が支援を受けるだけという立場を超え、島民が互いに助け合い、相互の連絡体制を構築するため、島民が自発的に「島民会」を設立した。
- ・ 「島民会」は、島民からの意見や要望の集約や地域住民との交流の窓口として機能した。



### 【事例5-2】三宅島全島避難時における島民電話帳の作成

- ・ 各地に離散した島民のため、ボランティア団体が電話帳を作成し、配布した。
- ・ 島民電話帳は改訂を重ね、第3版を発行して現在に至っている。

### 【事例5-3】富山インターネット市民塾における多様な地域コミュニティの創発

- ・ 地域に密着し、ネットとフェイス・ツー・フェイスを併用した「顔が見えるネットコミュニティ」として、富山、和歌山、熊本、広島など各地に「地域インターネット市民塾」が生まれている。誰でも教える場を作ることができ、知識の引き出し合いと学んだことを地域に生かす人のつながりづくりを促進

している。ネットを通じて働き盛りも多く参加し、ふるさと学習、防災市民塾、高齢者支援、子育て支援、地元経営者経営哲学など、世代間で教え合い課題を共有するさまざまなコミュニティが生まれている。

- ・ 富山県では、県、市町村、地元企業、大学によるコンソーシアムが共同利用し、普及を推進している。

