

# 生活復興のための15章

～「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告～

(復興庁 2013(平成25)年度委託事業)

2014(平成26)年3月

公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構

# 生活復興のための 15 章

～「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告～

(復興庁 2013 (平成 25) 年度委託事業)

本書は、復興庁 2013 (平成 25) 年度委託事業「東日本大震災生活復興プロジェクト」の報告書である。

同プロジェクトでは、福島県、宮城県、岩手県の 3 県で、被災者や支援者、市町村・県・国の行政職員が一堂に会して意見交換を行う「復興円卓会議」を 44 回開催、あわせて被災地行政職員等を対象とした「復興まちづくり学校」を実施した。

東北と兵庫の 24 人からなるプロジェクト委員会委員が、上記復興円卓会議等に参加するとともに、そこで出された意見を持ちかえって、阪神・淡路大震災の経験も踏まえて委員会で議論した結果を、震災から 3 年がたつ被災者と被災地のこれからへの提言としてまとめたものである。

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

(2014 (平成 26) 年 3 月)

# 目 次

はじめに	五百旗頭真	4
<b>&lt;暮らし、生きがい、健康&gt;</b>		
<b>第1章 暮らしと生きがい</b>	清原桂子・田端八重子	6
第1節：被災者の今の暮らしと生きがい		
第2節：そのための場所、人、仕組み		
<b>第2章 健康づくり</b>	大森綾子・真覚健	10
第1節：直面する課題と対応例		
第2節：人材の確保と、健康づくり対策		
<b>第3章 地域包括ケアと地域づくり</b>	池田昌弘・中村順子	14
第1節：地域包括ケアシステムの考え方による、まちづくりのビジョン		
第2節：生活支援相談員を、地域資源として継承		
第3節：住民主体の活動をつなぐ		
<b>第4章 親子のたまり場づくり、子ども・若者の居場所づくり</b>	馬場美智子・真覚健・山本克彦	22
第1節：親子のたまり場づくり、子ども・若者の居場所づくり		
第2節：産学民官による協働の支援		
<b>第5章 こころの回復と生活支援</b>	加藤寛・真覚健	26
第1節：災害のこころへの影響		
第2節：こころのケアと生活支援		
<b>&lt;住まい&gt;</b>		
<b>第6章 今の住まい</b>		
第1節：住まいの現状と課題	室崎益輝	30
第2節：具体的な取り組み例	小林郁雄・室崎益輝	32
第3節：今後の仮設住宅	小林郁雄・増田聡	34
<b>第7章 恒久住宅への移行</b>		
第1節：復興の現状と地域コミュニティの再編	広田純一	36
第2節：災害公営住宅の課題にどう対応するか	室崎益輝・増田聡	38
第3節：恒久住宅への移行をどう進めるか	室崎益輝	40
【恒久住宅移行後の自治会づくりQ & A】	広田純一・清原桂子	44
<b>第8章 広域避難者への支援</b>	丹波史紀	46
第1節：広域避難者が直面する課題		
第2節：どう対応するか		
第3節：避難先自治体における支援		
<b>福島固有の課題</b>	開沼博	52
第1節：「福島の被災者」とは誰か		
第2節：「福島に固有の課題」をどう考えるか		

第3節：福島において必要な「生活の安心」

## <しごと>

### 第9章 農林水産業の復興

- 第1節：復興の現状と先進事例…………… 室崎益輝 58  
第2節：農林水産業の6次産業化の推進…………… 広田純一 62  
第3節：これからの復興の課題…………… 室崎益輝・鴨池治・地主敏樹 66

### 第10章 新しい仕事づくり

- 第1節：被災地での新しい仕事づくりに向けて…………… 広田純一 68  
第2節：仕事づくりと生きがいづくり…………… 清原桂子・横山英子 72

## <まち>

### 第11章 地域商業とまちづくり

- 第1節：商業支援の現状と課題…………… 室崎益輝・鹿野順一 74  
第2節：商店街を軸にしたまちづくり…………… 小林郁雄・鹿野順一 76

### 第12章 まちづくりの仕組み

- 第1節：まちづくりのプロセスと住民合意…………… 室崎益輝 78  
第2節：住民参画の復興まちづくりビジョン…………… 広田純一 80  
第3節：まちづくりをすすめる組織…………… 小林郁雄・増田聡 82  
【まちづくりの合意形成とまちづくり協議会Q&A】…………… 小林郁雄・増田聡 84

### 第13章 まちづくりの担い手としての若者・子ども…………… 金芳外城雄・山本克彦 86

- 第1節：子どもたちが復興の担い手となる仕組みづくり  
第2節：若者・子どもたちの復興過程への参画と学校教育活動支援  
第3節：若者が担い手となる仕組みづくりと雇用・定住支援

## <学びと協働>

### 第14章 学習と実践活動…………… 清原桂子・田端八重子 92

- 第1節：多様な学習プログラム  
第2節：学習と実践をつなぐ

### 第15章 民間と行政の協働…………… 清原桂子・横山英子 96

- 第1節：民間と行政の協働の仕組みとパートナーシップ  
第2節：少子高齢・人口減少社会下の復興

### 東日本大震災生活復興プロジェクト実施経過および委員会委員一覧…………… 100

- 1 復興円卓会議開催一覧
- 2 復興まちづくり学校実施結果
- 3 東日本大震災生活復興プロジェクト委員会開催経過
- 4 東日本大震災生活復興フォーラム開催経過
- 5 東日本大震災生活復興プロジェクト委員会委員一覧

# はじめに

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 理事長  
(元 東日本大震災復興構想会議議長)  
五百旗頭 真

東日本大震災の発災後 3 ヶ月半の時点で、東日本大震災復興構想会議がとりまとめた「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を、議長であった私は立派な全体構想であったと誇りに思っている。それは広域で多様な被災地に対して、復興の精神と原則、実施可能な政策パッケージを示したものであった。

けれども被災地の現実はそのところどうなのか。復旧・復興は何ができて、何ができずにいるのか。良かれと思って進めた復興努力が、かえって被災地に別の問題を生じていることもあるに違いない。被災地の実情と生の声を知る必要がある。そのことが「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を答申した後、私には常に気にかかっていた。

今年度、復興庁の委託を受けた「東日本大震災生活復興プロジェクト」委員会が旺盛な活動を展開した上で取りまとめた報告書「生活復興のための 15 章」は、そうした渴望によく応える内容になっている。それは、東日本大震災をめぐるおびただしい出版物の中でも、ひととき輝きを放っていると思う。

本プロジェクトの委員たちは、震災後 3 年に近づこうとする被災地をめぐり歩き、なんと 44 回もの復興円卓会議を被災 3 県の現場で開催し、1,100 名もの参加を得て、復興に苦闘する人々から生（なま）の声を聞いた。本報告書の価値は、何よりもメディアに伝えられることが少なくなった被災地の多様な現実を、美化も深刻化もなく、ありのままに記述している点にある。

それは復旧率何十%といった統計数字とは違うし、一断面だけを取り上げる報道とも異なる。

15 章の各所にある水色のカコミ欄には、復興円卓会議で吐露された生の声が抜粋されており、興味深い。例えば、被災者のうちにはやることを見失い、閉じこもりがちな人（男性が多いようだ）がいる一方、支援に「ありがとう」と言うばかりでなく、「ありがとう」と言ってもらえるようになることを期す人の想いも語られている。

職員と住民の多くを失った被災自治体にとって、住民の生活再建だけでなく、まちづくりや産業の復旧と創出といった、日頃考えもしなかった難問の数々に急いで対処せよと言われても不可能に近い。だからといって国や県、あるいは東京のコンサル会社に丸投げするのは安易すぎる。結局は地域・コミュニティ主体の復興でなければ愛するに足る郷里とはならないであろう。この被災地の主体性をめぐる二律背反の中でどうすればよいのか。

本報告書は、「被災者の被災者による被災者のためのまちづくり」を求めて止まない。想像を超える困難の中で起き上がり、ブレイクスルーを見出しつつある各地と各分野での積極的な試みに数多く言及している。

地元主体の復興を熱く呼びかけながら、地元だけでは復旧すらままならない現実を踏まえて、本報告書は国と全国民の継続的支援を求める。ただ、それが「国の国による国のための」上からの支援となってしまうとは、地元は「ありがとう」と言い続けるだけの存在となる。国は間接的手法を重視すべきである。地元の人々が復興過程に参画し、官民にまたがる広い人と人のつながりができる場と仕組みづくりに力を注ぐべきである。その際、自発性に富む民間の中間支援者の育成・活用に意を用いるべきであることを、格別に強調する本報告書である。

多岐にわたる豊かな内容については、本文を読んでいただく他はないが、本報告書のメッセージを一言で言うなら、現地住民と自治体、県と国、そして民間の多層的な支援者たちとの連携と協働の提唱である。それが一片の抽象論に留まらない重みを持つのは、このグループの活動自体がそれを実践しているからである。

19年前の阪神・淡路大震災は、防災・減災のシンクタンク「ひょうご震災記念 21 世紀研究機構」（「人と防災未来センター」、「こころのケアセンター」はその中核）を生んだ。自ら大震災で苦闘しただけに、東日本大震災の悲惨をわがことと感じる研究機構の二人の副理事長（清原桂子氏と室崎益輝氏）は、東北の復興を担う現地の識者やリーダー 24 名に呼びかけて委員会を組織し、先述のように 44 回の復興円卓会議を開いた。そこには被災者と支援者だけでなく、地元市町村、県と国の行政職員も出席して生の声を聞き、討論に参加したのである。ともすれば内輪に閉じこもりやすい日本社会、タテ割の中での仕事に終始しやすい行政が、それを超えて知り合い、復興という共通の課題について意見交換する貴重な機会となったと思われる。

復興といえば、通常、まっ先にまちづくりと産業の復興が両輪として意識される。本報告は、そうした常識に挑戦し、人々の生活復興に圧倒的な比重を与えている。阪神・淡路大震災に際しては、被災した個人の住宅再建に国費を投ずることは許されなかった。それに苦しんだ経験者の一人として、人間の復興を中軸に据え、女性や子どもや要援護者の尊厳と主体的役割を訴える文章には、日本社会もここまで来たことの感慨を禁じ得ない。

本報告書からにじみ出ているものは、全国民によって被災地を支えぬきたいという共同体的な精神であり、それを観念論に留まらせず実施可能な対処ノウハウを求めて止まない、根深いプラグマティズムを伴った人間愛ではないかと思う。

このような活動を推進し、また協力いただいたすべての方々に敬意と感謝を捧げたい。

2014（平成 26）年 3 月

# 第1章：暮らしと生きがい

1. 復興は、復興に取り組む「今」を生きがいをもって暮らせること。
2. 先が見えないストレスには、復興過程への参画のルートを。
3. 「することがない」という声には、支援する側になる「役割」をもてるしかけを。
4. 閉じこもりがち、寂しい気持ちには、①戸別訪問（見守り）、②仲間づくり、③具体的な生活サービス、を組み合わせる。
5. そのための、場所、人（キーパーソン）、仕組みが重要。

## 第1節：被災者の今の暮らしと生きがい

東日本大震災から3年がたち、被災地では、少しずつ災害公営住宅や自宅再建等恒久住宅への移行がすすんでいくと同時に、移行した被災者にとっては新たな地での暮らしをどうつくっていくのか、また、避難先の仮設住宅等に住む被災者にとっては、居住者が減っていく中での現在の暮らしとこれからについてどうしていくか、双方の課題が併存する時期に直面している。

大災害からの復興の過程では、将来の復興のために今は苦しくてもつらくても頑張らねば、と思われがちだが、そうではなく、復興とは、復興に取り組む「今」を生きがいをもって暮らせること、と考えたい。そう考えれば、重要なのは、復興の過程（プロセス）そのものであるといえる。

### (1) 復興過程への参画のルート

復興円卓会議では、多くの被災者の方々から、先が見えない、これからどうなるのか見通しがつかない、仕事・住まい・親のこと・子どものことなどいろんなことがいつ頃にふりかかってきて整理できない、という不安の声がきかれた。大きな災害になるほど、復興の全体的進捗状況を共有することが困難になり、自分自身についての生活復興の見通しをたてることがむずかしくなることは、これまでの災害でもみられたことである。

しかし、今の状況と先の見通しがわからないことがストレスや不安になっているのであり、被災者1人ひとりが復興の主人公としてその過程に参画できるルートをどう確保するかが重要な課題になる。

戸別訪問や相談事業も、その窓口として非常に大切なものであるが、仮設住宅の個々の被災者に対する個別の対応で閉じてしまうと、住民同士と一緒に復興について話し合い、つながりをつくっていく過程や、仮設住宅や災害公営住宅の中だけでなく、その周辺地域と、同じ住民としてつながっ

- 先が見えないことが不安、これからどんな暮らしになるか、見通しがつかない。
  - 「ありがとう」と言うばかりでなく、「ありがとう」と言ってもらえるよう、人の役に立ちたい。このようになった福島の私たちにしかできない発信をしたい。
  - 毎日、やることがないと、生きがいがない。
  - 仮設の男性はすることがなく、閉じこもりか、お酒で弱ってきている。
  - 住民主体の地域活動を支える拠点・場がない。
- （「復興円卓会議」より）

ていく過程が失われてしまうことに注意する必要がある。

既に、被災者自身からの「支援慣れせず、住民主体の活動をつくっていくときだ」という指摘も各地できかれた。その鍵となるのは、住民が集まることのできる「場所」と、担い手となる「人」と、そのための「仕組み」である（次節参照）。

## (2) 「役割」と、人の役にたてている実感

また、被災者の方々からは、これまで多くの人に助けられてきたが、助けをもらうばかりでなく、人の役に立ちたい、することがないのがつらい、という声も多くあった。

岩手県山田町では、店舗をなくし、仮設住宅に住む高齢女性が、NPOが寄付金でつくった仮設の駄菓子屋の店番として、生き生きと活動されている報告があった。福島県のNPO法人理事長からは、「小さなやりがい」が大切であることを活動の中から学んだという指摘があった。被災者が「できないこと」ではなく、「やりたいこと」を応援することの楽しさにふれた、宮城県サポートセンター職員の話もあった。

常に支援される側にあるのではなくて、支援したり、支援されたりの関係づくり、「役割」があること＝人の役にたてている実感が得られるしかけへの工夫が重要である。

## (3) 戸別訪問と仲間づくり、具体的生活サービスの組み合わせ

被災者は誰でも、つらさや寂しさを抱え、閉じこもりがちになる。①安否確認と相談のための戸別訪問（見守り）とともに、②仲間づくり（地域づくり）のためのさまざまな事業やイベント、そして必要な場合には③買物支援などの具体的生活サービス、の3つを組み合わせ取り組んでいくことが重要である。そうした取り組みの中から、さらに専門的な対応に迅速につなぐ必要がでてくる場合もあり、また逆に支援する側になってもらえる場合も出てくる。

○何もないところで、ただ「仲良くなりましょう」ではなく、何かを一緒にすることでコミュニケーションをつくっていくことが重要で、コトンの農作業を、沿岸部で農業をしていた方を先生に行ったり、商業者と一緒のイベントをしたりしている。「小さなやりがい」が大切だ。

（吉田恵美子・NPO法人ザ・ピープル理事長、ふくしまオーガニックコットンプロジェクト）

（「復興円卓会議」より）



【阪神・淡路大震災（1995年1月17日）・生きがいづくり3事業（兵庫県）】

○いきいき仕事塾（1996年度～現在）12回連続、小物づくり・園芸・健康づくり・地域づくりの4コース（96～99年度）、修了生（現在15,179人）による「いきいきネットワーク」の活動



○フェニックス・リレーマーケット（96～99年度）83回、1,500グループ出店

○高齢者語り部・昔の遊び伝承事業（96～99年度）2,670人の高齢者から26,650人の子どもたちへの伝承（有償）、403回





## 第2節：そのための場所、人、仕組み

### (1) 場所

阪神・淡路大震災においても、48,300戸の応急仮設住宅(1995年8月～2000年3月)に232カ所つくられた「ふれあいセンター」、及び42,911戸の災害公営住宅等に221カ所つくられた「コミュニティプラザ」が、被災者・支援者・行政職員などの集まる復興拠点として大きな役割を果たしてきた。

東日本大震災においても、応急仮設住宅に設置された集会施設や公民館などの公的施設、また、建築家等による「釜石みんなの家かだって」(運営は、NPO法人アットマーククリアス NPO サポートセンター)など民間の力によって設置された復興拠点が活用されている。

しかし、津波によって多くの施設が失われた中で、支援されるだけでなく、住民主体の地域活動に移っていきたくとも集まる拠点・場所がない、という声も、復興円卓会議の中で多くきかれた。今後、身近なところで集える場所を、①公的施設の一角を活用する、②民間施設・企業や商店街等のスペースで使わせてもらえるところを公募する、③既に市役所や団体などで行われているように、民間の土地の借用も含めて、時限で仮設のプレハブの建物をつくる、④どうしてもやむをえない場合は、当面、テントのような可動式のものも使う、といった様々な工夫で整備することが早急に必要であろう。

地域の身近なところでの集まる場所とともに、広域拠点となる場所の役割も大きい。阪神・淡路大震災では、神戸市三宮駅前の交通至便な企業の更地を借りて、「阪神・淡路大震災復興支援館(フェニックスプラザ)」が、震災1年半後の1996年7月から、7年後の2002年3月まで仮設で設置され、土・日含めて開館されて、民間・行政含めて多くの人々の情報交換・情報共有と人間関係づくりの拠点となった。そこで頻繁に会合が繰り返されることで、被災者リーダー同士や支援者、行政職員たちが、顔の見えあう関係をつくり、時間とともにどんどん動いていく現場の全体状況を知り合い、それに対する具体的なプログラムを共有しながら広げていく場所となると同時に、県外避難者などにとっても、帰郷するたびに現在の状況を知るために立ち寄る場所になった。

### (2) 人(キーパーソン)

集える場所を用意することとともに、その場所を活用して活動を展開していくためには、鍵となる人(キーパーソン)を見つけることが重要である。自治会役員、社会福祉協議会職員、民生児童委員、NPOなどの中からキーパーソンが見つかったら、その人の所属する組織を中心に、関係団体、大学、企業など、志をともにする「人」から「人」へ人脈を辿って、協力団体・グループ



【釜石みんなの家かだって(2012.6)】



【阪神・淡路大震災復興支援館(仮設)(1996.7～2002.3)】

を広げていく。そうした協力者が広がることによって、お茶会、食事会、手芸教室、健康教室、料理教室、絵手紙教室、行政相談会など、アイデアを出しあい、分担を決めて、メニューを増やしていくことができる。

石巻市仮設大橋団地では、自治会役員と市保健師・栄養士が、看護協会、ダンベルクラブ、歯科医師会、食生活改善推進員、企業、大学、生活支援相談員等とネットワークを組み、多彩なカリキュラムで、男性たちの参加増と自主グループづくりに成果をあげている。

お茶会や行事への参加呼びかけは、最初は戸別訪問による声かけや戸別配布のちらしで行うが、参加した人を個別に誘って受付や会場設営を手伝ってもらい、運営にもかかわってもらえる人を広げていければ、さらに口コミで参加者が増えていくことになる。

### (3) 仕組み

福島県郡山市仮設住宅内の富岡町生活復興支援おだがいさまセンター（富岡町社会福祉協議会）では、駐車場のルールづくりやゴミの分別などについての話し合いからスタートし、福島大学うつくしまふくしま未来支援センター等と協働して、畑仕事、ものづくり事業、足湯事業、学びの支援事業、「語り人」事業などの「生きがい希望づくり事業」に取り組んでいる。

暮らしの不便については、そうした不便が潜在化せず表に出てくる仕組みも大切である（第15章参照）

が、既に、多くの高齢者が困難を抱えている買い物については、例えば、NPO 法人参画プランニング・いわてによる買い物代行と安否確認を兼ねた「芽でるカー」事業が、岩手県沿岸部5市町村において、盛岡市委託事業として（厚生労働省緊急雇用創出事業を活用）、地元の女性たちを雇用して行われてきた。また、大槌町社会福祉協議会（北上市社会福祉協議会協力）がヤマト運輸等と協働ではじめた「まごころ宅急便 in 大槌」は、電話で社協に品物を注文し、スーパージョイスが品物をそろえ、ヤマト運輸が配達。配達時にドライバーが利用者の体調や困りごとをきいてその情報を社協に届ける「安心見守りサービス」を、あわせて実施している。岩手県社会福祉協議会がサポートし、他地域、地元商店への拡大も検討されている。

復興円卓会議においても、他地域で活用している事業や具体的な仕組みをきいて、自分のところでもできないかといった検討につながっている例が少なくない。県域のような少し広域での分野横断的情報交換・交流の仕組みの一層の強化が望まれる。

（清原桂子・田端八重子）

### 【平成25年度大橋メンズクラブカリキュラム（宮城県石巻市仮設大橋団地2）】

1～4回	玄米ダンベル体操
5回	男の料理教室、ワンポイント講話
6回	体力測定、琴演奏
7回	お口の健康
8回	ストレスとつきあうには コーヒータイムと 簡単おやつ
9回	男の料理教室、 ワンポイント講話
10回	スクエアステップ
11～12回	男の料理教室、琴演奏

（毎回、血圧測定、おらほのラジオ体操）



# 第2章：健康づくり

1. 健康づくりを推進するために、いつでも、どこでも、なんでも相談できる場と語れる場、交流できる場が必要。
2. 健康づくりに関する多職種連携によるチーム支援と、人材の確保。（医師、看護職等保健医療専門職、福祉職等）
3. 健康増進、疾病予防、重症化予防、介護予防を含めた健康づくり対策が大切。

## 第1節：直面する課題と対応例

震災から3年が経過し、仮設住宅などでの避難生活が中長期化する中で、被災者の健康についての課題が顕在化してきている。健康づくりを進めるにあたっては、まず健康問題が何かを知り、健康調査や被災地での円卓会議などにより被災者のニーズを把握し、地域に適した支援計画を進めることが重要である。健康問題は生活再建の状況により長期化したり、個人差が見られる。計画の立案にあたっては、被災者一人一人が自分の健康にどう向き合うか、どうすれば健康の維持、増進を継続できるかについて考えるために、被災者の思いを大切にしつつ、個別支援だけでなく健康な地域づくりへつないでいくことが大切である。

### (1) 健康問題の現状

被災地では、健康問題について、現在次のような相談事例が多く報告されている。

- ① 疾病をもった高齢者、特に独居高齢者の未受診、治療中断、持病の症状悪化
- ② 高血圧、糖尿病、高脂血症など生活習慣病の増加
- ③ 不安、不眠、抑うつ状態、閉じこもり（特に男性たちのひきこもり）、意欲減退、孤独感・喪失感の継続
- ④ PTSD（心的外傷後ストレス障害）、アルコール関連問題
- ⑤ 生活不活発病の増大
- ⑥ 子どもの肥満
- ⑦ 育児不安

これに対し、仮設住宅等において、仲間づくりのための各種講座やイベントなどが開催されているところだが、あわせて、健康について、いつでも、どこでも、なんでも相談できる場、語れる場、交流できる場の拡充が必要である。



【兵庫県看護協会「まちなかの保健室」  
上はスーパーマーケット、下は復興  
公営住宅で】



### (2) 「まちなかの保健室」

#### ① 阪神・淡路大震災後の取り組み

阪神・淡路大震災では、「孤独死」（独居死）を防ぐため、

兵庫県看護協会に委託して仮設住宅や復興住宅へ訪問活動をする「健康アドバイザー」事業、看護ボランティアによる「まちの保健室」事業を実施した。「まちの保健室」は、住民が気軽に健康相談、健康チェック、介護相談等ができるよう、各地への出前相談を行うもので、県看護協会、県・市町保健師、県内看護系大学による三者協働の仕組みとして立ち上げられた。現在では、被災地外を含む全県下で、復興公営住宅集会所はもとより、駅、郵便局、公民館、スーパーマーケットなど、約600カ所で展開されている。（登録看護師は、現在1,820人、8割が現職看護師である。）

## ②東日本大震災後の取り組み

宮城県では、宮城県看護協会に「被災地健康相談支援事業」を委託、仮設住宅等での健康相談を実施している。高血圧、高脂血症、糖尿病などの生活習慣病に加え、運動不足による関節の痛みや生活不活発病、精神的・身体的不調などの訴えが多く、相談者の9割が60歳以上であり、1人暮らしの割合も高い。石巻市では別途、宮城県看護協会に委託して「まちの保健室」（3カ所）や仮設住宅での健康相談（5カ所）を行っており、看護師との間で顔の見える関係がつけられてきている。

福島県においても、仮設住宅集会所等における住民向け健康増進事業や保健師・管理栄養士による個別家庭訪問に加え、福島県看護協会等に委託し「被災者健康サポート事業に係る保健医療専門職活用による市町村等支援事業」を実施している。県栄養士会や県歯科衛生士会とも協働し、健康状態の把握、保健指導、受診指導などとともに、調理実習や試食会、栄養指導、口腔ケア指導等が行われている。県看護協会の6支部で実施されている「まちの保健室」にも、多くの住民が参加している。

岩手県においても、各種健康増進事業とともに、岩手県看護協会に、被災市町村が実施する被災者健康支援への看護師派遣を委託。別途、「まちの保健室」を、盛岡市と宮古市で開催している。

## (3) 多職種連携

被災者の「生活の質が低下しない」ためには、疾病の治療、回復、重症化の予防が大切であり、「今の状態から後退しない」ための取り組みが必要になる。急激な少子高齢化が進む中で、生活習慣病予防や介護予防、認知症予防も喫緊の課題である。避難生活が長引いて、疲労とストレスが蓄積されており、子育て支援や精神保健福祉対策、児童や高齢者への虐待防止対策も、重要である。

医師、看護師・保健師、薬剤師、理学療法士、栄養士、歯科医師・歯科衛生士、社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士など多職種が互いに連携しあい、社会福祉協議会や自治会等との定期的な情報交換会やケーススタディなどを通して、常に顔の見える関係をつくっておくことが必要である。

- 運動不足で足が衰えている。女性はラジオ体操など体を動かすが、男性は閉じこもっている。
- 高血圧、糖尿病と言われたが受診していない。健診の知らせが来るが、足がないので行けない。
- 仮設の男性はすることがなく夜も昼も寝ているか、酒を飲んでいる人が多い。
- ひとり暮らしの高齢者は、夜間急変しても誰もわからないことがある。
- 先が見えない不安、部屋が狭いためのストレスがある。

（「復興円卓会議」より）



【宮城県看護協会「まちの保健室」】

## 第2節：人材の確保と健康づくり対策

### (1) 医師、看護職等の確保

#### ① 医師不足

超高齢社会の到来で、医療と介護の連携のニーズが高まるとともに、疾病構造が変化する中で、「病院完結型」の医療から「地域完結型」へと転換していこうとしている。病院・病床機能の役割分担を通して効果的・効率的な医療提供体制をつくっていくために、病院機能の分化と連携強化が図られているところである。あわせて、在宅医療の体制整備についても、進めていく必要がある。しかし、今、地域医療を担う医師は不足しており、地域医療の崩壊が言われて久しい。各都道府県では、保健医療計画改定にあたり、医療人材の不足・偏在対策がたてられ、それぞれの地域性を勘案した独自性のある施策が取り組まれている。

宮城県では、東北大学病院総合地域医療教育支援部が創設され、医師の犠牲心に頼らない仕組みづくりとキャリア形成支援の取り組みが展開されている。今後、この仕組みがうまく循環すれば、被災地域だけでなく全国のモデルとなるだろう。

今後、日本看護協会が認定する専門看護師、認定看護師という、看護師のスペシャリストとの連携も、活用されていくと思われる。

#### ② 看護職等不足

看護職の不足は全国的課題であり、少子高齢社会の進展により、一層深刻になってきている。特に、被災地においては、津波による犠牲や原発事故による流出など、従来からの看護師不足に拍車がかかっている。被災3県においては、従来からナースセンター事業の一環として無料職業紹介事業が展開されているが、ナースセンターへの登録が個人の自由意思によることから、登録者は少ない現状がある。

離職防止対策では、法律の一部改正により、研修の努力義務化が謳われ、2010年度より新人看護職員研修事業が開始された。さらに、全国に71万人といわれる潜在看護職員の復職を促進する事業、看護職員等の勤務環境の改善に向けた支援として、同年より開始された「雇用の質向上」に向けての取り組みがある。

2013年度は、ハローワークとの連携事業として、全国で3県（福島県・富山県・兵庫県）がモデル事業を行っている。ハローワークの強みとナースセンターの強みを活かした本事業が、他県にも広がっていくことが望まれる。岩手県では、2011年度より、「被災地の看護職員確保定着対策事業」を岩手県看護協会に委託している。また、ハローワークとの連携による就労相談、看護のしごと相談で、看護職の確保が少しずつ進んでいる。これらの事業の継続と拡充が必要である。また、保健師については、被災者に対する巡回保健指導などの各種健康支援活動により、被災者の健康状態の悪化を防止する重要な役割を果たしていることから、被災地健康支援事業による人材確保が期待される。

地域の在宅医療・介護の充実には、今後、訪問看護ステーションの活用を含む地域包括ケア（第3章参照）の視点から考えていく必要があるが、福祉人材の確保も大きな課題である。現在被災地で活動している生活支援相談員などの地域人材の活用も検討していく必要がある。

## (2) 健康づくり対策

被災者が仮設住宅や災害公営住宅へ移行し、生活復興を進めていく中で大切なことは、被災者の主体性を重視した健康づくりの推進である。被災者が自分の健康観に基づき、自立した健康生活が送れるよう、ネガティブヘルス（病気にならないように）からポジティブヘルス（いきいきと生きる）への支援が重要である。そのためには、①住民一人ひとりが自らの健康をセルフコントロールする力を高める、②地域の健康づくり活動を強化する、③健康づくりを実践する環境整備等コミュニティづくりを重視した健康づくり対策、が必要である。まさしく健康なまちづくりである。

被災者と行政職員がパートナーシップを築きながら、住民の「生活実感」を健康施策に反映させていくコミュニティ・ミーティングの手法を活用し、地域へ出向いて個人やコミュニティのエンパワメント（力をつける）を促進するとともに、そこで出てきた住民の健康ニーズに対応した健康づくり施策を市町村復興計画に盛り込んでいくことが大切である。

### ① 個別支援体制の強化

- ・被災者は、仮設住宅から災害公営住宅や自宅へと生活拠点が移っていくことから、心身の健康リスクの高い人については広域的なフォロー体制を整備する。
- ・生活習慣病予防、生活不活発病予防を中心に生活リズムをつけ、自分で健康管理ができる場所を整備する。（「まちの保健室」等の健康相談、栄養士による栄養相談、医師による医療相談、各種健康講座、ラジオ体操、ウォーキング等）
- ・乳幼児健診、特定健診等通常の保健事業の中にメンタルヘルスの視点を入れて、早期にサポートする体制を整備する。

### ② 健康なまちづくり

- ・コミュニティ・ミーティングに参加する人たち（住民、行政関係者、専門職）が地域の健康問題を明確にし、それに向かってそれぞれが取り組む解決策を考えるために、お互いにパートナーシップを発揮する。
- ・健康生活を妨げている要因を分析し、課題解決に向けて住民が考え行動する。  
例えば、生活習慣病の予防では食習慣の改善や減塩への取り組みについて、ミーティングをして実践していく等。
- ・健康教室、料理教室（男の料理教室）など・・・好事例として石巻市大橋メンズクラブの健康教室がある（第1章参照）。
- ・介護予防・認知症予防を目的に介護予防教室を実施し、住民同士のコミュニケーションを図る。
- ・住民同士のふれあいや見守りを含めた活動を推進し、地域力を高める。

健康なまちづくりは、住民一人ひとりが健康づくりの主人公であることを大切にしたい、安全で安心できるまちづくりである。被災地が直面する課題は、今、少子高齢化がすすむ全国が抱えている課題でもあり、健康なまちづくりのモデルとして被災地が発信できる取り組みの推進を期待したい。

（大森綾子・真覚健）

# 第3章：地域包括ケアと地域づくり

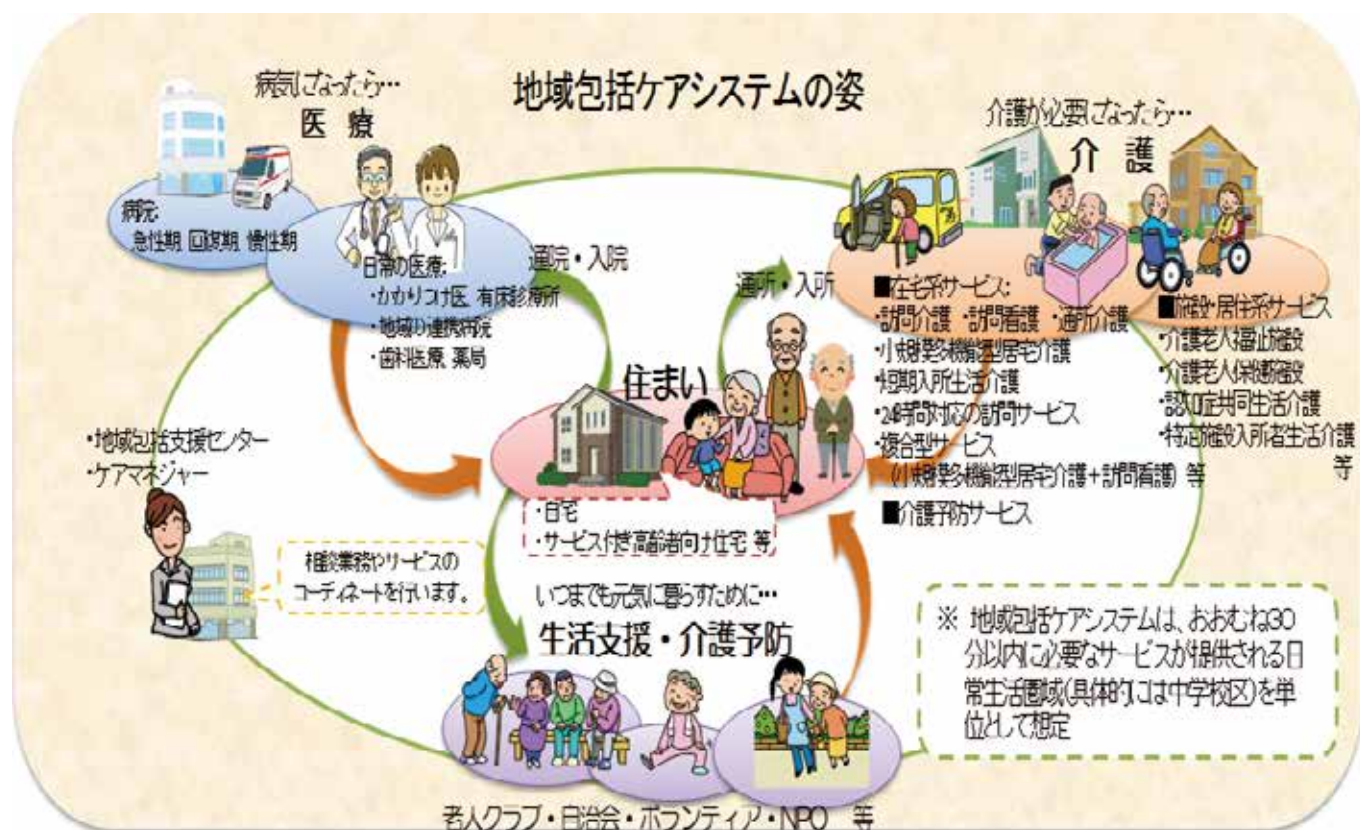
1. 復興過程（プロセス）での医療・介護事業については、地域包括ケアシステムの概念で、いつまでも元気に暮らせるまちづくりのビジョンを描く。
2. 県・市町村社協や介護等サポート拠点などに配置された生活支援相談員は、地域社会資源として継承する。
3. 立ち上がった数々の住民主体の活動を、介護予防・生活支援等の地域支援「総合事業」に位置づけ、雇用や社会参加の機会につないでいく。

## 第1節：地域包括ケアシステムの考え方による、まちづくりのビジョン

長びく復興過程（プロセス）での、生活不活発病など被災者の心身の健康状態の低下傾向に対し、医療・介護等にかかる「今」の様々な活動を地域包括ケアシステムの考え方で、持続可能な福祉のまちづくりにつないでいくことが求められている。進行中の、復興にかかる医療・介護・介護予防・住民支援活動等を、在宅での生活を支える体制に構築できるよう、わが町の「地域包括ケアシステムビジョン」を描き、誰にもわかりやすく共有できるようにすることが大切である。

### (1) わがまちの地域包括ケアシステムのビジョンを図にしてみる

#### ①厚生労働省の描く地域包括ケアシステムの姿



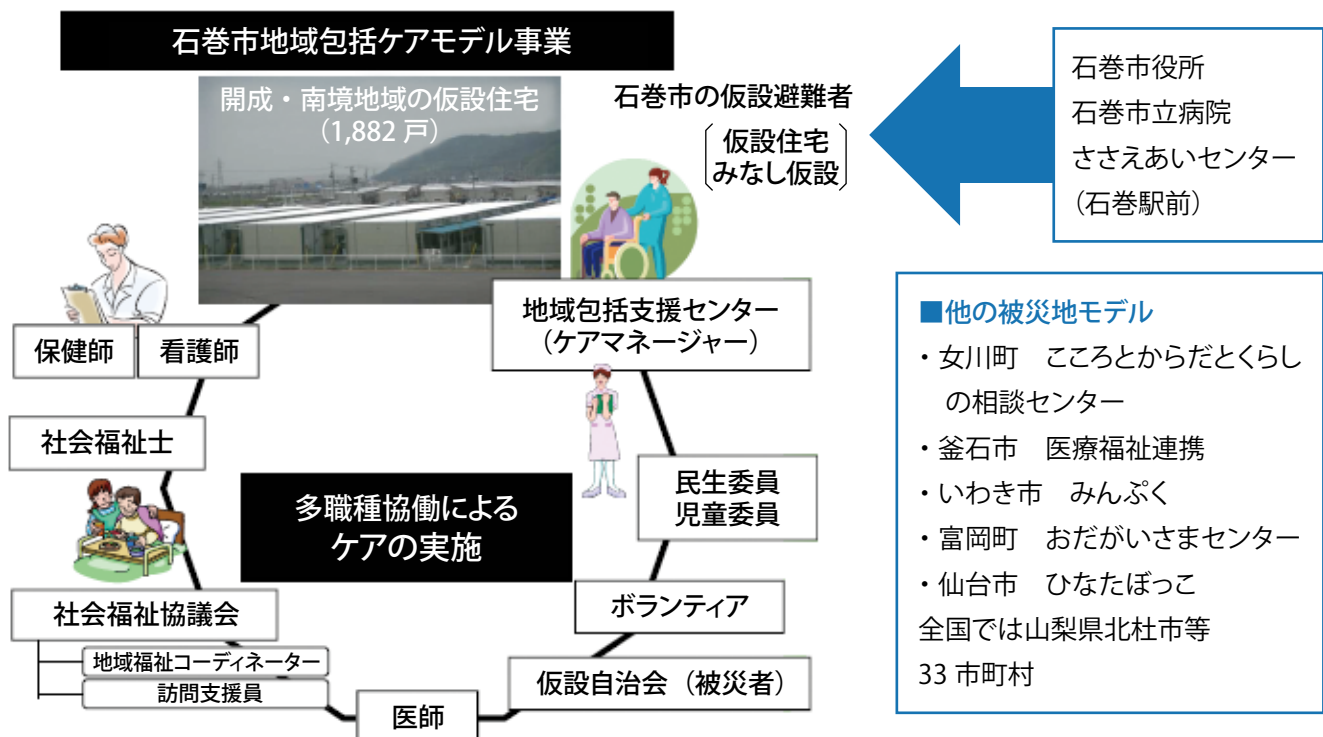
厚生労働省のこの図は、要介護状態になっても住み慣れた地域で尊厳をもって暮らし続けられるよう、2025（平成37）年を目途に「医療・介護・介護予防・生活支援・住まい」が、住民のつながりや支え合いを基盤に包括的に整備されることを促す方向性を描いている。

これらは保険者（市町村）の主体性に基づき策定されるもので、社会保障審議会介護保険部会では、市町村が2017（平成29）年4月までに新しい介護予防・日常生活支援総合事業（新しい総合事業）を開始する方向で検討されている（2013（平成25）年11月）。本図は住まいを中心としているが、すでに策定済みの復興まちづくり計画の地域福祉版を書き換える等、市町村の地域特性や実情に応じアレンジすればよい。ただしこれまでのように専ら「提供する」サービスのみではなく、本人の能力を引き出したり、住民が生きがいをもって支える側に回れる体系として整えることを強調したい。「地域の役に立ちたい」住民の意向を受けとめる機会でもあり、わかりやすく親しみやすいビジョンをまずは掲げることで、目指すべき方向性を可視化してみよう。

## ②石巻市における地域包括ケアモデル事業

石巻市では、「新しい東北」の創造先導モデルとして、石巻市地域包括ケア推進協議会によるモデル事業を実施している。中核機能を「多職種協働による包括ケアの実施」に置き、24時間対応の在宅医療・看護・介護・予防等の多職種連携システムの構築をめざしており、「開成・南境地域仮設住宅」（1,882戸）に包括ケアセンターを開設した。

2014（平成26）年度以降は、災害公営住宅等に地域包括ケアの拠点を設置し、仮設住宅も含めた対応ができる体制に、さらにバックアップする基幹拠点として「ささえあいセンター（仮称）」





を整備、市役所や石巻市立病院と連携しつつ地域包括ケアを全体的にコーディネートする計画である。仮設住宅での被災者支援の仕組みを、その後の地域包括ケアにつないでいく構想である。

## (2) ビジョン策定のすすめ方

石巻市では、地域包括ケア推進協議会の設置→関係機関等からの情報収集→ビジョン策定→地域包括ケアシステム推進計画（基本構想）の策定→事業実施計画の策定→予算化→計画の実施→各機関で評価→推進協議会での評価→次年度計画に反映、といったPDCA（計画→実行→評価→改善）を描いている。

推進協議会のリーダーシップは市町村であるが、専門家集団のみの議論ではなく、新しく活動を始めたNPOや自治会組織等の参加で、住民本位の実践につなぐことが肝要である。

まずは勉強をしてじっくり取り組みたいといった市町村が多いが、全体的な動きになっていなくても、今関係ができているところを起点に、民間主導でも非公式でも、自由な円卓会議形式で意見交換することから始めたい。

## 第2節：生活支援相談員を、地域資源として継承

県・市町村社協や介護等サポート拠点などに配置された生活支援相談員の活動は、個別訪問による見守りなどの「個別支援」のほか、仮設住宅に付設された集会所や介護等サポート拠点などを活用してのお茶会、借上げ賃貸住宅（みなし仮設）に暮らす人たちを対象にした集い、仮設住民やみなし仮設住民と周辺地域住民との交流、などつながりをつくる「地域支援」となっている。

地域によって異なるが、生活支援相談員には、初めて対人援助の仕事に携わった人たちも多く、一定の研修が求められる。ただ、被災当事者であり、日々相談・支援の実務に携わって経験を重ねていることから、所属組織でのOJTや集合研修、介護初任者研修等の資格取得を通じて、介護・福祉人材として底上げが図られてきており、今後仮に介護・福祉の仕事に就かなくとも、地域社会における支え合いの住民リーダーとしての活躍も期待される。

### (1) 震災後配置された生活支援相談員の今後

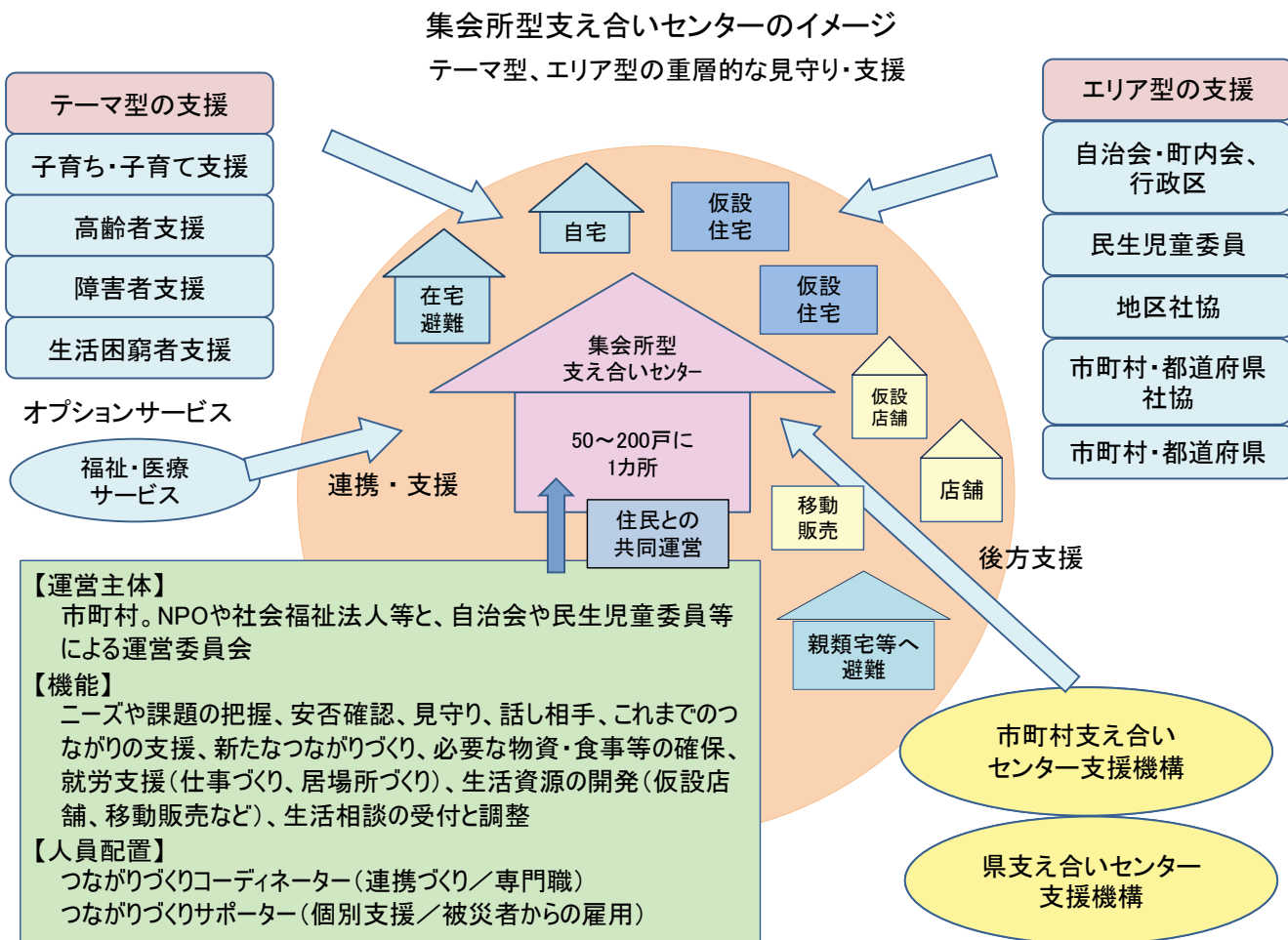
県・市町村社協等に配置された生活支援相談員は、岩手県では20市町村に189人、福島県では29市町村に202人である。加えて、岩手県では「介護等サポート拠点」27カ所に119人、福島県では「高齢者等サポート拠点」26カ所に232人が配置されている。宮城県では、サポートセンターが14市町に61カ所設置され、相談員等が813人活動している。（2014（平成26）年1月直近）そのほか復興支援員等も活動している。

復興のための相談員等は、これまで緊急雇用等の単年度ごとの雇用であったが、岩手県の幾つかの市町では、2014（平成26）年度から総務省「復興支援員」制度を活用し、複数年度継続して支援員を確保する動きもある。阪神・淡路大震災の経験からも、災害公営住宅等に転居してか

らも、個別支援とともに新たなつながりづくりの支援が必要であり、仮設住宅での活動を今後の災害公営住宅等恒久住宅での活動につなぐことが大切である。

## (2) 住民が主体になって支え合う拠点と、24 時間 365 日を意識した支援体制のある拠点の配置

仮設住宅における介護等サポート拠点で蓄積されたノウハウを、恒久住宅移行後も暮らしの身近なセンターに継続・発展できれば、図のように、集会所を中心に最小単位で地域包括ケアシステムが実現する。



【小地域における住民が主体となった地域包括の基本形のイメージ (NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター)】

## (3) 支援員の支援体制とステップアップのための新たな研修体系

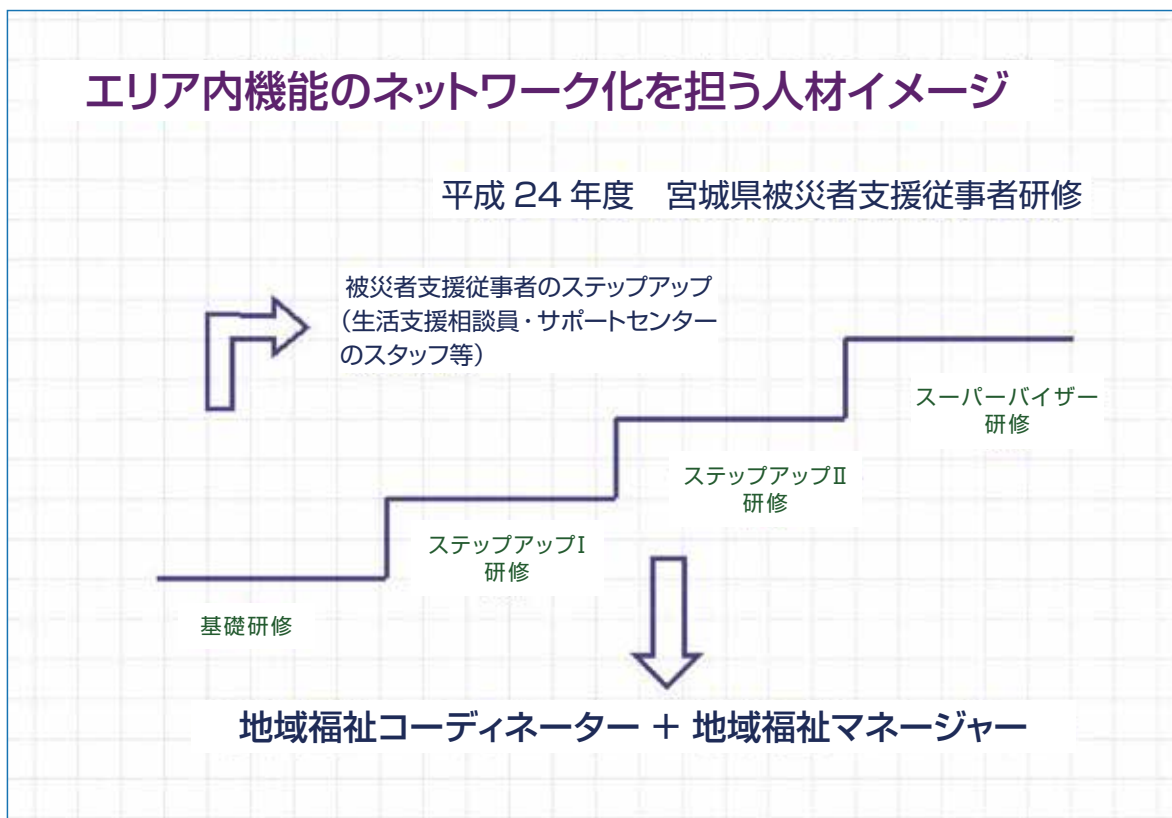
宮城県では、2011(平成23)年9月に、介護等サポート拠点の運営支援並びに同拠点や市町村社協等に配置された生活支援相談員への情報提供や研修を担う「宮城県サポートセンター支援事務所」(宮城県社会福祉士会受託)を設置した。県や県社協のほか、専門職団体、被災者支援を担うNPO等が参画し、県域で被災者の生活支援を官民で支え合う支援体制を整えたところである。

支援事務所は日常的に現場を訪問し助言や関係機関を調整するほか、研修の実施や情報提供などに取り組んでいる。2012（平成24）年度には、いずれ雇用期間の終わる生活支援相談員に、確保が困難な介護など福祉の仕事に就いてもらえるよう、「介護職員初任者研修」の受講支援（宮城県介護福祉士会受託）を、2013（平成25）年度には「地域福祉コーディネーター研修」を開発・実施し、個別支援と地域支援の両視点をもった人材育成にも力を注いでいる。

岩手県や福島県においても、同様の介護・福祉人材育成に取り組んでいる。

元気な高齢者から介護が必要な高齢者まで地域で一体的に支え合いのしくみをつくれるよう、地域住民の担い手や足りないサービスの創出に当たる人材として大いに期待したい。

### 【2012（平成24）年度宮城県被災者支援従事者研修体系】



### 第3節：住民主体の活動をつなぐ

被災各地でたち上がった住民主体の支え合い活動を、社会保障審議会の提案を受けた「新しい介護予防・日常生活支援総合事業（新しい総合事業）」に組み込むべく、公的サービスに応えられる内容に発展させる検討が必要である。各地で実践されている見守り、買物・外出支援、居場所や小さな仕事づくりは、いずれも住民による住民のための活動で「新しい総合事業」に対応するものばかりである。その真髄は、支える人・支えられる人を固定化することなく、どのような状態になっても役に立つ能力を見出す社会でもあり、住民の社会参加や雇用にもつなぎたい。

#### (1) 地域で生み出された支え合いや助け合いの実践を必要に応じて事業化

社会保障審議会介護保険部会では、訪問介護（ホームヘルプ）と通所介護（デイ）は新しい総合事業のサービスにすべて移行（2017（平成29）年度末）し、それ以外のサービスは予防給付によるサービス利用とする方向で現在検討されている。今行われている住民主体の復興支援活動を、移送等個別で専門性の高い活動は有償の生活支援事業へブラッシュアップさせ、居場所等一部は住民互助活動として継承することが望まれる。また新たな担い手層として、高齢者人口のおよそ7割とみられる自立した元気高齢者の参加が得られるよう、研修の充実といきがい就労としての基盤形成について、早期に検討が求められている。

#### ■介護予防や生活支援につながりそうな活動

- ① 男の居場所（気仙沼市）毎月男だけの親睦、皆で快適なごみ置き場を作ったよ
- ② 手づくり仕事（各地）手も口も動かしてつくってます、見事な地場工芸品に
- ③ いきいき農園（浪江町）沿岸部の農地活用、すごく楽しく食物と健康づくり
- ④ お茶っこサロン（相馬市）1日1回昼食を共に孤立を防ぐつながりづくり



⑤ちよこっと運動（南三陸町）ご当地流楽しい運動習慣は確実に介護予防

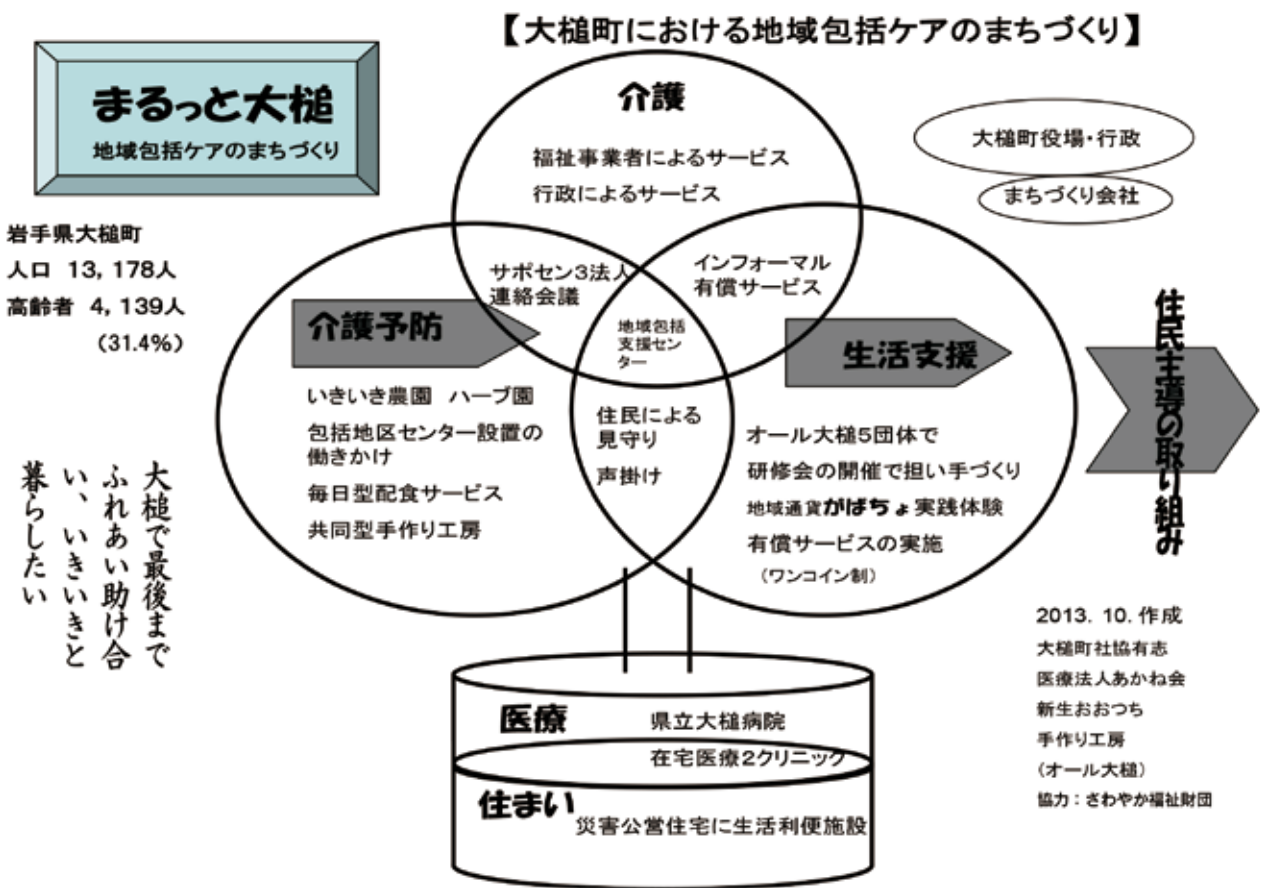
⑥こどもの遊びひろば（南相馬市）思いっきり身体を動かし羽ばたくぞー



宮城方式の寄り添い型生活支援相談員、石巻での地域福祉コーディネーター等は、その取り組みを通して、これらの活動をつないだり、さらには住民の参加促進、活動の創出をサポートするキーパーソンに発展していこうとしている。

## (2) 大槌町での介護予防・生活支援等の地域支援「総合事業」の展開

現在、住民が実施する様々な活動は、ほぼ無償もしくは経費のみである。新しい総合事業の検討が進められているが、復興過程で立ち上がってきたこれらの活動の財政基盤をどう支えていくのか考えていく必要があるだろう。



「まるっと大槌」は大槌町の住民団体の有志で描いた地域包括ケアのビジョン図であるが、「総合事業」への道筋や財源の目途はこれからの議論である。しかし、住民自らがビジョンを描き目標に向かう日々こそ地域包括ケアシステムづくりへのプロセスである。活動主体の持続性、住民参加の活動とサービスを創出する中間支援組織、基準の設定等課題はあるが、介護予防・生活支援等の地域支援「総合事業」に位置づけられる道筋を見出すため、堤福社会や社協等関係住民自身が講師役を務め、月1回の定例勉強会が始まった。民間と町・県と一緒に議論する協働の仕組みづくりに期待したい。

### **(3) 緊急雇用等短期財源から、地域支援「総合事業」への道筋**

介護保険事業における給付等には、要介護者1～5に給付される介護給付、要支援者1～2に給付される予防給付、それらに該当しない高齢者への地域支援事業がある。

地域支援事業は、要支援・要介護状態となることを予防すると共に、要介護状態等となった場合においても、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的としている。事業内容は、介護予防事業・包括的支援事業・介護予防日常生活支援総合事業・任意事業であり、その特徴の一つに、元気高齢者が高齢者支援のみならず、こどもや障害者を支援した時も活用できることがある。

市町村の介護保険事業計画において、今後計画する事業の中に、現在の復興にかかる生活支援活動や介護予防的な活動を組み入れることを提案したい。高齢者の活発な日常活動が要介護・要支援認定率を下げている事例は、和光市や大東市など多くの市町村で検証がすすんでいる。

これらの仕組みのキーパーソンとなる「生活支援コーディネーター」（仮称）の養成がいよいよ始まる。一部2014（平成26）年度で予算措置されているが、更なる財源措置について、早急に検討される必要があろう。

（池田昌弘・中村順子）



【宮城県仙台市での復興円卓会議】



【岩手県大槌町での復興円卓会議】

# 第4章：親子のたまり場づくり、子ども・若者の居場所づくり

1. 子どもが、安心して学び・遊べる場所を。
2. 若者には自己を表現し、やりたいことが実現できる場を。
3. 子育てする親が元気であることが大事。親を支援する仕組みを。
4. 親子のたまり場・若者の居場所づくりと支援の取り組みが必要。
5. それらを、産学民官の協働で支えていく仕組みを。

## 第1節：親子のたまり場づくり、子ども・若者の居場所づくり

### (1) 親子のたまり場

震災後、公園や公的施設も被災し、親子や子どもたちの日常的な地元の居場所が不足している。親子が安心して一緒に過ごしたり、親子が近隣の親子とともに遊んだり話をしたり交流したりできる場所の確保が重要である。特に幼い子どもを抱えた親にとっては、行ける場所が限られてくることから、身近なところにたまり場のような場所が必要である。親子が安心し、リラックスして過ごせる空間では、本音を吐き出し息抜きをして気持ちをリフレッシュすることもできる。

例えば、親子の「お茶っこサロン」（仙台市）は、親子がおもちゃを作ったり、手づくりおもちゃで遊んだりして楽しいひと時を過ごせる場である。「ママカフェ」や「ママサロン」は各地域で開催されるようになってきたが、乳幼児を抱える母親同士が気軽に交流できる場となっている。今後は、父親が子どもと一緒に参加しやすい場所も必要であろう。

#### ○（保護者や教職員は）子どもにどのように対応するか。

子どもの世界も大人の世界と変わらない。子どもの発するサインに気づく。温かく寄り添う心遣いで。まず傾聴。受容。日頃から信頼関係を築いておく。日頃から健康状況を把握し、個々の子どもの背景を知る。退行現象は当たり前と受けとめる。現状を受け入れるようもっていくことも大切。カウンセラーや精神科医など専門機関に相談できる体制を整備しておくことも必要。

- 1) ところに傷を持つ人の気持ちを否定し思い通りにしようとせず、そのままを受け止める。
- 2) 結果を早くもとめようとせずに、温かくゆったりと見守るように。
- 3) 継続的に、根気よく寄り添う気持ちで接する。
- 4) 傷ついた子どもが必要なことは「安心感」。
- 5) 子育て4訓
  - ①乳児はしっかり肌を離さず。 ②幼児は肌を離せ、手を離さず。
  - ③少年少女は手を離せ、目を離さず。 ④青年は目を離せ、心を離さず。

#### ○保護者・教職員のこころの問題に対応する。

大切な人の死は、自分も失ってしまう。落ち着いて見えても安心できない。「すぐに緊張する。親しいはずの人々とトラブルを起こす。他人から見たら何でもないと思う事柄に罪悪感を持ち、自分を追い詰める。アルコール依存症になる。暴言を吐いたりする。」といったときは、周囲の対応が必要。

（岩本しず子・元兵庫県神戸市立本山第2小学校長、「復興円卓会議」より）

## (2) 親支援・親育ち

生活への不安感や喪失感から、親自身のこころの余裕がなくなっている状況も見受けられる。

また、祖父母世帯と離れ離れになったり、親同士つながりもなくなって、子育てへのアドバイスや助けが得られない状況もある。

子どもを育てる親を支援することが子どもの支援につながる。親の成長を地域が支援していくことが重要である。子育ての悩みを気軽に相談できる相談窓口や、親子がともに仲間をつくることのできる子育て講座や子育てひろばの役割が大きい。

## (3) 子どもの遊び場、学びの場

子どもにとって遊びは、自己表現のひとつであり、ストレス発散の手段でもある。また、子ども同士のコミュニティを形成する機会でもある。イベントとしての遊び場と、子どもがいつでも自発的に行ける恒常的な遊び場が、相互補完的に機能することが大切である。

公園や放課後の小学校校庭などの屋外遊び場と、自由に集まれる室内遊び場があるが、前者については、宮城県石巻市の「プレーパークやっぺす・多世代交流駄菓子屋」など、後者については、福島県郡山市「ペップキッズこおりやま」や、商店街の一角につくられた宮城県気仙沼市の「みなみまち cadocco (カドッコ)」、鹿折復興マルシェ・コミュニティルーム」なども整備されてきている。

学びの場としても、岩手県陸前高田市等5市町20カ所で展開されている「学びの部屋」などがある(第13章参照)。

## (4) 若者の居場所

「学びの部屋」は、学びの場であると同時に中高生などが集える居場所でもあるが、こうした同世代で仲間と話をしたり、自由にそこにいたりすることができる場が必要である。若者たちが自ら運営に参加できる工夫も大切であろう。

- 子どもたちが遊んだり、運動したりする場所がない。遊び相手がばらばらになってしまった。
- 仮設に住む中高生が、自宅で勉強に集中できない。
- 祖父母や友人と離れ、親が相談できる人が周囲にいなくなってしまった。
- 親の育児力が低下。コミュニティの中で学べる場が必要。
- NPO 法人アスイク、一般社団法人パーソナルサポートセンター、みやぎ生活協同組合で「せんだい学びとくらしの安心サポート共同体」を結成し、仙台市と協働で、生活保護世帯等の中学生を対象として学習支援を実施。親の就労支援や家計支援等も。
- 仮設で隣人に気をつかう生活に、親も子どももストレス。
- 狭い仮設や震災後のストレスを抱えた親からの虐待が懸念される。

(「復興円卓会議」より)



【ペップキッズこおりやま (福島県郡山市)】

### 【兵庫県の3つのひろば】

阪神・淡路大震災後の兵庫県では、次の3つのひろばを展開している。

- まちの子育てひろば：県民局ブロックごとにコーディネーターを配置。親子が集う場。全県で現在、2,142カ所。
- 子どもの冒険ひろば：屋外のプレイパーク。517カ所(広域拠点30カ所にプレイリーダーを配置し、そこから出前)
- 若者ゆうゆう広場：商店街の一角等に、若者のたまり場。活動費助成。45カ所。



## 第2節：産学民官による協働の支援

被災地では、子育て世代が地元から流出してしまった地域もある。まちの復興には、残った子育て世代の流出を防ぎ、さらには流出した子育て世代を呼び戻せるなら呼び戻したい。新しい子育て世代の転入のきっかけもつくりたい。そのためには、子育て世代の親への就労や住宅への支援とあわせて、安心して子育てができる環境の整備が必要である。

また、子どもたちや若者たちの様々な活動を支援する仕組みも重要である。

### (1) 場の整備・工夫

転居によって他の子育て仲間との関係が薄れてしまった母子もいる。また住居の手狭さから、子育て仲間が集まるのが難しくなっている面もある。

子育て中の親子や子どもたちが気軽に集える場のために、既存の公民館などの公共施設や商店街の一角などを有効に活用することの他に、災害公営住宅内やその近くに近隣住民も使用できる集会施設の建設が必要である。こうした集会施設は、もちろんコミュニティづくりの拠点となるものであるが、同時に、親子対象や子どもたちを対象としたイベント、子育て相談会などの場となる。

例えば福島県では、自然体験活動や交流活動を実施する学校・団体等に対して補助を行う「ふくしまっ子体験活動応援事業」や、屋内で子どもが遊べる場づくりのための「屋内遊び場確保事業」等を実施している。

### (2) 子育て相談

こうした場ができ、そこで親子が知り合って子育て仲間ができれば互いに相談などもできるようになるが、加えて、子育ての不安・悩みを専門家に相談できる窓口の強化も必要である。相談窓口を広報紙や回覧板、口コミ等で周知することも大切だ。

### (3) 地域による支援の仕組み

被災地では三世代同居の家族も多かったが、震災後家族が分散せざるをえなくなった例も少なくない。祖父母に相談や手助けをしてもらえなくなり、転居したあと近所に同世代の子どもをもつ友人もできないという、母親の孤立もきかれる。



【「学びの部屋」一般社団法人子どものエンパワメントいわて（陸前高田市、大船渡市、など岩手県内5市町）】



【福島県「子育てサロン」、この回はベビーマッサージ（相馬市）：2011.9～2013.12で357回、4280組の親子が参加】



【「仮設住宅でのまなび場づくり」（NPO法人アスイク、仙台市内7カ所で1,376回開催）】

一方、地域には、若い親たちの子育てを応援したいが、どうしたらいいかわからないという人も多い。子育てを応援したい人と応援してほしい人をつなぐコーディネートの仕組みが重要である。産学民官がそれぞれのできることで協働していくことができるよう、力を集めるためのしかけも必要であろう。

すでに地縁団体やNPOがそうした活動を展開してきている地域もあるが、面的に広げていくこと、様々な活動がヨコにつながって互いに力をつけていくことができるネットワーク化や研修への支援、専門的相談の強化などが今後さらに必要である。継続していくために、資金や担い手となる人の問題などで困っている団体やNPOなどもあるからである。

福島県では、子育て支援関係者を対象として、子どもの発達段階に沿った遊びや運動についての研修や外遊びについての研修を行うとともに、モデル事業として子どもの冒険ひろばを実施する団体を支援するための「子どもの遊び環境サポート事業」等を行っている。

#### **(4) 母親グループ等当事者による活動の支援**

子育て中の母親グループによって、子育て情報紙の作成や子育て交流会の実施などが行われている地域もある。支援の単なる受け手ではなく、支援する側にもなっていこうとするこうした活動を、活動費助成や情報共有・交流の場づくり、専門家によるスーパーバイズ（支援者の支援）、などで行政や中間支援組織などが支援していくことも必要である。

2014（平成26）年春には、震災で親が亡くなったり行方不明となった子どもたちを支援するために、宮城県仙台市と石巻市、岩手県陸前高田市に、あしなが育英会による「レインボーハウス」が開設する。阪神・淡路大震災の4年後に開設された「神戸レインボーハウス」がモデルになっている。こうした取り組みへの息の長い支援や、母子家庭・父子家庭などへの支援も大切である。

#### **(5) 人材育成～活動コーディネーターの育成～**

子育て支援や、子どもたち・若者たちのための場と仕組みを支えていくには、「人」が重要であり、そのための人材育成が肝心である。子どもたちが、安心して遊ぶお手伝いをする人や、故郷である被災地に帰ってくるための力をつけること（学習）を支援する人が必要である。

また、中高生をはじめとした若者が、自分の夢や将来につながる活動を行い、それらを発信していくためには、活動を支援するコーディネーターが必要である。コーディネーターは、若者の自主性・主体性を大切にしつつ、サポートしていくことが望まれる。大学生ボランティアがその役割を果たすこともできるが、地域の若者をコーディネーターとして育成し、雇用することも考えられる。福島県では、震災及び原子力災害により様々なストレスや制限を受けて生活する福島県の子どもたちが、笑顔・夢・希望を持ち、たくましく成長するため、地域における子育て支援団体の活動を支援するための「ふくしまキッズ夢サポート事業」などがある。

子どもは、地域の未来であり、将来復興を担っていく地域の人材となる。健やかに成長するためには、子どもらしく遊び、しっかりと学ぶことが出来る環境を整えることが重要である。そのために、多様な主体が協働で場づくりや仕組みを支えていく必要がある。

（馬場美智子・真覚健・山本克彦）

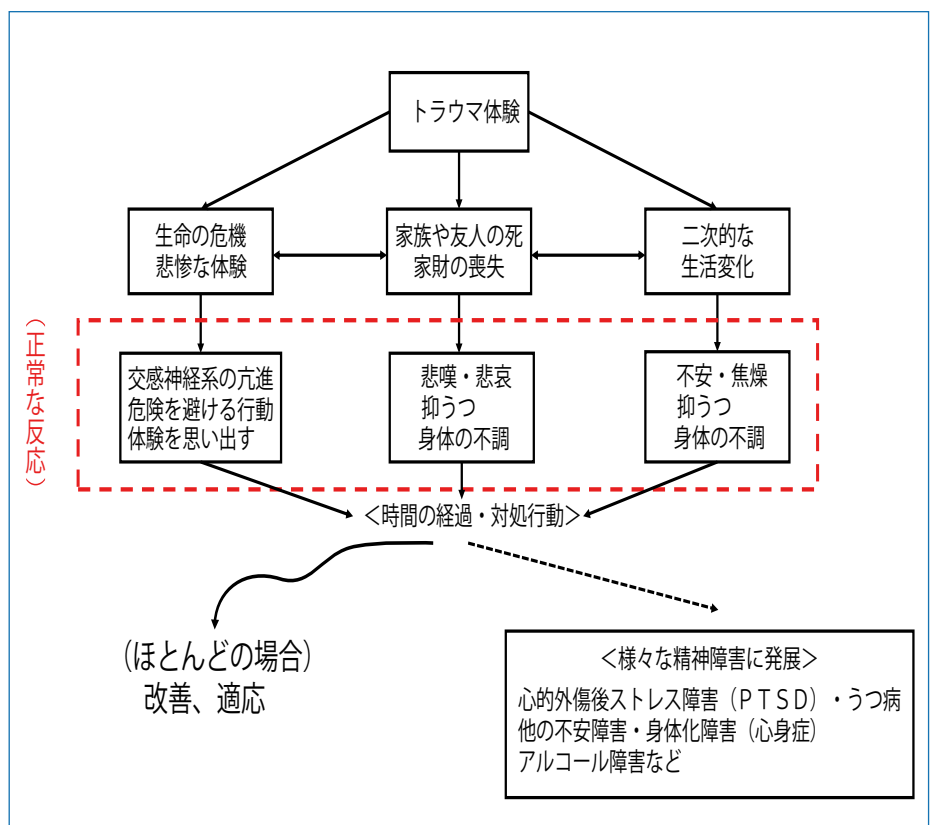
# 第5章：こころの回復と生活支援

1. 災害がもたらす心理的影響は多岐にわたる。多くの被災者は自然に回復するが、継続的な対応が必要な場合もある。
2. 回復の礎になるのは生活再建、地域コミュニティの再生、役割の回復である。
3. こころのケアを提供する際には、住民が受け入れやすいように他の領域の支援活動を組み合わせることが重要である。

## 第1節：災害のこころへの影響

### (1) 災害がもたらす心理的影響と回復

被災体験とその後の生活の激変がもたらす精神的問題は多岐にわたる(図)。恐怖や衝撃的体験から生じる反応、大切な人を亡くしたことによる悲嘆、そして生活再建の長いプロセスで受ける二次的なストレスに対する反応である。ほとんどの心理的反応は基本的には「正常な反応」であり、多くの場合自然回復する。しかし、PTSD やうつ病などに発展し、医学的な介入すなわち治療が必要となる例もあり、継続的なケアを提供することが重要である。



人間は、どんな苦境に立たされても回復する力（レジリエンス）を発揮することができる。その回復力を促進する礎になるのは、生活の再建、地域コミュニティの再生、就労等の役割の回復などである。したがって、これらを促進する取り組みや施策が、何よりの「こころのケア」になるといっても過言ではない。

過去の災害で行われた調査結果は、生活再建の遅れが心理的回復に影響することを示している。たとえば、雲仙普賢岳噴火災害から6ヶ月後に行われた健康調査では、ストレスによる心身の変調があると思われる人の割合は実に67%に達していた。中高年で高く、特に農業などの自営業者で耕作地を失い生活再建の目処が立たない人や、転住を繰り返した人などに高得点者が多いという結果であった。

また、阪神・淡路大震災後に兵庫県が実施した調査でも、同様の結果が示されている。被災から3年後の平成10年調査では、トラウマ反応を評価する尺度において高得点者の割合は、仮設住宅住民で35%であったのに対して、仮設を出て復興住宅に移り住んだ人では26%に低下していた。また、うつ症状の評価尺度でも同じように、仮設住宅住民の方がリスクの高い人が多いという結果であった。

## (2) 二次的ストレスが引き起こす問題

災害によって被災者の生活は激変する。生活再建過程における経済的負担や環境の変化がもたらす心理的ストレスが、被災者の心身の健康にさまざまな影響を及ぼすことになる。ストレスに満ちた生活から、うつ病などの精神疾患に発展することもあるし、ストレスへの対処行動としてアルコールを乱用してしまう場合もある。また、糖尿病や高血圧などの慢性疾患の管理がおろそかになり、悪化させてしまうという問題も生じる。

阪神・淡路大震災後に、メディアがもっとも注目した事態に「孤独死」（独居死）がある。都市部では災害がなくとも、人知れず医療にかかることもなく、ひっそりと最期の時を迎え、時間が経過してから発見される死は日常的に存在する。数だけで言えば、震災前後で「孤独死」が増えたわけではないが、仮設住宅、復興住宅に集約されたがために、大きな社会的問題として衆目を集めたのである。「孤独死」を医療者として見つめ続けた額田勲は、亡くなっていく人たちの特徴として、一人暮らしの無職の男性で、慢性の身体疾患とアルコール依存の問題を抱え、経済的には年収100万円以下の低所得者が多いことを指摘している。つまり、都市の底辺で脆弱な経済状況でかろうじて生活していた人たちが、震災によって生活の基盤と将来への希望を失い、アルコールに溺れ、医療を受けることなく亡くなっていったというのである。額田は神戸市西区で仮設診療所を開設し、被災者の身近にいて介入の糸口を探した。そして得た結論は「本質的な救済がありうるとしたら、地域の福祉、医療の担い手が、その人たちのもとに誠実に足を運ぶことが欠かせない。」というものであった。

東日本大震災後に報告された「孤独死」はあまりない。しかし、福島では、震災関連死といわれる避難生活中に心身の健康を損ねて亡くなる人が2013年12月時点で1,605人に上り、震災と津波が直接の死因であった者の数を超えたと報告されている。原発事故による先の見えない避難生活が大きなストレスとなって影響していることが懸念される。

- 狭い仮設住宅の中で生活し、将来の見通しもわからないので、ストレスがたまり、体調の不調を訴える人が多い。家庭内の不和もよくきかれる。
- うつの人やメンタルケアの必要な人が目立つ。アルコール依存はひろいきれていない。
- 震災後家庭の力も弱まり、悲しみや心の痛みの表現が困難になっている子どもたちがいる。暗いところで眠れなかったり、夜トイレにいけなかったりなども。
- 親のストレスが子どもへの虐待につながっているケースもある。
- 農業などの仕事を失い、閉じこもりがちになったり、お酒で気持ちをまぎらせている男性たちがいる。
- 福島では、母親たちが、避難した人も避難しなかった人も、いったん避難して戻ってきた人も、自分の選択に自信を喪失して自己肯定感をもてず、そのことが子育てに影響している。

（「復興円卓会議」より）

## 第2節：こころのケアと生活支援

### (1) こころのケアと生活支援

災害が発生すると早い時期から「こころのケア」の必要性が叫ばれる。しかし、実際にこころのケアを提供しようとする、大きなギャップを感じるようになる。一言で言うと、こころのケアは人気がないのである。阪神・淡路大震災後に作られた「こころのケアセンター」のスタッフ達は、当初から高い壁に苦悩した。社会からの期待は大きいのに、関係機関には鬼っ子扱いされ、何から手をつけていいかわからない日々の活動をとおして感じた葛藤はとて

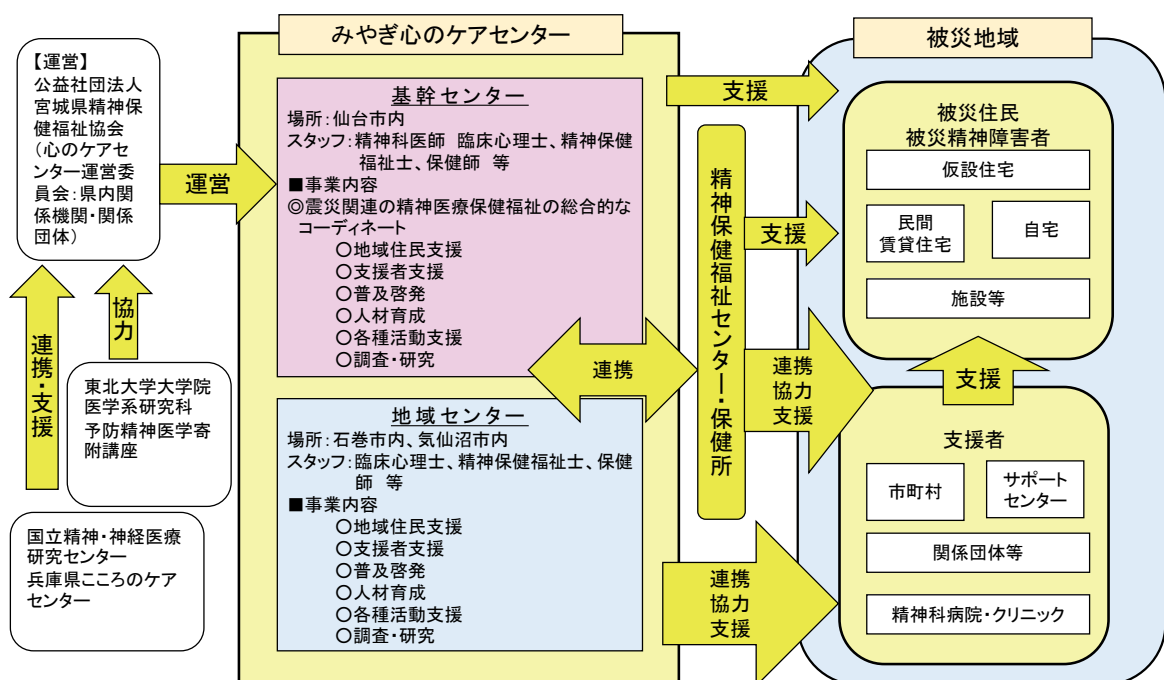


【仮設住宅での健康相談。多職種が参加】

大きかった。手探りで見いだした活動方針は、「こころのケア」を前面に出さないこと、訪問し信頼関係を作ること、心理的支援にこだわらず被災者のニーズに応えること、そして健康づくりや生活支援をしている関係機関とともに活動すること、であった。東日本大震災でつくられたこころのケアセンターも、同じような壁にぶつかりながら、地道に地域に浸透しようと努めていることが、復興円卓会議の「みやぎ心のケアセンター」の報告で紹介された。最も遅れて被災者支援活動に参入した「心のケアセンター」が、地域のネットワークで認められるためには、まめに訪問すること、こころのケアとは一見関係ない要望にも応じることなどが重要であったという。

「ふくしま心のケアセンター」や「岩手県こころのケアセンター」も、それぞれ県内各地に地域拠点をもって、幅広い活動を展開してきている。

阪神・淡路大震災当時は介護保険制度がなかったこともあり、健康管理や介護、生活支援を担うために、多くの試みがなされた。たとえば、生活援助員（LSA）、高齢世帯生活援助員、見守り



推進員、交番相談員などの名称で、仮設住宅で大きな割合を占めた高齢者を支えるための人的パワーが確保された。東日本大震災の被災地は、もともと医療や福祉のリソースが不足していた地域である。しかも、被災した医療機関や介護施設も多く、人材不足に拍車がかかった。都市部であれば近郊から通うことが可能かも知れないが、多くの被災地は遠隔地で、かつ住居の確保も難しいため、外部から入る人材は限定的であった。そこで、被災地のもともと住民の中から、新たに支援者を養成するという試みがなされている。これは職場が被災し失業した住民の雇用を確保するという側面もあり、国の緊急雇用対策の一つとして行われた。震災前は漁業関連産業などに従事していた人をトレーニングし、仮設住宅に住む高齢者などの生活支援にあたってもらっているのである。この試みの優れている点は、地域を熟知し言葉や習慣も同じ住民が支援するという点だけでなく、役割を持つことによって支援者自身の回復が促進されるという側面があることだろう。一方で、困難事例への対処や、対人援助をすることによる疲弊、さらには守秘義務の問題など、課題も多い。保健師などの専門職によって、新たな支援者を支えるためのネットワークを構築することが重要となる。

被災者が自立し役割を回復することは、心理的回復のためにも重要である。浪江町で活動しているNPO法人Jinは、町外の仮設住宅に住む高齢者たちが農作業に参加する試みを続けている。農家では高齢者は重要な働き手である。農作業をすることによって健康を維持し、自分の存在意義を確認できるという面があるだろう。放射能汚染の影響を調査するという名目で、20キロ圏内の畑で耕作している。ときどき放射能濃度が上がるために出荷も食べることもできないが、ふるさとの土を耕し手慣れた仕事をすることによって、多くの高齢者が生きがいを感じているという。



【NPO 法人 Jin の農園】

## (2) 地域の課題に取り組む

災害後のこころのケア活動は、地域が抱える精神保健の課題に取り組む端緒となる可能性がある。被災前から精神科医療資源が絶対的に不足していた福島県相双地区では、「NPO 法人相双に新しい精神科医療保健福祉システムをつくる会」によって精神科診療所が新たにつくられた。

また、高い自殺率は東北地方が抱える大きな精神保健上の課題であった。岩手県大船渡保健所は、住民への啓発活動として「はまってけらいん、かだってけらいん運動」を始めた。これは、住民が気楽に精神的苦悩を語り支え合う場所と機会を作ろうとするプロモーション活動であり、震災で高まったこころの健康への関心を将来に活かそうとする試みとして、高く評価できる。

(加藤 寛・真覚 健)



【岩手県「はまってけらいんかだってけらいん運動」の旗と研修会】

# 第6章：今の住まい

1. 今の住まいは、震災の傷を癒しつつ復興への希望を見出す土台である。
2. 応急仮設住宅だけでなく、みなし仮設住宅や個別避難の被災者にも、必要な支援を。
3. 個々の住まいの改善だけでなく、住まいを取り巻く環境やコミュニティの改善を。
4. 仮住まいの長期化を見通した、管理運営、維持保全、改修補強、治安確保を。
5. そのためのハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの提供。

## 第1節：住まいの現状と課題

既に自宅再建を果たした被災者も存在するが、今なお「不自由な仮住まい」を余儀なくされている被災者が多数存在している。仮住まいの居住者は、緊急的に建設された「応急仮設住宅」、民間賃貸住宅などを借り上げた「みなし仮設住宅」、既存の公営住宅や知人宅など「その他の仮住まい」の居住者に大別される。

応急仮設住宅は、従来のプレハブによるもののほか、木造によるもの、鋼製コンテナによるもの、輸入資材によるものなど、構造的にも形態的にも多様な形で存在している。なお、木造仮設住宅には約13,000世帯が居住している。また、みなし仮設住宅も、マンションやアパート形式の賃貸住宅、空き家活用の戸建形式の賃貸住宅など、多様である。

プレハブ形式の応急仮設住宅の中には中古のものも一部にはある。問題のあまりない仮設がある一方で、問題を多く抱える仮設もあり、同じ仮設であっても居住環境面での格差が著しい。

応急仮設住宅には、公的施設やサポートセンターあるいは交流スペースが併設されているものもあれば、そうした施設やスペースが全く確保されていないものもあり、施設面でのばらつきも大きい。

こうした仮住まいの多様な実態に即して、具体的に環境の整備や支援をはかっていくことが求められる。

### (1) 応急仮設住宅の居住環境問題の解決

復興円卓会議では、応急仮設住宅の居住者から、規模形式面、設備構造面、立地環境面、支援体制面などについて、様々な問題点が提起された。その問題のために、ストレスがたまる、閉じこもりになる、心身のバランスを崩していると訴える被災者が少なくない。仮設住宅は、被災者の心身の傷を和らげるもの

- 仮設は部屋が狭く、息が詰まる。
- 仮設は、排水、風呂、カビ、騒音、駐車場等問題が多い。
- 再利用の仮設住宅のため、老朽化していてエアコンも効かない。
- 仮設はうるさいので、勉強できない。
- かさ上げする地域だからと、仮設に街灯がなく、部活から帰るとき真っ暗で危ない。
- みなし仮設住民の疎外感、取り残され感。情報が届かず、支援の手も少ない。
- 仮設住宅の空室が増加してきている。市外の借り上げ住宅等に入居している住民が、市内の空いた仮設に円滑に入居できるように各所が協力する必要がある。
- 公営住宅を整備するだけでなく、どのように仮設から移転してもらい撤去するか、その方法・手段に努力しないと、いつまでも仮設撤去できない。

(「復興円卓会議」より)

でなければならず、傷を広げるようなこうした環境問題の改善は急務である。

規模形式面では、今まで多人数の家族が1戸建てに居住していたことから、仮設住宅が狭く息が詰まるという声がとても多かった。集合形式あるいは長屋形式の住まいに慣れないという声もあった。設備構造面では、「隣の声が聞こえる」といった騒音問題、「カビがはびこる」とか「水はけが悪い」といった衛生問題、「高齢者にとって使いづらい」といったバリアフリー問題などがある。立地環境面では、買い物や通院の利便性が悪い、子どもが遊ぶ場所がない、防犯灯がなく危ないなどの問題が指摘されている。そのほか、駐車場が不足している、集会所が自由に使えない、といった声もあった。

## (2) みなし仮設住宅居住者等への支援強化

みなし仮設住宅では、応急仮設住宅よりも居住環境面では恵まれているものの、元のコミュニティから切り離され、また他の被災者との交流や接触の機会が少ない、といった問題を抱えている。孤立状態にあり、支援の情報も支援のサービスも届かないという声も多くきかれた。みなし仮設には「移動販売も来ないので、タクシーで買い物に行かざるを得ない」という声もあった。この応急仮設住宅との支援格差を解消するために、みなし仮設住宅居住者に対する個別見守り体制の整備や情報提供システムの確立をはかるとともに、みなし仮設居住者の連絡組織の構築や活動、交流スペースの確保を支援することが必要であろう。この交流の場づくりでは、郡山市で行われている富岡町のみなし仮設居住者のためのサロン活動などが参考になる。

## (3) 入居者減少期におけるマネジメント

応急仮設住宅では、自力再建の目途をつけて転出する人、被災地での再建を諦めて転出する人が増加し、入居者が減少する状況が生まれている。その中で、自力再建の見通しが立たない仮設残留者にストレスがたまる、空き室が増えて仮設住宅地の治安が悪くなるといった問題が顕在化しつつある。この時期においては、住宅再建の相談体制を強化する取り組み、空き室の有効活用を積極的にはかる取り組み、さらには仮設住宅団地の統合をはかる取り組み等が必要となる。このうちの空き室対策では、コミュニティ施設などへの転換、みなし仮設居住者の移住受け入れ、人数の多い世帯への1世帯2住戸利用などを考えていく必要がある。

言うまでもないことだが、仮設住宅問題の抜本的な解決策は、その迅速な解消と恒久住宅への移行にある。そのために、自力住宅再建支援を強める、災害公営住宅を早期に建設する、恒久住宅の家賃補助をはかるなど、仮設住宅から巣立てる環境づくりを急がねばならない。

(室崎益輝)

【ふくしま絆カフェ富岡】  
「みなし仮設住宅居住者」を含む富岡町の  
県内避難者の交流のために、郡山市  
に設置されたサロン。





## 第2節：具体的な取り組み例

東日本大震災では、約14万戸という膨大な数の仮設住宅を供給する必要があり、そのすべてをプレハブ建築協会が従来どおり一括受注することは、困難であった。そのため、その約半数を応急建設の仮設住宅（応急仮設住宅）の建設で、残りの約半数を民間賃貸住宅を活用した応急借上げの仮設住宅（みなし仮設住宅）の供給で乗り切った。

応急仮設住宅の建設では、迅速かつ大量に建設する必要から、従来のプレハブ建築協会だけでなく、地元の工務店などの供給主体も加わって、多種多様な仮設住宅の建設がはかられた。その中で、木造の仮設住宅が多数建設されたこと、設計に建築家などが積極的に関与したこと、コミュニティに配慮した仮設住宅地が建設されたこと、2階建てや3階建ての仮設住宅が建設されたこと、デザイン的にも魅力のある仮設住宅が登場したことなど、従来の枠にとらわれない仮設供給の新しい取り組みが進んだ。

この仮設住宅の多様化は、仮設住宅および仮設住宅地の質的向上につながっているが、他方で従来型の画一的な仮設住宅や仮設住宅地が同時に建設されており、仮設住宅の格差化が顕著になっている。いずれにしろ、質的向上をもたらしている仮設住宅の先進事例は、以後の災害公営住宅の建設や運営につながる貴重な教訓を含んでおり、災害復興における生活環境づくりやコミュニティ形成のモデルとして受けとめる必要がある。

### (1) 仮設住宅の構造等の改善をはかった例

#### ① 地域資源を活用した木造仮設住宅

木造の仮設住宅が、プレハブ建設協会から約6,500戸、地域工務店から約6,800戸建設されている。この木造の仮設建設は、地域の資材と人材を活用するもので、仮設建設のスピードを上げる、また地域経済の復興を進めるうえで、大きな役割を果たした。温もりのある良質の空間を提供した、地域の風土に適合した景観を生み出したなど、高い評価を受けている。

陸前高田市のオートキャンプ場モビリアでは、別荘村のごときログハウス風の木造仮設住宅が点在し、住民の評価も高い。

#### ② 高密度化をはかった重層仮設住宅

多数の住戸を限られた用地に建設する必要があるということで、郡山市や女川町で2階建てあるいは3階建ての応急仮設住宅が建設されている。女川町の応急仮設住

【陸前高田市モビリア仮設住宅】



【三春町旧中郷小学校仮設住宅】



【女川町町民野球場仮設住宅】



宅は、野球場敷地に、鉄鋼製の海上輸送用と倉庫用のコンテナを多層に積み上げ、2～3階建て189戸が建設されている。

### ③長期間の使用を可能とした仮設住宅

通常の仮設用の木の杭を改め、コンクリートのべた基礎とすることにより、仮設の長期間の使用を可能とする木造仮設の建設が、福島県の三春町などで行われている。

## (2) 仮設住宅地の機能の充実をはかった例

### ①コミュニティ形成に配慮した仮設住宅地

住棟配置面で玄関を向い合せにするなどの工夫をする、コミュニティ施設やコモンスペースを建設する、子どもの遊び場やガーデニングの場などを設置するといった形で、仮設でのコミュニティ形成に配慮した取り組みがみられる。

遠野市の仮設住宅の希望の郷では、玄関を向き合わせるとともに、その間をバリアフリーのウッドデッキにして、交流の場をつくっている。

### ②生活利便性の向上をはかった仮設住宅地

仮設住宅地が遠隔地や高台に建設された場合、不便な生活が強いられる。それを解消するために、仮設住宅に併設して、商店、郵便局、保育園、診療所などを設けたものが、少なくない。

### ③福祉ケアの充実をはかった仮設住宅地

高齢者等の見守りや福祉的ケアの充実をはかる取り組みも、各地で展開されている。応急仮設住宅に手すりやスロープを付ける、住戸周りを舗装するなどのバリアフリー化が、積極的に取り組まれている。

グループホーム型の福祉仮設住宅は31か所で建設され、サポートセンターを設置した仮設住宅地は86か所設置されている。サポートセンターは、デイサービスや地域交流などの場で、そこには生活支援相談員も配置されている。釜石市の平田地区の仮設住宅地では、クリニック機能をもったサポートセンターが設置されている。

## (3) その他の事例

仙台市の仮設住宅地のあすと長町では、従来型のプレハブの住みにくさを解消することを目的にして、住民参加型の協働作業で、軒先収納、屋外縁台、室内棚などの設置を図っている。仮設居住者の意欲を引き出す取り組みとして評価される。

【遠野市仮設住宅 希望の郷「絆」】



【釜石市平田総合公園仮設住宅】



【仙台市仮設住宅 あすと長町】



(小林郁雄・室崎益輝)

### 第3節：今後の仮設住宅

現在（2013（平成25）年10月内閣府調べ）、公営住宅等9,153戸に24,797人、民間住宅53,392戸に131,102人、仮設住宅46,275戸に102,650人が入居している。

これらの仮住まいが次第に解消されて、住宅宅地や災害公営住宅の整備に伴い、恒久住宅に徐々に移行していくものと考えられるが、防災集団移転促進事業や区画整理事業の遅れ、あるいは災害公営住宅建設事業の遅れから、その解消には相当の時間を要するものと考えられる。この仮住まいの長期化によって、「みなし仮設住宅の固定化が進む」、「応急仮設住宅の老朽化が進む」、「応急仮設住宅の空き室化が進む」ことに加えて、「入居者のストレスが増大する」、「みなし仮設住宅に継続して居住できない」といった問題が顕在化する。これらの予想される問題点に、どう応えるかが問われている。

#### (1) 応急仮設住宅の補強と改良

恒久住宅への移行の遅れが避けられないことから、応急仮設住宅の入居期限を2年から3年さらに4年と延長をはかってきている。さらに、現状の復興状況を見ると、もう1年の延長も覚悟しなければならないところもある。それに伴い、仮設住宅のタイプにもよるが、仮設ということで建設されているために、構造強度や居住性能が劣化して長期間の居住に適さないものがでてくる。そうした問題を有する仮設住宅については、機械的に期限を延長するのではなく、居住性や耐震性をチェックして、必要な補修や改善をしたうえで、延長するようにしなければならない。雲仙普賢岳災害の応急仮設住宅では、基礎の補強工事を条件にして、延長を認めている。

ところで東日本大震災では、木造の良質の応急仮設住宅が多数建設されている。良質なものは、本格的な基礎工事などを行うことにより、仮設住宅を恒久住宅化することが可能である。先に述べた雲仙普賢岳災害では、県がその仮設住宅の補強や改善をはかって、市町に譲渡して独立の恒久住宅にするという措置が取られている。この恒久化ということでは、貸主の了解が前提であるが、みなし仮設住宅を借り上げ公営住宅に転化することも考えられる。みなし仮設に継続して住みたいという居住者も多く、仮設住宅でのコミュニティの持続という点からは、選択肢の1つであろう。

#### (2) 応急仮設住宅団地等の統合

時間の経過とともに、仮設住宅の空き室の増加は避けられない。そのことが、犯罪など仮設住宅団地の環境悪化につながる。この環境悪化を防ぐうえで、複数の仮設住宅団地の移転や統合をはかって、コミュニティとしての人口規模の維持をはかることが必要となる。仮設住宅入居者に、引っ越しや環境変化という負担を強いることになるが、仮設から仮設への引っ越し支援などの充実により、計画的に統合をはかっていく必要がある。この仮設住宅団地の統合と廃止により、仮設住宅の計画的な解消が可能となり、その用地を本来の公共的機能に戻すことや、次の公営住宅の建設用地にすることもできる。

#### (3) 仮設住宅入居者への生活支援の強化

阪神・淡路大震災などの経験から、仮住まい生活が3年目になると、入居者のストレスが極度

に高まり、健康を害する人が急増することが知られている。隣人トラブルも増加する。コミュニティから孤立し、「孤独死」（独居死）するリスクも大きくなる。それゆえに、仮設入居者に対する、こころのケアを含む健康と生活の支援の充実を、3年目だからこそその充実と強化を積極的にはからねばならない。3年目ということで、支援者やボランティアが被災地を離れる傾向が見られるが、それに歯止めをかけなければならない。仮設住宅を対象にした支援員の活動の強化が求められよう。



一定規模以上の応急仮設団地では、サポートセンター機能の充実をはかっていかなければならない。他方、小規模の応急仮設団地やみなし仮設居住者に対しては、地域の自治会や社会福祉協議会や民生児童委員などの協力も得て、地域コミュニティ全体のケア体制の強化をはかり、個々の居住者に情報とケアが行き渡るようにする必要がある。

#### (4) みなし仮設住宅居住者への対応

みなし仮設住宅は、既存の市街地の中の空き家を利用することになるため、入居被災者の場所がバラバラで、かつ個人情報保護の点からも居住戸の特定が困難となり、みなし仮設居住者の実態が把握できない、ボランティアやNPOなどの被災者の支援が届きにくい、仮設居住者相互の交流もはかりにくい、という問題を抱えている。これまでの応急仮設を軸とした仮設居住期の支援では対処できない問題点が顕在化している。今の課題は、みなし仮設居住者の実態把握に努め、細やかな個別的支援が行き届くように、支援や見守り体制の強化をはかることである。

明日の課題は、みなし仮設住宅居住者の恒久住宅への移行をスムーズにはかることである。既に、2年あるいは3年の居住期限が来た段階で貸主の同意が得られず、継続してみなし仮設に居住できない被災者が生まれている。みなし仮設居住者では、仕事の関係や子どもの教育の関係で、そこに住まわざるを得ないものも少なくなく、また持ち家再建を指向しているが資金面等で時間がかかるため、もうしばらくそこに住まわざるを得ない人も多い。こうしたみなし仮設住宅の残留希望者に対して、恒久住宅への移行を支援するために、近隣の賃貸住宅への移転をあっせんする、あるいは借り上げ公営住宅化を図るなどの対応が必要であろう。その場合、家賃を支払えない被災者に対しては、時限付きで家賃補助を行うことも考えられる。

#### (5) 応急仮設住宅残留者への対応

みなし仮設住宅以上に、応急仮設住宅に残留しようとしている被災者が少なくない。自力再建も公営住宅も志望しない居住者が増えつつある。この残留志望者への住宅再建相談などの強化をはかって、仮設住宅が何時までも解消できない状態を避けなければならない。（小林郁雄・増田聡）

# 第7章：恒久住宅への移行

1. 分散居住を強いられている既存の地域コミュニティに対する包括的支援。
2. 新たなコミュニティ形成への寄り添い型支援。拡大コミュニティ形成への支援。
3. 災害公営住宅での生活開始へ向けて、予想される課題への事前対策が必要。
4. 恒久住宅移行への多様な選択肢とソフトの支援。

## 第1節：復興の現状と地域コミュニティの再編

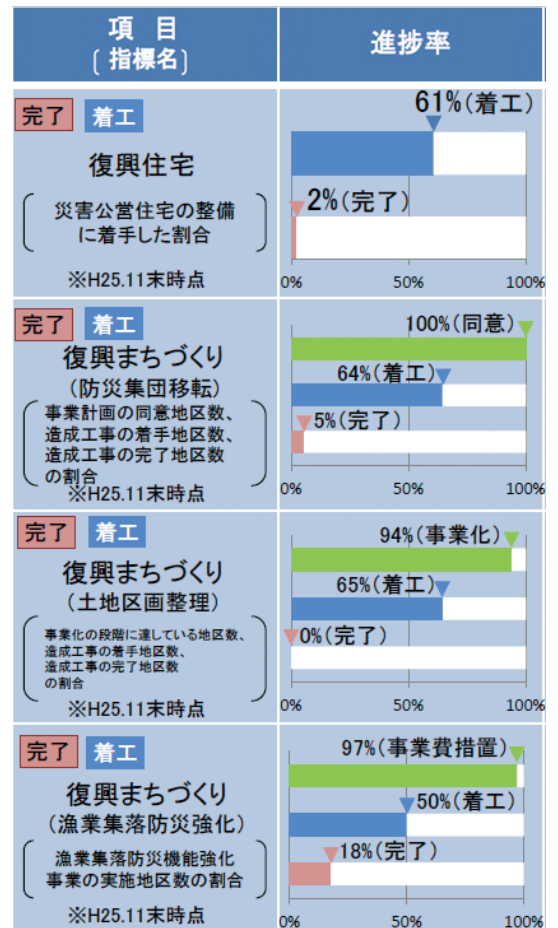
### (1) 住宅再建関連事業の現状

災害公営住宅や復興まちづくりに関わる事業は、震災から2年目に当たる平成24年度の後半からようやく本格化し、事業着工ベースで見て、災害公営住宅が61%、防災集団移転促進事業が64%、土地区画整理事業が65%、漁業集落防災強化事業が50%に達した(2013(平成25)年11月時点)。しかし、完了地区はほとんどなく、いずれも数%に留まっている。

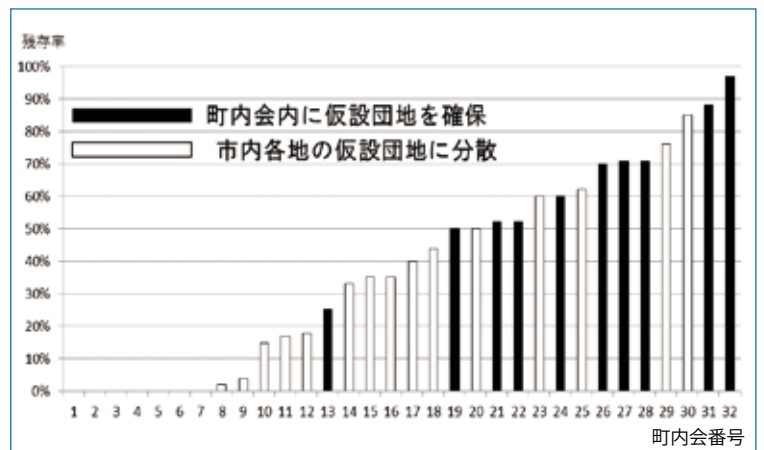
### (2) 被災コミュニティの実態

被災地の住民組織の代表である町内会・自治会の多くは、震災直後から住民の分散居住を強いられており、会員の所在把握や連絡体制の構築、集まる場所や交通手段確保に苦労しながら、地域活動の再開を果たしてきた。それでも従前のレベルには達していない組織がほとんどであり、その維持に大きな課題を抱えている。

一方、地域の復興に向けた行政との協議については、町内会ごとの格差が大きく、住民側で独自に復興組織を立ち上げて復興に向けた独自の協議ができている地区がある一方、行政側が示す計画への住民側の意見を取りまとめるだけに終わっている地区や、それさえもできずに、行政の設定した説明会や懇談会で意見を述べるだけの地区もある。



【復興庁「復興の現状」、2014年1月】



【釜石市の町内会の住家残存率と分散状況(岩手大学広田研究室調査)】

### (3) 町内会への包括的支援の必要性

既存の町内会等の地域コミュニティは、①住民同士の支え合いの基盤、②地域住民の代表組織であり、住民の意向集約の場、③行政との協議の窓口、④地域の復興の推進役、として重要な役割を持っており、今後新たなコミュニティ形成を図る場合であっても、それまでのつなぎ役として重要である。

- 1) 住民への連絡体制の整備
- 2) 住民同士の情報共有の徹底
- 3) 集会場所の確保
- 4) 集会のための交通手段の確保
- 5) 活動再開資金の助成
- 6) 地域の復興ビジョンづくり
- 7) 事務局体制の強化
- 8) コミュニティ・アドバイザーの派遣

こうした地域コミュニティに対しては、被災者個人や事業者などに比べて、これまでのところ制度的支援、金銭的支援が乏しかったのが実態で、コミュニティ自らの自主的努力に委ねられている部分が多い。しかし、今後、復興まちづくり・むらづくりを加速化していくためには、地域コミュニティの強化は必須であり、少なくとも上記1)～8)のような支援措置が必要となる。とりわけ事務局体制の強化は不可欠であり、国や県、市町村はこれらをパッケージとして事業化し、地域に提案していくべきである。

### (4) 住宅移転後の新たなコミュニティ形成

現在、個々の被災者の住宅再建（移転）先の目処は立ちつつあり、住宅移転後の新たなコミュニティ形成が視野に入りつつある。

住宅再建後の地域コミュニティとしては、大きく右の4つのパターンが想定される。

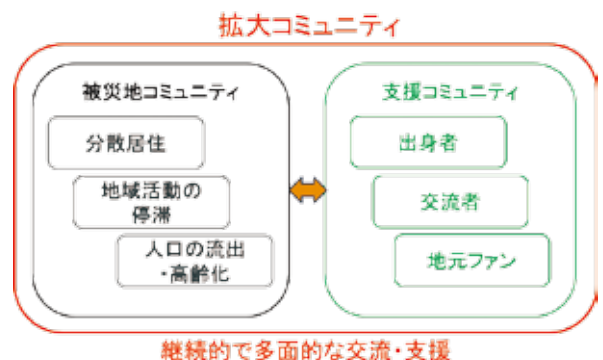
【住宅移転後の地域コミュニティの再編パターン】

①	地区内移転	既存集落に近接	既存コミュニティの維持
②		既存集落から分離	既存コミュニティの維持 または新規コミュニティの設置 または隣接コミュニティへの編入
③	地区外移転	集団移転	既存コミュニティの維持 または新規コミュニティの設置 または隣接コミュニティへの編入
④		分散移転	隣接コミュニティへの編入

このうち「既存コミュニティの維持」については、(3)に述べたような支援パッケージを用意することとする。「新規コミュニティの設置」が必要なケース（たとえば集合型の災害公営住宅や、元の地区から離れた高台に集団移転する場合）では、入居前に新規入居者同士が集まる機会を設けたり、アドバイザーやコーディネーターを派遣したり、先進地視察の便宜を図るなど、コミュニティ形成に向けた多面的な支援を行うべきである。また「隣接コミュニティへの編入」についても、移転者と既存の隣接コミュニティとの顔合わせや懇親の場を上手に設け、スムーズな移行を可能とするような措置を講じる必要がある。

### (5) 拡大コミュニティの形成

今回の震災によって被災地の各コミュニティでは人口減少と高齢化が加速しており、現段階ではこれ自体を止めることは難しい。しかし、震災を契機に被災地を支援する動きが生まれ、被災地の出身者やボランティアが、継続的・組織的に被災地と関わっている例も少なくない。今後はこうした動きを促進し、被災地コミュニティと支援コミュニティを包含した「拡大コミュニティ」を創りあげて、より継続的で多面的な交流・支援を行っていくことが求められる。



(広田純一)

## 第2節：災害公営住宅の課題にどう対応するか

災害公営住宅の建設が本格化しつつある。この数年でその大半が完成し、災害公営住宅での生活が各所で展開されるようになる。その災害公営住宅での生活開始に向けて、今後そこで起きると予想される問題について検討し、今から必要な対策を講じておくことが求められる。

### (1) 災害公営住宅の建設状況

#### ① 災害公営住宅の建設動向

2013（平成25）年11月末の建設進捗状況を見ると、建設予定の約2万2千戸（福島県分を除く）のうち、2%にあたる約500戸が既に完成し、61%にあたる約13,000戸で用地確保が終わり設計・着工の段階に入っている。2014（平成26）年度末には、用地の確保や入居予定者の見込み等について不確定な部分もあるが、災害公営住宅の約4割（福島県分を除く）が完成する予定である。

岩手県と宮城県の災害公営住宅の計画を見ると、約250の地区で建設が進められている。そこでの規模を住戸数で見ると、100戸以上の大規模なものは13%であるのに対し、20戸未満の小規模なものが38%となっている。阪神・淡路大震災などと比較すると、5戸未満のものが30地区以上あるなど、小規模なものが非常に多いという特徴をもっている。区画整理と一体的に整備されるものは大規模なものが多く、防災集団移転と一体的に整備されるものは小規模なものが多い。構造別にみると、木造の災害公営住宅が従来よりも多い、という特徴がある。戸数で見ると25%、地区数で見ると51%が木造である。

#### ② 災害公営住宅の建設事例

2013年11月末時点で20を超える地区（岩手県、宮城県）で災害公営住宅の建設が完了している。公募が行われ、入居も始まっている。東日本大震災の災害公営住宅の建設では、コミュニティ形成あるいは地域景観配慮さらには地域資源活用といった形で、災害公営住宅が建設されている。コミュニティ形成型では、公営住宅とコミュニティ施設あるいは福祉施設を一体的に建設し、コミュニティの形成や高齢者の見守り等に配慮している。こうした先進事例の成果を、今後の公営住宅建設に生かすことが求められる。相馬市に建設された「相馬井戸端長屋」は、高齢者の孤立化を防ぐために長屋方式を採用するとともに、食事や洗濯などが一緒にできるコミュニティスペースを設ける、支援者のための活動スペースを設けるなどの配慮がなされている。そのほか、障害児親子通園施設を併設した仙台市の田子西地区など、多くの事例がある。

【相馬井戸端長屋】コミュニティスペース



地域景観配慮型あるいは地域資源活用型ということで、町並み景観や伝統様式に配慮して作られているものが、少なくない。災害公営住宅の建設の過程で、民間のノウハウを生かすためにプロポーザル方式を採用したところ、あるいは地元の業者に設計施工を委託したところでは、釜石市

の上中島地区や大船渡市の田中東地区など、デザイン的にも優れた災害公営住宅が作られている。

## (2) これからの課題と対応

過去の阪神・淡路大震災などの教訓と現在の東日本大震災の建設状況から、災害公営住宅が対応すべき主な課題として、コミュニティの形成、入居者の生活支援、空き家化への対応を指摘することができる。

### ① コミュニティの形成

既存のコミュニティから切り離された形で入居する人が多く、新たな公営住宅地区でコミュニティをいかに形成するかが、大きな課題となる。これについては、自治会などの結成をはかり、交流活動を持続的に開催することが欠かせないが、その活動を支援するための支援者の派遣や「コミュニティプラザ」（阪神・淡路大震災後、復興公営住宅や被災地域に221カ所整備された）のような集会施設設置などの対応が必要であろう。

また戸数の少ない公営住宅地区が多いということから、周辺地域とのコミュニティ形成をいかにかはかるかが問われる。周辺のコミュニティが公営住宅の入居者を支援すること、地域の社会福祉協議会や民生児童委員などが連携して、コミュニティの中に災害公営住宅入居者の参加を働きかけることが必要である。

### ② 入居者の生活支援

高齢者の多い災害公営住宅では、閉じこもりや引きこもりが発生しがちであり、それがもとの生活不活発病や「孤独死」（独居死）が発生することが懸念される。それを防止するためには、上述のコミュニティ形成が最も大切であるが、同時に地域包括支援センターや生活援助員などによる「見守り体制」の構築が欠かせない。それとともに、災害公営住宅の周囲に生きがいにつながる仕事の間や野菜農園などを設けること、買い物サービスや在宅診療サービスなどを実施することも重要である。

### ③ 空き家化への対応

災害公営住宅では、最初の段階から既に空き家がでていところもあり、さらに時間が経過すると、その子どもたちが引き続き居住するとは限らず、空き家が増加することが避けられない。この空き家の増加は、コミュニティとしても問題だが、自治体財政としても問題である。この空き家化の問題を避けるためには、払い下げなどによって持ち家化をはかる等の対応を考慮しておかなければならない。もっとも、過剰に建設しないことが肝要で、計画段階での建設戸数の見直しを充分にはかる必要がある。

【大船渡市田中東住宅】  
景観配慮の木造住宅



【山元町「入居者懇談会」】

山元町では、被災地の中では最も早く災害公営住宅への入居が始まった。入居者は毎月1回懇談会を開いて、慶弔費の額や掃除当番の回し方など、共同生活のルールを創りながら、コミュニティの形成をはかっている。





### 第3節：恒久住宅への移行をどう進めるか

被災者の住宅再建においては、環境が必ずしも十分でない仮設住宅からできるだけ早く決別し、安心して暮らせる恒久住宅に移行するようにしなければならない。仮設住宅の基準的な居住年限が2年と定められているのも、十分でない環境で長期間暮らすのは好ましくないという判断にもとづいている。ところで、東日本大震災では、震災後3年を迎えようとしているにもかかわらず、いまだ多くの人々が仮設住宅居住を余儀なくされている。この仮設住宅居住の長期化は、仮設居住者だけでなく用地提供者にも苦痛を強いる結果を生んでいる。私有地を仮設住宅用地に提供した被災者も、自宅再建を予定していた土地が返還されないため、恒久住宅の移行ができずにいる。

それだけに、恒久住宅への移行をいかに速やかに成し遂げるかの計画を緻密に立てて、その実現に努める必要がある。

#### (1) 恒久住宅の移行を妨げている原因

恒久住宅への移行を遅らせている原因として、第1に移行先としての恒久住宅の建設がようやく本格化しつつある段階であること、第2に恒久住宅の建設予定と被災者のニーズとの間にミスマッチがあること、第3に恒久住宅移行に必要な被災者の資金確保の見通しがむずかしいこと、第4に恒久住宅移行を支援するソフトなシステムが確立していないこと、などが考えられる。速やかな移行を実現するためには、これらの原因や障害を克服する必要がある。

#### (2) 恒久住宅の速やかな確保と建設

住宅の建設に必要な用地の確保については、現在行われている権利調整や造成事業などの取り組みを、総力を挙げて進めていくことに尽きる。建設に必要な資材や人的パワーについては、優先的に全国から被災地に投入することが必要である。この2～3年で、被災地における住宅建設ラッシュが予想されることから、資材や人員不足が住宅再建のネックにならないよう、あらかじめその確保策を講じておかなければならない。

ところで、人材や資材の不足が原因で、建設コストが著しく高騰している。このコストの高騰が、災害公営住宅の建設や自力再建を遅らせ、恒久住宅への移行を遅らせる一因となっている。このコスト高騰を緩和するためには、建設需要を可能な限り平準化するように努める、建設資材の流通調整を業界の協力も得てはかる、といった対応が必要になるだろう。

そのうえで、可能な限り民間のエネルギーを引き出し、被災者の自力再建の意欲を引き出して、災害公営住宅の建設戸数を少なくするなど、公共事業による住宅建設の負担をできる限り少なくすることが、ここでは求められる。



【コストの高騰・型枠材工単価推移】

### (3) 被災者ニーズに即した多様な選択肢

被災者の住宅再建に対するニーズは、時間と共に刻々と変わっている。復興円卓会議で「被災者の意向は生き物。調査のたびに数字は動く」という発言があったように、ある時期のニーズ調査を信じて建設を強行すると、移転用地や災害公営住宅の過剰供給を招きかねない。それを防ぐためには、繰り返し被災者の意向を調査し、それを踏まえて必要に応じて、初期の計画を弾力的に変更するといった対応が必要となる。

高台移転や災害公営住宅といった特定のメニューを押しつけるのではなく、災害公営住宅を払い下げして持家化をはかる、木造仮設住宅を補強して災害公営住宅化する、かさ上げでの自力再建も支援メニューに加えるなど、多様なメニューを具体的に示して被災者の選択肢を増やすことが重要である。

被災者の意向の変化や被災地の状況の変化に対応するためには、災害公営住宅の空き家化は自治体財政を圧迫することにもなるので、場合によっては、公営住宅の転用や取り壊しが容易にできるように、木造で建設することも考えられよう。また、2戸を必要に応じて1戸に改築できるようにして、より広くというスペース要求に応えられるようにすると、弾力性を持った供給システムにすることも検討しなければならない。

- 新潟県長岡市（旧山古志村）  
・木造2世帯1棟タイプ（左側が2階建て、右側は高床式）



- 石川県輪島市（松風台団地）  
・木造2世帯1棟タイプ



【木造2世帯1棟の公営住宅の例】

### (4) 住宅再建や移住の経済的支援

住宅を失っただけでなく、土地や仕事も失った人が少なくない。経済的ダメージが大きい中で、恒久住宅を自力で再建することや、災害公営住宅入居後の家賃を負担することが困難な被災者は、仮設住宅に留まり続ける選択をする。こうした被災者の再建や移住を補助金等により支援して、恒久住宅への移住を促すことが必要である。

被災地の自治体の多くは、敷地造成補助、住宅新築補助、補修等補助、宅地復旧補助、利子補給補助などを、国からの生活再建支援金に加えて支給できるようにしている。こうした自治体の補助金に加えて、新潟中越地震や能登半島地震の復興で実施された、地場の木材や地域の伝統工法を用いれば、地域交付金を活用した形で補助金を出すといった、地域復興との連動を考慮した助成も考えられよう。

被災者の経済条件に関わって、「税金を滞納していたり、被災当時に公営住宅に入居していて家賃を滞納していると、災害公営住宅の入居条件がない」という規定のある自治体が少なくない。そのため、経済的に厳しく公営住宅に入居する以外に救われない被災者が、逆に災害公営住宅に入居できないといった状況が生まれている。経済的に厳しい被災者のおかれている状況を考慮して、滞納要件を緩和するなど柔軟な対応を行っている自治体もある（東松島市は条例を改正し、この滞納要件を緩和している）。

## (5) コミュニティの維持と形成への支援

2節で触れたように、災害公営住宅でのコミュニティ形成は、重要な課題である。また、小規模な公営住宅団地の居住者、みなし仮設に継続して居住する人、自力で住宅再建をした人にとっても、地域コミュニティとのつながりを確保することは、極めて重要である。

このコミュニティ形成のためには、第1に、仮設のコミュニティを維持した形で公営住宅に移行できるようにする「グループ入居」の仕組みが考えられる。第2に、入居前から、新しいコミュニティづくりに取り組むことが考えられる。これについては、阪神・淡路大震災で実施された、公営住宅入居予定者が入居前から交流を深めてコミュニティ形成をはかった「入居予定者事前交流事業」が、参考になる。

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅で作られたコミュニティが、公営住宅の入居で壊れてしまうという状況、さらには高齢者が多数を占めるコミュニティになるという状況が懸念されたことから、この事業が実施された。この事業により、自治会の形成がスムーズにはかられた、住宅やまちに早くなじむことができた、転居に伴う不安を解消することができた、といった成果が生まれている。

この入居前交流の一つの形態として、入居予定者が、災害公営住宅のプランの検討段階から、間取りや共有スペースなどについて、意見交換をはかり交流を深める取り組みが、東日本大震災の被災地で生まれている。釜石市の小白浜地区では、実物大の模型を使ってワークショップを行い、入居者の意見を計画に反映するようにしている。

**【復興公営住宅入居予定者事前交流事業】**  
阪神・淡路大震災後、コミュニティ形成と高齢者支援の視点から、公営住宅の入居予定者を対象とした見学会、茶話会、学習会などの入居前交流を、NPO等の協力を得て実施した。(阪神・淡路大震災復興基金)



**【小白浜公営住宅入居前ワークショップ】**  
公営住宅の設計者と入居希望者とが設計段階で、実物大の模型を使って、住宅への希望を述べあうワークショップを開催した。



(TeMaLi アーキテクト)

## (6) 引っ越し等の支援

この災害公営住宅への移行をスムーズに進め、公営住宅に入居する被災者の負担を軽減するためには、ボランティア等を含めた支援体制の整備と強化が必要である。これについては宮城県サポートセンター支援事務所などが、支援者を対象に「災害公営住宅移行研修」を実施するなどして、体制づくりに努力している。そのなかで、移行期における引っ越しの支援についての研修も行われている。

引っ越しについては費用面、労力面の両方からの支援が必要である。費用面では、引っ越しの費用を援助して、少しでも被災者の負担を軽減することが重要である。特に仮設住宅の早期解消

に関わって、仮設住宅の統合やみなし仮設住宅から応急仮設住宅への引っ越しが必要な場合が想定され、それを迅速に進めるためにも、仮設間の引っ越しを支援することが考えられる。

労力的な支援では、ボランティアなどの協力も得て、仮設住宅からの引っ越しを手伝うことが欠かせない。この支援で、仮設住宅からの退去を支援していた被災者が、背中を押される形で公営住宅に引っ越すという状況も、阪神・淡路大震災では生まれている。

### (7) 恒久住宅移行のための相談体制

住宅の再建や恒久住宅への移行においては、選択肢が多様、制度が複雑、手続きが煩雑といったことで、被災者がひとりでその再建の方向を判断するのは難しい。住宅再建や恒久住宅への移行については、行政や民間団体が連携して、被災者の実情に応じた適切な選択が行われるよう、相談体制の強化をはかることが必要である。

被災地の自治体では、資金計画、助成制度、住宅計画について、金融機関職員、自治体職員、専門家が相談にのる「住宅再建相談会」を開催している。書類の作成などが複雑でサポートが必要な被災者も多く、その作成を手伝うことも含めて細やかな相談が必要となる。

住宅の再建について、住宅の選択と再建の相談を同時に行える場として、住宅展示場と行政相談窓口を一体化した事例として「岩沼ハウジングアベニューのぞみ」がある。ここでは、現実的な広さの住宅が展示されており、被災者の自力建設をサポートするものとなっている。

(室崎益輝)

【仮設住宅からの引っ越し手伝い運動】  
阪神・淡路大震災においては、団体・NPO からなる「生活復興県民ネット」のボランティアにより、仮設住宅からの引っ越しを手伝う運動が展開された。



【岩沼ハウジングアベニューのぞみ】  
被災者の自力住宅再建を支援するために、岩沼市に開設された住宅展示場。ハウスメーカー 14 社が等身大のモデルハウスを展示するとともに、場内には市が税務・資金・法律・支援制度などの相談窓口を設ける。



## 【恒久住宅移行後の自治会づくりQ & A】

自治会は、互いに助け合い支え合う地域コミュニティをつくるための基盤となる組織です。近隣住民同士が顔見知りになり、人間関係が築かれていると、その地域で安心して暮らしていくことができます。

恒久住宅移行後は、①現地再建や地区内移転、集団移転で元々の自治会が活動を継続する場合、②移転先の自治会に加入する場合、③一定規模以上の災害公営住宅で新たに自治会をつくる場合、などがあります。ここでは、③の場合を考えてみます。

### Q 1 災害公営住宅では、知らない人ばかりですが、自治会をどうやってつくるのですか？

A 1 入居に先立っての入居予定者の事前交流会（自己紹介、新居内部の見学、周辺の病院・商店街などの説明・散策、レクリエーション等）などで、まずは親しくなることが、自治会をつくる気運づくりに役立ちます。

周辺自治会やNPOなどの協力ももらっては？阪神・淡路大震災では、ボランティアグループによる公営住宅周辺マップづくりなども行われ、喜ばれました。

### Q 2 具体的にまず何をしたらいいの？

A 2 まず数人で準備委員会をつくり、自治会づくりに向けての作業を行うと効率的です。元の地域での自治会役員の経験者や世話人さんに、（無理強いにはできませんが）お願いしてみるのも、1つのやり方です。各階ごとに1人、各棟から数人出してもらおうと、回覧板を回したりするのに、やりやすくなります。

### Q 3 役員になると負担が大きいのではと心配ですが？

A 3 自治会の役員には、準備委員会のときのメンバーがそのまま就任する場合がありますが、必ず若い世代や女性に入ってもらおうようにすると、あとの行事にも多様な人の

#### ○地域の自治会に加入した例（兵庫県）

伊丹市宮瑞穂住宅（35世帯）は、阪神・淡路大震災後、1996年2月に入居がはじまりました。入居後すぐに、地域の自治会長さんと民生委員さんが一緒に訪れ、ゴミの出し方や周辺の地理などを説明するとともに、自治会への加入を呼びかけ。

コミュニティプラザ※の事業なども、地域の自治会が民生委員さんと一緒に実施しています。自治会長さん：「被災された方々を特別扱いにはしていません。ただ、高齢者などが多いので、一日も早く地域に慣れ親しんでもらえるよう、しばらくの間は、自治会活動の重点をこの瑞穂住宅において実施しています。」

※コミュニティプラザ：恒久的集会施設として221ヵ所設置（災害復興公営住宅56、被災地域・民間集合住宅165）

#### ○準備委員会でする作業例

自治会発足までのスケジュールづくりや手順の検討

→自治会発足への住民の意見をきく（集まりをもつ、アンケートをとる等）

→設立趣意書作成配布と加入申し込み受付

→会員の名簿づくり

→自治会発足後の運営方法や活動内容の案づくり、規約案づくり

→役員候補の選出と就任依頼

（生活復興県民ネット編、兵庫県連合自治会監修、兵庫県刊「自治会をつくりたい時に読む本」1998.5より）

意見が反映されて参加者の増につながります。お茶会やふれあいサロンなどのときに、この人ならと声をかけてみては？

また、特定の人に事務作業が集中すると負担が大きくなりますので、総務、環境衛生、福利厚生、防犯・防災、広報など、最初に役割分担を決めて、それぞれ責任者を明らかにし、作業が分散するようにします。

#### 【復興公営住宅入居予定者事前交流事業補助（兵庫県）】

復興公営住宅の入居予定者を対象に団体・NPOが実施する、現地見学会、住まい方説明会、お花見会などの交流イベントに助成。（阪神・淡路大震災復興基金）

30戸以上100戸未満 30万円  
100戸以上 60万円

#### 【復興住宅コミュニティプラザ運営費補助（兵庫県）】

①ふれあい喫茶や食事会、手芸・料理・囲碁・将棋教室などの交流事業  
②学習会、健康相談会、子育てひろば  
③戸別訪問による高齢者の声かけ、等  
年間100万円を限度（3年間）に助成。  
（阪神・淡路大震災復興基金）

### Q4 どんなことをしたらいいのですか？

A4 通常、自治会では、回覧板や会報の回付などによる情報提供、夏祭りや運動会などの交流の場づくり、一斉清掃や花壇・公園の世話など環境美化活動、防犯パトロールや防災訓練、などを行います。

災害公営住宅などでは、特に、①お茶会やふれあい食事会などの仲間づくり、②健康相談会や子育て相談会、住宅周辺の病院や公共施設などの説明会、③絵手紙教室や健康体操教室、手芸教室、料理教室、など生きがいくりのための講座、④抜け落ちてしまいがちな、親子が集える子育てひろばや、男性向け大工教室などの集まり、などをいろいろやってみて、人気の高いものを継続していったらどうでしょうか。

### Q5 だれに講師を頼んだらいいの？

A5 市町村の保健師さんや福祉担当課に相談すると、保健師・看護師、栄養士、歯科衛生士、福祉関係者の方などを教えてもらえます。手芸や小物づくり、料理、大工仕事などは住民の方に上手な方がおられる場合もありますので、回覧板で募ってみたり、社会福祉協議会に相談して、近隣で活動するボランティアやNPOを紹介してもらうのもいいかもしれません。

復興フォーラムなどに積極的に参加すると、そこで知り合った関係者の人にきいたりして、人脈が広がります。

### Q6 近隣の人たちとも仲良くしたいが？

A6 災害公営住宅の集会室などで行うお茶の会や手芸教室などに、近隣の自治会長さんを通して、近くの方々にも参加してもらってはいかがですか。お店や医院など地元の情報も教えていただけるのでは？

（広田純一・清原桂子）

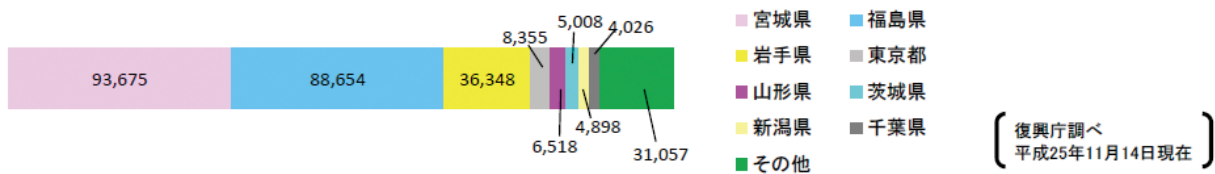
# 第8章：広域避難者への支援

1. どこに避難をしても、十分な行政サービスと地域社会への参画を享受できるようにする。
2. 帰還の有無に関わらず、個人や家族の生活再建が何よりも最優先する。
3. 長期避難者が家族や地域コミュニティを再生することができる生活拠点を、新たな地域との共生のもとに支援していく必要。

## 第1節：広域避難者が直面する課題

【県外への避難等】

避難者等の数（避難先の都道府県別）【避難先：47都道府県 約1,200市区町村】



2011（平成23）年3月に約47万人だった避難者数は、2013（平成25）年11月現在、約27万8,000人となっている。避難先別で見ると、宮城県に9万4,000人、福島県に8万9,000人、岩手県に3万6,000人で、以下、東京都、山形県、茨城県、新潟県等と続いている。

宮城県・福島県・岩手県には、沿岸部から内陸部への避難者が多く含まれる。

県外への避難等は、福島県から約49,000人、宮城県から約7,200人、岩手県から約1,500人となっている（2013（平成25）年12月、復興庁）。

### （1）広域避難と家族離散

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所の事故によって、福島県をはじめとして、宮城県・岩手県など東日本の多くから被災者が広域で避難を余儀なくされた。原発周辺の自治体からは10万人にも及ぶ人々が長時間の避難を経て何度も避難先を変えることになった。中には十分な情報提供がされなかったために、高線量の地域に避難を余儀なくされた人たちもいた。さらに、避難過程で家族が離散をしていき、元いた家族が複数の場所に別れて生活をしなければならなくなった。

- 帰還の時期がわからない。既に仮設のコミュニティができているが、行き先はばらばらにならざるをえない。
- 親と子、嫁と姑、夫と妻など家族の間のトラブルが増えている。
- 同居していた世帯が3つにばらばらになり、家族と一緒に暮らしたい。
- 元の家がネズミなどでひどい状況で、帰るのは無理と思った。
- 賠償のあるエリアかそうでないか、自主避難かそうでないかで、被災者の間でも全然違う。自主避難者は避難せず残った人との壁があり、母子避難は二重生活の負担がある。
- 子ども世帯のところに避難した人など、避難先に、元の市町の情報が届かない人がいる。

（「復興円卓会議」より）

## (2) 避難の長期化

被災者の多くは、いつふるさとに戻ることができるか見通しが立てられないでいる。避難生活の長期化が、帰還への意向調査において、避難先への定住や「判断がつかない」という回答となってあらわれているとも考えられる。

福島県の場合、国は、福島県の避難指示区域の見直しを行い、同区域を「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」の三つの区分に分けた。

「避難指示解除準備区域」は、日中の立ち入り、居住者を対象としない事業の再開、営農・営林の再開は認められているが、住民の宿泊は、原則、認められておらず、病院や福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業など居住者を対象とする事業や、宿泊業・観光業など区域外からの集客を主とする事業の再開は認められていない（病院、福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業などについては、事業再開に向けた準備作業のみ可能）。一方、大熊町・双葉町は、町の人口の96%が「帰還困難区域」に居住する住民とされ、ほとんどの住民が少なくとも事故後6年以上にわたってふるさとに帰ることができないとされている。

## (3) 県外避難者の避難先ごとの取り扱いの違い

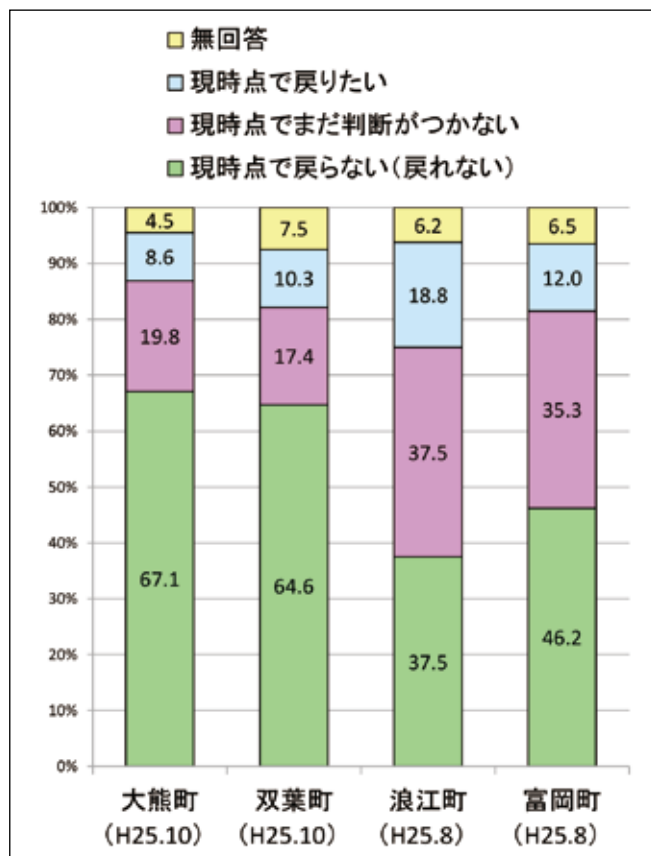
3県から約6万人（うち約5万人が福島県）の全国への避難者の多くは、現在災害救助法に基づく応急仮設住宅の提供によって、公営住宅や雇用促進住宅等に入居している。同法では応急仮設住宅の入居期限は原則として2年とされている。今回の災害では、これをさらに延長し、1年ごとに更新することができるようになった。しかし、この入居期間の判断は、各都道府県知事によって行われるため、避難先によって応急仮設住宅への入居期間に違いが出ている例もある。

【避難町村の原発事故前と現在の世帯数】

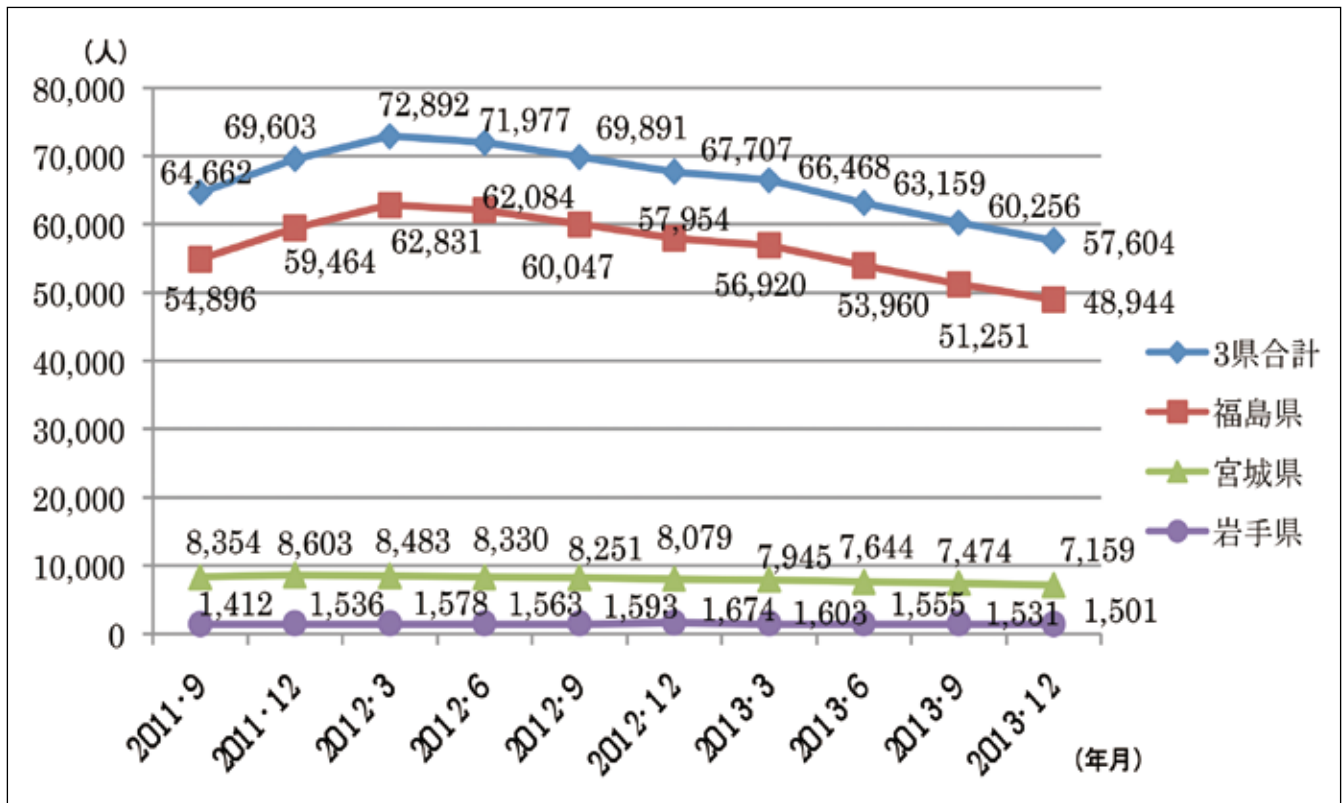
町 村	実質の世帯数	事故前の世帯数	増加数(世帯)	増加率(%)
広 野	2,197	1,968	229	111.6
楢 葉	3,544	2,887	657	122.8
富 岡	7,691	6,293	1,398	122.2
川 内	1,435	959	476	149.6
大 熊	5,050	4,293	757	117.6
双 葉	2,956	2,606	350	113.4
浪 江	9,656	7,772	1,884	124.2
葛 尾	674	477	197	141.3
飯 舘	3,178	1,958	1,220	162.3
合 計	36,381	29,213	7,168	124.5

※実質の世帯数は2013年10月1日現在（浪江は8月1日現在、楢葉は11月1日現在）  
事故前の世帯数は2011年3月1日現在（福島民友新聞社）

【帰還への意向】（各町住民意向調査より、各町・福島県・復興庁共同実施）







【県外への避難者数の推移】（復興庁データより作成、単位：人）

#### (4) 避難指示区域外の「自主避難者」の困難

今回の災害では、避難指示区域外からも、多くの人々が広域避難した。こうした広域のいわゆる「自主避難者」は、元の自治体に家族を残して「母子避難」をしている場合も多く、子育て期の家族が離れ離れに暮らしていることが双方に様々な負担をもたらしていること、また、経済的にも二重家計となり、厳しい状況にあることが、復興円卓会議でも指摘されている。

## 第2節：どう対応するか

今後まず第1に、避難先の場所に限らず、また、避難指示区域の内外にかかわらず、すべての避難者が十分な行政サービスと地域社会への参画を享受できるようにすることが、重要である。

第2には、元の地域に「帰る」「帰らない」に関わらず、すべての広域避難者の個人や家族としての生活再建が最優先されなければならない。

第3に、長期避難者が家族や地域コミュニティを再生することができる生活拠点を、新たな地域との共生のもとに支援していく必要がある。

広域避難者にとっては、どこでその生活再建を図っていくかは、大きな判断を迫られる重要な課

題である。

福島県では、現在、災害公営住宅を中心に、長期避難者の生活拠点整備を図っており、ハード面に限らず福祉・教育・コミュニティ形成を含むソフト面の体制づくりが急務となっている。ただ、戸建て等を望む住民の希望に必ずしも応えられていなかったり、原発避難者と受け入れ先住民とのあつれきが顕在化している地域もある。当事者の意向を十分に把握し、計画段階からできるだけ避難者が参画できる仕組みづくりが必要であるが、あわせて、受け入れ側の住民と共にコミュニティを新たに形成し直すための協働が必要となっている。

また、災害公営住宅は、高齢者等の住まいの確保に重要な役割を果たすことが期待されるが、他方、不動産などの「財物賠償」が進めば、若い世代ほど自力で住宅を確保しようという傾向はさらに加速することが予想される。

災害公営住宅に高齢者世帯ばかりでなく、若い世帯も交じって入居できるような工夫（一定割合の優先入居など）も大切であるが、あわせて、災害公営住宅のまわりに若い世代が自力での住宅再建をし、多世代が共に住むことができるようなコミュニティづくりも検討する必要がある。例えば、自治体が災害公営住宅のまわりの地域を宅地造成したり、避難先自治体の住民と避難元自治体の住民が共に暮らしていくために共同で利用できるコミュニティスペースを整備したり、一緒に実施する行事を企画したりなど、これまで経験したことのない災害の新たな課題に柔軟に対応できるような工夫が求められる。

### 第3節：避難先自治体における支援

#### (1) NPO や社会福祉協議会、自治体などの協働による広域避難者支援

広域避難という点においては、県内外において支援に差が出ないように、避難先の支援を充実させる必要がある。現在も、全国の自治体や団体・NPO、社会福祉協議会、などによって広域避難者の支援が行われている。こうした団体が継続的に活動できる体制づくり及び活動のネットワーク化をはかることが重要である。

総務省「全国避難者情報システム」によって、一定程度、避難者の情報把握は進展したものの十分ではない。さらにそこから民間・行政の協働による継続的支援にどう結びつけるのかという課題もあり、財源も含めて早急な検討が必要である。

避難している人たちの個人情報の問題については、避難先・避難元自治体から送付する情報紙や案内に、民間の支援団体・NPO などからの交流会等のちらしを入れることで、避難者が連絡をとりたい時は自分で連絡をとるというやり方をとっているところもある。

### 【東京都都内避難者支援課】



東京都では、都内への避難世帯に、支援情報を毎月2回戸別郵送。東北の地元新聞や各種情報の閲覧ができる「都内避難者情報コーナー」を、都庁第一本庁舎に設置している。都内避難者向けホームページ、携帯端末専用ページも。

### 【新潟市避難者交流所 ふりっぷはうす】

新潟市に避難している被災者のための交流施設。新潟市、新潟NPO協会など4団体で構成する「東日本大震災新潟市避難者交流促進協議会」が運営。避難者同士の交流やスタッフとの相談など。

### 【東日本大震災・暮らしサポート隊（兵庫県）】

「みちのくだんわ室」を2011年6月から毎月開催。「六甲山牧場バスツアー」やバーベキューなども。乳幼児を連れた母親が半数以上。「みちのくだんわ室たより」を毎月発行。聞き取りの記録も。

### 【公益財団法人さわやか福祉財団（東京都）】

東京都から避難者への情報紙に参加を呼びかけるちらしを入れてもらったり、口コミなどで、都内570人が「被災者同行会」に入り、地域ごとの世話人を中心に、隔月で都内各地で交流会。元の自治体による相談会も。

## (2) 帰還・定住など複線型の生活再建を可能にする体制整備

原子力災害による長期にわたる避難生活では、いつふるさとへ帰還できるかが見通せない未曾有の経験を私たちはすることになる。これまでの災害が示すように、長期にわたる避難生活は住民の帰還をためらわせ、とりわけ若い世代の避難先での定住がすすむことも想定される。

国内避難民に関する国連事務総長代表のフランシス・M・デン氏によって、1998年に国連人権委員会に提出された「国内強制移動に関する指導原則」の第5部「帰還、再定住および再統合に関する原則」においては、以下のように述べている。

1. 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。
2. 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。 (原則 28)

この国際的指針となっている指導原則をみれば、決して住民の「帰還」だけを想定しておらず、人々の暮らしの再建は「単線」でないことが理解できる。

人びとが「帰還」すること、あるいは他の地域で「再定住」「再統合」することの多様な「選択肢」を容認し、その選択が決して消極的な選択になることがないよう、「納得感」をもって自らの生活を再建できることが必要である。そして、住民に帰還を強いることなく、「帰りたくなるような地域」

を取り戻す努力が必要であろう。次代にふるさとを引き継ぐ責任を持ち続け、災害によって奪われた地域や文化、人々の暮らしを取り戻す努力を続けていく必要がある。

(丹波史紀)

### 【住民向け健康増進事業（福島県）】

福島県では、避難者が県内広域に避難しているため、仮設住宅集会所等における健康増進事業や保健師・管理栄養士による家庭訪問を、避難先地域を管轄する県保健福祉事務所が、住民が住んでいた元の被災市町村と連携して実施している。



### 【阪神・淡路大震災の県外避難者】

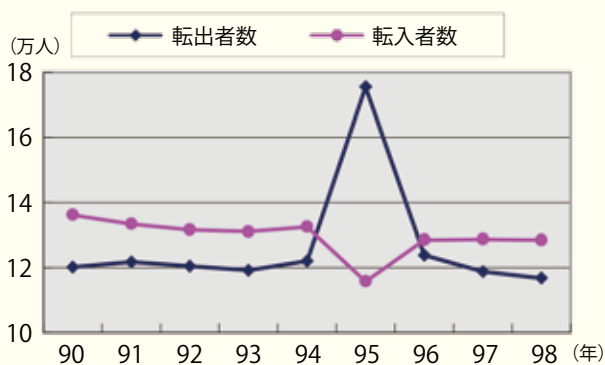
阪神・淡路大震災（1995年1月17日）では、約55,000人（約19,000世帯）の県外避難者が推計されている。兵庫県は翌96年「ふるさとひょうごカムバックプラン」を発表。ピーク時1万世帯に送られていた「ひょうご便り」を、今も「県営住宅入居案内」として145世帯に送る。

#### ○「ひょうご便り」（隔月）

ピーク1996年：10,049部→2000年：5,213部→2005年：1,281部→その後「県営住宅入居案内」随時送付、2014年1月現在145部

#### 【被災市町から県外への転出者の年次別推移】

1995年が例年と比べて55,000人多い。



#### ○専用フリーダイヤル

ピーク1997年：2,772件→2005年：58件（終了）

#### ○カムバックコール&メール登録者（県から定期的に電話やメールで連絡）

ピーク1999年：1,576世帯→2014年1月現在62世帯

#### ○ふるさとひょうごキャラバン隊による「ふるさとひょうご交流会」1996～97年

# 福島固有の課題

1. 「福島の被災者」の内実に目を向けつつ、そこに存在する課題を把握し、生活復興について考えることが必要。
2. 「福島の課題」は震災に強く影響を受けたものである一方、その実態は震災前から存在した課題が急激に尖鋭化して生じているものも多い。全てを「原子力災害によって」という見方に回収して単純化することを避けつつ、解決策を考えることが重要。
3. 行政や専門家が中心となって「科学的な対応」を押し出し続けるだけでは解決しない課題も存在する。被災者と地域社会やNPOなども協働しながら持続的に解決策を模索すべき「社会的対応を要する課題」もある。
4. 複雑化・不可視化する課題を常に掘り起こし、その解決策を模索するべき。

## 第1節：「福島の被災者」とは誰か

「被災者」の内実は多様だ。ある災害から直接的に影響を受けた人もいれば、その後の避難生活や雇用・教育環境の変化の影響を受けた人もいる。また、阪神・淡路大震災は地震が、東日本大震災はそれに加え津波・原発事故があったように災害の種類も多様だ。影響や種類に多様性がある「被災者」は、一枚岩で捉えられるべきものではない。

このたびの復興円卓会議は、様々な場所で、様々な立場の人を対象に現在の生活の実態を聴く中で多様な「被災者」を捉えていった。しかし、単に「多様である」ことを明らかにするだけでも、逆に全てを一枚岩に捉えているだけでも見逃してしまう問題はある。だから、ある基準を設定して、その上で「被災者」の実態を切り出すことで、その性質や他の課題との共通性を明らかにすることができるだろう。

とりわけ、「福島の生活復興」については、あえて他のテーマとは別に切り出して捉え直す必要がある。それは、端的に言えば、「わかりづらい」からだ。つまり、福島には、岩手・宮城・他の被災県とは必ずしも同一視できない「福島固有の課題」がある。だが、それが何かを明確に特定することは容易ではない。それは、原発事故が、地震や津波、あるいは台風や洪水に比して、経験の蓄積の少ない災害であることもあるだろう。あるいは、「風評被害」のような目に見えない被害が様々な形で存在していることもあるだろう。いずれにせよ、「福島固有の課題」に向き合う福島の被災者の現状を見る必要がある。



【富岡町おだがいさま工房（福島県いわき市）】



【南相馬 | Tコンソーシアム】

## (1) 「福島」の被災者はどこにいるのか

「福島の被災者」と聞いた時、どのような「被災者」をイメージするだろうか。もちろん、地震・津波による被災をした人の場合もあるだろう。一方、やはり東京電力福島第一原子力発電所事故の影響を意識せざるを得ないという人もいるだろう。例えば、家が避難指示区域の中にあるため仮設住宅に住むことを余儀なくされる高齢者、被ばくを避けるために福島県外へ避難した母子、風評被害に立ち向かう農家などをイメージする人もいるかもしれない。

また、「福島の」という意味をより正確に理解しようとするならば、「福島に住んでいた・いる被災者」だけではなく「福島における災害によって被害を受けた人」という、より広い意味を感じる人もいるだろう。

## (2) 「福島の被災者」の実状はどうあるのか

そう考えていくと、多くの人の想像の中にある「福島の被災者」とは「原発事故の影響」と多かれ少なかれ結び付けて捉えられがちな存在のようにも思えてくる。

しかし、「多くの人の想像の中にある福島の被災者」と「現実の福島の被災者」の実状は必ずしも一致しているわけではない。復興円卓会議でもいくつかの立場の「福島の被災者」の状況の聴き取りをしたが、語られる言葉は様々だった。「高齢者ばかりで不便な生活をせざるを得ない」、「仮設住宅で孤立化している人の健康悪化が心配だ」、「求人を出しても働き手が見つからない」、「国の企業助成策が利用しづらい」。なるほど、ただ「原発事故の影響」と言えば済むものではない様々な困難が生じていることに気づかされる。

しかし、これらの言葉を俯瞰（ふかん）した時に気づくことがある。それは、彼らの言葉にあらわれる個々の課題、例えば少子高齢化と人口流出、コミュニティや医療福祉体制の崩壊、産業の衰退・不安定化、公共のあり方の変化などは、単に先に述べたような「福島の被災者の課題」としてはとらえきれない、極めて全国的・普遍的な課題であるということだ。

「現実の福島の被災者」は未曾有の地震・津波・原子力災害という固有の由来を持つが、必ずしも震災・原発事故と結びつけてとらえられるべき課題ばかりを抱えているわけではない。むしろ、震災以前から福島内外に存在していた問題が、震災をきっかけに急激にあらわれていると考えた方が適切な場合もあるだろう。この「想像」と「現実」との間に存在する溝に気づき、「福島の被災者」が抱える課題をより広い視野から理解することが必要だ。それこそが福島が固有に抱える問題の「わかりづらさ」を解きほぐす一つの鍵となるだろう。

## (3) 「福島の被災者」とは誰か

「福島の被災者」とは誰か。それは「被災者」という名札をつけながら暮らしている人ではないし、「避難生活」「一次産業」といったその被害が象徴的にあらわれるところにいる人のことだけを指すものでもない。あえて言うならば、仕事や教育、住まい、健康などを維持する上で、様々な不整合のしわ寄せが集まる部分で生活している人のことをさす。そういった様々な困難と課題を抱えている人をここでは「福島の被災者」としよう。

## 第2節：「福島に固有の課題」をどう考えるか

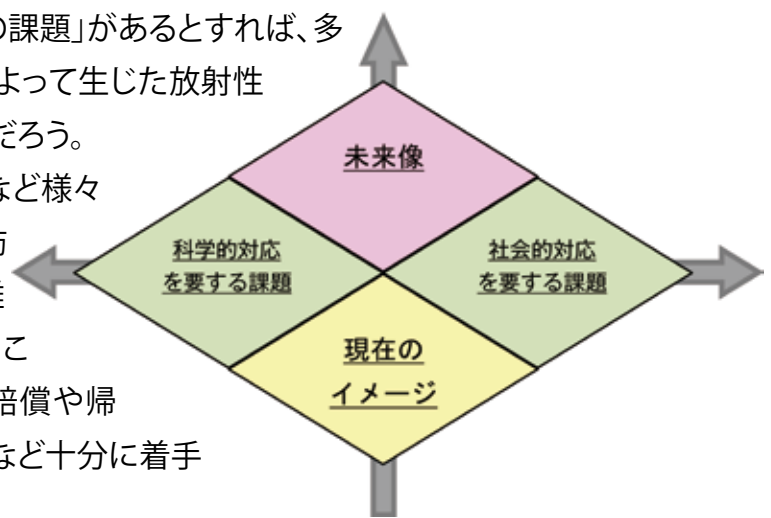
第1節で触れたように「福島の被災者が抱える課題」という一言で処理されているものの内実は複雑だ。それが意識されないままに議論されているがゆえに「福島の被災者」に対する理解が難しくなっている側面もあるだろう。地震・津波・原子力災害による被害は様々な課題を生み出してきている。それらをいかに捉えるのか、ある程度の指針が必要となるだろう。ここでは、それらを大きく2つに分けながら整理しよう。1) 明確に震災に由来する課題(第2節)と2) そうでない課題(第3節)だ。

まずは、「震災に由来する課題」について、以下の枠組みを使って整理する。横軸は科学的に解決可能か否かという対立軸を示し、縦軸は時間の経過を示す。

### (1) 横軸：福島の課題を考える上での2つの対応策の方向性

他の被災地で意識されにくい「福島に固有の課題」があるとすれば、多くの場合、その背景には「原子力災害とそれによって生じた放射性物質による影響」があるといつて差し支えないだろう。

放射性物質による土壌や森林、建物、作物など様々なものへの汚染は、いまでも福島の復興の妨げとなっている。また一方で、福島は未だ避難指示がかかり続けているため自宅に立ち入ることすら制限されている被災者が多く存在し、賠償や帰還・移住、その前提となる生活インフラの整備など十分に着手されているとは言い難い課題も少なくない。



ではそれら多岐にわたる課題とはいかなるものか、2つに分けて整理してみよう。

一つは「科学的対応を要する課題」だ。震災後、空間線量を減らして生活上の外部被ばくを下げたり、食品から摂取する放射性物質の量を法定基準値に照らしながら管理し、定期的な健康調査を行って可能な限り安全性を確保したりする必要がでた。それに対し、行政は除染や米の全量全袋検査、県民健康管理調査など、常に放射線と向き合い、取り除いたり測ったりする方策をとってきた。また、事業者や一般の住民の中からも、環境や食物、人体の線量を自主的に測定して状況を継続的に把握することなど、被ばくや健康リスクの低減に向けた取り組みも生まれてきた。その結果、農業の試験栽培、漁業の試験操業も徐々に進みつつあるし、林業においても、生活圈周辺以外の森林除染方針が未決定であるものの、森林整備と放射性物質の低減化を一体的に進める、「ふくしま森林再生事業」が始まっている。それら県産農林水産物のモニタリング検査結果については、県が設置したホームページ「ふくしま新発売。」でも随時詳細を参照できるようになっている。

そういった現状の対応が十分か否かについては人によって見解は異なるだろうが、少なくとも様々な科学的な対応が一定程度進み、解決策の萌芽が生まれてきているのは確かだ。

しかし一方で、「福島に固有の課題」の中にはいくらこのような科学的な安全性の拡大に目を向けた対応をしても、解決しきれない課題も存在している。それは、「科学的な安全性」とはまた別に存在する「社会的な安心感」の問題とも言い換えられるだろう。

例えば、これまで様々な形で実施されてきた住民に対する意識調査には、行政が主導する除染やその廃棄物の仮置場の選定、健康管理方針への不信感が少なからずあらわれている。背景には、除染の遅れや納得できる情報の不足など様々な要因があるだろうが、その根底には行政や専門家が提示する知見に対する信頼が震災後に揺らいでいることがあるだろう。たとえば、安全確保策の整備とリスクコミュニケーション(リスクについての情報共有と合意)による「科学的な合理性に基づく正しい理解」の推進によって消費者は福島産品を買うようになり、遠方への自主避難者は帰還するようになる、という前提の下にすすめられてきた方策は、確かに一定程度の成果を生んだだろう。しかし、難解な話が多かったり、そもそも信頼できなくなっている主体から「正しい理解」を一方向的に提示されることに対して「安全だという価値観を押し付けられても安心はできない」「行政は強引な帰還政策を続けている」などかえって強い抵抗感や拒絶感をうける人もいたりしたのは確かだ。

このような課題を「科学的対応を要する課題」に対して「社会的対応を要する課題」としよう。これは、解決につながる行動を行政や専門家のみに頼らずに、被災者と地域社会やNPOなどが協働しながら持続的に解決策を模索すべき課題だといえるだろう。

また、同様の課題として、避難指示区域の再編や災害公営住宅の整備が進んできたが、それが必ずしも住民の不安・不満の解消につながっているとは言いがたい状況もある。時間の経過の中で住民は震災前とは違った生活スタイルや価値観を持つようにもなっている。そのような住民の社会的包摂への模索は引き続き進められる必要がある。

## (2) 縦軸：イメージの課題と未来像

ただ、それらのような、新たな制度・政策の導入や社会的取り組みによる対応でもなおカバーしきれない大きな課題がある。それは「福島のイメージ」についての課題だ。たとえば、復興円卓会議においても、福島県内の温泉旅館経営者が、震災前に多く来ていた外国人客が震災後に殆ど来なくなったことや、テレビに出演した際に「安全性を確認した福島県産の食べ物を提供している」と話したところ「あなたは騙されている」「本当は福島県産を使ってないんだろう」といった電話がかかってきたといったエピソードを話した。

震災以後、多くの人に共有されることになった、「現在の福島に対するネガティブなイメージ」は、いわゆる「風評被害」をはじめとする具体的な産業への悪影響のみならず、市井の人々が「ただ福島で生きること」自体への抑圧感を生み出し続けている。

このような「現在のイメージ」のネガティブさは、様々な課題と相俟って、福島の「未来像」のネガティブさにもつながっていく。住民意識調査や復興円卓会議で炙(あぶ)りだされた福島の実状は、被災者の間にいまも残る不安や不満の原因の根本に「先行きの不透明さ」があることを示してきた。たとえば2013年になって汚染水の海洋流出問題という新しい課題が明るみに出たように、これは原子力災害特有のものなのかもしれない。「風評被害」対策など「現在のイメージ」を改善する活動とともに、十分な「未来像」の改善に向けた取り組みも必要になる。例えば、浪江町が策定した復興ビジョンは、将来の地域づくりの担い手である「子供向けアンケート」を取り入れることでこれまでは汲み取られづらかった若年層の意見を反映したもので、未来像の策定を通して「イメージの復興」を促そうという試みと捉えることもできるだろう。目前の課題への対処に追われる状況は続くが、先を見通した活動の重要さも増してきている。



### 第3節：福島において必要な「生活の安心」

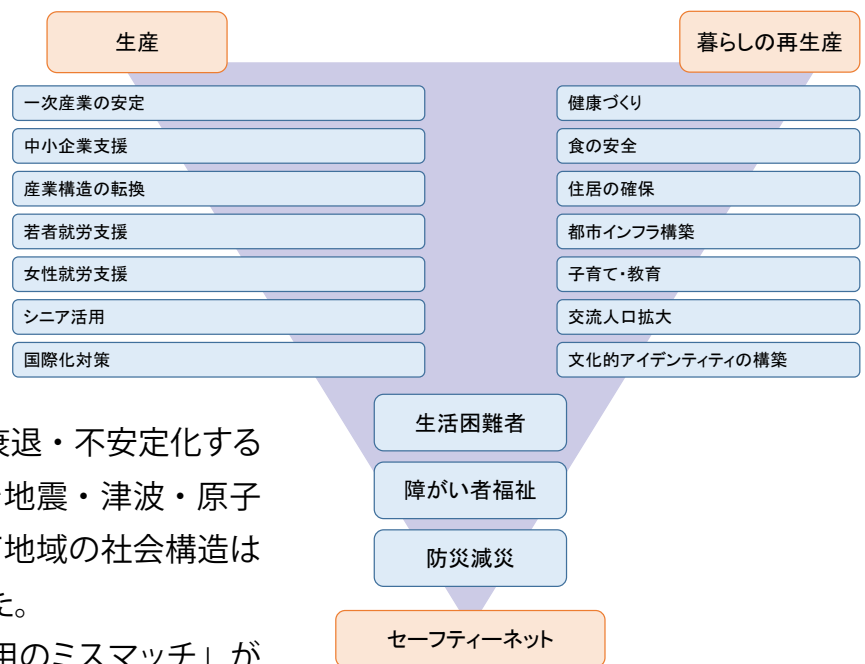
第1節で触れたように、いま福島の被災者が直面している課題の中には、「明確に震災に由来するわけでない課題」、つまり、「少子高齢化と人口流出、コミュニティや医療福祉体制の崩壊、産業の衰退・不安定化、公共のあり方の変化など震災以前から存在する極めて普遍的な問題が、震災によってそこに急激にあらわれている」と考える課題も存在している。福島の被災者は、ある種「課題先進地」となった福島において、その重く多様な課題に正面から向き合うように求められ続けていると言えるだろう。

その多様な課題を、以下、3つの観点から分けながらまとめてみよう。

#### (1) 生産

一つ目を「生産」分野としよう。ここでいう生産とは産業や仕事に関する課題を指す。その代表例として「一次産業の安定」や「中小企業支援の必要性」をあげることができる。震災以前から被災地以外の多くの地域がそうであったように、福島の産業は様々な形で衰退・不安定化する傾向をもっていた。そして、そこを地震・津波・原子力災害が同時に襲ったことによって地域の社会構造は大きく変わり、より課題は複雑化した。

例えば、復興円卓会議では「雇用のミスマッチ」が深刻化している状況が指摘された。他の被災地同様、福島の有効求人倍率は高い状態が続いているが、それは雇用市場が円滑に動いていることを指すわけではない。実態はむしろ逆だ。復興円卓会議では福島市近郊の経営者たちから、震災以前のように求人を出しても人が集まらず、賃金単価を上げるが、それでも応募が少ないと言った声も聞かれた。土木建設業などを中心に労働需要は増えているが、他の職では震災以前と同じかそれ以上に雇用環境が悪化している場合もある。背景にある震災後に変化した地域の賃金体系や住民の労働に対する意識を踏まえつつ、若者や女性の就労支援やシニア層の活用といった人材市場の活性化、あるいは新規創業や事業拡大・転換を促すような行政等による支援策を適切にとっていくことが解決策の一つとなっていくだろう。



#### (2) 暮らしの再生産

二つ目は「暮らしの再生産」分野だ。ここで「暮らしの再生産」とは、福島の被災者が抱える家庭や教育、文化活動、医療・福祉などに関する課題をさす。

例えば、「健康づくり」がその一つだ。震災によって避難を余儀なくされ、仮設住宅や借り上げ住宅に住むことになり安定した住居の確保に至ることができないでいる人たちの中には、高齢者を中

心に食生活の変化や運動不足、人間関係からの排除・孤立化によって心身の健康状態を悪化させている人がいることが指摘されてきた。また、いわき市のように数万人規模の避難者が短い期間で移入したことによって、不動産の不足や住民間の不信感やトラブルが生まれている例もあり、広い意味での「都市インフラの構築」が求められている状況が続いている。さらに、放射線に関する問題をはじめとして「食の安全」が脅かされたという意識を持つ人が一定数存在し、心身に対する慢性的なストレスを与え続けている状況、あるいは、子育て・教育における虐待の増加や学力の低下、医師や看護師・介護福祉士等の不足による医療福祉の機能不全など多角的な課題が存在している。

このような暮らしの再生産分野の課題の解決は、生産分野の課題解決にもつながっている。例えば、「子育て・教育」の支援体制を整えることで、若者や女性の就労の可能性は拡大する。また、人材が不足している職種にUターン・Iターン者を招くために文化的アイデンティティの構築や交流人口の拡大を促進することも一つの手段だろう。例えば、いわき市の「復興夜明け市場」はそれまでは老朽化し客も減っていたスナック街を復興飲食店街へと再開発し、働く側も客も市内外の様々な人々が訪れるようになってきている。さらに、その一角をシェアオフィスや起業インキュベーション施設として地域活性化の一つの象徴となっている。

### **(3) セーフティーネット**

最後は「セーフティーネット」分野だ。セーフティーネットとは、生産と暮らしの再生産の循環の輪から排除された人が抱える課題を指す。

「生活困難者」を取り巻く課題がその一つだ。何らかの理由で教育をうけたり労働をしたりすることが困難な状態にある人が震災以後、生活環境が大きく変わる中で様々な場所に様々な形で生まれている。それに対し、例えば、富岡町のおだがいさまセンターの「おだがいさま工房」は再度、その人たちが生業と生きがいを取り戻すための取り組みを続けている。このような動きは県内では様々な場所に様々な形で生まれており、例えば、南相馬市にある「南相馬ITコンソーシアム」は地元の就学・就労していない若者・女性を雇用しながら、スマートフォンアプリの制作スキルを習得してもらうという形で就労支援の実績を作っている。また会津若松市にある社会企業「IIE」は、大熊町などから避難してきた女性に会津木綿を利用した手仕事をつくり、雇用と新たなコミュニティの創出、地場製品の掘り起こしを行っている。「IIE」はこの枠組を障がい者雇用にも活かす形で展開をはじめており、そういった点でも興味深い事例だ。

### **(4) まとめ：福島の実災者の今後**

福島の被災者が抱える課題は、時間の経過とともにより複雑に、見えづらくなってきているようにも見える。その課題に共通するものを「生活の安心」と呼ぼう。

建物や制度を作るだけでは満たされない。科学的安全性の確保策だけでは足りない。仕事、教育、健康など生活する上での様々な要素がバランスよく充足し、生活者自身が納得する形で安心感を持つ状態。その「生活の安心」が十分に確保された時、被災者は被災者ではなくなるのかもしれない。福島の被災者が抱える課題の詳細を常に可視化しながら持続的に対応していく体制を構築することが求められる時期になってきている。

(開沼 博)

# 第9章：農林水産業

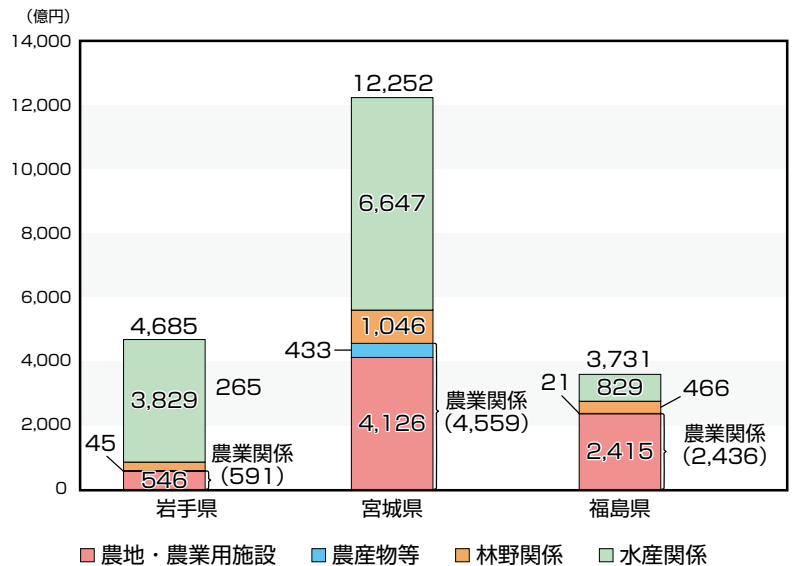
1. 農林水産業の復興は、東日本大震災の復興において最優先されるべき課題である。
2. 農漁業の復興では、コミュニティぐるみの共同化と協業化が欠かせない。
3. 6次産業化による、三陸地方のライフスタイルの再建。
4. 将来の発展のためには、産業構造の改善と後継者の育成が欠かせない。

## 第1節：復興の現状と先進事例

東日本大震災では、津波で沿岸部が広範に浸水したことに加え、原発事故で土壌等が放射能に汚染されたことから、農林水産関係で2兆4千億円（阪神・淡路大震災の約26倍、中越地震の約18倍）という、未曾有の被害を受けた。

津波による被害を受けた漁港は300漁港、農地は2万ヘクタールを超える。放射性物質汚染による被害は、風評被害を含め深刻であり、きのこ、水産物をはじめとして大きな被害が出ている。

それだけに、その被害の回復には粘り強い努力が必要であり、農林水産業の復興には関係者が連携し、総力を挙げて取り組まなければならない。

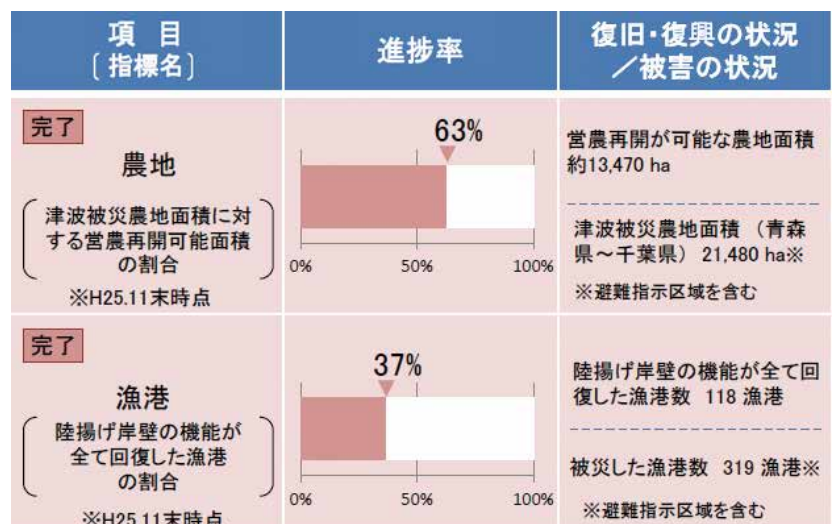


【被災3県の農林水産業の被害】

### (1) 復興の現状

農地と主な漁港については、農地は概ね3年間で、漁港は概ね5年間で復旧することをめざして、様々な事業が取り組まれている。その結果、農漁業とも経営体の7割から8割が経営を再開している。とはいえ、進捗率は、農地で63%、漁港で37%という状態である。

放射性物質汚染に関しては、一部の農林水産物への出荷制限が続いている地域がある。例えば、特用林



【農業・漁業の復興状況】

産物である原木しいたけについては、多くの市町村で国から出荷制限の指示を受けているだけでなく、安全な原木しいたけの出荷が可能な地域においても、風評による価格の下落などの被害が発生している。高齢や資力不足から廃業する人もでてきている。

こうした状況の中で、復興円卓会議では「農業や漁業以外で働くことは考えられない」「生産物や加工物の販路を、風評被害の克服も含めて拡大しないと、これからやっていけない」「小規模な業者に対する支援制度を充実してほしい」といった意見が、多数だされた。

## (2) 復興を妨げている問題点

農業や漁業の復興を阻んでいる基本的な原因は、被災の範囲が極めて広く、被害が甚大であったということである。

また、復旧・復興の本格的な実施に伴い、必要な資源、とりわけ職人や機材の不足等も生じている。

瓦礫の撤去、農地の排水、地盤の嵩上げ、農地の除塩、堤防の復旧、放射能汚染地域の除染などを行う必要があって、地域によっては本格的な農業や漁業の再開までに時間がかかってしまっている。

除染の遅れは深刻である。福島県などでは、除染が遅れていることに加え、立ち入りが制限されている被災地があることや、風評被害で販路が縮小している問題もある。

ここで見逃せない問題は、生産や販売のためのネットワーク基盤ともいうべき、関連企業や共同体の撤退や縮小が、農業や漁業の回復を妨げているということである。農業では農家が離農によって農業コミュニティから離れ、漁業では水産加工や流通施設の被災地外への転出によって漁業コミュニティから離れる状況が広がっている。その結果として、集積や協業のメリットが失われてしまっている。

## (3) 復興への取り組みと先進事例

農林水産業の復興のために、農地や漁場の整備など生産基盤の回復をはかる取り組み、インターネット直販やビジネスマッチングなど販路市場の開拓をはかる取り組み、経営の協業化や集約化など組織態勢の強化をはかる取り組み、地域外での営農やOEM（相手先ブランド製造）の活用など地域間交流の展開をはかる取り組み、新技術の活用や新ブランドの開拓など近代化や先導化をはかる取り組みなどが、被災地内外で展開されている。

農林水産業の復興では、業種の違いや地形の違いなどによって、その実情に応じた復興がはかられている。平野部が広がる被災地の南部の農業復興では、ほ場整備などによって区画の大規模

- 農業で生活してきた人が多く、避難して何かまいしょうといっても、農業以外できない。
- 加工品等の商品の販路をどうするか、材料である魚をどうやって集めるか、従業員をどうやって集めるかが課題。
- 漁を休んでいる間に販路を断たれた業者があり、販路・市場開拓の支援がいる。
- 生産者のファンクラブを都市部に獲得する仕組みが大切。年度初めに消費者が生産者と契約して会費を払うCSAや体験観光、インターネット直販など、新たな取り組みに何でも挑戦したい。
- 農業の法人化は少なく、個人や家族経営が多いが、個人向けの助成制度がない。
- 若い世代が農林漁業に触れる機会づくりや「漁師の学校」等に積極的に取り組みたい。
- 加工の主な担い手でもある女性の意思決定の場への参画が必要。

（「復興円卓会議」より）

化をはかり、経営組織の集約化や法人化をはかって、経営体としての競争力を高める方向で復興が目指されている。リアス式海岸が広がる被災地の北部の漁業復興では、今まで培われたコミュニティを基礎として、事業者間の共同化や協業化をはかって、経営体としての連携力を高める方向で復興が目指されている。放射性物質による汚染に苦しむ福島県などの被災地では、避難先からすぐに帰還できない農家に対する被災地外での営農や酪農の展開、被災地外からの飼料や原木の供給など、生産体制における被災地内外の連携を強化して、放射性物質汚染を克服する方向で復興がはかられている。

そうした、被災地の農林水産業者を中心とする官民共同の努力により、一部ではあるが復興にも光明が射しつつある。この農林水産業の復興や活性化が、被災者の希望や生きがいにつながり、被災者の生活や被災者のコミュニティの復興につながっている。

### ① 共同体の支え合いを発揮した例

復興においては、農機具や漁具・漁船などの装備を改めて購入する必要に迫られる。この場合、農業組合や漁協で中古の装備を購入し共同利用をはかったところでは、素早い復興を成し遂げている。

コミュニティのしっかりしていた田老や重茂などの漁協では、「共同利用漁船等復旧支援事業」などを使って、破損した漁船を修理する、あるいは中古船を購入して、それらを漁協の共有財産として共同で利用する方式を採用して、震災直後に迅速なワカメ養殖の再開にこぎつけている。

地域の水産業界あげて復興に取り組んでいる例もある。石巻の水産関係者は、震災後すぐに「石巻水産復興会議」を立ち上げ、約100人が参加する会議を50回以上開催し、水産加工団地の建設や共同販売事業の推進などの将来構想を定めて、地域ぐるみで、水産業の再生に取り組んでいる。ここでは、復興ビジョンの共有化がはかられている。

### ② 複数の異業種企業が連携した例

業種の異なる業者あるいは今まで関係のなかった業者が、「グループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）」の申請などを契機として結びつき、新たな会社を共同で経営。それぞれの知恵を寄せ集めて、製品の開発と販売を共同で行い、業績を上げるのである。山田町の水産加工業者、食品加工業者、みそ製造業者、マツタケ卸業者など5つの業種が「五篤丸水産」という

#### 【重茂漁協】

震災後すぐに、漁協の組合員全員協議会を開催し、漁船や養殖施設の共同利用などの再建案を決定。ワカメの養殖の早期再開を実現。



(漁船の共同利用)

#### 【石巻水産復興会議】

水産業界あげて、100回を超える会議やワーキンググループを開き、復興の拠点づくりや企業間のネットワークづくりに取り組んでいる。



(水産復興会議の様子)

会社を作り、5社の詰め合わせセットなどを売り出して、成功している。このほか、漁師と加工業者が法人を作り、漁獲から加工、販売までを一体的にはかるようにして取り組んでいる、石巻市の「三陸海産再生プロジェクト」や「(株)OHガッツ」の例もある。

### ③被災地外の支援企業との連携をはかった例

被災地を支援しようとする全国の企業と、被災地で復興にチャレンジしている企業との連携をはかるために、復興庁が主導して作られた場が、「結の場」である。2013年5月に気仙沼で開催された水産加工業の復興をテーマにしたワークショップには、10の被災地企業と29の支援企業が参加し、そこでマッチングされた22のプロジェクトが起動している。

### ④最新技術を活用して集約化をはかった例

生産の集約化を最新の技術を活用して成し遂げた例もある。津波で壊滅的被害を受けた山元町と亶理町のいちご農家に対し、両町が、自動管理システムなどのハイテク設備を装填した、約200棟の栽培用大型ハウスからなる「いちご団地」を建設し、復興を成し遂げている。

### ⑤ネット等を利用して販路を開拓した例

今までの流通ルートあるいは販売ルートではなく、インターネットなどを通じて直接消費者とつながるルート、あるいは全国ネットを持っている業者等とつながって、飛躍的に販路を拡大し、復興を成功に導いた例がある。登米市の今宮営農組合は、コメやトマトのインターネット販売で売り上げを伸ばしている。

### ⑥観光や教育を軸にして顧客層を開拓し集客力を高めた例

体験農漁業、被災地名産品食べ歩きツアー、震災遺跡ツーリズムなどを展開して、集客力を高めて、復興をはかっている例もある。南三陸町の「さんさん商店街」等では、震災語り部の取り組みによって、集客をはかっている。

(室崎益輝)

#### 【五篤丸水産】

山田町の5つの異業種が連携して、それぞれの商品を持ち寄って、共同して販路を開拓。通信販売などで成果。



(海の味のパッケージ販売)

#### 【いちご団地】

栽培ハウスを失った山元町と亶理町のイチゴ農家に対し、両町が、復興交付金等を活用していちご団地を建設。「自動管理システム」なども投入し、栽培を開始。



## 第2節：農林水産業の6次産業化の推進

### (1) 6次産業化のタイプ

一般に、6次産業化には、次の3つがある。

- 1) 川上の生産者が加工・販売に進出する。
- 2) 川下の加工・販売者が生産に取り組む（または生産を委託する）。
- 3) 生産者や加工・販売者、行政や大学・研究機関等の多様な主体が連携して取り組む。研究会や協議会等を設置する場合も多く、農商工連携とも呼ばれる。

このうち1)のタイプでは、加工（製造）技術の習得や販路の開拓、2)のタイプでは、生産技術の習得や生産者の確保、3)のタイプでは、多様な主体のマネジメントが課題とされている。

### (2) 被災地での事例

震災後、被災地でも様々な形態の6次産業化の取組が見られる。ここでは上記の3つのタイプに相当する事例を紹介する。

#### ①仙台イーストカントリー（仙台市）～生産者による6次産業化～

水稻、大豆、小麦、飼料米を作付けする市内でも最大規模の農事組合法人で、2008（平成20）年に設立。震災前の経営面積は68ヘクタール、構成員は8人、96人の農家から62ヘクタールの利用権設定を受けていた。震災で経営耕地の約2/3が浸水し、農業機械のほとんどを流出したが、東日本大震災農業生産対策交付金により農業機械と乾燥調製施設を導入して、震災翌年の2012（平成24）年度には34haの水稲作付を実現した。仙台市の「農と食のフロンティア推進特区」第1号に認定され、味噌・米粉麺・おにぎりの製造販売のほか、飲食店への白米の直販も行っている。また、2013（平成25）年5月には「おにぎり茶屋 ちかちゃん」を開業させている。



#### ②農家レストラン「耕ーカルチャー」（仙台市）～生産者による6次産業化～

津波で大きな被害を受けた仙台市若林区の農業青年2人が中心となって、2011（平成23）年10月に仙台市中心部に開業した農家レストラン。形態は株式会社であり、9人の従業員を雇用している。

2人は農地の9割が津波に漬かる被害に遭いながら、震災直後から宮城県女川町で炊き出しを続け、そこで食料の大切さを再認識したという。農業経営については震災後に法人化し、約20ヘクタールの水田と畑を経営している。ここで生産する米や野菜を農家レストランに提供し、足りない食材はJA仙台農産物直売所「たなばたけ」の他、県内の協力農家などから調達している。



いわゆる一般の農家レストランとは少し趣が異なり、都会風で洗練された店構えと料理・サービスの提供を行っているのが特徴である。本レストランのコンセプトは、HPで以下のように記されている。

「農家レストラン『耕ーカルチャー』は、地元産の新鮮で安全な野菜、そして日本の四季折々の食材を使った創作和食のお店です。これまでの農家レストランと違うのは、『農家』という言葉のイメージを変える、斬新な空間を提供すること。新鮮な驚きと新鮮な野菜で、皆様をおもてなしいたします。」



### ③一般社団法人「東北復興プロジェクト」(多賀城市、仙台市、名取市)～多様な主体による6次産業化～

震災翌日から炊き出しと物資の配給を行ってきた民間企業の関係者（経営コンサルタントやレストラン経営、障害者施設運営、建設業、不動産業など）が、震災2カ月後の2011（平成23）年5月に設立。被災地に継続的に働く場を作り、雇用の創出を図ることを目的としている。

2011（平成23）年7月に多賀城市で農園事業をスタートさせ（現在20名雇用）、同年8月には仙台市内でパン工房ルタンリッシュをオープン（12名雇用）、2013（平成25）年9月には、名取市内に蕎麦レストラン、パン工房、レストラン&ブッフェから成る6次産業化モデルファーム「ロクファーム ATARATA」をオープンさせている。



同法人は、農業を基軸に飲食、物販、雇用、福祉、環境、防災など多様なプロジェクトを展開しており、被災地における6次産業化の先進的取組と言える。理事の一人で経営コンサルタントの島田昌幸氏は「農業はどこまでやれるのか、その可能性をとことん追求したい」と意義を強調する。また、同法人への融資を行っている仙台銀行の地元企業応援部長は「2次、3次産業と結び付けることができれば、農業は有力な融資先になり得る」と語っている。

### ④ヒューマンウェブ「オイスターバー」(大槌町)～加工・販売者による6次産業化～

「オイスターバー」を全国展開する東京都中央区のヒューマンウェブが、2013（平成25）年10月に大槌町と立地協定書を交わし、2015（平成27）年度までに加工場とレストランを併設した複合施設を建設する予定である。「大槌 牡蠣ノ星」プロジェクトと命名された本事業では、町内安渡地区の県有地4,500平方メートルに、100～150席のレストラン&カフェ、カキ浄化殺菌施設と加工場、子どもが遊べる広場などからなる複合施設を建設、従業員34人は地元から雇用し、年間売上高は約10億円を見込んでいる。業界最大手の進出で、大槌町がカキの加工、販売の一大拠点になることが期待されている。ちなみに、同社の吉田社長は盛岡市の出身で、かつてノロウイルスで倒産の危機にあった時に、大槌産のカキに救われたという経緯があると語っている。



なお、新おおつち漁協では「オイスターバー」の参入を歓迎するとともに、「町長が提起してい



る『漁師の学校』も担い手育成として取り組みたい。」「体験観光やインターネットでの直販など、何でもやっていきたい。」「(復興円卓会議)より」と生産者側からの6次産業化への積極的な関与を表明している。

#### ⑤有限会社とまとランドいわき(いわき市)～加工・販売者による6次産業化～

自社栽培の生食用規格外トマトを加工・販売して、味の差別化を図るとともに、トマトジュースをはじめ、ジャム、ソース、ゼリー、アイス、カレー等8品目を開発するなど、高付加価値化と廃棄ゼロを実現している。また、旅行会社と連携したトマト狩り体験、同業者の研修員受入など、多角的な農業経営を展開している。(2013(平成25)年度天皇杯園芸部門受賞)



#### ⑥ふくしま農家の夢ワイン(二本松市)～生産者による6次産業化～

震災後、耕作放棄地にブドウを植えてワインを製造し、地元の農家民宿や直売所への販売を足掛かりに、首都圏や福島県物産館等を通じた販路の拡大を図る。

また、ブドウ収穫の農業体験、ワインを通じた地域交流など、地域活性化という「夢」を含めた取組を展開している。



#### ⑦川内村植物工場(川内村)～多様な主体による6次産業化～

最新の完全人工光型水耕栽培を導入する完全密封型野菜工場。赤・青の二色の発光ダイオード(LED)を組み合わせ、野菜の種類に応じて照明比率を変えることで成長速度を調整する。原発事故による放射性物質の影響を受けず、また氷点下の厳冬期にもリーフレタスなどの葉物野菜の栽培が可能なることから、年間を通して安全な農産物を安定的に供給することができる。



工場運営は村と民間会社が共同出資した農業法人「KiMiDoRi」が行い、村の雇用創出に寄与している。

### (3) 6次産業化の推進に当たって

「A級グルメのまち」を標榜し、6次産業化の先進事例として著名な島根県邑南町の寺本英仁氏は6次産業化について、以下のような興味深いコメントを残している。

「6次産業化とは生きがいづくりであって、地域の誇りの醸成でもある。6次産業化とは食の人材を作り、地域内外の人のネットワークを作ることである。重要なのは商品ではなく、人とストーリー。売上ではなく、食と人の魅力がポイント。」

さらに、6次産業化による起業には慎重で、兼業農家が生きがいとして取り組むことを奨励している(2014年1月の邑南町訪問時の聞き取りによる)。

三陸沿岸の農林漁家は、漁業・農業を含めて、元々様々な収入を組み合わせで一家の生計を成り立たせていた。実際、少し前までは多くの家庭で、うにとあわび、米と野菜、しいたけ(昔は薪炭)、勤めなど、複数の異なった稼ぎを持っているのが一般的で、収入は「合わせて一本」だった

のである。こうしたライフスタイルは現金収入こそ大都市には適わないが、地域の風土に根ざした「豊かな」生き方だったはずである。

- （三陸の漁村で）漁業の仕事をしながら孫の運動会に出る、年をとってもアワビとウニだけは出来高賃金でとる、といった働き方ができていたのは、全国レベルの価値観とはあわなかったかもしれないが、豊かな生き方だったのではないか。むしろそうした価値観、自己実現が見直されてきているのではないか。（「復興円卓会議」より）

復興円卓会議でも同じような意見が出されている。

本地域での6次産業化の推進は、中山間地域で過疎化の先進地でもある邑南町がそうであるように、こうした三陸地方独特のライフスタイルの再建につながるような方向性を持ったものであることが望ましいし、また、それは生産者と消費者の顔の見える関係性の中で実現されるべきものであろう。復興円卓会議でも、震災をきっかけに生まれた被災地とそれを支援する人たちとのつながりを、6次産業化に展開させていくことの重要性が指摘されている。

- 震災後の交流をどう継続するか、「食」が一番いい。この2年で大槌ファンが増えている。生産者のファンクラブを都市部に獲得する。年度初めに消費者が生産者と契約して会費を払うCSA（Community Supported Agriculture、地域に支えられた農業）、「私の農家、私の漁師」などできるのではないか。（「復興円卓会議」より）

また、6次産業化とは離れるが、被災地の事業再建に大きな貢献をした「セキュリテ被災地応援ファンド」についても、被災地の事業者とそれを支える出資者の顔の見える関係性が次のように評価されている。

- これらのファンドは、半分寄付、半分出資（売上次第で返ってくる）という考え方で、他の出資の呼び水にもなり、自社の復興を応援してくれるファンを獲得することで、エネルギー（勇気）をもらえ、また、お客さんに自社の状況をずっと見せていけるという利点がある。出資から始まったつながりが、□□ファンドツアー、□□ファンミーティング&1日社員、といった形でつながっていている。ちょっとした親戚という感じだが、しかし、つながりの場を継続しないと忘れられていく。事業者と現地で会えることが大切である。（「復興円卓会議」より）

なお、邑南町では兼業農家が生きがいとして取り組む6次産業化が奨励されていたが、その一方で、被災地ではこの分野で起業や専門化を目指す動きも必要である。たとえば、地元人間関係や生産基盤を持たない若者は「兼業」というわけにはいかない。彼らは6次産業化のコーディネーターやマネジメントで生計が立てられるとよい。地元の農林水産業や自然・歴史文化を詳しく学び、それらの価値を外部に発信するとともに、それらの総体をグリーンツーリズムの商品としてデザインし、また地元と外部の人たちをつなぐコーディネーター役を務める。なんと魅力的な仕事ではないか。これであれば地元の高校を卒業した若者や地元出身で都会の大学を卒業した若者にも十分アピールできる。

被災地での6次産業化は、それに関わる人たちの生きがいづくりであるとともに、地域への愛着や誇りを育み、地域の生活文化とライフスタイルの再建に大きく寄与するものであってほしいし、そうあるべきである。

（広田純一）

### 第3節：これからの復興の課題

被災地での農林水産業の復興を適切にはかることは、第1に日本の農林業や水産業を守り日本の文化を維持していくうえで欠かせない、第2に豊かな自然とその自然に育まれた豊かな暮らしを維持していくうえで欠かせない、第3に世代を超えて地域の中で築いてきた確かなコミュニティを維持していくうえで欠かせない。それだけに、東日本大震災からの復興において、農林水産業の再生のかじ取りを間違わないようにしなければならない。

#### (1) 産業復興においても人間復興の視点を忘れない

産業の復興や地域の復興を考える時に、その中心に人間を置いて考える必要がある。農林水産業を支える人間、農林水産業で支えられる人間を常に意識して、その復興のあり方を考えなければならない。被災者の復興という視点で見ると、仕事だけを切り離して論議するのではなく、生活全体との関連性の中で議論する必要がある。住宅の再建や文化の再建などとの整合をはかる必要がある。そのなかでは、農林水産業という仕事が従事者の生きがいとなっている現実を見落とさないようにしたい。

#### (2) 地域コミュニティと一体的に農林水産業の復興を考える

地域共同体的な関係性の上に、農林水産業の知恵の継承や農地や山林、漁場の管理がはかられてきた。それだけに、集落機能と農林水産業機能の連関性を保持しながら、集団移転をはかる、あるいは近接移転をはかるようにしたい。分散移転や遠隔移転はなるべく避けるようにしたい。このコミュニティ一体型の復興ということでは、昭和8年の三陸大津波で、近接の高台にみんなで移転をした唐丹本郷の集団移転が参考になろう。

#### (3) 将来に向け農林水産業の構造体質の強化をはかる

今日の農漁業は、時代の流れの中でまた国際的な関係の中で、大きな岐路に立っている。収益率が低い、後継者がいない、といった問題を多く持っている。復興では、こうした問題を同時に解決することが要求される。特に収益率を高めて、後継者が確保できる構造体質に変えていく必要がある。現地での高付加価値化を目指す、生産から消費までの効率的で集約的なシステムをつくる、装備や施設の近代化を積極的に進めるなどの、体質改善が急がれる。

#### (4) 将来に向け後継者の養成と確保をはかる

体質改善とも密接に関わるが、後継者不足の現実を打ち破る必要がある。大震災の後で、高齢者などの廃業に加え、後継者になることを期待されていた若者や壮年が競うように、被災地外に転出するという現実がある。その点では、上述の構造改善を進めて収益性をあげることが何よりも大切である。この若者にとっての魅力ということでは、復興のあり方を議論するプロセスの中心に若者を据えるようにしなければならない。新潟中越地震の復興で、若者を中心に議論をしたことが、都会にでていた若者のUターンやIターンのきっかけとなった教訓に学ぶ必要がある。

さらに、外部から農漁業に挑戦しようとする新規参入者を、受け入れる仕組みを作ること考えなければならない。農地や漁場について新規参入者が利用しやすい体制をつくること、体験や体験の交流の場をつくって農林水産業の魅力を伝えること、自然に恵まれ安心して暮らせる住環境を提供することなど、後継者や転入者確保のプログラムを充実したい。

### (5) 放射性物質の影響を受けている地域における農林水産業の振興をはかる

避難指示区域では、被災現場に自由に入れないことにより、農地の復旧や漁港の再建などの基盤整備が遅れていることに加えて、農林水産業の担い手が戻ってこない、といった問題がある。また、被災地全体について、風評被害がなかなかやまないという問題がある。

そのため、除染とあわせて避難指示区域等における営農再開を支援するとともに、放射性物質の吸収抑制対策や検査実施への支援、全国の協力による風評被害対策を通じて、被災地産の農林水産物・食品の信頼回復と販路の拡充を図る必要がある。

また、放射性物質の影響を受けやすい原木しいたけ等について、生産再開の障害となっている汚染ほだ木の処分や除染を早急に進める必要がある。基準値を超えないようにするためのきのこの栽培管理の推進も、重要である。

### (6) 農林水産業者の自立支援をはかる

住宅再建のための復興費用に加えて、農林水産業復興に必要な設備投資に関わる費用を払い続けることが、大きな負担になっている。農林水産業をあきらめる人の大きな理由がその経済負担である。先に述べた農林水産業復興の公共的意義を考えると、この負担を当該被災者に押し付けてはならず、財政面からの支援を継続することも必要である。

(室崎益輝・鴨池治・地主敏樹)

【先進的農業拠点の整備・仙台東地区】  
名取川と七北田川の間の約 2,000ha の水田地帯。ほ場の大区画を実施して、6 次産業化、営農組織の法人化につなげる。



【木造による住宅再建を提案】  
被災 3 県は、林業・木材産業関係者、大工・工務店関係と連携し「地域型復興住宅推進協議会」を発足させ、木材の活用を推進。



(写真は、気仙杉を用いた集合住宅の建設)

【水産業の協同化・気仙沼市鹿折地区】  
宮城県気仙沼市の水産加工業 17 社が連携、加工団地を整備し運営する協同組合を設立、販路拡大につなげる。

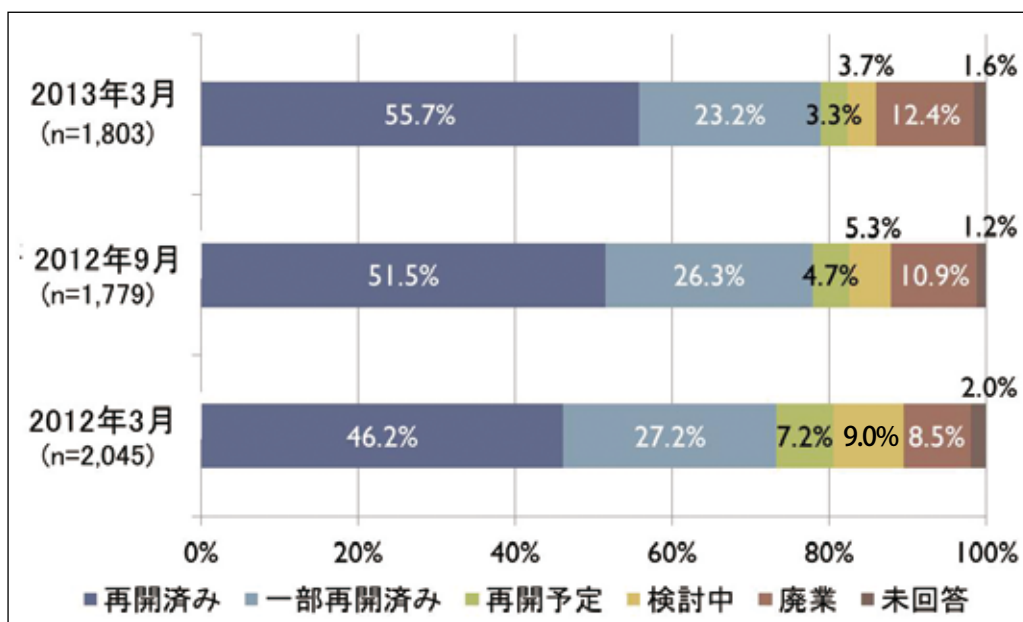


# 第10章：新しい仕事づくり

1. 第一次産業、第二次産業、第三次産業それぞれの多様な仕事づくり。
2. 予算・支援制度の活用のための順応的管理（制度のモニタリング→修正）など。
3. 手作り品の受発注・販路、運営についての相談や研修、全国発信などを仕組み化。
4. 起業家応援のための「場」の運営、育成研修、継続した相談とネットワーク、ファンドや助成金とのマッチングなど、民間・行政協働の支援システムの強化。

## 第1節：被災地での新しい仕事づくりに向けて

### (1) 被災地の企業再建の現状と課題



【図1. 被災地企業の事業再開の状況（岩手県）】  
（岩手県「被災事業所復興状況調査について」2013.4）

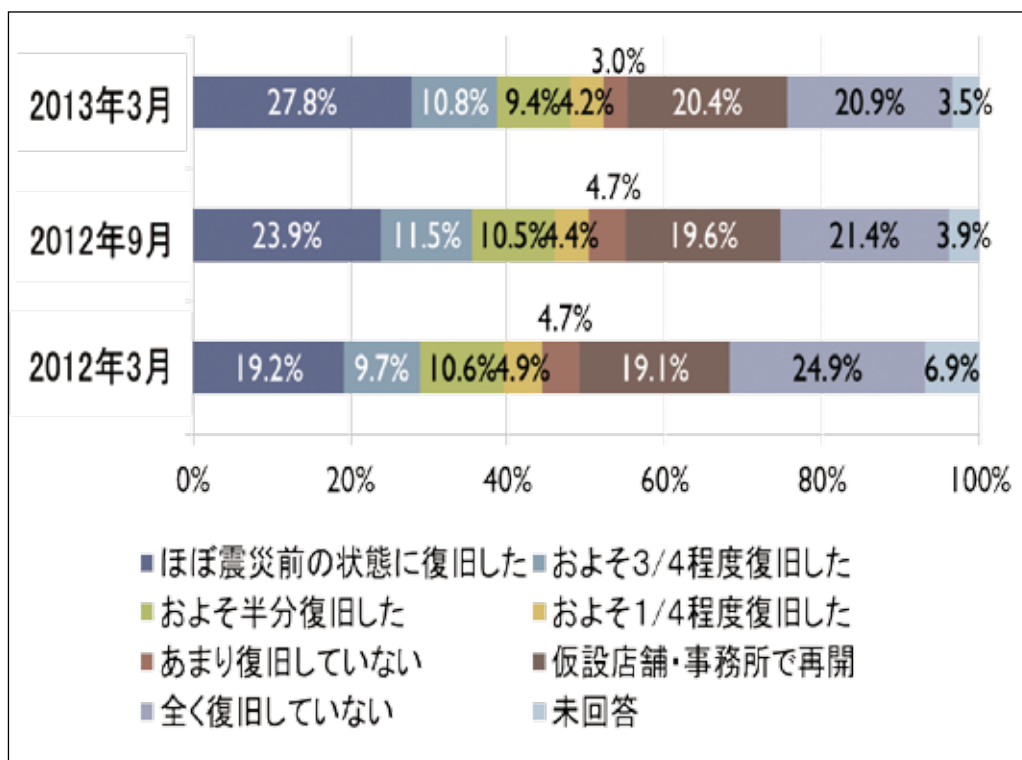
岩手県では、震災の1年後（2012（平成24）年3月）にすでに被災企業の46%が再開済みで、一部再開を含めると73%に達している。その後はややペースダウンして、2年後の2013（平成25）年3月時点では、一部再開を含め再開を果たしている企業は79%に留まっている。その一方で12%の企業はこの時点ですでに廃業している（図1）。

また、事業を再開したと言っても完全に復旧したわけではない（図2）。「ほぼ震災前の状態に復旧した」という企業は、2013年3月時点でも28%にすぎず、「およそ3/4程度復旧」と「およそ半分復旧」を合わせても50%にすぎないのである。

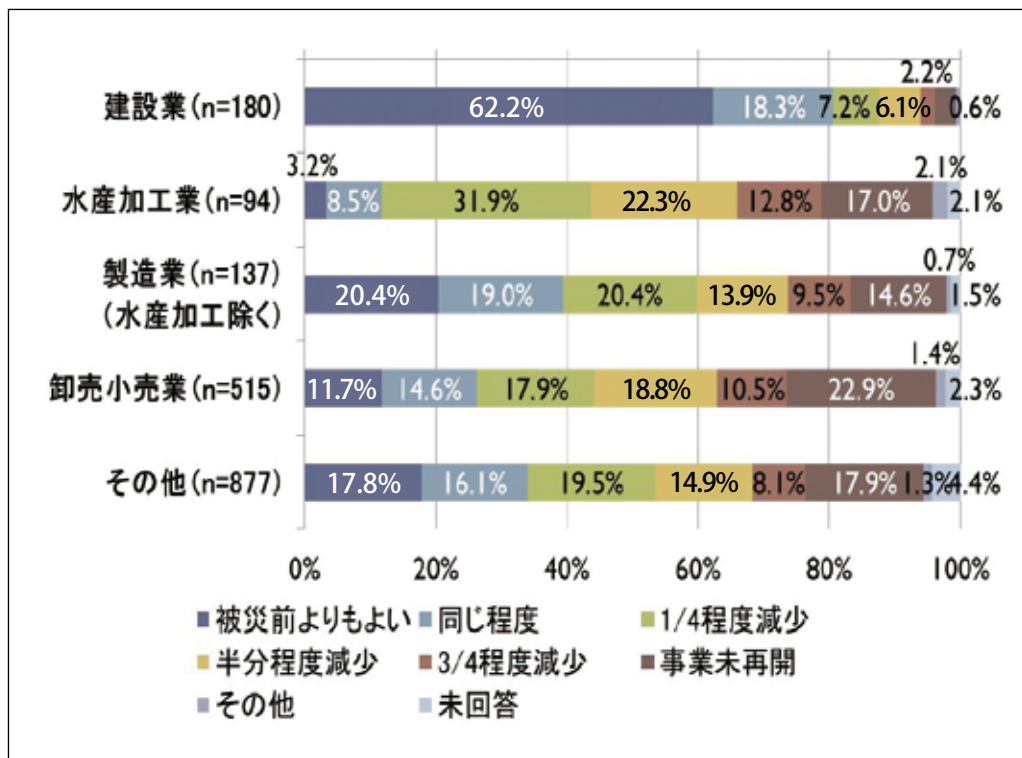
さらに、事業を再開した企業でも、業種ごとの業績の差が非常に大きい。建設業では実に62%もの企業が震災前と売上が同じか増加しているのに対し、製造業（水産加工業除く）では39%、卸売小売業では26%、水産加工業ではわずか12%にすぎない。水産加工業では残りの67%は

売上が減少、そして17%が廃業しているのである（図3）。

この現状からすれば、今後企業再建が進んだとしても、震災前の水準に戻ることは考えにくい。新たな産業の創出（新しい仕事づくり）が求められる所以である。



【図2. 被災地企業の復旧状況（岩手県）】  
 （岩手県「被災事業所復興状況調査について」2013.4）



【図3. 被災地企業の業種別売上状況（岩手県）】  
 （岩手県「被災事業所復興状況調査について」2013.4）

## (2) 新しい仕事づくりの分野

被災地における新しい仕事づくりを産業部門別に概観すると、以下の通りである。

### ① 第一次産業（農林水産業）

この部門ではなんと言っても6次産業化がポイントとなる。東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」（2011（平成23）年6月25日）でも、農林水産業の6次産業化（第1次産業と第2次、第3次産業の融合による新事業の創出）があげられており、農林水産省では数多くの6次産業化支援策を打ち出している（第9章参照）。

### ② 第二次産業（製造業、建設業等）

三陸地方への高規格道路網の整備によって、将来的には新たな工業立地の可能性が拓けてくるだろう。とくに三陸南部地域は三陸縦貫道の完成によって仙台から2時間圏内に入ってくるし、また、三陸中部地域も釜石道の完成により内陸へのアクセスが飛躍的に高まるので、今から企業誘致の戦略を立てておくべきである。

分野としては、新エネルギー関連や情報産業、あるいは三陸の水産物を生かした新たな食産業などが想定される。ただし、まとまった土地は津波浸水域などしか残っていないため、工業用地の確保には課題が残る。他方、建設業は現在、旺盛な復興需要によって空前の活況を示しているが、かつての自然災害被災地域を見ればわかるように、復興需要はいずれなくなる。これを見込んだ設備投資や経営の多角化が求められるだろう。

### ③ 第三次産業（小売・卸売、流通・サービス業等）

復興プロセスの中で必要とされるサービスも含めて、多様な展開が見込まれる。すでに被災地では、福祉や環境、就労支援や起業支援等の中間支援、飲食、観光、そして6次産業化の一環としての農林水産物（加工品を含む）の販売などの分野で新しい仕事づくりが始まっている。また、いわゆる外貨を稼ぐためには、域内人口を対象とするだけでなく、域外人口を対象とした事業展開をはかる必要があるだろう。

## (3) 新しい仕事づくりの課題

ただ、被災地での新しい仕事づくりには課題も少なくない。

### ① 人材の不足

新しい仕事づくりには、それにチャレンジする人材の存在が大前提であるが、人口流出が続いた被災地にはその人材が不足している。このため被災地内外から広く人材を掘り起こし、また育成することが必要とされる。既に官民双方で人材発掘・育成のプログラムが用意されているが、重要なのはそれを継続することである。

### ② 求人と求職のミスマッチ

被災地での事業再建や起業にとって最も深刻な問題の一つが労働力の不足である。一方で、求職者からは、「希望する求人がない」という声もある。その原因として指摘されている、求人と求職のミスマッチについては、「ジョブカフェいわて」プロジェクトマネージャーからの「求職者1人1人に対して、きめ細かく支援する仕組みがいる。」（「復興円卓会議」より）という指摘が参考になる。おかれた状況の違いや働き方の希望などひとづくりでは考えられない求職者に対して、ハローワークやジョブカフェなどにおける、1人1人に寄り添った相談体制の一層の強化が必要であろう。

また、労働力の絶対的な不足に対しては、大都市圏の若年者等を対象とした研修制度の導入が考えられる。かつて外国人労働者の確保のために活用された制度の援用である。

### ③土地および住宅の不足

事業用地と働き手の住宅の不足も深刻である。津波流出地以外の高台・内陸エリアはどこも地価が高騰しており、また復興関連の就労者が多いため住宅が見つげにくい状況が続いている。住宅については、②の研修制度と絡めて専用の住宅を確保する対策にまで踏み込む必要があるのではないか（仮設住宅の活用も含めて）。

### ④予算・制度の使いづらさ

復興支援に関わる制度は、各省庁の努力によってかなり充実してきているが、その使いにくさを指摘する声もある。

- 予算・制度は多くあるのに、使いにくい。市役所が怠慢ということではないと思う。市役所側にアドバイザーが必要ではないか。ハード整備が先行しており、ソフト施策の活用がおいついていない状況である。
- 補助金についても、大きな加工施設等を建設するような補助金は必要ない。大規模施設を建設する補助を受けると、自己負担も大きくなり、自力で再建する方が安くつくくらいである。大規模な補助より、小規模な補助の方が使いやすい。
- いろいろな制度があるが、個々の事情に合っていない。制度に合わせなければ補助を受けられないのは厳しい。

（「復興円卓会議」より）

こうした現状に対応するために、制度の使い勝手について利用者（被災者、被災事業者）と行政職員が話し合う仕組みをもつことが重要である。制度をうまく使いこなしたり、場合によっては運用の改善に結びつけたりした事例を共有する場やネットワークを広げることも有効であろう。

それとともに、復興に関する諸制度については「順応的管理」の視点を導入すべきである。すなわち、制度を現実に適用してみて、その結果をモニタリングし、もし不都合・不具合があれば現実に適合するように修正をかけるというやり方である。これは保全生態学の分野で導入されている考え方であり、対象が複雑で、働きかけに対する応答を予想しづらいものを扱う際に適用される。被災地の現状はまさにこれに当てはまるのではないか。行政の無謬性の立場からは適用しにくい考え方もかもしれないが、いまだ非常時にある復興の現場ではこうしたやり方も取り込まれるべきではないだろうか。

（広田純一）



## 第2節：仕事づくりと生きがいづくり

### (1) 手作り品のコミュニティビジネス化

仮設住宅など被災地では、この間多くの女性たちによる手作り品の製作・販売が行われ、仲間と一緒に作る楽しさが生きがいにもなってきた。しかし、震災2年目ごろから「復興支援」での販売が頭打ちとなり、多くのグループで販路に苦慮している。

「昔はお米をこの巾着袋に入れて『ありがとう』と渡していた、そんな思いを伝えたい」（一般社団法人 WATALIS、亘理町）、「震災の時、何の薬を飲んでいたかわからず困ったので、着物をリメイクしてお薬手帳入れを」（アトリエうっ布<sup>2</sup>、石巻市）など、どの品物にも思いが込められている。

阪神・淡路大震災2年後の1997（平成9）年に被災地 NGO 協働センターによって、救援物資のタオルを使ってはじめられた「まけないぞう」づくりは、東日本大震災の被災地にもつながれ、作り手と購入する支援者の交流も広がっている。

こうした手作り品の販売のために、みやぎ生協では、「仕事をなくした被災者の自立支援を商品購入で」として、「手作り商品カタログ」を作成して冊子やホームページで広報している。今後、材料の共同仕入れや共同受発注、売れる商品への工夫、共同イベントでの販売、運営についての相談や研修、全国発信などを、協力してくれる団体や行政、メディア等とも協働しつつ、仕組み化していくことが必要になってきている。

また、「ふくしま観光復興支援センター」では、「行って応援したい」来県者のニーズと「来てほしい」地域のニーズを、被災地視察と「口演」「体験談」を行う「語り部」を組み合わせたコースの紹介などで橋渡ししている。復興の大きな力になるこうした観光や視察と手作り品の販売をパッケージで行う取り組みは、各地ですすめられつつあるが、団体や NPO、大学、学校などとも協働し、今後さらに強化していく必要がある。

- 仮設住宅で高齢女性たちで手芸品をつくって販売し、みんなでおしゃべりしながら作るのが楽しくて、生きがいになってきたが、発注が激減し、今では月数回しか集まらない。
  - 手作り品の販路開拓が大変で、震災が忘れられる前に、手作り商品の小さなグループが集まって、事業化できないか。
  - 起業家への立ち上がり助成とともに、立ち上がったあと継続するためのフォローを、民間と行政が協働してできないか。
  - 宮城県だけで800人いる生活支援相談員が、時限雇用だが、この間力をつけてきており、今後の福祉領域での人材として活用できないか。
- （「復興円卓会議」より）



【「まけないぞう」被災地 NGO 協働センター（神戸市）】



【「復興三地蔵」南三陸はまゆり会（登米市）】

### (2) 事業再開・起業家支援を民間・行政協働の一連の流れで

こうした課題への直面は、手作り品に限らず、子育て支援や高齢者支援の生活サービスに取り組んできたグループにとっても、また、多様な領域で事業再開や起業を志してきた事業者にとって

も同じである。

震災後インターネットを活用して半分寄付、半分出資（売上次第で返ってくる）という考え方で、個店や事業主を支援してきた、ミュージックセキュリティーズ株式会社の「セキュリティ被災地応援ファンド」は、2万8,000人が参加し、10億円以上を調達して大きな役割を果たした。お金を出した相手との顔の見える関係が継続することも魅力であった。こうしたクラウドファンディングの広がりや、東日本大震災後の大きな特色である。

クラウドファンディングサイトの運営や共同事務所（コワーキングスペース）の貸し出し、起業家育成スクールなどに取り組む一般社団法人 MAKOTO（仙台市）のような中間支援組織も出てきている。相談、研修、立ち上がり資金補助、資金調達・販路等の継続コンサルティングを一連の流れで、民間法人と組んで行う岩手県「さんりく未来産業起業促進事業」や宮城県「みやぎ震災復興起業支援事業」、福島県「被災地復興創業支援事業」もスタートしている。震災後さまざまな支援活動に取り組んできた地元信用金庫がこうした事業の中で役割を果たしていくことを含めて、今後を期待したい。

### (3) 新たな領域での仕事の拡大

今後、①こうした起業家コミュニティの一層の拡大・定着とともに、②震災後の生活支援相談員らの人材と経験の蓄積を生かした、少子高齢社会下の自立支援型福祉領域、③木質バイオマス発電「気仙沼リアスの森 BPP」など各地で挑戦が続く再生可能エネルギー領域、④大槌町「漁師の学校」構想など若者たちの農林水産業新規参入の拡大、⑤被災地でも取り組まれてきている CSA（Community Supported Agriculture、消費者が生産者と契約し会費を払う「私の農家、私の漁師」）も含めて、NPO やコミュニティビジネス等の活動を支援する中間支援 NPO、さらには⑥なかなか仕事が見つけない人たち向けの「就労支援相談センターわつくわあく」（一般社団法人パーソナルサポートセンター）のような伴走型支援、といった全国的課題に対する被災地からの新たな試みの中で、さらに仕事を拡大していく工夫が望まれる。

（清原桂子・横山英子）



【みやぎ生協「手作り商品カタログ」】

#### 【コミュニティビジネス（CB）応援プラン（兵庫県） （1999（平成11）年度～）

- ・入門相談・情報提供
- ・CB ゼミナール（県立大学と協働）
- ・CB 離陸応援事業（300万円助成）
- ・CB コンサルティング事業
- ・NPO・CB 等活動応援貸付
- ・生きがいしごとサポートセンター



NPO 6カ所（写真は、生きがいしごとサポートセンター神戸東「ワラビー」（認定 NPO 法人コミュニティサポートセンター神戸））

# 第11章：地域商業とまちづくり

1. 商店街は、地域コミュニティの核であり、地域復興推進の軸である。
2. 商店街と地域を一体のものとして捉え、その復興のあり方を考えるとともに、復興まちづくりの展開をはかる。
3. 商業および地域の動向を的確に把握し、縮小均衡も見据えてコンパクト化をはかる。
4. 商店街全体として協力関係を築き、ハード・ソフト両面にわたる共同化をはかって、局面の打開をはかる。
5. まちづくり系と商業系のコンサルタントの活用。

## 第1節：商業支援の現状と課題

震災後3年がたち、商店街も応急復興の段階から本格復興の段階に入ることになる。本格復興の段階では、商店街が地域復興に欠かせない存在である。商店街が戻らないと被災者も戻れないと考えて、商店街および商業者に対する支援を積極的に講じる必要がある。

### (1) 商業に対する支援

津波等により商業者や商店街が壊滅的な被害を受けたことから、災害直後から国や自治体さらには金融機関や民間組織などが、積極的に支援をはかっている。商業の復興に向けては、中小企業庁および中小企業基盤整備機構、全国商店街支援センターなどの制度や施策が活用され、仮設店舗の建設、施設設備の復旧、低利の融資などが行われてきた。その中でも、中小企業のグループが策定した復興事業計画に対して交付される「グループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）」が商店街等の再建に、大きな力を発揮している。

支援は、資金や人の支援に加えて、場所の提供や販路の開拓さらには賑わいづくりなど、多様な形で展開されている。資金の支援では、国の支援が届かない小規模復旧への補助を、県や市が単独で行っている。人の支援では、コンサルタントやアドバイザーなどを派遣する支援が行われている。場所の支援では、仮設店舗の建設支援が積極的にはかられている。営業の支援では、民間組織が中心になってイベントの開催や被災地商品の販売などを展開している。

そうした支援によって、営業再開が可能となり復興への希望を見出しつつある商業者が少なくない。その反面、先行きが不透明な中、資金難や高齢などの理由で廃業する商業者もいる。

- 避難している人が帰ってこないでと商売はなりたない。
- 区画整理が終わらないので、本設の店舗が建設できない。それまで体力がもつ店舗がどのくらいあるか。
- 親の店舗が流され、東京から帰郷した。復興イベントもやっているが、費用も時間も自分たち持ちなので、少し売上が伸びても結局トントン。
- 生活の再建と生業の再建はセット。まちを再建していくために、今どう動くかが重要。
- 緊急雇用が切れる時期なので、今こそ「もうける」ことをやるべき時期に来ており、カネを生み出すためのしかけが必要。

（「復興円卓会議」より）

## (2) 仮設店舗から恒久店舗への移行

中小企業基盤整備機構の「仮設施設整備事業」を用いた岩手・宮城・福島3県の仮設店舗、仮設工場等施設の建設は500を超え（完成512、建設中42、2013（平成25）年9月末）、復興の原動力としての役割を果たしている。

仮設商店街については、しかし、その経営は先進的な一部の商店街を除いて、厳しい状況に置かれている。用地難で不便なところに分散して立地していることで来客数が少ない。そのうえ、被災地からの人口流出が止まらず顧客が減少している。さらには、用地の使用期限がきた、復興の工事が始まるということで、立ち退きが求められている。また、区画整理などが遅れ、本設店舗の目途が立たない、という状況も生まれている。そこで、商店街の本格的な復興のために、復興庁が提起した「商業集積商店街再生加速化パッケージ」を活用して、高度化資金などによって、財政面から積極的に支援することが求められる。

## (3) 地域と共生する商店街の将来ビジョン

商店街は地域と共に歩むとの考え方にに基づき、地域の人々の買い物の場であり交流の場としていかにあるべきかを考え、地域の復興まちづくりと有機的なつながりを持って商店街づくりを進めることが重要である。地域の人に親しまれる「交流の場」として機能するには、交流施設や福祉施設などの機能を付加して、賑わいとふれあいを演出するよう努めなければならない。

被災地では、スーパーが立地する傾向にあるが、地域の商店街の衰退を加速する危険性ももっている。しかし、そのマグネット効果を有効に生かすことができれば、大槌町のショッピングセンター「シーサイドタウンマスト」の例にも見られるように、地域の再生につながる場合もある。スーパーへの対応は、商店街の状況に応じて慎重に考える必要がある。

## (4) 協働と共同の体制と仕組みづくり

人口減少などの厳しい環境を考えると、コンパクト化や共同化は避けられない。そのためには、業種の違いや資力の差などを乗り越えて、商業界や商店街が力を合わせ一体となる必要がある。そのうえで、地域や行政はもとより、多様な人々との連携が欠かせない。まちづくりや商業経営のコンサルタントとの連携も必要であろう。そうした協働の体制を「まちづくり会社」のような形で具体化することもできる。

（室崎益輝・鹿野順一）

【南三陸町さんさん商店街】  
南三陸町志津川に、復興の足がかりとして設置された仮設の近隣型商店街。観光客も多い。



【宮古市末広町商店街】  
被災後3カ月ではじめた「あきんど復興市」を起爆剤に商店街の活性化を図る。リアス通貨の採用等。



【いわき市浜風商店街】  
久之浜地区の小学校校庭につくられた仮設商店街。住民の近隣での買い物が可能に。交流の場にも。



## 第2節：商店街を軸にしたまちづくり

震災復興とは、元の生活＝「暮らし」を再建するプロセスである。素晴らしい将来像が描かれていればそれに越したことはないが、重要なのは現在の被災した状況からどのように元の暮らしを取り戻していくかという道筋である。一步一步再生への、いわばその日暮らしの積み重ねであって、望ましい復興計画をつくればうまくいくということではない。

復興まちづくりとは、「すまい＝住居、しごと＝職場、まち＝住区」が同時に相まって再び元の状況を取り戻す「暮らし」＝生活の再建である。

阪神・淡路大震災で「すまい」が最も主要な復興課題であったのは、周辺に隣接している大阪、姫路などの都市圏に、サラリーマンなどの「しごと」を支える環境があったからである。

東北臨海部における復興まちづくりの最重要課題は「しごと」である。大都市の企業中心社会とは異なり、集落の生業主体社会である沿岸部町村の大部分においては、「すまい」と「しごと」が近接し分ちがたく複合していることが多く、震災によってその両方を同時に失った。その時、より重要なことは、「しごと」の再生である。

「すまい」のための仮設住宅同様、「しごと」のための仮設漁業施設・倉庫、仮設商店街・店舗の先行整備が何はともあれ、まず重要である。

### 被災地の復興 大都市の場合・すまいの確保が最も重要



### 被災地の復興 集落の場合・しごとの確保が最も重要



### (1) 生活再建の拠点としての商店街

被災地の生活再建の拠点となるのは、仮設商店街（市場、屋台村）や、再開した商店街である。

19年前の神戸では、その象徴としての仮設商店街「復興元気村パラール」が、長田区の新長田大正筋商店街の焼け跡にいち早くつくられた。



【大船渡市おおふなと夢商店街：津波による被害を受けた市中心部につくられた、ウッドデッキをもつ仮設商店街】



【新長田南仮設集合店舗「復興元気村パラール」1995（平成7）年12月】この「パラール」以外にも、阪神間の多くの被災地で仮設店舗群が建設され、被災地と被災者の復興を支えた。

東北でも被災1年を迎える2012（平成24）年3月頃から、各地で復興商店街や屋台村ができはじめた。大津波で大きな被害を受けた大船渡、釜石、気仙沼、南三陸、女川などの中心市街地で、仮設商店街はまちづくりの第一歩としてスタートしてい

る。住宅がなく住む人がいなければお店は成り立たない、お店もないところに住む人はいない。その悪循環を断ち切るように、仮設でも店舗や事務所がまずできてきて、まちづくりは始まる。宮城県女川町中心部の外れの高台にいち早くつくられた「おながわコンテナ村商店街」も、コンテナに商品を入れ、その前のテントに商品を並べてスタートした。そのコンテナ店舗が、半年後には木造のアーケードに進化していた。

福島県南相馬市栄町商店街は、被災直後から「南相馬災害エフエム放送」を運営し、復興イベントを継続的に実施してきた。困難な状況と向き合いつつ、地域コミュニティ再生と商店街の賑わい創出に取り組み、元気な姿を発信することで住民が早期に帰還できるまちづくりを進めようとしている。

これらの事例を見ても、まずは始めること、そして続けることが重要である。

#### 【南相馬市栄町商店街】

震災前から「安全・安心のまちづくり」を進めながら市の経済を支えてきたが、震災後も困難な状況の中で復興の旗頭となり、住民が早期に帰還できるまちづくりに取り組んでいる。2013年経済産業省「がんばる商店街30選」に選定。



左【釜石市青葉公園商店街】 街の広場モールとして整備が完成したとたんに津波で流された。釜石市東部中心の青葉通りの突き当たりにある青葉公園に作られた只越商店街の仮設店舗群。

右2点【おながわコンテナ村商店街】 中の写真は、2011年9月の様子。右は木造のアーケード商店街と木造アーチのゲート(2012年3月)。

## (2) 商業まちづくり

釜石市東部地区では復興土地区画整理事業が進められている。そこでは、その基盤整備とあわせて、これからの復興まちづくりへの具体的な検討が進められている。その中心的な課題は、今まで町の活動の中心を担ってきた商店街の再生をいかに図るかである。

東部地区西部の南には、2014(平成26)年春、大型商業施設が竣工する。また東部の魚河岸には、魚市場の再建をはかって「<商業とにぎわいの拠点>—<新市庁舎>—<魚のにぎわい機能>」というフロントプロジェクトが進められている。

こうした大型商業施設の竣工や町のにぎわいづくりの推進の中に、商店街の復興を正しく位置づけて、商店街と町並み形成さらには被災者の生活再建が一体のものとして推進できるよう、商店街と住民さらには行政の一層の連携が期待される。

(小林郁雄・鹿野順一)

# 第12章：まちづくりの仕組み

1. まちづくりでは、復興のビジョン、合意のプロセス、協働の組織、自由な財源などが欠かせない。
2. 復興の主体は被災者。被災者の被災者による被災者のためのまちづくりであることが重要。そのために十分時間をかけて合意形成の努力を。
3. 目標やビジョンの共有をはかり、協働の取り組みを実践するために、まちづくり協議会の設置などの仕組みづくりを。
4. 被災者、行政、専門家、外部支援者などの協働が大切。

## 第1節：まちづくりのプロセスと住民合意

被災が極めて広範囲に及んでいること、また、地震被害、津波被害に加えて原発被害もあること、さらには基礎自治体が壊滅的状況に追い込まれたことなどにより、被害に対応が追い付かないということで、被災地における復興まちづくりは思うようには進まない状況にある。その復興まちづくりが進捗していない要因に、計画決定や事業着手を急ぐあまりに、被災者の合意形成に十分時間をかけられなかったことがある。

そのため、被災者の中に持ち込まれた意見対立が解けない、復興のビジョンや目標が共有化されない、まちづくりの主体が形成されないといったことで、なかなかまちづくりが前に進まない地域がある。このまちづくりの停滞を乗り切るためには、今一度原点に戻って、被災者による被災者のためのまちづくりをめざして、「急がば回れ」で合意形成に努めなければならない。

ところで、被災地のまちづくりの状況を見ると、コミュニティのしっかりしたところ、計画策定の過程を大切にしたところ、被災者の合意形成に努めてきたところでは、被災者中心のまちづくりを展開して、被災者がみんな一緒に集団移転する、住まいと仕事を両立させ復興をはかる、地域の伝統文化を生かしたまちづくりを進める、といった優れた成果をあげつつある。

大船渡の崎浜地区、大槌の赤浜地区、気仙沼の大沢地区などは、コミュニティが一丸となった集団移転や復興まちづくりを進めている。復興円卓会議で訪問させていただいた石巻市の「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」は、商店主や住民が主人公となった市街地活性化を生き生きと展開していた。今後、復興まちづくりを進めようとする地域では、これらの先進事例に学んで、住民合意に努めていく必要がある。

- 住民には、前向き、投げやり、わからない、の3つの傾向。復興へ向けて自立していくんだという心をどうつくるか。
- 復興まちづくりでは、女性や高齢者、子どもの視点、居場所、働く場、公共交通の確保が重要。
- 住民主体の地域活動を醸成しなければならないが、地域活動を支える拠点・場所がない。
- 人がきたくなるような地域活動コーディネーターの育成が必要。多様な人を巻き込んでまちづくりを進めることが必要。

（「復興円卓会議」より）

## (1) 住民の協議や合意のシステム

東日本大震災だけでなく、阪神・淡路大震災においても、新潟中越大震災においても、被災者の声を十分に反映させて復興計画を作ったところでは、迅速な地域再建につながる成果をあげている。ここで教訓として指摘できるのは、プロセスが大切で、「復興のプロセスが正しければ、良い結果は後からついてくる」ということである。そのプロセスでは、何よりも被災者が主人公になる、被災者が復興への思いを語りあう、女性も若者も主体的に参画する、被災者と行政・企業・NPO等が協働する、ことが必要で、そのための場づくり、組織づくり、しくみづくりが求められる。

## (2) 「まちづくり協議会」の活性化

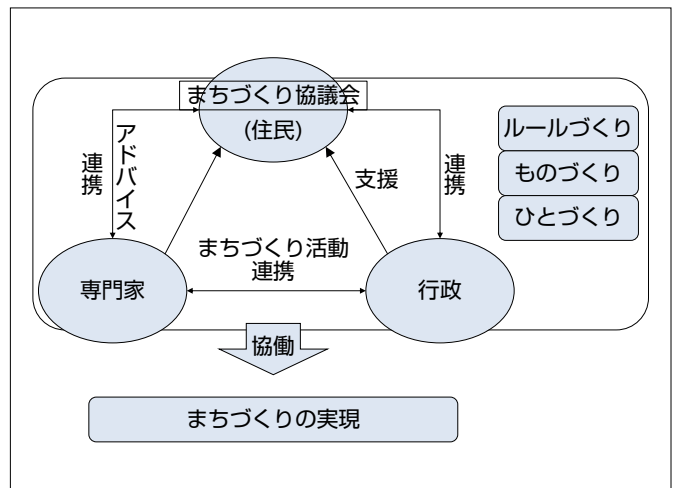
参画と協議の仕組みとしての「まちづくり協議会」の果たす役割は極めて大きい。今回の被災地でも、復興計画の住民同意を得るための仕組みとして「まちづくり協議会」等がつけられたが、既に解散したところや休眠状態に陥っているところが少なくない。まちづくりのプロセスは、計画を作って終わりということではなく、その実現に至るまで継続する。むしろ、本格復興の段階に入るこれからが重要で、そのために協議会をさらに活性化し持続的な取り組みを展開することが重要である。

まちづくりを支援するには、岩手県復興まちづくり活動支援制度、南三陸町復興まちづくり協議会運営費補助金といった制度などにより、専門家の派遣や活動費の援助を積極的にはかることも忘れてはならない。

## (3) 行政、企業、専門家などの協働

復興まちづくりでは、行政とコミュニティの信頼を基礎とした連携が欠かせない。それに加えて、地域の事業所や中間組織との連携も必要である。さらには、専門家や外部支援者との協働も求められる。阪神・淡路大震災では、まちづくりを支援する専門家が大きな役割を果たした。専門家が地域の中に深く入りこみ、地域の人々の信頼を得て、アドバイスをしたからである。東日本大震災では、専門家と地域との間に距離があるケースが多く、専門家の関わり方が問われている。

(室崎益輝)



【まちづくりの基本フレーム】

### 【神戸市長田区野田北部まちづくり協議会】 (1993 (平成5) 年設立)

①被災者の救援活動、②復興まちづくりの方向付け、③住宅の再建などを、全国からのボランティアや学識者、まちづくりコンサルタント等の協力を得て実施。震災前からの取り組みの成果もあって、区画整理や住宅の共同化・協調化、任意の住宅の再建など、復興は比較的早く進んだ。





## 第2節：住民参画の復興まちづくりビジョン

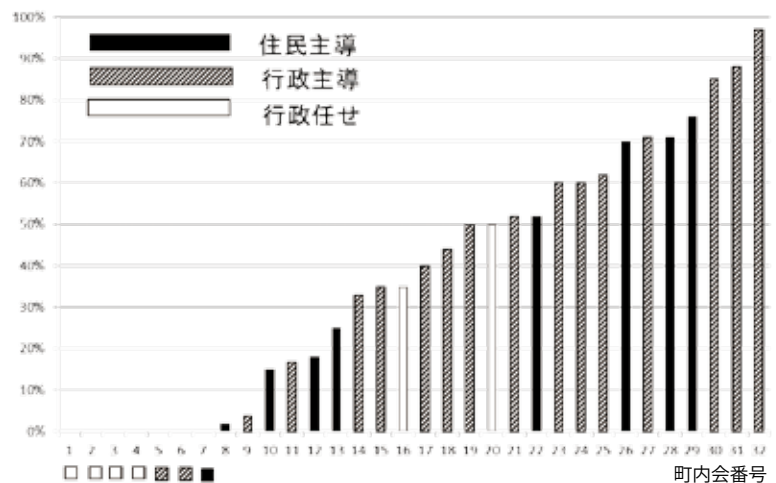
### (1) これまでの復興まちづくりのプロセス

これまでの復興まちづくりは、震災初年度の復興計画の策定と2年目以降の復興事業計画の策定を中心に展開してきた。計画主体や事業主体が市町村であるために、総じて行政主導で進んできたと言ってよいが、地区によっては、あるいは計画内容によっては、ワークショップによる住民参画型の計画づくりも行われている。

1年目の復興計画は、市町村全体の復興の基本計画とも言えるもので、計画内容は包括的であるが、主眼は住宅再建であった。防災集団移転促進事業や漁業集落防災強化事業、土地区画整理事業等を想定して、集落や市街地をどこに再建するかということが検討の中心だった。国の第三次補正予算の成立（2011（平成23）年11月）がその年の11月にまでずれこんだため、市町村は被災者に対して住宅再建に関わるこれら事業の確約ができなかったことが、計画策定を難しくした面がある。

復興計画の策定段階では、住民へのアンケート調査や説明会、懇談会など、不十分ながらも住民と行政との対話・協議の場がもたれた。しかし行政側は、膨大な復旧業務をこなしながらの業務であり、人手や経験、時間の制約の中で十分な住民参画を実現できたとは言いがたい。一方の住民側も、当初は避難所暮らしで、まちづくりのことを考える余裕がなかったし、仮設住宅等に入居後も、元の住民の入居先が分散してしまい、話し合いの場を作ることさえ困難な地区もあった。

防災集団移転促進事業等の復興事業計画の策定の段階になると、市町村は壊滅的打撃を受けた職員体制で、応援職員の派遣を受けつつ予算要求や事業計画の事務に追われることになり、住民への情報提供や地域との協議になかなか時間を割くことができなかった。地域に情報が十分に入らなかったことは、住民側の不満やいらだちにもつながった。ただし、地域によっては、独自に復興住民組織を立ち上げて、住民の意向集約や行政との協議に取り組んできた例もある。



【釜石市の被災町内会における復興協議のタイプ】  
(岩手大学広田研究室調査／2012年8月～2013年12月)

### (2) 住民参画・合意形成の課題

復興計画や復興事業計画の説明会や懇談会は多くの場合、行政側が作成した計画案に対して、その場でとくに異議が出なければ、「合意を得た」と見なし、次の段階へ進むというやり方であった。行政側と住民側が相対峙する座席配置の下、大勢が出席する説明会や懇談会の場で発言できる住民は限られており、また発言内容も計画案全体に対するものというより、個別具体的なものが多くなりがちだった。そうした中で、計画案に対する質疑が深まらずに、原案への有効な修正もなさ

れないまま、次の段階に進むという経過をたどった例も少なくない。結果として、行政側の案がそのまま通ってしまう場合が多く、住民側に不平や不満が残ったり、また何を言っても変わらないという諦めも生じたりした。

こういう結果を生んだ背景として、行政側では、計画策定の時間と人手が足りなかったことに加えて、住民との合意形成の経験やノウハウが不足していたことが大きく響いた。そもそも被災地の多くでは、従来型の行政と住民の関係がベースとしてあり、行政と住民が共通の課題に協働で取り組むといった「協働のまちづくり」の経験がほとんどなかった。行政側には住民の意見を丁寧に汲み上げるといった姿勢が不足していたし、住民側も行政への要望・要求が主体で、行政側との実質的な協議を求める姿勢が弱かったことは否めない。

また、住民側の課題として、地域内での意向集約が必ずしも十分ではなかったこともあげられる。住民が異なる仮設住宅やみなし仮設住宅に分散して居住しているために、そもそも話し合いの場を設けることさえ困難であったという事情もあったが、それを考慮した上でなお、住民同士の話し合いが不足気味だったことは否定できないだろう。地域の意向が一部の住民の意向であったり、また世帯主中心の意向集約になりがちであって、女性や若者の意向をどれだけ反映できたかは心もとない。住民側でもまた、住民同士の話し合いの経験やノウハウが不足していたということである。

### **(3) 現在求められる復興まちづくりのビジョン**

これまでの復興まちづくりのプロセスでは、行政・住民とも住宅再建・事業再建が優先され、地域全体の将来像を話し合うというような雰囲気は乏しかった。実際、地域の将来ビジョンを共有できている地域は多くない。地域住民が自分たちの地域の将来像を話し合い、復興のビジョンを共有し、その達成のために自分たちでできることに取り組むことは、復興まちづくりの基本である。やや出遅れた感はあるものの、今からでも決して遅すぎることはない。防災集団移転や災害公営住宅事業が進捗し、住宅再建の目処が立ち始めてきている今は、むしろ地区の将来ビジョンを話し合うには良いタイミングである。

### **(4) ビジョンづくりに向けた、パッケージでの支援**

各地域が復興のビジョンづくりに取り組みやすいように、「復興まちづくりビジョン策定支援事業」のようなソフト事業を創設し、策定組織づくり、事務局体制の整備（専従者の配置）、アドバイザーの派遣、集会や打合せ場所や交通手段の確保、策定手法の助言、計画書のひな形の提示など、ビジョンづくりに必要なあらゆる手段をパッケージとして支援することが重要である。個々の支援事業は事業化されているものもあるが、それらをパッケージでわかりやすく提示することが必要であろう。ビジョンづくりの主体としては、既存の地域コミュニティ（町内会や自治会等）のほかに、防災集団移転や区画整理、あるいは災害公営住宅の建設に伴って、新たなコミュニティ形成が必要とされる区域の住民・事業者等も想定される。エリア設定については、住民と市町村との十分な協議が必要である。

（広田純一）

### 第3節：まちづくりをすすめる組織

復興まちづくりとは、すまい＝住居、しごと＝職場、まち＝住区が三位一体となった、くらし＝生活の再建である。そうした復興まちづくりでは、「地域主体の復興」があらゆる場面で、復興の前提として強調されている。例えば、東日本大震災復興構想会議の「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(2011年6月11日)の復興構想7原則の中にも「地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」とある。

1995年1月17日の阪神・淡路大震災からの復興まちづくりにおいて、最も重要かつ今後の教訓として伝えていくべきものは「まちづくり協議会」の仕組みであった。住民参加からもう一步踏み出した住民主体のまちづくりが、阪神・淡路大震災市街地復興の特筆すべき点で、その主役が「まちづくり協議会」である。

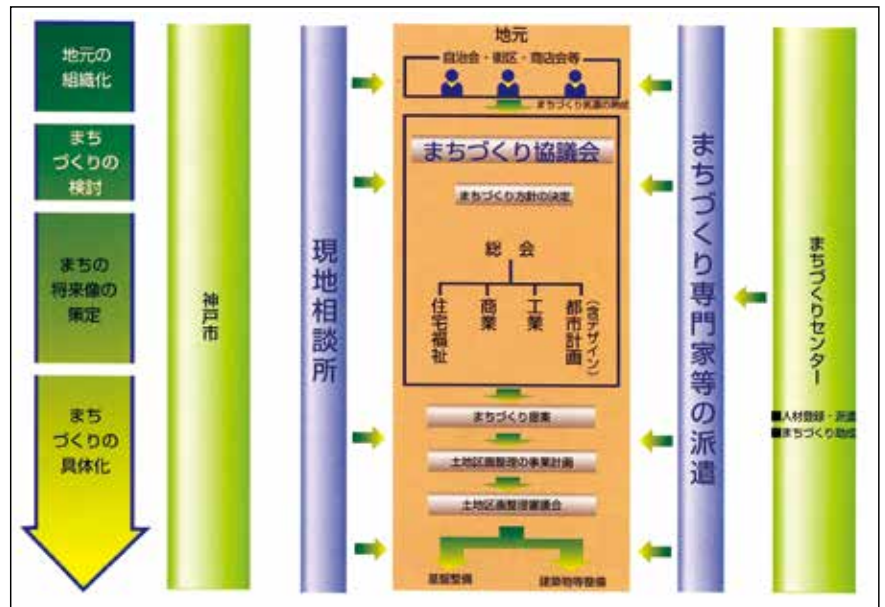
時代や地域の状況が19年前と異なるとはいえ、東北被災地復興でも、地域主体の合意形成・意思決定で復興を進めることが指向されているのは、阪神・淡路大震災や新潟中越大地震などの経験が伝承されているためと考えられる。

しかし、復興計画等で「地域主体の復興を基本に」と強調されているわりには、地域の住民や被災者が中心になりきれていないところが少なくない。そこで、地域主体とは何を指し、どのように主体性を確保し、地域復興における決定を進める仕組みをいかにして用意するのかについて、改めてその方向性を提起しておきたい。

地域主体の最も基本は、県・市町村などの地方自治体ではなく、地域住民を中心とした地域関係者、すなわち就業者、商工業法人、土地建物所有権利者など、地域に直接関わるすべての地域住民であり、その意向と同意がきわめて重要である。

わが国は、欧米のような市民合意の形成に関する基本法(市民まちづくり法など)を持っていないため、緊急時の地域復興計画合意に平常時の都市計画決定のような仕組みを使うことになる。さらに、そのような仕組みさえない農漁村では、農地や漁港での地域復興や経済復興に地域主体の合意形成をはかることは、制度的に至難の業である。どうしたら何の用意もない地域で、住民が合意に向けた協議を進めていくことができるのかが、ここでは問われている。

その一つの有効な方法として、「地域復興支援員」の派遣で地域合意の遂行を補うやり方がある。地域の合意形成においては、「行政と住民」における合意が取りざたされることが多いが、重要なのは「住民間」の合意であり、正確に言えば納得である。当事者同士だけでは煮詰まってしまうことが多く、そこに媒介者としての「地域復興支援員」の参画があることで、調整や合意形成がうまくいく場合もある。



【復興まちづくりにおける神戸市のまちづくり協議会システム】

## (1) 地域復興支援員

地域復興支援員派遣の具体的なイメージは、地元中心で構成される「地域復興協議会」に「地域復興支援員」が参画し、地元に着する形で協議会を手伝うというものである。「地域復興支援員」の派遣には、総務省の復興支援員制度などを積極的に活用する。ここで重要なことは、現場で活動する支援員を孤立させないよう、また効果的な活動ができるように、国や県あるいはNPOなどの中間組織が「支援ネットワーク」等を作って、支援情報の共有化をはかる、資金や人的資源の提供をはかるといった形での、後方支援を行うことである。この後方支援体制の強化により、被災3県における地域ごとの支援の空白や格差をなくすことが可能となる。

この復興支援員の派遣とその支援ネットワークの形成は、新潟中越大地震の際には「地域復興支援員+中越復興市民会議」のシステムとして実施された。

専門的なノウハウに加えて、若い力を注ぎ込むということでは、地理学や民俗学系でも、もちろん建築土木、都市計画系でも、あらゆる分野の元気な若手を、「地域復興支援」のために派遣することも有効である。むろん合意形成や調整についての十分な研修と継続的ケーススタディは必要である。

## (2) 復興まちづくり推進員

こうした取り組みの最も早期の例として、宮城県が被災前のコミュニティ再生を目的とした「復興まちづくり推進員設置事業」を実施している。新潟中越大地震の地域復興支援員制度を参考にして、震災5か月後の2011年8月から、南三陸町に4人、東松島市に4人の推進員をモデル的に導入した。その他、東松島市(野蒜地区)にはJICA支援による3人の推進員が派遣されている。

それぞれの地域や地区において復興計画が詳細段階・実施段階になるに従って、復興まちづくり協議会などにおける復興まちづくり推進員の活動はますます重要になってくる。住民主体の自主的な話し合いが進まなければ、復興まちづくりは進まない。生活支援相談員などとの調整をはかりながら、復興の本格的段階を迎えた被災地で、その活用を図っていくことは重要である。

(小林郁雄・増田聡)

基金事業利用状況調査  
地域復興支援員設置地域およびデザイン策定事業実施地域の分布  
(旧市町村による表示)



### 【新潟中越大地震の地域復興支援員の現状】

- 協議会の運営上の課題として、参加者が少ない(特に移転希望者)ことが問題である。原因は、まちづくり協議会活動の認知度が低いことである。その対応策として、地域住民への情報発信に努めてきた。高齢者の参加が多い「お茶っこサロン」(社会福祉協議会)や、若い世代の参加が多い子育てグループが実施している「なかよし会」「夢風船」といった会にも積極的に情報提供している。
- 今後の活動として、少子高齢化・人口流出・家族分散・地域コミュニティの再生などの課題を考えると、被災地域の状況に応じたきめ細かい支援活動、子どもから高齢者まで安心・安全に暮らせるまちづくりを目標に、継続的な話し合いの場づくり、寺子屋やサロンなどを行っていきたい。

(「復興円卓会議」での推進員発言より)

## 【まちづくりの合意形成とまちづくり協議会 Q & A】

### Q 1 復興まちづくりのための合意形成は、どう進めたらいいか？

A 1 住民主体の自主的な話し合いを重ねることが出来る仕組みをつくるのが大切です。阪神・淡路大震災では、多くの「まちづくり協議会」が各地域につくられ、今も活動を続けています。

### Q 2 まちづくり協議会とは何か？

A 2 生活圏域において、その地域の住民を中心とした地域構成員が集まって、まちづくりに取り組むための組織で、住民主体の復興まちづくりのための集まりです。

神戸市のまちづくり条例（神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例）に基づく、「まちづくり協議会方式」からはじまったといえますが、条例に基づくものではなく任意団体でしている地域もたくさんあります。

### Q 3 まちづくり協議会はどんなことをするのか？

A 3 生活圏域の自律的継続的な環境改善の運営（マネージ）をします。

神戸市まちづくり条例では「地区の住み良いまちづくりを推進する」とされています。昨今は、地域や地区の「環境・景観」、「福祉・健康」、「防災・防犯」、それぞれ「美観維持からゴミ対策」、「高齢福祉から児童福祉・子育て」、「自主防災から地域防犯」が日常的活動課題となってきています。復興計画を作る段階だけでなく、それを具体化する段階や日常的に運営する段階でも、まちづくり協議会は、大きな役割を果たすことが期待されます。非常時や災害時からの生活圏域の復興には、復興まちづくり協議会の設置ないしそれと同じ役割を果たす仕組みが必要です。

### Q 4 まちづくり協議会の目標は？

A 4 住民等の総意を反映して地区のまちづくり構想やまちづくり提案の策定、行政とのまちづくり協定の締結、それらに基づく生活圏域のまちづくりにかかわるルールづくり、ものづくり、ひとづくりが目標となります。

【福島県新地町：被災者それぞれの事情やニーズをくんだオーダーメイドの再建】

7カ所 156世帯の防災集団移転促進事業が進む福島県新地町では、地域ごとの懇談会、意向調査、個別相談会を重ねながら、住民も行政職員も顔の見える関係をつくって行く中で、オーダーメイドの再建に取り組んできている。

①元の集落→同じ仮設住宅団地→同じ集団移転先へ。自宅を再建しない世帯についても、町が移転先につくる災害公営住宅への入居を紹介。

②会合への女性参加を重視し、一緒に議論。

③漁業者や家族数が多い世帯の声に対応し、1区画の面積をニーズに応じて柔軟に対応。「防災集団移転促進事業による補助の対象は国基準通り100坪までで、超過分の土地は各自が自前で購入する」として、制度との折り合いをつけた。



### Q 5 まちづくり協議会のメンバーは？

A 5 その生活圏域に居住する住民を中心に、商工業者、活動する法人、土地建物などの所有者、関係する学識者・学生なども含め、地域の大多数の人々が参加します。

神戸市まちづくり条例では、まちづくり協議会として認定することができる条件として、

- 1) 地区の住民等の大多数により設置されていると認められるもの
- 2) その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有する者その他これらに準ずる者であるもの
- 3) その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの

と、かなり大雑把な定義が示されています。

### Q 6 まちづくり協議会の経費は？

A 6 運営はボランティアな活動が基本ですが、会議費、印刷費、アドバイザーやコンサルタント派遣などの実費を行政が支援する場合があります。まずは、行政に相談してみましょう。

### Q 7 意見がまとまらないけど、どうしたらいいか？特定の人の意見ばかりが通るが・・・。

A 7 まちづくり協議会では多くの立場の構成員がいるのが普通で、意見がまとまらなくて当然です。多数派が少数派を説得して、納得してもらおうというのが合意形成です。特定の人の意見が通るという状況があるのは、ある程度しかたないわけで、納得できない人がどれだけ声を出すかにかかっています。

### Q 8 役員に、女性や若い人が意見を言えないが？

A 8 一番簡単な方法は、役員になることです。特に意見がなければ言うこともないですが、言いたいことがあるのなら、KJ法などを使って全員の意見をメモに書いて協議するワークショップ方式などで話し合いすることを提案してみましょう。（そんな提案ができるようなら、意見が言えますね。言えないと言わないは、ほぼ同じことであるという覚悟、割り切りができるかどうかです。）

### Q 9 遠くにばらばらになった人たちとどう連絡したらいいか。行政は名簿をだしてくれないが・・・。

A 9 自分たちで名簿を作ることです。手分けして元の住所に郵便を送れば、郵便局は転居先に配達してくれます（が、新住所は教えてくれません）。返信してもらえば連絡先がわかります。返信がなければ、連絡したくないということでしょうから、連絡しない方がいいかもしれません。

(小林郁雄・増田聡)

# 第13章：まちづくりの担い手としての若者・子ども

1. 長期的視点にたった、子どもたちの育ち（子育て）を支える人材養成を。
2. 復興に向けて、若者・子どもたちが力をつけることができる多様な仕組みづくりを。
3. 若者・子どもたちの復興過程への参画と学校教育活動支援を。
4. 若者が担い手となる復興まちづくりの取り組みが必要。
5. 時代変化に対応した若者の就労と定住支援を。

## 第1節：子どもたちが復興の担い手となる仕組みづくり

長期的な復興を考えると人・担い手が重要であり、この巨大災害からの復旧・復興を次世代につないでいくことが求められている。また若者たちはもちろんのこと、子どもたちもまちの復興のために何かをしたいと考えており、子どもたちを単に守られる存在にするのではなく、復興の担い手として活動してもらうことが必要であるとの意見が、復興円卓会議においても多く寄せられた。

### (1) 子育てを支える地域サポーター・コーディネーターの確保

①コミュニティ支援、子育て支援の知識とノウハウをもつ子育て地域サポーター、およびその人材を現場とつなぎ、課題解決に向けたマネジメントができるコーディネーターなど、子育てを継続的にサポートできる人材を確保する。

②被災地の子育てを支えるために、コミュニティ支援、子育て支援の知識とノウハウをもつ人材による、子どもの居場所を支える仕組みが必要である。より専門性が高く、地域に根ざした子育て地域サポーターを継続的に養成する仕組みと、それを支えるコーディネーター養成の仕組みをつくる。

#### キーワード

- ・ ケースワーカー的人材
- ・ コミュニティを活性化する人材
- ・ 子育てを手助けする人材
- ・ 大学生など若者の力を発揮する機会
- ・ 地元の人材による継続的な子育て支援
- ・ 子育てに関わるコーディネーターの育成

#### 現状認識

- ・ 支援者間協働に関わる人材の不足
- ・ 子育てを活性化し、手助けする人材の不足
- ・ 子どもを支える人的資源の不足
- ・ 子どものまちづくりを支援する人材の不足
- ・ 大学生など若者の力を活かしきれていない
- ・ 子育て支援を行うコーディネーターの不足

- 子どもたちも、まちの復興のために役にたちたいと思っている。
- アンケートでは、9割の子どもたちが、まちのために何かしたいと回答。
- 子どもの声をきく機会がもっと必要。
- 若い力を復興に活かしたい。
- 学生ボランティアの継続支援のための方策が必要である。
- 若者の地元回帰への取り組みが求められている。
- 何かやろうとしても公園もなくなっている現状である。
- 子どもたち、若者たちは、将来の担い手であると同時に、今の担い手である。

（「復興円卓会議」より）

- ・母子家庭や父子家庭等への支援が不足
- ・子育てのためのコミュニティの再生ができず、つながりを直せていない現状

## (2) 復興まちづくりに向けた、若者・子どもを生かす多様な仕組みづくり

①子育てコーディネーターを中心とし、被災を受けた子どもや家族、地域住民、子育てに関わる団体、復興支援NPO等が共に集まり、子どもの遊び場や子育てについて情報交換、活動交流ができる中間支援的機能を担う地域拠点を確保する。

②地域住民、職能団体、NPO、子ども・若者たちの意見が、復興・まちづくりに関して反映される、民・学・官による協働の仕組みづくりを進める。

### キーワード

- ・子育てのための拠点機能、子育て支援の情報共有機能
- ・子育てコーディネーターを中心としたネットワーク機能
- ・子育て支援に関わるコーディネート機能、民・学・官の連携と協働
- ・民間の意見が反映される仕組み、専門家の知見も踏まえた復興・まちづくり

### 現状認識

- ・震災復興NPO等が、子育て支援のために使用できる場が少ない。
- ・震災復興期ならではの取り組みについての情報共有が不十分である。
- ・復興支援に取り組む活動や団体への中間支援機能が不足している。
- ・信頼できる人のネットワークが必要である。
- ・地域の現状把握や良い環境へ向かう支援に関わる機能と人材の調整が必要。
- ・支援の内容に関する方針の共有が必要である。
- ・子育ての支援に関する信頼できる情報の不足。

震災から今日までの経験や円卓会議での意見交流をとおして、復興のフェイズごとの支援の在り方を検証し、各地で子ども支援に取り組む個人や団体を支える中間支援組織の確立は急務である。また、子ども支援の情報を共有する場づくりや全体を調整できる人材育成も重要な課題である。

さらに、子どもたちに復興のために活動できるという自信や自覚をもたらすための取り組みも必要である。2014(平成26)年1月にオープンした石巻市子どもセンターのような取り組みは、多様な仕組みづくりの1つのモデルであろう。

【福島県「若者ふるさと再生支援事業」】  
高校生など若者が復興に向けたアイデアを出し合うワークショップを実施し、自ら実践。写真は南相馬市。他、いわき市、川内村。



【宮城県志津川高校「志津川市街地復興まちづくり模型製作プロジェクト」】  
高台移転の造成工事が進む南三陸町志津川東地区にできるまちを模型に製作。2013年末に完成、今後のまちづくりに活用予定。



【石巻市子どもセンターの完成】  
国際子ども支援NGO「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」が支援。子どもたちが構想から設計までアイデアを出し2014年1月にオープン。





## 第2節：若者・子どもたちの復興過程への参画と学校教育活動支援

### (1) 若者・子どもたちの復興過程への参画

阪神・淡路大震災後のアンケート結果では、子どもたちが最も強く感じたことは「助け合い、支え合いの大切さ」であり、「人々のあたたかさ、やさしさ」であった。また、一方で子どもたちは地域社会とのつながりを強く認識している。大災害から生きていくためには、人と人とのつながりが大切であり、ふだんからのご近所や地域の人とのつながりが重要であることを認識してきている。復興円卓会議では、若者・子どもたちを復興の担い手としてとらえる考え方が重要であるとの意見が多く出されており、福島では、生活の安全・安心対策の確立の重要性も指摘された。また、NPO法人「ビーンズふくしま」からは、子育て課題をコミュニティ施策として包括的に支援する必要について提言があった。今後、次の3点が重要である。

- ① 団体・NPOなど子どものための多様な活動を支える、子育て・教育・福祉活動などを包括的に支援する機能の整備。
- ② 宮城県のキャリア教育などの取り組みに見られる、地域の元気回復への子どもたちの活動支援。
- ③ ボランティア団体、NPO等の復興支援活動への若者の参画促進。

### (2) 学校教育での活動支援とこころのケア

子どもたちは仮設の中学校に入って、仮設の中学校で卒業していく。まちを復興させていくのは子どもたちなので、子どもたちへの施策は急ぐ必要がある。また、子どもの減少傾向は日本全国の現状とはいえ、なんとか子どもの減少をくい止める方策が考えられないか、などの意見が寄せられている。また、一方で子どもたちが抱えるこころのケアについて長期的視点にたった対策も求められるが、これらは学校教育での課題として対応していく必要がある。今後、次のような点が課題である。

- ① 小学生段階で地域との連携を核としたふれあい学習や地域貢献事業の実施。
- ② 兵庫県では、阪神・淡路大震災の3年後、1998年から、県内すべての中学2年生が1週間

【学びの部屋（一般社団法人子どものエンパワメントいわて）】（文部科学省等事業）

震災で学習環境を失った子どもたちが放課後や休日に自学自習する場として、2011年11月に市教育委員会との協働事業として、学校の間を活用して陸前高田市で開始。現在、大船渡市、釜石市、宮古市、住田町を含む5市町20カ所で実施。

地元の元教員や塾講師、大学生などがサポート。空間、時間、仲間、に加え、ちょっと教室を出てポーツとする「すき間」の提供も。



- 転居・転校や交友関係の断絶、親の失業、家族の分散などで、子どもの生活基盤である家庭の力が弱っている。仮設住宅での学びや遊びの支援、放課後学習支援、保護者会・レクリエーション、子ども広場での体験学習など幅広く支援を続けている。最初はこちらにおまかせだった親たちも、今は少しずつ一緒にできるようになった。
- 子育て、教育、福祉に関して、単機能ではなく、コミュニティ施策として、子育てに関する課題を地域で包括できる支援機能を持つことが望ましい。（中鉢博之・NPO法人「ビーンズふくしま」被災子ども支援担当理事）  
（「復興円卓会議」より）

の職場体験を行う「トライやるウィーク」を実施している。東日本大震災被災地でも進められてきている、こうした体験学習による学びやボランティア活動に継続的に取り組んでいる高校・大学の活動支援。

- ③こころのケアなど過大な負担に追われる現場教員への支援策（兵庫・神戸の被災体験者との体験交流事業の展開なども）。

#### 【福島県双葉郡子ども会議】

福島県双葉郡の8町村では、10年、20年先の未来を担う子どもたちや、保護者の視点を中心において、未来志向の取り組みを進めるため、2013年3月に、「福島県双葉郡子ども会議」を開催。子どもたちからは、自分のことだけでなく、町のため、地域のために何かしたいという思いが語られた。

同年秋からは、「双葉郡子供未来会議」をいわき市等各地で順次開催。まちづくりの担い手としての子どもたちの活動を支援している。



### (3) 若者たちの力を生かす仕組み

岩手県では、第2期復興実施計画（2014（平成26）～2016（平成28）年度）を、「若者や女性の参画」「多様なつながり」「持続性」を重視して進めることとしており、若者たちとの意見交換会などを重ねている。被災地では、NPOネットワークや団体による「若手会議」も行われてきており、今後、復興に若者たちの力を生かす仕組みがさらに広がっていくことが期待される。

また、若者たちが力をつけていくことを支援するために、福島県では、「福島復興の志と未来を担う覚悟をもった若者の育成」を目的として、「ふくしま復興塾」が開講。8か月間にわたって学んだ成果として、2013（平成25）年12月には、1期生25人によるビジネスプラン発表会が行われた。経営者を中心とした有志を発起人として、事務局を福島大学うつくしまふくしま未来支援センターが担い、県内外の企業の協力を得、講師にも受講生にも産学民官が参画した協働のシステム、また、講義・グループディスカッション・フィールドワーク・視察旅行等多様な手法によるプログラム、いずれも特筆されるものである。



【岩手県・若者との意見交換会 2014.1】



【ふくしま復興塾、上：テーマごとのグループワーク、下：ウクライナ市長訪問】

### 第3節：若者が担い手となる仕組みづくりと雇用・定住支援

#### (1) 若者が担い手となる復興まちづくりの取組み

若者の活力を震災復興に活かすことは極めて重要な視点である。地元大学の支援活動は幅広く展開されており、福島大学ではうつくしまふくしま未来支援センターを設立、多様な支援活動に取り組んでいる。岩手県立大学では、発災当初から「いわて GINGA - NET プロジェクト」を組織し、全国 180 大学からのボランティアをつなぐ拠点となってきた。復興円卓会議を開催した東北福祉大学では、震災前からの大学連携を生かし、工学院大学・神戸学院大学と共同して被災地ボランティア活動にあたっている。

また、宮城大学と兵庫県立大学の合同学生ボランティア活動では、石巻市や南三陸町での瓦礫処理・傾聴・交流・健康支援活動、漁業支援活動が行われてきた。大学連携共同教育推進事業として、「コミュニティ・プランナー育成プラン」事業にも取り組んでいる。

一方で東北三県でのボランティア登録団体は 8 分の 1 に減少している傾向にある。現地での若者や学生が NPO 活動などを通して復興過程に参画しやすい体制を構築し、被災地のニーズに沿って、息の長い復興まちづくりの中で活動できるようにすることが求められる。以下 3 点が重要である。

- こんなにも多くの方がボランティアをされていることに感動した。
- 東北の復興なくして日本の未来はないと思う。
- 若者が取り組む SNS 等を活用した地元情報の発信体制の整備が必要。
- 仮設住宅訪問を通して、被災者の自立を支援する形での交流が大切だと感じた。
- 大槌高校との将来像を描く「すごろく」作成で交流を深めた。
- 県立大学の学生がボランティア活動をとおして地元就職した。
- 被災地では、若い力が入りやすい体制づくりが必要と痛感した。
- ボランティア活動を通して福島に就職する道を選んだ。（「復興円卓会議」参加学生より）



【宮城大学と兵庫県立大学学生の傾聴ボランティア（南三陸町）】



【岩手県立大学学生の仮設住宅環境整備ボランティア（釜石市）】



【神戸学院大学学生の仮設住宅での名札づくり（石巻市仮設住宅）】



【東北福祉大学学生による避難所子ども支援（名取市）】

- ①復興まちづくりにおける被災地の若者の参画と活動の支援体制の構築。
- ②被災地内外からの若者たちのボランティア活動への参画支援。
- ③東北三県の被災地大学と阪神・淡路大震災を経験した兵庫・神戸の大学の交流活動支援等。

## **(2) 若者の雇用・定住支援**

福島市で開催された復興円卓会議では、日本 JC シニアクラブ東日本震災特別委員会副委員長の高宮光敏氏（二本松市）はじめ地元青年会議所のメンバーが各業界の現状を報告・意見交換した。福島の直面する課題などが提起されたが、その一つは福島の抱える放射線問題で、各界での人材不足があげられていた。

一方で、福島県の報告では、高校生の就職率は 99.1% で、大学生も 93% と高く、全国 3 位の位置付けとなっているとのことである。ただ、就職しても地元での職場確保となるのかは定かではなく、企業や学生への働きかけを通して地元への回帰を促すことが必要ではないかとの意見が出されていた。この悩みは、阪神・淡路大震災でも同様の課題であった。神戸の大学を卒業しても、震災復旧過程の停滞する経済活動の中で地元での職が少なく、他都市での就職勤務となることが多く発生していた。採用する側の企業も、被災地東北での勤務ができるような配慮は、長い目で必要である。地元経済界からもそのような働きかけが必要であるとの意見も出された。

また、そのためには、若者の持つ潜在活力をキャリア形成に活かせる取り組みが求められており、多様な支援活動が必要である。東北福祉大学での復興円卓会議で、今年卒業する地元大学の学生が、地元の県庁や JA に、被災地の役に立ちたいという熱い思いで就職を決めた話を伺った。ぜひ、このような若者の心意気を震災復興に役立ててほしいと願う。

公益財団法人東北活性化研究センターの調査（2013.2）によると、「もともと若者の流出が多かった東北地域では、東日本大震災の影響により被災地域を中心に若者の人口流出が加速している状況もみられるが、一方で復興を応援しようと、全国から志を持った若者が集まってきており、これらの動きが重なり合って、東北は若者にとって新しい生き方、働き方の可能性を探るチャレンジの場になっています」とある。阪神・淡路大震災で 10 万人の人口減少を体験した神戸市では、その後医療・福祉、就業、住宅支援を核とした生活復興の進捗などに取り組んだが、人口回復を果たすのに 10 年を要している。日本社会の抱える超高齢化や人口減少など時代変化への対応も含め、息の長い復興過程の中で、まちを支える若者の地元雇用・定住支援は欠かせない課題である。今後、次のような取り組みが重要であると思われる。

- ①若者の就活支援としての職場体験講習の実施や就労支援センターの活動支援、個別相談窓口の開設。
- ②東北の地域課題に取り組むソーシャルビジネスの起業支援。
- ③企業による故郷回帰のための奨励策の構築。
- ④若者による起業や新規事業展開、復興まちづくりへの参画を支援する施策や体制の構築。
- ⑤助成等制度の手続き・方法について助言するサポート体制の充実。

（金芳外城雄・山本克彦）

# 第14章：学習と実践活動

1. 何かをしたいが、何をしたらいいかわからないという住民と、支援を必要とするニーズをつなぎ、中間支援の機能を果たす場所、仕組み、人が大切。
2. 活動の継続を支えるためには、いつでも学べる、多様な学習プログラムが不可欠。
3. 企画公募型事業は、プレゼンテーションによる審査、発表・交流会などを重ねることで、エンパワメント（力をつける）とネットワーク化がすすむ。
4. 経験を次世代に継承し、発信を継続する拠点。

## 第1節：多様な学習プログラム

被災して3年目から4年目の時期は、これまでの災害においても、自力再建が進む一方、恒久住宅の目途がつかない被災者との差が拡大し、おかれた状況によって被災者、支援者、受け入れ側の地域住民などの間で、あつれきや、ギスギスした雰囲気広がりがちであった。被災者も支援者も行政職員も、活動している人たちが非常に多忙化し、同じような活動をしていても、連携をとる時間がとれず、大規模な災害ほど復興の全体像がわからなくなりがちである。

目の前のやるべきことが山積する中で、各種制度や施策をマネジメントして活用していく機能、状況の変化にあわせて事業を立案したり提案していく機能が不足してくることも起こってくる。他方で、もっと学んで力をつけたい、復興の担い手になりたい、何かをしたいという声があがってくるのもこの時期である。このたびの復興円卓会議でも、そうした意見が各地で聞かれた。

- 防災・減災のまちづくりをして、「学びの地福島」になりたい。修学旅行生も受け入れたい。
- 命の教育を伝え、発信していくのは釜石の役割。
- 何かをしたい人は多いが、どうしたらいいかわからない。
- 市民自身が力をつけて担い手になっていくプログラムがいる。
- 仮設住宅の集会所で、体操したりだけでなく、講話をきいたり勉強したい。
- 何もすることがなく、仮設住宅の中に閉じこもっているのが、家族の関係が悪化してきている。

（「復興円卓会議」より）

### (1) 学習機会を多重に用意

もっと学びたいという人に対してはもちろんのこと、何かをしたいが何をしたらいいかわからないという人にとっても、多様な学習機会は、次に進む入口になる。参加しやすい1回もの（単発）、少しまとまって学ぶ3回程度のもの（短期）、系統的に学ぶとともに仲間づくりにつながる7～8回以上の連続もの（長期）、など地域の特性に応じた多様な学習プログラムが、行政、民間、あるいは両者の協働で、今後さらに多重的に実施されていくことが大切である。地域の身近なところで、あるいは、他市町村の人々とも交流しあえる広域で「集まる」学習とともに、集まる学習へのお誘いも含めて、生活支援相談員等の戸別訪問による口コミや、情報紙、FM放送など「届ける」

学習も活用できる。

被災者向け、支援者向け（同職種で、また、多様な職種合同で）、行政職員向けなど対象者別に目的をきぼった学習・研修や専門家派遣による相談も有効だが、民間・行政、職種を超えて参加するプログラムも、復興を幅広くとらえるためにも、その後につながる横断的人間関係づくりという点からも重要である。NPO や民間団体等と連携して地域ブロック別に行われている福島県「生涯学習による復興応援事業」は後者の例であり、岩手県が税理士会や公認会計士協会と協力して実施している NPO 法人等への専門家派遣事業は、前者の例である。



【福島県・生涯学習による復興応援事業】



【福島県・地域の寺子屋「ふれあい遊び」】

## (2) 学習方法の多様化

学習方法としては、教室型の席で講師による話をきく講義型に加え、講義の間に小グループに分かれての話し合いをはさんだサンドイッチ型、ワールドカフェなどのワークショップ型、現地での見学や農業実習等体験型、フォーラム・フェスタ等の運営を実際に手分けして行う参画型、など多様な方法がこの間工夫されてきた。阪神・淡路大震災後は、NPO 法の施行やインターネットの発展などを背景に、学習の出口としてのボランティア・NPO 活動やコミュニティビジネスへの取り組みも広がった。東日本大震災後は、団体・NPO、企業、大学、行政が、企画段階から運営まで一緒に取り組む協働（コラボレーション）型学習も普及してきている。

## (3) 実践の中で学ぶ

阪神・淡路大震災後は、学習したことを実践につなぎ、実践活動をしながら再び学習の機会に戻る、そしてまた実践活動の場にといい、学習と実践のサイクル化も広がってきている。あわせて、実践活動そのものが学びの場であるという認識も共有されてきた。

行政による企画公募方式の助成金が、書類審査に加え、応募者のプレゼンテーション（発表）による審査→中間・最終段階での発表・交流会→報告書作成→活動報告のホームページへのアップ、といった流れをとることによって、団体・NPO が他の団体・NPO の活動内容や発表資料の作り方、プレゼンテーションの仕方を知って学習したり、また、ネットワークを広げたりするきっかけになることも多い。

被災後 2 年目から 3 年目以降は、継続的に被災者支援の活動を続けてきた団体や NPO が資金的に厳しくなってくることも多く、2013 年度にスタートした宮城県の「みやぎ地域復興支援助成金」は予算の 8 倍の応募があった。この復興支援助成金も、また、福島県「地域の寺子屋設置支援推進事業」（県内はもちろん県外において福島県からの避難者支援に取り組む場合も含めて対象）等も、必要な場合の概算払い（前金払い、割合の限度ある場合も）を認めていることも特筆される。精算払いまでのつなぎ資金に苦しむ団体等も多いからである。

## 第2節：学習と実践をつなぐ

### (1) 学習と実践のサイクル

阪神・淡路大震災から半年後の1995（平成7）年8月に、できたばかりの阪神・淡路大震災復興基金を活用して被災者から公募したのが、「フェニックス推進員」である（2000年3月まで）。

①自分たち被災者が知りたいことの学習会、情報紙やマップの作成・配布、相談会やフォーラム、ミニイベントなどを企画して実施、②「場所」はどこでもやれるところで、③ファクス・パソコン・掲示板・情報ラックを無償貸与、④年間46万円の活動費を助成、⑤ただし、条件は一緒にやってくれる「フェニックス協力員」5人以上、というもので、180人の推進員たちが、毎年2,000件以上の事業を企画・実施した。推進員たちも、また、戸別訪問して見守り・相談を行った応急仮設住宅の「生活支援アドバイザー」149人、災害復興公営住宅等の「生活復興相談員」165人も、皆、住民から公募され、研修・交流会やケーススタディを重ねつつ、学習と実践のサイクルの中で力をつけ、委嘱の終了後も、多くの人々が復興のキーパーソンとして活躍した。

東日本大震災においても、例えば、宮城県内61か所のサポートセンターを拠点に活動する生活支援相談員等約800人の多くは被災者からの時限雇用であり、この間の現場での活動と研修の中で力をつけてきている。今後の活躍を応援していくことが必要であろう。

### (2) 継続する活動へ

阪神・淡路大震災後の1年間に、若者を主とする138万人のボランティアが被災地に入ったことは、1998（平成10）年のNPO法（特定非営利活動促進法）施行につながり、現在では約50,000のNPO法人が全国で活動している。東日本大震災後は、多くのNPOがいち早い支援活動を開始したが、NPO間のネットワーク化の動きも早かった。被災地においても、いわて連携復興センター、みやぎ連携復興センター、ふくしま連携復興センターなどが立ち上がり、相互に連携しつつ、活動を展開している。

多くのNPOが直面する資金の不足について、行政の助成金だけでなく、事業化を図るコミュニティビジネスやソーシャルビジネスの動きとともに、東日本大震災後は、活動内容をアピールし広く知ってもらうことで、個々のNPOへの寄付を募る事業指定型寄付も広がってきている。NPOの相談・情報提供や研修、ネットワーク支援などとともに、寄付を受ける側とする側のマッチングの役割を担う中間支援NPO（NPOを支援するNPO）への期待は大きい。兵庫県でも、県の委託を受けて認定NPO法人市民活動センター神戸が事務局となり、志に共感する「共感寄付」の仕組みが始まった。「2万円で、1人の若者が5日間復興支援に従事できます」（「東北復興を支援する関西の若者を応援しよう！」）といった、活動目的と内容を具体的に明示した募集が行われている（寄付者には税制上の優遇措置がある）。

- 若くはないが、高齢者でもない年齢の私に、何かできることはないだろうか。何か人の役にたたいが、どうしたらいいかわからない。
- ボランティアに行くようになって、身体の調子もよくなったが、今の本の整理のボランティアが終わったら、何をしたらいいか。
- ボランティアが減り、行政職員も疲労する中で、支える側に回れる住民を増やす必要がある。
- 単に集まって気持ちをなごまそうというだけでなく、役割をもっていくことが大事。

（「復興円卓会議」より）

### (3) 次世代につなぐ

阪神・淡路大震災復興支援館（フェニックスプラザ）（仮設、1996.7～2002.3、第1章第2節参照）では、復興計画の進行状況についての展示や、被災者の相談・情報提供窓口、生活復興県民ネットなどの仕組みの事務局が置かれるとともに、2階が「生活復興 NPO 情報プラザ」として、被災者・支援者等の交流拠点になった。グループ連絡ボックス、ミーティングコーナー、ニーズとシーズをつなぐ「フェニックス出会いの広場」掲示板、無料で使える多目的ホールや印刷コーナーなどが整備されていた。

後者の機能は、「ひょうごボランタリープラザ」（2002.4～）として引き継がれ、東日本大震災後は、「東日本大震災ボランティア・インフォメーションセンター兵庫」も置かれている。

前者の機能は、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」（2002.4～）に継承・拡充された。同センターでは、震災の経験と教訓の展示、震災資料・図書収集・保存（資料18万点、図書・雑誌等4万点）、災害対策専門職員の育成、実践的防災研究と若手防災専門家の育成、災害対応の現地支援、交流・ネットワーク支援事業、「ぼうさい甲子園」等子どもたちへの啓発事業などに幅広く取り組んでおり、設置後12年弱で578万人が来館（団体予約の8割が県外）している。

東日本大震災においても、「もりおか復興支援センター」や「きたかみ震災復興ステーション」など、市域での復興拠点が民間・行政協働で活動しており、被災地を防災・減災まちづくりの先進地にという、復興円卓会議でも多く出されていた

意見を、身近な地域で、市町村域で、県域で、どう反映していくかは今後の課題である。被災地での様々な試みを学びとして提供するスタディツアーの開催（「いわきおてんとSUN企業組合」（福島県いわき市））や、被災地でのオーダーメイド視察・研修を「備える」という視点から企画・実施する三陸鉄道（株）（岩手県宮古市）の「被災地フロントライン研修」など、民間の動きも始まっている。



【もりおか復興支援センターでの復興円卓会議】



【人と防災未来センター（兵庫県）】



（清原桂子・田端八重子）



# 第15章：民間と行政の協働

1. 刻々と動いていく現場の状況を共有し、地域団体・NPO、職域団体、専門家、大学、企業、行政、等が力をあわせて迅速に対応していく仕組みとパートナーシップが重要。
2. 課題解決のために、ハード・ソフトあわせた各種事業の組み合わせや活用、制度改善や不足分の検討をコーディネートする機能を強化。
3. 市町村・県・国の連携、それぞれの役所内部のヨコの連携、応援職員と地元職員の連携を効果的に行うための取り組み。
4. 少子高齢・人口減少社会下において、誰もが復興の担い手となり、そのことが生きがいつくりにもつなげる仕組み。とりわけ女性や若者たちの参画をルール化する必要。

## 第1節：民間と行政の協働の仕組みとパートナーシップ

### (1) 民間と行政のパートナーシップ

阪神・淡路大震災後のNPOやコミュニティビジネスの活動の展開は、東日本大震災後、NPOのいち早いネットワーク化や、コミュニティビジネスに加えたソーシャルビジネスの広がりにつながっていった。それとともに、①企業が、寄付、自社製品・サービスの提供、社員ボランティアなど活発な支援活動に参入してきていること、②インターネットを活用した事業指定型寄付やファンドが、個店やNPOなどの立ち上がりには大きな役割を果たしてきたこと、③自治体間の水平支援（応援職員の派遣）が大規模に継続していること（今後へ向けた課題もあるが）などは、東日本大震災後の大きな特色である。

災害からの復興過程においては、民間同士、行政同士の連携・協働とともに、民間と行政の協働が不可欠であり、ふだんから協働の仕組みを回し、メンバーが顔と顔（フェイス・トゥ・フェイス）の関係をつくっておくことが、いざという時の迅速な立ち上がりにつながる。

行政にとって、民間との協働が、委託や補助を事業化することによって、単に安上がり化できるという認識だったり、人手がないので民間に丸投げして中身も知らないということになったりしないよう、注意する必要がある。民間にとっても、行政との協働が、単にお金さえ出してくれたら、あとは口をはさまないでほしいとなったり、自分たちの活動の費用充当にあてたいとなったりしない

- いろいろな施策があっても、申請の事務をすることができないので、多くの人があきらめていく。また、施策自体が知られていない。
- 行政だけに頼らず、住民1人1人が変わることも大事。
- ソフト・ハード一体となった地域の居場所、拠点を使って、みんなが知恵をだす必要がある。
- 行政から、仮設住宅の役員に、名簿も転出入情報ももらえない。
- 予算・制度はあっても使いにくい。既存の制度をどのように組み合わせるかをよく考えるべき。
- 若い人の意見がきこえてこない。年長者の前で意見を言いにくいこと、また、若い人が仕事に忙しく、発言する場に出られぬこともある。
- 女性の発言権がなく、女性の意見が届かないことが問題。女性が参画できる仕組み、意見を言える場が必要。

（「復興円卓会議」より）

ように気をつけたい。

民間と行政の協働とは、被災者と被災地の現状と課題や、一緒に取り組む事業について、企画・実施運営・検証改善などを絶えず議論を重ねながら、一緒に進めていくプロセス（過程）である。メンバー間に、個人と個人の信頼に裏打ちされたパートナーシップがあるとき、協働は志を共有して効果的に進んでいく。

## (2) 民間と行政の協働の仕組み

刻々と動いていく現場の状況を共有し、地域団体・NPO、職域団体、専門家、大学、企業、行政等が力をあわせて迅速に対応していくためには、仕組みが必要である。

復興の全体状況を把握し、ハード・ソフトあわせた各種事業の組み合わせをコーディネートするとともに、制度が使いにくかったり、不足する場合は改善を検討する。そのためには、民間・行政の知恵をあわせる必要があるため、阪神・淡路大震災では、各領域の専門家 12 人と兵庫県本庁課長たちによる「被災者復興支援会議」（1995.7～2005.3）が設置された。現場にでかけて議論をかわす「移動いどばた会議」を 251 回、行政・被災者双方への提言を 28 回行っている。

東日本大震災被災地においても、「岩手県連携復興会議」や「宮城県被災者復興支援会議」、「復興へ向けた多様な主体との協働推進戦略会議（福島県）」などが設置されているが、今後こうした機能を強化していくことが一層重要な時期に入ってくると思われる。行政職員たちにとっても、現場にでかけて被災者や支援者の生の声をきき、議論し、自分の担当する仕事が復興の全体の中でどこに位置づき、どんなふうに住民に受けとめられているのかを肌で感じることは、行政のタテ割にとられないヨコ割の発想と仕事の手応えを得る貴重な機会となる。



【岩手県連携復興会議】



【兵庫県被災者復興支援会議・移動いどばた会議】

- ふだんの業務では全体がどのように進んでいるのかわからず、目の前のことを処理している感じだった。今回、業務外の話をしきくことで、自分の仕事の位置づけがはっきりした。
- 仕事や仮設住宅での暮らしの中で、自分なりに地域に出て動いてきたが、まだまだ情報とネットワークが乏しいままであることを痛切に感じた。復興の長期的スパンに、自分の人生をしっかりとのせていく作業の必要が確認できた。

（「復興まちづくり学校」参加職員より）



## 第2節 少子高齢・人口減少社会下の復興

### (1) 誰もが、できることで社会の担い手に

高齢化率（65歳以上人口の総人口に占める割合）が14%を超えると、「高齢社会」と言われる。阪神・淡路大震災が起こった1995年は、その前年に高齢化率が14.1%となっており、わが国が本格的な高齢社会に入った年であり、兵庫県の高齢化率は、全国平均を下回る12.9%であった。

今、兵庫県の高齢化率も23.1%となり、岩手県27.2%、福島県25.0%、宮城県22.3%である（2010年国勢調査）。2040年には、どの県も4割まで上がることが推計されている（国立社会保障・人口問題研究所、2013年3月推計）。少子化が進んでいるため、総人口は、2010年と比べると、2040年には、岩手県・福島県が3割減、宮城県が2割減と見込まれている。

東日本大震災からの復興は、こうした少子高齢・人口減少社会下で取り組んでいく復興である。したがって、若者たちの復興への参画と地元定着のために、若者たち自身の企画による復興ワークショップ等開催（福島県「若者ふるさと再生支援事業」など）や、1ターン・Uターンを含む地元企業・農林水産業就職のための合同就職面接会、体験インターンシップの強化などが、やり方の工夫も含めて不可欠な施策となる。あわせて、未婚者の9割が結婚の意思をもつのに、25～34歳層で見ると男女ともに半数が「相手にめぐりあわない」と回答しており（同上研究所、2012年3月）、出会い支援も重要な取り組みである。兵庫県も震災後事業化してきた（「ひょうご出会いサポートセンター」）が、福島県においても、「ふくしまで幸せつかもうプロジェクト」がスタートしている。

それとともに、誰もが自分のできることで復興の担い手となり、そのことが生きがいづくりにもなる仕組みづくりが大切である。様々な施策を利用者サイドからパッケージ化した「生活復興支援プログラム」の中に、そのための相談・情報提供、学習の機会、活動できる場・活動できることとのマッチング支援、継続的な仲間づくり支援、などを織り込んでいくことが必要であろう。

その際、地域団体やNPO、職域団体、専門家たちの職能団体、大学などと行政が協働した事業スキーム（枠組み）をつくれると、それぞれの得意なところを生かしていくことができる。福島県が2013年度から始めた「ふくしま保育元気アップ緊急支援事業」は、保育所等が放射線不安等への相談支援研修を受講し、運動量確保事業など3事業の中から2つの事業を選択できるというスキームで組み立てられている。確実に子どもと保護者を対象とできる協働相手であろう。宮城・福島・岩手3県の看護協会と組んだ「まちの保健室」や健康相談会も、7,000人から12,000人の会員数をもつ専門職団体との協働事業として、高齢化の進む被災地において、今後さらに拡大

【福島県「ふくしまで幸せつかもうプロジェクト」】（社団法人福島県法人会連合会委託）

- ・「出会い応援コーディネーター」配置
- ・参加企業の登録
- ・企業間独身者交流イベント開催
- ・出会いイベント実施団体の活動支援、ネットワーク会議開催、情報の発信 など

【ひょうご出会いサポートセンター】  
（兵庫県青少年本部委託）（1999年度～）計744組

- ・「このとり出会いサポーター」配置
- ・会員企業、協賛企業の登録
- ・出会いイベント開催（1999～）305組
- ・ひょうご縁結びプロジェクト（会員への個別お見合い）（2011.2～）230組
- ・このとり大使交流会（2009～）31組
- ・出会い支援団体ネットワーク（2007～）178組 ※赤字は、成婚数（2013.12末）

していくことが必要となろう。

阪神・淡路大震災の翌年に組織化された「生活復興県民ネット」(1996.10～2005.3)は、地域団体やNPO、JAや漁連、経済団体、労組、兵庫県、被災市町など60団体が集まって、仮設住宅のこいのぼり運動や年末のもちつきイベント、引っ越し手伝い運動、復興公営住宅周辺マップづくり、など各団体の得意なところを持ち寄って、復興のステージごとに多彩な支援活動を、被災から10年間展開した。

今後の長く続く復興を支えるには、地元で人とネットワークが力をつけていくことが重要である。地域固有のニーズにあわせて地元自治体が迅速に対応できる、使い勝手のいい財源の工夫も必要であろう。



【生活復興県民ネット「引っ越し手伝い運動」(兵庫県)】

## (2) 女性や若者たちの意思決定の場への参画

東日本大震災においても、これまでの災害と同じように、被災直後から、避難所における男女別仮設トイレや授乳・着替え用スペース、間仕切りの必要など、女性の視点を入れることが課題となってきた。仮設住宅自治会、まちづくり協議会、災害公営住宅自治会、農林水産業や商店街などのなりわいの復活の意思決定の場などに、女性や若者の参画をルール化することについては、復興円卓会議でも多く意見が出された。復興円卓会議では、女性たちに呼びかけた会議や若者・子どもたちに呼びかけた会議も別途開催したが、活発な意見交換が行われた。年長男性ばかりの場では意見が言いにくいという声もあり、現段階では、意思決定の場には女性や若者たちに必ず複数入ってもらうことを意識して行ったり、こうした女性や若者たちだけの意見交換の場を設けて意思決定に反映させることも、1つの方法であろう。



【女性たちの復興円卓会議(宮城県名取市)】

宮城県岩沼市では、防災集団移転先のまちづくりを検討するまちづくり検討委員会の委員に、移転する6地区代表として、現在の地区代表、女性代表、40歳未満代表を入れた。岩手県宮古市和見仮設住宅・西公園仮設住宅自治会では、30代女性が自治会長として、談話室での交流イベントや、料理・飲み物を持ち寄っての若者たちの「夜の食事会」、高齢者たちの「昼の食事会」や手作り品づくりなど、自治会活動の活発化に取り組んでいる。福島県では、飯舘村・川俣町・浪江町等あぶくま地域から福島市に避難してきた女性農業者たちが、「かーちゃんのカプロジェクト協議会」を立ち上げ、助成金申請の書類作成等に福島大学の支援を受けながら、「かーちゃん的笑顔弁当」や農産物加工品の生産・販売、「コミュニティ茶ロン『あぶくま茶屋』」などの活動を展開している。暮らしに密着した女性たち、そして次世代を担う若者たちの参画による復興は、全国的にすすむ少子高齢・人口減少社会のあり方の先進的モデルを提供することになろう。

(清原桂子・横山英子)

## 【東日本大震災生活復興プロジェクト実施経過および委員会委員一覧】

### 1. 復興円卓会議開催一覧

参加者計 1,077人

回	日時 (2013年)	場 所	テーマ	協力団体
1	7月10日 (水)	イオン南方店跡地1期仮設住宅集会所 (登米市)	仮設住宅での生活上の課題と健康づくり	宮城県看護協会
2	7月10日 (水)	イオン南方店跡地2期仮設住宅集会所 (登米市)	仮設住宅での現在の課題と恒久住宅への移行	登米市南方第2仮設住宅自治会
3	7月19日 (金)	石巻市ささえあい総括センター (石巻市)	仮設住宅での生活の課題と今後へ向けた地域づくり	石巻市社会福祉協議会
4	7月29日 (月)	いわき市高久第9応急仮設住宅内 グループホームならは (檜葉町民)	仮設住宅での暮らしの課題と健康づくり	福島県看護協会
5	7月30日 (火)	富田町若宮前仮設住宅集会所 (郡山市) (双葉町民)	仮設住宅での現在の生活とこれからに向けて	福島県看護協会
6	7月30日 (火)	福島市子どもの夢を育む施設「こむこむ」2階学習室	福島の子どもたちは今	福島市学童児童クラブ連絡協議会
7	7月31日 (水)	福島大学行政政策学類棟2階大会議室 (福島市)	原発長期避難者の生活拠点整備とコミュニティ形成の課題	ふくしま連携復興センター、福島大学
8	8月5日 (月)	東北福祉大学ステーションキャンパス402教室 (仙台市)	みやぎの若者が語る～復興への提言～	東北福祉大学
9	8月6日 (火)	TKP 仙台西口ビジネスセンターカンファレンスルーム6A (仙台市)	子どもと地域医療	セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ)
10	8月7日 (水)	宝来館 (釜石市)	なりわいの復活その1	宝来館
11	8月7日 (水)	宝来館 (釜石市)	なりわいの復活その2	宝来館
12	8月8日 (木)	宝来館 (釜石市)	どうつくる?これからの生活～住まい・暮らし・生きがい・仕事～	NPO 法人参画プランニング・いわて
13	8月8日 (木)	社会福祉法人堤福社会らふたあヒルズ会議室 (大槌町)	地域包括ケアと高齢者福祉の課題	社会福祉法人堤福社会
14	8月9日 (金)	釜石みんなの家・かだつて (釜石市)	釜石市東部地区における商店街再生を中核とした復興まちづくり	NPO 法人アットマークリアス NPO サポートセンター
15	8月22日 (木)	農林会館7階 第1会議室 (盛岡市)	被災地の子どもや若者の生活復興に向けた現状と課題その1	一般社団法人子どものエンパワメントいわて
16	8月26日 (月)	TKP 仙台カンファレンスセンターホール3A (仙台市)	宮城県における被災者生活支援の現状について	NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター
17	8月26日 (月)	あすと長町38街区応急仮設住宅集会所 (仙台市)	災害公営住宅におけるコミュニティづくり	仙台市あすと長町仮設住宅自治会

回	日時 (2013年)	場 所	テーマ	協力団体
18	8月27日(火)	みやぎ生協メンバー集会室 ぼけっと(気仙沼市)	住宅再建を含む暮らしの再 建に向けた現状	みやぎ生協
19	8月29日(木)	(株) チャレンジドジャパン仙 台本社(仙台市)	若い経営者たちの声を聞く	(株) チャレンジドジャパ ン
20	9月2日(月)	福島ビューホテル(福島市)	これからの仕事について	日本JCシニアクラブ東日 本震災特別委員会
21	9月3日(火)	グロービス経営大学院仙台校 (仙台市)	「しごと」をどのように創り 出すか	一般社団法人パーソナル サポートセンター
22	9月5日(木)	みやぎ生協名取西店メンバー 集会室(名取市)	名取市閉上地区の被災者の くらしの現状	みやぎ生協
23	9月5日(木)	みやぎ生協文化会館「アイト ピアホール」(石巻市)	被災者の生きがいづくりと 仕事づくり	みやぎ生協
24	9月6日(金)	石巻魚市場仮設市場会議室 (石巻市)	水産業のこれから	石巻水産復興会議・将来 構想ワーキンググループ
25	9月7日(土)	もりおか復興支援センター (盛岡市)	仮設住宅での暮らしと今後	岩手県看護協会
26	9月12日(木)	TKP 仙台カンファレンスセン ターホール4A(仙台市)	こころの回復と生活再建	兵庫県こころのケアセン ター
27	9月13日(金)	気仙沼市民会館中会議室	気仙沼市の仕事や暮らしの 現状と課題	NPO 法人神戸まちづくり 研究所
28	9月19日(木)	郡山市富田町仮設住宅内 富 岡町生活復興支援センター 「おだがいさまセンター」	被災者の「今」と「今後」 を支えるために～暮らし、 生きがい、しごと～	福島大学うつくしまふくし ま未来支援センター
29	9月20日(金)	相馬市役所南庁舎2階会議室 「正庁」	応急仮設住宅から災害公営 住宅を含む住宅再建の移行 支援の課題	福島県応急仮設住宅等の 生活改善のための研究会 福島大学グループ、福島 県
30	9月26日(木)	重茂漁業協同組合3階会議室 (宮古市)	漁協女性部からみた漁業の 現状と今後の復興	岩手県漁協女性部連絡協 議会
31	9月29日(日)	みやぎ生協文化会館「アイト ピアホール」(石巻市)	石巻中心市街地における商 店街の復興	コンパクトシティいしのま き・街なか創生協議会
32	10月4日(金)	株式会社イグナルファーム (東松島市)	若手農業者による新たな挑 戦	株式会社イグナルファーム
33	10月12日(土)	みやぎ生協文化会館「アイト ピアホール」(石巻市)	被災地の子どもたちの現状 と今後の支援のあり方	NPO 法人まなびのたね ネットワーク
34	10月15日(火)	農林会館7階 第1会議室(盛 岡市)	被災地の子どもや若者の生 活復興に向けた現状と課題 その2	一般社団法人子どものエン パワメントいわて
35	10月17日(木)	石巻市役所駅前駐車場脇の仮 設21会議室	石巻市における復興公営住 宅移行期の課題	NPO 法人全国コミュニ ティライフサポート センター
36	10月18日(金)	八重洲富士屋ホテル 紅葉 (東京都)	広域避難者の現状と課題	公益財団法人さわやか福 祉財団

回	日時 (2013年)	場 所	テーマ	協力団体
37	10月24日(木)	NPO 法人 Jin・サラダ農園 (南相馬市、浪江町)	浪江町の住民が意欲をもって生きるための活動	NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター
38	10月29日(火)	仙台市市民活動サポートセンター 研修室5	宮城県各地における復興支援員の活動と課題	一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム
39	11月1日(金)	TKP 仙台カンファレンスセンターホール4B (仙台市)	支援が必要になっても住み残れる地域づくり	NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター
40	11月5日(火)	TKP 仙台カンファレンスセンターホール2A (仙台市)	被災地の「なりわい=仕事」の復興に向けて	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構
41	11月5日(火)	岩手県立大学アイーナキャンパス 学習室4 (盛岡市)	被災地の子どもや若者の生活復興のあるべき方向	一般社団法人子どものエンパワメントいわて
42	11月5日(火)	大槌町中央公民館第1会議室	地域の産業と雇用のこれから	一般社団法人おらが大槌夢広場
43	11月7日(木)	TKP 仙台カンファレンスセンターホール2A (仙台市)	被災地応援ファンドにみる新たな共助の仕組み	仙台経済同友会
44	11月7日(木)	陸前高田ドライビングスクール事務所 (陸前高田市)	気仙地方における産業再生の現状と課題	岩手県経済同友会気仙支部

## 2. 復興まちづくり学校実施結果

### ●コース

- ・震災復興マネジメントコース (自治体幹部向けプログラム)
- ・都市計画・住宅再建コース (自治体担当者向けプログラム)
- ・生活再建・生業再建コース (自治体担当者向けプログラム)

### ●カリキュラム (公益財団法人神戸都市問題研究所による企画・実施)

	午 前 (10:00 ~ 12:00)			午 後 (13:00 ~ 17:00)		
1日目	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オリエンテーション</li> <li>・ワークショップ「復興の状況と課題」</li> </ul>			①震災復興マネジメントコース	②都市計画・住宅再建コース	③生活再建・生業再建コース
				震災復興プロセス全般	復興すまい・まちづくり全般	仮設住宅見まもり
				復興における行財政運営	土地区画整理・まちづくり協議会等	中小企業の復興
2日目	①震災復興マネジメントコース	②都市計画・住宅再建コース	③生活再建・生業再建コース	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ワークショップ「復興の課題への提案 その1」</li> <li>・意見交換</li> </ul>		
	復興まちづくり合意形成	災害公営住宅等	生活再建全般			
3日目	(神戸への移動)			視察 (協調建替住宅 (野田北部地区))・住民等との交流		
4日目	視察 (災害公営住宅 (HAT神戸))・住民等との交流			<ul style="list-style-type: none"> <li>・ワークショップ「復興の課題への提案 その2」</li> <li>・意見交換</li> </ul>		

※盛岡会場 2013年11月3日(日)～6日(水) 1・2日目アイーナ (岩手県民情報交流センター) 参加者 13名  
 ※仙台会場 2013年11月9日(土)～12日(火) 1・2日目TKP仙台西口ビジネスセンター 参加者 32名

### 3. 東日本大震災生活復興プロジェクト委員会開催経過

#### ●第1回委員会

日 時：2013（平成25）年7月17日（水）10:00～12:00

場 所：TKPガーデンシティ仙台 21階ホールB-2（仙台市）

#### ●第2回委員会

日 時：2013（平成25）年9月2日（月）13:00～16:00

場 所：ホテル福島グリーンパレス 瑞光の間（福島市）

#### ●第3回委員会

日 時：2013（平成25）年11月6日（水）13:00～16:00

場 所：マリオス 188会議室（盛岡市）

#### ●第4回委員会

日 時：2013（平成25）年12月20日（金）13:00～16:00

場 所：TKPガーデンシティ仙台 21階ホールA-1（仙台市）

### 4. 東日本大震災生活復興フォーラム開催経過

#### ●東日本大震災生活復興フォーラム

・場 所：TKPガーデンシティ仙台 21階ホールA-1

・日 時：2014（平成26）年3月19日（水）13:00～16:00

・基調講演：広田 純一

・活動報告：特定非営利活動法人いわてNPO - NETサポート事務局長 菊池 広人  
公益社団法人宮城県看護協会会長 佃 祥子  
一般社団法人ふくしま連携復興センター理事・事務局長 山崎 庸貴

・パネルディスカッション

《パネリスト》池田 昌弘、開沼 博、鹿野 順一、広田 純一、横山 英子、  
室崎 益輝

《コーディネーター》清原 桂子

#### ●東日本大震災生活復興・兵庫フォーラム

・場 所：神戸ポートピアホテル 本館地下1階 偕楽

・日 時：2014（平成26）年3月5日（水）13:00～16:00

・基調講演：室崎 益輝

・パネルディスカッション

《パネリスト》開沼 博、広田 純一、山本 克彦、大森 綏子、加藤 寛、  
中村 順子、室崎 益輝

《コーディネーター》清原 桂子



## 5. 東日本大震災生活復興プロジェクト委員会委員一覧

★共同代表

### 東北委員

氏名	所属・役職
池田 昌弘	NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター理事長
開沼 博	福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任研究員
鹿野 順一	NPO 法人アットマークリアス NPO サポートセンター代表理事
鴨池 治	東北福祉大学総合マネジメント学部教授
田端八重子	NPO 法人参画プランニング・いわて副理事長、もりおか女性センター長
丹波 史紀★	ふくしま連携復興センター代表理事、福島大学行政政策学類准教授
広田 純一★	岩手大学農学部教授
増田 聡★	東北大学大学院経済学研究科教授・震災復興研究センター長
真覚 健	宮城大学看護学部教授
山本 克彦	岩手県立大学社会福祉学部准教授・災害復興支援センター長
横山 英子★	仙台経済同友会幹事、(株)横山芳夫建築設計監理事務所代表取締役社長
佐々木和延	岩手県理事兼復興局副局長
伊藤 和彦	宮城県震災復興・企画部長
森合 正典	福島県企画調整部長

### 兵庫委員

氏名	所属・役職
大森 綾子	兵庫県看護協会前会長
加藤 寛	兵庫県こころのケアセンター長
金芳外城雄	神戸学院大学講師
清原 桂子★	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長
小林 郁雄	兵庫県立大学特任教授、人と防災未来センター上級研究員、NPO 法人神戸まちづくり研究所理事長
地主 敏樹	神戸大学大学院経済学研究科教授
中村 順子	認定 NPO 法人コミュニティサポートセンター神戸理事長
馬場美智子	兵庫県立大学防災教育センター准教授
室崎 益輝★	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長、兵庫県立大学防災教育センター長、神戸大学名誉教授
杉原 基弘	兵庫県企画県民部防災企画局長

### 事務局

氏名	所属・役職
柳井 政則	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長
山本 弘	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部研究調査課長
高野 尚子	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部研究員

2014（平成 26）年 3 月発行

---

生活復興のための 15 章  
～「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告～  
（復興庁 2013（平成 25）年度委託事業）

公益財団法人 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査部

---

〒 651-0073  
兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通 1 - 5 - 2 東館 6 階  
TEL : 078 - 262 - 5570  
Fax : 078 - 262 - 5593

生活復興のための15章  
～「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告～  
(復興庁 2013(平成25)年度委託事業)  
公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構  
2014(平成26)年3月