東日本大震災から7年

事例に学ぶ生活復興

－災後・災前にすぐに役立つ〈生活復興〉読本－

～東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト報告書～

（復興庁 2017年度委託事業）

2018年3月

公益財団法人　ひょうご震災記念21世紀研究機構

東日本大震災から７年

事例に学ぶ生活復興

ー 災後・災前にすぐに役立つ〈生活復興〉読本 ー

～「東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト」報告～

（復興庁 2017（平成 29）年度委託事業）

本書は、復興庁 2017（平成 29）年度委託事業「東日本大震災被災者の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、東日本大震災の復興に携わる研究者と中間支援団体のメンバーからなる「生活復興委員会」が、有識者からの意見聴取や、委員会が東北３県各地で開催した「生活復興地域会議」における被災住民、支援団体、社会福祉協議会、商店街などの方々との意見交換や事例調査をもとに、生活復興の多様な現実と知恵のある取り組み、教訓などについて検討し、委員会の責任により報告書をとりまとめたものである。

この報告書が震災から７年がたつ被災地の行政関係者や支援の方々はもとより、発生確率が 30 年以内 70 ～ 80% といわれる南海トラフ巨大地震をはじめとする今後の災害への備えに役立つ「生活復興読本」となることを期待してやまない。

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

2018（平成 30）年 3 月

目　次

はじめに…… 御厨　貴　5

序　　章…… 河田惠昭　6

Ⅰ　くらし・健康福祉・学び

第１章　健康・医療 …… 12

第１節：こころのケア　ー復興期に行われてきた創意工夫ー…… 加藤　寛　12

第２節：復興期の健康づくり　ー「生活不活発病」予防と「要援護者」への配慮ー
…… 大川弥生　21

第３節：地域包括ケアの取組み　ー復興を支える医療・介護・保健・福祉システムー
…… 長　純一　29

第２章　福祉・子育て…… 阪本真由美・佐藤翔輔・菅野　拓　38

第１節：被災者一人ひとりのニーズに寄りそった生活再建支援システムの構築

第２節：地域における子育て環境の整備

第３章　子ども・学び・地域防災…… 小田隆史・佐藤翔輔・城下英行・奥村与志弘　50

第１節：学校の被災と避難所運営

第２節：学校の再開と復興

第３節：震災の伝承と防災教育・地域防災

Ⅱ　住まい・まちづくり・コミュニティ

第４章　住まい・コミュニティ…… 荒木裕子・船戸義和　70

第１節：災害後の住まいとコミュニティの対応

第２節：住まいづくりのプロセスへの住民の参画

第３節：住民主体のコミュニティづくりと支援の在り方

第５章　まちづくり・商店街…… 澤田雅浩　84

第１節：商業機能とまちづくり

第２節：まちなかの再生

第３節：まちづくりの仕組み

第６章　しごと・雇用…… 林　昌宏・村井良太　96

第１節：新たな地域密着型ビジネスモデルの登場と展開

第２節：雇用の復旧・復興

第７章　広域避難・福島の地域再生

第１節：広域避難者支援の現状…… 佐藤宏美・遠山賢一郎・丹波史紀　108

第２節：福島の地域再生にむけて…… 丹波史紀・北村育美　113

第８章　行政と支援者の連携…… 室﨑益輝・菅野　拓　124

第１節：連携するための基本的な考え方

第２節：連携の具体内容

資料編…… 134

１．産業・雇用の復興の状況及び支援策（第６章関連）

２．有識者会議発言要旨

３．東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト実施経過及び委員会委員一覧

⑴有識者会議開催経過

⑵生活復興地域会議開催一覧

⑶生活復興委員会・ワーキングチーム会議開催経過

⑷生活復興委員会委員・ワーキングチーム委員一覧

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
副理事長兼研究戦略センター長・東京大学名誉教授
御厨　貴

「災後」7 年。あの東日本大震災の発災から今日まで、復旧・復興のプロセスに様々の形で関わってきた。毎年思うのは、「復興未だならず」というあきらめにも似た気もちだった。しかし「〈災後〉未だならず」とは決して思わない。なぜか。確かにあの震災から 2 ～ 3 年たった時点では「〈災後〉未だ来らず」の思いが強かった。復興の営みは、さいの河原の石積みにも例えられるべく、遅々として進まなかったからだ。

だが、近年「災後」をとりまく外部的環境が明らかに変わった。2 年前の「熊本地震」の勃発で、平成年間は、まちがいなく、「阪神・淡路」「中越」「東日本」そして「熊本」の四大震災の連鎖の文脈で語られるようになった。「災後」は東日本大震災に固有のものではない。四大震災と捉えた時、各々の「災後」がはっきりと見え、それは比較できると共に、実は競い合うことさえあるのだと気づく。

しかも、それに「東海」のみならず、「首都直下」「南海トラフ」という、これまでの規模をはるかに超えた大型地震が明日にでも勃発という悪夢への真正面からの対応が、この数年で現実のものとなった。もはや「災後」ではない。「災前」の時代の幕が切って落とされようとしているのだ。しかも今上陛下は、「災後」の時代に増えた自然災害に遭遇した国民と共に歩み、話しかけ、祈りをささげる行為こそが、象徴としての務めだと明快に国民に語りかけ、高齢によるその充分な働きが出来なくなったことを、大きな理由の一つとしてあげ、「退位」の意思を表明された。つまり、「災後」への祈りに満ちた平成の三十年に、ピリオドを打たれる行為をあえてなさったのだ。これまた「退位」への道筋に寄りそった者として感ずることがままある。「災前」の時代は新天皇の手に委ねられるということか。

「災後」から「災前」へ。この時代の転換の節目に役立つのは、復興の元気がでる読本が現れることだ。内容は、復興を被災者の目線で捉え、まさに人々の暮らしと生活の実感の中で、生き生きとその実例を伝えることだ。ここに結集した復興の知見は、「災後」の時代が年輪を重ねる中で厚味を増してまた「被災者の生活復興」の実現を明らかにし、「災後」の人々を少しでも元気づけると共に、「災前」の何かを知らんとする人々にも、具体的な事例を通じて、生活者としての発想がいかに大切かを教えてくれる。

名づけて「災後・災前にすぐに役立つ、〈生活復興〉読本」である。どの頁から開いてもらってもいい。そこには災害の時代をどう生き抜いたらよいのかという事について、様々な「災後」の営みの中からこそのレッスンが明らかにされている。当座は専門家向けの限定版であるが、いずれは一家に一冊、この「〈生活復興〉読本」を揃えることによって、「災後」から「災前」へという国難な時代を、しっかりとした足どりで前向きに歩んで行くことを期待したい。

序　章

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
副理事長兼人と防災未来センター長・京都大学名誉教授
河田　惠昭

2011 年に東日本大震災が起きてから７年が過ぎ、この震災の教訓をどのように将来に生かすのかが、いま問われようとしている。なぜなら、東日本大震災の被害を凌駕する国難災害が、今まさに起ころうとしているからである。たとえば、南海トラフ巨大地震の発生確率は、今後 30 年以内に 70 から 80% であり、首都直下地震のそれは、70% と高く、いつ起きてもおかしくないと言ってよい。しかも、予知できることが前提で対策が進められてきた東海地震も、確度の高い地震予知は事実上、不可能であると判断され、不意打ちに備えたガイドラインづくりが、今秋を目途に、政府によって作業が進められている。

東日本大震災の現状の復旧・復興状況を見るとき、とくに被災者の生活復興が際立って重要なことが理解できる。なぜなら、被災社会の復興では、その中心に被災者の生活再建が位置するからである。これに関係して得られた被災地の知恵は、できるだけ早くまとめて、全国に発信しなければならない。その理由は、1995 年阪神・淡路大震災をはじめとして、2004 年新潟県中越地震や 2016 年熊本地震などを経験してきたが、その復旧・復興事業のふりかえり（検証）と教訓を生かす作業が、必ずしも円滑に進んでおらず、せっかくの貴重な経験や教訓が次なる災害に生かし切れていないからである。

突然起こる地震災害にどのように備えるのか。私たちは防災、減災を目指して多くの教訓を共有し、生かし、災害に備える努力を積み重ねてきたが、いまだ不十分な状態である。そこで、政府が現在進めている国土強靭化（National Resilience）の基本となっている縮災（Disaster Resilience）を具体的に適用することを想定した。縮災とは、減災を目指す中で、８つの要素をとくに重視し、現場の実情に応じて、より実効性の高い対策を目指すものである。その８つとは、迅速性、適応性、対応性、柔軟性、革新性、強靭性、ゆとり、そして人材や財源などの資源の豊かさである。

これらの特徴の中で、前述した将来の国難災害の被害想定結果を重視すると、前二者、すなわち適応性（adaptability）と迅速性（rapidity）がとくに重要なことに気づく。具体的に、起こった時の被害を少なくする事前防災と、起こった後の復旧・復興事業を迅速に進めて、被害全体を小さくできる対策を進めなければならない。

このような背景で、東日本大震災生活復興プロジェクトを推進するに当たって、どのような課題を取り上げればよいかのブレーンストーミングを実施した。そこでは、成果の適応性を確保するために、エビデンスベースの成功事例をベストプラクティスとして紹介することにした。そのために、まず、公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構を中心としたメンバーで生活復興委員会を立ち上げ、そこで基本方針や具体的な研

究調査日程を決定した。さらに、現地でのヒアリングを中心に関係者の考えを聴くワーキングチームを 15 名からなる大学研究者らで構成し、被災地の住民、支援団体、社会福祉協議会、商店街などとの「生活復興地域会議」等を 23 ヵ所で開催した。そして、調査成果に関する検討を両者合同で実施した。

具体的に取り上げたテーマは、生活復興に関係する事項を２編８章構成にまとめることにし、第１編［くらし・健康福祉・学び］では、３章からなり、「健康・医療」、「福祉・子育て」、「子ども・学び・地域防災」を取り上げた。第２編［住まい・まちづくり・コミュニティ］では、５章構成として、「住まい・コミュニティ」、「まちづくり・商店街」、「仕事・雇用」、「広域避難・福島の地域再生」、「行政と支援者の連携」についてまとめることになった。

さて、第１章「健康・医療」では、まず、震災による被災者のこころの変調にどのように対処すればよいかという問題を取り上げた。こころのケア問題は、突然大きな課題となるために、被災地域の保健体制では十分にカバーできないために、①外部の支援要員を得てネットワークを強化する方法、②ハイリスクアプローチ（健康リスクの高い被災者への直接の働きかけ）とポピュレーションアプローチ（健康問題の予防措置）そして、③新たな事業の展開によって、福島県、仙台市、石巻市、岩手県気仙地区などで問題解決の糸口を発見し、長期的な展開に成功している。

つぎに、災害後に高齢者で日常生活での動作が難しくなる病気として、生活不活発病を発病することが 2004 年新潟県中越地震で立証されたが、東日本大震災では、生活不活発病の最大の原因は「することがない」ことであり、それをすることがあるように切り替えることが重要であり、そのパンフレットが宮城県や仙台市医師会などで作成され、南三陸町では啓発の講習会を開催し、リーダーの育成を図り、予防に努めた。

さらに、医療に関しては、地域包括ケアの取組みとして、診療機能が廃絶した石巻市立病院の再建過程で、開成仮診療所は、医療と健康問題を幅広く取り上げ、健康の阻害要因全般にわたる中・長期を見据えた診療活動を定着させた。このような活動により、石巻市の重要政策として地域包括ケアが位置づけられ、2016 年に再建された市立病院は、地域医療の医師確保に資する東北医科薬科大学のサテライトキャンパスに位置づけられるなど、宮城県あるいは三陸地域の拠点病院となることが期待されている。

第２章「福祉・子育て」では、岩手、宮城、福島３県の 104 か所に設置された生活再建支援を担うサービス拠点（被災者サポートセンター）が、被災者の自立支援や生活感の改善に概ね良好な成果を挙げている。中でも、仙台市では、シルバー人材センターを活用して、被災者の生活再建支援を行い、その結果、たとえば 2016 年 10 月にプレハブ仮設住宅の全居住者の撤去が完了した。同市では、伴走型生活再建支援モデルとして、災害ケースマネジメントを実施し、被災者の生活再建に大きな役割を果たした。また、名取市でも市直営のサポートセンターのきめ細かで多様なプログラムを実践し、被災者

の様々な課題に対して複数の部署が連携して対処している。関係者による地域のネットワークを利用した障害のある人や高齢者の自立支援では、陸前高田市で地域包括ケアセンターを中心に組織され、たとえば、買い物のサポートなどの成功事例がある。また、震災遺児や孤児に対しては、被災地各地に開設されたレインボーハウスが種々のプログラムを実施して、孤立を緩和する支援ネットワークの構築などの努力を継続している。

第３章「子ども・学び・地域防災」では、まず、津波避難に成功した「釜石の奇跡」が有名であるが、釜石東中学校は、2009、2010 年度の２年にわたり、1.17 防災未来賞「ぼうさい甲子園」で優秀賞を受賞した学校であり、すでに防災教育内容に実績があったのである。宮城県内の小中学校の調査では、災害前に「学校支援地域本部」が設置されていた学校では 95% が「避難所となった学校において、自治組織が立ち上がる過程は順調だった」と答えている。普段からの学校と地域との連携の重要性を示すものと言える。災害時学校支援でも、たとえば兵庫県が派遣した「震災・学校支援チーム（EARTH）」などは、避難所運営や児童・生徒の心のケアに関する助言を行い、学校被災経験のない現地教職員にとって極めて有効な相談相手であり支援者となった。これらの豊富な知見はウエブ上で公開されており、各教育行政機関は災害発生時の対応について検討しておくことができる。

仮設住宅等で生活し通学する子どもの支援では、様々な活動が展開され、たとえば、陸前高田市では「沿岸学びの部屋」プロジェクト、東松島市では「あおいペットクラブ」で実施された。避難にともなう生徒の転校と就学機会の確保に関しても、たとえば福島県立高校のサテライト校の開設や当該市町村で転入・転出の手続きの簡素化を行った。そして、中学生による津波避難中の小学生や保育園児の支援などは各地で報告されており、それがきっかけとなって学校と地域の交流が始まったという多くの報告事例がある。2015 年に仙台で開催された第３回国連防災世界会議でも、特別セッションにおいて、地域防災における児童・生徒の活躍が多く報告されており、それをきっかけとして、その後も活動が継続している。なお、地域防災の担い手を育成する目的で、多賀城高校に災害科学科が創設された。

第４章「住まい・コミュニティ」では、住まいづくりを通した新たなコミュニティづくりに関して、東松島市のあおい地区では、仮設住宅の段階から新たな住まいのことを、その地区に住まう人たちで集まり、話し合いを重ねた。たとえば、「日本一暮らしやすいまち」をスローガンに、８つの専門部会を設置し、移転先での暮らし方を描きながら協議を重ね、区画の決定方法、公園や集会所の仕様に様々な工夫がなされている。

住民主体のコミュニティづくりと支援の在り方に関して、陸前高田市栃ケ沢地区の災害公営住宅（集合タイプ）では、新住民の受け入れの是非など、行政による声掛けの結果、顔合わせ会への出席率が約 85% に達した。そして、宮城県、同市、社会福祉協議会、NPO など 10 以上組織からなる「栃ケ沢ミーティング」が入居前に 10 回開催され、組織

間の対応の違いが軽減し、入居者に理解されやすい支援となった。このような取組みの延長上で、自治会設立と自治の実行力の向上が実現し、災害公営住宅を受け入れる地元住民との融合が、いろいろな取組みを経て円滑に進んだ。

第５章「まちづくり・商店街」では、商店街再生の取組みとして、南三陸町の同さんさん商店街は、行政による強力なサポートによって仮設から出発し、本設の商店街として成功し、定着した事例である。この再生では、当初は銀行からの借入金で賄われるなど、コスト感覚を有しながら発展できたといえる。また、中心市街地と商店街を同時に再生させることができる例として、女川町、釜石市、大船渡市の取組みが指摘できる。既存の成功例として、2004 年新潟県中越地震の復興事業では、長岡市が上越線と上越新幹線などの長岡駅周辺の再開発を主導し、まず、市役所の同地域への移転から始まり、百貨店、ホテルなどの誘致によって中心市街地が形成され、かつ駅前の商店街も活況を呈するようになった。人びとが集まりやすく、しかもいろいろ多様な目的に合致したまちづくりをやれば、必ずまちは再生できるのである。さらに、防災とまちづくりでは、市役所や町役場が津波による直撃を避けなければならないが、同時に、たとえば釜石市や石巻市の中心市街地で用いられた建物の浸水を軽減するピロティ方式による建築なども参照すべきであろう。今回は採用されなかったが、垂直避難を容易にする鉄筋コンクリート造の高層ビル、臨港地帯での都市用地確保のための埋め立てなど、「津波防災地域づくりに関する法律」の弾力的運用も図られるべきであった。なお、案外忘れられているのは警察署や消防署などの防災関係機関も市役所や町役場と近接立地しなければ、災害対応が困難であるという、従来の災害の教訓であり、その点を配慮したまちづくりも望まれる。

第６章「しごと・雇用」では、被災者の生活再建にもっとも深くかかわるものであり、長期的な安定性を目指すだけに、成功へのハードルは高いと言える。したがって、震災後７年にして成功事例と確定して紹介できるものはそれほど多くない。1995 年阪神・淡路大震災では、とくに地元の神戸市の経済全体が破たん寸前にまで行ったが、公的な支援がなされ、現在では経済の復興が実現できたと言ってよい。その過程では、地場産業であったケミカルシューズについては、震災後 10 年近くも公的支援が続いたが、フィリッピンなどの近代工場の躍進があり、結局は撤退せざるを得なくなった。一方、2003 年にはポートアイランドが構造改革特別区域である先端医療産業特区に認定され、震災後 20 年以上経過して、わが国最大の医療産業の集積がなされ成長している。したがって、東日本大震災の被災地で、ブランド水産物や新商品の開発、地域木材を活用した再生可能エネルギー事業への取組み、震災復興ツーリズムなどの試みが成功すれば、復旧・復興のモデルケースとしての役割を担うことが期待される。

雇用の復旧・復興では、発災直後に結成された緊急雇用のネットワーク―キャッシュ・フォーワーク Japan が結成され、雇用創出基金の活用によって、震災等緊急雇用対応事業として、都道府県、市町村による直接雇用および多種多様で創意に富んだ仕事が開発

され、それに伴って女性の進出を図りながら、民間企業・NPO などへの委託による雇用創出が図られた。これと連動する形で、新地町、南三陸町、気仙沼市などでコミュニティビジネスが展開された。そして、就労支援の形で被災 3 県の連携復興センターの、就労支援のマッチングや人材の育成の取組みは特筆に値すると言えよう。

第 7 章「広域避難・福島の地域再生」では、わが国では先例のない災害であり、どのような状態になれば生活復興が実現したと判断できるのかという指標もない。今回の調査で明らかになったのは、現在の避難者の置かれている状況や生活再建の課題であり、つぎのように指摘できる。①避難先地域における支援の難易度が増大していること、②避難生活の定着と避難を継続することに対するジレンマ、③長引く避難生活によるストレスの増大、④貧困者の増加である。それに対して、全国の多くの自治体や民間の支援者による多種多様な避難者支援は、時間経過とともにいくつかの問題を指摘できるが、概ね良好な結果をもたらしている。今後求められる生活再建への支援策としては、避難先行政や社会福祉協議会等の地域資源への適切なつなぎ、母子避難者支援、司法書士、弁護士などの士業等の専門家による避難者支援、福島県への帰還に向けた相談支援の充実、社会復帰に向けた就労支援、支援者の心のケアやスキルアップ等「支援者支援」の実施などが望まれる。その上、7 年目にして帰還した住民による自発的な復興の取組みも進んできており、かつ外部からの多様な担い手の支援が期待でき、それらが一体となって進む姿が見えてきたと言える。このような連携の姿は、とくに多数の自治体間に見られなければならない。現在においても科学的根拠のない風評被害が存在しており、広域避難している被災者自身を苦しめている状況の払しょくが実現しなければならない。

第 8 章「行政と支援者の連携」では、この震災において NPO/NGO などのサードセクターが多様で柔軟な活動で果たしてきた役割は大きいと言える。その活動の重要性に対する理解が進むにつれ、資金源が多様かつ豊かになったことも貢献している。しかし、災害対応・復興過程の担い手が増加した結果、情報共有、情報連携の重要性が特に高まっており、それによってさらなる活動の連携と調整が可能となっている。サードセクターの組織が活動主体として一般化したために、①市町村を基本的な単位とし、より生活に密着した情報共有を行うようになり、②行政とサードセクターの組織が中心となる行政・NPO/NGO ネットワークに純化し、かつ、③ネットワークの成立状況に地域差が見られるようになった。さらに、災害による被災から時間が経過すれば、緊急対応的なものから復旧・復興期の連携、平時の地域づくりやまちづくりなどへと移行していく。したがって、平時から様々な事業分野で協働関係を構築し、行政とネットワーク的関係を保持しておれば、災害時に迅速な連携が可能になることがわかった。全国的には、災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が災害時に行政・NPO/NGO ネットワークを成立させるための調整や平時からの準備を実施するようになった。

I

くらし・健康福祉・学び

第１章：健康・医療

この章のねらい

災害直後から復興期にわたって、被災地における健康管理は心の復興を支える上で、またその後の要生活支援・要医療・要介護を招かないためにも極めて重要である。こころのケアと生活不活発病対策、および石巻市における地域包括ケアの実践など、行政、専門家、支援者、住民リーダーなどが連携しつつ、創意工夫に満ちた実験的な取り組みを取り上げる。

第１節：こころのケア　－ 復興期に行われてきた創意工夫 －

大災害後には被災者の心身の健康維持のために、さまざまな活動が行われる。避難所での感染症予防、慢性疾患の管理から始まり、仮設住宅における高齢者や障害者の健康管理、災害トラウマや死別、生活再建のストレスから生じる精神変調など、長期に生じる膨大なニーズに対して、災害前の地域保健体制では十分にカバーすることができないため、新たな試みが行われることになる。

東日本大震災でも、心のケアセンターの設置、サポートセンターを作り生活支援相談員を配置したほか、さまざまな試みが行われてきた。それは行政の施策だけでなく、NPO の活動として行われているものもあり、多種多様な方法が模索されている。

１．ネットワークを強化する

地域内の医療・保健・福祉を担う組織が大きなダメージを受けた地域には、多数の外部支援者が入った。初期にはコーディネートと情報集約が課題で、その役割を保健師が担う場合が多かった。溢れかえる支援者を把握し、地元の状況と要望を伝え、効率的に活動してもらうためには、議論を重ね連携を強化することが欠かせなかったのである。数ヶ月経過し、外部支援者が徐々に減っていく時期に入ると、地元の関係者を巻き込みながら活動を継続し賦活する必要が生じる。被災直後からの枠組みを発展させながら、地域内の連携強化に成功した地域がある。

宮城県石巻市：心のケアミーティングとからころステーション

宮城県の中でも石巻圏域は、被災が甚大で死者・行方不明者は約 3,700 人、避難所は最大で 259 カ所に上った。仙台からのアクセスが可能だったことから、外部支援チームが多数参集し、こころのケアチームが 13、保健師は 74 チームが活動した。この状況での当初の課題はコーディネートを誰がするかという点で、市保健師がその役を担うことになった。早い段階から毎日、ミーティングを開き情報共有、担当地区の割り当てなどを行った。また、避難所に日中残る人は急速に減っていったため、保健師チームは全戸訪問を行い、ニーズを把握した。さらに２ヶ月後には独自に健康調査を実施し、要支援者を抽出するなど効率的な活動を展開した。こうした当初の体制は、その後も維持され、被災から６年以上を経た現在でも、「心のケアミーティング」を隔月に開催し続けている。事例検討だけでなくグループワークを

積極的に行い、関係者のスキルの向上を図っている。震災前よりも地域内の関係者の連携は強くなり、地域の財産になっていると評価されている。

心のケアチーム中に日本精神科診療所協会（日精診）に所属する、全国の開業医を中心とするチームがあった。ほとんどの外部支援チームは避難所が閉鎖された 2011 年 10 月で撤退していったが、日精診チームは活動を継承するために、「（一社）震災こころのケア・ネットワークみやぎ」を設立した。その後、公的助成金を得て、活動拠点として 2011 年 10 月に JR 石巻駅前に「からころステーション」を開設した。訪問活動の中では被災者の多くが身体的不調を訴えており、まず身体的問題への対応をすることが重要で、そこで培われた関係性によって始めて心理的問題にもアプローチできるとの認識から、からだとこころを一体としてとらえて支援していく拠点という意味で、「からころ」という名前がつけられた。仙台市と石巻市のクリニックから出向した職員を中心に、全国の医療機関から参集した者も含めて、約 20 名のパラメディカルスタッフのほか、全国の診療所医師が、現在もボランティアで支援を続けている。市保健師によれば、からころステーションの存在によって、当初からの心のケア活動が切れ目なしに継続され、地域内の精神保健ネットワークの底上げにつがなったという。今後の課題は、助成金が終了した後の資金確保であるが、少なくとも 15 年間の事業継続を目指している。また、地域住民の果たした役割も重要だった。震災前から、石巻市は傾聴ボランティアを養成していた。被災から２ヶ月後の段階で、「同じ被災者だから寄り添える、共感できる」と活動に加わりたいとの声が上がった。避難所から仮設住宅に移行する中で、茶話会などのコミュニティ活性化のための事業を担うことになり、現在も大きな役割を果たしている。

「生活復興地域会議」より

○復興住宅は密閉され、隣の音もきこえない状態なので、孤独感で精神的に病んでいるという相談が結構ある。

○災害公営住宅入居後も、精神的にまだ震災のショックから立ち直れない若い人がいる。

○震災後６年経っていろいろな心の問題を抱える人が出てきている。家の再建ができても、心の復興はできていない。心のケアには交流事業が非常に大事である。

2．ハイリスクアプローチ / ポピュレーションアプローチ

災害後の保健活動の基本的戦略は、健康リスクの高い人を把握し必要なサービスを提供することである。そのために、保健師などの訪問活動の強化、健康調査などのスクリーニングなどが行われる。こうした方法をハイリスクアプローチと呼ぶ。一方、健康問題を予防するために、住民への啓発活動を強化したり、健康増進のキャンペーンを推進するなども、重要な戦略である。これはポピュレーションアプローチと呼ばれる。多くの災害では、ハイリスクアプローチに重点が置かれるが、東日本大震災後には専門職のマンパワーが限られているという状況もあり、ポピュレーションアプローチとしての様々な工夫が行われてきた。

（1）健康調査とフィードバック

多くの自治体では復興期になると、仮設住宅住民を中心に健康状態のスクリーニングが実施され、精神的問題に関する項目も入れられている場合が多い。たとえば、宮城県はみなし仮設住宅とプレハブ仮設住宅の住民を対象とした悉皆調査を経時的に行っている。スクリーニングをとおして、心理的問題の強い被災者が同定されると対応が必要となり、専門的な知識をもったスタッフの関与が求められることになる。この業務を行う上では、マンパワーがまったく不足していたが、丁度開設されたばかりで、活動方針が定まっていなかった心のケアセンターが、大きな役割を担うことになった。

また、福島県では原発事故を受けて、大規模な県民健康調査が行われた。調査を単にデータ収集のためだけに使うのではなく、住民にどのようにフィードバックするかが大きな課題だった。リスクの高い住民を把握したとしても、被災者は広域に散らばっており訪問だけでは接することのできる住民は限られてしまう。そのため別の方法が必要だった。それに対して、福島県立医科大学に設置された県民健康管理センターでは、架電という方法で接触を試みた。電話相談を受けるという支援は、大災害後にはこれまでもよく行われており、24 時間体制を取ったり、フリーダイヤルにするなど、色々な工夫がされてきた。しかし、支援者の方から架電するという方法は、初めての試みである。大規模調査を、実際の支援に結び付ける方法として活用したのである。また、放射線被爆に関する情報を住民に伝えるために、医大の医師たちが、さまざまな場所に出向き、個別相談を受け小規模な講話をする試みも、アウトリーチの新しい形であった。専門家が一方的に講演するだけでは、住民の不安は減らないということに気づき、コミュニケーションの方法を見直した。医師が医学的情報をもっぱら伝える一方通行ではなく、傾聴することによって不安を受け止め、聞き手の住民が知りたがっている情報を分かりやすく伝えたのである。

【図 1 - 1　はまかだ運動のポスター】
出展　陸前高田市民生部保健課作成
パンフレットより

（2）岩手県気仙地域：「はまかだ運動」

岩手県の東南部、大船渡市、陸前高田市、住田町は気仙地域と呼ばれる。このうち、陸前高田市は、全人口の 7 % にあたる 1757 人が死亡または行方不明となるなど甚大な被害を受けた。市役所庁舎も被災し多くの職員が亡くなり、９名の保健師のうち６名も犠牲となった。この状況を受けて全国から多数の支援者が集結し、その統括には県大船渡保健所のベテラン保健師があたった。彼女は地区担当制と早い時期での健康生活調査を提案し、４月６日から避難所などでの聞き取り調査を開始し約２万人の状況を丁寧に把握していった。その結果、要支援者 1,973 人、精神科的問題を抱える対象者は 313 名という実態を確認した。調査と前後して連絡調整を図るために、被災後２週目から会議が開催された。包括ケ

ア会議と称されたこの会議は当初は隔週で開かれ、前年まで市で働いていた保健師と、公衆衛生医で以前から市の事業で講演などをしていた医師が中心となり運営した。外部支援者だけでなく徐々に地元の関係者の参加も増え最盛期には 100 人以上が参加した。単に情報交換するだけでなく陸前高田市の未来を考えるというビジョンを共有し、しばらくして「保健医療福祉未来図会議」（未来図会議）と名称を変え、医療保健福祉に関するあらゆるテーマを議論するようになった。この中で認識されたのは、ハイリスクアプローチとしての個別支援は、すでに健康調査を活用して各機関や外部支援チームによって行われているが、地域全体に健康意識を高め住民交流を促進するポピュレーションアプローチが着手されていない。陸前高田市ではすべての住民が何らかの影響を受けており、健康を維持し生活再建を進めるために、何らかのキャンペーンが必要と認識されたのである。

議論を重ねる中で、「みんなが集まって話すことで自然にこころがほぐれていく」ことを地域全体で実践するための働きかけをしたいという目的が共有され、地元の方言を用いて「はまってけらいん、かだってけらいん運動（略称『はまかだ運動』）」として提案された。住民健診や乳児健診などの保健事業だけでなく、市で行われる様々な事業でこの運動を推進する取組みをした。市が作成したパンフレットには「たくさんの人と関わりを持ち、楽しく笑うことが、心と体にとても良いことだと周りに広がっていけば、陸前高田は、いまよりも、もっと元気に楽しく過ごせる笑顔溢れる町になっていくことでしょう」と、運動の目的が紹介されている。震災で受けた心理的影響から回復していくために、健康を維持しコミュニティを活性化することの重要性を、地域に伝えるための運動であることが平易な言葉で説明されている。

とはいっても、一つの事業に複数の目的を持たすことへの違和感や、事業の効果が分からなかったというのが、当初の本音だったと、今回のインタビュー調査で市保健師は語った。未来図会議は毎月開催され、現在までに 83 回を数えている。NPO や健康推進員などの住民リーダーを巻き込みながら、はまかだ運動は徐々に浸透し、今では市の看板事業となっている。このキャンペーンには県保健所も当初より参加しており、その効果を認識し、気仙地区全体に運動を拡げることにつながった。阪神・淡路大震災後には「がんばろう神戸」や「ふれあい」という言葉が多用され、住民相互の交流や生活再建に向け意識を高めようとした。はまかだ運動は、明確な目的を呈示し洗練されたかたちで、健康増進と住民交流を促進した活動として高く評価されるだろう。

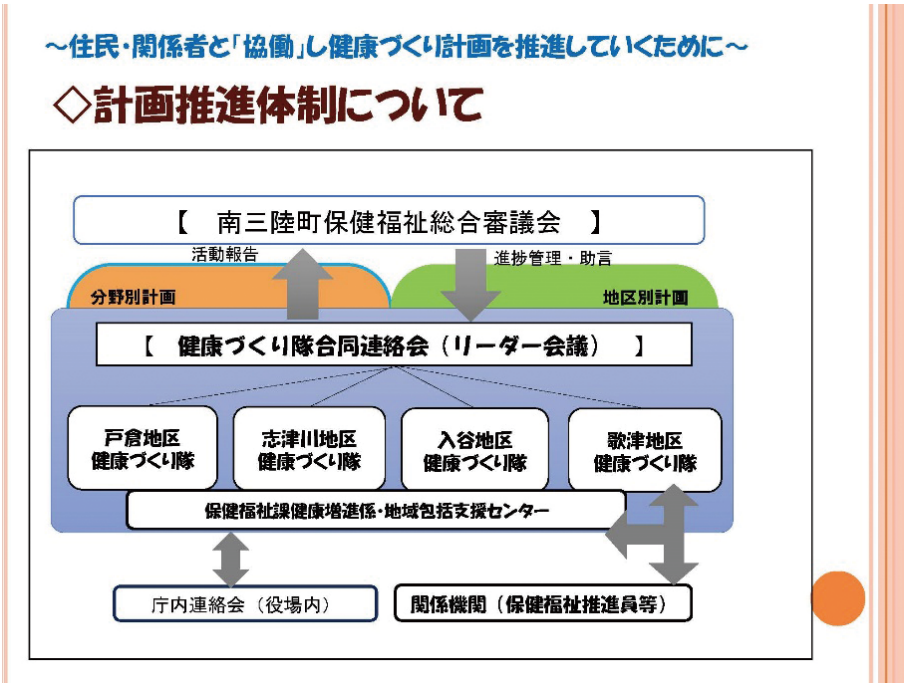
（3）宮城県南三陸町：住民の力を信じる

宮城県の北部、気仙沼市と石巻市の間に位置する南三陸町では、死者行方不明者 831 人（20 人の関連死を含む）、半壊以上の住宅被害は約 3,300 戸（62%）に上った。町役場、保健センターなどの公共施設のほとんどが壊滅的被害を受け、防災庁舎に残った職員のうち 43 名が犠牲になった。被災直後から多数の外部支援チームが入り、精神保健に関しては岡山県心のケアチームが約 1 年にわたり支援を続けたほか、兵庫県などの保健師チームも協力した。こ

れらの外部支援チームを調整したのは町の保健師であり、職場も資料もすべて失い、多くが自らも被災したにもかかわらず目覚ましい活動を続けた。徐々に外部支援者が減る中で直面したのは、マンパワーの絶対的不足であった。通常業務を再開しながら震災対応業務に追われるなかで、「被災者のもとにアウトリーチしようとしても余裕がない、出向いたとして何を誰と話せばいいのか」というジレンマに陥ったという。悩んだ末に辿り着いたのは、「もともと町は何もかにも不足していて、いわば自給自足でやってきた。行政に出来ることは限られているし、町の人たちの力を信じよう」という認識だったという。

ハイリスクアプローチとしては、県が実施した健康調査を、町独自の方法で活用した。県が用いた精神健康の指標はＫ６という尺度で、総得点 13 点以上を要支援とするのが標準的だったが、その基準では関与しなければならない数が多すぎるため、基準を総得点 16 点に引き上げることにした。そして、町保健師だけでなく、心のケアセンターと県気仙沼保健所の保健師も加わり、精力的な訪問を行った。また、国の緊急雇用事業等で新たなマンパワーとなった生活支援員 140 人は、ほとんどすべてが対人援助業務の未経験者であった。当初は基本的スキルの不足や、住民からのバッシングもあったが、町社会福祉協議会がコーディネートし、岡山県こころのケアチームや県内の精神科医療関係者が継続的に指導することをとおして、徐々に担う役割が増えていった。住民に近い目線の支援者ということから、信頼されるようになり、あらゆる相談のつなぎ役という立場を果たすようになっていった。こうしたハイリスクアプローチに加えて、健康づくりを進めていく上でも、住民の力を活用する方針を取った。

町では被災前から、地区ごとに保健福祉推進員と呼ばれる住民リーダーを置いていた。被災から２年経過した頃から、東北大学保健学科の支援を受け、推進員とのグループワークを重ねた。その結果、推進員も町の復興や健康づくりに積極的に関与したいという気持ちを持っ



【図１- ２　南三陸町保険福祉総合審議会計画推進体制】
出典：南三陸町保健福祉課健康増進係作成資料より

ていることに、驚かされたという。県保健所、東北大学と検討を続け、健康づくり活動の主体を住民が担うことを目標とし、地区ごとに推進員、区長、民生委員、生活支援員などを交えた地区部会を重ねた。そして、南三陸町健康づくり計画策定を「こころもからだも健やかで『おでって』『えがお』あふれるまち みなみさんりく」という基本理念のもと、「健康づくり隊」と称する住民組織を作った。栄養や食生活の改善、運動促進、そしてメンタルヘルスの問題などに対して、住民目線の地区の目標を掲げ、住民参加型の活動を展開することによって、コミュニティの交流を促進している。

3．新たな事業の展開

阪神・淡路大震災以降の大災害では、復興期の精神保健活動を担う専従組織が作られてきた。被災体験やその後の生活上のストレスから生じる、さまざまな精神保健上の問題に対応するためにはマンパワーが必要であり、公的資金を利用して準公的な機関としてこころのケアセンターが設置された。この組織が作られたことで、被災後の心理的問題への対応の必要性を社会に認識させ、新たなマンパワーを被災地域に供給したことには、大きな意味がある。一方、これらの組織が直面した問題点は、方針を確立し活動が軌道に乗るまで時間を要すること、マンパワーの確保の困難さ、行政組織との調整の困難さ、などが挙げられる。

（1）みやぎ心のケアセンター

東日本大震災でも心のケアセンターが設置された。2011 年 12 月に宮城県が基幹センターを仙台に開設したのを皮切りに、各県ともに被災地に地域センターを設置した。その際、マンパワー確保に困難が予想されため、厚生労働省が各職能団体に依頼し全国から広く募集し、待遇面でも経験に応じた給与水準にするなど、応募しやすい環境を整えた。被災地外からの志願者もあり何とか人員は確保したものの、急ごしらえの寄せ集めの組織を軌道に乗せるのは、大仕事だったと関係者は異口同音に語っている。専門職といっても経験も職種も異なる者たちが、被災者支援に貢献したいという思いだけで集まってみたものの、災害支援の経験もなく、活動の方向性も分からず、地元の関係者との繋がりもないという状況では、困難な船出になることは当然である。何よりも重要だったのは市町の関係先に足を運び、顔を覚えてもらい要望を聞き、それに応えていく積み重ねだった。徐々に信頼を得て、仕事に達成感を感じるようになるまでには 3 年ぐらいは必要だったと、みやぎ心のケアセンターの主要メンバーは口を揃えて述懐している。

そのプロセスで大きな転機になったのは、宮城県が行った健康調査のフォローに携わることだった。前述したようにこの調査は、みなし仮設住民を対象にして 2011 年秋に実施されたのを手始めに、プレハブ仮設、最近では災害公営住宅にも対象を拡げている。質問項目の中に心身の健康状態を問う項目があり、基準を定めてリスクの高い住民を抽出することができる。このフォローを市町の保健師とともに、心のケアセンターのスタッフが担当することになった。この業務をとおして関係が深まり信頼を得ただけでなく、地域の実情を知り、活

動をようやく軌道に乗せることが出来たのである。そのほか、仮設住宅での茶話会などのコミュニティ作りの運営などにも参加し、地域に浸透していった。さらに、宮城県では市町の保健部門は深刻なマンパワー不足に直面していたため、看護職などを出向させ、本来の保健業務を支援した。こうした、地道な関係作りが実を結び、今では地域にとって無くてはならない存在になっていると、市町の保健師は評価している。

今後の課題は、明白である。心のケアセンターが積極的に行ってきた住民支援を、誰がどのように引き受けるかということである。現時点では、復興集中事業が終わる 2020 年で心のケアセンター事業も閉じられるのではないかと予測されている。しかしながら、たとえば石巻圏域では 2,000 件近い訪問活動を心のケアセンターは行っており、それを市の保健部門が継承することは、実際的に困難である。残りの３年で徐々にフェイドアウトしていくべきなのか、まだ残っている問題を積極的に掘り起こしていくべきなのか、関係者たちは大きなジレンマに直面している。

（2）福島県相馬広域こころのケアセンターなごみ

福島県浜通りは、原発事故によって南部のいわき市と相馬市などの北部に分断された。浜通り北部には新地町、相馬市、南相馬市が含まれており、そのうち南相馬市の一部も避難勧告地域となった。この地域の精神科医療資源は震災前から少なく、南相馬市に一つ病院があるだけだった。その唯一の病院も使えなくなったため、一時的に精神科医療の空白地域になった。この状況に対して、福島県立医大はこころのケアチームを編成し、早い時期から医療を継続させるための活動を行った。全国から集まった有志の協力を得て、公立相馬総合病院で精神科の診療が出来るように調整した。また、県保健所や市町の保健師と連携して、避難所の巡回、在宅の精神障害者の訪問なども行った。この活動を継続させるためのシステムを作ることが検討され、2011 年 11 月 29 日に 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（以下、つくる会）が設立された。つくる会の事業は、2012 年１月から始まった相馬広域こころのケアセンターなごみ、2014 年４月に開業した訪問看護ステーション、2016 年から開設された地域活動支援センターなどで構成されている。

相馬広域こころケアセンターなごみは、福島県が福島県精神保健福祉協会に委託している心のケアセンター事業の一部で、相双地域だけは、つくる会に再委託している。当初は相馬市を拠点にしていたが、2015 年４月からは南相馬原町保健センターに南相馬事務所を作り、活動範囲を拡げた。2017 年からは、相馬事務所は閉じ、南相馬事務所に集約した。アウトリーチだけでなくサロン活動などをとおして仮設住宅や公営住宅でのコミュニティづくりに取り組んでいる。訪問看護ステーションは、2014 年度からの事業で、精神障害者の訪問看護に特化した活動を行っている。相双地域には、もともと精神科医療機関が少なく、特に相馬市以北は皆無であった上に、原発事故によって南相馬市以南の医療機関もほとんどが失われたため、新たなリソースが必要と認識された。そのため、つくる会に隣接して、精神科診療所を開設した。訪問看護ステーションは、この診療所の患者を中心に、精神障害者や認知症患者、

および身体障害者へのサービスを行っている。訪問看護ステーションを利用できるのは障害者手帳を持っていることが条件になるため、その条件に見合わない被災者への対応、すなわち現在、こころのケアセンターなごみが取り組んでいる訪問やコミュニティ作りなどを、将来的にどのように継続するかが大きな課題である。

なごみは地域の精神科医療および精神保健活動の重要な資源として、将来的に存続できるように当初から工夫されてきた。しかし、直面している最大の課題は、マンパワーの不足である。相双地区では医療保健福祉のすべての分野で、人手不足は深刻である。たとえば、避難指示で一旦閉鎖された精神科病院は、入院患者を 120 床に縮小して再建を試みたが、看護師が集まらず予定の半数の 60 床に留めざるを得ない状況が続いている。なごみもその例に漏れず職員集めは当初からの課題であり、これまでは活動理念に共感した県外からの意欲的な人材が来てくれたことで凌いできたが、地元出身の専門職を確保することは難しく、将来に大きな不安があるという。

（3）仙台市の取組み

政令指定都市である仙台市では、当初から心のケア活動は、仙台市精神保健福祉総合センター（以下、市精保センター）がコーディネートし、各区の保健師活動と連携して行われた。震災後数ヶ月間、被害の大きかった宮城野区と若林区にそれぞれ兵庫県と徳島県からの支援チームが入ったが、常に市精保センターがともに活動をした。震災後早期からの活動は、各区の保健福祉センターの活動を市精保センターがバックアップし強化するもので、そこに外部からの支援を受け入れるという枠組みで提供された。外部支援者が去った後も、コアとなる各区と市精保センターの活動は継続され、2012 年度からは嘱託職員を雇用することで、マンパワーを補った。嘱託職員の業務は、主に被災者の訪問活動などで、一部、各部署の通常業務の補助も担っている。訪問件数は年々増加しており、2016 年には約 7,000 件に達している。嘱託職員の雇用は国の事業費によって全額賄われ、各区に１～２名、市精保センターに３名配置された。この事業費は仙台市に直接補助されるのではなく、みやぎ心のケアセンターを経由して支出されているが、嘱託職員の雇用や管理は仙台市がすべて行う形を取っている。仙台市は、震災後早期からの事業の連続性を担保するために、心のケアセンターの設置ではなく、市の部署に直接マンパワーを補う、この方法を選択したのである。嘱託とはいえ市職員であることは、情報の共有がスムーズに行えることや、通常業務の代行を行いやすいなどの、利点が大きかったという。心のケアセンターなどの他機関で採用した者を、出向者として受け入れた場合には、情報共有だけでなく公用車の使用といった些末な困難が生じる場合があることを考えると、効率的なマンパワーの強化方法といえるだろう。大災害が発生すると都道府県や政令指定都市の精神保健福祉センターは、被災直後から大きな役割を担う。しかし、復興期になり、心のケアセンターのような専従組織が作られると、関与の度合いが大きく減ってしまい、役割を見いだしにくくなり、関与していないとの批判に晒されることもある。今回の仙台市が取った、専従組織を置かずマンパワーを確保して通常業務に入れ込んでいくと

いう手法は、シームレスに事業を展開しやすくなるという大きな利点があったと思われる。

第１節　まとめ

本稿では主に地域保健活動と心のケアの領域において、東日本大震災の復興期に展開されてきた創意工夫を紹介した。もともと過疎地域で、医療保健福祉に携わる人材が、圧倒的に不足していた状況の中で、ネットワークを強化し、外部支援者を上手く活用しながら、住民に受け入れやすい活動を展開している。こうした多くの試みが、困難を乗り越えながら地域に根付き、今では無くてはならないものに発展している。これらの貴重な取組みは、地域社会の大きな財産であるとともに、超高齢社会での医療保健福祉対策、自殺予防、アルコール対策など､地域の抱える問題をあぶり出している。その財産をどう継承するのかは、今後の大きな課題である。

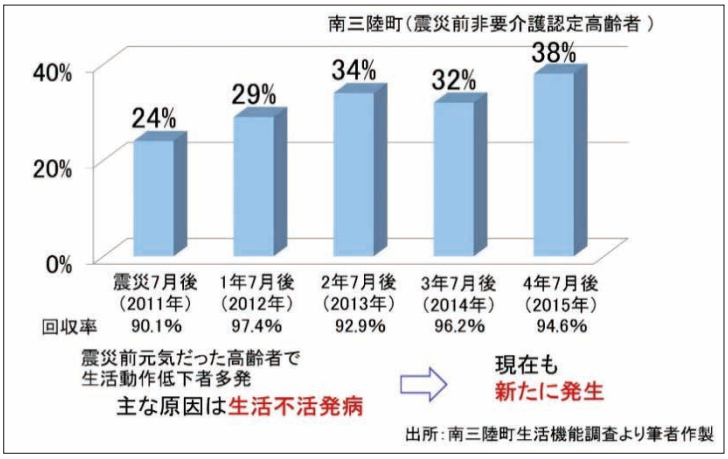
（加藤　寛）

第２節：復興期の健康づくり　－「生活不活発病」予防と「要援護者」への配慮 －

１．災害後の生活不活発病

災害後に高齢者で日常生活での動作が難しくなり、その最大の原因が生活不活発病であることは、急速に高齢化が進むわが国における重要な課題と認識されるようになった。

（１）長期的にも発生：予防・改善の必要性



【図 1-3　震災後歩行が難しくなった人の割合－ 経時変化 －】

東日本大震災でも、様々な地域・団体等の実態把握で明らかになっている。例えば南三陸町では５年弱にわたる経時的な変化では、図１- ３に示すように、災害後の一過性の現象ではなく、その後も新たに発生し、全体として増加していくものであることが判明した。毎年の発生経過をみても、主な原因が生活不活発病であることは同様であり、その具体的な原因が「することがない」ことであることも同じであった。時間がたつにつれ、直接津波の被害にあっていない地区でも新たな発生例が顕著となり、また発災４年７ヶ月後には町外移住者での生活動作低下者が直接津波被害にあった地区以上に多かった。

（２）啓発の重要性：住民の理解と生活の活発化への取組み

しかし実は、生活不活発病予防・改善にむけての取組みの内容が重要で、その違いによって各地域での改善者の割合は大きく異なっていた。住民自身が生活不活発病を理解し、参加向上を図った地域では生活不活発病の改善が顕著であり、新たな発生も極めて少ないことが確認されている。

この生活不活発病予防・改善に向けての取組みとして、例えば宮城県南三陸町では高齢者自身だけでなく地域住民全体への啓発を重視し、高齢者だけでなく高齢者に接する地域住民に、生活不活発病啓発のリーフレットを配布し、また定期的に震災後の時期や各地域での取り組みに合わせた啓発の講習会を行い、地域や活動内容のリーダーを養成していった。それによって被災者が遠慮なく震災前や震災後に作った新たな趣味を楽しんだり、ボランティアが「手伝う」という申し出を遠慮することなく断ることなどに役立った。また住民自身が仮設住宅の近くにスポーツをしたり集まったりする場所を町の行政に交渉することにも活用された。

震災後７年近く経過した現在、仮設住宅から新たな住宅に転居し、新たなコミュニティが作られても、生活不活発病予防・改善として行っていた「日常の生活の中で生きがいをもって楽しむこと」が「健康づくり」でもあることという認識が定着している。また自分だけで

なく地域の人々を誘い、動作が不自由なことに留意するようになっている。

宮城県や仙台市医師会等でも同じリーフレットが作成され、配布された。大槌町ではその土地での言葉（例：「生活不活発病という名前、覚えだんせ」）を用いて作成された。

2．災害後の要介護認知者増加は予防・改善できる

災害時に要介護認定者が増加したり、高齢者で日常生活での動作が不自由になる人が多く出たりするのは、「災害の後だから仕方がない」まして「高齢者だから仕方がない」ものではない。その多くは本来予防できる（防ぎうる）ものだからである。

なぜなら、その主な原因は生活不活発病だからである。

災害後に高齢者で日常生活動作が難しくなり、その主な原因が生活不活発病であることは新潟県中越地震（2004 年）で初めて立証され、その後の地震、水害、高波、雪害等様々な災害で発生が確認されている。

（1）生活不活発病とは

なお、生活不活発病とは、文字通り「生活が不活発」なことによって生じる、全身の心身機能（体や頭や心の機能）の低下である。「動かないと体がなまる、弱る」というのは一般常識であるが、高齢者や障害者では特にそれが起こりやすく、常識では考えられない程度にまで弱まってしまうことはあまり知られていない。

生活不活発病は災害時だけの問題ではなく、むしろ平常時における予防・改善が重要である[3)]。

【表 1-1　災害時の生活不活発病】

- 原因：生活が不活発なこと（1日の暮らし方が影響）
- 対策：生活を活発にすること
- 症状：全身の心身機能低下
- 症状発現：日常生活動作の困難が、個別の機能低下よりも早期に出現。（歩行や床からの立ち上がりなど）
- 高齢者・「特別な配慮が必要な人」で生じ易い
- 啓発の重要性（被災者本人、行政、等）
- 体操だけでは防げない
- 避難所・仮設住宅以外でも生じる
- 長期にわたり発生・進行

出所：筆者作製

「生活復興地域会議」より

○高齢の男性は茶話会やサロンに出てこないが、スポーツジムで運動することを喜ぶ。普通のデイサービスよりも人気がある。

○各地区で開催する「百歳体操」には男性の参加が多くみられる。

○男性が外に出てこない。男性の孤立化が問題。呼びかけにも応じない方々にどうアクセスするかが大事だ。

○高台に増設された復興住宅に移ったものの、移動が困難なため外出が減った。

○以前は畑仕事が高齢者の日課だった。高台に移って畑が遠くなり、日中することがなくなった。

○年を重ねることが、こんなにも生活に負荷をかけるんだなということを実感している。

○仮設住宅では、窓を開ければ外に誰かがいるという状態で、被災したということでグループ意識が強かったが、住宅の再建をするとみんな外へ出てこなくなったというのが現実だ。

（2）発症直後からの関与の必要性：生活不活発病チェックリスト

生活不活発病の早期発見・早期対応が重要であるが、そのために、専門家だけでなく、本人が確認できる「生活不活発病チェックリスト」[5)]があり、東日本大震災でも震災直後だけでなく、その後もその有用性が立証されている。

生活不活発病は、通常の病気と異なり、筋力低下・関節が硬くなる（関節拘縮）・心臓や呼吸機能低下、知的機能低下などの要素的な症状の発現以前に、日常生活上の動作（「活動」）、すなわち歩いたり、立ち上がったり、階段の昇り降りなどの、さまざまな動作の困難や、疲れやすさがまず起ってくることである。これらの日常生活上の動作は多くの心身機能から成り立っているので、個々の心身機能の低下は僅かでも、それらの「相乗効果」としての動作の困難は早くから目立ってくるからである。このような日常生活上の動作の問題（不自由さ）は、本人や家族でもわかり易く、むしろ専門家よりも早く発見できるのである。

そこで本チェックリストは、日常生活上の動作を中心にチェックするものであり、専門家だけでなく本人・家族でも活用可能なものである。そして問題発見のためだけでなく、発見された低下した項目への早期対応にも役立つものであり、それが本来の目的である。震災直後との比較だけでなく、１年前、２年前と現時点での変化を比較するとよい。

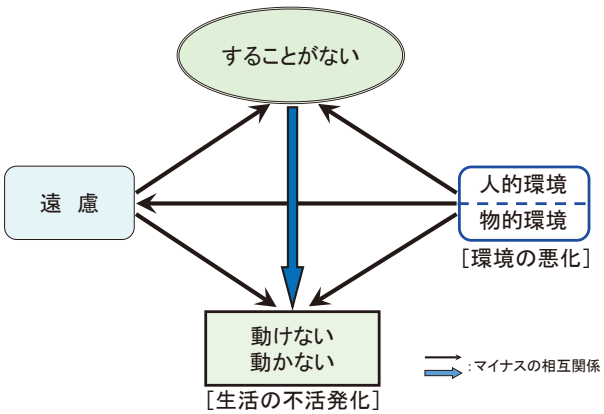
（3）災害時の生活不活発病をおこす要因

災害時の生活不活発病をおこす主な要因は下記の３つであり、これらは相互に影響し合い、強め合う。それを図１- ４に示した。

1）「することがない」ので「動かない」こと

震災前は、毎日行っていた仕事や家事や趣味や外出ができなくなり、地域での付き合いや行事がなくなる。これはすべて「社会参加」の低下である。これが震災後の生活不活発病の最大の原因であることは、各自治体についても、また経時的変化においてもほぼ同じであった。

災害後に「生活の不活発化」を生む原因とそれらの相互関係



出所：筆者作製

【図 1-4　災害後に「生活の不活発化」を生む原因とそれらの相互関係】

2）環境の悪化

することがなくなった」理由として環境の影響も大きい。環境には「物的環境」「人的環境」があるが、両者は関係しあっており、コミュニティや、畑や仕事場から離れてしまったために外出の目的がなくなったことも多い。

また、ボランティアを含めた支援者（人的環境）が、「やってあげるのがよいことだ」と思って、「上げ膳据え膳」で、本人のやれること、やりたいことまでやってあげてしまうことの悪影響もある。それに対し「せっかくやってもらうのだから」と思い、断われなくなり、自分の役

割が少なくなることも多かった。

3）「遠慮」

例えば災害後時間が経っても「被災者が散歩やスポーツ・趣味を楽しむなんて」と、周りの人に思われるのではないかと控えてしまうことがよくみられた。また高齢者には「年寄りが・・・」と家族から抑制されることもみられる。これも「することがない」状態をつくる要素となっている。

（4）予防・改善は「生活の活発化」で：楽しみ、役割を果たして自然に頭や体を動かす

生活不活発病の予防・改善のポイントを表1 - 2に示した。

【表1-2【生活不活発病を防ぐ８カ条】(一般向け)】

1. 生活を活発にして、自然と頭や体を使おう
2. 遠慮せず楽しみ、役割を持とう
3. 昼間は横にならないように
4. 動きやすい環境をつくろう
5. 動きにくくなったら早めに相談を
6. 必要以上の手伝い・介護をしてもらわない
7. 「安静第一」「無理は禁物」と思いこまないで
   ⇒ 病気ならどの程度動いてよいか医師に相談を
8. 疲れ易ければ、回数多く(少量頻回)

出所：筆者作製

最も基本的なことは、「生活を活発化する」ことである。「充実した生活を送ることで、様々な生活行為を行い、自然と心身機能を使う」ことが基本であり、特別の訓練や運動が必要なのではない。生活不活発病では心身のあらゆる機能が低下するのであるから、そのうちの一部の機能（筋力など）だけに働きかけただけでは効果が乏しいのである。

「（3）災害時の生活不活発病をおこす要因」で述べたように最大の原因である「することがない」のだから、それを「することがある」ように「切り替える」支援が、個別的対応としても地域づくりとしても、もっとも重要な課題といえよう。

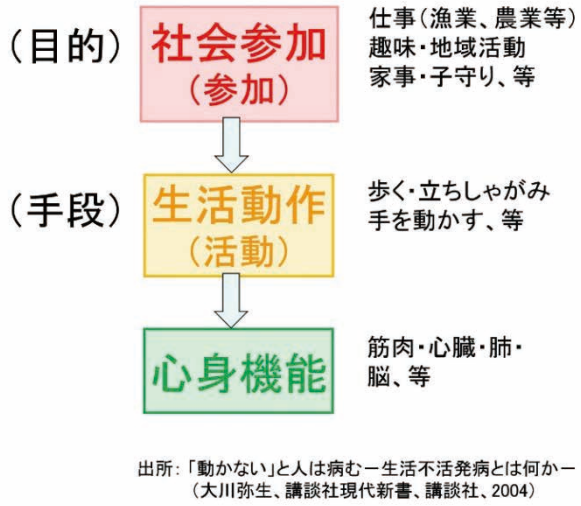
（5）「社会参加」が生活不活発病予防の目的であり手段

生活不活発病を予防・改善する目的は、生活不活発病によって体の不自由が起きたことによって「充実した楽しい日々を送る」ことができなくなることを避けることである。即ち、生活不活発病予防の原則である「充実した生活を送る」ということは、生活不活発病予防・改善の手段でもあり、目的でもある。

これをよりよく理解するには図1 - 5の「人が生きること（『生活機能』、WHO: ICF 国際生活機能分類の基本概念）の３つのレベル」で整理するのがよい。社会参加（参加）が目的であるが、これを行うことで下の生活動作（活動）をする機会が増え、それによってさまざまな心身機能を使うことになるのである。

しかし、これとは逆に、一番下の心身機能への対応から行うべきだという考えが実は根強い。

つまり体操や筋力トレーニングが第一だと考えがちである。しかし、これらは運動密度は高くても短時間にとどまるので、一日・一週・一月の総量としての生活の活発化の効果は薄い（先にも述べたように一部の機能にとどまる）。また「参加」レベルへの影響は極めて限られている。逆に、仮設住宅、災害公営住宅等で決められたスケジュールで行われる体操等に参加するために、日頃はその時間に行っていた家事を行わなくなったり、生活リズムが乱れることも少なからずみられる。



出所：「動かない」と人は病む－生活不活発病とは何か－（大川弥生、講談社現代新書、講談社、2004）

【図 1-5　人が「生きる」こと（「生活機能」）の 3 つのレベル】

そうではなく、生活全体を自然に活発化させるような、一人ひとりのライフスタイルに適し、それぞれの地域に適した「社会参加」（家事を含め）の向上で、充実した日々が送れるようにすることが効果的なのである。

例えば体操なども、それだけにとどめず、それをきっかけとして、他の役割や楽しみにつなげ、日常の生活が活発化することにつながるように工夫するならば、一つの導入法として有効にもちいることはできる。

住民が震災前から楽しんでいたり、楽しんでみたいと思っていた内容や、また様々な楽しみのメニューが提供されることが望まれる。画一的・半ば強制的な参加を強いるのではなく、将来とも楽しめる内容を提供して、住民自身がリーダーとなって楽しみながら内容を拡大していけるように、専門家・ボランティアは黒子的に関与することが望ましい。

（6）生活動作が不自由になっても改善を：「よくする介護」

生活上の動作に不自由さが生じて実生活での困難が生じたり、災害前からの要介護認定者で不自由さが進行した場合には、早く発見し、再び改善させる対応が重要である。

その際不自由になった生活行為を再び上手にできるように指導し、同時に生活が不活発な理由をみつけ、生活を活発にするように働きかけることが重要である。

不自由になったら介護保険サービスを使えばよいというのではない。

介護自体も、不自由な「活動」を手伝うだけの「補完的介護」でなく、不自由さの進行を予防したり、改善する「よくする介護」としての対応が災害時には特に重要である。

（7）介護予防との関係

生活不活発病は、脳卒中や骨折後に生じ易いことは従来医療上留意されてきたが、それらの運動機能障害がなくとも、高齢者では生じやすく、要介護状態の原因となりやすいことが知られてきており、介護予防のターゲットとして注目されるようになった。介護予防とは介護が必要な状態にならないことと、介護が必要になってもそれを改善することである。

実は災害時の生活不活発病多発とは、介護予防必要例の同時多発と位置づけることができる。また被災地での生活不活発病予防・改善は復興後の介護予防対策に直結する。

3.「特別な配慮が必要な人」への働きかけ

（1）震災後の町づくりの中に位置づける障害者・児対策

震災は、生活機能低下のある人、また生じ易い人についての課題が表在化し易い。そこで、災害をきっかけとして新たに、障害者・児、要介護認定者、高齢者への働きかけを再考する自治体や住民自体の活動がある。

例えば岩手県陸前高田市では、東日本大震災をきっかけとして、町づくりに重点をおいて「ノーマライゼーションという言葉のいらない町づくり：アクションプラン（2015 年）」を策定した。これは障害担当部署だけでなく、市役所全体での障害者・児に適した町づくりを考えたものである。このアクションプランづくりの経過の中で、障害担当部署以外の職員も自分が関係する仕事内容や市の様々な人的環境、物的環境について「ノーマライゼーション」という観点から障害者・児、高齢者にも考えるようになったとのことである。

また市民による取組みとして、りくカフェスマートクラブ（特定非営利法人りくカフェ）が、当初は市民が集う場所として仮設のカフェが作られたが、そこを新たに建て替える際、その運営方針を明確にすることにし、健康づくり、生きがいづくりに重点をおくという方針が出された。そこで、カフェメニューだけでなく、健康に良い食事（ランチ）を出すこととした。

その際、メニューの食材として近くに住む高齢女性（70 歳台後半～ 80 歳台後半）の方々が栽培した野菜を用いることになった。彼女らは災害前も自宅用に栽培していたが、カフェで使用する野菜を作るために、農業協同組合等で新たに本格的な野菜作りを学ぶことも始めた。このように活動の輪が広がり、その内容も深まっていったのである。

（2）障害者の生活機能低下

災害後障害者で生活行為の不自由さが障害のない人以上に生じやすいことが、東日本大震災で初めて確認することができた。これは災害時に運動機能の障害があった人だけでなく、心臓・呼吸器のような外見ではわかりにくい障害のある人など、多くの障害の種類で生じていた。その原因としては、生活不活発病が最も大きく影響していた。

（3）要援護者より広い「特別な配慮が必要な人」：「防げたはずの生活機能低下」を防ぐ

災害時支援に関与する様々な人々が、支援の対象とすべき人と支援の内容について共通認識をもつ必要がある。

東日本大震災をきっかけとして、災害時の障害者・児等「要援護者」への対策について、被災地に限らずそれ以外の全国各地でも再検討が進められている。

その際に、東日本大震災およびそれ以前の災害での実態調査から示された中央防災会議「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」の報告書[1)]（2012 年）で示された「特

別な配慮が必要な人」の概念を今後の共通認識となることが望まれる。

【表 1-3　特別な配慮が必要な人－「健康状態」と「生活機能」の両面から－（大川）】

A. 健康状態（病気・ケガ）について配慮が必要な状態

Ⅰ．災害発生前から、健康状態上管理が必要な場合
- 病気のある人
  （ 生命維持に直結する機器＜人工呼吸器、人工透析、在宅酸素療法等＞が必要
  薬物治療中
  食事療法中
  運動療法中等）
- 妊婦
- 新生児、乳児
- 環境管理が必要な人
  （頸髄損傷で体温調整が困難な人、アレルギー疾患・素因のある場合等）　等

Ⅱ－1．災害でケガをした場合

Ⅱ－2．災害を契機に新たな病気が発生、顕在化する場合
- ＰＴＳＤ
- アルコール依存症 等

Ⅲ．災害を契機とした疾患出現の「予防」が必要な場合
- 生活不活発病のリスクが高い人
- 高齢者（予備力が低下している）　等

B. 生活機能面について配慮が必要な状態

Ⅰ．日常生活活動低下
1．介護を受けている場合
2．「限定的自立」の場合（自宅など日常の生活範囲でのみ自立）

Ⅱ．要素的活動低下
1．コミュニケーションに困難のある場合
（視覚障害、聴覚障害、失語症、知的障害、認知症、高次脳機能障害等）
2．判断能力に困難のある場合
（知的障害、精神障害、認知症、高次脳機能障害等）
3．集団行動の遂行に困難がある場合：パニックを生じる、騒ぐ、同じペースで行動できない等
（精神障害、発達障害、知的障害、認知症、高次脳機能障害等）
4．移動に困難のある場合：歩行や立ちしゃがみ困難等
（足のまひ等）
5．腕、手に不自由がある場合
6．耐久性が低い場合
（呼吸器障害、心臓疾患、慢性疾患、体力低下等）

覚えるには・・・
「コミュニケーション」をとって「判断」し、「集団生活を送る」には「手」・「足」だけでなく「疲れやすさ」も考慮する。

出所：中央防災会議「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」報告書より
筆者作製

1）範囲の拡大

「特別な配慮が必要な人」とはこれまでの「災害時要援護者」が規定するところよりもはるかに広い範囲の人を含んでいる。それらの対象は、表１- ３に示すように、大きく「A. 健康状態」と「B. 生活機能」との両面から整理されている。その考え方の特色は「配慮すべき内容」と関連付けて「配慮すべき人」を明らかにしていることである。

2）目的は「防げたはずの生活機能低下」予防

従来の「要援護者」は災害発生時の避難や福祉避難所での対応に重点が置かれていた。「特別な配慮が必要な人」とは、一般の避難所や在宅生活者へも、また災害後の長期的な働きかけも含むものである。災害前から配慮が必要だった人（病気や障害があったり、介護を受けていた人）への、不自由なことの手助けを中心とした配慮だけでなく、予防を目的とした配慮が必要である。

（4）「特別な配慮が必要な人」についての共通認識の共有：配慮するのは誰か？

1）医療・介護・福祉担当者以外も共有

これまで「健康状態（病気）」や「生活機能」については、その専門家（医療･介護･福祉）

が関与するものとのみ考えられがちであった。しかし、それ以外の防災関係者や避難所運営者、仮設住宅担当者、そしてそれ以外の広い行政担当者も関与することが望ましい。そのため、これらの人々も、「特別な配慮が必要な人」と必要な配慮内容を知り、適切な対応をすることが望まれる。なぜなら、医療・介護・福祉以外で取り組まれる物的環境、人的環境、制度・サービス環境の面が、「生活機能」や「健康状態」への影響も大きいからである。

2）専門領域以外についても認識を

専門家においても、自分の専門領域からだけでなく、一人の被災者への配慮全体がどうあるべきかを考えつつ、それを自分の専門領域からの支援にも生かすことが望まれる。

3）平常時からの生活機能低下者への支援

今後重要なのは、災害に関する支援の中に生活機能低下予防・向上を明確に位置づけることである。

その基本は、実は災害時だけでなく、平常時における、患者・生活機能低下者（高齢者、障害児・者等）への支援のあらゆる場面で、日常的に行われていなければならないはずのものである。災害時に適切に配慮ができるためには、平常時から広くこのような考え方への理解を促す必要がある。

第2節　まとめ

震災後、特に高齢者で日常生活での動作が不自由になることが、長期にわたり新たに発生している。これらは「災害の後だから仕方がない」のではなく、主な原因は「生活が不活発」なことによって生じる全身の心身機能の低下（生活不活発病）なので、本来予防・改善できるものである。

災害時の生活不活発病の最大の原因は、「することがない」ことであり、それを「することがある」ように「切り替える」支援が、個別的対応としても地域づくりとしても、重要である。

災害時支援において、健康については、その専門家（医療・介護・福祉）だけではなく、その他の防災関係者や避難所運営者、仮設住宅担当者、さらには広い範囲の行政担当者も関与することが望まれる。なぜなら、医療・介護・福祉以外で取り組まれる物的環境、人的環境、制度・サービスが及ぼす健康状態への影響も大きいからである。

（大川弥生）

［参考文献］

1）大川弥生（2009）：「よくする介護」を実践するための ICF の理解と活用－目標指向的介護に立って－．中央法規出版，

2）大川弥生（2004）：新しいリハビリテーション；人間「復権」への挑戦．講談社現代新書，講談社，

3）大川弥生（2013）：「動かない」と人は病む；生活不活発病とは何か．講談社現代新書，講談社，

4）中央防災会議　地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会：地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会報告書，2012 年３月

5）生活不活発病チェックリスト：http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/fukappatsu/checklist.pdf

第３節：地域包括ケアの取組み　－復興を支える医療・介護・保健・福祉システム－

１．石巻市の地域包括ケアへの取組みの経過

石巻市は東日本大震災で最大の人的被害を受けた。特に東日本大震災において市の多くの医療機関が被災したが、急性期医療機関で唯一診療機能が廃絶している石巻市立病院の再建は、石巻市民および市行政にとっても大きな課題であり、この再建時に市立病院を一つの核として地域包括ケアをという流れが出来た。

震災後６年が経つ。石巻市（人口 15 万人）では最大 14,000 戸強の仮設住宅（内プレハブ 7,000 戸強）があったが、2017 年夏の時点では 10,000 人弱の方が仮設住宅に住んでいる状況である。当初自力再建を目指すと予想していた方が、再建をあきらめているケースが多いのか、復興住宅の希望者が想定を大きく上回った。移行後も含めて多くの課題があるなど、集中復興期間後にも不安が残る状況が続いている。

石巻市立病院開成仮診療所は、東北最大の仮設住宅（1,882 戸・4,500 人）である開成・南境仮設住宅群内に、2012 年 5 月に開設された。被災者の継続的な支援を行うためには医療だけではなく、健康問題を幅広くとらえ、保健活動・介護予防活動はもちろんのこと、被災した方々が抽選で住みなれない不便で狭小な仮設住宅に暮らすという劣悪な状況から生じる様々な課題に対し、そのようなことが健康の阻害要因であるという問題意識に立ってのことであった。それは、阪神・淡路大震災において、阪神高齢者・障害者支援ネットワークに世話人として参加し、福祉避難所の原点の活動から大規模仮設の支援に関わった経験から、中長期の健康課題の甚大さを認識し、当初より中長期を見据えた活動に取り組んだからである。

「生活復興地域会議」より

○震災後６年ぐらいたってストレスの関係か何か、体のほうが、今頃になって病気が出てきて、通院されている方が多く感じられる。

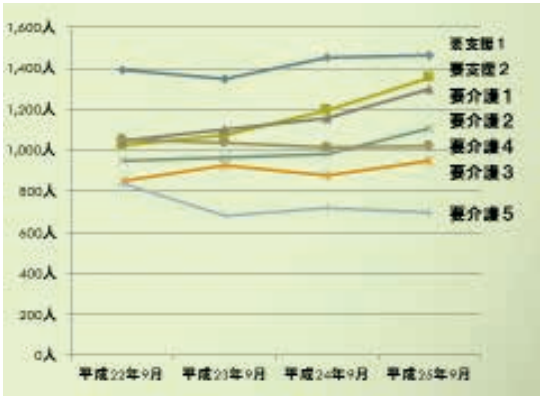
○仮設に入った当初の悩みが、この 5.6 年至ってもっと深くなって、なかなかもう一歩が進めなくなっている方がいる。

○ちょっとした体の不調が精神的負担になって、それがまた体をというようにどんどん落ちていくような方が見受けられる。

○無料の臨時バスのサービスが終了し有料の町営バスになったことから、病院への通院回数が減った住民も多いのではないか。

（１）介護認定率の急増

仮設住宅での閉じこもりは深刻で、介護認定率が急上昇している主要要因と考えられる。要介護４、５といった寝たきりの方は震災前より減少（震災で死去されたと推定）しているにもかかわらず、要支援から要介護１、２まででは急増している。これはおそらく被災者が閉じこもりあるいはメンタルの課題からわずかの期間に健康状態を悪化させていることと、地域や家族の支え合いが失われたために、介護保険サービスを利用せざるを得ない人が急増したと考えられる（図１- ６）。



【図 1-6　介護度別認定者の推移】

また同様に医療機関が満床となるといったことも、実は病気そのものが震災で増え悪化するというより、定期通院が困難で中断するなど医療へのアクセスが悪化する、健康への意識が低下するといった心理・社会的要因などに起因しているほか、社会状況で退院困難となるといった要因も大きいと考えられる。

阪神・淡路大震災と比べ、都市と地方や津波、震災時の外部支援体制が充実したことも異なる。特に介護保険が始まり、地域包括支援センターやケアマネジャーなどが地域の要介護者や高齢者全般を把握していることが大きな違いである。このような阪神・淡路大震災以降につくられた国の高齢者施策により、ある程度平時のセーフティーネットが構築されていたことが異なるところであり、そのセーフティーネットが相当に震災時の弱者を支える機能を果たしていることのメリットは大きい。

一方、復興の在り方を考えるとき、震災で弱者が大量に発生しており、それを医療や介護の仕組みで受け止めていることを意識せずに「復興」が進められると、将来大変なことになるという視点が必要であったが、実際被災地で起きていることはその危惧した通りである。これは極めて深刻なことであるが、さらに介護保険制度の改定で、要支援認定の方は専門職サービスから地域での支えあいに戻していく必要性が高まっていることから、このことを意識した復興、地域包括ケアが求められている。つまり医療や介護福祉が病院や施設から、地域化・脱専門家の流れを意識する必要が生じていることと、被災地ではむしろそれが逆行してしまうことを意識した復興が必要であるとの考えのもと、石巻市立病院開成仮診療所が設立された。

2．開成仮診療所の取組み

（1）目的・活動

1）最も重要と考える活動

①仮設住宅のプライマリ・ケアを行う。一般内科中心に、メンタルケアが重要と思われる。

②必要に応じて、地域の医療資源や、外部の専門性の指導を受けながら、出来る範囲の活動を行う。

③仮設住宅で必要とされるプライマリ・ヘルス・ケア活動に関わり、これを支援する。

④仮設内の各種資源（ボランティアなど）の連携を促進し、コミュニティづくりを支援する。特に環境整備や福祉制度の活用などで専門性を生かした支援を行う。

⑤他の仮設住宅に対しても、ICT（情報通信技術）を利用した遠隔でのカンファや相談機能の創出する。

⑥市立病院という立場を生かした、他職種協働を推進する。

⑦今後急増する、高齢者を中心とした、ケア・ニーズの増大に対応する。具体的には、訪問診療・訪問看護・訪問リハなどの強化とともに、ミニデイサービスなどの地域資源の開発の支援などが必要。ケア付き仮設の支援も重要な役割となる。

2）さらに取組みたいこと

①開成地区だけでなく他の仮設診療所の支援（人材確保が進んだら一進めるためにも）。

②開成地区のみならず、石巻全体を視野に入れ、地域包括ケア体制を樹立していく。場合により、国のモデル事業などを積極的に受けることを行い、特に介護領域の地域化を推進する。

③地域雇用の創出の視点から、雇用創出効果の大きい介護・福祉を石巻・東北で活用するモデルとなすことを目指し、そのための支援を行うことが重要である。

④仮設住宅が、将来どのような形をたどっていくかにもよるが、地域ニーズを見据えながらも、高齢者の在宅支援を行う機能は充実させていくと、いずれ撤退となる時期が来ても、在宅中心であれば箱物はほとんど不要で、人材とシステムは残るので、将来の石巻の重要な資源となりうる。この様な視点で、プライマリ・ヘルス・ケアから地域包括ケア体制とそのための人材をつくり上げていくことが重要である。

⑤将来、石巻の復興のみならず東北一円に復興に寄与できる人材を広く集め、養成し、派遣する機能を目指す。そのことが市立病院の再建時の人材にも引き継がれる。このように、破壊された暮らしとコミュニティを少しでも再建・創造すること、街づくりに関わっていくことを意識した活動を展開している。

（2）健康問題

仮設住宅の健康問題は、基本的に保健師をまとめ役とし、被災した方々から選ばれ簡単な教育を受けた支援員と呼ばれる非専門職の方々、それに外部から支援に関わっている看護師や精神保健福祉士などが協力しながらフォローしているが、当診療所も診療のみならず保健活動への参加など積極的に関与してきた。

閉じこもり等による生活不活発病（第１章第２節参照）や、認知機能の低下は深刻である。コミュニティがないために健康状態が急速に悪化していく人が少なくなく、実際、介護保険の軽症者が急増している。訪問リハや運動教室なども行っているが、閉じこもりは深刻で、本来、住宅政策や集会所の位置や運営方法の工夫や、動きやすいまちづくりといったことが行われているかが重要であるが、復興においても十分配慮されているとは言い難いのが実情である。

（3）メンタルケア

また、心の問題は深刻である。特にうつは被災し家族・友人・家や財産ほか数多くのもの

を失う状況そのものでも当然数多くの方が陥るが、その後の仮設での生活そのものが、うつの原因になっていることも少なくない。健康調査で K- 6 というううつのスクリーニングが行われているが、これで 13 点以上を問題視するという方向性があり、相当の軽度から中等度程度のうつはフォローから漏れ落ちているのが最大問題である。

一般内科で診療していて、実際は言われているよりもはるかに多くの心の病の方が存在するが、表出されないために、見過ごされている。それは地域柄、精神科・心療内科に通院することへの患者側の抵抗感が強い現実があり、メンタルでの課題を抱えながら、それを受けていない・拒否的であることが、背景にある。

当診療所では、メンタルケアを行っていることをあえてうたわずに、日常診療の中から拾い上げて、すでにうつ 350 人、PTSD85 人、アルコール依存症 40 人を診断し、適宜精神科医師に相談・紹介しながらも、その大半を継続的に診療している。先のように精神科受診あるいは「こころを病む」ことに対する忌避が強いなかで、あえて内科の標榜であるからこそ心の底にある辛さを語っていただけるということがあると感じており、ゆえに内科・一般医がうつ・PTSD などを診療する意義は極めて大きいと実感している。特に、生き残った者としての罪の意識をお持ちの方も少なくなく、仮に「治療的介入によって改善する」ことがあっても、拒否的な方すらいる状況を考えると、医療や保健がどのように住民に寄り添えるか、医療者としての信頼以前の、支援者としての共感的態度がより重要・必須である。

その支援に関しては、薬物や心理的な治療はもちろんであるが、各種支援者らの制度の活用などを通じて生活全般の支援を目指すことで、かなりの方が改善しているという事実がある。この活動に関しては評価もしていただき、心を病んでいる状況がメンタルヘルスへの相談や治療につながるには、心を病むことへの偏見を取り除いていかない限り容易ではなく、そのために社会啓発が相当必要と思われるが、そういった取組みは残念ながら不十分である。治療・支援者につながらない多くの方を診療させていただく中で、つらい・恐ろしい体験をうまく語ってもらえる関係を築くためには、「病気＝治療可能」ととらえるだけではなく、まず被災者に共感し、そしてそれを受け入れ・我慢している姿そのものを、支援者が受け入れるところから信頼が生まれ、結果的に治療関係が築けるといえる。そのような点では心のケアや精神科とは異なった意義がある活動といえる。

また外出・運動・人とのコミュニケーションといったことが心の病いと大きな関係があることから、居住福祉の視点や、人が外出しやすく、交流が生まれやすい住環境・街づくりが非常に重要であり、こうした取組みを総合的に展開する必要があるが、実際はばらばらの支援となっていることが少なくない。

3．被災地の健康状況の悪化

（1）在宅医療

被災地で在宅医療のニーズが非常に高まっている、ということが広く流布されているが、前述したとおり、石巻においては、要介護 4, 5 の方々は、震災前よりかなり減っている。在

宅医療の増加に関しては掘り起しが行われた要素が強いことが大きいと考えられる。仮設の近くに医療機関がない、車を失うなどにより通院困難者が増加したなどの場合は、介護移送手段などを整備するという方法も考えられるはずで、在宅医療の相対的適応であり絶対的適応ではない。そう考えると在宅医療は将来的に重要性が増すことに異論はないが、最優先で取組むべき課題ではない。

（2）最大の課題は健康の悪化

最大の課題と考えられるのは、要支援そして要介護 1, 2 が急増していること、そして認定率自体がかなり上昇していることである。これはおそらく被災地に共通することであるが、非常に大きな問題である。軽症の方が増えた理由は、おそらく以下の 3 点である。

1）多くの外部支援者が入ったこととすぐサービス利用ができるようにと、とりあえず認定を希望したケース。

2）閉じこもりなどから急速に健康状態を悪化させ、認定を受けるレベルまで低下しているケース。

3）仮設入居などに伴い、コミュニティの支え合い機能を喪失したことで、閉じこもりに対してのデイサービス利用や買い物できずヘルパー利用など、介護保険サービスを利用しなければならなくなったケース。

（3）災害公営住宅と地域包括ケア

特に介護保険制度の改定で、要支援サービスの在り方が基礎自治体にゆだねられてくる流れがあり、基本的に要支援は専門職のサービスから、住民主体の支え合いに切り替えていくという国の動きがある。したがって、被災地においては、支えることが期待されている地域社会のコミュニティが被災で崩壊したことと、その対象者が急増しているという点で、極めて厳しい状況である。このことを理解し早急に将来を見据えた対策をとることが必要である。この実態を考えると、数年先には在宅医療・ケアのニーズは急増するが、今取組むべきは、保健予防・介護予防、そして何より仮設から災害公営住宅に至るまで、コミュニティが壊れたことをどうやって少しでも再建するかである。

こうした視点から、復興住宅がつくられることが必要であった。災害公営住宅はそれなりに考慮されているはずであるが、実際は高齢者・障害者の方々にとって住みやすい環境ではないことが少なくない。できるだけサービス付き高齢者住宅などを参考に、各フロアで共有のリビングをつくり、外気に触れない中廊下があり、かつ 1 階には、いずれデイサービス的な集まりが開けるフロアをつくることも提案されたが、残念ながら実現には至らなかった。阪神・淡路大震災時と比べて、住宅と高齢者の生活の影響に対する理解が深まってきており、また、何より介護保険制度が 2000 年にスタートし、さらに近年の流れで住宅に外から介護サービスが入ることを前提とする時代になってきていることから、これらを意識した災害公営住宅が相当数つくられていれば、入居されている方がより長くそこで暮らせるだけでなく、普

通の災害公営住宅では暮らせないが、介護施設にはまだ入れない方を受け入れる役割も担えた。さらに将来、被災者の入居が減っていって、CCRC（Continuing Care Retirement Community）などにつなげて行くなど、後利用の面からも有用であったと考えられる。

（4）共助型災害公営住宅

地域包括ケアでは、最も重視すべきこととして、住宅を含めた住まいと住まい方となっている。この点、地域包括ケアを柱にした復興を目指す立場からすると、不十分であった。その中で石巻市では、全体の 1 %にも満たない 40 戸余りではあるが、見守りや介護状態への移行を意識した、共助型災害公営住宅をつくることとなり、2018 年 1 月より入居が始まった。共助型とは、認知症グループホームのような構造で、内廊下でつながった各住戸が中央にある大きな共有スペースとつながっている。そしてその共有スペースがにぎわいの場となることを意識した（できれば住民すべての人にとっての居間のようにあればと期待している）住宅である。居住福祉が阪神・淡路大震災後から進んだように、今後の災害公営住宅の在り方に一石を投じる取組みになると考えられる。

【図 1-7　最新の「地域包括ケア」の変化】

（5）住民による支え合いの重要性

仮設住宅では地域の支えあいが極めて弱いことから、ボランティアや被災者の中で自治活動を担う方々との連携や支え合いは極めて重要である。現在は仮設住宅の縮小を受け、災害公営住宅での活動への展開を目指してつくられた「（一社）石巻じちれん」（じちれん）が行政職と専門職と被災者の声をまとめる役割りを担っている。たとえば、石巻市では、地域包括ケアの基本に被災者支援を入れ込むとともに、「地域包括ケア推進協議会」の中に、被災者支援・地域コミュニティ部会を設け、地域の支え合いを担っている各種住民諸団体（民生委員、

地区自治会長、老人クラブなど）との協議を進めた。被災者の方々が、仮設から災害公営住宅などの形で地域に戻った際に、どうやって地域社会として支え合うか、被災者の抱える課題と今後想定されることを共有するとともに、現在被災者同士の支え合い活動の活性化に向けた仕組みづくりを進めている。

（6）ソーシャルキャピタルの喪失と回復

ソーシャルキャピタル（以下 SC）は現在健康に大きく影響することがわかってきており「健康日本 21」でも取り上げられるなど注目されている。当初より住民の支え合い・SC 喪失こそが被災地の最大課題であるととらえ、その回復・創成こそが最重要と考えられてきた。それは地方が持つ最大の特徴が、地域のつながりが地方においては特に社会保障（医療や福祉）を代替する機能を発揮しており、それが有益である一方で、超高齢社会に対する備えとしての、地域での医療・福祉の基盤整備が遅れており、これからの課題であるとの認識があったことに起因する。このような超高齢社会を地域で支えてきていた地方が、大規模災害で破壊され支え合いの回復が困難であることは、最大の課題である。

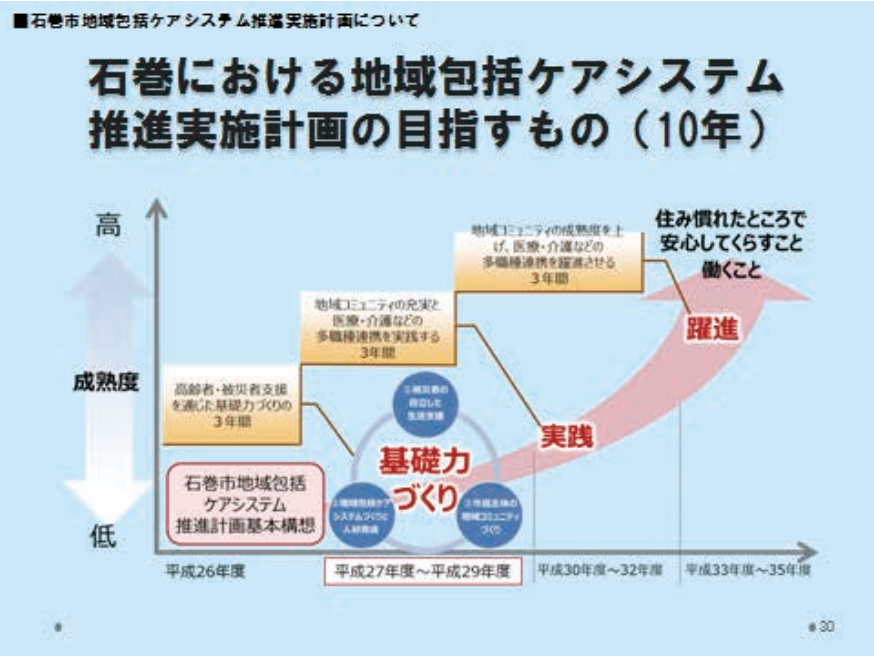
これは都会のコミュニティとはやや異なる性質を持つ。都会の団地やマンションでは、そもそもそこに居住する時点で、そういった人工的なコミュニィティを前提に住んでいる人々で構成される。あるいは少なくない都市住民が、地方からそういったことを承知で出てきて住んでいる。一方、地方のコミュニティは地縁・血縁を基本とし、生まれながらあるいは嫁いで以降といった形で、つくられてきた場合が少なくない。

今回の震災で東北の SC が豊かだったことが震災後の被害を少なくしたとの指摘もあるが、これからを考えるとむしろそういった昔から存在した SC が強いことが、今後の復興にとってマイナスに働くと危惧されている。すなわち、隣近所との付き合い方を知らない、できない人たちが非常に多く、これから住む人との付き合いが重要という話をしても、昔はよかった、といった話になり閉じこもってしまう人が多い。支え合い以前の、隣近所づきあいが困難なことが少なくないが、これは都会の人ができないのとはやや意味が異なる。被災前にはそういった関係があったのが、被災によって壊れたことを意味し、そういった SC ＝地域の近所力をあてにしてきた地方の超高齢社会は、その支える機能を失ったことに気づかされることになる。

そうしたことを視野に入れたまちづくりが必要である。高齢者が多いことや、被災され閉じこもりがちな方が多いことを意識して、平時より一層人と人との交流が生まれやすいことを意識した、まちづくり・住宅建設が求められている。災害公営住宅に移った後、集合住宅に住んだことがない、ましてや高層階に住んだことがなく、エレベーターに乗り慣れない方、外に出ない、認知機能が下がっていくといった方が残念ながらたくさん出現している。居住の在り方がもう少し配慮がされればというケースも少なくない。実際、集会所が利用されていない、コミュニティ形成がうまくいっていない事例も散見される。このような状況から今後、健康障害が続出することが危惧されており、深刻な課題といえる。

4．地域包括ケアの推進

（1）地域包括ケアを市の最重要政策へ



【図 1-8　石巻市地域包括ケアシステム推進実施計画について】

石巻市の重要政策として地域包括ケアが位置付けられ、2013 年 8 月に開成仮診療所に隣接して包括ケアセンターが、さらに 2014 年 4 月には、包括ケア推進室が開設された。また、復興庁の「新しい東北」先導モデル事業として、「石巻の地域包括ケア」が採択、それに合わせ、市長・医師会などの参加により前述の地域包括ケア推進協議会がつくられ、2014 年には推進実施計画が策定された。地域包括ケアは、被災地・被災者の支援の仕組みとして極めて重要であることから、その推進に向けて、内閣府の地域活性化モデルケースの選定、さらには 2015 年 1 月、改正地域再生法に基づく第一号認定を受けた「東日本大震災からの復興の街づくりと被災者を支える地域包括ケアの展開」としての取組みを展開している。

（2）市立病院の再建と地域医療の医師確保育成

市立病院は、2016 年 9 月、「東北に総合診療・地域包括ケアを担える医師育成の拠点を」という呼びかけに応じて再開された。総合診療領域での教育実績のある医師と若い医師が計 7 人集まっており、診療所医療・在宅医療ができる医師がそうした志向の仲間を育成することを目指している。短期の見学や研修を終えた医学生・医師も 300 人を超えた。

また東北における地域医療・総合診療の医師の不足を解消すべく特例で新設が認められた東北医科薬科大学医学部の構想でも、市立病院がサテライトキャンパスとして医学生教育に参画することになっており、総合診療医とさらに地域包括ケアシステムの構築ができる人材の育成、そして石巻市のみならず、宮城県あるいは東北の拠点病院となることが期待されている。そうした人材が、被災の激しい半島部と呼ばれる市街地から離れた地域も含め、市立病院と連携しつつ市内全域の 24 時間 365 日の在宅医療・ケア体制を担うとともに、まちづ

くりにも参画して行くことが期待されている。

現在、医師会の先生方や他市の医療機関（被災の激しい地域に多い）と訪問看護が連携しながら、市内全域の 24 時間 365 日の在宅医療・ケア体制の構築が進んでおり、数年以内に石巻市においては、少なくとも医療の問題で家で最後まで暮らせないということは解消され、在宅ケアに関しては全国有数の地域となっていると思われる。実際、石巻市では在宅死率（家で最期を迎える人）の割合が増加し始めており、在宅医療・介護の連携が進んできた証であると考えられている。また着工が遅れているが、市役所・市立病院と隣接して、包括ケアセンターが入る支え合いセンターも整備されることとなっており、行政・医療・介護福祉の拠点整備が進んでいる。

第３節　まとめ

被災地では健康状態の悪化が懸念され要支援から要介護 1，2 の方が増えており、数年先には在宅医療・ケアのニーズは急増することが予測される。あわせてわが国の少子・高齢社会の進行や医療・介護制度の動向も踏まえると、今取り組むべきことは、保健予防・介護予防であり、居住福祉の観点を取り入れながら仮設住宅から災害公営住宅に至るまで、崩壊したコミュニティを再生することである。地域包括ケアが最も重視すべきは住まいと住まい方であり、医療・介護・保健・福祉はこうした住まいを含めたコミュニティがあってこそ成り立つものである。地域包括ケアを基本に置いた復興のまちづくりが求められている。

（長　純一）

第２章：福祉・子育て

この章のねらい

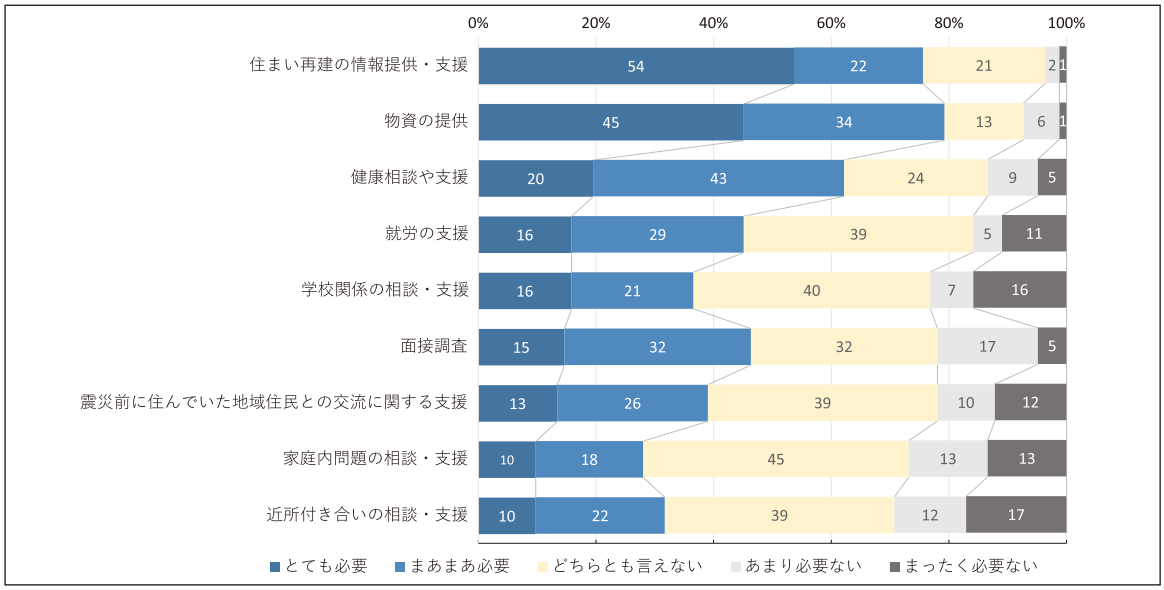
被災した東北沿岸地域は、もともと過疎高齢化・少子化という課題を抱えており、震災を経てこれらの課題は一層深刻化している。被災前の住環境とは異なる新たな環境において、被災した人の生活再建を実現するとともに、震災後に地域に転居してきた世帯を含めより豊かな子育て環境を整備するための取組みを紹介する。

第１節：被災者一人ひとりのニーズに寄りそった生活再建支援システムの構築

１．サポートセンターを通した生活再建支援

東日本大震災で被害を受けた東北地方の太平洋沿岸地域では、過疎・高齢化が進んでおり、被災者のなかには高齢者・障害のある人も多数いたことから、長期にわたる仮設住宅での暮らしにおける孤立死などが懸念された。そのため、厚生労働省は、仮設住宅や借上げ仮設住宅などに生活する高齢者などの生活再建支援を担うサービス拠点（サポートセンター）の運営を推奨し、2016 年 10 月時点で、被災三県で 104 か所（岩手県：24 か所、宮城県：53 か所、福島県：27 か所）が設置されている[1)]。これらのサポートセンターの多くは、仮設住宅に加え、借り上げ仮設住宅居住者の総合相談窓口、地域交流サロン、心の相談窓口、生活支援サービスなどの様々な機能を担っている。また、多数のサポートセンターが設置された宮城県では、中間支援組織として宮城県サポートセンター支援事務所を、宮城県社会福祉士会と協働して設置し、研修や専門的な相談サービスを通じてサポートセンターの組織力の強化が行われている。

サポートセンターによる支援は、被災者の生活感にも概ね良好な傾向を示しており、サポートセンターなどによる見回り支援に対する満足度合いの調査結果では[2)]、「住まい再建の情報提供・支援」「物資の提供」「面接調査」「健康相談支援」などの側面において必要性が示された（図２- １）。



【図 2-1　「見守り」活動における訪問・支援内容の必要性（訪問を実際に受けた被災者）（出所：佐藤他 , 2017 を修正）[2)]】

そのなかでも、特筆すべき事例として、仙台市と多賀城市の事例を挙げる。仙台市では、入居者の所在の確認と個別情報の把握を行うために、2011 年 8 月初旬に、市の職員のべ 400 人が 2 日間をかけて借上げ仮設住宅のうち市内の津波浸水区域に居住していた世帯の戸別訪問を行うとともに、その後、調査対象世帯を拡大して調査票を郵送し、プレハブ仮設住宅を含めた約 12000 世帯に対するアンケート調査を実施した。これらの調査の結果、住まいの再建の目途が立たない被災者、日常生活面で大きな不安を抱えている被災者が多いことが明らかとなった。このため仙台市では、2012 年 4 月に生活再建支援室を新設し、生活再建支援員事業を開始した。この事業を推進するために生活再建支援員を配置することとし、その業務を仙台市シルバー人材センターに委託した。その後、現況調査結果に基づき被災世帯の状況を 4 分類し、生活再建や住まいの再建に大きな課題を抱える世帯を中心に、支援員（仙台市シルバー人材センター）による戸別訪問活動が行われている。訪問の目的は住まいの再建方針の確認であり、特に、仮設住宅入居者それぞれがどのような方針を持っているのか、再建に向けた障害は何かなどの現状を把握することであった。仙台市では、豊かな人生経験を持つシルバー会員による訪問支援活動は、それまでの社会人・企業人として培われてきた能力が最大限生かされ、様々な困難に直面している被災世帯の生活再建支援に重要な役割を果たした[3)]。このような活動があってか、仙台市では、2016 年 10 月 28 日にプレハブ仮設住宅の全居住者の退去が完了している。

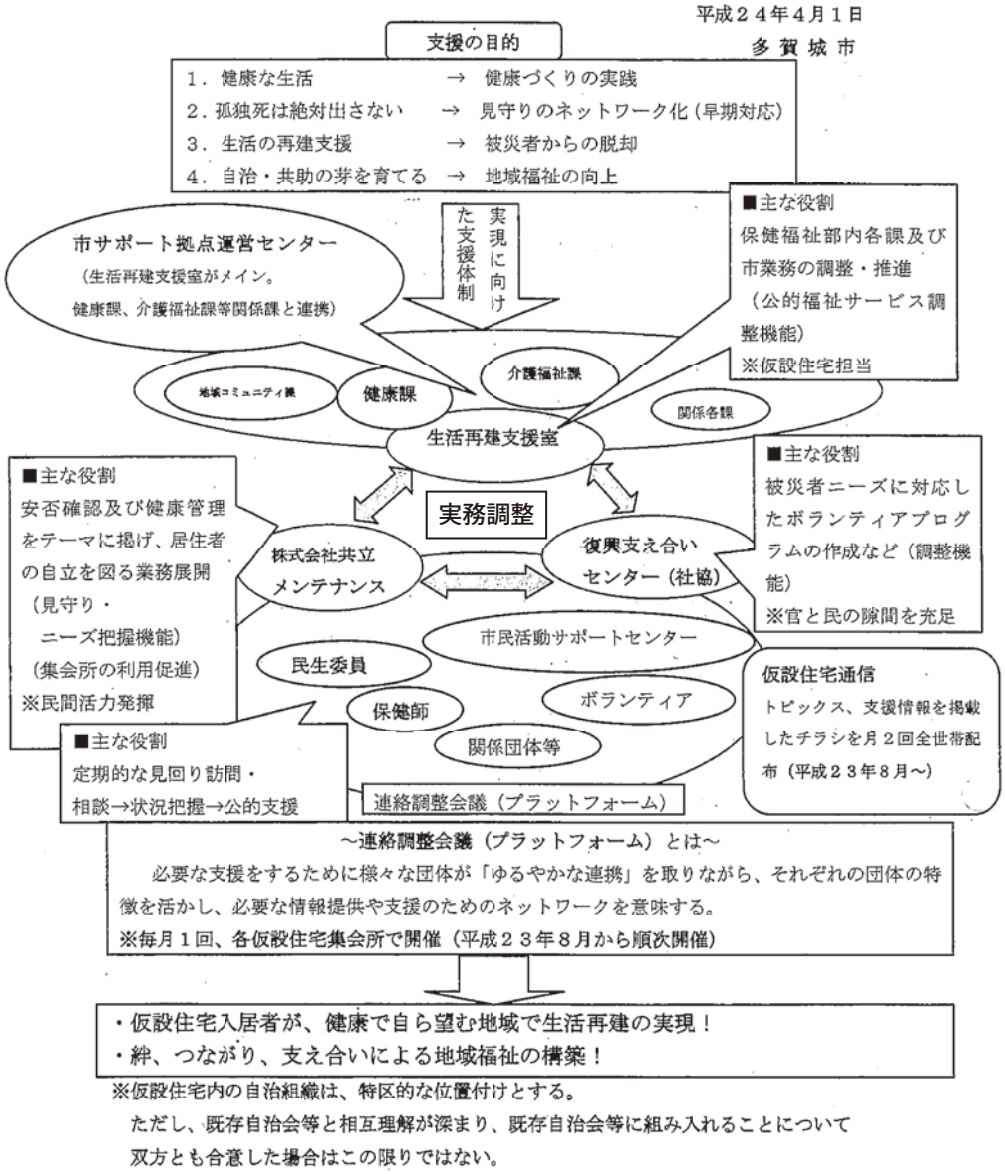
「生活復興地域会議」より

○被災した要援護者のケアは、最初は個々人の問題だったのが、災害公営住宅などが再建された後は、地域の課題へと広がっている。

○いわゆる 50、80 問題がある。親の年金で暮らしている無職の 50 代の生活困窮などの問題が出てきている。

○仮設や災害公営住宅は課題が目につく。自宅を自力再建した人はなかなか問題が見えにくい。自力再建イコール復興と思ってしまっているが、課題が出てくるのはこれからではないか。

多賀城市における仮設住宅居住者の自立支援の全体像を図 2 - 2 に示す[4)]。



【図 2-2　多賀城市における仮設住宅居住者の自立支援全体図 [3)]】

多賀城市では、庁内の生活再建支援室が基幹となり、市の委託を受けプレハブ仮設住宅に常駐する「共立メンテナンス」、多賀城市社会福祉協議会における復興支えあいセンターの３拠点が特に大きな役割を果たしている。生活再建支援室は、同室が所属する保健福祉部の各課や他関係部局と調整し、仮設住宅関係の業務を行う。共立メンテナンスは、プレハブ仮設住宅敷地内にて、安否確認や健康相談を主な目的にした見守りや安否確認を行っていた。また、同社はプレハブ仮設住宅の設備面でのメンテナンスも担当した。復興支えあいセンターは、プレハブ仮設住宅のほか、民賃借り上げ仮設住宅を含めて被災者の相談対応やニーズ把握を行ったり、外部からのボランティア活動とのマッチング・調整、地域でのサロン事業を行った。前述したように、復興支えあいセンターでは、市からの被災者現況調査の郵送に対して返送がなかった被災世帯を訪問して、聞き取り調査を行ったり、災害公営住宅の勧奨や民間賃貸住宅等の物件探しのサポートを行うなど、仙台市の取組みと類似している点が多い。復興支えあいセンターは、2017 年現在、災害公営住宅内に拠点をかまえ、災害公営住宅居住者の支援を行っている。なお、

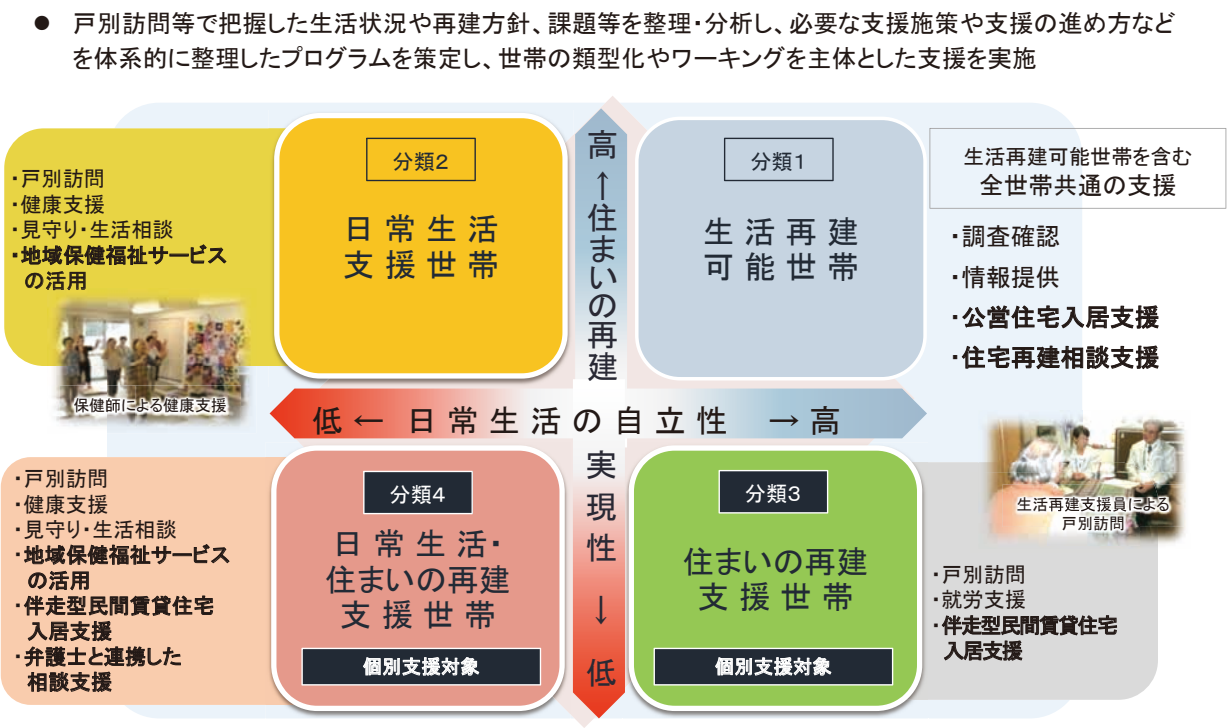
多賀城市では、ピーク時の 2012 年 4 月には 373 世帯 725 人がプレハブ仮設住宅に住んでいたが、2017 年 3 月に全入居者が退去した。

2．災害ケースマネジメントによる伴走型生活再建支援モデル

一人一人の被災者によりそった包括的な生活再建支援の取組み事例が、仙台市における災害ケースマネジメントである。災害ケースマネジメントは、①個別世帯の状況に応じ伴走型で必要な支援を提供、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューを組み合わせ提供する、という特徴がある。

仙台市は、仮設住宅入居世帯への生活再建支援策として 2014 年に「被災者生活再建推進プログラム」を、また 2015 年には「被災者生活再建加速プログラム」を策定した。このプログラムは、仮設住宅入居世帯を生活状況から以下の 4 グループに分類し、分類ごとに重層的に支援メニューを構築して支援を展開するものであった。

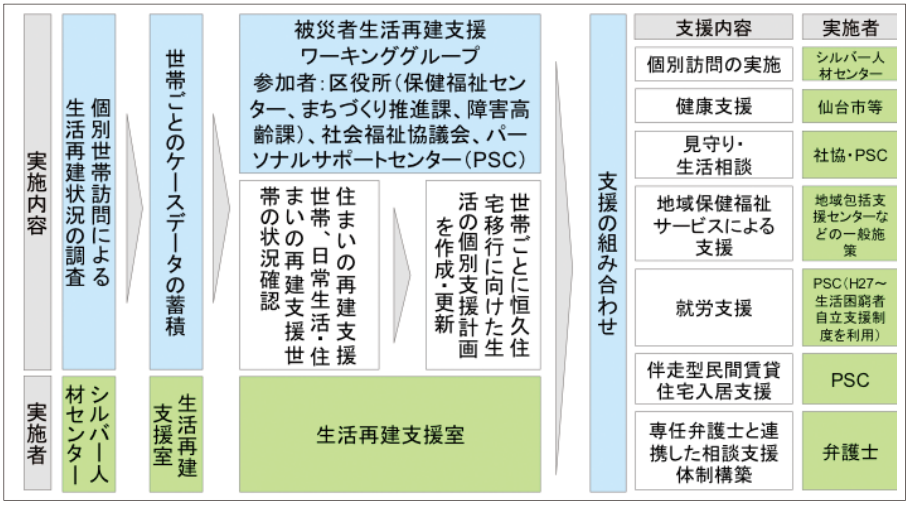
1）生活再建可能世帯（住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯）
2）日常生活支援世帯（住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯）
3）住まいの再建支援世帯（住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯）
4）日常生活・住まいの再建支援世帯（住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯）



【図 2-3 ①　生活再建加速プログラムによる支援（類型化による仮設住宅入居世帯の支援）】
出所：仙台市被災者生活再建加速プログラム

多数の被災者に対し効率的な支援を行うために、戸別の訪問調査により蓄積された世帯ごとのケースデータを上記４グループに分類し、そのうえで、支援にかかわる主体が参加する「被災者生活再建支援ワーキンググループ」を定期的に開催し、重点的な支援の対象となる「住まいの再建支援世帯」と「日常生活・住まいの生活再建支援世帯」を中心に、生活状況を確認し、世帯ごとに個別の支援計画を策定し、支援目標・必要な支援メニューを定め、支援を担う各主体が役割分担して支援にあたった。支援メニューは戸別訪問や、民間賃貸住宅の紹介、弁護士相談など災害に特徴的なものから、生活困窮者への就労支援や介護保険法上の支援など平時の福祉施策まで多様なものであった。2014 年４月１日時点で 9,309 世帯が被災者生活再建加速プログラムの対象であったが、この取組みの成果として、仙台市は東日本大震災被災地において応急仮設住宅が２番目に多く供与されていた市町村であったが、発災後６年を待たずに、仙台市民向けの供与が終了し、恒久住宅への移行が完了した。

このように、災害ケースマネージメントは被災者の生活再建に重要な役割を果たしたが、その一方で、岩手県沿岸地域では支援を担う弁護士の数が十分ではないというような課題もみられる。支援を制度化させるには、事業実施にかかる予算確保、災害ケースマネージメントに従事するスタッフの育成、弁護士などの専門職の確保などが求められる。また、災害ケースマネージメントは、仮住まいフェーズにある被災者を支える仕組みであり、恒久住宅入居者の生活再建を支援する仕組みはない。恒久住宅入居後の生活再建をどのように支援するのかは、各自治体の自主性に任されている点は今後の課題である。

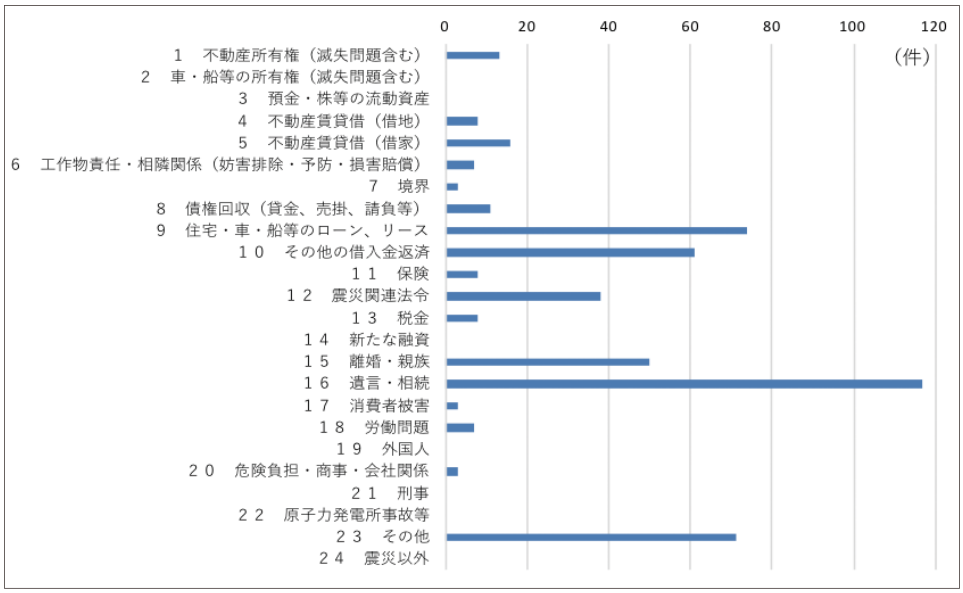


【図 2-3 ②　仙台市における災害ケースマネジメントの流れ（出所：菅野 , 2017）[5)]】

３．法的側面からの被災者の生活再建支援

東日本大震災では、多数の人が死亡・行方不明となり、建物の被害も大きく、被災者の生活再建に際しては、相続、債務整理、損害賠償、雇用問題など、法的な側面から支援が必要な事項が多数あった。日本司法支援センター法テラスが震災から２年を迎える 2012 年に実施した調査においては、回答者（1,598 件）の約４割が「震災後に何らかの法的課題に直面した」と回答している[6)]。図２- ４に、震災後に釜石市に開設された岩手はまゆり法律事務所への相談件数と相談内容を示す。遺言・相続に関する相談が最も多く、次いで、住宅・車・船のローン、

その他借り入れ金返済に関する内容が続いている。法律相談に対するニーズは、震災から半年～１年が経過した段階で増えている。



【図 2-4　被災者から法律事務所への相談件数とその内容（2011 年 7 月～ 2013 年 12 月）[7)]】

日本弁護士連合会は、災害発生直後から、被災３県の弁護士会、各地の弁護士会、弁護士会連合会、日本司法支援センター法テラスと協力して、仮設住宅を巡回して被災者が抱える法的問題のニーズ把握・支援に取り組んだ。特に、仮設住宅入居直後は、住宅再建に対する不安が大きかったことから多数の相談が寄せられた。しかしながら、仮設住宅巡回は、あくまで法律相談の入り口に過ぎず、問題解決には専門的な支援が求められる。

その一方で、被害が大きかった東北の太平洋沿岸地域は弁護士の数が少ない地域である。岩手県の沿岸部 12 市町村に勤務する弁護士は、10 名（久慈市１名、宮古市４名、山田町１名、釜石市２名、大船渡市１名、陸前高田市１名）であり、深刻な弁護士過疎の状況にあり、一人一人に寄り添う伴走型の支援をするにはマンパワーが十分ではない。さらに、すべての弁護士が災害関連の法制度に詳しいわけではない、という課題がある。被災者の生活再建を法的にも支援するための仕組みづくりが求められる。[8）9）10)]

４．地域のネットワークを活かした障害のある人・高齢者の自立支援

恒久住宅への住宅移転が進む一方で、新たに造成された土地に建てられた住宅のなかには交通の利便性が良くない場所に建てられたものもある。さらに、恒久住宅入居者の高齢化問題も深刻である。見知らぬ土地での慣れないアパート住まいの中で人間関係が構築できない人もいる。また、なかには介助がなければ単独での移動が困難な高齢者・障害者もいる。このような、恒久住宅入居者の自立をめぐる課題は、生活復興地域会議でも多く指摘された。

陸前高田市では、地域包括ケアセンターを中心に、被災者支援に携わる保健医療福祉分野の関係者が一同に会し、中・長期的な展望を議論する場として未来図会議が設置され、関係機関のネットワークづくりが行なわれている。このネットワークは、障害のある人・高齢者の自立支援においても有効に機能している。

例えば、単独で移動が困難な人が買い物に出かける場合、恒久住宅・仮設住宅に居住している障害者・高齢者などの移動を支援しているNPO 愛ネット高田が支援者宅に行き、自宅から目的地までの移動を介助する。一方、ショッピングセンターでは、NPO 復興サポートステーションパクトが待機し、支援者の買い物をサポートする。このように、複数の支援者を調整することにより、被災者の自立が可能となっている。

「生活復興地域会議」より

○復興住宅の入居者の高齢化が深刻。新しい環境に馴染めず引きこもる事例がある。

○復興住宅に入居した人の間の付き合いが希薄。アパート住まいをしたことがない世代も。フロア間の交流が難しい。

○生活保護の推移は大体横ばい。今後家賃の軽減がなくなるとどうなるか心配。

○震災前から、生活全般の相談を受ける生活応援センターを設置していたので仮設住宅への支援が早くできた。

○震災後、神戸の震災を参考に、孤立を防ぐことを重点に、見守り、コミュニティ再生、孤立の早期発見にいち早く取り組んだ。

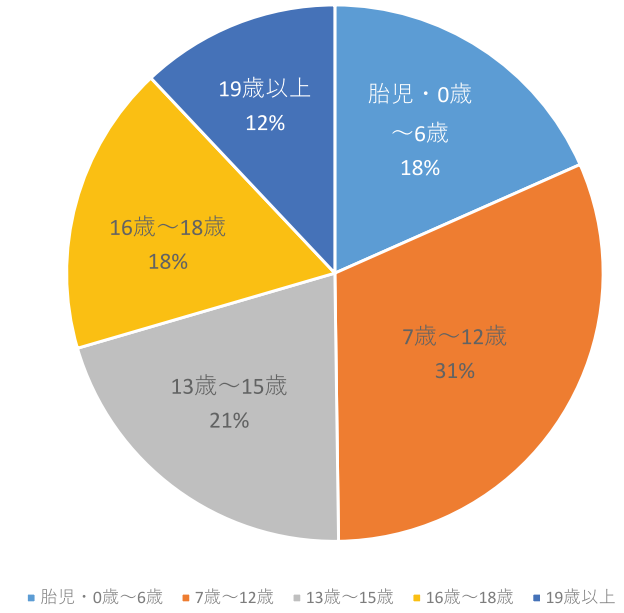
第１節　まとめ

東北沿岸地域はもともと過疎・高齢化が進んでいた地域であった。阪神・淡路大震災以上に長期にわたる仮設住宅での生活、新たに土地造成された恒久住宅での生活など、生活再建における困難は複雑・深刻化している。復興過程においては、阪神・淡路大震災以降に導入された、生活再建支援員の配置に加え、①仮設住宅や借上げ仮設住宅などに生活する高齢者などの生活再建支援を担うサービス拠点（サポートセンター）の設置、②災害ケースマネージメントを通した伴走型の被災者支援の実施など、新たな支援モデルが構築された。また、従来の被災者支援は、健康面での支援を中心としたものであったが、東日本大震災では、弁護士との連携による法的側面からの支援、被災者の自立という目標に向け、行政と民間団体が連携した地域包括支援の取組みなど、多機関連携・協働した生活再建の取組みがみられた。

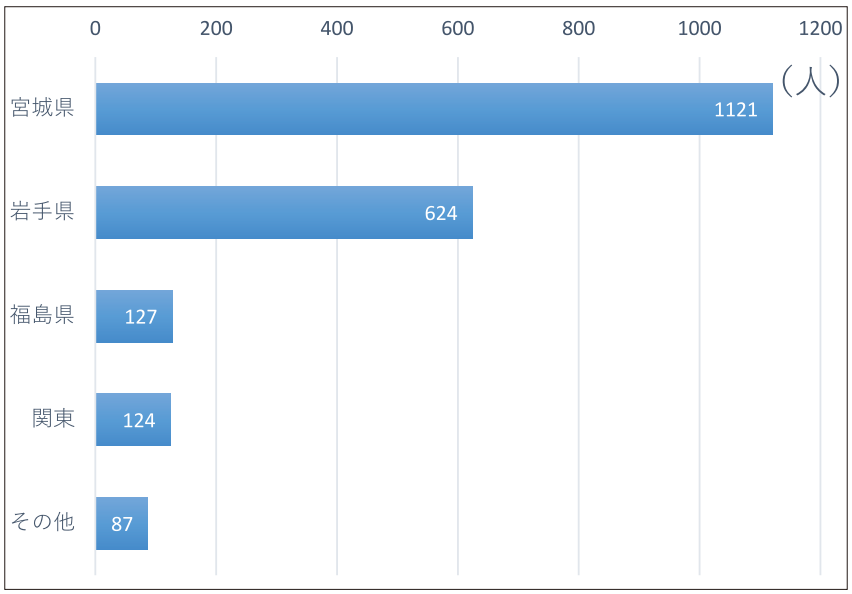
第２節：地域における子育て環境の整備

１．広域に分散する震災孤児・遺児への心理・社会環境からの支援

震災により、岩手県・宮城県・福島県を中心に多数の子どもが親を失った。厚生労働省の調査によると 1,778 人が震災孤児・遺児とされる（2015 年３月時点）[11]。震災遺児・孤児の支援を行う民間団体「あしなが育英会」は、震災時に胎児だった子どもから大学院生までの幅広い層の震災遺児に対し、経済的支援（特別一時金・奨学金）、心理的サポートを実施している。あしなが育英会による支援対象者は 2,083 人であり、そのうちわけは震災遺児（震災によりひとり親となった子ども）が 1,798 人（86%）、震災孤児（両親を共に亡くした児童）は 285 人（14%）である[12]。図2- 5に支援対象の遺児のうちわけを示すが、年齢層は幅広く、また、支援対象者も、被害が大きかった東北沿岸部のみならず、全国に及んでいる（図2- 6）。これは、福島第一原子力発電所の事故に伴う広域避難した遺児に加え、東日本大震災発生時に親が東北に出張しており被災したケースもあるためである。



【図 2-5　東日本大震災の震災遺児（年齢別）[12]】

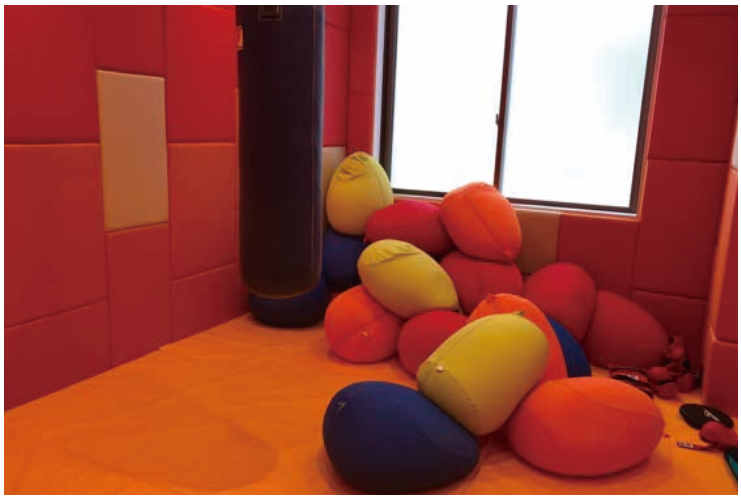


【図 2-6　震災遺児居住地域[12]】

被災地の子どものサポート拠点となっているのが「レインボーハウス」である。阪神・淡路大震災震から４年が経過した 1999 年に震災遺児の心の支援のための拠点施設として神戸レインボーハウスが設置され、そこを拠点に震災遺児に対する支援が行われた。東日本大震災においても、神戸レインボーハウスなどこれまでの培ってきた経験を活かした、震災遺児の支援が震災直後から行われた。特に、東日本大震災に先駆けた 2010 年 12 月仙台グリーフケアのプログラムを実施していた経緯があったことから、そのネットワークを基盤に支援を展開することができていた。

2014 年に、宮城県仙台市・石巻市、岩手県陸前高田市にレインボーハウスが開設された。いずれも被災地に近く、遺児が集まりやすい立地に設置されている。レインボーハウスは、遺児が悲しみを出せるよう工夫を凝らした様々な部屋が設置されている（図２- ７、２- ８）。また、同世代の子ども達が自分の気持ちや経験を語り合えるように、日帰りのワンデイプログラム、つどい（お泊まり会）などの世代別プログラムが設けられている。これらのプログラムは、ボランティアのファシリテーターにより支えられている。そのため、ファシリテーター養成講座を開催し、支援に携わる人の養成にも取組んでいる。震災遺児の中には、ファシリテーターとして活躍している人もいる。

【図 2-7　広い体育館のような「多目的ホール」。体を大きく動かして遊ぶことができる。
また、窓際には隠れることができるコーナーも設置されている。】



【図 2-8　噴出するマグマをイメージした「火山の部屋」。
安心して感情を発散できるよう設計されている。】

震災遺児の心の安定には、遺児本人に対するアプローチに加え、遺児を取り巻く社会環境面からのアプローチも重要である。遺児の心の安定には、保護者の心の安定が欠かせないことから、レインボーハウスには保護者の交流の場も設けられている。共通の悩みを抱える仲間との交流の機会を通し、それまで外には出せずにいた悩みを少しずつ話し始める人もいる。

さらに、仙台レインボーハウスでは、家族を失うなど様々な喪失による深い愛惜（グリーフ）を抱えた人へのサポートも行なう「NPO 法人子どもグリーフサポートステーション」、仙台市教育委員会が所管する不登校児童の支援を行なう適応指導センター「杜のひろば」、司法書士との連携による法的側面からの支援など、社会的ネットワークを活かした多角的な活動が展開されている。

しかしながら、課題も大きい。震災から６年が経過し、当時小中高生だった遺児が大学に進学し、授業料は奨学金により免除されるものの、生活費が払えず止むを得ず中退したケースがある。心理面においても、家族が行方不明であり「震災で家族を亡くした」とはいえない、あるいは、家族を失ったものの亡くなった姿を見ていないことから死を受け入れられない子ども、学校にいる時に震災が起こり、親に会えないまま死別したことから親との別離を恐れて不登校になる子ども、震災後新たに再婚する家庭など遺児の心の問題はさまざまであり、一人一人に寄り添ったサポートが求められる。また、被災地は広域であり、レインボーハウスに来ることが困難な子どももいる。レインボーハウスのスタッフ数も十分ではなく、被災地に対する支援が減少するなかで、今後どのように活動を継続するのかなど課題は大きい。震災遺児に対するあしなが育英会の支援は、すべて民間からの寄付によるものである。震災遺児の支援には、経済的な側面のみならず、心理的なサポート・社会環境面からのサポートをも含めた総合的な支援策の拡充が求められる。また、災害時に迅速な支援を実施するためには、平時からの遺児の支援を行うための制度・仕組みづくりとともに、そのノウハウの蓄積と共有が求められる。

２．NPO の参画による地域子育て環境の整備と新たな子育て支援ネットワークの構築

被災した東北沿岸部において、地域の子育て環境の拡充は優先的な課題である。３歳未満児の約８割は家庭で子育てをしているが、仮設住宅という狭い住環境で核家族化が進んでいることや、狭い住空間における人間関係の軋轢、被災前に居住していた地域からの分断、公園など子どもを遊ばせる場の減少など、震災により子育てを支える住環境・人間関係が大きく変化している。また、復興過程において新たに転勤・就業・結婚などにより他の地域から転入してきた家庭もある。

【おやこの広場】
地地域における子育て支援の取組み。陸前高田市では、被災した NPO が震災１カ月後に避難所で事業を再開。子育て中の親子が気軽に立ち寄ることができ、情報交換ができるよう仮設商店街に「おやこの広場きらりんきっず」を開設。かさ上げされた中心市街地に移転予定。

【図 2-9　おやこの広場きらりんきっず】

そのようなかで子育てが孤立し、家庭のなかで子どもを育てる側が、不安や悩みを抱えこむことがないよう、地域全体での子育て支援体制の構築が重要になる。生活復興地域会議では、地域における子育て充実のための活動として以下の意見が提示された。

1）NPOなどの多様な主体の参画による地域の支え合いの場の拡充。

2）地域における親子交流の場、育児相談の場の拡充。

3）子育て及び子育て支援に関する講習などの実施。

4）被災後に転入してきた家庭に対する子育て情報の提供、新たなネットワークの構築。

第2節　まとめ

東日本大震災による震災遺児の人数は、阪神・淡路大震災による震災遺児（573名）をはるかに上回っており、さらに、震災遺児が全国に分散居住しており継続的な支援が難しいという課題がみられる。震災遺児の支援においては、遺児本人に対する経済・心理的支援に加え、保護者や社会環境面からの総合的なアプローチが求められる。そのためには、平時より遺児支援のためのネットワークの構築、支援に携わる人材の育成、経験の蓄積を行う必要がある。

また、被災地では、震災による子育て環境の変化、新たに震災後に転入してきた世代と被災した世代とのギャップなど様々な課題がみられる。子育てが孤立し、家庭のなかで育てる側が不安を抱かないようにするための、多様な主体の参画による子育て環境の整備が求められる。

（阪本真由美・佐藤翔輔・菅野拓）

参考文献など

1）厚生労働省：東日本大震災からの復興に向けた厚生労働省の対応について (2017 年 1 月 19 日付)
http://www.mhlw.go.jp/topics/2017/01/dl/tp0117-z01-01p.pdf

2）佐藤翔輔，馬場亮太，立木茂雄，重川希志依，田中聡，今村文彦：みなし仮設住宅の被災者に対する「見守り」の実態と評価－東日本大震災で被災した宮城県における事例調査－，日本災害復興学会論文集（投稿中）

3）重川希志依，田中聡，河本尋子，佐藤翔輔；仙台市シルバー人材センターが生活再建支援活動に果たす役割と今後の課題，地域安全学会東日本大震災特別論文集，No.4，pp.47-50,2015.10.

4）多賀城市社会福祉協議会：大規模位災害時のプレハブ応急仮設住宅のサポートセンター管理運営マニュアル，32pp., 2017.3.

5）菅野拓：借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点―東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチ、地域安全学会論文集 No.31, pp178-186, 2017.

6）日本司法支援センター法テラス：東日本大震災の被災者への法的支援に関するニーズ調査報告書 , 2013.3.
http://www.houterasu.or.jp/cont/100526110.pdf

7）そらうみ法律事務所（陸前高田市）瀧上明弁護士提供資料による

8）日本弁護士連合会「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第 5 次分析）」（2012 年 10 月）

9）岡本正「災害復興法学の体系：リーガル・ニーズと復興政策の軌跡」（勁草書房 2018 年 2 月）

10）岡本正「災害復興法学」（慶應義塾大学出版会 2014 年 9 月）

11）復興庁：震災で親を亡くした子どもへの支援状況について（2015 年 10 月 7 日付）
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat 2/sub-cat 2- 7/20151007_iji-koji_shienjoukyou.pdf

12）東北レインボーハウス提供資料による

第３章：子ども・学び・地域防災

この章のねらい
　東日本大震災発生時の学校における被災直後の避難誘導から、避難所運営、学校再開に向けた支援や避難児童・生徒の就学、学習支援の事例を通じて、災害時の学校と教師の役割や課題について考える。また被災地における震災の経験・教訓の伝承と防災力向上の取組みの一端を提示する。

第１節：学校の被災と避難所運営

１．学校と東日本大震災

　東日本大震災発生時は金曜日の午後にあたり、児童・生徒がまだ学校にいたり、下校まもない状況が多かった。学校からの避難誘導中、保護者に引き渡し後や帰宅途中に津波に巻き込まれるなどして多数の子どもの尊い命が失われた。

　他方で、学校の建物が巨大な地震と津波に耐え、教職員が児童・生徒を屋上や高台等に避難させるなどして学校の管理下で多数の子どもの命が救われた。さらに、被災地の小中学校の多くは、発災から数ヶ月にわたって避難所として被災者の生活の場として用いられ、教職員は避難所運営や学校の再開に尽力した。東日本大震災は、災害時の学校施設や教員集団の役割のあり方を改めて問うこととなった。

　聞き取りや文献によれば、児童・生徒の避難をめぐっては、「紙一重」の結果だったといって良い。学校の防災管理者として教職員は、平時から各学校の地理的状況を事前に把握した上で、ハザード別にどのような対応を必要とされるか検討する必要がある。教職員は、人事異動が多いため、その地域の特性や自然環境を熟知していない場合もある。そのため古くからその地域に住んでいる地元の方々や防災担当職員等との意思疎通を図り、顔の見える関係を構築しておくことが災害発生時の判断や対応に活かされるだろう。

「生活復興地域会議」より

○学校避難の失敗例は大々的に報じられるが、成功例は余り報じられていない。

○地元外から赴任した小学校（南三陸町）の校長は、日頃から地元出身の教諭らと津波発生時の避難場所に関して検討していたが、津波が迫った時に最後の咄嗟の判断で地元出身の教師の進言を入れて所定の避難場所とは違う裏山に避難させ、多くの児童の命を救うことにつながった。

○津波が来る直前、教師たちは校庭に子どもを整列させて点呼をとっていたが、たまたま居合わせた浜の漁師さんの PTA 役員が、すぐにもっと高いところに逃げるように言って避難させ難を逃れた。

○中学校はよく避難訓練をしていた。とっさの判断で避難場所でないところへ逃げ、2度、3 度避難場所を変えて全員助かった。

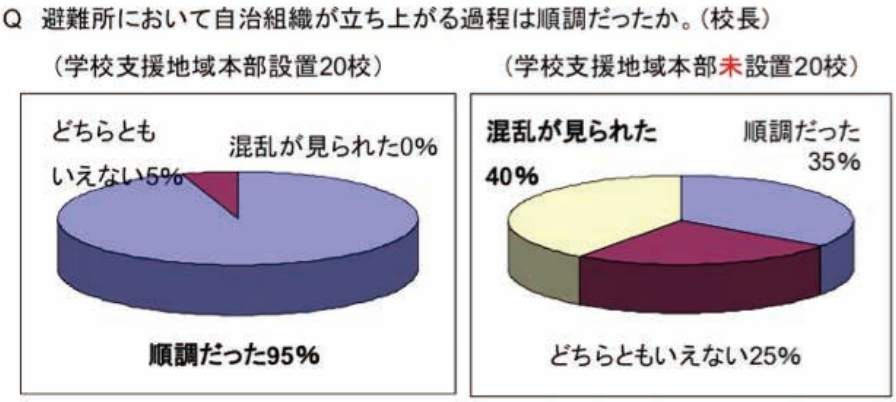
２．避難所としての学校活用

　公立学校は地域の指定避難場所となっていることが多い。東日本大震災では、３月 17 日をピークに 600 校以上が避難所として活用された。事前に地域と連携した訓練や申し合わせ、他の被災地からの教訓を踏まえた対応をした学校では、比較的円滑に避難所運営が行われた事例が多い。

事例１）：地域の人々は体育館にて避難所運営、教員は校舎にて学校再開準備

仙台市のある住宅街では、震災以前から連合町内会を中心に毎年、小学校と本格的な地域防災訓練を実施していた。震災当日は、それまでの訓練が奏功し、他の地区住民や帰宅困難者など想定外の避難者も押し寄せたものの、地域の人たちが中心になって体育館にて避難所を立ち上げ、多数の避難者を受け入れに尽力した。その結果、学校の教員は子どもの対応にあたりながら校舎にて学校再開に向けた準備に注力できたという。

国が 2008 年度から実施してきた保護者や地域の住民、専門家などがボランティアとして学校を支える「学校支援地域本部」事業による従前からの地域と学校との顔の見える関係が避難所運営に役立った。宮城県内の小中学校の校長 40 名に対して文部科学省が行った聞き取り調査では、「避難所において自治組織が立ち上がる過程は順調だったか」という質問に対し、「学校支援地域本部」が設置されていた学校（20 校）のうち 95%が「順調だった」と答え、「混乱が見られた」との回答がなかった。他方、同本部が設置されていなかった学校（20 校）では、「順調だった」が 35%で、「混乱が見られた」が 40%だった（以下の図参照）。

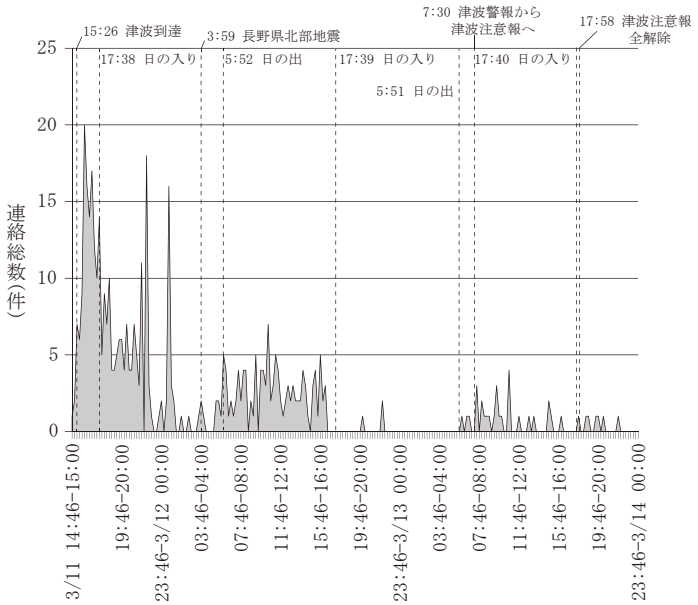


【図 3-1　文部科学省学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議（第 8 回）配付資料】

事例２）：仙台市の市立学校における移動系防災無線の活用

災害発生直後は通信が輻輳し、固定・携帯電話が使えず、各避難所からの情報が入手できない自治体が多かった。仙台市では、防災行政無線のデジタル化・周波数移行にともなって震災直前の 2011 年 1 月ごろまでに、全ての市立学校に移動系無線が配備された。これが幸いし、各学校から教育委員会や災害対策本部に、被災状況や避難者数など次々と重要な情報が寄せられた。以下のグラフに、各学校から教育委員会に対しての無線連絡の記録をもとに、着信した用件数の推移を示した。一般電話が使用できない中、ほぼ唯一の連絡手段として機能した。

移動系無線の有効性が明らかになったことから同市では、震災経験を踏まえ、通話可能時間の拡大や、チャンネルの増設、通話試験の実施、通常業務での無線の活用推進、無線機に接続できるガスボンベ式発電機の設置、車のシガーソケットから無線機に接続できる電源ケーブルの配付などの改善も実施しているという。



【図 3-2　地震発生後無線を通じて仙台市教育局に入電した用件数 Oda and Shoji(2016) [1] をもとに作成】

3．学校の受援力

東日本大震災では、民間の NPO や社団法人など、様々な組織が学校を支援した。震災以前の農村部の学校では、必ずしも民間の外部組織と連携した活動が活発だったわけではない。そのため、外部の団体からの支援をどの程度、どのように受け入れるべきかの判断は学校によってわかれた。校長らが、自身が有する他地域との人脈を生かして支援を依頼したり、インターネット上で物資受け入れを呼びかけた学校もある。

ある中学校長（当時）は、消防車や自衛隊のトラックの搬入にあたり、渡り廊下や屋根の高さを何度もたずねられたが、それらを事前に把握していなかったので、回答に窮したという。また、学校が受けた支援物資を、避難所で生活する人たちだけでなく、在宅被災した人たちにまで配布すべきかの決断に迫られた例がある。他方、学校に避難した中高生が物資の搬入・配布、小さな子どもの遊び相手などとして避難所運営に貢献した例も多くある。

災害時に、様々な知識や経験、技能をもっているそこに居合わせた人々（医療、看護・福祉従事者や技術者、外国語が堪能な人）や、やって来る個人・組織と円滑に意思疎通をして、それらのリソースを最大限有効に活用できるよう、避難所運営の主体は、平時から公的機関、民間機関、居合わせた個人などからどのような支援を受けるべきか、また受けることができるか考えておく必要がある。

4．災害時学校支援（外部との連携）

震災発生後まもなく、災害時応援協定を結んでいる都道府県・自治体から被災自治体に様々な分野で応援職員が派遣された。教育分野においても、多数の教員が派遣された。

阪神・淡路大震災を契機に 2000 年４月に兵庫県教育委員会が被災した学校を教職員が支援する組織である震災・学校支援チーム（EARTH :Emergency And Rescue Team by School Staff in

Hyogo）を設立した。EARTH 員は、日頃から被災した学校におけるこれらの対応について訓練を受けており、2011 年 3 月 15 日に第一次隊を宮城県に派遣し、避難所運営や児童・生徒の心のケアに関する具体的助言を行い、学校被災の経験のない現地教職員にとって極めて有効な相談相手であり支援者となった。

【図 3-3　現地教職員と EARTH 員との震災対応グループワーク】兵庫県教育委員会提供

　このような専門チームの円滑な受け入れによって、教員は次節に述べる学校の再開に専念し、教育活動の中断を最小限に止めるための工夫が必要である。学校再開支援に関する EARTH の豊富な知見の蓄積をまとめた資料がウェブ上で公開されているので、各教育行政機関は、それらの内容も参考にしながら、管理下の学校の災害発生時の対応について検討しておくとよいだろう。

第 1 節　まとめ

　災害発生時、学校の多くが避難所として重要な役割を果たす。大規模な災害が発生すると、交通や通信の寸断が予想され、東日本大震災で実際にそうだったように、本来避難所の運営を担うべき行政職員が辿り着くまでの間、教職員がその運営に関わることになる。他方で、次節に述べる通り、教職員としての本来業務である中断した学校の早期再開にかかる様々な調整を要することから、避難所の開設・運営による教職員の負担をできるだけ軽減する必要がある。そのためには、行政部局との非常時の連絡手段を確保するとともに、日頃から地域と学校の連携を密にして、自主防災組織や地元の関係者が主たる避難所運営主体になることを申し合わせ、同時に EARTH 員などの避難所運営・学校再開等の専門的知識を持った教員支援チームをはじめ、NGO・NPO、子どもにかかる国際機関などからの支援を積極的に受け入れる体制や心構えをもっておくことが肝要である。

第２節：学校の再開と復興

被災による学校の中断は、子どもの学習に直接的な影響を及ぼすことから、義務教育を中心に特に配慮を要する。そのため、上述の通り被災校の教職員は、一方で避難所の開設・運営に協力しつつも、他方で学校再開に向け、校舎の修復等のハード面と、学習環境や教職員の職場環境の確保などのソフト面で様々な調整を行う必要がある。なお、2015 年の第３回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組」においても、災害により教育サービスが中断しないよう、学校施設の防災対策を 2030 年までに達成すべき７つの大きな目標の一つとして掲げている。

１．学校の再開

文教施設が地震で被災した場合、その後の建物の倒壊や落下物による二次災害から児童生徒や避難住民の安全確保のため、早急に被害状況を調査して、建物の当面の使用の可否について「応急危険度判定」を実施する必要がある。文部科学省は、阪神・淡路大震災の被災地において実施した調査の経験を踏まえ、「被災文教施設応急危険度判定に係る技術的支援実施要領」を定めていた。東日本大震災においても職員等を派遣して、被災文教施設の応急危険度判定に関する技術的支援を実施した[2)]。

仙台市 津波被災校担当チームの配置（発災２日後）
- ■ 仮職員室を近隣施設に配置
- ■ 児童生徒の安否確認
- ■ 職員の移動手段の確保
- ■ 情報の集約
- ■ 表簿等、重要書類の回収
- ■ 卒業式・入学式等の会場確保、準備
- ■ 学校備品、学用品の手配
  （災害救助法に基づく支援、国内外からの支援、PTA 協議会による支援）
- ■ スクールバス運行ルートの作成

【図 3-4　仙台市教育委員会が行った津波被災校担当チームの実施した業務】

仙台市教育委員会では、震災直後の３月 15 日に臨時合同校長会を開催し、学校再開に向けて全ての市立学校の協力体制を確認するとともに、同月 24 日の合同校長会において、震災１ヶ月後を目途に、復旧整備の整った学校から順次、新年度の学校をスタートさせる指示をして、明確に学校再開の目標日を決定しておいた。３月 23 日には、応急危険度判定調査が完了し、学校施設の使用可否等が迅速に明らかになった。校舎が使えなくなった小中あわせて 16 校は、体育館や武道館、近隣の学校施設を利用した。

同市では ４月の定期異動を前に、異動が内定していた教職員について本人及び学校長が求めた場合は留任としたほか、被災校から市内他校への異動者について、異動元の学校長が求めた場合は同校と異動先校と兼務させたり、市外（仙台市は政令指定都市）被災地から転入した教員については、期間を限定して併任発令して元の被災校の復旧にあたらせた。宮城、岩手、福島の県教委ではそれぞれ異動の取り扱いが異なった。教育行政機関においては、各被災自治体や校長会が作成した記録集[3)]などを参考に、それぞれの現場の教訓や課題に着目し、災害発生

時の教職員人事異動の取り扱いについて事前に複数の状況や対応例を検討しておくと良いだろう。

２．仮設住宅等で生活し通学する子どもの支援

東日本大震災以降、沿岸部の被災地では学校の校庭などの広い土地には多くの仮設住宅が建てられた。すぐ目の前に建つ小学校、中学校に通う子どもたちは、通学でほとんど歩かず、校庭も使えないため運動不足となり肥満や体力低下などの問題が報告されている。

他方、学校の再編や統廃合が進むなか、統合された遠方の学校に、仮設住宅等から通学する子どもたちもいる。多くの地域では復旧工事にあたるトラック等の大型車両が行き来し、徒歩通学が危険でもあることから、スクールバスやタクシーによる通学が行われた。

被災した子どもに対する学習環境の確保のため、大学や NPO が様々な支援活動を展開したほか、教職員に対する心のケアも行われた。

事例１）学びサポート

岩手県陸前高田市では、仮設住宅等で狭小な居住環境による学習場所を失った子どもたちに、夜間学校施設を開放し、学びのサポートを行う「沿岸学びの部屋」プロジェクトが行われている。地元の元教員や塾講師などで構成される学習支援相談員がサポートしていて、この取組みは県内の他市にも広がっている。また大槌町でも、「大槌臨学舎」が町の公民館やお寺・神社などで、中高生に対する学習サポートや心のケアを行っている。

事例２）教員養成大学が連携した学習支援

地元の教員養成大学である宮城教育大学は、大学生ボランティアの派遣拠点（教育復興支援センター、「大学等における地域復興のためのセンター的機能整備事業」）を設置して、全国の教員養成大学の学生を受け入れながら、被災学校に学習支援や教員補助等の支援学生を派遣している。また運動会などの課外活動の実施補助にも大学生が活躍している。比較的年齢の近い若者による定期的な子どもたちとの交流により子どもの心のケアにも繋がったという評価がある。

避難所運営や学校再開に尽力した教員の多くもまた被災者だった。親族が行方不明になっていることも知らないまま、受け持ちの児童・生徒の安否確認を行った教員もいる。こうしたなか次第に心の不調を感じる教員が目立ち、休職や早期退職する者もでた。陸前高田市では、教員に対する心のケアを行うためのカウンセラーを１名配置し、各学校を巡回する措置を行った。

また、宮城県内では校長経験者らが取材・編集者

【図 3-5　全国の教員養成大学が連携した被災地学習支援】

となって、被災地の教員の奮闘の様子や苦悩を教師の視点から共有し、元気づける情報誌『ちょっとたいむ』を刊行した。これは 2014 年度から 2016 年度までに計 10 号刊行し、県内全ての公立小中高等学校や各教育事務所、各市町村教育委員会等に配付され、必ずしも共有されていない教育復興に尽力する教職員同士の活動や想いを知る媒体となっている。2016 年には、熊本地震被災地の教育委員会からの要請に基づき、本情報誌を寄贈した。

「生活復興地域会議」より

○先生方自身も被災者であり、半分ぐらいが自分の家が流されていて学校で寝泊まりした。先生自ら心の問題を抱えるようになり、ケアが必要となった。

○災害による「二次被害」のような学力低下を防ぐために夜間に学校を開放する「学びの部屋」事業を行なって他の地域にも波及した。

【図 3-6　“先生たちの明日を支える情報誌”『ちょっとたいむ』】
発行：宮城教育大学「ちょっとたいむ」編集委員会

事例３）あおいペットクラブ

東松島市では、防災集団移転団地に「あおいペットクラブ」を発足し、地域の見守りをするペット散歩を行なっている。警察署の警ら隊がパトロールをする際に、子どもたちも加わって、交流する活動を行なっている。

事例４）NPO 法人にじいろクレヨン

石巻市・仙台市・東松島市において、子どもの居場所づくり・遊び場づくりの活動を行っている。大きな公園があるにもかかわらず使われていない状況をどうにかしようと活動をスタートし、最初はゴミ拾いから始め、徐々にコミュニケーションを図っていった。毎週水曜日に取組みを開始し、月一回は日曜日も実施して、木曜日には石巻専修大学の学生による学習支援も行われている。

そのほか、国は被災した自治体等に対して、「被災者支援総合交付金」を交付し、子どもに対する支援として、「被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業」（厚生労働省）、「福島県の子供たちを対象とする自然体験・交流活動支援事業」（文部科学省）、「仮設住宅の再編等にかかる子供の学習支援によるコミュニティ復興支援事業」（文部科学省）等を通じて、被災地における各種子ども支援プロジェクトを実施している。

3．避難にともなう生徒の転校と就学機会の確保

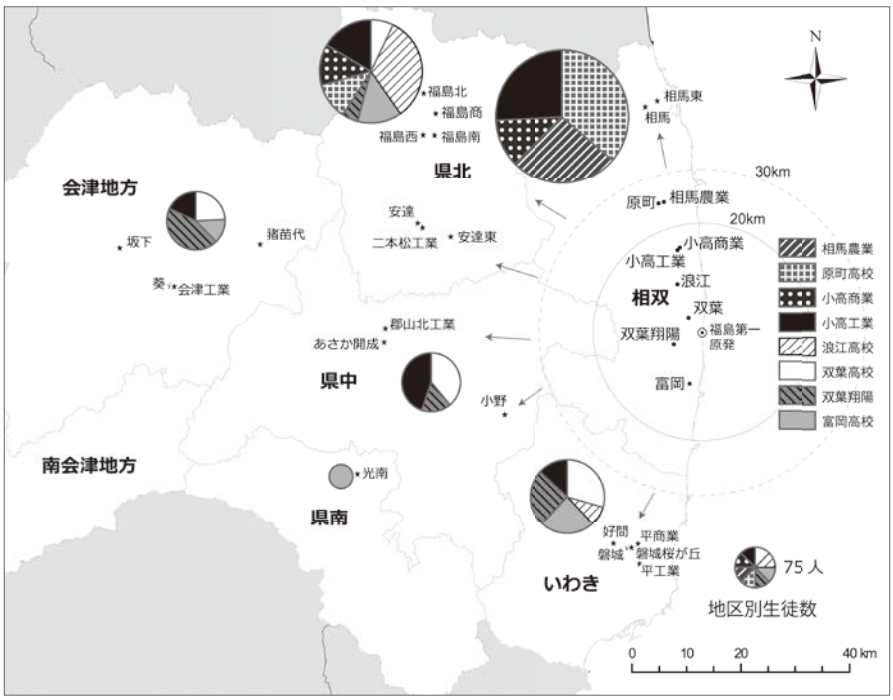
震災によって避難を余儀なくされた世帯の子どもの就学について、文部科学省は「被災地域の児童生徒等の就学機会の確保等」に関する通知（2011 年 3 月 14 日）を発出し、被災した子どもの受入れを希望された公立学校に対して可能な限り弾力的かつ速やかに受け入れるよう、各教育委員会に要請し、受け入れにかかる Q & A 集も作成した。

こうして震災により住所変更などにより転入学した幼児・児童・生徒は、2011 年 5 月 1 日時点で 2 万 515 人、また、「区域外就学」などにより、住所地以外の市町村が設置する小・中学校等に就学した児童・生徒は、同日時点で 1 万 884 人だった。

事例 1）福島県立高校のサテライト校

原子力発電所事故にともない、福島県教育委員会は、2011 年 4 月 5 日に「相双地区県立高校生徒の学習機会の確保」に関する文書を発出し、県内 5 地区ごとに、1 地区に 1 学年 10 名以上の希望する生徒がいる場合、その地区に「サテライト校」を開設する対応をとった。一つの高校の生徒らが他地区に分散し、部活動の練習で困難を経験した。また商業、農業、工業などの職業系高校では、実験や実習の施設にも制約があった。また、専門教科によって教員らが各地区のサテライト校を日替わりで行き来するなどの負担もあった。

しかし、県内での移住による転校を選択するよりも、親と同じ高校を卒業したいと願う子どもの思いなどを実現した方式として役割を果たし、災害時に同一県内で広域避難を余儀なくされた際の、入学試験を伴う高校教育の継続の一方式として教訓となった。



【図 3-7　サテライト高校と協力校が所在する地区別生徒数（2011 年度）】出典：小田（2013）[4]

事例 2）転入・転出

義務教育学校の転入・転出事務は各学校と市町村教育委員会が実施主体となる。東日本

大震災を受け、県教育委員会や基礎自治体の教育委員会は、通常の手続きを簡略化し、ルールの弾力的な運用をして構わないとする通知を発出した。石巻市の門脇小学校では、避難所や身寄り先に移動している家庭の児童の安否と所在の確認のため、電話も通じないなか、避難所に貼り紙をしたり、一軒一軒尋ね歩くなどの確認作業に困難を極めたという。学校自体が津波と火災で被災し、出席簿や評価資料が流出または焼失したものの、耐火金庫に保管された指導要録（学籍に関する記録と指導に関する記録）は難を逃れた。しかし扉側が下の状態で転倒していたため業者が引き起こして中身を取り出すまで３週間ほどかかったという。指導要録に関し、出欠欄・評定欄には、「震災により記録なし」と記述し、所見欄はできる限りの記述をした。指導要録の写し等の転出書類作成に際しても、他校等へ異動した教員の所見記入・押印等の依頼が必要で時間を要した。混乱のなか転出日の確定のため、転出先との連絡調整も必要だった（佐々木隆哉校長の手記より：宮城県小学校長会・仙台市小学校長会、2013）[3)]。

４．学校の統廃合・学区の再編

人口減少、少子化にともなって、我が国の多くの地域では、学校・学区の統廃合などの再編が進んでいる。東日本大震災の被災地においても、震災以前からこの現象が進んでいたなか、震災後の避難、移住などにより地域の人口構成が変化し、過去数年間でいくつもの学校の廃止や統合が進められている。例えば岩手県陸前高田市では、震災前に 18 校あった小・中学校が、2017 年度には 11 校に統合された。

災害発生後は、仮設住宅の設置や親の仕事先などにより流動性が高い状況のなか、通学が必要な子どもの数を地区別で正確に把握することは難しい。また、親は学校や学習塾、習い事教室の場所などを踏まえて生活拠点を考慮することから、仮設住宅の設置場所、学校の場所（仮設校舎等含む）などを、住宅・まちづくり部局と教育委員会が早い段階から連携して、地域の空間配置や移動なども踏まえたロードマップを検討することが重要である。

また、再編・統合後の学校には、異なる地区出身の子どもたちが学ぶことになるため、カリキュラムや学習の進度、人間関係等に特段の配慮を要する。

「生活復興地域会議」より

○学校のない地域に人口は戻ってこない。いつのまにか教育委員会が勝手に廃校を決めてしまった感がある。一方、少子化が進む中「再建すればよい」「作ればよい」というわけにもいかないのは理解できるが。

○仮設住宅に入居したことで従前の学校への通学が困難で転校を余儀なくされたが、本当は従前の友達がいる学校に通わせたかった。

第２節　まとめ

東日本大震災では、被災地域が複数県にまたがり、原発事故という災害の複合性、特殊性もあり、学校の再開、被災・避難した児童・生徒の就学機会の確保など関しては、各々の状況に即した対応が求められた。国が「弾力的」なルールの運用を認め促し、各学校・教育委員会は、学区等の状況を踏まえて対応した。こうした経験を踏まえて、現在被災県において「学校再開マニュアル」の策定が進んでいるという。各地方自治体の担当者は、こうしたマニュアルや平時から支援・受援などの経験をまとめた記録集に目を通し、自らの勤務先の状況や所掌に照らして、どのような事前の備えや発災時の対応が必要か想像し、教訓を導き出しておく必要がある。また、中長期的なく教育の復興に向けては、教員養成系の大学の学生ボランティアや専門的知見、NPO やなどのリソースを有効に活用し、生活再編を余儀なくされた親子の支援、そして被災地の教員に対するケアなどを講じる必要がある。

第３節：震災の伝承と防災教育・地域防災

2017 年度には、東日本大震災後に生まれた子どもが就学期を迎えた。小学校低学年でも、すでに震災の記憶が薄れているといい、時間が経過するなか、震災を経験してない世代の子どもに対する、震災の記憶と教訓の伝承が課題となっている。

この間、震災に関する様々な経験や教訓を取りまとめた記録集やアーカイブが蓄積されている。また、ハード面でも震災の記憶を伝承する遺構や記念碑、復興祈念公園などの整備が進みつつある。学校教育のカリキュラムや課外活動、地域との活動において、これらの記録と、以下に詳述する震災遺構等をいかに活用し、震災経験・教訓の継承と、効果的な防災・減災に対する啓発につなげていけるかが、今後の課題となる。

１．震災遺構の保存と語り部

ここでは、宮城県内におけり震災遺構の現状[5)]について述べる。表１に宮城県において、2017 年８月現在で存在している震災遺構を示す。なお、ここでは震災遺構は建物構造物に限定しており、自動車や船などのリムーバルな遺物は掲載の対象外にしていることに留意されたい。表３- １には、宮城県の沿岸市町別に、「行政として保存する被災建物」「ほか 2017 年８月現在で現存している主な被災建物」の２列に分け示している。前者は、主に市町行政が所有者となって、保存・管理することを決定したり、すでに公開がなされている震災遺構である。後者は、市町として保存・管理はなされず、民間所有者にその後が委ねられたり、復興事業にともなって解体・移転を迫られているものである。１）県北に多く、県南に少ない、２）公共施設や学校施設が多いが（民間施設）は少ないなどの特徴がある。

【表 3-1　宮城県における震災遺構の現状（2017 年 8 月現在）】

	行政として保存する被災建物	ほか2017年8月現在で 現存している主な被災建物
気仙沼市	旧気仙沼向洋高等学校	
南三陸町	南三陸町防災対策庁舎	高野会館
石巻市	大川小学校旧校舎	
	旧門脇小学校校舎	
女川町	旧女川交番	
東松島市	○旧野蒜駅プラットフォーム	
仙台市	○荒浜小学校	
名取市		「佐々直」旧本店工場
		鈴木邸
岩沼市	（○千年希望の丘　※住宅跡）	
山元町	旧中浜小学校	

○：　2017年8月現在公開中

出典：佐藤（2017）[5)]

【図 3-8　陸前高田市立気仙中学校旧校舎】

東日本大震災を教訓に、伝承活動を行う個人、団体と官学の広域連携組織「3.11 メモリアルネットワーク」が 2017 年 12 月 4 日に発足した。これは、東日本大震災の伝承や防災・減災活動に向けて、連携と調整、企画と評価、人材の育成を事業の柱にして、行政や各種団体とタイアップして、震災伝承拠点を結ぶ県内外のネットワーク形成を目指すものである。2018 年 1 月現在で、個人会員 181 名、登録団体 38 となっている。石巻ビジターズ産業ネットワーク・震災伝承部会が母体となっているが、3.11 メモリアルネットワークの発足を契機として、東北をはじめとして全国各地からメンバー・団体を構成する広域の連携組織となっている。東日本大震災の被災地には、数多くの語り部、被災地ガイド、展示施設などが存在する[6)]。その一方で、東日本大震災の発生以降、震災学習を目的とした来訪者が 2012 年・2013 年をピークに徐々に減少している[7)]。今後、広域の連携によって、各個人・団体の得意分野を結集することで、効果的に継続的に伝承活動がなされることが期待される。

【図 3-9　3. 11 メモリアルネットワーク 第 2 回全体会の様子（2018 年 1 月 19 日、石巻市内）】

2．防災教育・学校防災管理の展開

被災 3 県の各教育委員会および政令指定都市である仙台市では、震災後まもなく、学校における防災教育の充実を教育政策の柱として、様々な取組みを展開した。特に、東日本大震災の経験を盛り込んだ防災教育副読本をそれぞれ刊行した。福島県では、自然災害にくわえ、放射線教育に関する内容も盛り込み、2017 年 3 月には指導資料（活用版）を刊行している。総合的な学習の時間をはじめ、授業外に「防災タイム」などを設けて学習時間を確保するなどその実施方法は様々である。

他方、震災発生直後は、子どもの心のケアの一環として、沿岸部の地域では地震・津波に関する教育の実施のタイミングや方法について慎重だった地域が多いという。震災以前は、課外

【図 3-10　小学校高学年用副読本（岩手県）・園児向け副読本（宮城県）・放射線教育・防災教育指導資料（福島県）】

学習で海に出向いた学校が多かったが、こうした配慮や保護者からの要望で、沿岸部に出向くことを自粛した学校も多く、ハザードを学ぶ自然学習や防災学習の実施方法やタイミング、判断の基準等について検討する必要がある。

3．防災を担当する教員の配置制度

宮城県では、震災 1 年後の 2012 年度から、政令指定都市の仙台市を含む県内の全ての公立学校に、学校での防災教育推進、防災体制強化を中心的に担う「防災主任」が配置された。また、地域の拠点となる小中学校に、「防災担当主幹教諭」を配置し、防災主任への支援、自治体防災担当部局との連絡調整を行なっている。さらに 2017 年度から宮城県は、交通安全と生活安全を含む学校安全の 3 領域、いじめ・不登校対策の役割を追加した「安全担当主幹教諭」を配置している。

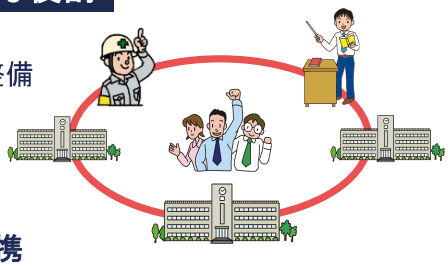
これらの教員は、学校の管理職とともに学校防災・防災教育の充実でリーダーシップを発揮することが期待されている。そのため、防災主任向けの防災に関する研修機会の充実や、大学教員養成課程の段階から、防災に関する知識、資質、能力を高める体制づくりが求められている。

防災主任の主な役割

【校 内】	【校 外】
・防災教育計画の立案・実践 ・防災訓練等の企画・実施 ・校内研修の企画 ・防災マニュアルの作成・見直し ・災害応急対応（中心） ・避難所運営への支援	・防災担当部局との連絡調整 ・地域合同訓練、避難所運営訓練の実施等 ・学校間との情報交換、実践交流 ・地域関係機関（町内会、企業、施設等）との連絡調整・連携推進

安全担当主幹教諭の主な役割

① 拠点校としての役割
- 学校と地域の連携体制整備
- 防災主任の支援
- 相談や情報提供
- 教員研修への協力



② 地域・関係機関との連携
- 関係団体、防災担当部局等の連絡調整

※上記を三領域【災害安全、交通安全、生活安全】に拡大

③ いじめ・不登校・心のケアに係る地域連携に関する業務
- 地域内担当者連絡会議等の開催
- 関係機関（保健福祉、警察等）との連携体制の構築

【図 3-11　宮城県教育庁スポーツ健康課提供資料より】

4．学校と地域との連携

（1）災害を受けて変容した地域コミュニティ

心的外傷後ストレス障害（PTSD）は、新聞やテレビなどでも聞かれるような一般的な言葉となった。一方で PTG（Post Traumatic Growth）は、PTSD に比べると一般的な言葉となっていない。PTG は、「危機的な出来事や困難な経験と精神的なもがき・闘いの結果生じる ポジティブな心理的変容の体験」と定義され、災害などを経験して、心理的に成長することを指摘した概念である[8)]。災害は、できることならば避けたいものであることから、そのネガティブな面が強調される。しかし、その教訓を伝えるという観点からは、いかに影響を最小化したのかといった点に加え、成長の機会ともなり得たというポジティブな面も伝えていくことも重要である。 東日本大震災の被災地においても、被災したことで以前にはなかった地域のつながりができたり、地域の住民による新たな取組みが生まれたりしている。災害の学びは、こうした「人々の変化」という俯瞰的な視点から捉えることも重要である。換言すれば、被災した人々による災害を乗り越えるための工夫は、学びの成果そのものである。

（2）災害を受けて強化された学校と地域の連携・協働

上述の通り、東日本大震災では、学校が平時から地域と連携し、地域の人々や専門家などと顔の見える関係を構築していた地域ほど、避難所の体制づくりや運営が効率良く行えた。こうしたことを踏まえて、各地で学校と地域が連携しての様々な防災教育・啓発活動が展開しつつある。

事例１）中学生が主導する住民参加型の地域防災訓練

仙台市立郡山中学校では、「防災教育チャレンジプラン」（実行委員会主催、内閣府ほか後援）実践校として「中学生が主導する住民参加型の地域防災訓練」を実施し、地域の防災力と防災・減災の意識を高めながら地域と協働する教育を実践するようになった。災害発生時に、生徒らが果たし得る役割を、生徒自身や地域の人たちが認識を高めていく取組みである。また、持続可能な開発のための教育（ESD）を展開・推進する学校「ユネスコスクール」の認定を受け、地域社会との繋がりを強化しつつグローバルな側面から地球規模課題として災害について学習する体制構築を進めている。

「生活復興地域会議」より

○総合的な学習の時間や特別活動の枠を用いて防災教育を行っている。震災後は、学校に子どもがいない時間帯に災害が発生したことなど、従来とは異なる状況を設定して学校が家庭を巻き込んでの訓練を行っている。参観日には、親子防災教室を開くなどしている。

【図 3-12　仮設トイレの設営（左）や住民に対する備蓄物資の説明を行う郡山中学校の生徒】

5．地域防災の再構築

（１）拠点施設と地域防災

東日本大震災の避難生活は困難を極めた。市町村役場は行政による災害対応の拠点であり、学校などは被災者による避難生活の拠点である。東日本大震災では、初動期、応急期を乗り切るために不可欠な、これらの拠点施設が多数被災し、被災者を支える社会的機能が著しく低下した。

津波で庁舎が被災した南三陸町など多くの市町で、以前よりも津波に対して安全な高所に新庁舎が整備されている。陸前高田市でも、現在 T.P. ＋ 12.0m の建設予定地を 5.0m 嵩上げした地盤の上に新庁舎を整備する計画になっている。しかし、東日本大震災の津波で、同地にあった小学校の１階部分が浸水したこともあり、安全であるかどうかという観点ではなく、市民として安心できるかどうかという観点から不安の声が上がっている。

地域防災は、「安全」はもちろんのこと、住民が「安心」を享受できるものでなければならない。巨大津波災害によって甚大な被害を受けて間もない東北では、特にその点が重視される。

（2）地域コミュニティと地域防災

東日本大震災では、地域コミュニティの維持が困難であった。震災前のコミュニティは避難所でバラバラになり、避難所で新たにできた人間関係は仮設住宅でバラバラになり、仮設住宅で新たにできた人間関係も恒久住宅でバラバラになった。

今後、地域づくりが本格化するなかで、地域復興に寄与しているという住民自身の実感が、復興感を高めるために不可欠である。しかし、たとえば、住民同士が偶然顔をあわせる場の創出が今後の生活復興の鍵であり、また地域防災の再興の鍵でもあるにも関わらず、災害で失われた、住民同士の前向きな話し合いが生まれる環境（場や機会）はまだまだ十分に復旧していない。

「生活復興地域会議」より

○自分たちの地域は安全だと認識している住民が増えている。災害公営住宅の集合住宅タイプの建物には、屋上に避難するための外階段が整備された。地域では、近隣から避難してきた人々をどう受け入れるか、ということが話し合われ、そのための訓練まで実施されている。

○「多様な意見を拾い、まちづくりに反映させること」が常に意識されている。自分たちの希望が一つ一つ形になり、自分たちのアイデアが役に立ったという実感が得られる。さらに、皆で取り組んだまちづくりが熊本地震の被災地などに成功事例として紹介する活動も行なっており、支援される立場から支援をする立場になってきている。

6．復興・防災人材育成ー新規に設置された学校・コースへの期待

震災後に被災地では、災害の記憶、教訓の伝承と、それを踏まえた次世代防災人材の育成が様々な形で行われている。こうしたなか東日本大震災被災地においても、地域の復興　に貢献し、専門的に災害等の課題に学ぶ高等学校の専門コース等が設置された。

事例１）多賀城高校災害科学科

宮城県には、多賀城高校（多賀城市）に 2016 年度から災害科学科を設置した。阪神淡路大震災後、兵庫県が舞子高校（神戸市）に環境防災科を設置して以来、防災を扱うコースは２例目である。このコースは、多賀城市における都市型津波被災の経験を踏まえ、東日本大震災の教訓を次世代に伝え、地域の防災を担う人材育成を目的に、理系を中心に、災害に関係する専門科目を設け、連携する大学・研究機関、公的機関などと様々な教育プロジェクトを実施している。また、同校の生徒たちが災害公営住宅に訪ねて、居住者の困りごとを聞く支援活動などにも取り組んでいる。

そのほかにも宮城県では、東松島市では津波被災などによる人口減少に伴って生徒数が見込めない二つの学校を統合して鳴瀬未来中学校が開校し、新校舎で学校がスタートするなど、新しい学び舎で異なるコミュニティ出身の子どもらが学び、そうした学校が防災集団移転先のコミュニティの復興のシンボルともなりつつある。

福島県では原発事故後の困難な状況を乗り越え、復興を実現する鍵は人材育成にあるとする「双葉郡教育復興ビジョン」に基づき、2015 年度より広野町に県立ふたば未来学園高校が新設され、スーパーグローバルハイスクールの指定を受けたり、双葉郡の中学校と連

【図 3-13　多賀城高校の生徒による「津波波高表示」プロジェクト】

【図 3-14　津波の跡を高校生が調査し、住民や関係機関に説明して了承を得た上で市内に設置】

携した「ふるさと創造学」を開講するなど特色ある教育プログラムを提供している。

同校では、東京の NPO「カタリバ」と連携した「ふたばコラボ・スクール」を設置し、常駐する職員やインターン学生などが生徒の学校生活を支援している。

2018 年度には、浪江東中学校の校舎・体育館・調理場・グラウンドなどを整備した、なみえ創成小学校・なみえ創成中学校が開校する。同校では、児童・生徒の放射線などの外部リスクに対する不安に対して、子どもが安心・安全に学べる学校づくりを確かなものとする体制を整備するという。

第 3 節　まとめ

東日本大震災の被災地では、次世代や他地域で同じ被害を繰り返さぬよう、学校防災・市民啓発を通じて、防災・減災に関する学びの量と質が向上している。震災から 7 年が経過し、被災を経験していない子どもが就学期を迎えるなか、未災世代に対する教育が課題となっている。震災の経験と教訓が盛り込まれた防災副読本が刊行され、授業や課外活動で活用されているほか、年間を通じた防災教育の実践をマネジメントする担当教諭制度も発足した。学校と地域が連携した防災訓練が各地で普及し、コミュニティ内部の構成や外部との関係性にも変容がみられる。震災遺構の保存や伝承拠点のネットワークが発足するとともに、特色ある中学校や高校のプログラムも新設され、地域の未来を担う次世代の育成も本格化している。震災の教訓を伝承し、防災マインドを持った市民が増え、子どもやお年寄りが安心して生活できる地域づくりのモデルとして、被災地の未来づくりから多くのことを学ぶ必要があろう。

（小田隆史・佐藤翔輔・城下英行・奥村与志弘）

参考文献

1）Oda, Takashi and G. Shoji（2016）:Post-Disaster Emergency Communication for School Evacuation Shelters: A Spatial Analysis of the Sendai Municipal Disaster Prevention Radio System, Poster Presentation（No.60）,UNISDR Science and Technology Conference on the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030,Geneva, Switzerland.

2）平成 24 年度 文部科学白書 第 12 章
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201301/detail/1339628.htm

3）宮城県小学校長会・仙台市小学校長会（2013）:『3.11 からの復興―絆そして未来へー東日本大震災 2 年間の記録』、宮城県小学校長会・仙台市小学校長会 .

4）小田隆史 (2013)：3.11 複合災害における避難の地理空間ー「フィールド」体験と実践の記録からー、「史林」、Vol.96- 1 、pp.167-207.

5）佐藤翔輔（2017）：東日本大震災 震災遺構の今、震災学、Vol. 11、東北学院大学 / 荒蝦夷、pp. 146-161.

6）佐藤翔輔（2015）:「災害を伝える」活動の最新動向ー「災害かたりつぎ研究塾」の合宿活動をもとにしてー、口承文芸研究、No. 38、pp.42-51.

7）浅利満理子、中川政治、佐藤翔輔（2017）：宮城県における震災学習プログラムに関する現状分析ー東日本大震災と津波災害から 6 年間の震災伝承の特徴ー、地域安全学会論文集、No.31、pp.77-85.

8）Tedeschi, R. G., C. L.Park, and L. G. Calhoun（1998）:Posttraumatic growth: Positive transformations in the aftermath of crisis. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Ⅱ

住まい・まちづくり・コミュニティ

第４章：住まい・コミュニティ

この章のねらい
　被災後の住まいの再建とコミュニティの再建は密接な関係にある。住まい方の検討の過程に、住民がより深くかかわり、主体性を持つよう、行政、支援者も含めた、状況に応じた取組みが求められている。

第１節：災害後の住まいとコミュニティの対応

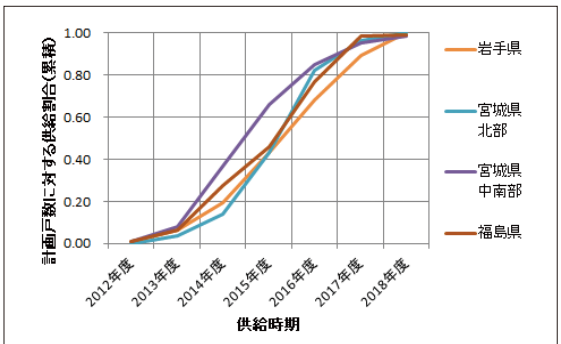
１．東日本大震災と住まい・コミュニティの再生の課題

　建物としての住まいが被災したとき住民は避難を強いられ、自分自身を取り巻いていた環境や周辺との関係性も変わる。もし復興が到達点ではなく、被災や被災に関連して損なったものや変化したものを再び得る、或いは新に作り出すためのプロセスと考えるなら、その過程にどのように住民や地域が関わるかということが重要になってくる。

　本プロジェクトでは、東日本大震災の被災地でも復興のトップランナーと言われてきた自治体でも生活復興地域会議を行った。その自治体では避難生活も既存のコミュニティに配慮し、新たな居住地について行政と住民の間で話し合いが行われ、他の自治体に先駆けて住宅や宅地の供給も行われた。自治体の中心部にコンパクトに集約された住まいでは、物理的な暮らしやすさは向上し、生活の復興を遂げているはずであった。しかし意外にも生活復興地域会議において今後の課題として話されたのは、行政主導で進めてきたが住民の自主性をどのように引き出すか、被災地から支援団体が撤退していく中での市民活動の停滞、仮設住宅から災害公営住宅に移ってからの関係づくりの難しさ、高齢者が外出することの困難さなど、他の多くの被災した地域が抱える課題であった。

２．コミュニティの継続と新たなコミュニティ形成

　東日本大震災の被災地は牡鹿半島を境に大きく地形特性が異なる。牡鹿半島以北にある岩手県、宮城県北部沿岸部における、災害公営住宅及び、防災集団移転・区画整理事業等による宅地供給は、牡鹿半島以南の宮城県中南部、福島県の沿岸自治体と比較して遅い傾向にあった。被災から６年半が過ぎた 2017 年９月末時点でようやく進捗率が、岩手県で災害公営住宅が 84%、宅地が 65%、宮城県で災害公営住宅が 93%、宅地が 86% となっている。



【図 4-1　宅地と災害公営住宅の供給状況】
（復興庁：住まいの復興工程表より作成）

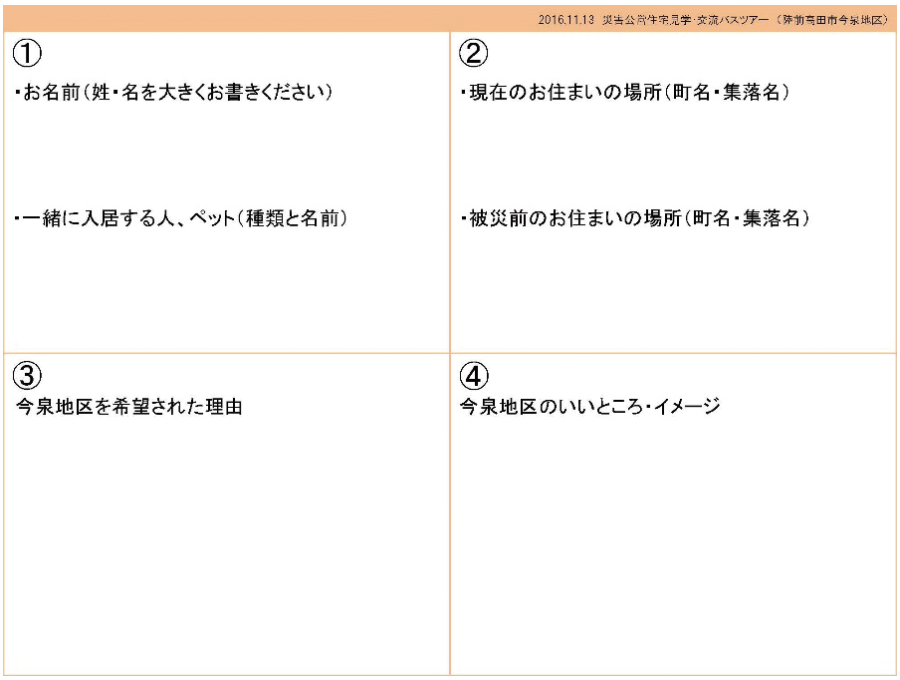
　被災地の南北だけでなく、自治体の中でも市街地と集落部、さらにその間にある旧市街地と、被災前からの地域の状況は異なり、自治体の供給を待てない世帯は自力で宅地や賃貸住宅を確

保し、人口の移動も起きている。日本中の地方が直面しているのは人口の減少だが、被災後の人口流出を押しとどめるのはさらに困難になっている。長い避難生活で元のコミュニティの基盤を保ち、新たに集う住民、或いは新たに移り住む地域の住民とどのように関係性を作っていくのか、被災前からの状況、被災後の生活の違いに対応した、住まいとコミュニティの再建への戦略、住民、行政、支援者の役割が求められている。

3．地域力診断

コミュニティの新たな形成や再建が求められるとき、その構成員がどの程度の意欲や経験を持っているかの把握は、自立したコミュニティ形成の支援において重要である。

岩手大学では、災害公営住宅入居者の顔合わせ会において「４コマ」と呼ぶ自己紹介方法を用いて、地域力診断に役立てている。６～７名の入居者と２名の支援者でグループを作り、自己紹介中の雑談を膨らませる。参加者の交流が目的だが、趣味、やりたいこと、課題、社交性、コミュニティに関する意識等を探るためにも有効で、支援者はこれらを約 10 項目に分けて記録する。約 45 分間の、一時的かつ不正確な情報であることを考慮しつつ、キーパーソン候補を見定めて共有する。例えば、社交的で自然に他人へ話しかける方は、住民集会など多くの入居者が参画すべき、合意形成の場づくりに重要な存在となる。地域について自分ごとのように発言をされる方は、コミュニティ活動の実行力を備えていることが多い。これらの方々は、後に自治会役員等としてコミュニティ活動を中心的に担う場合が多い。また、過去に自治会役員の経験がある方は、その運営等に明るく、大きな力となる。一方で、意欲的な方や経験者のみで自治会やコミュニティ活動を進めると、未経験者が追いつかず、全体に波及しない。情報はあくまで地域力の診断材料にとどめ、多くの住民が参画したコミュニティ形成を進めることが必要である。



【図 4-2　自己紹介方法「４コマ」】

震災前の居住区分【地区】	好きなことやりたいこと	公営住宅に来て、一言	特記事項	キーパーソン適正	備考	実施日	進行/記録	好きなことやりたいことキーワード
○○町	手先を動かす事。 花作り。	広々として歩くことが多い。 日当たりが良い。 花作りに不便。	仮設に入居している時は色々な経験させて貰った。 買い物が便利。 お湯になるのに時間がかかる。 廊下の砂やゴミは各々で片付けている。 物作りが好き。 花作りが趣味。土の植え替えしたいがどこに土を捨てたらよいか？ 公営住宅の耐震と避難場所を知りたい。 ゴミの分別や曜日を守らないで出している人がいる。 集合ポストにいつまでも広報等が入っているお宅があり、ポストの開け方が難しいのではないか？	自治会の必要性を主張	一人暮らし 共有発表時、話し合いで自分の思いついたことを質問していた。 [準備委員なら]とすんなり快諾。 自治会準備委員会 tel.090-○○-○○	20○○/△/△△	◇◇/△△	園芸 物作り
△△町	手芸、縫物これからやりたい事は考え中です。	仮設に居た人達となかなか交流が出来ない事。 早く公営住宅の人達と交流が出来れば良いと思います。	周囲にお茶やお菓子を勧める。 あいづち、うなずき等身振り手振りを交えて話をする。 入居者は高齢者が多いので役を担う人がいないと危惧している。	ゴミ捨て場の掃除をしていた。 自ら同じ階の住民に声を掛けている。 熱意あり	自治会準備委員 tel.080-○○-○○ 隣人からの苦情に対し、自分が引っ越しするのは逃げたみたいになるので受け入れられないと話す。 一方これから隣人の言動がエスカレートするのでは無いかと身の危険を感じている。	20○○/△/△△	◇◇/△△	

【図 4-3　参加者別「４コマ」記録例　（抜粋、一部加工済）】

第１節　まとめ

東日本大震災後の住まいの再建の速さは地域でも差が出ている。一方でいち早く、暮らしやすく住まいが再建されたはずの地域でも、他の自治体と変わらず今後のコミュニティの課題は表れる事例もあった。もともとのコミュニティや行政の市民協働への働きかけ、地域活動の活発度なども、被災前から状況は異なっており、その地域の状況に応じた対応が求められている。コミュニティとなりうる構成員がどの程度意欲や経験を持っているかなど地域力診断を行い、その後のコミュニティ形成にどのように働きかけていくか検討することも有効である。

第２節：住まいづくりのプロセスへの住民の参画

１．既存コミュニティの継続と継承

（１）震災後の地域における合意形成と個別の意思決定

もとから住民同士のつながりが強く一つの基盤を共有している地域だとしても、避難生活の中で集まる場所を設け、顔を合わせる機会を作り、地区の将来を確認することが必要となる。被災前 67 世帯だった釜石市の根浜地区では被災した集落の高台に戸建て災害公営住宅を含めた計 44 区画の移転団地を造成している。

被災前から地区内での共同作業は当たり前だったという根浜地区では避難生活から住民で協力しあい進めてきた。仮設住宅でも地区の住民が同じ仮設住宅団地に入ることを望んだが、それだけの戸数を配置できる土地がないとのことで、市内各地の仮設住宅にバラバラに入居することになった。

このため被災した地区内の高めの場所にある住民の土地を使用して集会所を用意し、そこで月に一度は住民で集まっていた。顔を合わす機会、意思を確認する、地域としての考えをまとめる機会を作っていった。地域の再建計画から完成まで当初の計画より時間はかかったが、つながりを保ち、当初希望者のうち約９割の 38 世帯が一緒に根浜地区に戻った。

「生活復興地域会議」より

○仮設住宅でバラバラになったが、月１回は集まろうと決めた。地域の方と会うのが楽しみ。

○住民で地区の再建方針を早く決めたことによって、みんなで根浜に帰るんだという気持ちはまとまったと思う。

○完成は当初予定より１年半伸びた。もっと早く工事していればもっと戻ったと思う。

○みんなで、集落の氏神様、龍神様を住宅より高い場所に移したい。それを目標にまとまっていきたい。

【図 4-4　根浜地区移転団地内の災害公営住宅】

一方、地区の住宅が再建されてきたが、取り巻く環境は同じではなく、また住民自身も６年という時間が経っている。住民は家に鍵をかけるようになり、地域活動も以前のように活発ではないという。宅地の完成まで時間がかかり、途中で集団移転への参加を取りやめた人もいる。その一方で被災前に地区外で賃貸に住んでいた根浜出身者が、この機会に集団移転に参加して地区に戻ってくるケースもあった。まだ住宅の建設が終わっておらず住民が返ってきたら再度共同作業を通じた地域づくりをしたいと考えている。

（２）住まいとコミュニティの連続性

根浜地区の一部の住民が地区内での再建を断念したように、子供の教育環境、自身や家族の働く場所の移動、高齢者等がいる場合の居住環境の改善のためといったことから、元の地域での住まいの再建を断念することもある。集まる機会を作りつながりを保つことに加え、

住まいの再建までの時間を短くし、環境に連続性を持たせることも重要となる。

木造の仮設住宅をそのまま災害公営住宅として切り替えるという方法は、比較的小規模だが実践されてきている。また借り上げ型仮設住宅をそのまま借り上げ災害公営住宅に切り替える、或いは状況に応じた家賃補助に切り替えるということも考えられる。

住まいと生業の関係が深い地域では働く環境をいち早く取り戻すために、住まいの検討も一緒に行うことも必要である。2016 年熊本地震では運用的に課題もあったが、農家の敷地内にコンテナハウスをレンタルで設置して住まいを確保した場合の補助が行われた。津波の場合は浸水域との取り合いもあり、土地利用計画を含む事前の検討が必要である。

出来るだけ早期に元の環境に近い状態で住まいを再建できるように努める一方で、コミュニティは住まいのみによって形成されるものでもない。根浜地区でも共同作業の再開を目指しているが、一度住まいの場所として地域を離れても、元の地域とつながりを保ち、地域の行事や将来の計画に参画できるような取り組みも必要であろう。また第 5 章第 3 節で述べられている「復興支援員制度」のように、内外の人材を取り込んでいくことも有効と考えられる。

2．住まいづくりを通した新たなコミュニティづくり

（1）暮らしやすさの実現と協働作業

一つの地域だけでなく、多様な地域から住民が集まり、新たな環境を作っていかなければならない場合、新たな住まいだけでなくまちづくりとしての環境構築が求められる。一方で、被災後の住まいや仕事の確保で手いっぱいで、より大きな枠組みであるまちづくりのことまで考えきれない状況もある。そういう意味でも、住まいづくりとして身近なことから新たな住民が考えを合わせ、合意を積み重ねていくことは、物理的な快適性や利便性を向上させるだけでなく、知らない者同士が新たなコミュニティを作り、地域に愛着を持つ上でも有効な手段となっている。

「生活復興地域会議」より

○住民同士がお互いのことを知り合える機会を作らなければならないと感じた。

○特定の地区に偏らないように協議会に旧行政区から必ず役員を出してもらった。

○女性に参加してもらえるようにワークショップの時間帯なども工夫した。

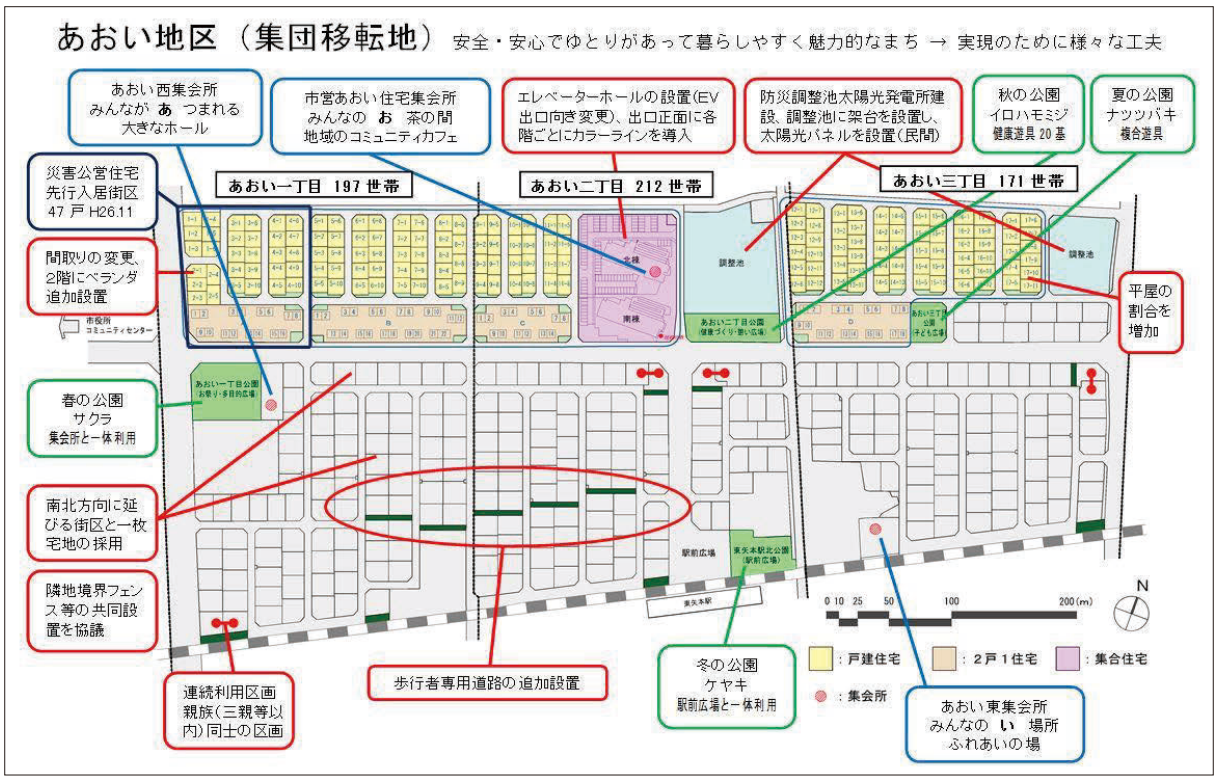
○３つの自治会でタイプの違う３つの集会所を作った。行政は住民の要請がなければ公平性という観点から同じものを作ってしまう。

2015 年の９月に宅地の引き渡しを終えた東松島市のあおい地区は、東矢本駅の北側に防災集団移転による宅地 273 区画、災害公営住宅 307 戸が整備された新たな住宅地である。あおい地区に移転することを選んだ住民らによって、2012 年 11 月に立ち上げられた東矢本駅北地区（後に「あおい地区」に改名）まちづくり整備協議会は「日本一暮らしやすいまち」をスローガンに、８つの専門部会を設置し、土地利用計画、宅地割当決定方法、街並みルール、さらにペットクラブ、災害公営住宅の間取りなど、移転先での暮らし方を描きながら、協議を重ねてきた。

区画の決定方法にあたっては、親族や知り合いがあまり離れることのないように、ブロック単位で決定するなど、一人暮らしの高齢者を親族や知人世帯が、近くで見守れるような配

慮等を行っている。また地区内に計画された４つの公園と３つの集会所は、丁目（３つの自治会）ごとに、同じ仕様にするのではなく、用途や目的にあわせる形で、それぞれが異なる造りとし、地区内で共有して使用できるようにしている。こういった移転後の暮らし方について、専門部会での検討、役員会での検討、全会員が対象となるワークショップ、総会で決定する体制を取り、協議会活動は年間 90 ～ 120 回に及んだという。

加えて、仮設住宅で行っていた見守り活動を、社会福祉協議会の支援員等から見守りの方法を学ぶなどして、住民による見守り活動をあおい地区に移転後も始めている。将来的には市による見守りの委託が出来ないか検討している。その他にも地域の人材バンク、被災農地を活用したコミュニティビジネスなどの展開も視野に入れている。



【図 4-5　あおい地区の検討状況（生活復興地域会議資料より）】

（２）住民自治を促進する、行政と地域住民、支援者の協働

あおい地区の事例は、住民の力だけでなく、その力を引き出し、支える存在があり成立している。住民と行政の間に市の委託によるコンサルタントが入っている。あおい地区の場合は NPO 都市住宅とまちづくり研究会（としまち研）が入っていたが、平時からコーポラティブハウスや共同建て替えなど、利用者、居住者の考えを引き出し、まとめていくプロセスを必要とする事業に当たっており、あおい地区でもワークショップや勉強会を通じて、住民が考え、表現する機会を作っていった。

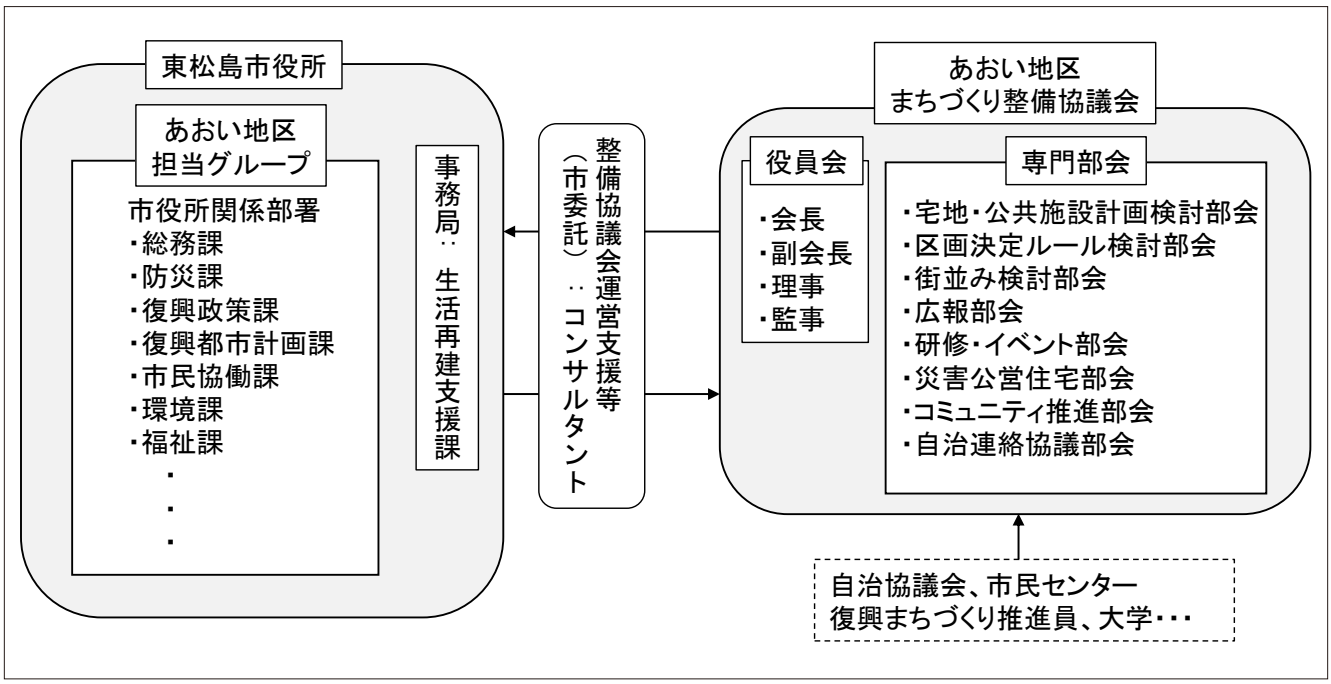
また事業実施者である東松島市役所自身も住民自治を推進していた。市は 2005 年の２町合併で面積が拡大し、市役所だけでは住民サービスを維持できないと考え、住民組織を各市民センターの指定管理者とするなど、住民自治の取組を進めていた。

この住民自治の意識醸成をベースに、東松島市では各移転団地への移転に向け「まちづくり整備協議会」が設立された。市では生活再建支援課移転支援班を事務局として、関係部署のメンバーで構成される地区ごとの担当グループが作られ、移転準備期間から住民が集まって話し合う機会に出来るだけ参加し、課題を担当課に持ち帰って解決に向けた検討を行うことが繰り返し行われている。平時から縦割りの行政組織にとって、横断的に課題解決をしていかなくてはならない災害時や復興期において、統括する組織を作るだけでなく事業を担当する課も住民との協議の場に出続けることは容易ではない。しかしこの繰り返しが住民との信頼関係を作っていった。

「生活復興地域会議」より

○住民と役所の話し合いでは、住民の意見に対し、はじめ役所はできない理由の説明ばかりしていた。これでは何も進まないと思い、役所側からは、いつまでにどれくらいの予算でどのようなことができる、ということを話すようになり、住民側は優先すべきことを考えるようになった。

○ NPO は行政が雇用しているが、住民目線での支援をしていた。ワークショップで上手に話を引き出してもらった。



【図 4-6　あおい地区まちづくり整備協議会関係図（生活復興地域会議資料を基に作成）】

第 2 節　まとめ

被災前からの地域を基盤として住まいとコミュニティを再生する場合、継続的に集う機会を作る一方で、住まい再建後の新たな展開も視野に入れた活動も求められる。また複数の地域から新たに住まいとコミュニティ作りを行う場合には、まちのビジョンだけでなく実際の身近な暮らし方の合意の積み重ねを行うことにより、コミュニティが形成されていく。いずれにしてもただ住民の力に委ねるのだけではなく、行政には住民の考えを引き出す支援を行い、住民の考えに積極的に対応し情報を出していくことが求められる。

第３節：住民主体のコミュニティづくりと支援の在り方

１．災害公営住宅（集合タイプ）における課題と対応（事例：陸前高田市栃ヶ沢）

（１）基盤のない新たな住まいの発生と課題

集合タイプの災害公営住宅では、多くの場合、入居者の被災前居住地や仮設住宅等の避難生活地が異なる。すなわち、地域的・人的つながりが希薄で、入居者はコミュニティの基盤がない、新たな集合体として生活を始めることになる。この傾向は概ね整備戸数の多さに比例する。岩手県陸前高田市に整備された県営栃ヶ沢アパート（301 戸）の例では、顔合わせ会に参加した164名の入居直前の居住場所は53ヵ所にのぼった。

新たな生活では、日常のゴミ出しや共用部の清掃、集会所の利用など、入居者間の合意に基づいたルール作りが必要となる。しかし、ルール作りのために他人に積極的に働きかける「まとめ役」が入居者中から現れることは非常に稀であり、当事者が平等に調整を図ることは難しい。すなわち､現代におけるコミュニティは、第三者（支援者）が関わり、意図的につくるものである。行政及び支援者が入居３～４ヶ月後をめどに声かけを行い、コミュニティづくりの機会を創出することが求められる。これができない場合、生活上の課題やトラブルの根本的解決が難しく、入居者間に不満が蓄積して、つながりづくりの大きな障害となる場合がある。

市･町	町･地区	仮設	人数
陸前高田市	高田町	高田高校	19
	高田町	栃ヶ沢	14
	竹駒町	竹駒小学校	13
	高田町	高田第一中学校	11
	横田町	横田中学校	11
	竹駒町	細根沢	7
	矢作町	旧矢作診療所跡地	6
	矢作町	矢作小学校	6
	竹駒町	相川	5
	竹駒町	滝の里	5
	米崎町	西風道	5
	横田町	狩集地区	4
	高田町	大隅	3
	高田町	大隅西	3
	竹駒町	上壺	2
	米崎町	佐野	2
	高田町	中和野	2
	横田町	堂の沢	2
	矢作町	打越	1
	高田町	太田	1
	気仙町	二日市東側	1
	高田町	サンビレッジ	1
	矢作町	下矢作	1
	広田町	長洞	1
	高田町	鳴石	1
	高田町	鳴石みなし	1
	高田町	鳴石みなし（市営住宅）	1
	高田町	西和野	1
	広田町	広田水産グランド	1
	小友町	三日市	1
	横田町	三日市工業団地	1
	小友町	モビリア	1
	矢作町	矢作町	1
	横田町	横田小学校	1
	米崎町	米崎小学校	1
	米崎町	米崎中学校	1
	気仙町	要谷	1
	不明	雇用促進住宅	1
大船渡市	盛町	みなし仮設	2
	猪川町	前田	1
	不明	みなし仮設	2
		仮設	1
		実家	1
住田町	世田米	本町	2
		火石	1
		大通	1
気仙沼市	下八瀬	五右衛門ヶ原野球場	1
	不明	みなし仮設	1
盛岡市	不明	みなし仮設	2
		不明	2
遠野市	綾織町	実家	1
一関市	不明	みなし仮設	2
千葉県	不明	不明	1

【表 4-1　顔合わせ参加者の居住　53ヵ所】

入居者全体における高齢者の割合が高く、コミュニティ活動の担い手不足や、高齢単身者の孤立等、課題が差し迫っている。岩手県大船渡市では市全体の高齢化率 34.1%（2015 年国勢調査）に対して、市営災害公営住宅の高齢化率は 44.1%（2017 年 11 月）､同山田町では 36.1%（2015 年国勢調査）に対して町営災害公営住宅 59.1%（2018 年 1 月）と、それぞれ 10 ポイント、23 ポイント高い。住宅単位では、山田町の山田中央団地で入居者 214 人中 142 人が 65 歳以上で、高齢化率 66.4%である。なお、整備戸数が 20 戸以下の小規模住宅では８割以上が高齢者という場合も各地で見られる。

阪神・淡路大震災等の教訓から、震災前や仮設住宅等のコミュニティ維持を目的に、一定条件下でまとまって入居できる仕組みを実施した場合がある。しかし、有機的な人のつながりは、各世帯の事情や求める条件を超えて優先されるものではなく、効果は限定的である。

コミュニティの基盤が災害公営住宅に引き継がれる条件として、ア）小規模、イ）住宅の建設場所が入居者の被災前居住地と極めて近い、ウ）入居者のほとんどが旧知の仲、があげられる。ただし、基盤の引継ぎは、必ずしもコミュニティの活性化と同義ではない。

（2）行政・支援者の連携・関わり

コミュニティ形成初期において、行政の果たすべき役割は極めて大きい。行政は入居者全員に、平等に声かけするための情報を持つためである。住宅の大家として、行政が音頭をとり、コミュニティ形成に資する最初の顔合わせ会を行うと、ソフト支援を得意とするNPOや社協といった、支援者の活動が非常に有効となる。陸前高田市の県営栃ヶ沢アパートでは、県による声かけで、顔合わせ会への出席が全世帯の約85%となった。行政が関わらない場合、仮設住宅のお茶会への常連者が中心となって参加する場合が多く、出席率は50%を下回ることも珍しくない。

行政と民間の支援者は、入居前から支援体制について協議し、連携することが求められる。行政の各担当部署が求める仕組みと、住民の自主性を高めるコミュニティ形成支援に差異が生まれる場合があり、初期の連携は特に重要である。例えば、共益費の集金を行政が定める管理人に一元化し、入居と同時に実行するべき、とする行政側の方針と、住民を組織化して班割りを行い、集金担当者や会計担当者を、住民合意に基づいて選出するべき、とする支援者側の方針の違いである。支援方針の整合性確保は、住民側でコミュニティ形成を担うキーパーソンらと、目的を共有するために不可欠である。

「栃ヶ沢ミーティング」参加組織

- **岩手県**（3）
  建築住宅課、沿岸広域振興局大船渡土木センター、
  沿岸広域振興局大船渡地域振興センター（事務局）
- **陸前高田市**（6）
  建設課、保健課、地域福祉課、被災者支援室、
  総務課、まちづくり戦略室
- **関係団体・NPO等**（7）
  （一財）岩手県建築住宅センター、
  （社福）陸前高田市社会福祉協議会、
  高田地区コミュニティ推進協議会、
  （特活）陸前高田まちづくり協働センター、
  陸前高田市復興支援連絡会、
  （特活）陸前たがだ八起プロジェクト、
  岩手大学三陸復興・地域創生推進機構
- **オブザーバー**（3）
  復興庁岩手復興局、
  いわて連携復興センター、
  大船渡市応急仮設住宅支援協議会

【図4-7 「栃ヶ沢ミーティング」参加組織】

栃ヶ沢アパートの取り組みでは、県・市の各担当課や、社協・NPO・大学等の支援者が、各種調整を任意で行う通称「栃ヶ沢ミーティング」が入居初期までに10回開催された。これにより、組織間の対応差が軽減され、入居者に理解されやすい支援となった。また、岩手県が事務局、岩手大学が支援方針、陸前高田市社協と陸前高田まちづくり協働センター（NPO）が実務、といった各組織が中心的に担う役割と協力体制が確立された。

2．自治会設立と自治の実効力（事例：陸前高田市栃ヶ沢）

（1）コミュニティ活動の担い手育成と実践の積み重ね

コミュニティ活動の中心的担い手は自治会であり、生活上のルール作りや行政との連絡調整を行うためにも、その設立が優先事項となる。しかし、特に災害公営住宅入居者には自治

会運営の経験者が少ない。多くの未経験者が自治会の仕組みや役割についてゼロから学びつつ、時間をかけて準備を行うことが求められる。数名の経験者に頼って設立を急ぐと、希薄な人間関係を反映して、入居者間の協力体制がないまま運営することとなり、経験者に大きな負担がかかる。この状態は全国の自治会が抱える課題と共通しており、経験者の多くが高齢であることも含め、継続性が望めない。

行政と支援者による最初の顔合わせ会では、生活上の課題を解決し、自立したコミュニティを形成するための一歩として、自治会設立の必要性を支援者から提案する。その上で、自己紹介を行ったグループ毎に、その場の互選によって自治会設立準備委員を選出する。委員の多くは自治会未経験者だが、他の入居者を代表して準備委員となることに責任を覚え、意欲を見せる方々が少なからず現れる。したがって、以降に開催する自治会設立準備委員会への出席率は高い。自治会の具体案を協議する「自治会設立準備委員会」は概ね２週間ごとに開催され、毎回２～2.5 時間をかけて、計 10 回ほどを重ねて自治会設立に至る。委員会の中盤からは役員候補者を加える。

【図 4-8　自治会設立準備委員会の様子（岩手県山田町）】

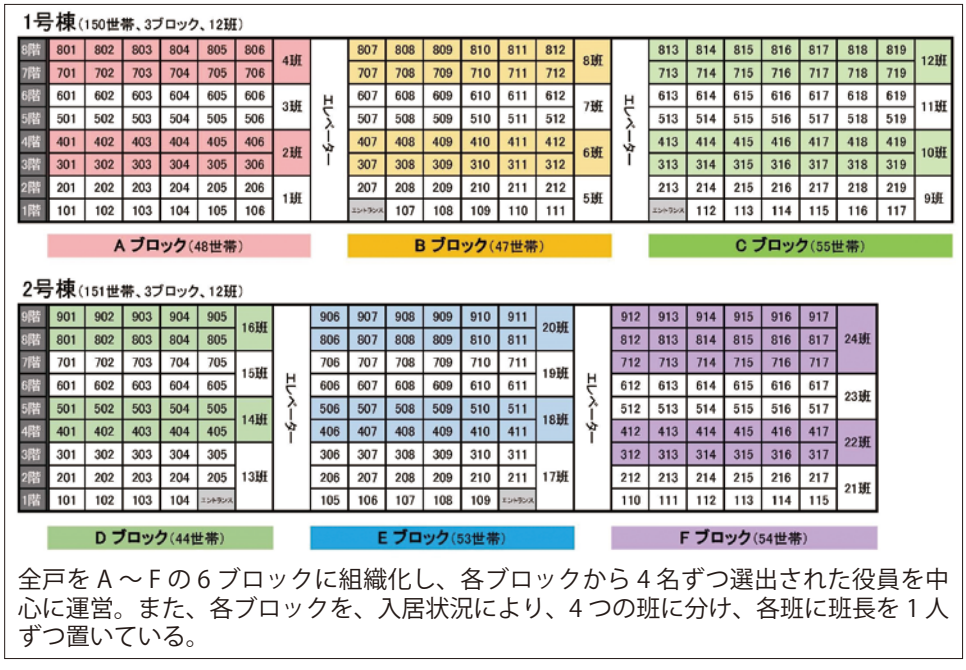
委員会における協議内容は、生活上の課題の共有に始まり、部会・役職、規約、会費額、集金方法などである。毎回グループ協議を取り入れ、支援者が協議への全員参加と、意見のバランスを調整する。グループ協議の調整役を、地域に根ざした社協職員や NPO 職員が担うことにより、参加者に安心感を与え、円滑な進行が実現する。これら協議の繰り返しが、自治会における合意形成の習慣となり、新たな集合体としての地域文化形成の基礎となる。委員会初期には少数の個人が主張を繰り返すだけでも、協議と合意形成作業を繰り返すうちに関係性が生まれ、話し合いへと変わる。この関係性構築は、自治会運営の基礎として効果を発揮し、実効性のある自治会設立に大変重要な要素となる。

栃ヶ沢アパート（整備 301 戸、入居約 220 世帯（当時））では、顔合わせ会の出席者 164 名から、計 39 名の委員が選出され、ほとんどは自治会未経験者であった。委員会は計８回実施し、役員候補者と委員計 53 名の出席率は 81.6%である。顔合わせ会から自治会設立まで約半年を要し、24 名の役員構成で自治会が設立された。全戸を６ブロック・24 班に組織化し、各ブロッ

クから４名ずつ選出された役員を中心に運営が行われている。自治会主催の一斉清掃、納涼祭、水木団子づくりなど、季節の行事を実施し、参加者数が 100 名を超えることも珍しくない。また、麻雀やカラオケなどの、自立したサークル４団体が発足し、継続して集会所を利用している。自治会設立１年目から、組織的にこれら行事を実施できたのは、準備委員会における合意形成、協力体制の構築、主体性の醸成が基盤となったためで、コミュニティ形成における重要な役割を果たしている。

【表 4-2　栃ヶ沢アパートの概要】

県営栃ヶ沢アパート 概要とブロック・班割り	
所在地	陸前高田市高田町字栃ヶ沢
整備戸数	301 戸（2 棟）
入居開始	2016 年 8 月 1 日
鍵渡済世帯・入居者数	233 戸・439 名（2017 年 9 月 30 日現在）
自治会設立	2017 年 3 月 17 日



全戸を A ～ F の 6 ブロックに組織化し、各ブロックから 4 名ずつ選出された役員を中心に運営。また、各ブロックを、入居状況により、4 つの班に分け、各班に班長を 1 人ずつ置いている。

【図 4-9　ブロックごとの自治会の構成】
出典：（一財）岩手県建築住宅センターからの情報により執筆者作成

（2）住民参画と全員参加の工夫

コミュニティ形成において、より多くの住民が関わり、活動に参加することは、最も重要な要素である。そのための工夫として、顔合わせ会の呼びかけを行政が行ない、全世帯の参加を促すことが第一歩となる。この時、行政担当者から、改めて共益費などのお金に関する説明を行うことを伝えると、住民の関心が高くなる。

自治会設立準備委員会では、委員が必ずグループごとに着席し、支援者が全員の意見を引き出すように努め、全員参加を図る。グループでの協議結果は、全体へ発表して共有するが、この時の発表は支援者ではなく、住民が行う。発表に慣れない住民は、支援者に発表を依頼するが、安易に引き受けると主体性が失われ、住民参画が進行しない。

初期の参画・参加機会は、行政や支援者が中心につくるものの、自治会設立等、一定期間後には、住民の手に委ねられる。行事等への参加者を増やすには、住民自身による「声かけ」が最も有効な手段である。行事への人集めを目的に、支援者が住民を個別訪問する事例は珍しくないが、長期的視点からは逆効果となる。支援者の役割は、声かけそのものではなく、そのための意識醸成と環境設定にある。

栃ヶ沢アパートでは自治会設立総会への出席呼びかけを、準備委員と役員候補が、自身の

階の住民を中心に行い、227 世帯中 130 世帯の出席を得た。委任状の提出が 72 世帯、欠席が 25 世帯であった。委任状の数を実際の出席者が大きく上回ることは稀で、住民による声かけの効果と言える。

【図 4-10　栃ケ沢アパート】

3．移転先地域との融合（事例：大船渡市長谷堂）

（1）受け入れ地域の果たす役割

小規模の集合タイプや、戸建てタイプの災害公営住宅は、独立した行政区や自治会を形成することがなく、移転先地域との融合が必要となる。自力再建や、防災集団移転の場合も同様のケースが見られるものの、該当地域が多いことから、コミュニティ形成支援が十分に行われないことが多い。

受け入れ地域の最も重要な役割は、移転者を歓迎することである。しかし、構成員が突然増えることは、受け入れ地域にとって容易ではなく、交通量増加、治安の心配、当番の割当再考など、課題や不安を伴う。一方、これらは、転入する住民にとっても同じであり、双方が少なからず課題や不安を抱きつつも、それらを解消する機会を得られないことが多い。そこで、まずは受け入れ地域が「歓迎の意」を分かりやすく表明することが有効である。ただし、これを実現できるのは、地域力がある場合で、平時の地域づくり、まちづくりが土台となる。また、歓迎はするものの、被災者扱いせず、地域の新たな仲間、と捉えることが重要である。災害公営住宅の場合、行政は計画段階から地域への打診を行い、地域と共同で移転者の受け入れ準備を行うことが求められる。

なお、第 5 章第 3 節では、まちづくりの視点から、宮城県石巻市の災害公営住宅と戸建て入居者の融合を目指した事例と、岩手県大船渡市の「差し込み型」防災集団移転促進事業の事例が述べられている。

（2）長谷堂地域の事例

岩手県大船渡市の長谷堂（はせんどう）地域では、集合タイプの災害公営住宅 53 戸の建設に伴い、地

【表 4-3　地域への新住民の受入れ】

長谷堂地域（2016 年 1 月現在）	地域全体	地域（災害公営住宅除く）	災害公営住宅
世帯数	249	197	45
住民数（約）	700	610	90

域公民館が約半年前から議論を重ねた。当初は、役員会における受け入れ可否の意見が半々で、議論が白熱したが、公民館長が地域の仲間として受け入れることを決定した。2015 年 5 月に入居が開始され、岩手大学の支援もあり、公民館が市に打診して、説明会の共催を提案、自己紹介を兼ねた説明会を公民館施設で実施した。自己紹介は、役員らが主導して行われた。さらに、公民館は 7 月に災害公営住宅以外の転入者にも声をかけ、200 人規模の「転入者歓迎会」を実施した。手作りの歓迎会は、転入者の心に響き、「元の地域を離れて、転入したことが良かったのか不安だったが、暖かく迎えて下さって、まずは毎日を大切にしたいと思った」などの声が聞かれた。館長からは、「新しく来た方も、同じ長谷堂の人として一緒にまちづくりにまい進したい」との挨拶があり、その後の関わりを約束した。

長谷堂地域公民館は、10 月から災害公営住宅敷地内で、地域住民も参加する朝のラジオ体操を毎日開催したり、新年には餅つき大会を実施したり、などの関わりを続けた。同時に、災害公営住宅に「団地会」（会員を入居者に限定した自治会の簡易版組織）設立を促進、2016 年 3 月に設立された。団地会の月例役員会には、地域公民館から 2 ・ 3 名が出席し、団地会長ら数名は、地域公民館の役員となって、連携を図っている。

■ 長谷堂地域公民館 災害公営住宅受け入れの主な取り組み

① 災害公営住宅編入検討委員会（2014 年 11 月～、計 7 回）
② 地域紹介のしおり・マップづくり（2015 年 6 月）
③ 説明会・懇談会（市と共催、2015 年 6・9 月）
④ 全戸訪問（2015 年 7 月）
⑤ 転入者歓迎会（2015 年 7 月）
⑥ ラジオ体操（2015 年 10 月～、毎日、10～20 名）
⑦ 転入者歓迎バスツアー（2015 年 10 月）
⑧ 新年餅つき交流会（2016 年 1 月）
⑨ 役員/班長会議（2015 年 7 月～、月 1 回、16 年 3 月までに計 8 回）
⑩ 団地会発足総会（2016 年 3 月）

③転入者歓迎会

④ラジオ体操

⑥新年餅つき交流会

【図 4-11　受け入れに伴う主な取組み】

第３節　まとめ

災害公営住宅では、入居者属性が異なり、高齢化率が高い。入居者はコミュニティ活動や自治会活動の経験や意欲が少ないことが多く、ゼロからのコミュニティ形成は第三者である行政や支援者が、意図的に機会をつくって始める必要がある。

コミュニティ形成の初期では、時間をかけた住民参画と全員参加の意識を醸成する必要があり、これらは生活に即した課題の解決を求めるルール作りや、自治会設立に伴う「合意形成」によって培われる。自治会等の設立を目安として、支援者から住民へ主体性の移行を図る。行政や支援者は、それぞれの得意分野や支援方針が異なるため、支援の整合性と連携を図って、住民と目的を共有する。

移転先地域との融合を図る場合は、地域が中心となり、転入者を良い意味で被災者扱いせず、新たな仲間として歓迎して、双方の不安を取り払う。行政や支援者との連携が必要だが、平時のまちづくりに力を入れ、融合が実現できる地域力を養っておくことが重要である。

（荒木裕子・船戸義和）

第５章：まちづくり・商店街

この章のねらい
　仮設住宅、仮設商店街のフェーズから、本設の住宅、商店、都市施設が整備されつつある状況下で、被災地の復興まちづくりがどのように進められていくのかを概観するとともに、自治体による違いや、今後継続的に関心を持つ必要のある事柄について整理する。

第１節：商業機能とまちづくり

１．商業機能再生支援策の果たした役割

　小売店舗や飲食業などの復旧・復興に際しては、中小企業庁が中心となって仮設商店街の提供支援や、その後の本設移行に際してのグループ補助金の提供など、多面的かつ包括的なアプローチがとられてきた。

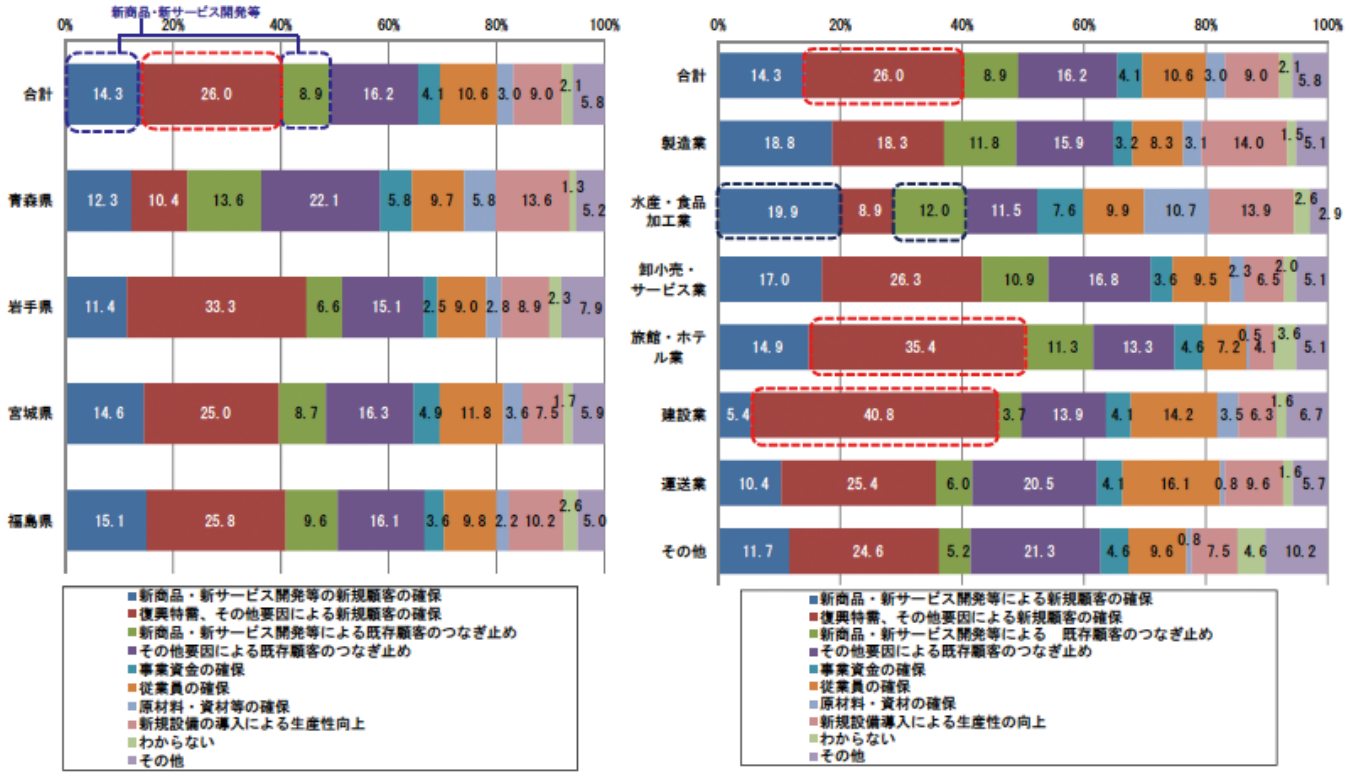
　商業機能の再生は、町全体が甚大な被害を受け、従前の土地利用がまったく失われた状況下ですすめることになれば、予測不可能な条件が多数ある中、暗中模索の状態で進めざるを得ない一方で、商業者の復旧が遅れることはすなわち事業所得が得られない状況が続くことを意味するため、早急な立ち上げが求められる。その状況において「仮設」で商業機能の復旧を図り、そこでの営業状況を踏まえて本設へ移行するか否かを検討することができる環境が整えられたことは、従来の災害復興の経験を踏まえた取組みであるといえる。

　中小企業庁が提供するグループ補助金に申請、受理された件数は 2016 年度までに 10830 に上り、交付決定額は約 4800 億円弱に及ぶ。

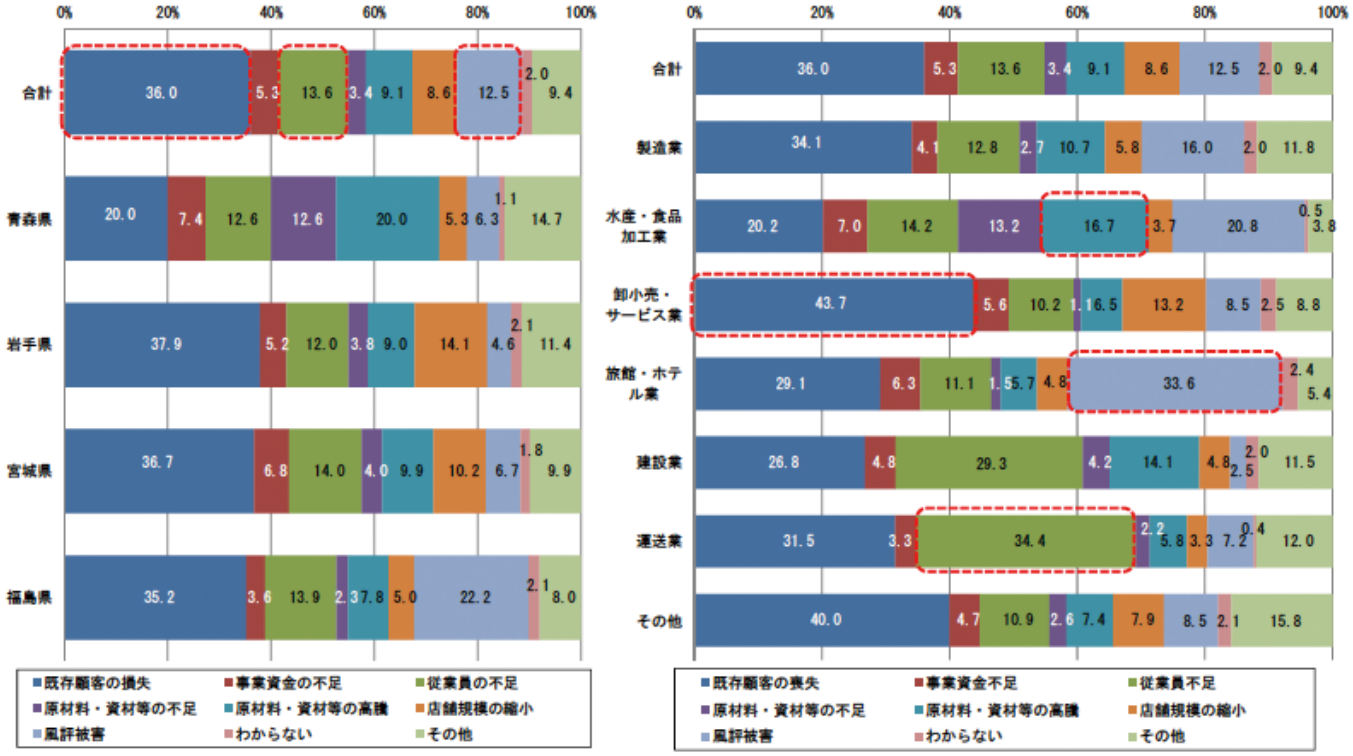
　様々な取組が被災地で進められているが、2017 年 10 月に発表された東北経済産業局によるアンケート結果によると、卸小売・サービス業において売り上げが震災前と同等、もしくは向上したと回答した全体の１／３のうち、約４割は新規顧客の獲得ができたと回答しているものの、そのうち復興特需を要因とすると判断している割合が高い。

　また、売り上げが従前を下回ると回答したうちの４割以上で、既存顧客の喪失をその理由として挙げていることは、住宅の高台での移転再建や各種土地利用がそれまでと大きく異なったことで、商圏や顧客層が変化したことに対して、十分に商業者が対応し切れていない実状も垣間見える。

　さらに、一度補助金を受けてしまった後に営業をやめようとしても補助期間の関係で難しかったり、補助金があったから再建ができたものの、継続的な支援がなくては事業継続が難しいといった現実に直面しているケースもあり、それらのフォローアップは継続的に行われる必要がある。



【図 5-1　売り上げの状況（売り上げの回復した要因）】
出典：東北経済産業局　グループ補助金交付先アンケート調査



【図 5-2　売り上げの状況（売り上げが回復していない回復要因）】
出典：東北経済産業局　グループ補助金交付先アンケート調査

2．商店街再生の取組み

商店街の再生は、地域復興の顔づくりという側面もあることから、被災自治体毎に特徴のある取組みが進められている。

なかでも、仮設商店街としては、南三陸さんさん商店街は、空間構成的にも特徴のあるもののひとつであり、南三陸町内というよりむしろ地域外からの来訪客が多く、飲食や土産物の販売などは順調に推移していた。南三陸町ではその成功の延長線上に本設のさんさん商店街を計画してきた。行政による強力なサポートによって、2016 年 3 月 3 日（さんさんとの語呂合わせ）を新商店街のオープン日と定め、出展者の募集や、商店街全体を運営するまちづくり会社の設立などが進められた。

【図 5-3　本設となった商店街の配置（南三陸さんさん商店街）】
出典：南三陸さんさん商店街ホームページ
写真提供：（株）南三陸まちづくり未来

仮設のさんさん商店街に入居していた 32 の事業者のうち、23 事業者が本設の商店街にも入居を決めたほか、新たに 5 店舗が出店し、計 28 店舗での船出となった。立地としては震災遺構となることが決まった南三陸防災庁舎近傍の盛り土造成された区画整理事業区域内に立地し、JR 気仙沼線の BRT による復旧区間路線の駅も隣接している。なお、土地（約 2 ha 駐車場含む）は町有地となっており、賃借料は固定資産税相当額で設定されている。

出店に際しては、事業者は 1 平米あたり 1 万円の出資金を供出したほか、町と商工会が出資をした上で中小企業庁の補助事業として建設が行われているが、補助金は商店街建設後 2018 年 3 月に交付予定であり、当座の建設資金は銀行からの借入金でまかなわれている。結果としてそれまでの金利負担が運営上の負担となっている。

仮設商店街の時には年間約 26 万人であった入り込み客数は、オープン以来 8 ヶ月で 56 万人に達しており、その多くは仙台市周辺からの来訪客となっている。商店の規模を計画する際、

「生活復興地域会議」より

○本設での店舗数は約 30 店舗。被災した 600 の事業所のうち、本当に復興したのは 5%。200 事業所はなくなった。被災した、事業者の高齢化、再建資金がないなどの理由で、実際に商売を再建する人は少ない。

○なぜ再会するか。今さら別な仕事はできない。商売を続けるしかないと。それがたとえ赤字であっても、5 年後には商売が成り立たなくなっても、今はそれしかない。

○テナントで入っていた飲み屋さんとかは、何の補助もなくて、出口が見えなかったので、市独自の補助を始めたが、結構役立っている。

【図 5-4　本設となった商店街の配置（シーパルピア女川）】
出典：シーパルピア女川ホームページ、Facebook

震災前の約 18,000 人から約 13,000 人となった町の人口を踏まえたものとしたが、実際は地域外からの来客が多くなっているなど、当初のもくろみ通りの営業状況とはいえない。今後、将来を見据えた運営に関する議論が始まる予定となっている。南三陸町の場合、歌津地区にも仮設商店街から本設の商店街に移行したハマーレ歌津があるが、こちらは仮設商店街の時から地域密着型の営業を行っており、本設移行後も同様の顧客を相手に営業ができることで、環境の変化が少ない。これは、まさに仮設商店街である程度の資金を蓄え、また顧客に関しても獲得した上で、それなりに投資が必要とされる本設での営業に移行するという過程が踏まれており、商業者が負うリスクを軽減しているといえる。

建築家などが空間構成等に関わり、地元だけではなく観光入り込み客を取り込もうという動きは、南三陸だけでなく女川町でも同様である。JR 女川駅、女川温泉ゆぽっぽで構成される特徴的な建物を核として、海に向かって軸線を有するシーパルピア女川および地元市場ハマテラス、女川まちなか交流館などが配置された一連の施設群は、週末などには多くの観光客で賑わっている。観光客だけでなく地元住民をターゲットとした商店もバランス良く入居している。石巻市では、中心市街地では再開発テナントとしての入居の他、地元の商店を中心として構成された複合商業施設がいくつか立地しており、商店街として線的な集約構造はとられ

ていないものの、いくつかの大きな点がつながって中心商業機能を担う、というようなネットワーク型の商業機能の再生が進みつつある。

本設商店街に関しては、建設費などを含むイニシャルコストが高くなること、従来型の商店が入居した場合、周辺から従来の顧客がいなくなってしまうことによる売り上げの頭打ちなどが課題となったのは阪神・淡路大震災の一つの教訓である。それらを踏まえて展開される取組が、縮小しつつある東日本大震災の被災地において持続的な商業集積地区の維持につながるかどうかは、今後も継続した課題である。

一方で、高台に住宅団地を形成し、移転再建が進んでいる場合、そこの居住者が買い物難民化しつつある状況も垣間見える。特に災害公営住宅に入居している高齢独居の場合、自動車も所有しておらず、近隣には商業施設が立地していないため、買い物は巡回販売車などに頼っている状況でもある。大きくまちの構造が変化した状況に、商業機能をどのように確保していくのか、それらをまちのにぎわいへとどうつなげていくのかについてはその取組はこれからが本番である。

「生活復興地域会議」より

○本設の商店街を計画する際は、震災後減少してしまった人口、地域外からの来客状況などをふまえて、規模を設定した。

○今後は周辺にできるお店や施設と、我々の商店街をうまく結ぶ形でまちづくりに貢献できればいいなと思っている。

○商業者は現実的に考える。ここに道路ができる。これは動かせないよ、この橋はうごかないよと言われたら、それなりにどこに出店したらいいんだというのを考える。

○本当にやる気のある商店街の方々が、まちづくりの具体的なプランとかコンパクトなまちづくりなどに自分たちの意見を入れていただいた。そのプロセスがあるから、今進めていける。

商業機能をどこに再生するかをはじめとして、まちづくりの観点から中心市街地、商店街をどのようにしていくのかは被災自治体によって判断が異なるが、大規模な土地造成や防潮堤建設を必要とした場合、工事期間にその土地の位置づけが変わったことによって当初の目論み通りまちづくりが進まない恐れもあることもわかりつつある。たとえば、従前、商店の売り上げを支えていた住民が高台に移転したにもかかわらず、商店だけが従前の土地に近いところに残ったとしても、需給バランスが変化した以上、売り上げが望めない、といった事態が生じないような対策も求められている。

第１節　まとめ

商業機能の速やかな再生は、生活再建にとっても、地元経済にとっても重要であるが、被災地では仮設商店街への支援等によってそれらが実行されてきた。本設への移行が進められているが、本格的な再開を選択しないケースや、大きな支援となったグループ補助金が本設移行にもたらす効果と課題も明らかになっている。

住宅の高台での移転再建や各種土地利用がそれまでと大きく異なったことで、商圏や顧客層が変化したことに対して、十分に商業者が対応し切れていない実状も垣間見える。

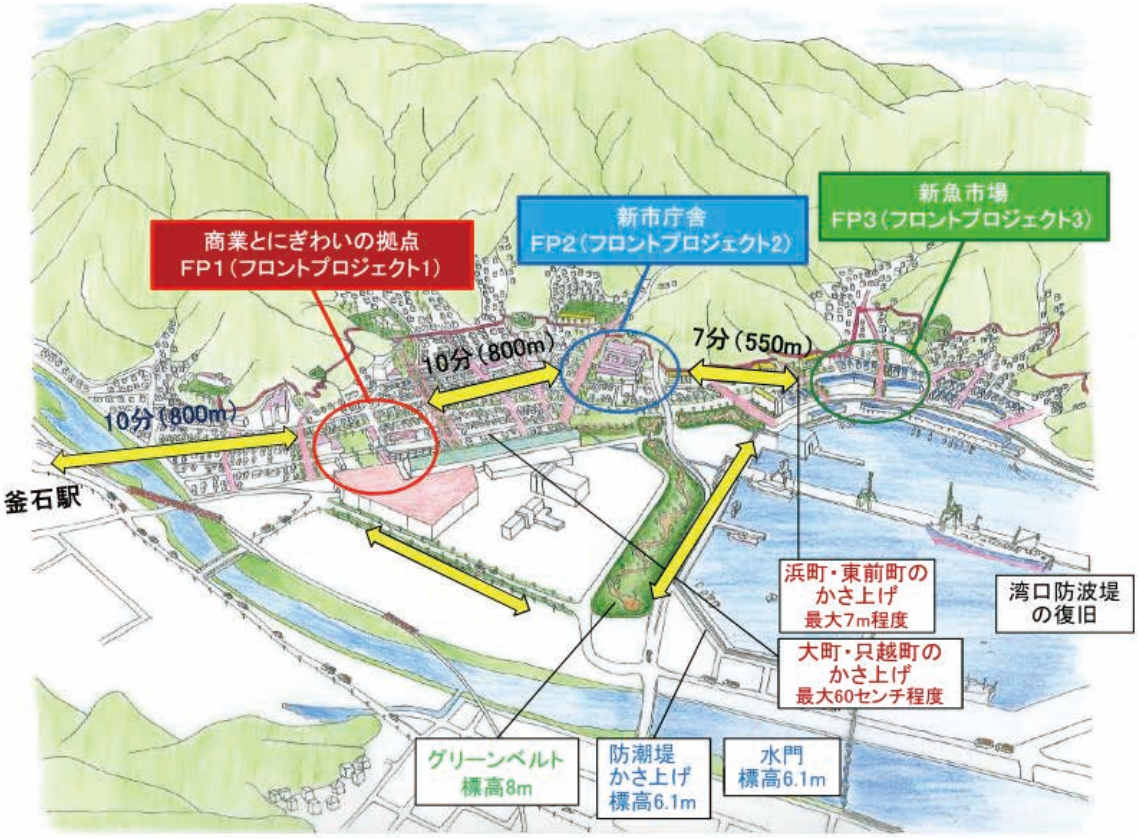
第２節：まちなかの再生

１．中心市街地の復旧と復興

地方都市における中心市街地は、震災発生以前から衰退が進みつつあった。中心市街地活性化基本法に基づき、活性化基本計画を策定し、活性化に取り組む自治体も多くなっているものの、被災の有無にかかわらず、その取組が高い効果を上げているケースは多くない。商店街の再生にも大きく関係するが、震災復興を進めるに当たり、中心市街地がどこであるかを位置づけた上で、適切な計画を策定、事業実施を進めることが求められている。

中心市街地を再生する場合、津波復興拠点整備事業を活用するケースが多い。釜石市ではフロントプロジェクト１～３と位置づけ、商業とにぎわいの拠点、新市庁舎の建設、そして新魚市場の建設を関連づけ、地域の活力を向上させる土地利用を進めている。例えばフロントプロジェクト１に位置づけられている地区では隣接する敷地に大型商業施設（イオンタウン釜石）を誘致し、そことのアクセスを確保したほか、情報交流センター、タウンポート大町、立体駐車場、共同店舗（被災、非被災店舗を含む）、災害公営住宅２棟が整備されたほか、市民ホールが 2017 年 12 月には開業している。

地元資本ではない大型商業施設の誘致に際しては、撤退の懸念があったものの、誘客力のある商業施設を核として、たとえ撤退したとしても生き残る周辺商店街のあり方を模索しており、これは従来の地方都市の商業機能維持のさまざまな方策とは一線を画す意欲的な取組みであるといえる。



【図 5-5　釜石東部地区フロントプロジェクト】出典：釜石市ホームページ

大船渡市の場合は、津波復興拠点整備事業によって商業機能を従前よりコンパクトに集約している。それをタウンマネージメントの手法を活用して持続的に活力維持を図るという手法を採用している。タウンマネージャーに多くの権限が委譲され、個店の売り上げ向上を図りつつ、エリア全体の価値を向上させる取組みが進められている。

被害が甚大であったことで、岩手県南部沿岸自治体の中では若干事業進捗が遅れているが、陸前高田市では 2017 年には嵩上げしたエリアに商業施設「アバッセたかた」がオープンしている。ただし、これらの町は三陸縦貫道の開通によって時間距離が短くなっていることから、商圏が比較的大きくなる傾向が想定される。その際に競合が発生することも考えなくてはならないだろう。

【図 5-6　大船渡市津波復興拠点整備事業（キャッセン大船渡）】
出典：大船渡市大船渡地区津波復興拠点事業資料

中心市街地の復旧・復興はできるだけ速やかに、そして町のにぎわいを象徴するような形で進められることが多い。地方都市の場合、市町村庁舎の立地が中心市街地となることがにぎわいを取り戻す処方箋として活用されているケースが被災地外でも増えつつある。例えば 2004 年に発生した新潟県中越地震で被害を受けた新潟県長岡市では、震災復興プロセスで大きな役割を担った市民協働活動を幅広く展開する拠点と、郊外に立地していた市役所機能の中心市街地移転を同時に、「アオーレ長

「生活復興地域会議」より

○旧中心市街地ではシャッター商店街といわれるような寂れ方をしていた。またシャッター街をつくるのかとの批判もあった。

○若い人たちは、バイパスのショッピングセンター、コンビニ、ドラッグストアだとか、そっちの方に行くというのが現状。

○まちが全部津波でなくなったというわけではなかったので、まちの顔をどこにするか、まちの核をどこにするかを市民に示していち早く商売をやってもらおうということを選択した。

○中学生、高校生がいける場所が全くなかったので大型スーパーを誘致した。休日には他地域からやってくるような町づくりを目指している。

岡」の建設によって実現している。それによって特に飲食店等の出店は増加しているだけでなく、初年度は 250 万人を超える来場者を迎えるなど、大きな役割を果たしている。新地町では新地駅周辺に役場を移転するとともに津波復興拠点事業と土地区画整理事業を連動させて宿泊施設や温泉、文化施設を配置するとともにスマートアグリ生産プラントなど、新たな産業育成をも中心市街地周辺で進めようとする動きもある。

一方で南三陸町や陸前高田市は市役所が従前の立地から変更されている。それらがこれまで周辺に商店街も抱え、中心的な役割を果たしてきたまちなかにどのような影響を持つのかも今後注目していくべき点である。

2．まちなかの活力確保

まちなかの再生を本格的なものとするためには、面的事業の実施によるハードの整備だけでなく、その運営手法なども問われることとなるが、被災自治体ではそれらを踏まえた取組みも進めている。たとえば各地の中心商店街は、郊外大型店舗の立地や、後継者不足などによってシャッター街化が進んでいたところも多い。既得権として従前に立地していた商業者を対象として中心商店街の再生を図ろうとしても、持続的な機能維持が難しくなることが懸念され、その対策としての仮設商店街やその後のグループ補助金による支援が進められているが、本設とする際に、再度十分な検討が各地で加えられている。

大船渡市では、前述したように JR 大船渡駅周辺の復興を進めるに際し、タウンマネージメントの考え方を取り入れている。津波復興拠点事業のうち、先行的に事業を進め、商店街を再建するエリアを限定し、また土地を集約し市有地とした上で、タウンマネージメント組織、もしくは商業者に対して定期借地権を設定して賃借を行っている。タウンマネージメントの事業者も公募において行われ、市も出資する「キャッセン大船渡」が実際の運営を行っている。テナントの選定やその事業運営に対するアドバイスなども進めるほか、キャッセン大船渡としてのブランディングによる付加価値付けなども進めている。隣接街区には地元資本のスーパーマーケットやドラッグストア、ホームセンターなども立地させることで、さまざまなニーズに応えやすい環境を整えつつある。ここでは、グループ補助金を使って仮設商店街から本設の商店街を再生したケースも隣接しており、様々な形態を相互補完的に立地させている。

3．防災とまちづくりの関係

津波で大きな被害を受けた市町村では、復旧を進めるに際し、津波シミュレーションの結果に基づき、防災対策が進められている。市街地や住宅の再建はこの結果に基づく土地利用計画を元にして進められていることから、防災対策の進捗と様々な施設の再建は密接な関係を持ちながら進められているといえる。多くの被災地では今回の被害を教訓として、安全なまちづくりを進めるために、従前以上の高さで防潮堤が建設され、加えて低頻度の巨大災害発生時にはある程度の被害を受け入れつつも、生命の安全性は確保できるような多重防御の考え方は踏まえた上での取組みである。気仙沼内湾や、女川町では防潮堤を作らず、当初の計画よりも低い

ものを建設するという決断をしているが、こういった場合は住宅の高台移転を進めた上で、安全を確保するための避難行動意識の醸成および具体的な訓練による定着を図ることで、ハードとソフトの組み合わせによる多重防御を進めているとみることができる。

「生活復興地域会議」より

○海とかかわって暮らしていた人がほとんどいなかった町では、生業としての場というよりは安全意識の方がずっと強い。津波が来て初めてこんな近くに海があったんだと思った。

○浸水した地域でも、そこが危険だとわかったとしても、そこに住み続けたいという方もいるし、もう二度とあんな目に遭いたくないと、安全な暮らしの家を引き継いでいきたい方もいる。この二つの感情をうまいぐあいに折り合いをつけていくしかない。

陸前高田市では大きな被害を受けた、かつて市役所も立地していた地域に対しては土地区画整理事業を活用した嵩上げ事業を面的に実施し、物理的な空間としての安全性をかなり高いレベルで実現しようとしている。南三陸町の場合にも同様であるが、それらの場合、行政機能は土地区画整理事業区域ではなく、さらなる高台への移転が予定されており、さらなる安全性が追求されている。

石巻市中心市街地に建設されている災害公営住宅などでも低層部がピロティ形式となり、住居が直接津波の被害を受けないような工夫もなされている。そういった対応を可能にするべく北上川の堤防高さを上げたり、沿岸部での津波対策を講じている。

ハードによる安全性確保は、そのために必要となる構造物が大規模となるケースが多く、どうしても工事期間が長期化することになる。その間に従前の土地利用が高台や田野地区等で進められた結果、工事完了後の土地利用の目処が立たなくなるという恐れもある。市街地が大きな被害を受けた自治体において今後どのような土地利用が進められていくのか、それに対してどのような支援等の動きがあるのかについては今後も注意深く見ていく必要がある。

第２節　まとめ

まちの顔となる中心市街地をどう再生するかは、復興においても重要なテーマの一つである。行政機能も集積していた中心市街地が被災した陸前高田市や南三陸町は、安全性の確保などを考慮した上で、行政庁舎を従前の立地から移転させる予定となっている。地方都市において行政機能や各種業務機能の集積する地域に商業機能も集積する傾向があることを考えると、まちの中心をどこに据えるのかをきちんと考えずにただまちなかを再生しようとしても多くの困難が生じる懸念がある。

それを回避し、活力ある地域として再生するためには的確な空間計画、立地計画が不可避であるばかりであるばかりでなく、できた空間をどのように運営していくのかという視点、活動が不可欠である。また、安全性の確保を目的とした多重防御の対策においては、防潮堤などのハードの整備が普段のまちづくりを阻害することがないように、ソフトの対策をうまく組み合わせるという意味での多重防御の対策が進められることも重要である。

第３節：まちづくりの仕組み

１．住宅再建後の新たなコミュニティづくり

第４章で詳しく記述されているが、まちづくりにあたってはコミュニティづくりも非常に重要な要素である。

石巻市では、旧石巻市街地に大規模な移転団地を設けた。その中でも、三陸道のインターチェンジに近接し、大型商業施設が震災前から立地を進めていた新蛇田地区は三陸道を挟んで南と北にそれぞれ大規模な戸建て住宅用地および災害公営住宅を建設し、市内各地からの移住者の受け皿となっている。

この地区では、住宅再建、移転後のコミュニティづくりを進めるために、行政によって自治会の区割り案が提示され、それをたたき台とした自治会のあり方に関する議論が進められている。公園や道路などの都市施設の維持管理を担う主体としての位置づけもさることながら、災害公営住宅入居者と戸建て住宅入居者が相互補完的に自治活動を進められるようにと配慮されて提案が作られた。

石巻市の仮設住宅では、仮設住宅団地の自治をすすめるために、「じちれん」が組織され、各戸訪問などを行っていた。このメンバーが新蛇田の災害公営住宅に入居していたこともあり、そのメンバーが自治会立ち上げに大きな役割を果たしている。具体的には集会場の運営や、そこでのさまざまな団体による活動への支援、そして災害公営住宅入居者への生活相談や各種支援活動などである。

現実には戸建て入居者の自治会への関心がまださほど高くなく、住民間の温度差がある状況にはあるが、子どもの遊び場として公園を活用する動きなどに応じて、徐々に様々な世帯の交流が始まりつつある。軌道に乗れば災害公営住宅の見守り活動へ等と発展する可能性を秘めた取組が進められている。

大船渡市では、防災集団移転促進事業による移転先の確保を進める際、移転戸数が少ない場合に「差し込み型」移転を採用している。既存集落の農地などを活用して、移転世帯の宅地を確保するというもので、いくつかの地区で取り組まれている。結果として、移転先の集落でも新たな地域の担い手を確保することにもなるほか、基盤整備が容易であること、そして移転世帯に関してもゼロからコミュニティ形成をしなくて済むなど、今後に活かされる取組が進められてもいる。

２．これからのまちづくりを支える担い手

2011 年度より総務省によって「復興支援員制度」が設けられている。被災者支援や地域興し等の活動を行う人材を確保し、コミュニティの再生を進めることを目的とした制度であり、2016 年度においても被災地 3 県、24 市町村において 444 人の支援員が活動を行っている。復興支援員制度は、2004 年に発生した新潟県中越地震の被災地においても、新潟県中越大震災復興基金の事業として設けられたほか、その後 2007 年新潟県中越沖地震などでも同様の対応が図られている。ただし、東日本大震災におけるこの制度は、震災後比較的早期のうちに制度化され、運用が進められており、住宅再建に一区切りがつき、地域の復興を進める段階に至った時点で制度化された新潟の事例とは若干異なっている。

当初は仮設住宅の見守り活動などが多かったが、現在では被災者支援の経験を被災地域の復興まちづくりへと展開し、さらには地方公共団体の元で活動を進めていた支援員が、新たに団体を設立し、活動のフィールドを広げているケースもある。

たとえば釜石市の釜援隊は、現在も復興支援員制度を活用したままで、釜石市、および関係協力団体の一般社団法人 RCF（Revalue as Coordinator for the Future）とともに復興期における支援として市内団体の連携強化などにも取り組んでいる。

気仙沼市では、震災を契機として移住してきた若者が、特に唐桑半島エリアでの様々な支援活動を進める中、新たな課題解決をめざして一般社団法人まるオフィスを設立した。地域外の人材活用だけでなく、地域の若者とも連携を深めて活動を展開している。

復興支援員制度は地域復興の担い手の活動基盤を支える重要な制度ではあるが、それ以外にも被災地では各種民間支援なども進められた結果、地域内外の多様な人材が復興プロセスに関与している。当初は特定の目的で活動を進めていた個人、団体が、活動を次のステージへと展開しつつあるのが現在の状況であるように思われる。地域の復興を進める際には、ここからの活動がこれまでにもまして重要になるはずである。地域課題を解決しつつ、地域の内発的な活動を広げていけるような取組みが今後も継続的に維持されていく必要がある。

【図 5-7　釜援隊活動風景】写真提供：釜援隊

第３節　まとめ

復興過程で生じる様々な課題を解決し、よりよい地域づくりへとつなげていくためには、多様な主体の関与は重要である。震災当初から導入された復興支援員制度は、地域内外の人材が問題解決に取り組むための重要な機会を提供してきた。現在では、当初の課題が変化しつつあるが、それらのアプローチの重要性は却って高まっている。

実際に復興支援員として様々な活動に従事した人材が、新たな組織を設立して活動を展開したり、当初はあまりそのような活動に参画しなかった地元の若手人材などが外部人材と協働するような機会が増えたりしている。

物理的な再建が進むことで、多くの被災者の生活に安定が取り戻された後が復興地域づくりの本番である。それをよりよい方向に導くためにも各種支援の継続が必要である。

（澤田雅浩）

参考文献など

1）経済産業省　東北経済産業局：グループ補助金交付先アンケート調査（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）平成 29 年６月実施（東北４県版）平成 29 年 10 月 13 日付（平成 28 年 10 月 18 日訂正版）
http://www.tohoku.meti.go.jp/s_cyusyo/topics/pdf/161013group_1.pdf

2）南三陸さんさん商店街：https://www.sansan-minamisanriku.com/

3）シーパルピア女川：http://onagawa-mirai.jp/　facebook

4）岩手県大船渡市：大船渡地区津波復興拠点整備事業について
http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1348644792308/index.html

5）総務省：復興支援員：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000067.html

第６章：しごと・雇用

この章のねらい

生活復興においては、住まいの再建とあわせて生業の復活が重要である。被災地では、事業所の休廃業、販路の喪失などの厳しい状況は続いている。しかしながら、震災後６年を経て、若手世代と地域の魅力が結びついた新たなビジネスモデル、地域ブランドの構築、雇用を通じての地域コミュニティの維持といった「東北発の新しい取組み」が輝きを放ち始めている。特色ある元気な取組みを紹介する。

第１節：新たな地域密着型ビジネスモデルの登場と展開

１．農林漁業

（１）若手漁業者たちの挑戦

被災沿岸地域の基幹産業である漁業や水産加工業の人手不足（高齢化と後継者不足も含む）、販路の喪失は深刻である。他方で、それを６次産業化などによって打開しようとする取組みも、特に意欲ある若手世代を中心として活発に展開されている。

【図 6-1　フィッシャーマンジャパン】

2014 年に石巻市に設立された（一社）フィッシャーマンジャパンは、その一つである。同団体は、漁業のイメージをカッコよくて、稼げて、革新的な「新３K」に変え、次世代へと続く未来の水産業の形を提案していくことを目的に設立された。同団体は、2024 年までに三陸に多様な能力をもつ新しい職種「フィッシャーマン」を 1000 人増やすというビジョンを掲げ、新しい働き方の提案や業種を超えた関わりによって水産業に変革を起こすべく活動している。また、ホームページを通じてのプロジェクト案内（飲食事業、海外事業など）や水産物（カキ、ホタテ、ギンザケ、ホヤなど）・オフィシャルグッズ（ブルゾン、キーホルダーなど）の販売もある。

宮古市では、宮古チーム漁火による活動が知られている。こちらの団体は、震災を契機に「宮古のプライドをかけて、宮古の水産業を再生し、地域を盛り立てよう」と決意した水産加工業の若手世代４名によって結成された。チームとして販路の共有、生産の協業、新規顧客開拓、新商品の開発などを実施し、チームに加入している４社すべてが震災前の水準にまで業績を回復させている。

「生活復興地域会議」より

○若い人々がやっているのは、第一次産業プラスアルファで特産の水産物、リンゴ、米とかをつかったかたちでの事業、起業を興している。

○ガレキが撤去され整地されてきれいになったけれど、農業の意欲を失った人たちが結構多い。また始めるにも農機が流されてないし、新たに購入するには高額だ。

６次産業化の点では、手ぶらでフィッシングや漁業体験といったサービスで観光客を呼び

込み、水産物のインターネット販売を行う“ブルーツーリズム”の取組みを紹介しておきたい。たとえば、南三陸町歌津では、2013 年以降に若手漁師が、ブルーツーリズムに挑戦するために相次いで起業し、その一つである金比羅丸は、2015 年に観光庁の第 3 回「「今しかできない旅がある」若者旅行を応援する取組表彰」東北ブロック賞を受賞した。

（2）地域ブランドの開発

震災後に開発されたブランド農産物の代表格は、山元町の（株）GRA（2012 年 1 月設立）が 2013 年 1 月に発表した「ミガキイチゴ」になる。同社は、職人技と IT を融合した最先端施設園芸により、高品質なイチゴの安定供給を実現している。その後、ミガキイチゴのスパークリングワインや化粧品を開発して、国内外に販路を拡大し、地域に事業と雇用を生み出している。

【図 6-2　ミガキイチゴ】

ブランド水産物の開発も、各地で続けられている。

たとえば、2016 年 9 月に南三陸町で地域産品統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度が立ち上げられた。これは、物産振興や知名度向上、6 次産業化の推進が目的で、特産の新鮮なホタテやカキ、ホヤ、タコの燻製、缶詰など全 10 種類を町関連イベントや商談会などに共同出店・販売していくことを目指すもので、キリンビールグループと（公財）日本財団が協力している。また陸前高田市では、広田湾産ブランド（ワカメ、カキ）が有名であるが、一部の漁業者が高級食材であるエゾイシカゲガイの養殖を手がけ、2016 年 6 月に初出荷を実現した。

【図 6-3　エゾイシカゲガイ】

（3）地域木材の利活用

震災後に自然、特に山と海のあり方を見直す動きが始まり、間伐材を活用した地域おこしが進められている。2014 年に大槌町で設立された NPO 法人吉里吉里国は、自伐型林業の「復活の森プロジェクト」や「『復活の薪』プロジェクト」を展開している。これは、大部分が漁師の所有で手つかずのまま荒廃していた山森（20 ～ 30ha）において、集落営林「おおつち自伐林業振興会」による森林整備作業（主に間伐など）を施し、自然環境の回復を目指すほか、薪や材を生産・販売し、地域の雇用を創出する活動である。

【図 6-4　リアスの森バイオマスパワープラント】

2012 年 2 月に気仙沼市で設立された気仙沼地域エネルギー開発（株）は、木材加工のほか「リアスの森バイオマスパワープラント」（800kw の発電能力）

と名付けられた小規模バイオマス発電所を設置している。この事業に必要な木材は、年間8,000～1万tで、生み出された熱は気仙沼市内のホテルの温水・冷暖房に利用し、電気は再生可能エネルギー固定価格買取制度を活用しての売却がなされている。

岩手県や福島県では、震災によって発生した廃木材の利活用（PB木材、バイオマス発電の原料）や、仮設住宅・災害公営住宅建設での地域材利用の取組みが見られる。

2．製造業・小売業

（1）食品製造

気仙沼市では、2013年7月にサメの街気仙沼構想推進協議会が設立された。この協議会は、フカヒレの販路を拡大する新市場開拓と、サメ肉や骨、皮などの商材価値を高めて売り出す新商品開発を行うことを目的に結成されたもので、アサヒグループホールディングス、NTTドコモなど6社が賛助会員として協力した。結成後にシャークナゲットを開発し、学校給食で提供して好評を得たほか、サメ皮革製品の商品化を進めている。

食品製造の分野においては、2013年3月にアイリスオーヤマと農業生産法人舞台ファームが舞台アグリイノベーション（株）を設立し、2014年7月に亘理精米工場を竣工した。こちらでは、アイリスの生鮮米や低温製法米が製造されている。岩沼市にあるレトルト商品専門メーカーの（株）にしき食品は、津波で被災した工場を復興資金の融資やグループ補助金を基に45日で復旧させ、震災前から開始されていた新工場の建設も継続した。そして、本場の味、無添加の追求や化学調味料や香料を使わず、手間ひまかけた技術力、開発力で他にはないレトルト商品（レモンクリームチキンカレー）などを開発して、新規の販路開拓を続けている。

【図6-5　アグリイノベーション亘理精米工場】

（2）ロボット開発

原子力災害に見舞われた福島県では、福島・国際研究産業都市（福島イノベーション・コースト）構想が進められている。これに関連して、たとえば（株）菊池製作所は、もともと飯舘村に工場を所有していた。ところが同村が居住制限区域となったために、震災後の2012年に川内村の県立高校跡に工場を開設し、さらに南相馬市小高区の旧セイコーエプソンの工場を取得して、大学との共同研究や介護用ロボットの開発などを進めている。

（3）被災地活動団体への運営支援

石巻市にあるNPO法人応援のしっぽ（2011年11月設立）は、「応援もなか」プロジェクト　（東日本大震災における被災地活動団体への運営支援）を展開している。具体的な活動内容は、被災地における小規模団体の商品の開発・販売や寄付、ファンドの募集を通して、各

団体の経済・組織基盤を強化し、地域コミュニティの活性化につなげ、相互補助の多様性を持つ社会を目指すといったものになる。

【図 6-6　シーパルピア女川】

（4）小売業

女川町では、2011 年４月に女川町復興連絡協議会が結成され、若手世代を中心に各産業の枠を超えて産業再生を目指す動きが拡大した。そうした取組みを経て、女川町駅前商業エリアの復興の方向性が固まり、2015 年 12 月に、シーパルピア女川（第三セクターの女川みらい創造（株）が運営）の開業へと至った。こちらは、開業時に出店した 27 のテナント（2018 年１月現在のテナントは 26）のうち被災事業者が約半数で、残りは町外からの誘致を含めた新規店舗が占めていた。

地域振興の起爆剤的な役割を担うべく、イオンタウン釜石のオープン（2014 年３月）、イオン広野店（広野町）のような大型商業施設が立地した地域も存在する。2017 年４月に原子力災害の大半の避難指示が解除された富岡町では、帰還住民や原発の廃炉作業員の利用を見越して、町が整備した公設民営の商業施設「さくらモールとみおか」が全面開業している。売り場面積 4,800 ㎡の同施設にはスーパーマーケット、ドラッグストア、ホームセンター、飲食店が入居した。

３．観光業　－震災復興ツーリズムへの注目－

観光業では、震災復興ツーリズムが、今後の被災地の先行きを左右する可能性が高い。大槌町では、2011 年 11 月に法人格を取得した（一社）おらが大槌夢広場が 2012 年４月から本格的に活動を始め、国内外からのボランティア支援の受け入れ、ヒューマンツーリズムとしての企業研修やスタディツアーを展開している。また、こうした活動は、町民の考え方に影響を及ぼし、なかには海外留学した若者や販路拡大に向けた取組みを始めた漁師もいる。

南三陸町では、南三陸町観光協会や南三陸ホテル観洋によって語り部（バス）ツアーが続けられている。特に、南三陸ホテル観洋は「全国被災地語り部シンポジウム in 東北」を継続的に開催しているほか、語り部バスが「震災体験を伝えることで、防災への意識向上を図り、震災を風化させないためのたゆまぬ取組み」と評価され、2017 年９月に「第３回ジャパン・ツーリズム・アワード」の大賞を受賞した。

【図 6-7　南三陸ホテル観洋の語り部バス】

４．残された課題

各地で「三陸ブランド」（特産物・観光地・学び）の確立に向けた活動が展開されている。「太

平洋銀行」と称される漁業や水産加工業など、被災地がそれまで維持してきた比較優位に、どこまで依拠すべきかを検討しつつ、新たに地域を代表する産業や特産品を創出できるならば、将来への展望は、より明るさを増すであろう。

他方、被災地では人口減少や住宅の再建が遅れたことから労働力が不足し続けており、産業間・職種間で労働力確保をめぐって事業者が競合している実態も報告されている。将来的には復旧・復興をめぐる公共工事やサービス業の減少が見込まれ、復興需要や雇用対策によって生まれた雇用が喪失する可能性も高い。また、2016 年 8 月の台風 10 号や同年 11 月の福島県沖地震による津波で、復旧した施設が損壊する事態も生じた。長期的視点に立った施策の早急な検討・実施、地域経済の自立性を高めるための地元の取組み、そして災害保険の積極的な導入といった「次なる大災害」を見据えての「自助」の心構えと取組みを、被災地のみならず国内全体で検討・共有していく必要がある。

「生活復興地域会議」より

○自分たちが魅力的であれば、お客さんは来てくれる。商業者は、自らがチャレンジすることによって変わることが期待されている。

○養殖はいつも成功するわけではなく、まだまだ勉強中で、楽しみながらやりがいを持って育てている。

○被災事業への支援制度としては、グループ補助金が大きかった。そのほか、基金事業や市独自の補助金で 100 万円とか 50 万円限度の小回りのきく補助金が非常に効果的だった。

第 1 節　まとめ

被災地の労働力不足は深刻な問題として残されているが、若手（特に漁業者）を中心に新たな人材確保・販路開拓の取組みが拡大してきている。また、豊かな水産資源を活用したブランド水産物や新商品の開発、地域木材を活用した再生可能エネルギー事業への取組み、震災復興ツーリズムなどは、復旧・復興のモデルケースとしての役割を担うことが期待される。他方、復興需要の終焉への早期の対策や復旧した施設の維持管理のあり方、「次なる大災害」を見据えての「自助」の取組みを検討・共有しておく必要がある。

第２節：雇用の復旧・復興

１．雇用危機下の雇用の維持と再建

東日本大震災が雇用に与えた影響は甚大かつ広範囲で、玄田（2015）[3)] によれば、全国の有業者のおよそ 10 人に 1 人にあたる 570 万人の仕事に何らかの被害があった。雇用調整助成金など労働者の雇用維持に努めるよう事業者を促したが、2011 年の雇用保険離職票等交付件数は 12 万 9,457 件で前年比 2.1 倍となった。他方で、震災発生直後に求人・求職は一時的に大幅な減少となったが、４月には回復・増加していった（厚生労働白書 2012）。

そのなかで、失業に対する長期にわたる給付は就業困難者の生活を支えたが、派生的な問題も指摘される。ひとつは、雇用保険に加入していない自営業者には全く収入がなくなり、生活復興会議では、このことが商店街の復興が待てずに場所が悪いところに店舗が点在することにもつながったとの指摘があった。この点で、グループ補助金など自営業者への施策は元自営業者のいわば「雇用」救済の意味を持った。また、長期にわたる失業給付が被災地企業の人不足や営業の縮小につながっていたとの声もあった。

２．緊急雇用　－キャッシュ・フォー・ワーク－

東日本大震災からの雇用復興では、緊急雇用面で大きな進展が見られた。それがキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）といわれるものである。CFW は平常の経済活動が被災地で再開するまでのつなぎの事業であり、被災失業者を吸収する失業対策に止まらず、施しよりも自活を望む被災者が自ら働いてお金を得ることで尊厳の回復に寄与し、地域雇用を通じて地域復興を促進し、被災後の人口減少抑制・コミュニティ維持への効果も期待された。永松（2011）[4)] によれば、CFW はそもそも国際人道支援分野で発達を遂げた技法で、労働に対する食糧支援（フード・フォー・ワーク）から現金支給へと発展し、分野も建築土木事業に留まらず事務職へと幅を広げてきた経緯がある。

【図 6-8　気仙沼復興協会の写真救済事業】

東日本大震災では発災直後に啓蒙・実践のためのネットワーク CFW-Japan が結成され、その取組みは政府の「『日本はひとつ』しごとプロジェクト」に反映された。財源にはリーマン・ショック後の不況対策としてすでにあった雇用創出基金が活用され、震災等緊急雇用対応事業として、都道府県、市町村による直接雇用または民間企業・NPO などへの委託による雇用創出に用いられた。仕事内容は多様性と創意に富んでおり、海中のガレキ撤去作業から市臨時職員としての災害公営住宅入居関連事務や窓口業務の支援など対象分野を肉体労働に止まらず、幅広いソフト的な労働にまで広げたことが注目される。

そのなかで、たとえば気仙沼市の気仙沼復興協会は、被災失業者に仕事をつくるために被災

者自らが設立した団体で、被災者自身が事業を企画・主導し、ボランティアの受け入れ窓口にもなった。そのなかで、津波で流され気仙沼市内で見つかった写真や位牌などを洗浄・修復・展示し、返却する写真救済事業を行い、2017 年 3 月で業務委託が完了した。また、宮城県の東北広域震災 NGO センターは、国際ボランティア経験豊かな NGO として寄付金による政府から完全に独立したプロジェクトとして、被災失業者の再就職までの職場の提供と地元での再就職支援を行った。他に、福島県の郡山ビッグパレット内では避難所運営での被災者直接雇用が行われたが、雇用にあたってハローワークに長時間並ぶ必要があるなど行政担当者の負担が大きかった。

CFW の日本での実践に際しては、労働法規の厳格さに直面し、社労士や人材派遣会社などの専門性が求められた。また、賃金水準の設定は難しく、高すぎると再建された事業の雇用を邪魔することになり、低すぎると扶養家族を抱えた本当に必要な層を被災地に止めることができない。また、復興に時間がかかると緊急雇用でつないでいる間に生活基盤が整わず、地域から押し出す圧力となる。とはいえ、被災労働者を安く雇用する動きも可能性としてはあり、また山田町では NPO 法人による業務上横領事件が起こっている。

被災者が緊急雇用を通して地域の復興に関わることは、受援者と支援者の同一性からコミュニティを作り出す仕組みとして評価される。また、行政需要の拡大に担い手が追いつかない中で、緊急雇用がなければ行政実務がまわらなかったのではないかとも指摘される。後述する岩手県の@リアス NPO サポートセンターのように、被災者雇用に尽力するなかでパソコン教室の開催など、働き手個々の技能アップに留意されている好例もある。

3．生きがいづくりから生業づくりへ　－地域内外の絆を結ぶ－

（1）コミュニティビジネス

阪神・淡路大震災後での成功事例として、「まけないぞう」の制作販売など「コミュニティ・ビジネス」の発展があげられ、新潟県中越地震では「小千谷市弁当プロジェクト」が知られる。避難所や仮設住宅でやることがないことそれ自体が大きなストレスとなる中で、東日本大震災でも CFW の取組みとも連動しながら多彩な展開が見られた。

【図 6-9　とうほくてしごとカタログ FUCCO（フッコ）】

新地町の「手芸グループうみみどり」は仮設住宅でのエコたわし編み隊から始まり、マカロンポーチやコースターなどをつくって販売している。エコたわし編み隊はそもそも冬に向かう中で仮設住宅での孤独死を警戒して温泉旅行を掲げて始め、売り上げで日帰り温泉旅行や食事、仮設から全員が出た時点で同窓会をした。うみみどりでは生活費として売れた分を制作者に分け、地元だけでなく、域外の協力を得て東京でも販売した。

また、南三陸町の「ミナ・タン・チャーム」は、株式会社ジュン アシダの東北復興支援高品質小物製作プロジェクトの一環と

して、東京のデザイナー芦田多恵の支援でミシンを使った商品作りで生業をつくる取組みから生まれた動物のマスコット付きキーホルダーで、東京、大阪、パリなどで販売されている。

同じく「ほぼ日刊イトイ新聞」の震災支援企画から起業されセーターやカーディガンなど高品質な手編み商品を通じて被災地に仕事をつくり、100 年続く「稼げる会社」を目指す気仙沼ニッティングの活動も注目される。また、みやぎ生協は手作り品のコミュニティ・ビジネス化として、2012 年 11 月から「手作り商品カタログ」による委託販売に取組み、「NPO 法人 応援のしっぽ」と協同しながら「とうほくてしごとカタログ　FUCCO（フッコ）」へと発展的に継続している。

（2）女性の活躍

震災後の CFW の場として女性の職種形成の観点から、岩手・宮城両県で展開した「三陸に仕事を！プロジェクト」では 2011 年 6 月 11 日から「浜のミサンガ環（たまき）」の制作販売が行われたが、地域の雇用回復を受けて 2013 年 12 月をもって生産を終了した。また、南相馬市の HARIO ランプワークファクトリー小高も女性にとって魅力的な仕事と働きやすい環境を創出することを目的に女性限定で雇用を行い、工房には子供が遊ぶスペースも設けられている。単なる時限雇用の内職に止まらず、手に職をつける機会ともなっている。また、会津坂下町の IIE（イー）は、原発避難者の「やることがない」「仕事がない」という声を受けて、大熊町や楢葉町から避難した人たちに会津木綿を活かしたストールなど避難女性たちの仕事を創った。

【図 6-10　浜のミサンガ環】

また、南三陸町の「コミュニティ・カフェ commons」は人が集まる場所が必要だと考えて震災後に開店され、子供から大人まで地域内外の積極的な交流の場を提供し、たとえば近くの避難所に沖縄の自衛隊が入った縁で沖縄イベントも開催している。

4．再就職・長期的就業　－雇用のミスマッチを越えて－

東日本大震災では復興需要などで有効求人倍率が高く推移するなかで雇用のミスマッチが課題となった。雇用のミスマッチには職種の問題と地域の問題がある。すなわち建設系や福祉系の求人が多いのに対して事務職の求人が少ないという職種に関わるものと、地域外からの求人を企画してもあまり応じ手がいないという問題である。そのなかでハローワークが緊急雇用・長期的就業の中心的役割を期待され、強化されたが、もとより全体をカバーできるわけでなく、地域内外からの自発的取組みが光った。

釜石市を拠点に 2004 年からまちづくりの中間支援活動を行ってきた@リアス NPO サポートセンターは、震災後、地域から人が出ていくことに危機感を覚え、緊急雇用に尽力するとともに、長期的就業に関して人手不足になやむ事業者とハローワークの求人情報以上の仔細な情報を求

める失業者にヒアリングを行い、マッチング支援をした。そのなかでトヨタ財団の助成も得て、「Sanriku Works 三陸でいきる、私たちの仕事」サイトを 2012 年 4 月から 3 年間運営した。

5．就労に向けた新たな取組みと支援システムの再検討

東日本大震災では、リーマン・ショック後の深刻な雇用危機状況が発災時にはその対策とともに依然残っていながらその後上向いていく局面に当たっていたことで、手厚く多様な施策が行われ、復興事業も含めて雇用が上向く中、事業者、失業者ともに雇用のミスマッチと専門人材の不足が課題となった。また、被災地の長期的な問題として高齢化が進む中、理髪業など手に職がありながら再建資金の回収に不安を覚え、本格的な事業再開を躊躇する声もあった。震災後の人口減も市場規模を左右し、交流人口の拡大に期待が寄せられている。

「生活復興地域会議」より

○経営者は従業員の確保に困難を感じている。若い人に引き継いでいきたい。

○震災前は家族経営ではなかったが、人手不足で家族経営となった。

○水産加工業では人手不足だが、販路が戻ってないと人は雇えないので、まず販路開拓をやってからというところが結構多い。

雇用と他の補助金などとの競合関係の問題もある。失業保険の給付延長や、一時的な緊急雇用にも再建事業者の雇用を阻害したのではないかとの声はある。復興住宅の家賃について、稼いだら稼いだで家賃の負担が大きくなると思ってしまうとの声もあった。

また、原子力損害賠償における就労不能などに伴う損害賠償が離休職者の就業復帰を阻害したのではないかとの議論に対して、玄田 2015 は住み慣れない土地での避難の継続が働く困難に結びついたことを明らかにしている。より深刻に感じられたのは、有識者が語った、生計が当面維持できていても働かずに長い時間が経ったことで、働く意欲の減退に止まらず、基本的な就労能力が失われている懸念であった。

そして復興需要が一段落する中での新たな失業や、復興後への雇用転換も課題である。被災者支援員としての働きには OJT 的な要素があり、復興人材を福祉人材として復興後も活用していきたいとの声もあった。

地域内外から支えられた被災者の復興とともに被災者による復興が重要で、東日本大震災では自治体連携に注目が集まったが、民の働きとして、支援のマッチングや人材の育成に果たした「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」の取組みは特筆される。東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」は「人と人とを『つなぐ』ことで、復興過程は満たされていく」と説いたが、産業政策と一体化した東日本大震災の雇用危機対策は、様々な問題と連動する次代の教訓として被災地域を越えた意義を持ち、国際減災の一環として検証による教訓化と先への備えが求められる。

第２節　まとめ

偶然にもリーマン・ショック後の機動的雇用対策が活かされて産業政策と一体化する形で手厚い雇用対策が施され、中でもキャッシュ・フォー・ワークの取組みが注目される。他方で長期にわたる失業給付が被災地企業の人不足や営業の縮小につながったのではといった派生的な問題も指摘されており、検証と事前の準備を通じて今後の大規模災害対策に引き継いでいく必要がある。また、行政人材が不足するなかで地域内外のＮＰＯが緊急雇用やきめ細やかな支援に果たした役割は大きく、緊急雇用を通じたコミュニティの維持や復興の推進にも貢献した。新たな課題には復興事業後の雇用転換がある。

（林昌宏・村井良太）

参考文献

1）浜口伸明（2017）：東日本大震災被災地域製造企業の復興過程、国民経済雑誌、215 巻４号
2）宮曽根隆（2016）：震災後５年を迎えた東北の社会経済、ビジネス・レーバー・トレンド、492 号
3）玄田有史（2015）：危機と雇用―災害の労働経済学、岩波書店
4）永松伸吾（2011）：キャッシュ・フォー・ワーク―震災復興の新しいしくみ、岩波書店
5）（一社）フィッシャーマンジャパン　https://fishermanjapan.com/
6）宮古チーム漁火　　鈴木良太［2016］「「震災前に戻らない」という覚悟－宮古チーム漁火の世界に向けた挑戦」『産業立地』第 55 巻第２号
7）金比羅丸　　http://konpiramaru.main.jp/
8）（株）GRA　　http://www.gra-inc.jp/
9）地域産品統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度　　『時事通信社 iJAMP』2016 年９月 27 日
10）エゾイシカゲガイの養殖　　『河北新報』2016 年６月 21 日
11）NPO 法人吉里吉里国　　家中茂［2016］「震災を機にして立ち上がった“自伐型林業”の動き－岩手県大槌町、遠野市、宮城県気仙沼市」森林環境研究会編『森林環境 2016』公益財団法人森林文化協会
12）気仙沼地域エネルギー開発（株）　　家中茂［2016］「震災を機にして立ち上がった“自伐型林業”の動き－岩手県大槌町、遠野市、宮城県気仙沼市」森林環境研究会編『森林環境 2016』公益財団法人森林文化協会
13）岩手県や福島県での廃木材の利活用（PB 木材、バイオマス発電の原料）、仮設住宅・災害公営住宅建設での地域材利用の取り組み　　関野登・内田信平［2016］「被災地の林業・木材産業・地場住宅産業の復興状況－岩手県の事例を中心に」森林環境研究会編『森林環境 2016』公益財団法人森林文化協会、鈴木明［2016］「東日本大震災から５年－福島県における森林・林業の震災復興」『会計検査資料』第 606 号
13）サメの街気仙沼構想推進協議会　　村田進［2016］「「サメの街気仙沼」のブランド化目指す サメの振興が、地域の復興を実現する」『AFC フォーラム』第 64 巻第６号
14）舞台アグリイノベーション（株）　吉沢文雄［2016］「舞台アグリイノベーション－「亘理精米工場」を復興のシンボルに」『食品包装』第 60 巻第３号
15）（株）にしき食品　　菊池洋［2016］「驚異的スピードの復活とこだわりの商品開発」『産業立地』第55巻第２号
16）（株）菊池製作所　　菊池功［2016］「福島でロボット産業の未来をつくる」『産業立地』第 55 巻第２号
17）NPO 法人応援のしっぽ　　http://oennoshippo.org/
18）シーパルピア女川　山田康人ほか［2016］「新しくなった女川を見てほしい－女川町の取組」『観光文化』第 40 巻第２号
19）さくらモールとみおか　著者不詳［2017］「震災から七年目いまだに苦闘する福島小売業の使命感」『激流』第 42 巻第６号　『毎日新聞』2017 年３月 30 日
20）（一社）おらが大槌夢広場　　臼沢和行［2016］「人の流れをつくる観光の力－おらが大槌夢広場の取組」『観光文化』第 40 巻第２号
21）南三陸町の語り部　丸岡泰・泰松範行［2016］「東日本大震災の被災地への復興ツーリズムの可能性－宮城県南三陸町の事例から」『日本海水学会誌』第 70 巻第４号
22）資料－２．産業復興の支援策　　復興庁産業復興総括班［2016］「産業復興の現状と取組について」『産業

立地』第 55 巻第 2 号
23) 厚生労働省職業安定局（2012）:「日本はひとつ」しごとプロジェクトの 1 年の取組、http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/ 2r98520000024syd-att/ 2r98520000024szu.pdf
24) 厚生労働省（2011-2017）: 厚生労働白書各年度版
25) 気仙沼復興協会、http://kra-fucco.com/
26) 東北広域震災 NGO センター（認定 NPO 法人 IVY） http://ivyivy.org/
27) 天野和彦（2013）: あの時、避難所は…" おだがいさま" が支えた 169 日間、福島の今と向きあう。立教大学 ESD 研究所 / 立教 SFR 重点領域プロジェクト研究講演録、pp.5-36
28) 山田町緊急雇用創出事業委託に関する第三者調査委員会（2013）: 報告書（概要版）、http://www.town.yamada.iwate.jp/osirase/daisansha-iinkai/houkoku-gaiyou.pdf
29) ＠リアス NPO サポートセンター http://rias-iwate.net/
30) ミナ・タン・チャーム http://mina-tan.com/
31) 気仙沼ニッティング http://www.knitting.co.jp/
32) 御手洗瑞子『気仙沼ニッティング物語ーいいものを編む会社』新潮社、2015 年 33）みやぎ生協とうほくてしごとカタログ FUCCO http://www.miyagi.coop/support/shien/handmade/
34) 三陸に仕事を！プロジェクト http://www.sanriku-shigoto-project.com/
35) HARIO ランプワークファクトリー小高 http://owb.jp/projects/lwf/
36) IIE（イー） http://iie-aizu.jp/
37)「避難者手作り、会津木綿製品」『朝日新聞』2013 年 3 月 5 日
38)「都会とコラボ、新地場産業」『朝日新聞』2015 年 11 月 18 日夕刊
39)「東日本大震災　明日への掲示板」『読売新聞』2012 年 2 月 20 日
40) トヨタ財団、https://www.toyotafound.or.jp/community/2012/publications/2012-0426-1302-6.html36
41) 東日本大震災復興構想会議（2011）:復興への提言、http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf
42) 経済産業省福島復興推進グループ福島新産業・雇用創出推進課［2017］「福島イノベーション・コースト構想～新技術・新産業の創出を目指す実用化開発プロジェクトの推進」『いんだすと』第 32 巻第 5 号

写真出典一覧

図６－１　フィッシャーマンジャパン　事務局より写真提供
https://www.facebook.com/fishermanjapan/photos/a.1440753226194312.1073741827.1440744999528468/1451567818446186/?type= ３&theater

図６－２　ミガキイチゴ
http://www.migaki-ichigo.jp/

図６－３　エゾイシカゲガイ
http://www.pride-fish.jp/JPF/pref/detail.php?pk=1413526064

図６－４　リアスの森バイオマスパワープラント
http://www.nikkeibp.co.jp/atcl/tk/PPP/news/011100574/

図６－５　アグリイノベーション亘理精米工場
http://www.butai-agri-innovation.co.jp/outline.html

図６－６　シーパルピア女川
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/nigiwai_map.html

図６－７　南三陸ホテル観洋の語り部バス （執筆者撮影）

図６－８　気仙沼復興協会の写真救済事業
http://kra-fucco.com/kra/pict

図６－９　みやぎ生協
http://www.miyagi.coop/support/shien/handmade/

図６－10　浜のミサンガ環
http://www.sanriku-shigoto-project.com/about/

※　産業・雇用の復興の全体像及び支援策については、巻末資料編参照

第７章：広域避難・福島の地域再生

この章のねらい

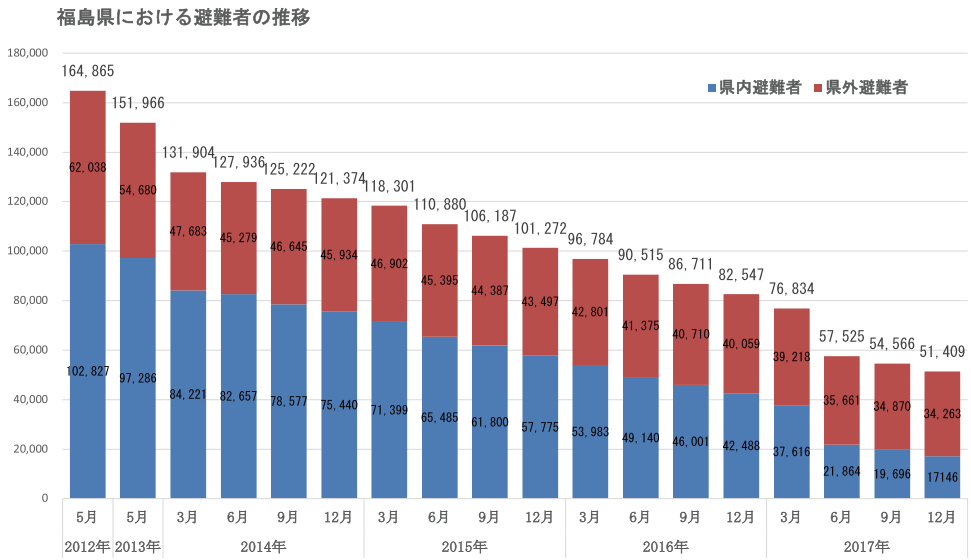
原子力災害からの生活と地域の再建には多くの課題が存在している。特に、生活再建のめどがつけ難いのが特徴である。住民の暮らしには大きな変化が生じており、それに対応した支援体制の構築と、住民自らが自発的な取組みを進めている事例を紹介する。

第１節：広域避難者支援の現状

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り、福島県では多くの住民が避難を余儀なくされた。避難先は全国へ拡大し、県外には 2017 年 12 月時点で、いまだ約 35,000 名の住民が避難生活を続けている（図７- １参照：福島県ホームページより）。震災と原発事故の発生から７年を経過しようとしている今、避難者を取り巻く環境は複雑化し、生活再建における課題にも多様化が見られる。特に、2017 年３月末で避難指示区域外からの避難者への仮設住宅の供与が終了し、また同時期には避難指示を解除する自治体が相次いだ。同時に、避難指示の出ていた区域からの避難者への仮設住宅の供与の終了も段階的にはじまった。

このような中、生活再建が進んでいる避難者がいる一方で、生活困窮に陥っている避難者も見られ、避難生活を継続するか福島に帰還するか、新たな避難先や移住先を選ぶか等、個々の避難者の状況は様々なものとなっている。

また、避難の長期化は支援者の負担も増大させている。複雑化する課題に対し支援ニーズは多岐にわたり、その対応への難易度が増している。特に「心のケア」「貧困者対策」など専門性を必要とする課題対応が増えている。

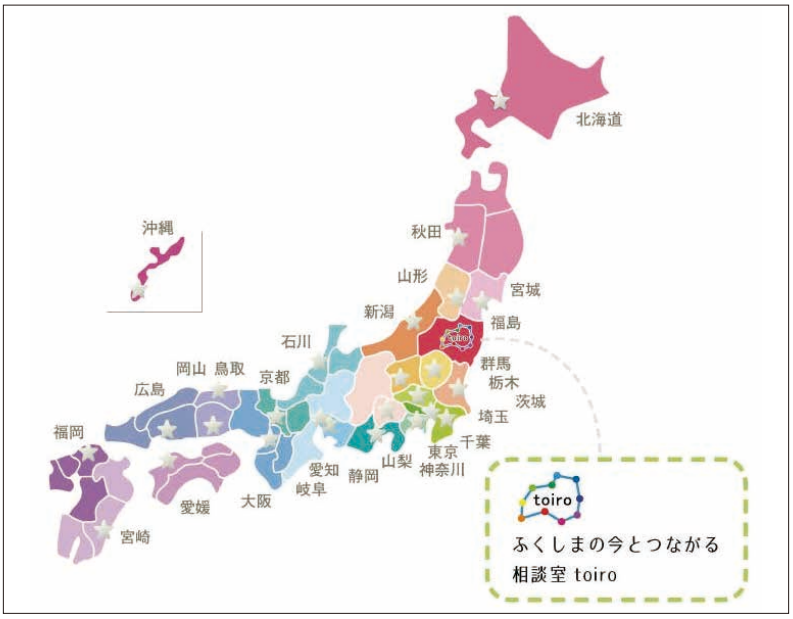


出典：福島県災害対策本部および復興庁の資料による（2017年12月27日現在）。

【図 7-1　福島県における避難者数の推移】

１．広域避難者の現状と課題

福島県は県外避難者の生活再建への支援を目的に「福島県 県外避難者への相談・交流・説明会事業」において、福島県内に「ふくしまの今とつながる相談室［ｔｏｉｒｏ］」を、また全国26か所に生活再建支援拠点を設置し、避難者の相談対応窓口等を担っている。（図７- ２参照）



【図７- ２　広域避難者支援の拠点（全国26か所の相談窓口）】

これらの窓口に寄せられた相談内容や把握している地域の支援の状況から、現在の避難者が置かれている状況や生活再建への課題は主に以下のものが挙げられる。

（１）避難先地域における支援の難易度の上昇

広域避難については、避難先の支援の差や、避難指示があったかどうか、母子避難かどうかなど、それぞれの状況の違いにより複雑になっている。

１）避難先自治体によって支援策が異なる：特に2017年３月末の避難指示区域外からの避難者への仮設住宅の供与終了のタイミングで、各自治体の移住定住促進のスキームでの新たな支援策も見られる。

２）避難先では福島からの避難について理解を得るのが難しい：放射能汚染に関するイメージの定着による風評や風化はさらに進み、避難者が地域コミュニティに溶け込むのは依然として難しい。また避難指示があったのかどうか、賠償があるのかどうか等によって避難者の状況は異なるが、同一視されがちであるケースが多くみられる。

（２）避難生活の定着と避難を継続することへのジレンマ

避難先での生活も７年を経過しようとしている中、子どもが避難先の学校や環境に十分適応しており、福島に戻るタイミングをつかめずにいるケースもある。

１）避難元に残っている親の高齢化や病気などの問題が出てくる中で、子どもの学校のこともありすぐに福島に戻ることが決断できない、悩み続けている避難者もみられる。

２）母子避難をしている家庭では、避難元に残った家族との間で放射能に対する考え方の違い等により、避難生活の継続の理解が得られないといったケースも多くみられ、離婚

に至ってしまうこともある。この場合、片親での子育てのストレスや低賃金による生活困窮等、避難生活を続けること自体の不安などにより心身ともに疲弊していることが多くみられる。

3）避難生活を継続している事そのものについての肯定感が低く、常にこの選択でよかったのかという悩みを抱えた不安定な状態であり、大きなストレスによる体調不良を起こしがちである。さらにこのことが就労困難といった悪循環に陥っている避難者も少なくない。

（3）長引く避難生活によるストレスの増大

避難を余儀なくされたことにより受けた計り知れない大きな不安や、現在の状況に追い込んだ原因となった原発事故への収まることのない怒りを抱えたまま、前向きになることができず、生活再建に向かうことができない要因となっているケースもある。避難生活により生活が大きく変化し、避難の過程において不安を抱え、またいじめなどにより傷つくことで、不登校となってしまった子どもも見られる。

（4）貧困者の増加

避難生活の長期化など様々な事情により、生活困窮に陥ったケースも見られる。単身も多く、障害があったりケガや病気による就労困難な状況に置かれている避難者も見られる。

1）単身者の場合、生活困窮状態の中で避難先での生活を継続することに疑問が生じ、避難元への帰還を希望する者が多いが、その際の引越費用を工面することも難しい。

2）避難生活のストレス等からくる心身の不調による就労困難や避難先での離婚等が原因で、生活困窮者に陥るケースが見られる。避難者に一部の社会福祉制度を適用しない避難先もあると聞く。

2．自治体や支援者による避難者支援の状況

（1）自治体による支援の状況

1）秋田県や山形県、東京都、愛知県、京都府、鳥取県など自治体が主体的に支援活動を実施してきた地域もある。各自治体としてもいつまで継続すればよいのか、どこまで実施すればよいのか等、日々悩みながらの対応が続いている。

2）2017 年 3 月末の避難指示区域外からの避難者への仮設住宅の供与終了に伴い、市町村単位での移住政策としての支援などが開始されている。支援を受ける上で、住民票の異動を義務付けているところもあれば、自治体の独自支援策として、一時的な措置として住宅の無償提供の延長を実施しているところもある。

≪自治体による支援の事例≫

①**京都府の事例**：自治体が事務局を担い、民間団体とプラットフォームを形成して定期的に会議を開催することによって、避難者の現状を把握し、必要な支援について検討している。

②**愛知県の事例：**自治体が民間団体に委託する形で避難者支援センターを設置し、自治体が把握している避難者名簿をもとに戸別訪問を実施し、避難者の状況を把握している。

③**タブレットを活用した広域避難者への情報提供とネットワークづくり：**飯舘村、富岡町、楢葉町、双葉町では全避難世帯にタブレット端末を配布してリアルタイムで町の情報を届け、避難先での不安の軽減やネットワークづくりを図った。

（2）民間の支援者による支援の状況

1）避難者が多い地域では、地域の市民活動団体による支援が実施されているが、避難者が少ない地域では当事者が自ら支援組織を立ち上げて活動しているところが多い。避難者の少ない地域においては、支援が十分行き届かないケースもみられる。また、支援者及び支援団体の減少が見られ、マンパワー不足が深刻である。

2）避難指示区域外からの避難者への仮設住宅の供与の終了、避難先自治体の独自の支援策、避難指示解除に伴う避難元自治体による支援の開始等、避難者支援の現場も年々複雑になり、避難者それぞれの置かれている状況も個別・複雑化している。

≪民間による支援の事例≫

①避難先と福島のつながりを発見できるイベントを企画し、新しい視点からの避難者の集える場を作るとともに、避難先住民との交流の場とすることにより、避難先での福島に対する理解を深めることができた。

②避難者の経験を踏まえた防災ブックレットを作成し、避難先で講演や勉強会を開催し、避難先の防災意識の向上に役立てた。お世話になっている避難先で、避難者自らの活動が役に立つことが避難者の自己肯定感を上げることにつながっている。

③避難者の生活再建においては、帰還や避難先の移転、移住などの生活環境の変化に伴い、各種手続きや賠償金などで得た収入の有効活用など専門家からのアドバイスが有効なケースも多い。不足しているリソースは繋がりを持っている誰かがプラスするといった仕組みで対応している。

3．今後求められる生活再建への支援

生活再建における課題、また避難者支援における課題等を踏まえ、今後、避難先行政や社会福祉協議会等の地域資源への適切なつなぎ、母子避難者支援、専門家による避難者支援、帰還に向けた相談支援、社会復帰に向けた就労支援、支援者の心のケアやスキルアップ等「支援者支援」の実施が望まれる。

また、震災から７年を経て、帰還をする方、避難先で生活が定着する方、避難の長期化に様々な生活困難をかかえる方など「広域避難者」の置かれた状況は多様化・複雑化している。その中で、精神保健福祉や生活困窮者支援など福祉的な支援を必要としている方も課題になっている。継続的な支援体制の構築が望まれる。

第１節　まとめ

福島県からの広域避難者の生活再建においては、特徴的な課題が目立っており、その支援の難しさは際立っている。県外には支援制度などの情報が十分に行き渡らず、また避難の分散による避難者の孤立が目立ち、効果的な支援が行いにくい。更に、避難者一人一人が抱えるストレスや経済面での課題は多岐にわたっている。

こうした中、家賃等に対する一律の賠償の終期や仮設住宅の供与期限が順次到来するなど、生活再建の節目を迎え、避難者の生活再建に対する不安が増大するとともに、実際に支援策の対象から外れたにもかかわらず、それに代わる十分な収入を得ることができず貧困者に陥ってしまうといった状況が現れ始めている。

このような深刻なケースに対処していくためには、これまで行われてきた避難者支援の好事例を参考にしながら担い手となるべき主体を数多く発掘していくとともに、既存の社会福祉制度や機関が活用できるように、包括的な支援体制を作り上げていくことが望まれる。

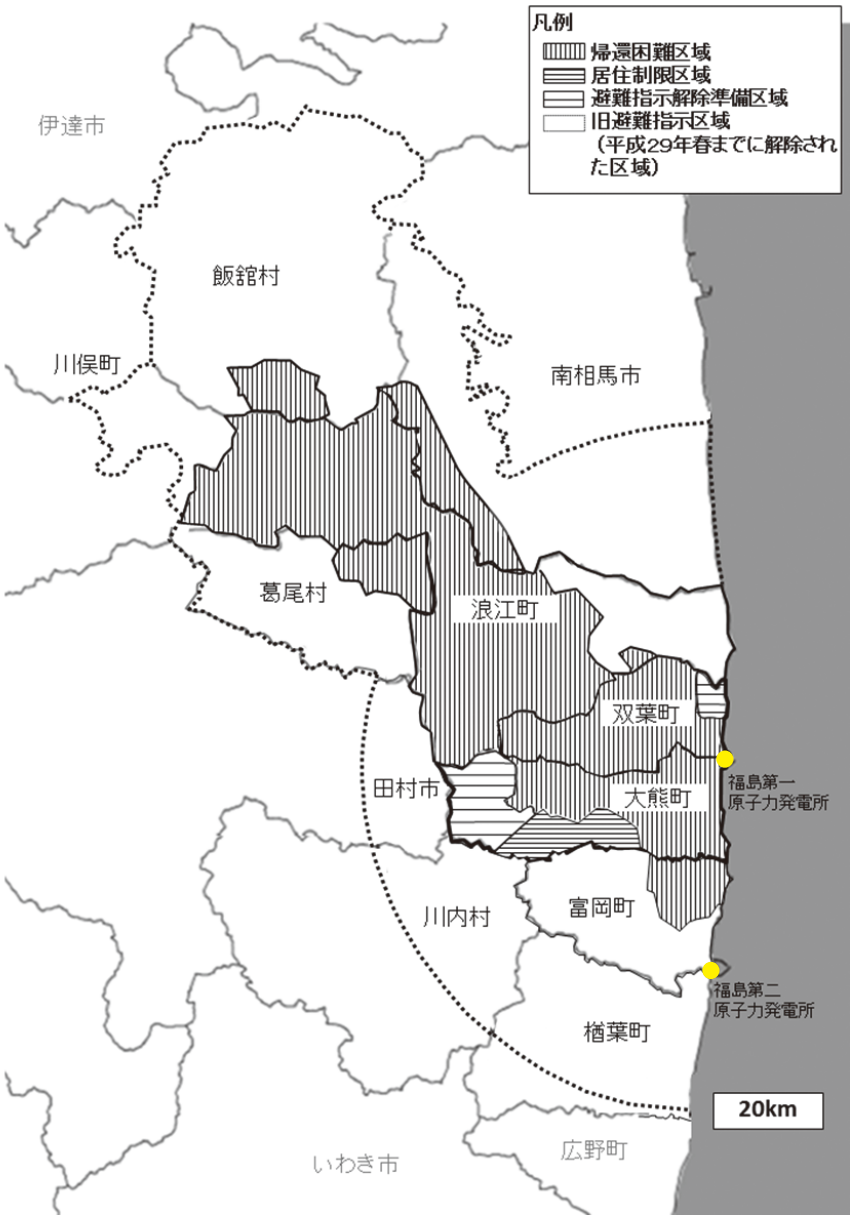
（佐藤宏美・遠山賢一郎・丹波史紀）

第２節：福島の地域再生にむけて

１．避難指示解除で大きく変化する被災地

（１）避難指示解除の現状

2017 年３月を境に、福島の被災地が大きく変化している。これまで①帰還困難区域、②居住制限区域、③避難指示解除準備区域と大きく三区分された状況にあったが、そこでは住民の立ち入りが大きく制限され、たとえ立ち入ることができても、その活動は大きく制約されていた。既に避難指示を解除済みの田村市（2014 年４月）、楢葉町（2015 年９月）、葛尾村（2016 年６月（一部））、川内村（2014 年 10 月・2016 年６月）、南相馬市（2016 年７月（一部））に加え、浪江町（2017 年３月（一部））、川俣町（2017 年３月）、飯舘村（2017 年３月（一部））、富岡町（2017 年４月（一部））が解除され、その対象住民は約３万２千人に及ぶ（図７- ３参照）。

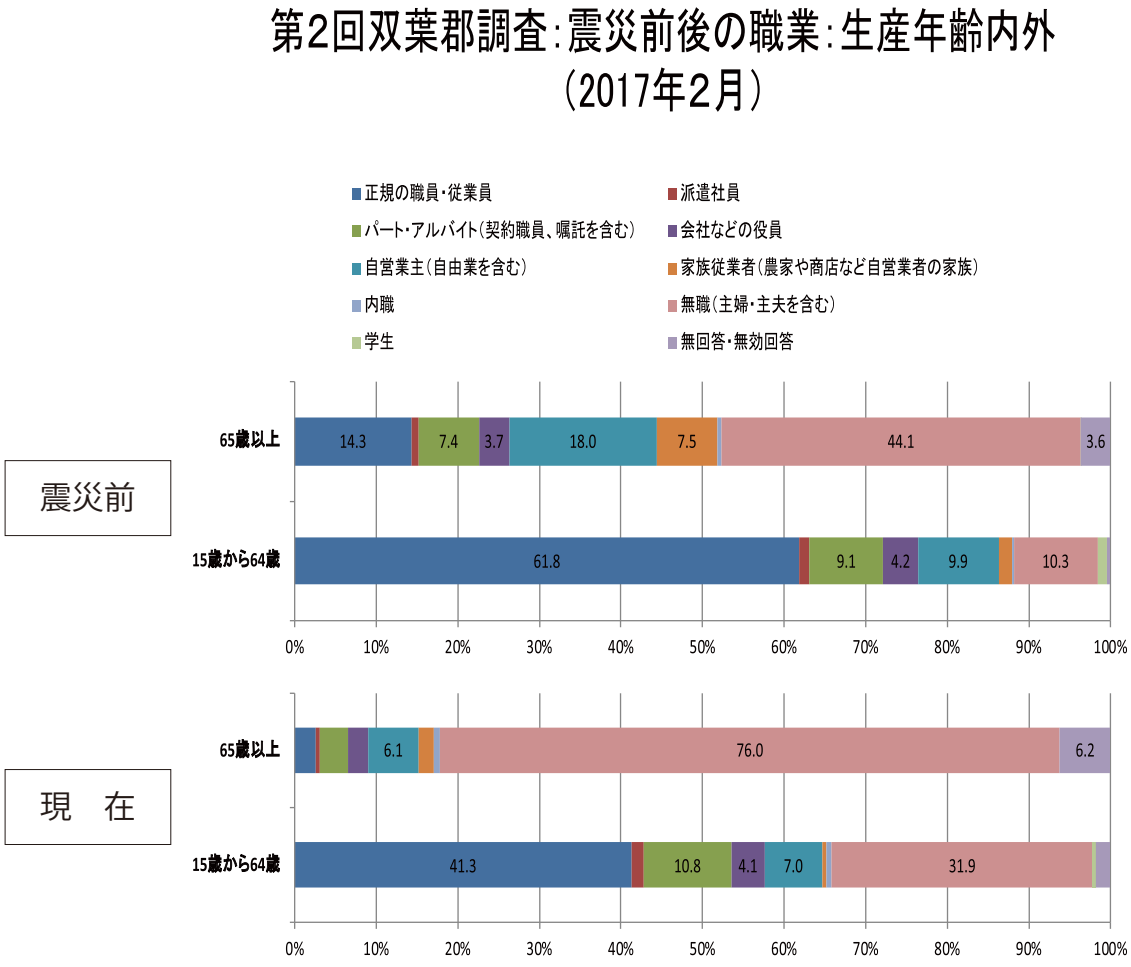


【図 7-3　避難指示区域の状況　2017 年４月１日現在】
出典：内閣府原子力被災者生活支援チームホームページ

（2）「しごと」の再開に課題

さらに時間の経過とともに拡大する「格差」の一つとして、「しごと」をめぐる状況である。前述の第２回双葉郡住民実態調査では、それを示す調査結果となった（図７- ４参照）。震災前後の「しごと」の変化について問う設問では、震災後生産年齢人口（15 歳から 64 歳）でも 31.9%の者が「無職」の状態であった。これは震災前（10.3%）と比較すると、３倍になっている。ここからも生活再建が途上である実態が浮かびあがる。ちなみに、65 歳以上の「無職」である者は、震災前 44.1%であったのが、震災後は 76.0%に上昇している。

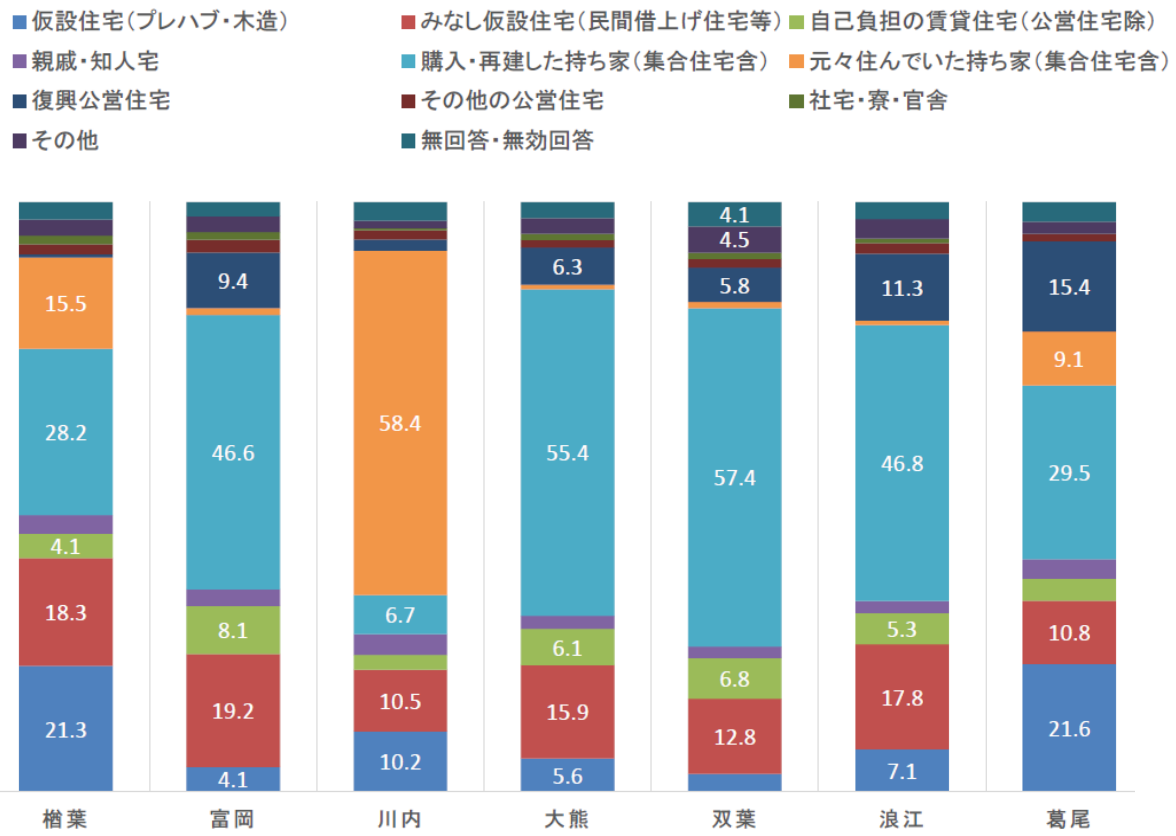
他の調査でもその実態を示している。公益社団法人福島相双復興推進機構（福島相双復興官民合同チーム）が、被災 12 市町村に存在していた約 8,000 事業者に対し、ヒアリング調査を重ね、事業再開の意向などを調査している。避難指示区域の解除有無などにも左右され自治体ごとの相違が大きいものの、全体でみると、「地元で事業を再開済み／地元で継続中」は 28%、「避難先で事業を再開済み」は 25%であるのに対し、「休業中」が 40%、「事業を再開しない（廃業）」が５％という状況でおよそ半数近くが事業を再開できていない。



【図 7-4　双葉郡調査：震災前後の職業　生産年齢内外】

（3）すすむ避難先での定着

「住まい」である。第２回双葉郡住民実態調査では、現在の住居の状況について調査している。その調査結果では、「購入・再建した持ち家（集合住宅含）」が、双葉町で 57.4%、大熊町で 55.4%、浪江町で 46.8%、富岡町で 46.6%となっている。帰還困難区域を含む自治体の多くが、避難生活が長く進み避難先で新たに持ち家を購入する者が半数前後を占めていた（図７- ５参照）。ちなみに同調査は、調査時期を 2017 年２月から３月にかけて実施した。そのため、上記の浪江町・富岡町は避難指示解除がまだされておらず、購入・再建した持ち家（集合住宅含）」はふるさとではなく避難先で購入したものと考えることができる。このように、長引く避難生活のために避難先で住宅を購入するなどして「定着」が進んでいる実態も浮かびあがる。

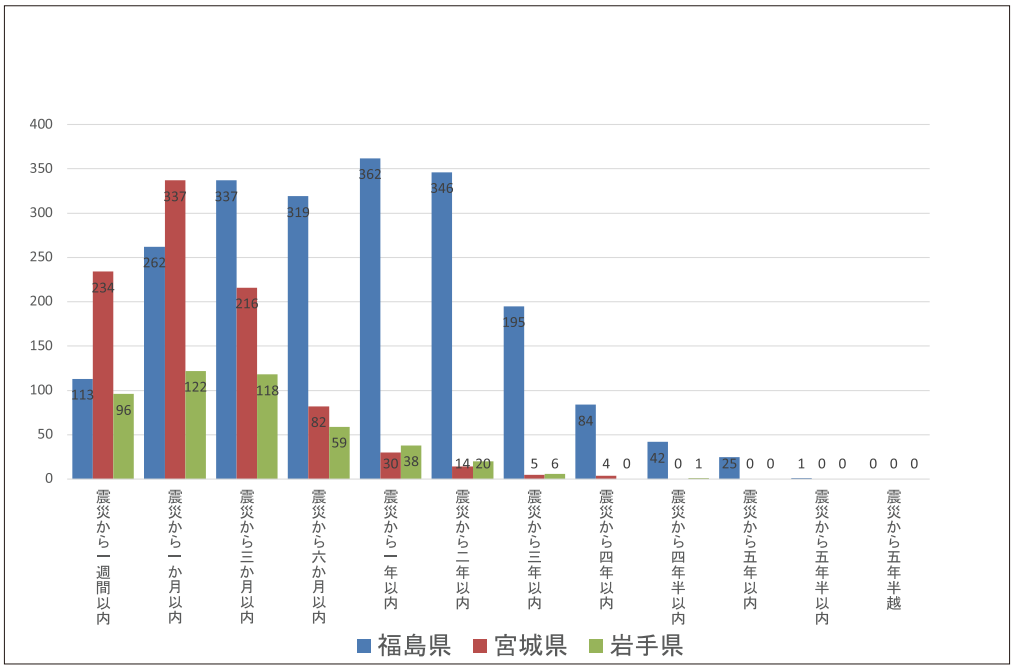


出典：第２回双葉郡住民実態調査中間報告書

【図 7-5　第２回双葉郡調査：現在の住居：地域別（2017 年２月）】

（4）震災関連死者数

東日本大震災における被災三県の災害関連死の数を比べると、岩手県 464 人、宮城県 926 人に対して、福島県 2,202 人であり（2017 年９月 30 日現在）、他県に比べ多い。図７- ６は、被災三県の災害関連死を時系列にしたものであるが、宮城県と岩手県は震災からおよそ半年の間に震災関連死が集中していることがわかるが、福島県においては、発災から一年以上経過した後も、他県に比べて多い。



【図 7-6　震災関連死（時系列）】

（5）住民の帰還

大部分が帰還困難区域である大熊町と双葉町を除く、双葉郡の自治体と南相馬市小高区・原町区の一部の帰還状況は表７- １のとおりである。

避難指示がいち早く解除された川内村のように避難指示解除の時期が早いほど帰還する人数も比例して多くなっている自治体がある一方、避難先での生活が長くなるにつれ、避難先での生活が安定することにより、「戻る気はない」という回答が半数以上に上る自治体もある（図７－７参照）。

また、避難指示が解除された地域の住民の中には、地震や津波で破損した自宅の再建、避難先での生活、こどもの学校など、様々な理由から、帰還するかどうか、今後の住まいや将来設計の選択に迷い悩む人も多い。なかには、被災した自宅と避難先の二地域居住や通いなど、それぞれが状況に応じた生活スタイルを選択している者もいる。

【表 7-1　居住者数等】

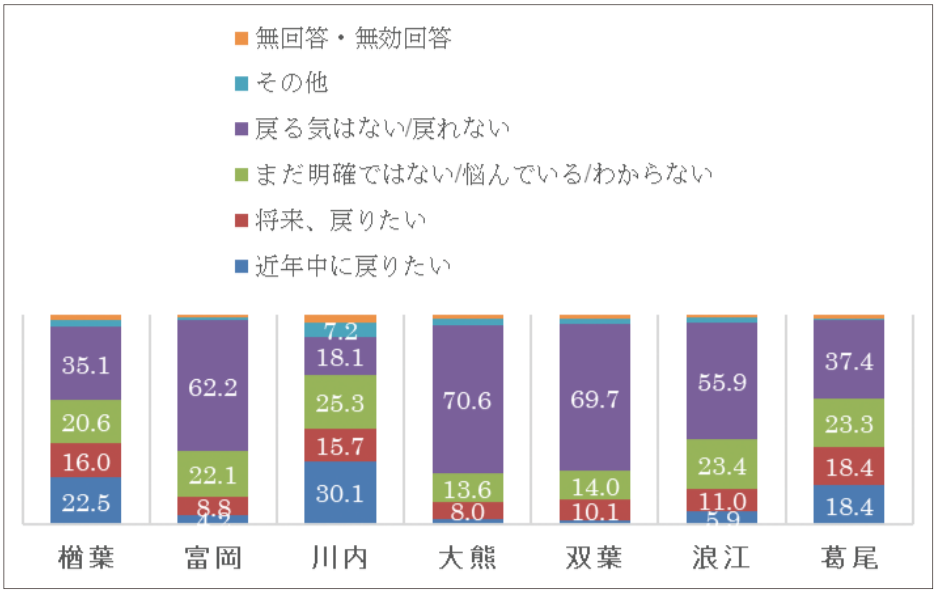
自治体名	2011 年 3 月 11 日 現在の住民登録数（人）	現在の居住者数（人） （注２）	学校再開の有無
南相馬市小高区・原町区の一部	14,279	2,798	○
広野町	5,490	4,041	○
楢葉町	8,011	2,105	○
富岡町	15,960	376	○＊
川内村	3,038	2,197	○
浪江町	21,434	440	○＊
葛尾村	1,567	209	○＊
飯舘村	6,509	505	○＊

注１　避難指示解除の時期は、P108を参照。

注２　現在の居住者数は、2017年12月１日現在、ただし、南相馬市小高区・原町区の一部は2017年12月31日現在、浪江町は2017年11月30日現在、葛尾村は転入者を含まない。

＊　2018年４月に学校再開予定

（福島県ホームページのデータから筆者作成）



【図 7-7　元の居住地に戻りたいか】（出典：第２回双葉郡住民実態調査中間報告書）

（６）世帯分離

震災後に世帯が分離し別居したのは、葛尾村以外は約３割である。

震災前は一緒に暮らしていた二世代や三世代の世帯が、震災後、仮設住宅や借り上げ住宅の狭さの関係等から、若い夫婦とその子ども、高齢の夫婦などの世帯が分離して暮らしているためである。

また、子どもがいる世帯では、子どもが避難先の学校に転入し、仕事も安定したことから帰還せずに避難先で生活を続けている世帯も多い。そのため、避難指示が解除されても若い世代が帰還することが難しく、高齢者世帯の帰還が多いのが現状である。特に、避難指示が解除された特に山間部の地域では、以前から高齢化は進んでいたが、震災後さらに高齢化が加速している。

また、地域全体の人数の減少、特に子どもの数が減少した地域では、震災以前に行っていた伝統行事の継続が難しくなっている地域もある。帰還した住民から、新たなコミュニティを再構築し、地域での安定した生活や文化を取り戻すことが必要になっている。

（７）現在の住まい

表７- １から避難指示が解除された時期により、自治体によっては帰還する人数が少ないことがわかる。長引く避難生活の影響から、「購入・再建した持ち家（集合住宅含）」が 50% 前後になる自治体も多く、避難先で定着している者も少なくない（前掲図７- ５参照）。こうしたことから、表７- ２の仮設住宅の入居人数を、現管理戸数と現在の入居戸数で比べると大幅に減少しているといえる。これは、帰還が始まったことと、仮設住宅の供与が終了したことが一つの理由である。

【表 7-2　仮設住宅・借り上げ住宅入居者数（2017 年 12 月 28 日現在）】

		仮設住宅			借り上げ住宅	
自治体名	建設地	現管理戸数（戸）	入居戸数（戸）	入居人数（人）	入居戸数（戸）	入居人数（人）
飯舘村	福島市	338	134	214	586	1,160
	伊達市	126	52	81		
	国見町	37	6	9		
	相馬市	164	59	101		
大熊町	会津若松市	555	74	102	682	1,288
	いわき市	623	175	272		
富岡町	郡山市	622	92	136	959	1,834
	大玉村	252	20	35		
	田村市	20	20	28		
	三春町	272	9	17		
	いわき市	452	171	260		
浪江町	二本松市	1,045	64	109	1,245	2,354
	福島市	924	116	213		
	相馬市	93	18	31		
	桑折町	156	3	4		
	南相馬市	70	24	30		
	本宮市	394	40	54		
楢葉町	会津美里町	259	41	54	441	926
	いわき市	1,180	559	1,163		
広野町	広野町	46	1	2	3	7
	いわき市	473	1	4		
葛尾村	三春町	418	87	126	86	145
川内村	川内村	2	1	1	2	7
双葉町	福島市	120	13	19	321	516
	郡山市	250	38	56		
	白河市	120	8	12		
	いわき市	259	69	95		

（福島県ホームページのデータから筆者作成）

仮設住宅の供与期間は、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村及び飯舘村の全域（６町村）、南相馬市、川俣町及び川内村の一部区域（３市町村）では、2019 年３月末まで延長されることが決まっている。

なお、川俣町、川内村のほか、南相馬市、葛尾村、飯舘村の帰還困難区域以外の区域から避難している場合は、2019 年３月末で供与期間終了とされている。復興公営住宅は、2017 年 12 月末現在、計画戸数 4,890 戸に対し 4,323 戸が完成している。

（8）見守り・コミュニテイづくり支援

慣れ親しんだふるさとから離れての避難生活、度重なる引っ越し、環境の変化によるストレスなどから、病気を発症するようなケースも現れている。

表７- ２からも、以前は多くの人が仮設住宅に住んでいたところ、現在は復興公営住宅など、恒久的な新天地で暮らしていることがわかる。そのため、仮設住宅で構築されたコミュニティ

は、次の住まいに移行する際にばらばらになり、新天地で再度新しいコミュニティを再構築することが必要になってくるといえる。そこで、被災市町村の社会福祉協議会では、生活支援相談員を配置し、仮設住宅をはじめ、見守り支援や相談活動、サロン活動などコミュニティづくりをおこなってきた。30 市町村 176 名が配置された（2012 年 3 月 1 日現在）。

さらに、復興公営住宅を交流拠点として活用し、コミュニティ形成を図るきっかけづくりを既存町内会や他団体と連携し、復興公営住宅の入居者、避難者同士や地域住民との交流活動を支援するのが、コミュニティ交流員である。いわき市、郡山市、福島市、会津若松市、南相馬市を拠点とし活動を行っている。一人ひとりを見守る生活支援相談員と、コミュニティづくりを行うコミュニティ交流員の取り組みによって、社会的孤立を解消する支援体制の構築が課題となっている。

2．帰還した地域での取組み

帰還した地域や、避難先の地域において、住民自らが立ち上がり、地域を良くしよう、くらしを良くしようという取組みが双葉郡各地で始まっている。いずれも、優劣つけがたいが、その中から、いくつかの取組みを紹介する。

（1）川内村ワインプロジェクト

まず、外部の支援者の手を借りながら、ワインづくりに取組む川内村の取組みを紹介する。

川内村は、村内が東京電力福島第一原子力発電所から 30 キロ圏内、一部は 20 キロ圏内を含む地域である。農業が盛んな地域で、酪農も行われていたが、原発事故の影響で、酪農再開を断念した人も多い。その酪農の放牧地となっていた土地を利用し、ワイン用ぶどう栽培が始まった。

【図 7-8　川内村ワインプロジェクト】

2015 年「一般社団法人日本葡萄酒革進協会」が、川内村でのワインづくりを構想し、山梨県のワイナリーや福島大などと計画を進めた。ワイン用ぶどうの畑が第一行政区にあることから、村や第一行政区住民の協力によりプロジェクトは始まった。

当初は、取り組みに懐疑的だった住民たちも、外部支援者と一緒にぶどう畑予定地の土の中に埋まっている石を取り出す地道な作業、土を耕しマルチを張る作業などに取り組んできた。2016 年の春には、ワイン用ブドウの苗木約 2,000 本、2017 年春には村民はじめ、村外からのボランティアによって約 7,800 本を植え、合計約 10,000 本が植えられている。この活動のプロセスから、支援者との信頼関係ができ、「自分たちのワインづくり」の意識が芽生えてきている。「ここまできたら絶対に成功させたい」「雇用が生まれるから若い人に移り住んでほしい」「将

【図 7-9　川内村ワインプロジェクト】

来孫がここで働けたらいいな」など、住民自身が夢を語り始めている。

この取組みの始まりは住民主体ではないが、外部の支援者がきっかけとなり、住民と支援者が一緒に未来を描き活動してきたことで、今では住民が主体的になり活動を進めている。そして、2017 年８月には「かわうちワイン株式会社」を、村と支援者と住民が共同で設立し、2020 年の初出荷、レストランや宿泊施設等の関連施設の建設等を目標としている。

（２）南相馬市小高（おだか）区での取組み

小高区は全域が東京電力福島第一原子力発電所から 20 キロ圏内の避難指示区域となり、全住民は避難を余儀なくされた。翌年４月 16 日からは避難指示解除準備区域となり昼間の立ち入りは自由となったが、2016 年７月 12 日に一部地域を除き避難指示は解除され住民の帰還が始まった。2017 年 12 月 31 日時点の人口は 2,412 人で被災前（12,842 人）の約２割にとどまっているが、住民による自主的な復興への取組みが徐々に進んでいる。

１）おだかぷらっとほーむ

小高地域に帰還する人を支援するために、避難指示解除に先駆け 2015 年 10 月１日に駅前商店街の空き店舗を利用して開設。一時帰宅した住民や小高を訪れる人が、気軽にお茶を飲みながら、話ができる、区内外の人の情報交換の場として「小高を応援する会３B+ １」を中心とする住民有志が自主運営している。住民がちょっと休憩しておしゃべりする中から、餅つき大会など自主的な地域イベントが始まることもある。月に１回は、小高地区で活動する支援団体の定例連絡会も開催している。

「生活復興地域会議」より

○震災から７年目だが、小高の復興は昨年７月 13 日にようやく始まった。

○避難指示解除後、取り壊される住宅が多く、地域の風景はどんどん変わっている。

○小高では分断が進んでいる。津波被害を受けた海側と受けなかった山側。被災前は３世代で住んでいた家庭も現在は高齢者のみ。

○だれもいない町に明かりがついていると嬉しい。誰でもみんなが集まれる場所が欲しかった。

○若い人が町を歩いていると、それだけで嬉しく感じる。新たに何かをしたい若者が魅力を感じるまちづくり、情報発信の場づくりが重要。震災以降すでに 10 人以上の若い世代が南相馬市へ移住している。

○まずは色々な人の話を聞く「いるだけ支援」。話を聞きながらニーズを把握して支援を模索している。

２）（株）小高ワーカーズベース

住民のくらしを支えるサービスの再開・創出によって、新たなビジネスと雇用を生み出すことを目指して、小高出身の若手創業者が 2014 年に株式会社として設立。コワーキングスペースから始まって、温かい昼食が食べられるところが欲しいという声に応えて空き店舗を利用した食堂「おだかのひるごはん」の開設運営（現在は運営終了）、コンビニもない駅前での公設民営形式の仮設スーパー「東町エンガワ商店」の運営。女性の就業と技能習得をねらったガラスアクセサリー工房「HARIO ランプワークファクトリー小高」など、地域の課題に応じたビジネスを次々に展開している。

3）個人事業者

小高商工会会員約 300 のうち、小高区内で事業再開したのは約１／３で、その大半は建設業、製造業。人口が大きく減少した中で、小売り・サービス業者は苦戦している。約 80 軒あった駅前商店街での再開はまだほんの一握りだが、その中で避難指示解除後いち早く再開したのは谷地（やち）魚店。店主は５年４ヶ月の仮設住宅での避難生活の間、移動車で魚の販売を続けた。店舗周辺の人口は以前に比べると少ないものの、駅前商店街での事業再開第１号として順調なスタートを切った。週３回は移動販売も続けて、仮設住宅時代のお得意さんを巡っている。

【図 7-10　谷地魚店】

３．多様な参画者の関わりの中で、新たな地域づくりを

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故による原子力災害は、今も多くの課題を被災地と被災者に与えている。住み慣れたふるさとを離れ長期にわたって避難生活を余儀なくされた住民が、元のふるさとでの生活を再開するのは容易ではない。例えば、被災 12 市町村における農業者の営農再開についての調査によると、すでに営農再開をしているのは 22%にとどまり、未再開のうち、「再開意向なし」「再開意向未定」をあわせると、約６割が営農再開を見通せない状況にある。その理由を見ると、高齢化や地域の労働力不足に悩む状況が垣間見られる。（表７- ３参照）

今後、集落営農など多様な農業経営のあり方を追求することも必要であるが、農業を地域の共同財産として位置づけ、販売だけでなく環境保全や観光産業の一つに位置づけるなどしていくことも可能であろう。

今後の被災地の将来を見すえた際、従来の住民の「帰還」だけを想定する地域づくりではなく、

【表 7-3　営農再開「未再開」のうち、再開意向の「ない」もしくは「未定」の者の理由】

再開意向のない・未定の理由（１農業者につき最大３つまで回答）

課題（理由）	者数	割合 ※ 1
高齢化や地域の労働力不足	259	43%
帰還しない	219	37%
機械・施設等の未整備	116	19%
農地の確保が困難	69	12%
販売先確保が困難（価格低迷、風評等を含む）	38	6%
その他 ※ 2	309	52%

※ 1　割合は、再開意向なしまたは未定の農業者 600 者に対する値

※ 2　その他の 309 者は、再開意向がない・未定の者で、その理由の記載がない者である。

資料：福島相双復興官民合同チーム「原子力被災 12 市町村における農業者戸別訪問活動結果概要」より（2018 年１月 19 日）

（資料：福島相双復興官民合同チーム資料より筆者作成）

多様な住民の関わりを包摂する地域づくりが必要となってくる。例えば、前述の営農に関しても、「通い農業」といった被災地に農業をするために通って住民をサポートするなど、たとえふるさとへの帰還をしなくとも、祭りや墓参り、あるいは年末年始や時々の地域の行事などに参加できる環境を模索していくことも考えられる。またその地域の住民であったかどうかに関わらず、被災地の魅力を知り、関わる「関与人口」の存在も今後検討されるべきであろう。「定住人口」だけでの地域づくりではなく、「交流人口」や「関与人口」など、地域に関わる多様な参画を保証する新たな地域づくりの模索を必要としている。

さらに言えば、自治体単独の行政運営だけを想定するのではなく、来たるべき人口減少社会を見すえて、自治体間・住民間の広域連携のあり方も探求していく必要がある。一方で、首都直下型地震や南海トラフ地震などの今後の災害を想定すると、「広域避難」の問題は、東日本大震災固有の課題ではなく、今後の大規模災害において生じる可能性の高い課題と言える。

こうした点をふまえた場合、広域的な支援の対応を、どの地域においても抜けもれなく行っていくには、既存制度や組織の活用等も考えられる。障害者や生活困窮者、ホームレスなど社会的に孤立しやすい存在に、地域社会への「社会的包摂」を進めていく為に、各自治体において「地域福祉計画」が策定されているところである。災害直後の適切な支援を重点化すると共に、長期化する「広域避難者」の支援を継続するためには、既存の「地域福祉計画」において、「災害避難者」「災害弱者」なども制度対象の一つに加え、地域の一員として包摂する支援の具体化を図ることが必要と言える。

第２節　まとめ

震災から７年を経て、被災地の状況は大きく変化した。特に避難指示解除をする地域が多くなり、地域での暮らしをどう再生していくかが課題である。避難先での住宅の購入や、復興公営住宅への入居が進み、避難先での定着が進みつつあるが、地域コミュニティをどう再構築していかが課題である。

一方、帰還した住民から多様な自発的な取り組みも進んでおり、その多くは帰還した住民だけでなく、多様な担い手によって展開されているのが特徴である。

今後の福島の被災地における地域再生の課題は、多様な参画者で地域を豊かにしていくこと、さらに自治体間の広域的な連携を進めていくことであり、この点を踏まえた取組みを図る必要がある。

（丹波史紀・北村育美）

参考文献など

1）避難指示区域の状況（2017 年４月１日付）

2）福島大学のうつくしまふくしま未来支援センター ; 第２回双葉郡住民実態調査中間報告書 ,2017.9.

3）福島相双復興官民合同チーム ; 原子力被災 12 市町村における農業者戸別訪問活動結果概要 2018.1.

4）復興庁ホームページ「東日本大震災における震災関連死の死者数（都道府県・年齢別）2017 年９月 30 日現在」

第８章：行政と支援者の連携

この章のねらい

現在の災害対応・復興において、NPO などのサードセクターの活動は一般化している。彼らは行政では持ちえない情報や資源を保有しており、適切に連携すれば、平時の地域づくりを見据えた復興への効果は高い。本章では行政と支援者が連携する必要性と連携方法を概説する。

第１節：連携するための基本的な考え方

１．サードセクターの一般化

本章の前提として、支援者とは東日本大震災で大きく活躍した NPO/NGO や社会福祉協議会など、行政でも営利企業でもない組織（サードセクターの組織）を念頭に置く。

法律面からみれば日本の災害対応の主な担い手は、ずっと行政である。しかし、東日本大震災のような巨大災害を行政だけで乗り越えることは難しい。例えば、阪神・淡路大震災が起きた 1995 年は「ボランティア元年」と呼ばれ、様々に活動するボランティアという存在を社会が認識せざるを得なくなった。それを受け、劇的に変化したのは、民間の非営利・共益的な組織であるサードセクターの組織の状況であった。1998 年には特定非営利活動促進法で成立した NPO 法人、2006 年の公益法人制度改革関連３法で成立した一般法人など、行政の許認可を伴わずに設立可能な非営利の法人格が整備されていった。同時に、福祉やまちづくりの領域で地域の課題を解決したり、フェアトレードや市民協働など新たな価値や仕組みづくりに取り組んだりと、サードセクターの組織の活動が広がりを見せた。行政だけが公的な問題を扱う唯一の主体という時代ではなくなっていた。

そのような状況のなか、東日本大震災では当然のように、サードセクターの組織も災害対応を行った。復興支援活動を行ったサードセクターの組織はアンケートでリストアップできただけでも 1,420 団体にのぼった。その活動は多様で柔軟、復興支援活動への資金支出は３年間で少なくても 1,200 億円程度と推計され、大半は民間資金であった（菅野 2015）。このように、行政だけが災害対応を行う時代から、NPO などの多様な主体も災害対応にあたり、復興やその後の地域づくりに連続的に参画していく時代となった。

２．アクターの増加が生む情報の不明瞭さ

復興や地域づくりにかかわる行政やサードセクターの組織にとって、このような時代の変化によって、頭を悩ますことがおこる。それは情報の不明瞭さである。例えば、行政から見ると、被災地に対してなんらかの活動を行う際、その活動が、被災者や被災地にとって効果的なのかが問われる。ただし、必ずしも行政が被災者や被災地にまつわる情報を十分に持っているわけではない。被災者に密着して活動するサードセクターの組織の方が情報を持っているということがよくあり、しかも、行政が想定している活動は、そのサードセクターの組織から見れば効

果的ではないかもしれない。または、行政が行おうと思っている活動を、すでにサードセクターの組織が先行的に実施しており、行政が実施するよりも、そのサードセクターの組織に頼んで実施してもらう方が効果的かもしれない。

ただし、どのサードセクターの組織がそういった情報を持っていたり、活動したりしているかが、行政から見るとわからない。昔ならば、少ない情報のなかで、その情報にそった活動をすればよかった。しかし、多様な主体が活躍する現在、被災者や被災地にまつわる情報量はぐっと増え、容易につかめなくなった。サードセクターの組織などの多様な主体自体の情報もつかみにくい。効果的に活動しようとすると、情報の不明瞭さと対峙することになる。この不明瞭さは、行政だけに感じられるものではなく、復興支援活動や地域づくりに資する活動を行おうとするサードセクターの組織でも同様に感じられる。

3．情報共有・活動調整機能をもつ「行政・NPO/NGO ネットワーク」

情報の不明瞭さに対峙するために、被災者や被災地にまつわる情報やサードセクターの組織などの多様な主体の情報が集まる場や、その情報を持っているとみなされる交渉役が必要となる。この必要性に応えているのがサードセクターの中間支援組織や、中間支援機能をもつサードセクターのネットワークである（本荘・立木 2015）。彼らは情報を収集・共有することで、組織間の情報の非対称性を緩和している。彼らが参加することで、集約された鮮度の高い情報をもとに、行政や他のアクターと情報共有や活動の調整を行う機能を持つ会議体や連絡会として成立するのが「行政・NPO/NGO ネットワーク」である。

行政・NPO/NGO ネットワークは、行政やサードセクターの中間支援組織、個別のサードセクターの組織が対等な立場で参加し協議を行うことを目的に、平時から多様な主体が参加する会議体や連絡会が拡幅されたり、新たに構築されたりすることで成立する、情報のハブとなる存在である。行政やサードセクターの組織など復興にかかわる主体は、これを通じて、新鮮かつ信頼に足る情報を得る。その情報でもって組織間で生じる活動の漏れ・ダブり・非効率などを是正し、活動の目標を調整する。その状況を、再び行政・NPO/NGO ネットワークにフィードバックし、さらなる調整が行われる。この際、一般的に「顔の見える関係」と言われるように、信頼関係が醸成される。結果、個別組織間で情報を交換する際や、なんらかの事業を共同で実施する際などに、「相手が信頼できるのか」や「相手とともにやっていけるのか」と疑問に答えるための、探索や交渉にかかわる費用に代表される、取引費用を低減する効果もある。こういったことを繰り返すなかで、ひいては地域の将来像を組織間で共有し、多様な主体による復興や地域づくりを成し遂げていくことになる（菅野 2016）。

なお、行政と多様な主体が情報共有し、互いの活動を調整していく機能をもったネットワークの成立は、阪神・淡路大震災における「被災者復興支援会議」、中越地震における「中越復興市民会議」など、過去の大規模災害においてもみられた。これらと比較した東日本大震災における行政・NPO/NGO ネットワークの特徴は、上述したサードセクターの組織の活動の広がりによって説明できる。サードセクターの組織が活動主体として一般化したために、①市町村を

基本的な単位とし、より生活に密着した情報共有を行うようになった。また、②有識者や地縁組織の代表なども参加するというよりは、行政とサードセクターの組織が中心となるネットワークに純化した。さらに、③平時における行政とサードセクターの組織が連携・協働する慣習の一般化の程度によって、行政・NPO/NGO ネットワークの成立状況に地域差が見られた。加えて、④県域で活動する中間支援組織や国際 NGO などの外部支援者が参画することで、地域間の差異にかかわる情報や、地域外から得られる資源についての情報が効率的にもたらされるようになった。

第 1 節　まとめ

法人格整備により、日本でもサードセクターの活動が一般化したが、災害対応・復興のアクターが増加した結果、効果的に活動するために必要な情報が不明瞭になった。情報の不明瞭さに対峙するため、「行政・NPO/NGO ネットワーク」によって情報共有・活動調整を行う必要がある。

第２節：連携の具体内容

１．緊急期の連携

以下では、行政･NPO/NGO ネットワークを通した行政と支援者の連携の具体内容を、緊急期、復旧・復興期、平時とフェーズごとにみていく。

災害発生直後から避難所での避難生活が続いている緊急期から、行政・NPO/NGO ネットワークとして行政とサードセクターの組織が情報共有や協議を行い、それぞれの施策を自律的に調整する。東日本大震災においては、標準的には基礎自治体レベルの地域ごとや、県域レベルにあっては支援のテーマごとに、行政･NPO/NGO ネットワークが成立した。行政･NPO/NGO ネットワークは、行政とサードセクターの中間支援組織や代表的な組織が情報共有や協議を実施することで成立した例や、サードセクターの組織同士のネットワークに行政職員が参与することで成立した例が見られた。仙台市において、地元 NPO が中心となって国際 NGO も加わり組織され、そこに仙台市職員もオブザーバー参加するなどして日次で情報交換・活動調整を実施していた、初期にネットワーク組織として存在していたころの「みやぎ連携復興センター」（図８－１）､石巻市における「石巻災害復興支援協議会（現:公益社団法人みらいサポート石巻）」（図８－２）や「3 者調整会議」などが代表的な事例である。

【図 8-1　れんぷく定例会風景】
写真提供:（一社）みやぎ連携復興センター

【図 8-2　支援者会議全体会風景】
写真提供：（公社）みらいサポート石巻

また、東日本大震災後に、行政・NPO/NGO ネットワークの成立をサードセクター側が自覚的に模索した 2015 年９月関東・東北豪雨に係る常総市洪水災害の事例から、情報共有や協議を行う範囲を見ると、被災者支援を中心として被災者の生活にかかわる全般的なものであることがわかる（表８- １）。行政からしてみると、なん

「生活復興地域会議」より

○あれもできない、これもできないというばかりではなく、この範囲の中であればなんとか出来るという提案を出して素案の段階で住民を交えてみんなで考えるやり方が効果的であった。

○同じまちづくりでもその地区に震災支援で入った大学とか関係者がその地区で NPO を立ち上げるケースが多いので NPO の数が増えた。

○いろんな大きい支援団体が外から入ってきたことで、地元の NPO にとってもノウハウが学べる。今は、ある程度淘汰され、地元でボランティアではなく NPO として町づくりにかかわっていこうという人たちが頑張ってる。

らかの事務を所管する一部局で対応できる範囲には収まらず、複数の関係部局で参加するか、行政組織内の調整を担う部局が参加することで、適切な連携がなされることとなる。

【表 8-1　行政・NPO/NGO ネットワークにおける情報共有や協議の内容】
（2015 年 9 月関東・東北豪雨に係る常総市洪水災害の事例）

テーマ	項目	項目に関するNPO/NGO等の主たる対応
災害対応全般	現状認識	調査
	対応	制度の周知
	体制・資源	専門団体・専門職への紹介、制度の周知
避難所の避難者支援	生活環境	炊き出し、物資の活用、環境整備、専門団体・専門職への紹介、移送支援
	情報周知	情報の周知、多言語による情報の周知
	生活再建に向けた対応	個別支援
在宅避難者支援	生活環境	状況を踏まえた物資等の支援、炊き出し、個別支援、専門団体・専門職への紹介、移送支援
	情報周知	情報の周知
	生活再建に向けた対応	個別支援、サロン等の補完的支援
仮設住宅等の避難者支援	仮設住宅への移行の状況	個別支援、情報支援
	生活環境	個別支援、移動支援
	情報周知	情報支援
	生活再建に向けた対応	個別支援、サロン等の補完的支援
社会サービス・インフラの復旧	社会サービスの復旧	情報の周知、子どもへの支援
	インフラの復旧	情報の周知
恒久住宅・事業再開	恒久住宅	片付け・清掃、がれき撤去・泥出し、制度の周知
	事業再開	制度の周知、農地清掃

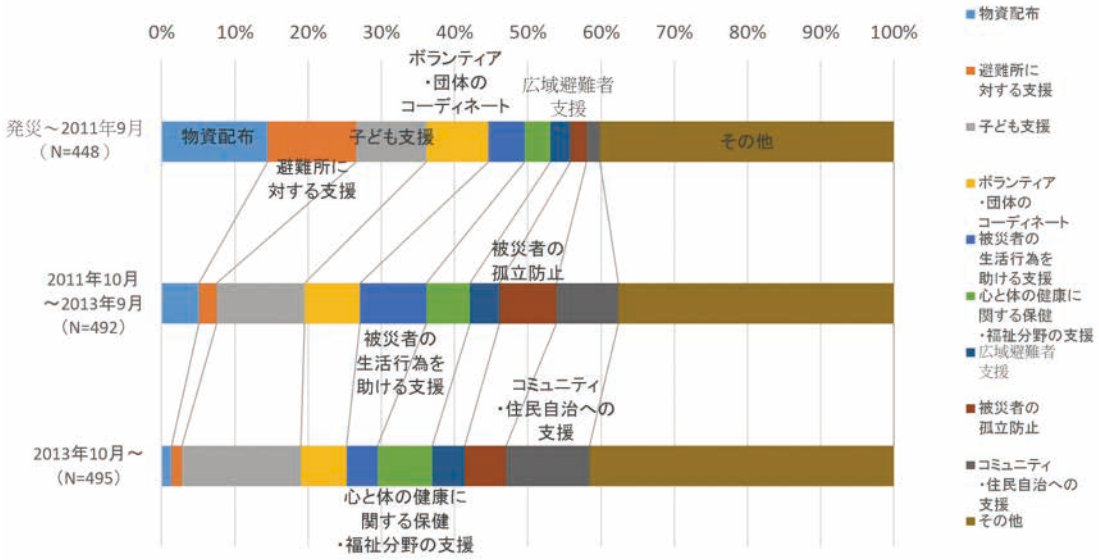
資料　菅野（2016）を修正

2．復旧・復興期の連携

災害においては社会の脆弱性があぶりだされるため、平時の取組みや課題の延長線上に多様な主体の連携が必要なテーマがある。結果として、フェーズが進むにつれ、サードセクターの組織の活動はだんだんと災害時の取組みから平時の地域づくりに移行していく（図 8- 3）。そのため、災害時に活動するサードセクターのうち、災害を専門とする組織はそう多くなく、平時の事業領域を拡幅して取組みを行うことが主流である（図 8- 4）。発災後に設立されたとしても、平時の諸課題に対応していくこととなり、結果、担い手が増加することで平時の地域資源が強化されることとなる。

行政・NPO/NGO ネットワークはこのような取組みを促進するために、情報の非対称性を緩和するとともに、組織間の信頼を醸成することをサポートすることとなる。

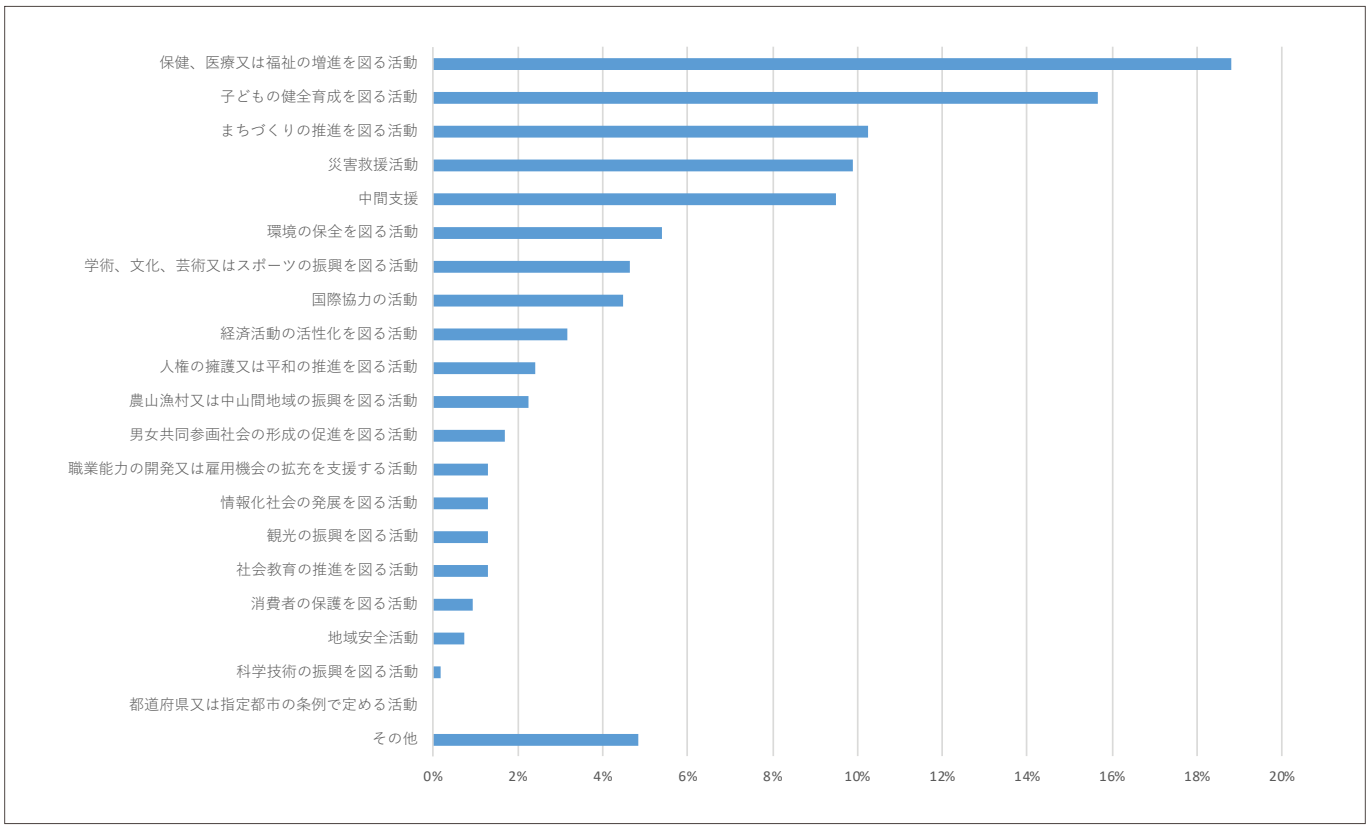
東日本大震災では、「きたかみ復興支援協働体」や「岩手連携復興会議」などの「新しい公共創出事業」の枠組みを用いた取組みや、「陸前高田 NPO 協会（陸前高田市まちづくりプラットフォーム）」、「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」が代表的な事例である。例として、「岩手連携復興会議」を具体的にみると、「新しい公共創出事業」の枠組みを用い組成された協議会で、「岩手県」と県域の中間支援組織である特定非営利活動法人いわて連携復興センターが、月に 1, 2 度程度の比較的高頻度で、復興にまつわる情報交換を行っており、執筆時点でも継続している。そこでは、岩手県が把握している復興の実情や今後の施策といった情報、いわて連携復興センターがサードセクターの組織を訪問したり、ネットワークから得たりした情報を交換し、場合によっては施策や活動の調整を行っている。



【図 8-3　東日本大震災における民間支援団体が最も重視する活動内容の変遷[注)]】

（注）2013 年 11 月に郵送および Web 回答により実施したアンケート調査結果。中間支援団体などを通じてリストアップした 1,420 団体に郵送し、有効回答 503 団体（回収率 35.4%）、Web 回答 40 団体を分析。図 8-5 も同様。

資料　菅野（2015）を修正



【図 8-4　東日本大震災における民間支援団体が重視する活動分野（2013 年 11 月時点）】

資料　菅野（2015）を修正

3．平時からの連携、災害時を見据えた連携

地域福祉やまちづくりなど、防災や災害対応とは関係なく生じる様々な諸課題を解決するために、平時に様々な事業で協働関係を結んでいれば、災害対応や復興にかかわる行政・NPO/NGO ネットワークのような特別な調整機構がなくても、適切な連携は可能となる。このような例は、典型的には仙台市にみられ、仙台市と一般社団法人パーソナルサポートセンターが協働

事業として早期に実施した被災者生活再建支援に典型的にみることができる。仙台市では子ども支援、まちづくりの支援、女性支援などで平時からの協働関係をベースに様々な取組みが展開された。また、上述した「きたかみ復興支援協働体」は、北上市と「いわて NPO ― NET サポート」の災害前からの協働関係があったことから早期に成立したことにも表れる。

なお、東日本大震災においては中間支援組織や行政・NPO/NGO ネットワークを通した連携の手法が不分明であったことから、行政と支援者の連携がどの地域でも適切になされたわけではなかった。そのため、サードセクターにおいてはその反省のもとに、全国的には特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が、都道府県域ではいくつかのサードセクターの中間支援組織やネットワークが中心となって、災害時に行政・NPO/NGO ネットワークを成立させるための調整や平時からの準備を実施している。このような機関と調整することで、平時から行政・NPO/NGO ネットワークを準備しておくことも重要な取組みである。この際、定期的な訓練・勉強会・意見交換・体制や取組みの検討などを通じて実効性を確保し、機能発揮できる状態を維持することが必要である。

また、行政・NPO/NGO ネットワークで交換される情報は、被災者支援全般にかかわる範囲の広いものであったが、行政組織上、単一の部局が行政・NPO/NGO ネットワークを所管するとみなされることがままあった。その場合、行政組織内の部局間連携がとれていない自治体においては、重要な情報が適切に処理されないこともあった。このような問題を改善するために、例えば長野県は、サードセクターの中間支援組織が災害対策本部へリエゾンとして参加することを規定し、災害対策本部と直接に情報交換・活動調整することを可能とした。今後は、平時においては防災会議、また、災害時や訓練時においては災害対策本部に、市域、県域、全国域のサードセクターの中間支援組織が参加することによって、適切な情報交換や対応がなされることを目指すべきである。

なお、サードセクターに対しては、寄付金などをベースとして、財源的に公費に頼らない運営を求める論調がことさらに強い。しかし、サードセクターの財源に占める公費の割合は、フィランソロピー文化が強く多額の寄付が存在するアメリカでも３割程度、ヨーロッパにおいては５割程度であり、また、その活動は、受益者負担が一般的に難しい市場ではうまく解決できない領域で行われる。東日本大震災におけるサードセクターの活動の初期は民間資金が中心的な役割を果たしたものの、復興過程が長期におよんでいることから、現在では適切に公費を投じる必要がある。また、平時においても、連携を促す取組みなどに、適切に公的な支援を実施していく必要がある。

第２節　まとめ

情報共有や協議が行われるテーマは、時間が経つごとに、災害に特有な緊急的なものから、平時の地域づくりにかかわるものへ移行する。平時から様々な事業分野で適切な協働関係を結んでおけば、迅速な連携を実施することができると同時に、平時から行政・NPO/NGO ネットワークを準備することも重要な取組みである。

（室﨑益輝・菅野拓）

参考文献

1）菅野拓（2015）：社会問題への対応からみるサードセクターの形態と地域的展開―東日本大震災の復興支援を事例として―、地人文地理、Vol. 67、No.5、pp.1-24.

2）菅野拓（2016）：行政・NPO/NGO 間の災害時連携のために平時から備えるべき条件、地域安全学会論文集、No. 29、pp115-124.

3）本荘雄一・立木茂雄（2015）：東日本大震災における創発的・多組織ネットワーク（EMONs）の協調活動を規定する要因に関する考察、地域安全学会論文集、No. 27、pp.155-165.

資料編

１．産業・雇用の復興の状況及び支援策（第６章関連）…… 134

２．有識者会議発言要旨…… 138

【第１回有識者会議】

① 鈴木　守幸（宮城県サポートセンター支援事務所長）

② 長谷川　秀雄（特定非営利活動法人みんぷく理事長）

③ 池田　昌弘（特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター理事長）

【第２回有識者会議】

① 栗田　暢之（特定非営利活動法人レスキューストックヤード代表理事）

② 中鉢　博之（特定非営利活動法人ビーンズふくしま常任理事）

３．東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト実施経過及び委員会委員一覧 …… 148

1. 産業・雇用の復興の状況及び支援策（第6章関連）

1. マクロな視点からの東北3県のしごと・雇用の状況

岩手・宮城・福島の各県の沿岸地域は、主に水産加工、紙・パルプ、セメント、鉄鋼・非鉄、化学、地域商業・観光業などを主要な産業としていた。また内陸部では、自動車・輸送機械、一般機械（半導体等製造装置）、半導体デバイス、電気・電子などの工場が数多く立地していた。これらは、東日本大震災による地震と津波によって操業を一時的に中止あるいは廃業に追い込まれた。その後、内陸部の製造業が生産を再開し、沿岸地域でも大企業を中心とした設備の復旧が進展したことによって、上記3県の鉱工業生産指数や県内総生産、県民所得は、発災から2～3年で、概ね震災前の水準を回復できている。

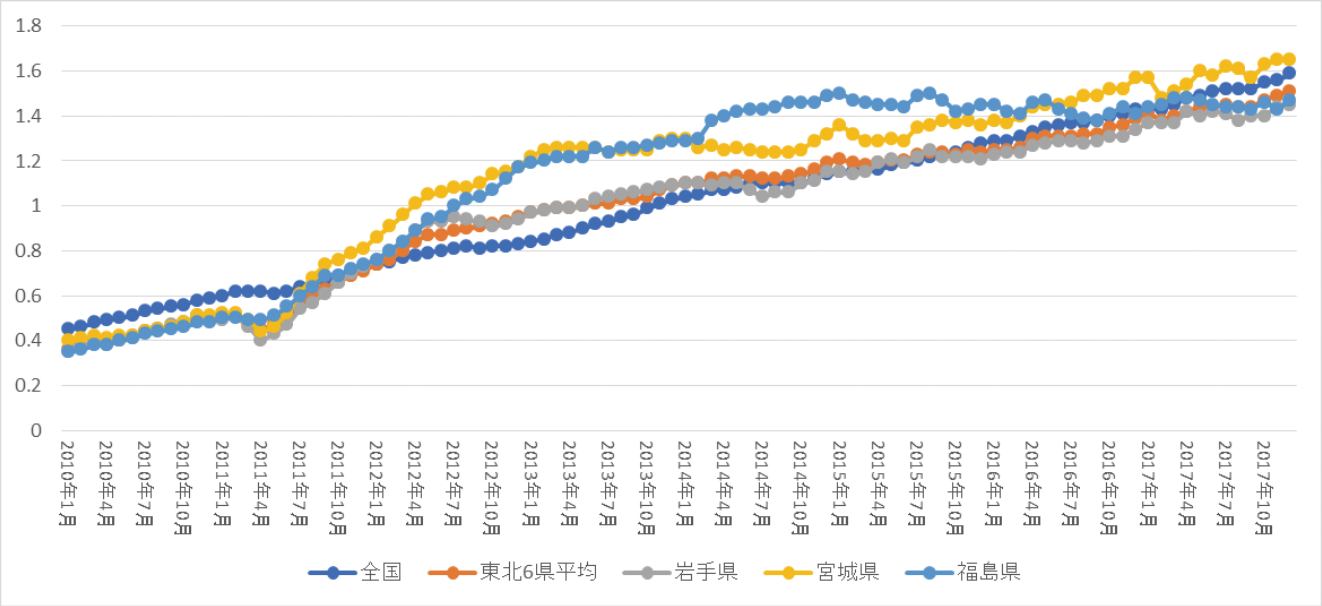
ただし、東北3県の地域経済が回復傾向にあるとは言っても「しごと・雇用」は、楽観視できるような状況にはなっていない。表6-1は、被災3県の事業所・就業者の状況を比較したものである。これによると、岩手、宮城、福島の各県において太平洋岸沿いの被災地の事業者数・就業者数が1～2割程度も減少しており、回復できていない実態が浮き彫りとなっている。

地域	事業所数（事業所）			就業者数（人）		
	2009	2014	増減率	2009	2014	増減率
岩手県	67,230	62,050	-7.7%	605,948	595,288	-1.8%
沿岸被災地	15,566	12,620	-18.9%	110,827	104,439	-5.8%
沿岸以外	51,664	49,430	-4.3%	495,121	490,849	-0.9%
宮城県	110,209	102,472	-7.0%	1,120,793	1,100,860	-1.8%
沿岸被災地	80,265	74,505	-7.2%	850,864	834,226	-2.0%
沿岸被災地（仙台除く）	31,598	24,319	-23.0%	269,109	236,575	-12.1%
沿岸以外	29,944	27,967	-6.6%	269,929	266,634	-1.2%
福島県	98,713	91,206	-7.6%	910,688	872,963	-4.1%
沿岸被災地	22,108	19,990	-9.6%	207,961	194,852	-6.3%
沿岸以外	76,605	71,216	-7.0%	702,727	678,111	-3.5%
沿岸被災地計	117,939	107,115	-9.2%	1,169,652	1,133,517	-3.1%
沿岸被災地（仙台除く）	69,272	56,929	-17.8%	587,897	535,866	-8.9%
沿岸以外計	158,213	148,613	-6.1%	1,467,777	1,435,594	-2.2%

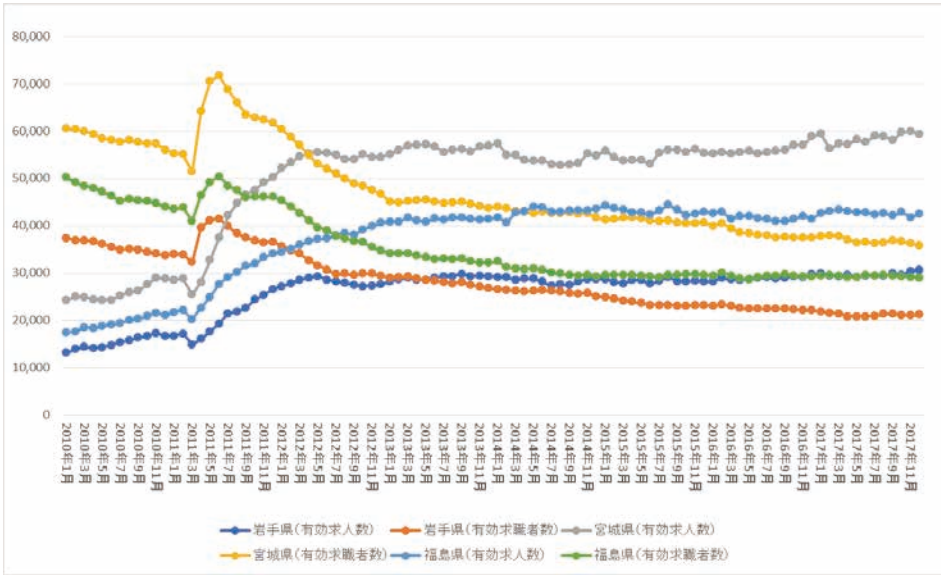
表9-1　被災3県の事業所数、就業者数の推移
（出所）宮曽根隆（2016）：震災後5年を迎えた東北の社会経済、ビジネス・レーバー・トレンド、492号、p.4（原資料は、経済産業省：経済センサス基礎調査）。

とりわけ就業者不足は、被災3県の深刻な問題として、あり続けている。図6-1は、被災3県ならびに全国・東北6県平均の有効求人倍率を示したものである。震災後の岩手、宮城、福島各県の有効求人倍率は、震災前の水準を大きく上回り、岩手、宮城両県のそれは全国平均を上回っている時期もある。図6-2を見てみると、震災直後に3県とも有効求人数、有効求職者数ともに急上昇し、その後に前者は横ばい、後者は逓減している。これらの乖離が背景にあり、有効求人倍率の上昇が続くという構図になっている。

有効求人倍率上昇の要因としては、求職者と求人内容が合わないといった雇用のミスマッチの問題や、公共事業とそれに関連した復興需要がピークアウトを迎えている現状、雇用を求めて労働力世代（特に若者）が被災地から他地域に転居してしまう事態などの点があげられる。とりわけ、被災沿岸地域の基幹産業である漁業は高齢化や後継者不足、水産加工業は人手不足が顕著である。水産加工業者については、生産ラインを少ない労働力で維持するために新しい設備の導入を検討・実施したり、働き手を外国人技能実習生で補完したりして対応している。



【図 9-1　被災 3 県ならびに全国･東北 6 県平均の有効求人倍率（季節調整値･パートタイム含む）の推移】
出所：厚生労働省『職業安定業務統計』をもとに筆者作成。



【図 9-2　被災 3 県の有効求人数ならびに有効求職者数（季節調整値･パートタイム含む）の推移】
出所：厚生労働省『職業安定業務統計』をもとに筆者作成。

2. 産業復興の支援策

被災した企業への支援としては、被災地域産業地区整備事業（2011 年度～：（独法）中小企業基盤整備機構）や、一般的に「グループ補助金」と呼ばれる中小企業組合等共同施設等災害復旧事業（2011 年度～：中小企業庁）が代表的である。また、福島県を中心に原子力災害に対する企業立地、雇用等に関する補助事業も続けられている。

民間団体や独立行政法人によって経営安定支援の取り組みが続けられている。こちらは主に、東日本大震災復興特別貸付（2011 年度～：日本政策金融公庫・商工組合中央金庫）、震災復興支援アドバイザー制度（（独法）中小企業基盤整備機構）、各県の産業復興相談センター・産業復興機構や（株）東日本大震災事業者再生支援機構による二重ローン対策の相談などである。

復興庁は、イノベーション、販路開拓、起業などの支援を続けている。地域復興マッチング「結の場」（2012 年度～）、被災地域企業新事業ハンズオン支援（2012 年度～）、「新しい東北」先導モデル事業（2013 年度～）などがそれに当たる。また、中小企業庁は、ふるさと名物応援事業・JAPAN ブランド育成支援事業（2015 年度～）に取り組んでいる。

これらの制度に対しては、導入当初から複雑さや扱いにくさ、事業者の「補助金頼み」の傾向が指摘されているが、これらによって被災後に事業の存続や新たな事業への着手が可能となった商工業者も多く存在している。加えて、漁業では漁船や漁具の共同購入への支援、水田農業では圃場整備による早期の農地復旧、生産組合の設立を前提とした農機具の再購入支援なども展開されてきた。とりわけ農機具については、発災から 7 年近くを経て耐用年数を迎えつつあり、どのように更新するかという課題が生じてきている。こうした点も念頭に置きつつ将来的な課題は、大災害の発生を前提とした事前の制度の準備のあり方や、それら制度の効果についてのフォローアップと問題点の洗い出しであり、評価を行っていくことである。

事業支援のみならず、インフラ整備も顕著であり、その代表例が「復興道路・復興支援道路」と位置づけられた三陸沿岸道路、東北横断自動車道釜石秋田線、東北中央自動車道、宮古盛岡横断道路の整備である。これらの震災後の新規事業化区間は、総延長で 236km に達し、既に部分開通が始まっている。これらの開通は、災害時の緊急搬送路と高次救急医療施設への速達性の確保だけでなく、水産物の輸送時間の短縮や地域での仕事創出への効果が期待されている。

3. 雇用復興の支援策

雇用復興の司令塔となったのは、被災者等就労支援・雇用創出推進会議が主導した「日本はひとつ」仕事プロジェクト』で、フェーズ 1（2011 年 4 月 5 日策定）、フェーズ 2（同年 4 月 27 日策定）、フェーズ 3（同年 10 月 25 日策定）と矢継ぎ早に対策が講じられていった。有効求人倍率が回復すると次いで雇用のミスマッチが問題となり、また、豊富な補助内容を実りあるものとする上で、ハローワークなど既存の行政機関の貢献はもとより、被災地内外から集う NPO や人々の様々なアイデアと実践が重要な役割を果たした。

主な施策には、まず労働者に対する雇用保険失業給付の特例措置があり、災害による休業の場合でも失業とみなして受給できる特例を実施し、条件によって 90 日から 330 日まで給付される失業手当の原則 60 日間の個別延長給付を 120 日間まで延長し、その後、沿岸部などで 210 日間にまで拡大され、最長で 2012 年 9 月まで給付された。また、事業主に対しては雇用調整助成金の特例措置がとられ、特例の支給対象期間（1 年間）に開始した休業についてはこれまでの支給日数にかかわらず最大 300 日の受給を認め、特例終了後の受給可能日数にも影響しないようにした（この制度はリーマン・ショックを受けて拡大されてきたものであったが、2015 年度からそれ以前の水準に戻された）。

他に、被災離職者などを雇い入れる事業主に対して助成金（大企業 50 万円、中小企業 90 万

円）を支給する被災者雇用開発助成金（特定求職者雇用開発助成金の拡充）や、リーマン・ショック後の不況対策として導入されていた雇用創出基金事業（重点分野雇用創造事業）を震災に適用し、一時的な雇用の確保、生活の安定を図るための「震災等緊急雇用対応事業」（2015 年度から「震災等対応雇用支援事業」に改編、2016 年度末まで）、被災地での安定的な雇用創出のため産業政策と一体的に行う「事業復興型雇用創出事業」、高齢者から若者への技能伝承、女性・障害者の活用などを進める「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」が進められた。津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金、自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金も設けられた。また、復興人材の雇用と活用として、2011 年度からおおむね 1 年以上最長 5 年で被災地域内外からコミュニティ再構築を図る人材を求める復興支援員制度（総務省）が実施され、2017 年度からは復興庁が被災地事業者の専門人材確保を支援している。他にもマッチング施策として、地元優先雇用への要請や、「日本はひとつ」しごと協議会の各都道府県での設置、避難所への出張相談などハローワーク機能拡大が図られた。また、職業訓練や労働安全衛生対策にも留意された。

4. まとめ

被災 3 県の地域経済は回復基調にあるが、事業所・就業者は減少したままとなっている。産業復興は、多数の支援制度の導入や三陸沿岸道路をはじめとするインフラ整備が続けられているが、これらのフォローアップや評価が急務である。雇用復興は、日本経済の全般的傾向に左右されつつ、深刻な 3 県を中心に広範囲に及んだ雇用危機に対して、雇用の維持・回復、失業者への失業給付と緊急雇用の提供、そして産業政策と一体的に新たな安定的雇用創出が図られた。東日本大震災は 2008 年 9 月のリーマン・ショックによる雇用危機からの回復過程で起こり、雇用調整助成金の拡充や雇用創出基金事業など、そのときの機動的な雇用対策が活かされ、積極的な取り組みが見られた。

主要参考文献
- 浜口伸明（2017）：東日本大震災被災地域製造企業の復興過程、国民経済雑誌、215 巻 4 号
- 宮曽根隆（2016）：震災後 5 年を迎えた東北の社会経済、ビジネス・レーバー・トレンド、492 号
- 厚生労働省職業安定局 (2012):「日本はひとつ」しごとプロジェクトの 1 年の取組、http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000024syd-att/2r98520000024szu.pdf
- 厚生労働省 (2011-2017): 厚生労働白書各年度版
- 経済産業省東北経済産業局［2016］『東北地域における産業復興の現状と課題～ 5 年を振り返って』http://www.tohoku.meti.go.jp/somu/topics/pdf/160224_2.pdf

（林　昌宏・村井　良太）

2. 有識者会議発言要旨

［**第１回有識者会議**］

○開催日：平成 29 年 10 月 5 日（木）13:30 ～ 16:30

○場所：ＴＫＰ仙台東口ビジネスセンターカンファレンスルーム３Ｃ (仙台市)

①鈴木守幸（宮城県サポートセンター支援事務所長）

（生活支援センターは住民登用で）

当初、中越地震のときのサポートセンターを参考に、介護系、福祉系の人材を集めて、仮設の中に仮設のデイサービスみたいなのをつくるイメージであったが、震災前から三陸海岸の各市町では福祉系､介護系の人材は不足していたので､南三陸町生活支援センターが原型になるが､住民登用で住民によるソーシャルワークを展開した｡住民､被災者による生活支援員をベースに､有資格支援員（ＣＳＷ）を配置し、行政がトータルのコーディネート、マネジメントを行う３層構造になっている。生活支援員の軽易な相談、その上のＣＳＷが相談内容をトリアージして各専門､制度とかサービスにつなげる､困難事例を担当する､より専門性が高くなるイメージだったが、実際は、軽易な相談などはなく何でも相談、困ったときにいつでも相談できるような関係性を構築することで寄り添い型、見守り支援という形にした。専門職は、日常的に寄り添うことができない。だけど支援の人たちは、同じ地域、同じ空気、そして仮設の独特の雰囲気と寝食ともにしている。1,000 人規模で登用された生活支援員は、一番被災者の身近なところで、日常的に寄り添い型、伴走型の見守り支援をして、本人の悩みを傾聴し、受容をし、必要な情報を提供しながら自立を促していく、本来一番重要な役割をしてくれた。

（寄り添い型、伴走型見守り支援）

寄り添い型、伴走型見守り支援を支えるため、あらゆる局面で生活支援者が孤立しないよう、弁護士会とか社会福祉士会、精神保健福祉士会、こころのケアセンターなどに入ってもらうようにした。いわゆる被災者本人の意思決定にかかわるようなレベルでの対応、制度とかサービスにつなげていく上でのケア会議とかにおける助言、行政レベルであれば政策提言まで含めて関わってもらった。また、2015 年、新総合事業で生活支援コーディネーターの養成も始まっていた時期、地域包括ケアの社会福祉士も研修を受けていたが、一番はまったのが被災者の従事者研修で、従事者として働いてきた方々が生活支援コーディネーターとしての役割を一番理解していると思った。そういうコーディネーターが宮城ではほとんどいない状況でここまでやってこれたかなと思っている。一般登用した被災者支援にかかわられた従事者の方については、100 点満点以上の役割をしたと言える。

（広域避難と平時の地域づくり）

広域避難に関しては、被災地から広域避難をして、受け入れている都道府県にこうしてくれよと言いづらいが、印象に残ったのは、秋田県。「秋田の覚悟」と担当の方は言っていたが、秋田は自殺が多い県であることにかんがみ、避難する方に大変な思いをさせるのは忍びない、専門の担当の課をつくり、そして寄り添い型の支援員の派遣で個別支援もきちんとやっていきたいと。帰郷するのもいいし、定住するのもいい。ただ、地域社会から孤立させない形で生活していただくように帰郷支援ももちろんやりますと。

そういう面からすると、私たちが気づかされたのは、平時から支え合いといった活動が、日本中どこにでもなくてはいけないことだと思う。だから、介護予防とか生活支援をするためのツールではなくて、住民あまねく社会参加をして、生きがいづくり、豊かな地域生活とか、そういう基本的な地域福祉の、誰も排除しない、ソーシャルインクルージョンの視点でやってもらう、そういうものを目指す必要がある。地域がどういう覚悟で、住民間で支え合いみたいなのをベースにしながら、やっぱり自助努力というか自助機能、互助機能をちゃんとつくり上げてこそ共助が生きるし、公助が生きるのかなと。それを自分たちの自発的な地域で創生するために、そこに今回のサポートセンターで養成したようなセミプロ化した住民の支援をする人たちがうまく絡んでいくといい。

（大災害への今後の備え）

都道府県、市町村が住民票や地域での罹災証明の有無は関係なく、自主避難であるか否かでもなく、避難してきた実態があれば、誰が一番寄り添いながらしたらいいのかは大体わかってきたはずなので、地域でそういう担当をしている人たちに、それができるよう考えてもらうことが大切だ。南海トラフとか東京で震災があったら全国に避難する。そういう場合、宮城ではどうするかは自分たちでちゃんと考えたい。罹災証明前提での支援ではなく、避難された人が地域で生活をしておれば、そこの地域の自治会とか地域の窓口とか、地域包括であれ何であれ、そういったところがきちんと住民と同等にやっていくことができるような共通理解みたいなのをつくり、仕組みとして打ち出していくことが必要だ。仮設をこんなに多数つくるのは多分無理だと思うので、広域避難の問題を真剣に考えないといけない。

②長谷川秀雄（特定非営利活動法人みんぷく理事長）

（コミュニティ、自治会づくり支援）

「みんぷく」というのは、みんなが復興の主役というスローガンの略称。

私たちが委託されてる事業は復興公営住宅におけるコミュニティ形成支援事業で、あくまでも復興住宅に住んでる方々のコミュニティをつくっていく。そのためにコミュニティ交流員を配置して支援を行っている。福島県に4,500戸ほど建てる計画なので、90名を全県で雇用して配置することで、現在、いわき市以外には南相馬、会津若松、福島市、郡山市で、5地区でこの事業を展開し、8割ぐらいで自治会ができている。しかし、高齢化が進んで独居型も多い中で、一旦自治会つくっても将来ともにきちんと残るとは限らないし、立ち上げた自治会もかなり側面から援助していかないと維持できないときが来るだろうと思っている。

そこについては、県でも復興予算の関係で、復興庁がある限りでやって、自治会をつくって助け合い機能が立ち上がったら支援は終了していいんだとなるが、もっと長期的なスパンで考えないと、原発の避難者の方に喪失感があったり、あと独居の方も多かったり、仮設のときはよかったねという話もある。長屋みたいでうるさかったけれども、何かみんなが隣にいるという安心感があった。しかし、ここでは声も聞こえないし、顔もわからないみたいなことで非常に孤立感が生まれやすいところもある。もっと期間延ばして支援を構築する必要がある。

（復興公営住宅の地域活用）

復興公営住宅も高齢化が進み、買い物難民がふえる、通院が困難になる。考えてみると、人口減少、高齢化、限界集落、こういう問題とオーバーラップしていく。今後、亡くなる方、あるいは介護施設に移る方が出てきて、部屋があいてくることになる。復興公営住宅が普通の県営住宅に移行してくるだろうと思われる。原発事故避難者だけが住む住宅ではなくて、原発避難者とそれ以外の方が共存共栄するみたいな住宅に移行しくることになる。しかも建物はバリアフリー化されているし、4階建てであってもエレベーターがついている。玄関からスロープで、フラットで入れる部屋が多い。しかも我々の支援者がほとんど常駐している面では、支援者つきの公営住宅である。人口減少して、限界集落で困っている方々の住む場所として活用できないかなと思っている。

（双葉郡町村にもスタンスの違い）

原発事故の双葉郡の町村にもスタンスの違いが明確になってきている。帰還を明確に打ち出したところと当分は帰還できないところでは、大分足並みが違ってきている。大熊町とか双葉

町は、当面は住民の帰還が難しいところなので、私が住んでいるいわき市植田町には、双葉町が役場を置いているが、町外コミュニティを実際につくってきている。もう当分帰れないんだから、この地域で町役場あるいは町営の病院とか小学校つくって、ここで新しい双葉町をつくっていくみたいに、実質的にはいわき市の中に双葉町がつくられようとしているわけで、これは帰れないんだから、そういうふうになっていく。ところが富岡町などは帰還するということで帰還一辺倒になって、早く帰ってきてほしいとなる。一方、町役場が戻れないところは、ここで根を張っていくしかないと思ってきているので、そこの差はこれから明確になっていく気がする。これがいいか悪いかという価値判断は置いといて、そうならざるを得ない。問題は役場機能を戻したところが、避難先の住民の住民サービスが手薄になっていく。当然、役場職員が本庁に戻るわけだから、今までいた避難先での町役場の職員がどんどん減少していく。まちの社協も富岡町に戻るわけで避難先の住民に対するケアは非常に手薄になってく。そうすると、そこを埋めていくのは我々のようなＮＰＯがやっていくべきではないかと思う。

（重層的なコミュニティづくり）

コミュニティと言った場合、県の委託事業では自治会組織ができたらよくできたということだが、その内実とか、維持とか、さらには重層的なコミュニティ、つまり子供会や高齢女性の集いなど、住んでる方々の助け合い機能を高める重層的なつながりがなければいけない。自治会もそのひとつくらいに考えるといいのではないか。また、コミュニティの問題として、原発の避難者と市民との関係が難しい。避難者が来て住民がふえてよかったとか、お客さんがふえてよかったという感じと、いいよね、毎月 10 万円もらってるんだってみたいな感じがあり、復興公営住宅が地域に孤立してしまうおそれもある。はっきり言って自分たちの住民ではないという意識があるので、避難先の自治体はノータッチに近い。我々は県と市町村と双方に関係があるので、地域住民の交流促進、融和を図っていくためなるべく広い意味での地域住民と復興住宅との関係をよくしていくことにも取り組んでいる。

③池田昌弘

（特定非営利活動全国コミュニティライフサポートセンター理事長）

（地域の担い手となる人材育成研修）

被災地で緊急雇用された被災者の生活支援に携わる支援員の多くは、対人援助の仕事は初めてという人たちだ。宮城県の場合、どんな形で採用された方も一括で同じ研修を受けてもらい、同じベクトルで活動できるようにすることが重要だと考えた。そして、復興のそれぞれの地でも新たなコミュニティづくりが重要になる、そのためには支え合いを支援するセンターが必要になると考えた。それらの担い手を育成する事業として、私どもの団体が県から直接委託を受けて研修を実施している。阪神・淡路大震災の支援経験者と一緒に研修テキストもつくり、今は、熊本でもこれを使って、個別支援と地域支援の研修をさせていただいている。

2014、15、16年と復興庁で新しい東北の先導モデル事業をいただいた。ここでも地域で支え合いの活動をどうやって生み出していくかを考えて取り組みをしていった。個別に向けたサービスをふやしていくと、その結果孤立を生むということが見えてきて、介護保険や、あるいは介護保険に代わる一人一人に向けたサービスを充実するとかえって孤立が生まれるようなので、つながりづくりに力を入れていかないとうまくいかないと思い、そこに力点を置いてきた。

（超高齢社会を支える地域づくり）

福島県の会津地方には、高齢化率が50％を超える町村がある。今回の震災で沿岸部の浜通りも高齢者だけが戻っていく高齢化率の高い地域がつくられるのではないかと思うと、会津での取り組みが役に立つのではないかと考えた。不思議なことに、会津の役場の方々は、50、60％の高齢化率のまちなのに、日本平均の高齢化率27％の介護保険に合わせようと苦労していた。また、浜通りの町村では、震災後、例えばサポートセンターなど、従来の制度に比べ弾力的に取り組める事業で共生型のサービスができていたところが、一般施策に戻そうとすると、今までどおりの縦割りサービスに戻ってしまう。緊急時の対応で見えてきた求められるサービスを継続できるよう、国や県に理解してもらうことが大切だ。

介護保険前、サービスはあまりなかったが、家族があり、地域とのつながりもあった。介護保険ができて20年近くたって、サービスは充実したけど、地域が弱くなったと感じる。あらためて、地域のつながりとサービスをうまく組み合わせて暮らせるような地域を取り戻していけないかと思い、取り組んでいる。

（地域力を高める）

浜通りにお邪魔していると、早く特養をつくろう、デイサービスセンターをつくろうという話になるが、まずはたとえば、町内会や老人クラブでやっているようなインフォーマルな活動とか、この地域のふだんの暮らしぶりを取り戻すことから始める必要を感じる。お祭りとか、あるいは地域の清掃活動とかが、地域の基盤になっていたはずだ。こうした根っこの部分を大きくしていきましょう。この根っこが小さくなって、制度ばかりが大きくなると「地域づくりの木」は倒れてしまう。会津地方の豪雪地域で暮らしている人は、すごい知恵とか技を持っている。そこで何十年も何百年も暮らしてきたのは、やっぱりそうした力があるからこそで、そこを支えていくことが大切だと思う。

（共助づくりを優先）

会津のおばあちゃんたちが、介護保険のサービスを使い始まってサービスの量がふえると、「あちらの世界の人になるのよ」と話していた。どういうことですかと尋ねると、介護保険の使い始めは、今度デイに行くとか、ヘルパーさんに来てもらうことになったと本人が教えてくれるが、サービスの量がふえるときは、本人も家族も、また専門職も守秘義務があり、誰も言ってくれない。住民の人たちはサービスの量が増えたことに気づいて、今日もいないねと言って、だんだんその人が地域の仲間の輪から消えていって、介護保険のサービスの世界の人としかつながっていない人になってしまうと言うのだ。

自立とか自助が大切と言われるが、いずれは体が動かなくなってきて、サービスに結びつくことになる。ちょっと体が動かなくてもお手伝いをしてもらえる関係を地域でつくっておくことが、サービスに結びつくまでの時間を延ばすことにつながる。自助というよりは共助が大切ではないか。そのことをもう少し強調しないと「地域づくりの木」が倒れてしまう。

被災者の生活支援員の多くは、見守りやサロンづくりのようなことにかかわって仕事を続けたいと言われるが、そうした活動が、要介護状態までに至る期間を延ばしてもらうことになり、それが介護人材の不足を補ったり、被災地からの新たな仕組みにつながっていけばと思う。

さらに、現行の制度では支えきれない狭間となっている被災者の支援を石巻と仙台でしている。多種多様に困っている人を 24 時間、365 日断らないことで、子供から高齢者まで障害者も含めて行き場のない人たちを緊急一時で受け入れて、落ちついたら地域に戻って暮らせるような形で取り組み、被災地から新たな支援等を提案している。

［第２回有識者会議］

○開催日：平成 29 年 10 月 24 日（火）13:30 ～ 16:00

○場所：ＴＫＰ仙台カンファレンスセンターカンファレンスルーム４Ａ (仙台市)

①栗田暢之（特定非営利活動法人レスキューストックヤード代表理事）

（愛知県被災者支援センター）

レスキューストックヤード（RSY）は名古屋市を拠点に活動している。今日は広域避難がテーマということで、広域避難者支援の課題について話をさせてもらう。

愛知県には現在も 900 名以上の方が避難されている。当初は 1,400 人以上おられた。愛知県被災者支援センターは、愛知県が 2011 年 6 月に設置し、NPO に委託している。業務内容は、避難者に対する相談窓口、生活安定や自立に向けた情報提供、相談会、交流会などの実施、さらに見守り活動や個別支援を行っている。なお、RSY としては、福島県からの委託事業として岐阜県・三重県への避難者の生活再建支援拠点事業も受託している。

（個別訪問と支援計画）

電話窓口を開設したり、交流会やったりして、来られる人はいいが、来られない人のほうが深刻ではないかということで、2013 年度にちょっと心配だという人たち、あるいは高齢者世帯に様子をうかがいに行き、その次の年からは全戸訪問、直接訪問の活動をしていくことにした。そして、心配だという方々を抽出しそれを今年度は支援調整会議を開いて支援の必要度に応じて重点的に市町村とか専門家にも入っていただいて支援計画を立て、漏れ、抜けがないように対応して行くことで、この作業を現在も進めている。ここが特徴的だと思うが、これは、私たちは愛知県の事業として委託を受けているので、全部名簿をもらえるからできた。先ほど申し上げた福島県が全国に 26 の生活再建支援拠点をつくったが、名簿をもらってないので訪問できない。ここに大きな課題があるのではないか。

（広域避難の深層）

広域避難の問題に関しては、そもそも健康の問題、住居の問題、あるいは就業、就学、それから子供、暮らし、賠償、いろんな課題があるが、時間がたったというだけで、これらの課題が何一つクリアに解決していない現実を抱えてる。もう今さら言っても誰も理解してくれないとか、子供の健康を心配して避難してきただけなのに、何か私たちが悪いことをしてるような感覚さえあるというような、そうした課題が深くある。また、福島から来たことを伏せている

人もたくさんいるのも事実。それは複雑に絡み合ってるので、福島でよく分断という言葉を使われるが、それらはもといた地域コミュニティの分断、家族や親族、隣近所との分断など、さまざまな分断を抱えて、最終的にはやっぱりメンタルに影響するところが非常に大きいのではないか。甲状腺がんになるかどうかは深刻な不安だが、現状の生きづらさでやられてる人たちも多いのではないか、個別訪問すればするほど、こうした人たちの課題が一人一人の課題としては非常に大きく立ちはだかっている。

（情報共有と機能の再構築）

6年半たって、支援する側も素人も多くて、活動ノウハウもなくて、孤軍奮闘していて、活動の危機を迎えている。一方、帰還者に対しては、我々が愛知県で知り得た情報を、ぜひ福島のＮＰＯ等に伝えたいが、壁がある。もちろん本人の了解をとってということなるが、避難者情報のカルテがどこにも出せない。全国26拠点が今､頑張ってやっているから､個人情報がオーケーとなると、避難先での情報を基に被災者に会いに行くことができる。

だから官民、支援者間の情報共有をどう進めていくか、支援団体のミッションと必要な役割と機能の再構築を行っていく必要がある。行政側も、これ愛知県被災者支援センターも結局、国費なので取り組むが、県費ではやれないと言っている。また、避難者支援に関する行政側の窓口は、当初は市町村を含めて愛知県も防災部局だった。福祉部局が関わらないと既存の福祉サービスにもつなげられない、あるいは両方が参加する体制に変えていかなければならないが、市町村の半分以上はやっぱり防災課のまま。この問題が本当に宙ぶらりんになっていくことが怖い。また、福島県との連携については、愛知県被災者支援センターとしては、愛知県がお願いすると福島県の方も必ず来ていただくが、今日のような細かい話をじっくり聞く場があるかというと、余りない。市町村だともっとない。広域避難している福島の方は6割ぐらい。ホットスポットと言われる、群馬、栃木、千葉、宮城の方々は、支援策がほとんどなく、蚊帳の外だとの疎外感がもともとある。こうした方々のことを考えると、福島県ではなく国全体の問題として、やっぱり復興庁との対話や調整が必要なことが多いと思うが、強制区域とそれ以外、福島県とそれ以外などの線が引かれた時点からのボタンのかけ違いが最初からあった。

（大規模災害への備え）

広域避難者の住民票は、避難元と避難先の両方にあってもいいとは思う。つまり、どこに避難されようと、最低限、行政サービスは同等に受けられるような体制にしておかないといけない。今回は、各市町村の窓口で言うことも違っていた。だから避難者の中でも、結局、みなし仮設の供与を最後まで知らなかった人たちもいた。でも情報を出す側の行政としては、やっぱり受け取る側の住民が申請しないことがほうが悪いとなる。もっと丁寧に隈なくちゃんと見ていく仕組みをつくらないと、首都直下とか南海トラフ地震では、もっとたくさんの救済されない人が出ると思う。

②中鉢博之（特定非営利活動法人ビーンズふくしま常任理事）

（困難な状況にある子ども・若者の支援活動）

特定非営利活動法人ビーンズふくしまは、もともと福島県内で震災前から活動をしていた。不登校やひきこもり、貧困など、困難な状況にいる子ども、若者を支援している団体である。フリースクール、心の相談室、若者の就労支援、親の仲間づくりなど、もともとそんな活動をしていた。震災後は福島が広域に被災をし､非常に被害を受けたので､もとの活動は続けながら、その中で困窮、子どもの問題が広く起こるような状況に対し、子ども支援を中心に活動をしてきた。震災後は特に仮設や公営住宅に移った子どもたちの地域での寄り添い型の支援を継続している。心のケアに対するネットワークも持っていたので、県外自主避難親子の支援や県内の子育て支援の基盤作りといったことを福島県内全域に対しての支援している。県外に対しても最初に県内から県外に出向いていって、状況を把握してくるだけではなく、避難者同士の孤立を防止するための交流会等の開催、あとは個別のニーズを案件化して、多様な企画の取組みを作った。

（「ままカフェ」や「みんなの家ふくしま」など地域になじむためのサポートの場の提供）

子育て世代の不安に対し相談に乗ってくれるところが必要だと言われる。そのため「ままカフェ」を 2013 年から実施し、現在も継続している。心のケアと県内で避難先から戻ってきた親子の場を、相談会という堅苦しい場ではなくて、安心して話せる場として提供している。ままカフェではただ話すのではなくファシリテーションやグループミーティングを実施する上でお互いを守るためのグランドルール作りを行って、不安を話せるようにしている。特に放射線の問題は立場によって意見が違い参加者間で対立構造になったりしないように配慮している。避難指示の有無により避難はそれぞれの選択という形に委ねられてしまった。避難したときは逃げたといわれ、帰還したら神経質だといわれ、子どもを守りたい、それだけを思い、たくさん悩み、沢山傷ついて自己選択を繰り返した避難者ママたちが、自信をもって子育てをできる福島にしたいということが目的である。

さらに 2015 年からは地域に溶け込む場や他世代のコミュニティの交流拠点として「みんなの家ふくしま」を作った。戻ってきたママ、避難しなかったママ、震災後に母親になったママ、それぞれがつながれるような場であり、これに地域の大人・若者・仮設の子どもも絡むような場を提供するために福島市内を中心に実施している。

他にも県外避難者に福島の現状の情報提供を行うために、避難先でのサロン、交流会の開催、定期的に訪問することで、避難者と顔の見える関係づくりをしている。

（多様な世代との交流）

民間の住宅を借りて子育て支援センターを併設し、子育ての機能を果たしている。また、避難先から戻ってきた人たちと地元の人たちとの交流を野菜作りを通じて行い、放射線の線量をはかった上で一緒に食べるというような、ただの相談拠点ではできない取組みを実施している。

若者世代とは若者にボランティア的に関わってもらい、ママたちと一緒にイベントに参加してもらっている。地域と一体になった取組みは、ハロウィンパーティなどを通じて高齢者世代と乳幼児がふれあう場を提供している。さらに、災害公営住宅向けの大人のプログラムがあり、畑づくり・手芸などにより、地域・仮設・公営住宅の住民とつながりを持つ拠点となっている。

（福島県内の復興の状況はまだまだら模様）

仮設の支援、避難先で避難してる方の支援、戻ってきた方の支援、福島で不安を抱えてる方の支援ということで、それぞれで支援している。随分６年半で状況は変わってきた。来年は仮設にいる子どもたちの支援においても、避難指示の解除と学校の再開に伴い、避難元に戻る子どもたちもいる。学校が再開しても、その放課後の見守りが別途、必要になる。だが、適任者がいない。結局、住民は高齢者ばかりで、戻った子どもや役場職員の子どもを預けることが出来にくい状況が発生している。いろんなアンバランスさが復興の過程で出てるなというのが実感である。

心の問題、放射線の問題、あと子どもたちの問題、家族の問題、いろんなところに触れてきたが、まだ本当に復興の過程でも福島県内、いろんな状況が本当にまだら模様で、これが本当に落ちついたと言える状況なのかというふうには思う。まだ本当に復興したとは言えない。今も現在進行形でやっぱり困難を抱えてる方もいるので、そのことも踏まえつつ、どうしていくのかというのを考えなければならない、そのように考えている。

3. 東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト実施経過及び委員会委員一覧

（1）有識者会議開催経過

被災3県の生活復興の全体像と課題群及び効果的な事例を把握するため、生活復興に関する各分野の有識者を生活復興委員会に招へいして有識者会議を開催した。

回	開催日（2017年）	場　所	報告者
1	10月5日（木） 13:30 ～ 16:30	TKP仙台東口ビジネスセンター カンファレンスルーム3C（仙台市）	①鈴木　守幸 （宮城県サポートセンター支援事務所長） ②長谷川　秀雄 （特定非営利活動法人みんぷく理事長） ③池田　昌弘 （特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター理事長）
2	10月24日（火） 13:30 ～ 16:00	TKP仙台カンファレンスセンター カンファレンスルーム4A（仙台市）	①長　純一 （石巻市包括ケアセンター所長） ②栗田　暢之 （特定非営利活動法人レスキューストックヤード代表理事） ③中鉢　博之 （特定非営利活動法人ビーンズふくしま常務理事）

（2）生活復興地域会議開催一覧

生活の復興に関する諸課題やこれまでの取組みなどについて、支援団体、専門家、被災住民・事業者、行政等から懇談会形式やヒアリングにより幅広く聴取する「生活復興地域会議」を開催した。

回	開催日（2017年）	場　所	協力団体
1	10月23日（月）	鵜住居地区生活応援センター（釜石市）	根浜地区自治会
2	11月1日（水）	陸前高田市コミュニティホール2F小会議室A（陸前高田市）	今泉団地自治会、陸前高田市社会福祉協議会生活支援部門、陸前高田市復興支援協議会、きらりんきっず代表（子育て支援）、陸前高田市立矢作小学校PTA
3	11月1日（水）	陸前高田市コミュニティホール2F小会議室A（陸前高田市）	陸前高田商工会、まちづくり協働センター
4	11月1日（水）	あおい地区西集会所（東松島市）	あおい地区自治会、東松島市役所移転支援課
5	11月7日（火）	門脇東復興住宅集会所（石巻市）	新門脇地区自治会関係者
6	11月15日（水）	歌津地区伊里前復興住宅集会所（南三陸町）	伊里前復興住宅自治会
7	11月15日（水）	南三陸町歌津泊浜　金比羅丸作業場	漁業関係者
8	11月15日（水）	カフェ　コモンズ店内（南三陸町）	歌津地区商店・住民
9	11月16日（水）	志津川西復興住宅第一集会所（南三陸町）	災害公営志津川西住宅・志津川地区西団地自治会

回	開催日（2017 年）	場　所	協力団体
10	11 月 16 日（水）	南三陸まちづくり未来会議室（南三陸町）	（株）南三陸まちづくり未来（志津川さんさん商店街運営）
11	11 月 16 日（水）	ぱるファーム大曲会議室（東松島市）	（株）ぱるファーム大曲、JA いしのまき関係者、東松島市農林水産課
12	11 月 17 日（金）	小高商工会（南相馬市小高区）	小高商工会事務局
13	11 月 24 日（金）	青葉ビル（釜石市）	釜石市保健福祉部、＠リアス NPO サポートセンター
14	11 月 24 日（金）	青葉ビル（釜石市）	大町地区自治会
15	11 月 24 日（金）	青葉ビル（釜石市）	釜石市商工会議所
16	11 月 29 日（水）	石巻市営新蛇田第一集会所　会議室（石巻市）	新蛇田地区自治会関係者、石巻じちれん
17	12 月4日（月）	新地町役場1階 102 会議室（新地町）	うみみどり
18	12 月4日（月）	新地町役場1階 102 会議室（新地町）	新地町社会福祉協議会
19	12 月7日（木）	おだかぷらっとほーむ（南相馬市小高区）	小高を応援する会3B ＋1
20	12 月7日（木）	HARIO ランプワークファクトリー小高（南相馬市小高区）	（株）小高ワーカーズベース
21	12 月7日（木）	谷地商店（南相馬市小高区）	小高商工会 小高区4区自治会

（3）生活復興委員会・ワーキングチーム会議開催経過

●第１回生活復興委員会・ワーキングチーム合同会議

日　時：2017年10月５日（木）10:30～12:30

場　所：ＴＫＰ仙台東口ビジネスセンター　カンファレンスルーム３Ｃ（仙台市）

●第２回生活復興委員会・ワーキングチーム合同会議

日　時：2017年10月24日（火）16:00～17：30

場　所：ＴＫＰ仙台カンファレンスセンター　カンファレンスルーム４Ａ（仙台市）

●第３回ワーキングチーム会議

日　時：2017年12月11日（月）15：00～17：00

場　所：人と防災未来センター東館　６階　第１・第２会議室（神戸市）

●第４回生活復興委員会・ワーキングチーム合同会議

日　時：2018年　１月28日（日）　16：30～18：30

場　所：フクラシア八重洲　会議室Ｉ（東京）

（4）生活復興委員会委員・ワーキングチーム委員一覧

生活復興委員会委員

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

ワーキングチーム委員

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

執筆協力者

	氏　名	所属	役職
1	長　　純一	石巻市包括ケアセンター	所長
2	大川　弥生	国立研究開発法人産業技術総合研究所	招聘研究員
3	遠山賢一郎	一般社団法人ふくしま連携復興センター	理事・事務局長
4	佐藤　宏美	一般社団法人ふくしま連携復興センター	広域避難者支援チーム チームリーダー

事務局

	氏　名	所属	役職
1	吉田　　哲	（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	研究調査部長
2	田中　清富	（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	研究調査課長
3	内田香屋子	（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	研究調査員

2018（平成 30）年 3 月発行

東日本大震災から 7 年

事例に学ぶ生活復興

ー災後・災前にすぐに役立つ〈生活復興〉読本ー

～「東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト」報告～

（復興庁 2017（平成 29）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
研究戦略センター　研究調査部

〒 651-0073
兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通 1-5-2
人と防災未来センター　東館 6 階
TEL：078 ー 262 ー 5570　Fax：078 ー 262 ー 5593

東日本大震災から7年

事例に学ぶ生活復興

ー災後・災前にすぐに役立つ〈生活復興〉読本ー

～東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト報告書～
（復興庁 2017年度委託事業）

2018（平成30）年3月