

# 災害時の生活復興に関する研究 —生活復興のための12講—

研究調査報告書

2015年3月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部

## 研究体制

共同代表	室崎 益輝	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調査本部長、兵庫県立大学防災教育研究センター長
	清原 桂子	神戸学院大学現代社会学部教授 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構参与
委員	勝木 洋子	神戸親和女子大学発達教育学部教授
	加藤 恵正	兵庫県立大学政策科学研究所教授
	加藤 寛	兵庫県こころのケアセンター長
	近藤 民代	神戸大学大学院工学研究科准教授
	櫻井 誠一	元神戸市代表監査委員、阪神・淡路大震災時 神戸市生活再建本部次長
	佐藤 寿一	社会福祉法人宝塚市社会福祉協議会事務局長
	菅原 康雄	前公益財団法人兵庫県住宅建築総合センター業務執行理事
	中多 英二	中多商業企画研究所所長
	中野 則子	公益社団法人兵庫県看護協会会長
	中村 順子	認定 NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長
	松原 浩二	兵庫県防災企画局長
協力委員	池田 昌弘	NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター理事長
	開沼 博	福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任研究員
	田端 八重子	NPO 法人参画プランニング・いわて副理事長 もりおか女性センター長
	丹波 史紀	福島大学行政政策学類准教授
	広田 純一	岩手大学農学部教授
	増田 聡	東北大学大学院経済学研究科教授
	横山 英子	仙台経済同友会幹事・(株)横山芳夫建築設計監理事務所代表取締役社長
	中西 一人	加古川市代表監査委員
人と防災未来センター	菅野 拓	人と防災未来センター研究員
特別研究員	水方 秀也	公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部特別研究員、株式会社竹中工務店開発計画本部西日本 1 グループ副部長
事務局	柳井 政則	公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長
	山本 弘	公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部研究調査課長
研究員	荒木 裕子	公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部研究員



## 要 約

当研究機構が昨年度実施した「東日本大震災生活復興プロジェクト」(復興庁受託事業)により、社会経済状況や地域の状況が異なっていることもあり、阪神・淡路大震災からの復興における経験と教訓が、東日本大震災で十分に継承され、生かされたのかという課題が浮かび上がった。加えて南海トラフ地震や首都直下地震に備え、発災から20年後の視点で阪神・淡路大震災の復興を見るとともに、繰り返される災害からの生活復興のために共通する取り組みを、減災のサイクルの中に位置づけることも求められている。

本研究では生活復興という視点に立ち、昨年度明らかになった課題を深め、またそこで十分扱えなかった分野の課題を抽出するとともに、生活復興の各分野に共通する課題と対応について、平時から地域においてまた制度として備えておくべきことを提言として示した。

### 第1講 「未来につながる復興まちづくり」(室崎益輝)

災害復興のあるべき姿を、復興の目標やビジョンあるいはプロセスについて論じたうえで、そのあるべき姿から、東日本大震災の復興の現状と課題を市町村別に検討した。その検討では、統計解析によるマクロな分析と事例考察によるミクロな分析を行っている。その検討では、自治体間の復興格差が4年目の時点で顕著になっていること、全体としては復興が大きな壁に阻まれていること、その中で住宅再建をほぼ達成した先進事例が生まれていることなどが、明らかになった。その先進事例の中から、田野畑村、唐丹花露辺、東松島市、新地町を取り上げて、復興が進んだ要因を考察した。そこから、復興まちづくりの合意形成に努めたこと、行政と住民の信頼関係を築いたこと、地域の実情に即した復興をはかったことが、教訓として導き出された。これからの復興では、この教訓を広げるとともに、復興を妨げている構想の壁、資源の壁、運動の壁を克服することが欠かせない。

### 第2講 「恒久住宅への移行とコミュニティづくり」(広田純一)

恒久住宅への移行期におけるコミュニティづくりには、震災前の地域コミュニティを同じ地区内で再建するケースと、複数の地区から互いに面識のない人々が入居する災害公営住宅や集団移転地のように、新たに地域コミュニティを形成するケースがあり、いずれの場合にもコミュニティは自然に再建・形成されるわけではなく、意識的な取り組みが必要となることを示している。すなわち、既存コミュニティの再建の場合には、地区外に分散居住していた避難者と地区内に残留した住民との顔合わせや親睦の場を設けることが重要であり、また新たなコミュニティ形成の場合にも、入居者同士および入居者と周辺地域の住民との顔合わせや親睦の場づくり、さらには共同の取り組みが必要となること、とくに後者の場合は、市町村や社協、NPOなど、外部からの支援が極めて大きな役割を果たすこと、いずれの場合にも、外部支援のための体制づくりと人員・予算の手当が求められる。

### 第3講 「自力住宅再建とまちづくり」(近藤民代)

東日本大震災の被災地における行政による住宅再建支援補助金と自力住宅移転再建の実態を示し、現在と将来に向けての提言を行った。

前者については、住宅再建支援補助金を最大限に活用するための運用と相談体制の改善、自力住宅移転再建者と従前居住者による新たなコミュニティづくりの支援、自力住宅移転地の安全性の確保などである。将来に向けては、事前住宅復興の推進である。具体的には被災者による自律的な住宅再建を空間的に誘導する政策として、災害リスクだけでなく、長期的な地域の将来像を見据えて、利便性の高い、吸引力を持ちうる計画的住宅地を整備しておくことや被災者の移転を伴う住宅再建を「インフィル型×市街地コンパクト」に誘導するインセンティブを用意し、事後の住宅移転を空間的に誘導することなどである。

#### 第4講「応急仮設住宅から恒久住宅への移行～住宅復興の視点から～」（菅原康雄）

地域の再建を考えるときに、長期的な将来の予測に基づく先手の対応が必要な一方で、被災者の置かれている状況は多様であり、各世帯の状況を把握したきめ細やかな支援が求められる。災害後の住宅復興では、住民の自立を考えて支援すること、被災者の状況をトータルに把握し将来起こりうる問題を考えて対応策を実施すること、部局・分野横断的で重層的な支援を行うことが重要である。また東日本大震災の特徴のひとつでもあるみなし仮設住宅は、その解消方法の検討が不十分であり、平時から災害時の住宅ストックの利用方法を住宅再建手法として検討しておく必要がある。

#### 第5講「仮設の住まいから恒久住宅への移行支援」（櫻井誠一）

東日本大震災の被災地では、計画に基づいて復旧から復興事業への流れが進みだしている。基礎自治体である市町村にも、その進捗状況を見極めながら、人々の生活が今後どのように推移していくのか、現状抱えている課題、また進捗する中で起こってくる課題に、どのように対処していくかを考え、先手を打っていこうという機運が生まれてきている。そのため、兵庫・神戸に様々な形で調査や勉強にきている。また、災害時の生活復興における研究会で訪れた被災地でも様々な質問が寄せられた。東日本の現状を概観し、被災地自治体職員がこれからの課題としていることの中から、仮設の住まいから恒久住宅への移行について、恒久住宅移行プログラム、自立困難世帯への対応、不正入居等への対応における、神戸市での事例を紹介するとともに、組織内外の連携、自立困難世帯への早期介入、施策評価に基づく展開、目的に沿ったデータ化の必要性について提言を行っている。

#### 第6講「個別見守りとコミュニティづくり」（佐藤寿一）

被災者の生活復興の過程では、避難所から仮設住宅、仮設住宅から復興公営住宅を含む恒久住宅へと生活の場を移す必要がある。これによっておこる関係性の希薄化は社会的孤立を生み、個々の生活復興を妨げるとともに、生活不活発病や孤立死を引き起こす。復興施策として、仮設住宅や復興公営住宅を対象に、安否確認や見守りを行う個別支援と、住民間の関係づくりやコミュニティづくりの支援が必要となる。発災後20年を経過した阪神・淡路大震災の被災地では、復興公営住宅の急速な高齢化とそれにとまなう要支援者の集中により、現在でも復興施策による支援を継続せざるを得ない状況が続いている。当初の支援段階から、個々の見守りや生活支援に合わせて、周辺地域も含めた住民同士が見守り・支え合う関係づくりを支援することが重要である。また、復興公営住宅だけを対象とせず、受け入れる周辺地域も含めた住民主体のコミュニティづくりを進める必要がある。

## 第7講 「地域包括ケアをどうすすめるか」(中村順子、池田昌弘)

高齢者等のみならず子育て世代も対象とする石巻市の「次世代型地域包括ケア」、釜石市の「復興を内包した地域包括ケア」、大槌町や大船渡市の協議の場づくりなど、「地域包括ケアシステム」構築のための官民による基盤づくりが始まっている。震災後の活動と研修の中で力をつけて「セミプロ」的存在となっている被災者支援員(東北3県で2,000人を超える)の地域資源化を図るとともに、元気高齢者等が地域の「生活支援」などを担っていくことを総合的に支援する取り組みが必要である。

2015年4月から改正される介護保険の「介護予防・日常生活支援総合事業(新しい総合事業)」を活用し、住民が支え合って暮らすことを基軸に、制度サービスがその地域の暮らしを壊さない形で脇役として支援する方向へ向けて、多くの住民や専門職・行政機関等の力を結集することが重要である。

## 第8講 「災害時の生活復興と子どもの健康と環境」(勝木洋子)

災害時の生活復興と子どもの健康・環境を、東北3県と兵庫県を比較しながら、子どもの心と体の現状を中心に考察し、複雑な環境での子どもの育ちについて、阪神・淡路大震災復興時をふり振り返りながら、何が子どもの成長に必要なのかを探った。さらに、復興円卓会議での聞き取り、仙台市でのNPOインタビュー、神戸で自主避難されている方々の思いをひろい、子育て支援と子どもの遊びについて、現状と課題をまとめている。

高齢者は災害福祉の中で健康や生きがいを論じられるが、「子ども」は福祉、教育、健康と分けられる中で、精神的、身体的負荷の大きな課題がある。災害後は、大人に時間的精神的余裕がないために、高齢者の問題と比べても、子どものケアはあとまわしになりがちであるが、子どもをとりまく環境(遊び、健康・体力、子育て、母親)の問題は山積している。「待ったなしの子どもの成長」のために、「遊び」という押し付けにならない子どもの自主的活動を大切にするための方策等、取り組みを急ぐべきである。

## 第9講 「被災地経済再生への2つのイノベーション」(加藤恵正)

「被災地経済の市場力の活用・強化」、「多様な主体のパートナーシップ構築」による被災地「自律型復興」は、阪神・淡路大震災での教訓であったが、東日本大震災ではどこまでこうした課題が生かされたのであろうか。復興過程においてわれわれが強く認識したことのひとつは、わが国における社会経済システム、とりわけ地方分権に関わる日本型システムがきわめて硬直化しており、巨大災害といった緊急事態に対応できないということであった。日本型システムは、ここで課題として指摘した「被災地経済の市場力の活用・強化」、「多様な主体のパートナーシップ構築」にたいして負のロックイン効果を顕在化させた。かかる課題は、この20年間にどのように日本の社会のなかで議論されてきたのか。阪神・淡路大震災からの復興において大きな議論の対象となったエンタープライズ・ゾーンとコミュニティ・ビジネス/社会的企業を、「負のロックイン」を解錠する2つの社会イノベーションの象徴として取り上げ、この20年間の軌跡を、東日本大震災での成果、そして予見される南海トラフ災害に向けての展望とともに論じた。

## 第10講 「商店街の復興」(中多英二)

立地産業である小売商業は人口の定着に付随して発展する産業であり、激甚災害に見舞われた商店街の復旧・復興には合意形成の難しさが加わって、住宅再建以上に難しい問題がある。また全国の多くの商店街には総じて衰退傾向が見られており、その課題解決を織り込んだ再建策が必要になっている。その1つとして「共同化」が復興の重要なキーワードになるとともに、復興と言えども被災商業者の立場よりも生活者の視点を重視した取り組みが必要になっている。一方、復興を支援する側も、関係機関及びハード系とソフト系の専門家たちが連携を図り、継続すべきものと変革するものを峻別しながら支援しなければならない。その支援に対応できる体制を商業者たちも構築し、復興に向けて受け身ではなく主体的に取り組んでいく必要がある。

## 第11講 「福島の復興をどうすすめるか」(開沼博)

人口変動、家族、労働・雇用という3点を軸に、福島の復興の現状と展望について提示している。人口については、固定化・孤立化する県外避難者へのサポートを行政やNPO等が協働しながら継続する一方で、県内の人口変動への対応も具体的に進めていくべきである。まちづくり、コミュニティ形成の視点から「復興支援」の枠組みを超えた対応が、教育、医療福祉などの面から求められる。

家族については、震災後の混乱は一定程度落ち着いてきた中で、より広い観点から子育てをし易い状況をつくる必要があり、ハードウェア的な部分以上に、親が抱えるストレスや悩みに向き合う形で進められるべきである。

労働・雇用が不安定な状況はいまも確実に続いており、医療福祉関係のような震災前からの人不足があった業種はもちろんのこと、土木建設業や事務職などで就業機会が増えるように、就業に向けた訓練の機会をつくるなど制度を整える必要がある。この点については民間企業の営みの中で改善すべき領域が大きいことから、産業の復興やこれまでとは違った産業の創出も含めて、企業が前に進みやすい状況をつくるように検討されるべきである。

## 第12講 「生きがいと役割を取り戻すための協働」(清原桂子)

恒久住宅への移行の時期には、復興格差の広がりやギスギス感、櫛の歯が抜けるように入居者が減っていく仮設住宅の課題とコミュニティづくり等恒久住宅の課題の併存、避難長期化に伴う家族の問題、支援者や行政職員も含めて多忙化する中での疲弊や施策のマネジメント機能、事業立案・改善機能の不足などに直面する。

それに対し、被災者を「支援される側」として固定化するのではなく、被災者自身が復興の担い手として「支援する側」にもなれる取り組みが必要である。それによって被災者が生きがいと役割を取り戻し、自己有用感と自己肯定感を回復していくことにつながるとともに、復興のプロセスに多くの人材を得ることができるようになる。そうした取り組みを進めるために不可欠な民間と行政の協働の仕組みづくりと、双方のマインド(意識)の醸成、そのためにも重要な多様な学習と人間関係づくりの機会の継続、男女共同参画の促進を、今後さらに強化することが必要である。

最後の「研究のまとめと提言」では、本研究第1講から第12講までの研究の成果を踏まえ、生活復興の重要課題・共通課題の共有と解決に向けた方向を提示し、加えて今後の災害への備えとして5つの政策提言を行っている。

## 提言

### 【主体間の関係づくりに関する提言】

#### 提言1：多様な社会的接点の創出

意思決定の場、地域活動の場に多様な人々が参画し、支援したり支援されたりという双方向の支え合いの関係がふだんから機能していることが、災害に強い（レジリエンス）地域社会をつくることにつながる。住民の多様な社会的接点を創出できるよう、集まれる場やしくみづくり、リーダーの発掘・養成等に取り組むことが重要である。

#### 提言2：住民自治のコミュニティづくり推進

平時からの住民自治によるコミュニティづくりの取組が、住民の自立心を育み、住民同士、住民と行政の信頼関係を築く。高齢化が進む中で、支援する側を、高齢者も含め、より多くの人でわかちあう仕組みも重要である。被災後は、復興に向けた幅広い議論の場、それぞれが復興の主体として役割を担う場への支援も必要となる。

#### 提言3：産学公民の組織内・組織間連携

被災後に産学公民が連携した活動を進めるためには、平時から、行政の市民参画担当部局だけでなく、各分野で、また分野横断的に、連携した活動に取り組んでおくことが重要である。そのプロセスを通じて、組織内・組織間連携や協働のマインド、スキルを身につけることができる。

### 【「生活復興」の総合化に向けた提言】

#### 提言4：事前復興計画の検討の推進

平時から、被災によるまちのかたちや生活の変化を想定し、被災後の宅地計画や商業施設の配置、住宅ストックの活用方法、子育てや介護・介助等の拠点と人材の配置など、生活の必要を考えた計画づくりを当事者主体で行う必要がある。

#### 提言5：生活復興総合プログラムの策定と、生活復興事前シナリオ

被災後の生活復興へ向けては、課題とその対応策を体系化し、毎年検証を行いながら事業を実施していく、民間・行政協働の「生活復興総合プログラム」の策定が重要である。そこには、生活復興の横の軸としての「主体間の関係づくり」と、縦の軸としての平時と復興期の時間の連続性が含まれる。そのための、平時における「生活復興事前シナリオ」の検討が望まれる。



## 目次

### 要約

はじめに (室崎 益輝)	1
生活復興研究の流れと本研究の位置付け	3
第1講 未来につながる復興まちづくり (室崎 益輝)	6
1. 復興まちづくりのあり方について	6
2. 東日本大震災の復興まちづくりの現状	8
3. 直面する課題と今後の方向性	15
コラム1 震災復興計画の見直し・改定・終了 (増田 聡)	19
第2講 恒久住宅への移行とコミュニティづくり (広田 純一)	22
1. 現状と課題	22
2. 既存コミュニティの再建	23
3. 新規コミュニティの形成	28
4. 解決に向けた政策提言	34
第3講 自力住宅再建とまちづくり (近藤 民代)	37
1. 東日本大震災における住宅復興の見取り図	37
2. 自力再建に対する住宅再建支援補助金の実態と課題	39
3. 自主住宅移転再建の意思決定構造と市街地空間形成	40
4. 提言	45
コラム2 安全と生活復興の関係 (荒木 裕子)	47
第4講 応急仮設住宅から恒久住宅への移行～住宅復興の視点から～ (菅原 康雄)	49
1. 東日本大震災の特殊性	49
2. 応急仮設住宅から恒久住宅への移行過程の課題と対応	50
3. みなし仮設住宅の解消についての懸念	63
第5講 仮設の住まいから恒久住宅への移行支援 (櫻井 誠一)	68
1. 東日本大震災被災地の状況	68
2. 被災地自治体職員が阪神・淡路大震災時の対応で学びたいこと	70
3. 被災地自治体職員の課題に対応する神戸市の事例	71
4. 提言	75
第6講 個別見守りとコミュニティづくり (佐藤 寿一)	77
1. 阪神・淡路大震災における復興公営住宅への支援の現状と課題	77
2. 東日本大震災被災3県の対応状況	80
3. 今後に向けての提言	84
コラム3 2025年を見据えた健康なまちづくりの実現 (中野 則子)	86
コラム4 心理的回復の基盤にあるもの (加藤 寛)	89
第7講 地域包括ケアをどうすすめるか (中村 順子、池田 昌弘)	90
1. 「地域包括ケアシステム」構築のための官民による基盤づくり	90
2. 被災者支援員の活動評価と地域資源化、「元気高齢者」とともに地域活動の主体に	92
3. 「総合事業」を活用した、新しい活動の提案(先駆的实践からのイノベーション)	

.....	95
コラム5 ほんとうの「地域包括ケア」の実現に向けて (中西 一人)	98
第8講 災害時の生活復興と子どもの健康と環境 (勝木 洋子)	99
1. 複雑な環境での子どもの健康	99
2. 東日本大震災を体験した子どもの環境・心から体へ	103
3. 東北3県に見る震災復興時の子ども・子育て支援	107
4. 課題と展望	109
第9講 被災地経済再生への2つのイノベーション (加藤 恵正)	111
1. 被災地経済復興への視点: 2つの社会イノベーション	111
2. 地域自立再生へ: エンタープライズ・ゾーン提案から復興特区へ	113
3. 被災地労働市場再編に向けて: 地域イノベータとしての社会的企業の役割と課題	120
4. 巨大災害からの復興と社会イノベーション	133
コラム6 被災地域における地域労働市場へのアプローチの可能性 —企業・NPO・行政の垣根を越えて— (菅野 拓)	135
第10講 商店街の復興 (中多 英二)	137
1. 商店街復興を検討する前提	137
2. 商店街復興のポイント	143
3. 商店街復興を促進する要因	146
4. 最後に	149
コラム7 生活復興に貴重な『愛され店舗』 (水方 秀也)	151
第11講 福島の復興をどうすすめるか (開沼 博)	153
1. データで「福島の復興」を把握し展望を描く	153
2. 人口変動: 「福島の人口は減少し続けている」のか?	154
3. 家族 結婚・出産・子育てへの影響は?	156
4. 労働・雇用 福島は働きやすく／づらくなったのか?	159
5. まとめ	161
第12講 生きがいと役割を取り戻すための協働 (清原 桂子)	162
1. 復興の踊り場	162
2. 今の生きがいと役割	164
3. 協働の仕組みづくりと、その実働を支えるために	167
コラム8 女性や子どもへの支援 (田端 八重子)	171
<b>【研究のまとめと政策提言】生活復興総合プログラムと平時からの事前シナリオ</b> (室崎 益輝、清原 桂子)	173
1. 研究のまとめ	173
2. 災害時の生活復興に関する課題解決に向けた提言	175
3. 研究上の課題	177
おわりに (清原 桂子)	178
研究会の活動	180
巻末資料	183

## はじめに

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 副理事長兼研究調査本部長  
兵庫県立大学防災教育研究センター長 室崎 益輝

東日本大震災から 4 年を迎える。震災の被災地では、前例のない災害ということで、前例のない困難に直面し、そのなかから前例のない挑戦が始まりつつある。その困難を克服しつつ、その挑戦を未来につなげるものにするのが、被災地はもとより日本の社会全体に問われている。

災害は、その時代やその社会の歪みを多大の犠牲と引き換えに顕在化させ、それと向き合うことを被災地だけではなく社会全体に課する。それだけに、復興ではその社会的歪みの改善に努め、新しい社会を作るという挑戦が求められ、被災地と社会全体が一体となって取り組むことが求められる。それゆえに、被災地の復興を我がことと考へ、その苦しみも喜びも共にする覚悟が、私たちに求められる。私たちの「災害時の生活復興に関する研究会」の原点は、この復興と社会創造を一体的に考へ、被災地と私たちが協働体をつくり、被災地の復興に取り組むということである。阪神・淡路大震災からの復興体験のあるメンバーと東日本大震災の復興の渦中にあるメンバーが「ひとつになれる場」として、この研究会を作ったのもその原点を踏まえてのことであった。

この一つになるうえで、その体験の共有化が欠かせない。「復興の数珠つなぎ」という言葉がある。ある被災地の復興の教訓が次の被災地の復興に受け継がれ、そこでの復興で生かされるとともにその教訓の進化がはかられる。その進化させられた教訓が、さらに次の被災地で生かされて発展させられる。災害からの復興では、この教訓の継承と進化が欠かせない。阪神・淡路大震災の教訓が、中越大震災に引き継がれ、東日本大震災に引き継がれる。そしてさらに次の首都直下地震や南海トラフ沖地震に引き継がれるべきものである。ここでは、阪神・淡路大震災の教訓を東日本大震災にどう引き継ぐか、東日本大震災の教訓を次の大災害にどう伝え生かすかが、問われることになる。

ところで、教訓の継承では、災害の特質や地域の特徴に応じて創造的に、伝えるあるいは学ぶということが欠かせない。阪神・淡路大震災の経験がそのまま東日本大震災に役立つとは限らないのである。機械的に押し付けたり受け入れたりする愚を避けなければならない。そのためには、被災の実態に合わせて創造的に発展させることが求められ、現場で学び考えることが欠かせないのである。私たちの研究会が、現場での「復興円卓会議」にこだわり続けるのは、現場にこそ真実があり創造の力があるからである。今年度も、昨年 44 回の復興円卓会議に加えて、今年は 8 回の復興円卓会議を開催した。そこで学びを本報告書に集約するように心がけた。

さて、本研究会の最も大切なミッションは、「生活復興」という視点から復興のあり方を問い直すということである。一人ひとりの被災者が最終的に自立し元気にならなければ、いくら形だけが整っても真の復興とは言えない、一人ひとりが元気になるには暮らしの全体を回復しなければならないという思いが、「生活復興」という言葉に込められている。その生活復興という視点から、命、暮らし、住まい、仕事、子育て、コミュニティ、まちづくりといった多様な課題を、本研究会では有機的かつ包括的に取り上げることに腐心して

いる。今年は昨年 of 検討で不十分であった、女性や子供の視点、地域経済の視点、地域ケアの視点などに焦点をあて、生活復興をより総合的に捉えるよう努めている。

復興には「光と影」がある。東日本大震災の困難な状況を見ていると、どうしても影の部分に目を向けがちである。ただ、影ばかりを見ていると、展望がなかなか見えてこない。4年の節目における検証の大切なポイントは、光の部分にもっと目を向けるということである。4年間の復興の取り組みの中で、被災地と被災者の努力の結果として、優れた先進事例が数多く生まれている。この先進事例を正しく評価して、東北の被災地全体に光を広げるように伝えることが、喫緊の課題として求められる。さらには、次に災害復興への教訓とすることも忘れてはならない。「明日の復興」のために東日本の震災復興から学ぶという視点も大切にしたい。

とって、影の部分曖昧にはしてはいけない。その解消のために、叡智を集めなければならないし、さらに支援を強めなければならない。困難な状況にある福島県の復興をいかにはかるのか、仮設住宅から恒久住宅への移行をいかにはかるのか、危機に瀕している商店街の再生をいかにはかるのかについても、可能な限りの検討と対応が求められる。本報告書では、その直面する重要課題についても切りこんだつもりである。東北の「今の復興」の一助になれば幸いである。この「生活復興のための12講」が、昨年の「生活復興のための15章」と同様、少しでも東北の復興のお役に立てればと願っている。

最後に、今年の研究会の活動に対して、昨年と同じように国、県、自治体の関係者の皆さんに多大なご支援をいただいた。この場を借りて、そのご支援に心からお礼を申し上げます。そして何よりも、現地で復興に取り組んでおられる被災者の皆さんに、心からお礼を申し上げたい。皆さんから、困難な復興に直面されている中で、貴重な意見をいただくことができた。そのご意見を無駄にすることなく、実りある復興に向けてともに力を合わせてゆきたいと思う。

2015年3月

## 生活復興研究の流れと本研究の位置付け

ここでは、生活復興に係る研究と検討の状況、昨年度事業で明らかになった課題から、本研究の位置付けと意義を示す。

### 1) 「生活復興」の先行研究と検討状況

自然災害と生活復興の各分野の状況は各講で挙げられているため、ここでは「生活復興」とは何かという視点から本研究が「生活復興」を取り上げる現状を述べたい。

「生活復興」とは何か、という議論の前に、「復興」とは何かという議論が行われている<sup>1),2)</sup>。この中でも「復興」には多様な側面、アプローチがあり、一義的な結論は出ていない。最も「復興」という用語が、政策や実務上で一般的に使用される場合は、元の状態に戻す「復旧」に対する概念としての「復興」であり、「被災の状況を踏まえ、望ましい状況とする」ということであろう。例えば兵庫県地域防災計画では、復興計画の基本的な考え方として「震災以前の状態を回復するだけでなく、新たな視点から地域を再生することを目指し、被災の規模や社会情勢等の状況に応じた復興計画を策定する」としている。

一方でこれまでの「復興」の在り方が、開発重視で進んできたことによる生活を取り巻く環境の変容など、住民生活への影響についても言及されている<sup>3),4),5)</sup>。これらから、住民生活の復旧・復興の視点に立った「生活復興」の確立が求められていると言えよう。

その「生活復興」とは何かということについては、実際に被災した住民の状況変化から示したものとして、兵庫県が行った一連の生活復興調査がある。この中で住民の生活復興感から、生活再建の7要素（生活復興要因）として「すまい」、「つながり」、「まち」、「そなえ」、「こころとからだ」、「くらしむき」、「行政とのかかわり」が示されている<sup>6)</sup>。さらに「生活復興には7つの側面があり、それらが復興して初めて生活復興が実現する。。。災害復興とは個々の被災者が新しい現実に適応した人生の再構築をはかることであると言える。」と述べ、生活再建の7要素が充足して生活復興を実現できるとし、「生活復興」の複合的な側面を示している。

一方行政用語としての「生活復興」は、「地震により大規模な被害を受けた区民生活の再建及び安定を図ること<sup>7)</sup>」、「被災者が生活の変化にうまく適応するための営み<sup>8)</sup>」と定義されている例があるが、災害への備えである地域防災計画においては、「生活復興」の定義を行わず使用している例が圧倒的に多い。また地域防災計画内の内容についても、災害からの復旧・復興計画については既存事業の列挙と、資金、手続き、体制作りに関するものが主であり、「兵庫県地域防災計画第5編災害復興計画第2節復興計画の策定」においても計画立案上の留意点や分野別の想定内容例を示すにとどまっている<sup>9)</sup>。

これらは「生活復興」の定義そのものの難しさもあるが、災害後の住民の生活の課題は何であり、その再建プロセスはどうあるべきなのか、ということの検討と議論および実証の蓄積が十分でないことも原因と考えられる。本研究はこの点を踏まえ、住民の生活をベースとして生活復興の分野ごとの検討を行いながら各課題を深めると共に、さらにその課題の相互関係から、住民の生活復興の共通課題を明らかにするものである。

## 2) 2013 年度「東日本大震災生活復興プロジェクト」からの引き継ぎ

本研究の前年 2013 年度に、復興庁受託事業として「東日本大震災生活復興プロジェクト」が行われている<sup>10)</sup>。この中では、特に東日本大震災の現状から、災害後の生活に関する課題を 16 の分野にわけ、それぞれの課題と解決策について検討、提言を行っている。生活復興の対象領域は広範に及びながらも、個々の人々が置かれる状況によって抱える問題はきわめて個別的であるため、それぞれの状況に寄り添ったきめ細やかな対応が求められおり、その中でも、復興の過程において住民が生きがいを持って暮らすこと、復興のプロセスに住民が主役として参画すること、地元で住民、支援者、行政を始め、人的ネットワークが育っていくこと、課題解決や地域の将来に対し、ビジョンや長期的な視点を持つこと等、共通する重要点を明らかにしている。本年度研究では、昨年度の成果を引き継ぎつつ、重要課題の掘り下げ、新たな課題、共通課題の抽出を行っている。

### (1) 住宅移行期とまちづくり

本年 2014 年度は東日本大震災の発生から 3 年～4 年目となるため、仮設住宅から恒久住宅への移行について昨年度よりさらに掘り下げ、多方面から課題を分析している。被災地の現状をマクロとミクロの視点から分析し課題を示すと共に（本報告第 1 講）、阪神・淡路大震災時のプロセスを参照しながら、自立困難世帯への支援の視点を含む、東日本大震災後にも起こり得る課題を示し（第 4 講、第 5 講）、阪神・淡路大震災時の反省を含めた留意点を示している（第 6 講）。また、東日本大震災の特色でもある、居住地移転を伴う住宅再建について、その状況別に対応したコミュニティづくりの方法を具体的に示している（第 2 講）。加えて、自力住宅再建の状況を明らかにし（第 3 講）、みなし仮設住宅の解消課題も示しており（第 4 講）、住宅移行問題を住宅問題としてだけで完結するのではなく、受け入れ地域や、被災した地域の再生を含めた、まちづくり、地域づくりの一部として、また住民の自立支援として考えることの重要性を示している。

### (2) 健康、暮らし、福祉

昨年度は、被災地における健康づくりや地域包括ケアへの転換の状況について示したが、本研究では、住宅移行における支援の在り方（第 6 講）と共に、地域包括ケアとして、復興で育ってきた組織や人材をどうつないでいくのか、具体的な取り組みを示している（第 6 項、第 7 講）。

### (3) 子どもと女性

昨年度は親子、若者の支援と、復興の担い手としての教育の側面から、課題と取り組みを示したが、今年度は特に子育て、子育ちを軸に、女性の置かれている状況に着目し課題を示している（第 11 講、第 12 講）。これに加えて、具体的な子どもの健康状態を中心に、被災後の状況が子どもに与える影響を示している（第 8 講）。

### (4) しごとと雇用、商業

2013 年度の生活復興プロジェクトでは、農林漁業の再生と新しい仕事づくりについて、多様な視点と新しい制度の両輪で進めることの重要性を指摘した。本研究では被災地経済の分析から特区の必要性を指摘するとともに、NPO 等による、被災により失われた小さな地域経済の役割の補完性について示している（第 9 講）。商業復興については、昨年度示された地域コミュニティの核としての役割と状況を見据えたコンパクト化や共同化について、今年度さらにそれを実現するために、商業者並びに行政を行うべきこと、留意点を示して

いる（第 10 講）。

### （５）人材、仕組み、場

昨年度は何より、「生活復興」の視点に立った協働の仕組みの重要性を示したが、今年度はさらに具体的な事例を挙げつつ、実現に必要な要件を掘り下げると共に（第 12 講）、各講においても個別の仕組みづくりやその継続に必要な要点を示している。また、昨年度は福島の状態について、その実状を明らかにする必要性を示したが、人口変動、家族、労働・雇用に着目し、被災地並びに福島固有の状態を示している（第 11 講）。

### ３）共通課題と事前の備えの視点

2013 年度「生活復興プロジェクト」での成果の一つは、社会経済状況や地域の状況が異なり、阪神・淡路大震災の復興における教訓が、東日本大震災で十分に継承され、生かされたのかという面では疑問が示された点でもあった。東北の復興の状況はもちろん、兵庫県の状況を見ると、兵庫県によって、年度ごとに阪神・淡路大震災の復旧・復興についてのレビューが行われ<sup>11)</sup>、生活の復興への取り組みも述べられているが、そこから得た教訓を、次の災害時の生活復興の備えに反映されているとは言い難い。

南海トラフ地震津波、首都直下地震が想定され、また気候変動に起因する豪雨災害も頻発する中、発災から 20 年後の視点で阪神・淡路大震災の復興を見ると共に、繰り返される災害からの生活の復興のために共通する要点を、減災のサイクルの中に位置づけることも求められている。本研究では、阪神・淡路大震災の成果と課題を踏まえながら、東日本大震災の復興における課題と先行事例を示し、現在の復興への対応と、来たるべき災害への備えを示すものでもある。

### 参考文献

- 1) 災害復興基本法試案での議論（関西学院大学災害復興制度研究所）
- 2) 復興とは何かを考える委員会（日本災害復興学会）
- 3) 安藤元夫：阪神・淡路大震災被災と住宅・生活復興，学芸出版社，2003
- 4) 室崎益輝：復興都市計画論の再構成，三村浩史，地域共生編集委員会編，地域共生のまちづくり－生活空間計画学の現代的展開，学芸出版社，1998，pp. 332～347
- 5) 宮原浩二郎：「復興」とは何か－再生型災害復興と成熟社会，先端社会研究，Vol. 5，pp. 5～40，2006
- 6) 兵庫県：生活復興調査報告書（平成 13 年度），2002，  
[https://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/wd33\\_000000020.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/wd33_000000020.html)
- 7) 足立区震災復興対策及び震災復興事業の推進に関する条例（第 2 条 1 項～3 項），2001. 6
- 8) 文京区震災復興マニュアル，2005. 3
- 9) 兵庫県：地域防災計画，  
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk38/hyougokentiikibousaikeikaku2014.html>，（2015. 02. 17 閲覧）
- 10) 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構：生活復興のための 15 章～「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告～，2014. 3
- 11) 兵庫県：阪神淡路大震災の復旧・復興の状況について，2014. 1，  
<http://web.pref.hyogo.lg.jp/fukkoshien/documents/hanshin-awajidaisinsai-hukkyuuhukkou140124.pdf>，（2015, 02, 17 参照）

## 第1講 未来につながる復興まちづくり

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 副理事長兼研究調査本部長  
兵庫県立大学防災教育研究センター長 室崎 益輝

### はじめに

東日本の復興とまちづくりは、4 年を迎えてようやく前に進み始めた。集団移転の宅地造成も公営住宅の建設も急ピッチで進んでいる。この被災地の復興では、光が見えている部分もあるが、まだまだ光が見えてこない影の部分が大半である。この状況の中で、私たちがなすべきことは、この影の部分に希望の光をあて、被災地の事後の復興としての「今の復興」を未来につなげることである。そこで本講では、被災地の復興まちづくりの全体像を概観し、復興を阻んでいる壁や問題点を明らかにして、未来の希望につながる復興のあり方を展望しようと思う。

ところで、被災地外の事前の復興としての「明日の復興」に備える必要も高まっている。南海トラフ沖地震や首都直下地震などの巨大災害の発生が切迫しているからである。次に来る災害やそこからの復興に備えることが、潜在的な被災リスクを持つ全ての地域に喫緊の課題として突き付けられているのだ。そこで本講では、「今の復興」と「明日の復興」を車の両輪と考え、今の復興を成功させることに全力を挙げつつ、その中で得た知見や教訓を今後を生かす方途についても、考えることにする。

### 1. 復興まちづくりのあり方について

東日本大震災での被災地の復興の現状と課題に言及する前に、過去の内外の災害復興を踏まえて明らかになっている「復興まちづくりの原理」について触れておきたい。これからの復興まちづくりのあり方を考える際には、過去の教訓や以下に述べる原理を踏まえることが欠かせないと考えるからである。

#### 1) 復興まちづくりの目標

復興まちづくりの目標は、以下の3つに集約される。その第1は、何よりも被災によって受けた様々なダメージを克服し、被災者や被災地の暮らしを回復し、元気や希望を取り戻すことである。ここでは、「生活、生業、生態」の3つの「生」と、「自由、自立、自治」の3つの「自」の回復が求められる。この中でも、自立の回復はとて大切である。自立は、目標としてだけでなく要件としても、復興には欠かせない。復興の入り口では、何よりもまず被災者が自立できるようにしなければならない。被災者主体のまちづくりを進めるためにも、被災者の自立が欠かせないからである。

第2の目標は、安全で安心できる地域社会をつくることである。2度と同じ悲劇を繰り返さないように、災害に弱い地域構造や社会体質の改善に努めることが、求められる。ところで、この改善にあたっては、被害をもたらした原因を正しく捉えることが欠かせない。原因の正しい把握が、復興の正しい改善につながるからである。ということでは、地震動や津波といった自然現象だけに原因を求めてはならず、社会の体質や市民の意識などにも厳しくメスを入れなければならない。

第3の目標は、災害によって顕在化した社会の矛盾や欠陥に向き合って、その克服をはかって新しい社会への扉を開くことである。復興は、ReconstructionではなくRevitalizationでなければならない。また、復興では、立て直しだけではなく世直しをめざさなければならない。そのためには災害によって顕在化した社会問題に目を背けず、復興の中での改革に取り組む必要がある。

以上から、再生と自立、減災と安心、改革と進歩という3つの目標の達成を、総合的にはかっていくことが、真の復興には求められる。ここでは、安全化をはかることだけが復興の目標でないことを、確認しておきたい。

## 2) 復興まちづくりのビジョンとプロセス

復興まちづくりでは、正しいビジョンと正しいプロセスが欠かせない。ビジョンでは、第1に時代の流れや社会の動向を見極めること、第2に自然と人間の関係を正しく捉えること、第3に非常性と日常性の整合をはかることが、ポイントになる。時代の流れの見極めでは、人口減少下の低成長の時代であること、サステイナブルコミュニティやコンパクトシティを目指す時代であることを忘れてならない。自然との関係の認識では、生態系として自然と人間の共生のあり方を考えることが欠かせない。自然を遠ざけるのではなく自然と親しむことの方が安全につながるということを理解する必要がある。日常性との整合では、アメニティがありコミュニティがあれば、結果としてセキュリティがついてくるという関係性を理解して、日常的にも住みやすいまちづくりを心掛ける必要がある。

ところで、ビジョン以上にプロセスが大切である。復興まちづくりのプロセスが正しければ、おのずから復興の望ましい結果がついてくる。このプロセスでは、復興の「心・技・体」が欠かせない。心というのは、皆の気持ちが一つになることである。そのために、復興に関わる全ての人が集まってその思いを語り、時間をかけて納得するまで議論をすることが、欠かせない。技というのは、工夫や知恵が欠かせないということである。安全性を確保するためにも、復興まちづくりを推進するためにも、粘り強く合意形成をはかるためにも、専門的な知識や技能が欠かせない。専門家のサポートも欠かせない。ということで、過去の復興の教訓に謙虚に学ぶ姿勢も必要だし、ワークショップなどで復興まちづくりの技能を磨いておくことも必要である。

最後の体というのは、体制の体である。復興には連携協働のシステムが欠かせないということである。とりわけ、基礎自治体である行政とコミュニティ、あるいは行政職員と被災者が連携することが欠かせない。専門家や企業なども連携することが求められる。ところで、復興のプロセスにおいては、共通の目標をもつ行政と被災者が往々にして対立しがちである。この対立を解決するには、両者をつなぐ媒介者あるいは調整者としての「中間支援組織」の存在が欠かせない。阪神・淡路大震災では被災者復興支援会議、中越地震では中越復興支援会議という中間組織がつけられて、行政と被災者の中間に入って被災者の声を拾いあげ、それを政策提案の形で行政に届ける役割を果たした。

## 3) 復興の制度と資源

復興まちづくりには、それを進めるうえでの制度、財源あるいは人材といった資源が欠かせない。それらの制度を含む資源を、あらかじめ準備しておくことが欠かせない。制度

では、社会の変化や災害の進化に即した制度を用意しておくこと、不測の事態にも対応できるよう柔軟な運用を可能としておくことが求められる。社会変化に対応した制度では、広域災害や大規模移転に対応できる制度を構築すること、住宅再建へのニーズの多様化に即した制度を整備することなどが、課題として突きつけられている。

弾力的な運用では、法や制度の適用のための規模要件を弾力化すること、特例措置や例外規定を設けて実態に即した運用を可能とすることが求められる。この制度の問題に関して、災害復興あるいは復興まちづくりに関わる体系的な法制が未確立であり、「被災者主体の復興」や「総合的な生活復興」の理念を具体化した新しい復興法制の整備を促したい。先に述べたように、復興の目的は防災だけではない、漁業や農業の再生も地域コミュニティの再建も、さらには医療過疎の解消などもある。こうした課題を総合的に達成するうえで、どのような制度をどのように組み合わせればよいかを検討しておくことも必要である。

復興の財源についても触れておきたい。必要なところに必要なだけの財源を適切に配分する。財源は復興の創造性を縛るものであってはならず、創造性を引き出すものでなければならない。そのためには、復興基金のような自由度のある財源を確保しておく必要がある。アメリカのプロジェクトインパクトのような、優れた被災地の提案に予算をつけるといった仕組みも必要である。被災地での復興事業を加速するために、財源や人材を被災地に優先的に集中するような仕組みもある。この財源の仕組みでは、拙速な運用や無駄遣いにつながる「予算の年度内消化」の仕組みも改めなければならない。復興まちづくりの進捗に合わせて、「時間をかけてじっくりと使うこと」を可能にしなければならない。

人材の確保ということでは、台湾地震や中越地震の復興で大きな役割を果たした「復興まちづくり支援員」や、自治体間の応援協定による「まちづくり専門行政職員」などの派遣体制の強化も求められている。

## 2. 東日本大震災の復興まちづくりの現状

東日本大震災の復興まちづくりは、3年目から4年目にかけて、復興の槌音がはっきりと聞こえてくるようになった。その中で、復興の問題点や課題もクリアになってきている。これからの復興を展望するうえで、この復興の現状を「光と影」の両面から正しく捉えることが欠かせない。そこでここでは、現在の東北の復興の状況を概観して、生かすべき教訓と克服すべき課題を明らかにしたい。

### 1) まちづくりの基盤整備の進捗状況

復興まちづくりに欠かせない宅地造成などの基盤整備の状況を、復興庁が四半期ごとに発表している「復興の現状と取組」等によって、見ておこう。表1-1は、平成26年末の復興まちづくりの進捗状況を示したものである。受入れ機能を回復した医療施設は95%、復旧が完了した学校は96%と、医療と教育については復旧が大きく進んでいる。この表には示されないが、直轄道路や鉄道といった交通網の復旧も大きく進んでいる。高速道路の常磐道は、帰還困難区域を挟む南北がつながって、この平成27年3月に全線開通した。仙台と石巻を結ぶ仙石線も、不通区間の高城町と陸前小野がつながって、同年5月に全線開通する。主要な公共施設と基幹のインフラの復旧は、遅れ気味ではあるが着実に進んでいる。

その一方で、住宅と住宅地の復旧や復興は、全体として大きく遅れている。防災集団移

転事業や土地区画整理事業などによる用地の整備は、地区ベースで 31%、戸数ベースで 11%しか完了していない。それにも関わって、災害公営住宅建設のための用地の整備も、16%しか完了していない。とはいえ、こうした用地の整備がスピードアップしていることは確かで、その進捗状況を地区ベースの完了割合で見ると、この1年間に防災集団移転事業は5%から34%に、漁業集落防災強化事業は18%から39%に加速している。

ここで留意しなければならないのは、土地区画整理事業の完了率が極めて低いということである。津波で浸水した沿岸部の嵩上げ工事の多くは、この区画整理事業や津波復興拠点整備事業、漁業集落防災強化事業などで進められるが、その主体の区画整理事業が遅れている。その着工率はほぼ100%であるが、その完了率は2%でしかない。沿岸部の嵩上げ工事に手間取っているのだ。そのため、その嵩上げ予定地に建設されるはずの商業施設や水産加工場などの本格復興の目途が立っていない。この沿岸部の土地造成に加えて、港湾や海岸の堤防などの復旧が遅れていることも、沿岸部の整備を遅らせる結果となっている。昨年末現在の整備率は、港湾で6割であるが、海岸線では2割と低くなっている。

表 1-1 復興まちづくりの進捗状況(復興庁 平成 26 年末現在)

項目 〔指標名〕	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況	項目 〔指標名〕	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況
<b>完了</b> 用地確保 復興住宅 〔災害公営住宅の用地確保した割合、整備が完了した割合〕 ※H26.12末時点	85% 16%(完了)(用地確保済み)	用地確保済み戸数 25,392 完了戸数 4,933 計画戸数 29,941	<b>完了</b> 着工 復興まちづくり (防災集団移転促進事業) 〔事業計画の同意地区数、造成工事の着工数、造成工事の完了数の割合〕 ※災害公営住宅のみにより宅地供給される地区を含む ※H26.12末時点	【地区ベース】 34%(完了) 95%(着工) 100%(同意) 同意 343地区 着工 325地区 完了 116地区 計画 343地区 【戸数ベース】 21%(完了) 98%(着工) 着工 9,708戸 完了 2,121戸 計画 9,956戸	同意 343地区 ※1 事業計画について国土交通大臣の同意を得た地区数 ※2 一部完了地区で供給された戸数を含む
<b>完了</b> 着工 復興まちづくり (造成宅地の滑动崩落防止) 〔対策工事に着工した地区数、対策工事が完了した地区数の割合〕 ※H26.12末時点	100% 32%(完了)(着工)	着工地区数 182 完了地区数 58 計画地区数 182 ※ ※復興交付金の配分可能対象地を受けた地区のうち、対策工事が必要な地区数	<b>完了</b> 着工 復興まちづくり (土地区画整理事業) 〔事業化の段階に進んでいる地区数、造成工事の着工数、宅地の引渡開始地区数、造成工事の完了数の割合〕 ※防災集団移転促進事業や災害公営住宅のみにより宅地供給される地区を含む ※H26.12末時点	【地区ベース】 2%(完了) 22%(宅地引渡) 100%(事業化) 事業化 50地区 着工 48地区 完了 1地区 計画 50地区 【戸数ベース】 1%(完了) 98%(着工) 着工 10,167戸 完了 107戸 計画 10,367戸	事業化 50地区 ※1 事業認可済、事業認可手続中、災害防止空地整備補助開始 11地区 ※2 宅地の一部を使用収益開始した地区、賃貸地の一部で供給された地区を含む ※3 一部完了地区で供給された戸数を含む
<b>完了</b> 復興まちづくり (医療施設) 〔入院の受入制限又は受入不可から回復した病院の割合〕 ※H26.12末時点	95%	受入回復した病院数 172 入院の受入制限又は受入不可を行った病院数 182	<b>完了</b> 着工 復興まちづくり (漁業集落防災機能強化事業) 〔事業費措置の地区数、造成工事の着工数、造成工事の完了数の割合〕 ※H26.12末時点	【地区ベース】 38%(完了) 86%(着工) 100%(事業費措置) 復興交付金の事業費措置 36地区 着工 31地区 完了 14地区 計画 36地区 【戸数ベース】 20%(完了) 85%(着工) 着工 422戸 完了 96戸 計画 496戸	復興交付金の事業費措置 36地区 着工 31地区 完了 14地区 計画 36地区 着工 422戸 完了 96戸 計画 496戸
<b>完了</b> 復興まちづくり (学校施設等) 〔復旧が完了した公立学校施設の割合〕 ※H26.12末時点	96%	完了学校数 2,226 災害復旧事業申請学校数 2,307 ※ ※申請予定も含む	<b>完了</b> 着工 復興まちづくり (民間住宅等用地 ※) 〔造成工事の着工数、造成工事の完了数の割合〕 ※災害公営住宅(防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、漁業集落防災強化事業の合計)を指している ※H26.12末時点	【地区ベース】 31%(完了) 94%(着工) 着工 391地区 完了 131地区 計画 416地区 【戸数ベース】 11%(完了) 97%(着工) 着工 20,297戸 完了 2,326戸 計画 20,819戸	※地区数については、土地区画整備のうち災害や災害公営住宅のみにより宅地供給される地区、区画の9%が災害公営住宅のみにより宅地供給される地区といった重複地区を除く

## 2) 主要な評価指標による沿岸部市町村の概況

この4年間で復興の地域格差は広がっている。県レベルで見ると、福島県が岩手県や宮城県に比較して、まちづくりに関しては遥かに困難な状況に追い込まれている。帰還困難区域や居住制限区域に指定された市町村では、復興まちづくりに着手することさえ難しいからである。また、岩手県や宮城県の沿岸部であっても、リアス式海岸で構成される北部は、平野部で構成される南部に比較して、復興まちづくりが概して遅れているところが多い。とはいえ、福島県であっても新地町のように、或いはリアス式沿岸部であっても田野畑村のように、復興が進んでいるところもある。

被災地全体の復興状況を概観すると、被害状況の違い、自然地形の違い、地理条件の違い、人口規模の違いなどによって、地域間あるいは自治体間の格差が生じている。しかし、格差をもたらしているのは、それだけではない。行政の復興戦略や復興姿勢の違い、さらには計画作成に関与したコンサルタントの力量の違いも、格差を生んでいる。この復興格差によって、自治体の復興計画の是非が問われていると見ることができる。

ここでは、復興の踊り場ともいえる中間段階でその復興の是非を検証し、復興に欠かせない教訓や要件を明らかにしたいと思う。この検証には、統計指標の解析によるマクロな検証と個別事例の考察によるミクロな検証とがある。そこで最初に、マクロな検証の一環として、人口や事業所の増減や住宅再建の速度に関わる指標を用いて、市町村別の復興の進捗状況を大雑把に見ておきたい。復興の是非は、人口の増減である程度はかることができる。復興がうまく行かないと、復興を待ちきれずに被災地を離れる人や復興のあり方に幻滅して被災地を離れる人が増えるからだ。人口減の著しい市町は、復興に大きな問題を抱えているところだと推定できる。

表 1-2 市町村別にみた主要な復興指標

市町村	可住地面積 (ha)	浸水面積 (概数)(ha)	災害危険区 域面積(ha)	災害危険区 域率(浸水 面積比)	人口減少率 (%)	生活再建支 援(加算金 受給率) (%)	公営住宅完 了率(%)
野田村	1,183	200	76	0.384	8.2	?	32.7
宮古市	11,897	1,000	554	0.554	6.1	34.4	8.3
山田町	2,623	500	228	0.456	14.6	19.2	9.3
大槌町	2,261	400	154	0.384	23.6	22.4	16.4
釜石市	4,447	700	179	0.256	9.5	20.8	17.0
大船渡市	5,498	800	771	0.963	5.5	27.6	19.0
陸前高田市	4,501	1,300	69	0.053	17.0	19.0	19.0
気仙沼市	9,290	1,800	1,390	0.774	9.7	25.9	3.5
南三陸町	3,720	1,000	666	0.668	21.1	16.0	14.1
女川町	6,580	300	269	0.897	31.5	18.2	24.5
石巻市	24,222	7,300	1,696	0.232	8.7	48.8	7.4
東松島市	7,203	3,700	1,202	0.325	7.1	56.2	31.8
塩竈市	1,786	600	13	0.022	3.1	51.4	12.4
七ヶ浜町	1,121	500	160	0.320	7.6	39.3	0
仙台市	78,585	5,200	1,216	0.233	△2.6	60.9	24.6
名取市	7,015	2,700	769	0.285	△3.6	39.0	0
岩沼市	4,673	2,900	1,056	0.364	0.2	46.0	21.0
亶埜町	6,117	3,500	545	0.156	4.4	46.7	37.7
山元町	4,240	2,400	1,945	0.810	23.8	40.5	37.9
新地町	3,000	1,100	56	0.051	5.6	?	66.2
相馬市	9,122	2,900	110	0.038	6.0	40.2	39.2
南相馬市	18,163	3,900	1,981	0.058	10.3	22.2	16.6
いわき市	34,978	1,500	19	0.013	4.6	52.3	47.5

注

- 1) 可住地面積・浸水面積は、総務省統計局「東日本太平洋地域の被災関係データ（平成25年17日更新版）」より。
- 2) 災害危険区域面積は、平成26年12月に行った岩手県、宮城県、福島県への問い合わせによる。
- 3) 人口減少率は、平成27年2月現在の岩手県、宮城県、福島県の人口データをもとに算定。
- 4) 生活再建支援法支給率は、基礎支援金受給者に対する加算支援金受給者の比率 河北新報（平成25年3月）より。
- 5) 公営住宅完了率は、平成26年末現在の岩手県、宮城県、福島県のデータより。
- 6) 仙台市の面積関係のデータは、津波で被災した宮城野区、若林区、太白区の合計。

表 1-2 は、震災前と比較した住民票ベースの人口減少率を示したものであるが、減少率は女川町で3割を超えている。津波被害の大きかった山田町、大槌町、陸前高田市、南三陸町、女川町で人口減少が著しい。山元町でも、減少率が2割を超えている。山元町は災害危険区域の指定率の高さなど、復興計画面の問題が人口減少をもたらしたと考えることができる。人口減少の少ない市町は、大きく3つのグループに分けられる。第1は、仙台の近郊にあって利便性の恩恵が得られる市町、第2は、内陸部に人口の受け皿となるスペースを持っている市町、第3は復興努力が功を奏して被災者が踏みとどまっている市町である。名取市、塩竈市、亶理町などは第1グループ、宮古市、石巻市、いわき市などは第2グループである。ここで注目しなければならないのは、第3のグループである。釜石市、大船渡市、気仙沼市では、コミュニティ維持に成功した集落が少なからずあり、人口減を抑えている。東松島市、岩沼市、新地町などは、被災者を主体とするまちづくりを行って、希望が持てる計画案を作成したことが、人口維持につながっている。なお、この表に掲載されていないが、岩手県の野田村や田野畑村で減少率が小さくなっている。行政とコンサルタントなどが細やかに支援を行ったことが、人口の流出を抑えている。こうした人口減の抑制に成功した市町村から、教訓を学ぶことが求められる。

この人口の減少率と密接に関わっているのが、事業所の減少率である。事業所が維持されて雇用の場や生活の利便性を確保することができれば、人口の減少が抑えられる。他方、人口が減少すれば、商業施設などの経営が成り立たなくなり、事業所数が減る。復興まちづくりが困難なところやうまくいっていないところでは、人口と事業所数の減少の悪循環が起こって、街の賑わいを奪う結果となっている。図 1-1 は、事業所数と従業員数の動向を市町村別にみたものである。仙台都市圏の市町が事業所数の減少を食い止めている反面、被災が厳しくかつ人口減も著しい山田町、大槌町、南三陸町、女川町で事業所と従業員が5割以上減少している。

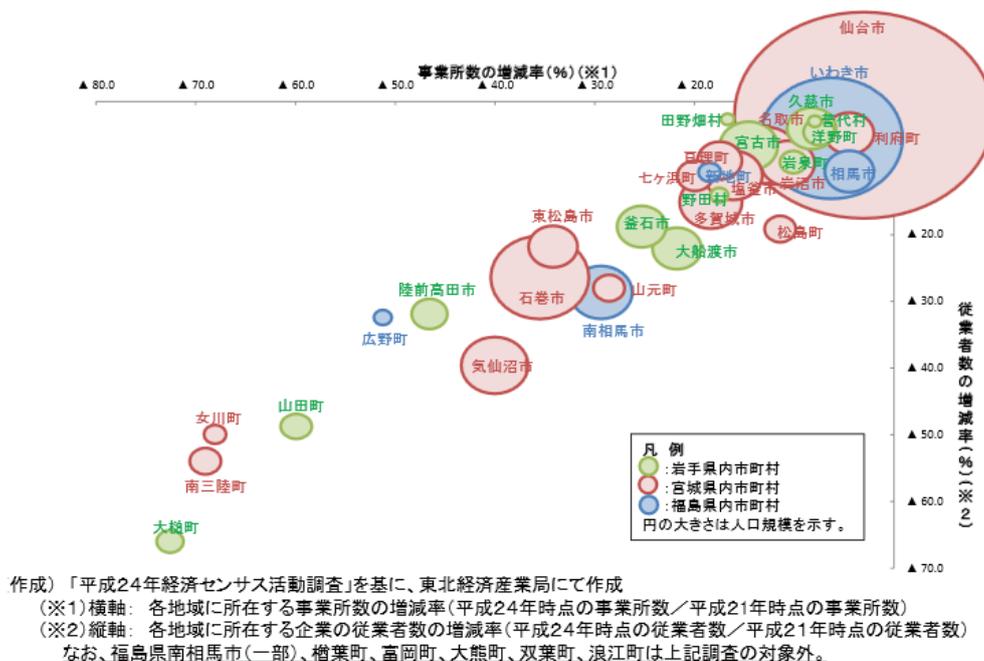


図 1-1 事業所数の増減率

人口減少のところで触れた第3グループの野田村、田野畑村、新地町などで、事業所および従業員の減少が少なくなっていることに注目したい。過疎化の波に洗われ、かつ小規模な自治体でありながら、復興への努力が報われて、人口も事業所数も保持できている。

ところで、復興のまちづくりにおいては、「医職住が大切」といわれる。職とともに住が必要なのである。この住宅の再建については、被災者生活再建支援法による「加算支援金受給率」と災害復興公営住宅の「建設戸数完了率」の2つの指標でみている。加算支援金は、自力再建などで恒久住宅にたどり着いた人に支払われる。被災地外に流出した人も含めて、住宅を失った被災者のどれだけが住宅再建を達成しているかどうかを示す。災害公営住宅は、自力再建が困難な被災者に対して供給される。この公営住宅が建設されないと仮設住宅の解消も復興まちづくりもの進展も難しい。この完了率は、自治体が必要な住宅再建をどこまで達成しているかを示すものである。

この2つの指標でみると、女川町や南三陸町よりも北部で住宅再建があまり進んでおらず、石巻市から南部で住宅再建が進んでいることがわかる。地理的あるいは地形的特質から、住宅再建の用地の確保が北部では難しく、南部では比較的容易であったからである。私は、「人口減少率が少なくかつ加算支援金の受給率が高い」市町で、復興まちづくりが進んでいると考えている。それらの市町では、被災市町に留まって住宅再建を果たした人が多いと推定されるからである。仙台市は別格として、野田村、東松島市、塩竈市、岩沼市、亘理町、新地町、相馬市などで、住宅再建からもまちづくりが進んでいるといえる。逆に、山元町は加算支援金の受給者は多いが、人口減少も激しい。この場合は、被災地外に流出して住宅再建をはかった人が多いと考えられ、まちづくりにはつながっていない。

なお、公営住宅の完了率では、表に示されない田野畑村で100%となっている。新地町でも66%と高くなっている。この2つの町村については、自治体の努力があつてのことで高く評価しておきたい。その他にも、野田村、東松島市、亘理町、山元町、相馬市、いわき市などでも公営住宅の建設が進んでいる。

### 3) 先進事例にみる復興の実態と教訓

次に、先進的な個別事例の考察から復興の現況を評価しておきたい。ここでは、被災地の全ての先進事例を取り上げることはできないので、今回の生活復興の円卓会議等で得られた事例を中心に考察する。

#### (1) 田野畑村の復興まちづくり

田野畑村は、岩手県の北部に位置する人口約3,500人の小規模自治体である。被災地のどこの自治体よりも早く、災害公営住宅の建設と自力再建用地の造成による住宅再建事業を100%完了している。町内の4カ所の高台に、災害公営住宅61戸、自力再建用地53区画の整備を行い、この1月には完了の記念式典を行っている。

田野畑村の住宅再建が進んだ要因として、用地の選定と取得に地元の協力も得て素早く着手したこと、最小限の造成工事で宅地が整備できる用地に絞り込んだこと、大学の協力も得て被災者との合意形成を丁寧にしたこと、防災集団移転事業にこだわらずに漁業集落強化事業をも採用したことなどを、あげることができる。

田野畑村の住宅整備事業の優れた面は、その速さだけではない。その優れた面は、第1に、南部地方の「曲り家」の形式を取り入れ、伝統を受けついだ木造の公営住宅を実現し

たこと、第2に自然の地形を生かした形での造成と住宅配置に心がけたこと、第3に、同じ団地内に公営住宅と自力住宅を共存させ、今までのコミュニティの維持をはかったこと、第4に、近隣の集落との協調をはかって、新旧のコミュニティの融合を実現したこと、第5に、高台からでも海が見えるように配慮していること、などに見ることができる。

町長のリーダーシップ、まちづくり専門家の優れた指導、「心ひとつに」を復興の合言葉にしたコミュニティの連帯力が、うまく機能した好事例である。

### (2) 唐丹町花露辺地区のまちづくり

花露辺地区は、釜石市の南部の唐丹町の沿岸部にある68世帯の小規模な漁業集落である。9割が漁業に従事し、漁船の収穫を船員で等しく分けるという慣習が生きている集落である。

生業としての漁業を工事等で中断することなく、それまでの海の見える景観も失わず、ほぼ全世帯が被災地にとどまる形での復興を成功させている。標高16mの高さに道路をつくり、それより下に居住していた被災世帯が、斜面に造られていた集落の最上部に移転することで、連坦した集落の姿を失わない形での復興をはかっている。ここでの特徴は、第1に、堤防を作らなかったこと、第2に、仮設住宅を作らず公営住宅の建設を優先したこと、第3に住民と行政が復興に関する協定を結んだことである。堤防を作らなかったのは、海が見えることが漁業には欠かせないと判断したこと、その建設工事で漁業がストップすることを嫌ったからである。仮設住宅を作らなかったのは、仮設住宅を作ると公営住宅や自力再建住宅の用地が集落内で確保できなくなると考えたからである。

「なんでも仮設、なんでも堤防」という画一的な復興まちづくりに、一矢を報いた住民主体の好事例である。行政が動き出すよりも早く住民が動き出したこと、住民が合意形成により作成した計画案を協定という形で行政が認めたことが、既成概念のこだわらない復興、地域の特性に応じた復興を成功させている。なお、13戸の集合住宅形式の公営住宅は平成25年12月に完成している、自力再建の住宅も海岸部の作業場などの整備も終わり、平成27年の3月に復興宣言をする段階に至っている。

震災前から築かれていた自治力、自治会長のリーダーシップ、行政の自治を重んじる姿勢が、この成果につながっている。

### (3) 東松島市あおい地区のまちづくり

東松島市は、石巻市の南西部に位置し、人口約4万人の中規模の自治体である。市街地の65%が津波の浸水被害を受けるといった厳しい状況にありながら、行政と住民との信頼関係を大切にして、災害公営住宅の約3割が建設完了、集団移転用地の約2割が引き渡し完了にこぎつけている。

あおい地区は、東矢本駅北側の22haの土地に、307戸の公営住宅と273区画の移転用地が土地区画整理事業で供給される、東日本大震災における最大規模の集団移転団地である。あおい地区では、大規模整備だということで、段階整備・段階入居の考え方を取り入れ、完成したところから入居する方式を取っている。平成26年の11月に第1期が完成し、公営住宅の47戸で入居が始まっている。

あおい地区で評価できるのは、構想段階からの住民参加を実現していることである。この構想段階からの住民参加は、東松島市と同様に先進地といわれる岩沼市でも取り入れられているもので、復興まちづくりがうまく行くための鍵だと言えよう。「復興まちづくり整

備協議会」を立ち上げ、全戸の1割ごとに役員を選出、その選出された約40人の役員がコミュニティ部会、ペット部会、街並み部会など8つの部会を構成し、今までに200回を超える部会を開いて、景観ルールや団地の名称などを自主的に決めている。そのなかで、区画の位置取りを抽選でなく話し合いで決めていることを評価したい。被災地でのコミュニティを仮設住宅のコミュニティにつなぎ、その仮設のコミュニティを移転団地のコミュニティにつなげている。

なお、評価すべきは、住民側の取り組みだけではない。行政も、「移転支援班」を作って、住民の合意形成と移転促進のために努力している。住民の主体性を尊重しながら、ニュースの発行など側面から支援を行っている。この、行政が住民を信頼し裏側から支える関係性も、教訓の一つである。この教訓に関わって、東松島市が住民の提案を積極的に受け入れる「復興事業提案制度」を実施していることも、住民主体の復興を大切にする行政姿勢の表れとして、評価しておきたい。

#### (4) 新地町の復興まちづくり

最後に福島県の事例を紹介しておきたい。新地町は、宮城県の山元町に接する福島県の北端の町である。「やっぱり新地がいいね」というスローガンのもとに、被災者の愛郷土心を育みながら、被災者の合意に基づく提案を尊重しながら、復興制度の弾力的運用をはかって、迅速な復興を実現している。集団移転の宅地整備は平成26年の4月に100%完了し、同年の9月末現在で、その8割で住宅の建設が始まり、うち3割で入居が始まっている。また、災害公営住宅の完了率も約7割と非常に高い。さらには、人口減少率も5%と極めて少ない。

人口の減少が少ないのは、被災者に夢を与えるビジョンが、「海のあるまち再生」「新地駅まちなか形成」という復興方針に示されている。また、復興が進んでいるのは、集落ごとに懇談会を繰り返し、住民の意向調査を何度も繰り返して、住民の意向に沿う復興に心がけたからである。その意向を尊重する行政の姿勢が、「集団移転のオーダーメイド方式」、「100坪を超える敷地の容認」という弾力的な復興を生んでいる。オーダーメイドというのは、コミュニティが自ら移転先を見つけてきたものを集団移転用地として公認するもので、コミュニティの継続にもプラスし、早期の用地確保にもプラスしている。100坪以上の容認は、広い敷地でないと漁業の作業ができないという住民の要望に沿って、国の基準を弾力的に運用するものである。

こうした成果をもたらした要因として、もともと備わっていたコミュニティの連帯力と計画作成を手伝ったコンサルタントの能力の高さを指摘することができる。コミュニティの強さは、仮設住宅の入居を抽選で決めるのではなく、コミュニティ単位の合意で決めたことにも示される。仮設を共にしたことが、復興の議論の場を提供することにもつながっている。コンサルタントの能力では、中越地震の復興でも大きな役割を果たしたコンサルタントが、新地町の計画作成に関わったことが、プラスに作用した。このコンサルタントの役割については、経験も実力もないコンサルタントが計画作成を請け負い、復興の混乱を招いた例があるだけに、重要な教訓だと言える。

### 3. 直面する課題と今後の方向性

最後に、以上の復興のあるべき姿の考察と復興の現状の分析を踏まえて、直面している復興まちづくりの課題を整理するとともに、その課題の解決法を展望しておきたい。

#### 1) 復興の進展を阻んでいる壁

復興が進まない原因として、構想の壁、資源の壁、運動の壁、意識の壁がある。この4つの壁を取り除く努力をしなければならない。構想の壁は、復興の構想が時代の流れに逆行したものになっている、被災者に夢や希望を感じさせる魅力あるものになっていない、復興の原理や目標に即したものになっていない、ということである。地球環境時代、少子高齢化時代、経済安定時代では、巨大開発ではなく縮減再生を目指すこと、自然や文化との共生を目指すことが必要である。夢や希望を取り戻すためには、運動の壁となっている復興のスピードに関する見通しも必要だが、地域の豊かな暮らしを取り戻す見通しも必要である。人間の復興においては、住宅だけでなく福祉や教育あるいは雇用といった課題にも積極的に取り組み、包括的に生活を考えることが欠かせない。この包括性は、地域の復興や復興まちづくりでも欠かせない。コミュニティや地域産業、自然や文化とのつながりを総合的に捉えた取り組みが求められる。地域の未来を総合的に考える中で、夢のある地域の将来像を見出すのである。バラバラになった被災者が戻ってきたくなるような、あるいは多くの人々が来たくなるような将来像を描く努力に、もう一度チャレンジして欲しい。

資源の壁は極めて深刻である。今までは用地の確保が土地の所有権の委譲などの手続きに手間取っていたが、その目途も付きつつある。それに代わって復興の作業をする職人が足りない、建築の重機や資材も足りないという問題が大きな足かせになっている。これに景気刺激策の煽りでの被災地以外での建設活動の活性化、オリンピック関連の建設事業の本格化が加わって、被災地に職人が来ないという深刻な状況を生みだしている。被災地の事業を一定以上行った業者以外は、被災地外の事業にもオリンピック事業にも参入できないように、その資格要件を見直すことが必要であろう。その一方で、復興事業のトリアージを行って、優先すべき事業と優先すべきでない事業を峻別し、じっくり時間をかけて持続的に復興を進めるプログラムに切り替え、事業の極度の集中を避けるようにしなければならない。

運動の壁では、何よりも被災者相互の、そして行政と被災者の信頼と連携を取り戻すようにしなければならない。被災地外に出ていった人との間に「情報のネットワーク」を再構築すること、お祭りや伝統行事を通じて絆を取り戻すように努力することも必要である。バーチャルな形でもいいのでつながりを復活したい。行政とりわけ市町村と被災者との信頼関係を取り戻すことも喫緊の課題である。そのために、行政が住民に顔を向けるように努力することが本筋であるが、行政と被災者をつなぐ中間組織などの媒介者を配置することにも力を入れたい。

この運動の壁では、復興の行程表のリアルな見直しを行い、それぞれの事業を何時までに完了させるかの確かな見通しを提起することが欠かせない。この時間的な見通しを、東松島市や新地町などが行っている住民参加を参考にし、被災者が自らつくりあげてゆくようにしなければならない。プラットフォームやランドテーブル、さらには井戸端会議など、

協働の場を重層的につくりあげてゆく努力も、運動の壁を克服するうえで欠かせない。その他、復興まちづくり支援員や復興支援専門家の確保を、質の向上も含めて思い切ってはかることは、当面のカンフル剤として有効であろう。

意識の壁では、復興をやり切ろうとする強い意志が、行政にも被災コミュニティにも求められる。一方で、復興の失敗が間接被害の拡大につながり、他方で、復興の成功が未来社会の創造につながる。この復興の重みを受け止めて、行政も被災者も努力しなければならない。とりわけ、行政には責任意識が求められる。専門家にも責任意識が求められる。復興は、その地域の人々に大きな影響を及ぼす。それだけに、いい加減な気持ちでアドバイスをしたり計画策定に関わったりしてはならない。まして便乗ビジネスの誹りを受けるようなことをしてはならない。

## 2) 復興まちづくりの軌道修正

4年も経過すると、復興まちづくりの綻びも出てくる。被災者の意識も変わってくる。ということで、新たな状況を踏まえ、反省点も明らかにして、復興の中間検証を行うことが求められる。その検証を踏まえて、復興がより良い方向に向かうように、軌道修正をはからねばならない。今の被災地では、防潮堤建設のあり方、災害危険区域のあり方、住宅再建システムのあり方などが改めて問われている。

防潮堤については、避難などその他の防災対策との関係で、またその背後地の土地利用との関係で、その是非も含めてその在り方を問い直さなければならない。観光や漁業など今後の産業振興との関わりで見直すことも必要である。一昨年制度化された「地区防災計画」を活用して、そのコミュニティレベルの防災計画で防潮堤が低くなっても、その補完をする避難路の整備などで安全性が確認することができれば、防潮堤を低くすることを認めるといった対応もありうる。

また、災害危険区域や防災集団移転用地についても同様である。災害危険区域に指定された土地をどのように利用し管理してゆくのか、今のままでは有効な活用ができないまま、管理コストだけがかかるという状況に追い込まれかねない。防潮堤と同じで、その他の有効な防災対策が施されれば、その解除も含めて見直すことが欠かせない。さらに、公営住宅の建設や集団移転用地の造成についても、時点修正が必要である。住宅建設コストの高騰、被災地復興の遅れなどがあって、被災者の住宅再建へのニーズが大きく変化している。このままでは、ニーズとシーズのミスマッチが起き、場所によっては膨大な量の空き家や空き地に悩まされることになる。

この中間段階での検証と見直しについては、第三者機関を設置するなどして、有識者や被災者の意見を公正に反映させるよう心がける必要がある。

## 3) 新たな復興体系の構築

現状の分析で出てきた課題の中には、その解決が今の復興には間に合わないものがある。それらについては明日の復興につなげる必要があり、そのために復興制度や復興システムの抜本的改正に取り組んでゆくことが求められる。

### (1) 復興事業の総合化

省庁の縦割予算の弊害もあって、復興まちづくりの総合性が失われている。防潮堤は防

防潮堤、区画整理は区画整理、産業復興は産業復興という形で、相互の連関もなくバラバラに行われ、一貫性のないものになっている。先に事業メニューありき、先に予算ありきではなく、先に復興計画ありきにしなければならない。「思いが先に形は後で」である。行政と被災者が連携して作った包括的な復興計画を、どうすれば実現できるかを規制の事業手法にこだわることなく考えて、総合的な事業として実施するのである。このためには、自治体やコミュニティが自由に使える、包括補助金や復興基金の制度の充実強化が欠かせない。

## （２）持続的に進めるまちづくり

まちづくりは長期間かけて、持続的に進めてゆくものである。集中的に予算を投下して一気に仕上げようとするものではない。長時間かけて持続的に進めるまちづくりの特性に応じた予算システムにしなければならない。また、その事業計画を検証により見直して、必要に応じて修正する仕組みも必要である。とりわけ、災害危険区域の指定が、持続的まちづくりの足かせになっている。災害危険区域は、立地規制以外のいかなる対策を講じても人命を守ることができないケースについて指定されるべきもので、防潮堤の建設や避難経路の整備によって、安全性が確保されるようになった時には、当然解除されるべきもので、防災対策の進展に応じての見直しは不可欠である。

## （３）住宅再建の多様化と自律化

被災者の住宅再建は、復興まちづくりに密接に関わっている。被災者が自立をしてコミュニティの維持とまちづくりの推進の中心的な担い手になってもらうという視点からの、住宅再建支援のあり方の検討も必要である。その中で求められるのは、第１に被災者の自発性や再建意欲を引き出すようにするということ、第２に地域の資源を有効に活用するようにするということ、第３にコミュニティの形成に寄与し得るものにする、第４に被災者間の不公平をできるだけなくすようにすることである。

そのためには、仮設住宅から公営住宅という単線型の再建プログラムから脱却しなければならない。仮設住宅を飛び越して恒久住宅に移行する、自力仮設や自力再建を積極的に組み入れる、空き家など既存ストックの活用をはかる、再建にバウチャー制度を導入する、協働型のコミュニティ再建を優遇するといったことが、これからは必要となろう。

## （４）復興まちづくり法制の再検討

東日本大震災で、土地区画整理事業や防災集団移転事業の限界性が明らかになった。阪神・淡路大震災でも都市再開発事業の限界性が明らかになった。それは、低成長時代の現代の状況には合わない、日常の事業制度を非日常時に当てはめるには無理がある、からである。

区画整理や都市再開発でのコスト計算が低成長の現代では適合しない。区画整理では、道路を拡張するという発想から脱却する必要がある。防災集団移転では、住宅だけの移転ということや戸数要件を課するということが、復興まちづくりの実態に合わない。コミュニティの維持、生活と生業の継続といった視点からの見直しが欠かせない。

## （５）復興まちづくり人材の育成

東日本大震災の復興まちづくりの混乱を見ていて痛感したことの一つが、その最大のネックが復興まちづくりに習熟した人材がいなかったということにある、ということであった。行政にも研究者にもコンサルタントにも復興まちづくりを正しく理解した人材がいなかつ

た。現代のように、次々と災害が起これ復興まちづくりが日常化する状況にあつては、復興まちづくりの人材を計画的に養成することが欠かせない。防災専門家研修のプログラムに復興まちづくりを入れる、復興コンサルタントにまちづくりの資格要件を課することなどの対応が必要になっている。

コラム 1 震災復興計画の見直し・改定・終了

東北大学大学院経済学研究科  
教授 増田 聡

東日本大震災から4年目を迎える現在、国の集中復興期間は残すところ1年（2015年度まで）となった。また、幾つかの自治体では、震災復興計画のフェーズ移行期（例えば、復興期→発展期など）にある（図1）。また仙台市や気仙沼市では、2015年度で震災復興計画の計画期間が完了する予定である。

図1 震災復興計画の計画期間



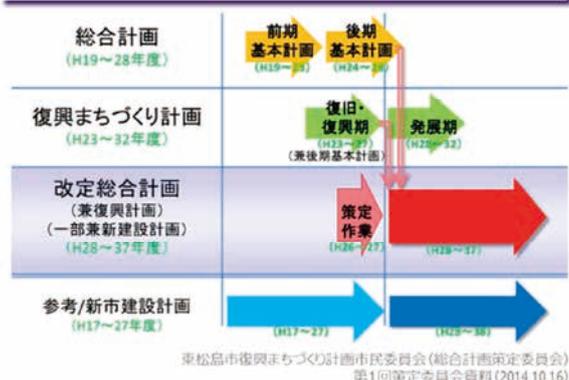
阪神・淡路大震災では、発災後2年間の重点的予算措置によりインフラの早期復旧が目指されたが、東日本大災害は被災形態や規模・広がりが多様であり、本格的な復旧・復興に関する方針決定に時間がかかっていた（福島県・原発被災地を除くと、自治体復興計画の大半は2011年末～年度末に策定）。また復興特区・復興交付金制度や東日本大震災での特例措置の詳細が決まる前に策定されたこともあり、効率性や実効性の面で無理や疑問が残る復興事業も多数掲載されていた。現在、これらの復興事業の再検討や見直し、場合によっては廃止の判断も必要となつてこよう。

そのような状況下で、東松島市では現在、市政の上位計画である「東松島市総合計画」の改定作業に着手した。現行計画は2007年度に策定され2016年度を最終年度とする10ヶ年の計画であったが、震災による影響も踏まえて、一年前倒しで改定し、2016年度から新たな計画に移行する予定としている（なお仙台市など、西暦区切り2010年度までを計画期間とする総合計画を持っていた自治体も多い）。

一方、震災後に策定された「東松島市復興まちづくり計画」は、2011年度から2020年度までの10年間の計画で、既に2012年度から「東松島市復興まちづくり計画市民委員会」を設置し、市民協働による進捗管理を進めてきた。さらに、平成の大合併を経験している被災自治体も多く、合併後のまちづくりの新しい方向性を定めた計画もある。合併特例債

の事業計画の側面が強いものの、「東松島市新市建設計画（2005～2015年度）」では、市民協働のまちづくりとして、まちづくり基本条例や地域まちづくり交付金制度、市民センターの指定管理、東松島市まちづくり市民委員会などを導入しており、住民参加型の復興計画策定の面で、大きな役割を果たしていた。

図2 東松島市の計画体系と策定スケジュール



これらの諸計画は、ともに新しい（復興）まちづくりに向けた基盤となるものであり、一体的な検討による改定・統合が必要であるとされた。現在、市民協働による計画策定を行うため上記市民委員会を改組し、公募を含めた市民委員 20 名と学識経験者 3 名、市職員 6 名により構成される「東松島市復興まちづくり計画市民委員会（総合計画策定委員会）」を開催している。2014 年度は、計画づくりの基礎となる資料・情報の共有化や主要事業の視察等を通じて市政の現状と課題を共有し、今後取り組むべきことについて意見交換を重ねている。

残念ながら、縦割りの制度の中で、「総合計画の総合性」<sup>注1)</sup>を発揮し得ていない面や、庁内策定本部及び総合計画審議会との役割分担が曖昧な面も残るが、市民委員の参画を得て 2015 年度内の新計画策定を目指している。

また、震災復興計画の進捗管理と見直しでは、当初の計画期間において、「どのように復興・復興事業の進捗管理や事中・事後評価を行うか」が特に重要である。その先行事例として、岩沼市（2011.09）「震災復興計画マスタープラン」の改定作業が参考になる。岩沼市総合計画の計画期間は 2013 年度までで、総合計画の策定に合わせ、事業評価（図 3）を行った上で、同マスタープランを 2013 年 9 月に改定された。

総合計画である岩沼市（2014.03）「いわぬま未来構想」（2014～23 年度）では、市の最上位計画として、復興計画との関係を以下のように整理している。「東日本大震災からの復興・復興を進めるため、平成 29（2017）年度を目標年次とする岩沼市震災復興計画を策定しています。しかしながら、掲げている取組みについては、完了までに長期間を要するものもあります。このことから、復興計画期間が終了した後も引き続き、平成 35（2023）年度を目標年次とするこの構想に基づき、復興の歩みを確実に進めて行くこととします（同書 2 頁）」

被災自治体においては、復旧・復興事業の実施が現在の中心的課題ではあるが、将来の限られた予算やマンパワーを今後どの領域に振り向けるかの方針を示すためにも、現地の地域特性や復興状況に応じた復興計画の見直しや改定（一部事業の休止や中止・廃止を含む）が必要である。さらには、復興計画の終わり方と総合計画への統合・引き継ぎを検討する時期を迎えつつあるのではないだろうか。

図3 岩沼市震災復興計画に係るプロジェクト進捗一覧

岩沼市(2013.09)「震災復興計画マスタープラン(改定版)」, 4頁

リーディングプロジェクト	事業番号	事業名	進捗状況	リーディングプロジェクト	事業番号	事業名	進捗状況
1 すみやかな仮設住宅の建設と暮らしの安定	1	仮設住宅設置管理事業	B	5 集地の回復と農業の再生	18	農地復旧事業(がけ等処理、除草、排水対策)	B
	2	仮設住宅運営事業	B		19	農家支援事業(復興基金支援、除草処理支援)	D
	3	サポートセンター運営事業	B		20	農業復興検討委員会運営事業	A
	4	各種被災者支援事業	B		21	農業生産振興支援事業	B
	5	雇用対策事業	B		22	農業生産高付加価値化事業	B
2 津波からの安全なまちづくり	6	災害被害物処理事業	B	4 自然共生・国際医療産業都市の整備	23	農業経営多角化事業	B
	7	防潮堤整備事業	B		24	国際医療産業都市域計画運営事業	A
	8	農山福楽構築事業	C		25	自然共生・国際医療産業都市推進事業	C
	9	市道沿線国土等事業	B		26	工業団地支援事業	C
	10	道路橋補修事業	B	5 自然エネルギーを活用した先導モデル都市	27	企業誘致事業	C
	11	集団移転・復興住宅事業(防災集団移転)	B		28	自然エネルギーを活用した「脱炭素」事業	D
	12	集団移転・復興住宅事業(災害公営住宅)	B		29	自然エネルギー活用モデル事業	E
	13	排水対策事業	B	6 「千年希望の丘」などのメモリアルパークの整備	30	津波よけ「千年希望の丘」整備事業	C
	14	ライフライン対策(耐震)事業	B	7 文化的景観の保全と再生	31	文化的景観保全事業	D
	15	公共施設西構設事業	B	進捗状況凡例			
	16	地域防災計画見直し事業	A	A : 完了、又は建設・制度設計が完了			
	17	防災意識啓発事業	C	B : 継続的に事業を行い事業完了予定時期が確定			
				C : 事業の構想策定が完了し、一部事業に着手			
			D : 事業の構想策定に着手				
			E : 未着手				

注 1) 例えば震災後、地域防災計画の改定が各地で進んでいるが、東松島市でも同計画の改定が総合計画に先行して行われ、相互のフィードバックや調整も重要になっている。他にも、国土利用計画や公共施設等総合管理計画等もそれぞれに検討が進んでおり、同様の課題を抱える。さらに今後、環境基本計画(2007.05)や都市計画マスタープラン(2010.05)や地域農業マスタープラン(被災自治体の経営再開マスタープラン, 2012)、地域エネルギービジョン、福祉・医療(健康21計画・第2次改訂中など)、教育関連(特に仮設住宅や災害公営住宅、学校統廃合後の運営など)を含めた政策領域別計画群の検討も必要である。

なお総合計画自体については、地方自治法の改正(2011)により、総合計画の基本部分である基本構想の法的な策定義務がなくなった。多くの自治体は独自判断として、策定及び議会の議決を経ることとし、「基本構想・基本計画・実施計画」という計画体系を維持している。ただしこれをもって、以前から課題となっていた「網羅性と総花化：施策や事業の優先順位が明確でない」、「実行可能性の担保：計画に掲げられた施策や事業の財源的裏付けが曖昧で年度予算との関連が不明」、「見直し・停止・中止：進行管理が適切になされず、適宜・機動的な見直しが困難」、「計画の共有：職員や市民に総合計画の存在や内容が共有されていない」といった課題が解決しているわけではない。

## 第2講 恒久住宅への移行とコミュニティづくり

岩手大学農学部  
教授 広田 純一

### 1. 現状と課題

#### 1) 恒久住宅への移行の現状

被災地では現在、災害公営住宅の建設や集団移転地の造成、そして土地区画整理事工が精力的に進められており、完成したところから順次、被災者の入居が始まっている。

復興庁の公表資料（「復興の現状」平成26年11月13日）によれば、災害公営住宅（復興住宅）は計画戸数21,895戸（各県公表の計画に基づく。福島県は含まず）に対して、完了戸数が3,057戸（平成26年9月末現在）となっており、進捗率は14%である。また、集団移転の主力事業である防災集団移転促進事業については、計画地区342のうち、完了が102地区と、既に30%に達している（平成26年9月末現在）。同じく集団移転事業である漁業集落防災強化事業も、計画地区37（住宅用地の整備を行う地区）に対して、完了が13地区、35%に上っている（平成26年9月末現在）。他方、市街地が対象となる土地区画整理事業については、計画地区50（面整備事業を行う地区）に対して、完了はまだ1地区、2%に止まっている（平成26年9月末現在）。ただし、事業地区の一部が完成し、宅地の引き渡しを開始している地区が8地区ある。住宅再建に関わるこれら主力事業は平成27年度がピークであり、完了地区は今後さらに増えて、被災者の住宅再建が進むことになる。

#### 2) 恒久住宅への移行に伴う課題

こうした恒久住宅への移行に当たって大きな課題となっているのが、地域コミュニティの再建および新規形成である。これらを総称して本稿ではコミュニティづくりということにする。

コミュニティづくりはいくつかのケースに分けて考える必要がある。一つは、元のコミュニティを再建するのか、新たにコミュニティを形成するのか、という目標の違いに基づくケース分け、もう一つは、入居形態の違いによるコミュニティづくりのケース分け、すなわち、災害公営住宅、集団移転地、そして土地区画整理地でのコミュニティづくりである。これらのケース分けをまとめれば以下の通りである。ここで「地区」と表記しているのは、農漁村部では集落（または大字）、市街部では町内に相当するエリアである。

表 2-1 コミュニティづくりの分類

	災害公営住宅	集団移転地	土地区画整理地
既存コミュニティの再建	元の地区内に建設	元の地区内に造成	元の地区内で実施
新規コミュニティの形成	元の地区外に建設 複数地区から入居	元の地区外に造成 複数地区から入居	元の地区外で実施 複数地区から入居

まず、既存コミュニティの再建であるが、これは被災した地区内で災害公営住宅や集団移転、土地区画整理事業が行われ、元々そこに住んでいた住民がそこに戻って入居する場合である。三陸沿岸の漁村集落ではこのケースが多い。この場合には、分散して避難生活を送っていた元住民が、改めて近所づきあいを再開し、同じコミュニティの一員として共同活動を行えるようにコミュニティを再建することが課題となる。避難生活の期間中に、仮設住宅居住者とみなし仮設住宅居住者、そして集落残留者との間に行き違いや反目が生まれている場合もあるので、それらを修復しながら丁寧なコミュニティづくりが求められるだろう。これらの課題解決は基本的に地域コミュニティ自身が取り組むべきであるが、住宅の大半が流されたような地域では、元の地域コミュニティの力が極端に落ちているところもあるので、外部からの支援が必要となる。

次に、新規コミュニティの形成であるが、これは災害公営住宅等の事業が、元の地区とは別な場所で行われ、震災前は異なる地区に居住していた人達と一緒に入居する場合である。三陸沿岸の市街部、および仙台湾岸のほとんどの地区が相当する。このケースでは、入居者同士が互いに面識がないため、一から新たにコミュニティを作っていく必要がある。同じ建物（災害公営住宅）や団地（集団移転・土地区画整理）で共同生活を送るうえでの最低限のルールを定め、自治組織を作り、あるいは懇親を深めるといったことに加え、とくに災害公営住宅では周辺地域とのつながりを作っていくことも重要である。

その際に支援する側が心得ておかなければならないことは、当事者だけに任せておいては必ずしもうまく行かないということである。これは阪神・淡路大震災の大きな教訓の一つであった。当時は、災害公営住宅の建設が完了すれば、あとは入居者に任せるというスタンスであったといい、その後、いわゆる孤独死が社会問題となったこともあって、被災者支援が継続されることになった。ただし、それは被災者への個別支援が中心であって、コミュニティづくりという視点を欠いた。このため入居者同士、および周辺地域とのつながりを作れずに、災害公営住宅入居者が孤立化してしまうという問題を生んだ<sup>1)</sup>。

東日本大震災でも同じ問題が起ころうるわけで、阪神・淡路大震災の教訓に学びながら対応を考えていく必要がある。コミュニティは必ずしも自然に形成されるわけではないこと、そして外部からの働きかけ次第でコミュニティの形成が促進されるということを、支援者側は肝に銘じておく必要がある。

以下の章では、既存コミュニティの再建と新規コミュニティの形成に分けて、課題解決に向けた方策の詳細を述べる。

## 2. 既存コミュニティの再建

元の地区の被災の程度や避難期間中の元の住民の居住形態、さらには避難期間中の自治活動の活発さによって、コミュニティの再建の進め方や方法も異なってくる。当該地区の被災の程度と避難期間中の居住形態で被災地区を分類すると次のようになる。

以下では、一部被災地区と全域被災地区に大別し、さらに避難期間中の居住形態ごとにケースを分けて、コミュニティの再建に向けた課題と対応を述べる。

表 2-2 既存コミュニティの再建パターンの分類

		避難期間中の居住形態		
		地区内集団居住	地区外集団居住	地区外分散居住
被災の 程度	一部被災	地区内に仮設住宅等を確保できた地区。三陸の漁村集落の多く。	地区内には仮設住宅を確保できなかったが、地区外の仮設住宅に集団入居できた地区。	地区内に用地がなく、地区外の仮設住宅等に分散入居せざるをえなかった地区
	全域被災	該当なし	地区外・市町村外の仮設住宅等に集団入居した地区。石巻市の半島部。	地区外の仮設住宅等に分散居住せざるを得なかった地区。

## 1) 一部被災地区

### (1) 地区内集団入居のケース

このケースでは、同じ地区内に仮設住宅を確保できて、多くの被災者がそこに入居しており、自治組織も震災以前とあまり変わらない活動ができていている場合が多い。被災が地区の一部であり、住宅を流されずに残った世帯の方が多いのが一般的である。既存コミュニティが維持されているので、他のケース比べると課題は少ないと言えるが、それでも次のような課題への対応が必要となる。

第一は、新たに建設された災害公営住宅や集団移転地内の小さなコミュニティづくりである。このケースでは、住宅が流されたエリア内で一緒に暮らしていた人達が、同じ仮設住宅あるいは地区内の見なし仮設住宅で避難生活を送り、さらに同じ災害公営住宅や集団移転地に入ることになるので、基本的にコミュニティは維持されており、近所づきあいはつながっている。ただし、ごく狭い隣近所を見れば、必ずしも全く同じというわけではない。災害公営住宅も集団移転地も、部屋や区画は抽選で決めるのが一般的であるため、隣近所は変わる場合が多い。これによって影響を受けるのは高齢者や要介護者である。比較的つきあいの範囲が狭い高齢者等にとっては、隣が誰になるかは大きな問題である。したがって入居後しばらくは、民生委員や保健師、生活支援員、あるいは自治会役員らを中心に、丁寧な見守りが必要となろう。

第二は、震災に伴う住民間の行き違いの修復である。震災後の救援物資の配分をめぐっては、避難所入居者と自宅残留者、あるいは仮設住宅住居者とみなし仮設住宅入居者との間に確執があったケースが少なくない。たとえば、震災直後に各地の避難所には多くの救援物資が届けられたが、実は自宅が残った人達も電気や水道が止まり、近隣の商店も流されてしまって、食料を始めとする生活物資の調達に苦労していた。そこで避難所に出向いて救援物資を受け取ろうとしたわけだが、避難所によっては自宅残留者への物資の提供を断ったところもあった。また、避難所から仮設住宅等に移って以降は、救援物資は仮設住宅に届けられることが多かったが、そこでも、みなし仮設住宅の被災者がそれを取りに行くと、やはり断られるということが起きた。いまだにその時の憤りを抱えている人達もいて、両者を引き離す原因の一つにもなっている。

そこまで直接的な原因がないまでも、住宅を失った人とそうでない人とでは、その境遇

の違いから自ずとつきあいが疎遠になる傾向が見られる。互いを批判するというわけではなく、世間話をするにも境遇があまりに違うので話がしづらいのである。他方、住宅が流されていなくても、生業の道具や施設が被災して、莫大な被害を受けている人達もいるわけで、そうした被災者にとっては、当初は住宅被災者だけが何かと優遇されているという被害者意識も生まれがちであった。

いずれにしても、コミュニティを再建するには、震災によって生じたこうした微妙な気持ちのズレを上手に修復しながら、コミュニティの運営を図っていく必要がある。

## (2) 地区外集団入居のケース

被災地区内に用地を確保できなかったために、地区外に仮設住宅を建設せざるをえなかったが、地区ごとの集団入居は実現できていた地区である。地区内には住宅は流されずに残って暮らす住民もいて、地域コミュニティが空間的に分離してしまっているのが特徴である。

このケースでは、元の住民が仮設住宅に集団入居しており、それらの人同士ではコミュニティは維持されている。しかし、被災地区内に残っている世帯とのつきあいは大幅に減っており、またコミュニティ全体としての活動も停滞している地区が少なくない。このため、改めて地域活動を活性化し、コミュニティとしての一体感を取り戻す必要がある。そのためには、元のコミュニティの住民ができるだけ頻繁に顔を合わせる場を作ることが重要となる。

具体的には、次のような方法が考えられる。

第一は、災害公営住宅や集団移転地の完成のさいなどに、地区全体として帰還者（入居者）の歓迎会を開催することである。長かった仮設暮らしへの慰労と再び地区の一員として戻ることへの歓迎を兼ねて開催するものとする。帰還する住民は、元の地区に迎え入れられることで安心するし、改めて地区の一員としての自覚を持つことができる。他方、迎える住民にとっても、地区の復興を実感できるし、またコミュニティとしての一体感を感じることができる。歓迎会のタイミングとしては、たとえば事業の完成式典に合わせて開催したり、あるいは全員の入居が完了するのを待って開催することが考えられる。

問題は地区自らが自発的にこのような歓迎会を行うかということである。おそらく外部からの働きかけがなければ動かない地区が多いのではないだろうか。ただ、事業の完成式典はともかくとして、帰還者の歓迎会となると行政が口を出しにくいことも確かである。一案として、たとえば仮設住宅支援などを行ってきたNPOなどが行政とともに自治会に働きかけて共同で企画・実施という手が考えられる。あるいは行政の方で「コミュニティ再建支援事業」（仮称）のような事業を創設して、そのメニューの一つとして帰還者の歓迎会を加えておくという手もある。いずれにしても、自治会のリーダーや役員の考え次第という面は否めないように思う。

第二は、逆に、住宅を流されず地区に残留した住民向けに、災害公営住宅や集団移転地の見学会を行うことが考えられる。地区住民は新しくできる住宅や団地に関心は持っているが、親しい知人でもない限り、なかなか見に行きづらいものである。そこで行政と自治会が主導して見学会を開催し、こうした関心に応えるわけである。災害公営住宅や集団移転地を地区内で孤立させないためにも、こうした最初の取り組みは重要である。

第三は、震災前に行っていた地域活動を再開することである。具体的な地域活動は地区

によって様々であるが、一般的には、ア)祭・伝統芸能、イ)季節ごとの行事（新年会、節分、ひな祭り、端午の節句、さなぶり、七夕、敬老会、運動会、収穫祭、クリスマス会など）、ウ)祝賀行事（年祝い、敬老会など）、エ)スポーツ・文化行事（運動会、スポーツ大会、文化祭、健康教室、料理教室、各種の趣味の会や講座など／市町村全体で実施される場合もある）、オ)イベント・交流行事（地区独自のイベント、他地域との交流行事など）、カ)清掃・環境整備（道路・水路・河川、公園などの清掃、花壇づくり、花いっぱい運動など／市町村全体で一斉清掃などの形で実施される場合も多い）、キ)地域防災活動（危険箇所の点検、災害マップづくり、防災訓練、避難訓練など／市町村主導で行われる場合が多い）、ク)その他、といったものがある。このうち、ア)祭り・伝統芸能の復活は、実際に震災後に各地で見られたように、地域コミュニティを元気づけ、地域の結束を再確認する大きな効果がある。また、イ)季節ごとの行事、ウ)祝賀行事、カ)清掃・環境整備などは、比較的取り組みやすい地域活動と言える。

第四は、震災前には行っていなかった新たな地域活動に着手することである。地区住民が集える機会を設けるという意味では、手軽に始められるものが多い。前述のイ)季節ごとの行事、ウ)祝賀行事、キ)清掃・環境整備などは比較的始めやすいだろうし、地区住民の懇親も兼ねて、エ)スポーツ・文化行事を始めてみるのもよい。また、ボランティアなど、外部の人達との交流が続いているなら、オ)イベント・交流行事に取り組んでみるのも一案である。さらに、キ)地域防災活動は、次の災害に備えるという意味では、地域にとって必須の取り組みとも言える。地区内の危険箇所の点検、災害時の避難場所や避難ルートの確認、必要な備品の整備、避難訓練など、今回の津波の経験も踏まえた地域防災活動は地区住民にとって欠かせないものであろう。幸い、行政の施策としても実施される場合が多いので、その機会を活用して、地区残留者と災害公営住宅や集団移転地の入居者との接触を増やし、地区としての一体感の醸成に努めるとよい。

また、ク)その他として、地区の高齢者等の見守りや生活支援も、今後の地域活動の一つとして検討してみてもどうかと思う。被災地では人口減少と高齢化が震災前から課題となっていたが、今回の震災によってそれが加速した。福祉政策の分野でも地域包括ケアの導入が進められようとしており、震災復興はそういう意味で一つのチャンスでもある。

第五は、復興まちづくりである。とりあえずは、地区の本格復興に向けた課題の洗い出しと、将来ビジョンの策定ができるとよい。またその前段として、津波とその後の復旧復興事業によって大きく変貌を遂げた地区を自らの足でくまなく歩き、安全と防犯、景観と環境、あるいは地域の歴史や文化といった視点で点検を行うとよい。こうした活動によって、住民同士が自分たちの地区の課題を共有し、課題解決のために自分たちが取るべき行動について共通の認識を持つことができるからである。このような課題の共有や今後の活動についての共通認識を持つことは、地区としての一体感を醸成し、復興まちづくりのための具体的な行動に向けて重要な意義を持つことになる。

### （３）地区外分散入居のケース

地区内に用地を確保できず、地区外の仮設住宅等に分散入居せざるをえなかった地区である。避難期間中は、それぞれの入居先の自治組織に属している場合が多い。大きめの仮設住宅では仮設自治会が結成されているケースが多いのでそこに所属し、そうでない場合には仮設住宅やみなし仮設住宅が立地する地区の自治会に所属することもある（自治会に

は入っていない被災者ももちろんある)。多くの地区では、災害公営住宅や集団移転地に誰が帰還するかはほぼ決まっており、それを前提としたコミュニティ再建が必要となる。

このケースでは、分散居住する住民が互いに連絡を取り合ったり、一同に会することが難しかったため、避難期間中のコミュニティ維持は容易ではなかった。このため満足な地域活動ができなかった地区もある。しかし、そうした厳しい状況の中でも活発な地域活動を行ってきた地区もあって、地区の役員や事務局の意識や力量に負う部分も大きかったように思う。

さて、コミュニティ再建の基本的な考え方は、前述(2)の地区外集団入居地区の場合と同じである。すなわち、改めて地域活動を活性化し、コミュニティとしての一体感を取り戻すことが必要であり、そのために、元のコミュニティの住民ができるだけ頻繁に顔を合わせる場を作ることが重要となる。具体的には、前述(2)の地区外集団入居地区の場合と同様、①帰還者(入居者)の歓迎会、②災害公営住宅・集団移転地の見学会、③震災前の地域活動の再開、④新たな地域活動の着手、⑤復興まちづくりなどが考えられる。

ただし、(2)のケースとの違いもある。

第一に、災害公営住宅や集団移転地の入居者同士のコミュニティづくりをより丁寧に行う必要があることである。避難期間中は別々の仮設住宅やみなし仮設住宅に入居していたため、つきあいが疎遠になっているし、また前述したように、避難所入居者と自宅残留者、仮設住宅住居者とみなし仮設住宅入居者との間の気持ちの行き違いが残っている可能性があるためである。なお、災害公営住宅等での具体的なコミュニティづくりの方法については後述する。

第二に、同じ理由で避難期間中は避難者と地区残留者とのつきあいも薄くなっていた可能性が高い。したがって、両者のつながりを取り戻すための取り組みについても、より丁寧なアプローチが必要となるだろう。とくに見なし仮設住宅に入っていた世帯の中には、元の地区の住民とのつきあいが極端に減ってしまっているケースもあるので、個別の配慮が必要になるかもしれない。

いずれにしても、地域活動がいったん不活発に陥った地区で、上記の①～⑤のような活動を進めて行くには、地区住民だけでは難しい面があり、外部からの働きかけや支援が不可欠である。顔合わせの場を作るには行政の役割が不可欠であるし、様々な行事を企画・運営するにはNPOや社協、支援員等の力が必要となる。

## 2) 全面被災地区

住宅の大半もしくは全部が流出し、大半の住民が地区外に分散避難を余儀なくされた地区である。このケースでは地区内には仮設住宅を確保できず、地区外に分散居住するのが一般的であった。地区外の仮設住宅に集団入居したケースもあるが、一つの地区の住民が一ヶ所の仮設住宅にまとまって入居できるケースはほとんど見られない。

全面被災地区のケースの場合、元の地区内に建設される災害公営住宅や集団移転地にどれだけの住民が戻ってくるかが大きな課題となる。計画当初は帰還希望者も多かったが、復興が長引くにつれて地区外での住宅再建を希望する住民が増えて、最終的には帰還予定者がかなり減少しているという実態がある<sup>2)</sup>。

全面被災地区では、前述の一部被災地区とは異なり、全住民が避難期間中に分散居住を

強いられてきたために、元の地域コミュニティの活動も大きく制約を受けており、コミュニティの再建はより困難が大きいといえる。ただし、こうした状況にあっても、元の住民同士が定期的に集まり、復興計画や復興事業計画についての話し合いや行政対応を行ってきた地区もあり、被災が大きかったからと言って地域活動が不活発だったというわけで必ずしもない<sup>3)</sup>。

さて、全面被災地区でのコミュニティ再建も、基本的な考え方は、前述の一部被災地区の場合と同じである。すなわち、地域活動を活性化し、コミュニティとしての一体感を取り戻すために、元のコミュニティの住民ができるだけ頻繁に顔を合わせる場を作るということである。しかし、考え方は同じであっても、その方法も同じというわけにはいかない。なぜなら、一部被災地区の場合は、地区内に残っている住民がいて、程度の差はあるものの自治組織と自治活動が継続されていること、そして活動の場となる土地が地区内に残されているのに対して、全面被災地区の場合は、元の地区内に住民が住んでおらず、かつ活動の場となる土地もない（津波で流出している）からである。

したがって、一部被災地区で述べたようなコミュニティ再建のための方法、①帰還者（入居者）の歓迎会、②災害公営住宅・集団移転地の見学会、③震災前の地域活動の再開、④新たな地域活動の着手、⑤復興まちづくりなどをそのまま適用するわけにはいかない。

しかし、これらを応用することはできる。

たとえば、①帰還者（入居者）の祝賀会については、全員が帰還者なので、自分たちのために自分たちで実施すればよいし、②災害公営住宅・集団移転地の見学会にしても、入居前に自分たちのために行えばよい。また、③震災前の地域活動の再開は、元の土地や施設・道具などが残っていなくてもできるものを選んで実施したり、道具を改めて揃えて行うという方法もある。あるいは、元々の活動場所が津波で流されても、その跡地や高台の別の場所で実施できるような活動もあるだろう。

④新たな地域活動の着手についても、前述のA)～G)の中からやりやすいものを選んで取り組めばよい。前述の通り、I)季節ごとの行事（新年会、節分、ひな祭り、端午の節句、さなぶり、七夕、敬老会、運動会、収穫祭、クリスマス会など）、J)祝賀行事（年祝い、敬老会など）、K)清掃・環境整備（道路・水路・河川、公園などの清掃、花壇づくり、花いっぱい運動などが比較的取り組みやすいと思われるし）、L)地域防災活動（危険箇所の点検、災害マップづくり、防災訓練、避難訓練など）は必ず行いたいところである。

最後に、⑤復興まちづくりであるが、多くの地区に帰還して余裕ができたところで取り組めるとよい。

### 3. 新規コミュニティの形成

新たにコミュニティを形成するケースというのは、冒頭に述べたように、災害公営住宅や集団移転事業等が元の地区とは別な高台や内陸で実施され、震災前には異なる地区に居住していた被災者がそこに入居するような場合である。入居者同士が互いに面識がないため、一から新たにコミュニティを作っていくかねばならない。規模の大きな住宅や団地では独立した自治会を立ち上げることになる。このケースでは、共同生活を送るうえでの基本的なルールを定めただけで、入居者同士のつながりを深めるような取り組みを仕掛けてい

く必要がある。

また、これと平行して、災害公営住宅や集団移転地と周囲の地域とのコミュニティづくりも重要である。阪神・淡路大震災の例では、災害公営住宅が周囲の地域とのつながりを作れず、孤立化してしまっただけの問題が指摘されている。

前述したように、コミュニティは何もせずにはほっておいても生まれるものではない。これをつくる意識的な努力が必要となる。以下では、災害公営住宅の場合を例に、入居者同士および周辺地域とのコミュニティづくりの方法を述べる<sup>4)</sup>。

## 1) 入居者同士のコミュニティづくり

### (1) 二つのコミュニティ活動

入居者同士のコミュニティ活動としては、大別して次の二つがある。

一つは義務的共同活動である。ゴミ置き場の管理や建物内外の清掃、照明等の消耗品の交換、駐車場の管理など、共同生活を送るに当たって最低限行わなければならない活動である。もう一つは親睦活動であり、お互いを知り、つきあいを深めていく活動である。仮設住宅でも行われていたようなサロン活動（お茶会、食事会、飲み会など）や各種のサークル活動、祭やイベント（季節の行事や交流行事）等が考えられる。

これらを実際に進めて行くには世話役が要る。自治会がすでにある場合は、自治会長を中心とした役員が進めて行くことになる。他方、自治会がまだできていないところでは、外部からの支援や働きかけが不可欠である。当初は災害公営住宅の建設・管理者である行政が、社協やNPO、その他の支援者と連携して進めて行く必要がある。

コミュニティづくりの実施体制については最後にまとめて述べることにする。

### (2) 入居前の顔合わせ

入居者同士のコミュニティづくりの第一歩は入居前の顔合わせである。入居予定者が決まったあとに、できるだけ早めに顔合わせの機会が作れるとよい。

一番効果的な方法は、災害公営住宅の入居前に開催される事業主体（市町村や県）による説明会や内覧会の機会を利用して、入居予定者同士の自己紹介を行ったり、交流できる場を作ることである。単なる事務的な説明会、内覧会ではなく、菓子や飲み物を用意して簡単なお茶会にすれば、くつろいだ雰囲気の中で入居者同士が知り合える。あるいは、鍵の引き渡しの機会をとらえて交流の場を設けるというやり方もある。

何かのついでではなく、入居予定者同士の顔合わせを目的とした集まりを設けるという方法もありうるが、単なる顔合わせというだけでは、参加者が集まらない可能性がある。必ず足を運ばなければならない用事と組み合わせる方が効果的なのである。

現実には、多くの場合に文字通りの説明会、内覧会に終始し、入居予定者同士が顔見知りになる機会にはなっていないようである。これは事業主体（市町村や県）の側にコミュニティづくりの必要性や顔合わせの機会の重要性が必ずしも十分に認識されていないためと思われる。改善が望まれる所以である。

以上のような顔合わせの場を作るのは、基本的には事業主体（市町村や県、あるいはUR機構）がふさわしい。事業主体が行うからこそ入居予定者は参加するからである。ただし、場を設定するのは行政であっても、その場を運営するのは別の主体であってかまわない。入居者同士が自然な形で顔見知りになれるような場を作るのは、むしろ仮設住宅の生活支

援を行ってきた生活支援員やNPO等の方が得意であろうからである。一番好ましいのは、災害公営住宅への移行期対策に関わる機関・団体等が連携して対応することである。次に述べるように、住民参加や合意形成に長けた地域づくり系のコンサルタントやNPOをメンバーに入れて、場の運営を委ねるという方法も考えられる。

### (3) 共同生活のルール作り

より進んだコミュニティづくりの方法として、入居前あるいは入居直後に、入居予定者自身が、ゴミ当番、清掃当番、駐車場の割り当てなど、入居後の共同生活のルールを話し合っただけという方法がある。そうした話し合いの場を作るのは、やはり事業主体である行政が行うのが一番適当であろう。ただ、前項で述べたように、実際にその場を運営するのはそれに慣れた他の主体であってかまわない。実際、入居予定者をただ集めて、話し合いを丸投げしてもうまく行かない。参加者が自由に意見を出しやすい雰囲気を作り、上手に意見を引き出して、それらを集約できる進行役（コーディネーター）が必要である。ここでも住民参加や合意形成に長けた地域づくり系のコンサルタントやNPOの起用が望まれる。

### (4) 親睦の機会づくり

共同生活のルール作りと平行して、あるいはその前に入居者同士の親睦の機会を設けることも重要である。一般的には、お茶会や飲み会など、いわゆるサロンの開催ということになるだろう。開催に当たっては、①集まりやすい場所、②参加しやすい日時、③行きたくなるような企画の三つに留意すべきである。

①については、災害公営住宅内に設けられた集会室が一番である。集会室が設置されていないような規模の小さな災害公営住宅では、周辺地域の自治会の集会室や公民館等を借りることになる。

②については、仕事をしていない人向けには平日の日中、仕事をしている人に参加してもらうなら平日の夜や休日に開催しなければならない。

③については、これまでも仮設住宅の集会室で様々な企画が行われてきているので、それらが参考になるだろう。飲み物やお菓子・軽食を用意して、自由におしゃべりをする、いわゆるお茶会（お茶っこ）が一般的だが、毎回それだけだと参加者が固定化してしまう。お茶会以外の催しとしては、特定の食べ物・飲み物を楽しむ会（季節ごとの旬の食べ物、ふだんは食べたり飲んだりできないような珍しい／高価な／懐かしい食べ物や飲み物など）、趣味の教室（スポーツ・文化、園芸・手芸、料理など）、健康教室、研修会・勉強会など多様な企画がありうる。また、災害公営住宅の近隣に畑を確保して、入居者に農作業をやってもらうのも良い方法である。とくに震災前に日常的に農作業に携わっていた高齢者にとっては何よりの生きがいとなる。

どのような企画がいいか、入居者にアンケートをとるのも一案である。入居者のニーズがわかるだけでなく、アンケートをとること自体が入居者とのコミュニケーションになるからである。

なお、草取りなどの共同作業のあとの打ち上げも、自然な形で住民同士が懇親を深める良い機会なので、積極的に行っていくべきであろう。

### (5) 周辺地域の見学会

入居前または入居後すぐに、災害公営住宅の周辺の見学会を行うとよい。最寄りの駅や

バス停、商店、銀行、郵便局、公園、病院、学校、福祉施設など、日々の生活に必要な施設・サービスを一通り見て回るのである。もし、見学会が周辺地域の自治会の主催で行えれば、一気に入居者との距離が縮まるはずである。また、見学会に当たって、主な施設やサービスが一覧できる「生活便利マップ」のようなものがあるとよい。マップは周辺地域の自治会が作成してもよいし、支援者が作成してもよいが、自治会が作成して入居者に渡せば、さらに両者が親しくなれるだろう。

#### (6) 災害公営住宅の計画／運営ワークショップ

より進んだコミュニティづくりの方法として、災害公営住宅の計画づくりのワークショップや運営方法のワークショップがある。ただし、このうち計画づくりのワークショップは、計画段階ではまだ入居予定者が決まっていないことが多いので、実際にはほとんど行われることがない（前述のように、被災地区内に災害公営住宅を建設し、そこに元の住民が入居する場合は、入居者がわかっているので、実施は可能である）。

これに対して、運営方法のワークショップは入居者が決まった後で、やろうと思えば開催できる。ワークショップのテーマとしては、共同生活のルール作り（前述）、自治会の設置、入居者および周辺地域とのコミュニティづくりなどが考えられる。要するに、前述の共同生活のルールづくりや懇親の機会づくりの方法を、入居者自身に検討してもらおうということである。

#### (7) 集合住宅のコミュニティづくり

市街部に建設される災害公営住宅の多くは3階以上の集合住宅である。大半の入居者はこのような集合住宅の生活は初めてであり、とまどうことも多い。頑丈なドアで仕切られた部屋は、隣家や廊下の音も聞こえず、静かではあるが、逆に孤独感を強める。階段が違えばそこは別世界であり、相互の行き来はやりにくくなる。仮設住宅の頃よりも気軽に訪ねにくくなった、逆に訪ねてくれる人が減ったという声も度々聞かれる。中には、せっかく望んだ公営住宅に入ったものの、ふだんの生活が寂しくて、元の仮設住宅に戻ってしまったという高齢者の例も聞く。

これらへの対応としては、入居者の側では、はじめは知らない人でもとにかく挨拶を交わすこと、自治会や支援者の側では、上述のような親睦の場をこまめにつくることがポイントとなる。

なお、中高層の集合住宅では、初めのうちはコンクリートが目立ち、全体として冷たい印象を与えるので、花壇づくりに力を入れるとよい。そのさい、花の手入れを担ってくれそうな人を公募するとよいだろう。おそらく応募する人は少ないと思うので、個別に探して依頼するのがよい。

## 2) 周辺地域とのコミュニティづくり

### (1) 顔合わせ

災害公営住宅の建設が完了した後、できるだけ早い時期に災害公営住宅と周辺地域の住民とが顔合わせできるとよい。前述したように、一番望ましいのは、周辺地域の自治会が災害公営住宅入居者の歓迎会を開催することである。これは両者のつながりを作るうえで大きな効果がある。これとは逆に、周辺地域の住民向けに災害公営住宅の見学会を開くのも、両者の関係を築くよい機会となる。

## （２）周辺地域の見学会（→前項（５）参照）

次に、前項の（５）で述べたように、周辺地域の自治会主催で災害公営住宅の入居者向けに見学会を開くのも効果的である。自治会メンバーが案内して、最寄りの駅やバス停、商店、銀行、郵便局、公園、病院、学校、福祉施設など、日々の生活に必要な施設・サービスを一緒に見て回れば、入居者にとってはかなり有益である。そのさいに、これも前述したように、地域の生活情報マップのようなものがあれば便利である。

## （３）お互いの行事・イベントへの相互参加・共同開催

特段の準備なしに取り組めるのは、お互いの行事やイベントに参加しあうことである。開会挨拶の際にお互いを紹介すれば、一般の住民にも事情が伝わってさらによいだろう。また、このような相互交流をさらに進めて、既存の行事やイベントを共同開催したり、新たな行事を共同で企画し実行するという方法もある（具体的な行事案については、前項（４）を参照）。

## ３）コミュニティづくりの実施体制

以上のようなコミュニティづくりを進めて行くには、繰り返しになるが、外部からの支援が不可欠である。コミュニティはほっておいても自然に生まれるわけではないからである。

では、具体的に誰がどのようにサポートしていけばよいだろうか。以下に、コミュニティづくりに関わるべき主体とその役割を述べる。

### ① 市町村（建設担当、コミュニティ担当、福祉担当、復興部局）

一口に市町村といっても、災害公営住宅への移行に関わる部署としては、少なくとも建設担当（住宅の建設）、地域コミュニティ担当（地域コミュニティの支援）、福祉担当（高齢者等の生活支援）、復興部局（復興事業の担当）の４つがある。

市町村が果たすべき最も重要な役割は場づくりである。入居者同士の顔合わせ、入居者と周辺地域の住民との顔合わせ、支援者のネットワークの構築など、異なる主体を結びつける役割がもっとも重要で、市町村でしかできない。そして庁内の関係部署の連携を図るのも市町村の役割である。

### ② 県

県営の災害公営住宅では事業主体となる。前述のように、入居者同士の顔合わせの機会は事業主体が設定するのが適当であるから、説明会、内覧会、鍵の引き渡しなどの機会をとらえて、入居者同士が知り合えるような機会を作るべきである。

ただし、それ以後のコミュニティ支援は、市町村がその役割を引き継ぐ必要がある。あるいは、初めから市町村が加わって、県と一緒に入居者同士の顔合わせ機会を作るとよい。

### ③ 社協

仮設住宅等で被災者の生活支援を担当してきており、災害公営住宅に移った後も引き続き生活支援を継続することになる。ただし、繰り返し述べているように、入居者個人への支援よりも、むしろ入居者同士および入居者と周辺地域とのコミュニティづくりに力を入れるべきである。実際の現場対応は、後述の生活支援員が担当することがなるが、社協全体でコミュニティづくりを意識して支援に取り組むことが必要である。

#### ④ NPO等

仮設住宅等での生活支援やコミュニティ支援を担当してきたNPOや支援団体にも、引き続き新たなコミュニティづくりの支援に関わってほしいところである。NPO等の役割は、入居者同士および入居者と周辺地域とのつながりを深めるための具体的な機会づくりである。すなわち、前項1)の「入居者同士のコミュニティづくり」で述べた、(2)入居前の顔合わせ、(3)共同生活のルール作り、(4)親睦の機会づくり、(5)周辺地域の見学会、(6)災害公営住宅の計画／運営ワークショップなどを、具体的に企画し、実施することである。このうち、(2)や(3)は市町村や社協と共同で行うとよいだろう。

#### ⑤ 生活支援員

本務は被災者の見守りや訪問などの生活支援である。しかし、阪神・淡路大震災での教訓として述べられているように、被災者個人への過度の個別支援は、支援員と被災者との強い依存関係を作ってしまう、自立の妨げにもなりかねないし、周囲の人達とのつながりを希薄にする恐れもある。このため、東日本大震災では個別支援よりもコミュニティ支援が強調されているわけである。

生活支援員に求められるのは、④のNPOと同じく、人のつながりを深めるための具体的な機会づくりである。それに加えて、そうした場に個々の被災者を誘い出すことも重要である。せっかく親睦の機会を作っても、そこに人が来てもらわなければ意味がない。チラシだけでは人集めに限りがある。被災者個人と日常的に向き合っている生活支援員であれば、訪問の機会などに参加を直接誘うことができる。他の主体にはない大きな役割と言える。

#### ⑥ 広域コミュニティ組織

多くの被災地では、旧町村や小学校区、あるいは地区公民館単位で広域のコミュニティ組織が設置されている。コミュニティ協議会、自治振興協議会、まちづくり協議会、地域会議等、名称は様々であり、震災前から存在するものもあれば、震災後に設置されたものもある。

これらの広域コミュニティ組織も、移行期のコミュニティづくり支援の担い手になりうる。とくに、災害公営住宅と周辺地域とのコミュニティづくりの橋渡し役として重要な役割を果たしうる。

#### ⑦ その他

大学生や中高生、ボランティアなども、集会室等での親睦の機会づくりに貢献できるだろう。若者や子どもは、いるだけで高齢者等に元気を与えられる貴重な資源である。

#### ⑧ 支援者の協力体制

以上、①～⑦の主体は情報や理念・方法を共有し、互いに協力しながら支援を行っていくことが望ましい。ただ現実にはこうした協力体制ができているところはまだ多くはない。現場で支援に関わる人達（生活支援員など）はコミュニティ支援の必要性をよく理解しているが、組織としての認識がまだ薄いように見える。

望ましい協力体制については、次の4「解決に向けた政策提言」で詳しく述べる。

### 4) 仮設住宅のコミュニティ維持

災害公営住宅等への移行が進む中で、仮設住宅のコミュニティ維持が課題となってきた

いる。一般に、まとめ役であったような人ほど、早くに住宅再建に取り組んで仮設住宅を出て行き、生活課題を抱えている世帯ほど後まで仮設住宅に残りがちである。人口が減っても仮設住宅としての共同活動は必要であるが、まとめ役がいなくなった時点でコミュニティの維持は難しい。支援活動も自ずと、見守り・訪問など個別支援が中心にならざるをえない。

今後、仮設住宅の集約も進めていかなければならないが、集約すればそこで新たに入居者同士のコミュニティをつくらなければならないが、にもかかわらず、まとめ役を担える人材は乏しいという現実がある。生活支援員が仮設コミュニティの事務局機能を担っていくのが現実的な解決の道であるように思う。

#### 4. 解決に向けた政策提言

恒久住宅への移行期におけるコミュニティづくりを本格的に進めるためには、市町村ごとに推進体制を構築した上で、各コミュニティごとに現状と課題を把握し、課題解決のための政策を立案、実行する必要がある。ここで想定するコミュニティとは、既存コミュニティを再建する場合（本稿の2）は当該既存コミュニティ、新規コミュニティを形成する場合（本稿の3）は、災害公営住宅や集団移転事業地区、あるいは土地区画整理事業地区ごとに新たに形成すべき地域コミュニティを指す。

具体的な提案は以下の通りである。

##### 1) コミュニティづくり協議会の設置

市町村単位に、コミュニティづくりの支援に関わる団体による協議会組織を設置することである。前項で述べたような支援団体、すなわち、市町村、県、社協、NPO、自治組織、生活支援員（の所属する団体）、アドバイザー（学識経験者）などが構成メンバーになるだろう。

事務局は各市町村の事情に応じて、それを担える団体が引き受けることにする。一般的には、市町村か社協、NPOなどが候補になるだろう。事務局員として復興支援員を配置するのもよい。

協議会の任務は、各コミュニティ（災害公営住宅や集団移転地、土地区画整理地ごと）の現状と課題についての情報共有、コミュニティづくりのための対策および役割分担の協議、国に対する要望・提案のとりまとめなどが考えられる。

##### 2) コミュニティカルテの作成と更新

コミュニティごとの現状を診断するためにコミュニティカルテを作成する。コミュニティカルテに記載すべき項目としては次のようなものが考えられる。

###### (1) 既存コミュニティの再建の場合

- ・コミュニティを構成する世帯の概要（戸数と人口、世帯タイプー単身・夫婦・二世帯・三世帯等、震災直前の住所・職業、現在の職業など）
- ・被災の状況（世帯・人口、住宅、公共施設・民間事業地など）
- ・震災前のコミュニティ活動

- ・震災後のコミュニティ活動と評価（活動の再開状況）
- ・現状のコミュニティの課題
- ・コミュニティづくりに向けて必要な取り組み

## （２）新規コミュニティの形成の場合

- ・コミュニティを構成する世帯の概要（戸数と人口、世帯タイプー単身・夫婦・二世帯・三世帯等、震災直前の住所・職業、現在の職業など）
- ・事業の概要（災害公営住宅、集団移転、土地区画整理）
- ・周辺地域のコミュニティ（自治組織）の概要（戸数と人口、コミュニティ活動の状況等）
- ・周辺地域の生活情報（最寄りの駅・バス停、公共施設、商店、各種サービス等）
- ・現在のコミュニティ活動（あれば）
- ・現状のコミュニティの課題
- ・コミュニティづくりに向けて必要な取り組み

コミュニティカルテの項目のうち、世帯に関する情報は毎月更新し、それ以外の項目も最低でも1年に1度は更新するものとする。

## 3) コミュニティ支援員の配置

各コミュニティごとにコミュニティ支援員を配置する。既存の生活支援員が兼務してもよいが、その場合は生活支援員としての業務を減らすべきだろう。一人のコミュニティ支援員が複数のコミュニティを担当してもよい。

コミュニティ支援員はコミュニティカルテを作成するとともに、担当コミュニティの状況を把握し、コミュニティづくり協議会に随時情報を提供する。また、協議会メンバーの協力の下に、コミュニティづくりのための具体的な取り組み（前述の2、3参照）を企画・実行する。

コミュニティづくりに本腰を入れて実施するのであれば、コミュニティ支援員を制度として導入すべきである。最低でも任期を3年程度確保し、継続的な活動ができるように待遇を整える必要がある。

## 4) 予算措置

コミュニティづくり協議会、コミュニティカルテ、コミュニティ支援員に係る費用については復興予算で手当てすべきである。

## 参考文献

- 1) 佐藤寿一（2014）：阪神・淡路大震災の教訓に学ぶ災害公営住宅への移行支援，コミュニティライフサポートセンター主催『平成26年度岩手県災害公営住宅への移行研修（実践編）』（2014年9月1日（釜石市），2日（大船渡市））配付資料。
- 2) 河北新報（2014年1月28日朝刊）
- 3) 佐々木優希・広田純一・和田風人（2013）：震災後の町内会活動の現状と課題～岩手県釜石市の2012年8～2013年1月調査に基づいて～，農村計画学会誌32巻論文特集号。
- 4) 広田純一（2014）：次の世代につなぐ地域コミュニティ形成支援，コミュニティライフサポートセ

ンター主催『平成 26 年度岩手県災害公営住宅への移行研修（実践編）（2014 年 12 月 11 日，宮古市）  
配付資料.

### 第3講 自力住宅再建とまちづくり

神戸大学大学院工学研究科  
准教授 近藤 民代

#### はじめに

東日本大震災の被災地では震災から約3年半が経過し、防災集団移転促進事業や災害公営住宅の建設が本格化し、仮住まいから恒久住宅への移行が進み始めている。このような復興交付金を用いた復興事業によらない、被災者による自力住宅再建はどのように進み、どのような課題を抱えているのだろうか。現在進行形の被災地の復興をどのように改善していくかだけに留まらず、今後の広域巨大災害に対してどのように住宅復興への備えを進めるか、という視点で論じてみたい。

#### 1. 東日本大震災における住宅復興の見取り図

##### 1) 住宅復興の特徴：阪神・淡路大震災と何が異なるのか

東日本大震災の被災者が住宅再建を行うに際して抱えている困難には、どのような特徴があるのか。平山は東日本大震災における住宅復興の政策がもつ固有の条件として「持家被災・土地被災」を指摘している<sup>1)</sup>。「持家被災」という状況に対しては、持家層が住宅再建に取り組めるための後押しが必要である。災害前から過疎化が進み、災害によって人口減少が避けられない被災地であることを鑑みると、災害公営住宅の建設は最小限に抑え、自力再建を促進する施策を充実させることが求められる。

津波による「土地被災」は、被災者に移転するか否かの選択を迫っている。これは災害危険区域の設定によって、災害前の居住地での住宅再建ができなくなるという制限だけに留まらない。たとえ居住が禁止されなくても、巨大な津波を経験した被災者たちは、安心して暮らしたい、出来るだけ早く生活再建をしたい、という思いを持っており、どこで住宅を再建するかを模索している。このような状況は現地再建を基本とした阪神・淡路大震災とは決定的に異なる。

また、復興にかかわる市街地整備事業が広域にわたって実施されることが、多くの住宅再建の遅れを引き起こす点である。間野が指摘するように、市街地整備事業として行われる土地区画整理事業や防災集団移転促進事業の対象となる割合は全壊家屋の約1/4にも及んでいる<sup>2)</sup>。阪神・淡路大震災で土地区画整理事業や市街地再開発事業が行われた面積は、震災復興促進区域の4%に過ぎないのとは対称的である。

##### 2) 被災者が受けることができる住宅再建支援

被災者の立場からみると、東日本大震災の被災地ではどのような住宅再建支援補助金を活用することができるのか。

まず、復興交付金を用いた支援がある。防災集団移転促進事業に参加して高台移転をする被災者には、移転先の用地取得や造成費、住宅建設費などの利子補給に対する補助が行われる。がけ地近接等危険住宅移転事業は、がけ地の崩壊等による自然災害のおそれの高

い土地から移転する際に、個人に対して住宅の除却費用や住宅建設にかかる銀行ローンの利子補給などの補助が行われる。本来、この事業は災害発生前にリスクの高い地域に立地する住宅を移転することを促す事業であり、津波によって流出した住宅の移転には使えないと思われたが、東日本大震災の被災地においては特例で住宅の基礎等の一部でも残存していれば、被災住宅を本事業の対象として取り扱えることになっている。

次に国からの特別交付税措置によって設置された復興基金を用いた、被災自治体による独自の住宅再建支援補助金がある。震災から約2年が経とうとした時期に交付されたものについては、「津波により住宅が被災した被災者のうち防災集団移転促進事業等の対象とならないもの」（対象住宅数40,738棟）としている。つまり国は復興交付金事業の対象となる被災者と該当しない被災者の格差を埋めることを意図している。

このように被災者による住宅再建には、行政による復興事業に参加するパターンと、補助金を得ながら自力で住宅再建をする二つのパターンがあることがわかる。全ての被災者を行政による復興事業で救うことは被災規模からして非常に困難であるため、直接給付型の補助金によって被災者の活力を生かした住宅再建支援を進めていくことが重要となる。

### 3) 住宅復興の類型化

東日本大震災の恒久住宅復興のかたちはどのように類型化できるのか。ここでは災害公営住宅を除く、被災者の持家自力再建のパターンについて考えてみよう。類型化には、様々な軸が考えられるが、再建の場所（現地再建/移転再建）や住宅再建に関する意思決定の単位がある。住宅再建に関する意思決定が「集団」である場合は、防災集団移転促進事業だと複数の被災者が集まって移転する場所や、どの場所に誰が住宅再建をするかを定める。土地区画整理事業だと換地についても、集団の合意形成を伴う。逆に、このような復興事業の対象にはならず（あるいはそれから脱落して）、個人で住む場所を決めて住宅再建をするというパターンもあり得る。東日本大震災の被災地では復興事業の中で住宅再建をする被災者と事業の網にはかからない、また事業から積極的に脱落して住宅再建をしている被災者が存在している。

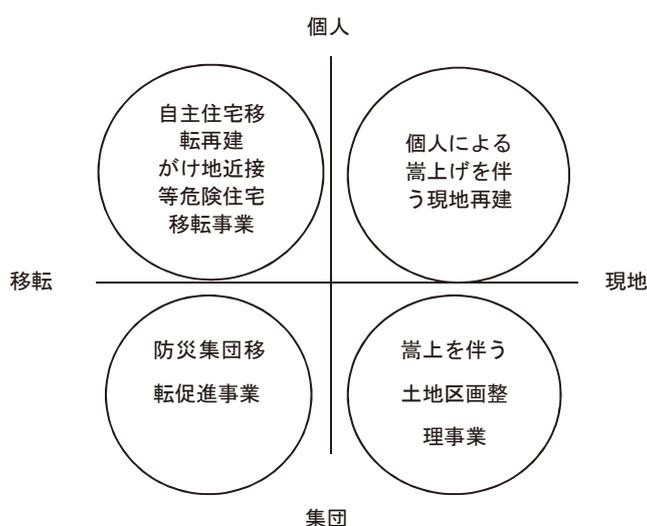


図 3-1 東日本大震災の自力再建の類型

## 2. 自力再建に対する住宅再建支援補助金の実態と課題

### 1) 住宅再建支援を再構築する上での視点

著者は2012年度から2014年度にかけて、岩手県庁、宮城県庁、そして岩手県の宮古市・大槌町・大船渡市・陸前高田市、宮城県の気仙沼市・石巻市・東松島市・仙台市の2県、8市町村を対象として、住宅再建支援補助金のメニュー創設の経緯、趣旨、内容、自治体担当者の課題認識などに関して尋ねる聞き取り調査を実施してきた。詳細<sup>3)</sup>は紙面の関係で省略するが、明らかになった事項は以下の4点である。

(1) 自治体を用意した住宅再建支援補助金メニューは復興交付金事業の対象とならない被災者に対する格差是正として登場しており、それは被災者間の公平性の原則に基づいている。したがって東日本大震災で行われている住宅再建支援補助金は被災者の自助努力による立ち上がりの支援として位置づけられたものではない。阪神・淡路大震災以降に展開されてきた自治体独自による住宅再建支援の理念とは違う形で登場している。

(2) 国は地域の実情に応じて補助金メニューを用意することを県に周知したにも関わらず、当初、宮城県は県下の市町村に対する用途制限を行った。結果的には複数の市町村が県に行った要請や県議会の指摘により用途制限が緩和されたものの、このような制限が続いていたとすれば、住宅再建支援補助金は、被災者がいつ、どこに住宅再建をするかという自己選択を尊重して、それを後押しする支援として機能しない危険性を孕んでいた。このような結果を招いたのは、国から宮城県への復興基金の配分が住宅被害に比べて少なかったことが影響している。国に財源を依存する住宅再建支援補助金を持っている限界を露呈した。

(3) 他市町村からの転入者に対する補助金を用意されている。これは内陸部の市町村だけに限定されない。広域災害であるがゆえに、人口の移動が発生しており、人口減少を防ぐことを目的として住宅再建支援補助金が創設されている。被災した市民を被災自治体が救うということではなく、震災後に当該市町村で住宅再建をして定住する市民に対する支援が行われている。逆説的にみると、人口転入が期待できる地域被災地ではこのような住宅再建支援補助金が登場しないとも考えられる。

(4) 市町村がメニュー設計を中心的に行ったことより、市町村の被害状況や被災者のニーズなど地域の実情に合ったメニューを用意することができた。土地被災に対する宅地復旧、移転を伴う住宅再建に必要な宅地造成や水道工事費などの補助が行われている。また、宮城県では県下市町村からの要望や独自メニューの創設が、県が住宅再建支援を行うための復興基金を市町村に交付することや用途制限の緩和につながった。一方で、市町村がメニューを設計することにより、市町村間の差異を発生させた。市町村の境を越えて広域移転をして再建をする被災者は、受け入れ先の市町村支援を受けることになるため、同じ市町村で同じ被害を受けた被災者であったとしても、どの市町村で再建するかによって受け取ることができる補助金に違いがでる結果を招いた。このような市町村境界を超えた被災者間の不公平感を招いた点において、市町村の担当職員は強い問題意識を持っている。

## 2) 住宅再建支援を再構築する上での視点

以上により明らかなことは、わが国では行政による住宅再建支援補助金の恒常的な理念や安定的な制度が整っている状況にはないことである。国は災害の広域性および巨大性により、地方自治体の資力だけでは住宅再建支援を行うことが困難であるとの判断で特別交付税を県に措置した。しかし、これには何の法的根拠もなく、今後発生する広域巨大災害で同じような対応が行われるかは不透明である。県は財政規模に応じて国からの特別交付税が措置されたことにより、相対的に多くの交付税が配分された場合は県独自のメニューを作るだけではなく、市町村との共同事業を持ちかけるなどして市町村の住宅再建支援をリードすることができた。しかし、被災規模に対して十分な交付税が得られない場合は使途制限により市町村への配分を絞る状況に追い込まれた。県を通じて国からの特別交付税を受け取った市町村は、できるだけ多くの被災者に支援が行き届くこと、被災者間の間に格差を生じさせないことに知恵を絞っている。このような公的機関の対応や苦悩は、広域巨大災害に向けて、誰が、どのタイミングで、どのような理念で、住宅再建の資金を確保していくのかについて事前に検討していくことが必要であることを示唆している。「誰」とは国・県・市町村などの公的機関だけではなく、個人による住宅再建への備えも含まれる。「巨大性」がゆえに、事後だけでの対応で乗り切れないのは、個人も公的機関も同様である。個人の備えとは地震保険の加入によるリスクの転嫁や災害リスク軽減のための耐震化や居住地の移転などの対策などである。事前住宅復興という概念のもとで、事前対策と合わせた住宅再建支援の仕組みを再考していくことが急務である。

## 3. 自主住宅移転再建の意思決定構造と市街地空間形成

先に述べたような住宅復興の特徴から、著者は自主住宅移転再建という社会現象に着目した。防災集団移転促進事業などの行政による、集団による移転ではなく、被災者個人が居住地移転の意思決定をして、住宅を再建する行動を指している。筆者らは彼らを、行政による復興事業に依存せず、人間のレジリエンス（復元力）を発揮して自律的に住宅再建をする集団であると位置づけている。岩手・宮城両県の沿岸被災9市町を対象とした震災後の新規着工建物の空間分布の特定、個人の住宅再建過程に関する質問紙及びヒアリング調査を行った<sup>4)</sup>。

### 1) 自主住宅移転再建を「ひと」の視点から見る

どのような人々が、なぜ自主住宅移転再建を選択し、どのような行動をとり、その結果をどのように評価しているのだろうか。ひとの側面から自主住宅移転再建のメカニズムを解明する。9市町において計988の建物の現場を訪れ、居住者と対面して承諾が得られたものは423戸、不在投函は340戸であった。調査を拒否される方は非常に少なく、現地承諾率＝承諾数(A+B) / (訪問戸数－対象外)は平均で53.1%と非常に高い結果となった。郵送にて回収したのは計325票であり、対象外と回答した質問紙を除くと有効回答310票を得た。ここではその一部を紹介する。

#### (1) 誰が移転を伴う住宅再建をしているのか

震災前後共に60代以上の世帯主が過半数を占めている。自主住宅移転再建者の住宅被害

は全壊が 91.9%を占めている。およそ 6 割が災害危険区域として指定され、現地再建ができない状況にある。一方で、現地再建が可能であるが移転を決めた世帯も 2 割弱程度いることがわかる。

#### (2) いつ移転を決めて、いつ完了したか

震災から半年以内に移転を決めた割合が 46.4%とほぼ半数を占め、1 年以内では 68%となっている。市街地整備事業の内容が定まってきたのは震災から 1 年以降であるため、早期の住宅移転再建者が移転を決めた理由には行政による復興事業の内容や方針は影響を与えていないと言える。

#### (3) なぜ移転を決めたか

最も多いのは津波に対する不安であり 6 割以上が該当する。次に多いのは、「市街地整備事業の長期化を避けて早く住宅を再建したい」であり半数以上に及んでいる。「行政による災害公営住宅や市街地整備事業の見通しが立たないため」が 24.5%を占め、これを合わせると、復興事業の回避による早期の住宅再建が動機の 1 つであると言える。

#### (4) どのように移転場所を決めたか

津波の危険性が低いことが、移転の理由と同様に高く、4 分の 3 が該当する。「たまたま見つけた」は、多くの選択肢を比較して選択したわけではないことを意味する。親和性（住み慣れた場所に近い）、利便性（買物に便利）、資源（土地の値段が手頃）が場所を決めた要因として、いずれも 3 割程度が該当している。

#### (5) 移転の結果をどのように受け止めているか

現在の暮らし・健康・人間関係・家計の状態・仕事・行政の対応に対する満足度を 5 段階で尋ねた。「大変満足」、「満足」を合わせると約 4 割程度の世帯が個人による住宅移転という結果による現在の暮らしに満足している。

#### (6) 自治体の住宅再建支援は役に立ったか

自治体による独自の住宅再建支援補助金の有効性を尋ねたところ、「助けになった」世帯が 7 割程度を占める一方で、この支援制度により自力再建に踏み切った人は 2 割弱に過ぎない。行政による支援補助金が、自主住宅移転再建者の後押しをしたわけではない。

#### (7) これからも住み続けたいかどうか

「現在のまち・場所に、これからも住み続けたいと思いますか」という問いに対して、7 割を超える世帯が「ずっと住み続けたい」と回答した一方で、当分は住み続けたい世帯が 2 割弱、ずれは元の場所に戻りたいとわからないと含めると 3 割程度の人は、強い居住継続の意思を持ってない状況が明らかとなった。

## 2) 自主住宅移転再建を「空間」の視点から見る

自主住宅移転再建を市街地空間形成という切り口から俯瞰してみよう。被災者個人による住宅再建という行動が、被災市街地空間の形成にどのようにつながったのか。

### (1) 市街地拡大型×新規開発型

図 3-2 は、陸前高田市における震災後の新規着工建物の空間分布を示している<sup>6)</sup>。震災前の既存建物、道路、津波による浸水域も示されている。新規着工建物が浸水境界線や既存の道路沿いを中心に広範囲に散らばって分布していることがわかる。震災前には低平地の市役所や鉄道など公共施設を中心に市街地が集約されていたが、震災後は浸水区域を避

けて住宅再建が進み、市街地空間が高台に向けて拡大化・低密度化する傾向が見てとれる。陸前高田市における自主住宅再建移転地の特徴として、高台の山林や農地、果樹園（りんご畑）を宅地転用し、無秩序な新規開発が多く見られる。りんご農家へのヒアリングによれば、震災前から従事者の高齢化や主な収入源になりにくいこと（兼業化）、後継者不足もあって、震災を機に廃業し、土地を手放す人も少なくない。この要因として、市街地や高台における既存造成地が少ない反面、沿道も含めてりんご畑などの果樹園や農地利用が盛んであったことが考えられる。震災前後を照合すると、震災前の非住居系エリアが宅地造成され住居系エリアへと変容している。加えて、生活に関わる商業施設や鉄道などの公共交通機関の再建の見通しが立たず、市街地形成における吸引力がないことも一因であろう<sup>5)</sup>。さらに、震災前の居住コミュニティ（町・自治会）への強いこだわりが、宅地転用と造成、インフラ設置の整備費をかけてでも町内にとどまる傾向につながっている。筆者の複数のヒアリングにおいて、陸前高田市は1955年に地域性の異なる3町5村（現在は8町）が合併した経緯があり、旧町村での自治会や隣保コミュニティが強いことが語られ、「震災後の移転はやむを得ないが、できれば町界を超えたくない、慣れない新たなコミュニティへの適応は大変」と聞く。以上のいずれも陸前高田市における新規開発に伴うスプロールを説明する一要因であり、現在進めているヒアリング調査を活用した検証が必要である。復興事業の着工・完了を待ちきれず、今後も自主住宅移転再建に伴う市街地のスプロールが進む可能性を孕んでいる。

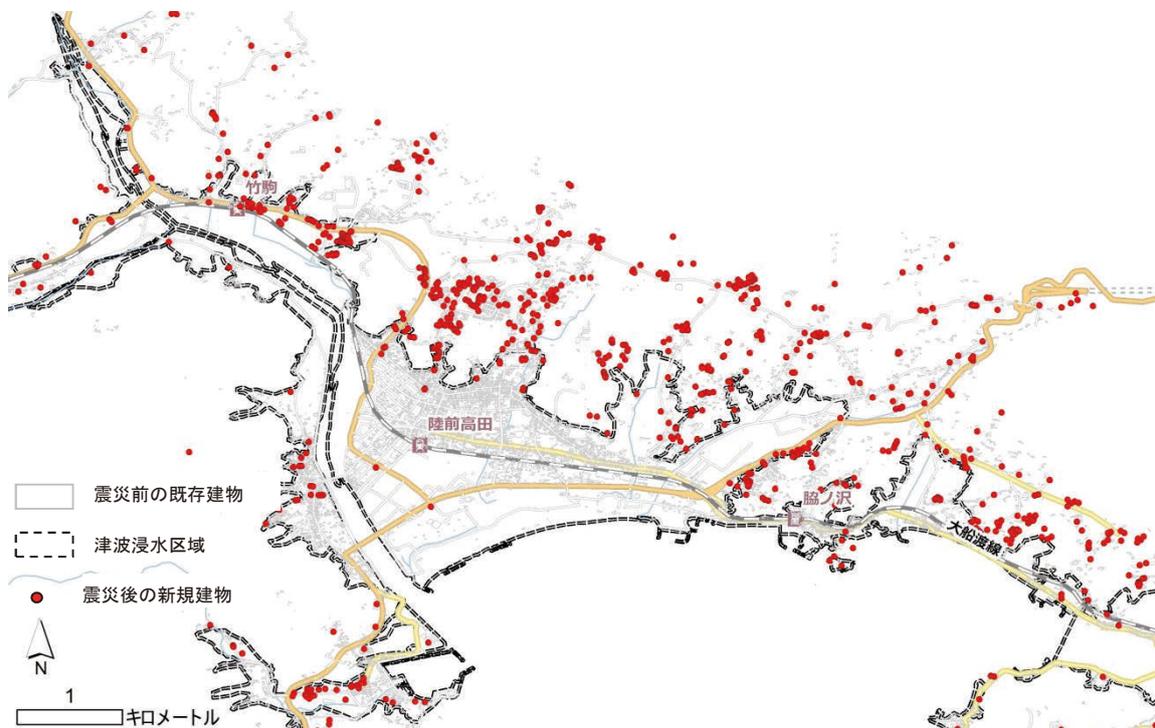


図 3-2 震災後の自主住宅移転再建に伴う市街地空間形成と様子（陸前高田市）<sup>4)</sup>

## (2) 市街地維持型×インフィル型

図3-3は、東松島市における震災後の新規着工建物の空間分布を示したものである。これによると、陸前高田市と同様、市街地での浸水被害がみられるが、新規着工建物のほとんどが既存の市街地に収まって（インフィル型）分布していることがわかる。その結果として、震災前後における市街地空間には差異がなく、陸前高田市の市街地空間形成とは大きく異なることがわかる。この要因として、既存の市街地を吸引する商業施設や市役所、鉄道・駅といった公共施設が震災後も機能しており、生活空間としての機能が保たれていることが挙げられる<sup>5)</sup>。また、東松島市においても、市街地周辺に広大な農地（主に田畑）を有するが、市街地空間内に既存の造成地（空地）があったため、それを埋めるように、インフィル型の自主住宅移転再建が進んできた。ヒアリング調査においても、「農地転用の手続きや土地造成にかかる時間や費用、手間を考えると選択肢から外れた」という意見が聞かれた。

## (3) 自主住宅移転と防災集団移転促進事業による住宅地の安全性確保の格差

図3-4は自主住宅移転再建によって形成された住宅地と防災集団移転促進事業による造成宅地の二つを写している。手前は行政が防災集団移転促進事業によって造成された宅地であり、擁壁や道路が丁寧に建設されている。写真には写っていないが、現地を訪問した際、この住宅地のまわりには消火栓も設置されていた。それに対して、左上にあるのは行政ではなく、個人が宅地造成と道路の取り付けを行ったエリアである。その工事に対しては自治体による住宅再建支援補助金が支給されているが、防災集団移転促進事業による工事のレベルと比べると、山側斜面に対する擁壁もなく、あたりには消火栓もなかった。津波に対する災害リスクは共に軽減しているものの、自主住宅移転再建者によって形成された住宅地は台風や豪雨による土砂災害のようなリスクが増えていると考えられる。



図3-3 震災後の自主住宅移転再建に伴う市街地空間形成と様子（東松島市）<sup>4)</sup>



図 3-4 自主住宅移転再建(左上)と防災集団促進事業(手前)による住宅地(2014 年 8 月著者撮影)

### 3) 小結

東日本大震災における自主住宅移転再建は、被災者の自律的で回復力を活かした再建行動の集合が新たな市街地空間を形成につながっている。被災者の早期の生活再建という視点で見ると、自主住宅移転再建は大きく寄与したが、市街地空間形成という側面からは持続性において課題を抱えている。被災 9 市町における自主住宅移転再建の選択動機は、津波リスクの軽減、早期の住宅再建、復興事業の長期化と見通しのなさ等である。自主住宅移転再建者は震災から半年までの間に約半数が移転を意思決定しており、復興事業に依存せず、それを待たずに早期の判断で移転を伴う住宅再建を遂げた集団である。また、災害危険区域の指定による自治体による土地買上費や住宅再建支援補助金をあてにせず、約 4 割もの人がローンも組まずに貯蓄と地震保険などの自身の甲斐性 (resourcefulness) を活用し住宅を取得している。

本稿では、自主住宅移転再建という行動の集合体が、市街地空間を大きく変容させていることを可視化して明らかにした。様相の異なる陸前高田市と東松島市の市街地空間形成を比較検討した結果、前者は新規開発を伴う市街地拡大型、後者はインフィル開発による市街地維持型に類型化できる。震災前から過疎化や高齢化が進み、震災を機にその加速が危惧される中で、市街地の拡大化・低密度化はインフラ整備や維持コストの増大、市民のモビリティ・アクセシビリティの低下、隣保コミュニティの不活性化などの非効率性をもたらしかねない。市街地拡大や低密度化を引き起こさない、コンパクトな市街地空間形成のためのインフィル開発が有効であると考えられる。

自主住宅移転再建の市街地空間マップを見ている限り、インフィル型は津波で被災を免れた、基盤が整っている、利便性の高い既成住宅地において発生していることが読み取れた。既存の宅地造成地の余白 (リダンダンシー) があり、商業・公共・交通施設等の面で利便性の高い既成住宅地があると、震災後の特段の対策も必要とすることなく、インフィル型の住宅移転再建を誘導することが可能になると考えられる。これは将来発生が危惧されている南海トラフ地震に対する大きな示唆を与える。

## 4. 提言

ここまで自力再建に対する自治体による支援補助金や被災者による自力再建の実態を示し、それに基づいて将来発生する広域巨大災害への備えの方向性を説明した。最後に、現在進行形の被災地を改善する方策と合わせて提言をまとめる。

### 1) 東日本大震災の被災地に対する提言

#### (1) 行政による住宅再建支援補助金を最大限に活用するための運用と相談体制の改善

震災3年半の時点で自力再建している被災者によって、行政による住宅再建支援補助金は結果として再建資金の足しとなり役立っているが、その補助金があったから自力再建に踏み切った被災者は限られている。今後、被災地で自力再建を増やしていくためには、住宅再建支援補助金の内容を被災者に対してわかりやすく伝えて、それらが最大限に活用されるための運用がなされる必要がある。災害公営住宅に入居するか、自力再建をするのか、被災者の状況によってどのような選択肢が望ましいのかは異なる。地方自治体による住宅再建相談会などをより活発に行い、被災者にとって最善の方法で住宅再建を図れるような後方サポートが必要となる。それには行政職員だけでなく、民間の建築家も貢献できる業務であり、被災地外からの専門家・技術者の派遣の拡大が望まれている。

#### (2) 自主住宅移転再建者と従前居住者による新たなコミュニティづくりの支援

震災3年半の時点で自主住宅移転再建を遂げた被災者は、早期の住宅再建をできたことに非常に満足している。しかし、聞き取り調査等で明らかになってきたのは、新しく移転した地域での人間関係やコミュニティ形成がまだ再生されていない点である。著者は新規転入者が増加している自治会役員の方々にお話を伺ったことがあるが、彼らのような旧住民も新住民とどのようにコミュニティを創り上げていくか非常に悩んでいた。基本的に防災集団移転促進事業では、事前のコミュニティを維持することが可能であるのに対して、自主住宅移転再建の最大の問題点は事前の人のつながりを失い、新たにコミュニティを創り上げる必要がある点である。自主住宅移転再建者と従前居住者による新たなコミュニティづくりの支援が必要とされている。

#### (3) 自主住宅移転地の安全性の確保

本文中で示したように自主住宅移転再建によって形成された住宅地は、宅地造成や消火栓の設置などにおいて防災集団移転促進事業による住宅地と安全性の面で大きな格差が生じている。津波だけではなく、土砂災害に対するリスクが増大しているエリアも拡大していると考えられる。個人や行政の事業による移転再建が進んでいるエリアの安全性確保について行政が改めて見直し、必要な工事や措置を講じていくことが必要である。

### 2) 将来に向けての備え

#### (1) 被災者による自律的な住宅再建を空間的に誘導する政策をつくる

短期的な被災者の生活復興に加えて、持続可能な市街地空間を形成する視点を欠かさない。事前に講じる策としては、災害リスクだけでなく、長期的な地域の将来像を見据えて、利便性の高い、吸引力を持ちうる計画的住宅地を整備しておくことにより、事前の住宅移転を促し、事後の住宅移転を受け止めることができる。事後に講じる策には、被災者の移

転を伴う住宅再建を「インフィル型×市街地コンパクト」に誘導するインセンティブを用意し、事後の住宅移転を空間的に誘導することなどが考えられる。

## (2) 行政による住宅再建支援補助金の理念と制度を再確立する

東日本大震災の住宅再建支援補助金は市街地整備事業との格差是正により登場しており、被災者の自力再建を後押しするために登場した支援ではないことが明らかになった。被災自治体が主体となって独自の住宅再建支援策を用意したため、被災地のニーズに応じたものが多くなっている。それが被災者や自治体間の格差を発生させたが、今後の方向性としては社会的な理念を再確立した上で、災害後に被災自治体がカスタムメイドの制度設計することが望ましいと考える。

以上のことは、事前住宅復興という言葉でくることが出来る。事後だけの住宅復興施策では広域巨大災害は乗り切れない。「事前」および「事後」に講じる住宅復興施策を事前に考えておくと同時に、事前に住宅復興を遂げておく事前住宅復興を進めなければならない。

### 参考文献

- 1) 平山洋介：土地・持家被災からの住宅再建，岩波書店,pp.107-124 平山洋介・斉藤浩『住まいを再生する』,2013.11
- 2) 間野博：試されるプランニング技術，岩波書店,pp.125-140 平山洋介・斉藤浩『住まいを再生する』,2013.11
- 3) 近藤民代：東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援補助金メニュー創設の背景と特徴—広域巨大災害における住宅再建支援に関する考察，日本建築学会計画系論文集第 80 巻 第 707 号，2015.01
- 4) 近藤民代・柄谷友香：東日本大震災の自主住宅移転再建にみる住宅復興と地域再生の課題
- 5) —持続可能な住宅復興のかたちを展望する,住宅総合研究財団論文集, 2015.04
- 6) 柄谷友香・近藤民代：東日本大震災後の被災者の自主住宅移転再建と市街地空間形成,地域安全学会梗概集 No.35,2014.11

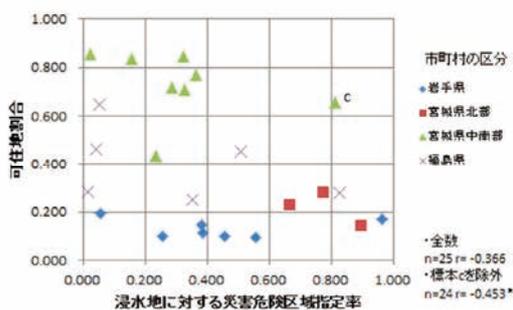
## コラム2 安全と生活復興の関係

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構  
研究調査本部 研究員 荒木 裕子

日頃私たちは被災のリスクを抱えながら生活しており、リスクを認知している人ほど日頃から防災活動が活発であることが指摘されている。実際の災害後に防災意識が高まるのも、リスクが現実となりリスク認知が高まるからであろう。被災から時間が経つ中で、防災意識をいかに保つかということは重要で、もちろん被災した暮らしも安全側に再建されなければならない。ただ被災後の生活復興を考える上で、安全確保の方法は地域や人々の暮らしに沿った形で検討されるべきであろう。

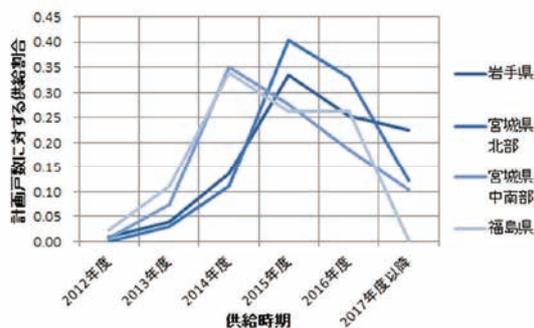
### 1. 地域特性を考慮した安全確保の方法

東日本大震災の復興における特徴はいくつかあるが、そのうちのひとつとして広範囲で居住地の移転が行われていることがあげられる。岩手、宮城、福島県の3県では、防災集団移転事業を中心に移転事業が行われているが、それに伴う建築基準法第39条の災害危険区域の指定により、指定を行っている市町村の浸水地の約1/3が何らかの居住の制限を受けている。図コラム2-1は浸水地に対する災害危険区域指定率と、可住地割合<sup>注1)</sup>の関係を見たものだ。可住地割合の低い、牡鹿半島以北（岩手県と宮城県北部）の沿岸市町村のほうが、災害危険区域の指定率が高くなっており、移転後の代替地を確保するのがより困難である状況を示している。また実際にそのことは図コラム2-2で示すように、住宅再建の遅れとして表れている。本来可住地率が低い地域は平地が狭く、高台が近くにあるということなので、避難行動自体はとりやすいと言える。しかし災害危険区域指定の多くは浸水深の想定で行われるので、避難などの住民による防災行動は考慮されていない。



図コラム2-1 可住地割合と浸水地に対する災害危険区域指定率の関係

出典: 3県庁への聞き取りと総務省統計局「東日本太平洋沿岸地域のデータ及び被災関係データ〜「社会・人口統計体系(統計でみる都道府県・市区町村)」から筆者作成。



図コラム2-2 東北3県における公的事業による宅地及び公営住宅の供給時期(予定)

出典: 復興庁「住まいの行程表」(26年9月末現在)より筆者作成

### 2. 暮らし方に沿った安全確保の方法

実際の地域再建の事例でも、地形特性や地域の暮らし方に沿った安全確保の方法を検討

し、選択した例もある。「災害時の生活復興に関する研究」研究会の第5回復興円卓会議で事例報告が行われた、釜石市唐丹町花露辺（けろべ）地区では、被災当初は防潮堤の建設も考えていたが、地区の生業である漁業との関係から、防潮堤ではなく、避難路の整備を選択し、災害危険区域に指定される場所は作業場として利用するとしている。もちろん地区の規模や単一の生業が地域内で営まれているといった、合意形成を行いやすい条件はあるが、自分達の生活の復興のためには何が必要なのか、安全確保の方法を含め住民同士で冷静に考え、また行政も総合的に判断し事業化する姿勢は、生活の復興を考える上で重要であろう。

### 3. 平時からの取り組みと長期的な視点

また実際に住民の方からは、東日本大震災時に津波は防潮堤を超えたが、自分達は避難行動により助かっていることから、避難路整備を望む声をよく聞く。避難路整備の難しさは整備事業の影響が、浸水想定地以外にも及ぶというであろう。道路の拡幅には被災を免れた、或いはすでに再建した住宅の立ち退きに関わってくるからだ。これらは避難路の整備として、都市計画マスタープランに位置づけ、長期的視野で対応に当たる必要があるだろう。

加えて言うならば、災害危険区域に指定されていないからといって、必ずしも安全なわけではない。災害危険区域の指定は各市町村によって行われ、その多くが浸水想定シミュレーションを使用しているが、その設定条件は異なっている。住民は避難行動で命を守ることはもちろん、被災後の生活復興を考えれば、住宅の備えも必要になる。地震保険や、兵庫県フェニックス共済のような共済制度の整備と制度の普及を図ることは重要である。

また現地再建者も、建物が何らかのかたちで残っていることが再建につながっている。阪神・淡路大震災後において公費解体が、修理可能な住宅の解体まで後押ししたと指摘されている<sup>1)</sup>。東北においても、被災直後は恐怖心や浸水地には住めなくなるといった当時の雰囲気から、修理すれば居住可能であった住宅を取り壊した住民が、現在の住宅再建事業の遅れや建設費の高騰を前に取り壊しを後悔しているという話も聞く。自力再建を後押しするためには、住民が住まいの確保方法を冷静に考える機会を作ると共に、被災後に修理して居住することが可能なように、住宅敷地のかさ上げや、1階の構造を強くするなど住宅の耐浪化を、平時の住宅更新の際に組み込むよう支援することも求められる。

以上、安全と生活復興の関係について、地域性や生活の在り方に沿った安全確保の方法を、長期的な視点も入れつつ検討することの重要性を述べた。現地再建、移転再建、いずれを選択するにしても、事業がスムーズに進んでいる場合は、住民間、住民と行政で丁寧に合意が図られ、相互の信頼関係が構築されていることが多い。継続的な地域の再建には、行政と住民が共に安全確保の方法を含めた生活復興の有り方を考えることが必要であろう。

注1) 可住地率＝区域の総面積から林野面積及び主要湖沼面積を差し引いた可住地面積÷区域の総面積  
参考文献1) 安藤元夫：被災による更地化の進行と住宅再建動向，阪神・淡路大震災被災と住宅・生活復興，学芸出版社，pp.131-162，2003

## 第4講 応急仮設住宅から恒久住宅への移行～住宅復興の視点から～

前公益財団法人兵庫県住宅建築総合センター業務執行理事  
菅原 康雄

### はじめに

2011年3月の東日本大震災の発生から4年が経とうとする中、被災地では応急仮設住宅か恒久住宅への移行が行われてようとしている。地域の再建を考えると、長期的な将来の予測に基づく先手の対応が必要な一方で、被災者の置かれている状況は多様で、自立的な生活を取り戻すためには、各自の状況を把握し、きめ細やかな支援が求められている。

本稿では、初めに東日本大震災の住宅再建の特徴的な課題を述べ、次いで阪神・淡路大震災からの復興の過程を踏まえ、東日本大震災における課題を示し災害後の住宅復興に向けた提言を述べる。

### 1. 東日本大震災の特殊性

東日本大震災での応急仮設住宅から恒久住宅への移行を考える時、阪神・淡路大震災では経験しなかった「津波被害」、「原子力災害」、「みなし仮設住宅」という3つのキーワードが浮かび上がる。これらが生み出す様々な課題が問題を複雑化させ、「応急仮設住宅から恒久住宅への移行」の長期化は避けられない状況であると考えられる。

#### 1) 津波被害

阪神・淡路大震災は都市直下型地震による建築物の倒壊被害が主体であった。都市のインフラの多くは修復により再利用が可能であり、住宅は倒壊しても利用可能な土地は残った。このため、新たに都市計画の網がかけられた地区以外は、被災者に資力があれば、すぐにでも住宅の再建は可能であった。実際、応急仮設住宅の入居者の動向（表1参照）を見ても、まだ災害公営住宅の整備戸数が1万戸に満たない被災後4年目の平成10年1月には、既に24,000戸程度まで減少している。

しかしながら東日本大震災では、住宅のみならず、道路等の都市インフラも根こそぎ無くなった地区が多数あり、このような地区の多くが土地区画整理事業や防災集団移転事業の対象となり、事業が一定の進捗を得るまで、資力はあっても住宅再建がままならないという状況を生み出している。

#### 2) 原子力災害

東京電力の福島第一原子力発電所で起きた原子力災害は、被害を受けなかった住宅であってもそこに住むことが出来ない数多くの被災者を生み出した。さらに、放射能汚染という目に見えない恐怖に、避難指示区域外の数多くの住民が福島県内のみならず全国の都道府県に自主避難するという異常な事態を招いた。その性格上、原子力災害による避難は長期化が避けられない状況であり、また物理的な被害のない自主避難者の存在がさらに問題

を複雑化させている。原子力災害については、本報告書第 11 講で取り上げられており、ここでは問題の指摘のみにとどめる

### 3) みなし仮設住宅

48,300 戸の建設型の応急仮設住宅で対処した阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災では民間賃貸住宅を都道府県が借り上げ提供した所謂「みなし仮設住宅」に建設型の応急仮設住宅以上の被災者が今なお暮らしている。しかも、平成 26 年 8 月現在では約 10,000 戸のみなし仮設住宅が被災 3 県以外の都道府県に所在している（表 4-1）。

みなし仮設住宅は建設型の応急仮設住宅の整備用地不足と、原子力災害による自主避難者等が全国に避難して民間賃貸住宅に居住している実態を前に、後追的に制度適用された。このため、原則バラ借りであり、全国各地に点在している。このため、行政の手が届き難く被災者の状況も把握しにくいという問題がある。また、一般の住宅そのものであり、被災者が集団で居住している特殊性もない。

みなし仮設住宅については、解消する際の手順等が十分検討されないまま見切り発車された感が否めない。マニュアルも整備されておらず、法的な問題を含め手法が確立していないなど、数多くの課題が残されている。この点については、第 3 章で具体的に触れることとする。

表 4-1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の応急仮設住宅の比較

	応急仮設住宅 (建設型)	民間賃貸住宅 (みなし仮設)		合 計
		県内分	県外分	
東日本大震災	40,921 戸 (52,879 戸)	35,876 戸	10,345 戸	86,512 戸
岩手県	10,964 戸 (13,984 戸)	1,909 戸	—	—
宮城県	17,176 戸 (22,095 戸)	14,375 戸	—	—
福島県	12,781 戸 (16,800 戸)	19,592 戸	—	—
阪神・淡路大震災	(48,300 戸)	—	—	—

※1 応急仮設住宅（建設型）と民間賃貸住宅県内分は各県調べ（岩手県：平成 26 年 8 月 31 日時点、宮城県：平成 26 年 9 月 30 日時点、福島県：平成 26 年 9 月 30 日時点）

※2 民間賃貸住宅県外分は復興庁（復興の現状：平成 26 年 8 月 26 日）の 6 月時点資料より 3 県の県内分を減じたもの（茨城県分が含まれている可能性あり）

## 2. 応急仮設住宅から恒久住宅への移行過程の課題と対応

本章では、東日本大震災の恒久住宅への移行の過程でも課題になると考えられることを、主に災害公営住宅への入居に焦点を当て、阪神・淡路大震災の支援事例を挙げながら考えていく。なお、阪神・淡路大震災時の応急仮設住宅の解消の過程は、別表 1（巻末資料 01）にも、「阪神・淡路大震災時の応急仮設住宅解消に向けたロードマップ」としてまとめているので、ご参照いただきたい。

### 1) 応急仮設住宅の解消の課題

#### (1) なぜ仮設の解消が必要なのか

被災者の生活再建に向けて住宅再建が果たす役割は極めて重要である。応急仮設住宅は、住宅が全壊、全焼又は流出し、居住する住宅がない被災者で、自らの資力では住宅を得ることが出来ない被災者に供与される、仮設建築物である。

長期間の使用は想定されておらず、基礎や屋根、断熱性、遮音性など、一般住宅よりも

劣っているにもかかわらず、阪神・淡路大震災と同様、東日本大震災でも「応急仮設住宅に死ぬまで住ませて欲しい」との声が聞かれると聞く。しかしながら、応急仮設住宅の設置期間の長期化は大きく以下の3つの問題を引き起こすことが懸念され、その解消は恒久住宅への移行に向けての重要課題である（表 4-2）。

表 4-2 応急仮設住宅への居住が継続することにより発生する問題

①	<b>正常な日常生活の回復を遅延</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 校庭や公園の長期占有により、正常な学校生活や都市生活を回復できない</li> <li>・ 被災地域の人口回復の遅延による経済活動の停滞 → 事業者等は経営危機</li> <li>・ 企業用地返還の遅延による経済復興の阻害</li> </ul>
②	<b>被災者の生活再建を阻害</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 家賃が不要なため、飲食費や遊興費を拡大させる被災者 → 生活再建の困難化</li> <li>・ ボランティア等の過剰な生活関与が被災者の肉体的・精神的な自立を奪う</li> </ul>
③	<b>行財政への圧迫</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ リース料や基礎の改良費用等、応急仮設住宅の維持管理経費の拡大</li> <li>・ 点在して残留する応急仮設住宅入居者のための非効率な支援体制の維持</li> <li>・ 応急仮設住宅残留者に対する不公平感の充満（家賃不要、倉庫等の居住目的外使用など）</li> <li>・ 防火・防犯上の課題の発生</li> <li>・ 災害公営住宅の合理的・経済的な活用・運営の阻害</li> </ul>

## （2）仮設住宅解消にむけて課題の把握

兵庫県では、「被災者に明るい希望を持っていただくため、早期に住宅復興計画を示せ」との貝原知事（当時）の指示に基づき、125,000戸の住宅再建計画（災害公営住宅24,000戸、災害復興準公営住宅18,000戸の供給計画を含む）や住宅再建のための利子補給など、37施策の住宅復興支援施策からなる「ひょうご住宅復興3カ年計画—住宅によるまちの再生—（案）」を策定し、平成7年3月9日に兵庫県議会震災復興特別委員会で公表した。（正式決定は阪神・淡路都市復興基本計画の策定と合わせて8月）

しかしながら、被災者の置かれている状況は多様であり、住宅再建を円滑に進めるためには、被災者の家族構成や年齢、所得の状況、住宅再建手法についての意向等を詳細に把握し、新たな支援策に繋げていく必要があった。このため、県は3次にわたる応急仮設住宅の入居調査と居留意向調査を行い、応急仮設住宅入居世帯の状況を把握した。このときの課題と、東日本大震災被災地の課題と考えられることを示す（表 4-3）。

表 4-3 仮設住宅解消に向けた課題

①	<b>阪神淡路大震災の課題</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害公営住宅の家賃でさえ払えない低所得者層の存在</li> <li>・ 恒久住宅へ移行したいとの意識が薄い被災者の存在</li> <li>・ 災害公営住宅の整備完了時期と応急仮設住宅の解消時期のずれ</li> </ul>
②	<b>東日本大震災で考えられる新たな課題</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 津波被害を受け、土地区画整理事業や防災集団移転事業などが実施されている区域の被災者の存在</li> <li>・ 全国に所在する「みなし仮設住宅」の存在</li> <li>・ 上記による一時居住用住宅としての民間賃貸住宅の不足</li> </ul>

## （3）解消に向けた戦略「恒久住宅への移行のための総合プログラム」

兵庫県ではこの調査結果をもとに、平成8年2月5日には阪神・淡路大震災復興本部都市住宅部都市政策課内に「住まい復興推進室」を設置し、被災市町を交えた応急仮設住宅解消のための検討が始まり、「恒久住宅への移行のための総合プログラム」として集約し、

平成8年7月に公表した（図4-1）。

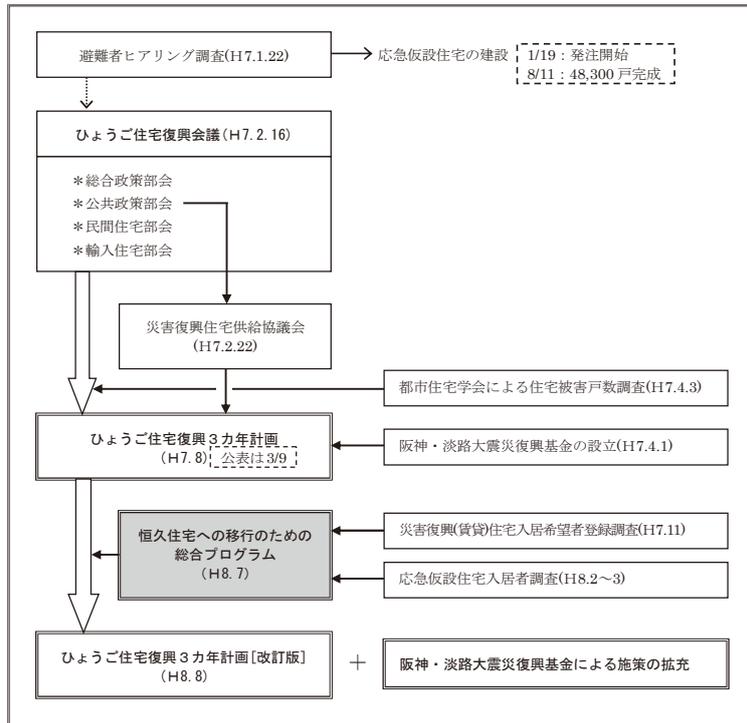


図4-1 阪神・淡路大震災に係る住宅復興計画策定フロー  
出典:住まい復興の記録 平成12年3月 兵庫県

本プログラムは、平成8年2～3月の「応急仮設住宅入居者実態調査」や平成7年11月の「災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録」で明らかになった、「想定よりも高齢者世帯の割合が高い」ことと、かつ「年収300万円未満の世帯が占める割合が高い」という調査結果を踏まえ、大きく次の7つの柱に整理して対策を実施することで、「低廉な恒久住宅の確保と早期かつ円滑な移行に向けた、住まいの総合プログラムを策定し、21世紀の高齢社会を見据えた多様で質の高い住まいの復興の推進を図る。」としている。図4-2のように、7つの柱は「災害公営住宅の見直し」、「支援体制の充実」、「移転時期の明確化」、「復興基金事業の充実」の4つの施策内容に集約される。なお神戸市の対応事例は、本報告書第5講3章をご覧ください。

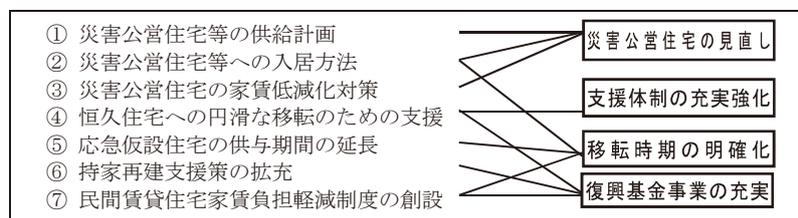


図4-2 恒久住宅への移行のための総合プログラムの7つの柱とその施策内容

#### （4）仮設住宅解消の判断条件

阪神・淡路大震災でも災害公営住宅の整備用地の取得は難航したものの、借り上げ公営住宅、買い取り公営住宅などの手法も使い、何とか5年以内で整備を完了した。

しかしながら、東日本大震災の場合、整備用地の不足はさらに深刻であり、加えて建設費の高騰や職人不足などが追い打ちをかけている。この結果、平成26年11月時点で整備が完了した災害公営住宅はわずか13.4%（同時期の阪神・淡路大震災では43.8%）、着工したものを含めても66.1%にとどまっている（表4-4）。

表 4-4 被災3県の災害公営住宅の整備状況

県	計画戸数	着手戸数		完了戸数		集計時点	
			進捗率		進捗率		
岩手県	5,946	3,203	53.9%	899	15.1%	平成26年11月	
宮城県	15,524	12,599	81.2%	2,014	13.0%	平成26年11月	
福島県	地震・津波	2,702	2,141	79.2%	926	34.3%	平成26年10月
	原子力	4,890	1,278	26.1%	63	1.3%	平成26年10月
合計	29,062	19,221	66.1%	3,902	13.4%		

出典：各県のホームページ掲載資料

現在、被災3県は震災後5～6年の平成29～30年時点での応急仮設住宅の解消を検討していると聞いている。しかしながら、現在の災害公営住宅の進捗状況から考える限り、その時点で応急仮設住宅入居者全員が災害公営住宅へ入居することは困難である。

阪神・淡路大震災では、震災後4年目、3回目となる応急仮設住宅の供与期間の延長を前に、平成10年7月17日に貝原知事（当時）が記者会見を行い、応急仮設住宅の一律の期間延長を行わない方針を説明した。これは9月末で応急仮設住宅の入居戸数が1万戸程度（整備戸数の約1/5）となる見込みとなったタイミングでの発表だった。9月末での災害公営住宅の整備完了戸数は約9,000戸、未だ14,000戸余りが整備中で、整備完了まで1年半を要するタイミングであった。

では、なぜこのタイミングで発表できたのか。それは、平成8年7月に策定した「恒久住宅への移行のための総合プログラム」に基づき2カ年をかけて進めてきた準備が整い、残された約1万戸の応急仮設住宅の解消に向けて、県市町が全力を挙げて取り組める環境が整ったとの判断ができたからである（表4-5）。

表 4-5 阪神・淡路大震災での応急仮設住宅解消決断の判断条件

- ・ 災害公営住宅の整備完了時期が明確になった
- ・ ほとんどの支援施策が制度創設されていた
- ・ 県市町の解消事務を推進する組織体制が整備され、マンパワーが確保できた
- ・ 不足する住宅分については、一時入居用住宅で対処できる目途がついた
- ・ 不正使用者等に対する法的手続きの体制が整った

このように、応急仮設住宅の解消に向けては、解消時期が先にあるのではなく、災害公営住宅の整備完了時期や提供可能な一時居住用住宅の量的不足、被災者の移行を促進するための支援施策の整備状況、さらには解消のための交渉の担い手となる県市町の組織体制とマンパワーの確保などを踏まえた、戦略的な計画検討と周到な準備が必要である。

そして、解消業務を推進するにあたっては、それを担う県市町職員に対する入居者からの強い抵抗や糾弾も起きる。これに当たる職員全てが共通認識のもと自信と信念を持ってそれを乗り越えていける、応急仮設住宅の解消の必要性、言わば業務執行についての「大義」が必要となる。

また、実質の被災が兵庫県のみであった阪神・淡路大震災とは異なり、東日本大震災では岩手県・宮城県・福島県という3県が同様の問題に取り組むこととなる。全国的に展開

した「みなし仮設住宅」の解消など、全国各地で居住する被災3県の被災者に被災3県以外の都道府県が対応していくという特異性などを考えても、国と被災3県が協調連携して、全国一律の手法で解消業務に取り組むことが極めて重要であり、また必要不可欠であると考えらる。

#### (5) 資源としての応急仮設住宅の利活用策

応急仮設住宅は大きく買い取りとリースという2つの手法で提供されている。応急仮設住宅のなかには、通常のプレハブ系のものと違い、非常に質の高いものもある。実際、阪神・淡路大震災でも、住宅メーカー系の応急仮設住宅などでは、基礎と屋根以外は一般に提供されている仕様と何も変わらない状況であった。被災3県の中には、質の高い応急仮設住宅を一時入居用住宅として活用しようという動きもある。災害公営住宅の整備完了時期や面的整備事業等の進捗状況を考えると、それも当然とも言えるが、一つ大きな問題がある。

それは、応急仮設住宅の解消に乗り出しながら、一方で応急仮設住宅を延長し、これに被災者を入居させるという矛盾が生じることだ。当然、入居者から矛盾を迫られることは必至である。これにより、応急仮設住宅の解消に当たる県市町の職員の腰が引けることがあってはならない。応急仮設住宅を利活用する際には、まず、応急仮設住宅を解消し、形を変えて一時居住用住宅や事業用仮設住宅として活用すべきである。そして、被災者を通常の生活に戻して生活の自力再建を促進する意味でも、何らかの家賃を徴収することで、通常の生活では当たり前の家賃を払うというシステムを導入し、これらが応急仮設住宅でないことを明確にすべきだと考える。

## 2) 恒久住宅への移行に向けて必要となる施策

### (1) 入居者カルテ「応急仮設住宅入居世帯データベース」

生活再建に向けて被災者が抱える課題は様々であり、その解決の道筋も様々である。数代前から相続の処理がなされていない所有地、関係権利者は時代とともに増え、既に関係権利者との知見もなく、その所在さえ知らないといったケースも珍しいことではない。また、親戚や近隣の人々への見栄が困難な住宅再建への道に執着させているケースもある。親子の断絶や遠慮が被災者の頑なな態度に繋がっているケースもある。そして、被災者を支援する県市町職員との些細な行き違いから生じた双方の不信感が大きな溝となっているケースもある。

恒久住宅への円滑な移行は、県市町とその職員がこのような様々な課題に誠実・丁寧に対処してこそ、実現できると考える。このためには、まず、被災者の状況を十分に把握し、職員の誰もが十分な情報を知ったうえで、取り組める体制の確立が必要である。

阪神・淡路大震災では、震災後3年目の平成9年度にそれまでに実施した「応急仮設住宅入居者実態調査」、「生活支援アドバイザー等によって得られた情報」等を集約した「応急仮設住宅入居世帯データベース」(実際はシステムではなく、紙のカルテ)を作成し、情報の共有化により恒久住宅への円滑な移行を支援した。具体的には、退去交渉が難航していた応急仮設住宅入居者に対し、担当者がデータベースを活用して予め戦略を練り、適切な情報や支援を行うことで被災者の恒久住宅への移行に努め、大きな成果をあげた。

東日本大震災においても、災害公営住宅への移行の意思確認に答えていない被災者が多

いと聞いている。様々な理由から生活再建への道を歩み出そうとしない被災者に対し、生活再建の第一歩となる恒久住宅への移行を決断してもらうためには、まずは被災者の置かれている状況を正確に把握し、被災者のカルテをつくり、县市町の担当職員がそれを活用して、適切で効果的なアドバイスや支援を行える環境整備が必要である。

## (2) 被災者の状況に対応した相談体制

既に述べたように、応急仮設住宅で暮らす被災者の中には、様々な理由から現状の暮らしに満足し、待ちの体制に入ってしまう者も多い。このような被災者には自力再建への積極的な姿勢がみられなくなってしまう。阪神・淡路大震災においても災害公営住宅等の第一次一元的募集の際、応急仮設住宅からの応募が極めて低いという状況に直面した。

まずは、生活再建意欲のない被災者を特定し、生活再建への意欲を喚起することが重要となる。阪神・淡路大震災では応急仮設住宅巡回相談員や生活支援アドバイザーを設置するとともに、応急仮設住宅で暮らす被災者への相談体制を構築した。応急仮設住宅相談員が日常的に応急仮設住宅を巡回し、様々な相談に乗ることでパイプ役となり、13,461件の相談を受けるとともに、約37万件の相談を生活支援アドバイザーが処理している。(表4-6、表4-7)

表 4-6 生活支援アドバイザーの配置状況(平成10年4月1日現在)

設置機関	平成8年度	平成9年度	平成10年度当初	H10年度契約戸数	備考
神戸市	55	100	100	14,934戸	平成10年10月から80人に減
西宮市	10	14	14	2,896戸	平成10年10月から12人に減
尼崎市	4	4	4	1,050戸	平成10年9月末廃止
芦屋市	6	6	6	958戸	平成10年8月末廃止
伊丹市	2	2	0	0戸	平成10年3月末廃止
宝塚市	4	4	4	302戸	平成10年9月末廃止
川西市	2	2	(西宮市対応)	27戸	平成10年3月末廃止
明石市	2	2	(生活相談員対応)	115戸	平成10年3月末廃止
加古川市	2	2	2	466戸	
姫路市	2	2	2	211戸	平成10年12月末廃止
高砂市	2	2	2	118戸	
稲美町	(加古川市対応)	(神戸市対応)	(神戸市対応)	7戸	
播磨町	(加古川市対応)	(神戸市分対応)	(神戸市対応)	20戸	
三田市	1	1	(神戸市対応)	27戸	平成10年3月末廃止
阪神県民局(大阪府分)	4	4	2	198戸	平成10年10月末廃止
淡路福祉事務所(淡路分)	4	4	0	121戸	平成10年3月末廃止
合計	100	149	136	21,450戸	

表 4-7 生活支援アドバイザーの活動実績

年度	合計	仮設環境	住宅確保	保健医療	福祉	雇用	生活	その他
8	97,718	6,058	44,238	2,863	1,582	227	9,683	33,067
9	163,548	7,531	64,769	13,436	3,874	657	13,901	59,380
10	106,620	4,491	45,023	7,934	4,864	654	17,508	26,146
合計	367,886	18,080	154,030	24,233	10,320	1,538	41,092	118,593

出典：阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録 平成12年3月 兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部住まい復興局住まい復興支援課

また、阪神・淡路大震災復興基金を活用して、財団法人兵庫県住宅建築総合センターが最盛期には9箇所の総合住宅相談所を設置し、住宅ローンや借地借家権など、5年間で22万件余りの相談実績をあげている。

生活再建と一口に言っても、被災者の年齢や経済力、生活環境等は様々であり、一律の手法で対処することは困難である。成長階層なら将来に向けて収入の向上も図れるかもしれないが、既に年金生活者となっている高齢被災者が将来に向けて収入を向上させることは考えにくい。生活再建の第一歩となる住宅再建をどうして進めて行くかという問題について、特に高齢被災者に対しては、単に技術的側面のアドバイスのみならず、ファイナンシャルプランナーなどの助けも借りて、被災者の希望のみならず、資力や収入、生活環境など、様々な条件を加味して、あらゆる可能性を検討したうえで、被災者の生涯にわたる生活設計を慎重に考えていくことが重要である（表 4-8）。

住宅を失った被災者にとって住宅再建は悲願である場合が多いが、無理な住宅再建により老後の生活がままならない状況は避けなくてはならない。住宅再建、そして生活再建へ向けての相談体制は、被災者の生涯設計を示したうえで、適切な進路を選択してもらえ、丁寧で慎重な総合的な相談体制が必要である。間違っても、被災者の希望するままに無理な住宅再建を勧めるようなことがあってはならない。

表 4-8 応急仮設住宅への移行に向けた相談事業

①	<p><b>応急仮設住宅巡回相談事業（県単独予算）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 応急仮設住宅に赴いて、入居者が抱えている健康、福祉、生活環境等の悩みや課題等について、相談に応じたり、様々な情報を提供する応急仮設住宅巡回相談員を配置</li> <li>・ 配置期間：平成 8 年 1 月 10 日～9 月 30 日</li> <li>・ 配置人員：45 名</li> <li>・ 対象地域：神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市及び大阪府下の 463 団地 37,899 世帯</li> </ul> <p style="text-align: center;">※ 生活援助員が常勤している地域型応急仮設住宅を除く</p>
②	<p><b>生活支援アドバイザー制度</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活再建に向けた恒久住宅の確保や生活支援へのきめ細かで総合的な相談・支援体制を確立するため、ふれあいセンター等を活動拠点として訪問指導を実施</li> <li>・ 配置期間：平成 8～10 年度</li> <li>・ 配置人員：100 名（当初）</li> <li>・ 配置箇所：指定する 50 箇所のふれあいセンター等</li> </ul>
③	<p><b>総合住宅相談所設置運営事業（復興基金事業）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住宅の建築等について、総合的な相談指導を行う「総合住宅相談所」等の設置・運営を補助するとともに、高齢被災者等の住宅の再建に関する相談及びアドバイス等を行う住宅再建ヘルパーの派遣に要する経費を補助</li> </ul> <p style="text-align: center;">補助実績：645,603 千円（平成 7～16 年度）</p>

### （3）入居先の早期決定の促進

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅に入居した被災者から「死ぬまで応急仮設住宅に住ませて欲しい」との要望が多数聞かれた。平成 10 年 10 月に実施した「災害公営住宅等の第 1 次一元的募集」の際に実施した「災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録」では、応急仮設住宅入居者の登録は 5 割に過ぎなかった。立地場所等で条件が合わないケースもあるが、応募しない被災者には、家賃不要で行政やボランティアの手厚い支援により応急仮設住宅での暮らしに満足感を覚え、応急仮設住宅の解消時期に対する甘い目論見も加わり、積極的に生活再建に取り組もうとする意欲が薄れた被災者が数多く存在していた。東日本大震災でもせつかく整備完了した災害公営住宅への入居が進まないとの声を聞く。

このような応急仮設住宅に暮らす被災者の待ちの姿勢を揺り動かし、身の振り方を決め、自らの生活再建への覚悟を決めてもらうことが必要であった。災害公営住宅への入居とその後の生活再建に現実感を持ってもらうためには、被災者自身がいつ、どの災害公営住宅へ入居できるのかを明確にすることが重要であると考えた。このため、阪神・淡路大震災

では災害公営住宅等が十分確保されるまで応急仮設住宅の供与期間の延長を行うこととする一方で、下記2点を目標に掲げ、応急仮設住宅が一時的なものであることを明確にするため、退去後の応急仮設住宅等の順次撤去することとした。

- ・ 応急仮設住宅で暮らす被災者の平成10年度上期でほぼ全員の入居完了
- ・ 応急仮設住宅外の希望者を含めて平成11年度上期での全員の入居完了

また、第4次一元的募集までに、整備完了時期が数年先のものも含め、全ての新築分の災害公営住宅の募集を行い、入居する時期と団地、部屋まで明示して入居者を決定した。

さらに、応急仮設住宅で暮らす被災者の入居を促進するため、第1次一元的募集では高齢者等優先枠(3割)だけであった優先枠に、新たに「仮設住宅入居者枠」を設け、第2次では6割、第3次では7割、第4次では8割、県営住宅については第3次・第4次とも10割として実施した。待っていても後がないことを明示することで、待ちの姿勢に入っている応急仮設住宅で暮らす被災者を刺激し、一元的募集への応募を促す目的であった。

東日本大震災においても一日も早く被災者の入居先を決定し、被災者に災害公営住宅への入居と生活再建への覚悟を決めてもらい、その準備を始めてもらうことが重要である。

#### (4) 一時入居用住宅の確保

阪神・淡路大震災でも、応急仮設住宅の解消時期に全ての災害公営住宅の整備が完了していたわけではない。知事が記者会見を行った平成10年7月では整備完了17,510戸に対し、整備中が5,760戸残っていた。期限内に応急仮設住宅を解消するためには、繋ぎの住宅が必要であった。このため、既存の公営住宅や公団住宅、民間賃貸住宅等を活用して、下記の一時入居用住宅に関する支援事業等を実施した(表4-9)。

表 4-9 恒久住宅への待機者支援事業

<p>① 持家再建待機者等支援事業補助(復興基金事業)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公団・民間賃貸住宅入居希望者又は持家再建予定の応急仮設住宅入居者で、一時的に民間賃貸住宅等へ入居する者に対し、家賃負担を軽減するため助成</li> <li>・ 補助限度額(一括支給): 家賃月額(仮入居開始月~24ヶ月/3万円を上限、25ヶ月~36ヶ月/1.5万円を上限) × 入居月数</li> <li>・ 移転距離等に応じた移転費を入居者に助成</li> </ul> <p>※ 補助実績: 204戸 176,459千円(平成10~11年度)</p>
<p>② 公営住宅入居待機者支援事業(復興基金事業)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公営住宅の入居待ちの被災者に対し、公営住宅等への入居までの間、民間賃貸住宅等へ入居する場合に、民間賃貸住宅等を借上げて提供する事業を行う兵庫県住宅供給公社に対して補助</li> <li>・ 住宅借上支援限度額: 家賃月額(7万円を上限) × 入居月数</li> <li>・ 移転費: 移動距離等に応じた移転費を入居者に助成</li> </ul> <p>※ 補助実績: 1,088,980千円(平成10~11年度)</p>
<p>③ 公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業補助(復興基金事業)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 希望する地域に公営住宅を確保できない応急仮設住宅入居者が、希望する公営住宅に空き住戸が生じ入居できるまでの間、希望地以外の指定された公営住宅に暫定入居する場合に、移転費等を助成</li> <li>・ 移転費助成: 移転距離等に応じた移転費を入居者に助成</li> <li>・ 退去時補修: 住宅特別交換制度を利用して、希望する地域の公営住宅に入居する場合、暫定入居の公営住宅の退去時補修(畳の表替え、襖の張替え等)を行う</li> </ul> <p>※ 補助実績: 2,019千円(平成10~11年度、退去時補修は平成10~15年度)</p>
<p>④ 一時入居住宅相談事業</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間一時借上住宅等を巡回訪問する等して、一時入居世帯の安否確認を行うとともに、日常の様々な相談に応ずる等の業務を行う一時入居住宅相談員を配置し、災害公営住宅等への移行支援を実施</li> </ul> <p>平成11年6月1日~平成12年3月31日の間、兵庫県住宅供給公社に委託して実施</p>

東日本大震災においても、応急仮設住宅解消の時期に災害公営住宅の整備が間に合わな

いことが予見され、一時入居用住宅の確保は重要な施策となる。しかしながら、頼みとなる民間賃貸住宅は既に「みなし仮設住宅」としてその大半が供与されており、みなし仮設住宅の解消が進まなければ、その確保は困難になることが想定される。

また、一方で災害公営住宅の整備が十分進まない状況では、一時入居用住宅を確保できなければ、建設型の応急仮設住宅の解消も進まないことは明らかである。被災者が退去した建設型の応急仮設住宅を活用する案もあると聞かすが、一方で被災者に退去を迫り、他方で新たに応急仮設住宅に被災者を入居させるという施策は、自己矛盾をはらんでおり、被災者からの苦情で解消業務を担当する区市町の職員が窮する事態に陥ることになる。

阪神・淡路大震災でも、一時入居用住宅は応急仮設住宅扱いではなく、生活再建策の第一歩として、住宅として扱い、入居者から家賃を徴収している。建設型の応急仮設住宅を活用するにしても、まずは応急仮設住宅の解消が先にあるべきである。それでないと解消業務は自己矛盾を抱え込み頓挫してしまうだろう。応急仮設住宅を活用する場合には、あくまでも活用する応急仮設住宅の被災者全員を退去させ、新たな支援事業の枠組みの中で家賃を徴収する一時居住用住宅として活用すべきである。間違っても被災者の継続入居を認めてはならない。

加えて、被災者が退去した後の「みなし仮設住宅」をどう資源として活用するかも大きな鍵となる。被災地における民間賃貸住宅は住宅再建のための重要な資源であるが、大都市部と違って必ずしも潤沢にあるとは言えない。被災者が退去した「みなし仮設住宅」を希少な資源としてとらえ、どのように戦略的に管理し活用していくかが応急仮設住宅解消の鍵を握ると考える。

#### (5) 移行促進のためのその他の施策

被災者の置かれている状況は多様であり、生活再建に向けての課題も様々である。応急仮設住宅で暮らす被災者全てが災害公営住宅を希望しているわけではない。多様な課題と向き合い、個々の被災者の生活再建のために数多くの有効な支援策を用意することこそが、恒久住宅への移行を促進し、応急仮設住宅の早期解消を実現する（表 4-10）。

表 4-10 恒久住宅への移行に向けた多様な施策

①	<b>特別家賃低減化対策</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害公営住宅の家賃を低所得の被災者が支払える程度の水準まで引き下げる制度</li> <li>・ 申請受付を平成 10 年度末とし、低所得者層の災害公営住宅への移行を促進 当初入居 11 年目から一般減免制度に移行する予定であったが、最終的には全戸平成 22 年度末まで延長</li> </ul>
②	<b>災害復興グループハウス整備事業補助（復興基金事業）</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 福祉的なサービスが必要と見込まれる応急仮設住宅入居者に対し、生活援助員が常駐する災害復興グループハウスを整備・供給する事業に対し補助 ※補助実績：5 件 155,747 千円（平成 10～12 年度）</li> </ul>
③	<b>生活福祉資金貸付金利子補給（復興基金事業）</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 希望する地域に公営住宅を確保できない応急仮設住宅入居者が、希望する公営住宅に空き住戸</li> <li>・ 応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移転のため、兵庫県社会福祉協議会の生活福祉資金（転宅費）特例貸付金に対し、利子補給事業を実施</li> <li>・ 生活福祉資金（転宅費）の貸付（限度額 50 万円）の償還元金に対し、据置期間後、最長 5 年間 3% を利子補給 ※補助実績：66,649 千円（平成 8～16 年度）</li> </ul>

阪神・淡路大震災では、恒久住宅への移行促進のために様々な支援策を実施したほか、ボランティアグループ等による応急仮設住宅から災害公営住宅への引越しお手伝い事業も

行った。東日本大震災でも、被災者の様々な状況に応じた適切な支援が必要である。

### 3) 災害公営住宅入居後の課題

#### (1) コミュニティ形成

阪神・淡路大震災での災害公営住宅への入居者は、公営住宅法に基づき一般の公営住宅と同様に公募による抽選で行われたため、災害公営住宅入居者のコミュニティをどのように産み育てていくかは、その設計段階から大きな課題であった。

このため、従来の集会所を拡充したコミュニティプラザやふれあいと安心の住まい「コレクティブ・ハウジング」など、様々な取り組みを行った。さらに入居管理においても、入居予定者の事前交流事業やコミュニティプラザの備品購入費の補助、そこを活用した活動への補助等、ボランティアやNPOとも連携して様々な取り組みを行った(表4-11)。

表 4-11 コミュニティづくりへの取り組み

①	<b>コレクティブ・ハウジング</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者等が孤独に陥ることなく積極的に協同居住の楽しみが得られるよう、高齢世帯のコミュニティを重視した住宅として整備</li> <li>・ ダイニングキッチンや浴室、トイレなどを備えた居住者専用の独立した住宅部分と居住者全員で利用する共同空間からなる</li> </ul> ※ 整備実績：兵庫県営：7団地 232戸、神戸市営：1団地 29戸 ※ 入居者による共同空間の積極的活用が期待されたが、共益費をめぐる入居者間の見解の相違や入居者の高齢化、支援団体の撤退等により、現在は十分活用がなされていないものが多い
②	<b>コミュニティプラザ(集会所)の設置</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害公営住宅の入居者相互のふれあいや助け合いを支援するとともに、地域福祉やボランティア活動の拠点として地域の特性を考慮して設置(一部復興基金事業を活用)</li> </ul> ※ 整備実績：兵庫県営：32カ所、神戸市営：7カ所、その他市町営：17カ所 ※ 共益費負担の問題から、地域交流拠点としての活用(外部解放)は必ずしも十分には進んでいない
③	<b>グループ募集</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 応急仮設住宅のコミュニティを維持すること目的に第3次一元的募集から実施</li> </ul> ※ マスコミや学識者の声を受けて制度化したが、応募実績はあまりなかった
④	<b>災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助</b> (復興基金事業) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害公営住宅に入居する被災者が不安なく新生活をスタートできるよう、ボランティア団体や入居予定者グループが実施する現地見学会、住まい方説明会、各種交流イベント等に要する経費の一部を補助</li> <li>・ 補助限度額：管理戸数30戸以上100戸未満/30万円、100戸以上/60万円</li> </ul> ※ 補助実績：51件 27,476千円(平成9~12年度)
⑤	<b>被災地域コミュニティプラザ設置運営事業</b> (復興基金事業) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者、障害者等を支援するため福祉コミュニティづくりの推進拠点施設「コミュニティプラザ」の設置・運営費に対し支援する。</li> <li>・ 安心コミュニティプラザ設置事業：50~150世帯未満 2,000万円、150世帯以上 3,000万円</li> <li>・ 復興住宅コミュニティプラザ設置事業：50~150戸未満 2,000万円、150戸以上 4,000万円</li> <li>・ 復興住宅コミュニティプラザ設置事業：運営組織に対し年間100万円または年間20万円(3年間)</li> </ul> ※ 補助実績：608件 10,306,010千円(平成7~16年度)

それでも、災害公営住宅への入居が始まると、「孤独死」や「重たい鉄扉が住民間のコミュニティを阻害」、「孤立する入居者」などの新聞記事が目立つようになった。災害公営住宅での孤独死の割合は一般社会以下であったにもかかわらずである。それは震災で助かった命を行政の手で落とすことは許されないという観念的な報道であった。

東日本大震災では、地域の需要に基づいて災害公営住宅の整備が行われており、入居者は地域の被災者という点では、阪神・淡路大震災よりも新しいコミュニティの形成に向けては有利であるかもしれない。それでも、集団生活に馴染みのなかった被災者の共同生活

では、困難な問題が生じる可能性が高い。入居者が孤立することなく、一日も長く自立した生活を続けていくためには、それぞれの入居者が集団の中で役割を担うこと、自治会活動や地域との交流活動の中に、個々の入居者の新たなポジションを形成していく仕組みづくりが重要である。阪神・淡路大震災では災害公営住宅団地に入り込んだボランティアやNPOの支援が濃密すぎたことにより、入居者の多くが強依存の関係となり、自立した生活を送れないようになったことが知られている。入居者間や地域との交流事業が、ボランティアの撤退、そして高齢化の進行とともに消えて行った事例も多々ある

入居者はあくまで主役であるべきであり、お客様にはいけない。ボランティアやNPOの支援は必要ではあるが、入居者の自立した生活再建を側面から支援するという節度ある対応が求められる。

## (2) 被災者の自立と生活再建

恒久住宅への移行により生活再建は完了ではなく、恒久住宅への移行後も被災者の生活再建に向けて様々な支援活動が必要となる。阪神・淡路大震災では、平成11年2月9日に策定された「生活復興支援総合プログラム」に基づき、相談・情報提供や生活支援のためのマネジメント、自立支援金などを制度化し、支援を継続した(表4-12)。

表 4-12 生活支援事業

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 相談・情報提供</li> <li>・ 生活復興相談員：災害公営住宅等入居者を訪問し、生活復興のための相談、各種情報提供等実施</li> <li>・ 情報サポーター：話し相手になったり、イベントなどの情報提供・参加を呼びかけ</li> <li>・ 健康アドバイザーや民生・児童委員の増員</li> <li>・ 生活支援マネジメントシステム</li> <li>・ 被災者の生活復興をめぐる課題が、個別・多様化し、従来の課題別の対応策や被災者一律の対策では解決が困難となったため、下記の3段階で課題の解決を図る</li> <li>① 支援者相互の連携、② 市町ごとの生活支援委員会、③ 県・市町生活支援委員会</li> <li>・ 被災者の自立のための資金支援</li> <li>・ 被災者自立支援金制度(復興基金事業)</li> <li>・ 平成10年5月に成立した「被災者生活再建支援法」の付帯決議に基づく行政措置</li> <li>・ 平成10年7月に既存の生活支援資金制度と中高年自立支援金制度を統合し、被災世帯の恒久住宅移行後の生活自立を支援</li> <li>・ 給付額：複数世帯50～120万円、単身世帯37.5～90万円</li> <li>※ 補助実績：146,883件 141,523,691千円(平成9～16年度)</li> <li>※ 生活再建支援金制度：被災高齢者世帯や要援護世帯の恒久住宅移行後の生活自立を支援、給付額：1.5～2.5万円/月(最長5年)(平成9～10年度)</li> <li>※ 中高年自立支援金制度：被災中高年世帯の恒久住宅移行後の生活自立を支援、給付額：1.5～2.5万円/月(最長2年)(平成9～10年度)</li> <li>・ 生活復興資金貸付利子補給等(復興基金事業)</li> <li>・ 生活復興資金貸付を借り入れた被災者に対し、年3%の利子補給</li> <li>※ 補助実績：734,577千円(平成9～16年度)</li> <li>・ 災害公営住宅等空家入居者支援事業(復興基金事業)</li> <li>・ 浴槽・風呂釜等が設置されていない公営住宅空家に入居する場合に、浴槽・風呂釜等を設置し、無償貸与する事業に補助</li> <li>※ 補助実績：5,812件 886,495千円(平成9～16年度)</li> <li>・ その他の事業</li> <li>・ 災害弔慰金・災害障害見舞金 : 5,851件 177億円</li> <li>・ 災害援護資金(貸付) : 5.6万件 1,309億円</li> <li>・ 生活復興資金・小口資金貸付 : 5.4万件 77億円</li> <li>・ 生活復興資金・災害援護資金貸付 : 594件 6億円</li> <li>・ 生活復興資金・転宅資金貸付 : 4,511件 20億円</li> <li>・ 生活復興資金貸付 : 2.8万件 516億円</li> </ul>
---

なお、「生活復興支援総合プログラム」は「生活復興支援総合プログラム～ホップ・ステ

ップ・ジャンプ元気応援プログラム～」、「生活復興支援総合プログラム 2～地域活動応援プログラム～」、「生活復興支援総合プログラム 3～恒久住宅への移行支援～」の3段階からなる。

東日本大震災でも、被災者の置かれている状況や被災者の声をよく分析し、きめの細かい対応を行う必要がある。

### (3) 入居者の10年後の姿を考える

震災後20年を経過した今日、阪神・淡路大震災の災害公営住宅の高齢化率は50%に近づき、入居者の高齢化が進み自治会役員の新たな担い手もなく、共益費の徴収や団地内の清掃など、自治会活動の継続が困難な状況となっており、その対策が喫緊の課題となっている。兵庫県では、従来から入居者間のコミュニティの育成や共益費の徴収に関する費用の入居者負担の軽減を目的に、自治会活動を奨励し、県営住宅の団地運営を入居者に委ねてきたが、ここに来てそのシステムが崩壊し始めている。

災害公営住宅（県営）の入居者の高齢化率は、被災者の入居が一段落した平成13年度末では41.9%であったが、平成26年9月1日現在では48.9%で8ポイントの上昇となっている。これに対し、一般公営住宅（県営）の高齢化率は、15.4%であったものが30.1%まで上昇、災害公営住宅を上回る約15ポイントの上昇となっている。実は、一般公営住宅の方が高齢化の進行が急速なのである。それは何故であろうか（図4-3）。

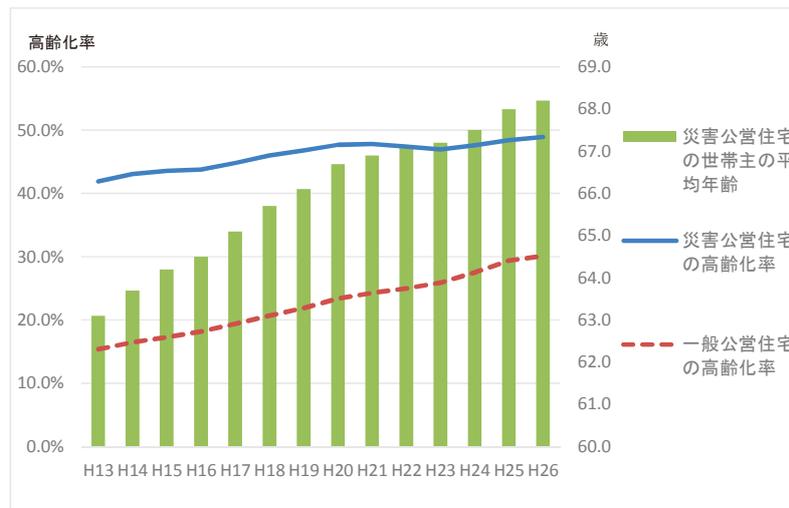


図 4-3 阪神・淡路大震災での災害公営住宅入居者の高齢化の推移  
出典：兵庫県県土整備部住宅建築局住宅管理課

災害公営住宅に入居した被災者には高齢の低所得者が多く、その経済的な環境は20年前と大きく変わらない。したがって、入居者が自主退去するケースは少なく、大半は死亡退去である。被災者の多くにとって、災害公営住宅が終の棲家となっているのが現状である。

残念ながら20年を経過した現在、既に震災当時の県営住宅全体の被災者の入居状況を把握することが困難となっている。しかし、少なくとも災害公営住宅（県営）9,258戸には被災者が暮らしていた。震災後20年を経過した今日、被災者が入居している県営住宅（一般公営住宅を含む）は平成26年8月現在で5,000戸余りまで減少しており、相当数の被災者が退去されたこととなる。被災者以外の入居者の増加により高齢化率が改善されていて

も不思議ではないにもかかわらず、なぜ高齢化率は上がり続けているのか？、実は災害公営住宅を上回る速度で進む一般公営住宅の高齢化にその答えがある。

高度経済成長期には、公営住宅は成長階層のステップアップ住宅として利用されたため、入居者の年齢層も若く、公営住宅団地の自治会活動も無理なく行えた。しかしながら、平成8年に応能応益家賃制度が導入されるなど、公営住宅法の相次ぐ改正で、今や公営住宅は住まいのセーフティネットの底辺を支える純然たる福祉住宅となっている。入居者が公募・抽選で決定されるシステムは以前のままだが、高齢社会の進展に加え、入居者の収入要件の厳格化や、自治会活動への寄与が難しい高齢者や障害者、母子世帯等の優先入居が行われ、入居者の高齢化率は上がる一方である。このため、兵庫県では一般公営住宅の高齢化が急速に進行しており、災害公営住宅でも入居者の入れ替わりが高齢化率の改善に繋がらない状態となり、さらに高齢化が進行している。

阪神・淡路大震災では、コレクティブ・ハウジングの整備を検討した際、将来の入居者の高齢化を強く意識し、20年先には共同利用室を介護スペースに使うことで、福祉型住宅への転用を図ることも検討された。しかしながら、平成12年4月に施行された介護保険制度により高齢者福祉事業が市町の本来事務となったことで、この案の実現は困難となっている。

また、阪神・淡路大震災では、兵庫県と市町が協調して、高齢者対策としてLSAが配備された「シルバーハウジング」を兵庫県営：1,941戸、神戸市営：1,296戸、その他市町営：702戸(既着工分220戸を含む)を整備した。震災後も兵庫県は「シルバーハウジング」を重点施策に掲げ、県営住宅の建替に際して、高齢者仕様を標準化するとともに、LSAの配備について市町にお願いしてきたが、市町の同意が得られず、残念ながら震災以降その数を拡大できない状況となっている。

これは、介護保険事業の拡大が介護保険料の高騰を招くとする市町の協力が得られないのが原因である。実際、建替時に行う市町福祉部局との協議でも、県営住宅を単なる一住宅事業者の賃貸住宅としか見ない市町からは、「高齢化は一般住宅でも進んでおり、県営住宅だけの問題ではない。地域包括ケア等で十分に対応できる。」との回答が返ってくるだけである。しかし、現実には、入居者の高齢化により自治機能が失われつつあり、阪神・淡路大震災の災害公営住宅のみならず県営住宅全体が準福祉施設化する危機が迫っている。

一方、東日本大震災では、残念ながら被災3県ともに被災者の全容について詳細なデータを開示していない。被災者の状況や災害公営住宅への入居予定者の状況を示すデータも見当たらない。被災者そのもののデータではないが、宮城県が平成25年10月にまとめた「恒久住宅移行期における被災者生活支援活動の課題と取組例」には、被災市町の高齢化率平均：25.7% (H24年3月末) →27.7% (H25年3月末)、宮城県平均：22.5% (H24年3月末) →23.3% (H25年3月末) とされている。阪神・淡路大震災の際の被災地域の高齢化率は14%程度であることを考えると、東日本大震災では高齢化が10ポイント進んでいることとなる。阪神・淡路大震災では20年をかけて災害公営住宅の高齢化率が約50%となったが、高齢社会が進展した東日本大震災では、阪神・淡路大震災より早期に災害公営住宅の高齢化が進行することは間違いなく、10年後には現在の阪神・淡路大震災の災害公営住宅の姿になっていても不思議はない。国が復興事業に関与している今こそ、被災3県は責任を持って、被災者が置かれている状況を十分に調査し、全容を明らかにすることで、災

害公営住宅の10年先を睨んだ、入居者が安心して住み続けられる仕組みを福祉との連携により提案し、復興施策として結実させて行かねばならない。

### 3. みなし仮設住宅の解消についての懸念

本章では、東日本大震災の固有の問題として第1章で示した「みなし仮設住宅」をとりあげたい。

これまでの災害でも、都道府県が民間賃貸住宅を借上げて、応急仮設住宅として被災者に供与する事例はあった。しかしながら、東日本大震災では、被災3県からの要請と国の通達を受け、被災県のみならず全国の都道府県が後追いの、被災者が既に居住していた住宅の賃貸借契約を貸主と締結し直して、応急仮設住宅として供与した。このため、民間賃貸住宅を借上げて供与した応急仮設住宅とは以下の点で大きく違いがある。

- ・被災県内のみならず全国各地に所在する
- ・必ずしも棟借りではなく、バラ借りのものが多い
- ・被災者が集団で居住していない（一般の生活者に交じって居住している）
- ・行政の手が届き難い

また、東日本大震災の場合、次のような点にも注意しなければならない。

- ・借上物件の限度家賃等の条件は被災3県が独自に要綱策定（3県により異なる）
- ・借主は全国の都道府県知事である
- ・入居している被災者は契約当事者ではない（継続して居住する権利がない）
- ・入居者に家賃負担はない
- ・借上物件は一般住宅である（民間を中心とした賃貸住宅）
- ・その多くは被災者自身が選んでいる

#### 1) みなし仮設住宅の特色

みなし仮設住宅には、以下のような特色があり、入居者の居住環境は応急仮設住宅に比べ、格段に優れている（表 4-13）。

表 4-13 みなし仮設住宅の特色

	みなし仮設住宅（民間賃貸住宅）	参考：応急仮設住宅（建設分）
住宅の質	○（通常の住宅と差異はない）	△（あくまで仮設建築物）
生活環境	○（通常の住宅と差異はない）	△（仮設団地という特殊な環境）
居住の継続性	×（居住権なし←契約当事者でない）	×（居住権なし）
費用負担	◎（家賃負担がない）	◎（家賃負担がない）
支援内容	○（点在するため、手が届きにくい）	◎（濃密←集中的なサービスが可能）
プライバシー	○（通常の住宅と差異はない）	×（遮音性低）
圧迫感	○（仮住まい意識希薄）	×（仮住まい意識強）

みなし仮設住宅は、住宅の質・生活環境等が一般住宅と変わりなく、遮音性や断熱性は十分で、プライバシーも確保されているにもかかわらず、家賃は不要である。被災者が点在して入居しているため、行政等の支援の手や情報が届きにくいというマイナス面もあるものの、建設型の応急仮設住宅のような特別な環境ではなく、入居した被災者は通常の日常生活が送れ、応急仮設住宅固有の特殊性を感じにくい環境にある。このため、入居した

被災者にとって積極的に退去する理由がなく、むしろできるだけ長く住みたいという意識が強くなる可能性が大きい。

阪神・淡路大震災の際、兵庫県では県市町をあげて、建設型の応急仮設住宅の解消に取り組んだ。被災2年目には応急仮設住宅の解消に向けたプログラムを策定し、災害公営住宅の整備完了時期を睨んで、震災5年目での解消をめざした。以後、組織体制を整え、支援策の拡充や一時入居用住宅の準備、法的対応の検討など、着々と準備を進め、被災4年目の知事記者会見での「応急仮設住宅の一律の期間延長を行わない」旨の宣言など、周到的な準備をもって応急仮設住宅の解消に取り組んだ。そして、県市町の担当者が相当の覚悟を決めて、全力で応急仮設住宅の解消に取り組んだ。それでも、応急仮設住宅の解消は棘の道であった。

一般住宅と変わらない住環境と生活環境を備えた東日本大震災の「みなし仮設住宅」については、阪神・淡路大震災での建設型の応急仮設住宅以上に入居者を退去させることが困難となることが容易に想定される。

## 2) 被災県以外の都道府県の対応は可能か？

被災県以外のみなし仮設住宅は、被災3県からの依頼と国の通達を受け、被災県以外の都道府県知事が災害救助法の規定に基づき供与したものである。制度上、その運営や解消についても、各都道府県知事が責任を負うこととなる。阪神・淡路大震災における応急仮設住宅と、東日本大震災のみなし仮設住宅解消に向けた対応をまとめる(表4-14)。

表 4-14 東日本大震災のみなし仮設住宅と阪神・淡路大震災応急仮設住宅の解消に向けた対応

	東日本大震災でのみなし仮設住宅 (民間賃貸住宅) 解消に向けた対応	阪神・淡路大震災での応急仮設住宅 (建設型) 解消に向けた対応
権利関係	各都道府県は借主であり、所有者に対して被災者の退去等について義務を負う	兵庫県及び神戸市は所有者(一部賃貸物件有)
費用負担	極めて大(延長による家賃負担)	少(維持管理費)
執行体制	おそらく全て都道府県知事(被災地外) 入居者は点在 ※制度上、 <b>市町の協力が得られるか?</b>	県: 計画策定や事業制度の創設、調整 市町: 入居者との相談、支援、交渉 ※入居者は応急仮設住宅団地で集団居住
解消時期	3県で時期が異なる可能性あり 既に宮城県は市町単位で判断し、みなし仮設住宅 解消の通知を発送済 ※ <b>3種類の対応に耐えられるか?</b>	震災5年目をめど ← 市町と合意
支援制度	各都道府県が独自の支援措置? 独自措置となれば、都道府県により大きな差異が 出る可能性が大 ※ <b>被災者に不満は生じないか</b>	県が市町等の要望を聞き単独で整備
法的措置	現行では、各都道府県が個別に国と調整し、要綱 等を整備し、自らの議会に訴訟に関する議案を上 程して執行となるが ※ <b>3県で執行時期等が異なる可能性あり</b>	兵庫県が国と調整し、要綱等を整備し、県議会に 訴訟に関する議案を上程して執行

解消に向けた対応を比較すると、以下の課題が見えてくる。

- そもそも解消業務(交渉・訴訟提起等)にマンパワーを裂くことができるのか?
- 市町の協力は得られるのか?
- 阪神・淡路大震災の時のような集中的な対応は可能なのか?
- 点在する被災者との交渉をどのように行っていくのか?

- 被災3県の被災者を同様に受け入れている → 被災3県の解消時期や受入態勢等の対応が異なれば、被災者の不満爆発が爆発しかねない
- 被災者や議会への説明はできるのか？ → 被災3県の対応の違いを口実に交渉が泥沼化する可能性もある

移転先の住宅等を要求された場合に、都道府県は独自制度で対応できるのか？被災地内の建設型の応急仮設住宅への転居要望に責任を持って対応できるのか？など、阪神・淡路大震災での建設型の応急仮設住宅と比べて、その解消に向けては問題が山積しており、相当な混乱が生じかねない状況である。

既に、宮城県では災害公営住宅の整備が完了した市町について、応急仮設住宅の解消に取り組んでいる。被災県以外の都道府県に対しても、解消の依頼を通知していると聞く。それがうまくいっているのかどうか、明確な回答は得られなかったが、前述したように、みなし仮設住宅では建設型の応急仮設住宅と比べて入居者の退去意識は相当希薄であると考えるのが妥当であり、ただでさえその解消は困難である。

加えて相次ぐ行財政改革で全国の都道府県や市町村は極限まで組織や職員を絞り込んでおり、潤沢に職員がいて組織的にも柔軟な対応が可能であった20年前の阪神・淡路大震災の時代とは大きく異なる。ある意味、被災3県以外の都道府県に独自対応を求めることは非常識であるとも言える。前述したように応急仮設住宅の解消に向けては慎重で戦略的な展開が求められる。応急仮設住宅の解消については、莫大な手間と労力がかかる。みなし仮設住宅の解消は、問題が一層複雑であり、それをはるかに上回る。みなし仮設住宅の解消を円滑に進めるためには、被災3県の連携のもと、解消時期や支援制度、訴訟対応等、全国一律の手法を確立し、国が責任をもって進めていくことが不可欠である。

### 3) 解消に向けた個別課題

以上を踏まえ、みなし仮設住宅の解消に向けて留意すべき点を示す(表 4-15)。

表 4-15 みなし仮設解消に向けた留意点

①	契約関係 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各都道府県知事は入居者を退去させる義務を負う</li> <li>・ 入居者が退去に応じない場合は、都道府県知事は明け渡しのための法的手続きを取る必要がある ← 自らの議会への提訴のための議案上程が必要である(合理的な説明が可能か)</li> <li>・ 入居者は契約当事者でなく、原則的には継続居住はできない (当該住宅に継続居住できるかどうかは貸主の同意が得られる場合のみ可能) ← 当該住宅へ被災者が継続居住を希望する場合は、その調整の必要性もある</li> </ul>
②	解消時期 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 建設型の応急仮設住宅の解消と歩調を合わせて行う必要がある</li> <li>・ 被災3県の建設型の応急仮設住宅への入居や一時居住用住宅の提供を要望される可能性が高い ← 仮設解消の裏で退去させた被災者を建設型の応急仮設住宅に入れるのか？</li> <li>・ 土地区画整理事業や集団移転事業の遅延により住宅再建が遅れる被災者をどう扱うのか？</li> </ul>
③	長期化した場合 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 借上家賃負担が行財政を圧迫(国は最後まで面倒を見るのか？)</li> <li>・ 不公平感、居座る者への不満の爆発(家賃負担、ごね得 etc.)</li> </ul>

### 4) 今後の災害における民間賃貸住宅の活用手法

東日本大震災で、被災者が既に入居していた民間賃貸住宅を「みなし仮設住宅」として追認したことは、避難所の解消や建設型の応急仮設住宅の整備戸数の抑制、さらには被災者の負担の軽減等で一定の成果はあったものの、問題を一層複雑化させ、様々な課題を生

み出し、その対応を極めて困難なものにしている。その功罪を考えるなら、罪の方が圧倒的に大きく、はっきり言って失敗であったと考える。

みなし仮設住宅の存在は以下の点で被災者の住宅再建とそれにつながる生活再建、引いては被災地の復興に深刻な影を落としている（表 4-16）。

表 4-16 みなし仮設住宅が及ぼした課題

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 多数の被災者を全国に流出させ、その地域に定着させる要因をつくった（被災地の人口減少を促進させた）</li><li>・ 被災者を点在させることで、被災者への支援業務やみなし仮設住宅の解消に係る行政の負担を過大にした</li><li>・ 生き残った民間賃貸住宅を応急仮設住宅として使用したことにより、一時居住用住宅や住宅再建に必要な民間賃貸住宅の確保を困難にし、復興施策の幅を狭めた</li><li>・ みなし仮設住宅解消後に発生する大量の空き家が地域の不動産市場に影を落とすこととなる（特に被災3県の隣接県では深刻な問題になる？）</li><li>・ 入居者である被災者が生活再建したのかどうか把握し難い状況をつくった</li><li>・ そして、未だにその解消手法が確立されていない</li></ul> |
|---|

現在、みなし仮設住宅として供与されている民間賃貸住宅は純然たる住宅である。被災者の住宅再建を考えるうえで、貴重な資源となるべきものであった。それが、みなし仮設住宅として供与したことで、被災者の恒久住宅への移行を一層困難にしている。

阪神・淡路大震災では、「自助」、「共助」、「公助」という言葉をよく口にした。都市直下型地震により生み出された圧倒的な数の被災者を前に与えられた予算には限りがあった。住宅再建に向けた支援策を考える時には、まずは自力再建が可能な人には自助努力をお願いし、公的な支援がなければ再建がままならない人にこそ、公的な支援を手厚くしようという思想で臨んだ。

被災者の置かれている状況は多様であり、住宅再建や生活再建の道筋も多様である。資力がある被災者や収入がある被災者は、一日も早い住宅再建や生活再建を望んでおり、実際そのように自力で動く。そのような被災者には応急仮設住宅は必要ない。被災者の選択により期間限定の家賃補助で生活再建を支援するなど、被災者から通常の生活者にもどってもらふことで、施策対象となる被災者の数を早期に減少させていくような復興施策を考えるべきである。あくまでも、民間賃貸住宅は貴重な資源として住宅再建の手法として確保・活用すべきである。

## おわりに

以上で、本稿は終了するはずであった。しかし、これまで被災地でのヒアリングや資料調査を進めてきて、これだけはどうしても最後に触れておかなければならないと思うようになった。

それは、被災3県ともに被災者の置かれている状況を十分に把握していないということである。災害公営住宅の整備戸数はアンケート調査で回答された実数をもとに算定されており、回答しなかった被災者については考慮されていないと聞く。

阪神・淡路大震災では、十分なデータが得られないなか、統計資料を駆使して、年齢や収入、従前住宅の持家と借家の形態などを考慮した被災者の全体像を示すモデルを作成し、被災者がどのような住宅再建を選択するかまでシミュレーションを行い、震災2か月後の3月には、災害公営住宅の整備戸数や住宅再建支援策をとりまとめた「ひょうご住宅復興3

カ年計画」を策定していた。その後も住宅関係だけでも、3回の応急仮設住宅入居者実態調査と1回ではあったが災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録を実施、その結果をもとに、回答しなかった被災者の動向も加味して、翌年8月には「ひょうご住宅復興3カ年計画」を改訂した。

さらには、応急仮設住宅の解消に向けて、震災3年目には応急仮設住宅入居者データベースを作成し、応急仮設住宅巡回相談員や生活支援アドバイザーによる相談業務も開始した。これにより、被災者のさらに詳細な情報を把握し、個々の被災者が抱える問題を明らかにすることで、適切なアドバイスや支援を行い、災害公営住宅の入居促進と応急仮設住宅の解消に役立てた。

被災者の住宅再建についての考え方は時の流れとともにうつろいやすい。阪神・淡路大震災でも持家再建をめざした多くの被災者が2年、3年の時を経て断念している。被災3県以外に流出した被災者や未だ住宅再建が固まらない被災者、そして物言わぬ数多くの被災者がいる。被災3県と国が個々の被災者が置かれている状況を明らかにしないまま復興事業を進めることは、将来に大きな禍根を残すことになるのではないかと危惧している。

#### 参考文献

- 1) 兵庫県都市住宅部：ひょうご住宅復興3カ年計画 住宅によるまちの再生, 1996. 6,  
<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000036451.pdf>
- 2) 兵庫県まちづくり部：住まい復興の記録－ひょうご住宅復興3カ年計画の足跡－, 2000. 3
- 3) 兵庫県土木整備部：阪神・淡路大震災にかかる応急仮設住宅の記録, 2008. 8,  
<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000037459.pdf>

## 第5講 仮設の住まいから恒久住宅への移行支援

元神戸市代表監査委員  
阪神・淡路大震災時 神戸市生活再建本部次長  
櫻井 誠一

### はじめに

東日本大震災から4年目も終盤になってきた。被災地では、計画に基づいて復旧から復興事業への流れが進みだしたこともあって、基礎自治体である市町村にも、その進捗状況を見極めながら、人々の生活が今後どのように推移していくのか、現状抱えている課題、また進捗する中で起こってくる課題に、どのように対処していくかを考え、先手を打っていかうという機運が生まれてきている。そのため、被災から20年を迎える兵庫・神戸に様々な形で調査や勉強にきている。また、災害時の生活復興における研究会で訪れた被災地でも様々な質問が寄せられた。本講では、初めに東日本大震災被災地の現状を概観し、次いで被災地自治体職員がこれからの課題としていることの中から、仮設の住まいから恒久住宅への移行について、阪神・淡路大震災における神戸市の事例を紹介し、最後に仮設の住まいから恒久住宅への移行支援について提言を述べたい。

### 1. 東日本大震災被災地の状況

被災3県（岩手・宮城・福島）の復興状況を、平成26年11月13日付け復興庁「復興の現状」から概観すると、避難者・仮設住宅の状況では「避難者数は1年で約28万2千人から、約23万9千人に減少、住まいの再建の動きが進みつつあり、仮設住宅等への入居戸数は減少しはじめている」とされ、復興住宅では用地確保済み戸数が87%、完成済みが14%となっている。復興まちづくりとしての防災集団移転では、95%が着工され30%が完了、土地区画整理では92%が造成着工、宅地引き渡しは16%となっている。災害公営住宅の整備においては、平成26年度まででは岩手、宮城で概ね3割から4割の進捗率であるが、平成27年度では6.5割から7.5割になると予想されている。福島については、まだ避難状態が続いており、計画が未着手・未策定のところがあり、割合は示せない状況となっている。

また、生活の基盤となる産業については、「地域格差が顕著になりつつある」、「水産加工は約8割で業務再開しているものの、売り上げが8割を回復しているのは28%であり、売り上げの回復が遅れている」、「観光業も改善が見られるが、本格的な復興が今後の課題」としている。

次に、宮城・岩手・福島の復興状況をそれぞれの県の復興状況報告のうち生活再建にかかわるものを概観する。

#### 1) 岩手県の状況

復興実施計画における主な取り組みの進捗状況（平成26年11月）によれば、復興まちづくりとしての区画整理事業では94%が着手しているが完了は0%、防災集団移転は工事

中 60%、完了 30%、津波復興拠点事業では工事中 80%、完了 0%、漁業集落防災機能強化事業工事中 44%、完了 22%となっている。県の災害公営住宅の整備では工事中 39%、完成 15%という状況であり、大半は平成 27 年度半ばに完成する見込みとなっている。仮設住宅入居者数は 29,690 人で最大入居人数比では 68%が入居したままである。

また、被災者生活再建支援金の加算支援金申請率では 38.1%となっている。生活基盤としての産業などでは、被災事業所調査を実施しており、それによると事業の再開は 76%ではあるが、売り上げの状況では震災と同程度以上は 47%となっている。

## 2) 宮城県の状況

復興の進捗状況（平成 26 年 12 月 11 日付け）によれば、復興まちづくりとしての土地区画整理では、事業の認可約 82%、工事着手約 71%、防災集団移転では、工事着手 99%、住宅等建築可能地区約 22%、津波復興拠点整備事業では、事業認可約 67%、工事着手約 58%となっている。災害公営住宅では、工事着手は約 83%であるが完成は約 14%である。仮設住宅は 31,263 戸、72,028 人が入居しており、最大入居戸数比では、約 64%となっている。生活基盤としての産業などでは、被災商工業者の営業状況は約 86%、観光客入込数では回復率 91%、魚市場の水揚げ状況では約 80%の回復となっている。

## 3) 福島県の状況

ふくしま復興のあゆみ（平成 26 年 10 月 27 日）によれば、平成 24 年 6 月時点の避難者数 16 万 4218 人から、平成 26 年 9 月現在では 12 万 6628 人となっているが、県内での避難者は約 8 万人、県外は約 4 万 7 千人の状態であり、避難生活が続いている状況にある。原子力災害に伴う避難指示区域等も解除されていないところも多く、復興まちづくりにとりかかれていないのが現状である。住民の帰還意向調査においても、町によって大きく差がでており、例えば双葉町や大熊町では約 65%の人が戻らないとの結果が出ている。

人口においても、65 歳以上人口は増加しているものの、生産年齢人口や年少人口は大きく減少している。県内の仮設住宅は 12781 戸 87.6%が入居している。また被災者生活再建加算金申請件数は、60.9%となっている。復興公営住宅の整備では地震・津波被災者向けでは約 34%の完成戸数、原発被災者向けでは 0.5%の完成率となっている。農地の営業再開可能面積進捗率 29.9%、漁業経営再開状況では 4.6%である。観光客入込客数では平成 22 年対比で 84.5%となっているものの、教育旅行は 47.3%である。

以上 3 県の状況をみると、岩手県・宮城県ではまちづくりの進捗は同じような状況であるが、生活基盤となる産業の復興などでは、岩手県に厳しさがある。もともと東日本大震災以前の人口の状況をみても、仙台圏以外は人口減少の地域であり、財政的にも厳しい地域が多く、その傾向を止めることができないでいることが伺える。福島県では、生産年齢人口以下の人口流出が目立つのと同時に、被災者生活再建加算金の申請状況からは元の居住地以外での定住を決めた人も多くなっていると思われる。このような人口流出は、災害救助法の理念の歴史的転換ともいえる分散居住型「みなし仮設住宅」政策が後押しをしている側面もある。県全体を俯瞰して、このような状況であるが、それぞれの県下市町村では、もっと個々の状況が異なり、抱えている課題が異なっていると考えられる。

## 2. 被災地自治体職員が阪神・淡路大震災時の対応で学びたいこと

平成 26 年 10 月に神戸市と K-TEC<sup>注1)</sup> が実施した「震災復興交流セミナー」の実施にあたって、25 年度実施したセミナーに参加した東日本被災地自治体職員にニーズ調査を行った。

13 の県市町自治体（岩手 5、宮城 5、福島 3）から 24 人（岩手 8、宮城 13、福島 3）の職員が回答を寄せている。設問は 20 で、「復興事業全般に関すること」、「まちづくりに関すること」、「仮設住宅や災害公営住宅に関すること」、「産業・経済に関すること」の 4 つの категорияについて尋ねている。

その結果からは、「仮設住宅から災害公営住宅への移行」、「災害公営住宅の管理体制」、「災害公営住宅入居時の問題」、「みなし仮設住宅問題」に関心が高いことがわかった。これは、まちづくり事業にも着手をし、一定の進捗が見られる中、平成 27 年度・28 年度には、災害公営住宅への移行が本格化することから、それらへの対応をあらかじめ学び、対策を取ろうとしているものと考えられる。各県の状況にも特徴がみられる（図 5-1）。

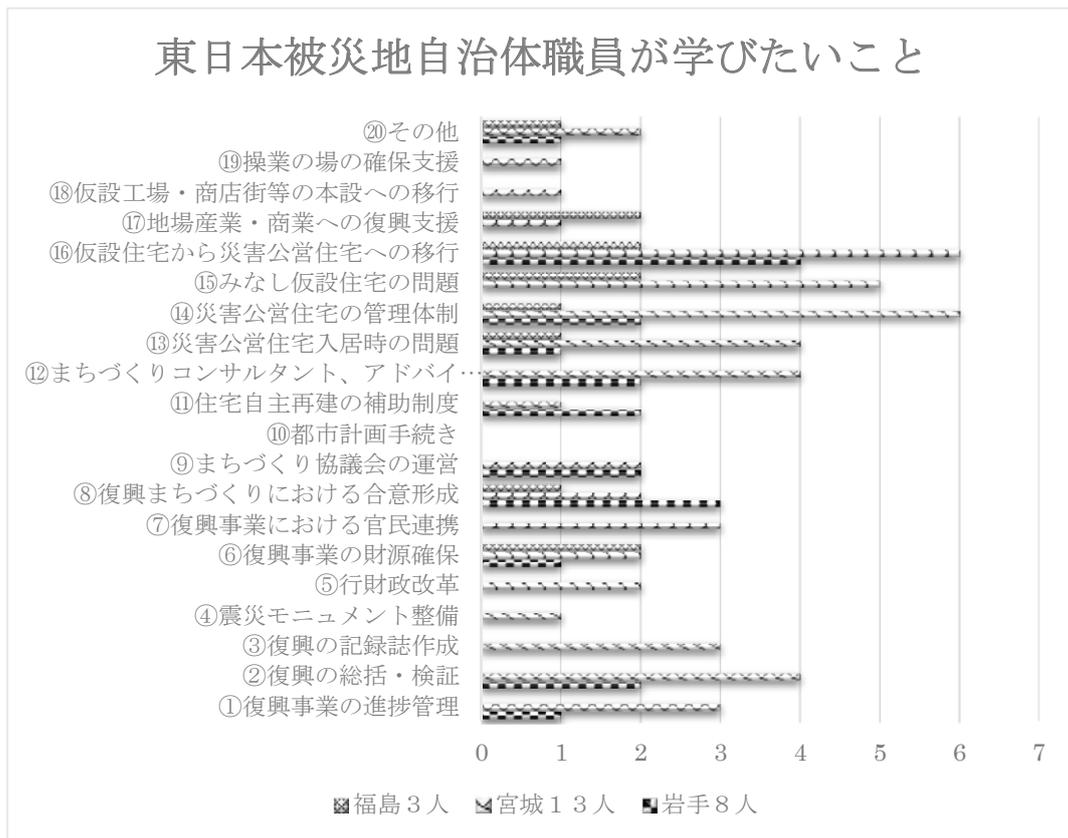


図 5-1 東日本被災地自治体職員が学びたいこと

宮城県では、復興事業の総括検証や進捗管理、復興の記録誌作成などにも関心があるが、回答の内容を細かく見ると、この回答を選択したのは宮城県の中でも仙台市であり、同じ県でも市町村間での差があることがわかる。また、岩手県では、大槌町などで、まちづくりの合意形成などにも関心があることがわかる。福島県では復興財源の問題、地場産業の

問題などに関心が高いことから、現在の置かれている状況がわかる。福島県では、その他の項目で「職員の士気維持」、「メンタルサポート」なども課題として挙げられている。

この調査では、関心のある事項について具体的な要望も尋ねており、一番関心の多い「仮設住宅や災害公営住宅に関すること」の中では、「仮設から災害公営住宅への移行問題」、「新たなコミュニティづくり」、「仮設の集約と合意形成」、「居住実態のない仮設住宅対応」、「仮設住宅から退去できない被災者への対応」、「仮設の長期使用に伴う維持管理」、「災害公営住宅における高齢化の進展と対策」、「一挙に増えた公営住宅の維持管理」、「仮設は無料、公営住宅は有料なので移転がうまくいくか」、「みなし仮設からプレハブ仮設への入居要望への対処」など、被災者の生活再建の一步である「恒久住宅への移転」支援を前にして、自治体職員が現に直面していることや、今後直面すると予測される内容となっている。

### 3. 被災地自治体職員の課題に対応する神戸市の事例

ここでは、阪神・淡路大震災時の仮設住宅から災害公営住宅等への移行にあたって、仮設住宅からの完全移行を前提に神戸市の行った対応について記述する。

#### 1) 仮設住宅入居の推移

阪神・淡路大震災が発生した平成7年1月17日から概ね5年の、平成11年12月20日に神戸市内の仮設入居者がゼロになった。これにいたる災害公営住宅と仮設住宅入居者推移は図5-2のとおりである。当然のことであるが、災害公営住宅の完成が進むにつれて、仮設住宅の入居者も減少している。

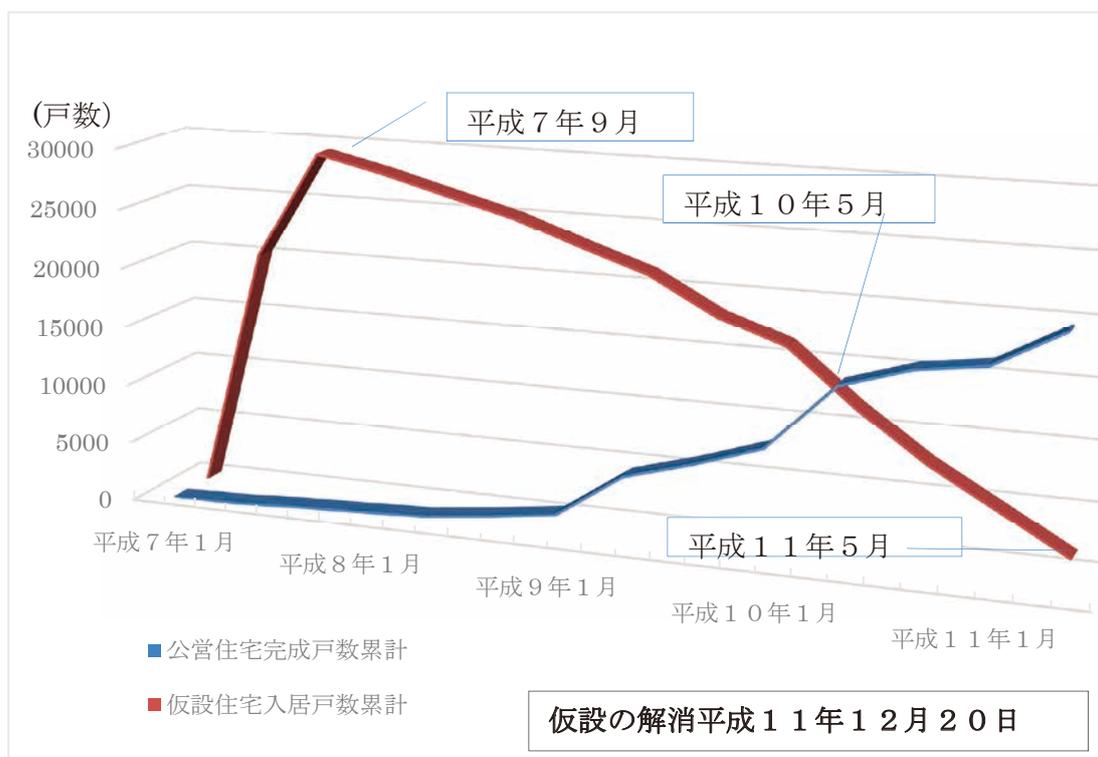


図5-2 災害公営住宅の完成と仮設住宅入居戸数比較(神戸市数値)

しかし、この仮設からの移行過程では、担当する職員の苦闘する日々が続いた。法律では仮設住宅の供与期間は最大2年とされているが、現実問題として3万世帯を超える入居者と災害復興公営住宅の完成時期を考えると、この期間では無理な話であった。このため、国は特別措置法をつくり1年を超えない範囲内で延長できるとしたのだった。この結果、まず平成10年3月末までの延長が認められた。ところが、この時点から兵庫県と神戸市の見解に齟齬が開始した。県の復興プログラムでは仮設からの移行目標を平成10年9月末としており、市の目標である平成11年3月末と食い違っていたからだ。これは、県全域で災害公営住宅などの建設完了戸数を考えている県の立場と、神戸市街地の災害公営住宅完成をにらんでいる市との立場の違いであった。平成10年9月末の完全移行に固執する県からは現仮設を改良し、『公営住宅入居者待機住宅』を設置する案まで飛び出したが、市は何度も県と話し合い、結果的に平成10年9月末、平成11年3月末と小刻みに供与期限は延長された。そして、平成11年4月からは恒久住宅への移行期間として暫定的な継続が認められたのだった。

図5-2では、神戸市内の仮設住宅はピーク時の平成7年9月の29,178世帯から、平成10年5月の11,716世帯、平成11年5月の1,310世帯と推移していくことがわかる。

## 2) 恒久住宅移行プログラムの策定・公表の時期

平成10年5月の、災害公営住宅戸数が仮設入居者世帯数を上回った時期に、仮設住宅入居者の生活再建の第一歩である恒久住宅移転のための、より明確なプログラム策定が必要となった。しかし、この時期以前においては、その数から個別の入居者の現状や意向の詳細を把握することは事実上無理があった。また、県と市の見解の相違や、行政区のそれぞれの担当する地域毎に事情が異なっていることもあって、統一的な方針を決めることが出来ずにいた。

仮設住宅での生活を続けると言っても、建物が災害救助法上の応急仮設でなくなれば、違法建築物になりかねない。違法建築物にしないようにするには、建築基準法に合致させる必要がある。行政として仮設住宅を残すのか、事実上残っている状態にするのか、残すなら建築基準法適用のための改修費用は誰が負担するのかなど、考え方を整理し、解決すべきことは多数あった。また、長期の空き家や不正入居者への対応、福祉対応が必要な人など、それぞれに具体的な対応施策を示し、対応にあたる職員が共通の認識をもって交渉にあたらないと混乱することになる状態にあった。

こういった状況もあり、受け皿としての住宅の供給が十分可能になってこそ、出せるプログラムが「恒久住宅移行プログラム」であった。

プログラム策定のために各部署の職員が議論し、共通認識整理として行ったのは、仮設住宅は耐火構造ではなく、ひとたび出火すれば、せつかく助かった命を落としかねない仮の住まいであることを前提に、「入居期限の宣言と個別通知」、「災害公営住宅への早期移行支援策の充実」、「仮設の部分撤去促進」、「高齢者・要援護者などの受け皿施設の確定」、「個別カルテの整備」などであった。これらを踏まえて、平成10年8月に「恒久住宅移行プログラム」を策定した。

その概要は①基本目標として、仮設住宅の入居期限を設定し個別通知をする、②期限以

降に公営住宅が完成する場合は「移行調整期間」として入居を認める。ただし、受け皿となる仮設団地に集約する（実際は行われなかった）、③早期移行支援策の拡充であった。

このうち、③の早期移行支援策については、ア) 公営住宅入居待ち世帯（約 6400 世帯—平成10年6月数値以下同様）対策としての一時民間賃貸住宅借り上げと引っ越し資金貸付、イ) 公営住宅未当選世帯（約 2300 世帯）への個別斡旋と2年以内に希望する公営住宅に戻ることを可能とする暫定入居制度（民間賃貸暫定入居含む）、ウ) 若年単身者（約 430 世帯）対策としては、民間賃貸住宅助成・自立支援金・住宅助成義援金の3点セットによる誘導や持家再建待機者支援事業としての月額助成など、エ) 自宅再建等目処あり世帯（約 35 世帯）には持家再建待機者支援事業としての月額助成、オ) 自宅再建等目処なし（約 260 世帯）には若年単身と同じ制度を適用、カ) 福祉対応（約 120 世帯）には特別養護老人ホームなどへの斡旋、など類型毎にきめ細かく対応方針を決めて取り組んだ。

### 3) 自立困難世帯への対応

自立困難世帯は平成11年6月時点で93世帯あり、個々の複雑な事情から移転交渉困難とされた。この解決のために、「仮設住宅完全解消プログラム」を策定するとともに、有識者を含めた「神戸市自立支援委員会」を立ち上げて、個々の事例について助言を得て、職員が共通認識のもと一丸となって解決にあたった。

表 5-1 自立困難世帯への取り組み事例

	事 例	委員会意見	取り組み
①	単身で仮設に閉じこもり、意思疎通が極めて困難。震災前に親族を亡くしており以降話が出来ない例	本人が心を開き得る支援者と親族の協力を得て、行政とともに訪問して、話し合いの糸口を見つけて、粘り強く人間関係を築くよう試みてはどうか。	本人が心を開いている人をみつけ、親族とともに訪問して公営住宅を斡旋することができ、入居。
②	メンタル・ケアの必要性があり、「医療保護入院」の方向で動いているが、親族の説得がうまくいかず難航している例	公営住宅を斡旋しても同じ問題が起こる。親族に「本人を治療するため」という認識を持ってもらうため、嘱託医に同行してもらいきちんと説明して医療保護入院させるべき。	遠方の親族宅へ出向き、医療保護入院について話し合い。親族の同意により医療保護入院を行う。
③	収入・ペット問題で、公営・公団・民間賃貸住宅への入居が困難で住宅購入を進めているが資金難で移転の見通しが立たない例	自宅再建の裏付けをとった上で、めどが確認できれば自立支援金の前貸し制度等の支援策を説明していくべき。	住宅の購入契約を結んでいる確認が取れ、自立支援金の手続きとともに、住宅完成までの間、住宅建設業者と調整し民間賃貸住宅へ一時入居。
④	法的に不可能な元通りの自宅を再建することにこだわっており、その他の住み替えには応じない例	ボランティア等第三者が客観的に物事を示してあげるのがよいと思う。それが不調に終われば、法的措置も検討すべき。	元通りの自宅再建が法的に不可能であることを、直接担当部局から説明。駐車場等で本人の意向にあう住宅を斡旋し、入居。
⑤	公営住宅を確保したにもかかわらず、残った息子が倉庫としてやむを得ず許可した仮設に居住し、2戸目の公営住宅を要求している例	本人の知人で影響力のある人に協力を求め、それでも話し合いがつかない場合は、訴訟も考えていくべき。	本人・親族・市の3者で面談。助成金等被災者支援事業の説明、手続き支援等により退去を了解。民間賃貸住宅へ転居。

この自立支援委員会の構成は、学識経験者、ボランティア、自治会代表、弁護士、精神科医師、県、市福祉担当管理職、生活再建本部長など計9名であった。対象は93世帯であるが、似たような内容があるため20の事例を検討した。表5-1はそのうちの5つの事例である。その結果に基づいて各部署の職員が連携し取り組んだ結果、全てを解決することができた。

問題解決にあたったある委員は、「広大な仮設敷地にパラパラと取り残されたような人々への自立支援でした。家賃問題、精神的、肉体的疾患を抱えた方々は、背景の難しい事例が多くありましたが、個々人が抱える様々な難問に対して市民・弁護士・学者・ボランティアなどの生の声を聴くことで、困難な事例を解決できました。一人の人間としての尊厳をいかにして守るかについて、学ぶことも多くありました。」と感想を述べている。

#### 4) 無断退去や不正入居への対応

仮設住宅の利用実態には、倉庫がわりに利用しているケース、被災者でない人が住んでいるケース、居住していない様子だが鍵を返還していないケースなど、本来あってはいけない様々な実態もある。犬や猫の飼育場所になっていたり、建築業者の従業員宿舎らしき事例まであった。無断退去と思われる実態は平成10年6月で約1000世帯と見込まれた。無断退去に対する措置の流れを図5-3に示す。また不正入居と思われるものは約110世帯であった。

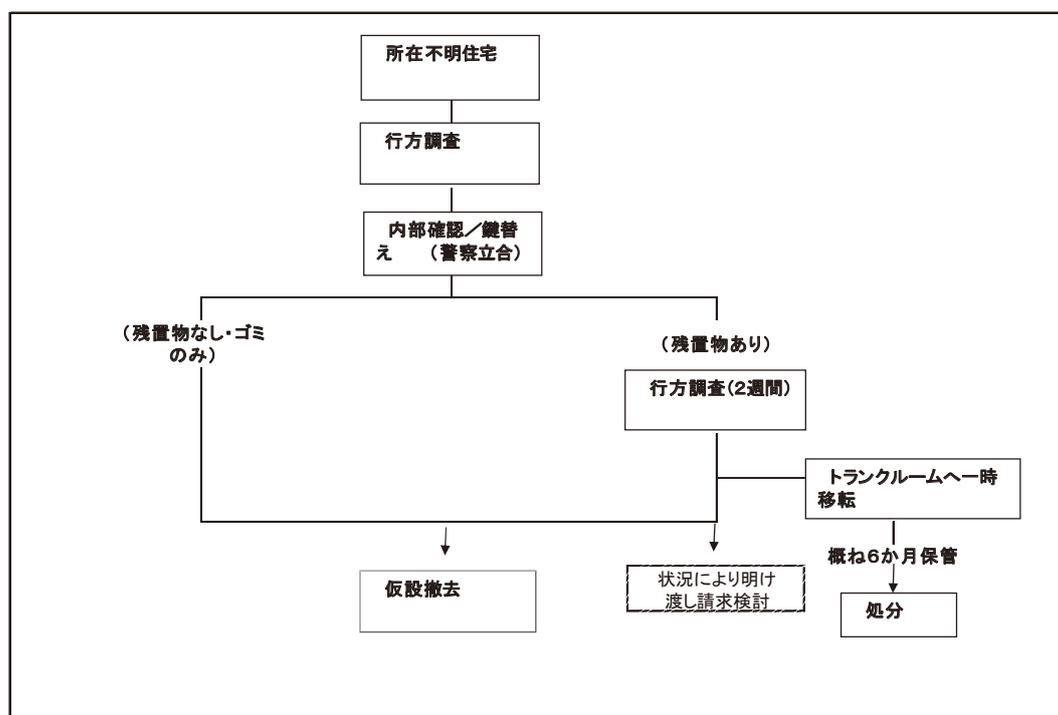


図 5-3 無断退去(10年6月約1000世帯)に対する措置の流れ図

これらのうち、実際に住んでいる入居者とは、個別に面談交渉して退去の指導が可能であるが、居住しているかどうか実態の不明な場合が課題となった。この場合には具体的な

手順として、行方を調査し、不明の場合には鍵替えを実施、その後連絡がない住宅の残置物は撤去時にトランクルームに一時保管する手法を導入することにした。相手方から連絡があった場合は退去手続きを指導した。倉庫利用者等で退去指導に応じない場合は、設置者である兵庫県（知事）と連携して法的措置の実施となるが、実際に実施した事例はなかった。

#### 4. 提言

災害公営住宅など恒久住宅への移行と仮設の解消をテーマに阪神・淡路大震災における神戸市の事例を具体的に紹介させていただいたが、東日本被災自治体では、阪神・淡路大震災のみならず、新潟中越なども参考にされて対策を考えていくことが重要と考える。また、様々な施策も阪神・淡路では手探りで積み上げてきたが、現在では、すでに「政策パッケージ」として整理され、はるかに取り組みやすい環境となっている。一方、被災者の状況を見えにくくしている「みなし仮設住宅」という阪神・淡路大震災時にはなかった状況もある。これらのことを前提にいくつか提言をしたい。

##### 1) キーワードは「連携」、「情報共有」、「まなび」、「交流」

被災地自治体職員の方々と意見交換をする中からは、特に組織内、組織間の連携が弱いと感じた。生活再建の部門と街づくりの部門が一体となって、被災者の生活再建プログラムや恒久住宅への移行プログラムを考えていく必要がある。

また、移行後の県所管の災害公営住宅と市町村所管の災害公営住宅の支援施策も格差がないように調整をする必要がある。それぞれの状況や時間軸が異なっても、同じ状況が訪れると考えて、早期に県・市町村が一体となって検討を始めるべきである。また、コミュニティを支援するにも、多くの支援者との連携が重要となる。特に分散居住型である「みなし仮設住宅」の状況把握と支援には、こまめさが必要である。神戸市では、移行が本格化する以前から恒久住宅生活支援プロジェクトチームを発足し、取り組んだ。このほかNPOやボランティアなどの連携の仕組みも必要である。さらに、自治体職員が様々な組織と連携するためのスキルを身につけるための研修も重要になる。

##### 2) 自立困難世帯への早期介入

問題解決のためには、日頃からの見える関係づくりが重要である。被災地自治体職員の方々と意見交換をする中からは、既に取り組まれているところとそうでないところと市町村によって差が出てきていると感じた。阪神・淡路大震災時、シルバーハウジングを取り巻く地域資源との連携にも利用したが、アメリカのハートマンが開発した「エコマップ<sup>注2)</sup>」が有効と考える。名取市などでは、すでにエコマップづくりの研修などが行われている(図5-4)。

##### 3) 生活再建7つの要素<sup>1)</sup>による施策評価と対応

阪神・淡路大震災から5年を経た時に「生活再建」とは何かを被災者とともに導き出した。その要素は「すまい・まち」、「くらしむき」、「つながり」、「こころとからだ」、「そな

え」、「行政とのかかわり」の7つであった。これを時間軸とともに施策体系を整理すると、今何が必要か見えてくる。そしてPDCAサイクルで施策を展開する必要がある。

#### 4) データベースと個別支援カルテの整備

被災者を漏れなく支援するため、また広域に分散居住している実態を把握するためには、データベースの整理と個別カルテなどが必要不可欠である。また、コミュニティを支援するにも、多くの支援者との連携が重要となる。そのための資源マップなども必要である。被災地では、様々なデータベース作成の試みが行われている。ただ、気をつけなければいけないのは、何もかもデータ化をしても役に立たないことが多い。目的にあった最小限のものにすべきと考える。



図 5-4 名取市におけるエコマップづくり研修（名取市生活再建支援課提供）

#### 注

注1) K-TEC とは、防災にかかわる技術や制度等に関心をもつ神戸市職員と退職者で組織し、阪神・淡路大震災の経験などの伝承活動、被災地の支援活動などを続けている団体

注2) エコマップとは、援助者が利用者を支援するために利用者、家族、社会資源の関係性を図にしたもの。生体地図ともいわれる。1975年にアン・ハートマンが考案した。主に介護、障害、医療、教育の分野で、支援記録を作成するために使われる。(Wikipediaより)。阪神・淡路大震災時にはシルバーハウジングのLSA(ライフサポートアドバイザー)が地域資源を活用するため、地域エコマップとして神戸市社会福祉協議会が開発利用した。(「阪神・淡路大震災の概要及び復興」平成23年1月神戸市P201)

#### 参考資料

- 1) 立木茂雄・林春夫「TQM法による市民の生活再建の総括検証一草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり」(『都市政策』神戸市都市問題研究所第104号)

## 第6講 個別見守りとコミュニティづくり

社会福祉法人宝塚市社会福祉協議会

佐藤 寿一

### はじめに

被災者の生活復興の過程においては、避難所から仮設住宅、仮設住宅から復興公営住宅等を含む恒久住宅への移転という生活の場の移動が起こる。そのたびにこれまで築き上げてきた住民同士のなじみの関係が切れ、新たな関係づくりを行う必要が出てくる。中でも、自力での住宅確保が困難な人に提供される復興公営住宅では、必然的に生活に支援が必要な住民の比率が高くなり、住民の力だけで新たな関係を構築し、自立生活や住民自治を取り戻すことは難しい。孤立による引きこもりや孤独死等が懸念されることから、バリアフリー化や集会設備の配置等のハード面の整備にとともに、孤立を防ぐための見守り体制づくりを、公営住宅内だけでなく、周辺地域との関係づくりの視点も持つて行う必要がある。

本稿では、初めに阪神・淡路大震災の復興過程における支援施策、住民・支援者の関係の変化と課題を述べ、次いで東日本大震災の被災地の支援の状況を示すと共に、先進事例を挙げ、最後に住民の自立に向けた支援と、地域支援・コミュニティづくりについて、その要点を述べる。

### 1. 阪神・淡路大震災における復興公営住宅への支援の現状と課題

本章では、発災後20年を経過する阪神・淡路大震災後の復興公営住宅において、被災者への見守りやコミュニティづくりの支援がどのように行われ、住宅住民の生活がどのように変化してきたかを見ることにする。

#### 1) 復興公営住宅の現状と課題

##### (1) 復興公営住宅の高齢化

兵庫県下では、阪神・淡路大震災後の5年間で、総戸数約42,000戸の復興公営住宅が供給された。その際に、仮設住宅からの早期転居が必要な高齢者や障害者を優先入居させていったために、入居当初の2001（H13）年の時点で、復興公営住宅の高齢化率は40.5%、単身高齢世帯率は34.4%と、一般県営の住宅の2倍以上の高い水準になっていた（県営住宅平均高齢化率15.4%、単身高齢世帯率12.5%）。時間の経過とともに高齢化、単身化はさらに進み、2014年には高齢化率50.2%、単身高齢世帯率46.0%に達した。このような高齢化・単身化の進展に合わせて、住民の生活課題も複雑化、深刻化していった。

また、避難所から仮設住宅、仮設住宅から復興公営住宅へと2度の優先入居・抽選入居を行ったことにより、これまでの関係性を失い、住宅での生活が住民同士のつながりがないうちに等しい状況からスタートすることになった。そしてこのことが、15年以上を経過した現在でも、住宅になじめないという住民を生むことになった。（図6-1）

加えて、住宅内の空室への新たな入居者は、一般公営住宅の入居基準に従って決定されるために、例えば就労年齢層でも何らかの支援を必要とする世帯が多く、住民の自治力や支

え合う力の低下に歯止めをかけることはできなかった。

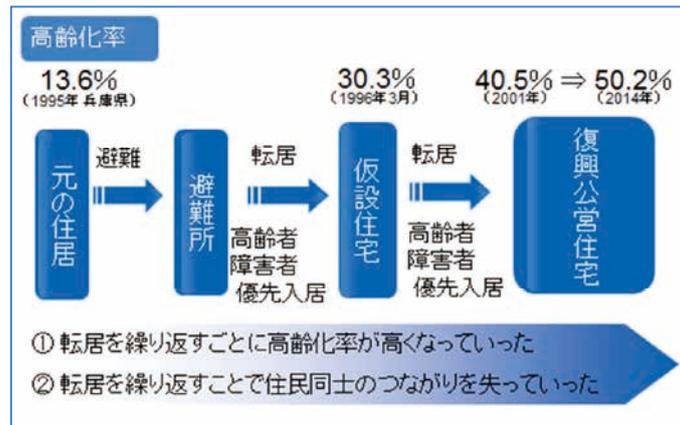


図 6-1 仮設住宅、復興公営住宅の高齢化率の推移 出典：兵庫県復興支援課資料に筆者加筆

## (2) 周辺地域からの孤立

復興公営住宅は、周辺住民への十分な理解を得る間もないほど急いで建設されたため、周辺地域側の受け入れが必ずしも良好でないうえに、共用部分の維持管理などのために小規模の住宅でも住宅単独で自治会を組織したところが多く、現在でも周辺地域とうまくつながっていない住宅がある。

## 2) 阪神・淡路大震災における復興公営住宅への支援施策の変化

ここでは、阪神・淡路大震災後の復興公営住宅の支援施策の変化と共に、支援者と住民の関係の変化を見ていく（表 6-1）。

### (1) 復興公営住宅移転後の生活支援策

仮設住宅から復興公営住宅への移転が本格化した 1997 (H9) 年度、高齢者向けのシルバーハウジングに「生活支援員」(以下 LSA) を配置し、見守りや軽度の生活支援を行う体制をとった。それに加えて、復興公営住宅全世帯を対象に、訪問による安否確認・見守り、相談・情報提供、自治会設立支援やふれあい交流活動支援を行う「生活復興相談員」を、復興基金事業として被災各市町村に配置した。仮設住宅から復興公営住宅への移転で、再び近隣との関係性を失うことでおこる引きこもりや、孤独死を予防するとともに、情報提供や相談を行うことで早期に自立した生活を取り戻してもらうことが目的であった。

訪問を重ね、個々の見守りや生活に関する相談に対応することで住宅住民の信頼を得て、自治会の設立支援や活動支援、集会室で行われるふれあい交流活動(季節の行事、ふれあい喫茶・サロン等)にもかかわった。一方、時間経過によって住宅内の高齢化、単身世帯化が進行し、相談対応や見守りだけでは住民の生活を支えることが難しくなっていった。

### (2) 見守り・相談支援から生活支援へ

県下全域で復興公営住宅への移転が完了した後の 2001 (H13) 年には、復興公営住宅の平均高齢化率は 40.3% になっていた。この年、増加する住宅住民の生活支援ニーズに対応するために、「生活復興相談員」を「高齢世帯生活援助員」(以下 SCS と略) に改め、対象世帯を高齢者、障害者世帯に焦点化し、見守りや相談に加えて必要に応じて業務として軽

度の生活支援をできるようにした。以後、住宅の高齢化・重度化の進展によって、SCS の業務は見守りや生活支援等の個別支援を中心に置かざるを得ない状況になっていく。加えて、支援を受ける住民と SCS 等の支援者との関係は密接なものになり、依存的な傾向が強くなっていった。また、住宅住民だけでなく関係機関や専門職の間でも、復興公営住宅の問題への対応は SCS の役割という認識が広がり、生活課題を他の専門職にうまくつなぐことができずに抱え込むという状況が、生まれていくことになった。

### (3) 個別支援からつながりづくりへ

2006 (H18) 年度、増加する一方の SCS や LSA への支援要望への対応と復興施策の一般施策移行に向けて、再度施策の見直しが行われた。住宅内もしくは近隣に活動拠点「高齢者自立支援ひろば」を開設し、常駐スタッフが喫茶・サロン等の居場所づくりや介護予防、住民のつながりづくりを支援する高齢者自立支援ひろば事業が導入された。個別支援中心とならざるを得なかった SCS を、地域支援を中心に業務を行う「高齢者自立支援ひろばスタッフ」に順次移行していった。個別の生活課題への対応は、できる限り介護保険制度等の一般施策につないで対応することを徹底し、見守りや軽度の支え合いは周辺地域も含む住民活動と協働で対応できるように、個別支援から地域支援へと業務の重点を移そうとした。しかし、施策の転換により、スタッフが常に住民の身近にいる環境ができ、より依存的な傾向が強まることにもつながった。

表 6-1 阪神・淡路大震災での復興公営住宅への見守り・生活支援施策の変化

施策	生活援助員 (LSA)	生活復興相談員	高齢世帯生活援助員 (SCS)	高齢者自立支援ひろば
期間	1997 (平成 9) 年～	1997 (平成 9) ～ 2001 (平成 13) 年	2001 (平成 13) 年～	2006 (平成 18) 年～
導入目的	安否確認 孤独死防止 自立生活支援	安否確認 孤独死防止 自立支援	安否確認 孤独死防止 日常生活支援	介護予防 安否確認・見守り つながりづくり 協働の場づくり
対象	復興公営住宅シルバーハウジング居住者	復興公営住宅全世帯	復興公営住宅高齢者・障害者世帯	復興公営住宅公営住宅高齢者・障害者
内容	○定期巡回による安否確認・見守り、相談支援 ○緊急時対応 ○一時的家事支援	○訪問による安否確認、相談支援・情報提供 ○自治会支援 ○ふれあい交流活動支援	○訪問による安否確認見守り ○軽度生活支援 ○コミュニティ支援	○常駐での見守り ○健康づくり活動 ○コミュニティ支援 ○支援ネットワークづくり
規模	124 名配置	最大 165 名配置	最大 102 名配置	56 か所
財源	国庫補助事業	復興基金事業	復興基金事業	復興基金事業

## 3) 復興公営住宅に対する復興施策の現状と課題

### (1) 見守りから生活支援へ

入居当初は、孤独死防止のための安否確認や生活復興に向けた相談支援を中心に訪問活動を行うために、個々の生活課題への対応が優先されることになった。そして、当初は見守

り・安否確認だけでよかった住民も、高齢化によって徐々に買い物やゴミ出し等の軽度の生活援助が、さらには通院介助等の移動支援や家事援助、手続き代行等が必要になり、知らず知らずのうちに援助量が増加していくことになった。しかも、介護保険の訪問介護等の一般施策は業務の範囲が限定されており、制度狭間の課題に柔軟に対応してきた復興施策のSCSによる支援を代替するのは困難であった。また、LSAやSCSの支援が長期間継続したことで、援助する側とされる側の役割が固定化され、住民と支援者の関係はますます依存的なものとなり、援助を断ることを難しくしていった。このような状況から、現在でも復興施策としての復興公営住宅支援を継続する状況が続いている。

## (2) コミュニティづくりの支援

復興公営住宅の支援者が、個別の見守りや生活支援に追われるようになるにしたがって、住宅内での住民間や周辺地域との関係づくりの支援に時間を割くことが難しくなった。兵庫県は、2006年度に「高齢者自立支援ひろば」を導入し、地域支援に焦点を当て施策の方向転換を図ろうとした。しかし、高齢化率が50%近くになり、住民自治機能が衰退し、自治会の存続すら難しい状況となった今、住民自らの手で交流活動や見守り活動を行うことは難しい。また、住民とひろばスタッフとの関係も、これまでの長期間にわたった依存的な役割関係を簡単には払拭できず、個別支援を中心とした動きからの転換は難しい状況にある。

加えて、これまでの取り組みが、地域全体を対象とした支援策でなく復興公営住宅に特化した施策であったことや、建設時の事情等により当初から周辺地域の受け入れがよくない住宅が多かったため、地域からも孤立した状況をつくりだすことになった。住宅住民だけでは、住民自治活動や見守り支え合いの活動を進めることが難しくなっているが、周辺地域の支援も得にくい状況となっている。

## (3) 人材の確保と養成

単年度で更新される復興施策ゆえに、実際に支援にあたってきた生活復興相談員やSCS、高齢者自立支援ひろばスタッフは、短期雇用の非常勤職員で占められ、経験を蓄積したり専門的な援助技術や制度に関する知識を得る機会も十分でない状態であった。その中で地域支援（コミュニティワーク）を行うことや、自立に向けた支援を行うことを望むのは難しい状況であった。また、これまでは、自己完結型の支援が多く、他の専門職と連携・協働しながら住宅住民の課題に対応するという形で業務をしていなかったことから、つなぐ支援についても一から確立していく必要があった。

高齢者自立支援ひろば事業への移行後、2008（平成20）年度より兵庫県として体系化された研修を導入し、自立に向けた支援や地域支援、専門職間の協働等の研修を行っている。

## 2. 東日本大震災被災3県の対応状況

東日本大震災の被災地では、阪神・淡路大震災をはじめこれまでの大規模災害での教訓を生かし、避難所から仮設住宅への移転時に被災前の関係を切らないような移転方法や孤立や引きこもりによる生活不活発病を防ぐための被災者支援が導入・実施された。また、仮設住宅住民に向けた安否確認・見守りのための事業、生活支援を行うための事業も、震災直後から国の事業として打ち出され、被災地全域で取り組まれている。

## 1) 仮設住宅、復興公営住宅への支援施策

避難所等から仮設住宅への移転時には、元の居住地域を基本とした集団移転や元の居住地域に近い仮設住宅への移転等、これまでの関係を切らない配慮がなされた。加えて、仮設住宅内には集会施設等のふれあい交流の場を設置し、関係をつなぎ閉じこもりを防ぐ取り組みができる環境整備が行われている。

また、復興公営住宅への移転に際しては、仮設住宅の支援で培った方法を活用して、仮設住宅から復興公営住宅へと切れ目のない見守りや生活支援、コミュニティづくり支援の事業が進められようとしているところである。

### (1) 仮設住宅での生活支援から復興住宅での支援へ

2011（平成23）年4月には、厚生労働省より仮設住宅の要介護高齢者等を対象に、専門職種によるサービス提供を行う、介護・福祉サービス拠点（サポートセンター）の仮設住宅団地への設置の方針が打ち出された。これまでに、岩手、宮城、福島の3県で115箇所を超えるサポートセンターが仮設住宅に併設して設置されている。社会福祉協議会や介護サービス事業所によって運営され、介護専門職等を配置して要介護者への介護サービスに加えて、安否確認・見守りや生活支援の機能や閉じこもりによる生活不活発病や孤独死を防ぐ居場所としての機能も提供されている。

続いて2011年5月には、厚労省のセーフティネット対策支援事業を活用した生活支援相談員配置事業が示され、仮設住宅等の被災者の相談や見守りの担い手である生活支援相談員が、主に市町村社会福祉協議会に配置された。生活支援相談員には、職を失った被災者の緊急雇用として非専門職が採用されたところが多く、3県の各市町村で合計約600名が雇用され、閉じこもり予防・孤独死予防のために仮設住宅やみなし仮設住宅への訪問活動が行われている。日常の活動では、訪問による見守りや相談援助、情報提供、生活支援とともに、地域支援として集う場づくりとコミュニティづくりの推進、住民・ボランティアによる見守り・支援ネットワーク活動の立ち上げ支援等に取り組んでいる。

これ以外に、仮設住宅支援として、緊急雇用対策を活用して市町村自治体が独自に雇用し配置した生活援助員も、自治体ごとに役割や名称を異にしながら生活支援相談員と見守り・生活支援の業務を分担して事業を行っている。また、総務省の補助事業として、被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図る「復興支援員」が配置されている。

仮設住宅から復興公営住宅への移行支援は、阪神・淡路大震災における兵庫の状況を参考に、行政や生活支援相談員やサポートセンターが中心となって、要支援者への意思確認や復興公営住宅の情報提供、引っ越し支援等、恒久住宅への切れ目のない支援を目指して取り組みが行われている。また、この移行を円滑に進めるために、生活支援相談員やサポートセンター職員を対象に、移行期対応の研修を実施し、阪神・淡路大震災時の対応・現状と課題を参考に、復興公営住宅でのつながりづくり、コミュニティづくりへの取り組みや受け入れ地域との関係を意識した取り組みが行われつつある。

### (2) 復興公営住宅等の恒久住宅での支援

各自治体ともこれまで取り組んできた仮設住宅支援の仕組みをもとに、復興公営住宅支援が検討されており、仮設住宅の生活支援相談員を、復興公営住宅の支援員に位置付けて

運用を始めているところも見られる。仮設住宅支援で培った人材を活かし、切れ目のない支援を行うために望ましい対応である。移転完了までに、まだ時間を要する自治体が多く、バランスを見ながら徐々に復興公営住宅支援に力点を移していくことになろう。

福島県では、2014 年度から復興公営住宅（主に県営住宅で原発被害による被災者対応）に、コミュニティ交流員の配置を始めた。原発被害により、住み慣れた自治体とは異なる場所での生活復興を余儀なくされる住民に対して、周辺地域との融和を図るコミュニティ交流員に対する期待は大きい。また同一住宅内に他の自治体からの住民と一緒に住むケースも出てくることから、住宅内でのつながりづくりも重要な役割となる。一方、津波・地震被害によって住む所を失った住民に向けて提供される公営住宅は、財源が異なり、また、建築する場所も従来の市町村内で運用も異なることから、原発被害の「復興公営住宅」とは「災害公営住宅」（市町村営住宅）として区分されている。住宅住民に対する見守りや安否確認、コミュニティ作りの支援も区分されており、現状では明確なうちだしがされていない。まったく同一の仕組みは無理としても、同等の仕組みが導入されることを期待したい。

## 2) 東日本大震災被災地での対応事例の紹介

ここでは、東日本大震災の被災地の中でも、特に地域という枠組みを重視した支援と、住民の主体的なコミュニティづくりの事例を取り上げたい。

### (1) エリア設定にもとづく地域包括ケアを意識した対応事例

#### ○岩手県釜石市 生活応援センターを核とした仮設住宅、復興公営住宅への支援

2007（平成 19）年度に開設済みであった市内 8 地区の「生活応援センター」を拠点に、保健師がセンター担当地域内の仮設住宅、復興公営住宅を訪問し支援している。合わせて、見守りスタッフ 8 名を雇用し、仮設住宅に加えて在宅被災者も対象に訪問活動を実施するとともに、仮設住宅の自治会設立支援などを実施している。社会福祉協議会（生活ご安心センター）に配置された生活支援相談員 30 名は、4 地区に分かれて仮設住宅、みなし仮設、

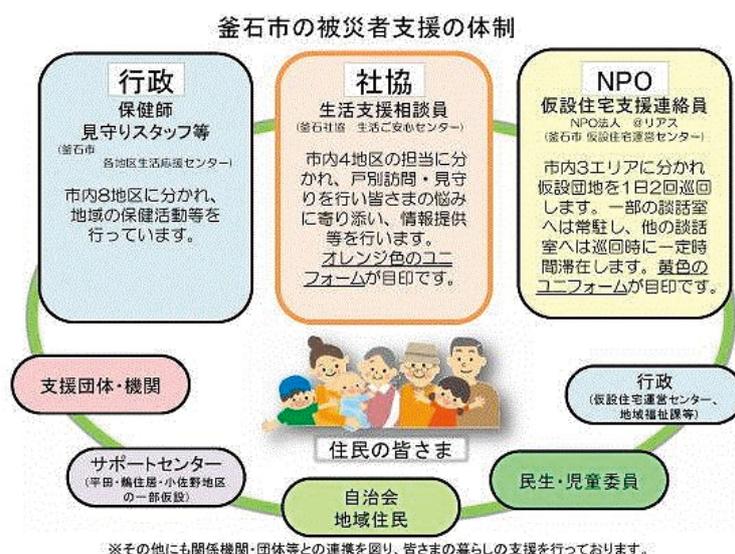


図 6-2 釜石市の被災者支援体制 出典:釜石市社会福祉協議会 生活ご安心センターHP

在宅被災者を巡回訪問し、安心応援センター保健師と連携しながら、安否確認や見守り支援を実施している。また、NPO 法人におかれた仮設住宅支援連絡員は、仮設住宅の集会所談話室に常駐もしくは一時滞在し、居場所づくりや支援活動、日々の安否確認を実施している。市内3箇所の仮設住宅に設置されたサポートセンターでは、ケアの必要な高齢者の朝夕の見守り活動、デイサービス事業、談話室の開放、コミュニティ活動の支援、イベント等の事業を事業者が実施している（図6-2）。

これらの重層的な支援を横につなぐ仕組みとして、生活応援センターが中心となってエリアミーティングを開催し、生活応援センター保健師、生活支援相談員、住宅支援連絡員等が集まって情報共有、難ケースの検討の場として運用している。復興公営住宅についても、仮設住宅と同様生活応援センター保健師、社協に配置される復興住宅サポーターが連携しながら、訪問による見守りや相談・サロン活動支援などを行う体制をとっている。

## （2）住民が主体となって参画しまちづくりを推進している事例

### ○宮城県東松島市あおい地区 集団移転でのまちづくり・コミュニティづくり

東松島市で最大規模の集団移転団地「あおい（東矢本駅北）地区」（住宅宅地273区画、復興公営住宅307戸）では、集団移転を実施するに当たり、代表のリーダーシップのもと、住民間で徹底した話し合いを行い、自力再建の住宅地の配置や街並みに関するルール、地域内に建設予定の復興公営住宅の仕様、公園や集会施設等の公共施設の内容や配置、生活に関するさまざまなルール作りを行ってきた。これを受ける市行政は移転支援のチームを置き、多岐に渡る住民からの要望に対応して、住民とも行政内部でも協議を重ね、住民主体のまちづくりの実現を支援してきた。



図6-3 東松島市あおい地区 ワークショップ

移転予定者でつくる「あおい地区まちづくり整備協議会」は、住民がテーマごとに意見を出し合う「井戸端会議」（年間120回開催）で、まちづくりのルールを決め、交流会なども積極的に開いてきた。その結果、移転前から既に隣近所の「顔の見える関係」が築かれている。また、地域内に建設される災害公営住宅についても、高齢者の比率が高くなることも考慮してより住みやすい住宅になるよう市との協議を行い、一部修正を行った。会員同士の交流や情報交換にも力を入れ、大交流会や被災地復興支援音楽祭等の交流事業を実

施するとともに、約 700 部のまちづくり通信を発行して情報共有に努めている。

日本一のまちを目指して、行政任せにせず住民が主体となって集団移転の新しいまちづくり、コミュニティづくりを進めてきた。入居後の自治組織の運営や、地域の見守り・支え合い活動についても、高齢化の進む 20 年先、30 年先でも生活しやすいまちを目指した検討が進められている（図 6-3）。

### 3. 今後に向けての提言

#### 1) 個別支援

##### (1) 自立に向けた支援

仮設住宅から復興公営住宅への転居時期は、仮の住まいでの被災者としての生活から、恒久住宅での一般住民としての日常生活を取り戻していく時期になる。避難所に続いて仮設住宅でも「してもらおう」ことに慣れている被災住民に対して、自らの力で立ち上がっていけるような支援が求められる。疎外感を味わうことのないよう細心の注意を払いながらも、住民自らができる部分を増やしていくように働きかけていく必要がある。

例えば、見守り・相談支援を行う場合でも、支援者が訪問して安否を確認し、問題があれば対応していくというような一方的な支援ではなく、必要な情報があれば提供して自ら判断するように働きかけ、できる部分を増やしていくようなかかわりが求められる。合わせて、自治会役員や民生児童委員、隣近所の住民等にも、見守りに参加して変化があれば知らせてもらうような働きかけを行い、住民間の支え合い意識を高めていくことも重要である。

短期雇用が前提となる復興施策では、事業に従事する支援者が非正規・非常勤で、専門的な知識や技術を持ち合わせない場合が多く、このような自立に向けた支援を行うことが難しい。スーパーバイザーを配置しチームでの対応を行うことや、体系的な研修を重ねて自立に向けた支援の視点や技術を身に付けながら、対応を進めていくことが求められる。

##### (2) 総合的な支援・地域住民と専門職の協働の場づくり

被災者の抱える生活課題は、住宅から税金やお金の問題、医療・健康や福祉と非常に幅広い。行政も含む関係者が情報を共有し、解決に向け対応を検討できる場を作って対処していく必要がある。介護保険制度でも言われている地域包括ケアシステムのような総合的な対応の仕組みに乗せ、様々な専門職がネットワークを組んで対応することが必要である。

また、その際には専門職側だけが連携・協働するのではなく、生活主体の地域住民である自治会や民生・児童委員、近隣住民も含めて考えることが重要である。話し相手や精神的な支え等家族や友人、近隣住民でなければ果たせない役割があり、行政の施策だけでは被災者の生活を支えることはできない。

#### 2) 地域支援・コミュニティづくり

##### (1) 住民主体のコミュニティづくりへの支援

復興公営住宅への入居当初は、孤独死防止や生活復興を目指すために、援助の焦点が見守りや相談対応に行きがちになる。そして、その関係を長期間継続することで、住民と支援者の関係は依存的なものになり、住民間のつながりづくりや支えあう力を阻害すること

にもなる。これらを防ぐには、住民自らの手でコミュニティづくりを進めていけるよう、当初から住宅内・外の住民間の関係づくりの支援を丁寧に行うことが求められる。

具体的には、入居前の説明会や鍵渡しの時に合わせて、住民の顔合わせ会を行って、つながらりづくりを入居前にスタートさせたり、その時に周辺地域の受け入れ側の住民に声をかけて、受け入れ地域の状況を伝え歓迎の意を表してもらおう等の取り組みが有効である。また、自治会設立支援や周辺自治会への参加の橋渡しも、住民自治の力を高めていくには大切な支援となる。住宅での生活がスタートした後には、閉じこもりを防ぎつながらりづくりを進めるため、行事・イベントやサロン活動の実施に向けた支援を行ったり、見守り活動や支え合い活動への参加を求めたりして、住民と協働した動きを作りながら進めていくことが大切である。さらに、復興公営住宅単独での開催を考えるのではなく、周辺地域を含めた対応を意識することが、将来の地域からの孤立を防ぐことになる。

地域支援は、個別支援に比べると反応が遅く、動き出すまでに時間を要する。1年、2年をかけた取り組みが必要となるので、あきらめずに働きかけを続けることである。

## **(2) 自治体全体のエリア施策・まちづくり施策との連動**

前述のように、復興公営住宅において高齢化率や要支援者の比率が高くなることは、避けがたい。復興公営住宅を地域から切り取って、特別な支援を考えるのではなく、復興住宅も含めた一定の範囲を設定し、10年先、20年先にどうしていくのかというエリア構想を考えて対応していく必要がある。地域福祉計画や介護保険事業計画等との整合を見ながら、地域の力を活かせる仕組みを、自治体としてどう構築していくか。そのうえで、そのエリア内での復興公営住宅の対応を考えていくことになる。その際に、行政職員や専門職だけで考えるのではなく、地域の生活の主体者として地域住民が中心になって考えていく地域計画を作る支援が必要である。

### **参考資料**

- 1) 社会福祉法人釜石市社会福祉協議会 生活ご安心センターHP,  
[http://www8.ocn.ne.jp/~shakyo8f/sgc/sgc\\_index.html](http://www8.ocn.ne.jp/~shakyo8f/sgc/sgc_index.html)
- 2) 社会福祉法人釜石市社会福祉協議会 生活ご安心センター公式ブログ,  
<http://kamaishisgc.blog.fc2.com/>

## コラム3 2025年を見据えた健康なまちづくりの実現

公益社団法人兵庫県看護協会  
会長 中野 則子

### 1. 2025年を見据え、医療は「病院完結型」から「地域完結型」へ

団塊の世代が75歳を超える2025年を見据えて、昨年2014年6月18日に社会保障制度改革を推進する「医療介護総合確保推進法」が成立し、地域の医療提供体制づくりと地域包括ケアシステムづくりに向けて新しい制度が創設され、医療、看護、介護は転換期を迎えている。

医療については「時々入院、ほぼ在宅」時代になり、病気や障害があっても住み慣れた地域で生き活きと自分らしく生活できるよう、治し支える「地域完結型」医療にパラダイムシフトしている。また介護については、市町において在宅医療・介護連携の推進、認知症施策の推進、生活支援・介護予防サービスの基盤整備の推進等の方向性が示されている。

### 2. 東日本大震災被災地での健康生活支援活動の現状

#### 1) 宮城県看護協会の取り組み

2011年8月より被災市町保健師職員等のコーディネートと仮設住宅入居者に対する健康相談等支援事業を受託以降、2012年には石巻市のショッピングセンターに「まちの保健室」を開設した。2013年には被災5市町から6事業の健康支援事業を、2014年には4市町から5事業を受託して市町保健師と協働した活動を継続している。県保健所、市担当課や健康支援に関わる関係機関・団体で定期的な健康生活支援者情報交換会を開催する中で、個別ケースの継続的な支援体制づくりや変化する被災者のニーズに対応するためには、被災者自らが健康生活をプロモートできるような支援の必要性が課題としてあがっている。

また、支援する看護職の確保が困難な現状であるが、この支援活動に関わった在宅看護職が「気仙沼・南三陸地区住民の健康を支える会」を2014年11月に発足させ、看護協会活動と協働しながら自立した活動へと発展している。

#### 2) いわて生協ふれあいサロンの取り組み

いわて生協では、2011年6月から避難所でのお茶会を開始し、現在は沿岸4市1町1村の52仮設住宅の集会所で月1回ふれあいサロンを開催している。生協ボランティア以外に県内外のボランティアも一諸に参加しお茶会、手芸等の物作り、健康チェック、体操、カラオケなどボランティアの特技を活かしたプログラムが実施され、被災者同士のふれあい、コミュニティづくり、健康づくりの場として定着している。私もボランティアとして参加し、被災者が心を癒し、生きがいを持って前向きに生活する力が持てる場であることを実感した。

### 3) 岩手県大船渡保健所の取り組み

陸前高田市では震災からの復興に向けて、保健医療福祉の中・長期的な展望を議論する「保健福祉未来図会議」を2012年から開催し、その会議から「はまって（加わり一緒になって）けらいん、かだって（語る、お話する）けらいん運動」を発案し、普及している。この運動を岩手県大船渡保健所が自殺対策アクションプランに位置づけて管内(2市1町)で推進している。大船渡保健所では震災前から保健医療福祉の関係者が一堂に会して、こころの健康づくり事業を推進する精神保健福祉担当者等連絡会(36団体)を毎月開催しており、被災者や地域住民等へのこころのケア活動を行うとともに、生活再建に向けた相談支援などの包括的な取り組みを行い、住民が生き生きとした生活を取り戻すことをめざしている。このネットワークを活かし関係者と協働して仮設住宅で「はまってかだって教室」に取り組み、人と人との結びつきを強めている。このように県が市町村と協働して安全で安心できる地域づくりを推進することが望まれる。

### 3. 2025年を見据えた健康なまちづくりへの提言

東日本大震災から4年を迎えるにあたって、被災者は災害公営住宅への移転、自宅再建による転居等の生活環境変化に伴い、健康課題が多様化、長期化することが予測できる。

特に、転居に伴う生活パターンの変化、コミュニティの変化や喪失、生活復興の格差、社会的なサポートの変化等からくる心身のストレスによる食欲不振、睡眠障害、抑うつ、生活習慣病の悪化、アルコール問題、生活不活発病、孤独死、自殺等の健康課題への対応がますます重要である。そこで、次の4点を提言する。

#### 1) 住民のセルフケア能力を高める体制づくり

被災者が自立した健康生活を営むために心身の健康づくり、疾病予防、重症化予防、介護予防を含めた、住民のセルフケア能力を高める活動を包括的に継続して地域で実施する、公民協働の体制づくりが必要である。

そのために、保健、医慮、介護に関わる多職種が協働した健康相談、健康教育、家庭訪問の実施体制づくりや合同研修を行い、地域の潜在専門職を含めた人材育成とネットワークづくりが必要である。

#### 2) 地域包括ケアシステムづくりに向けた地域での要援護者の支援体制の構築と地域ケア会議の強化

仮設住宅でフォローしていたケース、災害公営住宅での新たな健康調査、健康相談でフォローが必要なケースの支援体制を構築し、個別ケアの検討と地域課題の発見・解決を連動した地域ケア会議の設置・運営が必要である。

#### 3) チャンスを活かし、医療・看護・介護の連携システム構築を

現在病院を建設中の市町(気仙沼市、陸前高田市、南三陸町等)においては、病院から施設、在宅へのシームレスな医療提供体制・看護提供体制づくり、介護との連携体制づく

りについて保健医療福祉関係者・団体、住民等で協議することが重要であり、今がシステムづくりのチャンスである。

#### 4) 「まちの保健室」の拡大

災害公営住宅においても「まちの保健室」は被災者の健康づくりや子育て支援の場、コミュニティづくりの場であるとともに、多職種で協働する活動の場としても重要であり、高齢者の閉じこもり、孤独死の防止に必要である。そのためには、在宅看護職のみならず、現職の看護職ボランティアの参加が不可欠である。「まちの保健室」の活動は保健師、助産師、看護師がそれぞれの専門性を発揮することで今後の地域の看護提供体制づくりにつながる活動である。さらに、「まちの保健室」が災害公営住宅以外の住民の身近な場所に拡大していくことを期待している。

#### コラム4 心理的回復の基盤にあるもの

兵庫県こころのケアセンター  
センター長 加藤 寛

「こころのケア」という言葉は1980年代から散見されるが、当初は末期癌や神経難病患者への心理的支援、つまり現在のターミナルケアと同じ意味で使われていた。災害に関して用いられたのは阪神・淡路大震災が初めての機会であり、以後、大災害後の被災者支援の重要な要素として、その必要性は広く認知されてきた。しかし、実際に被災者に提供しようとしても、簡単には受け入れられないことが多い。その理由としては、精神科に対する抵抗感以外にも、被災状況を想起するのを回避したいという心理が大きく影響している。そのため、心理的支援を提供するためには、現実的で被災者に受け入れやすいサービスと組み合わせる、心の問題を強調しない、などの工夫が必要になる。

被災によって生じる心理的变化の多くは正常な反応であり、多くの場合、自然に回復する。しかし、中には遷延し長期にわたって苦悩をもたらす状態がある。その一つが心的外傷後ストレス障害（PTSD）であり、大きく注目されるが、実際の支援活動の中で典型的なPTSD症状が訴えられることは意外に少ない。PTSD以外の問題としては、遷延した悲嘆反応にも注目しておく必要がある。これは、死を受容することができず、強い悲嘆と自責感などが続く状態で、複雑性悲嘆という名称で呼ばれている。また、災害からの復興期には、被災者は生活の不便さ、生活再建の遅れ、コミュニティの喪失など、二次的なストレス要因に直面する。こうしたストレス要因によって、不安障害、うつ病、アルコール依存などの問題が生じることがある。東北の被災地では、復興プロセス全体も遅れているし、原発事故という特殊な要素が重なっており、健康不安、生活の場の長期的喪失などがもたらすストレス要因に、眼を向け続けなければならない。

被災者の心理的回復は、個人の生活再建、地域コミュニティの再生、就労などの役割の回復などが、基盤になる。過疎地域で産業の少ない地域で発生したために、今回の震災では、これらの要素が整わず、心理的回復も遅れることが懸念される。復興に向けたさまざまな施策が進展していくことこそが、被災者の心の回復に最も寄与することを認識しなければならない。

## 第7講 地域包括ケアをどうすすめるか

認定 NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸  
理事長 中村 順子  
NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター  
理事長 池田 昌弘

### はじめに

「地域包括ケアシステム」は、多くの住民の結集なくしては実現しない。その実現のためには早急に各県のリードで市民参加の担い手養成研究に取り掛かり、続いて生活支援コーディネーター養成等を行い、生活支援協議会の「仕組みづくり」と並行して、「人づくり」の取り組みが急がれる。この際には、現在被災地で配置されている被災者支援員を、有用な人材として継承すべきである。本稿では初めに、「地域包括ケアシステム」構築のための基盤づくりについて述べ、次いで、被災者支援員の地域資源化について述べ、最後に地域包括ケアの実現に向け、「新しい総合事業」を活用した新しい活動について提案する。

### 1. 「地域包括ケアシステム」構築のための官民による基盤づくり

「地域包括ケアシステム」の推進と実現に向け、自治体が計画の策定や推進体制を整備する一方で、住民や活動団体、サービス事業者が推進のための組織化を図るなど、その基盤づくりが始まっている<sup>注1)</sup>。ここでは自治体の取り組み、住民主体の協議の場づくりを被災地の事例からみていく。

#### 1) 行政計画の策定や推進体制の整備

##### (1) 石巻市の取り組み

宮城県石巻市では、震災・津波被災者の避難生活長期化に伴い、体調悪化や閉じこもり、認知症、アルコール依存症などが増加している。この事態に、医療・保健・介護・福祉等の専門職だけでなく住民も交え、地域全体で取り組もうと、市は2013（平成25）年10月、「市地域包括ケア推進協議会」を発足させた。医師会、歯科医師会、薬剤師会、社会福祉協議会、介護保険運営審議会、老人クラブ連合会、仮設住宅自治連合推進会などが参加、2014（平成26）年3月までに地域包括ケアに関する基本構想をまとめた。構想は、高齢・障害者だけでなく、子育て世代も対象とする「次世代型地域包括ケア」を掲げ、災害公営住宅への転居など、被災者の事情にも配慮した内容であり、2015（平成27）年3月には、実施計画（計画期間3か年）の策定を終える。これと並行する形で石巻市は、2013（平成24）年8月開成・南境地区の仮設住宅団地に「包括ケアセンター」を開設した（翌年2月に石巻市立病院開成仮診療所隣に移設）。このセンターを核に、多職種連携を推進し、保健師や地域包括支援センター、ケアマネジャーらが、個別の課題について随時話し合うほか、医療・福祉関係者などの情報共有を図る定期会合が開かれている。市は今後同様の取り組みを全市に広げる予定である。なお同センターは、市立病院の移築（2016（平成28）年開院予定）に合わせ、隣接地に整備される「（仮称）ささえあいセンター」に移転する。この

ほか、市中心部から離れた半島部や災害公営住宅などにも拠点を配し、地域包括ケアの浸透を図る（図 7-1）<sup>注2）</sup>。

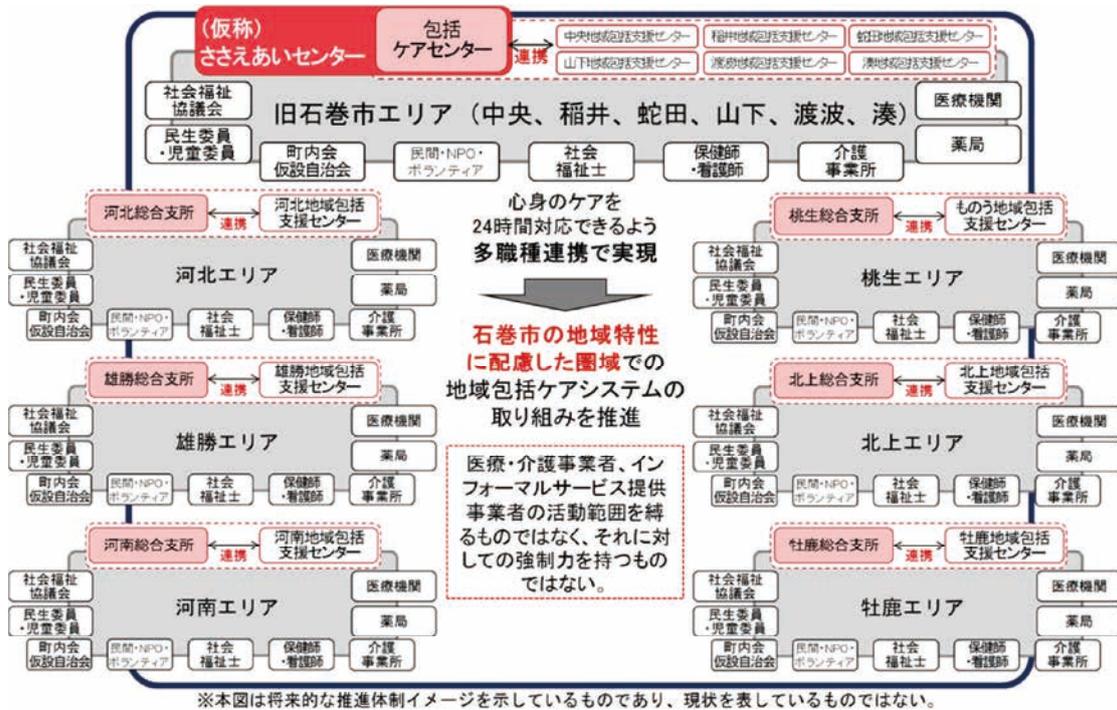


図 7-1 石巻市における地域包括ケアシステムのイメージ  
 (「石巻市地域包括ケアシステム推進実施計画」(石巻市地域包括ケア推進協議会)からの抜粋)

## (2) 釜石市の取り組み

岩手県釜石市は、実質的に地域包括ケアに相当する市独自の「地域生活応援システム」に基づき、市内8地区に保健師などが常駐する「生活応援センター」を展開している。同システムは、2008（平成17）年度にモデル事業を開始、翌年度本格運用に入った。センターは、公民館など既存施設に併設。保健・福祉、地域づくり、地域包括支援センターの地域支所的な位置づけで、生活・地域課題についての、住民に身近な総合相談窓口となっており、乳幼児から高齢者までの全世代が対象となる。スタッフは、所長1人、保健師1～3人、事務職1～2人のほか、臨時職員 の「見守りスタッフ」などで、1か所当たり計4～8人で構成される。公民館長も兼ねるセンター所長は、市の地域づくり推進課の職員が務めている。保健師は、健康推進課の職員が1人ずつ配置されているほか、地区によっては、地域包括支援センター（高齢介護福祉課）の職員や震災後に他市町村などから派遣された応援職員も務めている。震災後の2012（平成24）年には、市は釜石医師会と在宅医療を推進する専門組織「チームかまいし」を結成。保健・介護・福祉分野と医療機関・従事者との関係強化に乗り出した。さらに2014（平成26）年4月、市の組織改編で地域包括ケア推進本部を設置。「復興を内包した地域包括ケア」を掲げ、高齢化対応と地域コミュニティの再生を同時に進めるとともに、被災者支援のあり方も、すべての市民と地域を包含した形へと発展させていくことにしている。

## 2) 住民主体による「地域包括ケア」推進のための協議の場づくり

### (1) 大槌町の取り組み

岩手県大槌町では、2014（平成 26）年 10 月に、町内の 6 団体のネットワーク組織「まるっと大槌」<sup>注3)</sup>と町行政、町社会福祉協議会などから約 40 人が集まり、介護保険制度の改正点を共有したうえで、今後も実施すべき地域活動について語り合う勉強会を開催した。

勉強会の中では、現在は住民主体で行われている見守り、買い物代行、生きがい農園、配食サービス、傾聴等は今後も発展させて継続すべきとの意見が出た一方で、支援者によるサロン活動は運営を参加住民に委ねるなどの、主体の転換を図るべきとの意見が出た。また、高齢者が活動する場づくりや、子育て中の母親が働くための保育環境の整備、住民活動と専門職につなげる活動の役割分担の必要性も話題となった。そしてまずは、現在実施されている活動・サービスを把握し、そのうえで住民がお互い様の精神で助け合い活動を活性化できるような働きかけや、サービスに見合った料金設定の見直しが必要との意見が出た。

これらを進めるためには、支援者同士が支援のあり方について考え方を共有し、行政ともしっかり協議しなければならないことから、今後は 2 か月に 1 回程度開催して情報の共有化とネットワークの強化を図るとともに、行政のフォーマルな会議に位置づけるなど、行政施策に反映できる仕組みづくりが求められる。

### (2) 大船渡市の取り組み

岩手県大船渡市では、復興のためには、最期まで自宅で暮らせるよう地域ぐるみで支え合う「地域包括ケアの町」を目指すべきではないか、またそれをみんなにわかしてもらふ必要があると、地震から約 1 年 3 ヶ月後、大船渡市末崎町では住民が実行委員会形式でフォーラムやワークショップを開催した。

実行委員会には、公民館長、住民、民生委員、社会福祉協議会、地元の社会福祉法人、サポートセンター、医師が参加し、会を重ねた。ワークショップでは、将来の末崎のまちを立体化したジオラマを眺めながら意見交換し、日頃は無口な男性たちも参加して夢を語った。行政も会議に参加してくれるようになり、包括ケアについての勉強会も活発に行ってきた。

また、行政と協働していくためには、会を組織化することが必要となり、次のように思いを練り上げた。①大型集合住宅には共生型のスペースを設ける、②一戸建て住宅はコミュニティを生かす配置に、③地域づくりはつながり（絆）を最重点にする、④医療や介護は自宅で受けられるように、⑤多世代交流の場を設ける、⑥若い世代に希望の持てるまちにする。地域のみんなで共に生きることに重点が置かれている。

なお、2014（平成 26）年 7 月 14 日には、住民が企画した 3 回目のフォーラムが開催され、大船渡市長自ら、「包括ケアの町を目指しましょう」と宣言された。大船渡市の住民組織「大船渡共生まちづくりの会」は、同年 10 月 3 日に NPO 法人化し、現在は次年度の介護保険改正に向けて勉強会を行うなど、被災地から「先進地」を目指して取り組んでいる。

## 2. 被災者支援員の活動評価と地域資源化、「元気高齢者」とともに地域活動の主体に

被災者支援員の活動や住民による地域での支え合い活動や事業は、少子高齢化や人口減

少時代において、確保の難しい専門職のパートナーとしての「セミプロ」的な存在となると言える。こうした活動や人材こそが、地域包括ケアを進める基盤の貴重な資源となっていくことを、本章ではみていきたい。

### 1) 被災当事者の目線と「セミプロ」としての活動を評価

仮設住宅等（みなし仮設や災害公営住宅を含む）に暮らす被災者、なかでも見守りや何らかの支援が必要な人を訪問する「個別支援」とともに、地域のなかで見守り合い、支え合える関係を築く「地域支援」も担う「被災者支援員（支援員）」が、岩手、宮城、福島 の 3 県で活躍している。これら支援員は、さまざまな財源をもとに雇用され、名称もさまざま、県・市町村社会福祉協議会や福祉・介護サービス事業に取り組む社会福祉法人・医療法人・NPO法人・株式会社など、多様な主体に県や市町村から事業委託され、多くは単年度契約である。現在、岩手県には 552 人、宮城県には 721 人、福島県には 728 人の支援員がおり、3 県で 2 千人を超える被災者支援員が活動している（NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター調べ）。

仮設住宅等に暮らす被災者の生活面での支援を目的に採用された支援員は、対人援助の仕事は初めてという人たちが大半であるが、3 年に及ぶ現場経験や研修等により、「セミプロ」と呼べるまでに成長している。これら支援員の活動は、単に課題のある個人を見るのではなく、家族やご近所とのつながりを背景に被災者の自立を支援することだ。たとえば、認知症の高齢者宅を訪問した際に、そこには精神で病んでいる娘や不登校の孫も一緒に暮らしていたりする。支援員は、自ら解決するのではなく、それぞれの専門機関・専門職につなぐことが本務であり、この事例の場合は、まずは認知症の高齢者の状況を地域包括支援センターにつなぎ、併せて娘や孫の状況も伝えようとする、地域包括支援センターからは障害者のための相談支援機関や児童の相談支援機関等につなぐことを求められたりする。はからずも、家族の課題を丸ごと受け止められる相談支援機関の欠如が露呈するとともに、支援員たちが被災当事者としての目線で、家庭の問題や地域のつながりを把握・支援し、専門機関や専門職につなぐという、地域の「セミプロ」としての価値が再評価されつつある。

宮城県石巻市では、2013（平成 25）年度から同市社会福祉協議会に配置された「地域福祉コーディネーター（CSC）」10 人のうち 5 人が、支援員が登用されている。この CSC は、改正介護保険で創設される「生活支援コーディネーター」の機能も併せもつものとして期待されている。

### 2) 支援員活動の普遍化・地域包括ケアへの示唆

内陸部である福島県南会津町の社会福祉協議会では、町の補助を得て、震災前の 2010（平成 22）年度から常勤 8 人の見守り支援員を雇用し、介護保険の認定を受ける前段階とみなされる人に、求められる頻度の見守り訪問（月 1 回の訪問を基本に、緊急時の場合は毎日訪問もするが、ご近所とのつながりが深ければ 3 月に 1 回訪問など）と、96 の集落ごとのサロンづくりを担っている。要支援・要介護となると窓口は、地域包括支援センターやケアマネジャー（介護支援専門員）へと移るが、ご近所とのつながりなどこれまでの暮らしぶりなどの情報は、地域包括支援センターやケアマネジャーが見守り支援員に尋ねてくる

など、支援者が変わってもその情報はうまくつながられるような連携が図っている。

この見守り支援員の活動は、巡回訪問による見守り、生活相談対応とそのつなぎ、サロンによるつどい場・つながりづくりなど、被災支援員の活動と実質同じものと言える。典型的な中山間過疎地域である南会津町と被災地が、ともに高齢化しているコミュニティへの対応という点で一致しており、その活動の意義と知見は、数年遅れで同様の高齢化に直面するわが国の地域包括ケアに多くの示唆を与えると同時に、同様な活動の必要性を訴えている。

### 3) 「支援員」、「元気高齢者」等地域住民を、活動・事業の主体に

宮城県においては、震災のあった2011(平成23)年9月に、県(長寿社会政策課と社会福祉課の共管)が「宮城県サポートセンター支援事務所(県社会福祉士会が受託)」を開設し、さまざまな主体に雇用された被災者支援員すべてを対象に研修を実施するほか、被災市町の行政・地域包括支援センター・社会福祉協議会等の、支援員事業の受託法人に直接出向き、日常的な支援を行っている。こうした重層的な支援が支援員のみならず、受託法人や市町行政の意識を高め、支援員の活動環境の改善、活動の正しい評価、さらには活動経験を地域の財産と捉え、来るべき支援事業終了後の支援員たちの活動先の検討につながっている。なお、宮城県における平成26年度の「被災者支援従事者研修体系」は図7-2のとおりで、支援員の専門職化支援等を織り込んでおり、平成27年度以降は「セミプロ」としての活かし方を検討していく予定である。なお、被災者支援員対象の研修については、岩手県においても、同様の趣旨で実施されている。

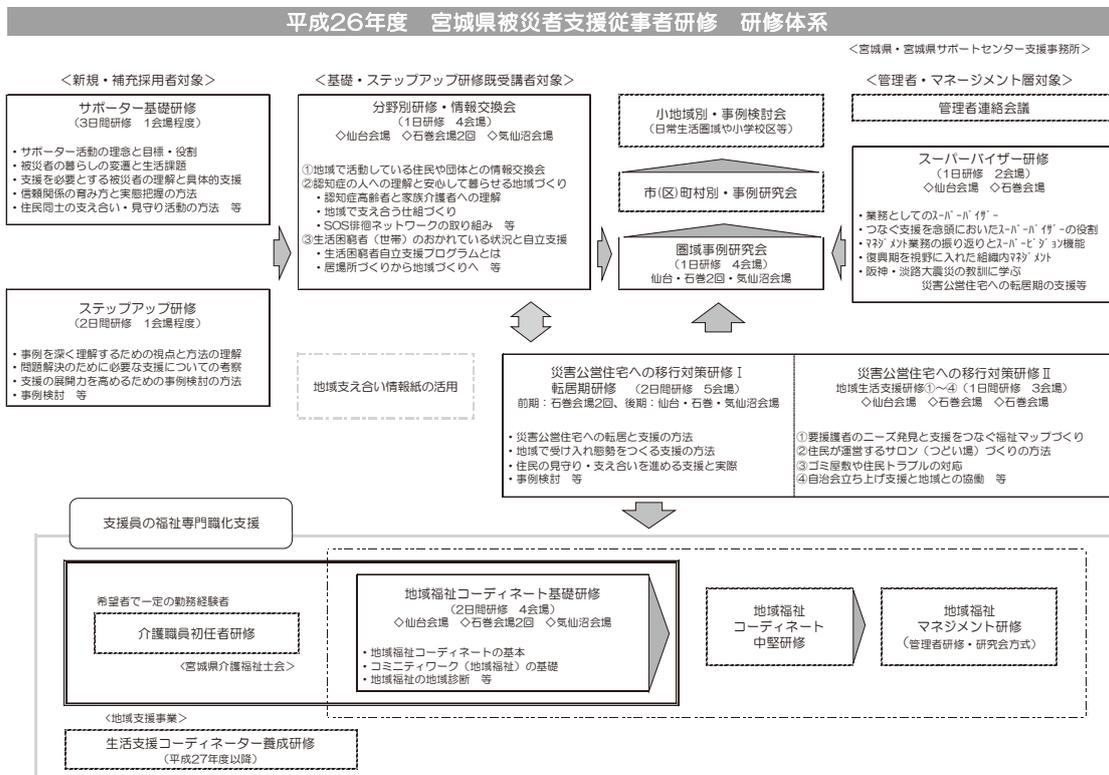


図 7-2 平成 26 年度 宮城県被災者支援従事者研修 研修体系

また、復興庁の「新しい東北」先導モデル事業のひとつである「住み慣れた地域で暮らし続けるための支え合い活動、生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」には、3県から約250人が受講し、3段階あるプログラムを約50人が修了している。この数は、住民目線での活動や事業を起こしたい人がそれ相当数いることを意味する。修了者は、新たな活動やサービスの立ち上げを目指す人のほか、現在の職場で新たな活動を模索する人、行政や社協の現場で住民と一緒に新たな活動を起こすために参加している人など、多様な人たちが参加している。

2015（平成27）年2月8日に、復興庁が宮城県仙台市で開催した「新しい東北官民連携推進協議会会員交流会」のなかで、パネルディスカッション「高齢社会対応の地域づくり」があり、立場や地域の違う4人の実践報告があったが、こうした実践交流は単体では事業化しにくいものでも、相互にヒントを得、連携・協働することで、より事業化の芽が出ることを予感させる。ノウハウの支援、経済的な支援等々、業界を超えた交流の場も、改めて求められている。

また、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口」によれば、25年後の2040（平成52）年には、少子高齢化と人口減少により、ほとんどの市町村において、子ども（14歳以下）と生産年齢（15～64歳）の人口比率は現在よりも大幅に縮小する一方で、高齢者（65歳以上）、なかでも後期高齢者（75歳以上）の人口比率は拡大するとされている。こうした状況を考慮すると、介護等の専門職の確保は今後も困難を極めると考えられる。支援員の「セミプロ」化のほか、元気な高齢者等が「介護」や「生活支援」を担うための支援策を、「高齢者保健福祉計画」のみならず、県や市町村が策定する「地方版総合戦略」でも明確に位置づけるなど、「地方創生」等他分野との積極的な連携・協働も含めた総合的な取り組みが求められている。

### 3. 「総合事業」を活用した、新しい活動の提案（先駆的实践からのイノベーション）

ここまで、「地域包括ケアシステム」構築のための基盤づくりについて述べ、次いで、被災者支援員の地域資源化についてみてきた。ここでは、地域包括ケアの実現に向け、「総合活動」を活用した新しい活動について提案したい。

2015（平成27）年4月から改正される介護保険では、従来の要支援1・2の人の「通所介護」と「訪問介護」が、地域支援事業のなかの「介護予防・日常生活支援総合事業（新しい総合事業）」に移行され、市町村の責任で、日常生活圏域（中学校区）や集落などの地域の実情に応じて柔軟に、住民等を含めた多様な主体が実施するさまざまなサービスや活動を支援することができるようになる。

「生活復興のための15章（2014（平成26）年3月）」でも紹介されているが、仮設住宅等に暮らす高齢者からは、「震災後、ありがとうと言う回数が増えた。震災後、ありがとうと言われる回数減った。私たちもありがとうと言われることがしたい」と言うような声を耳にする。これは何も被災地に限った話ではなく、全国どこに伺っても「できることはしたい・やらせてほしい」、「誰かの役に立ちたい」と、高齢者はつぶやく。できないことは少しずつ増えていくけれども、要支援・要介護と認定されたからと言って何もできないわけではなく、やれることはまだまだあるし、数人集まれば、あるいは誰かができないこ

とをさりげなく手助けすれば、一緒に楽しめることはたくさんあるはず。こうした高齢者の「つぶやき（声）」に耳を澄まし、それを支えることこそ、高齢者に求められた支援なのではないか。そんな真に高齢者が求める支援を、従来の制度の枠を超えて「新しい総合事業」で実現できるかもしれない、そんな可能性が見えてきた。

### 1) 田畑（耕作放棄地）等農作業などを、「通所型サービス」の場に

農林水産省は厚生労働省との協働で、2014（平成26）年度に「地域における食と農と福祉の連携のあり方に関する実態調査事業」を実施しているが、そのなかで高齢者や障害者、ひきこもりの若者等が、農作業等に携わるなど農資源が有する可能性や意義を問うている。

2015（平成27）年4月に施行される「生活困窮者自立支援法」においても、先行する事例が紹介されており、「新しい総合事業」の「通所型サービス」等において、農作業等を基盤におくデイサービスの創造など、制度サービスのイノベーション（革新）が期待される。

### 2) デイサービスに集めず、ご近所でのお茶のみ支援も、総合事業のメニューに

ご近所の見守りや支え合いは、日常的な安心感とちょっと困った際の軽微な生活支援に役立てられるほか、身近な自治会や地区社会福祉協議会等が運営するサロン活動は普段着で参加でき、参加する高齢者からは「気兼ねが無く、開催日を指折り数えて楽しみに待っている」と聞くことも多い。

高齢に伴って、運転免許証を返上したり、歩ける距離が極端に縮まる中で、それまでの人間関係が途切れ、改めてご近所との関係を再構築しなければ孤立してしまう、というような状況が、特に農村部で顕著になってきていると聞く。従前であれば、要支援・要介護になっても、家事や家回りの管理、少しの田畑を継続する一方で、気心の知れた人同士が、ご近所の誰かの家に上がって、軒下・縁側に腰を掛けて、あるいは田畑の畔にちょっと座って、おしゃべりやお茶飲み（お茶っこ）を楽しんでいた。大勢の人を集める遠くのデイサービスよりも、ご近所で気軽にというほうが、出会う頻度も多く、日常のつながりも途切れにくく、ちょっと困った際にも支え合える。

改めてそうした場を構築するには、たとえば、各戸から送迎車で一か所に集められて、その建物のなかだけで完結する「通所型デイサービス」ではなく、早朝は畑で立ち話、朝食後は誰れさんのお宅でお茶っこ、昼食後は別のお宅の縁側でお茶っこをして、夕方は畔でおしゃべりといったこれまでの生活を、介護スタッフがデイサービスという施設から地域に出かけて来て「つなぎ・支える」、そんなことが可能になればいい。売るものはない廃業した地域の商店に、従前のように近所の顧客が世間話に溜る「サロン」機能も、移動販売車が近所に立ち寄った際に、家から出て買い物ついでに1時間程度お茶っこをするような「移動端会議（いどうばたかいぎ）」も、つながりの継続と介護予防を兼ねたサロンだとすれば、専門職の手を煩わせなくてもできる。

### 3) 住民と専門職・専門機関も一緒になって、方向を共有するベクトル合わせを

こうした取り組みは、被災地のみならず、全国各地で、それぞれの地域の実情に応じ、住民が知恵と創意工夫で、さまざま行われている。ともすると、住民による制度外の取り組みは、専門職による制度サービスと比べ、インフォーマルな活動と言われて脇役に置か

れがちである。しかし本来は、住民が支え合い暮らしていることがフォーマルであって、その地域での暮らしを壊さない形で支援する制度サービスは脇役であろう。地域包括ケアは、住民の暮らしや支え合う活動を主軸に、専門職や行政等の機関も一緒になって、その地域でどう暮らしていくのか、そして支え合い・支えていくのか、その方向を共有するベクトル合わせから始まると言える。

#### 注

- 1) 「地域包括ケアシステムの姿」は「生活復興のための 15 章」の p.14 を参照。
- 2) 「石巻市における地域包括ケアモデル事業」は「生活復興のための 15 章」の p.15 を参照
- 3) 「生活復興のための 15 章」の p.20 「大槌町における地域包括ケアのまちづくり」を参照

## コラム5 ほんとうの「地域包括ケア」の実現に向けて

加古川市代表監査委員

中西 一人

### 1. 地域包括ケアシステムは高齢者のみを対象としていいのだろうか

地域包括ケアシステムとは、「地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制」と定義されているが、果たして高齢者のみを対象としたシステムとして構築していいのだろうか。障害者・障害児を支援する仕組みは？、子育て家庭を支援する仕組みは？

いうまでもなく、地域では様々な人々が生活を営んでおり、そして支援ニーズも様々である。対象者の属性に捉われることなくその人に応じた支援をトータルに行うことこそが、地域包括ケアの目指すところではないだろうか。

### 2. 地域で何ができるのだろうか

現代社会は職住分離が主流となり、地域での暮らしといっても、単に「寝る場所」でしかない人も多い。その中で、地域での共助・互助といっても、おのずと限界があろう。地域の自主性・主体性といいつつ、求めすぎてはいないだろうか。

まずは、向こう三軒両隣の見守り、通学時間に合わせた犬の散歩、掃き掃除、防犯のため門燈の終夜点灯など、どの家庭でもそれほど無理することなくできること（「近助」）からはじめ、支えあい、助けあいの体験を地域みんなで積み重ねる中で次のステップへと進むことが逆に近道ではないだろうか。

### 3. 行政は何をすべきなのだろうか

各市町村が今年度策定した高齢者福祉計画・介護保険事業計画では、「地域包括ケアシステム」の章が設けられ、システム図と施策一覧の記載がみられるが、果たして「しくみ」をつくっただけで、「システムは構築できた！」のだろうか。

平行して地域で取り組む「しかけ」は用意しているだろうか。地域のキーパーソンは見つかったのだろうか？、地域資源の掘り起こしはできているのだろうか？、支援ニーズや地域の悩みを受け止める体制はできているのだろうか？

そして、地域で、地域と一緒に活動できるコーディネーターは？

### 4. 行政組織も変わるべきではないだろうか

地域包括ケアの実現に向けて、行政の組織もこれまでの「業務割（高齢保健福祉課、障害福祉課、児童課等々）」から、地域のニーズを、そして支援を一元的に、そしてワンストップで対応できるよう、「地区割（A地区課、B地区課等々）」へと変わるべきではないだろうか。

## 第8講 災害時の生活復興と子どもの健康と環境

神戸親和女子大学発達教育学部  
教授 勝木 洋子

### はじめに

阪神・淡路大震災から20年がたち、その当時を体験していない神戸市民の割合が40%になった。南海トラフによる東南海地震の確率などが予知される中、地震だけに限らず多くの災害が毎年のように起きている。防災・減災教育はあってしかるべき当然の危機管理であるが、過去の災害を学びながら子どもの現状を見る必要がある。復興時子どものケアは、大人に時間的、精神的余裕がないために、次の次にされがちである。長引く東日本大震災の復興の中で、「待たなしの子どもの成長」にブレーキはかけられない。発育・発達急激な時期に、できるだけ子どもへの負荷を少なくし、ダメージを後に残したくない。今を生きる子どもへの優先的具体的支援を、現状を見ながら考察したい。

### 1. 複雑な環境での子どもの健康

阪神・淡路大震災復興時の子どもの状態について、「恐怖、分離不安、退行、睡眠上の問題、行動上の問題などが多いのが特徴である。必ずしも被災地域の相談が多いわけではなく、被災していない周辺地域からの相談も目立っている」との報告がある<sup>1)</sup>。

東日本大震災後の子どもの心の問題として、「非常災害時の子どものこころのケアに関する調査報告」(文部科学省平成25年8月)では、青森県 岩手県 宮城県 福島県 茨城県 栃木県 千葉県 の7県、校種は幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校で、校(園)長調査:4,569件、学級担任調査:33,700件、養護教諭調査:3,408件、スクールカウンセラー調査:1,838件、保護者調査:335,784件とアンケート調査をおこなっている<sup>2)</sup>。

結果、PTSD、もしくはPTSD関連と思われる症状では、「よく甘えるようになった」、「以前は一人で出来ていたことができなくなった」、「外出を怖がるようになった」、「学校を休みがちになった」の4項目の1つに該当する子どもの割合は12.9%あり、地域的には、福島県(20.3%)、宮城県(16.4%)に高い傾向が見られた。

#### 1) 子どもの心の現状

そこで岩手県、宮城県、福島県の傾向をさらに詳しく見るために、前記調査報告から3県のデータをもとに作図した(図4-1)。3県とも同じ傾向であるが、ほとんどの項目で福島県がより高い傾向にある。

「よく甘えるようになった」、福島県17.4%、宮城県13.7%、岩手県7.7%の子どもに被災後の変化があらわれている。「物音に敏感になり、イライラするようになった」、福島県16.5%、宮城県11.4%、岩手県6.9%、とこの2項目に関しては福島県の子どもが突出して高い傾向が見られた。「災害を思い出すような話題やニュースから話題を変えたりその場を避ける」福島8.9%、宮城県9.5%、岩手県5.3%と、この項目だけが宮城県

がわずかに高い傾向を示している。

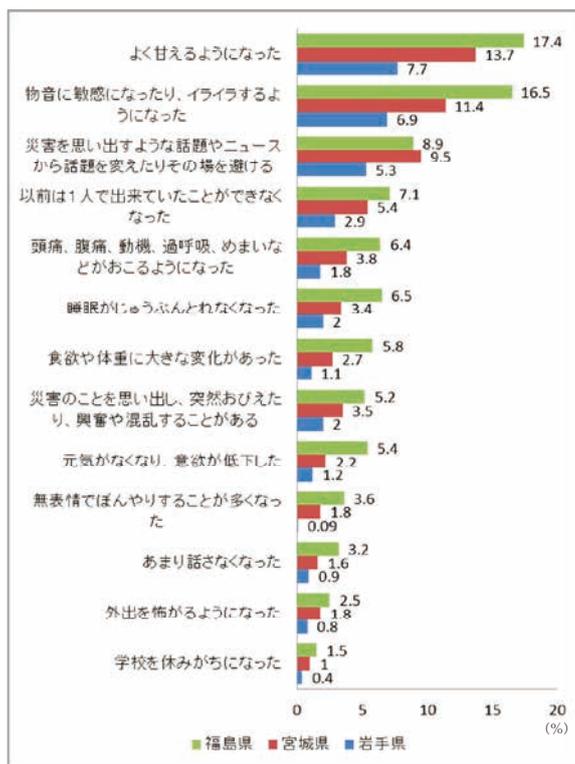


図 8-1 平成 24 年度非常災害時の子どもの心のケアに関する調査報告書 (文部科学省)より作図

また、3 県の子どもの状況を特徴的に見るために、一番訴える率の低かった岩手県を 1 とした場合、宮城県、福島県の子どもはどのような状況にあるかを示した (図 8-2)。

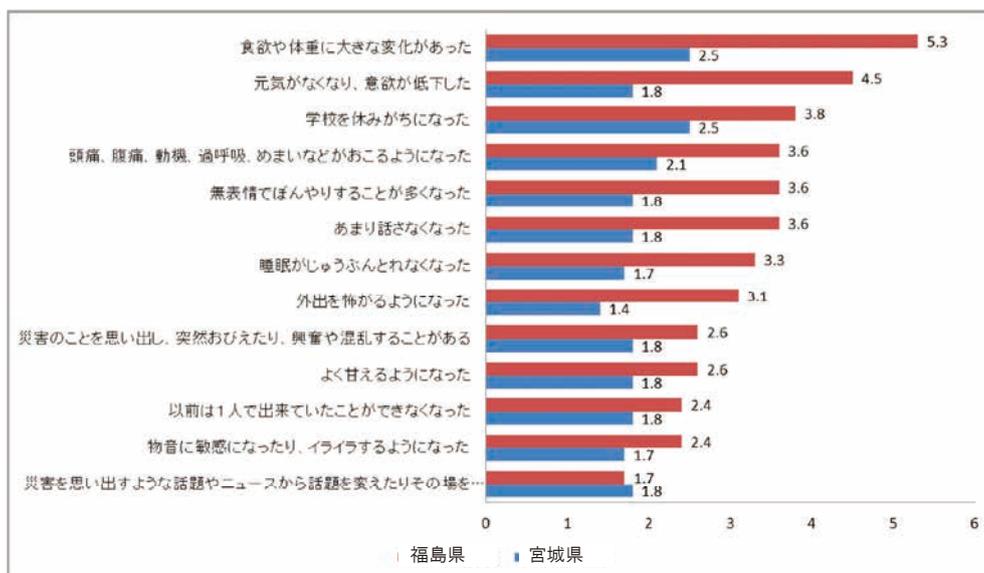


図 8-2 岩手県の子どもの発現を 1 とした場合の福島県と宮城県の子ども

「食欲や体重に大きな変化があった」が福島県 5.3 倍、宮城県 2.5 倍で一番大きな違いであった。平均で語ることは個々の質問項目の内容が違うので真意とは言えないが、全体的に見ても福島県の子どもは平均 3.3 倍、宮城県の子どもは平均 1.9 倍のストレスを感じていると予測する。過敏、不安定、体調不良、不適應などがあらわれている。

仙台市教育委員会では平成 23 年度から「震災に伴う心のケア推進事業」を立ち上げている。「学校の相談体制の強化」、「児童生徒の心の健康状態の把握」、「学校支援体制の強化」を重点に置き、すべての学校で取組を支援することを目標としている。

従前より配置されているスクールカウンセラー、さわやか相談員、学校教育ボランティア相談員、学校生活支援巡回相談員、仙台市教育相談室などを活用しながら、発災後は心のケア緊急支援、緊急支援チームを組織している。その間に、他都市からの応援派遣職員とも協力・連携しながら取り組んでいる。「児童への支援」、「保護者への支援」、そして「教職員への支援」の視点を持つケア推進事業である。その後も、中・長期的支援活動を継続している<sup>3)</sup>。

## 2) 阪神・淡路大震災時の子どもの環境

### (1) 心理学的アプローチと支援

阪神・淡路大震災では「子どものこころのケア」にいち早く取りかかった。その記録である、「阪神・淡路大震災が家族に及ぼした影響に関する調査研究報告書」の、提言 3 に「仮説住宅設置や駐車場のため子どもの遊べる公園がなくなってしまった。そのため、休日の学校や施設の開放を望む声が多い一方、登校拒否や情緒不安定な子どもの精神的ケアについての要求も少なくない。このためには学校や地域がそれぞれ連携し、支援していくとともに、被災地の学校に配置される専属カウンセラーの周知や誰もが気軽に相談できる工夫が必要である」と記してある<sup>4)</sup>。

また、神戸市児童相談所のケースワーカー遠藤は、「いつも目にする子ども達ではなく、理解を超える恐怖やこれから遭遇するであろう困難に何も言わず耐えている『静かな集団』であった」。「避難所から帰ってきたケースワーカーは『子どもの姿を目にしない』という共通の感想を漏らした。避難所で被災者の迷惑にならないよう、静かにしていることを要求されていたし、自宅にいる子ども達も、倒壊建物や秩序を失った交通事情など、危険な外部の世界に出ることを止められ、ただ安全な場所で息を殺していた」。「学校が再開される目処は立たず、かといって毎日すべきことも見つからない。依然として『日常を喪った状態』に出会った。一中略—避難所となっている学校の非常階段で一日中トランプをしている小学生。自衛隊のトラックの横に僅かに残った砂でまごとしている幼児。夜も昼もなくただファミコン三昧の中学生」と子ども達が自分なりの方法で耐え忍んでいたことを記している<sup>5)</sup>。

震災を語る中では「子どもへの関わりがじゅうぶんできていなかった」と振り返る教員もいる。子どもに寄り添った教育や福祉を目指していても、多くの学校が避難所となり、教職員は避難所運営に忙殺されていた。

### (2) 学生ボランティアの体験から子どもの様子を観察する

発災時から翌年 5 月頃まで学生とともにボランティア活動を体験した。震災直後は神戸

の被災地に入ることが出来ず、2週間後、教員有志で長田区真野地区に調査に入り、学生ボランティアが可能かどうかを確認した。1月末には厚生省児童家庭局保育課保育係長より『兵庫県南部地震』による保母養成所の単位認定及び卒業などの弾力的取り扱いについての通知があり、2月からボランティア活動を組織化した。

兵庫県立文化体育館では約880人の避難者(60歳以上高齢者約20%、小中学生約10%、幼児約2%)が居住しておられた。電気は使用可能であったが、水は給水車から供給を受けていた。学生ボランティアの活動内容は掃除、避難食弁当配分、救援物資の仕分け、炊き出し、ゴミ出し、受付案内、水運びなど気がついたあらゆる手伝いをした。しばらくして落ち着き始めると学生は、子どもとの遊びが中心の活動になってきた。

避難所ではダイナミックな遊びは出来ず小さな遊びしかできなかった。遊びの内容は、手遊び・歌遊び、折り紙、紙芝居、あやとりなど、時々縄跳び、鬼ごっこなどであった。

3月から西神戸YMCAの出張保育に同行するようになり、空き地や公園などで身体活動が出来るようになった。当時の記録を見てみると、ボール遊び、キックベースボール、バレーボール、バスケットボール、サッカー、ドッジボール、野球、長縄跳び、短縄跳び、綱引き、輪投げ、フラフープ、メンコ、S字じゃんけん、渦巻きじゃんけん、けんけん、だるまさんが転んだ、かくれんぼ、かけっこ、おいかけて、けいどろ、氷おに、高おに、色おに、おんぶ騎馬戦、ジャングルジム、つり輪、砂遊び、ぶらんこ、ハンカチ落とし、ごっこ遊び、固定遊具すべり台など屋外で子どもが遊んでいる様子がうかがえる。しかし、「一日中抱っこ、すぐに飽きて遊びが長続きしない、子どもの試し行為に戸惑った」なども経験している。また、「遊ぼう」と誘っても避難所で毛布をかぶって任天堂ゲームボーイをしている子どももいた<sup>注1)</sup>。

出張保育に参加した学生の3月頃の記録では、「特に小学校高学年の罵詈雑言はひどい『おばはん』はましな方」、「身につけているものは狙われる(帽子など)、言葉の暴力がすごい、本気で落ち込んだ、身体の暴力は手加減なし」、「本当に思いっきり殴られたり、蹴られたりするので、あまり調子に乗らすととんでもないことになる、ハードで体力がないと大変」、「身体を動かしたくてうずうずしているので、走り回る遊びを考えた方がいいと思う、元気が一番だから、少々乱暴には目をつむってあげてほしい」、「『鬼ばば』と言われてもニコニコ遊んでいたら、次は『鬼ちゃん』になった、しかし、盛り上がって遊んでいる時に、終わりの時間になってしまい、うまくさよならが言えなくて悲しかった」、「『お金くれ』、『ジュース持ってきたか』など、予想外の言葉に驚いた、どうしたら良いのかわからず何となく断った」など、子どもたちは不安やストレスのはけ口として年齢に近い学生にそれらをぶついたり、試し行動をしたりして、緊張した微妙な距離感と人間関係を作っていたようだ。しかし、避難所から仮設へ、自宅へと住居が安定してくると、子ども達に少しずつ変化が見えてきた。

「年上の子が年下の子に、ルールや生活習慣を教える場面が見られた、安全で楽しくすごせた」、「ずいぶん落ち着いてきたようで、言葉遣いなど違って来た、子ども同士で注意し合っているのいいなと感じた」、「H小学校はK小学校と比べて、遊具が使えず子どもだけの遊び場がない、子ども達は大人の目が気になって思いっきり遊べていなかった」、「K小学校はとてもよい子になっている、たたかれることもあるが、H小学校より元気、ゴミ

も捨てられるようになったが、物をもらいに行けばすぐにもらえたので、物のありがたさが薄れているように思う、おにぎりなど一口かじって捨てるという状況がある」、「今日で最後と言うことが解っていたのかどうか、子ども達はなぜか今日はパワーアップしていた、もし解ってやっていたのなら敏感だなーと思う」など、学生達も新学期を迎える時期になり落ち着いて子どもに関わっていた。何よりも子ども達には一緒に身体を使って活動してくれる人が必要であったと言うことが明らかになった<sup>6)</sup>。

### (3) 保育所・幼稚園へのカリキュラムアンケートから子どもの様子を考察する

1996年2月に震災以後の保育内容について、兵庫県内の417園(保育園・幼稚園×激震地区・周辺地区)でアンケート調査をした。身体活動は、包括的なものとして(身体を思いっきり動かす活動、夢中になれる遊び、慣れ親しんだ安心感のある遊び、楽しい遊び、自己を表現できるもの)など。具体的活動は(戸外遊び、ドッジボール、鬼ごっこ、三輪車・スケーター、なわとび、はねつき、コマ回し、リズム表現、自然との関わり、生き物、他園との合同保育や友達とのふれあい活動)などであった。

表現活動では包括的なものは、(集中できる活動、好きなもの、自分を出せるもの、幼児の自然な表現、気分を発散できるもの、お互いに話を聞いたり話したりする、身体をのびのび動かして楽しむ、子どもから出てきたことを取り上げる)など。具体的活動は(人形劇・昔話を素材に、自由画・制作・造形、折り紙、ローラー遊び、絵本づくり、リズム遊び、手遊び、構成遊び)などである<sup>7)</sup>。

また、教師は意図的にゆったりした穏やかな環境、自分が主人公になれるもの、仲間作りと異年齢の交流、温かくて満足な給食、保護者との連携を図りながら保育を進めていったことが明らかになった。心のケアとしての遊び、発育を促す遊びなど身体活動動について事例がない中で試行錯誤しながらの保育であったと推測する。

## 2. 東日本大震災を体験した子どもの環境・心から体へ

東日本大震災後の状況について、心理的ストレスと疾病の統計的関連は現時点では証明できないが、客観的資料として、「学校保健統計調査都道府県別年齢別疾病・異常被患者率等(都道府県ごと)」平成25年文部科学省から発表された<sup>8)</sup>。それをもとに東北3県と比較対象として兵庫県を加え、校種別、男女別の作図をした。

その中でも特に異なった傾向が見られた、「う歯」、「耳疾患」、「鼻疾患・副鼻腔炎」、「アトピー性皮膚炎」、「ぜん息」から検討した。

「う歯」は県別では福島県が高位で、小学校男子68.3%、高校女子67.9%と高い罹患率が見られた(図8-3、図8-4)。

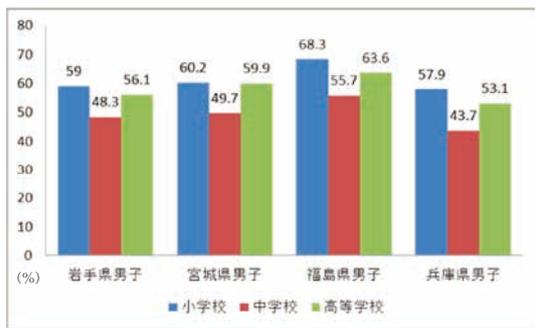


図 8-3 県別校種別う歯の状況(男子)

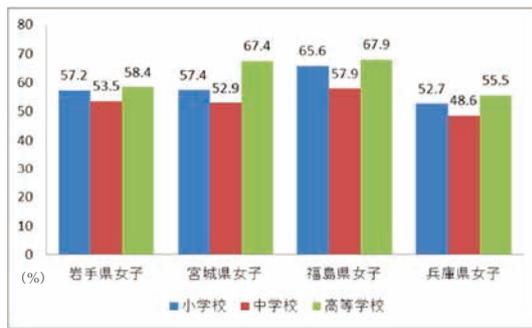


図 8-4 県別校種別う歯の状況(女子)

「耳疾患」は県別では福島県が高位で、小学校男子 7.8%、小学校女子 7.5%と高い罹患率が見られた(図 8-5、図 8-6)。

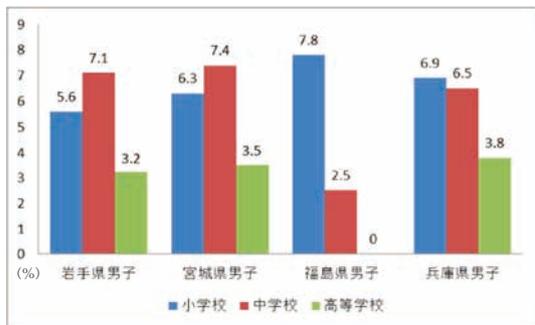


図 8-5 県別校種別耳疾患の状況(男子)

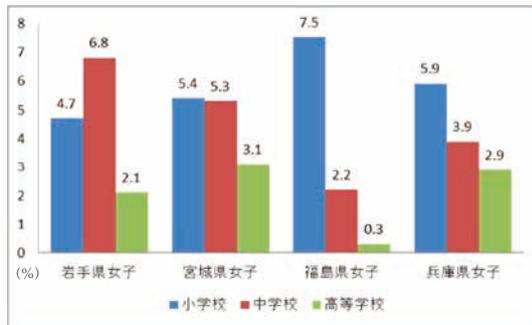


図 8-6 県別校種別耳疾患の状況(女子)

「鼻疾患・副鼻腔炎」は県別では岩手県が高位で、中学校男子 36.3%、中学校女子 27.8%と高い罹患率が見られた(図 8-7、図 8-8)。

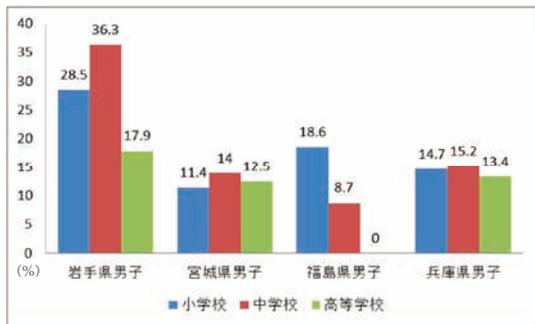


図 8-7 県別校種別鼻疾患(副鼻腔炎)の状況(男子)

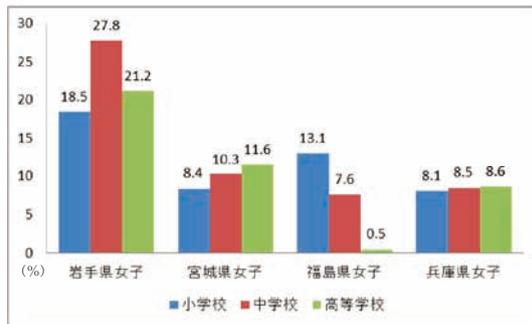


図 8-8 県別校種別鼻疾患(副鼻腔炎)の状況(女子)

「アトピー性皮膚炎」は県別では宮城県が高位で、中学校男子 4.7%、小学校女子 4.0%と高い罹患率が見られた(図 8-9、図 8-10)。

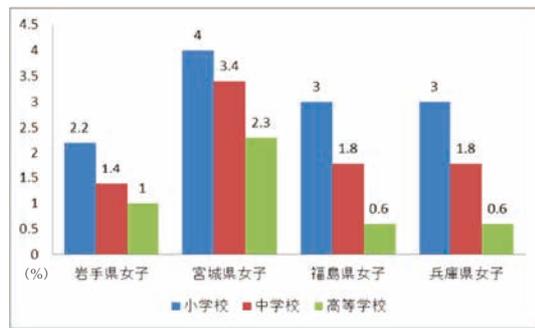
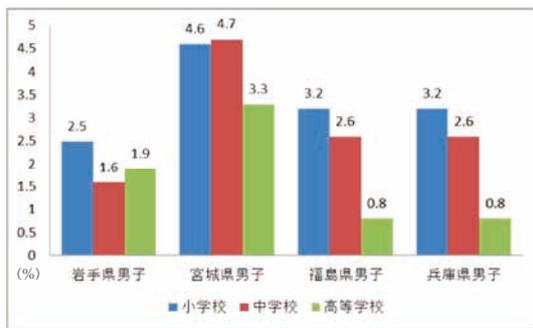


図 8-9 県別校種別アトピー性皮膚炎の状況(男子) 図 8-10 県別校種別アトピー性皮膚炎の状況(女子)

「ぜん息」は県別では宮城県が高位で、小学校男子 7.5%、小学校女子 5.4%と高い罹患率が見られた(図 8-11、図 8-12)。

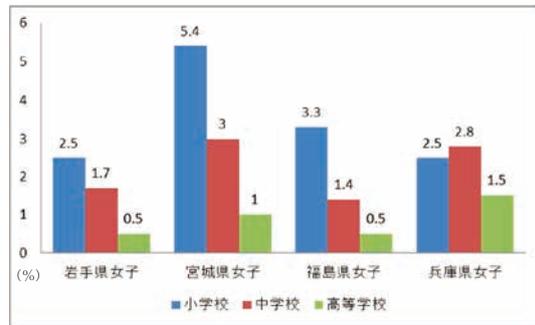
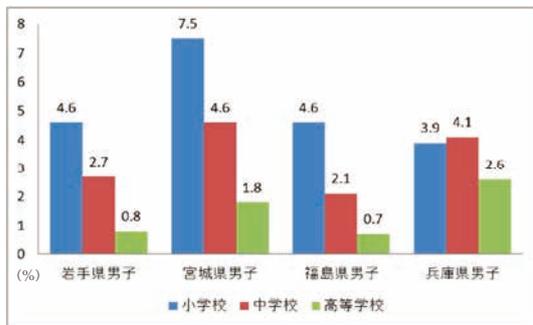


図 8-11 県別校種別ぜん息の状況(男子)

図 8-12 県別校種別ぜん息の状況(女子)

さらに「全国体力・運動能力習慣等調査結果(小学校児童の体格と肥満の状況)※文部科学省平成 26 年度」から、「体格と肥満度の状況 肥満傾向児・痩身傾向児の出現率」を東北 3 県と比較対象として兵庫県を加え、男女別の作図をした(図 8-13)。

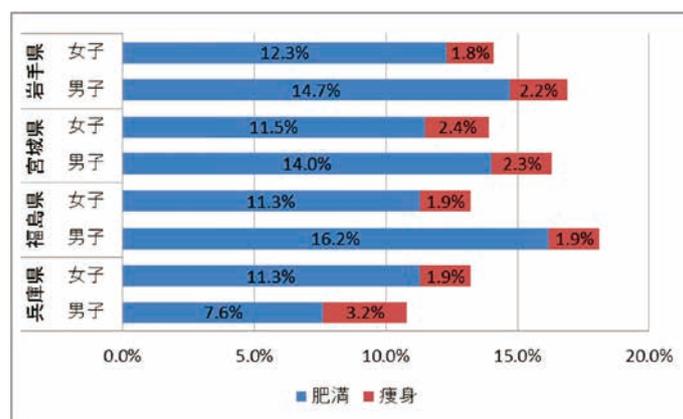


図 8-13 体格と肥満度の状況 肥満傾向児・痩身傾向児の出現率

福島県男子小学生は肥満度が 16.2%と高い。岩手県男子 14.7%、宮城県男子 14.0%と男子に肥満傾向が高く、兵庫県男児と比較して 8.6 ポイントの差があり、兵庫県の出現率

を1とすると東北3県は1.8倍～2.1倍のリスクがあると言える。

また、1週間の総運動時間が420分以上あるかどうかの割合では、兵庫県男子は平均毎日1時間以上活動しているものが59.3%いるが、宮城県女子では23.2%と少ない(図8-14)。

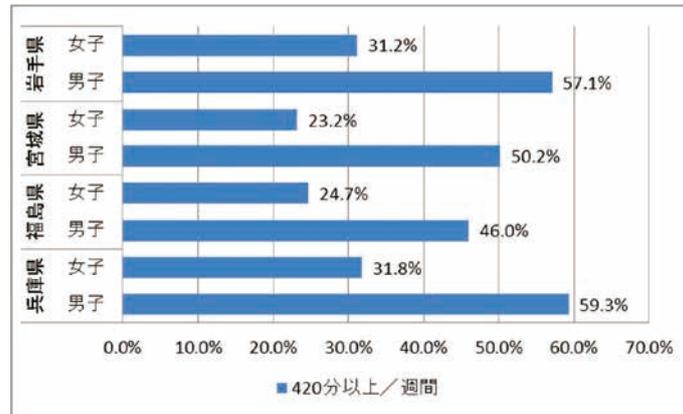


図 8-14 1週間の総運動時間420分以上の割合

これらの結果は阪神・淡路大震災後の岸本のレポートと重なる。「地震の恐怖体験とその後の生活の激変は、子どものからだの『おかしさ』を顕在化させた。アトピー性皮膚炎、ぜんそく、蕁麻疹などのアレルギー症状がひどくなる子が多かった。虫歯が激増し、心因性の視力低下もあった。胃痛・頭痛、肩こり、ぎっくり腰、不眠症などおよそ子どもらしくないものから、高体温と低体温、肥満と拒食のような反対の現象が同時に起こったりもした。恐らく大気汚染などの影響、避難所における生活リズムの乱れや食事の偏り、人間関係の変化、その他様々なストレスが複合された結果だろう」と述べている<sup>9)</sup>。

当時、神戸市立の小・中・高校は全部で117校あるが、地震直後の3月は約半分56校のグラウンドが、地割れや家を失った人のテントなどで使用できなかった。また、福島県の子どもの健康の状態について下記に引用して示す。

○福島の子どもの健康と環境(震災 原発事故から3年 福島民報)2014/03/10

東京電力福島第一原発事故の影響で県内の子どもの体力低下や肥満傾向は続いており、学力向上とともに県教委の最重要課題になっている。文部科学省は昨年12月、県内の小学5年と中学2年を対象とした「平成25年度全国体力・運動能力、運動習慣等調査」(全国体力テスト)の結果を発表した。本県は前年度に続いて8種目の合計点が調査を受けた小5と中2の男女全てで全国平均を下回った。一方で、全国平均との差はいずれも縮まり改善の傾向も見られた。種目別では上体起こし、長座体前屈、50メートル走、ボール投げの4種目が、小5と中2の男女全てで全国平均を下回った。

また、本県の子ども(昨年4月1日時点5~17歳)は標準体重より20%以上重い「肥満傾向児」の占める割合が全ての年齢で全国平均を上回っている。男子の肥満傾向児の割合は10歳が21.27%で最も高い。女子は17歳が15.16%で最高だった。小学校の高学年から高校生では男女ともに前年よりも肥満傾向が高まった年代が目立つ。県教委によると、25年5月時点で原発事故に伴う放射線の影響で屋外活動を一部制限している県内の公立学校は56校。全体の7%となっている。体力低下や肥満傾向について県教委は「原発事故発生後の屋外活動の制限や避難先での生活環境の変化が影響していることは否定できない」としている。

### 3. 東北3県に見る震災復興時の子ども・子育て支援

平成26年度「災害時の生活復興に関する研究会・復興円卓会議」に参加し、その記録と聞き取りから子どもの育ちとその背景にあるものをまとめた。さらに個別の課題として子どもの遊びについてNPOから聞き取り調査を行った内容を示す。

#### 1) 岩手県盛岡市（第4回復興円卓会議2014年10月21日）

震災直後、学校は4月まで病院であった。入院病棟は8月中旬まで開設していた。同時に地域住民1,200人の避難所であった。現在は家族の状況が変わる中、保護者の不安が子どもに移っている。昨年健康調査で18%の児童が肥満だった現状を受け、限られた環境の中で最大限の工夫を考えた。お互いに言葉をかける練習や、このような状況でどうすれば良いかを話しかけた<sup>注2)</sup>。

#### 2) 宮城県仙台市

##### (1) 子育て支援を中心にNPO法人せんだいファミリーサポート・ネットワーク

やっと復興公営住宅ができたという思いがある反面、今まで仮設住宅で暮らしてきたコミュニティの終焉と、新たな移転先での友だち関係のストレス問題が出てきている。三世代同居・多世代で育ちながら、仮設住宅入居により家族が分断された中での子育ての課題がある。福島からの避難者の子育て支援の課題。十代の妊娠増加、離婚、生活保護、虐待などの事象。グリーンケアから見えてくるサバイバーズ・ギルト（自責の念と懺悔に押しつぶされそうになる親たち）の現状などがあつた。また、いままで蓋をしていた家庭内の問題が成熟して出てきた。

また、福島からの自主避難者は「放射能、見えないものに怯えるのは馬鹿だと夫や親戚からいわれる」、「正解のないものに常に選択して生きる苦悩」、「いつかは帰りたい、いつ帰るか決断できない」、「見えない恐怖と不安に支配されている」、「元気な人を見ると落ち込む」といった声があり、特に年齢の低い子どもを持つ母親に深い悩みを引き起こしている。それらは、鬱状態、離婚、孤立といった状況にもつながっている。

女性がひとりで多くの問題を抱えている一方、以下のような母親の変容も指摘された。「10代の母親・シングルファミリーの増加」、「子どもに無関心で基本的な生活習慣ができていない」、「当たり前の子育てができない」、「生活保護をもらうことにためらいがない」等が語られた。

##### (2) NPO法人冒険あそび場-せんだい・みやぎネットワーク-

子ども達は見かけは元気、心は不安な状態。今の生活に満足できない中で遊びなんか…と子どもも保護者も思っている。心のケアは見えている部分だけの手当で、根っこは深い。校医から「いつもと違う子ども達」を指摘され、学校長が「短時間でもよいから遊び場を学校の中で」とNPOに要請され校庭が開放された。学校統廃合による子ども同士・教員間の見えない壁と格差を感じる。間借りしている学校の子どもの「仕方ないからここで勉強している」。NPO主催の移動の遊び場で、初回は子ども達が遊ぶ姿を見て大人は放心状態であつたらしい。言葉もなく安心して遊ぶこともできなかった時期を、あらためて大変だった

と回想していた。遊びに罪悪感を持つ大人達とハイになってはいけない雰囲気の中で、子どもも大人も息をこらしていた状況がうかがえた。

### 3) 福島県郡山市（第8回復興円卓会議 2014年10月29日）

子どもの健康の確保について、除染が行われていない屋外で体を動かせる場所がなく閉じこもりがち。肥満、視力低下、意欲の低下に加え、仲間同士の関係づくりから学ぶ機会も損なわれている。子どもが家でおとなしくしていることに大人も安心していたが、子どもの発達を阻害しているという意識が薄い面もあった。子どもの発達、安全と健康のバランスを考えなくてはならない。子どもを育てる環境、家族、家庭の課題として、母子避難は解決の一つだが、自主避難が幸せなわけではない。保養でも沢山のメニューが用意されているが、参加することで疲れることもある。近場で気軽に行くことができる遊び場の確保、イベント型保養から滞在型保養への転換も求められている。

避難指定区域からの避難者の世帯分離の現状、自主避難者の避難先と帰還から見る課題、避難指定区域外だが放射線量が高い地域の状況、子どものこころのケアから見る家族の状況があり、「ままカフェ」やNPOを通して支援の取り組みなどがなされている。東日本大震災後の持続する低線量放射線環境下に生きる子どもたちのため、我々地域の大人たちが子どもたちをどう守り、どう育てていくかを考え、特に、子どもたちが遊び運動する環境の提供と整備を促進させ、子どもたちの心のケアまたは大人向けに子育てのアドバイスをを行うと共に、放射線に関連する健康被害知識の啓発活動しているNPOも活躍している。

子どものことを第一に考えるが、どの選択を行っても母親がジレンマを抱え、自己肯定感の低下をもたらすなど精神的にも困難な状況がある。子どもの発達として、放射能からの安全と健康のバランスをみる大切さや、子どもの幸せを考えることの重要性をさらに追求しなければならない。

### 4) 兵庫県神戸市（自主避難者）神戸市に自主避難している3組の母親へのインタビューから

福島県からだけでなく関東方面から「子どもを守るため」自主避難している。東京電力事故の後、身の回りで橋本病の発症、流産が多くあり被爆の恐怖を感じた。外部被曝と内部被曝（飲食など）に対する恐怖、子どもを守りたい家族のもとに帰りたい、家族みんなで暮らしたい、自主避難の理由を子どもに説明したいけどできない、帰ったときの不安、学校生活・給食の不安など多くの不安をもっている。放射線量について正確な情報開示がなく、基準根拠もわからない。18歳以下の甲状腺検査は国や県のデータ取りに協力しているだけで検診とはほど遠い。2回目の受診者が減っているのは当然のこのように思う。不安を持っている人は個々のホームドクターがいて、随時相談している。子どもがいたから避難している。離れて暮らすことは二重生活で経済的負担も大きい。また離れているため見通しがたちにくく不安を増す。身寄りのない土地で自分が倒れたときの不安がある。

苦渋の生活を選択した方々は不安が先行する。子どもの成長を心から喜び合いたいパートナーがそばにいない。里帰りした時の阻害感、口にできない放射能の恐怖、いつまで自主避難するかのめどが立たない等のストレスを抱えておられた。もし、体調の悪

い時はいつでも連絡し合える身近なセーフティーネットが必要だと感じた。

また、自主避難している方々に対して「個人の苦悩(問題)は社会の問題」だという意識が一般的に低いことが問題である。

#### 4. 課題と展望

被災地の生活復興のプロセスにおいて、子どものスポーツや遊び空間は減少する。通学も徒歩からバスによる集団登下校が増え、学校における体育の授業や部活動の制限をされている。隣接する仮設では子どもの歓声は騒音にもなり得る。そこでは遊び空間・仲間・時間の減少とスポーツ活動の制限による肥満児の増加が叫ばれている。東京電力福島第一原発事故の影響で県内の子どもの体力低下や肥満傾向は続いており、学力向上とともに県教委の最重要課題になっている。

災害福祉の場面では高齢者に対する政策や取り組みは迅速で企画も事例が多くある。そして今、それぞれの復興の役割が一段落してきて、子どもの健康課題が表出している。

子ども被災者支援法関連施策(平成24年6月)が議員立法として成立していたが、具体的に子どもの遊びの政策が何もなかった。「原子力災害による被災者支援施策パッケージ～子どもをはじめとする自主避難者等に支援の拡充に向けて～(平成25年3月15日復興庁他10省庁)では、「子ども元気復活交付金」により運動機会の確保をあげている。しかしその実際は、スポーツトレーナーによる運動指導ソフト事業(指導事例や解説書作成事業)であった。また、大型遊具等の設置、自然体験活動、リフレッシュキャンプなどで、日常の子どもの活動「遊び」には言及していない。本来は運動指導よりも「遊び」という、押し付けにならない子どものクリエイティブな自主的活動を大切にすべきではないか。活発に体を動かすことは、仲間作り、社会性自尊感情を高めることは周知の事実である。さらに信頼できる大人と遊ぶことは、子どものやる気を起こすこととも関連している。授業内容やカリキュラムの見直し、子どもたちによる新しい遊びやゲームの考案等を推進することも必要ではないだろうか。

筆者は別途行政職員にも聞き取り調査を行っているが、子どもに何をしたら良いかわからない自治体がNPOに頼めば何とかなると考えている様子もうかがえた。子どもに関することは教育、福祉などに分かれているため、行政内の担当部局が明確でない。そのため民間主体の取り組みとなり、被災地の広範なニーズに答えきれていない。また、聞き取りの中で、「今まで高齢者のことばかりが課題で、子どものことは何一つ考えられなかった」と泣き崩れた行政担当者もいた。

本稿では、被災後の子どもを取り巻く環境(遊び、健康・体力、子育て、母親)の問題は山積している現実を再確認した。発育発達から考えて待たなしの子どものニーズを把握し、震災によりさまざまな不安やストレスを抱える子どもの心身にどのような変化をもたらしたのか、外遊びや自然の中での遊びが子どもの健やかな成長にどのように寄与するかを調査し、その問題を少しでも解決すべきである。復興時は建物やまちづくりが先行し、子ども・子育ては後手になることは阪神・淡路大震災でも体験したが、東日本大震災後は問題が複雑に絡みしかも長期化している。支援者は多くのデータや意識調査をもとに、被災者と共に納得の行く解決方法を、探求しなければならないと感じた。

DVと同じように子どもへの虐待もあったのではないか、しかし、訴えることのできない子どもには言葉にすることができなかつたのではないか、子どもを亡くした親はサバイバーギルトからどう乗り越えて生活しているのであろうか。阪神・淡路大震災後の子どもたちがそうであったように、心の被害が見えない中では、やはり生活復興が解決の一つなのだと感じた。

このたびの大災害で惜しくも命を奪われた未来ある子ども達、また、犠牲になった多くの方々のご冥福をお祈りいたします。

#### 注

注1) 任天堂はゲームボーイを5,000台とヘッドホン、トランプ3,000個を、セガはリコーダー20,000本を被災児童に提供した。それとは別に、兵庫県子ども会連合会へ任天堂よりゲームボーイ1,000台とヘッドホンが送られていた。

注2) 第4回復興円卓会議で話し合われた内容は、本報告書コラム8「女性や子どもへの支援」でも言及されている。

#### 参考文献

- 1) 大島剛(2011)震災時の子どもと家庭の福祉 阪神・淡路大震災時の記憶から,母子保健情報第64号,pp25-29
- 2) 「非常災害時の子どものこころのケアに関する調査報告」(2014/8 文部科学省), [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/kenko/hoken/1337762.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/hoken/1337762.htm)
- 3) 平成23・24・25年度仙台市児童生徒の心のケア実践記録～東日本大震災後の3年間の取組～(2014/3),仙台市教育委員会
- 4) (財)兵庫県長寿社会研究機構家庭問題研究所(1996/3)「阪神・淡路大震災が家族に及ぼした影響に関する調査研究報告書」pp62
- 5) 遠藤洋二(1996)特集大震災と子ども～阪神・淡路大震災に学ぶ～被災家庭と子どもの避難所生活 子ども家庭福祉情報, 恩賜財団母子愛育会日本総合愛育研究所,pp7-10
- 6) 勝木洋子(1996)阪神大震災ボランティアについて-保育専攻学生のエゴグラムと体験から-, 姫路短期大学研究報告第41巻1号,pp25-32
- 7) 芦田宏, 勝木洋子(1996)震災後の保育内容への影響とボランティア活動-保育内容に関するアンケート調査から-, 姫路短期大学研究報告第41巻第2号,pp65-73
- 8) 文部科学省(2013)「学校保健統計調査都道府県別年齢別疾病・異常被患者率等(都道府県ごと)」, 平成25年文部科学省 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa05/hoken/kekka/k\\_detail/1345146.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa05/hoken/kekka/k_detail/1345146.htm)
- 9) 岸本肇(1997/5)「震災2周年とスポーツ・体育・子どもの健康」, 体育科教育,大修館,pp70-71
- 10) 文部科学省(2013)平成24年度非常災害時の子どもの心のケアに関する調査報告書, スポーツ・青少年局学校健康教育課, [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/kenko/hoken/1337762.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/hoken/1337762.htm)

## 第9講 被災地経済再生への2つのイノベーション

兵庫県立大学政策科学研究所  
教授 加藤 恵正

### 1. 被災地経済復興への視点：2つの社会イノベーション

2011年3月に発生した東日本大震災による被害額は16.9兆円であった。阪神・淡路大震災の被害額9.6兆円の1.8倍にのぼる。地域経済に致命的とも思えるこうした巨大災害からの復興は、どのような過程を辿るのであろうか。図9-1は、阪神・淡路大震災における兵庫県の実質GRP(Gross Regional Products)と全国の実質GDP(Gross Domestic products)の推移を比較したものである。震災後、2年目までは復興需要によって全国値を上回っているが、その後は全国値を下回りさらにその乖離は拡大をしていることがわかる。巨大災害からの経済復興がいかに困難を示しているといっていいただろう。

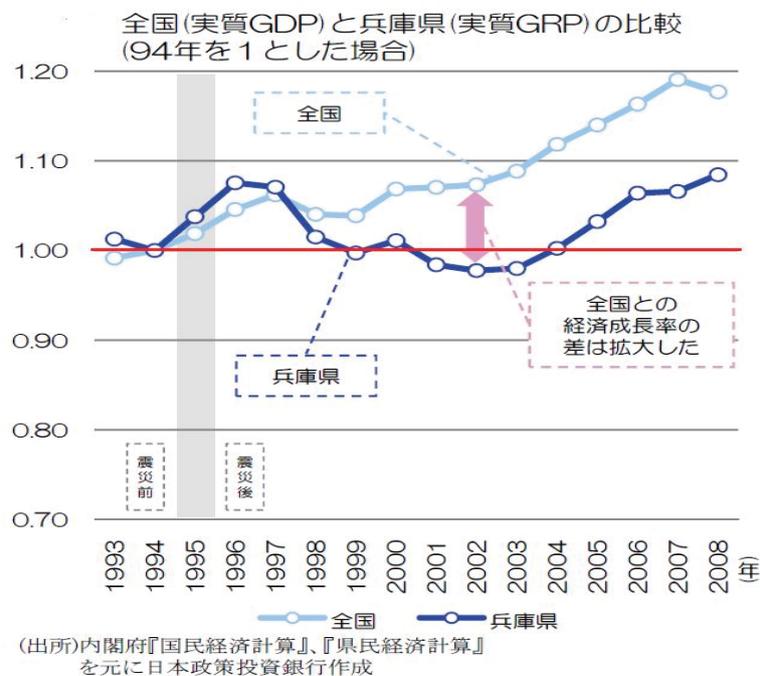


図9-1 阪神・淡路大震災からの復興過程:全国実質GDPと兵庫県実質GRPの比較 (日本政策投資銀行)

それでは、こうした巨大災害からの復興をどのように支援し実現していくことが必要なのか。巨大災害からの復興は、その甚大な被害への即応とその後の自律過程への連携につける。その規模の大きさへの対応と個人や地域で多様かつ変化するニーズへのきめ細かな対応を両立しなければならない。

ここでは、阪神・淡路大震災からの産業・経済復興からの教訓から得た次の3点をまず提示しておきたい<sup>1)</sup>。

#### 【地域からの選択を可能にする市場メカニズムの重視】

第一は、市場のメカニズムを生かし、地域のイニシアチブ・地域住民や企業の選択に委

ねる制度や仕組みのデザインを行うことである。災害復旧において大きな役割を果たした緊急支援、さらには震災後1年間で延べ130万人余ものボランティアの活動が被災地を支えてきた。こうした「贈与経済」は、被災地の自律化への歩みの中で大変重要な役割を果たしているが、これと同時に「市場」の顕在化を加速度的に促すことが重要である。贈与経済への過度の依存からの脱却は不可避である。「地域からの選択」を担保するためには、巨大災害からの都市産業・経済の復興には、これだけでは量的にも質的にも限界がある。被災した都市産業や経済の行方について、市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくる必要がある。内生的に形成される「自己組織化システム」をどのように刺激するのが検討されなければならない。

#### 【多様な主体によるガバナンス、地域との連携】

第二に指摘しておかなければならないのは、産業・経済復興における多様な主体の存在と主体間のパートナーシップの役割である。阪神・淡路大震災からの復興過程において特筆すべき事態のひとつは、NPO やコミュニティ・ビジネスなどの台頭である。これまで、どちらかという社会の脇役であった市民グループが、経済復興において果たした役割は大変大きい。また、こうした新たな主体と自治体とのパートナーシップによって、きめ細かな施策が展開された。たとえば、被災にともなう雇用・就業の問題は、緊急時だけでなく中・長期的課題として強く配慮されなければならない問題である。これまでの公共部門間の役割からか、阪神・淡路大震災の復興計画において、雇用創出についてはほとんど触れられていない。巨大災害は産業・経済にたいし場合によっては壊滅的なダメージを与えることが想定されることから、地域における雇用問題対応は不可避である。都市災害にたいする経済的なセイフティ・ネットとしての機能でもある。また、市民グループが形成する互惠・互酬型システムを核とした「社会経済セクター」は、今後コミュニティ・ビジネスや社会的企業など新たな産業をも創出する可能性を有している。かかる領域への支援は、復興政策として重要な側面と思われる。

#### 【「施策のパッケージ化」と時限つき実験、そしてモニタリング】

第三に復興において求められるのは「変化への機動的即応」、「課題の多様性への柔軟な対応」である。阪神・淡路大震災時における政府主導のガイドラインは、平時における全国一律という「公平性」と安定した「継続性」をベースに作られたものであった。しかし、巨大災害からの復興施策は、これとは全く異なる状況に対応することが求められた。平時には想定しなかった「特異」な事態への対応は、ひとつにはこうした緊急事態に即応できなかった地方行政制度のあり方そのものを今一度考えなおすこと、第二にはこうした見直しのなかでとりわけ重要なポイントとして被災地の側から既往の施策をいわば「編集」することを可能にする仕組みの必要性を指摘しなければならない。具体的には、縦割りの非効率をもたらした震災復興における硬直性を解決するためには、課題解決に直結する「政策パッケージ」を地域が提案することが求められる。いまひとつは、時限的施策の実施である。これまで経験しなかった事態への対応に、これまでの経験で有効であった施策を実施することは妥当ではない。有効かどうかはともかく、考えられる施策を「時限」つきで実施し、その成果をモニタリングすることで、施策としての有効性を絶えず判断することが必要である。

この第三の項目は、第一、第二項目とも関わる技術的な課題でもあるので、以下では第

一項目の市場力の活用、第二項目の多様な主体のパートナーシップを取り上げることにする。

「被災地経済の市場力の活用・強化」、「多様な主体のパートナーシップ構築」による被災地「自律型復興」は、阪神・淡路大震災での教訓であったが、東日本大震災ではどこまでこうした課題が生かされたのであろうか。阪神・淡路大震災からの復興においては、地方自治体は国庫支出金や地方交付税による従来の枠組みのなかで進められてきた。したがって、それは全国一律の仕組みをベースに、省庁さらにはその内部組織が自治体の当該部署と連携する「縦割り」型の施策として実施されてきたとあってよい。「自律型復興」は、再生の多様性や変化への機動的即応、さらにはこうした施策が、中長期的に都市の構造再編に連動することが必須である。

こうしてみると、阪神・淡路大震災におけるそれまでの「日本型システム」による復興は、自律的な再生にはダイレクトに結びつかなかったと思われる。復興過程においてわれわれが強く認識したことのひとつは、わが国における社会経済システム、とりわけ地方分権に関わる日本型システムがきわめて硬直化しており、巨大災害といった緊急事態に対応できないということであった。日本型システムは、ここで課題として指摘した「被災地経済の市場力の活用・強化」、「多様な主体のパートナーシップ構築」という2項目にたいして負のロックインとして機能したと考えてよい。かかる課題は、この20年間にどのように日本の社会のなかで議論されてきたのか。阪神・淡路大震災後、こうした日本型経済システムが大きく再編したとは思われないが、震災を契機に提議した様々な変化が顕在化してきたことも見逃してはならない。

本稿第2章では、阪神・淡路大震災からの復興において大きな議論の対象となったエンタープライズ・ゾーンを、第3章ではコミュニティ・ビジネス/社会的企業を、「負のロックイン」を解錠する2つの社会イノベーションの象徴として取り上げ、この20年間の軌跡を東日本大震災での成果、そして予見される南海トラフ災害に向けての展望を論じることにした。

## 2. 地域自立再生へ：エンタープライズ・ゾーン提案から復興特区へ

### 1) 巨大災害への地域政策<sup>2)</sup>

ここでは、まず地域経済再生の基本的な構図を整理しておくことにしたい。第一は、既存産業の連関性強化による地域乗数拡大を促そうとするアプローチである。地元企業の移出力強化や新たな移出産業の創造といった視点も併せ持つ。近年、地域経済の再生や活性化で成功した多くの事例が知られるようになったが、こうした政策アプローチが根底にある。ただ、巨大災害によって大きな打撃を被った被災地において、かかる視点を具体化することは大変難しい。確かに地域経済循環が地域の再生と不可分であることを再認識したのは、阪神・淡路大震災からの復興過程であった。1995年に発災した阪神・淡路大震災は、高度かつ稠密に形成された都市の経済循環のメカニズムをほぼ機能停止させ、重層的に形成された経済活動の連関構造は巨大な衝撃によって崩壊した。震災復興の過程で、兵庫県下に生じた付加価値ベースの復興需要増約8兆円（5年間）にたいし、ほぼ9割が県外に流出したことが明らかとなった<sup>3)</sup>。地域内における経済循環が再生に向かっているならば、「漏

れ」を最小化し被災地再生を加速していた可能性は大きい。そのためには、災害対応のための財・サービス需要を可能な限り被災地内から調達するなど、負のスパイラルを転換し正の乗数効果を顕在化させることが必要である。復興の過程で弱体化した残存経済機能を再生・強化しこれを活用するといったアプローチは、非常事態下の被災地経済復興だけでなく、地域活性化に取り組む多くの地域の経済再生を考える上で示唆的である。永松は、被災者救援の過程で生じる取引費用や被災者ニーズから、被災地経済体制が贈与経済から市場経済への移行する過程においてこれら双方を融合させた調整が求められる「調整経済」があることを指摘したが、被災地経済再生への方途が複雑かつ錯綜したものであることを示している<sup>4)</sup>。巨大災害からの復興において、巨額な復興需要のマネジメントは、被災地経済再生・創造にとってきわめて重要な課題なのである。

第二は、被災地外からの企業誘致によって地域乗数の拡大を促進する視点である。これは、域外需要を対象に生産する「基盤産業」が地域経済を実質的に牽引する需要主導型アプローチでもある。もともと日本の地域政策の歴史は、工場誘致による移出拡大政策にあったが現実には課題も多い。誘致される分工場は、一般に地元経済との取引関係が弱く、本社機能も有していないことから、不況や企業の生産環境変化によって閉鎖・移転といったいわば整理の対象となる可能性が大きい。地域経済にとっては、不安定要素が大きく、結果的に地域乗数は必ずしも大きくなかった歴史がある。一方、被災地経済再生にとって、こうした新たな経済活動の誘致は必須である。これまでの地域政策の課題をこえるためには、既存地域経済との連動によるイノベーション創出を企図するなどの地域産業のマネジメントも不可分の要素と考える必要がある。巨大災害からの復興を考える上では、中長期的課題として位置づけられよう。ここでは、この第二の視点から阪神・淡路大震災からの復興において提案されたエンタープライズ・ゾーンとその後の特区政策について、その背景や概観、東日本大震災で設置されている復興特区の課題などについて整理・議論することにしたい。

## 2) 地域経済の弱点を直撃する巨大災害

阪神・淡路大震災における被災地経済の構造的な課題は、産業構造転換の遅れにあった。1990年国勢調査によれば、15歳以上昼間就業者のうち神戸市の製造業就業者は19.9%であったが、20年後の2010年には13.1%へと6.8ポイント縮小している。一方、全国的には同時期に23.7%から16.1%へと7.6ポイントの縮小をしており、神戸市を上回る速度で変化している。また、横浜市では、22.5%から12.6%へと同期間にほぼ10ポイントもの縮小を記録している。都市の産業構造がその発展とともに、サービス経済化が不可避とすれば、神戸市の産業構造の進化の速度は遅れている<sup>5)</sup>。

ただ、もともと港湾産業都市として発展してきた神戸市が加速度的なサービス経済化という潮流になじまないとすれば、製造業を核心とする産業構造はその内部における高付加価値化やR&Dなど知識産業へのシフトを加速していく必要がある。近年、知識経済への地球規模での急激な潮流が顕在化したことを鑑みれば、被災地経済がイノベーション拠点としていかに再編成されたのかが問われる。ここでは、製造業における技術職や管理職の割合から暫定的に推測してみたい。1992年の国勢調査によると、神戸市の製造業における専門・技術的職業及び管理的職業は全体の12.5%、2012年には13.1%となったので、20年

間に 0.6 ポイント拡大した。全国的には 1992 年の 9.5%から 20 年間変わっていない。ただ、横浜市などをみると 1992 年には製造業における専門・技術的職業及び管理的職業の割合は 15.1%あり、2012 年には 18.3%と 3.2 ポイント拡大している。確かに、神戸市において研究開発や管理職のウエイトが若干高くはなったが、知識集約化が加速したとはいいがたいのが実情だろう。被災地企業がその復旧・復興に傾注せざるを得なかった間に、イノベーションへの投資が抑えられたと推測できる。

こうした状況は、大阪湾ベイエリアに象徴されるかもしれない。阪神・淡路大震災は、神戸経済を含む大阪湾ベイエリアを直撃した。ラスト・ベルト（古い産業地域）再生は、先発工業国共通の悩みであったが、旧阪神工業地帯を核心とする大阪湾ベイエリアは、わが国においてもっとも早くラスト・ベルト化した産業地域であったが、その再生へのアプローチが着手されたとき、巨大災害が発生したとあってよい。一般に、域外に存在する本社機構との垂直的な分業によって形成される製造拠点が集中するラスト・ベルトには、R&D 機能も弱く地域経済との関係も希薄である。こうした産業が支配的な地域経済をブランド・プラント型経済と呼ぶが、産業構造の転換、知識・情報経済への加速度的シフトという点で大きな課題に直面していた。

その後、大阪湾ベイエリアは 2005 年頃から薄型パネルの世界的生産拠点として再度製造拠点として再生の兆しをみせたが、ほどなく基幹的役割を果たしていたパナソニック、シャープは撤退しその役割は消失した。ラスト・ベルト再編・再生には、産業立地制度の見直し、分工場型地域産業集積の再編、製造拠点型インフラの見直しなどの「負のロックイン」を解除しなければならなかったが、90 年にスタートするいわゆるベイエリア法による再生の動きは震災によって頓挫を余儀なくされた。巨大災害からの産業復興において、こうした地域固有の課題を視座に据えた新たな地域経済創造のための統合的政策構築が必要である。かかる状況への突破口として位置づけられるのがエンタープライズ・ゾーンであった。

### 3) 阪神・淡路大震災におけるエンタープライズ・ゾーン提案とその後

阪神・淡路大震災からの復興において、エンタープライズ・ゾーン構想の提案は、その後の日本の経済システムを予見させる大胆なものであった<sup>6)</sup>。ここでは、日本の経済システムとして再登場することになった構造改革特区以降について議論しておこう。

もともとエンタープライズ・ゾーンは英国における大都市衰退への処方箋の切り札として 1980 年に設置されたものであった<sup>7)</sup>。規制緩和と税の減免をインセンティブとした都市再政策は、英国再生に向けたこれまでにない大胆な政策として世界的にも注目を集めた。阪神・淡路大震災からの復興において、こうした仕組みの導入が被災地から要望されたことは当然であったともいえる。その後の経緯について以下概略するが、復興政策としては必ずしも十分な形で実現しなかったが、その後、日本における地域政策のなかで大きな役割を果たしていくことになる。

阪神・淡路大震災以降における政府の都市・地域政策は、大きく変化することになる。2002 年 4 月の都市再生措置法制定からスタートした、この一連の政策は、その後同年 7 月の構造改革特区推進本部の設置、そして地域再生基本指針提示と、これまでには見られない速度で矢継ぎ早に展開してきた。2003 年 10 月、政府は地域活性化と雇用の創出を推進

するため、内閣に「地域再生本部」を設置した。これで、先行する都市再生、構造改革特区とあわせ、都市・地域再生に関わる政策の3点セットが稼動することになる。これまでのわが国の国土政策が、形骸化した全国一律の仕組みに固執し、省庁間の連携がない硬直的な縦割りに依拠してきたことを鑑みれば、かかる変化はきわめて画期的であるといえる。

こうした制度の進化の過程で、2011年3月東日本大震災が発災する。同年10月、政府東日本大震災復興対策本部は復興対策として復興特別区域（特区）法案と復興庁設置法案の概要を決定した。復興特区には規制緩和と税の優遇措置が、復興庁は2012年4月までに設置し政府と自治体の調整機能が盛り込まれていた。こうした特区提案は、被災地復興の議論を本格化した東日本大震災復興構想会議において、早くから提案されていた。2011年5月に提示された同会議の意見中間整理の段階で、既に税制優遇や規制緩和を地域限定で進める「震災復興特区」が明記され、その後6月に公表された『復興への提言－悲惨のなかの希望－』においても、特区手法の採用を提案したのである<sup>8)</sup>。

#### 4) 東日本大震災復興特区の現在<sup>9)</sup>

2014年8月、復興庁は2012年から14年までに被災5県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県）において課税の特例にかかる指定を受けた事業者等の投資見込額を1兆3,531億円、被災者の雇用予定数を11万3,220人と推計した。

表 9-1 復興特区法に基づく課税の特例に適用件数 出典:復興庁 HP

	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	計
指定件数	192	423	880	1,055	623	3,173
指定事業者等の数	170	370	718	833	470	2,561

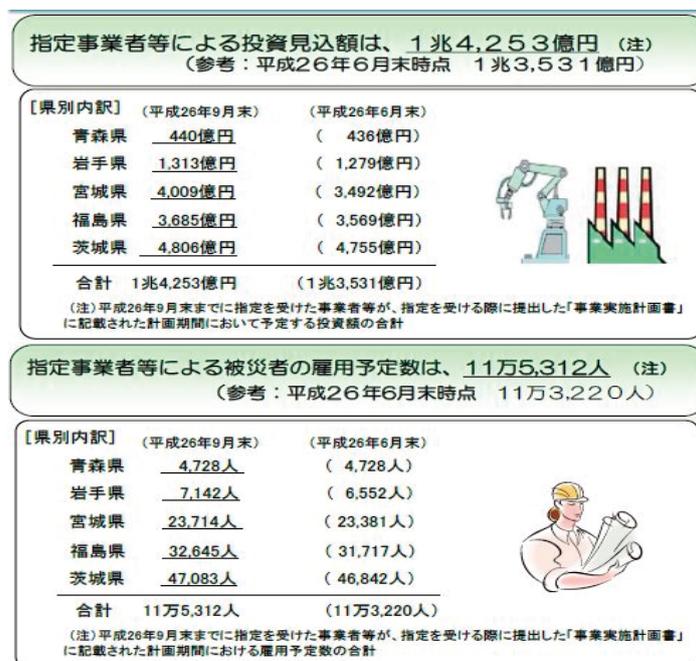


図 9-2 復興特区法に基づく課税等の効果 出典:復興庁 HP

東日本大震災被災地に構築された復興特区の仕組みはいささか複雑である。2011年12月、「東日本大震災復興特別区域法」が施行された。復興特別区域制度は、震災により一定の被害が生じた区域（「特定被災区域」という）において、その全部又は一部の区域が特定被災区域である地方公共団体（「特定地方公共団体」という）が特例を活用するために計画策定を行い、国に認められた場合には特例措置が講じられる。2014年9月末時点の課税の特例に係る指定状況は表9-1、図9-2のようである。

本稿では、宮城県の復興特区について紹介するとともに、その課題について若干の検討を行うことにしたい。宮城県下における復興推進計画は、2014年11月現在において43認定されている。このうち、8計画が県申請（市町村との共同申請5計画、県単独申請3計画）、市町村単独作成計画が35計画である。県申請は複数基礎自治体に関わる広域計画を中心としており、市町村計画は地域固有の課題に対応するためのどちらかというと局地性が大きく、そのテーマも多様である。ここでは、宮城県計画を中心にみることにしたい。

宮城県による申請第1号は「民間投資促進特区（ものづくり産業版）」である。特区法施行の翌月には申請され、同時期に認定されておりきわめて機動的な対応と評価したい。

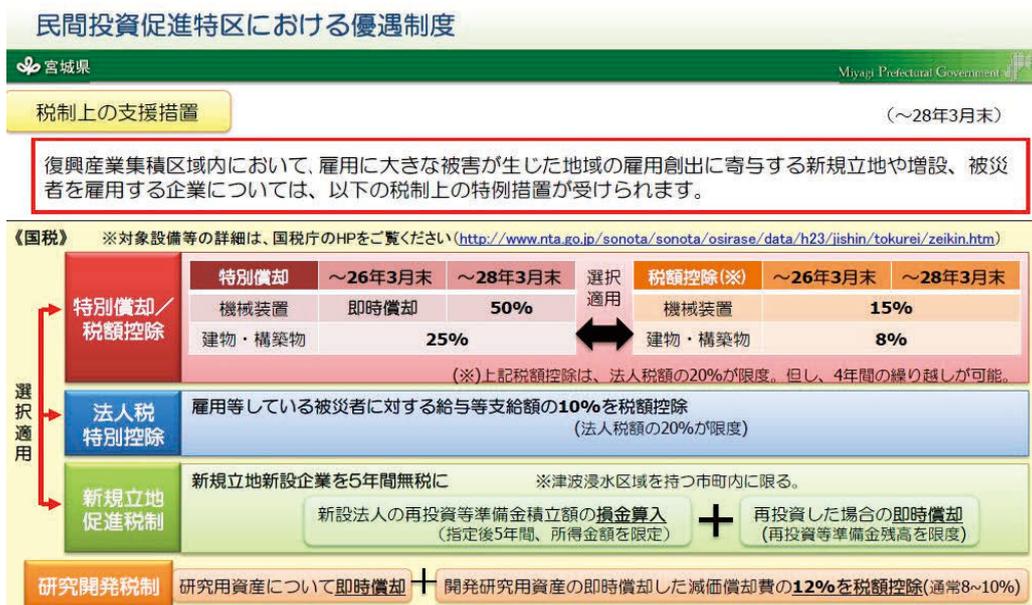


図9-3 民間投資促進特区優遇制度 出典:宮城県HP

民間投資促進特区における優遇制度は図9-3に示した。税制上の支援措置としては、国税、地方税の減免であるが、このうち国税に関しては「特別償却/税額控除」、「法人税特別控除」、「新規立地促進税制」の3者からひとつを選ぶことになる。ここでは、対象業種が特定されており、自動車関連産業、高度電子機械関連産業、食品関連産業、木材関連産業、医療・健康関連産業、クリーンエネルギー関連産業、航空宇宙関連産業、船舶関連産業の8業種、さらに県内385区域の復興産業集積区域が対象となる。2014年6月現在、宮城県では指定件数567件、指定事業者数454件（同一企業で複数事業所を集積区域に保有するケースがあるため、指定件数と指定事業者数は一致しない）ある。このなかに、法第40

条「新規立地促進税制」を利用している事業者はない。法第 40 条は、「新規立地新設企業を 5 年間無税に」と謳って制度化されたのだが、実際には新規立地事業所もこの制度を使用していないのである。

この他、宮城県申請の特區として、「水産業復興特區」は社会的にも注目を集めた制度である。「被災地のうち、地元漁業者のみでは養殖業の再会が困難な区域（浜）について、「地元漁業者主体の法人」に対して、県知事が直接免許を付与することを可能とする」制度である。2013 年 4 月、国は「桃浦かき生産者合同会社」が適用対象として水産業復興特區が始動した。2014 年 2 月には同社の加工場が完成し、生産から加工まで一貫生産を行うことが可能となった。現在、21 人が雇用されているが、将来的には 50 人の雇用を目指すという。ただ、この仕組みは「地元漁民の 7 割以上を含む法人」ないし「地元漁民 7 人以上で構成される法人」であることが要件となっており、すぐに事業を開始でき、経済的・技術的基礎を前提に特例措置として認可されたものである。

こうして、被災地では復興特區が動き始めている。その評価について現時点で行うことはあまりに時期尚早であるが、若干の論点を提示しておくことにしたい。第一に、法 40 条「新規立地促進税制」に象徴的に示されているように、被災地特區の特質は既存事業者支援に焦点がある。実際、さきに先に示したように被災 5 県において同法が適用された事業者は 6 件であり、これは指定全事業者 3,057 件のわずか 0.2% にすぎない。新規立地事業者の多くも、実際には特別償却や雇用税額控除を選択しており、新規立地のインセンティブとして機能していないことがわかる。この点は、この復興特區の基本的考え方とも関わっているように思える。実際に、課税免除や規制緩和の恩恵は、そのほとんどが既存事業者にあり、新たな事業者誘致には結びついていない。復興特區が被災地内投資を拡大し、自律的経済への道を歩む引き金としての役割を果たすということにはなっていないようだ。

第二に、特區自体の仕組みが複雑で直感的に分かりにくいことと連動して、事業者や地元自治体の「手間」は肥大化しているように思える。法 38 条「法人税特別控除」においても、雇用被災者の特定を条件としているが、被災地経済の再生への企業の貢献という点では、同じ職場で働く人を被災者かそうでないかをたまたま被災時にどこにいたかで区別する意味はあるのだろうか。事業者や事務手続きを行う地元自治体の hidden cost（隠れたコスト）は大きいと考えなくてはならない。言うまでもなく経済活動上、被災自体に事業所や自治体に多様なコストが付加されている上に、復興の過程に手続き上のコストが企業・自治体に付加している。

第三は、民間促進特區のゾーニングのあり方と関わっている。今回のゾーニングは、被災した地域を有する自治体が、当該地域へ通勤圏（業種によって定義）を含む地域の、産業地区を指定している。したがって、実際の特區は、被災の被害を受けていない地域を多く含んでおり、指定事業者も実際には被災のダメージをほとんど受けていないものも多い。その意味では、税制上の支援措置はこれがなくても事業継続は可能であった dead weight loss（死荷重効果）とみることもできる。こうした既存事業者への特區という形での継続的支援が、特區によって本来期待される被災地内投資の拡大による地元企業のイノベーションへの刺激などに、どのように今後結びついていくのかを検証していく必要もあろう。

いずれにしても、被災地再生に向けてこれまでにない巨大な「特區」が形成され、これが稼働してきている。大きなダメージを受けた被災地経済が、特區という引き金によって

どのように再生の道を歩むのかは、今後予見される巨大災害からの地域経済再生を考えるにあたって、きわめて重要な経験なのである。

## 5) 総合特区制度、国家戦略特区の登場

2011年12月、総合特区制度のもと、国際戦略総合特区及び地域活性化総合特区の指定がスタートする。2013年の4次指定まで合計すると50近くもの総合特区が設置されることとなった。次いで、2013年12月には、新たに国家戦略特区が施行される。「総合特区は、地域の発意に基づき、地方公共団体による申請を国が認めて特区を指定する制度であり、いわば地方の要望に応えるという枠組み。国家戦略特区は、地方公共団体の提案に対し、〇×を付けるのではなく、民間、地方公共団体と国が一体となって取り組むべきプロジェクトを形成し、国が自ら主導して、大胆な規制改革等によりその実現を図る」(内閣府 HP 一部筆者改変)という。

2014年、政府は国家戦略特区の第一弾を公表した。全国で6か所の指定が行われたが、このなかで関西圏(兵庫県、大阪府、京都府)は、「医療等の国際的イノベーション拠点の整備」、「官業の民間開放の先駆的推進(規制改革、制度提案)」(関西広域連合：平成25年7月)などの提案をもとに認定されたようだ。詳細事業計画は、政府、地元自治体や企業などとの会議によって、今後、具体的な規制緩和策などを決めるという。関西圏は、神戸の医療産業クラスターを核に圏域を牽引する先端医療推進や混合診療を含む規制再編に踏み込むことになるのだろう。また、人口2.6万人の兵庫県養父市が小規模自治体として唯一指定されたことは特筆に値する。「耕作放棄地再生」を狙う同市の特区は、環境変化に呼応できない「岩盤」を形成してきた農業分野の突破口として期待したいところだ。

近年における日本経済凋落の原因のひとつは、硬直化した社会経済制度がグローバル化や技術革新といった環境変化に柔軟に呼応できなかったことにある<sup>10)</sup>。巨大災害からの復興は、その意味で、役割を終えた制度の見直しからスタートすべきだった。制度・仕組みの強い相互連関は、その更新・再構築を困難にしてきたが、特区はこうした関係性を局地的に転換する実験と位置づけてもよい。その意味で、東日本大震災における被災地特区は、大きなダメージを負った地域経済再生の切り札であるとともに、日本経済の発展に重要な手がかりを提供することに期待が込められている。

## 6) 特区政策の展望<sup>11)</sup>

イノベーション(創造的破壊)は社会の仕組みにも必要である。その意味で、「特区政策」は、地域政策の手段としてこれからの地域経済再生・活性化のひとつの手段として位置づけることができる。ただ、地球規模での経済競争が拡大するなかで、単なる税制優遇措置や補助金提供では、一過性の振興策になりかねない。地域資源の統合とそのマネジメントを戦略的に行う特区の提案でなければならない。役割を終えた慣習や既得権益を排し、地域のダイナミズムを刺激する特区の構築が必要である。

阪神・淡路大震災で被災地が提案した特区(エンタープライズ・ゾーン)は、税の減免措置と規制緩和を両輪としていた。東日本大震災からの復興は、減税・規制緩和を2本柱とする産業再生に焦点を置いた特区だけでは対応できない。税の減税・規制緩和といったソフト・ウエアは、都市計画と直接関わるまちづくりのハード・ウエアと連動していることが

必須であるし、これらが相乗効果を創出するためには地域の実情にあわせ巧みに調整を行うヒューマン・ウェアがパッケージ化されたまちづくりを基軸とする統合型エリア・マネジメントの仕組みが必要である。

被災地の産業構造高度化に向けた新たな産業導入・ビジネス・クラスター形成のための包括支援策提示、さらには復興の過程で新産業創造・技術開発が進化する構造を内包していることが重要であろう。さらに、グローバル化に呼応した農業・漁業、環境、医療、介護・福祉産業、教育など高齢化社会における豊かな生活のためのビジネス・モデルを試みる必要がある。これまで規制によって護られ市場が十分に形成されていない領域である。最後に、被災地全体で展開されるパッケージ政策群全体をマネジメントする機能が必要であることを指摘しておきたい。たとえば、スマート・シティは地域と連動した新しいタイプのイノベーションを企図している。被災地復興に向け、こうした仕組みを産官学連携して、そのビジネス化をはかるといったことも、様々な既存規制をクリアしていくうえで実証実験型の地域ビジネスもモデルとして提案することができよう。被災地の復興政策群は、機能的には多重・多層的な要素が強い。パッケージ政策をクラスターとして編成し、復興のプロセスをマネジメントするのがさきに提案した地域再生公社なのである。

地球規模での経済競争が拡大するなかで、単なる税制優遇措置や補助金提供では、一過性の振興策になりかねない。クラスター形成、先端ビジネスへの投資の仕組みづくりやその規模拡大などクラスターのクリティカル・マスを確保する施策は不可避であるが、より重要なことは、多様な主体が情報・知識を共有しイノベーションが産み出される仕組みのデザインである。そのためには、インフラとなるコラボレーション文化の醸成・確立（とりわけ、こうした領域の主たるプレイヤーである政府・自治体、企業、大学）、教育・研究間関係の効果的マネジメントといった、地域クラスターの良好な「質」を作り上げていくための視点が必須である。地域資源の統合とそのマネジメントを戦略的に行うクラスター特区の提案でなければならない。役割を終えた慣習や既得権益を排し、地域のダイナミズムを刺激する特区の構築に期待したい。

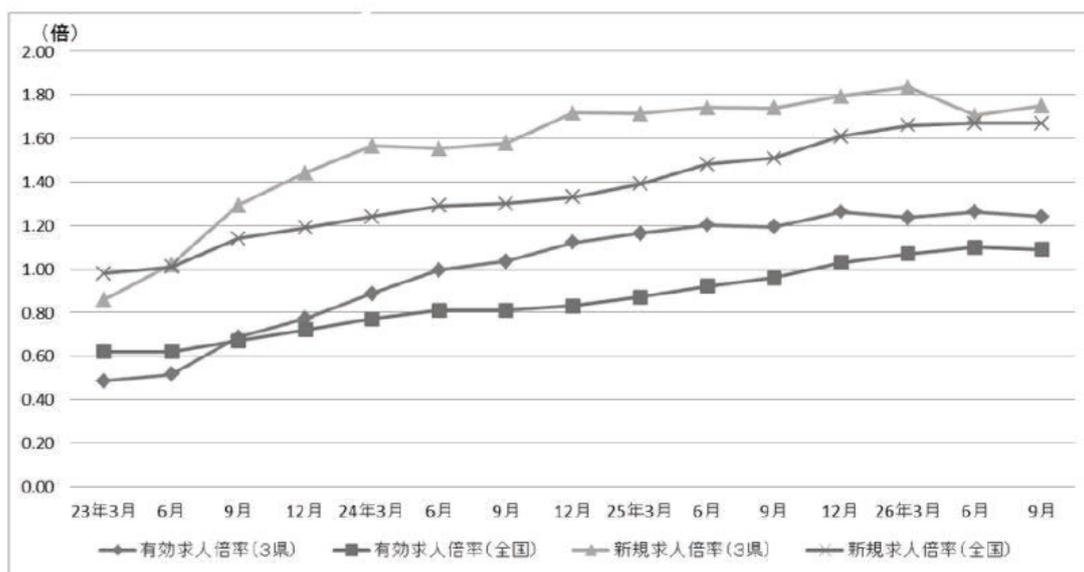
### 3. 被災地労働市場再編に向けて：地域イノベータとしての社会的企業の役割と課題

#### 1) 被災地労働市場の現在

東日本大震災被災地の雇用情勢は急激に改善しつつある。このほど公表された被災3県（岩手、宮城、福島）の有効求人倍率は、岩手県が1.07、宮城県1.25、福島県1.36で、全国平均の1.07を上回っている（2014年3月）。

震災前まではいずれの県でも全国平均を下回っていたことを考えると、被災3県のこうした状況の背後には、生産の回復、復興需要の発現による有効求人数の増加とともに、人口減少や就職が決定することによる有効求職者の減少があると考えられる。また、同時に失業率も好転しつつある。宮城県の直近における失業率は3.9%（2013年第4四半期）となっており、全国値3.7%（2013年12月）とほぼ同水準となった。ただ、被災地における仕事の状況から、求職意欲を喪失し職探し自体を放棄する人々が一定程度存在している可能性があることに留意しておく必要がある。

有効求人倍率や失業率などからみた被災地労働市場は、このように一見順調に回復・改



※ 厚生労働省調べ

図 9-4 被災 3 県の雇用状況:有効求人倍率と新規求人倍率 出典:復興庁 HP

善の状況を呈しているが、内閣府は、2012 年から 2013 年にかけて被災地における求人と求職のミスマッチが発生していることを指摘している（平成 25 年度経済財政白書）。ここでは、被災 3 県において、被災後、欠員率、雇用失業率がともに上昇しており、雇用のミスマッチによる構造的・摩擦的失業が増加してきたこと、宮城県では構造失業率が上昇していること、さらには津波の被害が大きかった沿岸部と、比較的ダメージが小さかった内陸部との地域間ミスマッチの顕在化などが明らかにされており、こうした状況は厚生労働省、民間研究機関などの調査結果においても報告されてきたところである。被災地労働市場におけるミスマッチは、現象的には復興計画の進展に伴う建設関連職種不足などが直接的な要因となったと考えられる。

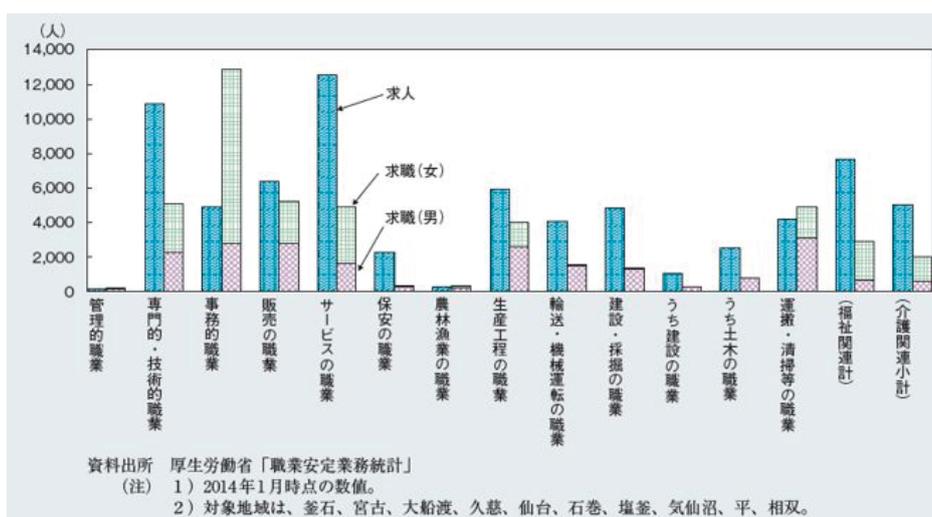


図 9-5 被災 3 県沿岸部における求人・求職の状況 出典『労働経済白書』平成 26 年版

ただ、こうした被災地労働市場におけるミスマッチ問題は、さらに変化してきている。図9-5は、2014年1月時点での被災3県沿岸部における職業別求人・求職の動向を示したものである。

ここでは、被災地における雇用情勢の推移を宮城県について概観しておくことにしよう。図9-6は、縦軸に有効求人倍率を、横軸に完全失業率をとり、震災以前の2009年から2014年9月までその組み合わせの変化を示したものである。短期的には、有効求人倍率が上昇すると、失業者には職をみつけやすい状況ができ、失業率は低下することで、この組み合わせによる両者の関係は右下がりになる。

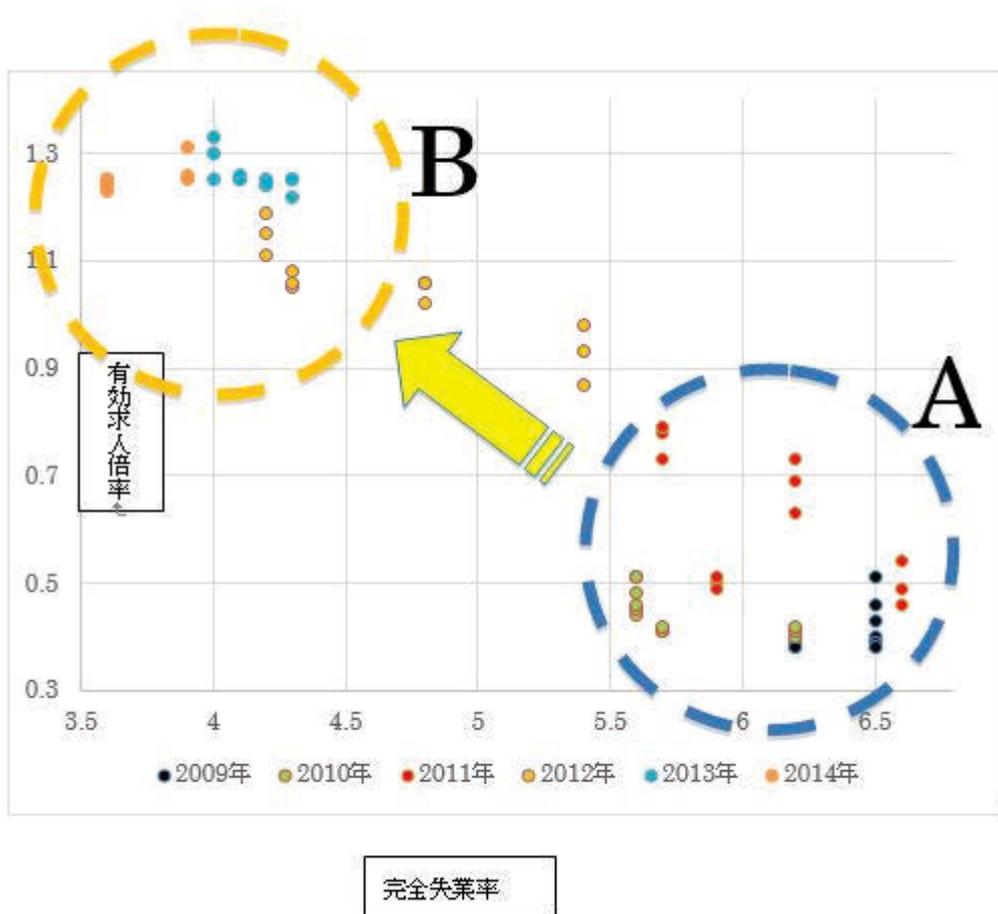


図9-7 宮城県の雇用要請の推移

加藤恵正作成

同図では、2009年から震災を経て直近の2014年にかけて、明らかな右下がりの関係になっている。復旧・復興の進展とともに、求人と求職のニーズがかみ合わない雇用のミスマッチは、徐々に緩和の方向にあることが示唆されている。

さらに、震災前の動きは同図のAに、また2013年以降はBに集中しており、震災復旧・復興の過程でAからBへと関係がシフトしていることがわかる。同図からは、宮城県の雇用情勢が、これまでの動きとは若干異なるフェーズに入ったことが示唆されている。2013年以降、有効求人倍率がほぼ一定水準に留まっているのにたいし、完全失業率は時間の経

過とともにほぼ低下の傾向にあることが示されている。有効求人倍率は 1.25 以上と全国平均を大きく上回っており、同時に完全失業率は概ね 4%と全国平均と近似した状況となった。すなわち、被災地における雇用のミスマッチが問題となった 2012 年から 13 年初頭は、被災地雇用情勢が需給バランス、失業率ともに急速に変化・シフトした時期にあたり、その後、2014 年に入って雇用情勢は需給バランスの安定下における失業率低下へと向かうことになる。労働市場の需給バランスが一定となった領域 B に位置する 2014 年以降は、失業率の低下がミスマッチの改善を示唆しているとみることができよう。

一般に、労働市場政策は、ミスマッチの解消、すなわち失業者の低減化、失業率の改善にある。しかし、巨大災害からの復興過程で生じた被災者の雇用環境や「働く」ことへ意思・意欲などは、時間の経過とともに大きく変化しており、労働力調査や雇用保険による就業者数の推定によって明らかにされた労働力のストック状況の背後にある求職意欲の喪失や追加的就業効果などを含む、労働力状態の移動を勘案したものでなければならない。そこでは、既往の雇用政策の枠組みでは対応できない被災地における「働く」ことへの視点と、新たな雇用就業政策が必要となる。

## 2) 被災地における「働くこと」への視点

被災地における失業の実態、そして変化の追跡は、労働力の就業や失業といったある時点での状態を分析したものであった。実際、さきに若干の分析を行った失業率は、労働力人口（働く意思を持っている人の人口）のなかで、失業者（働く意思はあるけれども仕事のない人の人口）がある時点でどれくらいの割合なのかを示したものである。こうした指標は、その時々々の雇用情勢を示すものとして使われているが、この指標自体が効果的な雇用対策パッケージを提供するために有用な情報を提供しているわけではない。もともと、市場経済下において雇用対策には切り札はなく、現実には地域の産業政策によって需要を刺激・拡大するといった施策に依拠せざるを得ないのが実情であろう。地域労働市場において的確な雇用政策を提案するためには、こうした失業が時間の経緯のなかでどのような経路で発生しているのかを知る必要がある。さらに、重要なことは、「失業率」が、地域の労働可能人口をもとに推計されたものではなく、「働くことを意思表示した」労働力人口を基礎に算定されていることだ。実際の、人と仕事の関係は、時間の経緯で、ライフサイクルのプロセスで変化する。まして、巨大災害を被った被災地の人々の仕事の変化は相当大きいものであったと推測される。すなわち、被災前は代表的雇用指標である失業率の算定からは排除されていた「働く意思のない人の人口」に様々な理由で入っていたが、再び労働市場に復帰する人、逆に専業主婦など非労働力層であった人たちが、収入の道を得るために新たに労働市場に参入している可能性も大きい。こうした非労働力をも含む労働市場全体の中での「変化」をとらえることは、地域労働市場政策のパフォーマンスを改善するうえできわめて重要と言わなければならない。こうした視点から分析を行うための「道具」として、ここでは労働力のフロー表を取り上げる<sup>12)</sup>。

労働力のフロー表とは、ストックでみた労働力状態の変化を示すものである。ここでは、労働力状態として、労働可能人口を就業 E、失業 U、非労働力 N の 3 つに分類する。表 9-2 は、t 期から t-1 期への労働可能人口の移動を労働力状態別に示したものである。

$$P_t = E_t + U_t + N_t$$

$$E_t = E E + U E + N E, \quad U_t = E U + U U + N U, \quad N_t = E N + U N + N N \quad (\text{式 9-1})$$

( $P_t$ : 労働可能人口、 $E_t$ :  $t$  期における就業人口、  
 $U_t$ :  $t$  期における失業者数、 $N_t$ :  $t$  期における非労働力者数)

$t$  期におけるストックとして、 $E_t$ : 就業人口、 $U_t$ : 失業者数、 $N_t$ : 非労働力者数、 $t$  期から  $t-1$  期にかけてのフローを示すものとして、 $E E$ : 就業継続、 $U E$ : 失業から就業へ、 $N E$ : 非労働力から就業へ、を示している。

この表の行を加算すると  $t$  期のストックとなり、列を加算すると  $t-1$  のストックを示すことになる。

表 9-2 労働力のフロー表

t-1 期のフロー		t 期への労働力移動			t 期の労働可能人口ストック
		就業者からの転化	失業者からの転化	非労働力への転化	
t-1 期からの労働力移動	就業者への転化	$E E$ (就業継続)	$U E$	$N E$	$E_t$
	失業者への転化	$E U$	$U U$ (失業継続)	$N U$	$U_t$
	非労働力への転化	$E N$	$U N$	$N N$ (非労働力継続)	$N_t$
t-1 期の労働可能人口ストック		$E_{t-1}$	$U_{t-1}$	$N_{t-1}$	

ここで、失業者数が増大したときに、被災地労働市場に何が起きているのかをみておこう。同図から、失業者の増大は  $t-1$  から  $t$  期へと示すことができる。すなわち、式 9-2 における  $U_t - U_{t-1}$  の増加である。

$$\begin{aligned} U_t - U_{t-1} &= (E U + U U + N U) - (U E + U U + U N) \\ &= (E U - U E) + (N U - U N) \end{aligned} \quad (\text{式 9-2})$$

失業者の増大は、これら式 9-2 の  $(E U - U E)$  と  $(N U - U N)$  の 2 つの項の増大によることになる。実際には、どちらかの項がより大きな影響を及ぼすことで、失業の要因、そして政策のあり方も異なることになる。第 1 項  $(E U - U E)$  が主たる要因のとき、 $E U$  の拡大は不況や地域経済の衰退等による求職意欲喪失による失業の拡大を、また  $U E$  の縮小もこうしたことから求人ニーズの縮小によって失業から就業へのフローは小さくなる。

こうした事実が明らかになれば、雇用政策は産業政策による需要拡大策に向かうことになる。これにたいし、第2項（NU-UN）が主たる要因のとき、NUの拡大は非労働力であった人が求人の増加等により仕事を探すことを始めた状況を示しており、UNの縮小は失業者が非労働力化することが減少することを示している。これらは、一般に景気回復期の現象である。ここで、第2項（NU-UN）が拡大するのは地域における労働市場でミスマッチが生じていることを示唆している。雇用・就業政策策定においては、どのようなミスマッチがここで生じているかの検討が必要である。もともと、労働力のフロー図は、このように失業率の変化メカニズムに関し、失業に関わる就業や非労働力との移動関係から多くの情報を得ようとするものであった。同時に、就業者の増加のメカニズムもこの図を通して検討することが可能である。

労働力のフローにおいて、就業者数の増大を目指すフル就業（「フル就業」とは、EUのリスボン理事会で提唱されたもので、「完全雇用」とは異なり高齢者や女性、社会的弱者等非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることで労働市場に参入できるようにすることで、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念を指している（通商白書2005）。この点については、6）節において後述する。

労働力のフローにおいて、就業者数の増大を目指すフル就業へのアプローチは式9-3のようになる。

$$\begin{aligned} E_t - E_{t-1} &= (E E + U E + N E) - (E E + E U + E N) \\ &= (U E - E U) + (N E - E N) \end{aligned} \quad (\text{式 9-3})$$

就業者の拡大は、第1項（UE-EU）を拡大することにある。これは、さきの失業者の増大の逆になっており、これを拡大するためには被災地においては需要拡大政策に依拠することになる。第2項目（NE-EN）が主要因である場合、まず非労働力状態にあった人を、就業者に移行する手だてを講じること、そして就業者が非労働力にシフトすることに歯止めをかける政策を持たなくてはならない。失業者増抑制に向けた第2項（NE-EN）の示唆は、ミスマッチの軽減・解消というこれまでの労働市場政策の枠内での検討にとどまっているが、就業者拡大への政策は、就業と非労働力状態の間のフローをスムーズにすることにあり、かかる視点は既往雇用・就業政策では必ずしも十分な議論が行われなかった側面であろう。

こうした労働力状態の3者の関係を図9-7に示した。矢印は、労働力のフロー表における転化フローを示している。こうしてみると、非労働力Nの役割が明確となる。失業者は、需要拡大等によって就業者へと転化するが、巨大災害時の被災地労働市場では、いったん非労働力となってから、被災の状況や心理的ダメージの回復を待って就業者へと回帰する経路が重要である。同時に、就業者が何らかの困難を抱えた時に、一時的に非労働力に転化したり、非労働力状態から労働市場にまず働く意思を示す失業者として参入することもあるだろう。こうした労働力のフローを勘案すると、ひとつには非労働力層というストックのマネジメント、さらに、就業者、失業者との間のフローをスムーズにするマネジメントが必要となる。これまでの雇用政策が就業者と失業者の間でのフローに焦点を当てたものであったのにたいし、被災地の復興では非労働力を軸とした労働力のストックとフロー

のマネジメントが必須となっている。

図 9-7 では、破線の領域が伝統的な失業対策政策であり、実線で示した三角の領域が新たに労働市場政策が求められている領域である。それでは、非労働力者のマネジメントや非労働力に関わる労働力のフローをスムーズにするために、どのようなアプローチを行うことになるのだろうか。

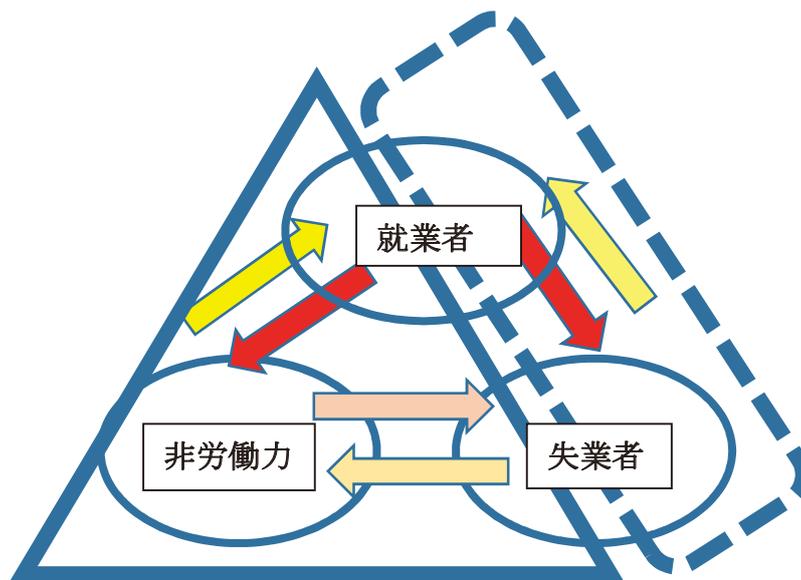


図 9-7 労働力状態の 3 者間関係 加藤恵正作成

ここでは、急速に台頭する「社会的経済」ともいうべき新たな社会調整の仕組みを骨格とする地域中間労働市場の提案をしておきたい。もともと、中間労働市場は、長期失業者の滞留に悩む英国において、paid work を行いながら職業訓練を含む教育を受けることによって、通常の労働市場での職業を得ることを促す仕組みとして政策的に実施されてきたものである。ここでは、こうした通常の労働市場にたいして、もうひとつの (alternative) 「働き方」を組み込んだ社会的経済領域における労働市場として定義する。この地域中間労働市場の形成こそ被災地においてソーシャル・インクルージョンを実現する手がかりとなる。「働くこと」は生活のための収入を確保するというだけでなく、社会に「参加」することによって、能力を発揮し生き甲斐や満足を感じることもある。その意味で、地域中間労働市場は、すべての人が雇用・就業、その他の経路を通じて社会に参加する制度的インフラといっていよう。

それでは、地域中間労働市場のマネジメントのマネジメント主体は誰なのか。巨大災害の被災地では、台頭する社会的企業がその役割を担いつつある。実際、阪神・淡路大震災において登場したコミュニティ・ビジネス、東日本大震災からの復興で活動する社会的企業の役割は大きい。さらに、彼らの活動自体がもたらす雇用・就業機会の拡大は、地域における多様な「仕事」の開発とも関わって着目すべき点であろう。「社会的経済」とも呼称されるこの領域では、その互恵的・互酬的特性から既往市場とは異なる「仕事」を提供す

ることが可能となる。社会的領域の事業化は、まちづくり・環境領域において発生する多様なニーズに対応するうえで行政、企業など既往主体では限界があることから意義がある。こうした都市中間労働市場を推進する主体は、機動性、柔軟性という観点から多様な主体のパートナーシップによって実施されることが重要である。言うまでもなく、当該地域再生に向けた需要拡大のための地域産業政策と連携することが必要である。

以下、東日本大震災被災地で活動するこうした活動を若干紹介したうえで、阪神・淡路大震災からの活動展開過程を整理しておくことにする。

### 3) 震災復興と社会的企業

東日本大震災被災地における社会的企業の活躍は目覚ましい。2011年7月、政府内閣府による復興施策の一環として「復興支援型地域社会雇用創造事業」の実施が決定。2013年3月まで総事業費32億円を投じて、公募により選ばれた12団体が復興支援型のソーシャルビジネスの立上げ支援が行われた。「社会起業インキュベーション事業」では創業600社を、「社会的企業人材創出インターンシップ事業」では2,000人参加を目標にしており、これまでにない社会ビジネスへの大規模支援である。

石巻復興支援ネットワーク「やっべす」(以下、支援ネットワーク)も被災地再生に取り組む社会的企業のひとつである。その活動姿勢は被災前に地域になかった様々な要素を取り入れると同時に、地域の既存の資源を再編成する地域イノベータそのものといってもよい。

支援ネットワークの活動は多様である。「子育て支援」、「担い手育成」、「仮設住宅支援」、「復興コーディネート」など、被災地支援にとどまらない地域再生に向けた総合コーディネータといつてよいだろう。それは、「もともと女性が活躍する機会が少ない土地柄から、多様性のある石巻を目指し、女性や子ども、若者などの担い手を育成」(支援ネットワークHPから)するということに集約されているようだ。支援ネットワーク理事長の兼子佳恵氏は、こうした担い手の育成の過程で「地域を巻き込んでいく」ことこそ重要と指摘する。実際、支援ネットワークが行う起業家支援では、地域の主婦が仕事を作り出すことに主眼をおき、成果をあげている。これまで石巻では希薄であった女性・若者の起業という「価値」を、地域に根ざした形で被災からの復興を目指す活動といつていいだろう。被災地では、社会的企業が、こうした旧来の社会システムを再編・見直し、新たな地域の仕組みを提案する試みを行っている例も少なくない。

女川町の「カタリバ」もそのひとつである。被災地の子どもたちのための放課後の学校「コラボ・スクール」を立ち上げ、勉強や遊び場を失った子どもたちに学習指導や心のケアを行っている。また、仙台に拠点を置く「Chance for Children」は、教育格差が深刻化する被災地において、貧困家庭へのバウチャーによる支援を通して、その解消を目指す活動を展開している。教育格差は、教育と貧困が複雑に絡み合っただけでなく地域固有の問題として、日本全体の課題として顕在化しつつある。政府による縦割り施策を排し、現場のこうした課題にたいし社会的企業らによる機動的取り組みとの連携が重要なのだろう。

こうした社会的企業の活躍は、阪神・淡路大震災からの復興過程で成長したNPOや社会的企業たちと強い連携の構図を有していることも指摘しておきたい。神戸まちづくり研究所、ブレーン・ヒューマニティをはじめ多くの神戸、兵庫の組織が東北において支援・連

携関係にあることは、20年前の阪神・淡路大震災からの復興の経験や教訓が、現在、復興を模索する東日本大震災の被災地において大きな役割を果たしているといっよいだらう。



図 9-8 「やっべす」のオフィス

#### 4) 阪神・淡路大震災とコミュニティ・ビジネス

阪神・淡路大震災後、行政と住民をつなぐ中間組織として設立された被災者復興支援会議の第2フェーズである、被災者復興支援会議Ⅱは「地域に根ざしたコミュニティ経済（Community Based Economy）の総合的推進を」と題し、地域復興提案を行った（1999年7月）。先のエンタープライズ・ゾーン提案とともに、阪神・淡路大震災からの復興における社会イノベーションを象徴するのがコミュニティ・ビジネスの台頭であった<sup>13)</sup>。

2000年1月、兵庫県、神戸市が各々進めていた震災から5年目における復興総括検証では、なお、復興途上の被災地において、開業率拡大による地場産業新展開への期待、8割復興からの新たな方向性への視点など、転換期にある復興経済の今後について多様な視点からの点検が行われた。これら2つ自治体による成果において共通して指摘され、その重要性があらためて強調されたのが「コミュニティ・ビジネス」の強化であった。たとえば、神戸市の経済総括・検証では、自律型復興に向けて6つの視点を提案しているが、そのひとつに「新しい働きかたや生きがいがづくりを提案する「コミュニティ経済」を醸成する」という項目がある。実際、震災復興の過程におけるボランティアなど民間非営利セクターの活動は、わが国の社会・経済システムの在り方を考える上で特筆すべき現象であった。こうした市場を経由しないで生じる相互依存関係は、慈善・贈与の経済として古くから社会に組み込まれた活動として認知されてはいた。被災地復興10年間におけるかかるセクターへの評価の高まりとその実質的拡大は社会の脇役としての存在から、一躍主役へと拔擢される変化を促した。こうした中で、コミュニティ・ビジネスといったビジネス性を有した社会活動の萌芽が出現したことに着目したい。

阪神・淡路大震災の復興過程において、被災地において多くのかかる活動が生起・展開してきた<sup>14)</sup>。こうした市民活動を受け、兵庫県は積極的な支援策を講じてきている。1998年10月、第3期兵庫県県民生活審議会は、コミュニティ・ビジネスについて次のように言及している。「コミュニティ・ビジネスとは、地域住民や有志が集まり、コミュニティの多様で個別的なニーズを満たし、地域の自立、発展を目指すなどのために有償で行う事業である。利益の最大化を目的とするのではなく、生活者の立場に立ち、様々な形でコミュニ

ティの利益の増大を目的として事業を行うものである。これは、コミュニティに根ざしたスモール・ビジネスの一形態として捉えられ、経済の新たな主体として期待されている」。こうした指摘を受けて、兵庫県は1999年度以降、現在に至る5ヵ年において、「コミュニティ・ビジネス等支援事業」を行ってきた。ここでは多様なプログラムが巧みに組み合わせられ、立ち上げ段階のコミュニティ・ビジネスを総合的に支援する施策として評価できるものであるが、このなかで中核的な役割をはたしているのが「コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」である。助成対象として、①有償で行われる事業であること、②労働の対価を得られる事業であること、③利益はコミュニティに還元されること、④継続して実施される事業であること、等が条件として示された。これらは、さきに述べたコミュニティ・ビジネスの基本的な「哲学」を整理したものと考えてよいだろう。

2000年度に入るとコミュニティ・ビジネス支援のための施策メニューはさらに充実する。まず、生きがいしごとサポートセンターの設置である。「近年、コミュニティ・ビジネスやNPOでの就業、すなわち、地域における介護・保育・給食サービスの提供など、労働の対価の大小にかかわらず、生きがいにあふれた公益的なしごとで働くことにより自己実現を図ろうとする者が多くなりつつある。そのため、このようなしごとを新たに行おうとする者や既に行っている者への各種支援により、生きがい仕事での就業機会の創出を図るとともに、このようなしごとを希望する者を広く開拓し、関連する求人情報を提供することにより、生きがいしごとでの就業が可能となるよう生きがいしごとサポートセンター事業を特定非営利法人等の法人に委託して実施する」とした。実際には、2年間の事業期間を前提に企画提案コンペ方式によって兵庫県下事務所を置く法人にたいして広く募集が行われた。兵庫県によるコミュニティ・ビジネスにたいする「いきがいしごと」という呼称もユニークであるが、コミュニティ・ビジネス展開にたいし同センターが果たすいわば中間支援組織設立施策として特筆に価するものといえよう。

1999年度にスタートした兵庫県のコミュニティ・ビジネス支援施策は、地方自治体としてはきわめてユニークであり、支援の手法などその後続く地方自治体による支援施策に大きな影響を与えたと考えられる。こうした施策実施の背景には、言うまでもなく「阪神・淡路大震災復興基金」という震災復興に関わる支援策にたいして比較的柔軟に対応が可能であった資金の存在があったことは大きい。しかし、これまでわが国においてほとんど知られていなかったコミュニティ・ビジネスを地方自治体の公的施策として位置づけ、現在のコミュニティ・ビジネス興隆の先鞭をつけたことは評価に値する。さらに、当初より採用された公開コンペによる助成団体の決定、「生きがいしごとサポートセンター」や「コミュニティ・ビジネス等支援ネット」などの支援のための中間的組織や機能の設立など、コミュニティ・ビジネスの総合的な支援を推進してきたことも閑却できない。

2004年3月、神戸ソーシャル・ベンチャー・アワードの表彰が行われた。社会的領域のビジネス化を社会潮流といっても過言ではないが、同アワードで選ばれた活動は社会イノベーションを牽引すると思われるものであった。

コミュニティ・ビジネス/社会的企業の最も重要な特質は、その「変化」にあるようだ<sup>15)</sup>。

ここ数年、地方自治体による支援もあり、急速にその活動が認知され多様なスタイルのコミュニティ・ビジネス/社会的企業が活動をスタートさせている。こうした社会性のある

新しい事業にたいし、自治体が積極的に手を差し伸べることは大変結構なことである。前例主義の呪縛から離脱し、新しい分野を切り拓く可能性への支援は、次世代のビジネス育成という視点からも重要なことである。その際、かかる活動の定義が先行し、多様性と絶えざる変化を特色とするコミュニティ・ビジネス/社会的企業を硬直化させてはならない。コミュニティ・ビジネス/社会的企業の社会的認知は、一方で既往社会制度のなかでの固定化をも意味している。コミュニティ・ビジネス/社会的企業のダイナミックな変化が、社会・地域ニーズへの機動的即応を可能ならしめているということもできよう。コミュニティ・ビジネス/社会的企業の本質を陳腐化させない配慮が、今後政策サイドに必要なのかもしれない。

##### 5) 日本におけるコミュニティ・ビジネス/社会的企業の展開と課題

2012年4月、改正NPO法がスタートした。同法では、認定NPO法人への税制優遇措置が盛り込まれている。寄付によって、個人には税金の還付（寄付金控除）、法人には損金算入限度枠拡大の他、認定NPO法人自身が収益事業を行った際に法人税の軽減措置を利用できるようになるなど、これまでのNPO法の枠組みと比較しても「社会経済セクター」の基盤確立に向け大きく踏み込んだものとなっている。

社会的企業は、先に指摘したようにもともとは1980年代の英国インナーシティの雇用政策に位置づけられたコミュニティ・ビジネスがその原型である。その後、2002年、英国政府は「社会的企業とは社会的目的を有するビジネスであり、利益はその活動に再投資されるかコミュニティに還元される」と定義し、地域再生のエンジンとして位置づけていく。社会的企業の特徴は、①非営利組織であること、②経済活動によって社会目的を達成しようとしていること、③利益は個人に分配されないこと、④組織構成メンバーは同等の権利を有し民主的運営がなされていること、⑤独立組織であり社会的な監査を受けていること、などにある。英国における社会的企業の経済規模は、事業者数では55,000、市場規模が270億ポンド、雇用者数は77.5万人と推計されている。一方、日本では8,000事業者、雇用規模も3.2万人と、なお萌芽期の域をでていないのが実態である。ただ、近年の動きは速く、東日本大震災からの復旧・復興に際し、社会的企業の現場での機動的活動は注目すべきものも多い。さらに、アフリカやアジアの貧困救援など国際的な視野から活躍する日本の若いリーダーが生まれてきている。経済全体に占める規模はまだ大きくないが、拡大のスピードと機動的な展開の力に期待したい。

日本において、1995年に実質的にスタートしたこうした活動は、新しい公共を担うセクターとして着実に成長を遂げたとは言い難い。これまでの公を担ってきた政府・自治体が、その施策の延長上に位置づけ「利用」した感は否めない。今後、日本で本格展開するためにはいくつかのハードルを越えなければならないだろう。

第一は、台頭する主体を社会的に位置づける制度の本格整備である。とりわけ、地域社会における資金循環の仕組みの未成熟をあげなければならない。現在では、資金調達の仕組みも徐々に発展しつつあり、市民ファンドの組成、証券化手法の活用など小規模ながら実践段階にある。さきに、改正NPO法に言及したが、今後とも新しいセクターに資金が循環する制度設計の進化が重要である。英国ではより市場指向型の制度CIC(Community Interest Company)が2005年に発足した。CICとは、自らの利益や資産をコミュニティ等

公益のために保有し、会社としての柔軟性（上限付きで株式発行が可能）を有しつつ、地域や社会のための活動を指向する組織である。税制の優遇措置はないが、市場から資金を調達することが容易になった。今後、日本においてもこうした仕組みの確立も検討に値しよう。

第二に、人材供給の仕組みについてもあらためて構築する必要がある。近年、社会的企業やNPOで意欲的に仕事をしている若者も多くなってきたが人材不足は否めない。その背景には、硬直的な日本の労働市場がある。新しい領域での仕事が社会的に認知され、ここでの活動を契機に企業、自治体、大学等がこうした経験者を受け入れるということがあれば、若い人々がかかる働き方を選択する可能性は大きくなる。今なお日本の労働市場は硬直的で、人材の流動性は低い。従来からの既往セクターだけを前提に形成された労働市場を、新たに形成された第三のセクターに対応するための仕組みの見直しや新旧セクター接続のチャンネルが必要である<sup>16)</sup>。

## 6) 「フル就業」社会へ<sup>17)</sup>

雇用問題が深刻化する地域労働市場において、新たな仕事づくりによる地域再生のあり方について検討を行いこれを可能にする制度や仕組みづくりを行うことは喫緊の課題といわなければならない。地域就業率の拡大によって、「フル就業型」地域労働市場の形成が可能となる。かかる視点は、欧州において先行しているが、その経験を踏まえながらわが国地域経済、とりわけ巨大災害からの復興において直面する雇用就業面での固有の課題解決に向けた具体的な政策提案を行うことが重要である。

「フル就業」とは、EUのリスポン理事会で提唱されたもので、「完全雇用」とは異なり高齢者や女性、社会的弱者等非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることで労働市場に参入できるようにすることで、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念を指している（通商白書2005）。EUでは、コミュニティレベルの局地的課題として深刻化する社会的排除（social exclusion）問題への対応、構想・計画段階からの市民参加、中・長期的視点などをその軸としながら、コミュニティへの統合的支援を強化してきた。言うまでもなくEUとわが国との社会・経済さらには歴史や文化情勢の相違は大きい。しかし、世界的な潮流変化のなかで、地域やコミュニティが直面する悩みは多くの点で共有できるものでもある。日本においても萌芽的ながらスタートした局地的問題への統合型アプローチは、今後、地域雇用戦略へと進化することになるだろう。その際、日本における展開の可能性や課題等について検討を行っておくことは、東日本大震災からの「仕事」の再生を検討するうえでも喫緊の課題といわなければならない。

地域労働市場の構造を検討する上で、地域経済分析の基本指標である「一人当たり所得」を取り上げる。

$$\begin{aligned} 1 \text{ 人当たり地域所得} &= \text{地域所得} / \text{人口} \\ &= (\text{地域所得} / \text{就業者数}) \times (\text{就業者数} / \text{労働力}) \times (\text{労働力} / \text{人口}) \end{aligned} \quad (\text{式 9-4})$$

実際には、地域所得は要素費用表示の県民所得であるが、ここには「雇用者報酬」、「財産所得（非企業部門）」、「企業所得」が含まれることになる。注目したいのは、第2項（就

業者数／労働力) である。ここでは、労働力のなかで実際に働いている就業者の割合を示すもので、女性、高齢者などの労働市場への参加率、若年層の就業状況など地域による差異が大きい項目でもある。これは、地域労働市場の実態を示すものであり、これまで国民経済的視点から検討が行われてきた「働く」ことに関わる問題を、地域固有の課題として点検していく必要性を示している。女性・高齢者雇用や若年層の高失業率、さらには拡大する労働力流動化などは、わが国の労働市場が共通して直面する現実である。しかし、こうした課題群への対応は、個別の都市・地域が有する社会経済特性と深く関わっており、地域に根ざした雇用・就業政策策定は喫緊の課題である。これまで、失業率が地域雇用・就業を議論する際に指標であったが、本研究では実際に働いている人の割合を高めることに焦点をあてている。地域経済の再生を議論するうえで、従来、この点についてはほとんど議論されていない。政府の雇用政策は、基本的に失業対策に焦点があるために、就業率向上・確保はその制度的枠外にあったためである。

以下、巨大災害からの地域経済の復興を検討するうえでの、「フル就業」実現に向けた地域労働市場の仕組み構築の視点を提案することで、この章の結びとしたい。

#### **(1) 機能停止ないし弱体化した被災地労働市場を、「正常」な労働市場へ回帰させるための中間的な役割であること**

既往の雇用政策を含む復興のための様々な施策が被災地労働市場に集中し、これらが機動的かつ効率的に機能する環境を形成することが必要である。復興自体が長期に及ぶ可能性も強く、緊急復興型のものから、サステナブルな地域経済形成を支援する中間的な地域労働市場の構築により被災地でのフル就業を実現していくことになる。

#### **(2) 復興の時間的推移のなかで継続的に連動する政策であること**

実際には、「緊急対策」から「被災地内部の摩擦解消」、さらに「被災地内でのミスマッチ対応」といった政策が、巧みに連携するよう政策がデザインされていることが重要だ。「緊急措置・雇用創出事業」が最初に起動することだ。激甚災害法の枠をこえて年齢・勤務年数等にかかわらず雇用保険を支給する措置が必要だ。

#### **(3) 失業者にたいし幅広い「選択肢」を提供する政策であること**

阪神・淡路大震災では、既往制度の拡充が行われ、さらには復興基金による雇用創出事業が行われた。被災地における「仕事」に関わるきめこまかな情報提供、さらには中・長期的な教育プログラムなど、被災地で職を失った人々にたいし幅広い「選択肢」を提供することが重要。被災地やその隣接地域の大学等の教育機関との連携も必要だ。一時的に隣接地域や遠隔地における雇用・就業機会をも視野に置く必要がある。

#### **(4) NPO や社会的企業／コミュニティ・ビジネスなどとのパートナーシップ形成**

こうした活動自体がもたらす雇用・就業機会の拡大は、被災地における多様な「仕事」の開発とも関わって着目すべき点である。さらに、かかる「社会的経済」とも呼称される領域では、その互惠的・互酬的特性から既往市場とは異なる「仕事」を提供することが可能となる。既往雇用政策とコミュニティ・ビジネス施策との巧みな連携は不可避である。

#### **(5) 多様な主体によるパートナーシップが政策推進エンジンとなること**

被災からの復興のための雇用・就業政策は、平時における政府・自治体によるものだけでなく、企業、NPO、市民グループなど多様な主体のパートナーシップにより遂行される

必要がある。緊急かつ時間的連続性、個別ニーズへの対応が求められる柔軟さなど、被災地復興にかかわる政策はこれまでとは局面を強く有しているからである。

#### (6) 被災地およびその周辺地域における需要拡大のための産業政策との連動

被災地および周辺地域における需要拡大は、雇用問題解決のための重要な課題であり、地域産業政策との連動が必要である。

#### (7) 多様な関係主体との戦略的パートナーシップの構築

こうした中間労働市場を推進する主体は、政府・地方自治体が核心となるが、機動性、柔軟性という観点から実際にはNPOや社会的企業等によって実施されることが重要であることを指摘したい。

### 4. 巨大災害からの復興と社会イノベーション<sup>18)</sup>

制度革新（社会イノベーション）を怠れば、地域経済がもともと有していたダイナミズムは消失し、再生への契機は失われる。日本経済の凋落の原因も硬直化した社会経済制度を環境変化に呼応して柔軟にできなかったことにある。戸堂はこうした状況から「制度の大転換こそが日本経済のジリ貧を止める唯一の方法」と指摘する<sup>19)</sup>。制度・仕組みの強い相互連関は、その更新・再構築を困難にしてきたが、特区はこうした関係性を局地的に転換する実験と位置づけてもよい。また、社会的企業はこれまでの市場と公共という構図に新たな主体の必要性を提示し、今、その突破口を拓こうとしているようだ。

しかし、制度を変えれば地域は変わり再生するのだろうか。巨大災害からの復興途上にあるニューオリンズの経験をみておきたい。2005年8月、ハリケーン・カトリーナはニューオリンズ市街の8割を水没させ、被災直前の人口46万人は半分以下の21万人にまで減少した。ニューオリンズ再生への歩みは現在もなお継続中であるが、このなかでも特筆すべきは、自律復興を目指す「起業都市」への仕組みづくりとその進化であろう。ここでは、ビジネス起業家支援プロジェクト Idea Village、社会起業家支援プロジェクト Propellerなどを核にNPOらによって多くの仕組みづくりが蓄積されてきた。こうしたプロジェクトは全米から支持され、有力企業から経済的・人的支援が行われるとともに、多くの若者がニューオリンズに集まっている。現在では、ニューオリンズは若き起業家が目指す全米有数の都市と変貌している。ここで注目したいのは、こうした新たな仕組みを支える地域の活動である。地元篤志家によって支えられているNPO組織504Wardが行っているのは若者定住プロジェクトである。ニューオリンズへの移住を希望する若い専門家（young professional）は1万人を超えるという。実際のこのプロジェクトでは、彼らと地元市民・ビジネスとの交流を一般家庭や地元レストランでの食事会などで行うなど、地味で手間のかかる活動を継続しているのである。「地域の価値」をニューオリンズに来た若者に伝え、また共有することが狙いだという。こうしてみると、504Wardは起業を目指す若者たちとニューオリンズを結びつけるソーシャル・キャピタルの醸成を企図しているとみてよいかもしれない。起業を促す仕組みは、これを地域に埋め込む取り組みによって、地域再生をより効果的・効率的に行うことに貢献することになる<sup>20)</sup>。

社会イノベーションは、人々の意識のイノベーションをも必要としている。

## 文献

- 1) 加藤恵正「震災復興における都市産業・経済政策－制度的側面からの検証と提案－」都市政策 116号、3-49頁、2004年8月.
- 2) 加藤恵正「地域経済と政策」池田潔編著『地域マネジメント戦略』同文館、2014年.
- 3) 林敏彦『大災害の経済学』PHP研究所、2011年.
- 4) 永松伸吾『減災政策論入門－巨大リスクのガバナンスと市場経済－』114-124頁、弘文堂、2008年.
- 5) 加藤恵正「阪神・淡路大震災からの経済復興：20年の軌跡」ひょうご経済 25号、6-9頁、2015年1月.
- 6) 加藤恵正「震災からの地域経済再生：エンタープライズゾーン再論」日本建築学会都市計画委員会『都市変容の予兆としての阪神・淡路大震災復興10年－阪神淡路から次代の都市計画へのメッセージ－』160-163頁、2005年9月.
- 7) 加藤恵正「英国におけるビジネス・ゾーン展開の現実と評価」川端基夫・宮永昌男編著『大競争時代の「モノ」づくり戦略』新評論、41-67頁、1998年2月.
- 8) 加藤恵正「3.11後の地域政策」地理57号、60-65頁、2012年1月.
- 9) 加藤恵正「被災地経済の再生と新たな発展－社会イノベーションの加速を－」都市政策146号、12-19頁、2012年1月.
- 10) 戸堂康之『日本経済の底力－臥龍が目覚めるとき－』中公新書、2011年.
- 11) 加藤恵正「復興特区の機能と役割」地方自治研修臨時増刊97号、106-114頁、2011年6月.
- 12) 太田聡一『若年就業の経済学』日本経済新聞社、2011年、47-81頁.  
清家篤『労働経済』東洋経済新報社、2004年、175-196頁.
- 13) 加藤恵正・田代洋久『協働の都市再生－阪神淡路大震災の復興から－』研究資料（兵庫県立大学経済経営研究所）No. 209、2007年3月.
- 14) 加藤恵正「地域に根ざしたコミュニティ経済（Community Based Economy）と都市再生－阪神・淡路大震災からの復興における経験から－」地域政策研究第17号、53-65頁、2002年2月.
- 15) 加藤恵正「都市生活とコミュニティ・ビジネス」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編 岩波講座『都市の再生を考える』第4巻『都市経済と産業再生』所収、岩波書店、69-99頁、2004年11月.
- 16) 加藤恵正「都市政策としての雇用就業戦略」都市政策136号、4-18頁、2009年7月.
- 17) 通商白書2005年版、248頁.
- 18) 加藤恵正「阪神淡路大震災と2つの社会イノベーション」21世紀ひょうご、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構（forthcoming）.
- 19) 戸堂康之（2011）
- 20) 加藤恵正 国際公共経済学会「震災復興と創造的地域社会」（第5セッション）「震災復興と社会イノベーション」報告資料.

## コラム6 被災地域における地域労働市場へのアプローチの可能性 —企業・NPO・行政の垣根を越えて—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
研究員 菅野 拓

### 1. 被災地における雇用対策

端的に言って被災地における地域労働市場への取り組みは進んでいない。被災地の復興の重要な側面の1つは、再び持続可能な地域の経済圏を形成することであると考えられる。そのためには、地域の事業者ががんばってもらい地域での雇用を確保し、また地域で暮らしたいと考えている人がその雇用につくことこそ、目下の課題であることは火を見るよりあきらかなことなのであるが、この課題へのアプローチは全く進んでいないか、良くて片手落ちというのが現状であろう。

このように述べると、「地域の雇用対策は行っている」と回答が返ってくる自治体も多くあると思うが、問題はその質である。被災地での雇用対策＝緊急雇用創出事業の活用と言ってもあながち間違いではない状況であるが、緊急雇用創出事業が本当に持続可能な地域の経済圏の形成を促進しているかは疑問である。労働政策研究・研修機構(2014)<sup>1)</sup>は復旧・復興期の被災者雇用をキャッシュフローワークの視点から必要なものであると肯定的に捉え分析しているが、それでも①本当に支援が必要とする被災者に雇用機会を提供できているか、②同事業を行うことによる被災地の労働市場への悪影響がないか、③同事業を行うことによる自治会やコミュニティ活動の阻害がないか、④元来短期を想定している同事業による雇用期間の長期化＝職務の専門化がなされていないかといった疑問が出されている。

確かに緊急雇用創出事業は被災時の緊急的な事業であり、発災直後においては1つ1つの雇用について丁寧に考えることは難しい側面もあるであろう。ただし、発災から時間が経つにつれ、地域が取り戻すべき経済圏のイメージも固まり、それを取り戻すための政策資源として緊急雇用創出事業を活用すべき状況になってくるのであるが、地域によっては行政・企業・非営利組織などによって当初の惰性で事業が運営され、地域労働市場の健全性、ひいては地域経済圏の健全性につながるとは思えない事例も散見される。

### 2. 地域労働市場への取り組みの現状

上記のような状況のなか、地域労働市場の労働力需要側、つまりは地域に存在する事業者側への行政からのアプローチは比較的取り組みが多い。例えば、被災者雇用開発助成金などの被災者を雇い入れた事業者に対する助成金が存在しており、地場産業への支援を多様に行う自治体は相当数に及ぶであろう。さらに、大規模な企業誘致に頼らない形で、労働力の需要側である地域の事業者を支援する事業として、静岡県「富士市産業支援センターf-biz」などをモデルとしながら経済産業省が「よろず支援拠点」として整備を進めてい

る。

このように地域労働市場の労働力需要側へのアプローチは十分とは言えないものの、なんらかの取り組みを実施できる状況にはなっている。問題は労働力供給側へのアプローチである。一般的な自治体では「労働力供給側へのアプローチ＝労働対策＝国の仕事」というイメージが固まっているのではないだろうか。このため、災害の有無にかかわらず、地域での就労支援など労働力供給側へのアプローチは不十分である。日本では貧困対策をしなければならない一部の自治体によって、労働力供給側へのアプローチは独自になされてきたと考えて差し支えないであろう（例えば、大阪府の地域就労支援事業など）。つまりは、一般的な自治体にとって、労働力供給側に手をつけられるツールやノウハウが欠如している。そのため、持続可能な地域経済圏の形成にとって労働力供給側のアプローチは明確な課題だと考えられているものの、「労働対策は国の仕事だ」という、ある種の「逃げ」の意識が被災地の自治体を貫いているのではないかと考えられている。

### 3. 被災地における労働力供給側への新たなアプローチ

上記のような概況はあるものの、労働力供給側へのアプローチは被災地においても始まっている。それらは行政主体というよりはNPOなどの地域のアソシエーションが単独、もしくは、自治体と協働して行っているものである。例えば、自力で雇用を確保することが難しい被災者に対して就労支援を行う取り組みとして、「一般社団法人パーソナルサポートセンター<sup>2)</sup>」が仙台市と連携して行っている「就労支援相談センター『わっくわあく』」が上げられる。福祉サービスのコーディネートから、独自に開拓した雇用への斡旋（別法人の無料職業紹介を利用）までをワンストップで実施でき、相談者に応じた個別の支援計画を立て、就労まで距離のある人には就労のトレーニングを実施し、支援員が被災者に寄り添いながら生活再建を目指す取り組みである。また、雇用や中間的就労を独自の商品開発により生み出している場合もある。「一般社団法人 WATALIS<sup>3)</sup>」は仮設住宅入居者が働き、デザインクオリティの高い小物を製造・販売している。また「特定非営利活動法人ピースジャム<sup>4)</sup>」では雇用支援事業として手作りのジャムを製造・販売する事業を実施している。

このような取り組みに見られる労働力供給側へのアプローチは、地域労働市場の状況が地域ごとに異なるため、地域や被災者に対して極めて個別的で丁寧なものである。上記でみたようにアイデアの創造やモデル的な実践は、企業やアソシエーションが得意なことが多い。地域に必要なことは何なのかを共有しつつ、企業・アソシエーション（NPO）・行政などのマルチセクター型で丁寧に取り組むしか打開策はないと感じる。

#### 参考文献

- 1) 労働政策研究・研修機構(2014), 復旧・復興期の被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる—, 労働政策研究報告書, No. 169
- 2) 一般社団法人パーソナルサポートセンター, <http://www.personal-support.org/> (2015-01-20 閲覧)
- 3) 一般社団法人 WATALIS, <http://watalis.jimdo.com/> (2015-01-20 閲覧)
- 4) 特定非営利活動法人ピースジャム, <http://peace-jam.jimdo.com/> (2015-01-20 閲覧)

## 第10講 商店街の復興

中多商業企画研究所  
所長 中多 英二

### はじめに

この講では商店街や商業地が激甚災害に見舞われたとき、被災事業者や支援関係者たちは、どのように取り組めばより迅速に、そしてより理想的に復旧・復興を果たすことができるのかを考えてみたい。

まず「商店街」や「商業」の特性を把握し、その上で被災した商店街の復興のポイントを個店の再建と個店の集合体としての商店街や商業地の復興に区分して見ていく。そしてその後、行政や専門家など支援する側と被災事業者の側それぞれに、再建や復興を促進する要因を取り組み姿勢から考えていきたい。

### 1. 商店街復興を検討する前提

#### 1) 復興における商業の定義

東日本大震災や阪神・淡路大震災のような激甚災害に見舞われ、甚大な被害を蒙った商店街や商業地の復旧・復興のあり方を考えるとき、まず「商業とは」の定義をしっかりと規定しておく必要がある。その点を抜きにした復興は、マスコミの注目は集めることはできるが、「とりあえずの復興」に留まり、その先に再建に伴う二重苦を背負うことになり兼ねない。そうはならないように、まず商店街等の復旧・復興を検討する前提として「商業」の特殊性を整理しておく必要がある。

##### (1) 小売商業は付随産業

東日本大震災のように津波がまち全体を浚ってしまうような甚大な被害に遭遇した場合、商店街や商業地の再建は、早期の再建を目指すべきか否か苦渋の選択を迫られる。早期に復旧・復興が果たせたとしても、被災前の商圈顧客が誰もいない状況では経営は成り立たないからだ。

小売商業は、人口の定着や人の交流に付随して発展する産業である。更地同然の状況の中で早期に再建できたとしても、懐かしさに馴染客の来店が多少はあっても店舗経営は成



図 10-1 田老地区の共同仮設店舗



図 10-2 田老地区の仮設住宅

立しない。被災後、行政等の支援機関は「まちに明かりを」と働きかけ、商業者たちはそれに応えようとするが、捌けない在庫を抱えることになり、食品小売業では商品ロスを発生させる危険性もある。

小売商業はリーディング・インダストリーになることは難しく、復興の過程では極めて厳しい経営を強いられることになる。東日本大震災では、岩手県宮古市の田老地区のように仮設住宅に隣接して共同仮設店舗を建設する事例があったが、限られた居住人口を対象にした営業はやはり厳しいものである（図 10-1、図 10-2）。

## （２）小売商業は立地産業

商業は工業とは異なり店舗の立地場所で業績が大きく左右される。その対象顧客は、「定住人口」、「業務人口」、「交流人口」に区分されるが、立地産業であるが故に顧客ターゲットに見合った場所の選定が必要である。被災により近隣商圏の顧客を失うと小売業は成り立たない。そこでやむなく被災地を訪れる交流人口や復旧・復興業務に携わる建設関係の業務人口を対象にすることになる。

まち全体が失われた岩手県南三陸町の共同仮設店舗「さんさん商店街」は、敷地の制約も余りないこともあり、仮設店舗の構想段階から観光的な要素に配慮した店舗配置で取り組んでいる。しかし、大半の定住人口を商圏から失った結果、このような仮設営業においても成立する業種は飲食業や土産物を取り扱う店舗ぐらいで、多くの被災商業者は業種の変更や取扱商品の構成を変更せざるを得ない。

東日本大震災ではいち早くコンビニエンス・ストアが幹線道路沿いに再建されたが、被災後に訪れる業務人口やボランティアなど支援者たちの交流人口の利用が見込まれ、被災前にもまして売上を確保するケースもみられた。

また、いち早く再建する大手の商業施設に近接して、共同仮設店舗を配置することが有効に機能した。まさに小判鮫商法だが、大手企業にとっても相乗効果が期待でき、今後は激甚災害における大手小売業の復旧・復興に、地域商業者を巻き込んだ新たな取り組みを期待したい。

## （３）まちづくりと商業復興の相違

被災の状況によるが、阪神・淡路大震災に見舞われた阪神間では、当初復興に 10 年かかると言われた。東北の場合もまちそのものを一から再建しなければならず、復興には長期間が必要となる。会社勤めの被災者とは異なり、被災商業者たちは仮設店舗による営業が長引けば、生活を支えてきた収入源をも失い精神的にも大きな負担を伴う。

被災後のまちづくりは、被災エリアが広範囲にわたることが多く、住民をはじめ関わる多くの人々の合意形成を図りながら進められる。そこでは「100 年の計」を念頭に置きながら議論し進められるのだが、一方の商業は「今日、明日」が問題になる。

厳しい共同仮設店舗による営業は、長引くまちづくりの中で被災商業者の気持ちを萎えさせ兼ねない。そのため復興の過程での仮設営業を諦め、一時的に転職することも選択肢の一つになる。しかし、復興の過程が長引けば、これまでに培ってきた商人魂も薄れ、商売に対する勘も失い兼ねない。その意味でも、復興後の商売再開に夢が描けるように、復旧段階の仮設営業のしっかりとした支援が必要になる。

## （４）まちづくりと商業が求めるもの

また、被災したまちを本格復興する過程で商業者を悩ませるのが、まちの再建と商業復

興の考え方の相異だ。たとえば商店街の道路の拡幅問題である。店頭的一方通行の道路を安心、安全なまちづくりの視点から、火災の延焼の危険性をなくすため、道路拡幅を含むまちの復興が計画される場合がある。この場合、商業にとっては店舗の集積が分断されることになり、集積のメリットを求める商業にとっては、安全なまちづくりはマイナスに機能することになる。

また、阪神・淡路大震災における 20 ヘクタールに及ぶ神戸市の新長田駅前の再開発事業は、スッキリとした街並みで再建されたが、その街並みから被災前の下町風情は失われてしまった。またセットバックによる店舗再建は道路の拡幅に繋がり、閑散とした雰囲気を生み出すことになる。

商業は「喧噪と賑わい」を求め、時に「狼雑性」さえもがプラスに機能するが、まちづくりの基準となる「安全・安心」は余白の空間を求め、ともすれば空虚さを生むことになる。このように商業地の復興には実に悩ましい問題がついて回る。合理性や「安全・安心」の視点と併せて、地域に関わる人々の快適空間を如何に再建するのかをも十分に考える必要がある。

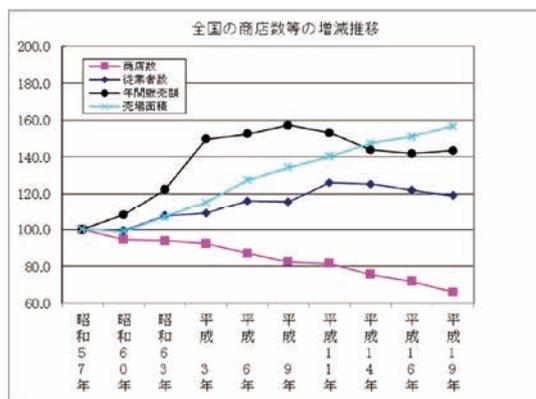


図 10-3 全国の商店数等の増減推移

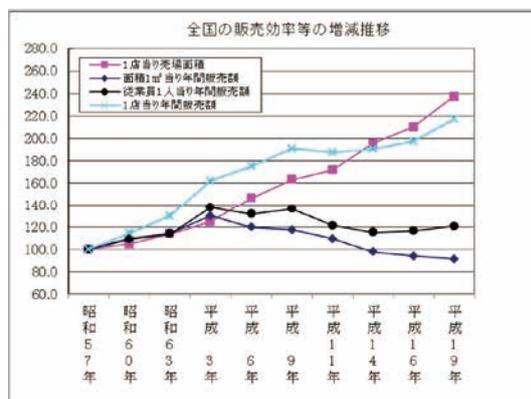


図 10-4 全国の販売効率等の増減推移

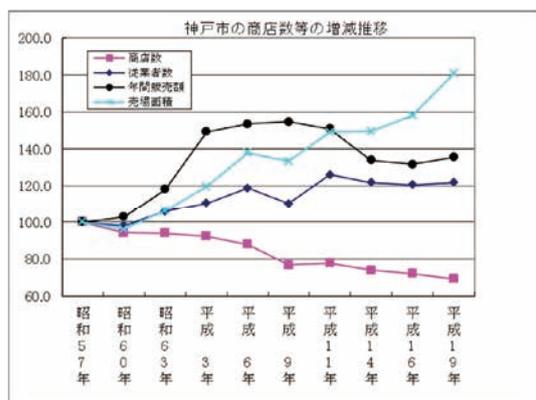


図 10-5 神戸市の商店数の増減推移

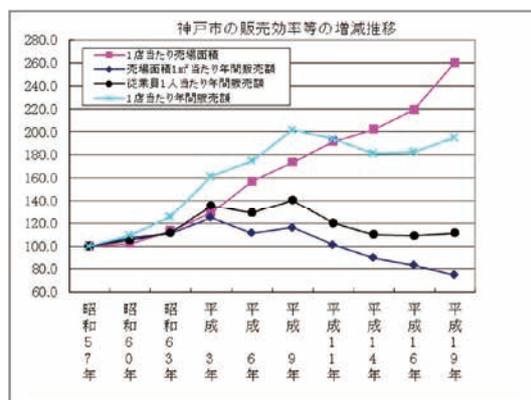


図 10-6 神戸市の販売効率等の増減推移

昭和 57 年から平成 19 年までの商業統計による推移を示している。戦後、増加し続けた店舗数は昭和 57 年をピークに減少傾向が続き、全国平均では平成 19 年までの 25 年間で 2/3 になっている。その一方で大手小売業の増勢傾向から売場面積は増加し続けるが、年間販売額には減少傾向がみられる。その結果、売場面積 1 ㎡当たり年間販売額(販売効率)は昭和 57 年よりも悪化している。

## 2) 必要な被災前の実態把握と将来予測

被災した商店街や商業地の復興計画を描くとき、まず被災前の実態を把握し、時代背景を含め復興の過程で、外部環境がどのように変化するかを予測し、復興の対応策を考える必要がある。

### (1) 厳しい競争環境

まず、被災前の商業を取り巻く外部環境を正しく把握し直す必要がある。商業統計が示しているように、競争環境はますます厳しさを増している。しかし、その競争環境も大都市と地方都市とは異なる状況にあることも留意する必要がある(図 10-3、10-4)。

商店街や商業地の再建に携わる商業コンサルタントなどの専門家は、被災した都市の商業規模の推移や周辺都市との競合関係などを十分に吟味して、被災前の商業の実態を把握する必要がある。阪神・淡路大震災でも神戸市内の地域商業の再建計画に、首都圏でしか通用しないような施設計画を描き、無駄な時間と労力を費やしたというケースがあった。

復興に関わる専門家たちは、その被災地域の特性をよく把握したうえで事業者たちの声に耳を傾け、復興計画の策定に取り組む必要がある。

### (2) 都市縮小の時代、少子高齢化の傾向という将来予測

他方、被災した商店街の復興の道筋を単純に過去の延長線上で考えてよいのか、十分に議論する必要がある。阪神・淡路大震災が発生したのは1995年で、バブルの崩壊から3～4年が経過していたが、震災後に金融機関の不倒神話は崩れ、大手都銀や証券会社が破綻するという経済状況に陥り、「失われた20年」と言われるデフレ現象が続くことになった。

企業経営においても土地神話は崩壊し、「持たざる経営」への転換がみられたが、震災復興においてはまだまだ資産重視の再建がみられ、被災にデフレ現象が重なり二重苦の経営をもたらすケースが多々みられた。

また大手企業の持たざる経営への方向転換から、被災した遊休資産の売却や貸与により、一定規模の敷地があちこちに発生し、大手小売業の被災地への進出競争が生じて、商店街や小売市場に厳しい競争環境を生み出したという経緯がある。

東日本大震災においても、都市縮小の時代が叫ばれる中で、すでに人口減少が先行する東北沿岸部の地方都市の復興の過程で、人口減少や高齢化現象がどのように推移するのか。まさに小売業にとっての土俵となる商圈の人口の変化を慎重に予測した復興への取り組みが求められる。

### (3) 震災前の地域商業の課題把握

商店街の復興を検討するとき、社会経済情勢という外部環境とともに、商店街や商業地の内部の状況にも目を配る必要がある。

被災前から既に商店街等が様々な問題を抱えていた場合は、その課題を克服できる方向で再建策を検討する必要がある。商店街の共同施設として休憩所やトイレの未整備、空き店舗問題や不足業種の発生などに改善策が求められていた場合、事業者たちの問題意識からこれらの課題を克服する復興の道筋が見えてくる。

たとえば被災した神戸市の小売市場では、震災以前から従来の対面販売方式の業態は衰退し、多くの小売市場ではセルフ方式へ業態転換が検討されていたが、多くの場合、組合員の合意形成には至らず、改善策が取られることもなく商業力の低下をきたしていた。この状況に震災が襲ったのである。全壊したある小売市場の事業者が「これでセルフ方式へ

業態転換ができる」と、皮肉にも発言したことがあった。

厳しい競争環境の中で衰退傾向にあった被災商店街が、何一つ変革することなく復興で来たとしても、単に元の状態へ復元するだけで、その先の成長発展へ導くことは出来ない。その意味でも多くの商業者の問題意識が、適正な復興を導くことになる。商店街の復興はこの問題意識の輪を広げ意識変革から始めなければ、単なる再建に留まることになり兼ねない。

### 3) 合意形成が難しい商店街組織

#### (1) 合意形成が難しい理由

商店街や商業地の内部的な問題点も把握したうえで復興に取り組む必要があるが、平時においても商店街の合意形成は難しく、活性化策が模索されても実施の合意に至らず、現状維持を繰り返し多くの商店街が衰退してきた。

商店街組織の合意形成は、住民のコミュニティとは異なり、言わばライバル同士が手を組むことに等しく困難になる訳だが、その合意形成を阻害する要因を詳細に分解すると、i) 個店の経営力の相違、ii) 経営者の姿勢の相違、そしてiii) 個店の立場の相違という3つに区分できる(図10-7)。

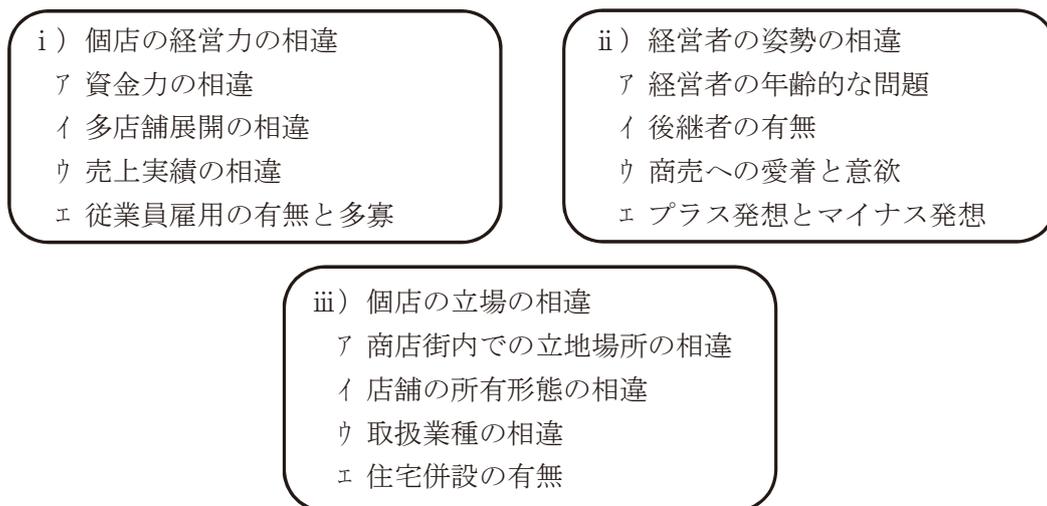


図10-7 商店街組織の合意形成を阻む要因

激甚災害にみまわれた商店街等が復興のあり方を議論するとき、合意形成を阻害するこれらの要因に、さらに組合員の被災程度の相違が加わり、商店街として適正な復興の方向に舵を切ることを難しくさせる。

#### (2) 合意形成を促進する要因

商店街の復興に限らないが、復興に向けた合意形成の達成はコミュニケーションの量に比例する。被災前から活発に商店街活動を行っていた商店街と、何一つ共同事業を行ってこなかった商店街とでは、自ずと復興のスピードは異なることになる。

積極的に活性化事業に取り組んできた商店街は、商店街という共同体の経営を行ってお

り、共同事業の意思決定の仕組みやノウハウが蓄積されている。そのため被災前の商店街活動が非常時の対応の事前のトレーニングの役割を果たすことになる。

また、合意形成のプロセスでは、より合理的な判断ができるようにすべての情報を共有し、時間を掛けて取り組む必要がある。復興を急ぐ余り拙速な決定を行うことなく、急がば回れの諺があるように、全員の声を聴きながら進めたいものだ。

そのためには情報を共有するための事務局機能が必要になる。また、まちの復興との整合性を考慮した商店街の復興を進めるために、外部の専門家などの客観的なアドバイスも積極的に取り入れたい。専門家のアドバイスを受けながら「夢」としての復興ビジョンを策定し、その方向性に沿って復興を具体化していくことが理想である。

#### 4) 「共同」の視点の重要性

上述したように商店街を取り巻く競争環境は激化しており、今や商店街や商業地の魅力は商業機能だけでは確保は難しく、商店街や商業地が地域の中心性を確保するためには、組合員全員で共同して多様な機能を取り入れていくことが必要になる。

##### (1) 「競争」から「共同」へ

商店街や商業地の魅力は、基本的に「競争」と「共同」によって生まれる。広域の商圈を抱える商業地は、業種業態を問わず沢山の店舗が集積し、店舗間の厳しい競争そのものが各店舗に差別化を求め、専門性を高めた個性的な店舗を集積させ、商業の魅力だけで商業地としての存在感を確保できた。競争原理が商店街等の魅力を生み出してきた訳である。

その一方で限られた商圈しか持たない近隣型の商店街では、不足業種もあるなかで日々の来街を促進するためには、マグネット機能として食品スーパーなど日々の来街が期待できる機能が必要になる。そこでは商業者が共同して全員で計画的にバリアフリー化などの整備や様々な機能を埋め込んでいくことも必要になる。

しかし、今や広域の商圈を抱える商店街や商業地も、商品の均質化傾向のなかで地域間競争に打ち勝つために、商業以外の様々な機能の取り込みや、個性的な魅力を共同して築いていくことが求められている。

商店街や商業地の存在感は、もはや「競争」だけで確保することは難しくなり、「共同」の重要性が増している。震災復興においても、合意形成の難しさを乗り越えて商店街の魅力が維持していけるように「共同」を重視していく必要があるだろう。

##### (2) 「地域コミュニティの核」的な位置づけ

これまでも「商店街は地域コミュニティの核」と言われてきたが、商業者にはコミュニティの中心という認識もなく、これまで意図的な働きかけも特になかった。多くの人々が集まる商店街に結果的にコミュニティが形成されてきたが、来街者の減少とともに商店街が衰退していく中で、多くの商店街ではその役割を失っていったのである。

コミュニティの核としての役割を失ってきた商店街や商業地が、地域の中心としての位置づけを再び確保するためには、もはや商業の機能だけでは難しく、集客機能としての医療、福祉、文化、教育、娯楽、金融などあらゆる機能の配置が求められている（図 10-8）。

その意味では復興において商店街を再建するとき、まさにまちづくりの中で商業の復興策を考えていく必要があり、そこには「競争」をベースにしながらも商業者が「共同」する姿勢をもって取り組んでいくことが求められることになる。

商店街の中心性曲線

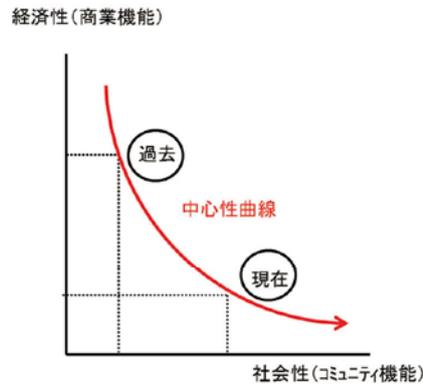


図 10-8 商店街の中心性曲線

## 2. 商店街復興のポイント

商店街に所属する組合員は、自らの店舗の経営と所属する商店街の共同経営という二つの経営を行わなければならない。従って被災商店街の復興にあたっては、個店の再建と商店街の復興に取り組む必要がある。この二つの経営のうちまず個店の再建上の留意点からみていく。

### 1) 個店の再建

#### (1) 不幸の上塗りにならない計画づくり

個々の店舗の再建にあたっては、被災という不幸に再建後の経営の行き詰まりという不幸の上塗りにならないように留意したい。

被災後、仮設店舗での営業が暫く続くが、その間にまちづくりの方針や顧客ターゲットとなる商圈人口の変化などをよく見極めて、本格再建に取り組まなくてはならない。

当然、被災前の店舗規模で再建したくなるが、店舗再建後の商圈を前提に、店舗の規模を考えなければならない。店舗の再開とまちの復興とのタイムラグの問題、さらに元々の商圈人口が確保できるのかも大問題である。そのため過大投資にならないように、新たに起業する気持ちで再建に取り組む必要があり、創業期を思い起こし、小さく生んで大きく育てていくスタンスで再建に取り組むことが求められる。

激甚災害により商店街が被災した場合、復旧・復興支援策として補助金制度や無利子等の低利融資が準備されるが、支援策はあくまでも再建のための手段であり、制度を活用することが目的ではない。まちや地域の復興に合わせて、如何に最適な規模で再建を果たすのが重要である。

また、個店の再建で最も商業者を悩ませるのが経営者の年齢の問題である。阪神・淡路大震災では、共同再建の事例で後継者がいない場合は、再建後 10 年以上営業できる者、という基準を設けて被災商業者を募って再建した事例がある。周りの情緒的な後押しで、後継者もない高齢の経営者が被災店舗を再建したとしても、その時は賞賛されるが、数年後に倒産同然の廃業に終わることがないように留意しなければならない。

## （２）小売業は変化適応業

商圈があつての小売業であり、立地産業の性格を持つ小売商業は、まさに人口の定着に伴って付随して成立していく。しかし、今回の東日本大震災のように高台移転などの復興手法が取られると、何らかの立地場所の移動も必要となる。

あるいは店舗の集積メリットを求めて権利関係を調整し、空き店舗を抱えていた商店街を一か所に集約するような変更も考えられる。復旧段階の共同仮設店舗がその好例だ。

工場などとは異なり、中小零細な商業は年数を掛けて商圈を深耕する必要がある、長年にわたり人間関係を築き上げてきた人々が住む商圈は、小売商業にとっては大切な財産である。その意味では、小売商業は変化適応業とも言われるが、環境の変化に立地場所を移動することは大きなリスクとなる。

しかし、復興によりまちが大きく変わるとき、時に一からやり直す気持ちで再建しなければならない。店舗の立地場所の移転、取扱い業種の変更など、再度起業するというチャレンジ精神で再建に取り組むことが求められることがある。

平時においても極めて厳しい競争環境にある小売商業だが、今後は激甚災害に見舞われた商店街と一緒に大手小売業も被災した場合には、まち再建の視点から大手企業は商店街と連携して復興に取り組むことが必要であり、生活者の望む視点から大手と中小零細企業が歩み寄ることも大切になる。

## 2) 商店街・商業地の再建

個店の再建と同様に次に被災した商店街や商業地の再建上の留意点をみていく。

### （１）地域中心性の確保

第1章4節で、商店街等の魅力の源泉は「競争」と「共同」にあり、店舗の集積規模が小さい近隣型の商店街は、「共同」を重視した取り組みの必要性を指摘した。被災した東北のような人口が10万人に届かない地方都市では、その都市あるいは地域の中心地としての商店街を再建するためには、商店街を構成する商業者が手を組んでまちづくりの視点から復興に取り組むことが大切である。

復興計画を策定する段階から、日々の集客機能として食品スーパー等のマグネットの配置、あるいは地域生活者が交流しやすいコミュニティの核となる施設などの配置を含め、商店街の構成やあり方を考えることが求められる。たとえば、復興まちづくりにおいて区画整理事業などが適用される場合は、被災した住民とともに、もう一度住みたくなるまちづくりのあり方を協議し、また商店街が成り立つような回遊性にも配慮したいものである。

また一方、まちづくりと商業再建のタイミングという極めて悩ましい問題もある。大都市近郊にニュータウンを開発する場合、居住空間として高い人気が見込めないと予想される新興地では、居住に先行して商業施設を建設することになるが、商店は人口定着まで厳しい経営を強いられる。

被災都市もニュータウンの開発に似たところがあり、商店街の再建が先行すれば再建されるまちに希望を生み、より早く従前の居住者を呼び戻すことができるかも知れない。ただ、そのために担わなければならない事業者たちの負担には、何らかの支援策が必要になる。

## (2) 生活者の視点を重視した復興計画

震災復興に限ったことではないが、商店街や商業地の復興計画を議論するとき、やはり売る側（商業者）の都合ではなく買う側（生活者・消費者）の視点を重視した復興計画を策定する必要がある。

場合によっては被災前の商店街の衰退理由を検証し、縦に長い商店街という業態からショッピングセンター形式の箱物施設へ変更することも考えられる。あるいは顧客の高齢化傾向に対応すべく、被災前には未整備だったバリアフリー化やトイレや休憩所などの整備も検討すべきである。また、今後の高齢化社会を睨んで生活者のニーズに合わせて巡回バスの運行や共同宅配サービスも検討しなければならない。

さらに商店街の再建で不足業種が発生する場合は、商店街経営の発想から商店街内にコミュニティホールなどを設置して不足業種の展示販売を企画することも検討の余地がある。これらの共同事業を行うためには、生活者の立場に立ってこれまで以上に商業者全員が共同して再建に取り組む姿勢が求められる。

## (3) コンパクトに商業再編

全国の多くの商店街で、特に地方都市では昭和の時代に拡大した商業地の最適規模への再編が求められている。そのためには様々な形で共同して取り組む事業が発生する。商店街の「線」から「立体」への移行もその一つである。

阪神・淡路大震災において、震災前から衰退傾向にあった対面販売形式の小売市場が、セルフ販売方式の共同店舗に業態転換して復興を果たした事例がある。不足業種は共同出資会社が運営し、大手食品スーパーと同様に食品の品揃えを充実させることを前提に6~7人での共同経営が数多く誕生した。

確かに商店街や商業地のコンパクト化は、時に業種不足をもたらし、再建後に厳しい経営が待ち受けているかも知れない。不足業種の展示販売の企画や共同経営による補完方法も考えられるが、今後は大手小売業との連携も視野に入れて取り組むことも必要になっている。

被災後の復旧段階において、神戸市長田区で大規模共同仮設店舗を建設したが、100店舗の中に大手食品スーパーをも取り込み、大きな成功を収めた。同じような取り組みを今後は本格復興の段階でも検討したいものである（図10-9、10-10）。



図10-9 復興げんき村パラール

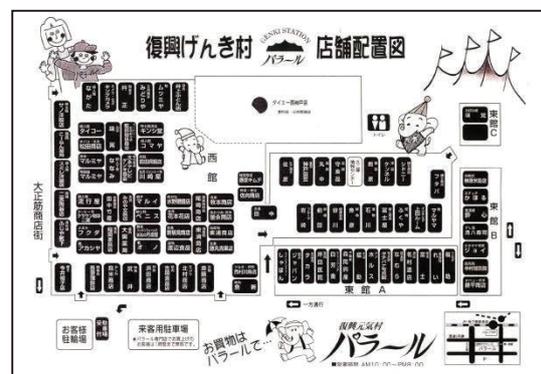


図10-10 復興げんき村パラール店舗配置図

ただ、中小あるいは零細商業者が共同施設を運営するとき、施設運営をしっかりとマネジメントする能力が求められる。阪神間においてセルフ方式共同店舗で復興を果たした事例は数多くあるが、震災から20年経過した今、誰もが責任を取らない無責任な共同経営に陥っている事例もみられる。

復興の過程で様々な共同化の取り組みが必要になるが、特に共同施設で復興を目指す場合は、共同経営＝無責任経営にならないよう、復興の過程で意思決定や責任の所在の明確化など共同経営のあり方を十分に研究し取り組むことが必要である。

### 3. 商店街復興を促進する要因

次に商店街の復興を促進する要因を、阪神・淡路大震災における商店街復興の事例から支援する側と被災商業者の側に区分してみていく。

#### 1) 支援機関の連携

商店街の復旧・復興において行政等の支援する側が最も大切にすべきことは、関係する支援機関の連携である。

##### (1) 阪神・淡路大震災の支援事例

阪神・淡路大震災が発生してほぼ1週間後に「中小企業総合相談所」が被災地の3箇所を設置された。相談所は神戸市では倒壊を免れた神戸市産業振興センターに設置され、国・兵庫県・神戸市の関係支援機関、商工会議所、中小企業診断協会、兵庫県技術士会、近畿税理士会、神戸弁護士会や政府系金融機関も加わり、3ヶ月間あらゆる相談にワンストップで対応できる体制を整え、中小企業の復興支援をスタートした。

また、この相談所を訪れることができない商業者を想定して、神戸市内のすべての商店街・小売市場を神戸市と兵庫県・会議所で支援チームを編成して巡回し、緊急融資や仮設店舗建設の支援策を伝え相談対応していった。

その後、神戸市は共同仮設店舗が建設された時点から最も被害が大きい商店街に対して復興ビジョンの策定を支援している。当時は旧中小企業指導法に基づく診断指導事業という行政診断の制度があり、民間の商業コンサルタント等と一緒に被災商店街の復興のあり方を商業者と議論しながら支援し、商店街等のより迅速な復興を導いた。

このように行政は様々な支援情報を提供し、専門家を交えて商業者たちが主体的に復興の方向性を議論する場を準備して支援を続けた。

##### (2) 支援機関の職員間連携

震災発生の時点から支援する側の行政が連携して「中小企業総合相談所」を開設したことが契機となり、組織間の支援連携は所属組織を越えて職員間の連携、つまり人的な連携を生んだ。

震災前から神戸には商店街を支援する側の行政職員や大学の研究者、コンサルタントなどで構成する商業に関する勉強会を大学助教授が主宰していた。そこに兵庫県や神戸市の職員も参加しており連携が取れる下地が元々あり、関係支援機関合同による初動対応が職員間の連携を一層促進させたという側面がある。

それぞれの支援機関が持つ知識や支援制度を組み合わせ、組織間の壁を意識することな

く、各組織の職員が一緒に現場対応したことで、被災商業者とも人と人の関係が築かれ、復興を促進する大きな要因になった。

このように支援機関の組織間連携が、さらに人的な連携を生み一体的な支援体制が自然と構築できたことが、復興支援の体制をより強固なものとし、被災商業者の信頼を得てより本音で議論することができ迅速な復興をもたらした。

## 2) 地域・団体毎にコンサルタント派遣

行政等の支援機関の連携に加えて、商店街や商業地の支援に携わる専門家の連携も大切になる。

### (1) まちづくり系と商業系コンサルの連携

平時においても商店街等の活性化に取り組む場合、共同施設などの建設では建築系のコンサルタントと商業コンサルタントが連携して取り組み、神戸市の震災復興でも区画整理事業や規模の大小は別にして再開発事業や共同再建では、ハードとソフトの両専門家が連携して取り組んだ。

連携しながら甚大な被害を受けた商店街の被災前の実態をよく把握し、専門家としての実践スタイルを単純に当てはめることなく、より多くの関係者から情報を収集して再建構想を描いていくことが大切である。震災復興に関わる専門家たちが連携して、被災した商業者たちに寄り添う姿勢を持って取り組めば、信頼関係が生まれやすく復興を促進する要因になる。また、復興過程は長丁場になるため、専門家の人選は被災商業者たちが信頼できる人として自分達で決定してもらう必要がある。

これら専門家を被災した商業地や各団体に復旧段階から迅速に派遣できる制度が必要であり、そのためには一方で、受け皿となる商業者たちにもまとまりが求められることになる。

### (2) コンサルタントの役割

商店街等の震災復興は、まちづくりの視点から商業再建のあり方を考えていく必要があるが、激甚災害に遭遇するという非常時において、住居や店舗を失った商業者は悲劇の中で心の余裕もなく、なかなかバランス感覚を保つことは難しくなる。

しかし、このバランス感覚を保つことがなければ適正な商店街の復興はなく、そのためにも専門家のサポートが必要である。個店の営利だけを考えるのではなく、広い視野を持って商店街の再建を考えることへ導くことも、コンサルタントの大切な役割だ。

コンサルタントは、被災者に寄り添う姿勢が欠かせないが、時に過去のあり方を否定し、復興後の来るべき時代に対応できる方策を提案するという厳しい姿勢も必要になる。被災地域の特性には配慮しつつ、必要な新たな発想を組み合わせることが求められる。

外部から関わる専門家は、被災した地域にとって守るべきものと、変えていくべきものを峻別しなければならない。そのためにも商業者の側は、被災地域の特性を専門家に伝え熟知させる努力が必要であるとともに、逆に被災地域の常識を覆す新たな発想（異質性）に耳を傾ける柔軟な姿勢も必要になる。

また、コンサルタントとしての役割には、行政との調整弁的な役割がある。行政からも信頼され、商業者からも信頼され、その中間で調整役を務める。実に厄介な業務だが、スムーズに復興を進めるための大きな要になる。行政の様々な支援制度が準備されるが、支

援制度は単なる手段に過ぎず、その手段としての制度をうまく活用するよう専門家が指導する役割も担うことになる。

### 3) 事務局機能の整備・強化

商店街や商業地の合意形成の難しさは前述したとおりだが、特に復旧・復興の過程においては、商店街の事務局がその合意形成の促進に重要な役割を担う。

#### (1) 情報共有に必要な事務局機能

商店街の規模が大きくなり組合員数が多くなると、被災の緊急時には情報の共有もままならない。そのためにも平時から被災時の組合員の安否確認を含め非常時の連絡網を整備しておく必要がある。また、被災により商店街の事務局機能を失った場合、情報共有は困難を極めるため、阪神・淡路大震災や東日本大震災でも被災した商店街は、幹線道路沿いにテントで避難所を兼ねた復旧本部を設置したり、高台の神社に設置している(図 10-11)。



図 10-11 被災時のテント本部

何らかの形で事務局が設置できれば、情報共有に取り組めるが、そのためには情報通信機器、パソコンやコピー機などの装備が不可欠になり、組合員が議論するためにホワイトボードなどの什器も必要である。また被災直後から商店街の役員方が事務局を運営する余裕はないため、事務局機能をバックアップできる支援制度が必要になっている。

#### (2) 全国商店街支援センターの東北支援の事例

被災商店街、特に複数の商店街で構成される商業地では情報共有には、事務局機能が欠かせない。その認識から東北の被災地では、全国商店街支援センターが期間限定だが、事務局員を派遣しており、岩手県宮古市と宮城県気仙沼市の被災した中心市街地の商業地では、地元で雇用する形で事務局に人材を派遣している。今後、激甚災害が発生した場合、中心市街地商店街など一定の集積規模の商業地には、東北の事例と同様な事務局職員の派遣制度を創設することが必要になると考えられる。

### 4) 商業者側に求められる姿勢

次に激甚災害に見舞われた商店街の商業者たちの復旧・復興に向けた姿勢についてみていく。

#### (1) 窓口の一本化

被災後いち早く商店街の連絡窓口を支援機関等に連絡し、災害に関する情報や支援策な

どの連絡のパイプをまず結ぶ。そして関係組合員の意向や復興に向けた要望など、窓口を一本化して対応すれば、行政とも協議がしやすくなる。先述した支援する側の連携と同様に、商店街や商業地においても極力意見を集約していく仕組みを構築する必要があり、そのためには平時から商店街の共同事業を通じて、組織運営のあり方を整備しておく必要がある。

また、被災直後から大学やコンサルタント等の専門家、あるいは様々なボランティア・グループが支援に駆け付ける。それらはすべて善意の支援になるが、時に異なるアドバイスや支援内容に被災商業者たちは戸惑うことがある。

支援者たちも被災地域に混乱が生じないように、被災者の立場に立って慎重な姿勢で取り組む必要がある。複数の商店街で構成される商業集積地の場合、被災商業者たちも商店街同士が連携し、様々な支援に対してより大きな受け皿組織を形成することが大切である。

被災した地域関係者が協議し、まず内部でしっかりと議論し、様々な支援の取捨選択を行いながら復旧・復興の道筋を描いていかなければ、誰のための支援なのか分からなくなってしまう。

## (2) リーダーシップ

復興過程における進捗状況の差から阪神・淡路大震災でもリーダーシップの差が指摘された。元々合意形成が難しい商店街組織には、リーダーの有無が商店街活性化の成否を決めると言われてきた。

強いリーダーシップを希求する商店街組織だが、それは裏を返せば、そこに求められるリーダーとは、一人で一切のリスク（危険負担）を抱えて行動する人物を単に求めているだけというケースもみられた。

それは誰にも責任を負わずことがない犠牲的精神の持ち主の出現を単に待望しているだけで、極端な場合、リーダー以外は受け身の他力本願的な姿勢で立ちすくんでいるだけ、とも言える。震災復興であれ平時の商店街の活性化事業であれ、何らかの壁にぶつかったとき、そこに关わる人々ひとり一人が主体的な姿勢で取り組めば「反省」が起こり、解決に向けて次に繋がる。しかし、様子見の受け身の姿勢で関われば、問題が起きるとその人たちは「不満」を口にするだけで何の解決にも繋がらない。商店街の再建を全組合員が自ら取り組むべき問題と捉え、復旧・復興のあり方を検討する場に主体的に参加して進めていかなければならないのである。

## 4. 最後に

激甚災害からの復興は更地の開発ではない。様々な問題や課題を抱えながら様々な人々が、働き、集い、学びながら生活をしてきた過去を持った地域や施設の再建である。従って復興の道のりでは、過去から継承するものと、課題を克服する形で新たに創造していくものをどのように組み合わせ構成していくのか、真剣に議論していかなければならない。

被災前の過去に規定されながらも、10年、20年先の遠い未来から現在を見つめ、復興の方向を模索しなければならず、そこでのベクトル合わせに意見の対立や、ときに感情的な衝突があるかも知れない。しかし、この過去と未来の狭間での苦悩が無ければ、素晴らしい街も優れた商店街も再建できない。

「街はそこに関わる人々の姿勢で決まる」。地域の将来像を視野に入れず、個人の権利だけを主張する人々が集まる街と、住み慣れた地域を愛し「素晴らしい街へ復興させたい」という思いの人が集まる街では、自ずと復興する街の姿は異なるはずだ。このまち全体と個人への配慮のバランスが、復興の成否を大きく左右することは、商店街の復興にもあてはまる問題である。

まさに商店街の復興は、そこで営んできた事業者たちの姿勢で決まる。何年か先に復興を終えたとき、それぞれの商店街が再建された街をどのように評価するのか。また、復興へ取り組んだ姿勢をどのように評価するのか。商店街の復興に対する本当の評価は、その時に下されることになるはずだ。

#### 参考文献

- 1) (株)全国商店街支援センター「平成 23 年度東日本大震災商業復興支援マネージャー派遣事業」：被災商店街等の復旧ノウハウ, (株)全国商店街支援センター発行, 2012 年 2 月  
<http://www.syoutengai-shien.com/knowhow-tool/tool/dvmij30000000115-att/h23-rpt-fukko-shienM-1.pdf>
- 2) (株)全国商店街支援センター「平成 24 年度東日本大震災商業復興支援マネージャー派遣事業」：被災商店街等の復興ノウハウ, (株)全国商店街支援センター発行, 2013 年 2 月  
[http://www.syoutengai-shien.com/knowhow-tool/tool/dvmij30000000115-att/H24nenn\\_shinnsai\\_nouhau.pdf](http://www.syoutengai-shien.com/knowhow-tool/tool/dvmij30000000115-att/H24nenn_shinnsai_nouhau.pdf)

## コラム7 生活復興に貴重な『愛され店舗』

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構  
特別研究員 水方 秀也（竹中工務店）

先日、「災害時の生活復興に関する研究」研究会による、第3回復興円卓会議に参加した際、仮設住宅団地に隣接する飲食店で頂いた昼食が、とても素晴らしかった。

復興仮設店舗に入居する小さなお店なので、失礼ながら本格的な料理は期待していなかったのだが、いい意味で予想を裏切られた。新鮮な魚介類や肉類がボリュームたっぷりで、味もかなり良い。特に、大振りの魚が丸ごと入った汁物が、出張で疲れた体を癒してくれる。何より、美味しいものを腹一杯食べて頂こうという、オーナーのサービス精神に感銘を受けた。

元々、沿岸部にあった老舗の人気店が被災したために、こちらに移転して来られた。オーナー自身も被災されて、困っておられたところ、多くのご支援や応援の声を受けて、復興仮設店舗に出店することにされたそう。再開後は、仮設住宅に住む市民に留まらず、これまでのファンが周辺から続々と来店し、更に復興事業に伴う新規客も増え、少しずつ再建が進んでいる、とのことである。

被災地でこういう老舗の人気飲食店が再開されることは、生活復興の観点において、とても貴重である。

この店は、生活に欠かせない日用品やサービスを取り扱っているわけではなく、所謂「ライフライン」を司るものではない。また、何十人もの雇用を生み出しているわけでもないので、地域経済にとって高い価値があるわけでもない。観光名所と言えるほどの集客力があるわけでもなく、従って地域の観光活性化に特段の寄与するわけでもない。

しかしこの店は、高いクオリティと独自の個性を備え、長年に渡って多くの市民に愛されてきた。仮設住宅の人々にとっては日常の交流を育む場所であり、周辺地域の人々にとってはアイデンティティの核、「こころの故郷」となっている。こうした地域の『愛され店舗』こそが、地域コミュニティという最重要の生活インフラの復興に、大いに寄与するといえよう。

実際、阪神・淡路大震災において、神戸市の南京町や元町商店街では、複数の老舗の『愛され店舗』の再建が速やかだったことが、早期復興の大きな要因になっている。特に、豚饅頭で有名な南京町の中華料理店「老祥記」は震災直後から屋台を振る舞い、3月には復活宣言を果たしているが、その過程で、周辺の老舗店舗と連携して、炊き出しや募金活動、5月祭の開催等を主導し、地域コミュニティの復興に大いに寄与したことは、その好例である。

この飲食店の再開に尽力された中小企業基盤整備機構や、地元行政、商工会議所には、大いに敬意を表したい。それと共に、こうした『愛され店舗』が今後、できるだけ多く、スムーズに再建されるための、資金面、機会面等の支援の充実の必要性を訴えたい。現在

の仮施設整備事業では、被災した店舗事業者はどなたでも仮施設に入居できるが、個別店舗毎に特段のインセンティブを受けられるわけではなく、コミュニティから離れた場所への移転を余儀なくされることも多い。『愛され店舗』の再建に際しては、地域コミュニティの核となる誰もがアクセスし易い場所において、できるだけ早期かつ優先的に開業できるような制度が求められよう。その際、優遇による地域住民との摩擦を生じさせないよう、例えば、地域交流施設とセットでの運営を義務付けること等の措置が考えられる。

地域の交流の核となるポテンシャルを持った店舗は貴重な資産であり、今後、優先して支援、応援すべきと思われる。

## 第11講 福島の復興をどうすすめるか

福島大学うつくしまふくしま未来支援センター  
特任研究員 開沼 博

### 1. データで「福島の復興」を把握し展望を描く

「福島の復興」とは何か？

この問いに対する明確な答えを出すことは容易ではない。東日本大震災の被災地の外に住んでいる人はもちろん、その中に住む人、あるいは福島県に住む人ですら、すぐには答えを出せないだろう。

なぜ答えを出せないのか。

一つはあまりにテーマが多岐にわたるからだ。

「福島の復興」と言うと「原発」、「放射線」、「避難」、「賠償」、「除染」、「子どもたち」といった「福島らしい話題」もあるし、あるいは「仕事づくり」、「コミュニティ再生」、「教育や福祉」といった岩手・宮城をはじめとする他の被災地と同様の問題もある。ただ、これらのいずれかをあげて、これこそが「福島の復興」の象徴だ、としても言葉足らずであるし、かといって、全てを網羅的に理解するには相当な労力が必要となる。

もう一つは、原発廃炉・放射線の問題のとっつきにくさ。岩手・宮城をはじめとする他の被災地では表面化しにくい問題として原発廃炉・放射線の問題があるだろう。これは2つの観点で語りづらさを持っていると整理できるかもしれない。

第一に「科学問題化」。原発廃炉や放射線について語ろうとすると高度な科学的知識を求められるように思われている。どこからどこまでが安全なのか。問題の解決に必要な措置はなんなのか。それがなかなか見えない。

第二に「政治問題化」。原発廃炉・放射線の問題は、科学的な知識が必要な問題としてあることに加えて、政治的な立場が分かれる問題にもなっている。基準をどう決めるのか、どの課題を重視するのか。それにいかなる立場をとるのか、実際に政治の場でも論争になり、分断が起りやすい。それ故、強い言葉を用いた議論が盛り上がったたり、逆にその話題自体を共有したくてもそれができない、議論自体が「タブー化」された状況も生まれる。

テーマの複雑化、科学問題・政治問題化。これらが福島の問題を理解しづらくしている部分は否定出来ないだろう。いずれも、時間の経過とともに、解決に向かうどころか、ますます深まり、困難になっている側面もある。

これに対して対応する方法は、そこにある課題を可視化することだ。

まずは「福島の復興」が内包する課題を細かく分類していくこと。そしてそれぞれの課題についての復興の進捗状況について、データをもって把握していくこと。これらを通して「福島の復興」の輪郭がある程度明確になるだろう。

もちろん、ここで福島の復興のすべてを語りつくすことはできない。ただ本稿では、重要なトピックを3点あげながら福島の復興の現状と今後の展望を考えるためのヒントを提示したい。

## 2. 人口変動：「福島の人口は減少し続けている」のか？

福島の人口について「減少している」というイメージを持つ人は少なくないだろう。例えば、東京大学・関谷直也氏が2014年3月に全国1,800人弱にインターネット経由で実施した調査では「福島県では、人口流出が続いていると思う。( )%程度流出していると思う。」という問いに対して全体の1,365名が「流出が続いている」と答え、その平均値は24.38%となった。つまり、日本に暮らす人の8割がたが「福島からの人口流出」を強くイメージし、その割合は福島県の全人口の4分の1程度に及ぶと見ていることがわかる。

しかし、そのイメージは大きな誤解だ。

正解は2.5%程度。

福島県民は190万人前半。一方、福島県外への避難者はここ一年以上4万人台で推移している。つまり、「2%台半ばというのが現実だ。つまり、「現実の福島の人口」と「イメージ上の福島の人口」の間には実に10倍の差があることになる。

この背景には「福島」と「避難」、あるいは「産業の復興の遅れ」が強く結び付けられてイメージされていることがあるだろう。後者については後ほど検討する。

まず、「避難」やその定義に当てはまらずとも、「震災後に人口流出が加速し続けているのか否か」について二つのグラフを見て検討する。

まず、県外避難者数推移のグラフだ(図11-1)。

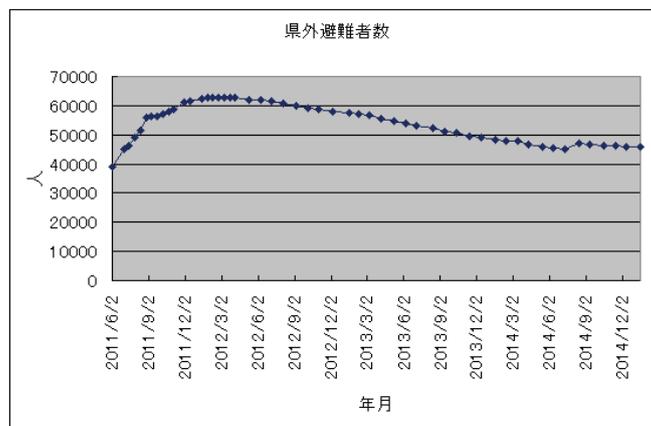


図 11-1 県外避難者数推移 出典: 福島県「県外への避難者数の状況」より作成  
(<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/16055b/kengai-hinansyasu.html>)

2012年春の6万人台をピークに減少し、2014年に入ってから4万人台でゆるやかに減りつつ推移していることが分かるだろう。

2014年夏に急に増えているように見える部分もある。これは埼玉県で避難者数の集計方法に誤りがあり数が実態より少なかったため補正したためだ。この事例が表すように、「避難者」と言っても、明確に定義できるものではないことには注意を払う必要があるだろう。

県外避難者として行政が把握していない「避難者」もいれば、逆に、「避難者」ではあるけれども福島県と往復しながら暮らしている人や、借り上げ住宅等を県外に確保しつつも、

そこで住む生活の比重よりもすでに福島県内での生活に比重を置き始めている人もいる。いずれにせよ「避難者」という存在が明確に可視化しにくい、それが時間の経過とともに深まっていることに留意すべきだ。

そんな県外避難の現状と課題を表すキーワードを上げるとするならば、「固定化・孤立化」だ。4年間のうちに避難先に移住することを決める人、原発・放射線への意識の変化、あるいは意識自体は変わらなくても、借り上げ住宅の有償化や子どもの進学などで福島への帰還をする人。この両者ははじめこそ変動し続けていたが、徐々に固定化しつつある。それはこの避難者数推移のここ1年ほどの動きからも見て取れるだろう。

そして、先に「県外避難者数は現在までに2.5%程度」になっている旨述べたが、それはこの問題が解決していることと同義ではない。むしろ、これだけ少数者となった存在に対して十分なケアがなされなくなっているという声もある。住居や仕事を確保することの困難、家族でバラバラに暮らすことによる弊害がより悪化している状況が、小さなコミュニティの中で閉じて孤立化した存在となってしまう。

今後も県外避難者の生活の復興に向けていかなる方策が必要なのか、行政・NPO等が連携しながら対応をすべきだ。

一方、県内の人口の変動はいかなる状況にあるのだろうか。

1970年以來の福島県の人口・増減率推移をまとめたグラフを見てみよう（図11-2）。

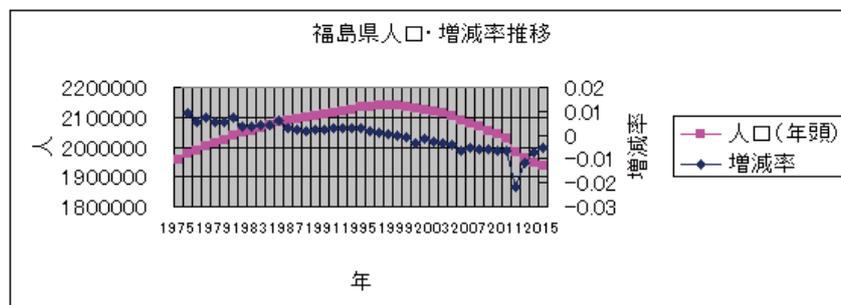


図11-2 福島県人口・増減率推移 出典:福島県「福島県現住人口調査年報」より作成  
(<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/16890.html>)

まず目につくのは2011年から2012年における急激な人口減少だ。数にして44,147人、率にして0.02%を超える。しかし、その後の動きはさらに興味深い。2012年から2013年の変化も、これまでの傾向から見れば特異に人口減少率は増えている。しかし、その翌年は震災前水準、翌々年には震災前よりも高い人口増加率となっている。

このV字回復・リバウンドの背景には何があるのか。また、今後どのような動きを見ることが予想できるだろうか。

リバウンドの背景にあるのは「転居要因」と「仕事要因」に大別できるだろう。

「転居要因」とは、例えば、福島への移住を考えている人の中で、震災・原発事故があったからそれを控えていた人が、「3年以上たったからそろそろ」と入ってくる。あるいは、かつて福島で暮らしていた人が「避難」ではなく転居をして別な地で暮らしていて、その

人たちが戻ってきた。そういった要因があるだろう。

「仕事要因」とは、例えば、復興関係の工事や行政関係の仕事などで福島に勤務することになり、住民票をうつすような要因だ。

結果として、2015年の人口は、2011年以前までの人口推移の傾向、つまり、ゆるやかに減少していく曲線の延長線に重なってきている。

これらはこれからどうなるか。「転居要因」は震災後減っていた分がまとまって出てきたリバウンドととらえられる。それ故、今後は震災以前の水準に戻っていくだろう。一方、「仕事要因」は、復興関係の公共工事などが存在し雇用が発生する状況が維持される中で、まだ続くだろう。例えば、福島県の新設住宅着工戸数は2010年度に8,912件だったが、2013年度は15,954件にまで増えて増加を続けている。これは一時的な盛り上がり、いわゆる「復興バブル」としての側面もあるだろう。ただ、それはまだ終わる兆しを見せていない。例えば、原発廃炉作業や中間貯蔵施設の建設・搬入の作業など中長期的に続く作業が残っているからだ。

すでに、いわき市などではバブル期以来地価高騰状況が生まれるなど不動産不足が問題となっている地域もある。双葉郡などから避難してきた人の流入に加えて、「仕事要因」での人の流入がある故だ。

この状況は、県内にある種の地域間格差を生んでいる。いわき市、郡山市、福島市など、住居、商業施設、学教・病院などが揃っている拠点的な地域には「仕事要因」や避難による県内からの人口流入が続く。一方で、震災前から続く人口流出を止められない地域は止められないままに置かれる。

今後は、この震災後の流入人口がある地域ではそれを踏まえたまちづくり等を進めつつ、一方で、福島県全体で震災前から根強く続く、高齢化、進学・就職による若年層の県外への流出に応じた就業機会や医療・福祉の仕組みを用意していくべきだろう。

### 3. 家族 結婚・出産・子育てへの影響は？

先の人口増の議論には抜けがある。それは転居・仕事といった社会的要因による人口増については触れたが、出産による人口増については触れていない点だ。

震災が結婚・出産・子育てにいかなる影響を与えたのか。これについてもここまでのデータを振り返りながら考えてみよう。

まず、結婚率・離婚率の状況だ（図11-3）。

福島県の離婚率は震災後に下がった。これは全国的な傾向でもあるが、それよりも大きく下がり、維持もされている。福島県の婚姻率も同様に一度は下がった。しかし、その後震災前水準に回復して維持されている。これは全国的な傾向とは違う点で「（日本全体が結婚しにくい状況になっている中でみれば相対的に）福島県は結婚するようになっている」と見ることができるだろう。

震災の際、一方では「人々が分断された」と言われたり、「震災離婚」などという具体的に震災要因の離婚が取り沙汰されたりもした。他方では「絆」の大切さも叫ばれた。この相反する影響がありえる中で、福島県においては、結果として、僅かではあるが、家族の維持や形成が促進される傾向が出てきたと言えるだろう。

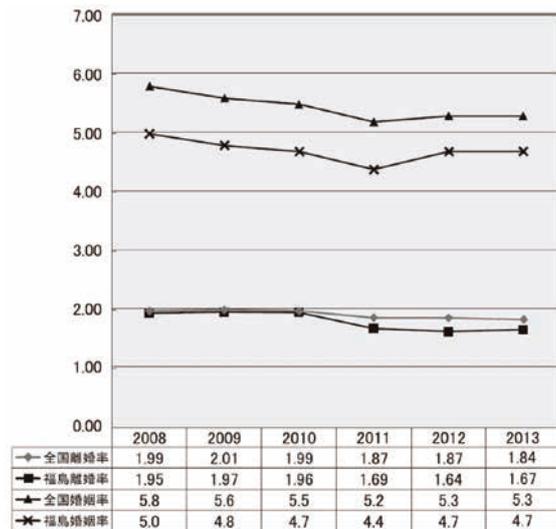


図 11-3 福島県離婚率・婚姻率推移 出典:厚生労働省「人口動態統計」より作成

福島の平均初婚年齢は全国トップクラスの水準を長年保っており、これは震災後も続いている。特に女性は常に全国1位の状況がある。結婚のしやすさは今後も続いていくことが予想される。

では、出生についてはいかなる影響があったのか。合計特殊出生率を見てみよう（図 11-4）。

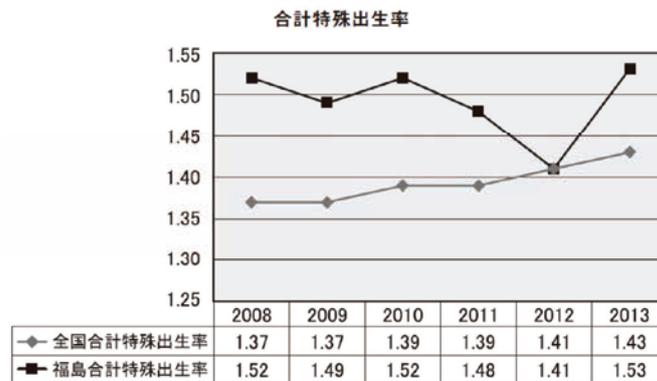


図 11-4 福島県合計特殊出生率推移 出典:厚生労働省「人口動態統計」より作成

2011年から2012年にかけて、福島県においては「産み控え」が起こった。これは全国的な傾向とは明らかに違った動きを示しており、震災前からこの2年間で0.1ほど下がったことが伺える。だが、2012年から2013年にかけて、この数字もまたV字回復・リバウンドしているのが読み取れる。

産み控えの背景には、震災後の混乱や放射線リスクへの不安があったことは確かだろう。ただ、それは3年間のうちに元の水準に戻りもした。ちなみに1966年の丙午の際には、合計特殊出生率が0.5ほど下がった。時代背景は違うとはいえ、それに比すれば「社会的混乱・不安による出生率の下げ幅」は一定の範囲に留まったとも評価できる。

また、現在まで福島県が実施する県民健康調査などの結果によって中絶率の上昇も見られないことが、県産婦人科医会の調査によって里帰り出産の件数も震災前水準に回復していることがわかっている（図 11-5）。

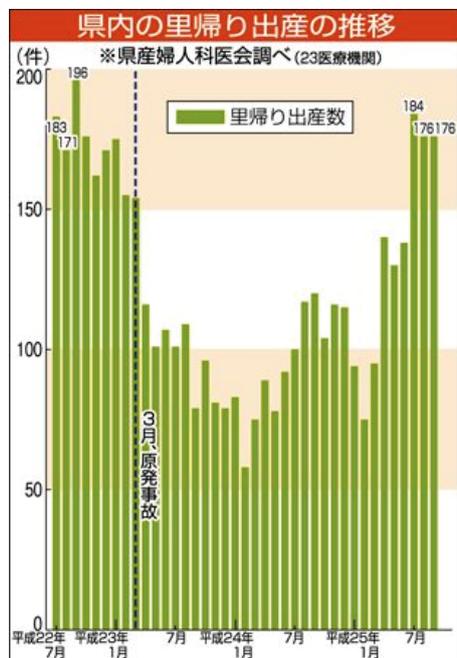


図 11-5 里帰り出産数: 福島民報記事より ([http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2014/02/post\\_9305.html](http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2014/02/post_9305.html))

よって、出産という点では、たしかに震災直後には抑制傾向があったものの、現在までに震災前と同様の環境に戻った状態が続いていると言えるだろう。

では、子育てについては震災以後、いかなる変化があるだろうか。

先にも触れた県民健康調査によれば、子の先天性異常等は見られないものの、母親のうつ傾向が特異な値を示していることが明らかになっている。具体的には、避難によるストレス、放射線リスクへの不安などを背景としてうつ傾向があがっている。

その影響もあって増えている子育てにおける問題が児童の肥満傾向だ（図 11-6）。

文部科学省「学校保健統計調査」より朝日新聞記事を参考に作成  
福島県の肥満傾向児の割合

	10年度	12年度	13年度	14年度
5歳	4.63 <sup>③</sup>	4.86 <sup>①</sup>	4.66 <sup>②</sup>	5.76 <sup>②</sup>
7歳	6.86 <sup>⑫</sup>	9.89 <sup>①</sup>	8.82 <sup>③</sup>	9.64 <sup>①</sup>
9歳	11.16 <sup>⑧</sup>	13.97 <sup>①</sup>	12.76 <sup>②</sup>	15.07 <sup>①</sup>
11歳	13.77 <sup>②</sup>	14.53 <sup>②</sup>	14.01 <sup>②</sup>	14.43 <sup>①</sup>
13歳	12.14 <sup>④</sup>	9.66 <sup>⑯</sup>	13.31 <sup>①</sup>	14.43 <sup>①</sup>
15歳	14.88 <sup>①</sup>	13.17 <sup>⑤</sup>	15.45 <sup>①</sup>	13.55 <sup>⑥</sup>
17歳	12.71 <sup>②</sup>	14.11 <sup>①</sup>	14.12 <sup>①</sup>	13.11 <sup>②</sup>

単位はパーセント。丸数字は都道府県別順位。11年度は東日本大震災のため、岩手、宮城、福島県は実施せず

図 11-6 肥満傾向: 朝日新聞記事より作成 (<http://www.asahi.com/articles/ASH1P7F5NH1PUTIL04B.html>)

文部科学省「学校保健統計調査」によれば福島県の肥満傾向児は震災前から高い傾向があったが、それはさらに悪化している。5歳から17歳までの子どもについて、1歳おきごとに肥満傾向児の割合を取ると、半分以上で全国1位になる。背景には、外遊びを中心に運動の習慣がついていない状況がある。より具体的に言えば、他の被災地にも共通する理由として、校庭や公園が仮設住宅やガレキや重機置き場などになっていること、福島に特殊な理由として、放射線リスクを気にして外遊びをさせない傾向が一定程度あることがあげられる。放射線リスクへのストレスが親による子の行動の抑制に転じ、それが福島の肥満傾向をより悪化させていることが考えられる。同様の事例として、児童相談所への相談件数ベースで虐待が増えたという報告もある。

今後は、このような子育てについて親が抱えるストレスについて、放射線リスクはもちろん、より広い観点でサポートできるような体制を築いていくことが重要になるだろう。

#### 4. 労働・雇用 福島は働きやすく／づらくなったのか？

震災後の福島は「働く場所」としていかなる状況にあるのか。

まずは、全体像をみるために有効求人倍率の変化を見てみよう（表11-1）。

表11-1 有効求人倍率表 出典：厚生労働省福島労働局「最近の雇用失業情勢について（平成26年11月）」より作成

項目 年度・月	全 国 完 全 失業率 (%)	有 効 求 人 倍 率			
		全 国		福 島 県	
		求人倍率 (倍)	対前年・前月 増減ポイント	求人倍率 (倍)	対前年・前月 増減ポイント
20年度	4.1	0.77	▲0.25	0.58	▲0.27
21年度	5.2	0.45	▲0.32	0.34	▲0.24
22年度	5.0	0.56	0.11	0.45	0.11
23年度	4.5	0.68	0.12	0.66	0.21
24年度	4.3	0.82	0.14	1.06	0.40
25年7月	3.9	0.94	0.02	1.24	▲0.04
8月	4.1	0.95	0.01	1.25	0.01
9月	4.0	0.96	0.01	1.25	0.00
10月	4.0	0.98	0.02	1.27	0.02
11月	3.9	1.01	0.03	1.28	0.01
12月	3.7	1.03	0.02	1.30	0.02
26年1月	3.7	1.04	0.01	1.31	0.01
2月	3.6	1.05	0.01	1.32	0.01
3月	3.6	1.07	0.02	1.36	0.04
4月	3.6	1.08	0.01	1.39	0.03
5月	3.5	1.09	0.01	1.44	0.05
6月	3.7	1.10	0.01	1.44	0.00
7月	3.8	1.10	0.00	1.43	▲0.01
8月	3.5	1.10	0.00	1.41	▲0.02
9月	3.6	1.09	▲0.01	1.43	0.02
10月	3.5	1.10	0.01	1.45	0.02
11月	3.5	1.12	0.02	1.46	0.01

〔注〕1. 有効求人倍率、完全失業率は、毎月については季節調整値、年度計は原数値。

3. 全国完全失業率23年度は岩手県、宮城県及び福島県を除く。

明らかに、震災後に有効求人倍率が上がり、それが維持されていることがわかる。震災後、地震・津波・原発事故によって職場を失った人が多くいたのは事実だ。しかし、その一方では、先に述べた「復興バブル」的な動きも含めて、多くの雇用が生まれている状況があると言えるだろう。

しかし、だからといって福島の雇用環境が良いということにはならない。それは「雇用のミスマッチ」と呼ばれる現象の存在による。

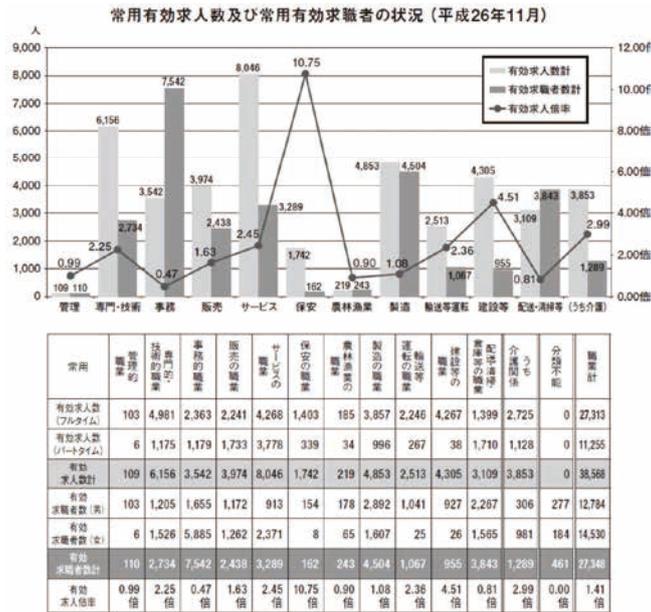


図 11-7 業種別求人 出典:厚生労働省福島労働局「最近の雇用失業情勢について(平成 26 年 11 月)」より作成

業種別の求人状況をみれば、その内実が浮かび上がる。土木建設業や医療福祉関係では人手不足が激しく、有効求人倍率は 2-3 倍であるのに対して、事務職等では人が充足し 1 倍を下回る。事務職は女性のパート労働などを望む際の受け皿となるが、その仕事につかなくてもつけない人が出ている状況が浮かび上がる（図 11-7）。

また、地域差も大きいことが指摘される。例えば、南相馬市の飲食チェーン店において、一時時給が 1,500 円になったことがあった。震災前のこの地域のアルバイト時給は 600 円台から 800 円ほどであることを考えると大きな変化だといえる。復興関係の工事関係者などは多いが、その生活を支えるサービス業などの担い手がいない状況が浮き彫りになっている。

その点では、一部地域における医師の減少も大きな問題だ（表 11-2）。

福島市・郡山市など県中地区、避難指示区域を抱える相双地区で医師が減っていることがわかる。相馬市・南相馬市などでは、震災後に首都圏の大学病院などから移住してきた

表 11-2 医師減少 出典:福島県「福島県の医療の現状」より作成

医療圏	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成26年	平成23年3月1日時点との比較			
	3月1日	8月1日	8月1日	4月1日	8月1日	平成24年	平成25年	平成26年	平成26年
		(※1)		(※2)		8月1日	8月1日	4月1日	8月1日
県北	676人	674人	671人	704人	708人	▲2人	▲5人	28人	32人
県中	607人	576人	572人	573人	580人	▲31人	▲35人	▲34人	▲27人
県南	110人	112人	114人	108人	107人	2人	4人	▲2人	▲3人
会津	238人	235人	279人	285人	287人	▲3人	41人	47人	49人
南会津	12人	12人	11人	11人	11人	0人	▲1人	▲1人	▲1人
相双	120人	74人	78人	86人	83人	▲46人	▲42人	▲34人	▲37人
いわき	256人	256人	258人	261人	261人	0人	2人	5人	5人
合計	2,019人	1,939人	1,983人	2,028人	2,037人	▲80人	▲36人	9人	18人

(※1)平成23年3月1日時点以降で医師数が最少の時点です。

(※2)平成26年4月1日時点の医師数については、一部計上誤りがあったため、平成26年9月5日時点で選及修正しています。

医師が活躍している面もあるが、それでも震災前よりも医療者の充実という点では状況が悪化していることは確かだ。

今後は、土木建設業や医療福祉関係の仕事の話に加えて、そこで働く機会が作りづらい女性や高齢者、若者の雇用の場を、いかに持続的に作っていくか考える必要があるだろう。

## 5. まとめ

ここまで、人口変動、家族、労働・雇用という3点を軸に福島の復興の現状と展望についてみてきた。

人口については、固定化・孤立化する県外への避難者へのサポートを行政やNPO等が協働しながら継続する一方で、県内の人口変動への対応も具体的に進めていくべきだろう。これは、まちづくり、コミュニティ形成の視点から「復興支援」の枠組みを超えた対応が、教育、医療福祉などの面から求められる事になる。

家族については、震災後の混乱は一定程度落ち着いてきた中で、より広い観点から子育てをし易い状況をつくる必要がある。それはハードウェア的な部分以上に、親が抱えるストレスや悩みに向き合う形で進められるべきだ。

労働・雇用が不安定な状況はいまも確実に続いている。医療福祉関係のような震災前からの人不足があった業種はもちろんのこと、土木建設業や事務職などで就業機会が増えるように就業に向けた訓練の機会をつくるなど制度を整えたりするべきだ。ただ、当然であるがこの点については民間企業の営みの中で改善すべき領域が大きい。産業の復興や、あるいはこれまでとは違った産業の創出も含めて企業が前に進みやすい状況をつくるように検討されるべきだ。

人口変動、家族、労働・雇用という視点から、現在までの福島の生活復興の実態の一面が見えてくる。それは、マスメディアが3・11前後になると毎年情緒的に繰り返す「復興が遅れている・風化が進んでいる」といった単純な話では語り尽くせない。復興が進んでいる部分もあるし、復興が遅れている部分も常に問題構成は変化し続けている。その動的な福島の実状を捉えることなしには「福島の復興」に適切なアプローチはできない。当然、ここで扱えなかった「福島の復興」に関する問題は無数にある。その点も含めて、4年間かけて蓄えてきたデータや生活者の実態を踏まえて、客観的・継続的に状況を把握していくことが必要だ。

### 1. 復興の踊り場

阪神・淡路大震災（1995年1月17日）から20年、東日本大震災（2011年3月11日）から4年がたつ。東日本大震災の避難者数は、2014年10月時点で、1年前の約28万2,000人からは減少したが、なお、仮設住宅41,387戸、民間住宅（みなし仮設住宅）43,890戸、公営住宅等7,579戸などに、23万9,341人となっている<sup>1)</sup>。

#### 1) 復興格差の広がりとしスギスギ感

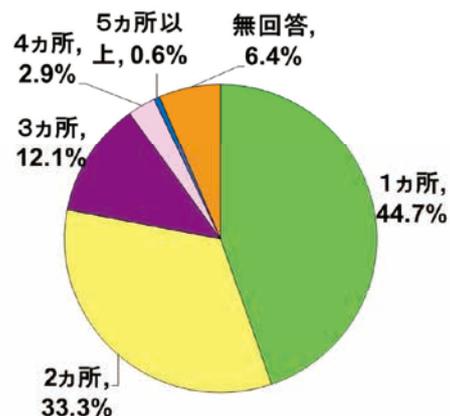
東日本大震災から4年がたつこの時期は、これまでの災害でも、恒久住宅への移行が少しずつ進んでいきつつ、同時に「復興の踊り場」とも言われる非常にむずかしい時期であった。第1に、自宅再建者等の一方で恒久住宅への目途がつかない被災者との復興格差が広がり、おかれた状況によって、被災者同士、あるいは応急仮設住宅や災害復興公営住宅の建つ受け入れ側の地域住民や支援者との間でも、スギスギしたとげとげしい雰囲気は広がりやすい。今年度、当研究会が東北3県の被災地で開催した復興円卓会議でも、「仮設住宅のトラブルが増えている」、「何でもないことでトラブルになる」という地元からの提起があった。

#### 2) 仮設住宅の課題と恒久住宅の課題の併存

第2に、今後さらに応急仮設住宅から櫛の歯が抜けるように住民が恒久住宅に移転していく中で、空き室が増え、困難な状況を抱えた世帯が残っていき、自治会役員の引き受け手や集会施設の運営もむずかしくなっていく段階に直面する。他方、災害復興公営住宅や自宅再建、民間賃貸住宅など恒久住宅においても、新たなコミュニティづくりや進んでいく入居者の高齢化への対応が課題になる。東日本大震災ではじめて大規模に導入された「みなし仮設住宅」についても、ばらばらに住む入居者にどう対応していくか、大きな課題である。

#### 3) 家族の問題

第3に、家族の問題がある。応急仮設住宅の狭さや仕事の関係などで家族が分散して避難している場合、避難が長期化してくるこの時期は、家族にとって、経済的にも精神的にも厳しさを増す。福島県が2014年4月にまとめた避難全世帯アンケート調査では、回答



【図 12-1 避難家族の分散居住の状況】

(出典：福島県「避難全世帯アンケート調査」2014.4)  
県内外に避難した62,812世帯郵送→20,680世帯回答(33%)。うち、避難指示区域からの避難16,965世帯(82%)、自主避難者3,683世帯(18%)、不明32世帯。

者の約5割、48.9%の家族が2カ所以上に分散して居住していた（図12-1）。今年度復興円卓会議でも、これまで先祖伝来の家に住み、食べるものは農業で得て、祖父母の年金と若夫婦の現金収入でゆったり暮らしていた家族が震災後分散居住せざるをえなくなり、高齢者だけの世帯が増えているという報告があった。こうした場合、高齢者のみ世帯は、慣れない地での孤立、閉じこもりがちになることからの生活不活発病、さらに孫の顔が見られないことや家族の中の役割を喪失することから、生きがいをも失ってしまいがちであると指摘されている<sup>2)</sup>。元々核家族が多く、雇用者世帯とその退職者が多数を占めた阪神・淡路大震災の神戸・阪神地域と比べて、共通点とともに、その違いに留意する必要がある。

福島の母子避難者の場合は、当初は避難者というだけで結束していたが、3年目ごろから子どもの進級・進学を機に福島に戻るケースや、逆に避難先への定住のケースに分かれてきていること、夫と長く離れて暮らすことへの不安、避難者であり続けることのつらさ（ありがたいと言いつつ続けなければならない）、避難した人も、福島に残った人も、いったん避難して戻ってきた人も、自分の選択が正しかったのかと迷っており自己肯定感をもてずにいること、そのことが子育てにも影響を与えていること、そして、職場で妻子の避難のことを言えずにいる人もいる福島に残る夫たちの課題（生活面の課題を含めて）などが、復興円卓会議でも語られた<sup>3)</sup>。

#### 4) マネジメント機能、事業立案機能の課題

第4に、被災者も支援者も行政職員も、中心になって活動している人たちが非常に多忙化・疲弊化してくる問題がある。同じような活動をしていても情報を共有し連携をとる時間がなかなかとれず、大規模な災害ほど、復興の全体像がだれもわからないということになりがちである。課題が個別化し、それぞれやるべきことが山積する中で、各種制度や施策をマネジメントし、個々の被災者の事情にあわせて組み合わせて活用していく機能、時間の変化や地域の違いにあわせて事業を立案したり改善したりする機能が不足し、制度が空回りする事態も起こってくる。

また、この時期には、もっと学んで力をつけたい、ありがたいと言いつつ続けるのではなく、人の役にたつてありがたいと言われたい、何かをしたいという声も広がってくるが、そうしたシーズ（資源）とニーズをつないでいく中間支援機能が弱いと、一方には何かをしたいという思いをもった人がいるのに、他方では人手不足に悩むということが起こってくる。

#### 5) 次のステップへの取り組み

こうした復興の踊り場から次のステップへ行くための取り組みもまた、これまでの復興の経験からいくつか蓄積されてきており、東日本大震災でもその蓄積の上に模索と挑戦が続けられてきている。1つには、復興過程における今の生きがいと役割を取り戻す試み、2つには、そのためにも人と人が出会い協働する仕組みづくり、そしてそれを実働させるための学習と信頼に裏打ちされた人間関係づくりである。これらを抽象的に言うだけでなく生活の現場で具体化していくためにも、また、家族の問題に対応していくためにも不可欠な、女性たちの意思決定過程への参画の必要も提起されてきている。それぞれについて、次の2項、3項で見していきたい。

## 2. 今の生きがいと役割

阪神・淡路大震災の被災地では、人は「被災者」として一方的に支援される側に位置づけられるだけでは、生きる意欲を取り戻していくことはむずかしいということが痛感された。東日本大震災の被災地でも、「先が見えない。これからどうなるのか、見通しがつかない」、「仕事、住まい、親のこと、子どものことなどいろいろなことがいっぺんにふりかかってきて、整理できない」、「何もすることがなく、毎日ただ寝て、起きて、食べるだけという生活はつらい」という声とともに、「ありがとうと言うだけでなく、人の役にたってありがとうと言われたい」、「人にしてもらえばかりでなく、何かしたい」という声が多くきかれた<sup>4)</sup>。

### 1) 訪問相談員と集会施設

「今」を生きがいをもって生きるためには、いつかくる復興の日のために、今はつらくても苦しくてもがまんするのではなく、1人ひとりが情報を共有しながら復興過程（プロセス）に参画でき、復興の「担い手」となっている実感と、ともに復興に取り組む仲間がいることの実感が得られることが大切である。

阪神・淡路大震災では、そのために、①応急仮設住宅や災害復興公営住宅等の被災者を戸別訪問する相談員の配置（応急仮設住宅の生活支援アドバイザー149人、災害復興公営住宅等の生活復興相談員165人）、②集会施設の整備（応急仮設住宅の「ふれあいセンター」232カ所、災害復興公営住宅・被災地域の「コミュニティプラザ」221カ所）と活動費助成、③自治会づくりへの支援として、冊子の作成・配布（生活復興県民ネット編、兵庫県連合自治会監修、兵庫県刊「自治会をつくりたい時に読む本」、1998年5月）やアドバイザー派遣、④まちづくり協議会の活動支援、などが取り組まれた。

これらの集会施設は、住民の話し合いの場、各種相談員や支援者・ボランティアの待機・引き継ぎ場所、行政による説明・手続き・相談会に使われるとともに、ふれあい喫茶や食事会、健康体操・絵手紙・料理・手芸・小物づくりなどの多様な講座や「子育てひろば」、県看護協会による健康相談会「まちの保健室」などの会場として活用された。訪問相談員の配置や集会施設の整備は、その後の災害でも、まず最初に取り組まれる事業として定着している。

あわせて、阪神・淡路大震災後の経験は、いくつかの課題も提起してきており、1つは、相談員をはじめ被災者支援に取り組む支援者たち自身の支援、「支援者支援」の必要である。模索の中から蓄積されてきた定期的なケーススタディや継続的研修、支援者たちの職種内、また職種横断的ネットワークづくりは、東日本大震災被災地にも引き継がれており、みやぎ心のケアセンターなどでは、相談員や各種支援組織職員、行政職員も含めた「支援者支援」を事業の1つの柱にしている。東日本大震災被災地のある自治体職員の調査では、不安や気分の落ち込みを測定する尺度で、問題を抱えている可能性がある人の割合は、仮設住宅住民より高かったという報告もあり<sup>7)</sup>、今後の取り組みの一層の強化が必要である。

もう1つは、集会施設の運営について、当初は住民自身によって運営されていたところも、やがて運営がむずかしくなる段階があるということである。応急仮設住宅の集会施設の場合は、住民が恒久住宅に移転していく中で、空き室が増え、困難な状況を抱えた世帯

が残っていく段階、恒久住宅の集会施設の場合は、年月がたって高齢化が進んでいき、集会施設の鍵がかかったままになったりする段階である。災害復興公営住宅等の集会施設を、最初から周辺住民にも声をかけて合同のイベントなどに活用していくことの必要などが、阪神・淡路大震災被災地から東日本大震災被災地に既に提起されているが、問題は周辺地域の高齢化も同時に進んでいることである。高齢者や子どもたちも含めて、支援する側を、より多くの人でわかちあっていく仕組みづくりが、被災地に端的に表れているが実はわが国全体の課題として早急に必要である。

## 2) 生きがいつくり事業

閉じこもっていく被災者に何とか外に出てきてもらい、人とのつながりをもってほしい、むしろ生きがいを持って支援する側にもなってほしいという思いから、地域団体・NPO と行政が連携して取り組んだのが、阪神・淡路大震災において「生きがいつくり3事業」と言われる「いきいき仕事塾」、「フェニックス・リレーマーケット」、「高齢者語り部・昔の遊び伝承事業」である。「いきいき仕事塾」（1996年度～現在）は、手芸・小物づくり、園芸、健康づくり、地域づくりの各コースに分かれて12回連続で学ぶ講座であり、当初4年間は、離れた仮設住宅などからも通えるよう、交通費分にあたる受講手当も支給された。すでに1万5,000人を超える修了生をだし、修了生によるボランティアグループ「いきいきネットワーク」も活動を継続している。

この「いきいき仕事塾」や被災各地でつくられた手芸品や小物の販売のために83カ所でのフリーマーケットを行ったのが、「フェニックス・リレーマーケット」（1996～1999年度）であり、高齢者に子どもたちへの被災前の地域の様子の語り部やお手玉・こままわしなどの昔遊びの伝承を行ってもらったのが、「高齢者語り部・昔の遊び伝承事業」（1996～1999年度）である。後者は、4年間で417回、2,670人の高齢者による26,650人の子どもたちへの伝承が、少額ではあるが有償で行われた。参加高齢者による、「長い間忘れていたけれど、頼りにされるといのは、しんどいけどいいものですね。」という述懐は、多くの参加者に共有されるものであった。

雇用者とその退職者が多かった阪神・淡路大震災の神戸・阪神地域と比して、第1次産業従事者の多い東日本大震災被災地では、農業や漁業に少しでも早く戻れる取り組みが様々な形で続けられてきているが、すぐに戻れない場合も、「今」農作業ができることへの支援が、NPOなどにおいても積極的に取り組まれてきている。NPO法人JIN（福島県浪江町）による「いきいき農園」やNPO法人ザ・ピープル（福島県いわき市）による「ふくしまオーガニックコットンプロジェクト」などである。NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）（宮城県仙台市）による農園事業、NPO法人フェアトレード東北（宮城県石巻市）による「ソーシャルファーム」なども、農作業による生きがいつくりに着目した事業である。

## 3) 自己有用感、自己肯定感

復興円卓会議では、岩手県山田町の町立山田南小学校で、感謝の気持ちだけでは元気になることを痛感し、子どもたちに「まちの人を元気にする」という目標をもってもらい、虎舞発表会や手のひらでハンドペインティングする「桜の花を増やしていこう」とい

う制作に取り組んだ報告があった<sup>5)</sup>。被災後の厳しい状況の中で、まちの役にたつという目標をもって意図的に取り組んだことで子どもたちが元気になり、また意図的に取り組んだことが結果をもたらしたことで教員たちも元気になったという事例は、示唆に富むものである。「何かの目標をもって一緒に取り組むのがいい」という兵庫県立舞子高校教員からの助言があったということも、阪神・淡路大震災の経験が繋がれていることを感じるものであった。

復興円卓会議では、「子育て支援」についても、若い親世代自身が、サポートする側にもなれることが大事であるという指摘があった<sup>6)</sup>。今を生きがいをもって生きるためには、自己有用感、自己肯定感が必要であり、そのためには、「支援される側」になるだけでなく、「支援する側」にもなれることが重要である。そして、そのためには、何かしたいという人を励まし、エンパワメント（力をつけること）を応援し、「できること」との間をつなぐプログラムと仲介者が大きな役割を果たす。

#### 4) 生きがいしごと

そうした「何かをしたい人」と「できること」との間をつなぐ役割を果たす組織としては、ボランティア活動を支援する各市町村の社会福祉協議会ボランティアセンターがある。阪神・淡路大震災後は、それに加えて多くのNPOも、そうした支援に取り組んだが、問題は、地域で役に立つ活動をし、生きがいを得ながら、なお経済的にも回っていくにはどうしたらいいかということであった。阪神・淡路大震災後の1年間で138万人のボランティア活動が大きく背中を押す形でNPO法が成立した1998年は、義援金や寄付金が一巡し、まさにその課題が顕在化しつつあったときであった。

そしてそこから、今日につながる2つの大きな動きが生まれた。1つは、NPO設立のノウハウ、人材と財源の確保や組織の運営、広報の仕方などについて、助言・相談、研修、交流支援などを行う、NPOを支援するNPO＝「中間支援NPO」の誕生と発展である。兵庫県内では、今日では既に約30の中間支援NPOが活動している。もう1つは、活動の継続のために収入の確保を図る、コミュニティビジネス化をめざす動きである。

被災地NGO協働センター（村井雅清理事長）によって、救援物資のタオルを使って1997年にはじめられた「まけないぞう」づくりは、皆で一緒におしゃべりをしながら手を動かすことによる生きがいづくりとともに、1頭400円の販売価格のうち、づくり手さんに100円、残りを材料費、輸送費、事務通信費、支援活動のための積立基金とする仕組みをいち早くつくって活動の継続化を図った、先駆的なものである。兵庫県は、1999年度からそうした団体・NPOに300万円の立ち上がり助成をする「被災地コミュニティビジネス離陸応援事業」を開始、翌2000年度からは、これに加えて、「生きがいしごとサポートセンター」事業や、県立神戸商科大学（現兵庫県立大学）と組んだコミュニティビジネス・ゼミナール、入門相談・情報提供事業、コンサルティング事業などを「コミュニティビジネス応援プラン」として、パッケージでスタートさせた。「生きがいしごとサポートセンター」は、団体やNPOのコミュニティビジネスの活動を支援するとともに、そうした新しいしごとをしたい人と働く場のマッチングも行うものであり、現在被災地外1カ所も含めて6カ所に増え、NPOによって（県からは補助金）、多様な事業が展開されている。

こうしたコミュニティビジネスや、地域的広がりを持ったソーシャルビジネスへの民

間・行政協働によるパッケージでの支援は、東日本大震災の被災地においては、震災後早い段階で、岩手県「さんりく未来産業起業促進事業」、宮城県「みやぎ震災復興起業支援事業」、福島県「被災地復興創業支援事業」として、立ち上がっている。

### 3. 協働の仕組みづくりと、その実働を支えるために

#### 1) 協働の仕組みづくり

住宅、仕事、まちの復興、個別相談や仲間づくり（コミュニティづくり）、生きがいくくり、そしてこうしたNPOやコミュニティビジネスの活動を支援していくためには、さらに災害に強い（レジリエント）地域社会づくりにふだんから取り組んでおくためには、民間同士、民間と行政、行政同士の協働が不可欠である。

阪神・淡路大震災では、民間と行政の協働について、①専門家12人と該当する兵庫県庁課長チームにより、251回の現地での「移動いどばた会議」と28回の被災者・行政双方への提言等を行った「被災者復興支援会議」（1995～2004年度）、②地域団体・NPO、専門職団体、労使、被災自治体等60団体がネットワークを組み、復興のステージごとに、年末の「愛のもち（餅）より運動」、引っ越し手伝い運動、復興住宅周辺マップづくりなどに取り組んだ「生活復興県民ネット」（1996～2004年度）、③民間メンバーと行政メンバーが毎月集まって、現状と課題、対応について議論した「生活復興ラウンドテーブル」（1997年度～。1999年度からは「NPOと行政の生活復興会議」、2001年度からは全県レベルでの「NPOと行政の協働会議」に改組。）、④自治体代表・医師・弁護士・福祉専門家・NPO代表などで構成され、制度の谷間の救済や柔軟な運用を個々の被災者ごとに検討する第三者機関として設置された「県・市町生活支援委員会」（1997～2004年度）、などの仕組みがつけられた。その経験は、東日本大震災でも、「宮城県被災者復興支援会議」（2014年度から「みやぎ地域復興支援会議」）や「岩手県連携復興会議」、「（福島県）復興へ向けた多様な主体との協働推進戦略会議」などとしてつながれている。

兵庫県は、県庁内各部署はもとより、県・市町、民間・行政と一緒に取り組むプログラムとして、「生活復興支援詳細プログラム」（1997年2月）以降、毎年、生活復興の総合プログラムを策定し、実施していったが、それが可能であったのも、これらの協働の仕組みがあったことが大きい<sup>8)</sup>。

東日本大震災後の協働については、①NPO法施行（1998年）後のNPO活動の広がり蓄積（2014年9月末時点で認証NPO法人数：全国49,460、兵庫県2,061）を経て、民間同士のネットワークが、いち早く立ち上がったこと、②企業が、寄付、自社製品・サービスの提供、社員ボランティアなど活発な支援活動に参加し、今も継続している事業所が少なくないこと、③インターネットを活用した事業指定型寄付やクラウドファンディングが、個店や個々の事業所・NPOなどの立ち上がりや活動支援に大きな役割を果たしてきていること、④行政同士の自治体間の水平支援（応援職員の派遣）が大規模に行われてきていること、などがその特色としてあげられる。

自治体間支援については、支援・受援の相手先自治体を決めて、「顔と顔の見える関係」での継続した支援をいち早くスタートした、関西広域連合のカウンターパート方式が特筆される。2012年5月には、全国知事会の応援協定が改定され、関西広域連合のカウンターパート方式を参考に、カバー（支援）県、カバーブロック（北海道東北、関東、中部、近

畿、中国、四国、九州の7ブロック)をあらかじめ定めておき、大規模災害発生時にはブロック単位で応援を行うカバー県・カバーブロック体制が導入されている<sup>9)</sup>。

## 2) 仕組みの実働を支えるために

特に民間と行政の協働については、形骸化を避け、仕組みを実働させるには、①事務局を担う人の体制(専従、非常勤、分担など)、②集まる拠点となる場(恒久または仮設の施設、貸室を定期的に借りるなど)、③活動費の財源(公費助成、寄付、民間・公的基金への応募など)、④定期的にメンバーが顔をあわせフラットに議論する定例会(毎月第何何曜日等)、などを明確にしておくことが必要であろう。このたびの復興円卓会議でも、協働のための連絡会議が、既に公になっている内容の単なる情報出しにとどまっていたり、民間メンバーからの問題提起に対応するには行政内部での横断的チームでの議論が必要であるにもかかわらず、そうした経験が不足し行われていなかったり、民間・行政の担当者レベルでの問題意識は共有されていても、そのことが行政内部で上司に上がっていかなかったり、といった課題が指摘されている。

行政にとって、民間への委託や補助が単なる安上がり化の手段だったり、人手がないので民間に丸投げして中身も知らないということだったり、逆に少しの情報をだすのにも防衛的だったり、ということにならないよう注意しなければならない。民間にとっても、行政との協働が、単にお金さえ出してくれたらあとは口をはさまないでほしいとか、フラットな議論のはずが要望会や苦情の会になったり、逆に補助金をもらったら疑問があっても過度に何でも行政の言うとおりにしなければならなくなったりしないよう、気をつけたい。民間と行政の協働が実働するためには、抽象的に語るだけではなく、そのための具体的な仕組みをつくることとともに、互いを信頼しあうマインド(意識)が双方にあることが必要である。そのうえで絶えず率直な議論を重ねながら現状の改善に取り組んでいくプロセス(過程)こそが、協働であろう。

## 3) 多様な学習機会の継続

そうしたマインド(意識)が双方に醸成されていくためには、また、何かしたいが何をしたらいいかわからないという人にとっての次に進むステップのためにも、多様な学習機会の継続が必要である。参加しやすい1回もの(単発)、少しまとまって学ぶ3回程度のもの(短期)、系統的に学ぶとともに人間関係づくり・仲間づくりにつながる7~8回以上の連続もの(長期)など、復興のステージや地域の特性に応じた多様な学習プログラムが、行政、民間、あるいは行政・民間協働の主催によって、多様かつ多重に実施されていくことが大切である。被災者向け、支援者向け(同職種で、また、多様な職種合同で)、行政職員向けなど対象者をしぼった学習・研修も有効だが、民間・行政、職種を超えて参加するプログラムも、情報を共有し、復興を多様な視点からとらえるためにも、その後につながる信頼に裏打ちされた横断的人間関係を紡ぐためにも有効である。

学習の手法としても、講義型のみならず、話し合い型、ワールドカフェなどワークショップ型、現地での体験型、企画段階から参画する企画参画型、発表や寸劇などによる発信型など多様な手法がこのかん開発されてきており、一層の事例の共有や学習プログラム、教材の開発・普及が、被災地の復興はむろんふだんからの防災・減災社会の構築のために

必要であろう。女性、子ども、高齢者、障がい者、外国人など、多様な参加者が参加しやすいプログラムや広報の工夫も重要である。

#### 4) 男女共同参画の課題

とりわけ、女性たちについては、学習・研修の場への参加とともに、子どもや高齢者等に配慮し、冒頭に述べた家族の問題に取り組むためにも、意思決定の場への参画促進が、喫緊の課題として指摘されている。

大災害時の男女共同参画について、はじめてその課題を顕在化させ、世に問うたのは、阪神・淡路大震災（1995年1月17日）である。救援物資として粉ミルクは届いても、ほ乳びんや離乳食、おむつ、ベビーバスは届かない、その日から入用な生理用品や下着の不足、避難所に間仕切りはなく、プライバシーは保たれない。授乳や着替えスペースもなく、仮設トイレは男女別でなく、水分を控える人もでた。こうした救援物資や避難所の環境の問題、不安定雇用が多かったための女性たちの解雇や、震災によって急に震災同居することになった大家族の「嫁役割」の悩みなども、震災後6日目に再開した兵庫県立女性センター（現男女共同参画センター）の電話相談窓口に殺到した。男性たちの閉じこもりやアルコール依存、DV（配偶者間等暴力）などの問題も顕在化した。

これらの問題に直面し、女性センターでは、各種相談やしごとづくりセミナー、就職支援などとともに、震災翌月から「男女共生のまちづくり推進会議」を設置し、地域別のリレーフォーラムや意見募集の結果を「男女共生のまちづくり提言～復興の兵庫へ～」として、1995年5月に発表した。問題解決のために、避難所や応急仮設住宅、まちづくり協議会、災害復興公営住宅等に女性リーダーが必要であり、意思決定の場に女性が入ることが不可欠であることを提起したのである。

その後、国においても、男女共同参画の視点を入れた防災基本計画の修正（2005年、2008年）、「第2次男女共同参画基本計画」（2005年）への防災（復興）の記述導入、「第3次男女共同参画基本計画」（2010年）での「第14分野：地域、防災・環境その他の分野における男女共同参画の推進」の新設などが進められた。兵庫県神戸市で開催された2005年の第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組2005-2015」では、全体についての「一般的考慮事項」として、「リスク評価、早期警戒、情報管理、教育・トレーニングに関連したあらゆる災害リスク管理政策、計画、意思決定過程にジェンダーに基づいた考え方を取り入れることが必要である」ことが明記された。

しかし、東日本大震災（2011年3月11日）では、救援物資の女性用品やベビー用品の不足、男女別でない仮設トイレ、間仕切りが届いているのに設置されない、一部避難所での女性だけの毎食の食事づくりや片づけ当番（避難所の「嫁役割」）、避難所・応急仮設住宅・まちづくり協議会などのリーダーがほとんど男性で女性たちの意見が反映されない、男性たちの閉じこもりやアルコール依存、DVといった課題が繰り返された。

その後、3度にわたる防災基本計画の修正（2011年12月、2012年9月、2014年1月）では、「女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努めるものとする」「男女共同参画の観点から、復旧・復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進するものとする」といった具体的な記述が入れられた。2012年6月に

は、防災会議委員への女性の参画を促進するための災害対策基本法の改正も行われている。国連は、2012年「国際防災の日（10月13日）」のテーマを、「女性と少女たち〜レジリエンス（災害に強い）のための目に見える（みえない）力〜」とし、女性たちを「被害者」としてのみとらえる認識を変革し、女性たちが「変革を実現できる力強い行動主体」であり、「災害へのレジリエンス、災害からの回復力の柱である」ことが発信された。

2013年5月、内閣府男女共同参画局は、筆者を含む阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災被災地からの委員たち等による検討委員会を経て、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」を公表し、『主体的な担い手』として女性を位置づける、「平時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる」、「災害から受ける影響の男女の違いに配慮する」、「男女共同参画センターや男女共同参画部局の役割を位置づける」など7つの基本的な考え方を明示した。

2015年3月に宮城県仙台市で開催される第3回国連防災世界会議では、「市民協働と防災」、「女性と防災」の2つのテーマ館が設置される。協働の仕組みづくりと、「主体的な担い手」としての女性たちの役割について光があてられることになるだろう。阪神・淡路大震災を経験し今も残る課題に取り組む兵庫から、むずかしい時期にある東日本大震災被災地の復興のために、そして、ふだんから進めていてこそいざという時にも対応できる防災・減災社会づくりのために、発信を続けていきたい。

#### 注

- 1) 復興庁「復興の現状」、2014.11.13、p.4
- 2) 当研究会第8回復興円卓会議（福島県郡山市、2014年10月）における、吉田恵子氏（富岡町社会福祉協議会おだがいさまセンター）の報告より。
- 3) 同上会議における、中村美紀氏（山形避難者母の会代表）、富田愛氏（NPO法人ビーンズふくしま・ふくしま子ども支援センター）の報告より。
- 4) 岩手・宮城・福島の3県で2013年度44回の復興円卓会議を重ねた。詳細は、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「生活復興のための15章〜『東日本大震災生活復興プロジェクト』報告〜」（復興庁2013年度委託事業）、2014年
- 5) 当研究会第4回復興円卓会議（岩手県盛岡市、2014年10月）における佐賀敏子氏（元岩手県山田町山田南小学校校長）の報告より。
- 6) 当研究会第8回復興円卓会議（福島県郡山市、2014年10月）における中鉢博之（NPO法人ビーンズふくしま理事）の報告より。
- 7) 加藤寛「災害後のさまざまな救援者について」、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「Hem21研究レター Opinion」第26号、2014年
- 8) 1997年2月に「生活復興支援詳細プログラム」、1998年2月に「生活復興支援プログラム〜ホップ・ステップ・ジャンプ元気応援プログラム〜」、1999年2月に「生活復興支援総合プログラム」、2000年2月に「生活復興協働プログラム2000〜住みつづけたいまちへ〜」、2001年2月に「生活復興協働プログラム2001〜1人ひとりが力を活かして〜」が、それぞれ翌年度の生活復興総合プログラムとして策定されている。その後、兵庫県の「阪神・淡路震災復興計画 最終3か年推進プログラム〜成熟社会につながる創造的復興〜」（2002年12月策定）の中に入れてまとめられた。
- 9) 井戸敏三「大規模災害に立ち向かうー自治体広域支援ー」、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「翔バフェニックス〜防災・減災社会の構築〜」、2015年、p.61

## コラム8 女性や子どもへの支援

NPO 法人参画プランニング・いわて 副理事長兼事務局長  
もりおか女性センター センター長  
田端 八重子

日本は、災害列島と呼ばれて久しい。尊い命を奪った自然災害は、各地で発生している。阪神・淡路大震災から20年、あの大きな災害が残した教訓を我々は、語り継いだであろうか。遠い他国の問題ではない、日本の国内で発生した災害であり、その災害の教訓を知恵に変え、防災・減災に備えたいものである。特に、基礎自治体が住民の生命と財産を守るために、民間やNGO、NPOなどあらゆる団体と連携して「災害に強いまちづくり」を推進するという強い意志を持つことが重要である。

東日本大震災後、「震災格差」、「避難格差」という言葉が飛び交っていた。現在は、「復興格差」、「生活格差」と、時間の経過や環境の変化に伴い個別化をもたらしている。差別や偏見の中にいる人たちは、平常時の生活のなかでも、生きづらさを感じている。ひとたび、自然災害が起きれば、社会的にひずみをかかえている人たちには、通常の何倍もの重さでその苦しさや辛さがのしかかっている。社会的な支援を必要としている人々には、きめ細かな支援が届くよう意識的な活動を継続することが喫緊の課題である。

平成26年10月21日にもりおか女性センターで、「災害時の生活復興に関する研究」研究会による第4回復興円卓会議が行われたが、そこでは女性と子どもの置かれた状況と、課題について話し合わせ、支援する上で重要な要点が幾つか明らかになった。

被災した子、しなかった子、また保護者が亡くなった子、そうでない子など、「被災する」ということは、子どもたちを取り巻くすべての環境に大きな変化をもたらした。そんな中で、子どもたちに与えられることは何か、教育現場では、関係機関や教職員が一体となって「当たり前のことを当たり前」実施することであり、平等にその環境を整えることであった。そして、被災という環境を受け入れながら、希望を持ち明るく強く生きていくという「生きる力」を獲得させるために「ともに」文化の伝承や体力づくりを実施するなど、子どもたちが達成感を味わうことによる、子どもたち自身の自己肯定感の獲得に、地域社会と教育現場が連携し、子どもたちの成長を見守っていくことである。

ひとり親家庭が抱えたさまざまな困難は、生活全般、多岐にわたった。震災後、住む家や働く場所を無くしたひとり親たちは、地元においても生活ができないために住む家や仕事を求めて故郷を後にするしかなかった。子どもたちの転校、友人知人のいない知らない土地での新しい生活などの不安、子どもの成長に伴う経済的な重圧に押しつぶされそうになったひとり親たちは、少なくなかった。家族の形にかかわりなく、基本的な支援は、切れ目なく一人ひとりに届くことが重要である。

過去の災害時、女性や子どもへの暴力や性暴力、児童虐待が問題となった。東日本大震災でもDVや性暴力、児童虐待は、多く報告されている。災害が原因でDVが増加したというよりも、潜在化していたDVが震災によって顕在化したと言った方が適切であろう。DVは、通常の生活の中で起きているが、「DVである」という認識が十分になされていなかった。DV

は見ようとしないと見えないし、被害当事者への理解も進まない。また、DV と児童虐待は、連動しており、子どもたちが大人になっても問題をかかえることが少なくない。男性中心の社会にあって、母親役割の規範の押しつけ、嫁・妻の立場という根強く残る性別役割分業意識、及び地域の中での慣習などの抑圧など、女性たちの生き辛さは、一向に改善されていない。粘り強い女性たちへの支援と女性たちのエンパワーメント支援など、きめ細かなケアが必須である。

自然災害から命を守るために、これまでの災害時どのような問題が起きていたのか、その問題にどう立ち向かっていったのか、など、先人たちから学ぶことが必要である。また、社会のシステムや制度などの変革を社会に問うためのうねりを起こすことである。

復興の原動力は、被災者一人ひとりが生きる力を獲得すること、そして生活者としての日常を取り戻すことである。日常を取り戻すためには、切れ目のない寄り添いが求められる。大人たちが生きる力を取り戻すことは、子どもの生きる力にも繋がり、子どもたち自身が将来の夢を描くことになると信じている。

## 【研究のまとめと政策提言】生活復興総合プログラムと平時からの事前シナリオ

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
副理事長兼研究調査本部長 室崎益輝  
神戸学院大学現代社会学部 教授 清原 桂子

本報告書の第 1 講から第 12 講まで、災害時の生活復興に関する各課題と解決に向けた提言を述べてきた。ここでは研究の成果のまとめとして、本研究でとりあげた重要課題・共通課題を共有するとともに解決に向けた方向を提示し、加えて来たるべき災害への備えに向けた政策提言を行いたい。

### 1. 研究のまとめ

ここでは、本研究の第 1 講から 12 講まで、各分野で示された重要課題と、各課題の根底にある共通課題について指摘したい。

#### 1) 重要課題

##### ○重要課題 1：社会関係を育む地域内労働

被災と被災後の避難生活により、震災以前に地域に存在していた、浜の仕事や畑の手伝い、或いは子育て、高齢者等の介護・介助など、相互扶助的で直接的に貨幣換算はされない、小さな経済圏が分解している。これにより現金支出の増加による生活の困窮や、生活不活発病などの健康上の課題、さらには人とのつながりの希薄化や、役割、生きがい（やりがい）の喪失による住民の孤立が生まれている（第 9 講、第 12 講）。

##### ○重要課題 2：自力住宅再建とコミュニティ

阪神・淡路大震災以降、住民による自力再建促進の重要性が指摘され、被災者生活再建支援法など、住宅再建に向けた支援の拡充が図られている。東日本大震災の被災地においても、現地再建を断念し、また移転事業の完了を待てない住民らによる、自ら土地を求めた自力再建が進んでいる。これらは早急な復興に寄与するものであるが、農地転用や小規模造成により居住地が無計画に拡大している。受け入れ地域の既存コミュニティとの新たな関係づくりなどの課題もあり、自力再建者の復元力を地域の復興と上手くつないでいく必要がある（第 3 講）。

##### ○重要課題 3：商業まちづくり

郊外型店舗の進出、インターネット等を利用した売買の広がり、後継者不足など、被災前から商店街の継続性は難しい状況に置かれており、再建において継続すべきことと変革すべきことの見極めが必要になっている。さらに、被災した商店街の再建にあたっては、現地再建と移転再建に加え、新たな商業施設の進出もあり、商業施設が顧客人口に対してアンバランスに、また無計画に分散立地している。商業者と行政間でまちづくりとしての検討を進める必要がある（第 10 講）。

#### ○重要課題4：親子・家族への着目と、女性たち等の活躍支援

災害時には、子どもたちの問題への対応や、その親たちへの支援は、働き盛り世代であることもあって、あとまわしになりがちである。平時から困難を抱えていた親子の場合には、さらにそのしわ寄せが顕在化する。子どもたちへの遊び・教育・健康福祉等横断的な対応とともに、親たち、家族のストレス・悩みに向き合う必要がある。

そのためにも、女性たちをはじめ、子どもたち、高齢者たち等が、防災・減災、復興の担い手としてそのプロセスに参画し、活躍できるしるきを強化することが急がれる。(第6～8、11、12講)。

### 2) 生活復興の共通課題

#### ○共通課題1：コミュニティの再構築

防災・減災、復興におけるコミュニティの重要性は以前から指摘されているが、特に大規模災害後はその地域に対する影響の大きさから、被災前のコミュニティを保つだけでなく、被災後の人口移動や進展する高齢化、居住地の再編に合わせた、新たな地域見守り・支え合いや地域経済づくりなどの、コミュニティの再構築が求められている(第2～9講、第11、12講)。

#### ○共通課題2：住民主体の合意形成

復興におけるコミュニティの重要性と同様に、住民同士、あるいは住民と行政の合意形成の重要性はこれまでも指摘されている。地域のことを一番よく知り、愛着を持ち、復興後も引き続き地域を担うのは住民である。住民が自立心を持ち、住民同士、また住民と行政が対等な関係でビジョンと課題を共有し将来を考えるプロセスが、新たな地域と地域への誇りを構築するものである。しかし住民合意の本質が理解されず、プロセスの省略、或いは手続き的に合意形成が組み込まれ、形骸化している側面もある(第1、2講、第12講)。

#### ○共通課題3：組織横断的で柔軟な復興体制

生活復興課題は相互に関係し分野横断的である。地域のしるきが災害で解体された後の再構築に、既存の枠組み・体制による硬直的な対応では、部分的な復興にしかない。被災前の状況を踏まえ対応に当たるのはもちろん、被災によりさらに進展すると考えられる課題に対応した、柔軟で継続的な復興体制づくりが必要である。自治体職員の削減に加え、被災により自治体機能自身が損なわれて人員が不足する中で、応援体制を含めた復興期における組織の在り方の検討が急務である(第4～12講)。

#### ○共通課題4：復興期と平時の連続性

被災後の緊迫した状況から、どうしても、住宅を失った住民や、高齢者等を中心として支援が集中しがちである。しかし、被災という特殊な状況の中で個人対個人の支援に閉塞化してしまうと、逆に被災者の自立を妨げ、支援する側とされる側の共依存関係に陥って、周辺住民や周辺組織、周辺地域から孤立してしまう恐れがある。復興期から平時へ向けた連続性をつくる、先を見通した取り組みが重要である。(第3～8講)。

## 2. 災害時の生活復興に関する課題解決に向けた提言

ここでは、本研究で明らかになった課題を踏まえ、生活復興へ向けた提言を行う。1 点目は、人や組織、分野をつなぐ横の軸としての「主体間の関係づくり」に関するものであり、2 点目は、この横の軸に時間という縦の軸を加えた『生活復興』の総合化に関するものである。

### 1) 主体間の関係づくりに関する提言

#### ○提言 1：多様な社会的接点創出

地域社会は住民の様々な関係性で成り立っているが、平時から関係性が少ない地域のみならず、平時から住民同士のつながりがあった地域でも、災害時に一度関係が切れてしまうと、孤立化が進むことになりがちである。1 つの関係が切れてもほかの関係がつながっている「人間関係のバックアップ」が、多様に結ばれている地域社会への取り組みが必要である。

意思決定の場に、女性、子ども、若者、子育て世代、高齢者、障がい者、外国人など、多様な人々が当事者として参画し、支援したり支援されたり、という双方向の支え合いの関係がふだんから機能していることが、災害に強い（レジリエンス）地域社会をつくることにつながる。平時から多様な学習・交流の機会や楽しい地域行事を企画・実施し、住民の face to face の関係を深めるとともに、災害時の支援者となり得る多様な人的資源を発掘し、活動を継続してもらうことで、災害時にも活躍してもらうことができる。ふだんから住民の多様な社会的接点を創出できるような工夫、集まれる場やしくみ、リーダーの養成などに取り組むことが重要である。

被災後も、被災者に対し支援という視点に軸足を置くのではなく、緊急雇用制度や先進モデル補助事業等を活用しながら、まちや産業の復興と共に生活の復興へ向けて、被災者自身が復興の担い手となることで生きがいや仲間が得られるよう留意する必要がある。空間構成の再建についても、効率性、安全性のみを重視するのではなく、被災前は生活の中で空間の共有が行われていた路地や共有の作業場など中間的な領域の再現を行うことも大切である。

また要支援者については、個別に課題とその背景を調査し、データベース化と横断的支援者チームによるケーススタディを重ねながら、民間・行政が協働しつつ自立に向けた支援を行う必要がある。（重要課題 1、2、4、共通課題 1、4）

#### ○提言 2：住民自治のコミュニティづくり推進

合意形成の基本は対等な立場関係と信頼の構築だが、住民自治の取組が住民の自立心を育み、住民同士、また行政との信頼関係を築く。平時から、住民が主体となって地域の課題発見と解決にあたり、地域で運営する住民自治の仕組みをつくる必要がある。意識的に住民組織の立ち上げを支援し、さらに、地域内の公共施設の運営や、地域特性を生かしたコミュニティビジネスなどを通じた地域運営費の確保によって自治の継続を図り、住民の自立性を高めることも考えられる。全国的に高齢化が進む中で、高齢者にも積極的に担い

手になってもらい、支援する側を、より多くの人でわかちあう仕組みも重要である。

また被災後は復興に向けて、幅広い住民による議論の場を設け、復興事業の選択を行い、それぞれが復興の主体として役割を担う場への支援が求められる。このとき、被災前からの地域内の仕組みを尊重しつつ、若者や女性、客観的な視点を持つ外部専門家等が協議に参加できるよう、公募形式の活用なども考えられる。(共通課題 1、2、4)

### ○提言 3：産学公民の組織内・組織間連携

地域によって、平時からの地域団体の活動や、ボランティア・NPO といった民間組織、企業等とのかかわりが活発なところとそうでないところがある。被災後は特に外部からの民間支援や、地域内での NPO 等非営利組織の立ち上げが行われるが、行政側も平時から市民参画担当部局だけでなく、まちづくり、住宅、健康福祉、産業、環境分野など、分野ごと、また分野横断的に民間組織と連携し、また研究者や専門家、企業なども交え、産学公民が協働して勉強会や人材交流、地域課題の解決に当たると共に、そのプロセスを通じて組織内・組織間連携、及び住民との協働・協議のマインドとスキルを身に着ける必要がある。(重要課題 1、3、4、共通課題 1、3、4)

## 2) 「生活復興」の総合化に向けた提言

### ○提言 4：事前復興計画の検討の推進

すでに被災規模の低減や、速やかな復興を目指し、事前復興計画の策定と策定プロセスの重要性は示されている。その中でもインフラの整備を中心とするものが大半を占めるが、平時から、地域の将来ビジョンを描き、被災によるまちのかたちや生活の変化を想定し、被災後の宅地計画や商業施設の配置、住宅ストックの活用方法、子育てや介護・介助等の拠点と人材の配置など、生活の必要を考えた計画づくりを当事者主体で行う必要がある。またこれは長期的な安全誘導の視点のもと、都市計画マスタープランと連動するよう進めなければならない。(重要課題 2、3、共通課題 2、3、4)

### ○提言 5：生活復興総合プログラムの策定と生活復興事前シナリオ

住民それぞれが災害と復興に備えて自立（自助）し、加えて相互の支え合い（共助）がふだんから機能しているコミュニティをつくっておくこと、そして、そうした自助・共助を、総合的に行政が支え（公助）、また協働する仕組みが平時から動いていることが、防災・減災のためにも復興のためにも重要である。

阪神・淡路大震災からの住まいの復興において兵庫県は「恒久住宅移住のための総合プログラム」を策定し、県と市町で組織と分野横断的に取り組んできている（第 4 講、第 5 講）。同時に「生活復興支援詳細プログラム」を策定（1997 年 2 月）し、県・市町、また民間と行政が協働して取り組む総合プログラムを、以後毎年策定して取り組んできた（第 12 講）。阪神・淡路大震災復興本部総括部を専任の組織とし、他の部に復興本部の兼務をかけた、知事を本部長とする復興本部の組織が、各部横断のプログラム策定と推進の母体となった。課題とその対応策を体系化し、毎年検証を行いながら実施していく「生活復興総合プログラム」の策定は、今後の大規模災害においても、重要であろう。

ただ、生活の復興には平時からの取り組みが強く反映する。被災前の平時と復興期、復興期から平時への連続性の確保に加え、復興への備えと主体間関係性構築のために、防災・減災計画策定プロセスにおいて、被災の生活への影響と生活の復興に必要なこと、その優先順位、役割の担い手を検討し、主体間で共有する「生活復興事前シナリオ」の検討が望まれる。(重要課題 1~4、共通課題 1~4)

「生活復興総合プログラム」と「生活復興事前シナリオ」は生活復興の実現に連続性を持たせるものであり、減災マネジメントサイクルと対応するものである(図 13-1 参照)。

### 3. 研究上の課題

本研究は、東日本大震災後の状況と、阪神・淡路大震災の取り組みを中心に、「生活復興」のための重要課題と共通課題を明らかにし、復興の横の軸としての「主体間の関係づくり」と時間という縦の軸を組み合わせた『生活復興』の総合化の提言を行った。

以上の提言の実現のためには、生活復興課題の一層の体系的・時系列的整理が求められる。生活復興に係わる各分野ごとの先行研究のレビューに加え、地域の特性、地域の変化、生活状況に合わせ、住民が自ら課題を予測し発見する具体的プロセスを研究に組み込むことが必要であると考えられる。



図 13-1 生活復興の総合化概念図

## おわりに

神戸学院大学現代社会学部  
教授 清原 桂子

20年前の阪神・淡路大震災に直面し、復興に取り組む中で、私たちは多くのことを学んだ。例えば、第1に、被災地では将来の復興のために今は苦しくてもつらくても頑張ろうとなりがちだが、そうではなく、被災者は今を生きているということである。多くの被災者の実情を目の当たりにして、復興とは、何よりも、復興に取り組む「今」を、家庭・地域・職場・学校等における自分の役割と生きがいをもって、人とのつながりをもって暮らせることでなければならないと痛感した。

第2に、ふだんからやっていないことは、危機のときにもできないということ、言い換えれば、大災害時に少しでも被害を減少（減災）させ、いち早く復興に取り組んでいくためには、ふだんからの取り組みが大切であることだ。

大災害は、人や地域がふだんから抱えていた問題を一挙に、しかも激しい形で顕在化させる。少子高齢・人口減少社会下で、地域の担い手をどう確保し、地域経済をどう回し、持続可能な地域をどうつくっていくのか、全国的課題であるこうした問題に、被災地では突然全面的に対処しなければならなくなった。そのためには、地域団体・NPO、企業、専門家、若者、行政などの多様な力を結集しなければならず、「被災者復興支援会議」や「生活復興県民ネット」、「NPOと行政の生活復興会議」など様々な民間と行政の協働の仕組みがつけられた。

第3に、その経験から学んだことは、民間と行政の協働とは、刻々と動いていく問題の把握、対応策の企画・実施運営・検証改善などについて、絶えず顔をあわせ、議論を重ねながら一緒に進めていくプロセス（過程）そのものであるということだ。そうした中で、民間か行政かにかかわらず、メンバーたちが個人と個人の信頼に裏打ちされた人間関係を深めていくとき、大激論をかわしつつも、協働は根底にある志を共有して効果的に動いていく。しかし、信頼関係がなければ、どんなにきれいにつくられた仕組みもたちどころに形骸化していく。

当研究機構研究調査部では、昨年度、「東日本大震災生活復興プロジェクト」（復興庁受託事業）に取り組み、岩手・宮城・福島の3県における44回の「復興円卓会議」と研究会メンバーによる議論を重ねて、その結果を「生活復興のための15章」（2014年3月）として刊行した。今年度の「災害時における生活復興に関する研究」は、このプロジェクトの後継研究であり、前年度の成果をふまえて、さらに8回の「復興円卓会議」と研究会における議論を重ねて、「生活復興のための12講」としてまとめたものである。

そこでとられた手法は、産学公民からの兵庫・東北の研究会メンバーと、東日本大震災被災地各地の民間・行政のメンバーとが、現場で率直な議論を積み重ねながら、現状と課題を共有し、対応策を検討していく手法であり、まさしく阪神・淡路大震災後の復興に取り組む中で私たちが学んできたやり方である。その過程で紡がれていった分野横断的で肩書きにとらわれないたくさんの人間関係が、東北と兵庫を結び、いろいろな形で次の取り組みにつながってきていることも、人と人のつながりの力をあらためて認識させるものとなった。

各地における復興円卓会議開催や研究会の活動にご協力・参加いただいたすべての方々に心から感謝申し上げたい。阪神・淡路大震災被災地に残る課題、そして東日本大震災からの復興と、今後の防災・減災社会づくりにひき続いて取り組んでいくために、本報告書が1つの役割を果たすことができればと願うものである。

2015年3月

## 研究会の活動

### 「災害時の生活復興に関する研究」研究会 開催一覧

回	開催日時	開催場所	テーマ
1	2014/5/30 (金) 13:00-17:00	神戸市 会場：人と防災未来センター東館4階 兵庫県立大学防災教育センター	東日本大震災の生活復興における課題と平時からの備えについての論点の抽出
2	2014/7/18 (木) 9:00-12:00	神戸市 会場：人と防災未来センター東館6階 第1・2会議室	生活復興課題の個別討議と研究テーマの絞り込み
3	2014/10/16 (木) 13:00-16:00	仙台市 会場：TKP 仙台カンファレンスセンター3B	復興円卓会議の内容共有と最終提言に向けた全体討議
4	2014/12/4 (木) 13:00-16:00	神戸市 会場：人と防災未来センター東館6階 第1・2会議室	各研究者の概要報告と最終提言に向けた全体討議

「災害時の生活復興に関する研究」研究会 復興円卓会議開催一覧

回	開催日時	開催場所	テーマ	参加者数 (計)
1	9/17 (水) 13:00-15:30	仙台市 会場：TKP ガーデンシティ仙台勾当台ホール5	仕事・雇用の欠如とミスマッチへの対応	24名
2	9/18 (木) 13:30-15:30	石巻市 会場：石巻市包括ケアセンター	石巻市における被災者支援と地域包括ケアの現状と課題	30名
3	9/19 (金) 10:00-12:00	東松島市 会場：矢本運動公園仮設住宅東集会所	住宅再建とまちづくり	29名
4	10/21 (火) 13:30-16:00	盛岡市 会場：もりおか女性センター	女性支援・子ども支援	25名
5	10/22 (水) 13:00-15:30	釜石市 会場：宝来館	恒久住宅移行とコミュニティづくり	21名
6	10/22 (水) 18:00-19:40	大槌町 会場：大槌町中央公民館	地域包括ケアと小地域の共助 ～今こそ真剣に考えよう「地域の助け合い」～	42名
7	10/28 (火) 13:00-16:00	福島市 会場：福島大学うつくしまふくしま未来支援センター	恒久住宅移行後のコミュニティづくり	20名
8	10/29 (水) 10:00-12:30	郡山市 会場：ミューカルがくと館 (小ホール)	広域避難支援 ～子どもの支援を中心に～	19名



## 卷 末 資 料



阪神・淡路大震災における応急仮設住宅解消に向けたロードマップ

巻末資料-01

年月日	経過日数	解消に向けた経過	主な対策等	災害公営住宅整備戸数	応急仮設住宅			
					設置戸数	入居戸数	空家戸数	撤去戸数
1995/1/17	0	震災発生						
1995/1/18	1	応急仮設住宅建設決定						
1995/1/19	2	第1次分注						
1995/1/20	3	建設工事着手						
1995/2/1	15					31		31
1995/2/2	16	応急仮設住宅入居開始	入居開始（五色町）※供与期間は入居開始から2年間			31	4	27
1995/3/1	43		ひょうご住宅復興3カ年計公表：39			7,013	2,265	4,748
1995/4/1	74					30,047	10,308	19,739
1995/5/1	104		■応急仮設住宅対策会議設置（H7/5）			38,399	23,035	15,304
1995/6/1	135	応急仮設住宅入居者第1次調査（6～9月）	⇒ 公的借家希望53%			39,241	32,714	6,527
1995/7/1	165					39,627	37,004	2,623
1995/8/1	196		ひょうご住宅復興3カ年計画策定			46,386	41,218	5,168
1995/8/11	206	全戸完成				48,300	41,218	7,082
1995/9/1	227	災害復興（貸借）住宅入居希望者登録（10～11月）	⇒ 応急仮設住宅入居者5割、300万円未満世帯5割	124	48,300	45,932		2,368
1995/10/1	257		第1次一元募集（6,108戸）※高齢者等優先枠3割	124	48,300	46,394		1,906
1995/11/1	288	応急仮設住宅入居者第2次調査	⇒ 公的借家希望68%、神戸・阪神南部での住宅確保希望者9割	128	48,300	46,394		1,906
1995/11/15	302	（入居世帯ピーク）		128	48,300	46,617		1,683
1995/12/1	318			247	48,300	46,513		1,787
1996/1/1	349			247	48,287	46,513		1,774
1996/2/1	380	応急仮設住宅入居者第3次調査（有効回答率87%）	⇒ 高齢者世帯4割、公的借家希望7割	259	48,287	46,231		2,056
1996/3/1	409		⇒ 家族の総収入100万円未満3割、300万円未満が7割	369	48,287	45,953		2,334
1996/4/1	440	供与期間の延長（1回目）※一律平成9年度末まで延長	■応急仮設住宅相談員（H8/4）※応急仮設住宅対策会議が撤去・解消に目的転換	369	48,190	43,079		5,111
1996/5/1	470	県外公営・雇用促進住宅一時入居者の居住意向調査	⇒ 高齢者世帯43%、300万円未満世帯6割強、公的住宅希望72%	369	48,190	42,268		5,922
1996/6/1	501		■災害復興公営住宅等の供給戸数拡大を決定（26,900戸→30,600戸）	402	48,190	41,436		6,754
1996/7/1	531		恒久住宅への移行のための総合プログラム策定	520	48,190	41,507		6,683
1996/8/1	562		第2次一元募集（11,325戸）※仮設住宅入居者枠5割・高齢者等優先枠3割	703	48,190	40,889		7,301
1996/9/1	593		■特別家賃低減化対策、生活支援アドバイザー（H8/8）	866	48,190	40,384		7,806
1996/10/1	623		■民間賃貸住宅家賃負担軽減事業（H8/10）	1,072	48,190	39,747		8,443
1996/11/1	654			1,092	48,190	39,186		9,004
1996/12/1	684		■ふるさとひょうごカムバックプラン、県営住宅現地見学会（H8/12）	1,152	48,171	38,212		9,959
1997/1/1	715			1,237	48,171	37,241		10,930
1997/2/1	746		住まい復興詳細プログラム策定	1,771	48,077	36,428		11,649
1997/3/1	774		第3次一元募集（17,700戸）※仮設住宅入居者枠7割（県10割）・高齢者等優先枠3割	5,691	48,007	35,837		12,170
1997/4/1	805	応急仮設住宅入居世帯データベースの作成（H9年度）	■生活再建支援金（H9/4）	5,691	47,899	34,624		13,275
1997/5/1	835	応急仮設住宅入居者調査等のデータ		5,809	47,486	33,254		14,232
1997/6/1	866	生活支援アドバイザー等によって得られた情報		5,839	47,439	31,973		15,466
1997/7/1	896	情報の共有化により恒久住宅への円滑な移行を支援		6,721	46,941	31,973		14,968
1997/7/15	910			8,150	46,941	29,970		16,971
1997/8/1	927			8,150	46,637	29,045		17,592
1997/9/1	958		■県外避難者向け募集、コレクティブ・ハウジング体験見学会（H9/9）	8,918	46,289	28,228		18,061
1997/10/1	988	供与期間の延長（2回目）※一律半年間延長	第4次一元募集（17,165戸）※仮設住宅入居者枠8割（県10割）・高齢者等優先枠3割 ※新規建設分全戸（未完成分を含む）の募集完了 → 以後の募集は空家募集のみ	9,029	46,229	27,420		18,809
1997/11/1	1,019			9,183	45,899	26,277		19,622
1997/12/1	1,049		■被災中高年恒久的住宅自立支援金（H9/12）	9,476	44,792	25,374		19,418
1998/1/1	1,080		■災害公営住宅等の住宅特別交換（H10/1）	10,105	44,173	24,337		19,836
1998/2/1	1,111		■高齢者住宅再建支援事業（H10/2）	10,226	43,949	23,716		20,233
1998/3/1	1,139			16,184	43,807	23,132		20,675
1998/4/1	1,170		■公営住宅入居待機者支援事業、持家再建待機者等支援事業、暫定入居支援事業、災害復興グループハウス整備事業（H10/5）	16,797	43,579	21,471		22,108
1998/5/1	1,200	明渡手続きの現実化を決定※原主者と協議の結果決定		17,114	43,022	18,161		24,861
1998/5/15	1,214		9月末まで入居戸数が1万戸程度（1/5）となる見込 ①一律の期間延長は行わない（市町長の判断で6か月以内の延長可能） ②移行支援策の拡充（暫定入居、一時入居、自立支援金等） ③9年目を迎える仮設住宅の改善 ④災害復興公営住宅の次回募集（8～10月：2,900戸程度、以後半年間に2,300戸程度募集）	17,470	43,022	16,779		26,243
1998/6/1	1,231			17,470	42,377	15,655		26,722
1998/7/1	1,261	知事記者会見：7/17		17,510	41,490	13,789		27,701
1998/8/1	1,292			17,892	39,914	12,269		27,645
1998/9/1	1,323		今後の恒久住宅への移行支援方針決定	18,926	39,219	10,170		29,049
1998/9/15	1,337		■被災者自立支援金（H10/7）	18,926	39,219	9,571		29,648
1998/10/1	1,353	供与期間の延長（3回目）	■ふるさとひょうごカムバックプラン2（H10/9）	19,067	36,684	8,951		27,733
1998/11/1	1,384			19,267	35,154	7,985		27,169
1998/12/1	1,414			19,448	33,927	6,774		27,153
1999/1/1	1,445			19,556	33,062	5,841		27,221
1999/2/1	1,476	供与終了後の経過措置等要望（神戸市、西宮市）	⇒ 生活復興プログラム3策定 ※移行措置期間の設定等	19,602	30,856	5,242		25,614
1999/3/1	1,504			22,043	29,619	4,809		24,810
1999/3/31	1,534	供与終了	H10年度以降提起等実績：予告通知5件、催告25件	22,043	29,619	4,809		24,810
1999/4/1	1,535	移行措置期間開始		22,457	28,888	3,861		25,027
1999/5/1	1,565			22,514	27,128	2,669		24,459
1999/6/1	1,596		■一時入居相談事業（H11/6～H12/3）	22,779	25,706	1,544		24,162
1999/6/30	1,625	移行措置期間終了		22,779	25,706	1,544		24,162
1999/7/1	1,626			22,964	22,323	653		21,670
1999/8/1	1,657		西宮市が倉庫利用等8戸に対する法的措置実施依頼（8/22）、翌日適切実施の回答	23,085	16,955	459		16,496
1999/9/1	1,688		西宮市が9月市議会に訴訟案件（8件）の議案提案（9/22可決）	23,085	11,899	305		11,594
1999/10/1	1,718		⇒ 仮処分申請等により明渡し等実施（任意退還1件、申請後任意退還4件、強制執行3件）	23,226	6,723	140		6,583
1999/11/1	1,749			23,226	2,948	85		2,863
1999/11/15	1,763		日産なし世帯0（西宮市）	23,226	4,768	85		4,683
1999/12/1	1,779		入居世帯0：神戸市12/20、西宮市12/27	23,270	493	16		475
2000/1/1	1,810			以後不詳	32	1		31
2000/1/14	1,823	入居世帯0	入居世帯0へ（明石市）		32	0		32
2000/2/1	1,841				4			4
2000/3/1	1,870		H11年度以降提起等実績：催告5件、出訴3件うち判決2件、申立・断行2件		3			3
2000/3/15	1,884				2			2
2000/3/24	1,893	応急仮設住宅完全解消	倉庫利用0へ（西宮市）		0			0
			■ひょうごカムバックコール&メール事業（H12/7～）					

資料作成日：平成26年10月1日

資料作成者：公益財団法人兵庫県建築総合センター 業務執行理事 菅原 康雄