

平成 30 年度 国内調査事業報告書

復興から地方創生へ

～被災地域のコミュニティ形成支援～

人材育成室

畑 直宏

地域リーダー養成課

道添 瞳

編集室

新 大毅

1. はじめに

近年、日本では大規模な自然災害が多発している。特に平成 30 年は 6 月の大阪府北部地震や 7 月の西日本豪雨、9 月の北海道胆振東部地震等、災害の多い 1 年となった。このような災害が発生すると、人的被害に加えて甚大な住家被害がもたらされる。平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の住家被害は、表 1 のとおり全国で全壊 121,783 棟、半壊 280,965 棟、一部破損 745,162 棟に上る。住家を失った被災者は、図 1 のとおり避難所に一時的に避難した後、仮設住宅や復興公営住宅等に移り住むことになるため、多くの場合それまで築いてきたコミュニティは分断され、住まいが変わる度に新たなコミュニティの中で生活することを余儀なくされる。そのため、被災者の生活の復興過程では地域コミュニティの再構築が大きな課題であると考えられる。そこで、我々は、東日本大震災で住家全壊被害が 83,004 棟と最多であった宮城県内の自治体や NPO 法人など 4 つの団体を調査先として選定し、それぞれの団体がどのような役割を担い、震災後の地域コミュニティ再構築にどう携わってきたのか調査した。

単位：棟

	全壊	半壊	一部破損
北海道	0	4	7
青森県	308	701	1,005
岩手県	19,508	6,571	19,061
宮城県	83,004	155,130	224,202
秋田県	0	0	5
山形県	0	14	1,249
福島県	15,224	80,803	141,044
茨城県	2,633	25,000	188,379
栃木県	261	2,118	73,891
群馬県	0	7	17,679
埼玉県	24	199	16,511
千葉県	801	10,154	55,068
東京都	20	223	6,568
神奈川県	0	41	459
新潟県	0	0	17
山梨県	0	0	4
静岡県	0	0	13
合 計	121,783	280,965	745,162

表 1 東日本大震災における都道府県別住家被害（平成 30 年 9 月 1 日現在）

（「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 158 報）」（消防庁）より）

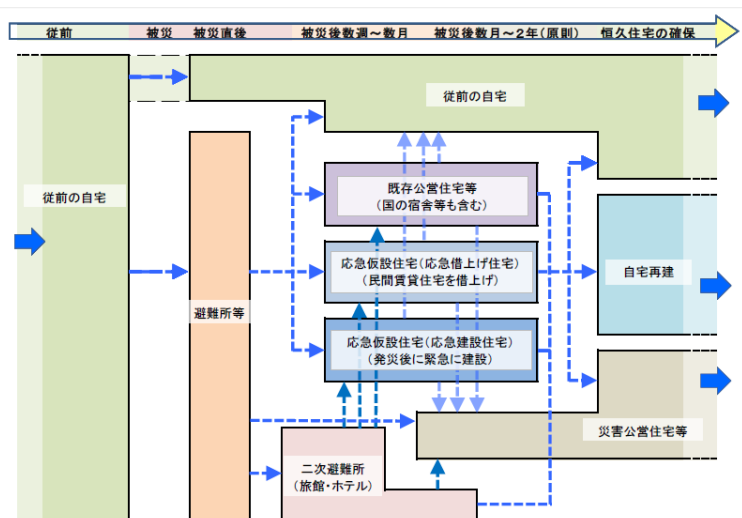


図 1 被災から恒久的な住家確保までの流れ

（「被災者行政に係る課題について（住まいの再建関係）」（内閣府）より）

2. 調査事例紹介

(1) 一般社団法人みやぎ連携復興センター

一般社団法人みやぎ連携復興センター（以下「センター」という。）は発災一週間後の平成 23 年 3 月 18 日に、地元の間支援組織を母体として、県内の NP0 等の地域活動団体と県外の被災者支援を行う団体を円滑につなぐことを目的に任意団体として発足した。発足直後は食料品や生活必需品などの物資を被災者に届ける生活支援をコーディネートすることで、団体間の連携を促進してきた。



取組内容を説明する石塚氏（右）

平成 24 年度からは、宮城県からの受託事業として復興支援に関わる人材育成に取り組み、平成 27 年度には一般社団法人化したことを契機として、「住民主体の地域社会の実現」を組織目標に掲げ、住民主体のコミュニティ形成促進事業などへとさらに活動の幅を広げた。

今回はセンター代表理事の石塚直樹氏、職員の高橋若菜氏の 2 名にこれまでの活動の中からコミュニティ再生に関する 2 つの取組について話を伺った。

①コミュニティ再生に向けての取組

宮城県は被災地の復興に意欲的に取り組む志ある人を一定期間雇用する「復興応援隊」事業を平成 24 年度から開始した。復興応援隊は、地域おこし協力隊や集落支援員と同じく総務省が財政支援する人的サポート制度の一つである「復興支援員」制度を活用し、宮城県内で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、コミュニティの再構築を図ることを目的としている。平成 29 年度は宮城県内で 77 名が活動した。

復興応援隊は自治活動に参画するなど被災者のコミュニティ形成に寄与することで復興を推進するものである。しかし隊員の多くは県外出身者であるため、活動を通じて課題に直面した際に身近に相談できる相手が少ない。センターは平成 24 年度から復興応援隊の研修サポートや担い手同士の情報共有の場づくり等、後方支援の役割を担うこととした。これまでの中間支援組織としての活動を通して県内・県外に築いてきた多様な主体間のネットワークを強みとして、行政とは異なる立場で被災者支援の体制を構築している。

②地域コミュニティ形成支援

復興が進むと、被災地では住家の建設やインフラ整備、産業の再生によってまちが生まれ変わり、被災者の生活が維持できるようになった。しかし、仮設住宅や復興公営住宅に

入居した被災者は、一度失われたコミュニティを再構築する必要がある。そこでセンターは、復興に向けた住民主体のコミュニティの形成に取り組んできた。具体的には復興公営住宅へのアドバイザー派遣や、自治会交流会の実施・運営等である。顔を合わす場を作ったことで、住民同士のつながりが生まれ、新たなコミュニティを形成するきっかけとなった。

③今後の展望

現在は、国が復興基本方針で定める 10 年という復興期間の終了を見据えて、住民の自立を目指し、地域の実情に応じた取組を推進している。コミュニティの形成が思うように進んでいない自治会や、行政のサポートが終了した自治会に対しては、それぞれが抱える課題に応じたアドバイザーを派遣している。また、平時のまちづくりに向けた担い手育成のため地域ごとの自治会リーダー研修を実施している。ただし、まだまだ復興途上にあることから、中間支援組織としての役割も果たしていくとのことである。

(2) 石巻市（復興政策部地域協働課）

①震災被害状況と震災後の対応

石巻市の区域は市街地部と周辺の半島沿岸部の 2 つの区域に分けられる。地震により発生した津波が市内のうち 73 km²を覆い、住民や建築物を襲った。人的被害は死者 3,182 人、行方不明者 419 人にのぼり、建物被害は全壊 20,042 棟、半壊 13,049 棟、一部損壊 23,615 棟と甚大な被害がもたらされた。特に市街地部における津波被害は甚大であった。海岸線から約 2km の石巻駅のすぐ南に位置する市役所本庁舎も一階が床上浸水し、数日間孤立した。

生存した住民の多くは住まいを失ったことから、仮設住宅での生活や県外への避難を強いられることとなった。震災発生後 8 年目を迎える今年、ようやく全ての復興公営住宅の整備が完了するが、道路や河川の改修工事は今もなお継続している。

今回は石巻市地域協働課長の佐藤由美氏、同課の栗原圭司氏と西舘和哉氏の 3 名に取材を行った。なお、市採用の職員は佐藤氏のみで、栗原氏は渋谷区からの派遣職員、西舘氏は前述のセンターからの派遣職員である。

②復興公営住宅における支援

仮設住宅や復興公営住宅でのコミュニティの状況は、市街地部と周辺の半島沿岸部で異なる。半島沿岸部では集落・地区ごとに入居するため、顔の見える関係が引き継がれ、自治組織が形成される。一方で、市街地部では抽選により入居者が決まるため、既存のコミュニティが分断されるという問題が生ずる。

そのため、石巻市は不安を抱えた復興公営住宅の入居予定者に対して、顔合わせの機会

をすることに力を入れてきた。まず、入居が決まってから実際に住み始める前に両隣りに住む人同士がお互いを知るための事前説明会を開催している。その後、次の段階として団地全体のつながりを作るための直前説明会や現地見学会を開催することで、入居後の円滑なコミュニティ形成が可能となるように工夫した。さらに、これらの説明会には町内会長にも同席してもらい、地域の様子を伝えてもらっている。また、新たに住み始めてからは既存の町内会や元々暮らす住民との関わりあいを作るため、住民同士の交流会開催を支援している。



事前説明会の様子

③今後の方針

石巻市の復興事業は、市が震災復興基本計画で定めた 10 年という復興期間で一つの節目を迎える。これまでは石巻市が住民同士の関係性づくりに積極的に関与してきたが、今後は住民に町内会への参加を促し、町内会を基盤としたコミュニティ活動へ転換していく方針である。

(3) NPO 法人石巻復興支援ネットワーク（通称：やっぺす）

NPO 法人石巻復興支援ネットワーク（以下「やっぺす」という。）は震災から 2 ヶ月後の平成 23 年 5 月に設立された NPO 法人である。代表の兼子佳恵氏が震災前から取り組んでいた環境教育活動や PTA 活動により培った人的ネットワークを活かし、震災直後から地元住民の生活支援を続けてきた。通称である「やっぺす」とは石巻地方の方言で「一緒にやりましょう」という意味であり、石巻の復興と未来のために被災者同士寄り添って活動しようという思いが込められている。やっぺすは現在、女性の起業支援や被災者のコミュニティ形成支援、復興の担い手育成、復興コーディネート事業など住民ニーズに応える形で幅広い復興支援に取り組んでいる。その中から地域コミュニティに関する以下の 2 つの活動について、兼子氏に話を伺った。



やっぺすの取組を説明する兼子氏（左）

①活動内容

(ア) 仮設住宅コミュニティ支援

やっぺすのメンバーは月に数回、仮設住宅や復興公営住宅の集会所を訪れ、フラワーアレンジメント講座や絵葉書教室などのサロン活動を開催している。同じ住宅に住む者同士が顔を合わせる場を提供し、住民のコミュニティの形成や生きがいの創出に寄与してきた。活動のきっかけは震災後の平成 23 年 6 月に石巻大橋地区に建てられた仮設住宅で開かれたイベントを手伝ったことだそう。仮設住宅への入居は抽選で決まるため、当初は誰が隣に住んでいるか分からないという状況だった。そのイベントに参加していた住民から「仮住まいだが、ここに住んでよかったと思える数年間にしたい」という話を聞き、そのためにできることは何かを考え、活動を始めたという。サロン活動の他にも仮設住宅に子どもたちの遊び場がないという話を聞き、広場を作ったり、男性入居者も参加しやすいように農園での野菜作りを行ったりと、住民の声に耳を傾け活動を展開してきた。また、仮設住宅は元気な人から抜けていくコミュニティであるということを当初から意識し、入居者が減少しても活動が継続できるよう仮設住宅の周辺に暮らす住民も巻き込んで活動している。



仮設住宅での絵手紙教室の様子

(イ) 石巻に恋しちゃった

やっぺすでは、趣味や特技をもつ住民に「達人」として講師になってもらい、ものづくり講座やフィールドワークを行う「石巻に恋しちゃった」（以下「石恋」という。）という事業を実施している。住民の魅力を発掘すると同時に、地域での交流の場を提供してきた。平成 29 年に第 10 回目を迎えた石恋は、プログラム数 100 件、達人数 102 名、参加人数のべ 1,077 名と大きなイベントになっている。やっぺすでは昨年度、達人の活動内容や連絡先を掲載した「達人図鑑」を作成した。これにより、達人と地域住民につながりが生まれ、やっぺすが仲介しなくてもコミュニティ活動ができるようになったという。これからもやっぺすは人と人をつなぐきっかけをつくっていききたいと兼子氏は語ってくれた。

②被災地の団体としてのコミュニティ支援

やっぺすが様々な活動を進めていく中で心掛けてきたことは、住民の「自立」である。震災後、被災地には多くの支援が寄せられた。そのほとんどが無料で、住民はいつの間にか支援慣れしてしまったという。兼子氏は、いずれ支援がなくなることを意識し、働いて

何かを得る生活に早く戻さなくてはならないと考えたそうである。そこで、仮設住宅でのサロン活動の参加者から材料費を徴収することにした。周囲からは被災者に負担させるのかという非難もあったそうであるが、震災以前に当たり前であったことは当たり前に戻そうという支援活動を続けてきたという。この視点は、やっぺすのメンバー自身も被災者であったからこそと考えられる。

③今後の展望

やっぺすは平成 30 年 10 月に新しい事務所をオープンさせた。今後はこの施設を仕事づくり、つながりづくりの拠点としていきたいとのことであった。やっぺすのこれまでの取組により市民同士のつながりが生まれ、趣味や特技を仕事につなげる流れができつつある。その流れを促進できるよう、新しい事務所では地元起業家によるマルシェを開催したり、コワーキングスペースを設けたりすることを考えている。

(4) 多賀城市(地域コミュニティ課／地域支援員)

多賀城市は宮城県のほぼ中央に位置し、仙台市の北東側に隣接するため、そのベッドタウンとしての性格を有している。震災では市域の約 3 分の 1 が津波により甚大な被害を受けた。被害の大きかった地域では、人口流出が生じ、個人の生活再建が優先される中で、自治会・町内会のコミュニティ活動は、震災以前のように実施できない状況となった。多賀城市では、地域コミュニティの再生と地域活動



地域支援員へのヒアリングの様子

の活性化を目的に、平成 24 年 8 月に地域支援員 2 名を配置した。地域支援員とは既述の総務省の復興支援員制度のことで、多賀城市ではこの名称で呼んでいる。特に被害の大きかった桜木地区を中心に、地域コミュニティに入り、住民自治活動の支援や課題の掘り起こし、住民同士や住民と行政を繋ぐ役割を担っている。今回は、多賀城市地域コミュニティ課の吉田智治氏と地域支援員の會澤和子氏、加藤由衣氏に話を伺った。

①地域支援員の活動

多賀城市地域支援員の活動は、地域情報の収集と発信及び住民との関係性構築、災害公営住宅入居者及び既存住宅の居住者とのコミュニケーションづくり、津波被災地区の自治会・町内会の再生支援である。具体的には、自治会の定例会合や避難訓練、夏祭りなどに参加し、自治会活動の状況の把握、助言、他地区の情報提供などを行っている。市内 4 カ所にある災害公営住宅では、入居者交流会を定期的で開催し、顔の見える関係性の構築に取り組んでいる。住民とのコミュニケーションを図るため、料理教室などの各種地域イベ

ントにも積極的に参加し、地域の困りごとの掘り起こしを行っている。今回、話を伺った會澤氏と加藤氏は「まちあるき」を特に大事にしているとのことであった。地域の些細な変化を見逃さないよう、時間を見つけては地域内を歩き、途中で顔を合わせた住民との対話を通じて情報収集を行っている。

地域支援員の活動内容や各地区の自治会活動の状況を伝え、情報共有を図るため「地域支援員だより」を作成し、各自治会に配布している。他自治会の活動状況を知ることで、新たな活動につながっているという。



災害公営住宅の自治会設立準備会の様子

②成果と課題

震災後、市職員が地域に出向いて住民と対話をし、課題を聞き取る時間は確保できなかった。そこで、地域支援員がまちあるきによる情報収集及び分析を行い、住民同士、住民と行政、住民と外部支援者をつなぐ役割を果たすことで、的確かつ迅速な課題解決に繋がったという。また、話し合いの場づくりや庁内調整等により住民、行政、外部支援団体それぞれにつながりが生まれている。一方、地域支援員が地域に密着することで、住民からは、課題や要望を相談しやすくなったとの声が上がっている。

課題としては、自治会活動の担い手不足があげられる。地域の課題を役員だけでなく、役員以外の住民同士でも共有し、協力し合える体制の構築が必要であるとのことであった。

また、現在は津波浸水地域や災害公営住宅を中心にコミュニティ活動支援を実施しているが、被災地域以外の自治会でも高齢化や役員のなり手不足により、コミュニティ活動が衰退している。今後は、現在地域支援員が実施している活動を一般施策化し、被災地域以外のコミュニティや自治会活動の支援にも広げていく必要があるとのことである。

3. まとめ

今回の調査を通じて、被災地のコミュニティ形成には、住民同士のつながりづくりが重要であることが分かった。仮設住宅や災害公営住宅には、年齢、性別、これまで暮らしてきた環境が異なる者が同時に入居するため、まずは行政主導で住民同士が顔を合わせる場を提供し、関係性の構築を図ることが重要である。その後は、行政が継続してコミュニティ活動を主導するのではなく、早い段階で住民同士につながりをつくり、行政に頼らない自立したコミュニティ運営につなげていくことが必要である。そのうえで、行政、NPO

法人等の地域団体、地域支援員などが役割を分担しつつ連携を強化し、それぞれの分野できめ細やかな支援にあたることが求められる。その際、支援者はコミュニティ活動があくまで住民の主体的な活動であることを理解したうえで、寄り添う姿勢を忘れてはならない。

今回は東日本大震災の被災地を対象としたが、地域コミュニティの再構築は被災地だけの課題ではないと気付かされた。高齢化や過疎化等によりコミュニティの再構築が必要な地域は全国各地に存在している。また、現在は高齢化等が深刻でない地域でも、将来的にコミュニティの再構築が必要となる可能性は大いにある。そうした地域でも同様に、行政がコミュニティの土台づくりをサポートし、住民同士の関係性づくりを通じて、自立したコミュニティ運営につなげていくことが必要である。

最後に、本調査にあたり、業務多忙の中ご協力いただいた一般社団法人みやぎ連携復興センター、石巻市役所、NPO 法人石巻復興支援ネットワーク、多賀城市役所の方々に厚く御礼を申し上げる。

【参考資料】

- ・平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 158 報）（消防庁）
- ・中央防災会議防災対策実行会議（第 3 回）
資料 3 被災者行政に係る課題について（住まいの再建関係）（内閣府）
- ・東日本大震災 石巻市のあゆみ（石巻市）