

**東日本大震災の被災地における  
地域課題及び被災者等支援体制に関する調査  
報告書**

---

**2019 年 3 月**

**MRI**株式会社三菱総合研究所

協力：

特定非営利活動法人いわて連携復興センター  
一般社団法人みやぎ連携復興センター  
一般社団法人ふくしま連携復興センター  
特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム  
東日本大震災支援全国ネットワーク  
公益社団法人みらいサポート石巻



# 目次

はじめに.....	1
<b>1. 東日本大震災による地域への影響.....</b>	<b>8</b>
1.1 東日本大震災発生時の社会環境 .....	8
1.2 過去の災害との被災状況の比較 .....	13
1.3 第1章のまとめ.....	18
<b>2. 民間支援団体からみた地域課題と支援状況 .....</b>	<b>19</b>
2.1 民間支援団体が活動する活動分野の概況.....	19
2.2 分野別の地域課題と民間支援団体等による支援状況.....	25
2.3 地域単位で見た地域課題の状況 .....	48
2.4 支援団体が果たしている役割に関する考察 .....	68
2.5 第2章のまとめ.....	71
<b>3. 現状の民間支援団体の活動基盤 .....</b>	<b>72</b>
3.1 アンケート回答団体の活動財源 .....	72
3.2 現状の民間支援団体が抱える活動上の課題 .....	78
3.3 全国的な民間支援団体の活動財源及び活動上の課題.....	80
3.4 第3章のまとめ.....	82
<b>4. 復興・創生期間終了後の地域課題と民間支援団体の活動継続の見通し .....</b>	<b>83</b>
4.1 支援団体から見た復興・創生期間終了後の地域課題の見通しの全体像 .....	83
4.2 個別分野における今後の地域課題の動向.....	85
4.3 復興・創生期間終了後の支援団体の活動の見通し .....	92
4.4 支援団体の想定する復興・創生期間終了後の地域の支援体制 .....	97
4.5 第4章のまとめ.....	103
<b>5. 過去の震災における長期的な復興課題への対応状況 .....</b>	<b>104</b>
5.1 阪神・淡路大震災における発災10年以降の地域課題と対応 .....	104
5.2 新潟県中越地震の発災後10年以降の復興関連の事業 .....	111
5.3 第5章のまとめ.....	119
<b>6. 復興・創生期間後の支援体制のあり方に関する検討 .....</b>	<b>120</b>
6.1 復興・創生期間後にも残ると想定される地域課題 .....	120
6.2 復興・創生期間後の支援体制のあり方 .....	123
6.3 分野ごとの今後の支援継続の方向性と既存制度の活用可能性 .....	128
6.4 今後の支援体制構築に向けた取組の具体例 .....	151
6.5 第6章のまとめ.....	154



## はじめに

### (1) 調査背景

東日本大震災の発災から8年が経過し、発災後10年間と定められた復興・創生期間の終了が2年後に迫っている。このような状況を見据えて、今後の被災地支援体制についての議論が各方面で開始されているところである。

しかしながら、地震や津波、原子力災害に関わる複合災害である東日本大震災においては、被災の程度や内容、住宅再建といったハード整備に係る復興事業の進捗、従来からの地域固有の課題など、様々な状況において地域ごとの差異があり、一律に復興を捉えることは困難である。

また、震災による直接的な影響から次第に回復し、平時の状態に移行しつつある地域であっても、少子高齢化や人口減少といった震災以前からの課題が、より深刻化・加速化している場合もみられる。

このような東日本大震災の固有の状況や、過去の災害復興の状況を鑑みても、「発災後10年間」という区切りに関わらず、東日本大震災の被災地における復興は、長期的に継続していくものと考えられる。

本調査は、過去の災害復興においてもこれまで大きな役割を果たしたNPO等の民間支援団体の動きを中心として、東日本大震災の被災地における現状の地域課題と被災者・避難者等（以降、「被災者等」）に対する支援状況を振り返り、復興・創生期間の先を見据えた地域の支援体制のあり方を検討した。

### (2) 調査目的

本調査では、上記の背景に基づいて、民間支援団体へのアンケート調査やヒアリング調査を実施して、支援団体の視点からみた東日本大震災の被災地における現状の地域課題、被災者等の支援体制の現状について把握・整理した。また、民間支援団体の復興・創生期間終了後の地域課題の変化に対する所感や、自団体の活動見込み等を踏まえて、復興・創生期間終了後の支援体制のあり方についても検討した。

東日本大震災の復興は、日本が本格的に少子高齢化・人口減少に移行するさなかに生じた未曾有の大災害である。これまでの災害復興における知見を踏まえつつ、新たなアプローチによって災害復興、その先の地域再生を目指すことが重要になる。

本調査がそのような動きの一助となれば幸いである。

### (3) 調査体制

本調査は、平成 30 年度復興庁被災者支援コーディネート事業（以下、「本事業」とする。）の補助を受け、株式会社三菱総合研究所が実施した。実施にあたっては、表序 1 に示す本事業の採択団体である 7 団体との連携により作成した。特に、公益社団法人みらいサポート石巻とは共同で、石巻市におけるケーススタディを実施した。

表序 1 調査実施主体

役割	主体名
主催	株式会社三菱総合研究所 地域創生事業本部
協力	特定非営利活動法人いわて連携復興センター 一般社団法人みやぎ連携復興センター 一般社団法人ふくしま連携復興センター 特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム(JPF) 東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN) 公益社団法人みらいサポート石巻

### (4) 調査対象

本調査の対象地域は、東日本大震災の被災地のうち、主に岩手県、宮城県、福島県の三県とした。過去の災害に関する対応の調査については、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震を対象とした。

また、アンケート調査、ヒアリング調査等の対象は、主に上記被災三県においてこれまで支援活動を展開してきた、主に非営利活動での支援を行う、特定非営利活動法人（NPO 法人）、一般社団法人、任意団体などの民間支援団体とした。

## (5) 調査方法

本調査では、支援活動を行う民間支援団体に対するアンケート調査と、民間支援団体及び自治体へのヒアリング調査を実施した。また、公益社団法人みらいサポート石巻と共同で、石巻市におけるケーススタディ等を実施した。

### 1) アンケート調査

#### a. 調査目的

アンケート調査は、被災地支援を行う民間支援団体の目から見た、現在の被災地の地域課題と対応の状況、復興・創生期間終了後に被災地が置かれる状況や、その際の支援に対する準備状況を明らかにし、復興に関わる全ての人々が連携して持続的に地域課題へ対応していく仕組みづくりの一助とすることを目的として実施した。

#### b. 調査実施主体

本調査は、本事業の採択団体の協力のもと、三菱総合研究所において実施した。実施主体は前掲の表序 1 の通り。

#### c. 調査対象

アンケート調査は、これまで被災地で支援活動を展開してきた、非営利活動を行う特定非営利活動法人（NPO 法人）、一般社団法人、任意団体などの支援団体を調査対象とした。被災地における支援活動の有無は、公表されている各団体の活動内容等に基づき判断した。

また、アンケート調査票の配付対象は、公表情報から調査票の配付先（住所またはメールアドレス）が特定できる団体とした。

#### d. 調査期間

調査は、平成 30 年 11 月 16 日から平成 31 年 1 月 15 日の期間に実施した。調査票の配付は、平成 30 年 11 月 16 日から順次実施した。なお、調査票の回収期日は、当初は平成 30 年 11 月 30 日と設定していたが、調査票の回収率の向上等のため、平成 31 年 1 月 15 日まで延長した。

#### e. 調査方法

調査票の配付先は、公表情報から得られた住所および電子メールアドレスとした。公表情報から得られた住所情報に不備があった場合は郵便番号等から補正を実施した。

調査票の配付方法は、対象団体の住所への郵送と、メールアドレスへの調査票（電子ファイル）を添付した電子メールの送信によって行った。なお、郵送先からメールアドレスへの調査票（電子ファイル）の送信を求められた場合は、指定されたメールアドレスに対して調査票（電子ファイル）を送信した。

調査票の記入に関する質問等は、電子メール及び電話によって対応した。

調査票の回収方法は、郵送、FAX 及び電子メールによって行った。なお、調査票に料金着払い扱いの封筒をあらかじめ同封することで、郵送における回収率の向上を図った。

調査回答への督促は、メールアドレスに対する調査票（電子ファイル）の再送信によって実施した。また、前掲の表序 1 の協力団体において関係する団体に対して調査票の記入及び返送を促していただくことで、調査票の回収率の向上を図った。

#### f. 回収結果の概要

調査票の発送・回収結果は表序 2 の通り。

表序 2 調査票の発送・回収結果

都道府県名*	発送数 (宛先不明を除く)	有効回収数** (平成 31 年 1 月 15 日 時点)	有効回収率 (平成 31 年 1 月 15 日時点)
岩手県	132	42	31.8%
宮城県	235	85	36.2%
福島県	159	35	22.0%
総計	526	162	30.8%

\* 複数の都道府県で活動する団体については、発送先住所、活動内容、活動地域などから判断し、岩手県、宮城県、福島県のうち 1 つの都道府県に分類した。

\*\*集計に必要な回答内容が記載された調査票を、有効調査票として扱った。

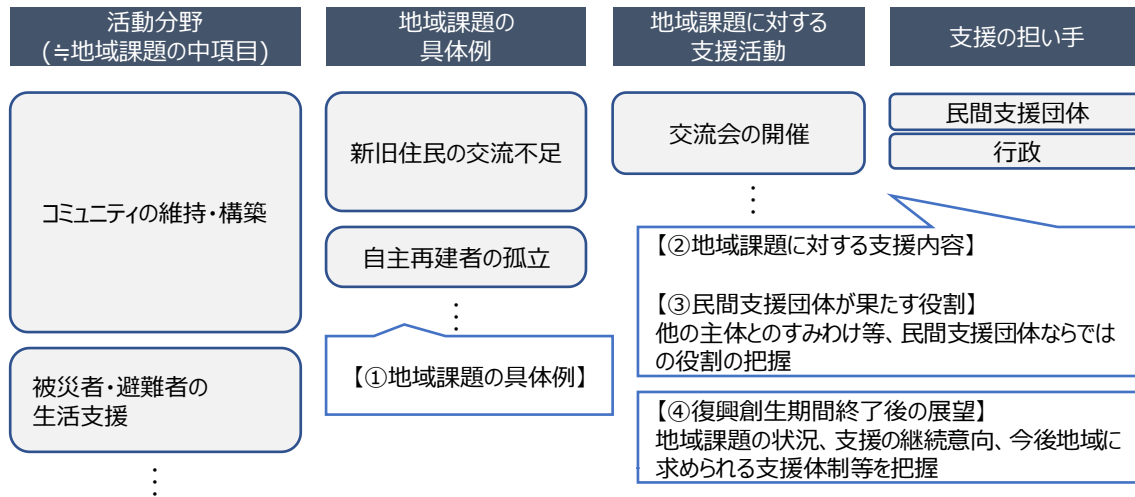


## 2) ヒアリング調査

### a. 調査目的・調査内容

ヒアリング調査では、アンケートで調査した、被災地域における地域課題と対応の現況の確認とともに、特に、復興・創生期間終了後に向けた課題と対応の見通し等についてより詳細に把握することを目的として実施した。

具体的には、図序-1 に示す通り、①活動分野の重点分野における地域課題の具体例、②それに対する支援者の支援内容、③民間支援団体が果たす役割、④復興・創生期間終了後の展望等について、詳細な聞き取りを行った。



図序-1 ヒアリング調査で把握する事項のイメージ

出所) 三菱総合研究所作成

### b. 調査対象

ヒアリング調査は、被災3県で活動する支援団体25団体（岩手県6団体、宮城県11団体、福島県8団体）を対象として、対面調査によって実施した。また、福島県の1団体からは調査事項に対して文書による回答を得た。併せて支援団体ヒアリングを行った地域の自治体から2自治体に対して、参考としてヒアリングを実施した。

調査対象地域は、活発な支援活動を行う支援団体が複数所在する地域を選定し、そこから分野をある程度絞り、該当分野で活動を継続している団体を選定した。調査対象団体数と活動分野を表序3に示す。

なお、ヒアリング対象の選定ならびにヒアリング調査の実施にあたっては、調査実施主体に挙げた団体から助言と協力を得た。

表序 3 調査対象団体数、活動分野

県	市町村	調査対象団体数	活動分野
岩手県	陸前高田市	4 団体	コミュニティ支援(直接支援) 2 団体
			コミュニティ支援(中間支援)
			子ども支援
	釜石市※	2 団体	コミュニティ支援 子ども支援
宮城県	石巻市	4 団体	子ども支援 4 団体
	気仙沼市※	6 団体	コミュニティ支援(直接支援) 2 団体
			コミュニティ支援(中間支援)
			子ども支援 2 団体
			子ども・若者支援
南三陸町	1 団体	コミュニティ支援	
福島県	広域	2 団体	地域活性化
	南相馬市	1 団体	心のケア
	広野町	2 団体	地域活性化
			子ども支援・原子力災害関連支援
	富岡町	2 団体	地域活性化・まちづくり
			震災伝承支援
大熊町	2 団体(うち文書回答 1 団体)	地域活性化、まちづくり	

※釜石市と気仙沼市に対しては、参考として自治体にもヒアリングを実施

### 3) 石巻市及び特定テーマにおけるケーススタディ

具体的な地域における地域課題や支援体制の状況をより詳細に把握するために、公益社団法人みらいサポート石巻と共同で石巻市におけるケーススタディを実施した。石巻市は東日本大震災において最大規模の被災を受けた地域であり、発災直後から多くの民間支援団体が活動した地域であるため、ケーススタディの実施地域とした。

実施対象は、地域課題の性質に鑑みて、表序 4 の 3 分野を対象とし、調査内容についてはその一部を本報告書に反映した。ケーススタディ全体の報告書は、公益社団法人みらいサポートの web サイトにて公開されている。

表序 4 ケーススタディの全体像

分野	調査方針・掲載方法
コミュニティ	石巻市においてコミュニティ形成の状況や各主体の関係性、今後の展望について調査。石巻市役所、石巻市社会福祉協議会、民間支援団体 2 団体による座談会を実施。
移動支援	石巻市で移動問題の課題に取り組む 2 団体の支援状況や今後の展望、関連法制度の状況等について調査。
震災伝承	東日本大震災の震災伝承活動について、三県の全体像を調査するとともに、伝承施設の集客状況や今後の震災伝承活動推進の方向性について調査。

## (6) 本調査報告書の構成及び概要

本報告書の構成及び概要を以下に示す。

第1章では、東日本大震災の被災地を取り巻く社会環境と、過去の災害と比較した東日本大震災の特徴を整理した。阪神・淡路大震災及び新潟県中越地震との比較を踏まえて、東日本大震災では人口減少・少子高齢化の進展や、避難生活の長期化が生じていることが特徴として把握された。これらが、後述するコミュニティの維持・構築や、個々の被災者支援において、様々な課題が生じている要因となっている可能性がある。

第2章では、東日本大震災の被災地において現在復興支援の活動を行う民間支援団体に対するアンケート調査、ヒアリング調査、ケーススタディ調査の結果に基づき、民間支援団体の視点から見た被災地の現在の地域課題の概要について整理した。特に、コミュニティの維持・構築分野、被災者・避難者の生活支援分野を中心として整理した。地域課題は、復興の進展に伴って性質が変化・細分化しており、行政の所管をまたぐ複合的な課題が生じている。民間支援団体は、時間経過や地域状況によって異なる住民の支援ニーズに応じた多様な活動を展開しており、関係主体を繋ぐ役割、行政の縦割りを繋ぐ役割を果たしている。

第3章では、民間支援団体の現状の活動実態について把握するため、アンケート調査結果等に基づき、現状の活動基盤や活動上の課題について把握した。被災地で復興支援活動を行う民間支援団体の多くが、復興財源を活動基盤としている状況や、活動資金や人材の不足という課題を抱えている状況が整理された。

第4章では、復興・創生期間の終了を見据えて、自らの活動分野における地域課題の今後の見通しについて、民間支援団体の考えをアンケート調査等で把握した。また、民間支援団体自身の活動の展望や、民間支援団体の考える今後の望ましい支援体制についても調査した。その結果、約半数の回答者が、地域課題は今後全体として深刻化すると考えていた。また、過半数の回答者に活動継続の意向がある一方、活動継続の見通しが立つのはその半数程度にとどまった。今後の支援の主体として行政や民間支援団体、住民が挙げられ、復興・創生期間終了後はより一層関係主体の連携による支援の効率化が重要になるとされた。

第5章では、発災10年後以降の地域課題への対応についての参考として、阪神・淡路大震災及び中越大震災の取組について調査した。その結果、過去の大災害では発災10年以降も震災に起因する地域課題が残り、継続的な対応がなされている状況が把握された。

第6章では、第1章～第5章を踏まえて、復興・創生期間終了後にも残ると考えられる地域課題について整理し、それに対応するための支援体制について検討した。コミュニティの再構築から良好な子ども・子育て環境の確保、震災の伝承まで、課題の性質に応じて、一部の地域課題は今後も長期的に残ると考えられる。平時の体制に移行しつつも、平時の体制で対応しきれない課題に対応するためには、住民主体・地域の多様な主体の連携が重要となるとされた。

東日本大震災からの復興は、本格的に少子高齢化・人口減少が進展する最中での試みである。高齢化による住民の自助の限界、地域コミュニティの分断による互助の解体や低下、財政縮小による公助の縮小といった状況のなかでは、過去の踏襲や震災以前への回帰に留まらない新たな地域の体制を築くことが求められる。復興支援、そしてその先の地域再生に継続的に対応するために、民間支援団体による「共助」の能力と可能性を最大限に活用し、多様な主体の建設的な協力のものと、地域全体での体制強化を図っていくことを提案したい。

## 1. 東日本大震災による地域への影響

東日本大震災発生時の被災地を取り巻く社会環境と、過去の災害と比較した東日本大震災の特徴を整理した。

### 1.1 東日本大震災発生時の社会環境

#### (1) 人口減少への転換期

日本の人口は2008年をピークに減少に転じている。大都市圏・地方圏別で人口推移をみると、地方圏で顕著に人口減少が進んでいることが分かる。東北地方全体においても減少傾向にある（図 1-1）。

阪神・淡路大震災の発生した1995年時点では、日本の人口は上り坂にあり、新潟県中越地震が発生した2004年時点も日本全体で人口は増加傾向にあった。2011年に発生した東日本大震災は、日本が人口減少期に入り始めてから初めて発災した大規模災害である。

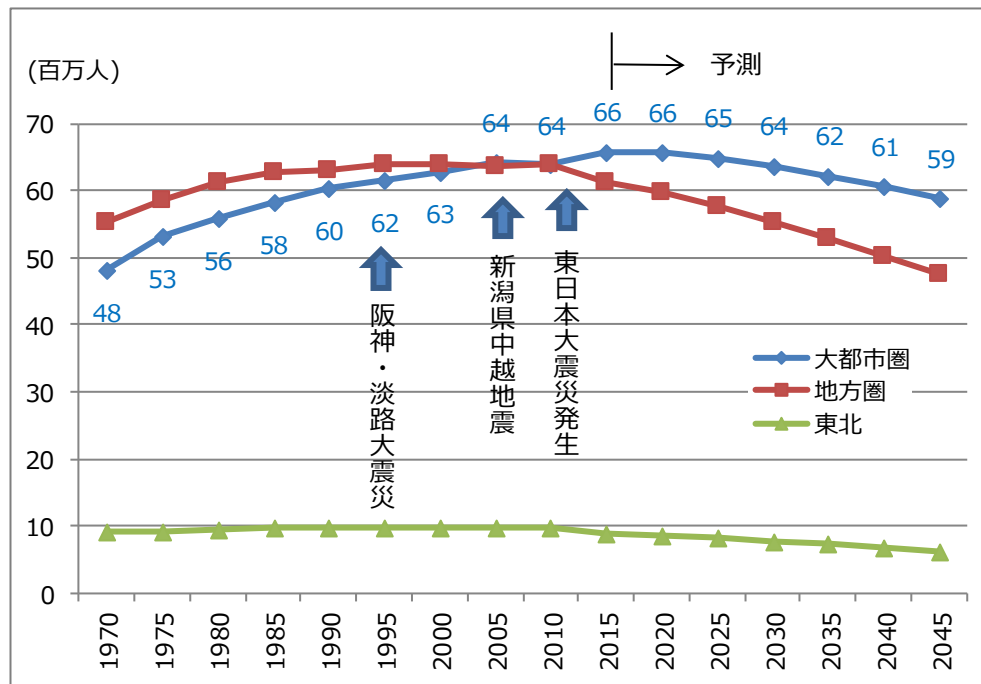


図 1-1 日本の人口推移

出所) 国勢調査報告及び社人研予測から三菱総合研究所作成

## (2) 震災による人口減少・流出の進展

震災前の 2000 年と発災後の 2015 年における国勢調査報告人口を比較すると、宮城県は 1%強の減少にとどまっているが、岩手県・福島県では 2000 年以降人口が 1 割と大きく減少しており、震災前に比べて減少傾向が加速している。（図 1-2 左）

さらに、津波被害等があった沿岸部、原子力災害被災の相双地域とそれ以外の地域で内訳をみると、岩手県沿岸部の人口は 2 割減少しており、帰還困難区域や避難指示が解除されたばかりの地域を含む福島県の相双 12 市町村の人口は 5 割程度と大きく減少していることがわかる。宮城県は、沿岸部以外では微増傾向であるが、沿岸部の人口は 1 割程度減少している。（図 1-2 右）

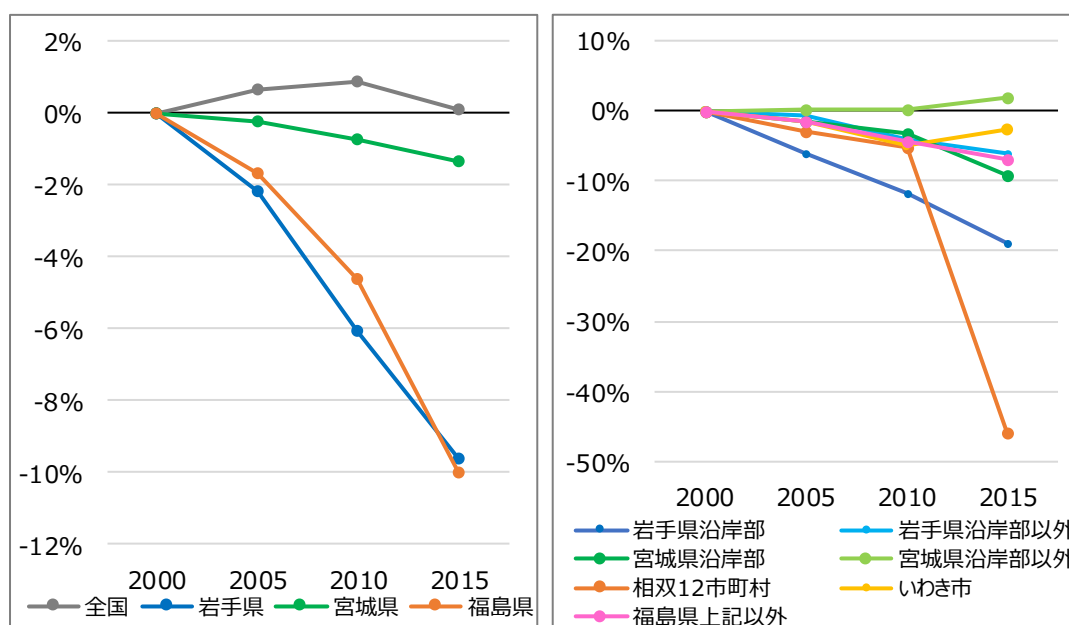


図 1-2 被災三県の人口推移（対 2000 年）（左：全県、右：地域別）

注 1) 数字は国勢調査報告ベースであり、3 か月以上の居住者が対象となる。

注 2) 岩手県沿岸部は県北、沿岸広域振興圏管内の市町村、宮城県沿岸部は仙台市を除く沿岸市町村、福島県は相双 12 市町村といわき市を対象に集計

出所) 各年人口推計及び国勢調査報告から三菱総合研究所作成

さらに、岩手県・宮城県の 2008 年及び 2013 年時点での 2015 年における人口推計値と、2015 年の実績値を比較すると、図 1-3 のとおりとなる。2011 年に発災した東日本大震災によって、各時点での将来推計を上回るペースでの人口減少が沿岸部を中心に生じた。また、内陸部を中心に、推計値を上回る地域もあることから、沿岸部から内陸部への人口移動が進んでいると推測される。

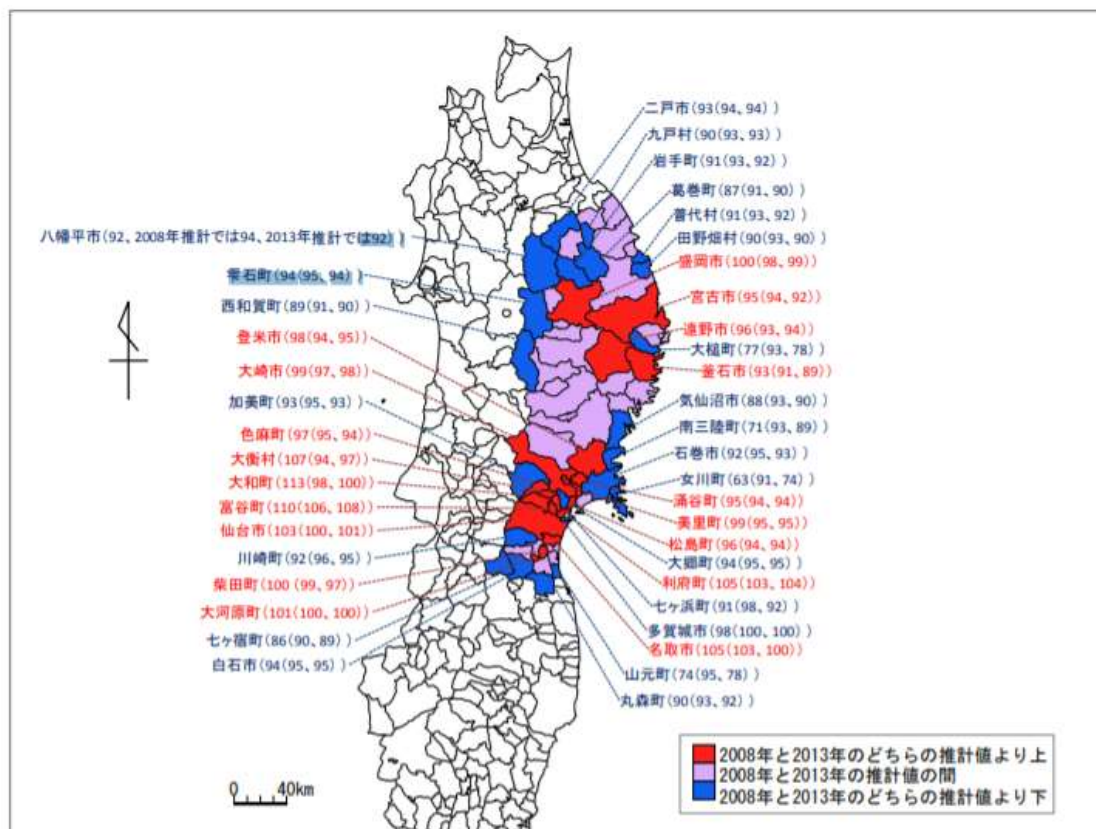


図 1-3 市町村別人口に関する推計値及び実績値の比較  
(2015 年の市町村別人口の実績 (社人研による推計値との比較) )

出所) 平成 28 年度調査「復興状況の把握のための統計データベース更新及び充実等に関する調査事業」。データは「平成 27 年国勢調査結果」(総務省統計局)、「日本の市区町村別将来推計人口(平成 20 年 12 月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)及び「日本の市区町村別将来推計人口(平成 25 年 3 月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)より作成。

注) 「日本の市区町村別将来推計人口(平成 25 年 3 月推計)」は、市区町村別に将来人口を推計したものであるが、福島県においては市町村別の人口の動向及び今後の推移を見通すことが極めて困難な状況にあり、県全体についてのみ将来人口が推計された。

### (3) 高齢化の進展

岩手県、福島県の高齢化率は全国平均を上回る水準で推移している。2020 年以降の人口予測値では、福島県は他県を上回る水準で高齢化率が推移する予測である（図 1-4）。地域別にみると岩手県沿岸部の高齢化率は他地域に比べても高い水準にある。（図 1-5）

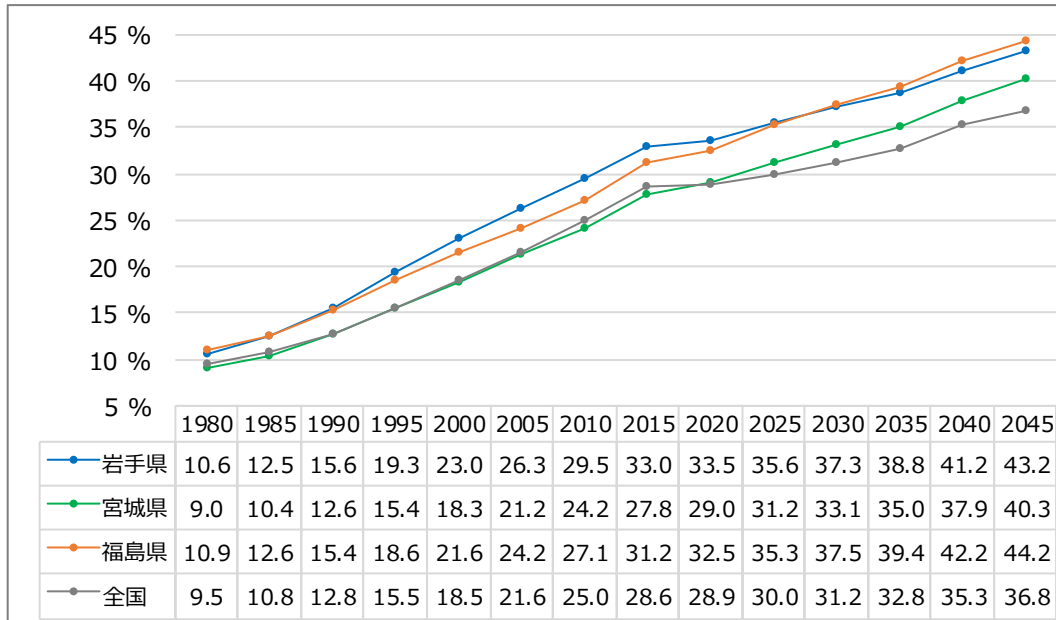


図 1-4 東北三県の高齢化率の全国との比較

出所) 総務省「国勢調査」（1980年～2015年、実績値）国立社会保障・人口問題研究所「将来の地域別男女5歳階級別人口」（2015年～2045年、推計値）

注) 高齢化率は、総数に対する65歳以上人口の比率とした。

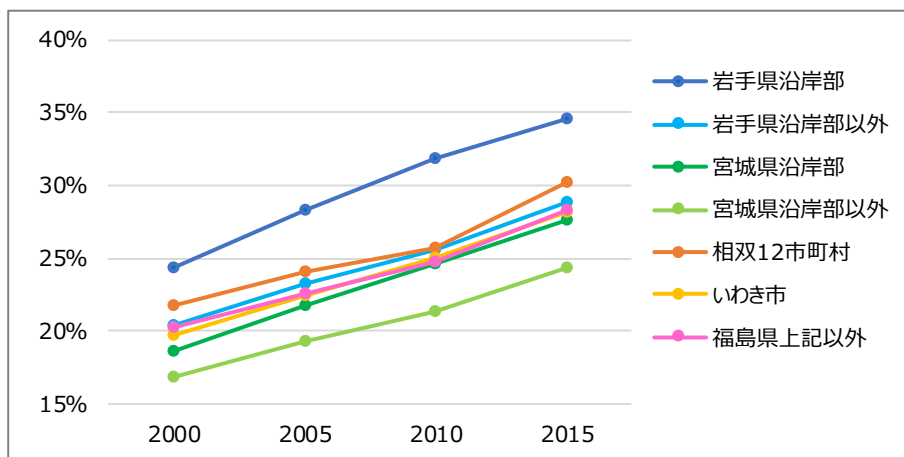


図 1-5 被災三県の高齢化率の推移（地域別）

出所) 各年人口推計及び国勢調査報告から三菱総合研究所作成

注1) 数字は国勢調査報告ベースであり、3か月以上の居住者が対象となる。

注2) 岩手県沿岸部は県北、沿岸広域振興圏管内の市町村、宮城県沿岸部は仙台市を除く沿岸市町村、福島県は相双12市町村といわき市を対象に集計

#### (4) 震災による影響と地域が以前から抱える地域課題の複合化・深刻化

東日本大震災被災地、特に沿岸部等においては上記のような高齢化、人口減少等の課題が震災前より進展しており、震災により、この動きが加速された。被災地の現状は将来の日本の縮図であると同時に、それが極めて短い期間に進行したという意味で、より過酷な状況にあると考えられる。

復興・創生期間終了を控え、震災前への復興を目指すのではなく、今後の持続可能な地域づくりや生活づくりへの転換を同時に目指さなければならないところに、現在の復興の難しさがある。

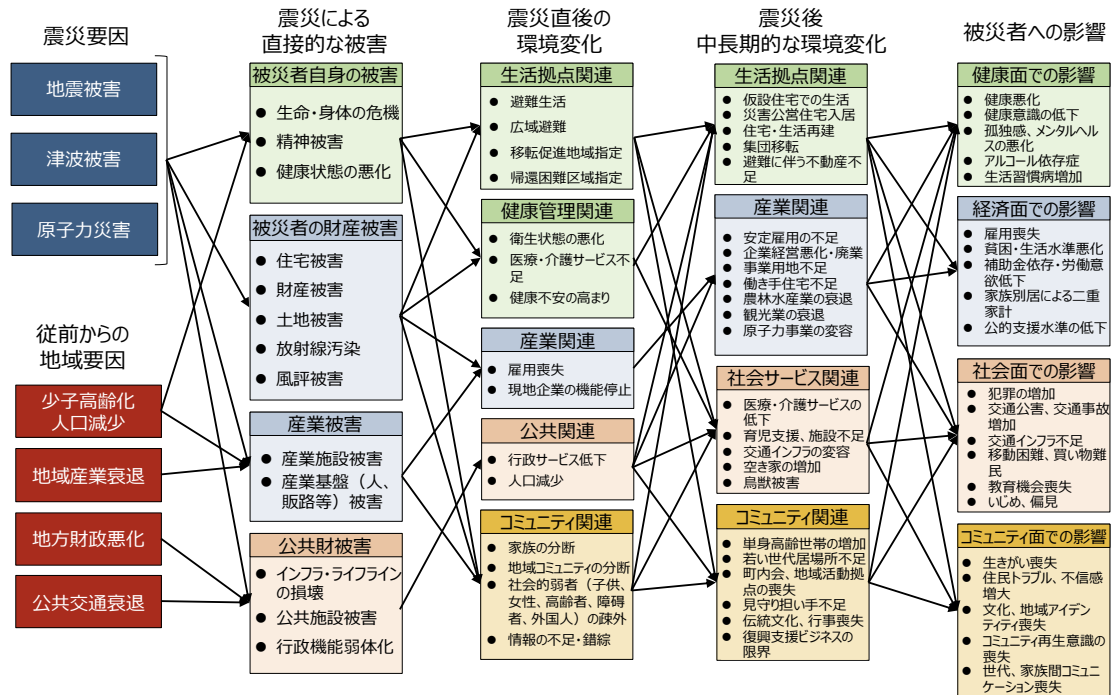


図 1-6 震災による被災者影響の体系図

出所) 三菱総合研究所作成



## 1.2 過去の災害との被災状況の比較

大きな被害をもたらした近年の地震災害として、阪神・淡路大震災及び新潟県中越地震と東日本大震災の被災状況を表 1-1 のとおり整理した。

表 1-1 過去の被災状況の比較

	阪神・淡路大震災	新潟県 中越地震	東日本大震災
発生日時	1995(平成7)年 1月17日	2004(平成16)年 10月23日	2011(平成23)年 3月11日
マグニチュード	7.3	6.8	9.0
地震型	直下型	直下型	海溝型
震度6弱以上 県数	1県(兵庫)	1県(新潟)	8県(岩手、宮城、福島、茨 城、栃木、群馬、埼玉、千葉)
主な被災地域	都市部	中山間地域	沿岸地域
津波	数十 cm の津波の 報告。被害なし	なし	大津波により、沿岸部で甚大 な被害が発生、多数の地区 が壊滅。
死者・行方不 明者数	死者 6,434 名 行方不明者 3 名 (災害関連死含む)	死者 68 名 (災害関連死含む)	死者 19,533 名 (災害関連死含む) 行方不明者 2,585 名 (平成 29 年 3 月 8 日現在)
災害 関連死者数	912 名(総理府 (現・内閣府)調べ) 919 名(兵庫県調 べ・兵庫県内のみ)	52 名	3,701 名
避難者数	307,022 名	76,615 名	386,739 名
住家被害(全 壊)	104,906 戸	3,175 戸	121,768 戸 (平成 29 年 3 月 8 日)
災害救助法の 適用	25 市町(2 府県)	54 市町村 (1 県)	241 市区町村(10 都県)

出所) 消防庁「平成 16 年(2004 年)新潟県中越地震(確定報)」、内閣府「平成 23 年版 防災白書」及び復興庁「東日本大震災からの復興の状況と取組(平成 29 年)」「避難所生活者・避難所の推移(東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較(平成 23 年))」より作成

## (1) 災害の性質

阪神・淡路大震災は都市部における直下型地震、新潟県中越地震は中山間部における直下型地震であったが、東日本大震災では沖合で発生した海溝型の地震であった。そのため、東日本大震災では津波による被害が大きく、農村・漁村を中心とした沿岸地域が壊滅的な被害を受けた。

また、津波によって広範囲に被害を受けたため、過去に例を見ない広域災害であり、災害救助法の適用は 10 都県 241 市町村にのぼった。

## (2) 死者・行方不明者

同じ直下型地震であるが、中越地震の死者が 68 名にとどまったのに対して、阪神・淡路大震災は大都市部での震災であったため死者は 6,400 名を超えた(下記災害関連死を含む)。東日本大震災は、津波被害の影響で多くの死者・行方不明者が発生し、多くの人に多大な精神的な影響も与えた。

## (3) 災害関連死の動向

「災害関連死」とは阪神・淡路大震災によって初めて認められた概念とされている。「災害弔慰金の支給等に関する法律」では具体的要件が定められておらず、その定義・解釈も震災ごとに異なっている。なお、災害関連死として認められるためには遺族等が災害弔慰金の申請を行う必要があるため、身寄りのない高齢者などは関連死ではなく孤独死等として扱われている場合がある。そのため災害関連死の実数は統計上よりも多くなる可能性がある点が指摘されている。

阪神大震災においては、震災に伴う過労、病気による死者が震災関連死として災害弔慰金支給の対象となったが、内閣府「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」によれば、当時震災関連死の認定基準が明確ではなかったため、神戸など県内 6 市では委員会が設置され、医師・弁護士による判定が行われた、との記録がある。

総理府 阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」(平成 12 年)によれば関連死は 912 人(自殺者含まず)とされているが、兵庫県が震災 10 周年を契機に行った検証では兵庫県内だけで 919 人(自殺者含む)が関連死として認定されており、正確な人数は明確になっていない。

新潟県中越大震災においては、長岡市が独自に設定した基準が適用され、東日本大震災発災時には厚生労働省が参考例として被災地に紹介している。(厚生労働省 社会・援護局 災害救助・救護対策室「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応(情報提供)」)この基準によれば、死亡までの経過期間を一つの指標として以下の様に定めた。

- ① 平成 16 年 10 月中に死亡：震災関連死と推定
- ② 1 か月以内の死亡：震災関連死の可能性が高い
- ③ 死亡まで 1 か月以上経過：震災関連死の可能性が低い
- ④ 死亡まで 6 か月以上経過：震災関連死でないと推定

加えて事故や故意(ただし精神疾患・ストレスに起因する自殺に関してはその限りではない)、重過失の場合は震災との因果関係を認めず、震災による環境の激変については因果関

係を認めるとした。この基準の下、中越大震災では52人の災害関連死が認定され、これは死亡者の約76%を占める。

東日本大震災については、復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数（平成30年9月30日現在調査結果）」によると、「震災関連死の死者」を「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方（実際には支給されていない方も含む）」と定義しており、その数は3,701人にのぼる（平成30年9月30日現在）。特に福島県の震災関連死者数は2,250名と特出しており、原子力災害による広域避難等の影響を受けているものと推察される。

以上の通り、災害関連死はその定義付けが困難で、災害自体や災害関連死を認定する主体によってもその範囲は異なる。しかし、どの災害においても災害関連死は震災による環境の激変によってもたらされるストレスや精神的苦痛、被災者の孤立などと密接に関係しており、災害関連死を抑制するためにもそのきっかけとなりうる原因を解消するような活動、取組は重要であると言える。

#### (4) 住宅再建の動向

阪神・淡路大震災では、震災直後から急激に増加した応急仮設住宅への入居戸数は、震災から10か月が経過した平成7年11月に46,617戸とピークを迎えた。しかし翌平成8年末から始まった災害復興公営住宅等の供給が進むに連れて仮設住宅の撤去が進み、震災から5年後の平成12年1月には仮設住宅は全ての撤去が完了、災害復興公営住宅の供給目標も達成した（図1-7）。

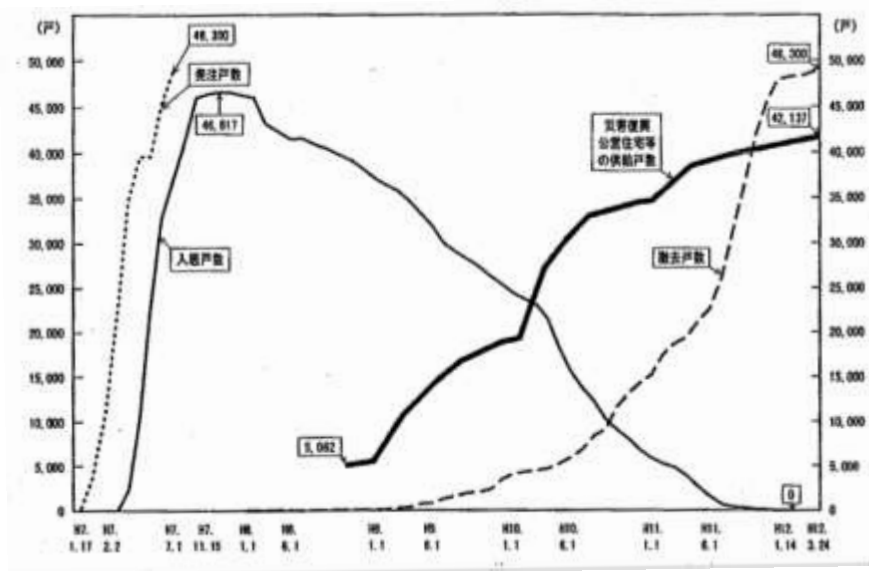


図 1-7 応急仮設住宅入居戸数の推移等（阪神・淡路大震災）

出所) 兵庫県「阪神・淡路大震災にかかる応急仮設住宅の記録」より引用

一方で東日本大震災の被災三県においては、広域にわたる災害であったこと、他地域への区画整理や嵩上げ等を含む大規模工事であったこと、そのため地権者の不在や適切な土地がないために土地取得が容易ではなかったことや整備に係るリソース(資材、建設事業者等)の不足等によって、住宅整備には時間を要した。

災害公営住宅及び民間住宅等専用宅地の進捗率を図 1-8 に示す。平成 25 年以降に事業が本格化し、急ピッチで進められた結果、平成 31 年現在、復興公営住宅建設の進捗率は岩手県で 95.4%、宮城県で 100%、福島県で 96.3%となっている。

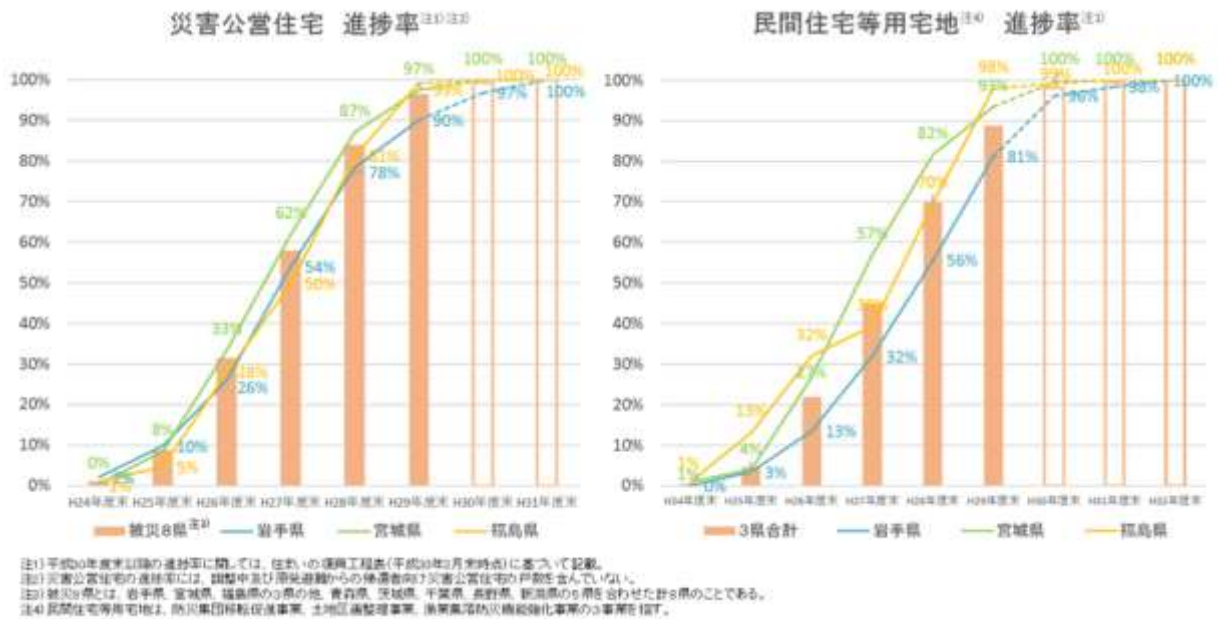


図 1-8 東日本大震災の災害公営住宅等の整備進捗率

出所) 復興庁「住まい・インフラの復旧・復興 ([http://www.reconstruction.go.jp/2020portal/progress/sumai-infura\\_no\\_hukkou.html](http://www.reconstruction.go.jp/2020portal/progress/sumai-infura_no_hukkou.html)) 2019.2.22 閲覧」より引用

また、避難者数の推移と仮設住宅等の入居状況を図 1-9 に示す。復興庁によれば全国の避難者は今なお 53,000 人近くにのぼり、その内仮設住宅で生活する避難者の数は、平成 31 年 1 月 31 日現在で福島県 809 人、宮城県 453 人、岩手県 2,827 人となっている<sup>1</sup>。

これは発災後約 5 年以内に応急仮設住宅が 0 戸となった阪神・淡路大震災に比べて大きな違いであり、被災者の恒久住宅等への移転までに長期間を要している点が東日本大震災における住宅再建の特徴といえる。当初は一時的な住まいとして考えられていた応急仮設住宅等で長期間生活を行うことでより強いコミュニティが構築された可能性があり、それが恒久住宅への移転時期には再度分断されることにより、コミュニティ形成に係る課題が複雑化した可能性がある。



図 1-9 東日本大震災の災避難者数の推移と仮設住宅等の入居状況

出所) 復興庁「住まい・インフラの復旧・復興 ([http://www.reconstruction.go.jp/2020portal/progress/sumai-infura\\_no\\_hukukou.html](http://www.reconstruction.go.jp/2020portal/progress/sumai-infura_no_hukukou.html)) 2019.2.22 閲覧」より引用

<sup>1</sup> 福島県「応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の進捗状況」、宮城県「応急仮設住宅(プレハブ住宅)の入居状況」、岩手県「応急仮設住宅、みなし仮設住宅の被災者の状況」

### 1.3 第1章のまとめ

東日本大震災においては、大規模な津波被害によって広域が被災し、大きな人的・物的被害が発生した。多くの地域でまちの生活基盤全般が損なわれ、同一地域内での住宅再建が困難であることも多く、他地域・他市町村への避難が行われた。

大規模な整備事業が各地で同時に必要とされたが、様々な事情により住宅整備等が長期化する傾向にあった。それにより、生活再建するまでの避難生活が、他の災害に比べて一層長期化した。

広域への避難と避難生活の長期化により、従来住んでいた地域からの移転や避難先からの移転など、多層的にコミュニティの構築と分断が生じた。このことが、被災者の生活課題やコミュニティ再生にかかる地域課題の深刻化に影響したものと考えられる。

## 2. 民間支援団体からみた地域課題と支援状況

東日本大震災の復旧・復興の特徴の一つとして、阪神・淡路大震災を契機として推進された NPO などの民間支援団体やボランティアが、行政や他団体と連携しつつ、発災直後から活発に活動したことが挙げられる。

発災直後には、行政、病院、学校などの公的機能も大きく被災した。復旧・復興に係る業務量が増加した一方で公的機能が低下する状況の中、地域内外から多くの民間支援団体やボランティアが支援に駆け付け、がれきの撤去や避難物資の配分、避難者の個別支援など多岐にわたる活動が展開された。

発災からの時間経過に伴って、地域課題やそれに対する対応体制も大きく変化していったが、民間支援団体はより複雑化・多様化する被災者の支援のニーズに合わせて、多様な貢献を担っている。

本章では、このような状況を踏まえて、東日本大震災の被災地において現在も活動をしている民間支援団体に対する各種調査結果に基づき、民間支援団体の視点からみた被災地の地域課題の概要について整理した。

特に、コミュニティの維持・構築分野、被災者・避難者の生活支援分野を中心として、主に支援団体の目から見た、被災地の地域課題の現状を整理した。

### 2.1 民間支援団体が活動する活動分野の概況

本調査では、被災地の地域課題の現状や、現状及び今後の民間支援団体の活動状況や継続の見通しを把握するため、岩手県、宮城県、福島県の被災三県で被災者支援・地域復興のために活動する民間支援団体 162 団体にアンケート調査を実施した（詳細は 1.1.1(5)1参照）。

本節では、アンケート調査結果の回答結果と、これを補足するために実施した民間支援団体等へのヒアリング結果をもとに、被災地で活動する民間支援団体の視点から見た、地域課題の概況について整理する。

#### 2.1.1 アンケート回答団体の活動分野

アンケート調査では、支援団体の活動分野を特定するために表 2-1 の通り 4 つのカテゴリーで 21 の活動分野を設定し、回答団体には主たる活動分野を 1 つ選択いただいた<sup>2</sup>。

詳細な 21 の活動分野別の回答状況は図 2-1 の通り。なお、活動分野を複数回答した場合は活動内容の記載等から 1 分野に特定のうえ集計している。

3 県全体では「4.コミュニティ活性化支援」が 17.9%と最も多く、「9.子ども・子育て支援、教育環境整備等の支援」（15.4%）、「10.心のケア・傾聴・生きがいのづくりの促進支援」（9.3%）「2.新しいコミュニティの構築支援」（8.0%）と続く。福島県では「4.コミュニティ活性化支援」が 31.4%と他県に比較して高い。

<sup>2</sup> 民間支援団体は、複数の活動カテゴリーで活動を行っている団体が多数存在するが、本報告書では活動カテゴリーに対応する地域課題の状況を 1 対 1 対応で把握するため、主な活動カテゴリーを 1 つ選択いただき、回答いただいた。

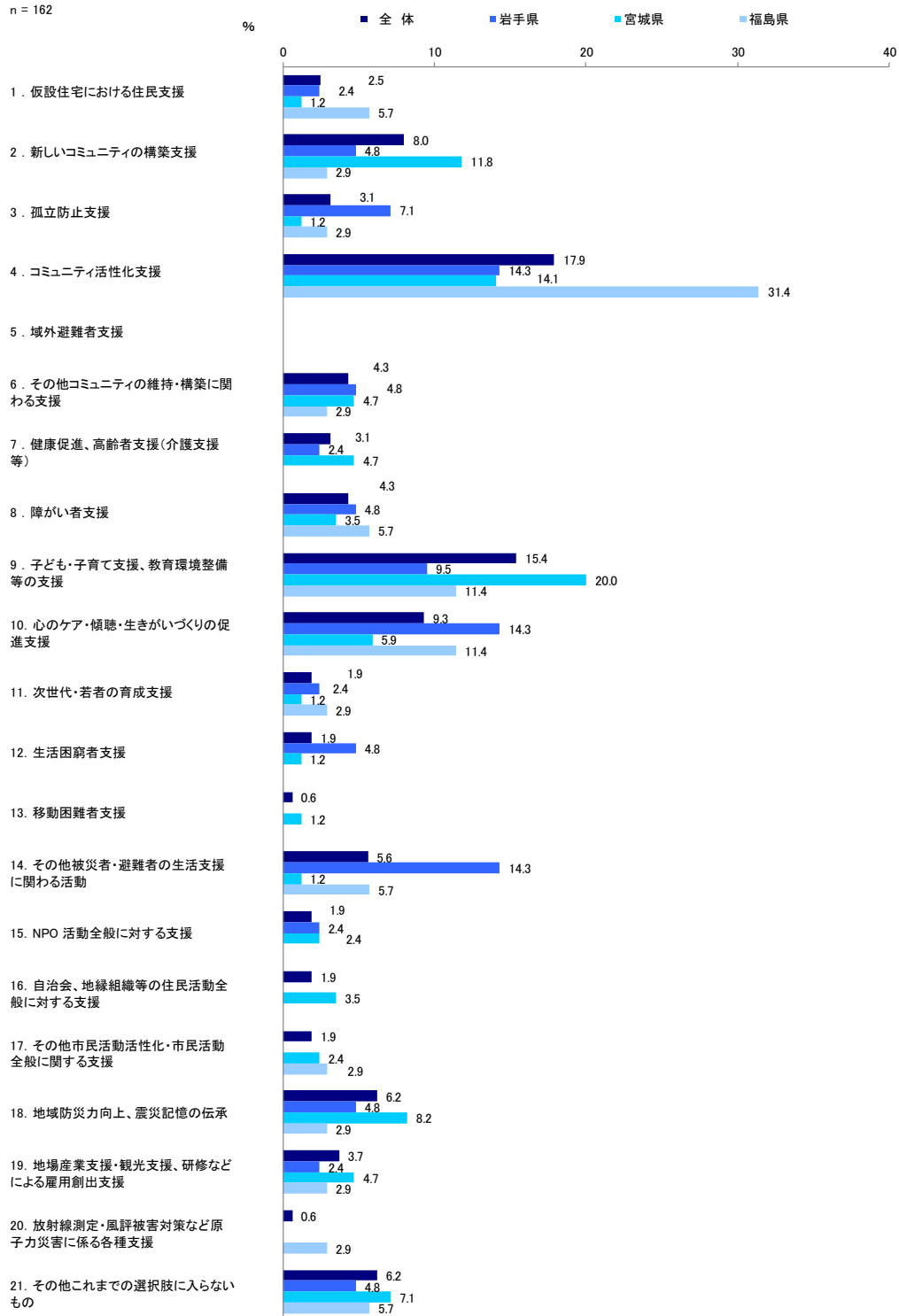
なお、この活動分野は、あくまで今回サンプリングされ、回答された支援団体の回答に基づくものであり、必ずしも、現在被災地域で活動する支援団体全体の傾向を表すものではないことに注意が必要である。

表 2-1 アンケート問 1（主たる活動分野）で提示したカテゴリーと活動分野の対応

カテゴリー	活動分野(21 分野)
コミュニティの維持・構築	1. 仮設住宅における住民支援
	2. 新しいコミュニティの構築支援(災害公営住宅や集団移転先での自治会形成等)
	3. 孤立防止支援(見守り活動、相談活動)
	4. コミュニティ活性化支援(交流活動、にぎわい創出活動)
	5. 域外避難者支援
	6. その他コミュニティの維持・構築に関わる支援
被災者・避難者の生活支援 (上段「コミュニティの構築・維持」で挙げたものを除く)	7. 健康促進、高齢者支援(介護支援等)
	8. 障がい者支援
	9. 子ども・子育て支援、教育環境整備等の支援
	10. 心のケア・傾聴・生きがいづくりの促進支援
	11. 次世代・若者の育成支援
	12. 生活困窮者支援
	13. 移動困難者支援
	14. その他被災者・避難者の生活支援に関わる活動
市民活動活性化・活動全般に関する支援	15. NPO 活動全般に対する支援
	16. 自治会、地縁組織等の住民活動全般に対する支援
	17. その他市民活動活性化・市民活動全般に関する支援
その他	18. 地域防災力向上、震災記憶の伝承
	19. 地場産業支援・観光支援、研修などによる雇用創出支援
	20. 放射線測定・風評被害対策など原子力災害に係る各種支援
	21. その他これまでの選択肢に入らないもの



n = 162



注) 単一選択の設問として集計した。なお、四捨五入の関係で合計が 100% とならない場合がある。

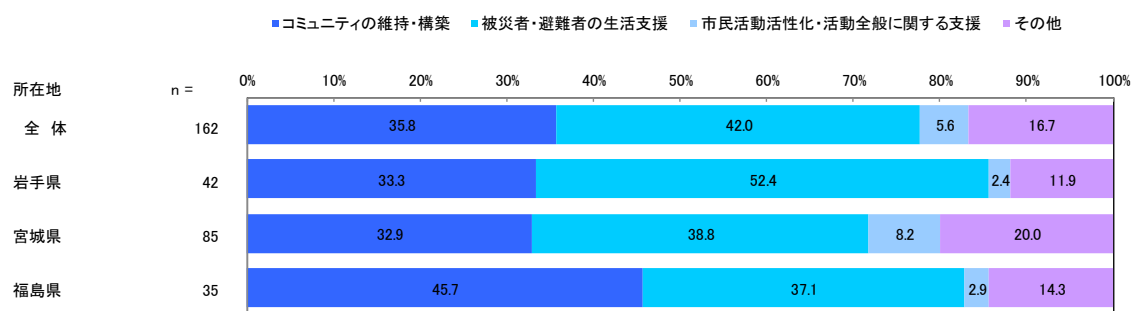
図 2-1 主たる活動分野：21 分類：県別

出所) 三菱総合研究所作成

表 2-1 の 4 つのカテゴリー（分野）別に集計した、県別の各分野の団体数の比率は図 2-2 の通り。なお、活動分野を複数回答した場合は活動内容の記載等から 1 分野に特定のうえ集計している。

3 県全体では「被災者・避難者の生活支援」が 42.0%と最も多く、「コミュニティの維持・構築」（35.8%）、「その他」（16.7%）がこれに続いている。

県別では、岩手県では活動分野が「被災者・避難者の生活支援」とする団体が 52.4%と多く、福島県では「コミュニティの維持・構築」と回答した団体が多い。



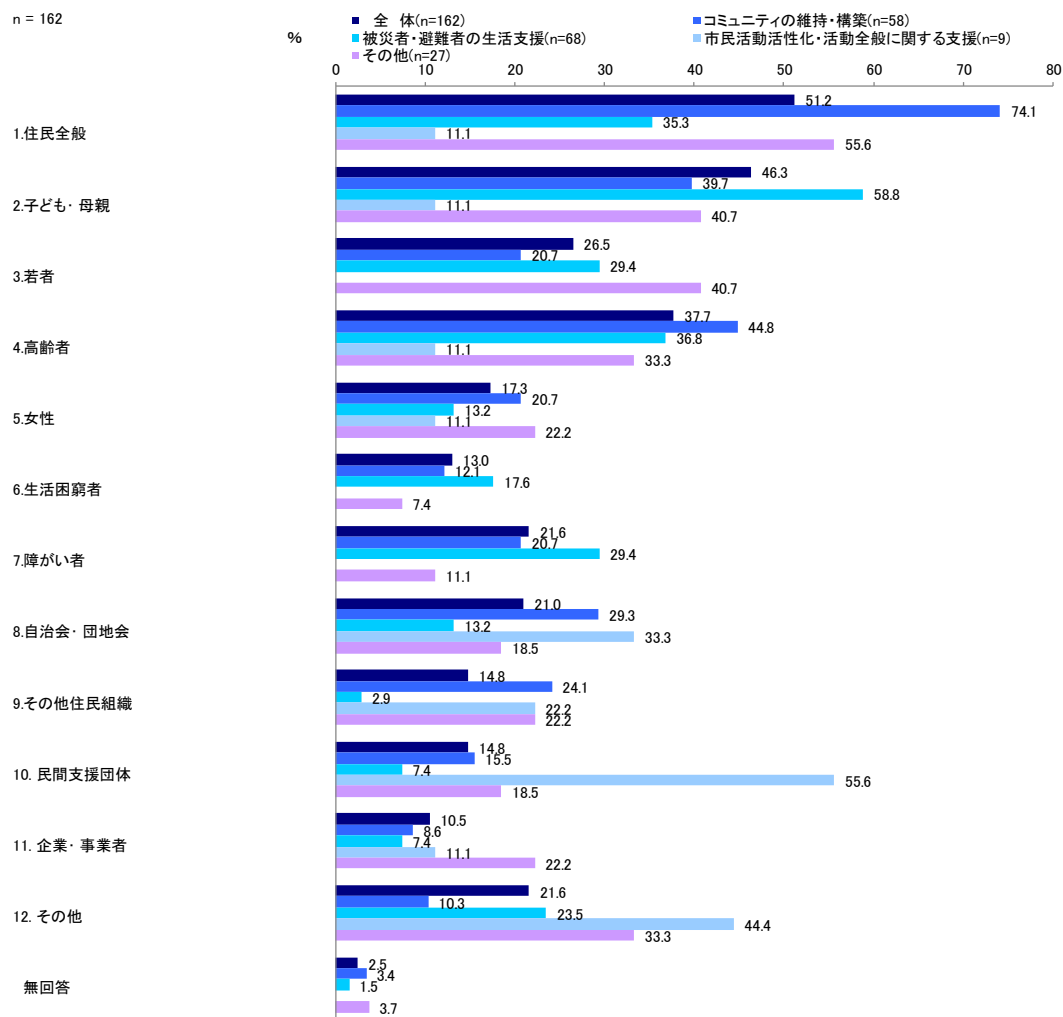
注) 単一選択の設問として集計した。なお、四捨五入の関係で合計が 100%とならない場合がある。

図 2-2 主たる活動分野：4 分野：県別

出所) 三菱総合研究所作成

### 2.1.2 アンケート回答団体の支援対象者

3 県全体について、上記の活動 4 分野別に、主たる支援対象者を尋ねた結果を図 2-3 に示す（数字は、各項目を支援対象者として選択した団体の比率（%））。4 分野全体としては、支援対象者として「1.住民全般」、「2.子ども・母親」を挙げる団体が多くなっているが、「コミュニティの維持・構築」分野の団体では「住民全般」の回答比率が 74.1%と高く、一方で「被災者・避難者の生活支援」分野の団体では、「子ども・母親」の回答比率が 58.8%と最も多くなっている。高齢者を支援対象とする団体の比率は「コミュニティの維持・構築」、「被災者・避難者の生活支援」両分野で、ともに高くなっている。



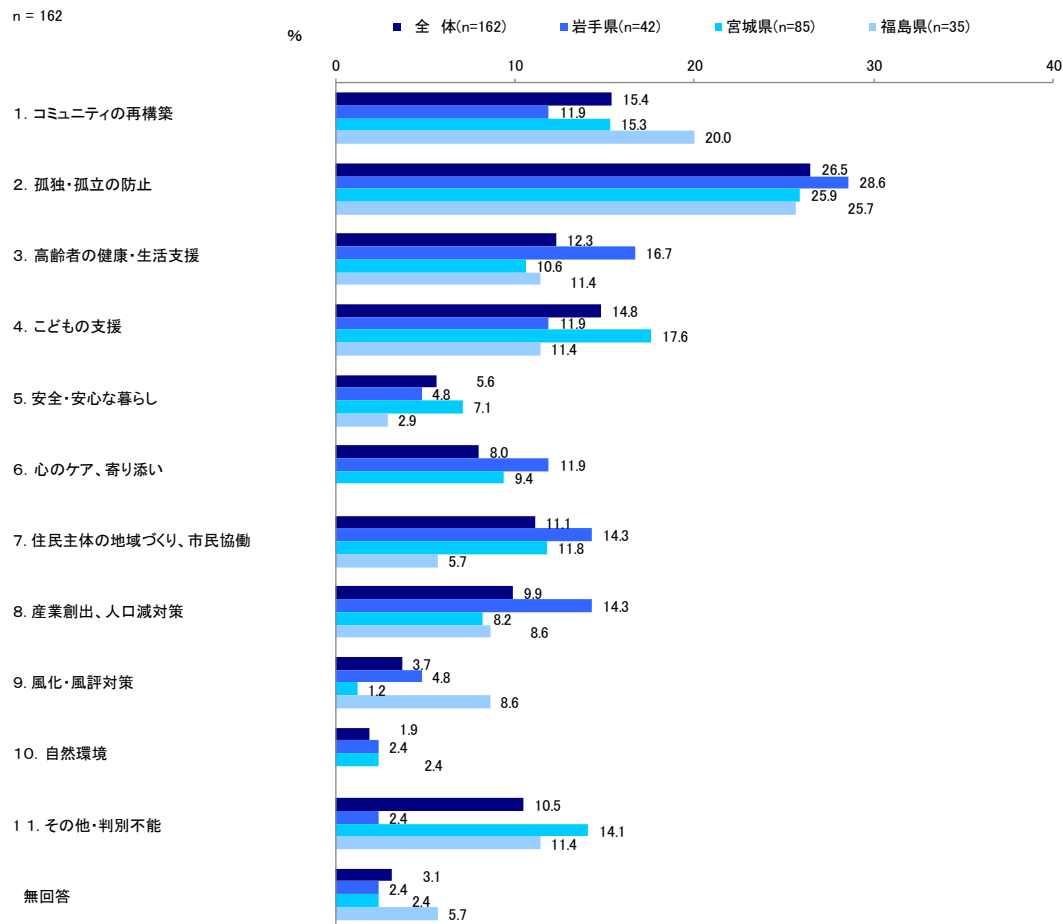
注) 複数選択の設問のため、合計が 100%を超える場合がある。

図 2-3 主たる支援対象者：活動分野（4 分野）別

出所) 三菱総合研究所作成

### 2.1.3 アンケート回答団体取り組む地域課題

自由回答の「支援団体の取組目標」から、回答団体に取り組む地域課題について分類し、県別に集計した結果を図 2-4 に示す。三県全体では、「孤独・孤立の防止」を取組課題とする団体の比率が 26.5%と最も高く、次いで「コミュニティの再構築」が 15.4%であった。これは活動分野の傾向とも一致している。以下、2.2 節では、地域課題の分野ごと、地域課題の概況について整理する。



注) 自由記述の内容に応じて集計したものであり、複数選択のため、合計が 100%を超える場合がある。

図 2-4 地域課題：県別

出所) 三菱総合研究所作成

## 2.2 分野別の地域課題と民間支援団体等による支援状況

本節では、上記支援の4活動分野のうち「その他」分野を、その中の代表的な分野として「震災伝承」に置き換えた下記の4つの分野ごとに、各種調査結果を踏まえて、民間支援団体からみた地域課題の内容と支援状況を整理した。

- ①コミュニティの構築・維持
- ②被災者・避難者の生活支援
- ③市民活動活性化・活動全般に関する支援
- ④震災伝承

### 2.2.1 コミュニティの構築・維持

図 2-4 で、地域課題として「1. コミュニティの再構築」、「2. 孤独・孤立の防止」を挙げた団体は、それぞれ、18 団体、25 団体となっている。活動内容がコミュニティの支援としている団体の多くが、住民に対する見守り活動を実施しているため、「2. 孤独・孤立の防止」についてもここで扱う。

#### (1) 応急仮設住宅における住民支援

第 1 章で見た通り、阪神・淡路大震災では発災後 5 年で応急仮設住宅の供用が完了したが、東日本大震災では平成 30 年 4 月時点で 14,409 戸に入居者がおり、一部条件下では、9 年度目の供用延長も決まっている。このように、応急仮設住宅における避難生活は、過去に例を見ないほど長期化しているが、近年では住宅整備の完了に伴い、応急仮設住宅からの退去や集約が進んでいる。

#### 1) 民間支援団体から見た地域課題の内容と支援状況

アンケート調査の自由回答で、応急仮設住宅における住民支援に取り組む民間支援団体が、地域課題として挙げた内容を以下に示す。応急仮設住宅内外における孤立や交流不足が課題として挙げられ、それに対して民間支援団体としては交流促進支援や、見守り活動を実施している。

現在、応急仮設住宅に入居している世帯は、既に生活再建先が決まっておりその住宅整備の完了を待っている世帯以外は、生活再建の目途が立ちにくい、高齢者や生活困窮世帯等、様々な事情を抱えた世帯が多いとみられる。また、応急仮設住宅からの退去増加に伴って、周辺の住民が転居し、交流機会が減少することによる残留者の孤立が課題となっている。

##### ■アンケート調査 自由回答欄の抜粋（団体に取り組む地域課題）

1. 仮設住宅における住民支援（21 の支援分野から「1.仮設住宅における住民支援」分野を選択した団体の回答からの抜粋、以下同様）
  - ・ 避難者と避難先の方々との交流。
  - ・ 生活困窮者自立支援、仮設住宅退去困難世帯への再建支援、被災者の社会的孤立の解決
  - ・ 被災者の健康維持（体操&ストレッチ&軽スポーツ）活動・コミュニティ再生支援活動

- ・ 被災者・被災地が自らの課題を知り、課題解決の為に活動できる状況づくり
- ・ 行政や社会福祉協議会等の支援にあてはまらない要支援者への支援。
- ・ ストレス解消・切れる子の減少、仮設に住んでいる子ども達は下校後外遊び場所が駐車場になっていて遊び場所が無い
- ・ 震災後に形成された新市街地や仮設住宅・復興公営住宅での住民同士のつながりの希薄になりがちであり、そうした地域での住民同士のつながりづくりと、住民同士で見守り、支え合うができる互助の関係構築を目標に活動しています。
- ・ 在宅被災からの再建後ならびに仮設住宅退去後の孤立や自死の防止。

一方、ヒアリング調査では、応急仮設住宅の自治会長に対する、他の自治会長との調整といった自治会設立後の支援の必要性も挙げられた。

#### ■ヒアリング調査結果 一部抜粋

- ・ 多くの市町村で仮設支援員(仮設住宅の見守りを行う専従スタッフで、毎日訪問を行う)が設置されたが、本地域には設置がなかったため、団体を立ち上げて仮設住宅団地及び見なし仮設団地への支援を実施してきた。
- ・ 仮設自治会6か所の支援を実施してきた。総会、イベント、ごみ処理、配布物の印刷をしたときもあった。
- ・ 個別の自治会長が応急仮設住宅の管理を担ったが、50か所以上の応急仮設住宅が建設されたものの、横の繋がりが無い状態だったため、調整役が求められた。自治体では被災者支援として個別訪問を行う支援員を数十人雇用したが、自治会運営のサポートといったコミュニティ再生までは手が回らない状態であった。行政としては自治会の立上げまで支援するが、立ち上がった後のサポートがなく、自治会長に負担がかかっていた。
- ・ 応急仮設住宅から災害公営住宅等への移転が進む一方で、応急仮設住宅に残っている人はまだまだいる。人がいなくなっていくと、その分交流が少なくなり、孤立を促進してしまう。少人数に対するお茶会の場づくりが有効であると感じるが、社会福祉協議会では一人二人に対して場を持つことは難しい。

## 2) 民間支援団体による支援内容とそれを取り巻く地域の支援体制

上記アンケート結果やヒアリング結果を踏まえ、民間支援団体の現状の支援内容についてまとめると、以下のようになる。

応急仮設住宅においては、避難所から支援を行っていた民間支援団体やボランティアが継続して支援を行うことが多いものとみられる。お茶会による交流機会の促進や、体操等による健康支援だけでなく、自治会の運営支援といった多岐に渡る支援が民間支援団体によって行われた。自治体が必要に応じて配置した生活支援員と比較すると、各団体の特性を生かしたイベント開催や調整・伴走支援といった機能が多く担われたと考えられる。

応急仮設住宅の集約が進む現在、応急仮設住宅における生活支援員制度を、応急仮設住宅の集約に伴って縮小・終了する自治体もみられる。個々の応急仮設住宅の入居者が少数になると公的支援を行うことが困難になり、このような少数のニーズを民間支援団体が担う地域もみられる。応急仮設住宅で支援を継続してきた支援団体は、住宅の住民とも密接な人間関係を構築しており、その信頼関係やノウハウを活かして、継続的に恒久住宅等における支援に移行するケースも多いものとみられる。

このように、現在の応急仮設住宅の入居者は支援の狭間にいると捉えられる。そのような見落とされやすい避難者の声を拾いあげる役割を、一部民間支援団体が担っていると考えられる。

## 3) 応急仮設住宅における地域の支援体制の具体例

応急仮設住宅入居者への支援には、行政の福祉・医療・介護部門や社会福祉協議会、見守りや交流促進を行う民間支援団体が連携して活動を行うことが重要と考えられる。特に、時間が経過するに伴って残された入居者が抱える課題やコミュニティの状況がより困難になると考えられ、単一の支援者では担いきれない可能性がある。

応急仮設住宅における支援体制の例として、気仙沼市役所に対するヒアリングで把握した、同市における事例を示す(図 2-5)。気仙沼市では、応急仮設住宅に入居する住民への見守り等を実施するため、被災者支援総合交付金を活用して「応急仮設住宅入居者等サポートセンター事業」を実施している。

市内の社会福祉法人等が委託を受けて、保健師・看護師有資格者と生活相談員で構成されたチームが、平成 30 年 11 月末時点で気仙沼市に 2 チーム、一関市に 1 チーム設置されている。130 人の応急仮設住宅入居者に対して、平成 30 年 4 月～11 月の間に延べ 2,699 件の訪問と、531 件の相談、69 件のイベントを実施している。また、みなし仮設住宅(民間賃貸住宅)や在宅の避難者に対しては、市が「絆」再生事業として気仙沼市社会福祉協議会に委託し、高齢者の見守りや総合相談等を行っている。気仙沼、唐桑、本吉、一関の 4 地域での活動件数は平成 30 年 4 月～11 月の間に 3,455 件に達している。

これらの活動とは別に、仮設住宅及び雇用促進住宅の自治組織の会長等を地域支援員が訪問して、補助金の申請補助、相談、情報提供などを行う「仮設住宅自治会活動支援事業」を市の地域づくり推進課が直轄で実施している。

こうした行政による支援と並行して、NPO 法人生活支援プロジェクト K やボランティアステーション in 気仙沼といった、応急仮設住宅の設置直後から仮設住宅居住者の支援活動を行う民間支援団体も活動している。民間支援団体による支援は、特定の地域において住民

の細かなニーズに寄り添い、密着した支援を展開しているのが特徴である。

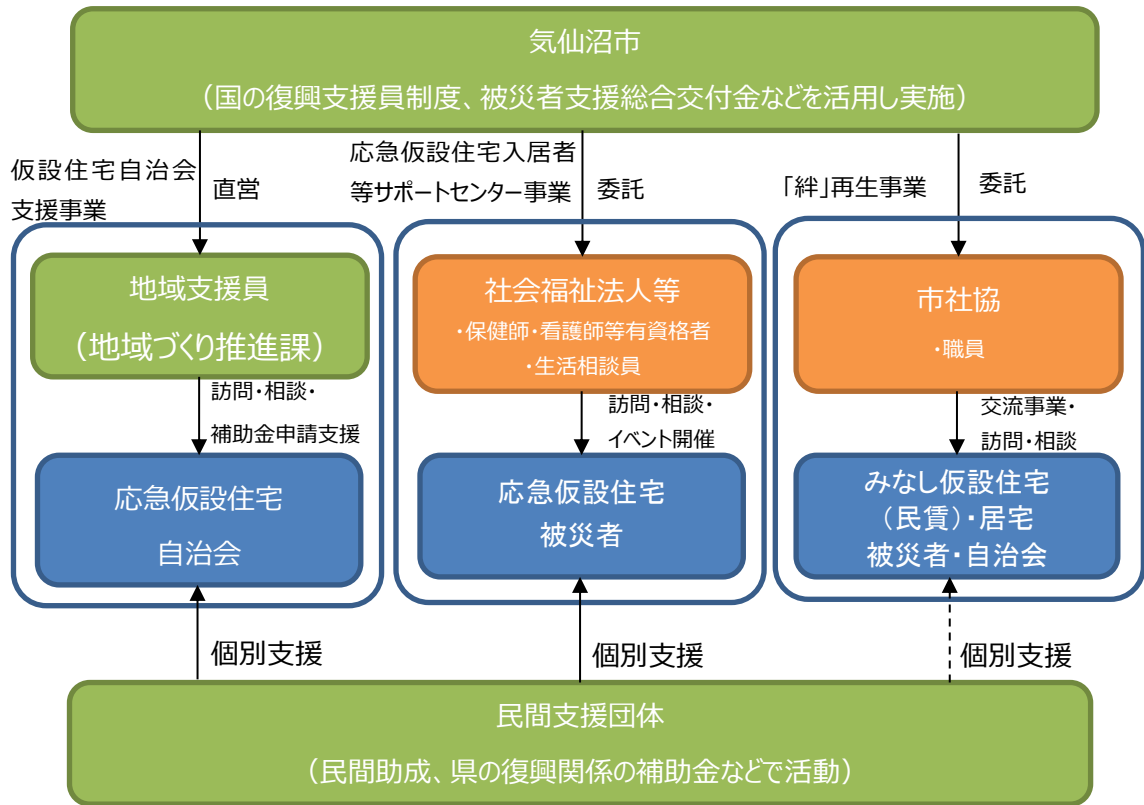


図 2-5 気仙沼市の応急仮設住宅等支援体制

出所) 気仙沼市「平成 30 年度被災者支援事業の実施状況について」より三菱総合研究所作成



## (2) 災害公営住宅等におけるコミュニティ形成支援

応急仮設住宅への避難を経て、自立再建や災害公営住宅等への入居という形で恒久住宅への転居が進んでいる。復興・創生期間内には、ほとんどの地域で住宅整備が完了する見込みとされている。福島県では、津波被災者向けの災害公営住宅の整備は平成 29 年度内に完了しているが、原子力災害の避難者向けの復興公営住宅の整備は平成 30 年度以降となるものもある。また、原子力災害の避難者にとっては、復興公営住宅は恒久的な住宅となるとは限らず、元の地域に帰還するまでの仮の住まいとなる場合もあり得ることに留意が必要である。

元の地域に住むことができなくなった場合、避難所及び応急仮設住宅で避難生活を送り、その後恒久住宅に移行するため、複数回のコミュニティの分断が生じる。

現在は災害公営住宅等への入居が本格化している。阪神・淡路大震災において災害公営住宅への入居後に孤独死が問題となったことを受けて、新しい住環境におけるコミュニティ形成が課題となっている。東日本大震災では、災害公営住宅入居者の高齢化率が高いことから、住民の自助の力が低下している状態にあるといえる。

### 1) 民間支援団体から見た地域課題内容と支援状況

アンケート調査及びヒアリング調査により把握された災害公営住宅等における支援は、大きく 3 つに分類される。

#### a. 住民の見守り支援

災害公営住宅団地にはいわゆるマンションタイプが多く、応急仮設住宅に比べてもさらに閉鎖的な住環境が多いとみられる。長期化した避難生活や生活再建時の世帯分離もあいまって深刻化した、交流不足や孤立防止、生活困難に対応するため、個別訪問による見守り支援が行われている。応急仮設住宅における支援を災害公営住宅等においても引き継ぐ形で、社会福祉協議会等の戸別訪問が継続される場合もあるが、応急仮設住宅よりも頻度等が少なくなったという場合もあり、それを補完する形での民間支援団体が見守り支援を実施していることも多い。

相談・見守り活動として個別訪問を行うこともあれば、後述する自治会形成の前段階として住民の課題や意識合わせを行うために実施する場合もみられる。

#### ■ アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

##### 3. 孤立防止支援・4. コミュニティ活性化支援

- ・ 複雑に多様化した被災者に対して、一人一人丁寧に立場を尊重し傾聴し、また、被災された方に支援をするだけでなく支援者側にもなれるよう一緒に地域貢献活動ができるよう仲間づくり
- ・ 活動で得られた情報や地域からの要望ニーズを自治体に情報提供、制度や公的機関が対応できない部分や時間外の対応を引き受け
- ・ 人口減、高齢化の中で見守り活動
- ・ 表面化しない「心のキズ」を丁寧に受けとり、個々に対応するべく活動

## b. コミュニティ形成・交流促進

上記のように居住者の孤立が課題となる中、災害公営住宅内や、周辺住民との人間関係を築くため、様々な交流会が開催されている。顔見知りの関係を増やすことや、趣味などの多様なつながりを持つことで、相互扶助の関係が構築される面もあると考えられる。

### ■ アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

#### 3. 孤立防止支援・4. コミュニティ活性化支援

- ・ 震災後に形成された新市街地や仮設住宅・復興公営住宅での住民同士のつながりづくり、住民同士で見守り、支え合いができる互助の関係構築
- ・ 長引く避難生活の中で多種多様な課題や悩みを抱える町民に対して、行政の手の届かない細かな声に応えた支援活動、行政と町民の中間的な存在として橋渡し
- ・ 多世代交流・コミュニティの再生・支援者の育成・心のケアや相談会・サロンなどのイベント開催
- ・ 仮設住宅から復興住宅へ移ったことで、再度新たなコミュニティ形成が必要
- ・ 居住人口の減少、高齢化等により地区コミュニティ活動が難しくなっている
- ・ 近隣とのつながり構築、孤独感の解消
- ・ 住民が主体的に関わる助け合い社会を構築すること
- ・ 避難者同士の交流、避難者と地元民の交流。
- ・ 高齢者の生きがい。命の大切さと平和
- ・ 地元の住民と避難者とのコミュニケーション
- ・ 孤立防止支援（サロン開催）、健康促進支援（ノルディック・ウォーク、介護予防体操）
- ・ 災害公営住宅等で住民同志の交流がない、コンサートや歌声喫茶の開催をすることで参加者同志の交流のきっかけづくり
- ・ 住民の孤立を防ぐ・引きこもりを防ぎ、心身の健康を促進
- ・ 被災者の抱える心の問題、特に、震災後7年を超えて顕在してきた、子どもたちの心の問題
- ・ 新しいコミュニティに馴染めずに閉じこもりがちになってしまうことで健康状態が悪化してしまうことを防ぐために、運動教室を通じたコミュニティづくり
- ・ 仮設住宅及び災害公営住宅の外出困難な高齢者に対し、閉じこもりを予防し、高齢者の生活圏拡大を目的に、自宅から町内への外出を支援
- ・ 震災によってバラバラになった住民のつながりの回復
- ・ 災害復興住宅や高台移転した被災者の孤立防止やコミュニティ再興等のサポート、子どもたちの「たまり場」機能を通じた故郷への愛着の醸成やまちの再発見
- ・ 復興住宅等の被災者が孤立、孤独死にならないように地域の繋がりを大事にしているための交流、つながる場の提供
- ・ 被災地で暮らす人々の癒しや安らぎ、元気を与えられる場を提供
- ・ 鉄筋コンクリート三階建ての災害公営、プライバシー重視のハウスメーカーの高台団地は、構造的に田舎に都会が出現した様相、結果として人間関係が希薄

#### ■ヒアリング調査結果の抜粋

- ・ お茶会等も現在は補助金があるから回っている。最終的には自分たちでできるようにならないといけない。
- ・ 震災で地理的に職住分離となってしまって、高齢者の出番がなくなった。以前は浜の手伝いも家の手伝いもしていたが、浜が遠くなって家に一人でいるようになってしまった。それを外に連れ出すための活動をしている。
- ・ 住民の交流促進には見えない壁がある。津波被害を受けて支援を受けている人と受けていない人がいる。活用できる行政の支援メニューにも差がある。両者をつなげるのに丁寧さが必要である。

#### c. 自治会形成等の自治機能・地域づくりの促進

災害公営住宅団地においては、団地内での共同生活の促進のため自治会形成を目指すことが多く、多くの自治体では行政主導で自治会形成が推進されている。災害公営住宅内で独自に自治会が形成されるケースや、立地先の既存地域の町内会等に組み込まれるケースが存在する。前者の場合は、その後既存地域の町内会等に接合する場合もみられる。

様々な地域から入居した住民同士で自治会を立ち上げる場合には、住民同士の意識合わせから始まり、自治会の運営や役員を議論することになり、その立ち上げまでの支援を行政や社会福祉協議会と、民間支援団体が連携して行う場合がある。

また、自治会形成後は公的支援が縮小する地域もあり、その際には自治会長への伴走支援や他地域との調整といった、自治会の運営支援を民間支援団体が行う場合がある。

#### ■アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

##### 2. 新しいコミュニティの構築支援

- ・ 新たなまちづくりによる住民組織組成に向けての支援活動として、復興事業情報の提供、情報周知掲示板の提供、集会所建設の市主催ワークショップへの参加など
- ・ 地域コミュニティの再生と地域内での融和
- ・ 新しく入居した公営住宅において、団地内及びその地域でのコミュニティ構築
- ・ 災害公営住宅等におけるコミュニティの構築、孤立の防止
- ・ 近隣とのつながり構築、孤独感の解消
- ・ 様々な地域から集まり、居住する復興公営住宅における住民の新しいコミュニティ作り、子どもが安心安全に暮らすための町内会や子ども会などの組織づくり、地域づくりに難航
- ・ 地域が地域を見守る防災や福祉の確立。また地域からの孤立や孤独死の防止を目標、地域の活性化と過疎化への対応ができる新しいコミュニティの構築を目指す
- ・ 住民自身による地域づくりの推進（地域が既に持っているものや地域の強み・良さに重きを置いて活動）
- ・ 被災者が地域で恒久住宅に転居してから、地域のコミュニティの再構築や地域の支え合い助け合いの為に仕組みづくりが必要

#### ■ヒアリング調査結果の抜粋

- ・ コミュニティ形成分野では、住環境の劇的な変化による住民への影響は残っているなか、地域体制に接続する移行期にある。
- ・ 各地域によって、課題も、支援アプローチも、自治会ごとのゴール設定も異なっている。今後残るような成果を示す線引きが難しい。心の復興が課題である。自治会へのフォローが重要である。

## 2) 民間支援団体の支援内容とそれを取り巻く地域の支援体制

上記アンケート結果やヒアリング結果を踏まえ、民間支援団体の支援内容についてまとめる。

民間支援団体による災害公営住宅等の支援は、応急仮設住宅時代の支援を引き継いで実施されているケースが多い。

見守り支援は、行政施策や社会福祉協議会の地域福祉構築の事業の一環としても実施されているが、民間支援団体がこれを補完する形で実施している。また、交流イベント等の開催は、行政が施策として実施する場合や、委託を受けて社会福祉協議会等がサロン活動として行う場合もあるが、民間支援団体のイベントは応急仮設住宅の時期からの活動を引き継ぐ形で実施されているケースが多い。各団体の入り込んでいるエリアを中心に、公平性ととられすぎず実施できるのが、民間支援団体による支援の特徴でもある。

一方、公営住宅等における自治会形成は、行政が直接的に支援するケースが多いが、住民意見の聞き出しや意見の調整などにおいて民間支援団体が支援することがある。また、設立後や継続的な運営については、行政があまり関与しないケースも多く、民間支援団体がこれを補完して継続的に支援を行うケースもある。

## 3) コミュニティ形成の支援体制の具体例

気仙沼市での災害公営住宅等におけるコミュニティ支援、被災者支援の事例を示す（図2-6）。災害公営住宅の住民支援の中心となっているのが生活援助員（LSA）制度であり、市が市内民間事業所に委託し、26名のLSAが市内7地区で、平成30年4月～11月の間に延べ16,445回の訪問を実施し、延べ874件の相談を実施している。その他、市の保健師、看護師等の、災害公営住宅等の入居者に対する訪問健康相談事業も実施しており、LSAなどとも連携を取って、入居世帯を順次訪問している。一方で、新たに整備された災害公営住宅等については、地域づくり推進課と地域支援員が直営で、団地内のコミュニティセンターの定期開館と、交流イベントの開催、自治会の設立準備会の開催など、円滑に新たなコミュニティが形成されるための支援を実施している。

今回取材した民間支援団体は、いずれも仮設住宅における支援から、切れ目がないよう被災者の支援を継続している。支援継続期間も長くなり、住民との信頼関係が構築され、より密接な支援を求められる機会も増加している。

また、行政との間でも信頼関係が構築され、両団体は市内各地区で開催される地区ミーティングに出席しているほか、地域包括支援センターが開催する関係者会議にも出席する関係となっている。

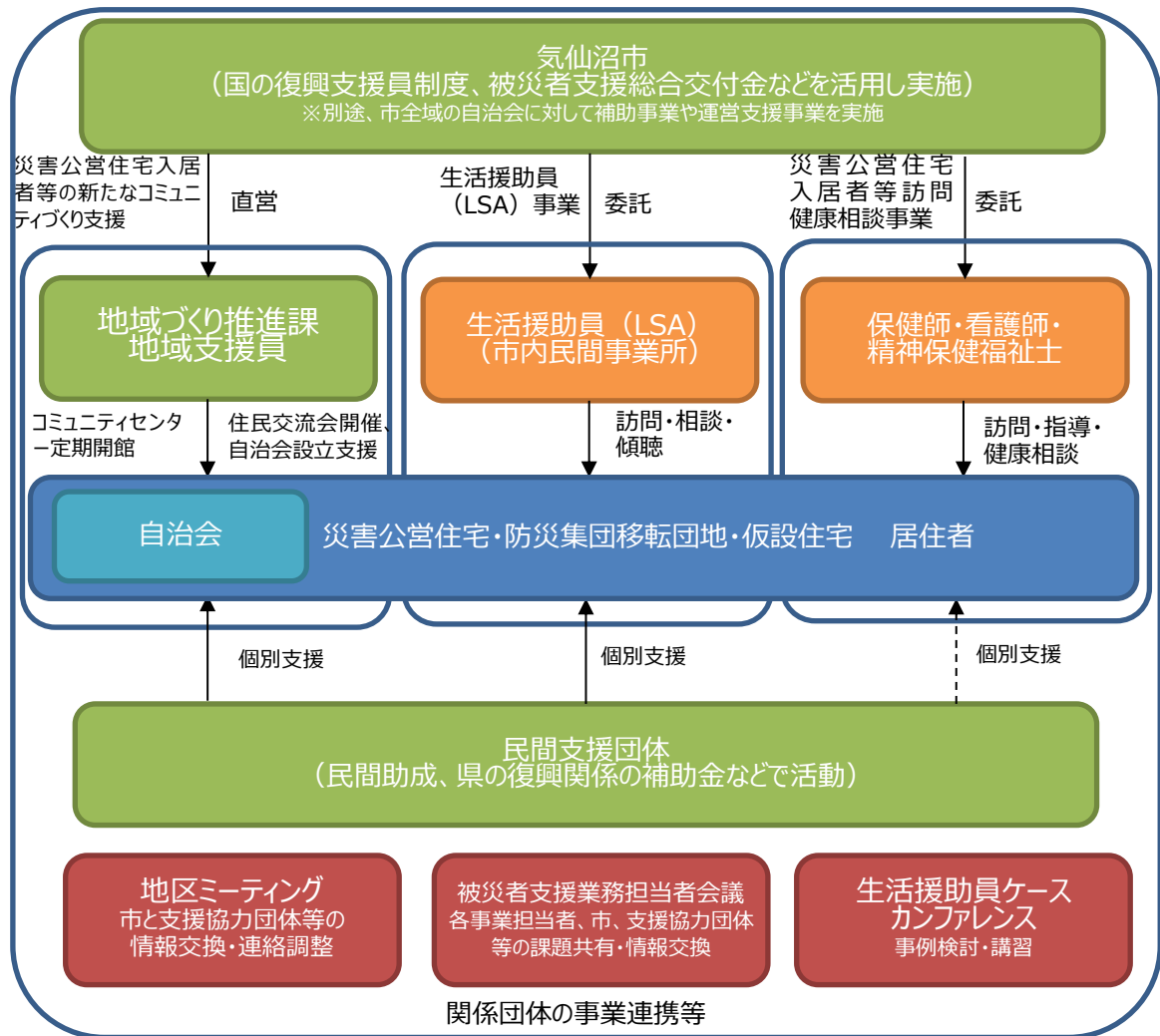


図 2-6 気仙沼市の災害公営住宅等支援体制

出所) 気仙沼市「平成 30 年度被災者支援事業の実施状況について」より三菱総合研究所作成

## 2.2.2 被災者・避難者の生活支援

被災者・避難者の生活支援カテゴリーの団体から、該当団体が多かった分野について、地域課題と対応の概況をまとめる。

### (1) 心身の健康支援

#### 1) 民間支援団体から見た地域課題の内容と支援状況

避難生活による生活パターンの変化、失職、外出機会の減少は、被災者の健康にも大きな影響をもたらしている。孤立は、精神面にも影響を与え、避難生活のストレスに対する心のケアも重要になっている。親世代の生活困難等が、子ども世代への精神的影響を与える事態も散見されるようになっている。

また、数は多くないが、津波の直接の被害者や家族の PTSD などへの対処、グリーフケアなども継続が必要な状況である一方、地域にこうした対応のできる専門家や施設は限られており、しかも今後の継続性が心配される状況にある。

#### ■ アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

##### 7. 健康促進、高齢者支援（介護支援等）

- ・復興住宅等の被災者が孤立、孤独死にならないように地域の繋がりを大事にしていくための交流、つながる場の提供と共に、被災者に寄り添い、前に進むための精神的な支えになれるような支援
- ・孤立防止支援（サロン開催） 健康促進支援（ノルディック・ウォーク、介護予防体操）
- ・震災後は、身体を動かす「場」がなかったので、その「場」を作る活動を実施
- ・高齢者のとじこもりによる生活不活発病及び孤立の防止
- ・健康や介護に関する知識・情報が少ないことなどによる健康状態の悪化や要介護化、介護うつ、介護離職
- ・病気予防（病気にならない体と心のケア）、介護予防（健康寿命延伸の為の支援）

##### 10. 心のケア・傾聴・生きがいづくりの促進支援

- ・被災者等の生きがい、やりがい、生業の創出・被災者等の孤独化の防止（仮設住宅、在宅被災者への見守り訪問・サロン活動）
- ・被災者等の外出機運の醸成・被災者等の日中活動の場所の創出
- ・遺児と保護者のグリーフサポート、レインボーハウスの所在する地域の子ども支援活動への場所の提供
- ・津波で流出した写真や品物を元のご家族・ご本人・ご親戚等にお戻しする「陸前高田市思い出の品」の返却活動
- ・原発被災者の心のケアを目的とし傾聴活動、ひきこもりからの解放のため楽しい文化活動を提供
- ・家族との死別や PTSD など、震災で心に深く傷を負った子どもたちの心のケア、家族を亡くした被災者のグリーフケア（ピア・カウンセリング）

#### ■ヒアリング結果の抜粋

- ・被災地支援は、中長期段階に入ったと認識している。心の復興に関する課題は、大きく2つある。一つは、震災後に生じた心の健康の問題で、PTSD やトラウマ等、急性ストレス反応への支援。もう一つは、福祉や介護ではカバーできない地域のメンタルヘルスに関する問題であり、具体的には既存の制度や体制では支援に結びつかない方、孤立している方、復興公営住宅に引きこもって呼びかけに応じない方、アルコール依存症等の方々を当法人では支援している。
- ・（震災及びその後の避難等による）コミュニティの急激な変化が大きい。震災前は三世代だったコミュニティが一世代になり孤立してしまう。これまでは予防的な措置として世代間でカバーできていたことができなくなった。このような状況になると孤立しやすい。

## 2) 民間支援団体の支援内容とそれを取り巻く地域の支援体制

上記アンケート結果やヒアリング結果を踏まえ、民間支援団体の現状の支援内容についてまとめる。

仮設住宅入居者等の健康管理は、行政の健康関連部署や保健所が大きな役割を担ってきた。支援の内容は定期的な健康診断や訪問、健康相談などが中心となる。一方で、仮設住宅の支援を行ってきた民間支援団体の中にも、保健師等を擁してこうした健康管理分野に強い団体もあり、こうした団体は、行政と同様なサービスのほか、体操教室やスポーツ教室等、独自性のある活動も展開している。

こころのケアについては、発災当初より津波被害による PTSD などの発生が心配され、被災者支援総合交付金により、三県にこころのケアセンターが設けられている。一方で、こうした拠点の設置個所は限られており、拠点に相談できない被災者も多数あると考えられる。また、PTSD や病気と判断されるまでには至らないが心に不安やストレスを持っている避難者・住民等も多数あると考えられ、グリーフケア、美術やスポーツによる心のケアから、手仕事など日常生活の中でのやりがい創出など、多様な民間支援団体が活動している分野でもある。

また、被災した方が、語り部として経験を外来者に伝えるような活動も、語る人にとってのこころのケアの役割を果たしていると言われている。伝承分野でも自発的な地域団体や民間支援団体が一定の役割を果たしているが、伝承等は既存の行政制度に位置付けにくい活動であり、行政からの支援が手薄な状況になりやすい。

## (2) 移動支援

### 1) 民間支援団体から見た地域課題の内容と支援状況

震災直後の津波によるマイカーの喪失から始まり、被災地での居住環境変化や、高齢者の独居の増加、高齢化に伴う免許返納者の増加などのなかで、高齢者や交通弱者の移動困難が深刻化している。これまでは、こうした高齢者は家族や近所の顔見知りへ送迎を頼むなどの手段もあって、問題が顕在化してこなかったが、これまでの地縁関係から分断されたこと、世帯分離による家族移送の減少、高台移転などによる世帯の就業先と居住地の分離等により移動困難が加速している。

#### ■ アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

##### 1.3. 移動困難者支援

- ・ 移動に問題を抱えている方の交通を、地域内で解決するためのカーシェアリングの活動（コミュニティの新規構築、再構築のため、防災力強化のためのカーシェアリング活動）

#### ■ ケーススタディで把握された NPO による移動支援の利用者像と利用目的

NPO による移動支援の一例としてケーススタディ調査の対象となった、石巻市の NPO 法人移動支援 Rera が 2018 年 1 月に実施した利用者アンケート結果を示す

##### NPO 法人移動支援 Rera :

2011 年 3 月に、札幌市の支援団体が石巻市に入り、泥出しなどの支援活動を経て、4 月頃より移動支援を専門とした「災害移動支援ボランティア Rera」として移動手段を失ったすべての住民を対象に送迎を開始、地元メンバーを中心に 2013 年 2 月に NPO 法人移動支援 Rera を設立。

- ・ 送迎人数：毎月約 1,800 名を送迎、累積送迎人数 15 万人以上
- ・ 対象者年代、性別

70 代以上が 70% を超え、50 代以下では精神疾患を持っているケースが多い。また、男性が 30%、女性が 67% で、女性の方が多い。

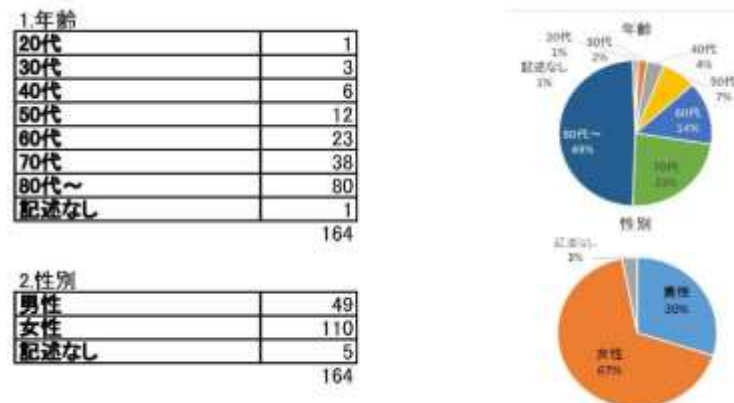


図 2-1 2018 年 1 月実施 利用者アンケート結果

出所) 特定非営利活動法人地星社『宮城県沿岸被災地における移動困難者の状況調査』(2015 年)



・利用目的

2015年調査では、病院 88%、買い物 3%、市役所・駅 1%、老人施設等 4%、その他 4%であった。通院目的の利用が約9割を占めており、現在も同様の傾向である。

また、2015年は仮設住宅、在宅を問わず雄勝・牡鹿・北上などの半島部の利用は少なく、仮設住宅がほぼ解消した現在も、旧石巻市内からの利用が多数を占めている。

送迎のデータ (送迎人数以外は2013年4～6月のデータ)

送迎人数	ひと月あたり延べ1,801人(2014年4月～2015年2月までの平均)
利用者の居住地域 (n=2,017)	【仮設住宅】開成・南境(11%)、稲井(2%)、大橋・大橋中央(8%)、蛇田・青葉・向陽地区(1%)その他市街地(3%)、渡波地区(8%)、河北地区(3%)、河南地区(8%)、桃生地区(1%)、女川町(1%) 【在宅(みなし仮設含む)】市街地(29%)、稲井(5%)、湊・渡波(10%)、河北(3%)、牡鹿(1%)、女川(2%)、東松島(3%)、施設等(1%)



図 2-2 2015年3月実施 利用者アンケート結果

出所) 特定非営利活動法人地星社『宮城県沿岸被災地における移動困難者の状況調査』(2015年)

## 2) 民間支援団体の支援状況とそれを取り巻く地域の支援体制

上記アンケート結果やヒアリング結果を踏まえ、民間支援団体の現状の支援内容についてまとめる。

コミュニティ支援の中でもふれたように、現在の被災地の大きな課題は高齢者の孤立である。災害公営住宅や集団防災移転等への転居で家族と別居になり、家族からのサポートの受けにくい高齢者が増えている。高齢化の中、自分で運転が難しくなる高齢者が増えたり、送迎を引き受けてくれる近所の人との人間関係も希薄となる中、通院、買い物など、基本的な生活移動が困難となる高齢者が被災地で増加している。高齢者の移動困難自体は、高齢化が進みつつある全国で発生している課題であるが、被災地では転居の繰り返しでコミュニティから切り離される高齢者が急増したこと、これまでの生活パターンが変わって自ら収穫した農水産物を食べるなどの暮らしができなくなったことなどから、行政の交通施策においても十分な対応がなされず、支援施策の隙間となっていることが多い。被災地では、こうした個人の移送支援を民間支援団体が担っているが、行政の交通施策は公共交通が中心であること、これまで、個人の移動支援を行ってきた経験がないことなどから、行政から有効な支援がなされていないケースが多く、支援団体も多くは厳しい環境の中での運営となっている。

### (3) 子ども・子育て支援

#### 1) 民間支援団体から見た地域課題の内容と支援状況

震災後、津波被災地では子どもの遊び場が減少し、学校の被災や長期避難により教育環境も悪化した。これらの地域は、海とともに暮らす地域であったが、震災直後の数年間においては、津波への恐怖から、外・海で遊ぶ機会が減少、子どもたちの地域への誇りも減少したケースがあるとされる。

一方、長引く避難生活や産業への影響は、家庭への影響も大きく、子育てや子供が健やかに生育する環境の悪化や、不登校、DVなどの発生も増加している。例えば、全国的にも小中学校における不登校率は上昇傾向だが、特に宮城県では震災以前に比べて1.5倍に上昇している。（ただし、不登校からの回復期間が短いというデータもある。）

#### ■アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

##### 9. 子ども・子育て支援

##### ○子どもの成育環境

- ・子どもが育つ環境整備をすることによって、多世代が住みやすいまちづくりに貢献
- ・仮設に住んでいる子ども達は下校後外遊び場所が駐車場になっていて遊び場所が無い、ストレス解消・切れる子の減少を目的
- ・安心安全な居場所で放課後見守る者のいない児童が安心して過ごせるよう支援（児童の親は多く被災者で、働く保護者支援であると同時に学力低下、社会性低下にも対応）
- ・子ども達の健全育成
- ・こどもの運動不足の解消 競技力の向上
- ・復旧工事や、津波に対する恐怖心から海と子どもたちの関わりが激減、次世代に自分たちの故郷の魅力を伝えて行くことは必須
- ・震災から得た教訓の伝承、特に子どもの健全育成に向けた取組

##### ○子育て環境

- ・母子の居場所がない、得意を活かす機会が無い、働く選択肢が少ない、公園がない→これらが人口流出の一因
- ・地域で育む子育て環境の実現
- ・待機児童（震災と原発事故により、保育士が減少し、さらに労働力が不足していることで、子育ての環境が変化）
- ・子育て環境の復興、就労先の確保と同時に若い世代が子育てしやすい環境を充実
- ・仕事をする若い家族が増え、幼稚園等に入れない子どもが発生

##### ○教育

- ・教育格差の改善と地域で子どもたちを育てることで将来地域を考え支える人材を輩出
- ・限界集落と言われるようなまちにおいて、新しい教育の場をつくる
- ・次世代を担うリーダーシップの育成
- ・子どもたちの学習機会確保、被災した子どもたちの心の回復に資する傾聴や寄り添い
- ・児童生徒の震災後の後遺症と学力低下の支援

#### ○困難を抱える子どもへの対応

- ・表面化しない「心のキズ」を丁寧に受けとり、個々に対応するべく活動
- ・困難（虐待、ネグレクト、経済的困窮、社会的孤立、保護者の精神疾患、障がい、薬物、反社会組織等）を抱える子ども・若者も含む、すべての子ども・若者がその生まれた境遇に関わらず、「自分の人生を自分で生きる」ことができることを目標
- ・子どもたちの学習機会確保、被災した子どもたちの心の回復に資する傾聴や寄り添い
- ・障害の有無に関係なく、子どもが安心していられる場所を作る、不登校やいじめで困難を抱える子ども達の居場所を作る、地域の障害理解を進める、地域で子どもを育てる仕組みをつくる
- ・子どもが安心して過ごせる居場所の確保 震災後、共働きやひとり親による子どもの孤立、孤食が増加、地域コミュニティが再構築されない地域では、子どもを見守る地域の目も少ない、不登校や青少年犯罪などの防止にもセーフティネットの役割を担う子どもの居場所が市内各所に必要
- ・子どもの心のケアと「遊び場」、「遊ぶ機会」、「居場所」の不足による子どもを取り巻く諸問題（いじめ、不登校、自殺、虐待など）の解決
- ・保護者の精神的不安による心理的影響、家庭的余裕のなさ等による子供たちの自尊心・自己肯定感の低さ

#### ○原子力災害の影響

- ・震災から7年が過ぎたいまも尚、多くの住民、子どもたちが故郷を離れ、避難生活を余儀なくされており、また、震災により、双葉郡に元々あった5つの高校は、授業再開の目途が立たなくなり、2017年3月に全て休校
- ・（現在地域に残る）唯一の高校には、自らの故郷で学び直したいという思いを持った生徒が多くいる一方、震災後の避難で転校を繰り返し、大きな喪失経験の中、中学時代に不登校になったり、そのために学習に大幅な遅れがでたり、様々な場面において自信を持てずにいたりする生徒も多数通学
- ・生徒個人が抱える喪失感を乗り越えるために、生徒たちが安心して学んだり、未来に思いを馳せたりすることができる場所、サポートが必要

#### 1.1. 次世代・若者の育成支援

- ・困難（虐待、ネグレクト、経済的困窮、社会的孤立、保護者の精神疾患、障がい、薬物、反社会組織等）を抱える子ども・若者も含む、すべての子ども・若者がその生まれた境遇に関わらず、「自分の人生を自分で生きる」ことができることが目標
- ・次世代を担う若者の災害等に対する人材育成分野
- ・10年後、20年後を担う子ども達のキャリア教育支援を重点目標として、被災地内外の大人をはじめ行政や企業人などが応援する活動を実施

#### ■ヒアリング調査結果の抜粋

- ・ (子供を取り巻く環境は)よくなる気はしない。被災した地域と向き合うのはこれからである。ニーズの掘り起こしが進んだ一方で、団体の撤退が進み、課題に対して支援のキャパシティが足りない。
- ・ よく言われる PTSD 等、フラッシュバックを起因とするケースはそれほどないと肌感覚では感じる。一方、多いのは、保護者が精神障害を抱えているケース。
- ・ 復興造成地域にあたる中学校では、不登校が 40 名近くおり、家庭が崩れている。自主再建ができない、頼る人がいない。
- ・ スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーは、いわば消火である。緊急枠で増やしているが、それでも足りていない。
- ・ 親世代をなくしたお母さんたちは相談相手がない。孤立したお母さんが増えている。虐待予防のためにもアウトリーチが必要。

### 参考)被災三県の小中学校における不登校児童生徒の状況

宮城県では、もともと不登校比率が高かったが、震災のあった2011年を境に不登校率が大きく上昇している。福島県、岩手県は震災後も全国平均を下回る水準ではあるが、震災後不登校率の上昇がみられる(図2-7)。

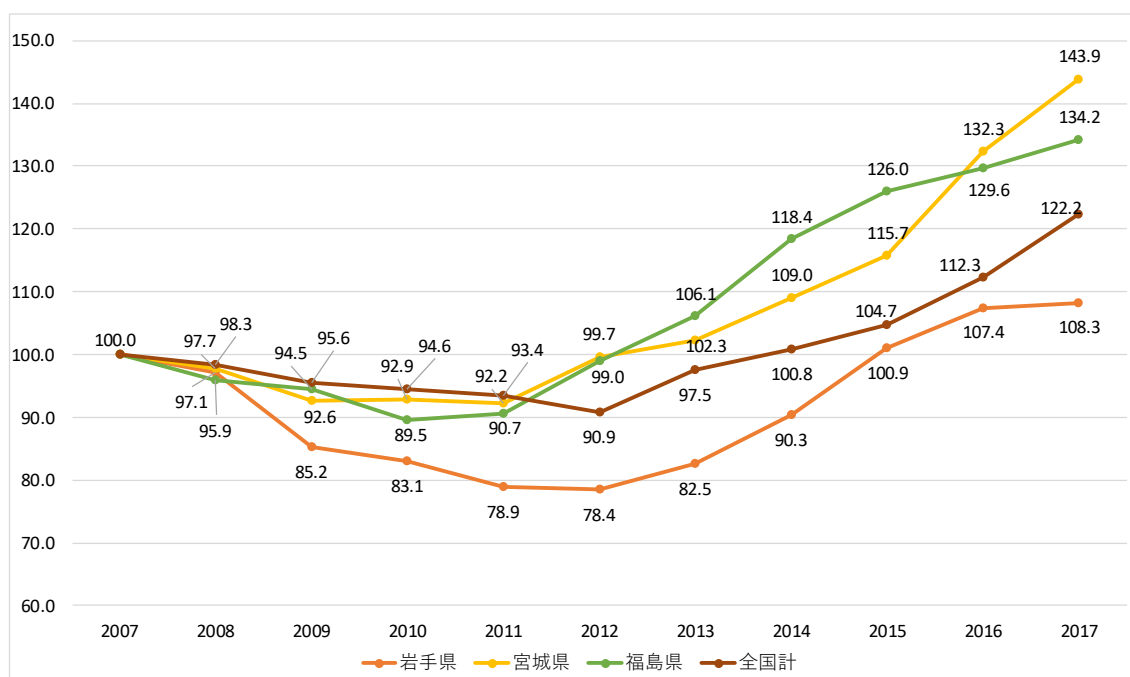
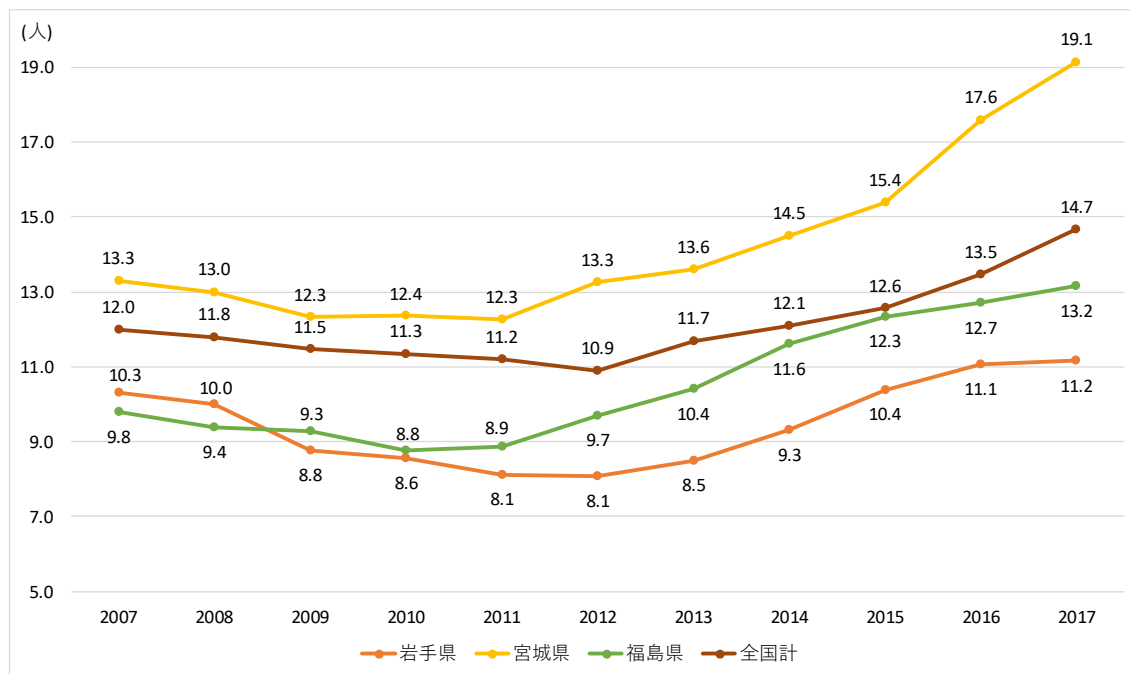


図2-7 全国と被災三県の小中学校における不登校児童生徒の推移  
(上段: 児童生徒1,000人あたり不登校児童生徒数、下段: 2007年を100とする指数)

出所) 文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」

## 2) 民間支援団体による支援状況とそれを取り巻く支援体制

上記アンケート結果やヒアリング結果を踏まえ、民間支援団体の現状の支援内容についてまとめる。

被災地では、津波、震災により学校施設自体が大きな被害を受けた。行政の教育関連部署については、まず、学校施設の復旧及び教育再開が課題となった。特に、広域避難を余儀なくされた沿岸部や原子力災害被災地域については、移転先での教育確保が重要な問題となった。こうした行政の対応の立ち上がりを埋めたのが、教育機会や遊び場を提供する民間支援団体であった。その後、学校での教育が通常の形態に戻っていく中、民間支援団体の活動は、震災後目立つようになってきた、家庭の困窮や生活崩壊の中で苦しむ子供の支援や、被災地で将来に対して夢の描けない子どもの支援などに移っている。

こうした子供たちの支援において重要なのが、「地域での支援」という考え方であり、今後、行政についても学校の中だけで子どもを見るのではなくて、地域の様々な主体や家庭と協調して、子どもを見守ることが求められている。

## 2.2.3 市民活動活性化・活動全般に関する支援

### 1) 民間支援団体から見た地域課題の内容と支援状況

震災後、沿岸部を中心に NPO やボランティアが地域に多く入ったが、これを支える体制として、まず各地に社協を中心としたボランティアセンターが立ち上がり、さらに強固な基盤を持つ国際 NGO や全国規模の中間支援団体などが地域に展開して、地域における市民活動の中心的な役割を果たした。その後、地域に残った NPO やボランティアや地域住民が新たに立ち上げた民間支援団体も多数発生し、被災地三県には震災前にはなかった多くの市民活動団体が展開することとなった。

自治体が震災前後に立ち上げた市民活動の支援センターや、全国規模の中間支援団体等も資金面や人材面で、こうした市民活動を支えてきたが、東日本大震災に対する民間からの補助金の縮小や、行政の復興支援施策・予算の縮小の中、被災地域での民間支援団体の活動も曲がり角を迎えている。

一方で、今後の持続的な復興には、被災者の自助・互助・共助が不可欠との観点から自治会や地縁団体への支援を強化する自治体も見られつつある。全体としては、行政、民間支援団体、自治会等の地縁組織が一体となって地域を支える方向性が共有されるようになってきている状況である。

#### ■ アンケート自由回答欄の抜粋（団体が取り組む地域課題）

##### 1 5、NPO 活動全般に関する支援

- ・ 支援団体の組織基盤強化、事業基盤強化
- ・ 市内 N P O 等公益活動団体の多くは、組織基盤の脆弱さから持続的な活動（特に復興期間終了後）が困難

##### 1 6．自治会・地縁組織等の住民活動全般に関する支援

- ・ 津波により移転を余儀なくされた方と既存住民間の交流支援を行う地域活動団体の活動を支援することにより住民の主体的活動促進を目指している

##### 1 7．その他市民活動活性化・市民活動全般に関する支援

- ・ 中国人実習生、留学生、中国出身者との友好活動（料理教室、新春祝賀会など）
- ・ 地域の復興に取り組む主体者（地域住民・自治組織等）及び支援者（N P O ・行政・社協・企業等）が、よりよい復興に向けた地域課題の解決や、復興を契機とした地域の価値創造を推進するにあたって必要となる、担い手の「力量」と、多様な担い手同士の「関係性」の不足。

## 2) 民間支援団体の支援状況とそれを取り巻く地域の支援体制

上記アンケート結果やヒアリング結果を踏まえ、民間支援団体の現状の支援内容についてまとめる。

これまで被災地の民間支援団体が活動する中で、いわゆる中間支援団体が重要な役割を担ってきた。中間支援団体は、初期には前述のとおり被災地での支援団体やボランティアの情報を集約し、方向性をそろえ交通整理をする役割を担っていた。また、その後も、民間助成金獲得など、地域の支援団体の活動をサポートしてきている。自治体レベルでも市民協働に力を入れている自治体は、NPO サポートセンター等を地域において、いつでも相談できる窓口的な役割を果たしている。

東日本大震災は、東北において、民間支援団体や地縁団体など、市民協働を進める大きな機会となったということもできる。それまで市民活動が活発でなかった地域においても、外部からの団体からの刺激で、地域の人々が主役の活動が活発化するという効果が出ている地域もある。

### 2.2.4 震災伝承

#### 1) 民間支援団体から見た地域課題の内容と支援状況

東日本大震災直後の平成 23 年 5 月 10 日に東日本大震災復興構想会議から発表された「復興への提言～悲惨のなかの希望～」の復興構想 7 原則「原則 1」には「大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」との方針が記載された。

被災した各地においても、震災後徐々に、震災伝承関連の施設整備や震災遺跡の保存と並行して、被災の状況を被災者が伝える語り部などの活動が、草の根的に、あるいは震災伝承プログラムや震災伝承施設等の運営の一環として、実施されるようになった。

ケーススタディ調査によれば、最近新たに復興予算を活用して震災伝承関連の施設が新設されており、3 県全体での合計来館者は増加傾向にある。宮城県下の主要 15 施設の来館者数の推移を図 2-8 に示す。仙台市では、3.11 メモリアル交流館に加えて震災遺構荒浜小学校がオープンし、来訪者の関心が分散するかと思われたが、両施設の相乗効果により双方の来館数が増加している。2018 年 3 月 10 日に気仙沼で震災遺構向陽高校に津波伝承館が開館し、伝承施設は今後も各地で整備が続くため、官学民での伝承体制の核となることが期待される。



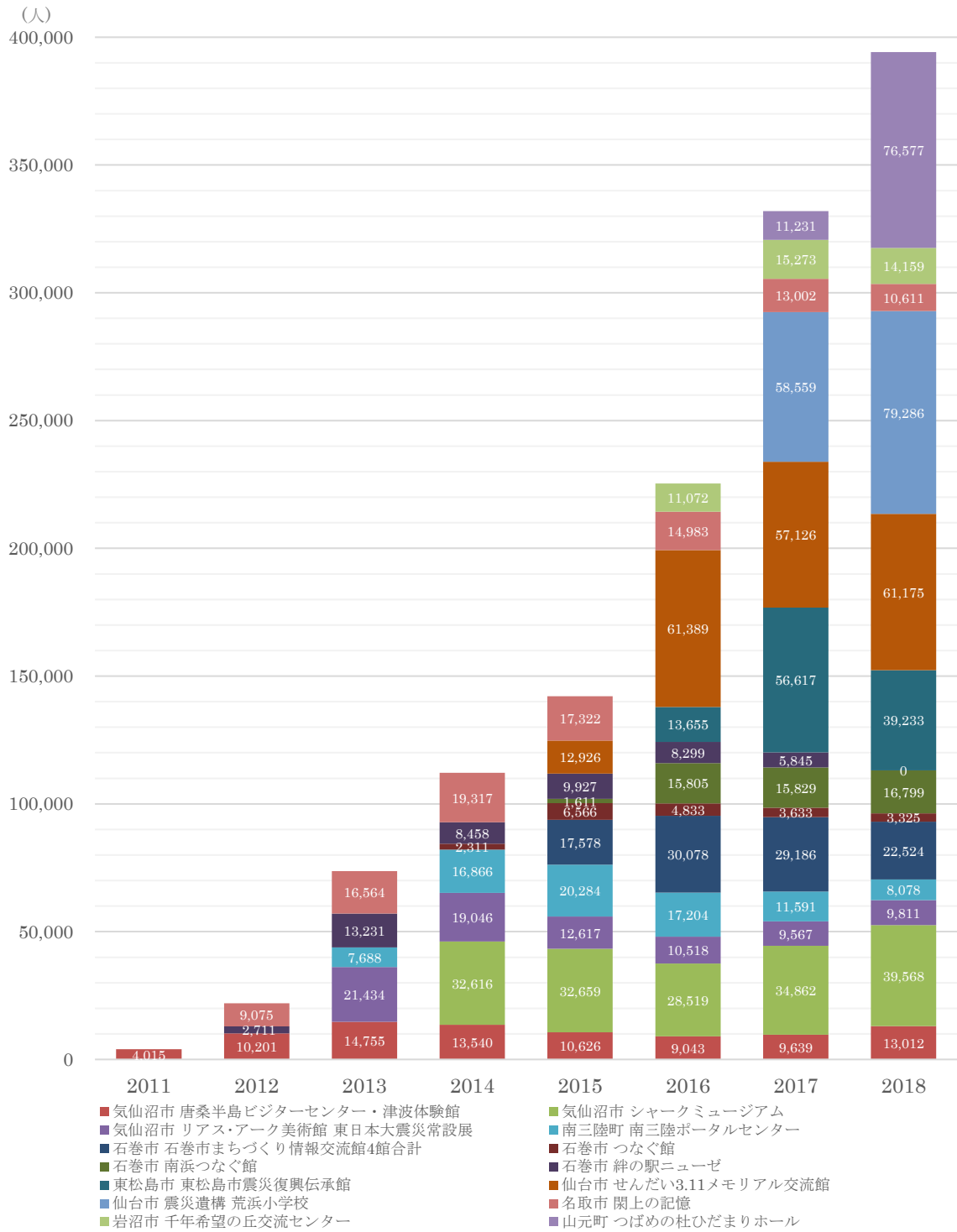


図 2-8 宮城県 8 市町 14 施設 来館者年別推移 (人数)

一方で、図 2-9 に示す通り、震災学習プログラムへの参加者数は段階的な減少傾向にある。増加に転じている団体やプログラムもあるため、伝承の企画や学べる内容によっては、高い関心を引き付けていることがわかる。今後、祈念公園や震災遺構等の新設に伴い、相乗効果での来館者増加と、命を守るための学びの広がりが期待される。

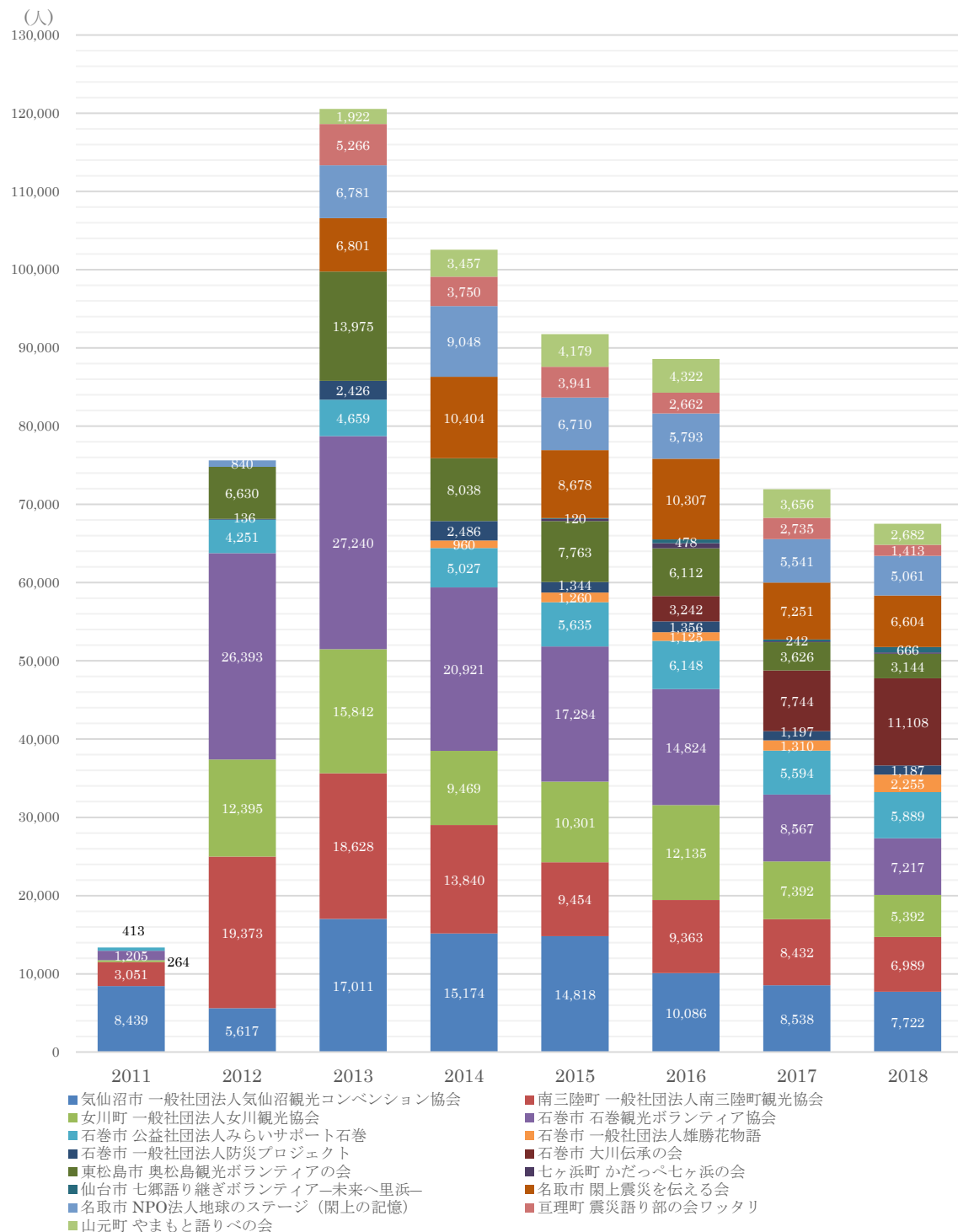


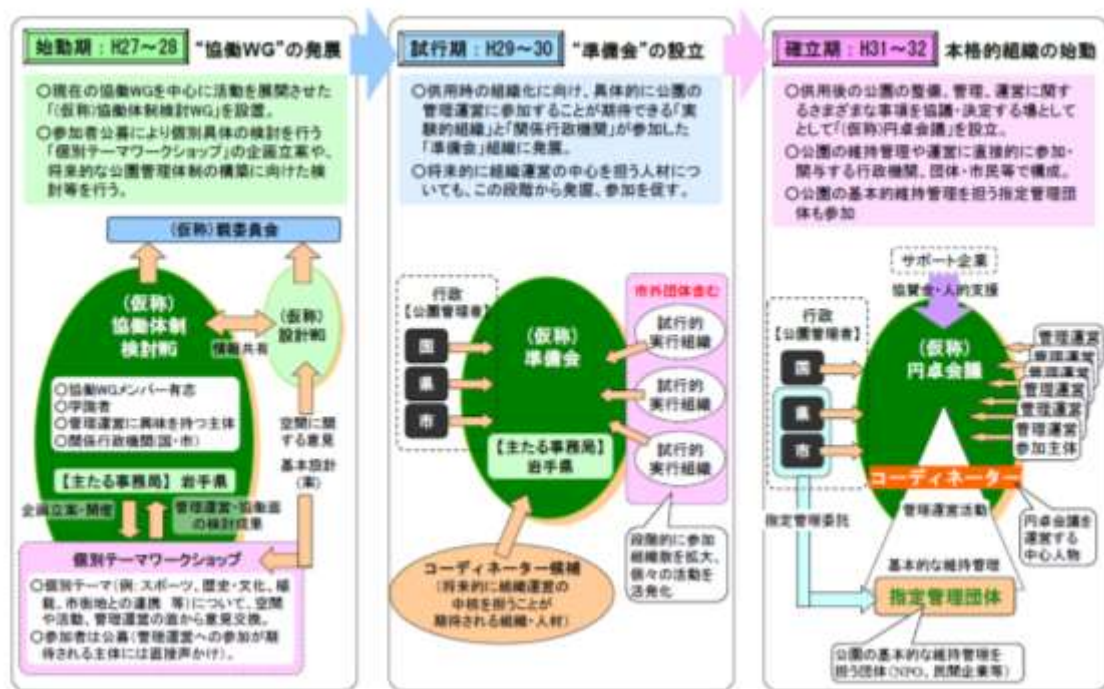
図 2-9 宮城県 10 市町 15 団体 震災学習プログラム年別推移 (人数)

## 2) 民間支援団体の支援状況とそれを取り巻く地域の支援体制

震災伝承関連の施設整備はそのほとんどが行政によって行われるが、その運営において民間支援団体や市民団体との協働を図る動きがある。

岩手県の高田松原津波復興祈念公園基本計画においては、公園の維持管理運営への参加が期待できる「準備会」を設立し、公園供与後は管理・運営に関する事項を協議・決定する場として行政・団体・市民等で構成する「(仮称)円卓会議」が想定されていた。また、将来的に組織運営の中核を担うことが期待される「コーディネーター」が、中心人物として円卓会議を運営することとされていた。

しかしながら、高田松原津波復興祈念公園内に整備される「東日本大震災津波伝承館」は、開館から3年程度は岩手県が直営で運営する方針を示しており、「グループ代表者会議」などの連絡会は設けられているものの、基本計画に記載されたような運営体制は未整備である。



管理運営体制の段階的な組織化のイメージ

宮城県の復興祈念公園予定地においては、「がんばろう！石巻」の看板が震災直後の被災地に津波で流されてきた材料で制作され、復興への想いが込められたこの場所は、自然発生的な追悼の場、伝承活動の場となっていたこともあり、他の2公園と比較して早くから市民活動が展開されていた。

市民等の参加による、基本計画に基づく活動の実践及び新たな維持管理運営課題を検討することを目的として「参加型維持管理運営」検討協議会が2017(平成29)年6月より開始され、公募や追加登録により現在20団体が登録している。

全体会は年3回程度、杜づくり部会、伝承部会、市民活動部会の3部会が設けられ(市民活動部会は休止中)、杜づくり部会では植樹祭の企画調整等、伝承部会ではプロジェクトの推進や視察を行うほか、公園供与後の活動予定やあり方などについて、自発的に勉強会が行

われている。

現在、祈念公園開園後の市民団体による活動予定を共有したり、市民団体による設置物の官営公園としての位置づけを整理するなど、2021 年度中に「検討協議会」の次のステップへ移行するための議論が行われているが、官民協働による運営体制が未構築である点は、高田松原津波復興祈念公園と同様と言える。

また、地域をまたがる広域的な震災伝承のネットワークとして、国土交通省が青森県、岩手県、宮城県、仙台市に呼び掛け、「震災伝承ネットワーク協議会」を設置し、公営・民営を問わず震災伝承施設の登録制度を設けたほか、アーカイブや防災教育プログラム等を行っていくとしている。

一方で、民間レベルでは、石巻圏域（石巻、東松島、女川）で震災伝承に関わる人たちが集まる、緩やかな情報交換の場として発足した「石巻ビジターズ産業ネットワーク」が、2017 年 11 月 17 日にその震災伝承部会を発展解消するかたちで「3.11 メモリアルネットワーク」が発足した。3.11 メモリアルネットワークは、設立までに議論した震災伝承の「12 の施策」などを参考に、連携、調整・企画と評価・人材の育成の 3 本柱の活動を中心に、伝承拠点を結ぶ広域的なネットワークを形成し、将来にわたり伝承活動を続け、命を守り、社会の困難に立ち向かう活力ある人・地域づくりに取り組むことを目的としている。2018 年 12 月 9 日には理事構成が、岩手県 3 名、宮城県 5 名、福島県 2 名となり、被災 3 県の広域伝承を担う組織として活動を推進している。

## 2.3 地域単位で見た地域課題の状況

地域課題は、被災の度合いや平時の地域体制、復興事業の進捗といった様々な要素に影響される。そのため、ここでは具体的な自治体を事例として取り上げ、地域単位でみた地域課題の状況、特徴を示す。

具体的には、岩手県釜石市、宮城県気仙沼市、福島県浜通りを対象に調査を実施した。対象地域は、現在の復興の状況や民間支援団体の活動状況等を踏まえて選定した。

### (1) 岩手県釜石市

#### 1) 地域の概況

以下、釜石市 web サイト「復旧・復興の歩み（平成 30 年 1 月）」（2019 年 3 月 1 日閲覧）に基づいて作成した。

##### a. 被災状況

釜石市の東日本大震災の人的被害は 1,064 人（行方不明者 152 人、関連死 106 人含む）、住宅は全 16,182 戸のうち 4,704 戸が被災し、2,957 戸が全壊した。産業関係においては、市内全事業所 2,396 事業所のうち 1,382 事業所が浸水し、市内 3 漁協の漁船 1,734 隻のうち 1,692 隻が被災した。市内では中妻町にて震度 6 弱を観測し、最大波 9.3m の津波により沿岸部は甚大な被害を受けた。

震災発生前 3 万 9 千人であった人口は、平成 29 年 12 月時点で 3 万 5 千人となり、世帯数も同様に減少傾向にある。

## b. 住宅再建の状況

### ア) 仮設住宅

釜石市では震災後 66 団地、3,164 戸の応急仮設住宅が整備され、平成 23 年 11 月に入居率がピークとなり、2,845 世帯が入居した。現在は集約化や災害公営住宅への移動を経て整備数や入居者は減少し、平成 30 年 5 月の時点では 43 団地 2,137 戸、入居世帯数 578 世帯となった。平成 31 年度末には、初期の約 10%の 309 戸にまで集約される見込みとなっている。また、民間賃貸（みなし仮設）の入居者は平成 31 年 3 月時点で、11 戸 62 名となっている。

### イ) 住宅再建

復興公営住宅の全整備予定戸数は 1,316 戸（内訳：集合住宅 755 戸、戸建て住宅 188 戸、県営 373 戸）となっており、平成 29 年度末には全体戸数の 92%にあたる 1,214 戸の整備が完了し、平成 30 年度内にすべての整備が完了する見込みである。

住民の意見を参考にし、コミュニティづくりを促進するための集会所の設置や、ゆるやかな見守りを意識した仕切りのないバルコニーの設置など、コミュニティケアに配慮した住宅整備となっている。

## c. 産業復興の状況

水産業の水揚げ量は震災前の 16,000 トンから翌年 8,200 トンにまで低下し、平成 29 年度は 10,000 トンと回復してはいるが、震災前には及ばない状況であり、主力漁業である秋鮭を中心とした定置網漁業の水揚げ量回復や秋刀魚棒受網漁業を中心とした廻来漁船による水揚げ量増強が今後の課題となっている。釜石港における港湾取扱貨物量は、震災前の 249 万トンから翌年 113 万トンにまで低減したが、平成 25 年は平成元年以降最大となる 252 万トン記録した。

有効求人倍率も震災直前は約 0.5 だったが、平成 24 年から上昇し、平成 29 年 12 月時点で 1.9 近くと、求人数に対して求職者数が不足する状況となっている。

## d. 教育・福祉の状況

震災により生活保護世帯・保護人員は、震災前の 432 世帯 613 人（平成 22 年度平均）であったが、現在は 342 世帯 441 人（平成 28 年度平均）となっている。震災前の保護率は 15.3%であり岩手県平均 10.8%より高く全国平均の 15.2%とほぼ同じであったが、平成 28 年度の保護率は 12.5%であり、岩手県平均の 10.6%より高く全国平均の 16.9%より低い水準にある。

## 2) ヒアリングによる地域課題の状況

釜石市ではコミュニティ形成等に関わる民間支援団体、子ども支援に関わる民間支援団体、釜石市役所の行政に対してヒアリング調査を実施した。

### a. コミュニティ形成

釜石市は岩手県沿岸部における中核的な市である。特に都市部に建設された災害公営住宅には、利便性の高さから他地域からの入居希望者が多く、地元住民の割合が高い地域に比べてコミュニティ形成の困難さがあるものと考えられる。

コミュニティ形成支援においては、行政ではないという立場を活かして、自由度を持って他の団体と協業している状況がみられた。

今後も地域づくりの課題が残るなかで、これまで培った経験を生かした活動の可能性を感じているとの意見が得られた。

#### ■ ヒアリング結果の抜粋

- ・ 都市部のある災害公営住宅では、地元の方 7 割に対して、地域外が 3 割程度入居している。地元の方は土地に馴染みがある出身者なのでまだ大丈夫だが、地域外の方はなじみがない状態。
- ・ 地域外の入居者は市街地であるほど多い。釜石市市街地の東部地区では、地域外の入居者が 6 割を超えている。市街地という利便性の高さから地域外からの入居希望者が多いためである。大規模な集合住宅であるので、地元の地縁組織に入ることが難しい状況にもある。災害公営住宅入居者の人数が多い場合、地元町内会の活動が止まってしまうこともある。
- ・ あくまで市から独立した存在として活動している。一定の自由度をもちつつも、共通の課題に対して行政や社会福祉協議会等と議論する場づくりはしている。
- ・ 今後も、地域づくりの課題は残るため、これまで支援をしていたのに、予算が切れたらそこで終わり、という形は辛いだろう。これまで培った地域づくりの視点に、福祉の視点を持つことでバリューを出せると考えている。

### b. 子ども支援（心のケア）

応急仮設住宅や災害公営住宅の住環境や被災や移転に伴う生活環境の変化によって、子どもが多くストレスを抱えているとの意見が得られた。また、直接的に被災した子ども以外にもストレスがかかっている現状がある。

また、学校環境の変化も子どもに影響を与える要因となり、特に障がい者などの弱い立場の子どもたちにストレスがかかり、支援からこぼれる状況もみられる。

支援の受け皿として学童や子どものケアセンター、フリースクールがあるが、対象年齢に制限があったり、キャパシティの不足により充足していない状況にある。

このような課題に対して、釜石市のある支援団体では馬との交流を通じて心のケアを行うホースセラピーを実施しており、他の主体とは異なる形・体制での受け皿を築いている。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

- ・ 応急仮設住宅や災害公営住宅団地では、住環境として声や物音が周辺に響きやすいため、その中で育った子どもたちが大人しいという印象がある。子どもたちはかなりのストレスを抱えている。
- ・ 未就学児は特に、生活環境変化の影響を受けている。親が多忙であったり、震災のストレスを抱えていることが子どもにも影響している。落ち着かない子どもが多いなど、早期発見で対応することが急がれる。
- ・ 小学校等の統廃合や、小中一貫校化などの環境変化が、震災を経験した子どもたちへのさらなる負担となった。特に、障がい者などの弱い立場の子どもたちにストレスがかかった。学校に行けなくなる子どもが増加した。最近、スクールバスの廃止が決まった。状況がさらに変わる中で、余計に支援からこぼれていく子どもたちが増えてしまうのではないか。
- ・ このような子どものケアは、教育関係者にとどまらず、地域全体でフォローしていく必要がある。直接的に被災していない子どもにも影響がある。
- ・ 学童は市内1か所で、小学生までしか利用できない。そのあとの行き場がない。
- ・ 釜石市では待機児童が多く、今年度のはじめには一度解消したと聞けるが、担い手が不足している。
- ・ フリースクールが岩手県の沿岸部になく、高校のサポート校に付随しているものが1つある程度である。そのため、学校に通うことができない子どもたちの受け皿が不足している。
- ・ カウンセラーや医療機関が十分に対応しきれていない。心のケアセンターは今でも受診待ちが続いている。
- ・ 既存の子育て支援センターはもっと使いやすくする余地があるだろう。現状は気軽には行きづらい。

### c. 行政から見た地域課題の状況

釜石市の地域課題の全体像及び支援団体の活動傾向を把握するため、釜石市の複数課にヒアリング調査を行った。

釜石市では、震災後に NPO が倍以上に増加し、現在では活動は縮小傾向にある。震災直後は、社会福祉協議会が支援団体の窓口を設立して支援団体の調整を行ったが、現在でも窓口は維持されている。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### 【支援団体の活動状況】

- ・ 現在、市内には 16 の NPO が存在する。震災前は 5 団体程度であり、震災後に設立された団体が 11 団体に及ぶ。設立数は多いが、活発に活動しているのは一部である。申請直後は活動が活発であったが、その後は活動が縮小し、清算を考える団体もいる。特に、外部から支援に入った団体は縮小傾向にある。

##### 【震災直後の支援体制】

- ・ 社会福祉協議会が「生活ご安心センター」を設立し、支援団体の窓口になっている。支援団体を受け付けて、地区に派遣する。
  - このような窓口がまだあるのは釜石市くらいではないかと考えられる。窓口があることによって支援団体が支援に入りやすく、大学の支援も入る。震災当初、まずはご安心センターで支援団体の交通整理を行った。
  - ボランティアセンター自体も現在まで残っており、社会福祉協議会が運営している。



具体的な課題分野としては、コミュニティ形成に関する課題のうち、特に災害公営住宅におけるコミュニティ形成に関する懸念が挙げられた。現在は支援団体、社会福祉協議会等の連携により自治会形成支援や見守り支援が行われている。

今後、このような支援の縮小による課題の深刻化や、近年設立された災害公営住宅への支援が復興・創生期間終了後になる点が、具体的な課題として挙げられた。復興・創生期間をまたぐ自治会の立ち上げ支援については、単費であっても対策が必要ではないかとの意見が挙げられた。なお、現時点では復興・創生期間終了後の体制について国の方針が検討中であり、市としても正式な見解ではないことに留意されたい。

地域包括ケアシステムについては検討段階にあり、現時点では民間支援団体を具体的に位置づける想定はない。

#### 【コミュニティ形成】

- ・ 生活応援センター単位で各地域に「地域会議」をつくり、市ではその運営を行っている。
- ・ 自治会は、交流会 3 回程度で立ち上がるケースはほぼなく、10 回程度重ねていることが多い。社会福祉協議会が伴走支援、ある支援団体が仕組みづくりで自発的に機能するように検討している。
- ・ 今後の課題として、全般的に災害公営住宅におけるコミュニティがどうなるかが心配である。現時点でも孤立死は全くない状態ではないが、住民の叱咤を受けつつ、多様な支援者の目線から様々な活動を展開し、想定よりもかなり抑えてられてきた。
- ・ 被災者自身の自立が重要な課題となっていくだろう。これまでは「生活応援センター」を通じて実施してきた活動を、縮小しつつも何かしらの形で維持していきたいという考えはある。
- ・ 個別の見守り活動が今後はより重要になるだろう。孤立させない、閉じこもらないようにするためには、どのようにするべきか。引きこもり予防や見守りを支援していく機能があった方がいいと考えている。
- ・ 「コミュニティの自立」が前提であるだろう。新しい災害公営住宅等を受け入れる地域側も被災している状態である。「被災者」という枠で特別扱いするのではなく、地域全体で支援が行きわたるようであればよいだろう。被災者／非被災者に限らず、本当に必要な方に対する支援ができると良いだろう。
- ・ 今年度新たに整備された災害公営住宅が 2 つあり、その自治会の立ち上げにはより時間を要するものと考えられるため、そこに対する支援が重要になるだろう。市として単費であっても対策をするべきだろうと考えている。国の支援があればなお有難い。

#### 【平時の体制における民間支援団体の位置づけ】

- ・ 地域包括ケアシステムには、現時点で NPO の役割は想定していない。医療関係者や民生委員での推進体制があり、現状も話し合いを行っている。
- ・ 第三層に NPO が位置付けられる余地があるかもしれないが、まだ曖昧な状態であり、具体的な方針にはなっていない。しばらくは社会福祉協議会の力を借りて進めていこう。

## (2) 宮城県気仙沼市

### 1) 地域の概況

#### a. 被災状況

気仙沼市の東日本大震災の人的被害は 1,357 人（内訳：直接死 1,034 人、関連死 109 人、行方不明者 214 人）、住宅被災棟数は 15,815 棟、被災世帯数は 9,500 世帯（推計）に上った。沿岸部が甚大な津波被害を受けるとともに、市内赤岩地区では震度 6 弱の地震も観測した。

震災発生前約 7 万 4 千人であった人口は、震災以降も減少を続け、平成 31 年 1 月時点で約 1 万人減少の約 6 万 4 千人となっている。一方で、避難による単身世帯の増加などで、世帯数は震災後増加傾向にある（図 2-10）。（出典：気仙沼市ウェブサイト「被害の状況」、「データで見る復興の状況（平成 31 年 1 月末現在）」をもとに作成、以降 b~d も同様）

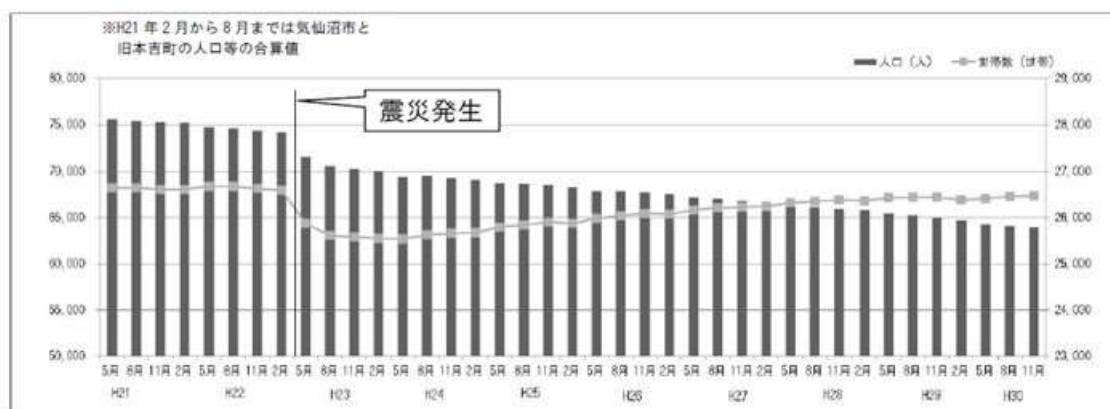


図 2-10 気仙沼市の人口推移

出所) 気仙沼市ウェブサイト「データで見る復興の状況（平成 31 年 1 月末現在）」

[http://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/data\\_hukkoujoukyouyou\\_310131.pdf](http://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/data_hukkoujoukyouyou_310131.pdf)

#### b. 住宅再建の状況

##### ア) 仮設住宅

震災後 93 の応急仮設団地が整備され、最も多い 2012 年 1 月には 3,155 世帯、8,288 名が入居した。その後、災害公営住宅の建設等が進むにつれて入居者は減少し、2019 年 1 月時点の入居者は、64 世帯 141 名となっている。また、民間賃貸（みなし仮設）の入居者は、最も多い 2012 年 1 月に 1,602 件、4,737 名が入居したが、こちらも 2019 年 1 月時点の入居者は、44 件 103 名となっている。

##### イ) 住宅再建

市内の住宅新築件数は平成 27 年度にピークを迎え、年間 1,912 件に達した。また、防災集団移転促進事業による団地整備も平成 27 年度がピークで、平成 30 年度に最後の団地が供用し、38 地区 907 区画が整備された。このうち建築完了戸数は 839 戸（平成 31 年 1 月時点）となっている。また、災害公営住宅はこれより一足早く平成 29 年度に、気仙沼駅前

に最後の災害公営住宅 1 団地が供用し、28 地区 2,087 戸（市街地部 13 地区 1,327 戸、郊外部 15 地区 760 戸）が整備された。

### c. 産業復興の状況

市の中心産業である水産業に関し、気仙沼魚市場の水揚げは震災前の約 10 万トン（平成 22 年、全国 9 位）から、翌年 2.8 万トンまで低下したが、平成 30 年には 8.2 万トンまで回復している。有効求人倍率も、震災直前の 0.57（平成 23 年 2 月）から、平成 25 年以降は高い水準が続き、平成 30 年 12 月は 1.93 と求人数に対して求職者数が不足する状況となっている。観光客数は平成 22 年の約 254 万人から、平成 29 年は約 146 万人と、6 割程度まで回復している。

### d. 教育・福祉の状況

震災により、小学校 21 校、中学校 13 校が被災し、うち小学校 2 校が閉校となったが、残る被災校は平成 25 年度末には復旧している。また、生活保護世帯・保護人員は、震災前の 378 世帯 483 人（平成 23 年 2 月）から、震災で一時期減少後徐々に増加を続け、現在は 368 世帯 459 人と、総人口が減少する中で、ほぼ震災前の状況に復帰している（図 2-11）。

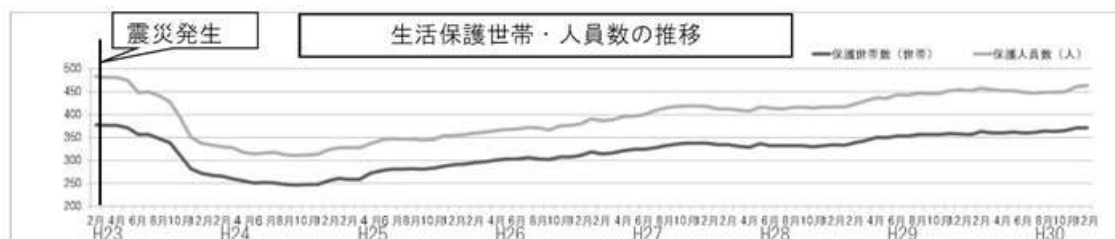


図 2-11 気仙沼市の生活保護世帯・人員数の推移

出所) 気仙沼市ウェブサイト「データで見る復興の状況（平成 31 年 1 月末現在）」

[http://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/data\\_hukkoujyoukyou\\_310131.pdf](http://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/data_hukkoujyoukyou_310131.pdf)

## 2) ヒアリングによる地域課題の状況

気仙沼市では、コミュニティ支援と子ども・若者支援に関わる支援団体に対するヒアリングを実施し、以下のような地域課題の状況を伺った。

### a. コミュニティ支援

ヒアリング対象とした団体は、地域に密着してコミュニティ支援・住民支援を行う団体が2団体、市の委託事業で自治会や地縁団体の活動を支援する団体が1団体であった

#### ア) 復旧・復興初期の地域課題の状況

最初の2団体は、いずれも避難所、応急仮設住宅の支援から活動を開始し、現在は災害公営住宅や防災集団移転地区の支援を実施している。これらの団体が活動を開始した当初、応急仮設住宅では入居者は生活に対して、慣れない集合住宅、住宅施設の不備など様々な課題に直面し、これらに対する意見のとりまとめや、行政とのつなぎなどが求められ、支援団体がそうした役割を果たした。また、応急仮設での生活が続くと、住民の孤立や健康上の問題、経済上の問題などが顕在化して、こうした住民に対する見守り等のニーズも発生した。行政によるこうした被災者支援の体制が不足しており、支援団体がこれを補完する役割を背負った。

#### ■ ヒアリング結果の抜粋

##### (支援団体 A)

- ・ 避難所から仮設への入居に移行する際に、市では対応の余裕がないことから、NPO 法人シェアと地域関係者で新たな NPO を立ち上げた。
- ・ 当初は仮設の自治会立ち上げを支援した。法律関係など多様な相談に対応した。
- ・ その後も継続して、自治会や住民の多様な相談や支援要請に対応している。

##### (支援団体 B)

- ・ 代表理事が仮設住宅の自治会長であった。仮設入居当時、入居の高齢者は、家電の使い方がわからず、その指導から始めないといけなかった。
- ・ 市議会議員の方が支援団体を立ち上げ、自治会長の経験を活かしてその運営をするよう依頼された。
- ・ 市内全域の仮設住宅を支援することとなり、仮設住宅への風除け室の設置や、バリアフリー化を団体から要請した。

#### イ) 復興中期～現在に至る地域課題の状況

震災後数年たって、災害公営住宅の建設や防災集団移転地区の整備が進み、応急仮設住宅の居住者も、徐々にこうした恒久的な住宅への移転が進むようになった。こうした仮設住宅や災害公営住宅への移転は、元の居住地のつながりが保たれるよう配慮がなされたケースもあったが、そうでないケースもあり、従来のコミュニティのつながりがなくなり、一からコミュニティの構築を進めなければいけないケースも多かった。支援団体は、こうした地域で自治会の組成に協力したり、団地内での交流会開催などで交流促進のための活動を展開しているが、こうした活動に参加しない住民も多く、孤立の防止が課題となっている。また、

震災後の時間の経過とともに、精神面、経済面など多様な課題を抱える住民が増加し、これらの住民の支援が課題となっている。

こうした状況に対して、市も、社協などに委託した見守り支援や、自治会等の支援事業を実施しているが、住民の課題に対するきめ細かい対応や、新しいコミュニティにおける自治会等を立ち上げた後の活動維持・活性化が課題となっている。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### (支援団体 A)

- ・ 最近仮設住宅からの退去が始まったが、災害公営住宅がすぐ近くに開設され、そこに移った住民も多いので、引き続き、支援を実施している。
- ・ 仮設の住民の健康状態を守るため、トレーラーハウスで、健康測定や保健師による健康相談を実施。他の団体のお茶会等に参加して健康相談をすることもある。
- ・ 住民交流の不足に対応するため、編み物講座等も実施。
- ・ トレーラーハウスの事務所ではいつでも住民からの相談を受け付けている。なんでも相談であり、心の問題の相談等の場合は心療内科につないだりすることもある。

##### (支援団体 B)

- ・ 仮設住宅では、自治会の支援のほか、見守り支援、サロン活動、交流イベントの開催等に取り組んできた。もともと地元住民なので、ニーズは良く把握できている。
- ・ 活動対象が公営住宅や防災集団移転に移り、お茶会のほか、小物づくり等も行っている。男性も参加しやすいイベントとして、コミュニケーション麻雀にも取り組んでいる。

##### (支援団体 C)

- ・ 震災発生により、専門家派遣などで防災集団移転等のコミュニティ構築に関わる。市の防災集団移転促進事業の効果促進事業として委託実施した。
- ・ 5年が経過し、ハード事業も終了してきたので、その支援は昨年度で終了した。しかし、移転先の交流促進や復興期間後に繋がるまちづくり支援が必要と考え新たな団体を設立した。市は被災者に対するソフト面での支援が依然必要と考えて、気仙沼市コミュニティ形成支援事業を立ち上げ、その受け皿となった。
- ・ 早く地域の団体が独自に活動できるように移行したいが、住民だけでできるレベルには達していない。

## b. 子ども・若者支援

ヒアリング対象とした団体は、地域で子ども・若者支援のための活動を展開する3団体であった。

### ア) 復旧・復興初期の地域課題の状況

活動内容は、子どものための遊び場づくり、キャンプ等の交流事業、若者が地域を考える場づくりとそれぞれ特徴のある活動であったが、いずれも、震災直後、避難所で子供の居場所がなかったことが支援の出発点となっていた。震災直後の避難所生活の中で、子どもたちは精神的なショックに加え、大人に気を使って騒ぐこともできず、ストレスがたまる状況で、これに気付いた若者の支援者たちが、遊び場づくりなどを展開した。応急仮設住宅への入居などが進むようになって、こうした仮設住宅が公園等に整備されたため、遊び場の一部を使用することが難しくなった。こうした状況を解消するために、支援団体が活動を継続した。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### (支援団体 A)

- ・ 代表が震災直後からボランティアとして気仙沼で活動、同様に活動する理事と NPO を立ち上げ。
- ・ 2012 年からの支援の一つとして、小中高生の学習支援を開始した。当時、公園が仮設になり、子どもたちの居場所がない状況だった。

##### (支援団体 B)

- ・ 代表が避難所生活の中で、自衛隊からの補給物資の分配等を手伝う中で、国際 NGO との関係もできた。
- ・ 震災後、巨大な防潮堤の計画が持ち上がったこと、津波の恐怖を抱える子供たちがいたことが現在の活動のきっかけとなった。学校も子供に海に近づくなという日々が最近まで続いたその中で、普通の子供への支援がなかった。恐ろしくも恵みでもある海を子供たちが誇りに思えるようにしたいと思った。

##### (支援団体 C)

- ・ 震災があり、移動遊び場の取組を始めた。車に遊具等を満載して、ママサークルや個人の招きに応じて、仮設住宅や児童館等を訪問した。
- ・ 災害時には生きるための支援が優先されて子供は後回しにされる。そのために、震災直後から支援に入った。遊んでいるのかと白い目で見られることもあった。

## イ) 復興中期～現在に至る地域課題の状況

震災後8年近くが経過し、学校は復旧し、公営住宅整備に伴う新たな公園等も整備されハード面の環境は整備されてきたが、新たな課題として、避難生活長期化に伴う家庭の崩壊や貧困、それに伴う不登校や子供に対するDVの発生等も増加している。

また、震災前からの課題として少子化や若者の地域離れも継続している。こうした問題に対して、震災後地域外から入ってきた支援団体が、地域の子ども・若者と大人との新たな関係性構築や、まちづくりへの高校生の参加などに取り組んで、新たな地域風土を生み出そうとしている。

### ■ヒアリング結果の抜粋

#### (支援団体 A)

- ・ 2012年に、子どもたちの夢をプロジェクトにする取組を初めて行った。9月には、高校生7人のチームができた。気仙沼の子供の特徴として、郷土愛は高い子供が多い。でも自分で何かをするという子は少なかった。仮設の子供も半分くらいいたが、復興のためというよりは、若者支援として取り組んだ。
- ・ その後始めた drinks は、高校生と大人がともに食事をすることで交流を図る取組。そのほかに未来を一緒に考えるゼミや、居場所のない高校生のためのフリースペース運営等もしている。

#### (支援団体 B)

- ・ 支援の対象としては、気仙沼市全域の子供と、最近ほかの災害の子供の支援を始めており、まずは熊本の子供を支援している。
- ・ 事務所や近くの耕作放棄地でキャンプを実施している。最近は大人を対象にも開催している。市の観光チームとも組んでいる。
- ・ 子供の数は少なくなっている。若い人が最近入ってきているが8割くらいはよその人。その間では出産率は高い。
- ・ このままでは10年たったら自治会の継続も難しくなる。漁業も道の駅も成り立たなくなる。子供に地域の将来を考える場を作りたい。自分たちでやる意思がないと、人が外に出ていく一方になってしまう。

#### (支援団体 C)

- ・ 震災支援として活動を開始したが、地域の課題はそれ以前からのものであった。田舎でも子供が自分で遊ぶところはなくなっており、外の遊びは親に連れられて行くものとなっている。
- ・ 親の世代も山や海で遊んでいない。被災前もこうした傾向が進んでいたが、被災後公園が仮設住宅になり、さらにそれが進んだ。
- ・ いじめ、不登校は宮城がワーストである。そうした子供のためのフリースペースの団体もあるが、先が見えない状況である。1の子供を5にする支援はあるが、マイナスが出発点の子供に対する支援がない。

### c. 行政から見た地域課題の状況

気仙沼市の地域課題の全体像及び支援団体の活動傾向を把握するため、気仙沼市の複数課にヒアリング調査を行った。

気仙沼市では、震災後、生活支援やコミュニティ支援を中心に震災復興の NPO が活動を開始し、社会福祉協議会の設立したボランティアセンターがその支援を行った他、当時設立された、市も参加する NPO・NGO 連絡会が現在も継続している。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### <震災後の地域における支援団体等の活動状況>

- ・復興支援の NPO は地域で 15 団体ある。生活支援やコミュニティ支援の団体が多い。
- ・震災後にこうした団体の受け皿がなく、社協がボランティアセンターの立ち上げを支援した。

##### <行政と NPO など市民団体との関係について>

- ・現在は NPO・NGO 連絡会に市も参加している。当初はジャパン・プラットフォームが事務局であったが、気仙沼まちづくり支援センターが事業を継続した。原則、週 1 回開催しており、NPO や市などの関係者が参加する。
- ・気仙沼市民活動支援センターも NPO 支援を行っている。
- ・一方で、地域包括の仕組みの中では、NPO と直接の活動連携はない。
- ・市では自治会に直接補助金を出しているが、それ以外にも団体に（一社）気仙沼まちづくり支援センターへの委託事業「気仙沼市コミュニティ形成支援事業」で専門家派遣等を行っている。この支援センターへの委託（コミュニティ形成支援事業）は、被災者支援総合交付金で実施している。

現在の被災者支援に関する課題としては、仮設住宅、災害公営住宅、防災集団移転についての継続的なフォローや、心のケア事業、被災者の生活・健康支援事業の継続が挙げられた。

特に被災者の見守り支援については、災害支援で構築された枠組みの継続と並行して、地域包括ケアセンターを中心とした平時の体制の充実を図っているところであるが、現状では、地域的なカバー範囲や、実際に地域を回れる体制の確保等に課題があるとのことであった。

また、子ども・子育て支援分野については、被災者支援と併せて、現在子育て環境の改善に向けて市として取り組んでいるが、子どもの心のケア等の課題が依然継続していること、これまで地域で震災復興支援を展開してきた支援団体等との協業を拡大していきたいという希望などが伺えた。

#### 【被災者支援の継続について】

- ・ 2021 年以降の支援については復興庁に必要な財政措置を要望している。
- ・ ハード事業では、かさ上げ、土地区画整理は 2020 年度内に終了するが、住宅建設はそれ以降も継続する。昨年 10 月 22 日には気仙沼市長から復興大臣あてに、気



仙沼市の主な課題を提出している。その中では、2020年度以降の防集事業地区内の住宅再建のための復興基金の用途拡大及び期間の延長や、被災者支援総合交付金で市が行っている仮設住宅のサポートセンター事業、「絆」再生事業、生活援助員（LSA）事業等の継続のための財源確保を要望している。

- ・ また、1月19日には、石巻市長、気仙沼市長、東松島市長、女川町長、南三陸町長の連名で、復興副大臣あてに要望書を提出している。その中でも復興交付金の柔軟な運用や震災復興特別交付税の地方財政措置の継続などと併せて、震災にかかる心のケア事業、被災者の生活・健康支援事業の財政支援などを要望している。

#### 【見守り支援等の実施について】

- ・ 見守りは介護保険制度でも実施できる部分もある。シルバーハウジング事業では気仙沼市で想定すると予算が限定される。
- ・ 引きこもりや障害など是一对一の支援が必要で、いわゆるハイリスクアプローチをとる必要がある。
- ・ 現在の地域包括支援センターは委託が5か所、直営が1か所となっているが、9圏域のうち6圏域しかカバーしていない。地域包括支援センターを中心に横のつながりを作っているが、地域を回れる人が少ない。民生委員や行政区の班長などがその役割だが、少子化で住民とのつながりが少なくなっている。

#### 【子ども・子育て支援等の実施について】

- ・ 市では総合的な結婚・子育て支援施策を「プロジェクト 1.90」として、合計特殊出生率1.90を目指し、様々な施策に取り組んでいる。子ども家庭課を中心に、関係各課、市民、NPO等を巻き込んで活動を展開している。
- ・ 子どもの心のケア、子どもの支援に携わる保育施設の保育士等へのアドバイスや心のケアに支援機関や団体が訪れている。大きな災害の影響はこれからまだ続くと言われている。家庭の環境(住まいや親の仕事等)が変わると、子どもにも影響することがあり、支援にあたっては、心のケアを心がけている。また、最近では、面前DV(子どもの目の前での夫婦やパートナーとの喧嘩や暴力行為)による心理的虐待の影響が気になってきている。
- ・ 外部からの支援団体については、とにかく長くとどまって活動してほしい。外からの刺激で地域の人にも様々な活動に参加してほしい。若者にとどまってもらわないと、子どもの増加にもつながらない。

### (3) 福島県浜通り

#### 1) 地域の概況

##### a. 被災状況

福島県浜通りでは、震災による津波被害に加え、福島第一原子力発電所の事故に伴い避難指示区域が設定された。平成 29 年 3 月に帰還困難区域を除いた避難指示が解除されたが、現在も双葉町のほとんどの部分、大熊町、浪江町のかなりの部分、葛尾村、飯館村、南相馬市の一部が帰還困難区域のままである。

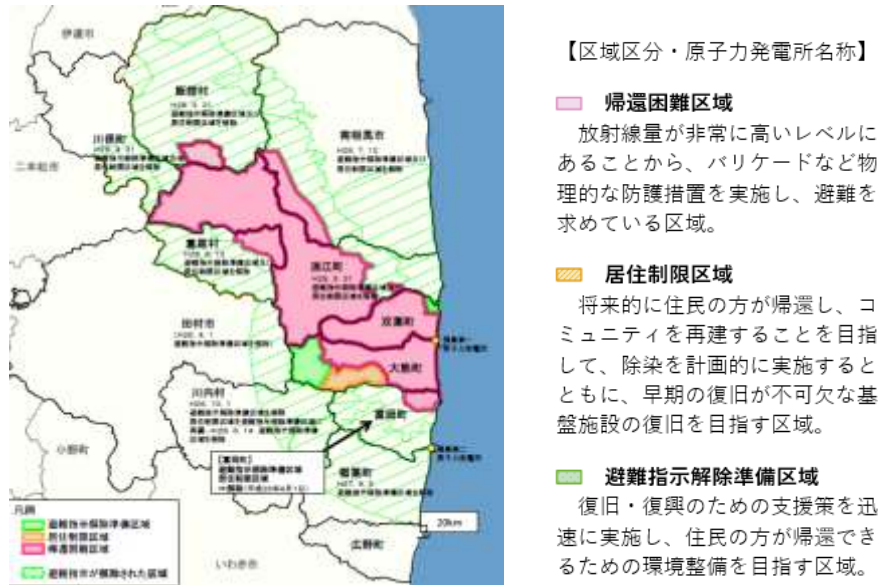


図 2-12 避難指示区域の概況（平成 29 年 3 月 10 日時点）

出所) 福島復興ステーション復興情報ポータルサイト「避難指示区域の状況」

<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list271-840.html>

##### b. 住宅再建の状況

###### ア) 仮設住宅

震災後、南相馬市、いわき市、会津若松市、二本松市などに 16,800 戸の応急仮設団地が整備され、最も多い 2012 年夏から秋にかけては約 14,500 戸、約 33,000 名が入居した。福島では、借り上げ住宅への入居も多く、公営住宅と併せて同時期、約 40,000 戸、約 95,000 人が入居した。その後、仮設住宅の居住者は、入居者は徐々に減少したが、大きく減ったのは 2017 年 3 月の避難指示区域解除のタイミングである。2019 年時点の入居者は、64 世帯 141 名となっている。また、民間賃貸（みなし仮設）の入居者は、最も多い 2012 年 1 月に 1,602 件、4,737 名が入居したが、こちらも 2019 年 2 月末時点の入居者は、441 件 716 名、借り上げ住宅等を含めると、3,361 戸、6093 名となっている。



図 2-13 応急仮設住宅、借り上げ住宅等の入居戸数

出所) 福島復興ステーション復興情報ポータルサイト「復旧・復興状況等」

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list281-897.html>

#### ア) 災害公営住宅・復興公営住宅

福島県では、地震津波災害避難者に対する公営住宅を災害公営住宅、原子力災害避難者に対する公営住宅を復興公営住宅と称している。災害公営住宅については、いわき市、相馬市、南相馬市など浜通りを中心に 2,890 戸が平成 28 年 3 月までに整備された。また、復興公営住宅については、いわき市、南相馬市、福島市、郡山市などを中心に 4,890 戸が整備予定であり、このうち 4,767 戸が整備済となっている。また、避難指示区域の避難者を対象に、帰還者向けの災害公営住宅が富岡町、浪江町、飯館村などに、母子帰還者向けの公営住宅が福島市に、合計 446 戸の計画で整備されている。

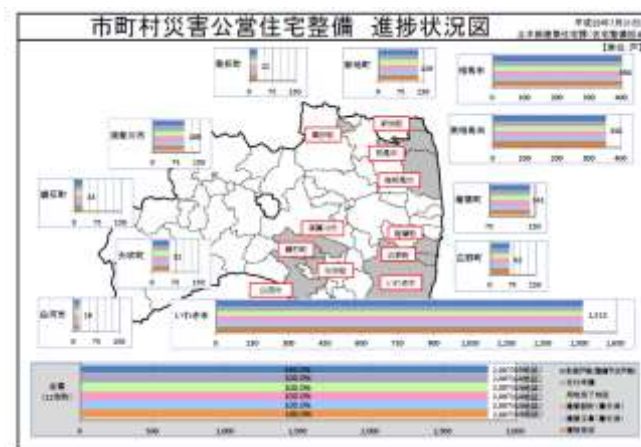


図 2-14 災害公営住宅整備進捗 (地震・津波災害)

出所) 福島復興ステーション復興情報ポータルサイト「復旧・復興状況等」

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list281-897.html>

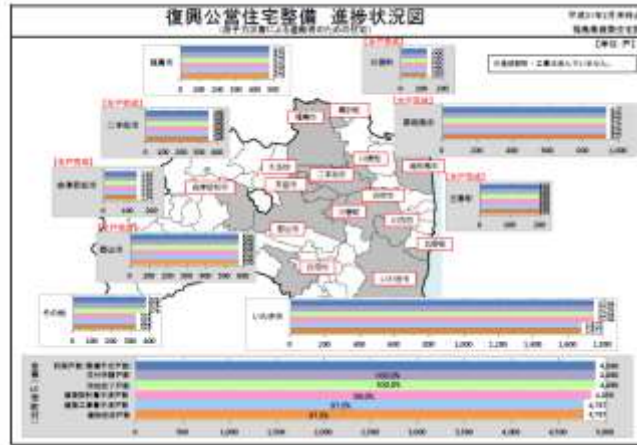


図 2-15 復興公営住宅整備進捗（原子力災害）

出所) 福島復興ステーション復興情報ポータルサイト「復旧・復興状況等」

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list281-897.html>

### c. 避難・帰還状況

東日本大震災による福島県の避難者数は平成 24 年 5 月時点で約 16.5 万人であったが、平成 30 年 12 月時点では約 4.3 万人まで減少した。このうち約 3.3 万人が県外避難者となっている。このうち、子どもの避難者は約 1.7 万人、県外避難が約 7,500 人となっている。避難者の帰還意向は大熊町、双葉町、浪江町などでは、条件が整えば戻りたいという回答を含めても半数以下にとどまっており、今後の地域の再生には大きな困難が予測される。



図 2-16 避難者数の推移と帰還意向

出所) 「福島復興の歩み 第 24 版」福島県

## 2) ヒアリングによる地域課題の状況

福島県内の支援団体に対するヒアリング調査では、避難解除の時期が異なる複数の市町村において、避難住民ならびに帰還住民の抱える課題を把握した。

### a. 避難指示解除が行われた地域（広野町、南相馬市等）

避難指示解除が行われた地域では、住民の帰還が進んでいる（例えば、広野町では帰還率が約 85%）。地域課題は、少子高齢化などの被災以前の課題が顕在化した“課題先進地域”であるとの声がある一方で、震災及びその後のコミュニティの変化等による心の健康の問題など、課題の複雑化や中長期化が把握された。

地域課題に対して必要な支援としては、前述の課題の複雑化や中長期化に対応し、中長期的なスパンでの支援のほか、自立のきっかけとなる形での支援（例えば、事業のスタートアップに対する支援）の必要性が把握された。

#### ■ ヒアリング結果の抜粋

##### （支援団体 A）

- ・ いまの課題として、いろいろなスキルを持った人が被災地にいるのに、人々の力をうまく活用できていない現状にある。そうした人々が出て行ってしまわない。復興予算に頼らず、自分たちが自立して動けるように、地域の人が自覚して自分たちで動けるようにならない。
- ・ 必要な支援は、スタートアップの部分、自立のきっかけを、仕事が継続できるような形で支援することである。スタートアップのあとに、自分で考え、動けるように支援をする必要がある。この方針は、川内村だけでなく、他の被災地でも、被災地以外の地域にも、当てはまることである。

##### （支援団体 B）

- ・ 広野町は、他市町村と比べて避難解除から時間がたっており、帰還率も約 85%になっているが、高齢化率 32%、広野在住の子供も震災前の半数ほどに減少しているなど、2040 年問題の先進地域になっており、ゆくゆくは町としての行政が成り立たなくなる。
- ・ 作業員の方々は、定住はしないだろう。夜間は広野にいるが、昼間は大熊などに行くため、広野は昼間の食堂などはとても空いている。

##### （支援団体 C）

- ・ 震災前は相談事が就活などシンプルなことであったが、震災後は複雑化している。
- ・ いま必要なのはハコモノではなくソフト対策である。ハコモノがあっても、生活できる環境がなければ、帰ってこられない。人を戻すことと、生活を戻すことは、同時に進める必要がある。
- ・ 人材育成の成果は単年では出ず、5~10 年スパンである点を念頭に置くべき。

## b. 近年避難指示解除が行われ、かつ同町内に避難指示区域が混在している地域（富岡町等）

避難指示解除が比較的最近の地域ならびに避難指示解除区域と避難指示区域が混在している地域では、現時点で帰還している住民が少ない地域がある（例：富岡町では作業員等が 800 人に対して、帰還している住民も 800 人程度）。地域課題としては、避難指示解除後のコミュニティ形成の問題や、帰還する住民としない住民に分かれることによるコミュニティの変化による問題が把握された。前述の避難指示解除が行われた地域の課題に加えて、帰還しないことを選んだ住民に対する支援（避難先の住民とのコミュニケーション、避難元自治体の役場機能や交流の場の縮小 等）の必要性が把握された。

### ■ヒアリング結果の抜粋

#### （支援団体 A）

- ・ 帰還率は、双葉郡内では解除のタイミング順でグラデーション上に分かれている。広野町や檜葉町と、大熊町や双葉町は、状況が全く異なる。
- ・ 双葉郡 8 町村の関係者はいわき市在住が多く、イベントを開催しても、いわき市が最も集まりやすい状況にある。双葉郡外に拠点を移した人が多いため、今後もこの状況は続くだろう。

#### （支援団体 B）

- ・ 富岡町に、避難指示解除から 18 ヶ月で戻ってきた町民は約 800 人である。富岡町に在住する町民以外にも、町に関わる主体として、ゼネコンや廃炉など地域の事業に従事する作業員等が、町民とほぼ同数の約 800 人いる。
- ・ 富岡町内では空き地・更地が増えている。解体に対する助成は今年度限りであるため、“住宅を壊しすぎる問題”ともいえる状況にある。
- ・ 先んじて避難解除となった檜葉町や川内村は“先輩”とも呼べる地域である。ハコモづくり、コンパクトな居住などは、取組途中で結果は明確に出ていないが、少なくとも檜葉町は半数程度の帰還住民がいる点では成功といえるのではないか。

#### （支援団体 C）

- ・ 今後は「帰還できない人のケア」が必要である。町外の住民は、避難先の住民との共通の話題がないために、挨拶以外の会話がないう、疎外感を感じる、睡眠導入剤を飲まないで夜も不安である、という人もいる。帰還し始める住民がでてきたら、こうした人々の問題がさらに深刻になる。
- ・ 全町域が避難指示解除後になると、避難先にある役場機能がすべてなくなるので、避難先である郡山市に住宅を構えた富岡町民にとっては、役場機能がなくなってしまうことになる。いわき市の交流サロンは来年 4 月には数が減らされるが、役場機能がなくなるのであれば、交流の場の重要性は、今後むしろ高くなる。

### c. 避難指示が続く地域（大熊町等）

避難指示が続く地域では、一部に避難指示解除準備区域が含まれるものの、住民の多くは帰還の目処が立っていない状況にある。帰還に対する意向は住民によって異なることが把握されており、解除後のコミュニティ形成の問題や、帰還する住民としない住民に分かれることによるコミュニティの変化による問題が、今後さらに顕在化するものと想定される。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### （支援団体 A）

- ・ 大熊町は、震災前の人口比で 98%にあたる地域が未だ避難指示解除の見通しがたっていない。
- ・ 大熊町民は、大熊町と同じ浜通りのいわき市に避難先を変える人が増えている状況にある。現状、町民には帰還に関する判断材料がほとんど与えられていない。自分自身は帰還を希望するが子供がいるから帰還はできない、という町民もいる。また、帰還して何をするのも問題である。仕事もなく、農業もできない状況におかれる。

##### （支援団体 B）

- ・ 地域の課題は、解除前の問題よりも複雑化する。個人の状況が多様化し、課題が細分化する。震災から間もなく 8 年を迎えようとしている中で、活動している人の高齢化、関係性の変化等も起きている。
- ・ 一部解除を受け、解除後のコミュニティ形成の問題や、帰還する町民としない町民に分かれるといった問題、課題の細分化が生じることが想定される。

## 2.4 支援団体が果たしている役割に関する考察

これまで整理した現状の民間支援団体の活動状況に基づき、東日本大震災発災から現在までに支援団体が果たしてきた役割と、行政や他の関係主体に比べた民間支援団体の特性について図 2-17 に示す概略図に整理した。

なお、以下の整理は「事例に学ぶ生活復興」（公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）、「3.11 東日本大震災から 2 年 石巻災害復興支援協議会活動報告書」（一般社団法人石巻災害復興支援協議会）を参考にするとともに、本調査の民間支援団体へのアンケート調査及びヒアリング調査に基づいて検討したものである。

「復興初期～復興中・後期」というフェーズは、復興・創生期間を念頭に大枠で設定したものであり、厳密には、甚大な津波被害を受けた沿岸地域や、原子力災害の影響を受ける地域では復興の進展が異なることには留意されたい。

民間支援団体は、被災地での活動を継続する中で、地域社会の一員として他の主体の役割を補完するとともに、独自のリソースや活動を通じて「共助」の役割を高め、自助・互助・共助・公助の相乗効果の促進に重要な役割を果たす存在となる可能性を高めている。

なお、被災地における民間支援団体には、被災地の外部から支援に駆け付け現在まで活動を継続している団体もあれば、被災した住民自らが民間支援団体を立ち上げて、住民主体で支援活動を行う団体もある。

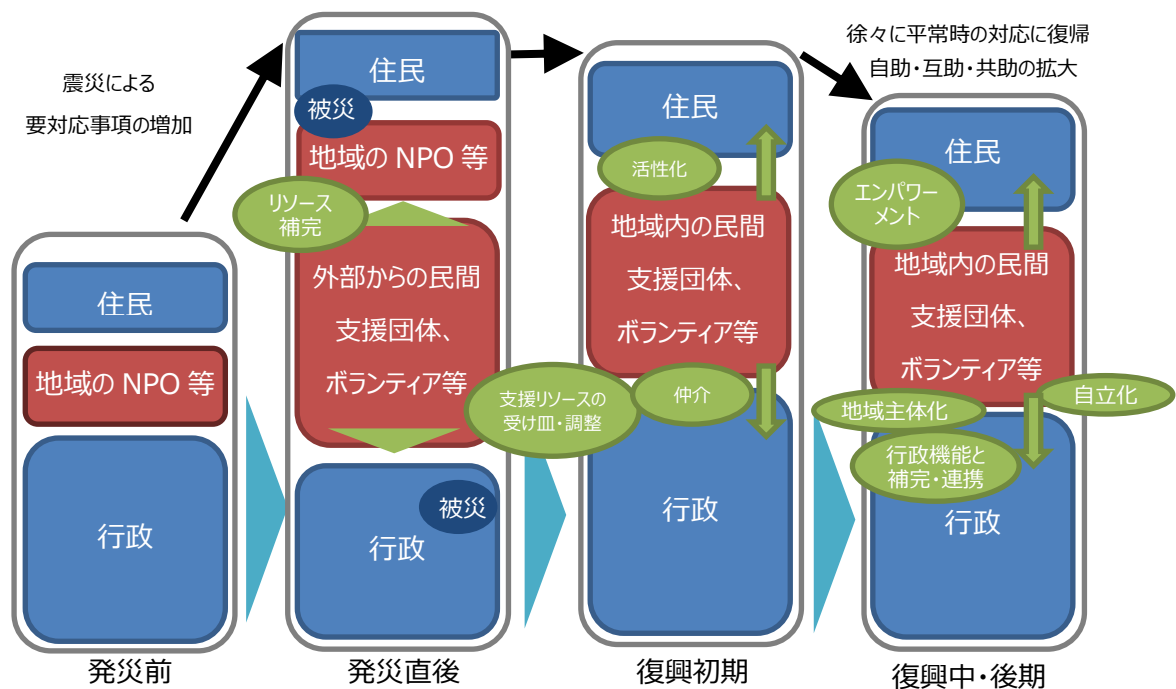


図 2-17 復興各段階において支援団体の果たす役割

出所) 三菱総合研究所作成



## (1) 東日本大震災発災直後（発災後半年程度）

### 1) リソース不足への対応

発災直後は公的機能も被災し、混乱が生じた。特に、行政施設が津波で壊滅的な被害を受けた地域もあった。また住民自身も大きな人的・物的被害を受けた。安否確認や健康管理、支援物資の分配等、対応すべき業務量が拡大する一方で自助・公助が弱体化する状況下で、地域内外から災害支援等の経験を持つ国際 NGO や広域的な民間支援団体が被災地に駆けつけ、これらの業務にあたった。

避難所や被災箇所等に展開した民間支援団体やボランティアは、行政や社会福祉協議会等と連携して、支援物資の配分や健康管理等の専門的分野、がれき撤去など、多様な分野で活動した。住民・行政とともに役割分担しつつ対応する業務や、行政が対応できない課題（私有地にある震災廃棄物の運び出し等）へも対応した。

一方、外部からの民間支援団体と地域の住民において考え方の相違などから軋轢が生じるケースもあった。

### 2) 支援リソースの受け皿・調整

発災直後から震災初期まで、多くの支援物資や支援者が被災地に寄せられ、社会福祉協議会が設置するボランティアセンターがこれらのリソースの受け皿となったが、キャパシティを超える支援リソースが寄せられたため、対応しきれない範囲や分野が生じた。これらのリソースについては、国際 NGO 等も受け皿となり、他の民間支援団体やボランティア、行政との調整機能や、支援リソースを分配する役割を果たした例もみられる。

このような外部から地域に流入する物資やノウハウ、アイデア等の受け皿となる機能は、震災初期まで継続された。

## (2) 復興初期（発災後 2～3 年まで）

### 1) 地域住民による支援活動の活性化

民間支援団体が支援活動を継続する中で、地域の支援団体や住民との信頼関係・連携が生まれた例もみられる。地域住民が自ら民間支援団体に加入して活動するケースや、地域住民主体による民間支援団体が設立されたケースが散見される。外部の民間支援団体の活動により、地域の市民活動を刺激した側面があるものと推測される。

### 2) 住民と行政等との仲介役

行政に比べて住民への距離は近い点を利用し、民間支援団体は地域住民との交流の中で地域の支援のニーズを拾い上げて、自身で対応したり、行政等の他の主体に繋げる役割を果たしたケースがみられる。

### (3) 復興中・後期（発災後約3年以降～現在まで）

#### 1) 地域主体としての活動強化

活動を続ける民間支援団体の多くは、地域における信頼を獲得し、「よそ者」から「地域主体」として認識されるようになったと推察される。地域の中で、行政や企業、住民とも異なる目的やリソースを持った主体として、活動が推進された。

#### 2) 自立性を持った団体への移行

震災からの時間経過とともに、復興に関わる補助金や民間助成金が減少傾向となることで、分野により程度の差はあるが、自主事業収入や寄付金などによる資金的な自立を志向する団体が増加している。復興支援という名目での活動から、地域再生・地域づくりを見据えた活動への移行と、持続可能な事業内容や活動財源への見直しが志向されつつあると考えられる。

#### 3) 住民のエンパワーメント

今後の地域課題の解決方法として、住民による地縁組織の機能強化や、住民自身の活動意欲を活かすエンパワーメント型の活動を志向するケースがみられる。

#### 4) 行政の縦割りの補完

コミュニティに係る課題に代表されるように、復興においては既存の行政施策の枠組みに収まらない、横断的な問題が発生している。行政側では従来の縦割り組織の中で対応を検討するケースが見られるが、民間支援団体は課題に応じた対応が可能であることから、行政等の縦割りを繋ぐ存在として機能するケースもみられる。

#### 5) 行政との連携強化による公助との相乗効果

支援団体等の活動が地域の行政にも認知される中、活動の蓄積を持つ民間支援団体に委託事業等を行うケースが増加した。単なる行政のリソースの補足ではなく、新しいアイデアや、住民との関係性構築能力を生かした活動を基盤として、行政との連携関係が構築されるようになった。

## 2.5 第2章のまとめ

民間支援団体は、コミュニティ形成や子ども・子育て分野など、多様な分野で活動している。民間支援団体から見た地域課題として、コミュニティ分野においては応急仮設住宅の集約に伴う入居者への配慮や見守り活動、恒久住宅等への移転先における交流支援や自治会形成支援が重要とされている。子ども分野では、親の影響を受けやすい子どもの心のケアや教育機会の提供における受け皿の複数化が行われている。移動支援分野や震災伝承分野では、公的支援の不足する面を補う活動を行っている。

民間支援団体の活動は、時間経過や地域状況によって異なる住民の支援ニーズに応じて活動を変遷させており、住民の細かなニーズへの対応や、関係主体を繋ぐ役割を果たしている。また、行政の縦割りを超えた活動が展開される場合もある。

### 3. 現状の民間支援団体の活動基盤

第2章でみた通り、民間支援団体は多様な支援を実施してきた。今後の支援の継続性について考察するために、アンケート調査において、現状の活動基盤や活動上の課題について把握した。

#### 3.1 アンケート回答団体の活動財源

##### (1) 各民間支援団体の受託事業費、補助金・助成金に占める復興財源の比率

各民間支援団体の活動財源に対するアンケート結果から、行政や企業等から受託する受託事業費、補助金・助成金の合計件数および金額、それらのうち東日本大震災復興特別会計や、震災等を対象とした基金などの復興目的の財源（復興財源）の比率を表 3-1、表 3-2 に整理した。なお、どの事業が復興財源によるものかは、アンケート回答の事業名から判断した（行政の場合は復興予算に基づくもの、民間の場合は復興関連として募集しているもの）。

件数ベース（表 3-1）でみると復興財源である受託事業費、補助金・助成金 182 件に対して、復興財源でない受託事業費、補助金・助成金は 227 件であり、復興財源の方が少ない。一方で、金額ベース（表 3-2）でみると復興財源である受託事業費、補助金・助成金は合計 10.1 億円に対して、復興財源でない受託事業費、補助金・助成金は合計 6.1 億円であり、復興財源の方が上回っている。したがって、復興財源の方が 1 件当たりの金額は大きいことが把握される。

都道府県別にみると、件数ベースでは岩手県が復興財源の割合が最も小さく、宮城県、福島県は両者が拮抗する結果となっている。一方、金額ベースでは、復興財源以外の財源が復興財源を上回るのは岩手県だけとなり、宮城県、福島県とも復興財源が復興財源以外の財源を大きく上回っている。

今回のアンケート回答団体の受け取る受託事業費、補助金助成金のうち、件数ベースでは 44%、金額ベースでは 62%が復興財源由来となっている。

表 3-1 財源種別・復興財源フラグ別の  
受託事業費、補助金・助成金の合計件数（件）：都道府県別

件数：受託事業費、補助金・助成金の合計

都道府県	財源種別	復興財源か否か		合計
		復興財源である	復興財源でない	
岩手県	国	2	4	6
	都道府県	8	10	18
	都道府県より小さい単位の自治体	9	28	37
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	20	25	45
	上記以外	1	8	9
	合計	40	75	115
宮城県	国	6	2	8
	都道府県	34	15	49
	都道府県より小さい単位の自治体	23	43	66
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	38	47	85
	上記以外	3	12	15
	合計	104	119	223
福島県	国	5	1	6
	都道府県	16	3	19
	都道府県より小さい単位の自治体	5	11	16
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	9	14	23
	上記以外	3	4	7
	合計	38	33	71
3県合計	国	13	7	20
	都道府県	58	28	86
	都道府県より小さい単位の自治体	37	82	119
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	67	86	153
	上記以外	7	24	31
	合計	182	227	409

出所) 三菱総合研究所作成

表 3-2 財源種別・復興財源フラグ別の  
受託事業費、補助金・助成金の合計金額（千円）：都道府県別

金額：受託事業費、補助金・助成金の合計

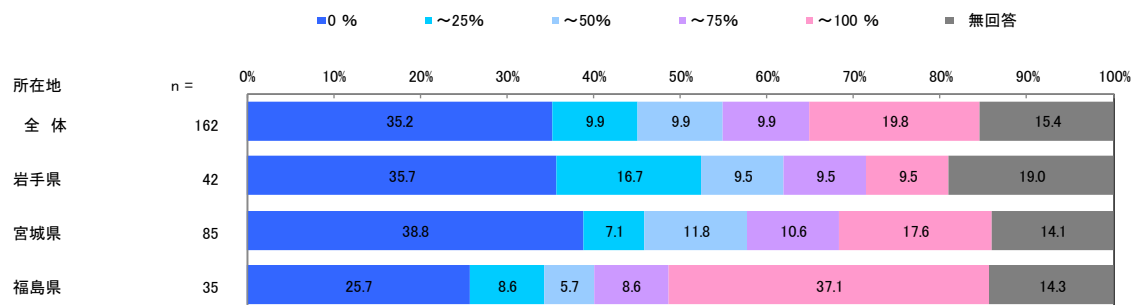
都道府県	財源種別	復興財源か否か		合計
		復興財源である	復興財源でない	
岩手県	国	2	41,845	41,847
	都道府県	93,981	32,282	126,263
	都道府県より小さい単位の自治体	120,031	221,229	341,260
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	5,138	11,329	16,467
	上記以外	14,235	7,524	21,759
	合計	233,387	314,209	547,596
宮城県	国	29,649	2	29,651
	都道府県	46,686	31,128	77,814
	都道府県より小さい単位の自治体	206,333	179,380	385,713
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	38,060	16,166	54,226
	上記以外	4,388	30,921	35,309
	合計	325,116	257,597	582,713
福島県	国	26,004	12,000	38,004
	都道府県	373,870	2,502	376,372
	都道府県より小さい単位の自治体	46,946	20,356	67,302
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	4,868	14	4,882
	上記以外	3	8	11
	合計	451,691	34,880	486,571
3県合計	国	55,655	53,847	109,502
	都道府県	514,537	65,912	580,449
	都道府県より小さい単位の自治体	373,310	420,965	794,275
	民間財源(財団・企業CSRの助成金など)	48,066	27,509	75,575
	上記以外	18,626	38,453	57,079
	合計	1,010,194	606,686	1,616,880

出所) 三菱総合研究所作成

## (2) 各民間支援団体の活動財源全体に占める復興財源の割合

各団体を、年次の活動財源全体に占める上記復興財源由来の資金の比率でランク分けしたものを図 3-1 に示す。3 県全体では復興財源の利用のない（比率 0%の）団体は 35.2%に

対し、復興財源の比率が 50% より多い団体も回答団体の 29.7% に及ぶ。復興財源の比率が 75%～100% の団体の比率は三県合計で 2 割程度に達しており、福島県は 37.1% と最も大きい。各県とも、今後の復興財源の縮小が、民間支援団体の活動に与える影響は小さくないことが予想される。



注) 単一選択の設問として集計した。なお、四捨五入の関係で合計が 100% とならない場合がある。

図 3-1 復興財源比率：県別

出所) 三菱総合研究所作成

### (3) 復興・創生期間の復興財源について

#### 1) 東日本大震災復興特別会計について

平成 27 年 6 月の「平成 28 年度以降の復旧・復興事業の基本的な考え方」では、平成 28~32 年度の復興・創生期間の復興事業費として 6.5 兆円を見込んでおり、このうち「①被災者支援」には 0.4 兆円、「②住宅再建・復興まちづくり」には 3.4 兆円、「③原子力災害からの復興・再生」には 0.5 兆円を充てるとしている。

平成28年度以降5年間(復興・創生期間)の事業規模(見込)について

復興・創生期間における追加的な復興事業費は6.5兆円程度と見込んでおり、復興期間(平成23~32年度)における復興事業費は32兆円程度。

(単位:兆円)

区分	集中復興期間 (H23~27年度)	復興・創生期間 (H28~32年度)
① 被災者支援(健康・生活支援)	2.1	0.4
② 住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4
③ 原子力災害からの復興・再生	1.8	0.5
④ 産業・生業(なりわい)の再生	4.1	0.4
⑤ その他(震災特交など)	7.8	1.7
合計	25.5	6.5

⇒ 復興期間計 32兆円程度

図 3-2 復興・創生期間の事業規模 (見込み)

出所) 平成 28 年度以降の復旧・復興事業の基本的な考え方(平成 27 年 6 月、復興庁)

復興・創生期間の事業費の財源としては、復興特別所得税・法人税以外に、一般会計からの繰入れ2.4兆円等を想定している。平成28年度以降の事業費について、「被災者支援」、「復興交付金（基幹事業）」、「福島再生加速化交付金」等については全額国費負担が継続となった。

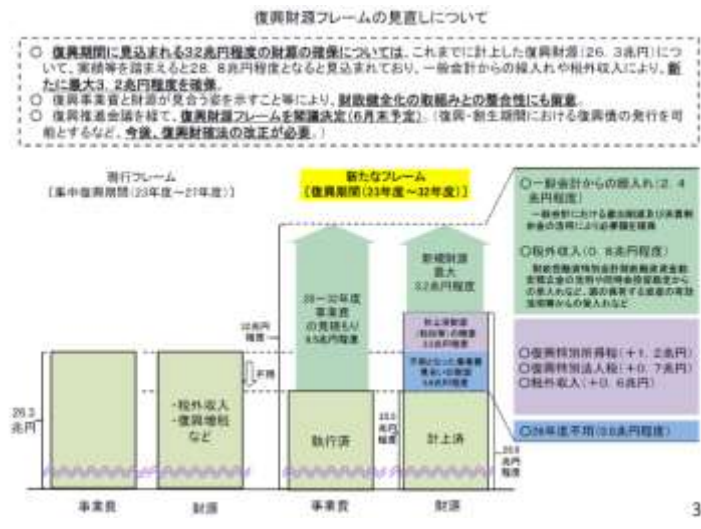


図 3-3 復興・創生期間の復興財源フレーム

出所) 平成28年度以降の復旧・復興事業の基本的な考え方(平成27年6月、復興庁)

## 2) 被災三県の復興関係予算について

被災地の自治体では、一般財源に加えて、復興交付金、被災者支援総合交付金などの国からの資金、民間からの寄付などによる独自の基金等を復興事業に充てている。

岩手県、宮城県、福島県の平成28~31年度当初予算より、今回調査対象としたコミュニティ支援、被災者支援（直接的な資金援助並びに通常の福祉等の枠組みのものを除く）、NPO支援等の主な予算の変遷を整理した。

グラフの下段には、コミュニティ支援関係の、被災者支援総合交付金の心の復興事業や絆事業、各県の復興基金等による事業をまとめている。これらの多くは、民間支援団体や自治会等の住民団体向けの予算であり、支援団体アンケートでも活動資金としてよく名前が挙がっている。期間中については、宮城県は若干削減傾向にあるが、各県とも一定額の予算の確保が図られている。福島県については、避難先が全国に広がっていることもあり、こうした支援にも民間支援団体向けの予算が多く確保されている。

中段には、被災者の心身の健康支援に関する事業をまとめている。これらの事業は必ずしも支援団体向けの予算ではなく行政自身で実施されるものも多いが、心のケアセンター事業等は民間団体に委託されているものが多い。これについても予算は維持傾向であるが、福島県のスクールカウンセラー事業費は顕著に減少している。

上段には、生活支援（相談）員等を含む、見守り系の予算をまとめている。これらの事業は行政の委託のもと、民間支援団体で実施されることも多い。応急仮設住宅提供の終了とともに、これらの予算は減少する傾向にある。

全体的には支援団体に関係の深いコミュニティ支援・被災者支援関係の予算は、全体としては避難人口の減少や復興の進展等に伴い三県で削減傾向にあるが、そのうちコミュニティ支援予算に限れば、近年もその規模を維持する傾向にあり、現在の国による支援の終了が予定される復興・創生期間終了後、自治体によりこうした予算がどこまで維持されるかが注目される。

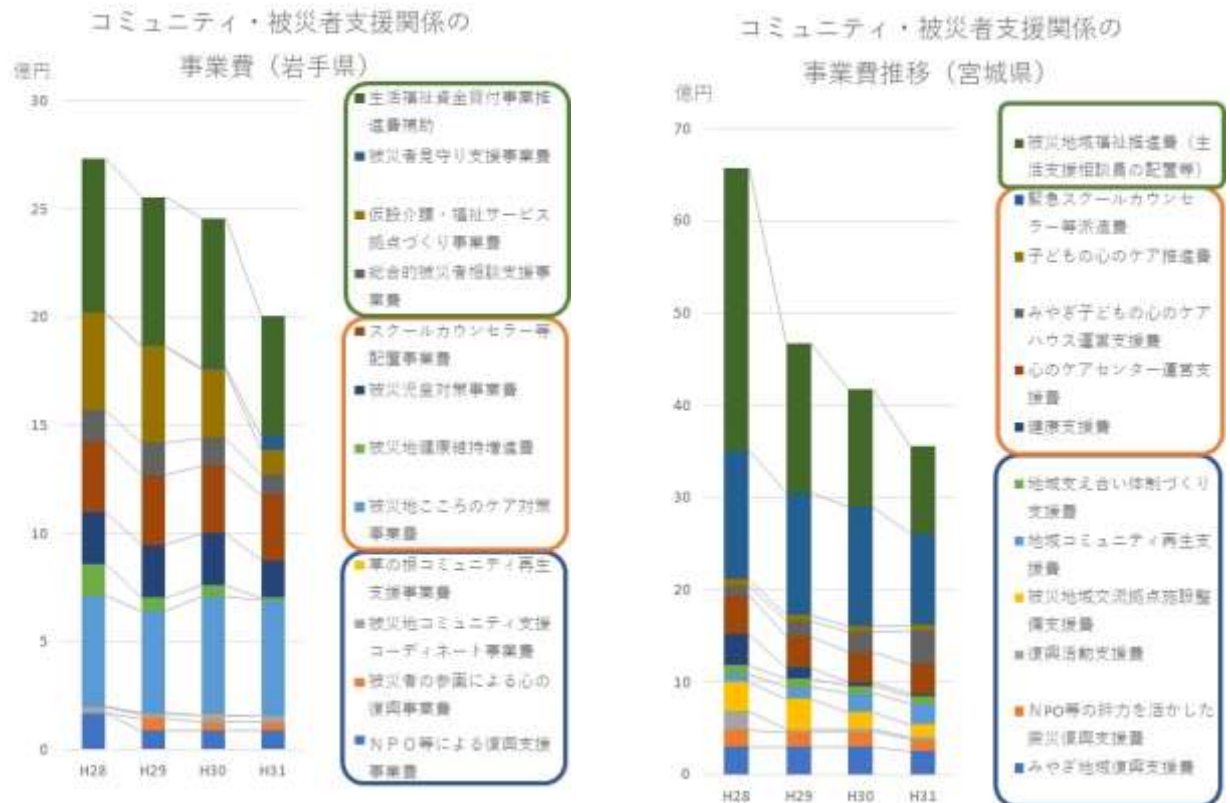


図 3-4 岩手県、宮城県のコミュニティ・被災者支援関係の主な事業費

出所) 各県当初予算より三菱総合研究所作成

注 ) 緑枠は見守り支援、黄枠は心身の健康支援、青枠はコミュニティ支援



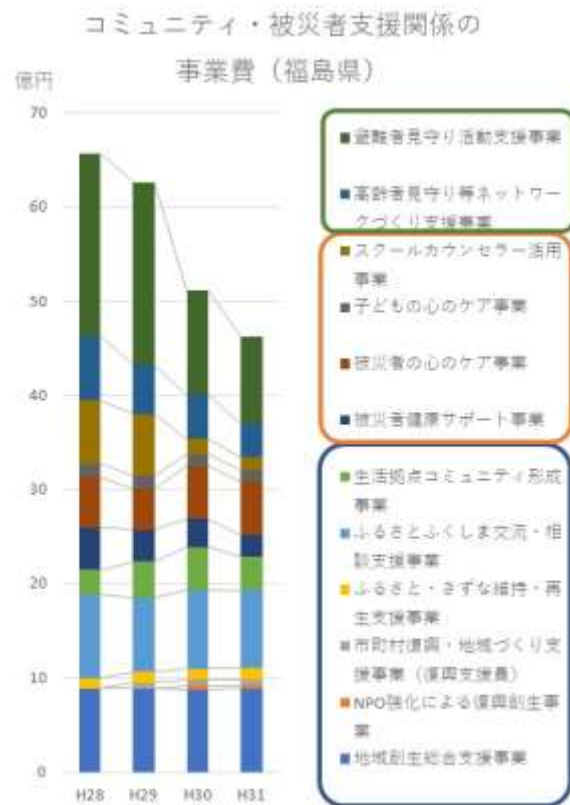


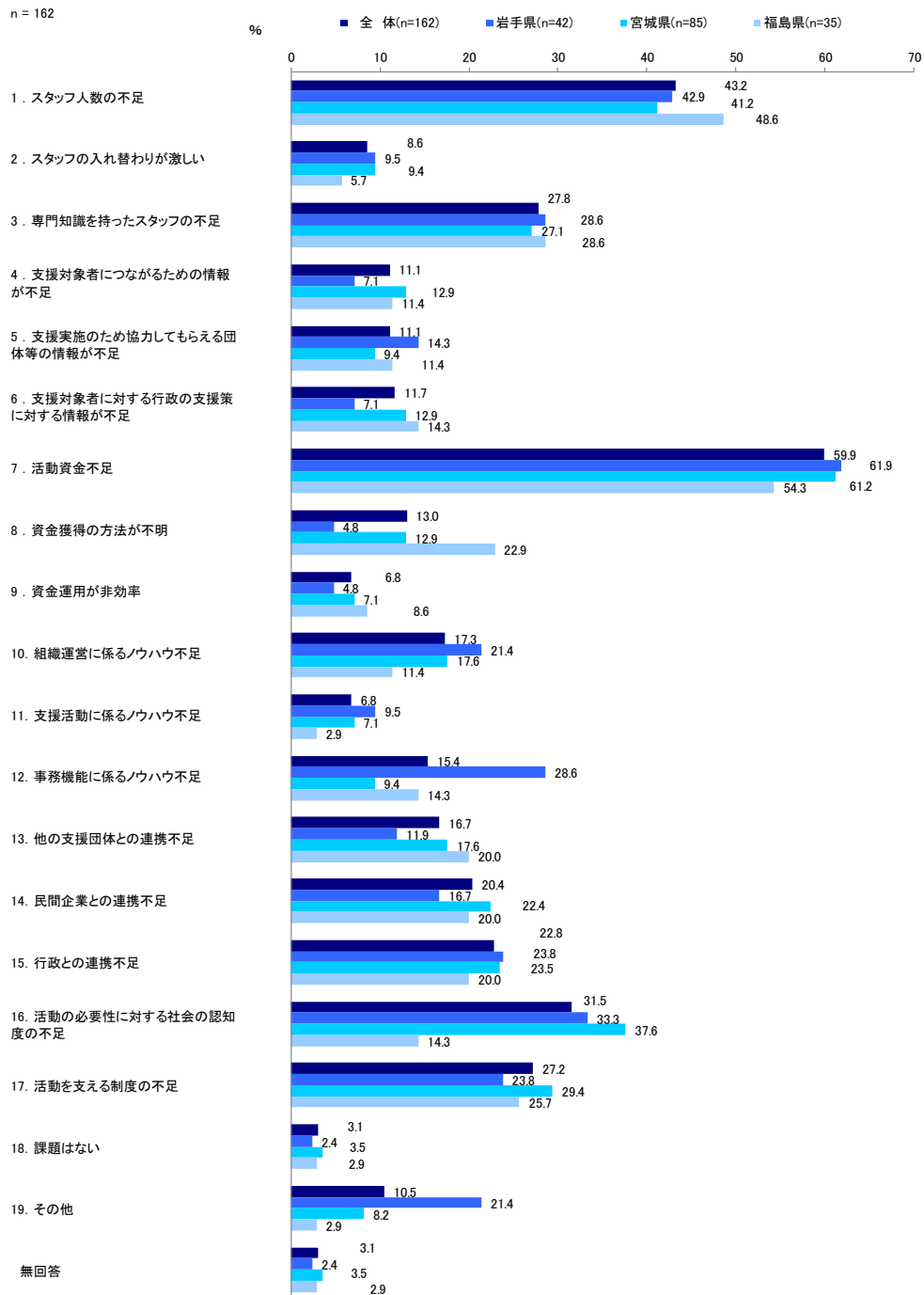
図 3-5 福島県のコミュニティ・被災者支援関係の主な事業費

出所) 各県当初予算より三菱総合研究所作成

注 ) 緑枠は見守り支援、黄枠は心身の健康支援、青枠はコミュニティ支援

### 3.2 現状の民間支援団体が抱える活動上の課題

アンケート回答団体の「現在の活動上の課題」の選択率を図 3-6 に示す。三県全体では、「活動資金不足」が 59.9%と最も高く、「スタッフ人数の不足」(43.2%)、「活動の必要性に対する社会の認知度の不足」(31.5%)、「専門知識を持ったスタッフの不足」(27.8%)が続く。県別では、福島県で「スタッフ人数の不足」がやや高い。



注) 複数選択の設問として集計した。そのため、合計が 100%を超える場合がある。

図 3-6 現在の活動上の課題（小項目）：県別

出所) 三菱総合研究所作成

アンケート調査の自由記述の回答は以下の通り。「人材」や「活動財源」といっても、その具体的な内容は多岐に渡る。

- 「人材」
  - スタッフや支援者の全体的な不足。特に、復興財源終了を見据えた財源縮小により、組織全体での人的課題が近年より深刻化
  - 人材募集を行ってもうまく人が集まらない
  - 教育コストの拠出が難しい
  - 予算獲得にノウハウのある人材／活動意欲の高い人材の獲得・育成不足
  - 支援ニーズが多様化する一方で、対処する支援団体の減少による人手不足
  
- 「活動のための情報」
  - ネットを活用した情報獲得が難航している
  - 活動に必要な情報（支援対象者の個人情報等）の整備不十分
  - 行政の担当課が不透明
  - 他団体とのネットワーク構築に係る情報など
  
- 「活動財源」
  - 助成金・補助金が減少してきている
  - 情報を得るすべがない
  - 助成金の自由度が低い
  
- 「ノウハウ」
  - 法人化等の規模拡大・経営方針に係るノウハウ不足
  - 事務関連やパソコン操作等のノウハウ不足
  
- 「他組織との連携」
  - 必要性を感じるものの具体的な方法に課題がある
  - 持続的な関係づくり
  - 地元企業との連携
  - 市町村との連携（特に委託事業のない課等）など
  
- 「その他」
  - 活動の認知度不足など

### 3.3 全国的な民間支援団体の活動財源及び活動上の課題

民間支援団体の活動財源、人員不足に関する課題について、東日本大震災の傾向と比較するため、全国的な傾向を概括する。

内閣府の「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」によれば、特定非営利活動事業の収益は、活動収益が 1,000 万円以下の法人が認定・特例認定法人で 32.0%、認定を受けていない法人で 56.1%を占め、全体では、50.1%と約半数となっている（図 3-7）。

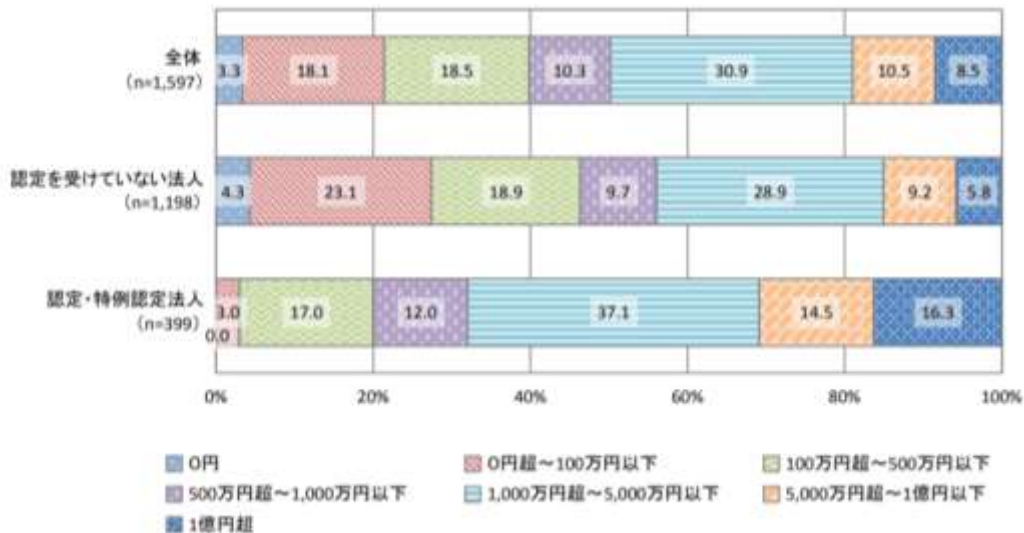
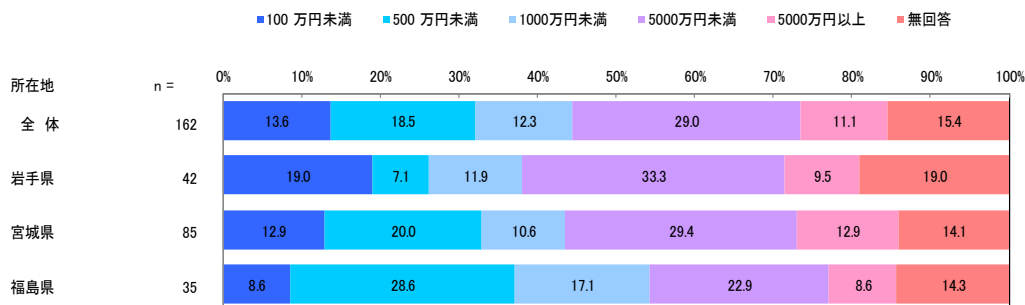


図 3-7 特定非営利活動事業の収益合計

出所) 内閣府「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」

今回のアンケートの回答団体についてみると、3 県全体では、総事業費について回答があった団体約 80%のうち、1000 万円未満の団体が約 44%（総事業費回答団体のうちで同 52%）となっており、上記全国平均よりは、若干であるが予算規模の大きい団体が多くなっている。したがって、活動財源の規模自体は全国の傾向と大きな差異はないものと考えられる。



注) 四捨五入の関係で合計が 100%とならない場合がある。

図 3-8 アンケート回答団体の総事業費分布

出所) 三菱総合研究所

続いて全国の特定非営利活動法人が現在抱えている課題についてみると、認定・特例認定法人、認定を受けていない法人どちらも「人材の確保や教育」（69.1%、66.3%）、「収入源の多様化」（67.4%、50.6%）が大きな課題であり、次いで「後継者の不足」（40.6%、38.3%）、「法人の事業運営力の向上」（36.8%、35.8%）が挙げられている。（図 3-9）。

今回調査の各回答団体の抱える課題（既出図 3-6）と比較すると、回答団体上位の「活動資金不足」（59.9%）、「スタッフ人数の不足」（43.2%）、「専門知識を持ったスタッフの不足」（27.8%）等は、被災地固有の事情はあるものの、大枠でみると全国の NPO と共通する課題であることがわかる。

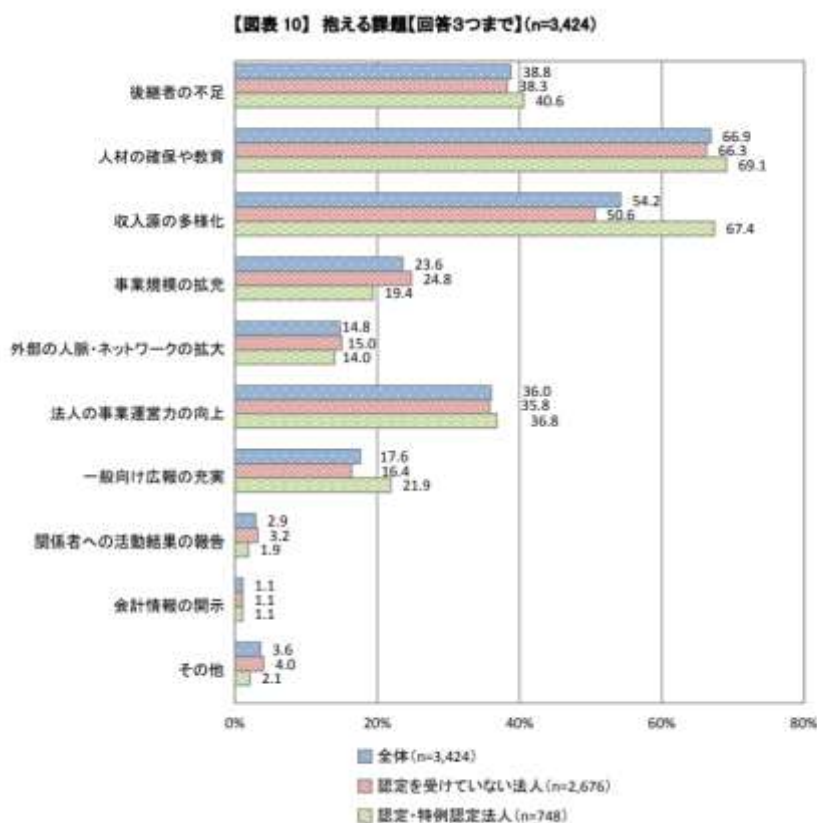


図 3-9 抱える課題

出所) 内閣府「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」

### 3.4 第3章のまとめ

アンケート調査の回答団体の受け取る受託事業費、補助金助成金のうち、件数ベースでは44%、金額ベースでは62%が復興財源由来となっている。また、活動財源全体に占める復興財源の比率が0%ではない団体は全体で65%程度である。このことから、被災地で復興支援活動を行う民間支援団体の多くが、復興財源が活動基盤となっているものと考えられる。

また、民間支援団体が現状抱える活動上の課題としては、活動資金不足や人材の不足が挙げられている。財源・人材に係る課題を民間支援団体が抱えること自体は全国的な傾向であるが、被災地においては、全国的な水準よりも深刻化した人口減少・少子高齢化、若者を中心とした人材の流出、復興財源終了に伴う活動基盤の見直しといった状況がある。これらが、被災地の民間支援団体の活動に影響を及ぼしているものと考えられる。

#### 4. 復興・創生期間終了後の地域課題と民間支援団体の活動継続の見通し

第2章及び第3章で見た通り、これまでの復興支援においては民間支援団体が多様な活動を展開しており、その財源は復興財源に依るところもある。2020年度末に復興・創生期間が終了することの影響を検討するため、今後の被災地における地域課題の状況や、民間支援団体の支援体制の動向を把握することが重要となる。

第1章で見た通り、人口減少・少子高齢化は全国的にさらに進展するとみられ、現時点でも被災地では他地域よりも深刻化した状況にあるため、今後も一層加速化するとみられる。

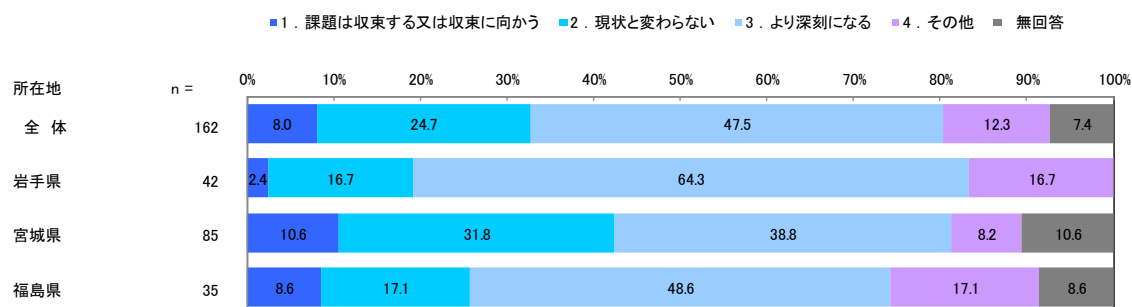
このような社会情勢も踏まえて、地域課題の今後の見通しについて民間支援団体の考えをアンケート調査等で調査した。また、民間支援団体自身の活動の展望についても調査し、今後の支援体制がどのように変化し得るか検討した。

##### 4.1 支援団体から見た復興・創生期間終了後の地域課題の見通しの全体像

アンケート調査において、東日本大震災の復興・創生期間終了後に、各団体が取り組む地域課題は、どのように変化するかを選択式で回答いただいた（図4-1）。

3県全体では、現在の各団体の取組分野での地域課題は「収束する又は収束に向かう」は8.0%、「現状と変わらない」は24.7%、「より深刻になる」が47.5%と、半数近くが、課題がより深刻化すると回答であった。

県別には、岩手県の64.3%が「より深刻になる」を選択し、一方で宮城県は38.8%と、県によって差が出る結果となった。

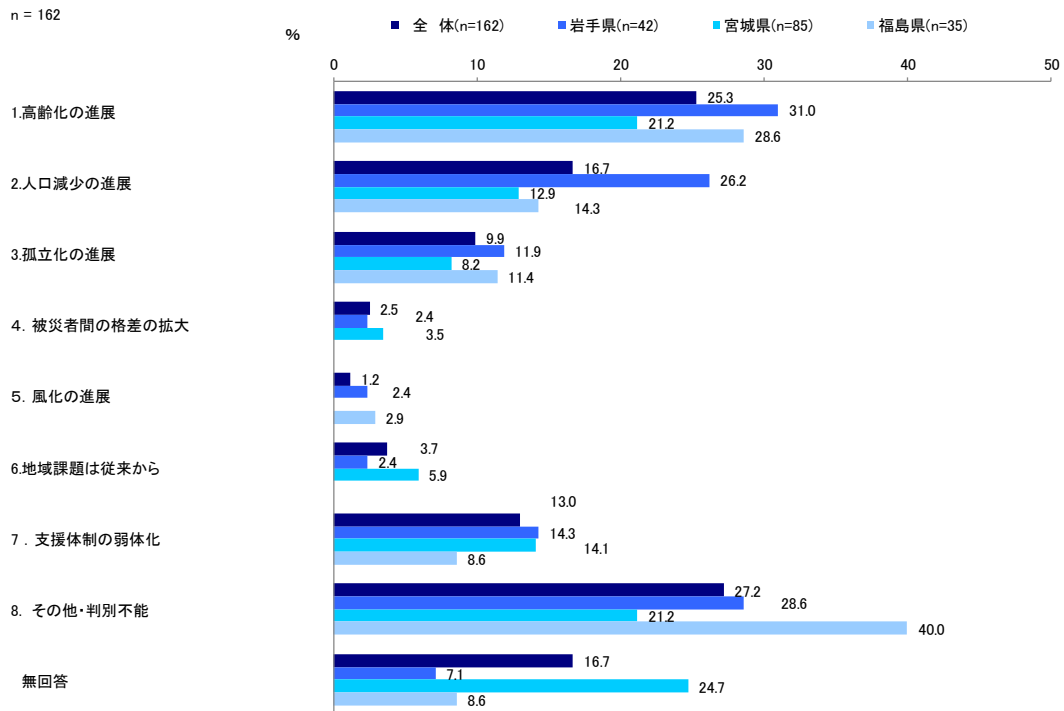


注) 単一選択の設問として集計した。なお、四捨五入の関係で合計が100%とならない場合がある。

図 4-1 地域課題の変化：県別

出所) 三菱総合研究所作成

上記の理由について、自由記述の回答内容から集約した結果を図4-2に示す。全体として、高齢化の進展、人口減少等を要因としてあげる回答が多いが、一方でこれに対する支援体制の弱体化を挙げる回答も多くみられた。



注) 自由記述の内容に応じて集計したものであり、複数選択のため、合計が100%を超える場合がある。

図 4-2 地域課題の変化の理由、具体的な状況：県別

出所) 三菱総合研究所作成

■ アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）

【住民の孤立や孤独の進展】

- ・ 復興地と呼ばれている神戸や中越においては、住民の孤立や孤独死は時間の経過と共に顕著に継続して表われている。
- ・ 災害公営住宅や防災集団移転団地では孤立・孤独化が進み、高齢者社会＋過疎化で地域の福祉が高い確率で深刻な状況になると考えられる。

【意識の風化】

- ・ 住民の意識変化（報道や行政の広報や復興事業に関連するインフラ整備が終る事で、復興が終わったという意識が住民の中に出始め、ソフト部分の復興も終息していく）

【従前からの地域課題の悪化】

- ・ 震災により10年後の社会がいま押し寄せたように考える。

【支援体制の維持困難】

- ・ 復興・支援関連の補助金・助成金などの予算がなくなり活動の継続、スタッフの維持が難しくなる。
- ・ 人口減少、課題多様化に対し、フォローする体制が足りない事態になると考えている。公的支援の財源も少なくなり、民間で取り組む事項が増えてくると予想している。



## 4.2 個別分野における今後の地域課題の動向

アンケート調査の自由記述やヒアリング調査結果から、個別分野における今後の地域課題の動向について詳細に整理した。

### 4.2.1 コミュニティの維持・構築

アンケートの自由回答では、今後の高齢化の進行に伴う引きこもりの増加や生活困難、精神的な苦境等が指摘されている。また、仮設団地でコミュニティの中心となっていた自治会役員がコミュニティから抜けることなど、今後の自治会等の運営に対する不安や、一般入居者との混住で被災者とのつながりが取りにくくなる可能性等も指摘されている。福島県の帰還困難区域については、コミュニティ再構築自体がまだこれからとの指摘もあった。

これに対する支援側も、復興財源の終了などによる支援体制の弱体化に対する懸念や、平時の支援体制の中での支援継続の必要性等が指摘されている。

ヒアリングでは、地域の活性化の観点から交流人口拡大等への取組も必要との意見もみられた。

#### ■ アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）

##### 【孤立の進展】

- ・ 高齢化が進み引きこもりが多くなり交流会に出席しない。
- ・ 仮設から移転した人は、被災者とは扱われなくなるが、被災による精神的負担などは治るものではない。孤独感を抱えたまま再建し、再建先で孤立するケースが増えている。

##### 【要対応者発見の困難さの増加】

- ・ 震災からの時間経過に伴って格差が拡大し、苦しい状況にある人がより声を上げにくくなる。コミュニティの再構築により、周囲の人による発見も難しくなる。
- ・ 住宅再建や災害公営住宅への入居後、要支援者の把握が難しい。（個別訪問に際しての法的問題など。）

##### 【環境変化の中での被災者の心境変化】

- ・ 震災直後の避難所、仮設住宅、終の棲家に落ち着くまで、受け身の生活（支援の連続）で、自分たちのことは、「自分たちでやる」という行動が少なくなった
- ・ 震災前のコミュニティによって成り立っていた特に高齢者の暮らしが一変し、新しいコミュニティになじめない、震災から現在までの苦労を分かち合う人がいないといった状況がますます進行する。

##### 【コミュニティの担い手の不足】

- ・ 自宅再建等により、団地から退居される方は、役員を担える方の場合が多く、今後団地内のコミュニティ力は低下し続けると思われる。

#### 【平時の支援への移行】

- ・ 一般入居者が入ってくるようになると、被災者・避難者（元の住民）との交流が課題となる。
- ・ 復興支援という意味あいはなくなったが平時での助け合いや居場所の必要性を感じる

#### 【避難指示解除によるコミュニティ再構築の開始】

- ・ 2019 年度にようやく一部地域の避難指示解除の見通しがたったことで、一步前進する反面、大きな変化の裏に新たな課題がうまれることも予想される。帰還や避難指示解除の有無による分断、帰還後のコミュニティ再構築、避難継続者への対応、産業の再生、次世代の確保・育成、他にも実際に帰還が始まって顕在化する課題も考えられる。

### ■ヒアリング結果の抜粋

#### 【必要な入居後の支援】

- ・ まだ応急仮設住宅に残る人もおり、災害公営住宅に移行したばかりとの背景もある。ここで支援が抜けると、ニーズの受け皿となる団体がなくなり、問題が一層深刻化する恐れがある。
- ・ 今後入居が進む地区もある。地区ごとのコミュニティづくりのノウハウの蓄積、他地区への展開は今後も重要になると考えている。

#### 【高齢者対策充実の必要性】

- ・ 高齢化や人材不足は震災前から課題であり、まちづくり会社が今後向き合うことになる課題である。震災後の復興資金で課題が見えにくくなっていたが、復興予算のあり方が変わり、人が離れてしまう 2020 年以降に顕在化するだろう。
- ・ 今後、高齢者支援をどう実施していくのかは重要な課題であり、運営力の強化や人材の確保が課題である。

#### 【地域の活性化への取組】

- ・ 地域の活性化という点では、人口減少を見据えて関係人口を増加することが重要と考えている。
- ・ 地域が自立していくための支援にシフトするとともに、頑張った人が頑張った分だけ対価をもらえる、成果を出せるような仕組みが必要である。

## 4.2.2 被災者・避難者の生活支援

### (1) 心身の健康支援

アンケート自由回答では、震災時に受けた PTSD などの心的外傷への対応が長期を要すること、それ以外にも、長引く避難生活の中での心の問題への持続的な支援の必要性が指摘されている。また、避難生活は身体の健康にも影響を与えるため、その対応の必要性も指摘されている。

ヒアリングでは、子どもの心のケアの継続の必要性が指摘されている。

#### ■アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）

##### 【PTSD などの心的外傷影響の継続】

- ・ 阪神・淡路大震災の事例から、10年以上の長いスパンで震災によるトラウマの影響が残り、その後の生活のストレス変化によって顕在化することが予想される。
- ・ PTSD やグリーフは、一過性の支援では解決できない。サポート体制が充実すれば、鬱や自殺に陥らず、緩やかな改善が見られるが、支援体制が整わなければ、より深刻になるケースもでてくる。

##### 【心の問題への継続的な支援の必要性】

- ・ 被災者の心の問題に変化は期待できないと思います。より一層、寄り添った支援が必要に思います。
- ・ 「こころの復興」はまだまだで、これからも継続支援が必要である。
- ・ 心のケアが必要と言われてはいるものの、被災者が日々の生活に追われるとともに、公的支援、民間の資金援助が大幅に減っていく現状の中、継続的かつ効果的な活動ができなくなっていくと思っている。

##### 【孤立や一人暮らしの増大による健康への影響】

- ・ 地域住民の高齢化が更に進みより引きこもりがちになり、孤立する家庭や一人暮らしの人数も増える一方である。
- ・ 公営住宅に暮らす高齢者世代では、高齢夫婦のどちらかの介護が必要になると、それによって急に生活が困難になるケースもある。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### 【心のケア】

- ・ 子どものトラウマへのケアは今後も重要で、継続が必要であろう。

##### 【健康支援】

- ・ 住宅整備がさらに進めば、地域の拠点の必要性は依然として存在すると考えられる。健康問題も改善しているわけではないため、今後も単身世帯への健康指導などは重要である。

## (2) 移動支援

アンケートでは、公共交通機関撤退地域、避難により助け合いのできる地域づきあいの喪失等による、地域交通弱者の拡大が懸念されている。

### ■アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）

#### 【今後の交通弱者の増加】

- ・ 復興住宅内での高齢化・公費によるバス路線維持・高齢者の免許証返納→交通弱者の増加

## (3) 子ども・子育て支援

アンケートでは、家庭の経済状況等の悪化により、子どもを取り巻く環境が悪化することに対する懸念や、それに伴う影響が指摘されている。子どもや若者世代の地域からの流出の加速に対する懸念もある。

こうした中、多くの地域で地域として子供を見守る体制の不備や、深刻ケースへの対応体制、人材の不足が指摘されている。民間支援団体も自身の経済基盤の弱さから、撤退可能性があるとされている。

ヒアリングでも、被災者の課題ではなく、地域の課題として取り組む必要性が指摘されていた。

### ■アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）

#### 【生活困窮等による子どもへの影響】

- ・ 児童保護者世代の貧困化、低学力の持続、教育の貧困
- ・ 不登校問題への課題感が地域的に薄い
- ・ 双葉郡の帰還困難区域は避難指示が解除され始め、ハード面における復興は少しずつ進んでいるが、物心をつかない時に震災を経験し、避難生活を送った子どもたちは、心の内にストレスを抱え込むと共に、学習の遅れも課題として残り続けている。

#### 【子ども、若者の地域からの流出】

- ・ 高校卒業後は進学、就職で都会に流出する次世代が多い、ただでさえ子どもが少ないのにこのままいけば、自治会そのものが運営できず、地域の繋がり、文化、歴史が消滅する

#### 【地域の子どもの課題への対応体制】

- ・ 保育士の増加や保育所内での定員増加によって徐々に待機児童の数は少なくなっている。
- ・ 復興予算で地域と学校の連携が進んできた背景に全市町村に専門職である社会教育主事が配置された。しかし、復興予算の削減と共に社会教育主事（教員）が撤退し始め、その役を教育に理解のない行政職員が担うことになる。
- ・ 子ども・若者の基盤となる公的支援や事業が、復興財源に極度に依存しており、それらが財源の問題で打ち切りになった場合、問題がより深刻化すると考える。例えば、震災の有無にかかわらず配置が必要となるスクールソーシャルワーカーやスクール

カウンセラーの配置は、増員分について復興財源に依存しており、学校現場からも懸念の声が上がっている。

**【民間支援団体の撤退】**

- ・ 子どもの問題は、震災によりクローズアップされたが、これまで行ってきた支援活動を地域におろし、市民が主体的に担っていくためにはまだ時間がかかるため、支援団体の活動が撤退すると、より問題が深刻になることが予想される

**■ヒアリング結果の抜粋**

- ・ “被災者”に特化してこれまでは活動を続けてきたが、今後は震災によって促進された“地域課題”や、新たな“地域課題”への対処が重要である。
- ・ 貧困、虐待など、伴走的に寄り添うことが必要。問題のある人ほど孤立してしまう。民間の一致団結が必要。

#### 4.2.3 市民活動活性化・活動全般に関する支援

アンケート回答では、被災地域のNPO等が当初目指していたミッションの達成や財源不足により撤退していく傾向にあることが指摘されている。財源不足は、中間支援団体の課題としても挙げられている。今後の地域の支援の担い手として考えられる、地域住民による自治組織についても、運営のための人材の不足等が懸念されている。

ヒアリングでも、高齢化による住民自治組織の継続可能性についての心配が聞かれた。

**■アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）**

**【支援対象であるNPO等の撤退・弱体化】**

- ・ 被災地のNPO法人等は、設立時のミッションを達成したとして、今後は、法人の合併・解散ということで、支援対象となる団体は漸減していくと予想される。
- ・ 復興期間終了に伴う助成金や委託業務の激減により、活動資金の確保がどのNPO団体にとっても課題になると思われる。反面、休眠預金等の新しい資金を獲得できるケースも予想できる。団体の解散や縮小といった淘汰の動きと、同じ目的の団体同士の統合や連携の動きの両方が顕著になるのでは？

**【自身の活動財源不足】**

- ・ 団体活動に必要な財産の極端な減少。復旧と創生をシームレスにつなぐことのできる制度が不十分。支援対象者の時間経過による自立が難しくなっていくこと。

**【自治組織の担い手不足】**

- ・ 地域住民の減少、担い手不足
- ・ 震災復興に関するコミュニティの再生においては、その多くが自治組織の設立までを対象としており、その後のフォローが見込まれていない現状にある。地域住民の高齢化、移転による職住の分離、行政機能の縮小や財源不足によるNPO等の担い手の

撤退・縮小、一方で、震災復興を機に地域の担い手（個人）は多数いること等、もろもろを考えると、震災復興の取組と合わせて、震災前よりバージョンアップした震災後の持続可能な地域の仕組みをビルトインしておく必要があると考える。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

- ・ 2年後には地域のNPO等の支え手に対する財源がなくなることが懸念される。住民が自力でできるようになればよいが、まだまだできない。
- ・ 住民の自立は意識して活動してきたが、住民自体が高齢化してくるという問題もある。若手が地域により目を向けてくれればよいが、なかなかそうならない。公営住宅に若者が入居してくれればよいが、若者の職がない。

### 4.2.4 震災伝承

アンケート回答では、震災伝承に関しては、今後の震災に対する備えや、震災で失われた家族・地域との絆を残すため、などの理由で継続的な取組の必要性が指摘されている。一方で、こうした活動に対する資金面などの支援が十分でなく、復興予算への依存度も高いことから、今後の活動継続性が課題として指摘されている。

ヒアリングでは、震災の当事者が自主的に活動する意欲がようやく醸成してきたところであり、活動はこれからとの指摘も見られた。

#### ■アンケート自由回答欄の抜粋（今後の地域課題の変化）

##### 【震災伝承の継続の必要性】

- ・ 風化は時間の経過により進行するため。
- ・ 原発事故被災地の住民は「帰る・帰らない・帰れない」で分断された、家族・地域の絆をどの様に取り戻すかは永久的に残る課題である。帰って苦しむ・帰らないで悩む・帰れないのでどうすれば良いのかと様々な思いが有る。何処に居ても故郷を忘れないでほしい。又故郷で何が起きたかを後世につたえ行くことが大切である。
- ・ 日頃からの取組が功を奏す。東日本大震災の検証を行った市町村を調べる、各市町村の都合の良い検証項目ではだめで、復興庁が項目を決めて市町村で行われた検証を検証する。その結果から防災・減災の教訓を学び南海トラフ、これから起こる津波対策とする。復興まちづくりについても同様のことがいえる。委託で復興事業を大手企業に託してはその地域の風土が活かされないまちづくりになっている。地域の風土を生かした復興を考えるべきである。

##### 【継続的な活動財源等の不足】

- ・ 東日本大震災被災地において震災伝承や防災・減災の活動に取り組む団体は、事業予算に占める復興予算を基にした補助金の割合が高い場合が多い。多額の寄付を集める団体や復興事業収束に向けて財源構成の見直しを行っている団体もあるが、大きな収益が望めない分野であることから、2021年度以降の資金確保が現在よりも困難になり、その結果、現在の活動を続けられない個人・団体が増加する可能性も

高くなると考えられる

- ・ 震災を直接経験していない小学生や教師が、あの震災を被災地で伝え続けることは益々困難になってゆくと想定されるが、支える公的な仕組みがなく、できなかったことまで覚悟をもって伝えてきた民間の伝承主体も時間的・精神的負担や予算面で継続が困難。
- ・ 訪問者増加対応に任意の団体では対応しきれない 又費用もないことから、カウントする機器も設置できない。そして、案内板等も手作りであるが、維持するのも大変

■ヒアリング結果の抜粋

- ・ 活動開始から 5 年かけて、語り部が自分から講演をする、語り部同士が自主的に講演の研修・相談をするようになり、参加者が自主的に活動をする意欲が生まれた。5 年かけて活動してきて、いまがスタート地点である。

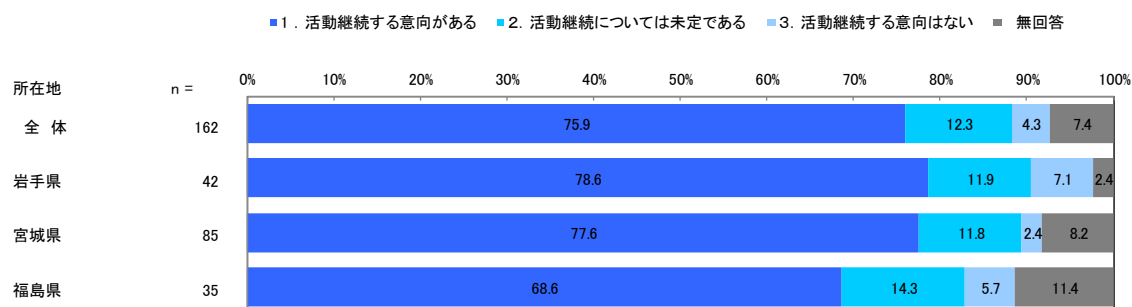
### 4.3 復興・創生期間終了後の支援団体の活動の見通し

アンケート調査結果から、復興・創生期間終了後の支援団体の活動の見通しについて整理した。

#### (1) 活動継続意向

復興・創生期間終了後の各団体の支援活動の継続意向を図 4-3 に示す。3 県全体では、「活動継続する意向がある」が 75.9%と最も多く、「活動継続については未定である」は 12.3%、「活動継続する意向はない」は 4.3%にとどまった。

県別には福島県で「活動継続する意向がある」が 68.6%と、他の二県に比べて若干低い回答となった。



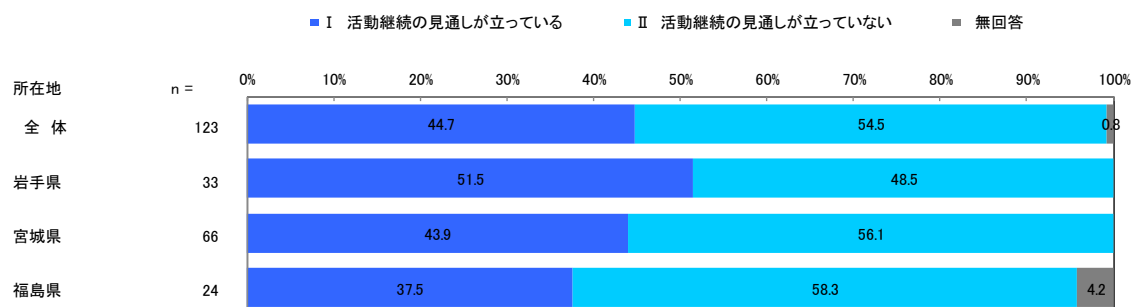
注) 単一選択の設問として集計した。なお、四捨五入の関係で合計が 100%とならない場合がある。

図 4-3 支援活動の継続意向：県別

出所) 三菱総合研究所作成

#### (2) 活動継続意向がある団体における活動継続の見通し

県別の活動見通しの状況を図 4-4 に示す。活動継続する意向がある団体で、活動継続の見通しが立っているとした団体は、3 県全体では、約 44%にとどまった。見通しが立っている比率は、岩手県で高く、福島県で低くなっている。



注) 単一選択の設問として集計した。なお、四捨五入の関係で合計が 100%とならない場合がある。

図 4-4 支援活動の継続意向：活動の見通し：県別

出所) 三菱総合研究所作成



団体の活動継続については、ヒアリングでは、以下のように、活動継続が必要だが資金に合わせて活動を縮小、地域支援に移行、財源確保を考える等の意見がみられた。

#### ■ヒアリング結果の抜粋

##### 【支援継続が必要だが資金に合わせて活動を縮小】

- ・ 今後も必要とされる支援を続けていきたいと考えている。復興財源がなくなったら活動をやめる、というのは地域が困る。ニーズがある限りは何かしらの形で活動をしたい。
- ・ 今後も課題は増えていくと思うが、活動内容のボリュームは下げざるを得ない。自治会から持ち込まれる相談への対応が多い。そうしたものに対応した場合も、助成先などに活動の成果としては出しにくい。こうした「名前のない活動」が、既に地域の一部となっている。

##### 【震災支援から地域支援に移行】

- ・ 今後、震災支援から地域支援に移行していくと考えている。高齢化、一人暮らしの問題に何ができるか。一方で、役員の中には震災支援の団体なので活動を終えてもいいという考えの人もいる。
- ・ 団体では防災に着目して、「防災福祉」を考えている。神戸では防災コミュニティという考え方ができた。孤独死が少ないところは既存地域との絡みがあり、小中学校との絡みがあるようなところである。地域一体で考えられる防災には可能性がある。

##### 【支援以外との兼業で継続】

- ・ 今後、活動の仕方を少し変えようと考えている。自分も漁業の仕事が入ってきた。家族の生活を支えるためにも、漁業+NPO で暮らしていこうと思っている。その代わりにパートを入れる。
- ・ 地域で活動する NPO は、補助金がなくなれば、活動できる団体数が減るだろう。補助金がなくなったあとも活動を継続できる主体は、NPO の活動以外に仕事を持っている、“二足のわらじ”の人しか続けられず、NPO を仕事としている団体は残れないのではないかと。

##### 【寄付や民間助成などに移行】

- ・ 財政的にはかなり厳しいと考えている。数年後、厳しくなるのはわかっているが、現在の相談に追われて考える暇がない。行政の助成も受けているが、やる事が決まっていて融通が利かない。これからは民間助成に重点を置いていきたい。市から民間の委託はほとんどなかったのだから、先例となるように、委託を受けてきたが、なかなか市の助成とやりたいことが合わない。
- ・ 3~4年前から認定 NPO を取ることも考えている。大企業から見たら変わらないが、個人事業をやっている人は、損金算入ができるなどで関心を持ってもらえる。
- ・ 中期計画で、寄付や自主事業をどう増やすか検討している。日常業務もあるので難しいが検討中である。認定 NPO 法人取得も考えている。

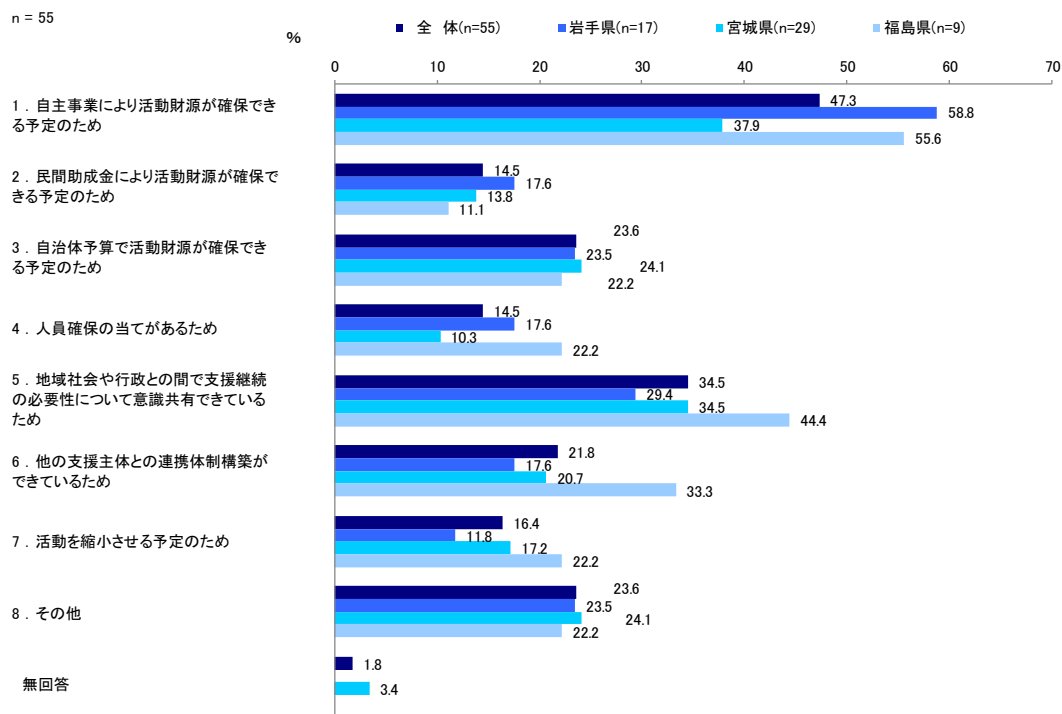
【自治体の支援に期待】

- ・ 震災後の団体は、助成頼りのところが多く、撤退していくところも多い。撤退したところはそのまま支援の穴となってしまう。
- ・ 被災者から続けてほしいという要望があっても対応が難しい。自治体が谷間を埋める補助金を出してほしい。観光協会等には人件費を出しているの、支援団体にも出してほしいのではないか。

(3) 活動継続の見通しがある場合

上記2)で「I 活動継続の見通しが立っている」と回答した団体に、その理由を尋ねた結果を、図 4-5 に示す。全体で最も多いのは「自主事業により活動財源が確保できる予定のため」が約47%で、次いで「地域社会や行政との間で支援継続の必要性について意識共有できているため」が34.5%で並んでいる。

「その他」の回答としては、震災以前から活動を継続しているといった意見や、寄付により財源が確保できている、持ち出しでまかなうといった意見が聞かれた。



注) 複数選択の設問として集計した。そのため、合計が100%を超える場合がある。

図 4-5 継続の見通しがある理由：県別

出所) 三菱総合研究所作成

また、上記2)で「I 活動継続の見通しが立っている」と回答した団体に、復興・創生期間終了後も活動を継続する上で取り組んでいることを自由記述で回答いただいた結果は以下の通り。事業収入拡大のために新たな需要への着手や、組織内の採算性の改革、他団体との連携・ネットワークの構築を行っていることが挙げられた。

【回答例】

- ・ 事業収入を増やすため、新しい事業への取組を考えている。
- ・ ここ数年は事業を多様化している。復興事業、財源に縛られることなく被災者も含んだ地域での活動とネットワークづくりを心がけている。
- ・ 組織内部の改革に取り組んでいます。これまでは被災者支援のために採算度外視の活動を行ってきましたが、これからはそればかりでは立ち行かなくなりますので、採算性を重視する方向にいかざるを得ないと考えています。
- ・ 内容の異なる他団体とも連携をとり、支援対象者のニーズに合わせ活動内容の検討をはかりながらすすめていく。
- ・ 市内 NPO の横の連携と、行政との協働推進を目的としたネットワークの構築
- ・ 当会は住民主体の組織としてこれまでと同様、地元町内会と協力してより良い地域づくりを目指し活動してまいります。
- ・ (震災発災以前の) もともとの活動に戻りつつある。
- ・ 寄附 企業からの助成金の確保
- ・ 震災の有無にかかわらず、困難を抱える子ども・若者への支援は国レベルでも普遍的に社会保障として検討されている領域であり、これらの社会制度の自治体レベルでの運用を検討しつつ、自治体として必要な財源を確保することに協力している。

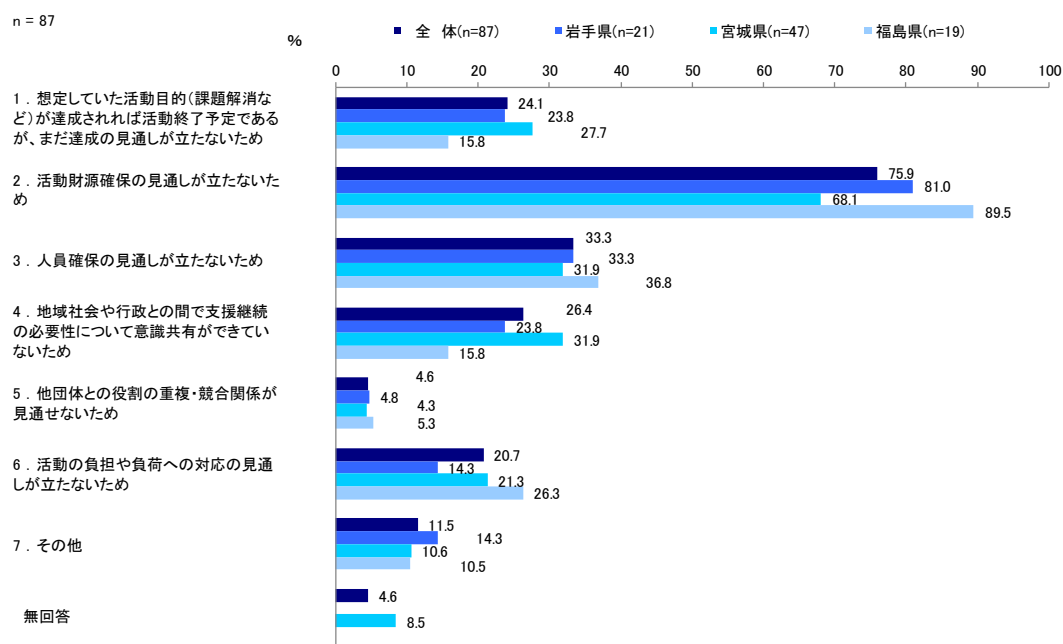
以上より、活動継続の見通しが立っている団体は、事業内容の変革や、他団体との連携を推進しつつ、自治体の財源や寄付・企業の助成金等の獲得に勤しんでいると考えられる。

ただし、自由記述の回答やその他回答と照らし合わせると「これから方策を検討する」「活動は必要、資金や人材の獲得は不透明」など、見通しが立っていないながらも活動継続の必要性が高いことから上記2)で「I 活動継続の見通しが立っている」と回答した団体も一定数みられる。そのため、44.7%のすべての団体が、現在確かに見通しが立っているとは言えない点に留意されたい<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 特に、問10周辺の設問の構造が分かりにくいとの問い合わせが寄せられたため、アンケート調査票設計上の課題であり、今後、類似調査を行う場合は再検討することが望まれる。

#### (4) 活動継続の見通しが立たない理由

上記2)で「Ⅱ 活動継続の見通しが立っていない」あるいは上記1)で「2. 活動継続については未定である」と回答した団体に、「継続の見通しがない・未定の理由」を尋ねた結果を、図 4-6 に示す。「活動財源確保の見通しが立たないため」が8割弱に達し、「人員確保の見通しが立たないため」が3割強、「地域社会や行政との間で支援継続の必要性について意識共有ができていないため」が3割程度でこれに続いている。



注) 複数選択の設問のため、合計が100%を超える場合がある。

図 4-6 継続の見通しがない・未定の理由：県別

出所) 三菱総合研究所作成

#### 4.4 支援団体の想定する復興・創生期間終了後の地域の支援体制

アンケート調査結果から、復興・創生期間終了後の地域の支援体制について回答団体の意向を整理した。

##### 4.4.1 支援団体の考える復興・創生期間終了後地域の支援体制

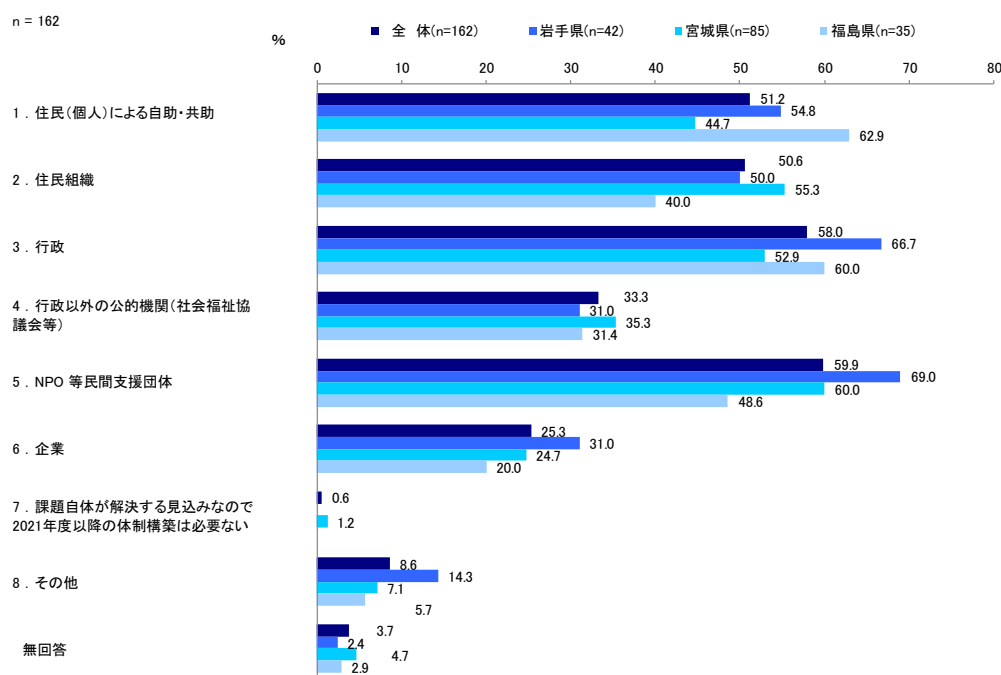
###### (1) アンケート調査における定量的な動向

###### 1) 復興・創生期間終了後の取組の中心となるべき主体

復興・創生期間終了後（2021 年度以降）、各団体がこれまで取り組んできた分野における被災者支援・被災地支援などについて課題が残る場合、どのような主体が中心となって取り組むべきかを尋ねた（図 4-7）。

その結果、復興・創生期間終了後の取組の中心となるべき主体については「行政」「NPO 等民間支援団体」が 6 割弱で拮抗しているほか、「住民（個人）による自助・共助」「住民組織」も 5 割以上となっている。

県別には、福島県では「住民（個人）による自助・共助」の比率がやや高く、宮城県では「行政」「NPO 等民間支援団体」の比率がやや高くなっている。



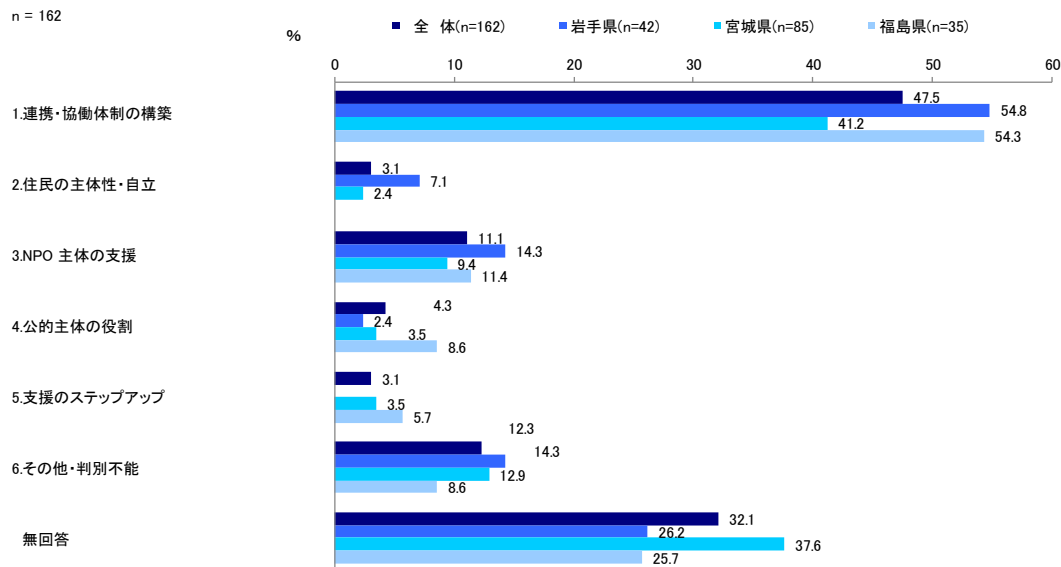
注) 複数選択の設問のため、合計が 100%を超える場合がある。

図 4-7 課題への取組主体：県別

出所) 三菱総合研究所作成

## 2) 具体的な連携体制、支援方法のイメージ

上記取組分野での、被災者支援の方法や、複数団体を選択した場合の連携などのイメージを、自由記述で聞いたところ、図 4-8 に示すように、復興・創生期間終了後の支援イメージについては、団体間・行政との連携体制構築を挙げる声が多かった。



注) 自由記述の内容に応じて集計したものであり、複数選択のため、合計が 100%を超える場合がある。

図 4-8 支援方法、連携のイメージ：県別

出所) 三菱総合研究所作成

## (2) 具体的な意見

アンケートの自由回答では、連携・協働体制については、これまで地域の支援に関わってきた主体の対等な連携によるとする意見、地域包括ケアや、生活困窮者自立支援制度等の枠組みをベースとして連携するというイメージを持っている団体が多かった。一方で、今後の支援は住民自身が担うべきとの意見も多かったが、その場合には、行政や民間支援団体が、自治組織等をサポートする必要性も指摘されていた。また、震災伝承分野では、広域的な連携を目指すとの意見も見られた。

これらの点に関して、ヒアリングでは、同様に既存の体制をベースとしたいが、その体制の弱体さを指摘する意見や、住民主体の対応をサポートしていきたい等の意見がみられた。

### ■ アンケート自由回答欄の抜粋 (今後の地域課題の変化)

#### 【多様な主体の対等な連携】

- 被災者・避難者支援を継続または関心のある多様なセクターからアクターが集い、互いの活動状況や課題等を出し合い、その解決に向けて建設的に協議するオープンな場を、課題が残る市町村ごとに設置する。また都道府県単位では、当該市町村の代表格が集い情報を取りまとめ、都道府県として取り組むことがあれば推進する。

#### 【既存制度の枠組みをベースとした連携】

- ・ 生活困窮者自立支援制度や、地域包括ケアなどの枠組みを活用し、孤立世帯等の情報を共有して対応を検討するための、分野をまたいだ協働体制構築
- ・ 生活課題の解決については、既に生活保護法や生活困窮者自立支援法に基づく相談窓口があるため、既存の期間、窓口との連携構築が課題と考えられる。
- ・ 地域包括ケアの仕組みおよび多機関協働による包括的支援体制の構築事業の仕組みの中で実施していく。
- ・ 災害公営住宅を支えるネットワーク会議を開催・活動の連携、情報の共有を実施する
- ・ 地域性を考慮した地域包括ケアシステムの構築とともに多職種・他機関連携による全世代型のワンストップの総合相談支援体制、およびアウトリーチも含む伴走型支援体制の構築。

#### 【住民主体と関係主体によるサポート】

- ・ コミュニティに属する人々が主体となって自分達の課題解決に取り組み、それを行政や公的機関、NPOなどがそれぞれの分野でサポートしていくことが望ましい。
- ・ 住民組織だけでは立ちいかない部分をNPOが協力する体制を構築し、NPOには行政などが支援体制を行う仕組みづくりが必要。
- ・ 原則は住民が主となって活動することが望ましいが、それを支援する支援体制への連携や構築が必要。特に住民組織は高齢化や過疎化による担い手不足が深刻な状況となっているので、地域の防災組織の立ち上げや運営等、誰しもある分野と福祉を同時に行う組織の構築と前述した行政・社協・NPOによる包括的なケア及びバックアップ。

#### 【広域的連携】

- ・ 宮城・福島を中心に震災伝承に関わる主体とともに、また、行政機関や学術研究機関等はアドバイザー等のかたちで関わってもらい協働の場を継続的に持ちながら、自治体の枠を超えた連携や、個人の語り部ではできない企画・育成の期待を背負って、覚悟と共に設立された「共助」のプラットフォームを目指していく。

### ■ヒアリング結果の抜粋

#### 【地域包括ケアなど既存の仕組みを中心に体制構築】

- ・ 平成27年度「新しい東北」先導モデル事業に「子どもから高齢者まで包摂する地域包括ケアの住民レベルでの実践」プロジェクトが選定された。ここで構築した仕組みを、実際に機能する仕組みに更新することが求められている。釜石市の地域包括ケア推進本部といった福祉系部署とも連携して進めている。セーフティネットを築いて、住民を巻き込む仕組みづくりをすることが重要と認識している。

#### 【既存の体制では手薄】

- ・ 国で設置した心のケアセンターもあるが、それだけで十分に対応できるか不明瞭である。カウンセラーなど公的機関が手一杯な状態であり、多様な主体の参画が重要だろう。
- ・ 心の包括支援センターは、市町村もしくは広域行政で実施すべきで、恒久化すべきと

考える。現在、制度が追い付いていない印象、機動性を高める必要がある。

- ・ 社会福祉協議会に、見守り活動もコミュニティ支援も一任していこうという自治体の話は聞く。しかし、現状の体制を鑑みれば、社会福祉協議会だけですべてのニーズに対応できるのだろうかという懸念がある。人手がまず足りないだろう。

【行政による民間支援に期待】

- ・ 支援団体をつなぐ中間支援の活動は今後も実施していく必要があると考えている。中間支援を担う機能は、他の市町村では行政主体で実施しているため、自治体にその重要性を認識してほしいという思いがあり、訴えているがなかなか難しい状況である。
- ・ 行政の制度を補完する支援団体があって、子どもがのびのび過ごせる。震災復興の予算があるからできているものが、すっぽり抜け落ちてしまうところを、委託等で少しでも埋めようとしている。

4.4.2 復興・創生期間終了後に向けた行政や地域との意識合わせの状況

(1) アンケート調査における定量的な動向

a. 復興・創生期間終了後に向けた地域社会や行政との意識共有への取組状況

復興・創生期間終了後の支援の必要性や支援のあり方について、団体として地域社会や行政と意識共有するための取組を行っているかを問うた結果を図 4-9 に示す。

3 県全体の 6 割強の団体が、十分に、あるいはある程度取り組んでいるとしている。一方で、あまり取り組んでいない、全く取り組んでいないとする団体も約 3 割みられる。

県別には宮城県では取り組んでいるとする団体の比率が他の二県に比べ高くなっている。

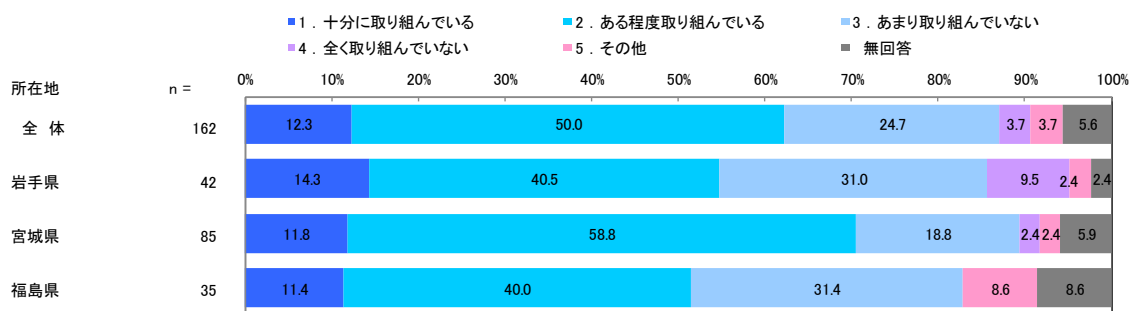


図 4-9 今後の支援についての地域社会や行政との意識共有：県別

出所) 三菱総合研究所作成



## b. 現段階での意識共有の程度

上記で、現段階で地域社会や行政の間での将来の支援に対する意識共有はどの程度進んでいるかを聞いた結果を図 4-10 に示す。「十分に進んでいる」、「ある程度進んでいる」を合わせて3県全体の約1/3、一方で「あまり進んでいない」、「全く進んでいない」を合わせると、全体の約6割に達している。

県別には、「十分に進んでいる」が岩手県では5%程度見られるのに対して、福島県では0%となっている。

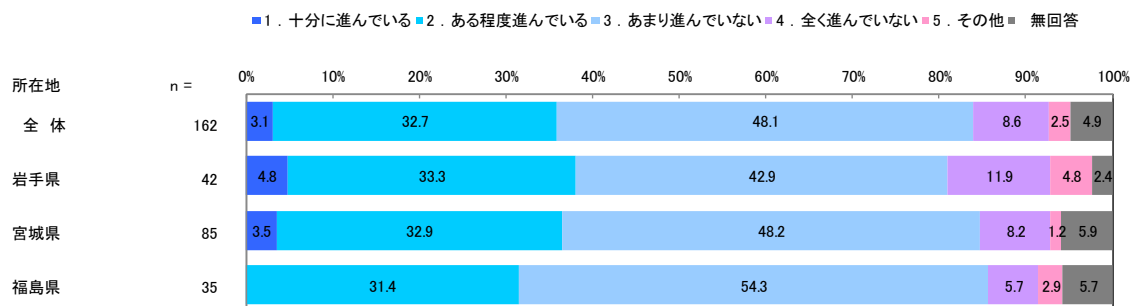


図 4-10 現段階での意識共有の程度：県別

出所) 三菱総合研究所作成

## (2) 具体的な意見

アンケート調査の自由記述における具体的な回答は以下の通り。連携が進んでいる団体では、委託事業を通じて行政とのコネクションがある団体や、定期的な情報交換の場を持っている団体が見られた。

一方で、あまり進んでいない団体では、行政との意識の差異や、日常業務のひっ迫により連携体制構築の時間が取れない団体がみられた。

- 「十分に進んでいる」「ある程度進んでいる」の主な理由
  - 定期的に話す機会を設けている
  - SDGs や地域づくりといった内容で事業を進めている
  - ある程度意識の共有を進めているが、財源が課題となる／意識の差がある
  - 行政の受託事業を通じて密な連携がとれている
  - 担当者レベルではできているため今後は組織対組織が重要

### 【回答例】

- ・ 地域社会や行政とも連携を密に取っており、意識共有はある程度は進めているとは感じる一方で、どうしても埋まらない立場や環境の違いがあることも現実としてあると感じている。その違いを理解し連携していくのが意識共有においては大切になると考える。
- ・ 行政や地域団体では、コミュニティの再生についての意識は高い。しかし、その為の資金や目的に向けた中長期計画等について、コーディネートする支援が必要と思われる。

- ・ 定期的な行政との情報交流が行われている。今後は、より行政内部の横断的情報の提供を求めている。
  - ・ 市、県レベルでは共有されているが、国レベルとは乖離している、と感じる。
  - ・ 関係者・担当者レベルでは、十分ではないが意見交換等をしてきているため、やや進んでいると認識している。今後は組織対組織で共有・調整を進めていく必要があると考えている。
- 「あまり進んでいない」、「全く進んでいない」の主な理由
    - 連携に割くための時間を十分にねん出できない
    - 課題の全体像が見えない
    - 行政側との意識とのすり合わせが困難である
    - 住宅整備中であり最終的なイメージが不透明である
    - 行政の支援範囲（避難先・避難元での支援範囲等）の制約など

**【回答例】**

- ・ 行政や地域社会と課題を共有する機会が無い。
- ・ 日常のタスク、業務の優先度を考えて動く中で、そういった動きはどうしても優先度が高くなく、そこに人がさけないため。
- ・ 行政、社会福祉協議会共に担当課が複数ある事や担当者が単年で代わるので、情報の共有が年度毎に再スタートとなる
- ・ 地域の方々は問題意識を持っているが、それに対してどうしていこうとしているのか具体的なものが行政側から発信されることは少ないように思う。

ヒアリングでは、実際に行政の担当課と相談を始めている、行政計画の策定委員に加わり意見を述べている等の事例が挙げられた。

**■ヒアリング結果の抜粋**

- ・ 2020年度で復興財源が尽きることに對して、地域の福祉課とも相談を始めている。住民からは必要とされており、現在団体が有するノウハウを活かす余地があることは意識合わせできている。一般財源で可能か、ほかの助成金を用いるか相談している。
- ・ 地域福祉計画の策定委員となって計画については意見を出している。包括ケアは高齢者中心の動きとなっているきらいがあるので、高齢者以外の生活弱者を含めて考えられるようになるとよいと考えている。

#### 4.5 第4章のまとめ

調査に回答した民間支援団体の約半数が、復興・創生期間終了後に、地域課題は全体として深刻化すると考えていることが把握された。少子高齢化人口減少といった社会情勢の変化の深刻化と、支援の減少、状況変化によって課題が変化していくといった意見が多く分野で挙げられた。

調査に回答した民間支援団体の約76%が活動継続の意欲があるとしながらも、その約55%は活動継続の見通しが立たないと回答している。見通しが立っているとした団体、立っていないとした団体双方の回答理由の一番がともに財源確保であったこと、また、第3章で見た通り、回答団体の活動財源において復興財源が一定の割合を占めていることから、復興・創生期間終了後の財源確保が民間支援団体から大きな問題として捉えられている状況が伺われた。

また、復興・創生期間終了後の被災者等支援の中心となる主体としては、民間支援団体へのアンケート調査であるため民間支援団体を挙げる回答が多いものと予測されたが、行政や住民も同程度に選択され、民間支援団体からも地域の多様な主体が協力した支援体制構築への期待が高いことがわかった。

さらに、こうした地域の協働のための、民間支援団体と行政の意識合わせの状況としては、必要性を感じるもののあまり進んでいないという状況が確認された。

復興・創生期間終了後は、地域課題が深刻化する一方、活動を停止する民間支援団体等の発生等により支援者のリソースが限定的になり、より一層、行政や民間支援団体の連携による支援の効率化が重要になると考えられる。

## 5. 過去の震災における長期的な復興課題への対応状況

第4章で見た通り、被災地における地域課題は多様な形で存在し、2020年度以降に状況が深刻化するものがあるとの支援団体の見通しがアンケート調査結果等で示されている。このような長期化する地域課題への対応の参考として、阪神・淡路大震災及び新潟県中越地震（新潟県中越大震災）における発災10年以降の地域課題とその対応について調査した。

具体的には、発災10年以降に公表された基本方針や提言に基づいて地域課題の概要を整理するとともに、長期的な対応を担った復興基金<sup>4</sup>に着目して、事業内容を整理した。

### 5.1 阪神・淡路大震災における発災10年以降の地域課題と対応

阪神・淡路大震災において発災10年以降に生じた地域課題の概要として兵庫県の「阪神・淡路大震災 今後の復興施策の推進方針」（平成23年）及び復興基金事業の内容について整理する。

なお、阪神・淡路大震災では5年以内に災害公営住宅等への入居が完了したことを踏まえると、地域差はあるものの、発災後10年は概ね恒久住宅等への入居完了後5年程度の時期となる。

#### 5.1.1 「阪神・淡路大震災 今後の復興施策の推進方針」

復興フォローアップ委員会提言を受けて、発災から12年後の平成19年に県が策定した「“復興の成果を県政に生かす”3か年推進方策」において、残された「被災地固有の個別課題」として高齢者の自立支援やまちのにぎわいづくり等が挙げられるとともに、これに「復興の過程で生まれた先導的取り組みの定着・発展」「震災の経験と教訓の継承・発信」を加えた3項目が、その後の復興フォローアップの推進方針として整理された。

平成23年に、同推進方策の総括及び新たな復興フォローアップ委員会提言を基に策定された「阪神・淡路大震災 今後の復興施策の推進方針」<sup>5</sup>では、改めて、「高齢者の自立支援（高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせる包括支援のしくみづくり―地域に根付いた地域福祉システムと復興施策の融合）」、「まちのにぎわいづくり―地域の主体的なにぎわいづくりへの移行」、「伝える・備える―中・長期的視野に立った継続的な取り組みの展開」の3項目がその後の重点的な取組項目として設定された。

同方針において、具体的な地域課題・対応として挙げられている内容を整理すると、下記のとおりである。

#### (1) 高齢者の自立支援

課題の項目としては「被災地公営住宅における高齢者の見守り」「高齢化した住宅におけるコミュニティの維持」「精神疾患、認知症等困難事例への対応」が挙げられている。

<sup>4</sup> 復興基金とは、災害のたびに設置が検討される特殊な財源であり、雲仙岳災害対策基金が最初に設置された。詳細は「災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察」（地域安全学会論文集 No.12, 2010.3, 青田良介・室崎益輝・北後明彦）等参照のこと。

<sup>5</sup> 兵庫県「阪神・淡路大震災 今後の復興施策の推進方針」（平成23年）

平成 22 年 11 月時点で高齢化率は災害復興公営住宅において 48.2%、一般県営住宅では 24.8%であり、単身高齢者世帯率は災害復興公営住宅において 43.5%、一般県営住宅では 20.8%であり、災害復興公営住宅ではより高い水準となっていた。対策として、SCS（高齢世帯生活援助員）、LSA（生活援助員）、高齢者自立支援ひろば、地域包括支援センターを中心とする関係主体の見守り体制を構築していた。これらの支援体制を、復興基金が終了した後には、平時の施策に引き継ぐ方針が課題であるとされた。

## (2) まちのにぎわいづくり

課題の項目としては「面的整備事業未完了地区の存在」「まちのにぎわいの回復の遅れ」「全国的な経済不振の影響」が挙げられている。

復興市街地の面的整備事業はほぼ完了した一方で、震災前後における都市構造やライフスタイル、経済状況の変化に伴って、圏内人口の減少や大型量販店の進出が課題となり、廃業や空き地、商業施設の空き床が目立つ状況となった。事業者の誘致や住民主体のにぎわいづくりが課題とされた。全国的な不況の中での事業者誘致については利子補給や賃料補助などの金銭的なサポートが求められる一方で、住民主体のにぎわいづくりのためには住民が主体的に地域の方向性を考えてにぎわいづくりを推進する体制の構築が課題となり、金銭面のみならず、アドバイザー派遣などの質的なサポートも求められた。

## (3) 伝える・備える

課題の項目としては、「震災を経験していない住民の増加」「伝える」ことができる人材の減少」「新しい世代への継承」「全国的・国際的な教訓情報の共有・発信」「東南海・南海地震への備え」が挙げられている。

震災後に産まれた子供や、人口の移動に伴う震災を経験していない住民の割合が増加する中で、震災体験の共有に加え、防災・減災をより前面に出すなどして震災経験者と未経験者の価値観の共有を進めること、子供たちに向けた教訓の継承、防災教育の推進が求められた。同時に震災体験を伝える人材の減少も進んでおり、行政をはじめとした組織内継承の促進や、東日本大震災など他地域での被災地支援で得た知見・経験の記録と活用が進められている。

また、阪神・淡路大震災で得られた教訓を、国内外に広く共有・発信し、今後懸念される災害の発生に備えることも将来を見据えた重要な取組とされた。

### 5.1.2 阪神・淡路大震災復興基金

阪神・淡路大震災においては、兵庫県・神戸市が独自に復興基金を立ち上げ、現在も継続的に運用している。以下は、主として復興10年委員会『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』第2編総括検証・検証テーマ「復興資金：復興財源の確保」（2005年）に基づき、その内容を整理する。

#### (1) 概要

復興基金は平成3年の雲仙普賢岳において既存の制度では困難な、被災者個人への現金支給等に対応するために考案された枠組みである。

阪神・淡路大震災では、兵庫県・神戸市が発災直後から雲仙普賢岳の事例を分析し、自治省（当時）の協力を得て、発災後約2か月半には復興基金を設立した（表5-1、図5-1）。公費200億円と、運用財産8,800億円から構成され、さらに債権譲渡方式によって10年間運用され、運用益として約3,500億円を得た。平成17年末には財産運用を停止し、以降は取り崩し型で運用されている（平成32年度に終了予定）（詳細は表5-1及び図5-1参照）。

復興基金の利点として、復興財源への量的な補完に加えて、①公費では制限される個人の資産形成に繋がる可能性のある事業の弾力的な実施、②財団法人の意識決定によるニーズに即した迅速な事業の実施が質的補完として評価されている。

一方で、復興基金の運用においては行政による通常の支援と比べて、公平感が損なわれたとする意見も挙げられており、運用基準の明示化が重要であったと検証されている。

表 5-1 阪神・淡路大震災復興基金の概要

項目	概要
設立	平成7年4月1日（発災から約2か月半後）
設立者	兵庫県及び神戸市
方式	債権譲渡方式による運営（約10年間、以降は取崩し型）
運営主体	財団法人 阪神・淡路大震災復興基金
規模	9,000億円（基本財産200億円、運用財産8,800億円）＋10年間の運用益約3,500億円
終了時期	平成31年度までに終了（財団解散は平成32年度）

出所) 復興10年委員会『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』第2編総括検証・検証テーマ「復興資金：復興財源の確保」（2005年）、兵庫県立大学青田教授へのヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

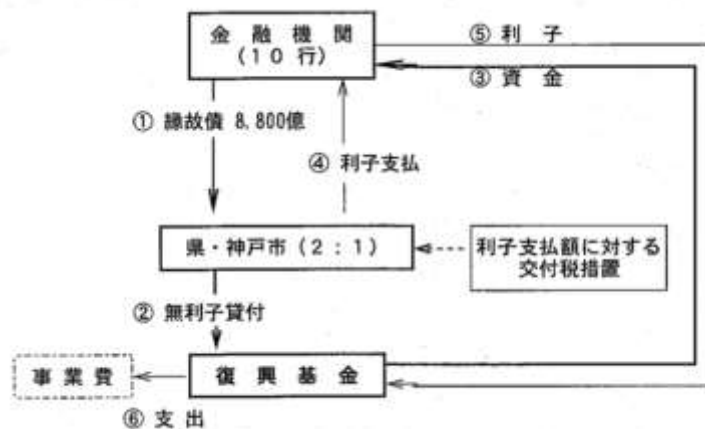


図 5-1 阪神・淡路大震災における復興基金のスキーム

出所) 復興 10 年委員会『阪神・淡路大震災復興 10 年総括検証・提言報告』第 2 編総括検証・検証テーマ「復興資金：復興財源の確保」（2005 年）

## (2) 発災 10 年以降に基金で実施された支援事業

阪神・淡路大震災復興基金は平成 17 年の段階で、総事業数は 113 に上った。そのうち、発災から 10 年が経過した後も継続された支援事業（抜粋）は、表 5-2 のとおりである。

住宅・まちづくり住宅再建の個人負担を軽減する事業に加え、まちのにぎわい創出（まちづくり復興支援・産業再生支援）、住民の見守り・コミュニティ形成（生活復興支援）、震災経験・教訓の継承（震災の教訓継承支援）等に関する事業が継続されており、上記のフォローアップでの対応方針と一致している。

表 5-2 阪神・淡路大震災復興基金 平成 17 年度以降（震災 10 年後）の主な事業

分野	事業名	事業内容	支援率、 助成金（基本上限）等
住宅・まちづくり復興支援	被災者住宅購入支援事業補助	融資に対する利子補給	利子補給（5-10 年間）、調査設計費補助（上限 20 万円）
	被災者住宅再建支援事業補助	融資に対する利子補給	利子補給（5-10 年間）、調査設計費（1 戸、上限 20 万円/戸）、共用通行部分整備（1 戸、上限 95 万円/戸）
	県・市町単独住宅融資利子補給	融資に対する利子補給	利子補給（5-10 年間）
	隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給	融資に対する利子補給	利子補給（5 年間）、上限 1,140 万円
	高齢者住宅再建支援事業補助	高齢で融資を受けられない被災者を支援	建設・購入・補修費の 1% の 5 年分相当額、上限 1,140 万円
	被災マンション建替支援利子補給	融資に対する利子補給	利子補給（5-10 年間）
	住宅債務償還特別対策	ダブルローン負担への支援	新規住宅ローンに対する利子補給か既存住宅ローン残余金の低い方
	復興まちづくり支援事業補助	まちづくりアドバイザー派遣、まちづくりコンサルタント派遣、まちづくり活動助成（上限 300 万円）、被災地花いっぱいモデル助成（上限 250 万円）、被災地空地の緑化推進助成（上限 200 万円）、被災地空き地活用パイロット事業（上限 150 万円）、まちの再発見運動（上限 50 万円）	
	復興土地区画整理事業等融資利子補給	復興土地区画等整理事業等の清算金を支払う権利者等に対する利子補給	利子補給（5 年間）
	民間賃貸住宅家賃負担軽減事業	民間賃貸住宅の入居者のうち軽減適格者の認定を受けた者に対する家賃補助	家賃の 1/6（家賃 6 万円未満）、10,000 円（家賃 6 万円以上）
	まちのにぎわいづくり一括助成事業	まちのにぎわいづくりに向けた特色ある取組みに対して一括支援（3 年間）	第一期：300 万円、第二期：700 万円、第三期：1 千万円
	復興市街地再開発事業開設支援事業（※）	再開発事業の商業施設等へ事務所を開設・出店する事業者が行う内装工事費に対する補助	補助事業対象経費 2/3、上限 400 万円
	住宅耐震改修支援事業	「わが家の耐震改修促進事業」を受けて住宅耐震改修工事を行う者に対する補助	補助事業対象費 1/4（のちに戸建 1/12）上限 20 万円
生活復興支援	生活復興資金貸付金利子補給等	生活復興資金貸付を借り入れた被災者に対する利子補給	利子補給（年 3%）
	コミュニティプラザ等医療相談事業補助	医師、保健師等による医療相談経費補助（10 年目以降は「まちの保健室事業」のみ実施）	
	高齢世帯生活援助員設置事業等補助	災害公営住宅等の高齢者等を中心に、安否確認、生活指導、家事補助、コミュニティ支援等を行う（10 年目以降は、「高齢者世帯生活援助員設置事業」「夜間・休日見守り安心システム推進事業」「地域コミュニティ支援事業」「ひょうごカムバックコール&メール事業」のみ実施）	



	「生活復興県民ネット」設置運営事業等補助	県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等の生活復興活動を支援（10年目以降は、「被災地コミュニティ・ビジネス等支援補助」のみ実施）	
	生きがい「しごと」づくり事業補助	「生きがい仕事サポートセンター」の設置補助（10年目以降は「生きがいしごとサポートセンターの設置」のみ実施）	補助対象経費 10/10
	災害復興ボランティア活動補助	高齢者の元気アップや生きがいづくりのためのふれあい事業に対する経費助成（10年目以降は「災害復興公営住宅等高齢者元気アップ活動支援事業」のみ実施）	補助対象経費 10/10、100万円以内
産業再生支援	政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給	政府系金融機関による災害復旧資金に対する利子補給	利子補給（当初3年、要件該当で10年）他の制度との併用を合算して2,000万円以内
	緊急災害復旧資金利子補給	県や神戸市の災害復旧資金に対する利子補給	利子補給（当初3年、要件該当で10年）他の制度との併用を合算して2,000万円以内
	国民生活金融公庫（生活衛生資金貸付）災害貸付金利子補給	国民生活金融公庫の融資に対する利子補給	利子補給（当初3年、要件該当で10年）他の制度との併用を合算して2,000万円以内
	事業再開者・新規開業者支援資金利子補給	県・神戸市の事業再開等支援貸付に対する利子補給	利子補給（3-10年）、1,000万円以内
	復興市街地再開発商業施設等入居促進事業	新長田駅南地区市街地再開発事業 空き区画を利用する NPO、まち協等支援	上限年 100万円
	商店街・小売市場復興イベント開催支援事業（被災商店街にぎわい支援事業）	復興イベント支援	補助対象経費 1/2、上限 100万円、広域的連携事業は 500万円
	商店街・小売市場共同施設建設費助成事業（商店街整備事業）	アーケード、カラー舗装、防犯カメラ等	共同施設等建設費 1/4、上限 600万円
	商店街空き店舗等再生支援事業	①商店街新規出店・開業等支援事業 ②商店街・まち再生プランづくり事業 ③商店街・まち再生整備事業	
	小規模事業者事業再開支援事業補助	仮設営業者を含む事業再開していない事業者の賃借経費補助	補助対象経費 1/2、上限 100万円
教訓の継承	震災の経験・教訓継承事業 ①震災の教訓を語り継ぎ、生かす兵庫の防災教育推進事業 ②震災の経験・教訓発信事業 ③東日本大震災に係るひょうごまちづくり専門家派遣事業 ④自主防災組織活性化支援事業		

	復興サポート事業 (上記③を拡充、 ※)	NPO、ボランティア団体等が、東 日本大震災被災地、平成 30 年豪 雨災害岡山県被災地で行う支援 活動に対し補助	旅費：10/10、活動費：1/2、上限 40 万 円
	阪神・淡路大震災 25 周年事業補助 (※)	震災の経験と教訓を風化させないため、ひょうご安全の日推進県民会議 が実施する震災 25 年事業に対し補助	

出所) 兵庫県立大学青田教授提供資料に基づき作成

注 ) ※現在も継続中 (H31.4.1 現在)

## 5.2 新潟県中越地震の発災後 10 年以降の復興関連の事業

新潟県中越地震において発災 10 年以降に生じた地域課題の概要として「新潟県中越大震災復興検証を踏まえた提言」（平成 27 年）及び復興基金事業の内容について整理する。

なお、新潟県中越地震では、震災から 3 年が経過した平成 19 年 12 月 31 日が仮設住宅退居期限であったため、発災後 10 年は概ね恒久住宅に入居後 7 年程度の時期となる。

### 5.2.1 「新潟県中越大震災復興検証を踏まえた提言」

発災から 10 年の契機に、新潟県では新潟県中越大震災復興検証調査会を実施し、震災に係る経験・知見、今後の課題などを整理した。今後の課題は、「被災地における今後の課題」、「今後の災害に備えるための課題」、「今後の地域づくりに向けた課題」の 3 つの視点で整理された。

「被災地における今後の課題」で示された 5 点の課題を、「新潟県中越大震災復興検証を踏まえた提言」（2015 年）から、以下(1)～(5)に抜粋する。その中で、住宅再建後の高齢化やコミュニティの機能の維持、復興を支えたシステムの平時への移行が、主な課題として挙げられた。

なお、「今後の災害に備えるための課題」「今後の地域づくりに向けた課題」の双方において、震災の記憶や教訓の伝承・発信についても、その後の取組の重要課題とされた。

### **(1) 復興公営住宅入居者の高齢化や独居化への対応**

公営住宅への入居者が高齢化し、場合によっては同居者の病気等による入院、施設入所又は死亡などによる独居が生じることが懸念される。

このため、見守り支援などの対応が大切である。

### **(2) 住宅の移転再建に伴うコミュニティの問題**

震災により住宅を移転再建した場合、移転前と異なり農業や祭事など日常的に地域とつながりを持つ機会が少なくなっている。住宅の移転再建者は移転後も従前のコミュニティへの帰属意識が強く、従前のコミュニティにとっても地域を支える人材としての可能性を有しているため、従前のコミュニティとの連携を図ることが大切である。

また、防災集団移転事業を実施した地域において、移転せずに地域に残った人々の生活は、地域内の世帯数の減少により、それまで地域全体で管理していた道路や設備の維持、冬期間の除雪作業の負担増が懸念され、コミュニティの機能を確保することが大切である。

### **(3) 復興を契機とした人のつながりの維持・拡充**

震災の影響で被災地の人口は減ったものの、他の地域の人々や地域外に移転した親族による支援・交流が地域の活力を支えてきた。このため、復興のプロセスを終えた後もその関係を維持・拡充することが大切である。

### **(4) 復興基金事業活用地域での復興基金事業終了後の見通しや展開**

復興基金事業のコミュニティ施設等再建支援などは被災した地域の再生・維持・存続に重要な役割を果たしてきた。これまで積極的に復興基金事業を活用してきた地域が復興基金終了後も自立した地域づくりの取組を展開していくのか注視していく必要がある。

### **(5) 地域復興支援員などの人的支援や中間支援の今後のあり方**

地域復興支援員は復興過程において大きな役割を果たしてきたが、現在、設置市ごとの位置づけや担当地域との関わり方が異なってきている。

被災地からは今後も人的支援は必要という声が聞こえる中、中山間地域、過疎高齢化が進む地域が自立を図っていくための人的支援のあり方（制度の縮小、異なる制度への移行、任期後の活動・連携方策、研修等の人材育成・支援制度など）を検討することが必要である。

出所) 新潟県中越大震災復興検証調査会『新潟県中越大震災復興検証を踏まえた提言』（2015年）

## 5.2.2 新潟県中越大震災復興基金

新潟県中越地震では、新潟県が独自に復興基金を立ち上げ、現在も継続的に運用している。以下は、主として新潟県中越大震災復興検証調査会『新潟県中越大震災復興検証報告書』（2015年）に基づき、その内容について整理する。

### (1) 概要

中山間地域の復興においては農業等の生産基盤や地域コミュニティの再建が重視され、地域の実情に合った復興・支援のため地方の裁量の拡大等の措置が必要とされた。総務省との協議の結果、平成16年12月に復興基金の設立が発表され、平成17年3月1日から財団方式による運用が開始された。ただし、「運営の中核を担ったのは新潟県である」とされている<sup>6</sup>。

財源規模は、県による公費50億円と、運用財産3,000億円やその他約66億円から構成され、さらに指名債権譲渡方式によって10年間運用され、運用益として約600億円を得た。平成27年末には財産運用を停止し、以降は取り崩し型で運用されている（平成31年度で終了予定）。現場のニーズに適時・的確にこたえるために、基金理事会は被災自治体の代表、関連分野の代表で構成され、復興状況に応じて変化するニーズに対応して事業化していく方法が採用された（詳細は表5-3及び図5-2参照）。

新潟県中越大震災復興基金では、中越防災安全推進機構等が新潟県・中越大震災復興基金と連携して、ニーズに即した支援を実施したとされる<sup>7</sup>。

---

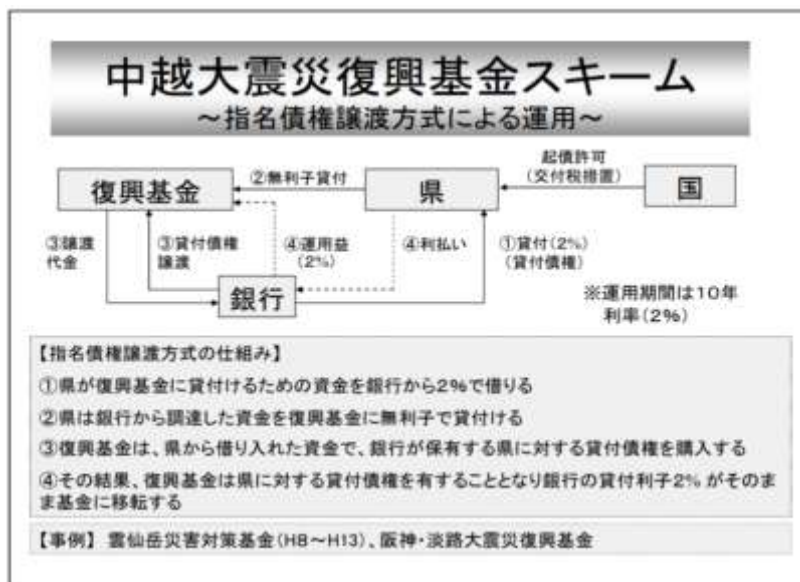
<sup>6</sup> [http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/pdf/pro\\_01\\_chukanhoukoku.pdf](http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/pdf/pro_01_chukanhoukoku.pdf)

<sup>7</sup> 青田良介、室崎益輝、北後明彦「災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察」（2010年3月）

表 5-3 新潟県中越大震災復興基金の概要

項目	概要
設立	平成 17 年 3 月 1 日（発災から約 5 か月後）
設立者	新潟県
方式	指名債権譲渡方式による運営（約 10 年間、以降は取り崩し型）
運営主体	財団法人 新潟県中越大震災復興基金
規模	3,000 億円（基本財産 50 億円、運用財産 3000 億円）＋その他約 66 億円＋運用益 10 年間 600 億円
終了時期	平成 31 年度で終了するとされる <sup>8</sup>

出所) 新潟県中越大震災復興検証調査会『新潟県中越大震災復興検証報告書』（2015 年）に基づき三菱総合研究所作成



出所) 新潟県中越大震災復興検証調査会『新潟県中越大震災復興検証報告書』（2015 年）

図 5-2 中越大震災復興基金のスキーム

<sup>8</sup> 新潟日報「中越地震復興基金事業、19 年度終了 2 事業は地元市に引き継ぎ」（2019 年 2 月 20 日付）  
<https://www.niigata-nippo.co.jp/news/national/20190220452227.html>

## (2) 発災後 10 年以降に実施された支援

新潟県中越大地震復興基金による事業で、震災 10 年後以降も継続している事業（抜粋）を表 5-4 に示す。新潟県中越大地震の発災後 10 年以降の復興基金事業は震災・防災教育や震災の記録・発信に力を入れている。また、被災企業の販路開拓や商店街の活性化支援など、震災前から既に高齢化や人口減少などの地域課題が進行していた被災地をただ震災前の状況に戻すだけでなく、より良いものへの変革を目指す施策や、コミュニティ形成を支援する人材や団体の活動や運営に対する支援施策に対して継続的な支援がなされている点が大きな特徴である。

表 5-4 中越大地震復興基金、平成 27 年度以降（震災 10 年後）の主な事業

分野	事業名	事業内容	支援率、助成金（基本上限）等
生活復興支援	災害援護資金利子助成	災害援護資金の借り受け者に対する利子補給	利子補給（5 年間）
産業再生支援	被災中小企業等販路開拓支援	被災中小企業者等の優れた製品や技術力をアピール	需用費、役員費、委託料、使用料、賃借料、旅費等、補助対象経費 3/4、上限 500 万円
	被災商店街活性化支援（平成 26 年度末より開始）	集客促進等商店街活性化を目的に実施する取組み支援	需用費、役員費、委託料、使用料、賃借料等、補助対象経費 3/4、上限 750 万円
	復興から創生に向けた観光対策（平成 28 年度より開始）	地域住民等が行う観光復興イベント等誘客促進を図る取組みを支援	補助対象経費 3/4
教育・文化復興支援	ふるさと新潟防災教育事業（学校サポート）（※、義援金事業、平成 26 年度より開始）	小中学校の担当教員が防災知識を習得するための研修会、学校個別相談、活動報告会、ホームページ等に対し補助	人件費、事務費、活動費にかかる補助対象経費 10/10
	ふるさと新潟防災教育事業（学校実践）（※、義援金事業、平成 26 年度より開始）	各学校で取り組む防災プログラムが家庭や地域と連携し、定着、継続する活動（地域学習、防災キャンプ、避難マップ等）に対する支援	報償費、旅費、需要費、役員費、使用料、賃借料等補助対象経費 10/10
地域復興支援	地域復興支援員設置支援	コミュニティ機能の維持、再生や地域復興支援をサポートする人材の設置	人件費、事務費、活動費にかかる補助対象経費 10/10
	地域復興人材育成支援	地域復興支援員資質向上、復興支援団体組織力強化、自主防災ネットワーク形成等	人件費、事務費、活動費にかかる補助対象経費 10/10
教訓の継承	メモリアル拠点整備・運営等支援（※）	災害メモリアル拠点の整備、維持管理、運営等に対する補助	定額

出所) 兵庫県立大学青田教授提供資料に基づき作成

注 ) ※現在も継続中（H31.4.1 現在）

### 5.3 東日本大震災における復興基金

東日本大震災においては、東日本大震災復興交付金基金が設立された。過去の災害とは以下の点で異なるスキームが採用された（詳細は表 5-5 及び図 5-3 参照）<sup>9</sup>。

① 取崩し型基金であること

低金利の状況において運用での資金確保が困難であるとして、財団法人等による運用型ではなく、当初から取崩し型の基金となった。

② 自治体直営

地方自治体で認められる通常の基金と同じ扱いとなり、行政自身の運用も可能とされた。そのため、地方自治体は過去の復興基金で採用された財団方式と、地方自治体による直営方式を各自で選択することになったが、結果的にはほとんどの地方自治体において直営方式が選択され、一般会計の中で基金が執行された。

③ 多元的・分散型での運営

阪神淡路大震災では兵庫県が、新潟中越大地震では新潟県が運営の中核を担ったが、東日本大震災では被災が複数の自治体にまたがっていたため、基金の運営も多元的になった。また、県から市町村単位で配分して独自に使用される分散型となった。

行政により運営されたことで、行政が把握する住民のニーズに即した利用が可能となり、また、財団法人の運営に係る費用が抑制された点が利点と考えられる。また、復興交付金に係る各種要綱や、「東日本大震災交付金基金管理運営要領」が定められたことにより、複数の自治体において共通の枠組みが設定された点は特徴と考えられる。

一方で、復興基金は市町村によって執行率に大きな差があり、また、他の復興財源や民間の寄付金といった他の資金と混合し、復興基金自体の使い方が不透明であることが指摘されている<sup>10</sup>。さらに、公助の補完という性格が強く、自助・共助の推進における役割は限定的とする意見もある<sup>11</sup>。

また、期限についても制約がある。東日本大震災復興交付金基金管理運営要領の第3の7項において「特定地方公共団体は、復興交付金事業等が全て終了したとき又は制度要綱第1の4の計画期間の期限が到来したことその他の事情により基金を廃止したときは、復興交付金基金の残余额を国庫に返還しなければならない。」とされている。復興交付金制度要項第1の4には、計画期間は「平成23年度から平成32年度までの10年間のうち、特定市町村又は特定都道府県が設定する」とされていることから、最長で発災後10年の2020年3月が期限となり、以降は国庫に返却することになり、寄付金等の積み増し分のみが残るものと考えられる。

<sup>9</sup> 手塚洋輔「復興基金のスキームと課題」（公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センター『東日本大震災復興の総合的検証—一次なる大災害に備える— 研究調査中間報告書』p.68-76）に基づき整理。

<sup>10</sup> 同上。なお、河北新報と東北工業大学福留邦洋研究室による被災4県131市町村への復興基金調査において、2015年度末時点で、沿岸21市町村の復興基金の執行率が50%未満であることが明らかになった。

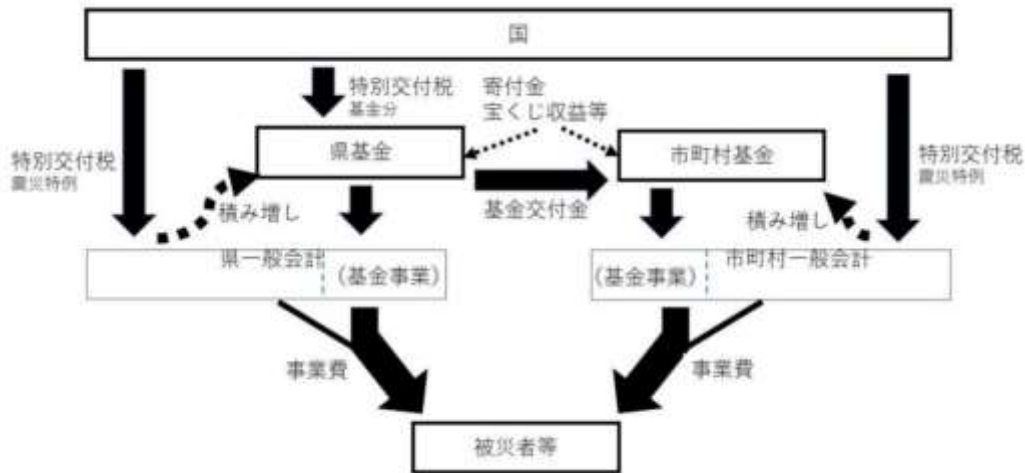
<sup>11</sup> 青田良介「岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察」（2016年）



表 5-5 東日本大震災復興基金の概要

項目	概要
設立	平成 23 年 10 月 17 日（発災から約 7 か月後）
設立者	総務省・9 県
方式	取崩し型
運営主体	直営方式・財団方式等は各県の判断に委ねられたが、多くは自治体による直営方式となった
規模	一次：1,960 億（被災 9 県） 二次：1047 億円（被災 6 県） ＋その他寄付金等（自治体ごと）
終了時期	2020 年度

出所) 各種資料に基づき三菱総合研究所作成



出所) 手塚洋輔「復興基金のスキームと課題」（公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター『東日本大震災復興の総合的検証一次なる大災害に備える— 研究調査中間報告書』p.75「図 10-3 東日本大震災における取り崩し型基金の流れ」）

図 5-3 東日本大震災における復興基金のスキーム

## 5.4 過去の災害及び東日本大震災の復興基金の特徴の整理

阪神・淡路大震災及び新潟県中越地震における復興基金と、東日本大震災で運用されている復興基金の特徴を表 5-6 に整理した。

各復興基金を比較すると、阪神・淡路大震災、新潟県中越沖大震災の復興基金は、財団法人による運用方式として運営され、行政から独立したことで公助では困難な事業の実施が可能となり、また、発災後 10 年以降も継続的に運用された。

一方、低金利の時代に発生した東日本大震災の復興基金は、多くが自治体による直営方式がとられ、公助の補完機能が拡張した一方、運用における不透明性や、復興基金の特性を生かした自由度のある施策展開に課題があるとの指摘もなされている。

過去の災害で見られたように、発災 10 年以降も継続的に、被災者のニーズに即したきめ細かな支援を可能にする枠組みは、第 6 章で述べる「自助・互助・共助・公助」の相乗効果を高めるうえで有効であると推察される。

東日本大震災における第一次・第二次復興基金は、復興・創生期間で終了するものと見られるが、一部の義援金等の民間資金の積み増し分は残り、各自治体で運用が継続される可能性がある。復興・創生期間終了を契機に、東日本大震災における新たな復興基金のあり方を見直すことも検討される。

表 5-6 復興基金の運営方式等の比較

項目	阪神・淡路大震災復興基金	新潟県中越大震災復興基金	東日本大震災復興基金
方式	債権譲渡方式による運営 (約 10 年間、以降は取り崩し型)	指名債権譲渡方式による運営 (約 10 年間、以降は取り崩し型)	取り崩し型
運営主体	財団法人 阪神・淡路大震災復興基金	財団法人 新潟県中越大震災復興基金	直営方式・財団方式等は各県の判断にゆだねられたが、多くは自治体による直営方式
規模	9,000 億円 (基本財産 200 億円、運用財産 8,800 億円) + 10 年間の運用益約 3,500 億円	3,000 億円 (基本財産 50 億円、運用財産 3000 億円) + その他約 66 億円 + 運用益 10 年間 600 億円	一次: 1,960 億 (被災 9 県) 二次: 1047 億円 (被災 6 県) + その他寄付金等 (自治体ごと)
終了時期	2020 年度までに終了するとされる <sup>12</sup>	2019 年度で終了するとされる <sup>13</sup>	2020 年度

出所) 各種資料に基づき三菱総合研究所作成

<sup>12</sup> <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO25786640X10C18A1AR0000/>

<sup>13</sup> 新潟日報「中越地震復興基金事業、19 年度終了 2 事業は地元市に引き継ぎ」(2019 年 2 月 20 日付)  
<https://www.niigata-nippo.co.jp/news/national/20190220452227.html>

## 5.5 第5章のまとめ

過去の災害では、復興への対応は発災10年以降も復興基金等による継続的な支援が行われてきた。阪神・淡路大震災では、発災10年以降も復興基金によりまちのにぎわい創出、住民の見守り・コミュニティ形成、震災経験・教訓の継承に関する支援が行われている。また、新潟県中越大地震では、震災・防災教育や震災の記録・発信、被災企業の販路開拓や商店街の活性化支援、コミュニティ形成を支援する人材や団体の活動・運営に対する支援が行われてきた。

第1章で見た通り、発災後10年という時間軸は、被災状況及びその後の住宅整備等の進捗だけを見ても、過去の災害と東日本大震災で一律に論じることができない。さらに、人口減少・少子高齢化といった社会情勢に置かれた復興である点を踏まえても、発災後10年で震災の影響を受けた地域課題がすべて解決するとは考え難い。地域課題自体が長期的に存在する中で、持続的な支援体制を検討することが重要となる。

## 6. 復興・創生期間後の支援体制のあり方に関する検討

第1章～第5章の内容を踏まえて、本章では復興・創生期間終了後の東日本大震災による被災地域の地域課題について整理し、それに対応するための支援体制のあり方について検討した。特に、支援継続のために活用し得る制度の分析、今後の支援体制構築に向けた取組の具体例を示した。

高齢化による住民の自助の限界、地域コミュニティの弱体化による互助の低下、財政縮小による公助の縮小といった状況のなかでは、過去の踏襲や震災以前への回帰に留まらず、住民の生活環境を再構築することが求められる。その際、被災地で根付き始めた民間支援団体による共助の力の活用は、一つの重要なポイントになると考えられる。

### 6.1 復興・創生期間後にも残ると想定される地域課題

東日本大震災の復興・創生期間は発災後10年という期間で設定されたが、第5章で見たように、震災による影響は復興・創生期間を超えて長期的に継続することが予想される。ここでは、第2章及び第5章で把握した地域課題の状況から、特に発災10年以降も継続的な対応が必要と想定される地域課題を、以下の5つに整理した。

#### (1) コミュニティの維持・再構築

##### a. 震災で再構築されたコミュニティの維持

被災生活が長期化した東日本大震災では、避難所・応急仮設住宅等への入居と、恒久住宅への移転という複数のタイミングでコミュニティの分断が進んだ。

これを補完すべく、これまで新たな住宅地整備や災害公営住宅整備においては、行政や社会福祉協議会、民間支援団体等によって自治会形成の支援や、住民同士の交流機会の創出支援等が行われてきた。しかしながら、自治会については形成自体が容易ではない一方で、役員や構成員に高齢者が多いことや存立基盤の弱さなどから、せっかく形成された自治会が活動停滞に陥るケースや、解散するケースも発生している。

これまでは、復興財源等を活用して、行政や民間支援団体によって多様な支援が実施されてきたが、復興・創生期間終了後は、これらの支援が縮小に向かう危惧があり、進展する高齢化や人口減少も相まって、コミュニティの状況が悪化することが懸念される。

##### b. 今後コミュニティの再構築を迎える地域への対応

沿岸被災地の一部など、防災集団移転に伴う土地区画整理事業等が復興・創生期間の終了間際まで及ぶ地域もある。こうした地域でのコミュニティ再構築や生活環境整備は、今後本格化する。そのため、これから住宅整備が完了する地域においても、少なくともこれまでと同様の支援が実施されることが望まれる。

福島県においても、避難指示が解除されたばかりの地域や、依然として避難指示が継続する地域があり、帰還者を迎えるまちづくりや、帰還困難区域内への特定復興再生拠点区域整備等が始まったばかりである。今後のまちづくりや被災者支援には、長期的な観点での対応が必要である。なお、福島の復興・再生については、復興・創生期間終了後も継続的に国が

中心となって担うことが2019年3月に変更された「「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」でも明記されている。

## (2) 高齢者の生活課題の深刻化への対応

住宅再建に伴うコミュニティの分断・再構築が進む中、高齢者が家族と離れて独居となるようなケースも多く、高齢者の生活課題の多様化、深刻化が進んでいる。具体的には、長引く避難生活による生活苦や健康上の課題に加え、買い物や通院のための移動困難、孤立などが挙げられる。移動困難や孤立は、外出に対して家族や知人の支援が受けにくい独居世帯で、特に深刻な課題となっている。外部との交流がない高齢者の場合、孤独死に繋がることも懸念され、定期的な見守りの実施が必要であるとの意見も多い。このほかにも引越や日々の掃除といった日常的なできごとにも困難を伴うとされ、介護保険制度の対象となる以前の、狭間の高齢者への支援の必要性も指摘されている。なお、高齢化自体は全国で共通した課題であるが、被災地では、被災による家族の喪失やその後の生活再建の過程での世帯分断などで、高齢者の孤立がより急速に進んだ状況にあると考えられる。

## (3) 良好な子ども・子育て環境の確保

第2章でみた通り、一部地域では子どもの不登校やDV被害、子どもの貧困の増加が指摘されている。これらは全国的な課題でもあるが、被災地で特に深刻化する理由として、コミュニティの急速な変容による地域として子供を見守る環境の喪失や、避難生活の中での家庭環境の悪化等が指摘されている。

これらの子ども・子育て環境の整備は、本来、行政と地域が一体となって取り組むべき課題である。支援のための地域資源に限られる中、現在地域で活動している民間支援団体を含んだ形で、地域全体での対応検討が必要と考えられる。

## (4) 心のケア

震災発生当初から、津波被害に対するPTSDや、家族や友人の喪失による心の影響、原子力災害に伴う不安や風評被害による精神的影響が指摘され、公的機関、病院、民間支援団体等によって心のケア、グリーフケア、傾聴等が実施されてきたが、こうした対応は、その性格上、これからも継続的に実施する必要があるものである。一方、その後の避難生活長期化の中での精神的なストレスにより、DV等の発生といった、新たに対応が必要な課題も発生している。

三県には心のケアセンターが設置され、地域の精神保健体制と連携して対応にあたってきたが、多様な精神的な課題を抱える被災者に対応するためには、さらなる支援体制の充実と継続が必要であると考えられる。また、多様な課題に対応するために、受け皿も多様であることが望ましいと考えられる。

## (5) 震災記憶の伝承と地域防災力強化

震災後、各地で自治体等により進められている震災伝承施設の整備において、ソフト面での震災伝承の仕組み構築に向け、支援団体や住民と一体となった運営体制構築に取り組むケースが多いが、協働を進めるため関係者の継続的な取組が必要である。

震災伝承は、教訓が根付くことによる地域防災力の強化、復興ツーリズムの推進による地域の価値向上や交流人口の拡大、伝承する被災者にとっての心のケア等、様々な観点から重要であり、今後はこうした多面的な効果に着目した支援強化も求められる。

## 6.2 復興・創生期間後の支援体制のあり方

復興・創生期間後の復興支援体制について、国の方針は今後明確化されるものと考えられるが、ここでは、本調査の結果を踏まえて、今後の民間支援団体の果たす役割に着目しつつ、復興・創生期間終了後の地域課題について対応していくための基本的な支援体制のあり方について整理した。

### (1) 基本的な考え方 ―自助・互助・共助・公助の組み合わせによる地域一体となった支援体制―

自助・互助・共助・公助という言葉は、災害対策や地域福祉の分野で多用されるが、共通化された定義はなく、それぞれの言葉の指す意味や範囲は利用者によって異なる。本調査では、自助とは住民・家族単位での対応、互助とは住民・知人同士や地縁組織などによる相互扶助、共助とはボランティアや民間支援団体といったその他の組織による支援、公助とは公的支援と位置付ける。

現在、東日本大震災の被災地においては、少子高齢化や震災による世帯分断によって、住民の自助力が低下している。また、長年蓄積されてきたコミュニティは震災によって喪失・分断したことで互助の機能も低下している。さらに、財政縮小や行政が担うべき機能の増大により、公助にも限界があることが明らかである。

一方で、復興過程において共助は一定の高まりをみせてきた。復興支援のために外部から多くの民間支援団体が参画し、被災した住民と協力して復興支援を推進してきたためである。また、被災した住民自らも民間支援団体を立ち上げ、住民主体での復興支援を行ってきた。復興財源による委託・補助事業を受けて、民間支援団体の支援活動が地域の中で根付いた側面もあると考えられる。

今後の被災地における復興及び地域再生を考えるうえで、このような共助にあたる人材・支援体制の蓄積があることは、他の地域にない利点と言える。こうした共助の仕組みを平時の体制として継続していくことで、効果的・効率的な地域課題への対応を築くことができると考えられる。さらに、このような経験・知見は、全国に展開できる可能性もある。

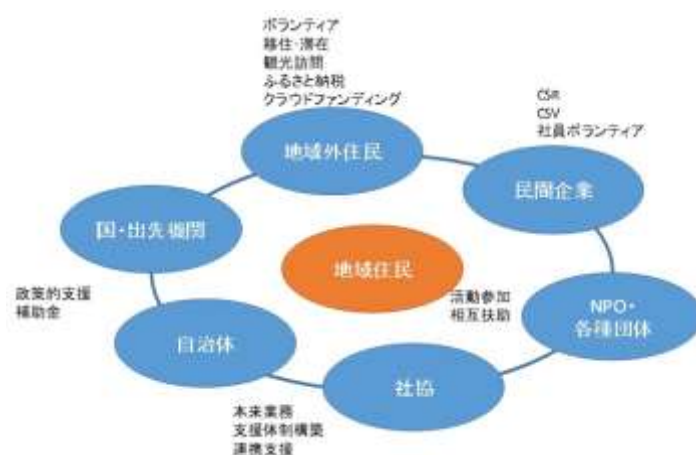


図 6-1 コミュニティ活性化における地域主体の連携イメージ

出所) 三菱総合研究所作成

## (2) 想定される今後の地域の支援体制の姿

### 1) 平時の支援体制への移行と多様な地域主体の参加

福祉や自治の分野において近年創出された平時の制度の多くでは、行政、地縁団体、民間支援団体等の多様な主体が、住民主体の活動を支えるという構図が、計画の基本として示されている。

例えば、地域包括ケアシステムは、今後の被災地における地域の支援体制として期待される枠組みの1つであるが、多層的な構造の中で、NPOなどを含む地域の多様な主体が連携して、高齢者を支える仕組みを想定している。

地域包括ケアシステムは構築され始めた段階であり、具体的なNPO等を組み込んだ地域の体制強化については、今後本格的に議論が進むものと考えられるが、同制度に限らず、復興過程において培われた民間支援団体や生活支援員等の人材を、地域のリソースとして多様な制度に位置付けることで、より効果的な地域体制構築に繋がると考えられる。

### 2) 住民主体の復興の促進

第2章でみたように、民間支援団体は、外部からの支援の受け皿としての役割や、関係主体の間をつなぐ役割、住民の主体性を引き出す役割など多様な役割を果たしてきた。

過去の災害においては、近所づきあいや地域活動への主体的な参加が、復興感を高めることに繋がるという研究がなされており（図 6-2、図 6-3）、「復興感」を高めるためにも住民の自主的な活動（自助）が重要となる。復興の目標をどこに据えるべきかについては各方面で議論がなされているが、住民の主体的な「復興感」は東日本大震災の被災者視点での復興を捉えるうえでも重要な指標になると考えられる。

東日本大震災においても、生活支援員に地域の住民を活用する事例や、住民自身による自主的な見守り活動を行う事例がみられているが、高齢化が進むなかで住民自らの力だけで地域の支援ニーズを充足することは困難であり、現在芽生えた自主的な活動を下支えする共助・公助のあり方が求められている。その中で、民間支援団体は、住民に最も近い立場で寄り添うことが可能な主体として、今後の住民との協働、住民主体の活動を引き出す支援などにおいて重要な役割が期待され、そのための仕組みづくりが望まれる。



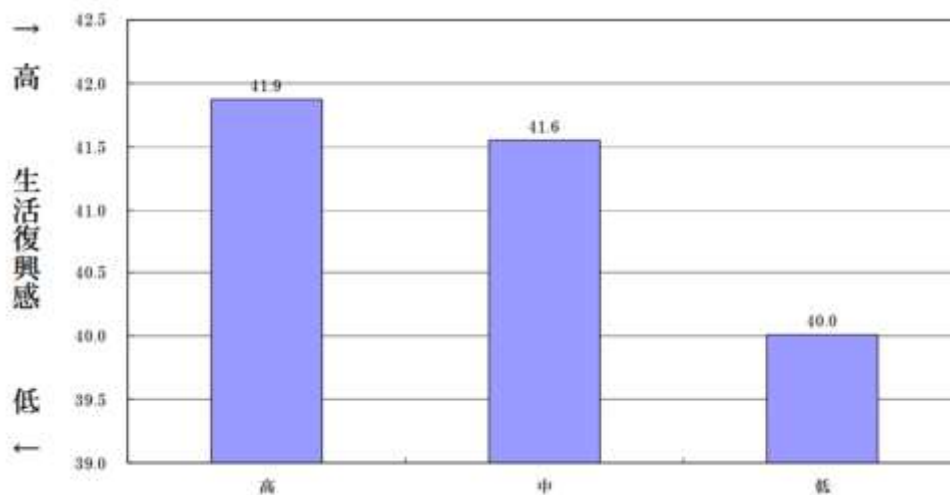


図 6-2 兵庫県生活復興調査における生活復興感（近所づきあい・地域活動）

出所) 兵庫県「生活復興調査報告書（平成 17 年度）」p.104, 図 2-8

注 ) 縦軸は、生活復興感（「生活の充実度」「生活の満足度」「1年後の生活の見通し」の計 14 項目）の平均得点、横軸は近所づきあい（「近所におすそわけをする家がある」「近所に世間話をする人がいる」など）や地域活動（「まちのイベントに参加している」「地域でのボランティア活動をしている」など）の度合いを示す。

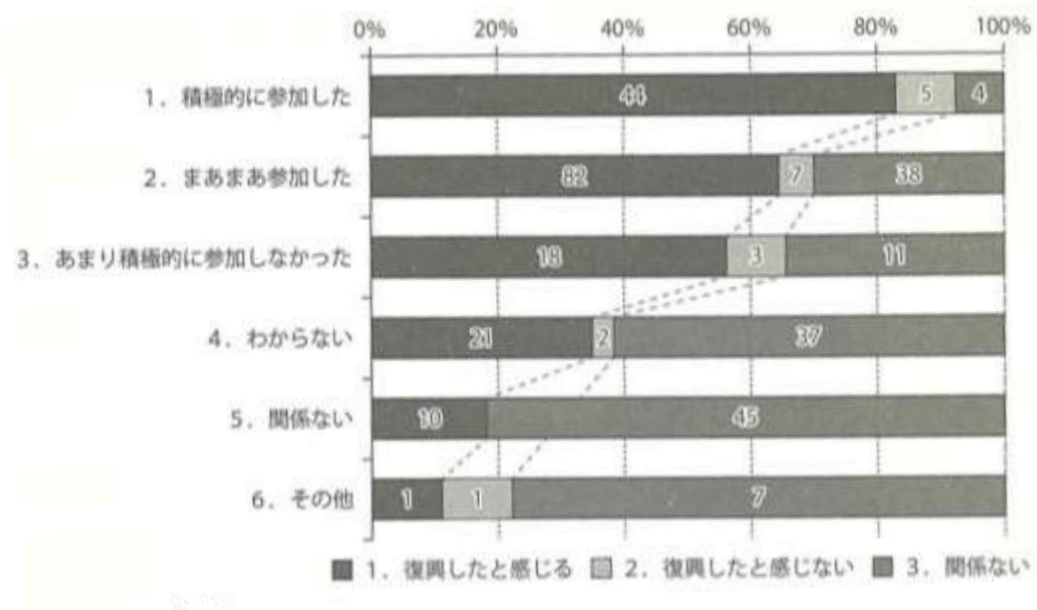


図 6-3 新潟県中越地震における復興活動への住民参加と復興感の関係

出所) 中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会「中越地震から 3800 日～復興しない被災地はない～」p.80 図 2-17 (刊: ぎょうせい)

### (3) 「地域」が主体となった支援の継続・発展

第5章でみた通り、阪神・淡路大震災などの過去の大災害では、発災直後から地元自治体が主導して復興支援を推進し、復興基金等の自由度のある財源を活用して、その時々が必要とされる事業を地域の裁量で実施してきた。一方、東日本大震災では、その被災規模が過去に例を見ないほど甚大・広域であることから、これまでは復興交付金や被災者支援総合交付金等の国の復興財源を主な基盤として、統一的な枠組みで、各地の復興支援が行われてきた。

国による支援が終了する復興・創生期間終了後は、課題の内容や深刻さの地域による相違など、個々の地域の実情を踏まえた、地域独自の取組や工夫が一層重要になると考えられる。地方創生といった地域全体の再生や活性化を含めた観点から、地方自治体を中心として、地域の関係主体が一丸となった地域主体での対応が求められる。

また、復興財源による施策では、支援対象は被災状況により「被災者」や「避難者」といった定義に当てはまる住民に限定されることが多々見られた。民間支援団体への調査では、これにより「被災者／非被災者」の分断を招いたとの指摘もみられた。今後は地域課題への対応が平時の体制に移行していくことを踏まえると、「被災者／非被災者」に限らず、地域の中で支援を必要とする住民に対して区別のない支援を行うことがより重要になる。

地域主体での支援体制構築においては、個々の地域の実情や住民の細かなニーズを把握し、行政の施策に繋げていく仕組みが重要となる。阪神・淡路大震災では「被災者復興支援会議」が、新潟県中越地震では「中越復興市民会議」が、住民のニーズを拾い上げ、行政への提案・施策の実施を担ってきた。このような、行政と住民の間に立って活動する中立的な組織が地域ごとに構築されることが期待される。

一方、東北の被災地は広域であるが、共通する地域課題も存在するため、関係主体が広域的な連携体制を構築して、これまでの復興支援で築かれた情報・リソースの連携を持続・発展させていくことも重要になると考えられる。

### 6.3 分野ごとの今後の支援継続の方向性と既存制度の活用可能性

6.2で整理したように、復興・創生期間終了後の課題については、地域が主体的に今後の対応を検討していくことが望まれ、これまで国の復興財源をベースに行われてきた支援については、自治体や支援団体の自主財源による事業存続や、自治体の既存施策を活用した支援への移行、新たな財源の模索などの判断を行うことが必要となる。

しかしながら、その中心となるべき被災自治体の財政や支援団体の財務状況は厳しい環境下にあるため、ここでは6.1で整理した各分野別に、現在復興支援として活用された制度と、今後自治体や支援団体が代替的に活用可能性のある、国の既存制度を整理した。

ただし、現在地域で実施されている支援は多様であることや、被災地域ならではの厳しい地域課題の状況から、既存の支援施策での対応には限界があると推察される。そのため、各自治体・民間支援団体においては、本節を基礎情報として参考にいただき、具体の制度の活用可能性については個別の支援ごとに可否を分析し、対応に限界がある場合には6.2で示した方針に沿って、今後の地域としての対応を検討していく必要がある。

#### 6.3.1 コミュニティの維持・再構築

##### 1) 今後の支援の方向性と支援制度の活用方針

震災復興で再構築されたコミュニティの維持と活性化については、復興交付金の効果促進事業や被災者支援総合交付金、県独自の基金などを活用した、コミュニティ支援が実施されてきた。復興・創生期間終了後は、被災地を我が国の地方部の先進地域と考え、地方創生等の観点も加えて、地域コミュニティの活性化を考えていくことが必要である。

各県や市町村が現在実施している、コミュニティ構築に関わるNPO等に対する支援の継続・強化の他、現在、農山村地域については、地方創生等の施策の中で、地域コミュニティを支える国の制度として「小さな拠点づくり」の支援制度が展開されているほか、都市部については従来からまちづくりに関する支援制度等が存在し、こうした施策を柔軟に活用しつつ、自治体と地域の主体が連携して、住民自治をベースとしたコミュニティ維持を進めていくことが考えられる。

今後移転が進む防災集団移転住宅や、福島県の原子力災害被災地への帰還等での新たなコミュニティ構築については、上記のような既存の平時の制度での代替は難しく、既に移転が済んでいる地域と同等のコミュニティ再構築・維持についての支援が図られるように配慮していく必要があると考えられる。

表 6-1 震災復興で活用された主な制度と今後活用可能性のある主な平時の施策

東日本大震災の復興で活用された制度	復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度
<ul style="list-style-type: none"> <li>災害公営住宅整備、防災集団移転事業等の効果促進事業</li> <li>被災者支援総合交付金による心の復興事業、絆事業など</li> <li>自治体からの支援：「宮城県地域コミ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記のうち存続するものに加えて、</li> <li>地方創生推進交付金などの小さな拠点づくりに関する支援制度（総務省、国土交通省など）</li> <li>都市再生整備計画事業（旧まちづくり</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ユニティ再生支援事業」など</li> <li>・ 民間基金等からの支援：「地域創造基金さなぶり」など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交付金）（国土交通省）</li> <li>・ 立地適正化計画関連（国土交通省）</li> </ul>
--	---

## 2) 東日本大震災の復興で活用された制度

### a. 災害公営住宅整備、防災集団移転事業等の効果促進事業

- ・ 災害公営住宅整備、防災集団移転事業等は、復興支援交付金によるハード事業として、各自治体が推進したが、復興支援交付金による効果促進事業等を活用し、各自治体により団地整備に伴うコミュニティ構築支援事業等が実施されている。

### b. 被災者支援総合交付金による心の復興事業、絆事業など

- ・ 平成 26 年 8 月に、東日本大震災の避難者の避難生活の長期化や被災者の分散化などによる課題に対応するための「被災者の健康・生活支援に関する総合施策」が策定され、これに基づき平成 27 年に被災者支援総合交付金が設立された。
- ・ 同交付金では、災害公営住宅への移転等に伴うコミュニティ形成活動支援、被災者の生きがいをつくるための「心の復興」事業、県外避難者に対する情報提供・相談等の支援、仮設住宅や災害公営住宅等の高齢者等に対する見守り・相談支援、被災者の心のケアのための個別相談支援や支援者支援、子どもに対するケア、学習支援、交流活動支援等が実施されている。
- ・ これらの同交付金における取組では、被災者支援団体等のサポートについても重点が置かれている。

### c. 自治体からの支援：「宮城県地域コミュニティ再生支援事業」など

- ・ 各県レベルで、被災者支援や復興支援活動を行う NPO の活動を活発化するための支援が行われている。
- ・ 宮城県では、「宮城県地域コミュニティ再生支援事業」として、災害公営住宅等における地域コミュニティ機能の強化や、地域の活性化に取り組む自治組織や NPO 等に経費補助やアドバイザー派遣等の支援をしている。また、「みやぎ地域復興支援助成金」では、被災者の生活環境確保、自立促進活動、地域の復興を推進する活動を行う NPO に対して助成を行っている。
- ・ 岩手県では、「NPO 等による復興支援事業」として、多様な主体の協働による復興支援活動への助成や、活動の担い手となる NPO 等の基礎的能力や運営基盤を強化するための取組に対する講習会の開催や交流会の開催等の支援を実施している。
- ・ 気仙沼市の事例にみられたように市町村レベルでも、コミュニティ維持・構築にあたる NPO や自治会等の活動支援を行っている事例も見られる。

### d. 民間基金等からの支援：「地域創造基金さなぶり」など

- ・ コミュニティ分野に限らず、震災の復興に当たっては、日本財団、赤い羽根基金などの民間基金や、ジャパン・プラットフォームなどの全国的な NPO/NGO から、被災地支援/被災者支援等を展開する NPO に対する資金提供やこれに付随する実施支援等が提

供されている。

- ・ 東日本大震災においては、震災復興を支援する地域の民間基金として、特定非営利活動法人 せんだい・みやぎ NPO センターを母体に「地域創造基金さなぶり」が創設された。同基金は、東北の復興に特化し、個人・企業・団体の方々から寄付を募り、地域課題の解決に取り組む NPO 等に資金提供を行っている。

### 3) 復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度

#### a. 小さな拠点づくりに関する支援制度

- ・ 「小さな拠点づくり」は、総務省や国土交通省により推進されている、「中山間地域等の集落生活圏（複数の集落を含む生活圏）において、安心して暮らしていく上で必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持していくために、地域住民が、自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保する取組」を指す。
- ・ 同取組は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の枠組みに位置付けられ、拠点形成のためのハード、ソフトに対して各種支援が用意されている。
- ・ 同制度は、これまでの被災地でのコミュニティ再生支援の直接の代替となるものではないが、被災地においても、特に中山間地域等においては、今後のコミュニティ維持・構築に利用可能と考えられ、表 6-2 表中の「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業」、「生活支援体制整備事業」など、コミュニティ支援、被災者支援に活用可能と思われる財政支援メニューも多い。
- ・ これらは、自ら手を挙げた地域を支援する枠組みであるので、実施には、地方自治体など地域の積極的な取組が重要となる。



図 6-4 小さな拠点のイメージ

出所) 「小さな拠点」づくりの手引き (平成 28 年 3 月) 総務省

表 6-2 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する関係府省庁の主な支援制度一覧（抜粋）

○小さな拠点・地域運営組織の形成に活用可能な財政支援制度

※ 予算額は百万円

事業名	事業内容等	予算額（億円）			担当府省
		H29 当初	H29 補正	H30 当初	
地方創生推進交付金	地方創生戦略に基づいて、地方公共団体が自主的・主体的に行う先進的な取組に対し、地方創生推進交付金により支援することにより、地方創生の更なる深化を推進。	1,000.0	-	1,000.0	内閣府地方創生推進事務局
生産性革命に関する地方創生拠点整備交付金	「生産性革命」に向けて、地方公共団体の地方創生戦略に基づく自主的・主体的な地域拠点づくりなどの事業について、地方の事情を尊重しながら施設整備等の取組を推進。	-	600.0	-	内閣府地方創生推進事務局
過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	集落の維持・活性化を図るため、基幹集落を中心に周辺の複数の集落をひとつのまとまりとする「集落ネットワーク圏」（小さな拠点）において、住民の「くらし」を支える生活支援の取組や、「なりわい」を創出する活動を支援する。 （対象事業：地域運営組織が行う、活性化プランに基づく集落の維持・活性化に関する取組。）	4.0	-	4.0	総務省地域力創造グループ過疎対策室
農山漁村振興交付金	地域の創業工夫による活動の計画づくりから事業者を含む地域住民の就業の場の確保、農山漁村における所得の向上や雇用の増大に結びつける取組を総合的に支援	100.4	3.4	100.7	厚生労働省農村振興局 農林政策課農村計画課、地域振興課、都市農村交流課 整備部地域整備課
「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業	基幹集落に複数の生活サービスや地域活動の場を集め、周辺集落とネットワークで結ぶモデル的な「小さな拠点」の形成を推進するため、過疎施設を活用し、サービスコストの低減等に資する既存公共施設内の機能の再編・集約等に関する事業に対して支援を行う。	1.5	-	1.2	国土交通省国土政策局 地方振興課
改正物流総合効率化法を活用した共同輸配送等への支援事業	物流分野の労働力不足への対応を強力に推進し、流通業務の省力化を図るため、総合効率化計画の策定のための調査事業及び認定を受けた総合効率化計画に基づく共同輸配送等を支援	0.38	-	0.38	国土交通省総合政策局 物流政策課

事業名	事業内容等	予算額（億円）			担当府省
		H29 当初	H29 補正	H30 当初	
地域公共交通維持補正改善事業	過疎地域等におけるデマンドタクシー、コミュニティバス等の運行費、車両の更新費等を支援	212.6 の内数	25.1 の内数	209.5 の内数	国土交通省総合政策局 公共交通政策課交通支援課
地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業	（1）地域力強化推進事業 ○住民の身近な圏域で、地域福祉を推進するために必要な環境の整備や総合的な課題、世帯の課題を包括的に受け止める場を設けることにより、住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることができる体制の構築を支援する。 ○市町村レベルにおいて地域共生社会の実現に向けた地域づくりに係る普及啓発の取組や、新道庁長による市町村における地域づくりへの支援を実施する。 （2）多機関の協働による包括的支援体制構築事業 複合化・連携化した課題に対応するために、各制度ごとの包括支援機能を総合的にコーディネートするため、包括支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な包括体制の構築を支援する。	20.0	-	20.0	厚生労働省社会・援護局 地域福祉課
生活支援体制整備事業	介護保険制度の地域支援事業において、市町村が主体となり、生活支援コーディネーター（地域支えあい推進員）の配置や協議体の設置等により、地域における生活支援の担い手やサービスの開発等を行い、高齢者の社会参加及び生活支援の充実を推進する。	214.6 の内数	0.0	217 の内数	厚生労働省老健局高齢課
学びによる地域課題解決、高齢者の社会参加等の促進	各地域が共有する課題・問題の解決に向けて協議を行う「地域力活性化コンファレンス」、高齢者が学びを通じた地域活動へ参加しやすい仕組みづくりを促進し、多世代の共創・共創による地域活性化を図るフォーラムを開催することを通じて、学びによる地域課題解決、高齢者の社会参加等の促進を図る。	0.2	-	0.2 の内数	文部科学省生涯学習政策局 社会教育課
災害時に備えた地域におけるエネルギー供給拠点の整備事業費	災害時の石油製品の安定供給体制を構築するため、①自家発電機を導入した「住民拠点SS」の整備、②「住民拠点SS」及び緊急車両用「中核SS」の供給力強化に係る設備導入支援、③緊急時の石油製品供給に係る研修・訓練事業への支援を実施。	16.4	0.0	24.0	経済産業省資源エネルギー庁資源・燃料部石油流通課

○その他の財政制度

制度名	概要	担当府省
地方財政措置	高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりとして、地域運営組織の持続的な運営に必要な費用を地方財政計画に計上。 （1）地域運営組織の運営支援のための経費 地域の生活や暮らしを守るための組織である地域運営組織が持続可能な活動を継続できるよう、地域運営組織の運営に係る所要の経費について地方交付税措置を講ずる。 （2）高齢者等の暮らしを守る経費 地域における住民同士の支え合いによる高齢者支援の取組（高齢者交流、声かけ・見守り、買物支援、弁当配達・配給食等）に係る所要の経費について、地方交付税措置を講ずる。	総務省
過疎対策事業債	過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）による過疎地域の市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債であり、地域振興の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化などの住民の安全・安心な暮らしの確保を図るためのソフト事業にも活用可能。	総務省

出所 「小さな拠点・地域運営組織の形成に関する関係府省庁の主な支援制度一覧（平成30年度予算）」総務省

#### b. 都市再生整備計画事業（旧まちづくり交付金）

- ・ 「地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ること」を目的とする。
- ・ まちづくりの目標と目標実現のための各種事業等を記載した都市再生整備計画を作成した市町村に対して、概ね3~5年、交付金を交付する。
- ・ 同制度も、これまでの被災地でのコミュニティ再生支援の直接の代替となるものではないが、同制度の枠組みを活用したコミュニティ協議会の設立や、住民支援施設の整備、市民活動等支援施設の整備等の実施例があり、事業目的が合致すれば、被災地におけるコミュニティ再生・活性化にも活用可能性がある。

#### c. 立地適正化計画関連

- ・ 居住機能や都市機能の誘導によりコンパクトシティ形成に向けた取組を推進することを目的とする。
- ・ 市町村が中心となって地域公共立地適正化計画を策定し、交通、都市再生・中心市街地活性化、健康・医療・福祉、子育て支援分野の関係施策と連携して、コンパクトシティの実現を図る。
- ・ 同計画制度の導入と併せて公表された、健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドラインでは、自治体の各部局が連携して、コミュニティ活動の活性化、公共交通の利用環境改善等に取り組むことを推奨している。
- ・ 同制度も、これまでの被災地でのコミュニティ再生支援の直接の代替となるものではないが、比較的人口規模の大きい都市については、被災地での活用可能性がある。

### 6.3.2 高齢者の生活課題の深刻化への対応

代表的な支援分野として、「見守り等の実施」と「移動支援」について検討・整理した。

#### (1) 見守り等の実施

##### 1) 今後の支援の方向性と支援制度の活用方針

東日本大震災の復興過程においては、過去の災害の教訓から、高齢者の孤立対策が比較的早期から注目され、仮設住宅等整備と併せて対策が図られてきた。具体的には、自治体によるサポートセンター事業や、社会福祉協議会による生活支援相談員の設置、行政による健康支援事業などが実施され、被災者支援総合交付金による支援に引き継がれた。また、総務省の地域おこし協力隊制度をベースに、復興支援員制度も被災地のニーズに合わせてカスタマイズされて実施された。

災害公営住宅等に対する支援は、これまで各自治体の判断によって、応急仮設住宅における事業を継続する形等で実施されてきた。

復興財源の終了を控え、こうした支援の継続可能性については現時点で不透明な状況である。生活支援員や復興支援員による見守り等は、高齢者の孤立防止やQOL維持のための



仕組みとして有用であるが、一方で、被災地以外でこうしたアウトリーチ活動を特徴としたきめの細かい支援活動を幅広く実施している地域は稀であり、被災地においても平常時の予算で現在の仕組みを継続していくことには課題がある。

高齢者支援のための平常時の仕組みとして筆頭に挙げられるのは、地域包括ケアシステムであり、地域の高齢者に対する包括的な支援を行うこととなっているが、現状の包括支援センターを中心とする支援体制では、予算制約や制度運用上、相談等を行う人材の配置数は限られており、当面、これまでの支援を代替するものとはなりえない。

シルバーハウジング事業については、公営住宅等、特定の団地については実際に被災地における高齢者支援の仕組みとして活用している自治体もあり、支援したい地域が当該制度に該当する施設であるなどの場合には有効である。生活困窮者自立支援制度による支援においては、平成30年度改正により対象が生活困窮者並びにこれに準ずる人に広がったが、地域の高齢者や要支援者全てに対する包括的な支援とはならない。

市町村の社会福祉協議会によっては、見守り・相談活動等に注力しているところもあるが、市町村の社会福祉協議会の活動は、もともと団体ごとに取り組方針や注力分野が異なること、組織の体力的にも差があること、社協全般に復興関係の予算についても削減方向にあることなどから、各地域一律での支援提供は難しい。

こうした状況の中で、地域包括ケアシステムは、将来的には地域の多様な主体の協力による高齢者支援を実現する枠組みとして、現状の被災者支援を包括することが期待されるが、同システムが拡大し、十分な見守り等の支援が提供されるまではまだ時間を要すると思われる、当面自治体等が中心となって、現状の見守り支援等の体制を維持していくことが必要となると思われる。

なお、復興支援員制度の代替については、同制度の雛形となった地域おこし協力隊制度があるが、基本的には外部から地域に人を呼ぶことが目的であり、また、産業振興的な方向での活用が多い状況もあり、復興支援員制度とは方向性が異なるとの指摘もある。中山間地がメインではあるが、集落支援員制度の方が、これまでの生活援助員（LSA）など地域の内部リソースを活用する方向性に合致すると考えられる。

表 6-3 震災復興で活用された主な制度と今後活用可能性のある主な平時の施策

東日本大震災の復興で活用された制度	復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仮設住宅等のサポートセンター事業</li> <li>・ 生活支援相談員</li> <li>・ 被災地健康支援事業など</li> </ul> <p>※近年は、主に被災者支援総合交付金で実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域包括ケアシステム（厚生労働省）</li> <li>・ シルバーハウジング事業、生活援助員（LSA）</li> <li>・ 生活困窮者自立支援制度による見守り・生活支援（厚生労働省）</li> <li>・ 社会福祉協議会による見守り・相談活動</li> <li>・ 住民による自助・互助・共助活動の支援</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興支援員制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域おこし協力隊制度</li> <li>・ 集落支援員制度</li> </ul>

## 2) 東日本大震災の復興で活用された制度

### a. 仮設住宅等のサポートセンター事業（サポートセンター事業）<sup>14</sup>

- ・ 東日本大震災への対応として、厚生労働省の「介護支援体制緊急整備等臨時特例交付金」の特別対策事業として、被災各県を対象に交付金が積み増しされた。
- ・ 具体的には、同交付金で、総合相談機能（ライフサポートアドバイザー LSA の配置等）、居宅サービス、配食サービス、地域交流スペース等の機能を持ったサポートセンターが応急仮設住宅に設置され、住民の身近な支援拠点として活用された（2.3(2)節、気仙沼市の事例参照）。
- ・ 運営主体は、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人・一般社団法人・公益財団法人、医療法人、自治体等となっている。
- ・ なお、(一社)宮城県社会福祉士会では、宮城県サポートセンター支援事務所を設置し、各市町村の設置するサポートセンターに対する運営の相談やノウハウ提供、スタッフの人材育成などの支援を実施している。
- ・ 同事務所の平成30年度事業計画では、これまでの被災者支援で構築されたサポセンの枠組みを活用し、地域共生社会の実現を支援する「平時のサポセン」を目指す方向も提示されている。



図 6-5 平成 30 年度宮城県サポートセンター支援事務所事業

出所) 宮城県サポートセンター支援事務所ウェブサイト <http://m-saposen.jp/>

<sup>14</sup> 「サポート拠点（サポートセンター）の機能と地域支え合い体制づくりに向けた課題」  
<https://ci.nii.ac.jp/els/contents110009987393.pdf?id=ART0010543921> 堀越栄子を参考に整理

b. 生活支援相談員（社協）

- ・ 阪神・淡路の生活支援アドバイザー、生活復興相談員、新潟県中越地震の社協による生活支援相談員の設置等を踏まえ、震災後の国の平成 23 年度一次補正予算でも、社協が仮設住宅等の被災者の相談支援活動を行う生活支援相談員の配置が予算化された。平成 24 年度末時点で被災 3 県において、500 人を上回る生活支援相談員が配置された。
- ・ 現在も福島県（23 市町村社協に 200 名：平成 30 年 4 月時点）、岩手県（19 市町村社協に 152 名：平成 30 年 3 月時点）等の配置が維持されているが、既に事業を廃止している市町村も見られ、今後復興予算の終了とともに、事業廃止市町村が拡大することが想定される。
- ・ 今後、自治体と社協との協議のもと、事業継続の必要性の判断が行われると思われるが、地域の実態に沿った適切な判断が望まれる。

表：被災 3 県における生活支援相談員の配置状況  
（平成 24 年 3 月 1 日現在） 単位：人

	配置 市町村数	市町村	県	合計
岩手県	16	170	17	187
宮城県	15	191	13	204
福島県	30	171	5	176
合計	61	532	35	567

※平成 23 年度において、生活福祉資金関連補助金（セーフティネット支援対策事業費補助金）において配置した生活支援相談員等の数

図 6-6 生活相談員の配置状況（平成 24 年 3 月）

出所) 「東日本大震災被災地社協における被災者への生活支援・相談活動の現状と課題～大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究報告書～」社会福祉法人 全国社会福祉協議会大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究委員会  
[http://www.shakyo.or.jp/research/2011\\_pdf/11support01.pdf](http://www.shakyo.or.jp/research/2011_pdf/11support01.pdf)

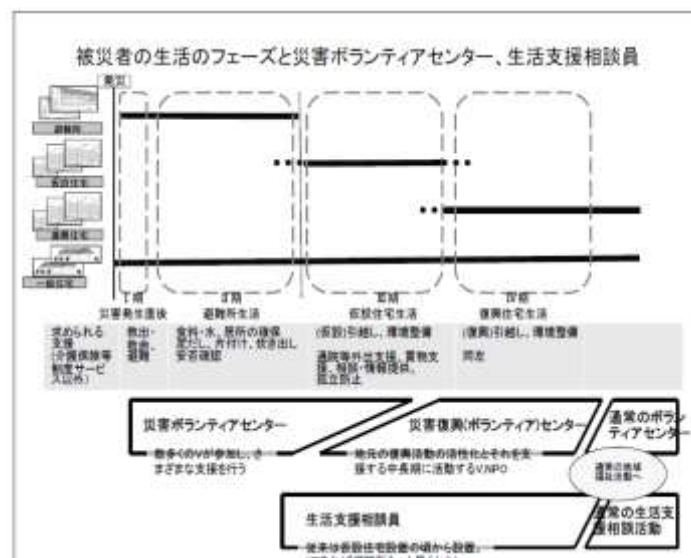


図 6-7 被災者の生活のフェーズと災害ボランティアセンター、生活支援相談員

出所) 図 6-6 に同じ



### 3) 復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度

#### a. 地域包括ケアシステム

- ・ 厚生労働省が進める地域包括ケアシステムの構築では、2025年を目途に、住まい・医療・介護・予防・生活支援を一体的に提供することを目標としている。
- ・ 平成18年の介護保険制度の改正で地域包括ケアセンターの設置を含む地域支援事業が位置づけられ、さらに平成26年の改正で、地域の関係者が協議する地域ケア会議の充実や、生活支援体制整備事業などが加えられた。
- ・ 地域支援事業の目的は介護予防であり、地域包括ケアセンターが中心となって、相談事業や、地域の関係主体のネットワーキングを行い、多様な主体の協働による生活支援体制を構築する。NPOもこの地域の主体として位置づけられている。
- ・ なお、包括的支援事業に位置付けられる地域包括支援センターは既に全ての自治体に設置され、その業務として総合相談支援業務が位置づけられている。一方で、現状で配食・見守りサービス等は介護予防・日常生活総合支援事業の枠組みで実施されており、その対象は要支援認定者あるいは基本チェックリスト該当者に限定されている。
- ・ 現状では地域包括ケアシステムの整備はまだ途上であり、かつ地域で実際に動ける体制については、社協や民生委員など、既存リソースとの協業で確保する方向にあるため、市町村の方針にもよるが、現段階では、高齢者見守り等をこの事業で確保するのは難しいと考えられる。被災自治体においては、必要な既存の見守り制度の維持等を図りつつ、早期にこれに代わる地域包括ケアシステムを中心とした、包括的な地域の支援体制構築を図ることが望まれる。



図 6-10 地域包括ケアシステムの概要

出所) 「介護予防・日常生活支援総合事業と生活支援体制整備事業について」、厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000086354.pdf>

#### b. シルバーハウジング事業、生活援助員（LSA）<sup>15</sup>

- ・ シルバーハウジング・プロジェクトは、高齢者等の生活特性に配慮したバリアフリー化された公営住宅等と生活援助員による日常生活支援サービスの提供を併せて行う、高齢者世帯向けの公的賃貸住宅の供給事業である。地方公共団体や、都市再生機構等により提供される。
- ・ 生活援助員は、市町村の委託により、シルバーハウジング、高齢者向け優良賃貸住宅等に居住している高齢者に対して、必要に応じて日常の生活指導、安否確認、緊急時における連絡等のサービスを行う。
- ・ 生活援助員の派遣事業は、介護保険法に定められる地域支援事業のうち、市町村が地域の実情に応じて実施する任意事業の中に含まれる。人件費の負担割合は、国 40%、県 20%、市町村 20%、第 1 号保険料 20%となっている。
- ・ 本制度は条件を満たした公的な住宅にのみ適用可能であり、当初から同制度の適用を想定して整備された災害公営住宅等以外への適用は限られた範囲となるものと考えられる。

#### c. 生活困窮者自立支援制度による見守り・生活支援

- ・ 平成 30 年の生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律により、子どもの学習支援事業が強化され、地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守り・生活支援が創設されている。
- ・ 本事業は対象が生活困窮者等に限定されるため、経済面には問題が無いが孤立している高齢者などを含めた、一律な見守り等には活用できないが、他事業による見守り等との連携で、課題への対応効果を高められる可能性はある。

#### d. 社会福祉協議会による見守り・相談活動

- ・ 生活支援相談員制度によって、被災地での見守り・相談活動を展開した社会福祉協議会では、引き続き小地域福祉等の枠組みで、地域支援を継続する動きもある。
- ・ 例えば、宮城県社協の第二期地域福祉推進計画（平成 30~34 年度）では、東日本大震災に係る復興支援について、平成 29 年 3 月策定の「被災地復興支援ビジョン」に基づき、生活支援やコミュニティ構築に関する市町村社協の支援などを、さらに押し進めることとしている。
- ・ 生活支援相談員制度が廃止されても、自治体と社協の連携や、小地域福祉活動（小学校校区程度の地域の住民、関係主体が一体となって進める地域福祉）としての地域の見守り制度の存続が考えられる。
- ・ 自治体と社協は、地域福祉計画等策定等でも協働している事例が多く、今後の足並みをそろえた対応が期待される。

<sup>15</sup> 一般社団法人高齢者住宅財団ウェブサイト

([http://www.koujuuzai.or.jp/useful\\_info/rental\\_housing\\_system/](http://www.koujuuzai.or.jp/useful_info/rental_housing_system/)) を参考に作成

e. 住民による自助・互助・共助活動の支援

- ・ 全国では、地域住民が主体となって、地域の見守りを実施しているケースが増えている。自治体や社協等もこうした動きに対して相談・支援事業、職員による指導、関係者とのネットワーク構築支援といった活動の支援等を行っている。
- ・ 一般的に言えば、住民の自助に対する支援は、行政コストもあまりかからず、なおかつ一定の効果も期待できるため、財政状況の厳しい自治体でも実施可能性があると考えられる。



図 6-11 高齢者地域見守り支援事業

出所) 「高齢者地域見守り支援事業パンフレット」江東区社会福祉協議会

f. 地域おこし協力隊制度

- ・ 平成 30 年 7 月に改訂された総務省の地域おこし協力隊推進要綱において、協力隊の事業目的は「地方自治体が都市住民を受け入れ、地域おこし協力隊員として委嘱し、一定期間以上、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事してもらいながら、当該地域への定住・定着を図る取組について、地方自治体が意欲的・積極的に取り組むことができるよう、総務省として必要な支援を行う。」とされ、地域協力活動の例としても「住民の生活支援(見守りサービス、通院・買物のサポート等)」と示されている。
- ・ 今後、復興支援員制度が無くなっても、通常地域おこし協力隊制度の活用可能性があるが、同制度は本来、都市住民の地域移住を促すことが目的であり、こうした採用者は産業振興や地域 PR 等の地域づくりを志望することも多く、こうした採用者の志望と、被災者支援として実施してもらいたい見守り支援等とのミスマッチ等も課題となる。

### g. 集落支援員制度

- ・ 集落支援員は、「地方自治体（県・市町村）からの委嘱を受け、市町村職員とも連携しながら、集落への「目配り」として、集落の巡回、状況把握等を行う」ものとされ、「集落点検の実施、住民と住民・住民と市町村との間での話し合いを促進するなど、市町村職員や集落住民とともに、集落対策を推進」する。
- ・ 平成 29 年度には、全国 303 の自治体で、専任 1,195 人、兼任 3,320 人の支援員が採用されており、採用自治体には支援員一人当たり一定額の特別交付金措置がなされる。
- ・ 同制度の対象集落には特に過疎地域等の制約がなく、比較的広範囲の地域が対象になる。平成 27 年度の実態調査<sup>16</sup>によれば、支援員の 66%が自らの担当する集落の出身者、73%が担当集落の居住者であり、地域おこし協力隊に比べて地域のための制度の色合いが濃い。同調査では、高齢者の見守り、買い物など生活支援の実施率は約 19%となっている。また、配置については小学校区当たり一人というケースが最も多く 4 割強となっている。
- ・ 東北被災地は市街地部以外のほとんどが、中山間地域等の要件を満たすと思われ、住民の見守りやコミュニティ維持のための地域イベントの開催等のための人材確保には活用可能な制度と考えられる。



図 6-12 集落支援員事業の概要

出所) 「集落対策の概要について」 総務省

<sup>16</sup> 「過疎地域等の自立促進に向けた集落支援員の活動実態に関する調査研究事業報告書」平成 28 年 3 月、総務省 地域力創造グループ 地域自立応援課



## (2) 移動支援

### 1) 今後の支援の方向性と支援制度の活用方針

震災後の生活環境変化や居住地移転の中で、被災者の交通手段の確保が課題となり、店舗の閉店、公共交通の廃止などで、買い物難民などの問題も具体化している。これに対する制度として、地域公共交通確保維持改善事業の被災地特例として、被災者の日常生活支援のための有償の地域内輸送等への補助が実施されている。一方で、こうした取組は地域単位であるため、取組から漏れた被災者も多く、NPOによる支援もニーズの高いものとなっている。

交通弱者、買い物難民問題等は被災地だけの課題ではなく、「地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編事業（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律）」が平成26年に施行され、自治体が策定する地域公共交通網形成計画の中で、二種類の有償運送（公共交通空白地、福祉）についても積極的な活用が可能な枠組みとなっている。

一方、条件が不利な地域については、前述の小さな拠点づくりに関わる各種支援制度の、集落ネットワーク圏を支える中心的な組織（地域運営組織等）に対する支援等も活用可能である。

いずれの制度も自治体が事業の中心主体なので、自治体が地域の移動ニーズについてよく把握し、移動問題に積極的に取り組んでいくことが望まれる。

表 6-4 震災復興で活用された主な制度と今後活用可能性のある主な平時の施策

東日本大震災の復興で活用された制度	復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度
・地域公共交通確保維持改善事業（被災地特例）	・地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編事業（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律） ・地域公共交通確保維持改善事業などの公共交通補助制度（平時） ・小さな拠点づくりに関わる各種支援制度 ・公共交通空白地有償運送、福祉有償運送（道路運送法）

### 2) 東日本大震災の復興で活用された制度

#### a. 地域公共交通確保維持改善事業（被災地特例）

- ・ 東日本大震災への対応として、「地域間幹線系統確保維持事業」の各種要件等緩和や、避難所・仮設住宅・残存集落と、病院、商店、公的機関等の間の日常生活の移動確保を目的とする有償の地域内輸送等への定額補助が行われた。

- ・ 特例措置は平成 32 年度までとされ、その後は、複数市町村間の幹線交通に適用される完全バスの運行支援などの通常の交通確保維持改善事業の枠組みに戻るものと考えられる（本節(3)b 参照）

### 3) 復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度

#### a. 地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編事業（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律）

- ・ 平成 26 年 11 月 20 日に施行された、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律では、持続可能な地域公共交通網の形成を目的に、地域公共交通の活性化及び再生を図ることとしている。
- ・ 具体的には、自治体は、地域公共交通網形成計画を策定し、これに位置付けられた地域公共交通特定事業には、法律の特例措置等が講じられる。
- ・ 地域公共交通網形成計画の中では、地域公共交通再編事業として、路線バスの自家用有償旅客運送による代替等を行えることとしている。
- ・ 被災地においても、自治体が主体的に事業を実施することにより、移動支援全般の包括的改善に繋がられる可能性がある。

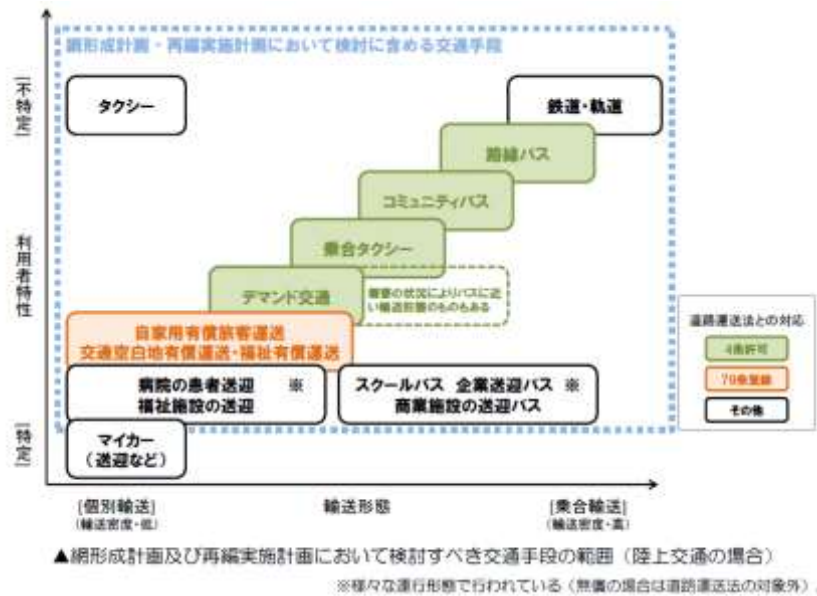


図 6-13 交通網形成計画及び再編実施計画において検討すべき交通手段の範囲

出所) 「地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き」国土交通省

#### b. 地域公共交通確保維持改善事業などの公共交通補助制度（平時）

- ・ 通常時の地域公共交通確保維持改善事業は、バス事業者のデマンド型運行への転換などを支援する地域公共交通確保維持事業、地域交通のバリアフリー化を推進する地域公共交通バリア解消促進等事業、地域公共交通調査等事業などからなる。
- ・ 同制度は、基本的にバス事業者等の有償運送事業者を対象としているが、自家用有償旅客運送者や地域公共交通活性化再生法に基づく協議会が運行する、幹線バス等の地域

間交通ネットワークのフィーダーとなる地域内のバス交通・デマンド交通については支援対象となるため、同条件を満たす地域の被災者移動支援には活用可能性がある。

**c. 小さな拠点づくりに関わる各種支援制度**

- ・ 前述の、小さな拠点づくりに関わる各種支援制度には、上記の地域公共交通確保維持改善事業の他、集落ネットワーク圏を支える中心的な組織（地域運営組織等）が行うソフト面での活動に対する支援事業である過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業等も含まれている。
- ・ 対象は過疎地域等の条件不利地域に限定されるが、被災地の多くの市町村が対象となると考えられる。同制度の地域運営組織は住民の生活支援も含めて、今後の地域の協働の主体としての可能性があり、こうした地域運営組織の設立を検討する地域においては、その活動の一環として地域の移動支援を提供する可能性がある。



図 6-14 過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業

出所) 「小さな拠点・地域運営組織の形成に関する関係府省庁の主な支援制度一覧 (平成 30 年度予算)」総務省

**d. 公共交通空白地有償運送、福祉有償運送 (道路運送法)**

- ・ 平成 18 年 5 月の道路運送法の改正で、「地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、一般旅客自動車運送事業者によることが困難であり、地域の関係者が必要であると合意した場合に、一定の要件を満たした市町村や特定非営利活動法人等による自家用自動車を使用した有償旅客運送を可能とする登録制度」(公共交通空白地有償運送の登録に関する処理方針について)が設けられている。
- ・ 同制度によれば、上記のような交通空白地域であることに対する地域の関係者同意や一定の運行能力の確保があれば、特定非営利活動法人等が、「実費の範囲内であり、

営利とは認められない範囲の対価によって自家用自動車を使用して当該法人等の会員に対して行う輸送サービス」(同)の実施が認められる。

- ・ また、単独でバス・タクシー等の公共交通機関を利用することが困難な身体障害者等の移動制約者を対象に、同様に特定非営利活動法人等による福祉有償運送が認められている。
- ・ これらの制度に基づけば、NPO等の団体による実費程度の対価の範囲内ではあるが、自家用運送が可能となる。(詳細は、「自家用有償旅客運送ハンドブック」平成30年4月、国土交通省自動車局旅客課 (<http://www.mlit.go.jp/common/001233264.pdf>) 参照のこと)
- ・ 現在、NPO等による被災地の移動支援は、有償ではない互助の範囲で実施されることが多いが、行政が支援し地域として有償運行の仕組みを確立すれば、より安定した支援体制が確立されるものと考えられる。

### 6.3.3 良好な子ども・子育て環境の確保

#### 1) 今後の支援の方向性と支援制度の活用方針

震災直後から、被災の厳しい状況における子育ての支援や、子どもの教育や居場所の課題が注目された。公的支援が、学校の再開等を優先する一方で、民間支援団体等によって活発に支援が行われたのもこの分野であった。子どもに対する支援は、社会的な関心も引きやすく、民間資金による民間支援団体への助成等も多く行われた。

一方、避難生活が長期化する中での生活困難の子どもへの影響が、不登校やDVなどの形で近年顕在化しつつある。行政によるスクールカウンセラーの加配等も行われているが、学校外も含めた地域一体となったケアが求められており、子ども食堂等の取組も見られるようになってきている。

既存施策についてみると、子育て支援については、近年の国の地方創生の取組でも少子化対策として対策が進められてきており、自治体による子育て中の親子を支援する施設整備等も進みつつある。また、問題を抱える子ども・若者に対する支援事業も、最近体制整備が進められつつある。被災地では、こうした事業に、震災後の子ども・子育て支援に関わってきた民間支援団体等が関与する事例も増えており、地域一体となった取組が必要なこの分野の支援において、今後も既存の地域リソースを活用しつつ、地域の関係主体の連携を高めて対応していくことが望まれる。

表 6-5 震災復興で活用された主な制度と今後活用可能性のある主な平時の施策

東日本大震災の復興で活用された制度	復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度
<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急スクールカウンセラー等増強事業</li> <li>・国際 NGO 等による支援、各種民間基金による資金援助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子ども・子育て支援新制度（子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）による支援</li> <li>・子ども・若者育成支援推進法（平成 21 年法律第 71 号）による子ども・若者支援</li> <li>・児童福祉法による市区町村子ども家庭総合支援拠点</li> <li>・母子保健法による子育て世代包括支援センター制度</li> </ul>

#### 2) 東日本大震災の復興で活用された制度

##### a. 緊急スクールカウンセラー等増強事業

- ・ 東日本大震災により被災した幼児児童生徒・教職員等の心のケアや、教職員・保護者等への助言・援助等を行うために、平成 23 年度補正予算事業で、スクールカウンセラー等の緊急派遣が行われ、その後も事業は継続的に実施された。

平成 28 年度にはそれまでの委託事業を改め、新たに国庫補助の事業が創設され、現在

も存続している。

b. 国際 NGO 等による支援、各種民間基金による資金援助

- ・ 震災直後、教育関係の実績を持つ公益社団法人セーブ・ザ・チルドレンや公益社団法人シャンティ国際ボランティア会などの国際 NGO が被災地に入り、子どもに重点を置いた被災者支援や、NPO の活動支援を行った。
- ・ その影響もあり、多くの子供支援の NPO が現在も活動を継続している。こうした団体の多くが、赤い羽根共同募金等の民間基金による支援を活動のベースにしている。

3) 復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度の詳細

a. 子ども・子育て支援新制度

- ・ 平成 24 年 8 月成立の、「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（子ども・子育て関連 3 法）に基づくもので、市町村が主体となった「地域の実情に応じた子ども・子育て支援（利用者支援、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブなどの「地域子ども・子育て支援事業）」の充実と、市町村等の合議制機関（地方版子ども・子育て会議）の設置努力義務が示された。
- ・ 被災地においては、これまで独自に子育て支援等を実施していた NPO が、地域の子育て支援拠点の運営などに参加しているケースもみられ、
- ・ 行政と NPO の協働は、被災地における子ども・子育て支援の一つの形となると考えられる。一方で、こうした運営に参加する NPO 等へのヒアリングでは、行政の施策の範囲内での活動となって、NPO の考える必要な支援の実施ができない等の課題も聞かれ、行政と NPO の意思疎通が重要となると考えられる。



図 6-15 地域子育て支援拠点事業

出所) 「子ども・子育て支援新制度について」平成 30 年 5 月、内閣府子ども・子育て本部

#### b. 子ども・若者育成支援推進法による子ども・若者支援

- ・ 平成 22 年 4 月に子ども・若者育成支援推進法（平成 21 年法律第 71 号）が施行され、7 月には「子ども・若者ビジョン」が内閣府から示された。その中で、子ども・若者を「育成の「対象」ではなく、社会を構成する重要な「主体」として尊重」する方針が新たに示された。
- ・ 具体的には、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を、教育、福祉、雇用など様々な機関がネットワークを形成して支援を行うため、子ども・若者支援地域協議会の設置促進や、訪問支援（アウトリーチ）等に携わる人材の養成を実施すること、子どもの貧困問題への対応として、ひとり親家庭の支援や、貧困の連鎖を防止するため、生活面や学習面、家庭への支援を行う取組を検討することなどが定められた。
- ・ 被災地の子ども支援の NPO でも、困難な状況にある子ども・若者の支援が重要課題となっており、地域一体となった支援の枠組み構築に、こうした NPO を組み込んでいくことは、今後の地域支援体制構築に有用であると考えられる。（6.4 節参照）。

#### c. 児童福祉法による市区町村子ども家庭総合支援拠点

- ・ 平成 28 年度の児童福祉法改正において、市町村が、児童等に関する支援（実情の把握、情報提供、調査、指導、関係機関との連絡調整）を一体的に担うための機能を有する「子ども家庭総合支援拠点」の整備が努力義務とされた。
- ・ 拠点の運営は、自治体からの委託も可能であり、委託先としては「市区町村が適切かつ確実に業務を行うことができる」と認めた社会福祉法人や特定非営利活動法人等」が想定されているため、次の子育て世代包括支援センター制度と併せて、行政、社会福祉法人、NPO 等地域の関係主体が連携した子ども・子育て支援体制構築の受け皿となる可能性もある。

#### d. 母子保健法による子育て世代包括支援センター制度

- ・ 「まち・ひと・しごと創生基本方針」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）等において、「妊娠期から子育て期にわたるまでの様々なニーズに対して総合的相談支援を提供するワンストップ拠点（子育て世代包括支援センター）」を、平成 27 年度中に 150 か所整備し、おおむね 5 年後までに地域の実情等を踏まえながら全国展開を目指していくという方針が示された。
- ・ 具体的には、母子保健法により、「主に妊産婦及び乳幼児の実情を把握し、妊娠・出産・子育てに関する各種の相談に応じ、必要に応じて支援プランの策定や、地域の保健医療又は福祉に関する機関との連絡調整を行い、母子保健施策と子育て支援施策との一体的な提供を通じて、妊産婦及び乳幼児の健康の保持及び増進に関する包括的な支援を行うことにより、もって地域の特性に応じた妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援を提供する体制を構築することを目的とすること」が規定されている。
- ・ 同制度においても、運営の委託が認められており、上記の子ども家庭総合支援拠点の担当機関との兼任も認められている。

### 6.3.4 心のケア

#### 1) 今後の支援の方向性と支援制度の活用方針

震災被害を経験したことによる PTSD 等への対処や、避難所等での生活の長期化に対する心のケア等の必要性が従来から認識されており、東日本大震災においても、発災直後から行政や日本赤十字をはじめ民間団体等による心のケア、傾聴等の支援活動が実施された。

その後、避難生活の継続等に対応するため、通常の行政による支援体制に加えて、被災者支援総合交付金によって、各県にこころのケアセンターが設置されることとなった。

地域課題の整理で見たように、震災後時間が経過する中、被災者の精神的負担については必ずしも軽減されているとは限らず、むしろ孤立等の進展の中で悪化しているケースも多くみられる。こうした状況下で、既存のリソースだけでは十分に支援ニーズを拾いきれないとの意見もある。

復興・創生期間後も引き続き、対応が必要な状況であるため、各県のこころのケアセンターの活動継続を含め、各地域単位での心のケア体制の継続に向けた、自治体を中心となった検討が必要と思われる。

高齢の被災者の心のケアについては「孤立」との関係も深いと考えられ、見守り等の支援と、既存の地域の精神医療リソースとの連携を高めることも、重要な対応となる。また、子どもの心のケアについては、地域が一体となって、子どもを見守る体制、子ども・若者支援、母子支援の枠組みを強化することも重要であると考えられ、地域で複数支援分野にまたがる連携を深める取組が有効であると思われる。

表 6-6 震災復興で活用された主な制度と今後活用可能性のある主な平時の施策

東日本大震災の復興で活用された制度	復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各自治体担当課、保健センター、精神保健福祉センター等の既存リソース</li> <li>・ 被災者支援総合交付金による 3 県心のケアセンターの設立</li> </ul>	<p>左記のうち存続するものに加えて</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者支援、子ども・子育て支援体制との連携</li> </ul>

#### 2) 東日本大震災の復興で活用された制度

##### a. 各自治体担当課、保健センター、精神保健福祉センター等の既存リソース

- ・ 各自治体の障害福祉課などの担当課、保健センター、各県及び政令指定都市が設置する精神保健福祉センター（三県では岩手県、宮城県、仙台市が設置）などが、日常の精神相談や心のケアを担当している。
- ・ 東日本大震災発生時には、こうした主体が協力して、仮設住宅等への心のケアチーム派遣や、精神相談のためのホットライン開設等を行った。



#### b. 被災者支援総合交付金による3県心のケアセンターの設立

- ・ 東日本大震災後の心のケアに関するニーズ増大に対応するため、被災3県に、精神保健行政機能及び精神医療サービス機能等の心のケアに関する支援を行う、心のケアセンターが設立された。
- ・ 3センターでは、地域の既存リソースと連携して、アウトリーチを含む個別相談支援、人材育成支援、技術指導、情報発信等の取組を実施している。3センターの活動継続については明確な期限が提示されていないため、今後の支援継続については関係者による地域ニーズ等に基づく判断が必要となる。

### 3) 復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度

#### a. 高齢者支援、子ども・子育て支援体制との連携

- ・ 前述のように、地域の高齢者の包括的な支援については地域包括ケアシステムの整備、子ども・子育て等の包括的な支援については子ども家庭総合支援拠点、子育て世代包括支援センター制度の整備等が進められることとなっており、アウトリーチも含めた今後の被災地における心のケア等の充実のためには、関係者の協調など、こうした制度との連携により、できるだけ早期に対象者を発見し、早期に相談や治療等に結びつけることが、被災者のよりよい支援につながると考えられる。

## 6.3.5 震災記憶の伝承と地域防災力強化

### 1) 今後の支援の方向性と支援制度の活用方針

震災の伝承について、東日本大震災以前にも多くの沿岸地域では過去に津波被害を経験していたが、自治体の既存の施策体系に位置づけられていることは少ない状況とみられる。東日本大震災後においては、被災者対策としての傾聴や、震災遺構のハード整備と併せた情報収集・展示、産業復興としての観光の一部など、個別対応の形で活動支援が実施されてきた。復興交付金では、早期から震災遺構の保存に関する調査への利用が認められていた他、実際の保存事業についても①復興まちづくりとの関連性、②維持管理費を含めた適切な費用負担のあり方、③住民・関係者間の合意が確認されるものについて、復興交付金の活用を認める方針が示され（「震災遺構の保存に対する支援について」平成25年11月15日記者発表資料）、支援が行われている。岩手県釜石市の「震災・復興記録の収集・整理・保存」などが復興交付金を活用して実施された。

災害対策基本法の2012年6月改訂により、住民の責務として災害から得られた教訓の伝承が位置づけられ、国及び自治体は、伝承活動やその他の自発的な防災活動の環境整備や、伝承活動の支援等に努めなければならないと明記されることになったため、今後自治体による伝承活動の推進及び活動団体への支援が期待される。

表 6-7 震災復興で活用された主な制度と今後活用可能性のある主な平時の施策

東日本大震災の復興で活用された制度	復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度
<ul style="list-style-type: none"> <li>復興交付金による震災遺構の保存への支援（関係者の証言を集めるための調査事業等にも適用）、各自治体でのデジタルアーカイブの作成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体自主財源による震災遺構の保存、交流促進などの事業の一環としての支援</li> <li>災害対策基本法に基づいた、自治体による伝承活動の支援</li> </ul>

## 2) 東日本大震災の復興で活用された制度

### a. 復興交付金による震災遺構の保存への支援

- 震災による以降の保存については、震災直後から各自治体等によって検討が進められ、復興交付金でも当初より、震災遺構の保存に向けた調査に対する交付が行われてきた。その中には、関係者の証言を集めるための調査事業等も含まれていた。
- 平成 25 年 11 月には復興庁より改めて、震災遺構の保存への支援についての方針が発表され、震災遺構の整備費用も一定の範囲内で復興交付金が交付されることとなった。

## 3) 復興・創生期間終了後の受け皿となる可能性のある制度

### a. 自治体自主財源による震災遺構の保存、交流促進などの事業の一環としての支援

- 2.2.4 節で見たように、被災自治体による伝承施設整備が現在も続けられており、ハード整備だけでなく、伝承の収集や伝達等のソフト事業についても同時に実施されるケースが多くなっている。また、自治体の交流促進事業として、震災伝承プログラム等が実施・支援されるケースも増えており、こうした自治体の自主財源による事業として、伝承活動の支援が実施されることが期待される。

### b. 災害対策基本法に基づいた、自治体による伝承活動の支援

- 災害対策基本法の 2012 年 6 月改正では、住民の責務として災害から得られた教訓の伝承が位置づけられ、国及び自治体は、伝承活動やその他の自発的な防災活動の環境整備や、伝承活動の支援等に努めなければならないと明記されることになった。
- 今後、同改訂を受けて、地域防災の一環として、自治体による伝承活動の推進及び活動団体への支援が活発化することが期待される。

## 6.4 今後の支援体制構築に向けた取組の具体例

### 6.4.1 民間支援団体と行政の協働の拡大

これまで「被災者支援」として行われてきた見守り事業や相談事業等は、復興・創生期間終了後は、既存の施策の枠組みの中で吸収していくケースが多いと思われる。対応する既存施策では、例えば生活困窮、教育、高齢者福祉等があるが、複数の分野を横断する住民課題に対する支援については、行政の中で実施主体や施策が必ずしも明確でない場合もある。

このような領域への対応を、民間支援団体に任せることによって、こうした境界領域への支援を継続できる可能性がある。民間支援団体への調査でも、委託を受けた民間支援団体が、行政組織の境界にまたがる支援を実現したり、行政組織間の風通しを良くしたりする役割を果たしている例がみられた。支援の質向上と漏れのない支援につながる、行政と民間支援団体の協働拡大が期待される。

#### 参考事例 1：震災後にできた民間支援団体が地域の子ども支援の要となっている事例

石巻市の特定非営利活動法人 TEDIC は、震災直後の避難所での学習支援から始まり、取組の中で厳しい環境に置かれている子どもに多く出会うことから、訪問型学習支援、フリースクール、子どもたちの夜の居場所づくりなどに活動を広げ、市との協働体制を構築した団体である。

昨年度、宮城県が主導して、石巻市と周辺市町の協力のもと、佐賀県の事例等も参考に、「石巻圏域子ども・若者総合相談センター」を立ち上げ、貧困、精神的課題、孤独などの混在した困難な立場にある子ども・若者達(0~39歳)にも、地域のリソースを横断的に活用して対応できるような連携体制を構築した。TEDICがこの連携体制の要の役割を果たしている。TEDICの活動資金は総合相談センターの委託事業と、関連個別事業の委託費、自主財源を組み合わせ対応している。その中で自らも復興関連事業費の縮小に影響を受けにくい事業体制を構築している。

TEDIC は、震災後に立ち上がった団体ながら、地域と共同した子ども食堂等にも他の支援団体と連携して取り組んでいる。行政との協働を進めつつ、地域に溶け込んで主体的な役割を果たしていくのが、今後の支援団体の目指すべき方向性の一つであると考えられる。

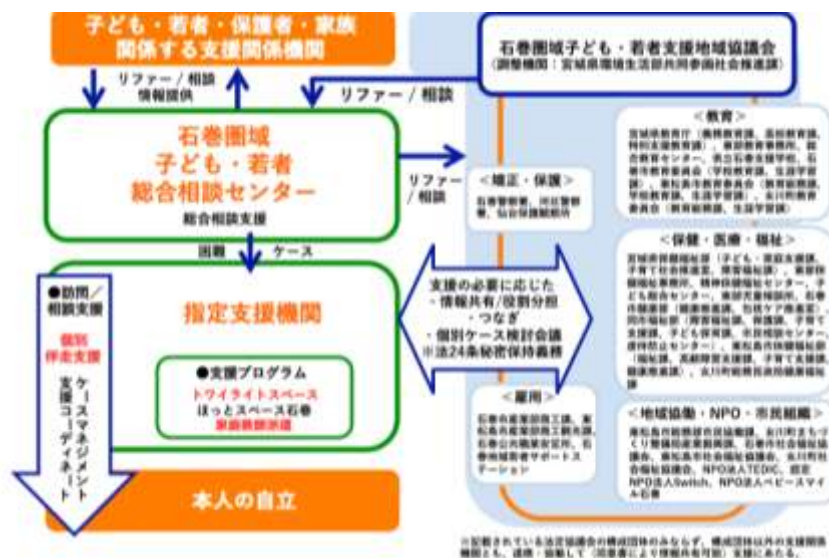


図 6-16 石巻圏域の子ども・若者支援体制図

出所) TEDIC ウェブサイト (<https://www.tedic.jp/activity/>)

#### 6.4.2 復興・創生期間終了後を見据えた支援の振り返り・意識合わせ

東日本大震災の復興・創生期間終了後に、既存制度へ転換する場合にも、地域の意思に基づいて新たな支援を実施する場合にも、関係主体間での意識合わせが重要となる。

本調査における民間支援団体のヒアリング調査でも、復興・創生期間終了を見据えた団体の中長期の活動計画の立案や、自主事業や寄付の強化など自主財源獲得を模索する動きがみられたが、こうした検討においては、団体内にとどまらず、自身の活動の意義や可能性を客観的に検証・提示し、事業の存続について住民や行政等の関係者と意識合わせすることが重要であると考えられる。自らの団体の活動継続という面だけでなく、地域として必要な支援の継続という観点から、積極的に関係主体との話し合いや情報交換を行い、意識合わせを図っていくことが望まれる。

#### 参考事例 2：「釜援隊の海図」プロジェクトの事例

釜石市で総務省の復興支援員制度を活用して、コミュニティ支援から産業復興支援まで、多様な地域課題の解決にあたる釜石リージョナルコーディネーター（通称、釜援隊）は、釜石市をはじめ、内外の様々な団体と協働して活発な支援活動を展開する団体である。

釜援隊では、被災地において解決すべき社会課題は「震災被害と既存の社会課題の融合したもの」と捉えており、そのために復興・創生期間の終了を見据え、活動目標を復興への対応を踏まえた持続可能な地域づくりへの展開を図っており、その一環として復興・創生期間が終了する 2020 年度で復興支援員制度が終了するまでに釜援隊がすべき活動を整理し、ロードマップを策定するための「釜援隊の海図」プロジェクトを開始した。

同プロジェクトは、民間企業との協働プロジェクトであり、これまでの釜援隊の活動を総括し、釜援隊のこれまでの活動を総括する「3つの総括」、閉じるべき活動、残すべき活動を行政や市民などとの対話の中で決めていく「5つの実践」、リージョナルコーディネーターの仕組みを釜石市外にも広める「1つの開拓」を進めることとしており、2020 年度末を目標に、プロジェクトを進めている。

地域において必要な活動を残すことのみならず、復興の取組からの学びの中で構築されたリージョナルコーディネーターという仕組みを、被災地以外にも広げるという理念のもとでこうした活動を進めている点は特徴的である。また、自身の活動を振り返り、残す・閉じるために残りの期間でどのような活動を行うべきかを検討し、具体的に行政との議論を進めている取組は、他の民間支援団体にも参考になると考えられる。

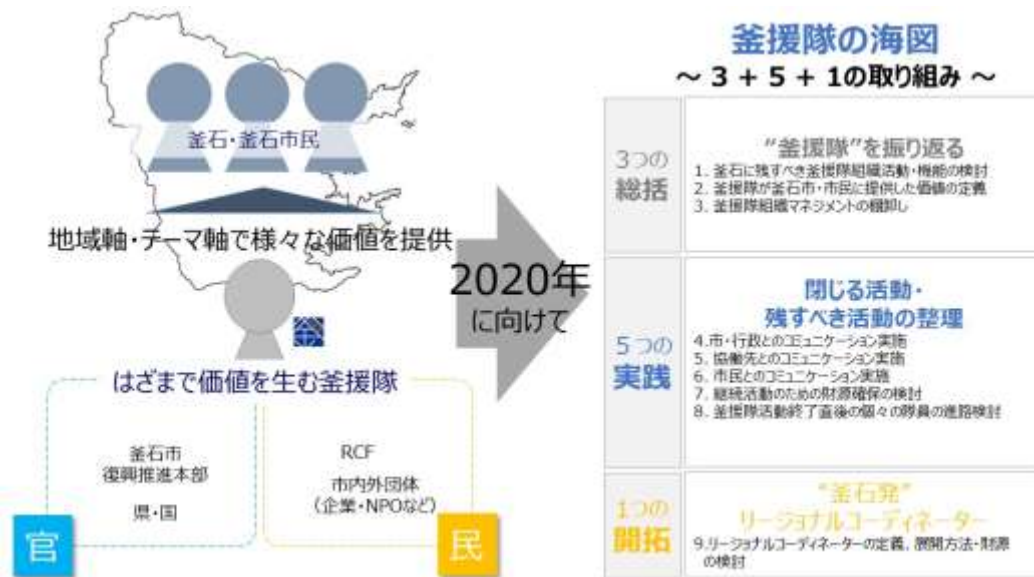


図 6-17 「釜援隊の海図」プロジェクトの構成

出所) 「被災地における支援体制のいま、これから」シンポジウム (2019.2.18) 釜石リージョナルコーディネーター協議会発表資料より

		～2018.3	2018.4～2019.3	2019.4～2020.3	2020.4～2021.3
マイルストーン		釜援隊としての意思決定		釜石市議選・市長選	復興支援員制度終了
A. 総括	1. 釜石に残すべき釜援隊組織活動・機能・マネジメントの検討	活動一貫化、敵方針決定	継続判断、今後の進め方検討		
	2. 釜援隊が釜石市・市民に提供した価値の定義	価値定義のための活動実施大綱の作成	ワークショップ 価値定義(2018年版)作成	ワークショップ 価値定義(2019年版)作成	ワークショップ 価値定義(2020年版)作成
	3. 釜援隊組織制度・ルール・運用の確立	職員ヒアリング(現状把握)	ワークショップ 整理・整理	整理し結果更新(2019.5.21)	
B. 実践	4. 市・行政とのコミュニケーション実施	ヒアリング、説明ストーリー検討	活動終了/継続のコミュニケーション開始	行政・釜援隊機能整理・役割分担定義	活動計画作成・引き継ぎ作業実施
	5. 協働先とのコミュニケーション実施		意見収集	今後の活動計画策定、2020年度までに実施すべき事項決出し	活動計画に基づく実行
	6. 市民とのコミュニケーション実施		コミュニケーション計画作成	市民とのコミュニケーション実施(活動終了の通知、意見収集など)	市民の声のまとめ、課題抽出、今後のアクション整理
	7. 継続活動のための財源確保の検討		財源確保の洗い出し	財源確保の選定、調整	事業計画策定
C. 開拓	8. 釜援隊活動終了直後の様々な隊員の進路検討	隊員の意向確認	進路検討(様々な隊員の状況に応じて進路は調整)		
	9. リージョナルコーディネーターの定義・対策・展開方法の検討			リージョナルコーディネーターの定義・対策・展開方法の検討、説明・報告、説明用資料の作成	説明・報告

図 6-18 「釜援隊の海図」プロジェクトの工程表

出所) 「被災地における支援体制のいま、これから」シンポジウム (2019.2.18) 釜石リージョナルコーディネーター協議会発表資料より

## 6.5 第6章のまとめ

本章冒頭で示したように、復興・創生期間終了後にも、本章冒頭で示した、①コミュニティの維持・再構築、②高齢者の生活課題の深刻化への対応、③良好な子ども・子育て環境の確保、④心のケア、⑤震災記憶の伝承と地域防災力強化を中心とした地域課題については継続的な対応が必要と予想される。その中には平時の対応体制(既存制度による全国的な体制)に移行していく課題もあれば、平時の体制では対応しきれない課題も存在する。特に、コミュニティや心のケアなど、複数分野にまたがる課題は、これまで被災者支援の名のもとで総合的に実施できたものを個別分野のなかで対応することは困難になると考えられる。各地域で、課題の状況を踏まえて現状の支援体制を今後どのように継続していくか、既存制度の代替可能性や、既存制度の組み合わせによる対応、既存制度拡充を待つ間の補完的対応等の検討を進めることが望まれる。

東日本大震災の被災地においては、今後人口減少・高齢化等を背景に、自助・互助・公助の低下・縮小が想定される。一方で、復興・創生期間には民間支援団体等による多様な取組が推進され、共助にあたる人材や、行政との協力体制といった支援体制が蓄積されてきた。これは他の地域にない利点であり、今後はこの「共助」リソースを活かした支援体制の構築が重要になるものと考えられる。

関係主体の協働により、自助・互助・共助・公助の相乗効果を目指した体制を検討・実践することは、復興の推進において重要であるに留まらず、人口減少・少子高齢化が深刻化する全国の他地域に対しても参考になる取組となることが期待される。



東日本大震災の被災地における地域課題及び被災者等支援体制に関する調査報告書

2019年3月

株式会社三菱総合研究所  
TEL 03-6705-6088