

第5章 地域コミュニティの再生に向けて

第5章では、「人間らしい生活を取り戻し、真の意味の復興（復幸）を成し遂げるにはどうすればよいか。」との問いに対する一つの答えとして、第4章に掲げた対策等を補完する形で、「復興」の基本理念に直接的に関わる取組について述べることにします。

1 「復興」の基本理念をふまえた平時からの取組

前章で掲げた取組のうち、特に「Ⅱ 地域の再生や生活の再建」で取り上げた取組項目を確実に実施することができれば、一人ひとりの幸福につながる真の意味の復興（復幸）に少しでも近づくことができるのだと思います。すなわち、「地域コミュニティの再生」という基本理念をふまえた復興の実現に結びつくのです。

しかしながら、ひとたび壊れてしまった「人間」や「人間関係」はなかなか容易には元に戻らない、ということは先にも述べたとおりです。

それだけに、これらの対策を補完する、さらに細やかな取組が必要になってきます。

それは、平時からの取組です。


第3章において、「そんなことは当たり前だ。」「平時からそうした社会環境をしっかりと整えることができさえすれば、復興プロセスにおける『人間』と『人間関係』の回復、といった問題に対しても、一定の解決が得られたことになるのではないか。」との反論が聞こえてきそうだと述べましたが、確かにそのとおりです。

ただし、問題は、そうした社会環境を平時から整備しておくことが必ずしも容易ではないということなのです。

夏祭りや盆踊りなどのイベントで交流を深めること、町内清掃や資源回収活動をまちぐるみで行うこと、運動会やラジオ体操などの健康づくり活動を実施すること、など――。

これらはたしかに、地域の絆を深めるためにはとても有効だと思います。こうした普段からの「顔の見える関係づくり」は、いざ災害時の活動にも大いに役立つと考えており、そのことを決して否定するものではありません。

しかし、震災からの復興、という観点で見たとき、ただ「顔の見える関係づくり」というだけではなく、「防災・減災」を見据えた環境づくりが必要になると考えます。



三重県は、東日本大震災の発生以降、緊急かつ集中的に実施する地震・津波対策として、住民一人ひとりが自らの手で自らの個別避難計画「Myまっぷらん」を作成する仕組みや、女性や障がい者などの視点を取り入れて抜本的に見直した「避難所運営マニュアル策定指針」などを県内各地へ水平展開するという取組を精力的に進めてきました。その過程で、各地では、地域のみなさんが集まり、避難対策や避難所運営対策をはじめ「防災・減災」について議論する「ワークショップ」などが盛んに開催されるようになってきています。

また、平成26年4月に三重県と三重大学が共同で設置した「みえ防災・減災センター」において、防災・減災に関する人材の育成・活用についても、これまで以上に力を入れて取り組んでいます。

こうして、三重県では、「防災・減災」を見据えた「地域づくり」や「人づくり」を進めながら、「防災が特別なものではなく、日常生活の中に溶け込み、県民のみなさんの災害対応力が養われている状態をめざす」という「防災の日常化」の定着を図っています。

しかし、東日本大震災によって甚大な被害を被った岩手県や宮城県などの被災自治体においても、三重県と同様にあるいはそれ以上に、こうした「防災・減災」の取組が被災以前から熱心に行われていたということは、第1章においてすでに述べたところです。

そこで、三重県では、「防災・減災」を見据えた環境づくりという視点からさらに一歩踏み込んで、「復興」を見据えた平時からの環境づくりに取り組む必要があると考えました。

そのために必要な視点は、迅速かつ円滑に復興を進めるための「地域の組織力」であり、被災者一人ひとりに寄り添った細やかな支援であり、次代を担う「若い力」の存在です。


それらの視点をふまえ、以下に、「復興」を見据えた平時からの取組として、3つの取組を記述することとします。

【ちから・いのち・きずなプロジェクト*】

三重県が現在推進している取組の一つに「ちから・いのち・きずなプロジェクト」があります。

これは、地域防災力の中核を担う消防団と自主防災組織の充実とこれらの連携強化によって、「地域の組織力」を発揮して災害に対応することをめざすものです。

地域が一つのまとまりをもって災害に対応することができるよう、「共助」の



重要な担い手である消防団と自主防災組織がそれぞれの役割分担を明確にして、「防災」や「復興」の観点から地域の絆づくりを進めるのです。

役割分担を明確にする中で、たとえば、どちらの組織が主体となって、高齢者や障がい者などの災害時要援護者の方々を守るのか、そのことも決めておく必要があります。

災害時要援護者が、災害時に取り残されることのないよう、また、復興プロセスの中でより事態が深刻化し疲弊していくことのないよう、平時から、援護者・要援護者の垣根を越えた、まとまりのある社会環境を「地域の組織力」を活用することにより築いていくことが大切だと考えます。

こうして「地域の組織力」を培っておけば、たとえ大規模災害によって地域コミュニティが破壊されたとしても、「防災」や「復興」の目的のもとで育った人々の手によって「共助」が発揮され、その結果、少しでも早い「地域コミュニティの再生」へと結びついていくのではないのでしょうか。

しかしながら、それでもなお、大規模災害が地域コミュニティを破壊してしまうことは間違いありません。

第2章では、過去最大クラスの南海トラフ地震が発生した場合、約13,000世帯もの仮設住宅が必要になると述べました。つまり、これほど多数の世帯が全壊・焼失・流出し、ゼロからの生活再建を迫られることになるのです。大勢の県民の復興に向けた長い道のりの始まりです。

そうした長い復興プロセスの中で、地域防災力の中核を担う消防団と自主防災組織の人々には、被災者一人ひとりに寄り添う細やかな対応が期待されますが、彼らには、地域全体の復旧・復興に向けた業務があり、そもそも彼ら自身が被災しているため、そうした細やかな対応の全てを求めるのは酷であり、不可能だと言えます。

そこで、次に、そうした役割の担い手として登場するのが、ボランティアです。

* 激化する自然災害に緊急的に対応できる地域防災力を強化するため、その中心となる「消防団」と「自主防災組織」の充実強化を図り、この二つの組織がまとまりをもって、災害対応に力を発揮するための人づくりの新たな仕組みを構築するプロジェクト。

平成27年度にキックオフし、自主防災組織に指導・助言ができる消防団員（アドバイザー）づくり、実践的な活動ができる自主防災組織リーダーづくり、消防団と自主防災組織が相互の活動を理解し合うための場づくり、消防団と自主防災組織が連携して活動するモデル事業の実施などの取組を進めている。

【災害ボランティア】

本来、復興（復幸）の形は、人によって異なります。だから、被災者の数だけ復興の姿はあるのです。こうした、それぞれの人が望む復興をそばで寄り添いながら支援できる存在、それがボランティアです。

人と人との格差が生まれたときにそれをとりなしたり、新たな生活環境になじめない人が周囲になじめるよう、人と人をつなぐ存在になったり、ボランティアは、被災者にとって、笑顔や泣き顔の見える、心が見える、そんな支援を行うことができる重要な存在になると思います。

しかし、ここにも大きな課題があります。

それは、復興プロセスにおいて発生するボランティアニーズがあまりに大きいため、県内のボランティアだけでは被災者のニーズを充足できないだろうということです。このことは、先に述べた、消防団や自主防災組織の人々の力だけに頼ることができないのと同様の問題です。

そこで、県外からのボランティアに支援を求めることが必要となってきます。

前章の「Ⅱ 地域の再生や生活の再建（9）ボランティアの受入体制の整備」においても、そのことを復興の取組項目の一つとして掲げました。しかし、受入体制の整備といっても、災害に見舞われてから急に、というのではなかなか思うように進まないでしょう。


そのため、平時から、みえ災害ボランティア支援センターの運営体制の強化に取り組むとともに、市町等における現地センターの円滑な設置・運営に向け、センター設置・運営マニュアルの策定をはじめ、マニュアルに基づく訓練の実施など、必要な体制づくりを進めておくことが重要となります。

東日本大震災の被災地では、事前の受入体制が整っていなかったために、被災地の外からのボランティアの受入れがスムーズにできず、せっかくの支援の申し出を断るケースがありました。一方で、外部からの支援を受け入れる、いわゆる「受援」をスムーズに進めた被災地では、復興が早く進んだという報告もあります。

「地域コミュニティの再生」をふまえた真の復興（復幸）に向けて、災害ボランティアの活動環境の整備に取り組むことが極めて重要です。

【防災教育】

第3章で、「本来、復興の原動力ともなるべき、次代を担う児童生徒」と記述しましたが、「三重県新地震・津波対策行動計画」においても、「防災教育を受けた三重の子どもたちが、10年、15年経って大人となり、自分自身が地域防災の担い手として活躍するようになったとき、また、親として自分たちの子ども



の世代に防災教育の教えや学びを引き継いでいくようになったとき、『防災の日常化』のあるべき姿がようやく実現したと言えるのではないか。」と述べています。

防災教育を通じて、次世代の地域防災の担い手を育てていくことは、近い将来、南海トラフ地震をはじめとする大規模災害が発生したとき、地域のコミュニティが受ける被害の軽減につながるだけでなく、その後の復興プロセスにおいても、彼らは大きな役割を果たすことになるはずです。

東日本大震災でボランティア活動に取り組んだ県内の高校がまとめた報告書には、「被災地の子どもと交流した。できれば年に1回は会いに行きたいと思った。テレビでよく言っている『絆』ってこのことなんだなと思った。」とか、「作業を手伝うだけでなく、災害にあった方々と交流することも、ボランティアの一つであることを知った。」など、参加した生徒の感想が掲載されています。このような貴重な経験をした生徒たちは、きっと、三重県が震災復興に取り組むこととなった際も、率先して行動してくれるのではないのでしょうか。

将来を見据えたとき、「ちから・いのち・きずなプロジェクト」や「ボランティア」の主役となるのも、また、今を生きる子どもたちです。その意味から、この復興指針においても「防災教育」を重要な取組の一つとして位置づけたいと考えます。

もちろん、これらの3つの取組が、「地域コミュニティの再生」をふまえた平時からの復興対策の全てではありません。この他、県や市町で進めているさまざまな防災・減災対策の一つひとつが復興対策につながっています。ここでは、その中でも特に重視したい取組を掲げたいつもりです。

また、これらは、県と市町の連携協力なくして進めることのできない取組です。今後、本指針に沿って、より実効性のある取組へと高めていきたいと考えています。

さらに、こうした平時からの取組の延長線上には、第4章で掲げた取組項目の他にも、復興プロセスの中でより細やかな取組として具現化されるものがあります。そして、それらは、より住民に近い立場にある基礎自治体である市町の取組として多く見受けられます。

次項で、東日本大震災以降の復興例から、そのいくつかを紹介することとします。

2 平時からの取組の延長線上にある取組

東日本大震災の被災地では、被災者一人ひとりに寄り添って見守り支援を行うための体制づくり、被災者が相互に力をあわせて課題解決を図ることができる体制づくりのため、以下のような取組が行われました。

【岩手県】

「応急仮設住宅運営にあたってのガイドライン」や「災害公営住宅等における見守り事業実施の手引き」などのマニュアルを作成し、市町村に配布するなど自治会の設置を促進しました。

また、災害公営住宅への入居など恒久的住宅への移行が本格化する中で、新しい居住環境におけるコミュニティ形成の支援が必要となることから、地域の支援者を対象に「災害公営住宅への移行研修」を実施し、移行期に必要な支援やコミュニティ対策の必要性について意識の醸成を図りました。

【宮城県】

地域コミュニティの再構築に向けて、市町等と連携し、12地区（平成27年6月1日時点）において「復興応援隊」を配置し、仮設住宅自治会へのサポートやイベント開催による集客交流の場づくりなど、地域課題の解決に向けた住民主体の取組を支援しました。

災害公営住宅等における地域コミュニティ機能の強化に向けて、自治会等が主体的に取り組むコミュニティ再生活動を支援するため、平成27年度から地域コミュニティ再生支援事業補助金を創設しました。

【福島県】

災害公営住宅の入居者同士や地域住民との新たなコミュニティの構築を図るため、コミュニティ交流員を災害公営住宅に派遣し、自治組織の活動支援、イベントの企画、ニュースレターの作成など交流活動を支援しました。

【釜石市】

市社会福祉協議会への委託を通じて、平成26年2月から、復興公営住宅サポーター（3名）を配置し、復興公営住宅サポート事業を開始しました。高齢化、独居化、転居等による人と人のつながりの希薄化が進む中、入居者に対する戸別の安否確認、生活指導、相談のほか、地域住民との交流を促進するためのサロンを実施するなど、地域コミュニティの再構築に向けて積極的な働きかけを行いました。

【大槌町】

地域支援員を配置して、仮設住宅の見守り支援やコミュニティ活動支援を実施しました。

また、買い物弱者となる高齢者等に対し、町社会福祉協議会、宅配業者、地元のスーパーマーケット、ドラッグストア等が連携し、買い物サポートサービスを展開しました。

【仙台市】

応急仮設住宅に入居している全ての世帯を対象とした戸別訪問等を実施し、把握した情報をもとに、4つの世帯類型（生活再建可能世帯、日常生活支援世帯、住まいの再建支援世帯、日常生活・住まいの再建支援世帯）に応じて細やかな支援を行う「被災者生活再建推進プログラム」を策定しました。各世帯の状況や課題、支援の必要性に基づき、復興事業局と区役所が中心となり、市社会福祉協議会やNPO等と連携しながら、支援を実施しました。


【気仙沼市】

応急仮設住宅（プレハブ住宅）において、お茶会、趣味等による交流を促進するとともに、入居者名簿の作成や班体制の整備などにより自治組織の設立や運営を支援しました。また、福祉関係者やコミュニティづくりを得意とするNPO等と連携し、高齢者、障がい者、子ども等への見守りや声かけ、生活相談などの包括的なサポートの仕組みづくりを進めました。

災害公営住宅や防災集団移転団地の整備に対応し、高齢者等の生活再建や自立生活を支援するため、生活援助員（LSA；ライフサポートアドバイザー）が巡回訪問を行い、安否確認や見守り等を実施しました。

【多賀城市】

「震災以前よりも、より良い地域社会にするためには、そこで暮らす市民のつながりや集まりである地域コミュニティを震災以前よりも、もっとより良いコミュニティにしなければならない」との考えのもと、被災地区自治会・町内会再生支援事業を通じて、地域支援員2名を被災地区に派遣し、自治活動の再生支援を行いました。なかでも、平成26年10月から入居開始となった災害公営住宅では、お互いを知らない入居世帯が大半であったことから、入居者同士の関係づくり、入居者と地域との接点づくりを進めるため、平成27年3月までの6か月間で、計11回の交流会を開催しました。また、自治会設立に向けた説明会及び懇談会を平成26年12月に開催したほか、平成27年1月から2月にかけて、自治会設立準備会の立ち上げ、そして同年3月の自治会設立総会の開催など、継続して支援を行いました。さらに、自治会設立後もサークル活動への支援を行うなどさらなる交流を促進しました。



このほかにも、コミュニティ活動の拠点である集会所が津波により被災したことから、地区集会所復旧整備事業により現状復旧のための工事・修繕等を行うことにより、機能回復を図りました。

【岩沼市】

岩沼市では、市域の48%（被災地では最も高い割合）が浸水するなど、沿岸部の6つの集落が壊滅的な被害を受けました。市は、「コミュニティの維持」を復旧・復興の基本方針に掲げ、地区単位での避難所の避難、地区単位での仮設住宅への入居、地区単位での集団移転先への移転を進めました。

集団移転に際しては、持続的なまちをつくっていくためには、多少時間がかかっても、住民自らが決めていくことが最適であると考え、被災住民、移転先地区の住民、学識経験者等で構成する「まちづくり検討委員会」を発足させ、市も一体となって、移転先のまち歩きやワークショップの開催など、まちづくりの想いを形にするための取組をきめ細かく実施しました。国土交通大臣による事業計画の同意（平成24年3月）、宮城県知事による開発行為の許可（同年5月）、着工（同年8月）など、被災地の中では先陣を切って事業の進展が図られ、住民の意向が反映された集団移転先では、かつてのコミュニティに沿うような配置で宅地が造られました。


【東松島市】

入居率が2割を切った仮設住宅団地については集約対象としていく、という市の方針をふまえ、仮設住宅への戸別訪問等を行っていた「地域サポートセンター（市社会福祉協議会への委託）」では、各仮設住宅団地をつなぐ事業に新たに取り組むこととなりました。

仮設住宅の垣根を超えて交流し顔なじみになることは、集約後に生じる再度のコミュニティづくりにつながるものであり、毎月1回、ノルディックウォークや料理教室等を楽しみ、最後は必ずお茶を飲んで語り合う場を設けるなど、仮設住宅団地同士の交流を図りました。

平時からの取組とその姿勢が、いざ災害時に、速やかに、かつ円滑に、こうした細やかな取組を展開することへと結びついていきます。

そして、ここに掲げた被災地におけるさまざまな取組からは、「与える支援ではなく引き出す支援」の重要性が浮かび上がってきます。被災者を「支援される側」として固定化するのではなく、被災者の力を引き出し、被災者自身が復興の担い手として「支援する側」にもなることができるような取組が重要だということです。



東日本大震災の被災地において、被災者自身がボランティアとして活動したケースも少なくありません。

こうして、被災者が、生きがいを取り戻し、自己肯定感を回復することが、真の意味の「復興」、一人ひとりの「復幸」へとつながっていくということなのではないでしょうか。

これらの取組事例等を参考にしながら、県と市町、そして全ての県民のみなさんとで、復興に向けて、今、何をなすべきなのか、深く考えることが重要だと思います。