

地域コミュニティを基点とした持続可能な
復興まちづくりの提言

第3次提言

平成26年 3月31日

日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による
復興まちづくり研究会

＜研究会構成(名簿)＞

【日本都市計画学会】

- 座長 **後藤春彦**
 担当理事 早稲田大学教授・日本都市計画学会会長
- 委員 **小泉秀樹**
 東京大学大学院教授
- 委員 **後藤純**
 東京大学高齢者社会総合研究機構特任
 研究員
- 委員 **佐藤宏亮**
 早稲田大学助教
- 委員 **松原悟朗**
 (株)国際開発コンサルタンツ
- 委員 **佐々木政雄**
 (株)アトリエ 74 建築都市計画研究所
- 委員 **安富弘樹**
 (株)都市環境研究所
- 委員 **半田幸子**
 (株)生活構造研究所

【日本地域福祉学会】

- 副座長 **宮城孝**
 担当理事 法政大学教授
 日本地域福祉学会特任理事
- 委員 **平野隆之**
 日本福祉大学教授
 日本地域福祉学会副会長
- 委員 **和気康太**
 明治学院大学教授
 日本地域福祉学会事務局長
- 委員 **都築光一**
 岩手県立大学准教授
 日本地域福祉学会理事
- 委員 **中島修**
 文京学院大学准教授
- 委員 **仁科伸子**
 東京福祉大学専任講師

【事務局】

(株)国際開発コンサルタンツ (高橋)
 (株)アトリエ 74 建築都市計画研究所 (小山) (所属：平成26年3月末現在)

＜研究会開催日＞			＜提言・シンポジウム等＞	
第1回	平成23年	9月15日		
第2回	平成23年	10月20日		
第3回	平成23年	11月22日		
第4回	平成23年	12月20日		
第5回	平成24年	1月15日	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 第1次提言書発表 平成23年2月2日 </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> ①学会連携復興まちづくりシン ポジウム平成23年7月3日 (日本大学理工学部駿河台キャンパス CST ホール) ・提言の説明、復興まちづくり報告、パネルディスカッション </div>
第6回	平成24年	4月18日		
第7回	平成24年	7月30日		
第8回	平成24年	8月17日		
第9回	平成24年	11月27日	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 第2次提言書発表 平成24年10月4日 </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> ②さんりく復興まちづくり協議 会フォーラム 平成24年10月13日 (岩手県大船渡市「ホテル基石」) ・地元協議会復興まちづくり報告、パ ネルディスカッション </div>
第10回	平成25年	1月24日		
第11回	平成25年	5月30日		
第12回	平成25年	7月22日		
第13回	平成25年	8月28日		
第14回	平成25年	10月8日		
第15回	平成25年	12月4日		
第16回	平成26年	1月24日		
第17回	平成26年	2月21日		
第18回	平成26年	3月17日	<div style="border: 2px dashed black; padding: 5px;"> 第3次提言書発表 平成26年4月(予定) </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> ③日本都市計画学会合同大会 平成25年11月9日 (法政大学(市ヶ谷田町校舎)) ・研究会趣旨説明、第1次・2次提言、 第3次提言スケルトン案発表 </div>

目 次

はじめに	1
1 現状の課題認識	2
①仮設住宅の長期化に伴う住環境の悪化や自治会活動の停滞化	
②仮設住宅から恒久住宅への移転に伴う被災住民の新たな不安感	
③復興計画から事業化及び工事着手による被災現場の新たな混乱	
④まちの将来像や生活像の不透明感	
⑤緊急的課題と中長期的課題に対応する方策の不透明感	
2 提言	3
1. 基本的視点	3
持続可能な地域コミュニティ構築をめざした復興まちづくりが必要である	
2. 提言	4
〈復興まちづくりの推進に向けて〉	
(提言1) 地域福祉計画と都市計画の連携が必要である	4
(提言2) 行政と民間、多職種・多分野の連携とマネジメントが必要である	5
(提言3) マネジメントを実践する人材育成と、業務として成立し得る事業スキームの確立と社会的認知が必要である	7
〈今後に向けて〉	
(提言4) 復興プロセスを検証し、今後の大災害時への備えが必要である	8
(提言5) 今般の復興を契機として災害に強いまちづくりを推進するための日常的な備えが必要である	8
参考資料	参考-1

はじめに

東日本大震災発生から約3年あまりが過ぎてている。被災自治体の多くは、都市・地域の復興計画が策定され、これに基づく詳細計画、事業計画等の検討が進められ、復興事業へと工事着手に至った地域がある一方、被災住民等との意見相違等により、事業化に至っていない地域もみられる。

策定された復興計画に基づき、すでに始動している復興まちづくりの現状を見ると、被災後の時間的・人的制約のもと、多くの都市・地域において、ハードを主体とした社会基盤施設に偏重した「まちづくり」が先行せざるを得ない状況となっている。

多くの識者が指摘するように、ハードな基盤施設整備だけで「まち」が復興するわけではなく、地域の生活、福祉、医療、教育、商業、観光といった領域のソフト施策とともに機能してはじめて「復興まちづくり」となる。

このような危機感と問題意識をもって、平成23年9月に日本都市計画学会と日本地域福祉学会の連携による研究会を設置して、第1次提言(平成23年2月)、第2次提言(平成24年10月)を取りまとめ公表してきた。

■第1次提言は、「**地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言**」として、以下の課題認識をもって提言した。

- ・東日本大震災の復旧・復興計画の検討を進めるに当たって、旧市街地・旧集落単位の既存の地域コミュニティを基点とした生活空間、市街地整備の復興まちづくりを進めることが重要。
- ・とりわけ、全国でも高齢化率の高い当該地域の復興計画には、高齢化世帯に注視した新たなコミュニティ活動による地域医療・地域福祉等、地域全体の絆で支える交流社会のまちづくりが課題。

〈(公社)日本都市計画学会HP(<http://www.cpij.or.jp/>)・日本地域福祉学会HP(<http://jracd.jp/>)〉

■第2次提言は、「**地域コミュニティを基点とした立体的復興まちづくりの提言**」として、以下の課題認識をもって提言した。

- ・生活にとって必要不可欠なインフラの上に、生活、福祉、医療、教育、産業、観光の領域がボトムアップ的に「重層的生活空間として」に始動することが必要。
- ・そのために『地域コミュニティを「基点」とし、「立体的」な復興まちづくり』が重要である。幸い、各地域地区において、生活に根ざしたミクロなまちづくり活動が、地域コミュニティを基点として始動しつつある。これらの活動に対し多様な担い手の連携をはかり適切に実施するための立体的復興ロードマップが必要。

〈(公社)日本都市計画学会HP(<http://www.cpij.or.jp/>)・日本地域福祉学会HP(<http://jracd.jp/>)〉

以上の経緯を踏まえ、本第3次提言は、被災後から今日に至る状況と課題を再認識し、第1次・2次提言を踏まえ、現在何が「復興まちづくり」にとって必要かを改めて問うとともに、近い将来起こりうるであろう大震災に対し、学ぶべきものは何か等の「時間的」視点をもって、提言としてとりまとめた。

取りまとめに際し、当研究会委員が関係する仮設住宅居住者の意識調査や、都市計画コンサルタント協会の協力を得て、復興現場に直接関わっている関係者の意識調査を踏まえた現下の課題認識をもとに提言とした。

又、提言趣旨に参考となる先行的に実施されている具体的活動事例を紹介した。

一刻も早い復興を願うとともに、当研究会提言がこれからの復興まちづくりの実践に寄与できることを心から念願するものである。

1 現状の課題認識

被災後3年目を経て、仮設住宅での暮らしが長期化する中、高台移転などが目に見えてきた地域と、将来の展望が目に見えない地域等多様な状況と課題が顕在化しつつある。

現在復興計画は事業着手となっている地域が多くみられるが、被災直後の現場の混乱から、事業化に伴う新たな混乱による課題が生じている。

ハード施策の先行着手に伴うソフト施策の不足等や、まちの将来像や生活像への不透明感、緊急的課題と中長期的な課題への対応の不透明感等の課題が生じている。

①仮設住宅の長期化に伴う住環境の悪化や自治会活動の停滞化

- ・居住の長期化により、生活必需品や荷物の増加等による仮設居住空間の手狭感や、雨漏り等の居住施設不備の発生も数多くみられる。
- ・居住者の転出等による居住者数の減少、構成変化等によるコミュニティの変化とともに、自治会長の交代や不在等によるコミュニティ活動の停滞・不備がみられる。
- ・仮設住宅居住者の転出世帯が増加するにつれて、残留居住者の独居高齢者や要介護高齢者の増加の傾向が顕著と考えられる。

②仮設住宅から恒久住宅への移転に伴う被災住民の新たな不安感

- ・移転に係わる数々の手間や移転スケジュール等見直しの不安感、移転後の生活設計の不透明感に伴う新たな居住地の生活環境や、コミュニティへの不安感を多くの転出者が感じている。
- ・これらの不安感、不信感に対応するためには、多種多様な課題に対処できるサポートシステムの不備や人材の不足が指摘されている。

③復興計画から事業化及び工事着手による被災現場の新たな混乱

- ・復興事業全般にわたってハード施策の先行着手に対するソフト施策の不備、不足、遅延等が指摘されている。又、事業計画、事業着手が急務とされており、時間的制約により住民等との合意形成が充分にはかられない場合もみられる。未解決、未同意の計画に対し、工事の着手等により、住民と行政の不信感が生じている地域も生じている。
- ・現場自治体職員の絶対数の不足、及び経験、技術力の不足や都市計画コンサルタント等、専門的技術者の絶対数の不足等もこれらの課題の要因となっている。
- ・その一方、個人へのケアに対しては被災直後から種々の主体のサポートにより充実した状況になりつつも、コミュニティ等地域全体に係わる支援の不足・不備が指摘される。

④まちの将来像や生活像の不透明感

- ・被災地域全体の将来人口や、高齢者等の年齢構成予測等に係わる計画論的目標フレームの明示が充分ではなく、又、地域の生活像、生業、コミュニティ等の将来のまちのあり方、方向性等についての不透明感が指摘される。
- ・まちの将来に必要なとされる都市機能、生活機能に係わる計画的視点の不足とともに、これらに対応する土地利用計画、空間計画の検討が充分にはなされていない。

⑤緊急的課題と中長期的課題に対応する方策の不透明感

- ・復興まちづくりのプロセスを明示するロードマップが充分でなく、当面の緊急的課題と中長期的課題の混在やこれらへの対応の不備、さらに、住民、地元事業者等のきめ細かな要望等への対応が充分になされていない。

- 〈参考資料1〉東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査（平成25年）
■認定特定非営利活動法人 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード
- 〈参考資料2〉仮設住宅住まいと暮らしに関する意向調査（平成25年12月）
■陸前高田地域再生支援研究プロジェクトチーム
- 〈参考資料3〉「東日本復興関連業務実施等実態調査」（平成25年8月）
■一般社団法人都市計画コンサルタント協会

2 提言

1. 基本的視点

持続可能な地域コミュニティ構築をめざした復興まちづくりが必要である

現状の課題認識に述べたように、震災3年を経て、各被災地における復興事業の進捗過程において、さまざまな困難な状況が生じている。特に、ハード施策の先行着手に対して、ソフト施策の不備、不足、遅延等が指摘されている。各地域の将来人口や在住する年代の人口構成を予測したまちの将来に必要なとされる都市機能、生活機能に係わるハードとソフトが融合した復興施策を展開し、将来にわたる持続可能な地域コミュニティの構築をめざすことが求められている。

この持続可能な地域コミュニティの構築のためには、医療・保健、福祉、教育、産業復興、都市計画、防災・減災など多様な分野に関して、地域の特性に応じて包括的に対応することが重要となる。そして、決して一律ではない被災地の地域特性に応じて、将来の住民の各年代層の日常生活圏を想定した各種公共施設の配置やサービス利用方法など、地域住民が将来にわたって安心して暮らせる施策を実現する必要がある。

このような全般的な状況にあっても、徐々に新しい取り組みがみられている。東松島市では野蒜地区復興協議会において復興部会、医療福祉部会、産業振興部会、教育施設部会、高台移転部会の5つの専門部会を構成し、地域の将来像の協議を重ねて復興に向けての提案書を取りまとめている。

復興の著しい遅れによって、各地域においては住民の住宅再建や地域再生に対する危機感が非常に強まっている。持続可能な地域コミュニティの構築には、住民の参加及び組織化とエンパワメント（主体形成）が不可欠である。住民の参画に基づく住民自身による内発的な高まりを保障する参加システム、住民と行政との柔軟なコミュニケーションを豊かにすることが、持続可能な地域コミュニティを構築する上で、重要な要素となる。

また、被災地のコミュニティ支援において、種々の個別支援、多様な事業、地域住民の参加をマネジメントする人材が必要であり、その担い手を育成する必要がある。コミュニティを基盤とした支援を展開することの必要性・重要性を認識するとともに、対応する支援システムや人材育成が急務である。

（参考資料4）「野蒜復興新聞」（平成24年8月～）
■東松島まちづくりポータルサイト

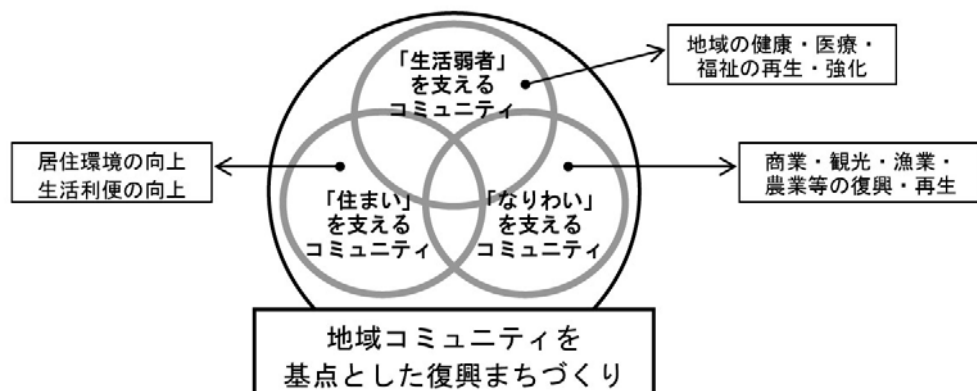


図1：地域コミュニティを基点とした復興まちづくり（第1次提言）

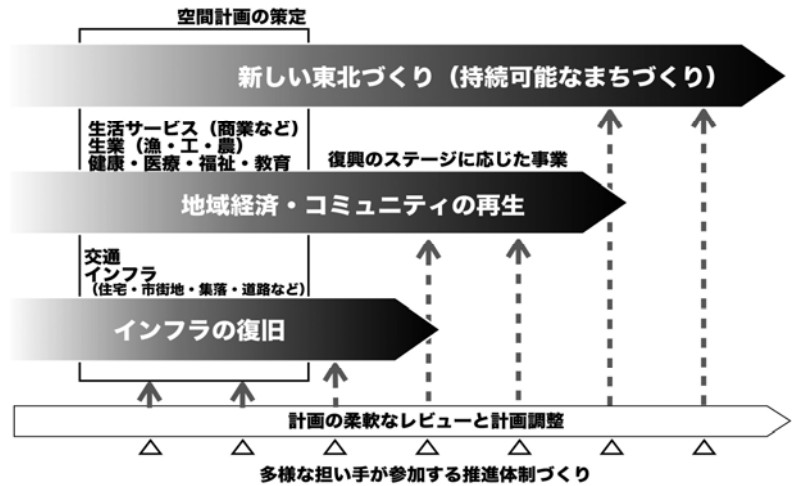


図 2：立体的復興ロードマップイメージ(第 2 次提言)

2. 提言

〈復興まちづくりの推進に向けて〉

(提言 1) 地域福祉計画と都市計画の連携が必要である

これまで地域福祉計画と都市計画は連携していなかった。真にコミュニティを基盤とした計画においては、両者が整合しているはずである。地域福祉と都市計画の整合性を図ることができる体制と人材が必要とされている。現在の都市計画は計画論よりも事業論が主体となっている傾向が強いと考えられる。都市計画として福祉施設を計画しても、福祉施設整備事業者に対し、適切な立地誘導を行うシステムになっていない。コミュニティを基軸とした計画、実践、マネジメントの実現のためには、地域に暮らす高齢者、障がい者、子どもを含むすべての人々が中心となるべき明確な計画論が必要とされている。また、地域の人々の生活を中心に、都市計画、住宅、医療、保健、公衆衛生、社会福祉、教育の諸分野が包括的に計画される必要がある。

国土交通省により、復興計画において都市政策と健康・医療・福祉政策の連携イメージとして、「都市全体の土地利用と整合した機能の配置」「ハード・ソフト両面からの地域コミュニティの活性化」「安全快適な移動の確保」の 3 つの視点をもって超高齢社会に対応した持続可能な都市・地域づくりをめざす方向性が示されている。

この基本的な考え方をもとに、女川町では復興計画とともに地域福祉計画の策定が目指されている。

復興計画と、これに基づく事業実施には、地域福祉計画と都市計画の連携が必要であり、国交省都市政策部局と厚労省健康・医療・福祉部局との連携による新たな組織的な都市政策が必要である。その上で、計画としての実践的連携、マネジメントの連携を構築する必要がある。そのため、今後の復興まちづくりの実践を通じて、地域コミュニティを基点とした連携による計画・事業の具体的先行のモデルを示す必要がある。

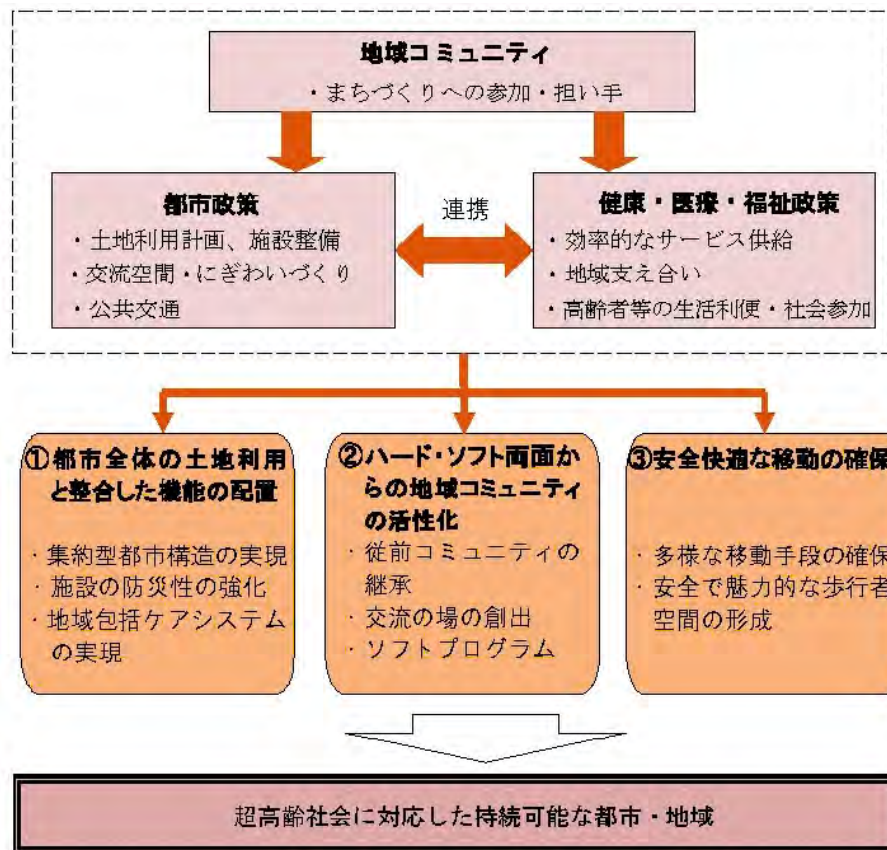


図 3: 東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携イメージ
(東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン：国土交通省都市局)

〈参考資料 5〉 東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン（平成 24 年）
■国土交通省都市局「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめについて」

〈参考資料 6〉 女川町における試み（平成 25 年 3 月）
■女川町高齢者福祉計画／障害者計画／健康増進計画－復興を視野に入れた健康まちづくり計画

（提言 2）行政と民間、多職種・多分野の連携とマネジメントが必要である

被災地においては、現在様々な支援団体や各種の専門職がインフォーマルな状況下でネットワークを構成しつつある。特に、医療機関が被災したいくつかの地域において医療・保健・福祉職等が連携して、地域の特性に応じた地域包括ケア体制を構築しようとする懸命な取り組みは、超高齢化が進む我が国における先駆的な取り組みと言える。

これまでの行政に過度に依存しがちな縦割りのシステムを、社会サービスのネットワークを基本とした多様な主体が参画・連携できる体制づくりに変える必要がある。そのため、行政と民間、また多職種・多分野が連携した取り組みを実践する先行的モデルをつくるのが効果的である。

今後の持続可能なまちづくりのためには、高齢化への対応、子ども・家族の健康や福祉・教育、また被災地への交流人口の増加を創りだす産業の復興など、地域の課題に応じた行政と民間、多職種・多分野の連携による相互補完的な協働作業が重要となる。

例えば、災害復興公営住宅における新たなコミュニティ形成や独居高齢者などが引きこもりがちにならないようまちづくりや、建築の関係者と保健・福祉関係者によるハードとソフトが融合した取り組みが求められる。また、超高齢化や公共交通機関の復興の困難性に応じて、買い物や通院のニーズに対応するデマンド交通の整備や地域医療体制の構築などが求められよう。

このように、各被災地域の課題に応じた行政と民間の各分野における、多職種・他分野が連携する取り組みをマネジメントするシステムを、各自治体内に試行的に構築し、その試行の段階に応じて評価・再構築していく柔軟な取り組みが求められている。

このような視点をもって、石巻市においては復興計画と地域福祉計画が連携し、地域福祉ネットワークの構築をめざし、新たな地域福祉コーディネーターの試みがなされている。

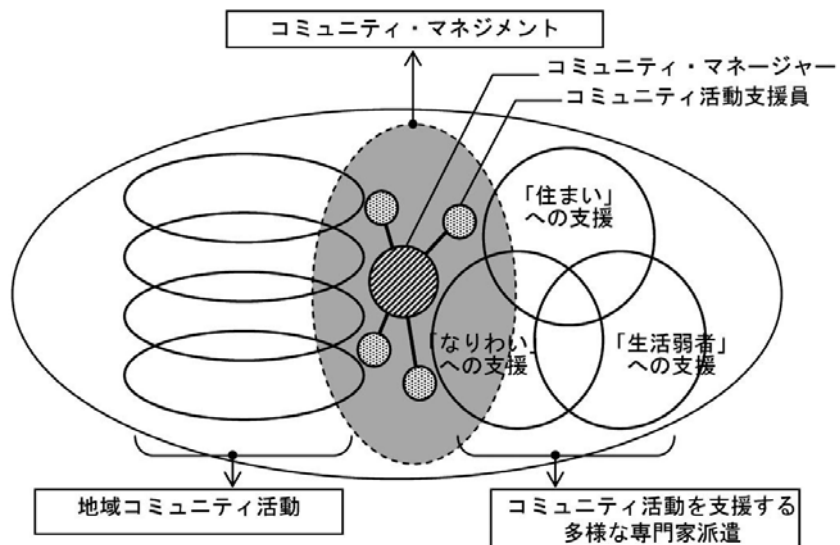


図4：コミュニティ活動展開と支援の人的構成のイメージ（第1次提言）

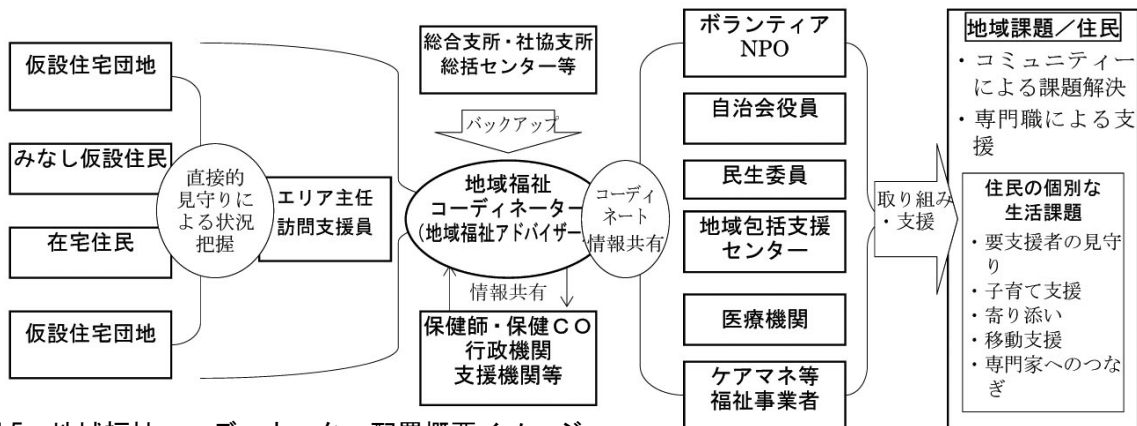


図5：地域福祉コーディネーター配置概要イメージ

(石巻市災害復興基本計画・石巻市地域福祉計画：石巻市)

〈参考資料7〉 宮城県被災者健康支援会議（平成25年11月）
 ■ 恒久住宅移行期における被災者生活支援活動

〈参考資料8〉 釜石市における試み（平成25年2月27日）
 ■ 提言：「生きる希望にあふれたまちづくり」

〈参考資料9〉 石巻市における震災復興計画と地域福祉計画の連携（平成25年3月）
 ■ 「石巻市震災復興基本計画」「石巻市地域福祉計画」ー地域ネットワークの構築/地域福祉コーディネーターの配置・育成ー

〈参考資料10〉 地域づくり支援事業の活用による試み（平成25年1月）
 ■ 石巻市、東松島市/気仙沼市、登米市/北上市、大槌町/南三陸町/釜石市/大船渡市/陸前高田市

(提言3) マネジメントを実践する人材育成と、マネジメントが業務として成立し得る事業スキームの確立と社会的認知が必要である

地域福祉においては、これまで高齢者、障がい者、子ども等の個別対応にシフトしてきたために、地域やコミュニティを対象とした総合的な福祉施策が弱かった。このため、地域やコミュニティを対象とした福祉施策を総合的に計画・実践・マネジメントできる地域福祉コーディネーター（コミュニティ・マネージャー）の人材育成が急務である。

多くの福祉関係者は都市計画、まちづくり、住宅施策については、自分達の専門分野とは無関係であると考えがちである。ソーシャルワーカー育成において、都市計画、住宅、コミュニティに関する分野の学習を強化する必要がある。他方、都市計画の専門家の育成において、高齢者福祉、地域福祉を学ぶ必要がある。

復興まちづくりにおける都市計画においては被災自治体職員の人的および経験・能力不足のために、これまでのような個別業務の発注・受注方式では限界があることにより、すでに多様なマネジメント業務が実践されてきている。

また、復興まちづくりに限らず、成熟社会のこれからにあっては一般の都市計画業務は従来のフィジカル・プランニングに加えて福祉・医療・介護、教育・文化、環境・エネルギー等の分野を含む総合的な空間計画（Spatial Planning）、社会計画（Social Planning）に拡大し、また、その形態もマネジメント業務等をも含むものへと拡大すると考えられている。

これらのことから、まず地域福祉と都市計画におけるマネジメントを実践できる人材育成が必要である。そのためには地域福祉においては住宅、都市計画等を、都市計画においては地域福祉、介護等を加えたカリキュラムに再構築して座学と地域での実践教育を行うとともに、卒業後の継続教育による人材育成を行うことが必要である。

また、マネジメントは専門性を必要とし、専門家が業務として成立し得るスキームの整備が不可欠である。そのためには業務内容の明確化および業務の実施において責任と権限の明確化が必要である。加えてその実施を可能とする社会的環境のコンセンサスが不可欠と考える。

（参考資料 11）復興現場に係わる都市計画コンサルタント関係者意識調査（平成 26 年 2 月）
■一般社団法人都市計画コンサルタント協会

〈今後に向けて〉

復興プロセスを検証し、今後の大災害時への備えが必要である。現在進められている復興プロセスを把握し、良い事例とともに失敗事例についてもその要因を検証し、災害時対応の復興ガバナンスの仕組みを検討することが必要である。

東日本大震災、さらには、阪神・淡路大震災、及び、中越地震におけるさまざまな地域特性における都市計画と地域福祉計画の連携の実態と課題を深く分析することが必要と考える。

これらの反省をふまえ、平常時における日常的な活動の仕組みを整備するとともに、これら活動の積み重ねにより、非常時の対応がはかれる組織体制と人材育成が可能となるものと考えられる。

又、今般の復興を契機として、今後起こり得るであろう大災害に強いまちづくりを推進する必要がある。

(提言 4) 復興プロセスを検証し、今後の大災害時への備えが必要である

今後の平常時における日常的な仕組みの例として、特に大災害を想定したまちづくりにおける行政と住民とのコミュニケーションと合意形成のあり方について提起したい。今回の東日本大震災の復旧・復興過程において、迅速な対応が求められるあまり、行政による十分な住民とのコミュニケーションと合意形成が図られないまま、計画決定された例が散見されるからである。

当然、いたずらに時間をかければよいというのではなく、行政と住民との合意形成のプロセスにおいて、何が重要な要素となるか、今回の東日本大震災の復旧・復興のプロセスにおける課題について十分に検証すべきと考える。

それらは、防潮堤の高さや将来の人口推計に基づく土地区画整理事業の適切な規模、その他、都市基盤を整備する各種の事業計画の内容、また、行政が住民と合意形成する住民組織の組織化の手法、行政が住民組織と合意形成するための説明とコミュニケーションの手法、縦割りにならない行政組織の運営のあり方、さらに、行政と住民組織の間で媒介となるコンサルタントや専門職の配置のあり方などがポイントとなると考えられる。

我が国における人口減少、少子・超高齢化の進展は、地域コミュニティの持続可能性に大きな危機をもたらしつつある。地域住民が安全にまた安心して暮らせるまちづくりのために、行政と地域住民との柔軟で活発なコミュニケーションと合意形成のあり方、また、従来の行政に過度に依存しない民間とのパートナーシップに基づく新たな事業スキームが求められている。

例えば、各地で組織化している「まちづくり協議会」をさらに、災害危険区域や高齢化が急速に進展している地域に拡大し、大災害を想定した事前復興的な手法や地域包括ケアの体制づくりなどの課題に対して、住民相互のコミュニケーションや主体的な取り組みを活性化し、住民の安全と安心を確保するとともに、高いコスト・パフォーマンスを実現するまちづくりが求められている。そして、その成果と課題を検証することによって、全国各地に普及させることが必要とされる。

これらは、一例に過ぎないと考えられるが、いずれにしても今回の東日本大震災の復興まちづくりのプロセスにおける課題を十分に検証することが、今後の大災害のみならず、わが国の持続可能な地域コミュニティの形成に寄与するものと考えられる。

(提言 5) 今般の復興を契機として災害に強いまちづくりを推進するための日常的な備えが必要である

今般の東日本大震災の被災地域は高齢化率が極めて高い地域であったことから、被災とその後の復興において様々な課題を生じている。

そのため、わが国では更なる高齢化が急速に進展すると予測されていることから、高い確率での発生が想定されている大災害に対してこれらの問題と課題を参考に下記のような検討を行って、災害に強いまちづくりを推進していくことが必要と考える。

- (イ) 地域福祉および都市計画にかかわる情報・データの整理、一元化および災害時・緊急時におけるこれらの情報・データの柔軟な利活用法の合意
- (ロ) 復興プロセスの整理、復興の各フェーズにおける留意点の整理
- (ハ) 復興における都市計画と地域福祉の連携の実態と課題
- (ニ) 上記を活かした事前防災計画の策定、防災活動の実施（避難活動等）
- (ホ) 地域福祉と都市計画の連携の構築、実践、習熟

第3次提言 参考資料

1 課題認識に関連する参考資料

- 参考資料 1** 東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査 参考-2
(認定特定非営利活動法人 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード)
- 参考資料 2** 仮設住宅住まいと暮らしに関する意向調査 参考-3
(陸前高田地域再生支援研究プロジェクトチーム)
- 参考資料 3** 東日本復興関連業務実施等実態調査 参考-5
(一般社団法人都市計画コンサルタント協会)

2 提言に関する参考資料

- 参考資料 4** 「野蒜復興新聞」 参考-6
(野蒜まちづくり協議会活動報告/東松島まちづくりポータルサイト)
- 参考資料 5** 東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉
政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン 参考-7
(国土交通省都市局)
- 参考資料 6** 女川町における試み 参考-8
(女川町高齢者福祉計画/障害者計画/健康増進計画～復興を視野に入れた健康まちづくり計画)
- 参考資料 7** 宮城県被災者健康支援会議 参考-9
(恒久住宅移行期における被災者生活支援活動)
- 参考資料 8** 釜石市における試み 参考-10
(提言:「生きる希望にあふれたまちづくり」)
- 参考資料 9** 石巻市における震災復興計画と地域福祉計画の連携 参考-11
(「石巻市震災復興基本計画」「石巻市地域福祉計画」-地域ネットワークの構築/地域福祉コーディネーターの配置・育成-)
- 参考資料 10** 地域づくり支援事業の活用による試み 参考-13
(石巻市、東松島市/気仙沼市、登米市/北上市、大槌町/南三陸町/釜石市/大船渡市/陸前高田市)
- 参考資料 11** 復興現場に係わる都市計画コンサルタント関係者意識調査 参考-14
(一般社団法人都市計画コンサルタント協会)

参考資料1 東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査

出典：平成24年度老人保健事業推進費等補助金事業・東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査概要報告
(平成25年)

(認定特定非営利活動法人 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード) HP:<http://www.thunderbird-net.jp/>

1. 目的

新潟県中越地震の際、長岡市操車場跡地の仮設住宅の集会所を活用してつくられた「サポートセンター千歳」では、24時間365日体制の介護サービスに加え、介護予防、心のケア等が積極的に行われ、避難生活における二次災害の予防に大きな成果をあげた。

東日本大震災においても仮設住宅へのサポート拠点の設置を推進するため、平成23年4月19日に厚生労働省より「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」という通達がだされ、70億円の予算が計上された。ランニングコストについても、雇用促進法に基づき補填がなされるしくみがつくられた。

これらの制度整備により、東日本大震災の被災地には、これまでに約100のサポート拠点が設置された。しかし、サービス内容、サービス体制、共に、ばらつきがあり、サポート拠点本来の役割を果たし得ていない場合も多い。被害の規模が甚大かつ広範囲に及んだことから、自治体、社会福祉協議会等に余力がなかったこと、サポート拠点の理念が事前に伝わっていなかったこと等が原因である。

この状況を改善するために、本事業「東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査と調査に基づく運営支援」では、東日本大震災の仮設住宅サポート拠点の現状と課題を、アンケートとヒヤリングという二つの方法で調査し、サポート拠点の機能や役割等を再整理した。

2. 体制

【検討委員】

- 委員長
小山 剛 (高齢者総合ケアセンターこぶし園園長/新潟県中越地震被災)
- 委員
内出 幸美 (社会福祉法人典人会理事・総所長/東北地方太平洋沖地震被災地岩手県)
野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会本部次長/東北地方太平洋沖地震被災地宮城県)
三瓶 朝子 (社会福祉法人心愛会常務理事東北地方太平洋沖地震被災地福島県)
石黒 秀喜 (財団法人長寿社会開発センター常務理事)
小川 富由 (独立行政法人都市再生機構理事)

【全体調整担当】

- 安井あゆみ (認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード企画室長)

3. まとめ～課題と展望～

■サポートセンターの機能の再整理を行う

東日本大震災は、被害が深刻かつ広範囲に及んだため、被災した福祉事業所や社会福祉協議会がサポート拠点を使ってデイサービス等の介護事業だけをおこなっている例も多い。

自主事業は参加費が無料の場合が多いが、同様の内容を福祉制度にのっとったデイサービスで行うと有料になることから、不公平感も生まれているという。サポート拠点における介護事業のあり方については見直しが必要である。

サポートセンターの機能を再整理する上でのポイントとして、その他に以下が挙げられた。

- ・介護予防、健康維持を重視した支援=元の暮らしに戻るための支援
- ・みなし仮設住宅や在宅者（近隣住民）を含めた支援
- ・復興住宅移転後を含めた段階的で長期的な支援 等

■サポート拠点についての共通認識を浸透させる

サポート拠点を機能させるために不可欠なのが、サポート拠点についての理解を浸透させ、共通認識をつくることである。

行政や運営者となりうる社会福祉法人等はもちろん、日本に暮らす全ての人が理解を深める機会を提供していく必要がある。サポート拠点の運営には、仮設住宅の住民はもちろん、仮設住宅が設置された地域住民等、さまざまな人の理解と協力が不可欠だからである。

■サポートセンター運営者が活動しやすいしくみをつくる

サポート拠点をより有効な形で機能させるためには、サポートセンターの趣旨や目的に沿いながらも、地域特性に併せた調整ができる柔軟なしくみが必要となる。

具体的には、介護予防や健康維持や心のケア等、必要な事業が自主事業として実施可能な十分かつ柔軟な予算、運営主体の自主性を尊重しながらも行政等の側面的な支援が受けられる運営体制、サポート拠点の運営に必要な仮設住民情報開示等のしくみづくりが必要である。

参考資料2 仮設住宅住まいと暮らしに関する意向調査

出典：仮設住宅住まいと暮らしに関する意向調査速報版
(平成25年12月)

(陸前高田地域再生支援研究プロジェクトチーム)

HP: <http://rikuzentakata.jim>

陸前高田地域再生支援研究プロジェクトチームは、平成23年から毎年8月に陸前高田市内の仮設住宅団地の調査を重ねてきた。本年、今後の復興施策や取組みに反映するため、陸前高田市仮設住宅連絡会の協力を得て、現在の暮らし、今後の住まいと生活に関するアンケート調査を行った。〈調査代表；宮城 孝（法政大学教授）〉

アンケートの回答率と回答者の属性

アンケート配布数：2020
有効回答数：899
有効回答率：44.5%

回答者の属性

性別 男性：40%、女性：60%

年齢 10代：0%
20代：2%
30代：6%
40代：14%
50代：18%
60代：26%
70代：24%
80代～：10%

被災前の居住地

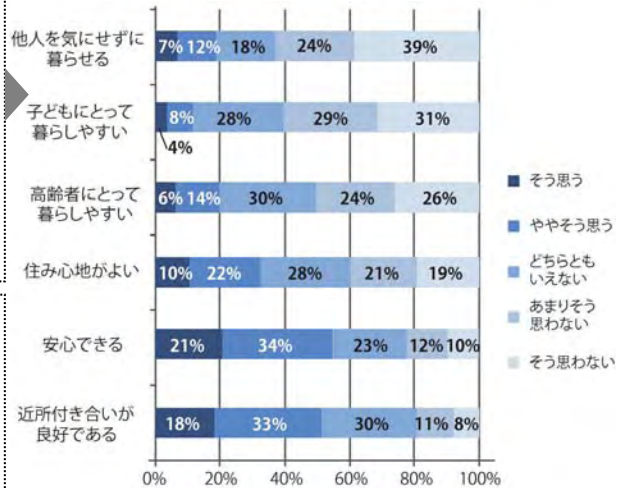
高田町：42%
気仙町（今泉）：18%
気仙町（長部）：10%
竹駒町：2%
米崎町：12%
小友町：8%
広田町：7%
矢作町：1%

Q. 現在の仮設住宅の暮らしについて、どう思いますか？

・仮設住宅の暮らしは安心できるという答えが50%以上となりましたが、他人を気にした暮らし、高齢者や子どもにとって暮らしにくい環境との意見が過半数を超えています。

Q. あなたのご家族が、現在の仮設住宅での暮らしで特に困っていることについて、あてはまることを3つまで。

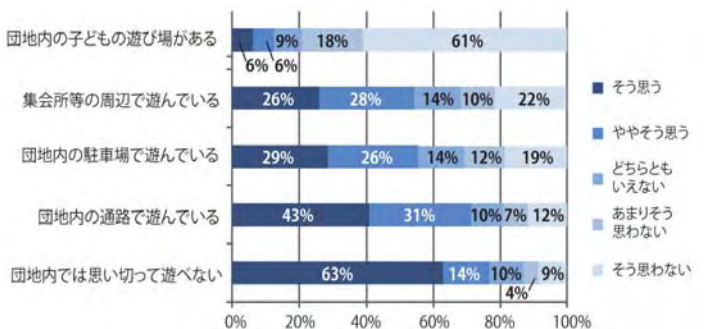
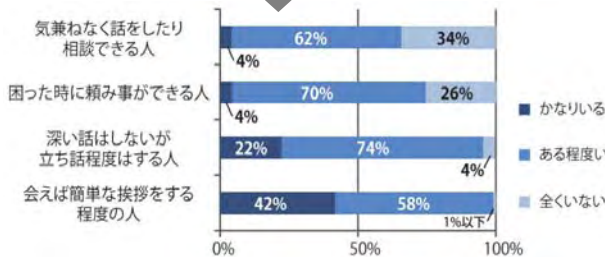
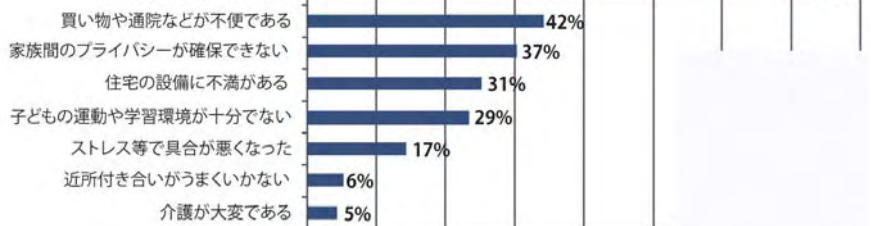
・居住スペースの狭さをあげる方が90%と、仮設住宅の暮らしで困っている事で突出した項目となっています。



Q. 仮設住宅の近所付き合いについて、あてはまる内容。

・近所付き合いで挨拶をする人、立ち話をする人はいるといった意見は大多数をしめしましたが、30%以上の方が気兼ねなく相談できる人がいないと回答しています。

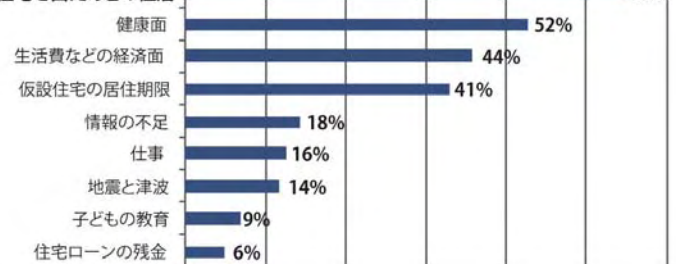
居住スペースが狭い



Q. 仮設住宅に暮らす子どもの遊び(場)について、最もあてはまる内容。

・団地内に子どもの遊び場がない、団地内で思い切って遊べないという回答がともに70%を超えており、仮設住宅生活において子どもの遊び環境がよくないことが見て取れます。

仮設住宅を出たあとの住居

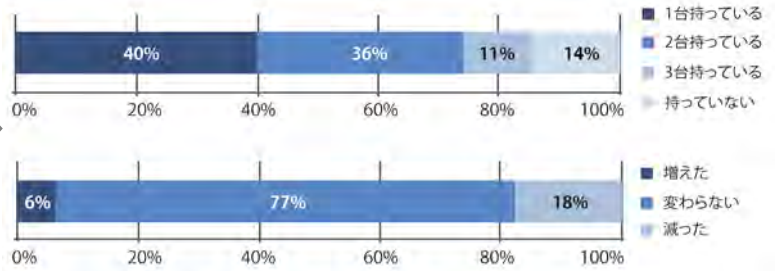


Q. あなたとご家族が、現在特に心配なことは何ですか？ (3つ以内)。

・現在の心配事で最も多かった回答は、「仮設住宅を出た後の住居」で、約7割となっており、今後の住まいへの不安があげられています。
・その他、健康面、経済面への不安が高くなっています。

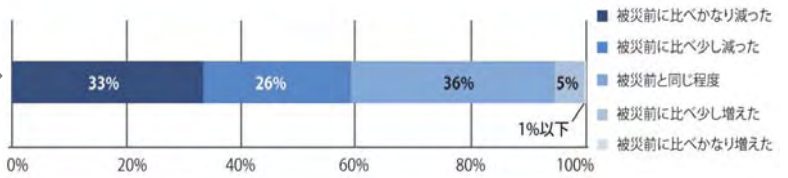
Q. ご家族の自家用車の保有について。

- ・自家用車の保有は被災前と同等程度となっており、自動車を保有していない世帯は14%となっています。
- ・なお、世帯主が70代以上の一人暮らし世帯に限ると非保有率が50%を超える結果となっています。



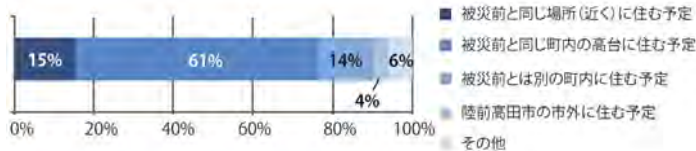
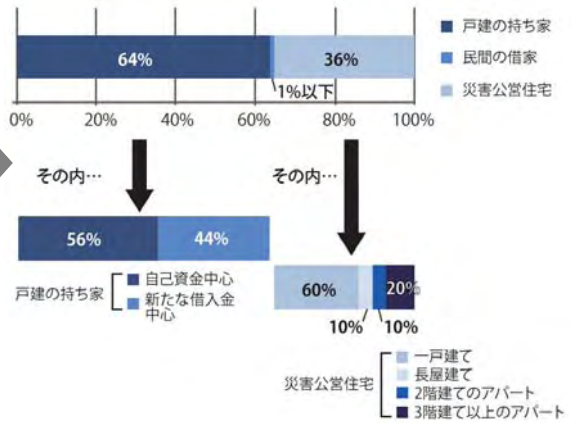
Q. あなたの同居のご家族の世帯収入は、被災前と比べていかがですか？

- ・被災前に比べて収入がかなり減ったと回答された方が3人に1人の割合にのぼり、被災前に比べ少し減ったを合わせると60%近くになり、被災後の収入減少が顕著になっています。



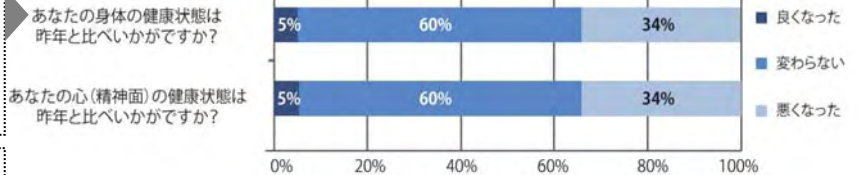
Q. 今後のお住まいについてのお考え

- ・被災前と同じ町内の高台に住む予定と答えられた方が60%以上と高く、被災前と同じ場所(近く)に住む予定を合わせると75%を超える結果となりました。
- ・再建にあたっては、持ち家戸建が56%公営住宅が44%と判断が分かれています。なお、持ち家戸建と答えられた方の半数以上が自己資金を中心とした再建を考えています。また、公営住宅でも一戸建てを希望する方が60%にのぼっています。



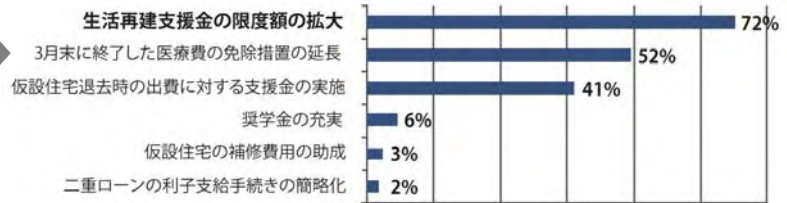
Q. 家族の心身の健康状態について

- ・心身の健康状態についてうかがったところ、身体の健康面と精神面ともに「1年前より身体の健康状態が悪くなった」が30%を超える結果となっています。



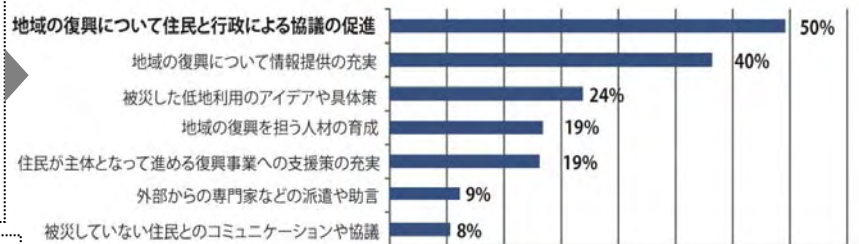
Q. 被災者の生活再建に対する要望として、特に希望すること(2つまで)

- ・生活再建をはじめとした支援金の補助、医療費の免除に回答が集中しています。一方で、二重ローン対策や奨学金の充実といった要望は10%以下となっています。



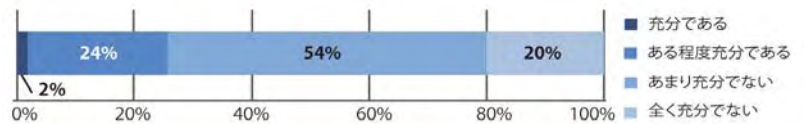
Q. あなたの地域の復興まちづくりを進めるために、特に重要だと思う内容についてあてはまるもの(2つまで)

- ・地域の復興に向けた情報提供と住民と行政の協議が行われることが重要だと認識されています。これに続いて、低地利用のアイデアの具体化、住民主体の復興に向けた支援の充実があげられています。



Q. 陸前高田市において地域の復興や生活再建について住民参加や情報提供は十分だと思いますか？

- ・上記の質問でもあげられた課題ですが、住民参加や情報提供が充分でないと感じている方が70%を超えています。



（一般社団法人 都市計画コンサルタント協会）

HP: <http://www.toshicon.or.jp/>

【対象】 東日本大震災特別委員会 東北地区協議会会員（復興業務担当者）

（第1回）平成23年9月、（第2回）平成24年10月、（第3回）平成24年度末

◎復興業務等の遂行上および現地における課題

第1回～第3回の実態調査から、業務遂行や現地の実態に関する問題・課題を以下に整理する。

① 人材不足、経験・能力不足

今般の大震災による被災地は広域でかつ甚大であることからその対応には多くのマンパワーを必要とする。しかし、被災自治体の職員は元々少ないのに加えて死者・行方不明者は被災自治体職員にも及んでいることから行政職員のマンパワーは極めて不足している。加えて、被災自治体は小規模都市が多いためこれまで都市計画関連の事業実績が少なかったことから、復興事業に対する自治体職員の経験・能力不足も問題となっている。これらを補うために全国の自治体から応援職員が派遣されているものの、その任期は短いために効果的な業務対応とはなっていないのが現状である。

また、我々の都市計画コンサルタントにあっても、各社とも全国の事業所から復興現場に必要な人材を異動して対応しているものの、これまでの都市計画コンサルタント業務量の減少によって人材も減少していることから必ずしも十分な人員体制とはなっていないのが実情である。加えて、少子高齢化に伴って減少している宅地造成事業や土地区画整理事業等の面的整備事業に係る技術者も減少していることから、その確保も課題となっている。

② 被災者の合意形成と移転・事業区域選定の困難

新たな居住地として高台への移転（主として防集事業）、現地等での区画整理事業、自力再建等の事業手法と居住地の選定は、被災者の方々との合意形成に基づいてなされる。しかし、被災者の方々の意向は移転に伴う費用負担や今後の人生の過ごし方等が揺れ動いていることから、その把握の度に変化して定まらない。その結果、事業別の参加者数、事業区域の規模等が不確定となり、事業工程の遅れが懸念される。

③ 総合的、持続的まちづくりの懸念

平成23年度の当協会のアピールと提言でも提示してきたように、復興まちづくりは単なる住宅地整備に止まるのではなく、他の諸都市機能の整備を含む総合的で持続的なまちづくりがなされるべきである。

一方、仮設住宅等で生活・避難されている被災者の方々を可能な限り早期に安全で安定した生活に戻ってもらうためには、早期の市街地整備と住宅整備が優先されるのはやむを得ないことである。しかし、その結果、総合的で持続的なまちづくりとなっているかの懸念が残ることとなっている。

表1 現地で業務に携わっている都市計画コンサルタントが感じ、認識している問題、課題

① 現地における復旧・復興の状況と主要な問題点

- a. 避難者が整備後の市街地に戻るか懸念
- b. 防集移転跡地の土地利用計画の遅れ
- c. 災害公営住宅の維持管理コストや将来の高齢化・空洞化の懸念
- d. 総合的なまちづくりになっていない（新市街地の整備による市街地の拡大、分散、公共公益施設の偏在等）
- e. 地権者の意向が流動的なため防集・区画整理事業の遅れ・不確定となり、作業コストが増大

② 業務遂行上の問題点、課題

- a. 市町村職員の人的不足と応援職員の任期の短さ
- b. 行政（国、県、市町村、UR）相互及び内部での調整・連絡不足
- c. 行政の技術力が低い、経験不足
- d. 計画・事業行程の遅れの懸念

③ 復興計画、復興事業に関する問題点、課題

- a. 許認可の迅速化、適正な査定が課題
- b. 各事業間の調整が不十分
- c. 人材、機材、資材等の不足による復興の遅れの懸念
- d. 相続登記や公図未整備による混乱、事業の遅れ
- e. 事業間、実施時期等によって買取単価や制度緩和等が異なり、不公平が生じている
- f. 個別事業の前段での総合的まちづくりが欠如
- g. 住民合意形成、意向把握、適切な情報提供等が不十分

④ 復興関連業務に携わっている立場からの復旧・復興に対する意見

- a. 総合的なまちづくりが必要
- b. 事業に伴う手続きの簡素化、規制の緩和、新たな事業制度の創設
- c. 国、県のリーダーシップと市町村の権限拡大
- d. 防集事業移転跡地、危険区域等の扱いの対応

(野蒜まちづくり協議会/東松島まちづくりポータルサイト)

HP: <http://mm.higashimatsushima.net/matsumng/introduction.do?id=00007>

～皆んなで創ろう人輝くのびる郷（充足の歴史）～

■野蒜まちづくり協議会は平成20年4月に地域の全戸が加入して設立された組織。協議会設立に際し、平成17年度より行政区長を中心に検討、協議してきている。これまでに研修会や地域でのワークショップ、説明会などを開催し、平成21年度からは、専門部会員が中心となり、各種行事やイベントの開催などにより地域住民を巻き込みながら活動している。

〈組織構成〉

- (1) 総会 野蒜地区民（一般区民等・協議会委員）によって構成。
- (2) 役員会 会長・副会長・幹事・会計・監事・事務局長によって構成。
- (3) 専門部会 総務・教育文化・保健福祉・環境・防犯防災の5つの部会を設置し、野蒜地区全体に関わる事業実施、地域毎事業を企画・実施。

〈復興部会・野蒜復興新聞〉

・野蒜の復旧・復興まちづくりを住民主体で実施していこう！という考えのもと野蒜まちづくり協議会において「復興部会」が発足した。この復興部会で話し合われた内容や会議の予定などは定期的に（月に1度程度）「野蒜復興新聞」として発行・配布している。（「第1号」は平成24年8月発行、平成26年3月現在「第18号」まで発行・公開）

〈野蒜復興新聞「第1号」〉

2012年8月1日 野蒜まちづくり協議会 復興部 第一号発行 野蒜市民センターTEL:0225-88-2056

野蒜復興新聞

第一回目 4つの班会議 内容

復興班 7月23日 19:00～



第一回目の復興班の会議においては、まず東松島市復興政策部 班長に来ていただき今後復興班で緊急避難道路などを議論していく上で必要な、行政の決定事項や進捗状況などの説明をしていただきました。その後の話し合いの場においては、9月末を目標に復興班として、「移転跡地の土地利用計画」の地域としての要望を定めていくこととし、また多くの住民がこの復興班に参加してもらえよう、情報発信と声かけをしていくことなどを話合いました。次の8月11日（土）の会議の場においては、避難場所や避難道路について話合います。共に安全で安心できる街づくりを実現しましょう。ご参加お待ちしております。（復興班：石井勇男班長）

教育施設班 7月27日 10:00～



第一回目の教育施設班では、班長から野蒜小学校と鳴瀬一中と二中の現在の進捗状況について説明していただきました。今後小学校の高台移転など、地域としてどのような学校、どのような場所を望んでいくべきか、話し合っていくてはなりません。また必要となってくる運動施設のアイデアも沢山出てきました「野球場、総合体育館、サッカー場、プール、マレットゴルフコースなど」。今後も多くのアイデアを集め、話し合いの思をもっていきますので、皆さんの参加をお待ちしております。（教育施設班：内海勇男班長）

医療福祉班 7月25日 14:00～



第一回目の医療福祉班では、班長から現在の野蒜地区の医療状況を説明していただきました。現在野蒜地域には医療施設が一つもなく不自由している人が大勢いること、病院、介護施設、托児所など、野蒜に必要な医療福祉の問題について話合いました。今後野蒜地区での子育て支援対策も実施していくべきであり、多くの母親世代、若い世代の参加とご意見が必要となることも話合われました。まずは見学からでもかまいません。皆さんのご参加心よりお待ちしております。（医療福祉班：寺嶋正泰班長）

産業振興班 8月2日 18:00～



第一回目の産業振興班では、野蒜地区の農業、漁業、などの現状を確認し、今後どのような産業で野蒜の復興を目指していくべきかなどを話合いました。野蒜にある資源をいかした観光を基に、農業、漁業、商業を活性化させていきたい。かんぼの宿のような施設の誘致、「環境未来都市構想」を基に、バイオマスやメガソーラーなどと関連つけた計画、運河を利用したヨーロッパのような町並みなど、さまざまなアイデアがだされました。次の開催は8月23日（木）18:00～野蒜市民センターで開催します。一緒に野蒜の産業振興を考えましょう。参加お待ちしております。（産業振興班：木島照男班長）

野蒜復興部会 発足

7月18日

野蒜まちづくり協議会の専門部会として、このたび2012年7月18日に、新たに「復興部会」が発足しました。この部会が発足した背景としては、今後多くの住民が参加し、住民主体で復興まちづくりを考え、実現していこうということからです。復興部会のメンバーは現在25名。在宅と仮設それぞれの住民がメンバーとなっています。まず野蒜市民センターから概要の説明。そして役員選出と班編成について協議しました。部会長、副部会長、班編成について参加者で協議し、4つの班分けと今後の予定などについて話合いました。また、講師として東松島市有識者委員として東松島市のまちづくり計画で活動している宮城大学事業構想学部事業構想学科 鈴木孝男 助教にも参加していただき、今後の住民主体のまちづくりにおけるアドバイスと、他市町の事例などを紹介していただきました。参加したメンバーからも「今後活動をしていくなかで、もっと多くの住民に参加してもらえよう、情報発信をしていき、たくさんの方と共に復興まちづくりを考えたい」というコメントをいただきました。

※ 復興部会長 成澤孝一
復興部副会長 和泉勝夫
復興部副会長 鈴木重美



復興部会4つの班を編成 参加者を随時募集中

「復興部会」現在メンバー25名は4つの班に分かれそれぞれの分野別の話し合いの場をこれからもっていきます。まずは見学からでも結構です。お待ちしております。

- ①復興班
- 緊急時避難道路の確保/移転先コミュニティ形成/在宅地域の安全対策
- ②教育施設班
- 小、中学校建設促進/運動場整備
- ③医療福祉班
- 医療施設の誘致促進/福祉施設の誘致促進/子育て支援対策策定
- ④産業振興班
- 被災農地の復旧対策策定/水産施設の復旧対策策定/商業施設の誘致策定/観光施設の復旧計画策定
- 観光施設の復旧計画策定

※4つの班に共通する議題として「移転跡地の土地利用計画策定」があります

次の話し合いの日程 会場：野蒜市民センター

復興班	8月11日（土）	18:30～
産業振興班	8月23日（木）	18:00～
教育施設班	8月26日（日）	10:00～
医療福祉班	8月29日（水）	14:00～



参考資料 5 東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン

出典：国土交通省都市局 HP
(平成 24 年)

(国土交通省都市局) HP: <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi-hukkou-arkaibu.html>

被災自治体自らが健康・医療・福祉政策と都市政策の連携や、地域コミュニティ形成の観点から復興まちづくりに取り組めるよう、大きく以下の3項目について整理を行なっている。

- 本格復興時における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携
- 仮設期から本格復興への移行
- 都市政策と健康・医療・福祉政策の連携等の進め方

図2 本ガイドラインにおける都市政策と健康・医療・福祉政策の連携イメージ

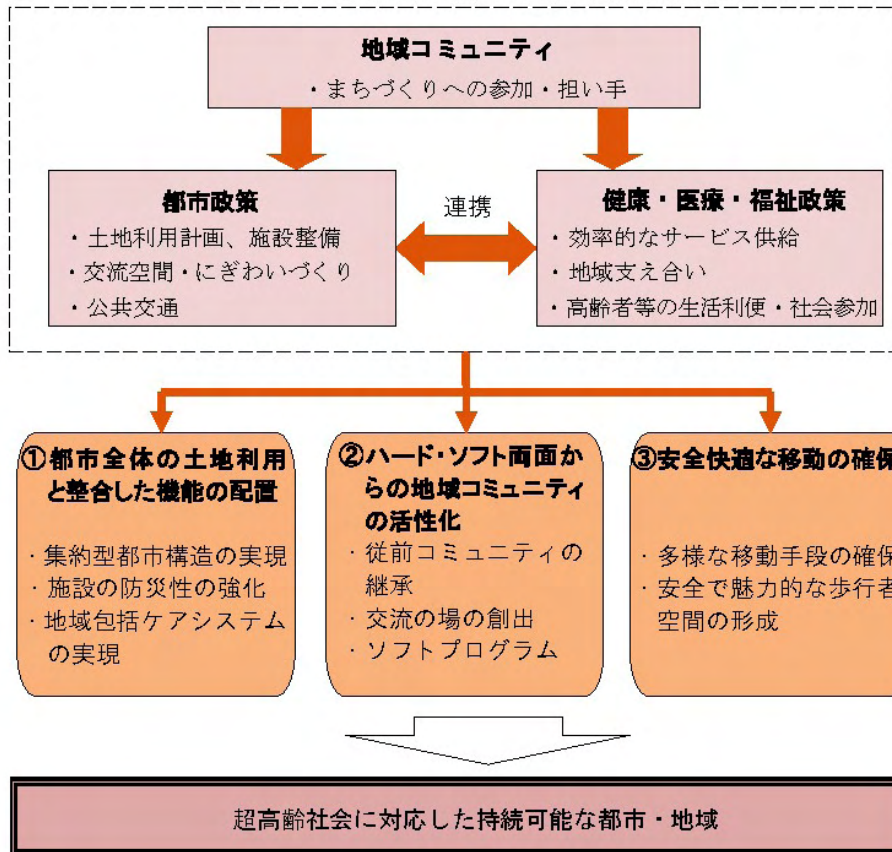
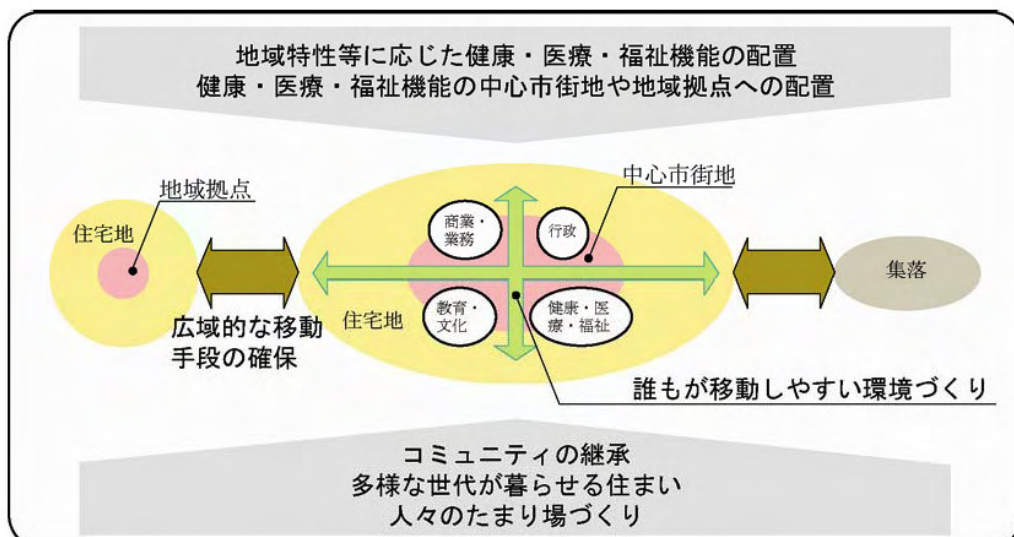


図3 都市政策と健康・医療・福祉政策が連携した市街地のイメージ



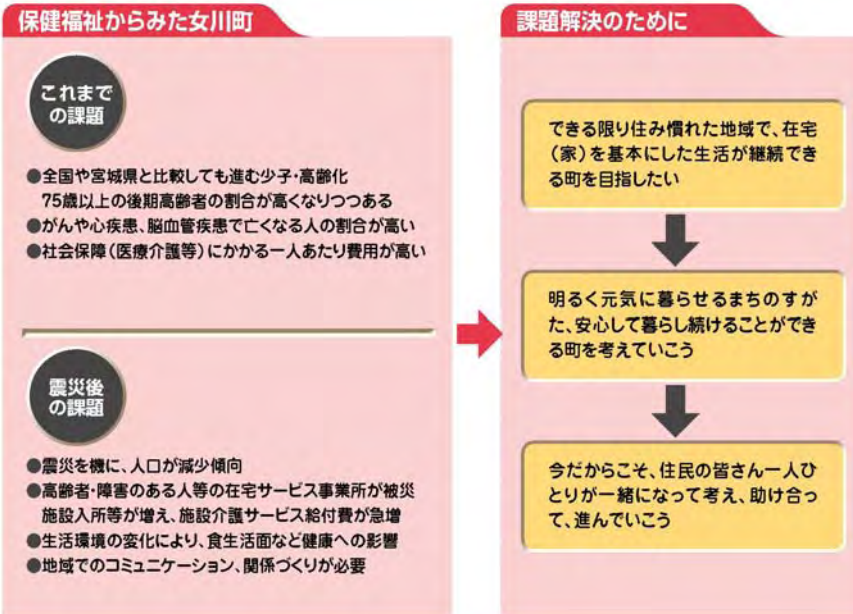
参考資料6 女川町における試み

(女川町高齢者福祉計画／障害者計画／健康増進計画～復興を視野に入れた健康まちづくり計画)

HP: <http://www.town.onagawa.miyagi.jp/index.html>

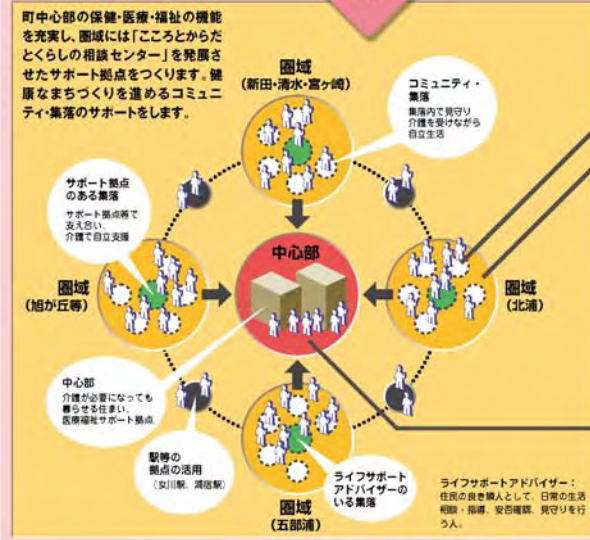
出典：女川町高齢者分野・障害者分野・健康分野計画概要版（平成25年3月）

女川町では、「女川町復興計画」の基本理念「とりもどそう 笑顔あふれる女川町」に基づき、復興方針のひとつである「心身ともに健康なまちづくり」に向け、高齢者福祉計画(第6次)・介護保険事業計画(第5期)、障害者計画・障害福祉計画(第3期)、健康増進計画・特定健診等実施計画(第2次)を整合性のある計画として同時に策定している。また、配慮事項として「復興計画との連動」「多様な状況や生活の場への配慮」「多様な世代、ライフステージ、状況への配慮」としている。



本町が目指す健康なまちづくりのすがた

これから10年間で健康なまちづくりの4つのすがたを目指します



各コミュニティ・集落では

人々の「つながり」を基盤とした健康づくりやQOL(生活の質)の向上をはかる地域ぐるみの取組みを進めます



健康づくりの地区別計画に取組みます

要介護状態になることを防ぐ 介護予防を充実します

健診を充実し、早期発見と 予防、重症化予防を支援します

地域のリーダー育成を進めます

圏域では

コミュニティ・集落をつなぐ拠点をつくり子育て、介護、見守りなど支え合い体制づくりを通して地域ぐるみのパワーアップを進めます



東日本大震災で被害を受けた 介護サービスの復旧と 今後の整備を検討します

平成26年度に 地域福祉計画を策定し 新しい地域づくりに取組みます

- 人と人とのつながり
- 県に参加
- 地域対抗 合同委員会

地域の課題解決 支援が必要な人と 支援するしくみ

中心部では

保健・医療・福祉が連携し、暮らしや活動をサポートします。住まいの整備、暮らしやすい環境づくりを進めます。

■地域医療センターの充実による医療・介護の連携



歩きやすい道路や散策路など、健康なまちづくりに役立つハード整備を進めます

災害公営住宅を整備します 公共交通機関の確保を図ります

地域医療センターの充実を図ります



恒久住宅移行期における被災者生活支援活動の課題と取組例

H25年11月11日(一部改正)

1 作成経緯と目的

東日本大震災による被災者は、市町の災害公営住宅や高台移転の整備計画が策定され、建設に向け設計等は進んでいるものの一部を除き具体的な提供には至っていないことなどから、住宅再建などの先の見通しが立たず、仮設住宅や被災した自宅での生活など厳しい環境での生活を余儀なくされている。平成24年度プレハブ仮設住宅入居者健康調査から見ても、このような状況から被災者の健康状態が悪化することが懸念されている。また、災害公営住宅の完成に伴う移転先での新たなコミュニティの構築など、短期的な支援にとどまらず、中長期的視点をもった活動が必要となってきている。

そこで、被災者の健康の保持・増進や、地域で安心して暮らせるコミュニティの再構築などの支援活動について、県、市町村、NPO団体等保健福祉分野に関わる関係者をはじめ様々な部署と課題等を共有し、連携して、多角的視点を持って取り組むことが必要となってきている。

このため、災害公営住宅をはじめとする恒久住宅に移行する時期を3つの期に区分し、保健福祉分野に関する被災者生活支援をより効率的・効果的に推進するために、想定される課題と取組例を整理した。

2 対象時期

	区分	説明
I	仮設住宅での生活期	仮設住宅では空室がなくなり、自治会組織もほぼまとまり、概ね恒久住宅への入居が始まるまでの時期
II	仮設住宅入居者の退去が始まる時期	恒久住宅への入居が始まったことにより、仮設住宅入居者の退去が始まり、仮設住宅が解消されるまでの期間
III	恒久住宅への入居期	災害公営住宅の完成や自宅再建等によって、恒久住宅に入居後の1年間

*宮城県震災復興計画：復旧期最終年～再生期

3 活用方法例

- ①本庁、保健福祉事務所、市町村等が今後の被災者支援活動の進め方について共通認識を持つためのツールとする。
- ②本庁各課室及び各保健福祉事務所、今後の地域におけるより具体的な被災者支援活動計画を立てる場合の参考とする。
- ③今後、各市町村で地域保健活動計画を立てる場合に、被災者への支援活動の内容検討の際の参考とする。

恒久住宅移行期における被災者生活支援活動

2013.10.10

総合的な支援

地域資源の有効活用・効果的な支援・地域力の向上

*各機関が目標と情報を共有、連携して支援を行う



1. 懇話会の背景とねらい

釜石医療圏は早くから地域包括ケアの課題に積極的に取り組み、高齢化に対応した連携体制を構築するなどの成果を上げてきた経緯がある。

『復興を内包した地域包括ケアのまちづくり』とは、これまでの地域包括ケアに対する取り組みを継続しつつも、震災により失われた社会的健康を再生してゆくプロセスに他ならない。コミュニティを再生し、生活環境を整え、やりがいの仕組みをつくり、地域に開かれ孤立することのない環境をまちづくりとして具体的に実現することである。当懇話会ではこの『復興を内包した地域包括ケアのまちづくり』の実現に向けて提言を行うことを目的としている。

2. 提言の方向性

多くの意見を検討し、その意味するところを掘り下げていった結果、多くは『コミュニティの再生』と『安心のある健康的な暮らし』に関する課題に収斂していった。この二つの視点から『生きる希望にあふれたまちづくり』へ向けてソフト、ハードの両面からアプローチしてゆきたい。以下を提言の二大方針とした。

3. 提言に関わる基本姿勢

- ①既存資源を最大限活用する。
- ②連携を重視する。
- ③自助・共助・公助のあり方

4. 懇話会委員

- 小泉 嘉明（釜石医師会会長）
- 辻 哲夫（東京大学高齢社会総合研究機構特任教授、釜石市復興まちづくりアドバイザー）
- 寺田 尚弘（釜石医師会介護在宅療養部会長）
- 高橋 昌克（釜石のぞみ病院医師）
- 小泉 秀樹（東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授）
- 松田 宇善（釜石広域介護支援専門員連絡協議会副会長）
- 斎藤 裕基（釜石広域介護支援専門員連絡協議会元会長）
- 前川 公二（釜石市社会福祉協議会事務局長）
- 竹内 敦子（すずらん・ふれあいの会会長）
- 栗澤 稔（釜石市老人クラブ連合会会長）
- 石川 順子（釜石市シルバー人材センター事務局長）

5. 提言の骨子

(1) コミュニティの再生と運営

復興公営住宅の建設を中心とした復興事業を行うにあたってはコミュニティの再生と持続的な運営が可能となるような各種工夫が必要である。

(2) 「やりがい」をもたらし活動や働くための場(機会と場所)づくり

復興公営住宅の建設を中心とした復興事業と平行して、地域で人々が「やりがい」を感じることができるよう、活動や働くための場づくりを積極的に行う。「やりがい」を感じることができる地域社会は、生きる希望にもつながる。

(3) 住民自身の自助、共助による健康づくりの促進

健康づくりは、住民自身の努力による部分が大きい。まずサークル活動やスポーツクラブなどの身近な運動や外出の機会と場の創出が基本となる。また食事、運動などは住民自身が生活習慣として取り組むことが重要である。(4)のケアと対になるものであり、住民自身の自助、共助による健康づくりを促進する仕組み、拠点・ネットワーク形成が重要である。

(4) 見守り・生活支援とケアが行きとどいた地域づくり

孤立化や閉じこもりの防止、きめ細やかな心身のケアなど、見守りとケアが行きとどいた地域づくりを、復興公営住宅の建設を中心とした復興事業と平行して行う必要がある。また在宅医療・看護・介護のハード・ソフトの基盤づくりも必要となる。

(5) 子どもの遊び環境、子育て支援への対応

ファミリー世帯が少数派になるなかで、被災により子育ての環境も劣化しつつある。復興を進める中で、子供が地域で健全に育ちまた地域にもどりたいとすることができるような、ハード・ソフトの仕組みを用意する必要がある。

(6) 外出しやすい、したくなるまち

少子高齢化が急速に進展することに配慮して、交通弱者となる高齢者や子供が外出しやすい地域社会を構築することが必要である。また、外出機会が多いことは、高齢者の健康維持や、子供の自律性の確保などの観点からも重要である。

(7) 防災・安全まちづくり

(8) 住みなれたコミュニティで暮らし続けるための住まいづくり

(9) 評価を行うこと、より精緻検討を行うこと

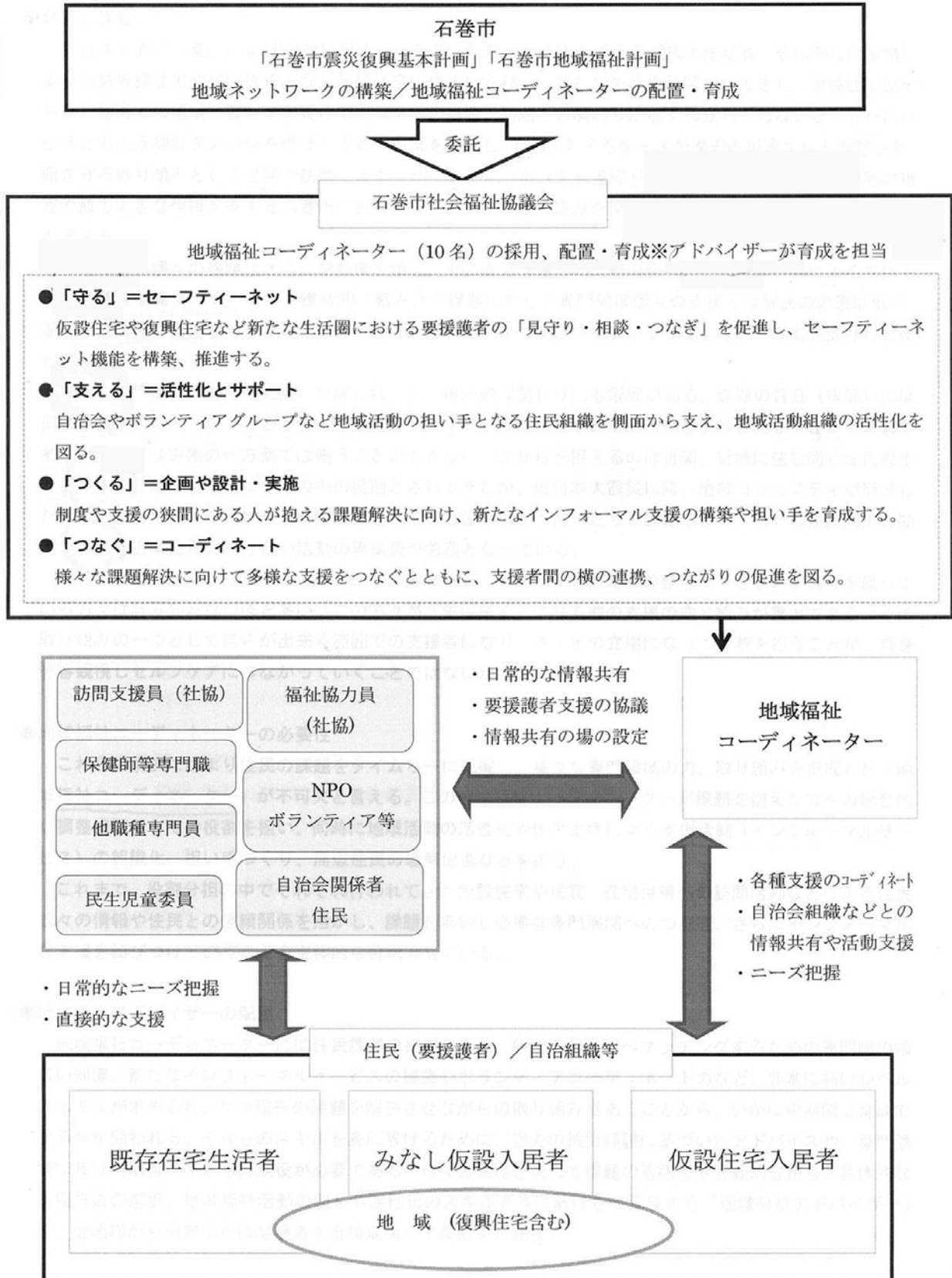
モニタリング調査の実施：10年後、20年後のコミュニティの変化を見据えて、どの地区にどれほどの医療介護需要があり、そのためにはどの程度の空間が必要となるのかについて、適宜正確な居住実態に応じて把握してゆく必要がある。

参考資料 9 石巻市における震災復興計画と地域福祉計画の連携

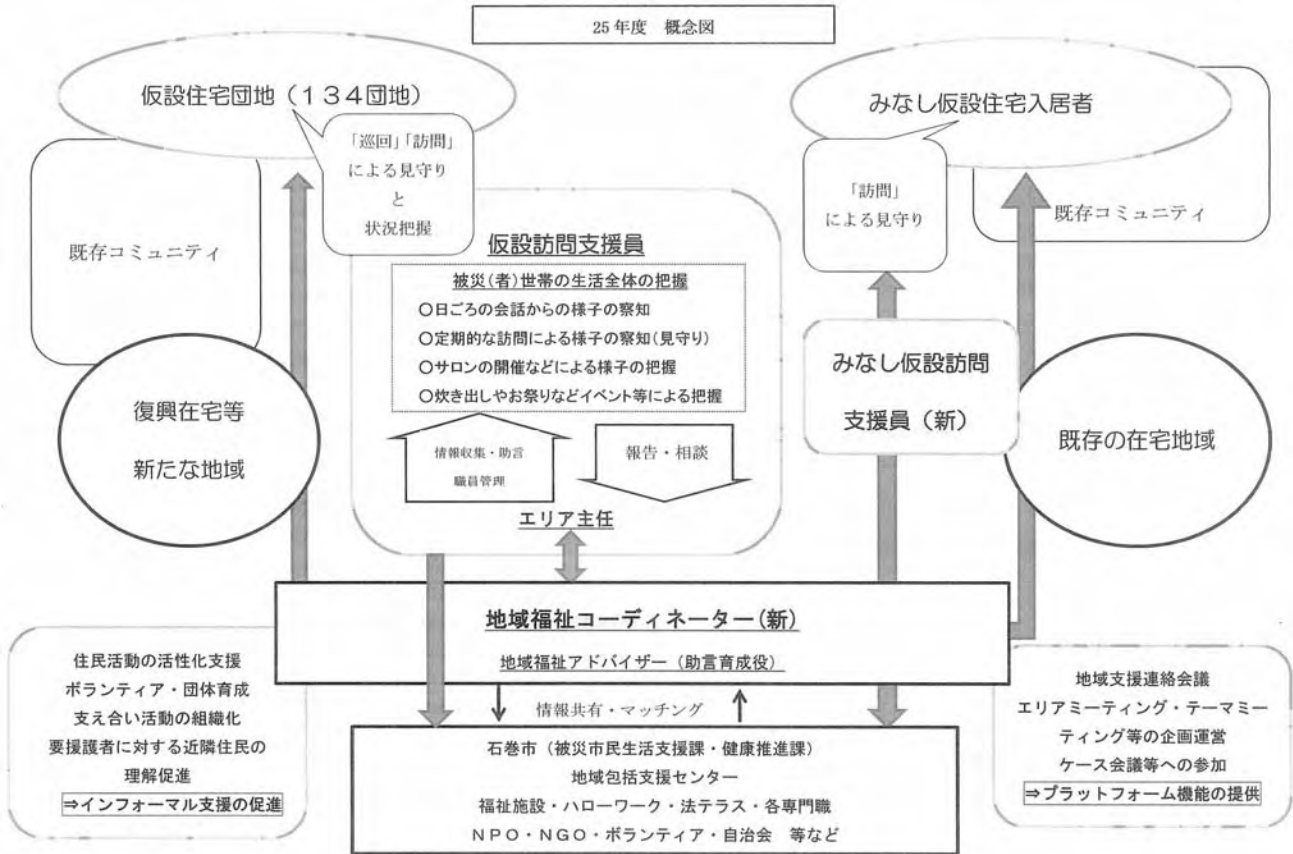
出典：石巻市震災復興基本計画・石巻市地域福祉計画
(平成 25 年 3 月)

「石巻市震災復興基本計画」「石巻市地域福祉計画」-地域ネットワークの構築／地域福祉コーディネーターの配置・育成-

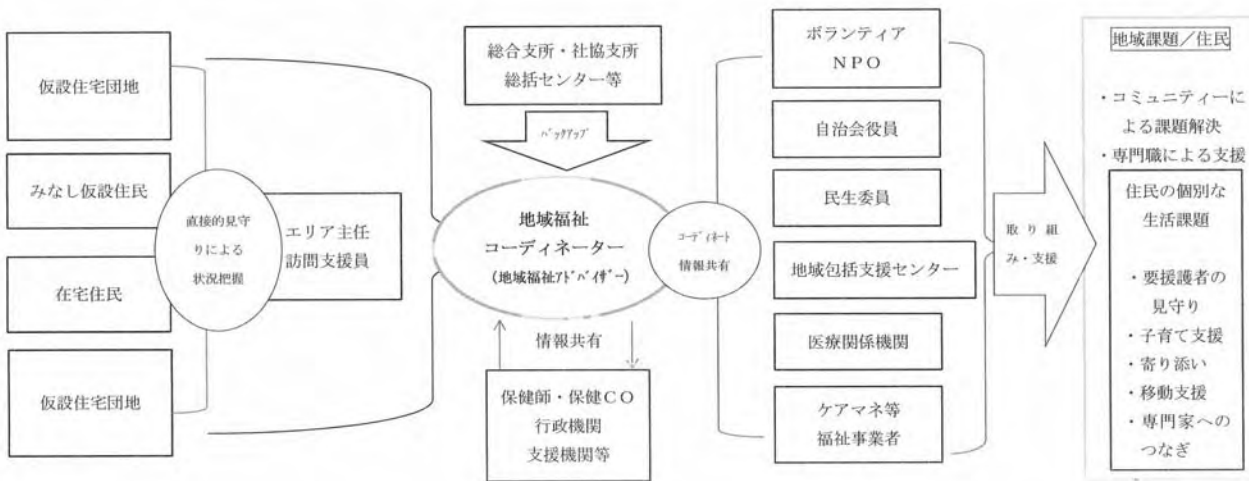
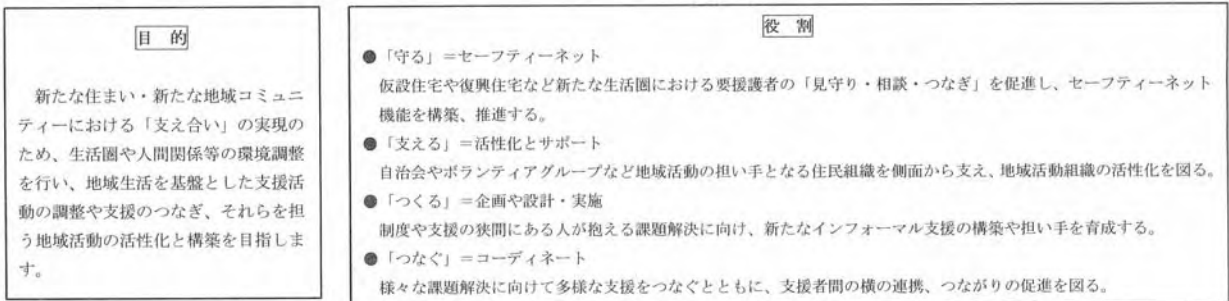
地域福祉コーディネーター 相談・支援フロー（簡易版）



25年度 概念図



地域福祉コーディネーター (CSC : 仮称) 配置概要イメージ



(石巻市、東松島市／気仙沼市、登米市／北上市、大槌町／南三陸町／釜石市／大船渡市／陸前高田市)

地域づくり支援事業 (国土交通省国土政策局地方振興課)

〈背景〉

被災地では、全国から支援活動を目的としてNPOが多数入り、活動を行っている一方、被災により行政サービスが低下していることから、住民や行政の支援ニーズの把握や、支援ニーズと行政サービスの代行・補完のための支援活動を始めるためのマッチングが十分行われていない。今後の地域づくりを見据えた支援が必要とされており、これらのマッチング機能を担う主体が、現場において強く求められている。

〈目的〉

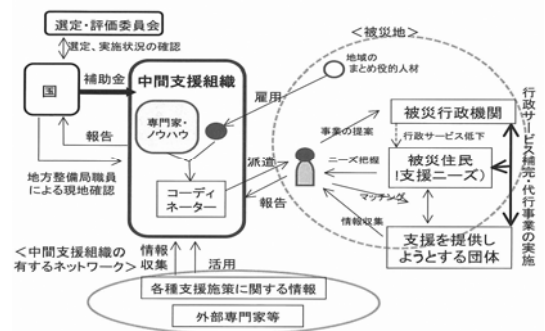
「被災地の復旧・復興に連携して取り組む地元企業、地縁組織、NPO等の多様な主体に対する支援事業」
 ・国土交通省では、中間支援組織に対して東日本大震災の復興に向けたコーディネート活動等の事業に必要な補助を行うことにより、被災地において低下している行政サービスの代行・補完活動及びその他復興支援活動を促進し、被災地域の復旧・復興と適切な国土管理に資することを目的に、地域づくり支援事業を実施。

■事業内容

事業者(中間支援組織)は、地域のニーズをきめ細かく把握するために必要な当該地域に関する詳細な情報とコミュニケーション能力を有している人物をコーディネーターとして雇用し、コーディネート活動等を実施する地域に派遣するとともに、被災地復興に資する専門的な知見を有する人材を講師として活用して以下の事業を行う場合、その活動に有する費用を補助する。

- ①行政サービスの代行・補完の需要や地域の支援ニーズの把握
- ②支援ニーズを満たすための、支援を提供しようとする団体の情報、国や地方公共団体等による各種支援策に関する情報の収集
- ③支援ニーズ、支援を提供しようとする団体の情報、国や地方公共団体等による各種支援事業等を総合的に検討のうえ、行政サービスの代行・補完事業計画案を対象地域の地方公共団体に提供
- ④必要に応じて、対象地域の地方公共団体が提案された事業に着手できるように、必要な情報を適宜提供

【基本スキーム】



■補助対象経費

被災地復興に資する専門的な知見を有する人材を講師として活用する場合の講師に対する報酬、コーディネーター及び補助員に対する賃金、その他必要な経費が補助対象。
(全額国費による定額補助)

■地域づくり支援事業概要一覧

団体名	事業名	事業実施地域	事業概要
特定非営利活動法人 いのまきNPOセンター	石巻市、東松島市におけるまちづくり支援、生活支援のためのコーディネート事業	宮城県石巻市、東松島市	石巻市、東松島市において、支援活動ニーズの把握、支援策提案やボランティアニーズの行政機関への情報提供、提案を行う。また、石巻市北上町においては、まちづくり支援のためのニーズ把握とニーズを踏まえた計画づくりの提案を行う。
特定非営利活動法人 まちばっと	気仙沼市、登米市におけるまちづくり支援、生活支援のためのコーディネート事業	宮城県気仙沼市、登米市	コミュニティの再建を、地域住民と支援者がともに推進していくことを目的に、気仙沼市におけるコミュニティの拠点づくり、コミュニティ内で活動する団体への支援、在宅被災者のトイレ・衛生環境の改善に向けたデータの収集等の実施及び登米市における災害弱者支援スキームの作成を行う。
公益社団法人日本都市計画学会	北上市、大槌町における生活支援のためのコーディネート事業	岩手県北上市、上閉伊郡大槌町	北上市に拠点を置き、大槌町を対象として、住民自治組織などのコミュニティ組織のニーズを把握し、復興にむけた各種支援活動とマッチングを行い、必要とされる事業を提案する。
特定非営利活動法人 学割net	南三陸町における生活支援、まちづくり支援のためのコーディネート事業	宮城県本吉郡南三陸町	南三陸町における被災地行政機関・被災者・外部団体のマッチングによる具体的な生活支援事業提案を実施する。また、「復興まちづくり会社」を地元で設立することを支援し、設立後業務を「復興まちづくり会社(協会)」に移管する。
株式会社釜石プラットフォーム	釜石市におけるまちづくり支援のためのコーディネート事業	岩手県釜石市	産学官民の協働による釜石復興まちづくりを目指し、釜石市のシーズの再発見とニーズの発掘を実施し、それらを踏まえ、まちづくりのランドデザインを産学官民協働で作り上げる。
一般社団法人生活サポート基金	大船渡市におけるまちづくり支援、生活支援のためのコーディネート事業	岩手県大船渡市	大船渡市における住宅再建とコミュニティの維持・高齢化への対応などを推進するまちづくりの提案、雇用の創出につながる提案及び、「志」のある投資による資金的支援の提案を行う。
一般社団法人ソーシャルビジネスネットワーク	陸前高田市におけるまちづくり支援のためのコーディネート事業	岩手県陸前高田市	陸前高田市における産学官民連携による産業復興、雇用創出を支援するため、復興計画等の策定、各種支援策の検討、各種調整の実施などのコーディネート活動を実施する。

参考資料 1 1 復興現場に係わる都市計画コンサルタント関係者意識調査

出典：都市計画コンサルタント協会アンケート※
(平成 26 年 2 月)

「復興まちづくりにおける地域コミュニティに関する調査」

(一般社団法人 都市計画コンサルタント協会) HP: <http://www.toshicon.or.jp/>

【対象】 東日本大震災特別委員会 東北地区協議会会員 (復興業務担当者)

【期間】 平成 26 年 2 月 3 日～15 日

※都市計画コンサルタント協会と当研究会で共同してアンケート調査を実施

1. 地域コミュニティを重視した計画立案についての主な回答

自治体	対象	関係者	内容 (経緯、成果・到達点等)	【問題点・課題/背景・理由】
A 市	防集移転先地区のまちづくり協議会	市 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 防集事業での移転先画地決め方法や地区計画等のまちづくりルール案について、市職員と専門家の補助により検討 従前のコミュニティ単位に配慮した移転エリアを決定 	<ul style="list-style-type: none"> 従前のコミュニティに配慮してほしいという要望がある一方、新しいまちで新しいコミュニティを醸成すれば良いという意見もあり、対応が難しかった 市の中で小規模な行政区だと発言権が弱まることも危惧されていた
B 市	自治会協議会	市 産業団体 大学 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 土地区画整理事業の合意形成と認可を目標として、担当者がコーディネーター等として張り付いて復興計画を策定あるいは地域のコミュニティ内の地域再生について議論を活性化 復興事業を実施しない区域でも、コミュニティ内の意見交換を通じて帰還意欲が向上 	<ul style="list-style-type: none"> 被災地への帰還人口がなかなか増加しない 被災者の経済的な疲弊が深刻化し、住宅再建意欲が失われている 地域全体でバランスの取れた復興事業の推進が目に見える形になっていない 経験やノウハウの少ない学識経験者、専門家等により、合意形成が進まない場合がある
C 市	各地区の復興まちづくり検討会	市 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 地域コミュニティに専門家や担当者がコーディネーター等として張り付いて復興計画を立案 ワークショップで検討し、地区復興まちづくり計画を市長に提言 	<ul style="list-style-type: none"> 地域コミュニティを重視した計画立案を実施するにあたって、市職員等の負担をいかに軽減するか
D 市	住民	市 大学 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 住民希望の計画を学識経験者の指導のもと推進 小規模開発の団地造成としては、地形になじみ住民の満足する計画が概ね完成 	<ul style="list-style-type: none"> 費用的に上限があるなか、全ての住民希望をくみ上げることが困難 まちづくりについて、施工的な問題等から建築的観点と土木的観点のギャップの大きさを実感

○地域コミュニティを重視することにより負担もあるが、成果も上がっている

2. 医療・福祉・教育・産業等の多職種との連携による計画策定、施策・事業についての主な回答

自治体	対象	関係者	内容 (経緯、成果・到達点等)	【問題点・課題/背景・理由】
A 市	復興協議会	市 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 復興部会、医療福祉部会、産業振興部会、教育施設部会、高台移転部会の五つの専門部会で構成して運営し、各部会で将来像等について協議 各部会の意見、提案等を集約して具体的な提言書を策定 	<ul style="list-style-type: none"> 必然的に直近の課題 (住宅団地移転) が存在する高台移転部会に重点が置かれた 主に医療福祉部会、産業振興部会、教育施設部会は、専門性が高く、実効的な施策は提案できていない状況であり、専門家のサポートが必要
B 市	商工会議所 観光協会 地権者組織 まちづくり会社	行政関係部局 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 商工会議所を通じて産業界に働きかけて組織化 地元事業者の組織化を支援し協議会を設立 他職種の合同会議を実施中 	<ul style="list-style-type: none"> 医療・福祉・教育・産業等の多職種との合同会議を実施するものの、関係作りは十分でなく、マンパワー不足 多職種との連携の必要性は認識するが、被災の度合いが大きく、他職種の関連分野も理解し全体を統合し行動を促していくことは一人の人間の知識・能力として著しく困難 行政組織にも仕切りがあり、連携業務を起こしていくことが困難な事情
E 市	小学校	市 専門家	<ul style="list-style-type: none"> 公共空間計画として、近隣公園の遊具選定ワークショップを町内小学校と連携し開催 	—

●多職種連携のコーディネートは個人では困難、各分野の専門家のサポートが必要
●行政組織においても連携が必要