

パブリックコメント実施概要

【意見募集期間】

平成 28 年 4 月 6 日（水）～平成 28 年 4 月 17 日（日）＊12 日間

【実施方法】

いわて・みやぎ・ふくしまの各連携復興センターウェブサイト概要と専用フォームを掲載。宮城県においては、記述式の回答フォームを配布。

【周知方法】

いわて・みやぎ・ふくしまの各連携復興センターウェブサイト、JCN メーリング、各連復からのメーリングや口頭による周知

【回答数】

（回答者数）

12

（総意見数）

59

（各項目における意見数）

被災者の生活再建：9

被災者の暮らしを支える組織の形成：12

豊かに暮らせる地域づくり：11

官民による協働の推進：18

ロードマップ全体に対して：8

その他：1

【回答者属性】

（性別）

男性：10 名 女性：1 名 未記入：1 名

（年齢）

10 代：1 名 30 代：5 名 40 代：1 名 50 代：2 名 70 代以上：1 名 未記入：2 名

（居住または活動している市町村）

川越市・南三陸町・（大船渡市・陸前高田市）・石巻市・仙台市・石巻市・亘理町・仙台市

仙台市・岩手県沿岸部 ＊未記入 2

【1. 被災者の生活再建】

- 生活再建は、所得が必要です。国による企業を地方へ誘導する政策が必要です。また、農業者や水産業の再生産価格を保障し、後継者が育つ政策が必要です。
- 自立した社会生活を営むために、仕事・なりわいの確保は考えなくてもいいのか。将来の見通しを立てられない住民の中には、仕事に就けず収入がないために、恒久住宅への移行を判断できない人もいる。
- 課題解決に向けた担い手ごとの主な役割①に、行政の役割として現状把握があげられているが、市民セクターや大学の方が得意ではないか。市民セクターや大学が作成したインタビュー調査を基に、行政が予算の確保や制度をつくるという方が効率的に思う。
- 理想を掲げる重要性は理解しますが、全ての被災者の「恒久住宅への移行を完了」については、現場レベルでは、制度面でも、支援面でも、かなりの厳しさを感じます。
- 各地の県営住宅、市営住宅などを見ると、どこも高齢化しており、中にはゴーストタウン化しているところもある。東北の災害公営住宅も最初から高齢者が多いため、しばらくすると空き部屋が出たり、自治会が回らなくなったりするのではないかと（ちょうどいまの仮設住宅のように）。そうならないよう10年先、20年先を見据えないといけないのでは？
- 災害公営住宅での空いた部屋に、県外からの移住者が住めるようになったらよいかもしれない。アーティストやIT関係、クリエイターなど。
- 「恒久住宅への移行≠自立した社会生活」であるので、恒久住宅への移行で終わりではなく、そこから自立に向けた支援の新たなスタートであることの共有化が大切であると思います。このロードマップもそれを前提にしていますが、その点を誤解されないようにアピールしていくことが大切と感じます。
- 東日本大震災は被災地域が広域かつ多数である。

仮設住宅は大規模災害後の住宅再建で重要な役割を果たし、恒久住宅の再建は、移転計画やがれき撤去など多数の複雑な問題が解決するまで始めることができない。計画が合意され復興が始まっても、恒久住宅の建設が完了するには数年かかることもある。このため、仮設住宅に被災者は長期間にわたり住むこととなり、住まいのみならず生計手段の復旧も含め復興全体に大きな影響を与えることになった。

東日本大震災により住宅約108,000棟が全壊し、117,000棟が半壊した。その結果、450,000人以上が避難所へ移らざるを得なかった。震災後4カ月以内で避難所の75%は閉鎖され、被災者は仮設住宅に引っ越しを始めた。

阪神・淡路大震災や他の災害による教訓から、日本政府は震災において社会的ネットワークを重視した移転という手法を推進し、従来の社会的なつながりを可能な限り維持しようと試みた。また、政府は仮設住宅について、地理的条件、復興計画や地域の希望に応じて選択できる複数の選択肢を提供した。選択肢は、主にプレハブの仮設住宅、国の宿舍や公営住宅、民間賃貸アパートであった。民間アパートは低廉な家賃、居住性の高さ、多機能性により人気があった。地方自治体、ボランティア、非政府組織は、カウンセリングなどの支援を行った。仮設住宅への転居が進むにつれ、居住性を高める構造の改良、木造住宅(永久使用に転用しやすい)、複数階の住宅などいくつか斬新な手法が導入された。大きな課題は、住宅建設

のための土地が不足し、また支援を確実に継続するための被災者のモニタリングが困難なことであった。

新築仮設住宅は、住宅の多くが大破した仙台市より北のリアス式海岸地域(宮城県の一部と岩手県の大半)で一般に利用されている。この地域は、フィヨルドのような険しい地形に、小さな漁村と大きな町が共存しており、建設可能な用地が不足している。その多くがプレハブ住宅であり、被災後に移住して5年を経過してもなお、プレハブ住宅に住み続けなくてはならない現状は、多くの精神的苦痛を生み孤独死やアルコール依存やギャンブル依存を生む要因の一部ともなり、就学児童のいる家庭では勉学の環境も劣悪となる傾向も多く見られる。また、居住地と勤務地、通学地との距離が遠いというハンデキャップや、生活物資の購入が困難な地域も発生した。

また、民間賃貸アパートの仮設住宅は、被害を受けていないアパートが数多く残っている海岸平野の仙台市と都市部に集中していた。

これらの傾向は地理的な要因で、画一的な計画を全域に適用することの困難さを生んだ。

被災市町村単で行われてきた避難所からの応急仮設住宅・みなし仮設住宅への移行には、その地域性や単位自治体を持つリソースの違い、スピード感、対応の違いが明確になる結果となった。結果として基礎自治体の対応如何で、恒久住宅に移転する被災者パーセンテージが大きく差が出ている結果となっている。

このような現況に鑑み、熊本や九州全体でこの度発災した地域にどう還元できるか検討が求められている。

- 支援する側に目を向けると、今後は復興支援からの流れと既存の福祉支援の流れとがオーバーラップしてくることが想定され、両者が意識的・効果的に連携していくことが重要と考える。

【2. 被災者の暮らしを支える組織の形成】

(全体に対して)

- 災害公営住宅のコミュニティ役員の引受ける人がおりません。入居者の2割ほどを子ども持ちの若い方(被災者だけでなく)に、役員を引き受けることを条件に、家賃を値引しての入居が必要です。
- 震災前ですら全ての地域で自治会組織が機能していたとは言えず、仮設住宅から復興住宅への移行期において行政が班長等を指名して行政主導の状態、自治組織の担い手探しに困難が見受けられる状況から、ゴールは「自発的な取り組みを組織をモデルとした住民活動が継続される」程度ではないでしょうか？
- 震災後に立ち上がったNPOは、今までは支援のニーズも多く、補助金や寄付金もあり、人を雇用してこられたが、これからは雇用し続けることが難しい。彼らの今後の働き口や働き方も問題になるのではないか。
- 恒久住宅への移行後の自治組織の必要性に言及されていますが、前項の被災者の生活再建と同様に、恒久住宅に意向してからが自立に向けた支援の新たなスタートであることの共有化が大切であると思います。
- 地方自治体、ボランティアや非政府組織(NGO)NPOは、仮設住宅の被災者への多様な支援を被災地全域で活動した。ハード支援(家具、建物の増設や改善、コミュニティスペースの提供、

バス)とソフト支援(行事、カウンセリング、検診、訪問、買い物、高齢者や子供たちのサポート)が行われた。

一例としては、南三陸町(宮城県)が国の緊急雇用創出基金事業を通じて開始した被災者生活支援センターがある。このセンターでは約 100 人の被災者を雇用し、仮設住宅の他の被災者を訪問し、相談を受けたり、最も弱い立場にある被災者を支援したりした。また、同町の 4 地域のそれぞれに仮設住宅に近接させてサテライトを設置した。このような対策は阪神・淡路大震災後に設置されたコミュニティセンターの前例に基づくものである。

入居可能な仮設住宅が多くなると、市町村はコミュニティの構築を支援し、隣人同士の付き合いを奨励する住宅群を設計する取り組みを行った。南三陸町では、仮設住宅群に二つのモデルを採用した。公有地(学校や体育館)に建設する大きな仮設住宅群と、私有地に建設する小さな仮設住宅群である。大きな住宅群では(復興の初期段階に建設)、入居者をくじ引きで選び、高齢者、幼児を抱える家族、災害弱者の入居を優先した。被災者は大きな仮設住宅群へ入居するか、しばらく待ってから元の自宅周辺に近い小さい仮設住宅群の一つに集団移転するか、選択できた。小さい仮設住宅群は、特に元の自宅周辺からの集団移転に対応するために建設され、その結果、被災したコミュニティが比較的元の状態を維持できた。

その後、応急仮設住宅や見なし仮設住宅から、恒久住宅、災害復興公営住宅への移転が進み、課題として浮き彫りになったのは、以下のとおりである。

①発災して、これまで築いてきた地域コミュニティが崩壊した。

①-2 避難所の運営は地域によりその差異があり、コミュニティも様々な形で生まれ、運営された。

②応急仮設住宅や見なし仮設住宅への移行後は、既存のコミュニティから脱却が求められ再び仮のコミュニティの形成が求められた。

③応急仮設住宅や見なし仮設住宅から恒久住宅、復興公営住宅への移行の際には、被災沿岸部から、利便性を求めて平野部や都市へと住民が流出し、都市部の恒久住宅、復興公営住宅では、背景も生活も違う住民が更にコミュニティの再建をする事となり、意図はしない状況下、4度のコミュニティの再建のフェーズををたどる事となった。

(1)発災前のコミュニティ

(2)避難所のコミュニティ

(3)応急仮設住宅や見なし仮設住宅のコミュニティ

(4)恒久住宅、復興公営住宅のコミュニティ

また、「高齢世帯とそれ以外の世帯がともに居住できる混住型の住戸配置」「高齢者等への配慮」などの高齢世帯とそれ以外の世帯との混住の促進が位置づけられたものの、高齢者の集中を回避することはできなかった地域も多く存在した。

- 高齢化が進む自治組織や機能を維持するためには、行政・NPO等によるサポートはもとより、他地域の自治組織との連携や統合が必要ではないか。

(1) 住民自治組織の形成

- 現状から中間目標の間が最も重要なステップと思う。つくることが目的ではなく、自発的な活動を主体的に行える組織の形成に向けて、行政・市民セクター・大学が連携して自治組織の設立支援にあたれると良い。

- 想定される課題①の時点で、特に公営住宅の場合、行政が必要性から急いで自治会をつくってしまい、その後の主体的な活動に結び付きにくいということが起きている。また、自治組織のリーダーを行政が内々に選定している場合、住民はリーダーや自治組織の運営に非協力的になる傾向がみられる。住民が自分達でリーダーを選べるよう、市民セクターや大学が行政と連携して、住民が顔を合わせる場を用意することも役割と思う。

(2) NPO 等、課題解決型組織の形成

- 「教育・ESD」NPO 等、課題解決型組織の形成に問題解決教育・ESD・PBL を導入してほしい
- 想定される課題①を解決するために、活動を開始するためのアドバイスを行う相談窓口の設置も必要な役割では。事例を共有しただけでは活動開始に繋がらない。行政が行えればそれでいいが、行えないならば市民セクターの役割になると思う。
- 課題解決に向けた担い手ごとの役割②の「類似活動を行う人たちが集まる場づくり」には、機会とハコ（拠点）の両方の意味を含んでほしい。ハコがあることで活動がより活性化されると思う。

【3. 豊かに暮らせる地域づくり】

(全体に対して)

- 被災地域の自然資源を活用する場合、年に一度の仕入れや収穫に合わせた資金調達、繁忙期の偏り、課題解決策のために多様かつ少量の作業を誰が行うのかが課題になる場合がある。信用保証協会の社団法人への保証拡大、設備や専門技能を持つ人材に委託・請負を活用できる補助や助成制度が望まれる。
- 特に災害公営住宅は、高台であり戸数も少なく、近くに商店も病院もありません。ですから交通手段等について利用しやすい対策が必要です。
- 多様な担い手による経営やコミュニティビジネスだけが解決策ではなく、既存の産業の継続性も非常に大事かと感じます。
- 住民がおもう「豊か」とはどんな暮らしなのか地域ごとに差があると思います。そのためこの内容では地域経済面の豊さについての内容だと思いました。定期的に実際の復興過程を検証し、復興の過程を軌道修正することが重要なところだと思います。
- 女性の活躍促進の意味でも、女性達の小さな起業や事業を応援することが重要かもしれない。女性の視点を活かした様々なサービスが生まれれば、豊かな社会につながるかも。東北地方は女性の立場が低い地域がまだまだ多いので、そこを打開していくことにもなる。小さな起業だと失敗したときのダメージやリスクも少ない。女性が起業しやすい、働きやすい社会を作る為の様々な課題も同時に解決していきながら。
- 今後更なる対応が求められている課題として、コミュニティ形成を促す計画技術の採用や、先例事例に止まらない支援システムの導入、人的支援、アドバイザーの派遣、資金的支援が求められ、息の長い支援が求められるが、多くの基礎自治体ではその対応がままならない状況となっている。基礎自治体は今後、地域の持つ課題に積極的に取り組み課題の解決を促進させる様、大学や企業の持つリソースを最大限に活用すべく、NPO や NGO 等の非営利セクターを含む多様な主体による連携調整と、コーデネートが求められる。それらを結びつけるプロデューサー的な人員の育成が求められ、個々のパラレルキャリアを促進し、それらの人材

が各セクター間で繋がる事で、マルチセクターリーダーが育つ環境を整え、持続可能な住みやすい街、将来住みたい街を描きつつ【自分たちの街を自らが創造する】という地域住民の育成が求められる。

- 企業の主体的・積極的な参画は不可欠であり、コミュニティビジネスへの社会実験的な取組を促進する支援も必要と考える。

(1) 多様な担い手における自律的な地域経営

- 多様な担い手への現状に対して、想定される課題①の「連絡調整や協議不足による活動の重複・隙間」というのは、確かに感じています。すでにやっていると思うのですが、地域の自治組織や NPO の活動を取りまとめる機関が必要だと思います。全体を見渡し、隙間や重複を見つけて、解決のために組織を動かせる機関です。また、「住民間の合意形成が難しい」のは、必ずおきると思いますが、年代の違いだけでなく、強い想いを持つ個の集まりをどうやってまとめるか、気軽に相談できる専門家が欲しい、と感じています。

【官民による協働の推進】

(全体に対して)

- 行政と NPO との協働より、NPO へ補助する方法が、被災者支援等が進みやすいのではないかと。
- 宮城県レベルの中間支援を仙台から行おうという取り組みの、この 4 年間の成果を検証してから推進すべきではないでしょうか？最大被災地の NPO としては、宮城県の NPO 中間支援組織が成し得た成果を挙げるのが不可能と感じる現状のため、実効性を有しなかった仙台拠点の中間支援より、現場の課題に近い沿岸の被災市町レベルでの中間支援が成立することをゴールとした方がよいかと感じます。また、県でも市でも「条例」やガイドラインはあるものの、石巻市では条例制定以来一度も官民協働を推進する委員会が開催されていないなど、条例や制度の制定よりも運用に問題がある現状であるため、「条例や施策方針に基づき実効性を伴う運用なされ、官民協働が促進されている」などをゴールとすべきではないでしょうか。
- 特に力を入れている感じが伝わってきました。唐突に「社会的包摂の推進」が出てくるのでどうして官民連携に社会的包摂の推進が必要なのか記載があるともっと良いのではないかと思います。
- 一部を除き？行政には、協働するという文化がないように思う。すべて自分たちで直接やりたいように見える。もっと協働した方が効率的なのに。市民と行政とで同じようなサービスをしているように思う。なかなか、過去やってきたことを止められないのかもしれない。一方、市民も公のサービスは行政がするものだという認識も強いと思う。また、震災後に立ち上がった経験の浅い NPO に対する信頼もまだ低いのだと思う。NPO 側も信頼性を高めなければならない。
- 近年、地方公共団体では、官民連携の取組みにおいて、民間発案などを取り入れていく動きが出てきているとともに、官民連携の取組み以外にも、民間企業や地域住民等との協力関係の構築により公共サービスを提供していく取組みや、NPO 等の公共サービスの提供における新たな担い手の育成に向けた支援や協働事業など、地方公共団体と民間企業・NPO 等と協働・連携した取組みの必要性が大きくクローズアップされた。
- 基金の必要性について異論はないが、実現への道筋をもっと具体的に示せないか。

<コーディネート機能の整備>

官民協働の仕組みを構築するためには、国と地方、官と民の複数の関係者間の架け橋となり、縦割りの行政分野にとらわれず総合的な視点を持った、専門的なコーディネート機能を整備する必要がある。今後の官民協働は、事業に応じて、また、地域毎に様々な形態となり、多様な関係者が分担等を明確化するプロセスを経て、計画・構想策定支援、運営ノウハウの提供を含めてプロフェッショナルなノウハウを持つ機関の総合的なオーガナイズ機能が不可欠であり、それらを支える人的育成システムが求められ、地域課題解決型の組織形成支援と運営支援が及び産学官民それぞれに、マルチセクターリーダーが育つ環境を整える事が急務と思われる。

(1) 中間支援機能の強化

- 中間支援機能・組織を強化するために、多様な市民セクターが中間支援組織の運営に関与できるようになれるといい。行政と複数の市民セクターが共同で中間支援組織を運営できると、多様な担い手にとってよりよい調整役となれると思う。

(2) 協働の仕組みづくり

- 目指す官民協働がどんなものか、行政と市民セクター等で共通の認識をつくることが第一歩。
- 2) 協働の～の想定される課題①の官民協働についての理解や共通認識を得る場が無い、ことが揉める原因にもなっていると思います。
官民で共通認識やルールの策定の検討する場があることはとても重要だと思います。

(3) 人と組織が育つ資金

- 「ソーシャルインパクト投資」官民による復興基金に加えてソーシャルインパクト投資を入れてもらいたい。三菱商事復興支援財団や東北共益投資基金のような被災地の復興支援に特化した基金を始め複数のインパクト投資だけでなく、ソーシャルインパクト投資をすすめるとも視野に入れて欲しい。

【ロードマップ全体に対して】

- ロードマップが示す現状からゴールまでの期間がいつのことなのか、(案)の中に記載がないのでわからない。これからの復興・創生期間5年間を示しているのであれば、Iの1.制作背景に期間も記載してもらえると、それを目安に今自分たちのいる地点を見ることができる資料になると思う。
- 制作背景に「市民セクター」と記載されていますが、少なくとも宮城県では市民主体でもなく市民参画の体制があるわけでもない状態で、極少数で勝手につくられたものでした。「市民がつくる」ではなく「支援者がつくる」「中間支援組織がつくる」などの実態に則した名称にすべきではないでしょうか。

沿岸被災地の実情を理解できていない中間支援組織が全県 NPO の代表であるかのような団体名称で支援業務を受託している現状だけでも大きな課題であるのに、更に全く立場の違う「市民」の名前とするは、いかがなものかと感じます。

- 被災地に暮らす若者や子ども達にも是非考えてほしいし、知ってほしい。学校の教材にする。漫画やイラストにして読みやすくするなどの工夫があるとよいかも。
- 最終形態がどうなるかはわからないのですが、今後新たに地域のために動きたい！という組織ができそうな時に、起ち上げる方が見てわかりやすくなっているといいな、と思います。例えば WEB になっていて、自分たちが抱えている問題を検索すると、市民セクター、行政や大学はどんな協力をしてくれるのか？どんな事例があるか？等わかると良いな～と思います。
- ロードマップに記載してある考え方・課題・役割・あるべき姿など、方向性はその通りだと思います。被災地それぞれで、置かれた状況や復興の進捗状況も大きく違うものと思いますので、各地・各セクションでこのロードマップの方向性の共有と、これをそれぞれの場所で実行性を持たせて具体化していけるようにしなければならないと考えます。
- 今回示された市民がつくる復興ロードマップを、復興のテキストとして今後どのように活用するかが、各々の場、各々の地域、コミュニティ毎に求められています。これらのテキストを基に、定期的な実際の復興過程を検証する事で、見えてきた課題を基に復興の過程を修正するという柔軟な対応求められると思います。また、検証により新たな復興課題に変化が生じた際は、ロードマップを随時更新し、多様な担い手の役割を明示する事と、復興の過程に応じ、市民セクターをはじめとした多様な復興の担い手が果たすべき役割を明示し、私たちが歩むべき東日本大震災からの復興の過程を共有、広く国内外に向けて発信するなど求められ、それらを実行に移す手立てとして、ツール・テキストとして活用したいと思います。
- 総論としてはよくまとまっており、あとはどこまで具体的に書き込んでいけるかだと思う。中間目標とゴールのギャップが大きすぎないか。