

論 説

大規模地震被災地域におけるコミュニティ形成の現状と課題
—— 東日本大震災地域を事例として ——田 中 きよむ
霜 田 博 史
玉 里 恵美子

はじめに

大規模地震の被災地における被災住民の生活は、避難所生活→仮設住居→復興住宅へ移行していくことが多いが、復興住宅へ移行したとしても、物理的、経済的なハウスは安定的に確保できたとしても^(注1)、地域や近隣との関係で、心の居場所となるホームやコミュニティが見出せず、孤立化したり孤独死が生まれることがある^(注2)。

そこで、本稿では、東日本大震災地域を事例として、復興住宅へ移行した後の段階において、新たなコミュニティや福祉的拠点・施設がどのように形成されてきているかを明らかにしつつ、今後の課題と方向を探りたい。とくに、本質的なコミュニティ形成においては、復興住宅の建築をもって完成形に到達するものでもなく、震災が負の遺産だけを地域に生み出したわけでもないことを逆説的に明らかにしたい。

I 岩手県大船渡市の状況①

東日本大震災発生（2011年3月11日）以降の地域づくりの状況を知るために、岩手県大船渡市社会福祉協議会の伊藤勉氏から聞き取りをおこなった（2021年

12月27日)。

東日本大震災発生後の2011年10月から、被災者の生活課題を把握し、支援を要する人が必要なサービスを利用できるよう相談や調整をするために、「生活支援相談員」が配置されるようになった。そのように個々のニーズに応えるだけでなく、住民どうしのつながりや助け合いの活動を支援することも目的として配置されている。生活支援相談員を配置するための財源は、年度によって異なり、緊急雇用創出事業、復興庁「被災者健康・生活支援総合交付金」、岩手県「介護サービス施設等整備臨時特例基金」、厚生労働省「被災者支援総合交付金」等が活用されてきた^(注3)。2011年度の場合、生活支援相談員の3分の1程度は、元々ヘルパーとして働いていた人であり、それ以外の生活支援相談員は、一般公募されており(被災者も含まれる)、住民に寄り添った活動がおこなわれてきた。

生活支援相談員の主な活動内容は、①被災者世帯等の見守り・相談・情報提供、②地域住民相互の交流促進等を図るためのイベント開催(サロン活動、自治会支援活動、災害公営住宅と地域の交流、支え合いマップ活動等)、③他機関等へのつなぎ、④調査への協力、⑤その他の被災世帯等の支援に必要な活動とされている。震災翌年度の2012年度には、大船渡市内で24名の生活支援相談員が配置されていたが、10年が経過した現在、復興住宅への移行により、見守りの必要性が減ってきているものの、サロン等は開催されている。

サロン活動の開催回数(参加人数)は、2015年度576回(4,384人)、2016年度311回(2,322人)、2017年度265回(1,864人)、2018年度287回(2,873人)と推移してきている。サロン以外の地域支援活動(自治会活動、支え合いマップ活動、住民向け研修・イベント等)の開催回数(参加人数)は、2015年度27回(525人)、2016年度44回(612人)、2017年度66回(795人)、2018年度25回(142人)と推移しているが、そのうち、災害公営住宅と地域の交流活動の開催回数(参加人数)は、2015年度39回(443人)、2016年度54回(473人)、2017年度69回(518人)、2018年度81回(864人)と増加する傾向が見られる。

大船渡市 道路標識(2021年12月27日)



大船渡市社会福祉協議会(2021年12月27日)



生活支援相談員の見守り等の対象世帯数（うち高齢者世帯数）は、仮設住居においては、873（357）世帯（2015年度）、345（80）世帯（2016年度）、177（43）世帯（2017年度）、16（2）世帯（2018年度）と減少してきている。一方、災害公営住宅においては、480（173）世帯（2015年度）、723（311）世帯（2016年度）、745（352）世帯（2017年度）、599（351）世帯（2018年度）と推移してきている。そして、訪問等支援実施回数は、仮設住居の場合、8,171世帯（2015年度）、2,584世帯（2016年度）、753世帯（2017年度）、191世帯（2018年度）と減少しているが、災害公営住宅の場合、633世帯（2015年度）、4,461世帯（2016年度）、5,021世帯（2017年度）、4,628世帯（2018年度）と推移してきている。

生活支援相談員による相談件数は、14,521件（2015年度）、11,410件（2016年度）、10,905件（2017年度）、9,409件（2018年度）と推移してきている。相談内容としては、「日常生活」が最も多く、13,827件（2015年度）、11,765件（2016年度）、10,892件（2017年度）、9,390件（2018年度）と推移してきている。次いで、「健康・保健医療」が多く、8,307件（2015年度）、9,259件（2016年度）、9,600件（2017年度）、9,040件（2018年度）と推移してきている。3番目に、「家族」に関する相談が多く、4,158件（2015年度）、4,859件（2016年度）、5,595件（2017年度）、5,635件（2018年度）と漸増する傾向が見られる。その反面、「住居」に関する相談は、1,355件（2015年度）、1,192件（2016年度）、661件（2017年度）、768件（2018年度）と漸減傾向がうかがえる。「介護」に関する相談は、714件（2015年度）、823件（2016年度）、1,036件（2017年度）、1,396件（2018年度）と漸増する傾向が見られる。「就労」に関する相談も、218件（2015年度）、302件（2016年度）、470件

(2017年度), 990件 (2018年度) と増加する傾向が見られる。とくに, 「家族」, 「介護」, 「就労」に関する相談ニーズが高まっていると言える。なお, 「社会的関わり」, 「お金」, 「精神状態」に関する相談内容が2018年度から, 独立した項目として集計されるようになったが, それぞれ4,061件, 373件, 500件となっており, 経済的側面だけでなく, 人間関係や精神面での相談も少なくない。

大船渡市社会福祉協議会
(2021年12月27日)



大船渡市災害公営住宅内の集会所
(2021年12月27日)



伊藤勉氏によれば, これまでの支援で見えてきたこととして, 第一に, 「災害公営住宅では高齢者世帯が多く, 今後も保健師等と連携した生活支援相談員等による見守りに加え, 孤立防止・見守り支援体制の構築が必要である」とされる。災害公営住宅における見守り対象世帯のうち高齢者世帯の割合は, 36% (2015年度) から59% (2018年度) に上がっており, 若者の転出等による高齢化率の上昇が背景にある。様々な地域から移住してくる人も多いため, 隣近所のつながりが薄いため, 生活支援相談員の訪問を楽しみにしている人もいる。その反面, 集会所については, 自治会長の個人的な趣味 (囲碁など) に利用目的が偏っていたり, 常に施錠されているような場合は, ニーズに合った活用が図られにくいという。なお, 被災者以外の方に対しても, 生活支援相談員は見守り等をおこなっており, 住宅等の被災がない世帯の見守り等対象世帯数 (うち高齢者世帯数) は, 2015年度84 (75) 世帯, 2016年度78 (61) 世帯, 2017年度92 (73) 世帯, 2018年度67 (65) 世帯と推移している。

第二に, 「複合的な課題を抱えた世帯が多く, 関係機関が一体となった支援

が求められる。また、高齢世帯、単身世帯が増えてきているため民生委員との連携強化が必要となる」とのことである。見守りの第1層として、住民に最も身近な民生委員等が想定され、第2層が生活支援相談員、第3層が専門員と想定されており、民生委員と連携した効果的な見守り訪問による負担軽減がめざされている。民生委員からも、「高齢化が進み課題を抱えている住民が多く、生活の変化に注意するためには専門機関の力が必要」との声がある一方で、「自分の地域の一人暮らし高齢者等が亡くなっても、関係機関と協同でできることはやったと言える体制を作っておきたい」との声があるという。被災者に対する岩手県の医療費助成制度も今年（2021年12月）で打ち切りになるため、国民健康保険等の患者負担分が増え、今後、受診控えが起こる可能性もある。

第三に、「住民活動（サロン、自治会）の担い手が少なく、立ち上げまでの支援とフォローアップが必要となる」とのことである。実際に、地域からの要請に応じた支援回数（参加人数）は、2015年度27回（525人）→2018年度60回（1,286人）と増えている。地域の声としても、「自治会長としてコミュニティづくりを考えサロンを開催したが、誰も来なくてやる気がなくなった。やり方を教えてほしい」との声があった一方で、「初対面でも支援者が入ることによって話しやすい雰囲気になり、つないでくれる」との声があったという。その結果、今では生活支援相談員中心のサロンはゼロになり、継続性のためにも、住民主催を増やしていくという。なお、復興住宅に入居する被災者には収入基準が設けられていないが、3～5年を過ぎると、一般の公営住宅と同じ扱いになるため、収入が基準額を超過して家賃が上がり退去せざるを得ない人が相次いでいる^{（注4）}。その結果、若者が流出し、高齢者が残り、担い手の問題が生じる。自治会長も、住民がサロンに来てくれないとモチベーションが下がることになる。

今後の取り組みとしては、①地域見守り支援拠点の整備、②アセスメント基準表による支援対象者の絞り込み、③支え合いマップ作成による地域課題の可視化、④被災者支援から一般事業へのつなぎを進めていく、とされる。

これらのうち、①、③はすでに体制ができており、「大船渡地域見守り・支え合い等支援拠点整備事業実施要項」の中で、その目的として、「災害公営住宅の集会所や地域の福祉拠点に、地域支援を専門とする生活支援相談員と、個

別支援を専門とする生活支援相談員をそれぞれ配置し、地域の支えあいを促す取組と、見守り・相談支援を行う拠点を整備する」ことが掲げられている。そして、市内災害公営住宅等2カ所に拠点が整備され、見守り・相談支援、サロン活動の支援、支えあいマップ作成等を通じた住民活動の支援がおこなわれ、「気軽に住民が立ち寄れる場所や居場所」づくりがめざされている。支えあいマップづくりは、岩手県全体で取り組まれている。ただし、集会所が有効に活用されていない側面もあり、誰もがいつでも来てくれるよう、キーパーソンの発掘が課題になっている。

②も岩手県独自のアセスメント基準表があり、どういう人を支援していくか、という基準の地域差が生まれないように工夫されており、それに合わせて、生活支援相談員も減ってきている。生活項目や経済項目で「不安あり」という人が一定割合で見られる。④については、生活支援相談員制度は復興財源に依っており、あと5年で終了する。そのため、介護保険制度や生活困窮者自立支援制度などの一般施策につないでいくことが求められる。そして、これまでの生活支援相談員を今後どのように地域につないでいくかも課題になる。たとえば、社会福祉法の2020年改正に伴う地域生活課題に対する包括的、重層的支援体制の一貫として、これまで大船渡市で培われてきたアウトリーチの手法は活かすことができる。

仮設住居は、いわば長屋の構造であり、自然な見守りができていた。団地ごとに、集会所に常駐する「支援員さん」がいた。生活支援相談員は、月に数回訪問し、「支援員さん」から情報を得ていた。災害（復興）公営住宅に移行すると、仮設住居でできていたつながりが切れてしまい、精神的ケアが必要な人も出てくるが、傾聴を基本にした対応がおこなわれている。前述の生活支援相談員による相談内容で、「家族」に関する相談が漸増しているが、災害公営住宅に移行するプロセスで家族が別々の世帯として住み始めることも関係している。「社会的関わり」の相談も多いが、高齢者にとって、災害公営住宅は防音設備が施され、扉も重く、出入りが少ない。つながりの希薄化は、孤立化や困窮化に結びつく。「お金」に関する相談は、世帯ごとの相談になるが、仮設住居との違いでもある。「精神状態」に関する相談は、家族や経済状態との関係

がある。認知症高齢者などの要介護高齢者はコロナ禍の影響が大きいので、ご本人に傾聴する姿勢が基本とされている。

仮設住居から復興住宅へ移行する際のプライバシーにも配慮しなければならないが、復興してからも訪問してほしいですか、と尋ねる。訪問しなくてもよい、という人もいるが、見守りが必要な人は、他団体と連携する。コロナ禍の下で、対面では会うことが難しくなっているが、その場合は、電話などで対応している。訪問してよいか確認したり、コロナ禍が治まってきた地域の集会所は消毒したりしている。住民が主体になって、自分たちが地域でできることをやっっていこう、という意識が強くなっている。

様々な地域から集まってくる人々は、元々の生活スタイル、想い、悩みが異なる。自治会長を担える人も限られている。移動の問題も大きく、バスは2～3時間に一本であり、基本は自家用車になるが、免許を返納する高齢者が増えている。行政によるタクシー券の発行や、移動販売はある。互いに乗せてあげる住民どうしの支えあいもある。NPOによる過疎地有償運送の話は当初あったが、復興財源との関係で立ち消えている。

大船渡市三陸町では、前回視察時（2016年3～4月）には、サポートセンター付近に設置された仮設住居や集会所が残っており、仮設住居に残っている人々だけでなく、復興住宅へ移行した人々も一緒になって、震災後に始められたラジオ体操が続けられていた^(注5)。復興住宅に移行することによって、住居の構造は安定化したにもかかわらず、かえって、隣近所へ訪問することは難しくなり、むしろ、仮設住居時代に相互のつながりを作るために始められたラジオ体操を続けるために、あえて仮設住居前広場や集会所にラジオ体操をするためにやって来る人たちがいた。しかし、今回視察時点においては、すでに、サポートセンターや仮設住居、集会所は撤去されていた。

大船渡市 仮設住居跡地
(2021年12月27日)



〔小括〕

岩手県大船渡市における社会福祉協議会を中心とする震災後の地域づくり、地域福祉活動においては、生活支援相談員による個別支援、地域支援に重点を置いた取り組みがおこなわれ、被災者世帯等の見守り・相談、地域住民相互の交流促進等を図るためのイベント開催などがおこなわれてきた。とくに、災害公営住宅と地域の交流活動の開催回数・参加人数は、増加する傾向が見られ、公営住宅暮らしの中で潜在化していたニーズが顕在化している、とも見ることができる。生活支援相談員の見守り等の対象世帯数や訪問等支援実施回数も、仮設住居の明確な減少傾向に比べ、災害公営住宅の場合、必ずしも減っておらず、2018年度を別とすれば、増加してきている。生活支援相談員による相談内容としては、「日常生活」と「健康・保健医療」が全体としては多いものの、「家族」、「介護」、「就労」に関する相談ニーズが高まっており、2018年度から独立された項目である「社会的関わり」に関する相談も多い。

今後も、災害公営住宅の高齢者世帯の見守りや集会所の活用、被災者以外の高齢者世帯の見守り、民生委員等との連携した見守り訪問による負担軽減、高齢化が進む中での住民活動の担い手の確保、生活支援相談員における地域支援と個別支援の分担・連携体制、個別アセスメントによる支援対象者の絞り込みと支え合いマップ等による地域課題の明確化、生活支援相談員制度の一般事業化などが課題となっている。伊藤勉氏によれば、サービスの提供側と受け手を区別しない住民主体の拠点づくり、事例検討会の積み重ねによる生活支援相談員の資質向上、支え合いマップづくりによる住民自身の気づきの促し、震災で培ったアウトリーチ型支援の重要性が強調されており^(注6)、住民とコミュニティ・ソーシャルワーカーの一層の連携強化による持続可能な地域づくりが期待される。たとえば、それは、三陸町における仮設住居時代に始めたラジオ体操を求めて復興住宅移行後も自発的に集いあう関係づくりにヒントが見出されるだろう。

II 岩手県大槌町の状況

大槌町は、津波被害が岩手県内で最大であり、住宅地の92%が津波で流された。社会福祉法人堤福祉会が運営する特別養護老人ホーム「らふたあヒルズ」は、震災当時、福祉避難所として大きな役割を担い、野戦病院のような様相を呈していたが、同法人が運営するサポートセンター「ぬくっこハウス」は、サロンのような使われ方をする共生型福祉施設としても機能していた^(注7)。その後の状況変化を確認するため、同法人理事長である芳賀徹氏から聞き取りをおこなった(2021年12月27日)。

大槌町「らふたあヒルズ」(2021年12月27日) 大槌町「らふたあヒルズ」(2021年12月27日)



仮設住居がなくなった後、どの事業所も箱モノは建てられていない。その代わり、公民館を借りたサロンのようなものはやっている。町役場がソフト面での心

大槌町小規模デイサービス(2021年12月27日) 大槌町小規模デイサービス(2021年12月27日)



大槌町認定こども園・子育て支援センター
(2021年12月27日)



大槌町認定こども園・子育て支援センター
(2021年12月27日)



の復興事業の予算を取り、NPO 法人が運営している。送迎バスは、社会福祉法人が提供している。本法人では、2019年11月から、小規模デイサービスを2カ所でやっている。同法人の保育所（震災時）は、認定こども園に移行し、子育て支援センターおよび病後児保育も担っているが、年何回かは、高齢世代との交流も図っている。

「らふたあヒルズ」の外国人実習生は、モンゴルから4名来ており、外国人技能実習生として3年の経験を積み、特定技能実習生として、さらに2年雇用される（延長可）。「らふたあヒルズ」から見下ろす所に設置されていた仮設住居の団地は、中学校の校庭に設置されていたが、今は完全に廃止され、元の校庭に戻っている。

大槌町「らふたあヒルズ」前中学校
(2021年12月27日)



大槌町 復興住宅
(2021年12月27日)



大槌町 復興住宅
(2021年12月27日)大槌町 再開した吉里吉里駅
(2021年12月27日)

復興住宅は、マンション型のものもあれば、戸建てのタイプもあり、2～3軒の長屋風のタイプも50世帯分程度、建てられている。そこには、新たなコミュニティができています。住人はすべて、元々、大槌町に住んでいた人である。3つの自治会が2つになり、自治会連合会が組織されている。吉里吉里駅は再開され、休止していたホテルも営業を継続している。

震災時の津波に流されなかった集会所が2つあり、この地区では、消防団の屯所の2階が集会所として使われている。ここは、震災前から、消防コミュニティ会館であった。住民は、清掃を担ったり、自治会の会員や子ども会の会員になっている。高齢化率は38～40%である。公営住宅に移行したことにより、交流は以前ほど強くなっていないが、集会所はある。ハード面の復興予算は、当初はこれが欲しいと思って建てた物であっても、ニーズは変化していくため、ニーズにマッチしなくなることがある。

大槌町集会所(2021年12月27日)



大槌町集会所(2021年12月27日)



大槌町 町の様子(2021年12月27日)



大槌町 被災者慰霊所(2021年12月27日)



現在は、津波犠牲者を弔うため、「鎮魂の森」の建設が検討されている。どんぐりの植栽をおこなうことが検討されている。移住・定住やIターン支援として、家賃補助がおこなわれている。本法人も、職員支援の一環として、移住支援をおこなっており、10名程度がアパート暮らしをしている。法人職員170名中、100名程度が町内から雇用されている。

移動問題に関しては、バス停だけにしか停まらない町民バスが1回200円の料金で乗車できたが、2022年度から廃止される。その代わりに、乗り合いタクシーが2022年度から始まる。4人乗り（2社）やジャンボタクシーが活用され、買い物や通院、公的機関の利用ができるようになる。対象は、65歳以上の高齢者と障害者に限定され、料金は500円×2回（往復）となる。3年ぐらい前から、タクシーが買い物代行もおこなっている。移動販売は、JAがおこなっている。

地場産業については、漁業は、鮭やサンマが温暖化の影響を受けているが、サーモンは養殖がおこなわれている。観光は、道が良くなったので、アクセスが便利になった面はある。小規模デイサービスは、新型コロナウイルス感染症の影響を受けていない。

[小括]

岩手県大槌町においては、仮設住居がなくなった後、どの事業所も箱モノは建てるのが難しくなった代わりに、公民館を借りたサロンが展開されている。同一法人内での児童と高齢世代の交流が図られたり、外国人実習生が雇用される形での共生化も進められている。そして、震災時の津波に流されなかった集

会所が、仮設住居から災害公営住宅に移行後も、清掃や自治会の会員、子ども会の会員の間で機能している。そして、津波犠牲者を弔うための「鎮魂の森」の建設が住民の忘れ難き心の拠り所として検討される一方で、移住・定住やITターン支援に向けた家賃補助や、高齢者等への移動支援や小規模デイサービスが展開されている。震災の悲しみを住民の心の架け橋として大切に伝え続ける過去に向ける眼と、流されなかった集会所を活用しつつ、現在の高齢者や子どもつながりを大切にすると同時に、外部からの移住者支援にも取り組む現在から未来に向ける眼、という複眼思考によるソフトな地域づくりが息づいている。

Ⅲ 岩手県大船渡市の状況②

岩手県大船渡市では、社会福祉法人典人会が、地域に密着した居場所づくりをおこなってきた。前回視察時の状況^(注8)をふまえた変化を含む聞き取りを同法人理事長内出幸美氏、同法人ケアホーム「後ノ入（のちのいり）」施設長河原明洋氏よりおこなった(2021年9月14日、同年12月28日)。同法人は、介護老人福祉施設、ショートステイ、グループホームなどを運営し、震災時にも、避難住民の受け入れをおこなったが、地域交流スペースなど、部屋によってゾーニング化したので、混乱は生じなかったという。ただし、利用者が個室から、事実上の2～3人部屋になったりした、という。本法人は、震災後の居場所づくりとして、主として、大船渡市赤崎町と同市末崎町の2か所で共生型地域拠点を開設している。

大船渡市 社会福祉法人典人会(2021年12月28日) 大船渡市 津波到達地点(2021年12月28日)



②—1 「赤崎ホッとハウス」

地域に根差し、毎日のようにイベントをおこなっており、住民と寝食を共にしてきた。ケアホーム「後ノ入」は、地域の中に存在する事業所として、地域に活用してもらっている。2008年に開所し、地域と関わらねば、という想いでやってきた。

当初（震災以前）は、互いに窮屈な関係であり、地域に異質なものが入ってきた、という捉えられ方がされていた。事業所で企画した行事にお招きしたり、地域の方々も何をしてあげたらよいかわからず、互いに一方通行的な関わりをしていた。何となく、事業所と地域の間に見えない壁を感じていた。

震災により地域が壊滅し、その避難場所として事業所を開放し、地域の方々と職員、利用者が同じ場所で避難生活を送った。震災時に一番困ったことは、食べ物不足だった。近所から掻き集めたり、津波で流れ着いたサンマのプロックを食べたり、電源などは、地域の人たちに支えてもらった。元気がない中で200人以上が施設の中で寝泊まりし、絶叫する人もおり、カオスな状況の避難所となった。

避難所生活の中では、喜怒哀楽を共有し、互いの理解を深め、自然と支えあう関係性が芽生え、避難所生活を乗り越えるという共通の目標を持って乗り切った。震災以前に感じていた見えない壁は取り除かれ、事業所と地域ではなく、人と人のつながりに変わっていった。

結果的には、地域のために、というより、地域の人たちが職員を受け入れてくれた。避難生活、災害後の喜びの共有を通じて、見えない壁が取り払われた。落ち着きがなくなる人などに、気を遣ってもらった。なんとか、避難生活を一緒に過ごした。どちらが鼓舞してあげる、という関係ではなく、一緒に、地域が困っている問題に対して、地域とともに解決を図った。

震災の経験から、地域のために職員ができることは何か？と考えるようになり、たくさんの方々からお話を聞くように努め、その会話の中から問題を抽出し、その問題の解決に向けて様々な取り組みを地域と共に始めた。課題解決に向けて一番大切にしたのは、「共に動く」ということであり、事業所が力任せ

に解決するのではなく、常に相談し、一緒に悩み、一緒に苦労し、一緒に喜ぶ。課題に対しても歩調を合わせ、解決がゴールというよりも、そこまでの道のりを大切にしてきた。

運営推進会議を2ヶ月に1回開き、できるだけ透明化を図ったが、義務づけられることはない。公民館の老朽化と浸水の危険があることは問題視されていた。それに対しては、福祉避難所を建設する補助金を活用し、2つめの公民館の位置づけとなる「赤崎ホッとハウス」を事業所敷地内に建設した。設計の段階から、住民に入ってもらい、施工の合間も、見に来てもらった。完成式では、餅つきもおこなわれ、地域を上げて盛り上がった。週1回使ってもらい、詩吟の会、お茶会などがおこなわれている。

仮設住居に入っている男性は、周囲と交流を持たないので心配されていた。男性に比べて、女性はすぐに集まれたが、男性へのアプローチが必要であった。高齢男性は、技術や知恵を後世につなぐ活動に積極的に参加するため、子どもたちの先生となる活動を始めた。たとえば、ベンチが壊れていたが、日曜大工の趣味をもつ人がいるので、男性が積極的に取り組んでくれるのでは、と考え、学童保育（放課後児童クラブ）の子どもたちに教えてほしい、と頼んだ。

大船渡市「ホッとハウス」(2021年12月28日)



大船渡市「ホッとハウス」(2021年12月28日)



方言、昔の生活様式、近所の山や川に関する知識、郷土料理などをめぐる学ぶ機会を毎月開催した。やって良かった、身につき、活気が出た、という反応を得た。仮設住居全部はフォローできないが、自分たちの地域（大船渡市赤崎地区）はフォローしてきた。方言の勉強会では、子どもはここで育っていても方言がわからないので、高齢者が教え、職員も生徒になっている。山に関する

学習では、山に出かけて、山道がどこにつながっているかを長老に教えてもらっている。また、川遊びをしたり、山椒魚を捕まえたり、釣りを楽しんだりしている。子どもと一緒に畑を耕すこともおこなわれている。肉の切り方は、登録している小学1年～6年生60名のうち30名が習得している。高齢の男性が来るので効果靚面であり、子どもが来るだけで高齢者が笑顔になる。高校生になった子どもが、本法人に就職を希望している。小学4年生が津波のあった翌年に生まれているが、避難生活も覚えていないので、震災の時はこうやって食べるんだ、と高齢者から子どもたちに電気を使わずに食べる方法が伝えられる。再び地震に直面しても、どこに逃げるかなど、知識とたくましが身に付いている。

近所に認知症の高齢者がいる、という課題に対しては、事業所も参加し、地域みんなで見守っていく体制づくりをおこなってきた。認知症高齢者も近隣からやってきて、普通の感じで子どもたちに接しており、自分の家のようにニコニコしている。認知症に関する出前授業をして、それを受けた子どもが後から、グループホームにやって来る。子どもは、小さい時から、認知症高齢者との交流を図っている。

カップラーメンばかり食べるが朝食は抜く、などの子どもたちの食生活の乱れという課題に対しては、食育をテーマにした取り組みをおこない、野菜嫌いな子どもたちに、自分たちで作って食べてもらう取り組みがおこなわれてきた。赤崎地区は、シングルの親が多く、食事が不十分である。畑を活用した野菜の栽培や、竈を活用したごはんの炊き方（施設の中には竈もあり、薪で炊いて食べられる）を高齢者（老人クラブ）が先生役となり、子どもたちに教えることによって、世代間交流と食育が同時に図られている。子どもの食育と知恵の伝授を兼ねて毎月開催され、野菜（ニラ）の栽培、ご飯炊き、ピザ窯体験などに取り組みされてきたが、薪でごはんを炊くことを子どもたち（男の子）ができるようになったり、調理は女の子ができるようになっていく。ピザ窯のタイル部分は、子どもが貼り付けた。藁を使ったしめ縄づくりも高齢者から子どもたちが教えてもらったり、団子づくりも1月におこなっている。子ども食堂をやろうと思っていたが、どうしても貧困対策というイメージが強いので、敢えて、その名称を使わずに、食育対策に取り組んだ。

大船渡市 「ホットハウス」の竈
(2021年12月28日)



大船渡市 「ホットハウス」のピザ窯
(2021年12月28日)



最近では取り組みに賛同してくれる企業も現れ、子どもたちの食育に食材を提供して頂いている。新型コロナウイルス感染症の渦中であっても決して切れることなく、些細なことでつながっている実感と安心感が事業所を動かす原動力になっている。障害のある人の利用は今のところないが、どちらかと言うと、不登校や引きこもりの人へのアプローチを考えている。子どものうちから、学校ではなく地域で活動する経験を大切にしたい。そのきっかけづくりとして、ヤギも飼っている。食育は心の豊かさを育てることもなり、ゲームの話は一切出さず、土の穴を高齢者と子どもが一緒に掘っている。学校の先生は、活動内容を児童に伝えてくれたり、給食で児童が野菜を食べるようになったことを知らせてくれる。保護者からも、子どもの残食がなくなった、と知らせてもらっている。

大船渡市 「ホットハウス」のやぎ
(2021年12月28日)



新型コロナウイルス感染症対策のワクチンについて、送迎に行った90代の高齢者の息子や民生委員から「ワクチン接種が始まったが、電話が全然つながらない」と聞くと、ネットを活用した申し込みであれば簡単にできるので、特設窓口を開設し、近隣の高齢者の申し込みをおこなった。そのように、痒いところに手が届く支援もおこなってきた。

このような活動を重ねることで、地域の一員として住みよい地域づくりを一緒にしている実感が生まれている。地域の捉え方も変わり、場所を示すものではなく、人と人とのつながりを生み出すものである。震災時のつらい経験を活かし、前向きに転換していく。地域に住む一人ひとりのために何かをしていくことが、地域を形成していく。完全に地域に溶け込んでいるかという点、特定の人たち以外へのアプローチをしていくことも課題である。

運営推進会議のメンバーには、学校の先生もいるので、子どもたちとの接点を持てるようになった。小学校には、出前授業もおこなっている。子どもたちが近所の川で遊んだことがないので、川遊びもおこなった。ミミズが石の裏に付着しているので、それを餌にして釣りができることを教えた。

高齢者に関しても、たとえば、介護職員が高齢者に不安を与えないように、とやりとりしている内容を地域住民が聞いて感銘を受け、自然と支え合う関係が始まっている。お世話をする高齢者がいたおかげで、そのような関係づくりが続いている。高齢者も、各自が気を遣いながら、そのような関係が今も続いている。昨日も、高齢者から電話があり、妹さんの体調が悪いか、別のことでワゴン車を貸したりとか、逆に、料理を作る人がいないか、と地域に尋ねたりした。畑作業のやり方を逆に地域から教えてもらったりと、そのような関係がこれからもずっと続いていく、と思われる。

学童保育（放課後児童クラブ）の対象だった子どもが、今はボランティアで来ており、今後、この事業所に就職するかもしれない。あまりがんばりすぎないことも大切であり、何かをしてあげないと、ではなく、地域で生活するわれわれの問題でもあるよね、と共通の目標を設定して、一緒に取り組んでいく。小さな目標を設定して、小刻みに積み重ねてきた。地域の側も疲れないように、ゆっくりと確実に進めてきた。

仮設住居から災害公営住宅に移行すると、関与されなくなる傾向が強まる。現在も問題になっており、今後も、孤独死などの発生が危惧される。新しいコミュニティ形成に伴う負担問題があり、震災後の仮設住居では、隣との壁は薄かったが、癒やしがあった。復興住宅には、エレベータやエアコンが設置されたが、コミュニティは薄く、関係者も散らばっていく。幸い、法人職員4名が

公営住宅に住んでいるので、声かけはしているが、プライバシーの問題もあり、コミュニティの再形成は難しい。

②-2 「居場所ハウス」「おたすけ」

同法人の「居場所ハウス」(大船渡市末崎町)の方は、理事長がロンドンで開かれた学会で、大船渡市で居場所を作りたいとアピールしたところ、3000万円の寄付を受けたので、それを活用した。「居場所ハウス」を作ろうと、市役所や地域を巻き込み、ワークショップをおこない、2年後に実現した。最初の数ヶ月はイザコザもあったが、NPO法人を立ち上げた後は、社会福祉法人は手を引き、運営は完全に地元住民に任された。その時は、地域住民にとっては、会計も運営もわからず、法人は無責任と言われた。ワークショップをおこなっても、それがうまく機能しなかった。最初の1年半は、カフェといっても、シンクなどが基準を満たしておらず、料金を受け取れなかった。

しかし、次第に、食堂をやる、朝市をやる、ファームを作る、歌声喫茶をやる、というように、バリエーションが増えていった。地域には一人暮らしが多かったが、「居場所ハウス」から出向いて軽トラで迎えに行ったり、一歩踏み込んで、会話をしながら配食弁当を食べてもらった。新型コロナウイルス感染症の影響で認知症カフェが休みの時は、家に出向いて脳トレなどをおこなったり、買い物をして気分転換してもらおう。「居場所だより」で情報提供し、来ることができない人には、軽トラで迎えに行き、孤立化防止に努めている。

大船渡市 「居場所ハウス」(2021年12月28日)



大船渡市 「居場所ハウス」(2021年12月28日)



「居場所ハウス」は、津波の影響を受けた木材を使った木造になっている。喫茶は、ほぼ毎日（木曜日は休み）、開かれている。買い物ツアーは、月1回おこなっており、デイサービスセンターの中型バスを活用して、買い物や銀行などに、14～15名の住民をお連れしている。定例会は、10～12人で運営され、自主的に参加されている。「居場所ハウス」の運営のために立ち上げたNPO法人「居場所創造プロジェクト」の副理事長である紀室拓雄氏（通称「キムタクさん」）によれば、高齢者、子ども、障害のある人など、誰もがやって来るが、最近では、ランチを食べに来る親子が多くなっているという。

大船渡市 「居場所ハウス」(2021年12月28日)

大船渡市 「居場所ハウス」(2021年12月28日)

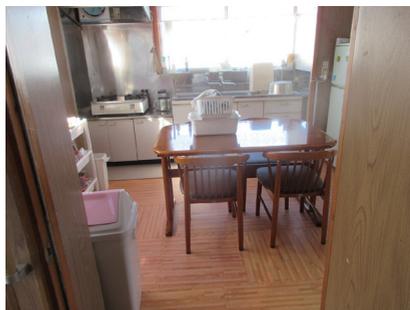


岩手県は、高齢化率が40～50%という状況であり、買い物ツアーに誘ったり、お茶の間に上がらせて頂いているが、まだ把握し切れていない人たちもいる。従来の在宅介護支援センターなどは縦割りであったが、被災地のサポートセンターはワンストップの相談窓口として機能していた。震災後は、使命を終えたとして、ほとんど撤退してしまっただが、地域の心の拠り所であった。もっと存続してほしい、という住民の声を受け、3年前に小さい一軒家を借りて再開させた（「おたすけ」）。防潮堤も高くして造り直した。人によって、居場所に求めるものは異なるし、選べる、行きたいところに行ける環境づくりが望ましい。「おたすけ」の利用は、女性が中心であり、デイサービスセンターには行かないようにしている、という。共生ケアの拠点整備に補助金（5000万円）が付いていた時期もあったが、岩手県庁では、当時はたらい回しにされた。「おたすけ」は、地域住民が自分たちでやりたい、と言ったから、全部自分たちで責任をもって運営している。

大船渡市 「おたすけ」(2021年12月28日)



大船渡市 「おたすけ」(2021年12月28日)



「居場所ハウス」的なものを作っても、魂が入らなければ、形だけになる。災害公営住宅は深刻であり、ドアが重い。まったく交流がないわけではないが、住人は孤立しがちである。たくさんのボランティアや芸能人が地域にやってきたが、一方的な面もあった。小中学校が避難所という地域が多かったが、飲酒などの自由は制限されているうえ、一人ひとり向き合うことは難しかった。

60代の知的障害のある妹が、保健師から特別養護老人ホームなどの大きな避難所に移ろうと誘いを受けたが、兄を待っていたいと意向が示された。居たいところに居続けられることが大事である。知的障害だから、認知症だから、という理由で福祉避難所に、という考え方には違和感がある。施設に行けばよい、と決めつけるのは、差別や人権問題につながる。赤ちゃんや高齢者だけが弱いのではなく、若い人も含めて、誰しものが要配慮者になり得る。重度の障害者には、オムツの種類へのこだわりが見られる人もいるが、配給されるものは画一的である。そのようなこだわりは、暮らしていけるうえでは大切であり、非常時だからこそ、自分に合ったもの、妥協できないものへの配慮が必要である。

「居場所ハウス」を設置したことによって、住民の側からは、果てしなく多様なアイデアが生み出されるようになった。建設会社で地域研究している人や、海外で地震の研究をしている人も来てくれている。ここにいることが大事である。NPO 法人を立ち上げ、建物もできたので、地域住民としては、やらざるを得なかった。NPO の講座を受けに行き、会計や衛生の勉強をした人もいる。薪割りは誰がやるのか？煙突掃除は誰がやるのか？というようになる。被災者が一番恐れることは、立ち止まることであり、家族など

を喪っても、振り返って何もないとしても、少しずつでも動き続けられる環境づくりが重要である。何を失くしたか？より、何を得られるか？という視点が大事であり、自分たちが自分たちでいられるためには、何をしなければいけないか（仕事、車、等）、と常に動いていられる環境が必要である。ストレスを溜め込まないように、選択肢を準備して選べるようにすること、それを支援することがポイントになる。後ろから押すことが向いている人もいれば、前から引くことが向いている人もいる。

地震が来ても、まずは死者を出さないことが大事であり、予兆があるので、早めに避難する。避難場所はマイナス面だけではなく、電気、ガスなど、モノが当てにならないが、星空など、物質的に恵まれていなくても、多くの学びがある。物質的なものに頼れなくても、人に頼ることができる、それを感じ取ることが福祉の原点である。はしゃぐだけでも、子どもの役割がある。弱者にも、社会的役割がある。

本法人職員は大船渡市周辺から来ており、別の自治体になるが（陸前高田市）、2022年度から「友だち作戦」の展開を考えている。認知症の方の多くは、寂しい思いをされている。1年目は、認知症の劇を観る。2年目は、認知症の方のご自宅に行き来しながら卓球に誘う。災害公営住宅には、表札も付いておらず、マンションのようにドアが重く、心も重くなる。仮設住居は完全になくなり、仮設の店もほとんどなくなった。漁港の様子も元に戻った。

[小括]

岩手県大船渡市の状況②では、社会福祉法人による地域の居場所づくりの積極的な展開が見出された。

震災以前は、法人と地域の間には眼に見えない壁が存在していたが、震災により地域が壊滅し、その避難場所として事業所を開放し、地域の方々と職員、利用者が同じ場所で避難生活を送ったことが大きな転機となる。食料も不足する避難所生活の中で、喜怒哀楽を共有し、互いの理解を深め、自然と支えあう関係性が芽生えた。そして、震災の経験から、地域の課題解決に対して、住民と共に悩み、苦勞し、喜ぶ関係ができていく。

公民館の老朽化に着目して建設された「赤崎ホッとハウス」においては、男性の参加を促すための工夫として、その技術や知恵を活かして子どもたちを教える機会が設定された。

学校だけでは学べない地域学習，社会体験，福祉教育の生きた学びの拠点となった。そして、放課後児童クラブの対象だった子どもが、成長とともにボランティアや事業所への就職をめざすようになっていく。

「居場所ハウス」の方では、運営を地域住民などで組織される NPO 法人に委ねた結果、住民が主体的に取り組まざるを得ない状況が生み出された。送迎や買い物支援もしながら、カフェ，食堂，朝市，ファームなど、共生型地域づくりの拠点として活気づいていく。被災地のサポートセンターは、ワンストップの相談窓口として住民の心の拠り所であったが、その存続を求める住民の声に押されて、その機能を引き継ぐべく設置された「おたすけ」は、女性中心に、デイサービスセンターとは異なる普通の居場所となっている。

このように、単なる箱モノとしての居場所ではなく、住民がそのあり方をめぐって、常に話し合い、地域に根差した心の居場所となることによって、住民の魂が宿る居場所となっている。そこには、子どもから高齢者まで、誰もが家族のように集いあい、学びあい、できることを果たしていく、という震災後の新たなコミュニティ形成の方向が見えている。

IV 福島県檜葉町の状況

福島県檜葉町（ならはまち）は、地震による原発事故の影響もあり、役場も含めて町外に避難した自治体である。前回調査時（2016年3～4月）には、町のアンケート調査によれば、戻る条件が整えば戻るという避難住民が半分程度（48%）であったことから、2017年4月の帰町目標は、町民の約半分（約7300名）に設定されていた^(注9)。前回調査時の檜葉町役場住民福祉課保健師、今回調査時の特別養護老人ホーム「リリー園」施設長である玉根幸恵氏、檜葉町社会福祉協議会会長の福井光治氏から聞き取りをおこなった（2021年12月28日～29日）。

住民の医療保険料，介護保険料は震災後の10年間，免除されてきたが，住民

税は徴収されるようになった。原発の汚染水を流す話もあるので、免除措置は続けた方がよいのではないかと。檜葉町は、人口が減って高齢化が進んだだけの町になっている。高齢者は要介護度2が最も多く、要介護度5は少ない^(注10)。病院の入院待機者は多い。住民一人当たりの介護費用より現役者の収入の方が少ないので、町財政の見通しを心配している。ネパールから特定技能実習生を4名雇い入れているが(2021年8月～)、食文化などの違い(混ぜ合わせて食べる、等)が見られる。

「リリー園」は、定員80名、ショートステイ10名となっている。4つのユニットがあるが、利用者24名で1ユニット(職員8名体制)となっており、12名ずつに分かれて食事をとる。職員を8名確保しないとユニットが成り立たず、不足すれば待機者が出ることになるが、職員の教育には時間がかかる。重度でも、せいぜい要介護度4であり、要介護5は少ない。職員39名中、介護職員は25名となっている。シーツ交換などは障害者作業所に委託するので、作業所の障害者にとっては、高齢者施設に働きに来る施設外就労となる。

檜葉町特別養護老人ホーム「リリー園」
(2021年12月29日)



檜葉町特別養護老人ホーム「リリー園」
(2021年12月29日)



檜葉町は、原発との関係では帰還困難地域の指定を早期に解除されたが、A町村は、指定を受けずに帰還することができたのに対して、B町村は役場中心に一部指定解除されており、C町村は除染が済んでいないために帰還困難地域であったが駅周辺でこれから一部解除される、というように、福島県内でも地域差がある。指定地域外に家を建てる時には100%賠償されるなどの違いがあるため、住民意識の違いも生じている。

檜葉町は、6割の住民が戻ってきた、と言われているが、2割は仕事のため

楡葉町立認定こども園(2021年12月29日)



だけに来ている人たちである。震災前は300名が通園していた町立認定こども園「あおぞらこども園」(幼稚園2カ所と保育所2カ所が統合してできた幼保連携型認定こども園で楡葉町社会福祉協議会が運営主体)は前回視察時には再開されておらず帰還に備えて受け入れ体制を整えていたが^(注11)、今回

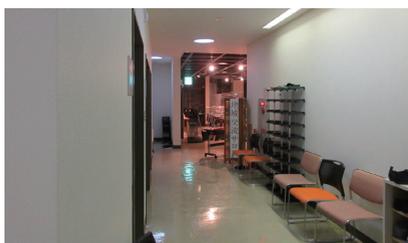
視察時には、0～5歳児が100名近く通園しており、保育園も不足している。楡葉町の人口は8000人程度から7,000人を下回る程度に減少してきているが(2022年2月1日現在で6,671人)、3つの駅がある。

社会福祉協議会の建物の3階では、生活支援相談員配置事業と位置づけて、地域交流サロンが開かれている。福島県社会福祉協議会を通じて国と県が負担し、利用料は食材費のみ300円となっている。移動手段がない高齢者の孤立化を防ぐため、送迎付きサロンも週3回(火・木・金)おこなわれており、介護保険の要介護認定の有無は問われない。小さな調理場があり、高齢者がみんなで作っている。震災前は、介護保険外のデイサービスが週1回おこなわれていたが、現在も要介護認定を受けていない人が多い。1日当たり24～25名来ていたが、現在はコロナ禍の影響で10名前後になっている。今年は、サマー・ショートプログラムを通じて、小学校4年生との間で「ボッチャ」を通じた交流も図られた。介護予防事業にも取り組んでいる。

楡葉町社会福祉協議会 (2021年12月29日)



楡葉町社会福祉協議会;地域交流サロン (2021年12月29日)



生活支援相談員配置事業は、あと5年は続くが、その後は介護保険制度の介護予防・日常生活支援総合事業と一体化することになるだろう。檜葉町の生活支援相談員は、訪問活動が中心であるが、避難先のいわき市での訪問活動も再開している。住民票を移しても、いわき市には生活支援相談員が1～2名しか配置されていないため、一般・復興住宅に関係なく檜葉町的生活支援相談員が訪問している。仮設住居後の段階では、一般住宅の場合も「寂しい」という声が聞かれたり、孤独死が起きている。檜葉町の場合、帰還困難地域の指定を早期に解除されたので、その住民は本来は復興住宅の対象外であったが、早く仮設住居を解体したい政策意図があったため、いわき市に限らず、県が建てる復興住宅への入居が認められたものの、その入居者が少ないため、孤立しがちになる。

檜葉町的生活支援相談員は10名配置されているが、実際は、相談というより話し相手の側面がある（一軒当たり2時間程度）。相談であれば介護保険事業等ということになるが、要介護者の増加や重度化の進行が見られない。福島県では、来年（2022年）2月には、医療費や介護費の助成が切られる可能性があるが、生活困難に直面し、滞納する人が増える可能性がある。生活福祉資金のコロナ特例貸付制度の適用を受ける人も多くなっており、収入低下が継続して見られる非課税世帯は免責されるが、そうでない場合は返済しなければならない。

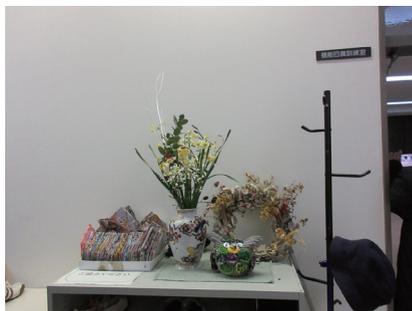
町内18ヶ所（行政区）では、地域ミニデイもおこなわれている。地域のリーダー（ほとんどの場合、民生委員）が開催するが、復興住宅の各集会所には介護保険制度上（生活支援体制整備事業）の生活支援コーディネーターが1名配置されており、リーダーを支えている。

移動問題に関しては、町が運営する買い物バスが、決められたルートで週2回、無料で利用できる。病院もあるので、通院にも買い物にも利用できる。タクシー券も交付されており、台数は限られているが、町内ならどこでも、1回300円で利用できる。車いす利用者の外出支援は町社協が続けている。障害児者の移動支援はNPO法人もおこなっている。宅配は、スーパーや生協が担っている。町社協としては、介護保険事業（通所介護、訪問介護、介護予防・日常生活支援総合事業、地域包括支援センター）や、障害者の居宅介護を担って

いる。

サークル活動としては、「もろもろ塾」が仮設住居当時から運営されてきた。元々、男性の集まりであったが、今は女性も集まる。心の復興事業が活用されてきたが、来年度（2022年度）から予算が切られる。木工教室、蕎麦打ち教室、花壇や門松、ペーパークラフト、藍染（赤ちゃんの肌着や母親のマフラー）、パッチワーク、草鞋などに取り組みされており、商品化されているものもある。いわき市などの避難先から持ち帰った活動が多い。

檜葉町「もろもろ塾」の作品
(2021年12月29日)



檜葉町「もろもろ塾」の作品
(2021年12月29日)



昔は、隣近所の見守りや助け合いがあった。それが弱まっているので、強まってほしい。避難先の仮設住居は、お茶飲みに合う良い距離感を保っていたし、非常に良いコミュニティができていた。しかし、檜葉町に戻ると、バラバラになってしまった。震災前のつきあい、仮設住居時のつきあい、現在の檜葉町でのつきあいを比べてみると、仮設住居時のつきあいが意外に強い。当時の木造仮設住居は^(注12)、今はなくなっている。町内の災害公営住宅は、一戸建ての平屋になっている。家を買ったり建てた時は、東電の賠償金が使える。

仕事のために来ている人が住民票も移している。6割と言われる帰町率が上がる見込みは低い。移住支援協議会も立ち上げたが、町の強烈的な特徴はない。工場も24時間操業しており、廃炉もハードルが高い。いわき市まで30分の通勤距離であり、社協職員の4割は、いわき市在住である。

玉根幸恵氏によれば、檜葉町の福祉事業は、地域ミニデイや認定こども園など、震災前からやっていたことを再開しただけ、と言う。認定こども園は、共

生型（高齢者や障害者の一体型）でやっていこうとのイニシアティブが採られなかった。子育て支援センターは、今も併設されているが、震災後の地域福祉ビジョンがまだ作られていない。元々、富山型デイを始めた惣万佳代子さんに関心があり^(注13)、共生型には関心があった。玉根氏としては、共生型を目標としていたが、どこまでのレベルで意思決定ができるか、という問題があった。

D 町村は、6年間戻らない（帰還しない）と宣言した自治体である。復興住宅はできたが、コミュニティづくりには至っていない。被害があったエリアに復興住宅が建てられているが、帰還困難地域（線量が年間20mm以上）がまだ残っている。帰還困難地域は賠償額が大きくなり、住民の意識が分断される。ニーズとは関係なく、病院や特別養護老人ホームなど、自分の町に何でも戻す、という「復旧」の発想が見られる。桜並木は住民の心に根付いているが、帰還困難地域には入れない。稲作物は、線量を超えていなくても、風評被害により作れなくなり、太陽光パネルに転換している。経済産業省の意向に沿うか、住民主体の地域づくりに向かうか、の岐路に立たされている。

福島県内の状況：復興公営住宅
(2021年12月29日)



福島県内の状況：帰還困難地域内の桜並木
(2021年12月29日)



E 町村は、役場も災害公営住宅も社協も、特定のエリアに集中しており（線量が低い）、高齢者が多い。田圃は太陽光パネルに転換され、決まった価格で20年間、買い取ってくれる。帰還困難地域の住宅地には、ネズミやハクビシン、イノシシが侵入してくる。福島第一原発の原子炉も見える。

福島県内の状況:太陽光パネル
(2021年12月29日)



福島県内の状況:福島第一原発の原子炉付近
(2021年12月29日)



F町村は、90%以上が帰還困難地域で占められている。ネズミ、ハクビシン、イノシシ、泥棒が入った形跡が残っている。柵の付いた家は、公営住宅の解体途中段階のものである。この町村に住んでいた6000名程度の住民の6割程度は福島県外に移住し、4割は県内（ほとんど町村外）に住んでいる。消防団の時計は、震災のあった14時46分で止まっている。津波に浸かった田圃も見られる。

福島県内の状況:帰還困難地域の荒らされた家屋
(2021年12月29日)



福島県内の状況:取り壊し中の復興公営住宅
(2021年12月29日)



福島県内の状況:被災時に止まった時計
(2021年12月29日)



福島県内の状況:田圃や宅地のあったエリア
(2021年12月29日)



G 町村も、津波に直面したが、搜索することもできなかった。田圃や宅地のあったエリアは、原っぱになっている。箱モノより、コミュニティや人づくりがこれからは大事になる。特別養護老人ホームも、各町村に元々あったから戻そうとするが、入る人もおらず、最初から赤字になる。診療所も赤字である。単一自治体にすべてを戻そうとするのではなく、広域で運営した方が効率的な運営が可能になる。

H 町村の特別養護老人ホームでは、震災時に利用者と職員が籠城したが、利用者が亡くなっていったので、逆に介護ができるようになった。しかし、その介護職員が今では不足しており、雇用財源として、賠償金が切り崩されている。

福島県内の状況:帰還困難地域内の住居
(2021年12月29日)



福島県内の状況:帰還困難地域の街並み
(2021年12月29日)



楡葉町役場の職員は、全員辞めなかったが、ほとんどが地元採用されている。楡葉町では、東電の動きが怪しいとの情報に基づき、翌日に全町挙げて、いわき市に避難した。

地元自治体・地域に帰れていない人たち、避難している人たちの高齢化やケアをどうしていくのか、が大事になってくる。帰還困難地域以外で自主避難人たちは、賠償の対象にならない。離婚した人やひとり親の困窮化も見られる。夫だけ、仕事があるので戻ってくる。福島から避難して、避難先で「バイキン」と言われた子どももいる。別の町村では、避難していた介護職員が地元に戻ってくると、「なぜ今さら戻ってくるのか？一番困っている時に逃げたよね？」と言われた例もある。

〔小括〕

福島県楡葉町は、地震による原発事故の影響もあり、住民がいち早く避難した自治体であるが、元の住民の半分程度が帰還の意向を示しながらも、実質的には、4割程度の帰還が進んできた自治体である。

要介護度の重度化が進まない状況下で、海外からの特定技能実習生や障害者を雇用しながらも、やや規模の大きいユニット型ケアが展開されており、そのような意味での共生型施設が運営されている。規模が大きい認定こども園は、当初は共生型の地域拠点があめざされていたが、設置主体である行政内部の意思決定としては、貫徹されなかった。

社会福祉協議会の事務所がある建物では、生活支援相談員配置事業と位置づけて、地域交流サロンが開かれている。移動手段がない高齢者の孤立化を防ぐため、送迎付きサロンもおこなわれており、介護保険の要介護認定の有無も問われず、高齢者がみんなで料理を作ったり、小学生との交流も図られており、ここにも地域共生型の交流拠点が見出された。

楡葉町の生活支援相談員は、避難先のいわき市への訪問活動も再開しており、一般・復興住宅に関係なく、孤独死を防ぐための訪問がおこなわれている。しかも、相談というより話し相手の役割も担っている。

町内では、地域ミニデイも各地でおこなわれており、民生委員などの地域のリーダーが主催しながら、それを生活支援コーディネーターが支える関係が見られる。移動・買い物支援についても、町、社協、NPO、生協などが、それぞれの立場で担っている。

サークル活動としては、いわき市などの避難先から持ち帰る形で、「もろもろ塾」として、様々な活動や商品化に取り組みされており、被災状況の中から生み出されてきた住民主体の取り組みが、被災後も継続している。その意味では、震災避難時の木造仮設住居を拠点とする関係づくりが、その後に住居としては分散化する側面があるにせよ、新たなコミュニティ形成の活動契機にはなり得る。心の復興事業の予算が2022年度から切られるにしても、何らかの一般施策としての支援措置が必要に応じて求められるだろう。

玉根幸恵氏が指摘するように、以上の潜在的要素を活かしながら、新たな地

域福祉ビジョンが住民主体に形成されていくことが期待される。原発の影響による地域差と住民意識の相違が生み出されながらも、単に、震災前に合ったインフラを再現するという「復旧」の思想ではなく、ニーズに立脚する真の「復興」を実現するビジョンとそのための仕組みづくりが求められる。檜葉町においても、元の住民が心のふるさとを取り戻し、一層帰って来たくなる、そして新たな住民が移住したくなるコミュニティづくりに向けてのコミュニケーションが活発化することが期待される。

まとめに代えて

東日本震災の被災地域を事例として、被災後のコミュニティづくりの形成過程と可能性を探ってきた。

岩手県大船渡市における社会福祉協議会を中心とする震災後の地域福祉実践においては、生活支援相談員による相談支援を通じた個別支援と、集会所の居場所づくりなどの地域支援に両軸をもつコミュニティづくりが見られた。同時に、民生委員等による見守り活動の推進と、ニーズをふまえた集会所の活用・活性化、住民活動の担い手の確保などが課題とされている。相談に乗る体制確保は継続させながらも、それらの課題解決に向けて、若年者や地域外の人材活用も視野に入れつつ、それぞれの地域で、一つでもよいから、自分たちができること、したいことを住民自身が考え、主体的に取り組んでいく機会づくりが必要となるだろう。

岩手県大槌町においては、仮設住居がなくなった後、箱モノを建てることは難しくなった反面、震災時の津波に流されなかった集会所が、仮設住居から災害公営住宅に移行後も機能している。そして、津波犠牲者を弔うための拠点を設置することが検討される一方で、移住・定住やIターン支援に向けた家賃補助や、高齢者等への移動支援、小規模デイサービスが展開されている。世代を越えて震災を伝え続ける過去に向ける眼差しと、残された地域資源である集会所を活用しつつ、現在の高齢者や子どものつながりを守り、外部からの移住者支援にも取り組む現在から未来に向ける眼差し、という複眼思考が今後のコ

コミュニティづくりの一つの方向を示している。

岩手県大船渡市の状況②における社会福祉法人による地域の居場所づくりは、社会福祉法の2016年改正によって示された社会福祉法人による公益的取り組みの積極例としても、規範的な内容をもつ。

震災という過酷な経験に直面しながらも、むしろ、その経験を糧にして、地域住民、法人職員、利用者が共に支えあう地域づくりを実現している。そして、運営協議会を定期的に開くことによって、居場所づくりのあり方が常に議論、改善されていくプラットフォームが形成されている^(注14)。とくに、高齢者と子どもの交流の場づくり（「赤崎ホッとハウス」）、様々な住民の交流・活動・仕事の拠点づくり（「居場所ハウス」）、女性中心のデイサービスとは異なる普通の居場所づくり（「おたすけ」）などの形で、住民が家族同士のように生き生きと共生しあえる小さな拠点が実現しており、今後のコミュニティづくりのモデルとなる実践と言える。

福島県楡葉町は、地震による原発事故の影響もあり、住民がいち早く避難した自治体であるが、要介護度の重度化が進まない状況下で、施設において外国人実習生や障害者を雇用しながらも、やや規模の大きいユニット型ケアが展開されてきた。地域においては、社協において地域交流サロンが開かれ、移動手段がない高齢者も含めて、介護保険の要介護認定の有無も問われず、高齢者どうしや小学生との交流も図られている地域共生型の交流拠点が見出された。そして、楡葉町的生活支援相談員は、町外の避難先も含めて、一般・復興住宅に関係なく、孤独死を防ぐための訪問活動をおこなっている。

さらに、町内では、住民主体の取り組みとして、地域ミニデイが各地でおこなわれたり、サークル活動として、避難先から持ち帰る形で「もろもろ塾」が展開されている。そのような被災状況の中から生み出されてきた住民主体の取り組みを含め、今後の地域福祉ビジョンと実践が住民主体に形成されていくことが期待される。

以上見てきた通り、東日本大震災によって、外形的な地域破壊や現実には尊い多数の命が喪われる大きな犠牲が払われた一方で、震災に直面する中での仮設住居や広場、集会所などでのコミュニティ形成が、むしろ震災前や復興住宅建

築後の状況を反面として凌駕する形で逆説的に展開されていたり、アウトリーチ型訪問活動や新たな居場所づくりが、今後の新たなコミュニティ形成の方向に光を差している。その意味では、今後の全国各地におけるコミュニティの再生において、東日本大震災は負の遺産だけをもたらしたのではないことが教訓として読み取れる。

[注]

- 1) 東日本大震災地域を事例として、主として復興住宅へ移行するまでのコミュニティの変容を分析・考察した 田中きよむ・霜田博史 (2017) 「被災地域における地域共生拠点と地域づくり—東日本地域における取り組みを事例として—」(『高知論叢』第113号), pp.87-124, 田中きよむ(編著)玉里恵美子・霜田博史・山村靖彦・水谷利亮 (2018) 『小さな拠点を軸とする共生型地域づくり—地方消滅論を超えて—』(見洋書房) 第6章を参照。
- 2) 阪神・淡路大震災を事例として、避難所生活における要配慮者の孤立化を指摘したものととして、田嶋香苗 (2019) 「災害時における福祉避難所の機能と利用に関する考察」(『日本福祉大学社会福祉論集』第141号), pp.59-70を参照。
- 3) 生活支援相談員制度は、東日本大震災地域である岩手県、福島県、宮城県の3県に創設されたものであり、岩手県の場合、岩手県社会福祉協議会から各市町村に普及されていくことになるが、岩手県全体における生活支援相談員の取り組みについては、山崎美貴子・山下興一郎・岩手県社会福祉協議会編著 (2021) 『岩手県における生活支援相談員の活動と地域福祉』(中央法規)を参照。
- 4) 『毎日新聞』2021年12月11日付
- 5) 前掲・田中 (2018) pp.170-173を参照。
- 6) 伊藤勉「大船渡市の取り組み」、前掲・山崎ほか (2021) pp.159-163を参照。なお、支え合いマップづくりについては、木原孝久が提唱者であるが、木原孝久 (2011) 『支え合いマップ作成マニュアル』(筒井書房)を参照。
- 7) 前掲・田中 (2018) pp.157-161を参照。
- 8) 前掲・田中 (2018) pp.164-170を参照。
- 9) 前掲・田中 (2018) pp.141-149を参照。
- 10) 2021年10月末現在で、檜葉町の要介護認定者数475名中、要介護2は114名であるのに対して、要介護5は38名となっている(檜葉町住民福祉課「令和3年度檜葉町介護・福祉サービス事業所連絡会資料」)。なお、同町の第8期(2021~23年度)介護保険料(基準保険料)月額は7,000円となっている(檜葉町住民福祉課「第8期檜葉町高齢者福祉計画及び介護保険事業計画」)
- 11) 前掲・田中 (2018) p.146を参照。
- 12) 前掲・田中 (2018) p.142を参照。
- 13) 惣万佳代子 (2002) 『笑顔の大家族このゆびと—まれ「富山型デイサービス」の日々』(水書坊)を参照。

- ¹⁴⁾ 松端 (2017) は、地域福祉計画を実効性のあるものにしていくうえでのプラットフォーム (場・機会) 形成を重視しており、池本 (2019) も地域福祉計画実践における「協議の場」づくりの重要性を指摘している。松端克文 (2017) 「地域福祉計画を実効性のあるものとしていくために」(『月刊福祉』2017年9月号, pp.14-19), 池本賢一 (2019) 「地域福祉計画実践から考える『協議の場』づくりの重要性—福岡県鞍手町社会福祉協議会の実践を通して—」(『地域福祉実践研究』第10号, pp.18-25) を参照。

