石巻におけるコミュニティ支援
ケーススタディ報告書

2019 年 3 月

公益社団法人
みらいサポート石巻
Ishinomaki Future Support Association

目 次

1. 石巻のコミュニティ概要 1

1.1 石巻市の人口 1

1.2 震災前の市町村合併による影響 2

1.3 避難所 2

1.4 応急仮設住宅 2

1.5 災害公営住宅（復興公営住宅） 3

2. 石巻における NPO 支援の経緯 5

2.1 緊急期の NPO 支援 5

2.2 仮設住宅へのコミュニティ支援 5

2.3 石巻仮設住宅自治連合推進会 7

2.4 生活再建支援員 7

2.5 復興支援員 7

3. 神戸・中越における住民主体のコミュニティ支援 8

3.1 阪神・淡路大震災におけるコミュニティ支援 8

3.2 新潟県中越大震災におけるコミュニティ支援 12

4. 石巻市における地域包括ケア 16

5. 行政、社会福祉協議会、NPO の連携によるコミュニティ支援 19

5.1 石巻市、社会福祉協議会、NPO による座談会概要 19

5.2 座談会での議論 19

6. 住民主体、人間復興の視点でのコミュニティ支援の必要性 24

6.1 住民主体の復興に関する様々な視点 24

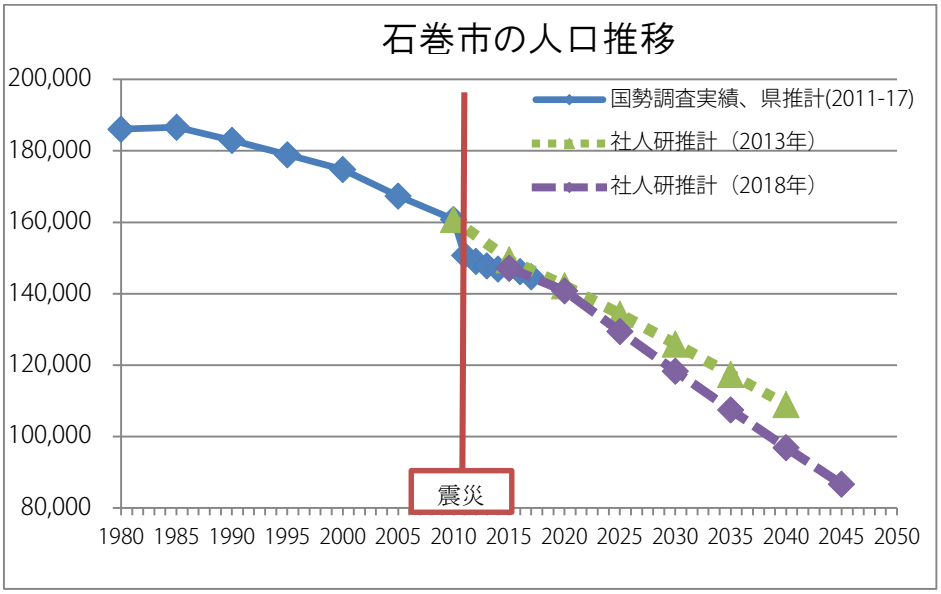
6.2 新しいコミュニティ支援の指標 27

6.3 復興・創生期間終了とその先を見据えたコミュニティ支援 28

1. 石巻のコミュニティ概要

1.1 石巻市の人口

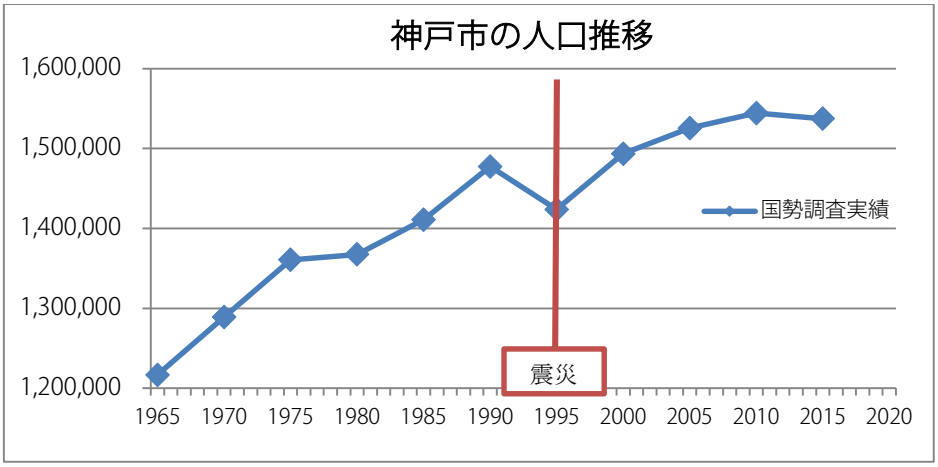
石巻市では、2011 年以前から人口減少が進んでいたが、東日本大震災の発災後、16 万人強であった人口が一気に減少した。2018 年の国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）の推計によると、2013 年時点の推計よりも実績値のほうが減少傾向に拍車がかかっており、2040 年には、震災前の約 6 割まで減少する見込みとなっている（図 1-1 参照）。



（出所）各種統計資料に基づき作成

図 1-1　石巻市の人口推移

神戸市では人口増加傾向にあった 1995 年に阪神・淡路大震災が発生し、直後は人口減少に転じるも、その後再び増加傾向となっている。



（出所）国勢調査に基づき作成

図 1-2　神戸市の人口推移

従来から人口減少にあった石巻市においては、そのような人口回復の局面を期待することは困難である（図 1-2 参照）。

1.2 震災前の市町村合併による影響

2005 年 4 月 1 日に、旧石巻市、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町の 1 市 6 町が合併し、新たな「石巻市」がスタートした。旧石巻市の中心部は行政機関や商業施設や集積し、臨海地域には水産加工やパルプ、紙製造など第二次産業の拠点であったが、旧雄勝町及び旧牡鹿町は漁業の割合の高い沿岸型産業構造、旧河北町、旧河南町、旧桃生町は農用地面積の割合が多く、旧北上町は稲作と畜産、わかめ漁など複合経営が営まれており、各地域の産業構造が異なっていた。

また、文化的にも地域的な違いがみられ、国指定の伝統工芸品「雄勝硯」や国指定重要文化財「雄勝訪印神楽」など地域に根付いた歴史文化が引き継がれていた「雄勝町」、桃生城が構築され「はねこ踊り」など伝統文化が引き継がれている「桃生町」、イヌワシ繁殖地が国の天然記念物指定されている自然豊かな「北上町」は、旧町名を住所表示に残すなど、文化的アイデンティも相当に異なっていた地域であった。

災害の後には、甚大な被害が発生した事実を発信することが支援を受ける上で重要となるが、もし合併していなかった場合、大槌町や女川町と同様に壊滅的状態であると報道されていたであろう雄勝、北上、牡鹿地区にとって、合併は政治的発信力低下の要因となったという側面がある。また、復旧時期の対応において、総合支所では本庁との調整による時間的なロスが多く発生したとされている。

1.3 避難所

石巻市 web サイト「石巻市の復興状況について」によると、2011 年 3 月 17 日、震災後最大の 50,758 名の住民等が避難状態にあったとされており、避難所数は事前の指定、未指定をあわせて最大 259 か所にのぼった。中心部周辺の避難所では、リーダー会議が開催されていたが、避難所でのコミュニティづくりの状況は、住民リーダーや行政、支援者の関わり等により様々であった。石巻市においては、避難所は 2011 年 10 月 11 日まで継続した。

1.4 応急仮設住宅

石巻市 web サイト「石巻市の復興状況について」によると石巻市には、東日本大震災被災地で最多の応急仮設住宅（プレハブ仮設）が 133 か所 7,153 戸整備され、ピーク時にはプレハブ仮設に 7,102 世帯、16,788 名が入居しており、2018 年 1 月現在では 116 世帯、229 名の入居と登録がある。一方、石巻市社会福祉協議会が訪問調査で入居実態を把握している入居者は 67 世帯、133 名である。石巻市の仮設住宅は、2019 年 9 月には解消見込みとされている（図 1-3 参照）。

○整備・入居状況

	整備数		解体数		空き戸数	入居者	
	団地	戸数	団地	戸数		件数	人数
①応急仮設住宅（平成30年12月末現在）	134	7,153	80	2,763	4,274	116（7,102）	229（16,788）
②民間賃貸住宅（平成30年11月末現在）	–	–	–	–		79（5,899）	201（15,482）
合計						195（13,001）	430（32,270）

※（ ）内の値は、ピーク時の数値。
①応急仮設住宅・・・平成24年6月　②民間賃貸住宅・・・平成24年3月

（出所）石巻市 web サイト「石巻市の復興状況について（平成 31 年 1 月）」

図 1-3　仮設住宅の整備・入居状況

民間賃貸住宅（みなし仮設）には、ピーク時には 5,899 件、15,432 名が入居していたが、2019 年 1 月には 195 世帯、430 名となっている。

応急仮設住宅、民間賃貸住宅共に、社会福祉協議会が市から委託を受けて生活支援員による見守りが行われている。

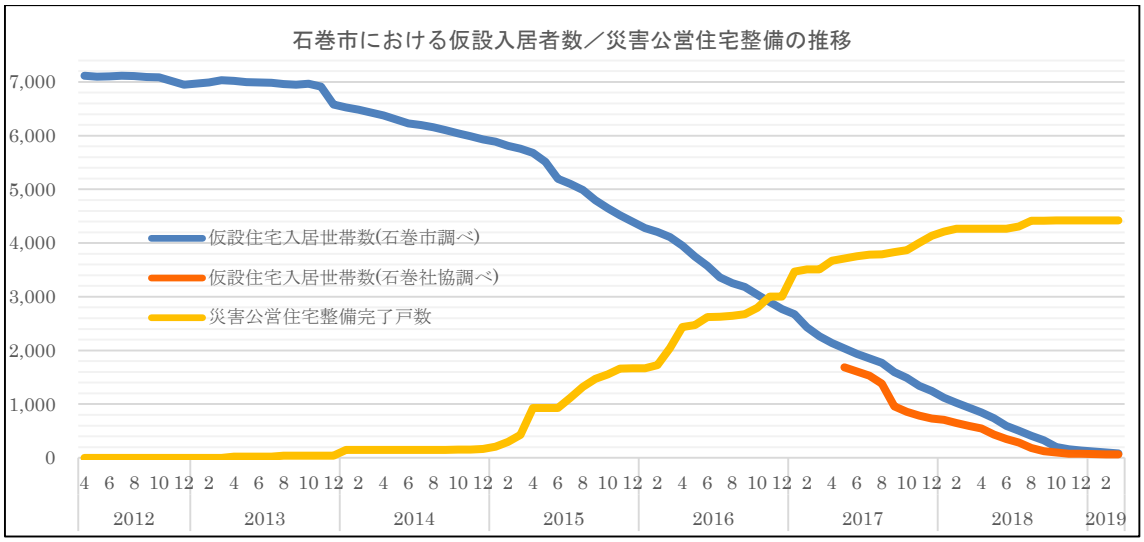
民間賃貸住宅には支援が届きにくかったが、プレハブ仮設住宅には物資配布や、コミュニティ形成の活動も行われた。応急仮設団地で独自に自治会を形成したケースや、周辺町内会に組み込まれたケースの両方があり、また、コミュニティづくりのために、約 50 世帯当たりに一箇所を目安に集会所が設置され、戸数の少ない小規模団地には談話室が設けられる団地もあった。

1.5 災害公営住宅（復興公営住宅）

2019 年 3 月 10 日に最後の 1 棟の完了式典が行われ、石巻市では全 4,456 戸の復興公営住宅（石巻市では災害公営住宅を復興公営住宅と呼称している）が整備された。市では入居時の説明会において住民同士の顔合わせなどを進めているほか、団地会や町内会への加入を促している。また、すまいの再建意向が未決定の世帯に向けて、被災者自立再建促進プログラムによる戸別訪問等の支援が行われた。

また、市の委託により石巻市社会福祉協議会が復興公営住宅で見守り活動やサロンの呼びかけによるコミュニティ支援を行っているほか、主に大規模団地で NPO も集会所を活用した活動を実施している。

2012 年度からのプレハブ仮設住宅入居者数の推移と、災害公営住宅の整備完了戸数の推移は図 1-4 のようになる。石巻市が発表する仮設住宅入居者数は鍵の返却を含む手続きが完了した時点での数値であるが、石巻市社会福祉協議会では、2017 年度の途中から、委託業務により把握した生活実態のある入居者数を NPO との連絡会で共有しており、その数値は、石巻市の公表数値を数か月先取りして減少してきたことが確認できる。



（出典）「石巻市内応急仮設住宅　経年入居変遷表」、石巻市社会福祉協議会「仮設住宅入居者数（月次報告）」、宮城県 「『災害公営住宅の整備状況』について」より作成

図 1-4　石巻市における仮設入居者数／災害公営住宅整備の推移

2. 石巻における NPO 支援の経緯

2.1 緊急期の NPO 支援

石巻市に震災支援に集った NPO は 2011 年 3 月 20 日から「NPO/NGO 連絡会」を開催し、NPO の調整の場づくりを行う石巻災害復興支援協議会が 5 月 13 日に法人化した。行政（自衛隊を含む）・災害ボランティアセンター・NPO の 3 つのセクターの連携により、災害ボランティアセンターとは別に、NPO が 344 団体登録、のべ 158,298 名が活動し、支援で提供した食事が 878,000 食にのぼるなど、大規模で有機的な連携が行われた（図 2-1 参照）。

この時期には、災害廃棄物の撤去や炊き出しなどがメインの活動であったが、その後避難所へ炊き出しの自主運営を促したり、側溝清掃を町内会と協働で実施するなど、支援を提供するだけでなく、地域コミュニティに配慮し、住民の主体性を促す活動も生まれていた。

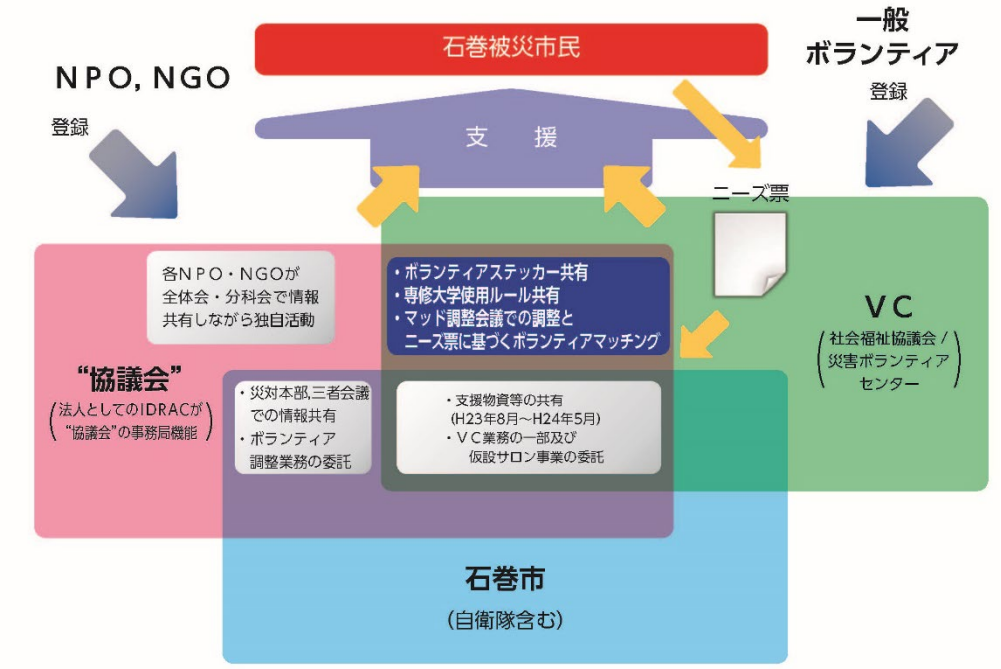


図 2-1　石巻市における震災直後のボランティア・NPO の支援体制

（補足）常総水害や熊本地震の支援などを経て、2018 年には内閣府から「防災における行政の NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～」が発行され、行政、災害ボランティアセンター、NPO による「三者連携」が定着しつつある。

2.2 仮設住宅へのコミュニティ支援

NPO と社会福祉協議会が参加し、仮設サロン支援連絡会が開催され、活動状況の共有や支援方針の議論が行われた。この連絡会は「いしのまき支援連絡会」と名称や体制を変更しながらも 2019 年 3 月現在も毎月継続開催されている（図 2-2 参照）。なお、仮設住宅への支援時期には、石巻市だけでなく、他の多くの自治体で社会福祉協議会と NPO の連絡体制が存在していた。

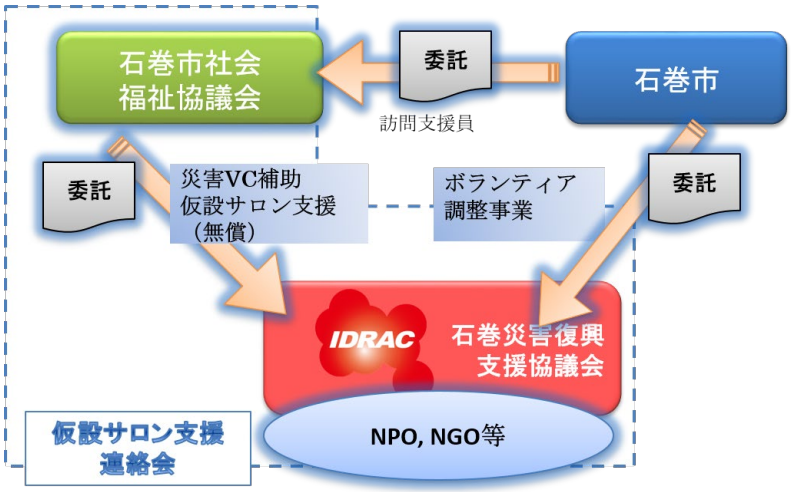
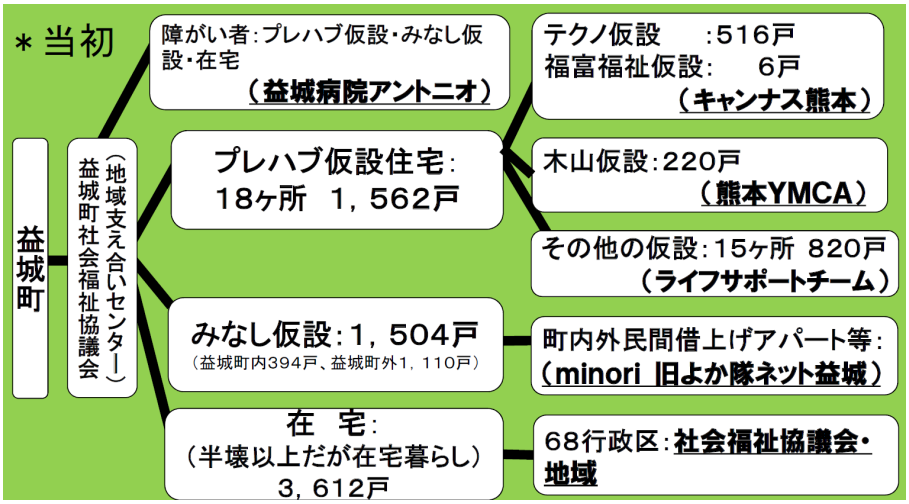


図 2-2　仮設支援の支援体制

仮設サロン連絡会に参加する団体の活動内容は任意で、自治会形成や引っ越し手伝い、お茶会、子ども支援など様々であったが、石巻市社協から石巻災害復興支援協議会へ向けて予算を伴わない再委託がなされ、仮設住宅でのサロン活動実績が社会福祉協議会や市に報告する形がとられていた。

仮設サロン支援連絡会では、社会福祉協議会・NPO・仮設住宅の住民の協働でプレハブ仮設住宅への物資配布を原則控える方針が協議され、住民が主体的に取り組める活動を呼びかける「石巻市内仮設住宅団地での活動に関するご案内」を作成し、配布した。

（補足）熊本地震で甚大な被害を受けた益城町では、仮設住宅支援の委託を町からの受けた社会福祉協議会が、複数の NPO へ再委託して協働実施する体制がとられた（図 2-3 参照）。



（出典）益城町社会福祉協議会「普段からの地域とのつながり」発表資料より引用図 2-3　益城町仮設住宅支援の NPO への再委託体制

2.3 石巻仮設住宅自治連合推進会

2011 年 12 月、仮設住宅の自治会長が集まり、「孤独死をなくそう」を合言葉に仮設住宅自治連合推進会が発足した。仮設住宅における課題を当事者が支部会で共有し、市や社協、警察、消防などが出席する役員会で報告して協議する、被災者主体の連携組織であった。

復興公営住宅への支援も見据え、事務局スタッフを中心に「石巻じちれん」として一般社団法人化して、2019 年 3 月現在も活動を継続している。

2.4 生活再建支援員

石巻市では、社会福祉協議会が市から委託を受け、仮設住宅や復興公営住宅の見守りやサロン活動を行っている。初期は緊急雇用を財源にしていたが、その比率は徐々に減少してきている。

2.5 復興支援員

2017 年度から、宮城県から石巻市が引き継ぐ形で「復興応援隊」業務を継続、4 団体が受託し、復興・創生期間終了後まで地域のコミュニティ再構築に取り組む予定である。

また、2017 年度から、仮設住宅等からの自立支援や「被災者再建プログラム」推進のため、地域復興支援員制度が活用され NPO3 団体が受託していた。1,000 以上あった再建方法未決定の世帯もほぼ行き先が見えてきたため、2018 年度に終了予定である（図 2-4 参照）。

（出典）石巻市 web サイト

図 2-4　石巻市被災者自立再建促進プログラムの概要

3. 神戸・中越における住民主体のコミュニティ支援

3.1 阪神・淡路大震災におけるコミュニティ支援

LSA が配置され、災害公営住宅への訪問が行われた。仮設住宅においてはふれあいセンター運営補助事業、復興住宅においてはコミュニティプラザ運営事業があった。これらの事業に対しては、阪神・淡路復興基金から助成金が支給された。

この助成金を得て、地域住人はお茶会等のイベントを活発に行い、新しい地域で住人のつながりができていった。反面、100 万円、200 万円と多額の助成であったため、住人同士のトラブルの種になったところも多かった。

自治組織が育っていれば、住人を直接支援する助成金は有効であるが、助成金をめぐって自称自治会長の不正があり、住人どうしが助成金の配分をめぐって対立した事実もあったと言われていることからも、住民組織の仕組みを支える取り組みが必要と考えられる。

3.1.1 兵庫県生活復興調査

兵庫県は、「仕事／学校がもとに戻った」「自分が被災者だと意識しなくなった」などの意識の変化を、生活復興カレンダーという手法で可視化している。図 3-1 では、50%の部分に赤線が引かれているが、この線より上部に来た段階が過半数の意識が変わったタイミングとされる。

・過半数の人が「仕事／学校がもとに戻った」のは、震災 1～2 か月後だった。
・過半数の人が「毎日の生活が落ちついた」のは、震災半年後だった。
・過半数の人が「自分が被災者だと意識しなくなった」のは、震災 1 年後だった。
・過半数の人が「地域経済が震災の影響を脱した」と感じたのは、震災 10 年後だった。

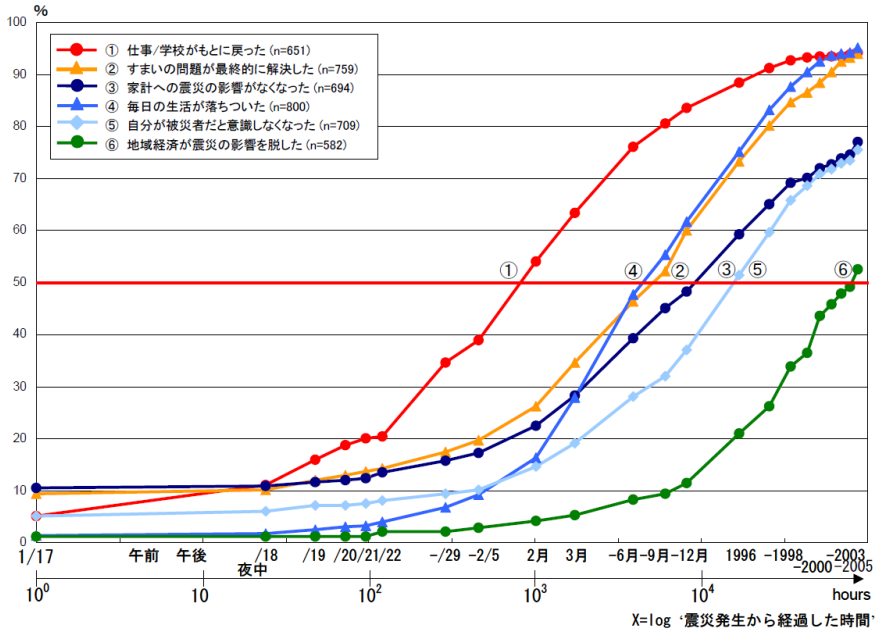
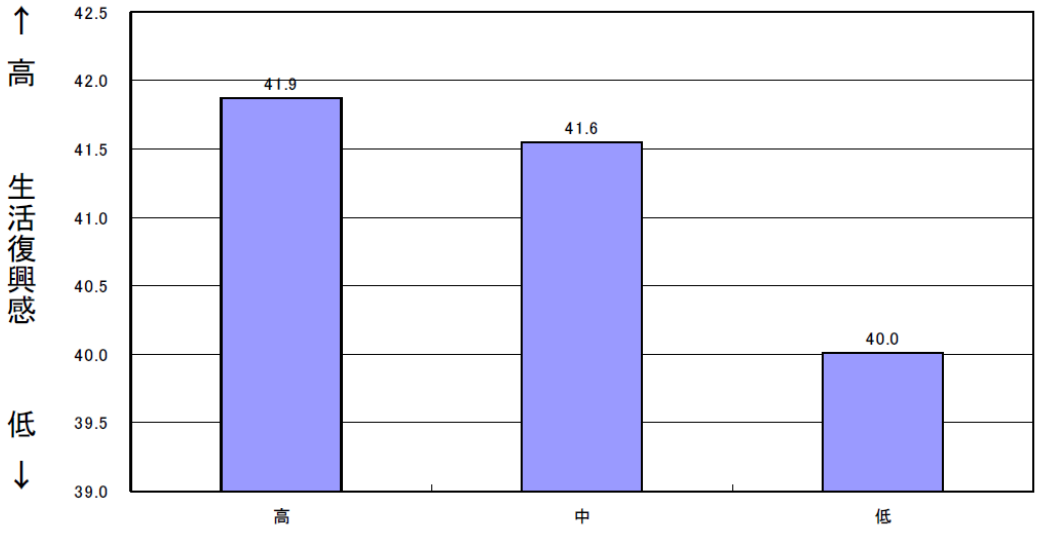


図 1-37　生活復興カレンダー（2005 年）

出所）生活復興カレンダー（https://forr.cc.niigata-u.ac.jp/fukko/docs/calendar-data.pdf）

図 3-1　阪神・淡路大震災被災地での生活復興カレンダー

また、兵庫県の生活復興調査において、地域活動に積極的な人は生活復興感が高く、積極的でない人は生活復興感が低かったことがわかっている（図 3-2 参照）。

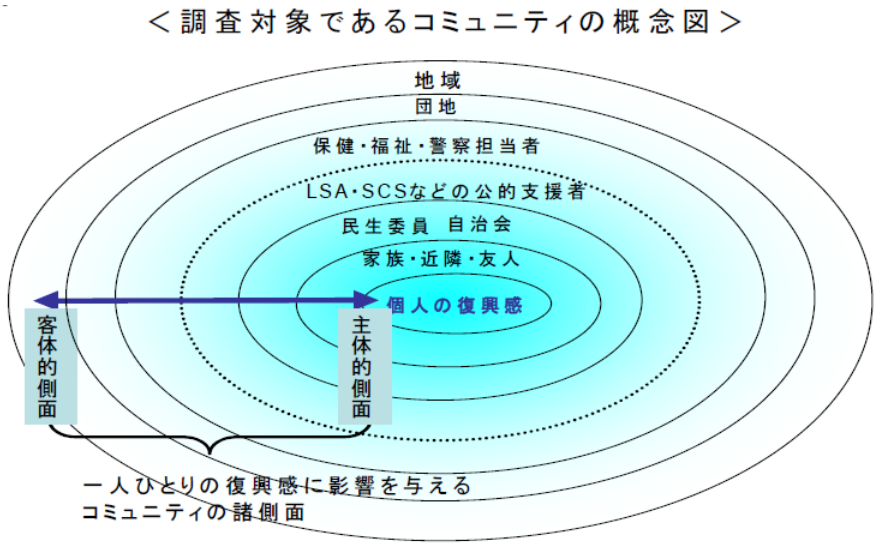


出所）兵庫県『生活復興調査報告書』（平成 17 年）

図 3-2　阪神・淡路大震災の生活復興感（近所づきあい・地域活動）

3.1.2 災害公営住宅団地コミュニティ調査

阪神・淡路大震災後の災害公営住宅 263 団地と被災者入居率の高い一般の公営住宅 60 団地を対象に、「コミュニティ」を広くとらえ、居住者個人だけでなく、団地会自治会の代表者や LSA などの公的支援者にまで回答を求めて、大規模な調査が実施されている（図 3-3 参照）。



出所）兵庫県『災害復興公営住宅団地コミュニティ調査報告書』（平成 16 年）

図 3-3　阪神・淡路大震災後のコミュニティの概念図

この調査においても、「コミュニティ活動のキーパーソンとなる人物は、生活復興感を高めている」、「自治会の存在やまちの活動、イベントへの参加は、個々人の生活復興感を高める」、「被災後に重要他社と出会った人ほど、生活復興感が高い」などコミュニティ活動と復興感との関連性が明らかにされている。

以上のような詳細な分析結果をふまえ、団地コミュニティづくりに向けて、「コミュニティの中心となる人づくり」や「ボランティア等の力を活かすしくみづくり」を含めた 4 点を教訓として提示している（図 3-4 参照）。

図 3-4　災害公営住宅団地コミュニティ調査のまとめ

東日本大震災のケースでは、阪神・淡路大震災後よりも高齢化が進み、LSA のような公的

支援を支える財源も不足がちであるため、「ボランティア等の力を活かすしくみづくり」の必要性がより高い。後述の地域包括ケアシステムにおいても体制づくりをする人材が求められているように、地域や環境に応じて柔軟に対応できる NPO によるコミュニティ支援の重要性が高まっていると考えられる。

3.2 新潟県中越大震災におけるコミュニティ支援

3.2.1 二通りの復興ビジョンとその検証

中越大震災後、復興ビジョンを「記録 1（避けるべきシナリオ）」と「記録 2（目指すべきシナリオ）」の二通りとし、それぞれのシナリオに対して、震災から 6 年、10 年経過時に検証、報告されている。復興プロセスをより良いものとして進めていくためにビジョンが機能し、最悪シナリオを示すことで、「そうはさせない」との思いと施策の展開を促進する役割を果たしたとされている（図 3-5 参照）。

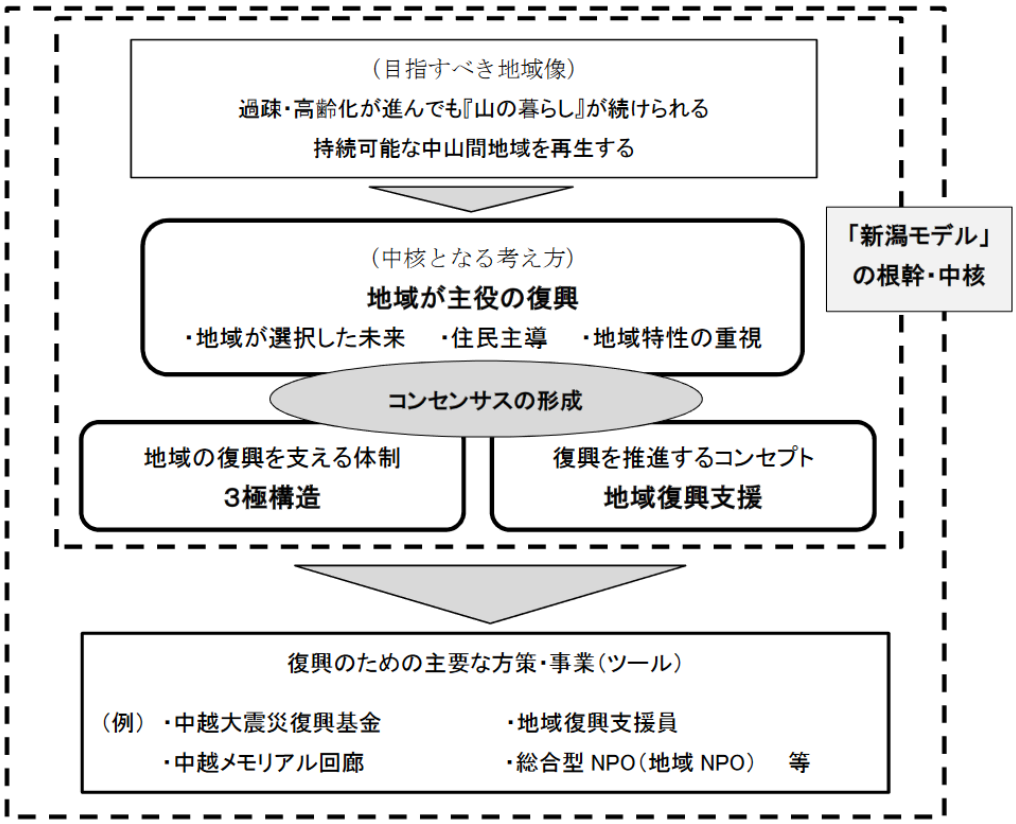
震災復興ビジョン（記録１）	6年経過・中間総括（東日本大震災発生前）	10年経過・総括
		った結果、周辺住民の入居ができなくなるなど、いくつかの問題も発生している。
⑥ 地震発生の5年後あたりからは中山間地には廃屋が目立つようになった。住宅再建にあたって新たに建設された公営住宅は一度空家になるとその後は入居希望者はいなかった。こうして住宅は放置されて荒れていき、同時に耕作放棄も進んだ。	○ 帰村者は家族やコミュニティとの話し合いの中で、熟慮と一定の将来見通しの中で帰村を選択した。公営住宅に空き家も若干発生しているものの、廃屋多発というような事態は発生していない。耕作についても、集団営農化も積極的に進められ、耕作放棄も最低限に抑えられている。	○ 移転再建、現地再建、公営住宅入居、それぞれ経済状況をはじめとする世帯状況に丁寧に寄り添ったうえでそれぞれの世帯が判断をした結果、10年を経過した現在でも居住形態が大きく変容してはいない。しかしながら震災以前から進んでいた人口減少、世帯減少の傾向は少なくとも集落単位では歯止めがかかっていない。小さくなった集落においてもその身の丈に合った暮らし方が模索されてきた結果、除雪体制の検討によって負担を軽減したり、地域を離れた人と祭りや道普請などで協力体制を構築したりして、暮らしの持続可能性は高まっている。
⑦ 地震発生から10年、中山間地は荒れ果てた状態となった。こうなるために人とお金を注ぎ込んできたのか。中越地域の中山間地復旧・復興は全国の中山間地が注視していたが、その期待に応えられなかった。2004年の新潟県中越地震は「我が国の中山間地の息の根を止めた地震」として歴史に名を刻むこととなった。（→記録２㉟㊲）	○ 地震から6年、震災前に比べて世帯数3割減、人口4割減となっているが、息の根が止まるほどの打撃は受けておらず、中山間地と都市との新しい関係づくりの芽が生まれてきている。	
⑧ 都市部については、特に長岡市の中心市街地については地震による被害はほとんどなかったために、復旧・復興のかけ声で動き始めた具体的プロジェクトはなかった。だが、中心市街地衰退は確実に進んだ。地震により、多くの店が「この際やめてしまおう」と廃業した。根強い顧客を持っていた料理屋や昔なじみの豆腐屋なども姿を消した。駅前の商店街の衰退も著しいものとなった。地震前から進んでいたことだが、大きな集客効果を持っていた病院も郊外に移転した。中心市街地の空洞化は一層進行した。（→記録２⑨）	○ 長岡市は震災前から中心市街地構造改革を進めていたが、震災後はその動きをさらに加速させた。市役所機能の駅前回帰や再開発、仮設住宅地であった操車場跡地でのシビックコア整備などを積極的に推進し、中心市街地はその姿を一新しつつあり、地震後7年にはほぼその全容が現れる。長岡市の中心市街地回帰へのチャレンジは、我が国の地方都市の中でも群を抜いている。	○ 長岡市中心市街地に完成したシティホールプラザアオーレ長岡は行政機能の中核としてだけでなく、市民協働を掲げ、その活動の拠点として運営されている。そこでは被災地域も含む合併地域が主催するイベントなども数多く行われ、市民をつなぎ、他地域の住民同士をつなぐ仕組み・仕掛けとして機能している。さらにはまちなかキャンパス長岡でも同様の取組が進められている結果、地域間の理解、相互交流が一層進みつつある。これは昔段の地域づくりにも大きな影響を与えている。 ○ 十日町市では新潟、長岡、上越に続き中心市街地活性化基本計画の認定を受けた。震災を契機に広がった市民によるまちづくり活動の活性化が一つの要因になっているともいえる。
⑨ 多くの若者を抱える大学もまた力を発揮しなかった。学者、研究者の多くは自らの専門と復旧・復興問題を結びつけられなかったし、若者は中山間地にも市街地にも活動の場を見出せなかった。フリーターの数は年々増加する一方であった。（→記録２㉘㉚㉙）	○ 長岡の地元三大学のみならず新潟大学、中越の私立大学は、地域貢献を掲げて、中山間地と中心市街地の両者の活性化に積極的に関与する活動を展開している。	○ 被災地で住民から「震災のおかげで」というフレーズが聞かれるように、大学をはじめとする高等教育機関にとっても「震災のおかげで」中山間地域との連携、協働のきっかけとなったのが中越大震災である。新潟大学は災害・復興科学研究所による研究を推進するほか、長岡大学は文部科学省のCOCに採択され、中山間地域との連携を進めている。平成26年度に公立大学法人に移行した長岡造形大学に

（出典）新潟県「新潟県中越大震災復興検証報告書」（平成 27 年）

図 3-5 「記録 1（避けるべきシナリオ）」に対する検証例

3.2.2 新潟モデル

新潟県が発行する復興検証報告書において、地域の復興を支える 3 極構造の体制と、復興を支える基金、地域復興支援員、中越メモリアル回廊、総合型 NPO のような方策・事業（ツール）による復興を「新潟モデル」として提案されている（図 3-6 参照）。



（出典）新潟県「新潟県中越大震災復興検証報告書」（平成 27 年）

図 3-6　「新潟モデル」の概念図

東日本大震災後の制度にも、復興支援員や、復興金などが類似名称で引き継がれているが、新潟モデルでは、中核となる考え方として「地域が主役の復興」を掲げている通り、中越大震災復興基金は行政を離れて地域に近いところで使途を決定できたり、地域復興支援員は地域に入り込んだ形での運用が推奨されるなど、民間や地域コミュニティが主体的な役割を果たせるような取り組みがなされていたと考えられる。

また、新潟県の検証報告書にも阪神・淡路大震災後と同様の生活復興カレンダーによる検証がなされており、阪神・淡路大震災よりも急速に回復していることが確認できる（図 3-7 参照）。

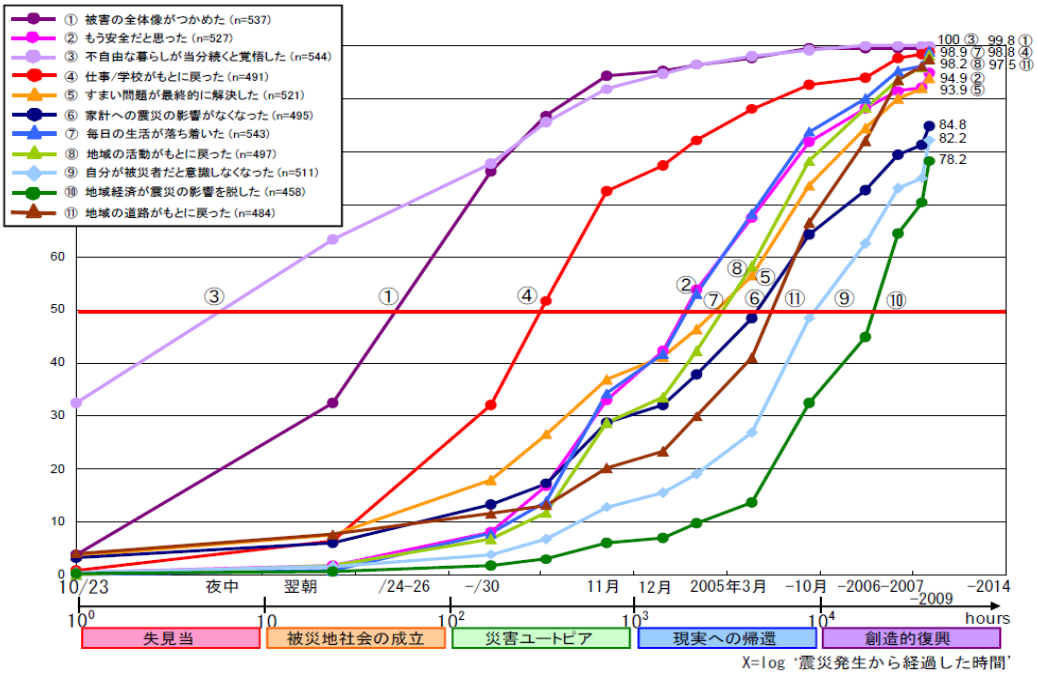


図 4.4-1-1　中越大震災被災地での復旧・復興カレンダー

（2009 年 3 月（震災から 4 年半））

（出典）新潟大学災害復興科学センター『新潟県との連携による震災復興に向けた調査研究報告書』（2010 年）

図 3-7　中越地震被災地での生活復興カレンダー

3.2.3 地域活動と復興感

中越においても、地域活動に積極的に参加している住民の方が復興感を得やすい結果が確認されており、参画を促す仕組みづくりが重要であることが示唆されている（図 3-8 参照）。また、前長岡市長が中越地震 15 周年のシンポジウムにおいて「市民協働による復興～自然の力はすごかったけれど､ひとの力はもっとすごい。－」と題して講演を行っており、行政側でも住民の力や市民協働を重視して復興施策を推進していたことが理解できる。

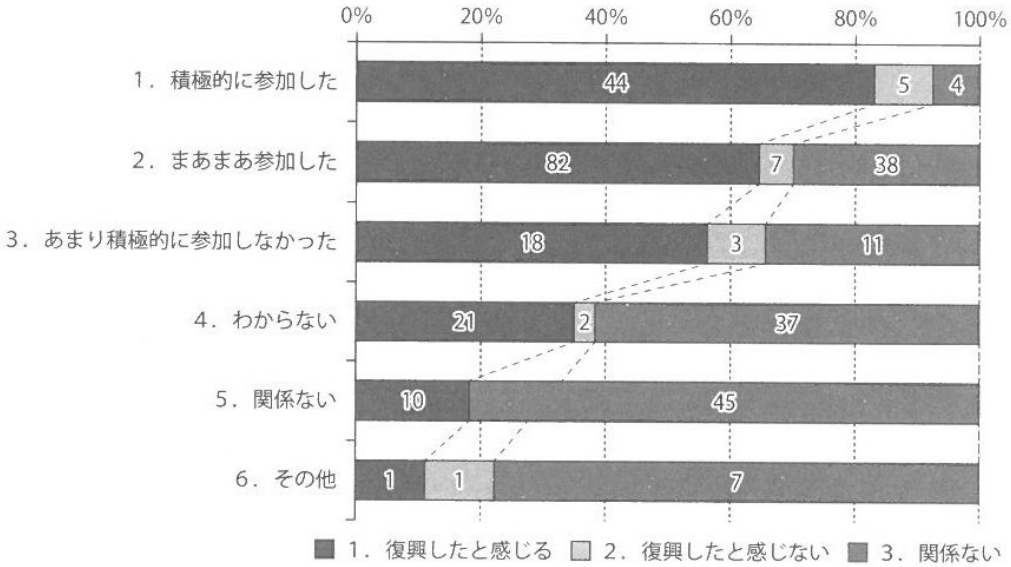


図２−17　復興活動への住民参加と復興感の関係

（出典）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～」からの引用

図 3-8　中越地震被災地での復興活動への住民参加と復興感の関係

4. 石巻市における地域包括ケア

石巻市では、東日本大震災によって多くの医療機関が被災したが、2017 年まで診療機能が廃絶していた石巻市立病院を一つの核として地域包括ケアを実施していくという流れができていた。

阪神・淡路大震災と比較すると、都市／地方、地震／津波という違いの他に、外部支援体制が充実したことも異なっている。特に介護保険サービスが始まり、地域包括支援センターやケアマネージャーなどが地域の要介護者や高齢者を把握していることが大きな違いであり、ある程度、平時のセーフティネットが構築されていたことが、震災時の弱者を支える機能を果たしていたことのメリットは大きい。

一方、震災で社会的弱者が大量に発生しており、それを医療や介護の仕組みで受け止めている現実があるが、介護保険制度の改定により、要支援認定者のケアの担い手を専門職サービスから地域での支えに戻していく必要性が高まりつつあることを意識した復興や地域包括ケアが求められている。

つまり、医療や介護福祉の制度では、病院や施設から、地域化・脱専門家の流れが生まれているが、被災地ではむしろそれが逆行してしまうため、それを意識した復興のあり方を考える必要がある。

石巻仮設住宅自治連合推進会等の住民組織も委員となった石巻市地域包括ケア推進協議会において、2014 年 3 月に発行された石巻市地域包括ケアシステム推進計画基本構想では、市中心部に設置される（仮称）ささえあいセンターが、復興公営住宅等に設置される「サポート拠点」を支えるイメージ図（図 4-1 参照）が掲載された。また、2015 年 3 月発行の石巻市地域包括ケアシステム推進計画においては、石巻駅前に建設予定の（仮称）ささえあいセンター内に包括ケアセンターのマネジメント機能を移設することが明記された。

出所）石巻市 web サイト

図 4-1　復興まちづくりの進捗に合わせた「サポート拠点」の展開

しかしながら、2018年度に改定された第2期地域包括システム推進実施計画においては、ささえあいセンターに関する記載がなくなり、体制整備の重点施策欄では、従来の地域包括支援センターが総合相談支援事業や地域ケア会議を継続することになっている。地域包括ケアシステム推進の要となることが期待されていたささえあいセンターによるマネジメントも計画されなくなったことから、現行システムからの飛躍的な進展は期待できず、被災者の見守りなどのコミュニティ支援活動を、復興・創生期間後に石巻市の地域包括ケアシステムの枠組みに即座に移行させることは難しい状況となったと推察される。

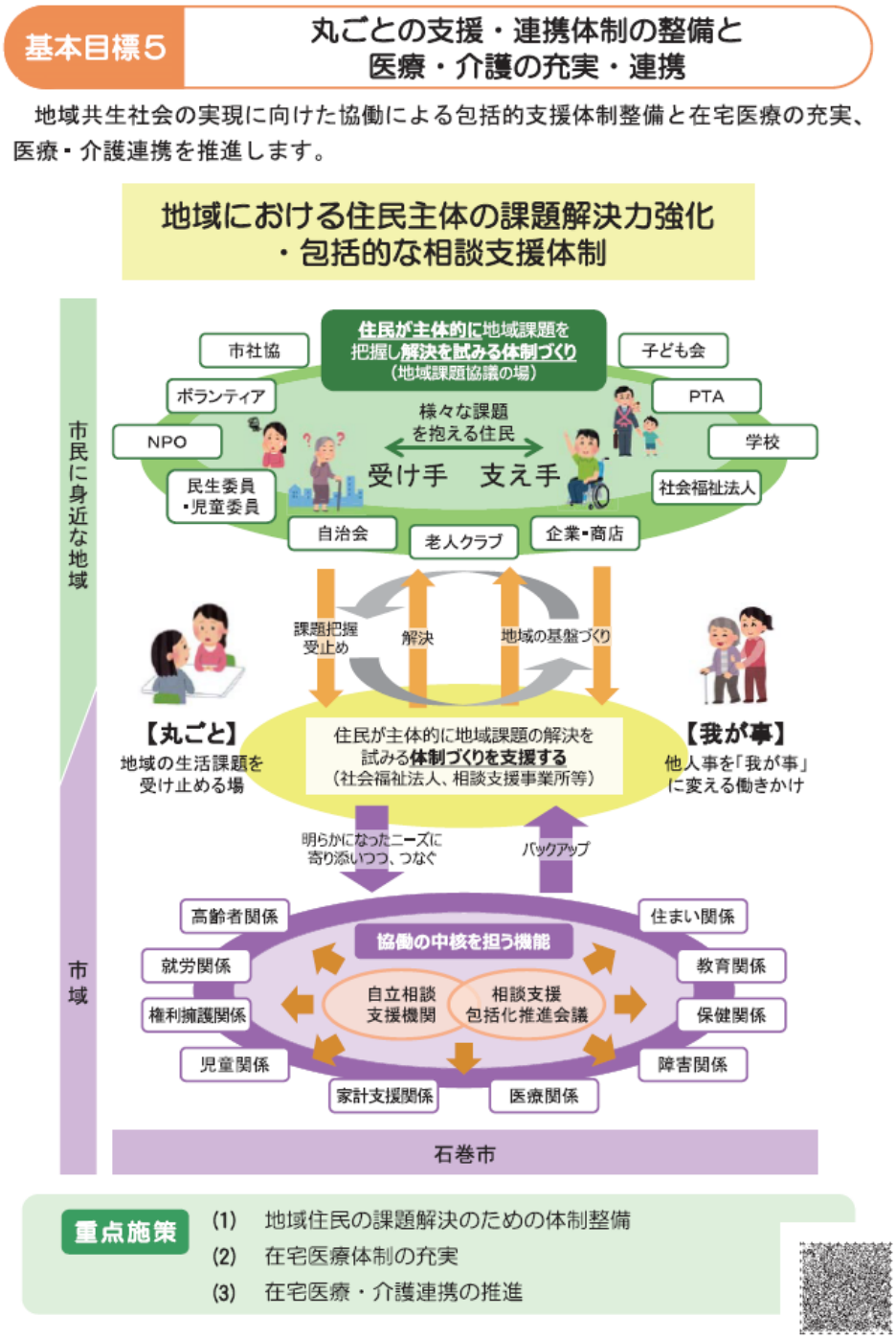
なお、同計画においては、基本目標に対する評価指標も用意され、第2期計画の完了年である2020年度の目標が示されているが、今後復興・創生期間が終了する2021年度以降に復興予算事業が削減される影響がどのように考慮されているかは確認できない(図 4-2参照)。

石巻市地域包括ケアシステム推進実施計画における評価指標

基本目標	評価指標	平成29年度(2017年度)実績	平成32年度(2020年度)目標
1　健康づくりと介護予防 明るく健やかに暮らせる健康づくりと介護予防の推進	要介護認定率※1	19.5%	20.1%
2　コミュニティと支え合い 地域コミュニティによる支え合いと地域力強化	サロン活動等団体数※2	213団体	260団体
	認知症サポーター養成講座受講者数※3	808人	928人
3　生きがい 社会参加や自発的活動等による生きがい創出	生涯学習参加者数※4	31,330人	34,800人
	就労支援事業利用者数※5	330人	374人
	ボランティア活動登録者数※6	2,626人	2,700人
4　住まいと暮らし 住まいの支援と自立生活のための支援	地域密着型サービス基盤整備数※7 (施設・居住系を除く)	7	10
5　体制整備と医療・介護の連携 丸ごとの支援・連携体制の整備と医療・介護の充実・連携	多職種連携の満足度※8	―	80%
	第2層協議体設置数※9	―	16

図 4-2　石巻市地域包括システム実施計画における評価指標

地域包括ケアシステムの推進にあたり、必ずしも復興・創生期間の終了までの被災時の支援体制をベースとする必要があるわけではないが、第 2 期計画の基本目標 5 に掲げられた「住民が主体的に地域課題の解決を試みる体制づくりを支援する」活動（図 4-3 参照）は、これまでの被災者・コミュニティの支援体制の一翼を担ってきた地域住民の側に立って伴走可能な NPO が得意とする分野でもある。実際に、地域の現場においては、復興予算を原資として活動する地域福祉コーディネーターや NPO が、地域包括ケアシステム推進に必要な「体制づくり」を担っている事例も多く、今後の両者の連携が求められる。



（出典）石巻市 web サイト図 4-3　石巻市地域包括システム実施計画で必要とされる「体制づくり」

5. 行政、社会福祉協議会、NPO の連携によるコミュニティ支援

5.1 石巻市、社会福祉協議会、NPO による座談会概要

2019 年 2 月 22 日、石巻市役所、石巻市社会福祉協議会、および NPO2 団体より以下の参加を得て、復興創生期間の終了を見据えてこれまでの活動を振り返ると共に将来の東北や今後の自然災害後のコミュニティ支援の在り方を検討した。

○　石巻市生活再建支援課：主査　高橋仁志氏
2011 年 12 月 1 日以降、部署名は仮設住宅運営管理室から生活再建支援課に変更したが、7 年以上仮設住宅の担当を継続。

○　石巻市社会福祉協議会：課長補佐　阿部由紀氏
震災直後、石巻市災害ボランティアセンターの中核スタッフとして、外部から支援に入った NPO・NGO の支援を仲介。現在は地域福祉コーディネーターらと地域福祉に取り組む。

○　一般社団法人石巻じちれん：代表　増田敬氏
震災後に設立された仮設住宅自治連合推進会の 3 代目会長を経て、法人化した「石巻じちれん」の代表に。復興公営住宅の団地会長としてもコミュニティ支援を継続。

○　上釜を愛する会：西村真由美氏
震災直後に国際協力 NGO スタッフとして石巻入り。上釜地区に思いのある方がだれでも関われるように 3 年前に設立された、上釜を愛する会をサポート。

5.2 座談会での議論

以下、座談会当日の発言を掲載する。節の最後に、まとめを整理した。

＜これまでのコミュニティ形成支援の経緯や考え＞

高橋）市役所の中で、一人だけ、最初から仮設担当で変わらず残っている。これまでの経緯が伝わらない課の中でしゃべるより、ここのような外でしゃべる方が、意見が合う部分がある。
行政や社会福祉協議会（以下、社協）は、全体を見なければならない。住民が自分たちでがんばってもらう、というのは、市は出来ていなかったかもしれない。
宮城県では、古くからあった町内会だけを支援してきたので、コミュニティ支援が苦手なんだと思う。

阿部）8 年近く社協で支援をやってみて、住民さんの声を反映してきた仕事が多かった。
少子高齢化はとめられないので、歴史文化や地域の背景を重んじて、プロセスのある地域づくりをしなければならない。市の委託で生活支援事業をしているが、パイオニアとして（誰かが答えを持っているわけではない）スタートの時点は我慢だぞ、と CSC（地域福祉コーディネータ）と取り組んでいる。
NPO の活動は、住民自身もボランティア、タダだと誤解している人もいる。国は、災害時の NPO との連携を強化しましょう、というものの、支援金の在り方などを具

体的に打ち出しているわけでない。

住民さんの力、地域ごとの NPO の力を引き出すには、財源確保を国の方でも考えてもらいたい。その分、報告様式を厳しくしたり発表の場を設けたりするのもいい。

増田）震災の前は、自治会には興味がなかった。仮設の自治会長になって、神戸で会長をしていた方から「孤独死出さなかった」と聞いて、出来ることはしよう、というのがきっかけだった。

復興住宅に移っても、まだ必要だね、という意見があり、法人格を取って現在も活動をしている。地域で支えられるのが NPO で、お金がなくなったら自分で・・と考えている。

先日も他の団地で自殺した方がいるようだけど、市や社協さんと連携して、何かの緊急時は私が立ち会って、救急隊員とあけられるように、復興住宅の鍵を預かれる仕組みを検討している。

お金がかからなくても、私たちがいくらかでも市や社協とつなげられば、遠いとか、恥ずかしい、とか、不幸を少なくできるのかな、と。

阿部）阪神・淡路大震災のころから LSA が大事と言われてきて、お茶会や訪問活動を繰り返してきた。健康福祉部の方では自殺をどれぐらい抑制しているか把握している。

高橋）仮設で亡くなられると、メディアからは孤独死と取材もあるし、厚労省からも報告依頼がある。一人暮らし、高齢者、誰にも看取られず、ということでは、石巻市では 0 件で報告している。家族で見つけた方や自殺が 27 件。発見まで時間がかかったのも 2 件あるが、地域から孤立して、というのは 1 件もない。

阿部）心不全など、亡くなり方は選べない。結果論では「早く病院へ連れていけていたら」という話にはなるが、数日で見つかればまだよいのでは。NPO や社協がいることで自殺が抑制されている部分はレベルが高いだろうが、10 年経ったからパンと予算がストップします、という話ではない。定着するまでに歴史がかかるが、その部分を可視化もしないといけない。

今の生活支援体制整備事業は 150 万円ぐらいで実施しているが、復興税源がないとやれない。自立再建の事業は、1 件 1 件、大変になっているのは間違いない。委託を出しているのに結果出ない、となる。

増田）認知症で薬も食事もろくにとられずに復興住宅を退去してもらったケースもある。

阿部）個別の対応をせざるをえないが、地域全部が被災者のとき、無理をしない仕組みにしていかないと。ただ、仕組みを作ると、どうしても負担になる。

増田さんの次の世代、思いを継承してくれる人をどう育成していくのか。達成感を味わってもらう、社協に役割があるのかな、と、ゆるやかな地域づくりで見守れる方法を考えようと思っている。

西村）地域を面で見ないと、と気を付けて、まず話す通す人や話す順番、なども配慮しながらやってきた。

＜行政、社協、NPO の協働＞

阿部）市や、全市民向けの平たいものにならざるを得ない。該当、非該当が出て、グレーゾーンが出てくる。社協には、それへ対応ができるが、社協にもグレーゾーンがある。そこを、NPO が、地区に携わっている皆さんとやってくださることで、うまくいく。NPO さんは、決済も早くてフットワークが軽いし、掘り下げられるのは NPO のよさ。

でも、上釜の活動を知って、あれ良いね、と思っても、知らないでやっていると思う。地域おこし協力隊や地域包括ケアなど制度はあるが、つながってない気がする。縦軸でいろいろあっても、実際に動いている人を集めて横軸にできるのは、我々なのかな、と。可視化、表現して平たくやることが必要かと。

高橋）市には、福祉とか、産業とか、高齢者とか、部門がいっぱいあるけれど、地域に入っていけば同じ人。ただ、予算が違ったりして、横軸でつなぐのは、市で出来ない。社協で横軸つないでもらえれば。

「何で出来ないんだ」と皆さんから言われても難しいが、例えば、同じ「緊急通報システム」という名前でも、こっちは外で、あっちは中で回転灯が回っている状態。それを知ってもらうために見学会を開く、といった情報提供はできる。

阿部）社協も、もっと関わった方がいいのに、急ブレーキ踏まれることもある。

NPO との連携も、連絡会を定例化したい。可視化ができれば、民間でここまでやってくれるのか、と。市に対しても予算取りも変わってくるのでは。

高橋）ボトムアップの働きが必要なところがある。

増田）市とか、社協さんは、本人はやりたくても、組織の中でやれる方向、ってある。

ヘルパーさんに、ここの高い窓を拭いて、と言われてもできない、というのは仕方ない。私たちはできるのに、と。漏れた人、再度、解決できる方向をつくること、大事なのかな。と。

阿部）NPO の皆さんにもケース会議などに一人のスタッフとして参画してもらうこともあり得る。ボトムアップさせていくためには。

西村）これまでは民生委員など、仕組みで関わってきた人が多いが、役の付いてない一住民も支え手にしていく、ということ？

阿部）会長さんばかり入れた会議だと、役所でやってくれ、と、新しい意見出てこない例もある。住民目線で、子育てや、地域に関わっている NPO さんを入れていきたい。

西村）新しい枠組みにあるような人は、今も動いている。煮物作りすぎたから届ける、とか。その人が支えているから回っている、とか。

明文化や報告はされていないが、仕組みになっていない NPO のような存在はある。本人たちは NPO のつもりもないけど、私の事や中川さんのことを NPO って呼ぶのね、ってつながって、住民の NPO への認知度も上がってきていると思う。

＜復興創生期間後のコミュニティ支援＞

西村）阪神・淡路大震災から20年のタイミングで神戸に視察に行ったら、どこも、70，80代の人ばかりが出てきて、神戸なのになんで若い人いないの？と感じた。
「私と一緒に視察した元気に活動している60半ばの人がそのまま活動し続けたから、80代の人が出てきたんだ」と、悲観する、というより、腑に落ちた。時間が経っていく生活の中で、無理のないことをやっていくのが大事かな、と。
世代交代、とはいわないけれども、次の世代が担い手として増えていくことも大事だと思う。希望も持っていて、今の中学、高校性が、地域に戻ってきたい、っていう。私は、地元を出たくて仕方なかった。
それぞれが、無理ない範囲でそれぞれが役割を見つけていくお手伝いができていたら、と思っている。

高橋）阪神・淡路に視察に行ったら、住民から、「コミュニティ崩壊していません」「通常の事をしているだけ」と言われた。行政がそう言っているだけで、地域でお茶会している人は、「コミュニティ支援」なんてこれまでも言っていないし、これからも言わない。
やるべきことを皆さんわかっていて。20年たってもやりつづけられることが大切なんだと感じた。

西村）私は、石巻の皆さんのやっていることが素晴らしい、という思いがベースだったので、課題解決志向、みたいなのがなかった。どちらかというと、既に皆さんやっているし、出来ているし、というのを大事にしている。
「この地域は、ここがダメじゃないか」というより、いいところを伸ばす方が、地域にはフィットすると思う。

増田）仮設住宅が8年間あって、今年の9月に収束。いろんな良かった事、悪かった事を形に残して、阪神・淡路の例を見ながらやってきたことを、南海トラフに生かしていける、というのをつくっていければ。
いっぱい悪い面もあったし、良い面も悪い面も。残すことが大事なのかな、と。

高橋）こんな長期で、（行政がコミュニティ支援に）取り組んだこともなかった。震災が起きた時、市がコミュニティ支援できるか、というとできないかもしれないが、コーディネーター的に今やってもらっていることは、震災が起きたからコミュニティ支援事業しなきゃいけないんだ、ではなくて、本来、地域にあったほうがいいもの。

阿部）失敗とその理由、成功の根拠とプロセスが大事。社協の報告書では、平たくやらなければいけないが、様々な場面で関わっていきたい。

座談会まとめ

- 行政は平等な支援をしなければならないが、社会福祉協議会はそのグレーゾーンに対応でき、社会福祉協議会でも出来ない部分を NPO は掘り下げることができる。

- 成果の可視化も必要だが、地域全部が被災者なので、思いをつないでやっていけるよう無理をしない仕組みにしていかなければならない。

- NPO は、住民や他団体との連携によるボトムアップや、地域の良さを伸ばす取り組みができる。

- 神戸から学んだこともあり、南海トラフ地震などに備えて、失敗の理由、成功の根拠も含めて次に残してゆきたい

6. 住民主体、人間復興の視点でのコミュニティ支援の必要性

6.1 住民主体の復興に関する様々な視点

東日本大震災のコミュニティ支援や創造的復興に対し、「住民主体」、「人間復興」の視点の必要性については、これまで様々な形で繰り返し議論されており、その代表的なものを以下に提示する。

(1) ＜復興構想会議＞より

「復興への提言～悲惨のなかの希望～」（平成 23 年 6 月 25 日　東日本大震災復興構想会議）で示された復興の 7 原則には、コミュニティの社会の連携に着目したものが 3 つあり、「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興」、第 4「地域社会のきずな」を守るというニーズに触れ、第 7 の原則は「国民全体の連帯」を復興の必要条件としている。

(2) ＜大災害の経済学＞より

「大災害の経済学」（林敏彦著、PHP 研究所、2011 年 11 月 ）では、上述の復興構想会議について、「今回の復興構想会議は、理念先行型で、政策の実現を形式的にも実質的にも政治に委ねている」との批判的に指摘しながら、同時に、「上からの計画の押しつけは、たとえ政策的善意によるものであろうとも、望ましい結果をもたらさない可能性がある。地域住民が熟議を重ねて作り上げるボトムアップの復興計画が必要となる」としている。

(3) ＜石巻市復興基本計画＞より

石巻市が震災後に策定した「石巻市震災復興基本計画」は 3 つの基本理念からなり、その基本理念 3 が「絆と協働の共鳴社会づくり」であり、「市、国、県、他の地方自治体、市民、NPO、地域などによる協働の仕組みを構築し、社会全体に共鳴するまちづくりを広げていくことが必要です。」と言及されている。

(4) ＜3.11 震災は日本を変えたのか＞より

「3.11 震災は日本を変えたのか」（リチャード.J.サミュエルズ著、英治出版、2016 年 3 月 ）では、「東日本大震災の犠牲者は二万人ですが、毎年三万人の日本人が自ら命を絶っています。第二次世界大戦とは違い、東日本大震災を機に日本がティッピングポイントに達することはありませんでした。」（民主党衆議院銀小川淳也、2011 年 11 月 18 日）

との衆議院議員の発言を紹介し、以下のように続けている。

「この発言は、3.11 後に広く受け入れられていたコミュニティというテーマと真っ向から矛盾している。それも 3.11 ほどの規模ですら変化をもたらすには不十分だという小川の発言を耳にした多くの人々がショックを受けた理由の一つだ。（中略）全国的コミュニティの結束が弱まった証拠と位置付ける人もいた。

（略）ボランティアの活躍によってより広い意味での全国的コミュニティが生まれ、大規

模な反原発運動が起こるなど､何か新しいものが生まれようとしていることを示唆する数々の要素はあるものの、日本政治の中核に刺激を与え、長期的変化をもたらすには不十分だったのだ。」

「それでも 3.11 後の日本の状況は、（中略）危機のレトリックは民主政治を鼓舞し、新たなアクターに力を与え、（中略）政策決定のプロセスを透明性の高い方向へ導いたと思われる」と結んでいる。

(5) ＜防災まちづくり・くにづくり学習＞より

「防災まちづくり・くにづくり学習」（藤井聡他著、悠光堂、2015 年 12 月）では、「単純に考えても、被害額が 9 兆 8,000 億円だった阪神・淡路大震災が復興に 10 年かかっていることを考えると、16 兆 9,000 億円も被害が出ている東日本大震災が 10 年で終わるわけがない。しかも、阪神・淡路大震災はバブル崩壊後で経済の停滞が始まりつつあった時代ではあったが、現代はそれにも増して経済が活発でない。」として、東日本大震災後の復興期間の短さを指摘している。

(6) ＜東日本大震災◎復興の検証＞より

「東日本大震災◎復興の検証 どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか」（綱島不二夫他著、合同出版、2016 年 6 月 ）では、以下のように「人間復興」を図るべきという主張をしている。

「震災から混乱の中で苦闘する被災者との話し合いは、持たれることはなく、復興まちづくりの青写真は大手ゼネコンの手に委ねられ、地元建設業企業は、困難な計画実施の矢面に立たされたのである。（中略）400 年続いてきたコミュニティの生活のみならず、歴史、文化、景観など一切を一瞬のうちに失ったのである。果たして、国の復旧策は被災者にとって被災者から脱して一市民としてのくらしを始めるまでの条件を与えたのだろうか。答えは否である」

「2015 年度で集中復興期間 5 年間が終了し、2016 年からは復興・創生期間 5 年間へと向かうこととなる。26 兆円もの財源を投入して『創造的復興』という名の下に進められている復興関連事業だが、『人間復興』という点では先が見えない状況が続いている。

本章で論じてきた通り、石巻市では中心部と周辺部、とくに半島部との復興格差が拡大しつつある。全体的に大規模なインフラ整備に比べて倉足の復興は遅れる傾向にあるが、石巻市ではその特徴が顕著であり、周辺部での過疎化加速化している。

復興交付金事業を中心としたトップダウン型の復興事業により巨額の財政を投入しても、地域が再生できない最大の要因は、コミュニティにおける住民主体のきめ細やかな復興計画とそれに見合った復興事業が展開できない点にある。ハード面のみならずソフト面や生活者の視点に立った復興のあり方が求められているといえよう。」

「これまでの復興を取り巻く状況はどうあれ、復旧・復興の目標は、いのち、くらし、生業の再生であり、あくまで被災者の復興でなければならない。」

「『創造的復興』に対置して『人間復興』の理念が提起されている。『人間復興』の理念は関東大震災時に福田徳三により提唱された。それは、被災者の『生存機会の復興』『生活、営業及労働機会（総称して営生の機会）の復興』を意味する。道路や建物の復興は『営生の機会』の復興にとって、必要ではあっても手段にすぎず、目的ではないとしている。」

道路や建物を復旧させるハード事業はもちろん大切であるが、手段にすぎず、「人間の復興」が必要だとしている。

(7) ＜災害に立ち向かう人づくり＞より

「災害に立ち向かう人づくり～減災社会構築と被災地復興の礎～」（室崎益輝他著、ミネルヴァ書房、2018 年 5 月）では、以下のように述べられている。

「今までの復興では、生命や健康を守ることと住宅を再建することに力点が置かれがちであったが、これからの復興では、経済の再興をはかることや子育ての環境を整備することにも力をいれないといけないし、コミュニティの継続と創出にも力を入れなければならない。地域の持続的発展という視点からの、コミュニティづくりや地域経済再建を主軸にした「復興地域づくり」に力を入れなければならない、と思う。」

「ここでは、ボトムアップとパートナシップが求められる。ボトムアップでは、地域の実態に即して考える、住民が意見を出して方向性を決める。地域の自律や自治を尊重することになる。「思いが先で形は後に」ということで、住民や被災者の思いを持ち寄るプロセスが基本となる。これに関して、2014 年の災害対策基本法の改定で、コミュニティが自発的に策定する「地区防災計画」が制度化された。」

6.2 新しいコミュニティ支援の指標

東日本大震災の復興状況把握手法については、復興庁により 2013 年に報告書が公表され、市民生活、都市・まちづくり、環境・エネルギー、コミュニティ、教育・文化、保険・医療、産業、地域経済・行政の 8 分野において、86 指標例が報告されている（図 6-1 参照）。

コミュニティ	(31) 特定非営利活動法人の認証法人数(累計)	団体	地域:県、全国 期間:月別(2010年1月～2013年2月) 地域:市町村別(岩手県、宮城県以外) 期間:年度別(2012年度)
	(32) ｺﾐｭﾆﾃｨ再構築活動を行う団体への支援件数	—	現時点ではデータ無し
	(33) 人口に占める児童の割合	%	地域:市町村、県、全国 期間:年度別(2010年度～2012年度)(茨城県の市町村・県別および栃木県・千葉県・新潟県・長野県の県別、全国について2012年度なし)
	(34) 人口の社会増減数	人	地域:市町村、県 期間:月、年次別(2010年1月～2013年2月) ※長野県のみ(2010年9月～2013年2月) ※千葉県のみ(2010年9月～2012年12月) ※茨城県市町村のみ2010年1月～8月,2010年10月～2013年2月) 年次別(2010年～2012年)前年10/1～当年9/30 ※茨城県のみ(2010年～2011年)
	(35) 高齢化率	%	地域:市町村、県、全国※ 期間:年次別(2010年～2012年) ※茨城県(2012年)はなし

（出典）復興庁「東日本大震災からの復興状況の把握手法に関する調査業務報告書」（2013 年）

図 6-1　復興関連指標例（コミュニティ部分抜粋）

コミュニティ分野については、NPO 法人認証数、コミュニティ活動団体への支援件数のほか、人口に占める児童の割合、人口の社会増減、高齢化率が例示されている。

しかしながら、例えば NPO 法人の認証数は被災 3 県で確かに増加しているが、震災後には一般社団法人や任意団体も多く活躍している一方で、8 年を経て団体を解散しないまでも活動は縮小している団体も多い。NPO 法人認証数と団体への支援件数の総数だけでは、NPO により適切なコミュニティ支援が図られているかの指標としては、情報の粒度が不足している。

また、人口関係の指標については、本報告書冒頭で紹介したように、石巻市は震災前より人口が減少していた上に、2015 年推計よりも 2018 年推計の方が悪化しており、人口回復という状況は考えにくい中で、“復興”の指標としてこれを用いるには限界がある。

東北被災地全域で「震災前の全体的な減少傾向なのか、震災による減少なのか、判別しがたい」状況であるが、日本全国が人口減少・高齢化傾向に転じた現代では、今後の災害でも、基本的に同様の傾向となると考えられるため、災害からの復興状況を把握するためには人口増減や高齢化率とは異なる、新しい指標が必要となる。

阪神・淡路大震災や中越大震災の検証過程において、人間復興の視点から、前述の「復旧・復興カレンダー」や「生活復興感」によりコミュニティのあり方を可視化する調査が実践されている。また、内閣府において、2010 年から「幸福度に関する研究会報告」が開催されており、会期中に東日本大震災が発災したことから、幸福度指標案においても幸福度の考え方や指標が政策立案に役立てられることへの期待が報告されている。

人口や経済的指標の増加の見通しが立てづらい「下り坂での復興」を強いられる中、「新しい東北」の取り組みが進められているように、東日本大震災から 10 年の区切りでの検証を行うためにも、被災者のくらしやコミュニティの実態を把握可能な新しい指標の共有化が急務となっている。

6.3 復興・創生期間終了とその先を見据えたコミュニティ支援

東日本大震災から 8 年が経過する間に、「ハード事業偏重の復興事業で被災者やコミュニティが置き去りにされているのではないか」という学識者やメディアからの批判的な見解も多くみられるようになった。

石巻市の関係者による座談会でも、NPO だからこそ可能なコミュニティ支援活動を連携しながら進めつつ、阪神・淡路大震災からの学びを次に伝える責任があることについて言及された。

上述の通り、石巻市の人口減少は震災後に加速傾向にあり、事実上、今後の経済的指標の増加は難しい。しかし、阪神・淡路大震災や中越地震の後、地域の活動に熱心な層の方が復興感や満足度が高くなっていたことからも、経済発展とは異なるが、コミュニティ支援が持続可能な地域社会を支える力になる可能性は大いにあると考えられる。

復興構想 7 原則に立ち戻り、地域・コミュニティ主体の復興のあり方や、それを支える行政施策について早急に検討を重ね、復興・創生期間終了後の支援体制や、今後の災害復興で推進すべきコミュニティ支援のあり方を模索してゆくことが求められている。

参考文献

(1) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）、2018 年 3 月

(2) 室崎益輝ほか：市町村合併による防災力空洞化、ミネルヴァ書房、2013 年 9 月

(3) 石巻市：石巻市の復興状況について（平成 31 年 1 月）、2019 年 2 月

(4) みらいサポート石巻：石巻における NPO の貢献、2016 年 4 月

(5) 内閣府：防災における行政の NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～、2018 年 4 月

(6) 東日本大震災復興構想会議：「復興への提言～悲惨のなかの希望～」、公表（2011 年 6 月）

(7) 東日本大震災復興対策本部：「東日本大震災からの復興の基本方針」、公表(2011 年 7 月)

(8) 宮城県：「宮城県震災復興基本方針（素案）～ 宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ ～」、公表（2011 年 4 月）

(9) 宮城県：「宮城の将来ビジョン・震災復興・地方創生実施計画（発展期：平成 30 年度～32 年度）」、策定（2018 年 3 月）
市町やＮＰＯなどと連携して実施した住民主体の地域活動支援については，防災集団移転促進事業が完了した団地や災害公営住宅での新たなコミュニティの構築支援をこれまで以上に進めていく必要があります。

(10) 兵庫県：「伝えるー阪神淡路大震災の教訓」、株式会社ぎょうせい、刊行年(2009 年 3 月)

(11) 神戸市：阪神･淡路大震災の概要及び復興、

(12) 新潟県中越大震災復興検証調査会：「新潟県中越大地震復興検証報告書」、新潟県、刊行年（2015 年 3 月）

(13) 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～」、株式会社行政、刊行年（2015 年 3 月）
市民、NPO、企業など多様な主体が、植樹活動、伝承活動、防災学習活動、施設維持管理など、公園の計画・整備や管理運営において様々な形で参加・協働できる場とします。

(14) 益城町社会福祉協議会：普段からの地域とのつながり～震災発生から復旧・復興期の見守り支援をとおして～、2019 年 2 月

(15) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構：東日本大震災から 7 年　事例に学ぶ生活復興、復興庁 2017 年委託事業、2018 年 3 月発行

(16) 石巻市地域包括ケア推進協議会：石巻市地域包括ケアシステム推進計画基本構想、2014 年 3 月発行

(17) 石巻市地域包括ケア推進協議会：石巻市地域包括ケアシステム推進実施計画、2015 年 3 月発行

(18) 石巻市地域包括ケア推進協議会：第 2 期石巻市地域包括ケアシステム推進実施計画、2015 年 3 月発行

(19) 日本 NPO センター：「復興の先を見据えた地域づくり～住民の主体性を考えた復興

支援のあり方～」、日本 NPO センター、刊行年（2016 年）
(20) 岡本全勝ほか、「東日本大震災復興が日本を変える～行政・企業・ＮＰＯの未来のかたち～」、株式会社ぎょうせい、刊行年（2018 年 3 月）
(21) 林敏彦：大災害の経済学、PHP 研究所、2011 年 11 月
(22) 関西大学社会安全学部：東日本大震災復興 5 年目の検証、ミネルヴァ書房、2016 年 3 月
(23) 綱島不二夫ほか：東日本大震災◎復興の検証　どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか、合同出版、2016 年 6 月
(24) リチャード.J.サミュエルズ：3.11 震災は日本を変えたのか、英治出版、2016 年 3 月
(25) 藤井聡ほか：防災まちづくり・くにづくり学習、悠光堂、2015 年 12 月
(26) 室崎益輝ほか：災害に立ち向かう人づくり～減災社会構築と被災地復興の礎～、ミネルヴァ書房、2018 年 5 月
(27) 三菱総合研究所：東日本大震災からの復興状況把握手法に関する調査業務報告書、復興庁、2013 年 9 月
(28) 幸福度に関する研究会：幸福度に関する研究会報告―幸福度指標試案―、内閣府経済社会研究所、2012 年 9 月

石巻におけるコミュニティ支援ケーススタディ報告書

2019 年 3 月

公益社団法人みらいサポート石巻
TEL(0225)98-3691

本調査は㈱三菱総合研究所からの委託で実施しました。