

# 市民主体の復興・地域再生へ

坪郷 實

早稲田大学社会科学総合学術院教授

## 市民が復興の主体

3.11 東日本大震災は、大地震・大津波・原発事故という複合的な災害であり、被害は岩手、宮城、福島3県をはじめとする広域にわたっている。しかも、福島第一原発事故の終息はまだであり、被災地における復興プロセスに大きな影響を与え続けている。3.11は、被災地のみならず、それぞれの地域において、これまでの自治のあり方、民主主義のあり方を問い直している。

大震災は甚大な被害をもたらし、死者1万5822人、行方不明者3923人（10月11日警察庁調べ）である。そして、9月22日現在で、避難所にいる避難者2840人、旅館・ホテル・親族や知人宅に避難したものの2万2020人（東日本大震災復興対策本部調べ）である。10月17日の集計で、入居済・入居者決定戸

数は、応急仮設住宅5万1492（10月17日）、国公営住宅1万6488（10月10日）、借上げ民間住宅6万0310（10月12日）、計12万4290戸である（復興対策本部事務局（[www.reconstruction.go.jp/](http://www.reconstruction.go.jp/)）「二次避難の状況」）。

防災体制に関して、復興構想会議提言は、「たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるような観点から、災害に備えなければならない」と述べている。今回の大津波により、防波堤や防潮堤を中心とする体制で防御することはできないことが明らかになり、「災害時の被害を最小化する『減災』の考え方」が肝要である。

復興の主体は、被災した自治体の市民であり、市町村自治体の復興計画・地域再生計画が市民参加により作られることが最も重要なことである。また、多くの自治体は、高齢社会と同時に人口減少に直面している。これらの自治体は、これまで直面してきた問題と共に、原発事故が引き起こした新たな問題に対応をしなければならない。被災地の自治体は、「どのような復興・地域再生を目指すのか」、これまでの電力供給体制から「地域分散型電力供給体制」への転換などエネルギー政策全体の見直し問題、農業や水産業と観光の町が被災したことにより、その再生とともに「食の安全」問題に直面している。

3.11以降、市民活動やNPO・NGO、「地域活動をする協同組合」や労働組合などが、被災者の支援

### つぼさう みのる

1948年生。大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門分野は、比較政治、環境政治。北九州大学法学部教授を経て、1994年より現職。

著書に、『比較環境ガバナンス』（長峯純一編、ミネルヴァ書房、2011年）、『脱成長の地域再生』（神野直彦・高橋伸彰編、NTT出版、2010年）、『環境政策の政治学』（早稲田大学出版部、2009年）など。

活動に活発に関わっている。この点に関して、「新しい公共」推進会議は現状を把握しながら、市民社会部門の強化のための提言を行っている。本稿は、「新しい公共」推進会議による「震災支援制度などに関する提言」について述べた上で、被災者支援の市民活動の現状を見ながら、市民主体の復興・地域再生について若干の論点を述べたい。

## 「新しい公共」推進会議による 震災支援制度の提言

さて、民主党政権のもとで、「新しい公共」推進会議が活動している。まず、「新しい公共」に関して若干の議論を見ておきたい。筆者は、「新しい公共」は、地域において、市民たちがそれぞれの地域の実情に応じて、市民活動を通じて作っていくものであると考える。このような動きを、政府も自治体も主導することはできないのである。被災地における市町村自治体による復興・地域再生を進めるためには、権限と財源を移譲する一層の分権改革が進展することが不可欠である。さらに、今後、仮設住宅や借上げ住宅における被災者支援、復興・地域再生に関して、NPO・NGO、協同組合、労働組合などによる地域における実践に基づく政策提言と実践的ノウハウがますます重要になる。

大震災後、「新しい公共」推進会議において6月14日に「震災支援制度等に関する報告書」がまとめられている。推進会議に「震災支援制度等ワーキンググループ」が急遽、設置され、集中審議を行い、現地ヒアリングを経て、ワーキング報告書が出された。これを受けて、推進会議でさらに報告書がまとめられた。この報告書には、多くの提案が行われているが、その中から、ワーキング報告書に基づき、「被災者支援や復興のための支援拠点とそれを支えるプラットフォーム」について簡単に紹介をしよう (<http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>)。

第1に、被災者が直面する様々な課題に対して、きめ細かくワンストップで対応することのできる「包括

的な支援拠点」の設置である。この支援拠点は、地域の実情に応じて、災害ボランティアセンター、「被災者の生活に関するワンストップの相談対応機能、及び訪問活動により被災者のニーズを掘り起こすアウトリーチ機能」、コミュニティの維持・再生機能、「行政や民間における様々な支援策のコーディネート・サポート機能」、「新産業や地域産業の復興支援等」、「災害弱者へのサポート機能」である。これは、従来の縦割り行政ではなく、被災者の生活に応じた支援の仕組みを目指すものである。

第2に、上記の支援拠点と共に、「被災地の内外から支えるプラットフォーム」の構築が望ましい。このプラットフォームは、被災地の関係機関が主体となり、被災地外からの支援機関（NPO、公益法人、企業、協同組合、労働組合、大学等）のネットワークによって作られる。この内外の自発的なネットワークを通じて、プラットフォームが複数作られ、行政区域を超えて運営されることにより、この間形成されつつある各地の「支えあいのネットワーク」が強化される。このプラットフォームは、関わる地域の実情に応じて、先の支援拠点を補完する次のようなメニューの機能を組み合わせ、活動する。これには「①応援、支援してくれる機関の発掘や連携の仕組みづくり、②各地からの人材のリクルーティングや人材育成機能、③福祉やまちづくりから教育、環境、産業活性化、原子力安全に至るまで、多方面の専門家、企業、NPO等とのネットワーク構築機能、④事業を実施するNPO、住民組織の組織運営能力向上機能、⑤復興や地域づくり、地域の安全のための政策提言機能」が考えられる。

さらに、「支援拠点」と「プラットフォーム」に関しては、次のような基本的な考え方が望ましい。第1に、「ビジョンを共有する有志によるボトムアップでの設立を基本とし、詳細な事業内容は、上記の趣旨を活かして自主的に企画される」。「その際、事業の企画・実施のプロセスの適正性・公開性・アカウントビリティの確保を重視する」。第2に、すでに被災地において行われている多くの取り組みを基にして、それらを支援、促進する枠組みとして作る。「重複する新た

な活動主体を作ることはしない」。第3に、地域で行われる事業に関しては、「被災者や地域の関係者の意見をボトムアップで吸い上げる『熟議』の開催を重視する」。被災者と共に、自治体職員や支援機関も積極的に参加し、「障がい者、子ども、居住外国人」や「生活弱者」が参加できる、「ジェンダーや多様性」の視点から多様な市民が参加できる方法をとることが肝要である。

## 市民社会部門による支援活動

以下では、上記のような「支援拠点」や「内外から支えるプラットフォーム」に関係するこれまでの動きや、議論されている重要な論点をいくつか述べたい。

第1に、NPO・NGO、生協、労働組合、企業による広範囲な災害支援活動が展開されている。震災直後は、主として海外での災害救援活動に携わっていたNGOが活動をはじめ、続いて災害支援や多様な分野のNPOがネットワークを形成しながら活発に活動し、さらに生協や労働組合が組織的に災害救援活動に参加している。

全国の災害支援関連のNPOやNGOなどの民間団体のネットワークとして、3月30日に「東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)」(<http://www.jpncivil.net/>) が結成されている。JCNは、広域災害で支援が行われない地域がないようにすることを目指している。世話団体は23団体あり、参加団体は当初の141団体から600団体に増加している。「JCNニュース・レター vol.2 (2011.08.26)」によれば、岩手、宮城、福島3県において加盟団体による活動は、397件あり、物資支援45.6%、泥だし・片付け24.9%、食事支援19.4%、医療・健康(福祉・心のケア等は除く)14.1%、介護・福祉11.3%、ボランティアセンター運営支援10.8%、傾聴活動9.3%である。今後、仮設住宅などへの支援に中心が移るので、仮設運営支援、雇用支援、法律・総合相談の増加が見込まれると述べている。

県レベルでは、岩手、宮城、福島3県で、政府・自

治体、企業部門、市民社会部門間の連携を目指して、NPOのネットワークとして「連携復興センター」が活動している。「みやぎ連携復興センター」は、「NPO・企業・市民活動団体・行政等各セクターの復興支援の担い手の協働」を行う仕組みとして設置され、「いわて連携復興センター」は「地域住民による地域再生」を目指している。福島では、「ふくしま連携復興センター」が活動している。活動事例として、「いわて連携復興支援センター」は、6月から7月にかけて、県の委託により県内の仮設住宅を訪問し、集会場、買い物、医療機関などへのアクセス等に関してアセスメントを実施し、「集会所の設置、仮設住宅への支援員の配置、バス運行」に関して県への提案を行っている。

遠野市のように、内陸自治体が積極的に被災地へのボランティアの受け入れを推進するために、ボランティア活動のベース拠点を設置したところがある。遠野市民を中心にして、遠野市被災地支援ネットワーク「遠野まごころネット(遠野被災地支援ボランティア <http://tonomagokoro.net/>)」を結成し、個人ボランティアを受け入れ、被災地支援、交流促進・まごころネットワーク事業などを継続している。遠野市は、被災地への「後方支援活動」の優れた事例として挙げられている。4年前から大津波の発生を想定し、市の地理的条件等などから「前線基地」としてハード・ソフト両面の体制整備を進めている(『岩手日報』10月6日)。

## 災害支援ボランティアと義援金・支援金

第2に、ボランティアと義援金・支援金に関して見ておこう。政府側から災害支援・ボランティア活動との連携を行うために、「震災ボランティア連携室(辻本清美首相補佐官、湯浅誠室長)」が内閣官房に設置された。野田首相に代わって、連携室は「東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班」に再編されている。ボランティア班によれば、9月25日現在で岩手、宮城、福島3県各地の震災ボランティアセ

ンターの登録・活動者数は延べ76万7000人である。この時点では「炊き出し、泥の除去、片付け等」が中心であった。

ボランティアは多様な形で取り組まれている。多様な世代の個人ボランティアがある一方で、労働組合総連合による組織的な「連合救援ボランティア派遣」もある。連合加盟組合の組合員からの、岩手、宮城、福島3県への半年間のボランティア派遣者数は、9月23日の派遣終了までで実数で6023人、延べ活動人数として3万4549人であった（連合救援ボランティアレポート第65号2011年9月27日[http://www.jtuc-rengo.or.jp/saigai/report/065\\_20110927.pdf](http://www.jtuc-rengo.or.jp/saigai/report/065_20110927.pdf)）。連合は、被災地のニーズを把握しながら、今後の取り組みについて検討をしている。

被災者への義援金と、震災支援活動を行うNPO・NGO等への支援金等に関しては、これまでを上回る寄附が集まっている。日本赤十字社など4団体に寄せられた義援金は、9月2日現在で、3207億円に達している。他方、日本生協連は、第6次まで累計で22億2540万円の義援金を被災県に送付している。労働組合総連合の救援カンパでは、8億円余り（9月末）を集め、宮城、福島、岩手、千葉県に義援金として渡している（連合救援ニュースNo.44最終号）。NGO関係では、外国からの支援金が多く寄せられており、NPO・NGOの支援活動に特定した支援金が集められている。

夏ごろまでの災害支援のボランティアの段階から、現在、生活の再建・継続と、復興・地域再生の段階に移行しつつある。したがって、NPOや市民活動団体による活動は、仮設住宅ないし借上げ住宅に居住している被災者への相談活動・訪問活動による支援、「心のケア」、仮設住宅におけるコミュニティの形成、産業の復興支援と雇用保障の比重が大きくなっている。この場合、NPO間の連携、自治体職員や専門家との連携、企業との連携がますます重要になる。

次に、仮設住宅等において被災者が生活を継続できるように支援拠点づくり、自治体による雇用創出、地域産業の復興などの動きと、復興計画における市

民参加について、若干ながら見ておきたい。

## 応急仮設住宅等における被災者支援

第3に、被災者が仮設住宅（民間住宅の借り上げも含む）に入居する段階になっているので、市役所、社会福祉協議会、NPOなどの連携の仕組みを作るとともに、仮設住宅での生活支援、「コミュニティづくり支援、心のケア」、「復興まちづくり」への参加・協力が必要になっている（[www.reconstruction.go.jp/](http://www.reconstruction.go.jp/)）。被災者が孤立しない支援の継続が重要である。

関連して、仮設住宅などにおける介護などの拠点・相談生活支援の拠点などを設置する（第一次補正予算の事業）動きがある。9月12日時点で仮設住宅などにおける介護などのサポート拠点は86カ所が予定され、岩手、宮城、福島3県の15カ所で開設されている（「第3回災害医療のあり方に関する検討会資料1」）。さらに、地域コミュニティごとに復興支援員を配置する取り組みが行われている。たとえば、被災地に近い内陸の都市である北上市は、岩手県の緊急雇用創出事業を利用して、大船渡市の仮設住宅など39カ所に支援員を配置し、「行政情報の発信、困りごとや連絡相談、清掃や除雪、コミュニティづくり」などに従事する。これは、自治体職員の負担を減らし、被災地に雇用を創出することに寄与するものである。

このように仮設住宅や借上げ民間住宅などにおける生活支援の仕組みを、地域における被災者の生活にに応じて作り、訪問活動をはじめとして、誰もが孤立しない支援拠点づくりが望まれる。

## 自治体による雇用創出から地域産業の復興へ

第4に、復興に向けての道程は、長くなることが予想されるが、被災者の生活を継続する第一歩は、雇用の保障であり、地域経済の復興に向けての動きである。地域の産物を主に利用し、地元で雇用を創出し、復興と地域再生を行うことが肝要である。

緊急雇用創出事業などを活用した自治体によ

る「雇用創出」の動きがある。厚生労働省の「被災3県の現在の雇用状況（月次）」（2011.09.30）によれば、「雇用創出基金事業」の9月22日までの就職件数は3県で1万6708件（岩手4212、宮城5727、福島6769）であり、計画の3万2000人の半数を超えたところである。当初は、「かたづけ（がれき撤去）」が中心であったが、これからは、仮設住宅の管理運営、支援員の配置、保育、市町村の事務補助などが重要である。

継続的な雇用創出のためには、これから地域産業の復興・再生へと進まねばならない。地域産業の再生に関して、水産業や農業では、生産と加工と流通を組み合わせて再生する「六次産業化」の議論が行われている。また、市町村における復興計画の議論の中において、再生可能エネルギーの導入や促進が課題として挙げられている。これは、福島第一原発の事故が、日本におけるエネルギー政策の基本的な見直しを課題としたからである。原発から再生可能エネルギーへの「エネルギーシフト」が必要であるが、この問題は、国レベルにおけるエネルギー政策の転換のみならず、それぞれの地域におけるエネルギーの供給体制を転換させることが不可欠である。むしろ、それぞれの地域において、再生可能エネルギー（小水力、バイオマス、地熱、風力、太陽光など）の促進のために、その潜在的可能性を探りながら、地域経済の転換を考えることが必要である。自治体が枠組みを作るか、市民が主導する方法がある。後者の場合、市民が出資する市民共同発電所方式で、風力発電所や太陽エネルギー発電所などを設置することにより、地域経済の新たな展開を行い、雇用を創出することが一つの選択肢である。

## 市民参加による復興計画の策定へ

第5に、市民主体の復興、市町村自治体主体の復興が基本である。岩手、宮城、福島3県の県レベルにおける復興計画は8月に作成されている。市町村自治体については、年末から来年初めにかけて、現

在進行中の段階である。市民参加の方式は多様であるが、復興会議とともに、市民会議を設置しているケースがある。すでに10月7日に復興計画を策定した気仙沼市の場合には、「震災復興会議」、「震災復興計画策定本部（市役所内）」とともに、「震災復興市民委員会（11名の市民・内外の有識者）」を設置し、市民委員会は独自の「震災復興に向けた提言」を行っている。市民委員会は、「気仙沼緊急産業復興旧プロジェクト」、「再生エネルギー導入プロジェクト」、「NPO・NGOとの積極的協働プロジェクト」など18プロジェクトを提案している。復興計画は、公募によって「海と生きる」という副題を付けており、復興の目標として、「津波死ゼロのまちづくり、早期の産業復活と雇用の確保、職住復活と生活復興、持続可能な産業の再構築、スローでスマートなまちとくらし、地域に笑顔溢れるまちづくり」を挙げている。釜石市の「復興まちづくり基本計画」づくりでは、「復興まちづくり委員会（45名）」の活動とともに、「復興まちづくり懇談会」や「まちづくりワークショップ」を多様な形で開催している。

以上、「被災者支援や復興のための支援拠点と内外から支えるプラットフォーム」に関する論点と事例について若干の紹介を行った。災害時・復興期における多様な主体の協力・連携のためには、日常における情報交換と情報共有、協力・連携の経験を積み重ねておくことをベースとして、政策課題毎のネットワークが形成されていることが重要である。それぞれの地域において、「命を守る防災」、「地域主体の復興・地域再生」の動きが始まっている。

しかし、長期にわたって、NPO・NGO、協同組合、労働組合などのそれぞれのネットワークによる継続した支援活動が必要である。支援拠点の整備により被災者の孤立を防ぐためにも、NPOなどが、地域活動に基づいて積極的な政策提案を行うことがますます重要である。■