

# 被災者復興支援会議提言集

被災者復興支援会議

## 目次

○ 第 1 回提案	1
○ 第 2 回提案	4
○ 第 3 回提案	6
○ 第 4 回提案	9
○ 第 5 回提案	12
○ 第 6 回提案	14
○ 第 7 回提案	17
○ 第 8 回提案	20
○ 第 9 回提案	24
○ 第 10 回提案	28
○ 第 11 回提案	32
○ 第 12 回提案	35
○ 第 13 回提案	39

## 被災者復興支援会議 第1回提案

### 1. 基本的考え方

被災者の生活再建を進めるに当たっては、次のような基本的考え方に立つことが必要である。

#### (1) 「被災者」の復興に向けて

いわゆる「被災地」の復興と「被災者」の復興は、表裏一体、不可分のものとして進める必要がある。にも拘らず昨今、いわゆる「被災地」の復興がフェニックス計画の策定等を通じ積極的な推進が図られているのに比し、いまなお緊急に処理すべき諸課題を残している。

「被災者」の復興は必ずしも十分な配慮が尽くされているとは言い難い。

復興の主人公はあくまで「被災者」であり、その生活再建と自立へ向けたひたむきなエネルギーが地域の活力を生み、「被災地」再生の原動力となる。

ここに改めて、「被災者」の生活再建と自立の支援に重点を置いた各般の取組みが強く望まれる。

#### (2) 被災者は今を生活している

在宅の被災者、仮設住宅への入居者、親戚、知人の家に身を寄せる人達など、被災者の生活実態は様々であるが、これら被災者の生活は、決して元の生活へ戻るまでの「仮」のものではなく、人生のかけがえのない一時期である今、この時を、ひたむきに生き抜いているのである。とりわけ仮設住宅は、恒久住宅へ移るまでの応急措置ではあるが、そこに住む人々にとっては、決して「仮のすまい」や「仮のまち」ではなく、ときには「終のすまい」ともなる場合があるという、まさに「今を生きるすまい」「今を生きるまち」として認識すべきものとする。

このような観点に立つとき、今を生きる被災者の暮らしと環境づくりについて、可能な限りの手厚い配慮が望まれる。

#### (3) 分かち合いとともに生きる社会

全国各地から、いまなお「被災地ガンバレ」のエールが相次いでいるが、一方では、震災直後に寄せられていた感情や関心に少なからず温度差が生じている。

また被災地においても、被災が大きかった人と軽微であった人との間に、仮設住宅に住む人とそれ以外の人との間などに、残念ではあるが、震災直後すべての人々が共有した、ともに助け合い心を合わせて苦難を乗り越え立ち上がろう、という想いに、「ずれ」や「格差」が生じてきていることも否定できない。

被災した人もそうでなかった人も、すべての人が、震災直後に共有したあのいたわりとやさしさにあふれた想いに立ち返り、分かち合い、ともに生きていくことの大切さを再確認していくことが、復興の原点であることを強く訴えたい。

#### (4) 将来の展望を開く

震災のため精神的、物質的に大きな打撃を受け、今なお、明日の暮らしに不安を抱き、将来の生活設計への展望を見出せない被災者が多い。

今最も必要なことは、被災者が将来の生活設計が出来るように分かり易い、明確な道標を提示していくことに他ならない。

将来への具体的な展望を持ち得たとき、そこに初めて生活再建と自立に向けて立ち上がろうとする大きな勇気と力が湧いてくるのである。

なかでも、被災者の最大の関心事が“住宅”にあることを考えるとき、恒久的な住宅確保の具体的な見通しを、被災者自身が納得できる形で示すことが求められる。

これら被災者の将来への展望を、早期に首長のステイトメント等の方法により明らかにすることが望まれる。

## (5) 復興への国家的取組み

このたびの震災を通じて顕在化した高齢化社会や都市防災の問題などは、現代社会と都市文明への警鐘であり、一地方自治体のみならず国家的な重要課題として受け止めるべきものと考えられる。

また未曾有の被害を受けた被災地が復興に立ち上がり、単に震災以前の状態への回復に止まらず、21世紀の高齢化、国際化、情報化などの社会にも通用する新しい地域づくりを全国に先駆けて進めていくことについて、国家的見地からの取組みが必要とされる。

国においては、被災地に対し法的、財政的支援を含む積極的な支援策を講じられるよう強く要請する。

またこれまで多大の支援をいただいた全国の方々には、深く敬意と感謝を表するとともに、引き続き被災地の復興に対し理解と協力をお願いしたい。

## 2. 当面取り組むべき課題

前述した基本的考え方にに基づき、当面緊急に取り組むべき課題について以下のとおり提案する。

### (1) 恒久住宅の具体的建設計画を速やかに住民へ提示するとともに、応急仮設住宅の入居期間を明らかにする必要がある。

- ① 被災者の不安と関心が。現在及び将来へ向けての“住宅問題”に集中していることに鑑み、まず現在住む応急仮設住宅の入居期間を、将来的な恒久住宅の提供計画につながる形で、速やかに明示されたい。
- ② 恒久住宅建設計画の提示に当たっては、建設場所、戸数、間取り、家賃、入居可能時期等をできるだけ具体的に明らかにし、被災者の自立確保と生活再建設に役立つものにするべきである。
- ③ なお、今後の公的住宅建設に当たっては、1Kでもよいから震災前の家賃（2～3万円程度）でなければ入居できないという高齢者等の意見が多いことを参考にされたい。

### (2) ふれあいセッターの早期開設と100戸未満の小規模団地への追加設置を是非とも実現すべきである。

- ① 交流と活動の唯一の場として、応急仮設住宅入居者から待望されている「ふれあいセッター」を、できるだけ早期に開設することが望まれる（現行計画116ヵ所8月27日現在、開設42ヵ所）。
- ② 100戸未満の小規模団地から、設置について強い要望があることを勘案し、現行（100㎡）より狭小のもの、またはテント型式のものなどを検討のうえ、是非とも設置に踏み切っていたいただきたい。

### (3) 応急仮設住宅の生活環境改善（雨水排水対策、案内標識・案内板の設置等）を早急を実施する必要がある。

- ① 雨水排水対策が不十分なため、湿気による健康被害、害虫の発生、基礎杭の腐食などが懸念され、台風シーズンを控え、早急な対策が必要と思われる。
- ② 最寄り駅から応急仮設住宅への案内標識・案内板を設置するとともに、各棟の両側に棟番号をつける（現在は片側のみ）など、生活の利便性向上のための対策を急ぐ必要がある。

### (4) 心のケアについては、専門家による対応の一層の充実を図るとともに、被災者同士がふれあいを深め「心を癒しあう」機会の創出、コミュニティづくりが急がれる。

- ① 心のケアに関する相談業務は、決して単発的なものであってはならず、相談する人とされる人との間の安定した信頼関係に基づいたものでなくてはならない。  
被災者に係わる保健、福祉、医療、教育との十分な連携を図りながら、心のケアに関する多様な相談業務（電話、面接、巡回など）の一層の充実を図るべきである。

- ② 住民の自主的な企画・運営によるイベントなど、住民が一緒に取り組むなかで人間関係を深め、今生きていることの楽しさが実感できるコミュニティづくりへ向けて多様な支援が必要である。
- (5) 行政の被災者に対する情報、あるいはミニコミ紙等の民間情報を含め、総合的かつ一元的な最新情報を速やかに提供する仕組みづくりが必要である。
- ① 各自治体や活動グループなどの様々な情報が、必要なとき、必要な人に渡らないことによる生活不安や行政不信が募っている。  
については、情報の有効な収集、加工、提供の仕組みづくりを検討するなかで、総合的な情報センターの設置について早急な検討の必要がある。
  - ② とりわけ、仮設住宅においては、自治会の設立が進められており、これらの設立支援、ネットワークづくり支援ができるよう、仮設住宅自治会に関する情報の収集・提供を急ぐべきである。

## 被災者復興支援会議 第2回提案

被災者の生活再建は、被災者自身の自立へ向けた主体的な取組み（自助）、被災者同士の支え合いと地域住民による被災者への理解と協力（共助）、そして、これらをバックアップしていく公的な支援（公助）、という3つの要素がバランスよく機能し合って達成されるものと思われる。

特にこれらの基本となるのは、分かち合い助け合う（People Helping People）ことの大切さであり、このことが自立復興の原動力になるものとする。

当支援会議は、さきの第1回提案において、主として公的支援（公助）のあり方について提案したところであるが、今回は、当支援会議が仮設住宅の実状調査等を通じて得たいいくつかの例を参考にしながら、被災者の生活再建をめざす自助及び共助について考えたい。

### 1 自治会をつくろう

＜例＞ 神戸市の仮設住宅では、朝のラジオ体操や散歩中の語り、買い物帰りの井戸端会議がきっかけになって自治会が結成され、独居老人への声掛け、お祭り、音楽会、防災訓練など多彩な自治会活動が行われている。またある自治会が「目安箱」を置いたところ、生活上のルールに関する提案（駐車の方法、ゴミ当番、火の用心など）が集まり、これらを皆で話し合うなど、より良い生活環境づくりに向けた取り組みが進んでいる。

一人ではどうしようもない問題も、皆で力を合わせれば解決できることがある。また被災者同士がふれあうことで、傷ついた心も癒される。いま仮設住宅で最も急がれることのひとつは、自治会づくりである。仮設住宅 669 カ所のうち、自治会が結成されているのはいまだ約 100 カ所にとどまっている。

自治会づくりは、住民同士のふとした語りや、共同生活上の問題の話し合いがきっかけとなって入居者への呼びかけが始まり、その輪を徐々に広げながら結成につながっていく例が多い。当支援会議としても、県、市町、ボランティア団体等と協力して情報を提供するなど、自治会づくりを支援していきたいと考えているので、一日も早く入居者の間で自治会づくりについての話し合いが始まることを期待している。

### 2 地域が溶け合おう

＜例＞ 東加古川や六甲アイランドなどの仮設住宅では、仮設住宅と周辺地域住民間の交流が盛んに行われている。地域の盆踊り、七夕祭り、敬老会、運動会などに仮設住宅入居者が招待され、また、仮設住宅での昼食会。青空市に周辺住民や近隣の他の仮設住宅入居者が参加するなど、相互の理解と協力を深める努力が進められている。

仮設住宅入居者に対するいやがらせや子供間のいじめなど、残念な事例が一部に伝えられている。

仮設住宅入居者と地域住民はいずれもさきの震災体験を共有し、その結果同一地域に住むこととなった市民同士である。仮設住宅と周辺地域が理解を深め合い、協力関係を築いていくなかで、一体となって住みよい地域づくりに取り組んでいくことが大切であると思われる。

### 3 活動へ参加しよう

＜例＞ 仮設住宅でのふれあいセンターの開設が進むにつれ、このセンターを活用した様々な催しが始められている。カラオケ、民謡、踊り、囲碁、手芸などの趣味の集い、敬老会、健康相談などのほか、定期的に野菜を直接仕入れて原価で分け合うユニークな野菜市など、多くの入居者が参加し、交流を深める中から、楽しさや生きがいを共有していこうとする多彩な取り組みが進められている。

震災により物心両面に大きな打撃を受け、ともすれば閉じこもりがちな被災者に必要なことは、外に出て、人々と交わり、様々な活動に参加して楽しみをつくっていくことである。そのため、被災者同士の普段の何気ない声の掛け合い、たしかめ合いも大切となる。

今後ふれあいセンターの増設も計画されているが、このセンターの運営組織が中心になり、住民の誰もが気軽に参加し、ふれあいと交流を深める多様な活動が展開され、そのことが、被災者に生きる喜びと明日への希望を育み、生活再建の原動力になっていくことを願っている。

### 4 健康に気を付けよう

＜例＞ ある高齢者の朝は、仲の良い友達との散歩と世間話から始まる。また、朝のラジオ体操を1日の始まりとし欠かさず参加する人が多い。仮設住宅の片隅に草花を植え水遣りを日課にする人も居る。巡回訪問の保健婦と相談し、かかりつけ医を近所で見つけたり、保健所の健康相談に進んで出かけていくなど、ようやく最近、自分の健康に目を向け始めた人が増えてきている。

心身ともに震災の影響が残り、健康に不安を抱く人が多い。健康維持のためには、時間を決めて散歩や体操をするなど、生活に一定のリズムを持つことが大切であることはいままでもない。また自分の健康に常に関心を寄せ、自分なりの健康法を持つとともに、周りの人にも声をかけ、一緒に楽しみながら健康づくりに励むことを習慣づけたい。

保健所などが用意している健康相談や健康診査、健康教育の機会も積極的に利用し、健康について一人で悩まず、早く専門家に相談すること、また、ちょっとしたことでもすぐに診て貰える或いは必要なときには往診もして貰えるかかりつけ医を決めておくことなども必要である。

### 5 できることから踏み出そう

＜例＞ 尼崎のある地区では、地域の自治会、仮設住宅入居者、ボランティアなどが中心になって「生活再建住民会議」を発足させた。

“自分たちの街ををよくしていくために地域住民として何ができるかを考え、一緒に行動していこう”という趣旨で、被災者自身による生活相談窓口の開設、仮設住宅同士の訪問・交流、高齢者や障害者のお世話、地域の清掃活動、「住民会議ニュース」の発行など、被災者自身の自立に向けた新しい取り組みが進められている。

被災者が、自分自身の、そして自分たちの街の将来に目を向け、そのためいま自分は何ができるか、何をやるべきか、との視点から始められた活動である。

行政の支援を活かしながらも、それにも一定の限界があることを認識し、自分たちの生活再建のため、まず身近なところから自分にできること、やらなければならないことを考え、行動に移していく。このような取り組みが、被災各地に広がっていくことを心から期待したい。

## 被災者復興支援会議 第3回提案

### 1. 仮設住宅自治会づくりの促進に向けて

仮設住宅に入居する被災者の自立と相互の交流、さらにはより良い生活環境づくりを進めていくために、いま仮設住宅での自治会づくりが最も急がれている。

自治会づくりに当たっては、新たに自治会を結成するだけでなく、周辺自治会に加入するなど様々なケースが考えられる。

被災者復興支援会議としては、第2回提案にも述べたとおり、これら自治会づくりを積極的に支援することとし、このたび次のような当会議主催による事業を実施することとした。

仮設住宅入居者をはじめとする関係の皆さんの積極的なご参加、ご協力を是非お願いしたい。

#### (1) 仮設住宅自治会づくりフォーラムの開催

自治会づくりの先進事例を中心に、自治会ができるまでの問題点やその解決策を討議、検討する。

##### ア. 参加予定者

- ・自治会づくりの中心となった仮設住宅自治会長等
- ・自治会づくりを支援するボランティア団体等
- ・仮設住宅入居者
- ・県、関係市町
- ・被災者復興支援会議メンバー

##### イ. 開催時期

第1回を平成7年11月上旬とし、その後も必要に応じて随時開催するものとする。

#### (2) フォーラムの成果の活用

フォーラムで得られた成果を、次のような事業に繋いでいく計画である。

##### ア. 自治会づくり先進事例集の作成、配付

##### イ. 自治会づくりを支援する人材等のあっせん

##### ウ. 仮設住宅自治会同士が意見交換する機会と場づくり

### 2. 仮設住宅等の課題について

#### (1) 仮設住宅のうるおいづくり

仮設住宅での生活が長期化する中で、入居者からは、仮設住宅の中に、うるおいや安らぎにつながる設備（ベンチ、ブランコ、砂場、フラワーポット、苗木など）を設置して欲しいとの要望が出ている。

一方では、ライオンズクラブ、ロータリークラブ等のボランティア団体や篤志家の方々から、被災者のため何らかの役に立ちたいとの申し出も聞かれるところである。

行政の支援にも限界がある中、県民の善意により仮設住宅の環境改善が図られることが望ましいことは言うまでもなく、県においては、被災住民のニーズと善意の申し出を上手くマッチさせるような仕組みづくりを検討してみる必要がある。

#### (2) 健康相談の機会づくり

痛ましい孤独死への対策、閉じこもりがちな被災者へのケアなど、仮設住宅入居者の心身にわたる日常的、継続的な健康管理、健康チェックが重要な課題になっている。

このような状況を踏まえ、医師会、看護協会、栄養士会などの保健・医療関係者からは、ボランティアとして仮設住宅入居者の健康相談、健康チェックに対応したいとの意向も寄せられている。



県においては、これら健康相談等の機会を希望する仮設住宅自治会等と、これに応じる用意のある各保健・医療関係団体とのマッチングを図る仕組みづくりを検討し、民間保健・医療関係団体の善意とマンパワーを活かした仮設住宅における健康づくりの機会の拡充に努める必要がある。

### (3) 医療費免除措置の延長

国民健康保険の被保険者に係る医療費の一部負担免除措置については本年12月末までとされているが、被災者から経済的理由によりその延長を強く求める声が寄せられている。また医師の側からも慢性疾患患者や高齢者が医療費負担を理由に、治療を中断するのではないかとの危惧から、延長を求める意見が出されている。

被災者が生活再建をめざす上で健康の保持、増進は最も重要な要件であることから、この免除措置の延長を求めたい。

### (4) 仮設住宅の防火体制の検証

狭い敷地に林立する仮設住宅で、ひとたび火災が発生すれば甚大な被害になる恐れがある。寒さに向かうこの時期に、県、市町においては、改めて消火器の配置、消火用水の確保、緊急車両の通路確保、避難経路の確認、防火意識づくりなどについて検証を行い、防火体制の万全を期する必要がある。

また入居者の立場からも、今後石油ストーブ等暖房器具の使用時期を迎えるにあたり、一人ひとりが防火意識を持って十分な注意を払うようお願いしたい。

## 3. 県外の仮設住宅入居者等への対応について

県外の仮設住宅（大阪府下6ヵ所、1,070戸）に暮らす被災者は、震災直後における県の緊急的な第1次仮設住宅入居計画に応じ、県域を越えて他府県へ移り住んだものであり、県内の仮設住宅入居者に比べ、何かと不自由、不便な生活を余儀なくされており、また情報不足等もあって被災地の復興から取り残されるのではないかとの不安を持っている。

このような観点に立つとき、県外の仮設住宅入居者に対しては、県内の仮設住宅対策にも増して十分な各種支援策が実施されるよう特に配慮する必要がある。

### (1) 各種行政サービスの提供

大阪府下の仮設住宅に対しては、大阪府はじめ関係市により、府民と同様の様々な行政サービスが提供されており、深く感謝したい。

兵庫県はじめ被災各市は、今後とも大阪府及び関係市と緊密な連絡調整を図り、さらに十分な行政サービスが実施されるよう努めていただきたい。また兵庫県、神戸市など被災市の関係職員が、時には県外の仮設住宅を訪問するなど、被災者の不安感を取り除く努力も望まれるところである。

### (2) 情報の提供

県外の仮設住宅入居者に最も関心が高いのは、被災地の情報、とくに住宅関係の情報である。現在、申し出のあった被災者に対して被災市から直接広報紙が送付されたり、大阪府、関係市を通じてある程度の情報提供が行われているが、府県が異なるとマスコミによる被災地情報も十分報じられないこと等もあって、被災者からは情報がほとんど届かないといった不満の声が寄せられている。

については、申し出があれば直接送付する旨の徹底、行政情報をとりまとめて仮設住宅自治会へ送付する、あるいは関係市を通じて全戸配付するなど、情報の周知についての総合的な対策を講じるとともに、県、関係市の震災相談窓口には県外被災者専用の「フリーダイヤル・ホットライン」を設置することなどについても検討されたい。

### (3) ふれあいセンターの設置等

大阪府下の仮設住宅（6カ所、58戸～334戸）には、本県による「ふれあいセンター」が設置されておらず、2カ所において大阪府が集会施設を設置している現状にある。また同施設には「ふれあいセンター」としての運営費が支給されていないなど、県内における場合と差異がみられる。

府県が異なっても、「ふれあいセンター」の設置及び運営費については、県内と同様に扱う必要があるものと考えられるので、早急に関係先と調整のうえ実施することが望まれる。

## 被災者復興支援会議 第4回提案

### 1. 震災後10か月一焦らず、ゆっくり、着実に進もう

- ・ 震災後10か月余が経過した。この間、被災者、ボランティア、行政関係者などの昼夜を分かたぬ懸命な努力の結果、いま、当初の「混乱」から、ある種の「安定」へとという大きな節目の時期を迎えているのではなかろうか。
- ・ 現時点の状況を見ると、眼前にはいまだ様々な課題が山積しており、復興は緒についたばかりである。しかし、被災者の自立に向けた緊急的な取り組みはひとつの段階を越え、ボランティアによる活動も落ち着きをみせるなかで新しい局面を迎え、行政による多種多様の被災者支援のための施策・対策も主なものはほぼ出揃い、実施に移されてきている。加えて県市町の震災復興計画の策定により、今後の展望も明らかにされつつある。  
いわば、発災直後から続いた「混乱・激動」の状態から、いま一応の「安定・落ち着き」の段階を迎えているのではないかと思われる。
- ・ しかし、被災者、ボランティア、行政関係者にとって、この「安定・落ち着き」は必ずしも満足できるものとはいえない。あの混乱・激動のときのように「もっと良いことがあるはずだ」「今すぐ何かをやらなければ」という思いも続いており、そのことが、落ち着きを取り戻しつつある現実を前に、ある種の無力感、焦燥感を生じさせているのかもしれない。  
さらに、災害発生以来蓄積されてきたストレスや疲労も極限に達し、心身の健康に気を付けなければならない時期が、震災後10か月という時期である。
- ・ 被災者の生活再建、復旧・復興事業の推進には、息の長い取り組みが必要とされる。だからこそ、この際は少し気持ちゆとりを持ち、「これ以上に」「今すぐに」などと自分を追い込むのを時にはゆるめてみることに、少し待ってみることに、ひといき入れて見直すことが大切ではなかろうか。  
震災から10か月、全速力で生活再建、復旧・復興に取り組んできたが、これからも粘り強く続けていくためには、ちょうど、高速道路から一般道路の走行へスローダウンしたときのように、震災後1年を迎えようとするいま、“焦らず、ゆっくり、着実に”というライフスタイルを心がけることも必要と思われる。

### 2. 年末、新年を迎えるに当たって

#### (1) いたわりと励ましを届けよう

- ・ 震災直後、内外から寄せられたいたわりや励ましの支援が、被災者の大きな支えとなったことは言うまでもないが、年末、新年を迎えるに当たって、なお厳しい状況下にある被災者にいま一度あの温かい心を届けたい。
- ・ 仮設住宅入居者にボランティアが、はがきによる励ましのメッセージを届ける「心の郵便局」や但馬地域T町の有志が、神戸市内の仮設住宅で「もちつきとしめなわづくり」を企画しているという嬉しい知らせを聞く。また、多くのボランティアの方々による被災者を励ます催しも数多く計画されている。「もちつき」「しめなわづくり」「年越しそば」「クリスマス会」「青空市」など、にぎやかで楽しい催しは、被災者を元気付けるに違いない。こうした申し出については、各地の社会福祉協議会や被災地で活動するボランティア団体等を通じたり、あるいは当支援会議でも仮設住宅の自治会やふれあいセンターに繋いでいきたいと考えている。ご支援を是非お願いしたい。

## (2) 住宅確保への展望を望む

被災者の最大の関心事が“住宅問題”にあることを考えるとき、被災者が安心して年末、新年を迎えることができるよう、できればこの時期に、現在及び将来における“住宅確保の見通し”を、首長によるメッセージ等の方法により明らかにすることが望まれる。

まず、復興恒久住宅の建設計画については、入居時期、建設場所、建設規模等の基本的な方向を示し、被災者が将来の生活設計に役立てられるよう配慮していただきたい。

また、仮設住宅や仮住宅などの入居期間が経過しても、被災者の努力にもかかわらず恒久住宅への移行ができない場合の対応について明らかにしていただきたい。

## (3) 防犯、防火に心がけよう

年末に向けて、被災者の窮状に付け込んだ悪徳商法や盗犯などが懸念され、また寒さに向う時期、仮設住宅での火災も心配される。警察、消防等による万全の備えを求めるとともに、一人ひとりの防犯、防火に対する十分な注意、自治組織等による防犯、防火パトロール、自主訓練の実施など、被災者自身による防犯、防火への取り組みも是非お願いしたい。

- ・ 防犯については、とくに悪質な訪問販売等に対するの注意が必要であり、「その場で決めない」「ハッキリ断る」困った時は「悪徳商法110番(078-371-9110)」へ電話するなど気を付ける。また出かけるときは必ず近所の人に声をかけること、暴力団に関しては、一人で悩まず「フリーダイヤル(0120-21-8930)」を活用するなど心がけること。  
とにかく何事でも気軽に最寄りの交番、警察署に相談することが大切である。
- ・ 防火については、さきの第3回提案でも注意を喚起したところあるが、ストーブの消火や換気、寝たばこと吸がら、タコ足配線などに注意を払うとともに、消防機関や自治組織が行う防火訓練には必ず参加していただきたい。

## 3. 自分たちのまちづくりについて話し合おう

- ・ 土地区画整理事業など行政が中心となって市街地整備が計画されている地域では、まちづくり協議会などが結成され、住民同士の話し合いが進められているが、一方それ以外の地域では、住民間の話し合いに根ざした、まちづくりへの取り組みの遅れが懸念されている。  
まちづくりを進めるためには、そこに住んでいた住民の自主的、主体的な取り組みが欠かせず、とにかくまず、住民同士の話し合いをスタートさせていただきたいと考える。
- ・ その場合、寄り合う場の確保、専門的なアドバイス、まちづくり情報の提供など各種の支援策が必要になるものと思われるが、とくに場の確保については、住民自らが対応するには限界もあるため、地区の公民館、自治会館など公的施設の開放、コンテナハウスの設置など、行政による側面的支援が望まれる。
- ・ 住民同士による話し合いが始まれば、「ひょうご都市づくりセンター」や「こうべすまい・まちづくり人材センター」による専門的なアドバイス、情報の提供などミのシステムがあり、その後のステップに応じた支援も用意されている。  
また、民間基金（例えば「阪神・淡路ルネッサンス・ファンド」）による住民の自主的活動への支援も始められている。  
これら関係機関の支援を活用しながら、被災者自らが一日も早く自分たちのまちづくりについて話し合いを始めるよう期待したい。

#### 4. 冬場の健康対策を考える

専門家によれば、災害後10か月目は精神的にも肉体的にも疲労がピークに達する時期とされ、また、生活環境の不備や将来への不安が身体の健康に大きな影響を与えていると指摘されている。

震災後10か月が経過し、厳しい寒さの年末を迎えようとするこの時期、被災者の健康管理について十分な対策が必要となっている。

被災者復興支援会議では、前回の仮設住宅自治会づくりフォーラムに引き続き、「冬場の健康対策を考えるフォーラム」を次のとおり開催することとした。

被災者をはじめ関係の皆さんの積極的なご参加、ご協力をお願いしたい。

##### (1) 被災者復興支援会議第2回フォーラム 「冬場の健康対策を考える」

高齢者の冬場の健康対策、問題になっているアルコールへの依存や中高年のケア等緊急の課題について、専門家の意見を交えながら、被災者とともに考える。

###### ① 参加予定者

- ・一般被災者
- ・医療関係者等（医師、保健婦、断酒会関係者等）
- ・仮設住宅自治会関係者
- ・ボランティアグループ
- ・県、関係市町の保健、福祉関係者
- ・被災者復興支援会議のメンバー

###### ② 開催日時及び場所

日時：平成7年12月16日（土） 午後1時30分から午後4時まで  
場所：兵庫県医師会館

##### (2) フォーラムの成果の活用

フォーラムの成果は、復興かわらばん等を通じ、広く被災者へ提供していく。

## 被災者復興支援会議 第5回提案

震災から1年余が経過し、全体的には一応の安定と落ち着きが見られるものの、被災者の中には、自らの力で生活再建を果たした人、その途上にある人がいる一方で、今日の暮らしと明日の生活に不安や悩みを抱き、今後の生活設計にも見通しを持ち得ない人が多いなど、被災者間の格差が目立ち始めており、その状況も多様化、個別化してきている。

こうした状況に対応するためには、震災当初のような被災者を一括りにした対策にとどまらず、その多様性、個別性に応じた柔軟かつ思い切った対策が求められる。

困難な現実直面する被災者が一日も早く将来への希望を見出し、生活再建への道を踏み出すことが、被災地全体の復興にとって欠かすことのできない重要な課題であることを改めて認識する必要がある。

### 1. 閉塞状況の打開

被災者の状況が多様化する中で、とくに大きな問題は、いまだに生活再建への糸口すら見出すことができず、閉塞状況に陥っている被災者がかなりの数にのぼっていることである。

その原因もまた多種多様であるが、最も大きな要因となっているのは、何といたっても現在および将来の生活基盤となる自らの「住まい」について殆どその見通しが得られていないことである。県、市町においては、これまで復興恒久住宅の建設計画をはじめ仮設住宅の入居期限等についても一定の見通しを示したところであるが、これら被災者の納得を得るに至っていない。

このたびの震災が、わが国が高齢社会下において初めて経験する大都市災害であることを考えるとき、これら被災者への支援もまた国家的見地から講ぜられるべきことは言を俟たない。にも拘らずいまだ国による本格的な支援策が講じられていないと被災者が実感するのは、わが国の災害時における法体系が「災害救助」「応急、復旧対策」の域を出ず、被災者の生活再建や都市の再生をめざす「復興」が法体系に殆ど位置付けられていないことに起因するものと思われる。

かつて南海大震災（昭21）の経験から「災害救助法」が、伊勢湾台風（昭34）を機に「災害対策基本法」が制定されたように、阪神・淡路大震災が貴重な教訓となって、災害からの「復興」が新しい法制度として確立される必要がある。

現在の閉塞状況を打開するためには、このような法体系の整備も含め、前例や既存の枠組みを超えた新しい発想に基づく思い切った対策を講じていくことが求められる。

被災地として最大限の自助努力を継続する一方で、自然災害に対する公的な保障の要求を強めていくこと、全労災や兵庫県が提案する地震災害保険制度の実現、年金生活者でも入居できる低廉な公的住宅の確保、仮設住宅の集約化と入居期限の延長措置などについての早急な検討、新しい共同生活住宅（コレクティブハウジング）の推進などの対策を求めたい。

### 2. 復興の担い手への支援

これまでの1年は、当然のこととして震災により実害を受けた被災者への緊急的対策が主眼であり、このことは引き続き取り組んでいかなければならない重要な課題であるが、その一方では、自らも被災者でありながら黙々として被災地の基礎を支え、社会の輪を形成し、復興の推進力となっている多くの人々、いわゆる「復興の担い手」への支援も忘れてはならないことと考える。

これら「復興の担い手」が被災地の復興に理解と共感を深め、相携えてひたむきな努力をしていくことこそが、兵庫再生への原動力にほかならない。

そのため、こうした人々に復興の現状や課題についての的確な情報を定期的に提供すること、復興への取り組みを促進するための各種規制の見直しや弾力的な運用、さらには、復興を実践

する住民の自主的、主体的な取り組みをこれまで以上に支援していく必要があるものとする。

具体的には、復興の責任者である知事はじめ各市町長が、復興の現状、課題、今後の見通しを、定期的に、住民に顔が見える方法で説明すること、復興が最優先課題であるとの観点から、建築基準法の建ぺい率、容積率など各種規制の見直しや弾力的運用について改めて検証すること、また、白地地域でのまちづくりを進めるための住民による話し合いの場の確保対策、被災地に芽生えつつある朗読劇、ストリートイベント、出版、震災記録ビデオの作成など多様な文化活動への支援、ボランティアの継続的活動を支えるための活動基地の提供などが望まれる。

### 3. 住民参加による復興の推進

今後における被災者の生活再建対策、中長期にわたる復興計画を誤りなく進めていくためには、これまでも増して、住民の智恵と力を信頼し、行政と住民が一体となった取り組みが求められることは言うまでもない。

まず行政が諸対策を講ずるに当たっては、その立案段階から実現に至るまで住民の参画を求めるといふ、行政と住民によるプロセスの共有が重要であるとする。

今後行われる被災者のニーズ調査等における調査項目、実施方法の協議、あるいは仮設住宅の集約化計画、恒久住宅への円滑な移行方策の検討、さらには総合的な住まいの復興プログラムの策定などに当たっては、できる限り被災者や支援関係者の参画を求め、その意見を踏まえたものにしていくこと、復興基金による諸支援策の立案、実施に当たっては、支援を受ける側の意見を十分把握し、その主体性が尊重されるよう配慮すること、などが望まれる。

また、民間の持つ人材や情報、ノウハウを行政の機能と有機的につなぎ合わせるシステム、例えば行政と民間の事業者が協力して被災者へ住宅情報を提供し相談にも応じる「民間住宅入居者支援協議会」や行政、民間団体、ボランティアが連携してケアに当たる「明石仮設住宅ケアネット推進委員会」などが、大きな成果を生んでいることを考えるとき、今後ともこのような取り組みが多く分野で推進されることを期待したい。

### 4. 県民意思の結集

これまで述べた諸問題は、いずれもひとつの地域、ひとつの自治体で解決できるものではなく、すぐれて国家的見地から社会全体での取り組みが必要とされる。

現在、必ずしも中央政府において復興についての理解が十分とは言えない状況の中で、いまこそ県民の熱意とエネルギーを糾合し、被災地の実情と課題を内外に訴え、復興に対する国民的理解と協力を求めていく必要があるとする。

昨今、各種のグループ、団体が様々なアピール活動を行っているが、被災地の声をより強く効果あるものとして発信するためには、復興に向けた県民の総意を結集していく何らかの活動を組織化する必要があるものと思われる。

窮迫した被災者の一日も早い生活再建を進めるためにも、早急にこれらの取り組みが始められることを期待したい。

### 5. 被災者支援活動の交流

生活再建に向けた被災者の状況が多様化、個別化し、また刻々と変化している状況の中で、被災者支援活動の相互連携を促進するとともに、被災者の支援に当たる人々が様々な視点から意見を交わし、中長期的な展望を睨みながらこれからの被災者支援のあり方やより有効な活動が見いだせる機会や場が必要である。また、こうした場を通じて長期的な被災者の復興を支える資源となる人材、情報、資金などを被災地のニーズとつなぎ合わせることも求められる。

被災者復興支援会議では、このような観点から今後定期的に「被災者支援活動交流会」を計画したいと考えており、ボランティアグループをはじめ関係の皆さんの積極的なご参加、ご協力をお願いしたい。

## 被災者復興支援会議 第6回提案

### 1. 住まい再建のための基本的な考え方

#### (1) 住まい再建への支援

「住まい」は、人々がやすらぎやくつろぎの中で、今日の疲れを癒し、明日への活力を生む場であり、雨露をしのぐだけのものではないことは言うまでもない。さらに、人々の営々とした日々の営みが社会や街を形成し、種々のなりわいが成立している。こうした街が破壊され、ガレキが撤去された後の空き地には、行き交う人も少なく、活気もない。いわば、社会としての活力を失っている。

「住まい」は、人々の生活や人生の基礎的条件であり、社会の活力の源泉であると言っても過言ではない。

「住まい」を失った被災者は、仮設住宅をはじめとする「仮の住まい」に居を移し、精神的、身体的な疲労の度を深めつつも、これらが緊急的な「仮」のものであることで、耐えている一面がある。しかし、震災後1年5か月近くを経過した今もなお、被災者自身をはじめ関係者の懸命の努力にもかかわらず、将来への展望を見出す糸口すらつかめない被災者が少なくない。また、このような生活の長期化や将来への不安、ストレスから健康を害する事例も多く見受けられる。こうした被災者にとっては、一日も早くやすらぎやくつろぎに満ちた「住まい」に移ることが今最も切実な願いであることは言うまでもなく、その実現のためにできる限りの支援をしていくことは、社会としての責務であると言わねばならない。

住宅を失った被災者への支援について、私有財産制度上の自己責任原則の観点からは、支援方策には限界があるとされている。しかし、住宅は私的な資産であると同時に都市を形成する重要な要素であり、社会的資産の一部であるとも考えられる。自己責任原則を貫くことが社会的に大きな影響を及ぼすと考えられるとき、社会全体として対処すべきことは言うまでもない。何万人にも及ぶ被災者が生活の基盤を失い、それを取り戻すことが困難な状況にあることを考えれば、もはや被災者個人個人の自助努力を促すだけではなく、社会として適切に支えていく新たな仕組みを考え出すことが緊要である。

#### (2) 被災者の「自立」と「支援」

被災者の生活再建は、被災者自身の自助努力が基本であるとしても、「支援」が無ければ立ち上がれない人に、いたずらに「自立」を求めることは、閉塞感を煽るだけである。また、「自立」ができる力を持ちながら、「支援」に頼ろうとする人に無用の支援をしては社会的公正が保てないし、「自立」しようとする被災者への過剰な「支援」はむしろ「自立」を阻害する。

被災者の生活再建は、被災者自身の「自立」に向けた主体的な取り組みとそれを支える「支援」がバランスよく機能し合って達成される。

生活再建に関して被災者間に格差が生じ、その状況が多様化している現在は、被災者の個々の状況に応じたきめ細かな「支援」策を講じていくことが重要な時期になっている。

#### (3) 自力による住宅再建の促進

神戸市全域で見ると震災前の持ち家と借家の割合は概ね半々であり、借家のうち6割は民間賃貸住宅である。持ち家と民間賃貸住宅を合わせると全体の8割を占めており、これらの再建が被災者の住宅確保に大きく寄与することは明らかである。

住宅再建の意欲を持ちながら、高齢者であるために資金融資が受けられないとか、建築基準法などによる各種の規制や私道負担等について住民間の利害調整がつかないという障害要因から住宅再建が進まない事例が多い。また、零細な民間賃貸住宅の建設については、融資等助成制度が十分でないなどの事情もある。

こうした住宅の再建を促進するためには、建設資金に対する思い切った支援（高齢者に対する住宅再建支援システムの構築、小規模、不整形の敷地を共同利用した住宅の共同化、協



調化を促進するための助成の拡充、零細な民間賃貸住宅建設への助成の充実等）と復興を最優先する視点からの住宅建設に関する各種規制の見直しや弾力的運用が必要である。

また、最近、住民同士の話し合いで、住宅の共同化を進めている例やデベロッパーを頼らず住民の知恵や力を結集して自力でマンションを再建するという取組み事例も見受けられる。当事者である住民の皆さんには、互いに歩み寄らなければ益々再建が遅れることを再認識していただき、相互の話し合いを速めていただきたい。

#### (4) 新しい土地で、新しい隣人と共に、新しい生活も

県が実施した応急仮設住宅入居者調査によると、今後の住宅希望地を選ぶ理由としては、「被災前に住んでいたから」というのが最も多く、全体の53.7%を占めた。元の土地への愛着は、その地域で営々として築き上げてきた人間関係や生活風土そして思い出深い街並みや風景への郷愁からくる自然な感情に違いない。こうした思いがあまねく叶えられるよう関係者の努力を期待したいが、現実的には、いろいろな制約から困難な場合が多いものと思われる。

新しい土地で、新しい隣人とともに、新しい生活をつくり上げていくことも大震災を契機として生まれてくる新しいライフスタイルのひとつではないかと考える。被災者の皆さんには、こうした観点からも、今後の人生設計を描いてみていただきたい。

一方、県及び被災市町には、新市街地の整備に当たり、被災者の皆さんがその地域に住んでみたいと思えるような魅力づくり（保健、医療、福祉施設や生活利便施設の充実、緑化等都市景観の形成など）に特別の配慮を求めたい。

## 2. 当面の課題

### (1) 住まい復興に関する総合的なプログラムへの期待

兵庫県が実施した仮設住宅入居者調査により、仮設住宅入居者には高齢者や収入が少ない世帯が多い実態が浮き彫りにされ、その実態を踏まえて、県では、住まい復興に関する総合的なプログラムが検討されているとのことである。

被災者復興支援会議では、被災者の不安の大きな要因が生活再建の基礎的条件である住宅について将来展望が開けないことにある旨を再三にわたり指摘してきたところであり、このたびのプログラムにおいては、災害公営住宅など公的賃貸住宅の建設場所や戸数、間取り、家賃低減対策、入居方式さらには仮設住宅の集約化計画などが具体的に提示される必要がある。また、一部の仮設住宅では、退去者が相次ぎ、残った人々の中には焦燥感も生まれてきていることから、このプログラムの一日も早い提示が望まれる。

しかし、プログラムが、仮設住宅以外の被災者はもとより仮設住宅入居者についてもその実態を的確に反映できるのかとの懸念もある。住まい復興に関する総合的なプログラムの提示は、被災者に期待や希望を与える一方で不安に繋がることもあることを念頭に置き、注意深く検討していただきたい。

### (2) プログラム提示後の被災者に対するフォローアップ －被災者への個別アドバイス－

プログラムが提示されても、被災者個々人が、どのような住宅に、いつごろ入れるか、また、家賃負担の目処がどうなるのかなど、具体的に将来設計が立てられなければ、不安感や無力感に一層拍車をかける結果となる。

被災者自身が自ら展望を切り拓くことを基本としつつも、中には、このプログラムが自分の生活再建にどのように活かせるのか分からないという人も少なくないと思われ、前述したとおり、被災者を一括りにするのではなく個々の被災者の状況に応じ、個別にアドバイスしていくシステムが必要である。

また、相談窓口を開設するだけでは、とりわけ、その必要性が高いと思われる高齢者や情報受信力の弱い人達に行き届かないと考えられることから、個別訪問等徹底したアドバイスの手法を検討する必要がある。

### (3) 仮設住宅の統廃合

仮設住宅入居者が一日も早く恒久住宅に移行できることが望ましいのは言うまでもないが、住宅の供給計画が具体化するまでには時間がかかるものと思われ、入居者が順次退去することにより空き仮設住宅が増えてくると、共同購入や給食サービスなどへの影響、コミュニティーの維持、高齢者等へのケア活動、さらには空き家の防犯、防火等管理上の問題など生活環境全般への影響が懸念される。併せて、仮設住宅が立地している学校の敷地や公園、グラウンドなどの機能を戻してほしいという地域住民の声もあることから、仮設住宅の統廃合は避けて通れない問題である。既に、統廃合問題が現実化している仮設住宅もあり、早急な対応が求められる。

被災者復興支援会議としては、この統廃合に当たって、被災者の実態にきめ細かく配慮した対応を求めたい。具体的には、次の点に留意いただきたい。

#### ① 入居者と共に考える

前回の提案でも訴えたとおり「行政が諸対策を講ずるに当たっては、その立案段階から実現に至るまで、住民の参画を求めるという、行政と住民によるプロセスの共有が重要である」。仮設住宅の統廃合に当たっては、恒久住宅の供給計画と併せて仮設住宅の解消計画の全体像を示した上、入居者ととも統廃合のあり方について考えることが必要である。

#### ② 高齢者への配慮

高齢者にとっては、生活環境や人間関係の変化が精神的にも肉体的にも大きな負担やダメージになる。統廃合に当たっては、例えば、仮設住宅で知り合った者同士、元の地域の者同士といったグループによる転居を認めるなどきめ細かい対応が求められる。

#### ③ 選択肢の提示

統廃合は、仮設住宅入居者の生活に大きな影響を及ぼすものと考えられることから、その実施に当たっては、統廃合計画の全容を示した上で、入居者が転居先を選択できるよう配慮すべきである。

#### ④ 移転費用の負担

仮設住宅の統廃合は公共的観点から行うものであることから、これに伴う移転費用の負担は被災者に求めるのではなく、公的資金で賄うべきである。

#### ⑤ 転居は最小限に

仮設住宅入居者にとっては、被災した自宅から避難所へ、避難者から仮設住宅へと転居を重ねており、恒久住宅への転居も控えていることから、統廃合による転居は最小限にすべきである。特に高齢者、障害者等に配慮すべきことは言うまでもない。

#### ⑥ 空き仮設住宅の利活用

被災者の様々な事情から仮設住宅間移転を希望する場合や新たに入居したいという場合もある。さらに、空き家を高齢者等のいこいの場として活用したいという希望等も寄せられており、仮設住宅の統廃合を進める中であっても、これらの希望ができる限り叶えられるよう柔軟に対応すべきである。

## 被災者復興支援会議 第7回提案

震災から半年を経過した平成7年8月、被災者復興支援会議の第1回提案として、被災者の生活再建を進めるに当たっての基本的な考え方を示した。今回の提案では、その後1年余りの状況変化を踏まえてこれを検証し、復興が本格化していく中での被災者の生活再建についての基本的な考え方を提言する。

### 1 被災者の復興に向けて

「被災者の生活再建と自立の支援に重点を置いた各般の取り組みが強く望まれる」と提案した。

震災後1年8ヶ月、行政やボランティア、各種団体等の息の長い支援活動には目ざましいものがあり、被災者の生活再建に多大な貢献を果たしてきたことは多くの人々が認めるであろう。ただ、これらの支援を進めるに当たって、被災者を単に「対象」としてではなく、「主体」として生活を再建しようとする力を高めることの大切さにどれほどの視点が置かれていたのだろうか。これについては、疑問が残る。

マスコミではあまり取り上げられていないが、一部には、被災者自身で元気を取り戻そうとボランティア等の支援を受けずにイベントを計画するといった事例も見受けられる。このように自然に沸き起こってくる被災者自らの取り組みを大切にし、その活動を助長する視点を持つことを行政をはじめとする支援者側やマスコミ関係者にも求めたい。この例にもあるように、これまでの復興方針に沿って、自ら生活再建に向けて行動してきた人に対し、その結果を行政や地域がフォローしていくことも忘れてはいけない。

今は、行政やボランティア等も、復興の「主体」として生活再建しようとする被災者の内発性を大切にし、そのエネルギーが十分に発揮できる環境をいかにつくっていくかに今後の活動の重点を移すことが望まれる。

### 2 被災者は今を生きている

「今を生きる被災者の暮らしと環境づくりについて、可能な限りの手厚い配慮が望まれる」と提案した。

人生のかけがいのない一時期である今、この時をひたむきに生き抜いているのは全ての被災者に共通している。

しかし、この1年間、仮設住宅には、ふれあいセンターや仮設診療所の設置、環境整備、巡回相談、地域型仮設への生活援助員の派遣など様々な支援策が講じられてきたが、仮設住宅のニーズだけが被災者全てのニーズではないのは明らかである。今までの支援策は県内の仮設住宅居住者の生活改善に偏重しすぎではなかっただろうか。諸般の事情により余儀なく県外に出た人、個人の努力だけで頑張っている人がいる。これら被災者の生活実態にきめ細かに対応した自立再建のための支援策を講じていくことが望まれる。

### 3 分かち合いともに生きる社会

震災から1年8ヶ月の経過とともに、被災地とそれ以外の地域との温度差や復興の立ち上がる人と未だに生活再建の目途が立たない人との間の格差が広がっている。しかし、そのこと自体は復興が進みつつある中、避けがたいこととも言える。

ただ、最近気がかりなのは、自らの復興だけに気をとられて周りが見えなくなっている

のではないかとされる被災地のモラルの低下である。

被災地では、座席の譲り合いもなくなり、彫刻への落書きやゴミのポイ捨て、不法駐車など心ない振る舞いが後を絶たない。こういった後継は被災地外から訪れた人にどう映っているのだろうか。災害が異常なことだといっても、人間社会まで異常になってよいわけではない。

震災は多くのものを喪失させたが、震災前の被災地が持っていた良さまで喪ってはいけない。今一度、「すべての人々が、震災直後に共有したあのいたわりとやさしさにあふれた想いに立ち返り、分かち合い、ともに生きていくことの大切さを再認識していくことが、復興の原点である」ことを訴えたい。

#### 4 将来の展望を開く

「将来への具体的な展望を持ち得たとき、そこに始めて生活再建と自立に向けて立ち上がろうとする大きな勇気と力がわいてくる」と提案した。

最大の関心事である住宅については、この度「恒久住宅への移住のための総合プログラム」が発表された。これで完全とはいきれるものではないが、低所得層の住宅ニーズを広範にしかも普遍的な観点から満たすという点で、一定の評価はできるのではないかと。

ただ、被災者がこのプログラムをうまく利用して将来展望を見いだすためには、個々の被災者に対して何を提供できるかを、各回の応募状況を踏まえてプログラムを柔軟に運用しながら、被災者の側に立ち、共に考えていく仕組みが是非とも必要であろう。

また、プログラムが提出された今、仮設住宅に居住される方は、仮設後の生き方を視野に入れるべき時期に来ていることを自覚すべきである。

さらに、収入の確保、生きがいの確保といった面での生活再建が求められる。まず、苦しい中、被災地の雇用を維持している地元企業を積極的に支援すべきである。特に、中小零細企業の足腰を強くする支援策が必要である。しかし、生活再建は、被災者自らの取り組みなしには解決しない課題である。その意味では、被災地に残り、「まちづくり協議会」などを通して、復興まちづくりに励む人々の活動を評価するとともに積極的に支援する必要がある。

支援策の検討にあたっては、目の前にある現実だけにとらわれたものにならないよう配慮するとともに、被災者の状況が個々に異なることを配慮し、被災者が自らのものとして納得し、将来展望を開くことに繋がるものとなることが望まれる。

#### 5 復興への国家的取り組み

国に対しては、これまで被災地に法的、財政的支援を含む積極的な支援策を講じるよう強く要請してきた。国においては、今回の震災が過去に例を見ない大規模な災害であるとの認識のもと、個人補償をしないという原則を堅持しながらもできる限りの支援策を講じてきた。今後とも、今回の大震災は単に兵庫県だけの「地域的課題」ではなく、わが国社会全体の発展と繁栄に大きな関わりを持つ「国家的課題」である、との認識を持ち続けられることを強く訴えたい。

さらに、復興を真に全国的な取り組みとするためには、被災地の役割も大きい。被災地内外の温度差を憂い、人々の無関心に怒っていても事態は解決しない。今は被災者自らが誇りを持ち、復興の長い道のりを黙々と歩もう。自分の進むべき方向を明確に打ち出そうとする姿こそ、多くの人に共感を与えるはずである。

一方で、被災地は雄弁になるべきでもある。地震の活動期に入ったわが国は今後の50年間幾多の地震災害にみまわれるはずである。その時、阪神淡路の人々が味わった苦難を少しでも減らすために、震災から1年8ヶ月の間の被災地の教訓を声を大にして語ろう。災害に強いまちづくりの見本を示そう。それが、震災直後に寄せられた支援に報いることである。

## 6 「パートナーシップ」による復興の推進

震災後、被災地では行政も住民も必死になって復興に取り組んできた。その中で、行政にできること、できないことも鮮明になり、行政だけで震災復興を進めていくことには自ずと限界があることも明らかになった。一方、震災をきっかけとして行政に支援を求めるだけでなく、例えば、まちづくりやマンションの再建のための話し合いを通して、行政をパートナーとしながらも住民自身が自分たちの力で復興を進めようとする試みが多く見られるようになった。こうした試みこそ、自分を大切に、互いに相手を尊重し合うことができる自立した市民の連携を基礎とした社会の誕生を期待させる。

震災から1年8ヶ月が経過して、被災地には震災前の状態に復旧したものが徐々に増えている。「由らしむべし、知らしむべからず」式の行政では復興できない。権利ばかりを主張する住民でも復興はできない。一人ひとりが自立し、互いに連携しながら、行政とともに地域社会を運営するという形が復興に求められている。こうした行政と住民の関係は理想論に聞こえるかも知れないが、これまでのやり方を続ける限り被災地の復興は不可能であるほどに現実には厳しい。復興のために行政と住民が「協働」する関係は、これまでわが国にはない真の市民社会のあり方を示したもので、その実現には多くの困難が伴うであろう。

しかし、震災を契機として生まれつつあるパートナーシップを基調とした行政と住民の関係だけは、被災地でこれからも守り育てていかなければならない。それこそが、21世紀のわが国のあるべき姿を先取りするものであり、被災地の復興を真に国家的な取り組みとさせるものである。

次回の第8回提案では、「パートナーシップ」による復興を進めるための具体的な指針を提案していく。

## 被災者復興支援会議 第8回提案

第7回では、『パートナーシップによる復興を進めなければならない』と提案した。復興とは単に壊れたものを作り直すだけでなく、新しい社会の仕組みを創り出すことであり、震災前の住民と行政の関係を続けていては、本当の復興はできないと思われるからである。住民一人ひとりが自立し、互いに連携しながら、行政とのパートナーシップを確立することは、真の市民社会を創り出すことに他ならない。これまでのわが国にない仕組みであり、その実現は決して容易なことではない。

産業の停滞、生きがいの喪失、高齢者の孤独死、子供が将来に対して抱く不安感など、震災後に生じている社会現象の多くは、21世紀の超高齢・少子化社会においてもいずれの地域でも起こりうるものであり、いずれも行政まかせでは解決しえない課題である。パートナーシップによる被災地の復興は21世紀を先取りするわが国の社会・地域づくりの壮大な実験ともいえるものである。住民自らが「高邁な志」をもってまちづくりに主体的に取り組むことが、21世紀の市民社会の実現に繋がる。

今回は、被災地内外に向けて、21世紀の市民社会とは何を指した社会なのか、その目標をどのようにして達成するのか、その担い手は誰なのか、について被災者復興支援会議の考え方を示し、多くの方がこれについて真剣に考えることを期待する。

### 1 多様な豊かさを目指したまちづくり

被災地の道路や建造物の整備が進むにつれ、復興したまちの姿が徐々に明らかになってきた。復興したまちには、震災前以上の華やかさがあり、経済的にも活力のある姿になっていることが期待される。しかし、住民にとってより大切なことは、経済的な価値だけで復興を捉えないことである。財を生むものだけを大切にする社会をつくるのではなく、被災者一人ひとりが持つ知恵、技、時間、努力、熱意を認め合い、多様な価値観を持った社会をつくるのが大切である。今回の震災からの復興を、子供からお年寄りまで誰もが充実した毎日を送ることができる多様な豊かさを持ったまちの実現を図るきっかけとしなければならない。

#### (1) 自ら守り、育もう健康で快適な暮らし

充実した毎日を送る大前提に健康がある。健康とは病気の裏返しではなく、一人ひとりが生きがいを持って、心豊かに安心して暮らせることである。震災をきっかけにして健康づくりへの関心は、これまでの身体を中心にしたものから、心と体のバランスを考えるものに変化した。こうした新しい健康観にもとづいたまちづくりが今後望まれる。

その基本には、自分の健康は自分で培い、自分で守るというセルフケアの考え方がある。症状が出てからではなく、定期的に健康診断を受けたり、運動や散歩などを通じて積極的に体を動かしたり、正しい生活習慣や食生活に留意するといった毎日の過ごし方が大切である。一方では、もしもの場合に備え、保健・医療、福祉サービスの連携が図られ、誰でも、いつでも、どこでも、必要なサービスが受けられる体制が充実されることが大切である。「かかりつけ医」への気軽な相談から高度先進医療に至るまで、多様なニーズに応じた医療機会が安定して確保され、たとえ寝たきりになっても安心して介護が受けられるような条件を整える必要がある。

こうした健康づくりと併せ、それぞれの地域が花や緑にあふれた自然豊かな環境づくりに取り組み、誰もが毎日の生活にゆとりと潤いを持ち、質の高い生活を確保できるまちづくりを目指さなければならない。

#### (2) 高齢者も元気を出そう、元気になろう

超高齢・少子化社会では、福祉の対象として高齢者を捉えるこれまでのイメージを変える必要がある。年齢に関係なく、高齢者には、人生の先輩として、様々な社会活動の主役とな

って活動していただくとともに、高齢者自身もこれまでの考え方を変え、より積極的に生きることが求められる。

仮の住まいから恒久住宅への移住が本格的に進められつつある現在、多くの高齢者は元居住していた市街地に戻ることを希望している。昔から馴染んでいた生活に戻りたいという理由が多いが、震災によりまちそのものが変化していることも少なくない。以前の市街地に戻ることが必ずしも心に描く姿を実現するとは限らない。したがって、積極的に新しい生き方を始める覚悟を持って、恒久住宅への選択機会をできるだけ広く捉えるべきである。もっとも、そのためには地域の生活利便性を一層高めるとともに、相互理解が可能となる地域コミュニティの形成を支援していかなければならない。

ただ、こうした高齢者参加のまちづくりを進めて行く上で、高齢者はもちろん、閉じこもりがちなる人の孤立化を防止するための配慮も必要であり、恒久住宅に移った後も、一人ひとりに気配りがなされるように、例えばベルボックスの普及、キーステーションの設置はもとより、民生委員、保健婦、ホームヘルパー、ボランティアなどの緊密な連携が求められる。一方、自力再建が不可能な高齢者が数多くいることにも配慮し、これまでの世帯単位の住まい方でなく、数人の高齢者が1軒の家の中で疑似家族的に居住する新しい住まい方も必要である、なお、こうした取り組みは、できるだけ近隣の住民もしくはボランティアが主体となって行われることが望まれる。

### (3) ノーマライゼーションを実現しよう

障害者に住みにくいまちは、健常者にとっても住みやすいものとは思えない。

21世紀の理想的市民社会のあり方としては、道路、公営住宅の整備、障害者の共同住宅、就労の積極的支援など生活の全ての局面で、誰にも「自立と社会参加」が実現できるまちづくりを目指さなければならない。

その第1歩として、障害者も自らの力で、自由に社会活動が行われるように環境を整備する必要がある。これは、障害者の社会参加を促進するためのノーマライゼーションの実現を図ることに他ならない。

これまで、震災復興の一環としてこうした障害者に住みやすいまちづくりを実現するため、いろいろな試みがなされているが、地域住民には十分に理解されるに至っていない。今後とも、住民と行政が連携して、ノーマライゼーションの実現に向けた取り組みをより一層推進していく必要がある。

### (4) 「生きている実感」が得られるまちをつくろう

人は生きがいさえあれば、どんな苦境にも耐えられる。復興したまちが真に活気づくためには、住民一人ひとりが生きがいを持って生きることが必要である。そのためには、人と人との交流が大切であるし、それだけでなく、人と自然、人と社会との関わりについても共生と調和を図っていくことが望まれる。

#### ① 多様な個性・役割を創り出そう

人と人の交流は相手に対する尊敬の念を前提としている。交流を通して互いに得るものがあると思えるからこそ交流は発展する。そのためには、各人が相手に提供できるものを豊かにすることが重要であり、被災者一人ひとりが、誰かのためにその人にしかできない社会的な役割を見つけることが大切である。その役割を果たすことが大きな生きがいに繋がり、生きている実感を得られることができるのではないか。

#### ② 人生にうるおいを演出しよう

スポーツや芸術の分野での優れたもの、一流のものに接することは、人々の心を高揚させ、感動させる。被災地の荒涼とした所に芽吹き、花を咲かせる植物は、私たちに生命力を実感させる。あくまでも飼い主を信頼する動物は、私たちにけなげさと誠実さを実感させる。毎日の生活に疲れたとき、スポーツや芸術、植物の世話や動物との交流は、私たちにやすらぎを与え、明日への活力を呼び戻す大切な働きをしている。オリックス・ブルーウェーブのさわやかさはそれに他ならない。

震災後、毎日の生活に追われ、私たちはこうした優れたものや生命力に富んだもの、心

やすらぐものに直に接する機会が少なくなっていないだろうか。こうした時期だからこそ、人生のうるおいを大切にしてもいいのではないか。それぞれの分野で優れたものがあふれる人生のうるおいに満ちたまちを目指すべきときにきていないか。それを被災地だけでなく、全国、全世界の人と分かち合おう。

## 2 住民主体の地域社会づくり

今回の震災は、行政に限界があることを市民に教えた。言い換えれば、最後は行政が何とかしてくれると考えることはできなくなった。それを補うものとして、今回の震災によって、被災者の多くは、地域の人と人のつながり、相互に助け合うことの大切さに気づいたのである。

さらに、自分たちのことは自分たちで行うという気運が住民の間に高まりをみせ、復興のまちづくりで住民も力をつけてきている。今後も地域社会づくりには長い時間がかかるが、この時間は住民主体の地域社会のプロセスを学ぶ時間であり、決して無駄とはならない。この過程を通して自立と連帯を兼ねそなえた真の市民社会を作る契機としなければならないし、それを進めるに当たっては、行政側も積極的な情報開示を通して、地域合意に基づくまちづくりを住民主体で進めることが強く望まれる。

### (1) 市民としての誇りと喜びをもとう

人には納税等の国民としての法的責任とともに、地域社会に生きる住民としての社会的責任がある。ところが、一人ひとりが果たすべき社会的責任を感じて生きる人はわずかであり、ボランティアや地域活動等に参加する人も全体として多くない。しかし、こうした活動は、社会的義務として捉えられる一方で、その活動自体が人生の価値を高める極めて楽しいものであることが多い。そこで、住民が一方では責任意識を持ちながら、他方では共同作業として楽しみながら地域づくりができるようなシステムを考えていく必要がある。

被災地では、震災を契機としたボランティア活動などを通じて、同じ目的を持った住民と行政の協働こそが重要であるとの認識が浸透してきた。この経験を生かし、住民を行政と協働するパートナーとして位置づけた新しい仕組みづくりが必要である。こうしたパートナーシップによるエネルギーは計り知れない可能性を秘めており、震災復興はもちろんのこと、21世紀の市民社会の形成にも寄与するものと期待される。

### (2) CBO活動を支援しよう

震災を機に被災地内外に数多くのボランティア団体が生まれ、被災者を支援する様々な活動が展開された。これらの支援を基にしつつ今後望まれる動きは、地域に根ざした市民の組織CBO (Community Based Organization)の出現である。NGOやNPO、或いはボランティア団体のみならず、政府もともに、このCBOの育成を図ることが期待される。

CBOは、自立と連帯を基調とした住民による自主的な活動の基本形であると位置づけられる。CBO活動の重要性を認識し、これを定着させるための社会システム(公的資金助成、法人格取得要件の緩和、税制優遇措置、条例整備等)の確立が是非とも必要である。

その際、市民参加の歴史の長い欧米諸国で生み出された、パートナーシップを基調とする地域環境改善に住民が参加する新しい地域システムの考え方などを大いに参考にして、この地域独自のシステムを根気よくつくりに出す必要がある。

## 3 未来を受け継ぐ子供たちのために

21世紀の市民社会を担うのは、まさしく子供たちである。子供たちは大人の復興への取り組みを見ており、大人の振る舞いが子供たちの心情や行動に反映されることを忘れてはならない。

震災直後、子供たちは、一人前の人間としての行動をとることができた。子供たちの力が必要とされ、自分の役割を懸命に果たしてきた。この震災を通して、大人と共に生活を支える経験をし、人々の優しさや共同の力強さを学んだ。一方では、自らの判断力を養いつつ他者と協働



して生きていくことの厳しさを学んだ。子供たちが、将来、自立心と連帯心を持つ大人となるためにも、この体験を大切に、子供を、守る対象としてではなく、一人前のパートナーとして扱うことを日常の家庭生活、地域生活の中に活かし、定着化していくことを考えていかななくてはならない。

震災から1年9ヶ月が過ぎても依然として、児童公園に避難所や仮設住宅が設置された状態が続いている。子供たちはエネルギーの発散の場をなくし、本来の子供らしさが影を潜めている。また、震災のために生じた生活設計の狂いや復興過程で生じる道德面での悪影響から、意欲の喪失をもたらし、非行、暴力につながる問題も多発している。精神的にも不安定であり、自己の存在感も薄れてきている。

今なお、心の傷が癒えず、悩みを抱える多くの子供たちがいること、むしろ悩みが増えていることを忘れてはいけない。大人が子供たちの悩みに関心を持ち、その行動を注意深く見守るとともに、家庭、学校、地域、行政が相互に関係を密にしながら、子供たちを勇気づけ、元気づける工夫が一層求められている。

今回の震災で得た貴重な教訓を活かし、一人ひとりが自立し、住民と行政が互いに連携しながら、真の市民社会をつくりあげるという復興への取り組みを、子供たちに示すことが、被災地に課せられた役割であるとともに、21世紀の超高齢・少子化社会を担う子供たちに残せる大きな財産である。

## 被災者復興支援会議 第9回提案

今回の提案は、昨年(平成8年)の12月7日に、当会議が開催したフォーラム「住まい再建を巡ってPART II」において、被災者の方々などから寄せられた意見や移いどばた会議など支援会議の活動を通じて得られた様々な被災地の状況に基づいて、第3次一元募集の内容充実に関立つものと考えて、検討を重ねてきた。しかし、この1月末に県当局より第3次募集に関する概要が新聞発表されたため、提案としてのタイミングを逸してしまった。

内容的には一部、この第3次募集に間に合わなかったが、本年秋に予定されている第4次募集がこれまで以上の大量募集と予測され、恒久住宅への移行がピークを迎えると考えられることから、この秋の募集への期待も含めて、これまで検討してきた提案を遅ればせながら行うこととした。

今回の提案で、住まい再建に関することが、全て言い尽くしているわけではない。

当会議としては、あらゆる機会を通じて、引き続き、被災者の方々をはじめとして、様々な立場から、ご意見、要望等をお聞かせいただき、今後の動向も踏まえて、改めて、住まい再建に関する包括的な提案を行いたい。

(参考：第4次募集以降、全体計画の約6割、4万戸強が予定されている。)

震災から2年の歳月が経つ。被災者それぞれが置かれた状況の中で、人生の選択をし、その後の道を歩んできた。しかし、今なお、将来の生活再建への展望を見いだせず、明日の暮らしに不安を抱き、生活の基盤である住まいが確保できていない被災者も少なくない。

仮設住宅には、まだ7万人近い人が住んでいる。こうした仮設入居者をはじめ、仮住まいでの生活を余儀なくされている被災者にとって、恒久住宅への1日も早い入居こそ、生活再建と自立への第1歩と考えられる。

被災者復興支援会議では、これまで、「住まい」が、人々の生活や人生の基礎的条件であり、社会活力の源泉であると同時に、社会的資産の一部であり、社会全体として対処すべきあるという考え方にに基づき、被災者の住まい再建に向けて、様々な観点から提言してきたところである。

昨年の6月には、低廉な恒久住宅の確保と早期かつ円滑な移行に向けた「恒久住宅への移行のための総合プログラム」が発表され、これを受けて、災害復興公営住宅等の一元募集も実施され、恒久住宅への移行も本格化しつつある。

しかし、被災者の状況は、この2年間に格差ができ、そのニーズも個別、多様化しており、住まいに関する課題が様々なレベルで山積しているのが現状である。

また、この2月下旬から3月にかけて、第3次の災害復興公営住宅等の一元募集が実施される。昨年の夏に実施された第2次一元募集の反省と教訓を活かし、被災者の実情に配慮したものにすることを期待するとともに、これも含めて、被災者の住まい再建に向けて提案する。

### 1 災害復興公営住宅等に対する期待

#### (1) 情報提供の周知徹底

昨夏に実施された災害復興公営住宅等の一元募集では、平均倍率が3.9倍。住み慣れた町に戻りたいという思いから、旧市街地には募集が集中し、その反面、郊外では募集割れが出るなど、地域間格差が生じた。

強い地元志向の表れと用地確保難から旧市街地における募集戸数が少なかったことに加えて、書類が難解すぎてわかりにくいとか、中間の応募状況の発表がなかった等、情報提供の在り方に問題がなかっただろうか。

県外に避難した被災者の方からは、住宅募集を知り、申込書を取り寄せた段階では、応募期限が過ぎていたという声も聞かれた。この種の情報は、相手側に正しく伝わってこそ生きた情報であり、もちろん手遅れの情報では意味をなさない。こうした反省を教訓として活か

すため、行政はもちろん、被災者の方々にも、情報というものについて改めて考えていただきたい。

被災者の皆さんには、ただ単に情報の提供を待つということではなく、迅速にかつ正確な情報を入手するため、自ら市町の担当窓口に出向いたり、生活支援アドバイザーに尋ねるなどして、情報を得る積極的な姿勢を持っていただくと同時に、知り得た情報については、周りのより多くの人と共有することを心掛けていただきたい。

行政には、被災者のこのような姿勢に応えるべく、例えば、「募集期間のプレ情報の早期周知」、「募集専用フリーダイヤルの設置」、行政情報が正確にかつ末端まで伝わっているかといったことなどをモニターする「情報ウォッチャーの設置」など、情報の効果的な提供方法について検討していただきたい。

また、今回の一元募集の際には、これと併せて、「わかり易い書類の作成」「募集期間中の住宅毎の応募倍率の即時提供」、「住宅周辺の詳細情報（写真、地図）」など情報提供の中身についても一層の工夫を求めたい。

## （２）応募条件の緩和と超高齢者入居優先枠

解体証明書が取れずに、応募資格の問題等で門前払いされたとか、身寄りのない仮設住宅の入居者からは「保証人を頼める人がいない」といった不安の声が出ており、災害復興公営住宅等への入居を円滑に進める上で、応募条件緩和について慎重に検討する余地があると考えられる。

また、高齢者の方の１年は若い方の数年にも匹敵する。そして、高齢者自身が、自分より年配で、恒久住宅に入れないう人を気づかっている。そのことから、従来の高齢者優先枠の他に、新たに８０歳以上の区分を設けていただく等特別の配慮をお願いしたい。

## （３）一元募集の積極的活用

昨年の一元募集を通して、被災者の方々の元の土地に対する愛着が、この他強いことはその結果から推し量ることができる。一方、定員割れの団地を狙って入居し、新しい人生をスタートした人もいる。震災により町そのものが変化していることも少なくなく、以前の市街地に戻ることが必ずしも心に描く姿を実現するとは限らない。

行政には、被災者の思いが少しでも叶えられるよう、狭い土地を有効活用した地域型の小規模公営住宅の建設促進に努めてほしいが、被災者の皆さんにも、旧市街地にこだわることなく、積極的に新しい生き方を始める覚悟を持ってほしい。

この２月の第３次募集、秋に予定されている第４次募集など、今後、幾度か実施されるであろう一元募集を活用して、恒久住宅への選択機会をできるだけ広く捉えてほしい。

## ２ 持ち家再建への支援

震災により、家屋を失った人の中には、まだ、自宅再建の見通しが立たない人も多い。再建の前に立ちほだかる最も大きな壁は資金である。銀行へ相談に行ったが、高齢のため融資を断られたという例は少なくない。資金捻出のために、蓄えを取り崩したり、二重ローンを組んだ人もいる。

生活だけで手一杯の人も少なくなく、この４月には、消費税率も上がる。今以上に家計を圧迫することは確実であり、ますます、住まい再建への道は遠のくばかりで、極端な場合には、再建する気力も失いかねない状況もある。

これまで、被災者の持ち家再建を支援するため、個人住宅向け低利融資や利子補給、マンション建て替え支援のための各種措置が講じられてきたが、住まいが生活の基盤であることを鑑みる時、こうした人達に、従来以上の支援策の拡充が必要であることは言うまでもない。

しかし、被災者の皆さん自身も、行政からの支援策の提示を待ち、それに乗るだけでなく、住まい再建と自立という視点から、どのような方法があるのか。それには、どのような問題があるのか。自分なりに考える必要がある。併せて、そのことを行政に知ってもらう場と被災者相互に討議する場を設けることを考えるべきである。

行政にしても、いろんな制度を作っても、それがどう利用されているか気掛かりな面があり、

こうした形で検討を重ねる中で、相互の共通理解が生まれ、問題が浮き彫りになってくるのではないか。

また、区画整理などのまちづくりの遅れが個人の住宅再建にも影響を与えている事例も少なくなく、容積率や建ぺい率など建築基準法の法的規制が起因しているケースも多い。まちづくり支援事業の推進には、地域住民の参加と行政の協力関係の確立と両者をサポートする専門家の支援が成否を握ると言われており、専門家の支援活動を保障する恒常的で財源的にも確かなシステムの構築が急がれる。

### 3 民間賃貸住宅の家賃補助制度の有効活用

昨年10月から、県内の民間賃貸住宅に入居する被災者には、3万円を最高限度として1/2の家賃補助制度があり、この2月からは、県外に避難している被災者にも民間賃貸住宅の家賃補助が適用される。併せて、家賃補助対象となる住宅規模や設備要件も緩和される。こうした行政の被災者の実情に配慮した取り組みを評価したい。

しかし、この制度の恩恵を被災者の皆さんが実際に受けるには、住宅管理者（家主）が登録手続きし、住宅管理者と被災者と市町においての三者協定が必須であるが、その他の要件は満たしていても、こうした手続きがなされていないばかりに家賃補助が受けられないという不満の声も出ている。

また、制度自体が設けられて間もないことから、申請割合が低い状況もある。行政には、是非ともこの制度の趣旨の普及啓発に努めるとともに、住宅管理者にあっては、この制度の趣旨をよくご理解いただき、多くの被災者の皆さんが恩恵を受けれるよう配慮願いたい。

### 4 新しい住まい方を求めて

仮設住宅でひっそりと息を引き取る孤独死がすでに120人を超えている。仮設住宅に限らず、災害弱者に対する生活相談や安否確認等をはじめとする継続的なケアの必要性和家族をはじめとするコミュニティのあり方、そして住まいのあり方が今、被災地で問われている。

これからの新しい住まい方を考える時、どこに住むかが大きな要素として考えられるが、それ以上に家族やコミュニティといった人間同士のふれあいを大切に、どのような人たちとどのように住むかが重要である。

こうした問いに最も早く答えねばならないのが、被災地に課せられた役割であり、シルバーハウジングをはじめとする新しいタイプの住まいや在宅ケアのあり方について、行政も被災者の皆さんも考えていただきたい。

#### (1) シルバーハウジングの供給促進

仮設住宅の現在の状況は、超高齢社会化が進む将来の日本を暗示している。今後は、高齢世帯を対象に安否確認や生活相談などのサービスが付いたシルバーハウジングの重要性がより一層高まり、今後の住宅施策の大きな柱の一つとなるであろう。

行政には、被災地の現状を考慮し、ハード面の整備を図ると同時に、入居者が安心して暮らせるようLSA（生活援助員）などの充実とともに、ケアサービスへの更なる配慮などをお願いしたい。

#### (2) グループホームを考える

震災で家を失うなどして県内の老人ホームに緊急一時入所した介護が必要な高齢者の数は2500人にもものぼった。また、地域型仮設住宅にも同様に多くの高齢者が生活している。こうした現状を考えると、介護の必要な高齢者、障害者の状況に応じ、即応的な専門的ケアが継続でき、お互いに助け合い、仲間と自力で安心して暮らしていくことができるグループホームの建設が望まれるところである。

今後、地域型仮設住宅解消に伴う入居者のケアをどのように継続するかが大きな課題であり、既に、県、神戸市においては、民間に委託してグループホームの可能性について調査に

入っているが、こうした住宅と福祉の隙間を埋める中間的施設について、行政のみならず民間レベルにおいても早急に検討されることを求めたい。

### (3) コレクティブ・ハウジング（協同居住型住宅）を考える

最近、新しい住まい方として、1970年代に北欧で誕生したコレクティブ・ハウジングが注目されている。コレクティブ・ハウジングは、これまでの世帯単位の住まい方ではなく、複数の居住者が協同で生活する新しい居住形態で、居住者の相互扶助が図れるとともに、孤独感、不安感解消などの効果が期待されている。

こうした状況を受けて、既に県、神戸市では、コレクティブ・ハウジングの建設がモデル的に進められているが、ただ、こうした新しい協同居住型の住宅も、そこに住む方々が、人間同士のふれあいを大切にしつつ、互いに尊重し支え合って暮らして行ってこそ生かされるのではないかと。

高齢社会における被災した都市の住宅復興において、21世紀にも通用する住まいづくりのモデルを、全国に示すことができるかどうか。行政には、コレクティブ・ハウジングの試みを、一般の災害復興公営住宅等やシルバーハウジングにおいても、新しい居住コミュニティやネットワークづくりに取り組んでいくモデルとして、参考にしていきたい。

また、この機会に、被災者の皆さんをはじめとして、全ての県民の方々にも、こうした新しい住まい方について、改めて考えていただきたい。新しい試みは始まったばかりである。

## 被災者復興支援会議 第10回提案

仮設住宅では、現在、約3万世帯、5万5千の人が、3度目の厳しい夏を迎えている。この秋、仮設住宅は大きな曲がり角にさしかかっている。

仮設住宅に住む人たちには、「本当の住まい」へ移るといふ仕事がまだ残されている。それはいつかしなければならぬものである。だからこそ、4回目の一元募集の機会を大切にしてほしい。

「仮りの住まい」から「本当の住まい」へできるだけ早く移れるようにという目的で、昨年6月「恒久住宅移行プログラム」が発表され、38,600戸の公営住宅が建設されはじめた。これまで3回の一元募集が行われた。

この9月には、第4次の募集が実施される予定である。これまでの募集では最大規模の1万戸余りが募集される。今回の募集が終ると、計画戸数の約8割の募集が終り、公営住宅への移行も峠を越すことになる。

一方、住民の大部分が出ていった仮設住宅では、空き家が目立ち、治安上や衛生面の問題が表面化し、コミュニティの維持が難しくなるなど、これまでとは違う状況が発生している。仮設住宅の在り方そのものを、行政も入居者自身も真剣に考え直す時期に来たのではないだろうか。

平成8年6月に出した被災者復興支援会議の第6回提案の中では、仮設住宅の状況の変化から、仮設住宅の統廃合は避けて通れない課題であるとの認識のもと、仮設住宅の統廃合にあたっての考え方を提示した。

今回の提案では、こうした考え方に立ち、仮設住宅に暮らす人たちの生活の質を低下させることなく、「本当の住まい」に向けての新たな一步を踏み出すためのサポートを行いながら、仮設住宅の統廃合を進める際の留意点を提案する。

### 1 仮設住宅の現状

恒久住宅への本格的な移行が進むにつれ、仮設住宅では新しい問題が発生している。空き家が増えることにより、雑草が生い茂り、粗大ゴミが放置され、害虫が発生するなど、衛生環境の悪化が目立つ。また、空き室への不法侵入など防犯や防火上の危険も増えている。

さらに、自治会でも中心メンバーの転居により、ふれあいセンターなどの活動が低下し、隣人同士による日頃からの安否確認も難しくなっている。高齢者の入居比率も高く、病院通いの人も少なくない。新たに役員のなり手が少ないのが現実である。

今後、仮設住宅からの転出が進むにつれ、ここでとりあげた問題がより深刻になると同時に、入居者の心のなかに、自分だけが取り残されていくという思いや先の見通しの立たない焦りが、一層強まるだろう。

これまで仮設住宅入居者の生活支援のための巡回相談や安否確認といった取り組みが各地域で展開されてきた。恒久住宅への転出者が過半数を超えたある市では、人数が半減したにもかかわらず、生活支援に必要とされる人手は、仮設住宅が建ち始めた頃と変わらないばかりか、むしろ増加している。このままの状態が続く限り、支援の継続そのものが難しくなりつつあるという悩みも聞く。

仮設住宅でのこれまでの2年半の生活水準を最低限守るためには、歯抜けになった仮設住宅をまとめて、少ない人数で、より充実した水準を得られるように、行政やボランティアだけでなく、入居者自身も協力することが不可欠である。

自立する能力を持ちながら自立再建の意欲を持とうとしない人の甘えを許さない決意も必要である。

## 2 仮設住宅統廃合の前提

### (1) 恒久住宅の全体計画と仮設住宅の解消計画の連動

厳しい環境の中で、互いに励まし合いながら暮らしてきた顔馴染みの人が出ていく寂しさと、自分だけが取り残されるのではないかという不安、住まい再建の目処が立たない焦りが、仮設住宅入居者の間には生まれている。

事業があって県外に避難している人や止むなく民間住宅に居を構えている人達も、同じように焦りを覚えているのではないか。

こうした人たちは、何にも増して、1日も早く安心して落ち着いて暮らせる「本当の住まい」を手に入れることを待ち望んでいる。そこで大切なのは、自分は移れるかどうかという将来の見通し問題である。恒久住宅移行プログラムの募集計画の明示は、これからの生活設計の見通しを立てる上で重要であり、将来の希望や期待に繋がるものである。こうした安心の枠組みの提供は、行政の住民に対する大きな役割であり、責務であることも忘れてはならない。

できる限り早く、災害復興公営住宅の募集に関する最終までの全体計画（募集回数、募集時期、入居時期、場所、戸数、家賃、間取り、設備要件等）と家賃補助条件や生活環境といった情報についてもセットにして、分かりやすく、確実に住民の心に届くかたちで提示すべきである。

恒久住宅移行プログラムが完了するまでは、多くの人々が、現在の仮住まいを中心にして暮らしていかなければならない。したがって、仮設住宅の人口が変化したからといって、仮設住宅で暮らす人々への配慮の重要さには変化はない。

そのため、現実的な制約の中で、仮設住宅の集約化を図るにあっては、解消計画（解消する仮設住宅、拠点となる仮設住宅、時期、理由、費用負担、跡地の利用方法等）についても、その全体像を明らかにし、仮設住宅入居者が自分で判断できるような選択肢を提示するといった移行プロセスが強く望まれる。

### (2) 個別実態の把握

当面、仮設住宅に残らざるをえない人には、さまざまな個別事情がある。土地区画整理事業等が難航し住まい再建が遅れている者、罹災住宅の解体証明がなく民間賃貸住宅の家賃補助が受けられない者、再建資金や経済力のない者、介護が必要な高齢者・障害者、自立意欲の低い者等で、個別事情を十分考慮していくべきである。

そのためには、入居者個々の実態（希望転居先、転居の際の課題、経済的状況等）把握が必要である。昨年2月～3月にかけて行われた応急仮設住宅入居者実態調査後の被災者の状況変化を把握することが必要になる。その際の情報収集では、従来のようなアンケート調査ではなく、日頃から入居者と接する機会の多い生活支援アドバイザー等のヒアリングによる人間関係に根ざしたデータ収集と分析管理が必要であろう。

### (3) 入居者の生活水準の確保

自立を希望しながらも、今しばらくは、諸般の事情で仮設住宅での仮住まいを余儀なくされる人がいる。たとえ、転居するまでの一時であっても、ただ単に雨風をしのぐというだけでなく、これまで仮設住宅が提供しえた最低限の機能が建物として具備されるべきである。暮らしていく上で支障があるなら、若干の補修・補強工事等により、住まいとしての使用に耐えうるようにすべきである。

併せて、自治会等の人的なつながりを回復させるために、「ふれあいセンター」の設置基準の弾力的な運用や、閉じこもりがちな高齢者などに対するの保健婦や健康アドバイザー等による巡回相談といったきめ細かな対応が求められる。

### 3 仮設住宅集約（統廃合）の進め方

#### （1）統廃合に向けての条件整備

##### ① 基本的ルール確立

被災者復興支援会議では、仮設住宅の統廃合は避けて通れない課題として浮上してくるであろうという認識のもと、昨年の6月の時点で、基本的な考え方を提示している。その骨子は次のとおりである。

① 入居者と共に考える ② グループによる転居を認める ③ 選択肢の提示

④ 移転費用の公的負担 ⑤ 転居は最小限に ⑥ 空き仮設住宅の利活用

統廃合にあたっては、それぞれ市町の状況（規模、財政事情等）に応じて、具体的な細目についての統一的な対応は無理かもしれないが、少なくとも、こうした基本ルールにのっとり、統廃合が進められることが望まれる。

##### ② 統廃合に対する理解

行政には、住民の最低限の生活を保障する義務がある。

仮設住宅の統廃合は、あくまでも、暮らしの安全面や地域のコミュニティの維持を図るために行われるものである。決して、仮設住宅から住民を追い出すための方策ではないことを、入居者に十分納得してもらう努力が必要である。

一方、入居者自身も、仮設住宅は、民有地、学校、公園など本来別の目的のための土地を一時的に借用していることを思い出す必要がある。土地を本来の目的に則して使えるようになることが「復興」であることを認識しなければならない。そして、自分のできることは進んで協力すべきではないだろうか。

##### ③ 拠点仮設住宅の提示

統廃合を進める上で、最も大切なのは、入居者の協力である。入居者の協力がなければ、統廃合は極めて苦しいものにならざるをえない。そのためには、入居者の追いつめられていく気持ちをときほぐし、不安感を取り除くとともに安心感を与えることが必要である。統廃合に協力してくれた入居者には、「本当の住まい」に転出するまでの間、仮設住宅で安心して暮らせることを明らかにすることが不可欠である。

併せて、こうした行政の移転要請に応じた仮設住宅入居者に対しては、行政側も誠意を持ってフォローしなければならない。集団移転への配慮や移転費用の公的負担をすべきである。

仮設内移転にあつては、入居者の減少や自治会役員の転出があつてもコミュニティや治安の維持を図り、入居者の不安や生活環境全般にわたる影響を取り除くため、入居者自身で居宅を選択することを前提として、ふれあいセンター周辺に集約する等の対応が求められる。

仮設間移転にあつては、入居者自身の意思で、転居しようと選択できるよう、市街地にある比較的利便性の良い仮設住宅を幾つか選定し、それを統廃合の受け皿となる拠点仮設住宅として提示する等によって、統廃合を促進すべきである。

##### ④ ふれあいセンターの設置基準の弾力的な運用

ふれあいセンターは50戸以上の仮設団地に設置されている。その目的は、仮設住宅に住む人々の間のふれあい交流等を通じて心身のケアを行い、自立を支援するとともに、コミュニティ形成の場やボランティア活動の拠点となる場を提供することである。

今後とも、ふれあいセンターは、入居者の交流の場であり、コミュニティの維持に欠かせないものであることは言うまでもない。しかし、役員のなり手が少なく、運営自体が難しくなっている仮設団地が生まれていることも事実である。地域コミュニティの維持に向け、入居者自身の努力に加えて周辺住民やボランティアとの交流が必要である。

最後に、行政には、たとえ50戸未満になった場合であっても、ふれあいセンター的な機能を果たせるように、空き室利用や運営・管理経費の補助といった柔軟な配慮を引き続きすべきである。



## (2) 撤去、集約の時期

現時点での仮設住宅の総数は、県外も含めて3万戸を切った。神戸市内の仮設住宅は2万戸を切り、神戸市以外に1万戸が残っている。9月に予定されている第4次の一元募集は、神戸市営が約7千戸を供給し、県営や住宅・都市整備公団分などを合わせると1万戸を超える募集になる。

従って、第4次の一元募集の結果が判明し、入居が始まった時点では、仮設入居者の入居率が4割を切ることになる。過半数が去った仮設住宅は、統廃合を真剣に考える時期が来たと言えるだろう。

## (3) 要介護者への対応

以上、仮設住宅統廃合にあたって、自立する意欲と能力を持つ人々との協力を図るための留意点を述べてきた。しかし、仮設住宅に残る人々の中には、自立再建が難しい人々もいることも忘れてはいけない。介護を必要とする高齢者や障害者には、その人が持つ特別なニーズに応じた特別な配慮を考える時期にきている。たとえば、特別養護老人ホームをはじめとする福祉施設の入所への配慮が必要であり、こうした人たちも含めて、住まい再建に向けて、入居者の個々の実態に合わせた行政側の取り組みを期待したい。

## 被災者復興支援会議 第11回提案

震災からの早期復興に向け、県の緊急復興3か年計画が策定され、県民生活や産業活動の基盤となる道路、鉄道、港湾等のインフラについては、ほぼ震災前の水準に回復した。また、この秋には、1万7千戸余の災害復興公営住宅等の一元募集が実施され、これにより、被災された多くの方は、かねてより待ち望んでいた住まい確保の目処が立ったと言える。

しかし、それは、生活基盤の一つの条件がクリアされたものであり、雇用・就業状況に目を転じると、有効求人倍率は、震災復旧の特殊事情から一段落し、最近になって、震災の影響、構造的要因も重なり、足踏みが見られ、依然厳しい状況がある。こうした中、今、強く望まれているのは、地域経済の底上げともう一段の回復である。

それは第一に、被災地内で働く場をつくり、市民の生活安定に大きく寄与し、震災で打撃を受けた人々の暮らし再建に役立つからである。第二には、地域社会の経済力と自治体の財政力を維持し、広義の市民福祉の源泉となるからである。

こうした地域の活力を高めたいとの願いは、ひとり被災地に限らず全国すべての地域の期待でもある。そして、どの地域もかつてのように大規模事業所の誘致によって、一挙に地域経済力を嵩上げする時代ではないとの認識で一致している。しかし、そうではあっても、都市や地域は、今後ますます魅力的なまちづくりを競い合うであろうし、そのまちづくりを一方の側で支えるのは、産業面での活力と生き生きした働く場の存在であり、被災地だからこそ、その事情は他地域より強まることはあっても弱まることはない。

これまで、被災地においては、震災被害に加え、景気回復の遅れ等の厳しい経済環境の中、産業基盤整備や雇用創出をはじめとするきめ細かな行政施策の展開が図られ、民間企業自らの復興努力とも相まって、全体として、概ね震災前の水準に近づきつつある。これについては、一定の評価をすとして、基礎的なデータとなる人口統計をはじめ、社会状況や産業構造の実態把握が十分でない中、画一的な判断を示すことが難しい状況ではあるが、さらなる地域経済の活性化を期待し、「産業の活力回復と働く場づくり」に向けて、ある一定の方向性を提示したい。

### 1 商店、小工業の中間復興に向けて

震災復興の順路が「完全な復興」をめざすあまり、仮設住宅から恒久住宅へ、仮設店舗や仮設工場の次は再開発ビルや恒久工場へと、ひとつの道を懸命に歩む仕掛けが本流となっている。しかし現実には必ずしもその一本道を走り抜けられる環境ばかりではなく、零細ながらもまじめに営業活動を続けていたり、手に持った職能を大事にしながら生産現場に従事してきた人が、震災で職場を失った後、直ちに再開発ビルや恒久工場に入居できる基盤は整っていないケースが多い。現状では自分の懐具合に見合った復興の道筋を歩む選択肢が不十分であると言える。

そのためには、経営規模の小さい、あるいは財務面で自信のない事業者や製造業者が、できる限り新たな投資を抑え、自分の物差しに見合った復興計画を設定し、その計画をていねいにたどっていける「もうひとつの枠組み」がいるのではないだろうか。

具体的には被災地内に残った社会資本の有効な活用と、仮設店舗・工場の積極的運用である。かつて償却済みに近い建物に入っていた事業者にとって、自社ビルであっても賃貸であっても、新設の建物への入居は大きな負担を覚悟しなければいけない。それに見合った業容の拡充が可能であるならまだしも、そうでないならばできるだけ負担を少なくし、資金の固定化を避けようとするのは当然のことである。

#### (1) 空き店舗対策と働く場の確保

インナーシティの小売市場や商店街には空き店舗が増えている。これらの空き店舗を民間の賃貸不動産物件としてとらえるのではなく、公共団体もしくはその外郭団体が借り上げて、営業の場を求めている小売業経験者などに低家賃で賃貸していく方法をとれば、空き店舗対策と働く場確保の2つが実現することになる。既に小売市場の空き店舗を市場の振興組

合などがイベントスペースとして利用する場合に、助成する制度を設けているが、この枠組みを更に広げ、零細な小売商業者の活性を図る手だてを講じていただきたい。

## (2) 仮設店舗・工場の積極的運用

被災地内にはまだまだ、かなりの空き地が残ると考えられるが、この空き地を公共団体などが借り上げて簡易な事業施設を建築し、期間を定めて賃貸するような手法を開発すれば、空き地のまま放置するよりも土地保有者にとってもプラスであるし、土地が資材置き場などに使用されるよりも好ましいのではないか。

そうした意味からも、現行の仮設店舗や仮設工場に加えて、本設であっても簡易な事業施設を建設し、事業継続や再開に向け懸命に努力している事業者が、入居し易い環境を整えていただきたい。

こうした施策は、何よりも被災地域に事業者が戻り、その事業者と従業員の消費を目標とした別の事業が動き出し、小さいながらも、地域の好循環が整ってくる効果を生み出すことが期待されるからである。

## 2 中・長期的視点からの新しい働く場づくりに向けて

中長期的視点からの課題は、新しい活力源となりそうな動向を積極的に伸ばしていく行政内での理解と位置付けにかかっていると見える。

地域の産業・雇用面で活力を支えてきたのは旺盛な開業意欲であったことは数々の研究から明らかである。ところが、近年事業所の廃業率が開業率を上回ってきており、産業構造の課題とともに大きな問題となっている。

こうした現状を念頭に置き、被災地を中心とした兵庫県域の活力を高めるには、従来型の起業を求めるのではなく、来るべき 21 世紀も視野に入れ、生活者の新しいニーズにあった分野での起業を推進する施策展開を、これまで以上に強めていくことが必要である。

### (1) スモールビジネスの育成

地域の課題を同じ地域の手によって解決しつつ、人間としての豊かさを発揮できる仕組みの一つとして、地域社会の資源を巧みに組み合わせながら、地域のニーズを満たしていくスモールビジネスの育成がまず考えられる。スモールビジネスは営利、非営利を問わず、それぞれの理念にあった形で始めれば良く、もちろんそのことが働く場や収入を発生させるのは言うまでもない。

この分野としては、すでに先行例のある乳幼児や学童の保育、高齢者の介護・介助、配食サービスなどの福祉分野をはじめ、病院への通院送迎と付き添いなど被災地での支援活動を通じて、新たなニーズの発掘が続いており、暮らし全般に関わるテーマが考えられる。また、公園や道路の清掃、管理、植栽の世話といった行政が担っている業務の民間への移行も視野に入れられるのではないか。スモールビジネスが、地域コミュニティを活性化させる効果にも着目し、展開場所や立ち上げ資金の支援策を打ち出すべきである。併せて、これからの超高齢社会も見据え、これまでシルバー人材センターなどが担っている生きがいを主体とした活動を支援することも必要なことである。

### (2) ベンチャービジネス等の起業支援

もう一点は、スモールビジネスであってもベンチャー型、技術志向型の起業家を支援することである。おそらく近い将来、これらの起業家の取り込み策が、都市の産業政策の重要な柱となると考えられ、その起業家にとって、事業資金の確保とそれに伴う手続きの煩雑さもさることながら、最大の悩みは、活動の拠点をどう確保するかである。この確保こそが、被災地にベンチャービジネス等が根付くかどうかの大きな鍵を握っているとも言える。

そうした意味からも、活動拠点となる小工場や工房、事務所、店舗を用意し、インキュベーション機能を大胆に提供していくことが必要であり、そして、その工房などは必ずしも新たに建設するのではなく、統合後の学校施設の再利用など既存施設の活用をもっと検討していいのではないか。併せて、被災地内はもちろん、広く全国から野心的な人々を集め、でき

る限り自由に参入できる間口の大きな都市を演出することが重要となるであろう。

今、被災地が真剣に考えないといけないのは、これらの分野で活躍し、都市や地域を活性化する主役の役割をも期待できる人材を呼び込み、逃がさないことかもしれない。

### 3 地域経済の活性化に向けて

被災地の経済活動は、未だ震災前の水準に戻っていない。回復への足取りはきわめて緩慢としている。日本全体の景気の足踏み状況に加えて、被災による生産体制の低下、取引関係の動揺、さらには住宅再建に資金をとられているため、個人消費部門に抑制効果が働き過ぎるなど地域経済の動きを鈍くする要因は多い。

こうした実情、こうした時期であるからこそ、他の府県、都市にない魅力的な産業政策、雇用政策を打ち出すべきである。そして、これまで述べてきたことに加えて神戸・阪神間の産業特性をより生かすものとして、生産ウエートの高い食品工業を点検し、ブランド化、生活者ニーズ充足型に組み替えていく努力も有効であり、既存産業の再活性化策も検討対象になりうると考えられる。

いずれにしても、これからの施策は、小さな規模であってもニーズに合致した、しかも現有的社会資本、人材などを有機的に結び合わせていく視点を忘れてはならないし、この視点こそが、被災地の実情に即し、地域経済の活性化を呼び起こす役割を果たすものと期待される。

## 被災者復興支援会議 第12回提案

仮設住宅から公営住宅への入居が続いている。この春、約7千戸の人たちが、そして今年中にはおよそ1万1千戸の入居が実現する。その一方、住まい再建の目処がたたず、仮設住宅や臨時の住まいをまだ続けなければいけない人がいる。

本格的な環境移行期が公営住宅の完成によって始まる。この環境移行期つまり環境が大きく変わるこの時期一を、積極的な生き方に切り換える出発点としたい。

この時期に、ぜひとも市民・県民全体で考えておきたいことをまとめてみた。

その第1点は公営住宅に移る転居者のことであり、第2は大人とともに転居するものの、大人の陰に隠れてしまいがちな子どもについてである。3番目は仮設住宅等に残る人たちの課題であり、そして4点目は公営住宅を受け入れる地域社会の心配である。

生活再建できた人と、自力ではどうしようもなく取り残されていく人との二極化が進む環境移行期にあって、大切なのは、発生が予見される問題に対して行政をはじめとして地域が一体となり、事態が深刻になる前にすばやく対策を講じることである。また4つの課題の解決努力を通して、来るべき21世紀社会の地域づくりに通用するプログラムを被災地から確立していく願いもここに込めている。

### 1 転居先でも支え合い

まず公営住宅に転居する人について考えてみよう。

転居はいつの場合でも、期待と不安が入り交じる。新しい住居と地域がすばらしい人生を生みだすだろうと胸をときめかすと同時に、隣りはどんな人だろうか、近所とうまく付き合っていけるのだろうかなどの心配も起こってくる。仮設住宅でせっかく築いてきた隣り近所の親しい関係が、白紙に戻ってしまう残念な気持ちもよく理解できる。それでも新生活をスタートさせなければならないのだ。ここは必ず渡らなければいけない橋である。この橋を通り抜けることによって、私たちは自立し連帯できる「市民」としてのくらしを手にすることができるのだ。

公営住宅に入居するにあたってだれもが確認してほしいのは、中層・高層の公営住宅は入居者たちが共同で生活することによってはじめて成り立つ住宅だという点だ。自分は大げにも迷惑をかけないから、他人のことにかかわらなくともよいとか、うまく他人と付き合えないので自治会や地域のことは勘弁してほしいとか、ばかばかしくて他人の世話などできないーなどと思っているならば、早く考えを改めてほしい。公営住宅という共同住宅は、居住者がバラバラにくらすのではなく、互いに何らかの役割を果たし合いながら、支え合ったり補い合ったりしていく仕組みを前提にしている。

中層・高層住宅は鉄の扉を閉めてしまえば、他人との付き合い、交流が絶たれるとよくいわれる。住宅の形を考えればまさしくその通りである。だが、住宅の形がくらしのあり方を決めるわけではない。共同住宅では、居住者が互いに一番くらしやすい形を求めていくものなのだ。住宅のまわりがゴミだらけだったり、雑草がのび放題であったり、ところかまわず駐車していれば不愉快だろう。不快さをなくすには住人がルールを決め、自分たちでできる役割をそれぞれが持ち場を決めて実践していくことだ。

くらしの中で居住者が支え合い補い合うということは、それぞれの居住者が少しずつ自分のできることを見つけだし、自分のためにも他人のためにもそれを使ってみることなのだ。それが近隣関係をしなやかにし、くらしに潤いをもたらすだろう。

## 2 子どもへの視線絶やさずに

2番目は、子どもが抱えている課題である。震災後の家庭の経済状況の変化や、「わが家」を失った不安、戸惑い、親の苦境を察して子どもながらに親に心配をかけたくないとの思いは子どもに精神的ストレスを増大させ、加えて転校による教育環境の変化や友達がいないなどの原因も重なり合って不登校に陥った子どもが少なくない。

「わが家」に移るこの時は、子どもにとっても緊張の時である。新しい環境になじみ、友達をつくり、落ち着いた毎日を過ごせるようになって、子どもたちも震災を乗り越えて成長していくのである。

子どもの心を癒すさまざまな努力は、教育復興担当教員の配置や精神科医、臨床心理士による巡回相談だけでできるものではない。鍵を握るのは家庭である。親が日ごろから子どもの心に寄り添いながら、親自身が心を大きく広げ見守っていく。そしてゆったりと接することも大切である。こうした親の気持ち、姿勢が自然と子どもたちに伝わり、支えてくれる人がいつもそばにいるという安心感を与えるとともに、補い助け合い共鳴することによって、しらすらうのうちに心を癒し、元気づけることにつながるのではないか。

そして学校だけでなく児童相談所のような専門機関、専門家などの“地域資源”の力を借りながら、性急な対処をするのではなく、時間をかけて子どもの成長段階をじっくり見守ることが重要だ。家庭と地域では子どもを一人前の構成員として意見を聞き、子どもが果たせる役割を見つけ「あなたがこの地域の未来を担うのだ」というメッセージを送ることができれば、子どもはそれをしっかりと受けとめて前進していくであろう。

## 3 転居先が未定の人へ

### (1) 自分の人生決めるのは自分

3つ目は、転居先が決まらず仮設住宅に残る人の課題である。

すでに仮設住宅には空き家が目立っている。これからますます空き家が増えていく。空き家の増加はさびしく不用心でもあり何かと不便が増す。そしてそれ以上に取り残されたような焦りや孤独感が強くなるだろう。

行政は転居先が決まらない仮設住宅の住民には個々の事情を聞き、個別に対応する方針を打ち出している。それを実効あるものにしてもらいたい。とはいっても結論を急がせず、話をじっくりと聞き、可能な限り選択の幅を提供して、住民が自分で判断できる機会と環境を用意することが重要だ。

### (2) 個別課題解決する施策必要

生活を自力で再建するのがきわめて困難な場合は、別の発想を用意したい。地震によって傷つき今も家の外に出られない、近所の人も交われないなど十分に立ち直っていない人もいる。その人達には恒久住宅の決定だけでなく、地域の専門家の力を借りて、その人が受けた心の傷を癒していく手当を地区ごとにきめ細かく実施すべきだ。また、経済的な自立が難しい場合は、生活保護の申請も躊躇してはならない。それは苦境にいる人が持つ権利なのだ。高齢のため障害を持ち、周りの介護がなければ生活するのが難しい人には、特別養護老人ホームなどの福祉施設に責任を持って入所斡旋していかなければいけない。

痴呆症の心配のある高齢者も多い。ところが受け入れ可能な施設もゆとりがない。

そこで、医療・福祉関係者やボランティアが提案している仮設住宅の改造などによって、グループホーム型のケア施設を開設し、行政と民間とが連携しながら困難を乗り切る方策をつくっていくなど新たな展開に取り組む時期にきている。あるいはグループホーム型の公営住宅を設けるなどの方策を急がなければ、これらの人たちが完全に置いてきぼり状態になってしまう心配が強い。

## 4 新旧コミュニティの融合

### (1) 地域を共につくっていく

第4の課題は、規模の大きな公営住宅を受け入れる地域社会の不安である。既存の地域社会はその地域の歴史とともに一定のバランスを築いてきている。そこへ相当規模の公営住宅が建設され新たな住民が転居してくるのだから、戸惑いがないといえようそになる。“旧住民”と“新住民”との関係がどうなるのか、地域の個性を守りつつ、よりよい姿に発展していけるのか、自治組織や地域マネジメントがどんな影響を受けるのか、など気になることも多いだろう。いくつかの先行的な地域ではこうした悩みを住民の知恵で解決する努力が進んでいる。元から住んでいる人たちが転入者を支援し続けるといった形は、おそらく疲れてしまって長続きしないだろう。支援するという気持ちは大切だが、新旧の住民がともに地域をつくっていく道筋探しを始めたい。言い換えれば、広い意味での地域共同生活や連携策を探っていくことだ。

もう一点、新築公営住宅でなく空き家に転居する人は、“できあがっている”場所に身を置く印象がより強く、共に体験を交換する相手もなく孤独感が強まるだろう。

転居先での孤独感はどんな場合でもあるので、決して震災の特例ではない。そのままでは解決しないのなら、自ら地域に溶け込む努力をまずしてほしい。ひとつ積極的な試みをすれば、必ず次の積極性を生みだすものだ。元から住んでいる人は、自分の時を思い出して、入居した人ができるだけ新しい交流の糸口を開けるように声かけ、気配りを忘れないでほしい。

### (2) 新しい“いどばた会議”を

新しく地域をつくる場合も、これまでの地域に移り住む場合でも、こんなふうを考えてみればどうだろうか。

私たちや私たちの両親の時代までは、住宅地に巧みな仕掛けを持っていた。それは路地であったり、縁台であったり、濡れ縁であったり、もう少し前には共同の炊事場（いどばた）だった。これらは「私の場所」であるような「公共の場所」であるようなあいまいな空間だった。庭先の濡れ縁までは隣人が日常的に訪れてよもやま話を交換する。路地は大人だけでなく子どもたちにとっても自由な遊びと交流の場所になっていた。「私」でも「公」でもない、いわば「共」の場所としての空間がいたる所に用意され、そこで人づきあいの仕方を学んでいた。言い換えれば、住民はそこでしらすしらすのうちに「公共性」を紡ぎだし学んでいたのだ。

ところが、都市の発展、整備によってこれらの場所は少なくなり、震災によって姿を消そうとしている。そうした場所を失った人々が「私」の空間に引きこもるのであれば、地域融合させる機会もまた見失ってしまう。共同生活の基本が支え合い補い合うことであるならば、かつて先人が見いだしたようにくらしの中にその仕掛けをつくりだしていきたい。現代版の「共」の空間を見つけていかなければならない。

例えば、地域に開放している学校の校庭や図書室の運営参加など公共施設等の管理・運営は推進方法次第で現代の「共」空間となるだろう。住民の交流を図る場として災害復興公営住宅に設置されたコミュニティプラザも大いに活用したい。街路樹や道路沿いの花壇の水やりもそうした場をつくる手法に使えるだろうし、樹木や花の選定そのものを住民の発意で決めていくことだって考えられる。団地内はもちろん道路や公園の清掃、草むしりなどを通じた管理は昔ながらの「共」空間をつくる方法である。これまで、地域社会が担ってきたことを行政や事業者任せの外部化が進みすぎているのを少し引き戻せば、それが新しい「共」空間を生みだしていく。

住民だけできっかけをつかみにくいケースもあるかもしれない。そんな場合はボランティアグループなどが“接着剤”となって互いを結びつけたり、「共」空間をつくるアイデアをだしていくことを期待したい。

こうした工夫によって近隣関係、コミュニティを再構築するということは、震災復興によって地域コミュニティの大切さを実感した被災地の体験を生かすことに他ならない。この機会に公営住宅への転居者も、それを受け入れる地域社会もお互いに試していく価値がありはしないか。

この作業を通して元からの住民と新住民とがゆるやかな連合を結んでいる実感が生まれ

ば、もうそこには自立と連帯社会の価値観が芽生えているのだ。

## 5 体験通して育てたい自立と連帯

環境移行期といってもその動きはさまざまな姿となるだろう。スムーズに乗り切る人もいる。あるいは多少ぎくしゃくしながらも「わが家」に移っていく人がいる。しかし、それができない人もいることを指摘しなければいけない。

すばやく変化に対応できても、できなくとも、こんな場合には「標準タイプ」などはない。他人の物差しで自分を比べたり、ましてや自分を物差しにして他人を測ったりしてはいけない。この際、一番重要なのは自分がどんなくらし方をしたいのかを自分で決めることなのだ。生き方は他人が決めるものでも、他人に決めてもらうものでもない。自分で決めてこそ自分の希望も、それを支える行政施策もはっきりと見えてくるのだ。

年齢、性別、健康状態、日本人、外国人、経済的状况など、人はそれぞれの環境と条件の中で生きている。人の数だけ生き方があり、そうした多様さを移行期にこそ認め合いたい。

私たちはだれでも自分の希望は実現したいと願っている。自分の希望、ニーズ、事情を満たすのを願うのであれば、手助けを必要としている人に対して、手を差し伸べる姿勢が必要である。震災直後、人々の助け合いの中で、「生きていてよかった」「人の温かさをしみじみとした」などと感じられたのは、自分と他人とを重ね合わせた発想ができたからであろう。

環境移行期は自立と連帯の芽を大きく育てていくチャンスになるかもしれない。だからこそ、環境移行期を恒久住宅へ転居する人だけの課題に押し込めずに、私たち全員のテーマとしていければ、21世紀にバトンタッチするものももっと豊かになる。



## 被災者復興支援会議 第13回提案

被災者復興支援会議は、被災者と行政の中間に立って、被災者支援や生活復興のための政策・施策づくりを行政に提案するとともに、被災者に向けても時々の生活課題に対する解決策を提示してきた。

先に開催したフォーラム「支援会議の40ヵ月」での評価も含め、この40ヵ月の活動を振り返り、支援会議が果たした役割をまとめ、今後継承すべき機能について考え方を提示したい。それは少子高齢化を迎える21世紀における市民社会づくりに、これまでの経験を役立たせたいと願うからである。

### 1. 被災者復興支援会議の果たした役割

#### (1) 支援会議とは何であったか

支援会議の主なしごとは二つあった。

一つは、被災者の暮らしを立て直すのに必要な条件と要求をつかむため行政担当者とチームを組んで、被災者のもとに出かけて開いた「移動いどばた会議」で、被災者の生の生活に直接触れたこと。あるいは変化する課題について被災者、支援者らとともに議論したさまざまな「フォーラム」。そのいずれもが被災者と行政との間に立って、両者の本音の悩みに耳を傾ける駆け込み寺として働いたことである。被災者からは生活の不安や悩みを、そして行政担当者からは復興施策実施の上での困惑や悩みを汲み取った。こうした直接対話を「アウトリーチ」と呼びたい。

二つ目は、第三者機関として提案や「復興かわらばん」などを通して、被災者と行政それぞれに顔を向けたしごとであった。つまり行政には、被災者の利益を代弁して生活復興のための政策・施策の提言を行い、一方、公共性や社会的公正という視点から、被災者にも自助や共助を通じた自立の呼びかけを行った。ただし、より弱い立場に置かれた被災者に7割の軸足を置くというのが支援会議のルールであった。このような施策提案や生き方の呼びかけの両方を併せて生活復興のための政策提言を「アドボカシー」と整理しておく。

#### (2) 支援会議は何故しごとが出来たのか

支援会議がしごとの幅を可能な限り広げられたのは知事直属の第三者機関としての位置づけにあった。ただし、それだけがすべてではない。支援会議にかかわる行政担当部課によるプロジェクトチームのメンバーが、支援会議に独特の意味づけを行い、その活動に価値を見いだしたことが、それ以上に大切である。被災者の声の多くは、プロジェクトチームに達することで施策化されていったのである。

支援会議メンバーとプロジェクトチームメンバーの間で、通常の行政経験では予測不能な震災後の事態に、常識を活用しながら対処する基本姿勢が理解されていった。支援会議メンバーの重要な資源は、それぞれの専門分野の中で培われた市民・生活者としての良識（コモンセンス）であった。予見不能な事態に対しても知恵を働かせて助け合うこと、すなわち、コモンセンスをベースとし行政職員の専門性をつないでいく。これが支援会議メンバーがプロジェクトチームに及ぼした最も大きな影響であったと思う。

こうした結果、「とりあえず支援会議に聞いてみる」といった行政のモニター機能が生まれたのは副産物であったが、通常のピラミッド型の行政機構を通じた広聴ではなく、支援会議に対する信頼感の現れであり、緩やかでよりコモンセンスが発揮できる支援会議への期待を表していた。

#### (3) 支援会議と被災地の現状

震災から4年が過ぎ、被災地の現状は、支援会議発足当初とは大きく変化した。その変化は以下の3点にまとめられる。

第一に、被災地の生活再建に向けての課題は個別的かつ多様であり、被災者へのきめ細かな対応が求められるようになってきた。そのために、被災者をマスで捉える提案の意味合いが薄れてきている。また課題の対処には、専門分化した専門家集団が必要である。

第二に、行政が新たに設置した生活支援アドバイザーや生活復興相談員などに加えて、従来からの保健婦や民生委員などを通じた個別実態の把握が進んできた。これらの日常業務組織による情報内容が詳細かつ豊富となり、移動いどばた会議や各種フォーラムの開催を通じたアウトリーチの必要性が現在では薄らいできている。

第三に、被災者の生活再建のための支援策が概ね制度化され、生活支援マネジメントシステム（県・市町生活支援委員会）や生活復興県民ネットなどの活動も進んできた。これらによって、行政へのアドボカシーの必要性も薄れている。

つまり、被災地の生活支援の現状は、復興過程が企画立案の時期から通常施策として処理できる時期へと移り、行政がほぼ通常の対応で効率よく復興施策を推進する状況になってきたといえる。

こうしたことから、支援会議が、緊急時に果たしてきた被災者と行政とをつなぐ役割は、必要性が薄れ、むしろ既存の地縁団体（自治会や婦人会など）やボランティアグループなどのCBO（地域に根ざした市民組織:Community Based Organization）が中心となり、住民同士の共助の中で、自分たちの問題は自分たちで決定し、解決を図る手法を確立していく時期に至っていると考える。

加えて被災者や支援者、あるいはより広範囲の市民の中から、自立した市民社会から自ら築いていく喜びと必要性に気づき、行動を始める人々が徐々に動き出していることをぜひ報告したい。それは復興住宅の自治会づくりやコミュニティプラザの運営、新たに誕生したスモールビジネスの現場など、そこそこで見ることができる。

## 2 被災者復興支援会議から継承すべき方向の提案

### (1) 非常時における支援会議機能の用意

震災半年後から今日までの支援会議の活動を振り返り、気づいたいくつかの点を残しておきたい。

災害後の被災者の生活復興をスムーズに実現するため、行政対策を事前に整えておくことは重要な防災計画の要素である。しかし、あらかじめそこに盛り込めるのは、当然のことながら災害前に予想可能な範囲にとどまらざるを得ない。それ以外の事態が発生すれば、新たな対応が必要となり、現実にはその方がより重要な課題となる。その際、必要なのは絶えず状況を具体的に把握し、計画では対処しきれない事態をいち早く意思決定中枢に伝えるとともに、適切な対応について助言する機能を用意することである。この機能は行政機構だけで構成するのではなく、市民の側からの参画が不可欠だ。行政・市民の両サイドから政策・施策をモニターすることによって、柔軟な生活復興政策・施策が形成できる。これこそが、被災者復興支援会議が果たした機能である。

生活復興施策を積み上げ、実効を高めていくうえで大切なことを大別すると3つある。

一つは、あらかじめ策定してあった事前の生活復興計画が実情にそぐわないことがわかった時に、それを修正する機能である。

二つ目は、復興計画に想定されていない事態が生じた時に、その対応を取りまとめる機能である。

そして三つ目の機能は、現段階では生じてはいないが、将来発生することが予見される事態を見越して、あらかじめその対応について計画化することである。

支援会議の活動からこのことを照合してみると、既存の復興施策の不十分さや想定できなかった事態への対応は活動初期に集中しており、行政に対する提案という形式をとっていた。一方、将来生じうる事態を予見して行う提案（仮設住宅の自治会づくり、仮設住宅統廃合のあり方、生活移行期の呼びかけなど）も、すでに災害の初・中期段階から行ってきた。こうした経験が今後の災害緊急時の非常時対策に活かされることを願う。

## (2) 平常時における支援会議の経験の活用

こうした支援会議の役割と経験は非常時だけでなく、課題によっては、平常時においても、住民と行政をつなぐ第三者機関を設置することの有効性を示している。

平常時の第三者機関は政策立案と政策評価の機能を補完し、直接住民との広聴広報に力点をおいて、新たにアウトリーチとアドボカシーを果たすものである。それは、21世紀における市民社会づくりと、とりわけ少子高齢化という困難な未来に向けての青写真づくりを充実していくためには是非とも必要な機能であると信じるからである。

平常時の第三者機関は必ずしも政策・施策づくりのためだけに設置するのではない。この機関の積極的な広聴広報活動を通じて、住民や課題に関係する人々が自らの考えを的確に政策・施策に反映できると実感すれば、それが「公共性」に参画する意欲につながるであろう。公共のことがらすべてを国や自治体に委ねるのではなく、市民が受け持つべき分野と範囲がある。



フォーラム「支援会議の40ヵ月」での外部評価のなかにあった「現場の声がこんなふう  
に提案になるというのは私には驚きだった。だいたいまちを自分たちでつくっていいと思っ  
ていなかった。現場で必死にやっていたら、それをつないで提言をつくろうとする人がいる  
こと自体も驚きだったし、それがまた採用されていくのも驚きだ」という意見は、新しい市  
民社会の産声を聞く思いであった。

地域の主人公として市民が、地域社会の設計や運営に自発的に関わる。そのような市民の  
主体的な活動は「公共性」を行政とともに担うことに他ならず、それこそがきたるべき市民  
社会の第一歩である。そのために「公平な第三者として」仲介や仲立ちをするとともに、積  
極的に市民と行政の双方に提言するというのが、ここで提案する支援会議的機能なのである。

「公共性」をともに担い、その責任も義務も併せて持つことによって市民としての力が高  
まっていくのであり、それを「市民力」と位置づけたい。多くの市民の胸の内に芽生えつつ  
ある思いを、互いに共感、共有できるならば、そこに「市民力」が大きく育っていくはずで  
ある。

新たな市民社会をつくっていくエネルギーが、その「市民力」に宿るよう希求し、そのため  
に被災者復興支援会議の経験が、日常の公共性のつむぎだしのさまざまな局面で活用されて  
ゆくことを強く願って最後の提案とする。

# 被災者復興支援会議Ⅱ提言集

被災者復興支援会議Ⅱ

## 目次

○ 第1回提案	1
○ 第2回提案	7
○ 第3回提案	10
○ 第4回提案	13
○ 第5回提案	17
○ 第5回提案 補足説明	20
○ 第6回提案	25
○ 最終提言	30
○ 阪神・淡路震災復興計画後期5カ年に取り組むべき課題	38

## 被災者復興支援会議Ⅱ 第1回提案

### 『地域に根ざしたコミュニティ経済（CBE:Community Based Economy）の総合的推進を』

#### 1 提案の背景

阪神・淡路大震災から4年半余が経過した。現時点での被災地における最大の復興課題のひとつは、経済問題とりわけ雇用・就業環境の悪化への対応にあるとあって過言ではない。

わが国の雇用情勢は戦後最悪の状況にあり、とりわけ被災地を抱える兵庫県の有効求人倍率は全国平均を下回っており、大変厳しい状況である。

実際、震災前と比べると、被災地域の観光入込客数や商店街・小売市場の再開率、ケミカルシューズ産業の生産高など、多くの経済活動指標は、震災から4年半余を経て8割～9割の水準にある。

こうした状況の中で、一番大きな課題は、ここで雇用されていた人々の「仕事」が失われたという事実である。さらに、被災地では雇用における量的な問題もさることながら、失業した人の経歴・経験や希望と需要とのミスマッチ、さらには労働意欲の喪失からくるいわゆる「見えない」失業を懸念しなければならない。

以上のことから、雇用に関わるミスマッチの解消・緩和策を基本としながら、地域の特性に応じたきめ細かな施策展開が必要となる。

一方、雇用・就業に関わる課題の解決を図る上で、震災後被災地において大きな役割を果たしてきたボランティアやNPOなどの新しい社会・経済セクターに着目する必要がある。

現在、萌芽的ではあるが社会的に認知が進んでいるこうしたセクターは、今後21世紀に向けてますますその成長と役割の進化が予見される。それは、単に量的な雇用を確保するといったことではなく、高齢化社会での「生きがい・仕事づくり」といった雇用・就業のいわば「質」的側面においても大きな役割を果たすことが期待される。

いずれにしても、雇用の創出が、NPO等の新しいセクターの成長と結びついた形で生み出されるとともに、これが被災者の生活復興に多様な形で連動し、結びつき、波及的な効果が得られるものが望まれている。

#### 2 提案のための3視点

##### (1) 短期的視点での具体的な提案を行う。

4年半にわたる復興の過程で、緊急対応が求められる問題の解決のあり方が、結果的には新たな問題の発生に結びつくといった事態が多方面で観測されている。こうした被災地における復興過程事態に内在する問題への対応は、機動的即応が求められるものであり、最も配慮しなければならない側面である。さらに、緊急雇用対策に対しても、被災地の現状に鑑み、短期的課題の解決を優先する視点で行わなければならないと考えており、今回は、こうした視点からの具体の解決策を提案する。

ただ、被災地における雇用・就業に関わる問題は、本来的には地域の産業・経済構造と連動しており、短期的に解決可能な問題というよりは、どちらかという中・長期的にこれを再編・転換する中で展開を図るべきものと考えられる。従って、今後は、次世代の都市・地域経済をも展望した中・長期的視点にウェイトを置いた提案を行いたい。

## (2) NPOやコミュニティ・ビジネスの活動領域を拡大する。

被災地の諸問題は、常に状況が大きく変化する中において、機動的即応が求められる側面が大きい。こうした絶えざる変化への対応は、被災地住民ニーズの多様化と相まって、行政だけでこれらに的確に対応することが困難な側面が多くなってきた。個別ニーズへのきめ細かな対応や、変化への柔軟な対応という点で、NPO活動やコミュニティ・ビジネスなどへの期待は大きい。また、特定サービスの効率的提供という側面でも、その評価は高まっている。今回は、従来行政が担ってきた被災地支援事業を、こうした主体に委託し、その活動領域を拡大・育成していくことを提案する。

## (3) 地域に埋もれている資源・人材の有効活用を考える。

復興過程の中で、一時的に使われず、放置された土地や建物が被災地に出現してきている。こうした空間を地域の活性化に柔軟かつ巧みに活用していくことは、短期的なニーズを掘り起こしていく上で、また、区画整理や再開発事業など長期にわたる事業を展開する上でも重要である。制度的な制約はあるが、地域に埋もれている資源の短期限定使用を考えたい。

また、それは土地や建物に限らず、人的資源についても同様であり、持てる能力を發揮することは、地域への貢献になると同時に、自らの「生きがい」となるであろう。

以上、今回は「生きがい・仕事づくり」の観点に立って提案するが、提案が実効性のあるものとなるためには、行政や地元経済界をはじめとする関係機関の努力はもとより、住民の自助、共助が前提にあることは言うまでもない。

## 3 「生きがい・仕事づくり」からの提案

### I コミュニティ・ビジネスを育てる

提案1 まちをメンテナンスする「仕事」を地域の力でビジネス化する

提案2 コミュニティ・ビジネス中間支援組織をつくる

提案3 女性・高齢者等の仕事づくりと生きがいづくり

### II まちづくりとの一体的な振興を考える

提案4 移動商店による需給ミスマッチの緩和

提案5 空き店舗対策：自由市場を作ろう

提案6 ものづくりに集客・観光的要素を

### III NPOやボランティア組織に活躍の場を

提案7 生きがい・仕事づくりの大規模な人材確保を

提案8 地域国際化の現状に即した就学・就労環境の整備

### IV 福祉施策の充実と生きがい創造提案

提案9 LSA支援（生活援助員）制度拡充のための仕組みづくりを

## I コミュニティ・ビジネスを育てる

### 【提案1】 まちをメンテナンスする「仕事」を地域の力でビジネス化する

現在、急進しているストック型社会（住宅、工場、あるいは道路や公園などの社会資本を維持し使いこなすことを重視する社会）への移行は、まちのメンテナンスが今後重要になることを示唆している。その際には、「すべての人が主役」としてまちを形成してきた伝統的市街地におけるコミュニティの魅力を活かすことが求められており、コミュニティを基盤とした産業を育成することからスタートすると言ってよい。

この4月にスタートした兵庫県によるコミュニティ・ビジネス離陸応援事業は、日本で初めての試みであり、今後、萌芽期にあるコミュニティ・ビジネスを育成・支援することは自治体の大きな責務であると同時に、市民の側も自らまちを育てるといった視点が要請されている。

実際、被災地においては、コミュニティ・ビジネスとして、被災者に対する「仕事づくり」を通じたプログラムの提供や、「木工」「造園」「清掃」あるいは「高齢者・障害者による衣料・小物製造」といった、人々が持っている技能や技術を活用して「地元の人による、地元を対象とした」事業活動が既に行われているが、この他にも、生活道路の点検や公的住宅団地の周辺環境整備などが考えられる。もともと、これらは自治体等公的機関が行ってきたサービスであるが、ここでは、地域住民の手に事業委託していくことを提案したい。

その際、行政側には、こうした小さなビジネスを立ち上げるために、公的助成や融資等の支援策を積極的に講じられたい。一方、これを受ける住民側には、これらをビジネス化していく仕組みを地域の実情に応じて自ら発案していくことを求めたい。

## 【提案2】 コミュニティ・ビジネス中間支援組織をつくる －社会プランナーの育成、LETSの実験も－

コミュニティ・ビジネスは、ストック化、高齢化・多文化共生社会への移行の中で求められる「生きがい・仕事づくり」の重要な仕組みであるが、制度的には未成熟で、整備が必要である。ここでは、その発展に不可欠な「中間支援組織」を提案したい。

ここで言う「中間支援組織」は、コミュニティ・ビジネス活動における研修やセミナー事業の実施、政府補助金等やマーケティングの方法、経営に関わる意思決定のあり方などに対する情報提供や的確なアドバイス機能などを有するものである。

具体的には、被災地に数力所「コミュニティ・ビジネス支援センター」を設置し、各センター毎に3～5名の専門家を常駐させ、コミュニティ・ビジネス活動の支援を行うものである。こうした支援の仕組みは、コミュニティ・ビジネスへのコンサルテーションだけでなく、NPOの育成にも貢献することとなる。

また、被災地において現在最も求められている社会プランナー（地域住民の多様なニーズへの対応や行政の支援策等のアドバイスを行うとともに、住民・行政と連携しながらまちづくりを牽引する専門家）の養成にも寄与することができよう。さらには、その存在は、今後、被災地だけでなく他の諸都市においても重要となろう。ここに提案する「中間支援組織」の意義はそこにもある。

また、将来的には、こうしたセンターを核にLETS（Local Exchange and Trading System）といったコミュニティ経済の仕組みを導入することも可能となろう。

### 【 LETS 】

地域内でのみ通用する独自通貨（ポイントやチケット取引方式）を用いて、財やサービスの交換を行う仕組み。地域内に循環型の市場を形成し、相互扶助・互惠型社会をつくることを狙いとしている。

現在、欧米を中心に、千に及ぶこうした仕組みが稼働しているが、その規模は数十人の小さいものから数百人に及ぶものもある。

## 【提案3】 女性・高齢者等の仕事づくりと生きがいづくり

超高齢社会や女性の社会参加が進む中、県民の多様なニーズに基づく新しい働き方への対応や、生きがいも含めた就業機会の提供が必要となっている。現在、被災した中・高年齢層や高齢者に対する生きがい就労の機会の確保を図るための事業が兵庫県などで実施されているが、その機会の拡充がより求められている。

そこで、中・高年齢層、高齢者、障害者、主婦等の就業機会を提供する一つのモデルとして「コミュニティ広場」を提案したい。市街地の人口減などにより、廃止された校舎や遊休公共施設を活用し、就業訓練の場を提供する。こうした活動は、一定の収入の確保と同時に、地域コミュニティづくりにもつながる場としても期待できる。



具体的には、ファミリーサポート（保育、子育て相談、養成講座等）、リサイクル・リフォーム（リサイクル品等の展示販売）、ガーデニング（花壇や野菜づくりの訓練）、コミュニティ・レストランといった複数のプロジェクトを同時実施する。これによって、集積のメリットを最大限生かすことができ、収益の確保と社会参加機会の提供を図ることが可能となる。兵庫県が実施している類似の事業を、NPOに委託していくことも必要である。ただ、事業化には、初期にかなりの資金が必要とされることから、自治体等公的機関からの融資といったことも求めたい。

こうしたモデル事業が広く普及すれば、高齢者・障害者、女性の生きがい就労も含めた社会参加促進の一助になると期待される。

## II まちづくりとの一体的な振興を考える

### 【提案4】 移動商店による需給ミスマッチの緩和

震災後、もっとも復旧が遅延しているのが小売・商業である。とりわけ、市街地の人口回復の遅れは、旧来からの商店街に大きなダメージを与えている。

復興の遅れとその過程で生じている需給の空間的なミスマッチへの対応が求められていることから、ここでは「移動商店」を提案したい。

特に、災害復興公営住宅団地では商店など基本的な生活施設が未整備な地区もあり、居住者の生活利便性の向上に向けて「移動商店」の需要は大きい。

さらに、こうした問題を抱える災害復興公営住宅と地元・近隣の商店街が提携し、相互に行き来する仕組みも提案したい。商店街の側は顧客の確保・掘り起こしというメリットがあり、家に引きこもりがちな高齢者にとっては、外部との接触機会ともなろう。なお、こうした仕組みを実現するためには、商店街と自治会をコーディネートするような人材の確保が必要となる。

### 【提案5】 空き店舗対策：自由市場を作ろう

現在、神戸市をはじめとする旧市街地域においては、震災復興のための再開発事業や区画整理事業が今後とも継続的に続くため、土地を売って他地域へ転住する住民が多く、事業用の空き地が各所に見られる。

また、バブル後の経済基盤の底冷えが、高齢者の多い小売商業者の廃業を余儀なくし、商店街や市場の空き店舗が震災以降一段と増加している。さらに、地元商業者にとっては、顧客の減少という厳しい状況の中で、長期にわたって商売を続けていかなければならないのが現状である。

そのため、行政や地元経済界には、これらの地域の本格的な復興までの間、集客機能のある施設を積極的に提供して、復興途上にある地域商業を支援するとともに、リストラや廃業を余儀なくされた失業者に対して、出来るだけ低家賃・低コストで営業できる集客機能システムを構築することが求められている。

空き店舗対策の試みのひとつとしては、まとまった空き店舗・空施設・空き地等を自治体等が、3～5年の一定期間借上げ、地域商業者で構成されるNPO等に提供し、各地域の名物料理や世界の味を一同に集めて食を供する暫定の「屋台横丁」構想などが考えられる。併せて、そのテナントには、廃業者やリストラ者を対象として募集することによって、雇用の促進を図るものである。

また、自立支援の立場から、屋台での商売が順調な店舗については、再開発ビル等が完成した分譲・賃貸店舗への優先斡旋を促し、優良店をテナントとして誘致することによる商業活性化策につなげるものである。

この試みについては、地域特性や商工業・交通・道路環境等、検討すべき点は多々あり、成功するかどうかの判断は現時点では明確にできないが、自立できるまでの支援と意欲ある対象者には、実習訓練期間も含め思い切った公的融資や補助を求めたい。

### 【提案6】 ものづくりに集客・観光的要素を

震災後、長田周辺は、アジアをテーマにしたアンティーク・ショップが集積するアジア・ギャラリー、見て楽しむ「ものづくり」という視点から提案された「見える工場」といった集客施設の配置が決定し、今までの単一的な製造業のまちから、「ものづくり」を軸とした集客性に着目した都市型複合経済が支えるまちへと変貌してきている。

こうした状況において、魅力あるまちづくりにつながる新たな産業の創出が期待されるが、そのひとつとして、震災前から閉塞状況下にあったケミカルシューズ産業には、デザイン指向的な都市型の靴ビジネスへの進出の期待や、靴やこれに関わるデザイン、ファッションを軸に、産業としての複合化・多様化の促進なども考えられる。

ここでは、「靴づくり工場見学ツアー」を企画し、来場者には工場併設のショップで、オーダーメイドや最新デザインの商品を販売するといったことを提案したい。これにより、地元レストランなどの商業活動への多様なインパクトが期待できる。また、魅力的な都市環境の形成は、若い人々が地域に誇りをもって生活し、働く環境でもあり、若い人の定着にもつながろう。従来の量産型製造は今後とも重要であろうが、やや言い古されてはいるがデザインや健康等に指向する高付加価値化は不可避であろう。

こうした集客性の高い産業の創造と地域の魅力づくりを連動させる多様な仕組みを、地元産業界とコミュニティから提案・実現していただきたい。

## Ⅲ NPOやボランティア組織に活躍の場を

### 【提案7】 生きがい・仕事づくりの大規模な人材確保を —「ひょうご青年・シニア協力隊」&「インターンシッププログラム」—

被災地における諸課題や、地域社会の高齢化、国際化に対応した「生きがい・仕事づくり」には、課題を見つけ解決へと導く人材が必要であるが、地域に人材は不足している。こうした中で期待が寄せられているNPOにも、ボランティアとして関わる人材は多いが、人材を雇用するだけの財政的基盤はなく、定着しない。今後の多様化する社会のニーズに対応するには、NPOや地域コミュニティで活躍する人材の確保と育成が急務である。

そこで、国際協力事業団の「青年海外協力隊」の取り組みを参考にして、県内各地で人材を必要としている事業の掘り起こしと求職・失業者層の技能や将来のキャリアアップを目的とした「ひょうご青年・シニア協力隊」プログラムを提案したい。

具体的には、「被災地復興」「商店街活性化」「地域国際化」「農村振興」「地域福祉」などの活動領域において、受け入れ事業の掘り起こしや研修を実施する。メニューづくりについては、各分野ごとに企業やNPOから公募する。隊員には研修・派遣期間中手当てを支給し、受け入れ団体には、研修費用の補助を行なうものとする。

なお、このプログラムの実施によって、短期的な雇用の創出と職業訓練機会の提供効果が期待されるとともに、事業終了後の当該NPOや企業の活性化に伴う雇用力の増加など、長期的な人材の確保に結びつく可能性が高いことから、積極的な公的補助を望みたい。

とりわけ、「被災地復興」については、被災地NPOによる潜在的雇用力の掘り起こしとNPOの人材育成能力の高揚、さらに地域ニーズへの対応力強化が特に急がれており、こうした被災地の状況に鑑み、講習と現地での研修を通じて、これらの課題に対応するひとつの手法としての被災地版「インターンシッププログラム」の先行実施が可能となるよう、行政とNPOの相互の連携を求めたい。

### 【提案8】 地域国際化の現状に即した就学・就労環境の整備

兵庫県には10万人の外国人が生活しており、このうち8万人が被災地に暮らしている。国籍などから推測して、少なくとも2万人の外国人県民が日本語を第一言語としていないと考えられ、就労や就学面での苦勞を強いられているものと思われる。

また、県内の外国人人口の増加に伴い、小中学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童・生徒の数も580人を越えている。とりわけブラジル、中国など、英語圏以外からの新規編入学者が多く、言葉の問題を中心に各学校とも対応に苦慮している。

既に、その対応として、県内の一部の学校では、語学のできる人材を通訳ボランティアとして有償で採用しているが、財源に乏しく、また人材の層も薄いので継続的な対応が困難である。成人に対する日本語指導についても、ボランティアによる頻度の少ないものに限られており、充分とは言えない。

そこで、日本語習得機会を拡充し、求職時のハンディキャップを埋めることで就労状況の改善を図ったり、これまで留学生中心だった国際交流イベントを改め、地域住民同士のつながりを深められるような交流イベントを増やすなど、同じ県民でありながら生活格差がある外国人に対するきめ細かな対応が必要となる。

また、外国人児童・生徒の抱える問題は、保護者の生活環境と深く関係し、日本語指導の枠を越えた対応が求められるので、通訳ボランティアの研修や学校への派遣、事後のフォローアップの実施が望まれる。

#### IV 福祉施策の充実と生きがい創造提案

##### 【提案9】 LSA（生活援助員）制度拡充のための仕組みづくりを ーLSA的業務を担う人材の確保による雇用拡大と災害復興公営住宅 等の入居者の生きがいづくりー

災害復興公営住宅においては、高齢者（60歳以上）の入居率が高く、約5割を占めている。その中で、シルバーハウジングに入居している世帯については、LSAから①生活指導、相談②安否の確認③一時的な家事援助④緊急時の対応等支援を受けているが、同ハウジング以外の世帯についても高齢者世帯が約4割に達し、その多くはこうしたサービスの提供を望んでいる。そこで、これらの世帯の高齢者が安心して自立した生活が可能となるよう、また、新しい住環境の中で、住民の相互扶助を育み、地域コミュニティづくりが促進できるよう、生活の相談や安否確認などを行うLSA的な人材を配置することを求めたい。

なお、人材確保にあたっては、雇用の創出や生きがいづくりも含めて、元気な中・高年層の活用が望まれるが、業務遂行の資質を兼ね備えることが条件であり、そのための研修や講座の充実も望みたい。

しかし、仮に設置されたとしても、勤務体系などの問題もあり、24時間の見守りまでは困難であることから、あくまで住民相互の扶助が基本にあることは言うまでもない。

## 被災者復興支援会議Ⅱ 第2回提案

### 『災害復興公営住宅の住まいの復興と住環境改善に向けて』

仮設住宅で臨時的な生活を続ける世帯は、この12月末で全てなくなる見通しである。他方、災害復興公営住宅で生活を始めた世帯は4万世帯を超え、自力再建その他によって恒久住宅を確保した約10万世帯を加えると、住宅を失った被災者の大半が安定した住宅にたどりついたことになる。

区画整理などの復興事業の完成を仮住まいで待っている人、県外で今なお仮住まいを継続している被災者が少なからず存在するとはいえ、住まい復興の主たる場が、応急仮設住宅から災害復興公営住宅や自力再建住宅などの恒久住宅に移行したとみなすことができる。

災害復興公営住宅等の供給にあたっては、シルバーハウジングやコレクティブハウジングの供給を図るなど、新しい住まい方の模索も始まっている。そこでは、細やかな配慮と多大な努力がなされているが、住環境と入居者の生活との間には、さまざまなミスマッチも生じている。

玄関の扉の構造が閉鎖的であるために隣人との交流が図りにくい、雨が吹き込んで廊下が滑りやすくなっている、緊急通報装置などハイテク機器の使い勝手がわからず困っている、といった苦情や悩みが数多く提示されている。

こうした問題は、災害復興公営住宅に限らず、21世紀の住宅やコミュニティのあり方を考える上で考慮すべき課題が包含されていると同時に、被災者の生活再建をより確実なものとするために早急に改善を図るべき課題も提示されている。

ところで、被災者の住まいの復興は、恒久的な住宅への移行が完了して終わりというものではない。恒久住宅での生活が軌道にのり、物心ともに安定した生活が展開されて初めて再建が完了したといえる。この意味で、恒久住宅への移行後の生活についても、継続的に問題点の早期発見とその解決に努力していかなければならない。

この点では、災害復興公営住宅で発生しているさまざまな問題のうち、重要度あるいは緊急性の高いものについては、特別の体制をつくってその早期改善に努力する必要があると考える。

他方、被災地の責務として21世紀に相応しい住宅のあり方を、住宅再建を通して創造し提起していくことが求められる。この観点からは、応急仮設住宅を経て災害復興公営住宅等で発生している問題点から教訓をくみ取り、今後の住宅設計やコミュニティ形成に生かしていくことが求められ、将来的に検討すべき課題を明確にする必要があると考える。

### 1 コミュニティを通して、住環境の問題解決に向けた支援体制の強化を図っていく

災害復興公営住宅の住環境問題解決の主体は、そこに住む居住者自身である。

復興の過程では、被災者と被災地コミュニティの自立が求められ、それへの努力も試みられ、成果も上げてきた。これらを踏まえ、災害復興公営住宅や地域コミュニティで発生した住環境に関する問題点を、居住者自らが拾い上げ、その解決のために居住者間の調整を図り、さらに関係機関等へ働きかけるなど、居住者自らが解決する力を身につけることが、居住者自身に求められる。

そのためには、こうした居住者の自発的な取り組みを可能とするよう行政をはじめ建築やまちづくりの専門家等による支援体制の強化が図られなければならない。

### 【提案 1】 問題解決を図る自治会等のコミュニティ組織の強化

災害復興公営住宅居住者が自らの住環境問題の解決のために、積極的に立ち上がり、居住者同士が協力しあうことが求められる。この解決を図る上では、自治会を中心とする地域コミュニティをより充実させることが必要である。居住者には自治会の充実強化に努め、そのなかで住環境改善の取り組みを積極的に展開していくことが期待される。

### 【提案 2】 住まい講座など居住者のための情報提供と知識啓発の取り組み

居住者自身が住まいに関わる問題の解決を図っていくには、居住者の自発的な取り組みを可能とする支援が欠かせない。と同時に、居住者の解決能力を高めるためには、居住者に対する公営住宅での住まい方や集合住宅での生活ルールあるいはコミュニティづくりのノウハウなどについての知識とトレーニングの場などの提供が必要である。

具体的には、行政もしくは建築士会などの専門家集団が「住まい講座」などを開催して、居住者に対する安全快適な住まい方についての知識啓発を図る。

### 【提案 3】 問題解決のための専門家等の連携と支援

住まいと暮らしに専門的な知識と役割を持つ専門家集団や支援グループのサポート体制の整備が求められる。具体的には、居住者の自立的な取り組みを支援する身近な専門家集団のパートナーシップを確立することであり、住環境改善に取り組むボランティアや地元の民生委員児童委員、L S A（生活援助員）などの支援者が連携を強化し、居住者と協働してコミュニティベースで住環境改善に取り組む必要がある。

なお、ここでは災害復興公営住宅の設計や施工にあたった事業者の、アフターサービスの持続的ケアを特に期待したい。

## 2 居住者、行政、専門家等の協働により住環境問題の解決を図っていく

災害復興公営住宅における住環境に関わる問題の多くは、居住者の住み方、住宅の設計と施工、住宅の維持管理、さらには住宅に関わる法制度などが複雑に絡み合った形で発生している。

これらの問題の解決にあたっては、縦割り行政の枠を排しつつ、居住者はもとより、設計者、施工者、管理者などが互いに連携し、知恵を出し合うことが求められる。そのためには、問題解決に向けた協働体制あるいはネットワーク組織の構築が欠かせない。

### 【提案 4】 支援相談窓口の開設による協働的解決

災害復興公営住宅での問題は、必ずしもコミュニティの中だけで解決が図られるものではない。その解決にあたっては、行政や専門家の支援や情報提供が必要なものが少なくない。居住者の悩みや疑問に答え、また問題解決の糸口を見出して居住者をサポートする相談窓口あるいは情報窓口の設置が欠かせない。

災害復興公営住宅において本格的復興が達成されるまでの間、行政は「復興住まいづくり支援センター（仮称）」といった総合的な支援相談窓口を設置して、緊急課題の迅速かつ効果的な解決に努める必要がある。この場合、居住者の要望に迅速に応える上で、窓口を一本化したワンストップセンターとすることが望まれる。

## 【提案5】 専門家集団の連携による緊急的課題の解決

緊急に解決すべき問題であっても、居住者や管理者だけで容易に解決できない問題については、さまざまな建築関係者や専門家が協力して、総合的に解決を図ることが必要である。

この解決のためには、建築士はもとより不動産鑑定士や税理士、弁護士、さらには住宅改善ボランティアなどの専門家集団のNPO的なネットワーク組織が不可欠であり、これへの建築関係者の自覚的かつ献身的な参画を促したい。なお、このネットワーク組織は、上述の「支援相談窓口」と緊密な連携をとって、問題の解決にあたる。

## 【提案6】 横断的研究会による長期的課題の検討

短期的に解決することが困難な課題や新たな方策を検討すべき長期的な課題については、災害復興公営住宅に関わる設計者、施工者、供給者、学識経験者に居住者の代表を加えた横断的な研究会を組織し、その課題の解決方向を探るとともに、将来の集合住宅の設計や管理に資する知見の集積を図る。

ここでは、住宅の設計基準の見直しや新しい住まい方の提示などを行い、災害復興公営住宅等で得られた経験や教訓を、未来の集合住宅づくりに生かすことが求められる。

この研究会では、設計者や施工者など供給側の積極的な参画と研鑽が望まれる。

## 被災者復興支援会議Ⅱ 第3回提案

### 『恒常的な地域の見守りと心のケアの体制を築くために』

震災から5年が経ち、恒久住宅への移行期も終わり、ここを終の棲家と定めた多くの被災者が日常の暮らしを取り戻し始めている。日々の暮らしが真に再建されたと実感できるためには、社会基盤、住宅、経済、都市計画といった生活に影響を及ぼす外在的な要因の整備が重要であることは言うまでもない。社会基盤の復旧や住宅再建など、器としての街や住まいの整備はもとより、地域経済など暮らし向きに関する対策や、まちづくりなどの事業が落ちついてこそ都市の暮らしは成り立つのである。しかし、人はパンのみで生きるのではない。日々の暮らしそのものの中にも、生活再建を進めるうえで大切となる固有のことがらである。

生活の再建とはいったい何を意味するのか、どのようなことからそれは実感されるかについて、我々は当事者や関係者との直接的な対話を続けてきた。その中で繰り返し語られたのは、「もし震災がなければ、これほど多数の市民が他者の助けを受け入れるという共通体験を持たなかつただろう。震災は人と人との間に新しいつながりを生み、そのつながりを通じて理解や共感が生まれ、人と人とのつながりを豊かなものにする。その結果として生活の再建が実感される」ということ。これが多くの市民の声であり、震災を契機に新たに得たものとして、それは21世紀に向けて残すべき財産である。

人と人とのつながりを豊かにする。これは行政や企業にその責任を委ねるべきものではない。私たち市民一人ひとりが、こころざしとして身につける必要のあることがらである。では、そのために何が必要か。市民や支援者との直接対話を通じて浮かび上がったのは、「一人ひとりが自分の生活について主人公である」こと、そして「自分一人ではなく、共通の価値や利益の実現のために手をつなぎあう」ことの二つである。自律そして連帯の推進こそ、生活再建に内在する固有の課題だと訴えたい。

振り返ってみるなら、避難所から仮設住宅へ、そして仮設住宅から恒久住宅への転居という時々の局面において支援会議は、被災者の自律と連帯を強める施策の提案や呼びかけを続けてきた。そして今、こうした環境移行期に展開されてきた施策の多くは、現状に即した新しい対応が求められている。

とりわけ、災害復興公営住宅に限らず、空き室入居も含めて公営住宅を新たな住まいと思い定めた被災者の多くが高齢者であり、被災者が住まいと定めた地域での恒常的な見守りの体制づくりが今後とも必要であることは明らかである。地域におけるメンタルヘルス体制の充実にも同様のことが当てはまる。これまでに繰り返されてきた緊急援助的な対応の中には、地域における住民自身の自律や連帯の芽を強める上で、重要な働きをすることが確認されているものがある。それらを一時的な試みとして終わらせるのではなく、恒常的な取り組みとして地域の中に根付かせてゆくことが必要である。

### 1 LSA（生活援助員）のバックアップ体制づくり

LSAは在宅福祉の新しい分野をつくったが、そのしごとの内容は、運営主体毎に異なっている。また、研修や交流の機会も年に1回程度から月に1回程度までと市町によりまちまちである。さらに、LSAのサービスの質を一定に保ち、併せて、処遇困難ケースに対して指導・助言をおこなうバックアップ体制は、全県的な取り組みとしては確立されていない。こうした現状を踏まえ、行政や関係機関に対し、早急に体制の整備を求める。

## 【提案1】 交流や研修、バックアップ体制の整備

- (1) 交流や研修、バックアップ体制の整備は、個々の運営主体サイドでは負担が大き過ぎる。そこで、L S Aを派遣している関係機関の全県的な協議会を作り、国・県・市町の協力によって、研修や交流の体制を充実させるとともに、スーパーバイザー（相談員の相談員）派遣や交流・研修会事業の全県的な連携体制を発足させる。
- (2) L S Aの業務では、高齢者への継続的な訪問や安否確認に加えて、コミュニティにおける支援者のネットワークづくりも大切なしごとである。L S Aの教育・訓練・バックアップにあたっては、コミュニティづくりの視点を強化する。

## 2 地域での見守り体制づくり

災害復興公営住宅では、独居や高齢夫婦世帯の比率が高い。そのため、シルバーハウジング（高齢者住宅）には、生活の援助者としてL S Aが配置されているが、それ以外の住宅には、配置されていない。

このような高齢・少人数世帯を支援するためには、まずは、近隣のふれあいによる相互扶助の体制を育む必要があるが、同時に地域の見守り体制をどのように作り上げていくかが現在の大きな課題である。公営住宅をはじめ被災者が居住する地域を広くケアする恒常的な体制づくりが求められている。

## 【提案2】 L S A機能を担う人材の配置

シルバーハウジング以外の災害復興公営住宅入居者の生活相談・安否確認および高齢者を支えるネットワークづくりを行うL S A機能を担う人材の配置や継続を求めたい。

## 【提案3】 まち住区ごとの恒常的な見守り体制の組織化

恒常的な見守り体制をまち住区ごとに組織化する。その際のメンバーとしては、自治会、民生委員児童委員、L S A、ボランティア、保健婦、市区町のまちづくりや福祉部局および社会福祉協議会職員、地域の高齢者福祉施設職員などが考えられるが、そのメンバーの中から、異なった立場の支援者・市民ボランティアのサービスが地域単位で連携できるように調整・仲介などのマネジメント業務を引き受ける人員が欠かせない。この業務の担当者は、地域における支援サービスのマネージャーとして認知される必要がある。

## 【提案4】 民生委員児童委員の推薦のあり方

地域における日常的な見守りを行う上で民生委員児童委員が極めて重要な役割を担えることを再確認し、地域の「名誉職」から、住民の身近な相談相手として、同時に地域の見守りの責任を引き受けるボランティアとして、その役目を位置づける。そのためにふさわしい人材が当該地域内で見つけれない場合には、市区町の民生委員推薦会は、近隣地区在住で友愛訪問活動などを継続して行っているボランティアなどの中から民生委員児童委員に推薦されるよう考えられたい。



### 3 心のケア体制の充実

こころのケアセンターやスクールカウンセラー、教育復興担当教員などが、復興過程の中で、被災された方や子どもたちのメンタルヘルスに果たしてきた役割は非常に大きい。

しかし、心のケアは長期的なフォローが欠かせないことから、これらの試みを一時的な試みに終わらせるのではなく、震災の教訓として活かすべく、これまでの取り組みから得られた知恵を、今後どのように定着化させていくかが大きな課題である。そこで、地域ごとに、保健所・児童相談所・学校などの関係者が連携し、チームとしてその地域のケアを行えるようにしていく体制づくりを、行政をはじめとする関係機関に求めたい。

#### 【提案5】 「こころのケアルーム（仮称）」と専従相談員の地域への配置

「こころのケアセンター」が「心のケア」の実績をあげた理由として、①相談員が心のケアに専従できたこと、②行政でも民間でもない組織だったこと、③アウトリーチ（訪問相談）をはじめとしてさまざまな活動に心のケアを折り込んでいったこと、の3点があげられる。

このような成果を恒常的な施策として定着させるためには、「こころのケアルーム（仮称）」を各保健所に設置するとともに、「こころのケア専従相談員」の配置を求める。

#### 【提案6】 学校における子どもの心のケア体制の充実

スクールカウンセラーや教育復興担当教員、不登校担当教員の継続配置と増員を求める。また、これらの担当教員の研修を強化する必要がある。

特に、心のケアを必要とする児童生徒についてのケースカンファレンス（事例検討会）を、地域単位で定期的に行うとともに、検討にあたっては、スクールカウンセラーやスクールアドバイザーを有効に活用したい。

また、各地域での不登校児童生徒の適応指導教室、こどもセンター・児童相談所のスタッフや専門医との連携を図ることも求めたい。

#### 【提案7】 「こころのケア総合センター（仮称）」の開設

地域での心のケアをバックアップし、さらに、児童虐待やDV（ドメスティック・バイオレンス：配偶者や恋人からの暴力）、犯罪被害などの人為的災害によるPTSD（深い心の傷によるストレス障害）の治療、海外での自然災害の心のケアへの助言などを行うために、予防（心のケアの普及啓発）、診療（ストレス障害の治療）、教育（子どもの心のケア）、研修（心のケアスタッフの人材養成）、研究（PTSDの研究）にわたる、既存並びに新規の機能を統合し、子どもから高齢者まで心のケアの中核的役割を果たす公的な「こころのケア総合センター（仮称）」の開設を求めたい。

## 被災者復興支援会議Ⅱ 第4回提案

### 「市場・商店街の活性化に向けて」

震災によって大きな被害を受けた数多くの市場・商店街では、5年を過ぎた今でもお客は戻ってきていない。復興の遅れから住民が戻っていない地域もあれば、戻ったものの以前の住民とは違う転入者が多いために市場や商店街が余り利用されていないという地域もある。

こういった市場や商店街からの顧客離れは、被災地だけでなく全国的な傾向とも言われている。大型量販店や大規模ディスカウントショップなど、セルフ方式を取り入れた一括購入型の店舗や、駐車場や娯楽施設の充実した施設がお客に好まれている。また、通販やインターネットなどを活用した無店舗販売の普及度も年々上昇している。

都市では八百屋や魚屋を知らない小学生も増加中というが、市場や商店街の低迷は、時代の変化に伴う現象の一つとして受け入れるべき事態なのだろうか。被災地における市場や商店街からの顧客離れの兆候は著しく、地域自身の衰退という深刻な社会現象を引き起こしている。その結果として、廃業する店舗も年々増えており、空き店舗が増加し、品揃えができず顧客離れが進むという悪循環を繰り返している。

このような厳しい状況下でも、高度化事業等を活用して共同化によるセルフ方式に踏み切ることによって活性化され、成果が上がっている市場もある。また、中心市街地活性化制度などを上手く活用することで、従来にはないアイデアと活性化策によってまちの機能を担う新たな可能性を探りはじめた地域商店街もある。

しかし多くの市場や商店街は、リーダーの不在や総論賛成各論反対の一国一城主義が活性化を妨げている。また震災後の連帯感や協同の精神は5年の歳月を経て薄れつつあり、市場や商店街の活性化事業を一層難しいものにしていく。

市場や商店街の再建、活性化を図るためには様々な補助や助成事業があり、アドバイザーやコンサルタント派遣等の支援や活性化策が行政や専門家によって実施されてきた。力のある市場や商店街では、これらの補助金や助成金をうまく活用して活性化に取り組んでいるが、これらの補助や助成事業は協同組合等の認定団体しか利用できない仕組みになっており、個人や一部の商店主が集まる任意団体は利用できない。例えば、商店街の一部の商店主が合意をとって、自分たちから何かを始めようという場合に、受けられる支援がほとんどなく、営業時間の後、夜遅くまでまちづくりのための会合や諸々の役割分担に追われている前向きな商店主の芽を摘むことになる。

最近、消費者の中にも会話や人間関係を楽しむことができる市場や商店街のよさを見直し始めている人が出てきており、現在の消費生活に満足していないという声もあちこちで耳にする。復興の過程において、スーパーや大型店舗が増えたことにより、便利で楽に買い物ができるようになったものの、人とのつながりが希薄になり、まちへの愛着や暮らしの安心感を持ってなくなっているという。

新たな試みとして、「まちは市民みんなのものであり、商店街はまちを元気にしていく重要な資源である」という理念のもと、商店街の中にNPOが事務所やふれあいの場を常設させ、地域の高齢者や障害者をはじめ、様々な住民参加の企画を催すことで活性化を図ろうとする取り組みが注目されている。商業の活性化には一歩踏み込んだアイデアを生み出せるかどうかは今後重要であると考えられる。

震災以後、各地域においてまちづくり組織が設立し、まちづくりと商業を一体に捉える「市場・商店街にコミュニティ機能としての役割が必要である」という議論が展開され、その可能性が周知のものになりつつあるが、まちづくりやコミュニティと連動する業種業態論に関する議論はまだ少ない。個々の店の経営方針や運営方法を含めてコミュニティ機能が向上していくための積極的な議論が今後必要となる。

また、まちづくりは、地域の文化や歴史、街並みや景観、さらには地域コミュニティなど「地

域の顔づくり」であることから、地元市町が積極的に議論に参画し、市場・商店街の取り組みを支援する必要がある。

被災地では深刻な雇用問題や景気の低迷が報告されており、被災者復興支援会議Ⅱでは商業活性化が緊急課題であるという認識のもとに、この度、従来の商業中心の視点からまちづくりという新たな面的視点に立って、市場・商店街の活性化策の提案を行うものである。

## 【提案 1】 地域における市場・商店街の機能と役割を高める

「市場・商店街にはコミュニティ機能としての役割が必要である。市場や商店街はまちの財産。みんなで育て活気を創ろう」という共通認識や具体的な協働の場が生まれるような柔軟な発想の転換が必要であり、具体的な提案は以下のとおりである。

### (1) 店主に対し、市場・商店街全体の活気づくりや地域まちづくりへの参画や協力を促す

- ① 地域まちづくりの視点に立った統一コンセプトづくり
- ② 先導的、意欲的、改革的な店主の有志がリーダーシップをとっていけるような組織の構築
- ③ 市場・商店街が主体となって実施する空き店舗等を活用した活性化策やイベント企画
- ④ 地域における市場・商店街の新たな役割、魅力づくりへ向けた住民の意向の把握
- ⑤ 啓発リーフレット等の作成やマスコミへの協力の呼びかけ

### (2) 行政に対し、市場・商店街に様々な住民が足を運び、出会い、協働を体験するための場づくりの支援や時代のニーズや先進成功例、既存制度等、店主に対する関連情報の提供を求める

### (3) NPO・地域住民組織等に対し、市場・商店街と戦略を共有しながら地域に貢献する方法を探る先進的・実験的試みを促す

## 【提案 2】 問題解決のための中間支援機能を充実させる

市場・商店街の復興や活性化を支援するための様々な補助や助成制度が用意されているにもかかわらず、メニューがわかりにくい・申請手続きが煩雑である等、十分に活用されていない。またせっかく実施したアドバイザー・コンサルタント派遣による報告書も大半が生かされていないのが実情である。

そのため、行政の支援センターとの棲み分けを明確にし、かつ行政の立場として言いづらい事柄に対しても、中立な立場で明確な決断を行い、既存の支援策と利用者を結び、異なる利害を持つ人々の関係の向上を図り、地域の歴史や文化など幅広い視野からまち全体の方向性を探っていくことを支援していく中間支援の機能が必要である。

そこで、行政、専門家、関係者がこの中間支援機能を確立するための方策について議論する場を速やかにつくることを提案するとともに、中長期的には、行政は既存の視線センターの機能を、中間支援組織にシフトしていくことも検討すべきである。

なお、この中間支援の機能は次のようなことが考えられる。

### (1) まちづくり、商業関連資料の情報データベース化

既存の調査資料や基礎的な情報は勿論、各市場・商店街ごとの依頼に応じて、早期支援体制を確立させ、コンセプトの創造や具体的な戦略、企画書・予算書作りの助言等を行うのに必要な情報、現状やさらに具体的なテーマでの継続的な調査報告をもとにした各種地域まちづくり商業情報のデータベース化を図る。

なお、これらのデータは誰でも容易に引き出せることが必要である。

## (2) やる気のある市場・商店街に対する中長期のコンサルティング活動

地域まちづくり全体の組織づくりや統一コンセプトづくりへの支援及び地域におけるリーダーの発掘、育成の支援も行う。

## (3) これからの時代を背負って立つ者が奮い立つような実働的で活性化に有益なネットワークの構築

コンサルティングやまちづくり会社関係者その他の専門家、金融機関関係者、行政職員、企業などのネットワークを確立し、日ごろからの情報交換や協働の場のコーディネートを行う。

## (4) 実践の検証に基づく地域まちづくり商業の視点に立つ新たな活性化システムの開発

- ① 共同宅配や地域総合カードの導入など商業を活性化させるシステム
- ② 地域通貨や屋台ストリークの導入など地域まちづくりを活性化させるシステム
- ③ 地域シルバーバンクや見守りネットワークの構築など高齢者・障害者にやさしい支援システム

## (5) 被災地域全市場・商店街の実態調査の実施

地域まちづくりの視点に立って、従来の報告書等の商業情報と地域の歴史や文化も含めた総合的な実態調査を実施するとともに、活性化が見込めない市場・商店街に対する助言や決断の調査資料としても活用する。

## (6) 小売り商業ハッピーリタイアシステムの開発

高齢化や後継者難によって廃業を余儀なくされる商店主に対して、土地や店舗の賃貸・売却、空き店舗の提供などを実現できるシステムの開発を行う。

### 【提案3】 市場・商店街におけるNPO・地域住民組織等の空き店舗活用を支援する

現在、被災地ではNPO等によるコミュニティ・ビジネスが注目を呼んでいる。また、様々な住民の活動がまちづくりに重要な役割を果たしている。地域にある何らかの課題を解決するために、アイデアを持ち寄って収益を生む事業を起こし、時には全く収益を生まない事業との両立の可能性を模索している。これらNPO等は、恒常的な資金難や活動拠点確保という問題を抱えており、多くの理解者やボランティアによって運営が支えられていることが少なくない。NPO等が市場・商店街の空き店舗（空き地を含む）に拠点を置くことによって、新たな人の流れが生まれ、コミュニティ機能が充実することを期待したい。

#### (1) 行政に対し、空き店舗を活用するNPO等に対する支援を求める

- ① NPO等が空き店舗を活用する場合の補助や助成システムの開発
- ② 市場・商店街における地域商業まちづくり全体のコンセプトに適したNPO等が、それぞれの空き店舗を活用できるようなマッチングの調整支援
- ③ 成功事例や各地域でのユニークな試み、まちづくりやコミュニティ機能、市場・商店街・NPO等の役割やその関係性についての理解・共感・参画を促すための情報提供

#### (2) 店主や地域住民に対し、一部あるいは全部の店主やNPO等が企画する先進的・実験的な試みに対する理解や協力を求める

## 【提案4】 市場・商店街活性化のためのIT（情報技術）活用を支援する

市場や商店街活性化の基本は、地縁的に形成されている集積の支援にあることは言うまでもない。しかし、今日小売り商業を取り巻く情勢は激変している。とりわけ、ITを駆使した新たな業態が矢継ぎ早に勢力を拡大していることは周知のとおりである。ただ、消費者が「買い物がしやすく便利だと思う店舗」は、一般に「一度にいろいろな買い物ができる」「品質がよい」「価格が安い」といった点にあり、品質に関しては60歳代、価格に関しては20歳代が相対的に高く評価している（2000年版中小企業白書）。少なくとも、こうした結果は、従来からの市場や商店街が消費者の需要対応という点で競争的優位を十分に持ちうることを示唆していると考えられるが、多くの地域において、実際には地域の人々は地元の市場・商店街から遊離してきているのは事実である。かかる構造的問題は実際には個別性が強く、被災商店再興に向けてはむしろ新たな視角を積極的に取り入れることも必要だろう。ITによる活性化の試みを提案する背景はここにある。インターネット・コマースによる店舗の出店などに代表されるIT活用による新しい商業コミュニティ形成の動きは、既往商店にとって情報リテラシーを含め多くの課題がある。こうした状況を鑑み、ここでは次の2点について提案することとしたい。

### (1) 意欲ある店主に対する情報リテラシーの向上支援

情報リテラシー向上は、店主だけでなく社会全体の問題でもある。小売業の経営革新において、情報技術の活用が業績向上に結びつくことが報告されている。今後、ダイナミックに変化することが予見される小売ビジネスにおいて、経営の基盤としての情報リテラシー向上はきわめて重要であり、行政支援を求めるものである。

### (2) 「IT活用による小売り商業活性化」検討・研究のための研究支援

楽天市場に代表されるバーチャルな商業コミュニティは、今後多様な展開の可能性を秘めている。こうした情報を基盤とする新たな業態への参入は、これまでの商店経営とは異なる視点が求められることが考えられる。ITの加速度的発展は、ビジネスへの適用のあり方や可能性を絶えず革新し続けている。たとえば、企業が有しているIT活用のノウハウやNP〇など従来関係を有しなかったパートナーとの連携も必要となろう。ここでは、こうした変化とチャレンジのためのベースとなる、店主がIT活用するための調査・研究支援を行政に要請するものである。

#### 【インターネット・コマース】

インターネット上での商取引

#### 【情報リテラシー】

コンピューターなど情報関連技術を習得し、積極的に情報を活用することができる能力

## 被災者復興支援会議Ⅱ 第5回提案

### 『安心で快適な住まいの充実へ向けて』

災害復興公営住宅等において、『重い扉の中に孤立して閉じ籠もりがちになる』『共用スペースが不足していたり使いこなせなかったりする』『緊急通報設備やエレベーター設備等に容易に馴染めない』など居住者の生活を困難にする様々な障害やバリアーがある。また、『ペット問題など共同生活を巡ってのトラブルが絶えない』『自治会等の自律的なコミュニティ形成が進まない』といった新しい居住環境とそれに馴染めない居住者との間に、無数のミスマッチが発生している。

これらのミスマッチは、高齢化社会などの新しい社会ニーズを読み切れていなかった住環境設計の到らなさに起因しているもの、居住者の自発的な環境づくりへの参画を阻む管理システムの硬直性に起因しているもの、新しい居住形式に馴染めない居住者の経験不足や理解不足に起因しているものに大別される。また、そのミスマッチの大半は、これらの起因が複合して発生しているものと考えられる。それだけに設計者、管理者、居住者、支援者が、共同し協力してその改善を図っていく必要に迫られている。

なお、これらのミスマッチの中には、居住者の命や暮らしに密接にかかわる緊急性あるいは重要度の高いものが少なくなく、それらについては特別の体制と取り組みによってその改善を速やかに図っていくことが望まれる。と同時に、災害復興公営住宅等に特殊限定されるものではなく、21世紀の居住環境のあり方そのものにかかわる根源的なものもあり、それらについては長期的な展望をもってその改善を図っていくことが望まれる。

ところで、これらのミスマッチの解決のためには、居住者自身の自発性を引き出し、その自律的な管理能力を高めていくことを原則としつつ、技術的あるいは財政的さらには組織的な支援と協働のシステムをつくりあげていくことが欠かせない。この新しい仕組みづくり、システムづくりにおいては、中間支援組織の育成や柔軟性のある管理制度の運用、さらには居住者の住まい学習の推進がキーポイントとなる。また、LSAなどの包括的な生活援助者が果たした役割を評価して、そのコミュニティワーク的な支援機能の定着を図っていくことが欠かせない。

さらに、21世紀に向けてということでは、被災と復興の中で経験してきた住まいにかかわる教訓を、文化として発信すること、定着することが不可欠で、住宅再建にかかわる望ましい基準を定めて次の災害に備えること、コレクティブハウジングやグループハウス（協同居住型集合住宅）などの成果を発展させることに努めなければならない。

#### 【提案1】 自律的な住環境の改善を推進し、支援する制度の確立を図る

まず、環境改善の主体であるべき居住者が、意欲的に自らの環境を創造し改善することができるよう、自律的で自覚のあるコミュニティ組織の形成に努めなければならない。居住者同士のかかわりを育み、それぞれの生活を尊重しつつ互いにいたわりあう環境づくりに励まなければならない。と同時に、行政等の管理者は、居住者のいきいきとした交流と環境への働きかけが実現できるような、自由度があり創造的な環境管理のシステムの構築に努めなければならない。

さらに、社会の高齢化と住環境問題の複合化という現実を踏まえ、環境形成と環境管理を居住者だけにまかせるのではなく、その居住環境に関わる問題解決のための支援の仕組みをつくること、自治会等の立ち上がりにかかわる支援、居住者の生活力の向上にかかわる支援、困難な生活の保護にかかわる支援、環境改善の専門的な技術にかかわる支援のそれぞれについて、包括的あるいは統合的に対応できるシステムの構築が必要である。

- (1) 居住者の環境改善への意欲や創意を引き出す啓発の仕組みをつくる
- (2) 居住者の環境改善とアフターケアのための専門家派遣制度を確立する
- (3) 居住者の環境改善を図る取り組みやその支援活動に対する助成制度をつくる
- (4) 住環境の改善や住まいの手直しを阻害している管理基準の弾力化を図る
- (5) 住環境の改善のためのNPOなど支援組織の育成とそのネットワーク化を図る

### 【提案2】 公営住宅等の管理システムや設計基準の見直しと改善を図る

震災復興過程では、住まいを失った被災者の恒久的生活の場を早期に確保するため、短期に大量の公営住宅の建設に迫られた。その結果、大規模・大量建設に伴う歪みのほか、住宅の管理運営や高齢者・病弱者など居住者の入居構成のアンバランスからくる管理上の問題点も多く噴出している。これらは、従来の公営住宅の管理システムが一举に訪れた高齢化時代に対応できなかったり、自主的なコミュニティ形成力の乏しい入居者構成などに起因するほか、応急仮設住宅の早期解消方針に関連して不本意な住宅選択を迫られて、かつて住んでいたまちに戻れなくなった被災者の嘆きや不満を呼んでいることが少なくない。

こうした観点から、以下の項目について制度的改善の必要な施策については兵庫県住宅審議会などに制度の見直しや改善を求めるとともに、早急に改善の必要なものについては暫定的、応急的な手法でもって被災者、居住者のニーズにすみやかに対応されたい。

- (1) 自律性を高めるという視点から、管理費・共益費の徴収システムの見直しを図る
- (2) 緊急対応性を高めるという視点から、カギの管理システムの見直しを図る
- (3) コミュニティ活動を高めるという視点から、集会室の管理規定の見直しを図る
- (4) 住居移動を簡素化するため公営住宅等の「住宅交換制度」の規制緩和と充実を図る
- (5) 公営住宅の設計基準の自己点検と見直しのための「住環境研究会」の設置を図る

### 【提案3】 震災で生まれた新しい住まいや住まい方の発展と充実を図る

震災に学んで生まれた新しい住まいや住まい方のひとつであるコレクティブハウジングやグループハウスは、隣人とふれあって暮らす住まい方で、安心して楽しく暮らせる住まいの事例である。

少子・高齢化が進み、老若を問わず、ひとり暮らし世帯が全世帯の三分の一近くにもなりつつある現在の社会では、かつての大家族時代は家庭内で支えあってきたものを、隣人や地域で支えあっていかなければならない。

地域の中で、町中で、隣人たちとふれあい支えあって、安心して楽しく暮らせる住まいとしてのコレクティブハウジング等への関心、ニーズは全国的にも高まってきており、震災後にモデル事業として建設されたコレクティブハウジングやグループハウス等を普及していくための制度を整えることが必要である。

なお、コレクティブハウジング等の新しい住まいの供給には、建物建設というハード面の住宅供給に加えて、居住サポートというソフト面のシステム供給が必要とされるので、ハード面とソフト面を備えた住宅供給の制度の検討が要求される。さらには、居住者のニーズ等がある場合は、既存住宅での改善等によっても協同居住が可能となるような制度化も欠かせない。

- (1) コレクティブハウジングやグループハウスなど、新しい住まい方や多様な住まい方の定着を図るために必要な住宅とその適切な管理の仕組みを確立する
- (2) 既存住宅の改善等による協同居住型集合住宅化を進める
- (3) 新しい住まいや協同居住方式を普及するための情報提供やコーディネートシステムの確立を図る
- (4) 経年に伴って新たに発生する問題等に対して、よろず相談や住まい方講座などの居住サポートシステムの充実と確立を図る

#### 【提案4】 避難所や応急仮設住宅の新しい基準づくりを進める

震災時の避難所はその緊急性ゆえ、居住的環境などへの配慮は皆無であった。ましてや、障害を持っている者、災害により障害を持った者への配慮などは考えられていないか、度外視されていた。しかし、災害の程度や発生地域によっては避難所があらゆる被災者への緊急一時的な対応に止まらないことを、私たちは今回の震災で体験した。

従って、避難所として行政的にあらかじめ指定されている場所には、そこでの避難者が生活を維持するため、最低限のアメニティが考慮されるべきであろう。その場所が避難所としてその役割を果たす時、直ちにそこでの長期にわたる寝食が続くことを前提とした構造に建設当初よりしておくことが必要である。そのような条件整備は被災者の精神的身体的ダメージを軽減させ、その後続く生活復興への意欲を促すことに繋がる。

高齢者福祉施設など24時間施設は常時の寝食を前提とした機能を有しており、今回の震災でもこうした施設が被災高齢者のみならず、乳幼児の避難所として役割を果たした事実もある。

応急仮設住宅は、阪神・淡路大震災後に各地で発生した災害に対しては応用改良が加えられていったが、郊外への一挙大規模仮設住宅群は再検討されるべきである。設置場所については生活利便施設などとの関連も考えられるべきである。

また、これからの時代が高齢者を中心としたものになるだけに、応急仮設住宅の設置にも被災高齢者・障害者への配慮がなされるべきである。

- (1) 避難所として指定されている場所は、一定期間生活を行うことを前提とした設備、構造にする
- (2) 大規模災害時には福祉施設等が高齢者や障害者等の緊急避難所としての役割を果たせるよう設置基準の見直しを図る
- (3) 応急仮設住宅の画一的な形態の見直しや、地域配分を考慮して設置を図る
- (4) ケアの必要な高齢者や障害者などが安心して住める応急仮設住宅を初期から設置する

#### 【提案5】 住まいにかかわる総合的窓口および中間支援組織の充寒を図る

以上の課題を実現し、問題の解決を図っていくうえで、複合的にからみあった問題を包括的に解決していくためには、様々な主体あるいは組織の調整や連携を図ることが欠かせない。また、専門的な知識や技術を必要とするものも少なくなく、専門性を持った支援組織等との連携も欠かせない。こうした調整や連携をスムーズに進めるためには、問題解決のための総合性を持ったワンストップセンター的な窓口をつくりあげること、また、様々な支援者や支援組織の活動をコーディネートし後方支援する中間組織を育成することが不可欠である。まちづくりセンターなどの既存組織が住まいに関する包括的な窓口あるいは中間支援組織として機能できるように、組織の再編を図ることも含め、その具体化を進める必要がある。

- (1) 住環境問題に対する総合的解決能力を持ったワンストップセンターの確立を図る
- (2) 住生活を包括的に支援することのできる総合的な中間支援組織の確立を図る



## 被災者復興支援会議Ⅱ 第5回提案 補足説明

### 『安心で快適な住まいの充実へ向けて』

#### 【提案1】 自律的な住環境の改善を推進し、支援する制度の確立を図る

##### (1) 居住者の環境改善への意欲や創意を引き出す啓発の仕組みをつくる

住環境を改善する主体はあくまでも居住者自身である。居住者が住環境づくりに関心を持ち、かかわっていただけるように、住宅やまちづくりに関する知識を学習会等により提供すること、住環境づくりのための懇談会や協議会の場づくりを支援すること、庭づくりや家庭菜園などのサークルの育成に努めることなどが求められる。

##### (2) 居住者の環境改善とアフターケアのための専門家派遣制度を確立する

住宅を含む住環境の維持とその改善においては、専門家とりわけ住宅の設計者や施工者が持続的にその環境づくりにかかわることが欠かせない。設計し施工された環境が、居住者にどう受けとめられ、どう使いこなされているかを把握して、問題があればそれをより望ましい形に改善していくことは設計者や施工者など専門家としての責務である。住環境の改善において、専門家はその社会的責任を果たすという立場から、また、より望ましい環境改善には専門家の協力が必要との考え方から、専門家が能動的にかかわり合う仕組みをアフターケアシステムや専門家派遣制度などの形でつくることが望まれる。

##### (3) 居住者の環境改善を図る取り組みやその支援活動に対する助成制度をつくる

コミュニティと居住者が協力して、住環境改善の取り組みを図ろうとする時、その活動に対して、コミュニティ活動支援事業や住まいづくり学習活動支援事業などの形で、必要な経費の一部を助成し、その活動の活性化と定着化を図ることが望ましい。

##### (4) 住環境の改善や住まいの手直しを阻害している管理基準の弾力化を図る

防災上などの理由から定められている管理のルールが、居住者の自発的な改善意欲をそぐケースが少なくない。住宅内に簡便な工作をすることが禁止されていたり、共用廊下に鉢植えなども置くことができない、駐車場等の公共スペースを花壇等に活用できないことなどがそれである。これらの管理基準はその趣旨である防災性や公益性を守りつつ、居住者のコミュニティ活動を促進するために、一定の約束のもとで自由な利用を認め弾力的に運用することが望ましい。

##### (5) 住環境の改善のためのNPOなど支援組織の育成とそのネットワーク化を図る

住環境の改善は、LSAその他の支援者による居住サポートやコミュニティづくりと密接にかかわっており、居住者と力を合わせて環境改善を図るNPOなど支援組織の育成が望まれる。また、LSA、いきいき県住推進員、民生委員などの支援者間のネットワークづくりも求められる。

## 【提案2】 公営住宅等の管理システムや設計基準の見直しと改善を図る

### (1) 自律性を高めるという視点から、管理費・共益費の徴収システムの見直しを図る

居住者の高齢化や自治組織の未成熟、大規模団地の共益費徴収の複雑・困難化、共益費管理の煩雑さなどから、従来のように居住者組織に共益費の徴収と管理を一任することが困難になり、自治活動の阻害要因にもなっていることに留意すること。建物に付随する共益費・管理費は管理者の責任で徴収する、適正なシステムを確立すること。

また、居住者の自治組織による積極的な自主管理の意思がある団地では、居住者組織にその管理を一任、必要な費用を還元できるシステムを配慮することが必要である。

### (2) 緊急対応性を高めるという視点から、鍵の管理システムの見直しを図る

プライバシーなどの観点から現行では住戸の鍵はすべて居住者に委ね、住宅の管理者は合鍵等を一切保管していない。この結果、非常時の救出、防災活動や居住者の安否確認を行うことが困難になっている。災害復興公営住宅ではとくに、高齢独居世帯やケアの必要な病弱世帯が多く、自治会や近隣居住者、見守り巡回をしているケア担当者や警察官、救急隊員などからも改善要望が強い。居住者環境の変化等にも対応し、居住者の同意を得たうえで予備キーを管理者サイドが厳重な管理のもとに預かる仕組みを選択できるように改善することなどの検討を求める。

見守りが必要な住民に対してはとくに、近隣でコミュニティケアが広がるように働きかける仕組みをつくるなど、支え合うコミュニティ形成を進める中で合鍵問題の解決を図る。

### (3) コミュニティ活動を高めるという視点から、集会室の管理規定の見直しを図る

集会室は「常時開放」を原則とするサロンの活用、老若男女の日常的な“たまり場”となるように管理・運用の敷居を低くし、活用を高めることが課題である。居住者のさまざまな自主活動はもちろん、居住者の一部が参加している団地外の住民活動グループの活動にも開放し、地域に開かれることが肝要である。それによって、公営住宅団地が地域コミュニティとの接点を広げ、住民の交流も促進することにつながる。

集会室の設備についても新規に開設する際は、厨房の設備を基本設備にするほか畳敷に模様替えできるなど多目的に活用できる工夫が必要である。小規模集会室でこうした機能を備えていないところは、改善する。

また、集会室のほか、1階の住戸を「ふれあい室」や「ミニデイサーピス」のためのスペースとして活用するなどの柔軟な住戸運用ができるようにする。

### (4) 住居移動を簡素化するため公営住宅等の「住宅交換制度」の規制緩和と充実を図る

公営住宅間の住宅交換は一定の条件のもとに制度化されているが、条件は厳しく、特に応急仮設住宅の早期解消のために「とりあえずの入居」を迫られた被災者にとっては、元のまちに戻る道を絶たれたに等しい。元のまちに“受け皿住宅”が完成したにもかかわらず、そこに戻れない理不尽な状況を随所に生んでいる。

こうした矛盾を解消し、可能な限り元のまちに戻れる条件をつくるために、住宅交換制度の条件緩和を図り、とくに応急仮設住宅を経由しての被災者には、元住んでいたまちに戻れるような住宅交換制度の運用を特例的に行うことが求められている。

また、応急仮設住宅や災害復興公営住宅への入居の際に、機械的に対応することは止め、できるだけ従前コミュニティのグループに配慮した入居を求める。

### (5) 公営住宅の設計基準の自己点検と見直しのための「住環境研究会」の設置を図る

公営住宅は、居住者からの住み心地や使い勝手のニーズなどを吸収し、既存住宅の改善や新規計画の設計に反映していく仕組みを欠いている。居住スタイルや居住者構成の激変期に

短期間に大量供給された公営住宅は、実際の居住者の居住実態をもとに設計基準や設計思想の改革・改善を図る絶好の機会である。このために、公営住宅建設や管理を担当する行政機関と実際の設計・施工者及び専門家等で研究会をつくり、居住者の声を反映した改善方策を検討していくことが必要である。

### 【提案3】 震災で生まれた新しい住まいや住まい方の発展と充実を図る

#### (1) コレクティブハウジングやグループハウスなど、新しい住まい方や多様な住まい方の定着を図るために必要な住宅とその適切な管理の仕組みを確立する

大量に供給された災害復興公営住宅は、「画一化」「閉鎖性による居住者の閉じこもり」「コミュニティの喪失」が、大きく問題化し解決を迫られている。その中であって、モデルとして供給されたコレクティブハウジング等はこれらの問題を解消する方向に住みこなしが始まっている。その背景には、入居前後に及ぶ多様なサポーターや自治体職員によって、現行の住宅管理の枠を越えた適切な管理サポートがある。この管理サポートの具体的な内容のいくつかをあげると、入居前後の協同居住の学習や体験機会の提供、食事会やお茶会の開催サポート、協同スペース等の運営管理ルールづくりアドバイス、日々の居住者トラブルへのアドバイス等であり、これらのサポートを通して、コミュニティを育むきっかけができ、自律した自治会による協同生活運営・住宅管理が推進され始めている。

さらに、協同居住を自己の暮らし方（ライフスタイル）として選んだ人のみが入居者となるような募集入居システム、入居者の入退居決定について自治会の参画、協同居住に適合できない人が移り住むための受け皿住宅の提供、途中入居者に対する協同居住の学習機会の提供等についても、協同居住のトラブルを少なくし協同居住を順調に育てていくためには重要なことである。

このようなことは、新しい住まい方の定着を図るためには不可欠な住宅管理の内容と言える。一部ボランティアに行われてきたこのような居住サポートを新しい住宅管理の仕組みとして確立することが必要である。

なお、現行の住宅の財産管理システムから、さらに居住サポートという居住者の協同居住育成のための管理システムを付加した住宅管理システムは、コレクティブハウジング等の住宅に限定されたものではなく、すべての住宅に供給されるべき住宅管理の仕組みである。

#### (2) 既存住宅の改善等による協同居住型集合住宅化を進める

老若を問わずひとり暮らし世帯が全世帯の三分の一近くを占めるようになり、さらにとくに既存集合住宅では高齢世帯化が進んでいる現在においては、安心して楽しく住みつづけるためには、隣人同士が日常生活の中で自然にお互いの安否確認ができるように、ふれあう機会の多い暮らし方の必要性が認識されてきた。

従って、既存住宅の改善等によって住人が気軽におしゃべりをしたり、仲良したちが食事を共にしたりできるような協同スペースの整備が望まれる。そのためには、例えば、敷地内に余裕がある場合は小さい協同室を新設したり、既存住宅の1室を改造したり、広い玄関ホール等を改造したりして、協同スペースを整備できるような助成制度と適切なアドバイスシステムの創設が必要である。

#### (3) 新しい住まいや協同居住方式を普及するための情報提供やコーディネートシステムの確立を図る

新しい住まい方の協同居住は、協同居住を自己のライフスタイルとして自分で選んだ人たちが居住するということが前提条件である。そのためには、協同居住について丁寧に正確な情報提供をすることが必要である。いつでも手軽に必要な情報が得られるような窓口の設置が急がれている。

〔残念ながら災害公営コレクティブハウジングには協同居住ということを知らないで入居してきた人が多く、そのために協同居住としては考えられないような初歩的なトラブルが多発している。〕

次に、このような新しい住まいを自分たちで創りあげたり、入居できる住宅を見つけたり、既存住宅の改善等によって整備しようとするグループに対しては、経験のある専門コーディネーターの支援が必要なので、専門職としてのコーディネーターの派遣システムの確立が緊急課題である。

#### (4) 経年に伴って新たに発生する問題等に対して、よろず相談や住まい方講座などの居住サポートシステムの充実と確立を図る

震災後に事業化されたコレクティブハウジングでは、時の経過と共に新たな事態が次々と発生してきている。例えば、高齢によって自立した生活ができなくなってきた居住者（寝たきり状態や痴呆症の進行等）、協同居住に適応しにくい考えや行動をする居住者等に対する対応は、居住者自治の中だけでは解決が困難である。このような問題に対して、よろず相談窓口が必要となっている。

また、協同居住の住まい方学習を恒常的に受けることが、より豊かな協同居住を育む力となるので、専門的な立場からのアドバイスや住まい方講座を提供する制度が急がれている。

### 【提案 4】 避難所や応急仮設住宅の新しい基準づくりを進める

#### (1) 避難所として指定されている場所は、一定期間生活を行うことを前提とした設備、構造にする

体育館などでの避難者の生活は、高齢者、病弱者、女性、乳幼児にとってその環境条件が著しく厳しいものであった。また、プライバシー保護の観点から種々の問題が提起された。改善すべき具体的な設備、構造としては、例えば、次のようなものが考えられる。

- ① 建物の電気容量はゆとりを持ったものにし、電気のコンセントやガス栓の数を多く設置する
- ② 室内にはトイレとは別の手洗い場所を設置、脱衣・更衣可能なスペースを複数箇所設置するとともに、間仕切りが簡単にでき（金具の設置など）、畳を敷くことのできる構造にしておく
- ③ 敷地内では洗濯が可能な設備を確保するとともに、必要な応急トイレの設置を想定しておく
- ④ 避難所として指定されている場所は、体育館を1階に設置するなどバリアフリー化を心掛ける

#### (2) 大規模災害時には福祉施設等が高齢者や障害者等の緊急避難所としての役割を果たせるよう設置基準の見直しを図る

今回の震災では、福祉施設等が高齢者や障害者等の緊急避難所として、さらには救援物資、救援ボランティアの基地としての機能を果たした。それに相応しい施設の構造、居室数、面積などの設置基準を余裕の持ったものに変えることが必要である。

#### (3) 応急仮設住宅の画一的な形態の見直しや、地域配分を考慮して設置を図る

被災者の世帯規模に応じたタイプの供給ができるようにし、無味乾燥な応急仮設住宅群は殺伐として、精神衛生上もよくないので、生活環境上のアメニティを高めるような配慮が必要である。例えば、プレイルット、花壇、共同の洗濯物干場、ストリート毎の飾り付けなど今回の震災の体験を活かした台湾や北海道虻田町の試みを継承し、応急仮設住宅地に生活利便施設の整備を図り、生活者の暮らしに反映させる。さらに、応急仮設住宅の敷地選定、確

保にあたっては柔軟な姿勢で臨むことを求める。

#### (4) ケアの必要な高齢者や障害者などが安心して住める応急仮設住宅を初期から設置する

今回の震災での被災高齢者や障害者へのケア付き仮設住宅は、一般応急仮設住宅より遅れて設置されたり、急な坂の上への建設や二階建、共同トイレなど構造上の問題から高齢者や障害者の住まいとしては、不適切なものもあった。

災害では高齢者や障害者に被害が集中することから、今後の災害にあたっては、常時のケア付き避難所・応急仮設住宅を災害当初から設置し、バリアフリー等周辺環境整備を行う必要がある。

### 【提案5】 住まいにかかわる総合的窓口および中間支援組織の充実を図る

#### (1) 住環境問題に対する総合的解決能力を持ったワンストップセンターの確立を図る

居住者が、住環境にかかわる問題の解決を図ろうとした場合、その問題が建築、福祉、医療、法律など広範囲の分野にまたがった内容を持っていることが多く、その解決を図るには多くの行政窓口や専門組織を個別に訪問して協力支援あるいは指導を仰ぐことになっている。このため、多大な労力と手間が居住者に強いられている。また、場合によっては、その解決に適切な窓口や専門家に遭遇しないまま問題の解決が暗礁に乗りあげることもある。

こうしたことから、包括的な内容の問題を総合的に解決する仕組みをつくるという視点から、また居住者の利便性の向上を図り、そのことにより解決意欲を引き出すという視点からも、居住者の住まいに関する相談やニーズを受け入れる窓口を一本化する必要がある。

#### (2) 住生活を包括的に支援することのできる総合的な中間支援組織の確立を図る

LSAや民生委員、いきいき県住推進員、NPOなどの様々な支援者や支援組織がコミュニティ組織と力を合わせ、住環境にかかわる問題の解決を図っていくうえで、専門的な知識や技能の提供、人材や財源の確保が求められる。こうした問題解決のための資源を後方から提供し支援する、住まい環境づくりのサポートセンター的な中間支援組織の確立が急がれる。

この中間支援組織の確立にあたっては、既存のまちづくりセンターや住宅供給公社などの改組を改めて検討するとともに、社会福祉協議会や建築士会などの諸団体との連携を図る取り組みも欠かせない。

## 被災者復興支援会議Ⅱ 第6回提案

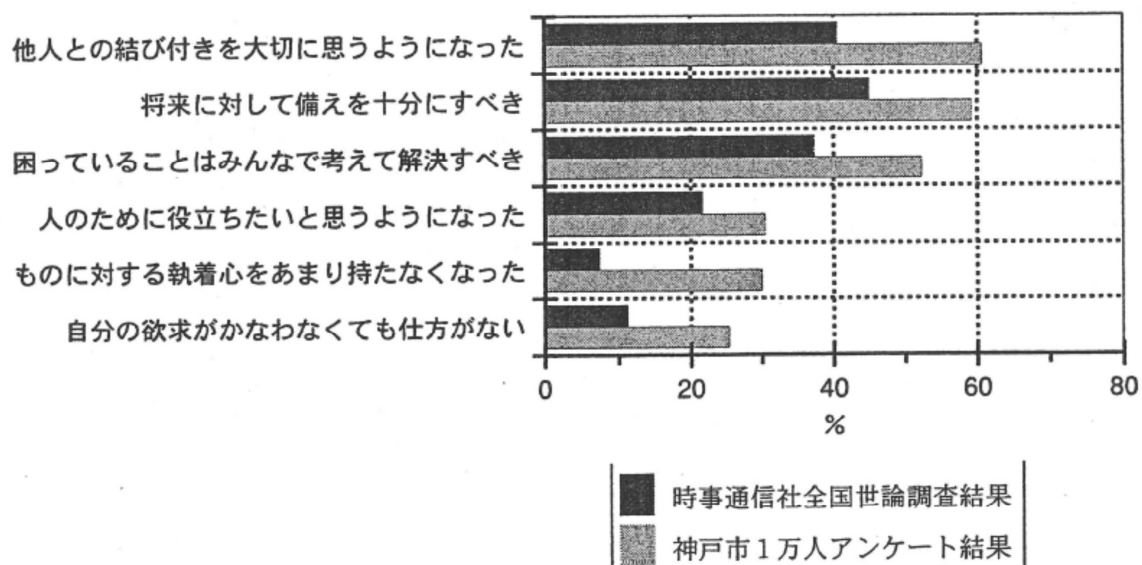
### 『地域ぐるみで子どもたちとともに暮らすしくみをつくろう』

6年前の震災では、それまで当たり前と思って利用していた電気や水道、ガス、交通といった都市の快適な暮らしを支える基盤が一瞬にして破壊された。行政自身も被災者となったために、暮らしに必要な物資や情報の調達は、一人ひとりの被災者の手に多くをまかざるを得ない状況が生まれた。被災後のこの混乱期の中で、私たちが確実に学んだことが二つある。

一つは、限られた資源を皆で分かち合うためには、「足るを知る」ことが大切であり、そのためには自分のところも自分で制し、引き締めていくことが必要だ。それが、自分というものを持つことなのだということ。そして二つ目は、自分一人で生きているのではないし、自分一人で生きていけるわけでもない。皆が困っていることは、他人ごとにせず、皆で話し合っ解決していこうという姿勢である。

建物や道路、住宅といった暮らしのための器は、これまでの6年間で順調な復興を果たした。けれども、終の住まいでの暮らしを本当に安心できるものにするためには、隣近所で声をかけ合い、見守り、互いに支え合うしくみを作り上げていくことが必要である。そのようなしくみづくりは、行政や専門家だけにゆだねることは不可能であり、市民自身が地域の一員として参画し、行政や専門家と協働しながらしくみをつくり、運営していくことが不可欠である、自分というものをしっかりと持ちながら、同時に他者と協力して地域の問題を自分たちの手で解決していこうというところぞしこそ、安心して安息できる地域での暮らしを実現するための大きな資産となるのだ。このところぞしを被災者復興支援会議は「市民力」と呼んできた。市民力は、被災地において確実に高まっている。これを恒常的な見守りの体制づくりにどう活かしていくのか、が問われているのである。

### 神戸・阪神間と他都市の市民意識の比較



被災者復興支援会議・被災者復興支援会議Ⅱはこれまで、避難所や仮設住宅、そして災害復興公営住宅へと転居を続けた高齢者や障害者の方々、未来を担う子どもたち、アルコール問題の予防や対応といったテーマに取り組む中で、地域での見守り体制の充実を行政に訴えるとともに、問題の解決に向けて市民力をどのようにして高めていくのかについて提言を行ってきた。けれども、これまでの提案では、正面から取り上げてこなかった地域見守りのテーマが残されている。それは、地域ぐるみでの子育て・子育てをどのように支えていくのかという課題である。言い換えるなら、子育てを「女のしごと」にせず、男女が共に担い、さらには、地域ぐるみで支えていくしくみを被災地の中でつくりあげるという課題である。

今回の提案では、地域ぐるみでの子育て・子育てを支えるために四つの大きな柱を掲げた。第一は、子育て家庭への支援として早急に実行すべき課題と考えるもので、地域の民生委員・児童委員を始めとする子育て支援関係者・関係機関に実現を求めたい。第二は、子育てを社会全体で支える基盤づくりを求めるもので、妊娠・出産・子育ての各ステージで男女がともに参画できるようにしくみを保証し、子育て当事者同士の育ちあいの場となる子育てサークルづくりや、地域での世代を越えた子育て交流の場づくり、さらには子育てとしごとの両立をより積極的に進めていけるためのサポートを行政当局に提案している。第三は、地域の教育力を高め、地域における現実の体験を通じて、子どもたちの「やればできる」感覚（自己効力感）や「自分のところを自分で引き締める」感覚（自律・自己統制感）を引き出すことを、地域の大人たちや当事者である子どもたちに求めるものである。第四は、子どものこころの発達を支えるために、家庭・学校・地域の大人たちが地域ぐるみで連携するとともに、それをバックアップする体制の見直しを求めるものである。

## 【提案1】 課題をかかえる子育て家庭への支援体制を早急に確立する

震災後の地域支援の中から見えてきたのは、高齢者の問題だけではなく、子育て中の親たちが地域から孤立し誰からも手助けを得られず、閉塞状況に陥っているという状態である。精神的なストレスから子育てや家事に意欲がもてず、保健所や子育て支援を行う非営利団体等にSOS発信するケースも増えつつある。これらの課題をかかえる子育て家庭については、地域見守りや個別支援、関係者のネットワークなど、高齢者の福祉で培われてきた手法を活かし、早急に支援体制を作り上げることが必要である。

### (1) 民生委員・児童委員等による地域見守り体制を早急に確立する

高齢者の地域見守り体制は、長い歴史をもつ保健婦や民生委員等の活動や震災後のLSAの配置等により、課題を残しつつも整備されようとしている。しかし一方、子どもや子育て家庭についての見守り体制は、高齢者支援に比べ手薄になっている。多様な担い手によって、子育てを見守り支援する体制を早急に整える必要がある。

特に、地域にくまなく配置されている民生委員・児童委員のコミュニティワーカーとしての役割を明確にし、必要な情報提供と研修を行うことを望みたい。また将来的には、民生委員と児童委員の兼務を見直す法律の改正も必要と考える。

### (2) 課題解決のためのネットワーク体制を確立する

高齢者支援では既に取り組みされている関係者による困難ケースの検討会やネットワーク会議等を、子育て家庭支援においても定着させたい。特に、子どもについては、民生委員・児童委員、こどもセンター、児童養護施設、保健所、保健センター、医療関係者、民間の支援団体、子育て学習センター（両親教育インストラクター）等に加え、学校（教育）関係者やPTAも参加する体制が必要である。

### (3) 住民同士の支え合いによる子育て支援のしくみをサポートする

現在、働く人たちの子育て支援を目的として、国と県の助成により育児ファミリーサポートセンターが県下4市に設置されている。しかし、実際には仕事をもたない親たちからの問い合わせ（親が病気や冠婚葬祭時の預かり、子どもの通院時の手助け等）が多いという。仕事をもたない家庭の支援も含めた制度として運用できるよう、住民同士の助け合いの仕組みである被災地ファミリーサポートクラブ助成事業も併せ、見直しを求めたい。

また、より多くのニーズに対応するしくみとして、地域の団体や組織、NPOなどが委託を受けられるような制度の検討を望みたい。

### (4) 子育て家庭への情報提供と子育て家庭自らの情報発信・交流の機能を強化する

閉塞状況に陥るのを防ぐには、必要な時に適切なアドバイスや支援を受けられることが大切である。そのための第一歩として、子育てや家庭と仕事の両立を支援する就労についての情報等の提供が必要である。若い世代には、活字やインターネットなどによる情報提供が、高齢者に対するそれよりも有効である。そこで、戸別訪問を行っている支援者やインターネットによる情報提供に加え、保育所、幼稚園、保健所、保健センター、産科、小児科への専用掲示板の設置等による情報提供の強化が必要である。併せて、子育て中の親自らの情報発信・交流を支援するしくみを検討されたい。

## 【提案2】 子育てを社会全体で支える基盤づくりをすすめる

閉塞状況に陥った子育て家庭から見えるものは、地域からの孤立であり、同じような子育て世代からの孤立であり、夫による妻へのサポートの薄さである。本来は社会的なものであるはずの子育てが、地域から切り離されたプライベートなものになり、孤立した家庭の中でも母親だけに負っているという現実である。子育て家庭が自ら自立し、地域や同じ課題をもつ人たちと豊かな人間関係を築きながら、生き生きと子育て・子育てができるしくみづくりとサポートが必要である。

### (1) 妊娠・出産・子育ての各ステージの学習への男女共同参画を積極的にすすめる

産前産後も含めてその後の子育てにかかわる学習への夫婦参加を増やすことは、結果的には幼児虐待を予防することにもつながる。両親教室（従前の「母親教室」）への夫婦参加をはじめ、妊娠、出産、子育ての各ステージの学習に「夫婦で参加」の取り組みを広げたい。そのためには夜の講座開催や土・日曜日の取り組み等、就労世帯が参加しやすい時間帯の工夫や場の設定が必要である。保健所や保健センター、産科、小児科などの医療機関での積極的な取り組みを希望するとともに、地域組織やPTA、NPOや生協等による取り組みが促進されるようなしくみづくりが必要である。

### (2) 子育て世代のネットワークづくりをサポートする

同世代での情報交換や悩みの共有化は、子育て中の親にとっては大きな力となる。いま地域では子育てサークルが子どもや親たちの育ち合いの場として数多く結成されている。また、アトピーや障害のある子どもをもつ親たちによる当事者サークルも生まれつつある。このような親と子の自発的な取り組みをサポートすることが求められる。サークルの成長や継続には、活動する場の提供、活動資金の援助、情報交換や活動交流の機会の提供が必要である。サークルづくりやネットワークづくり、ネットワークの維持のためのサポートを継続的・効果的に行い、より広めていくために、既に取り組みを行っている地域組織やPTA、NPO等や生協等の活用を検討されたい。



### (3) 地域の中で子育てを語れる場づくりをすすめる

夫婦、同世代間のネットワークとともに、地域における世代を越えた支援の輪づくりも必要である。高齢者支援の面では、「ふれあい生き生きサロン」「ふれあい喫茶」等の自立支援を目的とした高齢者参加型のつどいの場づくりが盛んである。この取り組みに子育て世代の参加をすすめたり、また地域の集会室や空き教室、保育所、幼稚園、児童養護施設、産科、小児科など地域の身近な場を活用した子育て版サロン「子育て生き生きサロン」等の活動を提案する。開催にあたっては、地域に多様な実施主体が生まれるよう、行政には場の提供と活動資金の援助、学習や研修の場の提供等を望みたい。

### (4) 子育てと就労の両立支援をさらにすすめる

子どもが生き生きと育つには、男も女も余裕をもつてのびのびと家事や育児、就労に参画できる社会にしていくことが必要である。この場合、もっとも大きな課題は男女の働き方の問題である。現在、国の施策として、家庭生活と職業生活の両立支援を積極的にすすめる企業を「ファミリーフレンドリー企業」として表彰するとともに、各種助成を行っているが、県下では取り組み事例も未だ少ないことから、シンポジウムなどによる優良事例の紹介や施策の利用促進を積極的に行い、県として企業や労働組合への啓発をすすめることを望みたい。

また、在宅ワークやSOHOなど、子育てと就労の両立を可能にする多様な働き方やライフスタイルの定着に向けた積極的な支援を求めたい。

## 【提案3】 地域の教育力を向上させるとともに、子ども自らの生きる力を引き出す

震災後6年たった今、子どもたちは家庭基盤や家庭環境、住環境の変化など二次的な困難の中におかれている。またこの間の少年犯罪の傾向からも、もはや家庭と学校だけでは子供たちの問題を解決できないことが窺われる。兵庫県では「トライやる・ウィーク」など、全国に先駆けた体験学習の取り組みがされているが、さらに進めた学校と地域との連携、地域の教育力の向上が必要であり、地縁型組織やテーマ型NPO等が主体となって、地域の中で社会体験や文化体験を通じて子どもたち自身の生きる力を引き出すしくみづくりが重要である。

### (1) 多様な実施主体による子どもの体験活動を促進する

震災直後の子どもたちは、避難所や仮設住宅で弁当配りや名簿づくりなどを担う中で、地域社会の中での居場所と役割を実感し、生きる手応えを得て、いきいきと活動していた。これまでに「自然学校」や「トライやる・ウィーク」など体験活動を通して、子どもたちが生きる力を育む体験学習の取り組みが行われてきた。また、西宮市では、子どもたちの環境学習活動をNPOである「こども環境活動支援協会」に委託している。これらの取り組みを踏まえつつ、地縁型組織である子ども会、PTA、NPO、行政等多様な実施主体による、社会体験、文化体験、自然体験等子どもの体験活動の機会の充実を図る必要がある。

### (2) 「トライやる・ウィーク」を地域のボランティアな活動につないでいく

「トライやる・ウィーク」は、生徒や教師と地域をつなぐ一定の役割を果たしつつある。体験を通して生まれた地域との関わりや「何かしたい」という意欲を、日常的なつながりやボランティアな活動につないでいくことは、学校にも地域にもより望まれている。生徒と教師、地域の人たちがともに考え実施する、学校と地域の交流をすすめる具体的な取り組みをさらに広げたい。

また、この取り組みの充実のため「トライやる・ウィーク」の企画やコーディネート役割を担っている「校区推進委員会」に、地域の団体や組織、ボランティア、NPO等、地域を構成する多様なメンバーの参画をすすめたい。

## 【提案4】 地域ぐるみで子どものこころの発達をささえる

被災地の子どもたちのこころをめぐる現状は、憂慮すべき事態となっている。不登校児童生徒の増加、学級崩壊、未成年者による凶悪犯罪が多発している。震災時にこころのケアが叫ばれたが、そこから得られた教訓は、ひとりで悩みを抱えずに、安心できる他者にオープンに相談することの大切さであった。子どものこころの健康は、家庭、学校、地域が一体となって育まなければならない。そこで、地域ぐるみでのこころの発達をささえるために、家庭・学校・地域の大人たちが地域ぐるみで連携することを求めるものである。

### (1) 子どものこころネットワーク会議を開催する

学校・保健所・保健センター・こどもセンター・適応教室・子育て学習センター・少年サポートセンター・フリースクール・親の会などが、地域ごとに「子どものこころネットワーク会議」を開催し、子どものこころの発達に地域でかかわる大人たちのネットワーク化を図り、悩みをもつ子どもやその親たちを支援する。

### (2) 子どものこころの予防教育を充実する

地域ごとの「子どものこころネットワーク会議」は、個別ケースの相談やマネジメントだけでなく、「自分を知り、他者とつながること」を目的とした人間関係トレーニングの進め方や上手にストレスを和らげる方法を、保護者や教師、両親教育インストラクターなどの地域の子育てサポーターに提供し、地域ぐるみでのこころの予防教育体制を充実させる。

### (3) 新しく浮かび上がってきた問題に対して地域をバックアップする体制の見直しを図る

兵庫県には、神出学園、但馬やまびこの郷といった体験を通じて子どもの発達・自立を支援するとともに、青少年のこころのケアを行うユニークな施設があるが、①虐待・いじめ・犯罪被害などからのトラウマ（深い心の傷）を抱えた子ども、②落ち着いて学習に取り組めない子ども、③反社会的な行動や衝動的な行動を示す子ども、など新しく浮かび上がってきた問題に対応できているかを検討し、行政や地域に関わっている団体が一緒になって地域をバックアップする体制を整える必要がある。

## 被災者復興支援会議Ⅱ 最終提言

### －参画と協働をめざして－

#### はじめに

「被災者復興支援会議Ⅱ」は、その前身である「被災者復興支援会議」の後を受け、1999年の4月に発足した。発足から今日にいたるまでの2年間、被災者の生活再建と被災地の復興の支援に、微力ながらも全力をあげて取り組んできた。

「被災者復興支援会議」は、震災直後の応急対応期における仮設住宅の建設などの緊急課題の解決に集中的に取り組み、当初の目的である被災者の住まいを中心とした生活の回復に大きな役割を果たして解散した。それを引き継いだ「被災者復興支援会議Ⅱ」は、応急対応期に生活再建から取り残された被災者の支援を継続する一方で、復旧復興期におけるコミュニティ形成などの日常課題の解決に多面的に取り組んできた。住まいだけでなく、こころの復興やしごとの復興にも精力的に取り組む、中間支援組織の形成など新しい社会システムの構築をも視野に入れて取り組んできた。

「被災者復興支援会議」が非常事態における緊急課題に集中的に取り組んだのに対し、「被災者復興支援会議Ⅱ」は非常事態から日常事態への過渡期にあって、震災の教訓や非常時の社会システムを日常の仕組みや社会システムにつなげていく試行課題に包括的に取り組むことが求められた。それらの課題に対応するために、「生きがい・しごとづくり部会」「健康・福祉・こころケア部会」「住まい部会」「こども・家庭部会」の4つの部会を設置して、その解決のあり方をテーマに即して具体的に検討した。この間、46回の「移動いどばた会議」、8回の「フォーラム」、8回の「いどばたフォーラム」を実施し、それを踏まえて「地域に根ざしたコミュニティ経済の総合的推進を」「災害復興住宅の住まいの復興と住環境改善に向けて」「恒常的な地域の見守りと心のケアの体制を築くために」「市場・商店街の活性化に向けて」「安心で快適な住まいの充実へ向けて」「地域ぐるみで子どもたちとともに暮らすしくみをつくろう」の6つの提案を発表し、政策提言機関としての役割を果たしてきた。

これらの提案を受けて、コミュニティ・ビジネスの離陸応援、空き店舗や空き施設の活用支援、コレクティブハウジングなどの住宅創造支援、まちの保健室などの地域ケア体制の改善などの成果をあげてきた。しかし、問題の解決にあたって、既存法規の制約や縦割り行政の壁、さらには財政や人的資源の制約などにより、先送りになったものも少なくない。心のケアの恒常的なしくみをつくりあげる課題、コミュニティサポートの持続的な組織をつくる課題、住まいと福祉を結合したサポートシステムをLSAを中心にして構築する課題など十分な解決が得られないままに今後の課題として残された。

最終提言においては、今までの提案の中で未解決のまま残された課題の再整理を図るとともに、その解決が急がれる重要なものについて再度提案をし、その解決に向けて行政及び市民その他の積極的な取り組みを期待するものである。なお、このほか、復興まちづくりや震災体験継承の課題など、その取り組みの必要性を認識しながら、手つかずのままにしてしまった課題も少なくない。

#### 【提言1】 新しい市民社会を担う「中間支援組織」の確立と強化に向けて

阪神・淡路大震災とその後の復興の中で、市民が相互に助け合うことの必要性や市民が立場を超えて連携することの大切さが明らかになった。さらには、市民、行政、事業者が相互信頼のうえにパートナーシップを組むことの重要性が認識された。被災地では、このような社会転換と震災復興の社会的ニーズを背景にして、中間的あるいは第三者的な支援組織やコーディネ

ート組織が、少なからず産声をあげその活動の領域を広げてきている。こうしたなかで、「生きがいしごととサポートセンター」、「障害者地域支援ネットワーク」、「市民まちづくり支援ネットワーク」、さらには「被災地コミュニティ・ビジネス支援ネット」などの、中間的な支援組織、コーディネート組織による先進的な活動が展開されている。こうした動向を踏まえると、震災の教訓である連携あるいは協働さらには共創を新しい市民文化あるいは社会システムとして定着していくうえでは、中間的あるいは第三者的な組織の育成と強化が欠かせないといえる。

インターメディアリーな組織（仲介的な組織）としての「中間支援組織」は、公共の本質である構成員に共有される地域の活性化などの目標を達成するために、また、多様な価値観をもつ構成員の連携と協働を効果的に図るために欠かせない存在として、市民権を得つつある。21世紀の社会では、多様性をもった課題に包括的かつ効率的に応える、個別性をもった課題に柔軟かつ細やかに対応する、対立性をもった課題に調整的あるいは公正的に対応することが、歴史的必然として求められている。ところで、こうした課題に的確に応えるうえで、従来の縦割りの行政や経済優先の企業などがその役割を担うことには、制度面や財政面その他の理由により無理があるといつてよい。それゆえに、従来の組織で担いきれない部分を新しい組織や新しい仕組みで担っていくことが求められ、中間支援組織の育成強化が欠かせないのである。

### (1) 地域密着型の中間支援組織の確立を図る

地域の活性化や地域の持続化を図るうえでは、市民自身が自治力や経済力を高めつつ、自らが地域に関わる問題の解決を図っていくことが原則であるが、地域の中だけでは必要な人材や資源が得られないこと、構成員相互の連携と調整を図るための仲介が必要とされること、そして何よりも市民の能力と資質の向上を図るための支援が必要であることなどから、地域の活動を地域に密着して支援するNPO等の中間支援組織の確立が求められる。具体的には、復興住宅団地等のコミュニティ活動支援、商店街などの地域経済活性化支援、被災市街地などのまちづくり活動支援などを展開する中間的な支援組織に対して、行政および財団等が資金などの資源の提供あるいは必要な人材の養成などを行い、その活動の定着と発展を図ることが望まれる。

なお、この地域密着型の中間支援機能の強化を図るに際して、従来からその中間支援の役割を果たしてきた民生委員・児童委員や社会福祉協議会などのエネルギーと実績を正当に評価し、相互の機能と役割のコーディネートを図り、ネットワークとしての地域支援体制を構築することが望まれる。

### (2) 専門機能型の中間支援組織の整備を図る

中間支援組織等が与えられた課題を遂行するにあたっては、その問題解決の複雑性や困難性から、高度な知識や技術さらには必要な人材や資源を他に求める必要に迫られる。すなわち、自律的な地域活動あるいは効果的な支援活動の展開において、知識や資金の後方支援は欠かせないといえる。それゆえに、この後方支援を図るテーマ別あるいは機能別の支援組織を他方で確立しておく必要がある。なお、この後方支援あるいはコーディネートの役割を果たす中間支援組織としては、コミュニティシンクタンクや市民財団あるいはテーマ型支援組織等が考えられるが、既設の第三セクター的な組織の改革をも含めて、その拡充強化に努力しなければならない。

この地域の枠を超えた専門機能ごとの中間支援組織は、それぞれが責任を持つ分野の個別の中間支援組織等に対して、立ち上がりと活性化の支援、情報および技術提供の支援、人材発掘と人材育成の支援、多分野連携と他地域交流の支援、資金調達と事業開発の支援、さらには政策提言と研究開発の支援を図ることが期待される。

### (3) 中間支援組織等の活動環境の改善を図る

以上の様々な中間支援組織の活動がより効果的に展開されるためには、その育成と活動支援の環境を抜本的に改善する必要がある。第1には、行政等が既得権として持っている権限や資源の移転を、市民力向上の視点あるいはアウトソーシングの視点から積極的に図ることが求められる。第2には、中間支援組織の活動を支援し、その活動を適正に評価し、さらに政策提言と助言を図る第三者的な機関の設置が欠かせない。これについては「被災者復興支援会議」が、その役割を果たすことも考えられる。第3には、中間支援組織やNPOなどの

有効な連携と人的交流を生む出すための場としての、ボランティア活動や中間支援活動の総合的な拠点の整備を急ぐ必要がある。第4には、中間支援組織等に対する活動助成制度の充実強化によって、その活動に必要な資金、情報、その他の資源の安定した提供の仕組みをつくることが望まれる。

## 【提言2】 コミュニティ経済の自律に向けたしくみづくりを

「生きがい・しごとづくり部会」では、既存の市場経済の行き詰まりを解消するもう一つの経済のあり方として、コミュニティ経済の推進に関する具体的な提案を行なってきた。その結果、地域に根ざしたコミュニティ・ビジネスやNPO・地域住民組織等の取り組みを顕在化し、それらを支援するような試みがいくつも生まれているが、持続可能なものとなるにはまだまだ改善の余地が大きい。そこで、今後、これらのまちづくると一体化した経済振興の気運の拡がり・深まりが、低迷する景気の回復や経済的復興、さらには恒常的な暮らしの質と地域の活気の向上に発展することを期待し、以下の三つの視点から、市民・行政・専門家等の参画と協働による試みの創出と議論の継続を提案する。

### (1) コミュニティ経済による資金循環・環流を促す

コミュニティ経済の推進は、地域の産業・経済構造を中・長期的に再編・転換することを目的としており、その実現は、資金循環・還流のあり方で可能性を大きくするものと考えられる。例えば、「地域通貨」の導入、企業・市民が自発的に投資意欲を喚起する寄付のしくみづくり、現行の公的助成や融資の強化等について、適切な議論の場を設け、実現に向けた具体的な検討を重ねることが望ましい。

また、直接的な経済効果につながらない相談事業・研修・情報交換・ネットワークづくり等を支援・実現する中間支援組織や、それらの調整役でもある社会プランナーやコーディネーターの活用・育成のための検討も不可欠である。

### (2) コミュニティ・ビジネスやNPO等新たに台頭する活動主体の情報公開や社会評価のしくみづくり

コミュニティ・ビジネスやNPO等新たに台頭している活動主体の事業に対する社会評価のしくみが必要となってきた。社会評価のしくみを確立することで、多くの市民の共感を得て社会サービスが増加したり、新たな公共サービスの担い手の責任が明確になったり、社会性や採算性に疑問のある事業についての見通しが可能になる。また、評価主体となりえる第三者機関についても検討を急がなければならない。

同時に、コミュニティ・ビジネス等の具体的な先進事例や運営のノウハウ、支援に関する施策などの情報公開と共有が必要である。そして、ここでも、中間支援組織が重要な役割を果たすと考えられ、中間支援組織の連携により情報が有機的に機能する体制づくりについて検討していく必要がある。

### (3) コミュニティ経済活性化に向けた社会資源の活用のあり方と新たな社会基盤に関する検討

コミュニティ経済を活性化するために、これまで市場・商店街での空き店舗等の活用について議論を重ねてきたが、復興の過程で遊休化したままの不動産等の活用、公園や河川敷等の管理・運営委託といったことも今後検討すべき課題であろう。かかる被災からの地域再生について、斬新な視点とアイデアが求められる。

同時に、コミュニティ経済の新たな社会基盤に関する議論も必要である。ここでいう新たな社会基盤とは、やや抽象的であるが、「信頼」「ネットワーク」「情報チャンネル」といったソフトでヒューマンなインフラであり、地域に眠る人材の活用や課題解決のためのサービスの必要性や価値基準を検討するうえでも役割は大きい。適切な機会を設け、幅広い市民の参画による議論を蓄積することが必要かつ重要である。

### 【提言 3】 地域の見守り体制の確立を

第3回提案「恒常的な地域の見守りと心のケアの体制を築くために」で最も大切にしたのは、住民自身の自律と連帯を強めるうえで重要だと思われる取り組みを恒常的システムとして地域に根付かせる、という視点であった。

少子超高齢社会を迎えた日本の「すまい」と「コミュニティ」の問題に一足早く直面した被災地の役割として、全国に先駆け取り組むべき以下の2点を改めて提言する。

#### (1) 地域の見守り体制の確立

##### ① 必要地域への「地域見守りコーディネーター（仮称）」の配置

災害復興公営住宅はもちろんのこと、高齢化が進む地域を広くケアする恒常的な見守り体制をどのように作り上げていくかは、震災経験から得た大きな教訓であり、現在および今後の重要な課題である。

虚弱あるいは孤立しがちな高齢者を地域で見守ることは「介護予防」という視点からも効果が高いことは明らかであり、被災地市町を中心に必要とされる地域へ、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、保健婦、自治会等の地域の見守り関係者のコーディネートを行う「地域見守りコーディネーター（仮称）」の配置の検討を県及び市町に望む。

##### ② 訪問介護員養成研修修了者の地域見守り人材として活用

介護保険制度導入にあたり、ここ数年多くの訪問介護員養成研修の修了者が送り出されている。しかし、実際にはヘルパーへの就業率は高くない。福祉と介護の基礎学習を終えたこのような市井の人材を、地域見守りの資源として活用することを検討する必要がある。

#### (2) 生活援助員（LSA）の総括・検証と支援体制の確立

##### ① LSAの果たした役割の客観的総括・検証に基づく制度の拡充

LSAは、シルバーハウジングプロジェクトの一環として設置され、基本的任務としては安否確認や見守りサービスを行うものである。しかし、震災後、被災地では多くのシルバーハウジングが供給され、LSAが住民から期待される役割は、見守りから生きがいきり、コミュニティ支援にまで広がり、「LSAは在宅福祉の新しい分野をつくった」とも評価されている。しかし、現行の制度では、コミュニティ支援は職務として位置づけられていない。

地域型仮設住宅から災害復興公営住宅への経験の中で大きな役割を果たしたLSAについて、質的かつ量的な実態調査も含めた第三者による客観的総括・検証を行い、制度の拡充に向けて国や全国への発信を望む。

##### ② 第三者機関等への委託による系統的・継続的な研修とスーパーバイズの確立

LSAにとっての当面の課題は、安否確認や見守りだけに留まらない近隣助け合いを促進するコミュニティ支援についての学習・交流とスーパーバイズの必要性である。市町を超えた横断的な学習・交流と、それと連動し日常的にスーパーバイズを系統的・継続的に行うシステムが必要である。これを保障するために、被災地すべてを横断する団体や組織（老人福祉施設連盟や老人福祉施設協議会等）への委託あるいはLSA派遣関係団体を構成員とする協議会の設置等による、上記の一連の事業の実施を検討する必要がある。

### 【提言 4】 安心・快適な住まいの充実とコミュニティ支援体制の確立に向けて

住まいの復興に関する提案は、1999年12月の第2回、2000年12月の第5回の提案で、いずれも次のようなポイントを重点的に提言した。

- ① 復興公営住宅の居住環境と条件整備について管理運用面での改善を図る
- ② 居住者が自ら問題解決を図るためのコミュニティ形成の組織化と行政や専門家、市民レベルの支援体制づくり
- ③ 以上の課題を解決していくための居住者、行政、専門家等の協働の仕組みづくり
- ④ 震災で生まれた新しい住まい方を定着、発展させていくための方策
- ⑤ 横断的研究会による長期的課題の検討と解決を図る仕組み

しかしながら、住まいについての第5回提案に対する県の考え方は、現状説明と既存施策での対応を主張することがほとんどであり、現状の枠組みを超えようとする姿勢が乏しかった。なぜ、このような現状認識にズレが生じたまま、溝を埋められなかったのか。

第1の理由は、行政と市民との「協働」関係についての理解と、「協働」を実現するための前提条件についての認識のズレがあることである。総論においては賛成でも、各論の段階になると協働関係を実現するしくみにはまだまだなっていない。行政と市民とが「対等・協力」の関係になるしくみ抜きでは「協働」は生まれない。第2の理由は、既存の行政施策、例えば「いきいき県住推進員」など行政が直接取り組んでいる施策についての問題点の認識が希薄であったり、行政の外郭団体である住宅供給公社やすまい・まちづくりセンターなどの機能について、時代の流れに沿って変えていかなければならないとの認識が乏しいこと。そして3つ目の理由は、住まいについての「中間支援組織」の議論に一步踏み込むことに躊躇していることである。中間支援組織のイメージや実体については、いまだ模索の段階にあるからこそ、具体化について関係者がともに徹底した議論を行い、イメージと方向性を共有することが必要である。

こうしたことから、住まいの復興に関する提案を具体化する道筋として、以下の3点を提言する。

#### (1) 住まいの環境とコミュニティ活動を支援する新しい中間支援組織を立ち上げ、人材や財源の移転を図る

新しい中間支援組織に行政や外郭団体が行ってきた仕事を委ね、行政や外郭団体、民間事業所からふさわしい人材や財源の移転を進める。そのためには、受け皿となる中間支援的活動を行っている市民組織や社会福祉協議会などの既存団体が連携して、実質的な活動の実体をつくっていく。昨年春以来続けてきた「復興住宅等のコミュニティ形成を図る中間支援組織のあり方を考える」フォーラムが自律的な組織として発展し、居住者密着型のNPOや政策提言型のNPOも含めて、行政との具体的な話し合いを始めることへ踏み出した。行政と関係機関は縦割りの発想を改めて、住まいの充実とコミュニティ活動をサポートする新しい中間支援組織についての認識を深め、専門家を含めた協議のテーブルにつくことが先決である。

#### (2) 外郭団体の自律性を高め、住まいやコミュニティ支援の中間支援組織化を図る

住まいやコミュニティづくりに関わる住宅供給公社やすまい・まちづくりセンターなどの外郭団体の機能を、時代の要請に合わせて転換していく働きかけや具体的な協働作業に取り組む。急激な社会変動の中で外郭団体は、その機能と組織、仕事のあり方、行政との関係の見直しを迫られている。そうした団体自身が行政の下請け的な存在から、居住者や住民に軸足を移した中間組織への転換を図っていかないかぎり、外郭団体は存在価値を失いかねない。

#### (3) 専門家が社会的責任を果たし、行動する

住まいとコミュニティに関わる研究者を含む専門家が自らの社会的責任として、こうした動きに連動して専門的知識や包括的な知識と行動力を発揮して、居住者と行政、NPOとのコーディネートを図る。震災とその後の復興過程がもたらした大きな教訓の一つは、専門家の機能と社会的責任に関する反省である。専門家自身が持つ反省とともに、行政や市民の側にも専門家に対する認識不足や誤った位置づけが少なくない。

以上のような展開を図るためにも、まず、関係者が横断的な勉強会や研究会の場をもって一步を踏み出したい。行政内部でさまざまに行われている研究会などを開放的にし、市民や関係機関、専門家らとともに考えていく「場」にしていくことも効果が大きい。

### 【提言5】 子育て・子育てを皆でささえるしくみをつくろう

家族生活の全てがプライベートな営みなのではない。子どもを育て、大人にしていくことは、親たちが世の中から委託された大切なしごとと考えてはどうか。つまり、子どもは「世の中からのあずかりもの」と考えてみるのである。やがて大人になった子どもたちは、世の中に「戻っていく」のだ、と。

子育てや子育てに、地域の大人たちみんなが何故関わらなくてはならないか。「子どもは世の中からのあずかりもの」という原理は、その疑問に明快な答えを与える。

子育てが、現行ではあまりにも「わたくしごと」と思われすぎている。その前提を疑ってみよう。以下にあげる三つの提案は、この視点から書いている。

#### (1) 民生委員・児童委員の兼務問題への根本的・現実的対応を求める

地域の高齢者への恒常的な見守り体制をつくるうえで、民生委員活動の重要性を取り上げてきた。現実には地域で熱心に見守り活動を行っている民生委員の姿も目につく。しかしながら、高齢者への民生委員活動と比較して、児童委員としての活動は充分とはいえない。

児童委員は、地域で孤立化した親たちに対する子育ての相談相手として、その活動がますます重要になる。そこで、民生委員と児童委員を兼務させている現行の国の制度を改め、それぞれ別の市民が活動に当たることができるように働きかけを行っていくことが望まれる。

その一方で、より現実的な対応として、民生委員活動をサポートする民生協力員制度を手本にして、児童委員活動をサポートする児童協力員制度を新たに設け、子育て世代層とより年齢の近い近隣住民が、主任児童委員と連携して気軽に子育てについてサポートできるしくみをつくることを求めたい。

#### (2) 男女共同参画施策推進における民間組織の活動に対する行政の支援

妊娠・出産・子育ての各ステージにおいて、男女共同での取り組みが行えるようにするための教育・啓発活動は、行政だけで行うべき課題ではない。むしろ企業や民間団体などが、それぞれの視点や立場から積極的に教育・啓発プログラムを実施できるようにしていくべきである。そこで、様々な市民団体・専門団体などが行う男女共同参画推進のための活動を、行政はもっと積極的にサポートするための中間支援活動にも目を向けていくことを求めたい。

#### (3) 地域ぐるみで子どものこころの発達を支える大人たちと専門家との連携を求める

震災復興における「こころのケア」活動の中味は、煎じ詰めれば、地震に関連して子どもたちに喚起される漠然とした不安感を、子どもたち自身が上手に和らげられるように支援することにあつた。不安を和らげるには様々なやり方がある。感情を発散させる。楽しかった体験を思い出す。身体を動かす。安心できる仲間をつくる。被災体験に意味づけを与える。問題解決の優先順位を考える。このような不安を和らげる術を大多数の子どもたちは、親や学校や友達を通じて身につけてきた。

子どもたちのこころは、大人や友達や学校の先生たちとの、安全で安心できるやりとりを通じて癒されてきた。これが今回の教訓である。

地域ぐるみでこどものこころの発達を支えていく場合にも、この震災の教訓を活かしていくことが大切である。こどものこころの発達を、地域の大人たちみんなで見守れるようにするためには、専門的な知識や技術も必要である。子どもを見守る大切な支え手として、地域の大人たちが、そめために必要な情報を専門家から対等な立場で手に入れられるような機会やしくみをつくりあげていくことを市民、行政、専門家の方々に求めたい。

### 【提言 6】 「被災者復興支援会議」の恒常化と持続的発展に向けて

「被災者復興支援会議Ⅱ」は、その前進である「被災者復興支援会議」と同様に、被災地と被災者の復興に欠かせない緊急課題を解決を、現場の実態把握をもとにした政策的な提言と調整的な行動によって図り、大きな役割を果たしてきた。震災後の復興の取り組みの成果として成熟しつつある「市民参画社会」あるいは「自律連携社会」の基幹的な推進役としての重要な役割を担ってきた、と評価することができる。

第三者的な政策提言機関としての「被災者復興支援会議」は、第1に行政と市民の連携を積極的に図っていくうえで、第2に複雑で多様な課題の包括的な解決を図っていくうえで、第3に点検と評価に基づく自律的な行政および市民活動の展開を図っていくうえで、欠かせないものと位置づけられる。それだけに、「被災者復興支援会議」のような第三者的提言機関あるいは



中間的評価機関の重要性は、21世紀の新しい社会において一層増すものと考えられる。

ところで、「被災者復興支援会議」のようなラウンドテーブル的な提言機関がその役割を果たすためには、その政策提言能力や問題解決能力の飛躍的な向上を図ること、その政策提言のフォローを図る制度的あるいは組織的保障を確立すること、さらにはその行政および市民等との信頼関係をより深化させることが求められ、ここにそのための当面解決すべき課題を提示するものである。

#### (1) 「被災者復興支援会議」の政策提言力の向上を図る

「被災者復興支援会議」がその責任を自覚しその役割を果たしていくうえで、その政策提言の向上が欠かせない。そのためには、まずなによりも「被災者復興支援会議」の自己点検あるいは自己評価が欠かせない。提言した内容がどこまで達成され実現したかをチェックし、提言に何が欠けていたかを検証するための、提言フォローアップ作業を活動の中に正しく位置づけることを求めたい。

「被災者復興支援会議」の政策提言の優位性は、現場で問題を捉えるアウトリーチと立場を超えて問題を深める包括的討論にある。前者は「移動いどばた会議」として、後者は「政策提言フォーラム」として展開されてきたが、今後ともその充実強化を図ることが求められる。しかし、それだけで充分ではない。より複雑で困難な問題の解決を図るためには、より高い政策立案能力が求められ、そのためには持続的で専門的な調査活動の展開と広く専門家や実務者を集めたアドホックな課題別検討会議の設置が望まれる。

#### (2) 「被災者復興支援会議」の制度的な保障を明確にする

「被災者復興支援会議」がより実効的な役割を果たしうるためには、その提言が行政および市民に前向きに受けとめられ、その内容が一定の制度的保障のもとに検討されなければならない。行政との間では、提言についての対等な立場でのコミュニケーションおよび建設的な政策検討がなされる関係を構築する必要があり、市民組織との間では、提言についての双方向のコミュニケーションを成立せしめるネットワーク関係を構築する必要がある。こうした関係を確立するには、「被災者復興支援会議」の第三者的立場とその責任および権限を、協約その他により制度的に明確にしなければならない。とりわけ、「被災者復興支援会議」が緊急避難の組織から基幹恒常的組織に成長していくうえで、この制度的保障の確立は欠かせない。

なお、「被災者復興支援会議」の組織的保障ということに関わって、それが市民の生活に大きな責任を負うことから、また、その自律的あるいは自発的展開を保障するということから、さらに、その公共性を高めるということから、会議メンバーの構成および選任の方法について、その望ましいあり方を検討する必要がある。

#### (3) 行政および市民との信頼関係の構築を図る

「被災者復興支援会議」が市民権を得るためには、行政、市民、事業者等との信頼関係の構築を図る必要がある。そのためには、情報および人的資源の交流を図る体制およびシステムが欠かせない。情報交流については、交流サロンやラウンドテーブルを常設することが求められ、それに加えて、ウェブサイトなどによって恒常的に意見交流する場の創設が求められる。

人的交流については、「被災者復興支援会議」の運営を名実ともに行政と市民の参画と協働の形に再編し、その運営に市民やNPO等の参画を積極的に促すことが考えられる。また、行政および民間企業、シンクタンク等のスタッフの「被災者復興支援会議」へのボランティアな参画を促すことも必要と考える。人的交流の場としてフェニックスプラザの充実あるいはボランティア活動サポートセンターの早急な実現が望まれる。

さらに協働と連携ということでは、行政および市民団体等との日常的な連携の維持強化に努めることも欠かせない。行政との連携については、広く兵庫県下の自治体や公共公益団体との日常的なラウンドテーブルをもつこと、市民団体との連携については、NPOや市民団体との日常的なラウンドテーブルをもつことに、今後とも努力する必要がある。

#### (4) 21世紀の市民社会を担う第三者提言機関として離陸する

すでに、「被災者復興支援会議」は、単に被災者、被災地の問題だけではなく、21世紀の市民社会に関わる広範な問題に対しても、積極的に提言を行ってきた。

今後、その市民社会に向けての提言の重要性は一層増すものと考えられる。

「被災者復興支援会議」の名称の検討も含め、広く市民社会を担う第三者機関として恒常化される必要がある。

#### おわりに

震災とその後続く復興の取り組みの中から、私たちは多くの教訓を学んだ。また、新しい経験や実績を生み出してきた。これらの教訓や経験を、未来につながる文化や社会システムとして発展させ受け継ぐことは、被災地にある私たちの責務であり使命である。

この復興のなかで、人と人のつながりの大切さ、自然と共生することの大切さ、ともに助け合うことの素晴らしさを学ぶとともに、自律した市民を基礎とする参画と協働の社会の実現を図る、多様な文化と異なる価値観を認めあう多元共生社会の構築を図る、市民と地域の生活と活動を支える中間支援組織の育成を図る、安全で安心できる都市環境を創造するといった目標を、私たちは共有することができた。私たちは、この目標の実現に向け努力することが、引き続き求められているといえよう。

「被災者復興支援会議Ⅱ」は「行動する組織」として、こうした課題に果敢に挑戦したつもりであったが、あまりにも多くの課題をやり残した、といわざるを得ない。残された課題は、「被災者復興支援会議Ⅲ」に託されることになるが、「被災者復興支援会議Ⅲ」に課せられた協働参画社会の形成と持続可能な市民社会の形成は、従来の行政等の専門的知識や個別的対応では解決できない難問であることは間違いない。それだけに、生活者を中心とする豊かな知恵を集めるとともに多面的なネットワークを構成して、「被災者復興支援会議Ⅲ」が新たな社会的ニーズに挑戦されることを、心から切望する。

## 阪神・淡路震災復興計画後期5カ年に取り組むべき課題

### 被災者復興支援会議Ⅱ

被災者復興支援会議Ⅱは、被災者復興の実態を現場サイドから明らかにするとともに、常に被災者の声に耳を傾けながら、被災地の復興を図るため、行政と市民に対して必要な提案・助言を行ってきた。こうした取り組みを踏まえ、阪神・淡路震災復興計画後期5カ年推進プログラムの検討に際して、取り組むべき課題を整理して提言するものである。

後期5カ年では、前期5カ年の取り組みの課題として残された部分を補完するとともに、成果として芽生えた部分を恒常的なシステムあるいは文化として定着するところに、その使命を負っている。その使命は、いままでの復興の経験を踏まえて21世紀の社会建設に一步を踏み出すこと、あるいは震災と復興の経験を世界と未来に広めつなげることと言い換えることができる。

前期5カ年が行政主導の公共事業中心の復興であったのに対して、後期5カ年は市民主導の共同事業中心の復興へと転換を図るべきものとする。復興の中で、住居という空間をそこでの暮らしと一体になって考えることの必要性、地域という空間をそこでの仕事やコミュニティと一体になって考えることの必要性を私たちは学んできた。包括的あるいは総合的に認識し、実践するための仕組みや仕掛けをつくることの大切さを私たちは学んできた。

そのために、市民と行政さらには企業や専門家との新しい連携のシステムを作り上げること、従来の行政や専門家の縦割りのあるいは硬直的なシステムを抜本的に改めること、そして何よりも市民自身の自立と市民社会の形成に向けての力を醸成することが、後期5カ年の復興の取り組みにおいて欠かすことのできない主要課題として突きつけられているのである。

こうした認識にたつて、新しい人のつながり、組織のつながり、空間のつながりの創造をめざして、自律と連帯の市民社会や自立と共助の地域コミュニティの形成を図るとともに、市民主体のまちづくりの取り組みを通してサステナブルな共生環境の構築に努め、さらにはそのための組織的、財政的、制度的な基盤の確立を図ることを、後期5カ年推進プログラムに盛り込むべき課題として、ここに提言するものである。

なお、ここでは便宜上、共通課題、「住まい」に関連するもの、「生きがい・しごと」に関連するもの、「健康・福祉・こころのケア」に関連するものに大別して、後期5カ年に取り組むべき課題を提示する。

#### <共通課題>

##### (1) 自律と連携の市民社会の形成を図る

- ① 市民自身が生活や防災、コミュニティ形成などに関わる市民力を高める
- ② NGOやNPOなどの市民の自発性に基づく活動の積極的支援を図る
- ③ 行政施策に市民の意見が反映できる仕組みをつくる

##### (2) 地域コミュニティの「見守り体制」の整備を図る

- ① 自治会等の地域密着型コミュニティの強化を図る
- ② 地域の見守り体制の核となるLSA等の定着と拡大を図る
- ③ 地域支援に携わる人々の研修と経験交流の場の強化を図る
- ④ 地域支援に携わる人々のネットワーク化と協調化を図る

##### (3) 恒常的な市民主体のまちづくりの仕組みと体制の整備を図る

- ① まちづくり活動のための基金や支援組織の充実に努める
- ② まちづくりコンサルタント派遣制度の充実強化を図る
- ③ 市民のためのまちづくり支援システムとツールの開発を図る
- ④ 人間サイズのまちづくりやサステナブルコミュニティのイメージを豊かにする

#### (4) 21世紀に相応しい組織的、財政的、制度的基盤の構築に努める

- ① 市民の自発性を育て、市民の活力を生かす中間支援組織の育成に努める
- ② 日常生活はもとより、非常時の生活再建にも欠かせない、基金制度の確立を図る
- ③ 災害救援や住宅再建などの新しい制度の確立に努める

## 1 住まい関連

震災5年を経過して住宅再建が一定進捗した現在、災害復興公営住宅等において、重い扉の中に孤立して閉じこもりがちになる、共用スペースが不足していたり使いこなせなかったりする、緊急通報設備やエレベーター設備等に容易に馴染めない、入居者の生活を困難にする様々な障害やバリアーがある、ペット問題など共同生活を巡ってのトラブルが絶えない、自治会等の自律的なコミュニティ形成が進まない、といった新しい居住環境とそれに馴染めない入居者との間に、無数のミスマッチが発生している。

これらのミスマッチは、高齢化社会などの新しい社会ニーズを読み切れていなかった住環境設計の至らなさに起因しているもの、入居者の自発的な環境づくりへの参画を阻む管理システムの硬直性に起因しているもの、新しい居住形式に馴染めない入居者の経験不足や理解不足に起因しているものに大別され、設計者、管理者、入居者それぞれが共同し協力してその改善を図っていくべきものと考えられる。

これらのミスマッチの中には、入居者の命や暮らしに密接に関わる緊急性あるいは重要度の高いものが少なくなく、それらについては特別の体制と取り組みによってその改善を図ることが望まれる。同時に、災害復興公営住宅等に特殊限定されるものではなく、21世紀の居住環境のあり方そのものに関わる根源的なものも少なくないことから、それらについては長期的な展望をもってその改善を図っていくことが望まれる。

ところで、これらのミスマッチの解決のためには、入居者自身の自発性を引き出し、その自律的な管理能力を高めていくことを原則としつつ、技術的あるいは財政的さらには組織的な支援と協働のシステムを作り上げていくことが欠かせない。この新しい仕組みづくりにおいては、何よりも5カ年の復興の過程で生まれたコレクティブハウジングやグループハウスなど、21世紀につながる新しい芽をのばすように努めるとともに、今後に向けて、住まいの改善につながる中間支援組織の育成や柔軟性のある管理制度の運用さらには入居者の住まい学習の推進を図ることが欠かせない。

#### (1) 自律的な住環境の改善を推進し、支援する制度の確立を図る

- ① 入居者の環境改善への意欲や創意を引き出す啓発の仕組みをつくる
- ② 入居者の環境改善とアフターケアのための専門家派遣制度を確立する
- ③ 入居者の環境改善を図る取り組みやその支援活動に対する助成制度をつくる
- ④ 住環境の改善や住まいの手直しを阻害している管理基準の弾力化を図る
- ⑤ 住環境の改善のためのNPOなど支援組織の育成とそのネットワーク化を図る

#### (2) 公営住宅等の管理システムや設計基準の見直しと改善を図る

- ① 自立性を高めるという視点から管理費・共益費の徴収システムの見直しを図る
- ② 緊急対応性を高めるという視点からカギの管理システムの見直しを図る
- ③ コミュニティ活動性を高めるという視点から集会室の管理規定の見直しを図る
- ④ 住居移動の簡素化を図る公営住宅等の「住宅交換制度」の規制緩和と充実を図る
- ⑤ 公営住宅の設計基準の自己点検と見直しのための「住環境研究会」の設置を図る

#### (3) 震災後に生まれた新しい住まいや住み方の発展と充実を図る

- ① コレクティブハウジングやグループハウスなど新しい住まいの定着を図る
- ② 既存住宅の改善等による協同居住型集合住宅化をすすめる
- ③ 新しい住まいや協同居住方式を普及するコーディネートシステムの確立を図る
- ④ よろず相談や住み方講座などの居住サポートシステムの充実と確立を図る

#### (4) 次の災害に備えた避難所や仮設住宅の新しい基準づくりを進める

- ① 福祉施設の避難所としての活用の見直しと福祉施設の設置基準の見直しを図る
- ② 仮設住宅の設置及び入居の基準の見直しを図る
- ③ 住宅再建システム全体の見直しとそれに関わる地域防災計画の内容の見直しを図る

#### (5) 住まいに関わる総合的窓口及び中間支援組織の充実、強化を図る

- ① 住環境問題に対する総合的解決能力をもったワンストップセンターの確立を図る
- ② 住生活を包括的に支援することのできる総合的な中間支援組織の確立を図る

## 2 生きがい・しごと関連

震災で大きなダメージを受けた数多くの商店街・市場では、人の流れも戻らず、日本経済全体の停滞も加わって、県内の商店街では17%が空き店舗となるなど厳しい状況である。商店街・市場には、主体的な取り組みを急ぎ、まちの核としての機能をどうすれば取り戻せるのか、まち全体を見据えた取り組みが望まれる。

既に商店街・市場には、様々な振興策が打ち出され、補助制度も儲けられているところであるが、問題は、これらを十分に活用するのに相当の情報量と経験が必要になることである。商店の再建のための制度が店舗再建後に創設されたことで適用が受けられないといったケースもあり、店主からは実態に即した改善を求める声も聞かれるなど、現行の補助メニューが活用する側にとってわかりやすく、柔軟に活用できるよう改善が望まれる。

また、細かな補助メニューを使いこなし、変化する状況を見極めて商店街・市場の活性化を成功させるには、他の商店街・市場の事例やデータをもとに適切なアドバイスを行う「中間支援機能」の確立が必要である。まちづくりの視点も踏まえた商店街・市場の役割を提案することや広域的な情報共有によるアドバイス、NPOや災害復興公営住宅、福祉サービスなど地域の様々な資源と商店街・市場をつなぐことも「中間支援機能」の役割として期待する。

地域の活力を取り戻す上では、コミュニティ・ビジネスやNPOなど「新しいしごと観・就労の場」の実現が欠かせず、「資金」「しごと」「人材」の3点から、既存の枠を超えた新しい流れを生み出していく必要がある。例えば、現行の数十万円規模の助成金では長期的な視野に立った地域づくりはできない。縦割り・細切れ・用途限定の補助制度を改め、「しごとづくり」が地域で主体的に実現できるよう、金額・用途ともに包括的な助成制度の実現を期待したい。また、金融機関等による融資を促すため、客観的な事業評価や信用保証を行う方法、機関などについて、行政と民間の協働による研究を進め、さらにはその実現が望まれる。

経済構造の変化から既存の産業による雇用吸収が期待されず、新しいしごとの場づくりやしごと観の形成に大きな期待が寄せられる中、「しごと」や「人材」も同様に、これまでの制度を改善・新設し、就労や生きがいにつながる地域のニーズに対応する仕事をコミュニティの中で環流させる仕組みをつくるのが急がれる。

#### (1) まちの核としての商店街・市場の再生を図る

- ① 地域産業に密着して具体的な活性化対策を検討し支援する中間支援組織の設置を図る
- ② 地域に根ざし長期にわたり活用のできる「まちづくり商業専門員」並びに「地域リーダー」の掘り起こし、養成を図る
- ③ 商店街・市場に関する各種商業情報を収集しデータベース化を図る
  - ・被災地商店街・市場の現地実態調査の実施及び具体的な活性化支援プログラムのデータベース化
  - ・過去の商店街・市場関係「診断結果報告書」等資料の収集及びデータベース化
  - ・行政等による支援事業、融資事業の整理及びデータベース化
  - ・地域の歴史・文化等まちづくり関連資料のデータベース化
- ④ 商店街・市場の単位組織から地域まちづくり組織への脱却を図る
- ⑤ 地域社会（福祉・健康・高齢化・歴史・文化・NPO等）と融合した活性化を図る

- ⑥ 地域まちづくり商業から見た新たな「商業活性化システム」の開発を図る
  - ・商業活性化システム・・・共同宅配、空き店舗活用、商品共同開発・配送、バーチャル商店街注文、小売商業ハッピーリタイア、地域内総合カード等
  - ・地域まちづくりシステム・・・地域通貨、フリーマーケット、地域歴史・文化、屋台ストリート、地域情報受信、地域通信専用ネットワーク等
  - ・高齢者・福祉等システム・・・商業高齢者支援、地域ネットワークインターネット化、地域医療ネットワーク、地域ふれあいバンク、地域シルバーバンク等
- ⑦ 活性化した商店街・市場間や異業種組織間等との地域間多目的交流を図る
- ⑧ 行政による補助・助成メニューの平易化、手続きの簡素化を図る
- ⑨ 行政の既存支援センターによる積極的支援の体制整備を図る

## (2) 新しいしごと観・就労の実現を図る

- ① 資金の流れを生み出す仕組みをつくる
  - ・地域での主体的な取り組みに対する金額・使途等の包括的な助成制度を整備する
  - ・コミュニティ・ビジネスやNPOへの投資・融資を促す「信用保証」「事業評価」のあり方について行政と民間が協働により研究し、制度の確立を図る
  - ・NPOへの寄付に対する控除や事業税の減免等税の優遇措置を創設する
- ② 「しごと」の流れを生み出す仕組みをつくる
  - ・職業訓練が直接就労につながるよう制度の一元化を図る
  - ・地域通貨などの研究により「しごと」を地域循環させる仕組みをつくる
- ③ 人材の流れを生み出す仕組みをつくる
  - ・若年層にNPOやコミュニティ・ビジネス等の新しいしごと観に触れる機会を提供するため、既存の「インターンシップ」制度の充実・強化を図る
  - ・行政職員のNPOへの出向・研修制度を確立し、人材交流の促進を図る

## 3 健康・福祉・こころのケア関連

日々の暮らしが真に復興されたと実感できるためには、社会基盤、住宅、経済、都市計画といった生活に影響を及ぼす外在的な要因の整備が重要であることは言うまでもない。しかし、人はパンのみで生きるのではない。日々の暮らしそのものの中にも、生活再建を進めるうえで大切となる固有のことがらがある。

生活の再建とはいったい何を意味するのか。被災者がくり返し語っているのは、「人と人とのつながりを豊かなものにする。その結果として生活の再建が実感される」ということである。そのために何が必要か。市民や支援者との直接対話を通じて浮かび上がったのは、「一人ひとりが自分の生活について主人公である」こと、そして「自分一人ではなく、共通の価値や利益の実現のために手をつなぎあう」ことの二つである。自律そして連帯の推進こそ、生活再建に内在する固有の課題である。

災害復興公営住宅や、既存の公営住宅を新たに住まいと思い定めた被災者の多くが高齢者である。また、震災による心の傷や不登校問題、青少年犯罪など心のケアを必要とする子どもたちも数多くいる。今後の急務の課題のひとつは、これらの高齢者や子どもたちを地域で恒常的に見守る体制を作っていくことである。地域におけるメンタルヘルス体制の充実にも同様のことが当てはまる。これまでに繰り返されてきた緊急援助的な対応の中には、地域における住民自身の自律や連帯の芽を強める上で、重要な働きをすることが確認されているものがある。たとえば当初想定された管理的業務を越えて、コミュニティーワークにまでしごとを拡大させた阪神間のLSA等の活躍であり、積極的なアウトリーチを通じてメンタルヘルスに対する敷居を低くさせたこころのケアセンターの活動であり、被災した子どもたちのメンタルヘルスに大きな役割を果たしたスクールカウンセラーや教育復興担当教員がその例である。これらを一時的な試みとして終わらせるのではなく、恒常的な取り組みとして地域の中に根付かせてゆ

くことが必要である。

さらに、継続可能な見守り体制を整えていくためには、行政や地域の住民だけでなく、公益的な使命と専門知識・技能を備えたNPO団体の活動が必須である。活発なNPO活動を高めていくために、行政が現在行えることのひとつはNPOの健全な市場を整備することにある。NPOへの支援者とNPO団体との間で、資金や人材、情報、専門知識などの交換が効率的に行える場を整備することである。被災地では市民の手による独自のコミュニティ基金が創造され活動を既に始めているが、まだその基盤は脆弱である。税制上の優遇措置がNPO団体への寄付に対して実質的に認められるようなくみづくり、NPO活動助成事業を中間支援団体にアウトソーシングするなどの具体策を考える必要がある。

#### (1) LSA等による恒常的な地域見守りシステムの構築を図る

- ① LSAのバックアップ体制の確立を図る
  - ・同一職種での定期的研修会の開催
  - ・スーパーバイザーの派遣・設置制度
- ② コミュニティワークをLSA業務の一環として位置づける
  - ・コミュニティワークを含めたLSA業務を専門職種として位置づける
  - ・被災高齢者自立生活支援事業の継続
- ③ 自治会、LSA、民生・児童委員、保健婦、社会福祉協議会、ボランティアなどのサービス調整のシステムをつくる
- ④ 安否確認とコミュニティワークを担うLSA的人材を一般住宅地域へ拡大配置する

#### (2) こころのケア体制の確立を図る

- ① 治療、予防、診療、教育、研修、研究にわたる心のケアの中核的役割を果たす「こころのケア総合センター（仮称）」の設置を図る
- ② 福祉、医療、教育、コミュニティケア等の連携を図る
  - ・幼児、児童・生徒から一般成人、高齢者まで、幅広いライフサイクルを横断した相談体制の整備
- ③ アウトリーチの役割を果たすボランティアな活動支援の仕組みをつくる
  - ・資金支援、活動交流の場の設置
  - ・精神保健福祉センター等の専門機関との連携、補完、バックアップ体制づくり

#### (3) 地域、家庭、学校による子どものサポート体制の確立を図る

- ① 教育復興担当教員、スクールカウンセラー、不登校担当教員を継続配置する
- ② 学校、家庭と保健所、こどもセンター、民生・児童委員など子どもを支える関係機関によるネットワークの仕組みをつくる
- ③ 学校と地域住民が相互に連携して参加・参画できる仕組みをつくる

#### (4) ボランティア、NPOを支援する中間支援機能の拡充を図る

- ① 特定公益増進法人の認可を受けた中間支援組織の必要性を検討する
- ② NPOに対する寄付を行った場合の税の優遇措置を創設する
- ③ 善意銀行や共同募金会などを介してNPO団体に指定寄付金が配分される仕組みをつくる
- ④ NPO活動助成を行う民間コミュニティ基金に対し行政が支援を行う仕組みをつくる

# 被災者復興支援会議Ⅲ提言集

被災者復興支援会議Ⅲ



## 目次

○ 緊急提言 .....	1
○ 第2回提案 .....	4
○ 第3回提案 .....	8
○ 第4回提案 .....	23
○ 第5回提案 .....	27
○ 第6回提案 .....	39
○ 最終提言 .....	45

## 被災者復興支援会議Ⅲ 緊急提言

### 「高齢者が安心して暮らせる災害復興公営住宅をめざして」

震災から6年8か月が経ち、恒久住宅に移られた多くの方々は、日常の生活を取り戻しはじめています。高齢の方々が多く入居されている災害復興公営住宅においても、新しいコミュニティ（近所付き合い）のなかで、人と人とのつながりができ、自分たちの生活のリズムをつくりつつある。しかし、一方では、地域になじめなかったり、知り合いがいないなどにより、閉じこもりがちの方、もおられる。

被災者復興支援会議では、これまでも被災者の自律と連帯を強める施策の提案や呼びかけを行っている。特に、災害復興公営住宅を新たな住まいと思い定めた被災者の多くが高齢者であり、一人ひとりが安心して快適に暮らしていくためには、「地域が一体となった見守り」が必要であるということを提案してきた。

被災高齢者の見守りについては、シルバーハウジング（高齢者世話付住宅）におけるLSA（生活援助員）をはじめ、民生委員児童委員、保健婦、生活復興相談員、交番相談員、いきいき県住推進員などによって、高齢者を個別訪問し、安否確認等を行ったり、自治会やNPO（民間非営利活動団体）・ボランティア等による友愛訪問や電話相談、家事援助など様々な主体による活動が行われてきている。

しかしながら、被災者の間でも復興状況に格差が生じてきており、また、災害復興公営住宅には見守り対象者が多く（※）、それぞれ個々に抱える問題も多様化・複雑化してきているということが支援者の交流会でも指摘されている。

そこで、このような状況に対応し、高齢者が安心して暮らせる復興住宅をめざすために、緊急に取り組むべき課題とその対応方策について、提言を行うものである。

（※）県営住宅における高齢化率（平成13年）

一般住宅 14.2% 災害復興県営住宅 40.2%

### 【提案1】見守り体制の充実を図る

#### （1）シルバーハウジング以外の災害復興公営住宅にLSA的機能を持った人材を配置する

災害復興公営住宅では、自治会や地域のボランティアによる友愛訪問やふれあい喫茶活動などの共助の動きが芽生えつつある。また、民生委員児童委員、保健婦、生活復興相談員、いきいき県住推進員などによる見守りも行われている。

また、シルバーハウジングには、生活の援助者としてLSAが配置され、入居者の生活相談、安否確認だけでなく、コミュニティ支援までこなしており、大きな役割を果たしている。これに対して、シルバーハウジング以外の住宅では、生活復興相談員などの見守りがあるものの、その巡回頻度が低いため支援には限りがある。

シルバーハウジング以外の災害復興公営住宅で見守り体制をつくるには、コミュニティづくりや近隣助け合いの関係が生まれるよう、核となってファシリテート（促進）する人材が必要であり、安定したコミュニティ関係が生まれるまでは、見守りと併せてコミュニティ支

援も行う被災地型L S A的人材を常駐し、あるいは高い頻度で巡回できるように配置する必要がある。

なお、近隣関係づくりが進むと、住民の間には住居を「自分たちのもの」という意識が高まり、住民同士が声をかけ合い、不審者には互いに目を光らせる環境が生まれる。そのような団地では、悪質な訪問販売員が入って来にくくなり、廊下・エレベーターなどの共有物へのいたずら行為があまり見られず、また、ゴミ出しなどの共同生活のルールも共有化されやすくなる。結果として、安心できる住まいの環境が保証され、災害復興公営住宅が将来にわたって良質な住宅として維持管理されることになる。

## (2) 支援者間の連携、ネットワークを構築する

災害復興公営住宅の高齢者を支援する人材としては、民生委員児童委員、保健婦、L S A、生活復興相談員、いきいき県住推進員、ボランティアなどがあるが、それぞれがバラバラに活動を行っているのは、効果的な支援が望めず、支援を受ける高齢者にとっても、入れ替わり立ち替わり訪問されることが煩わしくなってしまう。

あるシルバーハウジングでは、L S Aと民生委員児童委員が担当曜日を調整して訪問活動を行い、また、住まい方に関する相談などはいきいき県住推進員、健康に関する相談は保健婦と、それぞれが連携して見守りをしながら持ち味を活かした形で高齢者の個々のニーズに合った支援活動を行い効果をあげている。

このように高齢者の個別・多様化したニーズに対応するには、情報を共有しながら効果的な支援策を検討したうえで支援することが重要であり、個々の復興住宅レベルでの支援者による合同ケア会議の定期的な開催が必要である。

また、県がこれまで行ってきた被災地レベルでの合同研修・交流会についても、支援者のスキルアップ（技能向上）を図るうえで重要であり、開催回数を増やしたり、テーマや検討スタイルを変えながら引き続き実施していくことが望まれる。

## 【提案2】コミュニティ活動の活性化を図る

### (1) 多彩なメニューにより高齢者の参画を促進する

復興住宅の行事では、住民の一部しか積極的に関わってこないことが多いが、これはよく似たテーマの行事しか行われていないことも要因の一つである。また、全ての行事に住民が全員関わるような取り組みは、かえって住民には負担になるので、様々な人々が、入れ替わり関わることのできる場を多様に設けるという工夫が必要である。

高齢者の参画を促進する事業例として、近隣の中・高生による訪問活動や小・中学生による手紙活動などの世代間交流事業、共同作業の場を提供し、その作業に対し報酬を得ることで生きがいになるような事業、趣味のグループ活動、一人一人の持てる技や知恵を活かすための事業、あるいは宗派を超えた慰霊祭などが考えられるが、自治組織がN P Oと連携し、そのノウハウを活かして事業を行うことも重要である。

### (2) 高齢者の行事への参画と交流を促進するため、活動の場所を増やす

高齢者は、それぞれ別々の人生があり、一つの形での取り組みでは難しい。人とのつながりもまちまちであり、本心を出しにくいところがある。また、仲間が仲間を呼ぶこともあるが、好き嫌いがストレートで、人間不信の人に対しては、特にアプローチの仕方が難しい。そういった一人一人が違うということを知ったうえで、復興住宅での行事を工夫していく必要がある。

そのために、行事を行う場所について、1ヵ所だけで行うとすれば、そこに気が合わない人がいるだけで参加しなくなる人も出てくる。ふれあい喫茶なども、1ヵ所に特定せず、空き部屋を活用したり、住民自身が部屋を提供して行うなど数ヵ所で行うことにより、気の合う者同士が集まり会えるなど交流が活発になる。

### 【提案3】コミュニティの自治能力を高める

#### (1) NPO等によるコミュニティサポートを推進する

災害復興公営住宅におけるコミュニティ活動は、住民自らが主体となって取り組むことが基本であるが、コミュニティ活動そのものの理解が不足していたり、運営ノウハウの不足、また、高齢者が多いために自治組織の担い手の不足、キーパーソン（中心となる人物）の不在、特定の人に責任と権限が集中することに伴う弊害等の要因のためにコミュニティ活動が停滞している災害復興公営住宅がある。

そこで、こうした災害復興公営住宅において、多彩なアイデアとノウハウを持つNPO等が自治組織の活動をサポートしていくことを通じて、コミュニティ活動を進めていくうえでのノウハウを伝え、やがては自治組織が自立して運営に当たることができるようになると考えられるので、ある一定期間、NPO等が災害復興公営住宅の自治組織のコミュニティ活動をサポートする場合に支援する制度が望まれる。

なお、コミュニティ活動が停滞する要因として、大規模な住戸単位での自治会づくりがあり、コミュニティ活動が停滞している災害復興公営住宅では、フロアごとの自治会など、小単位での自治会づくりも認めていくことが望まれる。

#### (2) 災害復興公営住宅入居者の世代バランスを是正する

災害復興公営住宅では、一般の住宅に比べて高齢化率が高いことから、コミュニティ活動を継続することが難しい場合があり、中長期的には、コミュニティ活動の担い手となる若年世帯の空き家への優先入居や、住宅交換制度により、入居者階層のバランスを取ることが必要である。

また、ボランティア経験がある、あるいはコミュニティ活動を行う意欲がある世帯を優先的に入居させることもコミュニティの自治能力を高めるために有効と考えるが、その有効性を判断するために、地域を限定して実験的に取り組むことの検討を望む。

## 被災者復興支援会議Ⅲ 第2回提案

「まちづくりの担い手支援を通して、復興まちづくりの一層の推進を図る」

### はじめに

震災から7年が経過した。この7年間、被災地では復興をめざしたまちづくりが様々な形で展開され、震災以前の賑わいを取り戻した地域も少なくない。

しかし、他方で人口の回復が大幅に遅れ、空き地が目立つ地域が存在していることも事実である。土地所有者の再建意欲や複雑な権利関係をはじめ解決困難な問題が錯綜しており、復興まちづくりを急展開させることは容易ではないが、粘り強い取り組みがまちの賑わいを取り戻し、被災地全体の復興の総仕上げを図るうえで、とりわけ重要である。

被災地では復興の取り組みの中から、市民が主体的に参画するまちづくり協議会が根付きつつある。NPOなどのまちづくり支援組織が新たな息吹を吹き込みつつある、若者や女性などのニューリーダーがまちづくりの担い手として育ちつつあるといった新しい芽が生まれてきている。こうした新しい芽を復興まちづくりに活かし、地域の活性化を図ることが、緊要の鍵となるのではないか。

この新しい芽は、単に復興まちづくりを切り拓く力となるだけではなく、環境共生社会や参画協働社会の形成の力ともなるもので、被災の経験をまちづくり文化として継承するという視点から、それを育むことが期待される。

### 【提案1】まちづくりを支援する多彩なまちづくりの担い手を育む

震災を契機に、まちづくりを支援する様々なNPO・NGOが生まれた。それらは、復興まちづくりに際し、様々な主体と連携・協働を図りながら、先駆的な取り組みを行い、多大な貢献を果たしてきた。今後とも、こうした組織の活動を支援していくことは、震災復興にとどまらず、21世紀の市民社会にふさわしいまちづくりを創造していくために不可欠である。

#### (1) コミュニティ・コーディネーターの育成

復興まちづくりは、地域住民が主体となって推進していくべきであることは言うまでもないが、旧来の地域組織だけでは、時代の流れや文化の変化に的確に対応していくことが難しい。

そこで、地域の状況に応じて時代の流れに対応した新しい組織づくりや、子どもや高齢者が安全で安心して暮らせるまちづくりをめざした活動を行う「コミュニティ・コーディネーター」の育成が必要である。

コミュニティ・コーディネーターは、地域の子ども会などと協力して子どもたちを対象に遊びや仲間づくりを進めるプレイリーダー、福祉的視点で地域活動を展開する福祉リーダー、地域に住む人々の持てる技術や知識などを活かしたり、様々な団体との連携を図るジョイントリーダー、地域のイベントや推進計画を進めるために、地域の各種団体や青少年育成員、民生委員・児童委員、福祉委員、学校、役所などと企画を進める企画リーダー等の各種リー

ダーたちと一体となって、様々な活動を展開したり、コミュニティの活性化を図るための施策に取り組み、うるおいやふれあいのある地域づくりを行う。

## (2) 学生のまちづくり活動への参画

まちづくりの担い手として、学生がまちづくり協議会などの活動に参画することは、学生にとっても社会体験のよい機会が得られるだけでなく、清新な知恵とエネルギーを必要とするまちづくり協議会等の地域団体のニーズとも合致し、効果的である。

学生によるこうしたまちづくり支援活動に対して、卒論などの単位認定を行うことは、より積極的な参加を促すインセンティブともなるため、県内の大学に学生のまちづくりへの参画を促す積極的な取り組みを求めたい。

また、大学の研究室単位や学生の卒業論文プロジェクトとして、学生自らが地域課題を発掘し、一定期間、まちづくり事業の企画及び運営を行う事業の企画提案制度や、採択されたプロジェクトが実現されるまでの人的仲介や紹介、および事業実施中のバックアップを行うような中間支援機能の創設を求めたい。

## (3) 地域の中にいる人材をまちづくりに活かす

地域の中には、専門知識を有し、生き甲斐ややりがいを持って、現場に密着したまちづくりに取り組みたいと思っている人も多い。

また、兵庫県では「こころ豊かな人づくり 500 人委員会」や「ふるさとひょうご創生塾」など地域づくりの担い手を養成する取り組みがなされており、これらに参加した人たちが、引き続き、地域のまちづくり団体等との連携を図りながら、地域まちづくり活動の核となって活躍することが望ましい。

そこで、これらの人たちが活躍できるよう、まちづくりワークショップ等のまちづくり活動の場の提供やまちづくりの担い手の交流会を開催したり、これらの人たちを広く地域にアピールし、地域組織の持つニーズとうまくマッチングできるような仕組みが必要である。

## 【提案2】空き地・空き家の利活用によりまちづくりを推進する

復興まちづくりがあまり進んでいない地域では、空き地や空き家が目立っている。このように、地域の資源が有効に活用されていないことが、これらの地域の活性化を阻害している要因の一つではないだろうか。

もちろん、区画整理などの事業の必要上、一時的に空間が空いている状況が生ずるのはやむを得ない面もあるが、その場合にあっても一時的な土地の貸し出しなどにより、有効にそのスペースの活用を図ることは可能であろう。

### (1) まちづくりに資する土地等の有効な利活用のための相談窓口の設置

現在の土地所有制度においては、所有者の了解を得なければ、空き地、空き家の問題は前に進まないが、土地・建物が空いていること自体により、経済活動の停滞を招くなどまちの活力が低下し、復興まちづくりを阻害している面がある。その意味で、土地・建物の社会性、公益性は大きいものがある。

こうした土地のもつ公益性を重視し、土地や建物の所有者に対して、魅力に満ちたまちを創造するために、まちの一員としての視点に立ち、土地・建物の有効な利活用に配慮するなど、まちづくりの推進に協力していくことを求めたい。また、所有者が、借地として土地の

提供を図る際などに不安を感じさせないような仕組みづくりも必要である。

そこで、所有より利用を重視する点や、所有者の不安を解消するという観点から、まちづくりに資する有効な土地利用のための相談窓口の開設を提案する。

## (2) 空き地の利活用を促進するための仕組みづくり

空き地の利活用を推進する具体的な事業として、神戸市による「まちづくりスポット創生事業」(復興基金による「復興まちづくり支援事業」)があり、空き地の整備費や維持管理費を助成するものであるが、緑地形成等の活動を通して、地域住民自らがまちを創るという意味で評価されている。しかし、この事業は3年間の暫定的な事業であり、また借地料負担などの財政事情もあって、平成12年度で事業が終了されている。

そこで、「まちづくりスポット創生事業」の意義を踏まえ、空き地を、地域のにぎわいの場、憩いの場、活動の場等として利活用する制度を復興基金の単独事業として維持することで、まちづくりの推進を期待したい。

## (3) 空き地や低利用施設の暫定利用(社会実験的)モデル事業の実施

空き地等の利活用をさらに促進するため、現在利用されていない公共用地や低利用施設に対し、地域組織やNPO等に期間を限定して暫定的に利用をまかせる社会実験的モデル事業を実施することを提案する。こうした事業の推移については、追跡調査を実施し、地域への影響等を明らかにする必要がある。

その際、提案3において示す「事業提案型まちづくりシステム」と連動して実施することが望ましい。

## 【提案3】事業提案型まちづくりシステムを創出する

まちづくり事業を行う際には、地域の実情に応じたきめ細かな対応が求められるため、地域住民自らが、創意と工夫により事業の提案を行い、まちづくりの活動を展開していくことが望ましい。

しかしながら、地域課題を地域の様々な立場の人がともに集まって議論する場は乏しく、ともすれば事業調査も十分行えないまま事業を実施し、地域の実情にそぐわないこととなる場合も見受けられる。

地域住民自らが地域課題を検討し事業提案を行っていくことは、例え少額の事業であっても、地域コミュニティに「力」をつける機会を与えるうえで非常に意義深いことであると考えられる。

### (1) コンペ方式によるまちづくり事業の創出

まちづくり事業の提案主体としては、まちづくりNPOや地域組織等が考えられるが、地域課題を解決するために各団体から出される事業提案のうち、すぐれた企画に対して助成を行うコンペ方式を導入してはどうか。このコンペ方式は、現在各地に広がりを見せており、成功事例も多く、うまく活用すれば被災地の復興まちづくりにおいても有効であるので、新たな仕組みとして導入検討を進められたい。

その際、公開審査を前提とし、中間報告会を設けることなど、実情に応じた事業内容の弾力的変更の機会を与えることで、事業効果を一層高めることが期待される。

## (2) 地域組織とNPOとの連携・協力の推進

現在、県民の参画と協働の推進に関する条例等検討委員会において、県民が、自らあるいは相互に連携・協力して地域づくりなど地域社会の共同利益の実現のための活動に取り組むことの意義等について、検討が進められている。

まちづくりにおいても、地域組織やNPO等による「民民協働」を進めることは、地域課題を様々なまちづくり主体が共有化し、それぞれの特性を活かした参画と協働によるまちづくり活動を展開するうえで、望ましいことである。

そのためには、様々な団体が日常的に交流し、お互いを知る機会をもつことが信頼関係の構築のために必要であるため、地域組織とNPOが互いに連携・協力しながら進める事業が求められる。

### 【提案4】まちづくり支援を行う総合拠点として、「まちづくりセンター」の機能拡充を図る

県・市町がこれまでに実施してきた各種のまちづくり支援制度が被災地の復興まちづくりのプロセスの中で果たしてきた役割は大きく、高く評価できるものである。この結果、まちづくり協議会をはじめとする地域のまちづくり拠点は、地域住民が主体的にまちづくりに取り組む場として重要な役割を担ってきており、今後ともこうしたまちづくり活動へのなお一層の支援が必要である。まちづくり支援は、市町が中心的役割を担うべきであるが、復興まちづくりをさらに強力に推進していくためには、県も各種の支援制度等を通して、市町を継続的にバックアップしていく必要がある。

こうした、まちづくり活動の総合的な支援拠点としての役割を、県の「まちづくりセンター」が担うことが期待されるが、現在の「まちづくりセンター」は、活動内容が限定的であり、また、オフィススペースや人的制約もあって、幅の広いまちづくり支援活動を展開するのは難しい。

そこで、提案1～3の実現に向け、NPO・NGO等の地域まちづくりの担い手の育成・支援、人材の派遣や情報の提供、相談業務など総合的なまちづくり活動支援拠点として、「まちづくりセンター」を機能拡充していくことが期待される。

なお、「まちづくりセンター」が担うまちづくり支援の具体的内容としては、従来から実施しているまちづくりアドバイザー派遣、まちづくりコンサルタント派遣等の事業のほか、下記の内容が考えられる。

- ①コミュニティ・コーディネーターの育成
- ②学生によるまちづくり活動参画支援
- ③まちづくりの担い手の交流の場づくりと情報の提供
- ④まちづくりに資する土地利用の相談窓口
- ⑤コンペ方式によるまちづくり事業の創出
- ⑥まちづくり活動の場の提供と運営にかかる支援
- ⑦地域活性化に資するイベント開催等への助成
- ⑧活動の広報媒体としてのホームページ作成等への助成 など



## 被災者復興支援会議Ⅲ 第3回提案

### 「復興10年に向けて今後取り組むべき課題」

#### はじめに

被災者復興支援会議Ⅲは、被災者及び被災地の復興を図るとともに、被災の教訓を活かした地域社会の形成を図るために、第三者的機関として常に現場の声に耳を傾けながら、行政及び市民に対して必要な提案・助言を行ってきた。こうした取り組みの経緯を踏まえて、復興10年に向けて重点的に取り組むべき課題を、被災者復興支援会議Ⅲとしても整理し、提言するものである。

復興10年に向けての取り組みでは、いままでの復興の取り組みで達成しえなかった重要課題の完遂を目指して、計画的に取り組むことが要請されるのは言うまでもない。と同時に、震災復興の取り組みの中で芽生えた教訓や成果を、21世紀を見通した恒常的なシステムとして、被災地外にも適用可能な普遍的な仕組みとして、普及し定着させる使命を負っている。

前者の残された課題の実現を目指す取り組みでは、相対的に立ち遅れている経済復興や防災まちづくりへの意欲的な取り組みが、重視されなければならない。後者の新しいシステムの創造を目指す取り組みでは、自律と連携の市民社会の形成やサステナブルな循環社会の形成が、重視されなければならない。

復興10年を一つの節目として、非常から恒常へ、特殊から普遍へ、局地から広域へ、救援から自律へ、復興から予防へと、その取り組みの課題と目標は転換していくことになる。この転換をスムーズに押し進めることが、残された3年間の取り組みの基本的な課題であるといえる。この基本的課題の認識のうえに、普遍的な制度や文化としての定着を図ること、自律的で内発的な力を基軸とした展開を図ること、次の災害に備えた安心のシステムの構築を図ることを心掛けていく必要がある。

ところで、被災者復興支援会議Ⅱは、復興計画後期5か年推進プログラムの策定にあたって、市民参画提唱の共同事業、包括的なコミュニティサポートシステム、市民・行政・企業のパートナーシップなど、新しい社会のシステムの構築を提唱したが、その基本的な視点と課題は残された3年間の取り組みにおいても、持続的に追求される必要がある。ただ、少子高齢化や地球温暖化、グローバリゼーション、さらには長期経済不況といった動向にも十分配慮しつつ、その追求を図っていくリアルな視点が求められる。

この提案は、被災者復興支援会議が震災以降果たしてきた第三者提言機関としての役割を評価し、恒常的なシステムとして受け継がれるべきものという自覚のうえになされている。ところで、参画と協働の新しい社会のシステム形成を目指すうえでは、第三者的な提言機関としての機能に加えて、第三者的な評価機関としての役割が新たに求められている。提言と評価のシステムをいかに作りあげるかも、復興10年に向けての欠かすことのできない課題である。

なお、ここでは、過去の提案との重複を避け、新たに留意すべき課題や新たにに取り組むべき課題を中心に提案することとし、また、便宜的に「福祉・生活」「住まい・まちづくり」「経済・雇用」の3つの柱に大別して提案していくこととする。

## 1 福祉・生活関連

～元気な高齢者や子どもたちが主体として活躍するまちをめざして～

これまでの被災者復興支援会議の提案では、高齢者や子どもは「地域で見守られる必要のある弱者」として位置づけられることがほとんどであった。しかし、復興10年を見すえた今、改めて気づくことは、日常の何気ない交流こそが心を支え合い、自立や成長を保障するという一方で、元気な高齢者や子どもたちが主体として活躍できる場づくりや、そのようなことが面として広がるまちづくりの取り組みが今までにもまして大切となっている。

ここでのキーワードは「盛りだくさん」と「当事者自らが参画する」である。たとえば復興公営住宅などでは、茶話会といった日常的な外出の機会づくりが行われてきたが、そのような場に顔を見せる顔ぶれは固定化する傾向にある。これは、外に一步踏み出さない高齢者の問題と捉えるべきではなく、プログラムが固定化し、運営プロセスへの参画が低調なために、特定のプログラムにお客として関わることにだけ興味を示す層への呼びかけしかできないことにあり、このことが問題なのである。玄関から一步外に出た団地の通路で、エントランスホールで、集会所で、あるいは近くの公園や商店で、さらにはバスや電車で出かけた先で、趣味や交流の場がふんだんに確保されるなら、より多くの人々に多種・多層な交流の機会を提供できるはずである。高齢者や子どもたちにとって住みやすく楽しみの多いまちは、結局は誰にとっても住みやすく安心してくらするまちなのだ。しかも、そのようなプログラムの運営スタッフも元気な高齢者や子どもたち自らが担うことを重視すべきである。計画や意思決定の当初から参画することによってのみ、私たちは主役意識や責任感を手に入れることができるからである。

元気な高齢者や子どもたちへの視線を大切にす一方、従来から支援会議が提案してきた先駆的な地域の様々な見守りの活動やこころのケアの専門的な取り組みは、震災後10年を見据える今も継続して取り組むべき課題として残されている。高齢者向け住宅で独居や高齢世帯を見回るとともにコミュニティ活動の呼び水や仕掛け人の働きをしている被災地型LSA（高齢者世帯付住宅生活援助員）や、一般住宅の高齢者への見まわりサポートを続ける高齢世帯生活援助員（SCS）などの取り組み、重篤な障害に悩む被災者への専門的なストレスケアやアルコール対策などは、今後も恒久的な施策として継続されるべきである。

### 【提案1】元気な高齢者の活躍の場をつくる

#### （1）元気な高齢者を活躍の場とマッチングさせるシニアコーディネーターを養成する

元気な高齢者の自立には、社会貢献はカギであり、有償で働くことのほかに、家事労働、特技等を活かしたボランティア、高齢者同士の相互扶助などの社会貢献に参加することで、生きがいをもった豊かな暮らしを送ることができるが、高齢者大学等で学びの経験を持つ高齢者であっても、そのような活躍の場と巡り会うことができないのが現状である。

そこで、このような元気な高齢者と、自分自身の経験や学んだことを活かして活躍できる場とをマッチングさせるシニアコーディネーターの養成を提案する。養成にあたっては、行政が資金援助を行い、養成されたシニアコーディネーターは、自ら居住する地域で活動が芽生えれば担い手として活動を行うとともに、地域の状況やニーズを把握しやすい社会福祉協議会ボランティアセンターや常勤のいる地域センターなどを拠点として、ボランティアとしてコーディネーターを行う。

## (2) 高齢者の行動にマッチしたコミュニティバスを運行する

元気な高齢者の行動範囲を広げるためには、行きたい場所に乗り継ぎや乗り換えのないバスでの移動が有効である。そこで、市場やショッピングセンター、市役所等の公的施設、温泉等の大衆施設など高齢者の行動にマッチしたコミュニティバスの運行を各交通機関に提案する。また、運行に当たっては、小型のノンステップバスの使用、運行間隔やバス停留所間隔を短く、低料金で運行できるように行政が支援を行う。

## (3) シニアフリーマーケットを定期的で開催する

高齢者が持っている使っていない物、人に譲ってもよい物を専門に販売するシニアフリーマーケットを商店街の空き店舗や空き地等を活用して、定期的で開催してはどうか。このフリーマーケットの運営主体は、NPO・ボランティアグループであり、高齢者自らが売り手を担うことはもとより、スタッフとして企画運営を担えるよう指導する。また、このフリーマーケットに出展する商品の値段付けや商品の手入れなどの指導、フリーマーケットに出てこれない高齢者に代わっての販売などの支援も行う。行政は、このフリーマーケットの場の確保や広報による支援を定着するまで行う。

## (4) 高齢者の誰もが参加できる地域スポーツ（シニアプレイピック）の普及を図る

高齢者のスポーツ大会としては「ねんりんピック」があるが、選ばれた選手のみが出場できる大会で、一般の方々にはなじみが薄い。そこで、誰もが参加でき、しかも、スポーツを楽しむだけでなく、小さな地域コミュニティ対抗など競い合える大会（シニアプレイピック）を地域で実施することを提案する。

行政は、既存の生涯スポーツだけでなく、障害を持つ人など誰もが参加できる新しい種目の考案を支援するとともに、大会会場の確保や広報による支援、定着までの運営費補助を行う。

## (5) 地域に多様なクラブ活動を展開する

高齢者の一人一人の人生や好み・趣向などを考慮すると、すべての高齢者を一堂に集めて何かを行うことは容易ではないことから、これまでの老人クラブ活動のほかに、地域の高齢者を対象にした多種多様な、あるいは、同種クラブの複数化など、多くのクラブ活動を展開することが望まれる。クラブ活動の実施にあたっては、指導者の講師料、参加者の受講料、会場使用料は無料の「三ただ主義」の精神で実施する。行政は、講師となる人材情報の提供や、公的施設の使用料免除、クラブ活動の案内や内容を広報するなどの支援を行う。また、会場については、「オープンハウス」のように地域住民が個人の家をもち回りで提供することも考えられる。

また、健康体操、ウォーキング、各種生涯スポーツ、バードウォッチング、山野草観察、地域ウォッチング、地域学、昔遊び、囲碁、将棋、俳句、絵手紙、カラオケ、ペーパークラフト、ビーズクラフトなどのクラブ活動を地域において体験し、クラブ活動立ち上げのきっかけとするために、小学校区程度の単位で地域団体・NPO等が行うクラブ活動勧誘イベントを行政が支援して実施してはどうか。

## 【提案2】高齢者の自立を支え、閉じこもりを予防するまちをつくる

### (1) 閉じこもりがちな高齢者の個々の状況に応じた支援策を講じる

閉じこもりがちな被災高齢者の支援のために、行政はこれまでも災害復興公営住宅を中心に多くの取り組みを続けてきた。例えば、ラジオでの語りかけ、コミュニティプラザを使ったNPO活動の支援、高齢世帯生活援助員（SCS）の戸別訪問による見守りや電話訪問、手芸や健康づくりなどの巡回教室、「まちの保健室」など様々である。とは言え、一口に閉じこもりがちな高齢者といっても多様であり、場合によれば無理な誘い出しがかえって逆効果をまねく場合も考えられよう。同じ施策ですべての高齢者の課題が解決できるわけではなく、個々の状況に応じた柔軟で細やかな対応が求められているのではないか。

災害復興公営住宅での暮らしも定着しつつある今、「どのような働きかけが、どういった高齢者に必要なのか」ということを明らかにしたうえで、効果的な取り組みを体系だてることが必要な時期を迎えているといえる。

そこで、第一に、閉じこもりがちな高齢者への社会的サポートを確保するために、行政や市民が現在取り組んでいる多くの支援策を改めて整理し、位置づけを明らかにすることにより、支援体系を作成することを提案したい。第二に、この体系に基づいて、個々の閉じこもり高齢者の状況と対応施策・事業とのマッチングをより確実なものにする「閉じこもり高齢者支援マネジメント」を行うことで、高齢者の抱える個々の課題を解決していくことが重要である。このような閉じこもり対策の支援マネジメントの取り組みを、地域の支援者会議などで積極的に進めていくことを提案する。

### (2) 地域が一体となった見守り活動を継続する

災害復興公営住宅では、自治会、地域のボランティアによる友愛訪問やふれあい喫茶活動などの動きが芽生え、また、民生委員児童委員や保健師、LSA、高齢世帯生活援助員（SCS）、いきいき県住推進員などによる見守りなど、様々な主体による「地域が一体となった見守り活動」が始められており、これら共助の活動が継続・発展していくよう引き続き支援していく必要がある。

災害復興公営住宅でコミュニティづくりや近隣助け合いの関係を築くためには、核となってファシリテート（促進）する人材が必要であり、その役割を、被災地のシルバーハウジングにおいてはLSAが、シルバーハウジング以外では「被災高齢者自立生活支援事業」や「高齢世帯生活援助員（SCS）」が支えてきた。

特に、従来の入居者の生活相談や安否確認だけでなく、「被災高齢者自立生活支援事業」の活用などによりコミュニティワークにまで取り組んできた被災地型LSAは、災害復興公営住宅でのコミュニティづくりに大きく貢献してきたことから、コミュニティワークが通常業務として含まれるようなLSA制度の充実を図るとともに、シルバーハウジング以外の災害復興公営住宅を支えてきた「被災高齢者自立生活支援事業」や「高齢世帯生活援助員（SCS）」のような制度の継続実施が必要である。

### (3) 高齢者の集える場として商店街の空き店舗などの既存施設を活用する

高齢者の集える場としては、新しく拠点施設を造らなくても、高齢者の身近なところに、空き店舗や余裕教室など活用できる既存の施設が多くあることから、これらの施設を活用するためのしくみをつくる必要がある。商店街の空き店舗や余裕教室などが、高齢者向けの立

ち寄り場所、工作や絵画、園芸や陶芸などの作業場として様々に活用されるようにするとともに、そのようなプログラムの実施にあたっては、スタッフのほとんどが高齢者自身であるようなサービスの運営を試験的に実施することを提案する。

#### (4) 安全で快適な歩行ルートを整備する

高齢者の交通事故被害は非常に多く、また、歩くことは高齢者にとって最高の健康法であることから、高齢者や障害者、子ども、妊産婦などすべての住民にとって安心して移動することのできるアメニティの高い道路を整備する必要がある。さらに、100メートルごとに休みたがっている高齢者が多いという調査結果もあり、散歩道などにはきめ細かく休憩施設を設置する必要がある。

### 【提案3】子どもたちが主体的に活動する場をつくる

#### (1) 自分の責任で自由に遊ぶ場として「冒険遊び場（プレーパーク）」をつくる

子どもにとって遊びは大切なものである。しかし、神社やお寺の境内、空き地、資材置き場など魅力的な遊び場が減少し、まちの中にある公園も固定遊具が設置されていたり、禁止事項が多く、特に学齢期の子どもが自らの発想で自由に遊べる場とはほど遠いものになっている。

そこで、子どもたちが、旺盛な好奇心やエネルギーを発散させ、伸び伸びと生きていく力を養うための場として、地域住民が主体となって知恵や資金を出し合い、自らの責任で自由に遊ぶ場である「冒険遊び場（プレーパーク）」をつくり、運営することを提案する。

行政は、「冒険遊び場（プレーパーク）」をつくるために都市公園等の場所の提供や資金面での運営支援、子どもの目線に立って子どもの遊びを支援する「プレーリーダー」の養成を行う。

遊びの持つ意義（遊びは子どもの成長に欠かせないもの）

- ・身体的な成長　子どもは遊びを通して、知らず知らずのうちに筋肉を動かし、必要な体力を身につける
- ・心理的な成長　遊びを通して体験を広げ、集中力や注意力を養い、知的思考や認識の基礎となる力を身につける
- ・社会性や道徳性の養成　遊びを通じての友人関係を基礎とし、協調性や社会性を身につけ、人間としての生活を営んでいくうえで必要な態度を養う。

#### (2) 子どもたちの活動を支える青年層の活動を活性化させる

西宮市で行われている冒険遊び場や子ども会連合会が行っている子ども自然村冒険隊などの中での青年の活動が、子どもの生き生きとした姿につながっていることが数多くある。

また、三田市の商店街にある学生の研究室に小学生が集まってきたり、公営住宅のふれあい喫茶で活動している学生のもとに近所の子どもたちが集まるなど、自然発生的に青年のいるところに子どもが集まる傾向がある。

そこで、子どもたちの体験活動を青年層から企画提案を受けたり、青年層を「プレーリーダー」として養成、小・中学校の休み時間や行事を利用した学生と児童・生徒の交流など、子どもたちの活動を支える青年層活動の活性化を図ることを提案する。

また、働く青年層が活動しやすくなるよう企業に働きかけたり、学生の活動が大学や専門学校での単位認定につながるようなしくみをつくることが望まれる。

### (3) 震災を知らない子どもたちに体験的・実践的な「防災・予防教育」を行う

今後は、被災地においても震災のことをよく覚えていない子どもたちや、震災を知らない子どもたちが増えてくることから、それらの子どもたちに対して、震災が人々にもたらした教訓を「人と防災未来センター」を定期的に活用したり、語り部の話を聞いて紙芝居をつくるなど様々なメニューをつくり、効果的に伝える必要がある。

子どもたちが地域社会で「安心」「安全」に生活を営むためには家族だけでなく、近隣の人々も子どもたちに関心を寄せ、顔と名前がわかるなど、人と人とのつながりを大切にしていく必要がある。こうした子育てネットワークの大切さを、子育て真っ最中の親たちが、まちの子育てひろば事業などを通じて学ぶことができるように。地域ぐるみで支援していく。若い親たちが「防災」に向けて主体的に人的ネットワークを形成していくことはまた、子どもたちが心身共に健やかに育つための「予防」教育でもある。

## 【提案4】身近な場での心のケアを推進する

### (1) 専門家ではない人たちによる双方向交流の場を提供する

大きな災害に遭遇したとき、人は誰でも心のケアを求めたくなる。それは特別なことではなく、ごく自然なことであり、また必ずしも専門家の対応を必要とせず、ちょっとした悩みを聞いてあげるだけでよいケースも多くある。

そこで、心のケアの専門家ではない人たちが悩みを持つ子どもたちの話を聞いたり、子育てをしている人たちが集まってお茶を飲みながら話ができるような、双方向交流ができる場を提供することを提案する。

### (2) 専門家の対応が必要な人には個別に対応する体制を強化する

震災に起因した重篤なPTSD（心的外傷後ストレス障害）、アルコール依存症は、震災後7年経ったこれからも現れることから、これら専門家の対応が必要な人には、個別に対応できる体制を強化することが望まれる。

## 2 住まい・まちづくり関連

～21世紀にふさわしい環境創造をめざし、  
県民主体の新しいまちづくりシステムをつくらう～

都市基盤の早期回復、住宅の量的確保を当面（緊急）の目標として取り組まれた復興事業は、一部には土地区画整理事業地区内でのビルドアップの遅れなどの問題を残しつつも、概ねその使命を達成しつつある。その中から、復興まちづくり協議会に代表される市民参画型のまちづくりシステム、コレクティブハウジングやグループハウスに代表される相互扶助型の住まいづくり等の成果が生み出された。こうした成果を踏まえ、21世紀を展望した新しい生活環境や都市環境

の創造に立ち向かっていく必要がある。

復興10年に向けての取り組みでは、第1に21世紀に相応しい環境の創造を図っていくこと、第2に新しい住まいづくりやまちづくりのシステムをつくり上げることが求められる。前者の環境創造の課題では、環境、経済、文化、コミュニティなどあらゆる面でサステナブルな循環型の環境づくりが求められる。ここでは、多文化共生や多世代共存といったソフトな面における多様なものの共存による活力ある地域社会をつくりあげること忘れてはならない。この環境創造の課題の中では、相対的に立ち遅れている安全な住まいづくりや安心できる都市づくりの取り組みを強化する必要性を強調しておきたい。地震などの自然災害に加えて犯罪などの社会災害のリスクが増大しつつあるなかで、安全の確保を図ることは焦眉の課題となっているからである。

後者の新しいシステムづくりの課題では、まちづくり協議会に代表される環境創造の主体の育成と強化がなによりも重視されなければならない。自律的で内発的な環境づくりの担い手の育成が、地域のまちづくり力の強化を図るうえで欠かせないからである。この点では、復興の中で芽生えたまちづくり協議会などの活動を持続させ発展させることを意識的に追求する必要がある。同時に、そのまちづくりを情報提供や技術支援、さらには連携調整などにより支援してきたNPOなどの支援組織の育成と強化を図ることも大きな課題である。住まいづくりやまちづくりは、多様な担い手の連携と協働の事業として展開された時に、大きな成果をあげうるからである。

ところで、その新しいシステムづくりでは、住まいづくりやまちづくりの制度的あるいは財政的基盤の構築が欠かせない。まちの共益費や地域金融などの仕組みづくり、まちづくり基金やNPO融資の充実強化など、新しい仕組みづくりにも積極的に取り組んでいかなければならない。

## 【提案5】 自律的なまちづくりの持続的な展開を図る

### (1) 「まちづくり協議会」を中心とした活動の支援を図る

復興まちづくりのこれからの最大の課題は、復興から普通のまちづくりへの移行である。それも、特別な地区への施策集中ではなく、普通の地域における普通のまちづくりへの支援を中心とした方策の充実が必要である。

そのためには、自律的な「地域のまちづくり」に向けての基本的な都市計画政策の転換を進め、それらを支えるべき核となる地域まちづくりの基盤組織としての「まちづくり協議会」への持続的な支援の確立を図る必要がある。

震災復興を機にほとんどの都市計画事業地区では、事業者や地権者、住民相互の合意形成のために「まちづくり協議会」が結成され、役員が活発な活動をし、その結果として「器としてのまち」づくりが一定の成果を収めた。しかしこのような地域でも、いったん建物が完成してしまうと、以前ほどには活発な活動が行われない傾向にある。一方で、商店街の地盤沈下を食い止め、高齢化する地域住民や孤立化した中で子育てを強いられている多くの女性を支援していくなど、地域の身近な公共を市民自らが担うという市民社会形成へのしかけとして、「まちづくり協議会」には多大な可能性が秘められている。

震災復興の貴重な経験をこれからの普通のまちづくりに大きく展開させていくためにも、既成の地区自治組織のしがらみを脱却した新たな地域まちづくり法人として「まちづくり協議会」の育成をめざさなければならない。

このような取り組みは、商業地域におけるTMO (Town Management Organization) やCDC (Community Development Corporations) づくりの試みと併せて、すでに被災地の一部の地域で模索が始まっている。

TMO とは・・・

まちづくりをマネージ（運営・管理）する機関をいう。様々な主体が参加するまちの運営を横断的・総合的に調整し、プロデュースする。中心的業務としては、①キーテナントや各商店街の特徴付け等、域内のテナントの配置・誘致、②テナントミックス管理、③駐車場、ポケットパーク等の環境整備、④域内美化、イベント、共通カード等の事業化等が予想される。

CDC とは・・・

コミュニティ開発法人組織。地域のまちづくり事業などを進めるまちづくり会社・住まいづくり会社のこと。アメリカにおいて、1960年代から動き始め、80年代から飛躍的に成長し、現在ではコミュニティ開発（整備、維持など）に大きな役割を果たしている。大半は民間の独立した非営利法人（NPO）で、アフォーダブルな住宅供給を基軸に、多角的なまちづくり事業活動に取り組む。

## （2）事業提案型のまちづくり支援制度の拡充を図る

地域のまちづくりにかかわるNPO組織などが、自らの地域の課題を見つけ、その解決に向けての自律的な取り組みを進めていくことのできる仕組みづくりが重要である。

そのために、被災者復興支援会議Ⅲは「事業提案型まちづくりシステムを創出する」ことを第2回提案（2002年1月28日）で示した。「地域住民自らが、創意と工夫により事業の提案を行い、まちづくりの活動を展開していくことが望ましい」として、「コンペ方式によるまちづくり事業の創出」と「地域組織とNPOとの連携・協力の推進」という具体策を挙げている。

そうした事業提案型のまちづくりへの支援が、まちづくりNPOの企画力・提案力を育て高め、地域まちづくり組織との連携・協力を前提とした実行力につながっていく。また、まちづくり協議会などの地域組織も、まちづくり事業提案に取り組むことによって、自律的なまちづくり活動への企画力・実行力を備えていくきっかけとなることが期待される。それぞれの地域におけるまちづくり事業への総合的で統括的な自由度の高いまちづくり事業提案システムを検討していかなければならない。

## （3）身近な公共を支える「負担者自治」の新しいしくみをつくる

アメリカ大都市の中心市街地では産業活性化のために、BID（Business Improvement District）が成功している。たとえばニューヨーク市内では、治安が悪化しスラム化したところも、NPOの手により今では活気のあるまちに変身し、ノースリッジ地震で大きな被害を受けたロサンジェルス市のカノガパーク地区でも、BIDで商業地の活性化に取り組み、一定の成果を生んでいる。

日本にも、商店街の負担金や自治会費など、自分たちでお金を出し合っただけで地域の環境整備やイベントなどを行う仕組みはある。その事業規模をさらに拡大し、まちの清掃や維持・管理から身近な公園や街路樹といった公共施設の管理まで、あるいは地域活性化のためのイベントの企画・実施や、企業誘致など、地域の実情に即し、きめ細やかな方法で質的に高い公益サービスを自分たちで決定し、負担し、実行することは日本でも可能である。

「負担者自治」による身近な公共経営のメリットは、単に質的に高い公益サービスを賄うだけではない。不動産所有者や事業者が、自ら身銭を切り、汗をかくことによって、商業を活性化させ、また、そのことで不動産の価値を高めることが期待できるのである。

そこで、当該地区の不動産所有者や事業者が、それぞれの不動産規模に応じて「まちの共



益費」を負担して、地域を限定した質の高いサービスの財源を確保するためのNPOを設立し、自ら身近な公共のサービスを賄う民協働型の自治システムづくりについて具体的に検討することを提案する。

BIDとは・・・

州政府の法律や自治体の条例を根拠として、地域を限定のうえ、その地域内の不動産所有者や小売業者がNPOを組織し、事業者の規模に応じて負担金を出し合い、清掃や警備、イベント等を自分たちで賄う。

## 【提案6】地域資源活用による住まいとまちの再生を図る

### (1) まちの自律的ストックマネージメントを促進する

自然環境との共生に努めること、歴史的環境の継承を図ることなど、地域の個性を活かしたまちづくりの展開が求められている。そのなかで、地域の資源を見直しその活用を図ること、建築などのストックを大切にその活用を図ることが、これからの時代には要求される。使い捨てではなく使いこなしの文化を、まちに根づかせる取り組みがここでは求められる。「まちの再発見運動」などをさらに発展させ、居住者自身が身近な公共空間を管理し、創造していくサステナブルな環境形成事業として推進することが望まれる。

### (2) 空き家と空き地の活用支援制度を充実する

被災者復興支援会議Ⅲはすでに第2回提案（2002年1月28日）において、「復興まちづくりがあまり進んでいない地域では、空き地や空き家が目立っている。このように、地域の資源が有効に活用されていないことが、これらの地域の活性化を阻害している原因の一つ」として、「空き地・空き家の利活用によりまちづくりを推進する」ことを提案した。そのための施策として「まちづくりに資する土地利用等の有効な利活用のための相談窓口の設置」、「空き地の利活用を促進するための仕組みづくり」と「空き地や低利用施設の暫定利用（社会実験的）モデル事業の実施」を挙げた。

震災復興の後期5年、とりわけ、仕上げの最終3年における最重要課題の一つは、震災に基づく空き家・空き地の解消による活気ある「普通のまちづくり」への展開継続であろう。すでに、多くの空き家・空き地の解消をめざした施策（空き地活用パイロット事業、空き地緑化推進事業など）が進められているが、地域のまちづくり組織やまちづくりNPOなどの活動育成・支援の観点と共に、より手厚い活用支援制度への充実が望ましい。

また、地域のまちづくりに熱心でない不在地主・不在家主など対して、その所有する空き地・空き家の適正な管理の一環として、適切な利活用者の斡旋や、まちづくりへの利活用勧告なども検討すべきである。

## 【提案7】安全で安心できる住まいとまちの実現を図る

### (1) 安全につながる市民参画型の減災まちづくりを展開する

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、次の災害その他のリスクに備えて、安全で安心できるコミュニティやまちをつくることは焦眉の課題となっている。防災体制の構築や情報シス

テムの整備などと比較して相対的に立ち遅れていることから、安全な住まいづくりや安心なまちづくりを本格的に展開しなければならない。

ここでは、防災福祉コミュニティや安全安心コミュニティの持続的強化を図るとともに、それらの活動が防災まちづくりや住宅耐震強化に発展していくよう、住宅と都市の体質改善のための事業を積極的に展開していくことが求められる。この体質改善では、身近な公共機関や住まいとその周辺から安全化を図っていくことが求められ、安全のための空地の創出や家具の転倒防止の取り組みなど、防災まちづくりプロジェクトや住まい安全化プロジェクトとして、市民自身が積極的に関わっていく身近な事業展開が必要で、それをハード面、ソフト面で支援していく制度も用意しておく必要がある。

## (2) 安心を支えるコミュニティサポート体制を確立する

高齢化社会などに対する不安を解消するうえでも、地域における犯罪などの不安を解消するうえでも、地域のコミュニティを支える包括的な安心システムの構築が急がれる。福祉から住まいづくりさらには防犯や環境管理などのコミュニティワークを包括的に展開する地域密着型の支援組織あるいは支援体制の確立がここでは求められる。この支援体制の構築では、民生委員やL S Aなどの地域の支援メンバーとの連携を図るとともに、団地管理やコミュニティ支援のための中間支援組織を育成し、地域福祉だけではなく地域防災や地域防犯などの活動が積極的に展開されるようにする。

## (3) 住宅や公共施設の耐震化や安心化を計画的に推進する

震災のときの教訓は、施設や住宅の防災性の維持に日常的に努め、地震その他のリスクに強い環境形成に努めなければならないということであった。ところで、大規模建築の定期報告制度がある一方で、次の災害に備える住宅等の耐震化等の取り組みは必ずしも充分ではない。この耐震化等の取り組みは、住宅等の資源の維持管理に努めるという防災文化の育成につながるものだけに、震災体験の継承を図る取り組みとしても欠かせない。

公的施設および住宅に対する耐震補強については、耐震診断と既存住宅の性能評価の普及並びにこれらと政策融資、保険などとの制度的連携を考慮して、その推進のプログラムと財政支援の仕組みをより明確にし、被災地の体験を踏まえた取り組みとして強化を図る必要がある。

## 【提案8】 住まいとまちづくりを支えるしくみをつくる

### (1) 住まいとまちづくりの支援を図る専門家集団やN P Oの活用と育成を図る

被災地のまちづくりを進めるにあたっては、地元住民や地権者の努力を形のあるプランにまで具体化させる過程で、まちづくりの専門家の派遣やN P Oによる支援が有効であることが明らかになった。また、被災地に誕生した多くの災害復興公営住宅でも、ここを終の棲家として「住みこなしていく」ためのコミュニティづくりなどで、まちづくりの専門家やN P Oが多くの支援活動を行い、一定の成果を収めてきた。このような専門家集団やN P Oに加えて、それらの予備軍である学生などが、今後も継続してまちづくり支援の活動に従事できるようにしくみを恒久的に整備する必要がある。

## (2) 住まいとまちづくりの支援を図るサポートセンターを充実する

地域に密着した活動と専門支援の活動がともに活性化し、そのうえで両者が有機的に連携することが住まいづくりやまちづくりでは求められる。そのためには、地域組織やNPOなどの活動を後方から包括的にサポートし、それらの連携をコーディネートする中間支援組織の充実強化が欠かせない。

阪神・淡路大震災後において、「ひょうごまちづくりセンター」や「ひょうご住まいサポートセンター」などの公的組織、「神戸まちづくり研究所」などの民間組織がその中間支援組織として大きな役割を果たしているが、それらの機能をより一層充実するとともに、それらの連携した取り組みを発展させ、住まいづくりとまちづくりが有機的かつ一体的に展開されることが望まれる。

## (3) 住まいとまちづくり支援を図る財政的支援制度を検討する

地域のまちづくりにおける最大の課題は、継続性と経済性の維持確保である。特に、さまざまなまちづくり事業に取り組むまちづくり協議会やまちづくりNPOなどの多くは、基本財産のみでなく運転資金など経済基盤が無いに等しい。

まちづくり協議会や住まいづくり支援組織などのNPOが、住まい・まちづくり計画に止まらず、住まい・まちづくり事業に住まいづくり会社・まちづくり会社（CDC、BIDなど）として自律的に取り組んでいけるような、経済的な基礎条件の確保に向けた政策の検討が必要である。

そのための当面の財政的支援制度の課題は、地域に根ざした市民組織CBO（Community Based Organization）・NPOへの運転資金融資と事業資金還流のシステム的な仕組みづくりである。地域金融機関の活動支援によって、CBOやNPOなどによるまちづくり会社はコミュニティ・ビジネスや地域通貨の試みなど今後の展開が期待できる。地域NPOをはじめとする地域市民活動などへの地域金融の充実、優遇融資がその基本であり、アメリカのCRA（Community Reinvestment Act）のような地域活動への地域金融義務などの制度の検討が望まれる。

CRAとは・・・

アメリカの地域再投資法（CRA）は1977年に作られた連邦法で、銀行など金融機関が一定割合の融資等を地域に義務づけるものである。

## 3 経済・雇用関連

～新たな地域経済システム・就業雇用対策の構築に向けて～

被災地の経済環境は、なお低迷を余儀なくされている。実際、雇用情勢はとりわけ被災地において深刻であるし、各種地場産業や中小小売商業は厳しい状況下にある。こうした、地域経済の実態は、もちろん神戸を中心とする被災地にとどまるものではなく、現在では国民経済全体が直面する深刻な事態でもある。

かかる状況を鑑み、経済・雇用関連では、次の3つの視点から提案を行うことにした。

第1は「新たな地域経済システムの構築」である。グローバリゼーションと呼応する形で再編が進むローライゼーションは、しかし現時点では必ずしも展望が見出されていない。こうした変化がもっとも先鋭的に顕在化している被災地における喫緊の課題は、その突破口を見出すこと

に他ならない。ここでは、「地域と企業」「地域金融」を軸に具体的な提案を行いたい。

第2は、就業・雇用問題である。被災地において深刻化する就業・雇用問題への対応は、これも緊急を要すると言わざるをえない。若年層における自発的失業の拡大、中・高年層における「働く」ことへの意識変化といった、新たな動向を踏まえつつ、適材適所、多様な就業形態の実現、人的資本の資質向上などについての地域の実情に則した施策が求められている。ここでは、「多層・多重型就業」を可能とするコミュニティ・ビジネス設立に向けた社会実験や地域の雇用状況にきめ細かく即応する地域就業・雇用プランナー育成、これまでも展開が図られてきた兵庫型ワークシェアリングの充実を提案している。

第3に、商店街の活性化についても重ねて提案を行う。地域商店街の疲弊は、全国共通の悩みでもあるが、地域における社会経済構造が急激に変化した被災地では、漸進的な変化によるソフトランディングができず多様かつ深刻な課題に多くの商店街が直面している。こうした商店街の問題解決が困難な背景には、地域の個性が存立基盤であるために、一般解としての施策が有効性をもたなかったことも考えられよう。ここでは、現実に試行されつつある事例をも参考にしつつ農村とのネット交流や高齢者に焦点を置いた商店街づくりなどを提案している。

## 【提案9】新しい地域経済システム形成に向けた取り組みを行う

### (1) 企業と地域との関係の再構築を図る

企業もその地域に立地する以上は、地域企業としての役割を重視した活動に取り組むべきであり、企業における地域への貢献度を調査・検証し、個別企業ごとにその成功事例を紹介したり、優良企業の顕彰制度を設けることにより、当該企業のイメージアップにつなげ、企業の地域貢献を促進していくことが望まれる。

また、企業の地域貢献の必要性を産業界に強くアピールするため、行政の支援を得ながら経済団体等が中心となって“地域との共生・社会貢献は企業にとって大きな使命である”との社会風土を醸成するとともに、「地域貢献手法プランナー」を養成し、セミナーや個別指導を通じて企業経営者の意識改革を促すとともに、NPOや地域団体に企業の地域貢献情報を提供したり、職域ボランティアと地域ニーズとのマッチングなどを行うことを提案する。

### (2) 地域金融の充実を図る

地域における市民活動は、NPO法人活動の活発化に伴って、多面化多重化しており、コミュニティ・ビジネスや地域通貨の試みなども含めて、今後の展開も大きく期待できるので、そうした活動を支える地域金融の充実が必要である。

しかしながら、地域の自律的な市民まちづくりの重要性が確認されるに従い、「地域」と「経済」との乖離が課題となってきている。特に、経済のグローバル化が進むに従って、本来は「地域」と同じように最も生活と密接に関連しているはずの「経済」がブラックボックス化し、日常生活とは程遠いものとなってしまっている。

多くの企業活動を支え、円滑な取引を導く金融機関の現状は、企業活動への対応に止まり、NPOをはじめとする地域市民活動などへの対応は非常に遅れている。

そこで、アメリカのCRAのような地域活動への地域金融義務などの制度の検討が望まれる。

併せて、地域NPOへの融資・優遇への保証制度の検討や地域金融機関の地域立地誘導とそのための優遇措置、地域金融機関と地域市民活動の関係構築についても今後検討が望まれる。

## 【提案10】新たな就業雇用対策を構築する

### (1) 多様な就業・雇用創出への社会実験を実施する

コミュニティ・ビジネスや社会企業は、被災地において大きな期待のなかで台頭しつつある。ただ、今日被災地が直面する「新たな地域経済システムの構築」や「多様な就業・雇用創出」といった喫緊の課題からみると、なお萌芽段階にとどまっていると言わざるを得ない。そこで、こうした課題に取り組むコミュニティ・ビジネスや社会企業のプロトタイプを市民および企業、行政のコラボレーションによって支援し、活動の可能性や課題、地域社会や雇用へのインパクトについて検討を行う社会実験の実施を提案する。

### (2) 地域就業・雇用プランナーの育成・活用を図る

現下の高い失業率の背景には、求人と求職のミスマッチによるところが大きい。人材の適材適所実現のために、労働市場における情報提供ときめ細かな職業紹介、さらには人的資本の向上という意味での自己投資へのアドバイスも必要である。こうした雇用に関わる政策は、基本的には国の所管事項ということであり、これまで自治体において必ずしも十分な施策が展開されていない。しかし、被災地におけるかかる課題は、その復興過程における厳しさを鑑みても、その状況は他地域と比べて際立って厳しく、特異と言わなければならない。

ここでは、地域における失業者や潜在失業者に対し、自ら地域の中に赴き、個人の資質や仕事への姿勢に応じた、雇用・就業のための支援プログラム選択、企業・職業選択の方向づけなどをサポートする専門家育成と活用を提案する。

その際、地元経済団体等とのパートナーシップなども不可欠であることを付け加えておきたい。

### (3) 中学校・高等学校における職業教育の充実を図る

近年における雇用情勢の特徴のひとつは、若年層の失業率の高さやいわゆるフリーター指向の強さである。こうした動きは、労働市場流動化のひとつの側面であるが、労働市場への本格参入に対し、情報が不足・欠落していたり、摩擦が生じている可能性が大きい。現在、わが国の雇用のあり方が大きく変化しつつあることを鑑みれば、中学校や高等学校での職業教育は極めて重要な役割を担うことになる。「トライやる・ウィーク」や「クリエイティブ21」といった形ですでに職場体験活動を実施しているが、現実教育のなかに、現実社会との接点をより充実し、「働く」ことの意義を体感させることは喫緊の課題である。

### (4) 「兵庫型ワークシェアリング」を推進する

働く者のニーズに合った多様な雇用形態（パート労働、サテライトオフィス、在宅勤務など）を導入することにより、女性、高齢者、障害者を含めた柔軟な働き方による就業機会の増大を図ることが重要である。また、起業による自営やNPOでの就労、農林水産業への就労など、雇用以外の働き方を含め、働く意欲を持つ者が多様な働き方ができるよう支援していく必要がある。

さらに、労働者、経営者双方の団体が、個別企業においてワークシェアリングを導入する方向での合意形成に努力するとともに、行政と労使団体が連携して、新産業の創造と円滑な労働移動を促進するための情報の提供、モデル的な取り組みを促進することにより、その普

及を図る必要がある。

## 【提案 1 1】 商店街の活性化を図る

### (1) 他地域での知恵や経験を共有できる情報ネットワークを構築する

商店街の活性化には、地域住民と商店主が、情熱をもって主体的にまちづくりに参加することが重要である。しかし、地域で自己完結的取組みを散発的に実施するだけでは、活性化は定着しない。一方、商店まちづくりの経験はかなり集積されてきており、他地域での成功例を含めた幅広い経験や知恵を共有できる情報ネットワークの構築が求められる。

そこで、まちづくりとあわせた事例紹介や地域連携の動きなどの情報に容易にアクセスできる情報広場の設置を提案したい。一つはインターネット上で利用できるような情報提供システム、もう一つはフォーラムやサミット形式の意見・情報交換の場づくりへの支援である。まちづくりの情報ネットとも併せて考えるべきだろう。

### (2) 都市の商店街と農山漁村との交流ネットワークづくりに取り組む

今年6月、都市の住民が県内各地の農家と連携し、農産物などを販売する「コミュニティストア」が六甲アイランドにオープンしたが、地域住民が自主的に運営し、地域づくりや都市と農村の交流拠点として、また、従来にない形での店舗として注目を集めている。

このことは、都市と農山漁村が交流することによって疲弊した商店街に活力が生まれる可能性を示唆している。例えば、農山漁村のアクティブな生産者グループに空き店舗を提供することで、農山漁村パワーが直接注入されて、商店街の活性化につながるとともに、空き店舗が農山漁村の都市進出の拠点ともなる。また、商店街の子どもたちの林間学校を生産地で開いたり、生産活動を商店主などがボランティアで手伝うことで双方向の交流が生まれ、県が「美しい兵庫21」で提唱するアグリライフ事業にもつながる。

このようなネットワークづくりには、専門的なノウハウを持つ中間支援組織の仲介が欠かせず、その育成を図るとともに、商店街活性化のモデル事業として、都市農山漁村の交流ネットワークづくりの企画提案を募集し、実現性の高い提案に対して行政が補助する制度が望まれる。

### (3) まちの集会所として高齢者専用商店街をモデル的に展開する

地域のまちづくりにおいて、おおむね市街地の近隣中心に位置する地域商店街や市場は、単なる商業施設の集積した場所としてだけではなく、地域コミュニティの中心施設でもある。そうした地域の面的な集会所として商店街を位置づけ、地域コミュニティにとっての必要不可欠のサービス施設群として、公共投資することが商店街活性化において必要である。

そこで、高齢化社会では、高齢者は最大の顧客たりうることから、高齢者需要に特化した求心力をもった商店街のモデル事業を提案したい。

これまでは空き店舗利用やフリーマーケットへの補助など個別的支援が主で限界もあったが、商店街を面的にとらえて中心部に高齢者等が憩える集会所を核としたくつろぎの空間を設けてはどうか。集会所としては、ぬくもりのある木造の古い民家を移築したり、くつろぎの空間として、高齢者等が気軽に利用できる銭湯を設けることも考えられる。

また、高齢者専用店舗として、高齢者が安心して楽しめる専用ゲームセンターやカラオケ

などの店舗も有効ではないか。空地や空き店舗を利用したシニアのフリーマーケットも定期的に開催してみてもどうか。

こうした特色のある商店街の試みに対し、行政が包括的な補助金制度を創設して、まちづくりと一体となった商店街の活性化を支援してはどうか。また、資金的な支援のほかに、公有地を集会所等の用地として提供することも考えられる。

## 被災者復興支援会議Ⅲ 第4回提案

### 「被災者生活再建支援法の見直しに向けて」

平成10年5月に制定された「被災者生活再建支援法」は、法律の制定に向けた国会審議の中で、支給対象災害の範囲、支給対象制限、支給金額や使途制限等支援制度のあり方について様々な意見が出され、「この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」との決議を附して制定された経緯があり、その見直し時期が迫っている状況にある。

同法は、これまでに10災害で適用、約20億円の支援金が支給され、被災者の生活再建に一定の役割を果たしていると評価される一方で、法の適用区分の不平等さや支給制限等について、被災県・市町村から様々な改善意見が出されているとのマスコミ報道もある。

一方、阪神・淡路大震災の被災地では、この法律の遡及適用はなかったが、同法の支援と同等の措置を講ずることとする附帯決議により、阪神・淡路大震災復興基金の事業として「被災者自立支援金」を、これまでに約14万5千世帯に、約1千4百億円を支給した実績があり、そのプロセスでは、被災者や支援者グループ等から様々な意見が出ている。

被災者復興支援会議Ⅲは、被災者と行政の間に立つ第三者機関として様々な提言・助言を行ってきたが、同法の見直しに当たり、同法が、被災者の自立した生活の再建により一層資する制度となるよう、阪神・淡路大震災からの復興過程で得られた経験と教訓を踏まえて次の提言を行うものである。

### 【提案1】被災者の視点に立った制度の見直しを図る

#### (1) 同一災害による被害については、行政区域内の被害戸数にかかわらず支給する

未曾有の災害であった阪神・淡路大震災と小規模災害とを単純に比較できないが、少なくとも自然災害において被害を受けた被災者の視点に立つと、全国的な制度としては、同一災害で被害を受けた場合、地域によって適用・不適用となる現行制度は不平等であり、被災者の理解が得られない。

いずれにしても、あらゆる自然災害被災者に対して、自立した生活の開始に必要な支援を行うことにより、早期の復興を成し遂げることが可能となるよう制度を見直すことが、国民の安心にもつながるものとする。

現行法では、下表のように、同一災害で同一府県内の市町村でも、法の適用・不適用が生じており、基本的には同一の自然災害で被害を受けた場合は、行政区域に関わらず適用対象とするよう改善すべきである。



【現行法の基準による、同一自然災害での適用例】			
A 県	全壊家屋	24 戸	
B 町	全壊家屋	9 戸	不適用
C 村	全壊家屋	15 戸	適用
D 県	全壊家屋	124 戸	全県適用
E 市	全壊家屋	101 戸	
F 市	全壊家屋	9 戸	
G 町	全壊家屋	9 戸	適用
H 村	全壊家屋	5 戸	

**法の適用区分**

a 災害救助法適用災害

b 市区町村で 10 以上の全壊世帯

c 都道府県で 100 以上の全壊世帯

## (2) 災害時の被災者や被災地の実態に即した制度の見直しを行う

法律の適用を受け、支援金を受給した被災者に加え、支給対象にならなかった被災者或いは被災自治体の意見を幅広く聞いて、混乱を極める被災地で、迅速・公平に支援できるよう、制度を見直すべきである。

### ① 支給要件の簡素化

生活再建支援金の原資が国民の税金であることから、一定程度の支給対象制限はやむを得ず、概ね現行の収入基準や年齢基準は妥当とは考えられるが、支給要件が複雑にクロスするため国民にとって分かりにくくなっており、シンプルな形にするべきである。

### ② 手続等の簡略化

行政側にとっても、複雑な基準や用途制限を廃止又は簡素化すれば、事務が簡単になるうえ、被災者への迅速な支給にも寄与することから、手続関係は簡素化するよう検討すべきである。

特に、用途制限については、生活必需品は世帯により異なるため、対象品目の拡大や通常経費と特別経費の区分を廃止するなど、大幅に緩和すべきである。さらに、特別経費の領収書添付は、混乱時には適切でなく、購入先を記入させる等代替措置を検討すべきである。

### ③ 災害を起因とした収入減等世帯の救済

法では、発災日の直近の年収が基準とされているが、被災したことにより職を失ったり、三宅島等の火山噴火災害などのように長期避難を余儀なくされて生業の途を失った者等への配慮が必要であり、被災を受けるまでは一定の収入を得ていたが、被災を起因として収入を失い又は収入が激減したことが明らかな世帯については、発災日の属する年等の収入を基準とすることも検討すべきである。

### ④ 支給金額の検証

現行の支給限度額（100万円）は、自立した生活の開始に必要な支援（家具調度の購入等）として現時点では妥当と考えられるが、今後、社会・経済状況の変化を踏まえて適宜検証していく必要がある。

## ⑤ 不服等に関わる第三者機関の検討

支援金支給に係る不服等の個別事案については、行政不服審査法上の審査請求を都道府県に対して申し立てることが出来るが、行政の視点からの審査だけでなく、第三者的な視点からの審査を加えるための、不服等に関わる第三者機関を設けることについても検討すべきである。

## 【提案2】 将来の災害に備える新たな仕組みを創設する

### (1) 迅速・公正な被害認定の仕組みをつくる

#### ① 被害認定の仕組みの構築

現行法が、被災程度の著しい全壊の世帯その他これと同等の被害を受けた世帯を対象としていることについては、自立した生活の開始を支援するという法の趣旨の下では妥当と考えられるが、全半壊等の判定・基準を厳正にする必要がある。

阪神・淡路大震災では、各種支援制度の適用要件として被害認定を用いたことから、その判定を巡って被災者の不満が少なくなかった。支援法でも、被害認定が支給・不支給のメルクマールになっており、公平かつ迅速に被害認定をする仕組みはこれまで以上に重要となっている。

このため、家屋の被害認定の公平性・迅速性を確保するため、国が作成した統一基準に基づき、一定期間の研修を修了した者を養成して都道府県単位で予め登録し、県域はもとより、大規模災害時には、相互に派遣する体制を整えることにより、将来の災害に備える仕組みを構築するよう検討すべきである。

#### ② 新たな認定基準

被害認定は建物の被害だけでなく、家財等の損壊状況も含めた被災者のダメージの度合いを考慮してほしいというのが被災者感情である。

例えば、水害による浸水被害では、床上浸水等家財道具に壊滅的な被害を受けても、建物の流失等でなければ対象とならないのが現状であり、建物の損壊程度だけでは判断し得ない被災者のダメージを評価する、新たな認定基準についても検討する必要がある。

### (2) 新しい住宅再建支援制度を創設する

自然災害被災者の救援と生活の再建のためには、被災者生活再建支援法による直後の生活の立ち上がり支援だけでなく、生活自立の基盤となる住宅再建に対する支援策が不可欠である。

阪神・淡路大震災では、住宅を失った膨大な数の被災者の住宅の確保に対する支援として、仮設住宅の供与、災害復興公営住宅の供給や民間賃貸住宅の家賃補助等が実施され、大きな役割を果たした。しかし、他方で、大きな被害を受けながら十分な経済力がない住宅所有者の中には、住み慣れた土地を離れざるを得ない人や多額の経済負担を抱え込む人も相当数いた。

この被災者自身による住宅再建が困難であったという問題は、個々の被災者の復興だけでなく、地域全体の復興をも遅らせる原因となり、コミュニティの崩壊や地域経済の疲弊をもたらす要因ともなった。こうした阪神・淡路大震災とその後の復興の経験から、被災者の自立を促し、地域社会の速やかな再建をはかるうえで、住宅再建の支援システムの総合的な見

直しをはかることが、緊急の課題となっている。

震災後に、旧国土庁に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方検討委員会」においても、大規模災害後の住宅再建については、公益性あるいは公共性があることが確認されており、その趣旨に基づいて住宅再建支援のための総合的な制度の確立を急ぐ必要がある。東海地震や南海地震などの巨大災害が近々に発生する、と予測される状況の中では、その制度化がとりわけ急がれる。

制度の内容については、自助・共助・公助による総合的な仕組みをつくること、借家、持家を問わず、被災者の態様に応じてすみやかに住宅が確保できる仕組みとすること、地域の経済や安全な社会といった視点をもった仕組みとすることなどを基本として、さらなる叡智を結集しつつ国民の合意形成をすみやかに図り、具体化することが期待されている。そのため政府はもとより自治体その他の関係機関が、前向きに努力されることを求めたい。

## 被災者復興支援会議Ⅲ 第5回提案

### 復興まちづくりへの新たな視角“震災復興と企業文化”

#### ー地域と企業の新たな関係構築を目指してー

#### 1. はじめに 「地域と企業」の新しい関係を考える

企業が「地域」との新たな関係構築を模索し始めている。震災復興の過程で顕在化した特筆すべき事項のひとつは、企業が「地域」に目を向け始めたことだろう。これまで、地域づくりから「排除」され、どちらかという「無関心」でもあった企業が、どのような形で地域社会との関係を持ちつつあるのだろうか。こうした新たなまちづくりの主体の登場によってコミュニティ形成にどのような変化がもたらされているのだろうか。今後のまちづくりを考えるうえで大変重要な変化である。グローバル化の潮流のなかで、企業が地域との関係を改めて重視する姿勢は近年多様な側面から着目されている。阪神・淡路大震災からの復興は、こうした動きをより加速化したとって過言ではない。

ところで、「企業文化」が都市・地域経済の再生と関連してその重要性・課題が議論されたのは、1980年代の民活全盛期であった。例えば英国における都市開発公社やエンタープライズ・ゾーンといった企業活力に大きく期待した政策では、民間企業を主体とする都市再生事業がもたらす功罪を「企業文化」という観点から論じていた。もともと「企業文化」という概念は、経営学における組織全体の外部環境適応に関わるキーワードのひとつとして1970年代に登場したものである。どちらかという企業の内部構造のあり方に関わる議論として位置づけられてきた「企業文化」は、現下における社会経済システムにおける評価のありかた（コーポレート・ガバナンス）に関わる議論の展開ともあいまって、企業の外部環境、より具体的には都市や地域との相互的關係のなかで捉え直す必要がある。例えば、従来、企業内部で行ってきたR&D（研究開発）も、企業外部の様々な主体との情報共有を行いつつイノベーションの突破口を切り開くことを指向する地域イノベーション・システム構築に向かいつつあることは周知の通りである。さらに、こうしたことと関連して地域社会における直接的には企業ビジネスと関わりを持たないようにも見える主体や活動との相互的学習（collective learning）は、企業と地域コミュニティが連動して地域内部に「社会イノベーション」を創出する可能性を示唆していると考えてよい。

以下、被災者復興支援会議Ⅲ「地域と企業」ワーキンググループが実施した11箇所の企業・事業所へのヒヤリング調査結果を整理しておくことにした。いずれの企業・事業所もこれまでにないユニークな地域との関係形成を実践している。本ワーキンググループはかかるユニークな試みを紹介することに主眼を置くことにした。地域に根ざした企業が自律的かつ多彩な地域との関係を蓄積し活動の情報を共有することは、地域内部での多様な主体が相互に学習しながらイノベティブな地域づくりを行ううえで極めて重要と考えるからである。

## 2. 変わる地域と企業の関係：被災地 11 の事例から

### 【事例 1】地元との「普段」の交流を目指す地域企業：三ツ星ベルト(株) (神戸市長田区)

従業員約 1,200 人を擁する三ツ星ベルト(株)は、国内外 13 ヶ所に工場を持つ屈指の産業用ベルトメーカーである。神戸本社及び事業所が立地する真野地区は、長田区南東部に位置し、住工混在問題への取り組みを全国的に先駆けて試みてきたところでもある。真野地区は、阪神・淡路大震災において大きな被害を受けた地区のひとつであるが、震災直後に発生した地区内の火災に対し、同事業所の自衛消防隊がいち早くこれを消火し地域内での延焼を防いだことはよく知られている。1980 年以降、同社では総務部長が「真野まちづくり推進会」役員として参加。いわば企業市民としてまちづくり活動の一翼を担ってきた。一時ハーバーランドへ移転していた本社を、震災後真野に戻すことを契機に、地域住民にも開放したコミュニティ・レストラン「エムエムコート」を開設している。昼食時には、同社社員と地域住民と一緒に食事をする光景が見られるという。また、ジャズ・フェスティバルなども行われている。さらに、新築された本社玄関ホールを使ったコンサートや「たなばたまつり」の開催など、地域と連携したイベントが絶えず行われている。

また、同社は「人を想い、地球を想う」というスローガンのもと、神戸市内の小中学校にビオトープ（野生生物が共存共生できる生態系をもった場所）を設置する活動を行っている。もともと、震災前に小学校からの依頼に応じて、自社の遮水シートを用いてビオトープを無償提供したことがきっかけであったが、震災後子供たちへのプレゼントとして、ビオトープの設置から環境形成までをすべて社員によるボランティアによって行っている。

同社ははやくからまちづくりに対し大変協力的な姿勢を持ち続けてきた。震災時には、同社の自衛消防隊が地域の火災を食い止めると同時に、それは自社への被害をも食い止めたことも意味している。「企業と地域の普段の交流こそが重要」との同社幹部の指摘は、地域の防災や安全を考えるうえで大変示唆的である。いまひとつ印象的なことは、地域イベントやビオトープ設置は、同社社員のボランティアによってすべて運営されていることだろう。社員がこうした活動に参加することに対するインセンティブはないが、参加者の満足度は大変高いという。それは、ボランティア活動自体の満足とともに、例えば同社他部署で勤務している同僚と新たに知り合うきっかけとなるなど、企業内での社員の融和にも貢献していることもあるという。また、社会的責任投資という観点からも、かかる活動が及ぼす地域へのインパクトは大きいし、こうした観点からの地域における企業に対する評価と支援のあり方なども今後重要な課題となるだろう。

なお、三ツ星ベルト(株)はこうした地域への貢献に対し、国土交通省及び（財）地域活性化センターにより平成 14 年度「地域活性化貢献大賞」を受賞している。

### 【事例 2】まちなみ形成と企業市民：魚崎郷まちなみ委員会 (神戸市東灘区)

阪神・淡路大震災による酒蔵地域への影響は甚大であった。古い木造の酒蔵だけでなく、資料館や記念館のほとんどが倒壊した。現在、こうした記念館はすべて復興し、神戸市内の魚崎郷、御影郷、西郷全体で 9 ヶ所の資料館・記念館がオープンしている。

近世後期から急速な成長を見せた酒造業であるが、その後幾多の変化に直面してきた。とりわけ、第二次世界大戦において酒蔵の 7 割を失ったことは、その後の酒蔵地域のあり方に大きな影響を与えた。さらに、四季醸造と呼ばれる酒作りの技術革新は、これまでの伝統産業から近代産業へと衣替えする契機となり、酒蔵地域の景観も黒壁の酒蔵からコンクリート造りの工

場へと変化していった。

さらに、1995年の阪神・淡路大震災により、昔ながらの景観はほとんど壊滅的な打撃を被ったとって過言ではない。生産が比較的早く回復したこともあり、震災前からの懸案であった「酒蔵が醸し出す景観」を重視したまちづくりがスタートしたのである。

神戸市内に所在する三郷のそれぞれでまちづくり委員会や協議会が設置され活動が行われつつある。例えば、魚崎郷は「居住・生産・商業機能が調和し酒造りを代表とする地区の伝統を引き継いだ個性あるまち」を目標として、1998年に魚崎郷まちなみ委員会が設置された。同地域において興味深いのは、こうした委員会に魚崎郷に所在する9つの酒造メーカーすべてがメンバーとして参加している点である。従来、こうした活動には事業所が積極的に関与するということは稀である。言うまでも無く、景観上の課題が酒造メーカーの遊休地での新規事業にとまって発生するという事情は大きい、景観のコントロールが場合によっては地主である企業にとって必ずしもメリットばかりではないであろう。こうした事情にもかかわらず、酒造メーカーが地元自治会さらに神戸市と連携をとりつつ、町並みを保存し新たなまちなみ形成を誘導しようとする試みは興味深い。

もともと、灘の酒造家は地域との結びつきが強く、彼らの文化活動はよく知られている。報徳学園や甲陽学院や灘中・高校の設立、さらには白鶴美術館や辰馬考古資料館などもその例としてあげることができる。灘の酒造メーカー各社が、地域文化の担い手であるとの伝統が、震災復興のなかで地域の景観保全への取組みを促しているのかもしれない。

### 【事例3】地域社会の繁栄をめざす世界企業：Procter & Gamble Far East, Inc. (神戸市東灘区)

全世界に従業員10万人余を擁する巨大企業P&Gは、神戸市東灘区六甲アイランドに日本本社・テクニカルセンターを有している。本社だけでも1,700人を超える従業員がここで勤務しており、このうち外国人は350名にのぼる。なぜ、P&Gは六甲アイランドを拠点として選んだのか。交通のアクセシビリティの高さ、良好な住環境、神戸の「イメージ」といったことが指摘されている。P&Gの企業方針声明書は「我々は、世界の消費者の生活を向上させる、すぐれた品質と価値をもつ製品とサービスを提供する。その結果、消費者は我々にトップクラスの売上と利益伸張、価値の創造をもたらし、ひいては社員、株主、そして我々がそこに住み働いている地域社会も繁栄することを可能にする」と言明している。実際、1996年にP&G日本本社は、「神戸まちづくり六甲アイランド基金」を積水ハウス㈱と共同で設立した。当初、両社からの1億7千万円の信託財産でスタートしたが、その後両社の追加信託やその他の寄付で現在では7億5千万円の基金を有するまでになった。この基金からは、毎年まちづくり活動への貢献に対し助成が行われ、例えば「コミュニティ・ライブラリー」などへの支援が行われている。この他、同社のビルの一部を市民ギャラリーとして開放したり、カナデアン・アカデミーへの支援なども行っている。また、震災を契機に自治会、企業、学校など六甲アイランド内の活動主体で作られている「地域振興会」にも参加し、地域コミュニティの一員として積極的な活動を行っていることは注目される。

ビジネスが加速度的にフット・ルーズ化(移動性が高まる)し、地域がますますslippery(つるりとすべる)になるのに対し、企業が魅力を感じるsticky(粘り気のある)な地域づくりは喫緊の課題と言わなければならない。21世紀の都市ビジネス環境は、情報化とグローバル化の裏側にある社会環境のあり方に大きく依拠することになる。個性的で比較・競争優位を有する社会環境の形成は、世界的な競争に入りつつある現下の状況において極めて重要と言わなければならない、それは企業と地域の協働による成果ということになるのだろう。

#### 【事例4】都市文化の醸成こそが企業の存立基盤：(株)フェリシモ（神戸市中央区）

「まちの『気配（文化）』の醸成こそが、フェリシモの存立基盤です。」矢崎社長は震災後の企業としての歩みを振り返りながらこう指摘している。カタログ通販大手のフェリシモは、1965年創業。現在、海外の事業所を含め従業員1,000名余を擁する。

震災直前の1994年末に本社を神戸朝日ビルに移転することを決定していた。その時の神戸のイメージは、「古いものと未来的なものが自然に溶け合っていて、東洋でも西洋でもない文化・雰囲気」であり、フェリシモが目指す「人生や生活を提案して販売する」という企業理念に合致するものと感じていたという。95年の大震災で迷いもあったが、神戸に移転した。神戸の価値を作り出しているのは、生活文化の主演である女性であり若者である。しかし、震災後はその復興の過程で神戸固有の文化が薄らいでいるのではとの危機感もある。

フェリシモの企業哲学は、「事業性」「社会性」「創造性」が融合した部分に企業としての存立基盤があるとの認識である。早くから地球規模の社会貢献活動の実績がある。例えば、国内外に150万本の植樹実績のある「フェリシモ森基金（1990年から）」、NGO等との共同でルワンダ難民緊急食料支援などを行っている「フェリシモ地球村の基金（1993年から）」、さらに2003年からは「チャレンジド・クリエイティブ・プロジェクト」に取組んでいる。これは、社会福祉法人プロップ・ステーション、兵庫県、神戸市との連携のもと、小規模作業所や授産施設の製品や企画を、フェリシモの「プロの目」で厳選・支援しながら販路確保をしようとするものである。震災前から行ってきた同社の社会貢献活動は、こうした地域社会と大きな接点を現在持ちつつあるように見える。こうした活動は、震災復興過程でのフェリシモの姿勢と関わっているのだろうか。

震災後、フェリシモの顧客からの義援金（例えば、8千円の商品購入者から1万円送金があり、2千円は復興に役立ててほしいといったケースなど）が4千万円になり、これに企業としての寄付金を加え、合計1億円を日本赤十字社から神戸市に寄付したことが最初である。この後、長期的な視点での復興支援という視点から、通販利用者と連携した義援金「毎月100円義援金」、ニュースレター「もっと、ずっと、きっと」の発行などを続けた。

現在、この「毎月100円義援金」による4億円の寄附のうち、被災地やボランティアへの支援の残余额7千万円を充て、「KOBE HYOGO 2005 夢基金プロジェクト」をスタートした。「公益性・公共性の高い生活者主導による神戸スタイルの生活文化創造を促す」ことを目的としたこの事業は、都市文化の醸成こそがフェリシモの存立基盤とする企業理念と次世代都市経済のあり方が巧みに呼応することで、行政・研究者など地域の多様な主体とのパートナーシップによって推進されている。

戦略的フィランソロピーは、現代企業の行動を読み解く重要な概念である。社会的目標と経済的目標に同時に取組み、企業の有する独自の資産や能力を提供することで、企業と社会の双方がメリットを得る。フェリシモの地域への姿勢は、こうした視点から理解すべきなのであろう。フェリシモの戦略的フィランソロピーが、震災からの復興途上にある神戸の都市イノベーションと連動することに期待したい。

#### 【事例5】「まちの死蔵資源」を発掘・編集する社会起業家：近畿タクシー(株)森崎社長（神戸市長田区）

近畿タクシー(株)社長森崎氏は企業家として、また、まちづくりプロデューサーとして神戸市長田にこだわっている。きっかけは、1999年に長田区内の商店街が企画した復興大バザールへの関与である。このときに(株)神戸ながたティー・エム・オー（以下「長田TMO」という。）の

存在を知り、まちの再生がタクシー事業の成否に直結することに気付き、長田TMOへの出資さらにその活動への参加に至った。震災後、まちづくりの主体はボランティアという構図から、経済的に自立性の高いアプローチが必要との思いも強かったこともある。

2000年、長田TMOが通商産業省（当時）の支援で行った「高齢者に優しい商店街づくり事業」での「買い物ん楽ちんバス（無料）」（期間限定実験）の運行は、高齢化し商店街に買い物に来ることも困難になってきた住民に、病院なども含む生活に密着した移動手段を提供しようとするもので、長田住民ニーズを感じる事ができた。まちの移動を支えるビジネスの必要性を感じるという意味で手応えはあった。

長田を単なる「被災のまち」からこれをしたたかに活用する「観光のまち・食のまち」への転換も提案し実行に移した。アスタきらめき会（新長田駅南地区商店街地域を中心にイベント、勉強会等を通したまち全体の活性化を目的に結成した会）観光部長として、修学旅行の誘致に奔走。当初、商店主の一部から抵抗があったものの説得して実施してみると、商店主は実体験を真剣に聞く生徒達に驚き、当初80店ほどの参加が今では300店ほどが参加している。経済効果もかなりあるという。また、現在では全国ブランドになってしまった「ぼっかけカレー（うどん他）」は、食事に関わる時間が取れない中小企業のまちながたを象徴するもののひとつだったが、これを発掘しエム・シーシー食品(株)と商品化したものも森崎氏である。商品化した製品を、今度は長田の食品会社「伍魚福」に協力を依頼し、販売ルートの確保も行った。地域に死蔵された経験や生活のノウハウをもう一度再評価して市場化することで、まちの活気醸成が加速される効果は大きかったという。それまでは誰も耳を傾けなかった震災体験をまちの資源として発掘したり、中小企業のまちで「発明」された食品を地域の協力をつなぎながら製品化する。森崎氏の「活躍」は、地域のなかに死蔵された資源を、これまで関係をもたなかった多様な人達につなぎ、これを編集をしていくことで新たなビジネスを興し、まちを活性化させることに貢献しているといえるだろう。

タクシー会社の経営という点でも、森崎氏の力量はいかんとなく発揮されている。次世代型タクシー会社として、タクシー運営と介護・警備を連動させる構想を示している。拠点から半径2kmが重点的なタクシー営業地域であることを活用。運転手は長田TMO圏域については、細い路地まで熟知している。また、毎日ここを走ることでまちの変化や状況にも通暁している。こうしたまちの情報の蓄積を活用するためには、本来ならばかなりのコストを支払わなければならないはずである。タクシー乗務員はいながらにしてこの情報を有している。介護支援のなかでの買い物や病院への移動需要は、高齢者が多い長田にあっては大変大きい。これまで、まさしく「死蔵」され顕在化しなかった需要といえるかもしれない。さらに、地域を熟知する50余台のタクシーは、地域の安全の番人としての役割を果たすことも可能となる。ここにも、ビジネスチャンスはある。タクシー経営は、こうした地域情報の蓄積・地域の人々との信頼といった資源を核に、巧みに「範囲の経済」を醸成しながらまちづくりと企業経営を融合していくことになる。単なる移動手段であったタクシーは、広義の地域メンテナンスビジネスを指向する次世代タクシーへ変身を遂げるかもしれない。

社会起業家の定義は必ずしも明確ではないが、「医療、福祉、教育、環境、文化などの社会サービスを事業として行う人たち（町田洋次『社会起業家』）」ということではあろう。ただ、この定義に森崎社長のように企業家としての嗅覚を生かしながらまちのなかで死蔵された需要を掘り起し、硬直化した「関係」を再編成しながら起業を企むダイナミックな地域イノベーションのプロデューサーを位置付ける必要があるだろう。

なお、近畿タクシー(株)は、1952年設立。現在、従業員80名で、バス・タクシー事業、指定訪問介護事業、警備事業など地域サービス企業として従来のタクシー会社のイメージとは異なるユニークな経営を行っている。



## 【事例6】ながた「ぼっかけカレー」からまちづくり：エム・シーシー食品株 (神戸市東灘区)

従業員 400 人を擁するエム・シーシー食品(株)は、東京、名古屋、大阪、広島、福岡にも支店や営業所を開設している調理食品専門メーカーである。同社の創業地である長田区苅藻通(現在は同社神戸工場)は、奇しくも先程紹介した三ツ星ベルト(株)の西隣にあたる。このことは何かの因縁なのだろうか。

同社創業以来今日までの 80 年間、神戸市内に本社を構え、素材缶詰の時代にミートソース、ドライカレーなどの調理缶詰を、素材冷凍食品の時代にクリームコロッケなどの調理冷凍食品を商品化してきており、主に業務用マーケットを独自に築いてきた。最近では、業務用商品で培ったプロの技を取り込んだスパゲティソースやカレー、スープ等の家庭用商品を提供しており、2002 年 8 月には、今や神戸・新長田の新しい名物と言っても過言ではない「ぼっかけカレー」や「ぼっかけカレーラーメン」を発売した。(※「ぼっかけ」とは、牛すじとコンニャクを甘辛く煮たものをカレー、ラーメン等にトッピングするもの)

この「ぼっかけ」シリーズの誕生した経緯が、これからの地域と企業を考える一つのヒントを提示していると言える。同社の商品企画部長と、長田TMOに出資している近畿タクシー(株)社長が異業種交流会で出会ったことから交流が深まり、近畿タクシー(株)社長から東灘区と長田区の商店街のつくったカレーのおいしさを競うテレビ番組の話聞いた同社の商品企画部長は、「ぼっかけ」を使うことを思いつき、カレー対決の協力を快諾する。その背景には、同社の創業が長田区であること、また、部長が長田区生まれの長田区育ちであることと無関係ではあるまい。

カレー対決への協力快諾の 3 日後に「ぼっかけカレー」の試作品を持ち込んだところ、長田TMO関係者はその早さに驚いたという。その後、長田TMO関係者の店主等と 50 回程度もの協議を経て、試作品の改良を重ねていった。その間の協議の動きを新聞報道され、いつ販売するのかとの問い合わせが同社に殺到したことから商品化を決定した。現在は、長田区内の商店街、キオスク等で販売しており、売れ行きは好調で、開発を担当した社員は自分の仕事に誇りをもつようになったとのことである。

異業種交流会での出会いが、地域に根付いた調理食品専用専門メーカーとTMOとの共同商品開発につながり、開発・発売した「ぼっかけカレー」が今や神戸・新長田の「新名物」とも言われるぐらいになるほど新長田地区の活性化に貢献した。また、共同商品開発を通じて、同社は長田TMOに出資したとのことであり、ますます地域との関係を深めている。

このことは、被災地のみならず全国各地で、地域に根付いた企業と商店街やNPO、あるいはまちづくり協議会等とのコラボレーションによる地域の実情に応じた活性化は可能であることを示していると言えるのではないだろうか。ただし、我々が忘れてはならないのは、その地域への愛着や感謝の念などがないと、地域の活性化にまでつながらないということである。

## 【事例7】TMOとの連携による地域ビジネス：(株)ひまわり(神戸市中央区)

従業員 48 名を擁する(株)ひまわりは、福祉用具のレンタル及び販売、高齢者用住宅の改修をその事業内容としている。設立は 2002 年 7 月だが、それ以前には同社の前身である(株)アディアが、小野市内の病院の売店で介護用品を販売しており、介護保険創設に伴い、福祉用具のレンタル分野に進出し、今日にいたっている。現在、兵庫県下の姫路市、加古川市、滝野町、神戸市長田区及び東灘区にショールームや介護ショップを開設するとともに、利用者のレンタル料を少しでも低額にするために大量発注した在宅介護用ベッド等を保管する管理倉庫を神戸市

内の2箇所に設けている。

長田地域への出店に際し、「地域住民に顔が見えて福祉のことなら何でも相談できるショップ」とのコンセプトを固めていた同社は、長田TMOの存在を知るようになった。そして、長田TMOの趣旨や事業内容に賛同した同社は、長田TMOの活動地区内に「アスタ新長田店」をオープンした。オープン後は長田TMOと連携し、例えば、長田TMO所有の高齢者向け電動スクーターを同社が借り上げ、これに介護保険を適用することによって利用者に非常に安価な価格で貸し出しできる仕組みをつくったり、地域住民に対するホームヘルパー養成講座を開講することによって資格取得を促すとともに、地域住民が地域住民を支えていくことによる就労機会の増大と福祉サービスの拡充を目指しているという。また、空き店舗等を改修して、地域住民が気楽に集まり、コミュニティ機能も果たすことのできるようなデイサービスセンターの開設に向けても長田TMOと協議を続けている。

このような連携や協議を通じて、(株)ひまわりと協力すれば地域住民にきめ細かなサービスを提供できると考えるようになった長田TMOは同社に出資を要請した。一方、地域に密着した事業を展開するアピールになると考えた(株)ひまわりは長田TMOへ出資し、地域との結びつきをさらに強固なものにしている。

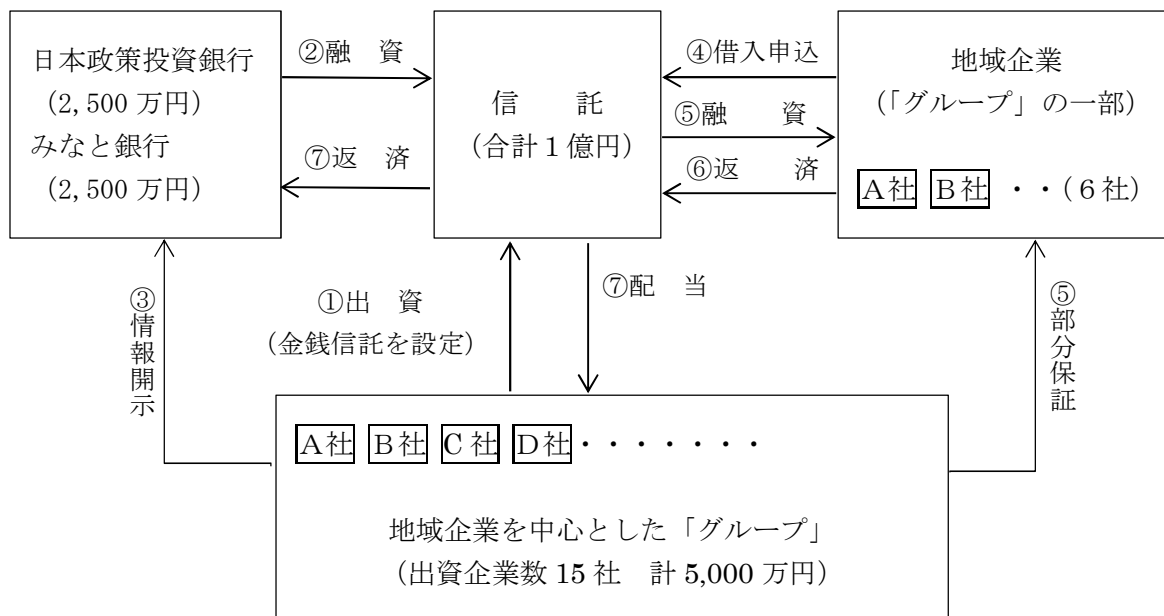
なお、TMOが民間企業の出資を受けて事業を強化する例は珍しいという。しかしながら、民間企業とTMOの連携による地域ビジネスの発掘は、当該地域の活性化や住みやすい環境づくりなどに大いに貢献することだろう。そして、地域ビジネスに従事することのできる地域住民にとっては、新たなしごとづくりや生きがいづくりにも発展する可能性をも秘めていると言えるのではないだろうか。

#### **【事例8】「信頼」による新たな中小企業融資の仕組みを作る：日本トラストファンド(株) (神戸市中央区)**

2001年11月、日本で初めて中小企業が連携し「信頼」をベースにした新しい資金調達の仕組みである「神戸コミュニティ・クレジット」が誕生した。この仕組みの母体が「日本トラストファンド」で、同社を含む15社の企業グループが拠出する信託財産に対して、みなと銀行・日本政策投資銀行がほぼ同額の融資を行い、参加企業がその信託財産から資金を調達することによって新規事業にチャレンジするというものである。もともと、日本トラストファンドの設立は、企業同士の結束によって難局を打開しようという目的はあったが、こうした地域金融の仕組みを発案したものではない。日本トラストファンドの設立を知った日本政策投資銀行からかかる仕組みの実施について提案を受けたことからスタートしたものである。

以下、まず神戸コミュニティ・クレジットの仕組みについて示しておく。

## 神戸コミュニティ・クレジットの仕組み



- ① 相互に信頼関係を有する地域企業（「グループ」）が、信託に金銭を信託する。
- ② 信託は銀行から必要な資金を借り入れる。
- ③ 参加企業は、銀行に経営情報を開示する。
- ④ 「グループ」内で、新規事業等を実施するために資金を必要とする企業は信託に借入を申し込む。
- ⑤ 借入申込した企業は、他の参加企業に新規事業等の内容をプレゼンテーションし、参加企業全員から貸付の同意を取り付ける。借入を行わない参加企業（複数）が貸付の部分保証をした後、信託は貸付を実行する。
- ⑥ 信託は借入企業から期限に貸付金を回収する。
- ⑦ 信託が貸付金をすべて回収し、銀行融資を完済する。信託財産が「グループ」に交付された時点で終了する。（今回の予定期間は2年間。2003年11月終了予定）

実際に借入れを希望する企業の審査においては、銀行は参加せず出資15社で行っている。借入れ企業は、事業の進捗状況等について絶えず報告があり、15社は監視すると同時に事業の課題や悩みについて提案・アドバイスを行っている。部分保証を行っていることもあり、チェックは厳重かつ真剣である。銀行は担保主義で貸し出した後は冷淡だが、この仕組みではその後を全力投球で面倒をみることになるということだろう。

ただ、この仕組みをそのまま一般化することは困難という。15社の「信頼」がベースになっており、これを醸成することが先決ということであった。神戸コミュニティ・クレジットの場合、ここに1年半を費やしている。日本トラスト・ファンドは、「神戸駅前大学」と称して中小企業経営のあり方を勉強してきた。こうした基本的な経営のあり方、地域企業のあり方に関する考え方を共有しようとする姿勢とともに、自ら出資すること、自ら運営に参加することの3条件が不可欠であるとのことであった。出資している企業群はいずれも中小零細規模であるが、それぞれ独自の経営哲学と技術を持っており、こうした「クラブ」による信頼がこれまでにない融資モデルをつくりあげた。

近年、わが国における地域金融は大きな困難に直面している。金融機関サイドからみると「借り手」の情報が少なく融資額も少額であるため、高度な与信ノウハウが必要となる。従来からの担保主義から抜けきれていない。一方、地域の中小零細事業所サイドは情報開示が不足・欠落し、金融機関とのコミュニケーションも必ずしもスムーズではない。こうした需給双方の間

題から、地域に資金が回らないのが実情である。こうした事態は、その要因に差異があるが、わが国に限ったことではない。例えば、米国ではマイノリティへの差別を背景とするこうした状況に対して、CRA（Community Reinvestment Act）を整備し、監査当局による格付けを行い店舗新設や合併時における評価項目として使用される。この他、負担者自治を実施するBID（Business Improvement District）などがあげられるし、わが国においても「市民株式」「グリーンファンド」「コミュニティ・ボンド」といった試みもある。

地域金融の問題は今後とも極めて重要な課題である。神戸コミュニティ・クレジットの設立は、地域における企業間の信頼や共有する地域企業のあり方といった「ソーシャル・キャピタル」をベースにしている。今後地域産業活性化においてかかる視点も配慮していく必要がある。

CRA・・・アメリカの地域再投資法。1977年に作られた連邦法で、銀行など金融機関が一定割合の融資等を地域に義務づけるものである。

BID・・・州政府の法律や自治体の条例を根拠として、地域を限定のうえ、その地域内の不動産所有者や小売業者がNPOを組織し、事業者の規模に応じて負担金を出し合い、清掃や警備、イベント等を自分たちで賄う。

#### 【事例9】企業が設立したボランティアセンター（地域のよろず相談所）：但陽信用金庫（加古川市）

加古川市に本社を置く但陽信用金庫は、創業が1926年、従業員数558名、加古川・播磨地域を中心に29店舗を持つ中堅地方金融機関である。この但陽信用金庫は、全国でも珍しい企業内にNPO法人を持っている。NPO法人但陽ボランティアセンターである。ここでは、「加古川移送サービス」と連携してチェアキャブ2台による車椅子のまま送迎する移送サービス活動を行っている（会員178名、サービス拮据費負担）。また、「ベルボックス」によるケア活動も同時に行っている。一人暮らしの高齢者や身体障害者を対象に、困ったとき、寂しいときにボタン押すだけで24時間職員が常駐するケアセンターにつながる仕組みである。夜間は病院と提携している。日中は、ケアセンター職員が定期的に各戸に電話し健康状態の確認をしたり話し相手になっている（会員25名、サービスは無料）。

こうした活動のきっかけは、阪神・淡路大震災でのボランティア活動にある。グリーンピア三木での救援物資仕分けには職員10名を派遣。その後、仮設住宅でもボランティア活動を続けた。こうしたボランティア活動の経験は、企業人としての従業員教育・研修として重要との理事長の考えから地域共生課を設置し、職員研修の一貫としてボランティアセンターの運営を行っている。職員は2名配置している。NPO法人を取得した理由は、信用金庫は地域金融機関としてだけでなく、地域の人達の「よろず相談所」として機能しなければならないとの理事長の信念から、企業の「もうひとつの顔」の社会的認知の必要性からであったという。理事長は、こうした活動に他の企業も巻き込みたいという。

職員研修としての位置付けは、企業が行う「ごくあたりまえ」の地域活動との認識を職員に伝えるためでもある。当初、反発する職員もいたが現在では但陽信用金庫の企業哲学として職員は理解していると考えているとのことである。たとえば、土曜・日曜に催される地域の祭りなどのボランティアを募集すると100名程度は常に集まるとのこと。こうした活動は、継続していくことが最も重要との認識も職員研修としての位置付けになっている一因なのだろう。信用金庫の顧客からは、「このボランティア活動がなくなった時は、この信用金庫が危ない時だ」と言われている。

信用金庫は地域の人々や中小企業のきめ細かなニーズへの対応がその存立基盤である。その

意味で、こうした但陽信用金庫の取組みは本来の地域金融機関の姿なのかもしれない。理事長の名刺には「よろず相談所」と書かれている。地域の人々との交流は、必然的に「信頼」を形成する。職員が地域に出向くことは、地域の多様な情報を人々と共有することに他ならない。金融機関としての「顔」も、こうした地域の信頼形成の過程で大きなプラスになっていると思われる。

#### 【事例10】鉄鋼業から地域消費者を意識した事業所経営へ：(株)神戸製鋼所神戸発電所 (神戸市灘区)

2002年、神戸製鋼所は神戸製鉄所遊休地に出力70万キロワットの石炭火力発電所を稼働させた。2004年にはさらに70万キロワットの発電機を稼働させて合計140万キロワット(神戸市のピーク時電力需要の約80%)の出力になる予定である。石炭調達や自家発電技術などこれまでの技術蓄積を巧みに活用した展開であるが、環境共生・多様な地域開放型施設の建設・運営をも同時に行っており、都市型重厚長大産業のひとつの方向を示唆している。

神戸製鋼所が卸電力事業に着手する直接の契機は阪神・淡路大震災からの復興にある。神戸製鋼所の震災による被害は甚大で、その損失は総額1,020億円で製造業1社としては最大の規模であった。1997年7月、神戸製鋼所は神戸製鉄所を核とする震災復興事業として「神戸灘浜エネルギー&コミュニティ計画」を申請し、政府による「復興特定事業」として選定された。それは、卸電力事業(神戸製鉄所における発電所建設)、余剰エネルギー供給事業(地元企業に対する余剰エネルギー供給)、地域貢献事業(余剰エネルギーを活用した地域開放型施設建設)の3事業から構成されている。

現在、熱供給事業と3つの地域交流施設を計画・建設している。熱供給事業は、発電所の排熱を有効利用して月桂冠、沢の鶴など近隣の4酒造会社に蒸気供給している。各社が個別にボイラーを持たないことで、地域全体としての省エネルギー化を実現している。地域交流施設としては、発電所排熱利用による温浴施設「灘浜ガーデンバーデン」、神戸製鋼所のグラウンドを拡充・整備し、市民開放している「灘浜スポーツゾーン」、製鉄、発電、エネルギー、環境をテーマにした「エネルギー資料館(2004年オープン予定)」がある。

震災直後に社長が神戸での企業再生を宣言したことがこうした事業展開につながっているようだ。もともと製鉄業としての操業は煤煙など周辺に迷惑をかける存在であったため、企業として地域社会貢献は当然との認識を持っていた。また、地域の人々に企業をよく知ってもらうことが重要と考えており、神戸製鋼グループの地域コミュニケーション誌として「ぱるたうん」を2ヶ月に1度発行している。また、学校の事業所見学も積極的に受け入れており、今後はエネルギー資料館といった施設の整備も進めたいとのことであった。

1905年、鈴木商店として脇浜に発足した神戸製鋼所は、その発展の過程で幾多の合併・分離、生産拠点の移転を経て、現在、神戸製鉄所には831名の従業員がいる。神戸製鉄所は、1980年時点で5,750人(岩屋工場を含む)人、90年に2,761人(同工場を含む)と急速な縮小をしている。高炉の廃止など生産機能のほとんどが他工場へとシフトした結果である。こうした空隙を埋める形で展開しているのが、発電所を核とする地域事業といえるだろう。

巨大な世界企業である神戸製鋼所の「第二創業」は、地域住民や地元企業を巻きこむ発電ビジネスであった。これまでの、「迷惑の代償としての地域貢献」は「消費者としての地域住民を意識する連携」へと変わっていくことになるのかもしれない。

## 【事例 1 1】地縁団体と二人三脚：三菱重工業(株)神戸造船所（神戸市兵庫区）

1905年、三菱合資会社神戸三菱造船所として和田岬に発足した三菱重工業は、川崎重工、神戸製鋼所等とともに、明治期以降における神戸経済を実質的に牽引してきた巨大なエンジンである。1919年には電機製作所（後の三菱電機）を分離独立させ、三原製作所、広島製作所、明石工場、高砂工場と次々その業容を西日本を中心に拡大していった。その意味で、神戸造船所は、エンジンであるとともにインキュベータ（孵化器）としての役割をも果たしていたのである。2002年現在、神戸造船所従業者数は4,990人である。1980年で7,177人、90年で6,233人なので、この20年間に3割以上従業者が減少していることになる。

造船所の周辺地域との関係は、大企業としてではなく一自治会（団体）として関わることを基本にして、各種行事や組織への参加を行ってきた。具体的には、和田岬防災福祉コミュニティに加盟している。また、隣接する7つの自治会すべてに加入しており、地元役員との定例懇談会では地域からの苦情等への対応を行っている。また、近隣自治会にはグラウンドやスポーツセンターを無料開放している。この他、サマーフェスティバル、運動会、進水式など地域の人たちと様々な機会を捉えて交流をはかっている。三菱神戸病院は、外来で約68%、入院で約87%が社員以外の利用で、地域の病院としての機能を果たしている。

1980年代半ばから積極的に工場見学を受け入れている。ものづくりの現場が3K（きつい、汚い、危険）というイメージを払拭するためでもある。学校からの見学依頼は多いが、時期的に集中するためすべてを受け入れているわけではない。ただ、兵庫県下の学校からの依頼はすべて応じている。会社として産業観光という視点はまだない。

神戸造船所が和田岬に立地してほぼ100年。この間、地域のひとつの団体として自然で良好な形でまちの中に組み込まれているという印象であった。

### 3. 企業文化と地域社会イノベーション

企業活動を地域との関係から整理するために、ここで「分業」といういささか古典的な視角から考えてみることにする。実際には、それは「企業内分業」、「産業内分業」、「社会的分業」という3つのタイプによって整理することができる。企業内分業は企業中枢の意思決定に基づいて権威による資源配分が行われる。実際には、こうした企業による複数事業所の配置・再配置の動きは、いわゆるブランチ型経済の盛衰とダイレクトに結びついており、企業の機能的分業が結果として企業と地域との関係に様々な課題を生み出す契機となったことは否めない。産業内分業は一産業、一市場内部における分業を、社会的分業は社会全体における複雑に入り組んだ取引連関の総体を指している。都市や地域の経済からみれば、地域内部に形成される稠密な取引連関こそが社会的分業の実態となる。したがって、企業活動発展の過程は、企業内分業の深化が及ぼす産業内分業、社会的分業へインパクトにあるとあって過言ではない。とりわけ、新たな地域産業集積の台頭といった近年における地域経済潮流のなかで、単なる経済関係だけで形成される分業構造だけではなく、地域における社会的関係をも含む広義の社会的分業のあり方を構想することは企業自身にとっても極めて重要な課題となりつつある。グローバリゼーション・情報化の急進は、企業の空間組織自体の再編を加速化しており、このなかで従来のブランチ活動はその存立基盤を大きく変えようとしている。地域と企業の相互的關係を示唆する、より広義の「社会的分業」のあり方こそが重要である。

被災地において見られた「地域と企業」の新たな関係の形成は、今後、より深化すると考えてよい。当会議「地域と企業」ワーキンググループの目的は、こうした先進的かつ野心的な試みを発掘・紹介することであり、その目的は達成されたと考えている。

ただ、こうした事例は一部を除くと被災地内においても知られていないのが実態である。次世代のまちづくりを考える上で、地域の主体としての企業が重要な役割を担うことは論を待たない。そのためには、かかる活動を広く市民に伝えていくことが必要である。こうした点を鑑み、ここでは次の2点を課題として指摘しておくことにしたい。第1は、県や市、経済団体等の様々な媒体を用いて企業の地域貢献活動を紹介していくことである。ここで取り上げた11の事例は特殊なケースではない。この他にも、多くの企業が地域や社会との新たな関係を模索しつつある。これまで、市民の側からみると、同じ地域におりながら相互の連携が欠落し、場合によっては「不信」の対象であったことは否めない。多様な主体間の情報共有は、今後のまちづくりを考える上で不可避の課題である。第2に、企業の地域貢献活動に対する顕彰の仕組みづくりの一層の充実も有効であろう。企業の地域貢献活動を広報するという点からも、顕彰制度は有効に機能すると思われる。企業にとっても、戦略的フィランソロピーを機能させるうえでメリットはあると考えられる。

## 被災者復興支援会議Ⅲ 第6回提案

### 「淡路島の復興から得られた教訓」 ～持続可能なシステムの構築を目指して～

#### 1 はじめに

阪神・淡路大震災は、「阪神大震災」と略称されることはあっても、「淡路大震災」と呼ばれることはない。阪神・淡路大震災は、「都市」直下型地震と言われ、議論の中心はいつも都市、つまり阪神であって、淡路島に言及することは少ない。確かに、淡路島は、人口、経済規模、予算規模、どれをとっても阪神間とは比較にならないほど小さく、震災の被害も、神戸・阪神間に比べれば、相対的に少なかった。しかし、淡路島の現状が、日本全国の多くの町や村の現状と類似していることを考える時、今後わが国が直面する地震等への対策として、淡路島は貴重で重要な教訓を提示してくれている。阪神間と淡路島との量的な違いに目を奪われ、阪神間という都会ばかりに注目しては、都市とは質的に異なる淡路島からの貴重な教訓をみすみす逃してしまう。

今回の提案では、淡路島から考えることの意義（文末に例示）を踏まえ、淡路島からの教訓を探ってみたい。実は、支援会議においても淡路島に関わる提案は今回が最初である。今回の提案は、阪神・淡路地域の行政、被災者双方に提言・助言するだけでなく、今後の農山漁村、将来の日本での災害復興の一助になればとの思いを背後に秘めていることに理解を賜りたい。

#### 2 淡路島の事例から持続可能な復興のヒントをさぐる

淡路島では、震災前から若者を中心とした島外への人口流出が続いており、世帯数の減少も同時進行し、厳しい過疎化の現実に直面している。

このような地域は、何も淡路島に限ったことではない。むしろ、日本全国に遍在している。そこで、このような地域で発生した災害の復興の課題に対しては、淡路島に持続可能な復興を示唆してくれる事例を探り、復興シナリオのヒントを得ておきたい。

持続可能な復興のキーワードは、「定住」と「交流」である。持続可能な復興を行うためには、淡路島に住むことを望んでいる人が、その地に住み続けることができるような条件を整備することが必要である。ここでヒントになるのは、“既存資源の活用”である。すなわち、淡路島の歴史的、文化的、地理的特性と資源を活かした個性的な地域づくりによって定住化を促すことである。事実、総体として過疎化の進行する淡路島のなかで、震災前から概ね人口も世帯数も順調に増え続けていたり、人口変動が少なく、持続可能性を保持している地域がある。例えば、東浦町では、平成9年に一時、人口が震災前の水準に落ちたが、その後回復している。平成12年に町内で開催された花博効果が与っているとも考えられる。五色町では、平成12年にNHKドラマにもなった地元出身の高田屋嘉兵衛を地域おこしに結びつけるなどの取り組みがある。また、三原町では、淡路島特産の玉ねぎやレタスのブランド化に成功し、地域力を高めている。このように、地域によっては、地域の様々な資源を積極的に活用して個性を発揮し、地域が活力を持続できている事例がある。必ずしも人口増加を至上命題にするのではなく、地



域の適正な人口規模を設定し、地域の既存資源を活用し、その維持を図ることが持続可能な復興へとつながるのである。

次に、大都市圏に近い地の利を活かして都市住民との積極的な交流を図る。例えば淡路島と神戸といった被災地同士の交流もその一つとなる。現在、淡路町が進めている都市住民との農業体験交流をめざした観光農園事業は、モデル的取り組みとして注目したい。交流では、二つの架橋が効果的に機能し、円滑な交流を促進するために、地元への割引制度も含めた利用促進策の検討が望まれる。

以下、持続可能な復興に向けた様々な提案を試みる。各提案は、一体感をもたせるために、あえて「まちづくり」、「人づくり」、「仕事づくり」と分類したが、それぞれが独立したものではなく、緊密に連動するものであることは言うまでもない。

以下の提案には、いくつかの事例を紹介している。事例は、解答ではないし、事例と同じことをやるべきだということでもない。あくまでヒントである。一つ一つの災害には個性があるように、地域にも復興にも個性があるということを踏まえ、それぞれの地域の特性に合致した対応を考えていただきたい。以下の事例をヒントに、ご自身の地域を見直すことがあちらこちらで始まれば、支援会議としてこの提言を出した意義は深まると考える。

今後の復興過程においては、今回の提案をも考慮され、市民と行政とが協働し、淡路島の将来方向を示すビジョンづくりを行うことを提案しておきたい。恵まれた気候と土壌は定住を促し、大都市圏からのアクセスを活かした園芸田園都市の創設は交流を深める。現在、淡路島に住んでいる人たちの定住を図ると同時に都市圏との交流を推進し、さらには、一度は淡路島を離れた人たちや定年退職した都市住民が穏やかな老後を送れる「ふるさと」としての大きな可能性に期待したい。

### 3 【まちづくり】震災復興における地域性を十分に考慮する

淡路島では、元々みんな顔見知りのため、コミュニティがしっかりしており、震災を契機に改めてコミュニティづくりをしようという認識には立っていない。震災以前から、自助、自立の精神が生きており、震災直後も自分たちでやろうという意識があったからである。事実、地域のコミュニティがしっかりしているからこそ、住民同士で助け合い、地域の復興を早くすることにつながった。ボランティアも比較的短期間に有効に機能した。このことから、まず地域の自助が基本であることが改めて指摘される。

淡路島では、震災後も、自助の精神に基づいた活動が展開されている。例えば、洲本市では、平成7年4月、寝たきりや痴呆症等の方々も地域と関わりあいながら、ともに過ごしていくことを狙いにした「すもと高齢社会をよくする会」が発足した。同会は在宅療養者のつどいを実施する10地区のグループと、移送活動を行なう「うんぱんまん」グループの11グループで組織しており、それぞれのグループが、週1回から月1回、給食サービスや花見会、音楽療法、遠足、踊り、演奏の観賞会などバラエティーに富んだ活動を行っている。グループのボランティアメンバーは60歳以上が73.6%と高齢化の傾向にあるが、高齢になってボランティア活動をすることによって、友人もでき、自らの生活に彩りができたとする。北淡町の民生委員・児童委員も、今の時代は高齢者が高齢者を世話しなければいけないと考えている。しかし、元気な高齢者が在宅療養中の高齢者を訪ねると「あんたら元気で良いなあ」と言われ、訪問を継続することに躊躇する状況もあることを指摘しておかねばなるまい。

さて、このような地域の特性を考慮すれば、以下のような教訓が導き出される。

## (1) 集落整備事業の充実を図る

淡路島で進められた集落再建整備の充実を図ることが重要である。なぜなら、土地区画整理事業などは、阪神など大都市部での災害では一般的な復興対応事業であっても、大多数の日本のこれから起こるであろう町村レベルでの震災復興方策には、あまり参考にはならないだろうからである。

具体的には、一宮町郡家地区、東浦町仮屋地区などでは、都市計画事業ではなく、融通性のある密集住宅市街地整備促進事業を集落再生整備型とってよい形で活用して、震災からの地区再生・住宅再建を進めた例がある。同事業は阪神地域においても、宝塚市川面地区、伊丹市荒牧・鴻池・西野地区などで、主に集落環境の整備を中心とした道路拡幅、防災施設整備、緑化整備などが進められている。

## (2) まちづくりのなかの復興公営住宅

阪神大震災の中で、仮設住宅からの移転を支え、多くの高齢低所得層の被災者の将来を安堵させたのが、低家賃で大量に供給された災害復興公営住宅であることは論をまたない。区画整理や市街地再開発の都市計画事業が激甚被災市街地再建の根幹的事業であり、それによって主に焼失した多くの密集市街地が甦りつつあるのも、また、明白なことである。惜しむらくは、その両者の関係が全くないといっているのが残念である。

淡路島では、様相がすこし違う。一宮町が震災直後から一宮町郡家地区密集住宅市街地整備促進事業の一環として取り組んできた拠点ゾーンコミュニティ住宅は、島内最大規模の復興公営住宅であるが、地区中心部の土地の有効活用、防災性能の強化、高齢者居住への配慮、地区コミュニティの再生、「国生みと香り」のまちにふさわしいデザインなど、多くの課題を克服した中心地復興プロジェクトで、今後、町の持続的発展の拠点としての役割が期待されている。

また、東浦町仮屋地区では、同じく密集事業と重ねて漁業集落環境整備事業が導入された。漁村特有の狭い道・折り重なるような過密な家々という被災地の、長年にわたる課題であった集落環境改善が震災を機に進んでいる。倒壊した家屋の再建とあわせて幹線道路と連絡する道路整備や小公園・小広場の整備が進められており、そうしたまちづくり整備と同時に、平屋建て3戸、2階建て3戸といった小規模な木造のコミュニティハウス（町営住宅）が建設されている。

このように、阪神とは違って、淡路島ではまちづくりと復興公営住宅がうまく一体となって整備されている。阪神での復興公営住宅緊急大量整備という至上命題に対し、淡路島では地区の再建整備において小規模公共住宅建設をその原動力とするという対応が中心であったといっている。そうした手法は今後の起こりうる大多数の地方都市・集落での災害復興において、より重要な参考となるものと考えられる。

## 4 【人づくり】高齢者と子どもたちが生き生きと活動する場をつくる

### (1) 元気な高齢者の活躍の場をつくる

過疎地における高齢者への支援は、何も淡路島に限ったことではない。しかし、淡路島は、震災を経由することによって、高齢者支援として何が必要であるかということがより鋭く浮き彫りになっている。ここでは、淡路島から一般的な施策とその必要性を述べるのではなく、震災の教訓に基づいて、できるだけ具体的な提案を列挙する。

### ① 地域まんべんなく高齢者の活動を

お互いに顔のつながりのある地域では、特定の狭い地域（住宅）だけで活動を行うと、他の地域からの不公平感が誘発され、その地域に住む人を特別視するようになり、地域づくりに支障が出てくる。そこで、高齢者対象の地域事業は、対象世代がいるどの地域でも出来るように配慮することが必要である。

### ② 高齢者が支える活動

洲本市で「すもと高齢社会をよくする会」が発足し、在宅療養者の支援活動をするなど、高齢者を中心としたメンバーによるボランティア活動が行われている。

震災以後特に高齢化が進む淡路地域では、高齢者が活動の担い手であり、受け手でもある。担い手と受け手が区分されることなく、お互いが活動を楽しむことが大切である。

### ③ 元気な高齢者と活躍の場をマッチングさせるシニアコーディネーターを養成する

元気な高齢者の自立には、社会貢献がカギであり、有償で働くことのほかに、家事労働、特技等を活かしたボランティア活動、高齢者同士の相互扶助などの社会貢献に参加することで、生きがいをもった豊かな暮らしを送ることができる。そこで、元気な高齢者と自分自身の経験や学んだことを生かして活動できる場とをマッチングするシニアコーディネーターの養成が必要である。

### ④ 高齢者の行動にマッチしたコミュニティバスを運行する

津名丘陵上に位置する津名町長沢地区は、生活に必要な商店まで 3km、町の中心部まで約 10km あるが、公共交通がないため、住民主体によるコミュニティバスが平成 7 年度から運行されており、参画と協働の実践が行われている。このシステムは住民自らが作り上げたものであり、1 世帯あたり年 1 万円を負担し住民が運転を行い運行されており、町の負担は車両購入費・燃料費など一部のものとなっている。

元気な高齢者の行動範囲を広げるためには、行きたい場所に乗り継ぎや乗換えをせずに移動出来ることが有効である。そこで、商店街や役場、ショッピングセンターや温泉など高齢者の行動にマッチしたコミュニティバスを運行する。運行にあたっては、小型のノンステップバスの使用、運行間隔やバス停留所間隔を短く、低料金で運行できるよう行政が支援を行う。

### ⑤ シニアフリーマーケットを定期的開催する

高齢者が漁業や農業で収穫したものや持っている不要品、手づくり作品などを専門に販売するシニアフリーマーケットを定期的開催する。売り手を高齢者自らが担うことはもとより、スタッフとしてフリーマーケットを企画運営する。また、マーケットに出て来ることの困難な高齢者に代わっての販売など、マーケットを支援する NPO・ボランティアの協力が求められる。また、行政は場の確保や広報支援、定着までの資金援助を行う。

### ⑥ 地域に多様な趣味活動が出来る機会と拠点を

高齢者の一人ひとりの好みや趣向などを考慮し、レクリエーション協会等の協力を得て、月に数回定期的に多様な体験が出来る場を創る。その後、同好が集まってグループ活動できる機会、活動拠点の確保が必要である。

### ⑦ 地域で高齢者の包み込みを

災害復興公営住宅においては、SCS（高齢世帯生活援助員）、LSA（生活援助員）、

ボランティアなどによる見守り活動が展開されている。災害復興公営住宅団地コミュニティ調査の結果から、災害復興公営住宅においてもコミュニティが形成されつつあることから、今後は、住民相互の見守り体制の構築に向けた支援を行い、被災高齢者等を地域で包み込む仕組みの充実を図る必要がある。

## (2) 子どもたちが主体的に活動する場をつくる

震災直後はもとより、その復興過程においても、子どもたちへの視線をもつことの重要性はいくら強調してもしすぎることはない。子どもに関する提案は、何も過疎化した地攻に限定されるわけではないが、過疎高齢＝少子化に直面する地域では、子どもへの配慮がなおさら重要である。具体的は、以下の提案を行う。

### ① 子どもたちが群れる場を

少子化により群れ遊びの体験が少ない子どもたちにはいつでも群れて遊べる場とおもいつきり遊ぶ子どもたちの遊びを見守るリーダーの発掘、養成が必要である。

### ② 子どもと過ごすことの出来る地域の名人を探す

遊びや自然体験、物づくりなど具体的な技術や知識を持つ大人を「地域の名人」として地域で発掘する。子どもが様々な体験活動ができるよう子どもと共に活動し、子ども達が集い、ゆとりをもって過ごすことの出来る空間や体験の場づくりを行う。そのために行政は支援を行う。

## 5 【仕事づくり】生きがいをもって働く場の創出を

明石海峡大橋が開通したものの、島内への企業の資本流入や企業誘致による新産業の創造はあまり見られず、若者のみならず高齢者にとっても働く場が絶対的に不足しており、島民からは生計をたてるためのみならず「生きがい・働きたい」を体感するために“働く場を創出してほしい”との要望が強い。

さらに、国に認定を受けた構造改革特区を積極的に活用して、雇用の創出に結びつけることを期待したい。「自然産業特区（花と緑の特区）」は淡路島北部丘陵地域において、農地保有に関する規制の特例を導入することにより、意欲ある企業などが農業分野へ進出し、新たな農業経営を展開したり、楽農生活を推進する先導的な拠点を形成しようとするものである。また、農業の仕事に就こうとする人達への技術習得を支援する県の「楽農生活実践農場（仮称）基本構想」を着実に推進するとともに、働く場を提供する企業に対し農業経営のノウハウを伝授するなど県の支援を望む。

島全体を対象とし、市町等が実施するイベントに対する地域活性化集客支援事業による支援などにより、新たなツーリズムモデルの構築を目指す「くこうみツーリズム特区」による雇用創出にも期待する。また、県の関与により県内市町村とのネットワーク（県内の地域と地域の連携）を形成し、他地域からの来島を促進し、島内の観光・リゾート産業における雇用確保も重要である。

### 参考文献

猪井博登、市原孝著「高齢者や障害者等に配慮した交通システムに関する研究（その2）ーコミュニティバス運行への住民参加に関する研究」

（平成15年度版兵庫県立福祉のまちづくり工学研究所報告集）

## 参考

### 淡路島から考える意義として被災者復興支援会議Ⅲで出された見解

- 日本の多くの地域は、淡路島と類似しているため、淡路島からの教訓は、今後の災害救援に直接役立つ。事実、死者 62 人を数える「淡路大震災」よりすこし少なめの地震被災（死者 20～50 人程度）がこの 50 年間に 7 回もあった。
- 日本の多くの都会で進行しつつあることは、既に淡路島で起こっている（例えば、超高齢化）ので、淡路島からの教訓は、都市の防災を考えていく上でも参考になる。
- 災害ボランティアや災害 NPO にとって、既に顔の見える地域でどのように救援活動を行うのかという問いにヒントが得られる。顔見知りだから救援活動に入りやすいのか、顔見知りだから救援活動に入りにくいのか、必ずしも自明なことではない。
- 救援活動の際に考慮しておくべき特性を改めて考察できる。具体的には、人口構成、仕事の分布、移動手手段、住宅、社協との関係などである。
- 阪神間の教訓と淡路島の教訓、さらに島原・奥尻などからの教訓との連続性、非連続性を考えることにより、住宅、雇用、福祉、地域社会における人間関係など、都市、都市近郊、地方それぞれの被災について、モデル的に考えることができる。
- 援助の人間関係には、いわば“最適値”があるのかもしれない。自助・共助の割合が多い地域には、ボランティアなどの外からの救援が比較的少なくてもよいが、割合が低ければ、外部からの援助がないと復旧・復興が進まない。一方、災害時は、とにもかくにも援助の必要性が急増するので、自助・共助と外部からの援助の和が大きくなる。緊急救援の時期が過ぎ、援助の総和が減少し始めるとき、自助・共助の量と、外部からの援助の量をどのような割合で、また、どのようなタイミングで減少させればよいのかといった点に関する知が必要である。その際、伝統的に自助・共助の割合が大きいと考えられる淡路島からの教訓は、阪神間で得た教訓と相互に補完する。
- 淡路島を参考にして、外部からの援助を受けることに慣れていない人々の反応について検討することは、外部からの援助として駆けつける災害ボランティアにとって有意義なことである。

## 被災者復興支援会議Ⅲ 最終提言

### 「安全・安心な社会の構築に向けて」

## 第1章 被災者復興支援会議の10年

### 1 被災者復興支援会議の創設

震災から半年が経過した平成7年7月、ピーク時に30万人を超えていた避難者も千人余りになり、建設された仮設住宅への入居が着実に進むとともに、阪神・淡路震災復興計画が策定されるなど、復旧・復興に向けた施策が本格的に始動し始めていた。しかしながら、自力復興の見通しが立たず、仮設住宅での生活の長期化が予想される中で、居住環境改善などのニーズに一刻も早期に対応することが求められていた。

こうした状況の中で、被災者一人ひとりの生活復興を支援するため、被災者と行政の間に立つ第三者機関として、被災者の生活実態、意見、要望を把握し、生活復興に関する課題や支援策を整理し、被災者と行政の双方に提言、助言することを目的として、平成7年7月17日に被災者復興支援会議が設立された。

この後、平成11年4月から支援会議Ⅱが、平成13年5月から支援会議Ⅲが発足し、それぞれのフェーズに応じた活動が展開された。

### 2 被災者復興支援会議の特徴

支援会議のような有識者で構成され、県に対して建議などを行う組織としては、各種審議会、検討委員会などがあるが、これらに比べて次のような特徴があった。

(ア) 被災者と行政の間に立つ第三者機関ではあるが、両者の力関係から被災者に軸足を置いた機関である。

(イ) 現場に出向き、問題をリアルに捉える（アウトリーチ）。

(ウ) 現行のルールにとらわれずに、政策提言を行う（アドボカシー）。

(エ) 支援会議構成メンバーと県庁内のプロジェクトチームとのパートナーシップにより進める。

これらの特徴は、支援会議Ⅰ～Ⅲに共通の特徴である。

(ア)の被災者に軸足を置くことについては、被災者と行政の情報量や組織力などを比べると決して両者は対等な関係ではなく、支援会議としては、概ね7割を被災者の側に軸足を置きながら、提言などの活動を行った。

(イ)のアウトリーチについては、「真実は現場にこそある」との考えから、被災者の生活再建に必要な条件と要求を把握するため、支援会議メンバーと行政担当者が被災者のもとへ出向き、直接生の声を聞く「移動いどばた会議」と、変化する課題について被災者、支援者と共に議論する「フォーラム」を精力的に展開した。

また、(ウ)のアドボカシーについては、行政への施策・対策の提言だけでなく、被災者や支援者に対しても自助や共助の呼びかけを行ったところが特徴となっているとともに、行政に施策や対策を提言する場合にも、既存の法制度や行政システムにとらわれず、大胆に提言活動を展

開した。

(エ)の庁内プロジェクトチームについては、支援会議が知事直属の第三者機関としての位置づけのもと、庁内関係課の職員が支援会議の活動を全面的に補佐するとともに、支援会議メンバーと共に被災者の生の声を聞き、対等な立場でさまざまな課題について議論が行われた。その結果、支援会議メンバーのそれぞれの専門分野で培われた市民・生活者としてのコモンセンスが行政職員の専門性につながれ、多くの施策化がなされた。

### 3 支援会議が機能した要因

支援会議の提言、助言から多くのものが施策化につながった。例えば、100戸未満の仮設住宅小規模団地へのふれあいセンターの設置や、庇、外灯、エアコンなどの仮設住宅の生活環境改善、こころのケア相談室やまちの保健室の設置、高齢世帯生活援助員（SCS）の配置、コミュニティ・ビジネス離陸応援事業、“子どもの冒険ひろば”パイロット事業などである。このように提言等の中から多くの施策化がなされた要因としては、支援会議のメンバー及び庁内プロジェクトチームのメンバーの復興にかける熱い思いといったものが大きかったことはもちろんのことであるが、何よりも行政、被災者、そしてNPOなどの支援者のそれぞれから信頼を得られたことが最も大きな要因であろうと思われる。行政にとって、大震災からの復旧・復興はまさに未知の世界において手探りで進む状況であり、そうした中で現場のニーズを踏まえた支援会議の提言は非常に貴重なものであったであろう。一方、被災者にとっては、軸足を自分たちの側に置き、時として、既存のルールや制度の枠組みを超えて提言を行う支援会議は、自分たちの生活復興に係る要望を翻訳し、普遍化し、施策に結びつけてくれる非常に頼もしい存在だったのではないだろうか。こうした支援会議の特徴、仕組み、スタンスといったものによって、各界各層からの信頼を得ることができ、今日までの支援会議の活動を有効ならしめてきたのではないかと思われる。

### 4 最終提言に向けて

このたび、被災者復興支援会議Ⅲは、被災者と行政の間に立つ第三者機関としての役割は終えたと判断し、平成17年3月末でその活動を終えることとした。震災後の復興の取り組みの成果として成熟しつつある「市民社会」「市民活動」の基幹的な推進役として重要な役割を担ってきたと自己評価したいと思う。

また、支援会議は、この10年間、単に被災者、被災地の問題だけでなく、21世紀の市民社会に関わる広範な問題に対して、あるいは少子高齢社会の将来の課題を先取る形で、積極的に提言を行ってきた。その結果、社会の課題がますます複雑化、多様化する中であって、市民、企業、行政など多様なセクターが互いに協働や連携を強めていく必要性が増し、その中で支援会議のような第三者的な提言機関、中間的な評価機関の必要性と重要性がより明らかになった。

支援会議の活動を終えるにあたって、支援会議Ⅲは昨年4月から、阪神・淡路大震災からの復興の歩みを振り返って抽出した10のキーワードについて集中的な議論を行い、これまでの歩みを検証するとともに、今後の災害に役立つ教訓などを広く発信する「連続フォーラム」を毎月開催してきた。この「連続フォーラム」の議論を踏まえ、「安全・安心」な社会の構築を基本テーマにした最終提言を行うこととした。この提言が、21世紀の新しい市民社会の構築にいささかでも寄与できるものと期待している。

## 第2章 「安全・安心」な社会の構築に向けて

### はじめに

#### 教訓を世界の未来に生かす

1995年1月に神戸で発生した阪神・淡路大震災では、6千4百人を超す尊い命が失われた。この大震災により、私たちは、命と暮らしを失うことの悲しさと、命と暮らしを守ることの大切さを、再認識した。再びこの同じ悲しみを、神戸の人々だけ亡はなく、世界の人々が体験することのないよう、安全と安心のための教訓を導きださなければならない。

#### 被災からの教訓に学ぶ

阪神・淡路大震災は、人々の命だけではなく人々の暮らしを破壊した。物理的な被害だけではなく、経済的あるいは文化的な被害を無数にもたらした。さて、この深刻で膨大な被害は、なぜもたらされたのであろうか。地震という自然の力の大きさもあるが、それを受け入れる人間の愚かさや社会の脆弱性が、被害を発生させ、それを拡大したことを確認しなければならない。地震は防ぐことはできないが、震災は防ぐことができるからである。

私たちは、大震災の被害を三つの側面からとらえなければならない。その第一は、自然の報復という側面である。地球環境との共生を怠ってきた過ちが、被害を拡大したのである。その第二は、技術の偏向という側面である。安全のための技術が未成熟かつ差別限定的であることが、被害を余儀なくしたのである。その第三は、社会の腐朽という側面である。持続のための社会基盤が崩壊していたことが、被害を深刻にしたのである。

#### 復興からの教訓を学ぶ

大震災からの復興は、安全と共生につながる新しい社会システムを生み出しつつある。それは、市民社会と地球社会の基盤となる人的なネットワークである。高齢化社会に向けての見守りの仕組み、持続化社会に向けての環境共生の仕組み、国際化社会に向けての救援連帯の仕組みなどが芽生えつつある。コミュニティを基盤とした防災問題や環境問題への取り組みも広がりつつある。この新しいネットワークシステムを、未来に世界に発信していくことが、被災地責任として求められている。

とはいえ、こうした復興の成果は、極めて不十分である。それがソフトなシステムにとどまっており、ハードなシステムとして完成していない、ということがある。安全と共生が達成されるには、ソフトウェアとハードウェアさらにはヒューマンウェアが一体のものとして整備される必要があり、空間のハードと人間のハートを再構築する努力が引き続き求められる、とあってよい。

#### 安全・安心な社会に向けて

ところでこうした教訓を、次代につなぎ世界に発信するには、まず被災地の私たち自身が安全で安心な社会を構築するために努力し、その実現を図る必要がある。そのためには、第一に、市民意識や価値観の転換を図らなければならない。効率や経済を優先する考え方から安全や共生を優先する考え方に、ものの豊かさを重視する発想から心の豊かさを重視する発想への転換が欠かせない。第二に、その安全と安心のための社会的基盤を構築しなければならない。それは自然とのつながり、地域や社会とのつながり、そして、人とのつながりを安全という視点から見直して、再構築することである。この安全のための三つのつながりを、地球レベルからコミュニティレベルにいたるまで、日常時の生活の作法から非常時の危機管理の備えにいたるまで、広く強く、そして暖かく築いていくことが求められる。第三に、震



災の教訓を私たちの挑戦を安心文化として世界に発信しなければならない。そのためには、体験を教訓に、教訓を文化にする取り組みが欠かせない。教訓を社会の仕組みや制度として残すこと、教訓を市民の意識や智恵として共有すること、教訓を国際的な減災と救援のシステムとして発展させることが求められている。

## 1 まち（都市）とすまい（住宅）の震災復興整備

阪神・淡路大震災による災害の特徴は「都市機能の被災」であり、とりわけ「阪神」大震災において、それは顕著であった。都市機能の回復のための都市施設の復旧が、物的（ハード）な復興の第一義的な目標であり、従前状況への回復スピードが最も重視される要因でもあった。都市再建には多くの時間が掛かるが、道路や鉄道、電気、水道、ガスなど、都市基盤施設（インフラストラクチャー）は大略3か月ほどのたいへん早期に復旧が進んだ。

しかし、被災住民の最も重大な関心事は、住宅再建による「居住・すまいの再生」であり、これまで住んでいたまちにおける「生活・くらしの再生」で、必ずしも都市空間の再建でも都市機能の回復でもなかった。また、建物・住宅の復旧・再建は、当然のことながら基盤施設復旧の後、工事だけでも簡易な戸建て住宅で半年以上、高層建築ならば2年ほどの期間が必要であった。

震災復興において、都市や住宅再建の物的（ハード）整備に関する行政の努力と、まちとすまい再生への市民の熱望とのあいだに、微妙なすれ違いが生じた。それは、都市再建←→まち（くらし）の再生、住宅再建←→すまいの再生、という関心事の微妙な違いに起因していたのであろう。

復興の過程で、安全・安心な社会の構築に向けて、物的（ハード）な整備はほとんど3年以内に完了しているが、従来からの基準よりは向上したケースが多いとはいえ、阪神高速道路の高架構造の再建に代表されるように、従前状態への回復が基本であり、必ずしもより安全で安心な状況になったわけでもない。震災10年目を迎えた今、それらを含めて評価や課題の整理をする対象は、市街地整備事業に関するものが中心である。兵庫県の復興10年委員会が行った復興10年総括検証・提言の「復興市街地整備事業における取り組み」（検証担当委員：小林郁雄）による復興市街地整備事業への評価を基に、未来に向けて安全・安心な社会を構築する上で、まちとすまいの復興整備のあり方への基本的な考え方として、次の四つの提言を行う。

### 【提言1】防災「まちづくり」に、本当に、取り組まねばならない

防災まちづくりにこれまで各方面から取り組んではきたが、防災「まちづくり」に本当には誰も取り組んでいない。耐震改修や景観問題の前提であり、まちの構造をどうするかである。災害危険度評価やその結果の公表による密集市街地の危険把握と対応を手始めに、住民主体の防災まちづくりの推進のための「まちづくりプラットフォーム」の設置などによる安全・安心なまちづくりを進めていくことが重要である。そのために、行政窓口の一本化と制度・補助事業の有効活用も大いに必要である。

一枚の紙に書いたわがまち（小学校区程度）のアジェンダ（指針・希望・魅力など）が欲しい。年に一回まちの健康診断をみんなでし、壁に貼っておくことから始めよう。

## 【提言2】街の基幹施設（道路や公園）の乏しい地区の整備を急がねばならない

街区基幹施設（道路や公園）不足地区での行政的な防災まちづくり対策を進める。そのための法律的な事前準備をしておかなくてはならない。特に、大都市の木造密集市街地の災害危険性についてはどうの昔から指摘され続けているにもかかわらず、遅々として再整備は進んでいない。関東・中部地方の大都市密集市街地が、いつ来てもおかしくない東海地震や到来が確実な東南海地震で大規模に被災すれば、それは天災ではなく人過というべき怠慢であり、防災まちづくりへの真剣な実効ある整備（物的なまちの構造的な整備）にただちに取り組みねばならない。

小規模区画整理事業や住宅市街地総合整備事業・密集事業などによる道路整備や防災公園などの密集市街地での確保は、以前に比べればかなり確実に進めていくことが可能になってきている。阪神・淡路大震災での経験から土地区画整理事業が、地域まちづくりのための土地の交換分合の制度としても活用できるようになったことが大きい。また、市街地再開発事業のように重装備で保留床処分を事業の中核に置く独立採算型の事業では、震災復興のような被災した建築再建には向いていない。隣接建物同士が協同で再建するのに補助やコンサルタント派遣など手厚く支援する被災建物協同建替事業といった制度を用意しておくべきであろう。

さらに、都市計画や基盤整備事業（や事業前提）でないとお金が出ない仕組みから、計画段階からまちの運営管理段階まで含めて、総合的に資金の手当てや補助金・交付金などが出る仕組みへの転換が必要である。

それら事前の備えと合わせてさらに、被災後の復興整備事業としては、早期・柔軟・多様性をもって行うことが肝要である。そのためには、

- ・復興の枠組みの早期提示
- ・二段階都市計画決定による住民参加方式の一般化
- ・生活再建の多様な選択肢の提示

といったことが可能になるような事前準備が必要である。と同時に、都市計画事業などの実施地区内の市街化が追いつかずに、その空き地の活用や空き床の利用促進なども復興の重要な一面である。

## 【提言3】集合住宅などの協同スペースが重要である

集合住宅などには協同スペースを確保することが重要である。時間的にも空間的にも柔軟にそれを運営していくことが、さらに重要である。単に居住空間を供給する住宅建設に加えて、二段階都市計画決定と同じように、ハードな住宅供給の後にソフトな安心居住の住まい方の供給も進めていくことが必要である。下町長屋居住のような形が中高層の鉄筋コンクリート造集合住宅にもほしい。

阪神・淡路大震災の反省として、まちづくりとすまいづくりの総合化がもっと緊密に行われるべきであったことがあげられる。地域を取り巻く環境の変化への対応と特色あるまちづくりのためにも、公的な住宅供給と市街地整備事業が連携して震災復興がされ、地区特性を反映した現場中心のまちづくりを推進することが必要である。

#### 【提言4】市民や行政などとの新しい関係の中で自律連帯社会をつくらねばならない

復興整備事業を進めるプロセスで、まちづくり協議会システムと専門家支援（コンサルタント派遣）が大きな力を発揮した。その過程で重要だったことは、

- ・合意形成を進めるための支援のあり方
- ・地元のリーダーや専門家などの人材育成・確保
- ・広域的な専門家支援システムの確立
- ・事業推進のノウハウをもつ公団・公社など公的セクターの役割・経験の継承
- ・柔軟な復興事業を進めるための基金制度

といった点であった。

神戸市兵庫区松本地区の震災復興土地区画整理事業でつくられた「せせらぎ」は、地元民2千人の清掃活動や再生水の活用実験など、まちづくり協議会の基本活動を担っている。面倒で手の掛かるもの（せせらぎ）が、地域の人たちのコミュニティをつくり、育て、続けていく基になる。まちづくり協議会は住民の要望にタイムリーに取り組む組織であり、合意形成は納得のプロセスである。合意がなくても日常は過ぎるが、説得と納得がすべてである。

自律連帯社会における「新しい公共」を担うために、住民、市民・NPOなどと行政の新しい関係をつくらねばならない。自律と支援のとても難しい関係のなかで、お互いの「ネットワーク」と、容易に出会うことのできる「プラットフォーム」が重要である。

## 2 権利としての「参加」、責務としての「参画と協働」

被災地の市民の生活や価値観を大きく揺るがした震災から10年。その復旧、復興の過程で、市民は、「自律」「連帯」のこころざしを強く持つようになった。個人の生活再建にも、自分たちが暮らす地域づくりでも、大切なのは、市民一人ひとりが、まず自らの生活に責任をもち、自分から立ち上がろう、何かをしようという意識を持つこと。そして、同じような意識を持つ人たちが連帯してつながりをもつことが不可欠であるということだった。被災地では、自律と連帯のこころざしが、復興を進めてきたといっても過言ではない。

このようにして生まれたこころざしは、これからの安全で安心な社会づくりでどのような価値を持つのか。2002年に神戸市内で実施した自律や連帯意識に関する市民アンケートの地域別集計結果と、当該地域での過去10年間の放火発生件数の関連性を調べてみた。すると、「自律」に関係する「近所の道路や公園の清掃は市民主体で行う」や「過去1年間で道路や公園などの地域のクリーン作戦に参加した」などを率先して実践している市民が多数派の地域は、そうでない地域よりも過去10年間の放火件数の平均が、明らかに低いことがわかった。

同様に、「1. ものごとを決めるには、納得できるまで話し合う」、「2. 用事があるとき、自分から近所の人に話しかける」と、連帯重視派が多数を占める地域でも、過去10年間の放火件数は、他よりも低かった。

このような安全・安心にも直結する市民の自律と連帯のこころざしは、具体的にはどのような特徴をもち、どのような過程を通じて安全や安心なまちづくりにつながるのだろうか。

震災5年目から隔年で兵庫県が実施してきた生活復興調査は、自律・連帯のこころざしのほか、他者への信頼、そして安定した家族関係などからなる人間関係の豊かさ（ソーシャル・キャピタル）が、地域との関わりや地域活動への積極的参加を生み、その結果として、「公・共・私」型の市民社会意識の醸成につながったことを明らかにした。これは、まちづくりや安全・安心にかかわる身近な公共の運営は、①市民や事業者などが本来的に責任をもつ私的責任領域

における自助努力の率先と、②行政責任領域では市民参加を権利として保証し、行政による連携や調整、情報・資源の提供と、これらの諸活動に対する説明責任の実行と、③住民と地域内のさまざまな事業者やNPO団体・組織、それに行政が共同で責任を持つべき領域については協働して統治を図る、という社会意識である。このなかでも「公・共・私」型社会意識の中核は、共同責任領域における協働統治のころざしであり、地域のことについての意思決定や運営は、市民が参画し、納得がいくまで話しあい合意形成を責務と考える共和主義的な民主主義感覚に根ざしている。これは、個人の普遍的権利の実現を第一とする自由主義的民主主義意識や、行政に公共を任せきる後見人主義意識とは一線を画するもので、公共への参画・協働を責務としてとらえている点に特徴がある。

震災から10年が過ぎ、生活の再建や復興が一段落することにより、共和主義的な参画・協働意識は一般に低下する傾向にある。今後の趨勢については、自律と連帯、他者への一般的信頼、安定した家族関係などに根ざす人と人とのつながりの豊かさを維持し、まちづくり活動を持続的に成長させられるなら、共和主義的民主主義が制度として定着するだろう。一方、生活復興が一段落したことにより、社会の緊張が解け、安定化・正常化が一挙に進むならば、自由主義・後見人主義の台頭が今以上に進むだろう。完全に悲観する必要はないにしても、市民社会が自然に生じるという楽観は決して持ち得ない状況である。

そこで、公共への「参加」を権利として保障し、「参画と協働」を責務として今後もとらえるために必要な視点として、次の三つの提言を行う。

#### **【提言5】 自律と連帯のころざしを強く持ち続け、家族や地域での「互惠・対等・平等」な社会関係づくりを継続していこう**

市民一人ひとりが、自律と連帯のころざしをこれからも強く持ち続けよう。そして家族や地域での「互惠・対等・平等」な社会関係づくりを継続していこう。震災復興の10年間の道のりでわたしたちが学んだことは、自律と連帯のころざしは単に一人ひとりの震災復興を進める力となったばかりでなく、これからの安全で安心な社会づくりの基盤的資産ともなりうることだ。自律・連帯のころざしが、住民参画型で、納得がいくまで合意形成を重視するまちづくりの実践を可能とする。そして、そのようなまちは安全で安心であるばかりでなく、子育てや高齢者を地域で見守る力も強い。復興を推し進めた自律と連帯のころざしは、安全・安心で豊かなまちづくりの原動力でもあるのだ。

#### **【提言6】 被災地の復興、そしてこれからの市民社会づくりの核となる「責務としての参画・協働」のころざしを大切にしていこう**

被災地にあっては、生活の再建や復興という課題の解決の一手段として参画・協働の施策が推進されてきた。ここでは、市民参加については、「権利」として捉えられるが、公共への参画・協働は「責務」として位置づけられた。これは、自らが住まう地域の決定は、そこに住まう者が「統治」するのが当然だと考える共和主義的な民主主義の立場に立脚していた。たとえば、地域の復興のために住民の合意形成を促すしくみとしてのまちづくり協議会への参画は、「責務」の感覚に裏打ちされていたし、またそのような住民の組織化の努力を支援してきた専門家にも「責務感」という共有基盤があった。市民として、また専門家として「責務」としての参画・協働という被災地発の社会づくりの発想を、これからも大切にしていこう。

**【提言7】「責務としての参画・協働」意識の醸成は、「公・共・私」型社会づくりを目的とする一般的な施策の中で、今後は展開を図るべきである**

震災からの復興が進み、8割の市民がもはや「被災者ではない」と感じるようになった。生活の復興は、一面では、これまでの共和主義的な「責務」としての参画・協働の意識を薄れさせる効果をもつ。被災地における参画・協働の議論は、今後は復興の施策としてではなく、「公・共・私」型社会づくりをミッションとする新たな一般的政策・施策の枠組みの中で捉え直されなければならない。自律と連帯、他者への一般的信頼、安定した家族関係などに根ざす人と人とのつながりの豊かさを維持し、まちづくり活動を持続的に成長させる。そして共和主義的民主主義を制度として定着させていくこと。これが今後の一般的な社会づくりの基調に据えられるべきであることを訴えたい。

### 3 当事者の参画・協働による政策・施策づくり

被災者復興支援会議は、これまでさまざまな提言を行ったが、そのうち多くのことが実現される運びになった。その要因は次のようなところにあると考えられる。

第一は、知事直属の第三者機関としての位置づけにあった。支援会議の提案に対して、行政は、できること、できないことについて回答することが制度として保障されていたことがある。

第二は、提言に対する行政側の回答責任を果たすために、提言作成のプロセスは、メンバー主導・行政参加型となっていた。これは、一方的に外部からもの申す、そして言いつばなしで終わる、という類の提言ではなく、支援会議に対応して行政内部にプロジェクトチームをつくり、時として対立しながら、共に考え、共につくるプロセスを共有した提言であるからこそ、その提言を最大限に実現する方向で検討したことが大きな要因である。これは「協働」の一つの現実的なありようを示すものであったと言える。

第三は、国と自治体の間に挟まれ、ともすれば「中二階的な立場」になりやすい県の行政組織が「現場主義」を尊重し、かつ行政自身が現場の情報を自分たちだけで把握することには限界があることを認識していたことである。行政は、被災者のニーズにあった支援策を立案する必要のある中で、支援会議が被災者の生の声を聞き、被災者に軸足を置きながら、課題を整理し、提言を行うことは行政にとっても有効なことであった。

第四は、支援会議の提言が既存のルールやしがらみなどを気にせず、必要なこと、すべきことなどを明確に指摘し続けたことである。復旧・復興の過程では、既存のルールの範囲では解決できないことも多く、行政自身もそうしたハードルを乗り越えたいと考えているときに、支援会議からの数々の提言は、行政に対する応援になったのである。

上記のような支援会議の提言が有効に機能した要因を踏まえて、今後のさまざまな提言に対する行政のあり方については、次の三つの提言を行う。

**【提言8】中間的な第三者との協働によって、現場の真実に迫ることができる意識を今後も持続しよう**

「真実は現場にしかない」という認識を行政は強く持ち、支援会議のような第三者との協働により生み出されてきた提言が、何故現場の声を反映するものとなってきたのか、その背景について感受性を保ち続ける努力が必要である。人は、その対面する相手によって明らかにする真実が異なる。支援会議という第三者とのフォーラムを通じて、幾多の真実が明らかにされてきた事実を受け止め、真実の掘り起こしの作業を単独で行うのではなく、

中間的な団体との協働により現場の真実に迫る姿勢を持ち続けていくことを行政に求めたい。

**【提言 9】 目的・使命を明確化した上で共通の日常知に立脚して問題の解決を第三者と行政が協働する視点を尊重し続けよう**

震災からの復旧・復興以外の施策であっても、時として、既存の制度、ルールを乗り越える必要がある。これは、2004年10月23日に発生した新潟県中越地震における兵庫県や神戸市のサポート・チームが現地行政担当者に行った支援の根幹にあることでもある。前例がなく、選ぶべき選択肢が多すぎる場合には、行政の既存の制度では対応が難しい。そのような時にこそ、目的を明確化させた上で、日常知を活用しながら最適の解を求める活動が必要となる。このように生活上の共通（コモン）の知恵（センス）の基盤に立脚し、問題解決を図ることが第三者提言機関としての支援会議の活動の本質であった。コモンセンスに立脚することにより第三者である提言組織と行政は、協働が可能となったと考える。このような、目標・使命を明確にした上で、日常知を共通基盤としながら「提言を共につくる」という視点を大切に、尊重し続けることを行政に求めたい。

**【提言 10】 当事者は自ら合意形成し、行政と協働して必要な施策の提言が可能であると確信し、その信念を前提にして協働を進めていく覚悟を行政に求めたい**

第三者による政策・施策の提言は、当事者である被災者自らが、その意見を集約し合意形成を図ることができるまでの、ある種の「つなぎ」の働きをした。これからは、当事者団体や組織には自らの手で合意形成をし、行政と協働して必要な政策・施策の提言が可能となるような内発的な能力開発や自己組織化の力があることを確信し、その信念を前提に、多様な団体や組織と協働を進めていく覚悟が行政に求められる。つまり支援会議といった単一の中間的な第三者組織ではなく、多様な関係者の諸団体がそれぞれに合意形成の過程を踏まえて中間的な組織を形成し、行政との間で問題解決のための政策・施策の形成が行えるように、協働のパートナーを多元化していくことが行政に求められる。

#### 4 震災の「記憶・教訓」から「文化」への浸透・定着

阪神・淡路大震災は、成熟した現代の市民社会が壊滅的打撃を受けた史上初めての災害だった。震災の記憶や教訓は、さまざまな形で語り継ぎ、次の世代に活かされなければならない。震災の記憶や教訓を語り継ぐ営みのなかで、百家争鳴的な文化活動が生まれ、さまざま交流の輪も広がっている。震災10年を経て、被災地の復旧・復興の混沌の中から、震災の記憶・教訓を共有する営みは、文化として成熟し、定着しはじめている。また、1月17日をいつまでも忘れることなく、安全で安心な社会づくりを期する日として、1月17日を「ひょうご安全の日」と定める条例の制定が県議会で審議されている。

震災を語り継ぐ文化として「震災モニュメント」に注目したい。これらの多くが、被災地に自然発生的に出現した。NPO法人阪神淡路大震災「1・17希望の灯り」によると、その数は250を越えるという。モニュメントへの被災者の思いや建立の経緯はさまざまである。神戸大学に近い公園の慰霊碑には、下宿先で亡くなった中国人留学生の名前が刻まれている。この地区では慰霊碑がきっかけになり、中国人遺族との交流が生まれている。東灘区魚崎地区には、戦争での疎開が縁で交流が続いていた鳥取県内の自治体から届いた見舞金で建てられた慰

霊碑がある。魚崎地区では、震災での支援が更に交流の絆を強め、その後双方の姉妹盟約に発展した。震災で亡くなった若い建設技術者が、生前に手がけた橋を息子の形見のように慈しむ母親の姿が多くの市民の共感を呼び事実上のモニュメントとなった場所もある。

震災後5年を経過するころから、震災モニュメントを訪ねて歩くウォークが活発になっている。ウォーク参加者は、被災者に限らない。県外に移り住んだ被災者が訪ねてきたり、震災でお世話したボランティア経験者が再会を楽しんだり、ハイキング気分で加わる家族連れもいるなどモニュメントを巡ることで、自然なかたちで震災の経験を共有し、世代間、地域間の交流の輪が広がっている。震災モニュメントは、文化として地域に根付き、進化しつつあるといえないだろうか。

震災で生まれた文化には、経験・教訓を次の災害にどう活かしていくかという点で実戦的な側面もある。災害文化、防災文化、減災文化として語られるのがそれである。「阪神・淡路大震災復興10年総括検証」のなかで、災害文化は「社会全体に災害を想定した備えを根付かせるための総合的な取組み」として位置づけられ、災害文化を育成するために防災教育、防災訓練への取組みや家具の固定化をはじめとする住環境の耐震強化などが提起されている。

震災で生まれた文化は、復興の過程で市民社会の中から自然発生的に芽生えてきたもので、行政主導で育成されたものではない。しかし災害文化で提起された取組みのように、減災的見地から重要な行政施策に位置づけられるべきものもある。必ずしも行政が免責される分野の問題ではないことを強調しておく。震災で生まれた文化が、新しい市民社会のなかで成熟し、定着していくために次の三つの提言を行う。

#### 【提言 11】 コミュニティ文化を発展させよう

被災地では建物が倒壊した後に多くの空き地が生まれた。その空き地にひまわりなどの種をまき花を咲かせて、行き交う人々の目をほっとさせ、こころを癒す活動をした人がいた。悲しみや腹立たしさ、つらさを少しでも乗り越えるために、地域で起こった「がれきに花を咲かせましょう」活動である。ささやかではあるが、被災者自身が自分にできる範囲で取り組んだ活動であり、他者と共にその成果を味わうことができる創造的復興活動のひとつといえるものである。多くの仮設住宅の玄関先にも、花や緑が植えられた。

私達はこれからも自分の家庭の中だけでなく、日頃からまちのあちこちに地域の人がみんな楽しめる花と緑の「コミュニティ・ガーデン」創造の文化を広げよう。音楽や絵画だけでなく、こうした路地裏でも楽しめる何気ない地域創作活動が継続されていけば、何かが起こったときにも、その継続して来た力が人と人、心と心をつなぎ連帯を育むエネルギーになる。

震災後、まちを走るコミュニティ・バスが目にとまるようになった。新たなコミュニティ行事も継続して開催されている。食事会、バザー、音楽祭、夏祭り、清掃、子どもたちと遊ぶイベントなど規模は小さきまざだが、繰り返しおこなわれることで徐々に地域に定着していく。人にやさしいまち、居心地の良いまちづくりが進む。顔なじみの参加者がいる一方、まだまだ近隣でのこうした行事への参加や交流を楽しめない人がいる。今後も人と人がつながり、良い出会いをしていくためには一層の創意工夫が欠かせない。コーディネーター役をかってでる人、そしてその育成と活躍に期待する。

## 【提言 12】 震災体験を語り継ぎ、震災資料・記録の保存体制を整備しよう

人と防災未来センターでは、被災者が「震災語り部」になり、訪れる人に体験を語るボランティアをしている。災害を経験していない人々に大震災の経験や教訓を伝え、防災・減災の備えを提言するのは被災地と被災者の仕事である。家具は固定させる、風呂の残り湯を置いておく、飲み水は常時貯蔵するなど、被災して知った数々の生活の知恵がある。個々人としても、そして組織としてもこれからも伝え続けていく必要がある。まちなに残る歴史資料や文化保存についても災害にあうことで人はその維持の大切さに気づかされる。

震災の経験は、私たちが好むと好まざるにかかわらず、いずれ歴史の領域に入ってゆく。1月17日のあの日を忘れないためにも、震災資料や記録の系統的で継続的な保存体制の整備を急ぐ必要がある。人と防災未来センターがその役割の一部を担って、相当の資料を収蔵しているが、保管スペースは、とても十分とは言えない。人と防災未来センターは、資料を分類・検索したり、利用・分析したりする機能に特化して、これらを収蔵するスペースや機能は、別途整備を検討すべきである。人と防災未来センターの附属施設として独立した収蔵倉庫を併設するという考え方もあるし、展示機能を併せ持った震災資料館として整備するのも選択肢の一つだろう。次への検討課題として提起したい。

さらに震災体験者は当事者として、地域人として、今後も「地域で支えあう」活動を意識的に続けてくことが望まれる。同じ地域で共に暮らす人々がコミュニティに関心を持ち、地域で出会う体験を共有し、分け合い、支え支えられて生きていく。未曾有の震災体験をそうして乗り越えて来たように、これからの日々においても高齢者支援、子育て支援など、さりげなく援助し合える生活文化を築いていこう。そして当事者だからこそできる行政への提言などを積極的に行ない、21世紀の市民文化として定着させよう。

## 【提言 13】 兵庫発のボランティア活動やNPO活動を広げよう

1995年は日本における「ボランティア元年」と言われた。直後の1年間に130万人を超すボランティアが各地から被災地を訪れ救助・救援やその後の復興に力を貸した。被災地の人々もまたお互いに協力し合い励まし合ってこれまでにない市民力を発揮した。震災後急激に認識されるようになったボランティア活動だが、兵庫にはそれ以前から市民のさまざまなボランティア活動やNPO活動があった。ボランティア活動は福祉活動に限らず、環境・教育・文化と広がりを持つ。被災地にやって来たボランティアたちは、単に困っている人を助ける喜びだけでなく、頑張る被災地の人々の姿や諸種のネットワーク活動に共感し、学ぶこともまた多かったと考えられる。新しい都市型の共生・共同の市民社会を実現していくために、率先して兵庫発のボランティア活動をこれからも推進し広げていこう。

阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）では、基本目標として「世界に開かれた文化豊かな社会づくり」が謳われた。県内には10万人を超える外国人が居住する。国際先進県としての発展をめざす兵庫県の未来は、多文化共生の社会でもある。震災では、199人の外国人が犠牲になっていることから災害など非常時に外国人の安否確認や情報交換のシステムを充実するなど外国人県民が住みやすい条件整備をさらに進める必要がある。兵庫県教育委員会が推進している「子ども多文化共生センター」の運営をはじめとする「子ども多文化共生教育支援事業」を先進的取組みとして評価したい。震災文化の視点からも多文化共生の施策のさらなる充実を提言したい。



## 5 コミュニティの役割と「市民力」「地域力」の醸成

「地域力」「市民力」にはさまざまなとらえ方や考え方があある。ここでは、「地域力」はコミュニティの構成員による力であり、「市民力」はボランティアやNPOといった地域の構成員とは関係ない活動をされている力と捉えているが、もちろん、「地域力」「市民力」は相互に作用しあい、影響しあって、その力を強めていくものでもある。

阪神・淡路大震災後、淡路地域では、地域住民の顔のつながりの深さが安否確認や救出に活かされた。また、避難所や仮設住宅では、被災者の中から自治会を結成する等の動きが生まれた。これらは「地域力」がなければできなかったことである。しかしながら、避難所に避難して初めて精神疾患を抱えていることがわかった世帯を保健師に引き継ぐ例があるなど、「地域力」でカバーできない問題があることも指摘しておきたい。

一方、「市民力」については、震災後、130万人を超えるボランティアが被災地に入って被災者の支援活動に従事し、「ボランティア元年」と言われるようになったこと、被災者支援活動から端を発し今やNPO法人として活動している団体が多数存在するなど、「市民力」は確実に育まれていると言えるのではないだろうか。

ここで、「すもと高齢社会をよくする会」の事例を紹介しておきたい。同会は洲本市内の1箇所、元気な高齢者が虚弱な高齢者を支える典型的な活動を展開している。活動の特徴として、これまで接点のなかった婦人会、老人クラブ等の既存組織と高齢社会を考えようとする組織が融合し、保健・看護の専門家と地域住民が共同して活動するなど、今ある地域の資源をうまく活用している。

現在、暮らしている地域の課題解決に、同会の活動を大いに参考にしてみてはいかがだろうか。なぜなら、私たちは地域課題の解決に大いに貢献するものと考えているからである。

次に、「安全・安心」な社会の構築に向けて、「地域力」や「市民力」に何を期待すればよいのであろうか。

まず、「地域力」には、コミュニティの構成員が地域や構成員の課題を発見し、お互いに知恵や労力等を出し合い解決に向けた取り組みを自分たちで行い、コミュニティで解決できないような課題に対しては、行政等のコミュニティの外部に支援や解決策を求める発信を行い、それらと協働して課題を解決することにより、安心して暮らすことができる地域になることを期待したい。

一方、「市民力」には、コミュニティ内部では力を集約して課題発見や解決への取り組みができていく地域にボランティアやNPOがかかわり、外部からの視点で課題発見や解決への取り組みを行うことにより、安心して暮らすことができる地域になることを期待したい。

それでは、具体的に「地域力」や「市民力」を高めるためにどうすればいいのだろうか。ここでは次の四つの提言を行う。

### 【提言 14】 あいさつ、声かけなどの日常活動を積み重ねよう

「地域力」は日常的な取り組みがなされなければ高まってこない。そのために、あいさつや声かけ、近隣への気配りなど顔見知りの関係づくりが不可欠である。さらに、地域行事への積極的なかかわりや参加、地域団体とのつながりを持つことも必要である。

ただし、淡路地域では人の顔の見えるつながりはあるが、本音をお互いに出し切れない場面もあるので、地域の課題や個々の家庭が持つ課題に対して、本音で話し合い、解決への取り組みを皆で進める気運の醸成が必要である。

一方、神戸・阪神地域では、お互いに干渉しあわないといった都市型コミュニティの快適さを選択して居住している人が多いので、その意識に負担感を与えるのではなく、共同

課題に対して、皆ではなく、気がついた人（気になった人）から取り組み、その活動や成果を知らせることから始めなければならない。

このように、「地域力」を高めていくには地域差があることに留意してほしい。

#### 【提言 15】子どもの頃から市民意識（地域住民意識）を醸成しよう

子どもの頃から住む地域の一員として意識することが大切だ。そのために、近隣との関係をつくる必要がある。例えば、子どもと大人の出会いの場をつくったり、あいさつや声かけを行うなどの繰り返しが顔の見える関係につながる。地域行事への参画や子どもが主体となった行事等の取り組みを行うことにより、地域で暮らしている実感が生まれ、愛着も持つようになる。

また、トライやる・ウィークでの中学生の地域におけるさまざまな体験活動を基盤に中高生が一緒になって大人と共に、地域防災マップや防災計画の作成にかかわることにより、地域を拠点とした防災教育ができるし、さらに、今までと違った視点で地域を理解することができる。このような体験の積み重ねが大人になったときに、コミュニティの構成員として、「地域力」や「市民力」を発揮することにつながる。

#### 【提言 16】地域活動リーダーを発掘する研修制度を確立しよう

「地域力」の高いコミュニティには優れたリーダーがいる。しかし、リーダーを育成するのは容易なことではない。優れたリーダーの姿を思い浮かべると、そこに至るまでの自己研鑽と多様な経験及び資質が伴っている。このような人物を発掘することが最短の方法である。そして、このような人物は決して少なくない。

先に述べた「すもと高齢社会をよくする会」のリーダーは、震災前には地域活動の経験がなかったという。震災後の仮設住宅でボランティア活動したことが同会のスタートであった。このように、ひとつの体験がきっかけとなって、次の活動に生かされることにつながる例は、震災後誕生したNPOのリーダーにも多くいる。

このようなリーダーはトレーニングで育成するのは難しい。そこで、何かしようと思っているがその糸口を見つけにくい人たちを対象に、実際に地域活動やNPO活動を体験できる機会を行政がつくり（大人のトライやる事業）、1か月から1年間、そこで活動を体験した後に、マネジメントやプランナー研修の槓会をつくる。その中から地域活動に意欲的に取り組むリーダーを発掘すれば、地域活動につなぐことができるのではないだろうか。

#### 【提言 17】地域団体とNPOのパートナーシップなど地域資源を有効に活用しよう

長田区御蔵地域など、機能が低下したコミュニティにNPOが係わることによりコミュニティが再生した例があるように、パートナーとしてお互いに信頼しあうことができればよいのだが、地域団体は過去の実績（組織と運営）からなかなか脱皮できず、震災後組織されたNPOは実績が浅く信頼が薄いと言われている。

一方、「すもと高齢社会をよくする会」のように、地域住民と保健師や看護師といった専門職と共同活動を展開している事例もある。

安全・安心な社会の構築に向けて、地域団体やNPOは時代にあった組織づくりや活動を展開していく必要がある。そこで、地域のニーズとシーズをうまくマッチングし、地域団体とNPO、保健師等の専門職と地域団体・NPOなどとのパートナーシップの醸成を図るようなコミュニティコーディネーターの存在が重要になってくる。

このようなコミュニティコーディネーターは、少なくとも地域のさまざまな資源に精通しておかなければならない。そのような人材が存在しない地域では、行政、地域住民、地域団体、NPOなどが徹底的に話し合い、知恵を出しあうような場の設定が必要である。そして、各主体が協働して取り組まないとそのような人材の出現はむずかしいが、逆に、このような協働を通じて、うるおいやふれあいのある地域づくりを行なうことができると確信している。

## 6 企業の役割と地域での共生

被災者支援会議Ⅲ第5回提案「復興まちづくりへの新たな視角“震災復興と企業文化”」は、震災を契機とした被災地立地企業の地域との「関係構築」の動きについて整理した。こうした被災地企業の実態は、近年、CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）としてわが国でもあらためて関心を集めている動きと呼応しているようにも思える。CSRの定義は現時点で必ずしも一定していないが、「企業は、経済・環境・社会という三つの領域の相互性のなかでその活動が位置づけられている」ことがベースとなっていることには異論がないであろう。

こうしてみると、震災を契機にスタートした企業と地域との新たな関係構築は、「地域CSR」とも呼称できよう。これまで、企業と地域社会の関係には「情報の非対称」があり、企業が地域と連携・融合することによるビジネス・モデルを提示することは必ずしも多くはなかったと言ってよい。震災は、地域住民の間だけではなく企業をも含む多様な主体間における「関係性」の再構築の重要性を喚起し、結果としてその復興過程においてソーシャル・キャピタル醸成を可能ならしめたとも言える。「信頼」や「社会ネットワーク」「地域規範」などをベースとするこうした新たな「関係性」創出は、地域の安全・安心を進化させる重要な要素でもある。かかる観点から、ここでは「地域CSR」構築を狙いとす三つの提言を行う。

### 【提言18】企業の「地域CSRビジョン」策定促進を（企業に対して）

「企業の持続的発展を促すチャンス」としてCSRを捉える視点は、ここ数年、わが国においても定着した感がある。実際、多くの企業がCSRの専門組織・チームを設置し、組織体制の整備、取引先をも組み込んだ活動を充実しつつある。ただ、こうした取り組みを開始した企業も、交通事業者など地域サービス提供会社等一部を除けば、当該事業所が所在する「地域」を視座に置いたCSRという観点は必ずしも明確ではない。

経営の社会的側面を本来の事業活動の核心のひとつとして位置づける近年のCSRは、その意味で経営戦略性のなかで位置づけられるべきものである。日本経団連は、CSRの理念を「企業は利益ばかりを追求するのではなく、社会をより豊かにすることに努めること」としており、その結果として企業の生産性向上、利益確保がもたらされるとしている。その意味で、CSRによる企業にとってのメリットを明確に想定するスタンスをとっているわけではない。しかし、今後、企業が地域と多層的に結びつくことを想定すると、たとえば事業継続におけるリスク回避、ステイクホルダー（利害関係者）への対応など、企業にとっての「リターン」を地域サイドの「メリット」との相互性のなかで経営戦略に位置づけておくことは重要である。

企業としての明確な地域CSRビジョンを有することによって、企業としての独自性を発揮し、地域との安定的かつ良好な関係を構築することができる。地域CSRビジョンの策定は喫緊の課題である。

## 【提言 19】 地方自治体との連携による企業の地域CSRの展開（自治体に対して）

### －活動の地域への周知とともに、CSR企業との積極連携（優先発注）を－

企業が地域CSRを展開するうえで、地方自治体など公共が行う最も重要な支援は、市民・県民へのかかる活動の情報伝達であろう。これまで、自治体は「公平性の原則」から、どちらかという個別企業の活動に言及することを抑制してきた。しかし、地域CSRの核心が、社会的領域での企業活動にあることを勘案すれば、かかる活動について地域の多様な主体と情報共有することは極めて重要である。自治体の有している多様な媒体を用いて、こうした企業の地域CSR活動を地域で認知・共有することが重要である。

さらに、こうした企業活動のスクリーニングのための仕組みづくりも今後必要となろう。SRI（Socially Responsible Investment：社会的責任投資）は、企業が社会的責任を果たしているかどうかを投資の判断材料とすることを指しているが、企業が行う地域CSR活動に関わる情報共有は、SRIにおける「ソーシャル・スクリーニング」アプローチ（社会的視点からの差別化）を可能にするものといえる。かかる手法は、たとえば、日本政策投資銀行がCSRによる企業格付けによって、上位企業には有利な融資を行うなどの制度を構築し既に実施している。たとえば、地方自治体が企業と取引を行う際に、地域CSR活動に基づいて格付けを行い、上位に位置づけられた企業に優先的に取引を結ぶといった仕組みを導入することを提案したい。

## 【提言 20】 企業－市民パートナーシップの確立：「普段の交流」のための「場」づくりを

「企業である前に一市民であるとの視点から、地域において住民としてまちづくりに参加・協働してきている」。まちづくりにはやくから協力してきた三ツ星ベルト（株）の幹部は、当会議の連続フォーラムでこのように指摘している。震災時において、同社の自衛消防隊が地域の火災を食い止めたことはよく知られているが、「企業と地域の普段の交流こそが重要」との発言は重要である。

こうした三ツ星ベルト（株）の実践は、地域における「価値共有」へのアプローチと考えるとよいのかもしれない。かかる「価値の共有」は市民と企業の関係形成においてもっとも重要な視点といって過言ではない。その際、閉却してはならないポイントは、企業という組織と地域の関係というよりは、企業の個々の従業員と地域住民との関係がベースとなることであろう。社会関係財ともいべきソーシャル・キャピタルは、個人間の関係が基盤となっている。実際、三ツ星ベルト（株）が実施する地域イベントやビオトープ設置といったCSR活動は、同社社員のボランティアによってすべて運営されている。社員がこうした活動に参加することに対するインセンティブはないが、参加者の満足度はたいへん高いという。それは、ボランティア活動自体の満足とともに、たとえば同社他部署で勤務している同僚と新たに知り合うきっかけとなるなど、企業内での社員の融和にも貢献していることもあるという。こうした個々の社員の姿勢が、地域との「信頼」を形成する源泉になっている。わが国における企業のCSRへの取組は、担当部署やチームに限定されており、従業員全体がこうした活動にコミットするというようになっていない。その意味でも、三ツ星ベルト（株）の試みは、すべての従業員を巻き込んだ活動となっていることに着目したい。第三回連続フォーラムにおいて、近畿タクシー（株）の森崎氏は「人とのつながりという“儲け”」の重要性を指摘したが、かかる関係性構築が新たなビジネスの萌芽を産み、死蔵された地域社会のニーズを顕在化させる出発点となる可能性をも示唆している。

こうしてみると、企業と地域の新たな関係性の構築は、企業が地域との連携のなかに新

たなビジネス・モデルを見出し、そこでの「リターン」を企業、地域双方が理解・共有することが必要なであろう。そのためには、企業と地域が「普段」の交流を行う「場」づくりが必要である。

## 7 地域を構成する主体間の連携・連帯

あの日から10年が経過した。この時点で“最終”提言を提示することには、大きな抵抗が伴う。「10年などという括りでは到底何も変わらない」と考えている人々がいる。「10年という括りに無理矢理すがって、自らの悲しみや憤りにひとつの区切りをつけたい」と望んでいる人々もいる。さまざまな思いがまだ行き着く先を見つけれないこの被災地で導き出す提言は、まだまだ“始まりの最後”という意味での最終提言である。

さて、提言を行うには、何が不十分であるのかということ踏まえておくのが自然であろう。確かに、被災者復興支援会議では、実にさまざまな提言を行い、実施を促し、さらにその成果を確認しつつ新たな提言へとつなげてきた。このような動きを長期間にわたって持続してきたことが今後の被災地復興にとって大きな意義を持つことに何ら疑念をもつものではない。ただ、個人的な印象を語ることを許されるならば、何とはなしにその底流にあった前提をここで改めて質しておきたいという思いが遺る。そこで、ここでは、連携、主体といったタイトルに含まれる言葉について、若干の整理を行い、その上で、次の2つの提言を行う。

### 【提言 21】 連携から協働へ動き出そう

地域には、さまざまな団体・組織がある。たとえば、多様な活動を展開するNPO、行政、企業、そして、子ども会や婦人会などの地域組織といった活動理念や活動内容が異なる団体・組織がある。こうした団体・組織及びそこで活動する人々が互いに協力し、安全・安心な社会の実現に向かおうとする時には、連携ではなく、協働という概念が必要であろう。

ある教育関係者は、連携と協働との違いを明確にしている。連携では、組織自体の構造変化は伴わないが、協働では、組織自体に構造の変化が生まれる。連携では、組織が自分の既存領域を守り、役割の分担ならば引き受けることもあるが、既存の活動に変更を加えてまで交流を図ることはしない。この場合、役割分担は、役割“分断”となる。一方、協働の場合には、互いに何のために集まっているかということ深いレベルで共有し、その目的のために組織を柔軟に動かし、いわば相互に溶け合うように交流を進める。“われわれ意識”が生まれるのはこのような場合であろう。

もちろん、現実には、連携と協働が複合している。また、地域にあるさまざまな課題に応じて、連携の方がよかったり、協働の方がよかったりする。ここでは、両者の違いを確認するとともに、安全・安心な社会を目指す地域における各主体は、協働すべき時（例えば、災害救援における行政と災害NPO）に、連携に“逃げ込まない”ようにと提言しておきたい。

さて、協働を進めるためには、課題を深いレベルで共有していく必要がある。深いレベルで共有しているならば、表面的な課題はさまざまに表現されて良い。たとえば、「災害から命を守る」といったことが深く共有されているならば、何も誰もがそれを表面に出して「災害から命を守るべきである。そのための行動を起こすべきだ」と表明してまわらなければならないというわけではない。むしろ、「災害から命を守る」ということを深く胸に刻んだ上で、それを最終的な落としどころとした活動が展開できればよい。言い換えれば、

一見、災害から命を守ることとは関係ないように見えても、実は深く関係しているような仕掛けを編み出していくことが求められている。現実には、「災害から命を守る」ということに理解は深めていても、なかなか実行できないのが日常生活である。そんなときに、大上段に構えて「命を守る防災」と唱えたところで、人々の関心を維持することや、ましてや、活動に参画してもらうことなど困難である。そこで、さまざまな仕掛けを用意し、「災害から命を守る」などと唱えなくても、その活動に参画することを通して、結果的に災害から命を守ることへの理解が深まり、命を守ることに向けた活動が展開されるようにしていきたい。こうした活動を創出し、展開するためにも、地域の各主体が課題を深いところで共有し、単なる連携から協働へと動き出すことが望まれる。

## 【提言 22】 強くない主体を含んだ社会を目指そう

地域で人々の参画を求め、協働を実践するためには、いかなる主体を想定すればよいだろうか。主体にまつわる議論は、古今東西実にさまざまな展開を見せてきた。無論、その経緯をここで集約することなど我々の能力を遙かに超えている。そこで、ここでは主体の自立や、自律する主体といった言説に見られる「強さ」への私たち自身の戸惑いだけを述べておきたい。巷には、自己責任（責任ある主体）、自己決定（主体的な決定）など、なるほどもっともだと聞こえる（場合もある）言葉が溢れている。ここでは、責任をとる自己とは何か、自己が決定するとはどのような事態を指しているのかといった議論には敢えて立ち入らず、素朴にも「人はそんなに強い存在だろうか？」と問うておきたい。

今後は、むしろ、主体に強さを求めるのではなく、強くはない主体を包含していけるような社会をこそ目指すべきではないだろうか。主体や自己の責任であると言われてもそれが遂行できない場合もあるし、自分で決定せよとか、自分で決定したのだからなどと指摘されてもはやどうしようもない窮地に立たされる場合もある。そういう場合にこそ、支え合うことのできる社会が安全・安心な社会だと理解するのかがだろうか。ここに必要なのは、強くはない主体の窮地を憂うことのできる主体である。憂う主体自身も強くなくても良い。こうした強くない主体を含み、互いに支え合うことのできる社会を目指すことを提起したい。

他者の窮地を憂うことは、「あの人の境遇は私であったかもしれない」という着想につながる。社会が自立・自律した強い主体で構成されると考えるのであれば、他の人々の境遇は自分であったかもしれないなどという考えは夢想に帰する。しかし、主体が強くないと考えるならば、あの人の痛みは、私の痛みかもしれないと感ずることの可能性は高まる。

こうした憂いを誘い、響きあうような共感を導くためには、人々に実際に接してその語りに耳を傾けることが助けとなる。幸い、この被災地には、そのような場が準備されている。あちらこちらに多くの慰霊碑がある。慰霊の碑は多くを語る。また、人と防災未来センターをはじめとして各地で語り部ボランティアが日々その経験を語りかけている。こうした憂いを誘い、響きあうような共感を導くためには、人々に実際に接してその語りに耳を傾けることが助けとなる。幸い、この被災地には、そのような場が準備されている。あちらこちらに多くの慰霊碑がある。慰霊の碑は多くを語る。また、人と防災未来センターをはじめとして各地で語り部ボランティアが日々その経験を語りかけている。

憂うことのできる強くない主体が互いに耳を傾ける地域での協働。それは、「あの日」を共有できている人々のいる今こそ、そして、この被災地だからこそできることだと思う。まだ10年である。

### 第3章 ポスト支援会議に向けて

10年間にわたる被災者復興支援会議の活動は、被災者と被災地の救援と再建さらに復興に大きな役割を果たした。支援会議の実践と提言は、被災者の生活支援から始まって、被災地の機能回復、さらには被災文化の創造にいたるまで、多面的かつ持続的に展開され、震災復興に大きな足跡を残すことになった。

支援会議が曲りなりにも、被災者と被災地の再建と復興に寄与できたのは、支援会議が目指した、アウトリーチ（現場主義）、アドボカシー（提言活動）、パートナーシップ（協働連携）が、新しい社会にとって欠かせない仕組みであったからにはほかならない。ところで、この3つのキーワードに代表される新しい視点と仕組みは、復興の過程だけではなくこれからの安全と安心あるいは共生を目指す過程においても、重視されなければならないものである。それだけに、支援会議が提言した内容の実現に向けて持続的な追求を図ることはもとより、支援会議が構築してきた社会創造のための中間支援システムの発展を図ることを、期待したい。

なお、次代の支援会議のあり方を考えるにあたって、非常対応の支援会議と恒常対応の支援会議を考えておく必要がある。前者の非常対応については、今回の支援会議が果たした以上の役割が果たせるように、次の災害に備えてその体制構築の準備をしておく必要がある。後者の恒常対応については、今回の支援会議の切り開いた創造的なシステムを発展させて、共創と協働のための新しい社会システムとして定着を図る必要がある。この共創と協働ということでは、復興課題の検証と震災文化の創造に向けて行動するための、新たな中間支援組織の結成が差しあたって考えられる。

ところで、非常対応であっても恒常対応であっても、次代の支援会議には、なによりも現場に密着して細やかなニーズを拾い上げる姿勢を堅持すること、行政ではできない、あるいは気づかない課題に挑戦し続けること、そして真に安心できる社会構築に向けて総合的な視点から政策提言を図っていくこと、さらに市民や行政、あるいは地域企業や市民団体などとの連携を強めていくことを期待したい。そのことによって、震災が提起した市民社会の創造、環境共生の実現、減災社会の構築が図られるものと期待される。復興文化の担い手あるいは協働社会の担い手としての役割が、次代の支援会議に期待されている。

さて、次代の支援会議がその期待と役割にふさわしい機能を果たすためには、以下の三点での姿勢の堅持と環境の改善が欠かせない。第一に、積極的に行政にも市民にも忌憚なく提言をするという、第三者的かつ建設批判的な立場を堅持することが欠かせない。そのために支援会議のメンバーの公選制と外部評価のシステムの導入が求められよう。第二に、的確かつ有効な政策提言を図り、新しい社会創造の期待に応えるうえで、その提言能力の向上を図ることが欠かせない。そのために現場のニーズの把握を持続的に図るとともに、専門的知見の補完を図る「政策提言のためのアドバイス集団」の育成が求められよう。第三に、行政や市民団体との信頼関係とパートナーシップの強化を図ることが欠かせない。そのために、憲章あるいは協定その他によって支援会議の責務と役割さらにはパートナーシップの原則を明確にすることが求められる。