

～東北の「今」を知り全国で復興を支えつづけるために～

震災によって、多くの人たちが一瞬にして生活の基盤を失い、補助金や支援金などを支えに日々の暮らしを成り立たせてきました。震災から、間もなく4年。仮設住宅から復興公営住宅への移住が進み、新たな環境のもとで生活の再構築が進むこの時期は同時に、経済・社会・心身的自立の道筋のついている人とそうでない人たちの格差が拡大する時期とも言えます。東北における生活困窮者を少しでも減らし、自立の道を支えていくために、私たちは何ができるのか。今春の生活困窮者自立支援法の施行を見据え、今後の支援の可能性について考えていきます。

**特集**

## 生活困窮者の自立生活サポート

就労困難／居住困難／移動困難／

望まぬ家族離散と生活困窮／子ども・社会的弱者の困難

生活困窮者を取りまく状況(データ)／活動団体リスト

### 特派員レポート

岩手:人材育成の先にある地方創生

宮城:第10回 JCN現地会議in宮城

福島:原子力災害によって分断された地域コミュニティ

### information

関係省庁定期協議／ケース検討会議／

第10回 JCN現地会議 in 福島／

第11回 JCN現地会議 in 宮城／

「Walk with 東北」プロジェクト

JCNにご参加ください

おわりに／協働の方法

# 生活困窮者の自立生活サポート

## 震災に伴う突発型の生活貧窮

これまで主に都市部における「ホームレス支援」などの文脈で扱われてきた「生活困窮」という課題。3.11以降、東北の被災地域では、震災に伴い何十万という人たちが生活の基盤である住居、家財、車・公共交通機関、仕事、友人、家族、コミュニティを一瞬にして失い、突如として生活困窮に直面することとなりました。これを支えてきたのが、被災者支援制度ならびに生活保護制度です。

震災以降、被災者の多くは、仮設住宅の家賃補助や義援金などといった緊急的な支援を受け、表面的には生活保護受給者数が激減したように見受けられました。けれども、2012年以降、震災関連の支援制度が減ってきていることなどを受け、生活保護の受給者は再び増加傾向にあります。

震災から3年半以上が経過し、仮設住宅から災害公営住宅等への移転時期を迎えた今、家賃負担の発生、孤独・孤立、移動困難、家族離散、入居の際の保証人確保など、新たな問題が台頭しています。また、自立再建をされている方の多くも、設備投資やローンの返済など長きに渡る金銭的負担を抱えています。

地域全体に目を向けても、超高齢化や人口流出に伴うコミュニティの担い手不足、労働力不足、就労機会の損失、移動困難など、生活困窮の温床となるさまざまな課題が横たわっています。

## 生活困窮者自立支援法の施行

リーマンショックが起きた2008年以降、経済不況と格差拡大は、日本社会において深刻化し、今では非正規雇用者（不安定雇用者）が労働者全体の35%を超え、生活保護受給者数は200万人以上となっています（厚生労働省）。

これまでの日本の社会保障の制度は、安定雇用を前提に設計されていた年金や雇用保険などの「第1のセーフティネット」と、病気や障がいなどにより働くことができない人を中心に支える生活保護の「第3のセーフティネット」の2つで支えられてきました。

しかし、経済状況の悪化や雇用形態の変容（非正規雇用の拡充など）により、第1と第3のセーフティネットの間にいる人、つまり働いていても経済面、家族面、住居面、心身面において生活が不安定な人が急増し、生活保護を受給する人々が急増したと考えられています。

2015年4月から、様々な理由により就労に繋がらない人々をサポートしていくための新たな制度「生活困窮者自立支援法（自立支援法）」が全国で施行されます。「第2のセーフティネット」として位置づけられる自立支援法は、復興庁をはじめとする各省庁から提供される各種被災者支援制度に加え、被災者の大きな支えとなることが期待されています。

## これからの課題

生活困窮に関して、今後、以下のような領域で支援が必要になると考えられています。

### 1：就労困難（仕事・収入：経済的・生きがいの貧困）

震災により職場が物理的に喪失したことなどを理由に、仕事を失った人たちが多くいます。収入源を失うことは、生活困窮のみならず、生きがいや自信といった精神的側面にも影響します。そして、就労困難には、必ずしも震災に起因するとは言い切れないさまざまな要因も存在します。

### 2：居住困難（住居：住まいの貧困）

仮設住宅という制約された居住空間での長期生活、連帯保証人不在による賃貸契約の未成立、家賃支出やローン返済などの経済的負担、震災関連事業の不安定雇用・住居（寮付き就労）、そこから解雇されネットカフェ・車中泊・路上生活などへ転落しホームレス状況に陥るなど、表面的には見えにくい多くの問題が存在しています。

### 3：移動困難（移動：移動機会の貧困）

沿岸部の多くの地域では道路、鉄道などの公共交通網が崩壊され、多くの人たちが移送手段を失いました。移動の制約は、通院、買い物、地域交流等の機会の喪失や、経済負荷を増加させ、高齢者や障がい者にとっては、家族全体の生活困窮に波及するケースも多くなっています。

### 4：家族離散（家族・絆：つながりの貧困）

被災地では、居住地が奪われたことによる望まぬ家族離散が短期的かつ不可逆的に進み、被災した人々の生きがいや暮らしの質を脅かしています。東北に限らず日本中の地域で「過疎・高齢化」の課題は深刻化していますが、特に福島では、放射能被害の影響により、多世代同居していた家族が、同居を希望しているにも関わらず、離れて暮らす事を余儀なくされるといったケースが多く生じています。

### 5：子ども・社会的弱者の貧困（つながりの連鎖）

震災により心的傷を負ったり、予期せずひとり親家庭となり経済的な理由等で通学できなくなる子どもも少なくありません。公園やグラウンドが被災や住宅建設で潰され、遊んだり交流・学習する機会を失ったばかりでなく、長引く不安定な生活によって親や子どもたちへの心身・経済的な負担が増え、困窮状態に陥るケースがみられます。また、外国人や障害者など、震災による負の影響を受けやすい人たちの支援も必要とされています。

生活困窮には、震災前から地域に潜在的に存在し、震災により加速的に深刻化した「制度の狭間」に陥っている問題が多数存在しています。本レポートでは、これらの課題を「就労困難」「居住困難」「移動困難」「家族離散」「子ども・社会的弱者」という5つの視点から紹介し、今後の支援に結びつく視点やヒントを紹介しています。

## 生活困窮者を支える主な支援と制度

|                              | 仕事・収入・生きがい        | 住まい             | 移動機会                           | 家族離散                  | 子ども・社会的弱者            |
|------------------------------|-------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------|----------------------|
| 民間支援                         | 事業再建活動            | お茶っこサロン 心のケア    | 移動支援活動・カーシェアリング・地域住民同士の助け合い など | 心のケアを中心とする広域避難者サロン など | 学習支援 保養活動 など         |
| 被災者関連制度による支援                 | 緊急雇用など            | 仮設・災害公営 生活支援相談員 | —                              | 情報発信（福島県）、復興住宅        | 保養活動・緊急スクールカウンセラー    |
| 生活困窮者向け制度による支援（その他社会保障制度を含む） | 生活保護・困窮者自立支援・自殺対策 | 公営住宅の家賃減        | 福祉有償輸送・介護保険など                  | —                     | 介護保険・障害者自立支援・年金・地域包括 |

（上記以外にも支援は存在しますが、ここでは主なものについて紹介しています）



# 就労困難

～震災により奪われた仕事、震災により見えた課題～

働く場所や収入源を失うことは、経済的自立を妨げるばかりでなく、人々の生きがいや誇り、社会との接点の喪失など、生きることに大きな影響を及ぼします。ここでは、事業者や失業した人々が的確な支援を得て、事業再建や就労など、自立の道を歩むことに結びつく支援のあり方について検討します。



農業を通じた中間就労プログラムにて

## 背景とこれまで

就労は、産業の衰退や過疎化の進む被災地域の多く以前から存在する問題でしたが、震災により新たな課題が加わりました。

### 岩手：労働人口の内陸移動

岩手県内では「内陸避難者支援」がひとつのテーマになっています。沿岸部で被災した方が、県内でも比較的都市部である内陸に避難して新たな生活をはじめていますが、生活環境の変化と個人が抱えるさまざまな事情から、就労困難を引き起こしているケースがみられます。

### 宮城：仙台におけるホームレス増加

沿岸部の復興事業の人手不足が叫ばれる中、東京の山谷地区や大阪の釜ヶ崎地区などから日雇い労働者が多く働きにきています。宿舍付きの不安定雇用のため、突然復興事業から解雇される労働者も少なくなく、仙台市内にはホームレスに追い込まれた人の数が震災前より大幅に増加しています。

### 福島：原発事故災害と賠償および避難生活

福島では原発事故が大きく影響し、個人としての事情の違い、避難元・避難先の自治体の支援の差異、除染やインフラ整備の進展の不透明さによって、建築・土木業者の雇用期間が安定しない、

希望の仕事につけない、といった状況があります。また（県外への）広域避難をしている人は、支援へのアクセス困難、慣れない土地への適応など、一層難しい状況に置かれているのが現状です。

いずれの地域でも、震災によってこれまでの職業を失い、限られた選択肢から仕事を選ぶことを余儀なくされ、就労をしながらも生活困窮状態に陥っている方が少なくありません。

## 行政による就労支援制度

行政は関連機関や自治体と連携し、緊急雇用や、ハローワークなどの既存のしくみを活用した就労支援制度を提供しています。各自治体は専門の相談員を配置し、求職者に最も適した就労支援を得られるようアドバイスを提供していますが、移動困難や精神疾患等の事情により窓口申請が困難であったり、年齢制限や、希望する職の不在などの理由から、その人にあった就労にたどり着けないケースが多々あります。一方、より本質的な課題としてあげられるのは、コミュニケーションや人づき合いが不得手であること、持病保有といった、就労困難の要因を抱える人たちへの個別支援のあり方です。こういった行政や制度では対応しきれない課題に対しては、民間支援団体等が動きはじめているのが現状です。

## 現場からのインタビュー

(協力：もりおか復興支援センター阿部知幸さん)

### もりおか復興支援センター

盛岡市で生活再建に取り組む人たちを支援するため、情報や交流、相談の場の提供などを行っています。沿岸部から盛岡に避難されてきた「内陸避難者」の方（センター登録数約700世帯）を支援しています。

### 見守り体制の確保

内陸では沿岸のように被災者同士が固まっていないので、見守りが難しい状況です。普段から助けを必要としている人を気にし合い、気づきが持てる姿勢を養うことが必要です。

### 震災以前からの課題への対策の必要

震災以前から経済的自立に課題を抱え困窮状態にあった人が、就労機会に期待して都市部に避難したものの、職に就くことができず、一層困窮に陥るケースも少なくありません。彼らの多くは、震災から3年半以上経った今も義援金などを切り崩して生活し、自立や再建するきっかけすらなく困窮が常態化しています。

### 戸別訪問やサロン運営による孤立防止

社会的孤立や生活困窮されている方を支えるため、状況に応じて個別訪問やサロンを開催し、人とつながる場を提供しています。そうした方々への個別できめ細やかな支援を、個別の事情に応じて提供する必要があります。こういった問題は震災以前からの社会課題とも言えるので、被災者かどうかに関わらず、社会全体として、就労困難者やその潜在層を支えることが今後一層必要となると予想されます。仕事に就けない方の多くは、コミュニケーションの不得手や、体調面の課題を抱えています。

### 帰還支援を見据えて

今後は避難先からふるさとへの帰還支援がテーマとなってきます。沿岸と内陸がより連携し、包摂的な困窮者支援ネットワークを持つことが大切です。被災者をとりまく課題は多様化し、ニーズが変化・細分化しています。その変化を事前に予測し、細やかな支援を提供する体制づくりが今後の課題と言えます。

## 主な課題

### ・就労支援制度へのアクセス困難

生活・就労総合支援事業をはじめ複数存在する支援制度を活用したくても、流された身分証明の再取得の困難、移動手段がないなどの理由から、ハローワークなどの相談窓口にも物理的にアクセスできない人たちもいます。

### ・就労スキル向上の必要

コミュニケーションスキルなど、就労に必要とされるビジネススキルを向上させるための機会の提供が求められています。

### ・収入を得るまでの期間のギャップ

例えば漁業・養殖業の場合、最初の収穫・出荷まで3年ほどかか

るケースもあり、しばらくは収入が得られない状況で生活を切り盛りする必要があります。

### ・雇用のミスマッチ

沿岸部では求人倍率が高く人材不足といわれる一方、求職者からは「仕事がない」という意見もあげられています。要因としては、主に短期の土木作業や介護福祉といった同一職種に募集が集中し、就業に対する選択肢が少ないといったことがあげられます。

### ・支援団体・リソースの不足

就労の課題を掌握しているものの、福祉的な支援を優先するため就労支援にまで携わる余裕がなく、支援の手を差し伸べられていないというジレンマを抱える団体も多く存在します。

## これから必要となる支援

### ・中間的就労制度

心にダメージを抱えていたり、依存症を患っている人など一般労働市場ですぐに働くことができない人に対して、個人の状況にあった社会・労働現場との関わりを徐々につくっていくような、就労訓練プログラムの設置。

### ・職業能力向上

ビジネススキルや技術的知識の習得機会を提供することによる、エンパワメント。

### ・制度を活用できる人材の増強

既存の制度および生活困窮者自立支援法といった新制度を、地域に見合う形でしっかり有効活用できる人材や団体を増やしていくこと、またそのためのマルチセクター間の連携。

### ・職業選択肢の多様化

地域内の多様な事業体の成長や雇用機会の拡大、起業促進などを通じた、地域内での職業選択肢の多様化。

### ・新しいワークライフスタイルの紹介と実践の場の提供

例えば、複数の仕事を、組み合わせて生計をたてるようなフリーランスのような働き方や、「里山資本主義」に提唱されるような、地域の自然資本を活用した近代的システムにあまり依存しないコミュニティの再構築など。

## まとめ

就労の問題は、地域経済の状況だけでなく、個人の夢、生活リズム、心身の状態など複合的な要素でなりたっています。そして、生計を支えるというだけでなく、生きがいや人生の希望といった精神面にも大きく関係しています。

就労の問題と東日本大震災を関連付けて考える際に欠かせない視点は、「震災によって仕事が奪われた」ことではなく「震災により潜在的な地域課題が顕在化した」ことです。

また、「人材・担い手がない」という被災地にあるとても大きな問題も、就労・雇用のミスマッチが影響しています。

表面上の応急処置ではなく、長期的視点を持って、就労支援の根本原因に取り組むことが必要であり、今後の日本社会全体のためにも、この問題に取り組む層の拡充が求められていると言えます。



# 居住困難

～居住の場と健全な暮らしの確保～

仮設住宅生活の長期化に伴う物理的・精神的困難、安定収入がない中での災害公営住宅移住に伴う家賃支出の発生、みなし仮設住宅やアパートへの入居時の身元保証人の不在、年齢・所得基準等によるローン組み立ての困難など、ここでは居住に伴うさまざまな困難とその支援について検討していきます。

## 仮設住宅と災害公営住宅の状況

|                      | 岩手               | 宮城                | 福島              |
|----------------------|------------------|-------------------|-----------------|
| 仮設住宅等入居戸数            | 12,996           | 30,629            | 31,886          |
| 災害公営住宅完成戸数<br>(進捗率)  | 899<br>(15.1%)   | 2,141<br>(13.8%)  | 862<br>(11.35%) |
| 民間住宅等用地の整備数<br>(進捗率) | 2713<br>(26.89%) | 5,000<br>(32.40%) | 801<br>(31.52%) |

※岩手県・宮城県・福島県の最新データ、復興庁「すまいの復興工程表」（平成 26 年 12 月）から作成  
※宅地整備数については平成 26 年 12 月末確定予定の数値

## 背景とこれまで

### さまざまな負担を強いる震災と居住環境

プレハブ仮設住宅・みなし仮設住宅での生活を余儀なくされた人の数は約 39 万人。その中には、沿岸部から内陸や県外など、これまでの人生で馴染みのない環境で暮らしはじめた人も多く、家庭や仕事の事情により仮設住宅に入らず、支援を受けずに被害にあった自宅をローンなどで自力修繕しながら暮らす「在宅避難者」も多くいます。

プレハブ仮設住宅では、周囲への音漏れによる騒音やプライバシー確保の困難、引きこもり、子どもの学習スペース不足、カビの大発生など、居住空間や心身の困難が見受けられます。

そして昨年から徐々にはじまっている仮設住宅から災害公営住宅や防災集団移転・高台移転先など恒久的な住居への移転は、労働力不足と資材不足、その影響による価格高騰によって、建設・入居計画が大幅に遅れており、これから更に 1、2 年もの間、仮設住宅での生活を強いられる人も大勢います。気仙沼市では震災から 5 年経過する 2016 年 3 月の時点で、仮設住宅全体の 41% の世帯、1435 戸が移住できず残ると推定されています。

### 今後の恒久住宅への移転に伴う困難

震災や原発被害、仮設住宅から恒久住宅への移転に伴ない、地域や家族と離れアパートで独居生活をはじめ人も増える中、家賃などの経済的な負担が大勢の人々にのしかかります。また、入居の際に必要な連帯保証人（日本では通常、親族の保証が求められる）が見つからず入居ができないケースもあります。

今の東北の被災地域の生活困窮の特徴は、極度の貧困に陥って

いる人はまだ少なく、住居・生活保障制度を受けるまでには至っていない「グレーゾーン」にいる人が大勢いることです。また、経済的な困窮だけでなく、これまでは地域性の強固な環境で、平屋・戸建ての自宅で生活を営んできた高齢者を多く有した人々が、地域を離れ、賃貸アパート・高層マンションなど都市型生活に大移動することで、心身の影響も懸念されます。これが支援資源の少ない地域ではじまろうとしています。

## 現場からのインタビュー

（協力：一般社団法人パーソナルサポートセンター 佐藤圭司さん）

### パーソナルサポートセンター

複合的な困難を抱える被災困窮者を支援するため、仙台市内にある 14 の支援団体と仙台市が協働して、仙台市内の仮設住宅やみなし仮設の住民への見回り訪問、経済面・心身面のサポート、必要な支援資源へのつなぎ、個々の置かれている状況にあった就労先の紹介、職業訓練（就労相談支援センター わっくわーくの運営）など、困窮した人が自立できる各種サポートを提供しています。

### 残される仮設住宅の住民の心身の苦痛・経済困窮

法的にも 2 年限定とされる「プレハブ仮設住宅という不自由な居住空間での長期生活は、被災者の心身の負担につながっています。加えて、過去の災害からも仮設住宅には経済的な理由などで災害公営住宅や自立再建に移行できない人が取り残される傾向が見られており、困窮状態の人たちが集約化され孤立化することが心配されています。

### 賃貸契約締結上の困難

震災で親族を失った、家族離散した人たちが大勢います。これからの仮設から災害公営住宅や賃貸アパートなどへ転居する際に、連帯保証人の不在により賃貸契約の締結ができず、住まいを見つけることが困難なケースも出てきます。今後、みなし仮設や災害公営住宅での家賃補助の打ち切りや、契約更新時の退去要望の発生、収入が低い人や家賃を支払う習慣のない人が、家賃滞納などの状況に陥り、住まいを追われることも予想されます。

### 不安定な雇用と住居確保の困難

不安定な復興事業の雇用や収入を支えに、災害公営住宅の家賃支出や自力再建のローン返済をしている人も多く、経済的困難に直面する人が増加することが予想されます。加えて、復興事業に従事するため西日本や首都圏からきた日雇い労働者（寮付き就労者）が解雇され、ネットカフェや車中泊、路上生活などに陥るケースもすでに出てきています。

### 今後の復興住宅が直面しうる困難状態

十分な情報提供をもとにした検討がなされないまま災害公営住宅や防災集団移転に応募し、移住後はじめて課題に直面するケースや、予想より入居者が集まらず、住宅運営およびコミュニティが成り立たないケース、10 年後・20 年後に住民の高齢化が進み、廃墟化していく住宅群が出てくることが予想されています。また、都市型・プライバシー重視型の災害公営住宅では、引きこもりや孤立・孤独（死）が問題とされていますが、これらの状況は把握が難しく、対応が困難なのが実情です。

### 支援制度から漏れる人たちの存在（自主避難者など）

福島からの自主避難者には、仮設住宅に入れても、災害公営住宅の応募資格から外れてしまう人たちも少なくありません。また、同居世帯が何らかの理由でわかれて暮らしたい場合、それを支える制度がなく、重たい負担を抱えることとなります。

## 主な課題

- ・残される仮設住宅住民の心身的苦痛・経済的困窮
- ・住居確保と賃貸契約締結上の困難
- ・不安定な雇用と収入
- ・高齢化・廃墟化する災害公営住宅群の乱立
- ・引きこもりや孤立・孤独（死）の多発
- ・（福島などの）自主避難者への住居・経済支援不足

## これから必要となる支援

### ・就労機会（中間的就労を含む）へのつなぎ

家賃やローンを支払うための収入や、社会とのつながりを確保するために、就労機会を住民に提供すること。加えて、一般就労が難しい人たちへの就労準備・練習としての中間的就労のつなぎ先となってくれる企業など。



（金沢大学学長研究奨励費研究成果論文集 9 より）

### ・生活支援と地域包括ケアの実現

福祉の専門家だけが困窮者を見守るのではなく、地域包括ケアで掲げられる「行政、社協、NPO、企業、住民などが繋がり合うことで困窮者を含め地域を支えていく」という理念・概念を実現させるため、顔の見える関係づくりや難ケースが発生した場合の協働仕組みづくりなどを、具現化する体制をつくること。

### ・医療サービスの拡充

住居の周辺に医療サービスを充実させ、心身の健康を確保できるようにしたり、病気予防の推進によって医療費を削減するなど、移動費の削減や経済的なコストの低減をはかること。

### ・心のケア

見守りが必要な人を見極め、丁寧な伴走支援によって精神的な回復を支えること。

### ・住居の確保や保証人不在者の支援

情報収集が困難な高齢者や保証人のいない人が適切な居住を確保するための支援の提供。たとえば保証人がいなくても入居を許可してくれる理解ある大家・不動産会社の開拓、保証協会や「保証人バンク」（NPO 法人抱樸や NPO 法人もやいなどが展開）とのつながりの強化など。

### ・災害公営住宅入居者の高齢化を見据えた支援

災害公営住宅の入居者の高齢化の進行を見据え、被災者以外にも若い住民が暮らせるようにするなど、柔軟な対応を検討すること。（参考：阪神淡路大震災では、空き部屋の活用などにより、この課題の解決を試みている）

## まとめ

被災地域の住まいに関する困難は、今後さらに顕在化し、困窮状態に直面する人々の数が増えることが予想されています。また、仮設住宅から災害公営住宅など恒久的な住居に移転すると個々の抱える問題の把握や支援を行き届かせることが難しくなります。これらの課題を解決・緩和していくためには、制度的補完のほかに、住民と行政・社協・NPO などが話し合いを重ね信頼関係を築きながら、困窮者および地域を支えていくことが不可欠です。



タイプ別解説  
3 移動困難  
～行動範囲を広げ、健康的な生活を営むために～

移動の制約は、通院・買い物・地域交流などの機会を制限すると共に、家計への負担を増加させます。とくに高齢者や障がい者といった移動困難者と言われる人や世帯に大きく影響し、少しずつ困窮状態に陥っていくケースがあります。移動困難者が健康的・活動的に生活するための移動手段をどう確立していけるのかを検討します。



仮設住宅の移動困難を抱える住民に送迎支援をする様子

背景とこれまで

公共交通機関の大きな被害と復旧の遅延・断念

東日本大震災の影響で、沿岸部を中心に住民が通勤・通学・通院等に利用してきた公共交通機関網が大きな打撃を受けました。特に三陸海岸沿いを南北に走る国道45号線や三陸鉄道、沿岸部と内陸都市を東西に結んでいた鉄道等の壊滅・制限は人々の生活に大きな打撃を与えています。BRT（バス高速輸送システム）と言われる臨時運行バスなども設置されましたが、本数や運行路線の制限もあり、従来の路線の復旧作業に6年以上を要する場所や本復旧には莫大なお金がかかるため、人口流出・少子高齢化が加速する中本復旧を断念する地域も出てくる事が予想されています。

生活拠点の変貌と移動困難者の孤立

元々、東北の沿岸部は買い物、通院・通学などはバス、電車、車での移動があたりまえの地域で、一人一台車を保有するという家庭も少なくありませんでした。震災により公共交通網が破壊され、車が流されたり、仮設住宅での保有可能な車両台数が制限され、若い世代と高齢世代の別居が進むなどの要因から、特に高齢の移動困難者が増えました。上記に加え、抽選による仮設住宅への転移で住民がバラバラになり元々のコミュニティが崩壊したことも、高齢者を中心とした引きこもりや孤立の大きな要因になっています。

家族を襲う二次的な負担と困窮

また、移動困難者を抱える稼働年齢層の世帯にも影響が出ています。例えば、タクシー料金の負担や、通院等の送り迎えの必要性から仕事をえたり・辞めたりするケースもみられ、これらの家庭では経済・心身の負担も大きくなっています。これらの困難は外からは見えにくく、行政の支援制度も整っていません。

移動困難のタイプ紹介

| タイプ    | 該当者                  | 支援制度   | 課題など   |
|--------|----------------------|--|--|
| 単独外出困難 | 障がい者、要介護高齢者、病者、乳幼児など | 福祉有償運送、介護保険、福祉タクシーなど   | 要介護者など制度認定された人のみ利用可。多くの移動困難者はグレーゾーンにいる。  |
| 環境社会要因 | 交通空白地                | 過疎地有償運送。移動販売サービス（生協・イオン・コンビニ等）                                   | 1日1本のバスが運行する地区でも過疎地と認定されない地域あり。サービス提供する担い手・NPO等の存在が必要。                             |
| 環境社会要因 | 車損失者                 | 行政の補助・保証はなし。保険会社の津波被害をカバーする車両保険に入っていた場合のみ適用。（「地震・噴火・津波危険保障特約」など） | 新規で車を入手する以外、とくに有効な制度は存在しない。  |
| 環境社会要因 | 低所得者                 | 生活保護受給者に対し、自治体により公共交通機関の無料チケットなどを提供。                             | 本来認められるはずの生活保護受給者の通院等の交通費支援が実際の運用ではほとんど認められていない実態あり。タクシー利用しにくいという方々が多数。とくに有効な制度なし。 |
| 一時的    | 通院、荷物、天候など           | 該当なし   |  |

制度の狭間の移動困難者を支える民間の動き

この様に既存制度では対応できない移動困難者が多数存在する中、東北の被災地域では無料に近い利用料で通院時のドアツードアでの個別送迎サービスや、仮設住宅単位で車両を貸出し住民同士で利用・管理してもらう「カーシェアリング」といったサービス、半島などの孤立集落における住民同士が送迎し合い支え合うサービスなど、住民・NPOを中心とした民間の取り組みもはじまっています。

現場からのインタビュー

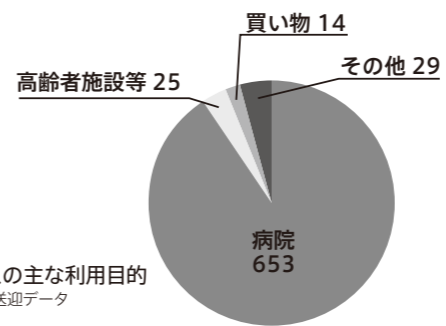
協力：NPO 法人移動支援 Rera 村島 弘子さん

NPO 法人移動支援 Rera（レラ）

2011年4月より東日本大震災による津波の被害が特に甚大だった宮城県石巻市を中心に、移動が困難な住民（登録者数：のべ約1,800人/月）に対して送迎を中心とした移動支援を行っています。

ニーズの多くが医療機関への移動

これまでの取り組みを通して、今では送迎利用希望者が約1,000名にのぼっています。およそ半数が石巻市内の仮設住宅に住まわれている方で、その他にもみなし仮設住宅、在宅の方も多くいます。利用者アンケートでは「震災前よりも移動が大変になった」という意見が多く見られ、ほとんどの利用者が障がい者・高齢者で医療機関への通院が目的であることが分かっています。送迎支援を利用する具体的な理由としては「高齢や病気により車を運転できない」「バスなどの公共交通機関へのアクセスが悪い」「何とかアクセスできたとしても運行頻度が低すぎて通院時間帯とあわない」「家族が日中働いておりタクシーの利用は1回の利用で3000円～8000円かかるため高頻度で通院するには経済的な負担が大き過ぎる」などがあげられます。



送迎支援サービスの主な利用目的 ※ Rera2013年10月送迎データ

様々なプレーヤーとの連携によるサービス提供

Reraでは支援制度の対象から漏れた窮迫した移動ニーズに対応するため、民間の助成や寄付を受けながら、ボランティアに近い状況で何とかサービスを提供してきました。しかし、3年以上が経ち助成金・寄付も減ってくる中、運営体制を見直す必要が出てきています。まずは、石巻地域で活動する日本カーシェアリング協会など他の移動関連の団体と連携を深め、役割分担をすることで、利用者を自分達だけで抱え込まないよう運営の効率化を試みています。

法制度の改定による運用体制の強化

将来的には民間の移動サービスだけでは到底、住民・利用者に持続可能な移動手段を提供することはできず、行政との協働は不可欠です。障がい・介護認定等のある人等、公共交通利用のできない人に、タクシー代の半額程度を目安とした料金で送迎サービスを提供する「福祉有償運送」というしくみがありますが、現在、全国的な移動困難者への支援ニーズの高まりから、現行の介護保険制度や自家用有償運送制度を改定し、障がいや高齢以外の交通弱者も幅広く送迎対象とするよう働きかけが進んでいます。

現在の Rera は、様々な理由による移動困難者に対応するため、「福祉有償運送」ではなく道路運送法上の「無償運送を行っています。今後、団体運営を継続するためにも、「福祉有償運送」制度の活用を積極的に検討していきたいと、こういった新たな制度改定に期待を寄せています。

主な課題

- ・支援の網から漏れる困窮者を支える制度作り  
既存の保証制度では対応できない移動困難者（要介護認定や重度障がいやを有さない、生活保護や年金暮らしの体の不自由な高齢者など）を支えるしくみづくりが必要です。
- ・持続可能な支援体制の確保  
移動サービスを支える十分な支援制度がなく、また利用者からの利用料も最低限に抑えようと努力する中、運営団体が必要最低限の運営資金を得ることが難しくなっています。民間の支援団体の多くが、現在、寄付・助成金などに依存しており、スタッフは常に現場の送迎活動と資金調達に追われて疲弊している状態です。

これから必要となる支援

- ・活動団体の運営支援（人件費、燃料費、車両メンテナンス費などの支援）
- ・住民同士の助け合い送迎等の導入につながる住民対話の場づくり
- ・優良事例から学び合う場づくり
- ・通院等、必要最低限な移動以外に、生活の質的向上（買い物やレクリエーション等）のために気軽に利用することのできる移動手段の提供。
- ・行政と民間の協働促進（地域住民の生活ニーズの解決に直接的にあたる民間と、行政が連携することにより、よりよい体制をつくること）
- ・移動支援サービスの提供料に関する法的規制緩和
- ・車両、運転協力者
- ・ITソフトなど、移動支援の効率化につながる仕組みづくり

まとめ

移動困難は買い物や通院がしづらというだけでなく、引きこもりに陥ったり、心身の健康悪化、家族の負担、そこから生活困窮の状態に陥っていくといった、見えづらくも重大な課題です。移動困難は日本全国が抱える問題ですが、今後、NPO が移動支援を提供できるしくみをつくることや、住民同士が支え合うしくみを制度で支援するなど、東北の地からこの課題を解決する事例・ヒントが生まれてくる事が期待されます。



タイプ別解説  
4

# 望まぬ家族離散と生活困窮

～家族の絆と復興支援～

震災と原発事故の影響で、家族が離れて暮らす状況を余儀なくされた人たちがいます。狭い仮設住宅での同居困難、通勤・通学などの事情、そして、放射能リスクへの対応から生じた別居によるものです。ここでは、家族離散の件数が増え、多いと思われる福島の実態について検討します。



川内村に戻って暮らしている秋元美善さん、ソノ子さんのお宅を訪問するスタディツアー参加者。ご長男はいわき市にお孫さんとお住まい。

## 背景とこれまで

「家族離散」は、少子高齢化が進む日本に震災前から存在する現象です。仕事を求めて都会に移り住む人たちが増え、プライバシー重視や個人主義といった価値観の台頭を背景に、多世代同居から核家族化が進み、家族の結びつきや支え合いが弱まるといった問題も指摘されています。「震災は社会課題を加速させる」と言われるように、被災地では望まない形での家族離散が深刻なレベルになっています。コミュニティが活力を失いつつある地域で家族離散が進むと、生活困窮を生み出す原因になると考えられていますが、「家族」というテーマは、支援者が関与し難い課題でもあります。

### 原発事故に起因する家族離散

原子力災害の影響が最も大きい福島県においては、賠償基準や放射線に対する考えの相違、被災自治体や産業の復興状況などにより、家族離散がさらに複雑化しています。福島県が2014年1月に行った県民健康調査では、避難している人の48.9%が家族離散状態にあるとされています。2011年9月に福島大学が行った双葉8町村調査によると、震災時8万人、25,000世帯が生活していましたが、原発事故後、そのうち3割近い世帯が離散（あるいは離散を経験）したという結果となっています。

## 現場からのインタビュー

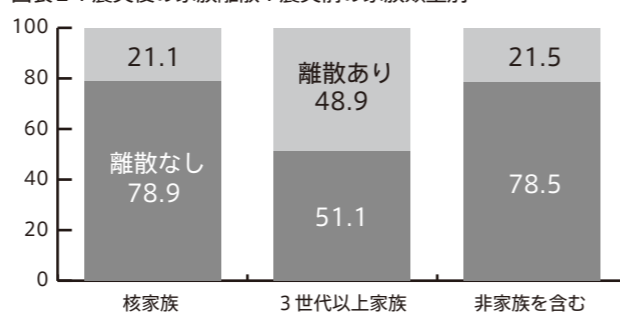
福島県川内村から、村内で復興を牽引するNPO「川内村NPO協働センター」の井出茂さんと、郡山の仮設住宅の支援に取り組むNPO「昭和横丁」の志田篤さんに伺ったお話をもとに、家族離散・家族離散という課題について紹介します。

図表1 避難町村の原発事故前と現在の世帯数

| 町村  | 実質の世帯数 | 事故前の世帯数 | 増加数  | 増加率 (%) |
|-----|--------|---------|------|---------|
| 広野町 | 2197   | 1968    | 229  | 111.6   |
| 楢葉町 | 3544   | 2887    | 657  | 122.8   |
| 富岡町 | 7691   | 6293    | 1398 | 122.2   |
| 川内村 | 1435   | 959     | 476  | 149.6   |
| 大熊町 | 5050   | 4293    | 757  | 117.6   |
| 双葉町 | 2956   | 2606    | 350  | 113.4   |
| 浪江町 | 9656   | 7772    | 1884 | 124.2   |
| 葛尾村 | 674    | 477     | 197  | 141.3   |
| 飯館村 | 3178   | 1958    | 1220 | 162.3   |
| 合計  | 36381  | 29213   | 7168 | 124.5   |

(2013年11月5日、福島民友新聞社調べより)

図表2：震災後の家族離散：震災前の家族類型別



(福島大学災害復興研究所編「平成23年度双葉8か町村災害復興実態調査基礎集計報告書(第2版)」2012年2月14日より)

## 「望まぬ家族離散」をいかに防ぐか～福島県川内村の事例から～

### 震災前の川内村：

福島県川内村は、中通中部に位置する人口2700人ほどの村です。震災前は原発関連の雇用と農業を中心に村の産業が支えられて、雇用も生活品の購入も、8割を村外（おもに富岡町）に求め

る多世代同居型の地域です。高齢化率が35%以上と最も高く、一人あたりの所得は188万円と、葛尾村に次いで2番目に低い過疎村でした。高齢者の多くは、米・葉タバコ・畜産・野菜・山菜など少量の複合農業を営みながら、若い世代との同居によって生計を成り立たせていました。

### 震災による住民の生活様式の変化と多様化：

震災と放射能被害により全村避難となると、住民は居住地やこれまでの生活様式を組み立て直すことを余儀なくされました。2014年10月、田村市に次いで2番目に避難解除が始まり、現在では高齢者を中心に500人以上が「完全帰村者」として村に戻っていますが、週に数日戻る帰村者は1300人ほど、避難している村民も1400人ほどいます。避難している人の半数近くは郡山市内に3つある仮設住宅と借り上げ住宅に住み、次いでいわき市に3割強、県内に1割強、県外に1割弱が住んでいるとされています。帰村を果たしていても、原発事故と放射能汚染の影響により経済的基盤の多くが失われている状況があり、帰村者、避難生活者の双方に支援が必要な生活困窮状況が生じています。「望まぬ家族離散」を受け入れざるを得ず、コミュニティを再建する意欲が損なわれる村民の苦悩には厳しいものがあります。

### 家族が共に暮らせる地域づくりの課題：

若い世代としては将来の安定を視野に置いた選択を、高齢の世代としては長く暮らしてきた村の価値観に基づく選択を選ぶ傾向にあります。「家族が共に暮らす」ことが選択肢として成立するためには、住まう地域に活力（雇用、教育、福祉、コミュニティ、生きがいなどの複合的な価値）があることが不可欠です。地域の置かれた状況によって「家族が共に暮らす」ことの実現が左右される現実の中、川内村の村外仮設に暮らす高齢者の多くが、「村に戻りたい」とも「子や孫と新しい場所で暮らしたい」とも言えない苦しい状況にあります。

### 割り切れない想いを越えて

原子力災害下の過疎地域の復興という、前例のない課題に取り組んでいる福島県浜通りの避難自治体の困難は、同じ福島県内にも、ましてや県外の人たちには容易には伝わりません。川内村では4社の企業が進出し、新たに7社の誘致も進み、森林除染やインフラ整備も着実に進んでいます。除染を望む人と望まない人、そんな単純な構図はありえず、批判的ながらも現場にいる人、除染を期待しながらそのことを声に出せずにいる人、一人一人の事情があまりにも異なり、制度的な支援では解決不可能な課題が常態化しています。こういった割り切れない課題に向き合うことの中に、今後の復興の糸口があると言えそうです。

## 主な課題

### ・多世代同居の分断

過疎地域の多世代同居家族が分断された場合、生活コストが増え、移動困難に直面し、生活が圧迫される状態に陥りやすいです。家族がそろう機会（個別および地域として）をいかに維持し、選択肢を

増やせるかが課題となります。

### ・移動支援

短期的には高速道路無料化、復興バスやジャンボタクシーの充実、慰労・ボランティアバスツアー企画などが必要です。中長期的には道路や移動手段の充実や、病院・コンビニ・温泉などといった各拠点をつなぐ移動しやすくするコンパクトシティ化、バリアフリー化など、移動支援ルートやソフト面の工夫が課題となります。

### ・心理的葛藤と行政・専門家への不信

放射能に対する考えの違いによって、若い人ほど戻れず、年配の人ほど戻りたいという、「引き裂かれ状況」が生じています。これらの判断が賠償、訴訟などの問題に影響することもあり、家族間でも、隣の人とも意見の相違による断絶が起こっているとも言われています。反原発団体の主義主張、廃炉作業の不安なニュースなど、あまりにも「騒々しい」情報の洪水への疲れやあきらめ、政府に対する不信感も高まる中、政治家、医者、専門家などによる真摯な説明と不安住民への傾聴が求められています。

## これから必要となる支援

### ・まちづくりNPOによる住民の交流・ビジョン構築の場づくり支援

避難自治体において、行政と連携してまちづくり活動を進める民間団体に対する継続的・価値観共有型の支援が求められています。支援者の勉強・対話の場づくり（育児相談、家族交流、放射能理解）、支援団体の連携強化、新たに2015年4月から本格運用が始まる生活困窮者自立支援法の活用支援など、まちづくりをテーマとする地元NPOが取り組む活動全般への支援が必要です。特に医療や教育など、専門性を有するNPOや社協との連携をコーディネートできる人材の層を厚くするべく、これらの活動に携わるキーパーソンへの支援が有効です。

### ・復興公営住宅のコミュニティづくり

福島では復興公営住宅に、原子力災害による避難自治体の住民の入居が進んでいます。地元受け入れ自治体の自治会、入居する避難自治体の多様な状況などをかんがみ、行政は「コミュニティ交流員」事業をNPO「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会（通称：みんぷく）」に委託しました。今後はこういった団体と連携した個々の地域支援の活用、役場の提供する復興支援員制度、社会福祉協議会による生活支援相談員制度との連携分担を促進する必要があります。

### ・心の絆を感じる場や機会の創造

たとえ離れていても、家族が心のつながりやふるさとへの想いを共有できる場や機会の創造が求められています。

## まとめ

「家族の絆」の維持や、家族で暮らす希望を持ち続けることは、復興に向けた動機づけとして、中心的な価値を持つといえます。望まぬ家族離散を食い止めるためには、価値観の異なる世代同士が共に集まり、避難住民も交えた「復興ビジョン」の共有や具体的政策への意思表示をする場を設けることが必要です。



タイプ別解説  
5

# 子ども・社会的弱者の困難

～求められる実態把握と学習・就労機会の拡充～

震災の影響でもっとも負担を強いられるのは高齢者や子どもをはじめ、障がい者、海外からの移住者・定住者など、社会的少数者（マイノリティ）や弱い立場に置かれた人と言われています。ここでは、被災地域全体の未来を担う「子ども」や親らを支える親たちへの支援の状況についてご紹介します。

## 背景とこれまで

厚生労働省が提供するデータによると、子どもの貧困は日本全体で年々悪化する傾向にあり、子どもの貧困率は2012年に過去最悪の16.3%となりました。ただし、岩手・宮城・福島においては震災の影響により調査がなされておらず、実態が明らかにされていません。

震災の影響として明らかになっているのは、被災地域の子どもたち、とくに震災遺児やひとり親家庭の家庭環境の急変や遊び場や教育機会の減少による困窮が懸念されていることです。

## 主な支援活動

**岩手県** 県が主体となり、マザーリンク・ジャパンと連携して、ひとり親家庭支援に取り組んでいます。震災によってシングルマザーとなった人たちは、就労により生活様式を変えることを余儀なくされ、子どもの貧困も生じています。しかし、沿岸部ではこういった問題に対応する団体や人材がまだまだ不足している状態です。

**宮城県** 仙台市が平成25年度に市民協働提案事業を展開し、行政とNPOが連携によって貧困家庭の子どもへの学習支援が行われています。石巻で活動するTEDICは「ひとりぼっちがいないまち、石巻」を目指して、サードプレイス（家でも学校でもない第三の場所）の創造や学習サポート、不登校児サポートを実施しております。また、ユースサポートカレッジ石巻NOTEは「まなぶ」「はたらく」を軸に、インターンシッププログラムなどを企画し、若者の人材育成・社会進出を促しています。

**福島県** 子どものための電話相談を展開する、チャイルドラインふくしま、チャイルドラインこおりやまなどが行った調査では危機的な状態にある子ども・子育て世代が多いことが明らかにされました。同時に更に重篤なケースが把握できていないという課題も提起されています。子ども支援を行うピーンズふくしまによると、仮設住宅、借り上げ住宅に住む世帯の子どもの他、児童養護施設、シングルマザー、障害のある子どもへの学習支援が必要であり、これにあたる人材の確保が課題と指摘されています。

**被災3県** 広域での取り組みとしては、キッズドアやカタリバナなどが学習支援に、日本冒険遊び場づくり協会が、遊び場づくりを切り口とした、子どもや家庭の貧困解決に取り組んでいます。企業によるプログラム支援も比較的多く、例えばみちのく未来基金ではカルビー、カゴメ、ロート製薬、エバラ食品などと協働で震災遺児が大学を卒業するまでを経済的にサポート。セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンはゴールドマン・サックスとの協働により「子どもの貧困NPO助成プログラム」を実施し、被災地における子どもの貧困という課題に取り組んでいます。

## 主な課題

- ・避難所、仮設住宅、災害公営住宅の建設や原発被害による遊び場や学習の場の減少
- ・鉄道などの交通手段が壊滅し、通学手段がバス・車・タクシーなど限定的になったこと
- ・通学コスト増、生活再建、自主避難・保養機会の創出等による家計への経済的・心身の負担増
- ・震災遺児や家計の経済負担に苦しむ家庭の子どもの学習・就学継続の困難
- ・学童保育等の支援制度・施設不足
- ・子どもやマイノリティの貧困という地域課題の、復興課題全体における優先順位の低さ
- ・上記に伴う貧困の連鎖の懸念

## これから必要となる支援

- ・実態調査 東日本大震災被災3県（岩手・宮城・福島）の子どもの貧困状況の調査
- ・対策強化 平成27年より施行される「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（国と自治体が協力し、教育支援、生活支援、就労支援、経済的支援などの施策を策定し、実施することを義務づけた法律）を活用した、子どもが健やかに育成される環境の整備や、教育機会均等の推進
- ・資金的支援 経済的な理由で、希望する教育機会を失ってしまった子どもたちへの機会提供
- ・機会提供 学習機会や場所の提供（例：運動場、学習のための物理的・経済的支援など）

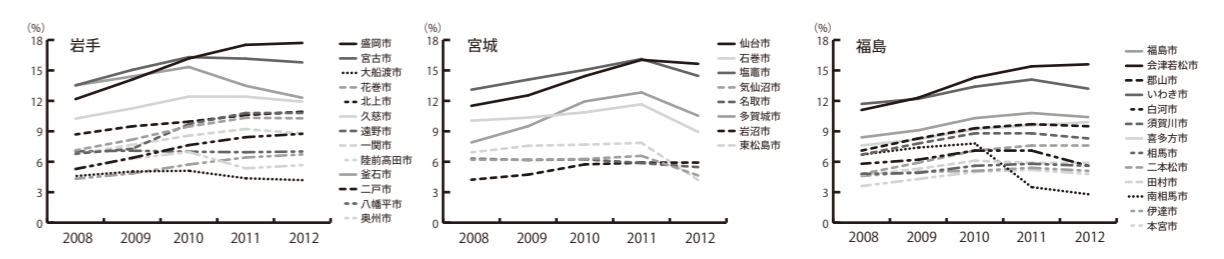
## まとめ

日本全体を見ても子どもの貧困率は悪化の一途をたどり、特にひとり親家庭の状況は深刻といえます。被災地における子ども達に関しても震災により心にダメージを負ったり、遊び・学習・暮らしの環境が大きく変化するなど、課題が加速化・顕在化しています。これらに対するさまざまな行政・民間の取り組みも去ることながら、被災地における子ども達の現状の把握も重要です。被災地の次世代の担い手となる子ども達をどう支えていけるかが今後ますます重要性を増していくと言えます。

## 生活困窮者をとりまく状況

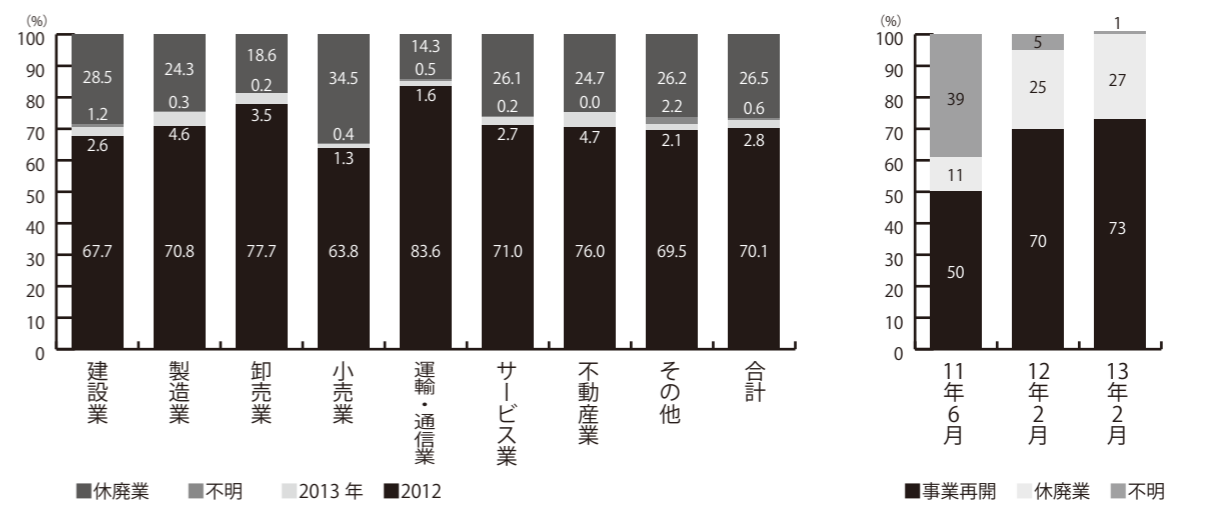
被災3県の生活困窮者をとりまく状況を示すデータを紹介します。

### 1. 生活保護受給者の推移



生活保護受給者の数は、震災の起こった2011年に各地において増え、その後概ね減少傾向にあります。盛岡や仙台といった都市部では、沿岸部や他地域からの移住者が、不安定な雇用条件のもと働くといった現象もみられ、生活保護受給者の数に上昇傾向もみられますが、一方、花巻市、大船渡市、石巻市、東松原市、いわき市、白河市など、減少傾向が明らかな地域も存在します。この理由としては、一時的な雇用需要増による完全失業率の改善などが考えられます。

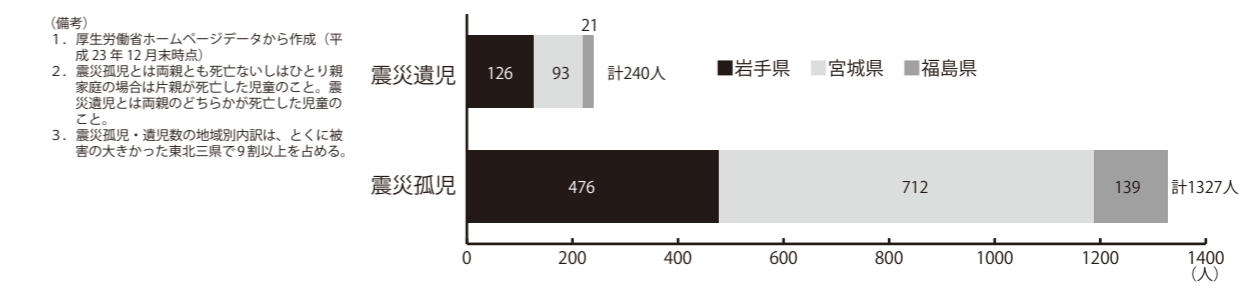
### 2. 業種別企業の事業再開状況（被害甚大地域）



（備考）  
1. (株)帝国データバンク「東北3県・沿岸部「被害甚大地域」5000社の再追跡調査より作成。  
2. 帝国データバンクに登録された事業所のうち、東北3県沿岸部のうち「津波の被害が特に大きかった地域」と「原発事故による立入禁止区域・計画的避難区域」に本社のある事業所（3県合計で5,004社）を対象。

被害甚大地域において、平均して約4分の3の企業で事業が再開。全体の4社に1社、1300社強が「休業業」の状況です。福島県では750社、6割超が「休業業」と、もっとも厳しい状況におかれています。業種別にみると、運輸・通信業において再開割合が高く8割を超えてきている一方で、小売業では再開割合は6割程度にとどまっています。事業再開企業の多くは2012年に再開していて、2013年に再開している企業は少数。事業が再開できていない企業は休業業を決めており、地域の再建のためには新規参入も重要といえそうです。甚大な震災被害を乗り越え、様々な形で「事業再開」にこぎつけた3645社も、業績回復の目処が立たないまま、倒産や廃業に追い込まれる可能性もあり、先行き楽観はできません。

### 3. 震災孤児・遺児数



（備考）  
1. 厚生労働省ホームページデータから作成（平成23年12月末時点）  
2. 震災孤児とは両親とも死亡しないしひとり親家庭の場合は片親が死亡した児童のこと。震災遺児とは両親のどちらかが死亡した児童のこと。  
3. 震災孤児・遺児数の地域別内訳は、とくに被害の大きかった東北三県で9割以上を占める。

# 活動団体リスト

生活困窮者支援の領域で活動する主な団体をご紹介します。

支援・連携についての相談は JCN (chiiki@jcn-civil.net) までご連絡ください。

| 岩手                              |               |                                     |              |  |
|---------------------------------|---------------|-------------------------------------|--------------|--|
| 団体名                             | 活動テーマ         | 特徴                                  | 活動地域         | これから必要となる支援  |
| SAVE IWATE (もりおか復興支援センター)       | 内陸避難者支援 (盛岡市) | 全戸訪問をはじめとするきめ細やかな支援                 | 盛岡市          | 内陸避難者がふるさとへ戻る際の、被災地や移転先の状況が詳細にわかる情報提供と、支援団体間のネットワークの構築                             |
| フードバンク岩手                        | 食糧支援          | 岩手県域での食糧支援を通し生活困窮者や支援団体へのサポート       | 岩手県域         | レトルト食品や缶詰等の寄贈や食糧品の回収箱の設置に協力して頂ける企業や団体の拡充と、柔軟な活動に要する運営費の確保                          |
| あすからの暮らし相談室・宮古 (暮らしのサポーターズ)     | 生活支援          | 宮古における暮らしのなんでも相談支援窓口                | 宮古市及び周辺町村    | 事情のある方にやさしい就労場所の創出、生きづらさを抱えている方の早期発見と見守り、緊急的な食と住の提供                                |
| あすからの暮らし相談室・釜石 (いわて生活者サポートセンター) | 生活支援          | 釜石における暮らしのなんでも相談支援窓口                | 釜石市          | 事情のある方にやさしい就労場所の創出、生きづらさを抱えている方の早期発見と見守り、緊急的な食と住の提供                                |
| 共生地域創造財団                        | 生活支援          | 戸別相談支援 (被災世帯支援事業、生活困窮者自立促進支援事業)     | 大船渡市         | 企業の採用担当や現場管理者との連携による就労困難者の受入体制づくり。孤立防止のための地域との協力による3~5人の小規模サロン実施                   |
| 遠野まごころネット                       | 就労支援          | 被災地における産業再生、生業づくり、雇用創出、地域づくり、障がい者支援 | 大槌町、釜石市など    | 被災地域が自立する為に必要な「なりわいづくり」による「生きがい創出」の実施 (様々なステイクホルダーとの協働が必要)。対地域に対しても活性化を目指した支援を要する。 |
| マザーリンク・ジャパン                     | 困窮家庭支援        | 戸別訪問によるひとり親家庭支援、こども貧困支援             | 陸前高田市・大船渡市など | 食糧支援、就労支援の仲間。困窮家庭配布用PCと通信費の寄付。活動資金。東京で出来る活動も有り                                     |
| 社会福祉協議会                         | 地域福祉          | 県内市協・社会福祉法人・施設・関係団体等の支援             | 岩手県域         | 就労支援を行う為の対象者と企業をつなぐ人材養成。住まい、食糧等、緊急支援を要する方への、一時的な給付型 (現物) の支援と財源確保                  |

| 宮城                  |              |  |                                |  |
|---------------------|--------------|--|--------------------------------|--|
| 団体名                 | 活動テーマ        | 特徴   | 活動地域                           | これから必要となる支援  |
| パーソナルサポートセンター (PSC) | 生活支援<br>就労支援 | 仮設住宅に暮らす方への見守り支援、宮城県・仙台市の委託事業として仙南・自立相談支援センターと自立相談支援センター「わんすてっぷ」・就労準備支援センター「わあくしょっぷ」を実施。中間就労、生きがい就労を実施 | 仙台市・県南地域                       | 活動に理解を示し、職業体験や就労を受け入れてくださる企業が増えること                   |
| 仙台POSSE             | 生活支援<br>就労支援 | 主に若者を対象とした、生活困窮者支援、就労支援、労働相談   | 仙台市                            | 深刻さを増す仮設入居者に対応する、よりきめ細かい生活支援、就労支援を行っていくための財政的支え      |
| 仙台下まわりグループ          | 自立支援         | 「HELP!みやぎー生活困窮者ほっとライン」(電話相談)による震災の直接・間接的な影響による生活困窮者およびその他困窮者への伴走支援、巡回安否確認、越冬支援等                        | 仙台市~県域                         | —  |
| ふうどばんく東北 AGAIN      | 食糧支援         | フードバンクシステムを活用した食糧支援。主な対象は被災された方や一般の生活困窮者等を支援する団体   | 宮城県中心。(福島県、岩手県、山形県などの隣県にも適宜対応) | 企業：入替えて廃棄予定の防災備蓄食品や規格外の食品等の寄付<br>NPO等：寄付食品の呼びかけ、広報支援 |

|                    |                           |   |                                      |   |
|--------------------|---------------------------|---|--------------------------------------|---|
| TEDIC              | 子ども支援                     | 生活困窮者世帯向け学習支援、居場所の提供、不登校サポート  | 石巻圏域                                 | 寄付 (特に不登校支援は公的制度がなく、受益者負担も難しい)、ノウハウ移転のためのハンズオン支援への助成 (現地 NPO 以外に予算がつきにくくなっている)          |
| ユースサポートカレッジ 石巻NOTE | 就労支援<br>就学支援              | 有給職業体験プログラム「バイターン」の展開。IT スキルアップ講座、就活講座、各種プログラムの展開                     | 石巻圏域                                 | こころに不調を抱えた若年者と、地域の企業を雇用で繋ぎ、次世代の主役を育てるためのシステムづくり   |
| セカンドハーベスト・ジャパン 石巻  | 生活困難・困窮者向けの食糧支援           | 食糧支援とフードバンクシステムの普及・促進。対象者は主に被災された方や施設、その他の生活困窮者全般                     | 石巻圏域 (他、気仙沼市、南三陸町、大船渡市、南相馬市でも同様に活動)。 | 震災に起因した生活困難・困窮世帯等に対し食を含む<br>官民連携した包括的な支援スキームの構築   |
| 移動支援 Rera          | 移動支援                      | 石巻市を中心に月のべ約 1800 人の移動手段を持たない住民への送迎支援 (9 割が通院利用)                       | 石巻圏域                                 | 障害・高齢・生活困窮者など、もともと生活に困難要素を抱え復興に取り残されている住民への継続的支援。安定的な活動を維持するための資金および継続的な運営・資金調達等のノウハウ支援 |
| 社会福祉協議会            | 地域福祉活動および生活困窮者自立支援法モデル事業等 | 県域および各市町村に社会福祉協議会が設置され地域福祉活動を展開<br>東松島市、岩沼市社協では生活困窮者自立支援法モデル事業を実施している | 県域、市町村単位<br>県内全域                     | —   |

| 福島                           |               |                                       |           |   |
|------------------------------|---------------|---------------------------------------|-----------|---|
| 団体名                          | 活動テーマ         | 特徴                                    | 活動地域      | これから必要となる支援   |
| チャイルドライン ふくしま、こおりやま          | 子ども支援         | 子どもが気軽に相談でき、自ら悩みを解決できるようなサポート         | 福島県域      | 担い手募集、育成のための支援。寄せられたこどもの声に対し包摂的なサポートを充実していくための連携機会の促進                           |
| 移住女性支援ネットワーク                 | 外国人支援         | 海外から福島に移住してきた女性たちの自立支援                | 福島県域      | 当事者リーダー育成、サロンや交流機会のプログラムサポート  |
| ふくしま心のケアセンター                 | 心のケアなど        | 被災者の悩み相談や人材育成など、総合的な心のケアを展開           | 福島県域      | 医療関係者によるアウトリーチ活動やNPOによるコミュニティ形成活動との連携。小規模サロンや勉強会の実施                             |
| こども緊急サポートネットワークふくしま          | 就労支援等 (子育て世帯) | 子育て支援の連携組織、仕事と子育ての両立できる社会をめざす         | 福島県域      | 担い手募集、育成のための支援。地域の子育て環境改善サポート   |
| 3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会 (みんぶく) | 生活支援等         | 仮設・借り上げ住宅支援、支援の仲介、復興公営住宅コミュニティ交流員事業など | いわき市、福島県域 | 避難自治体と受け入れ自治体の課題に対応した多様なコミュニティ形成支援、当事者リーダー育成、サロンや交流機会のプログラムサポート                 |
| 相双に新しい精神科医療保険福祉システムをつくる会     | 医療福祉          | 精神疾患の方に特化した支援、訪問看護ステーション運営、訪問看護       | 相馬市、南相馬市  | 医療関係者によるアウトリーチ活動やNPOによるコミュニティ形成活動との連携。小規模サロンや勉強会の実施                             |
| 社会福祉協議会                      | 地域社会福祉        | 自立支援モデル事業として住民の様々な不安・悩みのサポート          | 福島県域      | 地域ごとの特性に合わせたコミュニティ形成支援を地元キーパーソンのコーディネートでの元進め、「気づいた人がまず動く」見守り体制を形成するためのスキルトレーニング |

ここまで生活困窮者の自立サポートに関して、さまざまな課題をテーマ別に取り扱ってきました。これらの課題から共通するワードは、セクターを超えた連携、コミュニティ、人材、長期的なビジョンといったものが挙げられます。制度改正などの社会的背景や東日本大震災からの経過を踏まえ、より地域性と具体性をもって解決にあたらなければなりません。

上記リストに掲載した団体以外にも、市長社協、NPO を含め、頑張っている数多くの団体が存在します。スペースの都合そのすべてを掲載しきれませんが、この他にも活動している団体はたくさんあります。掲載の希望や関心・ご質問などございましたら、お気軽に JCN までお問い合わせください。



# 人材育成の先にある地方創生

～生活困窮と就労と人口流出と～



おらが大槌夢広場のツアーの様子。人の交流が人材育成のキーファクターになっている。

本レポートでも今回特集として扱った「生活困窮者」を支える取組。とくに先にとりあげた「就労」というテーマにおいて別の視点を取り入れてみよう。同時に、地方に根深く存在する「人口流出」というテーマに思いを馳せると、それらがひとつの大きな流れとして浮かび上がってくる。

被災地域及び東北では、震災以前から人口流出の大きな要因として口にされていたことがある。

「ここには仕事がないから、若い人は都会にでていく」

この言葉はあまりにも耳馴染みのするものであり、そこに異論はないかのような雰囲気さえ漂う。しかし、今、被災地の現状はどうか。有効求人倍率は高く、沿岸各地では人材不足が復興の加速化を阻害する要因としてあげられている。「仕事がないから、人がいない」という言葉と、「仕事はあるのに、人がいない」という言葉。ともすれば矛盾するこれらの表現に内在する根本的な問題とは何か。

その本質に迫る上で重要なのは、「仕事は与えられるもの」であり、すでに地域の中に育まれた環境に適応することが、その地域に「生きていく」＝「生業をなす」という考え方である。端的に言えば、「漁師の息子は漁師になる」ということ

である。しかしながら近現代化とともに産業構造の高度化は地方でも進み、多様な価値観が生まれ、上述する考え方が変化してきた。漁師の息子が大学に行く時代が来たのである。

一方、価値観が多様化していく変化の速度は、地域が多様性を受け入れていく変化の速度をはるかに凌いでしまった。漁師の息子が家業を継がずに大学を卒業しバリバリの証券マンを志したところで、地元でそれを受け入れる環境が整ってはいなかった。その時多くの人は地方での生活に見切りをつけ、多様性を受け入れる環境が整っている（と思われる）東京に生活の拠を構えていく。一度離れた地元は、たまに帰省するたびに衰退し、すでに慣れ親しんだ学び舎も廃校となり、ここではわが子を育てられないと、また地元を背を向ける。

そのような人口流出地域があの日、津波により消えてなくなったのは「まち」そのものであり、大切な家族や友人だった。その事実に向き合い、様々な葛藤を繰り返しながらも地域で活動している人たちがいる。ここではその一例を紹介させていただく。そこからうかがえるのは、学歴とは一線を画す真の人材育成を目指す強い思いだ。

## 町を育てる人を育てる ～交流と情報発信を通じた真の人材育成～

インタビュー協力：  
岩手県大槌町で活動する一般社団法人おらが大槌夢広場の上野さん

### Q. 取り組んでいる地域課題は？

岩手県大槌町は、東日本大震災において市街地の6割近くが壊滅した。それにより、雇用場所を失った町民が1ヶ月に40人程人口流出している。地元を復興させるためには、町民全てが本気になり、様々な知識を学び新しいことに挑戦し、町民自身が成長していくことが必要。

設立の経緯としては、町民・専門家を含めた幅広い知識と行動力を結集し、町づくりに関する事業と、その担い手である大槌町民の生活再建に寄与する事を目的に、2011年11月2日に「一般社団法人 おらが大槌夢広場」を設立した。

行政機能の低下した分野の補完をはじめ、外部への情報発信強化、地場産業やツーリズムの活性化、町民の起業独立支援等を行ってきたが、現在は大槌の「今」を支える活動から「町を育てる人を育てる」ための「未来」を見据えた活動へ事業をシフトさせている。

### Q. どのような取り組みをされているのですか？

現在は「ツーリズム」と「新聞」の2本柱。ツーリズムに関しては人と人の交流を大切にしている。人は人でしか変わらない。まちの様子は津波で変わったが、町民を変えたのは支援に来てくれた外部の方々との交流だった。ツーリズム参加者には、町民との交流を通して大槌の悩みを受け止め、同時に自身について見詰め問いただすきっかけにしてほしい。

新聞は震災後、町内の情報不足を補うために、立ち上げた。2012年6月に創刊し、現在は約5100部を町内全世帯へ無料配布、そして町外の方へは定期郵送（有料）を行っている。全国紙や広報では伝えきれない複雑かつ多岐にわたる町の復興情報や住宅再建、これからの町づくりに関する記事を伝えている。被災前の町の写真なども掲載し、以前のコミュニティや新しいコミュニティを維持するためのツールにもしている。

### Q. 困っていることはありますか？

どうやって大槌の住民を底上げしていくか。町民がもっと積極的にまちづくりに関わっていくことができれば、と思う。そこを目指して活動している部分もあるし、自分たちの役割にもなっている。また、活動を継続するための資金に関しても、今後の課題となっている。同時に拠点となる事務所の確保も重要。ずっと借りられるわけではない。資金や拠点がなければそもそも活動の継続は難しい。

### Q. 復興を応援してくれる人達にお願いしたいこと、伝えたいことはありますか？

やっぱり人に来てほしい。「ありがとう」もしっかり伝えていきたい。来てくれたことに「ありがとう」、そしてこれからまた来てほしい。3年経ち今になってようやく「来てもいいのかな」という人がいる。そういう人達にもぜひ来てほしい。個人的な思いにもなるが、住みたい人だけが住むまちでもないのではなか。人は減ってもいいのではないかと、とも思う。急に発展しなくていい、ゆっくりでいい。それが大槌らしさになればいいと思う。

## おわりに

冒頭で語った漁師の息子とは私のことである。就労困難というテーマの中には、背景のひとつとして、地方に仕事の選択肢が少なく、特性や事情に応じた職とのマッチングがうまくいかないということがあげられる。ただここで伝えたいのは仕事の選択肢が少ない地方を憂う悲壮的なメッセージではない。価値観の変化が進行する中でそのギャップにあえいでいた地域が、津波により「ゼロ」になったとき、そこに多くの可能性が生まれた。それはここでいうギャップを逆転させるものとなった。選択肢がないなら、選択肢をつくる。「何もない」といわれていたこの地域は、「何もない」と言って全てを諦めていたが、本当に何もなくなったとき、「ないのだから創る」ことができることを知った。そして真の人材育成は「ないのだから創る」ことができる人材を育て、今はない「まち」を創っていくことができる。そうして改めて気づくのは、漁師の息子が生まれてよかった、ということである。



特派員（岩手）  
中野 圭

岩手県大船渡市越喜来生まれ。代々漁師を営む家系の16代目。早稲田大学商学部卒業後、福祉分野の企業で労務・総務・経理・新規事業立ち上げを行う。学生時代の仲間と、日本の第一次産業生産現場改善と森林保全を目的として株式会社を創業。直後に東日本大震災が起こり、これを機にUターン。被災した地域における産業創出、地元の小さな団体への寄付提供等、地元をよくしたいという活動を行っていた。2012年1月から特派員兼いわて連携復興センターに従事。



# 第 10 回 JCN 現地会議 in 宮城

今回は地域駐在員が企画コーディネートを現地会議について、新たに宮城現地駐在員に着任した三浦圭一よりご報告します。



社協、NPO・NGO、行政関係者がテーブルで一緒に課題を共有・整理

## マルチセクターが集い、知見を共有

JCN では、被災地域・被災された方を支援している団体間の連携を促し、個々の団体だけでは対応しきれない課題を解決するための知見の共有をめざして「現地会議」を岩手県、宮城県、福島県にて定期的に企画・運営しています。宮城県では 2011 年 5 月に初開催されて以来、2014 年 10 月までに累計 10 回目を数え、毎回現場ニーズに合わせたテーマについて、政府や自治体、支援団体、企業などマルチセクターから関係者が集まり、解決策を模索してきました。

## 移り変わる復興現場のニーズを予見して

第 10 回現地会議は 10 月 29 日（水）に宮城県気仙沼市で「恒久住宅移行期のコミュニティ形成支援を考える」をテーマに開催されました。仮設住宅から復興公営住宅への移行が進むにあたり、復興公営住宅入居者の超高齢化、移転先でのコミュニティ形成や移転先の自治会・集会所の運営の仕方、受け入れ地域の住民との共生など、さまざまな問題が発生することが、過去の大災害の教訓からも予測されています。経済的・心身的な問題で仮設に残る人々への継続支援が必要とされ、支援団体にも、状況に合わせて支援体制や方法を変化させてゆくことが求められます。今回の現地会議は、主にこれまで仮設住宅で支援活動を行ってきた気仙沼市の支援者、その他、南三陸町・登米市・石巻市・東松島市の県北の支援者約 80 名が地域・セクターを越えて集まり、支援現場の実情や被災者の声を共有すると共に、ワークショップを通じた具体的な課題の解決に向けたアイ

ア出しや情報の共有を行いました。

## 支援者の知見を集結し、現場活動に活かす

プログラムは、「阪神からの 2 つの教訓（社協視点・NPO 視点）の共有」「グループワーク」「パネルディスカッション」の 3 部構成で進行されました。

まず「冒頭」では、「阪神の教訓から学ぶ」をテーマに、NPO 法人よろず相談室の牧秀一さんと宮城県サポートセンター支援事務所アドバイザー・元川西市社協の浜上章さんから、阪神・淡路大震災での 20 年の経験をもとにお話をいただきました。2015 年には阪神・淡路大震災から 20 年を迎えますが、仮設住宅入居後の状況を把握できなかった、年数が経った後の状況予測が不十分だったなどの理由もあり、多くの人が災害公営住宅に移り住んだ後も、現在に至るまでまだ支援が必要な状況が続いていることを知りました。阪神・淡路の被災者が体験したさまざまな体験が、気仙沼にも起こりつつある課題と重なることを改めて実感し、中長期的視点から支援を考える上での基軸を検討する時間となりました。牧さんの「政策では人は救えない」、浜上さんの「仮設住宅から公営住宅までの連続性と一貫性のある支援を」という言葉は、参加者の胸に強く響きました。

次に東北の現場で「良かった活動・良い活動のきざし」「課題」「これから必要な支援」の 3 つの視点から、グループ 1「残される住民のコミュニティ形成支援」、グループ 2「移転する住民と受け入れ住民とのコミュニティ形成支援」、グループ 3「地域全体の新たなコミュニティの再生支援」という 3 つのテーマに分かれて、地域・セクター

を越えた支援者がアイデアを出し合いました。

最後の「パネルディスカッション」の前半では、気仙沼市社会福祉協議会の鈴木美紀さん、シャンティ国際ボランティア会（SVA）の白鳥孝太さんを話題提供者に迎え、発災後、気仙沼災害ボランティアセンターの立ち上げを NPO・NGO と協働して行ってきた経緯、現在の気仙沼 NPO・NGO 連絡会発足に至るまでの経緯について紹介いただきました。社協として NPO との協働を受け入れられた理由として「社協を応援する NPO（支援 P）の存在を以前から耳にしていたこと」「身内である県社協スタッフの名前が話しの中で出てきたこと」「NPO 担当者の人柄と面白い」といった説明があり、関係者が顔を合わせる場があることの重要性をあらためて認識しました。

## 課題を根本から見つめ直す

パネルディスカッションの後半は、気仙沼の団体・セクター同士

の現状について気仙沼市社会福祉協議会の齋藤貴恵さんと気仙沼まちづくり支援センターの塚本卓さんが説明をし、これからの課題については阪神からの牧さん、浜上さんに質問・対話する形で進められました。牧さんからは、「NPO は支えきれない住民に対しては制度や社協などの専門機関へつなぐこと」「復興住宅は確実に超高齢化するので学生による訪問活動や、若者など非被災者を入居させる仕組み」を提案。浜上さんは「若者が少ない東北の被災地域において、元気な高齢者も巻き込み高齢者支援をおこなうこと」などのアイデアが出されました。

住民主体のコミュニティ形成を柱に、連携・協働ありきではなく、日常から、必要な時に協力し合える関係性を構築しておくこと、地域・セクターを越えた情報交換、アイデア創造の場づくりを意識することの大切さに気付かされることとなりました。

## 新任特派員ご挨拶：被災地を支援するために

～ JCN 新任特派員・宮城県担当 三浦圭一より～

### プラン・ジャパンとの出会い

東日本大震災の日、前の年に離職していた私は、自宅であの揺れに遭遇しました。仙台市郊の泉区ということもあり、ライフライン以外被害は殆どありませんでしたが、テレビに映る映像、すさまじい交通渋滞など、我が目を疑う思いでした。再開したハローワークで、復興関連の求人プラン・ジャパンの名を見つけました。プランは途上国支援をおこなう国際 NGO ですが、甚大な被害の東日本大震災に緊急支援を行うことを決めたのです。私はプランの現地職員として採用され、2011 年 7 月から被災地 3 県を支援する活動に携わりました。子どもたちと被災地の人々を笑顔にする「みんなで笑顔プロジェクト」や復興していく街を子供たちがカメラで写す『『未来を映そう！』プロジェクト」、被災地で活動する人々と子供に関わる全てに人をケアする「心のケアプロジェクト」という 3 つのプロジェクトに関わり、クライスラーから支援された新車のジープは、活動が終わるときには走行距離が 3000km を越えるほどになっていました。

### せんだい・みやぎ NPO センターへ入局

プランジャパンが 2012 年 6 月末に被災地での支援活動を終了した後は、プランスタッフやジャパン・プラットフォームの方から紹介を受け、せんだいみやぎ NPO センター（以下せ・み）へ入局しました。震災直後に「みやぎ連携復興センター」を立ち上げた「せ・み」は、震災から 2 年以上を経て、活動の中心が、通常の間支援組織としての事業に戻り、被災地の直接支援からは少し離れた業務が主になりました。そこで私は「せ・み」が事務局をする助成事業と CANPAN（日本財団が運営するウェブサイト）で情報発信のサポートを行いながら、カルビー株式会社の設置した「ニコニコ子ども基金」の運営支援を通じて、石巻地域の子供たちなど現地の人々ともつながり続けました。

### JCN 宮城駐在スタッフとして

震災発生から丸 4 年を迎えようとしている被災地の復興は遅々として進まず、まだまだ支援が必要な状態が続いています。震災直後、宮城県で活動する団体の殆どが被災地支援に関わってきましたが、発災から 3 年目を過ぎたころから、もともとの事業に活動の中心が戻り、間接的に被災地を支援する団体さえ少なくなってきました。都会では、被災地はおろか東日本大震災事態も忘れられようとしているように感じます。今こそ、被災地で何が起きているのか、何が必要かを伝え、解決するための仕組みが必要とされているのです。これから被災地の課題に触れ、被災地で活動する団体と連携しながら、顔が見える支援活動を行っていきたく考えています。これから各地域で一緒に働くことになる皆様、どうぞ宜しくお願いします。

### <前任・池座剛より>

これまで宮城の駐在員であった池座は、宮城担当としての業務を新任の三浦氏にバトンタッチし、今後は被災地駐在員統括として東北 3 県と全国の団体のつなぎ役として携わっていきます。引き続きどうぞよろしく申し上げます。



JCN 宮城駐在スタッフ 三浦圭一

2014 年 10 月より JCN に入局。1961 年福島県生まれ、翌年より仙台に移住し現在に至る。



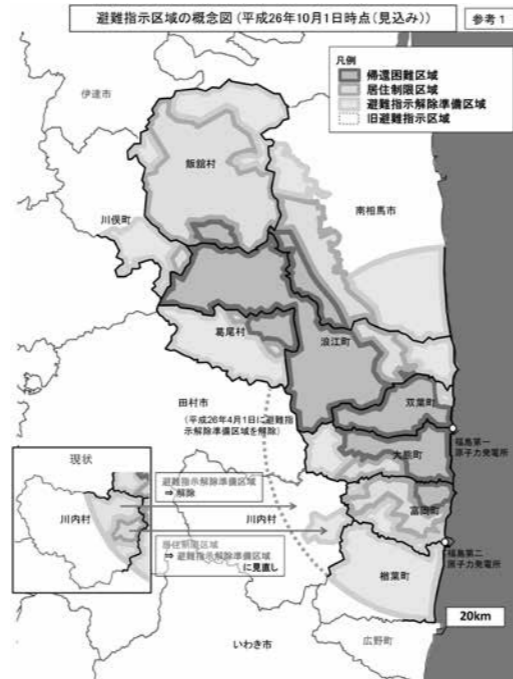
# 原子力災害によって分断された地域コミュニティ

## 浜通りのツアープログラムが伝える福島の現実



大熊町大川原地区の視察風景。放射線量を図る本田事務局長（左）

避難区域（帰宅困難・居住制限・避難指示解除準備）の現状  
 ※さらに避難区域とするほどの地域的な広がりはないものの、事故発生後1年間の積算放射線量が20ミリシーベルトを超えると推定される地点を「ホットスポット（特定避難勧奨地点）」として指定。未だに南相馬市に152世帯が指定されています。



（経済産業省・2014年10月1日リリース）

### 【背景】原子力災害からの再生の今

東日本大震災による原子力災害・放射能汚染によって分断された地域コミュニティ再生の現場では、震災から3年9か月を経た現在も厳しい状況が続いています。低線量被ばく、内部被ばくなどの科学的検証が進まない中で健康不安、不十分な長期的健康医療体制、進まない農地・山林・河川の汚染実態調査、手つかずの山林除染、進捗の滞る農家賠償や地域の分断に結びつく損害賠償の差異、耕作放棄地の拡大などです。

そんな中、福島県の浜通りの「強制避難区域」を含む自治体の住民は、復興・まちづくりに取り組む組織を立ち上げ、役場ではできない多様な課題解決に取り組んでいます。なかでも「現場の人たちの苦労が正しく伝わっていない状況で展開されている放射能議論」の存在が、県民の再生への意欲を損なっている現実があり、そのような課題を打破するために、「避難自治体の現実を知るスタディツアー」というアプローチをとる団体が増えつつあります。地域コミュニティが原子力災害によって分断されるとはどのようなことか、その問題を解決するとはどのようなことか、浜通りのツアープログラムを通して見えてくるのは、一人一人の日本人に突き付けられた現実であり、責任といえます。

### 【事例】大熊町ふるさと応援隊スタディツアー

東京電力福島第一原発の立地自治体である大熊町は、町の9割が「帰還困難区域」とされ、残る1割の大川原地区に、復興の拠点となる村内コミュニティを建設する方針です。けれども「町に戻る」と考えている人は1割5分に満たず、人口が減り続ける厳しい現状があります。震災前の大熊町は人口約11,000人、原発関連の雇用が地域経済の柱にある町でした。まちづくりNPOはなく、行政と自治会が中心のまちづくりが行われており、震災後、NPOが活発に動いた浪江町や富岡町と比べると、外部支援の受け皿となる主体が少なく、住民同士の合意形成や課題解決に遅れが出た感はありません。避難先が会津若松であったことも、少なからず影響しています。

2014年9月に、住民によるNPO「大熊町ふるさと応援隊」が設立されました。このことにより、民間による復興課題の解決や、外部支援団体との連携が進展することが期待されています。当面取り組む事業として、大熊町創生まちづくり事業（帰町できない町民の意識調査や町外コミュニティ構築の模索も含む）、スタディツアー事業（居住制限区域の視察や会津若松市の小学校訪問など）、避難者支援事業（仮設・借り上げ住宅の町民向けのイベント開催等）があげられます。

現在、大熊町の町民は、いわき市に約4800人、会津若松に約2000人、その他県内に約1450人、県外に約2600人が暮らして

います。大川原地区には、高齢者を中心とする1500人ほどの村内コミュニティ（3000人の除染・廃炉作業員のコミュニティにもなる予定）と、県内に建設される復興公営住宅のコミュニティ、そして自力で生活再建する人、仮設・借り上げに残る人のコミュニティが作られてゆく予定です。

2014年10月には、大熊町ふるさと応援隊による初の大熊町スタディツアーが一般公募で開催され、北海道から九州まで、全国から23人が参加しました。初日は東京からバスで常磐道を北上、9月に全面再開したばかりの国道6号線を通り、大熊町の町内にある坂下ダムを訪問。大熊町立立寄り所で町の立体模型を使って現状の説明を聞き、実際に町内をバスで巡回。除染状況や作業員用給食センターの建設状況などを間近に見て、いわき市の仮設住宅で町民との対話の機会を持ちました。二日目は会津若松にある大熊町の小学校を訪問、子供たちの様子を視察し、話を聞きました。マスメディアの報道を通してではなく、大熊町の現状を自分の目で見て、肌で感じるツアーです。

大熊町内の空間放射線量はバスの中でも0.2~1.0μSvほどあり、高い場所では瞬間的に8μSvを超えることもあります。4時間の視察で3.8μSvの積算量になったといえます。県外自主避難をしている人からすれば「とんでもない値」といえますが、参加者は自己責任としてこれを受け止めています。実際、飛行機の国際便の積算量と比較すると「許容範囲」とする人がいる数値でもあり、これは国道6号線が再開し、除染や廃炉作業に従事する人が何千人、何万人もいる大熊町の現実であり「避けるだけでは解決しない問題」と言わざるを得ない状況です。

東京電力福島第一原発の事故を思う時、事故の責任の所在、原発がこれだけ存在する構造、そして福島の人たちが向き合うこれからの課題の大変さを、改めて考えさせられます。子どもたちに対する最大限の避難や医療を用意する一方、長期にわたる放射能問題からの再生のための科学的・地域的取組への支援・協働も必要であり、異なる立場の人たちが対立し続ける現状を解きほぐす「対話の場づくり」も求められていると言えます。対話と避難と再生と、この3つをバランスよく取り組むためにも、浜通りのツアープログラムの存在は貴重ではないでしょうか。

### 【課題と支援呼びかけ】

- 浜通りのまちづくりNPOの基盤強化／連携  
 長期に渡る復興を担う地元住民によるNPOが、無理なく運営を継続していくための伴走支援が求められています。被災者・支援者という関係を超え、共に学び合い地域課題の解決に取り組む「友人」「仲間」となる存在です。
- 国内外への情報発信のためのツアー事業支援  
 不理解、情報格差を解消し、原子力災害が「過去のもの」や「一地域の問題」として忘れ去られることなく、「日本全体・世界全体の課題」として忘れ去られることなく、「日本全体・世界全体の課題」とであると認識され、繰り返さないための行動につなげるための情報発信やきっかけづくり。
- 子どもたちの教育・医療支援  
 福島で暮らす方々が、医療・教育面で安心して暮らしていくため

の支援が足りていません。保育所の数も不足、学習指導・外遊び・健康づくり・医療体制の充実が必要とされています。

- 広域避難者支援団体への寄付  
 県外避難者を支援する団体・ネットワークへの支援が少なくなっています。ブログ「避難されている方々へ」では支援団体の情報を発信していますので、資金面、情報面で是非ご協力ください。

### 避難自治体のまちづくりNPO／会社一覧

- ・ならはみらい（楢葉町）
- ・ふたば商工株式会社（富岡町）
- ・葛尾村村創造協議会（葛尾村）
- ・川内村NPO協働センター（川内村）
- ・夢ふたば人（双葉町）
- ・NPO新町なみえ（浪江町）
- ・大熊町ふるさと応援隊（大熊町）
- ・Appreciate for Fukushima Workers（広野町）

### ふくしまの現状を学ぶツアー・プログラム

- ・3.11被災者を支援するいわき連絡協議会（みんぷく）「防災・まちづくりツアー」
- ・ふたば商工株式会社（富岡町）「旧警戒区域にいてみっべツアー」
- ・葛尾村村創造協議会「命を巡るツアー」
- ・福島県有機農業ネットワーク「ふくしま耕せプロジェクト」
- ・きぼうのたねカンパニー
- ・Bridge for Fukushima「ヒューマンツーリズム」

### 【関連情報】HP等

- 大熊町ふるさと応援隊 <http://npo-okuma.jp/>  
 （事務局長・本田紀生氏のfacebook：  
<https://www.facebook.com/norio.honda>）



特派員（福島）  
鈴木 亮

1972年神奈川県鎌倉市生まれ。在ニュージーランド・International Pacific Collage卒業。人口問題・環境問題を日本のNGOとして解決していく道を志し、98年よりA SEED JAPANに参加。99年共同代表、2002年事務局長を務める。2008年より全国有機農業推進協議会事務局に勤務。震災後、2012年9月より東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）福島担当として福島県福島市に在住。会津若松の純米・未廣をこよなく愛す。



## information

東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) の主な活動とイベントについてご紹介します。

## 関係省庁定期協議



JCNでは、支援活動・復興活動に関わる支援団体等の要望・課題を、国・省庁と共に検討し、その回答及び情報提供・情報交換等のための会合を設けています。次回第6回は2月に開催の予定です。  
<http://goo.gl/0vYOGd>

## ケース検討会議



JCNでは、被災地の支援団体が抱える個々の課題(ケース)等を整理し、とくにいち団体やいち地域では解決が困難なケースの解決に向けた方策を検討しています。検討会議には、関係する諸団体の参加を促し、被災地の課題解決や可視化や、内外の支援団体・企業等とのマッチング等の促進につなげています。  
<http://goo.gl/q2M6Mj>

## 【報告】現地会議

## 第10回 JCN 現地会議 in 福島

- 生活困窮世帯への支援のこれからの課題とは(仮) -



復興公営住宅への移転にともなう新たなコミュニティづくりが進むフェーズにおいて取り残されがちな「生活困窮世帯」の支援上の課題について、南相馬市の事例を踏まえて話し合います。コミュニティ構築に取り組む団体と、生活困窮世帯支援に取り組む団体の間の情報共有と連携促進に資する機会となることを目指します。

日時：2015年2月6日(金)※調整中 13:30 ~ 17:30  
 場所：南相馬市 市民情報交流センター マルチメディアホール  
 (福島県南相馬市原町区旭町2-7-1)  
 問合せ：詳しくはJCNのウェブをご確認ください。

## 【報告】第11回 JCN 現地会議 in 宮城

- 恒久住宅移行期のコミュニティ形成支援を考える -



「恒久住宅移行期における支援体制を考える」をテーマに先日県北版として気仙沼市で開催したものの県南版を開催します。地域復興の主役である住民(団体)の声に耳を傾けながら、地域住民のためにどう一体になって地域課題に立ち向かっていけるかを探ります。

日時：平成27年2月27日(日) 13:00 ~ 17:00  
 場所：※調整中(宮城県県南地域)  
 問合せ：詳しくはJCNのウェブページをご確認ください。

## 「Walk with 東北」プロジェクトにご参加ください



震災を忘れない気持ちをあらわすプロジェクトです

「Walk with 東北」は、震災を忘れない気持ちをあらわし、気持ちの風化を止めるためのプロジェクトです。みんなで「Walk with 東北」ロゴマークを使って、企業や団体・個人の活動に一体感を生み出し「点を面にする」ことを目指します。あなたの活動にも「Walk with 東北」ロゴマークを添えてください。

<http://walkwithtohoku.jp/>

## JCNにご参加ください



東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) は、全国の支援団体によって形成されたネットワークです。ヒト・モノ・情報・知識等の過不足をお互いが補い合い、効果的に支援活動を進めていくためには、より多くの団体がこのネットワークに参加されることが不可欠です。ぜひ、JCN へご参加ください。(会費等は頂戴していません。)  
<http://goo.gl/pAJVXR>

## おわりに

レポート第2号にして「生活困窮者」という重たいテーマを扱うことには、正直、不安がありました。被災地の状況をお伝える切り口としては、あまりに大きな社会課題だったからです。折しも全国では、来春から施行される「生活困窮者自立支援法」が話題になっている時期です。こういったテーマを東北被災地から打ち出すことによって、もしかしたら「被災者=生活困窮者」といったマイナスイメージを植え付けてしまうのではないかと考えました。けれども、そういった重たくシビアなテーマについてもあえて光をあて、実態をお伝えし、一緒に考える人たちを増やしていくことがそれ以上

に大切であると、私たちは思っています。

復興にはいろんな形があります。JCNはそのなかでも、当事者の方々の生活を支えてゆくような部分にフォーカスをあてています。既存の社会保障の制度でカバーできることは是非有効活用すべきです。一方、「災害」という言葉で特定してしまうと、あまりに施策がなすすぎるのが現状です。このレポートが、東日本大震災をきっかけに深刻化した生活困窮者の問題に光をあて、被災者の方と寄り添いながら「ずっと続く支援」を考える上で少しでもお役にたたらさいわいです。

## 【協働の方法】

## 1. 被災地域外の企業、助成団体、NPO / NGO の皆さまへ

東北の被災地域の復興はこれからが本番だと言われています。そして、地域外の関係者と共に復興を進めていきたいという現地の思いは今なお健在です。どのようなニーズ、取り組み、組織があり、何ができるかなどの把握は、地域を定期的に訪問しなければ難しいことです。これからは「震災復興支援」という文脈だけでなく、これまで「つながりのできた地域」との「協働まちづくり」、短期的な支援では終わらない、10年、20年といった長期的な関わりをつくっていただけて幸いです。応援・支援の方法をお考えの方は、ぜひJCN地域コーディネーターにご相談ください。

## 2. 被災地域で活動されている組織/グループの皆さまへ

被災地域で暮らす住民や活動団体は、地域の課題に触れ、「今」必要なことを一番よく知っています。そしてなにより活動の主体となる存在です。活動の中で、地域外の組織と協働したいことがありましたら、ぜひ、「どのような地域課題に対して」「どのような活動をしたくて」「どのような強みを持つ組織と」協働したいかをJCN地域コーディネーターにお知らせください。また、本レポートに記載されている取り組みや情報などで、新たなつながりをつくりたいなどのご要望があればあわせてお問い合わせください。

※被災地域のために奔走する団体やコーディネーターはJCN以外にもたくさんいます。そのような関係者と定期的に情報交換をしながら、JCNはとくに全国と被災地域をつなぐ部分を担っています。本レポートも発行にあたり、多くの団体の協働や連携があって実現しています。詳細や過去のデータについてはHPをご覧ください。JCN地域コーディネーターにお問い合わせください。

【お問い合わせ先】 Email: [chiiki@jpn-civil.net](mailto:chiiki@jpn-civil.net)

岩手：中野 圭

宮城：三浦 圭一

福島：鈴木 亮

3県統括：池座 剛

ホームページ：<http://www.jpn-civil.net/>

## 【編集チーム】

中野 圭 三浦 圭一 鈴木 亮

池座 剛 岡坂 建 今井 麻希子

今だからできることがある

Walk  
with  
東北



今だからできることがある

Walk  
with  
東北

震災を忘れない気持ちをあらわすプロジェクトです



# JCN REPORT Vol.2

Japan Civil Network for Disaster Relief in the East Japan (JCN)

～東北の「今」を知り全国で復興を支えつづけるために～

発行 2015年1月  
東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)事務局  
〒100-0004  
東京都千代田区大手町2-2-1 新大手町ビル245 JNPOC 気付  
TEL. 03-3277-3636 FAX. 03-6701-7332  
URL. <http://www.jpn-civil.net/>

編集 yukikazet  
デザイン・印刷 ハリウ コミュニケーションズ株式会社



この印刷物は、輸送マイルージ低減によるCO2削減や地産地消に着目し、国産米ぬか油を使用した新しい環境配慮型インキ「ライスインキ」で印刷しており、印刷用紙へのリサイクルが可能です。