

市民がつくる 復興ロードマップ

はじめに

東日本大震災による被災各地は、まだ復興の最中にあります。発災から5年が経過し、国が定めた「集中復興期間」は終了しました。今後の復興においては、ますます被災現地の市民の力・地域の力が重要となります。しかし一方で、力を合わせるべき復興の姿、また復興支援のあり方を見通すことが難しくなっていることも事実です。

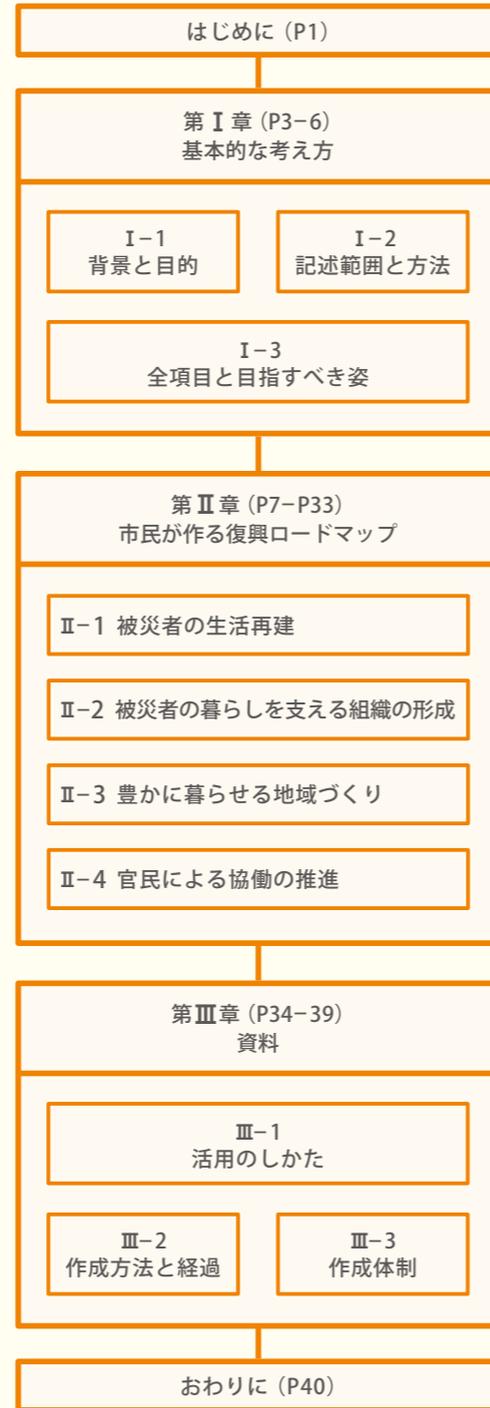
これらの状況を受け止め、「私たち市民（NPO等市民活動団体をはじめとした復興に取り組んでいる人たち）の目線で、東日本大震災発災から5年目以降の復興の見取り図をつくろう」という思いでまとめたのが「市民がつくる復興ロードマップ」です。このロードマップは、被災地域が未来へ向けた「見取り図」を作成するための「道具」としての役割を果たすことを目指しています。

このロードマップは、完成版ではありません。
このロードマップを議論の下敷きとして、各地域、自治体ごとに市民やNPOの皆さんが中心となり「自分たちの地域の復興ロードマップ」を作成し、復興への見通しを立ててもらうことこそが私たちの願いです。「被災者が主役の復興」のための一つの道具として、存分にご活用下さい。

2016年6月6日
市民がつくる復興ロードマップ作成委員会 一同

目次

- ▶ はじめに _____ 1
- ▶ I. 基本的な考え方 _____ 3
 - 1. 背景と目的
 - 2. 記述範囲と方法
 - 3. 全項目と目指すべき姿
- ▶ II. 市民がつくる復興ロードマップ _____ 7
 - 1. 被災者の生活再建 _____ 7
 - 1) 被災者の生活基盤と社会生活の確保・維持
■ コラム / 野崎 隆一
 - 2. 被災者の暮らしを支える組織の形成 _____ 12
 - 1) 地縁型自治組織の形成
 - 2) NPO等、地域の課題解決や新たな価値づくりに
取り組む組織の形成
■ コラム / 菅野 拓
 - 3. 豊かに暮らせる地域づくり _____ 18
 - 1) 多様な担い手による自律的な地域経営
 - 2) 循環型・共生型地域経済の再考と構築
■ コラム / 澤田 雅浩
 - 4. 官民による協働の推進 _____ 24
 - 1) 中間支援機能の強化
 - 2) 協働の仕組みづくり
 - 3) 人と組織が育つ資金
 - 4) 社会的包摂の推進
■ コラム / 吉田 直美
■ コラム / 鈴木 祐司
- ▶ III. 資料 _____ 34
 - 1. 活用のしかた _____ 34
 - 1) 活用・作成ワークショップの進め方
 - 2) ワークショップ時の模造紙記録
 - 3) 作成したロードマップ例
 - 2. 作成方法と経過 _____ 38
 - 3. 作成体制 _____ 39
- ▶ おわりに _____ 40



I. 基本的な考え方



背景と目的

背景 1：復興課題がより一層混沌とする中で、 期間としての「集中復興期間」の終了

政府が定める「集中復興期間（5年間）」は2016年3月で終了した。しかし一方で、被災地・被災者を取巻く状況はなお混沌とし、復興の実現を阻む課題はより一層多様に、そして複雑化している。この様な状況を受け、「誰ひとりとして排除しない」という社会的包摂の理念に則った復興を進めることが肝要となっている。

背景 2：市民セクターへの期待と 市民セクター自身の疑問・不安

インフラ整備や住宅再建などハード面での復興が進む復興・創生期間においては、「ソフト面での復興・創生」がより一層重要となる。その担い手として大きな期待を集めるのが、自治組織、NPO、大学、社会的企業等広義の市民セクターである。しかし市民セクターをはじめとした多様な担い手は、混沌とする復興に対峙する中で、今、目標とする「復興・創生」のどの段階に位置しているのか、今、どのような役割を果たすべきなのか、漫然とした疑問と不安を抱えている。



目的：本ロードマップが、多様な担い手が復興の過程と 果たすべき役割を確認できる復興の見取り図となること

上記の背景を受け、市民セクターをはじめとした復興に取り組む多様な担い手が、復興の過程に応じ、復興の進捗状況や各々が果たすべき役割を確認し、より良い復興の実現に向けたアクションや軌道修正を起こすための「東日本大震災からの復興の見取り図」となることを目指す。



記述範囲と方法

記述範囲：

2012年4月に復興庁が発表した「復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ」が2015年3月までを記載していることを受け、本ロードマップでは主には発災から5年目（2016年）以降を記述している。

記述方法：

- ① 復興の目指すべき姿（ゴール）を定め、ゴールに対する現状を明記
- ② 現状と目指すべき姿との間にある中間目標（ステップ）を明示
- ③ ゴールや各ステップと現状の間において想定される課題を明示
- ④ 想定される課題の解決に向けた、多様な担い手ごとの主な役割を明示

なお、各県、各被災地域における復興のスピードは異なるものの、復興のゴールと歩むべきプロセスは共通であるという認識に立ち、被災3県（岩手・宮城・福島）共通のものとして作成し、あえて期限を区切ったスケジュールは明示していない。

▼ 2011.3【東日本大震災】

復興支援に向けた多様な担い手の
ロードマップ（震災1年～4年）

復興庁ウェブサイト
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/02.pdf>
を参照下さい。

復興庁 作成

▼ 2016.3【東日本大震災から5年】

市民がつくる復興ロードマップ
（震災5年～）

あるべき復興の過程（復興プロセス）

現状（震災5年） → 中間目標（ステップ） → 目指すべき姿（ゴール）

想定される課題①

想定される課題②

課題解決に向けた担い手ごとの主な役割①

課題解決に向けた担い手ごとの主な役割②

あるべき復興支援の過程（復興支援プロセス）

市民がつくる復興ロードマップ作成委員会 作成

全項目と目指すべき姿

復興は、被災者の生活再建（個人）を起点に、被災者の暮らしを支える組織の形成（集団）、豊かに暮らせる地域づくり（地域）へと広がる。それらを支えるのは官民をはじめとした多様な担い手による協働の基盤である。

大項目	小項目	目指すべき姿（ゴール）
1 被災者の生活再建	1) 被災者の生活基盤と社会生活の確保・維持	全ての被災者が、恒久住宅への移行を完了させ、自立した社会生活を営むことができる
2 被災者の暮らしを支える組織の形成	1) 地縁型自治組織の形成	形成された住民主体の自治組織が必要に応じた多様な運営形態を持ち、主体的な活動を行い、多様な自治活動が促進されている
	2) NPO等、地域の課題解決や新たな価値づくりに取り組む組織の形成	地域においてNPO等の価値創造・課題解決型組織が形成され、地域と組織の協働関係が構築されている
3 豊かに暮らせる地域づくり	1) 多様な担い手による自律的な地域経営	多様な担い手の連携により、地域運営を担う組織や機能が構築され、共有された目標に基づいた自律的な地域経営が行われている
	2) 循環型・共生型地域経済の再考と構築	多様な担い手が連携・共生し、内需を基盤に外貨を稼いでおり、地域で豊かに暮らすための経済の循環が図られている
4 官民による協働の推進	1) 中間支援機能の強化	被災地域の自治体において、一定の持続性を持つ中間支援機能が構築され、復興や平時の地域づくりに向けて必要な情報や資源の集約・仲介が計画的に計られており、多様な担い手の参画が促進されている
	2) 協働の仕組みづくり	被災自治体の範囲において、復興や平時の地域づくりに向けた官民の協働を規定した条例、またそれに基づく施策方針が定められ、実効性を伴う運用がなされ、官民協働が促進されている
	3) 人と組織が育つ資金	被災地の全てで利用可能で、復興に向けた取組や協働の推進に活用できる基金が行政・NPO等の多様な担い手で設置・運用されており、官民協働による復興を推進するとともに、復興に資する人や組織が育つことができる環境を担保している
	4) 社会的包摂の推進	被災地域の自治体において、社会的包摂の理念のもと具体的な取組が推進され、重点的なテーマにおいては多様な担い手と協働で復興・地域政策が立案されている

Ⅱ. 市民がつくる復興ロードマップ

1

被災者の生活再建

被災地向け住宅用地の整備率（2016.1）

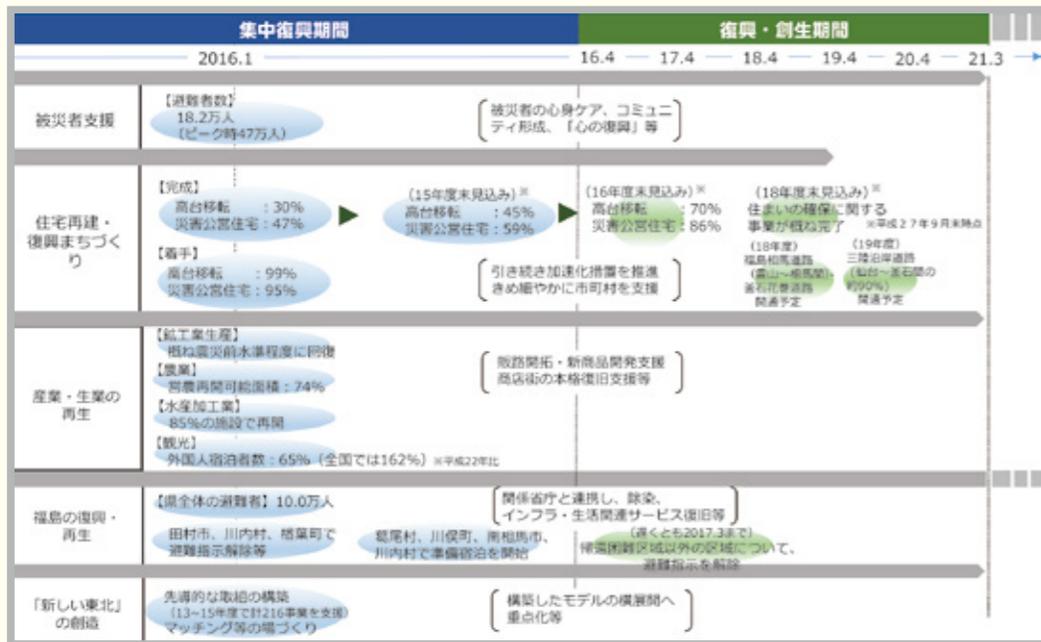
都道府県	市町村	防災集団移転			土地区画整理			漁業集落防災機能強化			合計		
		計画戸数	整備戸数	進捗率(%)	計画戸数	整備戸数	進捗率(%)	計画戸数	整備戸数	進捗率(%)	計画戸数	整備戸数	進捗率(%)
岩手県	1 陸前野田村	0	0	0.0	0	0	0.0	15	2	13.3	15	2	13.3
	2 久慈市	0	0	0.0	0	0	0.0	15	15	100.0	15	15	100.0
	3 野田村	38	38	100.0	124	94	75.8	15	15	100.0	177	147	83.0
	4 田野畑村	0	0	0.0	0	0	0.0	62	62	100.0	62	62	100.0
	5 岩手町	0	0	0.0	0	0	0.0	59	59	100.0	59	59	100.0
	6 宮古市	265	260	98.1	410	295	62.1	32	32	100.0	707	547	77.3
	7 山田町	440	64	14.5	661	0	0.0	143	42	29.3	1244	106	8.5
	8 大槌町	442	126	28.5	996	131	13.1	12	0	0.0	1450	257	17.7
	9 釜石市	142	25	17.6	1096	63	5.7	90	20	22.2	1328	108	8.1
	10 大船渡市	366	245	66.9	231	11	4.7	30	0	0.0	627	256	40.8
	11 陸前高田市	512	358	69.9	1772	92	5.1	0	0	0.0	2284	450	19.7
合計	2205	1116	50.6	5290	646	12.2	473	247	52.2	7968	2009	25.2	
宮城県	1 気仙沼市	910	512	56.2	1377	5	0.3	0	0	0.0	2287	517	22.6
	2 南三陸町	841	335	39.8	0	0	0.0	0	0	0.0	841	335	39.8
	3 石巻市	626	229	36.5	2563	1000	39.0	0	0	0.0	3189	1229	38.5
	4 女川町	346	142	41.0	482	83	17.2	6	2	33.3	834	227	27.2
	5 東松島市	166	166	100.0	551	273	49.5	0	0	0.0	717	439	61.2
	6 松島町	0	0	0.0	0	0	0.0	8	3	37.5	8	3	37.5
	7 塩釜市	4	4	100.0	85	0	0.0	15	0	0.0	104	4	3.8
	8 セキ谷町	194	194	100.0	297	0	0.0	0	0	0.0	591	194	32.8
	9 多賀城市	0	0	0.0	63	11	17.4	0	0	0.0	63	11	17.4
	10 仙台市	734	734	100.0	0	0	0.0	0	0	0.0	734	734	100.0
	11 名取市	154	70	45.4	147	0	0.0	0	0	0.0	301	70	23.2
	12 岩沼市	170	170	100.0	0	0	0.0	0	0	0.0	170	170	100.0
	13 亶理町	200	200	100.0	0	0	0.0	0	0	0.0	200	200	100.0
	14 山元町	185	175	94.5	0	0	0.0	0	0	0.0	185	175	94.5
合計	4530	2931	64.7	5665	1372	24.2	29	5	17.2	10224	4308	42.1	
福島県	1 新地町	154	154	100.0	80	1	1.2	0	0	0.0	234	155	66.2
	2 相馬市	121	121	100.0	0	0	0.0	0	0	0.0	121	121	100.0
	3 南相馬市	304	304	100.0	0	0	0.0	0	0	0.0	304	304	100.0
	4 浪江町	23	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	23	0	0.0
	5 富岡町	15	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	15	0	0.0
	6 楢葉町	3	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	3	0	0.0
	7 いわき市	42	40	95.2	838	18	2.1	0	0	0.0	880	58	6.5
合計	662	619	93.5	918	19	2.0	0	0	0.0	1580	638	40.3	
3県合計	7397	4665	63.0	11873	2037	17.1	502	252	50.1	19772	6955	35.1	

出典：河北新報 2016年3月6日号朝刊 6面

現状認識

- ▶ 被災者の生活再建の基盤となる恒久住宅の再建は完了しておらず、全体の状況把握もなされていない。住宅を含めた被災者の生活再建の完了まで、社会生活基盤を確保しながら、漏れない支援が必要である。
- 2016年1月末現在、被災者向け住宅用地整備率は35.1%（岩手県25.2%、宮城県42.1%、福島県40.3%）
- 2016年1月末現在、高台移転は99%着手・30%完成、災害公営住宅は95%着手・47%完成
- 2018年度末、住まいの確保に関する事業がおおむね完了する見込み（平成27年9月見込み）

震災からの復興に向けた道のりと見通し（2016.1）

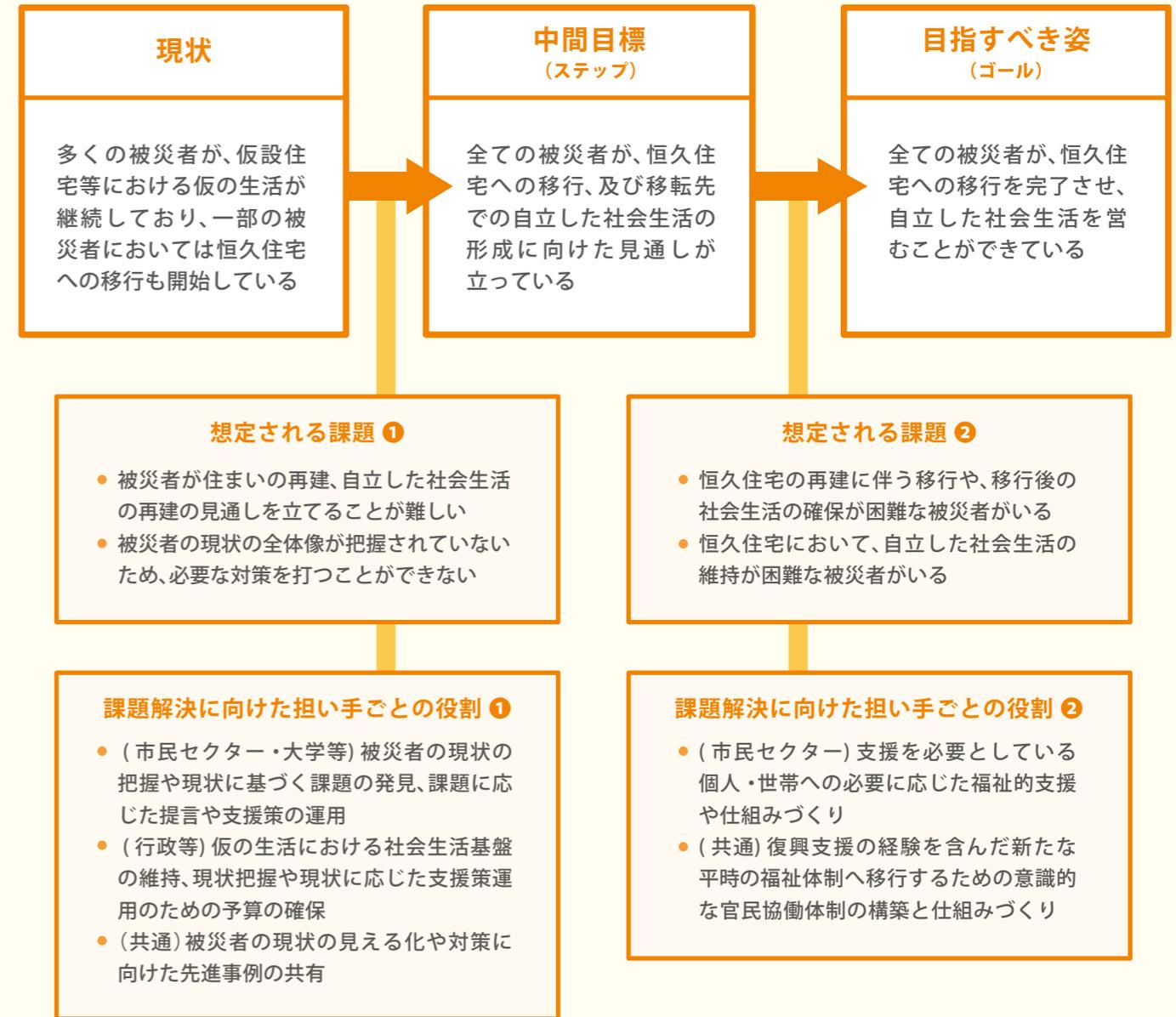


出典：復興庁 東日本大震災からの復興に向けた道のり（2016.1）

1) 被災者の生活基盤と社会生活の確保・維持

基本的な考え方

- ▶ 全ての被災者が、恒久住宅への移行を完了し、自立した社会生活を営むことができている状況を目指す。被災者の現状の全体像を把握した上で、漏らさない支援が必要である。
- ▶ 居住者増減が発生する移行期の社会生活基盤を確保しながら、平時の仕組みと震災を機に培われた仕組みを組み合わせた新たな自立支援が必要である。



被災者の生活復興～自らのロードマップ

特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所 / 野崎 隆一

はじめに

1995年阪神・淡路大震災を経験した後、私たちは海外のトルコや台湾、スリランカ、ハイチなどに呼ばれ、経験を話し、現場を見て意見交換を行ってきました。国内でも中越、中越沖、能登などの被災地でも経験を活かしてもらおうと話し合いの場を持ちました。私は、建築・まちづくりの立場でしたので、生活再建の中では、どうしても「住まい」と「地域」の再建が中心目標となりますが、その必要条件として「なりわい」の再建は常に切っても切れないものでした。

東日本被災の特色

私のように被災者に寄り添って復興の支援を行うものにとっては、被災者との直接的な関わりが欠かせません。中越や能登では観察者の域を出ることが出来ず、想いは空振りに終わりました。幸い、東日本では気仙沼で被災した友人が、想いを受け止めてくれ、地域の方々とおつないでくれ、被災者の生活復興の一端を6年間にわたりお手伝いすることが出来ました。

東日本被害の第一印象は、1週間目に訪れた東松島野蒜地区の光景でした。一言でいうと「根こそぎ」という印象です。スマトラ沖地震による津波被災地スリランカの光景とあまりに似ているので、日本であることが信じられないくらいでした。

阪神・淡路では、地震による崩壊と火災での面的被災の様子は、とてもショックでしたが、瓦礫が片付き2ヶ月もすると光景が一変して、住まいの再建が始まりました。我々は、そのたくましさにも勇気づけられるとともに、よりよいまちをつくるためには急がなければならないことに気づかされました。



仮設住宅談話室での初期の会合

一方、町を失っただけでなく地震による地盤沈下が生じ、沈んだ土地に海水が流れ込み、新しい海が出現する光景は、想像を絶するものでした。土地が残った阪神と土地を失った東日本の違いは、復興後の地域をすぐにはイメージすらできないという一点をみても明らかです。そのせいか、被災者の方々と避難所や仮設でお会いしても、国や行政の施策をひたすらまちづける姿が印象的でした。ほとんど自力で再建に取りかからざるを得なかった阪神の被災者との違いを意識せざるを得ませんでした。

阪神・淡路での取組

阪神・淡路は、関東大震災以来初めてで最大の都市災害でした。復興支援の制度も未整備な中、行政も現場も手探りで創意工夫せざるを得ませんでした。

震災直後、被災地に入った若手建築家たちは、「関西建築家ボランティア」を結成し、60を超える設計事務所が参加し、被災の支援のために立ち上がりました。共同で購入した携帯電話の番号を新聞やテレビで

広報し、全被災地からの相談を受けアドバイスに駆けつけました。その後、東灘区の小学校避難所を拠点に地域の復興まちづくりに関与することになり、復興シンポジウムを開催し、地域の復興調査を行い、相談会を開催しました。10を超える共同再建プロジェクトがスタートし、内5つ共同再建が完成しています。

また、コミュニティサポートセンター神戸が始めた「ともに住まう研究会」に協力し、夫を亡くして一人になった婦人と高齢者仮設住宅での仲間と一緒に住み続けたい高齢者が、交流しながら共同生活を送るコレクティブハウジングを震災から6年後に完成させました。仮設に派遣されていたLSAがNPOを設立し、今も安定した運営を続けています。

被災マンションの再建では、復興の負担をより少なくするため、経費削減のため、デベロッパー抜きでの自力の再建事業に取り組みました。事業推進のため資金を権利者が預金を出し合い、自力で事業を成功させることができました。これらを可能にしたのは、被災権利者のヒアリングを何度も行い、資金繰りや相続、抵当権など、それぞれの家庭事情について徹底的に把握することが出来たからです。

東日本での取組み

防災集団移転は、本来は被災者による任意事業で参加者の結束が重要です。被災マンションの経験をそのまま活かすことができました。気仙沼市唐桑町の3地区では、100近くの世帯で若手弁護士の支援も得てヒアリングを行いました。会合の定例化は参加者の安心感に繋がりましたし、会合についても参加感が得られるよう、一人一人の発言機会を準備したり、板書したり、工夫をしました。阪神・淡路での経験と反省から、被災者支援の在り方を進化させることが出来たからです。

復興ロードマップの役割

阪神・淡路の2年後、インフラの復興が終わりに近づき、生活復興への長い道のりが見えてきた頃、「第2回市民とNGOの国際防災フォーラム」実行委員会に参



移転先の計画も決まり、模型を見ながらの話し合い

加しました。他分野の支援団体と初めてであった場でした。2日間のプログラムで1日目は「住まい」「医療」「教育」「福祉」「まちづくり」「アート」など10を超える分科会で、2日目は全体会という構成でした。分科会の実行委員会は、同じテーマで活動する他団体との出会いと議論の場になりました。フォーラムの記録は「市民がつくる復興計画」として出版され、その後も「市民社会をつくる」「震災10年アクションプラン」などNPO/NGOのその後の活動へ影響を及ぼしました。被災者は、大きな被害に遭った可哀想な人々であるだけではない、災害を契機に時代の課題に先駆的に取り組まざるを得なくなった当事者でもあるのだという認識に立ち、被災市民が復興の主役となるための重要な一歩であったと思います。復興ロードマップも、各地でそれぞれのロードマップ議論を興し、東日本被災地市民のあらたな出発点になればと願います。

特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所
野崎 隆一 (のぎき・りゅういち)

1967年神戸大学建築学科卒業。阪神・淡路大震災の復興に関わった後、東日本大震災復興に際しては気仙沼市を中心に活動。住民主体にこだわり、行政と協働しながら高台移転や区画整理などの場面で、まちづくり協議会、復興協議会、移転協議会などの住民組織の支援を続けてきた。

Ⅱ. 市民がつくる復興ロードマップ

2

被災者の暮らしを支える組織の形成

現状認識

▶ 復興まちづくり協議会など復興に向けた住民合意形成組織の67%は震災以後に設立され、その半数以上が復興事業終了後も解散せず、長期的にまちづくりや住民自治活動を担う意向を示している。

－ 日常生活に必要な周辺住民間の取り決めや情報共有を行う住民自治組織は、安全安心な日常生活を過ごす上で必要な組織体である。被災地における応急仮設住宅では、応急仮設住宅内の自治組織が形成されてきたが、恒久住宅への移行が始まると、組織としての機能を失うところも少なくない。また、恒久住宅への移行後も、既存の自治組織への加入のほか、移転場所によっては新たな自治組織の形成が望まれるところも出てきている。

▶ 東日本大震災の復興支援に取り組むNPO/NGO等の組織（任意団体・一般社団も含む）の37.1%が、震災後に設立されている。

－ これまでがれき処理・物資支援・避難所運営・仮設住宅の見守り・被災者の心のケア等々、行政では担いきれない様々な課題解決を担ってきた。また、このように、被災者・被災地域の課題を何とかしたいという想いは、被災者自身の中にも見られるようになり、同じような志をもつ仲間たちと共に組織を形成し、様々な解決を行う動きが見え始めている一方で、求められる役割が継続しているにも関わらず機能維持が困難になりつつある団体も出てきている。

住民合意形成組織の存廃意向（2015.3）

住民合意形成組織の〔設立時期〕	組織数	割合
1. 震災以前	30	33.0%
2. 震災以後	61	67.0%
合計	91	100.0%

住民合意形成組織の〔解散の有無〕	組織数	割合
1. すでに解散している	3	3.3%
2. 継続している	87	96.7%
合計	90	100.0%

住民合意形成組織を〔解散する理由〕	組織数	割合
1. まちづくりなどの計画づくりが終わったとき	9	10.7%
2. 道路や建物などのハード整備が終わったとき	14	16.7%
3. 解散せず長期的にまちづくりや自治活動を実施予定	48	57.1%
その他	13	15.5%
合計	84	100%

出典：（一財）ダイバーシティ研究所／岩手・宮城・福島における復興まちづくり「住民合意形成組織」調査報告書（2015.3）

復興支援に取り組む団体の設立時期（～2014.9）

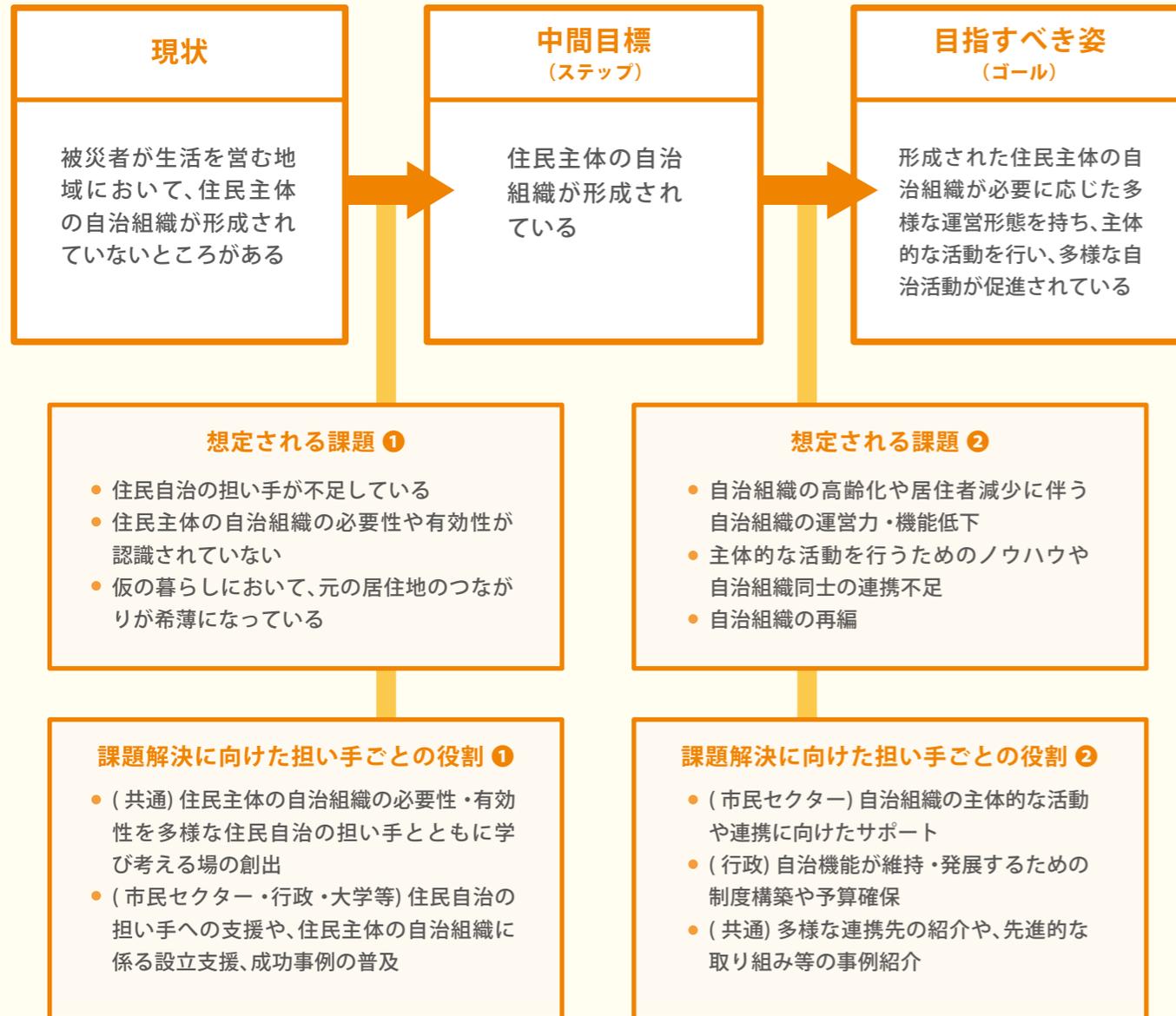


出典：（一社）パーソナルサポートセンター／東日本大震災で生じた地域福祉資源の実態および社会的企業化を促進する仕組みに関する調査研究 報告書（2014.6）

1) 地縁型自治組織の形成

基本的な考え方

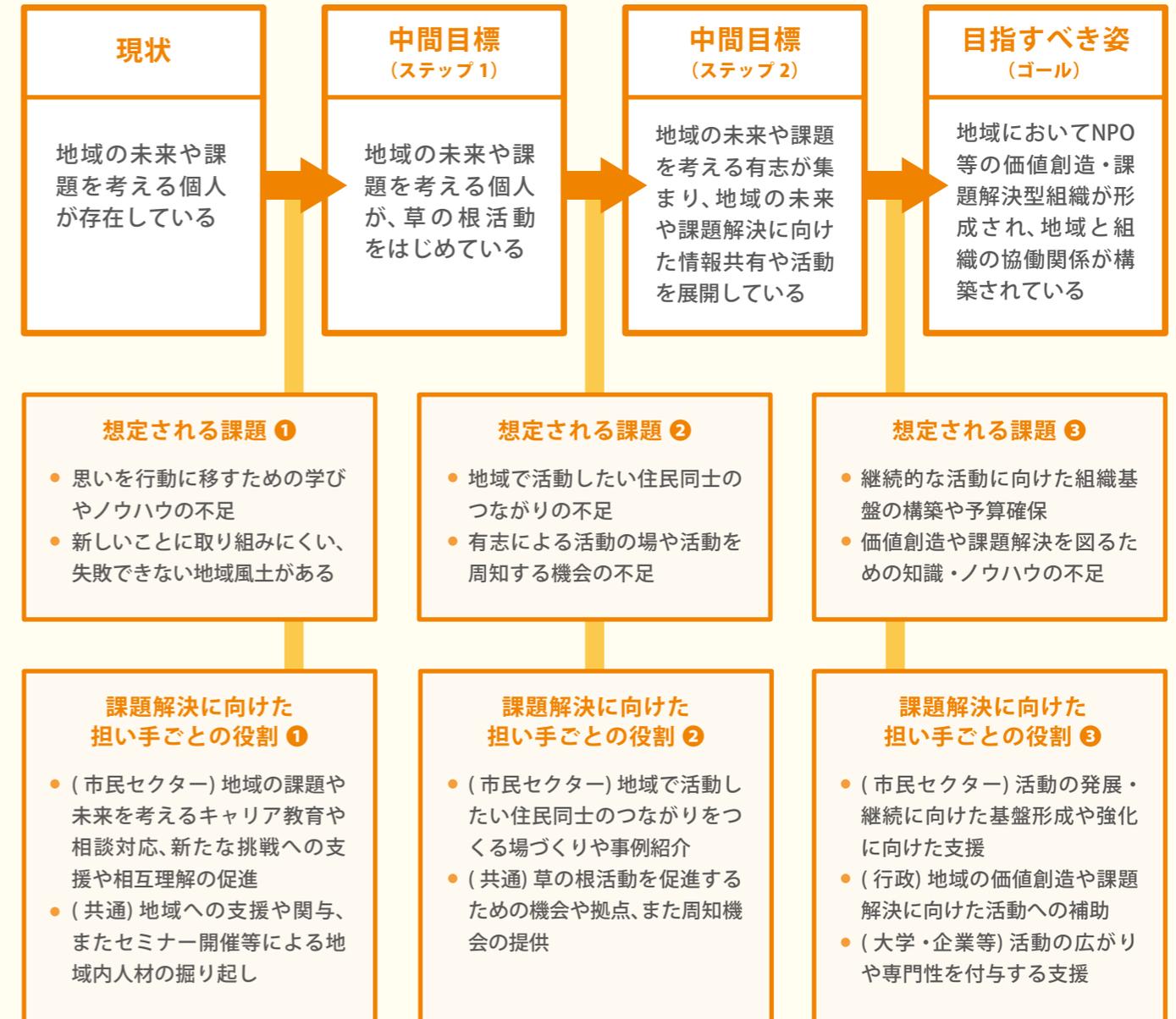
- ▶ 被災者が生活を営む地域においてもれなく住民主体の自治組織が形成・機能しているとともに、そこで豊かに暮らし続けるための主体的な活動が行われている状況を目指す。
- ▶ ここで示す地縁型自治組織は、住んでいる地域に基づく住民主体の多様な自治組織の形を指す。



2) NPO等、地域の課題解決や新たな価値づくりに取り組む組織の形成

基本的な考え方

- ▶ 被災した地域に住まう住民自身が、地域の価値創造や課題解決に目を向け、主体的な活動をはじめている。
- ▶ そのような志を持つ個人が集まり、住民発意に基づくNPO等の組織が形成され、多様な取り組みにより継続的に被災者の暮らしが支えられ、地域と組織の協働関係が構築されている状況を目指す。



集い、対話し、活動し、暮らしを創り出す

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 研究員 / 菅野 拓

東日本大震災より前の地縁型の自治組織や非営利・共益的な民間組織

法律面から見れば日本の災害対応の主な担い手は、ずっと行政でした。それは第二次世界大戦が終わり、1947年に災害救助法ができたころから変わっていません。しかし、東日本大震災のような巨大災害を行政だけで乗り越えることは難しいです。なぜなら、普段の社会の弱さが見える化し、さらには、その延長線上にある新たな問題が続出するため、対応不能になってしまうからです。そのため、巨大災害は、普段から培われた地域の力が試されるような機会となります。以下に見ていくように、その力は人々が集い、ともに活動するところから生まれてきました。

阪神・淡路大震災では、「まちづくり協議会」などとして、町内会や自治会のような地縁型の自治組織が主体となって復興計画を策定していく動きが起こりました。震災発生後わずか2ヶ月余りで行政が中心となって作った復興計画案を決定したことに対し、住民が猛反発したのです。その経験もあってか、その後の災害復興では「まちづくり協議会」に代表される「住民参加」は、行政としても対応しなければならない事柄として生かされています。

さらに、阪神・淡路大震災が起こった1995年は「ボランティア元年」と呼ばれ、ボランティアに対する社会の注目が集まりました。それ以前からボランティアは「奉仕」などと呼ばれ広く存在していましたが、それがメディアなどを通して見える化したのです。しかし、今から見ると「ボランティア元年」という言葉の裏で劇的に変化していったのは、むしろ、NPOなどと呼ばれる民間の非営利・共益的な組織の状況でした。

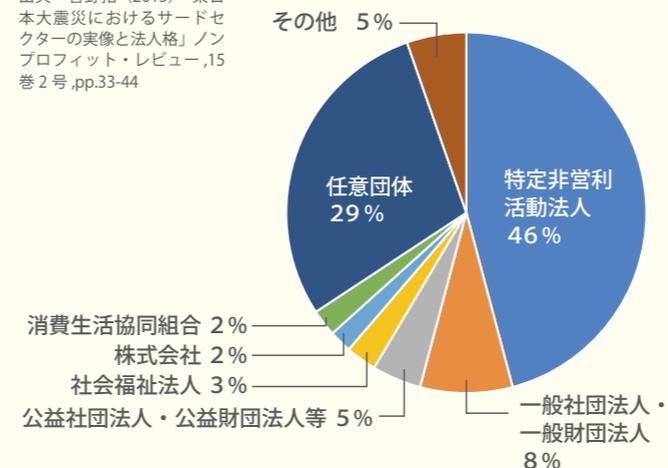
1998年には特定非営利活動促進法で成立したNPO法人、2006年の公益法人制度改革関連3法で成立した一般法人や公益法人など、行政の許認可を伴わずに設立可能な非営利の法人格が整備されていきました。同時に、福祉やまちづくりの領域で地域の課題を解決したり、フェアトレードや市民協働など新たな価値や仕組みづくりに取り組んだり、非営利・共益的な民間組織の活動が広がりを見せました。

非営利・共益的な民間組織や地縁型の自治組織の変化

そのような状況となっていたので、東日本大震災では当然のように、NPOなどの非営利・共益的な民間組織が災害対応を行いました。これらの組織に対して行った大規模アンケート(1,420団体対象)の結果をみると、復興支援活動を行ったのは特定非営利活動法人、任意団体、一般社団法人などで(図1)、被災者や地域に寄り添った様々な活動を柔軟に行いました。自宅に住めなくなった被災者が避難所で生活を続け、また仮設住宅に移っていく期間である発災から2011年9月までの約半年の間は、「物資配布」、「避難所に対する支援」などを行い、被災者の多くが仮設住宅に住む2011年10月から2013年9月までの2年間は「被災者の生活行為を助ける支援」や「被災者の孤立防止」など、より一層、被災者の生活に寄り添う活動へと移り変わりました。2013年10月以降は「コミュニティ・住民自治への支援」、「心と体の健康に関する保健・福祉分野の支援」といった被災者支援と単純には言い切れない、まちづくりや地域福祉にかかわる活動へと変化していきました。

図1. 復興支援活動を行った民間団体の法人格

出典 菅野拓 (2015)「東日本大震災におけるサードセクターの実像と法人格」ノンプロフィット・レビュー, 15巻2号, pp.33-44



非営利・共益的な民間組織が被災者支援や復興のための活動に使用した金額の1組織あたりの平均は、2011年度は3,160万円、2012年度は3,687万円、2013年度予算では2,813万円で、決して小さなものではありません。その資金の内訳は「寄付金」37.3%、「民間助成」20.3%と、一人ひとりの善意のもとに集められた民間資金の活用が目立ち、行政からの補助金や委託費などは2割強にとどまり、行政の下請けではなく、自律的に活動していたこともうかがえます。このように、阪神・淡路大震災から東日本大震災へと時が経つなかで、地縁型の自治組織や非営利・共益的な民間組織が復興過程に様々にかかわるようになっていきました。

個別の地域においては、地縁型の自治組織と非営利・共益的な民間組織が混じり合いながら、地域課題の解決を目指す動きも出てきています。表1は、「まちづくり協議会」などとして、復興にかかわる計画策定や合意形成を行ってきた地縁型の自治組織に非営利・共益的な民間組織がどのようにかかわっているかを見ました。4割の地縁型の自治組織において、非営利・共益的な民間組織がなんらかの関わりあいをもっています。しかも、関わり合いを持っている場合の方が、活動が活発になっているようです。

表1. 復興にかかわる計画策定や合意形成を行ってきた地縁型の自治組織への非営利・共益的な民間組織の関与

非営利・共益的な民間組織の関与の仕方	割合 (%) N=93
会員やメンバーに非営利・共益的な民間組織が存在	16.1
活動に継続的に関与する非営利・共益的な民間組織が存在	29.0
組織自体が非営利・共益的な民間組織の法人格を取得	5.4
上記いずれかに該当する組織(非営利・共益的な民間組織が関与する組織)	40.9

出典 菅野拓 (2015)「社会問題への対応からみるサードセクターの形態と地域的展開—東日本大震災の復興支援を事例として—」人文地理, 67巻4号, pp.1-24

集い、対話し、活動し、暮らしを創り出す

このような歴史の流れやデータを踏まえると、被災した地域それぞれにおいて、地縁型の自治組織や非営利・共益的な民間組織が、住民・行政・企業などとの仲介役になったり、新しい仕組みや方法を生み出したりしながら、地域ごとの暮らしのあり方を少しずつ変化させていっているのだということがわかります。その範囲は、一人ひとりの暮らしを支えることから、豊かに暮らせる地域を創り出すところまで、人の暮らしにかかわる多くの分野に広がっているようです。人口が減少し、高齢化がさらに進む今の日本社会をみると、このような動きは被災地だけのものではなく、少しずつ広がりを見せています。この新しい動きを積極的に受け入れ、さらには、一人ひとりがそのような組織として集い、みんなで考え話し合い、具体的に活動することで、今の社会状況に応じた暮らしを創り出していくことが求められているのではないかと思います。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 研究員
菅野 拓 (すがの・たく)

2011年に、主に仙台市において被災者支援や生活困窮者支援を行う(一社)パーソナルサポートセンターの事業を立ち上げ、現在も理事として活動。また、2014年より現職となり、研究者として、被災地で活動する様々なNPOとの協働や対話を継続して実施している。専門は人文地理学、NPO論、災害復興支援。博士(文学、大阪市立大学)。

Ⅱ. 市民がつくる復興ロードマップ

3

豊かに暮らせる 地域づくり

現状認識

- ▶ 震災以降、各々の地域にとって豊かさとは何かが問われている。被災者自身が自分の暮らす地域をより豊かにしたいという想いの表れとして、住民主体の自治組織や、NPO等の課題解決型組織による自発的な活動やビジネス的手法で地域課題解決を図ろうとする動きが見られている。
- － 平成25年度から平成27年度にかけて復興庁が実施した「新しい東北」先導モデル事業は、幅広い担い手（企業、大学、NPO等）による先導的な取組を後押ししてきた。行政・企業・それぞれの組織の強み・弱みを連携先する組織と補完しながら行っており、このような取組の積み重なりによりこれからの地域経営・地域づくりのあるべき姿が垣間見えている。

新しい東北先導モデル事業の実施件数

実施件数	
平成25年度	66件
平成26年度	95件
平成27年度	55件

平成27年度新しい東北先導モデル事業による主な活動例

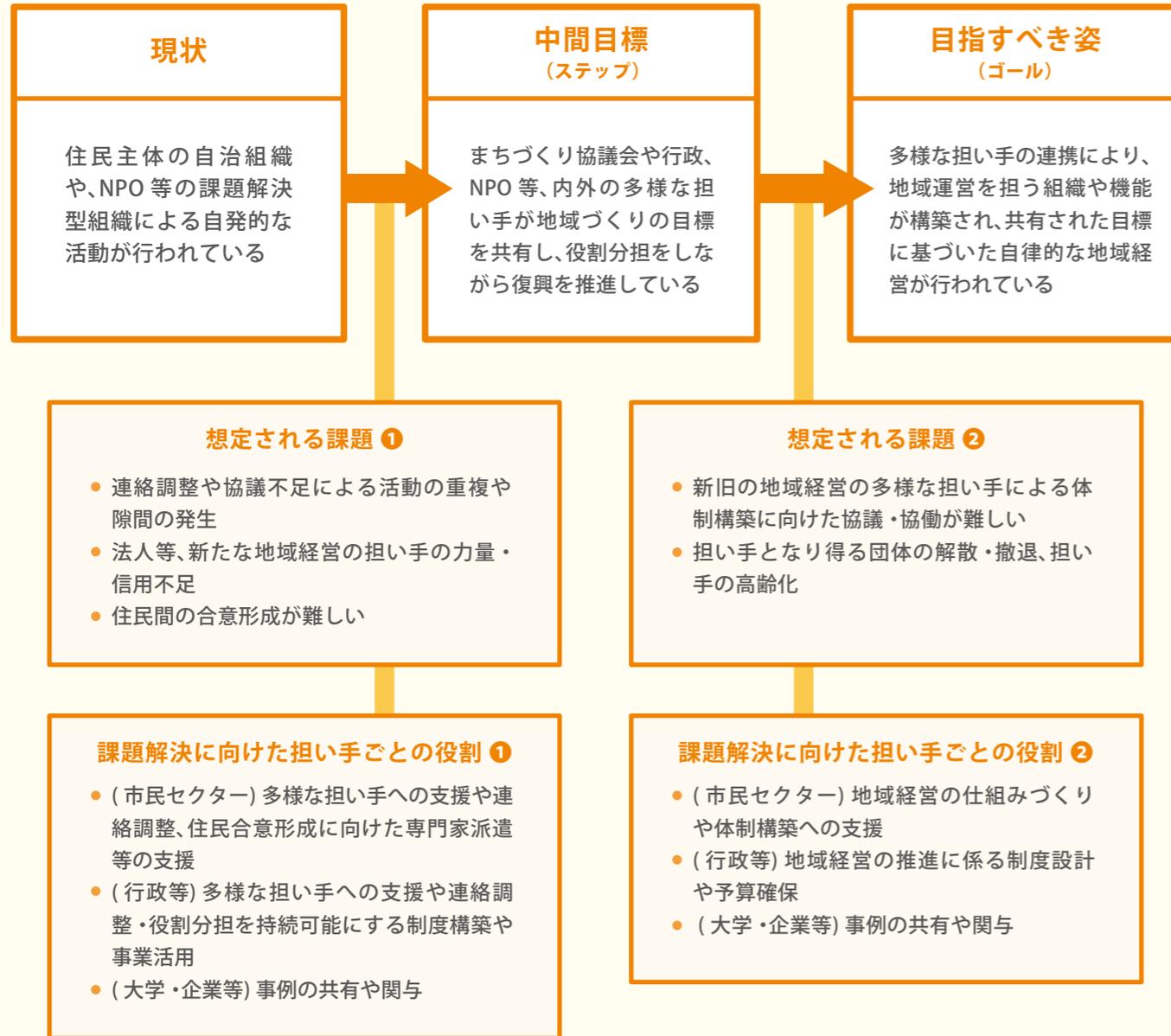
タイトル	事業概要	実施団体
1 「買い物代行×見守り」事業構築・起業支援プロジェクト（岩手県大船渡市）	被災地でニーズの高い「買い物代行と見守り」事業の事業化及び普及拡大可能な民間事業経営モデルを検討する。また、買い物に関し商品の購入先として地元の商店街と連携する仕組みを導入し、地元商業の活性化に貢献する。	一般社団法人 GEN・J
2 宮城県内産地魚市場間連携によるブランディングと地機活性化事業（宮城県）	震災により失われた宮城県産水産物の販路回復を図るため、水産物流通のスタート地点重要な役割を果たしている県内9か所の「産地魚市場」をブランドとして確立し、民間企業と連携して消費者へ発信する。	宮城県産地魚市場ブランド構築コンソーシアム
3 双葉町八町村に春を呼ぶ！ 広野わいわいプロジェクト（福島県双葉郡広野町）	町民の帰還が半数にとどまる広野町において、植樹や交流イベント、綿・果樹の6次化などに着手し、広野町に賑わいと仕事（なりわい）を創出し、地域主体の形成、町民帰還の促進とともに、双葉八町村復興の加速を目指す。	広野サステナブルコミュニティ推進協議会

出典：復興庁HP 平成27年度「新しい東北」先導モデル事業（支援型事業・プロジェクト事業）成果報告
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-11/20160527_H28model_final_report.pdf

1) 多様な担い手による自律的な地域経営

基本的な考え方

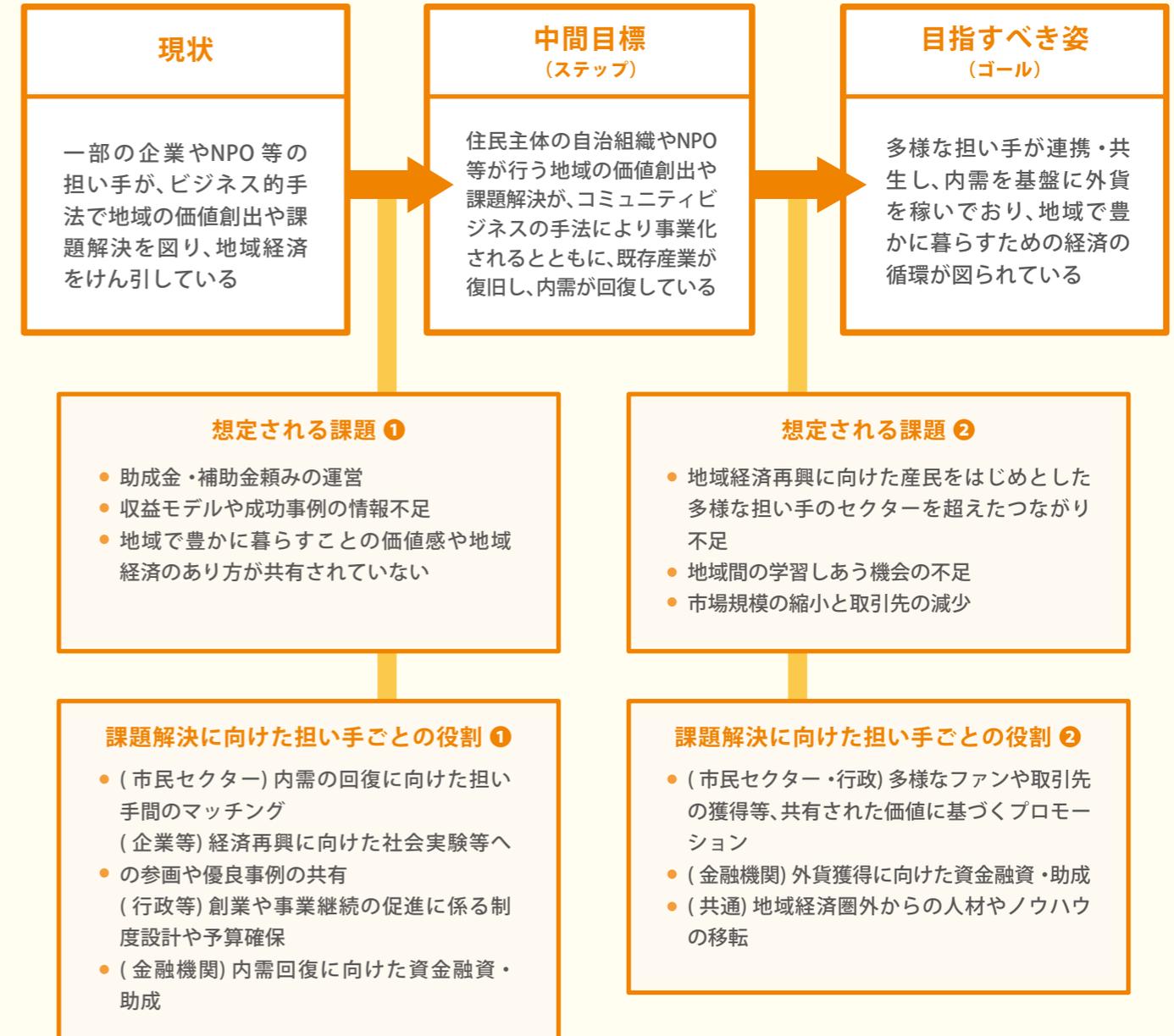
- ▶ 多様な担い手の参画を得た復興の推進から、戦略的・組織的な地域の経営体制を構築する。
- ▶ そのためには、行政のみではなく多様な担い手が復興を推進する視点を持ち、復興の各段階において多様な担い手による適材適所の参画・協働を得て、復興期の経験を平時の地域経営体制の構築につなげていく必要がある。



2) 循環・共生型地域経済の再考と構築

基本的な考え方

- ▶ 地域で豊かに暮らすことの価値観や価値観に基づいた地域経済のあり方が地域内で共有されている状態を目指す。
- ▶ 行政・企業・地縁組織等の多様な担い手による連携により、地域で豊かに暮らすための社会実験等、様々な事業が行われ、既存産業・新規産業併せ、それに伴う人・物・資金が地域内で循環・共生していく状態を目指す。



これまでの暮らし方を丁寧に見直しながら 進めることの重要性

長岡造形大学 建築・環境デザイン学科 准教授 / 澤田 雅浩

災害からの復興プロセスが求める 従来の課題解決

大きな自然災害は、その地域が従来抱えてきた課題を顕在化させ、その解決を被災者・被災地に突きつけると言われます。例えば1995年に発生した阪神・淡路大震災では基盤整備が行き届いていなかった下町のエリアに大きな被害が発生し、インナーシティー問題と従来から認識されていた課題の解決が震災復旧・復興プロセスにおいて模索されましたし、2004年に発生した新潟県中越地震では大きな被害を受けた中山間地域の集落は、加速していた過疎化、高齢化をどのように復旧・復興プロセスで解決していくのかとすることは議論を進める際の重要な視点の一つでした。東日本大震災の被災地はきわめて広域で、被災した地域の置かれている環境は様々です。当然、地域によって露わになった課題もそれぞれです。例えば平成の大合併によって拡大された市町村域が、地域の特徴やニーズに応じた細やかな行政対応を阻んでいることもあるでしょうし、中越地震の被災地と同様、若者の地域外への流出が主な原因となった過疎化、高齢化の進展がいつそう加速する懸念がある場合もあるでしょう。

元に戻すだけでない復興プロセスの担い手

東日本大震災発生以降、ただ単に壊れたものを安全に回復させていくことだけにとどまらず、それらの課題を復興プロセスの中で解決しようとする試みが実に多く取り込まれてきました。その際に、これまではあまり例のなかったアプローチも生まれてきたように思います。これまでは例えば復旧・復興を進めていく



地域に伝わるお祭りの再開は復興を進めていく原動力の一つになる（大槌町）

のは行政、そして住民、地域が主体でした。阪神・淡路大震災ではボランティアの皆さんの活躍も大きな役割を果たしましたし、中越地震ではそれを下敷きにした中間支援組織が、さまざまな活動をコーディネートすることで取組を円滑に進める役割を果たしました。東日本大震災の被災地ではそういった中間支援組織がその役割を拡大していったのはもとより、民間企業などが積極的に被災地におけるさまざまな活動をまさに主体性を持って継続的に展開しています。被災地の民間企業がいち早く事業再開にこぎ着けることで被災地を勇気づける、といったことはこれまでもありましたが、被災地外に拠点を持つ民間企業が資金の提供だけでなく、人的支援や具体的な事業を被災地で展開し、多くの成果を生み出しています。

ただ、震災からある程度の時間が経過すると、やはり外部からの支援というのは徐々に少なくなっていきます。とはいえ、そこで暮らしを営む被災者の皆さんにとっては、そういった外部からの支援がなくなった

からといって生活がなくなるわけではありませんから、そういった時点が新たなスタートともいえるのです。外部からの支援が、被災地のニーズをいち早く感じ取り、支援活動として展開してくれたことが、本当は自分たちで試行錯誤しながら取り組んで行くことで地域の地力をつける良い機会を奪ってしまった、という状況になっては元も子もありません。新潟県が中越地震の際に策定した中越大震災復興ビジョンの中には震災から10年後の地域の状況について二つのシナリオが示されているのですが、その一つ、「中山間地域の息の根を止めた地震」というシナリオで描かれている姿そのものです。それは震災を契機に生まれた関係に完全に依存したことでそれがなくなるとともにさらなる地域の衰退が待っている、というものです。

地域の持続性を多様な観点から 獲得することで豊かな暮らしを

震災を契機に多様な主体と関わり合いが増えることを、地域の持続性獲得に結びつけることが大切ですが、それにはいくつかのアプローチがあるように思います。外部支援にいろいろなことをあまりに依存しすぎてしまっただけでは、そういった支援がある状況になれてしまい、自分たちで取り組む体力がその過程において醸成されません。自分たちでも一緒に、もしくは自立的にさまざまな取組を進めていくことが大切です。とはいえ、やはり厳しい復興の道のりを歩いていくのに、自分たちだけではどうしても限界がありますから、継続的に震災を契機に生まれた関係を生かしていくこともまた重要です。あくまでも地域が主体となった自立的な活動に対して、共感を持つ外部の人々が関わり合いを継続し、深化させていくという構図が必要なのです。その際、外部の方との関わり合いは、まさに「分かち合い」であるといえます。外部の人がどうして地域の復興プロセスを分かち合うのかをしっかりと考える必要があります。



地域の実情を訪れた人に説明することが自分たちでも改めて地域を知るきっかけになる（釜石市）

震災を契機とした新たな関係はなぜ生まれるのでしょうか。被災した状況を気の毒に思っただけのことでしょうか。当初の思いはそうかもしれませんが、現地に足を運び、そこで復旧復興に真正面から取り組む人々に触れることで、地域の良さやそこで取れる産物、そして地に足を付けて日々の暮らしを営む人々に深い共感を持つことが大きいのではないかと思います。それは自分たちでは気づけなかったその暮らしの豊かさを他者を通じて再認識するプロセスであるともいえます。地域で豊かに暮らし続けるために大切にしなければならぬことのヒントはその中に潜んでいるような気がします。

長岡造形大学 建築・環境デザイン学科 准教授

澤田 雅浩（さわだ・まさひろ）

2004年に発生した新潟県中越地震における復旧・復興の様々な場面での調査・支援活動などを地元大学の教員として継続的に行ってきた。その経験を生かし、大船渡市の復興計画推進委員としての活動や中山間地域の地区防災計画づくりなどを進めている。博士（政策・メディア、慶應義塾大学）

Ⅱ. 市民がつくる復興ロードマップ

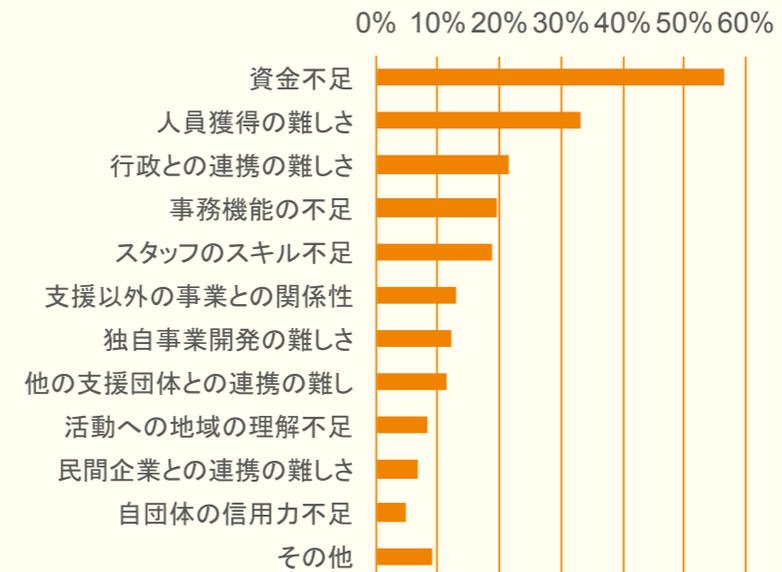
4

官民による協働の推進

現状認識

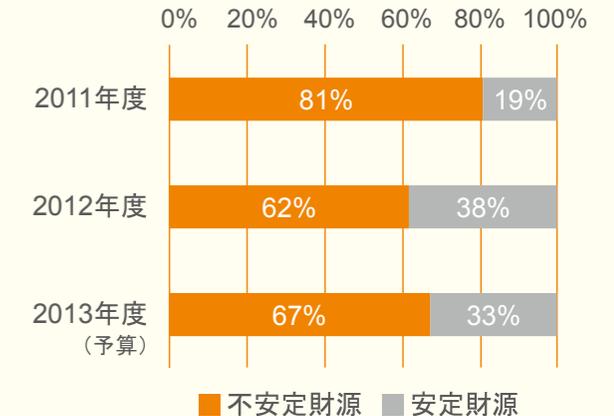
- ▶ 被災者の課題は複雑化・多様化しており、「誰ひとりとして排除しない」という社会的包摂の理念に則って協働し、復興を進めることが肝要となっている。被災者支援に取り組む団体が抱える課題は様々であるが、資金や人員などの経営資源獲得に関する課題に次いで「行政との連携の難しさ」が第三位となっている。こうした課題の解決に向け、官民協働の仕組みづくりや、社会資源の連携・調整役を担う中間支援組織への期待が高まっている。
- ▶ 支援団体の活動を支える資金については、過去の大規模災害において活用された「復興基金」が創設されていないことなどから非常に不安定な状況が続いており、中長期に渡ることが予想される支援活動を担保するためには財源の安定化が欠かせない。

支援団体の抱える課題



一般社団法人パーソナルサポートセンター実施調査より

支援団体の収入構造に関する学術調査結果

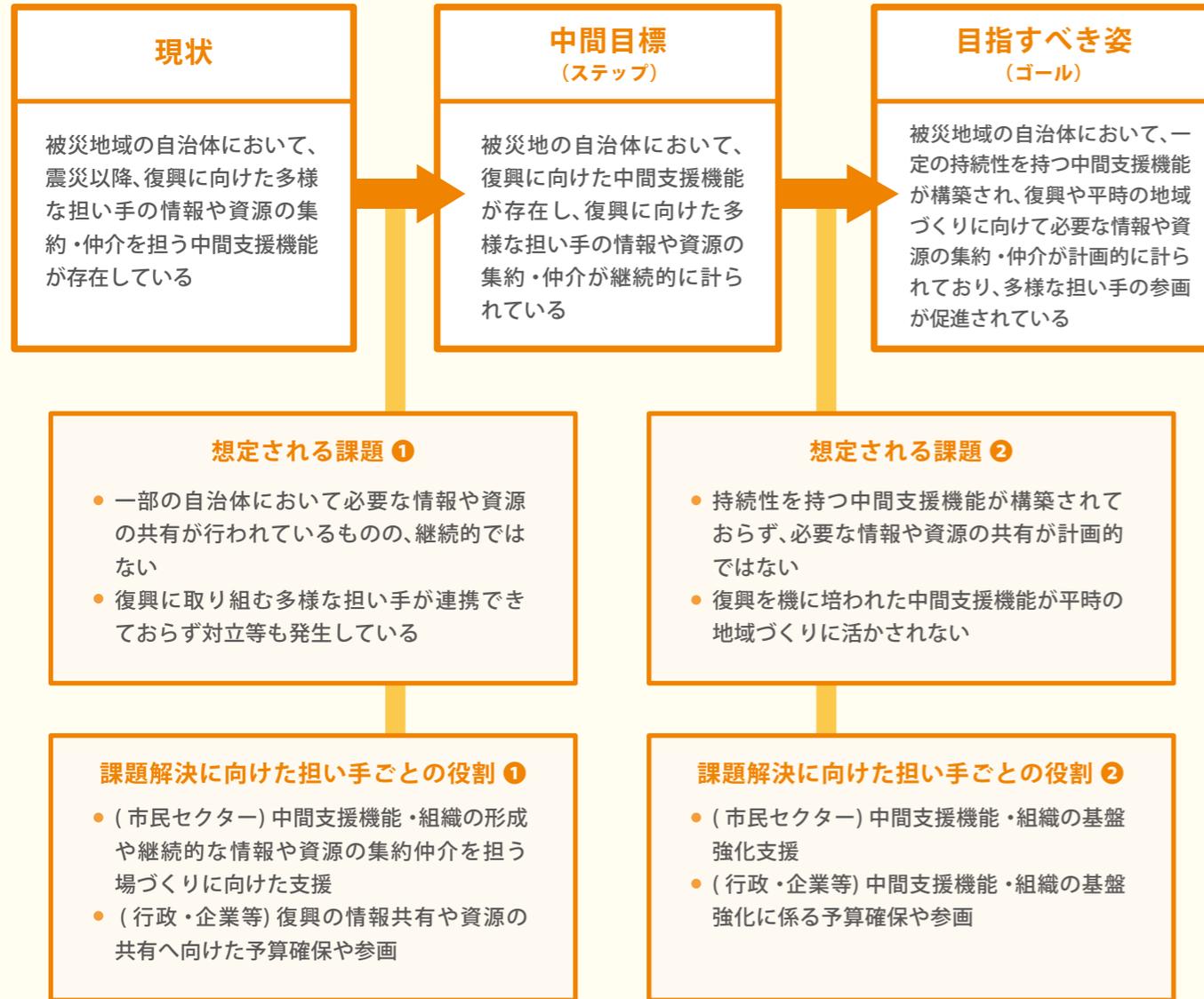


不安定財源：次期の獲得が想定しづらい財源（行政補助金・民間助成・寄付金）
菅野拓（2014）「東日本大震災における被災者支援団体の収入構造」
地域安全学会論文集, 24号, pp.263-271 より

1) 中間支援機能の強化

基本的な考え方

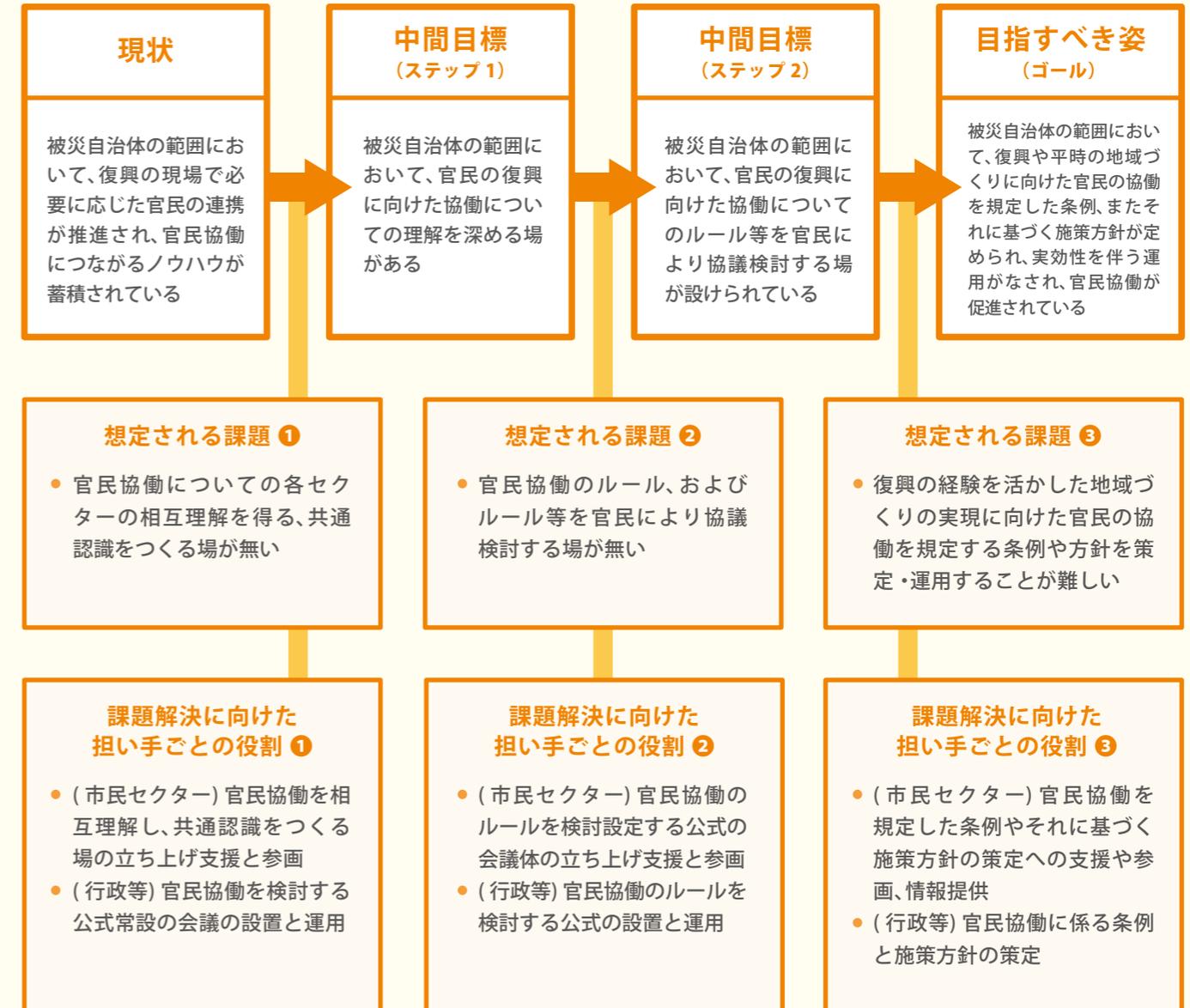
- ▶ 被災地域の自治体において、一定の持続性を持つ中間支援機能が構築され、復興や平時の地域づくりに向けて必要な情報や資源の集約・仲介が計画的に計られており、多様な担い手の参画が促進されている状況を目指す。
- ▶ そのためには、復興を機に培われた中間支援機能の基盤強化が肝要である。



2) 協働の仕組みづくり

基本的な考え方

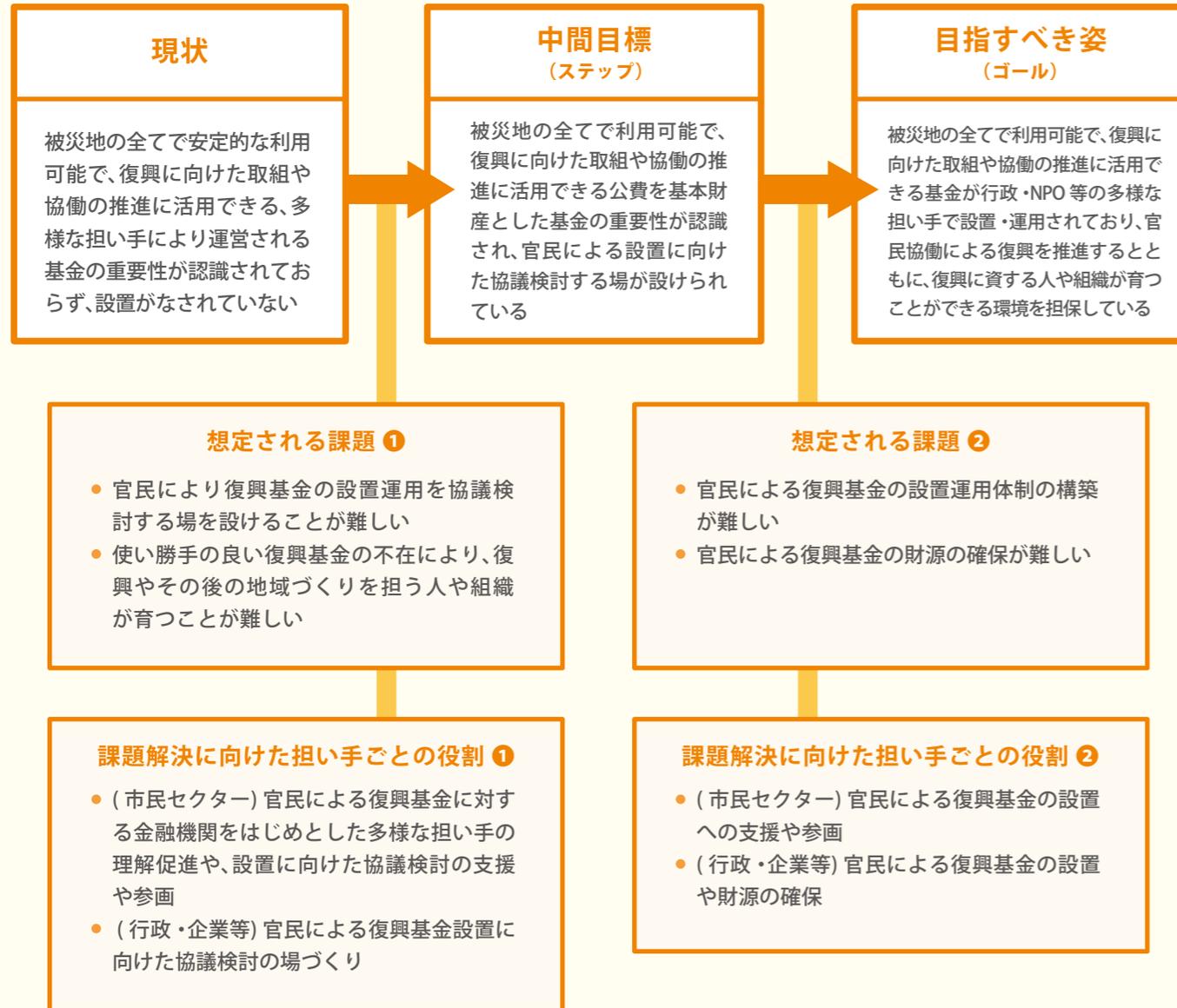
- ▶ 被災自治体の範囲において、復興や平時の地域づくりに向けた官民の協働を規定した条例、またそれに基づく施策方針が定められ、実効性を伴う運用により、官民協働が促進されている状況を目指す。
- ▶ そのためには、協働についての相互理解及び共通認識を形成し、官民により協議検討する場が必要である。



3) 人と組織が育つ資金

基本的な考え方

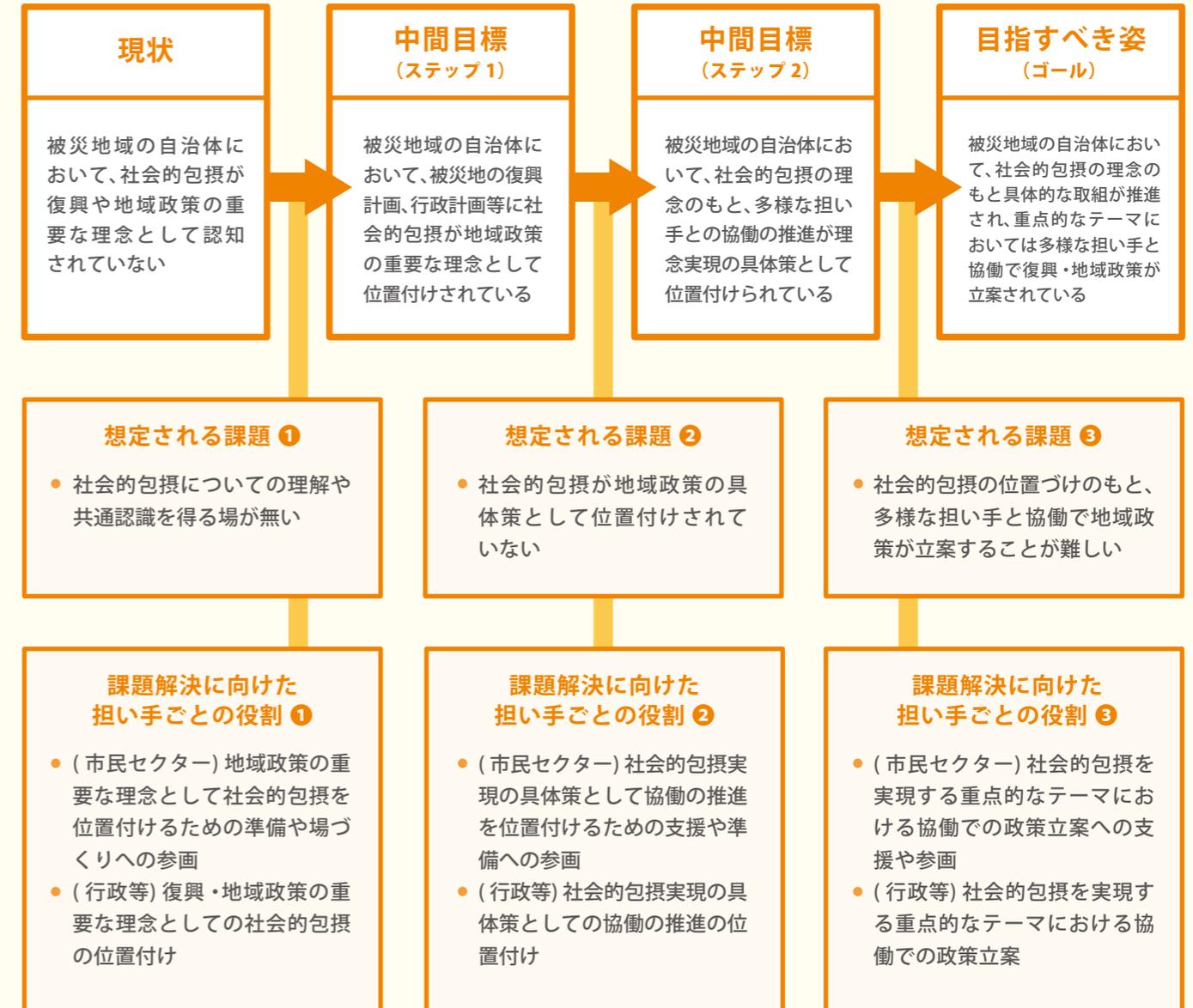
- ▶ 被災地の全てで利用可能で、復興に向けた取組や協働の推進に活用できる基金が行政・NPO等の多様な担い手で設置・運用されており、官民協働による復興を推進するとともに、復興に資する人や組織が育つことができる環境を担保している状況を目指す。
- ▶ そのためには、基金の有効性についての共通認識を形成し、官民による協議検討する場が必要である。



4) 社会的包摂の推進

基本的な考え方

- ▶ 被災地域の自治体において、社会的包摂の理念のもと具体的な取組が推進され、重点的なテーマにおいては多様な担い手と協働で復興・地域政策が立案されている状況を目指す。
- ▶ そのためには、社会的包摂が地域政策の重要な理念および理念実現の具体策として位置付けられている必要がある。



「社会的包摂」で復興する震災後の地域社会

特定非営利活動法人 暮らしのサポーターズ 事務局長 / 吉田 直美

はじめに

みなさんは、震災後のこれからをどのように生きていきたいと考えていらっしゃいますか。どのような生き方を目指すかはまさに人それぞれですが、多くの方々に共通する願いは「幸せに生きていきたい」ということではないでしょうか。震災を生き延びた私たちが、これからの幸せな生き方を考えるときに参考になる考え方があります。そのひとつが「社会的包摂」という考え方です。

それでは、社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）とはどのような考え方なのでしょうか。フリー百科事典「ウィキペディア（Wikipedia）」（2016/12/07 00:37 UTC 版）によれば、社会的包摂とは、「社会的に弱い立場にある人々をも含め市民ひとりひとり、排除や摩擦、孤独や孤立から援護し、社会（地域社会）の一員として取り込み、支え合う考え方のこと。社会的排除の反対の概念である。」とあります。今、皆さんが今ご覧になっているこの「市民がつくる復興ロードマップ」では、この社会的包摂という理念を重要視しています。

社会的包摂の具体的なイメージ

それでは、社会的包摂とは、具体的にどのようなことなのか。二つの事例を紹介しましょう。

仕事を求めているAさんとBさんがいます。Aさんは仕事をする能力が80点です。Bさんは20点です。あなたが雇い主だったら、AさんとBさんのどちらを採用しますか。一般的には、より仕事のできるAさんを採用するのではないのでしょうか。そうするとAさんは、社会の中で仕事という役割があり、相応の収入を

得ることができます。一方、採用されなかったBさんは、20点の能力がありながら、それを社会の役に立てることができず、もし、その状況にむしゃくしゃして強盗を働き、1年間刑務所に入ることになったらどうでしょうか。そんなBさんを見て、「強盗なんかして、とんでもない人だ。そんな人はずっと刑務所に入っていた方がみんなのためになる」と考える人も出てきておかしくないかもしれません。

でも、よく考えてみると、Bさんが刑務所に入っているコストは、Bさんが負担するわけではなく、Aさんや他の方が一生懸命働いて納税したお金でまかなわれます。だとすれば、「とんでもないBさん」をほったらかしにしないで、Bさんが持っている20点の能力を社会に役立てる支援をした方がBさんにとっても、社会にとっても有益ではないのでしょうか。さらに、「仕事ができる」というモノサシで測ればBさんは20点ですが、例えば「笑顔が素敵」というモノサシで測ったら90点であるならば、Bさんの持っている素晴らしい「笑顔」という特技を社会に役立てるよう意識して支援したら、Bさんにとっても、社会にとっても、もっと有益なのではないか、というのが社会的包摂の考え方です。

もう一つ事例を紹介しましょう。CさんとDさんがいます。目の前にケーキが一つあります。平等に分けます。どのように分けますか、という事例です。一つ目の案は、単純に半分にすることです。一方、CさんとDさんが社会的包摂の理念が身についた人たちだったら、二つ目の案を採用するかもしれません。それは、Cさんは、「私はいつでも好きなだけケーキが食べられ



ますので、このケーキはいりません。」、Dさんは、「私はケーキ大好きですが、これだけたくさんは食べられませんので、1/4だけいただきます。」そして残りのケーキは、「ケーキが食べたくても食べられない方にあげましょう。」とする案です。

一つ目の案と二つ目とは、何が違うのでしょうか。一つ目の方は目の前の二人にとって平等、二つ目の案は社会的に平等と言えるかもしれません。社会には様々な人がいて、その境遇も多様。そういう意識があると、ケーキを平等に分けてと言われると、単に目の前二人だけで山分けすることよりも、社会的にどう分けたら平等かという意識が働き、そのような行動をとることになるのかもしれません。このような、他者に配慮した「利他的な行動」が社会の中で増えていくことも、この社会的包摂社会の特徴といえます。

震災後の社会のあり方

市民がつくる復興ロードマップでは、そのおわりに、「被災者個々の生活復興を全員で実現するために必要なのは社会的包摂という理念です」とまとめています。既に社会に包摂されている人のみならず、様々な事情があって社会的に排除されている人たちの暮らしにも目を向け、配慮し、誰も漏れることなく生活復興をしていこうというメッセージを込めています。また、社会的包摂が推進される取り組みを、官民それぞれの得意な部分を持ち寄って具体的に進めていくという目指



すべき姿を念頭に置いてロードマップを描きました。

震災後の社会的包摂が基盤となる社会は、みなさん一人ひとりが社会の一員としての主体となり、その持っている技能、知識、お人柄などを社会で存分に発揮します。そして、誰一人として排除されたり、隙間から落ちることなく、誰しもが大切にされ、社会の一員たる支援が得られる体制を目指したいと考えています。これにより、一人ひとりが「震災前よりも、自分らしく、幸せに生きていくことができるようになった」と言える状態になることが、このロードマップの願うところであり、そのような地域社会をこれから目指すことが、未曾有の震災で命を落とした方々への弔いにもなるのではないのでしょうか。

特定非営利活動法人 暮らしのサポーターズ 事務局長
吉田 直美（よしだ・なおみ）

盛岡市出身。2011年から岩手県内において、被災者等暮らしに困りごとを抱えた方に寄り添い、その課題を解決しながらその方の幸せ感が向上するような相談支援を行っている。また、生きづらさが生きやすさにつながる地域づくりの提案など、震災後の生き方として社会的包摂が広がる取り組みを模索している。社会福祉士。保護司。

官民による協働の推進について

公益財団法人地域創造基金さなぶり専務理事・事務局長 / 鈴木 祐司

地域の課題、そして復興：なぜ連携・協働なのか？

「官民の協働」とは、色々な方が、色々な定義をしています。本稿では行政や商工業、NPO等を含む地域の多様な主体がその地域の課題について「共通の問題認識」をもち、その課題の解決・改善という「共通の目的」にむけて役割分担を図り、具体的な「事業を連動させて実施」すること、と定義したいと思います。

では、実際の地域課題についていえば、少子化と高齢化、人口減少、産業の衰退、空き家問題、貧困や移動・交通の問題、食糧自給や食の安全等、多種多様な様々な課題が言われています。大規模自然災害の発生後は、直後の衣食住の問題から住居や子ども・子育て、産業や生業、心と体の健康、暮らしの安全と安心など、これまた非常に多岐にわたりますが、同時に素朴な疑問が浮かびます。それは、どのような原因があり、どのような解決策があるだろうか、というものです。

かつて日本で、いわゆる公害事件といわれるものがありました。概して特定の企業が環境や人体に悪影響のあるものを河川等に垂れ流し、それが人体に影響を及ぼし、被害がでたというものです。その際、問題の構造はある意味ではシンプルで、意図的か過失かを問わず「特定の企業」が「原因」となる物質等の排出を止めれば、問題の発生は止まり、被害は減少するというものでした。しかし、さきに述べた今日の日本がかかえる地域課題、或いは東北の復興という文脈における課題の構造はどうでしょうか。地震や原発事故という原因は明確であるものの、特定の組織（国や地方

自治体）だけが努力して解決するのでしょうか？復興に関わらず、今日の社会課題とは、原因や課題が生じている背景が特定しづらく「課題となる現象」がおきており、解決や改善を図ろうとする際の特徴としても、特定の単一の組織だけでは解決・改善しにくいという構造があります。だからこそ、連携・協働が必然的なテーマとなってくるのです。

連携・協働に必要な要素と道具とは何か

本ロードマップの資料として引用している調査結果以外でも、民間組織として行政や同じ地域の同じテーマのNPO等との連携が難しいというのは色々な場所で聞かれる話です。同時に行政側からも、どのように進めていいかわからないという話もよく聞かれます。最近では、コレクティブ・インパクトとよばれる多機関連携型の協働の在り方も話題になっています。

本稿の冒頭、官民の協働を、地域に関係する多様な組織が、「共通の問題意識」、「共通の目的」、「連動させた事業の実施」をキーワードとしました。連携・協働のきっかけは様々でしょうが、誰かしら、何かしらのタイミングで、地域の課題そのものに取り組もうとする段階と言えそうです。その際、その問題の当事者、関係者を一枚の紙に書き出し、整理した際に、何が問題かという問題意識が共有できているか、そんなところも出発点になりそうです。東北の各地域において、復興や地域における課題が「課題」として認識されているが、その優先順位や資源配分において合意が

出来ないというケースが多いように感じるからです。それでは、共通の問題意識や、目的をどのように構築すればいいのかを考えると、実際は本稿で与えられた分量をはるかに超えてしまうので、2つの道具に絞って触れておきたいと思います。統計等のデータと連携の橋渡し組織です。

NPO等と行政、NPO等同士であっても、連携・協働を進めるにあたっては、何が問題かという定義なりが必要になることでしょう。事実関係として、現在の地域の状況がどのようなものかを中立的かつ客観的な情報で整理が出来ると、そこに価値観や問題意識等の主観的な意見を加えても議論がしやすいでしょう。復興庁や各地方自治体が公表しているもの、或いは大学や研究機関等の調査データも場合によっては使えるかもしれませんが、調査から始める必要があるケースもあることでしょう。他の組織や関係機関を巻き込むときには、現状の確認から始めることが大事です。

次に、連携の橋渡し組織についてですが、中間支援組織としなかったのは、地域の中で直接的な事業や活動を行う中間支援組織も増えてきたからが一つ、もう一つは中間支援組織でなくても橋渡しは出来るケースもあると考えているからです。連携の橋渡しをするには、その地域の特定テーマの直接的な利害関係者になっていないという「立場」も重要な要素になります。複数の組織が関係する中で、特定の組織の立場の代弁者や利益誘導をするようではいけませんし、そういう意思がなくても、その地域で直接的な利害関係者になって

いる場合には難しいことが多そうです。

連携・協働の難しさとは、実はシンプルな一つ一つの積み重ねを、いずれかの立場に立つのではなく時間をかけて積み重ねていくことにあります。その取組みは多岐にわたり、地域の特定課題に対する関係者との意見調整や会議等の主催・運営、データや情報の整理、それらの活動の資金調達なども含まれます。

おわりに、単一の組織・機関だけでは解決できない地域の課題の一つとして復興分野があり、連携・協働を誰と、どのように進めていくか、実はこのロードマップを話題として、我が地域の進捗や必要となる連携とは、どの組織とのどのような点なのか、そんなことを話し合うことから始めてもいいのかもしれない。

公益財団法人地域創造基金さなぶり 専務理事・事務局長
鈴木 祐司（すずき・ゆうじ）

震災後に新しいコミュニティ財団の設立業務からかわり、現職。累計でNPO支援と創業支援事業に計17億円弱の資金調達、16億円弱の支援決定に従事。資金仲介や資金助成と、地域課題にかかわる統計等の情報整理にも関与。財団としての中立的な立場を活かした連携や協働的な事業の創出に関与している。

Ⅲ.資料

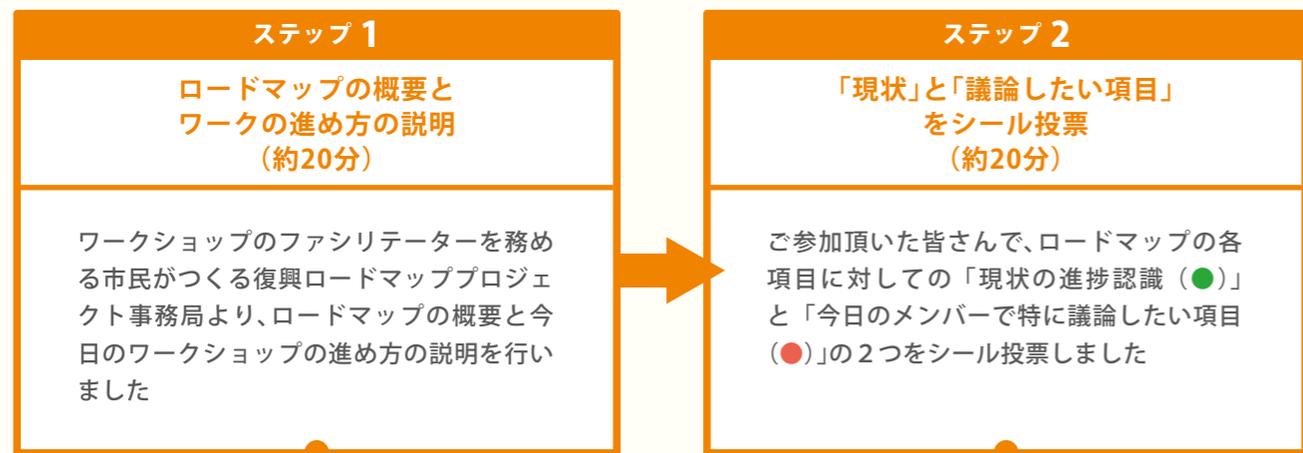
1) 市民がつくる復興ロードマップの活用のしかた(気仙沼NPO/NGO連絡会編)

① 地域・団体版ロードマップ作成ワークショップの進め方

活用方法

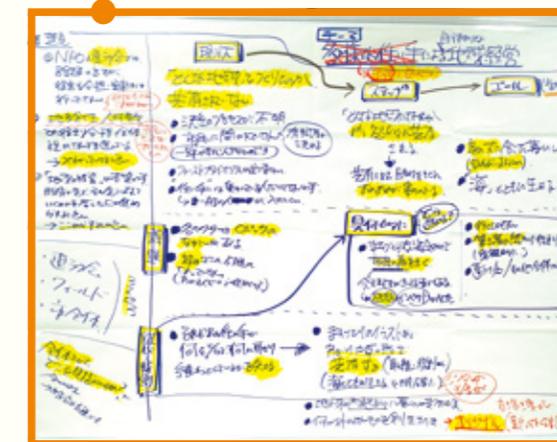
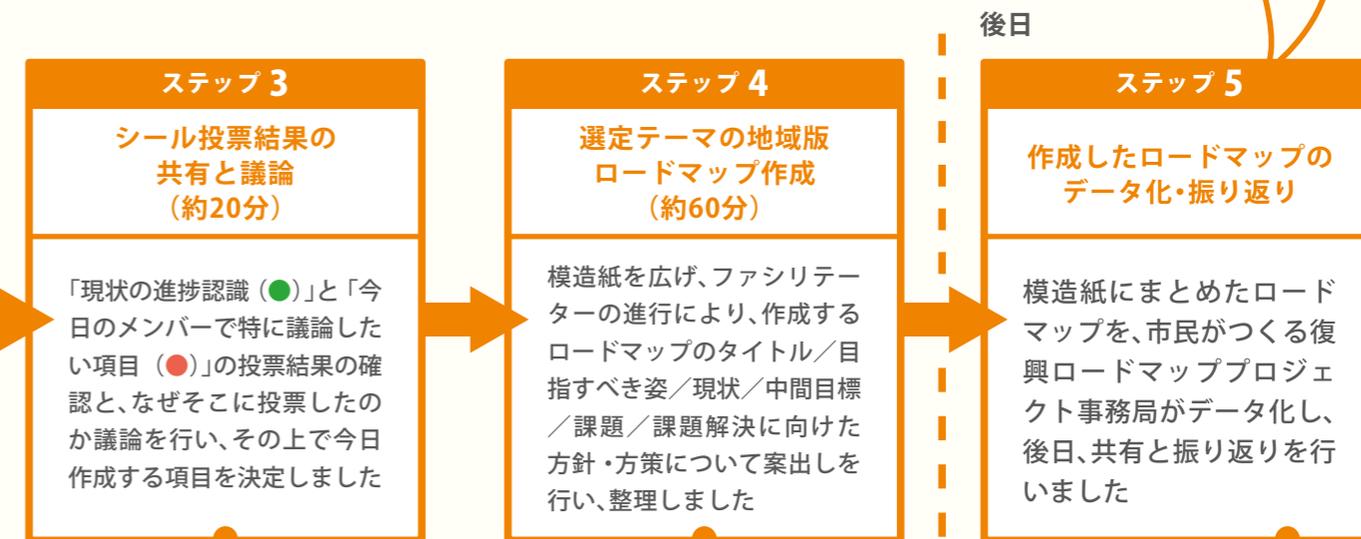
- ▶ 市民がつくる復興ロードマップをタタキ台に、自分たちの地域・団体のロードマップを作成することができます。
- ▶ 以下は気仙沼NPO/NGO連絡会でのロードマップ作成事例(ワークショップ実施日:2017年2月3日)です。

ワークショップ当日



参加者(気仙沼NPO/NGO連絡会の皆さん)の声

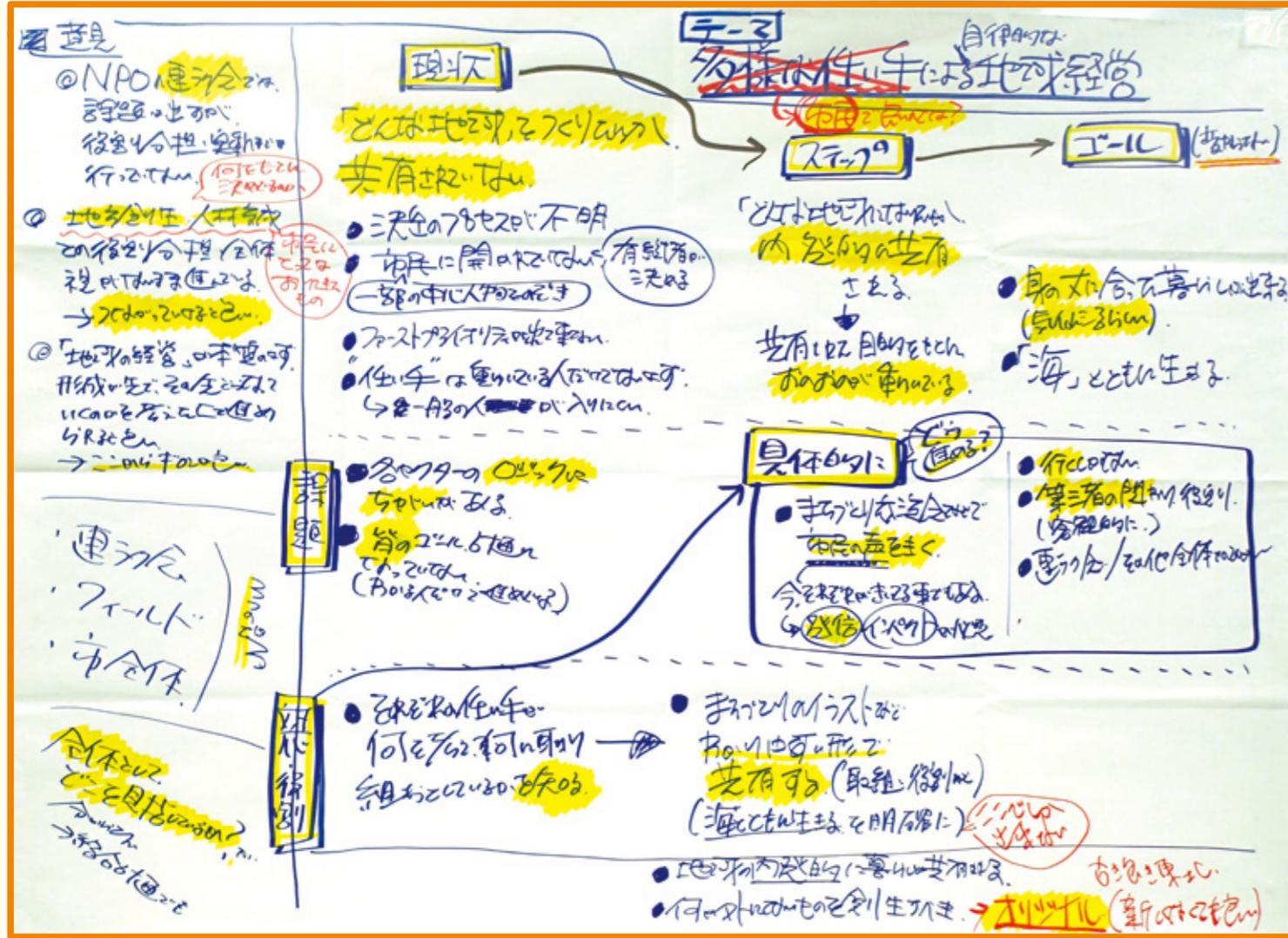
- ◀ ワークショップ等では課題の抽出で終わってしまうことが多いので、これは対応策まで共有できることが良い点。
- ◀ 担い手ごとの役割は方針と方策に分けるとやるべきことがわかりやすい。具体的な方策を出せるかがポイント。
- ◀ 抽象化された言葉にとどめてしまうと、心に入っていない。自分たちの言葉で、具体的に記述することがポイント。
- ◀ 作成するロードマップのテーマの定義が大事。そこがあやふやだと後々ぶれてしまう。
- ◀ 成功をゴールとするだけでなく、こうなるとはいけないというしくじりバージョンを作成しても良いかもしれない。



別紙参照(P37)

② 地域・団体版ロードマップ作成ワークショップ時の模造紙記録

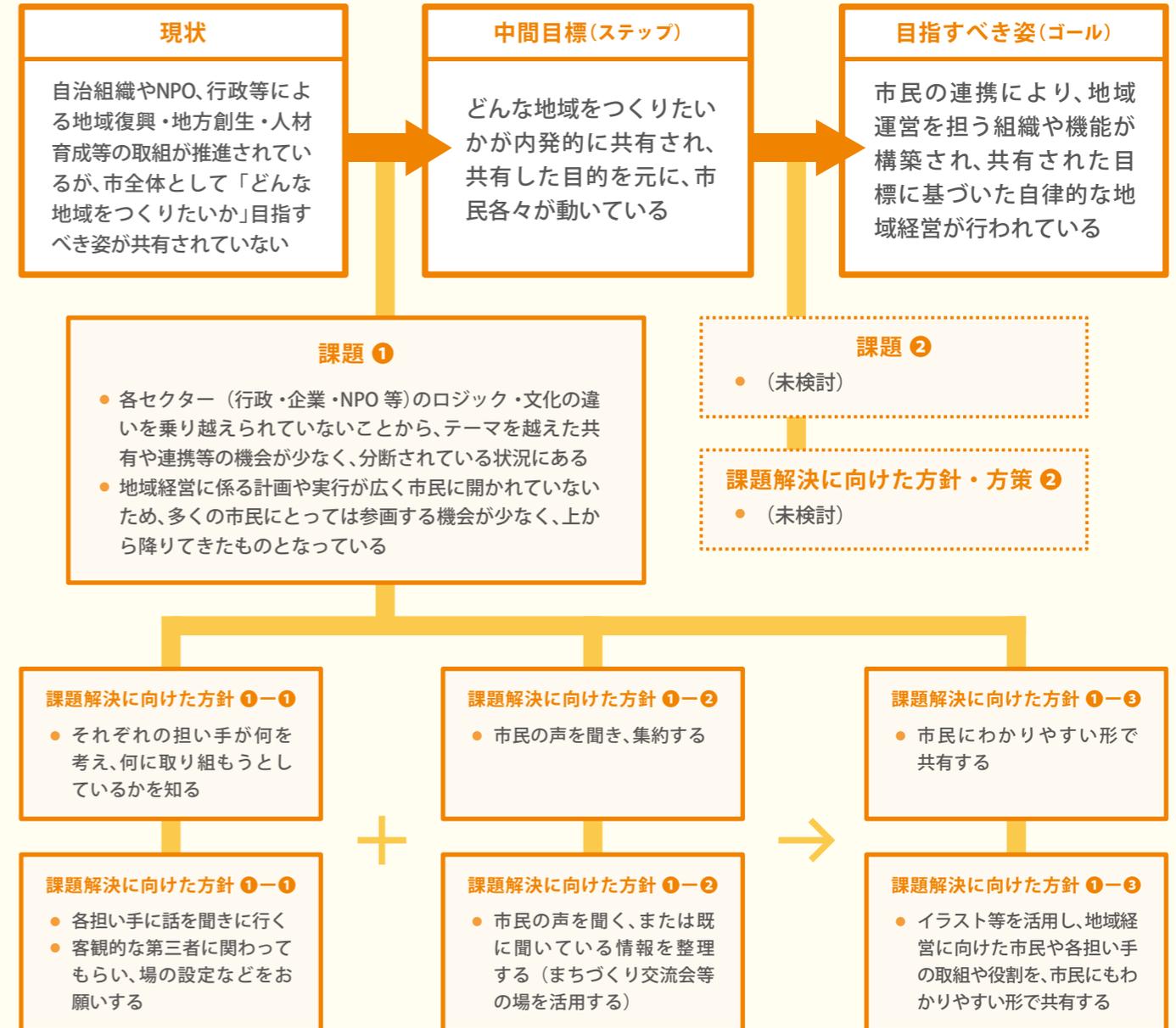
▶ 参加者の声からロードマップを構成できる様、なるべく多くディスカッションし、内容を書き留めました。



③ 作成したロードマップ例「市民による自律的な地域経営」

基本的な考え方

- ▶ 市民一人一人が気仙沼らしい暮らしを実現するための市民による地域経営の構築を目指す。
- ▶ そのためには、様々なテーマで地域づくりに取り組む市民の「どんな地域をつくりたいか」が内発的に共有されることが重要である。
- ▶ 「海とともに生きる」姿を明確にし、ここでしかできない、オリジナル（新しくなくて良い）な暮らしを創生する。



2) 市民がつくる復興ロードマップ 作成方法と経過

- ▶ 岩手・宮城・福島において復興に取り組む市民セクターの委員による「市民がつくる復興ロードマップ作成委員会」を構成し、外部有識者の助言を得て作成した

2015年	6月～9月	市民がつくる復興ロードマップイメージ検討 市民がつくる復興ロードマップに掲載する内容のイメージを事務局にて検討
	6月～10月	ワーキングメンバーの選出 岩手・宮城・福島の復興支援現場の最前線で活動した方を中心に、本ロードマップ策定のワーキングメンバーを依頼
	10月8日	第1回全体会 3県のワーキングメンバーが集まり、事務局より本ロードマップの趣旨と作成過程を報告
	10月～11月	各県ワーキンググループ検討 2012年復興ビジョンをベースに、テーマごとにおおよそ5年後先の状態目標を各県ワーキンググループにて検討
	11月26日	第2回全体会 各県ワーキンググループで検討された、おおよそ5年後先の状態目標のすり合わせと共有を行う
	12月22日	第1回外部有識者会議 これまでの理論と方向性について、外部有識者よりアドバイスを頂戴する
2016年	2月17日	第3回全体会＋第2回外部有識者会議 これまでの議論を基に事務局が作成したロードマップ(案)を基に、内容の精査を実施
	3月12日	中間報告会 仙台防災未来フォーラム2016において、プロジェクトの中間報告を実施
	4月6日～ 4月17日	市民がつくる復興ロードマップ パブリックコメント実施
	4月22日	第4回全体会＋第3回外部有識者会議 仙台防災未来フォーラム2016の議論やパブリックコメントを基に、内容の精査を実施
	6月6日	市民がつくる復興ロードマップ 第一稿公開
	9月26日	第5回全体会＋第4回外部有識者会議 ロードマップの活用ツール(冊子・WEB・英語版等)について検討
	10月～ (現在まで)	市民がつくる復興ロードマップの活用実証実験(気仙沼・釜石等)
2017年	2月16日	第6回全体会＋第5回外部有識者会議 市民がつくる復興ロードマップ 第一稿(Ver.1.1)作成に向けた検討(第1回)
	2月28日	第7回全体会＋第6回外部有識者会議 市民がつくる復興ロードマップ 第一稿(Ver.1.1)作成に向けた検討(第2回)
	3月31日	市民がつくる復興ロードマップ 第一稿(Ver.1.1)公開

3) 市民がつくる復興ロードマップ 作成体制

市民がつくる復興ロードマップ プロジェクトの体制



※WG＝ワーキンググループ(作業部会)

▶ 市民がつくる復興ロードマップ作成委員会委員

岩手ワーキンググループ

小野 仁志 特定非営利活動法人レスパイトハウス・ハンズ 会長
多田 一彦 特定非営利活動法人遠野まごころネット 理事
吉田 直美 特定非営利活動法人くらしのサポーターズ 事務局長

宮城ワーキンググループ

稲葉 雅子 株式会社ゆいネット 代表取締役
榊原 進 特定非営利活動法人都市デザインワークス 代表理事
本間 照雄 東北学院大学 地域共生推進機構 特任教授

福島ワーキンググループ

天野 和彦 福島大学つくしまふくしま未来支援センター 特任准教授
岩崎 大樹 特定非営利活動法人コースター 代表理事
相馬 由寛 中小企業診断士

協働推進ワーキンググループ

鹿野 順一 特定非営利活動法人いわて連携復興センター 代表理事
紅邑 晶子 一般社団法人みやぎ連携復興センター 代表理事
丹波 史紀 一般社団法人ふくしま連携復興センター 代表理事
澤田 雅浩 長岡造形大学 准教授
菅野 拓 人と防災未来センター 研究員
鈴木 祐司 公益財団法人地域創造基金さなぶり 専務理事
野崎 隆一 特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所 理事長

外部有識者

澤田 雅浩 長岡造形大学 准教授
菅野 拓 人と防災未来センター 研究員
鈴木 祐司 公益財団法人地域創造基金さなぶり 専務理事
野崎 隆一 特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所 理事長

(敬称略・役職は2016年6月6日作成当時)

おわりに

復興の歩を進めることが難しい人達を置き去りにしては、
真の復興とは言えません。

本ロードマップを検討する中で重要視した《被災者個々の生活復興》
を全員で実現するために必要なのは《社会的包摂》という理念です。

制度や社会サービスの隙間からこぼれ落ちそうな人たちへの支えを
備えるためにも、その隙間を埋める《のりしろ》として、NPO等
の市民セクターが担う役割は重要です。

多様な担い手をつなぎ、社会の隙間にある課題を解決することこそ、
市民セクターの役割であると考えます。

市民がつくる復興ロードマップ作成委員会を代表して
特定非営利活動法人いわて連携復興センター
代表理事 鹿野順一

市民がつくる復興ロードマップ
ー市民セクターからみた、これからの東日本大震災復興過程ー

2016年6月6日発行 / 2017年3月31日更新 (Ver.1.1)

作成:市民がつくる復興ロードマップ作成委員会

[統括事務局 兼 岩手事務局]

特定非営利活動法人
いわて連携復興センター
〒024-0061
岩手県北上市大通り1-3-1
おでんせプラザぐろーぶ4階
TEL 0197-72-6200
FAX 0197-72-6201
MAIL info[@]ifc.jp
担当 : 鹿野順一・大吹哲也

[宮城事務局]

一般社団法人
みやぎ連携復興センター
〒980-0014
宮城県仙台市青葉区本町3-1-17
やまふくビル3階
TEL 022-748-4550
FAX 022-748-4552
MAIL info[@]renpuku.org
担当 : 石塚直樹・堀内恭子

[福島事務局]

一般社団法人
ふくしま連携復興センター
〒960-8068
福島県福島市太田町4-8
メゾナルウエV
TEL 024-573-2732
FAX 024-573-2733
MAIL info[@]f-renpuku.org
担当 : 山崎庸貴



本ロードマップは中央共同募金会 赤い羽根「災害ボランティア・
NPO活動サポート基金」の助成を受けて作成しました

制作 株式会社コミュニーナ
印刷 ハリウ コミュニケーションズ株式会社

「市民がつくる復興ロードマップ」ウェブサイト

<http://www.ifc.jp/page/roadmap/>