

平成 23 年 6 月 4 日

多賀城市市民活動サポートセンター
東日本大震災復興を支援する平成 23 年度施設運営方針

多賀城市市民活動サポートセンター

私たち多賀城市市民活動サポートセンターは、2008 年 6 月の開館から、この街に暮らす市民の“自治力”を高め、私たち自身でさまざまな地域課題を解決していくための多様な支援を提供してきました。具体的には、NPO、自治会・町内会などの地域活動、そして生涯学習活動の 3 者による協働の地域づくりを掲げ、会議室や印刷機など設備の貸出のほか、市民活動のさまざまな場面で役立つ講座やイベント、そして年間 300～400 件の市民活動相談に対応してきました。

私たちの仕事は、まだまだ多賀城市の地域全体を劇的に大きく変革させるだけの成果を生み出すには至っていなかったかもしれません。しかし、当センターを日々利用されている市民のさまざまな活動は、間違いなくこの街に新しい可能性と希望を紡ぎ、その輪を力強く広げながら「市民自治」の実現に一步一步近づく成果をもたらしていました。

その途上、多賀城市は東日本大震災に襲われました。市内でも多くの命が失われ、特に沿岸部では津波により甚大な被害を受けました。その結果、現在も 700 名ほどの方が避難所での生活を余儀なくされ、在宅の状態でも厳しい環境に置かれている方々が少なくありません。

こうした現実を前に、被災地の市民活動支援施設は今後どのような役割を果たすべきか、震災直後からセンターの仮開館の実現に至る現在まで、スタッフは走りながら常に考えてきました。未曾有の大震災による被災から、この街が復興を成し遂げるためには「市民の自治力」が不可欠だと言うことは確かですし、その力を私たちは信じています。そのために多賀城市市民活動サポートセンターが、震災復興を掲げて平成 23 年度内に目指すべき方針とビジョンについて、今日までの震災対応を整理しながら以下のような方針を定めました。

I. 震災発生から仮開館までの仕事

多賀城市市民活動サポートセンターは、震災によって施設に被害が生じたため 4 月 11 日まで閉館することを余儀なくされました。しかし、当センター事務局のスタッフは、この間も被災地の市民活動支援施設の管理運営者として、震災発生直後から多賀城市の復旧活動に全力で協力してきました。それらの仕事は、例えば以下のようなものがありました。

【震災に対する当センターの初期対応業務】

① T S C の建物管理に関する作業

：破損個所の調査と修繕

破損個所の調査をし、その修繕に向けた報告と対応を行いました。

：下馬みどり保育園の受け入れ

4月1日から5月23日まで、被災により建物が使用できなくなった下馬みどり保育園を当センター2階に受け入れました。

②被災者支援

：水・食糧などの提供

主に3月11日震災当日から翌日にかけて、水・食糧・衣料・毛布等を当センター敷地内へ避難してきたみなさんに提供しました。飲み物については、施設内の自販機内商品を無料提供するなどして対応しました。

：情報提供

3月13日から、TSC前上下水道部の給水所に災害対策本部発表災害情報等の掲示板と、被災者間で利用できる伝言板を設置しました。3月15日からは市ホームページの発表情報の更新と、交通機関の時刻表等の掲示・更新を継続しています。また、ブログを通じた情報発信は被災2日後の3月13日から再開し、多賀城市の状況と支援に関する情報を発信し続けました。

：市外からの被災者支援のコーディネート

市外からの支援物資情報の提供と仲介を担いつつ、県外企業による継続的な洗濯支援活動の受入と活動実現に向けた調整、あるいは、障害者支援等を目的とした各種調査の受入を同時並行で取り組みました。

③災害対策本部への支援

：情報発信支援

多賀城市公式ホームページの更新・運用等について、支援を行いました。

：マスコミとの調整

多賀城市内の被災状況を全国に発信するため、仙台市内で取材活動を始めたマスコミへ被災状況等を届け、それらに関する放送と、取材チームの派遣などを実現しました。

：情報提供や提案等

避難所の運営や、在宅被災者への支援等について、災害対策本部に必要な情報やノウハウ・提案等を提供しました。

④災害ボランティアセンターへの支援

：3月18日以降、主に

1) 情報発信の支援（当センターのブログを活用して情報提供）

2) 市外からのNPO支援受け入れのコーディネートに関する業務

3) 避難所・地域状況に関する情報提供

特に、3月27日から29日には、市内避難所10ヶ所について一斉調査を実施し、その内容を市災害対策本部と災害ボランティアセンターに報告しました。

これらの業務が、震災発生から1ヶ月間に私たちが取り組んだ仕事でした。ここで培ったネットワークや情報をもとに、4月11日からは仮開館をし、市民による震災復旧活動の拠点として5月31日までの運営にのぞんでいます。来たる6月2日には従来通りの通常開館となる予定ですが、しかし、それが当センターにおける震災対応の終了を意味

するものではありません。

II. 多賀城市における被災者の現状と復興に必要な視点

3月27日～29日にかけて、当センターでは多賀城市が設置した避難所10ヶ所（当時）について管理者への聞き取り調査を行い、次いで4月28日～5月1日には避難所に暮らす全避難者を対象とした「避難者個人状況調査」を実施しました。その結果、避難所の運営や避難者の現状把握にかかる事項だけでなく、今後、長期的に地域復興のために必要な視点についても情報収集を進めることができました。それらを分析し、中長期的な視点から私たちが被災者支援と地域復興を進める上で特に重要と考える事柄は、以下の通りです。

1. 被災者への直接的な支援に関する事項

①高齢者への配慮が重要

3月27日から29日に実施した避難所運営スタッフへの聞き取り調査（以下、3月避難所調査）そして避難者個人状況調査ともに、各避難所において高齢者の割合が高い比率を占めることが判明しました。発災直後における避難所担当職員への聞き取りにおいては、彼らの感覚的な返答として概ね30～40%を高齢者が占めているとの回答を得ていましたが、個人状況調査による返答においても、高齢者の比率は60%以上を占めました。市全体の人口における高齢化率が16.8%（平成20年）であることを考えると、避難所にはより多くの高齢者が集まり、高齢化の傾向が顕著であることがうかがえます。

また、高齢者については一時的な体調不良に加え、慢性疾患を有している人が多く「高血圧もしくは糖尿病」や「内臓疾患」そして「入れ歯など歯のトラブル」について特に罹患者が多い状況が判明しました。中でも「高血圧もしくは糖尿病」は80代以上の45%に見られ、避難所から仮設住宅への移動、あるいは帰宅した後も継続的な医療対応を継続する必要性が認められます。

②障がい者等、マイノリティーへの対応を支える仕組みづくりが必要

3月避難所調査と避難者個人状況調査の双方において、各避難所における「介助・介護が必要な者」や「身体・精神・知的障害者」「発達障害者」「アレルギー等特別な対応が必要な者」について情報を収集しました。これについては各避難所において数%がその対象として回答があり、従来から提供されている総合坂病院や自衛隊病院、保健師等からの医療・保健サービスによってケアを受けている状況にありました。しかし、中には入浴ケアを受けられないケースや、食事療法が必要な避難者もいることから、継続してきめ細やかなマイノリティー対応が求められます。この状況は仮設住宅においても全く同様の状況が継続されるものと予見できることから、仮設入居者に対しても、特に持続的・長期的な対応を可能とする新たな支援の仕組みが必要です。また、ケースによっては行政では対応が難しい事象が発生することも容易に想像されることから、現場において行政による措置や制度による支援が困難なケースが判明した場合は、その分野において専門性を有するNPOの活動へと被

災者を積極的につなぎ、支援を提供していく取り組みも、今後より一層重要性を増すものと考えます。

③継続的な「心のケア」に配慮した支援が必要

避難者個人状況調査においては、避難者の精神状況についての設問も用意しました。その結果、避難者はさまざまなタイプの不安を抱えており、その30%近くは無気力な状態に陥っていることが判明しました。また、10・20代は「怖い思いや考えが頭を離れない」「死に関連した内容など苦痛な夢をみる」という設問に対しそれぞれ34%、24%が該当すると答え、70・80代以上の実に48%が「強い怒りやイライラがある」と回答しています。現時点においては、これらの精神衛生上の課題に対して有効な措置が取られているとは言い難い状況にあり、今後、各避難者が仮設住宅に移動した後も、避難生活がさらに長期化すれば状況はさらに悪化すると予想されます。それらに対処するためには、医療面からの支援に合わせてNPOや専門家による継続的支援を可能とする枠組みづくりが急がれます。

④中長期的な就業・雇用促進サポートと新たな仕事づくりを推進する

避難者個人状況調査では、回答した被災前の就業者の30%が減収、28%が自宅待機、そして18%が解雇されていることが判明しており、特に深刻なのが10・20代と30代の就業環境で、解雇された者だけでもそれぞれ33%、30%にも達しています。これは震災前から若年労働者がいわゆる「雇用の調整弁」として使われていた状況が、今回の震災でさらにマイナスに作用した結果とも考えられます。一方で50代・60代以上においても減収・自宅待機はそれぞれ30%を超える数字となっており、中には職場が津波被害を受け、廃業に追い込まれた経営者の方々も含まれています。被災者の生活再建には、収入源をどのように確立するかが重要なポイントであり、自治体としての復興が早まるか遅くなるかを定める重要な要素ともなり得ます。これに関連した制度や法律的確な情報を被災者に伝えるほか、企業・NPOの民間の動きも素早く取り込み、官民一体となって雇用を生み出す枠組み作りが必要です。

そのためには、一般的な被雇用者の増加を図る枠組みに合わせて、復興活動や地域課題の解決を事業内容とするソーシャルビジネスやコミュニティビジネスの展開を支援することも有効でしょう。

⑤生活再建に向けた情報提供を強化する

避難所生活が2ヶ月を経過し、仮設住宅への入居が進む中で、避難者から急速に高まりつつあるのが、生活再建に向けた情報提供や相談・問い合わせに関するニーズです。短期的なものとしては、自宅の修復、一時的な生活資金の獲得、転居等について相談・情報収集を求める声があり、特に借家の多い桜木・八幡地区の住民からは、今後も継続してそこに住み続けることができるのか、あるいは、大家が家を再建するにしても、その工事期間に避難所を仮の住まいとして使えるのかどうかを心配する声もあった。避難所から仮設住宅への移行と並行して、多賀城市において多く見られる賃貸住宅生活者への居住環境整備は重要な事項であり、これに関する

情報については即時かつ正確に被災者へ伝達することが不可欠です。また、今後特に重要となる情報としては、上記の通り求職・就職をサポートする情報や、子育て世代が多く生活する多賀城市においては、子どもを抱えた家族から教育や子育てに関するものが挙げられます。

以上のことから、避難者個々のニーズに応じた情報提供と、彼ら自身がそれらの情報を収集する際の手段確保の整備が求められます。これら情報ニーズについては、行政情報にとどまらず、各分野で活躍するNPOが提供するサービスも含めて被災者に届けることも重要であり、行政と民間ともに復興に向けて動きが加速していく状況にあつて、被災者が情報過疎によって取り残される状況を防がなくてはなりません。

2. 物資支援に関する事項

①物資はニーズの変化に応じた調整が必要

被災から2ヶ月が経過したことで、発災直後に必要とされた毛布や水、食糧などの緊急支援物資についてのニーズが収束する一方、現在は避難所を出て仮設住宅へ移動する人や、自宅に帰る人が求める日常生活用品や寝具類など、生活再建に必要な物へのニーズが高まりをみせています。また、季節変化に応じて必要とされるうちわや送風機・扇風機等に新たな必要性が生じており、被災者と被災地の状況を踏まえた上で、ニーズの変化に応じた物資供給を今後も継続していく必要性が認められます。

一方で、それら物品の無償提供を継続することについては、一般商店の復興を妨げる民業圧迫につながることを懸念する声もあります。しかし、避難者個人状況調査における避難者の就業環境についての厳しさは前述の通りで、経済的困窮状態に陥っている市民の存在は決して少なくありません。結果的に、これら「購買力を持ちえない避難者」に対しては、生活再建に向けた不可欠な支援として、上記のニーズ変化に対応しながらの物資支援は当分の間継続しなくてはならないでしょう。そして、このことは避難所や仮設住宅にいる避難者のみならず、在宅被災者についても共通して言えることであり、その事実にも配慮して対策を講じていくことが重要です。

3. 避難所・仮設住宅の運営に関する事項

①避難者の地域構成に配慮した避難所・仮設住宅運営を

3月避難所調査では、天真小学校(当時)や東小学校(当時)、東豊中学校(当時)、八幡地区公民館(当時)には甚大な津波被害を受けた近隣地区(桜木・大代・明月・八幡・町前)からの避難者が集中して収容されており、そこでは、個々の避難者の被災体験と地域特性において共通項が多く、それが避難所における一体感の醸成につながっていた。また、4月11日以降に4ヶ所に避難所が集約された後も、特に総合体育館では地区ごとに部屋を割り当てる配慮がなされており、被災前からのご近所づきあいの関係性が避難所暮らしにおける被災者の安心につながっています。避難者個人状況調査においてもこれらを裏付けるデータがあり、「避難所における困っ

た時の相談相手」についての回答として、家族以外の相談相手として全体の 30%以上が「ご近所・地域の人」を挙げている。特に 70 代は 34%、80 代以上は 38%が「ご近所・地域の人」を相談相手として回答しており、地域コミュニティが被災者に対する潜在的な支援者としての役割を果たしている現状が見えてきます。仮設住宅への移動が開始されると、元々の居住地域で有していたコミュニティと避難者との関係性が断ち切られる恐れがありますが、極力、そうした危険性を排除し、被災前からの市民同士のつながりが維持されることへの配慮が必要です。

②避難所・仮設住宅におけるコミュニティづくりと自治機能の整備が必要

避難所においては、開設当初から避難者自身も避難所運営の担い手として協力する事例が生まれていましたが、その形態は避難所ごとに異なり、それらのノウハウや好事例については避難所間での共有が強く望まれる状況にありました。仮設住宅の本格的な運用が開始されるに当たっては、これまでの避難所運営の中から必要と思われる運用手法を一つにまとめ、同時に、仮設住宅の生活者同士のつながりを深め、支え合えるコミュニティの実現に向けて支援を継続する必要があります。全体的な傾向として、避難所も仮設住宅も、長期化すればするほど生活再建に多くの課題を抱えた人が残されていく状況を考慮すれば、避難所や仮設住宅の運営を外部から適切にサポートする体制や仕組みの整備も急務です。そのためには、避難所や仮設住宅でさまざまな発生が予測される課題を早期に見極め、それらの解決プロセスに NPO・NGO からの専門的な支援をすばやく受け入れる体制の整備や、地域全体が避難所や仮設住宅とつながり、避難者の味方として近隣の住民が避難生活を支えていく仕組みが必要だと考えます。新潟中越地震では、発災から 2 ヶ月を経過した時点で、行政・民間の支援関係者に共通した合言葉は「1人で死なせない」というものでした。そのために積極的に展開された支援活動は、避難者同士あるいは避難者を地域社会が支える仕組み作りとそのためのコーディネートが中心となり、それは今も継続されています。それらの取り組みは、今回の震災において多賀城市でも同様に有効であるものと思われま

4. 「地域自治」の視点に立った復興支援に関する事項

①医療対応から地域福祉への視点転換

発災から 2 ヶ月間は、上記の通りマイノリティーやスペシャルニーズの保有者に対しては、体調不良や介護・介助等への措置を主に医療の分野から緊急的に提供されてきました。しかし今後、各避難者の生活再建や復興に向けた動きを支援するためには継続的・持続的な支援の枠組みを構築する必要があり、そのためには多賀城市における「地域福祉」の概念と、それを支える仕組みを多様な担い手が参画する形で確立することが求められます。地域福祉は、ホームヘルプサービスや「福祉サービス利用援助事業」（地域福祉権利擁護事業）といった法に基づく制度化された福祉サービスや事業のみによって実現するものではなく、地域住民や NPO・NGO、行政・関係諸機関、社会福祉の関係者が協働して実践することで支えられていきます。震災によって都市基盤が危機に瀕し、行政の限界が露呈している今だからこそ、そ

の充実がより一層求められるものです。

②在宅被災者を支える仕組みづくりが必要

被災者支援の対象は、従来の災害においても避難所と仮設住宅に目が向きがちになるものですが、在宅の状態での厳しい生活環境に置かれている在宅被災者への視点と、それを支える仕組み作りにも配慮することが重要です。避難所や仮設住宅の被災者とはちがひ、在宅被災者についてはその実態は発災から 2 ヶ月が経過しても把握しきれていない状況にあります。しかしながら、3 月避難所調査や、各種 NPO が個々の支援活動の中で収集した各地の地域情報などを総合して考えると、在宅被災者も決して従来の生活を取り戻した訳ではなく、特にスペシャルニーズを抱えるが故に集団生活に対応できず止むを得ず帰宅したケースや、解雇や自宅待機によって収入の道が断たれたケースもあり、結果的に、避難所や仮設住宅と同様の厳しい生活環境に置かれている状況が明らかになりつつあります。多賀城市の復興には、これら在宅被災者を中長期的に支えるための仕組みづくりも必要であり、それには「市民自治」の充実を見据えた中長期的な地域づくりの視点からの対応が求められます。当センターでは、これまでも「コミュニティ育成」に視点を置いた市民活動支援を展開してきましたが、その流れを活かした各種事業展開が重要と考えます。

Ⅲ. 多賀城市市民活動サポートセンター震災復興支援方針

上記の分析をもとに、多賀城市市民活動サポートセンターでは震災復興支援を最重要テーマに掲げながら、平成 23 年度の施設運営方針を以下の通りまとめ、今後の事業に反映させることにしました。

(1) 私たちは、避難所や仮設住宅と NPO・NGO、企業の活動をつなぎ、被災者を支援します。

せんだい・みやぎ NPO センターが中心的な役割を担う形で、NPO・NGO の連携組織「宮城連携復興センター」が立ち上がり、現在、その活動を加速させています。また、この組織に参画する団体のひとつである「被災地を NPO とつないで支えるプロジェクト（通称：つなプロ）」も現地本部を仙台に置き、全県的な広がりをもって積極的にプログラムを展開しています。当センターはこれらの動きと連携し、NPO・NGO の専門性と機動力を多賀城市における被災者支援の力に変えていきます。また、内外の企業からの支援申し出についても調整を進め、避難所や仮設住宅の運営を支える活動を増やしていきます。

(2) 私たちは、被災地における「自治力回復」を粘り強く支援します。

東日本大震災では、これまでにない長期的な復旧活動が必要であり、したがって、その復興には地域に根差した持続的な市民自治の力が不可欠です。被災から 2 ヶ月程度の期間では、特に被害の大きかった地域の自治活動はまだまだその回復途上にあり、市内 NPO の動きもまた再開には至っていません。しかし、当センタ

一は特にそれら活動の復興にしっかりと寄り添い、活動の充実を図る一方で、今回の震災を機に生まれつつある新たな市民活動の育成にも努めます。そのプロセスは、まさに市民自治力の回復行動そのものであり、長期的な展望に立って見れば、震災を乗り越えてなお多賀城市を支える新たな力の涵養につながると信じます。

(3) 私たちは、市民活動と地域活動に関わる復興情報の収集と発信に努めます。

地域の復興には、被災状況を伝えるマスコミの情報や行政による生活情報の他に、復興に取り組む市民活動・地域活動の情報収集とその発信も必要です。せんだい・みやぎ NPO センターは全国的な NPO・NGO とのネットワークを有していますので、それらの情報も取り込み、適切な形で編集を加え、支援を必要としている被災者と、その人たちを支える支援者の両方に有効な情報を提供していきます。

(4) 私たちは、行政と市民・企業の力をつないで、多賀城市の復興の推進力を生みだします。

未曾有の震災を乗り越えるには、今こそさまざまな立場の組織や市民が一丸となって復興に参画することが重要です。これまで、私たちはすでに NPO、自治会、企業等との交流を深め、協働のフレームを多賀城市に根づかせることに努力してきました。そこで培った関係性を土台としつつ、さらに多様な立場の市民が復興というステージの主人公となれるような環境づくりに努め、市民による自治の気概をもって困難に立ち向かうための仕事を続けていきます。

地域の復興には多くの時間と、それを支える市民の力が必要です。復興のプロセスの中にしっかりと、明確に、市民自治の仕組みを取り入れ、市民が主役となる復興を実現しなくてはなりません。市民自治は震災復興だけでなく、そもそも、社会の根底を支える民主主義の前提としてこの街に不可欠なものです。故に、それは言い換えれば「街の底力」であり、その力を震災と言う場面で磨き、高め、みんなで共有する視点が必要でしょう。

多賀城市市民活動サポートセンターは、以上の方針を実現することにより、被災地復興活動を多賀城市の「市民自治」の未来へとつないでいきます。

以上