

WAMシンポジウム
「被災地における民間福祉活動を考える」

2年目の「踊り場」から展望する被災地のこれから
～多様な担い手の連携による復興をめざして～

2012.10.31

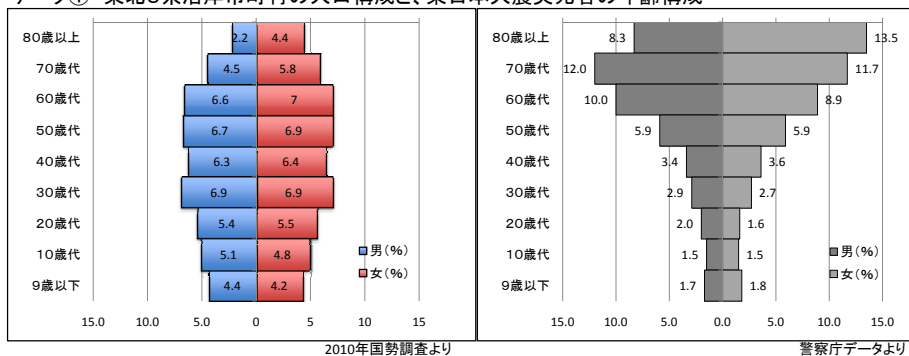
復興庁 上席政策調査官

田村太郎

1) 震災発生からこれまでをふりかえって

被害が集中した高齢者と障害者

データ① 東北3県沿岸市町村の人口構成と、東日本大震災死者の年齢構成



データ② 東日本大震災における被災市町村の障害者の被害状況

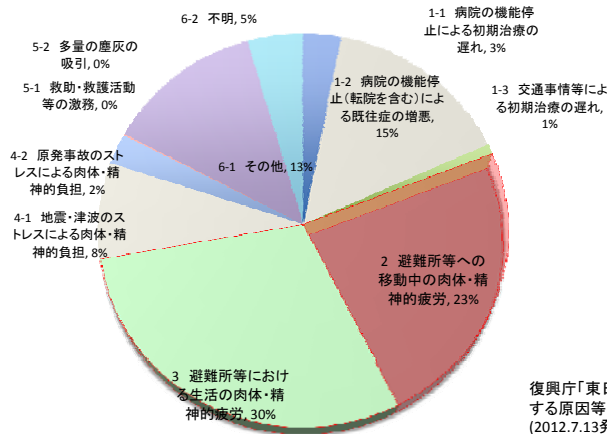
| | 被災27市町村全体 | 障害者合計 | 身体 | 視覚 | 聴覚 | 肢体不自由 | 知的 | 精神 |
|-----|-----------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 人口 | 1,244,167 | 67,509 | 53,928 | 3,755 | 3,753 | 27,568 | 8,362 | 5,486 |
| 死者数 | 12,853 | 1,388 | 1,243 | 74 | 75 | 552 | 80 | 79 |
| 死亡率 | 1.03 | 2.06 | 2.30 | 1.97 | 2.00 | 2.00 | 0.96 | 1.44 |

NHK調べ。『ノーマライゼーション』2011年11月号より

1) 震災発生からこれまでをふりかえって

避難生活などでも被害が拡大 → 「震災関連死」

データ③ 東日本大震災の関連死は1,500人以上



復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する原因等(基礎的数値)について(未定稿)」(2012.7.13発表)を元に作成。市町村からの提供資料(死亡診断書、災害弔慰金支給審査委員会で活用された経緯書等)を基に、復興庁において情報を整理し、原因を複数選択。

1) 震災発生からこれまでをふりかえって

・福島では移動中の関連死が避難所での関連死を上回る

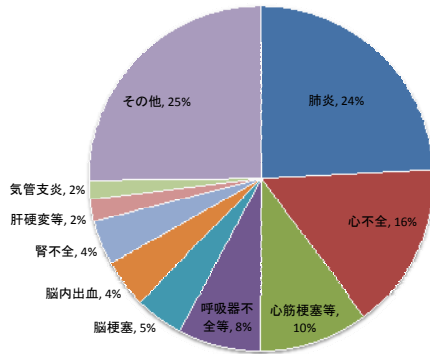
| | 岩手・宮城 | 福島 | 合計 | 割合 | 推計 |
|-----------------------------|-------|-----|-----|--------|-------|
| 1-1 病院の機能停止による初期治療の遅れ | 13 | 13 | 26 | 3.1% | 51 |
| 1-2 病院の機能停止(転院を含む)による既往症の増悪 | 42 | 85 | 127 | 15.2% | 247 |
| 1-3 交通事情等による初期治療の遅れ | 4 | 3 | 7 | 0.8% | 14 |
| 2 避難所等への移動中の肉体・精神的疲労 | 15 | 181 | 196 | 23.4% | 382 |
| 3 避難所等における生活の肉体・精神的疲労 | 89 | 160 | 249 | 29.7% | 485 |
| 4-1 地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担 | 51 | 15 | 66 | 7.9% | 129 |
| 4-2 原発事故のストレスによる肉体・精神的負担 | | 21 | 21 | 2.5% | 41 |
| 5-1 救助・救護活動等の激務 | 1 | | 1 | 0.1% | 2 |
| 5-2 多量の塵灰の吸引 | | | | 0.0% | 0 |
| 6-1 その他 | 36 | 71 | 107 | 12.8% | 208 |
| 6-2 不明 | 16 | 22 | 38 | 4.5% | 74 |
| 合計 | 267 | 571 | 838 | 100.0% | 1,632 |

復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する原因等(基礎的数値)について(未定稿)」(2012.7.13発表)を元に作成。市町村からの提供資料(死亡診断書、災害弔慰金支給審査委員会で活用された経緯書等)を基に、復興庁において情報を整理し、原因を複数選択。「推計」は割合を元に2012年6月末現在の関連死者数から田村が算出。

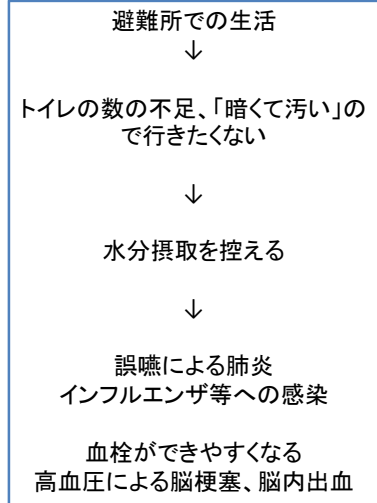
1) 震災発生からこれまでをふりかえて

- ・避難所でなぜ人は死ぬのか？
- 神戸での関連死の24%は「肺炎」

データ④ 神戸市での避難所死者の死因

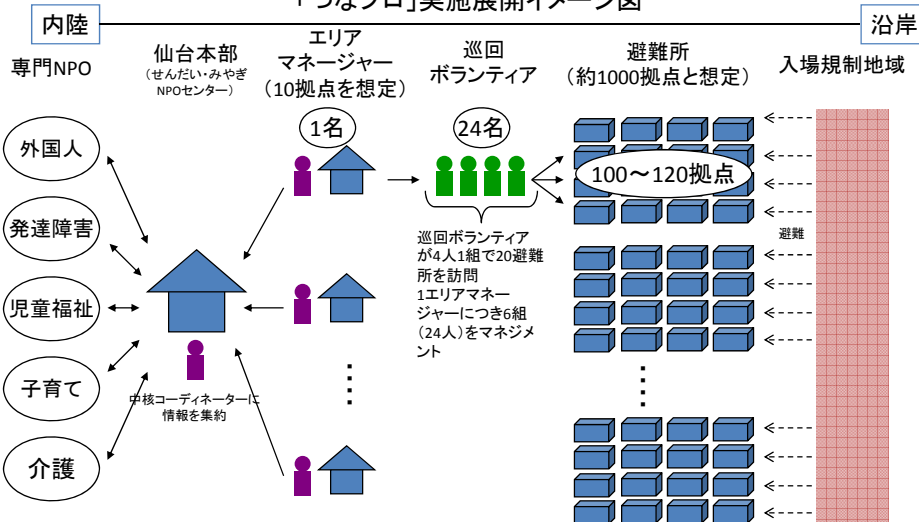


神戸市保健福祉局健康部 渡辺雅子、田中義弘、神戸常盤大学短期大学部口腔保健科 足立平『避難所の肺炎予防—神戸の経験を活かすために』より



<参考:「つなプロ」による避難所巡回活動について>

「つなプロ」実施展開イメージ図



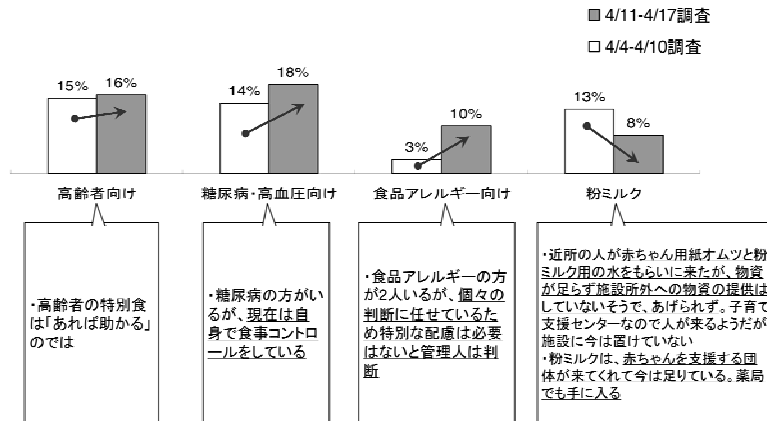
10人のエリアマネージャーが、各自6組(24人)のボランティアをマネジメントし、合計1000の避難所をカバーする(60チーム体制)

食生活



- 高齢者向け特別食、糖尿病食・高血圧食、食品アレルギー向け対応食品、粉ミルクへの対応状況は10～20%。若干改善傾向にあるものの依然進んでいない

個別ニーズ食への対応状況



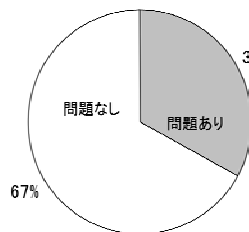
資料: つなプロアセスメント調査(4月11日～17日)

トイレ 設備・通路



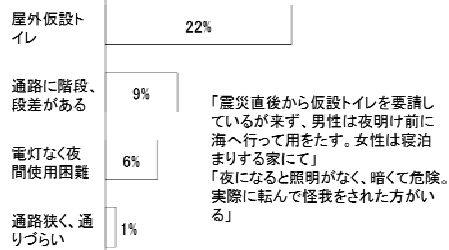
- トイレに問題を抱えた避難所割合は33%。トイレが屋外にある、段差がある、夜間使用困難など、足が不自由な高齢者にとって不便な状況。結果として、水を飲まない事での体調不良を招いている

トイレに問題を抱えた避難所割合(4/11～17)



n=81

問題の具体例

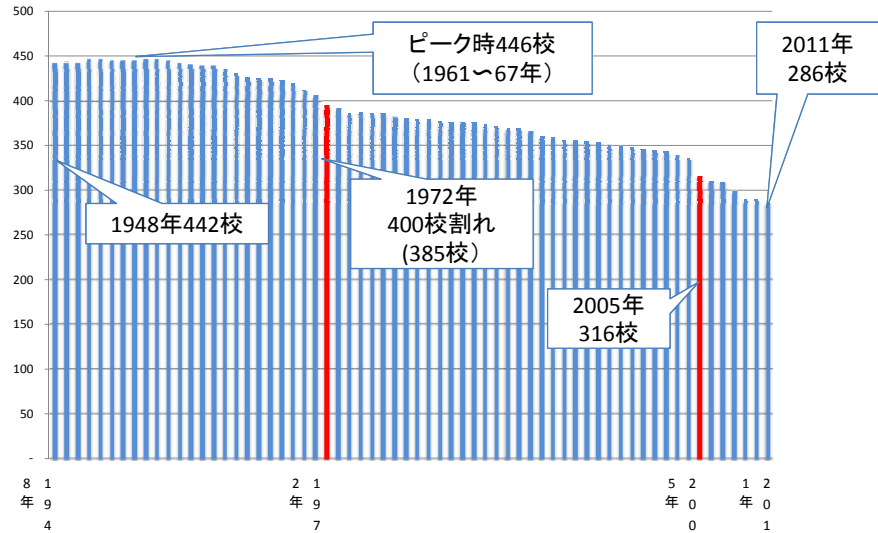


* 上記比率は、アセスメント実施避難所における割合
資料: つなプロアセスメント 第1週と第2週の調査

<参考:人口変動を見据えた災害時対応の必要性>

・人口減少で統廃合される小学校(=地域の避難所)

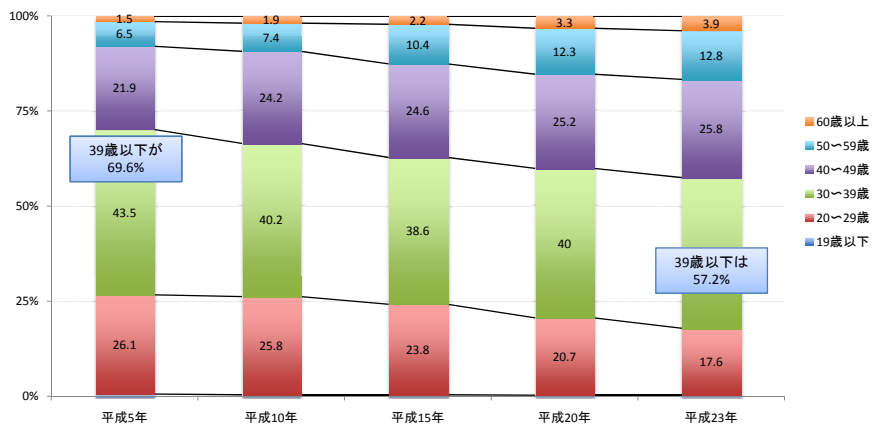
データ⑤ 和歌山県の小学校数



<参考:人口変動を見据えた災害時対応の必要性>

・消防団員はまもなく「半数以上が40歳以上」に!

データ⑥ 消防団員の年齢構成 年次推移(全国)



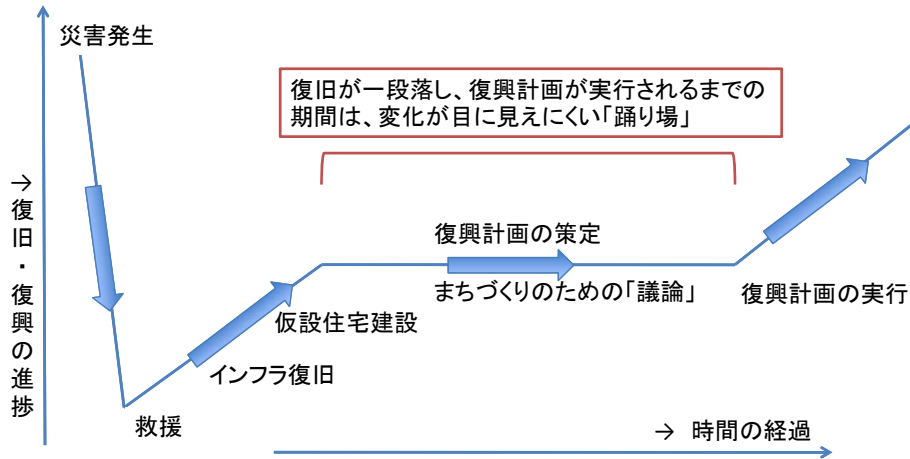
一人ひとりを大切にしたい災害時対応を再考する必要がある

総務省消防庁データより

2)2年目の「踊り場」とは？

復興は「階段」と「踊り場」の連続

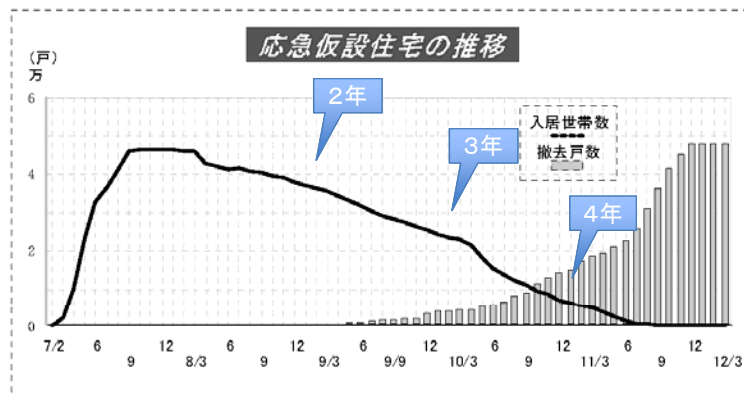
→ 目に見える進捗が感じられない「踊り場」期のケアが重要



2)2年目の「踊り場」とは？

大規模震災時の仮設住宅は、半数近くが3年以上居住する

データ⑦ 阪神・淡路大震災における仮設住宅の推移

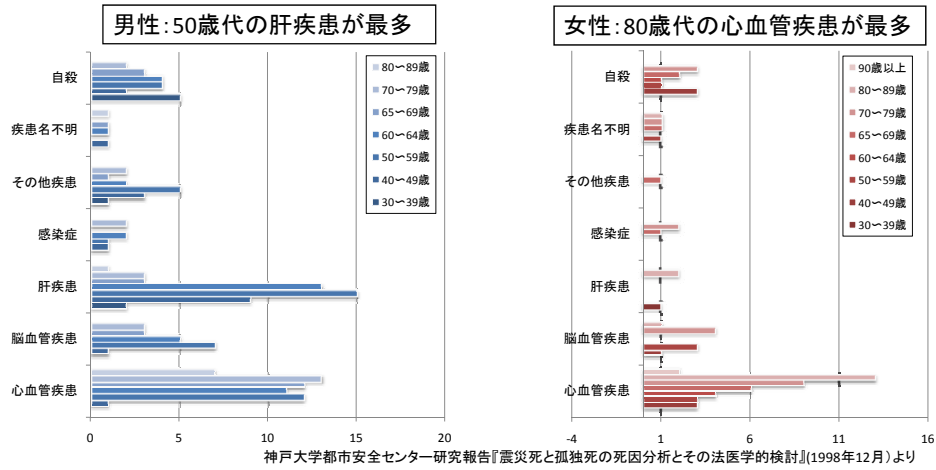


出典:兵庫県「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」(平成22年)

2)2年目の「踊り場」とは？

「踊り場」期に必要なケアと考え方は？

データ⑧ 仮設住宅での死因別・年代別孤独死の状況(阪神・淡路大震災 当初3年間)

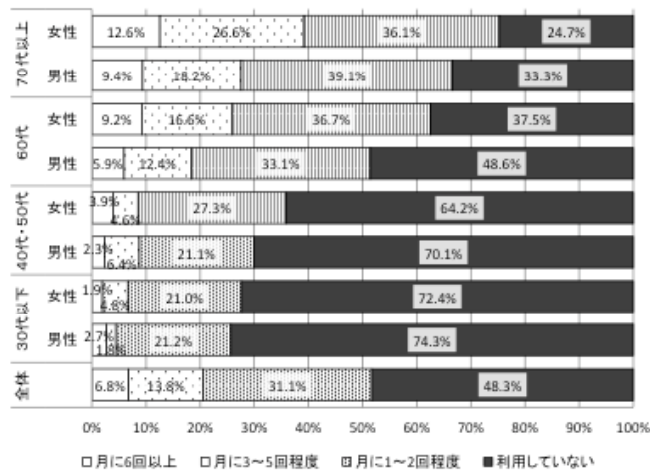


仮設住宅での孤立は「男性」「失業」「アルコール依存」が課題

2)2年目の「踊り場」とは？

「踊り場」期に必要なケアと考え方は？

データ⑨ 仮設住宅の集会所・談話室の利用頻度(性別・年代別)



高齢者・女性向けのプログラムだけでなく、多様な人が参加できるプログラムが必要

「応急仮設住宅周辺環境調査」(2012年7月、岩手県復興局生活再建課・いわて連携復興センター)より

(参考)

復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ ～ NPO等、企業等、自治会等、市町村、都道府県・国の取組～

2012.4.

復興庁 ボランティア・公益的民間連携班
男女共同参画班

15

1)「連携復興」と「ロードマップ」の必要性について

- 連携復興とは何か？
 - 被災地の多様なニーズに柔軟に対応するには、行政・民間それぞれの担い手が多様に連携する必要がある
 - 被災3県では地元NPOによる「連携復興センター」などのネットワークが設立され、民間と行政の連携による復興に着手している
 - 政府においても、NPOや事業者など、民間との連携をさらに推進し、復興を加速させることが期待されている
- ロードマップについて
 - 多様な担い手が連携して復興にあたるには、「対象とする課題」や「目標とする状態」(〇〇ができている状態)を共有することが望ましい
 - そこで、多様な担い手の連携による復興が望ましいと考えられる分野について、おおむね3年先までの復興プロセスにおける1年ごとに状態目標を整理した
 - 復興への道筋と担い手ごとに期待される役割について整理することで、ひとりひとりを大切に復興の実現を期待
 - その際、担い手としての女性の参画に留意



復興への道筋を共有し、多様な担い手が連携しながら復興を推進

16

2) ロードマップの概要①

•被災された方々の「暮らしの場所」や「復興の進展」を見据え、向こう3年間の「目標とする状態」を年ごとに設定。連携復興が求められる5つの分野で、取り組みを促進する。

「連携復興」の5つの分野と3年後の「目標とする状態」①

- 被災者生活支援： 仮設等での暮らしサポートによる「新しいコミュニティ」の形成
＜取組例＞ NPO等：地元団体によるコミュニティ形成支援、見守り活動の展開
企業等：本業を通じた被災者生活支援
自治会等：仮設住宅でのコミュニティ形成
市町村：仮設住宅等での生活支援、孤独死防止事業の実施
都道府県・国：仮設住宅でのいきがい・しごとづくり支援、就労支援
- 遠隔避難者支援： 情報提供や転居支援などによる「つながり」の実現
＜取組例＞ NPO等：避難先の地元NPOによる生活支援、見守り活動の展開
企業等：本業を通じた避難生活支援
自治会等：避難先でのネットワークの形成、地元団体との連携
市町村：遠隔避難者の実態把握、地元情報の発信
都道府県・国：避難先の県、社協、NPOとの連携
- 復興まちづくり： 合意形成と資源マッチングによる「復興まちづくり」のスタート
＜取組例＞ NPO等：専門家の派遣を通じた合意形成支援、外部リソースのマッチング
企業等：本業を活かした合意形成支援
自治会等：住民による合意形成組織の設立、行政との継続的な対話の実施
市町村：住民による合意形成組織の承認、合意形成のしくみづくり
都道府県・国：「復興円卓会議」の設置・実施

17

2) ロードマップの概要②

「連携復興」の5つの分野と3年後の「目標とする状態」②

- 産業再生・就労支援： 地元の「しごととくらしを守り育てるしくみの構築」と展開
＜取組例＞ NPO等：地元NPOの育成・支援 就労支援プログラムの実施
企業等：被災地の事業所の育成・支援
自治会等：商店街等での合意形成組織の設立、地元情報の発信
市町村：被災した事業者支援の強化、就労支援プログラムの支援
都道府県・国：産業復興支援
- 多様性への配慮： 「ひとり一人を大切にした復興」の実現
＜取組例＞ NPO等：専門NPOの育成・支援 就学・就労支援プログラムの実施
企業等：被災地の支援団体への支援
自治会等：課題ごとのコミュニティの形成、支援団体のネットワークの構築
市町村：被災した要援護者の実態把握、関連施設の再建支援
都道府県・国：関連省庁・部署との連携体制の構築、関連情報の提供

•なお、ロードマップの実行にあたっては、多様な担い手が連携するためのスキームが必要

「コミュニティ」「市町村」「県」「国」の4つのレベルでの「連携復興スキーム」(例示)

- コミュニティ：「住民による合意形成組織」*を受け皿としたコーディネート
- 市町村：MSP**による「地域復興円卓会議」を設置
- 県：MSPによる「県民復興円卓会議」の設置、復興庁各局・支部との連携
- 国：MSPによる「復興円卓会議」の設置、復興庁との連携

*住民による合意形成組織：「まちづくり協議会」など、地域住民による合意形成を行う組織。

**MSP：マルチ・ステークホルダー・プロセス。主要な社会課題の解決に向け、3つ以上のステークホルダー（NPO、事業者、政府など）が参加して目標設定や行動計画を策定し、責任をわちあうプロセス。

ロードマップ①被災者生活支援

<基本的な考え方>

仮設住宅団地と見なし仮設・自宅避難者を含む被災者の暮らしをサポートし、復興住宅への移行を見越した計画的な支援を、途切れなく提供する

<各年ごとの状態目標>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|---------|---|---|---|
| 被災者生活支援 | <ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅での孤立を防ぐ 見なし仮設、自宅避難者の孤立を防ぐ 復興住宅への移行に向けたコミュニティの形成 | <ul style="list-style-type: none"> 仮設→復興住宅等への移行の見通しが立つ 引越支援などによるスムーズな移行 空き住戸が増える仮設住宅団地での孤立防止 | <ul style="list-style-type: none"> 復興住宅等への移行が完了 復興住宅等でのコミュニティの形成 復興住宅等での孤立の防止 いきがいやしごとの創出 |

<担い手ごとの主な取り組み>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|--------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|
| NPO等 | 地元団体によるコミュニティ形成支援、見守り活動の展開 | 復興住宅等への転居支援 仮設住宅での孤独死防止強化 | 新しいコミュニティ形成への支援、いきがい・しごとづくり |
| 企業等 | 本業を通じた被災者生活支援 | 復興住宅での生活支援 | いきがい・しごとづくり支援 |
| 自治会等 | 仮設住宅でのコミュニティ形成 | 復興住宅等への移行準備 | 新しいコミュニティの形成 |
| 市町村 | 仮設住宅等での生活支援 孤独死防止事業の実施 | 復興住宅等の入居支援 仮設住宅での見守り強化 | 復興住宅等での生活支援 |
| 都道府県・国 | 仮設住宅でのいきがい・しごとづくり支援、就労支援 | 復興住宅の管理・運営支援 仮設住宅の統廃合 | 復興住宅等でのいきがい・しごとづくり支援、就労支援 19 |

ロードマップ②遠隔避難者支援

※原子力災害により遠隔避難をされている福島県の避難者の方々については別途検討。

<基本的な考え方>

遠隔避難者が孤立感を覚えずに生活再建のプロセスを歩めるよう、避難先での生活支援と被災者向けの情報共有、新生活への移行支援を行う。

<各年ごとの状態目標>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|---------|---|---|---|
| 遠隔避難者支援 | <ul style="list-style-type: none"> 避難先でのコミュニティ形成 被災者支援情報への確実なアクセス | <ul style="list-style-type: none"> 安定した生活の場への移行のめどが立つ 引越支援などによる新生活へのスムーズな移行 | <ul style="list-style-type: none"> 復興住宅等への移行が完了 復興住宅等でのコミュニティの形成 復興住宅等での孤立の防止 いきがいやしごとの創出 |

<担い手ごとの主な取り組み>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|--------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|
| NPO等 | 避難先の地元NPOによる生活支援、見守り活動の展開 | 新しい生活の場への移行支援 生活相談事業の強化 | 新しいコミュニティ形成への支援、いきがい・しごとづくり |
| 企業等 | 本業を通じた避難生活の支援 | 避難先でのいきがい・しごとづくり、新生活スタート時の支援 | いきがい・しごとづくり支援 |
| 自治会等 | 避難先でのネットワークの形成 地元団体との連携 | 地元など新しい生活の場への移行準備 | 新しいコミュニティの形成 |
| 市町村 | 遠隔避難者の実態把握 地元情報の発信 | 復興計画の着手 仮設住宅等での生活支援 | 復興住宅等での生活支援 協働によるまちづくりの推進 |
| 都道府県・国 | 、避難先の県、社協、NPOとの連携 | 地元市町村との情報共有 避難先自治体等との連携 | 新しいコミュニティでのいきがい・しごとづくり支援 |

ロードマップ③復興まちづくり

<基本的な考え方>

住民による合意形成と、行政による復興計画の実行とが噛み合いながら復興まちづくりが進捗するよう、企業やNPO、専門家等の外部リソースも活用した合意形成支援およびまちづくり支援を行う。

<各年ごとの状態目標>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|---------|---|-------------------------|----------------------|
| 復興まちづくり | ・住民による合意形成組織の設置 ・専門家などの支援によるまちづくり計画の策定 | ・復興計画の実行 ・復興まちづくりの進行 | ・先行する地区での復興まちづくりの幕開け |

<担い手ごとの主な取り組み>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|--------|---------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| NPO等 | 専門家の派遣を通じた合意形成支援、外部リソースのマッチング | 過去の災害の経験の共有 外部リソースのマッチング | 復興まちづくりへの継続的支援 |
| 企業等 | 本業を活かした合意形成支援 | 本業を活かしたまちづくり支援 | 「1村1社」的スキームの確立 |
| 自治会等 | 住民による合意形成組織の設立 行政との継続的な対話の実施 | まちづくり計画の実行 遠隔避難者等への情報発信 | 新しいコミュニティの形成 復興まちづくり活動の継続 |
| 市町村 | 住民による合意形成組織の承認 合意形成のしくみづくり | 復興計画の着手 仮設住宅等での生活支援 | 協働によるまちづくりの推進 |
| 都道府県・国 | 「復興円卓会議」の設置・実施 | 「復興円卓会議」の実施 | 「復興円卓会議」の実施 |

21

ロードマップ④産業再生・就労支援

<基本的な考え方>

被災した事業者への支援や被災地の製品の販売促進により、商店街の再生や地元産業の再興を促し、地元での就労機会の増加や商業復興を確実なものとする。

<各年ごとの状態目標>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|-----------|---|-----------------|--|
| 産業再生・就労支援 | ・雇用創出とマッチング支援による就労の場づくり ・仮設商店街のにぎわい創出や被災地の製品の販売促進等による産業の維持 | | ・先行する地区での商店街や工場等の再スタート ・産業の本格復興の幕開け |

<担い手ごとの主な取り組み>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|--------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| NPO等 | 地元NPOの育成・支援 商店街等の復興支援 | 就労支援プログラムの実施 社会的企業の創業支援 | いきがい・しごとづくり支援 |
| 企業等 | 被災地の事業所の育成・支援 | 本業を活かした商業支援 | 長期的な復興への関与 |
| 自治会等 | 商店街等での合意形成組織の設立、地元情報の発信 | 仮設から本設への移行準備 復興まちづくりへの参画 | 新しいコミュニティの形成 復興まちづくり活動の継続 |
| 市町村 | 被災した事業者支援の強化 就労支援プログラムの支援 | 仮設から本設への移行支援 | 復興まちづくりと連動した商業の支援 |
| 都道府県・国 | 産業復興支援 | コミュニティビジネスの創業支援 | 復興住宅等での就労支援 |

22

ロードマップ⑤多様性への配慮

<基本的な考え方>

子どもや高齢者、障害者、子育て家庭や家族を介護している者など、多様な被災者に配慮のある取り組みを促すことで、復興のプロセスから孤立することなく、ひとり一人を大切にしながら復興を実現する。

<各年ごとの状態目標>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2014年4月～2015年3月 |
|----------|---|-----------------|--|
| 教育・医療・福祉 | <ul style="list-style-type: none"> 子どもや高齢者、障害者、子育て家庭や家族を介護している者等に配慮のある取り組みの実施 ひとり一人を大切にしながら復興計画の策定 分野ごとに必要な施設の適切な設置計画の策定 | | <ul style="list-style-type: none"> ひとりひとりを大切にしながら復興まちづくりの進展 |

<担い手ごとの主な取り組み>

| | 2012年4月～2013年3月 | 2013年4月～2014年3月 | 2012年4月～2013年3月 |
|--------|---|---------------------------|------------------------|
| NPO等 | 専門NPOの育成・支援 就学・就労支援プログラムの実施 関連施設の再建支援 社会的企業の創業支援 | | |
| 企業等 | 被災地の支援団体への支援 | | 本業を活かした多様なニーズへの対応 |
| 自治会等 | 課題ごとのコミュニティの形成、支援団体のネットワークの構築 | 復興まちづくりへの参画 関連施設の再建の実現 | 多様な人に配慮のある復興まちづくり活動の継続 |
| 市町村 | 被災した要援護者の実態把握 関連施設の再建支援 | | 復興プロセスへの多様な人の参画促進 |
| 都道府県・国 | 関連省庁・部署との連携体制の構築、関連情報の提供 | | |

3) 多様な担い手が連携して進める復興のための「ロードマップ」

データ⑩ 1995年と2010年の諸データの比較

| | 1995年 | 2010年 | 増減率 |
|----------------|-----------------------|-----------------------------|------|
| 総人口 | 約1億2400万人 | 約1億2800万人 | 1.03 |
| 18歳人口 | 約177万人 | 約122万人 | 0.69 |
| 65歳以上人口 | 約1,826万人 | 約2,874万人 | 1.57 |
| 65歳以上の単独世帯割合 | 17.3% | 24.2% | 1.40 |
| 75歳以上人口 | 約717万人 | 約1,379万人 | 1.92 |
| 日経平均株価 | 19,868円15銭 | 10,228円92銭 | 0.51 |
| 金利 (長期プライム) | 4.50% (1995年3月10日) | 1.60% (2010年12月10日) | 0.36 |
| 非正規従業員割合 | 20.9% (1995年2月) | 34.9% (2010年10～12月平均) | 1.67 |
| 地方公務員数 | 3,278,332人 (1995年) | 2,813,875人 (2010年4月1日現在) | 0.85 |

総人口及び65歳・75歳以上人口、65歳以上の単独世帯割合は国勢調査、18歳人口は文部科学省「3年前中学卒業生数」、日経平均株価は日本経済新聞社、金利(長期プライムレート)は日本銀行、非正規従業員割合は総務省「労働力調査」の資料、地方公務員数は総務省「地方公共団体定員管理調査」より作成。

担い手間の連携・協働は、被災者支援に不可欠

4)これからの被災地支援への期待

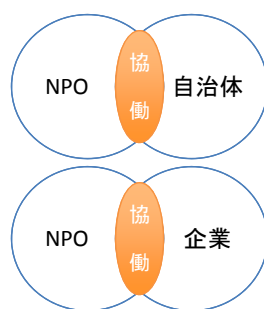
- 復興への見通しを「マルチステークホルダープロセス」で共有する
 - 多様な担い手で課題を共有
 - 視点が異なれば見える風景も異なる
 - 多様な担い手で責任も共有
 - それぞれの強みを活かした支援メニューを連携して展開
- 踊り場から次の階段へ進む3年目に必要な支援とは
 - まだ続く「踊り場」期の支援
 - 「もも」型より「ぶどう」型のコミュニティ形成
 - 次のステップを見据えた「変更可能な日常」への支援
 - 復興期に向けた支援
 - 住民による「合意形成プロセス」への支援
 - 復興住宅等での生活サポートメニューの早めの提示と実施

多様な担い手の参画でひとりひとりを大切にした復興を！

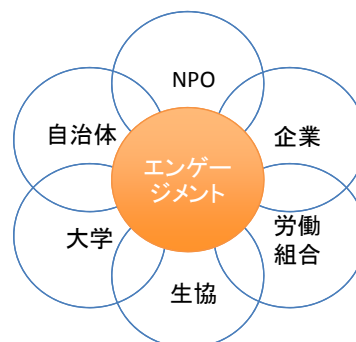
25

4)これからの被災地支援への期待

- 復興への見通しを「マルチステークホルダープロセス」で共有する



これまでの協働



マルチステークホルダーでの
エンゲージメント

多様な担い手で課題の共有や目標設定を行い、責任を分かち合うのが
「マルチステークホルダープロセス」

26