

はじめに

辻山幸宣

研究会の発足

2011年3月11日14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖130km、仙台市の東方沖70kmの太平洋の海底を震源とする地震が発生した。東日本大震災と名付けられた。マグニチュード9.0は、日本周辺における観測史上最大の地震であった。この地震により、場所によっては波高10m以上、最大40.1mにもものぼる巨大な津波が発生し、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした。また、巨大津波以外にも、地震の揺れや液状化、地盤沈下、ダムの決壊などによって、北海道南岸から東北を経て東京湾を含む関東南部に至る広大な範囲で被害が発生し、各種インフラが破壊・寸断された。震災による死者・行方不明者は18,465人、建築物の全壊・半壊は合わせて399,767戸が公式に確認されている。

そればかりではない。地震から約1時間後に14-15mの津波に襲われた東京電力福島第一原子力発電所は、全電源を喪失。原子炉を冷却できなくなり、1号炉・2号炉・3号炉で炉心溶融（メルトダウン）が発生、大量の放射性物質の漏洩を伴う重大な原子力事故に発展した。福島県の避難者は15.4万人にのぼった。

こうした出来事は、私たちの研究活動にも大きな衝撃を与えた。私自身にとって、震災から4ヶ月後の7月20・21日に開催された東京自治研究センター主催の「2011まちづくりウォッチング」で被災地を訪れ、現地の方たちと意見交換したことがこの大災害への最初のアプローチであった。それまでは、連日の新聞記事・テレビなどの報道に吸い寄せられるように埋没しながら、頭の中は真っ白な状態が続いていた。

9月に至り、年度の切り替えと同時に、それまで3年間取り組んできた共同研究「自治体公益法人」のプロジェクトが終了し、以後の研究テーマを検討していくなかで、この大震災をテーマに従来からのスタイルである各地の自治研センター・研究所との共同研究として取り上げることが合意され「大災害と自治体」と名付けられた。

研究会発足当初は、研究課題の絞り込みや、災害研究の問題意識の共有をめざして、多彩な人々からのヒアリングを行った（その詳細は「附章・共同研究『大災害と自治体』研究会のこれまでの経過と被災県調査」に詳しい）。

当初は、全体を3班に分け、3つの課題をそれぞれ追求する方向をめざしていた。しかし、被災地自治体の担当者との調整が難しく、復旧・復興の過程を詳細にトレースしていく案が成り立たなかったこともあり、大きく方針転換を余儀なくされた。そして選択されたのが仮設住宅に設置されたサポートセンターの調査であった。ここに取りまとめられたのは、その調査の「第1次報告書」である。

調査・研究のねらい

被災地の仮設住宅には合計115カ所（2014年6月現在）のサポートセンターが設置され、各種相談・介護事業、コミュニティ拠点としての場の設置など、多様で「生活総合」的な機能が期待されたとみることができる。それもそのはずで、災害被害者たちの困難は、食事や健康、住宅や就労、学校や育児、さらにはペットとの暮らし、また、近隣の人付き合いからお墓の復旧まで、「生活」の再建・確保という全般にわたるものである。そして、それは取りもなおさず「地域共同の政府」である自治体の今日的課題といえることができる。だが、こんにちの自治体は公平・公正に必要なサービスを提供する組織であるばかりではなく、「新しい公共」や「住民・行政の協働」といわれる状況のなかで、人々の「生活」の確保に向けた地域や社会の活動を支援する組織への変容という一面を有している。総合相談・支援機能は、そうした自治体使命を象徴しているといえるだろう。

仮設住宅設置のサポートセンターは、そのような「生活」全般の相談支援、人のつながりの構築をめざしたものであり、それは平時の「生活」確保を求める人々にとっても同様に重要なはずである。2004年10月23日に起きた新潟県中越地震に際して設置されたサポート拠点が、復興後も24時間365日対応の生活支援活動を行っているとの情報、および第7回研究会で堀越委員から説明を受けた「千葉県中核地域生活支援センター」の事例などがサポートセンター調査の動機になったことは間違いない。

こうして、研究のねらいとしては、サポートセンター活動を通じて蓄積された経験とそこから得られた知見を全サポートセンターについて調査し、そこから平時・一般化の条件と課題を分析することとした。調査には自治研センターから参加のメンバーが分担して当たったことを予定していた。

調査の経過

しかし、次第に情報が集まってくると、いくつかの先行研究の存在があきらかになった。たとえば、NPO法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードの「東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査と調査に基づく運営支援」（2013年3月）であり、NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）「震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究」（2013年3月）であった。ここでは、仮設住宅サポートセンターの詳細な調査が行われており、われわれの全数調査計画はこれらと重複することとなった。

そこで、メンバーがこれら調査研究の報告会に足を運んで先行調査を勉強すると同時に、われわれの調査・研究の設計を再検討することとした。あらたに計画されたのは、①サポートセンター調査は全数ではなく抽出調査で行い、課題を絞り込んで実施すること、②抽出に際して参考となる情報を県・市町村等のヒアリングを含めて整理すること、③サポートセンター活動の実績から県・市町村にサポートセンターの必要性が認識されたかどうかの分析を行う、④その結果、仮設住宅から復興公営住宅へどのようにサポートセンターをつないでいるか、つなぐ予定か（「復興計画」調査）の分析を経て、平時における総合相談・地域支援支え合い体制の可能性を探るというものであった。

このような経過を経て実施された調査対象は、岩手県、宮城県、福島県、および仙台市の担当セクションと、各県および仙台市の社会福祉協議会であった（調査実施状況およびチームメンバーについては「附章」参照）。

最後に、本報告書を「第1次報告書」と名付けたのは以下の理由による。

それは、これがサポートセンターの平時化・一般化を考える本調査の対象を抽出する際の資料となるものであり、いわば予備調査的なものであることによる。今後の本調査実施を視野に入れながら、一旦まとめとする次第である。