

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

佐 野 幸 次

1. 研究会の発足と経過について

「共同研究」は2006年10月より立ち上げ、各地の自治研究センター・研究所と自治総研が共同して「指定管理者制度」（～2008年9月）や「自治体公益法人」（2008年10月～2011年9月）をテーマに調査研究を行ってきた。

2011年10月からは、新たなテーマとして、「大災害と自治体」を調査研究の柱とし、様々な報告やヒアリングを積み重ねて問題意識を共有し、さらに、より具体的に調査研究テーマを絞り調査研究体制も整備していくということを確認して、研究会を発足した。

研究会の経過は以下である。

(1) 第1回研究会は、2011年11月25日に、「東日本大震災への対応について」をテーマに以下のヒアリングを受けた。

① ヒアリング1「三宅島噴火災害被災者支援の特徴と幾つかの課題」

東京災害ボランティアネットワーク 上原 泰男 氏

② ヒアリング2「東日本大震災における自治体職場」

自治労本部青年部長 佐々木 伸 氏

(2) 第2回研究会は、2012年2月6日に、福島大学今井照教授から「東日本大震災と福島の自治体」をテーマにヒアリングを受けた。

(3) 第3回研究会は、2012年3月7日に、東京自治研究センターの伊藤久雄研究員から以下のヒアリングを受けた。

① 「平常時の公共サービスの基盤」と「災害時の機能」

② 「原発立地市町村と原発依存からの脱却」

(4) 第4回研究会は、2012年4月9日に、東京大学金井利之教授から「原子力発電所と所在自治体」をテーマにヒアリングを受けた。

(5) 第5回研究会は、2012年5月22日に、岩手県立大学齋藤俊明教授から「復興計画の進捗状況と課題——岩手県と大船渡市を中心に——」をテーマにヒアリングを受けた。

(6) 第6回研究会は、2012年6月26日に、兵庫自治研究センターの兵藤宏研究員から「大規模災害発生後の被災者の生活と労働の支援」をテーマにヒアリングを受けた。

(7) 第7回研究会は、2012年7月19日に、日本女子大学の堀越栄子教授から「大震災からの生活回復を通じた生活創造に向けて——ケアラー支援の視点から——」をテーマにヒアリングを受けた。

* 第7回研究会以後、2012年10月29日には、各地の自治研究センター・研究所の委員と事務局で準備会を開き今後の調査研究の進め方についての論議を行った。そこで各委員から提出された調査・研究案を論議したが「共同研究」の枠組みを活かし

たテーマを選び、アンケート・ヒアリング調査など研究課題に沿った共同作業を追求することを確認した上で、当面、堀越委員から提案のあった「地域生活支援センターの調査研究（サポート拠点調査）」について、その時期や規模、調査手法等を含めて検討を進めていくこととした。

- (8) 第8回研究会は、2013年1月15日に行われ、厚生労働省老健局振興課の朝川知昭課長から「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置」についてのヒアリングを受けた。

また、今後の共同研究の調査・研究については、「サポート拠点調査を先行させて行い、その後災害対策にかかわる個別自治体の検証研究を行う」ことを確認した。

* その後、研究会事務局は、2013年1月31日には、すでに全サポートセンターの「活動状況調査」を行っている「特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）」を訪ね、その調査内容等を教示いただいた。

- (9) 第9回研究会は、2013年2月19日「被災地サポートセンターの活動状況調査」をテーマに特定非営利活動法人「全国コミュニティライフサポートセンター」の池田昌弘理事長から、CLCの行ったサポートセンター活動調査の概要についてのヒアリングを受けた。

また、今後の調査については、CLCからのヒアリングを受けて「調査対象をサポート拠点の設置主体である自治体への調査に転換する。サポート拠点の運営・活動に関わって自治体の果たしている役割を調査する。必要であれば、あわせて、運営主体およびいくつかの特徴的なサポート拠点で、補完的な調査を行う」こととした。

* その後、調査に関わる情報・資料の収集等のため、3月8日（仙台）サンダーバードおよび3月20日（仙台）全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）報告会に参加した。

* 一方、この間の事務局の作業としては、CLCの報告書などの読み込み・分析とあわせてサポートセンターを設置している被災3県の35自治体の「災害復興計画」を収集し、その中における「支え合い事業・サポートセンター機能」（「付属資料」参照）などの確認・点検作業を行った。

- (10) 第10回研究会は2013年7月8日に行われ、これからの調査についての議論を行った。

設置自治体とサポートセンター関係の調査については、「復興計画と支え合い事業等（サポートセンター機能）のあり方」を検証テーマとして、数カ所の自治体（の担当部局を中心とした）へのヒアリングを行う。あわせて、関連するサポートセンターやその運営主体へのヒアリング等も行う、こととした。

特に、復興計画にサポートセンターや災害公営住宅に言及しているところをピックアップし、時系列的にフォローしていくこととし、例えば、①仮設住宅にサポートセンターが設置された過程、②そのサポートセンターの機能の点検、③さらに、災害公営住宅等に向けての計画づくりおよび計画をつくったときの具体性の点検、④その計画がどう実現していくか（建設）の過程、⑤建てた後にどう使われているか、どう役に立っているか、等を検証する、こととした。そのためには、当該自治体の復興計画担当者の他に復興住宅整備課などへのヒアリングも必要となる、とした。

ただし、その前段階の調査として、被災3県の担当部局およびサポートセンターと

の関連も強い社会福祉協議会への調査を先行的に進めることとし、その結果を踏まえて、サポートセンター調査を行うこととした。

* また、この被災県段階の調査を進める中で、政令市の仙台市と仙台市社会福祉協議会への調査もあわせて行うこととした。

- (11) 第11回研究会は、2014年6月26日に「復興計画の進捗状況と課題」をテーマに岩手県立大学の齋藤俊明教授から、震災から3年を経て4年目に入り、自治体が抱えている課題を岩手県の復興計画の進行状況とあわせての報告を受けた。

また、「共同研究」県調査のまとめ等と今後の調査については、(1)県調査等のまとめについては、①3県(及び社協)のヒアリングの結果をまとめる。まとめに際しては、ヒアリング項目に即して行う。ただし、事業の流れのフォローや前提となる制度や枠組みも必要に応じて記述する。②財政・財源・社会福祉協議会などについては、別に項目をたててまとめる。③県段階調査の「まとめ」は、「中間報告(「第1次報告書」)」として「白」表紙の報告書とする、とした。

(2)全体としての調査仮説としては、主査の提起(「サポートセンターが体験し蓄積した知見から一般化の可能性を示唆するものを抽出」する)に則って行うが、設置自治体及びサポートセンター調査終了後に「最終報告」としてまとめることとする、とした。

(3)今後の調査については「中間報告(「第1次報告書」)」を踏まえて、いくつかの設置自治体とサポートセンター調査を行う。調査箇所を選定では、設置自治体とサポートセンター調査は、全数ではなく特徴的な箇所を選定して行うとした。

* 事務局での調査報告の「まとめ」案としては、以下の構成案が示された。

はじめに — 調査の構図について	辻山主査
① 被災3県の『復興計画』について	佐野委員
② サポートセンターの機能について	堀越委員
③ 住宅再建・災害公営住宅の建設と課題	伊藤委員
④ 復興計画と財源について	菅原委員
⑤ 災害時における社会福祉協議会の取り組み	中村オブザーバー
(附) 研究会のこれまでの経過について	佐野委員

* 2014年9月28日には、石巻市において石巻市地域福祉コーディネーターの谷祐輔氏・鈴木麻千子氏からのヒアリングを受けた。(第3章「住宅再建・災害公営住宅の建設と課題」の「4. 今後の課題」参照)

- (12) 第12回研究会は、2015年3月20日「東日本大震災以降の地域の課題と協同のまちづくり～仙台市などでの取り組みの事例を中心に～」をテーマに阿部重樹東北学院大学教授から報告を受けた。内容は「復興公営住宅の現状と課題」と「災害ボランティアの活動をめぐる課題」に絞った報告であった。

「共同研究」の今後の調査については、「中間報告(「第1次報告書」)」を踏まえて、いくつかの設置自治体とサポートセンター調査を行うが、「サポートセンター機能」のあり方を考える上で、2004年10月の新潟県中越地震における長岡市のサポートセンターなどの取り組みが参考となると考え、長岡市のサポート拠点の調査を先行的に行うことも検討している、とした。

(13) 第13回研究会は、2015年5月28日に「障がい者の状況からみるサポート拠点の役割」をテーマに有賀絵理茨城県地方自治研究センター研究員から報告を受けた。

(14) 第14回研究会は、2015年6月30日にサポートセンター調査の県段階でのまとめとして、以下の委員等から報告書要旨の報告を受けた。

報告（「中間報告（第1次報告書）・案」）

- | | |
|----------------------|----------|
| ① 被災3県の『復興計画』について | 佐野委員 |
| ② サポート拠点の機能について | 堀越委員 |
| ③ 住宅再建・災害公営住宅の建設と課題 | 伊藤委員 |
| ④ 復興計画と財源について | 菅原委員 |
| ⑤ 災害時における社会福祉協議会の取組み | 中村オブザーバー |
| （附）研究会のこれまでの経過について | 佐野委員 |

(15) 第15回研究会は、2015年9月10日に認定特定非営利活動法人サンダーバードの安井あゆみ事務局長より「新潟中越地震からはじまったサポートセンターの取組みと災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード」をテーマに報告を受けた。

共同研究の今後の進め方については、

(1)岩手・宮城・福島県および仙台市調査等のまとめは、「共同研究・大災害と自治体第1次報告書」として刊行する。（白表紙の研究所資料として、委員等調査関係者に配布する。）(2)次回研究会をもって、「共同研究・大災害と自治体」を一旦終了する。

こととした。

(16) 第16回研究会は、2015年11月18日に行われた。「第1次報告書」についての辻山主査の取りまとめの報告を受けた後、(1)今次共同研究「大災害と自治体」への各委員の意見・感想、(2)今後の「共同研究」についての意見交換等を行った。

2. 県段階での調査について

岩手県、宮城県、福島県および仙台市調査と岩手県社会福祉協議会、宮城県社会福祉協議会、福島県社会福祉協議会、仙台市社会福祉協議会へのヒアリング調査は以下の日程等で行った。

(1) 調査日程

- ① 2013年10月28日 岩手県
復興局総務企画課、県土整備部建築住宅課、保健福祉部長寿社会課
- ② 2013年10月29日 宮城県社会福祉協議会
震災復興支援局
- ③ 2013年11月15日 宮城県
震災復興・企画部震災復興政策課、土木部復興住宅整備室
- ④ 2013年11月20日 福島県
企画調整部復興・総合計画課、保健福祉部高齢福祉課、
企画調整部・避難地域復興局生活拠点課

- ⑤ 2014年3月14日 岩手県社会福祉協議会
地域福祉企画部
- ⑥ 2014年3月14日 福島県社会福祉協議会
地域福祉課
- ⑦ 2014年3月26日 仙台市
復興事業局震災復興室、生活再建支援部再建支援室
- ⑧ 2014年3月26日 仙台市社会福祉協議会
地域福祉課

(2) 調査員

辻山幸宣公益財団法人地方自治総合研究所・所長
 密田義人公益財団法人地方自治総合研究所・事務局長
 伊藤久雄東京自治研究センター研究員「大災害と自治体」研究会委員
 菅原敏夫自治総研研究員「大災害と自治体」研究会委員
 佐野幸次自治総研研究員「大災害と自治体」研究会委員
 堀越栄子日本女子大教授「大災害と自治体」研究会委員
 中村健治北海道社会福祉協議会部長「大災害と自治体」研究会オブザーバー

(3) 調査の概要

- ① 「復興計画と支え合い事業等（サポートセンター機能）のあり方」を検証テーマとして、数カ所のサポートセンターと設置自治体（の担当部局を中心とした）へのヒアリングを行うことの前段として、被災3県と仙台市及び県社協と仙台市社協への調査を行った。
- ② 岩手、宮城、福島の3県および仙台市と各県社協および仙台市の調査では、それぞれ実務担当者から丁寧な説明を受けた。

県への調査項目は

- 震災復興計画の策定
- 仮設住宅にサポートセンターを設置した理由とその過程、特徴
- サポートセンターの機能と運営
- 仮設住宅から災害公営住宅の建設等に向けての計画づくり
- サポートセンター機能（地域支え合い体制）の今後 **（別紙1参照）**

社会福祉協議会への調査項目は

- 震災復興計画への対応
- 仮設住宅におけるサポートセンターへの支援等
- サポートセンターの機能と運営へのかかわり
- 災害公営住宅におけるサポートセンター機能
- サポートセンター機能（地域支え合い体制）の今後
- 社協間の広域連携等 **（別紙2参照）**

であった。

(別紙1)

県へのヒアリング項目について

2013年 月 日

① 震災復興計画の策定

(i) 策定過程について

- 庁内の体制をどうしましたか。
- 事務局をどの部局が担いましたか。
- 委員会設置や外部委員などとの関係は、どうでしたか。
- 震災復興計画の策定にあたって、東京電力福島第一発電所の事故の影響は極めて大きなものがあったと思いますが、県として最も考慮したことは何ですか。
(*この問いは、福島県のみ)

(ii) 国・復興庁との関係について

- 国との施策のすりあわせをどのように行いましたか。
- 復興計画の策定にあたって、国との関係で最も課題となり、問題となったことは何だったのですか。

(iii) 県の他の「計画」との関係について

- 復興計画を策定したことにより見直した他の「計画」等がありますか。

(iv) 市町村等との調整について

- 復興計画の策定にあたって、市町村とどのような調整を行いましたか。

② 仮設住宅にサポートセンターを設置した理由とその過程、特徴

(i) 国の施策等(通知等・厚労省老健局通知2011年4月)との関係について

- 国の施策(通知や連絡)をどう受け止めましたか。

(ii) 設置自治体および運営組織の選定について

- 県内市町村・運営組織をどのように決めましたか。そのプロセスをお示し下さい。

(iii) 県の担当部局について

- 一連の過程はどの部局が担いましたか。もしくは、いくつかの部局と連携して進めましたか。

(iv) 設置市町村との連絡や調整について

- どの部局が行っていますか。住宅や介護等の施策ごとの個別部局による調整ですか。
- 市町村からはどのような問い合わせがありますか。

(v) 特色のある市町村の取り組みについて

- 特色のある市町村の取り組みがありましたか。

③ サポートセンターの機能と運営

(i) 県の担当部局について

- 県の担当部局はどこですか。
- サポートセンターの運営のために、担当部局と他の部局との調整を行ったことがありますか。

(ii) 設置市町村や運営組織等との連絡や調整について

- 設置市町村等から定期的にとどのような報告を受けていますか。

(iii) サポートセンターの機能について

- 「総合相談支援」「デイサービス」～「心の相談窓口」などのうち、特にどの機能を重視していますか。

④ 仮設住宅から災害公営住宅の建設等に向けての計画づくり

(i) 県の担当部局について

- 県の担当部局はどこですか。
- 関係市町村との連絡や調整をどのように行っていますか。
- 特に、町村区域外の災害公営住宅の整備について考え方と方針を教えてください。

(ii) 災害公営住宅の建設等について

- 建設の現状と今後の見通しはどうですか。

(iii) 災害公営住宅におけるサポートセンター機能について

- 災害公営住宅の建設が進むと思われる地域におけるサポートセンター機能の必要性についてどう考えていますか。
- 仮設住宅等での住まいが長期化する場合に、今後のサポートセンター機能のあり方をどう考えますか。
- 災害公営住宅におけるサポートセンター機能のための財政的支援・補助などを考えていますか。

(iv) 特色のある市町村の取り組みについて

特色のある市町村の取り組みがありましたか。

⑤ サポートセンター機能（地域支え合い体制）の今後

被災地以外の地域・場所でも「支え合い事業（サポートセンター機能）」を重視すべきという考え方がありますが、県としてどう考えますか。

以 上

(別紙2)

県社会福祉協議会へのヒアリング項目

2014年 月 日

(1) 県の震災復興計画等との関連について

- 県の震災復興計画に対応する県社協としての「計画」等を作成しましたか。
- 県の復興計画を、社協の視点から見るとどう評価できますか。
- 今後、復興に関わる県社協としての方針・指針などの作成を考えていますか。
- 災害復興への県社協としての担当の部局はどこですか。また、これらに関連して市町村社協等とどのような調整を行いましたか。

(2) 仮設住宅におけるサポートセンターについて

- 県社協として「支え合い事業(サポートセンター機能)」の必要性をどう考えますか。
- 県社協として各自治体に設置されたサポートセンターへの支援をどう進めましたか。
- こうした支援はどの部局がどのような体制で行っていますか。
- 特色のある市町村社協の取り組みがありましたか。

(3) サポートセンターの機能と運営について

- サポートセンターに対する社協としての方針を作成しましたか。
- サポートセンターの機能に関わって社協としては、「総合相談支援」「デイサービス」～「心の相談窓口」などのうち、特にどの機能を重視していますか。
- サポートセンターにおける人材育成(研修、期間終了後の人材支援)について社協としてどのように取り組みましたか。
- 自治体(行政)と社協、NPOなどの協力体制について特色ある取り組みを進めた事例がありますか。

(4) 災害公営住宅におけるサポートセンター機能について

- 災害公営住宅におけるサポートセンター機能の必要性についてどう考えていますか。
- 特色のある市町村社協の取り組みがありましたか。

(5) サポートセンター機能(地域支え合い体制)の今後について

被災地以外の地域・場所でも「支え合い事業(サポートセンター機能)」を重視すべきという考え方がありますが、県社協としてどう考えますか。

(6) 社協間の全国協力、広域連携について今後どのような課題がありますか。

以 上

3. 共同研究・大災害と自治体 委員名簿

主 委 員	査	辻山 幸宣	自治総研所長
	員	正木 浩司	北海道地方自治研究所研究員
		伊藤 久雄	東京自治研究センター研究員 (現 認定NPO法人まちぽっと理事)
		佐藤 草平	東京自治研究センター研究員 (現 (株)日立コンサルティング・コンサルタント)
		勝島 行正	神奈川県自治研究センター事務局長 (現 神奈川県自治研究センター研究員)
		谷本有美子	神奈川県自治研究センター研究員
		野口 鉄平	愛知自治研究センター研究員
		尹 誠國	大阪自治研究センター研究員
		石田美恵子	佐賀地方自治問題研究所研究員
		吉村亜希子	熊本県地方自治研究センター事務局長
		菅原 敏夫	自治総研研究員
		上林 陽治	自治総研研究員
		堀内 匠	自治総研研究員
		其田 茂樹	自治総研研究員 (2012年8月より)
		鄭 智允	自治総研研究員 (現 愛知大学准教授)
		佐野 幸次	自治総研研究員
		新垣 二郎	自治総研研究員 (2015年4月より)
		金井 利之	東京大学教授
		齋藤 俊明	岩手県立大学教授
		堀越 栄子	日本女子大学教授
オブザーバー	武藤 博己	法政大学教授	
オブザーバー	今井 照	福島大学教授	
オブザーバー	中村 健治	北海道社会福祉協議会部長	
事務局	密田 義人	地方自治総合研究所事務局長	

(2011年10月発足時の委員)