

# RISTEX CT ジャーナル

第 15 号

発行日 2011 年 7 月 22 日

## 東日本大震災復興構想会議提言の実現にむけて： 過疎・高齢化地域コミュニティ再生のための人的支援

RISTEX アソシエイトフェロー 藤本穰彦<sup>1</sup>

### 1. はじめに —— 人的支援による災害復興支援

2011 年 3 月 11 日、東日本大震災が襲った。震災発生後4カ月を迎える今、復興構想会議での提言もまとめ、いよいよ本格的な復興のフェーズに入ってきた。まずは、社会基盤整備に関する都市計画づくりが進められている。社会基盤整備等のハード事業は、次の世代にまで便益が及ぶため、非常に重要である。しかしながら、東北地域のように過疎・高齢化が進む地域では、ハード事業が先行する形での災害復興支援ではかえって様々な問題を生み出しかねない。夏場の草刈りや冬場の雪下ろし、日々の声かけや見守り、援農活動等、そこに暮らす人々の「生(=生命、生活、精神的安寧)」に密着した課題を同時に考えておかなければならない。<sup>2</sup>

そもそも従来、農山村地域では、集落が地域コミュニティの最小単位として機能してきた。代々伝わる慣習や伝統の継承、資源管理と環境整備、農業や林業を中心とした産業振興、安心・安全の確保、暮らしの楽しみづくりなどが、集落ごとに実現してきた経緯があり、今日でもその意義は大きい。しかし、人口減少と高齢化により、集落単位ではもはや従来の活動を維持できなくなってきた地域も少なくない(いわゆる限界集落問題)。そこで、今日では、これらの個々の集落を越えた、新しい地域コミュニティ単位

<sup>1</sup> 島根県中山間地域研究センター、特別研究員を経て現職。2011 年 7 月 31 日、任期を満了し、2011 年 8 月 1 日より、九州大学大学院工学研究院環境都市部門、学術研究員として赴任予定。専門は、地域社会学、コミュニティ政策学。連絡先：tokihikofujimoto@yahoo.co.jp

<sup>2</sup> 2010 年 3 月 17 日公布の改正過疎法においても、「ハードからソフトへ」への「転換」が打ち出され、過疎債のソフト事業について、「地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図る」(改正法 12 条)と示されている。

について構想することが必須とされている。<sup>3</sup> さらには、これらの集落と集落、人と人を、つなぎ、支えるために、専門的知見を有した「地域支援人材(=集落支援員に代表される、集落や地域を支援する様々な技術や経験、知恵を有している人材)」が果たす役割が高まっており、実際に全国各地でこのような人材の配置が進められている。<sup>4</sup>

これまでに筆者は、過疎・高齢化が進む農山村地域に住んで、自らこのような「地域支援人材」として活動しつつ、人的支援による集落支援・地域再生の可能性と課題について検討してきた。<sup>5</sup> この経験をふまえ、本稿では、都市部ではなく、過疎・高齢化が進む被災地域に注目し、当該地域への「地域支援人材」の必要性を示し、被災者の「生」を下支えするための「地域支援人材制度」の導入に向けて、受け皿となる地方自治体に対して具体策を提言したい。

「地域支援人材」の必要については、東日本大震災復興構想会議がまとめた提言のなかでもすでに、「復興を支える人的支援、人材の確保」として言及されている。ここでは、以下の通り、積極的な役割が期待されている。

被災市町村に居住しながら、被災者の見守りやケア、集落での地域おこし活動に幅広く従事できる復興支援員などの仕組みについて、積極的に支援する。さまざまに「つなぐ」役割を果たす人材こそ、コミュニティの復興においてなくてはならない。<sup>6</sup>

さらに、地形や地理、人間関係に詳しい地域内部の人材と、まちづくりプランナー、建築家、大学研究者、弁護士等の専門家をアドバイザー的に組み合わせ、各地域に配置するという、具体的な方針が示されている。

本稿では、過疎・高齢化地域の災害復興計画のあり方に焦点をあてて、過疎・高齢化地域において「地域支援人材」が果たすべき役割について概観する。その上で、地域支援人材の効果的な配置や運用などについて、受け皿となる地方自治体に対して

---

<sup>3</sup> 単体集落を超えた範囲での地域組織は、「小さな自治」や「手づくり自治区」と呼ばれ、「コミュニティ・ブロック」、「自治振興組織」、「地域自治組織」等、様々な取組みが各地でなされており、行政施策としても展開されている。「小さな自治」と地域支援人材配置を組み合わせた地域再生の具体論については、笠松浩樹・狩野明芳・高橋武司・中原輝文, 2011, 「地域を支える仕組みをつくる」, 島根県立大学 JST 人材育成グループ編, 『環境共生×地域再生ブックレット 島根発! 中山間地域再生の処方箋』, 第2号, 山陰中央新報社, 46-66頁に詳しい。

<sup>4</sup> 代表的なものが、集落支援員(2008年度から)、地域おこし協力隊(2009年度から)である。ともに総務省事業。この点については、『農業と経済 2010年10月号』(昭和堂)にて組まれている特集:「生き残りをつかむ集落支援」に詳しい。

<sup>5</sup> 調査内容: 地域支援人材配置のモデル調査、調査期間: 2009年12月~2010年8月、調査対象: 島根県浜田市弥栄町および、益田市匹見町。

<sup>6</sup> 東日本大震災復興構想会議, 2011, 『復興への提言—悲惨のなかの希望』: 12頁。

提言したい。

人的支援をベースとした災害復興の推進について、過去の大規模災害の事例から、復興過程での具体的実践を通じて様々な知見が積み上げられてきた。そのような事例として記憶されるのが、まずは1995年の阪神・淡路大震災からの復興である。この復興過程から、数多くの教訓と実践が引き出され、これらを踏まえて1998年の特定非営利活動促進法(=通称NPO法)成立に結実した経緯がある。同法は、市民による自治の力を高める契機となった。ただし、神戸市を中心とする被災地域は「大都市」であったため、生産年齢人口を多く抱え、復興に対する力強いモチベーションと体力に支えられて復興が実現したと言える。

他方、東日本大震災の被災地は広範囲にわたり、都市部ばかりではなく、過疎・高齢化の進む地域も含む。神戸市のような都市型の復興計画と同様には考えることができないことを認識しなければならない。

本稿は以下の構成から成る。まず、第2節では、東北地域と同様な過疎・高齢化地域を襲った、2004年10月23日の新潟県中越地震からの復興過程について紹介する。この際、初めて「地域復興支援員」制度が導入されており、そこで得られた政策的教訓について概観する。続く第3節では、市域全体が大規模に被災している場合の復興計画の策定方法について概観する。事例として、2005年、ハリケーン・カトリーナによる市域全体の大規模災害を経験した、米・ニューオーリンズ市における復興計画策定プロセスを紹介する。この復興計画策定にあたっては、都市計画プランナーが重要な役割を果たしている。都市計画プランナーを巻き込んだ、大規模な人口回復を実現した復興計画策定のあり方について概観する。これは米国の事例ではあるが、この度の東日本大震災でも、市街地が大規模に被災している地域が数多いため、東北地域復興計画にとっても有意義な政策的意味合いがあると考えている。以上をふまえて、最後の第4節では、農山村地域の復興において、都市計画プランナーとしての役割も果たす地域支援人材を効果的に活用した、復興計画の重要性について説明した上で、そのための政策について地方自治体に対して提言する。

## 2. 過疎・高齢化地域を襲った東日本大震災 ——新潟県中越地震の経験から学ぶ

新潟県中越地震後、初めて「地域復興支援員設置支援」事業が正式に導入された。地震発生から5ヵ月後の2005年3月、新潟県は「新潟県中越大震災復興ビジョン」を発表した。復興の基本方針の一つに、「中山間地の段階的復興と魅力を活かした新産業の計画的生み出し」を掲げ、中山間地域<sup>7</sup>の有する役割とポテンシャルに、積極

<sup>7</sup> 中山間地域については、食料・農業・農村基本法(1999年)第35条において、「山間地

的な光を当てた。<sup>8</sup> これを受けて 2007 年、中越大震災復興基金を資金源として、「地域復興支援員設置支援」事業が立ち上げられ、被災地域のコミュニティ機能の維持・再生や地域復興支援を目的とする人的支援策として、「地域復興支援員(=役割は、復興、防災、集落支援)」が配置される運びとなった。<sup>9</sup>

「地域復興支援員」が携わる具体的業務内容は次の通り定められている(2009 年 2 月 25 日時点)。

- 被災地における地域復興のネットワークづくり支援
- 被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援
- 住民と行政の連絡調整
- 被災者への福祉的見守り、訪問相談、情報提供
- その他、被災地の復興を支援する業務

図1に示すように、実際の地域復興支援員の活動は、地域ごとの特徴やニーズに合わせたものとなっている。まとめると、次の3点に集約される。

- 集落支援:各集落の現況調査や継続的な見守り、集落や地域のマスタープラン作成等
- 地域再生支援:サロンの運営やネットワーク構築、データベース制作等
- 地域活性支援:特産品や自然体験メニューの開発や地域のファンクラブ運営等

具体的にはまず、住民の思いに耳を傾けることから始まった。先祖代々の土地を受け継ぎ、大地に根ざし、自然の恵みと共に生きてきた暮らしには、かけてきた手間と思いがある。地域との関わり方の作法がある。農作業を手伝う等、支援員は、住民とともに汗をかき、体いっぱい学んでいく。一緒に作業をしていると、昔の地域の話から、地域が賑わっていた頃の話、多くの人が出て行った時の話がこぼれてくるようになる。もう少し一緒に作業を続けると、今毎日どんな暮らしをしていて、誰と仲がよくて、「あの人がこんな事言っていたよ」と地域のうわさ話を教えてくれるようになる。そして、これからの不安も。

---

及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」と定義されている。一般的には、農業統計上の区分において、「D I D (人口集中地区)の占める面積割合や人口密度が低く」、「耕地率が低く、林野率が高い」、「耕地の傾斜度が大きい」といった一定の基準を満たす中間地域と山間地域を合わせて、「中山間地域」と称している。

<sup>8</sup> 震災復興ビジョン策定懇話会編, 2005, 『新潟県中越大震災 復興ビジョン』: 10-12 頁.

<sup>9</sup> 新潟県: 地域復興支援員の導入経緯については、地域の人的支援研究会(代表 田口太郎)編, 2010, 『人的支援の可能性と課題(中間とりまとめ)』に詳しい。

住民の暮らしに寄り添い、生活のペースや人間関係を知るところから、支援員の仕事は始まる。当時、「地域復興支援員」は新設ポストであったため、上記活動に関して「プロフェッショナル」な人材がそろっていたわけではなかった。しかし、これらの支援員は、当該地域に暮らし、地域に根ざし、地域の復興速度や住民のニーズ、体力に合わせた形で、支援活動メニューを考え、様々な支援策を実行してきた点が高く評価されている。そして、地域とともに、息の長い活動を、今も継続して展開している。

このような取り組みを東北地方でもいかに効果的に導入しうるか。この点は、今後の復興計画の遂行でも大きな課題とされている。ただ、地域全体の復興計画づくりを考えると、集落支援だけでは不十分であり、住民と共にこれからの地域構想を描いていく人材との連携が必要となる。



写真-1 聞き取りした内容を絵地図にまとめて話している様子(写真左筆者)

参考資料：新潟県による「地域復興支援員」事業について

#### 1 補助対象者

中越大震災に際して災害救助法の適用を受けた市町村に存し、次の全ての要件を満たす団体

- ( 1 ) 継続的に地域の復興活動を支援することができる十分な組織体制を有する公共的団体等で、市町村長が認める団体
- ( 2 ) 規約を有し、事業責任者、会計責任者等を明確にした事業実施体制事業を整えた団体

#### 2 補助対象事業

- ( 1 ) 地域復興支援員の設置
- ( 2 ) 地域復興支援員が行う次の活動
  - ・被災地における地域復興のネットワークづくり支援
  - ・被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援
  - ・住民と行政の連絡調整
  - ・被災者への福祉的見守り、訪問相談、情報提供
  - ・その他、被災地の復興を支援する業務

#### 3 補助対象経費

補助対象事業を行うために必要な次の経費

##### (1) 人件費

地域復興支援員の賃金、通勤手当、社会保険料等

##### (2) 事務費

地域復興支援員の活動拠点となる事務所の整備・運営に必要な需用費、役務費、使用料及び賃借料、備品購入費(単価 30 万円以下のものに限り)等

##### (3) 活動費

地域復興支援員の活動に必要な旅費、需用費(茶菓代以外の食糧費を除く)、役務費、使用料及び賃借料等

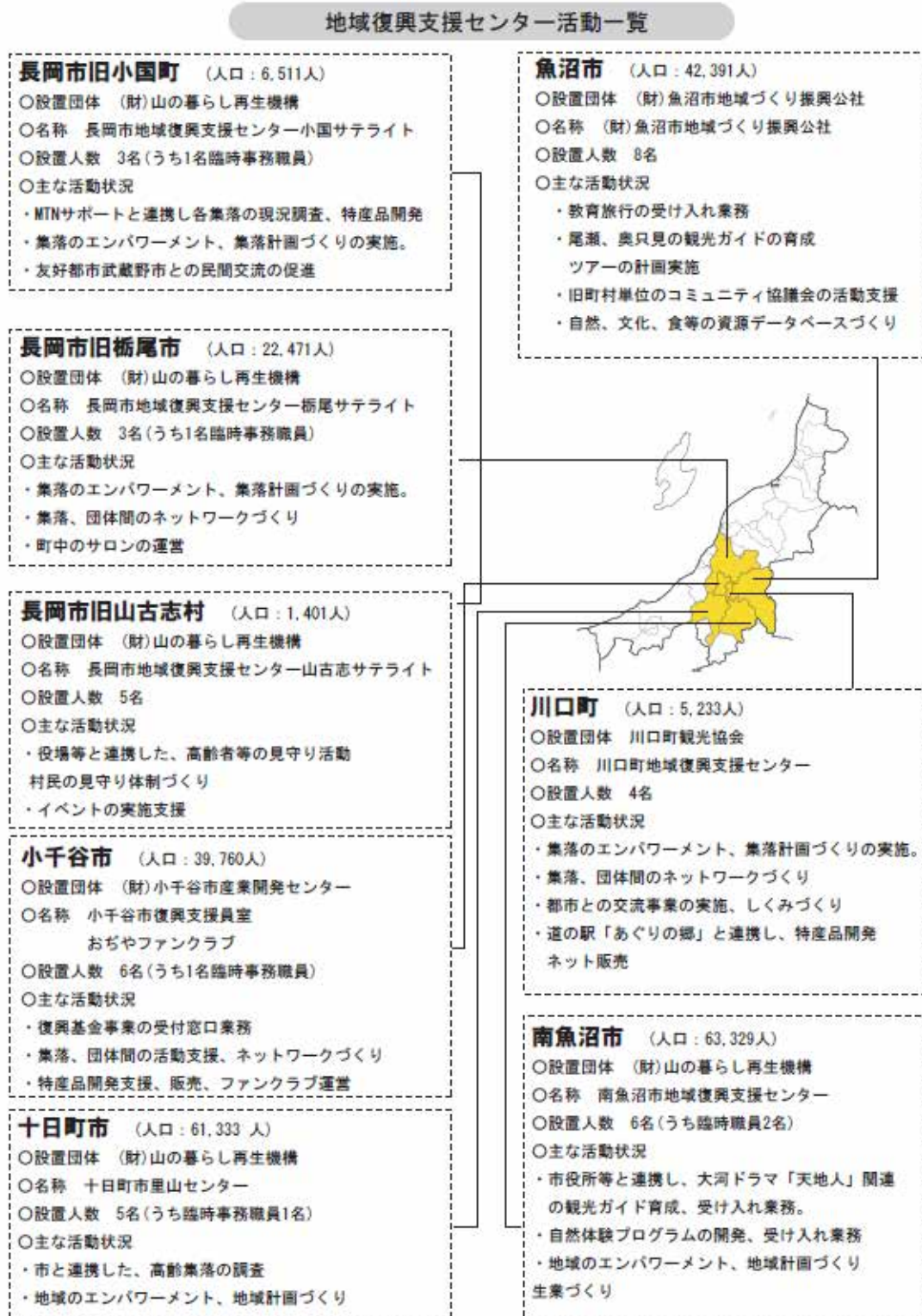
#### 4 補助率

補助対象経費の 10 分の 10

出典：(資料)被災者生活支援対策事業「地域復興支援員設置支援」



図1: 地域復興支援員による活動状況



出典:阿部巧, 2009,

「新潟県中越地域の中山間地支援体制について—地域復興支援員の取組体制」.

### 3. 市域全体の災害復興は「地域コミュニティ」レベルから議論を積み上げる ——米ニューオーリンズ市ハリケーン・カトリーナ災害の復興に学ぶ

地域復興支援員と同様に重要な役割を果たしうるのが都市計画プランナーである。特に、市域全体が大規模に被災している場合の復興計画づくりにおいて、彼らは重要な役割を果たしう。ここで、長期の広域避難を伴った米国のハリケーン・カトリーナ災害復興計画策定過程を参考事例として、都市計画プランナーを巻き込んだ、復興計画策定のあり方について学ぶべき政策的意味合いについて概観する。

2005年8月末、米国・メキシコ湾岸を襲った巨大なハリケーン・カトリーナは、ルイジアナ州やミシシッピ州等において、強風・降雨・高潮により、死者約1700名の被害をもたらした。とりわけ、ニューオーリンズ市では、市内主要堤防が決壊し、市中心市街地の約8割が浸水、総住宅ストック数の73.2%にあたる133,280戸が何らかの被害を受け、住民は全米各州に広域避難せざるを得なかった<sup>10</sup>。

ニューオーリンズ市の復興は、阪神淡路大震災における神戸市と違い、大幅な人口減少とそこからの回復を遂げた事例である。図2はニューオーリンズ市における災害前から4年後までの世帯数推移を示している。災害前の世帯数を100%とした時に、1年後は49.5%、2年後は69.2%、3年後72.1%、4年後には、76.4%の世帯数回復率となる。2年後から3年後の増加率は2.9%であったが、3年後から4年後の増加率は4.3%となっており、この1年間で人口回復のスピードが加速していることがわかる<sup>11</sup>。

---

<sup>10</sup>近藤民代, 2010, 「米国ハリケーン・カトリーナ災害におけるルイジアナ州住宅再建支援プログラムの実態と課題」, 関西学院大学災害復興制度研究所研究紀要『災害復興研究』第2号, 134頁.

<sup>11</sup> 近藤民代, 2010, 同上, 134-135頁.



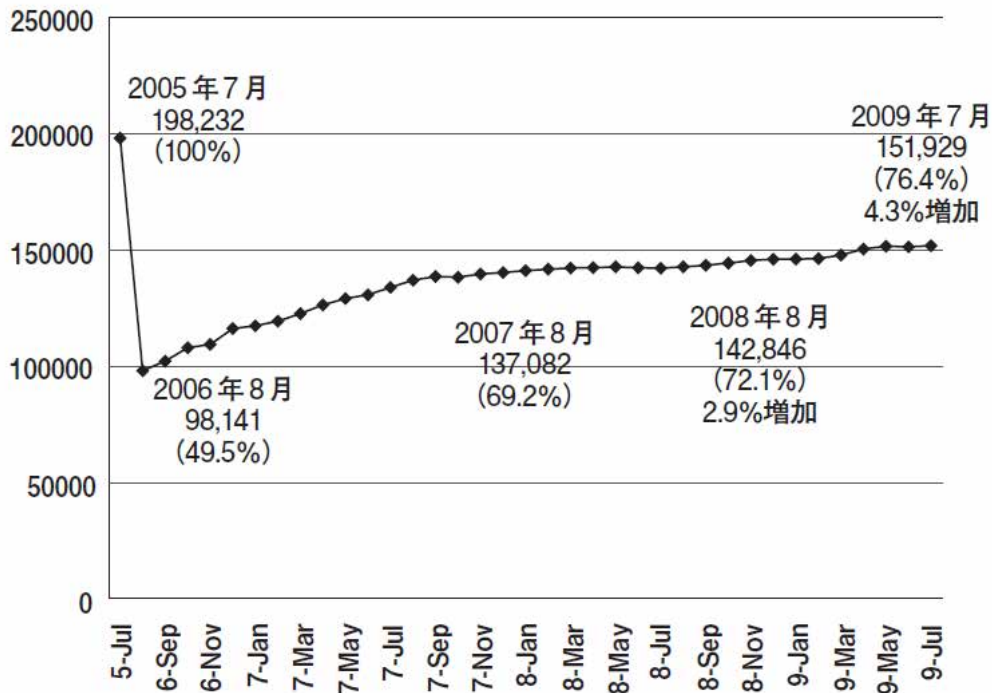


図2: ニューオーリンズ市の世帯数推移

出典:近藤民代, 2010, 「米国ハリケーン・カトリーナ災害におけるルイジアナ州住宅再建支援プログラムの実態と課題」, 関西学院大学災害復興制度研究所研究紀要『災害復興研究』第2号, 135頁.

災害から約5ヶ月後の2006年1月、市長をトップとする復興委員会と市議会による復興計画が策定された。この主な政策として、居住区域の縮小、都市交通の整備、医療サービスの充実、甚大な被害を受けた地域(特に低地に位置する地域)の緑地公園化と、そのための建築制限及び個別再建の凍結等の施策が打ち出された。しかし、これらの計画は、トップダウン型で策定された提案であったため、市民より大きな批判を受け、計画は頓挫した。

この失敗を受けて、ニューオーリンズ市は、ロックフェラー財団等より支援を受けながら、都市計画プランナーを大規模に導入する方法をとった。都市復興に関して議論を各地で積極的に促しつつ、再び復興計画の取りまとめに取り組んだ。<sup>12</sup> 都市計画プラ

<sup>12</sup> 災害後、半数を超える市民が市外避難状態となり(図2)、税収も激減し、市職員の半数が解雇される。復興計画を担う都市計画局でもスタッフが半減の10名、予算が40%減額になっていた。UNOP策定資金700万ドルは、ロックフェラー財団、Greater New Orleans Foundation、Bush-Clinton Katrina Fundなどの民間財団が主要な資金源であり、これに行政からの小額の補助金によって構成されている。計画づくりには、1)すべての市民の声を聞くこと、2)優秀な都市計画プランナーを参加させることが条件とされた(近藤民

ンナーは、「地域コミュニティ→地区→市域全体」の各レベルで、数多くのワークショップの開催を通じて、地区レベルでの合意を形成しつつ都市計画策定を進めていった。<sup>13</sup> その際、テレビ会議システム等ICT技術も活用し、広域避難者も巻き込んだ議論が行われた。

復興計画策定にあたっては、小さな範囲での計画策定が重要であり、ニューオーリンズ市内は13地区に分けられ、地区ごとの復興計画策定が進められた。その際、将来の洪水リスクや人口回復の可能性、復興財源の確保等、ニューオーリンズ市が抱える厳しい現実や様々なリスクが市民に開示され、「何から優先的に着手すべきか」、市民の意見を集約しながら決められた。単に、市民の願望や要望をリスト化して積み上げるのではなく、当該地域で暮らす住民が直面するであろう生活面でのリスクについても議論を喚起し、これらも含めた形で市域全体の総合的な都市復興計画を、市民との議論を繰り返しながら策定したのである。その過程で、市民も学習し、都市計画について多面的に理解することができるようになった。数多くの市民が、リスクを正確に理解した上で、ニューオーリンズ市で再び暮らす決意を固めていったのである。

こうして、その後、2007年3月(災害から1年7ヵ月後)、ようやくニューオーリンズ市全体をカバーする「ニューオーリンズ市復興戦略計画」(Citywide Strategic Recovery and Rebuilding Plan, 通称UNOP)がまとめられた。ニューオーリンズ市の人口が回復に転じ、回復のスピードが加速していく時期は、UNOP策定過程と重なっている。UNOPに対しては、市民からの批判はほとんど無かったという<sup>14</sup>。

ニューオーリンズ市の復興計画づくりの事例より、次の3点が重要な政策的教訓として導かれる。

- 市域全体での復興計画策定に際しては、「地域コミュニティ」や「地区」レベルでの議論を十分に行うこと
- 復興計画づくりには、広域避難者も参画できる仕組みを構築すること
- ニューオーリンズ市における都市計画プランナーにあたる人材(=第2節で検討した地域復興支援員等)の参画を確保すること

---

代, 2008, 「巨大都市災害後の復興計画づくりを考える—カトリーナ災害の被災地から何を学べるか」, 『学術誌 減災』, 第3号, 49-51頁.)。

<sup>13</sup> 残念ながら、地域コミュニティレベルでのワークショップが、具体的にどのように設計され、どんな内容の議論が積み上げられたかを記した資料に当たる事が出来なかった。しかし、都市計画プランナーが、全ての被災地域を丁寧に回り、合計で1000回以上のワークショップが開催されたという(広島経済大学・川村健一氏との会話より。2011年4月11日)。

<sup>14</sup> 以上のハリケーン・カトリーナ災害からの復興計画策定プロセスについての記述はすべて、近藤民代, 2008, 「巨大都市災害後の復興計画づくりを考える—カトリーナ災害の被災地から何を学べるか」, 『学術誌 減災』, 第3号, 44-51頁.に依拠している。

#### 4. 人的支援を通じた災害復興と集落・地域再生の同時実現にむけて

以上、過去の事例に照らしてみた場合、今後の東北復興計画が考慮すべき政策的教訓として、下記の3点が重要となる。

- 都市型の復興だけではなく、過疎・高齢化地域に配慮した復興計画が不可欠である
- そのためには「地域支援人材」制度が重要となる(例:新潟県の地域復興支援員制度の事例)
- 復興計画づくりにおいては、「地域コミュニティ」レベルで十分な議論を行い、「地区」レベルを復興計画策定の基本単位として、住民の合意形成にきちんと時間をかけることが必須である(例:米・ニューオーリンズ市の事例)

以下、本節では、「地域支援人材制度」導入を通じた災害復興を実施するにあたり、まずはその政策的原則について確認し、次に、このような人材の配置・運用の在り方に関する具体的施策について提案する。

まずは、東北地域における災害復興と集落・地域再生の同時実現へむけた、地域支援人材制度の導入にあたり、以下の原則が必要と考える。

##### 原則1:受入れ自治体側がしっかりとした戦略とサポートを用意すること

まず、復興計画づくりのとりまとめ役である地方自治体が、しっかりとした人材配置戦略と、サポートを用意する必要がある。地域支援人材が地域で活動するにあたり、地方自治体は、「主(=能動的に支援員を募集し、配置する立場)」に立つべきであり、「従(=来たい人がいて、それを受け入れる立場)」に立つべきではない。

「地域(=具体的には支援員を受け入れる地方自治体ならびに担当職員)のビジョンが明確でないと、自分のなかで役割がぶれる」とは、活動3年目を迎えていたある地域支援人材から聞かれた言葉である<sup>15</sup>。地域支援人材には決まった職務、勤務形態、評価基準がない。任期中あるいは年度ごとに目指すべき最終到達点はどこなのか、迷い、悩んだ時に、事業や業務を整理する軸となるのは、受け入れ自治体の地域づくり、復興計画づくりのビジョンである。また、支援員が地域外人材である場合には、地域の実情がわからず、人間関係にも乏しいなかでの活動となる。受け入れ自治体側の戦略と支援員へのサポートは不可欠である。

---

<sup>15</sup> 藤本穰彦, 2010, 「人材配置による集落支援制度の可能性と課題—モデルとなった島根の事例から」, 『農業と経済 (2010年10月号)』, 昭和堂: 31-32頁.

## 原則2:地域コミュニティの範囲と規模を柔軟に設定すること

復興計画づくりを議論する最小単位を柔軟に設定する必要がある。「集落＝地域コミュニティ」と考えるには注意が必要だ。集落単位ですべき事ももちろんあるが、小規模・高齢化が進む集落だけではできない事も多々あるし、いくつかの集落で融通を利かせあって共同機能を構築の方が効果的な場合も多い。被災状況や課題も集落や地域によって様々である。したがって、集落でできること、すべきことを見越したうえで、主体となる地域組織の範囲や規模を柔軟に決める必要がある。

上記の政策的原則を踏まえた上で、以下の施策を提案したい。

### 【提言1】支援員だけに任せきりにしないこと

支援員を募集する自治体は、集落や当該地域内での合意形成を十分に重ねた上で、支援員の資質と地域ニーズとのマッチングを慎重に行い、支援員が「最低限やるべき事」を定めた上で、集落活動・地域活動へ積極的に参加できる機会を用意する必要がある。現状では、「こちらにとっても初めてのことだから」と、支援員に業務を丸なげしてしまい、何をしたら良いか困っている支援員もいる。

そもそも、地域コミュニティがよそ者を受け入れる際には、地元行政のサポートがないと支援員は孤立してしまう。また、地域内の人を支援員として登用する場合でも、すでに各地域には、民生委員や自治会長、行政連絡員等、長年地域貢献の職務についている方々がいるため、地方自治体とだけではなく、地域の要職者との連携・協働なしには、物事は進まない。

したがってまず、支援員は地域に知ってもらう必要があるし、地域も支援員の存在と役割を知る必要がある。そのためには、集落と世帯の現況調査を業務として課すことが望ましい。このような戸別調査では、支援員が各世帯を戸別訪問し、話し相手となる(＝住民に信頼され、受け入れてもらう)ことがスタートである。知らない人の家に飛び込むのには勇気がいるが、仕事であれば勇気を出して行くしかない。なかなか話を聞かせてもらえない場合には、自治会長や自治体担当職員に相談し、仲介してもらう工夫も必要である。ここに会話のきっかけが生まれ、関係性が生まれる。また、地域や集落から信頼を得るためには、草刈りや泥おとし等の地域の共同作業に積極的に参加し、「共に汗をかく」ことが重要となる。共同作業を終えた後の祭りで打ち解け、仲良くなることもある。

このようにすれば、新任の支援員は、集落支援に必要な論点整理を自分なりに行えるようになる。さらに、仕事と地域に慣れ、人間関係を上手く切り結べるようになれば、支援員が課題解決にむかって行動しようとする時に、地域住民らから助言や協力、精神的なサポートを得ることが期待されうる。

**【提言2】チーム制の必要: 支援活動は2人以上で行い、地域に仲間を増やしていく。**

地方自治体が地域支援員を配置する際には、2人以上のチーム制の導入が必須である。例えば、「よそ者」として、支援員の地域マネージャーとなった、皆田潔氏(地域再生戦略研究所 主任研究員)は、着任時の状況を次のように振り返る。

土地勘がなく住民についても全く知らないため、1人では何かと心細い。地域を歩き、人々に触れ、自分たちを知ってもらうための家庭訪問に加え、計画に基づく活動基準の準備や運営、その情報発信など、活動は多岐にわたる。1人体制では体力、精神的に負担が大きい、2人いたことで相談し合うこともでき、頼りどころが少ない地域においてお互いの存在が心の支えにもなった。<sup>16</sup>

地域マネージャー配置の社会実験を実施・分析した笠松浩樹氏(愛媛大学農学部助教)も、「住民との対話、プロジェクトの調整、実践活動に携わるにあたっては、1名体制では作業効率が低くなってしまう。そこで、効率性を確保するためには、2名以上の配置が望ましいことがわかった」と、チーム制の優位性を指摘している<sup>17</sup>。

チーム構成は、地域ごとの特徴や課題次第である。また、支援員同士の相性や役割分担もあるので、一概には言えない。ただ重要なのは、支援員への精神的負担が集中しない構造をつくるという点である。集落支援や地域再生を職務とする以上、支援員は、当該地域で24時間勤務となる(精神的、物理的にも)。始業・終業時間や休日が定められてはいるものの、必要とされれば可能な限り対応する。早朝でも休日でも、求めがあれば対応に行く。住民との信頼はその積み重ねで作られていくからだ。しかし、体調が悪い等、どうしても対応できない時がある。そのような場合には、支援員間で分担・協働体制を構築しておき、対応するしかない。地域内外に協力者や仲間をいかに増やすか、という点についても、合わせて準備を進めることが望ましい。<sup>18</sup>

<sup>16</sup> 皆田潔・藤本穰彦, 2011, 「職業としての集落支援・地域再生」, 島根県立大学 JST 人材育成グループ編, 『環境共生×地域再生ブックレット 島根発! 中山間地域再生の処方箋』, 第2号, 山陰中央新報社, 24頁.

<sup>17</sup> 笠松浩樹・栄沢直子・皆田潔, 2009, 「集落連携の核集落と範囲の条件解明(1)」, 『島根県中山間地域研究センター研究報告書』, 第5号, 78頁.

<sup>18</sup> 例えば、橋本文子・藤本穰彦, 2011, 「ボランティアコーディネートをつうじた中山間地

### 【提言3】復興支援も集落支援も、中・長期的な課題：中長期的な業務引継ぎ計画が必要

第2節でみたように、集落支援や地域再生支援は、比較的新しく設けられた業務分野であり、「プロフェッショナル」はまだまだ少ない。個々の支援員には任期がある<sup>19</sup>、彼らにとってはキャリア形成や家族設計のビジョンも必要である。つまるところ、支援員はやがていつかは交代するのである。現状では、支援員として、集落支援や地域再生を一生の仕事に出来るようなキャリアパスは存在せず、覚悟を決めて自分で拓くしかない。復興支援・集落支援は、中・長期的な課題である以上、ゆっくりとでも、変化する地域内のニーズに応える活動を、支援員が後継の支援員にバトンタッチしながら、継続的に行っていく必要がある。それぞれの地域ごとに、「支援員も地域も持続可能な仕組み」をいかに構築できるかが肝要である。そこで、支援員の交代も見こしたうえで、集落支援・復興支援事業の継続・持続を前提にした、中長期的な計画を初めから設計する必要がある。

まずは現状を確認しよう。現状モデルでは、最初に配置された一人の支援員が、地域課題の整理、課題解決の企画立案、実施、目的・目標達成に対する評価と新しい活動の設計の全てを、任期中に行う事が求められている。

しかし、現実には、支援員にとっては、「1年目に地域を知り、2年目に人とつながり、3年目になってからが本格スタート」<sup>20</sup>するのが実情である。地域と関係を切り結びながら、信頼関係に基づく仕事であるため、結果が見えてくるまでに時間がかかる。無理をして事を進めようとすると住民との人間関係を壊してしまいかねない。地域の時間、ペースに合わせてしか物事は進まない事を心得ておく必要がある。先の皆田氏は、島根県浜田市弥栄町で地域マネージャーとなる以前に、広島県大朝町(現北広島町)でもNPO活動を行い、農山村で生きる技術や経験、作法を身につけている数少ないプロフェッショナルな地域支援員である。しかし、彼でさえ、新しい土地で、地域マネージャーとして手応えをつかむまでに3年かかったのが実情である。<sup>21</sup> 都市部から移住した

---

域再生の可能性—ひきみボランティア活動支援事業を事例として」、島根県立大学総合政策学会編、『総合政策論叢』,第20号:97-118頁を参照。

<sup>19</sup> 地域支援人材の任期は、おおむね1~3年である。しかし、現場の支援員にヒアリングしていると、現実的に3年目は、精神的にも実際にも次の職探しに追われている。したがって、2年を一つの区切りと考えるのが妥当と考えた。

<sup>20</sup> 藤本穰彦,2010,「人材配置による集落支援制度の可能性と課題—モデルとなった島根の事例から」,『農業と経済(2010年10月号)』,昭和堂:31-32頁。

<sup>21</sup> 皆田潔,2010,「地域を知り、繋ぎ、支える事を仕事に—地域マネージャーとなって」,島根県立大学JST人材育成グループ編,『環境共生×地域再生ブックレット 島根で暮らす、環境共生という生き方』,第1号,山陰中央新報社,63-65頁。



支援員や、農山村での生活経験や土地勘のない支援員であれば、もっと時間がかかると考えた方がよい。

復興支援や集落・地域再生が中・長期的課題であることを鑑みれば、複数人の支援員間で役割分担するモデルを導入してみてもいいだろう。目標設定を細分化し、一人の支援員にかかる負担を軽減できる。最初の支援員は、「地域を知り、人とつながる」期間を十分にとり、より多くの住民を巻き込むことに集中し、小さなゴールをどんどん達成することを目標とする。ある程度、地域にも仕事にも慣れてくると、支援員自身が新たな目標や手段を見出すことができるようになり、支援員自身による主体的な実践をも期待できる。二代目の支援員は、課題解決のための企画や事業を、地域住民とともに立案し、実施する。三代目の支援員は、実施事業の評価を客観的な目線から行い、課題を改善し、新しい事業を設計する。これを繰り返していく。

支援員の資質と地域ニーズの間には、適合／不適合もあるので、地域ニーズに合わなければ、支援員が交代した方が、お互いのためである。課題や役割も、時期やフェーズによって変わるので、その時々最適な人材配置を考えた方がよい。さらに、前任者や経験者、あるいは候補者が、地域の応援団としてストックされていくような仕組みづくりと一緒に考えるとよい。このようにして、地域に関わる地域支援人材層を厚くしてゆくと同時に、地域内で住民をじっくり巻き込んで、必要とされる復興支援業務を確実に実行できるようにするべきであろう。

#### **【提言4】「定住対策としての地域支援人材配置」の視点で:復興支援を基盤に、「小さな事業」創造へ**

支援員は、地域外人材であっても、当該地域と何らかの関係や思い入れがある人材の場合が多い。彼らは、一時的に移住、あるいは定住する意思をもって応募してくる。したがって、支援員の任期終了後の継続的な収入、住居、家族が安心して暮らせる環境さえ整えば、支援員は当該地域に住み続け、長期的に地域支援を継続できる可能性が高くなる。その際、任期終了後の支援員にとっては、新規事業での起業や、農林業での独立自営というハイリスクな事業をいきなり志向するよりも、地域支援活動、復興支援活動を基盤にした「小さな事業(=NPO型、コミュニティビジネス型)」の事業創造を目指す方が現実的であろう。支援員受け入れにあたっては、定住促進対策という中長期的視点からの体制を整備することが望ましい。

## 5. むすびにかえて

以上、本稿では、過疎・高齢化地域の復興計画策定のあり方に焦点をあてて、地域支援人材が果たす役割を示し、配置時の注意点を整理し、効果的な人材配置について、受け皿となる地方自治体に対する提言をまとめた。

復興は、長い時間をかけた地道な取組みになる。重要なのは、地域に暮らす住民の意思にもとづいた復興計画策定・実施である。もちろん、地域には様々な人が暮らしているし、利害や要求も多様である。その全てを調整し、実現する事は難しい。しかし、住民自らが、地域の現状をしっかりと理解し、より良い地域を作っていこうとする議論に勇気をもって加わり、自分たちが納得する地域を創っていくことは可能である。

地域支援人材の配置は、住民一人ひとりを気にかけて、勇気づけ、地域コミュニティ再生を支援し、そこへの住民の参加を支える。人を支えるのは人である、と私は思う。今後も、住民一人ひとりの具体的な「生(=生命、生活、精神的安寧)」に密着した課題解決の観点から、復興を考え続けていきたい。

[付記]本稿を起草するにあたり、笠松浩樹氏(愛媛大学農学部)、諸岡了介氏(島根大学教育学部)、可部州彦氏(地域再生戦略研究所)と、意見交換させていただきました。制作過程では、古川勝久氏、野呂尚子氏、友次晋介氏、入江陽子氏(以上、JST社会技術研究開発センター)より、丁寧なコメントを頂きました。また、藤山浩氏(島根県中山間地域研究センター)より、新潟県地域復興支援員制度についての資料提供を頂きました。ここに記して感謝申し上げます。

## 国内外における主要な会議・展示会

(注：弊センター主催以外の会議に関するお問い合わせ・お申し込みは、直接先方をお願いいたします。)

会議名：ポスト 3.11 事業継続対策再設計とは

会期：2011年7月29日

会場：スカパーJSAT 本社会議室

主催：事業継続対策コンソーシアム

概要：東日本大震災を教訓として、現場の状況とともに継続的データ保護、緊急地震速報、MCA無線などの様々な事例を紹介し、今後の対策の在り方を検討する。

ウェブサイト：<http://bcp.or.jp/>

会議名：震災からの復興を「活力ある街・地域」創りにつなげる～地域の「潜在力」を引き出す社会技術～

会期：2011年8月4日

会場：仙台国際センター大会議室 [萩]

主催：(独) 科学技術振興機構 社会技術研究開発センター

概要：東日本大震災後、様々な分野で被災地の復興・コミュニティ再生に取り組む専門家による講演と、社会技術に期待されることについて議論を行う。

ウェブサイト：<http://www.itsr.jp/>

会議名：科学的根拠に基づく子どもの被害防止 ー研究から実践へー

会期：2011年8月8日

会場：神戸国際会議場 1階メインホール

主催：(独) 科学技術振興機構 社会技術研究開発センター

概要：「犯罪からの子どもの安全」研究開発領域における各プロジェクトが創出した科学的な知見や手法の紹介のみならず、それらの成果を社会実装するうえでの現状のボトルネックを明らかにし、それを克服するために何が必要か、提言していく。

ウェブサイト：<https://www.ilcc.com/isc2011-kodomo/index.html>

会議名：外交・安保サマーセミナー

会期：2011年9月2日～9月4日

会場：シースケープ伊豆高原

主催：NPO 法人ユーラシア 21 研究所、外交・安全保障サマーセミナー実行委員会

概要：全国から40名以上の学生、若手社会人と、官僚、マスコミ、自衛隊元将軍、政府系シンクタンクの講師を集めて開催される、日本最大の外交安全保障を学び・考え・交流するイベント。

ウェブサイト：<http://sky.geocities.jp/gaikoanpo/>

## RISTEX CT ジャーナル 第15号

発行人：(独) 科学技術振興機構 社会技術研究開発センター

古川勝久 野呂尚子 友次晋介 入江陽子

発行日：2011年7月22日

〒102-0084 東京都千代田区二番町3 麹町スクエア 5階

Tel: 03-5214-0134 Fax: 03-5214-0140

e-mail: [ct-seminar@ristex.jst.go.jp](mailto:ct-seminar@ristex.jst.go.jp)HP: <http://www.ristex.jp/aboutus/enterprise/security/index.html>

※ 本ジャーナルから引用される場合には、引用元を明記の上、ご利用ください。

※ H22年度より「RISTEX CT Newsletter」から「RISTEX CT ジャーナル」へと名称変更しました。