

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 17 日現在

機関番号：84504

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2013～2014

課題番号：25884097

研究課題名(和文) 地域復興支援員の活動プロセスに関する実践的研究

研究課題名(英文) A study on the development process of regional restoration staff

研究代表者

渡邊 敬逸 (WATANABE, Hiromasa)

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構・その他部局等・研究員

研究者番号：30711147

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では中越地震を契機に新潟県中越地方に展開している地域復興支援員の活動プロセスの調査を通じて、今後の地域振興策における人的支援制度の確立と地域支援人材の有効活用について検討した。支援員の活動プロセスの展開については、支援員に対する支援を中心に課題が確認された。その他いくつかの課題はあるものの、支援員の活動への評価はおおむね高く、今後も地域に必要とされている。今後の人的支援制度の確立と地域支援人材の有効活用については、日本国内の多くの事例を収集し、詳細に検討することが必要となる。

研究成果の概要(英文)：This study investigated the development process of regional restoration staff which developed in Chuetsu region, Niigata prefecture after Chuetsu earth quake. From this study, some problems on the development process were found. Especially, the support system for regional restoration staff was instable and weak. Though some problems, the everyday action of regional restoration staff was highly evaluated and needed in the future from the local citizens. To establish stable human support system, collecting examples of the regional supporter will be needed.

研究分野：人文地理学

キーワード：集落支援 復興支援 人的支援 地域支援人材 地域復興支援員 小千谷市

1. 研究開始当初の背景

平成16年10月に発生した新潟県中越地震の被災地では復興施策の一つとして平成20年度より地域復興支援員制度が開始され、人的支援(地域復興支援員)による地域復興支援が行われている。地域おこし協力隊をはじめとする人的支援制度は条件不利地域などに対する地域復興策として認知されつつあるが、その内実に関する調査研究は多くない。

特に地域復興支援員制度はこれらの人的支援制度のうち最も早期に始まったもののひとつであるが、その制度上の期限が2年を切った現在においても¹⁾、その実態や成果は社会にほとんど問われていない²⁾。今後の地域復興策において人的支援制度は重要な役割を担うことから、地域復興支援員の具体的な活動プロセスから得られる様々な知見は有益なものであり、これを明らかにすることは学術的にも社会的にも意義深い。

2. 研究の目的

本研究は中越地震を契機に新潟県中越地方に展開している地域復興支援員の活動プロセスを明らかにし、今後の地域復興策における人的支援制度の確立と地域支援人材の有効活用とに生かすことを目的とする。

3. 研究の方法

本研究は新潟県小千谷市を活動範囲とする小千谷市復興支援室を対象として、①：地域復興支援員制度導入時における地域背景の整理、②：支援員の活動展開に関わる資料整理と分析、③：①と②を踏まえた支援員活動に対する支援員および地域住民による活動振り返り(評価)を行った。①については、主に小千谷市復興支援室が所有する復興支援活動に関する資料分析、②については支援員と地域住民に対するヒアリング調査をそれぞれ行った。

本研究における方法の中心をなすのがヒアリング調査である。ヒアリング調査は、地域復興支援員の活動プロセスにおける「A：事業の継続性(小千谷市・地域住民・前任支援員からの業務引き継ぎ状況)」「B：新規性(支援員導入による新規事業の立ち上げ)」「C：支援の仕組み(支援員に対する地域住民・小千谷市・中間支援組織のサポート体制)」「D：支援員と住民の意識のズレの有無(期待していたことに対するギャップ)」「E：事業の将来性(今後の方向性)」「F：全体的な評価」を主な項目として、支援員10名(途中退職者含む)と地域住民9名に対して行った(Cについては支援員のみ)。

4. 研究成果

ヒアリング調査から得られた各種課題を中心に研究成果として記載する。まず「A：事業の継続性」については、小千谷市では地域復興支援員の導入直前まで旧

町村単位に市職の地域復興支援職員(以下、復興職員)が配置されており、支援員はその業務を引き継いで活動を開始することができていた。また、住民も支援員と復興職員とは制度や立場こそ異なるものの、両者の業務は変わらないと理解していたため、その事業引継ぎにおいて大きな混乱は生じていなかった。

一方「B：新規性」と関連して、支援員が復興職員の業務を引き継いだ点について以下の指摘がされている。まず、住民から「支援員が導入されることですぐに何か新しいことが起きたか」というと、必ずしもそういうわけではない。支援員が復興職員の『穴埋め』という形で入り、その位置づけが固定化されてしまったため、住民の側に『支援員を使って何か新しいことをやろう』という雰囲気あまり湧き上がらなかったためかもしれない」と指摘されている。また、支援員からも「復興職員の業務を引き継ぐことで地域との関係をスムーズに構築できたが、その業務量が大きかったため、ようやく支援員らしい新事業を立ち上げられたのは任期の最終年だった」という振り返りも得られている。

すなわち、支援員は復興職員の業務を継承することで円滑に業務を開始し、地域との関係を構築できた一方で、その業務継承自体が地域住民から見た支援員自身の新規性(異物性と言い換えていいのかもしれない)を低下させていた。また、支援員においても復興職員から継承した業務量が多かったため、地域支援人材に求められるような新規性のある事業を立ち上げることが難しい状況になっていた。

地域支援人材の活動プロセスにおいて、その初期に一定の業務を指定することは地域支援人材と地域との関係を作り、地域支援人材が円滑に活動を進めていくうえで重要である。ただし、その業務が固定化されてしまうと、地域支援人材の自由な発想を生かした新規性の高い事業の立案を阻害する可能性がある。

「C：支援の仕組み」については、支援員は「地域住民からは色々助けてもらった」とする一方で、小千谷市と小千谷市復興支援室の支援体制に関する課題を指摘している。まず、小千谷市の支援体制については「支援員の担当部署もあらかじめ決まっており、こちらの相談に十分に乘ってくれて大変有難かった」としたうえで「市としてどのような方向で地域復興を進めていくのかという具体的なビジョンが無く、明確な指示もなかったため、自分の地域支援活動の位置づけがよくわからなくて不安だった」と指摘されている。この点は小千谷復興支援室の支援体制においても「小千谷復興支援室全体として地域支援活動に関する具体的なビジョンが無く、具体的な指示もなかった。支援員個々人で活動がバラバラになっている感³⁾があり、みんな協働して何かをする感じではなかった」

と指摘されている。

これらの点については、小千谷市復興支援室の室長が「地域の状況を一番よく知っているのは、毎日地域で活動する支援員以外にいないので、一番尊重されるのはそこで活動する支援員自身の判断や直観にある。個々の現場で状況が異なるので、それらを小千谷の問題として一つにまとめることはできないし、逆にまとめてしまうことで、地域の可能性を狭めてしまう可能性がある」と指摘しているように、支援員を支援する側が支援員自身の判断を最も尊重されるべき意思決定として位置付けていたことによるものと考えられる⁴⁾。

地域支援人材は地域住民個人の生活に関わる実践から地域の将来に関わる実践まで、様々な質やスケールを持つ実践に携わっている。その点から言えば、地域支援に関わる意思決定については、地域の状況を事細かに知っている地域支援人材の判断が尊重されるべきである。そのことは支援側だけではなく、地域支援人材自身が重々に認識すべきであろう。

ただし、地域支援人材はローカルな現場に関わる時間が長いだけに、その視野が狭くなりがちであり、地域支援人材自身もそのことに不安を感じることもある。その点から言えば、地域支援人材を支援する側においては、地域支援人材の意思決定を支援する意味で、大まかな行動指針や将来ビジョンを策定・共有することが重要である。そして、その指針を踏まえて、地域のローカルな状況をより大きいスケールの中で位置づけたり、地域支援人材の活動や判断を地域の将来像の中で再確認したりする「支援活動のマッピング作業」を地域支援人材とともに行うことが必要になる⁵⁾。

「D：支援員と住民の意識のズレの有無」については、支援員の活動プロセスに支障をきたすほどの意識のズレは確認できなかった。ただし、一部の支援員が「振興職員から引き継いだ業務の中には本来であれば住民が担うべき事務作業も含まれていた。そこで、その事務作業をどうにか住民に担ってもらおうと働きかけたが理解されなかった。住民側から新しい事業が提案されても、その事務局を担うのはいつも支援員で、住民の側に事業に対する当事者性が薄い気がする」と吐露している⁶⁾。

この支援員と住民との意識のズレは「A：事業の継続性」で指摘された「業務の固定化」に起因するものであると考えられるが、地域支援人材と住民との意識のズレ（互いに対する「不満」と言い換えてもいいかもしれない）は、互いが互いを理解し、歩み寄らなければ解決しない。今は小さなズレでも将来的に地域活動に支障をきたすほどのズレになることは少なくない。その意味で、支援員と住民とが日常からお互いの立場を理解し、忌憚のない意見交換ができるような関係を構築す

ることが望まれる。

「E：事業の将来性」については、支援員と地域住民ともに地域にとって地域支援人材は必要であり、地域復興支援員制度の終了後も同種の制度の継続を願う声が非常に強い。よって、「F：全体的な評価」についても否定的な意見は得られなかった。特に地域住民は、支援員がいることで各種復興事業が円滑に進み、それを踏まえた新しい活動が立ち上がりつつあることを非常に評価しており、金銭面での地域負担があっても地域支援人材を地域に残したいという声も聞かれた。小千谷市では振興職員制度と支援員制度とを合わせると人的支援制度が約20年間続いている、地域支援人材は地域住民にとって地域運営において欠くことのできない位置づけを得ている。これを廃止することは地域に相当の混乱をもたらされるものと予想される。振興職員制度が開始された当時と異なり、現在は集落支援員制度をはじめとして公的人的支援制度が充実してきている。支援員制度の終了後もこれらを活用した地域支援が続けられるべきであろう。

ただし、小千谷市の担当者が「地域支援人材を導入することによって地域住民の地域支援人材への依存が進み、そのことが地域住民の自治意識を低める結果となっている懸念がある」と指摘しているように、地域支援人材と地域住民との距離が近すぎることの弊害が懸念されている。「B：新規性」において振興職員からの業務継承が地域住民から見た支援員自身の新規性を低下させていた可能性が指摘されたが、支援員制度の後に他の人的支援制度を単純に継ぎ足すことは同様の轍を踏むことになりかねない。小千谷市においては今後も地域支援人材制度を継続することが望まれるが、そのコンセプト自体を抜本的に変革させる時期に来ているのかもしれない。

以上、本研究の成果についてヒアリング調査結果を中心にまとめた。これらの成果は今後報告書としてまとめられる予定であり、詳細はそちらを参照されたい。

本研究では小千谷市復興支援室を事例としたが、支援員の業務内容は被災地内他市町で異なることから、その活動プロセスも市町ごとに異なることが予想される。今後は他の市町における支援員の活動と小千谷復興支援室の活動とを比較しながら、地域支援人材による地域支援の多様性を検討する必要がある。また、人的支援制度には様々な制度があり、それらの制度の在り方と地域の状況によって、地域支援人材の活動は大きく異なると考えられる。今後の地域支援人材の有効活用と人的支援制度の確立を進める上で、より多くの事例の収集と検討とが必要となる。

なお、本研究の副次的成果として、研究代表者が企画・取材・編集に参加した小千谷市東山地区における復興誌（5．主な発表論文

等 その他 参照)が得られている。

<注・参考文献>

1)本研究開始後の平成26年5月に開催された新潟県中越大地震復興基金理事会において、地域復興支援員制度の平成29年度までの延長が決定された。

2)本研究開始後の平成27年3月に中越大地震復興検証調査会(2015)が発行され、地域復興支援員制度の検証が行われた。ただし、個々の市町におけるローカルな支援員の活動の在り方までに踏み込んだものではない。中越大地震復興検証調査会(2015):新潟県中越大地震復興検証報告書・中越大地震復興検証調査会。

3)小千谷市復興支援室においては、支援員3名が市街地に位置する本部に、支援員3名が旧村単位に配置される市支所にそれぞれ常駐する体制を取っており、本部と支所間で異動は無い。

4)この点は支援員と中間支援団体(新潟県から地域復興支援員の活動支援を委託された財団法人)との関係においても指摘されている。中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会(2015)においても指摘されている。中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会(2015):中越地震から3800日 復興しない被災地はない。ぎょうせい。

5)地域復興支援員制度の初期から中期において中間支援団体が研修会を通じて「支援活動のマッピング作業」を支援していたが、ヒアリングを行った時点でその種の研修会はほとんど行われなくなっていた。同団体の支援員に対する支援の在り方については、不信に近い指摘をする支援員が多い。

6)振興職員から受け継いだ事務作業については「各種事務作業は地域の状況を理解するために欠かせない作業であり、雑多な情報の中から新しい事実を発見したり、それらが新規事業の立案につながったりすることがある。そのため一律に住民に担わせることは適当ではない」と指摘する支援員もいる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計2件)

渡邊敬逸:条件不利地域における人的支援の展開とその課題。日本地理学会春季学術大会(2014年3月27日於:国士舘大学)。

渡邊敬逸:小千谷市東山地区における軸ずらしと実践-東山地区と塩谷集落との関係に注目して-。日本災害復興学会長岡大会(2014年10月24日 於:アオーレ長岡)。

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕(計0件)

〔その他〕

渡邊敬逸:災害復興に対する人的支援-ボランティア・NPO・復興支援員-。ひょうごボランティアカレッジ(2013年9月10日 於:人と防災未来センター)

渡邊敬逸:災害復興に対する人的支援-地域復興支援員制度を中心に-。地域復興の事おこし研究会(2013年9月13日 於:関西学院大学)。

渡邊敬逸:防災集団移転と住民生活。災害ミュージアム研究塾(2013年11月16日 於:人と防災未来センター)。

東山地区振興協議会(2015):10年を描く。146p、東山地区振興協議会。

6. 研究組織

(1)研究代表者

渡邊 敬逸(WATANABE,Hiromasa)

所属:公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター 研究員

研究者番号:30711147