

「強いられた」コミュニティ再編を巡る復興 支援と制度に関する比較研究

西城戸, 誠 / NISHIKIDO, Makoto

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費助成事業 研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

6

(発行年 / Year)

2019-06-21

令和元年6月21日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03875

研究課題名(和文)「強いられた」コミュニティ再編を巡る復興支援と制度に関する比較研究

研究課題名(英文) Comparative study of reconstruction support and institutions around community restructuring

研究代表者

西城戸 誠 (NISHIKIDO, Makoto)

法政大学・人間環境学部・教授

研究者番号：00333584

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、東日本大震災による津波被災地の復興と原発災害による県外避難者に対する復興支援員の活動の実態を把握し、復興支援員制度の実効性について考察することである。宮城県の復興支援員の調査によって、復興支援員事業の展開と復興支援員の活動の継続性についての現状と課題について分析した。県外避難者支援の復興支援員事業については、埼玉県を事例として避難者の戸別訪問と避難者コミュニティの形成という2つの支援のパターンと課題について析出した。さらに、復興支援員事業の制度運用者である自治体と、復興支援事業の受託団体によって、復興支援員事業の性格が決まり活動内容の質的、量的な違いも現れる点が明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

東日本大震災と福島第一原発事故による広域避難者は震災後8年を経過しても未だ数多く、問題も山積している。本研究では埼玉県における広域避難者の支援体制について、発災直後から現在までの長期間かつ多様な主体を調査、分析し、『避難と支援 - 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』を上梓した。このような研究は皆無であり、環境社会学、災害社会学における学術的価値は高い。また、地域おこし協力隊についても考察し、地域サポート人材が生み出す田園回帰の実相と、協力隊制度の意義について考察した。このように、復興支援員とその原点となった地域サポート人材の制度、体制に関する実践的な知見、提案を行った。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to grasp the actual condition of activity of the reconstruction assistance member to regeneration of the tsunami stricken area by the Great East Japan Earthquake, and activity of the reconstruction assistance member to the evacuee from radiation damage. We consider the effectiveness of a system of reconstruction assistance members. From investigation of the reconstruction assistance member of a tsunami stricken area, we clarified about the process of reconstruction assistance members and the relation of the continuity of activity of the reconstruction assistance members. Moreover, we consider that two support patterns by reconstruction assistance member, which are an evacuee's door-to-door visit and the formation of an evacuee community. We clarified that the qualitative and quantitative difference of activity of a reconstruction assistance member enterprise.

研究分野：地域社会学、環境社会学

キーワード：復興支援員事業 広域避難者支援 支援のローカルガバナンス

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) 東日本大震災の津波被災地および福島第一原発事故による県外避難者は「強いられた」コミュニティの再編に巻き込まれ、その問題の解決には長い時間がかかることが予想され、外部からのさまざまな支援が試みられている。津波被災地においては、集団高台移転事業への参加、新しい集落や今後のまちづくりの方向性を巡って合意形成が複雑化し、地域の主体だけによる問題解決は難しく、地域の主体性に配慮した外部の支援が必要とされている。本研究グループのメンバーは、石巻市北上町における「復興応援隊」(宮城県における復興支援員)のサポート活動も行ってきたが、今後の津波被災地におけるコミュニティ再編をめぐって、課題解決には「復興応援隊」のあり方が非常に重要になる、という認識を持った。

(2) 福島第一原発事故によって故郷を追われた県外避難者は、震災から3年半経った現在も数多く存在する。県外避難者は、地元への「帰還」か、避難先の「定住」を促される一方で、多くは帰りたいが帰れず「待避」を選択する状況に置かれている。そこには、現在の生活を支える「新たなコミュニティ」を形成する必要が生じながら、「元のコミュニティ」とのつながりをどうするのかという、「2つのコミュニティ再編」の問題に直面している。その中で、被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図るために設立された「復興支援員」制度が上記の問題の解決になると考えた。

(3) 「復興支援員」制度は、中越地震の被災地に端を発し、地域おこし活動に携わる都市住民を地方自治体が受け入れる「地域おこし協力隊」や、過疎地域の現状を把握する「集落支援員」など、地域サポート人材の導入が各地で進んでいる。東日本大震災の被災地でもその役割に期待が集まるものの、中越地震と東日本大震災は復興・復興プロセスが異なる中で、サポート人材による支援の効果も大きく異なることが予想される。地域サポート人材に関する包括的な研究は、本研究グループの研究分担者による先駆的な研究があるだけで、東日本大震災における復興支援員はまだ現状把握の段階に過ぎない。

2. 研究の目的

(1) 本研究では、東日本大震災を機に設置された「復興支援員」に着目し、津波被災地におけるコミュニティ再編と、原発災害による県外避難者による「2つのコミュニティ再編」、それぞれにおける役割を比較する。具体的には、支援の時系列・地域間比較、津波被災地と県外避難者という対象支援を行うことで、復興支援員による支援と制度運用の現状と課題を明らかにすることを目的とする。

(2) また、多様なニーズに対してどの範囲まで支援を行うべきかという支援領域の設定に関する議論や、災害に伴いコミュニティ再編がもたらす地域社会集団の変容に関する議論を展開し、支援制度の運用に対しても政策提言を行うことを研究の目的とする。

3. 研究の方法

(1) 津波被災地および原発県外避難者に対する実践的な人的支援策でありながら研究蓄積の薄い「復興支援員」に着目し、その現状を明らかにする。調査対象地としては宮城県と埼玉県における復興支援員活動に着目する。そして、活動内容、活動自体のネットワーク化、住民などステークホルダーからの評価、復興支援員とその管轄自治体との関係性などについて聞き取り調査を実施し、復興支援員の Good Practice の収集と問題点の析出を行う。また、総務省の地域おこし協力隊や復興支援員に関する政策について政策文書の収集と担当課への聞き取り調査を実施し、政策意図と現状の相違点について考察する。

(2) 津波被災地、原発県外避難者に対する復興支援員の現場経験をもとに、それぞれの支援内容や体制の比較を行うことで、復興支援員制度におけるイシュー間の運用上の相違点や課題を析出する。さらに、地域おこし協力隊の実態と制度とその運用に関する実態調査を行う。

4. 研究成果

(1) 津波被災地における復興支援員の活動について：はじめに宮城県内の復興支援員の活動状況を俯瞰すると、復興支援員事業が円滑に進むための条件として、第一に当該自治体と、復興支援員事業の受託団体、復興支援員の三者間で復興支援の情報が共有されていることが不可欠であること、第二に復興支援員事業は「被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援などの「復興に伴う地域協力活動」を通じコミュニティの再構築を図ること」が目的であり、各地域の実情に応じた事業内容が設定されているが、事業内容と事業の継続性については、一定の関連があることが見出された。つまり、さまざまな復興事業がある中で、当初からの目的がはっきりしている事業は、事業開始直後は事業が進むものの、その後のさまざまな地域状況の変化によって、当初予定していた復興支援員の事業活動が、形骸化する場合がある。そして、むしろ復興支援員事業の開始直後はトライアンドエラーを繰り返した地域の復興支援員による活動の方が、上述した第一の条件(当該地方自治体、受託団体、復興支援員の三者協議が円滑であること)が該当する場合は、当初に想定されていなかった地域の復興に必要な活動が見いだされ、本来、地域の復興に必要な活動が展開されることになり、結果として復興支援員事業が継続的な地域の活動に繋がっている傾向が見いだされた。

本研究では、宮城県石巻市北上町における復興応援隊(We are one 北上)への聞き取り調査、参与観察を行ってきた。We are one 北上は、「生活再生の支援」「元気な子どもの育つ地域づく

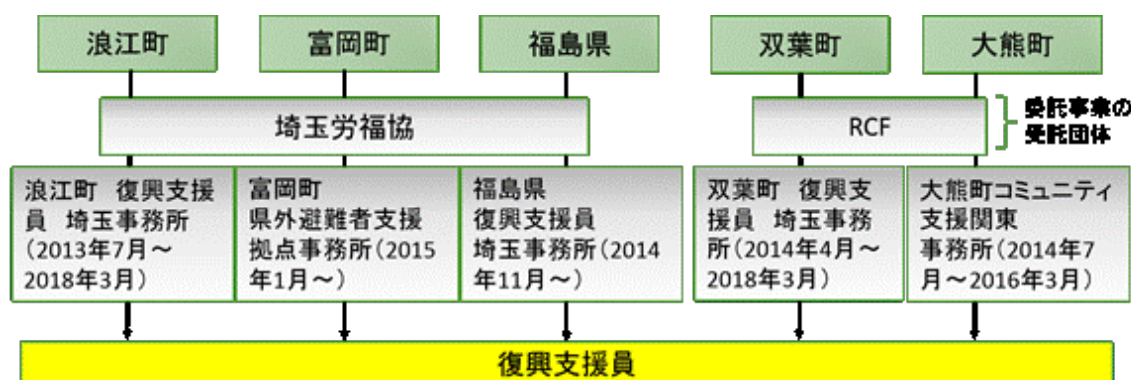
り」「地域の活性化」という目標のもとで、子供の学習支援や遊びの機会を増やす活動の企画・実施、地域おこしイベントの企画・実施、被災者の住宅再建に関わる学習会の企画・実施、かわら版の発行という事業を行ってきた。そして、これらの活動の中で、任意団体から一般社団法人へと法人格を取得し（名称もウィアーン北上となった）現在は「住民に寄り添い、健康とヒトをつなぐコミュニティナース」を地域おこし協力隊として募集するなど、北上地区の地域活性化の担い手として重要な役割を果たしている。復興支援員と地域おこし協力隊という制度を、復興プロセスの中で、うまく利用した事例であるとも考えられる。このように石巻市北上町の復興支援員事業からは、中越地震の集落支援員による復興支援の研究（農業経済学や、農村計画学など）で指摘されてきた、地域支援と地域力の関連を「足し算のサポートから掛け算のサポートへ」という「中越モデル」が適用できる。

だが、津波被災地と状況が異なるものの、石巻市北上町と同様に地域の復興、再生に向けた活動をしている、宮城県丸森町筆甫地区の復興応援隊に対する調査からは、復興支援員制度の制度的な課題を見ることが出来る。2017年度の段階で2018年度も筆甫地区の復興支援員は、継続の意思を持っていたが、それは筆甫地区住民は、Uターン、Iターン事業が震災によってストップし、その再開が「復興である」と考えているためである。しかしながら丸森町側は筆甫町の活動の継続を、復興支援員制度ではなく、地域おこし協力隊の募集に切り替えるべきだという意見を持っている。復興支援員と地域おこし協力隊は、前者は任期が5年（平成28年6月16日付総行応第228号「復興支援員推進要綱の一部改正等について（通知）」において、「最長5年の期間」としていた復興支援員の活動期間を「東日本大震災復興特別会計の設置期間中に延長）であり、地域おこし協力隊は3年という違いがある。だが、より重要な点は、復興支援員は移住者でなくてもよいのに対し、地域おこし協力隊は、当該地区外からの人材を前提としていることである。つまり、当該地域内の住民が担っていた復興支援員事業は、地域おこし協力隊に継続して関与することができず、復興支援員の活動を継続的に実施するために担い手の連続性を担保させることが、現状の制度設計では難しいことが見出された。

(2) 県外（広域）避難者に対する復興支援員の活動について：福島第一原発事故による避難者は2011年9月の段階で約15万人であり、そのうち10万人が避難指示区域からの「強制避難」、5万人が避難指示区域外からの「自主避難」、9.5万人が福島県内の避難、5.5万人が福島県外への避難（文部科学省原子力損害賠償紛争審査会資料）であるとされているが、正確な避難者数は把握できていない。埼玉県への避難者数は、2018年1月末現在で3337人（復興庁調査）であるが、本研究グループのメンバーが関わる『福玉便り』編集委員会の調査では4000人を超え、2013年には7000人近い避難者が埼玉県にいたと思われる。県外避難者は、大別すれば、福島県内から国や自治体の指示によって避難した「強制避難」者、国や自治体の指示とは別に、原発事故の影響で福島県内から「自主避難（区域外避難）」した人々、福島県以外で地震・津波・放射能被害によって避難した人がある。そして、避難指示区域の再編によって、強制避難が自主避難（区域外避難）になるという「自主避難（区域外避難）化」という現象も見られる。埼玉県は、福島県に比較的近いこともあり、多様な避難者が存在していることが特徴である。

震災直後から主に民間支援団体が中心となって、避難者支援が実施されたが、埼玉県における県外避難者支援の体制に変化が見られたのが、埼玉労福協が受託した復興支援員事業である。福島県浪江町が復興支援員制度援用した県外避難者支援を2012年から開始した。それは県外避難者町民を「つなぐ」ために交流・話し合いの場をつくること、避難町民と町行政をつなぐ連絡・調整、避難町民の主体的コミュニティ活動の支援することを目的とした支援であった。2014年度からは全国10箇所（28名）の体制となり、主に福島県外に避難した浪江町民を戸別訪問する活動を行った。その後、富岡町、大熊町、双葉町、福島県が復興支援員制度を用い、埼玉県の県外避難者支援を実施し、埼玉県は5つの復興支援員の拠点となった（図1）。

図1 埼玉県における復興支援員の配置



ただし、埼玉県における県外避難者支援に関わる復興支援員の活動は、復興支援員事業の受託者別に2つに分類される。一つは、震災以降、埼玉県内における県外避難者支援活動をリー

ドしてきた、埼玉労福協が受託団体となって展開された浪江町、富岡町、福島県の復興支援員の活動である。もう一つは、震災後、岩手県などの津波被災地の復興活動を担ってきた一般社団法人 RCF であり、双葉町と大熊町の復興支援員事業を実施した。本研究では、埼玉県における県外避難者に対する 2 つの復興支援員事業を比較考量し、県外避難者に対する復興支援員事業の実効性や、制度の課題について考察した（表 1）。

表 1 県外避難者に対する 2 つの復興支援員事業の比較

復興支援員の対象	浪江、富岡、福島全体	双葉、大熊
受託団体	埼玉労福協	RCF
受託団体の震災以降の活動内容	埼玉県における県外避難者支援(物資の配給、情報提供、イベント開催)を実施 →社会的弱者に対する「社会運動」としての位置づけ	コミュニティ形成、情報発信の実施 →まちづくり系の「社会的企業」としての活動
復興支援員の活動内容	戸別訪問による見守り	同郷者のグループ、コミュニティ形成
復興支援員の属性	地元出身(当事者)	地元以外の出身(支援者)
活動内容の課題	社会的弱者の発見と、その後の対応。 戸別訪問後の展望の難しさ。	同郷者のグループはできたが、社会的弱者の支援は別組織に依存 孤立している避難者へのアクセスが難しい。

表 1 から敷衍できる点は、受託団体の元来の支援活動内容に、復興支援員の活動内容が規定されるということである。つまり、県外避難者支援のノウハウがある団体が、事業の受託団体である場合の方が、県外避難者支援の復興支援員事業も円滑になる。また、復興支援員の受託団体の支援活動の内容の差が、復興支援員の活動内容を規定し、支援の対象となる避難者が異なることが見いだせる。

県外避難者に対する戸別訪問は社会的弱者の支援であり、県外避難者の団体、ネット

ワーク形成は、とりえず定住を決意した避難者への支援となる。県外避難者支援は双方の支援が必要であることは言うまでもないが、避難元自治体や復興支援員の受託団体の支援経験によって、支援の形が異なっており、復興支援員による支援からこぼれ落ちる県外避難者の存在があることを改めて確認しておく必要がある。例えば、大熊町からの県外避難者の中で、形成された大熊町の町民団体のネットワークに入っていない避難者は孤立している可能性がある。双葉町からの避難者は、加須市内に居住している場合は、旧騎西高校が避難所であった時期からの民間支援団体による支援、双葉町の町民による自治体活動、加須市役所が定期的実施している見守りなど、手厚い支援を受けている。しかし、同じ双葉町町民でも、加須市以外に避難、定住した場合は、この限りではない。このように多様な県外避難者が存在する中で、県外避難者のための復興支援員事業の受託団体の少なさが、県外避難者支援を質的、量的に限定してしまっている構造が指摘できる。

(3) 地域おこし協力隊に関しては、同制度が始まって 10 年の到達点として、地域サポート人材が生み出す田園回帰の実相と、協力隊制度の意義について、地域おこし協力隊の現役・OB・OG、行政担当者の手記をもとに考察することで、地域おこしの多様な担い方や、隊員 OB が起点となって地域間ネットワークで人材をつなぐ人材循環の展開を捉えた。

移住者による継業の課題では、なりわい継業の 3 つの要素を「なりわい=仕事+地域とのつながり+ライフスタイル」と整理することで、継業でも、上の世代より仕事の技術やノウハウを習得し(下段)、地域の共同作業に関わり、慣習を理解して、周囲に暮らす人たちと信頼関係を構築しながら(中段)、そこに継業者自身の個性や経験を活かして新たな価値を加えていく(上段)プロセスと捉え、このバトンリレーには事業と地域づくりの二面性を伴い、テイクオーバーゾーンにあたる「並走期間」をできるだけ長く確保する工夫が求められることを指摘した。

(4) 県外避難者支援のローカルガバナンスに関する考察：本研究課題で焦点化した「復興支援員事業」のほかに、2016 年度から復興庁が主導して行った「福島県県外避難者等への相談・交流・説明会事業」について、研究メンバーによる参与観察をもとに、当該事業における支援内容の課題、事業運営上の課題、相談事業を受託団体が受けることによる派生効果について分析し、現状における広域避難者支援のガバナンスの問題、支援に関わる民間団体の課題を析出した(図 2)。

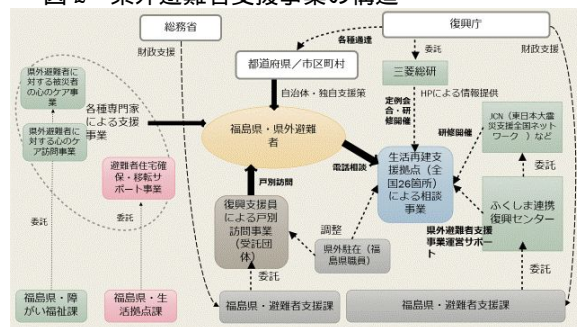
上述した県外避難者支援に対する復興支援員事業とあわせて、県外避難者支援に対する事業とそれを受託した民間団体の関連について分析し、支援のローカルガバナンスの課題について考察した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 8 件)

- 西城戸誠・原田峻、広域避難者支援における復興支援員制度の展開、公共政策志林、査読無、7、1-11、2019 年
- 原田峻・西城戸誠、東日本大震災・福島原発事故から 7 年目を迎えた県外避難の現状と課題

図 2 県外避難者支援事業の構造



- 埼玉県における自治体・避難者調査の知見から、立教大学コミュニティ福祉研究所紀要、査読無、5、51-67、2017年
震災・原発事故問題特別委員会（黒田暁）東日本大震災と環境社会学研究、査読無、環境社会学研究、23、166-190、2017年
関司直也、現代日本の農山村における資源管理の担い手問題、歴史と経済、査読有、235、20-26、2017年
庄司知恵子・西城戸誠、被災地における居留意向の現状と課題 - 宮城県石巻市北上地区を対象とした世帯調査より -、社会福祉学部紀要（岩手県立大学）査読無、19、64-72、2017年
西城戸誠、実践的な調査としての震災調査に何が出来るか、社会と調査、査読有、16、30-37、2016年
原田峻・西城戸誠、東日本大震災・福島原発事故から5年目を迎えた県外避難の現状と課題、立教大学コミュニティ福祉研究所紀要、査読無、3、59-78、2015年
関司直也、農村再生の現場に身を置き、“計画づくり”を考える、農村計画学会誌、査読有、34(2)、147-150、2015年

〔学会発表〕(計8件)

西城戸誠、社会問題の現在：研究と運動をどのように切り結ぶのか - 環境問題の視点から、大原社会問題研究所創立100周年・法政大学合併70周年記念シンポジウム、2019年
西城戸誠、『規範』と『実践』に接続する環境運動研究の可能性を探る、第56回環境社会学会、2017年
原田峻・西城戸誠、原発避難者支援のローカルガバナンス、日本社会学会第90回大会、2017年
原田峻・西城戸誠、東日本大震災・福島原発事故から6年の県外避難の現状と課題、日本社会学会震災問題情報連絡会 第3回東日本大震災研究交流会、2017年
黒田暁、レジリエントな社会の形成に向けた地域と大学が果たす役割、アジア環境レジリエンス研究センター 設立記念シンポジウム、2016年
黒田暁、環境社会学は震災後の社会をいかに語りうるか、環境社会学会例会、2016年
Shun Harada and Makoto Nishikido、Local Social Services to Support Wide-Area Evacuees Following the Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster、3rd ISA Forum of Sociology、2016年
西城戸誠・原田峻、県外避難者支援における復興支援員制度の現状と課題、第41回地域社会学会、2016年

〔図書〕(計8件)

西城戸誠・原田峻、新泉社、避難と支援 - 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス、288、2019年
筒井一伸・尾原浩子著・関司直也監修、筑波書房、移住者による継業、63、2018年
小田切徳美・橋口卓也、農林統計出版、内発的農村発展論、364、2018年
関礼子編著、東信堂、被災と避難の社会学、190、2018年
鳥越皓之・帯谷博明、ミネルヴァ書房、よくわかる環境社会学第2版、210、2017年
西城戸誠・宮内泰介・黒田暁編、法政大学出版局、震災と地域再生、363、2016年、
関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク(SAFLAN)、原発避難白書、人文書院、241、2015年
西城戸誠・平川全機編、公人の友社、80、2015年

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：原田 峻

ローマ字氏名：(HARADA Shun)

所属研究機関名：金城学院大学

部局名：人間科学部

職名：講師

研究者番号（8桁）：40733829

研究分担者氏名：函司 直也

ローマ字氏名：(ZUSHI Naoya)

所属研究機関名：法政大学

部局名：現代福祉学部

職名：教授

研究者番号（8桁）：60442563

研究分担者氏名：黒田 暁

ローマ字氏名：(KURODA Satoru)

所属研究機関名：長崎大学

部局名：水産・環境科学総合研究科(環境)

職名：准教授

研究者番号（8桁）：60570372

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。