

中越地域における地域復興支援員の成果と人的支援の全国的展開

地域における「人的支援」の萌芽

徳島大学大学院ソシオ・アート・アンド・サイエンス研究部

准教授 田口 太郎



1. 中越における人的支援と全国の動き

新潟中越地震（以後、中越地震と記載）からの復興まちづくりの中で、特徴として挙げられるのが「地域復興支援員（以後、支援員と記載）」の存在である。震災を契機に一挙に過疎化が進んだ中山間地域において、地域住民への寄り添いを通じて、内発的な地域力を引き出してきた存在として広く注目されていることは、東日本大震災の被災地でも同様の取り組みがスタート⁽¹⁾したことからも明らかである。

しかし、一方で支援員とは実際にどのような役割を担っているのか、どのような手法を実践することにより、地域の内発力を引き出したのか、という点については十分に述べられてきたとは言えない。というのも、支援員は、いわゆる人的支援であることから、その活動をシステムティックに設定することは難しい。また、実際の活動も支援員個人の判断で行われていることが多いことから、「支援員の活動はこれだ」と限定的に論じることは難しい。

一方で、中越地域で支援員が活動を開始した 2007 年 11 月とほぼ同時期に全国的な動きとして総務省「集落支援員⁽²⁾」（2008 年 4 月から設置）が始まり、翌 2009 年の総務省「地域おこし協力隊⁽³⁾」など、人的支援の取り組みは一挙に全国に広がっている。2011 年の東日本大震災被災地ではいち早く「地域復興支援員」が設置され、多くの支援員が現場で活動している。

2. 具体の取り組みの制度化

（1）支援員設置の背景と制度化の手法

中越において人的支援が制度化される背景には「中越復興市民会議」の存在が大きい。ボランティアとし

て活動を開始した一市民が集落との信頼関係を醸成し、一ボランティアの存在から、地域のパートナーとしての存在へと昇華した。集落と共に悩み、考え、活動するプロセスを通じて集落が内発力を発揮し、人口減少の中でも活力を取り戻す事例が相次いだ。この動きに注目した新潟県が動きをより広域化することを狙い、復興基金事業「地域復興支援員設置支援」へとつながった。ここで注目すべきは、事業が理念的に設計されたわけではなく、実際成果のあがった取り組みを評価・分析した上で、制度化している点である。

実際の取り組みをベースとしていることで、具体的な活動イメージが持ちやすく、地域の状況に応じた支援事業となったといえる。

（2）行政外組織による雇用

中越での支援員は基金事業である性質上、行政による雇用が出来ないため、公的な第三組織が雇用する形となっている。このため、行政による不必要な縛りがなく比較的自由的な取り組みが可能になったといえる。一方で、行政上の位置づけが明確でないことから、行政との関係がなかなか構築できない、というケースも散見された。

（3）地域との関係づくり

行政上の位置づけが明確でなく、比較的自由的な動きであるため、実際に活動を展開する際に集落との関係づくりのきっかけが見いだせないケースもあった。こうした地域では復興基金事業による「復興デザイン策定事業」や「復興デザイン策定先導事業」など集落が復興に向けた活動を始める際に利用する基金事業などをきっかけとして、集落との関係づくりを行い、集落への働きかけを通じて「小さな成功体験」から始まる地域の主体性づくりに取り組んできたと言える。つ

まり、単純に支援員がいれば活動が始まるわけではなく、何らかの“きっかけ”がなければ地域との関係構築は難しい、ということである。

3. 支援員の活動による成果と役割

(1) 支援員による活動の成果

支援員の活動を通じて、様々な成果が挙げられている。中でも大きな成果といえるのは住民の主体性向上である。支援員との取り組みを通じて、都市部との交流事業や行事の復活などが起こり、人口が減少する中でも地域の活力を生み出してきた。結果として農家レストラン、集落支援 NPO など様々な地域づくり組織も立ち上がっている。こうした成果は支援員による集落住民の「小さなやる気」の後押しから始まり、活動を拡大しながら組織化し、さらには支援員による支援から住民独自の活動へと自立していったことで生まれてきたといえる。一方で、「主体性」自体をシステムティックに評価することが難しく、定量的な評価には限界がある。また、支援員の活動は地域の状況に大きく左右されるため、その活動評価も地域の状況と合わせて見る必要がある。例えば、地域としての方向性が明確である地域では「住民の主体性向上」が活動の目的ではなく、合意された方向性に向けて戦略的に活動を展開することである。逆に、こうした方向性が明確ではないような地域ではむしろ、住民の「お茶会をしてみたい」といったような、住民の小さな声に耳を傾けながら、主体性の芽を育てる活動が中心となる。こうした違いを支援員自らの状況判断を通じて行っているため、支援員の活動は一見すると多岐にわたりバラバラに見える。しかし、こうした取り組みは地域住民との密なコミュニケーションが可能な支援員でなければ判断が難しい。

(2) 集落復興における支援員の役割

復興まちづくりのプロセスにおける支援員の役割は具体的には何であったといえるか。それは集落の実情に応じた柔軟な支援であるといえる。具体的には地域活動の始まっていない地域においては、集落での集

会などに参加し、地域の声を拾い上げ後押しする役割であり、方向性の共有されている地域においてはその戦略的推進である。また、合併により広域化した自治体では、地域住民と関係が疎遠になった支所を始めとした自治体との橋渡しという役割もあった。このように支援員の役割は地域自治を進めるにあたってかつて行政が担っていた“身近な相談相手”であり、“戦略的な活動を展開するパートナー”であると言える。

4. 人的支援の全国的な展開

(1) 集落支援員

中越における支援員とほぼ同時期にスタートしているのが総務省による「集落支援員」である。この制度は 2008 年 4 月の総務省過疎問題懇談会による提言²⁾の中で「集落を定期的に巡回し、生活状況、農地・森林の状況等の把握に努める。また、集落点検、話し合い、集落対策の推進などをサポート」することとして示されたのが基となっている。ここで挙げられている内容は、かつては役場など基礎自治体の職員がやってきたことと言えるが、「平成の大合併」以降急激に住民との距離が空いてしまう中で生じた団体自治と住民自治の空白地帯に対する、新たな仕組みとして取り入れられたと言える。つまり、平成の大合併から数年を経て浮き彫りになってきた「自治の空白」に対して復興支援を通じて住民自治の強化を図ろうとしたのが地域復興支援員であり、平時の仕組みとして展開しているのが集落支援員であるとも言える。

(2) 地域おこし協力隊

2009 年から設置された「地域おこし協力隊」は着任の前提として都市部からの移住⁴⁾を伴うことが大きな特徴である。これにより多くの若者が都市部から農山漁村へと移住し、地域づくりを始めることとなった。2013 年度には 978 名の協力隊が活動するに至っている。地域おこし協力隊の動きは中越における支援員、特に集落との対話を通じた内発力形成に取り組む活動と近い部分がある。特に、東日本大震災を契機としてクリエイターが多く本事業によって過疎地域

に移動したことで、かつてなかったような新しい価値創造的な取り組みが各所で展開されるに至っている。

(3) 人的支援による支援内容

このように中越において支援員が配置されるのと同様に全国で始まった人的支援の動きはもはやトレンドとなりつつある。その支援は大別すると、人々の暮らしを下支えする「守りの支援」と、地域の新しい可能性（価値）を創造する「攻めの支援」があると言える。防災は文字通り「守り」であるが、復興は「攻め」と「守り」が混在する取り組みとなろう。人口減少が続く過疎地域では新しい居住者を獲得することは当然重要であるが、一方で地域の見守りを始めた福祉的支援も欠かせない。地域おこし協力隊の様々な事例から復興支援の現場でも多用できる多くのヒントが隠されているといえる。

4. 各地での人的支援の展開

(1) 徳島県三好市：人的支援を契機とした地域再生

徳島県三好市では早い段階から「地域おこし協力隊」を積極的に導入している自治体の一つであり、4年目を迎えた現在、「地域おこし協力隊」の活動から様々な地域活動や新しい動きが生まれ始めている。



写真左 うだつマルシェ

写真右 シェアカフェとして再オープンしたスペースきせる

活動の発端は2011年8月に6名の協力隊を配置したことに始まる。協力隊の活動は地域の声を拾うことから始まり、一人の協力隊が市中心部の空き家に注目し、借り受けた。空き家は協力隊を始めとした有志で修繕し、「スペースきせる」として地域の拠点施設と

して開設した。ここには地域の住民が様々な理由をつけて集まり、その声の中で「マルシェのような市がしたい」という住民の声から「うだつマルシェ」がスタートした。三好市は徳島県西部に位置するが、高速道路の整備もあり四国各県の県庁所在地に手軽に行けるなど立地の利便性が注目され、四国4県のみならず中国・関西圏からも出品者、来客が集まるようになり、大きな賑わいを生み出した。こうした動きを評価した住民らはNPO法人マチトソラを設立、年に3回程度の「うだつマルシェ」を実行するようになった。こうした外からのアイデアによる刺激は地域内部にも広がり、これまであまり表に出てこなかった若者のNPOへの参加や、マルシェの運営に参加、といった動きにつながった。

更に、新しい動きは協力隊による活動以外にも広がり、サテライト・オフィスの開設、ゲストハウスの開業、廃校の利活用の推進、芸術祭の開催、元来からあったイベントの拡大など様々な相乗効果を産み始めている。こうした動きを主導した協力隊自身は今年の任期終了を経て、現在は「スペースきせる」として開設した拠点カフェとして再オープンし、地域以外の様々な担い手の交流の場を作り出している。

これはいわば「攻めの支援」の一例である。地域住民の声をそのまま展開せずに協力隊の都市部での経験を活かして、価値のあるものとして地域内外への訴求力を持ったことで地域の潜在的な魅力が価値化され、それが再び求心力を持つことで様々な活動が発生する好循環が生まれている。

(2) 佐賀県唐津市厳木：人的支援による生活改善

佐賀県唐津市の厳木地区では1名の協力隊が配置されたが、この活動が地域の見守り機能を持ちつつある。「井戸端スクリーン商店（通称：イドスク）」と名付けられた取り組みは、地域の廃校と離れた場所にある直売所を無料のインターネット会議システムで接続するものである。地域住民は定期的に開かれる「イドスク」に集まり、スクリーンに映し出される直売所の映像を見ながら自ら品定めをし、注文する。

中継映像を使うことで双方向のやりとりが可能となり、商品（主として野菜等の食料品）説明までなされている。注文してから商品が配達されるまでの間はお茶飲みや健康体操などをしながら待つ。当初、買い物弱者対策だったものが、地域における健康づくり、居場所づくりの機能を持ち、地域での暮らしを下支えしている。生活支援は任期の設定された協力隊や支援員による活動としては持続性がないことから慎重になる必要がある

が、ここでは協力隊による取り組みが社会実験の役割を果たし、任期終了後は福祉系予算により持続することとなっている。



写真 井戸端スクリーン商店イドスク

これは人的支援による「守りの支援」であるといえるが、このように外部からくる若者の小さなひらめきが地域課題に対して手軽に対応する取り組みを作り出している。更に人的支援により実験的に取り組むことでその後の制度化、政策化へ発展させていくことも可能であることを示す例といえる。

5. 人的支援とはなにか

このように今日では中越に限らず全国で人的支援の取り組みが多数行われ、それぞれ地域の実情に応じた様々な成果を上げているといえる。では、こうした取り組みを包括的に考えるとどういうことなのか、というとそれは「自治の再生」であるといえる。つまり災害によって顕在化した地域課題はかつて地域住民による自治によって対処してきたものであるが、過疎高齢化、少子化によりその担い手が減ることで低下してきた住民自治が再生に向かうための手助けを行っているものである。また、地域課題も多様であることからその多様な課題に対処する方策として人的支援の投入が縮小均衡状態にある地域の閉塞感を打ち破

るチャンスとして認識されていると考えられる。一方で、先般安倍首相によりこうした人的支援の強化が宣言されており、全国でも一挙に活動人数が増加することが予想される。しかし、こうした人的支援で重要なのは地域との一体感であることは中越の支援員の活動を見ている、本稿にあげた 2 つの地域おこし協力隊の事例を見ても明らかであり、とにかく人数を増やせば良い、とは言い切れない。

謝辞

本報告は（社）中越防災安全推進機構主催の「復興プロセス研究会」において筆者および阿部巧氏、金子知也氏で取り組んだ研究成果であるとともに、JSPS 科研費 25820299 の助成による成果の一部である。

補注

- (1) 総務省事業。「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」ことを目的として「復興支援員」を配置（特別交付税措置）。2012 年度 78 名の復興支援員が活動している。
- (2) 総務省事業。「地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、地方自治体からの委嘱を受け、市町村職員と連携し、集落への「目配り」として集落の巡回、状況把握等を実施」することを目的として配置（特別交付税措置）。2013 年度専任 741 名、兼務で 3,764 名の集落支援員が活動している。
- (3) 総務省事業。「地方自治体が、都市住民を受け入れ委嘱。地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など「地域協力活動」に従事してもらい、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化に貢献。」することを目的として配置（特別交付税措置）。2013 年度には 978 名の地域おこし協力隊として活動している。
- (4) 具体的には 3 大都市圏及び政令指定都市を意味しているが、転入先が「条件不利地域」の場合は、すべての都市地域が対象となる。すなわち、過疎指定を受けていない地域から受けている地域への移住（住民票の移動）を前提としている。

参考文献

- 1) 田口太郎他(2010), 地域サポート人ネットワークシンポジウム東日本大会資料「地域への人的支援を考える」, 地域の人的支援研究会, 2010.10
- 2) 総務省過疎問題懇談会(2008), 「過疎地域等の集落対策についての提言」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000107344.pdf (2014-7-30)