

(Journal of Disaster Recovery and Revitalization, No.22)

編集：日本災害復興学会学会誌編集委員会

発行：日本災害復興学会

発行日：2023年7月31日

【目次】

はじめに

<一般論文>

災害から「癒える」空間としての「想起の場」

小林秀行（明治大学情報コミュニケーション学部 専任准教授）・・・1

<一般論文>

復興支援員のマネジメント体制に関する研究

—岩手県釜石市「釜援隊」の制度・組織デザインに着目して—

中沢峻（宮城大学事業構想学群 助教）・・・13

<一般論文>

基礎自治体間の連携による技術職員の長期派遣にかかる考察

—東日本大震災における兵庫県阪神支援チームの取組みを事例に—

張勸（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 博士後期課程）

青田良介（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授）

本荘雄一（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 客員教授）・・・25

<一般論文>

原発事故被災地における学校を核とした地域コミュニティの再生とはいかなるものか

—学校再編の検討過程で表出する学校と地域の関係性の捉えられ方に着目して—

中丸和（大阪大学大学院人間科学研究科 大学院生／日本学術振興会特別研究員）・・・35

はじめに

日本災害復興学会論文集第 22 号を公開します。日本災害復興学会学会誌編集委員会に設けました論文集小委員会における審査の結果、4 編の論文を掲載します。審査の過程におきまして、査読をつとめていただきました方々に御礼を申し上げます。

2023 年 7 月 31 日

日本災害復興学会 学会誌編集委員会

災害から「癒える」空間としての「想起の場」

A Study of Space of Remembrance as a Place for Healing from Disasters

小林秀行*1

Hideyuki KOBAYASHI*1

本研究は災害という出来事の継承に着目し、「想起の場」という空間がもつ「癒し」の機能の検討を通して、災害継承と「癒し」との接続のあり方を明らかにしたものである。災害における「癒し」では、単純に当事者がなんらかの治療によって「苦」から解放されるだけでなく、その周囲や他者と接続されながら共に癒えるという形がありうる。「想起の場」は災害継承を担うと同時に慰霊空間としての役割も担っており、ここでは体験者を含む来訪者が「想起の場」を通じてコミュニケーションを図ることで、「苦」と向き合うことに付随するトラウマの二次受傷といった問題を回避しながらも、「苦」を想起し、癒えることを目指す可能性が明らかとなった。しかし、災害研究においては防災・減災への貢献という視点から「想起の場」を検討する方向性が主流となっており、実際の「想起の場」の整備をめぐる「癒し」という視点への注意が十分に払われておらず、むしろオルタナティブな形での継承の試みによって担われているという点に課題があることも同時に見出された。

キーワード: 癒し、想起の場、心の復興、継承

Keywords: Healing, Space of Remembrance, Holistic Revitalization, Inheritance

1. はじめに

本研究は、災害という出来事の継承(以下、災害継承)に着目し、「想起の場」¹⁾²⁾という空間がもつ「癒し」の機能を検討を通して、災害継承と「癒し」との接続のあり方を明らかにすることを目的としている。災害継承についてはこれまで、防災・減災という観点から実践的な活動に着目する研究が中心となっており、災害継承自体の意味に焦点をあてるものは人文社会系を中心に蓄積はなされてきているものの、いまだ多くない³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾。

しかし、いずれも何らかのメディアの効果を明らかにしようとしたものであり、それらが複合的に1つの場、すなわち空間や景観、回廊を生み出すような視点では検討を行っていない。一方で、たとえば「中越メモリアル回廊」(新潟県中越地震)、「3.11 伝承ロード」(東日本大震災)、「記憶の回廊」(熊本地震)など、ミュージアムやアーカイブ施設、遺構、モニュメント、メモリアル、アートといった様々なメディアを接続し、回廊化するという手法は珍しくなくなっている²⁾⁷⁾。筆者は後述するように、このような場を「想起の場」と定義している。「想起の場」をめぐるはいくつかの先行研究がみられるものの、空間構成などに着目するものが多く⁸⁾⁹⁾、やはりその

意味を問うことはいまだ多くはない¹⁰⁾。

この種の研究蓄積としては、むしろ戦争研究における集会的記憶や慰霊、顕彰を取り扱ったものが手厚い¹¹⁾¹²⁾。とりわけ、広島や長崎、沖縄などははじめとする民間人被害やその体験の継承を取り扱う研究¹³⁾¹⁴⁾では、継承の意義や継承を引き受ける側の反応と変化が明らかとされているが、これらの知見の災害研究への本格的な導入はいまだなされていない。

本研究はこのような問題意識から、「想起の場」の意味について整理を試みた研究群の一部である。そのため、本研究では「想起の場」の来歴など、場そのものの検討については別稿に委ね、その機能の1つとして想定される「癒し」について、中心的に扱っている。また研究目的上、本研究の構成は多領域にまたがる関連研究を検討することを通して、研究課題に対する知見を浮き彫りにしていくという形をとる。具体的には、まず本研究が着目する鍵概念である「伝承・継承」「想起の場」「癒し」そして「苦(死)」について概念の整理を行う。そのうえで、「想起の場」という空間において「癒し」と「苦」という2つの概念が接続されていることの確認を通して、災害継承と「癒し」との接続のあり方を明らかにする。

*1 明治大学情報コミュニケーション学部 専任准教授

Associate Professor, School of Information and Communication, Meiji University

2. 「想起の場」は誰のための場所か

2. 1 「伝承」「継承」とは何か

このように本研究の背景と構造を説明したうえで、まずは鍵概念について、それぞれ順を追って整理を行っていききたい。岡部らが指摘するとおり災害継承は本来、「人間の弱さ、脆さ、儂さ、傷つきやすさをはじめとする人間の(可能性というよりは)不可能性を前提としており、かつ、そうした不可能性に対してこそ真摯であるべきだ」という倫理を人々に要求する点に特徴¹⁵⁾をもつ。

しかし、災害研究において「伝承」「継承」という言葉やその必要性は、防災・減災という観点を軸に理解をされてきたところがあり¹⁶⁾、たとえば阪本¹⁷⁾は継承の目的を、被害のくりかえしを防ぐことにみている。このような考え方は、被害を防ぐための防災・減災のミュージアムとしては一面の正しさをもつが、災害という出来事を伝えるミュージアムという意味ではやや目的を限定しすぎている。防災・減災としての「伝承」「継承」における「教訓」という回答の提示は、被害が発生した現場における当事者の葛藤や、それぞれの背景に対する理解を跳躍し、たとえば避難や救助救命を中心とする「命を救う」という目標への集中を招いてしまう²⁾。しかし災害の現実をみれば、自然現象による物理的な破壊がおさまった後も、社会や経済の被害は長期的に継続する。その一方で、社会における災害への関心は短期間のうちに減退し、支援も縮小していくため、このような長期的な影響については支援が集まりづらく、またその体験自体も社会に知られづらいつころがある¹⁸⁾。

本研究は、このような災害における「伝承」「継承」の課題を、「想起の場」における「癒し」、「苦」を受け止めて変容する行為に見出そうとするものだが、そもそも「伝承」「継承」とは何なのだろうか。この言葉はたとえば「災害伝承」のような形で広く用いられているところがあるが、それが何を示すのかは明示されておらず、「伝承」と「継承」の2つが混用されている場合もある¹⁹⁾。

先述した戦争研究を始め、記憶に関する研究は一般的に「継承」という言葉を用いることが多く、これは継承することはすなわち、体験者の忘れないでほしいという声に対する応答責任として記憶を引き受けることであるとされる¹³⁾。対して、「伝承」²⁰⁾²¹⁾とはたとえば民俗学で用いられてきた用語であり、「異世代の者が同時に同じ場所を共にすること」²²⁾を通して「上位の世代から下位の世代へと、何らか

の事柄を伝達継承すること」²²⁾を指す。

しかし伝承は静態ではなく動態、つまり「文化や社会の中に変わりにくい要素や文脈があるという前提」²³⁾を持ちつつも、文化や社会の変化に沿い、変容することで伝達そのものを維持してきた。伝承とは「『捨て去るべきもの』と『残すべきもの』、そして『新たに取り入れるべきもの』を私たちが考えるための素材」²⁴⁾であり、それによって伝承は社会システムに対して受け身となりがちな私たちの能動性を回復させる「共同性の場」を生み出す²⁴⁾。

換言すれば、伝承とは何らかの共同体の内部における動きを主として意味し、継承はそれだけではなく共同体の外部への伝達も含むような概念であるといえるだろう。このように考えるとき、教訓化という静態的な方向性を目指す防災・減災における動きを果たして「伝承」と呼ぶことはどこまで可能なのだろうか。

2. 2 「想起の場」とは何か

災害において、こうした「伝承」と「継承」の差異を考えることは、たとえばミュージアムがそのどちらをより強く意識しているのかといった点で、伝達のあり方に大きく影響を与える。仮に、防災・減災のミュージアムとして教訓の伝達に注力するとしても、伝承というのならば被災地内部の伝達を重視することとなり、継承というのならば被災地外への伝達をも重視し、伝承と呼ぶ場合よりは被災地内部への伝達は比重が下がることになる。ミュージアムに限らず、被災地において整備されている「想起の場」では、この「伝承」か「継承」かという方針が判然としていない。

ただし、災害に関するミュージアムの整備は、災害という出来事そのものの伝達と同時に、観光振興を目的の一つとして進展した経緯²⁵⁾があり、このことを考えるならば基本的には被災地外への伝達を重視した「継承」が意識されているといえるだろう。

ここで「想起の場」という概念について説明を行っておきたい。「想起の場」とはアライダ＝アスマンのいう「文化的記憶」²⁶⁾の産出に役割を果たす実際の空間であり、慰霊空間であり、多様な価値観・記憶が対話する空間でもあるような、「記憶の場 (lieux de mémoire)」²⁷⁾の一形態という意味である。たとえば粟津は沖縄県宮平和祈念公園内にて、多数の戦没者追悼移設が集中する「摩文仁の丘」を事例として、こうした空間を集合的記憶の「多重的・多層的な社会的構築の場」²⁸⁾と捉えている。

同概念を提起した香川自身は「記憶のよすが」¹⁾

を担うモノという意味で、基本的に後述するゲデンクシュタット(Gedenkstätte)の訳語として「想起の場」を用いているが、そこにアート作品などが設置され、総体として想起のための場所を形成しているとも指摘している³¹⁾。このことから、本研究では「想起の場」をミュージアムやアーカイブ施設、遺構(戦跡)、モニュメント、メモリアル、アートといった様々なメディアが、複合的に形成する想起のための実空間を指すこととしたい。代表的な事例とみなせるものは、たとえば「都立横網町公園」(関東大震災および東京大空襲)、「原爆ドーム」「平和の礎」(第2次世界大戦)、「震災復興祈念公園」(東日本大震災)などであり、いずれも慰霊空間を併設している。

なお香川はゲデンクシュタット(Gedenkstätte)を念頭においているが、ドイツ語において、このような「想起の場」を構成する事物に関する用語としては、ほかに Denkmal (Denkmal)、マーンマル(Mahnmal) などがある。ゲデンクシュタット(Gedenkstätte)は、強制収容所などの名称に用いられるように実際の遺構を指すことが多い。たとえばベルリンの壁跡は Gedenkstätte Berliner Mauer、強制収容所跡は KZ-Gedenkstätte と呼ばれている。対して Denkmal は元々、「Denken(考える)」と「mal(印・碑)」から成る複合語であり、過去を想起するための引き金、きっかけのことを指す。転じて記念碑、歴史的建造物²⁹⁾などを指している。ほかにマーンマル(Mahnmal) は、警句としての記念碑という意味で用いられる³⁰⁾。

さて、災害における「想起の場」が継承を意識しているのならば、その空間は被災地内の人々、とりわけ当事者や遺族にとってどのような意味があるのだろうか。ここで重要になるのが慰霊空間という意味付けである。代表的な事例としては、たとえば先述の沖縄県営平和祈念公園内に設置された「平和の礎(いしじ)」があるだろう。「平和の礎」は追悼施設であり、軍民間わず、すべての沖縄戦犠牲者を刻銘した刻銘碑および、その中心に位置する灯火、「平和の火」によって構成される¹¹⁾¹²⁾。公園内には「平和の礎」と共に「沖縄県平和祈念資料館」「沖縄平和祈念堂」が併設されており、それぞれが記憶、追悼、平和希求という理念の提示という役割を分担している。

ここで重要なことは、吉田³¹⁾が指摘するように、「平和の礎」では遺族が刻銘碑の前で喫食をするなど墓参りを行う光景が珍しいものではなく、「遺族にとっては、礎はモニュメントというより墓石や位

牌³²⁾として捉えられており、設計側の想定していない使用法が利用者によって形づくられているという点である。「平和の礎」は公的に設置された「想起の場」でありつつも、遺族によって墓参りという利用法が編み出されている。こうした事実はほかにも、日本航空123便墜落事故について御巣鷹山に設けられた「昇魂之碑」において指摘されている³³⁾。

マリタ=スターケン³⁴⁾³⁵⁾がベトナム戦争記念碑をめぐって指摘したように、モニュメントは想起と同時に、出来事と向き合うことを通した「癒し」や「赦し」が読み込まれる。「平和の礎」の来訪者もまた、モニュメントを墓参りの場として読み替えることで死者との対話を図り、これを災禍の体験・記憶からの「癒し」の過程であるとみなすことは可能だろう。災害においても、こうした「癒し」の効果が指摘されてきており³⁶⁾、逆にそれに相対した者が、人々が「想起の場」に託した「癒されない思い」³⁷⁾を感じ取る必要性も求められている。

このように考えるならば、「継承」が重視される現在の災害継承にあっても、「癒し」は来訪者に何らかの契機をもたらすものとして、被災地内外のいずれの来訪者にとっても意味をもつものだといえる。

2. 3 災害における「苦」としての「死」

このとき、「癒し」とは何かという疑問が浮上する。災害において「心の復興」³⁸⁾ともいわれるこの問題は、阪神・淡路大震災における「生活再建7要素モデル」³⁹⁾の議論においてすでに重要性が指摘されていた。とりわけ、災害の中で「重要な他者」を失った、助けられなかったという喪失体験は、被災者の心の傷として残ることが指摘されている⁴⁰⁾。このような死をめぐる経験は「苦」と呼ばれることがある⁴¹⁾⁴²⁾。たとえばモリスがその大著において示したように、災禍のような悲劇において苦しみと肉体的な痛みは本質的に結びついており、われわれはその経験のなかに個人の意味を探求していく⁴³⁾。

現代社会において死に触れることは、そうした「苦」の代表的な姿の1つである。森岡⁴⁴⁾はこのような「苦」を可能な限り日常から隔離・排除するように展開する社会の傾向を「無痛文明」と批判しつつ、それが与える安寧の大きさ、人々を巻き込んでいく構造からの抜け出しがたさも論じている。

こうした死をもてあます現代社会のありようは死生学において探求されてきた⁴⁵⁾⁴⁶⁾が、そこでは災害や戦争、大規模災害のような災禍において、大量死が発生すると、われわれは否応なく隔離されてきた死、それも偶然や人間の無力さに起因する、救い

のない非業の死へ直面することとなるのが、1つの領域として展開されてきた⁴⁷⁾。非業の死は社会の対応能力を一時的に超過するため、その対応は一般的な死とは異なり仮埋葬などの特例措置が行われることがある⁴⁸⁾(註1)。とくに東日本大震災では金菱⁴⁹⁾が指摘するように、津波被害による行方不明が多くみられたこともあり、「風の電話」(岩手県大槌町)や「漂流ポスト」(岩手県陸前高田市)など、電話や手紙によって死者と対話する場が用意された。また、様々なボランティア活動が傾聴の機会を用意するなど、生者の表しようのない悲嘆を受容するための道が多様に開かれた⁵⁰⁾(註1)⁵²⁾。

福田⁵³⁾はこのような救いのない「苦」に対して、飯島の儀礼論を援用しながら、「事態そのものではなく、事態への存在の仕方を変えることで不確定性に抗する生を持続させる技法」⁵⁴⁾としての「記念の作業」⁵³⁾による死者との対話の可能性を指摘する。それは、宗教的な救いが提示する「救いの両義性」⁵³⁾、死の意味付けという救いを提示することで、それに人々を拘束し、そのあり方に疑念を抱く人々を抑圧するようなものではない、皆で「死」という「苦」と対峙しながらも、その受け止め方はそれぞれに自由であるという、もう1つの救いのあり方だとされる⁵⁵⁾。これは「信仰のない宗教」⁵⁶⁾としての現代日本におけるコーピングを指すものであり、心の復興という文脈に則していえば、「癒し」と呼ばれることもある。ここでは宗教的な救いとは弁別を図り、また災害においてより用例の多い用語として、「記念の作業」⁵³⁾による喪失体験との対峙、それを通して進む心の復興を「救い」ではなく「癒し」という言葉で表記することとしたい。

3. 「癒える」空間としての「想起の場」

3. 1 「癒し」とは何か

ここまでの議論は、生者がみずからの経験を物語として表現することで、「消すことのできない悲しみや辛さを抱えながらも、生きようとする意志がしっかりと自分をコントロールできるようにする作業」⁵⁷⁾という点で共通している。このような物語という考え方について、たとえば副田義也は「突然襲ってきた重要な他者の現実の死や事故の死の危険を受容するために、それらの死を途中で織りこんだ彼らの人生の物語を構築するべき」⁵⁸⁾だと提起する。ここでいう物語とは、井上俊⁵⁹⁾の「物語としての人生」を援用したものである。たとえば戦犯死刑囚や特攻隊員の遺書において、彼らはみずからの運命を

人生の物語としてまとめることで、本当はそうしたくはないという思いを抱きながらも、状況からそうせざるを得ないという犠牲の行為を、了解し、演じていく⁶⁰⁾(註1)⁶²⁾。東日本大震災においても、たとえば原発事故被災者の声としての「納得しないが了解する」⁶³⁾という語りがすでに示されており、同じく「苦」のコントロールだとみなすことができる。人はみずからの人生を物語化し、そうすることでみずからの生を意味付ける。災害における喪失体験も、このような物語化が了解を促し、受容のための方策になるというのが副田⁵⁸⁾の提起である。

ここで重要になるのは、こうした物語化は死者と向き合うこと、二人称の死としての重要な他者の死、三人称の死としての未知の他者の死を受け入れ、苦心しながら継続する連帯を構築していくことによって、試みられているという点である⁶⁴⁾。これは「死」や「苦」を隔離するという現代社会の姿勢⁴⁴⁾とは明らかに離れた行為だといえる。

この時に重要になるのが「癒し」という概念である。果たしてこのような試みを「癒し」とみなすことは可能であろうか。たとえば今西は、「癒し」を「われわれの生活のさまざまな局面に生起する苦痛の感情、あるいはこれをもたらすところの『苦』を軽減する作用」⁶⁵⁾だと定義し、その手法は2つに大別できると述べる。すなわち、医療行為などの手段によって「苦」を対決や摘出といった形で軽減する「直接対峙型」と、「苦」そのものに対する発想の転換を通して「苦」の溶解をはかろうとする「間接強化型」の2つである⁶⁵⁾。今西はこのように「癒し」には多様な形があるとしたうえで、しかし、「苦」と「癒し」はいずれも個別性が高く、本人以外には分かりえない部分が存在せざるを得ないなかでは、「『癒し』の本質に自己治癒力の発揮という欠くことのできない過程が存する」⁶⁵⁾と指摘し、教育・看護・福祉など多領域にわたって、「癒し」とは癒されること、つまり「癒し」が受動的な過程となっている現在の状況を批判する。詳細は後述するが、現代において「癒し」の受動性、すなわち誰もが誰かに「癒される」ことを求めている傾向はすでに批判がなされている⁶⁶⁾。しかし今西が述べるように、そこには「癒し」とは能動的な行為であるという前提がある。このような前提は、そもそも確かだといえるのであろうか。

3. 2 「癒す」「癒される」「癒える」

なぜ、「癒し」が能動的な行為であるのかに疑問が投げかけられるかといえ、現代においては「癒

される」という形で、「癒し」が受動的なものとして捉えられているためである⁶⁷⁾。

「癒し」は現代において1995年頃から頻繁に用いられ始めた⁶⁶⁾⁶⁸⁾とされる。90年代後半はバブル崩壊や阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件などの社会不安が広がった時代にあり、いわゆる現代社会の生きづらさが顕在化した時代でもあった。そのような時代に、ストレスからの解放を提供する「癒し」は購買層への大きな訴求力を発揮した⁶⁶⁾。こうした状況をメディアが宣伝し時代のキーワードとしたこと、それを受けた消費者がさらに「癒し」消費を推し進めたことを通して、当初、「人間が主体的に自ら抱える病気や悩みを『癒す』のではなく、誰かによって与えられる『癒し』を求めるといふより受け身的な構図が整理した」⁶⁶⁾のである。

このように「癒し」は従来、能動的な行為であるものとみなされてきたが、それに対して現在は受動的な行為として、誰かに「癒されたい」人々が盛んにこのような言葉を用い、また、マーケティング分野で商品開発にも活用されている状況がある⁶⁶⁾。それでは、結局のところ「癒し」とは能動的・受動的いずれの行為だと捉えるべきなのだろうか。

そもそも「癒し」という概念は、洋の東西を問わずに古くから用いられており、西洋では古代ギリシャの時代から医学に関する議論の中で用いられている。ここでの「癒し」は、医療行為の結果として単純に傷が癒えるというよりは、身体全体の健康や患者の生活そのものを無理のない形で回復させる、全体性の回復という考え方が根底にあった⁶⁹⁾⁷⁰⁾。後にキリスト教の拡大に伴って、このような考え方は、魂の救済という宗教的救いにも接続をされていった⁷¹⁾。

東洋でも、宗教的救いとしての「苦」からの解放がたとえば仏教思想にみられるが、このような宗教的対応は基本的に「苦」そのものを摘出しようとする直接対峙型ではなく、繰り返し訪れるものとして捉え、その向き合い方、「寛容」⁷²⁾という受容の仕方を提示するものであり、その意味では間接強化型の「癒し」であったといえるだろう。このような方法は、近世には大衆化した形で、文学・絵画・芸能・信仰など多様な形で見られるようになったことが明らかとされている⁷³⁾⁷⁴⁾。

このようにみえてくると、「苦」に対する接近の方法こそ異なるものの、「癒し」とは当事者のみで完結するものではなく、古くからその周囲や他者と接続されている概念として扱われてきたことが分かっ

てくる。そうであるならば「癒し」というのは本来、能動的に「癒す」、受動的に「癒される」というよりは、中動的⁷⁵⁾に「癒える」ものなのではないだろうか。すなわち「癒し」は周囲との調和、他者との関係性のなかで生み出され、気づいていくものであり、みずからがみずからを癒すのでも、誰かに癒されるのでもない。強いていうならば、間接的な形で、相互に癒えてゆくという表現になるのではないだろうか。

今西が指摘するような「自己治癒力の発揮」⁶⁵⁾は、もちろん人が癒える際には重要な要件ではあるかもしれないが、それは近代が前提としてきた強い個人にしかなしえない直接対峙型の「癒し」である。むしろ歴史的には、人々は「一人一人のいのちを超えた大いなるものとのつながりの中で感得されるもの」⁷⁶⁾として、間接強化型の「癒し」や「救い」を得てきた。われわれは「苦」と向き合い、その克服の中に「癒し」を得ることができるほど強い人間ばかりではない。しかし、つながりの中で「苦」と対峙しながらも、その苦しみや不安、恐怖を軽減させ、「苦」と隣り合った生を紡いでいくことは出来る。そのなかで気づく感覚こそが「癒し」なのだといえる。そうであるならば、「想起の場」における「癒し」には、空間に他者を呼び込み、コミュニケーションを図ることが不可欠となる。もちろん、ここでいうコミュニケーションとは、直接的に言葉を交わし合うという意味ではない。「共苦」⁷⁷⁾し、「苦」に対するメッセージを交換することで、「なんらかの形で行為が接続されていく過程」⁷⁸⁾の意味である。

3.3 間接強化型の「癒える」空間

それでは「癒える」ということは、現代において主流となった「癒される」と、どのような点で異なるのだろうか。「苦」からの解放という結果のみを考えるのであれば、「癒される」ことには問題がないようにも思える。

本研究ではここまで「想起の場」、すなわち継承や記憶の視点から議論を進めてきたが、喪失の体験者という視点から捉えるならば、ここまで述べてきたことはトラウマの問題⁷⁹⁾⁸⁰⁾、そしてトラウマが引き起こすPTSDに対する医学的な精神療法や宗教的な対応を含む広義のスピリチュアル・ケアなどの「癒し」の議論でも行われてきたものである。

トラウマは心的外傷、心の傷を指し、災害のような災禍の場面で引き起こされることが知られてきた。その中心には自己を含む何らかの重大な喪失体験が存在し、その本来あるべきものがないと思うことに

対する苦痛が体験者を苛む⁸¹⁾⁸²⁾。精神療法⁸³⁾やスピリチュアル・ケア⁸⁴⁾は、概してこのような喪失体験による苦難や悲嘆のなかにある人に対して、体験との向き合い方や生きる意味、目的を本人の内面から発見していくものであり、基本的には当事者を対象としたものとして扱われている。体験者の「癒し」という点では、これらの手法は洗練されているものの、基本的には体験者本人を対象としているために、継承や記憶という側面にはあまり関心が払われないこともある。

もとよりミュージアムのような記憶の空間では、公的に記憶が保持されていることに安心し、そこに記憶をゆだねることで逆説的に忘却を招いてしまうことや、記憶を保持する際の選別によって、語られないもの、語りえないものが忘れ去られていくという問題をもっていることが指摘されている⁸⁵⁾。体験者の問題として閉じられてしまうとき、個人のトラウマは、こうした社会から忘れ去られていく記憶に属することになる。

また、カイ=エリクソン⁸⁶⁾が指摘したように、自然災害では地域社会の共同性や連帯の喪失を経験する集合的トラウマの問題が報告されてもいる。この種のトラウマについて、文化的トラウマ論は社会がそれをどのように解釈し意味付けるかによって、当事者の傷とも、進歩の機会にも両方に道が開かれると説明している⁸⁷⁾⁸⁸⁾。集合的トラウマへの対応も同じく、体験者本人を対象とする精神療法やスピリチュアル・ケアでは対応しづらい側面がある。

本研究が示してきた「想起の場」における「癒し」とは、多様な主体が空間を通じて、災禍のトラウマを個人の責任として隠蔽することなく社会として受け止め、共有することで「苦難の意味を考える」⁸⁹⁾ことを重視している。「想起の場」における「癒し」とは、そうした共有が生み出す他者との関係性のなかに存在するものであり、自らだけが「癒やされる」というものではない。「苦」の共有のうちに、「苦」の意味付けを見出しあい、それぞれに「癒えてゆく」ものであり、それぞれの苦難に対して、間接的な形で相互に意味付けを提供しあい、それぞれがそのような関係性のなかでみずから喪失体験との向き合い方を発見していく。このような喪失体験の当事者だけに限らない、「想起の場」を訪れるものすべてが関係しあうという視点こそが、「想起の場」における「癒し」の特性である。

しかし、それは同時にトラウマの二次受傷を来訪者に要請することでもある。「想起の場」が苦難の

意味を考えるために、「苦」を「自分自身の身体をとおして共有していく」⁸⁹⁾ことを求めているならば、トラウマの二次受傷の可能性は避けられない。たとえば田中は「継承において二次受傷を全く回避することは不可能であるし、共感や継承はこうした受傷をある程度引き受ける」⁹⁰⁾ことが必要だと明言している。もちろん、そうしたところで災害の体験者や死者のことを理解できるわけではない。しかし、そのようにして「二次受傷の危険をできるだけ避けながらも」「苦痛を部分的であれ引き受ける」ことが、「癒し」の可能性を切りひらくものでもある⁹¹⁾。それこそが「苦」からの解放という意味での「癒し」であり、結果的には行為の接続⁷⁸⁾、すなわち自己変容という点で防災・減災にも資するようになる。重要なことは、防災・減災への貢献はあくまで結果的なものにすぎず、それ自体を目的としているわけではないということである。

それでは「二次受傷の危険をできるだけ避け」⁹⁰⁾る、すなわち、すべての人々に「苦」と直接対峙することを求めるのではない形で、間接強化型の「苦」との向き合い方から異なる接近は出来ないのだろうか。その意味で、たとえば麦倉⁹¹⁾が指摘するような死者との対話は、重要な他者の喪失という「苦」を前提としながらも、死者と向き合う新たな日常のなかで、生者が死者を一方向的に弔うのではなく、むしろ生者こそが死者に動かされているという視点を提示する。死者はもはやその口で語ることは出来ないが、だからといって死者の残した足跡が無になるわけではない。死者の生きた証⁹²⁾⁹³⁾は、事実として確かにそこにあるのであって、生者がそれを操作できるわけではない。死者が、生者にとって「記憶だけの問題であるならば、それはきわめて主観的であり、その中で容易に歪められ、変形されてしまう」⁹⁴⁾。

「想起の場」において、このような形での死者との対話、「苦」との対峙が可能であるならば、「想起の場」は「癒し」と「災害継承」の接続を可能とする空間として、われわれの社会が災害と向き合うために大きな役割を果たす可能性がある。実際に災禍における「想起の場」の先例においては、「平和の礎」のようにそうした機能の発露がみられるものがあり、もちろん災害においてもオルタナティブな場では実践がみられているためである⁹⁵⁾⁹⁶⁾⁹⁷⁾⁹⁸⁾⁹⁹⁾¹⁰⁰⁾¹⁰¹⁾。これらの活動は、市井の実践者と被災者や遺族との関連の中で生みだされていったものであり、身体表現や音、映像などの媒体を介している。また、立場や視点の違いを保存することが多く、1

つの物語に多様な事例を回収し、社会的な位置づけを与えることを避けるため、作品としての分かりにくさを伴いやすい。反面で、そのために記憶の権力性にも抗しやすいう特徴をもつ。青山が指摘するように、「私にはどうしても理解しえないが、それでもどうやらそれはそこに厳然と存在するようだ、という現象を肯定すること」¹⁰²⁾が引き起こす、これらの試みにおける「共振」¹⁰²⁾の可能性は、ここまで論じてきた「癒し」の議論とも通じてくる。

それでは、なぜこのようなことが災害における「想起の場」、とりわけ大規模に整備された公的施設において十分に果たされず、批判を招いてしまったのだろうか。次章ではこのことを「想起の場」そのものが抱える困難から検討していきたい。

4. 「想起の場」を成立させる難しさ

4. 1 「想起の場」と記憶のポリティクス

このように考えてきた時、「想起の場」は災害の影響に苦しむ被災者、災害によって重要な他者を失った遺族、災害を体験はしていないが被災地に生きる子孫、被災地外から新たに災害を学びに訪れる来訪者、そしてその土地に喪失が刻み込まれた死者など、多様な当事者の間で災禍という「苦」を共苦する場であり、同時にそうした共苦に支えられることで、「癒える」瞬間に出会う可能性を持った場所となる可能性を有しているとは考えられないだろうか。むしろ、現行の「想起の場」がそうした可能性を重視せず、当事者間のコミュニケーションという機能がどこまで想定されているのかを読み取りづらからこそ、このような可能性が形をともなって現れないのではないだろうか。

とはいえ、記憶のための空間であり、そして慰霊のための空間でもある「想起の場」は、それ自体が記憶をめぐる様々な緊張関係を有しており、「想起の場」として成立すること自体がきわめて難しいものでもある。本研究のみでそのすべてを論じきことは難しいが、ひとまずこの難しさについて論点の整理をしておきたい。

本研究が「想起」と呼び続けているように、記憶をめぐる研究において、われわれは過去の出来事そのままに記憶として再現することはできないということはすでに明らかとされている¹⁸⁾。記憶は呼び起こされる都度に解釈をされ続けるものであり、そもそもそうした記憶自体がその保存を担う主体、たとえばミュージアムなどによって取捨選別をされたものでもある¹⁰³⁾¹⁰⁴⁾。とりわけ大規模施設ともなれば、

その取捨選別には政治的な要素がかかわるため、権力側のメッセージを帯びたものとなることもある。1970年代にはすでに、ミュージアムをより多声的な空間とするために管理者としての立場に留まるべきだとする指摘¹⁰⁵⁾はなされ、さまざまな展開が示されている¹⁰⁶⁾ものの、記憶の取捨選択をめぐるポリティクスはいまなお存在し続けている¹⁰⁷⁾。

東日本大震災は、そうした記憶のポリティクスの事例だといえる。小川¹⁰⁸⁾や島津¹⁰⁹⁾は災害における記憶と継承について、「博物館学的欲望」¹¹⁰⁾、すなわち凍結的保存、真正性の追求、モノの他者化、権威化への利用という欲望によるコレクション化が特徴だと指摘している。コレクション化とは事物を何らかの物語性のもとに馴致させるという動きを指すが、これらの特徴は東日本大震災に限った話ではなく、阪神・淡路大震災など1990年代頃の災害から既にみられていた動きである。また同時に、東日本大震災での大規模な展開を先例として、たとえば2016年の熊本地震における「熊本地震 記憶の廻廊」など、東日本大震災後の災害にもすでに引き継がれている。このような特徴をもたされた災害に関する「想起の場」は、中核施設としてミュージアムを設置することが多く、ミュージアムやアーカイブ施設、遺構(戦跡)、モニュメント、メモリアル、アートといった様々なメディアの意味付けが、中核施設であるミュージアムのメッセージに回収されやすい構造を有している²⁾。

こうした動きへの違和感は、現地からの率直な声として論壇や報道を通して批判がなされてきたが¹¹¹⁾¹¹²⁾、近年では、研究的にも災害継承のあり方に関する疑問が提示されている。そこでは、各種のミュージアムが産業復興・観光振興の一部に組み込まれ、被害そのものを説明しきれていないこと¹¹³⁾、そもそも防災・減災というテーマと祈りや鎮魂というテーマは直接の接続が難しいこと¹¹⁴⁾、それを実現するために「膨大な喪失や痛みを無視して、これらのミュージアムは性急に、あるいは強引に回復の記憶を作り出そうとしている」¹¹⁵⁾ことなどが批判の中核をなしており、やはり記憶のポリティクスの問題がそこには存在するといえよう。

これに対して民間のミュージアムが対抗的な記憶を提示し、やはり記憶の取捨選択という点で課題を含みながらも、多様性を保とうとする試みの存在が指摘されている¹¹⁶⁾。

4. 2 「想起の場」と「人を揺り動かす力」

またそもそも防災・減災、記憶の保存、癒し、ど

のような目的をとるにせよ、行為の接続を意図するのであれば、「想起の場」を通して単純に記憶を複製しようとするだけでは「想起の場」はほとんど意味をなさない。北村が沖縄戦における語りを例に、「『語り継ぐ』とは、常に現在において紡ぎ出される証言の『語り直し』の輪の連環、つまりは、記憶の異版の連なりなのだ。<中略>証言という痕跡を限りなく他者化してしまう一過去形の内に墮しめる一ではなく、『この私』の位置から、限りなく『現在を問う』ことが求められている」¹¹⁷⁾と述べるように、継承された記憶は、それを引き受けた者の内面に何らかの変化を及ぼし、災害継承の体験を契機とした自己変容の先に、行為の接続は存在する。このような人の自己変容を促す力のことを、米山は「人を揺り動かす力」¹¹⁸⁾と呼んでいる。

また、こうした自己変容は出来事そのものの捉え方について、われわれを自由にするという効果をあわせもつ。岡部らが指摘する通り、多様な主体がかかわる社会的な現象である災害を、「誰もが一律に同一のイメージを抱くものとして表現しようとすることは、ともすれば、震災を経験した人びとの複数かつ多様な生を矮小化してしまう」¹⁵⁾危険性がある。

しかし、その一方で「視覚は社会が構成し文化が育む」¹¹⁹⁾と指摘されるように、出来事をどのように捉えるかについてわれわれは歴史や社会、思想から自由ではない²⁷⁾。そこでは、歴史や社会、思想に見合うような物語に収斂させた記憶、前述の記憶のポリティクスの成果を、われわれが自らその通りに読み取ろうとするような、展示する側と来訪する側とのある種の共犯関係が成立する。たとえば吉見は災害におけるわれわれの社会の特徴とは、災害や戦争の被害を「あるべき発展からの著しい逸脱」¹²⁰⁾とみなすことであり、「日本人はそうのように著しく逸脱すると、何が何でも既定の路線に自分たちを復帰させようと必死にな」¹²⁰⁾ることだとする。すなわち災害からの復興を成功の物語として終えることを命題としている。来訪する側もまた、そうした成果や被災地の尽力を学ぶことを望んでいるのならば、そこでは復興につながらない記憶は捨象されることになり、またそのことが来訪者にとっての不満にもつながらないだろう^(註2)。

このような構造から解放されるためには、スズキが「歴史への真摯さ」「内省のプロセス」と呼ぶような、「社会的・空間的位置を異にする他者の見解に関わることで、過去についての自分の理解をかたちづくり、またつくりなおす、という継続的な対

話」¹²¹⁾が求められる。とはいえ、このような力は永続的ではない。陳腐化といかに向き合うかという努力なしに維持できない¹¹⁸⁾のも、また「想起の場」に課せられる大きな課題であるといえる。

5. 災害から「癒える」空間としての「想起の場」

本研究は、「想起の場」がもつ「癒し」の機能を検討し、「生者の自己変容」を支える「苦」との対峙の重要性を明らかにすることを目的としていた。

日本における「癒し」とは「苦」の抽出ではなく、「苦」と対峙しながら関係性を構築していくことであった。だが、もちろんそれによって災害における死者が生まれなくなったわけではなく、もとより、「死」だけが災禍における「苦」ではない。災禍を生きようとする人びとには、再建・再生を通じたさまざまな「苦」が待ち受けるのであり、避難や救助救命期に「命を救う」ことだけがその「苦」を抽出する訳ではない。この多様な「苦」に対峙することが軽視されている状況は、社会のレジリエンスという意味でも望ましいとはいえない。もとより「癒し」が全体性の回復を示していたように、人間にとっての「苦」は死者が減れば、被害が減れば解放されるというものではない。「苦」を前にしてわれわれが何を引き受けるのか、どのように生を紡ぐのか、そのことに思いを至らせる「想起の場」が必要になる^(註3)。

この意味で、東日本大震災における「想起の場」、なかでももっとも大規模な「復興祈念公園」がミュージアムと慰霊空間を接続したことは、死者を含めた多様な主体が対話可能な空間を構築したという点で大きな可能性があった。反面、「想起の場」を成立させ続けることの難しさを考えたとき、「復興祈念公園」は「想起の場」であること、そこで求められる機能の自認、そして機能の維持と発展に対する用意は十分ではなかったかもしれない。

とはいえ、たとえば戦争に関する「想起の場」も戦後の長い時間をかけてつくり上げられてきたものであり、現段階においてその評価が確定されるものでももちろんなく、われわれが今後、「復興祈念公園」をはじめとしたこれらの空間をどのように扱っていくかが問われていくことになるだろう。このことを考えるためには、本研究は「赦し」の議論とも接続される必要がある。災害が社会的な現象である以上は、戦争や公害にみられるように加害性と被害性が存在する。東日本大震災の場合には福島第一原子力発電所事故がその最たるものだが、そのほかに

も被害をめぐって訴訟に発展した事例はいくつも存在する。

もちろん、あの時、何があったのかを確定するための検証という作業、慰霊や鎮魂のための「記念の作業」は重要である。一方で、それがたとえば記憶のポリティクスを通じた正当性をめぐる争いになるのならば、その争いは「癒し」にはつながらず、未来への展望も開きづらいように考えられる。本研究が述べてきたように未来への展望とは、「苦」の共有を経た「癒し」のもとで現れてくるものだからである。そのためには「赦し」をどのように考えるか、構築するののかということも重要な論点となり、多声的な空間である「想起の場」において考えられるべきことだろう。しかし、本研究では「赦し」までを論じきことは出来なかったため、この点については別稿を期したい。

補注

- (1) こうした特例措置の歴史的事例としては、たとえばリスボン地震においても当時の宗教的儀礼に反する水葬を、キリスト教会の許可のもとで実施した事例がある¹²²⁾¹²³⁾。当時のポルトガルははまだ教会権力の強い社会であったことを考えれば、過酷な現実への対応が儀礼や慣例を超越することはどのような社会においても起こりうることを示している。しかし、価値観の多様化が進む現代において当時の教会権力のような存在はもはや成立しづらい。そのため外部から赦しが与えられることは考えづらく、代わって自己責任の考え方が示されることがある¹²⁴⁾。
- (2) 前述した伝承館のほか、たとえば「復興五輪」¹²⁵⁾や「絆」¹⁸⁾などの東日本大震災をめぐるスローガンを考えると、そこに「あるべき発展への復帰を見る」という視角を見出すことは、間違いとはいえないだろう。
- (3) たとえば、これは水俣病を描き続けた石牟礼道子が「悶えてなりとて加勢する」「道行き」と呼ぶ心性ともつながる。災禍へ向き合うことは当事者同士だからといって同一化できる訳ではなく、まして、非体験者ともなれば出来事を理解することさえ難しい。しかし、それでも人は何もできないなりに、無力に悶えながらも当事者と共に苦悩し、寄り添い続けようとすることがある。石牟礼はそうした精神を体現しつつ、同時に現代社会における欠落を批判した¹²⁶⁾¹²⁷⁾。

参考文献

- 1) 香川檀(2012)『想起のかたち—記憶アートの歴史意識』水声社

- 2) 小林秀行(2022)「想起の場における『痛み』の回避」『日本災害情報学会第25 回学会大会予稿集』pp.39-40
- 3) 竹沢尚一郎(2015)「トラウマを超えて」竹沢尚一郎(編著)『ミュージアムと負の記憶 戦争・公害・疾病・災害：人類の負の記憶をどう展示するか』東信堂,pp.208-241
- 4) 寺田匡宏(2015)「神戸という記憶の〈場〉—公的、集合的、個的記憶の相克とすみわけ」清水展(編著)・木村周平(編著)『新しい人間、新しい社会 復興の物語を再創造する(災害対応の地域研究 5)』京都大学出版会,pp.113-160
- 5) 高倉浩樹(編)・山口睦(編)(2018)『震災後の地域文化と被災者の民俗誌(フィールド災害人文学の構築)』新泉社
- 6) 李善姫(編)・高倉浩樹(編)(2023)『災害<後>を生きる 慰霊と回復の災害人文学』新泉社
- 7) 今村文彦(2022)「東日本震災からの伝承活動と遺構・施設について」『津波工学研究報告』39号,pp.101-111
- 8) 平松建人・小野田泰明・佃悠(2019)「惨禍を伝承するための展示室構成と場所との関係」『日本建築学会技術報告集』25巻,60 号,pp.829-832
- 9) 三浦尚悟・板垣順平(2021)「日常から慰霊につなげるための空間構成に関する一考察 大規模な慰霊の場を対象とした空間構成の分析」『日本デザイン学会第68回春季研究発表大会概要集』pp.196-197
- 10) 李善姫(編)・高倉浩樹(編)(2023)『災害<後>を生きる 慰霊と回復の災害人文学』新泉社
- 11) 西村明(2006)『戦後日本と戦争死者慰霊 シズメとフルイのダイナミクス』有志舎
- 12) 福岡良明(2015)『「戦跡」の戦後史 せめぎあう遺構とモニュメント(岩波現代全書072)』岩波書店
- 13) 蘭信三(編)・小倉康嗣(編)・今野日出晴(編)(2021)『なぜ戦争体験を継承するのか—ポスト体験時代の歴史実践』みずき書林
- 14) 直野章子(2015)『原爆体験と戦後日本 記憶の形成と継承』岩波書店
- 15) 岡部美香・高森順子・青山太郎(2021)「声なき被災者の経験を未災者に伝える」岡部美香(編)『越える・超える(シリーズ人間科学6)』大阪大学出版会,pp.143-167
- 16) 室崎益輝(2016)「記憶と継承と覚悟」公益財団法人ひょうご震災記念21 世紀研究機『国難』となる巨大災害に備える編集会議(編)『「国難」となる巨大災害に備える～東日本大震災から得た知恵と教訓～災害対策全書別冊』,pp.628-629
- 17) 阪本真由美(2023)「災害の記録と記憶—何が語り継がれるのか」松岡俊二・阪本真由美・寿楽浩太・寺本剛・秋元信佳『未来へ繋ぐ災害対策 科学と政治と社会の協働のために』有斐閣,pp.183-202

- 18)小林秀行(2022)「『祭り』としての東日本大震災—非被災地の『絆』言説にみる災害の消費と忘却—」『災害情報』No.20,vol.2,pp.263-274
- 19)宮城県震災復興・企画部(2018)「東日本大震災の記憶・教訓の伝承について～東日本大震災と同じ犠牲と混乱を繰り返さないために～」
- 20)柳田国男(1934)『民間伝承論』共立社
- 21)田中宣一(2017)『柳田国男・伝承の「発見」』岩田書院
- 22)鈴木正崇(2014)「伝承を持続させるものとは何か:比婆荒神神楽の場合」『国立歴史民俗博物館研究報告』186集,pp.1-29
- 23)平山和彦(1992)『伝承と慣習の論理』吉川弘文館
- 24)加藤秀雄(2023)『伝承と現代 民俗学の視点と可能性』勉誠出版
- 25)高橋和雄・木村拓郎・西村寛史・藤井真(1999)「雲仙普賢岳の火砕流で被災した大野木場小学校被災校舎保存構想の策定に関する調査」『土木学会論文集』612号,pp.359-371
- 26)アライダ=アスマン(著), 安川晴基(訳)(2007)『想起の空間—文化的記憶の形態と変遷』水声社
- 27)ピエール=ノラ(編)・谷川稔(監訳)(2002)『記憶の場—フランス国民意識の文化=社会史〈第1巻〉対立』岩波書店
- 28)栗津賢太(2017)『記憶と追悼の宗教社会学—戦没者祭祀の成立と変容』北海道大学出版会
- 29)松田彰(2012)『記念碑に刻まれたドイツ 戦争・革命・統一』東京大学出版会
- 30)米沢薫(2009)『記念碑論争 ナチスの過去をめぐる共同想起の戦い[1988~2006年]』社会評論社
- 31)吉田竹也(2016)「地上の煉獄と楽園のはざま—沖縄本島南部の慰霊観光をめぐる」『人類学研究所研究論集』3号,pp.41-94
- 32)宮武実知子(2006)「慰霊・追悼の場と世論の力学 沖縄の『平和の礎』を事例として」『ソシオロジ』50巻,3号,pp.75-91
- 33)野田正彰(2014)『喪の途上にて:大事故遺族の悲哀の研究』岩波書店.
- 34)マリタ=スターケン(著)・岩崎稔(訳)・杉山茂(訳)・千田有紀(訳)・高橋明史(訳)・平山陽洋(訳)(2004)『アメリカという記憶—ベトナム戦争、エイズ、記念碑的表象』未来社
- 35)マリタ=スターケン(著)・仲條献(訳)(1996)「壁,スクリーン,イメージ—ベトナム戦争記念碑」『思想』No.866,岩波書店,pp.30-60
- 36)吉新雄太・相澤亮太郎(2009)「震災モニュメントと記憶の諸実践:慰霊と教訓、継承と受容の間で」『兵庫地理』54号,pp.9-19
- 37)川村清志(2021)「変貌する災害モニュメント—災害をめぐる記憶の動態」小松和彦(編)『禍いの大衆文化 天災・疫病・怪異』KADOKAWA,pp.309-338
- 38)橋口勝利(2020)『大学生、福島を聴く 東日本大震災と「心の復興」』関西大学出版部
- 39)立木茂雄(2016)『災害と復興の社会学』萌書房
- 40)藤本一雄・戸塚唯氏(2015)「東日本大震災被災者の後悔に関する証言に対するドキュメント分析から考える防災活動の目的」『地域安全学会論文集』No.27,pp.1-11
- 41)藤本武(2005)「『痛み』の定義とその発生に関する比較文明論的考察—神教、仏教、日本、医学的領域における—」『新潟青陵大学紀要』5号,pp.165-188
- 42)吉田李佳(2005)「痛みと癒しの相関:健康概念を問いなおすために」『熊本大学社会文化研究』3巻,pp.349-370
- 43)デイヴィド=B=モリス(著)・渡邊勉(訳)・鈴木牧彦(訳)(1998)『痛みの文化史』紀伊國屋書店
- 44)森岡正博(2003)『無痛文明論』トランスビュー
- 45)フィリップ=アリエス(著)・伊藤晃(訳)・成瀬駒男(訳)(2022)『死と歴史 西欧中世から現代へ(新装版)』みすず書房
- 46)ジェフリー=ゴラー(著)・宇都宮輝夫(訳)(1994)『死と悲しみの社会学』ヨルダン社
- 47)池沢優(編)・アンヌ=ブッシイ(編)(2010)『非業の死の記憶:大量の死者をめぐる表象のポリティクス』秋山書店
- 48)北原糸子(2021)『震災と死者——東日本大震災・関東大震災・濃尾地震』筑摩書房
- 49)金菱清(2014)『震災メモリー 第二の津波に抗して』新曜社
- 50)金田諦應(2021)『東日本大震災 3.11生と死のはざま』春秋社
- 51)似田貝香門・村井雅清(著)(2015)『震災被災者と足湯ボランティア「つぶやき」から自立へと向かうケアの試み』生活書院
- 52)宮前良平(2020)『復興のための記憶論 野田村被災写真返却お茶会のエスノグラフィー』大阪大学出版会
- 53)福田雄(2020)『われわれが災禍を悼むとき 慰霊祭・追悼式の社会学』慶応義塾大学出版会
- 54)飯嶋秀治(2000)「儀礼論再考」『宗教研究』74巻,3号,pp.393-415
- 55)立川武蔵(2001)「癒しと救いを求めて」立川武蔵(編著)『癒しと救い アジアの宗教的伝統に学ぶ』玉川大学出版部,pp.9-22
- 56)柳川啓一(1991)『現代日本人の宗教』法蔵館
- 57)アルフォンス=デーケン(編)・柳田邦男(編)(1997)『「突

- 然の死』とグリーンケア(生と死を考えるセミナー第6集)』春秋社
- 58)副田義也(2001)『死の社会学』岩波書店
- 59)井上俊(1996)「物語としての人生」井上俊(編)・上野千鶴子(編)・大澤真幸(編)・見田宗介(編)・吉見俊哉(編)『現代社会学9 ライフコースの社会学』岩波書店,pp.11-26
- 60)作田啓一(1972)『価値の社会学』岩波書店
- 61)森岡清美(1993)『決死の世代と遺書 太平洋戦争末期の若者の生と死〔補訂版〕』吉川弘文館
- 62)田村均(2018)『自己犠牲とは何か—哲学的考察—』名古屋大学出版会
- 63)辻内琢也(編著)・トム=ギル(編著)(2021)『福島原発事故被災者 苦難と希望の人類学—分断と対立を乗り越えるために』明石書店
- 64)高橋原・堀江宗正(2021)『死者の力 津波被災地「霊的体験」の死生学』岩波書店
- 65)今西康裕(2004)「教育・看護・福祉を結ぶキーワードとしての『癒し』が意味するもの」『佛教大学大学院紀要』32号,pp.137-146
- 66)松井剛(2013)『ことばとマーケティング—「癒し」ブームの消費社会史(碩学叢書)』碩学舎
- 67)上田紀行(1997)『癒しの時代をひらく』法蔵館
- 68)弓山達也(1996)「日本におけるヒーリング・ブームの展開」『宗教研究』70巻,1号,pp.141-162
- 69)福田正治(2010)「感情と癒し—脳のストレスとの関連で—」『研究紀要：富山大学杉谷キャンパス一般教育』38号,pp.39-54
- 70)鈴木七美(2002)『癒しの歴史人類学 ハーブと水のシンボリズムへ』世界思想社
- 71)大島末男(2002)「キリスト教における癒しの原点」小田川方子(編著)・欠端實(編著)『「癒し」の思想 伝統から未来へ』麗澤大学出版会,pp.209-242
- 72)保坂俊司(2002)「仏教における寛容の思想」小田川方子(編著)・欠端實(編著)『「癒し」の思想 伝統から未来へ』麗澤大学出版会,pp.59-114
- 73)小松和彦(編)(2021)『禍いの大衆文化 天災・疫病・怪異』KADOKAWA
- 74)並松信久(2022)「癒しと共生の系譜—江戸時代の感染症対応—」『京都産業大学日本文化研究所紀要』27号,pp.105-153
- 75)磯部忠正(1976)『「無常」の構造』講談社
- 76)國分功一郎(2017)『中動態の世界 意志と責任の考古学(シリーズ ケアをひらく)』医学書院
- 77)北村毅(2009)『死者たちの戦後誌 沖縄戦跡をめぐる人びとの記憶』御茶の水書房
- 78)北田暁大(2011)『〔増補〕広告都市・東京 その誕生と死』筑摩書房
- 79)田中雅一(編)・松嶋健(編)(2018)『トラウマを生きる(トラウマ研究1)』京都大学学術出版会
- 80)田中雅一(編)・松嶋健(編)(2019)『トラウマを共有する(トラウマ研究2)』京都大学学術出版会
- 81)宮地尚子(2007)『環状島=トラウマの地政学』みすず書房
- 82)ジョン=H=ハーヴェイ(著)・和田実(訳)(2003)『喪失体験とトラウマ—喪失心理学入門』北大路書房
- 83)藤森立男(編著)・矢守克也(編著)(2012)『復興と支援の災害心理学 大震災から「なに」を学ぶか』福村出版
- 84)窪寺俊之(2017)『スピリチュアルケア研究』聖学院大学出版会
- 85)石井美保(2017)「失われた声を聴きなおす—追悼・記念の玄以と死者との共在」田中雅一(編)・松嶋健(編)『トラウマを生きる(トラウマ研究1)』京都大学学術出版会,pp.597-632
- 86)カイ=T=エリクソン(著)・宮前良平(訳)・大門大朗(訳)・高原耕平(訳)(2021)『そこにすべてがあった パッパロー・クリーク洪水と集合的トラウマの社会学』夕書房
- 87)Jeffrey C. Alexander, Ron Eyerman, Bernard Giesen, Neil J. Smelser, Piotr Sztompka(2004)“Cultural Trauma and Collective Identity” University of California Press
- 88)兼子論(2019)「トラウマ概念の社会的応用とその意義」『社会学評論』No.69,Vol.4,pp.453-467
- 89)今野日出晴(2021)「『戦争体験』、トラウマ、そして、平和博物館の亡霊」蘭信三(編)・小倉康嗣(編)・今野日出晴(編)『なぜ戦争体験を継承するのか ポスト体験時代の歴史実践』みずき書林,pp.401-432
- 90)田中雅一(2021)「『戦争体験』、トラウマ、そして、平和博物館の亡霊」蘭信三(編)・小倉康嗣(編)・今野日出晴(編)『なぜ戦争体験を継承するのか ポスト体験時代の歴史実践』みずき書林,pp.107-134
- 91)麦倉哲(2017)「東日本大震災遺族における『死者との相互行為』—岩手県大槌町での経緯を中心に—」『岩手大学文化論叢』第9輯,pp.127~145
- 92)大槌町(2016)『東日本大震災津波犠牲者回顧録「生きた証」(平成28年度版)』
- 93)大槌町(2017)『東日本大震災津波犠牲者回顧録「生きた証」(平成29年度版)』
- 94)末木文美士(2022)『死者と霊性の哲学 ポスト近代を生き抜く仏教と神智学の智慧』朝日新聞出版
- 95)高森順子(2023)『震災後のエスノグラフィ 「阪神大震

- 災を記録しつづける会」のアクションリサーチ』明石書店
- 96)久保田彩乃(2021)「3.11アーカイブにおける福島の人々の声の記録『Voice of Fukushima』の意義と今後の可能性に関する考察」5巻,4号,pp.227-231
- 97)金山智子(2021)「災後・災間におけるコミュニティ放送による記憶の継承」『社会情報学』No.9,Vo.1.2,pp.19-35
- 98)河東仁(2020)「大災害からの復旧復興においてアートの果たしうる機能—もう一つの別の時空間、そして鎮魂—」『コミュニティ福祉学部紀要』22号,pp.97-106
- 99)矢田部圭介(2018)「2つの断絶に橋を架ける—リアス・アーク美術館「東日本大震災の記録と津波の災害史」展—」『ソシオロジスト』No.20,pp.49-85
- 100)山内宏泰(2015)「『リアス・アーク美術館常設展示「東日本大震災の記録と津波の災害史」』～記録と表現の境界を越える試み／新たな言葉の必要性について～」『復興』13号,pp.20-26
- 101)中村美恵(2014)「東日本大震災をめぐる『音楽の力』の諸相 未来の文化政策とアートマネジメントのための研究1」『芸術工学研究』vol.21,pp.13-29
- 102)青山太郎(2022)『中動態の映像学 東日本大震災を記録する作家たちの生成変化』
- 103)井野瀬久美恵(1999)「忘却が記憶を成立させる—『かたち』の選択とその多様化をめぐる—」阿部安成(編)・小関隆(編)・見市雅俊(編)・光永雅明(編)・森村敏己(編)『記憶のかたち コメモレイションの文化史』柏書房,pp.189-206
- 104)小川伸彦(2002)「モノと記憶の保存」荻野昌弘(編)『文化遺産の社会学-ルーヴル美術館から原爆ドームまで』新曜社,pp.34-70
- 105)Duncan F. Cameron(1971)“The Museum, a Temple or the Forum”, Curator: The Museum Journal, Vol.14, Issue. 1, pp.11-24
- 106)小森真樹(2017)「ミュージアム研究における「展示の政治学」論の系譜—受容論的転回と展示の詩学—」『Mouseion:立教大学博物館研究』63号,pp.1-20
- 107)林志弦(著)・澤田克己(訳)(2022)『犠牲者意識ナショナルリズム 国境を超える「記憶」の戦争』東洋経済新報社
- 108)小川伸彦(2015)「言葉としての『震災遺構』:東日本大震災の被災構造物保存問題の文化社会学」『奈良女子大学文学部研究教育年報』12号, pp.67-82
- 109)島津京(2021)「記念碑と遺構:東日本大震災から10年後の震災の表象」『専修大学人文科学研究所月報』315号,pp.1-22
- 110)荻野昌弘(2002)「文化遺産への社会的アプローチ」荻野昌弘(編)『文化遺産の社会学-ルーヴル美術館から原爆ドームまで』新曜社,pp.1-33
- 111)石戸諭(2021)『視えない線を歩く』講談社
- 112)小松理度(2021)『新復興論 増補版』ゲンロン
- 113)今井照(編著)・朝日新聞福島総局(編著)(2021)『原発避難者「心の軌跡」 実態調査10年の<全>記録』公人の友社
- 114)金谷美和(2018)「大きな物語に抗する-災害の経験と記憶-」田中雅一(編)・松嶋健(編)『トラウマを生きる(トラウマ研究1)』京都大学学術出版会,pp.521-549
- 115)河野暁子・村本邦子(2022)「福島第一原発自己の記憶はどのように構築されていくのか—関連ミュージアムを手がかりに」村本邦子(編)『災厄を生きる 物語と土地の力 東日本大震災からコロナ禍まで』国書刊行会,pp.165-197
- 116)除本理史(2021)「福島原子力発電所事故に関する伝承施設の現状と課題」『経営研究』No.72,vol.2,pp.153-164
- 117)北村毅(2006)「(戦争)と(平和)の語られ方 (平和ガイド)による沖縄戦の語りを事例として」『人間科学研究』No.19,vol.2,pp.55-73
- 118)米山リサ(著)・小沢弘明(訳)・小澤祥子(訳)・小田島勝浩(訳)(2005)『広島:記憶のポリティクス』岩波書店
- 119)北澤裕(2017)『眼差しの世界 視覚社会学の展開』三和書籍
- 120)吉見俊哉(2020)『五輪と戦後 上演としての東京オリンピック』河出書房新社
- 121)テッサ・モーリス=スズキ(著)・田代泰子(訳)(2004)『過去は死なない メディア・記憶・歴史』岩波書店
- 122)大橋竜太(2022)『リスボン 災害からの都市再生』彰国社
- 123)公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 調査本部(2015)「リスボン地震とその文明的意義の考察 研究調査報告書」
- 124)小林秀行(2022)「自然災害をめぐる『責任』の行方」『災害情報』No.20,vol.1,pp.21-32
- 125)笹生心太(2022)『「復興五輪」とはなんだったのか 被災地から問い直す』大修館書店
- 126)石牟礼道子(2013)『石牟礼道子全集・不知火 第16巻 新作 能・狂言・歌謡 ほか』
- 127)田中優子(2020)『苦海・浄土・日本 石牟礼道子 もだえ神の精神』集英社

復興支援員のマネジメント体制に関する研究

—岩手県釜石市「釜援隊」の制度・組織デザインに着目して—

Research on Management System for Regional Coordinator of Reconstruction

— Focusing on the Institutional and Organizational Design of “Kamaentai”,

in Kamaishi City, Iwate Prefecture —

中沢 峻*

Shun NAKAZAWA *

本稿では、東日本大震災後に導入された総務省・復興支援員のマネジメント体制について、岩手県釜石市の「釜援隊」に対するケーススタディをもとに、その制度・組織デザインに着目し要点の分析を行った。その結果、「半官半民のコーディネーター」を理念としてマネジメント体制が構築され、その過程で事業実施に伴う自治体の負担を軽減する要素が体制に組み込まれていったこと、マネジメント隊員が地域住民、隊員、自治体といった事業関係者を仲立ちし調整する、境界連結者の役割を担ってきたことが確認された。

キーワード: 復興支援員, マネジメント体制, 協議会, 境界連結者

Keywords: Regional Coordinator of Reconstruction, Management System, Council, Boundary Spanner

1. はじめに

1.1 研究の背景

2011年3月に発生した東日本大震災からの復旧・復興過程においては、被災地への新たな人的支援の仕組みが展開されてきた。

まず、行政機関に着目すれば、他地域の自治体からの職員派遣がその一例にある。被害が大きかった岩手県・宮城県・福島県では、震災以前から行財政改革に伴う職員削減に取り組んできた経緯の中で、震災後の膨大な災害復旧・復興業務に対応する必要があった¹⁾。このような状況で自治体間での職員派遣が重要な役割を果たしてきた。とりわけ東日本大震災では全国知事会が中心となって調整を行う、様々な仕組みづくりが進められた²⁾。

加えて、専門性の高い人材を民間企業等から被災地域に派遣する事業として、復興庁が開始した「WORK FOR 東北」事業がある。受入先は行政機関に限らず企業等も含んでおり、2013年10月から2016年3月まで(2014年度以降は日本財団の事業として実施)の3年間で153名の派遣実績がある³⁾。

また、民間事業者による新たな人的支援の例としては、NPO法人ETICによる「右腕派遣プログラム」⁴⁾が確認できる。これは、被災地域のNPOや企業等を主な受入先として、復旧・復興活動に取り組むリ

ーダーの右腕となって支える人材を公募し派遣する事業である。任期は最長1年間となっているが、任期終了後も受入先や受入地域で活動を継続するケースも一定確認できる。2011年5月から2016年3月まで実施され、137のプロジェクトに228名の派遣実績がある⁵⁾。

これらの人的支援の中でも比較的長期に渡る施策として、「復興支援員」が2012年1月に総務省事業として新設された⁶⁾。復興支援員は、2004年に発生した新潟県中越大地震後に支援メニューとして設けられた「地域復興支援員」をモデルとしている⁷⁾。事業スキームは、復興支援員と同じく総務省で2008年に制度化されていた地域おこし協力隊を参考にしており⁷⁾ ⁽¹⁾、被災者の生活支援や復興まちづくり計画の策定支援、産業や観光の再生に向けた取り組みなど、幅広い分野での活動が展開されてきた⁸⁾。制度創設当初は5年間で事業期間としていたが、その後、2016年6月に「東日本大震災復興特別会計の設置期間中」⁹⁾ (当時、復興庁設置期間とされていた2021年度まで)に延長され、更に2021年5月には「第2期復興・創生期間」(2025年度まで)に延長された¹⁰⁾ ⁽²⁾。

なお、新潟県中越大地震復興検証報告書では地域復興支援員が果たした役割の一つとして、住民と行政、外部者と地域をつなぐ重要性が指摘されており

* 宮城大学事業構想学群 助教・博士 (学術)

Assistant Professor, School of Project Design, Miyagi University, Ph.D.

¹¹⁾、東日本大震災被災地での復興支援員の設置にあっても、地域住民、行政、専門家等を「さまざまに『つなぐ』役割を果たす人材」¹²⁾の重要性が、東日本大震災復興構想会議の提言において強調されている。

1.2 復興支援員制度と運用状況の概観

総務省・復興支援員制度は「被災者の見守りやケア、地域おこし活動など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」¹³⁾人的支援施策として、2012年1月に創設された。事業の実施主体は、「東日本財特法に定める『特定被災地方公共団体』又は、『特定被災区域』を区域とする市町村（9県・227市町村）」¹³⁾とされている。被災自治体が定める復興計画やそれに基づく要綱等を設置根拠とし、地域の復旧・復興状況を踏まえて具体的な活動内容が設定される。

事業内容は活動地域の復旧・復興状況によって多岐に渡るが、以下の2つに大別されている¹⁴⁾。一つは「地域のまちづくり、活性化に関わる事業」であり、例として地域情報発信、観光関連事業、6次産業化をはじめとする地域における事業開発等がある。もう一つは「仮設住宅・災害公営住宅などの見守りやケア」であり、これらの住居への移転後の見守りや自治会支援等を含むコミュニティに関する事業である。

復興支援員に従事する人材は、同じ総務省が所管する地域おこし協力隊のような着任前の居住地域の要件はなく、被災地域内外の人材の委嘱が可能である⁷⁾ ³⁾。

2012年度以降の復興支援員の人数の変遷を図1に示す。なお、以下に示す実施団体数には県と市町村

の双方を含んでいる。

各地で活動が開始された2012年度は3県の合計で7団体・69人であったが、2年後の2014年には21団体・429人と、人数ではピークを迎えた。その後は横ばいで推移し、2017年度には人数は減少に転じている。これは、宮城県による「みやぎ復興応援隊」事業の終了¹⁵⁾（一部は県事業から市町村事業に移管して以降も継続）等の影響が背景にあるといえよう。他方、2017年度は27団体と、団体数ではピークの値をとっている。2018年度は人数が一旦微増となるも、2019年度以降は団体数・人数ともに減少しており、2021年度時点では20団体・199名となっている。

1.3 問題の所在と研究の目的

中越・地域復興支援員と東日本大震災・復興支援員との制度上の相違点は、財源と事業主体である。

中越・地域復興支援員は財団による復興基金を財源としており¹¹⁾、事業主体は「『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』でかつ『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を整えた団体』」¹⁶⁾とされ、実際には、中間支援組織や観光協会、公社等が事業主体となった¹⁷⁾。これは自治体が復興基金を直接使用することは制限されていたためである¹⁸⁾。

一方で、復興支援員は震災復興特別交付税が財源であるため、被災自治体が事業主体となった¹³⁾。しかし、前述のとおり、東日本大震災の被災自治体は膨大な災害復旧・復興事業へ対応する必要があり¹⁾、復興支援員事業関係者間の連携調整やプログラムの作成等⁶⁾、活動全体のマネジメントにあたる体制に限られた資源で構築する必要があった。

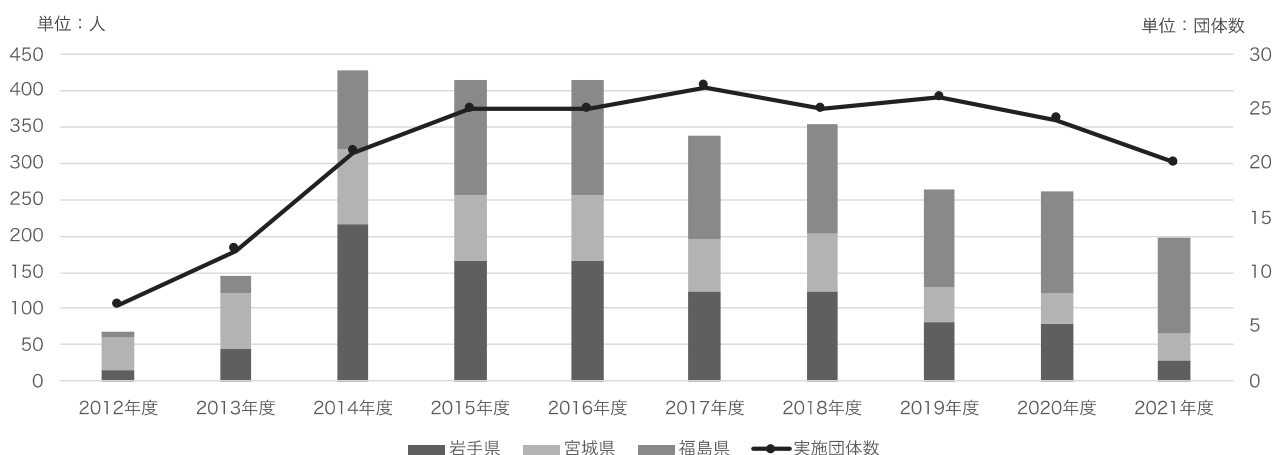


図1 復興支援員の人数と事業実施団体（県・市町村）数

出所）総務省・復興支援員取組事例集（平成24年度～令和3年度）⁸⁾より作成

東日本大震災での復興支援員のマネジメント体制については、2015年時点での宮城県内における事業実施状況の暫定的な報告¹⁹⁾のほか、個別事例を取り上げた研究が複数確認できる。

まず、石巻市北上地区の復興支援員事業では、自治体からNPOへの委託事業として実施されており、当該事業に関わる主体間の関係性・連携状況について言及されている²⁰⁾ ²¹⁾。特に、自治体は被災によって行政機能が低下し即時的な対応が難しい状況にあったことから、被災地支援で現地と関わりを持っていたNPOが復興支援員事業を受託し、仙台に事務所がある中間支援組織が後方支援を展開していたことが特徴として挙げられている²⁰⁾。

次いで、福島県における福島第一原子力発電事故に起因する広域避難者の支援体制について、以下の2つの復興支援員の事例が確認できる。

一つは福島県浪江町の事例である。2013～2014年度の復興支援員のマネジメント体制について、避難先の支援団体及び支援員との情報共有や調整を担う中間支援組織の意義に着目した整理がなされている²²⁾。

もう一つは埼玉県における復興支援員の事例である¹⁴⁾。埼玉県では労働者福祉協議会（福島県、富岡町、浪江町から事業受託）とNPO（双葉町、大熊町から事業受託）によって復興支援員事業が展開されており、2事例の概要の比較がなされている。

このように、東日本大震災被災地における復興支援員のマネジメント体制については個別事例を中心に扱った論考が確認できる。また、その体制が構築された背景を示す先行研究も確認できる一方で、その体制が構築された経緯や体制にこめられた理念が詳しく分析された先行研究は管見の限り殆どない。

他方、複数の主体が関わる人的支援施策のマネジメント体制という観点では、復興支援員と同様に総務省が所管する地域おこし協力隊を題材として一定の研究の蓄積がみられる。当該事業は趣旨の一つが「任期終了後の赴任地への定住」であること、任期が「最長3年」であること²³⁾など、復興支援員の条件と異なる部分はあるが、当該事業のスキームを参考に復興支援員制度の設計がなされた⁷⁾こともあり、以下に挙げる先行研究群から有用な示唆が見出せよう。

まず、事業の特徴として、地域、協力隊員、自治体担当者の3つの変数があることが挙げられている²⁴⁾。このことは以前からの「補助金」行政には見られない特徴であり、各々が試行錯誤しながら変化、

成長していく事業だとされる。他方で、隊員と地域とのミスマッチにより機会を活かしきれない地域があると同時に、人材による継続的な関わりによって「地域の変化」が期待されていることから、当事者間での共通理解が不可欠とされている²⁵⁾。

上記に加えて、事業主体である自治体において具体的にとるべき方策についても先行研究から複数確認できる。まずは、中越・地域復興支援員から得られた知見を踏まえて、受入前にビジョンやロードマップを作成することと、隊員の活動期間中は双方を用いたPDCAサイクルを3者で回していく必要性が示されている²⁶⁾。また、このサイクルの検証プロセスにおいては、状況に応じて成果指標とする軸を変更するなど、自治体の柔軟性が求められるとしている。次いで、全国の市町村の協力隊事業担当者に対する質問紙調査の分析結果からも人材の受入体制に対する示唆を得ることができる²⁷⁾。隊員の業務領域の設定等についても言及されているが、特に復興支援員にも通ずる地域の活性化感の向上という観点では、受入前の協議のみならず、着任した隊員の意向を汲む、地域の関係者を包含する体制の充実が必要だとされている²⁷⁾。また、同じ著者らによって2年後に実施された同様の調査結果からは、受入体制の形式的な整備は進展が見られるものの、地域や自治体との関係に悩みを持つ隊員が増えており、3者を中心としたチームビルディングが有する意義が強調されている²⁸⁾。

また、自治体による日常的な業務管理の観点から実事例に基づく複数の分析がなされている。隊員が就業する際の期待等のギャップに由来する「リアリティ・ショック」を鍵概念に用いた研究²⁹⁾では、他者への働きかけ（相談、要望、連携等）と、自身の働きかけ（活動に対する態度・解釈の修正、自己学習等）によって、アドバイスを受れたり、自治体によるマネジメント体制が修正されたりするなどのサポートがあり、これらが結果的に「リアリティ・ショック」の克服につながったと考察されている。他方、岡山県美作市の事例を題材とした研究³⁰⁾では、従業員を組織内に確保するためのリテンション・マネジメントの枠組みを用いた分析の結果、活動の充実感や定住意向の向上に影響を与える要点として、1) 地域からの信用・サポート、2) 仲間との連携、3) 生活モデルの確立、の3つを自治体が留意すべき事柄としている。

最後に、3者の支援を行う主体への言及³¹⁾もなされている。具体的には、大学³²⁾、都道府県庁³³⁾ ³⁴⁾、

広域プラットフォーム³⁵⁾をその対象としており、具体的取組は、地域内での関係主体間の調整や隊員の募集³²⁾、研修・交流機会の提供^{33) 34) 35)}、意見や情報収集及び提供・助言³⁵⁾等に大別できる。

以上、本稿の主題である復興支援員との共通点が見出せる、地域おこし協力隊のマネジメント体制に関する先行研究では、隊員、地域、自治体の3者での目標や計画等の認識の共有、連携の構築等が重要視され、日常的な業務管理も含めて事業主体である自治体が果たす役割に対する言及が複数確認された。

しかし、改めて復興支援員を捉え返せば、先述した行財政改革と復興事業の集中等による自治体職員の不足という状況下においてマネジメント体制が構築され、先行研究²⁰⁾でも触れられているとおり、地域おこし協力隊と同様にNPOによる一定のサポートの実態が確認されている。

以上を踏まえ本稿では、上記の状況下で構築された復興支援員のマネジメント体制の要点を明らかにすることを目的とする。具体的には、岩手県釜石市の「釜援隊」を題材に、マネジメント体制が構築された経緯や体制にこめられた理念に着目する。事例の選定理由は、先に示した人的支援施策のマネジメント体制構築の論点に関連して、以下の特徴が見られるからである。

それは、釜援隊の事例では事業導入にあたって行政と民間で構成する協議会が新設されており、当該協議会には既存の組織とは異なる、何らかの機能が期待されたことが示唆されるからである。他の大半の地域では自治体が直接復興支援員を任用する直営方式や、自治体からNPO・企業等に対する業務委託の方式が取られており、協議会を新設し仕組みをゼロから構築するという動きは、一見すると、先に述べた事業主体となる自治体の負担軽減には逆行するとも考えられる。本事例において協議会形式の採用に至った経緯や重視していた点を明らかにすることは、災害後の人的支援施策のマネジメント体制の構築に対して新たな知見をもたらすと考えられる。

また、現在では、災害発生時に地域内に配置されている地域おこし協力隊及び彼ら彼女らのネットワークが災害対応にあたるケース^{36) 37)}も確認されている。地域おこし協力隊と復興支援員の相違点は前述のとおりである。しかし、両者の共通点として、一定期間展開される人的支援である点、地域、支援人材、自治体担当者の3つの変数がある²⁴⁾点が挙げられ、双方の事業の効果的な運用には共通する要点が存在すると考えられる。よって、本研究は頻発化・

激甚化の傾向にある災害への人的な面からの対応として、広く現場の実践活動への含意を有すると考えられ、社会的意義を有するといえよう。

2. 調査方法

釜援隊について、公開されている釜援隊のWebサイト³⁸⁾や活動報告書³⁹⁾、文献資料による調査のほか、表1に示す関係団体へ各々30～60分程度のヒアリングを実施した。主な調査項目は、マネジメント体制が構築された経緯、関係者間での協議・情報共有の機会の実態、日常的な隊員の業務管理の方法等である。本稿を作成後、ヒアリング対象の3名によって内容の確認を受けた。なお、表下部の人物は、2016年7月から2023年3月末まで協議会会長を務めていた。

加えて、各々のヒアリングに際して提供された資料も事例の記述に用いている。

表1 釜援隊に関するヒアリング調査対象 一覧

| 団体 | 調査対象者 | 釜援隊での位置付け | 調査日 |
|-----|-----------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 釜援隊 | マネジメント 隊員 | 釜援隊の業務管理、隊員に対する後方支援 | 2022年 4月26日 |
| 団体A | 制度設計を 担当した職員 | 釜援隊のマネジメント母体の構成員、アドバイザー | 2022年 5月12日 |
| 協議会 | 会長 | 釜援隊のマネジメント母体の代表 | 2022年 9月22日、 2023年 7月25日 |

以下に本論文の構成を示す。続く3章では調査結果として釜援隊の制度導入及び制度設計の経緯、制度の特徴について記述する。最後に、4章において考察と結論を述べる。

3. 調査結果

3.1 岩手県釜石市「釜援隊」のケーススタディ

ここからは、釜石市における復興支援員事業の導入、制度設計の経緯と概要について記述する。なお、以下の内容は主に、釜援隊のWebサイト³⁸⁾、活動報告書³⁹⁾、文献資料、表1に示した各団体へのヒアリング結果、各団体からの提供資料に基づく。なお、釜援隊事業は2013年4月に開始され、2021年3月に終了している。

(1) 釜援隊の導入及び制度設計の経緯

のちに確認するが、釜援隊の導入に際しては、2012年6月から釜石市内で支援活動を開始した団体Aに

よる影響が大きい。はじめに、2012年当時の釜石市役所を取り巻く状況を確認する。

表2 2010年度と2012年度における
釜石市役所の職員数と予算の比較

| | 2010年度 | 2012年度 | 2010年度比 |
|---------|---------|-----------|---------|
| 職員数(人) | 422 | 404 | 0.96 |
| 予算(十万円) | 298,047 | 1,606,050 | 5.39 |

出所) 職員数は各年度の「釜石市の給与・定員管理等について」⁴⁰⁾ ⁴¹⁾ より引用、予算は釜石市決算資料⁴²⁾ ⁴³⁾ より引用

注) 職員数は各年4月1日時点

注) 予算は一般会計と特別会計の合算値

表2は、釜石市役所の職員数と予算について、2010年度と2012年度を比較したものである。まず、2012年度の職員数は、2010年度と比較して微減となっている。釜石市役所では震災発生後に各地の自治体や民間団体からの派遣職員も受け入れていたが、その数は2012年2月1日時点では20名、2013年2月1日時点では45名⁴⁴⁾ であり、それらを加算したとしても2010年度と比較してほぼ同数もしくは1割に満たない増加率であった。一方、2012年度の予算は2010年度比で5倍を超えており、人員体制の大きな拡充がない中で膨大な復旧・復興事業に対応していた。

上記の状況下で、2012年6月から釜石市唐丹地区において表1内の団体A(東京に本部がある)がコミュニティ支援の活動を開始した。スタッフは応急仮設住宅に住み込んで支援活動の傍ら住民が抱える課題感を調査していった。その中で、とりわけ行政と地域住民の相互理解の不足を感じたという。当時、コミュニティ支援においては、復旧・復興に向けて取組むべきことが増えていたり、地域外からの支援団体等を含めて関係者が増えてきたことで、関係者間の情報共有や有機的な連携を促す仕組みが必要とされていた³⁸⁾ ³⁹⁾。

釜石市における団体Aの活動は、国際金融機関の支援を受けて展開されていた。団体Aは当時、市内

に職員を派遣し事業や活動の立ち上げに対する伴走支援に注力していた。団体Aは市復興推進本部への活動報告の機会を定期的に設け、外部支援者として捉えた現地の課題や解決策の提示を行っていった。その過程で団体Aの活動が支援者間の連携促進や住民間での情報共有といった意味で評価され、「外部支援者による長期的支援」の必要性が関係者に共有されていくこととなる。しかし、実際的にはこれまでの活動を通じて信頼を獲得してきた団体Aの取組を市内で横展開するというのが具体的な構想であった。団体Aのように、行政の立場ではなく、行政、地域住民、支援組織をつなぐ「半官半民のコーディネーター」の構想である。この外部のコーディネーターによる取組を地域内で横展開するという、制度に先立つ理念の構想は、中越・地域復興支援員の端緒である、中間支援組織「中越復興市民会議」による集落支援を横展開する構想とも符合するものである⁴⁵⁾。

2012年4月に創設された総務省・復興支援員の活用を念頭に置きながら、事業の具体化に向け、2012年夏頃から具体的な制度設計が行われた。制度設計の原案作成及び初動期の事業運営を主導したのは団体Aの職員2名と、釜石市役所復興推進本部職員の計3名であった。なお、この市役所職員は、2012年11月に任期付き職員として首都圏の企業から市役所に転職した者である。この3名で原案を作成したのち団体Aのディレクター、釜石市役所復興推進本部事務局長との議論を踏まえてブラッシュアップを行い、団体A代表と副市長のチェック・承認を受けるという流れで進められていった。また、制度設計のプロセスでは中越・地域復興支援員事業の関係者をはじめ、過去の災害復興支援経験者らとも随時意見交換を行った。

その後、庁内での調整や意思決定、各種手続きを踏まえて、釜援隊は2013年4月に7名で発足した。その後の各年4月時点の隊員数と、そのうちマネジメントを担う隊員数の一覧を表3に示す。加えて、「協働先」と呼称される、各隊員のカウンターパートとなる組織・部局の一覧を表4に示す。釜援隊では活動の

表3 釜援隊の総隊員数・マネジメント隊員数

| | 2013年4月 | 2014年4月 | 2015年4月 | 2016年4月 | 2017年4月 | 2018年4月 | 2019年4月 | 2020年4月 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 総隊員数 | 7 | 13 | 14 | 13 | 14 | 13 | 16 | 13 |
| 上記のうち マネジメント隊員の数 | 2 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 2 |

出所) 釜援隊の活動報告書³⁹⁾ より作成

軸について、地域コミュニティを主な対象とする「地域軸」と、水産業や林業等の産業を主な対象とする「テーマ軸」に分けて整理を行っている。

表4 釜援隊・隊員の協働先一覧

| 軸 | 協働先 |
|------|---|
| 地域軸 | <ul style="list-style-type: none"> ・鶴住居地区復興まちづくり協議会 ・唐丹地区生活応援センター ・NPO法人釜石東部漁協管内復興市民会議 ・社会福祉法人釜石市社会福祉協議会 ・平田地区生活応援センター ・釜石地区生活応援センター ・鶴住居地区生活応援センター |
| テーマ軸 | <ul style="list-style-type: none"> ・オンデマンドバスプロジェクト ・釜石市役所観光交流課⁽⁴⁾ ・一般社団法人釜石観光物産協会 ・三陸ひとつなぎ自然学校⁽⁵⁾ ・釜石まちづくり株式会社 ・釜石六次化研究会 ・一般財団法人釜石・大槌地域産業育成センター⁽⁶⁾ ・NPO法人アットマークリアスNPOサポートセンター ・釜石市役所オープンシティ推進室 ・NPO法人かまいしリンク ・釜石地方森林組合 ・株式会社かまいしDMC ・岩手大学釜石キャンパス ・釜石市役所震災検証室 |

釜援隊では定例会議として週1回（2018年からは2週に1回）、全隊員参加による進捗共有の場を設定していた。また、年1回程度合宿研修を実施し、隊全体のビジョン・ミッションの確認も含めて基礎的な目線合わせを隊員間で実施していた。

以下では、制度設計面での特徴と、隊員で構成する釜援隊の組織としての特徴を取り上げる。

(2) 制度の特徴：協議会を母体とするマネジメント

まず、制度面での特徴である「協議会を母体とするマネジメント」について述べる。具体的には、マネジメントの母体として釜石リージョナルコーディネーター協議会（以下、「協議会」とする）が設置された。市の部次長級以上の役職者が会長を、市復興推進本部事務局が事務局を担い、協議会のメンバーには活動の趣旨に賛同する者が参画し事業全体の意思決定を行う。

事業のマネジメント体制の検討の過程では、最終的に採用された協議会方式のほか、市による直営、

業務委託の方式も視野に総合的に検討がなされた。具体的には、以下に示すそれぞれの方式を採用した場合のメリット・デメリットを含めて関係者での議論が重ねられた。直営の場合には事業主体である市の意向を十分に事業に反映できるメリットがある一方で、事業運営にかかる市の業務負担がデメリットとされた。他方、業務委託の場合には、市の負担軽減が図れる代わりに、他の方式と比較して事業への市の関与度合いが低くなることが懸念とされた。関係者による協議の結果、最終的には、団体Aがそれまでの支援活動で体现していた「半官半民のコーディネーター」の実現にあたり最適だと考えられ、かつ上記のメリット・デメリットのバランスを取ることができる協議会方式に決定した。また、協議会方式のメリットとして、庁内での決裁を必要としない迅速な予算執行が可能となることも事前に関係者間で認識が共有されていた。加えて、事業開始後には、協働先・隊員との定期的な面談の実施や隊員の目標・進捗管理等を担うマネジメント隊員が、協議会事務局との協力のもと、協議会に係る事務局業務の一部を担った。このことにより、結果的に業務負担が分散される体制が実現された。

事業における協議会の位置づけは、釜援隊の運用機関であり、法人格を有しない任意団体であった。協議会を法人化せず任意団体とした主な理由は、復興支援員を含む復興事業全般が時限付きだったためである。釜石市から協議会に対して復興支援員事業費が負担金として拠出された。協議会の最高意思決定機関である総会は半年に一度開催され、総会では、協働先の決定、隊員の採用・配置の最終決定、活動報告の承認及び活動方針の決定のほか、例年3月の総会では次年度の活動予算の決定が行われた。活動方針の決定に際しては、後述する目標設定・パフォーマンスレビューシートに基づいて、マネジメント隊員が各隊員の目標の達成状況を協議会に報告し、講評をもとに活動方針が決定された。

また、協議会では隊員との契約にあたり、市から隊員への委嘱状の交付、業務委託契約・秘密保持契約の締結、業務管理、報酬支払、経費精算等のタスクがあり、適宜協議会事務局とマネジメント隊員とで分担・協働して、協議会における業務を遂行した。

加えて、上記の総会とは別に、協議会事務局とマネジメント隊員による月次の事務局会議が設けられており、活動の進捗報告を含め、日常的な情報交換がなされていた。

協議会における調整事項として利益相反への対応

がある。これは協議会の構成員や協議会事務局のメンバーの多くが市役所職員で構成されていることに対する配慮であり、釜援隊の「半官半民のコーディネーター」としての立ち位置を保持するための仕組みである。「半官半民のコーディネーター」の役割を貫徹しようとするれば、ともすれば隊員は行政と住民の間で「どっちつかず」の状況に陥る懸念が生じる。具体的には行政施策と地域住民の意向に齟齬があり調整が必要な場合等である。さらに、上記の「半官半民のコーディネーター」という理念に基づけば、特定の組織・団体へ偏った利益をもたらすような活動も避ける必要があった。

これらの懸念への対応の一つは、隊員と直接的に活動を共にする協働先は協議会の構成員とせず、活動方針の意思決定に関与しない形を取った。加えてもう一点は、行政と地域住民との調整が必要な案件への個別対応である。具体的には、マネジメント隊員が事務局会議や復興推進本部事務局会議等の場で市の幹部職員とも懸念事項について情報共有を行い、利害調整を行っていた。

釜援隊隊員の立場は、活動の自由度を確保する観点から個人事業主とし、協議会との業務委託契約が交わされた。また、「8:2のルール」という独自のルールを設けていた。これは、活動時間の2割を協働先とのミッション以外で、復興に資する活動の範囲内で、隊員個人の成長にもつながる目標に基づく活動に従事できるというものである。団体Aと連携していたインターネット関連サービス企業の社内ルールを参考に導入したという。本ルールは活動の自律性の確保をねらいとして採用された。

(3) 組織の特徴：マネジメント隊員を隊に内包する

次いで、釜援隊の「マネジメント隊員を隊に内包する」点について述べる。この点は、団体Aが構想していた、現地での直接的・継続的なマネジメント体制を構築するという前提を踏まえてのことであった。その上で、隊全体としての活動の自律性の確保、離職率の低下のほか、自治体の管理コストを抑えることによる、迅速かつ円滑な事業導入及び運営もねらいの一つとして体制が設計された。

マネジメント隊員の具体的な業務としては、隊員と協働先との定期的な面談の実施、目標・進捗管理を目的とした隊員個人との面談の実施、隊員間の協働プロジェクトや情報共有の推進、経費精算等の予算執行や事務手続きの決裁等が挙げられる。そのほかに隊員の配置転換が挙げられる。これは、地域のニーズの変化に伴ってミッションに対する役割が終

了した隊員等が対象であり、配置転換に向けた関係者との調整をマネジメント隊員が担った。

目標・進捗管理については、団体Aが作成した「目標設定・パフォーマンスレビューシート」⁽⁷⁾を活用している。当該シートには、各隊員が担当する協働先ごとの活動のビジョン・ミッション、月次の計画と進捗が一覧化される仕様となっている。

年度当初にマネジメント隊員と隊員が当該シートに基づき面談を行い、活動内容と成果指標のすり合わせを行う。その後、協働先を交えて3者で面談を行い、活動内容についての合意を図る。同様の面談を半期時点と期末に実施し、進捗管理を行っていた。

加えて、マネジメント隊員は他の隊員とはフラットな関係であり、指揮命令系統の上下関係はない。あくまで役割の一つとしてマネジメントの役割を担っており、マネジメント隊員も管理業務だけでなく自身も協働先とのプロジェクト推進役を担っていた。このプレイングマネージャー的な役割のヒントとなったのは、制度設計の原案を作成した、団体Aの職員が以前在籍していたテレビ番組の制作会社の体制にある。その企業は社長が3名おり、いずれもプロデューサーやディレクターといった現場での仕事と経営者を兼務していた。テレビ番組の制作者は現場の仕事で第一義的に考えているが、その一方で、組織全体としてはマネジメントも必要であるということから上記のような体制がとられていたという。その経験から、災害復興支援の活動に従事したい人も同様に、現場での活動への関心が高いと考えられ、隊員を募集する際にマネジメントのみの業務に限定してしまうと、スキルが高くても応募してこない懸念が考えられたという。このことから、組織におけるマネジメント業務のみに限定させない形として、プロジェクトの推進役を兼務するように設計された。

2016年度からは、マネジメント隊員のうち1名に「統括マネジメント」の役割が制定された（対外的には「隊長」と呼称されていた）。釜援隊としての意思決定及び事務処理に関する責任を負う、マネジメント隊員の筆頭として位置づけられた。

(4) 釜援隊事業終了に向けた取り組み

釜援隊では2017年度から、2020年度での事業終了に向けたプロジェクトを開始した。「釜援隊の海図2020」という名称で、外資系情報サービス関連企業との協働でこれまでの事業全体の成果と提言をまとめた。また、隊員と協働先の間では、既存の目標設定・パフォーマンスレビューシートに活動終了時の最終ゴールや活動終了後の担い手の欄を追加した

シートを用いて、隊員と協働先との認識合わせを進めていった。

加えて、2021年3月には事業の総括として活動報告書の発行と報告会を実施し、その活動の幕を閉じた。

最後に、釜援隊のWebサイト³⁸⁾、活動報告書³⁹⁾、ヒアリング結果から作成した釜援隊の組織図を図2に示す。

4. 考察・結論

ここまで、釜援隊における制度と組織の特徴について述べてきた。本稿の主たる関心である、マネジメント体制構築における要点と、関係者間における事業目標等の認識の共有、調整について整理する。

4.1 釜援隊のマネジメント体制構築における要点

釜援隊のマネジメント体制の構築において最重要視されたのは、団体Aが体现していた「半官半民のコーディネーター」という事業の理念である。その理念を実現する上で最適だと考えられた形として、自治体による直営、委託といった他の選択肢との比較及び総合的な判断を踏まえ協議の上で協議会方式が採用された。そして、上記の理念のもと、一連の制度・組織デザインの中に自治体の直営と比較して自治体の負担を軽減する要素が組み込まれていったと整理できよう。

一方、日常的な活動のマネジメントは、隊全体の自律性の確保の観点から、隊員の中に位置付けられたマネジメント隊員が担った。ここでの自律性とは制度設計の端緒を担った団体A及び自治体からの自

律性を示している。マネジメント隊員は、目標・進捗管理をはじめとした全般的な業務管理の役割を担っていた。

日本における協働は行政コストの削減手段と見做される傾向が強い⁴⁶⁾とされる。一方で、本事例では団体Aの活動が契機となった「半官半民のコーディネーター」の具体化・制度化の過程で、自治体にとって無理のない、協働による事業運営体制が実現されたといえよう。

加えて、目標管理のツールやマネジメント隊員の位置づけ、隊員における「8:2のルール」等には、団体Aを介して民間部門の有する知見が活かされた。

4.2 釜援隊の事業関係者間における

目標や計画に対する共通認識づくりと調整

次いで、本事例の事業関係者間における目標や計画に対する共通認識づくりと調整に関しては、大きく、協働先と隊員間に関わる事柄と、協議会を母体になされた事柄の2つに分けることができる。

まず、協働先と隊員の間では、マネジメント隊員が仲介する形で目標のすり合わせや進捗の確認が定期的になされる仕組みが取られていた。

次いで、協議会では上記の進捗報告を踏まえ事業全体の方針決定がなされていた。さらに、利益相反への対応として、マネジメント隊員が主に自治体との利害調整にあたってきたことが確認できた。

災害復興の過程では、しばしば行政と地域住民の間で、復興の目標像の齟齬⁴⁷⁾や、対立構造に陥ること^{48) 49)}が指摘される。先述のとおり、釜石市内にお

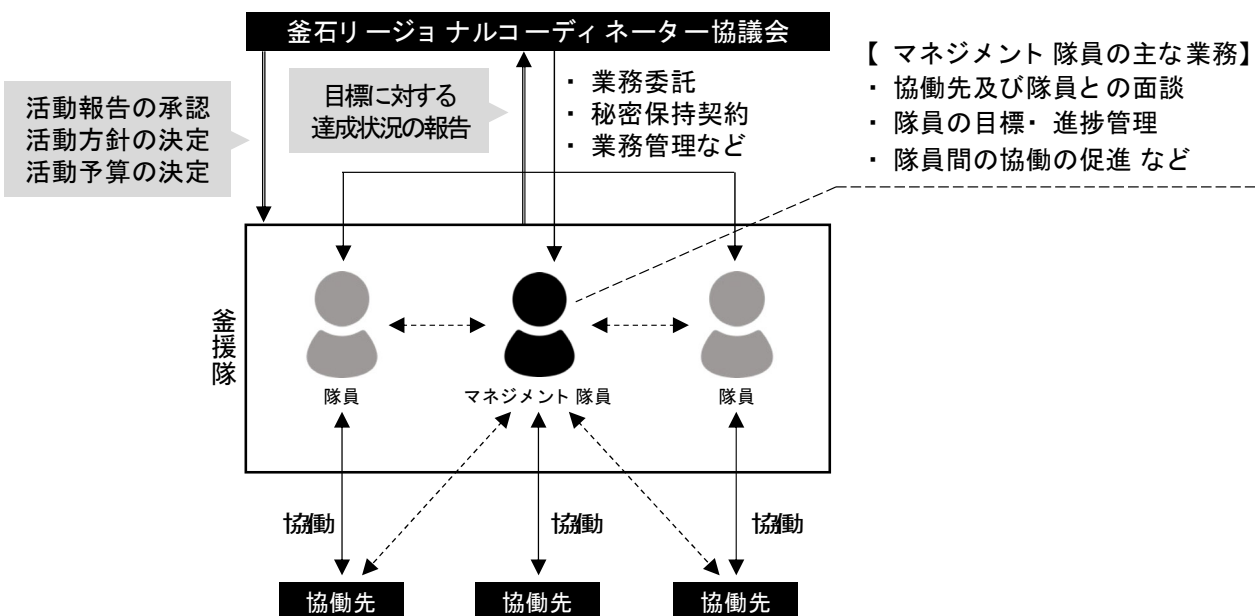


図2 釜援隊を取り巻く組織関係図

ける団体Aの当初の活動でも地域住民と行政の相互理解の不足が認識されていた。これらのことを鑑みれば、現場での活動に取り組む隊員と協働先（地域住民）間の調整と、自治体を事業主体とする隊全体の意思決定・調整の場が分かれていたことは、「半官半民のコーディネーター」のポジションを保持する上でも、さらには無用なコンフリクトを事前に避ける意味でも重要な制度と組織のデザインであったと考えられる。

特にマネジメント隊員においては、上記のいずれの階層においても地域住民、隊員、自治体といった事業関係者を仲立ちし、調整にあたるという中心的役割を担ってきた。換言すれば、釜援隊と外部のステークホルダーとの境界において関係性をマネジメントする存在として制度的に位置付けられていた。

組織間関係の中で上記のような役割を担う主体について、組織論の分野では「境界連結者 (boundary spanner)」という概念⁴⁸⁾が提示されている。釜援隊のマネジメント隊員もその一種だと考えられる。境界連結者とは、「組織環境を積極的に解析し、情報収集活動を行い、組織や制度の壁を越えて支持を得て、自身が所属する組織やユニットと周囲の環境との間の情報共有や活動の調整を行い、境界を越えてプロセスやアクターをつなげる人たち」と定義されている⁵⁰⁾。本概念は、平時の官民協働を支える分析視角としての応用可能性⁵¹⁾が指摘され、さらに不確実性が高い災害後の復旧・復興の文脈での多様なアクターの連携を捉える際の分析枠組みとして先行研究で用いられている⁵²⁾⁵³⁾。とりわけ東日本大震災被災地の復興過程における境界連結者を対象とした研究⁵²⁾では、支援団体 (NPO 等) の境界連結者の特性の一つとして「行政と住民との調整」能力が明らかにされており、この点は本事例のマネジメント隊員が担っていた役割とも合致するものである。加えて、東日本復興構想会議の提言に示された、復興支援員の原初の構想¹²⁾との一致をもみることができる。

4.3 復興支援員のマネジメント体制に対する考察

ここまでの釜援隊のケーススタディから得られた知見をもって復興支援員のマネジメント体制に対する考察を行う。

一点目は、各地区内で事業関係者、とりわけ地域住民との目標や計画の認識の共有が制度化されていたか、という点である。宮城県内に限れば、本事業は自治体による直営もしくは自治体から民間団体への委託事業として各地区で実施された¹⁹⁾。それらの場合、実質的には、事業の主体となる自治体や受託

団体のみで意思決定が可能であり、ともすると「閉じた」事業になる懸念が想定される。特に、復興支援員は時限のある制度だからこそ、「支援の終わり方」も含めて活動を共にする地域住民との認識合わせや計画の共有が重要であること²⁶⁾は、既に課題として指摘されていることを改めて強調したい。

釜援隊の事例では協議会での意思決定や、隊員と住民の認識合わせは制度内に仕組みとして位置付けられていたことが確認された。また、目標設定・パフォーマンスレビューシートという具体的なツールも用いられ、事業終了に向けて如何に釜援隊の活動を閉じていくかという認識合わせの基点にも活用された。

二点目は、一点目にも関連するが、行政と地域住民の調整役を担う境界連結者の人材確保や育成である。いずれのマネジメント体制であっても、復興支援員の事業の性質上、活動中には行政と住民との調整が少なからず発生すると考えられ、災害後のリソースが不足する状況を考えれば、行政外部のいずれかの主体が境界連結者の役割を担うことが現実的であろう。釜援隊のように隊員の中に明確に役割を付与する方策のほか、地域住民と協働する復興支援員自身が担うケースもあり得るだろうし、委託の場合は受託団体職員がその担い手となる場合もあるだろう。その一方で、境界連結者に求められるリーダーシップは複雑かつ高度なもの⁵⁴⁾とされ、人材の確保や育成は事業推進にあたって検討すべき事項である。なお、釜援隊のマネジメント隊員は、企業等での社会経験が豊富な人材らが担っていた。とりわけ2016年度から総括マネジメントを担った人材は、首都圏での20年超にわたる豊富な企業経験に加えて、2014年の着任当初からマネジメント隊員として従事していたこと、関係者との信頼関係も十分に構築していたことから、事業の基盤となる事業関係者間の調整や連携促進を中心的に担い、制度と体制の維持に貢献してきた。なお、東日本大震災後のサードセクターにおけるコーディネーターを対象とした研究でも、セクターや組織を超えた、複数の異なる文化の経験を有することの重要性が示されている⁵⁵⁾。他方、実際的には上記のような経験・素養を有した人材の採用もさることながら、OJTや研修機会による人材育成も必要であろう。

4.4 今後の研究課題

最後に今後の研究課題として3点述べる。

一点は、釜援隊の体制や活動の評価である。具体的には、本稿で示した体制での活動において実際に

コンフリクトは発生しなかったのか、自治体の負担は減ったのかという論点のほか、自治体の負担が減ったとして、表4に示した協働先や、釜援隊の隊員、マネジメント隊員、協議会事務局等が業務負担を肩代わりすることになってしまわなかったのかといった論点が考えられる。また、それらの関係者から釜援隊の体制や活動はどのように思われていたのか等々を評価することが重要だと考える。

もう一点は、復興支援員事業における関係者間の関係性のマネジメントに必要なスキル・素養の把握である。本事業は地域おこし協力隊同様、地域、支援員、自治体担当者という3つの変数があり、委託事業の場合は受託団体も含めると変数が4つとなる。これら複数の関係者での目標や計画を介した共通認識づくりを仲介しながら事業を推進していくには相応のスキル・素養が必要だと考えられ、これらを明らかにすることは人材育成につながる実践的含意も引き出せると考えられる。そしてその基盤には境界連結者に関する知見が参考となるだろう。

最後は、ケーススタディで詳細を確認した釜援隊以外の事例について、マネジメント体制の把握や類型化、その体制が採用された経緯の分析である。本稿では、協議会を新設した釜援隊に焦点を絞って詳細な記述と分析を試みた。他方、他の地区においてもマネジメント体制の構築にあたっては個別の背景があることが想定され、それらに対する分析と本稿で得られた知見を比較検討することで、新たな示唆が得られると考える。

5. 謝辞

調査にご協力いただいた関係者の皆様に、ここに記して感謝申し上げます。

補注

- (1)復興支援員への報酬費について「地域おこし協力隊の報酬費等を上限に特別交付税措置」を行うこと、総務省の支援として「地域おこし協力隊等のノウハウを活かし、募集や研修、マネージメント、情報提供の面で地方公共団体をサポート」する旨¹³⁾が謳われている。
- (2)復興支援員が従事する「復興に伴う地域協力活動」のうち、「地震・津波被災地域の『地域おこし活動の支援等』」は2025年度で特別交付税措置を終了すること⁹⁾としているが、それ以外の「心のケア等の被災者支援」については「被災者支援総合交付金等により、事業の進捗に応じた支援を継続する」旨⁵⁶⁾が示されている。
- (3)あくまで参考値であるが、2017年2月に実施された宮城

県内の復興支援員に対するアンケート調査 (n=68、回収率：94.4%) では復興支援員従事者の震災発生時の居住地を聞いており、回答者の42.6%が活動市町内、14.7%が活動市町外 (県内)、42.6%が活動市町外 (県外) であった⁵⁷⁾。

- (4) 2022年11月末時点では、釜石市役所商工観光課。
- (5) 2022年11月末時点では、さんつな。
- (6) 2022年11月末時点では、公益財団法人釜石・大槌地域産業育成センター。
- (7) 書式のサンプルは釜援隊のWebサイト³⁸⁾よりダウンロードが可能である。
- (8) 「対境担当者」の訳語があてられる場合もあるが、本稿では現在主流となっている「境界連結者」の訳語を採用する。

参考文献

- 1) 鍵谷一 (2013), 自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について, 都市政策, No.153, pp.4-13.
- 2) 阪本真由美 (2014), 復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究—東日本大震災の事例を中心に, 地域安全学会論文集, No.24, pp.245-252.
- 3) 復興庁 (更新年不明), 「WORK FOR 東北」, <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-11/20131002164052.html> (2022-6-3) .
- 4) NPO 法人 ETIC. (更新年不明), 右腕プログラム概要, <http://michinokushigoto.jp/program> (2023-7-27) .
- 5) NPO 法人 ETIC. (2015), ローカル・イノベーターズ・データブック 2016—レジリエントな地域コミュニティづくりとアントレプレナーシップの役割.
- 6) 総務省 (2012), 「復興支援員」の推進について, https://www.soumu.go.jp/main_content/000239073.pdf (2023-8-2) .
- 7) 石塚直樹 (2013), 復興支援員制度の1年目, 建築雑誌, Vol.128, No.1647, pp.2-3.
- 8) 総務省 (2023), 復興支援員 取組事例, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000067.html (2023-7-28) .
- 9) 総務省 (2016), 復興支援員推進要綱の一部改正等について (通知), https://www.soumu.go.jp/main_content/000751012.pdf (2023-7-27) .
- 10) 総務省 (2021), 復興支援員推進要綱の一部改正等について (通知), https://www.soumu.go.jp/main_content/000751013.pdf (2023-8-2) .
- 11) 新潟県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.

- 12) 東日本大震災復興構想会議 (2011), 復興への提言—悲惨の中の希望, p.17.
- 13) 総務省 (更新年不明), 「復興支援員」制度について, https://www.soumu.go.jp/main_content/000803889.pdf (2022-7-30) .
- 14) 西城戸誠・原田峻 (2019), 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, 新泉社.
- 15) 宮城県 (2021), 復興応援隊, <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/futtukou-ouentai.html> (2023-7-27) .
- 16) 新潟県 (更新年不明), 地域復興支援事業「地域復興支援員設置支援」, <https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/192088.pdf> (2022-6-2) .
- 17) 田口太郎 (2015), 復興まちづくりにおける「地域復興支援員」の取り組み, 中越地震から 3800 日—復興しない被災地はない, ぎょうせい, pp.127-181.
- 18) 同書 (巻末注), p.279.
- 19) 中沢峻 (2016), 住宅移行期において「復興支援員」が果たしてきた役割—宮城県内の制度運用状況を事例として, 弘前大学大学院地域社会研究科年報, No. 12, pp.73-85.
- 20) 西城戸誠・関司直也 (2015), 北上町の復興応援隊からみる, 地域サポート人材の役割と課題, 西城戸誠・宮内泰介・黒田暁編, 震災と地域再生—石巻市北上町に生きる人びと, pp.329-344, 法政大学出版局.
- 21) 中沢峻 (2018), 被災住民による支援活動に関する一考察—住宅移行期における石巻市北上地区復興応援隊の事例から, 弘前大学大学院地域社会研究科年報, No.14, pp.31-45.
- 22) 櫻井常矢 (2015), 震災復興・地域コミュニティ再生と中間支援システム—復興支援員の展開過程をもとに, 日本地域政策研究, No.14, pp.4-11.
- 23) 総務省 (2023), 地域おこし協力隊について, https://www.soumu.go.jp/main_content/000826128.pdf (2023-7-27) .
- 24) 関司直也 (2013), 地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討, 農村計画学会誌, Vol.32, No.3, pp.350-353.
- 25) 関司直也 (2013), 農山村地域に向かう若者移住の広がり持続性に関する一考察—地域サポート人材導入策に求められる視点, 現代福祉研究, No.13, pp.127-145.
- 26) 稲垣文彦 (2015), 農山村再生の実践—震災復興から考える「地域への人的支援」戦略モデル, 農業問題研究, Vol.47, No.7, pp.25-33.
- 27) 平井太郎・曾我亨 (2018), 地域おこし協力隊の入口・出口戦略 全国版, 人文社会科学論叢, No.5, pp.275-313.
- 28) 平井太郎・曾我亨 (2020), 曲がり角にきた地域おこし協力隊制度—ポストコロナをにらみ, 人文社会科学論叢, No.9, pp.151-176.
- 29) 柴崎浩平・中塚雅也 (2018), 地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程, 農林業問題研究, Vol.54, No.2, pp.25-35.
- 30) 柴崎浩平・井上優・中塚雅也 (2014), 自治体行政による地域おこし協力隊の管理体制とその留意点—岡山県美作市を事例として, 2014 年度日本農業経済学会論文集, pp.196-201.
- 31) 関司直也 (2014), 地域サポート人材による農山村再生, 筑波書房.
- 32) 高田晋史・清野未恵子・中塚雅也 (2015), 大学と連携した地域サポート人材の管理体制の構築と課題—地域おこし協力隊事業を事例にして, 農林業問題研究, Vol.51, No.2, pp.122-127.
- 33) 前神有里 (2015), 市町の協力隊事業を支える, 愛媛県の取り組み, 椎川忍・小田切徳美・平井太郎・一般社団法人地域活性化センター・一般社団法人移住・交流推進機構編著, 地域おこし協力隊—日本を元気にする 60 人の挑戦, pp.254-257.
- 34) 関司直也 (2015), 地域サポート人材を支える—三重県尾鷲市における地域おこし協力隊の受け入れから学ぶ, 小田切徳美・筒井一伸編著, 田園回帰の過去・現在・未来—移住者と創る新しい農山村, pp.140-147.
- 35) 野田満・後藤春彦 (2014), 人的支援における外部人材のための広域プラットフォームの役割に関する考察—「村落 LLP」の取り組みを通して, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.111-112.
- 36) 稲垣文彦 (2019), 協力隊の地域活動の広がり可能性—災害支援活動・2018 年 7 月豪雨災害の記録, 椎川忍・小田切徳美・佐藤啓太郎・地域活性化センター・移住・交流推進機構編著, 地域おこし協力隊 10 年の挑戦, 農山漁村文化協会, pp.272-284.
- 37) 山下真美・田口太郎・森田椋也 (2022), 災害復興において地域おこし協力隊が担いうる役割とその条件に関する研究—災害以前の活動にも着目して, 日本災害復興学会論文集, No.20, pp.30-39.
- 38) 釜石リージョナルコーディネーター協議会 (更新年不明), リージョナルコーディネーター釜援隊, <https://regional-coordinator.org/> (2022-8-5) .
- 39) 釜石リージョナルコーディネーター協議会 (2019), 活動報告書.

- 40) 釜石市（更新年不明），平成 22 年度釜石市の給与・定員管理等について，https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2018081700014/file_contents/2018081700014_www_city_kamaishi_iwate_jp_shisei_joho_saiyo_jinji_detail__icsFiles_afieldfile_2015_03_18_20110301-112416.pdf（2023-8-2）。
- 41) 釜石市（更新年不明），平成 24 年釜石市の給与・定員管理等について，https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2018081700014/file_contents/2018081700014_www_city_kamaishi_iwate_jp_shisei_joho_saiyo_jinji_detail__icsFiles_afieldfile_2015_03_18_20131209-160539.pdf（2023-8-2）。
- 42) 釜石市（更新年不明），財政，https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2012110200018/file_contents/2012110200018_www_city_kamaishi_iwate_jp_shisei_joho_tokei_joho_detail__icsFiles_afieldfile_2015_03_13_20121102-181602.pdf（2023-8-2）。
- 43) 釜石市（更新年不明），財政，https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2015041000030/file_contents/2015041000030_www_city_kamaishi_iwate_jp_shisei_joho_tokei_joho_detail__icsFiles_afieldfile_2015_04_23_20150423_17.pdf（2023-8-2）。
- 44) 釜石市（2014），全国からの派遣職員が復興をサポートしています，No.1594，広報かまいし 2014 年 2 月 19 日号。
- 45) 稲垣文彦（2013），中越地震における地域復興支援員に学ぶ，日本農村計画学会誌，Vol.32，No.3，pp.354-357。
- 46) 真野毅（2018），地域協働実現のための新しいガバナンス体制の構築，佐々木利廣編著・認定特定非営利活動法人大阪 NPO センター編，地域協働のマネジメント，pp.61-78。
- 47) 小林秀行（2017），復興スローガンは何を表そうとしたのか—東日本大震災における復興計画を事例として，自然災害科学，Vol.36，No.2，pp.179-196。
- 48) 松原久（2017），「平成の大合併」地域における災害復興過程の問題とその特質—石巻市雄勝町の事例，社会学年報，No.46，pp.57-67。
- 49) 青木俊明・金子侑生（2021），防潮堤建設をめぐる地域紛争の構造とその沈静化—宮城県気仙沼市鮎立地区を対象として，日本都市計画学会都市計画論文集，Vol.56，No.2，pp.388-396。
- 50) Meerkerk, I. V., & Edelenbos, J. (2019) Becoming a Competent Boundary Spanning Public Servant. Ed. Sullivan, H., Dickinson, H., & Henderson, H., *The Palgrave Handbook of the Public S*
- 51) 森裕亮（2016），官民関係研究と「境界連結」概念—新しい分析枠組みに向けて，同志社政策科学研究，p p.83-89。
- 52) 中尾公一（2017），震災復興過程の組織間関係の形成と維持—公共・非営利領域を対象に，東北大学大学院経済学研究科博士論文。
- 53) 桑名恵（2022），新型コロナウイルス（COVID-19）の影響下での災害対応における境界連結活動（バウンダリースパニング）を可能にする要因—佐賀県の災害対応の事例から，*Journal of International Studies*, Vol.7，pp.113-130。
- 54) アーンスト，クリス・クロボット=メイソン，ドナ（2018），組織の壁を越える—「バウンダリー・スパニング」6 つの実践，三木俊哉訳，英治出版。
- 55) 菅野拓（2021），職業としてのコーディネーター—越境的協働を促すメカニズムの体現者，国際開発研究，Vol.30，No.2，pp.11-24。
- 56) 復興庁（2021），「第 2 期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針，https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20210309_04_honbun.pdf（2023-8-10）。
- 57) 一般社団法人みやぎ連携復興センター（2017），平成 28 年度復興支援活動推進業務 復興支援員事業に関するアンケート調査結果について。

基礎自治体間の連携による技術職員の長期派遣にかかる考察

—東日本大震災における兵庫県阪神支援チームの取組みを事例に—

Consideration for Long-term Dispatch of Technical Staff through Cooperation among Municipalities
-A Case Study of the Hyogo Prefecture Hanshin Assistance Team in Aftermath of the Great East Japan Earthquake-

張勸^{*1}・青田良介^{*2}・本荘雄一^{*3}

Mai ZHANG^{*1}, Ryosuke AOTA^{*2}, Yuichi HONJO^{*3}

単独の基礎自治体の対応力を超えた大規模災害が発生する場合、被災自治体では、大量の復旧・復興事業が行われるため、専門知識や経験を持つ技術職員のニーズが高まっていることから、外部の自治体からの人的支援が必要である。一方、現在、地方自治体では職員不足の問題に直面しており、技術職員の確保が課題となっている。職員派遣では、支援側の自治体の人的資源も問われている。東日本大震災の際、被災地支援にかかる人的資源を確保するため、兵庫県内の基礎自治体間で、兵庫県阪神支援チームを結成し、宮城県南三陸町や女川町に特定した対口支援方式に基づき、両町を継続的に支援した。本研究では、同チームによる中長期的な職員派遣を事例に、定性的及び定量的な手法を通して、基礎自治体間で連携した支援チームの特色、成果や課題を研究した。

キーワード: 東日本大震災、技術職員、阪神支援チーム、対口支援方式

Keywords: Great East Japan Earthquake, Technical staff, Hanshin Assistance Team, Counterpart Method

1. はじめに

1.1 研究の背景

東日本大震災では、インフラや公共施設の復旧、防災集団移転、土地区画整理等の大量の復旧・復興事業が行われたため、専門知識や経験を有する土木や建築職等の技術職員のニーズが高まった¹⁾。また、復旧・復興事業の長期化に伴い、ハード整備を担う技術職員の中長期的な派遣が求められた。特に、基礎自治体である被災市町村を支援するにあたっては、都道府県よりはその業務を知る市町村職員を派遣するのが望ましいとの指摘がある²⁾。一方、基礎自治体において、技術職員の確保が課題となっている。「令和2年度地方財政対策の概要」では、小規模市町村を中心に技術職員の不足の深刻化や中長期派遣が恒常的に不足している課題が指摘された³⁾。そのため、被災自治体だけでなく、支援側の基礎自治体においても、人的資源には限界があると考えられる。

東日本大震災の際、総務省が全国市長会や全国町村会と連携し、全国レベルの職員派遣調整のスキームを立ち上げた。都道府県レベルにおいても様々な支援が行われた。その中で、関西広域連合が展開した対口支援方式¹⁾の支援が注目された。ここでは、兵庫県・徳島県・鳥取県が宮城県を、大阪府・和歌山県が岩手県を、京都府・滋賀県が福島県を継続的に支援した。支援側と受援側が特定されたことにより、継続的に支援がしやすくなり、支援調整にかかる被災自治体の負担軽減にも役立ったと考えられる。

一方、国や都道府県の調整によらず、基礎自治体が自ら調整し、他の基礎自治体と連携した事例がある。兵庫県西宮市では、阪神・淡路大震災時の経験や被災自治体の技術職員不足の状況から、長期的な支援が必要と予測した。一方、自ら職員の派遣にも限度があるため、阪神間の宝塚市、川西市、猪名川町と共同で「兵庫県阪神支援チーム」（以下：阪神

*1 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 博士後期課程

Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo, Ph.D. Student

*2 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授・博士（学術）

Professor, Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo, Ph.D.

*3 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 客員教授・博士（社会学）

Visiting Professor, Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo,
Doctor of Sociology

支援チーム)を結成し、対口支援方式を活用し、南三陸町や女川町を令和3年度まで継続的に支援した。

支援側の技術職員数には限りがあり、基礎自治体が単独で技術職員を派遣するのが厳しいことから、人的資源を確保し、継続的に派遣する上では、こうした複数の基礎自治体が連携した支援が効果的ではないかと考えられる。そのため、本研究では、阪神支援チームに着目した。

1.2 先行研究

都道府県による支援について、阪本(2014)は東日本大震災の際の全国知事会の枠組みに基づき、都道府県が調整した中長期支援の有効性と課題を分析し、人的支援調整の改善策を提言した⁴⁾。中里ら(2017)は、東日本大震災において派遣された京都府・兵庫県農業土木職員30名を調査し、適当な派遣期間の設定、職員への精神面のケア、普段からの知識の蓄積、経験の継承、人材育成等の職員派遣のための経験等を研究した⁵⁾。張ら(2021)は関西広域連合による対口支援方式に着目し、自治体間の資源調整や対口支援方式による継続性等の特色を考察した⁶⁾。

政令指定都市による支援について、(公財)神戸都市問題研究所(2013)が平成24年度の神戸市の派遣職員を調査し、派遣の実態と改善策を検討した⁷⁾。

これらの研究は、復旧・復興期における自治体間支援に着目したが、都道府県または政令指定市という比較的に大規模の自治体に止まっていることから、人的資源がより少ない基礎自治体による支援を分析する必要があると考えられる。

基礎自治体による技術職員の派遣について、日置ら(2015)は、平成26年度まで派遣された農業土木職員に着目し、職員派遣の仕組みの改善点等を提言したが、より長期にわたる職員派遣の仕組みに関する考察には至っていない⁸⁾。磯田ら(2018)は、大船渡市の復興市街地整備を支援した2つの自治体に対する比較分析を行い、支援と受援側の協議・調整することの有効性や事前準備の仕方を挙げたが、支援自治体間の連携の効果を考察したものではない⁹⁾。また、三宅(2021)は東日本大震災後の復興期における盛岡市の取り組みについて、民間団体との連携体制、派遣職員の業務内容とその変化を整理し、支援の役割や課題を研究したが、被災地支援のための人的資源の確保について考察したものではない¹⁰⁾。

複数の基礎自治体間の連携について、井口(2012)は東京都杉並区による「自治体スクラム支援会議」に着目し、平成23年度の支援状況を整理し、自治体間の連携による水平的支援の有効性を挙げたが、長

期派遣を考察したものではない¹¹⁾。

1.3 研究の目的

上述のとおり、複数の基礎自治体が連携した長期的な支援に関する先行研究が見当たらない。本研究では、この点に着目し、阪神支援チームを事例に、複数の基礎自治体が連携し、長期にわたり実施した支援の実態を明らかにした上で、継続的な支援ができた要因を分析した。また、支援の成果や課題を踏まえ、将来の被災地支援に役立つ派遣職員の達成感や派遣意欲を向上させるための留意点を提言する。

2. 研究の方策

本研究を探求するうえでは、支援する自治体及び支援を受ける自治体双方の事情を理解する必要がある。そのため、支援及び受援側双方の自治体の幹部職員に対するインタビューを実施した。また、支援の成果や課題、将来の長期的な職員派遣に関する留意点を分析するため、派遣された技術職員に対するインタビュー調査や質問紙調査を行った。

具体的には、派遣を受け入れた南三陸町や女川町の人事部局の幹部職員にインタビュー調査を実施した。その内容を「3.1南三陸町・女川町における技術職員の受入状況」に示す。

次に、派遣の視点から、阪神支援チームを結成する際の支援側の調整を中心に、長期にわたり尽力した元西宮市副市長に対するインタビュー調査を実施した。その内容を「3.2阪神支援チーム結成の経緯や派遣調整」に示す。

また、派遣にかかる実務の状況を知るため、派遣職員の人事異動や派遣後のサポートを担当する西宮市、宝塚市、川西市の危機管理及び人事部局の幹部職員に対するインタビュー調査を行った。その内容を「3.3派遣自治体での体制や派遣調整」に示す。

さらに、実際に派遣された職員が直面した課題を明らかにするため、派遣された技術職員7人に対し、インタビュー調査を実施し、その内容を「3.4技術職員の派遣に係る課題」にまとめた。インタビュー調査の対象人数が限られており、同調査で得られた諸課題の一般性を検証するために、派遣職員全員に対する質問紙調査を行った。人事・危機管理部局の協力を得て、令和4年3月10日に宝塚市と川西市、4月18日に西宮市に質問紙を送付した。4月31日までにメール又はGoogle Formで回答いただいた。その結果を「4.質問紙調査の結果」に示す。

これらに基づき、長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点、今後の研究課題を「5.

まとめ・考察」にまとめた。

上記の研究で実施したインタビュー調査や質問紙調査の概要を表1・2に示す。

表1 インタビュー調査の概要

| 対象者（派遣先・業務） | 日時 | 主な調査内容 |
|-------------------------|-------------|---|
| 被災自治体人事局幹部職員 | | |
| 女川町総務課長補佐 | R4 2.7 | <ul style="list-style-type: none"> 支援決定までの経緯 技術職員の必要性 阪神支援チームによる支援の実態 派遣自治体との調整 支援の効果 |
| 南三陸町総務課長 | | |
| 元西宮市副市長 | | |
| 元西宮市副市長 | R4 4.12 | ・チーム結成の経緯 |
| 派遣自治体人事・危機管理部局幹部職員 | | |
| 西宮市人事課長 | R3 12.12 | <ul style="list-style-type: none"> 職員派遣までの経緯 技術職員派遣に関する庁内での調整 阪神支援チーム内での調整 被災自治体との調整 技術職員派遣の体制 後方支援 |
| 宝塚市人材育成課長 | R3 11.21 | |
| 川西市危機管理課長 | R3 3.11 | |
| 派遣職員 | | |
| 西宮市土木職 A（南三陸町・震災復興計画策定） | R3 10.16 | <ul style="list-style-type: none"> 属性（派遣先、担当業務、所属、役職等） 受入自治体での体制 長期派遣に係る課題 被災自治体での連携・人間関係 職員交代の際の引継ぎ 支援から得られた経験の活用や継承 派遣自治体や被災自治体による後方支援 |
| 西宮市土木職 B（南三陸町・防災集団移転事業） | R3 | |
| 西宮市建築職（女川町・公共施設の復旧） | 12.10 | |
| 宝塚市土木職（女川町・漁港集落整備事業） | R3 11.21 | |
| 宝塚市建築職（女川町・公共施設の復旧） | | |
| 川西市土木職（南三陸町・防災集団移転事業） | R4 3.11 | |
| 川西市建築職（女川町・施設の維持管理等） | | |

表2：質問紙調査の概要

| | 西宮市 | 宝塚市 | 川西市 | 計 |
|-----|-------|-------|------|-------|
| 配布数 | 66 | 26 | 24 | 116 |
| 回答数 | 18 | 8 | 2 | 28 |
| 回収率 | 27.3% | 30.8% | 8.3% | 24.1% |

3. インタビュー調査の結果

被災・支援側の幹部職員、元西宮市副市長（発災当時：総務局長）に対する調査に基づき、被災自治体の受入状況、阪神支援チームの結成経緯、派遣体制や調整についてまとめた。また、派遣職員への調査により、技術職員の派遣に係る課題をまとめた。

3.1 南三陸町・女川町における技術職員の受入状況

平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、南三陸町では、600人が死亡し、211人が行方不明になった。全壊家屋は3,143戸（全住家数の58.6%）、半壊・大規模半壊家屋は178戸（3.3%）、一部破損は1,204（22.45%）戸であった⁷⁾。女川町

表3 南三陸町における全国からの技術職員数

| 年度 | H23 | H24 | H25 | H26 | H27 | H28 | H29 | H30 | R1 | R2 | R3 |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|----|
| 人数 | 16 | 32 | 28 | 31 | 22 | 21 | 29 | 21 | 12 | 12 | 3 |

表4 阪神支援チームにより派遣した技術職員数

| | | H23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | R1 | 2 | 3 | 合計 |
|----|---|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|---|---|----|
| 西宮 | 南 | 2 | 5 | 5 | 5 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 32 |
| | 女 | 6 | 3 | 3 | 4 | 4 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 34 |
| 宝塚 | 南 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | 女 | 6 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 24 |
| 川西 | 南 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 9 |
| | 女 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 15 |
| 合計 | 南 | 5 | 5 | 6 | 6 | 5 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 0 | 43 |
| | 女 | 14 | 8 | 8 | 8 | 9 | 6 | 5 | 5 | 5 | 4 | 1 | 73 |

※南=南三陸町、女=女川町

では、死亡者は593人、行方不明者は257人であった。全壊2,924戸（全住家数の66.3%）、半壊・大規模半壊349戸（7.9%）、一部損壊661戸（15.0%）の住家被害も発生した⁸⁾。また、学校、公民館、役場等の公共施設や水道、電気等のライフラインについて、両町とも甚大な被害を受けたため、大量の復旧・復興事業が必要となった。

被災両町の人事部局幹部職員に対するインタビュー調査から、災害対応やその後の復旧・復興事業に忙殺され、派遣調整を行う余裕がなかったことがわかった。そのため、西宮市を中心に、支援側の同じ自治体が継続的に支援することで、被災自治体が自ら調整する負担が軽減された。また、同じ自治体が継続的に同じ分野の事業を支援したため、引継ぎがしやすくなったという意見があった。

両町とも、技術職員が極めて少なかったため、技術職員の派遣が必要であった。例えば、表3により、南三陸町では、平成23年度に全国から16人の技術職員が派遣され、平成26年度に最大時の31人になった。時間の経過とともに技術職員の確保が難しくなっており、令和3年度には3人まで減少した。

それに対し、阪神支援チームは令和3年度まで継続的に職員を派遣した。その状況は表4のとおり。平成23年度では、復興計画策定を支援するための土木職員や、公共施設復旧計画等の業務を支援するための建築職員が派遣された。平成24年度から、本格的な復旧・復興事業が始まったため、都市計画、土地区画整理事業等を支援する土木職員や、公共施設の復旧等を支援する建築職員が派遣された。令和3年度まで、合計116人が派遣された。内訳は、土木職員86人、建築職員25人、機械職員1人、電気職員2人、造園職員2人であった。

両町からは、阪神支援チームによる長期派遣が復旧・復興事業に役立ったというコメントがあった。

3.2 阪神支援チーム結成の経緯や派遣調整

阪神・淡路大震災の際、西宮市が多くの支援を受入れた。自市の経験を活かし、恩返しするため、平成23年3月14日に市長、副市長、総務局長等の幹部職員からなる「西宮市支援対策本部」を設置した。3月31日、総務局長が定年退職し、再任用で危機管理補佐官として支援対策本部に出席していた。当初は、中核市市長会等の枠組みにより、福島県郡山市、いわき市、宮城県仙台市に見舞金や救援物資を提供した。また、関西広域連合の調整にも応じ、宮城県南三陸町の避難所運営を支援した。

それとは別に、自ら情報収集やニーズ把握を目的に、先遣隊や調査隊を3回にわたり派遣した。それを踏まえ、庁舎の破損や職員の喪失が大きかった南三陸町への支援を検討し、4月7日の第13回支援対策本部会議において正式に支援を決定した。その後、西宮市の幹部職員の1人が自治大学時代の人脈を活用し、宮城県登米市の幹部職員である同期生に連絡し、南三陸町の状況を把握した。さらに、登米市を通じて栗原市にも連絡が伝わり、4月13日、南三陸町の状況を確認することができた。

4月19日に危機管理補佐官等の幹部職員が登米市に到着し、登米市や栗原市の幹部職員と協議した際、被害が甚大な女川町も支援する必要があるという意見が出たため、両市の紹介のもと、20日に両町を訪問し、現地の状況を把握できた。22日に登米市役所において、西宮市、登米市、栗原市、南三陸町、女川町の幹部職員が集まり、協議を行った後、23日に帰庁報告をした。その後、4月28日に西宮市が危機管理監や危機管理補佐官を被災地に再派遣し、登米市、栗原市と協議した。

併せて、西宮市では、派遣職員の確保を目的に、4月19日、副市長が出席した阪神・丹波副市長会において、各市町に対して、被災両町の情報を提供し、支援の意向を確認した。支援側の自治体間の調整を図るため、5月6日に行われた阪神・丹波支援会議において、西宮市が阪神支援チームを結成し、宝塚市、川西市、猪名川町も参加することになった。また、被災両町とも技術職員の数が少なかったことを踏まえ、技術職員も派遣することになった。

これらの調整に基づき、5月21日、西宮市、宝塚市、川西市、猪名川町が共同で阪神支援チームを立ち上げ、6月1日から職員の派遣を始めた。同時に、被災側の女川町・南三陸町、支援側の西宮市・宝塚市・川西市・猪名川町、両者を取り持った登米市、栗原市による「東日本大震災に係る災害応援活動に

関する協定書」が締結された。猪名川町は自町の職員不足の状況を踏まえ、職員を派遣できなかった。

阪神支援チームが結成された後、西宮市危機管理補佐官が中心として、支援自治体や被災自治体との調整を担当した。その後、平成25年から水道事業管理者、平成26年から上下水道事業管理者として水道事業を担当する一方、阪神支援チームに関する調整も担当した。また、平成27年から副市長に就任し、平成31年から3年間特別顧問として、最後年度の派遣まで調整を行なった。

3.3 派遣自治体での体制や派遣調整

西宮市が阪神支援チーム内の調整や被災自治体との調整を担当し、被災自治体との協議により必要な人数・職種等を把握した上で、宝塚市や川西市と調整した。派遣調整のため、支援側の阪神支援チーム調整会議が平成23年に4回、平成24年に3回、平成25年に3回、また、被災側との女川町・南三陸町支援調整会議が平成23年に2回、平成24年に1回開催された。宝塚市や川西市からも、西宮市による調整が両市の派遣調整にかかる負担の軽減に役立つという意見が出た。

西宮市が復興計画策定の段階において、阪神・淡路大震災の経験者やまちづくり計画策定の経験者を派遣し、その後は人材育成の観点から、若手職員を派遣し、復旧・復興事業に従事させた。また、派遣職員を孤立させないため、できるだけ複数人を派遣した。派遣職員の精神面のケアを重視し、6カ月に1回の家族による現地訪問の旅費を負担した。

宝塚市は、西宮市の調整結果を受け、庁内の調整や派遣者とのやり取りを行った。30代や40代の職員を中心に、派遣意欲を確認した上で、人選を決めた。同時に、職員の積極性を尊重し、派遣希望者を優先させた。また、職員派遣により欠員になった部局に対しては、庁内の配置調整で補充した。さらに、月1回の帰庁報告のほか、6カ月に1回の家族訪問の旅費を支給し、帰庁の際に健康相談を実施した。6カ月に1回に幹部職員が被災自治体を訪問し、派遣職員との面談を行った。

川西市では、職員数が少なかったことから、毎年度被災両町に1名ずつしか派遣できなかった。また、災害対応経験のある職員がいなく、経験を蓄積させるため、若手職員を中心に派遣した。後方支援として、月1回の帰庁報告を実施し、その時間は派遣職員の希望により設定した。1週間程度の引継ぎ時間を設け、被災地でのホテル代を負担した。

「3.2」や「3.3」により、阪神支援チームは県や

国の調整によらず、複数の基礎自治体間の独自の連携に基づき、対口支援方式で支援先を南三陸町や女川町に特定し、技術職員を継続的に支援した特徴を持つと考えられる。派遣調整について、西宮市が中心的な役割を担ったことも特色である。

3.4 技術職員の派遣に係る課題

派遣職員へのインタビューでは、派遣職員の属性、受入自治体での体制、長期派遣の課題、連携等の質問項目（表1参照）について、各職員に生の声を聴いた。また、KJ法を使い、それらの意見のキーワードを抽出し、それらの内容の類似性に着目し、技術職員の中長期的な派遣について、課題と思われたことを9つのテーマに分類した。（表5参照）

「①派遣体制」では、経験の少ない若手職員が即戦力になりにくいこと、単独派遣により相談相手がいなく、精神面のストレスが溜まったこと等が挙げられた。「②被災自治体での体制」について、地元職員とのペア体制ができず、派遣職員だけ業務を担当したこと、被災自治体の部署内の情報共有がうまくできなかったこと、派遣先と派遣元自治体の組織規模の違い等が課題として挙げられた。「③業務面の課題」に関しては、決裁や文書処理の仕方の違いに苦労したこと、派遣元と派遣先自治体での組織規模の違いによる業務分担体制の違い、膨大な業務量への対応、平常時と異なる業務に苦労したこと、受入側から受けたガイダンスの不足等が指摘された。

3月末に派遣職員が一斉に終了し、4月から派遣された職員同士が業務を進めたことから、経験の継承や業務内容の確認が難しくなったという意見も出た。

「⑦経験の活用や継承」について、過去の災害対応経験や平常時の経験が活用できることが被災地での業務に役立ったこと、一方、被災自治体内で共有する体制が整備できていなかったことが挙げられた。

「⑧後方支援」では、派遣元・派遣先によるサポートの充実や心のケアへの配慮の必要性が指摘された。

「⑨その他」では、被災地支援による達成感、派遣を通じた能力の向上、今後の派遣意欲について、派遣職員の意見や感想を聴いた。

4. 質問紙調査の結果

インタビュー調査で得られた9つの課題の一般性を検証するため、質問紙調査を行った。なお、調査項目は9つの課題をもとに、表6のように設定した。

ここでは、まず、単純集計(n=28)を通じて、技術職員派遣の成果や課題を分析した。次に、クロス集計により、派遣職員が感じた達成感と今後の派遣意

表5 技術職員に対するインタビュー調査に基づく課題と考えられること

| テーマ | 主な課題 |
|--------------|---|
| ①派遣体制 | ①若手職員の派遣 ②単独派遣による不安 |
| ②受入体制 | ①地元職員とのペア体制 ②部署内での情報共有 ③組織規模の違い |
| ③業務面の課題 | ①決済、文書処理等の違い ②業務分担体制との違い ③膨大な業務量への対応 ④受入側からのガイダンスの不足 |
| ④生活面の課題 | ①文化・方言の違い ②宿泊場所の立地 ③自然環境の違い |
| ⑤連携 | ①地元職員・他の派遣職員との連携 ②地元職員からの支援 |
| ⑥引継ぎ体制 | ①引継ぎ期間の設定 ②派遣終了後の連絡体制 ③引継ぎの内容 ④交代時期の設定 ⑤引継ぎの手法 |
| ⑦経験の活用や継承 | ①災害対応や仕事上の経験の活用 ②経験の記録、共有 |
| ⑧後方支援 | ①派遣元・派遣先によるサポート ②心のケアの必要性 |
| ⑨達成感や今後の派遣意欲 | ①仕事上の達成感 ②個人能力の向上 ③今後の派遣意欲 |

表6 質問紙調査の項目

| テーマ | 質問項目 |
|------------------------|--|
| ①派遣体制 | 派遣の決め方 (SA) 派遣期間(SA) 派遣時の年代(SA) 派遣時の勤続年数(SA) 派遣体制に対する評価(SA) |
| ②執務に関する受入体制 | 受入側からのガイダンス (FA) 望ましい体制(FA) 受入体制に対する評価(SA) |
| ③受入自治体職員及び他の派遣職員との連携 | 受入自治体で苦労したこと(MA) 受入自治体職員から受けた支援(MA) 改善すべき点(FA) 連携に対する評価(SA) |
| ④引継ぎ体制 | 前任者との引継ぎ期間(SA) 後任者との引継ぎ期間(SA) 引継ぎ期間に対する評価(SA) 引継ぎの手法(SA) 引継ぎの内容 (MA) 引継ぎに係る課題(FA) 引継ぎ体制に対する評価(SA) |
| ⑤派遣された経験の活用と今後の継承 | 阪神・淡路大震災の経験(SA) 被災地支援の経験(SA) 平常時の仕事上の経験(SA) 被災自治体での経験の共有(SA) 業務内容を継承するための記録(SA) 記録の内容(MA) 望ましい継承の仕方(FA) 支援から得た経験の活用(SA) 経験の活用と継承に対する評価(SA) |
| ⑥派遣職員へのサポート | 被災自治体からのサポート(MA) 派遣自治体からのサポート(MA) 望ましいサポート(FA) サポートに対する評価(SA) |
| ⑦「①～⑥」を踏まえた達成感と今後の派遣意欲 | 復旧・復興に対する達成感(SA) 自身の能力向上に対する達成感(SA) 今後の派遣意欲(SA) |

※SA=単一回答、MA=複数回答、FA=自由回答

欲に関連性のある項目を考察した。

4.1 支援の成果や課題

ここでは、単純集計の結果に基づき、支援の成果や課題をまとめた。また、これらの成果や課題と関連する調査結果をグラフで示した。

(1) 派遣体制 (図1参照)

図1からは、派遣の決め方、派遣期間、職務経験等派遣に関わる体制を評価するものが多く、経験を蓄積させるため、若手職員の派遣も多かったことがわかった。これは、インタビュー調査で指摘されたとおり、経験の活用や蓄積を目的として、復興計画を策定する段階では経験者、事業を推進する段階では若手職員を多数派遣したためと考えられる。

(2) 執務に関する受入体制 (図2参照)

受入側からのガイダンス内容 (自由回答) について、「組織・業務説明」、「関係者との連携」、「生活関係」、「派遣職員向けの研修」等が挙げられた。一方、望ましい体制や配慮について (自由回答) の設問では、「業務に関するサポート」、「精神面への配慮」等が指摘された。図2から、執務に関する受入体制に対する評価が分かれたことがわかった。

(3) 派遣職員と受入自治体職員、及び他自治体から

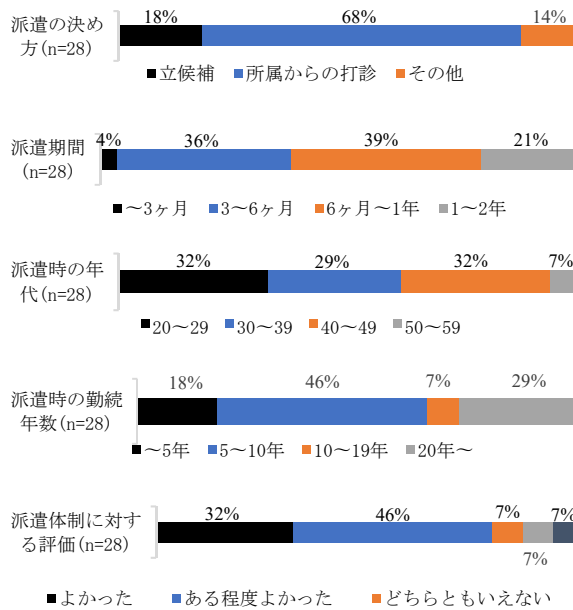


図1 派遣体制

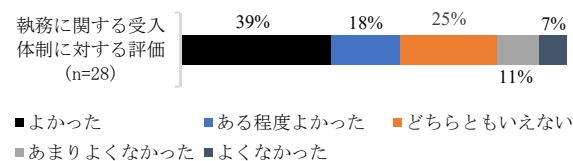


図2 執務に関する受入体制

の派遣職員との連携 (図3参照)

連携がある程度よかったと評価されている。多くの職員が異なる地域での組織体制や地元の文化・方言に苦勞したため、庁内関係者との調整、住民との交渉、業務に関する手続きについて、被災自治体職員との連携が必要と考えられる。

(4) 引継ぎ体制 (図4参照)

引継ぎが比較的によかったと評価された傾向が見られた。3日間~1週間の引継ぎが多く、その期間をよく評価する傾向が見られた。引継ぎの内容から見れば、他の自治体からの派遣職員との調整が相対的に少なかったことがわかった。これは、多くの派遣職員が3月末に一斉に終了し、4月から新たな派遣

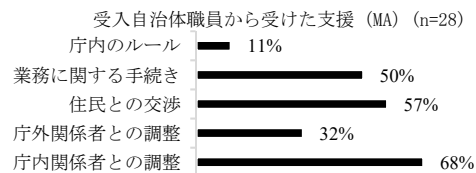
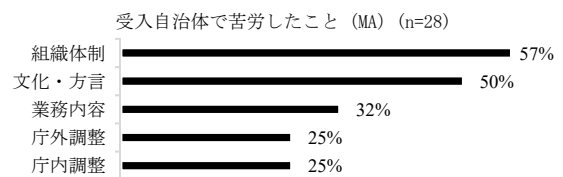
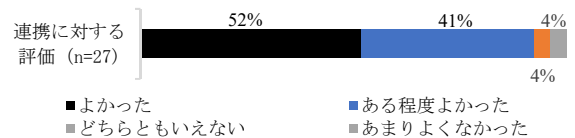


図3 派遣職員と受入自治体職員、及び他自治体からの派遣職員との連携

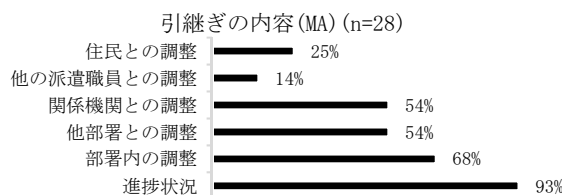
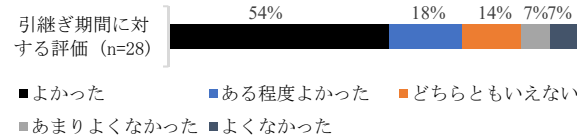
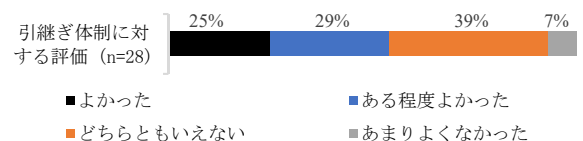


図4 引継ぎ体制

職員が配置されたことによると考えられる。

また、引継ぎに係る課題（自由回答）では、「統一した引継ぎの方法が必要」、「派遣職員単独で担当すると、受入職員がわからない業務内容がある」、「前任者とスムーズに連絡できる体制が望ましい」等が挙げられた。円滑な引継ぎを考える上で、交代時期を見直し、引継ぎ方法の統一化、派遣職員と受入自治体職員とのペア体制の整備等が必要と考えられる。

(5) 派遣された経験の活用と今後の継承 (図5 参照)

阪神・淡路大震災から年月が経過する一方、震災時の対応経験がある職員が21%を占めた。インタビュー調査のとおり、多くの経験者が復興計画策定の段階で派遣された。平常時の仕事上の経験が被災地支援に活用できた職員は78%を占めた。

被災自治体での経験の共有をよかったと評価する職員が多かった。一方、業務内容を継承するための記録についての回答が分かれた。

望ましい継承の仕方（自由回答）では、「意思決定の経過や理由の継承」、「地元職員による目標管理やスケジュール管理」等が挙げられた。支援から得られた経験を活用できる機会が多く、支援経験が平常時の仕事や今後の支援にも役立つものと考えられる。

(6) 派遣職員へのサポート (図6 参照)

受入自治体や派遣自治体から得られたサポートをよかったと評価する傾向が見られた。

受入自治体は宿舎や車等の生活面のサポート、派遣自治体は帰庁報告や家族訪問時の旅費支給等の精神面のサポートに力入れたことがわかった。

また、望ましいサポート（自由回答）について、生活面では「帰庁報告の回数」、「宿舎の立地」、「通勤等の確保」、「同一時期に複数職員を派遣」、業務面では「業務上の相談をしやすい体制」が挙げられた。

(7) 達成感と今後の派遣意欲 (図7 参照)

(1)～(6)の質問を踏まえたもので、多くの職員が被災地の復旧・復興に役立ったと考え、派遣を通じて自身の能力が向上できたと答えた。さらに、今後の被災地支援の意欲が高まったこともわかった。

4.2 達成感と今後の派遣意欲に関連性のある要因

職員の達成感は業務の遂行や支援の効果と関連性があると考えられる。また、支援の経験を今後の災害に活用させるため、どの要因が職員の今後の派遣意欲に影響したかを分析する必要がある。そのため、ここでは、「復旧・復興に対する達成感」、「自身の能力向上に対する達成感」、「今後の派遣意欲」の結果に関連性のある要因をクロス集計で検証した。サンプル数の少なさを考慮し、検証手法として、フィッ

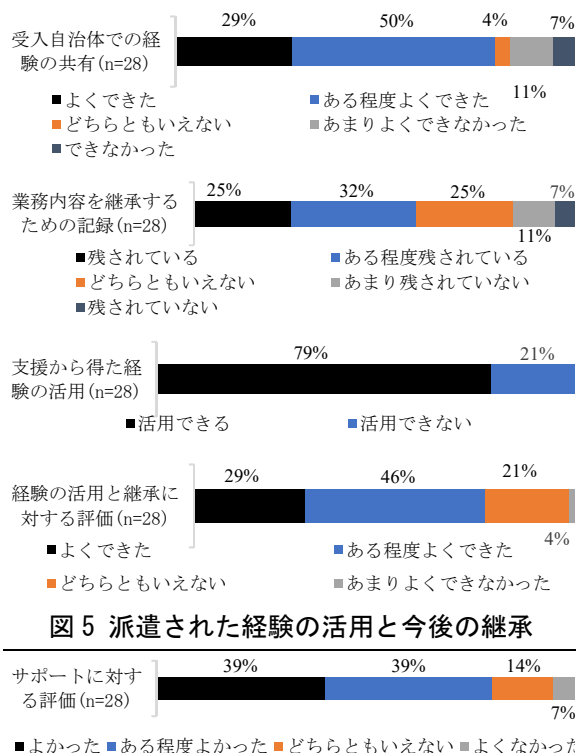


図5 派遣された経験の活用と今後の継承

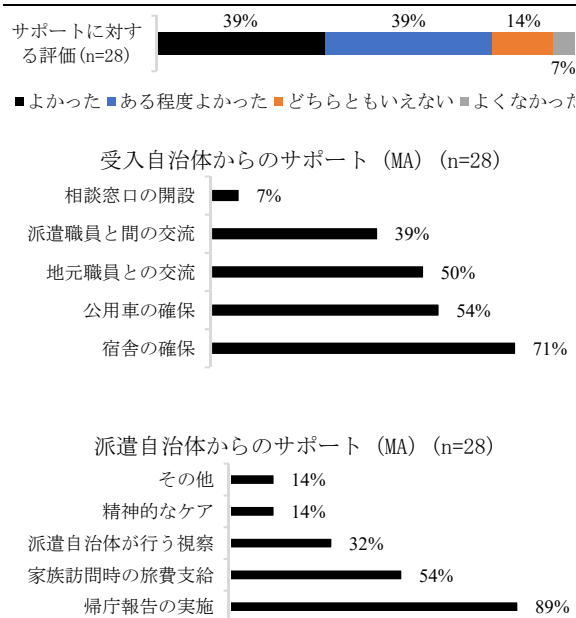


図6 派遣職員へのサポート

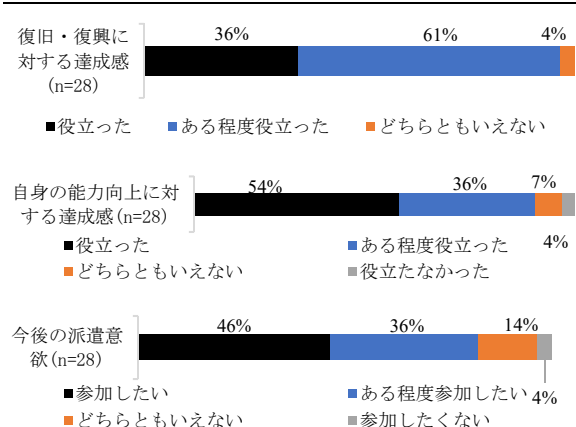


図7 達成感と今後の派遣意欲 (n=28)

シャーの正確確率検定法⁽²⁾を採用した。また、サンプル数が少なかったため、自治体別の検証や比較には至っていない。検証にあたっては、有意確率(p値)が0.1(10%)未満を有意水準とし、0.1(10%)未満を統計的に有意な差があるものとみなした。

(1)「復旧・復興に対する達成感」と関連する項目

表7 「復旧・復興に対する達成感」に関連性のある項目

| | | 復旧・復興事業に役立ったか | | |
|------------------|-----------|---------------|----------|-----------|
| | | 役立った | ある程度役立った | どちらともいえない |
| 派遣体制に対する評価* | よかった | 60.0% | 17.6% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 20.0% | 58.8% | 100.0% |
| | どちらともいえない | 0.0% | 11.8% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 0.0% | 11.8% | 0.0% |
| | よくなかった | 20.0% | 0.0% | 0.0% |
| 受入体制に対する評価** | よかった | 60.0% | 29.4% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 10.0% | 17.6% | 100.0% |
| | どちらともいえない | 10.0% | 35.3% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 0.0% | 17.6% | 0.0% |
| | よくなかった | 20.0% | 0.0% | 0.0% |
| 他の職員との連携に対する評価* | よかった | 77.8% | 35.3% | 100.0% |
| | ある程度よかった | 11.1% | 58.8% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 0.0% | 5.9% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 11.1% | 0.0% | 0.0% |
| | よくなかった | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| 経験の活用と継承に対する評価** | よかった | 60.0% | 11.8% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 20.0% | 58.8% | 100.0% |
| | どちらともいえない | 20.0% | 23.5% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 0.0% | 5.9% | 0.0% |
| | よくなかった | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| 基数 | | 10 | 17 | 1 |

*=p<5%、**=p<10% (表8、表9も同じ)

表8 「自身の能力向上に対する達成感」に関連性のある項目

| | | 自身の能力向上に役立ったか | | | |
|-----------------|-----------|---------------|----------|-----------|---------|
| | | 役立った | ある程度役立った | どちらともいえない | 役立たなかった |
| 派遣体制に対する評価* | よかった | 46.7% | 10.0% | 50.0% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 26.7% | 80.0% | 0.0% | 100.0% |
| | どちらともいえない | 6.7% | 10.0% | 0.0% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 6.7% | 0.0% | 50.0% | 0.0% |
| | よくなかった | 13.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| 受入体制に対する評価** | よかった | 60.0% | 20.0% | 0.0% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 13.3% | 30.0% | 0.0% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 13.3% | 40.0% | 50.0% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 0.0% | 10.0% | 50.0% | 100.0% |
| | よくなかった | 13.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| 他の職員との連携に対する評価* | よかった | 64.3% | 40.0% | 50.0% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 28.6% | 60.0% | 50.0% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 100.0% |
| | あまりよくなかった | 7.1% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| | よくなかった | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| 今後の派遣意欲** | 参加したい | 64.3% | 40.0% | 50.0% | 0.0% |
| | ある程度参加したい | 28.6% | 60.0% | 50.0% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 100.0% |
| | 参加したくない | 7.1% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| | 基数 | | 15 | 10 | 2 |

(表7参照)

派遣側や受入側の体制整備、業務を進めるための他の職員との連携、普段の仕事上の経験の活用と継承が復旧・復興に対する達成感と関連性がある。

(2)「自身の能力向上に対する達成感」と関連する項目 (表8参照)

派遣側や受入側の体制、他の職員との連携を良いと評価する職員が自身の能力向上に対する達成感を感じたことがわかった。また、自身の能力向上を感じた職員の場合、今後の派遣意欲が高まっていることから、派遣を通じて職員の経験を増やし、個人能力が高まり、今後の被災地支援にも貢献できることが期待できると考えられる。

(3)「今後の派遣意欲」と関連する項目 (表9参照)

派遣体制、他の職員との連携を良いと評価する職員の場合、今後の派遣意欲が高まっている。普段の仕事上の経験が復旧・復興事業に活用でき、仕事に関する記録が残され、被災自治体の今後の対応に反映できることにより、今後の派遣意欲が高くなった。

5. まとめ・考察

阪神・支援チームでは、被災した基礎自治体に派

表9 「今後の派遣意欲」に関連性のある項目

| | | 今後の派遣に参加したいか | | | |
|-----------------|-----------|--------------|-----------|-----------|---------|
| | | 参加したい | ある程度参加したい | どちらともいえない | 参加したくない |
| 派遣体制に対する評価* | よかった | 61.5% | 10.0% | 0.0% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 23.1% | 70.0% | 75.0% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 7.7% | 10.0% | 0.0% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 7.7% | 0.0% | 25.0% | 0.0% |
| | よくなかった | 0.0% | 10.0% | 0.0% | 100.0% |
| 業務内容の記録に対する評価* | よかった | 30.8% | 30.0% | 0.0% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 30.8% | 50.0% | 0.0% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 30.8% | 0.0% | 75.0% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 7.7% | 10.0% | 25.0% | 0.0% |
| | よくなかった | 0.0% | 10.0% | 0.0% | 100.0% |
| 他の職員との連携に対する評価* | よかった | 84.6% | 33.3% | 0.0% | 0.0% |
| | ある程度よかった | 15.4% | 55.6% | 100.0% | 100.0% |
| | どちらともいえない | 0.0% | 11.1% | 0.0% | 0.0% |
| | あまりよくなかった | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 100.0% |
| | よくなかった | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| 自身の能力向上に対する評価* | 役立った | 76.9% | 30.0% | 25.0% | 100.0% |
| | ある程度役立った | 15.4% | 60.0% | 50.0% | 0.0% |
| | どちらともいえない | 7.7% | 0.0% | 25.0% | 0.0% |
| | 役立たなかった | 0.0% | 10.0% | 0.0% | 0.0% |
| | 派遣時の年代** | | 20代 | 38.5% | 40.0% |
| | | 30代 | 30.8% | 40.0% | 0.0% |
| | | 40代 | 30.8% | 20.0% | 75.0% |
| | | 50代 | 0.0% | 0.0% | 25.0% |
| 平常時の仕事上の経験の活用** | 活用できた | 100.0% | 60.0% | 75.0% | 0% |
| | 活用できなかった | 0.0% | 40.0% | 25.0% | 100.0% |
| 基数 | | 13 | 10 | 4 | 1 |

遣する技術職員を長期に確保するにあたり、支援側の基礎自治体が連携し、平成23年度から令和3年度まで、合計116人を派遣した。本研究では、同チームの結成の経緯、派遣調整、支援の成果や課題等を調査するため、被災自治体・支援自治体の幹部職員や、派遣された技術職員へのインタビュー調査、さらには、派遣職員を対象とした質問紙調査を実施した。そこから得られた考察（長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点）を以下にまとめる。

5.1 長期的な派遣ができた要因

(1) 対口支援方式による支援の特定

対口支援により、支援側と受援側の自治体が特定された。同じ自治体に継続的に支援することにより、派遣職員が担当した業務や生活面での引継ぎ、派遣職員間の情報共有、被災自治体側の要望の受入に役立ったと考えられる。

(2) 阪神・淡路大震災の教訓を活かした体制構築

阪神支援チームでは、阪神・淡路大震災の経験から、復旧・復興事業の長期化を予想し、職員派遣の必要性を感じる一方、被災自治体側に要請や受入の調整をする余裕がないことを理解していた。そのため、対口支援方式を活用し、複数の自治体が連携し応援する体制を構築した。

(3) コーディネーターの役割

チームを結成した西宮市では、単独で長期の派遣体制を維持できないことから、他市にも参加を呼びかけた。複数の自治体が連携する場合、支援自治体間及び受援自治体との調整を担うコーディネーターが必要となる。西宮市がその役を担い、支援側と受援側との間で人的資源を調整することで、長期にわたり、派遣職員を継続することが可能となった。

(4) 支援側の平常時からの関係構築

複数の自治体間での意思疎通を図る上では、災害時のみならず平常時の関係が重要である。阪神間では、普段から行政事務全般について意見交換が実施され、関係が構築されていたことから、チームの結成も理解を得やすかった。

(5) 支援側の状況に応じた派遣体制

長期にわたり職員派遣を継続するためには、状況に応じ、派遣体制を調整する必要がある。初期の復興計画策定段階では、経験豊富な職員を多数派遣した。その後、復興事業を実施する段階となり、支援が長期化すると、経験ある職員を継続して派遣するのが難しくなったため、人材育成を目的に、若手職員を多数派遣した。質問紙調査結果のクロス集計からも、若手職員の今後の派遣意欲が高まっているこ

とが窺えた。今後の被災地支援でも、若手職員の活躍が期待できると考えられる。

5.2 将来の職員派遣の際の留意点

派遣された技術職員への調査から、派遣職員の達成感や派遣意欲を向上させる必要性がわかった。将来、派遣を行う上で、以下の点を重視すべきだと考えられる。

(1) 派遣職員を孤立させないこと

精神面のケアの観点からも、派遣職員を孤立させないことが必要である。支援側の人的資源に限られるものの、同じ自治体から単独ではなく複数人の派遣が望ましい。質問紙調査でも、被災地特有の環境や組織に苦労した職員が多かった。また、被災地での業務スムーズに遂行するためにも、派遣職員と被災自治体職員とのペア体制の構築が望ましい。

(2) 業務の引継ぎや経験の継承

質問紙調査で指摘されたように、多くの自治体が3月末に一斉に交代することから、交代時期が重ならないのが望ましい。また、事前に引継ぎ方法を統一することで、より円滑に作業ができると考えられる。

クロス集計では、普段の仕事上の経験が活用できるほど、今後の派遣意欲が高くなる傾向が見られた。経験の活用と継承に対する評価と、支援を通じた達成感とも関連性がある。そのためにも、経験豊富な職員を積極的に派遣するとともに、被災地支援の経験を将来の対応に活用できるように継承させることが望ましいと考えられる。

上述を踏まえ、本研究の考察結果を図8に示す。

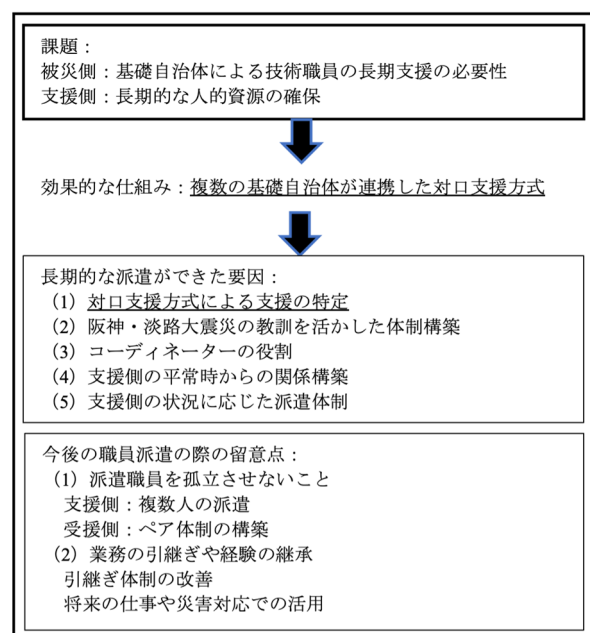


図8 本研究の体系図

5.3 今後の研究課題

本研究では、インタビュー調査や質問紙調査を通じて、支援の実態を把握した上で、長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点を考察した。一方、質問紙調査のサンプル数の少なさを踏まえ、将来は調査の実施方法等を改善し、サンプル数を増やしより詳細な検証を行いたい。

7. 謝辞

本研究は、南三陸町や女川町の幹部職員、長期にわたり被災地支援に尽力した元西宮市副市長、西宮市、宝塚市、川西市の幹部職員や派遣された技術職員の方の御協力により執筆することができました。調査に御協力いただいた関係者の皆さまに心より感謝申し上げます。

補注

- (1) 「対口支援方式」とは、被災市区町村を1対1で担当する団体が、自己完結的に支援を行う方式。「カウンターパート方式」とも呼ばれている。
- (2) フィッシャーの正確確率検定は、標本の大きさが小さい場合に、2つのカテゴリーに分類されたデータの分析に用いられる統計学的検定法である。

参考文献

- 1) 総務省(2020), 技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化. 被災地方公共団体に対する人的支援の取組, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html. (2023-01-01)
- 2) 総務省(2021), 大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/dai kibosaigai-saiken/index.html (2023-01-01)
- 3) 総務省(2019), 令和2年度地方財政対策のポイント及び概要, https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei02_02000001_00001.html. (2022-11-11)
- 4) 阪本真由美.(2014), 復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究:—東日本大震災の事例を中心に—, 地域安全学会論文集, Vol.24, pp.245-252.
- 5) 中里舜, 落合基継, 星野敏, 鬼塚健一郎 (2017), 災害被災地へ派遣経験のある農業土木技術者が重要視する経験—東日本大震災被災地へ派遣された京都府・兵庫県の職員を対象として, 農村計画学会誌, Vol.3 No.6, pp.277-282.

- 6) 張勸, 青田良介(2021), 関西広域連合によるカウンターパート方式に関する考察, 地域安全学会論文集, Vol.139, pp.51-60.
- 7) (公財)神戸都市問題研究所 (2013), 神戸市からの長期派遣者へのヒアリング調査の主な結果, 都市政策, Vol.153, pp.39-45.
- 8) 日置秀彦, 中西滋樹, 末本航(2015), 東日本大震災による被害の復旧復興に対する人的支援, 農業農村工学会誌, Vol.83, No.12, pp.1051-1055.
- 9) 磯田芳枝, 野澤康(2018), 長期の復興事業における自治体間の継続的な人的支援と受援の在り方の研究. 都市計画論文集, Vol.53, No.3, pp.1207-1214.
- 10) 三宅(2021), 津波被災地の復興支援における内陸自治体からの支援方策—岩手県盛岡市の取り組みを事例として—, 日本建築学会技術報告集, Vol.27, No.65, pp.493-498.
- 11) 井口順司(2012), 災害対応における基礎自治体間による連携支援: 自治体スクラム支援会議による取組, 都市政策研究, Vol.6, pp.113-129.
- 12) 南三陸町(2021), 東日本大震災による被害の状況について, <https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/indx.cfm/17,181,21,html>. (2023-01-01)
- 13) 女川町(2015), 震災復興のあゆみ, <https://www.town.nagawa.miyagi.jp/archive/ayumi/ayumi.html>. (2023-01-01)

原発事故被災地における学校を核とした地域コミュニティの再生とはいかなるものか —学校再編の検討過程で表出する学校と地域の関係性の捉えられ方に着目して—

School-centered Revitalization of local community in the area of Nuclear Power Station Accident
— Focus on Perception of the relationship between School and Local community
through discussion on school consolidation —

中丸和^{*1}

Nagomi NAKAMARU^{*1}

本稿では、原発事故被災地における学校再編が行政や住民たちの中でいかに議論されていたのかを検討する。それを通して、被災地における学校を核とした地域コミュニティ再生とは何か、またその実現に向けて何が課題になるかを明らかにすることを目的としている。原発事故により避難を余儀なくされた地域の学校再編の検討過程について、そのプロセスに関与した住民等へのインタビュー調査及び、各種議会の会議録や関連資料の文献調査により得たデータの分析を行なった。結果として、学校再編が退けられていた期間においては、地域コミュニティは震災前の枠組みへの「回復」が目指されていたが、学校再編の実施が決定された際には、「回復」を待つ日常ではない特殊な状態にあることへの違和感が示されていた。また学校を核としたコミュニティ再生として、震災前の枠組みを取り払って、複数のコミュニティを集約してより広範囲への文化継承とつながりを紡ぎ直すことが目指されていた。そうしたコミュニティ再生の実現には今後の教育実践のあり方が問われるため、注視が必要である。

キーワード: 原発事故、地域コミュニティ、学校再編、教育

Keywords: Nuclear Power Station Accident, local community, school consolidation, education

1. はじめに

東日本大震災及び福島第一原発事故から12年が経とうとしている。しかし、当初復興期間の総仕上げと位置付けられた「復興・創生期間」が、復興庁の設置とともに延長されたように、特に原発事故被災地においては未だ復興の道半ばである。また原発事故被災地では、帰還が行われたとしても、住民の生活再建や事業の再開など復興に向けた様々な課題が残されている。その中で、人口の大幅な減少や急激な少子化、就業構造の変化を前にして、いかに地域コミュニティを再生していくのかということも重大な課題の一つである。地域コミュニティの再生は、国や地方が復興政策を掲げる際には必ずと言って良いほど言及される一方で、その内実や再生への方途は不透明な場合が多い。そのため、何を地域コミュニティであるとし、どのようにそれを「再生」していくのかを、被災地における多様な取り組み事例等をもとにして検討していくことが求められる。

本稿では、地域コミュニティ再生を考える際に、地域における学校の存在に着目する。学校はこれま

でも地域コミュニティの核として、地域を担う人材の育成や地域文化の継承を行う役割が期待されてきた。復興過程においても同様に、地域コミュニティの復興に学校が果たす役割が注目されている。つまり、地域コミュニティの再生において学校の存在は切り離すことのできないものであると言えよう。なお、ここで言及される学校を核とした地域コミュニティは、主に学校区を範囲としていると考えられる。というのも、学校が地域コミュニティの拠点と言われる歴史的背景として、「歴史の古い小学校の場合には、配置の地域的基礎を明治初期の学区制（地域区画としての大区小区制を基礎とする）に遡ることができるために、地域社会との強い結びつきをもつ」¹⁾ことが挙げられるからである⁽¹⁾。

他方で、特に岩手県・宮城県を中心に震災直後から学校再編⁽²⁾の検討が始まり、再編の推進が復興計画の中に位置づけられる⁽²⁾など、急速な再編が進められてきた。学校再編実施の背景には、児童生徒数の減少や校舎の被災などが考えられるが、学校再編は地域の核である学校を地域からなくすことを意味し、

^{*1} 大阪大学大学院人間科学研究科・大学院生／日本学術振興会特別研究員

Graduate Student, Graduate School of Human Sciences, Osaka University／JSPS Research Fellow

その実施はいずれ地域を衰退させることにつながるとも言われる³⁾。このことを踏まえれば、復興過程における学校再編は、児童生徒数の急減や校舎被災に対していかに教育環境を整備していくのかという積極的な側面を全面的に否定することはできないものの、学校再編が災害によって破壊されたコミュニティの維持や再生を阻むことにつながりうるため、容易にその是非を判断することはできないだろう。

被災地における学校再編の検討過程については、再編を行うにせよ、行わないにせよ、それらを取り巻く論理を読み解くことで、学校との関係性の中で地域コミュニティが被災地においていかに捉えられ、どういった再生が目指されているのかを窺い知ることができる。そのため本稿では、原発事故被災地の学校再編を行政や住民たちがいかに議論していたのかを捉える。それを通して被災地における学校を核とした地域コミュニティ再生とは何か、またその実現に向けて何が課題になるかに関する示唆を得たい。

2. 先行研究

東日本大震災の被災地における学校再編に関する研究として、日下田 (2013)⁴⁾、山本 (2013)⁵⁾および青木 (2015)²⁾が挙げられる。前者2つはいずれも、東日本大震災後の学校で長期にわたるフィールドワークを実施してきた清水睦美らの研究グループの研究成果としてまとめられたものである。日下田 (2013) は、岩手県陸前高田市では「児童生徒数の減少」と「精神的な結合の基礎の象徴としての学校の維持」という両立困難な課題に対し、小学校は一町一校の維持、中学校は統合の推進という方針をとることで同時的解決をしたことを明らかにした⁴⁾。一方で、山本 (2013) は、陸前高田市で統合することとなった3つの中学校の学校再編のプロセスを検討している。そして、学校再編は大きな反対なく決定されたものの、「マクロな政策的文脈において、大惨事のどさくさに紛れて改革を断行するショック・ドクトリンの構図を呼び込んで」おり、「震災復興という困難な道程において渴望される連帯や希望といった美名の下に、体よく学校教育予算の削減が行われたとの疑義を挟む余地を残すものになってしまっている」ことを指摘した⁵⁾。青木 (2015)²⁾においても同様の懸念が示されている。加えて、青木は宮城県や岩手県では学校再編が進んでいるものの、性急な学校再編の決定が地域の復興の障害となった事例のほか、住民合意が十分になされないままに再編の決定が行われてしまった事例があることを紹介している。

以上の研究では、岩手県や宮城県において被災をきっかけに学校再編を実施した事例が扱われており、住民合意の取り方における課題や、学校再編が地域復興に負の影響を及ぼす可能性を示唆している点で興味深い。他方で、青木によると福島県内の被災地では2013年時点で学校再編の動きが見られず、避難が長期化する中でも原発事故被災地において復旧を試みる動きは放棄されていないという。実際にここ数年まで福島県相双地域における学校数の減少は見られず、岩手県・宮城県と比較しても異なる様相を呈している⁶⁾ことがわかる。また学校再編の進展が遅い一方で、原発事故被災地の学校における児童生徒数の減少の具合は岩手県・宮城県の事例に比べても著しい。そうした中で、帰還政策が進められ、帰還を機に原発事故被災地における学校の配置についても論点とされる事例が出てきている。岩手県・宮城県と福島県では原発事故による大規模な避難とその長期化が伴っている点で、そこからの復興状況についても大きく異なる⁷⁾。そのため児童生徒数の減少と地域コミュニティの再生という課題に直面させられる学校再編の問題についても異なる様相が見られる可能性がある。その様相を捉えることは、現在原発事故被災地で大きな問題となっている地域コミュニティ再生の一側面を捉え、再生に向けた現状や課題を明らかにしていくことにつながるものである。

3. 方法

本稿は、原発事故によって一部地域が避難指示区域となった福島県X市の学校再編計画策定過程を事例として、インタビュー調査および文献調査を行なったデータを分析する。文献調査では、X市の学校再編計画策定に言及している市議会・総合教育会議の会議録及びX市の学校再編計画などの各種関連資料を収集し、分析対象とした。

また、インタビュー調査では、X市全体の学校再編計画の策定及びその計画をもとに再編を検討した4つの小学校（以下、それぞれを指す場合に仮名で「A小」「B小」「C小」「D小」とする。）の再編計画の策定に際して設置された検討会議の委員及び担当の教育委員会事務局職員、市長（当時）を対象としている。インタビュー調査対象者の一覧は下記の表1の通りである。なお、対象者はすべて仮名である。

4. 対象事例の概要

4.1. 被災状況

福島県 X 市は前述の通り、原発事故によって一部

地域が避難指示区域となった地域である。本稿で特に取り上げる事例で再編を行なった4つの小学校は、X市の中でも避難指示区域となった地域（以降Y）にすべての学校が位置していた。そのため、4つの小学校の学区に住む人々は避難指示解除までの間、市内外への避難を余儀なくされていた。X市の震災発生後の学校運営の状況および学校再編の流れは、表2の通りである。

4つの小学校に通う児童数は激減し、本来であれば複式学級となる学年も多数存在するほどまでとなっていた。そのため、複数学校合同で学校運営を行うなどの工夫をして教育活動が継続された。その後、避難指示解除が進み、4つの小学校の合同運営のもと、2017年4月にYにおいて学校再開が実現した。

4.2. 学校再編の進行状況

X市では、2016年11月から、市全体における学校再編の検討が進められ、まずはX市全体の学校再編に関わる計画が策定された。4つの小学校はこの計画をもとに再編の是非が住民の中で話し合われ、2021年3月にYの4つの小学校の統合が実施された。これは、X市の全体に関する学校再編の計画をきっかけに行われた初めての学校再編事例である。

次節以降では震災発生から、この4つの小学校が再編に至るまでの期間においてX市で学校再編がい

かに議論されていたのかを明らかにする。その際、主にX市全体での学校再編計画の策定検討が開始されるまでと、その後Yの4つの小学校が再編するに至るまでの2期間に分けて記述する。前半部は再編の進展を食い止めていた論理に、後半部は再編を決定した論理に着目する。

5. 再編の進行を食い止めていた論理

本節では、X市において学校再編の議論が進行していなかった震災後から2016年までの期間について、主にX市市議会会議録と当時の市長へのインタビュー調査をもとに、進行を食い止めていた論理を分析する。X市では、震災後に学校再編の実施に関する言及が全くなかったわけではなく、市議会において一部市議会議員から再編計画に関する検討の必要性が主張されていた。それに対し、教育委員会や市長が対抗する形で議論が行われていた。以下では、そうした議論においてどのような論理が用いられていたのかをアクターごとに分けて述べていく。

5.1. 市議会議員の再編推進論理

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の第21条及び第23条には、教育委員会の所管に属する学校の設置、管理及び廃止に関する事務の管理執行権限は教育委員会にあるものと定められている。他方で、

表1 インタビュー対象者一覧

| 仮名 | 属性 | インタビュー実施年月日 | インタビュー形式 | インタビュー時間 |
|------|-------------------|------------------------------------|-----------------|----------------------------|
| 村瀬さん | X市 市長 | 2021年9月25日 | | 1時間2分 |
| 栗田さん | X市 教育委員会事務局職員 | 2021年2月25日（第1回） 2021年9月27日（第2回） | 第1回のみグループインタビュー | 2時間23分（第1回） 59分（第2回） |
| 山川さん | 保護者/PTA副会長 | 2021年2月25日 | グループインタビュー | 2時間23分 |
| 笹森さん | Y住民/元教育長 | 2021年9月7日 | オンラインインタビュー | 53分 |
| 目黒さん | A・B・C・D合同運営小学校 校長 | 2021年3月3日 | オンラインインタビュー | 1時間2分 |
| 長野さん | 保護者/PTA会長 | 2021年2月25日（第1回） 2021年9月29日（第2回） | 第1回のみグループインタビュー | 2時間23分（第1回） 2時間40分（第2回） |

※属性はすべて、それぞれの方が学校再編に関与した当時のものである。

※インタビューの形式について、記載のないものは基本的に対面及び1対1で実施。

表2 学校再編までの経緯⁽³⁾

| 再編の流れ | A・B・C・D小の学校運営の状況 | 総合教育会議 | 市議会における学校再編の議論 |
|------------|----------------------------|---------------|----------------------|
| 2011年3月11日 | 東日本大震災発生 | | |
| 2011年10月 | C・D小2校合同運営開始（Y外の仮校舎） | | |
| 2013年3月 | | | 本会議<質問1>および<質問1への答弁> |
| 2013年4月 | B・C・D小3校合同運営開始（Y外の仮校舎） | | |
| 2013年9月 | | | 本会議<質問2>および<質問2への答弁> |
| 2015年3月 | | | 本会議<質問3>および<質問3への答弁> |
| 2015年11月 | | <会議録引用>総合教育会議 | |
| 2016年4月 | A・B・C・D4校合同運営開始（Y外の仮校舎） | | |
| 2016年11月 | X市学校再編検討会議 | | |
| 2017年4月 | A小本校舎にて4校合同運営開始（YにあるA小の校舎） | | |
| 2017年5月 | | <会議録引用>総合教育会議 | |
| 2018年11月 | X市学校再編計画 | | |
| 2019年3月 | Yの小学校の再編に関する検討開始 | | |
| 2020年8月 | Y学校再編計画 | | |
| 2021年3月 | A小・B小・C小・D小学校再編 | | |

公立学校を含む公共施設の設置及び管理は設置者である地方公共団体の条例によって定められ、またその配置に際しては、議会において出席議員の3分の2以上の者の同意を得る必要がある（地方自治法第24条の2）。2015年4月以降の新教育委員会制度では首長の教育政策への関与が強化されたが、市議会は首長の政策をチェックする機関でもある⁸⁾。そのため、市議会は学校再編にも一定の影響力が予想される。

震災発生以降、市議会にて市全体の学校再編に関わる発言が初めてあったのは、2013年3月の本会議である。この時期、まだ教育委員会内でも学校再編の市全体に対する検討は始まっていなかったが、下記の発言のように再編の検討に関する質問がなされた。また、2013年9月および2015年3月の本会議においても、学校再編をしていく必要性が市議会議員から以下の通り主張されている。なお、同一議員の発言の場合は議員Pのように同じ英字を振っている。

<質問1> 【5-1-1】東日本大震災以後、県内外の自治体では再編に向けた動きが活発化しているわけがあります。（中略）再編を視野に入れる時期に入っているのではないかなと考えますが、考え方について伺っておきたいと思います。（中略）平成20年と21年の出生数は●人です。【5-1-2】平成24年は▲人ですから、これを今の■校で割れば1校が20人になるのです。ずっと見たときに、1人、2人になるところがあります。そういう問題を今から提案して、今から企画しても8年かかるのでしょうか。したがって、そういう問題を含めて、やはりきちっと幾ら行政、県を含めて、学校が容認されたとしても、そういう問題も市としては経営として考えた場合には十分に配慮をしていかなければならない問題があるのだろうと。[2013年3月本会議、議員P]⁹⁾

<質問2> 将来の人口想定からしても、本市の小中学校の再編を検討する時期に入っているのだろうと私は思います。（中略）【5-1-3】人口減少や少子化に伴う児童生徒の減少と小規模化が進む現状を踏まえると、将来の教育環境の整備向上のため、学校の配置見直し、あるいは再編を検討する時期にあると考えますが、そうした考えがあるのかどうかも伺っておきたいと思います。[2013年9月本会議、議員P]⁹⁾

<質問3> 学校の再編についてであります。今、子供たちが、平成27年度の推計でありますけれども、【5-1-4】小学校で▲名、中学校で■名の減という推計が

出されております。そこで、今後X市におけるYを初めとした学校の再編状況についての取り組み方のお考えをお伺いいたします。（中略）【5-1-5】やはり子供たちが少なければ、なかなか競争心も出てこない、いろんな面でマイナス面が多いと思うのです。

（中略）やはりこれは再編をしていかなければならない問題だと思っております。また、借地でやっている学校もございます。そういう面も含めた再編を考えるべきだと思いますけれども、その考え方をお伺いいたします。[2015年3月本会議、議員Q]⁹⁾

これらの発言を詳しく見ると、学校再編が必要な理由として、下線部【5-1-1】からは、東日本大震災以降に県内外の自治体で学校再編に向けた動きが活発化しており、X市でも検討の必要があると考えられていることがわかる。また、下線部【5-1-2】【5-1-3】【5-1-4】【5-1-5】では、「児童生徒数の減少」という規模を問題としてあげ、「再編を通じた教育環境の整備向上」が達成されることの必要性を主張するという論理が用いられ、学校再編の検討を訴えている。特に、下線部【5-1-5】の発言では、競争心が出づらいことを例としてあげながら、学校が小規模であることのマイナス面を強調している。

以上、学校再編を求めた市議会議員は、県内外の再編検討の推進という動向のほか、児童生徒数の減少による学校の小規模化が教育環境として望ましいものではないという捉え方を根拠に主張を展開していた。しかし、X市全体の学校再編は震災発生後5年まで本格的な検討が進められなかった。この背景に、こうした一部の市議会議員の主張に反し、学校再編の事務の管理権限を持つ教育委員会や、市長が学校再編の実施に積極的ではなかったということが挙げられる。では、こうした市議会議員の学校再編を求める声に対して、教育委員会や市長はどのような考えで学校再編の推進を行わなかったのだろうか。次節以降で、まずは教育委員会の市議会での答弁を確認し、その後村瀬市長（当時）の総合教育会議及びインタビュー調査における発言をもとに分析する。

5.2. 教育委員会の対抗論理

前項で見た市議会議員の質問に対する教育委員会側の答弁は以下の通りである。

<質問1への答弁> 【5-2-1】学校は、地域コミュニティの核であり、さらにまた防災拠点にも位置づけられているため、児童生徒の人数だけを見て再編を進めることに抵抗がある地域住民も少なくありま

せん。【5-2-2】本市の場合、原発事故による市外、県外へ避難されている方々の関心は、もとの地域にいつ戻るかであります。現況においては、帰還に向けた教育環境や教育内容の充実に努めてまいりたいと考えております。なお、おただしの再編につきましては、児童生徒数の推移を見ながら、【5-2-3】保護者の意見、あるいは地域住民の意向などをもとに検討してまいりたいと考えております。（中略）今度B小とC小とD小で1年生は1年生、2年生は2年生で合同で勉強をしておりますので、【5-2-4】今それがすぐに合併かというようなことではございませんので、【5-2-5】これらにつきましても、まだ避難指示解除準備区域といった指定された区域の中であって、別な地域でこういう学習をしておりますが、それがどういうふう to 発展していくかということについては、今答弁しましたように、あるいはおただしのよう to、保護者の意見とか地域住民の意向などをもって教育委員会も考えていかなければならないと考えております。〔2013年3月本会議、教育長R〕⁹⁾

<質問2への答弁>【5-2-6】学校は地域コミュニティや防災の拠点としての役割も果たしております、地域的な意義の観点からしますと、児童生徒数の減少とあるいは学校規模だけを重視して再編を検討すること抵抗感を持たれる地域住民、さらには不安を抱く子供たち、あるいは保護者がおられるものと考えております。今は、【5-2-7】帰還の促進に向けた教育環境の充実あるいは向上、被災児童生徒に対する学習の支援、あるいは心のケアなど、これらを最優先課題と考えます（中略）国の学校教育法という法律には、標準学級数というのが定められております。（中略）ただし、【5-2-8】地域の実態あるいはその他により特別の事情のあるときはこの限りでない」と示されておまして、【5-2-9】やはりこういうまだ帰還、あるいは小さい子供たちが帰ってきていない状況の中で、いろいろ学校を全部見直ししていくという状況には、まだ至らないと私としては考えております。〔2013年9月本会議、教育長R〕⁹⁾

<質問3への答弁>【5-2-10】基本的にはやはり適正な学校、さらには小規模ではなくても、やはりある程度の競争ができるということもございませすし、小規模校は小規模でのよさがある〔2015年3月本会議、教育委員会事務局長〕⁹⁾

まず、学校再編の検討の際には保護者や地域住民

日本災害復興学会論文集 No. 22, 2023. 7
の意向を尊重する必要性が唱えられていた（下線部【5-2-3】）。他方で対抗論理として次のことが述べられた。下線部【5-2-1】【5-2-6】の発言では、議員が主張した人数規模に関する論理だけでは学校再編を進めることはできないとして、学校の地域拠点機能の考慮を求めている。加えて、下線部【5-2-2】【5-2-7】【5-2-9】では原発事故によって市外・県外に避難している人々がいる中では、学校再編よりも帰還に向けた教育環境の充実や児童生徒に対する支援の方が優先事項であり、学校再編の検討を行なうのは時期尚早であるという点からも、議員の学校再編検討の要求を退けていた。また、下線部【5-2-4】【5-2-5】では、Yの小学校のいくつかは合同での学校運営を行なっていたものの、それが即ち学校再編となるというわけではなく、避難指示解除準備区域という場にある緊急対応として捉えるべきということが主張される。議員によって訴えられた、児童生徒数の減少による学校の教育機能の低下に関する懸念に対しては、下線部【5-2-10】にみられるように、小規模校には小規模校のよさがあるかもしれないというまた別の論理も提示している。さらに、下線部【5-2-8】のように、規模という点で学校教育法の標準学級数の定め of 但し書き以降を根拠に、地域の事情等がある場合は、標準学級数に合わせて学校再編を行わなくてはならないわけではないと説明している。

以上のように、議員が提示した児童生徒数の減少による学校の教育機能の低下を防ぐための学校再編推進に対して、教育長や教育委員会は地域の拠点としての学校の機能や原発事故からの復興状況等も踏まえる必要があることや、教育機能という点においても小規模校にも良さがある可能性を示していた。

5.3. 市長の対抗論理

次に市長の学校再編への対抗論理を整理する。その際、まずは総合教育会議における市長の発言を検討する。総合教育会議は、2015年4月より施行された地方教育行政法の一部改正法において設置が定められた、首長および教育委員会で構成される会議である。この会議は、首長によって招集され、教育に関連する事項の協議・調整が行われる。そして、これまで総合教育会議を通じて、教育行政に対する首長の影響力が強化する可能性が指摘されてきた¹⁰⁾。そのため、総合教育会議における市長の発言は再編実施へ影響を与えた可能性もあり、検討が必要である。

学校再編に関連する発言が見られる2015年の総合教育会議では、主な協議事項は「X市教育振興基本計画(素案)」であったがその議論の中で村瀬市長（当

時) は次のような発言をしている。

【5-3-1】最初にあった策定の趣旨というのは、東日本大震災と福島第一原子力発電所事故によって、(中略) 子どもたちが今でもバラバラになっていて、X市にいた子どもたちの3分の2ぐらいしか戻っていないという現実があって、全体として、この状況をどうしていくんだというのが原点だと思います。(中略)

【5-3-2】B小学校区は人がいなくなっている。C小学校区は人が帰ってこない。だからYで学校再開するときは、学校をひとつにするということでしょう。そういうことが原点なのだから、(中略) 【5-3-3】 全体として復興総合計画に倣うというのであれば、そこは大震災と原発事故からの再生そのものです、教育も。(中略) 【5-3-4】 原点として震災と原発事故というのは何よりも大きくて、ここからどうやって再生させていくのか、そのために教育上必要なのは何なのか、施策、事業の中で議論していけばいいのであって、考え方の基本は震災と原発事故からの再生そのものです。 [2015年11月総合教育会議、市長村瀬さん]¹¹⁾

まず、村瀬市長は、X市教育振興基本計画を策定するにあたって確認すべき原点は震災や原発事故であるとし、そこからの再生のためにどうするべきかという観点をもって計画をしていくべきことを主張している(下線部【5-3-1】【5-3-3】【5-3-4】)。そして、震災や原発事故の影響で人が帰ってこないという背景があるために、Yでの学校再開の際には学校をひとつにしなくてはならないことを確認している(下線部【5-3-2】)。このことから、復興という課題や人口減少を前に、学校再編をすることを市長は望ましいと感じていたとも考えられる。

しかしながら、以下のインタビュー調査の発言から、村瀬市長は必ずしも学校再編を推進しようとしていたわけではなく、むしろできる限り実施しないようにしていたことがうかがえる。

あまりにも子どもたちが少なくなっている現状と、Yが避難をずっと強いられて、戻れる環境じゃなかったってこともあって(中略)【5-3-5】統合っていう形じゃないから。一緒に勉強しているっていうだけなんだけど、校長先生は1人でそれぞれ。最初は4人いたんだっけかな。(中略) それぞれの学校に教頭先生もいるっていうような形の学校の特色というかを持たせるような形で進めてきたのが当時の状況

だったかな。【5-3-6】だから、学習発表会なんかも、それぞれの中でやっていたような気がするな。教育の場は一緒だったんだけども。だから結局、学校も4つの小学校の歌を歌っていたし、それぞれの特色を崩さないというか。だから、運動着なんかも、それぞれ学校ごとに別々。元の運動着を着て勉強していたから。要は、地域をなくさないというかな、そんな思いで。教育委員会の皆さんもそうだったと思うけど、当時はわれわれとしても【5-3-7】 少なくなったから一つに一気にするっていうんじゃないくて、学校を残すという意味での努力はしてきたと思うけれどね。 [2021年9月25日、市長村瀬さん]

下線部【5-3-5】【5-3-6】【5-3-7】の発言から、村瀬市長は「地域をなくさない」「学校の特色を崩さない」ために、学校再編をしない努力をすることが必要だと考えていたことがうかがえる。すなわち、学校再編を前提としているというよりむしろ、合同でできる教育活動は合同で行ないつつ、可能な限り学校再編はせずにそれぞれの学校やその周辺地域の文化・学校を残していくことを村瀬市長は志向していたと考えることができる。特に下線部【5-3-6】の発言からは、村瀬市長が学校の地域拠点機能に着目して、地域を残すという視点からはできるだけ学校再編は行わない方が良いという論理を持ってYでの学校再開後の学校運営の方式を考えていたと言える。

さらに、市長は学校がコミュニティ再生に果たす役割や地域住民の意向の重要性等を踏まえた学校再編に対する考え方を次のように示している。以下の発言は2017年のものであり、X市全体における学校再編の検討が開始された後のものである。しかし、市長の学校再編への対抗論理や、市長が対抗論理を持っていたにもかかわらず学校再編が進められていった背景の一端が窺えるため、ここで分析する。

まず、学校が希薄化してしまった地域を再生していく上で学校が求心力を持つという、学校が地域コミュニティに果たす機能に市長は注目している(下線部【5-3-8】)。また、その求心力となっている学校が震災前のA小、B小、C小、D小がそれぞれ再開するとなるとコミュニティが散り散りになってしまうために、それぞれの学校での再開はすべきでないと考えていたと捉えられる(下線部【5-3-9】)。

【5-3-8】まちづくりの視点からすると、あれだけ希薄化してしまった地域をどういうふうに立ち直していくかといったときに、地域の皆さんにとっては学

校が一定の求心力を持って、今回の解除も、学校再開によってまた質的に変わってきているというふうに思います。小学校があり、中学校があり、また幼稚園が再開し高校が開校してということで、【5-3-9】Yにとっては学校が一つの求心力になっているなと。これが仮にB小があり、C小があり、A小、D小がありとなると、多分今の状況では散り散りの形になってしまう。[2017年5月総合教育会議、市長村瀬さん]¹¹⁾

以上のことを踏まえると、市長は地域コミュニティを残すために学校再編は避けたいという考えを持っていた一方で、学校運営のためには一定の人数規模が必要であるという論理に加えて、希薄になった地域コミュニティの再生のために、震災前にあった4つの小学校をそれぞれ再開させるという道をとるべきではないと判断していた。この3つの観点に配慮した形が4つの小学校が合同運営をするというものであったと言えよう。

他方で、市議会において人数規模の観点から学校再編の必要性を訴え、市長に学校再編に関する意見を求めた市議会議員の質問に対する答弁の中で、市長は以下のような発言をしている。

【5-3-10】地域の皆さんとのしっかりした協議の中で方向性を示していくことが重要だと思えます。【5-3-11】今すぐ適正規模はこのぐらいだからこうしなければいけないという形ではなくて、地域の皆さんとしっかり議論をした中で子供たちをどのような形で教育していくかということについての結論を出していくべきだと考えてございます。[2017年9月本会議、市長村瀬さん]⁹⁾

市長は、人数規模・地域をなくさない・コミュニティ再生という3つの事項への配慮に加えて、教育委員会と同様に、学校再編を実施するか否かということも含めた学校の配置の仕方については、地域住民の意向を聞くことの重要性を指摘している（下線部【5-3-10】【5-3-11】）。このことから、市長は3つの事項へ配慮するために学校再編を積極的に推進するという事はしなかったものの、再編実施の可否は住民の意見を尊重するという考えを持っていたと考えられる。

以上、震災後5年までの間、学校再編の推進が行われなかった背景として、教育委員会と市長の学校再編実施への対抗論理を記述してきた。それぞれの論

日本災害復興学会論文集 No. 22, 2023. 7
理をまとめると、まず教育長や教育委員会は主に3つの視点から対抗的な答弁を行ない、早急な学校再編の検討を退けていた。まず、地域の拠点として学校が果たす機能への考慮も重要であることに加えて、小規模の良さを強調する論理を用いることによって、児童生徒数の減少が即学校再編になるというわけではないということを主張した。さらに、3つ目の視点として帰還が進まない中では学校再編の検討は時期尚早であるという答弁が展開された。また、震災後に行われていた複数学校での合同運営の形態についても、あくまで緊急時の対応として捉えられるものであり、すぐさま学校再編となるわけではないことも強調された。このことから、まず震災や原発事故の被災によって山積する課題の中で学校再編は優先順位が高くなかったことがわかる。また、復興過程の中で児童生徒数を含め、以前の状態が取り戻される可能性や取り戻したい希望がある中で現状をもとにした学校再編の検討は時期尚早であるとされ、先延ばしにされていたと考えられる。このように、地域を取り戻す、回復するというところに注目して学校再編の是非を捉える論理が展開されていた。

続いて市長は、学校再編に関しては、学校が地域コミュニティの核となっていることから地域をなくさないためには学校再編を行わないほうが良いという考えをもって学校再編に反対していた。一方で、教育活動においては一定の人数規模が必要であるという考えが読み取れる発言も市長には見られる。また、震災後の教育を考える際に原点となるのは震災や原発事故であり、そこからの再生のためにどうすべきかを考える必要性を市長は唱えている。特に希薄化してしまっている地域コミュニティを再生する上での学校の機能に市長は着目しており、その学校が持つ求心力を散り散りにしないためにもYの4つの小学校をそれぞれで再開することは望ましくないと考え、その結果として合同運営という道をとったと考えられる。ここでは、学校が求心力を持って地域を取り戻す、回復する機能への期待が注目されると言えよう。これらの回復する機能への着目は、教育委員会の対抗論理や市長の1つ目の視点（地域拠点機能）にあるような、「地域をなくさない」という地域を維持する機能とはまた異なるものである。

また、教育委員会や市長は自らの対抗論理から可能な限り再編をしない工夫をしていたと考えられるが、同時に学校再編については地域住民の意見を尊重することの必要性を強調していた。次節では再編に至らせた論理を、地域に住む人々によるものを中

心に検討する。

6. 再編実施に至らせた論理

ここまで市全体として学校再編の推進が行われなかった背景を見てきたが、X市では2016年から市全体の学校再編の計画が住民の代表等を交えながら検討が開始され、2021年にはその計画を下地にしたA小・B小・C小・D小の学校再編が実施される。学校再編実施の決定は、保護者へのアンケート、保護者や地域住民、学校長をメンバーとする会議が複数回実施される中で住民の合意のもとに行われたとされている。前述したように学校再編への対抗論理も存在する中、再編の決定はいかなる論理のもとで合意に至ったのか。本節では、先の会議の委員であった保護者及び地域住民へのインタビュー調査をもとに、学校再編を行うことに合意するに至った住民たちの論理を記述する。主に、再編に合意する論理として、(1) 若い世代の意見を尊重すること、(2) 普通ではないという現状認識、(3) 地域をなくすのではなく残せるものは残しながら1つに集約するコミュニティづくりの3つが挙げられた。下記ではこれらの論理それぞれについて詳しく分析する。

(1) 若い世代の意見を尊重する：4つの小学校の再編を検討する会議は、小中学校の保護者や行政区の区長など様々な立場、世代の委員で構成されていた。学校再編が地域で問題になる際には、特に地域に長く住む地域住民が地域の学校をなくさないために反対の意を示すことがこれまでの事例でも多く見られてきた³⁾。「やっぱり学校がなくなるというのは大きな問題なので、地域にとっては。」という教育委員会事務局職員である栗田さんの語りからもわかるように、学校再編の問題を検討する上で地域住民との対話をいかに行うのかということは行政や地域にも共有された課題となっていた。しかしながら、本事例においては地域住民の代表である委員を中心に若い世代の意見を尊重するべきであるという意見が以下の発言に見られるようにでていたという。

若い世代の人の話を、この地区は大事にしているようで、自治会の役員さんは統合に賛成とか反対という意見はなくて。【6-1】やはり若い世代の人が考える、考えてもらって、そこで決めたものに対して賛同したい。私たちは10年、20年後にはいないかもしれないので意見は言えない。だからPTAでの決定事項は、それを尊重すると言ってくれました。[2021年9月27日、市教育委員会事務局職員栗田さん]

自治会役員は保護者など若い世代に考えてもらう必要があり、その決定に対しては世代が上の人は意見を言えないという姿勢であった(下線部【6-1】)。また、そのような自治会の役員さんの姿勢は「すごく感じた」と保護者の山川さんも振り返っていたことから確認できる。さらに同様の考えは、他の住民からも以下の語りの中で表出している。

【6-2】自分の学校への思い入れっていうのは、みんなそれぞれ持ってると思いますけれども、今の子どもたちを考えれば、そういうことは言ってもらえない状況なのかなっていうのは、みんな理解してるんじゃないかと思います。【6-3】想いは、個人的にはありますけど。ただ、今、学んでる子どもたち、学校に行く子どもたちにとっては、そんなことは言ってもらえませんから、今が一番大事なので。それを考えると地域としては関わってはいくものの、あまり、昔はねとか、そういう話は、もう、するときではないのかなと思ってます。[2021年9月7日、元教育長笹森さん]

下線部【6-2】からは、自らの地域にある学校への思い入れは各々持っている一方で、現在の教育環境をみればその思い入れについて主張できる状況ではないという考えが窺える。また、現在の学校の状況に対して、地域として関与する必要性は感じつつも、「昔はね」というような地域住民としての学校への思い入れよりも、「今」を大事にしていく必要性があるという主張がなされている(下線部【6-3】)。このように、「昔」を知っている住民よりも、「今」を見つめ、若い世代の状況を重視して議論を進めていく必要性を感じていたと考えられる。他方で、こうした若い世代に任せるという考え方は、被災や大幅な人口減少という状況を前に諦念せざるを得ない状況になっていると捉えることも可能であろう。

(2) 普通ではないという現状認識：前述したように、若い保護者世代の意見の尊重が求められたが、その保護者の代表として委員となっていた山川さんは、学校再編に合意した理由として、次のように語る。

校歌にしる特色っていつちゃったらそれまでなんですけど。4校の校歌を1番だけ4校分歌うのっていうふうになんて、【6-4】普通ではないなっていうのがすごくあって。それがいいかなって思う部分もあるけども、そういうのも変えていったほうがいい

のかなとか、ジャージもみんなばらばらのものを着ていたりとか、そういうのもあったし。

きちんと一つの学校っていう形でみんなが同じジャージを着て、みんなで同じってか、一つのきちんまとまった校歌歌うとかっていうのも、いいんじゃないのかなっていう気持ちもあって。**【6-5】**ゆるゆるのところは、ずっとこのままきてるから、このままでもいいかなっていう気持ち半分、もう変える、どっかでは変えなくちゃいけないから、今なかなって思う気持ちも半分みたいな、スタートは。[2021年2月25日、保護者山川さん]

現在の教育環境を「普通ではない」「変えなくちゃいけない」と感じていたことが挙げられている(下線部**【6-4】****【6-5】**)。震災後、地域コミュニティの維持と教育環境の確保を目的に実施されてきた合同運営では、運動着の混在など特殊な状況となっており、そのことに違和感を感じてしまっていたという。こうした震災後の特殊な状況を解決するためには再編を行うことが必要であると考えられていた。

(3) 地域をなくすのではなく1つに集約する新たなコミュニティづくり: 上記2つは現状の教育環境に課題があると認識して、それを解決するための方策として学校再編へ賛成の意が表明されていたが、合意形成を図る中で、学校再編を行うことを通したコミュニティの再生を目指す意見も表出した。

まず、現状のコミュニティについて、Yや4つの小学校区それぞれにおけるコミュニティはもうあまり残っておらず、地域のつながりが希薄であることは否めないと認識されていた(下線部**【6-6】**)。

やっぱり、一回避難区域になった所なので、(中略)だから、今、多分、3分の1ぐらいかな、戻ってる人は。なので、なかなか、やっぱり、**【6-6】**地域のつながりが希薄なところはもう否めない。(中略)A小の学校区はいいんですけど、**【6-7】**B小学校区からC小学校区とかD小学校区になると、もうほとんど人がいないような状況なので、A小学区の地域のそちらのほうに、やっぱり、乗っかっていかないと難しい状況にはあると思います。老人会なんかもこの先維持っていうのが、やっぱり、難しくなってくるのかなっていう、そんな危惧はされるんですけどね。結局、住民が戻っていないっていうところが、やっぱり、あるんで。[2021年3月3日、学校長目黒さん]

一方で、下線部**【6-7】**の発言のように、特に4つ

の小学校区のうちA小学校区以外においては、その中でコミュニティを再生していくことの困難さを抱えている。そのため、比較的児童生徒数や人口の多いA小学校区に合流する形をとる必要性も感じられているという。そして、下記発言にあるように、そうした震災前の学校を核としたその学校区におけるコミュニティづくりが人口の急減によって難しくなっている中で、もとの学校区を複数含みこむ、より広域な学校区を範囲とするコミュニティづくりの構想もされていた(下線部**【6-8】**)。そうした構想は、ともすれば震災前のコミュニティの文化やつながりが消し去られてしまうことにつながる可能性もある。しかしながら、本事例では震災前のコミュニティにあった文化から新たなコミュニティの文化を作り上げるというよりも、震災前につながっていたものを「たぐり寄せて」、学校は一つになるけれども、その一つの学校にそれぞれの思いや文化・つながりを集約するコミュニティづくりが求められていたと言えよう(下線部**【6-9】**)。そして、ただ集約するだけでなく、そこを拠点にそれぞれの文化やつながりを強くする、つまり再生していくことが学校再編後の学校に期待されていたのである(下線部**【6-10】**)。

【6-8】学校は一つになってしまうけども、それぞれ地域は残ってる。東部、中部、西部地区それぞれの思いを一つの小学校に預け、地区の思いを受け継いだ子どもたちが、学校や保護者も含めて一生懸命、学校から地域コミュニティづくりっていうか。行政は別で、行政区、各それぞれ行政区はもう別として。新しい形、Yならではの学校があってもいいのかな。[2021年2月25日、保護者長野さん]

【6-9】今まで震災前はつながってたものを少しずつたぐり寄せて、そして、つながりを持たせるというような、そんな今活動を、地域とのつながりを持たせながら教育活動推進するということをして。**【6-10】**来年、Yが統合した後の地域とのつながりをさらに太くしていくっていうのが、大きな課題の一つでもあるのかなというふうに思っています。[2021年3月3日、学校長(当時)目黒さん]

ここで期待されている地域コミュニティに対する学校の役割は、これまでに学校再編の対抗論理の中で確認された役割とは異なるものである。すなわち、既存のコミュニティの枠組みを前提にその維持や回復を目指すのではなく、文化を集約し、それまでは

異なるコミュニティの中にあつたものも含めて、より広域な子どもたちに伝えていくというものである。

7. 考察

最後に、学校再編が行われなかった期間と再編が決定された期間において表出した学校再編の是非を語る論理について、その2期間の間での違いを整理する。そして、特に学校再編の議論の中で地域コミュニティがいかに捉えられていたのかに注目し、地域コミュニティの再生に向けた課題を検討する。

2期間での違いとして、まず現状の教育環境に対する認識の違いが挙げられる。学校再編が食い止められていた時期には、現状の教育環境は「緊急の」ものつまり一時的なものであり、元の状態への回復が目指されるべきものとされていた。一方で再編に至らせた論理としては、そうした状況が「普通ではない」ものであり、変えるべきものとされた。その違いには、帰還が進められ、Yでの本校再開が行われてもなおそうした「緊急の」状態にあり、長期間にわたって回復を待ち、特殊な環境に置かれることへの違和感が影響していたのではないかと考えられる。また同時にそうした変えるべきという意見が尊重される背景に、地域に思い入れのある住民の回復への諦念があった。2期間でのもう一つの違いとして、地域コミュニティの範囲の捉え方があるだろう。前者では、地域コミュニティの範囲は震災前の枠組みを前提とし、それぞれのコミュニティをいかに残し再生させるかということが考えられていた。一方で、後者ではそれぞれの枠組みでの回復の困難さに直面し、バラバラに再生を試みるのではなくそれぞれの文化やつながりを集約した形のコミュニティを作っていくことが想定されていた。

以上の2つの違いは、震災から10年以上経ってもなお、震災前と比較した時の人口の減少があり、震災前への回復が非常に困難な状況に直面している現実があることから生まれたものと考えられる。また、学校再編をせざるを得ない状況となったときに、住民たちは地域コミュニティの考え方を柔軟に設定し直すことで、コミュニティの消失を防ごうとしていた。その上で、新たに学校を核として、学校にそれまでの文化を集約し、それらを合わせたコミュニティを再生していくことが目指されていた。つまり、本事例における学校を核とした地域コミュニティの再生は、それまでの文化を新たな学校を通してより広い範囲で継承していき、より広域においてつながりを紡ぎ直そうとする試みであったと言えよう。そ

うした試みを実現していくには、学校が地域との関係を積極的に構築しながら、子どもたちと地域のつながりを形成していく教育実践が重要となる。こうしたコミュニティ再生の教育実践はいかに行うことができるのかを今後注視していく必要がある。

補注

- (1) 本事例でとりあげる4つの小学校についても、その設立の歴史は学制が施行された1870年代にまで遡る。
- (2) 本稿では、榎(2020)を参考に学校再編を日本における「学校をどの地域にいかに配置するかに関する見直しとその改変」¹²⁾という意味で用いる。類似の用語として、「学校統廃合」が使用される場合もある。学校統廃合は統廃合の対象となる学校やその学区である地域の文化が廃されるという意味合いを含むことがある。しかし、本事例ではむしろそうしたことを意図しない取り組みに注目している。故に、本稿は「学校再編」を使用する。
- (3) X市発行の記録誌を参照し筆者が作成した。

参考文献

- 1) 葉用正明, 2009, 「公立小中学校再編は政治過程」という視野の制作フレームとしての意義, 日本教育行政学会年報, No. 35, p. 49.
- 2) 青木栄一, 2015, 第1章学校教育における迅速な復旧, 復旧・復興へ向かう地域と学校, pp. 1-38, 東洋経済新報社.
- 3) 屋敷和佳, 2003, 学校統合および学校選択制導入に伴う教育環境の充実と課題に関する研究, https://nier.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=1300&item_no=1&attribute_id=22&file_no=1 (2022-12-15).
- 4) 日下田岳史, 2013, 第7章 被災から学校統合へ, 清水睦美・堀健志・松田洋介編 『「復興」と学校—被災地のエスノグラフィー』岩波書店.
- 5) 山本宏樹, 2013, 第8章 地域にとっての学校統合, 清水睦美・堀健志・松田洋介編 『「復興」と学校—被災地のエスノグラフィー』岩波書店.
- 6) 佐藤修司, 2021, 東日本大震災から10年を経た教育復興の状況に関する考察—新自由主義的復興施策と地域・学校の現状から—, 秋田大学教育文化学部研究紀要 教育科学部門, 第76号, pp. 27-37.
- 7) 阿内春生・丸山和昭, 2015, 第5章 原発事故対応における学校への影響, 復旧・復興へ向かう地域と学校, 東洋経済新報社, pp. 123-151.
- 8) 阿内春生, 2014, 市町村教育政策形成における議会の影響力—茨城県旧総和町を事例として—, 日本教育行政学会年報, No. 40, pp. 38-54.
- 9) X市, 市議会会議録 (2013年~2020年)
- 10) 村上祐介, 2014, 教育委員会改革からみた地方自治制度の課題, 自治総研通巻, 第430号, pp. 75-91.
- 11) X市, 市総合教育会議会議録 (2015年~2017年)
- 12) 榎景子, 2020, 『現代アメリカ学校再編政策と「地域再生」』学文社, p. 2.