

第7回被災自治体における住民の意思反映に関する研究会 議事概要

日時：平成25年10月7日（月）15:00～17:00

開催場所：日本都市センター会館 6階 607会議室

出席者：金井利之 座長（東京大学）、秋田典子 委員（千葉大学）、太田匡彦 委員（東京大学）、
原田賢一郎 委員（北海道大学）、山下祐介 委員（首都大学東京）
稲垣文彦 講師（（公社）中越防災安全推進機構 復興デザインセンター長）
（公財）日本都市センター（鳴田理事、新田主任研究員、加藤研究員、三浦特任研究員）

主な議題：○報告「被災自治体における中間支援組織の取組と『復興』」

○現地調査（第5期）の結果について

○調査研究の論点及び報告書への寄稿について

議事要旨：○講師の稲垣氏より上記報告があった。

○事務局よりそれぞれの議題について資料等の説明が行われた。

○それぞれの議題について意見交換が行われた。

1. 報告「被災自治体における中間支援組織の取組と『復興』」

（稲垣文彦（公社）中越防災安全推進機構 復興デザインセンター長）

中間支援組織（「中越復興市民会議」）の取組について

- ・新潟県中越地震（2004年10月）では、中山間地が大きく被災。40%人口が減少した集落もあり、集落の維持が中心的課題。
- ・集団移転に関する合意形成には行政とコンサルタントが主に関与。中越復興市民会議は、再建地域の生活や新しい環境への適応支援等、集落づくりのプロセスに関与。
- ・現在、過疎・高齢化に十分取り組んでこなかった地域には復興の課題がある。
- ・10年間で600億円の予算で、行政が行わない・行えない施策を実施。
例：手づくり田直し…費用のかかる原形復旧ではなく、崩れた地形を活かして棚田を再整備
地域コミュニティ施設等再建支援…地域コミュニティ施設として地域の神社も再建
- ・行政は計画を立てて再建・復旧を進めるのは得意だが、その後のコミュニティづくり等は不得意。そこに中間支援組織が関わった。
- ・集落再生支援チームとして県、市町村、中間支援組織が地域に入り課題を聞き、その話し合いの中から事業メニューをタイムリーにつくった。
- ・「行政がそこまで頑張るのだから自分たちも頑張ろう」「住民自ら頑張れば行政もちゃんと支援してくれる」という意識が芽生え、住民と行政との関係に変化が生じた。
- ・大学生等、専門家ではない支援者がまず地域に入って住民と復興の取組を行うことで、住民の主体性が引き出された。住民が主体的・開放的になった後、専門家のアドバイスのもとで事業を進めたことが効果的であった。
- ・住宅再建や集落移転等、急がなければならない課題には住民の意識・主体性がなかなかついていけないが、その後のコミュニティづくりのためにも、主体性を引き出すような支援は重要である。
- ・地域・住民に寄り添い、住民の主体性を育む取組が重要。実態にそぐわない提案はあまり意味がない。

復興支援員等について

- ・ 成果が見えにくく時間もかかるため、行政施策以外で復興に必要なものに予算をつけることへの理解を得ることは難しいが、復興支援員や地域おこし協力隊等はそこに予算をつけたもの。
- ・ 東日本大震災の復興支援員は、復興まちづくり支援と地域の元気づくり支援を同時並行で行っている。また、キーパーソンとの接触、まちづくりの課題・論点の把握、キーパーソン以外の住民の意見の把握、住民組織の弱点に対する支援といった、工夫された取組を行っているのが興味深い。

「復興」に対する意識と評価軸（中越地震後10年の復興検証のためのヒアリングから）

- ・ 復興に肯定的な住民：住民が主体性を持つようになった等の声がある。
- ・ 復興に否定的な住民：過疎化の進展等、集落が「復興」したと言えるかわからないといった声がある。
- ・ 人口や経済的尺度での復興は難しく、新しい評価軸が重要（個人個人が評価軸を持てたかが復興への評価にも影響）。
- ・ 新しい評価軸とは何か、東北の復興に還元したい。

（質疑応答・意見交換）

復興支援員等について

- ・ 総務省の復興支援員は当該地域への定住も念頭に置いているが、中越の場合はそこまでは求めていない。地域おこし協力隊では7割程度が定住。20～30代が多い。
- ・ 震災を機に望むと望まざるとに関わらず外部の人がボランティア等として地域に入ってきた。外部の人と関わることの重要性への「気づき」を経て、徐々に住民の意識が開放的になった。
- ・ 復興支援員へのサポート体制が不十分。芽が出るまで3年くらいかかる厳しい取組みであるが、過剰な期待・負担がかかっている。
- ・ 復興支援員のほか、支援連絡員など、役割分担がわかりにくい。住民も支援者も混乱している印象。
- ・ 復興支援員は柔軟な制度設計（ある程度何でもできる）。市町村が復興支援員活用の目的を明確にしなければ、他の制度とバッティングする可能性もある。
- ・ 仮設住宅の見回りも重要な役割。仮設住宅見守り支援員など制度化されると柔軟性が低下。生存を確認するだけになっている地域もある。

集落再生がうまくいった／うまくいかない要因について

- ・ 避難所や仮設住宅をコミュニティ単位にするなど、避難所からの対応のプロセスや、行政や外部支援者の関与等が複合的に集落再生に影響しているように思われる。
- ・ 各人が集落に戻るか否かも無理なく話せるような、住民同士の関係性も重要。
- ・ 集落をどう残すかという議論ではなく、単に個人の選択になってしまった集落は再生が難しい。
- ・ 基金は住宅再建後のコミュニティ再建に効果大。東日本大震災では使い勝手の悪いお金が多い。住宅再建はゴールではなく、その先が重要。
- ・ コミュニティづくりは、現場ごとに状況が異なるので、できるだけ地方の現場に委ねるべきであろう。
- ・ 復興公営住宅でのコミュニティづくりが重要。ただ、本来はその前提として、従前のコミュニティや住民の属性に配慮した設計が必要であった。
- ・ 復興公営住宅でリーダーシップを発揮している住民は、集落再建後もリーダーシップを発揮できるのでは。

富岡町での取組について

- ・ ボランティアセンターとして「おだがいさまセンター」を設置。県内外の借上げ仮設住宅住民の支援や住民同士の助け合いもできるようにしたいと考えているが、仮設住宅住民の支援で手いっぱいになっている。
- ・ 子ども未来ネットワーク: 県外避難者をつなぐ試みを行っているがうまくいっていない。
- ・ 県外避難者への支援に十分手が回っていないのでは。悩みを共有しながら緩やかな支援を行える仕組みが必要だが、資金的にも困難。

市町村が果たすべき役割について

- ・ 方向性を指し示すことが重要(「帰ろう山古志へ」等)。山古志村ではそれに基づき施策を行えたし、住民もそれを基に判断できた。帰還が難しい状況でも、「富岡はなくさない」など、何らかの「旗」は立てるべきではないか。
- ・ どこに向かって何をしているか、特に県外避難者へのメッセージが不足しがち。

新たな評価軸について

- ・ 外部の人と関わることができた、今でも訪問してくれる等、人口や経済指標を全く度外視ではないが、これら以外の個人個人の多様な軸が必要。
- ・ 祭りなどでの集落間の連携の動き、集落を離れた元住民との連携・交流(長岡市街から集落に通って交流など)も見られる。
- ・ 震災後 10 年近く経ち、将来の地域のあり方を住民自らがグリップしている実感があるか、諦観しているかによって復興への評価は異なるのでは。
- ・ 転出者も残留者も相互に認め合えばポジティブな人口減少。ひがみ合えばネガティブ。
- ・ 数字だけで見れば同じ人口減少でも、その捉え方は地域・人によって大きく異なる。どのような軸を持てた／持てないことが影響しているか、今後も考えたい(検証したい)。
- ・ 従来通りの硬直的な思考で過疎・人口減少に対し、定住・人口増施策を捉える傾向は根強い。それと木沢地区(長岡市。旧川口町)等の「地域に来てほしい、できれば定住してほしい」という取組とは質的な差があるという印象。
- ・ 集落に誇り・魅力を感じているから「ぜひ定住してみて」という感覚。

2. 現地調査(第5期:富岡町役場(郡山事務所))の結果について

(1) 庁内の状況について

- ・ 比較的余裕のある自治体だった事故前の状態との差に戸惑いもあるのではないかと。右往左往している印象。
- ・ (庁内も含めて)子育て世代か否かで帰還についての意識も異なっているようである。
- ・ 国・県などから必要な情報を得られているのか。庁内の情報共有は。
- ・ 現段階では具体的な事業をあまり実施できないので、(合意形成などの住民対応のほかは)津波被災自治体のような極度の人手不足は生じていないのではないかと。
- ・ (庁内の)雰囲気を変えて積極的にリーダーシップをとれる職員が必要なので、そのための支援が重要。

(2) 復興・帰還等の施策について

- ・ (事故の経緯から)復興は(自治体ではなく)国が責任を持ってやるべきだという意識がある。

- ・ すぐに帰還するのは困難だが、ずっと避難し続けるのも難しい。暫定的な施策として、避難しているコミュニティを維持・支援していくための施策にシフトするのが現実的ではないか。
- ・ 「^{より}代^{しろ}」が必要だという印象。集会所等を区域外施設として整備し、その近辺に居住してもらおうといった施策はできるのではないか。
- ・ 簡単な打開策はないので、外部の人材も活用して多様な施策を展開するしかない。

3. 調査研究の論点及び報告書への執筆等について

津波被災地と原発事故被災地の双方をバランスよく取り上げたい。

(文責：事務局)