

震災復興における支援アプローチ調査 最終報告書（要約版）

平成 27 年 2 月

（2015 年）

独立行政法人
国際協力機構（JICA）

東北支
JR
15-002

= 目次 =

第1章 調査の概要	- 1 -
1-1. 調査背景と目的	- 1 -
1-2. 調査の位置づけ	- 2 -
1-3. 調査対象地区	- 3 -
1-4. 調査方法	- 4 -
1-5. 実施期間	- 4 -
1-6. 実施体制	- 5 -
第2章 対象地区の特性と復興プロセス	- 6 -
第3章 まとめ	- 10 -
3-1. 地域ガバナンスの概観	- 10 -
3-2. 復興支援の概観	- 12 -
3-3. 調査対象地区の地域特性及び地域ガバナンス形態による分類	- 14 -
3-4. 復興支援状況	- 15 -
3-5. 復興協議の過程	- 16 -
3-6. 復興支援のあり方について	- 18 -
第4章 今後の復興支援に寄せて	- 22 -

第1章 調査の概要

1-1. 調査背景と目的

(1) 調査背景

宮城県、岩手県及び福島県の連携復興センターでは、2012年から総務省交付金により実施されている復興支援員制度の各県レベルでの中間支援を行っており、被災地現場での復興支援業務を後方支援する役割を担っている。JICAも、東松島市で2011年8月からこの復興支援員制度とも連携する形で地域復興推進員派遣を行っている。

東日本大震災被災地エリアは広大であって、地理的、地形的な地域特性は極めて多様であり、復興状況に係わる地域横断的な整理は十分になされていないのが現状となっている。結果として、東日本大震災被災地の復興に対する共通理解が形成されないままになり、漠然とブラックボックス化した印象を抱かせる原因にもなっている。また、外部からの支援のあり方についても、どのような支援が効果を発揮しうるかの検証も進んでいない。

このような状況から、東日本大震災の復興状況を横断的に整理した上で、意義の高い復興教訓を抽出し、復興概観を国内外に共有することは、人類共有の財産として永く共有し普及していくために必要不可欠となっている。

(2) 課題認識

東日本大震災は、震災前から過疎化や高齢化への対応が迫られ、地域の自前の発展努力、自律的な地域間交流などによる新しい地域発展のあり方が模索されていた地域に甚大な被害をもたらした。震災前からの持続可能な地域開発実現の長期的視野と、災害の爪痕からの早期回復による混乱收拾の短期的視野との相反する二つのニーズに挟まれることになってしまった。

「持続可能な復興」と「早期復興」を並立して組合せながら、地域の事情やニーズに適合した復興を実現できるか。現在、展開されている復興の活動や事業を事例収集しながら検証することが求められている。

東北復興支援の継続・発展及び他地域の将来災害への備えをはかるためには、これまでの地域復興現場での経験を地域間で共有するとともに、今後の地域復興について支援アプローチのあり方をとりまとめることの必要性が極めて高い。

(3) 調査目的

本調査は、被災地各所で展開されている復興過程の事例を収集しながら整理し、地域の事情やニーズに適合した復興をいかに実現できるのかについて検証を進め、その成果を2015年に仙台市で開催される国連防災世界会議の場も活用して広く国内外で共有し、また、今後の災害復興現場での復興のあり方及び支援のあり方にかかる教訓を世界と共有することを目的とした。

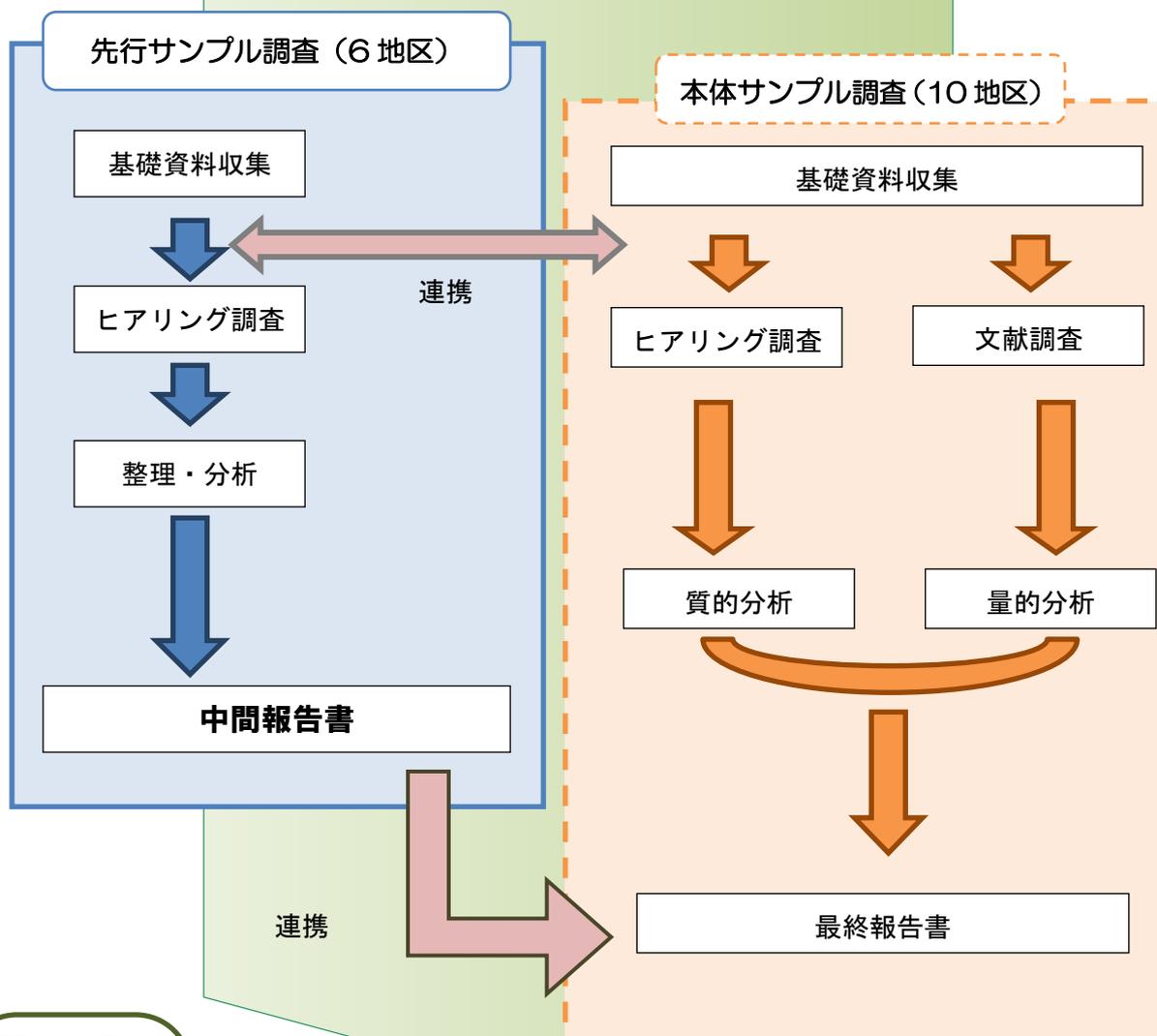
1-2. 調査の位置づけ

本報告書は、2013年度に6地区を対象として実施した先行サンプル調査と、2014年度に10地区を対象として実施した本体調査の結果を取りまとめたものである。

調査実施においては以下の問題意識を前提に実施した。

問題意識

- ①東日本大震災の復興に関する地域横断的な整理や情報共有が十分になされていないのではないか
- ②住民組織や地域の課題、外部支援との関わり等、地域によって不透明な部分があるのではないか
- ③地域における復興プロセス、人・組織の関わり等をまとめ、実践的な支援アプローチの方法、復興支援人材の育成等、復興の教訓等を見える化することで、将来の災害復興に活用できるのではないか



調査結果の活用方法

外部支援における復興支援人材の育成に資する手引き
(マニュアルや研修スキームなど)

1-3. 調査対象地区

調査対象地区については、下記の図表の通りである。

図 I-1 : 調査対象地区



1-4. 調査方法

調査方法については、下記の2つの手法により地域情報の把握を実施した。

- (1) 行政及び各地区関係者を対象にした文献収集
- (2) 関係組織へヒアリングシートを用いた訪問ヒアリング調査

1-5. 実施期間

各地区の関係団体へのヒアリング調査は、以下の団体に対して実施した。

表 I-1 : 調査の実施状況

県	地区	ヒアリング対象	実施日
岩手県	大船渡市 崎浜地区	いわて地域づくり支援センター	2014/1/20
		崎浜復興会議	2014/1/20
	釜石市 鶴住居地区	釜援隊	2014/1/17
		鶴住居地区復興まちづくり協議会	2014/1/25
		釜石市役所	2014/1/17
	宮古市 田老地区	田老地区まちづくり協議会	2014/10/22
	大槌町 吉里吉里地区	吉里吉里地域復興協議会	2014/10/23
陸前高田市 広田地区	広田地区コミュニティ推進協議会	2015/1/7	
宮城県	気仙沼市 舞根地区	舞根地区防集期成同盟会	2014/9/24
	気仙沼市 鹿折地区	神戸まちづくり研究所	2014/6/14
		鹿折地区まちづくり協議会	2014/9/19
	南三陸町 志津川地区	志津川地区まちづくり協議会	2014/10/7
	東松島市 野蒜地区	野蒜地区復興協議会	2013/12/2
		野蒜まちづくり協議会	2013/11/25
		野蒜市民センター	2013/11/25
		東松島市役所	2014/1/10
	東松島市 宮戸地区	JICA 地域復興推進員	2014/7/2
		宮戸地区コミュニティ推進協議会	2014/8/7
	仙台市 南蒲生地区	NPO 都市デザインワークス	2013/11/21
		南蒲生復興部・南蒲生町内会	2013/11/22
	石巻市 北上地区	NPO パルシック	2014/1/9
JIA		2014/1/9	
WE ARE ONE 北上		2014/1/9	
石巻市 中心市街地	石巻災害復興支援協議会	2014/12/8	
	コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会	2015/1/8	
福島県	新地町 全域	NPO みらいと	2014/1/27
	浪江町 全域	NPO 新町なみえ	2014/7/8
		早稲田大学	2014/8/13
		浪江町役場	2014/10/30
	田村市 都路地区	NPO コースター	2014/10/1
田村市役所		2014/11/11	

1-6. 実施体制

宮城県、岩手県及び福島県の連携復興センター並びに東北大学災害科学研究所と JICA 東北支部の合同で調査ワーキンググループを設置して、有識者委員会及び調査幹事会も設置して外部有識者の支援も得ながら、本件調査を合同調査の形で実施した。

各地区調査にあたっては各県の「連携復興センター」の担当者が対象地区における住民組織・支援組織への調査依頼を行い、JICA 東北と連携して調査実施にあたった。

第2章 対象地区の特性と復興プロセス

16地区でのヒアリング調査結果から、住民自治機能・住民協議の変化と復興過程との関係に着目して以下の表Ⅱ-1の通りに概況をまとめた。

表Ⅱ-1：地区の概況

都道府県	地区名	ヒアリングで確認された概況
岩手県	大船渡市 崎浜地区	被害は甚大であったが、自治会と震災前からの支援者で復興会議が早期に立ち上がった。崎浜復興会議で <u>集団移転事業について行政抜きで議論し移転地を決めた</u> 。現在は、番屋、HPなどの活動を実施中。被災跡地の土地利用について議論中。
	釜石市 鶴住居地区	地域が激甚被災し担い手も離散。 <u>集落ごとの復興事業協議が中心となり、以前からの広域会議機能が停滞し、現在も復興事業中心の協議が進められている</u> 。
	宮古市 田老地区	市内の多数の地域で甚大な被害が出た。行政の復興計画のために住民協議の場が設置されたが、計画策定後に解散し、以降、行政が公認した住民協議の場は設置されていない。住民有志の組織において、住民間の意見交換がなされている。
	大槌町 吉里吉里地区	地区内で被害を受けた町内会と、ほぼ無傷の町内会にはっきりと境界が分かれた。行政が率先して住民協議の場を設置し、復興まちづくりの議論を進めようとしたが、住民側からは <u>住宅再建をはじめとする復興事業を優先させたい意向があった3年間であった</u> 。
	陸前高田市 広田地区	地区内の集落のほとんどが被災したが、小規模集落であることに加え、 <u>震災前から行政主導によるコミュニティセンターを中心とした市民協働の取組みが根付いており、復興事業についての住民の合意形成は早かった</u> 。
宮城県	気仙沼市 舞根地区	被災世帯率は高いものの、小規模の集落であるために、 <u>被災後すぐに住民協議の場が設置され、仮設住宅入居前に高台移転の方針が決まった</u> 。
	気仙沼市 鹿折地区	多くの町内会を抱える都市部であるため、被災住民の意見を聴取することに苦慮している。 <u>専門のまちづくりコンサルタントを招聘し、住民からの復興まちづくり計画を提出後も、住民からの意見聴取を継続している</u> 。
	南三陸町 志津川地区	従前からの町内会活動は活発ではなかったため、住民協議の場が住民発信では設置されなかった。ただし、行政側が当初から復興まちづくりを視野に入れた協議会運営を目指していたことに加え、地元住民による多角的な内部支援の影響によって、 <u>専門的な外部支援無しに住民協議を円滑に進められている</u> 。
	東松島市 野蒜地区	地域全体が被災し住民が地域外に離散したため、被災直後は自治機能は停止したが、現地再建派からの強い要望もあり、震災前からの <u>住民自治協議会（野蒜まちづくり協議会）を中心に復興事業と浸水跡地利用の両方について議論するようになった</u> 。
	東松島市 宮戸地区	養殖業を含めた漁業種が根強い地区であるとともに、各浜での文化や対応意識が強い地区であるため、従前から住民自治協議会は設置されていても、 <u>地区全体でのまちづくりの議論が行いにくい地域であった</u> 。
仙台市 南蒲生地区	元の自治会は弱かったが、仮設住宅団地生活で徐々に結束力が高まり、復興協議の受け皿にもなった。また、白地地区となったことで、住民側の危機意識が高まり活動が活発化。若手や女性による活動も見え始めた。	

都道府県	地区名	ヒアリングで確認された概況
宮城県	石巻市 北上地区	震災前からの住民自治協議会（北上地域まちづくり委員会）で復興事業について協議するも、元から機能が定着できておらず、地域やテーマが偏り全体議論が停滞してしまっ
	石巻市 中心市街地	震災前のまちづくりの動き（TMO）がベースにあるが、地元（住民、商店主、商工会議所、NPO等）と行政、専門家（大学、コンサル等）の緩やかな共同体によって復興事業とまちづくりをシームレスに検討。地域の特徴としてコミュニティ形成だけでなく商業・観光の振興もウエイトが大きい。
福島県	新地町 全域	震災前から行政対応が整っていたため住民自治組織が弱かった。行政主導での復興事業に特化した協議会により早期に復興事業を決定。地元主体のNPOが設立される。地元主体のNPOにより、テーマ型活動が展開されつつある。
	浪江町 全域	町の中心地が、2017年4月に帰還できる計画になっているため、住民側は、商工会が中心となったまちづくりNPO法人新町なみえが中心になり、復興まちづくり協議会を立上げ、帰還に向けての準備と分散している住民の町外コミュニティ維持に力を入れている。行政は帰還後の「復興まちづくり計画」を着々と進めている。
	田村市 都路地区	都路地区の全域が帰還可能になったが、帰還がなかなか進まない中で、復興応援隊による住民ケアとともに新たに作成した「住生活基本構想」に沿ったまちづくりを住民と行政が一体となって取組んでおり、帰還促進を図っている。

尚、本調査で対象となった全16地区の個別の調査結果については、報告書本体において詳細な報告を行っている。

本体においては、調査結果のまとめとして、各地区の復興プロセスを下記の表に基づいて、5つのフェーズに分けて区分している。5段階のフェーズは「震災前」「緊急期」「転換期」「黎明期」「その後」に区分した。

表 II-2 : 復興フェーズの区切り

復興段階	復興フェーズ	復興の要素
—	震災前	東日本大震災の発災以前の状況
第1段階	緊急期	東日本大震災発災以降、住民主体で復興まちづくりの議論の場を持たねばならないという意識が住民に生まれるまでの期間
第2段階	転換期	住民主体での復興まちづくりについての議論を行う場づくりが完了するまでの期間
第3段階	黎明期	住民の復興まちづくりの意見の集約を開始し、住民側意向として取りまとめる（要望書等の作成）までの期間
第4段階	その後	地区の復興まちづくりに関する住民側意向が取りまとめられて以降の期間

「復興まちづくり」とは、震災後に国や地方自治体が主導する道路や公園の整備・住宅再建といったハードの復興だけに限らず、住民同士の自助・共助の仕組みや生業の再開といったソフトの復興を含めた、「まち」全体の復興を意識したデザインのことを指している。

本調査においては、震災から3年が経過した今の時点において、各地区における「復興まちづくり」がどのフェーズに位置しているかを計り、かつ、それぞれの地区における住民の意識

の変化や、行政や支援者のアプローチが、「復興まちづくり」にどのような影響をもたらしたかについて整理した。またその結果は次のサンプル図の通りに整理し、各地区の個表とした。

<対象地区特性表で用いたデータ>

【平成 22 年（2010 年）国勢調査】

「総人口」「世帯数」「年代別人口割合」「居住期間別割合」「従業地割合」「通学地割合」

【平成 24 年（2012 年）経済センサス】

「産業別人口」「事業所数割合」

図 II-1 : 復興プロセス年表

「気仙沼市鹿折地区」の復興プロセス				
※カッコは(年/月)				
フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
震災前 (2011.3.10 まで)	<ul style="list-style-type: none"> 地区内28行政区の町内会で活動 町内会組織を巻き込んだ「復興協議会」 地区のイベントなどを実施 	<ul style="list-style-type: none"> 「神戸まちづくり研究所」 阪神淡路大震災で、被災地域の復興まちづくりを支援 	<ul style="list-style-type: none"> 伝統的な町内会として、市からの行政連絡等の伝達を担っていた 	<ul style="list-style-type: none"> 伝統的な町内会活動による地域運営がなされていた
緊急期 (2011.3.11 ～2012.9)	<ul style="list-style-type: none"> 28の行政区の内、14が被災 公民館(住民の集まる場)が被災 避難所、仮設では町内会が運営を担う 支援物資の受け入れ、分配を対応 鹿折地区自治会長連絡協議会(11/8) 避難所となっていた小学校で会議 自治会長協議会が各地区の代表者であったため、新たな協議組織を立ち上げることに機動的であった 復興マルシェがオープン(12/3) 後のまちづくり協議会の事務局が設置されること 	<ul style="list-style-type: none"> 「神戸まちづくり研究所」による支援開始(11/9) 気仙沼市の住民からの要望により、支援を開始 復興に特化した協議会の立ち上げを要望 住民向けの情報発信の基にするために、被災住民の「名簿」の作成を依頼 兵庫県の専門家派遣事業の特組みを利用 月1回鹿折地区を訪問 復興まちづくりに関するアドバイスや場の設定を支援 その他、(11/10)より大学関係者(3大学)も支援に加わるようになり、神戸まち研が支援者側の代表として取りまとめた 	<ul style="list-style-type: none"> 住民の避難先の情報については「個人情報」であったために、各町内会に開示することができなかった 気仙沼市復興計画策定(11/10) 	<ul style="list-style-type: none"> 従前の自治組織が避難先において復興に向けた協議を始める 阪神淡路大震災で復興まちづくりを支援していた団体が、鹿折の自治組織の支援を開始する 既存の自治組織から、復興に特化した協議会の立ち上げるための住民理解に時間を要した
転換期 (2012.10 ～2013.7)	<ul style="list-style-type: none"> 「鹿折地区まちづくり協議会」が発足(12/10) 別地区での協議会発足に熟考された住民が主体的に設置 メンバーは被災行政区の長が主となる 会議を毎月の第3日曜日に設置 議題は復興事業に関する内容を、将来のまちづくりを意識しながら議論 市の土地整理事業計画に対する提言書(13/3) 事業についてだけでなく、地区の将来像を主眼にした計画を提言 まちづくりサロンの開催(13/7) 一般住民の要望を収集するために、月1回の開催 事務局から案内広報を配布 地域を語る会の開催(13/12) 	<ul style="list-style-type: none"> 「神戸まちづくり研究所」による支援 会議に参加し、ファシリテーターを務める 会議後の月曜日に市の担当課を訪問し、会議での住民側の意向を伝えるとともに、市からの返答を住民にフィードバックした 提言内容の取りまとめを支援 「サロン」の開催を提案し、幅広い層の意見聴取の場を設定した 「近畿大学」による事務局支援 学生(院生)が事務局に駐在し、広報作成などを対応 	<ul style="list-style-type: none"> 市内の別市区で「まちづくり協議会」が発足(12/10) 復興事業の進行のために、市が主導して設置 鹿折のまちづくり協議会にも事業説明のために参加 	<ul style="list-style-type: none"> 復興に特化した住民協議会が発会する 復興事業に対する提言を主軸としながらも、将来的なまちづくりをイメージしながら住民協議を始めた 協議会の会議とは別途、地域住民を対象にしたサロンを開始し、定期的な住民意見の聴取の場を設けた
黎明期 (2013.8 ～2014.3)	<ul style="list-style-type: none"> まち協委員、住民以外に、市役所職員やUR等の復興事業関係者を受けて、鹿折地区の課題や将来についての意見交換-GDを実施 鹿折地区のランドデザイン策定への提言(14/3) まち協でまとめた「12の提言項目」を市に提出 	<ul style="list-style-type: none"> 「神戸まちづくり研究所」による支援 語る会の開催を提案 ランドデザインの取りまとめを支援 	<ul style="list-style-type: none"> 地域を語る会に参加 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの協議結果・サロンの意見をふまえて、地区の復興デザインを策定した
その後 (2014.4～)	<ul style="list-style-type: none"> まちづくりサロンの開催を引き続いて実施し、住民の要望や意見聴取を続けている 協議会の体制変更の話し(14/8) まちづくりサロンにおいて、被災地区以外の行政区の住民も協議会に参加する必要性が住民側から提起される その他、委員についても若い世代を入れるべきなどの意見が出される 			<ul style="list-style-type: none"> サロンの活動を通して、住民意見の集約を継続している 協議会の体制が、若者や被災していない住民を巻き込むなど、地区全体の議論に発展する兆候を見せている

復興プロセス年表では、各地区の調査結果を主体（住民組織・支援組織・行政）と、表 II - 2 の復興フェーズに従って時系列的に整理した。また、それぞれの主体が、他の主体に関わったアプローチについては「矢印」でその関与を明示した。

第3章 まとめ

3-1. 地域ガバナンスの概観

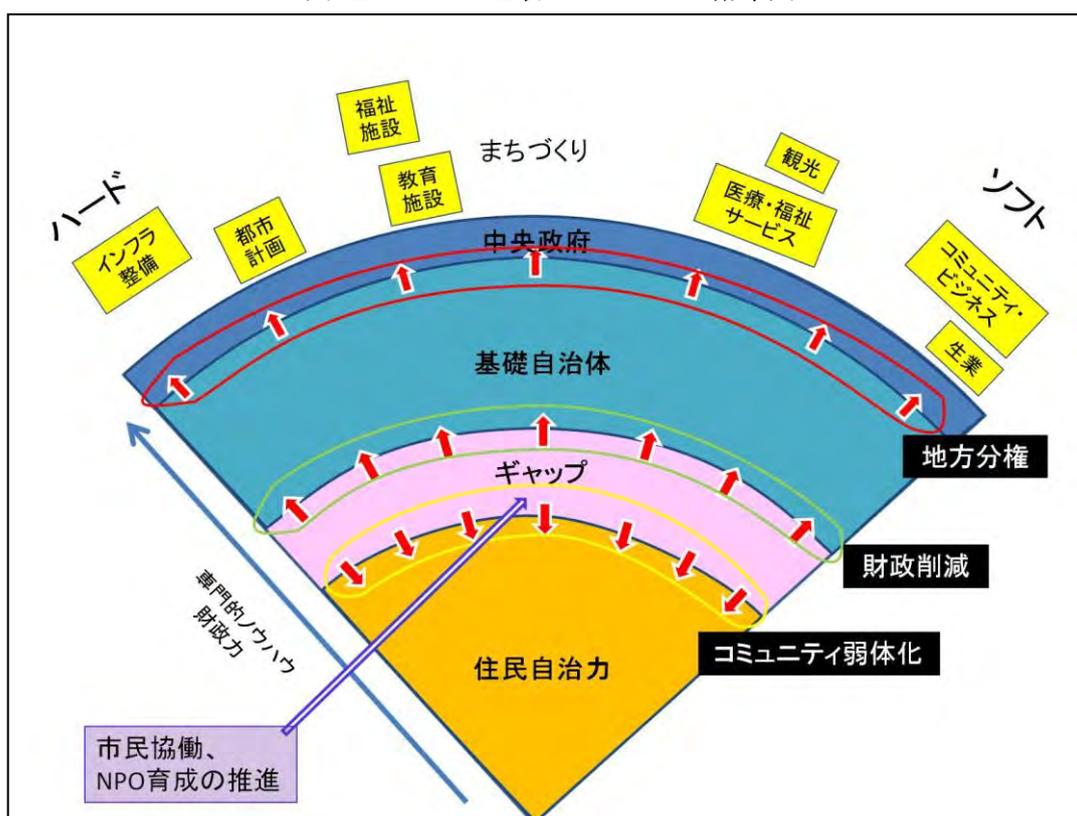
(1) 地域ガバナンスにおけるアクターとテーマの関係

我が国における地域ガバナンスを模式的に概観すると、日常的な地域ニーズに即したオールラウンドな（分野・課題限定的でない）対応をつかさどる「住民」レベルを中心として、財政力・技術力を伴った課題対応アクターとしての「基礎自治体」から「中央政府」レベルへとつながって地域運営（地域ガバナンス）を連携・実現している。

地域課題・ニーズは、いわゆるハコモノやインフラのハード整備から、保健・福祉や生業・産業といったソフト対策まで、極めて多様なテーマによって構成されている。これら多様な分野・課題への対応は、基礎自治体や中央政府レベルにおいて、分野・課題ごとに多様な部署・機関が相互に補完しながら地域ガバナンスを支えている。

以上の関係について、各地区における地域ガバナンスの『アクター』と『テーマ』の関係を模式化したものが次の図である。

図 III-1 : 地域ガバナンスの俯瞰図



(2) 地域社会の分類

一般的に、地方部ではコミュニティ系集団（地縁型組織）が優位であり、市街部ではアソシエーション系集団（テーマ型組織）が優位であるといわれている。つまり、地方部では生産共同体的な地縁が残っており、自治会・町内会などの地縁型組織中心の地域ガバナンスに

なりやすく、市街部では自由主義的なライフスタイルが中心で、地縁よりも支援が市民活動で重視される傾向が強いため、テーマ型組織中心の地域ガバナンスになりやすいといえる。

図 III-2 : 地域特性によるガバナンスの形態

	市街部	地方部
イメージ		
基礎自治体	官僚的、人口維持	機動的、消滅危機
地縁力	自治会加入率の低下	人口減少、人材不足
社会特性	<ul style="list-style-type: none"> ・消費・暮らしの共同体 ・個人主義 ・自由主義的 	<ul style="list-style-type: none"> ・生産共同体 ・集団主義 ・共和主義的
優位な市民活動	アソシエーション系集団＝NPO ＝テーマ型組織	コミュニティ系集団＝自治会、町内会＝地縁型組織
ギャップ対応	NPO支援 ⇒ 地域コミュニティ強化 (例: 仙台市)	市民協働・参画 ⇒ 住民自治強化 (例: 大船渡市崎浜)
地域ガバナンス形態	テーマ型組織中心	地縁型組織中心

しかし、市街部・地方部の違いにかかわらず、地縁型組織は高齢化・後継者難という課題に直面しており、テーマ型組織にも資金不足や不安定な組織運営という課題が付きまとう。地縁型組織とテーマ型組織がお互いの欠点・課題をカバーしあいながら、持続可能な地域ガバナンスを確立するためには、地域特性に応じて優位な地域ガバナンス形態を意識しつつも、地域住民の主体性（オーナーシップ）を維持する仕組みが重要である。

(3) 地域ガバナンスの分類

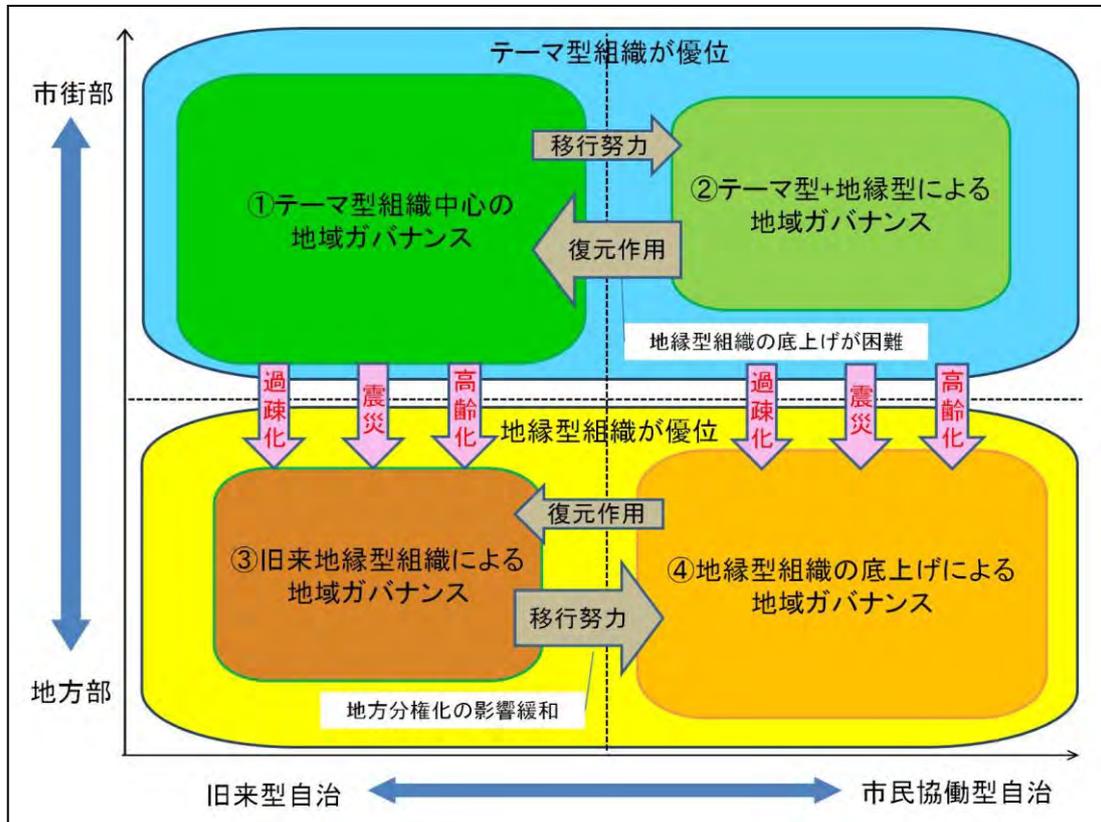
以上を前提とすると、これからの更なる地方分権化の進展、特に持続可能な地域ガバナンスのためには、次の図のような取組みが必要となると考えられる。

つまり、市街部ではNPOなどのテーマ型組織に比べて自治会などの地縁型組織が相対的に弱いという傾向がある。市街部では地縁型組織の維持・向上がどうしても困難であり課題となる。結果として、市民協働型自治を志向しつつも、どちらかというテーマ型組織を中心とした地域ガバナンスに偏っていく傾向が強くなると考えられる。

他方、地方部では、地縁型組織の対応能力強化の必要に迫られ、これまで多くの自治体で市民協働型自治への移行が取組まれてきた。地方部で優位な地縁型組織の底上げをはかり、単なる公民館活動（生涯学習、趣味・交流など）を超えて、地域内での公共施設管理や維持

なども含めたオールラウンドな住民自治への移行への取り組みである。しかし、ここでの課題は、過疎化・高齢化・人口減少により、地縁型組織の機能や役割を拡大しようとしてもその担い手が不足していることである。

図 III-3 : 地域特性による支援アプローチ



3-2. 復興支援の概観

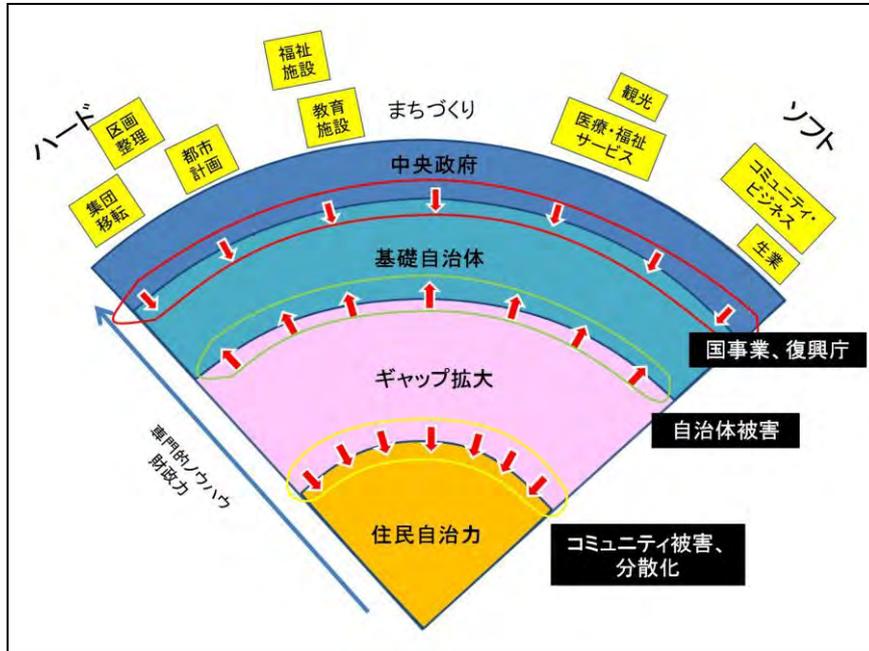
(1) 東日本大震災が地域ガバナンスに与えた影響

上記のとおり、すでに震災前から地域ガバナンスには、特に基礎自治体と住民の間でギャップが生じてきていたのだが、東日本大震災の影響のため、基礎自治体は役所施設及び職員
の被災等により、住民自治力は住宅被災によるコミュニティの分散等により、両者間の「ギャップ」は更に広がったと考えられる。

地域ガバナンスへの震災ダメージから回復するため、震災の影響による住民自治力と基礎自治体による行政サービスのギャップに対し、各地区における復興支援団体(者)は様々な支援を行ってきたことが各団体へのヒアリングから明らかになっている。被災直後は、住民自治力が低下するだけでなく、基礎自治体や地域 NPO 等による対応能力も低下する。このギャップを埋めるため、中央政府による基礎自治体の支援や、被災住民に対しては救難医療や物資・人員供給等による緊急支援が展開された。しばらくしてハード復旧事業や計画策定のための専門的支援といった短期的な緊急復旧支援が域外 NPO や大学などの有識者により展開されていく。これらに並行して、より長期的な視点での復興支援も必要となり、特に被害を

受け弱体化した住民レベルでの地域ガバナンスを持続可能な形で復興させるためのコミュニティ支援が必要となっていく。

図 III-4 : 東日本大震災による地域ガバナンスへのダメージ



(2) テーマ型支援と地縁型支援

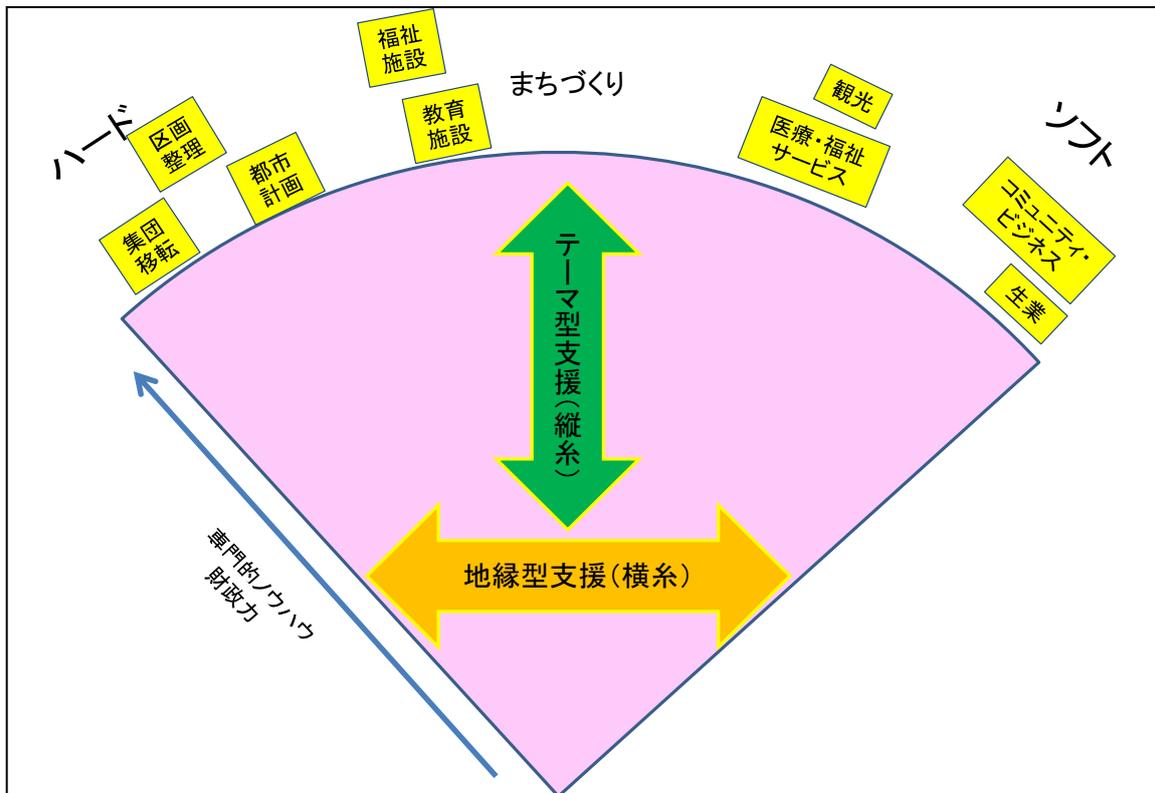
ヒアリング結果に基づき、各地区における復興支援団体（者）を分類すると、次の図III - 5のように大きく「テーマ型支援」と「地縁型支援」の二つに分けることができる。

「地縁型支援」が、日常的な地域ニーズに即したオールラウンドな（分野・課題限定的でない）対応をつかさどる「住民」レベルで包括的な地域支援を行うのに対し、「テーマ型支援」は専門家やNPO等による特定テーマの支援を示している。復興支援においては、これらの2つの手法があると考えられ、地域の状況や支援者の専門性等に応じて、支援先の選定と手法を検討する必要がある。表III - 1に地縁型支援とテーマ型支援の特徴をまとめる。

表 III-1 : 支援団体の特性

	テーマ型支援	地縁型支援
志向	理想とする社会や活動の実現	地域住民主体での復興
支援分野	専門的	総合的
支援者と地縁型組織との関係	基本的に独立	強く連携、内部化
支援形式	事業委託的	人材派遣的
活動原理	<ul style="list-style-type: none"> 先進的・先行的な取組み重視 地域を引っ張る人材を意識 	<ul style="list-style-type: none"> 公平性の重視 地域における弱者・黙者を意識
支援終了形	<ul style="list-style-type: none"> 地元アクター（NPO等）の育成 財源・テーマ次第で支援継続 	<ul style="list-style-type: none"> 地縁型組織の自立 支援者の移住・現地化

図 III-5 : 支援団体の分類



(3) 地域特性と復興支援の関係

3-1 (3) 地域ガバナンスの分類を踏まえながら、これらの二つのタイプの支援の適用について考える。比較的、人口規模（世帯規模）が大きく、第3次産業に従事する割合の高い市街部では、特定テーマの専門家による「テーマ型」の支援が数多く入る方が、より効果的な支援となると考えられる。将来的にも、市街部としての人口維持や自治体補助が期待できる場合には、NPOをはじめとするテーマ型組織が地域ガバナンスに継続的に関与することで地縁型組織とも相互補完しつつ地域ガバナンスを維持することが期待できる。

他方、人口規模が少なく、地縁の強い生業割合が多い地方部においては、地域全体を動かす活力を再興させる「地縁型」が効果的な支援方法であると考えられる。ただし、地縁型支援を実施するためには、住民側の受け皿（住民自治組織）が住民代表機関として認識・支持され、意見集約等に関しても十分機能していることが必要であり、そのような前提条件が整っていない場合には実施は困難と考えられる。

以上のとおり、支援実施のための前提条件に留意する必要があるものの、基本的には「市街部にはテーマ型支援、地方部には地縁型支援」が適用可能性・妥当性が高いと考えられる。

3-3. 調査対象地区の地域特性及び地域ガバナンス形態による分類

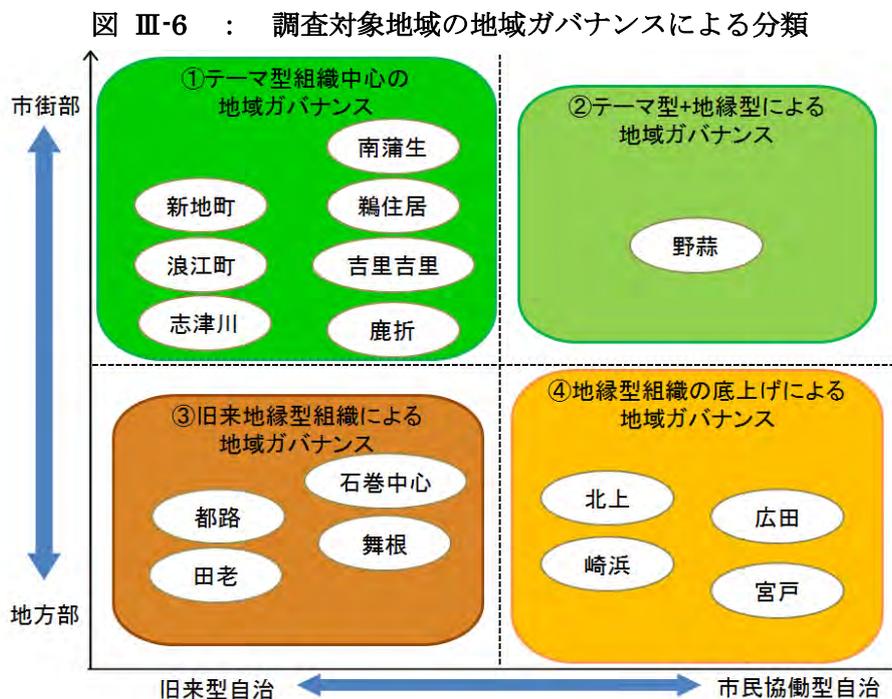
(1) 地域ガバナンスによる分類

従前の住民組織は「旧来型自治」と「市民協働型自治」の2つに分類される。

「旧来型自治」が、地縁関係を基軸にしつつも、自治体との連絡連携機能として地域ごとに人為的に行政が設置した自治会や町内会といった組織であるのに対し、「市民協働型自治」とは、公共サービスの地域での補完を謳った「新しい公共」の影響等により、住民自身が公共サービスの一部を自ら担うなど住民自治機能の拡充が条例等で制度化されたものである。市民協働の自治組織は、地区における住民間の協議の場として、旧来の町内会を包含しつつも新しく別途設立されることが多いものである。

(2) 地域特性及び地域ガバナンス形態による二元的分類

市街部／地方部の地域特性によって優位な地域ガバナンス形態が存在し、震災前のいくつかの地域では、地域ガバナンスの変革をすでに始動させていた地区が存在していることも確認された。地域特性と震災前の地域ガバナンスの状態の二元で各地区を極めて簡略的にプロットしたものが下図となる。



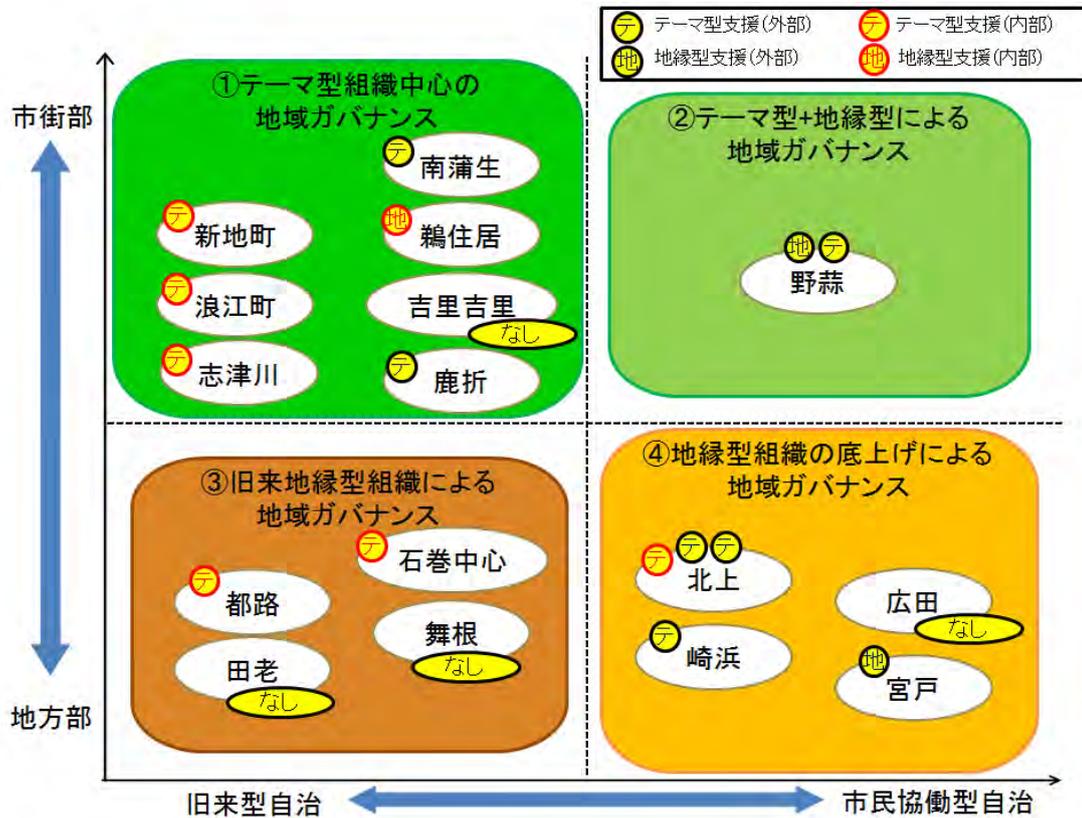
地方部では、相対的に地縁型組織による地域ガバナンスが優位であり、長期的にも持続可能性が高いと考えられる。そのような地域では、地縁型組織による地域ガバナンス強化を図る必要があり地縁型支援の必要性が高いと考えられる。他方、市街部では、テーマ型組織による地域ガバナンスが優位である。そのような地域では、包括的な地域課題対応よりも、特定課題対応を中心としたテーマ型支援の妥当性が高いことが予想される。

3-4. 復興支援状況

3-3では、地域特性と復興支援の関係から、概して「市街部にはテーマ型支援、地方部には地縁型支援」の適用可能性・妥当性が高いとの見方を提示した。では、実際に各地域での支援がどのような支援であったのかを確認することとしたい。

3-3による地域特性と地域ガバナンスによる二元整理図にこれら支援を図示したものが下図となる。各地区に付記した「地」と「テ」の記号は、それぞれ地縁型支援とテーマ型支援を表しており、赤字が内部支援で黒字が外部支援である。

図 III-7 : 調査対象地域と支援者の俯瞰図



3-5. 復興協議の過程

各地区で復興協議がどのように設置されていったのかを整理する。ここでのポイントは、復興協議には、(A)復興事業と(B)まちづくりという大きく二つのテーマが存在する点である。(A)復興事業に関する復興協議は、防災集団移転事業や区画整理事業といった地区ごとに適用されることになった復興事業について集中的に議論する場であり、基本的に事業に参加する被災住民を中心に議論する場である。そこには行政や支援者も関与するが、協議の目的は復興事業の実現推進となる。他方、(B)まちづくりに関する復興協議は、より包括的に地域復興を議論する場であり、津波浸水し災害危険区域になった土地の利用方法など、被災住民や復興事業参加者に限らず、広く地域全体の復興を議論する場である。

表 III-2 : 調査対象地域の住民協議の場の概要

地域特性	自治	地区名	復興協議体			
			分野	時期	設立主導	名称
① 市街部	旧来型	新地町	復興事業	2011年7月	行政	新地町復興計画策定委員会
			まちづくり	確認できず	-	-
		志津川	復興事業	2012年10月	行政	志津川地区まちづくり協議会「高台移転」部会
			まちづくり	2012年10月	行政	志津川地区まちづくり協議会「産業再生」・「公園」部会
		鶴住居	復興事業	2012年6月	住民	鶴住居地区区画整理を考える会
			まちづくり	2012年12月	行政	鶴住居地区まちづくり協議会
		石巻中心	復興事業	2011年12月	住民+行政	コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会
			まちづくり	2011年12月	住民+行政	コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会
		吉里吉里	復興事業	2011年10月	行政	吉里吉里地域復興協議会
			まちづくり	2012年6月	行政	吉里吉里地域まちづくり協議会
		南蒲生	復興事業	-	-	-
			まちづくり	2012年1月	住民	南蒲生復興部会
		鹿折	復興事業	2012年10月	住民	鹿折地区まちづくり協議会
			まちづくり	2013年7月	住民	まちづくりサロン
浪江町	復興事業	確認できず	-	-		
	まちづくり	2012年3月	住民	なみえ復興塾		
② 市街部	市民協働型	野蒜	復興事業	2012年11月	住民+行政	野蒜地区復興協議会高台移転部会
			まちづくり	2012年7月	住民	野蒜まちづくり協議会復興部会
③ 地方部	旧来型	田老	復興事業	2011年10月	行政	田老地区復興まちづくり検討会
			まちづくり	確認できず	-	-
		舞根	復興事業	2011年4月	住民	防災集団移転事業期成同盟会
			まちづくり	確認できず	-	-
		都路	復興事業	確認できず	-	-
			まちづくり	2013年10月	行政+住民	都路町住生活基本構想協議会
④ 地方部	市民協働型	崎浜	復興事業	2012年1月	住民	被災者連絡協議会
			まちづくり	2011年6月	住民	崎浜復興会議
		宮戸	復興事業	2012年1月	住民	宮戸地区復興まちづくり委員会
			まちづくり	2013年4月	住民+行政	宮戸まちづくり協議会
		北上	復興事業	2012年6月	行政	北上地域まちづくり委員会
			まちづくり	確認できず	-	-
		広田	復興事業	2011年8月	住民	広田地区コミュニティ推進協議会
			まちづくり	2012年9月	住民	広田地区コミュニティセンター

(1) 復興協議内容（復興事業とまちづくり）

復興事業とまちづくりの関係について、いくつかのパターンが確認されたところを次に列記する。

パターン1：(A) 復興事業に関する復興協議のみ

被災住民の住宅再建が最優先され、行政も住宅再建を先行的に推進した地区。まちづくりという横断的なテーマに関する包括的な自治機能が存在しておらず、そのような議論の受け皿が住民側に存在していなかったことが理由と考えられる。他方、すでに跡地利用などに関するニーズが芽生えつつあったところ、今後は、包括的なまちづくりの議題にも徐々に展開していくことが予想される。

パターン2：(A) 復興事業→(B) まちづくりという変遷をたどった地区

パターン1と同様に復興事業に特化した復興協議が先行したが、その後、包括的なまちづくりの復興協議に展開していった地区。まちづくりの議論の必要性が生じたきっかけは

様々であるが、包括的なまちづくり協議の場に進むことになった。

パターン3：(A)復興事業に関する復興協議がない地区

福島県二地区と南蒲生では復興事業に関する復興協議は行われていない。

パターン4：(B)まちづくりが(A)復興事業よりも先行した地区

復興事業に関する復興協議が始められる前に包括的なまちづくりの議論がなされた地区。復興事業参加者以外も巻き込んだ包括的な協議の場づくりを先行させ、いったん包括的な要望書を取りまとめて市に提出する動きをとった。その後、現地再建と高台移転に分けて協議の場を設ける形に移行している。

パターン5：(A)復興事業と(B)まちづくりの両方を同時に協議開始した地区

行政主導によるまちづくり協議会準備委員会の設置当初から部会方式がとられ、復興事業に特化した部会を設ける一方で、産業再生や公園整備をテーマとする部会も設置して並行して議論を進める仕組みとした。

(2) 住民の主体性発揮

市街部は行政の影響を強く受けたといえる。市街部では地縁型組織が弱く、住民の合意形成を円滑に進めるための受け皿が存在していなかったことが原因と考えられる。他方、地方部は相対的に住民主導での復興協議につながった事例が多く見られた。田老や北上のような一部例外も見られたが、元的地縁型組織が強かった地域では、住民発意によって復興協議体が設置されるケースが多かったと考えられる。

次に市民協働型自治の地区で見ると、ほとんどの地区が住民主導で復興協議体が設置されている。また、ほとんどの地区が復興事業だけでなく、包括的なまちづくりを協議する枠組みを住民主導で設置しており、より包括的な地域ガバナンスを志向する傾向が見られた。

3-6. 復興支援のあり方について

以上のとおり、復興支援状況と復興協議過程がそれぞれ各地区でどのように展開されたのかが確認できた。本節では、これまで地区ごとのヒアリング等で確認された状況にも基づきつつ可能な限り普遍化を行う。ただし、確認できた事例がすべての復興支援分類を網羅できたわけでも、各事例が十分な代表性を有しているわけでもなく、状況的な推論を含めた試論である点には注意願いたい。

(1) 地域特性による復興支援の入りやすさ

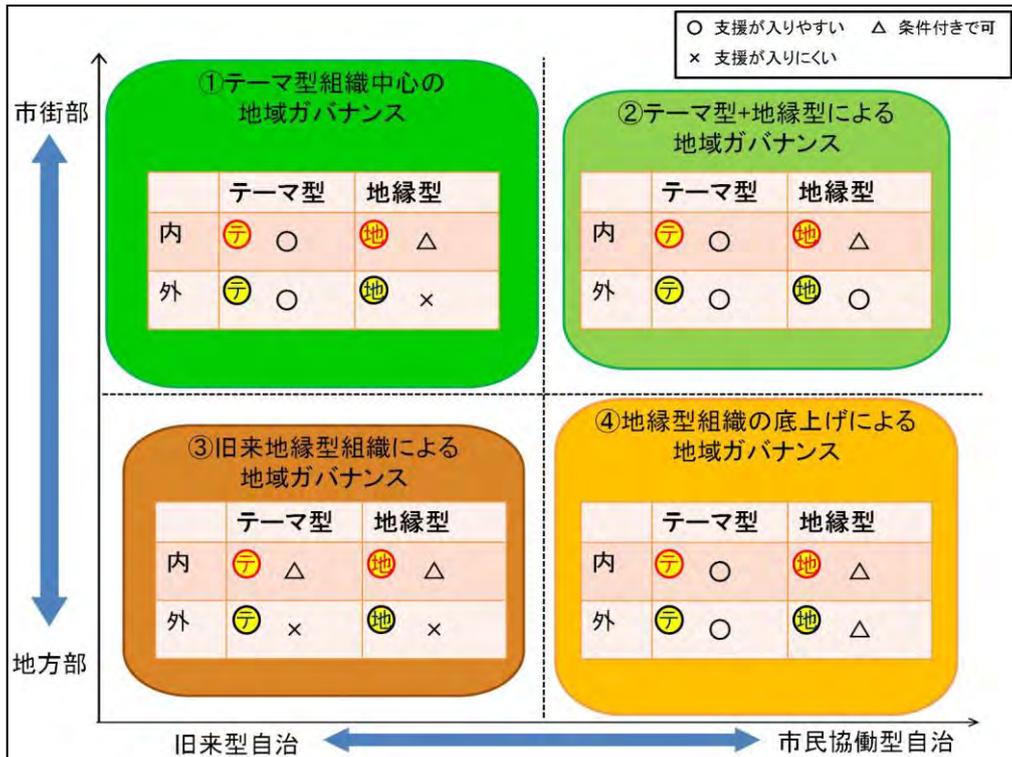
地域ガバナンスの優位な傾向から、概して「市街部にはテーマ型支援、地方部には地縁型支援」となることが想定されたものの、実際には多様な支援形態が存在していることが確認された。各地区で確認された復興支援者をもとに、試みとして地域特性と自治方式に基づく二元的分類上に復興支援形態、特に地域への入りやすさについて分類してみた。

市街部では、テーマ型支援が入りやすい反面、地縁型支援は市民協働型自治が進んでいない限りは困難であると考えられる。地方部のうち旧来型自治の地区では、そもそも復興支援を実施することが難しく、特に外部支援は事例が確認できなかった。地方部の市民協働型自治の地区では、支援の受け皿としてテーマ型支援でなく地縁型支援がやりやすいと予想され

たが、実態としては、まずは地域住民の喫緊のニーズである生業再建や住宅再建といったニーズに特化したテーマ型支援から入っていくケースが多かった。そこから徐々に地縁型組織との関係性を構築し地縁型支援にシフトしていくパターンが多かった。

総じて、支援成果が特に短期的に目に見えにくい地縁型支援は、地域への入り方に苦勞する場合が多いことが確認された。

図 III-8 : 支援分類による支援の入りやすさ



(2) 地域資源の活用について

被災地域の再生には、大都市近郊など恵まれた立地条件にない限り、住宅・団地等の住む場所だけでなく、地域内または近郊での雇用創出や地域活動づくりが必要である。また、人口減少や高齢化に歯止めをかけるためにも、新たな流入人口が期待できる地域内活動を創出しなくてはならない。そのためには、漁場、土壌、森林、景観、遺構、人材、伝統芸能、文化、史跡など、生業・産業や活動の源となる地域資源を活用することが必要となる。

市街部では、域外従事者も多く地域資源活用の上での問題は生じにくいだが、地縁の強い産業割合の高い地方部では、地域資源を活用する上で、他の地域住民との競合や公平性の観点から課題となる場合も確認された。また、地方部では、地域資源に対する共有意識が強く、地域の行動力ある若手住民であっても特定の個人やNPO等が活用することへの抵抗感が見られる場合もあった。結果として、新たな流入人口を期待することもできなくなり、ますます地域ガバナンス維持が難しくなることにもつながりかねない。

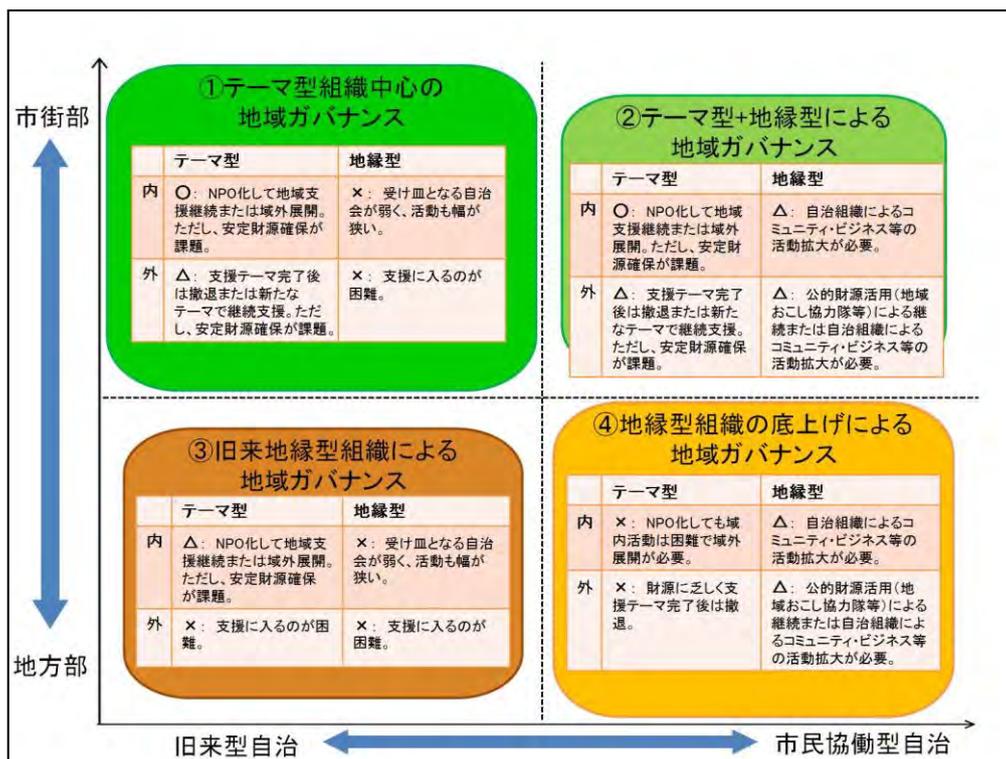
(3) 復興支援の終わり方

外部支援の場合は、基本的に復興支援終了とともに撤退していくか、さらに復興以外の新しいテーマで地域にかかわり続けるかということになっていく。撤退する場合は、残された

課題について誰がどのように引き継いでいくのが重要となり、地縁型組織に引き継いでいく場合と、別のテーマ型組織に引き継いでいく場合がある。テーマ型組織に引き継ぐ場合は、地域住民によってNPO等を立ち上げることができれば有効な終わり方となる。ただし、テーマ型組織での活動をつないでいく場合、活動財源の安定した確保が課題となる。

パターンをヒアリング等で確認された状況にも基づきつつ可能な限り普遍化を行ったものが次の図Ⅲ-9となる。

図Ⅲ-9：支援終了時の成果持続に関する課題



(4) 復興支援ポイントの整理

以下にこれまで確認してきたポイントを箇条書きで整理する。

- 地域ガバナンスの形は、市街部はテーマ型組織中心、地方部は地縁型組織中心と異なることに留意が必要。
- 特に地方部では、市民協働型自治への取組みの状況の見極めが必要。
- 単なる統計的なデータだけでなく、震災前後の人口動態、将来的な人口変化、地域構造の変化などを踏まえ市街部-地方部を見極めた“先を見越した支援”が必要である。
- 地域住民との信頼関係構築には、成果志向のテーマ型支援の方が地縁型支援よりも地域に入りやすい。
- ただし、テーマ型支援は、特に地方部では公平性確保に留意が必要であり、地縁型組織との関係性が重要となる。
- テーマ型支援は、市街部でないと支援効果の持続可能性の確保が難しい。他方、地縁型支援も、支援効果の持続のためには、自治組織改革など若者や外部者を受け入れる土壌づくりが必要になる。

- 地域コミュニティ内の信頼関係維持・構築のためにも、復興協議は復興事業だけの場づくりでなく、跡地利用や復興事業に参加しない住民も含めた包括的なまちづくりに関する協議を行う必要がある。
- 特に地方部での地域資源の活用には、地域住民の理解形成が必要である。

(5) 復興段階に応じた復興支援のあり方

これまでの内容を各復興段階で整理すると下表のとおりとなる。

表 III-3 : 復興フェーズ別の復興支援のあり方

	復興の時期	復興支援のあり方	
		地縁型支援	テーマ型支援
緊急期 (発災後1年)	避難所・仮設住宅	・避難所運営支援等による住民との関係性構築 ・住民の発意を待つ姿勢	・地域情報の把握
	行政への基本方針の提示	(支援者は関与困難)	・住民からの発意を促す支援 ・住民意見の取りまとめ支援
	行政の復興計画への反応	・行政による説明会・懇談会の側面支援(行政と住民の風通しを良くする) ・住民の発意を待つ姿勢	
	集会所の確保	・行政やCSR等への働きかけの支援	
転換期 (発災後2年)	住民協議の場づくり	・住民協議体の検討支援 ①復興という新たな課題対応の体制構築・強化 ②復興事業に参加しない住民の巻き込み	・支援の対象となるグループ(復興事業対象者など)の特定
	住民協議体の立ち上げ	・若者、女性、子どもなど幅広い参加を促す仕組みづくり ・事務局として協議活性化	・アドバイザーとして代案または詳細策定
黎明期 (発災後3年) 以降	住民協議の本格化	・住民協議の支援 ①復興事業に特化しないオールラウンドでの住民自治支援。復興事業以外のテーマ(地域資源活用、コミュニティ形成など)を扱う ②復興事業に参加しない/できない住民の巻き込み	・住民協議の支援 ①優先度の高い課題に対する厳選した住民協議の進行を支援 ②住民協議の結果の明文化、具体化の支援 ③地縁型支援との連携または自らが地縁型支援に踏み出す
	復興事業以外の地域ガバナンスについての住民協議	・住民主体でのアクションプラン形成支援 ・オールラウンドな住民自治組織の再編成支援	・新たな地域ニーズ発掘と専門的アドバイス ・他事例等の紹介
	復興事業後の地域ガバナンスへの移行	・住民主体での地域活動の実施 ・まちづくり基本条例等の制定支援	・新たな活動の実現支援

第4章 今後の復興支援に寄せて

(1) これからの復興まちづくりの課題

本プロジェクトの調査を受けて、東日本大震災による被災地が、発災後4年を経た今、当座の復興に向けて目指す課題に「コミュニティ再生」「住民の主体性」「生業再建」が挙げられる。

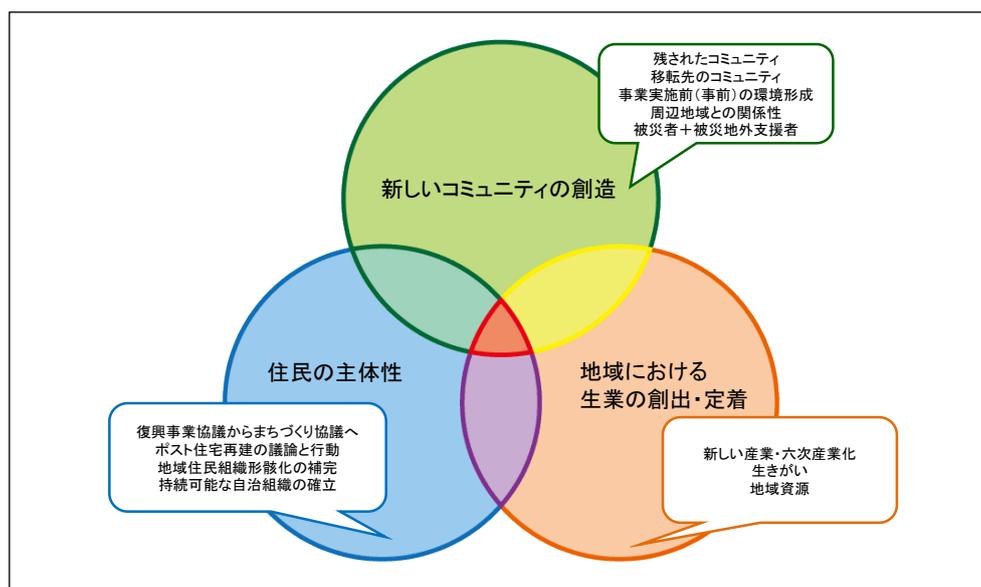
コミュニティ再生とは、被災地域における集団移転事業に代表される住民移動によって、既存のコミュニティが縮小ないし離散する中で、移転先あるいは残った地域の中で新たなコミュニティを再構築していく必要があり、災害公営住宅や移転先の住宅の目途が立ち、「新たな隣人」が具体性を持ち始めた今からの課題になると考えられる。特に、公平性の観点や、女性や障がい者や高齢者といった弱者にも配慮する形で、住民内の融和や相互扶助の仕組みをどのように維持・形成させるのがポイントになる。

住民の主体性は、震災後の4年間は、多くの地域において、震災が残した瓦礫やインフラ破壊に対する「復旧」に全力をささげてきており、その際に地域を先導していたのは、多くの場合において行政であった。しかし、前述のコミュニティ再生など、今後の当座の課題とされるのは「地域」が主役となる課題である。そのため、地域に住む住民が、自ら課題解決に取り組めるような場・意識づくりが必要になると考えられる。

生業再建は、地域に人が定住し持続可能な地域運営を行うために不可欠になると考えられる。

これら3つの課題は、発災後4年の現時点においては、すでに取り組んでいる地域と、そうでない地域とで進行状況が大きく異なっている。加えて、震災からの復旧の段階においては、それぞれの課題が、独立した地域の大きな課題として位置付けられてきたと想定される。しかし、今後の復興を見据えた時、それぞれの課題は相互に関連し、影響し合う、地域の大きな課題になると考えられる。次の図は当座の3つの地域課題を模式化したものである。

図 IV-1 : 当座の復興課題



3つの課題は、いずれも重要な地域課題であるが、担い手不足が顕著な地方部では特に、個別バラバラの取組みではなく、いかにうまく並立して充足させるかが地域運営にとって重要な鍵となっている。課題ごとに重なり合う領域、つまりは双方ないし全ての課題に共通する箇所を見つけ出し、重点的に支援していくことが重要になるだろう。

(2) 復興教訓の共有に向けて

東北被災地での復興まちづくりの課題は、広く日本全国の地域おこしにも共通するのではないかと想定のもと、東日本大震災からの復興の支援者や、青年海外協力隊等の海外活動経験を有し活動中の地域おこし支援者を全国から集め、互いに共通して必要な活動や留意点、課題等を導き出すワークショップを平成27年1月31日に仙台市内で実施した。

災害復興の経験・教訓は、地域特性や個別状況もきわめて多様で、画一的な解決策も存在せず単純な模倣ができないながら、本調査結果に基づく地縁型支援とテーマ型支援の分類や、地域特性に応じた地域ガバナンス形態をいわば“共通言語”として利用しながら、支援者間の経験共有の円滑化を試みた。

ワークショップの結果として確認された事項として、復興支援と地域おこしの状況的な根本的な違いも認められつつも、「コミュニティ再生」「住民の主体性」「生業再建」という三つの課題は共通していることが確認された。また、青年海外協力隊経験者の有する資質としての公平性や客観性を重視する姿勢や視点が、三つの課題のバランスのある支援につながっていることも確認された。

(3) 今後の人材育成について

本調査の目的は、「外部支援における復興支援人材の育成に資する手引き」としてマニュアルや研修スキームに発展させることも視野に入れつつ、「地域ごとの復興支援のあり方」を提示し、現場での支援活動にフィードバックすることであった。また、今回こころみとして実施したワークショップでも有効性が確認されたように、各被災地の復興支援をしている人たちの「つながりの場」づくりを今後継続的に実施する必要がある。

また、さらに発展して情報プラットフォームや復興支援人材バンクを構築し、地域支援人材を育てる研修プログラムが運営されれば、東北はじめ各地で発生する被害からの復興へ支援に対応できるようになるだけでなく、現在日本社会が直面している「地方活性化」への取り組みにも大きな役割を果たすことが期待される。