

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 —

中 沢 峻^{*}

要旨：

本研究では、東日本大震災の津波被災地におけるコミュニティの再構築に、国の人的支援制度である復興支援員が果たした意義に接近する。特に、中越地震および東日本大震災での災害支援人材に関する先行研究で触れられて来なかった、「住宅移行期に被災者が復興支援員を務める意義」について、石巻市北上地区復興応援隊とそのOGへのインタビュー調査をもとに検証する。

以下の結論が得られた。「住宅移行期に被災者が復興支援員を務める意義」は、被災者と支援者の「二重性」を有した関わりによって、「住民が持つ特性に基づいた、他の主体との役割分担や協働体制づくり」、「被災した支援者自身の知識・ノウハウの獲得」に繋がることである。また、支援者自身が「支援される側」から「支援する側」の移行を経て、不自由さを抱えた「被災者」意識からの脱却が果たされ、長期的な活動に向けた主体性が醸成されることである。

キーワード：復興支援員、住宅移行期、コミュニティ再構築

A Study on Support Activities by Disaster-affected Residents — A Case Study of Ishinomaki-shi Kitakami Area Regional Coordinator of Reconstruction in the house shift period —

Shun NAKAZAWA

Abstract:

This study will examine the role Regional Coordinator of Reconstruction who are part of the Japanese governmental human resource support system, played in rebuilding the communities damaged by Tsunami during the Great East Japan Earthquake. The study will especially consider the significance of the disaster victims participating as Regional Coordinator of Reconstruction in the house shift period, which had not been discussed in the existing studies regarding the human resources for disaster support for the Chuetsu Earthquake and the Great East Japan Earthquake, based on interviews conducted among the current and former members of the reconstruction support group for Ishinomaki-shi Kitakami area.

The study revealed the following points. The significance of the disaster victims participating as Regional Coordinator of Reconstruction in the house shift period was that through interaction based on the duality of being both the victim and the supporter, the personnel were able to realize a system for task distribution and cooperation based on their qualities as residents, and acquire knowledge and know-how themselves as earthquake victims. Additionally, by going

^{*} なかざわしゅん 弘前大学大学院地域社会研究科地域文化研究講座
shun.nakazawa@gmail.com

through the transition of being those who are being supported to those who provide the support, the personnel were able to transcend the victim mentality, and nurture their identity towards long term activities.

Keywords: Regional Coordinator of Reconstruction, house shift period, reconstruction of the local community

I. 問題の所在

1. 目的

本研究では、東日本大震災の津波被災地におけるコミュニティの再構築に、国の人的支援制度が果たした意義に接近する。東日本大震災では、大きくは津波被害と原発災害が複合し、津波被災地でも高台移転や地盤かさ上げなどの居住環境の大規模な造成事業が進められている。このため避難所→仮設住宅→恒久住宅と居住場所の移行に沿って、そのつどのコミュニティ再構築が求められてきた（中沢、2017）。

この課題に対して一定の役割を果たしてきたと考えられるのが国の復興支援員制度である。復興支援員とはコミュニティの再構築や被災地域の振興を目的として2012年1月に創設された制度で、岩手・宮城・福島 の3県ごとにそれぞれに運用されてきた。本研究ではこのうち、津波被災地を多く抱える宮城県の復興応援隊に着目し、とりわけ甚大な被害の出た石巻市北上地区の事例をもとに、復興支援員の役割を論じる。

2. 災害支援人材に関する先行研究とその課題

災害により被害を受けたコミュニティの再構築には、そこに寄り添う人の支援が肝要である。このような問題関心については、まず中越地震に対する地域復興支援員を素材として先行研究が積み重ねられ、さらに東日本大震災をめぐる研究にも一定の蓄積が見られる。中越では、稲垣（2013）で提起されたように、復興支援員の役割として〈寄り添い型の支援（足し算のサポート）〉と〈事業導入型支援（掛け算のサポート）〉とを区別すること、さらに、前者から後者への適切な移行がコミュニティ再構築に不可欠であることという重要な知見が示された。田口・阿部・金子（2015）は地域復興支援員の取組と役割変化の概観を時系列で、①成功体験づくり・住民主体性の醸成、②地域ビジョンに従い戦略的な取組みを立案実行、③地域自治に関する検討の場の設定と整理している。地域復興支援員とは文脈を異にするが、宮本（2009）は自身の川口町木沢集落への関与を、詳細なアクションリサーチの記述とともに外部支援者の役割について論じており、人々の語りに感嘆してさらなる語りを引き出すこと、また、その語りを一続きの語りにまとめて住民とともに共通認識を描きながら既存の価値観を問い直すことと結論づけている。他方、東日本大震災の復興支援員について図司・西城戸（2016）では、石巻市北上地区復興応援隊の活動に着目し、稲垣のモデルを参照しつつ隊員間の役割分担と課題について暫定的にまとめている。本稿にも登場するAさん、Bさんの役割分担を図1の様に整理しており、チームとしてサポート活動を積み上げている点が特徴的」と評価している（図司・西城戸、2016：338頁）。

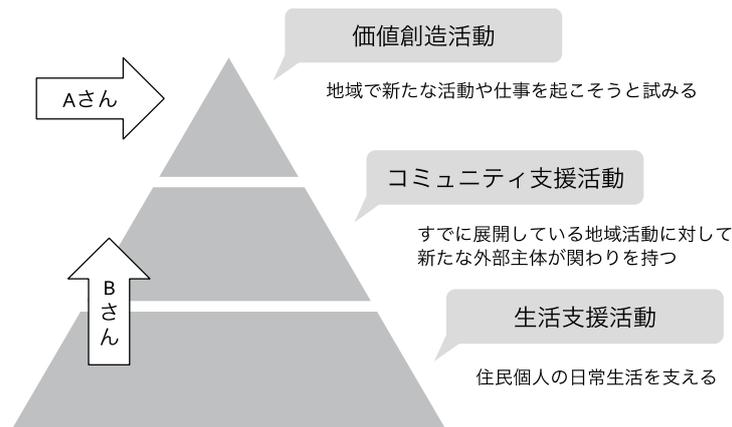


図1 北上地区における復興応援隊の役割

(図司・西城戸 (2016) から一部改変し引用)

ただし同じ災害支援人材でも中越地震と東日本大震災とで異なる点が2点ある。一点は、東日本大震災では復興支援員を例として被災者自身が支援活動に従事する例が少ない点である。この点には仮設住宅支援の分野で永松ら (2014) が早く着目していたほか、本間 (2016) は津波被災地における事例研究を踏まえ、被災者が仮設支援員を務めた場合、支援員をやめた後も地域福祉の推進に関わりつづける効果に注意を促している。さらにもう一点は、復興支援員の導入時期である。中越では住宅再建以後であったが、東日本大震災においては仮住まいの段階にある。この点について中沢 (2015) では、東日本大震災の津波被災地においても稲垣 (2013) が示したモデルに一定の有効性があるとみなしつつ、住宅移行期においては〈足し続けるサポート〉という新たな支援モデルの概観に触れている。

よって、本研究で注目するのはこれまで論点に挙げられてこなかった、「住宅移行期に被災者が復興支援員を務める意義」である。被災者でもある復興支援員がどのような役割を担ってきたのか、石巻市北上地区を事例として取り上げ重点的に検討することとする。

本稿は以下のように構成される。まず第Ⅱ節では調査対象である石巻市北上地区の概要、被災と復興状況、復興応援隊の活動について整理する。続く第Ⅲ節では調査対象者である復興応援隊1名、OG1名のインタビュー内容を時系列に記述する。最後に第Ⅳ節では考察を経て結論を導く。

3. 調査方法

- 復興応援隊及びOGへのインタビュー
- 先行文献の調査 (書籍、メディアのインタビュー記事)
- 活動報告書の分析

なお、被災を経験した復興支援員とOG (2017年4月以降は復興支援員の雇用団体の代表となる) を対象者として選定した。その理由は2点ある。1点は、調査対象とした石巻市北上地区の復興応援隊では、住宅移行期に特有の住宅再建に関わる支援が展開されたことである。もう1点は、調査対象者である2名とも2012年12月の事業導入当初から2017年7月現在までの長期に渡る活動によって、地域住民・各種機関との関係性が構築され、一定の活動の蓄積があることからである。

また、筆者は一般社団法人みやぎ連携復興センター職員として復興応援隊やそれを取り巻く住民活動の後方支援に当たっており、インタビューの成果は随時、当事者にフィードバックし、仮説を検証・精練してゆく関係性が築かれている。

Ⅱ. 石巻市北上地区復興応援隊の活動

1. 地域の概要

石巻市北上町は市の北部に位置し、北側は南三陸町及び登米市と接している。南東側は太平洋に面しており、町内には北上川を有している。北上町は1955年に橋浦村と十三浜村が合併してできた町であり、2005年には石巻市、雄勝町、河北町、河南町、桃生町、牡鹿町と合併し、石巻市となった。北上町における東日本大震災の被害は甚大であり町内での死者・行方不明者数は268名（石巻市総務部危機対策課、2017）にのぼる。また家屋被害については全壊が633棟、半壊及び一部損壊が463棟であり（石巻市復興まちづくり情報交流館、2014）、町内の87.6%の家屋が震災による被害を受けた。



図1 宮城県・石巻市における北上町の位置関係



図2 北上町・各地区の位置関係

(国土地理院 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震対策用図(登米・大須)より作成)

北上地区の全景を図2に示す。沿岸部である十三浜地区（13の集落からなることに由来）と橋浦地区に二分される。次に震災の影響を大字単位での人口推移から見ていく。表1は2010年と2015年の国勢調査を元に作成したものであるが、特に被害が甚大であった十三浜地区の人口減少率が49.6%となっている。統計上は町全体として3分の2以下まで人口減少が進行していることが見て取れる。これは被災の直接的な影響のほか、高台移転地の造成・引き渡しなどと並行して少しずつ住宅再建が進んでいるものの、長期化する仮設住宅での生活から逃れるため、地域外に移転する住民が少なくないためである。

表1 北上地区内大字単位での人口推移（単位＝人）

（地区）	大字	2010年	2015年	減少率
（十三浜地区）	十三浜	2,036	1,026	49.6%
	女川	688	556	19.2%
（橋浦地区）	長尾	254	221	13.0%
	橋浦	740	627	15.3%
	（総数）	3,718	2,430	34.6%

（2010年・2015年 国勢調査・小地域集計より作成）

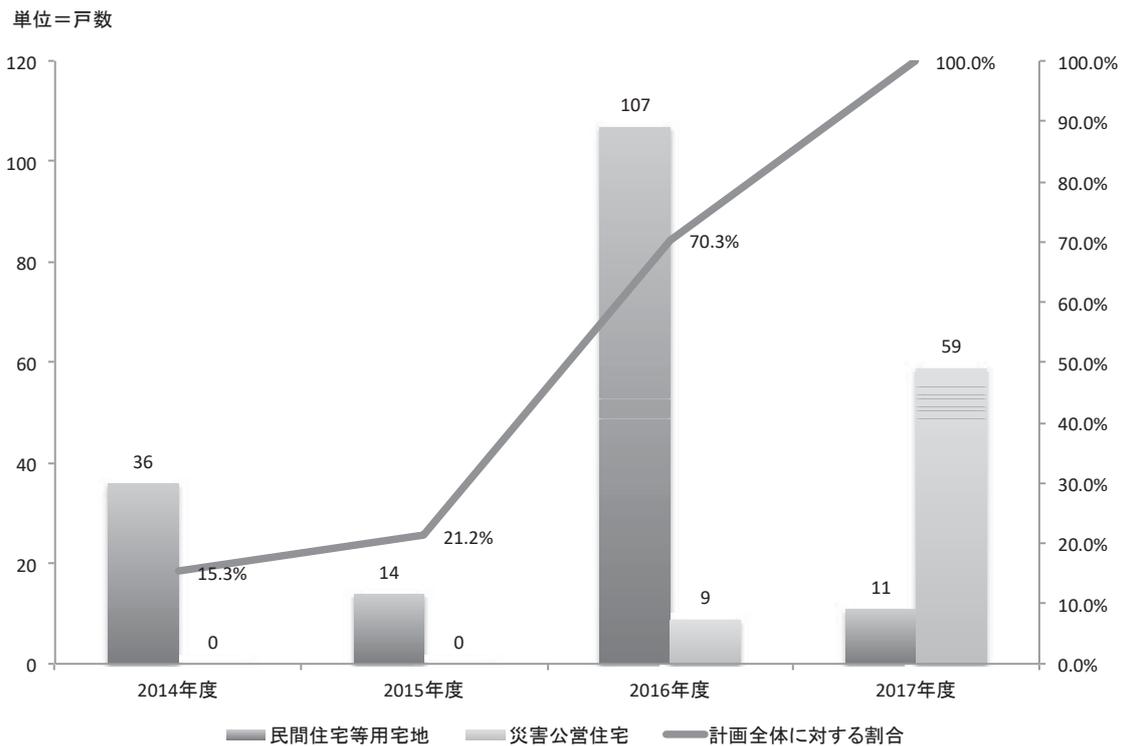


図3 北上地区における住宅再建の復興事業進捗

（復興庁：住宅再建・まちづくりの復興事業推進に係る目標（工程表）
平成29年3月石巻市版をもとに作成）

図3は北上地区における住宅再建の復興事業進捗を示したものである。地区全体で民間住宅等用宅地は168戸、災害公営住宅は68戸を予定しており、2017年度には双方の事業が完了する見込みである。被災から7年の年月を掛け住宅再建事業が完了することになる。

2. 復興応援隊事業について

東日本大震災の発生を受け、中越地震の際に設置された地域復興支援員をモデルにして、総務省・復興支援員事業が2012年4月から展開されている。被災地におけるコミュニティ再構築に寄与する支援が展開され、2016年3月末時点では岩手・宮城・福島で490名余りが活動するなど一定の広がりを見せている。本制度は市町／県、どちらの所管でも事業導入することが可能である。宮城県内においては、市町事業の他に2012年6月から県事業である「みやぎ復興応援隊」が展開されていた。2017年3月で県事業が終了となって以後、石巻市内4地区は市町事業として引き継いでおり、2017年7月現在では12事業、60名ほどが活動している。一覧を表3に示す。

表3 宮城県復興支援員設置状況

■事業実施地区：2017年7月現在 ※導入当初から市町事業									
No.	自治体	地区/事業名	管轄	担当課	名称	受託団体(本部所在地)	活動内容	人数	導入年月
1	自治体	自治会支援		地域づくり推進課	地域支援員	-	仮設住宅自治会運営支援	10	2012年4月
2	気仙沼市	担い手育成	市	地域づくり推進課	地域支援員	(一社) まるオフィス(気仙沼市)	まちづくりセミナー、人材育成塾の運営	3	2013年4月
3		地域産業再生支援事業		商工課	地域支援員	-	地域産品のECサイト運営	3	2014年8月
4	東松島市	-	市	地域協働課	復興まちづくり推進員	(一社) 東松島ひとまちネット(東松島市)	コミュニティ形成支援、サロン活動支援など	6	2013年1月
5	石巻市	自立生活支援員	市	生活再建支援課	自立生活支援員	(一社) キャンパス	仮設の見守り・自立生活に至る支援	4	2014年10月
						(株) サードステージ		8	
						(株) パーツキャリア		3	
						(公財) 共生地域創造財団		3	
6	多賀城市	-	市	地域コミュニティ課	地域支援員	(一社) 東北圏地域づくりコンソーシアム(仙台市)	コミュニティ形成支援、サロン活動支援など	4	2012年8月
7	丸森町	筆雨地区	町	企画財政課	復興支援員	(筆雨地区復興連絡協議会) に出向	移住定住促進、バイオマス電力整備事務局支援など	1	2013年9月
※県事業→2016年4月より市事業									
8	塩釜市	浦戸桂島地区	市	政策課	復興支援員	(一社) 浦戸自主航路運営協議会(塩釜市)	漁業希望者の受入・育成支援など	4	2015年4月
※県事業→2017年4月より市事業									
9	石巻市	石巻市中央地区	市	震災伝承推進室	復興応援隊	(公社) みらいサポート石巻(石巻市)	震災伝承・語り部支援など	3	2012年12月
10	石巻市	石巻市北上地区				(一社) ウィーアワン北上(石巻市北上町)	復興まちづくりに係るワークショップ運営支援など	4	2012年12月
11	石巻市	石巻市雄勝地区				(特非) 雄勝まちづくり協会(石巻市雄勝町)	コミュニティカフェ運営、住民サークル活動支援など	4	2012年6月
12	石巻市	石巻市牡鹿地区				(株) おしか創業(石巻市牡鹿町)	まちづくり会社事務局支援、観光協会運営支援など	5	2012年8月
■活動終了地区 ※2015年3月まで									
1	石巻市	石巻地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	(特非) 石巻スポーツ振興サポートセンター	スポーツ活動による子どもの健康支援など	3	2012年8月
2	東松島市	-				(一社) 東松島復興協議会	仮設住宅におけるコミュニティ支援	6	2012年7月
3	仙台市	若林区				(特非) 子ども育成支援協会	六郷・七郷コミネット(仮設支援協議会)事務局支援	3	2012年10月
※2016年3月まで									
4	南三陸町	南三陸地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	(株) ゆいネット(仙台市)	観光協会運営支援(プログラム運営、情報発信など)	6	2012年12月
5	石巻市	産業復興支援員	市	商工課	産業復興支援員	(株) 東北農都共生総合研究所(仙台市)	6次産業化支援	7	2014年10月
6	塩釜市	浦戸寒風沢地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	(特非) 浦戸アイランド倶楽部(塩釜市)	漁業・農業希望者の受入・育成支援など	3	2015年4月
※2017年3月まで									
7	気仙沼市	震災復興支援チーム	市	震災復興・企画課	地域支援員	-	企業連携を生かした復興支援活動	7	2013年2月
8	伊里前地区	伊里前地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	南三陸商工会(南三陸町)	仮設商店街運営支援(イベント運営、情報発信など)	4	2013年11月
9	南三陸町	志津川地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	(一社) 南三陸町復興推進ネットワーク(南三陸町)	被災休耕地を活用した6次産業化(日本酒造り)など	5	2014年4月
10	入谷地区	入谷地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	(一社) 南三陸研修センター(南三陸町)	地域資源を活用した体験プログラム整備など	3	2014年4月
11	石巻市	石巻圏域	県	地域復興支援課	復興応援隊	(特非) 石巻復興支援ネットワーク(石巻市)	オンパク手法を活用した地域づくり	6	2013年4月
12	女川町	-	県	地域復興支援課	復興応援隊	復興まちづくり女川合同会社(女川町)	地域産品のブランド化、コミュニティラジオ運営など	7	2013年7月
13	丸森町	耕野地区	町	企画財政課	復興支援員	(耕野振興会) に出向	イベント運営支援、高齢者の見守り事業など	1	2013年9月

事業運用の体制について、図4右部にある様に市町村事業として自治体が雇用元となり支援員・隊員のマネジメントを直接行う地区がある一方で、県事業地区を中心として受入自治体の被災によるマンパワー不足を補完する事業体制を構築した。全ての県事業地区及び一部の市町事業地区においては図4左部に示すように、隊員の日常的な活動のマネジメントや労務管理などを行う受託団体と呼ばれるNPOや企業が介在する。表3のNo.8-12の5地区は、県事業から市町事業への継承後も同様の形態をとっている。

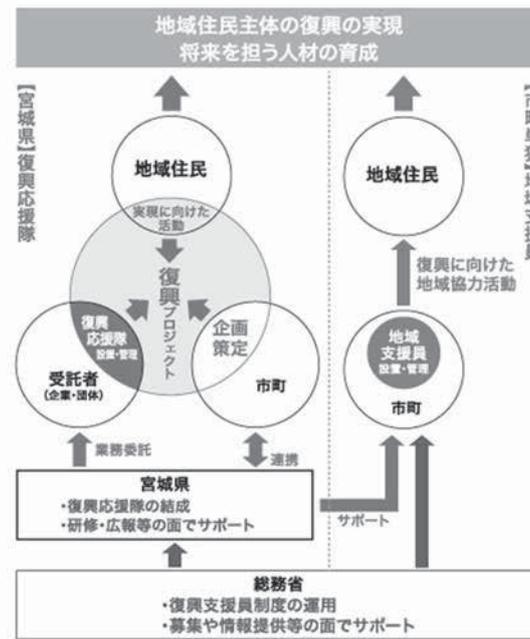


図4 復興応援隊・復興支援員体制図

(みやぎ復興応援隊Webサイトより引用)

注) 体制図は2012年当時。2017年3月末以降の継続地区は全て県事業から市町事業に移管している。現在、市町事業での名称は「地域支援員」のみならず、「復興支援員」、「復興応援隊」、「復興まちづくり推進員」等でも運用されている。

3. 石巻市北上地区復興応援隊の活動と成果

県事業では市町行政が主導して復興計画に沿うよう、復興プロジェクトという計画を設定し、そこから応援隊の具体的な活動内容を設計していく手続きが取られた。北上総合支所では復興プロジェクトを「自然とともに生きる新古里」とし、①北上地域の生活再生に向けた活動、②元気なこどもが育つ地域づくり、③北上地域の活性化に向けた住民活動の3つを大きな柱としている。復興プロジェクトの設定について事業導入時の行政担当者（北上総合支所復興推進監）は、「地域のニーズに合わせて動けるよう曖昧な復興プロジェクトを設定した」としている（図司、2015：55-56頁）。表4は北上地区復興応援隊の活動を整理したものであるが、特筆すべきは住宅再建および復興まちづくりに関する活動については、建築家の団体である団体Jとの密接な協働の上に行われていたことである。団体Jは全国組織であるが、宮城支部が2011年5月に石巻市復興基本計画策定支援を契機として北上地区に関わり、専門性を生かして高台移転計画の支援やまちづくり委員会の運営を継続的に支援してきた。協働体制の内実としては、会の進行や企画については団体Jが担いつつ、関係者の調整や記録等の補佐的な役回りは応援隊がフォローしてきた。こうした連携の結果、北上地区では全ての住宅再建の居住区画を話し合いで決定することができた。他地区では抽選方式がほとんどであり、このことは東日本大震災被災地の住宅再建では異例の取り組みとなっており、復興応援隊、団体Jの活動の成果の一つだと言えるだろう。

北上地区では導入当初から2017年3月まで、震災直後から当該地区を支援していた関東の国際協力系NPO、団体Pが受託団体として隊員の労務管理等を担っていた。2017年4月からは後述する復興応援隊OGのAさんが立ち上げた団体Wが受託団体となっている。

表4 石巻市北上地区復興応援隊 活動概要

	①北上地域の生活再生に向けた活動	②元気なこどもが育つ地域づくり	③北上地域の活性化に向けた住民活動
具体的な活動内容	・住宅再建にかかる住民会合運営支援(団体Jと協働) ・生活再建における相談対応 ・コミュニティづくりに向けた住民ヒアリング	・放課後英会話教室の運営支援 ・子ども遠足の企画運営	・まちづくり委員会運営支援(団体Jと協働) ・地区内イベントの運営支援 ・広報誌「北上かわらばん」の発行
2012年	・住宅再建にかかる住民会合運営支援(継続) ・住宅再建に向けた住民ヒアリング(継続)	・小学生対象の英語教室運営支援(～2015年3月) ・子ども遠足の企画運営(継続)	・まちづくり委員会運営支援(継続) ・広報誌「北上かわらばん」の発行(継続) ・「復興市」開催のサポート(12月)
2013年	・「住宅再建のためのよろず相談会」開催(3月) ・「弁護士による無料法律相談会」開催(9月) ・他市町再建地区視察支援 ・他市町再建地区視察支援		・大室南部神楽復活公演開催支援(5月) ・白浜海水浴場海開き開催支援(8月)
2014年			・復興計画書作成支援(4月～2015年3月) ・白浜海水浴場ビーチクリーン開催支援(6月) ・白浜海水浴場海開き開催支援(8月) ・ワールド東北エイドステーション受入支援(9月)
2015年	・他市町再建地区視察支援	↓	・白浜海水浴場海開き開催支援(8月) ・ワールド東北エイドステーション受入支援(9月)
2016年	・自治組織形成・強化に向けた勉強会開催(6月) ・他市町再建地区視察支援		・住民アンケート企画運営支援(2月～4月) ・情報交流館オープニングイベント開催支援(3月) ・白浜海水浴場海開き開催支援(8月) ・法政大学フィールドスタディー受入支援(8月)
2017年	・自治組織形成・強化に向けた勉強会開催(2月)	↓	・白浜海水浴場海開き開催支援(8月) ・法政大学フィールドスタディー受入支援(9月)

(平成26年度 復興支援員・地域おこし協力隊 活動中間報告会 活動報告シート
平成27年度復興支援員・地域おこし協力隊 活動年度末報告会 活動報告資料
平成28年度 復興支援員 活動報告会 活動報告シート
インタビュー内容より作成)

Ⅲ. 調査結果

ここからは復興応援隊による支援実態の詳細を明らかにするため、インタビュー内容を時系列に沿って記述する。調査対象は事業導入当初から活動している復興応援隊及びOGの2名とし、それぞれの基礎的な情報は表2の通りである。また、以下は筆者によるインタビュー、メディアのインタビュー記事(東北復興新聞、2014)、関司・西城戸(2016)の記述をもとに構成している。

表5 インタビュー対象者

対象者	Aさん	Bさん
年代	40代	40代
性別	女性	女性
出身地	石巻市市街地	石巻市河北地区(旧河北町)
震災時の居住地	北上地区	河北地区
被災程度	津波により自宅が全壊 夫を津波で亡くす	津波により自宅が全壊
応援隊としての活動期間	2012年12月～2017年3月	2012年12月～2017年7月現在まで 継続
インタビュー日	2017年7月5日	2017年7月5日
インタビュー時間	12:56～14:21 (85分)	10:29～11:40 (71分)
インタビュー場所	復興応援隊事務所	復興応援隊事務所
質問項目	・震災当日の状況 ・復興応援隊着任の経緯 ・活動の内容・手応え ・今後の展望	・震災当日の状況 ・復興応援隊着任の経緯 ・活動の内容・手応え ・今後の展望

1. 調査対象者の経緯(震災前～震災時)

【Aさん】

Aさんはもともと、石巻市内住宅地の出身で1997年に北上地区内の漁村集落に嫁いだ。集落における婦人消防団などのしきたりや規則については否定的であったが、地域住民の明るい性格や自治力の高さなど、地域に対しては総じて肯定的な印象を持っていたという。また行政が設置した「北上地域まちづくり委員会」に参加するなど地域活動へ関わっていた。

震災発生時は市内の職場におり、当日は北上地区に戻れず、石巻市内の実家に身を寄せる。自身の集落は被災、自宅も全壊となった。避難所などには入らずにそのまま実家で避難生活を続ける。震災当日、消防団員として住民の救援活動にあたった夫を津波で亡くした。

【Bさん】

Bさんは北上地区の川向である河北地区（旧河北町）の出身である。結婚、就職等で地元を離れていたが、震災当時は地元に戻り生活していた。北上川沿いの道路を車で運転していた時に震災が発生し、一度自宅へ戻ったが、地域の避難場所となっているお寺へ子ども達と避難した。津波襲来時はお寺から山へ命からがら避難、ふた晩ほどそこで過ごしたという。その後は地区内の中学校の避難所で生活する。BさんもAさん同様、津波によって集落が被災、自宅は全壊した。2011年の6月には避難所から仮設住宅に移り、2017年7月現在までそこでの暮らしを余儀なくされている。家族に犠牲者はおらず、自身は仕事場が被災しなかったため震災後すぐに働けたという。

2. 調査対象者の経緯（震災直後～応援隊着任）

【Aさん】

2011年8月からは総合支所からの依頼により住宅再建の意向調査に協力した。総合支所、支援に入っていた研究者、団体Pと共に、ヒアリングを行う側に住民という立場で同席した。Aさんは以下のように当時を振り返る。

（注2011年8月から）北上地区でそういうヒアリングを「とにかく早く」って総合支所が進めたんだけど、無理にでも、クレーム受けながらもやったから、今こういう風に丁寧に計画が進んでいるって感じる部分もあって（筆者注：全ての住宅再建の居住区画を話し合いで決定したこと）。

ヒアリングは支所だけでやっていたらうまく進まなかったと思う。だって土地の買取額すら提示できてなくて、元の低平地を買ってくれるかどうかね。それすらきちんと市で言えてないのに「自力再建しますか」とか、「建てるとしたら2階建にしますか」とか、「復興公営住宅に入りますか」とか、そんなこと聞くんだから。住民ヒアリングの時はみんな文句を言いたくて来るのよ。でも結局ヒアリングになった時に席の向かいが私たち（被災者）だから。同じ被災者で同じ遺族側みたいな私たちと話す、住民さんは文句も要望も言いにくいでしょ。

Aさんは総合支所としての対応方針が定まってない中での住民ヒアリングに参加したが、被災者の立場で同席することが、住民の紛糾を避けられた要因だと認識している。そしてこのことは他の同席した外部支援者（研究者や団体P）ではなし得なかった役割だと言えよう。

2012年6月からは震災によって離れ離れになってしまった母親コミュニティを取り戻したいと地域団体Wを立ち上げて活動を始めた。具体的には直売所の運営や地域特産の甘い味付けの茶碗蒸しの販売などに取り組んでいる。また、活動を始めた理由として、2011年10月に行った中越地震・被災地の視察を振り返りながら以下の様にも付け加える。

私が団体Wをスタートした時（注2012年6月）ってなんかいつも「ありがとう」って言ってるのがしんどかったの。被災者というのもあるって支援してくれる、会う会う人に「どうもね」とか。なんかもう被災者で支援される側って部分はどっかで早く抜けたかったんだと思うんだよね。

新潟に行った時（注2011年10月）かな、地域を支える仕事があるんだなって思ったのが。地域のことを行政じゃなくて民間でやるとか。会社を自分たちで作ってやるとか。ボランティアじゃなくてちゃんと収益事業としてやってくとか。そういうヒントっていうか、とっかかりみたいなのが新潟で。あの時って復興ってどういう風にしてプロセスを進めていく云々っていうことを、多分すごく説明されたんだと思うんだけど頭に入らなくて。視察で会った「復興って普通に死ぬることだ」って話すおじいさんが印象的で、それがストンと腹落ちしたのと。あとそういう仕事があるのねっていう認識だけ持って帰って来たんだよね。

Aさんが活動をスタートさせたことの原因として、「支援される側」からの脱却が語られた。そして、民間事業として地域を支援するという具体的手法に関して、視察で訪れた中越地震の事例からヒントを得たという。

また、Aさんは集落にあった海水浴場の再開に向けても活動しており、町内外の出身者で協議会を組織し、2日間限定の「海開き」を5年連続で、2017年は2日間の土日を3週間に拡充して海開きを開催した。

Aさんの復興応援隊としての活動期間は2012年12月から2017年3月までである。当初、復興応援隊事業の導入を手がけ、震災前から面識があった当時の北上総合支所・復興推進監から声をかけられて着任を決めた。ただし、団体Wでの活動もあったため、復興応援隊の業務は0.5人分として受けていた（勤務時間・給与共に常勤者の半分として契約）。Aさんの復興応援隊としての業務はこれまで団体Wとして行ってきた各種イベントの直接的な運営支援が主であった。その他に高台移転に関する各集落の住民会合の支援や、地区全体の復興まちづくりを話し合う「北上地域まちづくり委員会」には、震災前から委員として継続参加しながらサポートを行った。

震災前からの地域との縁で、最初のワークショップ（注2011年8月）は研究者グループも入ってたんだよ。住民のワークショップに。そこから段々役割を団体Jに渡していったんだよ、自然と。

多分、復興応援隊がいたから団体Jとまちづくり委員会と支所の関係がうまくいったような気がする。でないとこっちで、例えばワークショップだって日程候補出すのにも、支所か団体Jがやんなきゃいけなかったわけでしょ。例えば、「あそこの集落だったら誰々（キーマン）の予定聞いわ」って調整も。だから応援隊はある意味、いろんなところの耳になったり、足になったり、手になったりみたいな部分の位置付けだったから。

そして肝心のワークショップの中身どうやって進めるかっていう部分は、団体Jがやってくれて。でも必ずそこに、その集落集落とか、その会の住民のキーマンを掴んで来たからたぶんうまく回せてこれたんだろうな。

住宅再建にかかるワークショップの運営にあたっては、2011年8月当初は研究者グループ、団体J、総合支所、団体Pの四者が関わっていた。だが、2012年12月の復興応援隊の結成によって、団体Pの活動を復興応援隊が引き継ぐことになった。また、会の進行が研究者グループから団体Jに移っていった理由としては、「宅地造成の詳細を詰めていく段階になると、より技術的な詳しい話ができる」団体Jの「専門家に引き継いでいった」と、関わった研究者グループの一員が記述している（平川、2016:77頁）。またAさんら復興応援隊は、議論を円滑に進行するため、これまでの繋がりを通じて、各集落や会のキーマンとの折衝を担っていくなど、主体間でそれぞれの専門性や得意分野に応じた役割分担がなされていった。

Aさんは復興応援隊の活動を経て、2017年に2月にそれまで任意団体だった団体Wを一般社団法人化し、同年4月からは復興応援隊の受託団体の代表として立場を変え活動を継続している。

【Bさん】

Bさんが復興応援隊に着任したのもAさんと同じ2012年12月であった。勤務先は被災を免れたが、転職を考えているときにハローワークで復興応援隊の募集を見つけ応募したという。北上地区は父親の実家もあり、また高校の同級生などいて身近な土地だと感じていた。応募理由として以下のように語る。

知らない土地でもないし、なんか「被災者支援」って書いてあるなど。だから自分が支援され

てたぶん、同じ立場で考えられるし、支援されることもないからする方に回りたいみたいな。結構みんな家族を失くしたりとか仕事場も被災したりとかっていう人が多い中で、うちは誰も亡くなってないし、仕事もすぐ再開できたし、なんか家は仮設だけど住めてるし、タダでね。だからなんかそんなに困ってないかなって、そんな気はした。いつまでも「被災者」ってというのが嫌だっというのもあったんですよ。

Bさんは自身の被災の程度を他者と比較し、軽度だと感じていた。その理由として家族で犠牲者が出ていないこと、仕事がすぐに再開されたことを挙げた。そして、そのことから「被災者」として見られることに居心地の悪さを感じていた。この点はAさんとも類似性が見られる部分である。

募集時点で担当業務とされていたのは住宅再建に関わる支援であり、防災集団移転に参加するBさん自身の課題に直結する業務内容となっていた。具体的には再建に関わる法律上の相談などに対応し、住民の不安を解消するというものであった。しかし、Bさん自身も被災者であり、法律等の専門知識も有していなかったため支援のあり方は試行錯誤の繰り返しであった。そんな中、広報支援機関であるみやぎ連携復興センターに相談し、士業連絡会や他地域で住宅再建支援にあたる弁護士・専門家と連携し、住民向けの個別相談会を実施している。Bさんは当時を振り返り、「大変だったものの自らも住宅再建について学ぶ機会になりよかった」としている。更に並行して前述の住宅再建・復興まちづくりに関する会合の運営支援や他地区の住宅再建事例の視察運営支援も行っており、視察については「いろいろな人の家を見ることができて、(結果的に)これから高台移転に参加する自分の勉強にもなった」と語っている。

また、活動を通してできた地域住民との繋がりについて次のように話す。

その時(2015年度)は(筆者注:隊員の退職により)とりあえず人がいなかったから、全部の活動に関わった。イベントもだし、誰か来ても対応するのも全部。あとかわら版作り。集落ごとのワークショップにも顔を出し、まちづくり委員会の分科会も顔を出し。とりあえず顔を出しておけば、状況がわかるし。人も覚えられるし。

にっこり団地(筆者注:北上地区の中心部に位置する団地)のワークショップは自分の勉強にもなるし、顔だして話一緒に参加したりとかして。その時に、私は顔知ってるけど、名前まで覚えてもらえてないんだろうなって思ってた人から「知ってるよ、Bさんでしょ。ありがとうございます」って言われて。「わかるよ、毎回来てくれてたでしょ」みたいな感じで言われて、「出てよかった」と思って。そうやってわかる人はわかってくれる。最近は大いぶ人脈が広がりました。住民さんに知ってもらえるとモチベーションも上がるし。

Bさんにとって、高台移転を今後控える自身の勉強になるということもあり、住民ワークショップに顔を出していたことを住民に評価されている。いわば住民の声に耳を傾け寄り添うという<足し算のサポート>の実践である。さらに住民との繋がり拡大を実感し活動へのモチベーションになっている。

3. 活動の手応えと今後の展望

【Aさん】

活動の手応えについては、全ての住宅再建の居住区画を話し合いで決めたことに加えて、「定期的に顔を合わせ話し合いを進めていく過程で、出身が異なる住民が集住する地区でも事前につながりができ始めている(2017年1月13日に聞き取り)」と、長期的なコミュニティ形成も見据えた上で、活動を評価している。

他方、地域を支援するという現在の仕事については以下のように話す。

私もいろんな仕事して来たけど、この仕事はすごく面白いと思うんだよね。クリエイティブさも求められるし。みんなで得意な部分を持ち寄って一つの仕事できるっていうか、そういう面白みがある。例えば「人と喋るの得意です」って、普通だったら、それだけじゃあんまり武器にはならないでしょ、普通の一般の企業に入って。でもこの仕事の場合ってそういうのも武器になるし、キャラが面白いだけで武器になるわけでしょ。誰でも何か武器になるっていうかな、そういう面白さがある。だから私自身もいろんな仕事で身につけてきたスキル、全部が使える感覚があって。

地域を支援するという仕事に対して、自身のこれまでのキャリアで培ったスキルが生かされており、活動への充実感が得られていることが伺える。

また、今後の展望については、次の様に話す。

地域を支援するとか、地域を盛り上げる仕事を一つ確立して、そしてそれを新しい地域の仕事として若い人が、私たちの次の世代の人たちがもう一回引き継いでくれたらいいかなって。

長期的な活動の必要性や意欲が語られており、主体的に地域課題に取り組んでいく姿勢が見て取れる。

【Bさん】

Bさんは活動の手応えについて、自身の集落と対比し、以下のように話す。

北上は本当に集団移転のどこに住むかっていうのが、本当にみんなちゃんと希望通りにいけて、普通希望聞かなくてありえなくて。うちの集落も最初に希望を聞いてくれるんだろうなって思って。親が会合から帰ってきたら「抽選だったよ」って言われて驚いたんだよね。「何にもなく抽選だったよ」って言われて、「そういうもんなんだ。北上はすごいな」って思って。全地区だからね、北上の中で。羨ましいと思った。でもうちはたまたま要望を出さなくても要望通りになったから、抽選でも。それはよかった。でももっと要望を聞いて欲しいところはいっぱいあったらと思う。その点では北上は、応援隊だけってわけじゃないけど、団体Jとか、支所が柔軟だったんだろうと思う。団体Jもいて、応援隊もそこでサポートできて、それはすごい経験だったかな。

BさんもAさん同様、住宅再建にかかる支援および他の主体との役割分担について肯定的に評価している。自身の地区では全て抽選で居住区画を決定する手法が取られたこともあり、北上地区の事例を「羨ましい」と表現している。

また、自身の今後について以下のように話す。

できればずっと活動を続けていければいいなあと。せっかくできたコミュニティもあるし。ここで稼いでいければと思う。応援隊の任期が終わっても（筆者注：平成32年度までが事業年度とされている）。最初って仕事やってもあまり面白くなかったんだよね。全然自分は知識ないし、相手からもわかってもらえないみたいなのがあって。でもやっていくうちにだんだんわかってくれる人もできてから、面白いなって思ってきて。地域が変わっていく姿も見れるし、人も変わっていくのも見られるし。自分も含めね。そういうのがみて面白から、できればやっていけたらなとは思いますが、稼げないと話にならないからね。生活があるんで。稼げる仕

組みも作りつつ、地域のためになる仕事だったらやっていきたいなど。

任期以降の活動への意欲について言及している。ただ、自身の生活のこともあり、条件としては賃金面を上げており、事業継続のための仕組みづくりが必要なことを示唆している。

IV. 考察・結論

1. 被災者かつ支援者という「二重性」を有した関わり

以下では前章の調査結果から、本稿の目的である「住宅移行期に被災者が復興支援員を務める意義」について考察する。

まず、住宅移行期に取り組まれて来た、住宅再建支援に着目する。北上地区においては前述の通り、全ての住宅再建の居住区画を話し合いで決定しており、Aさん、Bさんがともに活動の成果として評価している。また、このことは研究者グループ、団体J、復興応援隊、総合支所の密接な協働の元でなされた。「住まい」という生活基盤確立への見通しがもたらされたという意味で、結果として、住民の声に耳を傾け不安に寄り添うという〈足し算の支援〉が協働体制の上で展開されたと捉えられよう。体制図を図5に示す。

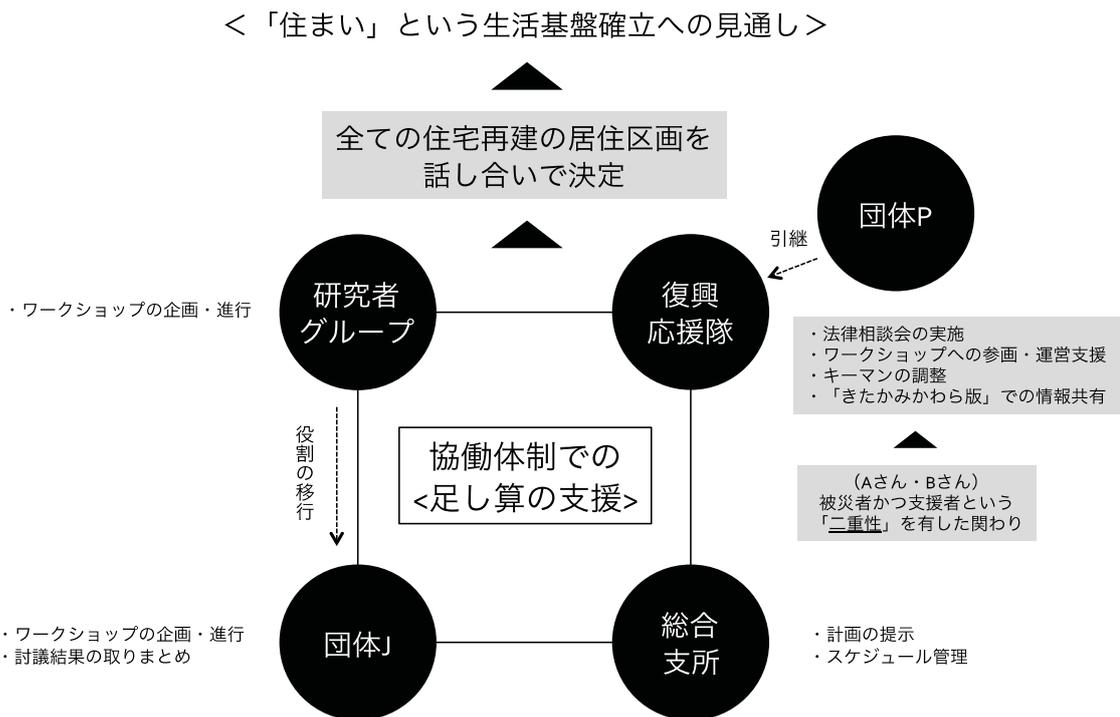


図5 北上地区の住宅再建支援における協働体制

協働体制の中で復興応援隊によってなされた支援は、法律相談会の実施、ワークショップへの参画・運営支援、キーマンの調整などであった。これらの活動は、被災住民かつ支援者である「二重性」を有した関わりを含んでいることを取り上げたい。

Aさんは、住宅再建の意向調査において研究者らとともにヒアリングする側として参加し、被災者の心情に寄り添いながら議論の橋渡しをする存在として機能したと自身で評価している。地域住民であり被災者であるからこそ担えた役割であるといえよう。また、住宅再建にかかるワークショップで

は、円滑に議論が進むよう、既存の繋がりを生かして議論の中核を担うキーマンと調整して場づくりの支援をするなど、他の主体との役割分担を実現しつつ、自身も住民として議論に参加している。Aさんが震災前から「北上地域まちづくり委員会」の委員として活動し、住民との繋がりを有していたという前提条件はある。しかし、地域や集落での円滑な議論のため特定のキーマンにアプローチし調整を行う場面にAさんが関わったことは、地域住民としての特性を生かした振る舞いであるといえよう。

一方、Bさんが取り組んで来た法律相談会やワークショップの運営支援は、被災者という立場を通じて地域に必要な支援に試行錯誤しながら取り組んできた過程と捉えられる。それが結果として、法律相談会やワークショップへの参画・運営支援は高台移転を控える自身の勉強にもなったと振り返っている。

このように「二重性」を有した関わりによって、「住民が持つ特性に基づいた、他の主体との役割分担や協働体制づくり」、「被災した支援者自身の知識・ノウハウの獲得」に繋がったと捉えられる。

2. 「被災者」意識からの脱却と主体性の醸成

次いで、活動による二人の意識の変化に着目する。インタビュー内容から、支援する側に移行した理由と、活動の手応え、今後の展望の概要を表6に示す。

表6 Aさん・Bさんの活動による意識の変化

調査対象者	支援する側に移行したかった理由	現在の活動の手応え	今後の展望
Aさん	・感謝し続けることに引け目を感じ、支援される側を早く抜け出したかった	・住宅再建にかかる支援への評価 ・一人一人の得意な部分を生かせる仕事だと感じている ・自分自身も今まで得たスキルを全て発揮できている	・地域を支援する仕事を確立して次の世代に継承していきたい
Bさん	・仕事がすぐ再開できたこともあり、他の人と比較してそんなに困っていない方だと感じた ・「被災者」という立場に居心地の悪さを感じていた	・自身の地区と比較して住宅再建にかかる支援への評価 ・自分の働きを理解してくれる人や、活動を通じコミュニティができた	・稼げる仕組みを作って活動を継続したい

上記の表6の整理から、支援する側に移行したかった理由として二者で共通しているのは、「支援される側という立場を乗り越えたかった」というものである。「被災者＝支援される側」という立場が、彼女らの「引け目」や「居心地の悪さ」という不自由さに直結していた。

その後、団体Wでの活動や復興応援隊への着任によって、「支援する側」に移行し、試行錯誤しながらも、活動の手応えを実感している。特に全地区の住宅再建の居住区画を話し合いで決定できたことは、活動の成果として強く認識されている。また、Aさんは支援活動と自身のスキルの整合性、Bさんにおいては活動によって住民との繋がりができたことから、活動に充実感を見出し、総じて前向きに捉えられている。今後の展望については、双方とも支援活動の必要性和継続への意欲を表している。このように「支援される側」から「支援する側」の移行を経て、不自由さを抱えた「被災者」意識からの脱却が果たされ、長期的な活動に向けた主体性が醸成されていると捉えられる。

本研究における社会的な意義は、今後の大規模災害時の対応の観点から言えよう。今後発生が予想されている首都直下地震や南海トラフ地震などの大規模・広範災害においては、今回の東日本大震災同様、長期的な支援リソース確保の必要性から被災住民が支援を担う場面が想定される。その際、本研究から得られた知見が支援体制構築の一助となることを期待したい。

3. 結論

以上、考察から結論を述べる。「住宅移行期に被災者が復興支援員を務める意義」は、被災者と支援者の「二重性」を有した関わりによって、「住民が持つ特性に基づいた、他の主体との役割分担や協働体制づくり」、「被災した支援者自身の知識・ノウハウの獲得」に繋がることである。また、支援者自身が「支援される側」から「支援する側」の移行を経て、不自由さを抱えた「被災者」意識からの脱却が果たされ、長期的な活動に向けた主体性が醸成されることである。

謝辞

本研究の実施にあたり、ご協力いただいた皆様に感謝申し上げます。

参考文献

- 復興庁 (2017)「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し」http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/170331_mitinooritomitoshi.pdf、(2017年7月30日最終アクセス)。
- _____ (2017)「住宅再建・まちづくりの復興事業推進に係る目標(工程表)平成29年3月石巻市版」http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20170519_3ishinomaki.pdf、(2017年8月28日最終アクセス)。
- 平川全機 (2016)「高台移転をめぐる制度・地域・世帯」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』法政大学出版局、72-96頁。
- 本間照雄 (2016)「住民主体の福祉コミュニティづくり」長谷川公一・保母武彦・尾崎寛直編、『岐路に立つ震災復興—地域の消滅か再生か—』東京大学出版会、215-238頁。
- 稲垣文彦 (2013)「中越地震における地域復興支援員に学ぶ」農村計画学会編、『農村計画学会誌』Vol. 32, No. 3, 354-357頁。
- 石巻市復興まちづくり情報交流館 (2014)「3.11東日本大震災における石巻市の被害状況」『石巻市の被害』<http://ishinomakino.info/itemmore/A/447> (2017年10月27日最終アクセス)。
- 石巻市総務部危機対策課 (2017)「石巻市で被災された死者数及び行方不明者数」<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10106000/7253/20141016145443.html> (2017年10月27日最終アクセス)。
- 永松伸吾・元吉忠寛・金子信也・岡田夏美 (2014)「被災者による被災者支援業務の評価と課題—多賀城市仮設住宅支援業務を例として—」地域安全学会編、『地域安全学会論文集』No.24, 183-190頁。
- 中沢峻 (2015)「住宅移行期において「復興支援員」が果たしてきた役割—宮城県内で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編、『弘前大学大学院地域社会研究科年報』第12号、73-85頁。
- _____ (2017)「宮城県における東日本大震災からの復興の現状について—住まいと地縁コミュニティの視点から—」弘前大学大学院地域社会研究科編、『地域社会研究』第10号、5-6頁。
- 田口太郎・阿部巧・金子知也 (2014)「新潟県中越大地震復興まちづくりにおける「地域復興支援員」の取組み」日本災害復興学会編、『日本災害復興学会2014長岡大会講演論文集』、68-71頁。
- 東北復興新聞 (2014)「石巻市白浜海水浴場 思いをつなぎ浜に再びにぎわいを」<http://www.rise-tohoku.jp/?p=7613>、(2017年5月6日最終アクセス)。
- 関司直也 (2015)「被災地における地域サポート人材の役割と課題」西城戸誠・平川全機編著、『生業と地域社会の復興を考える—宮城県石巻市北上町の事例から』公人の友社、48-56頁。
- 関司直也・西城戸誠 (2016)「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』法政大学出版局、329-344頁。