

# 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—

中 沢 峻<sup>※</sup>

## 要旨：

2011年3月に発生した東日本大震災を受け、コミュニティの再構築などに向け、総務省の「復興支援員」が各地で支援活動を展開している。被災地では現在、仮設住宅から恒久住宅への住民の移転が本格化しており、コミュニティの再編が進んでいる状況である。そこで本論では、「住宅移行期」と呼ぶべき大きな環境変化の中にある被災地において、「復興支援員」が地域で果たしてきた役割や成果、逆に残された課題について明らかにする。方法としては中越地震の際に設置された「地域復興支援員」のサポートのモデルを土台とし、筆者がその後方支援に携わる宮城県内の「復興支援員」の計画・活動実態から考察する。

結果として、以下の知見が得られた。

復興支援員が果たしてきた役割は2点ある。一つは、「順応的な支援」として「足し算のサポート→掛け算のサポート」モデルが再構築されたことである。二つ目は、「住宅移行期」の長期化に伴う、「足し続けるサポート」である。前者は、中越で提示されたサポート移行モデルの実践による定着であり、後者はモデルの更新にあたる。

成果は、「地域住民主体の活動の機運の高まりに寄与している」ことである。一方、課題として、「足し続けるサポート」・「足し算のサポートへの退行」を積極的な「順応」として評価することと、復興プロジェクト（計画）と活動実態が一致している事例の再検討の2点が導かれた。

キーワード：復興支援員、住宅移行期、中越・地域復興支援員、コミュニティ再構築

## The role of “Regional Coordinator of Reconstruction” in the house shift period: Case study of system operating in Miyagi Prefecture

Shun NAKAZAWA

### Abstract：

A member of regional coordinator of reconstruction that Ministry of Internal Affairs and Communications sets up develops support activity in each place that East Japan Great Earthquake disaster occurs in March 2011 and rebuilds the community in Japan. Local inhabitants begin a full-scale move from temporary housing to a permanent house and are the situation that reorganization of the community advances to now at the stricken area. Therefore, by the main subject, the writer considers the role and achievement, problem that a member of regional coordinator of reconstruction

<sup>※</sup> なかざわしゅん (一社)みやぎ連携復興センター チーフプログラムコーディネーター  
nakazawa@renpuku.org

carried out in the stricken area right in the middle of the big environmental change in the house shift period. Studying based on a member of regional coordinator in Chuetsu Earthquake, I brought the result from a plan and the activity actual situation of that in Miyagi engaged in logistical support. A result obtained from the consideration.

The role that a member of reconstruction aid achieved has two points. One of two points is the rebuilding of the support model: “from the addition to the multiplication” as conformal support. The second point is the support that “continues making up for” with the prolongation of the house shift period. Former is fixation by the practice to a support shift model shown by Chuetsu Earthquake aid; latter is the partial update to a support shift model shown by Chuetsu Earthquake aid.

The achievement is that local inhabitants are independent and contribute to a surge of the time of the activity of the member of regional coordinator of reconstruction. On the other hand, issue is lead that to evaluate “the support that continues making up for” and “the regression to support of the addition” as active adaptation, and the example that the actual situation of the reconstruction aid activity accords with a reconstruction project is to be re-examined.

**Keywords:** Regional Coordinator of Reconstruction, house shift period, Regional Coordinator in Chuetsu Earthquake, reconstruction of the local community

## I. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災から4年9ヶ月が経過した。被災地では仮設住宅での生活が長期化しているが、高台移転や復興公営住宅の着工・建設が進み、恒久住宅への住民の移転がようやく本格化している。しかし、被災による住民流出などが原因で人口減少に拍車がかかった被災地においては、復興やその先の持続可能な地域づくりを果たすという意味ではまだまだ道半ばであり、復興庁の定める、2016年度からの「後期復興期間」の取組の重要性が増している。

被災地の人的支援という意味では、中越地震の際に設置された「地域復興支援員」をモデルにした、総務省の「復興支援員」事業が展開されている。被災地におけるコミュニティの再構築などに対する支援が展開され、2015年3月末時点で岩手・宮城・福島で450名余りが活動するなど一定の広がりを見せている。しかし、実態把握や、何より成果の評価が共有されていないのが実情である。そこには単に事業が継続中であるばかりでなく、中越とは違った被災の様相があることも一因ではないかと考える。端的に言えば、それは被災の長期化であり、特に住宅再建にあたっては、仮設住宅から恒久住宅への移行に伴い「第二の被災」と呼ぶべきコミュニティの再編が見られることである。したがって「復興支援員」には、この「住宅移行期」への対応が求められている。本論ではそこに焦点を絞り、実態把握とそれに基づく評価を試みたい。すなわち、1)「住宅移行期」において、「復興支援員」が地域において果たしてきた役割、2)地域にもたらしてきた成果・事業運用上の課題について、筆者が後方支援に携わる宮城県内の「復興支援員」の計画・活動実態から考察する。

以下ではまず、日本における地域への人的支援の展開について、中越地震の際の「地域復興支援員」、平時の地域支援の取組として展開されている「集落支援員」、「地域おこし協力隊」など、「復興支援員」設置に至る背景や経緯を整理する(第II章)。次に、宮城県内の「復興支援員」事業の計画・活動実態から、地域において果たしてきた役割を明らかにする(第III章)。続くIV章では、宮城県内での制度運用における成果と課題についてまとめる。

## Ⅱ. 中越「地域復興支援員」でのサポート移行モデル

### 1. 日本における人的支援事業の展開プロセス

まず日本における地域への人的支援事業の変遷を概括する。

従来から日本では、官僚や専門家を地域へ派遣する事業が行われて来た。官僚の地域への派遣は天下一人事の側面もあるが、国の政策が隅々まで行き渡るようにという中央の意図に対して、地方にとっても補助金などを獲得する、有能な中央とのパイプ役になり、一定の役割を果たしてきたといえる（大西、2010：2頁）。一方、専門家の派遣事業としては、国土省地方振興局地方都市整備課の「地方振興アドバイザー」、国土交通省の「観光地域プロデューサー」、地域総合整備財団の「地域再生マネージャー」などがそれにあたる。派遣される専門家は事業を立案、推進する役割として重宝され、各地で地域づくりの取組の展開において中核を担ってきた存在であるといえよう。言い換えればこれらは「事業支援型」支援だといえることができる。

しかし、近年では、地域の問題が多様化し、解決のために全国一律の事業で対応する困難さが指摘されている。これに対し地域の特性や文化などを考慮した、「地域主導の政策」の重要性や存在感が増しているという（田中、2006：154頁）。

そういった政策転換の動きの中で、平時の地域支援を目的とした人的支援制度として、2008年には「集落支援員」が、2009年には「地域おこし協力隊」が総務省により設置されている。以下、2つの制度の概要を確認したい。

「集落支援員」とは、過疎高齢化の進む集落において住民が地域の課題を自らの課題として捉え、市町村と連携しながら施策を実施していくことを目的としている。具体的には当該地域に住む住民が市町村の委嘱を受け、集落点検や集落の今後の方向性を検討する活動などに取り組む制度である。2008年4月に設置されて以来、導入自治体は増加しており、2016年度は全国221の自治体において、858名が専任で、3,850名が自治会長や町内会長などと兼任で活動に従事している。

一方、「地域おこし協力隊」は地域外の人材に地域での振興・活性化事業に従事してもらい、3年間の任期終了後に当該地域への定住定着を図ることを目的としている。そのため都市部在住者が当該地域に住民票を移すことが条件となっている。市町村から委嘱を受け、行政や地域団体、地域内の事業所などに所属し活動するケースが多い。地域の状況にあわせ、市町村が活動内容を策定することになっており、高齢者の買い物支援などの生活支援から、地域産品のPR・ブランド化などの付加価値創出活動まで各地で多種多様な取組がなされている。「地域おこし協力隊」は専任のみで任期は1年から3年である。2009年から設置され、2016年度では全国444の自治体で1,511名が活動している。国の掲げる「まち・ひと・しごと総合戦略」の重要施策の一つとして位置づけられており、農林水産省の実施する「田舎で働き隊」との統合も視野に、2016年に3,000人、2020年に4,000人を目標に拡充することが謳われている。

以上をまとめれば、「集落支援員」に関しては地域内の人材を、「地域おこし協力隊」については地域外の人材を市町村からの委嘱という形で登用し、地域支援活動に従事してもらう制度だと言い換えることができる。

一方、災害発生時の人的支援事業に目を向けてみる。2004年10月に発生した中越地震を受け、2007年に設置された「地域復興支援員」が初の試みである。これは東日本大震災における「復興支援員」制度のベースとなった事業であり、まずその概要を確認する。

「地域復興支援員」は中越大震災復興基金を財源とし、「地域復興支援員設置支援」事業としてメニュー化された。2007年11月に先行実施され、翌2008年4月より40名規模で本格的にスタートした（新潟県中越大震災復興検証調査会、2015：494頁）。「地域復興支援員」の業務としては、1）被災地における地域復興のネットワークづくり支援、2）被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援、3）住民と行政の連絡調整、4）被災者の福祉的見守り、訪問相談、情報提供、5）その他、

被災地の復興を支援する業務の5点となっている（新潟県中越地震復興基金、2007）。「地域復興支援員」として登用する人材については、地域内外などの条件設定はされておらず、災害ボランティアとして地域に関わっていた者や、当該地域の行政職員OB、地区出身の学生など様々な人材が活動してきた（田口、2015：136-137頁）。

「地域復興支援員」が果たしてきた役割としては、サポート対象を「個人→集落→地域」と広げながら、住民が主体となった復興（内発的復興）を下支えしてきたとまとめられている（稲垣、2013：355頁）。具体的には、①個人の意識を変える（住民の復興意識の醸成）②集落全体の意識を変える（縮小均衡状態の打開）、③集落の将来ビジョンづくりとその実践、④集落の連携意識の醸成、⑤地域（平成の大合併前の市町村単位もしくは概ね大字単位の集落の連合体）の将来ビジョンづくりとその実践、⑥自立した地域経営による持続的な住民主体の地域づくりの推進、の6点としている（稲垣、2013：355頁）。

制度としても、地域住民を中心に高い評価を受けており、2度の制度期間延長を受け、2017年度までの運用が決定している。

「集落支援員」、「地域おこし協力隊」、「地域復興支援員」の制度設計において特筆すべき共通点は2点ある。一つは、「地域の状況に合わせた、柔軟な運用が可能である」という点である。「柔軟な運用」という点について、中越における「地域復興支援員」のサポートモデルを整理した稲垣の言葉、「足し算のサポート」と「掛け算のサポート」が参考になる。「足し算のサポート（寄り添い型支援）」とは、「住民の不安や悩みに寄り添う（共に考え・行動すること）をベースに閉鎖的・依存的な意識、あきらめ感を持った住民に対し、地域復興支援員が、住民と外部人材との関係を積極的につくり、あるいは自らが外部人材としてよそ者の目を通し、集落の魅力や資源に気づきを与え、その魅力や資源を生かした小さな活動を行うものである。そこで住民が成功体験を積み重ね、また、できるだけ多くの住民を巻き込み、共通体験を積み重ねる中で主体的、開放的な意識、やればできるという思いを持った住民へと転換させていくサポートである」である。これに対し、「掛け算のサポート（事業導入型支援）」とは、「足し算のサポートが終わった後の主体的な住民自らが集落の持続可能性獲得のための事業を進めていく仕組みづくりに対する専門的なサポートである。掛け算のサポート段階における地域復興支援員の役割は集落にあった専門家等をつなぎ、専門家等とともに事業計画づくりから事業の推進までのサポートを行うことである」と定義している（稲垣、2013：356頁）。加えて、地域側からの視点として、新たな価値を作り出す事業は住民自身が活動自体の価値を認めて初めて定着するという指摘もある（平井、2015：253頁）。前述の3事業については従来の人的支援事業に多かった「事業支援型」（＝「掛け算のサポート」）のみならず、「足し算のサポート」までを領域としている。過疎高齢化が進行し、担い手不足が深刻な地域においては地域住民の主体的で継続的な地域活動が求められ、災害対応・平時の地域づくりに関わらず、その活動を共に育んでいく役割が求められていたといえる。また自由度の高い領域の中で、市町村及び集落が地域に必要な活動を設計できるという点において、前述した「地域主導の政策」の流れを汲んでいるといえるだろう。

二つ目は、「地域外の人材が一定期間地域で暮らしながら、もしくは住民が生活しながら、地域への支援を講じる」という点である。前述の通り、平時の取組については過疎高齢化の著しい地域での担い手不足の一時的な解消という側面はある。一方、中越での被災地域においては、将来への不安や悩みに寄り添い、活動をともにしながら一緒に考える存在が制度設計において求められたことが大きい。「地域復興支援員」導入以前に、地域住民とともに集落の復興について議論するというスタンスで支援を行っていた中間支援組織「中越復興市民会議」の活動を被災地で広く、深く展開する目的で「地域復興支援員」が設置されたことが明らかにされている（稲垣、2013：354頁）。

中越における「地域復興支援員」の設置については、災害への対応が背景にあるが、2007年から2009年にかけて、前述の人的支援施策の3事業が設置されたことは興味深い。「災害は地域に新たな課題を提示するのではなく、地域における潜在的な課題が顕在化する機会となる」とはよく指摘され

る（田口、2015：153頁）。その意味では、中越における地域復興へ向けた危機感と、全国的な過疎高齢化に伴う地域の危機感とが同時期にそれぞれの関係者に共有され、人的支援施策の設置という形で呼応したことは決して偶然ではなく、日本における地域支援施策の大きな転換点であったと言えよう。

しかしながら3事業ともに、震災復興や地域づくりなどの定量的な評価が難しいことや、人が関わる事業のため支援員のスキルや特性・キャラクターなどに左右され、他地区との比較が難しいことから、直接的な事業成果が捉えにくいという難点を持っている。しかし、中越における「地域復興支援員」については前述の通り2度目の制度期間延長が要望され決定していること、「地域おこし協力隊」や「集落支援員」については年々導入自治体が増加していることから、一定の評価がなされ、地域に必要とされている制度だと見なしうる点に留意しなければならない。

## 2. 復興構想会議提言書・総務省要綱に見る「復興支援員」制度

以上の人的支援事業の展開を踏まえ、続いて東日本大震災での「復興支援員」設置までの経緯を整理する。

まず東日本大震災の発生を受け、内閣官房に設置された東日本大震災復興構想会議がまとめた提言書「復興への提言－悲惨の中の希望」（2011年6月25日）に、「復興を支える人的支援、人材の確保」という項目が設けられ、中越での「地域復興支援員」が評価され、東日本にも積極的に活用することが謳われた（東日本復興構想会議、2011：17頁）。

「市町村の住民は、復興事業に主体的に参画することが望まれる。このため、できるだけ住民自らが復興事業に携わることができるよう検討すべきである。また、住民の合意形成を支援するコーディネーターやファシリテーターと呼ばれる「つなぎ」の役目を果たす人材は、住民との円滑な人間関係の構築の面からも、地形や地理についての知識の面からも、できれば住民内部から育成されることが望ましい。さらに、住民主体の地域づくりを支援するためには、まちづくりプランナー、建築家、大学研究者、弁護士などの専門家（アドバイザー）の役割が重要である。国内外のこうした専門家の力を活用するためには、関係学会からの支援も受け、ネットワーク組織を作ることが重要である。（中略）被災市町村に居住しながら、被災者の見守りやケア、集落での地域おこし活動に幅広く従事できる復興支援員などの仕組みについて、積極的に支援する。さまざまに「つなぐ」役割を果たす人材こそ、コミュニティの復興においてなくてはならないからである。」

当該提言書における、復興支援人材に求められる役割を前述の稲垣の言葉も用いて整理すると、『『足し算のサポート』から『掛け算のサポート』までを活動領域とし、住民主体の復興活動のサポートと担い手の発掘・育成、他分野の専門家とのネットワーク構築を進める人材』だということができる。

上記提言書を受け、2012年1月に総務省事業である、「復興支援員」制度が設けられた。復興支援員事業の推進要綱（抜粋）には以下のように記されている（総務省、2012）。

### （趣旨）

「被災地方自治体が、被災地域内外の人材を復興支援員として委嘱し、一定期間以上、被災地域に住み込んで住民の見守りやケア、集落での地域おこし活動などの復興に伴う地域協力活動に従事してもらいながら、当該地域への定住・定着を図る取組について、被災地方自治体が必要に応じて取り組むことができるよう、総務省として必要な支援を行う。」

## ○「復興に伴う地域協力活動」

「この要綱における「復興に伴う地域協力活動」とは、復興に係る地域力の再生・維持・強化に資する活動をいい、おおむね次に例示するものとするが、その具体的内容は、個々人の能力や適性及び各地域の実情に応じ、被災地方自治体が自主的な判断で決定するものである。

(復興に伴う地域協力活動の例)

## ○住民の生活支援

- ・生活・居住環境の向上、行政手続き等に関する説明等

## ○住民の見守りやケア

- ・仮設住宅等に居住する住民の巡回、話し相手等
- ・複数の仮設住宅等に分かれて居住する被災コミュニティの連絡調整

## ○地域おこしの支援

- ・地域行事、伝統芸能等コミュニティの活動再開及び活動の応援等
- ・都市との交流事業実施の応援等
- ・地場産品の販売その他地産地消の推進のための取り組みの応援等

## ○農林水産業への従事等

以上から中越の成果と提言書を踏まえ、「復興支援員」については自由度の高い活動領域が設計され、また、被災地方自治体が主体となって活動内容の設定を行うよう促されたと言えよう。また報酬面、事業運営体制、財源などの事業スキームは、すでに総務省事業として展開されていた「地域おこし協力隊」、「集落支援員」をベースにつくられており、「復興支援員」については東日本大震災発生以前の人的支援事業それぞれを参考に制度設計がなされたと言える。

### Ⅲ. 復興支援員による支援プロセスの再構築

#### 1. 宮城県内における「復興支援員」制度の運用状況

以降からは筆者が後方支援活動に関わる、宮城県内の「復興支援員」を対象を絞って論ずる。まずは事業の概要である(表1参照)。本事業は県・市町村、どちらも事業主体となることができる。県事業、市町事業を合計すると2015年11月現在で8市町21事業において展開され、97名が各地で復興支援活動に従事している。

県内初の事業は、2012年4月の気仙沼市の例である。その後2012年6月には県事業として「みやぎ復興応援隊」が設置された。これは、被災によりマンパワーが不足した市町村に代わって、県が手続き・事務処理等を代行することを目的としている。それら「復興応援隊」は、県と業務委託契約を結んだ受託団体と呼ばれるNPOや企業と雇用関係を結び、復興支援活動に従事している。

活動内容は、県事業・市町事業双方とも、現行の市町村だけでなく平成の大合併前の市町村の復興計画に沿う形で策定される。さらに、県事業については、「復興プロジェクト(以下、復興PJと表記)」と呼ばれる活動目的・領域が定められている。

復興支援員の属性は、地域外から学生ボランティアとして被災地に関わる延長で採用された者や被災により職を失ったセミリタイア層、主婦など多岐にわたる。

表1 宮城県内の復興支援員事業概要（2015年11月時点）

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	気仙沼市	自治会支援	市	地域づくり推進課	地域支援員	-	仮設住宅自治会運営支援	11	2012年4月
2		担い手育成		地域づくり推進課	地域支援員		まちづくりセミナー、人材育成塾の運営	3	2013年4月
3		地場産業再生支援事業		商工課	地域支援員		地域産品のECサイト運営	0	2014年8月
4		震災復興支援チーム		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
5	南三陸町	南三陸地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	株式会社ゆいネット（仙台市） 南三陸商工会（南三陸町） （一社）南三陸町復興推進ネットワーク（南三陸町） （一社）南三陸研修センター（南三陸町）	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
6		伊里前地区					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
7		志津川地区					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
8		入谷地区					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
9	石巻市	石巻市中央地区	県	地域復興支援課	復興応援隊	（公社）みらいサポート石巻（石巻市） （特非）石巻復興支援ネットワーク（石巻市） （特非）ハルシック（東京都千代田区） （特非）雄勝まちづくり協会（石巻市雄勝町） （特非）キャンパー（埼玉県行田市）	震災伝承・語り部、中心市街地のまちづくり支援など	7	2012年12月
10		石巻圏域					オンパク手法を活用した地域づくり	6	2013年4月
11		石巻市北上地区					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
12		石巻市雄勝地区					コミュニティカフェ運営、住民サークル活動支援など	3	2012年6月
13		石巻市牡鹿地区					まちづくり会社事務局支援、観光協会運営支援など	7	2012年8月
14	産業復興支援員	市	商工課	産業復興支援員	株式会社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	
15	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
16	東松島市	-	市	地域協働課	復興まちづくり推進員	（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・住民サークル活動支援など	8	2013年1月
17	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） （一社）浦戸自航路運営協議会（塩釜市）	漁業・農業希望者の受入・育成支援など	3	2015年4月
18		浦戸桂島地区					漁業希望者の受入・育成支援など	2	2015年4月
19	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・住民サークル活動支援など	2	2012年8月
20	丸森町	筆甫地区	町	企画財政課	復興支援員	（筆甫地区復興連絡協議会） （耕野振興会）	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
21		耕野地区					イベント運営支援、高齢者の見守り事業など	1	2013年9月

（活動終了地区）※いずれも2015年3月まで

※体制更新中、2016年度は新規体制で事業継続を予定

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	-	県	地域復興支援課	復興応援隊	（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	県	地域復興支援課	復興応援隊	（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

## 2. 復興PJ（計画時）の類型

まず、「復興支援員」の活動実態を捉えるべく、稲垣の整理（「足し算のサポート」、「掛け算のサポート」）に則って、①復興PJ（計画）、②活動実態それぞれの類型化を図り、そのズレに注目したい。各地区の復興PJ・活動実態の類型を区分し、事業導入の時系列に並べたものが表2である。なお類型化はそれぞれの活動の後方支援に当たる際に筆者が行った実態把握に基づいている。

### 〈復興PJと活動実態の類型〉

- A：足し算のサポート
- B：足し算のサポート→掛け算のサポート
- C：足し算のサポート+掛け算のサポート
- D：掛け算のサポート

表2 宮城県内の復興支援員活動状況（導入時系列）

導入	自治体	地区/事業名	活動内容	導入年月	復興PJ類型	活動実態類型	
2012年度	1	気仙沼市	自治会支援	仮設住宅自治会運営支援	2012年4月	A	A
	2	石巻市	石巻市雄勝地区	コミュニティカフェ運営、住民サークル活動支援など	2012年6月	C	B
	3	東松島市	-	仮設住宅におけるコミュニティ支援	2012年7月	A	A
	4	石巻市	石巻市牡鹿地区	まちづくり会社事務局支援、観光協会運営支援など	2012年8月	C	B
	5	多賀城市	-	コミュニティ・住民サークル活動支援など	2012年8月	A	A
	6	石巻市	石巻地区	スポーツ活動による子どもの健康支援など	2012年8月	A	A
	7	仙台市	若林区	六郷・七郷コミネット（仮設支援協議会）事務局支援	2012年10月	A	A
	8	南三陸町	南三陸地区	観光協会運営支援（プログラム運営、情報発信など）	2012年12月	D	C
	9	石巻市	石巻市中央地区	震災伝承・語り部、中心市街地のまちづくり支援など	2012年12月	C	B
	10	石巻市	石巻市北上地区	復興まちづくりに係るワークショップ運営支援など	2012年12月	C	B
	11	東松島市	-	コミュニティ・住民サークル活動支援など	2013年1月	A	A
	12	気仙沼市	震災復興支援チーム	企業連携を生かした復興支援活動	2013年2月	D	C
2013年度	13	気仙沼市	担い手育成	まちづくりセミナー、人材育成塾の運営	2013年4月	C	B
	14	石巻市	石巻圏域	オンパク手法を活用した地域づくり	2013年4月	C	B
	15	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	2013年7月	D	D
	16	丸森町	筆甫地区	移住定住促進、バイオマス電力整備事務局支援など	2013年9月	C	B
	17	丸森町	耕野地区	イベント運営支援、高齢者の見守り事業など	2013年9月	C	B
	18	南三陸町	伊里前地区	仮設商店街運営支援（イベント運営、情報発信など）	2013年11月	D	C
2014年度以降	19	南三陸町	志津川地区	被災休耕地を活用した6次産業化（日本酒造り）など	2014年4月	C	C
	20	南三陸町	入谷地区	地域資源を活用した体験プログラム整備など	2014年4月	D	C
	21	気仙沼市	地場産業再生支援事業	地域産品のECサイト運営	2014年8月	D	D
	22	石巻市	産業復興支援員	6次産業化支援	2014年10月	D	D
	23	塩釜市	浦戸寒風沢地区	漁業・農業希望者の受入・育成支援など	2015年4月	D	D
	24	塩釜市	浦戸桂島地区	漁業希望者の受入・育成支援など	2015年4月	D	D

表3 復興PJ類型と活動実態類型の整理（全体）

全体 (24地区)		活動実態類型			
		A	B	C	D
復興 PJ 類型	A	6	-	-	-
	C	-	8	1	-
	D	-	-	4	5

表4 復興PJ類型と活動実態類型の整理（事業導入年度ごと）

2012年度 導入地区 (12地区)		活動実態類型			
		A	B	C	D
復興 PJ 類型	A	6	-	-	-
	C	-	4	-	-
	D	-	-	1	1

2013年度 導入地区 (6地区)		活動実態類型			
		A	B	C	D
復興 PJ 類型	A	-	-	-	-
	C	-	4	-	-
	D	-	-	1	1

2014年度以降 導入地区 (6地区)		活動実態類型			
		A	B	C	D
復興 PJ 類型	A	-	-	-	-
	C	-	-	1	-
	D	-	-	1	4

全体として時間が経過するにつれ、復興PJが「足し算のサポート」から「掛け算のサポート」へ移行しているのを見てとれる（表4：A・C→Dへの移行）。例えば、4事業を展開している気仙沼市は、県内で最も早く2012年4月に仮設住宅の自治会支援という「足し算のサポート」を目的に事業を導入したが、復興の進捗に合わせて、地域の担い手育成や産業振興の分野という「掛け算のサポート」も目的とするように変化してきている。

以下では具体的なイメージをつかむために、復興PJ（計画）の類型について、典型的な事例をまとめておく。

・A：足し算のサポート

生活支援やコミュニティ形成・維持に関する支援である。気仙沼市の自治会支援事業における自治会運営に関わる相談業務や、助成金申請のサポートなどが典型である。

• C：足し算のサポート+掛け算のサポート

地域の状況に合わせて幅広く活動内容が設定されている。石巻市北上地区の復興PJでは、住宅再建に向けた対応などの「生活再建支援」から、祭り・イベントの開催支援といった「活性化支援」までカバーしている。これは事業導入時の行政担当者が、「地域のニーズに合わせて動けるよう曖昧な復興PJを設定した」としている（図司、2015：55-56頁）。

• D：掛け算のサポート

「事業支援型」に近い活動である。観光、産業振興など特定分野での支援を目的としており、専門知識を持つ「復興支援員」が募集され、配属されるケースも多い。石巻市では本事業を活用して、農水産業の六次産業化支援を行っている。

ここで注意すべき点が2つある。一つは、地域の復興段階とは必ずしも一致しないサポートが計画されている点である。これは主にはDについてだが、「住宅移行期」が完了する前から「掛け算のサポート特化型」として計画・導入されている。このような例が見られるのは、被災によってマンパワー不足に陥った、各種機関・団体の人足の補充として「復興支援員」が捉えられたためでもある。

もう一点は、中越のモデルとして整理された地域の状況に即したサポートの移行（「足し算のサポート→掛け算のサポート」）が必ずしも計画されていない点である。今回のAとDの類型では復興PJの性格が個別具体的である反面、固定的であり、地域の状況やニーズに合わせて形を変えていくプロセスが想定されていなかった。

以上2点をまとめると、計画段階においては、地域の状況に合わせて「足し算のサポート」から「掛け算のサポート」へ移行するという、中越でのモデルが必ずしも共有されていなかった点に留意する必要がある。

### 3. 活動実態の類型

続いて活動実態の類型である。その類型化は主として、宮城県内の「復興支援員」の後方支援の一環として筆者が実施した聞き取り（含む対住民）などに基づいている。

• A：足し算のサポート

2012年4月に宮城県内で最も早く「復興支援員」事業を配置した、気仙沼市の自治会支援の取組が象徴的である。そこでは主に仮設住宅での自治会支援が行われており、「復興支援員」は各地のイベント運営や、各種助成金の申請のサポートなどを、現在11名体制で行っている。聞き取りの中で、仮設住宅の自治会長を務める住民から以下のような声があった（宮城県：2014）。

「『何かあったらいつでも相談してください』と言ってくれるからありがたいですよ。各戸を回って住民に声を掛けてくれるしね。誰も来ないとやっぱり寂しい。訪ねてくる人がいると、普段は外に出てこない人も顔を出す。それだけでも違います」

「復興支援員」が地域住民の不安に寄り添って活動している様子が伺えよう。しかしながら、住民主体の動きが上手くつくり出せない自治会をどこまで支援するかということや、住民の移転が進み担い手がさらに減少するなかで復興支援員に頼られる役割が増加しているといった、「住宅移行期における今後の支援のあり方」に課題が残る。

• B：足し算のサポート→掛け算のサポート

地域のニーズや状況に合わせ、柔軟に段階を追って活動を展開した例があり、例えば石巻市牡鹿地

区が取組が挙げられる。2015年11月現在、7名でなされる活動の内容は幅広く、地域コミュニティ誌の発刊などを通じた情報発信や、祭り・イベントなどの運営支援など多岐にわたる。中でも現在の活動の軸となっているのは、2015年6月に設立されたまちづくり会社の事務局支援である。同社は、今後地域内に建設される観光施設や商店街のテナント管理会社として期待されており、関係者の合意形成からまちづくり会社の立ち上げに係る手続きまで、復興支援員がサポートしてきた経緯がある。聞き取りの中では以下のような声が住民からあった。

「実はこれまで、協議会の活動をやめようと思ったことが何度かあったんです。協議会の会員は自由に商売をしていた経営者の集まり。思いや考え方がバラバラなのは当たり前です。それでも会合の集まりが悪かったり、まとまりのなさを感じると、これからどうしたらよいかと悩んで。しかし（復興支援員）さんが事務局に入ってくれて変わりました。だいぶまとまりが出てきて、もう一度頑張ってみようという気持ちになったんです」（2015年10月23日に聞き取り）。

「復興支援員」が関係者一人一人に話を聞いて回る中でニーズを掘り起こし、不安な点を少しずつ解消することで、地域としてまちづくり会社設立の機運が高まったというのである。まちづくり会社をプラットフォームとし新たな価値を生み出していく「掛け算のサポート」は始まる基盤がまさに「足し算のサポート」を通じて形成されたといえよう。

・C：足し算のサポート+掛け算のサポート

「復興支援員」を観光協会のスタッフに配属している南三陸地区が典型的である。計画は、語り部ツアーや視察受入のコーディネーター、復興イベントの企画運営が挙げられ、観光に特化した「事業支援型」の導入が考えられていたといえる。しかし現実に配属されてきた「復興支援員」は住民に寄り添いながら、新たな価値を生み出す展開への後押しも行っている。例えば、現在展開されつつある民泊の普及促進は、建築設計会社員という前職の経験を持つ「復興支援員」が住民と丁寧に進めてきた。以前から地域では民泊を進めていきたいと動いていたが、震災を機に一時機運が落ち込んでしまっていた。そんな折、「復興支援員」は挨拶回りや話を聞くことから始めるなど住民との信頼関係づくりを大切にしながら、自身のノウハウを生かして、民泊事業の説明会や研修、簡易宿泊所申請のサポートを行ってきたという。初めは数軒だったものの、今では地域内の30軒ほどで民泊が可能になるなど広がりを見せ、教育旅行も多く受け入れている。住民に寄り添い、事業に関わる不安を解消しながら、地域外との新たな交流を生み出す後援をしている。

以上の活動実態の知見を整理すると、計画段階では想定されていなかった「足し算のサポート」から「掛け算のサポート」への「移行」が見られるケースが多い点に注意される。表3中の「復興PJ：C→活動実態：B」の計8地区、「復興PJ：D→活動実態：C」の計4地区がそれにあたる。住宅再建の完了以前における、住民の不安に寄り添う活動に、復興支援員が柔軟に対応してきたのだと言えよう。つまり、地域の状況に合わせて、計画に縛られない、「順応的なサポート」が行われたのである。

#### IV. 「復興支援員制度」の成果と課題

##### 1. 成果と中越でのサポート移行モデルに対する示唆

以下第三章の分析を踏まえ、「復興支援員」事業のもたらした成果を概括する。本事業の趣旨に立ち返ると、「活動によって『地域力の再生・維持・強化』がなされ、それによって『復興』が達成さ

れること」とある。しかし、「復興」についても捉え方が様々で、各方面で議論がなされている最中であること、また「復興支援員」事業自体も半ばであること、さらに地域特性や復興状況が一様でないことから、この事業における地域の「復興」に対する貢献は未だ一元的に評価できない現状である。

その上で、「地域住民主体の活動の機運の高まりに寄与している」点に注目したい。前章で整理したように、行政の立てた計画に縛られず、地域や復興の状況に即した「順応的なサポート」が講じられ、住民の意識の底上げにつながっている。こうした「順応的なサポート」のモデルと言えるのが、まさに稲垣の示した「足し算のサポート→掛け算のサポート」という支援の移行モデルである。その意味で、稲垣が概念として提示した中越モデルを、宮城県内の「復興支援員」は実践を通じて定着させつつあると言い換えることもできよう。

同時に、そうした中越でのサポート移行モデルに収まりきらない新しい含意を強調したい。それは、東日本大震災のように被災が長期化したことによって現れる「住宅移行期」に対する「足し算のサポート」であり、「足し算のサポート」が発災期だけでなく、「住宅移行期」にも有効であるという意味で「足し続けるサポート」とも呼べる新たなモデルが示せる点である。

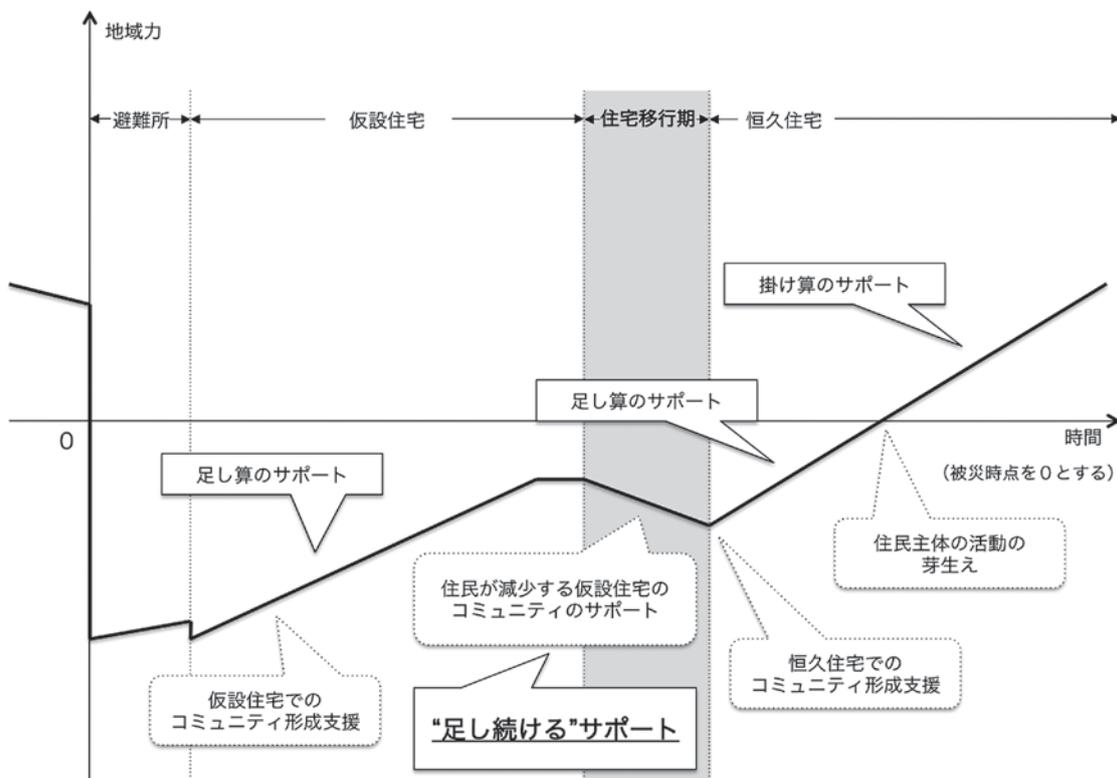


図1 地域力創造曲線（稲垣（2013）作成を元に筆者改変）

図1は稲垣（2013）にならって縦軸に地域力、横軸に時間をとり、時間の経過と共に地域力の変化を図示したものである。

地域力を左右するものとしては、コミュニティの再構築や、住民一人一人の復興感の向上が指摘されており、それらの最も大きな土台が、恒久住宅への入居であることには異論はあるまい。恒久住宅への入居は、被災後の地域力の画期をなすと言えよう。この点に関して、中越地震の際の「地域復興支援員」は恒久住宅への移転以降の支援であった。従って、住民の不安に寄り添い小さな成功体験を共有する「足し算のサポート」から新たな価値を生んでいくための「掛け算のサポート」へと移行する、どちらかと言えば単純なモデルが想定されていた。言わば恒久住宅への移転という、被災後の住まいに関する最後の大きな環境変化を経た上での支援活動であったのである（図における、「恒久住宅」

以降の支援)。

これに対し、東日本大震災の「復興支援員」は、恒久住宅入居前の仮設住宅でのコミュニティ支援の段階にも配置されてきた(図中の「仮設住宅」期の支援)。その延長で引き続き活動が展開されてゆくと、一旦「掛け算のサポート」に移行するようになって見えても、恒久住宅への移転が徐々に進むにつれ仮設住宅や商店街の人が減り、日々不安が増す残された住民に改めて寄り添わねばならない状況が生まれてくる。住民の心に寄り添い、不安をなだめるといふ、いわば「足し続けるサポート」が展開されている(図中の「住宅移行期」の支援)。これは「復興が進んでいるにもかかわらず、復興が進めば進むほど縮小するコミュニティを支え続ける」という矛盾を孕んだサポートだと言えよう。

## 2. 課題

以上の成果を確認した上で課題を整理する。一つは、前述の「足し続けるサポート」や地域の状況に合わせて「足し算のサポート」に立ち戻ることを、消極的な「活動の硬直」や「退行」としてではなく、積極的な「順応」として評価すべきである。「住宅移行期」が長期化している状況では、住民の不安に寄り添う姿勢が不可欠であり、このことは事業関係者および政策当局者・専門家が広く共有すべき事項だと言えよう。

二つ目は、復興PJと活動実態が一致している事例(特に、復興PJ:A→活動実態:A、復興PJ:D→活動実態:Dのモデル)の再検討である。このうちまず、A→Aのモデルの例については、『「掛け算のサポート」への移行のデザイン』が求められていよう。「住宅移行期」の長期化に伴う「足し続けるサポート」の必要性は認められるものの、「いつでも相談できる支援者がいる」、「困った時には手伝ってくれる」という「住民の支援慣れ」の傾向も同時に問われるべきであろう。その場合、支援のスタンスを再検討し住民に無理のない「掛け算へのサポート」への移行を図る必要があると考えられる。なぜならそうした視点は、恒久住宅移転後の住民の主体性に関わる必要不可欠なものだと言えるからである。

またD→Dの例については、『「足し算のサポート」が本当に必要ないか』という再確認が必要であろう。逆に言えば、そこでの「掛け算のサポート」が住民の主体性が芽生えた上でのものなのかどうか見極めることが改めて求められる。

どちらの場合でも柔軟に支援の形を変える余裕が「復興支援員」本人だけでなく、それを受け止める地域にも、また政策当局者にも求められる。しかし、本事業の特長だとされた「自由度の高さ」に魂を入れるためにも、「足し算のサポート」と「掛け算のサポート」の組み合わせを戦略的に盛り込み、より効果の高い運用がなされることが期待される。

以上の議論は、事業の途中経過に後方支援者として立ち会った筆者だからこそ可能な速報的な知見である。それゆえ直接事業に関わっていない研究者や政策当局者、あるいは「復興支援員」本人を含め、様々な角度からの「復興支援員」の検証とその突合せが早急に求められよう。その中で筆者の立ち位置は、「復興支援員」の後方支援者という直接の当事者でも部外者でもない中間的なものであり、そこからだからこそ見えるものと見えないものを反省しつつ、今後も得られた知見を体系的に発信し、異なる視点からの知見との突合せにも積極的に関与したい。「千年に一度」と言われた大災害からの歩みがわずかながらでも、今後の地域づくりに生かされることを願ってやまない。

## 参考文献・参考URL

- 中越大震災復興基金（2007）「地域復興支援事業（地域復興支援員設置支援）補助金交付要綱」, <http://www.chuetsu-fukkoukikin.jp/jigyuu/01/028/01-028-youkou.pdf>（2015年12月13日最終アクセス）。
- 東日本復興構想会議（2011）「復興への提言―悲惨のなかの希望」, 17頁, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>（2015年12月13日最終アクセス）。
- 平井太郎（2015）「『地域』が『地域』を評価することは如何に可能か？―地域おこし協力隊をめぐるアクションリサーチ」 日本都市学会編『日本都市学会年報』Vol.48, 249-258頁。
- 藤本穰彦（2013）「人口減少の被災地域におけるコミュニティ政策への視点―地域支援人材配置の社会実験をふまえて」 法政大学サステイナビリティ研究教育機構編『サステイナビリティ研究』第3号, 135-149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。
- 宮城県（2014）「気仙沼市 水梨コミュニティーセンター仮設住宅 自治会長・齋藤則雄さん 気仙沼市地域支援員・糟谷真紀子さん」, 『土と風―地域を耕す人びと-2014-』, Vol.4, [http://miyagifukkououentai.jp/?page\\_id=2271](http://miyagifukkououentai.jp/?page_id=2271)（2015年12月13日最終アクセス）。
- 新潟県中越大震災復興検証調査会編著（2015）「復興の哲学としての『新潟モデル』」, 『新潟県中越大震災復興検証報告書』, 476-507頁。
- 大西隆（2010）「地域への人材還流論―人材派遣制度の成果と課題」 日本地域開発センター編, 『地域開発』Vol.552, 2-5頁。
- 総務省（2008）「過疎地域等における集落対策の推進について」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000220073.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000220073.pdf)（2015年12月13日最終アクセス）。
- ―（2009）「地域おこし協力隊推進要綱」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000035200.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000035200.pdf)（2015年12月13日最終アクセス）。
- ―（2012）「復興支援員推進要綱」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000239073.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000239073.pdf)（2015年12月13日最終アクセス）。
- ―（2015a）「地域おこし協力隊制度の概要」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000380187.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000380187.pdf)（2015年12月13日最終アクセス）。
- ―（2015b）「集落支援員の活躍先」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000349399.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000349399.pdf)（2015年12月13日最終アクセス）。
- 田口太郎（2015）「復興まちづくりにおける『地域復興支援員』の取組み」 中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会著, 『中越地震から3800日―復興しない被災地はない』ぎょうせい, 127-181頁。
- 田中重好（2006）「地域政策策定過程と公共性担保の技法」 岩崎信彦・矢澤澄子監修, 玉野和志・三本松政之編, 『地域社会の政策とガバナンス』, 東信堂, 154-172頁。
- 図司直也（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。