

東日本大震災における中山間地の復興～内発的復興を支える復興支援員の役割



社団法人中越防災安全推進機構
復興デザインセンター長 稲垣文彦

1. はじめに

2012年度より総務省による「復興支援員」制度がはじまった。この制度の背景には、新潟県中越地震からの復興施策としての「地域復興支援員」制度がある。中越地震からの復興では、地域復興支援員は、地域の内発的復興を支える役割を果たしてきた。そこでここでは、復興支援員制度の東日本大震災被災地での取組状況を概観し、その後、中越の地域復興支援員が生まれた背景とその活動を振り返ることから、東日本大震災の復興に復興支援員制度をどのように活かしたら良いのかについて考えていく。

2. 「復興支援員」制度の概要と導入状況

(1) 制度の概要

2011年6月25日に東日本大震災復興構想会議により取りまとめられた提言「復興への提言～悲惨のなかの希望～」において「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はなくてはならないからである」と復興支援員に関する内容が明記された。また、内閣総理大臣を本部長とする東日本大震災復興対策本部が2011年7月29日に策定した「東日本大震災からの復興の基本方針」においても、「被災地に居住しながら、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する復興支援員の配置等及びまちづくり等に関する各種専門職の被災地への派遣や人材の確保・データベース化を進める」と明記された¹⁾。復興支援員制度は、これらをもとに設置されている。

制度の概要は、被災者の見守りやケア、地域おこし

活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティの再構築を図ることを目的に、実施主体は、被災地方公共団体、期間は、概ね1年以上最長5年としている。また、制度を所管する総務省は、①復興支援員を設置する地方公共団体に対する特別交付税措置（報酬等+活動費を措置）と②地域おこし協力隊等のノウハウを活かし、募集や研修、マネジメント、情報提供の面でサポートする²⁾。

(2) 制度の導入状況

2012年9月現在の制度の導入状況は、宮城県では、県の事業として制度を活用し「復興応援隊」制度を設置している。これについては、後ほど詳しく述べる。また、今後、石巻市北上地区、仙台市若林地区、多賀城市の3地区での配置が決まっている。ほかに、気仙沼市では、市の事業として制度を活用し「地域支援員」を10名配置している。岩手県では、制度を活用し、いわて定住・交流促進連絡協議会が事業実施主体となり、軽米町1名、九戸村1名、洋野町2名、野田村2名、岩泉町2名、大船渡市2名、住田町1名、陸前高田市3名の2市4町2村に合計14名の採用を内定し、10月1日より活動を開始する予定である²⁾。福島県では、制度を活用し、浪江町が既に配置、富岡町が今年度内の配置を予定している。

3. 宮城県の「復興応援隊」設置事業の取組

(1) 事業の目的と概要

宮城県地域復興支援課の資料によると、本事業の目的は、震災前の単なる復旧に留まらず様々な面の抜本的な「再構築」を図るためには被災地の実情に合わせた効果的な支援が必要、ボランティアの減少と活動期間、内容などボランティア故の限界があるといった認識により、「県民自らが主体的に復興に向けた活動に

参画していくという意識を醸成するために必要な行政や企業・団体等を繋ぐ役割を担う人材の育成と地域おこし活動の促進を目的として、被災地の震災復興に意欲的に取り組む志のある人を一定期間にわたり雇用する仕組みを構築する」としている。また、制度の概要は「被災者の生活支援やコミュニティ再構築支援、観光を含めた地域産業振興など地域の実情に応じて必要とされる取組（復興プロジェクト）の実行に必要な業務を行う。また、この復興プロジェクトの発案及び説明責任は市町村が主体的に行うこととし、県は市町村の復興プロジェクトの企画立案及び実施への支援を行う。なお、復興プロジェクトは必ずしも即効的に大きな成果を求めるものではない」としている³⁾。

(2) 復興応援隊の取組のスキームと取組のフロー

復興応援隊の取組スキームの概要としては、業務委託期間は原則3年間（毎年度更新）、復興応援隊員の雇用期間も原則3年間（毎年度更新）、隊員数は2～3名程度で、2012年度はモデル事業として7箇所程度を想定している。取組のフローは、①復興プロジェクトの策定（被災市町村は、被災者の生活支援やコミュニティ再構築支援、観光を含めた産業振興など、地域の実情に応じて必要とされる取組を「復興プロジェクト」として策定）、②復興応援隊の設置（県と雇用の受け皿となる企業・団体等と業務委託を締結、受託者は、被災市町村に隊員を派遣）、③復興プロジェクトの実行（隊員は、市町村と協力し、住民とともに、復興プロジェクトの実現に向けて活動する）となっている³⁾。なお、宮城県では、県内の復興支援員をバックアップする地域復興支援センター（県内のNPO法人が、県より業務委託をされセンター運営を行う予定）を設置し、市町を超えた人材育成、情報共有等といったサポートを行っていく。

(3) 各地の取組

宮城県地域復興支援課の資料をもとに復興応援隊の設置状況をまとめた(表1)。2012年8月1日現在、3市5地区にて15名が配置されている。また、委託先は、NPO法人、社団法人、株式会社となっている。ちなみに、それぞれの委託先は、東松島地区は、震災

を機に地元住民が立ち上げた組織、石巻地区、石巻市雄勝地区は、震災前より地元で活動していた組織、石巻市牡鹿地区は、復興支援に関わるNPO法人（埼玉県行田市）、南三陸地区は、震災前より町の観光・交流を支援してきた株式会社（仙台市）となっている。

同じく復興プロジェクトと主な取組をまとめた(表2)。復興応援隊の活動は、受入を行う市町が立案する復興プロジェクトにより異なる。観光や市民協働など、市町の目指す復興像により、内容も大きく異なっている。ちなみに、宮城県は、市町が行う復興プロジェクトの立案に対する支援も行っており、事前にビジョンを明確にしたうえでの復興応援隊の設置を推奨している。

表1 復興応援隊設置状況

2012年8月1日現在		
設置地区(対象地区) 委託先	委託開始時期	設置 隊員数
東松島地区(東松島市内) 一般社団法人東松島復興協議会	2012年7月1日	6名
石巻地区(石巻市内) NPO法人石巻スポーツ振興サポートセンター	2012年7月23日	2名
石巻市雄勝地区(石巻市雄勝地区) 雄勝磯生産販売組合	2012年6月15日	3名
石巻市牡鹿地区(石巻市牡鹿地区) NPO法人キャンパー	2012年7月23日	4名
南三陸地区(南三陸町内) 株式会社ゆいネット	2012年4月24日	募集中
合計	3市5地区	15名

表2 復興プロジェクトと主な取組

2012年8月1日現在		
設置地区	復興プロジェクト	主な取組(抜粋)
東松島地区	市民協働のまちづくりの再生	・コミュニティ支援 ・市民活動支援 ・起業支援
石巻地区	元気な子どもたちの育成とにぎわいのある故郷づくり	・こども広場の開設 ・交流拠点施設の運営 ・HPによる情報発信
石巻市雄勝地区	地域が主役の元気なまちの創造	・地域住民の繋ぎ止め、地元愛の醸成 ・地域産業の復興・創造
石巻市牡鹿地区	地域の思いを具現化するまちづくり	・地域振興事業 ・交流促進事業 ・情報発信事業
南三陸地区	住民参加による観光のまちづくり	・交流促進事業 ・商店街を軸とした地域振興事業

4. 地域復興支援員が生まれた背景とその活動

(1) 地域復興支援員制度が生まれた背景

「災害は、社会のひずみを顕在化させる」といわれ

ている。2004年の新潟県中越地震は、中山間地における過疎・高齢化のひずみを顕在化させた。震災前から過疎・高齢化の課題が潜在的にあったものの、その課題を我が事として捉えず、誰か、もしくは、何かのせいに（依存）し、自らその課題解決に向け動き出してこなかった地域社会（住民・行政機関・周辺の住民等）のひずみが顕在化した。震災後、このひずみにいち早く気付いた地域復興のための中間支援組織「中越復興市民会議」が、支援の隙間となっていた住民の主体性を引き出す支援を各地で行いはじめる。

この市民会議は、①住民と行政をつなぐ、②住民と住民をつなぐ、③住民と外部支援者をつなぐことで住民の主体性を引き出す支援を行っている。具体的には、①新潟県が設置した「集落再生支援チーム」の一員として県・市町村の担当者とともに被災地に赴き住民と行政と中間支援組織という対話の三極構造をつくるなかで、車座になって地域の復興に向けた議論を行うとともにその議論から刻々と変化する地域ニーズに合わせた復興基金の施策を生み出してきた、②主体的な取組が活発になった各地の住民を一堂に集めての情報交換や競争意識の醸成の場としての「地域復興交流会議」を開催してきた、③外部支援者を積極的に地域につなぎ、外部の目を通して地域の魅力や資源に気付きを与え、住民のやる気を引き出す取組を行っている。

このような支援が功を奏したかたちで、住民が主体となった復興の取組を行う集落が増加し、その増加に対応するために、市民会議が果たしてきた機能を被災地に広く展開するために（財）新潟県中越大震災復興基金によって「地域復興支援員設置支援」事業が設置され、市町村単位もしくは平成の合併の前の市町村単位に地域復興支援員が配置された。なお、市民会議のスタッフは、この配置に伴い、（社）中越防災安全推進機構復興デザインセンターに移り、地域復興支援員のバックアップ機能を担うこととなった。

このような背景から、地域復興支援員制度は、①地域ニーズから生まれた制度であること、②支援の隙間をうめる制度であること、③制度の本質的な目的は、

災害で顕在化した課題、すなわち、震災前から地域社会に潜在的な課題があったものの、その課題を我が事として捉えず、誰か、もしくは、何かのせいに（依存）し、自らその課題解決に向け動き出してこなかった地域社会（住民・行政機関・周辺住民等）にアプローチすることが確認できる。

（2）地域復興支援員の活動と役割

地域復興支援員は、①顕在化した危機感、利他的側面の気付きといった住民の意識の変化、②外部者とのつながり、③復興基金等の特別な支援策を活用するなかで、住民が主体となった復興（内発的復興）を下支えするために段階的な支援を行っている。地域復興支援員は、①個人の意識をかえる、②集落全体の意識をかえる、③集落の将来ビジョンづくりとその実践、④集落連携意識の醸成、⑤地域（概ね平成の合併の前の市町村単位）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と支援の対象を個人→集落→地域と段階的に大きくしてきた。また、支援対象の大きさの変化のみならず、支援の質も段階的に変化させている。その変化は、①個人の意識の変化、②集落の意識の変化の段階に対する「足し算の支援（寄り添い型支援）」と③集落の将来ビジョンづくりと実践以降の段階に対する「掛け算の支援（事業導入型支援）」である。

ここでは、この質的变化について詳しく述べたい。足し算の支援は、閉鎖的、依存的な意識、あきらめ感をもった住民に対し、地域復興支援員が、地域住民と外部者（よそ者）との関係を積極的につくり、あるいは、自らが外部者として、よそ者の目を通し、地域の魅力や資源に気付きを与え、その魅力や資源を活かした小さな活動を行うことで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なかで主体的、開放的な意識、やればできるという思いをもった住民へと転換させていく支援であり、掛け算の支援は、足し算の支援が終わった後の主体的な住民自らが、集落・地域のなかで事業を進めていくための仕組みづくりに対する専門的な支援である。ここでの地域復興支援員の役割は、地域にあった専門家

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支援を行っていくことである。

この足し算の支援と掛け算の支援の考え方は、震災当初の各地の復興の取組の比較分析から導き出されている。同時に活動をスタートしているものの、住民主体の活動がうまく進む地域がある一方で、全く進まない地域もあった。その違いは、足し算の支援を行っているか、いないかの違いであった。具体には、主体的な意識を持たない地域に向かって専門家が、葉っぱビジネスで活性化しようとアドバイスをして住民は動かない、あるいは、いやいや動き、失敗し、住民は、専門家の言うことは二度と聞くものかと思うという事例が、当初の復興支援において少なからずあった。このようなことから、いきなり掛け算の支援（ $-2 \times 2 = -4$ ）を行わず、まずは地域をプラス値（主体的な意識をもった地域）にするための足し算の支援（ $-2 + 0.5 + 0.5 \dots = 1$ ）を地道に行い、住民の主体性を見極めたいうで、掛け算の支援（ $1 \times 2 = 2$ ）を行っていくことが有効であるという考え方が導き出された。

この考え方は、経験をもつ専門家であれば、直感的に理解していることであるが、両方の支援を丁寧に行う専門家は稀である。その理由は、足し算の支援の重要性が社会で理解されておらず、その支援に対するコストがどこからも負担されないことにある。地域復興支援員制度は、この足し算の支援の重要性を認め、その支援に対するコストを公費で負担することの先鞭をつけた施策とも言える。ちなみに、この考え方は、総務省が所管する地域おこし協力隊制度、集落支援員制度にも受け継がれている。その意味では、地域復興支援員は、足し算の支援の申し子とも言え、求められている本来の役割は、足し算の支援と言える。

5. 復興支援員を活かすためには

ここまで地域復興支援員が生まれた背景とその活動、役割を振り返ってきた。この振り返りから、東日本大震災の復興に復興支援員をどのように活かしたら良いのかについて考えてみたい。

① 地域のニーズに合わせ、戦略を持って柔軟に復興

支援員制度を活用する。

地域復興支援員制度は、地域ニーズから生まれた制度であった。この制度を模範として地域が柔軟に活用できる復興支援員制度が作られており、制度導入＝課題解決とはならない制度であることを認識しなければならない。よって、制度を活かすためには、事前に地域課題や目指す方向性を見極め、その解決や推進に向けた戦略を立てておくことが不可欠である。

② 復興支援員制度を活用し、支援の隙間を埋める。

東日本大震災の被災地では、中越同様、住民の主体性を引き出す支援は、未だ支援の隙間となっている。住民の主体性を引き出す支援（足し算の支援）は、言いかえれば、住民をあきらめさせない、地域の夢や希望をつくる支援であり、この支援は、地道でともすると時間がかかる。雇用期間を、概ね1年以上最長5年とする復興支援員制度は、ある一定の期間、安定的な人材を確保することが可能で、よって、この支援の隙間を埋めるための最適な制度であるといえる。

③ 復興支援員制度を活用し、本質的な地域社会の課題に対するアプローチに期待したい。

東日本大震災が顕在化させた課題は、中越同様、本質的には震災前から地域社会に潜在的に課題があったものの、その課題を我が事として捉えず、誰か、もしくは、何かのせいに（依存）し、自らその課題解決に向け動き出してこなかった地域社会（住民・行政機関・周辺住民等）の課題ではなかろうか。誰か、何かのせいにしていたのは、住民だけに原因があるわけではなく、行政機関、周辺住民、そして、その関係性に原因がある。復興支援員制度を活用し、住民と行政をつなぐ、住民と住民をつなぐ、住民と外部支援者をつなぐなかで対話の三極構造をつくり、住民・行政機関・周辺住民、そして、その関係性にアプローチしていくことを期待したい。

参考文献

- 1) 総務省地域創造力グループ人材力活性化・連携交流室HP
- 2) 岩手県政策地域部地域復興室HP
- 3) 宮城県震災復興・企画部地域復興支援課HP