

復興支援員のマネジメント体制の類型化

宮城大学 事業構想学群

助教 中沢峻



1. はじめに

(1) 背景

東日本大震災の発災から12年が経過し、インフラや住まいといったハード面の復旧・復興事業は完了したとされる¹⁾。特に、住まいの復旧・復興においては、これまでの災害の経験・教訓を踏まえて当初から「地域・コミュニティ主体の復興」が重要視され²⁾、以後、各種施策が展開されてきた。

そのような状況下で、被災地域の「コミュニティ再構築」を趣旨とする³⁾ 人的支援として、2012年に総務省・復興支援員制度が新設された。2023年12月現在も被災各地で各種支援活動が展開されている。

(2) 復興支援員制度と運用状況の概観

復興支援員制度は2012年1月に創設され⁴⁾、事業概要として、「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」旨が示されている⁴⁾。なお、「被災地方自治体」は「東日本財特法に定める『特定被災地方公共団体』又は、『特定被災区域』を区域とする市町村(9県・227市町村)」とされており⁴⁾、県・市町村のいずれも事業主体となることが可能である。

復興支援員制度の導入においては、2004年に発生した中越大地震後に設置された地域復興支援員と、2009年から開始された総務省・地域おこし協力隊制度が参考とされた⁵⁾。なお、新潟県中越大地震復興検

証報告書では地域復興支援員が果たした役割の一つとして、住民と行政、外部者と地域をつなぐ重要性が指摘されている⁶⁾。

東日本大震災後に設置された復興支援員の事業内容は、被災自治体が定める復興計画や復興計画に基づく要綱等に依拠するため、地域の特性や復旧・復興状況、地域住民のニーズ等に応じて非常に多岐に渡る⁷⁾が、先行研究では大まかに以下の2つに分類されている⁸⁾。一つは、「地域のまちづくり・活性化に関する事業」であり、例として、地域情報発信や観光、1次産業者の6次産業化に対する支援等である。もう一つは、「仮設住宅などの見守りやケア」である。具体的には、住宅再建に伴う、移転先の仮設住宅や災害公営住宅等でのコミュニティ形成を支援する事業等が挙げられる。

図1に、2012年度以降の復興支援員の人数と、事業実施団体数を示す。なお、事業実施団体は県と市町村の双方を含む。

各地で本格的に活動が開始された2012年度は岩手県・宮城県・福島県の3県合計で7団体・69人であったが、2年後の2014年には21団体・429人と、人数ではピークを迎えた。その後は横ばいで推移し、2017年度には人数は減少に転じている。これは、宮城県による「みやぎ復興応援隊」事業の終了⁹⁾(一部は県事業から市町村事業に移管して以降も継続)等の影響が背景にあるといえよう。他方、2017年度は27団体と、団体数ではピークの値をとっている。2018年度は人数が一旦微増となるも、2019年度以降は団体数・人数ともに減少しており、2022年度時点では20団体・190名となっている。

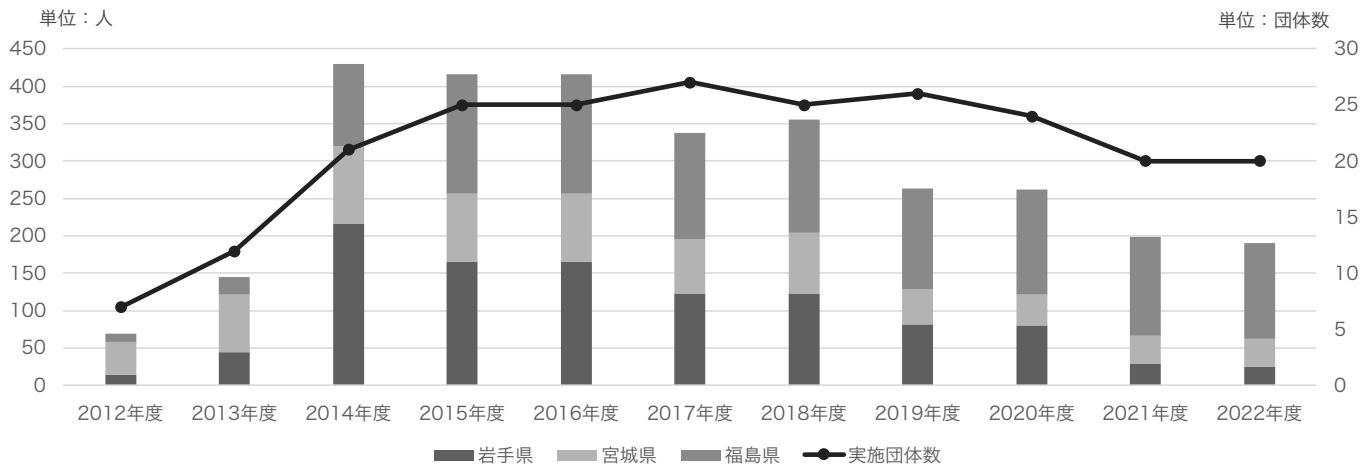


図1 復興支援員の人数と事業実施団体（県・市町村）数

出所) 総務省・復興支援員取組事例集（平成24年度～令和4年度）⁷⁾より作成

（3）先行研究と本報告の目的

上記のとおり、制度開始後には制度の一定の普及が確認できるが、事業主体である自治体は、災害直後のマンパワー不足の中で、復興支援員事業関係者間の連携調整やプログラムの作成等⁴⁾、活動全体のマネジメントにあたる体制を構築する必要があった。マンパワー不足の背景として、被害が大きかった岩手県・宮城県・福島県では、震災以前から行財政改革に伴う職員削減に取り組んできた経緯の中で、震災後の膨大な災害復旧・復興業務に対応する必要があった¹⁰⁾ことが挙げられる。

東日本大震災での復興支援員のマネジメント体制については、2015年時点での宮城県内における事業実施状況の暫定的な報告¹¹⁾のほか、個別事例を取り上げた研究が複数確認できる。

まず、石巻市北上地区の復興支援員事業では、自治体からNPOへの委託事業として実施されており、当該事業に関わる主体間の関係性・連携状況について言及されている¹²⁾¹³⁾。特に、自治体は被災によって行政機能が低下し即時的な対応が難しい状況にあったことから、被災地支援で現地と関わりを持っていたNPOが復興支援員事業を受託し、仙台に事務所がある中間支援組織が後方支援を展開していたことが特徴として挙げられている¹³⁾。

次いで、福島県における福島第一原子力発電事故に

起因する広域避難者の支援体制について、以下の2つの復興支援員の事例が確認できる。

一つは福島県浪江町の事例である。2013～2014年度の復興支援員のマネジメント体制について、避難先の支援団体及び支援員との情報共有や調整を担う中間支援組織の意義に着目した整理がなされている¹⁴⁾。

もう一つは埼玉県で活動する復興支援員の事例である⁸⁾。埼玉県では労働者福祉協議会（福島県、富岡町、浪江町から事業受託）とNPO（双葉町、大熊町から事業受託）によって復興支援員事業が展開されており、2事例の概要の比較がなされている。

最後に、岩手県釜石市の事例研究が確認¹⁵⁾できる。同市では、復興支援員事業の運営において、新設された協議会を母体として事業のマネジメントにあたってきた。同論文では、協議会を母体とするマネジメントのほか、事業関係者間の連携促進等を担う、マネジメント隊員の特徴について言及されている¹⁵⁾。

以上から、復興支援員事業のマネジメント体制に関して、事業主体である自治体以外の主体の関与が既に複数の個別事例から確認できる一方で、主体間の関係性を含めてその全体の概観を明らかにしたものは確認できない。よって、本報告では、復興支援員のマネジメント体制について、各主体間の契約関係や、業務管理・報告の系統に着目し類型化を行う。

2. 調査方法

復興支援員のマネジメント体制の類型化にあたり、各県の復興支援員事業関係者に対するヒアリング調査を実施した。ヒアリングの対象は、岩手県・宮城県・福島県の各県において、県庁から複数年に渡り、復興支援員事業関係者に対する研修等の後方支援業務や、復興支援員事業を受託した実績があり、各県内の復興支援員事業の運用実態に精通している団体とした。

表1に示す3団体内の事業担当者に対して各々60分程度の聞き取りを実施した。著者において事前に、公開資料や総務省のWebサイト上でまとめられている復興支援員の取組事例集⁷⁾を確認した上で、各地域でのマネジメント体制(自治体直営/業務委託等の別、隊員の雇用形態等)のほか、ヒアリング対象の各団体の活動内容について聞き取りを行なった。

表1 ヒアリング調査対象 一覧

団体	復興支援員事業における位置付け	調査日
団体A	宮城県における後方支援事業の受託実績がある団体	2021年10月21日
団体B	岩手県事業の運営母体(復興支援員の雇用元)	2021年10月29日
団体C	福島県における後方支援事業の受託実績がある団体	2021年11月1日

3. 調査結果

以下では、公開資料のほか、表1に示した対象者へのヒアリング結果、ヒアリングの際に提供された資料を踏まえて、復興支援員のマネジメント体制の類型を示す。なお、ここで示す類型については、2023年11月末時点で既に事業を終了しているものをも含む。

調査の結果、大きくは事業主体が「県」か「市町村」かの別で分けられ、それぞれに4つのタイプの合計8類型に整理された。各々のタイプの概要を以下に述べる。

(1) 県事業—直営型

本類型は、県庁が事業主体でかつ、県庁が直接復興支援員を任用・委嘱するものである。宮城県の復興支援専門員^{16) 17)}がこの類型にあたる。非常勤職員であ

り、被災地のニーズ把握、課題解決に必要な助言、復興支援施策に関する課題の整理・施策の検討等が主たる業務内容である¹⁷⁾。

(2) 県事業—委託型

次いで、県庁からの業務委託の形式を取り、被災地域で事業を展開する民間事業者等(NPOや企業)を介在させる委託型がある。受託者は「受託団体」と呼称される。本類型の事業主体は県だが、市町村とは活動計画の策定や実際の復興支援員の活動を通じて連携を行う。被災によって市町村の行政機能が低下し即時的な対応が難しい状況にあったこと¹³⁾がこの類型がとられた背景の一つとして示されている。受託団体が復興支援員として従事する個人と契約⁽¹⁾し、日常の業務のマネジメント、勤怠管理、事業実施に伴う経費管理等を行う。宮城県庁・福島県庁による事業が本類型に該当する(宮城県事業は「みやぎ復興応援隊」と呼称⁹⁾)。

(3) 県事業—協議会型

復興支援員の雇用元を協議会とする類型も確認できる。岩手県庁による「いわて復興応援隊」事業が該当する。東日本大震災以前の2006年に岩手県が設置した、「いわて定住・交流促進連絡協議会」が受入機関として復興支援員(当該事業では「復興応援隊」と呼称)を募集・採用し、市町村を介して地域団体や県に関連する機関への配置を行う。なお、協議会の構成メンバーは、岩手県、岩手県内全33市町村、産業団体、金融機関、大学となっており、いわて復興応援隊事業開始後は復興支援員の配置先も協議会の構成メンバーに追加された。

震災により市町村が被災したため、事務手続きや業務管理等の負担軽減の観点から、県との関係性が近い、既存の協議会を母体としたマネジメント体制を構築した。復興支援員の配置先は隊員の日常の労務管理、業務指示を行い、協議会事務局では予算や事業計画、人事、給与及び旅費の支給等の決済、隊員への研修等を行う。加えて、協議会の事務局業務は、県庁の兼任職員のほか、協議会の業務に従事する復興支援員(職

名は「専門支援員」)が担う。

当該事業では前期(2012年10月から2018年3月)と後期(2018年4月から2023年3月)で配置先の性質が異なっている。前期は主に自治体、第三セクター、復興支援団体であった。一方、後期は自治体への配置は終了し、県の出先機関・関係機関への配置となり、県が推進する各種プロジェクトの支援が主要な業務であった。なお、当該事業は2023年3月に全プロジェクトの活動を終了した。

(4) 県事業—委託型(後方支援)

県庁からの業務委託という形式は(2)で示した委託型と同様であるが、復興支援員の活動内容を、県内の事業関係者に対する後方支援に特化させたものが本類型である。宮城県と福島県において本類型の事業が実施された。

具体的な活動として、県内全ての復興支援員事業関係者を主たる対象として、支援ニーズの把握、研修・助言、専門家のコーディネート、事業関係者による合

同報告会等を実施している。また、情報発信支援も行っており、宮城県では復興支援員の制度の紹介や復興支援員と地域住民に対するインタビューを掲載したWebサイト(2023年11月末時点では既に閉鎖)を、福島県では活動紹介と募集情報の一元化を兼ねたWebサイト¹⁸⁾を運営する。

ここまで述べた、事業主体が県の場合の体制の4類型を図2に示す。

続いて以下では、市町村事業のマネジメント体制の4類型について述べる。

(5) 市町村事業—直営型

市町村が復興支援員を直接任用・委嘱するパターンであり、市町村職員が復興支援員の業務管理や経費管理等を担う。宮城県気仙沼市、岩手県大船渡市・野田村等で本類型が採用された。

(6) 市町村事業—委託型

市町村からの委託事業の形式を取り、企業やNPOが実際の事業の運営を行う。受託団体が担う業務は

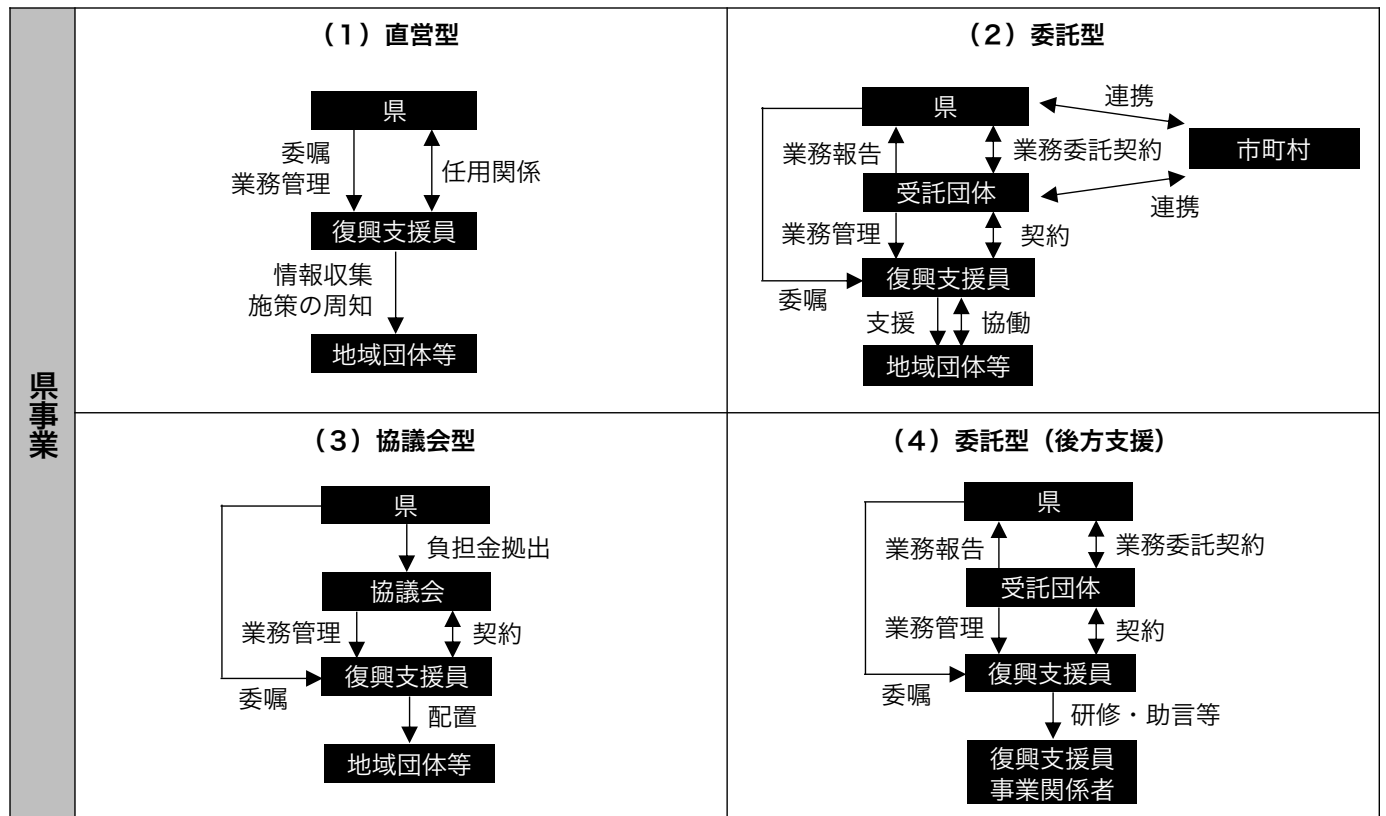


図2 県事業における復興支援員のマネジメント体制の4類型

「(2) 県事業—委託型」で示したものと同様である。

(7) 市町村事業—直営型+委託型(後方支援)

市町村が復興支援員を直接任用した上で、復興支援員の後方支援をNPO等へ委託する形式である。この類型には宮城県多賀城市、福島県浪江町等が該当する。浪江町における広域避難者を対象とする復興支援員事業では、後方支援として、福島県外拠点の運営を行う主体(「中間支援組織」と呼称)と、拠点に対して情報提供・助言等を行う主体(「コーディネート組織」と呼称)の2つの主体が存在する¹⁴⁾。

(8) 市町村事業—協議会型

市町村が事業主体であり、市町村のほか民間事業者等との連名にて協議会を組成し事業のマネジメントにあたる類型である。本類型は岩手県釜石市で採用され(同市では「釜援隊」と呼称)、以後、同市の制度設計を参考に岩手県山田町・大槌町にも展開された。

本類型では協議会を母体として、活動予算や活動計画の承認を行う。また、協議会と復興支援員個人は業

務委託契約を結ぶ形態となっている。釜石市の事例の詳細については先行研究¹⁵⁾を参照されたい。

ここまで述べた、事業主体が市町村の場合の体制の4つの類型を図3に示す。

4. 小括

最後に、ここまで確認してきたマネジメント体制の類型とその概観を踏まえ、小括として2点を取り上げたい。

一点目は、冒頭に述べた、災害後の自治体の機能低下が、体制構築において考慮された類型が確認できる点である。特に「県事業—委託型」「県事業—協議会型」の構築の背景の一つには、被災による市町村のマンパワー不足や機能低下があることが確認された。

二点目は、自治体、隊員、受託団体といった事業関係者に対する後方支援が設けられていた点である。まず、後方支援機能を独立するものとして設けられたものとして、宮城県と福島県における「県事業—委託型

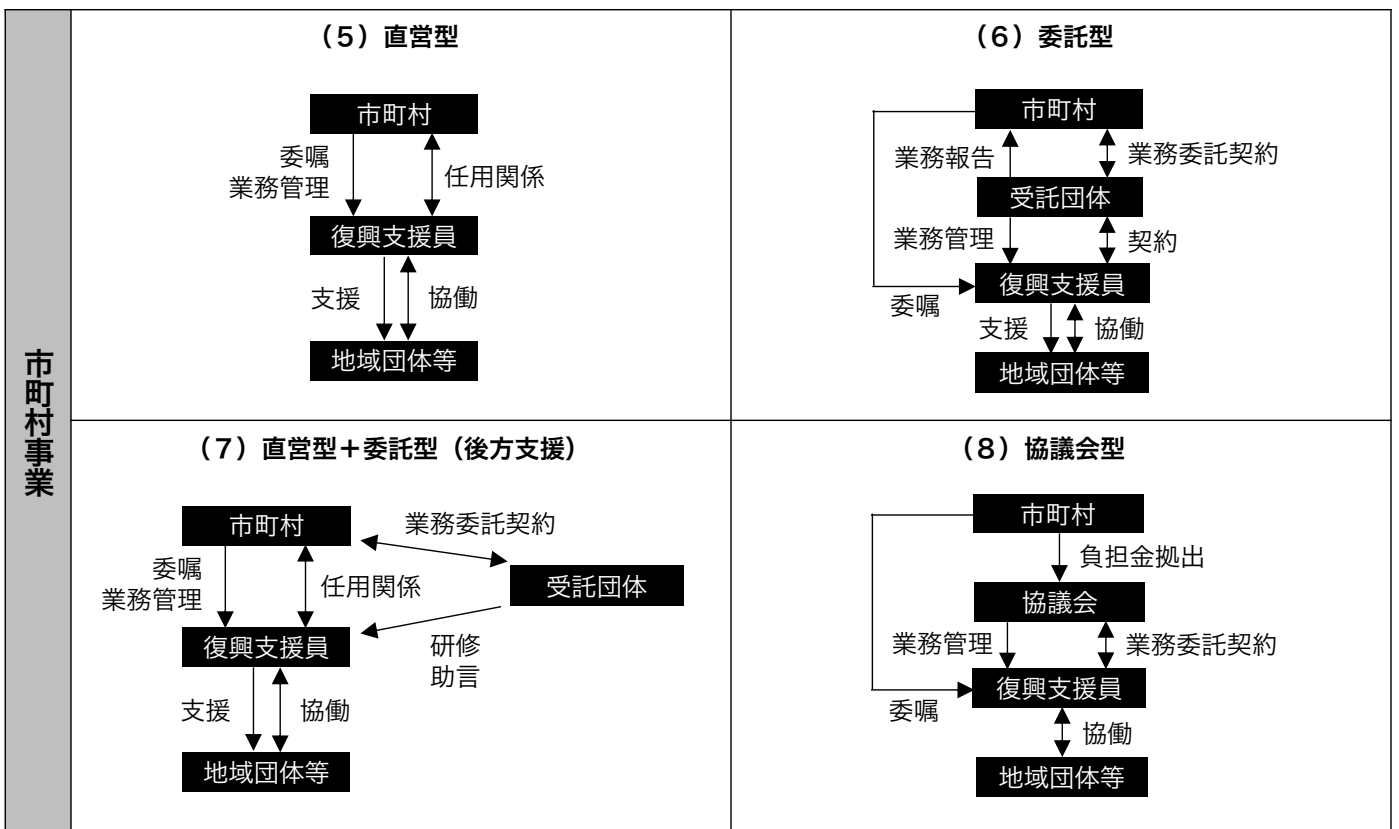


図3 市町村事業における復興支援員のマネジメント体制の4類型

（後方支援）」の類型が確認できる。他方、単独自治体での復興支援員事業の中に後方支援機能が盛り込まれた事例としては、岩手県による「県事業一協議会型」や、「市町村事業一直営型＋委託型（後方支援）」が挙げられる。ここで示した復興支援員に対する後方支援体制は、本稿の冒頭で触れた中越・地域復興支援員において既に実現されていた。中越では、地域復興支援員に対する支援事業として、中間支援組織が集合研修や相談対応にあっていた⁶⁾。復興支援員制度の創設において中越・地域復興支援員が参考にされたことは先述のとおりだが、被災地の現場に対する人的支援の意義のみならず、それら支援人材のネットワーク形成やエンパワメントの意義も含めて東日本大震災の被災地支援に継承されたといえよう。

他方、マネジメント体制の構造上見出し得る課題として、事業関係者、とりわけ地域団体・地域住民と復興支援員事業の目標や計画、進捗の共有が適切になされてきたか、という論点を指摘したい。特に自治体直営や民間事業者への業務委託の類型の場合は、事業主体である自治体、または日頃の業務を管理する受託団体のみで意思決定が可能であり、ともすると「閉じた」事業になる懸念が想定される。特に、小括の一点目に挙げた事柄との関連として、事業主体である自治体が災害後、機能低下に見舞われていたことを鑑みれば尚更である。復興支援員は時限のある制度だからこそ、「支援の終わり方」も含めて活動を共にする地域団体・地域住民との認識合わせや計画の共有が重要であること¹⁹⁾は、先行研究において既に指摘されている。

この懸念に対して、表1に示した団体Aは全県的な復興支援員事業関係者を対象とした研修プログラムの中で、同地区の自治体・受託団体・復興支援員・地域住民間で事業のロードマップを作成するワークショップを企画した。しかし、結果として研修への地域住民の参加はごく一部に留まったという。この点に関して、そもそも団体Aは各地区の事業関係者との契約関係を有さず、事業の意思決定に直接関与しない主体であったこともあり、正統性や強制力を有してい

なかった点が、支援にあたる主体の位置付けの課題として既に指摘されている²⁰⁾。

この点に関して、岩手県釜石市の先行研究¹⁵⁾からは実践上の有用な示唆を得ることができる。釜石市の事例では、隊員と地域住民による定期的な面談や、定期的な面談を踏まえた協議会での報告・意思決定等、関係者との認識合わせが制度内に公式の仕組みとして位置付けられていたことが確認できる。また、目標設定や進捗確認には隊員が記入して使用するシート

（「目標設定・パフォーマンスレビューシート」）が用いられ、事業終了に向けて如何に復興支援員の活動を閉じていくかという認識合わせの基点にも活用されてきた¹⁵⁾。他の類型や事例、とりわけ先に挙げたような自治体直営や民間事業者への業務委託の形式において、事業主体と関係者間での目標や進捗の定期的な共有が適切に設けられてきたかという点については、今後詳細な検証が必要であろう。

本稿では、東日本大震災後に制度化された復興支援員のマネジメント体制の類型化を踏まえ、その概観を報告した。今後は、各々の類型が採用された背景等の比較分析のほか、上記で挙げたような事業関係者との目標や進捗を共有する機会の検証が求められよう。

謝辞

ヒアリング調査にご協力いただいた関係者の皆様に改めて御礼申し上げます。

補注

(1) 雇用契約のほか、フルタイムでの従事ではない場合等には業務委託契約とするケースもある。

参考文献

- 1) 復興庁 (2023), 復興の現状と今後の取り組み, https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202308_genjoutorikumi.pdf (2023-09-04).
- 2) 東日本大震災復興構想会議 (2011), 復興への提言—悲惨の中の希望, https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkou_henoteigen.pdf (2023-09-04).
- 3) 総務省 (更新年不明), 「復興支援員」制度について, https://www.soumu.go.jp/main_content/000803889.pdf (2023-09-04).
- 4) 総務省 (2012), 「復興支援員」の推進について, https://www.soumu.go.jp/main_content/000239073.pdf (2023-09-04).
- 5) 石塚直樹 (2013), 復興支援員制度の1年目, 建築雑誌,

- Vol.128, No.1647, pp.2-3.
- 6) 新潟県中越大震災復興検証調査会 (2015), 新潟県中越大震災復興検証報告書.
 - 7) 総務省 (更新年不明), 復興支援員一取組事例, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000067.html (2023-09-04).
 - 8) 西城戸誠・原田峻 (2019), 避難と支援—埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス, 新泉社.
 - 9) 宮城県 (2021), 復興応援隊, <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/futtukou-ouentai.html> (2023-09-04).
 - 10) 鍵谷一 (2013), 自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について, 都市政策, No.153, pp.4-13.
 - 11) 中沢峻 (2016), 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年報, No.12, pp.73-85.
 - 12) 西城戸誠・囃司直也 (2015), 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, pp.329-344, 法政大学出版局.
 - 13) 中沢峻 (2018), 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, 弘前大学大学院地域社会研究科年報, No.14, pp.31-45.
 - 14) 櫻井常矢 (2015), 震災復興・地域コミュニティ再生と中間支援システム—復興支援員の展開過程をもとに, 日本地域政策研究, No.14, pp.4-11.
 - 15) 中沢峻 (2023), 復興支援員のマネジメント体制に関する研究—岩手県釜石市「釜援隊」の制度・組織デザインに着目して, 日本災害復興学会論文集, No.22, pp.13-24.
 - 16) 地星社 (2021), 令和2年度復興支援活動推進業務成果報告書, http://tohokuconso.org/common/pdf/miyagi_report.pdf (2023-09-05).
 - 17) 宮城県 (2023), 復興支援専門員, <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/fukkoushiensenmonin.html> (2023-09-05).
 - 18) ふくしま連携復興センター (2022), ふくしまで働く—地域の担い手, <https://f-ninaite.jp/> (2023-09-05).
 - 19) 稲垣文彦 (2015), 農山村再生の実践—震災復興から考える「地域への人的支援」戦略モデル, 農業問題研究, Vol.47, No.1, pp.25-33.
 - 20) 特定非営利活動法人地星社・宮城県サポートセンター支援事務所・一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム (2018), 被災地における福祉系・地域系支援員調査事業報告書—これからの被災地に求められる地域人材とは.