

平成 24 年度プロジェクト支援事業「福島県浪江町の復興のまちづくり支援」 浪江町復興支援員事業 活動記録報告書【概要】

2013 年3月

公益財団法人 東北活性化研究センター

東日本大震災に見舞われた被災地の復旧・復興を支援するために、東北活性研では、復興まちづくりプロジェクト支援事業を実施してきた。平成 24 年度は、福島県浪江町からの依頼を受けて、「福島県浪江町の復興のまちづくり支援」として、町との協働により浪江町復興支援員事業（以下、復興支援員事業）をスタートした。以下は、復興支援員事業の活動記録概要である。

1. 浪江町復興支援員事業の概要

本節では、復興支援員事業の立ち上げから活動までのプロセスを概括した。

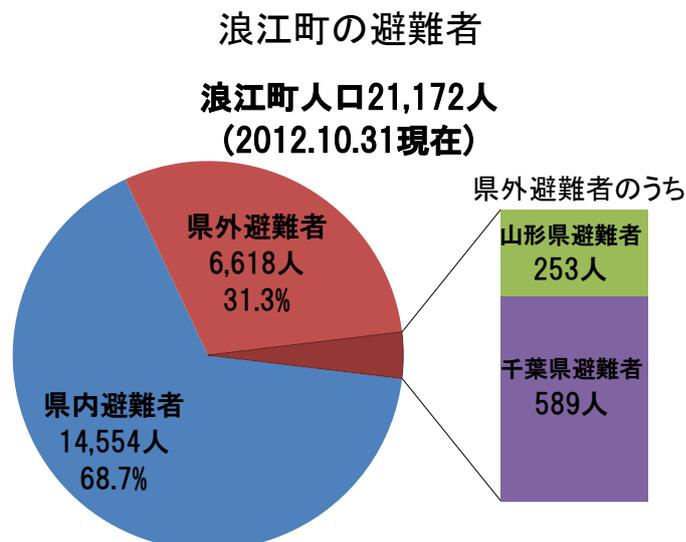
1-1 事業の背景

浪江町は、福島第一原発事故により 20 km圏内を「警戒区域」に、事故から 1 年内の累積放射線量が 20 ミリシーベルト以上になるおそれのある地域として「計画的避難区域」に設定され、全町避難を余儀なくされた。

町民 21,172 人のうち、福島県内避難者は 14,554 人、県外避難者は 6,618 人で全体の 3 割に及ぶ（図表 1-1）。また、その避難先は北海道から沖縄まで全国に分散している。

県内避難者に対しては比較的行政の支援の手が届くが、全国に分散避難している町民の多くは、地域コミュニティから離れ、見知らぬ土地で不安な暮らしを送っている。今後、避難生活が長期化すると、避難町民の孤立化も問題となっていく。

図表 1-1 浪江町の避難者の状況



資料：浪江町

1-2 事業の経緯

浪江町では、県外避難町民を対象に暮らしやコミュニティ活動を支援する専門的人員として、当該避難地域に「浪江町復興支援員」を配置する仕組みをつくることにした。事業全体の統括アドバイザーとして、事業の構想段階から高崎経済大学櫻井常矢准教授¹が参画している。

浪江町、櫻井統括アドバイザー、東北活性研の3者で、支援員事業の具体的なフレームを検討し、2012年度からモデル的に試行することにした。避難町民の暮らしの不安をなくし、様々なつながりを結ぶ活動の試行から、成果と課題を明らかにして、次年度以降の他地域での展開に活かすようにした。

なお、本事業は、総務省「復興支援員制度」（被災地の見守りやケア、地域おこし活動等の支援を目的とした支援員に対して、報酬や活動経費についての交付金措置）を活用して展開している。

総務省「復興支援員制度」の概要

目的：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

実施主体：被災地方公共団体（9県・222市町村）

設置根拠等：被災地方公共団体が定める復興計画やそれに基づく要綱等を根拠とし、被災地域内外の人材を委嘱

期間：概ね1年以上最長5年

内容：復興支援員を設置する地方公共団体に対し特別交付税措置（2011年度～）

支援員1人につき、報酬等（地域の実情に応じて地方公共団体が定める額※）＋活動費（必要額）を措置 ※参考：地域おこし協力隊の報酬等2,000千円を上限に特別交付税措置

資料：総務省「復興支援員制度」http://www.soumu.go.jp/main_content/000163866.pdf

1-3 事業の内容

(1)モデル地域の選定

モデル事業として試行するにあたり、2つの地域を選定することにした。選定にあたっては、避難町民が比較的多く在住していること、後述するように復興支援員の活動をサポートできる「中間支援組織」が存在することを条件とした。その条件で選定した結果、山形県及び千葉県が対象地域となった。山形県には253名、千葉県には589名の避難町民が暮らしている（図表1-1）。また、当該地域では、浪江町と県外避難町民をつなぐ「浪江のこころ通信」の取材等で協力関係を結んでいた中間支援組織があった。

(2)中間支援組織の位置付け

山形県では、NPO法人 山形の公益活動を応援する会・アミル（以下、アミル）²、千葉県ではNPO法人 ちば市民活動・市民事業サポートクラブ（以下、NPOクラブ）³に事業への協力を依

¹浪江町復興計画策定委員。2011年から県外避難町民をつなぐ情報誌「浪江のこころ通信」プロジェクトを立ち上げ、主導した。宮城大学による宮城県東松島市、南三陸町の復興まちづくり推進員事業にも関わり、総務省復興支援員制度創設のきっかけをつくった。

²2003年設立。2006年NPO法人格取得。山形市市民活動支援センター指定管理者として運営。山形県内のNPO団体の運営、企画、連絡、助言及び援助活動を展開。<http://www.amill.org/index.php>

³2000年設立、NPO法人格取得。NPOの相談事業・支援事業、NPOと地域のコーディネーター事業、情報発信と情報交換の広報事業を展開。<http://www2.odn.ne.jp/npoclub/>

頼し、快諾を得た。両組織とも、県全域をカバーする中核的な中間支援組織として活動している。本事業の要となったのが、この中間支援組織であったといえる。

復興支援員は基本的に当該地域に避難している浪江町民を雇用するため、支援に関しては未経験者が多いと想定されること、(当該地域の)情報・ネットワークをあまり持っていないと考えられることから、中間支援組織に期待する役割が大きかった。

中間支援組織の役割として、**第1**に支援活動に関わる相談に対応すること、**第2**に日常の支援業務のマネジメントを行うこと、そして**第3**に執務場所(活動事務所)の提供が挙げられる。

(3)復興支援員の活動の柱

前述のように、県外避難者は、見知らぬ土地にバラバラに避難し、コミュニティが分断され知り合いも少なく、また浪江町の情報・サービスも届きにくいといった、多くの生活の不安を抱えている。しかも、いつまでその避難生活が続くかの見通しも立っていない。今後、避難生活が長引くにつれ、抱える問題も複雑になっていく。

そういった状況にあって、本事業は、避難町民の問題を解決し、その暮らしを支えることを目的として、復興支援員を当該地域に配置するものである。

復興支援員の主な役割は、**①**県外避難町民同士を「つなぐ」ために、交流・話し合いの場をつくること、**②**避難町民と町行政をつなぐ連絡・調整、**③**避難町民の主体的コミュニティ活動を支援することの3つとした。

最終的には、避難町民が自立的に当該地域で支え合う暮らしができるように**③**の地域コミュニティ活動のサポートに力点を置くが、初年度は、まずは**①**の避難町民をつなぎ、**②**の行政と避難町民とをつなぐことに注力した。

現状の問題：避難町民の分散化、避難生活の長期化

コミュニティの分断→避難住民の孤立化

行政機能の遠隔→情報・サービスの低下

目的：県外避難している浪江町民の暮らしを支える

活動の柱：

①避難町民同士の交流の推進〔人をつなぐ〕

②避難町民と行政との橋渡し(連絡・調整)〔情報をつなぐ〕

③地域コミュニティ活動の支援〔みんなで問題解決に取り組む機運・仕組みをつくる〕

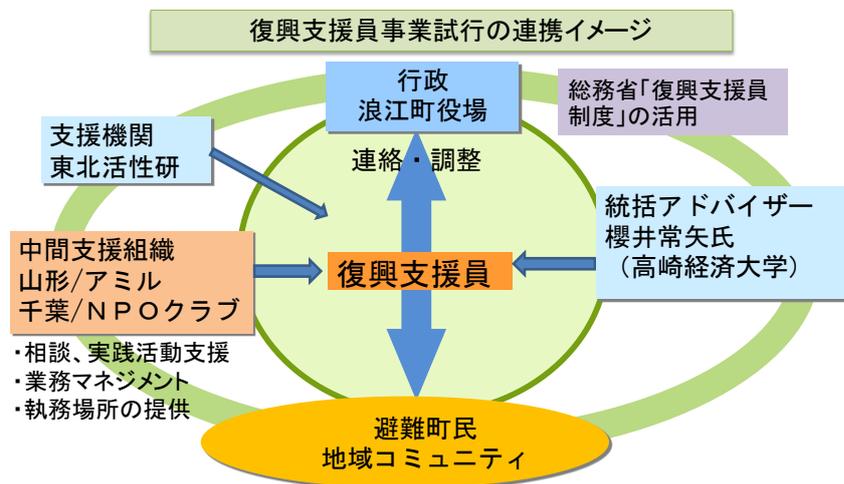
1-4 事業の推進体制

復興支援員、中間支援組織、櫻井統括アドバイザー、浪江町、東北活性研が連携して、復興支援員事業を推進する体制を構築した（図表 1-2）。浪江町が事業主体となり、中間支援組織は前述のように復興支援員の活動支援を、統括アドバイザーが事業全体の方向づけとアドバイスを、東北活性研が事業運営全体のサポートにあたった。

本事業に関しては、いまだ誰も経験したことのない長期、広域にわたる避難生活の支援事業であることから、試行錯誤的な展開が予想された。事業に関わる機関・人がそれぞれの活動情報を持ち寄り、抱えている問題・悩みを共有しながら、ていねいに解決の糸口を探っていく作業が必要とされていた。

その意味でより連携をスムーズにするために、山形、千葉のメンバーが一堂に会して話し合う「復興支援員推進会議」の開催を企図した。この会議での検討内容が事業推進の指針になったといえる。

図表 1-2 事業の推進体制



1-5 事業のスタート

中間支援組織、櫻井統括アドバイザー、浪江町生活支援課、東北活性研により「第1回復興支援員推進会議」を開催し、復興支援員事業のフレームの検討、確認を行った。その後、浪江町生活支援課が、以下の経緯で復興支援員の公募、採用、配置を行った。

(1)復興支援員の公募

復興支援員は浪江町広報、ホームページにより公募し、当該地の避難町民および町民支援に関心を持つ人々からの応募があった。「人に寄り添い、ていねいに人との関係づくりができる方」という視点で人選を行った。面接の結果、山形県、千葉県で各3名を採用した(8月1日付、辞令交付)。採用職種は、一般臨時事務職員である⁴。

(2)復興支援員の配置

復興支援員は、山形、千葉地域に3名ずつ、20代から50、60代の男女が配置された。

また、当初は、町民の雇用という点から浪江町からの避難者が対象であったが、地元の土地勘、情報・ネットワークを持つこともあり、千葉の1名は町民以外から採用している。その他の支援員は、浪江町から当該地域に避難してきた方々である。

復興支援員はアミル(山形)、NPOクラブ(千葉)のそれぞれの事務所内に執務場所を確保して、活動に入った。復興支援員は週月・水・金曜日の3日間(イベント開催の日は別途調整)、9:00~18:00の勤務とし、中間支援組織が活動業務をマネジメントした。

1-6 復興支援員の活動内容

復興支援員は、①避難町民宅の家庭訪問、②交流会等の活動、③情報発信に取り組んだ。

活動の開始に際しては、誰がどこに避難しているかを「見える化」するためにマップを作成し、それを当該県内避難者に配布している。この情報の整理が、避難者同士をつなぐベースになった。

次の段階では、避難町民宅への家庭訪問、電話による近況の聞き取りを開始し、避難町民の生活状況の確認に努めた。さらに、避難町民同士をつなぐ場として交流会、茶話会、イベントの開催に熱心に取り組んだ。復興支援員の存在や活動内容、交流会等の案内を行う情報発信ツールとして、ブログの開設、ニュースレターの発行を行っている。

また、中間支援組織は、その活動を支援するとともに、日常業務における助言のほか、支援活動のノウハウやそのネットワークを使って、復興支援員をサポートした。

⁴生活支援課で雇用条件(給与/手当、勤務日数、勤務時間)、業務管理(業務日誌、旅行命令簿等)についての取り決め、準備を行ったほか、事務所環境(パソコン等)を整備している。

復興支援員の主な活動内容

山形駐在

○避難町民マップの作成

①避難町民への家庭訪問の実施

②交流会等への参加、開催

2012年10月7日 山形市市民スポーツフェスタにて「浪江町サロン」の開催

10月25日 「第1回双葉郡交流会」への参加

11月3日 浪江町「しゃべり場～やまがた～」への参加

11月18日 「なみえコスモス交流会」の開催

12月16日 「クリスマス会」の開催

2013年1月11日 「第2回双葉郡交流会」への参加

2月11日 「餅つき大会」の開催

3月4日 「集まろう会～ひな祭り～」の開催

3月11日 「追悼式」参加

③情報発信

ブログの開設 <http://blog.yamagata-npo-volunteer.net/~amil12/cat33/>

ニュースレター「やまがたコスモス通信」の発行



みんなで調理して、会食をした「なみえコスモス交流会」



クリスマス会

餅つき大会

写真：山形駐在ブログ、浪江町ほか

復興支援員の主な活動内容

千葉駐在

○避難町民マップの作成

①避難町民への家庭訪問の実施

②交流会等への参加、開催

2012年10月20日 「ユニバーサル農業フェスタ」への参加

10月27日 「千楽サツマイモ収穫祭」への参加

11月25日 「ゆめパークいちほら」への参加

11月3日 「東金市 茶話会」の開催

11月10日 「成田市 茶話会」の開催

12月1日 「なみえのしゃべり場」の開催

12月8日 「山武市 キャンドルナイト」への参加

12月15日 「船橋市 茶話会」の開催 弁護士3名の参加

2013年1月26日 「新年会」の開催

2月3日 「多古町 茶話会」の開催

3月11日 復興応援イベント「忘れない3.11」開催

③情報発信

ブログの開設 <http://blog.canpan.info/namiesienchiba/>

ニュースレター「つなぎてくん」の発行



ニュースレター



なみえのしゃべり場



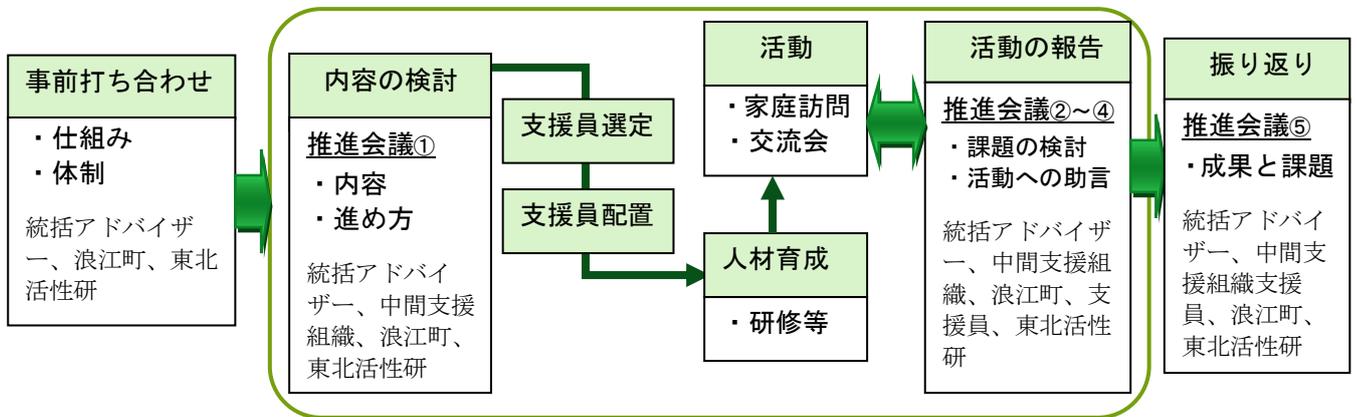
忘れない3.11

写真：千葉駐在がブログ、浪江町ほか

1-7 復興支援員推進会議のプロセスと内容

復興支援員推進会議は、復興支援員の活動状況に即しながら、月1回程度の頻度で開催した（図表1-3、1-4）。第2回目以降は問題等を共有し考えるためのグループワークを実施した。また、第4回、第5回では、復興支援活動に関わる講師を迎えての研修会を行っている。

図表 1-3 復興支援員推進会議のプロセス



・図表 1-4 復興支援員推進会議の内容

日時	内容	場所
6月18日 10:00～ 12:00	第1回 復興支援員推進会議〔事前会議〕 1. 情報提供 統括アドバイザー 櫻井常矢准教授 2. 浪江町復興支援員モデル事業のフレームについて 3. 今後の活動内容について	浪江町役場 二本松第2事務所 2階会議室
8月9日 10:00～ 15:00	第2回 復興支援員推進会議〔山形/千葉合同全体会議〕 1. 講話 統括アドバイザー 櫻井常矢准教授 2. グループワーク「支援員の活動目的・目標について」	郡山市労働福祉会館 第1会議室
9月4日 13:00～ 15:00	第3回① 復興支援員推進会議〔山形会議〕 1. 1カ月の活動内容報告 2. 意見交換「活動の課題、支障になること、改善点」 3. 今後の活動予定 など	山形県市民活動支援 センター
9月24日 13:00～ 15:00	第3回② 復興支援員推進会議〔千葉会議〕 1. 1カ月の活動内容報告 2. 意見交換「活動の課題、支障になること、改善点」 3. 今後の活動予定 など	千葉市 NPOクラブ 生協会議室
10月13日 10:00～ 15:00	第4回 復興支援員推進会議〔山形/千葉合同全体会議〕 1. グループワーク「活動を通じた気づきと問題」 2. 研修① 講話「復興まちづくり推進員の活動について」 東松島市復興まちづくり推進員黒田みえ子氏	福島市 福島テルサ 4階すりかみ
11月14日	浪江町立ち入り、町内視察調査	浪江町
12月10日 14:00～ 17:30	第5回 復興支援員推進会議〔山形/千葉合同全体会議〕 1. 活動報告 2. グループワーク 「事業の振り返り」 3. 総括コメント 統括アドバイザー 櫻井常矢准教授	千葉市 NPOクラブ 生協会議室
12月11日 9:00～ 12:00	4. 研修② 講話 「三宅島の全島避難に学ぶ」 一般社団法人減災・復興支援機構 専務理事宮下加奈氏	同上

2. 復興支援員事業の成果、課題

本節では、今年度事業試行の成果、課題について概括した。

2-1 事業の成果

(1) 復興支援員の活動の成果

- ☞ 山形県の復興支援員は男性2人と女性1人、千葉県は女性2人、男性1人の組み合わせで、年齢も20代から60代までで、経歴も様々であった。しかし、偶然ではあるが各地域とも人員構成のバランスが良かったこともあり、チームワークも十分に機能した。
- ☞ 誰も経験したことのない広範囲、長期にわたる支援活動であり、当然マニュアルはなく、最初から試行錯誤の連続であった。しかし電話連絡から始まり、きめ細かに家庭訪問を実施し、避難町民が集まる場、話し合う場をつくり、またその活動の情報を積極的に発信した。避難町民の声に耳を傾け、心に寄り添うという基本的な心構えで、多くの人に接することができた。手探りではあったが、このような活動のプロセスの積み重ねによって、避難町民を支え、信頼関係をつくることができたといえる。
- ☞ 主催事業であった、山形の「なみえコスモス交流会」、千葉の柏市での「しゃべり場」などでは、避難町民に心から喜んでもらえるための工夫（食や音楽をテーマにした交流）をし、下準備を入念に行って成功に導いた。これには大きな努力を要したが、復興支援員の自信にもつながり、その後の活動のパワーにもなったといえる。

(2) 支援体制、仕組みによる成果

- ☞ 中間支援組織は、これらの復興支援員の活動を側面からサポートした。特に、当該地域の支援組織、自治体、社会福祉協議会などとのネットワーク、情報力を活用して復興支援員と地域とをつないだこと、交流の場、イベントの開催や発信についてのきめこまかなアドバイスや直接のサポートを行ったこと等、事業を推進する上での重要な役割を果たした。
- ☞ 浪江町役場も、初めての制度・仕組みを動かすために力を尽くした。また、中間支援組織、復興支援員など民間との連携に積極的取り組み、徐々に協働のスタイルをつくりつつあった。
- ☞ 復興支援員推進会議の開催は、目的、目標、手法、プロセスを探り、抱える問題、悩みを共有して、互いに考え合う場として有効に機能した。特に、山形、千葉が合同で行ったことで、相互が切磋琢磨し、同じ問題を解決したり、あるいは地域性の違いを確認しあうことができた。この事業全体を方向づけ、推進力となった櫻井統括アドバイザーの助言やファシリテーションは、復興支援員の活動の指針となり、励みともなった。

総じて、本事業はまだ一步を踏み出したばかりであるが、自分たちが目指すこと、果たすべき役割について真摯に考えながら進んできたことで、確実な成果をあげることができたといえる。

2-2 事業の課題

実質8カ月の活動期間の中で、まったくゼロからスタートした事業であるため、今後の課題として残されたこともあった。

(1) 復興支援員の活動の課題

- 一つは、**住民のニーズ、思いの違いとその変化に対応していかなければならないこと**である。まず、高齢者と若者/子育て世代のニーズの違いがある。高齢者の場合は、ふるさとへの思いが強く、現在の暮らしに適応できずに苦しんでいる人が多い。若者/子育て世代は、今の暮らしに慣れてその地で安定した生活をしたいという希望が強い。提供する情報にしても、高齢者には浪江の様子を、若者/子育て世代には現在の地域情報をと、きめ細かに対応する必要がある。また、時間の経過とともに「帰る、帰らない」の判断ができるようになる。現在は、逡巡する避難者に寄り添い、その判断を誘導しないスタンスを持たなければならないが、今後は、判断後の個別の事情、ニーズに沿った対応が必要になってくるだろう。また、「町民同士で集まりたい」というニーズから、帰還の判断をするための「知識・情報を知りたい」へと変化してきている。「交流会」から（専門家を呼んでの）「勉強会」へとシフトしていくことも必要になる。
- 復興支援員から出された課題として、「自立支援」ということがあった。将来的には、個々の避難地域で自分たちで暮らすことのできるよう、自立、自治の力や基盤をつくっていく必要がある。現在、各地域で世話役になれるようなリーダー的な人材を見つける努力をしているが、まだ多くの人々が不安定な生活状況にあることから、自立へのハードルは高い。徐々にではあるだろうが、お膳立てをして「**やってあげる支援**」から、**住民の主体的な活動を育み、支える活動へと転換**していく必要がある。
- 復興支援員は、どこまで、いつまで支援をしていくか、悩みながら取り組んでいる状況である。統括アドバイザーの言葉にもあったように「どこに暮らそうとも、自立していようと、浪江町民という誇り、アイデンティティはなくなるならない」という前提で、ふるさと浪江とつなぐ復興支援員の役割を果たしていくことが望まれる。

(2) 支援体制、仕組みの課題

- 復興支援員事業の仕組みとしては、まだ十分に機能していないところもあった。一つは、復興支援員、中間支援組織、役場の3者の連携、役割分担の問題である。復興支援員の業務（活動）マネジメントは中間支援組織が行うが、役場臨時職員であるため事務手続きも含めた日常勤務の管理は役場が行うことになった。そのため、復興支援員と中間支援組織との関係性が不明確になって、相互に遠慮が生まれ、中間支援組織の立場からどこまでサポートするべきかの迷いがあった。最後のグループワークでも、中間支援組織からは「もっと本音でトークしたい」「コミュニケーションをとりたい」等の意見が多く出された。また、役場からは、行政の枠組みが復興支援員の自由な活動を妨げているという反省が挙げられた。例えば、事前許可や報告書作成、支払い業務等が煩雑であり、復興支援員が事務作業の従事で時間がとられる問題もあった。
- 以上のことから、中間支援組織のマネジメント、サポートのもとで、復興支援員が主体的に活動できる仕組みが必要であるといえる。今後、多くの地域で展開していくことになれば、役場が

雇用管理を担うのは現実的ではない。例えば、中間支援組織が雇用主体になるパターンも考えられよう。

(3) 情報の共有、収集の課題

- 避難町民の意識の変化、ニーズの変化によって、復興支援員に求められる情報内容も、専門的、個別的になってきている。復興支援員は（中間支援組織の助力により）、ニーズに応えた情報収集をするためのネットワークを整えておくことが求められる。
- 避難町民のニーズ、抱えている問題を的確に行政へつなぐことも復興支援員の役割であるが、その情報を庁内で共有できる仕組みが整っていない。今後、医療、福祉、まちづくり、教育、子育てと生活に関わる部署が分野横断して問題解決にあたらなければならない。その意味でも、庁内一体となった対応をするための情報共有は不可欠となる。
- また、避難先の自治体・支援組織でも様々な支援活動を行っているが、一元的に当該地域の支援情報を収集して避難町民に提供することも必要となる。そのため、中間支援組織の情報力を活用しつつ、避難先自治体・支援組織への復興支援員の存在をアピールして、情報が復興支援員に集まる仕組みをつくることも肝要である。

2-3 今後の展開に向けて

浪江町では、山形、千葉の復興支援員事業を継続するとともに、今年度の成果、課題を踏まえて、新潟県（避難町民 589 名）、埼玉（785 名）、阪神地域（147 名）の復興支援員事業を展開する予定である。

- 来年度の復興支援員の採用にあたっては、復興支援員自身が避難町民であり、その生活も未だ不安定であることに留意すべきであろう。復興支援員の心のケアも重要であり、また、個々の事情にそって働きやすい環境、条件を整えるべきである。
- 今後、復興支援員自身の転居等による移動も多くなることから、中・長期期間、継続して復興支援員に従事できる人材を確保しておくことも重要である。今年度の千葉駐在の復興支援員のように、1名は地元の人材（あるいは当面の定住が確定している方）を雇用することも考えられよう。今後はさらに、多様なニーズ、個別事情に応じた支援が必要となり、また自立支援、パーソナルサポート（個別支援）へと進んでいくことになる。復興支援員のノウハウ、経験も必要になることから、継続して従事できる体制をつくることが求められる。
- また、事業を全国展開していく際の、円滑で効果的な事業の遂行と、行政の業務負担の軽減のためにも、全国各地域の中間支援組織、復興支援員、行政の間を全体的にコーディネートする中枢組織が必要となってくる。
- さらに、事務所/活動経費のコスト負担も増加することから、一自治体での対応は困難になるものと思われる。総務省の復興支援員制度が最長5年間であることから、将来的には、県全体、あるいは避難（被災）自治体の広域連携による事業展開も視野に入れていく必要があるだろう。

いずれにしても、先行する浪江町復興支援員事業に注力して成果をあげ、他自治体に波及させながら、より多くの避難町民の方を支えることが、当面の目的となろう。

以上